



浅谈我国行业协会的管理与培育

民间组织管理局 井 华

内容提要:

本文从实际工作出发,阐明我国行业协会的历史与现状,并结合西方经济学、现代管理学、宏观经济运行与调控等方面的知识,阐述行业协会对我国经济发展不可替代的重要作用。并从历史、自身、外界、管理体制和制度四个方面列举了目前行业协会在发展中出现的各种问题,论述了当前在完善社会主义市场经济体制、加快政府职能转变和机构改革、加入世界贸易组织等形势下,为何要加强管理和加快培育我国行业协会,以及如何有针对性地加强、加快行业协会的管理与培育,促进行业协会的快速发展,使其在今后我国经济发展中发挥更大的作用。

一、我国行业协会的历史与现状

随着我国政治体制和经济体制改革的深化,行业协会已逐渐成为社会主义现代化建设的生力军,成为建立社会主义市场经济的重要组成部分。

(一) 行业协会的概念及特性

1、概念

综合各种规章或文件,本文将行业协会定义为:一般是指经济组织、行业组织及少量相关单位与个人自愿组成的,实行行业服务和自律管理的,以发展经济产业、增进行业或整体共同经济利益为宗旨的非营利性的经济类社会团体。

2、特性

行业协会的基本特性可归纳为以下几点:

(1) 非营利性、非政治性和自愿性

行业协会作为社会团体的一种类型,具有社会团体的一般特征,即非营利性、非政治性和会员入、退会自愿性三个特征。

(2) 行业代表性

行业协会是以本行业的整体利益和长远利益为最大利益的行业代表。行业的分类一般可按国家2002年颁布的《国民经济行业分类》中的行业划分标准来确定。具体到某些特殊情况,也可按经济生活中具体的产品或服务来确定。

(3) 群益性

与环保、慈善等促进社会公共利益的公益性社会团体不同,行业协会以增进会员公共利益为宗旨,谋利的对象主要是会员群体,属群益性社会团体。群益性社会团体包括了人们常说的互益性社会团体。互益性社会团体指具有会员互助互济性质的封闭性社会团体。而群益性社会团体(如行业协会),谋求的不仅仅是会员互助利益,而是超越会员利益之上的群体公共利益(整个行业的利益)。

(4) 非竞争性和非排他性

行业协会不涉足企业间的竞争,独立于企业之上,主要是提供公共产品(服务)。

(5) 会员多以经济类单位会员为主

行业协会作为经济领域的行业组织,其会员主要是公司、合伙企业或个体工商户。另外,其会员中也有少量经济研究方面的单位与个人。

(二) 行业协会的历史

我国行业协会就形式而言,古代就已存在。春秋战国时期,我国就有了手工业行业协会,称“行会”或“行帮”。但这些古代行业协会是适应简单商品经济的产物,排斥外来同行,维护本地行规行约,严格限制自由竞争,具有典型的封闭性。这与现代意义的行业协会有本质区别。我国现代意义的行业协会诞生于清朝末年。洋务运动催生了现代民族工业,为了振兴民族工业,工商界人士成立了现代意义的商会。国民党统治时期,我国行业协会发展缓慢。解放后,在五十年代初,我国解散了所谓的旧商会,成立了统一战线性质的组织——工商联。从五十年代到七十年代二十多年的计划经济时代里,行业协会成为空白。

直至1982年，我国经济体制改革进行4年之后，国务院决定借鉴国外发达国家经验，对大型经济行业，进行由部门管理向行业组织管理的试点，批准成立中国包装技术协会、中国食品工业协会，中国饲料工业协会等10多家行业协会，迈出了新中国行业协会发展的第一步。虽然它们还是官办社会团体，但具有重大历史意义。1993年党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出要发展市场中介组织，……发挥行业协会、商会等组织的作用。十四届五中全会提出把不应由政府行使的职能逐步转交给企业、市场和中介组织。从此我国的行业协会开始了大的发展。

我国经济和政治体制改革的进程决定了行业协会发展的进程，致使行业协会大体上经历三个发展阶段：

- 1、从1982年试点至1992年确立市场经济体制前，为官办阶段，行业协会发展缓慢，一般有事业编制和财政拨款；
- 2、从1993年至2001年全国政府机构与职能改革结束，为官办、民办并存阶段，行业协会发展迅速，且随着私营经济的壮大，民办行业协会开始出现并逐步增多；
- 3、从2002年至今，随着全国官办行业协会改革的兴起，以及民办行业协会的快速发展，行业协会呈现全面快速发展的阶段。

（三）行业协会的现状

近十年来，党中央、国务院十分重视行业协会的培育发展工作。从党的十四届三中全会到十六届三中全会，中央多次强调要加快培育发展行业协会。十六届三中全会的“中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定”中又明确提出：积极发展独立公正、规范运作的专业化市场中介服务机构，按市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织。国务院也多次召开会议进一步明确对行业协会的培育发展和监督管理。

由于党中央、国务院的重视，加上经济体制改革的深化、政府职能不断转变，使得我国的行业协会在近几年内得到快速发展。

从以下几个方面可展示其发展的情况：

1、近四年来行业协会数占全国社会团体总数的比例（单位：家）

年份	全国社会团体总数 (Q)	行业协会数 (H)	所占比例 (H/Q)
2000	130,768	36,605	27.99%
2001	128,856	37,123	28.80%
2002	133,340	39,149	29.36%
2003	142,121	41,722	29.36%

到目前，行业性社会团体是按性质划分（共四类）数量最多的一类。

2、近四年来新批行业性社会团体数占全国新批社会团体总数的比例（单位：家）

年份	全国新批社会团体总数 (q)	新批行业协会数 (h)	所占比例 (h/q)
2000	9,858	3,700	37.5%
2001	9,202	3,670	40%
2002	11,523	5,150	44%
2003	16,406	8,510	51.8%

（注：2004年的有关数据将在2005年3月统计出来，新批行业协会数为测算值）

从上表可以看出，新批准成立的行业协会已占新批准成立的社团总数的一半以上（有些经济发达地区的比例已达80%）。

3、行业协会数量变化速度上

从上述列表可以看出，新批准成立的行业协会的数量远高于其总数的增长，这表明了其数量变化的速度是很快的。这种变化的主要原因是行业协会为适应经济社会发展的需要，进行了适当的重组和整合，以促进其向专业化、社会化方向发展。同时，因部分行业协会因不能适应市场经济发展的要求而被注销、撤消。这体现了行业协会发展与市场经济发展的协同关系。

4、涉及行业及会员覆盖面上

行业协会涉及的行业不断扩大，在行业协会发展的初期，协会涉及的行业仅为包装、食品、交通等几个，随着建筑、科技、农业等行业的发展，这些行业的行业协会也应运而生，目前已覆盖几乎所有的大中行业，当然也包含数量众多的小行业。可以说，只要一个行业兴起，其对应的行业协会也就会跟随着组建起来。

行业协会的会员覆盖面不断增加，行业内的权威性、代表性不断提高。行业协会在发展初期，会员大部分是国有企业，会员数量少。随着经济体制改革的进一步深入，民营企业的不断壮大，行业协会重视吸收民营企业加入行业协会，使协会的代表性、广泛性不断增强，权威性不断提高。

5、全国各地对行业协会的工作上

为了保障和促进行业协会的发展，全国各地有关方面都做了大量卓有成效的工作。

有的地方出台了地方性法规，如上海市人大常委通过了《上海市促进行业协会发展规定》，上海市政府还颁布了《上海市行业协会暂行办法》；广东省人大已经公布了《广东省行业协会条例（征求意见稿）》，立法工作取得突破性进展；深圳市人大常委通过了《深圳经济特区行业协会条例》；无锡市人大常委刚通过了《无锡市促进行业协会发展条例》；温州市政府发布了《温州市行业协会管理办法》等。

有的地方出台了政府规章或相应的规范性文件，广东省人民政府办公厅转发了省民政厅《关于规范行业协会工作的意见》；福建省人民政府出台了《关于促进行业协会改革与发展的指导意见》；浙江省即将出台《浙江省促进行业协会发展办法》；辽宁省人民政府出台《关于促进行业协会发展的若干意见》等。同时，吉林、黑龙江、江苏、湖南、湖北、河北、重庆等省市也即将出台相关规定。

上述工作使行经济类业协会的法制建设不断完善，为行业协会的发展创造了良好环境。

虽然，行业协会的发展速度很快，势头很好，但仍然很多不如人意的情况：官办色彩浓、依赖性强、管理不善、缺乏民主、资金匮乏、组织松懈、缺乏自律和监督机制等情况，在不同的地区和协会中大量存在。这是当前急需解决的问题。

而且，由于各地经济发展水平不一，行业协会的发展也不一样，经济较发达地区，发展较快，较规范，管理水平也比较高；经济欠发达地区，发展较慢。致使全国各地的行业协会发展不平衡。另外，行业协会发展情况也跟受重视程度有直接关系。

二、行业协会对我国经济发展的重要作用

（一）行业协会在我国经济发展中的作用

我国的行业协会经过二十多年的历程，与世界其他国家的行业协会发展历史相比，时间虽短，但速度快，水平较高。行业协会利用人才荟萃、交流广泛、信息灵通、交易成本较低，以及行业协会的非竞争性和非排他性的优势，整合全行业的资源、规范行业秩序、以高于企业目标的姿态对行业进行管理，推动了各行业、产业结构的优化调整，为实现国民经济快速健康发展发挥了积极的作用，主要表现在：

1、协助政府并参与行业管理，成为政府管理行业的助手

协助政府并加强行业管理是大部分行业协会发挥的最主要的作用。协会以开展政策宣传、调查研究、对外交往、信息交流、行业分析等工作方式，协助政府加强对本行业的管理。特别是一些与政府部门关系密切的行业协会，更把协助政府加强对本行业管理摆在了突出位置。不少协会接受了政府部门委托或者授权，承担对行业企业的信息统计、行业分析、资质初审、技术认定等职能，协助政府有关部门加强行业管理，反映行业情况，为政府提供宏观经济管理和调控的决策依据，起到了政府和企业之间的桥梁作用。

2、推进社会分工合理化，增强行业竞争力，推动本行业发展

（1）开展信息交流，促进行业技术进步

行业协会最活跃最有成效的服务是开展行业信息交流，其主要方式有出版刊物、组织考察互访、设立网站以及举办知识讲座、经验交流会等。据了解，大部分行业协会都创办了内部刊物或公开发行刊物，举办了论坛、经验交流会、新闻发布会等；不少协会还设立了协会网站、组织业内人士到外地、港澳台地区和国外进行交流和访问，有的协会还举办技术竞赛、技术革新等活动。通过这些途径，交流行业信息，使会员企业了解行业最新的交易、价格、技术、管理等信息，为会员企业了解世界前沿的行业动态提供了有利的条件，也为其经营决策提供了依据，推进了社会分工的合理化。

（2）帮助企业开拓市场、提高市场竞争力和产品占有率

据不完全统计，每年由行业协会举办的各种展览会多达400多场，从展会的数量上看，以省级协会举办的居多，全国性的行业协会因数量相对少，其举办展会的次数也相对少些，但规模比较大，影响也很大。各地的省级协会不仅在本省、外省举办会展，还组团到国外办展或参展。通过展会向市场展示企业和产品；通过展会掌握市场需求，改善产品质量和性能，改变产品生产结构。这就帮助行业协会中的会员-企业开拓了市场，提高了企业在市场上的竞争力，扩大该企业的产品占有率。另外，协会按照规定，通过对行业内企业的有关评比，帮助企业树立品牌意识，努力争创品牌，同时也提高了企业的知名度。

（3）举办人才培养，提高行业企业人员的素质

行业协会利用其在信息、技术和人才等方面的优势，举办各种人才培训班，有助于提高企业人员的素质。据广东省统计，广东的行业协会每年通过举办培训班、讲座、研讨会、论坛等形式，为企业培训各种专业技术人员多达10万人，提高了企业人员素质，增强了企业竞争力。

3、开展行业自律，维护公平有序的竞争秩序

据了解，我国很多具有影响力的行业协会都制定了行业自律守则或公约，如：《**行业自律公约》、《**省酒类流通行规约》、《**行业诚信公约》等；还有的行业协会发布了《行为准则》、《操作规范》、《行业标准》等行业规范。这些行业协会制定的行业公约、规范、标准等，对加强行业自律、维护行业公平竞争方面发挥了重要作用。以广东省为例，其报业协会、银行同业公会等100多个行业协会制定了行业公约，有力地维持市场竞争秩序，同时也维护了企业的利益。

4、维护行业整体利益，促进行业健康发展

对内，行业协会在本行业发展正常时，通过整合行业资源、拓展市场来促进行业更快发展；当出现危机、遇到困难或利益受损时，能从行业的整体利益出发，通过综合协调，解决内部纠纷，维护行业整体利益。

对外，以行业整体形象出现，发挥集体的力量。在WTO框架下国际贸易争端中，无论是积极组织相关企业，通过申诉应诉、准备证据，还是在公共游说、抗辩，行业协会都发挥了相当重要的作用。另外，行业协会可以从国内企业利益出发来设定行规，即设定符合本国本行业本地市场的市场准入与市场行为规则，在外商进入国内行业的市场时，就可以起到防范和抗衡作用。这就维护了本行业的合法权益，同时也为会员提供良好的生存环境。

行业协会上述作用的发挥，实际上是对市场经济体制的完善，这对市场经济发展起着积极的推动作用。

（二）行业协会在我国经济发展中所发挥作用是不可代替的

首先，行业协会是市场经济发展的必然产物。

在实行社会主义市场经济的今天，市场经济作为我国的基本经济体制，市场在资源配置中起基础作用。社会主义市场经济既然是市场经济，“市场失灵”就回不可避免地出现。所谓“市场失灵”，主要是指市场做不到、做不好的事情。做不到的事情，主要是指那些具有非竞争性和非排他性产品的生产和服务；其次是指一些经济活动所产生的有害和有益的外部效应。做不好的事情，主要是指市场调节有一定的盲目性和滞后性，市场竞争容易产生垄断，单靠市场调节不能保证供需平衡和公平竞争。为解决“市场失灵”就要搞宏观经济调控，因此社会主义市场经济是有宏观调控的经济。

在市场经济条件下，宏观经济调控职能是国家政府的主要经济职能。但政府在行使职能时也会出现“政府失灵”的情况。主要有三种情况造成“政府失灵”，一是违背客观规律，管得过多过细、管不过来；二是信息不完全、不真实；三是决策成本过大和政策效应的“时滞”性。另外还有人为因素造成的。

市场调节机制和宏观调控机制叠加后，经过互相弥补，可以减少部分失灵情况，但不能完全避免，尤其是“政府失灵”情况难以解决。而当政府和市场不能满足人们对公共产品和服务的需求时，就催生了非营利部门（也称第三部门）。由于行业协会是非营利部门中在经济发展起主要和直接作用的组织，所以协会随着市场经济的发展而产生了。

其次，行业协会的产生和发展也是我国政府经济职能转变和机构改革的必然结果。

为适应社会主义市场经济体制的建立和经济体制改革的不断深入，政府经济职能也要随之不断地作相应转变。政府经济职能转变指的是对传统的政府管理方式、管理手段进行变革，由微观管理转向宏观管理，由直接管理转向间接管理；由部门管理转向行业管理；由以管理为主转向以服务为主；把原来不应该由政府承担也做不好的职能还给社会，把应该抓的职能抓好。政府职能的转变带来了政府机构的改革，要求政府机构按照转变后的职能精简、归并，形成“小政府，大社会”格局。

政府缩小后，社会如何放大？由谁作为下放的职能载体？原来由政府机构承担的行业管理职能应该由谁承接？这就需要发展行业协会。充分发挥中介机构的作用，尤其是发挥行业协会的作用，不但有利于政府的宏观调控，而且也有利于政府的职能转变和机构改革。

综上两点，可以说，在我国行业协会既是市场经济发展的产物，同时也是政府职能转变的产物。

再次，从职能特性上看，行业协会发挥的作用是不可代替的。

（1）行业协会的行业代表性和专业权威性，使它成为协助政府并参与行业管理的助手。

行业协会在专业、技术、人才、信息等方面的优势必然回转化为专业领域的代表性和权威性，正是因为这些独有的特性，它成为协助政府并参与行业管理的助手是其他组织不可代替的。

（2）行业协会的群益性，使得它能够推进社会分工合理化，增强行业竞争力，推动本行业发展。

行业协会是群益性的社会团体，它不以自身营利为目的，但它以其成员的营利为目的，以整个行业发展为目的，即提供一切可能使其成员更好的开拓市场、提高市场竞争力和产品占有率的服务。并通过信息交流促进行业技术进步和推进社会分工合理化；通过人员培训，提高人员素质，增强企业竞争力，推动行业发展。

（3）行业协会的非竞争性和非排他性，使得他能够开展行业自律，维护公平有序的竞争秩序。

行业协会的非竞争性和非排他性，使其具有其它企业或组织不具备的独特优势，可以开展行业自律，规范行业秩序，维护公平竞争。行业协会所提供的公共服务是政府和企业，或其它组织不可替代的。

(4) 行业协会的行业代表性和群益处性，决定了维护行业整体利益和促进行业健康发展是行业协会的根本职能。

行业协会是该行业的代表，是以本行业的利益为最大利益，这决定了它的根本职能，而这个职能也是其他组织机构无法替代的。

三、 加强管理和加快培育我国行业协会，促进其健康快速发展

(一) 目前我国行业协会存在的问题

虽然经过20多年的发展，我国行业协会的发展取得了很大成绩，特别是近5年来，发展势头很好，但也存在着很多问题。主要问题可分为以下几个方面：

1、由于历史原因造成的

(1) 官气浓重

官办行业协会在我国诞生时就带着浓重的行政“胎记”。这类行业协会的产生大体上有两种情形：一种是按照上级政府系统要求，或是主动机械模仿上级做法，体制上下对口，或是出于地方利益的考虑，由政府部门直接或间接组建而来；另一种是由政府专业经济部门在机构改革中转变而来。国家当时对这些协会给编制、定级别、拨经费，这种制度使其成为名副其实的“二政府”。官办色彩浓厚也成了当前行业协会最大的弊端。虽然这种现象有所改观，但力度不够大，由于这类协会数量众多，致使这个问题延续至今未得到很好解决。

(2) “政”“会”不分

“政”“会”不分，目前主要体现在国家工作人员在行业协会兼职上。这里所说的国家工作人员包括党、政、人大、政协、两院等部门的工作人员。这些国家工作人员兼职，尤其是领导干部在行业协会兼职，虽然在短时期内会给该协会带来一定好处，但长远来看，会给协会留下后遗症—行政依附性强、惰性，不利于协会自身独立发展，也不利于该协会职能的发挥，更不利于协会的管理。领导干部在行业协会兼任领导职务，直接后果是把协会当作附属机构，给人以“政”“会”不分的感觉。有的协会甚至成为“小金库”、“干休所”。使得协会距离“自愿入会、自选领导、自聘人员、自筹经费、自理会务”的建设原则相差很远。

深圳的一位市政协委员上述现象称之为：“戴市场的帽子，拿政府的鞭子，坐行业的轿子，收企业的票子，供官员兼职的位子”。

2、由于协会自身原因造成的

(1) 人员结构老化

人员结构不合理，人员老化情况尤其突出，无专职人员，更谈不上拥有年轻化、知识化、专业化的专职年轻干部了。

(2) 人员素质不高

一些行业协会的主力人员都是从机关或事业单位退下来的人，对机关工作比较熟悉，但对行业协会在市场经济中的运作和管理的能力较差，缺乏专业知识，致使行业协会“等”、“靠”、“要”的思想比较严重，发挥不了什么作用，处于半死不活的状态。

(3) 代表性不强，覆盖面不广

一些行业协会规模较小，知名度不高，新吸收的会员也少，使其在该行业中代表性不强，覆盖面窄，作用发挥受到限制。

(4) 收入有限，经费紧张

有些行业协会，活动能力比较强，但由于有偿服务收入有限，企业捐赠不足，政府资助缺乏，使得部分协会呈维持状态，不能充分发挥应有作用。

(5) 制度不健全，管理不规范

这类经济类协会多半是“关系”型，对外利用各种人际关系开展活动；对内不能实行民主制度。把协会作为一种工具，为个人或个别企业谋利益，不具有行业代表性，不能为企业、行业、政府提供服务，与“自我管理、自我服务、自我协调、自求发展”的活动方针相去甚远，影响了协会的健康发展。

(6) 养尊处优，积极性差

一些行业协会成立后，取得了合法地位，由于有了“一业一会”的保障，便养尊处优，不积极开展工作，导致认可度低，代表性差，会员覆盖面小，职能和作用发挥有限。有的协会甚至被个别人或企业操纵，当起行业“老大”，搞“保护主义”，搞垄断。这严重背离了行业协会的宗旨。

3、由于外界因素造成的

(1) 政府职能转变不够，行业协会难以定位

政府的行业管理职能转变不到位，影响协会职能的确定，致使协会发展方向不明，难以发挥应用的作用。

(2) 政府重视不够，支持不力

政府领导对行业协会发展的必要性认识不足，导致其对协会重视不够、支持力度不大。“不放心”或“不习惯”通过协会开展有关工作，这就阻碍了协会的正常、健康发展。

(3) 政策法规不健全，行业协会社会地位不稳固

行业协会在市场经济中的地位和作用尚未用法律的形式予以明确，导致行业协会的社会地位不稳固，职能发挥不全面，影响了协会工作开展的持续性和稳定性。

(4) 政府职能部门对经济类行业发展规划不够，协会布局不够合理

由于地区经济和行业发展水平的不均衡，影响了协会的发展，在这种情况下，如果政府职能部门不能很好地制定行业协会发展规划，势必造成行业协会布局不合理，结构也不能优化，相对差些的地区和行业的协会发展质量就要打折扣。

(5) 配套的优惠政策不具备，行业协会发展吃力

对于能够促进行业协会发展的相应配套优惠政策，如财务制度、票据管理、会费收取、税收减免、社会保险等相关政策未能及时出台，使协会发展吃力，尤其在成立初期，给工作开展造成很大难度。

4、由于管理体制或管理制度等因素造成的

(1) 双重管理体制

双重管理体制中，业务主管单位拥有很大的自由裁量权，实际权力非常广泛，具体表现在对协会领导人、活动开展、经费收入及使用、职权移交等方面的影响上，而且各协会的日常管理主要由其业务主管单位负责（转型时期的行业协会/贾西津，沈恒超，胡文安等著。社会科学文献出版社，2004.2，P145）。如果业务主管单位介入过深、干预过多，那么协会在建设和发展上就失去了自主性，民主制度难以保障。

(2) 限制竞争的“一业一会”制度

限制竞争的“一业一会”制度在协会成立上存在着明显的“先发优势”，即谁先在法律上取得合法地位，就理所当然地成为本行业的合法代表人，不再有其它竞争的存在。这种情况容易造成协会养尊处优和不思进取的思想，不利于协会自身的发展。

(3) 监督评估体系不完善

这里所说的监督评估体系包括行政监督、理事会监督和社会监督。该体系不完善，不利于登记机关监督并规范行业协会行为，不能充分激励行业协会自律、发展。

(二) 加强管理和加快培育我国行业协会

1、为什么要加强管理和加快培育我国行业协会

朱镕基同志曾明确指出：“改革逼迫我们尽快培育和发展行业协会，使行业协会的作用真正得到发挥，并承担政府转移出去的一些职能”。他还在第十一次全国民政会议上强调要把行业协会培育发展的重点，放在真正按照市场经济要求建立的行业中介组织、社会公益和服务性的民间组织上来。

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，政府职能转变和机构改革已成为关键问题。也就是说，为适应社会主义市场经济体制的建立和经济体制改革的不断深入，保持我国国民经济快速、健康、持续地发展，政府经济职能必须进行相应转变。这些转移了的职能只有行业协会来承接。而且，随着市场经济体制的逐步完善，行业协会已成为新的市场经济秩序建设的重要力量，是市场经济体系的一个重要有机组成部分，其发育完善程度是市场经济体系成熟与否的一个重要标志。

我国加入WTO后的实践也表明，行业协会在保护产业、支持企业、增强国际竞争力等方面，肩负着价格协调、维护行业利益、组织和帮助企业开拓国际市场、加强与国外有关行业组织的联系、协调国际间的纠纷以及作为反倾销、反补贴申诉的提、应诉人等重任。特别是我国市场经济较为发达的地区，在未来的几年里，与国际交往将更加密切，在这样的市场经济环境中，政府与企业对协会的依赖度将更高，协会的作用将更加突出。

因此，随着我国经济社会进一步发展，面临着深层次的问题越来越多，特别是在我国加入世界贸易组织后，能否尽快培育和发展一大批真正发挥作用的行业协会，有着重大的政治、经济和社会意义。

2004年9月20日，国务院副总理黄菊在首届世界工商协会峰会又阐明“中国政府十分重视按市场化原则培育和发展工商业协会组织，加快行业协会的立法工作。要进一步明确行业协会的法律地位，充分发挥行业协会在建立从业规范、强化资格管理、开展自律监管、维护运行机制、推进国际经济技术交流合作、协调贸易争端等方面的重要作用”。

由于行业协会在我国社会主义市场经济建设中处于不可替代的地位，对国民经济快速健康发展

起着重要作用，面对经济体制改革的深化和政府职能转变，以及入市后面临的严峻局面，都促使我们必须加强管理和加快培育发展我国的行业协会，以促进其健康快速发展。

2、如何加强管理和加快培育我国行业协会

作为登记管理机关，对行业协会也要实行“两手抓”，一手抓培育发展，一手抓监督管理；“两手”并重，“两手”相辅相成。其目的只有一个，就是营造好的发展环境，确保行业协会健康快速发展。

工作的基本原则应是培育发展为主、监督管理为辅；培育发展在先，监督管理在后；管要管活，不能管死，鼓励各地在协会的登记管理上进行新尝试和探索。

(1) 深入调研，掌握实际情况

派出调研小组到上海、广东、浙江、江苏、福建等行业协会发展较快教好的地区，对其培育发展情况进行调研考察，掌握第一手的材料。结合各地反映的情况，对行业协会的现状、存在的问题进行汇总分析，并汇同有关部门进行研究，对于重大问题向国务院报告并提出相关解决建议，加大培育发展行业协会的力度；对于一般有能力解决的问题，有针对性及时地及时处理，加快培育发展行业协会的速度。

(2) 改革官办行业协会

以报告形式向国务院反映，汇同有关部门和专家提出“归位性”改革措施。官办行业协会改革，目的是承接政府转出的应由行业协会承担的职能，配合政府宏观管理发挥行业自律等方面的经济治理作用；核心是确立行业协会的民间产生体制与民主、独立的运作机制；目标是建立一个高效的行业协会体系。

(3) 加大力度，促进“政”“会”分开

首先加大现职党政机关干部从协会领导职务退出的工作力度，由会员单位民主选举行业内专业人士担任上述职务；随后将协会兼职的限制范围扩大到“现职国家工作人员”。1998年，中办、国办联合下发了《关于党政机关干部不得兼任社团领导职务的通知》，比1994年国务院办公厅所确定的范围扩大了很多。为彻底杜绝兼职问题，在2004年6月1日实施的《基金会管理条例》中明确：基金会理事长、副理事长和秘书长不得由现职国家工作人员兼任。比中办、国办联合发文的范围进一步扩大了。这样做也为了在修改社团和民非条例时照此办理，直接写进法规里，而不可通知形式下发。

其次，政府各部门与行业协会在人员、机构和财务上要彻底脱钩，保障行业协会法人的独立地位。另外，要加强登记管理机关力量，完善监督管理体系，建立健全有效的进入和退出机制，允许协会间有竞争，这样可以有效促进协会及其行业的不断发展。

(4) 改善行业协会管理体制

现行的双重管理体制有利有弊，从协会成立和发展的角度看，这种管理体制有较大的局限性，如有的学者提出：“双重管理体制是现行行业协会管理体制滞后的关键因素，双重管理体制一方面为业务主管部门延续部门特权提供了制度保障，另一方面也给市场领域内生的需求的实现设置了制度障碍。”（转型时期的行业协会/贾西津，沈恒超，胡文安等著。社会科学文献出版社，2004.2，P186）。在目前，结合上海、广东、深圳及温州等地的实践，成立统一协调机构作为业务主管单位，为行业协会提供一个比较宽松的发展环境是个可行的选择。

(5) 尽快建立有关行业协会的系列法规

这是行业协会生存和发展的关键所在。将行业协会在市场经济中的地位和职能用法律的形式予以明确。如果国家不能很快立法，或不能单独立法（可能融合到社团管理条例中），鼓励地方人大、政府使用地方立法权进行立法。行业协会有了法，政府职能转移不到位、政府领导重视不够、支持不力等问题就迎刃而解了，人员素质和结构的问题也就解决了。

(6) 尽快制定相应的优惠政策

如财务制度、票据管理、会费收取、税收减免、社会保险等相关政策。经过有关部门的共同努力，到目前为止，非营利组织的财务制度、会费收取制度和票据管理的优惠政策都已基本实现，有的已实施。税收优惠政策，民政部已和国税总局经过沟通，已达成初步意见，有待在新的税收政策中体现。社会保险等福利政策也在与有关部门交涉中。

(7) 制定规范性章程，推动行业协会管理决策的民主化进程。

“一业一会”的登记管理制度在协会成立上存在着明显的排他性，但敞开了竞争又有可能出现混乱局面。为保持协会的活力，需要通过制定规范性章程，对协会的管理决策民主化进程进行改革和推进，同时建立一套退出机制，让行业协会能够真正更换新鲜血液，焕发活力。而制定规范性章程需要“有法可依”。

另外在社会分工越来越细情况下，可根据生产力发展的需要，对“行业”分类标准进行细化。比如上海市2003年颁布的《上海市促进行业协会发展规定》则提出，行业协会“可按照国家现行行业分类标准设立，也可按照产品、经营方式、经营环节及服务功能设立”，这有力地促进了行业协会自身

建设，促进了整个行业健康发展。

(8) 建立行业协会发展扶助基金

建立行业协会发展扶助基金，在其创办和发展过程中遇到困难时，给予及时的必要支持，这是扶持行业协会发展的很好的措施，在现阶段应大力提倡。目前温州已经实施。

(9) 制定发展规划，调整行业协会的布局 and 结构

有关部门在制定总体规划或调整规划时，要积极扶持、推动行业协会发展中难点问题问题的解决，并区分不同类型和情况的行业协会，制定不同的扶持计划，以促进本地区各行业协会的共同发展，达到调整行业协会的布局 and 结构的目的，加速地区经济的协调发展。

(10) 用法律法规形式明确行业协会的法人治理结构，形成制度化的自律机制

用法律法规明确行业协会的社会责任、内部治理结构、活动规则、财务管理、事务公开等事项，形成制度化的自律机制。同时结合监督评估体系，将规范和促进行业协会的正常、健康的发展。

(11) 完善监督体系

为了保证行业协会的独立运作，避免负面影响，完善监督体系是非常必要的。

监督体系主要包括行政监督、理事会监督和社会监督。行政监督是指登记管理机关通过年检、查处和日常监督，使行业协会的行为符合规范；理事会监督主要通过理事会成员的比例合理化和对秘书处的工作进行监督；社会监督主要指协会的会员，当然也包括新闻媒体和社会舆论的监督。本文认为，仅有这些方面的监督还是不够的。监督体系还应包括经济监督和法律监督。经济监督包括计划、财政、税务、银行、物价、审计、工商、质检等方面的监督。法律监督包括各级人大及常设机构、法院、检察院及公安等部门的监督。

(12) 实现登记管理机关对民间组织管理的现代化

民间组织的登记管理机关要想管理、培养好民间组织，尤其是对经济发展起重要作用的行业协会，除了建立优质高效的管理机制、实现管理手段的信息化，还必须提高管理人员的专业化水平。管理人员的专业化主要是指，提高运用现代管理理论的能力，增强对工作对象在宏观调控和经济发展中所起重要作用的认识，对于不同的行业协会，根据其具体情况，进行有针对性的进行分类管理与培育发展。

结束语：

如何加强管理和加速培育我国行业协会，促进行业协会健康快速发展，是我国经济体制改革和政府职能转变的迫切、必然的要求。通过各方的共同努力，给行业协会创造良好的发展环境，将使行业协会在我国经济发展中发挥更大的作用。

◀ 上一篇 下一篇 ▶