



关于上海、浙江、广东等省市行业协会改革与发展情况的调研报告 (二00四年十二月六日)

根据国务院领导的批示和委领导的要求，国家发展改革委会同民政部、财政部、商务部、劳动和社会保障部、国家税务总局、国务院法制办、国资委和中国工业经济联合会组成联合调研组，近期赴上海、浙江（杭州、温州）和广东（广州、深圳），就行业协会管理体制改革、规范发展、配套政策等问题进行了调研。期间，调研组与当地有关部门领导、专家学者、行业协会及企业代表进行了广泛座谈讨论，现将有关情况和报告如下：

一、行业协会改革与发展的主要情况

调研的几个地方是我国行业协会发育程度较高，对经济社会发展的作用比较突出，改革与发展的内在需求也十分迫切。这些地方的作法尽管不一，但都以市场化为改革方向加以推进。

（一）行业协会管理体制改革的思路

1. 上海的“三元”管理模式。上海市认为，上海的行业协会要适应社会主义市场经济和入世后形势发展的要求，推动行业协会的健康发展，必须抓紧改革，进行体制机制创新。为从制度上保障行业协会改革发展工作的推进，创建了社团登记管理机关、行业协会发展署和业务主管单位的“三元”行政管理体制。这个新体制的主要特点是在原有双重管理体制框架下，增加了行业协会发展署（挂在上海市发展改革局下面），作为过渡性机构，负责行业协会的总体规划、布局调整、政策制定、协调管理以及原由业务主管部门承担的部分管理事务。行业协会发展署成立一年多来，以服务协会改革发展为宗旨，工作取得一些成效。但也有协会反映，“三元”管理体制增加了一个层次，多了一个婆婆，上海行业协会发展署认为“这不是最好的体制，但却是最现实的选择”。

2. 广东的“准一元”模式。广东省人大常委会组织起草了《广东省行业协会条例》，并正向社会公开征求意见。根据这个《条例》草案的规定，行业协会设立申请人不必先经业务主管管理单位的许可，直接将必要的材料报送到登记管理机关。登记管理机关收到发起人的申请材料后征求政府相关工作部门的意见，再根据申请文件和部门意见在法定期限内对是否予以设立作出决定。这一规定根本性地改变了一般社会团体登记前（包括筹备申请）的业务主管单位的初审同意，将事前同意改为事后征求意见，而且业务主管单位的意见仅具有参考性不具有决定性，是否同意设立的决定权在登记管理机关，实质上是由双重管理体制转变为“一元”管理体制。

3. 深圳的“新二元”模式。深圳有关部门认为，行业协会的发展是深圳“二次创业”最有效的推动力和基础，是提高执政能力、建设和谐社会的关键举措，协会改革已迫在眉睫。如果不加快改革、消除体制障碍、推动协会走向市场，深圳的先发优势将会受到制约。在行政管理上，深圳市实行“新二元”体制，成立了市政府直管的行业协会服务署，作为市政府培育、监管、规范、服务行业协会的过渡性工作部门，负责行业协会民间化的组织、协调和相关政策制定；对申请筹备行业协会出具意见；协助做好行业协会的监管等。“新二元”体制目的是逐步削弱业务主管部门对协会不正当的管理和联系，先集中承担起业务主管部门对协会的管理职责，推进协会民间化改革，创造条件向“一元”管理体制过渡。

（二）促进行业协会规范发展方面的一些具体措施

1. 上海的思路是以新促老，“存量盘活”，“增量增值”，区分情况，逐步推进。

第一，立法先行，政策配套。上海市人大常委会和市政府出台的《上海市促进行业协会发展规定》和《上海市行业协会暂行办法》，为行业协会改革发展工作奠定了的法定基础。针对行业协会改革、发展、新建、调整及税收、专职人员社会保险等又制定了专门的配套政策，对行业协会发展中遇到的主要问题作出了具体规定。

第二，切实推进政会分开。明确行业协会办事机构不得与政府有关部门的工作机构合署；行业协会领导经选举产生，一般由企业经营者担任，政府工作人员不得担任行业协会的领导职务；新的行业协会原则上由企业自发组建。上海市推行行业协会秘书长向社会公开招聘的办法，如上海汽车配件协会、装饰装修协会、交家电协会等聘任的秘书长都具有硕士学位，保证协会专职工作人员的素质。

第三，完善行业协会的职能。明确把服务标准的制定、技能资质的考核及行业自律等社会职能

转移行业协会，把适宜于行业协会承担的行业管理职能委托给行业协会行使。支持行业协会开展行业统计、行业调查、制定行业发展规划、价格协调和公信证明等工作。清理不适应行业协会发展的政策措施。

第四，优化行业协会的布局 and 结构。鼓励和支持在优势、新兴行业和入世相关领域，发展和培育行业协会。行业协会设立标准可按国家现行行业分类标准设立，也可以按产品、经营方式、经营环节及服务功能设立。允许不同行业协会的服务领域有所交叉，同一名称行业协会只设立一个。积极吸引全国性行业协会落户上海，试点组建有市场优势的全国性行业协会。

第五，健全行业协会的退出机制。规定不能代表会员利益和缺乏行业代表性的行业协会，应自行解散，或由政府引导解散，并依法办理注销登记；对一些长期不开展活动、内部管理混乱的行业协会，应予撤消登记；行业协会注销登记和撤消登记的，要依法清算。

第六，健全行业协会内部机制。行业协会章程必须由会员大会或会员代表大会审议通过。要健全行业协会选举制度和内部组织制度，完善民主监督机制。

第七，建立政府购买服务制度。政府有关部门委托行业协会承担有关行业管理职责，给予相应的经费。政府要求行业协会提供服务，要通过“购买服务”的方式进行。所需经费经财政部门审核可以纳入政府有关部门的年度财政预算。如上海市生物技术协会年需经费90万元，其中70%来自于政府购买服务。

第八，明确行业协会专职工作人员的待遇、社会保险，在办公用房上给予免收或少收房租的扶持，加快培养职业化的工作人员，推动高素质的人才到协会工作。

2. 温州市1999年颁布了《温州市行业协会管理办法》，2001年对25个重点行业协会进行考核、规范和扶持，极大地促进了行业协会发展，出现了一批有影响、有实力的行业协会，如温州市烟具行业协会、服装商会、鞋革工业协会等。顺应协会发展需求，温州市正在采取以下措施：一是修订《温州市行业协会管理办法》，进一步理顺管理体制上的问题；二是筹备设立行业协会发展基金，引导和扶持行业协会发挥更大的自律作用；三是制定《温州市工商领域行业协会（商会）评选办法》，通过评价来规范行业协会的行为，提高协会工作的积极性。

3. 深圳市主要从两个方面推进行业协会的规范发展：

第一，推进行业协会民间化。深圳认为，多年来虽然采取了很多规范性措施，但协会市场化运行机制始终没有建立起来。市场化的前提是民间化，协会民间化改革是促进其发展的关键环节。为此，市政府制定了《行业协会民间化工作实施方案》，范围界定在市级行业协会，工作分为三步：第一步是实现组织机构民间化，所有在协会任职的党政和其它国家机关工作人员要辞去所担任的职务；与主管部门合署办公的要分开；实行财务独立建帐。第二步是实现运作机制民间化：重大事项由协会按章程自主决定；对协会实行分类指导；建立规范的资产管理制度；推进政府相关职能的转移。第三步是指导、培育一支具有国际化水准的行业协会。

第二，对现行的地方法规《深圳经济特区行业协会条例》做了修订，形成了征求意见稿，其中重点有三个方面：

一是采取了世贸组织通用的规范提法，把行业协会定义为“从事货物贸易、服务贸易的经营单位自愿组成的非牟利性社会团体法人”。

二是取消了行业协会必须有业务主管单位的规定；取消了对协会发展会员地域的限制；取消了对协会一地一业一会的限制。这些体制上的突破，突出了协会在经济社会发展中应具有民间性、自律性、公益性。

三是为了解决协会组织在切断与行政主管部门隶属关系后的发展需要，提出了设立深圳市行业协会发展基金，用于支持协会走民间化发展道路。

三、行业协会改革与发展中遇到的主要困难和问题

从调研的这几个地方来看，行业协会都发展相对较好，但依然存在着数量少、行业代表性差、分布不合理、行政依附性强等问题，不适应社会主义市场经济和入世后形势发展的要求。上海、浙江、广东等省市反映突出的有以下几点：

（一）法律法规建设和现行法规修订滞后。目前，我国还没有对行业协会统一的实体性单行法律法规，在行业协会的定义、性质、地位、设立条件、与政府关系等方面均缺乏法律确认。现有的《社会团体登记管理条例》基本上属于程序性法规，是对所有社会团体的统一规范，没有针对行业协会的特殊规范，不能充分满足行业协会改革发展的程序性和实体性规范要求。

（二）登记管理机关和业务主管单位对行业协会双重管理的体制在保证协会正确的政治方向、加强对协会的管理方面起到了一定的积极作用，但另一方面也造成部门办会，“官办、官管、官运作”的协会大量存在，业务主管单位对协会人、财、事统得过死，协会对业务主管单位依附性强，法人主体地位没有得到有效保障，应有作用没得到发挥。

（三）促进行业协会发展的相关政策不配套。目前出台的社会保险、职称评定、税收、出国审批、档案管理等政策，没有或很少考虑行业协会的需要。

四、行业协会改革与发展的政策建议

(一) 加快建立健全行业协会的法律法规。总结地方行业协会的立法实践，分步骤加快立法工作。加快修订《社会团体登记管理条例》，完善包括行业协会在内的登记管理体制，增加相应的实体性内容，明确培育发展的方针政策。同时，加强对行业协会实行单行立法、分类管理的研究，争取将行业协会法律法规立法工作列入国家立法规划，借鉴他国经验，做好立法的调研和起草的准备工作。

(二) 理顺政会关系，改进管理体制。业务主管单位协助登记管理机关做好行业协会的登记、年检、管理、处罚等工作；主要在业务上指导和联系行业协会，不干涉行业协会依法按章自主开展活动；负责行业协会党的建设、外事等事务。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。同时，加强登记管理机关力量，完善监督管理制度，加强行政执法，建立健全有效的进入和退出机制，允许行业协会间适当竞争，促进行业协会不断向前发展。

(三) 加快发展新兴行业和领域的行业协会。政府通过支持新兴行业和领域的优势企业自愿发起设立行业协会，促进现有协会的结构调整和优化。具有产业、产品和市场优势的经济发达地区和城市，可以将地方性的行业协会依法重组或组建区域性的行业协会。全国性行业协会可将总部设在或迁至产业企业较集中、便于开展业务服务的地区和城市。

(四) 加快相关配套政策和制度的制定。主要有以下方面：

第一，完善行业协会的职能。要进一步深化政府职能转变，把应由行业协会履行的行业和部分社会服务职能回归给行业协会；把适宜于行业协会行使的行业统计、行业规划、质量认证、非强制性行业标准制定修订、行业资格审查及职称评审、市场准入资格认定、许可证发放等行业管理职能委托给行业协会。

第二，建立政府购买行业协会服务的制度。政府部门委托行业协会承担有关管理职责或经常性的业务，应给予必要的经费补助；政府部门要求行业协会提供的服务，应当通过购买服务的方式，给予相应项目经费。政府购买服务的项目经费可以列入年度政府部门预算。

第三，建立和完善行业协会社会保障制度。行业协会职工的养老、医疗、失业、生育和工伤等基本社会保险，要纳入国家整体基本社会保障体系改革和建设进程中，目前可以按属地原则参加当地社会保险，具体办法由各省级人民政府根据实际情况确定。

第四，完善行业协会税收政策。应针对行业协会非营利的性质，加快制定相应的税收政策和具体监管办法。会员单位缴纳的会费、社会捐赠、政府资助收入实行免税；对行业协会通过开展服务获得的收入，国家在税收上给以必要的支持。

第五，加强行业协会党的建设。行业协会要按照中国共产党党章要求，建立党的基层组织，为党组织工作创造必要的条件。要创新协会党的工作体制，理顺对协会党建工作的领导。

(五) 允许和支持有立法权的地方先行先试。有条件的地方可以率先立法，把行业协会的发展纳入法制化的轨道，为全国的立法创造条件。可以通过试点推进行业协会体制、制度的创新。可以设立行业协会发展基金，扶持行业协会加快发展。

◀ 上一篇 下一篇 ▶