



## 行业协会改革与发展思考

云南省民政厅 何松青

本文拟通过对我省行业协会现状进行结构分析，提出行业协会改革与发展基本方向，政策扶持要求。

### 一、目前行业协会现状及存在问题反思

1978年党的十一届三中全会发出改革的号召，国家经贸委按国务院要求，为改变长期以来行业管理条块分割，缺乏有效行业管理的情况，在组织考察了国外行业协会的情况后，根据国务院提出的“按行业组织、按行业管理、按行业规划”的改革要求，于80年代初相继组建了全国包装技术协会、中国食品工业协会、中国饲料工业协会等10多家行业协会，我省于1982年成立云南省包装技术协会。可见，行业协会是社会经济特别是经济体制改革的产物。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。1997年党的十五大政治报告指出：把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监督部门，培育和发展社会中介组织。1999年十五届四中全会《中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》指出：社会中介服务机构要与政府部门彻底脱钩。近十多年来，我国行业协会从无到有不断发展壮大，到目前为止，全国性行业协会约700家，占全国性社团总数40%，全省性行业协会约121家，占全省性社团总数19%。行业协会，作为社团中承担与其他类别社团不同功能的民间组织，作为党和政府联系广大企业的桥梁纽带，为企业、行业、工商界人士和政府提供了大量服务工作；围绕政府中心工作作了大量行业内管理工作，在协助政府开展调查研究，加强行业管理、协调行业内部关系，为企业提供信息、技术、咨询服务等方面发挥了重要作用；在传递市场需求，促进科技发展，深化企业改革、改组、改制等方面，为政府、企业作出正确决策起到较好的参谋助手作用；作为市场经济运行中不可能缺少的重要环节，促进了经济结构的调整和市场体系的发育完善。虽然行业协会在整个宏观经济运行和微观搞活中发挥一定作用，并取得一定成绩，但是，从其职能履行、功能发挥上仍有种种不足，一方面从政府角度来讲，行业协会组建没有统筹规划，培育发展缺乏总体规划，发展不平衡；行业协会地位、职能不明确、不到位，行业协会管理体制未理顺。另一方面，行业协会的组建大多是伴随着政府机构改革自上而下产生，按系统组建，职能交叉，条块分割；行政色彩较重，对政府行政部门的归属性比较强，协会离开政府支持难以正常开展活动；政府职能转移与行业协会成长互为条件。再一方面，协会自身发育环境不理想，政策环境不宽松，法律环境相对滞后，政府部门利益限制等等，不同程度制约行业协会健康成长。最后一方面，由于行业协会发展发育先天不足，难于适应市场经济发展需要，特别是不适应加入WTO后对行业协会的规范性市场化运作的要求。可见，处于从计划经济向市场经济转型过渡时期的行业协会的发展，受诸多因素影响和制约，难于发挥其有效功能和得到全面发展，从我省现有行业协会来看，发挥作用较好、一般化、比较差的各占三分之一，究其原因主要是：

一是行业分布不平衡，有的行业协会分得过细，而作为云南省支柱产业和经济发展战略重点的烟草、冶金、矿产、生物资源、公路交通等大行业却至今未建立。

二是协会的职能待遇问题未完全落实。鉴于部门利益的考虑，一些应赋予行业协会的职能该到

位仍未到位，一些行业协会空有其名却无法履职；而应该给予行业协会享受相应减免税待遇，由于种种原因还未真正落实。

三是协会资金、人才缺乏，难于发挥应有的作用。部份行业协会因行业不景气，会费收取困难，致使协会无法开展正常业务活动，更谈不上为企业服务，由于资金和社保问题影响，一些协会专职懂行年轻的人员请不到协会来，多是兼职打工，有事就来，无事不在。

四是行政依赖严重，成为影响协会独立健康发展普遍问题。一些行业协会，社团负责人由行政机关人员兼任，开展活动靠政府给项目或合署举办，经费需向行政机关一事一项一报，更有甚者，协会与行政机关于部门合署办公，难于区分政社。

## 二、行业协会改革与发展势在必行

### （一）社会主义市场经济体制建立和政府机构改革要求

社会主义市场经济体制建立和完善，现代企业制度建立和实现两个根本转变，要求我们的工业经济管理体制，从部门管理向行业管理转变，也就是建立新的行业管理体制，这种体制由两部份组成，分为政府管理行业 and 行业自律行为两部份。政府管理行为由政府原工业、商业、物资管理部门和各种行政性公司行使的行政管理职能转移到宏观经济调控和国资、市场、金融等专业监管部门，主要是通过制定行业发展规则和目标，产业政策制定和实施，国有资产、金融、市场监管，以国家财政、金融、税收、分配等政策予以调控和发展宏观管理和市场监督。而行业自律行为是由行业管理组织即行业协会，联合会、商会、公会等组织来实施，主要是在政府与企业、社会与企业、企业与企业之间发挥桥梁纽带、市场中介、行业利益代表等作用。把行业企业意见呼声转达给政府部门，政府指导意见反馈回来，发挥承上启下作用，承担行业利益表达工具；保证实现宏观经济与微观经济的协调，保证规模与结构，数量与质量，速度与效益的统一，通过制定行规行约，组织行业内统计、培训、检评，利用信息、宣传、统计、促销、定价等手段，维护行业利益，促进市场公平有序竞争，促进市场和行业健康发展。建立社会主义市场经济体制，全面建设小康社会，所有制结构发生很大变化，经济基础发生变化，分配体制也发生变化，市场经济建立和完善必然要求上层建筑适应经济基础，生产力才能得到更快发展；与之相适应，行业管理主体也发生改变，不再是国家政府机构直接管理行业，而职能逐步转移到社会中介组织，社会中介组织又可分为几大类：一类是市场主体中介服务组织：如同行业企业组织成立的行业协会、同业公会、商会，公证、仲裁机构等；二类是市场成份类中介组织：如个私企业协会、消费者协会、企业联合会、个体劳协等；三类是市场目的类中介服务组织：如企业信用机构、诚信公司、调查公司及相关协会等，四类是市场鉴证类中介服务组织：如会计师（审计）公司，资产评估、价格鉴证、工程造价及相关行业协会、中心等；五类是市场行为类中介服务组织：如企业投资中心、融资租赁、拍卖、典当公司及相关行业协会等；六类是公益服务中介组织：如婚姻介绍、职业介绍、家政、咨询公司、中心及相关行业协会等。可见，以市场中介组织特别是行业协会来代替行业管理部门已是历史发展的必然。

### （二）改革与发展行业协会基本思路

指导思想：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻党的十六大精神，根据社会主义市场经济体制建设要求和全面建设小康社会的目标，围绕充分发挥行业协会在维护企业合法权益，协调代表行业利益，维护市场公平竞争，协助政府加强行业管理，促进行业有序健康发展。

基本目标：力争在2-3年内初步建立符合社会主义市场经济需要、适应加入WTO要求，结合企业发展需要和云南产业特点，基本结构合理、行业代表广泛，能自主协调和自律性的行业协会管理体系。

基本任务：根据云南经济发展战略和培育支柱产业要求，发展一批骨干行业协会，调整、改组现有结构不合理行业协会，规范行业协会运行机制，建立和健全有利于行业协会规范发展新的管理体制。

基本方针：政府倡导、重点发展、局部调整、规范行为，分类指导、逐步开展；明确定位、突出宗旨、区分性质、政社分开，落实职能。

培育原则：坚持以民主办会，行业自律为发展方向；实行一业一会，突出民间性，跨地区、跨部门、跨所有制企业自愿组成；增强行业代表性，在同行业类组建必须有同行业企业不低于50%参加；严格政社分离，党政领导不担任协会领导职务，协会办事机构不得与政府机关合署办公。

### 三、行业协会宗旨、性质、地位、分类、职能与作用探讨

行业协会宗旨??服务为本，一方面为会员、同行业企业服务，另一方面为社会、政府服务，促进行业经济发展。

行业协会性质??以同行业企业为主体，企事业单位自发成立，以行业为标识的，依照国家有关法规和政策由其他经济组织自愿组成的自律性、行业性、非营利性、互益性、经济类社会团体法人。

行业协会地位??政府与企业之间桥梁和纽带，政府实行业管理的主体，行业利益的代言人，市场经济体制中协调机制，是维护企业合法利益，促进产业发展，推动行业健康发展的主要力量。

行业协会分类??以政府宏观管理有效和企业微观经济搞活双向需要为要求，按照产业结构调整、产品类别、经营方式、经营环节、服务功能为主体标准，全省性行业协会应具有全省的行业代表性。

现有全省性行业协会从其组织形式、职能作用发挥等分为四类。第一类原省级行政主管部门局转制组建，无企业代表，仍保留有行政管理职能，运行机制与原来行政机关基本相同，如省机械行业协会、省消费者协会、省注协等事业型行业协会。第二类在同一行业中按产品类别来划分的专业类行业协会，由行业企业龙头组建，他的单项服务功能较强，如省银行业协会、省证券业协会、省黄金行业协会等。第三类综合类，围绕特定任务的服务型行业协会，由行业类企事业单位与个人组成，在本行业覆盖面广，职能业务全面，如省道路交通安全协会，省电力行业协会、省建筑业协会等。第四类联合性，会员实行跨地区，跨所有制，跨行业的组合，在全行业领域有一定影响力和号召力，服务、沟通、联络为主要功能，如省工业经济联合会，省浙江企业联合会、省旅游业协会等。

行业协会职能与作用??根据建立社会主义市场经济体制和加入WTO需要，以及全面建设小康社会要求，行业协会职能应主要反映在四个方面：一是行业服务职能，为企业提供各类信息咨询，教育培训服务，商务往来，组织交流与合作；二是行业代表职能，维护企业合法权益，参与政策论证制定，代表行业参与反倾销、反垄断、反补贴，反映企业呼声；三是行业自律职能，制定行规行约，质量服务规范，行业标准，资质初审，职称评定，行业行风、诚信服务等；四是行业协调职能，产业政策贯彻执行，行业统计、调查、信息发布、行业内企业之间、会员与非会员之间矛盾协调等。

### 四、行业协会发展政策指导

认真贯彻国家经贸委印发《关于加强行业协会规范管理和培育发展工作的通知》要求，按照“调整、规范、培育、提高”工作方针，加强指导。

第一、国家有关部门在制定产业政策时，应该把行业协会发展一并考虑，并授权或鼓励地方（省、市、区）多探索出一些地方性法规政策，为协会发展努力营造宽松法律政策环境。

第二、结合行政审批制度改革，配合政府相关部门，一方面积极清理不适应行业协会发展的政策规定，另一方面在制定行业发展和改革政策时邀请行业协会，决策论证多方听取意见。

第三、认真帮助行业协会解决当前发展中的困难，一是会费标准可在行业协会中试行按企业销售收入或按在协会中实际职务划分档次收取；二是采取政府购买服务方式，将拟完成项目授权给经审查有资质和信誉的协会完成，缓解协会经费困难。三是进一步落实税收优惠、票据使用政策，社会保障、人事代理制度和政策。

第四、为加强对行业协会改革与发展的宏观协调和综合领导，建议成立省行业协会改革与发展工作协调领导小组，由省政府经研中心、省民政厅、省经贸委、省财政厅、省法制办、省编办、省工商联等单位组成。其职责是：全省行业协会发展规划、政策制定、职责落实，宏观协调，宏观监

管。

[◀ 上一篇](#)   [下一篇 ▶](#)

中国社会组织网 国家民间组织管理局主办 版权所有 电话：(010)58123114  
技术支持：紫光软件系统有限公司 电话：(010)64459047