



转变观念 更新管理体制 促行业协会发展 行业协会改革与发展浅析

云南省民政厅民间组织管理局 宋少华

党的十一届三中全会以来，随着改革开放的不断深入，我国行业协会得到了恢复和发展。1993年，党的十四届三中全会确定了建立社会主义市场经济体制的决定，提出“把专业经济管理部门逐步改组为不具有政府职能的经济实体，或改为国家授权经营国有资产的单位和自律性行业管理组织”及“把不应由政府行使的职能逐步转给企业、市场和社会中介组织”要求。政府转变职能，建立小政府大社会的改革目标促进了协会的进一步发展。1997年，党的十五大明确提出要培育和发展社会中介组织，朱镕基总理在国家机关党的第十三次会议上指出：必须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。党和政府把培育和发展行业协会问题作为整个体制改革的一个重要内容，这为协会的发展提供了有力的政策支持。特别是加入WTO后，我国处在国际经贸一体化和全球性市场经济的新形势下，民间组织必须应对不可避免的机遇和挑战，必须大力培育、发展行业协会已成共识。

为培育和发展行业协会，加强行业协会整体意识、专业化管理和自律规范，我国制定了严格的登记注册管理制度、年检、专门会计事务机构审计的监督管理制度以及修订和起草一些相关的法律、法规、政策来扶持行业协会的发展，许多行业协会也积极开展了一些理论与实践方面的探索，自觉倡导和推动我国行业协会开展自我监督、提升管理意识。但从我国现阶段的情况看，行业协会普遍存在着自身建设能力弱，行业代表性差、分布不合理、运作不规范以及发展步伐迟缓等问题。与国际上的行业协会相比，我国行业协会仍处于初级发展阶段。制约行业协会发展的原因一般认为有社会支持不力，政府职能转变不到位以及协会内部管理和发展能力不足等。但我个人认为，这些原因的形成都应归结到一个问题，即我国对行业协会的观念问题。长期以来形成的对行业协会的旧观念，形成人们对行业协会的地位、职能等等问题的错误认识，错误的认识又导致了不适合行业协会发展的管理模式，最终制约了行业协会的发展。本文仅就破除计划经济体制下陈旧、落后的观念，树立适应经济和社会需要的行业协会发展新理念、更新管理模式，促进行业协会的发展谈几点粗浅的看法和意见。

一、行业协会自身观念的转变，是规范行业协会运转机制，促进行业协会发展的根本原因

目前，我国的行业协会一般都是依托于某一政府职能部门，或者说它们是为了帮助政府部门行使某些技术性的职能而建立的，行业性社团保留着浓厚的官方或半官方性质，对政府的依赖性很强、行政色彩很浓，职能部门和协会的潜意识里都把协会当成“二政府”、“准政府”，主要表现在：1、协会大多有相应的行政级别，正式工作人员基本来自政府部门，有国家公务员的身份和行政级别，并享受相应的待遇，有的协会基本上就是职能部门的一个处室，主要负责人的职位往往被当作政府机构精简后国家领导干部分流安置的过渡形式。协会成为退休老干部的“俱乐部”和安置人员的“集中营”。协会工作人员不懂专业，对本行业不了解，这给协会工作带来很大影响，从而导致协会多方面失职。2、协会大多保留许多行政管理的职能，有的只是原政府部门的翻牌机构，对其所属成员有强制性的管理权威，往往运用手中的审批权、评估权、行政收费权等行政性的管理手段进行约束。协会听从职能部门的安排，工作缺乏主动性、积极性，处于被动、应付局面。3、经费主

要来源于政府拨款或行政性收费，业务的很大部分来源于政府的转介或指定，生存和发展与政府的认定和支持密不可分，所以协会活动的宗旨主要是对政府负责，而不是主要为其成员提供服务，协会严重脱离企业。许多协会只是向会员收取会费而不能给会员提供相应服务，协会的存在可有可无，处于“鸡肋”的尴尬局面，有的甚至成为会员的负担。这种协会就是“二政府”的观念让协会心甘情愿地躺在政府这张大温床上，成为既不是政府，又不像协会的怪胎。而且这种观念在我国影响之深，以及由此所孕育出来的“二政府”协会数量之多是非常令人吃惊的。据统计，我国的行来协会中至少有95%都属于这类协会，真正民办行业协会约占5%，这种状况既不能满足政府职能转变、建立现代企业制度以及加入WTO的需要，而且必将影响到国家经济的发展和社会的进步。所以，协会只有切实做好自身转变观念，逐步向工作自主、人员自聘、经费自筹方向发展，突出民间性特点，坚守为企业服务的宗旨，实现为社会服务的价值，才能形成自己最本质的生命力和最强劲的发展动力。

首先，行业协会必须明确自己的位置和职能。它既不是政府机构，也不具有行政职能，而是为行业服务的自律性中介组织。根据社会主义市场经济的要求，行业协会的主要职能是：（1）行业服务职能。帮助企业解决生产经营中的困难，为企业提供市场信息、技术咨询、员工培训等服务，向企业提供或发布行业发展研究、统计资料、行业分析和行业政策，组织或举办各种会展、商务考察、商务交流。开展国内外经济技术交流与合作等。（2）行业自律职能，依据协会章程或行规行约，制定本行业质量规范、服务标准；参与地方或国家有关行业产品标准的制定，监督会员单位依法经营，对违反协会章程和行规行约的，达不到行业质量规范，服务标准、损害消费者合法权益、参与不正当竞争、影响行业形象的会员，采取警告、业内批评、通告、开除会员资格等惩戒措施；对会员企业的产品和服务质量、竞争手段、经营作风进行行业评定，维护行业信誉，维持公平竞争秩序。（3）行业代表职能。代表会员企业，维护会员正当权益，向政府反映企业和行业的要求；代表行业企业进行反倾销、反垄断、反补贴等调查，或向政府提出调查申请代表行业企业参与制定与行业相关的发展规划、产业政策、行政法规和法律；参与行业利益相关的政府决策论证。（4）行业协调职能。引导会员企业贯彻执行政府的有关行业政策，协调会员与会员，会员与行业内非会员、会员与其他行业经营者、消费者及其他社会组织的关系。通过法律法规授权、政府委托，开展行业统计、行业调查、发布行业信息、公信证明，价格协调、资质审核等工作。

第二，在明确了自己的位置和职能后，协会要按照章程规定的宗旨，做好为企业的服务工作。任何组织的建立都是基于某种社会需要，协会作为某一行业或职业的从业者在竞争中存在着共同利益，对调整其自身行为的规则能达成共识，并且相信合作运动能够带来自身的发展和经济效益，这样组建起来的行业协会其功能就是要通过提供服务，去满足社会需要。如果协会不实施任何有利于社会的服务，它也就失去了存在的必要。协会的宗旨表明，实施公益服务、互助服务是其存在的合法性依据。协会通过自己高质量的公益服务获得社会的承认和支持，而社会各方也以协会提供的公益服务的状况对它们进行着选择，进而决定着它们的兴衰存亡。所以，行业协会始终要将为会员企业提供服务作为自己的根本宗旨。积极发挥自身的职能作用，加大为会员企业服务的深度和广度，增强行业协会的凝聚力；要积极运用反倾销、反垄断、反补贴等措施，切实维护会员企业的合法权益；要建立与政府的协商机制，成为沟通会员与政府及其他社会组织的桥梁，促进行业协会发展；要认真履行行业自律的职能，维护市场秩序，通过行规、行约等自律措施督促企业依法经营。对会员企业的不正当竞争行为要按照行规、行约及时给予处罚教育，对涉及违法犯罪的要及时向业务主管部门通报情况。若协会不认真努力工作，其服务活动得不到服务对象、捐赠者及政府合作者的认可和赞扬，就不能证明自己是必要和有效的，协会的能力就不会明显提高，最终会导致衰落。

第三，协会在向社会提供服务的同时，还要思考如何创新服务工作，向社会显示自己的作用，争取社会支持，进而成为促进自我成长的重要措施和手段。第一是服务要创新。由于新的社会问题不断出现，协会率先开展某项服务。组织承担新的社会服务任务，对服务领域进行开拓，这就是服务领域的创新。第二是制度要创新。组织运用新的服务理念 and 系统方法去解决原有的社会问题，提

高服务效果，同时对现有政策进行反馈，修订政策。第三是技术要创新。在某些服务环节用新方法，改进和发现新的服务技巧。

服务创新是协会借助服务过程激发、增强自身能力的方法。它是一种自我挑战，也是在新领域确立自身地位的做法，创新性服务的成功对进一步争取社会支持，逐步走向“三自”道路，摆脱对政府的依赖性具有重要意义。

二、政府职能部门观念的转变，是加快政府职能转变，促进行业协会发展的重要因素

我国行业协会是伴随着改革开放发展起来的，在1998年政府机构改革过程中，一些原来由政府部门行使的职能转移到行业协会，行业协会的工作任务得到充实，人员和资金方面也得到加强，开始在行业管理中发挥主要作用。但是，在为适应市场经济体制而进行的政府职能转变过程中，由于我国长期实行计划经济，政府部门尚未完全摆脱计划经济时代通过行政手段解决市场问题的旧习，要在短时间内使政府的管理模式发生根本性转变从而适应市场经济要求，困难相当大，因而仍有许多职能部门不习惯放弃手中的权力，把应交给行业协会履行的职能移交出来。由于行业协会是伴随政府机构改革自上而下产生的，决定了它的发展总是受到政府职能转变不到位的制约。政府职能转移不到位，行业协会还不明白自己究竟有什么职能，该干些什么。所以，在我国目前体制下，行业协会的最初发展离不开各政府职能部门的支持。

政府职能部门要加快职能转变，为行业协会发展创造更加广阔的空间。政府经济管理部门要积极清理不适应行业协会发展的政策法规，并提出职能转换方案；职能部门要结合国务院行政审批工作，对原有的职能进行认真研究，该收的收、该放的放。政府应该充分认识到自己应该做的事是集中精力搞宏观调控和对市场、协会的培育，从对经济和社会事务的直接干预中抽离出来，从政策的制定、执行上多下功夫，为企业和协会的发展创造良好的环境，把政府无暇做、不便做的工作或者原来由政府承担的一些行业管理的具体工作和社会工作交给行业协会来承担，充分发挥行业协会在行业管理、行业协调、行业自律、行业资格认定，以及根据本行业需求进行人才培养与考核和对外交往的优势；职能部门应充分利用在本领域中占有丰富信息及在宏观调控方面的优势，鼓励和支持行业协会发挥作用。比如卫生部在2001年的卫生工作会议上就明确将原来由卫生医政司主管的“医疗机构评审”的职能交给了中华医院管理学会，该协会根据这项职能制定出评审标准和要求，对规范我国医院机构起到了积极的促进作用；国家经贸委将原来有关行业统计、行业标准化以及引进国外智力、机电产品进出口等职能交给了有关行业协会，并且还将依据不同情况陆续转移一些职能，改革的力度很大；建设部也提出把不宜由政府承担的职能交给行业协会，并且认真抓了协会管理制度建设。这些部门观念及职能的转变，为协会的发展创造了更加广阔的空间，在促进协会的发展方面作出大胆的有效实践。

第二，职能部门要切实抓好政社分离，避免把协会作为自己的附属物或把协会当作个人或小团体创收谋利益的途径。行业协会的设立要从地区和产业实际出发，加强统筹规划，不能搞行政命令层层对口设立；现有的由政府发起组建的行业协会，要逐步改为由企业自发组成、自主办会。政府有关职能部门要在机构、人事等方面与行业协会分离，行业协会秘书处不得与政府部门的工作机构合署办公；对已兼任行业协会领导的政府现职工作人员要按照有关文件要求，退出行政职务或辞去行业协会领导职务；职能部门不得干预协会领导人的选举，要逐步理顺与协会之间的关系。还要避免有的职能部门从自身利益出发，把对协会管理权力转化为个人和小团体谋取利益的途径。

第三，树立政府购买服务政策新理念，建立职能部门与协会的新型合作关系。在我国，维系行业协会运转的经费来源有会费、政府资助、捐赠及有偿服务收入等。但由于企业普遍效益不好及国民收入偏低等原因，会费和捐赠等收入通常难以维护协会开展活动的需要。协会作为提供公益服务的组织，有偿服务的收入也是比较有限，所以大多数协会把经费来源的希望主要寄托于政府资助。这种靠政府资助维持协会生存的财务机制存在两个问题：一是对政府而言，政府只管拨款，但对经费的使用情况、开展工作的结果从不过问。国家拨给协会的钱用到何处、有无起到作用或起到作用

的大小无人关心，二是对于协会而言，工作依赖于政府拨款，政府给钱就做，一旦不给钱或钱给的少，工作就要陷于被动局面。若不对这种财务机制进行改革，协会就会没有出路，更不会有发展，所以，必须改革政府对行业协会的资助方式，树立政府购买服务政策新理念，建立购买服务制度，是协会获取生存和发展源泉的重要手段。

那么，什么是政府购买公共服务呢？所谓政府购买公共服务是指政府通过市场购买的方式履行其发展和提供公共服务的职责，也就是说，政府为适应社会多样化发展的需求和实现其为民服务的职责，出钱选择协会，通过协会提供的服务满足社会需求，而协会用政府购买自己服务的钱获得生存和发展的源泉，以实现协会为社会服务的价值。与计划经济时期政府直接提供服务的方式相比，政府购买服务政策的实施使得公共服务提供过程中增加了一个新的主体和环节层次——服务者，引入了一种新的机制——服务买卖机制。这一新主体的出现和新机制的引入可有效地将政府为民服务的职责转化为开启协会发展和自我管理的动力，其优越性在于：1、将直接刺激促进行业协会的发展。市场经济体制下，有需求就会有供给，政府购买无异于开启了协会发育的大门，社会公共服务需求多种多样，政府购买使得这些需求从潜在需求变成为有效需求，并形成需求市场，催生了协会等各类市场服务主体。2、从根本上理顺了政府与社会的关系。在政府购买服务政策下，政府与协会组织之间建立起了公平、平等的市场“买卖”关系，政府买服务，行业协会卖服务。作为买方，政府拥有足够的主动权和选择权，调控供给市场的发展；作为卖方，行业协会等服务组织有充分的自由选择需求市场，通过竞争求得生存和发展。这一买卖关系的建立，也改变了政府与市民之间简单直接对应服务的格局，使政府从社会管理与服务的第一线和社会矛盾的第一线中摆脱出来，并进一步凸现了政府作为社会公共服务的决策者、协调者和责任主体的功能，大大有利于政府客观决策和维护政府形象。3、增加社会福利，提高社会服务水平。政府购买服务政策安排下，社会力量和服务对象的积极性都可以得到有效发挥，推动社会福利增长。一方面，服务对象不再只是被动的接受者，而是具有自由主动的选择权，以选择来参与，推进服务水平、服务效率的提高和社会福利的增长。另一方面，通过开发和营建公共服务需求市场和供给竞争市场，不仅将有效起到四两拨千斤的作用，调动社会力量的广泛参与，而且市场竞争机制的建立将直接有利于促进社会资源的合理配置和社会服务的专业化发展，提高公共服务的质量和水平，增加社会福利。

（三）登记管理机关转变观念，是更新协会发展与管理理念，促行业协会发展的重要保证。

我国自1989年恢复社团登记管理以来，迄今对社团的管理经历了两个阶段。第一阶段是1989—1997年，这一阶段着重于对社团的登记和监督管理；第二阶段从1998年至今，这个阶段是监督管理和培育发展并举的阶段。培育和发中介民间组织是1998年在加强民间组织管理维护社会稳定工作会议上提出的。随着我国各项改革的深入，特别是加入WTO后，必须培育和发展行业协会的必要性和重要性愈加明显，行业协会培育和发展成为登记管理机关工作的重中之重。登记管理机关作为《社会团体登记管理条例》赋予的依法对协会履行登记管理职能的部门，其在宣传协会地位与作用，反映协会意见，争取、呼吁党委、政府对协会重视以及制定政策为协会发展保驾护航等方面起着举足轻重的作用。但从目前情况看，登记管理机关的工作中或多或少、或轻或重还存在着对协会管理和要求多，服务支持少；只重视管理职能的发挥，忽略服务职能的履行；不是把协会看作是政府的合作伙伴，而是把协会看作自己的属下等问题。指令多，协商少；要求多，给予少；监督多，培育少；干涉多，支持少，这些问题的存在直接影响到行业协会的发展。所以，登记管理机关更新管理理念，建立和健全有利于行业协会规范发展的新的管理体制已成为势在必行的事。

第一，要坚持培育发展和监督管理并举的方针，一手抓监督管理，一手抓培育发展。培育发展是目的，监督管理是手段，二者相辅相成。在实际工作中，要正确处理培育发展与监督管理的辩证关系，既要严格管理，又要避免管理过死。在不同的地方、不同的时期，培育发展与监督管理可能会有所侧重，但在当前，在坚持监督管理的同时，应重点做好培育发展工作。要根据政府机构改革、政府职能转变和行业协会发展需要，按照社会主义市场经济的要求，将培育自主协调和自律性的行业管理组织作为发展规划的重点，通过制定有关政策，规范行业协会的分类、组织结构，确定

行业协会的职能；规范行业协会的行为，提高其自主协调、自律管理的能力，理顺行业协会与有关部门以及其他社会组织的关系，培育出一批覆盖全社会、跨部门的民间行业管理组织。对协会的培育和管理，要“抓两头，带中间”。所谓“抓两头”就是对那些活动规范、作用显著的协会给予重点指导、扶持，进行宣传、表彰，以其示范作用推动、促进那些活动一般、作用不大的协会；对个别违规活动的协会，要进行查处，以警示其他协会；对不起作用的协会，要通过年检等办法进行督促检查。同时严厉打击没有登记却以协会名义活动的非法协会、以及撤销、注销登记后仍以协会名义活动的协会，以维护协会的合法权益。

第二，积极制定协会发展政策，树立服务意识，扶持、引导协会健康发展。为加快培育和发展行业协会，登记机关应积极努力地为协会制定相应的发展政策，为协会的健康发展创造良好的外部条件；应逐步建立健全协会法律法规体系，使协会实现法制化、制度化、规范化；应针对协会实际存在并急需解决的问题，尽快制定相应的法律、法规和配套的税收、财会、人事、福利等政策，使协会的性质、地位、职能等通过法律或法规形式固定下来，规范协会行为，为协会的发展开“绿灯”。此外，登记管理机关还要积极加以引导，帮助行业协会与政府建立广泛的联系，增进了解和信任，调动行业协会在管理国家事务中发挥民主参与和民主监督作用的积极性，引导行业协会通过合法形式向党和政府反映企业的愿望和要求，为政府决策提供咨询和信息服务，成为党和政府联系广大企业的桥梁和纽带。最后，登记管理机关在做好对协会正面引导、服务、协调、扶持工作的基础上，应建立激励、奖励机制，开展协会争先创优活动，推广先进经验，对协会进行指导，充分发挥协会的作用。

第三，更新管理理念，建立一套完善的协会管理体制。我国对社会团体的管理，实行的是登记管理机关和业务主管单位双重负责的管理体制。之所以如此，是因为我国社会团体种类繁多、数量巨大，遍及政治、经济科技、文化等各个领域，涉及到各个行业和部门的业务，而登记管理机关力量有限，不可能对民政业务领域以外的其它社会团体进行全面有效的监督管理，更不能对其业务进行必要的指导。而业务主管单位对与本单位业务相关的社会团体比较熟悉和了解，便于对其进行有效的指导和监督。这种管理体制在目前而言是比较符合我国国情的管理体制，但也有其弊端：一是仍然带有计划经济体制下管理模式的影子，“婆婆多”，容易形成两个部门之间扯皮、推诿的问题；二是重视政府行政干预，忽略协会自律机制的作用和社会监督的参与。所以，有必要对如何借鉴外国先进管理经验，建立一套适合我国国情的完善的管理体制进行研究和探讨。

加强监督和协会自律并重建自我约束、自我发展、自我服务的自律机制是协会管理工作走向成熟的标志。登记机关在加强对协会监督管理的同时，要有意识、有计划、有步骤地帮助协会逐步地建立自律机制。通过建立协会章程审核制度，规范章程，帮助协会建立和健全以章程为核心的内部管理制度。

双重管理为主，社会监督为辅。根据《社会团体登记管理条例》规定，登记机关的监督管理的重要内容是检查监督协会的执法守法情况，即对协会遵守宪法、法律、法规、维护国家统一、安全和民族团结的情况，对维护社会公共利益，其他组织和公民的合法权益以及维护社会道德情况以及对按照章程开展活动的情况进行宏观的监督管理；业务主管单位则侧重于对所属协会业务活动的指导。协会与登记部门，业务主管单位的关系明晰以后，协会与捐赠者、合作者的关系应如何交待呢？这个问题我认为应交给社会，由社会来完成对协会其它方面的监督。通过税收，协会财务公开以及合作者的评估等手段实现对协会的完全监督，以弥补双重管理体制的缺陷和不足。首先，协会在取得法人登记后，可向税务部门提交章程和减免税申请，由税务部门决定是否同意减免并由税务部门对其税收情况运行控制。其次，协会的财务应向社会公开，接受捐赠者和其他公民的检查和监督。第三，建立严密的审计制度，由社会审计部门对协会的工作经费、项目经费进行定期审计。第四，通过合作者和中介组织的评估进行监督。协会应与合作者签订合作协议，由合作者每年对与其合作的组织进行评估，若协会无法完成任务或服务质量不好，协会以后就要面临得不到政府资助的困难。

总之，只有协会、职能部门、登记机关首先转变观念，实现全社会对行业协会的新认识、再认

识，改善行业协会生存和发展空间，形成一套完善的协会法制建设和政策法规体系，自律和社会监督体系，加强对协会的制度道德约束和行业协会的能力建设，确保行业协会可持续发展，与时俱进。

[◀ 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