
行业协会的归位、规范及职能的发挥

——谈天津市实施《行业协会管理办法》

天津社科院 刘文智

为适应市场经济不断发展的需要，把行业协会真正办成民间自治组织、规范行业协会行为，使行业协会的职能得到充分发挥，今年7月14日，天津市出台了《天津市行业协会管理办法》、《中介机构管理办法》和《关于行业协会与行政机关脱钩的实施意见》。这三个文件是按照市政府的要求，由有关部门组成的行业协会立法调研小组，在调查、研究实际情况和学习、借鉴外地改革经验的基础上制订的。这意味着天津市的行业协会向民间化的道路上迈出了重大的一步，使行业协会的工作有法可依、具体行为有章可循，为行业协会的健康快速发展提供了法制保障。

目前，民间组织已成为社会组织结构的重要部分，而行业协会则是当前各类民间组织中发展最迅速、门类最齐全、作用也日益明显的社团组织。近年来，国家和地方各有关部门也将行业协会作为优先培育发展的一类社团组织。2002年至2003年，天津市政府转发市民政局《关于社会团体优化结构调整布局工作的意见》，对行业协会进行了整合、调整和规范。2004年在全市行业协会中开展了“示范行业协会创建活动”。通过树立典型、交流经验，有力地推动了行业协会的规范化建设和职能作用的发挥。

一、行业协会的归位势在必行

我国的行业管理机构的发展目前正处在国家体制变革交替的过程中，面临不少困难，亟待解决的就是地位不顺问题。行业协会本来是市场与政府联系的纽带，但由于不少企业对政府的依赖观念没有改变，而且目前我国大多数行业协会受政府控制程度较高，尚未形成独立运作机制，所以职能上也存在着诸多不顺畅之处。行业协会应该是由行业内自发形成的代表行业利益的组织，但由于行业协会对政府体系的依附程度较高，无法起到为本行业利益发出呼声、为政府决策建言献策的作用，很难实现真正意义上的行业管理。

天津市的行业协会虽然进行了一些改革和整顿，但基本的状况仍不尽如人意，和上述情况一样，具体表现在：一是行政化倾向严重。据统计，截止目前，天津市共有行业协会137家，其中隶属于市经委的32家，商务委31家，建委10家，农委8家，交委5家，其他51

家分散在科委、发改委、规划局、出版局和房管局等不同部门。在这些协会中有约 25% 的协会存在与政府部门合署办公的现象，约 10% 的协会在经费方面完全由主管部门直接拨款，有近 50% 的协会领导由行政领导兼任。同时，协会工作人员也多是从事政府工作分离出来的，有的还保留着公务员身份，协会官办、半官办色彩浓厚。由于这些协会大都是自上而下成立的，具有较强的行政依附性。二是行业代表性差。行业协会的大部分是在处于经济体制的转型期组建的，仍带有计划体制的痕迹。行业协会基本是按系统成立，会员主要集中在国有企业，外资企业、民营企业入会比例偏低。行业协会的领导和工作人员大部分是由上级领导或上级领导安排的退休人员兼任，与非公有经济日益发展壮大的今天很不适应。三是人员结构趋于老化。行业协会中有专职工作人员 741 人，60 岁以上的有 104 人，占 14%，而这些人多数是原行政机关的退休人员；40—60 岁之间的有 408 人，占 55%；20—40 岁的有 229 人，仅占 31%。工作人员年龄层次缺乏梯度，专职工作人员的知识机构也不合理，缺乏能与国际接轨的职业工作者，协会缺乏活力。从现有的这些行业协会的工作情况看，无论是数量规模上还是结构分布上，还不能满足社会主义市场经济发展的要求和社会进步的需要。特别是政企、政事、政社不分的现象依然存在，在一定程度上严重阻碍了行业协会的健康发展，也不利于政府进行宏观控制和管理。

这次出台的《管理办法》正是针对行业协会与当前迅速发展的经济形势极不适应的状况，以“行业协会与行政机关脱钩”为切入点，加快行业协会改革的步伐，使之真正成为能代表企业利益的民间组织。可以说行业协会与行政机关脱钩是大势所趋，也是促进行业协会健康发展、规范市场经济秩序、完善社会主义市场经济体系的必然要求和客观需要。

行业协会是市场经济自我完善与发展的必然产物，是同行企业自愿基础上结成的维护自身利益的联合体。因此，它既不是政府机关，也不是企业，而是处于政府和企业之间、企业和企业之间的市场中介机构。由于历史的原因，天津市的行业协会大多是在政府部门的组织下，自上而下成立的，所以行业协会与行政机关有着千丝万缕的联系。这种状况的长期存在，造成行业协会缺乏独立的运作能力和自治能力，难以真正发挥行业协会自律、协调、服务的作用。行业协会与行政机关脱钩，就是要使行业协会真正成为自发组织、服务企业、按市场经济规则运作的市场主体。

脱钩工作能否顺利进行，关系着行业协会今后的发展，所以政府有关部门给予了很高的重视。在指导思想，认真贯彻党的十六届三中全会提出的按照市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织的要求，充分发挥行业协会协调市场主体利益、规范市场经济秩序、促进政府职能转变的作用，按照突出重点、分类指导、平稳过渡、确保效果的原则，

推进行业协会与行政机关分离。在脱钩工作的范围和任务方面，明确了下述协会必须与政府脱离，即与行政机关合署办公的行业协会、有行政领导兼任协会领导职务的行业协会、具有行政化倾向的行业协会。在脱钩内容上，一是人、财、物的脱钩，即国家公务员一律不得在行业协会任职，凡是在行业协会任职的必须辞去行业协会职务或公职。原属事业编制的行业协会要退出事业编制，按社会团体统一管理；行业协会与行政机关必须做到产权清晰，现使用的行政机关办公用房和办公设备可以继续使用 2 至 3 年，之后办理新的租赁手续；行业协会财务必须单独建账，不得与行政机关会计合账或实行财务集中管理。有行政机关拨款的要在 3 在年内逐步取消；二是职能的脱钩，行业协会一律不具有任何行政职能，行政机关要把行业协会可以管好的社会事物交给行业协会，需要行业协会提供服务的可通过“购买”的方式进行。

行业协会与行政机关脱钩，目的就是让行业协会能够在市场经济中尽快发育和成长起来，促进行业协会实行内部自律管理，直接联系和服务企业，独立发挥作用，成为代表不同利益主体的民间组织。这样也有利于缓解政府宏观控制与企业微观运行之间的矛盾，维护企业的合法权益。通过行业协会，使企业真正做到自我发展、自我约束、自我管理、自我规范，使会员之间团结协作、有序竞争，实现市场资源的合理配置和优化。

二、行业协会的规范刻不容缓

为了与国家现有社团管理制度相衔接，本着“依法理顺，有利工作”的立法原则，《管理办法》以改革行业协会管理体制、推动政会分开为重点，以进一步明确行业协会基本职能，充分体现行业协会自律原则，弱化政府的直接管理，加强对行业协会的外部监督等作为主要内容和要解决的问题。

天津市出台的《管理办法》，作为地方性的法规，为行业协会提供了政策和法制上的保证，在此基础上通过进一步的梳理和规范，会有一个很好的发展前景。《管理办法》对行业协会有关内容进行了系统的规范：

就行业协会的性质来说。天津市现有行业协会，有的是属于适应市场发展需要、经社团登记管理部门办理社团登记成立的独立社团法人，有的是隶属于行政部门的事业编单位，还有的是属于由市工商联认可、但未依法登记成立的商会，其法律地位既不够明确，也不统一。为此，《管理办法》第二条对行业协会的定义作出规定，即行业协会是指经依法批准成立、由同一行业经济组织及相关单位和个人自愿组成、自律管理的行业性社会团体，包括协会、商会、同业公会等。行业协会应当具有独立法人地位，除行业协会外，其他社会团体不得使

用带有行业协会色彩的名称。

就行业协会管理体制来说。现有行业协会的管理实行的是两极二元式管理体制，即市和区、县有关委、办、局，作为行业协会的业务主管单位，履行行业协会初审权；市和区、县的社团登记管理部门，履行行业协会的登记权。《管理办法》将两级二元式管理体制变为一级三元式管理。一级即保留市级许可权，取消区、县的许可权；三元即取消各委、办、局作为行业协会业务主管单位的初审权，保留其向相关行业协会提供产业发展、行业规范等方面的指导和服务的职责；将分散在各委、办、局的行业协会初审权收归市行业协会主管部门行使；市社团登记管理部门仍依法实施登记管理。

就行业协会发起条件及程序来说。为便于实际操作，《管理办法》第七条规定，“要发起筹建行业协会，应当先向市行业协会主管部门提出发起申请，经批准后，再由发起人凭批准文件向社团登记部门依法办理相关手续。”《管理办法》第八条规定，“发起筹建行业协会，应当由 6 名以上已在本市取得营业执照并连续经营 2 年以上的企业、个体工商户或者其他经济组织作为发起人，发起人应当已达到或者承诺在六个月以内达到拟吸收入会会员占全市同行业经济组织总数 20%以上，或者营业额占同行业营业总额 50%以上，发起人需要共同推举产生拟任负责人，拟定出符合有关法律、法规和本办法规定的章程草案。”

就行业协会的组织治理结构来说。《管理办法》以完善法人治理结构为导向，以尊重会员愿意自治为原则，明确规定，行业协会应当有协会章程；行业协会有权自主决定民主表决机制，会员的表决权分配标准，由会员大会或者会员代表大会决定；会员大会或者会员代表大会，是行业协会的最高权力机构，但会员代表大会应当是由会员大会选举产生的；行业协会应当成立理事会，作为执行机构；可以设监事或者监事会，监事不得兼任协会的会长、副会长、秘书长或者理事等都应当在协会章程中明确规定。

就行业协会的外部监管来说。随着行业协会独立法人地位的确立、协会职能的充实以及活动的开展，行业协会的社会影响将会越来越大，与其他社会主体的利益冲突无法避免，因此，对行业协会的负面效应必须提早予以防范。在这方面《管理办法》主要规定，要在行业协会主管部门、登记管理部门和行业管理部门之间实现管理信息共享，加强对行业协会的动态管理；行业协会接受社会捐助或者获得政府资助后，应当依法接受审计；行业协会应当建立健全财会管理制度和内部审计制度，其基本账户应当向有关部门备案；行业协会的活动，不得损害社会公共利益、他人合法权益的，市行业协会主管部门有权责令其改正。

脱钩后的行业协会要按以下标准进行规范：一是具有行业代表性。会员单位要达到同业组织数量的 20%以上或销售额达到同业销售额的 50%以上；二是机构健全合理。行业协会

的理事会、负责人和法定代表人全部由选举产生，理事会的成员全部来自企业和同行业的其他经济组织且代表各层面的会员，专职工作人员由理事会聘任。协会会长与秘书长分别来自不同的会员单位；三是有固定的经费来源。会员单位对行业协会所需的活动经费给予保证，并建立行业协会经费支出的监督机制；四是职能明确。行业协会按照会员的要求，明确协会的职能及工作重点，建立与会员单位的磋商机制，有效代表行业利益。

对行业协会的严格规范是发展市场经济的必然要求，最终目的就是要达到充分发挥行业协会作为中介机构的积极作用。行业协会与政府机构分离，遵循的是市场规律的原则。行业协会是企业的自治组织，必须坚持自主办会、自愿入会、实行民主管理和监督，做到自理会务、自筹经费、自主运作，走市场化的道路。脱钩后的行业协会，面向全社会的同行业企业，注意吸收民营企业、外资企业等各类经济组织入会，扩大行业协会的覆盖面。行业协会的入会标准也应当对不同区域、不同部门、不同所有制形式、不同经营规模的企业或其它经济组织予以平等待遇。

在规范和整合过程中特别强调的是对原有的行业协会进行改革和规范，这其中也包含设立新的行业协会。按照《管理办法》，对行业协会的设立作出了明确的规定，凡是符合规定要求的，就可以设立新的行业协会。另外，对“一业一会”概念也有所调整，既可以按照行业设立，也可以按照产品、经营方式、经营环境及服务功能设立。可以预见，通过《管理办法》的全面实施，现有的行业协会在进行整合和重组之后，会建立起符合市场经济要求的新型政会关系，将行业协会真正建设成为能够代表行业利益、发挥行业自律作用的、完全按照市场化运作的新型协会。

三、转变政府职能，发挥协会作用

在当前，政府机构的改革必须紧跟快速发展的经济形势的需要，这就要求在转变政府职能、提高行政效率上迈出较大的步伐。政府职能的转变，要通过政企、政事、政社分开手段，将那些管不了也管不好的事项交由象行业协会、商会这样的中介机构用行业自律的方式加以管理。政府及有关部门要改变管理方式方法，将政府职能真正转移到宏观调节、市场监管、社会管理、公共服务上来，而行业协会则以业内管理、咨询服务、经验交流、维护权益等方面的工作为主要内容，逐步形成政府、企业和其他社会组织之间的独立自主、互补互信的关系。

行业协会的改革与发展，在很大程度上取决于政府职能的转变和政府放权程度的大小。据统计，在天津市保留的 737 项行政许可事项中，属于资格资质、行业准入及生产许可的事

项有 200 多项，约占总数的 30%。这说明，政府管理的微观事物还很多，投入的精力还很大，直接影响到宏观管理职能的发挥。政府部门应把属于行业协会和中介机构的管理职能转移出去，通过采取制定规范性文件或签署协议的方式，明确行政机关转移或委托给行业协会的职能，行政机关也不擅自设置区域性、行业性或部门间的执业限制。另外对行业协会现有的规章制度、工作流程进行相应的修改，使行业协会一律不具有任何行政职能。

实行政企分开、政社分开、政事分开，政府和企业、政府和协会之间的关系不再是原来的上下级关系。政府主要对行业管理进行宏观调控，通过制定政策法规、产业发展规划战略，实现宏观调控的目的，对关系国计民生的重点行业、基础行业、特殊行业制定产业政策、行业规范，以加强监督和管理。要转变政府职能，实现全能型政府向有限政府转变，无限权利向有限权力转变，因此政府须将原有的行业管理职能、社会化服务职能等转交给既非行政性、又非盈利性的中介组织——行业协会。

行业协会应当维护行业整体利益，发挥行业自律、行业代表、行业服务和行业协调的基本职能。所以在《管理条例》中明确规定了行业协会在遵守法律、法规和规章的前提下，从事如下活动：

- 1、 建立行业自律机制，制订并组织实施行业的行规行约，对违反协会章程或者行规不行约、损害行业整体利益的会员，采取相应的自律措施；
- 2、 代表本行业向有关国家机关反映涉及本行业利益的事项，提出有关经济政策和立法的建议，参与有关行业发展规划和技术标准的制订；
- 3、 代表本行业经济组织提出反倾销、反垄断、反补贴调查或者采取保障措施的应用，参与反倾销的应诉活动；
- 4、 组织市场拓展，发布市场信息，推介行业产品和服务，开展行业统计、培训和咨询，出具行业证明文件，促进国内外的交流与合作；
- 5、 协调会员之间、会员与非会员之间、会员与消费者之间涉及经营活动的争议，以及本行业协会与其他社会团体的相关事宜；
- 6、 其他行业自律、服务、协调等活动。

天津市副市长黄兴国同志在谈到行业协会时，对其基本职能提出了具体的要求：

首先是行业自律。行业协会应制订并组织实施本行业的行规行约，并以此来规范业内企业的行为。行业协会制订本行业的质量规范和服务标准，监督会员依法经营。惩戒违反协会章程和行规行约、达不到质量规范和服务标准、损害消费者合法权益或参与不正当竞争的会员。

其次是行业代表。行业协会应当建立同政府有关部门联系的渠道，代表本行业向有关部门反映涉及本行业利益的事项，提出有关经济政策和立法的建议，参与有关行业发展规划和技术标准的制订。依据国家法律，代表本行业向政府有关部门提出反倾销、反垄断、反补贴调查或者采取保障措施的应用并参与反倾销的应诉活动。

第三是行业服务。为企业服务是行业协会最重要的职能。只要企业有需求，行业协会都应该努力去做，包括组织市场调研、发布市场信息、推介行业产品、开展行业统计、培训和咨询、促进国内外的交流与合作、提高行业的整体素质和竞争能力。

第四是行业协调。行业协会应当对会员之间、会员行业非会员之间、会员与消费者之间涉及经营活动的争议，以及对本行业协会与其他社会团体相关事宜进行协调。

随着行业协会由半官半民状态向自主、自立、自强、自养的方向发展，一个为共同利益而组建，实行自愿组织、自订章程、自我管理、自我发展的新型行业组织不断壮大起来，特别是随着经济体制改革的深入和民营经济的崛起，行业协会在竞争机制和市场调解的环境中，成为真正意义上的民间自治组织，相信在市场经济体制中，行业协会一定会承担起行业群体利益的代言人角色，成为解决内部利益主体之间纠纷的协商调解者和沟通政府与企业间的桥梁和纽带，会在基于行业共同利益和共同愿望的前提下而产生、存在和发展。

说明：《天津市行业协会管理办法》于2005年6月20日经市人民政府第51次常务会议通过，自8月1日起实行。7月14日，天津市召开了行业协会与行政机关脱钩工作动员大会，会上市领导和有关部门就脱钩工作和《管理办法》的实施进行了说明，本文主要参考了黄兴国《在全市行业协会与行政机关脱钩工作动员大会上的讲话》、天津市发改委《关于〈行业协会与行政机关脱钩的实施意见〉的说明》、民政局《关于〈天津市行业协会管理办法〉的说明》、《天津市行业协会管理办法》等文件及有关资料，不当之处，应以正式文件为准。