
深圳市行业协会法人治理探索与实践

易玉琨

深圳作为改革开放的试验场，在经济快速发展的同时，高度重视行业协会的改革与发展工作，不断创新登记管理体制，加大培育扶持力度，以完善法人内部治理为核心，规范行业协会监督管理，使行业协会日益成为推动深圳经济和社会发展不可或缺的重要力量。

一、深圳市行业协会改革发展状况

从 2004 年起，深圳市采取“半步”渐进策略，以行业协会作为突破口，从民间化入手，实行行业协会直接登记管理体制，不断完善政策体系，着力构建政府和行业协会的新型合作关系。

（一）行业协会全面实现民间化。2004 年，深圳市实行行业协会民间化改革，各行业协会的人、财、物与政府各部门全面脱钩，不开口子，不留尾巴，共有 201 名党政机关公职人员辞去在行业协会兼任的领导职务，切断了各行业协会与政府各职能部门的行政依附关系，还原了行业协会独立法人主体地位，在全国最早也是最彻底地实现了民间化。

（二）实行行业协会直接登记管理体制。随着《广东省行业协会条例》的出台，2006 年底，深圳实行行业协会由民政部门直接登记的管理体制。截至 2011 年 9 月，全市行业协会已发展到 328 家，其中，市级行业协会 278 家，区级行

业协会 50 家。涉及高新技术、金融、物流、文化四大支柱产业及优势传统产业、商贸旅游业、建筑和房地产业、市场中介服务业、农业等行业，涵盖了一、二、三产业和我市经济的各主要领域，从业人员达到 4000 多人。

（三）构建完善的政策体系。从 2008 年开始，深圳市委、市政府先后三次将社会组织列为重大调研课题。出台了《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》、《深圳市社会组织发展规范实施方案（2010-2012 年）》、《深圳市推进政府职能和工作事项转移委托工作实施方案》等政策文件，厘清政府、市场和社会的关系，为行业协会的发展创造了良好的政策环境。

（四）行业协会的功能和作用日益凸显。行业协会登记管理体制改革的，不仅促进了行业协会的快速发展，也为行业协会提供了新活力。行业协会参与承接政府职能的范围基本涵盖了行业管理和行业服务的各个领域。行业协会在经济发展转型中推动产业升级，承办行业展览，制定行业标准，规范市场秩序发挥日益重要的作用，已成为市场经济体系不可或缺的组成部分。

二、《深圳市行业协会法人治理指引》出台的背景和需要解决的问题

行业协会要得到长足发展，除了良好的体制、法律环境外，离不开科学、健全的内部治理机构。行业协会的内部法人治理机制是决定其运行绩效乃至成败的关键因素。尤其是

实行直接登记管理体制后，对登记管理机关和行业协会提出了更高的要求。虽然我市行业协会的各项工作取得了明显成效，但仍存在不少问题，表现在：

一是行业协会组织机构设置不够健全。现有法律法规对协会内部机构如何设置虽作了一定规定，但对机构如何管理、运作等没有十分明确，在现实中没有得到完全贯彻。

二是行业协会没有完全按章程开展活动。协会章程都规定了会员大会、理事会、常务理事会的召开次数以及每届的任期。但现实中许多协会并没有严格按照章程规定执行，不按时换届，理事会、常务理事会等没有发挥应有的作用，有的协会甚至以会长办公会来代替理事会、常务理事会。

三是会员权利不平等，内部人控制现象比较突出。部分协会由协会少数成员以公开方式对协会进行控制，按在协会中的职务高低来分配权利，有些协会被少数人特别是协会的管理层以隐蔽的方式控制。

四是行业协会监督机制缺失。较多协会没有设立专门监督机构如监事会或监事，缺乏进行有效监督制约的组织运行机制。监事会或监事列席理事会会议的比例不高。

为解决上述问题，2006年7月深圳市民间组织管理局委托深圳大学法学院负责调研我市行业协会法人治理状况，在深入调研的基础上，反复征求行业协会和各相关部门的意见，最终形成《深圳市行业协会法人治理指引》。

三、《指引》的基本原则和主要内容

《指引》共九章 167 条，分别从总则、章程、会员与会员（代表）大会、理事会、监事会、秘书处、专业委员会及其他分支机构、经费管理与行规行约等九个方面，对全市行业协会法人治理的相关问题做出了较为具体、详尽、全面的规定，主要包括以下几个方面的内容：

（一）明确行业协会治理的目标定位和基本原则

《指引》明确地将协会治理的目标定位于：基本组织机构健全，科学民主的议事规则和决策程序，管理人员的职责明确，行业职能的有效实现等，并为协会画出达到目标的具体路线图，使治理有章可循，引导他们走上规范运行的道路。

《指引》明确了行业协会治理的五项原则，即合法原则、自治原则、制衡原则、民主原则、效能原则，并将这些原则贯穿于各个章节的具体规定内容中。

1. 法人治理的自治性原则。自治性是行业协会的最本质特征。自治权主要就是指的其内部治理机制，包括自治事务管理权、组织人事权、经费筹集使用权等。因此，完善法人治理机制一定要以尊重会员意愿自治为原则。

2. 组织结构的制衡性原则。权力制衡是行业协会健康可持续发展的内在基础，其核心是权力受到赋予者的规制，这种制衡主要来自于内部权力分配结构和权力产生机制的制约。在行业协会内部应建立包括权力机关、执行管理机关以及监督机关三种组织架构及其相互之间的制衡机制。

3. 运行机制的民主性原则。民主的运行机制有利于动员

行业内的企业共同参与治理，提升行业协会的代表性和公信力。因此，行业协会的内部运行必须建立在民主的基础上，防止少数人垄断。

（二）健全行业协会组织机构设置，完善行业协会的制衡机制

指引明确规定了行业协会会员（代表）大会、理事会、监事会、秘书处权力分工制衡的机制。会员（代表）大会为协会的最高权力机构，行使协会重大事项的审议及决定权；理事会为会员（代表）大会的执行机构，在会员（代表）大会闭会期间领导协会开展日常工作，对大会负责；监事会是会员（代表）大会设立的监督机构，负责监督行业协会的业务活动及财务管理，对会员（代表）大会负责，并报告工作。规模较小的协会可以不设监事会，但必须设置1—2名监事。秘书处是行业协会的日常办事机构，对理事会负责，接受理事会监督。

（三）规范行业协会运行的程序，增强指引的可操作性

重实体轻程序是当前行业协会立法中存在的比较普遍和突出的问题。《指引》力图克服这一通病，着重于完善协会治理的具体程序规范。一是细化会员代表大会、理事会、监事会、秘书处的行使具体权能的方式、方法。二是从时间、空间、步骤、方法等方面详细规定会员（代表）大会、理事会、监事会的议事规则以及会长、副会长、监事长（监事）

产生和任免的具体程序。

（四）强化秘书处的作用，提升行业协会运行的专业化水平

秘书处是协会的日常办事机构，其运作机制对协会功能的发挥具有重大影响。因此，《指引》将秘书处设专章加以规定，在加强对秘书处监督的同时强化秘书处的作用，提升协会专业化运作的程度，明确秘书处是协会的日常办事机构，秘书长和秘书处均为专职的工作人员，秘书长实行聘任制或选任制。同时，指引还就协会专业委员会及其他分支机构的设置、任务、职权、工作机制加以了明确。

（五）完善经费收支和管理制度，促进行业协会财务管理规范化

指引列专章明确了会费的确定和调整的程序，经费收支规范操作的准用性依据及基本的操作规程；规定了秘书处为行业协会内部财务管理的主管部门，同时提出了日常财务管理的规范化要求；明确了行业协会财务管理内部监督的运行机制以及协会接受政府主管部门的外部监督的义务。特别是，指引就行业协会的财务公开加以了规范，明确规定协会财务收支情况每年向全体会员公开，并以适当方式向社会公开财务状况。

（六）规范行业协会行规行约的制定和实施，促进行业协会规范行为功能的发挥

一般认为，行业协会具有三大功能：反映诉求、服务会员、规范行为。目前，前两项功能已经得到一定程度的发挥，

而规范行为的职能基本上是空白。绝大多数协会没有制定行规行约，已制定的行规行约则存在规范性不高、实施情况不佳的情形。为此，指引将行规行约作为一章加以规定。明确了行规行约应当规定的基本内容，制定行规行约应当符合的基本要求和遵循的程序，行业协会对会员奖惩的种类、适用条件、具体程序等。

（七）不设罚则，采用激励性管理手段引导协会治理规范化

一般而言，立法或规范性文件都设有法律责任或罚则的内容，以体现规范的强制性，并使违法或违规行为能够得以矫正，确保规范所预期的社会秩序。但是，由于本指引规范的内容多数属于协会自治范畴内的事项，强制适用不仅具有侵犯协会自治之虞，而且也会扼杀协会自身的创造性和灵活性。因此，指引中没有设定法律责任或罚则的内容。同时，为了使指引能够切实发挥其应有作用，指引规定了作为政府可以采用柔性的、激励性的管理手段，引导协会自觉、自愿遵守指引，以达到指引制定和实施的目的。

四、《指引》的实施情况

为确保《指引》得到有效实施，我们采取三个结合的原则，促进行业协会规范化发展。

（一）与评估相结合。2008年先后制定出台了《深圳市全市性行业协会商会评估实施办法（试行）》和《深圳市行业协会商会评估指标体系》，将《指引》的相关规定细化成各项指标体系，把内部治理作为评估的重要部分，在1000分的总分值中，占380分。参评的69家行业协会内部治理

平均得分为 342 分，满分率为 90%。评估结果将作为政府职能转移、购买服务、评优的重要依据。

（二）与日常检查相结合。在年检中，把对内部治理的情况作为年检的重要内容。对内部治理不完善的，视其情节轻重给予基本合格或不合格。在 2010 年度检查中，参检的 254 家行业协会，合格率达到 95%。

（三）与立法相结合。在总结行业协会治理的经验的基础上，将完善法人治理推广到其他类别的社会团体。目前正在着手起草社团换届选举、内部治理等管理规范。同时正在制定《深圳经济特区行业协会商会条例》，为行业协会内部治理提供长效保障机制。

虽然深圳市在行业协会改革发展做了一些探索，但行业协会的改革与发展仍处于初级阶段，还存在很多问题，如协会内部运作仍不够规范、信息公开力度仍需加强、规范行业协会的立法工作仍需大力推进；行业协会的生存发展能力较弱，功能作用发挥仍不理想，总体上还难以适应完善社会主义市场经济体制的迫切需要。

五、进一步改革创新的设计

面对新的形势和任务，深圳市民政局将进一步解放思想，先行先试，不断深化行业协会管理体制改革，创新行业协会发展模式，努力实现全市行业协会的“民间化设立”、“规范化管理”、“市场化运作”和“专业化服务”。

（一）进一步创新行业协会管理体制

率先实现行业协会改革由行政管理体制向法人治理制度构建的转变，进一步推动和促进政府行业管理部门职能转变，逐步形成责权统一、务实高效、依法管理、适应社会主义市场经济发展要求的行业协会管理新体制。

（二）进一步加强自律和监管

认真组织实施《深圳市行业协会法人治理指引》，进一步完善政府主导，社会参与、独立运作的评估工作机制，力争3年内把行业协会商会评估，并将评价结果作为行业协会规范行业协会发展。

（三）进一步加大行业协会信息披露的力度

运用信息化手段，建立完善社会组织信息披露平台。逐步建立社会组织法人数据库，对行业协会的章程、会员、理事会、监事会、会费收取情况进行信息披露，加大社会监督的力度，提升行业协会的公信力。

（四）进一步建立健全行业协会的政策法规体系

结合深圳实际，抓紧推进《深圳经济特区行业协会商会条例》的立法工作，以法律的形式确认行业协会改革创新成果，推动我市行业协会商会改革向纵深发展。同时，制定和完善促进我市行业协会发展的配套政策。（2011年12月

24日）