
我市行业协会改革发展的探索和实践

陈世平

无锡是中国近代工商业的发祥地之一，也是我国商会发展最早的城市之一，早在一百年前就成立了锡金商会，建国初期全市就有各类同业公会组织 100 多个。改革开放后，经过 20 多年的培育和发展，特别是“十五”期间，我市工商领域的行业协会有了较快发展，到 2005 年底，已登记的各类行业协会有 288 家（其中市级行业协会 135 家），覆盖了商贸、餐旅、服务、交通、运输、机械、纺织等传统行业，也开始扩展到了金融、通信、软件、咨询等新兴行业和高科技产业。与此同时，民间的行业商会也迅速发展，据市工商联统计，全市的行业商会已达 57 家。这些行业协会、商会坚持为会员服务，为行业服务，为政府服务，在我市争创全省“两个率先”先导区、示范区和构建和谐宜人新无锡的进程中，在参与行业管理，制订行业标准，收集行业信息，协调行业价格，举办各类培训，组织对外交流，加强企业管理和文化建设等方面发挥了积极作用，促进了我市经济和行业的健康发展。但就行业协会来说，目前大部分的行业协会还难以充分发挥其职能和作用，还不具备与国外行业协会进行平等的交流条件。在其自身发展和管理体制上均存在着一些亟待解决的问题。为此，近几年来，我市在加快行业协会的改革和发展方面进行了一些有益的探索和实践。

本文为初稿，仅供内部交流用。
陈世平，无锡市发展和改革委员会副主任。

一、行业组织改革的主要内容

2005年初，市委、市政府把行业协会的改革和发展作为我市七项改革攻坚任务之一，制定了《关于行业协会和学会改革发展的实施意见》（以下简称《实施意见》），决定在全市范围内进行改革的试点工作。

（一）改革的指导思想和原则

以“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大精神和中共无锡市委十届八次全会精神，全面贯彻和落实科学发展观，以服务于建设和谐社会为出发点，按照“发展、规范、完善”的基本方针，进一步改革规范现有行业协会和各类学会，加快发展具备现代经济特征的新型行业协会，为繁荣我市经济，优化发展环境服务。

1、坚持市场化原则。通过健全竞争机制，创造公平发展环境，推进行业协会、学会实现依法设立，民主管理和自律发展。

2、坚持政会分开原则。明确界定行业协会的职能，转变政府部门管理方式，规范管理行为。

3、坚持统筹协调原则。行业协会、学会改革与政府部门职能转变相结合，行业协会、学会健全内部机制与加强监管和配套政策相结合。

（二）改革的目标

按照“改革、发展、调整、完善”的总体要求，按照市场化原则推进行业协会、学会的改革和发展，逐步建立与社会主义市场经济相适应的法律健全、体制完善、结构合理、行为规范的行业协会发展体系。

1、加快行业协会、学会脱钩工作。到2005年底，全市行业协会完

成“政会脱钩”，各类学会完成全面清理；2006年6月底前，全面完成学会与党政机关的脱钩工作。

2、2006年6月底前，完成行业协会、学会的结构调整，初步建立基本覆盖全市各重点行业的行业协会体系。

3、2006年6月底前，完成行业协会、学会组织的体制与机制转换，建立完整的行业协会、学会组织法人治理结构。

4、完善行业协会、学会培育发展机制，初步形成符合社会主义市场经济规律并与国际接轨的行业协会、学会的发展机制。

（三）改革的任务

1、推进行业协会政会分开和完善职能转变

重点推进行业协会“政会分开”。实行行业协会与挂靠的政府部门在人员、机构、经费上“三脱钩”。即：政府部门现职干部一律不再兼任协会职务，凡在行业协会担任领导职务的党政机关工作人员，须在2005年底前辞去所担任的协会领导实职，并积极配合行业协会按章程进行新负责人和领导成员的选举，完成相关工作的移交；对行业协会与政府部门合署办公，即“一个机构、两块牌子”的，要进行分设或注销；协会的办公场所一律不再与主管部门合一；主管部门一律不再为协会提供经费来源和为协会向企业拉赞助，行业协会的财务收支情况要按要求进行审计，在审计的基础上清理和分开，使行业协会做到财务独立，单独建帐，从而真正使行业协会按照“自愿入会、自选领导、自理会务、自筹经费”的要求规范运作。

完善行业协会职能。对符合条件的行业协会，政府通过职能转移、授权、委托等方式，逐步将培训、资质认证、行业统计、制定行业标准和行规行约，反映行业诉求；代表会员进行反倾销、反补贴的诉讼，协调对外贸易争议；制定行业发展规划、价格协调、公信证明等职能移交给行业协会承担。有关经济发展规划制定、重大项目立项等都要吸收相关行业协会进行听证、论证，并作为政府决策科学化、民主化的一项制度。

2、积极培育和发展新型行业协会

按照《无锡市行业协会发展目录》的要求和“一市一业一会”的原则，通过政府引导、社会筹办或业主、执业者依法自主申办等方式，有重点地在我市新兴行业和产业中，发展和培育一批按照市场化运作、功能齐全、行为规范、服务有效的行业协会，形成有利于生产力发展和产业升级，符合国际惯例的行业协会群体。新组建的行业协会，要打破部门、所有制界限，注意吸收业内私营企业、外资企业等各类经济组织入会，增强行业协会的代表性；通过提高行业协会的服务能力与凝聚力，吸引与行业协会相关的高等院校、科研机构和符合条件的外地在锡同业经济组织入会，提高行业协会的覆盖面；

3、分类推进行业协会布局调整

积极推动现有行业协会布局调整，优化结构，建立健全退出机制。按照市场化的原则，在全市所有具备条件的行业内建立行业协会。行业协会入会会员数量要达到该行业同业组织数量的 20%以上，销售额达到

同业总量的 50%以上。对名称相近、业务交叉的行业协会，要进行归并和重组；对行业特点不明确的行业协会，进行分立、细化；对缺乏行业代表性、长期不开展活动、内部管理混乱的行业协会，要依法注销或撤销。

4、构建全市统一的监管体系，加强对行业协会、学会的监督管理

构建我市行业协会、学会依法申报、民政部门依法登记注册、社会统一监管的体系。市行业协会和学会改革办公室设在市发改委，办公室要会同市（县）、区人民政府负责行业协会、学会改革发展工作的部门，对本市行政区域内行业协会、学会的改革发展工作进行组织、指导、协调、服务、监管。

（四）改革主要成效

从 2005 年下半年以来，市行业协会和学会改革办公室成员单位和各主管部门通过一年的时间，摸清了家底、理顺了关系、积累了经验、增强了信心、完成了任务。截止今年 6 月底，市下达“政会脱钩”目标考核的 71 家协会和 75 家学会已如期全面完成清理和“脱钩”任务，并带动了一批非工商领域的专业类、综合类协会和各种研究性、学术性学会的改革发展，全市共有 200 多家市属行业协会和学会同步实行了改革调整。改革中共有 327 名公务员辞去在协会和学会中兼任的领导职务，其中 229 名为市管干部，有近百家协会和学会与党政机关实行办公场所脱钩，20 多家协会、学会的财务核算和财务人员不再由党政机关公务员兼任，实现了财务核算和人员的独立。通过改革，一大批行业协会和学

会的组织结构调整有了实质性的进展，体制与机制的转换也在不断推进，初步完善了职能、建立了完整的法人治理结构，地位、作用得到重视和发挥。改革进一步推动了行业协会和学会的健康有序发展。

二、主要措施

行业协会和中介机构的改革发展涉及面非常宽，是一项政策性很强、难度很大的工作。为了扎实推进这一项工作，必须在全市统一思想。制定切实可行的计划，并切实加强对这项工作的领导。我们的主要措施有以下几个方面：

1、实施地方立法，颁布发展条例。

市委、市政府把加快行业协会、商会的改革与发展作为无锡与国际市场全面接轨、融入经济全球化发展趋势，促进新一轮跨越式发展的重要举措之一。为了完善行业协会（商会）发展的法律环境，无锡市在全省率先启动行业协会的地方立法工作。市人大组织专门力量对全市行业协会进行调研，于 2003 年继深圳市后在全国第二个出台了《无锡市促进行业协会发展条例》（以下简称《条例》），为行业协会的发展提供了法律保障。《条例》共 22 条，明确行业协会是指本市行政区域内同一行业经济组织以及相关单位等自愿组成，实行行业服务和自律管理的非营利性社会团体法人，包括同业公会、行业商会等；规定了行业协会的设立条件、相关职能等内容。为了更好地落实这个条例，2005 年又由市发改委负责制定《关于促进行业协会发展的若干规定》，该项工作已列入今年政府规章规范性文件的制定计划，目前已正式上报政府审定。

2、建立领导机构，形成工作机制。

2002年初，我市就成立了由市主要领导任组长的行业协会和中介机构改革发展领导小组，全面规划和指导我市行业协会的改革与发展工作。2005年，市委、市政府《实施意见》出台后，我市又成立了市行业协会和学会改革办公室，由分管市长牵头，统一领导、统一部署，市发改委、民政局、市委组织部、市财政局、市编办作为成员单位，密切配合，积极投入到改革进程中，认真组织各项改革发展的具体工作。市改革办建立了联合办公，集体会商、研究、论证等工作例会制度，定期开展活动，各项工作有序展开。

3、召开专项会议，落实改革目标。

2005年11月7日召开了全市行业协会和学会改革发展工作会议。由市发改委领导通报前一阶段全市行业协会和学会改革发展进展情况，全面部署安排下一阶段工作任务。市经贸委、体育局、科协、市政公用行业协会等四个单位作了大会交流发言。王国中副市长到会并作重要讲话，并由政府下达了协会和学会改革的目标任务书。改革办还多次召开办公室主任会议、专题研讨会、分析会，研究工作，协调解决相关问题。举办了行业协会和学会改革发展政策培训讲座。六次组织有关部门、有关行业协会和学会的座谈会，为推进行业协会和学会改革打下了较好和工作基础。对于改革中遇到的重点、难点问题，改革办多次召开专门会议，进行集中商量，提出相关处理意见，保证了改革顺利推进。

4、制定政策措施，完善配套文件。

改革办研究制定了《关于行业协会和学会改革的若干政策意见》，

由市政府办公室转发。之后，又制定出台了《关于改革调整的行业协会和学会登记工作的意见》、《关于当前新建行业协会的指导意见》、《关于行业协会和学会使用税务票据及有关管理的通知》等一系列配套政策。目前正在起草《关于政府购买行业协会和学会服务的暂行办法》和《无锡市行业协会和学会发展资金管理暂行办法》等政策性文件。

5、组织方案论证，完成改革任务。

改革办从2005年10月12日到2006年5月29日，共进行十批行业协会、学会改革方案论证。2005年年内，下达目标任务的71家“政会脱钩”行业协会已全部完成改革任务，75家学会清理工作全部结束；2006年6月底前学会全部完成“政会脱钩”，完成了阶段性目标任务。经过市改革办对改革调整方案论证，259家行业协会和学会中，同意229家保留，19家实行注销，11家实行归并、重组。

6、办理重新登记，实施结构调整。

分类推进行业协会、学会的布局调整是这次改革的重点工作之一，在改革的推动下，一批协会和学会充分整合资源，积极实施归并重组，完善结构调整。如市公用事业局下属的无锡市市政公用行业协会吸收无锡市纯净水行业协会、无锡市燃气行业协会合并成立一家协会；无锡市农业机械学会与无锡市农机经济技术协会归并为一家；无锡市烹饪协会、无锡市饮食业菜馆行业协会、无锡市饮食业点心行业协会、无锡市私营个体饮食行业协会等四家协会归并重组为“无锡市烹饪餐饮行业协会”。改革方案通过论证的协会和学会，大部分按要求办理了重新注册登记手续，标志着这批协会和学会已通过改革获得“新生”，焕发新的

生机。

7、加强指导服务，营造良好环境。

加强与各地区、各主管部门的协调沟通，定期了解工作的进展情况，及时研究解决工作中出现的新情况、新问题，强化工作全过程的指导、检查和目标考核，使每一项工作都落到实处。进一步加强全市行业协会和学会改革发展工作的舆论导向，及时宣传行业协会和学会改革发展的进展动态和成功经验，在全社会营造良好的氛围。

8、制定专项规划，培育新型协会。

加快行业协会培育发展，加强行业协会建设，既是完善社会主义市场经济体制的必然要求，也是加强行业管理，促进行业发展的需要；既是深化政府行政管理促进政府职能转变的重要措施，也是构建和谐社会的重要内容。随着我国加入WTO和社会主义市场经济体制的不断完善，行业协会的地位作用已越来越重要。为此，我们根据无锡市“十一五”规划总体思路要求，为规范行业协会的组织和行为，保障其合法权益，促进其健康发展，充分发挥行业协会在促进经济社会发展，推动政府转变职能中的应有作用，在进行行业协会“政会脱钩”改革的同时，立即着手规划“十一五”的发展工作，在全省首次编制行业协会发展专项规划。《无锡市“十一五”行业协会发展专项规划》较为详细地阐述了无锡市行业协会的发展现状和问题，明确了“十一五”期间行业协会的三大发展目标，将其细化为三项主要任务，提出了相应的三大对策措施，具有较强的可操作性。同时积极推进我市重点行业组建新型行业协会，一年内共培育发展了电力、建材、摩托车、测绘、产权等各类新型行业

协会近10家。

三、进一步深化改革发展的设想

经过前一阶段的探索和实践，我们对行业协会和学会改革发展的认识有了很大的提高，对下阶段推进改革和发展工作充满了信心。但改革是一项系统工程，我市行业协会和学会前阶段的改革发展只是起了步、开个头。进一步健全机制、发挥职能，继续实施结构调整、分步推进县区改革发展工作，探索建立长效管理机制等将是我市新一轮的行业协会和学会改革发展的重要内容。在新的实践面前，我们要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真学习、深刻领会党的十六届四中、五中全会精神，深入学习贯彻胡锦涛总书记重要讲话精神，毫不动摇地坚持改革方向，坚定改革的决心和信心，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性，从以下几个方面继续推进行业协会和学会的改革发展：

1、加快政府职能转换，充分发挥重点行业协会作用。

加快政府职能转换，扶持、培育一批改革调整后按照市场化模式，规范运作，功能健全，能够切实承担相应职能，发挥作用的新型行业协会是下一阶段行业协会和学会改革的突破口，要结合政府行政体制和审批制度改革，依法督促相关职能部门通过职能转移、授权、委托等方式，限期将制定行业发展规划、行业标准和行规行约，价格协调、培训、资质认证、行业统计、协调行业诉讼等职能移交给符合条件的行业协会承担。

2、加强统筹规范发展，进一步完善配套政策和措施。

制定出台《无锡市促进行业协会发展的若干规定》、《关于政府购买行业协会和学会服务暂行办法》和《无锡市行业协会和学会发展资金管理暂行办法》等政府规章，进一步完善配套政策，强化落实政府扶持资金的具体使用办法和年度安排计划、购买等扶持政策。

3、加快推进结构调整，同步推进市（县）区“政会脱钩”。

根据《无锡市促进行业协会发展条例》的规定，贯彻“一市一业一会”原则，优化行业协会的布局 and 结构，着力抓好市属同一行业内相关协会和学会的重组，抓好市（县）、区有关行业协会和学会的归口调整工作。同步推进市（县）、区行业协会和学会的改革发展工作，在2006年年底全面完成“政会脱钩”。

4、强化组织领导，建立行业协会长效监管机制。

要总结改革发展经验，借鉴深圳广州等地的先进经验，建立行业协会长效管理机制，实施改革调整后新“二分化”管理新体制，2006年年底成立行业协会管理机构，负责行业协会的规划、发展、监督等事项。研究制定扶持行业协会发展政策，制定行业协会准入标准，探索政府购买服务、公共资金支持等促进行业协会发展的有效机制。