**对行业协会改革的若干思考**

赵峰

社会组织是国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分，是社会治理的重要主体和依托。党的十八大以来，中央对社会组织改革发展做出一系列重大决策部署，明确提出了加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。党的十八届二中、三中、四中、五中全会先后提出了改革社会组织管理制度、激发社会组织活力、加强社会组织立法等任务。作为社会组织的重要组成部分，行业协会面临着紧迫的改革任务。本文浅谈学习有关文件的体会，并提出对行业协会改革的一些思考。

1. **有关行业协会改革的重要文件**

十二届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》，用了比较大的篇幅阐述社会组织的作用和定位，提出了一些很重要的的精神，如减少资质资格许可认定，确有需要的，由有关行业协会，学会具体认定，行业协会商会与行政机关脱钩，探索一业多会等。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，推进国家治理体系和治理能力现代化，要激发社会组织活力。

2014年中组部印发，《中共中央组织部关于规范退（离）领导干部在社会团体兼职问题的通知》，对领导干部在社团兼职做出了明确的规定。

2015年七月，中办国办印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》，方案提出，积极稳妥推进行业协会商会与行政机关脱钩，理清行政机关与行业协会商会的职能边界，加强综合监管和党建工作，促进行业协会商会成为依法设立、自主办会、服务为本、治理规范、行为自律的社会组织。脱钩任务为“五分离”，即机构分离、职能分离、资产财务分离、人员分离、党建外事等事项分离。方案要求，全国性行业协会商会脱钩试点工作由民政部牵头负责，2015年在更大范围试点，通过试点完善县赢得体制机制后全面推开。

2016年8月，中办国办印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》（以下简称《意见》），总结了近年来尤其是党的十八大以来的社会组织改革发展的成绩和经验，肯定了社会组织在我国经济社会发展中的重要地位和积极作用，明确提出了当前和今后一各时期推进社会组织改革发展工作的指导思想，基本原则，总体目标和主要任务，统筹确定了一系列政策措施，是我们党对社会组织改革发展规律性认识的最新成果，是指导当前和今后一个时期我国社会组织改革发展工作的纲领性文件。  
 《意见》明确提出了“充分发挥社会组织服务国家、服务社会、服务群众、服务行业的作用”，这是对社会组织功能定位的新概括，指明了社会组织发挥作用的方向。

为保证社会管理制度改革顺利进行，社会组织健康有序发展，《意见》提出了坚持党的领导、坚持改革创新、坚持放管并重、坚持积极稳妥推进的四条原则。

在社会组织登记制度改革方面，《意见》明确提出，民政部门要会同行业管理部门及相关党建工作机构，加强对社会会组织发起人、拟任负责人资格审查，对全国性社会团体，要从成立的必要性、发起人的代表性、会员的广泛性等方面认真的加以审核，业务范围相似的，要充分进行论证。  
  **二、行业协会脱钩的进程**

2015年11月，行业协会商会与行政机关脱钩联合工作组公布了第一批全国性行业协会商会脱钩试点名单，共有148家，其中住房城乡建设部管理的行业协会有4家，分别是：中国城市雕塑家协会，中国建筑金属结构协会，中国工程建设焊接协会，中国市政工程协会。

2016年6月，行业协会商会与行政机关脱钩联合工作组公布了第二批全国性行业协会商会脱钩试点名单。共144家，其中住房城乡建设部管理的行业协会6家，分别是：中国出租汽车暨汽车租赁协会，中国建设工程造价管理协会，中国房地产业协会，中国物业管理协会，中国城市环境卫生协会，中国电梯协会。

2016年8月24日，行业协会商会与行政机关脱钩工作组办公室召开全国性行业协会商会第一批脱钩试点工作推进暨第二批脱钩试点工作动员会。民政部副部长顾朝曦介绍说，通过加强对脱钩工作的统一部署，建立健全工作机制、推动出台系列配套文件、下发试点专门文件，加强试点工作指导服务，前期脱钩试点工作取得阶段性成效，总体符合预期。截至目前，第一批148家全国性行业协会商会中，由145家正式报送了脱钩实施方案和基本情况表。民政部从材料要件是否齐全、方案内容是否完备、脱钩举措是否明确、脱钩安排是否稳妥、脱钩事项是否“应脱尽脱”等方面，对145家行业协会商会脱钩实施方案进行了核准。第一批全国性行业协会商会脱钩试点工作全面转入方案批复和组织实施阶段。

据了解，列入第一批试点名单的住房城乡建设部管理的行业协会，目前在机构，职能、资产、财务、人员等方面已基本完成脱钩，协会负责人的资格审查仍由住房城乡建设部负责，外事工作已转到北京市人民政府外事办公室办理，党建工作将来可能由中央国家机关委负责。

1. **对行业协会脱钩的认识**

中央关于行业协会商会与行政机关脱钩的指导思想很明确，这是按照市场化原则改革和发展社会组织的基本要求。我们要坚决拥护，认真贯彻落实中央的有关要求，把握市场化改革方向，实现协会转型发展。

对于中国建筑业协会来说，经过30年的发展，目前已经做到了“三自”（自筹资金，自聘人员，自主活动）、“三无”（无行政级别，无官方编制、无现职国家工作人员兼职）。因此，协会的“独立性”已经较强，从某种程度上来说，脱钩问题解决的比较早。如果还有政社未完全分开的问题，那就是“双重管理”，即协会的登记注册在民政部，业务指导部门是住房城乡建设部。

所以，中国建筑业协会与住房城乡建设部的主要联系就是业务指导。我觉得，根据我国的国情，目前这种联系还不能完全脱掉，否则很可能出现问题，原因如下：

**（一）政社完全分离，很可能影响政府职能转移和行业管理工作**

推进政社分开是全社会的共识，但在现阶段，行业协会的发展还离不开政府的支持。目前，一些行业的管理主体还是政府有关部门，政府职能转变有一个过程，职能转变的一个重要出口就是行业协会，在政府的简政放权还没有到位的情况下，如果政社完全分离，政府的职能转移工作可能会受到影响，另一方面，行业协会的发展空间也会受到限制。目前的行业协会，大部分是“自上而下”成立起来的，是伴随着政府机构改革和相应的职能转移而产生的，如果政社完全分离，行业协会的凝聚力和号召力都是值得考虑的。

即使在市场经济发达国家，政社也不可能完全分离，购买服务和政社合作也是比较普遍的现象。在这个合作过程中，政府负责规划、标准、招标、评估、质量和买单，而社会组织则以其能力争取项目和政府的资助，提供社会管理和公共服务。这种政社分工、合约服务的机制能够节约成本，提高质量，便于管理和问责。

**（二）有关法律不健全，政社完全分离很可能造成监管缺失**

目前我们还没有社会组织法或者行业协会商会法，行业协会的权力，义务，内部治理准则以及政府监管的原则、体制和方式等都无法可依。在法制和管理体制不健全、行业协会发展不成熟的条件下，现在主管部门在一定意义上承担了监管者的角色，起到替代法律的作用。特别是目前行业协会的人员素质和政治水平总体上还有待提高，如果政社完全分离，行业协会监管缺失，很有可能造成以下问题：

一是协会可能变成“家天下”，少数企业或少数人说了算。任何一个组织，只要开展社会公共服务，就有利益分配的问题，就有资源分配的问题，就有公平公正的问题。国际足联发生的腐败事件就是一个例子，国际足联权力很大，利益也很大，不幸的是监管很不到位，他不属于任何一个国家，它的总部在瑞士，但是瑞士的法律也管不了它的内部事务，关于国际足联的腐败问题，很早就有反映，但是就是处理不了，最后美国联邦调查局出面，抓捕了一些人，所以对于一个组织来讲，权力很大，监管逐月机制不健全，做事不透明，很难保证不出事。

二是行业协会脱离指导，很可能造成各行其是的混乱局面，行业管理和服务难以有效开展，对于任何一个组织来说，生存都是头等大事，协会是自收自支单位，经费来源是一个大事情，现在国家三令五申规范行业协会的收费，规范行业协会的评比、表彰活动，效果也不是太好。目前，协会除了数额有限的会费外，没有可持续的经费来源，如果脱离了监管，一些协会很有可能为创收而乱搞活动。

三是协会也有可能成为敌对势力的利用工具，目前，在党建、人事、外事、宣传等重大事项的监管检查和服务保障方面，行业协会与政府业务主管部门一直保持着必要的联系，由于民政部门还没有形成社团管理体系，完全隔断政社关系很可能引发社会风险、政治风险。

**（三）政社完全分离，很可能使得一些非法组织更为猖獗，扰乱行业的正常秩序**

目前，已经有一些非法的所谓行业组织，在境外注册，在境内乱搞活动，乱收费，比如我们多次收到企业的举报，有一个所谓的中国建筑业联合会，经常向企业滥发开展活动的文件，在行业内造成了非常坏的影响。要治理，打击这些组织目前就非常困难，没有专门负责的部门和有效的手段，如果政社完全分离，企业更难分辨哪些是合法的组织，哪些是非法的组织。一些非法组织可能更为猖獗，给行业的发展造成更大的危害。

因此，我认为，行业协会脱钩必须考虑国情，循序渐进，稳步实施。要有必要的监管和服务保障措施，社会的配套改革也要相应协调进行，切实做到“脱钩不脱管”。

1. **对行业协会竞争的认识**

行业协会的性质是非营利组织，行业协会提供的服务一般来说不存在竞争性，即行业协会会员数量的增加，并不影响其他会员获得服务。让行业协会搞竞争，很可能改变了行业协会的性质。我觉得，行业协会数量不宜过多，门类不易过细，全国性的行业协会只设一家，细分的行业协会数量也要控制，原因如下：

一是“一业多会”制度可能会弱化行业协会的职能，使行业管理落空。“一业多会”可能导致企业入会的可选择性加大，协会的规模缩小，从而使得行业协会的代表性弱化，协会的职能削弱，甚至无法完成。

二是“一业多会”制度可能会造成无序化发展。行业协会过多，势必相互争抢会员，甚至以邻为壑，多个协会的无序化发展使整个行业无法完整可控的管理链条。协会过多门槛，造成一些企业被迫参加两个或更多的协会，给企业增加了成本，企业还难以得到满意的服务。

三是不利于对外交流和维权。比如我国企业对外承包工程发生经济纠纷，由谁代表中国的行业组织参与此类问题的维权和调解很可能会成为一个问题。

其实，在市场经济成熟的国家和地区，也不是一业多会。比如，意大利、德国等国家的建筑业协会也只有一家。香港特别行政区有一个建造业议会，中国建筑业协会于2014年和他们签订了合作协议。这个建造业议会负责香港地区的建筑业管理，他们叫议会，不叫协会，实际上是一个半官方机构，议会有24名议员，分别由政府官员、各个细分行业组织的领导人和业内知名人士组成。经费主要来源是从工程造价中提取，凡是在香港建设的100万港币以上的工程，必须按合同造价的0.5%交给建造业议会，这笔钱主要用于从业人员的培训，这些经验都值得我们借鉴。

我认为，当前重要的问题不是一业多会，而是抓好行业协会的“放”与“管”的关系，加强监督管理，及时淘汰那些公信力差，管理混乱、效率不高的行业协会。

**五、行业协会要主动进行改革**

社会组织的发展是和国家经济社会发展阶段性要求紧密联系在一起的。上世纪八十年代至本世纪初，政府积极主导创办“自上而下”模式的行业协会，其主要目的可能在于配合机构改革、转变政府职能、安置分流人员。一些行业协会行政化倾向严重，政社不分，管办一体，有人戏称“二政府”。应该说，这种模式的行业协会在特定的历史时期有其存在的必要性，也发挥了重要作用。目前，这个历史使命已基本完成，行业协会的市场化、社会化任务提上了日程。

党的十八大以来，社会组织受到党中央、国务院的高度重视。社会组织被看作国家治理体系的重要组成部分，是经济发展的新增长点，是社会管理和公共服务的合作者，是构建和谐社会的重要力量。因此，从政策环境看，行业协会面临着良好的发展机遇，将承担起新阶段赋予的更多和更大使命。

另一方面，从其自身建设看，现有的行业协会存在很多不足，在新形势下，其生存和发展也面临着严峻的挑战。“自上而下”模式的行业协会强调的是对政府的辅助作用，如信息传递、政策建议、行业管理、分流人员等，而忽视了行业协会的生命之源是能给会员带来利益。由此带来了行业协会工作主动性创造性不够、凝聚力不强、人员老化、经费短缺等问题。这种模式的行业协会，在脱钩之后，面临着转型的艰巨任务。

我认为，行业协会的改革首先要在自身定位上改变，即从“参谋助手”变为行业治理的主体，从政府部门的附庸变成行业的代表。相应地，行业协会在组织机构、决策机制、业务范围和人员素质等方面都需要改进。

行业协会的改革离不开中国自己的历史文化背景和经济社会发展现状。行业协会脱钩后，既要防止少数企业控制协会，又要防止“九龙治水”或轮流坐庄。就现阶段的行业管理来讲，可能既要加强行业协会的自律功能，又要发挥政府的作用，形成政府、协会与企业的联系沟通机制，就重大政策问题进行交流磋商，这样才能充分发挥市场的力量和宏观调控的作用，形成中国特色的行业管理体制。