



扎实推进行业协会商会与 行政机关脱钩改革

王勇*



- 行业协会商会作为政府与市场、社会之间的重要桥梁纽带，在政府宏观经济管理和企业微观经济运行中具有“传送带”和“上挂下联”的重要功能，在社会治理中发挥着特殊作用。
- 实行行业协会商会与行政机关脱钩，对于正确处理政府与市场、政府与社会的关系，促进行业协会商会规范有序发展，激发市场活力和社会创造力，为经济社会持续健康发展提供新动力，具有重要意义。
- 脱钩改革的重点任务是要推进行业协会商会与行政机关在机构、职能、资产财务、人员、党建外事等方面的“五分离五规范”。加强党建工作是脱钩改革的重中之重，建立健全综合监管体制是脱钩改革的关键举措，落实支持发展政策是脱钩改革的有力保障，分类分批试点是脱钩改革的重要环节。

* 王勇同志系国务委员、国务院党组成员。

实行行业协会商会与行政机关脱钩，是党中央、国务院作出的重大决策部署。党中央、国务院高度重视行业协会商会与行政机关脱钩工作。习近平总书记指出，要厘清行政机关与行业协会商会的职能边界，理清政府、社会、市场三者关系，加强综合监管，规范行业协会商会依法运行，促进行业协会商会更加有效地发挥作用。李克强总理强调，要通过试点探索实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，加快形成政府依法行政、行业协会商会依法自治的新体制。这为做好行业协会商会与行政机关脱钩工作指明了方向。

《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》（以下简称《总体方案》）目前已经由中办、国办正式印发并全文对外公布。各地区、各部门、各行业协会商会要深入学习贯彻党中央、国务院决策部署，充分认识做好行业协会商会与行政机关脱钩工作的重要性和紧迫性，进一步增强责任感和使命感，全面落实《总体方案》要求，统一思想认识，积极稳妥推进行业协会商会与行政机关脱钩改革工作，务求抓出实效。

一、充分认识脱钩改革的重大意义

改革开放以来，我国行业协会商会快速发展，从初期的不足1000个增长到目前的近7万个，基本形成了覆盖国民经济各个门类、各个层次的行业协会商会体系，已成为我国经济建设和社会发展的重要力量。

行业协会商会作为政府与市场、社会之间的重要桥梁纽带，在政府宏观经济管理和企业微观经济运行中具有“传送带”和“上挂下联”的重要功能，在社会治理中发挥着特殊作用。过去30多年，绝大多数行业协会商会积极履行自身使命职责，发挥专业、信息、人才、机制等优势，做了许多企业想做却做不到、政府要做却无精力做的事，为推动经济社会发展作出了重要贡献。一是为政府决策提供咨询服务。积极开展行业统计调查，为制定行业发展规划提供基础分析和研究，并积极参与行业标准的制定或修订工作。据统计，2013年度仅全国性行业协会商会就向政府部门提出政策建议1800多项，参与制定修改法律法规和政策文件370多件、标准规则5400多项。二是加强行业自律。通过制定行规行约和道德准则，发挥行业自律惩戒作用。配合政府有关部门开展检查和市场监管，维护了公平竞争的市场环境。截至目前，800多家全国性行业协会商会制定了行规行约等自律制度。三是服务企业发展。跟踪研究市场动态，发布市场信息，反映行业诉求，积极维护各类所有制企业合法权益。同时，广泛开展行业培训、交流、咨询和展览展销等活动，引导企业走科学发展道路。四是履行社会责任。倡导会员企业守法诚信、规范经营、回馈社会，推动和引导企业



发展低碳经济、促进节能减排、加强劳动保护、构建行业诚信体系、保护消费者权益。五是加强对外民间交往。许多行业协会商会代表本行业积极参与对外行业性谈判和交涉，提升我国企业在业界的国际话语权，为会员企业参与国际竞争“铺路搭桥”。同时，积极服务国家“走出去”战略，做政府可信赖的助手。

在充分肯定成绩的同时，也要清醒地看到，由于历史等原因，一些行业协会商会过去由政府主办、主管，或挂靠在行政机关、部门，存在着政会不分、管办一体、治理结构不健全、自律性不强、监督管理不到位等突出问题。有些行业协会商会行为不规范，打着政府的旗号搞垄断、乱作为，也有的不作为、滥收费，加重了市场主体和企业负担，社会反应强烈。这些问题不仅影响着政府职能转变和社会主义市场经济体制的发育和完善，也制约了行业协会商会持续健康发展，必须高度重视并采取有力措施切实加以解决。

当前，我国经济发展进入新常态，迫切要求加快培育经济发展新动力。实行行业协会商会与行政机关脱钩，对于正确处理政府与市场、政府与社会的关系，促进行业协会商会规范有序发展，激发市场活力和社会创造力，为经济社会持续健康发展提供新动力，具有重要意义。一是有利于转变政府职能。当前我们正大力推动简政放权、放管结合、优化服务改革，各级政府要把不该管、也管不好的事交给社会，切断行政机关和行业协会商会之间的利益链条，实行业业协会商会“去行政化”，还原社会组织的社会属性，建立政府依法行政、社会组织依法自治的新体制。二是有利于激发行业协会商会内在活力和发展动力。脱钩以后，行业协会商会可以更好地发挥其独特优势和作用，促进产业结构调整、企业创新转型发展、经济提质增效升级。三是有利于创新体制机制。脱钩改革将推动行业协会商会将工作重心从服务政府转向更好地服务企业、行业和市场，更好地为行业企业提供指导、咨询、信息等智力服务支撑，规范市场主体行为，引导各类所有制企业公平竞争、诚信经营，实现更好的发展。

二、准确把握脱钩改革的重点任务和环节

行业协会商会与行政机关脱钩工作，政策性强、涉及利益主体多、社会关注度高，必须认真把握政策，稳妥审慎推进。《总体方案》是指导脱钩改革的基本遵循和行动纲领，明确了脱钩工作的基本原则、主要任务、配套政策及试点工作安排，对脱钩改革作出了整体设计和科学谋划。十个配套文件对相关政策做了实化和细化，使之更具有可操作性。各地区、各部门、各行业协会商会要按照《总体方案》和配套文件的要求，精心组织实施。各地要结合各自实际制

定改革方案，扎实稳妥地做好各项工作。按照《总体方案》的部署，脱钩改革的重点任务，就是要推进行业协会商会与行政机关“五分离、五规范”，即“机构分离，规范综合监管关系；职能分离，规范行政委托和职责分工关系；资产财务分离，规范财产关系；人员管理分离，规范用人关系；党建、外事等事项分离，规范管理关系”。通过这五个方面的改革，促进行业协会商会褪去“官色”，回归社会本位，成为依法设立、自主办会、服务为本、治理规范、行为自律的社会主体。由于脱钩改革任务艰巨复杂，在具体工作中要注意把握好以下几个方面：

（一）把加强党建工作作为脱钩改革的重中之重。加强行业协会商会党建工作，是保障行业协会商会发展方向正确、推动行业协会商会健康有序发展的重要保证。习近平总书记指出，不能因为脱钩使行业协会商会党建管理出现真空，必须把党的领导、党的建设紧紧抓在手上。各地区、各部门、各行业协会商会要按照《总体方案》和《关于全国性行业协会商会与行政机关脱钩后党建管理体制调整的办法（试行）》要求，在各级党委领导下、组织部门指导下，扎实做好相关工作。一要做好试点脱钩行业协会商会党建关系的调整工作，根据相关配套文件精神完成党建关系移交，做到党建工作不断档、管理调整无缝对接。二要进一步扩大行业协会商会党组织和工作的覆盖面，确保脱钩过程中和脱钩后党建不留死角、不出现真空，真正做到各级行业协会商会党建工作全覆盖。三要加强行业协会商会党组织自身建设，充分发挥其领导核心作用和战斗堡垒作用，发挥行业协会商会广大党员的先锋模范作用，以党建促进业务工作更好地开展。

（二）把建立健全综合监管体制作作为脱钩改革的关键举措。脱钩以后，行业协会商会将更多地直接面向市场和社会，这对政府监管提出了更高的要求。因此，必须坚持改革与监管并重，“两个轮子一起转”。有关部门要进一步明确各自监管责任，“分兵把口”，协同配合，确保脱钩不脱管、脱而不乱，避免出现管理上的脱节。一要同步建立综合监管体系，厘清登记管理机关、行业管理部门和相关职能部门监管职责，落实“谁主管、谁负责”的原则，切实加强事中事后监管。二要尽快建立和完善信用体系和信息公开制度，对行业协会商会信用情况开展社会评价，建立健全行业协会商会年度报告制度，并向社会公开，接受社会、企业和群众监督。三要加强监管力量，创新监管执法方式，各级政府要在人员、经费、设备等方面给予必要保障，确保事有人管、责有人负。

（三）把落实支持发展政策作为脱钩改革的有力保障。脱钩改革的根本目的，是为了促进行业协会商会规范健康发展，而不是让他们停滞萎缩。有的行业协会商会，因自身能力和适应性都比较弱，如果各项扶持政策得不到有效落



实，很容易造成“一脱就散”，甚至少数行业协会商会“一脱就死”。各地区、各部门要把立足点放在更好地发挥行业协会商会的作用上，充分认识到脱钩不是脱服务，更不是“甩包袱”。对参加试点的行业协会商会，要改进政府服务，“扶上马、送一程”，用足用好各项支持和鼓励政策，积极营造有利于行业协会商会发展的政策环境，切实增强他们的生存能力和发展后劲。一要加快完善政府向行业协会商会购买服务的政策措施，建立健全劳动人事、税收优惠、社会保障等配套政策，为脱钩工作顺利开展提供有效保障。二要创造条件，搭建舞台，鼓励行业协会商会参与相关立法、政府规划、公共政策、行业标准和行业数据统计等事务，充分发挥其在行业指南制定、共性技术平台建设、第三方咨询评估、资质评定、国际经济交往等方面的作用，提升行业协会商会为企业服务的能力和社会公信力。三要完善政策，把行业协会商会作为大众创业、万众创新的重要平台，鼓励各类人才到行业协会商会创业就业、大展身手。

（四）把分类分批试点作为脱钩改革的重要环节。 各级各类行业协会商会情况千差万别。就全国性行业协会商会来看，有原国家部委“翻牌”的，有行业管理部门联系指导的，还有完全市场化、社会化运作的。改革也要坚持统筹规划，分类施策、分步实施，不能搞“一刀切”。要按照《总体方案》要求，试点先行，分步稳妥推进。一要抓好中央层面的试点。根据脱钩改革总体部署，选择100个左右全国性行业协会商会，在2015年开展第一批试点，2016年总结经验、扩大试点，2017年在更大范围试点，通过试点完善相应的政策措施和体制机制后再全面推开。二要同步开展地方行业协会商会脱钩试点工作。各省（区、市）要选择几个或一批条件比较成熟的省一级协会开展试点，在2016年底完成第一批试点和评估。市县如何试点，由各省（区、市）研究确定。三要加强对试点工作的具体指导。对参加试点的行业协会商会，要因地因业因会逐个缜密制定脱钩改革试点实施方案，并在试点过程中进行具体指导、稳妥把握。对发现的问题要及时研究解决，防止试点方案落实不下去或走样变形。

三、切实加强脱钩改革的组织领导

行业协会商会与行政机关脱钩改革，是理顺政社关系、转变政府职能的创新之举，是关系国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革，也是行业协会商会的一场自我革命。各地区、各部门、各行业协会商会要切实把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来，牢固树立大局观念和全局意识，按照“三严三实”的要求，扎扎实实做好各项工作，确保改革举措落地生根。

（一）强化组织保障，汇聚改革合力。 脱钩改革涉及方方面面，必须集众

智、汇众力才能成大事。一要建立和加强相关领导机制。国务院已正式成立联合工作组并开展工作，办公室设在国家发展和改革委员会。各地区、各相关部门也要抓紧成立相应的领导机构，明确牵头部门和责任领导。要把脱钩改革工作摆上各级党委、政府的重要议事日程，主要领导要亲自抓，分管领导要直接抓，及时研究解决工作中的问题。二要健全工作推进机制。联合工作组要制定具体实施方案，统筹协调改革各项任务，做好改革前后衔接工作，及时指导和研究解决改革过程中的突出问题。要完善相关工作制度，明确责任分工，确保各项改革任务落实。三是要加强协调配合。各有关部门要有“一盘棋”的大局意识，相互支持，形成合力。党建、国有资产管理、外事管理以及各行业管理部门要加强工作指导，及时做好相关服务。各业务主管部门要按照脱钩的有关政策和要求，做好与脱钩行业协会商会的资产、人员分离工作。相关部门都要根据职责分工，各司其职、各负其责、加强指导，认真做好《总体方案》和配套文件的落实，推动脱钩改革顺利进行。

（二）强化政策宣传，正确引导舆论。各地区、各部门要深入学习研究《总体方案》和配套文件，吃透政策精神，准确把握改革任务和要求。要加强政策解读，加大培训工作力度，进一步增强业务主管部门和行业协会商会对相关政策的理解和把握。坚持示范引路、试点先行，交流好的做法和经验。充分利用各类媒体和互联网等渠道，向社会宣传脱钩改革的目的、意义以及相关政策，正确引导舆论，为推动脱钩改革创造良好的社会氛围和环境。

（三）强化风险防范，确保平稳过渡。行业协会商会脱钩工作牵一发而动全身，稍有不慎就可能出现不稳定因素，造成不良社会影响。要充分认识到这项改革的重要性、复杂性和敏感性，把工作做深、做实、做细，确保脱钩过程中“思想不乱、队伍不散、工作不断”。一要做好前期准备，深入开展思想动员，认真把握政策，细之又细地考虑好各个工作环节。对脱钩具体方案如果存在重大分歧，不要急于启动试点。二要加强跟踪调研，及时掌握脱钩工作动态，协调解决改革过程中遇到的新矛盾、新问题。三要积极做好社会风险评估，制定改革风险预案，加大风险点监测力度，防范和化解潜在的风险。

（四）强化督查指导，搞好总结评估。各地区各部门要按照改革时间节点加强督查，做好指导、协调、督促和信息收集等各项工作。建立完善考核评估机制，将好经验、好做法及时推广，并针对试点中发现的问题调整完善政策，确保脱钩改革不走偏、不出问题，为全面实现脱钩改革目标打下坚实基础。

（责任编辑：赵雯）