

上海行业协会建设发展丛书



主编◎马伊里

上海行业协会 改革发展实录



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

上海行业协会建设发展丛书



主编◎马伊里

上海行业协会 改革发展实录



华东理工大学出版社

EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

上海行业协会改革发展实录/马伊里主编. —上海:华东理工大学出版社,2012.11

ISBN 978-7-5628-3394-9

I.上... II.马... III.行业协会-发展-上海市 IV.F279.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 253671 号

上海行业协会改革发展实录

主 编 / 马伊里

责任编辑 / 刘 军

责任校对 / 陈孟昀

封面设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地 址:上海市梅陇路 130 号,200237

电 话:(021)64250306(营销部)

(021)64253797(编辑室)

传 真:(021)64252707

网 址:press.ecust.edu.cn

印 刷 / 江苏句容市排印厂

开 本 / 787mm×1092mm 1/16

印 张 / 17

字 数 / 259 千字

版 次 / 2012 年 11 月第 1 版

印 次 / 2012 年 11 月第 1 次

书 号 / ISBN 978-7-5628-3394-9

定 价 / 48.00 元

联系我们:电子邮箱 press@ecust.edu.cn

官方微博 e.weibo.com/ecustpress

上海行业协会建设发展丛书

编委会

主 任：马伊里

副主任：华 源

编 委：（按姓氏笔画排序）

王正敏 方文进 刘竞先 祁克萍

李荣祥 张 良 吴洁民 茅振贤

贾 勇 徐乃平

序



上海市民政局局长 马伊里

上海行业协会的发展有着深厚的历史渊源。解放初期,上海共有各类同业公会 400 多家,对经济社会的运转具有相当的影响力。1978 年改革开放以后,上海市委、市政府高度重视行业协会的建设发展。2002 年以来,更是以市场化为导向,加快行业协会的发展步伐。

上海坚持以发展促改革,以发展促调整,实现政会分开,充分发挥行业协会的服务、自律、代表和协调的功能,同时加大对上海优势产业、新兴产业、与“入世”相关产业的行业协会培育和发展力度。在行业协会改革发展、规范化建设、能力建设等方面进行了有效探索,取得了突破性进展,先发效应显著。目前,上海已形成了比较完整的行业协会体系,行业协会数量从 2002 年的 132 家发展到 2011 年的 230 家(市级 211 家,浦东新区 19 家),并相继出台《上海市行业协会暂行办法》《关于本市促进行业协会发展的指导意见》《上海市促进行业协会发展规定》等地方性政策法规。行业协会“服务企业、规范行业、发展产业”的能力不断增强,正在成为发展社会主义市场经济、提升上海产业国际竞争力的一支重要力量。

同时我们应当清醒地看到,目前上海行业协会的发展状况与转变经济增长方式和建设国际化大都市的总体目标仍不相适应。近年来,针对“问题馒头”等食品安全问题,以及“达·芬奇家具”等事件,矛盾直指企业诚信与社会责任的缺失,同时,社会上对行业协会在行业自律和诚信建设中所发挥的作用有很高的期待。行业自律既是行业协会的生存基础,也是衡量行业协会社会价值的尺度;另一方面,行业协会的自律性也为强化行业诚信建设和社会责任提供了重要基础。因此,当前行业协会功能建设的重点,要以能力建设为主导,以行业社会责任为核心,大力推进行业协会的行业自律和诚信建设。

首先要加强自身组织建设,更加关注法人治理和民主办会、能力建



设、诚信建设和社会责任等问题,要处理好行业自律与行政执法、会员企业与非会员企业、维护企业利益与保障消费者权益等三大关系,进一步增强行业协会的独立性、代表性、权威性。其次要在企业或行业遭遇公信力危机事件时,主动介入处置和化解,做好单个企业想做又做不成的事情,在服务企业、服务政府、服务社会中增强行业协会的社会公信力。再次要有长远眼光,顾全大局,认真研究党和政府对本行业的要求、社会对本行业的要求、行业长远发展对本行业的要求,引导行业持续健康发展。

事实上,行业协会发挥自身在行业自律和诚信建设中作用的过程,也是行业协会引导会员企业由他律走向自律的过程。近一段时间,要着力加强以下三个方面的工作:

第一,进一步增强行规行约的有效性,实现自主监督。行业协会要把制订和执行行规行约作为加强行业自律的重点,将行业自律从会员单位自律逐步向非会员单位自律发展。行规行约的有效性体现在两方面:一方面,制订科学化、民主化的行规行约是有效性的基础。发扬民主,在行业内部充分酝酿和讨论,取得会员单位共识。另一方面,执行的可行化和有力性是行规行约有效性的保证。发挥会员积极性、创造性,提出有利于行业健康发展、体现行业特点、具有针对性的措施,成为行业共同遵守的规范。

第二,进一步加大行业诚信建设的高效性,接受社会监督。行业协会要从市场经济和行业协会发展的需要出发,提高服务意识,提升服务水平,在行业的诚信建设中发挥积极作用。根据行业发展中的新情况、新问题,分析行业诚信建设的现状,总结行业诚信建设的成功经验并积极宣传推广。对违背诚信的错误做法及时指出,做出必要的处理。要使从业单位和从业人员充分认识诚实守信和职业道德是事业发展的“生命之源”,培养诚实守信、合法经营、勤勉尽责的精神。要营造有利于行业诚信建设的社会氛围,公示行规行约,接受社会监督,提高行业的公信力。

第三,进一步推动企业履行社会责任的长效性,培养企业自觉承担。行业协会作为企业的集群与代表,要在指导、推动、监督企业履行社会责任方面发挥更大的作用。行业协会也要有行业社会责任意识,在促进经济社会发展、提供公共服务管理、表达维护行业利益、促进社会和谐稳定、跨界整合资源等方面有所思考、有所行动。

上海行业协会具有率先改革的坚实基础,有条件成为全国行业协会改革发展的排头兵,应该而且能够在行业自律和诚信建设,以及推进企业履行社会责任方面创造更多的经验。希望行业协会积极行动起来,在行业自律和诚信建设中,以创新求发展、以作为求地位、以诚信求公信、以能力求实效,为本市经济和社会发展做出新的贡献。

2012年5月

目 录



序

第一篇 经济社会转型与上海行业协会能动发展研究

- 一、调研背景和过程 (2)
- 二、20 世纪 80 年代以来上海行业协会发展历程 (4)
- 三、上海行业协会发展现状的基本评价 (10)
- 四、社会建设中上海加快推进行业协会能动发展的思考 (24)
- 五、上海加快推进行业协会能动发展的思路和目标 (32)
- 六、上海加快推进行业协会能动发展的对策措施 (36)

第二篇 上海行业协会改革发展专题研究

- 海外国家和地区行业协会发展模式研究报告 (52)
- 完善上海行业协会内部治理研究初探 (68)
- 推进上海行业协会规范化建设评估试点研究报告 (81)
- 进一步发挥本市行业协会在支持浦东综合配套改革中的作用 (92)
- 建立健全上海市行业协会自律性管理制度研究 (102)

第三篇 上海行业协会改革发展典型案例

- 强化自身建设 积极履行职能 推进行业自律
..... 上海市市政公路行业协会(122)
- 拓展服务 推进人才发展高地建设
..... 上海人才服务行业协会(129)
- 创新服务模式 推动行业发展
..... 上海市信息服务业行业协会(137)
- 整合资源 促进生物医药行业跨越式发展
..... 上海市生物医药行业协会(144)

创新工作平台 打造建筑材料行业的“四个中心”
..... 上海市建筑材料行业协会(152)

创新行业自律机制 推动保险市场发展
..... 上海市保险同业公会(159)

加强与政府合作 全力推动行业健康发展
..... 上海交电家电商业行业协会(166)

提升服务功能 助推行业健康发展
..... 上海市建筑施工行业协会(174)

打造行业工作的服务品牌特色
..... 上海市建设工程检测行业协会(181)

发挥功能作用 树立行业协会社会地位
..... 上海市印刷行业协会(187)

加强自律管理 促进行业规范发展
..... 上海市装饰装修行业协会(195)

以作为求地位 促进上海洁净产业有序发展
..... 上海市室内环境净化行业协会(202)

第四篇 附录

上海行业协会改革发展研究相关文献综述..... (212)

上海行业协会发展状况问卷分析..... (218)

贯彻落实新修改的《上海市促进行业协会发展规定》座谈会和问卷调查情况汇总..... (237)

上海行业协会改革发展相关政策法规..... (243)

后记..... (260)

第一篇

**经济社会转型与上海行业
协会能动发展研究**



一、调研背景和过程

(一)调研背景

在经济转轨和社会转型的大背景下,我国的社会管理模式开始实现渐进式变迁,在管理理念上,由社会管制逐步向社会管理和公共服务转变;在管理模式上,由传统的凌驾于社会之上的控制型管理模式逐步向渗透到社会生活的相容型管理模式转化。

随着社会主义和谐社会建设进程的持续推进,加强和完善社会管理日益成为当务之急。党的十七大报告提出要健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局和基层社会管理体制,同时提出三个“最大限度”的新要求,即:要最大限度激发社会创造活力,最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素。2009年11月,上海以学习贯彻党的十七届四中全会精神为重点,召开全市社会建设大会,出台了《关于进一步加强社会建设的若干意见》和相配套的政策性文件。2010年11月9日,中共上海市委九届十三次会议通过《中共上海市委关于制定“十二五”规划的建议》,提出在“十二五”期间要“加强社会管理创新,促进社会和谐稳定”。2011年4月,市委办公厅、市政府办公厅印发了《关于进一步加强本市社会组织建设的指导意见》。

在我国经济体制改革不断深化的过程中,行政权力逐步退出微观经济领域,同样,随着社会的发育和完善,行政权力也必然要从诸多社会领域逐渐隐退。政府作为单一的社会管理主体的状况已经不能适应新的发展形势,要求扩大与社会组织的合作,构建起多主体共同参与、相互合作共赢的新型社会管理模式。目前,在具有一定自主性的社会空间,大量社会组织如雨后春笋般萌芽、生长和发展,遍布城市和乡村,涉及社会生活各个领域,初步形成了门类齐全、层次各异、覆盖广泛的社会组织体系,为多方主体参与社会建设和社会管理提供了较好的基础。其中,行业协会是发展较为迅速并在经济和社会领域发挥独特作用的互益性社会组织。

行业协会是由同业企业以及其他经济组织自愿组成、实行行业公共服务和行业自律的社团法人,具有中介性、互益性、非营利性等特点。行业协会作为市场经济社会普遍存在的一种社会经济组织形式,是企业(会员)与政府、企业(会员)与社会之间的桥梁和纽带,对经济社会生活及行业发展有着重要的影响作用。在我国经济转轨和社会转型的大背景下,



行业协会在争取自身成长空间的同时,也在完善社会主义市场经济、加快政府职能转变和推进社会建设方面起到了积极的作用。

上海行业协会的改革和发展一直走在全国的前列,2002年1月,市政府出台了《上海市行业协会暂行规定》和《关于本市促进行业协会发展的指导意见》。同年10月,上海市人大常委会颁布了《上海市促进行业协会发展规定》,这是我国省市层面上第一部促进行业协会发展的地方性法规,对推进上海行业协会的改革发展和规范建设提供了法律依据和制度基础。2010年7月,上海市人大常委会根据上海经济社会发展的新要求,在全面总结七年多来上海促进行业协会规范发展所取得经验的基础上,审议并通过了《关于修改〈上海市促进行业协会发展规定〉的决定》,并从2010年11月1日施行,这将为上海行业协会的深化改革提供更为良好的法律支持和稳定的制度框架,使上海行业协会的持续发展获得更大空间,同时,也对加强上海行业协会发展的有效监管提出更高要求。

从20世纪80年代以来上海行业协会发展的轨迹看,上海市人大常委会《关于修改〈上海市促进行业协会发展规定〉的决定》的通过和实施具有标志性意义,意味着上海行业协会的发展已进入到一个新的阶段,即从与加快政府职能转变相适应的规范发展阶段进入到与加强政社合作要求相适应的能动发展阶段。在进入到新的发展阶段,对上海行业协会发展面临的重大问题,如在政社合作中的功能定位、能动发展的目标确定、治理模式优化的创新重点、有效监管的制度再造等必须进行系统思考,提出全新思路。

本次对经济社会转型与上海行业协会能动发展的调研,强调以问题为导向,根据上海经济社会发展的新形势及行业协会发展面临的新要求,围绕上海行业协会发展新阶段的新任务,深入实际进行深度调研和全面解析,总结经验、做出判断;发现问题、分析原因;形成思路、提出建议。

(二)调研过程

从2010年4月到12月,课题组分三个阶段开展调研工作:

第一,制订计划、收集资料阶段。课题组制订详尽的调研计划,对目前上海行业协会的总体情况开展全面的调查了解,收集和梳理实际工作部门和理论工作者对我国及上海行业协会发展的研究资料和研究成果。

第二,走访座谈、实地调查阶段。课题组成员深入上海的许多行业协会,通过深度访谈及问卷调查,了解上海行业协会的实际运作情况,了解



行业协会工作人员的真实想法和诉求。

第三,汇总分析、撰写报告阶段。在对调查材料进行统计汇总和整理分析的基础上,经过课题组成员反复讨论,形成基本判断和总体思路,并撰写调研报告。

(三)调研方法

本次调研所运用的方法可以概括为“三个结合”:

第一,理论研究与实证研究相结合。调研工作必须要以最新的理论创新成果为指导。课题组收集并梳理了国内有关行业协会发展的研究成果。同时,进行了较大范围、多层次的实地调查,掌握上海行业协会发展现状的第一手材料。

第二,总体分析与典型调查相结合。在了解和掌握上海行业协会发展现状的基础上,召开了两次行业协会负责人座谈会,参加座谈会的行业协会共有 20 家。另外,还组织人员对 12 家具有典型意义的行业协会的经验进行专题总结。

第三,问卷调查与深度访谈相结合。在调研中进行了两轮问卷调查。第一轮是 2010 年 5—6 月,向与行业协会工作有关的人员发放问卷 800 份,回收问卷 686 份,有效问卷 684 份;第二轮是 2010 年 10 月,向行业协会领导及政府主管部门人员发放问卷 221 份,回收问卷 221 份,有效问卷 221 份。两轮问卷调查的回收率和有效率都达到统计科学的要求。同时,走访了上海市软件行业协会、上海电器行业协会、上海市生物医药行业协会等行业协会,与行业协会工作人员面对面交谈,更加深入和具体地了解行业协会的运作情况,并听取对行业协会进一步发展的看法。

二、20 世纪 80 年代以来上海行业协会发展历程

上海行业协会的发展有着深厚的历史渊源和传统,早在 18 世纪中叶,行业协会初见端倪,进入 20 世纪,完成了由同业团体向工商业同业公会的演变,到 1949 年 10

月新中国成立初,上海各类同业公会(行业协会)发展到 400 多家,覆盖了整个上海的工商业。^①

^① 许德明主编:《研究与探索》,白山出版社 2006 年版。



新中国成立后,随着我国全面进入计划经济时代,在社会主义三大改造完成后,同业公会撤销,工商联成为党对私营企业家的统战组织,政府对企业实行“归口管理”,行政性公司包办了同业公会的职责,此后很长一段时期内,除中国国际贸易促进会、中国渔业协会等少数协会外,行业协会在我国基本上销声匿迹。在停滞了近30年后,伴随着我国改革开放以及建立和完善市场经济体制的进程,一度“销声匿迹”的行业协会再次萌发。从20世纪80年代初期起到2010年为止,上海行业协会经历了三个大的发展阶段,呈现出“波浪式”发展轨迹。

(一)恢复起步阶段(1979—1992年)

在计划经济时代,我国实行的是高度集权的“部门管理体制”,政府通过行政性公司对企业实行“归口管理”,企业丧失了基本的生产经营自主权,行业协会也因此失去了存在的空间和必要。进入改革开放的时代,随着政府行政管理权力的下放和企业经营权的获得,市场经营出现了分散化的趋向,“部门管理体制”越来越不利于企业的发展。因此,从1979年开始,中央将经济体制改革的着眼点集中到削弱政府经济管理部门对企业的行政干预上,逐步探索政企分开的行业管理模式。1984年后,我国经济体制改革全面展开,随着企业的不断扩权,政府经济管理中条块分割的问题日益突出,国务院相关领导提出,工业的调整要从行业搞起,按行业组织,按行业管理,按行业规划。由此,行业协会的地位和作用得到了初步的确认,各种行业协会在各级政府部门的扶持下相继出现。“在这一阶段,全国共组建了十几家全国性的行业协会(如中国包装技术协会、中国食品工业协会等)”^①。

1985年,国家颁发的《国民经济行业分类和代码》将国民经济分为13个门类、75个大类、310个中类,以后又调整为16个门类、92个大类、367个中类。在统计工作中“行业”的概念在增强,而“部门”的概念在弱化。1988年,政府机构改革提出了三个转变的目标,即从部门管理向行业管理转变,从直接管理向间接管理转变,从微观管理向宏观管理转变。同时,加快了政府管理体制的改革,合并、裁减了大量的专业管理部门和综合管理

^① 黄晓君:《目前行业协会发展存在的问题及对策》,《改革与开放》2002年第12期。

部门内部的专业管理机构,将某些基本的行业管理职能转交给行业协会并委托其承担起决策前的咨询、调研等工作;中央撤销了一批专业司局,地方撤销了一批行政性二级公司,相继在中央和地方建立了一批行业协会。这一系列改革为行业协会的蓬勃发展提供了良好的机遇和充分的空间。

与全国的改革发展步伐相一致,在这一阶段,上海也拉开了重新恢复行业协会的帷幕。1978年,上海第一家具有准行业协会特征的“上海包装技术协会”成立,标志着上海行业协会开始了恢复发展的进程。20世纪80年代中后期,随着行政性公司改革,上海相继成立了20多家行业协会,掀起了行业协会发展的第一波高潮。

(二)快速成长阶段(1993—2001年)

1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,确定了社会主义市场经济体制的基本框架,提出要发挥行业协会、商会等组织的作用,并要求行业协会通过资格认定,依据市场规则,建立自律性运行机制,承担相应的法律和经济责任,接受政府有关部门的管理和监督。而后,行业协会在全国普遍发展起来。中央对专业经济管理部门做出了重大的改革和调整:第一类改为经济实体,不承担政府行政管理职能;第二类改为行业协会,作为国务院的直属事业机构,代行政府行业管理职能;第三类保留或新设的行政机构,大幅度压缩人员和编制,主要职能是规划、协调、监督和服务。这次政府行政体制改革突出强调加强宏观调控和监督职能的部门,强化社会管理职能的部门,减少具体审批事务和对企业的直接管理,做到宏观管好,微观放开,从大环境上为行业协会的发展提供了有利的条件。“1997年国家经贸委进行行业协会的城市试点,在所选择的四个试点城市中,上海有150多家,温州有76家,广州不到9家,厦门只有5家。”^①

在这一阶段,国家经贸委撤销了原由其管理的国家内贸局等9个国家局,同时为了加强对原9个国家局所属行业的管理,成立了相应的十大工业行业协会,原9个国家局所属事业单位均分别划归各行业协会,并赋予这些行业协会部分政府职能。新成立的十大工业行业协会包括:中国

^① 余晖:《行业协会及其在中国的发展:理论与案例》,经济管理出版社2002年版。

轻工业协会联合会；中国商业联合会；中国机械工业联合会；中国石油和化学工业协会；中国物资流通协会；中国建筑材料工业协会；中国纺织工业协会；中国钢铁工业协会；中国煤炭工业协会；中国有色金属工业协会。国家经贸委采取分行业分层次的管理方法，委托主管协会分别代管其他近 500 家类专业行业协会。国家经贸委还制定了协会管理办法，通过法规来改进和规范行业协会的工作。按照当年政府机构改革时定下的规则，对于这些改革后成立的行业协会，政府在三年内通过财政拨款解决其“人头费”，之后就对其“断奶”。

建立社会主义市场经济体制目标的提出为行业协会的大发展打开了新空间。同时，上海紧紧抓住浦东开发开放的重要机遇，推动经济发展进入到快车道，行业协会有了进一步发展的需求和土壤。1997 年，国家经贸委确定上海、广州、厦门、温州四市作为行业协会试点城市。在此背景下，上海行业协会迎来了第二波的发展高潮，不仅数量上明显增加，而且行业协会的功能和作用也得到初步体现。到 2001 年底，在上海市社团登记管理部门注册的行业协会共有 132 家，上海行业协会发展的总体水平走在了全国前列。

（三）规范发展阶段（2002—2010 年）

2001 年，我国加入了世界贸易组织（WTO），这标志着我国开始进入世界自由贸易体系，走向全方位对外开放、与国际经济接轨的新时期。WTO 对政府管理体制提出了新的挑战，要求用 WTO 的法律框架来约束成员国政府在经济活动中的行政职能和行政程序，政府必须严格依照法律授权进行管理和提供服务，政府与企业之间要由隶属关系变为监管关系，我国传统模式下政府对企业直接的行政管制将逐步被取消，企业必须在市场的基础上运作，而不是在政府直接干预的基础上运作。

在 WTO 框架下，行业协会是以非政府组织身份在国际贸易争端中发挥作用。同时，各国反倾销、反补贴、保障措施立法也多将行业协会列入“利害关系方”。这也意味着，长期以来由政府承担的许多工作与职能将进一步转移给行业协会，行业协会作为行业利益的代言人，在国际贸易争端的诉讼和谈判中成为重要的对话主体，维护会员企业、整个行业乃至国家的利益。企业在日益激烈的国际竞争中，更加迫切地需要一个强大、

健全的行业协会代表自身的利益与国际上的商业对手进行谈判和竞争。这就要求行业协会根据环境的变化重新定位,尽快承担起新形势下的新职能,如协助企业开拓国际市场,维护本行业在国际市场上的合法权益,代表本行业企业应对日益频繁的国际贸易争端等。行业协会作为同行业企业的代表,在区域性和全球性的贸易和经济合作中,更加广泛地参与国际经济竞争,成为国际经济交流与经济合作的重要主体。

从 2001 年起,上海市政府就行业协会和中介机构的发展改革问题组织广泛的调查研究,2002 年制定和颁布了《上海市行业协会暂行办法》《关于本市促进行业协会发展的指导意见》和《关于本市经济鉴证类社会中介机构规范管理的若干意见》等规范性文件,为行业协会改革发展提供法律保障和规范要求。上海在全国率先掀起了行业协会改革发展的高潮。市政府发布的《上海市行业协会暂行办法》,以政府令的方式明确了上海市行业协会发展署是市政府授权的协会业务主管部门,主要负责上海市行业协会的发展规划、布局调整、政策制定和协调管理,侧重对协会本身的管理,并统筹全市的行业协会布局和发展。市政府有关委、办、局是本市相关行业业务的主管部门,主要负责对行业协会涉及的产业发展、行业规范等有关事务进行业务指导和监督管理。行业协会管理体制从双重管理体制过渡为“双重管理,三方负责”的管理体制。同年 10 月,市政府办公厅转发了市体改办、市民政局《关于本市行业协会业务主管部门管理职责划分和相关工作衔接的意见》,进一步明确业务主管单位划分为协会业务和行业业务的各自管理职责。2004 年 7 月,市委、市政府决定在原市行业协会发展署(市场中介发展署)的基础上成立市社会服务局,与市社会工作党委合署办公,归市委、市政府双重领导,行使社会服务和“两新”组织党建职能。2008 年 10 月,为了进一步深化本市行政审批管理制度改革,根据调整优化上海政府部门组织结构的方案,上海市委、市政府决定,撤销市社会服务局,将其管理行业协会的职责划归市民政局。

在“双重管理,三方负责”管理体制下,协会业务主管部门注重探索建立合理的行业协会组织运行工作机制,既组建了一批新型行业协会,又对已经成立的 132 家行业协会实行改革调整,倡导政会分开,推动完善内部治理,扩大协会覆盖面、代表性、权威性和影响力。通过政府的推动,行业协会的代表性逐步增强,并与政府建立了良好的合作关系,在社会体系中