

区级行业协会能力提升发展研究

——以深圳市龙岗区为例

黎 绩 石铁柱 魏红英

摘 要：深圳市龙岗区行业协会的发展沿着完善自身组织建设和发挥自律服务功能两条轨道同时进行。他们在制度环境和资源供给出现新变化的背景下多管齐下，走出了组织力、自律力、制度力、服务力、影响力“五力”提升的模式，同时也存在发展不成熟、整体服务效果不明显、承接政府管理服务的能力不足等“三不”问题。为此，需要从“一共三化”四方面加以改进，即党建会建互促共融、发展管理规范化、行业服务专业化、人员队伍职业化。

关键词：行业协会；“五力”提升；行业自律

中图分类号：D630; F279.2 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2021) 04-0088-06

党和国家重视行业协会在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。党的十九大报告提到包括行业协会在内的社会组织行业协会在政府治理、经济发展、社会治理的作用；党的十九届四中全会提出，发挥行业协会自律功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础；《粤港澳大湾区发展规划纲要》要求充分发挥行业协会在制定技术标准、规范行业秩序、开拓国际市场、应对贸易摩擦等方面的积极作用。2019年最高人民法院和全国工商联

联合发文《关于发挥商会调解优势推进民营经济领域纠纷多元化解机制建设的意见》；国务院办公厅印发《在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会意见的通知》，标志行业协会参与决策的制度化。

党的十八大以来，区级行业协会作为基层社会治理体系的重要组成部分，作用越来越大，但是相关研究不足。由于“当代中国行业协会的产生是由于计划经济向市场经济的转型”，^[1]因此，关于行业协会的研究，起源于经济体制转型。在

本文为龙岗区委政研室项目“龙岗区行业协会发展现状研究”；广东省社科规划项目（GD18XZZ04）；广东省科技创新战略专项资金立项项目（pdjh2020 a1178）；深圳市社科基金项目（SZ2019D021）阶段性成果。

中国知网以“行业协会”为主题检索所得的信息显示,中文研究始于20世纪80年代,侧重于行业协会地位作用的论证,后来逐年增加,2007年达到最高峰,2014年之后逐年递减,但仍然处于高位。研究的主题很多,与本文主题相关的研究,主要有:行业协会参与社会治理的路径、内容分析(沈永东、应新安2020^[2];周俊、赵晓翠2019^[3]);行业协会参与社会治理的各种关系研究(余晖2001^[4];郁建兴2003^[5];徐家良2003^[6];鲁篱2008^[7];黎军2006^[8]等;关于行业协会的发展研究,有郁建兴等(2013)^[9]关于后双重管理体制时代的行业协会发展研究;马庆钰(2020)^[10]关于行业协会脱钩改革急需解决的关键问题研究;张宏、罗兰英(2020)^[11]企业社会责任视角下行业协会职能体系构建研究;马长俊(2020)^[12]关于行业协会脱钩改革的政会关系变迁研究等。

这些研究为认识行业协会发展提供了不同视角和历史背景。但是,缺乏专门针对区级行业协会的研究,不能展示中国行业协会发展的层次性、阶段性特点。本文尝试解决这一问题。

作为我国社会组织管理创新和经济发展的前沿阵地,深圳市龙岗区行业协会的发展与管理一直走在全国前列,具有一定的代表性和典型性。为了深度解析龙岗区行业协会发展状况,课题组在文献研究的基础上,采用问卷调查、访谈座谈、实地考察等方法,从行业协会的自律、服务、协调三个维度研究,提炼深圳龙岗区行业协会发展模式,回答它如何通过健全组织来适应发展环境和职能定位,如何发挥参与社会治理的社会功能,如何构建政府与企业行业纽带桥梁等问题,为其他地区区级行业协会发展提供借鉴样本。

这里的行业协会是指同行业或者跨行业的企业、其他经济组织以及个体工商户自愿组成,依照章程自律管理,依法设立的非营利性社会团体法人(《深圳经济特区行业协会条例》第三条),具有非政府性、自治性、非营利性、公益性及中介性特征。

一、深圳市龙岗区行业协会发展现状

龙岗区行业协会围绕产业发展这一核心,通过覆盖自身建设、服务行业、企业、政府、社会

五方面工作,走出了组织力、自律力、制度力、服务力、影响力“五力”提升的道路。

(一)逐步完善组织建设,促进会建党建融合。龙岗建区以来,行业协会历经了数量从无到有,规模从小到大,结构从单一到全面,职能从政府部门从属的配角到自主办会的主角的“蝶变”过程。截至2020年8月,龙岗区行业协会有57家,在深圳市区级排名第二。龙岗区行业协会起步晚、增长快。最早建立的经济类协会是1999年注册的个体劳动者协会。2012年至2015年,是行业协会高速发展的时期,四年间共成立了28家,约占目前总数的50%。2020年上半年,登记成立了3家。行业协会门类广、领域宽。从早期的皮具鞋业、服装、茶叶、压铸等传统产业协会,发展到涉及机器人、智能制造、电子、高新技术、金融、电商、文化、医疗医药、移动通信与工业互联网等高新技术产业、新兴产业行业协会。涵盖了第二、第三产业,涉足经济发展的主要领域。

龙岗区行业协会的党建工作最早追溯到2005年。目前,有20个行业协会已经建立了党组织。有的协会创新基层党建“一会两制”新模式,有的协会内部采用联合组建和独立建制设立不同支部委员会,促进协会党建和会建融合。

(二)初步建立内部治理体制机制,为规范运作提供制度保障。一是制定了组织章程,并将建立党组织开展党建活动写入章程。二是初步建立了由会员大会、理事会、监事会组成的法人治理结构;建立了证书印章管理、法人证书保管使用等内部管理制度。三是人力资源管理比较完善。建立了人事管理制度,专职工作人员签订聘用合同,参加社会保险;设立分支(代表)机构的行业协会,制定了分支(代表)机构管理制度。除了少数个别协会,一般都配备专职秘书长或专职工作人员。只是专职人员的数量不多,专职人员学历相对较低,有近三分之一的专职人员学历为大专以下,博士学位的高学历人员从事区级行业协会的专职工作也有。四是创新了内部管理制度。如创建了专业委员会或行业专家库;创建了内部会长轮值制度和部门轮值制度;创建了会员贡献积分奖惩制度,提高会员参与会务深度。制度化

专业化管理服务开始显现。

(三)积极探索协会自律机制,助推行业平稳发展。龙岗区行业协会创建了“一实四推”的行业自律机制。一是落实行业自律入章程的政策,为行业自律提供制度化保障。目前,龙岗区新建行业协会中百分百落实了行业自律入章程。二是推进自律关口前移。强化自律意识,对入会企业设置诚信条件,即入会前必须查询企业征信,征信必须达标过关,没有重大违纪和违法行为,并要有本协会会员单位作为推荐人或推荐单位。三是推广行业自律管理。通过制定产品服务标准、行业职业道德准则等行规,通过签署行业自律公约,并通过协会官网、微信公众号等形式公布,接受社会监督等,加强自我管理。四是推行行业诚信建设。通过信用档案、诚信示范、诚信承诺与诚信挂牌并举等方式,开展“行业诚信商店”“诚信建设示范企业”等文明创建活动。目前,全区行业协会、工商经济类社会组织建立诚信档案率达百分百。五是推动自律规约的执行监督。行业协会依托深圳市“龙岗区公共信用信息平台”中的社会组织信用信息子系统,进行协会信息公开,自觉接受会员、新闻媒体和社会公众监督。协助政府建立《社会组织活动异常名录》《社会组织严重违法失信名单》《社会组织承接政府购买服务推荐目录》“红黑名单”信用信息库。通过政府抽检、年检等,探索协会与政府守信联合激励和失信联合惩戒机制。

(四)多维度服务政府企业,发挥桥梁纽带作用。一是通过组织开展行业内外、区域内的交流、考察、互访活动,拓展企业视野,增进交流。二是通过独立或联合主办、协办、承办、组织参与各种峰会、展会,对接资源,扩大行业影响力。三是通过组织开展行业培训类服务活动,提升会员企业的管理和技术水平。四是在购买政府服务、参与行业政策、反映诉求等方面,发挥服务政府的桥梁纽带作用。目前,龙岗区行业协会具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织共有12家。2019年至今,承接政府转移和购买服务的金额约为200多万元。五是探索品牌建设。品牌建设工作相对较弱,不过龙岗区横岗眼镜时尚协

会积累了一定经验,他们与政府一道,通过注册集体商标,实施质量过程,培育区域性品牌集群,打造公共平台,提供品牌支持。

(五)参与社会治理,扩大行业协会影响力。龙岗区行业协会积极协同有关职能部门,认真履行行业的监督者职能。参与社会治理的方式主要有三个:一是协助政府,在社会管理领域开展对社会的治理。通过法律宣讲会、主动排查问题,成立劳动争议调解室,提供专业技术服务,预防和化解社会矛盾、企业矛盾;通过规范生产、销售环节及执业监督,完善安全生产;利用行业协会的信息优势,帮助政府了解行业难点,有效化解政企矛盾;通过承接政府职能转移、培养人才,实施共治。二是在社会自治领域开展社会事务的自我管理。通过开展行业自律、助推社会诚信体系建设,参与环境保护事项,发挥行业协会促进行业治理的作用。三是通过捐款捐物,推进精准扶贫工作,推动教育、医疗等社会公益事业发展,引导企业会员履行社会责任。新冠肺炎疫情期间,积极主动做好企业防疫工作以及行业内防疫宣传。

二、龙岗区行业协会发展存在的问题

(一)发展不成熟。一是协会发展缺乏规划性。龙岗区行业协会的发展仍存在一定的盲目性、随意性,建设发展没有纳入区域和社会发展的规划,缺乏统一的计划引导,行业协会的规模、数量、结构几乎处于自由发展状况。由于行业协会的组建目的、定位的侧重点不一样,出现了协会名称重复、会员重叠、辨识度不高等问题。新兴行业协会数量少。龙岗区战略性新兴产业行业协会11个,占比19.3%。目前生物医药、新材料、新能源、信息产业等领域还未组建协会,未能对该领域企业起到“集群”作用。二是组织建设不够完善,法人治理结构中副会长、常务理事的比例未按照“金字塔”结构设置,领导班子的产生流程不够规范,有的协会还没有完善理事会、财务管理、会务、信息公开和会员惩戒申述等制度。三是运行机制不够规范。缺乏成熟的退出机制。会员大会及理事会制度执行流于形式。会员大会召开的间隔时间不一致,有三年、四年、五年不等。在实际协会运作中,很难召开会员大会。行业协会与行政

机关脱钩不彻底，龙岗区仍有12家行业协会需与行政机关脱钩。四是协会发展差异大。既有受到省市表彰的协会，也有纳入异常名录的协会；既有活动多影响广的协会，也有不按规定年检和开展活动的僵尸型协会；目前还没有发展出较为优质的品牌协会。五是专业化人才缺乏。工作人员普遍存在兼职多、专职少等问题。协会里一般只有2-3位专职人员。专职人员流动率大，在协会工作超过5年的仅占30%。还存在兼职秘书长现象。工作人员的学历结构中仍有近三分之一为大专以下。

(二) 整体服务效果不明显。一是现存协会布局与重点产业企业的关联度不强，对促进地方产业发展的作用不突出。四大支柱产业中的行业协会5家，占比为8.77%，在深圳战略性新兴产业中的行业协会为7家，占比12.28%。近80%的行业协会与市区重点产业关联度不强。二是服务企业行业的作用仍需提升。协会话语权不多，协会会员数量较少，会员数在100个以下的占比55.88%。协会活力不足，有20%的协会年度活动次数在一次以下。推广新模式新业态的意识缺乏，相关工作相对被动。造成的原因在于协会的服务内容和方式比较单一。协会活动中，年会联谊会和企业内部交流的比例高，会员参与率约为50%。协会经费来源主要是会员会费及会员企业赞助，分别占95%和5%，影响了活动的开展。三是行业引领作用不够凸显。有的行业协会公众号的影响力不突出。品牌协会建设不够。绝大多数协会不能在相关行业政策制定或政策执行过程中，参与开展项目申报的评估与预审、协助政府执行相关产业政策，对政府决策的影响小。

(三) 承接政府管理服务的能力不足。一是具备承接资质的协会比例低。评估等级在3A以上(含3A)的行业协会比例为26.47%。有73.53%的无等级，没有资质承接政府职能。二是协会与政府之间的沟通联络机制不健全。区工商联直接联系服务企业的直联制度如何发挥行业协会的作用还需要完善。三是没有获得政府部门对行业协会的认同。相关政府部门不愿或没有将本行业协会纳入购买服务或合作范围。四是政府支持行业协会的力度不够。有些资助奖励政策因为易得性

较差，行业协会的参与度不高；政府委托项目经费较少，2019年至今的资金总量约为200万元，对于57家协会来说，杯水车薪。五是协会的桥梁纽带作用不明显。有的协会不能及时下达政策“红利”，并及时上传行业发展问题。协会没有建立行业技术服务平台、信息服务平台。

三、龙岗区行业协会发展的政策建议

龙岗区行业协会发展“三不”问题产生的原因，主要在于新型的党政会关系没有建立，协会发展的“三化”不足，即规范化、专业化、职业化发展不足。为了进一步发挥龙岗区行业协会的作用，必需从“一共三化”四方面加以改进，即党建会建互促共融、发展管理规范化、行业服务专业化、人员队伍职业化。

(一) 坚持党对行业协会领导，推动党建会建互促共赢。充分认识党建工作重要性，坚持党对协会全面领导，做好“244”工作。一是继续推进“两个覆盖”工作。创新党组织设置方式，通过联建、指导、挂靠等方式，消除党组织空白点，推动党的组织覆盖和工作覆盖，健全协会的党建工作体系和工作制度。二是聚焦聚力“四个好”，即配强一名好书记、培育一支好队伍、形成一批好品牌、完善一套好制度。三是组织实施“四大行动”，即亮相行动、双强先锋行动、联络员行动、“四同时”组建行动。根据流动党员现象较为普遍以及流动党员中存在一定的“口袋党员”“隐形党员”的现象，采取“亮相行动”，鼓励口袋党员、隐形党员主动“亮身份”，履行党员义务。强化党员先锋模范带头作用和基层党组织的战斗堡垒作用。选聘党建工作指导员、联络员委派到暂不具备组建条件的行业协会开展工作，对协会理事会、监事会负责人和专职工作人员中党员情况全面摸底，做好现有党员组织关系接转。在实施党组织组建、活动开展、工作指导等方面，落实协会与党组织同时筹备、同时上报、同时审批、同时成立的“四同时”组建要求，打造协会党建新格局。

(二) 政府加强对行业协会服务指导，推动规范化发展。一是分类指导重点行业协会的建设，助推重点产业协会发展。重点培育和发展符合龙岗区产业发展政策的行业协会，如人工智能、生

物医药、新材料、文化创意、低碳产业等；通过设立扶持行业协会发展的专项资金，活动补贴、服务外包、项目委托等形式，将业务经费向重点产业的协会倾斜，培育一批有影响、有实力且工作业绩突出的行业协会，形成品牌效应。二是探索多样化行业协会建设路径。在龙岗区具有显著优势的ICT、AIoT、电子元器件、绿色能源、生命科学和创意生活六大产业集群筹建新的行业协会，要么由区工业和信息化局、区科技创新局等牵头，要么由有特色产业、产业园的街道商会工商联等枢纽型组织牵头，或者由头部企业发起、委托或与相关企业联合，筹建新的重点行业协会。建立政府职能转移的三个目录和一个评估机制。建立职能转移目录、政府购买服务目录、承接职能转移和购买服务资格的行业协会目录，为行业协会增效赋能。完善政府购买服务的评价机制，对承接政府职能的协会所提供的服务进行第三方评估，并将评估结果作为下一年度政府购买服务的依据。探索同类型、同性质、同领域、同链条的行业协会成立联合会、促进会、产业联盟等枢纽型行业协会，建立由枢纽型组织管理协会的“以社管社”管理体制。三是健全综合监管体系。强化行业协会自律，形成政府监管、社会监督、自我管理、有序退出的综合治理机制。对行业协会制定的自律文本实施备案。未经备案，不得实施，确保行业自律文本的合法性和权威性。四是先行试点，制定并实施退出机制。龙岗区有关部门可向深圳市政府提出授权要求，制定行业协会退出指导意见，并进行试点，对不适应当前经济社会发展需要、无法正常运作或阻碍行业企业公平竞争的协会进行清退、注销。五是完善部门与协会的联络机制。出台《龙岗区职能部门听取企行业协会意见的指导意见》《龙岗区政府与行业协会交往清单》，简化沟通流程，建设“一站式”沟通平台。六是引进培育“中字头”全国性行业协会。建立统筹协调机制，成立全国性行业协会引进专项领导小组，统筹规划需要引进的协会类别、引进方式、政策保障等内容，制定行业协会引进目录清单。量身定策，加强扶持。按照引进“中字头”全国性行业协会总部和“中字头”全国性行业协会在

龙岗设立办事机构或分支机构等情况进行分类扶持。突出重点，积极培育。鼓励龙头企业牵头设立全国性行业协会；出台对龙岗企业主导发起成立、办公固定场所在龙岗的全国性行业协会的奖励办法；出台对龙岗重点行业协会发展扶持政策，积极争取民政部和国家相关部委支持，促使其早日升级为全国性行业协会。

（三）提高行业协会服务能力和水平，推动专业化发展。一是协会积极主动开展三方面专业工作：参与协会等级评估，通过评估，及时发现内部管理和外部服务存在的问题并改进，提升协会发展质量；开展行业调查研究、运行监测及趋势分析；参加年检年审，认真提交年报，发挥行业协会促进行业治理和服务经济发展中的积极作用。完善年报制度，健全自我管理机制。协会要做好年检年报工作和日常档案制度。明确专人负责年检年报工作。继续公开行业协会年报，为社会监督提供抓手，以便政府运用年报制度，建立信用惩戒制度，将年报作为设立异常名录和严重违法名单（“黑名单”）的依据之一。二是政府或协会整合行业资源，包括区内外特别是港澳台资源，建立统一的行业协会公共服务平台。建立专业委员会和服务平台，集中解决行业在发展过程中的金融、财税、法律、决策咨询、项目申报、市场开拓等普遍性问题，提升服务会员水平。搭建融资平台，与各大银行对接，及时为企业解决资金短缺问题。开展针对性培训，提高行业技术创新能力。三是协会拓宽服务领域，为会员企业做好产品推广，打造行业品牌。四是协会维护会员企业权益。与市场监管、税务、城建、消防、环保等职能部门建立联系制度，开展各种形式的法律政策服务。及时推送会员企业维权的经典案例或政策解读，加强企业家权益意识，形成权益保障体系。推动行业协会组织实施行规、行约和行业职业道德准则，发挥行业自律惩戒和调处争议等作用，引导会员企业依法经营、诚实守信，加强行业自律，维护市场秩序。

（四）完善行业协会内部治理体制机制，推动职业化发展。一是落实以章程为核心的内部管理制度。协会要建立完善财务制度、会议制度、

人员聘用制度、信息公开制度、内部奖惩制度、建立信用奖励惩戒制度等，并实施制度公开化；积极主动参加年检、专项检查、抽查、审计等工作，巩固提升协会组织建设水平。二是提高协会负责人政治地位，发挥引领作用。通过培育、表彰、推荐三种方式，提高协会负责人政治地位。政府要建立协会优秀人员培育名单，有计划有步骤地培育行业协会中有公心、有情怀境界、有担当的优秀人员。将协会党组织负责人培育成枢纽型组织执委会（理事会）成员。开展优秀行业学会商会负责人评选活动，提升社会认同感。发挥表彰的引领作用，推动行业协会之间相互学习交流促进。三是加快培育职业化的专职人员队伍，提升专业管理能力。政府要把协会人才队伍建设纳入全区人才工作体系，完善引进、培训、保障等措施，促使协会人才队伍向专业化、职业化方向发展。实施分类培训，针对不同岗位的管理人员，举办协会会长、秘书长、业务骨干、工作人员的专项培训，特别要加强协会秘书处工作人员的培训，提升工作人员的专业素质和管理能力。建立协会人员培训共享机制，由第三方或政府单独建立、联合建立或购买方式，建立协会学习平台，解决区内协会共同面对的政策、法律、金融、会务管理等专业学习的共性问题。通过经费支持或构建学习平台，提高人才引进、培育的支持力度。对于举办培训和建立协会培育共享平台的组织，给予一定的经费支持。

参考文献：

[1] 张华. 连接纽带抑或依附工具：转型时期中国行业协会研究文献评述 [J]. 社会, 2015, (5).
 [2] 沈永东, 应新安. 行业协会参与社会治理的多元路径分析 [J]. 治理研究, 2020, (1).
 [3] 周俊, 赵晓翠. 行业协会如何推动区域经济一体化——基于长三角的案例分析 [J]. 治理研究, 2019, (9).
 [4] 余晖. 行业协会组织的制度动力学原理 [J]. 经济管理, 2001, (2).
 [5] 郁建兴. 行业协会：寻求与企业、政府之间的良性互动 [J]. 经济社会体制比较, 2006, (3).

[6] 徐家良. 双重赋权：中国行业协会的基本特征 [J]. 天津行政学院学报, 2003, (2).
 [7] 鲁篱. 行业协会社会责任与行业自治的冲突与衡平 [J]. 政法论坛, 2008, (3).
 [8] 黎军. 行业自治及其限制：行业协会研究论纲 [J]. 深圳大学学报(人文社科版), 2006, (4).
 [9] 郁建兴, 周俊, 沈永东, 何宾. 后双重管理体制时代的行业协会发展 [J]. 浙江社会科学, 2013, (12).
 [10] 马庆钰. 行业协会脱钩改革急需解决的关键问题 [J]. 行政管理改革, 2020, (9).
 [11] 张宏, 罗兰英. 企业社会责任视角下行业协会职能体系构建 [J]. 浙江理工大学学报(社会科学版), 2020, (7).
 [12] 马长俊. 解构与重构：行业协会脱钩改革的政会关系变迁研究 [J]. 行政管理改革, 2020, (2).

作者：黎 绩，中共深圳市龙岗区委政策研究室科长
 石铁柱，中共深圳市龙岗区委政策研究室助理研究员
 魏红英（通讯作者），深圳职业技术学院社会治理创新研究所所长、教授

责任编辑：周修琦