

# 中办国办印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》

新华社北京7月8日电 中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。

《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》全文如下。

行业协会商会是我国经济建设和社会发展的力量。改革开放以来，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，行业协会商会发展迅速，在为政府提供咨询、服务企业、优化资源配置、加强行业自律、创新社会治理、履行社会责任等方面发挥了积极作用。目前，一些行业协会商会还存在政会不分、管办一体、治理结构不健全、监督管理不到位、创新发展不足、作用发挥不够等问题。按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《国务院机构改革和职能转变方案》有关精神和工作部署，为加快转变政府职能，实现行业协会商会与行政机关脱钩，促进行业协会商会规范发展，制定本方案。

## 一、总体要求和基本原则

### (一) 总体要求

贯彻落实党的十八大和十八届二、三、四中全会精神，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，理清政府、市场、社会关系，积极稳妥推进行业协会商会与行政机关脱钩，厘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。创新行业协会商会管理体制和运行机制，激发内在活力和发展动力，提升行业服务功能，充分发挥行业协会商会在经济发展新常态中的独特优势和应有作用。

### (二) 基本原则

坚持社会化、市场化改革方向。围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，改革传统的行政管理方式，按照去行政化的要求，切断行政机关和行业协会商会之间的利益链条，建立新型管理体制和运行机制，促进和引导行业协会商会自主运行、有序竞争、优化发展。

坚持法制化、非营利原则。加快行业协会商会法律制度建设，明确脱钩后的法律地位，实现依法规范运行。建立准入和退出机制，健全综合监管体系。各级政府要明确权力边界，实现权力责任统一、服务监管并重。按照非营利原则要求，规范行业协会商会服务行为，发挥对会员的行为引导、规则约束和权益维护作用。

坚持服务发展、释放市场活力。提升行业协会商会专业化水平和能力，推动服务重心从政府转向企业、行业、市场。通过提供指导、咨询、信息等服务，更好地为企业、行业提供智力支撑，规范市场主体行为，引导企业健康有序发展，促进产业提质增效升级。

坚持试点先行、分步稳妥推进。在中央和地方分别开展试点，设置必要的过渡期，积极探索、总结经验、完善措施，逐步推开。根据行业协会商会不同情况，因地制宜因企逐个缜密制定脱钩实施方案，具体安排、具体指导、具体把握，确保脱钩工作平稳过渡、有序推进。

## 二、脱钩主体和范围

脱钩的主体是各级行政机关与其主办、主管、联系、挂靠的行业协会商会。其他依照和参照公务员法管理的单位与其主办、主管、联系、挂靠的行业协会商会，参照本方案执行。

同时具有以下特征的行业协会商会纳入脱钩范围：会员主体为从事同质性经济活动的单位、同业人员，或同地域的经济组织；名称以“行业协会”、“协会”、“商会”、“同业公会”、“联合会”、“促进会”等字样为后缀；在民政部门登记为社会团体法人。

个别承担特殊职能的全国性行业协会商会，经中央办公厅、国务院办公厅批准，另行制定改革办法。

## 三、脱钩任务和措施

### (一) 机构分离，规范综合监管关系

取消行政机关（包括下属单位）与行业协会商会的主办、主管、联系和挂靠关系。行业协会商会依法直接登记和独立运行。行政机关依据职能对行业协会商会提供服务并依法监管。

依法保障行业协会商会独立平等法人地位。按照有利于行业发展和自愿互惠原则，对行业协会商会之间、行业协会商会与其他社会组织之间的代管协管挂靠关系进行调整，并纳入章程予以规范。鼓励行业协会商会优化整合，提高服务效率和水平。

调整行业协会商会与其代管的事业单位的关系。行业协会商会代管的事业单位，并入行业协会商会的，注销事业单位法人资格，核销事业编制，并入人员按照行业协会商会人员管理方式管理；不能并入行业协会商会的，应当与

行业协会商会脱钩，根据业务关联性，在精简的基础上划转到相关行业管理部门管理，并纳入事业单位分类改革。

行政机关或事业单位与行业协会商会合署办公的，逐步将机构、人员和资产分开，行政机关或事业单位不再承担行业协会商会职能。

### (二) 职能分离，规范行政委托和职责分工关系

厘清行政机关与行业协会商会的职能。剥离行业协会商会现有的行政职能，法律法规另有规定的除外。业务主管单位对剥离行业协会商会有关行政职能提出具体意见。

加快转移适合由行业协会商会承担的职能。行政机关对适合由行业协会商会承担的职能，制定清单目录，按程序移交行业协会商会承担，并制定监管措施、履行监管责任。

### (三) 资产财务分离，规范财产关系

行业协会商会应执行民间非营利组织会计制度，单独建账、独立核算。没有独立账号、与行政机关会计合账、财务由行政机关代管或集中管理的行业协会商会，要设立独立账号，单独核算，实行独立财务管理。

对原有财政预算支持的全国性行业协会商会，逐步通过政府购买服务等方式支持其发展。自2018年起，取消全国性行业协会商会的财政直接拨款，在此之前，保留原有财政拨款经费渠道不变。为鼓励全国性行业协会商会加快与行政机关脱钩，过渡期内根据脱钩年份，财政直接拨款额度逐年递减。地方性行业协会商会的财政拨款过渡期和过渡办法，由各地自行确定，但过渡期不得超过2017年底。用于安置历次政府机构改革分流人员的财政资金，仍按原规定执行。

按照财政部门、机关事务主管部门统一部署和有关规定，各业务主管单位对其主管的行业协会商会财务资产状况进行全面摸底和清查登记，厘清财产归属。财政部门会同机关事务主管部门按照所有权、使用权相分离的原则，制定行业协会商会使用国有资产（包括无形资产）管理办法，确保国有资产不流失，同时确保行业协会商会的正常运行和发展。

行业协会商会占用的行政办公用房，超出规定面积标准的部分限期清理腾退；符合规定面积标准的部分暂由行业协会商会使用，2017年底前按《中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知》及有关规定清理腾退，原则上应实现办公场所独立。具体办法由机关事务主管部门会同有关部门制定。

### (四) 人员管理分离，规范用人关系

行业协会商会具有人事自主权，在人员管理上与原主办、主管、联系和挂靠单位脱钩，依法依规建立规范用人制度，逐步实行依章程自主选人用人。

行政机关不得推荐、安排在在职和退（离）休公务员到行业协会商会任职兼职。现职和不担任现职但未办理退（离）休手续的党政领导干部及在职工作人员，不得在行业协会商会兼任职务。领导干部退（离）休后三年内一般不得到行业协会商会兼职，个别确属工作特殊需要兼职的，应当按照干部管理权限审批；退（离）休三年后到行业协会商会兼职，须经干部管理权限审批或备案后方可兼职。

对已在行业协会商会中任职、兼职的公务员，按相关规定进行一次性清理。任职的在职公务员，脱钩后自愿选择去留；退出行业协会商会工作的，由所属行政机关妥善安置；本人自愿继续留在行业协会商会工作的，退出公务员管理，不再保留公务员身份。在行业协会商会兼职的公务员，要限期辞去兼任职务。

行业协会商会全面实行劳动合同制度，与工作人员签订劳动合同，依法保障工作人员合法权益。工作人员的工资，由行业协会商会按照国家有关工资、法规和政策确定。行业协会商会及其工作人员按规定参加基本养老保险、基本医疗保险等社会保险和缴存住房公积金。

行业协会商会与行政机关脱钩后，使用的事业编制相应核销。现有事业人员按国家有关规定参加机关事业单位养老保险。历次政府机构改革分流人员仍执行原定政策。

### (五) 党建、外事等事项分离，规范管理关系

行业协会商会的党建、外事、人力资源服务等事项与原主办、主管、联系和挂靠单位脱钩。全国性行业协会商会与行政机关脱钩后的党建工作，按照原业务主管单位党的关系归口分别由中央直属机关工委、中央国家机关工委、国务院国资委党委领导。地方行业协会商会与行政机关脱钩后的党建工作，依托各地党委组织部和民政部门建立社会组织党建工作机构统一领导；已经建立非公有制企业党建工作机构的，可依托组织部门将其与社会组织党建工作机构整合为一个机构。行业协会商会脱钩后，外事工作由住

所地省（区、市）人民政府按中央有关外事管理规定执行，不再经原主办、主管、联系和挂靠单位审批。行业协会商会主管和主办的新闻出版单位的业务管理，按照文化体制改革相关要求和新闻出版行政管理部有关规定执行。人力资源服务等事项由行业协会商会住所地有关部门按职能分工承担。

## 四、配套政策

### (一) 完善支持政策

制定有针对性的扶持引导政策，加强分类指导。完善政府购买服务机制，支持行业协会商会转型发展。鼓励各有关部门按照《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》要求，向符合条件的行业协会商会和其他社会力量购买服务，及时公布购买服务事项和相关信息，加强绩效管理。

完善行业协会商会价格政策，落实有关税收政策。按照行政事业性收费管理的有关规定，规范行业协会商会承接政府委托的行政事业性收费事项。对符合条件的非营利组织落实企业所得税优惠政策。

鼓励行业协会商会参与制定相关立法、政府规划、公共政策、行业标准和行业数据统计等事务。有关部门要充分发挥行业协会商会在行业指南制定、行业人才培养、共性技术平台建设、第三方咨询评估等方面作用，完善对行业协会商会服务创新能力建设的支持机制。

建立信息资源共享机制。全国性行业协会商会的有关行业统计数据，按原规定报送国家统计局。行业协会商会应按原渠道向行业管理部门报送相关行业数据和信息。有关部门要建立行业公共信息交汇平台，整合全国性行业协会商会的有关数据，为政府制定和实施相关政策提供信息服务，为行业协会商会提供必要的行业信息和数据。

支持行业协会商会在进出口贸易和对外经济交流、企业“走出去”、应对贸易摩擦等事务中，发挥协调、指导、咨询、服务作用。鼓励行业协会商会参与协助政府部门多双边经贸谈判工作，提供相关咨询和协调服务。鼓励行业协会商会积极搭建促进对外贸易和投资等服务平台，帮助企业开拓国际市场。

### (二) 完善综合监管体制

加强法律法规制度建设。加快推进行业协会商会立法工作。行业协会商会脱钩后，按程序修改章程并报民政部门备案。健全行业协会商会退出机制，在实施脱钩中对职能不清、业务开展不正常、不适应经济社会发展的行业协会商会依法予以注销。鼓励和促进行业协会商会间公平有序竞争。

完善政府综合监管体系。制定行业协会商会综合监管办法，健全监督管理机制。民政部门依照相关登记管理法规，对行业协会商会加强登记审查、监督管理和执法检查，强化对主要负责人任职条件和任用程序的监督管理。财政部门负责对政府购买行业协会商会服务的资金和行为进行评估和监管，并会同机关事务主管部门对行业协会商会使用的国有资产进行登记和监管。税务部门对行业协会商会涉税行为进行稽查和监管。审计部门对行业协会商会依法进行审计监督。价格部门对行业协会商会收费及价格行为进行监管。行业协会商会组织论坛、评比、达标、表彰等活动，要严格按照相关规定执行，并接受监督。各行业管理部门按职能对行业协会商会进行政策和业务指导，并履行相关监管责任。其他职能部门和地方政府按职能分工对行业协会商会进行监管。党的各级纪检监察机关加强监督执纪问责。探索建立专业化、社会化的第三方监督机制。

完善信用体系和信息公开制度。建立行业协会商会信用承诺制度，完善行业协会商会的信用记录，建立信用评级制度。对行业协会商会的信用情况开展社会评价，评价结果向社会公布。建立健全行业协会商会信息公开和年度报告制度，接受社会监督。

建立完善法人治理结构。行业协会商会要按照建立现代社会组织要求，建立和完善产权清晰、权责明确、运转协调、制衡有效的法人治理结构。健全行业协会商会章程审核备案机制，完善以章程为核心的内部管理制度，健全会员大会（会员代表大会）、理事会（常务理事会议）制度，建立和健全监事会（监事）制度。落实民主选举、差额选举和无记名投票制度。鼓励选举企业家担任行业协会商会理事长，探索实行理事长（会长）轮值制，推行秘书长聘任制。实施法定代表人述职、主要负责人任职前公示和过错责任追究制度。在重要的行业协会商会试行委派监事制度，委派监事履行监督和指导职责，督促行业协会商会落实宏观调控政策和行业政策。所派监事不在行业协会商会兼职、取酬、享受福利。

## 五、组织实施

### (一) 建立工作机制

国家发展改革委、民政部会同中央组织部、中央编办、中央直属机关工委、中央国家机关工委、外交部、工业和信息化部、财政部、人力资源社会保障部、商务部、审计署、国务院国资委、国管局、全国工商联，成立行业协会商会与行政机关脱钩联合工作组（以下简称联合工作组），负责组织实施本方案，推进全国性行业协会商会脱钩工作，指导和督促各地开展脱钩工作。联合工作组由国务院领导同志牵头，办公室设在国家发展改革委。各地建立相应领导机制和工作组，制定本地区脱钩方案，负责推进本地区脱钩工作。

### (二) 明确责任分工

各相关职能部门按照本方案和职能分工，落实相关政策和措施。各级发展改革委、民政部门负责统筹协调、督促检查脱钩工作。审计部门负责对资产清查结果进行抽查监督，审计脱钩过程中财政资金使用情况。各业务主管单位负责逐个制定行业协会商会脱钩实施方案，落实各项工作，并向社会公开。

本方案印发后一个月內，有关部门分别出台相关配套文件：中央组织部会同中央直属机关工委、中央国家机关工委、国务院国资委党委制定关于全国性行业协会商会与行政机关脱钩后党建工作管理体制调整的实施办法，明确党的思想、组织、作风、反腐倡廉和制度建设的具体任务，切实加强党对行业协会商会党建工作的领导；中央编办会同国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、人力资源社会保障部、商务部、国务院国资委等部门提出关于行业协会商会与行政机关脱钩涉及事业单位机构编制调整的意见；外交部提出相关外事管理工作政策措施；国家发展改革委牵头制定行业公共信息平台建设方案；民政部牵头制定全国性行业协会商会主要负责人任职管理办法；财政部会同国管局、中直管理局等有关部门制定行业协会商会资产清查和国有资产管理规定，财政部提出逐步取消财政拨款的具体操作办法，财政部会同国家发展改革委等部门提出购买行业协会商会服务的具体措施；国管局、中直管理局会同有关部门制定清理腾退全国性行业协会商会占用行政办公用房的具体办法。

为适应行业协会商会脱钩后的新体制新要求，国家发展改革委、民政部会同有关部门制定综合监管办法。

### (三) 稳妥开展试点

全国性行业协会商会脱钩试点工作由民政部牵头负责，2015年下半年开始第一批试点，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体制机制全面推开。按照兼顾不同类型、行业和部门的原则，第一批选择100个左右全国性行业协会商会开展脱钩试点。各业务主管单位于2015年7月底前将推荐试点名单报送民政部，并逐个制定试点行业协会商会脱钩实施方案。方案报经民政部核准、联合工作组批复后实施，其中须有关部门批准的事项，按管理权限和职能分别报批。各试点单位要在2016年6月底前完成第一批试点，由联合工作组对试点成效进行评估并认真总结经验，完善配套政策。

地方行业协会商会脱钩试点工作由各省（区、市）工作组负责。各省（区、市）同步开展本地区脱钩试点工作，首先选择几个省一级协会开展试点，试点方案报经民政部核准、联合工作组批复后实施。各地要在2016年底前完成第一批试点和评估，并将评估结果报联合工作组。在认真总结经验的基础上，完善试点政策，逐步扩大试点范围，稳妥审慎推开。

### (四) 精心组织实施

脱钩工作涉及面广、政策性强、社会关注度高，各地区、各有关部门和行业协会商会要高度重视，严明纪律，做好风险预案，确保如期完成脱钩任务。要严格按照本方案要求推进脱钩工作，规范工作程序，建立考核机制，确保工作有序开展。要加强舆论引导和政策解读，营造良好舆论氛围。脱钩工作中遇有重要情况和问题，要及时向联合工作组报告。

各地区、各部门要大力支持行业协会商会发展，优化发展环境，改进工作方式，构建与行业协会商会新型合作关系；建立和完善与行业协会商会协商机制，在研究重大问题和制定相关法律法规、规划、政策时应主动听取相关行业行业协会商会意见；加强对行业协会商会的指导和支持，及时研究解决行业协会商会改革发展中的困难和问题。行业协会商会要加快转型，努力适应新常态、新规则、新要求，完善治理结构，规范自身行为，提升专业服务水平，强化行业自律，引导企业规范经营，积极反映会员诉求，维护会员合法权益，真正成为依法自治的现代社会组织。

自本方案印发之日起，新设立的行业协会商会，按本方案要求执行。

## 政策解读

“

行业协会商会从上世纪八十年代末不足1000个，发展到2014年底的近7万个，在各类社会团体中数量最多、增速最快。问题和挑战主要体现在行政化色彩较浓、自身能力建设不足等。

全国性行业协会商会脱钩试点总的安排是，今年下半年选择100个左右全国性行业协会商会开始第一批试点，2016年总结经验、扩大试点，2017年在更大范围试点。

《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》8日公布，对于屡受诟病的“红顶中介”来说，摘帽子的时候已经到了。目前，行业协会商会发展现状如何？与行政机关脱钩后如何加强监管？下一步试点工作将如何展开？围绕焦点，民政部有关负责人进行了相应解读。

## 增速快但面临诸多挑战

民政部有关负责人透露，我国行业协会商会从上世纪八十年代末不足1000个，发展到2014年底的近7万个，每年以10%到15%的速度增长，在各类社会团体中数量最多、增速最快。随着市场经济不断深入，我国出现了一批独立自主、能力突出、公信力高、示范作用强的行业协会商会。

不过，总体来看，我国行业协会商会还处于发展的初级阶段，面临一些突出的问题和挑战，主要体现在对行业协会商会的认识有待深化、行政化色彩较浓、自身能力建设不足等。

民政部有关负责人表示，由于我国一些行业协会商会是随着政府机构改革和专业部门的撤销设立的，与政府之间有着密切关系，协会商会的领导大多由业务单位推荐，部分协会商会习惯于依靠行政主管部门开展工作，一些行政主管部门也习惯将协会商会作为其附属机构直接指挥，行业协会商会作为独立的法人主体，自主性较为欠缺，影响了协会业务活动的有效开展，有的甚至借助行政主管部门的影响力向会员企业摊派会费，热衷于乱评比、乱表彰，增加企业负担。

此外，一些行业协会企业对行业基本情况和基础数据掌握不全，缺乏对全局性、战略性、方向性、创新性的研究和思考，服务会员的质量和水平有待提高，这些都在一定程度上制约了行业协会商会的发展。

## 重点加强事中事后监管

行业协会商会与行政机关脱钩，如何让监管不“脱钩”？

对此，民政部有关负责人表示，行业协会商会与行政机关脱钩不等于脱管，脱钩后要切实加强监管，防止出现管理上的“真空”。民政部门作为登记管理机关，对脱钩后的行业协会商会重点加强事中事后监管。

一是加强对行业协会商会负责人的管理，民政部门会同有关部门建立行业协会商会负责人任职条件、负责人产生办法、约谈、警告、责令撤换、从业禁止等管理制度，落实法定代表人离任审计制度。强化负责人过错责任追究，对严重违法违规的，责令撤换并依法追究。推行行业协会商会负责人任前公示制度、法定代表人述职制度；

二是加强对部门要通过检查、评估等手段依法监督行业协会商会负责人、资金、活动、信息公开、章程履行等情况，按照《关于推进行业协会商会诚信自律建设工作的意见》要求，建立行业协会商会信用档案，探索开展信用评价工作，建立“异常名录”和“黑名单”管理制度，加大对行业协会商会失信行为的惩戒力度；

三是加强社会监督。鼓励支持新闻媒体、社会公众对行业协会商会进行监督。制定社会团体信息公开办法，规范公开内容、机制和方式，提高透明度。建立健全行业协会商会第三方评估机制。建立对行业协会商会违法违规行为为投诉举报受理机制，依法向社会公告行政处罚和取缔情况；

四是加强专项治理。配合财政部、工业和信息化部、中央编办等部门，做好涉企收费清理、减轻企业负担、清理规范国务院部门行政审批中介服务等活动。对行业协会商会利用业务主管部门影响、借用行政资源、依靠代行政府职能或凭借垄断地位乱摊派、乱收费的行为进行专项整治。

## 试点将根据不同情况缜密制定实施方案

根据总体方案，全国性行业协会商会脱钩试点工作由民政部牵头负责。那么试点工作将如何开展？对此，民政部有关负责人表示，民政部将设立试点工作办公室，牵头负责具体工作开展。

“在全国性行业协会商会层面，总的安排是今年下半年选择100个左右全国性行业协会商会开始第一批试点，2016年总结经验、扩大试点，2017年在更大范围试点。”这位负责人说。

该负责人指出，在脱钩试点工作开展过程中，各业务主管单位作为责任主体，要按照“谁主管、谁负责”的原则，建立专门工作机制，明确任务分工，确保责任到人；要在认真研究和充分沟通基础上，稳妥确定全国性行业协会商会试点名单，要根据行业协会商会不同情况，逐个缜密制定脱钩试点实施方案，并具体安排、具体指导、具体把握。参加脱钩试点的全国性行业协会商会，要对照脱钩总体方案和配套文件精神，做好脱钩事项的自查和分离工作，确保如期完成脱钩试点任务。

本报记者 韩秉志

# 加强规范管理 推动健康发展

民政部有关负责人解读《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》