

省政府领导批示办理单

密级:

紧急程度:

编号: 光烈2011第721号

批 示 人	毛光烈	签批日期	2011-10-23
批示序号	721	收到日期	2011-10-24
文 号	公共政策内参第11086期	来文单位	省公共政策研究院
来文内容	关于进一步发挥行业协会作用, 推进产业升级的建议		
批示内容	这个报告的研究方向和框架总体是积极的, 但要深化。发挥行业协会的作用, 前景广阔, 但出路在于改革创新。首先, 行业协会的定位、定责要明确, 否则如象最近倍受质疑的某些社会中介或慈善机构一样, 即使政府与社会帮助发展了, 亦会影响形象与发展, 这方面关键是要完善法规, 政府、行业协会、企业、公民都要依法守信活动, 享受权利并承担法律责任; 第二, 行业协会的重点是为协会内部的企业服务, 这是协会健康发展的根基。水能载舟, 亦能覆舟。承载行业协会之舟的水是会员, 缺乏会员的认可、认同和凝聚力, 行业协会行之难远; 第三, 行业协会的运作要创新机制。要摆脱“二政府”、“政府部门的附属物”, 形成自主运作、依法服务的机制。组织架构、民主决策、日常运作、内部监管、自我纠错机制、领导班子等建设都要逐步完善起来; 第四, 政府的培育与支持。政府的培育与支持机制也要创新, 要对那些符合上述要求的行业协会进行公共服务的外包, 不可良莠不辨, 一概支持, 以至引发影响政府公信力事件的发生。上述意见供参考, 属商榷之言, 请指正。		
拟办意见	请送孟刚副秘书长, 省经信委、省科技厅、省科协, 省公共政策研究院, 省工经所, 本厅信息处。 杜华红2011年10月26日		
审批意见			
办理结果			
抄 送	毛光烈, 孟刚, 工业处		

公共政策内参

光 第 721 号
烈 11 年 10 月 23 日

(第 11086 期)

浙江省公共政策研究院

二〇一一年十月十七日

浙江大学公共政策研究中心

内部材料 仅供参考

尊敬的毛光烈副省长：

从我省产业升级的现状来看，靠技术进步推动经济增长的比例和第三产业的比重都还没有达到产业升级的一般标准，企业（尤其是中小企业）面临着资金缺乏、创新能力不强、环保意识偏低等问题，而政府则面临着优化需求结构和产业结构、建立创新激励和保护机制、营造升级的制度环境等重大任务。因此在产业升级中亟需发挥行业协会这一产业中间组织的独特优势，使之既能够有效地激发企业的升级动力，组织和协调企业的集体行动，帮助企业克服困难，又能够作为行业代表向政府提供行业精准数据，提出产业升级的建议，协助政府落实相关政策。浙江省行业协会在产业升级中的做法，为行业协会促进产业升级提供了启示。现将我们的调研结果汇报如下，请您阅示。

关于进一步发挥行业协会作用，推进产业升级的建议

郁建兴 江华 沈永东 等

改革开放三十多年来浙江经济发展的历程表明，行业协会是浙江经济成长的重要因素。在温州、宁波、义乌和杭州等地，行业协会在沟通企业和政府、行业自律、行业标准设立、开拓国内外市场、品牌建设等方面发挥了重要作用。在产业升级的过程中，行业协会同样发挥着重要作用。这包括：协助政府制定产业升级规划，指导行业企业落实产业政策；搭建行业公共科技与服务平台，为产业升级尤其是中小企业升级提供技术和市场支撑；组织技术、信息和人才培养，为产业升级提供人才基础；发挥行业自律规范作用，维护行业健康成长；整合和优化行业资源配置，发挥产业集聚作用，推动产业整体升级；通过“引进来，走出去”战略，加大品牌宣传力度，拓展产品营销渠道，提升产业影响力等等。

但是，行业协会在产业升级中的作用尚未得到充分发挥。首先，政府与行业协会的职能边界比较模糊，协会难以摆脱“二政府”的角色；其次，部分行业协会内部治理结构不完善，缺乏参与产业升级所需要的人力物力和内部利益的平衡机制；再次，行业协会参与产业升级的机制不完善，缺乏相应的政策、法规和财政资金的保障；第四，某些政府部门和官员出于部门利益，不支持甚至抑制行业协会促进产业升级作用的发挥。

我省行业协会在产业升级中发挥的作用和存在的问题表明，发挥行业协会作用推进产业升级不仅是可能的，而且是必要的，紧迫的。为此需要：

一、正确认识并充分发挥行业协会在推进产业升级中的独特优势，向行业协会转移技术性服务职能。

产业升级需要企业在诸多方面的联合行动，如制订行业发展规划、搭建行业技术发展平台、构建行业品牌、牵头企业整合并购等。在开展这些工作时，行业协会与政府相比具有更大的信息、组织和协调优势。因此，政府应将目前由政府承担，但不具有比较优势的职能向行业协会转移。在实践中，政府若干职能的转移，如人才培养教育及职称推荐评审等已取得了良好效果，受到众多行业协会和会员企业的好评，但也有一些已规划的职能转移并未落到实处。

当前，政府应系统地规划适宜向行业协会转移或授权的职能，在试点基础上分批落实，并及时对职能转移或授权进行绩效评估。这样，政府可以集中力量，更好地履行政府具有比较优势的那些职能。

根据职能履行产生的公共性程度，可以明确政府与行业协会的职能边界及职能履行成本的负担方式。对于公共性弱的职能，履行成本应该由行业协会自筹；对于公共性较强的职能，履行成本应该由政府承担；对于公共性中等的职能，履行成本应该由政府与行业协会共同承担。行业协会的九项关键职能，其公共性程度和成本承担如下图 1 所示。

序号	管理职能	公共性程度			成本承担者
		弱	中	强	
1	行业统计、行业调研和运行分析		✓		政府/协会
2	行业发展规划制定和运行分析		✓		政府/协会
3	人才培养和继续教育	✓			协会
4	行业人才培养选拔、推荐职称评审等		✓		政府/协会
5	环保与污染整治、安全生产管理等			✓	政府
6	组织展览展销会	✓			协会

7	行业技术标准规范的起草、制定		✓		政府/协会
8	产品质量安全管理			✓	政府
9	行业国际贸易预警		✓		政府/协会

图 1 职能履行的公共性分析

二、加强政府向行业协会购买服务，支持行业协会能力建设。

行业协会可以为会员企业、政府和社会提供各种服务。有些服务的公共性程度较低，收益面较窄，收益对象也较为明确，行业协会可以通过向收益对象收取费用的方式提供服务。有些服务的公共性程度较高，收益面较广，很难全部通过收费的方式提供服务，例如行业发展现状及趋势的系统调查数据的收集和整理工作、区域性行业集体品牌的建设工作、行业发展规划制订过程中的调研、专家论证、可行性研究等工作的组织和协调。

因此，政府应建立购买行业协会服务制度，用购买形式支持行业协会提供公共性程度较高的服务。目前，政府购买行业协会服务的实践较为有限，政府购买服务占行业协会经费总收入的比例较低。政府购买服务是政府职能转变、行政体制改革的一个重要组成部分。行业协会通过政府购买服务可以有效地提升自身的服务能力，增强可持续发展能力。

如果政府是成本承担者，而行业协会在提供服务时有比较优势，政府就应该购买行业协会服务。具体而言，可分为四类（如图 2 所示）：第一、政府与协会都可以是成本承担者和服务提供者（如 1、2、4、7）。如果该项职能是政府需要的，并且行业协会提供该项服务更有比较优势，则需要购买服务；第二、政府是成本承担者，而政府与行业协会都可以是服务提供者（如 5、8）。如果行业协会提供服务具有比较优势，政府应该购买行业协会服务；第三、政府与协会都是成本承担者，而协会是服务提供

者（如 9），则视行业协会的会员覆盖面而定。在行业国际贸易预警和应对贸易壁垒方面，如果会员覆盖面很高，成本就由行业协会承担；如果会员覆盖率比较低，政府应该按行业协会会员产值与行业总产值的差进行补贴（补贴=[1-会员产值/行业总产值]*总成本）；第四、行业协会既是成本承担者又是服务提供者（如 3、6），该项职能履行不需要政府购买。如果政府基于总体战略需要推动该项职能履行而行业协会又缺乏履行动力的话，可以对行业协会进行专项补贴。

序号	管理职能	服务提供者	成本承担者
1	行业统计、行业调研和运行分析	政府/协会	政府/协会
2	行业发展规划制定和运行分析	政府/协会	政府/协会
3	人才培训和继续教育	协会	协会
4	行业人才培养选拔、推荐职称评审等	政府/协会	政府/协会
5	环保与污染治理、安全生产管理等	政府/协会	政府
6	组织展览展销会	协会	协会
7	行业技术标准规范的起草、制定	政府/协会	政府/协会
8	产品质量安全管理	政府/协会	政府
9	行业国际贸易预警	协会	政府/协会

图 2 职能履行的服务提供者、成本承担者与服务购买

三、强化政府部门间的协作机制，加大产业升级政策和项目的执行力度。

目前，政府部门、行业协会和企业都比较重视产业升级工作，不少行业协会通过调研论证制订了产业升级行动方案。许多项目因涉及土地、规划、税收等政策，需要政府各相关部门的协作与配合。由于缺乏政府部门间的有效协作机制，一些产业升级规划项目难以推进、进展缓慢。

因此，应强化政府部门间的协作机制，各行业的产业升级行动协调领导小组应建立有效的工作制度，真正落实政府的行业扶持政策，切实为产业升级重点项目的完成提供便利。

四、完善行业协会治理结构，提升行业协会治理能力；加强对行业协会监管，确保行业协会对公共资源的公平合理分配。

从行业协会本身来看，问题主要有二：一是部分行业协会因治理结构不完善而导致治理能力低下。调查表明，约70%的行业协会没有内部监督制度和工作人员激励制度，超过80%的行业协会都没有监事会和战略规划小组等机构。有些行业协会虽然制度健全和组织机构齐全，但往往流于形式或没发挥作用。另一是缺乏监管而导致公共资源分配不合理。行业协会作为行业代表，在协助企业推进产业升级过程中有时能从政府获取一定的公共资源，如土地使用权等。这些资源往往是政府通过行业协会向整个行业提供的。但少数行业协会在公共资源分配上信息不公开、决策不透明，利益最后由行业协会负责人的企业占据。

因此，政府相关部门应加强对行业协会内部治理的监管。使行业协会健全相关规章制度，真正按规章制度运行；同时完善组织机构建设，根据行业发展需要发挥组织机构的作用。对涉及整个行业利益分配的决策要民主，信息要公开，使公共资源得以公平合理的分配。完善内部治理和加强外部监管，将促进行业协会有效地发挥其在推进产业升级中的积极作用。

五、加强行业协会外部制度环境建设，加快出台行业协会立法工作进程。

基于行业协会促进产业升级过程中遭遇“资金不足”和“权力天花板”

而阻碍协会作用发挥的问题，浙江省应加快出台促进行业协会发展的扶持政策，落实行业协会税收优惠政策。为缓解行业协会发展中的资金困难，根据国家有关税法 and 政策规定，结合我省实际，明确落实有关行业协会的税收优惠，如对行业协会的行业服务收入、会费收入、银行存款利息收入、政府补助收入和社会捐赠收入，相应进行营业税和企业所得税方面的减免，并为行业协会在享受税收优惠的资格和程序方面提供便利和宽松的条件。同时，建立财政资金支持机制。政府购买服务的项目经费应作为公共财政开支的科目列入年度部门预算。对重点产业和新兴产业的行业协会，进行综合性扶持，按年度进行资金补助；对于其他各类行业协会，通过政府购买公共服务的方式，按项目进行支持。同时，为保障行业协会依法开展活动，规范行业协会的组织和行为，根据《国务院办公厅关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》（国办发〔2007〕36号）和《浙江省人民政府关于推进行业协会改革与发展的若干意见》（浙政发〔2006〕57号）等文件，浙江省应该结合本省实际情况，从行业协会组织机构与运行机制、行业协会的职能、会员争议处理、政府对行业协会的管理与扶持等方面详细制定《浙江省行业协会商会促进条例》，加快出台浙江省行业协会商会的立法工作的出台与实施。

“浙江省产业转型升级中行业协会的作用及其实现机制研究”课题组

课题组长：郁建兴（浙江大学公共管理学院教授、副院长）、江华（温州大学商学院教授、浙江省社科重点研究基地“温州人经济研究中心”执行主任）

课题组成员：沈永东（浙江大学公共管理学院博士生）、郑慧（温州大学商学院副教授、博士）、张建民（温州大学商学院副教授、博士）、何宾（温州大学商学院副教授）、宋晓清（浙江大学公共管理学院博士生）、任婉梦（浙江大学公共管理学院硕士生）、周建华（温州大学商学院副教授）、周莹（温州大学马克思主义学院副教授）。

总编：姚先国 终审：蓝蔚青 金雪军 责任编辑：徐伟红 于真

地址：杭州市浙江大学西溪校区教学主楼 602 室（2069 信箱）

邮编：310028

电话：（0571）88273718

电子邮箱：cpz@zju.edu.cn

网址：www.ggzc.zju.edu.cn