

---

## 社团管理体制变迁与地方探索创新

——以深圳行业协会管理体制改革创新为例

肖葵葵 高金德

### 一、国家层面社团管理体制的变迁简述

(一) 建国以来社团管理体制的发展轨迹。

1、集权管理，全面禁止（1950-1968）：1950年《社会团体登记暂行办法》，规定政务院下属内务部和各级地方政府为社团的登记管理机关。特点：（1）初始确立中央和地方“分层管理”体制；（2）登记管理机关统管社团一切；（3）高度控制，禁止发展。

2、多头审批，管理失控（1969-1989）：1969年内务部撤消，各级各部门都有权审批和管理社团，甚至有些社团也在审批和管理社团。特点：（1）部门多头管理，职责不清；（2）社团活动“无法无天”；（3）社团发展迅速，自由自在。

3、双重分层，重建秩序（1989-1997）：1989年10月《社会团体登记管理条例》发布，建立“双重分层管理”体制，规定不同层级社团按级别分层登记和管理，登记前由业务主管部门进行资格审查；社团登记管理、监督检查和相应处罚权归口交给民政部门，业务主管部门负责日常业务的指导。特点：（1）业务主管部门权责不清；（2）登记管理权统一归口民政；（3）其他大量社团管理工作推到主管部门；（4）清理整顿，矫枉过正。

4、加强双重分层体制，有计划控制发展（1998-至今）：1998年

---

肖葵葵，深圳行业服务署副署长。

高金德，深圳行业服务署指导监管处副处长，博士，高级经济师。

---

新《社会团体登记管理条例》颁布，明确社团定义，加强分级双重管理体制和限制竞争的原则，增加会员和资金等入门要求，规定了业务主管单位的职责。特点：（1）民政登记管理体制建立并加强；（2）业务主管部门变为业务主管单位，权责广泛，有选择有控制发展社团；（3）主管单位多元，多头业务指导；（4）双重管理的弊端显现（如：彼此职责不清，重控制，轻监管，少服务等）。

总体来讲，建国以来，尤其是改革开放以来，包括行业协会在内的社团管理体制发展有以下特点：第一，对社团从全面禁止到有计划发展，从多头管理到双重管理，是一个渐进式的历史性进步过程；第二，与经济领域的市场化改革相悖，在社会领域却探索建立起党政部门对社团的计划管理体制；第三，社团管理体制滞后于社团发展需要；第四，追求依法管理是主线。

## （二） 现行社团管理体制的作用与特点。

1、基本特征：基本遵循社团分级双重管理体制。

2、模式不同，意义不同：（1）自上而下建立的协会往往是部门在改革过程中维护、保留既得利益需要的产物，与集登记管理和业务管理于一身的体制比，双重管理是替代性的制度安排；（2）自下而上建立的行业协会也一律纳入双重管理，在获得行政合法性的同时，程度不同流失了社会合法性；（3）协会性质模糊，“半官半民”属性，缺乏独立性和自治性；（4）不同模式协会的生存发展均通过“官方”和“民间”两渠道获取资源。

3、双重主管单位的困惑：（1）业务主管单位对协会的业务指

---

导和日常管理有很大的自由裁量权，部门间标准不一，缺乏统一规划；

(2) 登记管理部门一家面对多头主管单位，利益矛盾集中，沟通成本高；(3) 国家没有行业协会单行法规，协会被混同于社团管理，利弊相生，弊大于利；(4) 登记与业务主管单位间、业务主管单位间职责边界不清，协调成本高。

4、探索工商领域行业协会管理模式：上世纪 90 年代中期后，原国家经贸委作为工商领域行业协会的主管单位，先后于 1997 年印发《关于选择若干城市进行行业协会试点的方案》，1999 年印发《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见》，2002 年印发《关于加强行业协会规范管理和培育发展工作的通知》，分别对协会的性质、部门职能与落实措施做了明确表述，并通过全国经贸系统进行推进，对于探索建立协会业务管理体制作出了积极努力，后由于机构改革，国家经贸委合并到其他部委而中断。

### (三) 对现行社团管理体制的分析。

改革开放之初，混乱的多头管理导致政府对社团发展的失控，引致 1989 年《社会团体登记管理条例》出台，在堵塞了部门任意批准成立社团缺口的同时，集中行使登记管理权的民政部门先后通过三次大规模整顿清理，将不同类型的社团重新纳入政府管理体系，建立了政府完全主导下的社团管理体制与发展模式。其中，行业协会作为经济类社团，是政府允许发展的领域，基本未受冲击，以向政府让渡自身的民间性、自治性，换得政府对协会合法性、垄断性的保护。行业协会主要发挥联系政府、市场的桥梁与纽带作用，既服务政府，又

---

服务行业和企业，在政府规定的空间和范围内活动。在政府与协会的关系上，双方通过反复博弈，政府处于绝对主导地位，典型的国家法团主义模式的协会管理体制终于建立起来。

## 二、深圳行业协会管理体制沿革简况

### （一）深圳行业协会发展概况。

据初步统计，到 2006 年 6 月，有各类行业协会约 200 多家，原分别归口 31 个业务主管单位；其中，有 20%左右功能发挥比较到位，40%左右运作基本正常，其余运作不理想，有的甚至生存都有问题。在发挥作用、发展质量等方面在全国居于前列。

### （二）行业协会管理体制的历史沿革。

1、上世纪 80 年代，市工业办（经发局前身）负责协会的统一管理，并主导成立最早的八个工业行业协会，办公场所由市政府提供，管理人员由市政府任命，经费由财政安排，工作人员有编制；

2、进入 90 年代，形成“双重管理”体制，95 年在全国较早取消协会行政编制和财政资助，96 年原经发局成立“行业协会管理办公室”，开始集中统一管理工商领域的行业协会。官办协会与民间协会并存。

3、1998 年颁布《深圳经济特区社会团体管理规定》，1999 年颁布《深圳经济特区行业协会条例》，基本按照国家社团管理体制模式，比较之下，民政部门的权责规定的较为清晰，而业务主管部门的权责规定却不明确。

4、2004 年 6 月，深圳市行业协会服务署挂牌，市政府实施“半

---

步改革策略”，统一授权市行业协会署行使行业协会业务主管单位的职能，寻求渐进式突破“双重管理体制”的局限，为行业协会的改革发展创造条件。

5、现行行业协会管理体制的特点：第一，选择发展较好的行业协会进行改革，不仅易于进行，且具有较好的带动作用；第二，便于对协会的统一管理与规划；第三，利于部门职能转变和建立新型行业管理体制；第四，由市行业协会署集中履行主管单位职能，节约协会办事成本和民政部门的协调成本；第五，新成立的市行业协会署不同于原具有部门利益的众多主管单位，主要职能是对协会进行宏观指导与协调服务，对行使业务主管单位职能也明确做了限定，从制度上保证其没有部门利益。

### 三、深圳行业协会（经济类社会团体）管理体制改革情况

#### （一） 新型行业协会管理体制运作情况。

为培育行业协会、规范其运作、促进其发展，在 2004 年深化行政管理体制改革试点中，在借鉴上海市经验的基础上，深圳设立市行业协会服务署，为市政府直属副局级行政事务机构，主要职能是负责行业协会的培育、监管、规范、服务工作。同时，市政府授权市行业协会服务署作为行业协会业务主管单位，即行业协会的设立、变更由市行业协会服务署统一出具意见，政府各部门不再履行相应职责，变多头管理为统一管理。由于市政府在我署“三定”方案中将行业协会定义为从事货物贸易、服务贸易的经营单位组成的社会团体，它包括了所有具经济属性的各类行业协会、商会、联合性、职业性社团。随

---

后《深圳市行业协会暂行办法》又将行业协会定义为：“依法由同行业、相关行业的经济组织或相同、相关经济活动主体为主自愿组成的非营利性经济类社团法人。”这一定义采用了广义的行业协会概念，既符合国家统计局制定的国民经济行业分类标准，相关概念间的关系也比较清晰，有利于最大限度地培育发展对建立和完善社会主义市场经济体制和推动经济发展有直接作用的社团组织。实践证明，这一改革有效保证了全市经济类社团的独立运作，切断其同各政府部门的依附关系，对全市经济类社团管理建立起了具有特色的“广东深圳模式”，在全国引起较大反响。

市行业协会服务署组建以来，围绕“4+1”的职能主要做了以下工作：一是统筹指导。以行业协会民间化改革为突破口和切入点，分步实施，顺利完成行业协会组织机构民间化改革，为实现政社分开、建立政府与行业协会的新型关系、推动协会健康发展创造了条件；二是培育发展。履行业务主管单位的有关职责，新核准行业协会、商会近 30 家，指导推进行业协会运作机制的民间化；三是协调服务。积极为行业协会提供协调与服务，加快“深圳市行业协会服务中心”项目和“深圳市行业协会信息化公共平台”规划建设进度；四是规范监管。颁布实施《深圳市行业协会暂行办法》，制订行业协会设立指引，探索建立行业协会综合评价体系；五是加强党建。成立行业协会联合党委，夯实党的基层组织和党的执政基础。

但是，由于我市行业协会新型管理体制的建立在全国属首创，必然与原有体制存在较长时间的磨合期。例如，虽然市政府在我署“三

---

定”方案中授权我署行使经济类社会团体业务主管单位的职能，并相应地在其他行业管理部门，如建设、规划、交通、贸工、技监、城管、文化等部门的“三定”方案中均取消了对原所辖行业协会的指导、管理职能。但由于传统管理模式的惯性作用，个别政府部门仍自觉不自觉地沿用旧的管理方式，仍然充当行业协会业务主管单位的角色，造成部门职能错位，不利于对经济类社团的统一规范；同时，由于社团登记机关对我署“三定”方案中确定的职能存在不同的理解，如，行业协会要求根据体制的调整变更业务主管单位，社团登记机关则要求必须经原主管单位盖章确认，而相关政府部门则认为市政府已经明确规定，不必让他们盖章确认，弄得这些行业协会无所适从。据统计，截至 2005 年年审时，已经办理完毕变更的各种经济类社团只有 88 家（其中行业协会 48 家，其他经济类社团 40 家），目前仍有 50 多家行业协会的业务主管单位未办理变更等。另外，由于原有九大授权行业协会业务主管单位的职能没有归并划转，中央直属驻深机关等均有权审核成立行业协会，导致这部分经济类社团游离于民间化改革之外，仍然保持原有状态。虽然 2004 年底市委常委会议纪要要求社团登记机关牵头对这类社团进行民间化改革，但由于种种原因，这类经济社团至今未有推进，大大延缓了这些经济社团的体制改革。由于改革适用体制、政策不一，加之社团登记机关在行业协会广狭义上的不同理解，部分正在实施民间化改革的经济类社团处于犹豫观望状态，拖延相关公务员辞去兼职的法定程序，继续暗中掌控协会，这种状况应当迅速扭转。

---

截至 2006 年 6 月底，我市经济类社会团体（包括行业协会、商会、同业公会、联合会、促进会等）已发展到 240 多家，其中行业协会 110 家左右，经济类社团进入“黄金发展期”。全面贯彻落实由我署对全市经济类社团进行统一指导、规范，进行综合配套改革，对更好发挥经济类社团的作用，构建政府与经济社团新型关系意义重大，应该统一思想，加快推进。

（二）广东省《条例》在深圳市的适用问题。

《广东省行业协会条例》对行业协会的定义是：“从事相同性质经济活动的经济组织，为维护共同的合法经济利益而自愿组织的非营利性社会团体。”该定义与其他经济类社会团体的区别是：以是否从事相同性质的经济活动的经济组织为准，就行业协会狭义的概念来说，这个表述是清晰、明确的，但这一来，将联合性的、职业性的经济类社团排除在外，这就与我市实际运行的情况产生了较大差异。同时，省《条例》规定要将符合此定义的行业协会进行全面规范，将原业务主管部门改为业务指导，规定发起人申请成立行业协会直接向登记管理机关提出筹备申请，其他有关部门在各自职责范围内依法对行业协会进行相关业务指导，等等。我们认为，省《条例》的这些规定是对国务院《社会团体登记管理条例》规定的登记管理机关和业务主管单位双重管理体制的重大调整，对推动行业协会改革和发展有积极意义，深圳作为改革开放的排头兵，更应趁势而上，开创行业协会改革发展的新局面。

我们注意到，省《条例》采用狭义行业协会定义确定的行业协



---

会体制改革，也是充分考虑了全省经济类社团处于初期发展阶段和不平衡性的实际，采取的是积极稳妥、渐进式改革的思路，即先是对狭义的行业协会进行改革突破，待积累经验再视情况向其他社会团体推广。按省《条例》的改革步骤，除行业协会外，对其他类社团包括联合性的、职业性的经济社团仍实行传统的双重管理体制。

由于我市的改革处在领先地位，早在两年前开始推行新的经济类社团管理体制，即对经济社团改变了过去分散地由不同的职能部门充当业务主管单位的状况（虽然实际执行并没有完全到位），由我署统一行使，其余相关行业管理部门对其行使产业导向、行业规范方面的指导和服务职能。行业协会服务署的设立，使市政府对行业协会的政策制定、发展规划、布局调整以及培育和服务有了具体的执行主体。实践表明，行业协会改革发展的“深圳模式”符合改革的方向，符合省委省政府《决定》的精神，效果也是显著的。

较之省《条例》确定的行业协会管理新体制，其差别主要体现在：省体制确定的行业协会业务指导部门仍是分散的，且业务指导职能无法法定规范化，与相关行业管理部门职能合二为一；而我市体制确定的行业协会业务指导部门是集中的，且其职能法定规范，与相关行业管理部门在机构和职能上是分开的。因此，既维护了行业协会作为独立的社团法人地位，又保障了政府公共政策的制订和顺利实施。如我市推进行业协会民间化等工作之所以能顺利推进，与我市施行的新型管理体制关系极大。行业协会服务署作为政府的一个“抓手”，在构建行业协会与政府新型关系上，促进行政体制的创新和政府职能的转

---

变上，整合、集中资源加大对行业协会的扶持、培育、服务的力度上，创造协会公平有序竞争环境上，促进行政管理体制改革创新上，将会继续发挥其重要而独特的作用。行业协会服务业务指导部门与行业管理部门分开的新型体制是适应社会主义市场经济要尽快培育壮大经济社团所必需的。

按照省《条例》对行业协会的定义和确定的相关管理体制，我市可考虑将符合省《条例》定义的狭义的经济类社团（行业协会）管理体制在设立、监管等方面与省《条例》对接，如设立申请直接向社团登记机关提出，监管执法职能全部由社团登记机关行使，等。但结合市政府已经统一授权我署行使业务主管单位职能的实际，在实施上和调整时应继续授权我署统一行使业务指导部门的职责，可考虑将我署对行业协会的“培育、监管、规范、服务”职能相应调整为“培育、指导、协调、服务”，对行业协会以外的其他经济类社团管理职责不变，继续行使业务主管单位的职能。这种衔接调整，既充分体现贯彻省《条例》规定精神，又结合了我市行业协会改革发展起步较早的实际，保持深圳改革的“亮点”和特色，符合改革创新精神，是符合客观实际、利于改革继续有序推进的一种体制和制度安排。

此外，从体现特区进一步改革创新的角度，甚至可以考虑再走“半步”，率先对经济类社团管理体制再改一步，即取消经济类社团有业务主管单位的规定，一并授权我署承担业务指导部门的职能，相关规定、职能作相应调整，并通过制订《深圳经济特区经济社团条例》加以法定化和规范化。

---

#### 四、深圳行业协会管理体制改革的构想

如前所述，我市两年前对行业协会管理体制改革时，采用的是广义的行业协会概念（即经济类社会团体概念），市政府已经授权我署行使其业务主管单位的职能（法律、法规另有规定除外），在其界定范围内的社团组织，与其原有的行业管理部门的相关法律关系均发生了变化。如简单贯彻省《条例》，将狭义的行业协会范畴以外的经济社团又回归原有的传统管理模式，这显然有违改革的初衷，也是不合适的。因此，关于如何顺利衔接和适应省《条例》确定的行业协会新型管理体制，具体想法如下：

（一）考虑到省《条例》已经将行业协会定义法定化，作为深圳，对行业协会的解释应与全省保持统一，但又必须避免已经进行改革的其他经济类社团走“回头路”，同时体现改革的连贯性、法定性和可操作性，建议将“深圳市行业协会服务署”更名为“**深圳市经济社团服务署**”，适当充实内设机构人员编制。这样，既解决省《条例》在我市实施出现的新情况，又体现我市的经济社团改革又向前迈出一大步。

（二）按照省《条例》规范，我市亦采用狭义的行业协会定义，对现有经济类社团进行甄别，对符合行业协会标准的社团，一律按照省《条例》进行规范。对规范后的行业协会，市社团登记机关统一行使行业协会的监管职能，实行行业协会的筹建设立直接登记制，我署不再行使对行业协会的监管职能，由授权行使业务主管单位职责调整为行使业务指导部门职责。同时，市政府赋予我署对行业协会“培育、

---

规范、监管、服务”职能相应调整为“培育、指导、协调、服务”职能。

（三）保持改革的连续性，继续维持我署集中行使对行业协会以外的经济类社会团体业务主管单位的职能的模式，待省里改革深化进一步扩大到所有经济类社团时，我市再作相应调整。

（四）抓紧《深圳经济特区行业协会和商会条例》或《深圳经济特区经济社团条例》（以下简称《特区条例》）的立法工作，在新的《特区条例》未出台前，对行业协会的筹建设立，由市民政局会同我署建立行业协会工作的联席会议制度，核准新的行业协会设立等事宜。

参考文献：（略）