

# 中共佛山市委办公室

佛委办〔2017〕14号

---

## 中共佛山市委办公室 佛山市人民政府办公室 关于印发《佛山市行业协会商会与行政机关 脱钩实施方案》的通知

各区党委和人民政府，市委各部委、市直副局以上单位、市各人民团体、各授权经营公司、中央和省驻禅各单位：

《佛山市行业协会商会与行政机关脱钩实施方案》已经市委、市政府领导同志同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

中共佛山市委办公室  
佛山市人民政府办公室

2017年4月26日

# 佛山市行业协会商会与行政机关 脱钩实施方案

为贯彻落实中央《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》和《广东省行业协会商会与行政机关脱钩实施方案》精神，加快转变政府职能，深化完成我市行业协会商会与行政机关脱钩工作，促进行业协会商会规范发展，制定本方案（列在分工项目首位的为牵头单位，其他为主要参加单位）。

## 一、明确脱钩总体要求及范围

### （一）总体要求

贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，严格按照中央的总体部署和省委、省政府关于行业协会商会与行政机关脱钩工作的各项要求，加快形成政社分开、权责明确、依法自主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。坚持社会化、市场化改革方向，坚持法制化、非营利原则，坚持服务发展、释放市场活力，坚持试点先行、分步稳妥推进，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）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：会员主体为从事相同性质经济活动的单位、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。

## 二、落实脱钩主要任务

### （一）推进机构分离，切实规范综合监管关系

1. 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。全市相关工作于2017年底全部完成。（市编办、市民政局、市财政局）

2. 实行行业协会商会依法直接登记。进一步完善行业协会商会直接登记制度，优化办事流程，简化登记资料，缩短

登记时限，为行业协会商会直接登记提供便利。（市民政局）

3. 实行行业协会商会依法独立运行。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，并纳入行业协会商会章程予以规范。鼓励行业协会商会优化整合，提高服务效率和水平。（市民政局）

4. 调整行业协会商会与其代管的事业单位的关系。行业协会商会使用的事业编制，应当在与行政机关脱钩时核销。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；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。2017年9月底前完成市级行业协会商会事业编制的核销工作，10月底前完成各区行业协会商会事业编制的核销工作。现有事业人员按照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。（市编办、市人力资源社会保障局）

5. 完善政府综合监管体系。行政机关依据职能对行业协会商会提供服务并依法监管，制定行业协会商会综合监管办法，健全综合监督管理机制。民政部门加强对行业协会商会

登记审查、监督管理和执法检查，对出现问题的行业协会商会依法作出警告、限期停止活动、罚款、撤销登记等处罚；财政部门负责对政府购买行业协会商会服务的资金及行为进行绩效评价和监督检查，并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；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，严格按相关规定执行，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。（市民政局、市发展改革局）

## （二）推进职能分离，切实规范行政委托和职责分工关系

1. 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。按照省的统一部署，完成全市行业协会商会行政职能的清理工作。对除法律法规规定情形外、尚承担行政职能的行业协会商会，由业务主管（指导）单位对剥离行业协会商会有关行政职能提出具体意见，对剥离出来的行政职能，按照简政放权、放管结合、优化服务的原则进行清理，该取消的坚决予以取消；该收归行政机关的，按程序统一纳入政府部门权责清

单。（市编办）

2. 实行行业自律管理。行政机关对适合由行业协会商会承担的职能，于 2017 年底前制定统一的清单目录，政府逐步退出，由行业协会商会等社会组织实行行业自律管理。行政机关依据职能制定监管措施、履行监管责任。（市编办、市民政局）

### （三）推进资产财务分离，切实规范财产关系

1. 推动行业协会商会实行独立财务管理。行业协会商会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。按照省的统一部署，全面实现市级行业协会商会独立财务管理。（市财政局）

2. 逐步取消行业协会商会的财政直接拨款。对原有财政预算支持的市级行业协会商会，逐步通过政府购买服务等方式支持其发展。自 2018 年起，取消市级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。为鼓励市级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。各区行业协会商会的财政拨款过渡期和过渡办法，由各区自行确定，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。（市财政局）

3. 规范行业协会商会使用国有资产管理。按照财政部门统一部署和有关规定，各业务主管（指导）单位对其主办、主管、联系、挂靠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。按照省的统一部署，完成市、区两级行业协会商会财务资产状况的摸底和清查登记工作。财政部门按照所有权、使用权相分离的原则，制定脱钩后行业协会商会使用国有资产（包括无形资产）管理具体办法，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。（市财政局）

4. 实现行业协会商会办公场所独立。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，按照省的统一部署，完成清理腾退工作；符合规定面积标准的部分，暂由行业协会商会使用，2017 年底前按照《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》等有关规定清理腾退，原则上应实现办公场所独立。具体办法由市机关事务管理部门会同财政等有关部门制定。（市机关事务管理局、市财政局）

#### （四）推进人员管理分离，切实规范用人关系

1. 建立行业协会商会规范用人制度。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。制定行业协会商会主要负责人任职管理办法。全

市行业协会商会负责人不设置行政级别。行政机关不得推荐、安排在职和退（离）休公务员到行业协会商会任职、兼职。现职、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职。领导干部退（离）休后3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3年后到行业协会商会兼职的，应当按干部管理权限审批或备案后方可兼职。（市民政局、市委组织部、市人力资源社会保障局）

2. 清理在行业协会商会中任职、兼职行为。对已在行业协会商会中任职、兼职的公务员，按干部管理权限由公务员主管部门和所在单位按相关规定进行一次性清理。全市清理工作于2017年6月底前完成。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。兼职的公务员原则上在2017年9月底前辞去兼任职务。（市人力资源社会保障局、市委组织部）

3. 全面实行劳动合同制度。行业协会商会应当依法与工作人员签订劳动合同，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法律、法规和政策确定。行业协会商会及其工作人员按规定参加企业职工基本养



老保险、基本医疗等社会保险和缴存住房公积金。（市人力资源社会保障局、市地税局）

**（五）推进党建、外事等事项分离，切实规范管理关系**

1. 加强行业协会商会党建工作。根据《关于全省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办法（试行）》（粤组通〔2016〕68号）的要求，制定我市关于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办法，确保各级行业协会商会党建工作全覆盖。市级行业协会商会与行政机关脱钩后的党建工作，依托市社会组织党委统一领导。各业务主管（指导）单位党组织要摸清行业协会商会党组织和党员基本情况，在脱钩时同步做好行业协会商会党组织移交相关工作，确保有序顺利交接，继续指导做好经批准不脱钩的行业协会商会党建工作。行业协会商会党组织要配合做好脱钩相关工作，脱钩过程中，党组织设置和工作机构原则上不变，组织生活正常开展。行业协会商会中工会、共青团等群团组织关系，随党组织关系一并移交。（市委组织部、市民政局）

2. 调整行业协会商会外事管理方式。行业协会商会与行政机关脱钩后，外事工作由市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。市外事管理部门要及时制定行业协会商会外事管理办法，做好全市行业协会商会外事工作的管理，并负责对我市行政区域内全

国性、全省性行业协会商会外事工作进行指导、协调、管理和服 务，确保工作顺利衔接。（市外事侨务局）

3. 理顺新闻出版、人力资源服务等事项的管理关系。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门有关规定执行；各级宣传部门和新闻出版行政管理部门要依据职能，切实加强监管。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。（市文广新局、市委宣传部、市人力资源社会保障局）

### 三、完善脱钩配套政策

#### （一）完善支持政策

1. 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。鼓励市直有关单位按照《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》和《广东省人民政府办公厅关于印发政府向社会力量购买服务暂行办法的通知》要求，研究制定行政机关向行业协会商会购买服务的具体办法，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。（市发展改革局、市财政局）

2. 落实行业协会商会有关税收和收费政策。按照中央统一部署，对符合条件的非营利组织落实企业所得税优惠政策，贯彻落实中央和省关于行业协会商会承接政府委托行政

事业性收费等规定。（市财政局、市地税局、市国税局、市发展改革局）

3. 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。市直有关单位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。提高行业协会商会代表人士的政治参与度，将行业协会商会代表人士纳入党代会代表、人大代表、政协委员推荐范围。（市民政局、市委组织部）

4. 建立健全信息资源共享机制。鼓励行业协会商会及时收集、分析、发布国内外行业信息，并按原渠道向行业管理部门报送相关行业数据和信息。配合做好建立行业公共信息交汇平台的相关工作，整合行业协会商会有关数据，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。建立信息公示、查询、应用的实时共享机制，实现信息的跨部门共享。（市民政局、市经济和信息化局）

5. 支持将行业协会商会打造为大众创业、万众创新的重要平台。鼓励行业协会商会围绕推动创新驱动发展、产业转型升级发挥作用，支持行业协会商会开展法律、政策、技术、管理、市场等咨询服务。支持行业协会商会组织行业培

训和产业创新，培育企业品牌、产品名牌，促进企业转型升级。支持行业协会商会组织会员开拓市场，开展招商引资和展览展销等活动。支持行业协会商会建立行业公共服务平台，开展产品展示、研发设计、质量检测等服务。（**市发展改革局、市经济和信息化局、市工商联**）

6. 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。鼓励行业协会商会组织企业应对国际国内贸易纠纷，代表行业内相关经济组织提出反倾销、反补贴调查和采取保障措施等对外贸易救助措施的申请，组织开展相关诉讼。鼓励行业协会商会积极搭建促进对外贸易和投资的服务平台，帮助企业开拓国际市场。（**市商务局、市委组织部、市民政局、市工商联**）

## （二）健全监管体制

1. 加强制度建设。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，对在实施脱钩中职能不清、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之间公平有序竞争。（**市民政局、市法制局**）

2. 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，建立综合信用评级制度。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。（市民政局、市发展改革局）

3. 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）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（会长），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。委派监事不在行业协会商会兼职、取酬、享受福利。（市民政局）

#### 四、统一工作步骤

（一）准备阶段。各业务主管（指导）单位要及时对其主办、主管、联系、挂靠的行业协会商会进行动员，对行业协会商会的机构、职能、资产财务、人员和党建、外事等方面情况进行摸底，对脱钩工作作出具体部署。行业协会商会要积极配合做好脱钩的各项具体工作，按要求对本行业协会商会的机构、职能、资产财务、人员和党建、外事等方面情

况逐项进行自查自检。

(二) 试点阶段。市级行业协会商会脱钩试点工作继续由市民政局牵头负责，要认真总结 2016 年完成的第一批试点工作经验，完善配套政策。适时启动第二批脱钩试点，研究提出第二批市级行业协会商会脱钩试点名单，督促各业务主管（指导）单位抓紧制定第二批脱钩实施方案，方案报经市民政局核准、市行业协会商会与行政机关脱钩联合工作组批复后实施。

(三) 全面实施阶段。在完善相应体制机制后全面推开脱钩工作。各业务主管（指导）单位逐个制定实施方案，方案报经市民政局核准、市联合工作组批复后实施，做到政会分开、财产独立、人员分离、职能分开。各行业协会商会在自查自检的基础上做好与行政机关脱钩工作，妥善处理行业协会商会与行政机关在人财物等方面的历史遗留问题。各级主管部门要加强对本级有关部门的督促检查。对在规定时间内脱钩不到位的行业协会商会，由民政部门下发整改通知，经整改无效的行业协会商会可引导其注销，不申请注销登记的由民政部门按有关规定予以撤销登记。

## **五、强化组织保障**

(一) 建立工作机制。市联合工作组负责本方案的组织实施，推进市级行业协会商会脱钩工作，指导和督促各区开展脱钩工作。各区建立相应工作机制，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。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。发展改革、民政部门负责统筹协调、督促检查脱钩工作。审计部门结合部门预算执行情况，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（指导）单位负责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。市直有关单位按照本实施方案的要求，及时出台相关配套文件；市委组织部牵头制定关于市级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办法；市外事侨务局牵头制定市级行业协会商会脱钩后外事管理工作办法；市民政局牵头制定市级行业协会商会主要负责人任职管理办法；市财政局牵头制定行业协会商会资产清查和脱钩后行业协会商会使用国有资产（包括无形资产）管理具体办法，提出我市行业协会商会的财政拨款过渡办法；市机关事务管理局牵头制定清理腾退市级行业协会商会占用行政办公用房的具体办法。

（三）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、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，形成良好舆论氛围。脱钩工作中遇有重要情况和问题，要及时向

市联合工作组报告。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，加强对行业协会商会的指导和支持。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规、规划、政策时要主动听取相关行业协会商会意见。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，真正成为依法自主的现代社会组织。市联合工作组要加强对脱钩工作的检查总结，及时掌握工作动态、布置检查，组织监察、人力资源社会保障部门开展不定期抽查。

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。已参加2014年行业协会商会与行政机关脱钩的行业协会、异地商会，按本方案要求统一进行规范。