# 浙江：杭州市工商联关于加强商会规范化建设的思考

商会组织是由企业法人自愿组成，为实现会员企业共同意愿，按照章程开展活动，依法登记管理的非营利性社会组织。加强商会组织的规范化建设，既是落实党中央、国务院关于加强社团管理系列要求的需要，也是当前工商联加强对企业服务引导、不断增强工作针对性和凝聚力的需要。

杭州市商会规范化建设现状

2017年，按照中央和省委省政府相关精神，杭州市根据《杭州市行业协会商会与行政机关脱钩实施方案》，开启行业协会商会与主管部门脱钩工作。2018年，行业协会已全部完成脱钩，厘清了政府和行业协会的职能边界，规范了行政机关干部兼职问题，促进了行业协会的去行政化。2018年底，全市89家异地商会明确由市工商联作为业务主管单位。

截至2020年底，杭州市工商联所属商会446个，会员43255个，包括行业商会、行业协会43个、会员数4663个；异地商会155个、会员20163个；市场（园区、楼宇）商会12个、会员781个；区县市镇街商会187个，会员数14374个；其他商会49个，会员1926个。共有140个商会建立了党组织。

在杭州市工商联指导下，杭州市各商会组织根据“统战性、经济性、民间性有机统一”的基本特征，开展“四好”商会、“五优”县级工商联建设等各类活动，在党建工作、日常管理、人才队伍以及规范自律等方面都取得较大成效，在探索多元主体参与基层治理上贡献了新路径。

杭州市工商联经验做法

杭州市工商联在指导基层商会开展工作上不断探索，制定《杭州市工商联团体会员管理办法》《杭州市工商联直属商会管理办法》等多个制度文件，推动市县两级从政治维度、经济维度、社会维度、自身建设维度四个维度出发，努力为工商联所属商会改革工作“探路子、出经验、作示范”，在一些改革的关键问题上取得了创新性突破和宝贵经验。

第一，理顺“一个关系”，健全组织架构。

2019年1月，赴深圳、广州、重庆等地学习调研后，在市委“两新”工委和直属机关工委的指导支持下，杭州市工商联组建了市工商联直属商会党委，并积极与上下级党组织及相关党建业务指导部门加强沟通联系，理顺领导指导关系，还通过制定下发《关于加强和改进直属商会党建工作的意见》，理顺与各商会党组织的关系。目前，杭州市工商联直属商会党委受市工商联党组和市委直属机关工委双重领导，接受市委“两新”工委指导，负责对直属商会党建工作的组织领导，并对所属商会及会员企业党建工作进行示范引领和辐射带动。今年6月初，中共杭州市工商联直属商会第一次代表大会胜利召开，选举出了直属商会党委、纪委委员。为了加强领导，其中直属商会党委书记由市工商联党组成员、副主席担任，党委副书记由市工商联党组成员、秘书长担任；为了激励直属商会基层党组织的参与力度，直属商会党委的其中一名副书记由市新生代企业家联谊会党支部书记担任，另外4名基层党组织书记担任党委委员。在纪委的设置中，除书记外，其他都是由商会基层党组织书记担任。

第二，完善“一套机制”，规范工作运行。

通过对商会党建工作特点规律的摸索，逐步建立了多项制度机制，为商会党建工作规范运行奠定制度基础。一是片组联建。按照“地域相近、行业相关”原则，将直属商会党组织划分为6个片组，设立组长、副组长单位，同时安排机关部室党支部与各片组一一对应，开展结对共建。通过集中力量、以强带弱、以老带新，有效化解了商会党组织力量强弱不均的难题。二是计划报备。规定直属商会党委每年年初将工作要点、片组，商会党组织每月初将大项活动安排，报上级党组织和有关业务部门备案，便于全局性的工作统筹和指导。三是双向参与。推行商会党组织书记参加或列席商会理事会、会长办公会等重要决策会议，邀请商会理事会、监事会、秘书处负责人参加党组织活动，通过双向参与，既促进了商会内部关系融洽，增进了对党的认同，更提升党组织在商会中的话语权，为以党建促会建打牢了基础。四是服务解难。加强与市委组织部两新党建处、市委直属机关工委组织处的联系互动，建立矛盾问题协同解决制度，及时指导和帮助各商会党组织解决遇到的矛盾问题。

第三，打造“一组品牌”，强化示范引领。

着眼塑造“精品点”、打好“特色牌”、形成“示范群”的创建目标，结合商会党建工作特点规律，在广泛调研论证的基础上，出台特色党建项目化运行管理实施办法，探索设立“两类五型”特色党建品牌项目。其中，综合类1个：坚强战斗堡垒特色党建品牌；专项类4个：团结凝聚商会、助力企业发展、推进清廉建设、承担社会责任，分别从不同角度设定具体的指标体系和负面清单，采取自主申报和项目评定两个步骤进行遴选，对评分前三名的党组织授“特色党建项目”牌匾，并纳入党组织星级评定和评比表彰。2020年10月份在全市商会党建工作座谈会上，推出首批4家商会党组织（温州、安徽、诸暨、天台）的特色党建做法，受到与会人员广泛认可，起到了较好的示范引领作用。

第四，用好“一众平台”，实现数字赋能。

用好全国党员信息管理系统和西湖先锋智慧党建工作平台，对商会党组织建设、党员组织关系转接、党员发展、主题党日等，实行全领域全过程管理督导；用好学习强国平台，每日在微信群里发布支部和个人学习积分排名，每年进行“学习强国普及运用优秀组织奖”和“学习之星”评比表彰，激励广大党员把坚持学习和提升素养，内化为日常习惯和行为自觉；用好“数字工商联”“城市大脑工商联数字驾驶舱”“群团集市”等平台，对商会党组织建设相关数据进行实时监测；用好“杭商之家”“杭商直播间”“网上党建红色长廊”“听见杭商”栏目等平台，为商会党建赋能增效。

商会规范化建设存在的问题和分析

虽然近年来，对商会的理论研究不断丰富，实践中的探索也取得了一定成效，但商会的性质、地位和职能定位不明确、管理体制不顺畅、党组织建设不完善、在社会治理中的作用发挥不明显等方面问题仍然存在，严重制约了商会的进一步发展。

第一，商会性质、地位和职能定位不够明确。新时代，商会的内涵、功能有了很大的变化，然而商会法律地位缺乏明确规定。目前仅有1998年颁布、2016年修订的《社会团体登记管理条例》对社会团体有所规定。但该《条例》属于程序性法规，缺乏实体性规范，并没有明确社会团体的地位、功能和作用，也没有突出商会与其他一般社团的区别。现行的关于商会的规章制度，如《关于选择若干城市进行行业协会试点的方案》《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见的试行办法》《关于加强行业协会规范管理和培育发展工作的通知》以及《行业协会工作暂行办法》等，一来较为散乱，二来效力层次较低，对商会缺乏有效引导和培育扶持，不利于其运行和发展。

第二，商会管理体制不够顺畅。目前虽然商会数量不少，却发展不平衡，良莠不齐。部分商会发展势头良好，有相对固定且不错的收入，活动丰富，能为会员提供优质服务，会员凝聚力也较强；但也有部分商会活动只限于收费、开会、捐款、联谊等，对会员没有太大的吸引力；部分商会会长只从自身企业需求出发而成立商会，没有很好的规划、发展商会，商会作用发挥大大受限；部分商会甚至连正常活动都不能开展，基本处于“僵尸”状态。这与释放社会组织自治空间、激发组织活力、促进参与治理、提供公共服务的初衷相去甚远。但是目前并没有一套完善的行之有效的激励和惩戒机制。

第三，商会党组织建设不够完善。虽然商会党组织组建率和覆盖面在不断扩大，但由于商会的组织特性与党政部门、国企事业单位差异明显，党建活动还是存在不少困难。一是商会党组织建立难。二是商会党务工作者的“缺”和“弱”比较突出。三是商会党组织赋能增效的实效性体现不足。四是商会党支部的经费没有保障。五是商会党组织工作的辨识度彰显不够。

第四，商会在社会治理中的作用不够明显。当前，杭州市委市政府强调构建新常态亲清政商关系，重视发挥商会作用，持续推进政府转变职能、简政放权，但是职能委托或转移工作主要由政府部门主导进行，社会组织明显处于被动地位。

推进商会规范化建设的对策建议

针对商会规范化建设中存在的问题，要从明确商会法律地位、完善商会治理体制和运行机制、加强商会党建引领、增强商会参与社会治理的重要功能等方面入手，积极探索、加强引导，不断增强商会组织的活力和凝聚力，在新时期发挥更大的作用。

第一，明确商会法律地位。为解决商会法律地位缺失、权利义务职能不明等问题，根据新发展格局的需要，在国家《商会法》出台之前，可利用地方立法的有效空间，针对商会管理制定地方性法律法规。也可以把杭州作为商会发展的先行地区，在依法服务和管理商会发展上率先探索，制定地方性政策文件，规范其转型与运作。同时为确保商会良好运转，加快推进商会正规化、制度化和高效化发展，实现以制度管理事务、以制度约束会员、以制度规范运作的目的，应紧密结合杭州实际，就商会组织形式、活动的范围、经费来源等方面的具体制度作出规定，使商会各项工作有章可循，杜绝随意性和盲目性，进一步规范商会的管理和发展。另外，还要完善扶持政策，可通过制定规范性文件，鼓励和支持商会发展，在税收、人力资源、社会保障等方面给予优惠扶持，或创造条件使商会参与公共服务，推进政府职能转移和购买服务。在这方面，杭州已有先行经验。2020年12月16日，由杭州市西湖区工商联主导起草的全国首个《基层商会管理和服务规范》市级地方标准启动。

目前行业协会的发展良莠不齐，温州已大胆突破，实施统一归口管理，理顺管理体制，直接登记和已脱钩的商会协会统一归口工商联业务主管，并由工商联党建工作部门领导和管理其党建工作。行业协会虽已脱钩，但并不能完全脱离政府而存在，真正的自主治理其实可以在政府监管之下实现。

第二，完善商会治理体制和运行机制。一是要完善制度建设。推进民主管理机制，配强商会领导班子和工作队伍，增强商会吸引力；加大对商会内部的监督管理力度，增强商会自律他律能力。

在当前创新社会治理背景下，随着社会组织登记门槛的下降，有限的社会资源与社会组织数量不断增加的矛盾必将凸显，社会组织之间的竞争也将难以避免；且有序竞争是社会组织成长发育的动力机制，杭州更应以头雁标准拉高标杆、争创一流，构建社会组织有序竞争机制，实现优胜劣汰。对代表性强、发展态势良好、作用发挥充分的商会，要做强做精，打造示范标杆商会；对散弱小商会，要整合优化，增强代表性、提升专业性，积极培育和发展新经济领域商会；对实在拯救无能的僵尸型商会，则痛下决心注销撤销。

二是要改善运行机制。资金不足成为多数商会发展的瓶颈是不争的事实，因此，改变以往只靠收取会费来维持商会运营的模式是大势所趋。可探索以商养会新模式，商会以品牌化、企业化方式运作，与商会成员抱团互助结成利益共同体，以保障商会能够持续运作。如成立基金会开展投融资活动，并围绕产业链创办实业等等。

三是要加强商会主体建设。商会的立会之本在服务，随着商会竞争格局的形成，能够为会员提供特色服务、优质服务的商会才能获得生存空间。为此，商会应加强能力建设，促进服务升级、提升服务质量。要围绕政商沟通、产业协同、投资融资、人力资本、中介服务等企业发展需求，多角度整合、配置优质资源，赋能企业（家）。

其一，健全职能部门配置，从会员企业的需求出发，在政策宣传、建议反馈、经济法律服务等方面提供有针对性、吸引力的企业服务项目。同时，需要强化战略意识，在考虑行业发展、地方经济建设等背景下为商会发展制定发展规划。

其二，打造人才队伍。优化年龄结构，匹配市场化薪酬体系，提高商会工作人员待遇。积极探索自建，或与高校、企业、政府等共建商会人才培育体系，打造专业素质高、综合能力强的结构性、复合型人才队伍。如探索建立商会工作人员到党政机关和事业单位交流锻炼机制，或涉企部门和事业单位选派年轻干部到重点商会挂职作为基层经历。

其三，创新服务手段。创新使用移动互联网、大数据、云计算、物联网、区块链等不断发展的科技手段，推动商会转型发展、创新变革，为会员提供个性化、精准化服务。

其四，加强品牌建设。品牌也是商会的财富，是商会被会员和外界所辨识、认定、评价的标准之一。有条件的商会可依托会员企业（家）网络，构筑商会品牌。党委政府可以支持鼓励更多商会组织牵头打造特色产业园、产业聚集区或集群的重大投资项目，并予以专项政策支持。

第三，加强商会党建引领。抓党建促会建、以会建带企建，是商会今后发展的重要途径之一，也是推动商会高质量发展的有力抓手。要加强党建赋能，通过党建，加强基层党组织建设，改变组织薄弱的现状，以便更好地约束商会行为，推动商会作用发挥。杭州市工商联已相继出台《关于加强新时代商会党建工作的指导意见》《关于进一步健全直属商会党建工作规范化运行的实施意见》《关于推进党建赋能创品牌项目化运行管理办法》等文件，从全市工商联系统面上指导、市工商联直属商会党建规范化运行、直属商会党建赋能创品牌三个层面推出相应措施，推动“两个覆盖”、夯实基层基础，规范工作运行、提升能力水平，赋能创建品牌、打造杭州特色。

一是要创新管理模式。目前商会党建普遍采取的是市级隶属于机关工委的工商联集中管理和隶属于街道工委的属地化分散管理两种模式。建议在市一级层面上，进行集中管理；区县一级有条件的可以集中管理，商会和党员数量较少的可以实行属地化管理，工商联加强指导即可，但需要为基层发挥首创精神创新管理模式“松绑”、授权和赋责。实行工商联集中管理的模式，需要进一步明确相关部门的领导责任、指导责任和权责边界，要建立直接隶属于组织部的总商会党委或者商会综合党委，不能再将商会党建和机关党建混在一起。

二是要吸收、培养商会党建工作骨干。如聘请政府机关工委领导担任商会党建工作指导员，或聘请党务工作经验丰富、受党员和会员拥护的业务主管部门党务工作者担任商会党组织书记或专职副书记，带动商会党建工作开展。同时，要加强对商会党务工作者的教育培训和表彰激励，争取列入组织部门培训计划，培养党建工作骨干，并以工作津贴等方式增强党务工作者积极性。

三是要保障商会党建工作经费。商会党建工作要顺利推行，必须要有相应的基础保障，特别是经费保障。可积极争取在各级财政预算中设立商会党建工作专项经费，尽量通过财政拨款保障经费，其余部分由党费返还、管理费划拨等形式共同保障。

第四，增强商会参与社会治理的重要功能。与温州（设立行业协会人才工作站等）、宁波（每年政府向行业协会征集项目、部分行业的企业资质管理及注册从业人员管理下放到行业协会）等城市相比，杭州在转移职能、购买服务方面的工作力度还可进一步加大。要按照构建“小政府、大社会、好市场”的总体目标，解决“转得出、接得住、用得好”的核心问题，坚持先易后难、逐步推进、上下联动的科学方法，进一步发挥商会在社会管理与公共服务中的积极作用，加快商会承接政府职能步伐，积极参与社会治理。

一是要明确职能边界。根据职能、服务的公共性程度高低，明确政府与商会各自承担的职能内容。要把“不该管”的事项交还给市场和社会，同时也要防止将一些政府部门“不愿管”的事项推给商会承担。商会可以收费的方式提供一些公共性弱、受众少且明确的服务，而对公共性强、受众多的服务由政府向商会购买，通过授权、委托、合作等形式开展。如宁海县商会服务中心主要承接和谐劳动关系体检、安全生产、法律和政策顾问、财务代理四项服务职能，前两项由政府买单、所有企业必须参加，后两项属企业点单式的有偿服务。

二是要完善对接机制。政府、市场与商会之间要取得善治，其中一个重要的前提，就是政府转移的职能、购买的服务，商会能接得住、做得好。因此要从制度上规范职能转移和承接的全过程。探索由市领导联系民营企业制度向联系商会制度转变，更利于发挥商会作用，扩大政府服务面。

三是要强化后续监管。对商会承接职能的情况进行定期检查，构建同业监管、公众监督和舆论监管多元体系，发现问题及时纠正。重视商会等级评估和职能承接绩效考评，对于违规收取资金以及抽逃资金的行为严肃查处。对商会的监管，逐步由控制型向培育型、服务型转变，从注重事前审批向注重事中、事后监管转变，从重登记到重管理转变。

杭州市工商联2022-06-23