

# 中共枣庄市委办公室文件

枣办发〔2018〕33号

---

中共枣庄市委办公室  
枣庄市人民政府办公室

## 印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的实施意见》的通知

各区（市）党委、人民政府，枣庄高新区，市直各部门，各人民团体，各大企业：

《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的实施意见》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。

中共枣庄市委办公室  
枣庄市人民政府办公室  
2018年11月2日

# 关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的实施意见

为进一步加强社会组织建设，激发社会组织活力，促进社会组织健康有序发展，根据《中共山东省委办公厅、山东省人民政府办公厅印发〈关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的实施意见〉的通知》（鲁办发〔2017〕5号）精神，结合我市实际，制定本实施意见。

## 一、明确总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大精神和中央关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的决策部署，坚持党的领导、改革创新、放管并重、稳妥推进的基本原则，一手抓积极培育发展，一手抓严格依法管理，努力构建统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制，建立政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织制度，基本形成结构合理、功能完善、竞争有序、诚信自律、充满活力的社会组织发展格局。

## 二、优化社会组织发展环境

（一）重点培育优先发展的社会组织。支持鼓励在城乡社区开展便民服务、养老照护、公益慈善、促进和谐、文体娱乐和农村生产技术服务等活动的社区社会组织的发展。对符合登记条件的，简化登记程序，加快审核办理；对达不到登记条件的，按照

不同规模、业务范围、成员构成和服务对象，由镇（街）实施管理，加强分类指导和业务指导。重点培育和发展服务支柱产业、新兴产业和人才聚集战略的行业协会商会，发挥其服务企业发展、规范市场秩序、调解贸易纠纷、助推经济发展的作用。鼓励社会力量积极举办科技类社会组织，开展学术交流、科技评价、技术成果转化和农业科技推广等活动，推动科技进步，提高全民科学素质。支持科技类社会组织向高等学校、科技园区、企业和农村延伸。大力发展农村专业技术协会，为农民提供精准的科技推广和科普服务。积极推进慈善组织认定，采取政府购买服务、实施公益创投等措施，鼓励支持慈善组织发展，加快构建多样化、多层次公益慈善社会组织体系。

（二）建立社会组织孵化体系。采取“政府出资新建、社会资本共建、公共用房改建、项目补贴助建”等方式，全力推进社会组织培育孵化机构建设。到2020年，全市所有区（市）全部建有社会组织孵化服务平台，逐步扩大在镇（街）、城乡社区的覆盖率。鼓励行业管理部门根据实际需要，建立专门领域的社会组织孵化服务平台。积极探索立足基层实际的本土化社会组织孵化培育模式，鼓励有专业能力的第三方机构承接社会组织孵化服务平台的运营服务，为社会组织提供有效服务和支撑载体，引导社会组织集聚发展。

（三）完善扶持政策措施。结合政府职能转变和行政审批制度改革，将政府部门不宜行使、适合市场和社会提供的事务性管

理工作及公共服务，通过公开竞争性方式交由社会组织承担，并实行费随事转。逐步扩大政府向社会组织购买服务的范围和规模，对民生保障、社会治理、行业管理等公共服务项目，同等条件下优先向社会组织购买。机构编制部门要指导各有关部门做好政府转移职能目录梳理编制工作。财政部门要指导各有关部门做好政府购买服务指导性目录的梳理编制工作；指导各有关部门结合年度预算安排等情况，做好本部门政府购买服务年度计划（预算）项目编制工作并切实抓好项目实施。民政部门每年向社会公布具备承接政府转移职能和符合购买服务资格的社会组织名录，政府购买服务主体应优先在该名录范围内选择承接主体。完善政府购买服务流程，引入第三方评估机制。在民政部门组织的社会组织等级评估中获得 3A 以上等级的社会组织，优先获得政府购买服务资格。政府各部门购买服务年度计划（预算）项目以及相关信息应当通过本部门门户网站等渠道及时向社会公开。

各级财政要统筹安排相关资金，加大对社会组织培育支持力度，支持社会组织参与社会服务。市级财政设立社会组织发展专项资金，支持社会组织参与社会服务，加强社会组织能力建设，有计划有重点地扶持一批品牌性社会组织和公益慈善项目。2018-2020 年，市级财政对符合一定条件的社会组织、公益慈善项目和社会组织孵化服务平台给予一次性扶持或奖补，逐步完善公共财政对社会组织的扶持机制。鼓励银行业金融机构加大对符合条件社会组织的金融支持力度。允许社会组织以其管理使用的

公益设施以外的财产抵押贷款用于自身业务发展。全面贯彻落实社会组织税收政策、票据管理和公益慈善捐赠税收优惠制度。财政、税务和民政部门要做好社会组织免税资格和公益性捐赠税前扣除资格确认工作。

（四）完善社会组织人才政策。组织、人力资源社会保障和民政部门要把社会组织人才工作纳入人才工作体系和专业技术人员知识更新工程，推进社会组织管理层和从业人员的职业化和专业化。畅通社会组织人才申报参加职称评审渠道，对社会组织的专业技术人员执行与相关行业相同的职业资格、注册考核、职称评定政策。对符合条件的社会组织工作人员，按照规定给予相关补贴。实施社会组织人才培养工程，建立社会组织负责人和管理人员培训制度。在公务员招考等选拔考试中，在社会组织的工作经历视为基层工作经历。有关部门和群团组织要将社会组织及其从业人员纳入参与上级有关表彰奖励推荐范围。

### 三、依法做好社会组织登记审查工作

（一）强化社会组织发起人责任。依法规范社会组织发起人的资格、人数、行为、责任等事项。发起人应当对社会组织登记材料的合法性、真实性、准确性、有效性、完整性负责，对社会组织登记之前的活动负责，主要发起人应当担任首届负责人。建立发起人不良行为记录档案。发起人不得以拟成立社会组织名义开展与发起无关的活动，禁止向非特定对象发布筹备和筹款信息。党政领导干部、离退休党政干部未经批准不得发起成立社会组织。

经批准担任发起人但不履行责任的，批准机关要严肃问责。

（二）对行业协会商会等四类社会组织实行直接登记。成立行业协会商会，按照国家《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》要求，直接向民政部门依法申请登记。在自然科学和工程技术领域内从事学术研究和交流活动的科技类社会组织，以及开展扶贫、济困、扶老、救孤、恤病、助残、救灾、助医、助学服务的公益慈善类社会组织，直接向民政部门依法申请登记。为满足城乡社区居民生活需求、在社区内活动的城乡社区服务类社会组织，直接向民政部门依法申请登记。民政部门审查直接登记时，要广泛听取意见，根据需要征求有关部门意见或组织专家进行评估。

（三）完善业务主管单位前置审查。对直接登记范围之外的其他社会组织，继续实行登记管理机关和业务主管单位双重负责的管理体制。业务主管单位要健全工作程序，完善审查标准，切实加强对社会组织名称、宗旨、业务范围、发起人和拟任负责人的把关，支持符合条件的社会组织依法成立。

（四）严格民政部门登记审查。民政部门要会同行业管理部门及相关党建工作机构，加强对社会组织发起人、拟任负责人资格审查。对跨领域、跨行业以及业务宽泛、不易界定的社会组织，按照明确、清晰、聚焦主业的原则，加强名称审核、业务范围界定，听取利益相关方和管理部门意见。严禁社会组织之间建立垂直领导或变相垂直领导关系，严禁社会组织设立地域性分支机构。

对全市性社会团体，要从成立的必要性、发起人的代表性和会员的广泛性等方面认真加以审核，业务范围相似的，要充分进行论证。

#### 四、严格社会组织的监督管理

（一）加强对社会组织负责人的管理。民政部门要指导社会组织严格落实社会团体换届选举相关规定，会同有关部门建立负责人任职、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。建立负责人不良行为记录档案，强化社会组织负责人过错责任追究，对严重违法违规的，责令撤换并依法依规追究责任。推行社会组织负责人任职前公示制度、法定代表人述职制度。

（二）加强对社会组织资金的监管。建立民政部门牵头，财政、税务、审计、金融、公安等部门参加的资金监管机制，共享执法信息，共享资金数据，加强风险评估、预警。民政、财政部门要推动社会组织建立健全内部管理机制，严格执行国家有关财务会计制度和票据管理使用制度，公益性捐赠票据实行限量发放，每次申领数量一般不超过本单位 6 个月的需要量；推行社会组织财务信息公开和注册会计师审计制度。财政部门要加强对社会组织财政、财务、会计等政策执行情况的监督检查，发现问题依法处罚并及时通报民政部门。税务部门要推动社会组织依法进行税务登记，对于没有在税务机关登记的社会组织，要在本意见下发后 6 个月内完成登记手续；加强对社会组织非营利性的监督，加

强对社会组织的税务检查。对违法违规开展营利性经营活动的，依法取消税收优惠资格，通报有关部门依法处罚社会组织和主要负责人。审计机关要对社会组织的财务收支情况、国有资产管理使用情况进行审计监督。公安机关要加强对类罪资金交易特点的分析，建立数学模型供金融管理部门参考。金融管理部门要加强对社会组织账户的监管、对资金往来特别是大额现金支付的监测，防范和打击洗钱和恐怖融资等违法犯罪活动。

（三）加强对社会组织活动的监管。民政部门要创新事中事后监管方式，全面推行“双随机、一公开”监管，随机抽查检查对象，随机选派执法检查人员，及时公开查处结果；要通过检查、评估等手段依法监督社会组织负责人、资金、活动、信息公开、章程履行等情况，建立社会组织“异常名录”和“黑名单”。加强与有关部门的协调联动，将社会组织的实际表现情况与社会组织享受税收优惠、承接政府转移职能和购买服务等挂钩。民政部门要会同有关部门建立联合执法制度，严厉查处违法违规行为，依法取缔未经登记的各类非法社会组织。对被依法取缔后仍以非法社会组织名义活动的，公安机关要依法处理。行业管理部门要将社会组织纳入行业管理，加强业务指导和行业监管，引导社会组织健康发展，配合登记管理机关做好本领域社会组织的登记审查，协助登记管理机关和相关部门做好对本领域社会组织非法活动和非法社会组织的查处。外事、公安、物价、人力资源社会保障等部门对社会组织涉及本领域的事项事务履行监管职责，依法查处



违法违规行并及时向民政部门通报。实行双重管理体制的社会组织业务主管单位，要对所主管社会组织的思想政治工作、党的建设、财务和人事管理、研讨活动、对外交往、接收境外捐赠资助、按章程开展活动等事项切实负起管理责任，每年组织专项监督检查，协助有关部门查处社会组织违法违规行为，督促指导内部管理混乱的社会组织进行整改，组织指导社会组织清算工作。

实行民政部门直接登记的行业协会商会、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织的综合监管以及党建、外事、人力资源服务等事项，参照《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》及配套政策执行，落实“谁主管谁负责”的原则，切实加强事中事后监管。对已经成立的科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，在各级党委和政府统一领导下，本着审慎推进、稳步过渡的原则，由民政部门具体负责，通过试点逐步按照对直接登记社会组织的 management 方式进行管理。

（四）规范社会组织涉外活动。引导社会组织有序开展对外交流，发挥社会组织在对外经济、文化、科技、体育、环保等交流中的辅助配合作用和民间对外交往中的重要平台作用；确因工作需要，在境外设立分支（代表）机构的，必须经业务主管单位或者负责其外事管理的单位批准。除特殊工作需要外，党政领导干部不得兼任境外社会团体职务（含社会团体分支机构负责人）。党政领导干部如确需以个人身份加入境外专业、学术组织或兼任该组织有关职务的，按干部管理权限和有关规定报批。

（五）加强对社会组织的社会监督。建立完善社会组织信息公开办法，探索建立社会组织年度报告制度，规范公开内容、机制和方式，提高透明度；建立对社会组织违法违规行为及非法社会组织投诉举报受理和奖励机制，依法向社会公告行政处罚和取缔情况。宣传部门和有关新闻单位要对社会组织宣传工作从严把关，新闻单位在对社会组织开展的活动进行报道前，应首先确认该组织的合法性，验证其是否具有民政部门制发的登记证书及需要有关部门批准的有效文件，经核实无误后再进行报道。对未经民政部门登记，擅自以社会组织名义进行活动的非法社会组织，不得公开宣传报道。

（六）健全社会组织退出机制。对社会组织出现完成宗旨、自行解散、合并分立、无法按照章程规定的宗旨继续开展活动等情形的，应在进行财产清算后，办理注销手续；对活动不正常、运作能力弱和社会认可度低的社会组织，依法引导其合并或注销；对组织机构不健全、管理混乱、超过1年未开展活动、符合注销条件但不办理注销手续的，或连续两年未参加年检及年检不合格的社会组织，按照有关规定督促其有序退出。对严重违反国家有关法律法规的社会组织，依法吊销其登记证书。对弄虚作假骗取登记的社会组织，要依法撤销登记。落实社会组织清算、注销制度，确保社会组织资产不被侵占、私分或挪用。

## **五、积极引导社会组织加强自身建设**

（一）健全社会组织法人治理结构。针对不同类型社会组织

特点制定章程示范文本。社会组织要依照法规政策和章程建立健全法人治理结构和运行机制以及党组织参与社会组织重大问题决策等制度安排，完善会员大会（会员代表大会）、理事会、监事会制度，落实民主选举、民主决策和民主管理，健全内部监督机制，使其成为权责明确、运转协调、制衡有效的法人主体，独立承担法律责任。推动社会组织建立健全内部纠纷解决机制，推行社会组织人民调解制度，引导当事人通过司法途径依法解决纠纷。行业协会商会会长（理事长）由企业家担任，探索实行行业协会商会理事长（会长）轮值制，推行秘书长聘任制。在重要的行业协会商会试行委派监事制度。

（二）加强社会组织诚信自律建设。推动社会组织建立诚信承诺制度，建立行业性诚信激励和惩戒机制。支持社会组织建立社会责任标准体系，积极履行社会责任。引导社会组织建立活动影响评估机制，对可能引发社会风险的重要事项应事先向政府有关部门报告。强化社会组织管理服务意识，社会团体设立机构、发展会员要与其管理服务能力相适应。探索建立各领域社会组织行业自律组织，引领和规范行业内社会组织的行为。民政部门要制定社会组织内部评先树优管理规定。规范社会组织收费行为，严禁巧立名目乱收费。

（三）稳妥推进政社分开。认真贯彻落实《山东省行业协会商会与行政机关脱钩实施方案》，稳妥开展脱钩工作。除法律法规有特殊规定外，政府部门不得授权或委托社会组织行使行政审批

职能。原承担审批职能的部门不得通过任何形式将政府决定取消的行政审批事项指定交由行业协会商会继续审批。依法保护社会组织的财产，任何组织和个人不得私分、挪用、截留或者侵占社会组织的资产。依法登记的社会组织通过技术资料或科技成果的有偿转让，以及通过举办展览、组织培训和开展技术咨询等有偿服务活动收取的费用为经营性收费项目，不属于财政收入，不实行财政专户储存、收支两条线。严格执行中央以及省、市关于党政领导干部在社会组织兼职有关政策规定。现职党政领导干部一般不兼任社会团体职务（包括领导职务和名誉职务、常务理事、理事等）。确因特殊情况需在社会团体兼任职务的，须按干部管理权限审批后方可兼职，所兼职社会团体的业务须与本职业务工作相关。现职党政领导干部均不得在民办非企业单位兼任职务；除工作特殊需要外，不得兼任社会团体法定代表人，不得牵头成立新的社会团体或兼任境外社会团体职务。

## 六、全面加强社会组织党的建设

（一）健全完善社会组织党建工作体制机制。市、区（市）依托组织部门设立非公有制经济组织和社会组织党建工作机构，做到有专职人员、有工作经费，在同级党委组织部门的指导下，负责统筹谋划、宏观指导、协调推进本地非公有制经济组织和社会组织党建工作。依托市、区（市）民政部门设立社会组织综合党委（总支），结合社会组织登记、年检、评估等工作，同步做好摸清党员底数、督促落实党建工作重点任务、指导推动党组织组

建等工作，对在本级登记且没有落实主管部门的社会组织党建工作实行兜底管理。依托司法、财政、税务等部门分别设立律师、注册会计师、注册税务师等行业党组织；根据所监管的社会组织数量和工作需要，可依托教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生计生等部门建立行业党组织，负责指导本系统、本行业社会组织党建工作。依托文联、社科联、科协、工商联等部门成立枢纽型党组织，负责指导会员单位党建工作，直接管理部分社会组织党组织。在社会组织集中的园区、商贸区、商圈等建立区域性党组织。在街道和具备条件的镇成立综合党委，对未纳入行业党组织、枢纽型党组织和区域性党组织管理的社会组织实行兜底管理。

（二）推进社会组织党的组织和工作有效覆盖。按照应建尽建的原则，凡有 3 名以上正式党员的社会组织，要单独成立党组织。社会组织正式党员不足 3 名的，可纳入区域性党组织管理；也可按照地域相近、便于开展活动的原则，与其他社会组织建立联合党组织。暂不具备组建党组织条件的社会组织，可通过选派党建工作指导员或建立工会、共青团、妇联组织等形式，开展党的工作，条件成熟时及时建立党组织。新成立的社会组织，具备组建条件的应同步建立党组织。登记管理机关要发挥职能作用，督促推动社会组织党的建设，各业务主管单位、行业管理部门及有关单位要切实履行党建责任，推动社会组织党的建设。

（三）充分发挥社会组织党组织的战斗堡垒和党员的先锋模范

范作用。社会组织党组织要紧紧围绕党章赋予党的基层组织的基本任务开展工作，团结凝聚群众，保证社会组织正确政治方向；对社会组织重要事项决策、重要业务活动、大额经费开支、接收大额捐赠、开展涉外活动等提出意见；加强对社会组织分支机构党建工作的指导，对具备条件的分支机构，督促其及时建立党组织。社会组织党组织书记一般从社会组织内部产生，提倡党员社会组织负责人担任党组织书记。规模较大、成员较多或没有合适党组织书记人选的社会组织，上级党组织可按规定选派党组织书记。积极开展党员先锋岗、党员责任区、党员公开承诺等活动。注重在社会组织负责人、管理层和业务骨干中培养和发展党员。坚持党建带群建，推动有条件的社会组织建立工会、共青团、妇联等群团组织。支持工会代表职工对社会组织贯彻执行有关法律法规和政策实施监督。

（四）加强社会组织党建工作基础保障。推动建立多渠道、多元化投入的党建工作基础保障机制。市、区（市）两级要设立党建工作经费，落实党组织活动经费税前列支、党费全额拨返、留存党费支持等规定，通过以奖代补、政府购买服务、党建项目支持等方式拓宽经费来源。结合各级社会组织孵化服务平台建设，大力推进社会组织党建孵化中心建设，成立工作机构，配备专职人员和工作经费，采取“吸引入驻—分类培育—孵化出壳”模式，推进社会组织、党组织、党组织书记和党员“一体四孵”。提倡企事业单位、机关和镇（街）、村（社区）党组织与社会组织党组织

资源共享、共建互促。根据实际给予社会组织党组织书记和专职党务工作者适当工作津贴。由组织选派到社会组织从事党建工作的退休或不担任现职党政领导干部，不得在社会组织获取薪酬和其他额外利益；因工作需要的交通费、通讯费、误餐费、图书资料费等工作经费，可在规定标准内从社会组织管理费用中列支；差旅费按照所在社会组织工作人员差旅费管理有关规定办理，根据同等职务人员标准，在社会组织据实报销。加强对社会组织负责人的思想政治教育，引导他们主动支持党建工作。推动将党的建设写入社会组织章程。

## 七、抓好组织实施工作

（一）加强组织领导。各级党委和政府要把加强和改进社会组织管理工作列入重要议事日程，列入本级党委和政府绩效考核内容和社会治安综合治理考评体系。市级层面建立社会组织工作协调机制，各级也要建立相应机制，统筹、规划、协调、指导社会组织工作，定期听取社会组织工作汇报，及时研究解决工作中出现的问题。各部门党委（党组）要落实党建工作责任制，落实管理人员和责任，抓好工作落实。要重视和加强社会组织党风廉政建设和反腐败工作，完善社会组织惩治和预防腐败机制。

（二）加强工作力量。各级各有关部门和单位要根据社会组织改革与发展的需要，加强社会组织管理服务队伍建设，配齐配强工作力量，确保事有人管、责有人负。市、区（市）民政部门要安排人员负责社会组织登记管理日常工作，配备必要的执法、

信息化专业工作人员和设备；要推动社会组织“五证合一”信用代码制度改革，构建社会组织发展测评指标体系，加强社会组织管理信息系统、社会组织法人库、社会组织云中心、慈善信息平台等信息化建设，提高监管水平和服务能力。社会组织登记、年检、评估、执法等管理工作所需经费要纳入各级财政预算，切实保障社会组织管理各项工作的正常开展，确保服务到位、执法有力、监管有效。

（三）加强宣传引导。充分利用报刊、广播、电视、网络等多种形式，广泛宣传社会组织在参与社会建设和治理中的积极作用，及时总结、宣传、推广社会组织先进典型，加强社会组织理论研究和文化建设，提高公众对社会组织的认识，为社会组织改革发展营造良好社会氛围。