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

**（征求意见二稿）**

为深入贯彻党的十八大以来中央关于社会组织改革发展的一系列方针政策，根据《中共广东省委办公厅、广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》（粤办发〔2017〕14号）精神，结合我市实际，现制定以下实施意见。

一、明确社会组织工作指导思想、基本原则和总体目标

1. 指导思想。以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，持续深入学习贯彻习近平总书记对广东工作的重要批示精神，按照“四个全面”战略布局要求，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，一手抓培育发展，一手抓监督管理，充分发挥社会组织服务国家、服务社会、服务群众、服务行业的作用，努力走出一条符合潮州市情的社会组织发展之路。

2. 基本原则。一是坚持党的领导。按照党中央明确的党组织在社会组织中的功能定位，发挥党组织的政治核心作用，加强社会组织党的建设，注重加强对社会组织的政治引领和示范带动，支持群团组织充分发挥作用，确保社会组织发展的正确政治方向。二是坚持改革创新。改革社会组织管理制度，激发社会组织内在活力和发展动力，促进社会组织真正成为提供服务、反映诉求、规范行为、促进和谐的重要力量。三是坚持放管并重。既要简政放权，优化服务，积极培育扶持，又要加强事中事后监管，促进社会组织健康有序发展。四是坚持积极稳妥推进。统筹兼顾，分类指导，抓好试点，确保改革工作平稳过渡、有序推进。

3. 总体目标。到2020年，建立健全与潮州市经济社会发展相适应的统一登记、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，社会组织法规政策更加完善，综合监管更加有效，党组织作用发挥更加明显，发展环境更加优化；基本建立政社分开、权责明确、依法自治的社会组织制度，基本形成与我市经济社会发展相适应，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、培育发展社区社会组织

4. 降低准入门槛。采取降低准入门槛等办法，支持鼓励在城乡社区开展为民服务、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会组织发展。对符合登记条件的社区社会组织，优化服务，加快审核办理，简化登记程序。对达不到登记条件的社区社会组织，按照不同规模、业务范围、成员构成和服务对象，由街道办事处（乡镇人民政府）实施管理，加强分类指导和业务指导。引导社区社会组织走联合发展道路，加快社区社会组织联合会、促进会等枢纽型社会组织建设和发展。支持在街道（乡镇）成立社区社会组织联合会，发挥其在孵化社区公益性社会组织和管理服务协调作用。

5.积极扶持发展。鼓励依托街道（乡镇）综合服务中心和城乡社区服务站等设施，建立社区社会组织服务平台，为社区社会组织提供组织运作、活动场地、活动经费、人才队伍等方面支持。采取政府购买服务、设立项目资金、补贴活动经费等措施，加大对社区社会组织扶持力度，重点培育为老年人、妇女、儿童、残疾人、失业人员、农民工、服刑人员未成年子女、困难家庭、严重精神障碍患者、有不良行为青少年、社区矫正人员等特定群体服务的社区社会组织尤其是社会工作服务机构和志愿服务组织。积极探索建立社区社会组织孵化机制，设立孵化培育资金，建设孵化基地。鼓励社会力量支持社区社会组织发展。发展志愿服务组织，扎实推进志愿服务记录制度。建立社会组织与社区建设、社会工作联动机制，实现全市“三社联动”机制建设全覆盖。

6.增强服务功能。发挥社区社会组织在创新基层社会治理中的积极作用，推动建立多元主体参与的社区治理格局。鼓励社区社会组织开展邻里互助、居民融入、纠纷调解、平安创建等社区活动，组织社区居民参与社区公共事务和公益事业，促进社区和谐稳定。支持社区社会组织承接社区公共服务和基层政府委托事项，把社区社会组织建设成为增强社区自治和服务功能、吸纳社会工作人才、推动专业社会工作发展的重要载体。积极推动街道（乡镇）引进社会组织参与社区服务项目。

三、完善扶持社会组织发展的政策措施

7. 推进政府向社会组织转移职能和购买服务。在遵守相关法律法规、按规定缴纳税收和社会保障金、年检年报等方面无不良记录的社会组织，应当允许参与竞争承接政府购买服务。根据经济社会发展和公共服务需求，财政部门应适时将新增公共服务需求纳入政府购买服务指导性目录，并明确适宜由社会组织承接的具体服务项目。逐步扩大政府向社会组织购买服务的范围和规模，明确政府向社会组织购买服务的重点领域，对民生保障、社会治理、行业管理、公益慈善等公共服务项目，同等条件下优先向社会组织购买。在遵守相关法律法规、按规定缴纳税收和社会保障金、年检年报等方面无不良记录的社会组织，应当允许参与竞争承接政府购买服务。政府新增公共服务支出通过政府购买服务安排的部分，向社会组织购买的比例原则上不低于30%，逐步提高政府向社会组织购买服务的份额或比例。对购买内容相对固定、连续性强、经费来源稳定、价格变化较小的公共服务项目，可适当延长购买服务合同履行期限。

8. 完善支持社会组织财税政策。市、县（区）财政每年要安排专项资金有计划有重点着力培育扶持一批品牌性社会组织。落实国家对社会组织的各项税收优惠政策，符合条件的社会组织依法享受公益性捐赠税前扣除等税收优惠政策。财政、税务部门要结合综合监管体制建设，在法律法规允许范围内研究完善社会组织税收征收管理政策和票据管理制度。落实公益慈善事业捐赠税收优惠制度；完善非营利组织免税资格认定程序。

9. 加强社会组织人才建设，建立依法参政议政机制。把社会组织人才工作纳入全市人才工作体系，推动社会组织人才职业化、专业化建设。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专门人才给予相关补贴。在各级党的代表大会和人民代表大会代表中适当增加社会组织代表的人数，充分发挥社会组织代表的参政议政作用。在各级政协安排适当社会组织委员名额，发挥社会组织在协商民主建设中的积极作用。支持社会组织建立智库、建立重大行业决策征询社会组织意见的制度。

10. 促进社会组织发挥作用。进一步发挥社会组织在促进经济发展、管理社会事务、提供公共服务中的作用。支持社会组织尤其是行业协会商会对其成员实行信用监管，引导社会组织在服务企业发展、规范市场秩序、开展行业自律、制定团体标准、维护会员权益、调解贸易纠纷，使之成为推动经济发展的重要力量。引导社会组织在创新社会治理、化解社会矛盾、维护社会秩序、促进社会和谐发挥作用，使之成为社会建设的重要主体。支持社会组织在发展公益慈善事业、繁荣科学文化、扩大就业渠道、加强安全管理、促进环境保护等方面发挥作用，满足人民群众多样化需求。动员引导社会组织积极参与精准扶贫工作，助力打赢脱贫攻坚战。促进全省社会组织项目合作，优化社会组织资源配置；支持公益慈善类社会组织资源与社会需求对接。

四、依法做好登记审查和监督管理

11. 明确工作职责。建立登记管理机关牵头，业务主管单位、行业管理部门及相关职能部门参与的社会组织登记管理改革协调机制，统筹推进相关工作。各级政府及有关部门要依据职能对社会组织提供服务并依法监管，将社会组织信用管理纳入信用体系建设，推进社会组织统一社会信用代码制度建设。

登记管理机关负责对社会组织登记审查、监督管理和执法检查； 制定直接登记的社会组织分类标准和具体办法，完善和规范办事指南；负责社会组织人才建设、发展能力建设和直接登记的社会组织党群建设；建立社会组织法人库和信用评价系统， 建立社会组织“异常名录”制度，加强与有关部门的协调联动，建立守信联合激励与失信联合惩戒制度。

业务主管单位负责实行双重管理社会组织登记事项和年度报告的前置审查，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。承担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的管理责任，组织专项监督抽查，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。

行业管理部门按职能对直接登记的社会组织进行政策和业务指导，并履行相关监管责任。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。

财政部门负责牵头做好政府向社会力量购买服务的资金管理、监督检查和重点评价等工作，并对使用固有资产进行登记和监管，对社会组织执行《民间非营利组织会计制度》及使用财政票据的情况进行监督检查。

税务部门依法对社会组织的涉税行为进行管理。

审计部门对社会组织使用国有资产和财政资金依法进行审计监督。

价格主管部门对社会组织收费及价格行为进行监管。

党的各级纪律检查机关加强监督执纪问责，督促指导主管单位防治社会组织腐败。

外事、公安、工商、知识产权、人力资源社会保障等部门对社会组织涉及本领域的事务履行监管职责，依法查处违法违规行为并及时向民政部门通报。

人民法院依法受理社会组织因内部争议引发民事纠纷，对失信被执行人或社会组织实施联合惩戒。

12. 把好登记审查关。行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织可依法直接向民政部门申请登记；其他社会组织及工商联所属商会，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，登记前由业务主管单位负责前置审核。民政部门要会同业务主管单位、行业管理部门、公安、国家安全等有关职能部门及相关党建工作机构，加强对社会组织发起人、拟任负责人资格审核。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、业务范围和章程的审定，听取利益相关方和管理部门的意见，严格加以控制。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。

13. 强化社会组织发起人责任。社会组织发起人的资格、人数、行为、责任等事项应按照国家统一的要求进行规范。发起人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。

14. 加强对社会组织负责人的管理。民政部门会同有关部门完善社会组织负责人任职、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，强化对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。

15. 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、国家安全等部门参加的资金监管机制，共享执法信息，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控管理机制，严格执行国家有关财务会计制度和票据管理使用制度，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。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、打击洗钱和恐怖融资等违法犯罪活动。

16. 规范直接登记的社会组织。直接登记的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《行业协会商会综合监管办法》、《广东省行业协会商会与行政机关脱钩实施方案》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，对已成立的科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，本着审慎推进、稳步过渡的原则，通过试点逐步按照对直接登记社会组织的管理方式进行管理。

17. 建立社会组织信用评价体系。制定并落实社会组织信用评价、失信行为公示和守信激励与失信惩戒等制度。登记管理机关、行业管理部门按规定建立健全信用记录，将社会组织注册登记、政府委托事项、信用承诺、违法违规行为等信息记入信用记录。对社会组织的信用情况进行第三方评估，结果向社会公布，接受社会监督。各有关部门对严重失信、列入异常名录的社会组织采取联合惩戒措施，将其作为重点监管对象，依法依规联合采取限制从事相关行业服务、取消参加评先评优资格及享受政府购买服务等行政性约束和惩戒措施；通过政府网站、“信用广东网”、信用服务机构、新闻媒体等依法向社会发布失信者“黑名单”，形成对失信者的社会性惩戒。

18. 规范社会服务机构。加强对民办福利院、敬老院、托老所等社会服务机构的登记审查，有业务主管单位或需要前置许可的社会服务机构，应先取得业务主管单位同意或相应资质。建立健全监督管理工作机制，相关职能部门要定期开展全面排查，发现问题及时整改；对未经合法登记的社会组织，要坚决予以取缔；对存在违纪违法行为的，要严肃查处，追究责任。构成犯罪的，依法追究刑事责任。登记管理机关和业务主管单位要督促和指导社会服务机构完善法人治理制度， 做好社会服务机构的年度检查工作，及时通报情况，接受公众监督。

19. 加强社会监督。鼓励支持新闻媒体、社会公众对社会组织进行监督。社会组织年度报告、年度检查结论、重大报备事项、获得表彰以及异常名录、行政处罚和取缔情况在登记机关网站向社会公开。各级民政部门要会同有关部门认真落实国家出台的各类社会组织信息公开办法和监督办法，规范公开内容、机制和方式，提高透明度；探索建立专业化、社会化的第三方监督评价机制；建立对社会组织违法违规行为及非法社会组织的投诉举报受理和奖励机制。

20. 健全社会组织退出机制。对严重违反国家法律法规的社会组织，要依法吊销其登记证书，严肃处理。对过度竞争、严重影响行业发展的社会组织、应引导其整合资源，实行合并或注销。对弄虚作假骗取登记的，依法予以撤销；对未经许可擅自以社会组织名义开展活动的非法社会组织，依法予以取缔。完善社会组织清算、注销制度，按照相关规定和程序开展社会组织清算、注销，确保社会组织资产不被侵占。

21. 建立联合执法机制。建立以政法部门牵头，民政、公安、外事、网信等相关职能部门组成的社会组织联合执法机制。明确职责，加强信息共享，对社会组织重大问题需要联合执法时，相关部门要积极给予支持和配合，依法查处社会组织违法违规行为，取缔非法社会组织，对被依法取缔后仍以非法社会组织名义开展活动的，公安机关要依法处理。

五、规范社会组织涉外活动

22. 支持社会组织有序开展对外交流。引导社会组织参加非政府间国际组织，参与国际标准和规则制定，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。支持社会组织加强与港澳社会组织合作，培育具有国际化视野的开发型社会组织、鼓励引导社会组织参与“一带一路”建设，服务国家对外战略需要和构建开发型经济新体制。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。党政领导干部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。引导社会组织建立涉外活动影响评估机制，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。

六、加强社会组织自身建设

23. 健全社会组织法人治理结构。社会组织要依照法规政策和章程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。建立健全会员大会（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，打造权责明确、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。

24. 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、行业性诚信激励和惩戒机制。推动行业协会、商会等行业组织加快完善行业内部信用信息采集、共享机制，建立健全会员信用档案，通过行规、行约等加强对失信会员的监督和约束。把诚信建设内容纳入各类社会组织章程，推动社会组织建立健全内部信用管理体系和信息披露制度，引导社会组织提升运作的公开性和透明度，提高社会组织守信自律意识。支持社会组织建立社会责任标准体系，积极履行社会责任。规范社会组织收费行为，严禁巧立名目乱收费，切实防止只收费不服务、只收费不管理的现象。

25. 推进社会组织政社分开。支持社会组织自我约束、自我管理，依法按章、独立自主开展活动，发挥提供服务、反映诉求、规范行为、促进和谐的作用。贯彻落实《广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。国务院决定取消的行政审批事项，原承担审批职能的部门不得通过任何形式指定交由行业协会商会继续审批。严格执行中央和省委关于规范在职和退（离）休党政机关领导干部在社会团体兼职的有关规定精神，从严规范公务员兼任社会团体负责人，因特殊情况确需兼任的，按照干部管理权限从严审批，且兼职一般不得超过1个。在职公务员不得兼任基金会、社会服务机构负责人，已兼职的应按规定要求辞去公职或辞去社会组织职务。

26.充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。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。加强以党组织书记为重点的社会组织党务工作者队伍建设。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。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。注重社会组织统战工作，培养一定比例的党外代表人士。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。

七、加强党对社会组织工作的领导

27. 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，采取按单位、按行业或按区域等方式，加大社会组织党组织组建力度。暂不具备组建条件的社会组织，争取选派党建工作指导员、联络员或建立工会、共青团组织等开展党的工作，为建立党组织创造条件。新成立的社会组织，具备组建条件的，民政部门和业务主管单位应督促推动其同步建立党组织，做到登记时同步采集党员员工信息、年度报告时同步检查党建工作、评估时同步将党建工作纳入重要指标。

28. 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。完善和落实市、县财政支持社会组织党建工作经费保障机制。各级党委组织部门对社会组织上交的党费全额下拨，并采取从各级留存党费中按照一定比例，直接补助或以奖代补支持社会组织党建工作。鼓励企事业单位、机关和街道社区、乡镇、村党组织与社会组织党组织资源共享、共建互促，为党组织开展活动、发挥作用创造条件。社会组织应将党的建设写入社会组织章程，将党建经费纳入管理费用列支，为党组织开展活动提供必要条件。

29. 完善领导体制。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，列入党委和政府绩效考核内容和社会治安综合治理考评体系。各级党委和政府要建立和完善研究决定社会组织工作重大事项制度。市、县（区）常委会要定期听取社会组织工作汇报。各级“两新”组织党工委、社会组织党委要加强对社会组织党建工作的领导指导，落实党建工作责任制，制定本部门管理规定，配齐配强相关工作力量。要建立社会组织工作协调机制，统筹、规划、协调、指导社会组织工作，及时研究解决工作中出现的问题。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。

八、抓好组织实施

30. 加快制度建设。制定完善社会组织信息公开、人才建设、财务管理、重大活动报备、换届选举、检查监督等方面的制度，封堵体制机制漏洞。

31.加强服务管理能力建设。各有关部门、各级政府要加强社会组织管理服务队伍建设，配齐配强工作力量。民政部门要采取多种措施，切实解决社会组织管理人员不足的问题，落实专门机构和人员负责社会组织登记管理日常工作，加强执法队伍建设，严格管理责任，保障工作经费。建设完善广东省社会组织管理信息系统，市、县登记管理机关要强化信息系统的运用，提高监管水平和服务能力。市、县组织部门要按照中央《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》和我省实施意见的要求，督促社会组织登记管理机关在“脱钩”工作完成前，明确负责社会组织党建工作的机构和人员，保证党建工作力量。

32.加强宣传引导。充分利用报刊、广播、电视、网络等多种方式，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、推广社会组织先进典型，推动社会组织新闻发言人制度建设，加强社会组织理论研究和文化建设，为社会组织改革发展营造良好社会氛围。支持社会组织理论研究，推动社会组织文化建设，弘扬社会组织核心价值观。

33. 做好督促落实工作。各县区要结合实际做好组织贯彻落实工作。各有关部门要根据本实施意见要求和职责分工，抓紧制定落实相关配套政策措施，做好本系统社会组织改革工作。市民政局要会同有关部门做好本实施意见执行情况的监督检查，确保各项任务落到实处。