



贯彻落实党的十九大和中办发〔2016〕46号文件精神
推进社会组织健康有序发展

北京市民政局

www.bjrmzj.gov.cn

北京市社会团体管理办公室
高学东

2017年11月

- 一、十九大报告关于社会组织有关内容的
阐释
- 二、中央46号文的内容梳理
- 三、对社会组织健康持续发展的要求

一、十九大报告关于社会组织有关内容的阐释

1. 第六部分：健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治。

第三节发挥社会主义协商民主重要作用，提出“要推动协商民主广泛、多层、制度化发展，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。”

2. 在第八部分：提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理。

第六节打造共建共治共享的社会治理格局，提出“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”

- 3. 第九部分：加快生态文明体制改革，建设美丽中国
- 第二节**着力解决突出环境问题**，提出“提高污染排放标准，强化排污者责任，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。构建政府为主导、企业为主体、**社会组织**和公众共同参与的环境治理体系。积极参与全球环境治理，落实减排承诺。”
- 4. 第十三部分：坚定不移全面从严治党，不断提高党的执政能力和领导水平
- 第四节**加强基层组织建设**，提出“要以提升组织力为重点，突出政治功能，把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、**社会组织**等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。”同时提出“注重从产业工人、青年农民、高知识群体中和在非公有制经济组织、**社会组织**中发展党员。”



5. 其他方面的相关内容

以上是报告中直接提到**社会组织**的5个点，但是有关发挥社会组织作用的论述包含在各个方面，例如：

（1）在阐述提高和保障民生水平时，报告强调了发展慈善事业的作用；

（2）在阐述加强思想道德建设时，报告抢到了志愿服务制度化的作用；

（3）在阐述牢牢掌握一是形态工作领导权时，报告强调了加强中国特色智库建设的作用；

（4）在阐述坚决打赢脱贫攻坚战时，报告强调要发挥社会力量的作用；

（5）在阐述优先发展教育事业时、实施健康中国战略时，强调要支持和规范社会力量兴办教育，要支持社会办医，发展健康产业。

6.基本判断

总的看，在新时代、新征程中，社会组织的作用的全方位的，覆盖了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设等各个领域，社会组织肩负的责任艰巨。十九大报告突出强调发挥社会组织的作用，体现了党中央对社会组织在新时代、新征程中再立新功的殷切希望。这就要求我们社会组织在新征程中发挥积极作用、管用有效，释放正能量。

二、中央46号文的内容梳理

- （一）功能定位
- 1.首次明确“以社会团体、基金会和社会服务机构为主体的社会组织，是我国社会主义现代化建设的重要力量。”
- 2.四个服务的作用：服务国家、服务社会、服务群众、服务行业。
- 3.三个有利于：厘清政府、市场、社会关系，完善社会主义市场经济体制（经济价值）；改进公共服务供给方式，加强和创新社会治理（社会价值）；激发社会活力，巩固和扩大党的执政基础（政治价值）。
- 这是对社会组织功能作用的新概括，标志着党和国家对社会组织的认识和评价更加积极，社会组织的作用得到前所未有的高度明确，指明了社会组织发挥作用的方向。

• （二）指导思想、基本原则和总体目标

- 1.指导思想：
 - 一条路：要走中国特色社会主义组织发展之路。
 - 两手抓：一手抓积极引导发展，一手抓严格依法管理；
 - 四个服务：服务国家、服务社会、服务群众、服务行业。
- 2.四大基本原则：
 - 一一坚持党的领导。发挥党组织的政治核心作用，加强对社会组织政治引领和示范带动，确保社会组织发展的正确政治方向。体现在三个方面：
 - 宏观层面。从中央到地方到基层，各级党组织都要履行好主体责任，领导好社会组织发展，发挥好社会组织作用。
 - 中观层面。各级登记管理机关、业主主管单位、行业管理部门以及各政府职能部门，要积极落实好党的领导的责任，用党的领导统领社会组织改革发展工作。
 - 微观层面。各个社会组织必须自觉接受党的领导，建立党的组织，把党的领导与依法自治有机结合起来，确保社会组织发展的正确政治方向。



发挥党的政治核心作用，具体表现在：

- 引领政治方向，保障和监督当合国家的路线方针政策在社会组织的实施；
- 引导和监督社会组织遵守国家法律法规，依法诚信执业；
- 支持社会组织负责人依法依章履行职权，开展工作；
- 参与社会组织重大问题决策；
- 做好社会组织从业人员的思想政治工作；
- 领导社会组织工会、共青团、妇联等群团组织工作。

——坚持改革创新。改革是不竭动力。

改革的核心是正确处理政府、市场、社会三者的关系；

改革的目的是激发社会组织内在活力和发展动力；

改革的结果是发挥社会组织作用——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。

——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。三个层面的意思：

放是目的，管是保障；

放要有序有度，管要有据有效；

越是要放，越是要加强管理。放到哪，就要管到哪。

——坚持积极稳妥推进。

既不超越阶段，也不因循守旧、墨守成规。

要统筹兼顾。统筹我国经济社会发展的现状。

要试点先行。习总书记说：摸着石头过河，是富有中国智慧的改革方法，也是符合马克思主义认识论和实践论的方法。

（三）七项改革举措。

- 1.大力培育发展社区社会组织；
- 2.完善扶持发展政策措施；
- 3.依法做好登记审查；
- 4.严格管理和监督；
- 5.规范社会组织涉外活动；
- 6.加强自身建设；
- 7.加强党对社会组织工作的领导。



举措一：大力培育发展社区社会组织

（一）降低准入门槛。

1. 对**六类组织**（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）**降低准入门槛**，鼓励发展。
2. 符合登记条件的，优化服务，**简化程序，加快审核办理**。
3. 达不到登记条件的，街道（乡镇）**实施管理，分类指导**。
4. **成立社区社会组织联合会**，发挥管理服务协调作用。

（二）积极扶持发展。

1. **建立综合服务平台**，提供组织运作、活动场地、活动经费、人才队伍等**支持**。
2. 采取**购买服务、设立项目资金、补贴活动经费**等措施，加大扶持力度。

重点培育11类社区社会组织：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**。

3. **建立孵化机制**，设立孵化培育资金，建设孵化基地。
4. **鼓励社会力量支持社区社会组织发展**。

（三）增强服务功能。

1. 发挥在创新基层社会治理中的作用，**建立多元主体参与的社区治理格局**。
2. **开展社区活动，组织居民参与公共事务和公益事业，促进和谐稳定**。
3. **承接公共服务和政府委托事项，开展社区志愿服务**。
4. **建立三社联动机制，把社区社会组织建设成（增强社区自治和服务功能、吸纳社会工作人才的）重要载体**。

举措二：完善扶持发展政策措施

（一）支持社会组织提供公共服务。

1. 承接政府转移的事务性管理工作及公共服务。
2. 扩大购买服务的范围和规模，同等条件下优先购买。

（二）完善财政税收支持政策。

1. 专项资金，支持参与社会服务和能力建设，扶持品牌性组织。
2. 落实各项税收优惠政策。完善税收政策体系和票据管理制度，改进和落实捐赠税收优惠制度。
3. 金融支持。

（三）完善人才政策。

1. 纳入国家人才工作体系，专业技术人员执行相同的职业资格、注册考核、职称评定政策，对专门人才给予相关补贴，纳入国家专业技术人才知识更新工程。
2. 负责人培训制度，核心价值观，社会责任和诚信意识。
3. 向国际组织推荐人才。纳入有关表彰奖励推荐范围。
4. 制定人才工作意见。

（四）发挥社会组织积极作用。

1. 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。
2. 支持行业协会商会在服务企业发展、规范市场秩序、开展行业自律、制定团体标准、维护会员权益、调解贸易纠纷等方面发挥作用，使之成为推动经济发展的重要力量。
3. 支持社会组织在创新社会治理、化解社会矛盾、维护社会秩序、促进社会和谐等方面发挥作用，使之成为社会建设的重要主体。
4. 支持社会组织在发展公益慈善事业、繁荣科学文化、扩大就业渠道等方面发挥作用，满足人民群众多样化需求。

举措三：依法做好登记审查

（一）稳妥推进直接登记。

1. 重点培育、优先发展四类组织。
2. 行业协会商会，直接向民政部门依法申请登记。
3. 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组织，以及小慈善类组织，直接登记。
4. 社区服务类组织，直接向县级民政部门依法申请登记。
5. 听取意见，征求部门意见或组织专家评估。
6. 国务院法制办修订《社会团体登记管理条例》等行政法规。
7. 民政部制定直接登记的分类标准和具体办法。

（二）完善业务主管单位前置审查。

1. 其他社会组织，继续实行双重负责的管理体制。
2. 业务主管单位要健全工作程序，完善审查标准，加强对名称、宗旨、业务范围、发起人和拟任负责人的把关。

（三）严格民政部门登记审查。

1. 会同行业管理部门及相关党建工作机构，对发起人、拟任负责人资格审查。
2. 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、业务范围审定，听取利益相关方和管理部门意见。
3. 严禁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。
4. 对全国性社会团体，充分论证，严格控制。
5. 跨省（自治区、直辖市）的从严审批。

（四）强化发起人责任。

1. 将发起人的资格、人数、行为、责任等事项纳入有关行政法规予以规范。
2. 发起人对登记材料，登记之前的活动负责，主要发起人应当担任首届负责人。
3. 建立发起人不良行为记录档案。
4. 不得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。
5. 党政领导干部未经批准不得发起成立。经批准发起人不履责的，严肃问责。

举措四：严格管理和监督

（一）负责人的管理。

1. 民政部门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。
2. 建立不良行为记录档案，过错责任追究，严重违法违规的责令撤换并依法追责。
3. 推行负责人任职公示制度、法定代表人述职制度。

（二）资金的监管。

1. 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，加强风险评估、预警。
2. 民政、财政部门要推动建立健全**内控管理机制**，严格执行财务会计制度和票据管理使用制度，推行财务信息公开和注会审计制度。
3. 财政部门加强财政、财务、会计等**政策执行情况监督检查**，发现问题依法处罚并通报民政。
4. 税务部门要推动**税务登记**，半年内完成登记手续；**非营利性的监督**，严格核查税收优惠政策的条件，非营利性收入**免税申报**和经营性收入**依法纳税制度**；**税务检查**，对违法违规营利的，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责任人。
5. 审计机关对财务收支、国有资产管理使用情况进行**审计监督**。
6. 金融管理部门要加强**账户监管**、对资金往来、**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。
7. 中国人民银行要会同民政部研究**纳入反洗钱监管体系**。

（三）活动管理。

总：各级政府及有关部门要按照职能分工加强对社会组织内部治理、业务活动、对外交往的管理。

- 分：1. 民政部门要通过检查、评估等手段依法监督负责人、资金、活动、信息公开、章程履行等情况，建立“异常名录”和“黑名单”，加强与有关部门协调联动，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。
2. 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。
3. 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。
4. 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，引导健康发展，配合登记管理机关做好本领域的登记审查，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。
5. 外交、公安、物价、人力资源社会保障等部门对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为并及时向民政部门通报。
6. 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。

（四）规范管理直登的社会组织。

1. 直接登记的四类组织综合监管以及党建、外事、人力资源服务等事项，参照《脱钩总体方案》及配套政策执行，“谁主管谁负责”，加强事中事后监管。
2. 对已经成立的三类组织，通过试点逐步按照对直接登记的管理方式管理。
3. 民政部会同有关部门制定全国性社会组织试点方案，具体负责组织实施。
4. 地方社会组织试点工作，在各省（自治区、直辖市）党委和政府统一领导下，由民政部门具体负责组织实施，试点方案要根据当地情况研究制定。
5. 可探索一业多会。

（五）加强社会监督。

1. 鼓励支持新闻媒体、社会公众对社会组织进行监督。
2. 民政部要会同有关部门制定实施各类社会组织信息公开办法，探索建立年度报告制度，规范公开内容、机制和方式，提高透明度。
3. 探索建立专业化、社会化的第三方监督机制。
4. 建立健全社会组织第三方评估机制。
5. 建立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。

（六）健全退出机制。

1. 对严重违反国家有关法律法规的，依法吊销其登记证书；对弄虚作假骗取登记的依法撤销登记；对未经许可擅自开展活动的，依法予以取缔。
2. 完善清算、注销制度，确保资产不被侵占、私分或者挪用。

举措五：规范社会组织涉外活动

（一）严格涉外合作。

1. 民政部要会同外交部等有关部门**制定相关管理办法**，确立社会组织涉外合作规则，确保社会组织在涉外合作中严格遵守国家有关法律法规和政策。
2. **严禁**与未登记代表机构、未经备案的境外非政府组织合作或接受其委托、资助开展活动；**严禁**以境外非政府组织名义开展活动、代理或者变相代理境外非政府组织活动；**严禁**和已登记代表机构、开展临时活动已备案的境外非政府组织开展与登记的身份、备案的活动不符的合作，或接受与登记的身份、备案的活动不符的资助。

（二）规范社会组织涉外交往活动。

1. 引导有序开展对外交流，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，在民间对外交往中的重要平台作用。
2. 积极参与新建国际性社会组织，支持成立国际性社会组织，服务构建开放型经济新体制。
3. 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。
4. **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。

举措六：加强自身建设

（一）健全法人治理结构。

1. 制定不同类型章程示范文本。
2. 建立健全法人治理结构和运行机制以及党组织参与重大问题决策等制度，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，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。
3. 建立健全内部纠纷解决机制，推行人民调解制度，司法途径依法解决纠纷。

（二）发挥战斗堡垒和党员先锋模范作用。

1. 围绕党章赋予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，加强分支机构党建工作指导，对具备条件的，及时建立党组织。
2. 书记一般从社会组织内部产生，提倡党员负责人担任党组织书记。
3. 规模较大、成员较多或没有合适人选的，上级党组织可按规定选派党组织书记。
4. 开展党员先锋岗、党员责任区、党员公开承诺等活动。
5. 注重在负责人、管理层和业务骨干中培养和发展党员。
6. 坚持党建带群建，建立工会、共青团、妇联等群团组织。
7. 支持工会代表职工实施监督。

（三）加强诚信自律建设。

1. 建立诚信承诺制度，建立行业性诚信激励和惩戒机制。
2. 建立社会责任标准体系，积极履行社会责任。
3. 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。
4. 建立各领域社会组织行业自律联盟，通过发布公益倡导、制定活动准则、实行声誉评价等形式，引领和规范行业内社会组织的行为。
5. 规范收费行为，严禁乱收费，防止只收费不服务、不管理现象。

（四）推进政社分开。

1. 支持社会组织自我约束、自我管理，发挥提供服务、反映诉求、规范行为、促进和谐的作用。
2. 贯彻落实《脱钩总体方案》，稳妥开展脱钩试点。
3. 除法律法规有特殊规定外，不得授权或委托社会组织行使行政审批。
4. 取消的行政审批事项，不得通过任何形式指定交由行业协会商会继续审批。
5. 严格执行《党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》、《规范退（离）休领导干部在社会团体兼职》，**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。
6. 在职公务员不得兼任基金会、社会服务机构负责人，已兼职的半年内应辞去公职或辞去社会组织职务。

举措七：加强党对社会组织工作的领导

（一）完善领导体制。

1. 各级党委和政府要列入重要议事日程，列入绩效考核内容和社会治安综合治理考评体系。
2. 地方党委和政府要建立完善研究决定社会组织工作重大事项制度；党委常委会定期听取社会组织工作汇报。
3. 各部门党组（党委）要加强对社会组织管理工作的组织领导，落实党建工作责任制，制定本部门管理规定，配齐配强相关管理力量，抓好督促落实。
4. 中央建立社会组织工作**协调机制**，地方各级要建立相应机制，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。
5. 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）推进党的组织和工作有效覆盖。

1. 应建尽建，实现党的组织和工作全覆盖。
2. 不具备条件的，选派党建工作指导员、联络员或建立工、青组织等开展党的工作，条件成熟时及时建立党组织。
3. 新成立的，具备条件的应同步建立党组织。
4. 经党中央批准，全国性重要社会组织可以设立党组。
5. 民政部门结合社会组织登记、检查、评估以及日常监管等工作，督促成立党组织和开展党的工作。

（三）党建工作基础保障。

1. 推动建立多渠道、多元化投入的**党建工作基础保障**，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。
2. 根据实际给予党组织书记和专职党务工作者适当工作津贴。
3. 加强负责人的思想政治教育，引导他们支持党建。
4. 推动将党的建设写入社会组织章程。

三、对社会组织健康持续发展的要求

新时代、新矛盾、新使命、新征程，对社会组织的发展提出了更高的新的要求。

- 自觉接受党的领导，积极投身国家经济社会发展大局；
- 通过规范化、透明化、专业化水平来提高自身发展能力；
- 完善内部治理，提升管理能力；
- 提高与政府、企业以及社会组织等各类主体的合作能力；
- 遵守法律底线、价值底线、专业底线三重标准。

1. 自觉接受党的领导，积极投身国家经济社会发展大局。

——必须自觉接受党的领导，把坚持党的领导与依法自治有机统一起来，把实现党的中国特色伟大事业，实现中华民族伟大复兴的伟大梦想与组织本身的发展目标统一起来；

——国家经济社会发展大局各方面的变化，既为社会组织提供了更好的发展机遇，也意味有更多的社会问题需要社会组织发挥自身优势，去探索解决，有更多的服务需要社会组织与政府携起手来一起去解决；

——社会组织应主动适应国家经济社会发展大局，强化四个服务功能作用，在服务国家和社会的过程中为自己拓展更广阔的空间。

• 2. 通过规范化、透明化、专业化水平来提高自身发展能力。

——规范化主要指社会组织的工作程序、业务流程、行为标准等方面有明确具体的依据；

——透明化主要指社会组织的基本信息、服务项目、资金使用、运作过程等重要内容要透明公开；

——专业化是指社会组织的人才队伍、服务能力、运行管理等具有较高的专业水准。

上述三个方面是决定社会组织能力高低的核心要素，是组织的核心竞争力，是社会组织生存发展的基本保障。

3. 完善内部治理结构，提升管理能力。

——经济社会的发展，社会组织发展政策的调整，给社会组织提供了广阔的发展空间，机遇越多越需要社会组织通过提升自身的能力，来获取等多的资源和更大的发展空间。

——许多组织难以发展或面临生存难题，并不是仅仅外在环境因素，自身的问题更为关键。

4. 提高与政府、企业及社会组织等各类主体的合作能力。

合作的能力是社会组织健康持续发展的重要能力，社会组织要主动加强与政府、市场以及社会组织之间的合作，主动适应而不能被动等待天上掉馅饼。

5. 遵守法律底线、价值底线、专业底线三重标准。

——法律底线是红线，是最低底线标准，是社会组织生存线。

——价值底线是社会组织发展的内生动力，社会组织不仅仅需要外部的监督和问责，更重要的是激发内在的价值动力。这就需要社会组织时刻牢记自身的使命和价值，坚守公益性原则。

——专业底线是健康持续发展的底线。没有专业能力，社会组织的服务能力就会削弱，自身的发展必然难以为继。

谢谢！
不足之处请批评指正！