

000030

中共北京市委办公厅文件

京办发〔2017〕32号



中共北京市委办公厅 北京市人民政府办公厅 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

各区委、区政府，市委、市政府各部委办局，各总公司，各人民团体，各高等院校：

经市委、市政府同意，现将《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》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共北京市委办公厅
北京市人民政府办公厅
2017年9月15日

(此件公开发布)

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

以社会团体、基金会和社会服务机构为主体组成的社会组织，是社会主义现代化建设的重要力量，在促进经济发展、繁荣社会事业、创新社会治理、扩大对外交往等方面发挥着积极作用。为贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈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意见〉的通知》，进一步推动本市社会组织管理制度改革，激发社会组织活力，促进社会组织健康有序发展，结合实际，提出以下实施意见。

一、总体要求

(一)指导思想。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，深入贯彻习近平总书记两次视察北京重要讲话和对北京工作的一系列重要指示精神，牢固树立“四个意识”，牢牢把握社会组织管理制度改革的正确方向，坚持党的领导、坚持改革创新、坚持放管并重、坚持稳妥推进，一手抓积极引导发展，一手抓严格依法管理，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，为建设国际一流的和谐宜居之都贡献力量。

(二)总体目标。到2020年，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健全，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；政社分开、权责明确、依法自主的社会组织制度基本建立，结构合理、功能完善、竞争有序、诚信自律、充满活力、与首都城市战略定位相适应的社会组织发展格局基本形成。

二、大力培育发展社区社会组织

(一)降低准入门槛。对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区社会组织，要降低准入门槛。对符合登记条件的，优化服务，简化程序，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实行备案，由街道办事处(乡镇政府)实施管理，加强分类指导和业务指导。要进一步规范社区社会组织备案标准、类型、程序及管理制度。

(二)积极扶持发展。鼓励各区、街道(乡镇)结合实际积极探索创新扶持社区社会组织发展方式。立足社区居民现实需求，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。各街道(乡镇)要成立社区社会组织联合会，充分吸纳备案的社区社会组织作为单位会员，为社区社会组织提供培育发展、资源配置、自律管理、交流互动等方面的专业支持。鼓励各区、街道(乡镇)成立社区基金会，支持社区社会组织发展。探索将社区服务中心(站)等基层服务设施委托给社会组织运营，提升专业化、社会化服务能力。鼓励企事业单位利用闲置资源，支持社区社会组织发展。

(三)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。支持社区社会组织承接社区公共服务和政府委托事项，充分发挥其服务群众、服务民生、服务社区的作用。鼓励社区社会组织开展社区志愿服务、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。巩固和完善以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的“三社联动”机制，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、促进和谐社区建设的重要载体。

三、完善扶持社会组织发展政策措施

(一)加大财税支持力度。财政部门要支持社会组织参与社会服务，有重点地扶持一批符合首都城市战略定位、服务和保障民生的品牌性社会组织。加大利用彩票公益金扶持社会组织发展力度。财政、税务、民政等部门要全面落实国家对社会组织各项税收优惠政策，并按照相关规定简化公益性捐赠税前扣除资格和非营利组织免税资格认定程序。鼓励银行业金融机构加大服务力度，为符合条件的社会组织提供信贷支持。

(二)支持社会组织提供公共服务。结合政府职能转变和行政审批改革，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，通过竞争性方式交由社会组织承担。逐步扩大政府购买社会组织服务的范围和规模，对民生保障、社会治理、行业管理、公益慈善等领域的公共服务项目，同等条件下优先向社会组织购买。积极探索建立公共服务需求征集机制，充分发挥社会组织在发现新增公共服务需求、促进供需衔接方面的积极作用。财政部

门要按规定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加强管理；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%。

(三) 建立社会组织培育扶持体系。采取多种方式推进社会组织培育孵化机构建设，鼓励依托区、街道(乡镇)综合服务中心、社区服务中心(站)等现有场地设施，建立社会组织培育孵化机构；建立社会化、专业化运营机制，通过政府购买服务方式，引导、支持社会力量积极参与培育孵化机构运营。探索建立全市统一的社会组织资源配置服务平台，通过“互联网+”形式，整合各类需求和资源，为社会组织开展项目合作、资源对接提供服务；借助资源配置服务平台，定期组织人才招聘、项目发布、资源对接、合作洽谈、展览展示等专项活动，拓展公益资源服务市场；鼓励引导社会力量通过公益创投、慈善信托、公益拍卖等方式，支持优秀社会组织和品牌项目做大做强。

(四) 完善社会组织人才政策。把社会组织人才工作纳入全市人才发展规划和工作体系，着力培养精通社会组织业务、熟悉国际规则、具备国际视野的社会组织人才，建立社会组织专业人才库。进一步打破户籍、地域、身份、档案、人事关系等制约，创造便利条件，畅通社会组织专业技术人才职称申报渠道，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，将社会组织人才纳入国家专业技术人员知识更新工程。加强薪酬管理，引导社会组织建立健全从业人员薪酬水平正常增长机制，鼓励有条件的社会组织建立企业年金及其他补充保险制度。制定社会组织从业人员培训规划，加大社会组织领军

人才和管理人才培训力度，推动从业人员继续教育。有关部门、群团组织要将社会组织及其从业人员纳入相关表彰奖励推荐范围。

(五)支持社会组织服务首都发展。各区政府和有关部门要建立与社会组织定期沟通机制，在制定政策、实施重大决策等过程中，听取社会组织的意见和建议，提高其参与公共事务的力度。支持社会组织围绕首都城市战略定位，积极拓展项目、提供服务，在疏解非首都功能、推进京津冀协同发展等重点工作中发挥作用；支持社会组织服务“三城一区”建设，在推动产业升级、增强自主创新能力方面发挥作用；支持社会组织参与“大城市病”治理、生态文明建设和社会治理，在形成有效的超大城市治理体系方面发挥作用。

四、严格社会组织登记审查

(一)稳妥推进直接登记。重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。符合国家分类标准和界定条件的，直接向民政部门依法申请登记。民政部门在审查直接登记申请时，要广泛听取意见并根据需要征求有关部门意见或组织专家进行评估。

(二)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，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。

(三)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、业务范围审定，听取利益

相关方和管理部门意见，严格加以管理。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。

(四)强化社会组织发起人责任。依据国家有关规定严格规范发起人的资格、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。

五、建立健全社会组织管理体制

(一)规范直接登记社会组织管理体制。直接登记的行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，有关综合监管以及党建、外事、人力资源服务等事项，按照“谁主管谁负责”的原则，由主管单位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，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不管理方式进行管理。登记管理机关要依法加强登记审查、监督管理和执法检查；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，并配合登记管理机关及相关部门做好本领域社会组织的登记审查和非法社会组织及非法活动的查处工作。

(二)坚持和完善双重管理体制。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。登记管理机关要加强与有关部门的协调联动；业务主管单位要依据法律法规和相关规定履行业务管理职责，对所主管社会组织的思想政治工作、党的建设、统战工作、财务和人事管理、研讨活动、对外交往、接受境外捐赠资助、按章程开展活动等事项切实负起管理责任，每年组织专项监督抽查，协助有关部门查处社会组织违法违规行爲，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。

(三)完善“枢纽型”社会组织工作体系。进一步推进市、区、街道(乡镇)三级“枢纽型”社会组织工作体系建设，建立起“横向到边、纵向到底、以社促社”的完整工作网络，在政社分开、管办分离的新形势下，实现社会组织服务管理全覆盖。加强“枢纽型”社会组织规范化建设，完善服务功能，更好发挥其政治上的桥梁纽带、业务上的引领聚合、日常服务管理的平台窗口作用。各区、各有关部门要积极采取措施，支持“枢纽型”社会组织通过备案管理、吸纳会员、活动引导等方式，将各级各类社会组织有效聚合起来，激发创造活力，共同服务首都发展。

(四)推进社会组织治理体系建设。创新社会组织治理模式，依托社会组织资源配置和信用信息平台，提高服务效能，提升监管水平；推进“以社管社”模式，通过委托授权、购买服务等方式，转移政府职能，鼓励和支持社会力量参与社会组织治理，将事务性、服务性、专业性职能转移给专业机构，提升社会组织治理能力现代化水平，逐步形成“政府主导、平台管理、专业支撑、多元参与”的现代社会组织治理体系。

六、强化社会组织监督管理

(一)加强对社会组织负责人的管理。民政部门要会同有关部门落实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。建立社会组织负责人不良行为记录档案，强化过错责任追究，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、人力社保、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。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。税务部门和社保经办机构要推动社会组织依法进行税务登记和社会保险登记，对于没有在税务机关和社保经办机构登记的社会组织，要在本实施意见下发后半年内完成信息补录和登记手续；加强对社会组织非营利性的监督，严格核查非营利组织享受税收优惠政策的条件，落实非营利性收入免税申报和经营性收入依法纳税制度；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，并通报有关部门依法处罚该组织及其主要责任人。审计机关要依照法定职权审计监督社会组织的财务收支、国有资产及国有资源使用情况。金融管理部门要加强对社会组织账户、资金往来

特别是大额现金支付和接受境外捐赠资助的监管监测，会同有关部门研究将社会组织纳入反洗钱监管体系。

(三)加强对社会组织活动的管理。各区政府和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。民政部门要通过现场检查、等级评估、专项审计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。强化社会组织接受境外捐赠资助、对外合作以及举办研讨会、论坛、庆典等业务活动的管理，重点监督依法依规开展活动情况。建立抽查机制，将检查结果作为社会组织等级评估、信用评价、评优评先及承接政府购买服务等工作的重要参考。加强对慈善组织公开募捐、项目运作、内部治理和信息公开情况的监督管理。网信、民政部门要依法加强对互联网领域社会组织监管，落实互联网信息服务提供者的管理责任，引导网络社团依法依规开展线上线下活动，发挥积极作用。外事、公安、价格管理、人力社保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为并及时向民政部门通报。加强对社会智库的扶持发展和规范管理，推进社会智库在服务党和政府科学民主依法决策工作中发挥积极作用。健全完善重大事项报告制度，社会组织应当认真履行重大事项报告义务。

(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，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以及在民间对外交往中的重要平台作用。严格规范社会组织与境外非政府组织的合作、交往、接受委托及资助等活动。确因工作需要在国外设立分支(代表)

机构的，必须经业务主管单位或者负责外事管理的单位批准。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)加强社会组织信用监管。依托社会组织法人库，推进社会组织信用信息平台建设。民政部门要牵头建立社会组织信用管理系统，归集整合全市社会组织信用信息资源，建立社会组织“异常名录”和“黑名单”，完善社会组织及其负责人的信用记录，将第三方评估结论、政府购买服务完成情况等纳入社会组织信用管理系统。依托社会组织信用信息平台向公安、财政、税务、人力社保、统计等部门推送相关信息，实现数据共享，建立以社会组织信用管理为核心的新型监管体系，提高监管水平和服务能力。

(六)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。民政部门要会同有关部门制定实施各类社会组织信息公开办法，建立社会组织年度报告制度，规范公开内容、机制和方式，主动接受社会监督。落实社会组织新闻发言人制度。探索建立专业化、社会化的第三方监督机制，健全社会组织第三方评估机制，加强评估机构管理，确保评估信息公开、程序公平、结果公正。发挥“枢纽型”社会组织在日常引导规范中的基础作用，通过建立诚信联盟、进行章程约束、开展行业自律等方式，规范本领域社会组织行为。建立对社会组织违法违规行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。

(七)健全社会组织退出机制。民政部门要会同有关部门建立联合执法机制，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

等机关要依法处理。对严重违反国家有关法律法规的社会组织，要依法吊销其登记证书；对弄虚作假骗取登记的社会组织，依法撤销登记；对完成宗旨使命、自行解散、合并分立的社会组织，依法及时办理注销手续；对活动组织不力、运作能力弱、社会认可度低的社会组织，引导合并或注销，实现有序退出；对长期不参加年检、不开展活动、名存实亡的“僵尸型”社会组织，加大执法力度，依法强制退出。完善社会组织清算、注销制度，探索制定社会组织简易注销管理办法，确保社会组织资产不被侵占、私分或者挪用。

七、规范社会组织自身建设

(一)健全社会组织法人治理结构。登记管理机关要针对不同类型社会组织特点制定章程示范文本，社会组织章程的制定和修改应履行内部民主程序并依法进行核准。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，制定理事长、秘书长、监事长行为规范，健全内部监督机制，成为使命清晰、依法自主、权责明确、运转协调、制衡有效、诚实守信的法人主体，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。

(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，将诚信建设和信息公开内容纳入社会组织章程。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。探索行业协会商会建立行业自律公约制度，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，自觉维护市场竞争秩序。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。

(三)推进社会组织政社分开。尊重社会组织的法人地位，支持社会组织“自选领导、自筹费用、自聘人员、自律运行”。按照《北京市行业协会商会与行政机关脱钩工作方案》要求，大力推进行业协会商会与行政机关脱钩。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。国务院及本市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。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，已兼职的要及时辞去公职或辞去社会组织职务。

八、加强党对社会组织工作的领导

(一)推进社会组织党的组织和工作全覆盖。按照应建尽建的原则，加大社会组织党组织组建力度，实现党的组织和工作全覆盖。新成立的社会组织，具备组建条件的，登记管理机关应督促推动其同步建立党组织；暂不具备组建条件的，可通过选派党建工作指导员或建立工会、共青团、妇联等组织，宣传党的政策，开展党的工作，条件成熟时及时建立党组织。设立市行业协会商会综合党委，隶属市民政局党委领导，接受市委社会工委的指导，统一领导全市行业协会商会脱钩后党建工作。依托市民政教育管理學院(中共北京市民政局委员会党校)成立社会组织党校，强化对社会组织负责

人的政治引导和业务培训。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) 夯实社会组织党建工作基础。各区党委要将社会组织党建工作作为抓基层党建工作述职评议考核、“三级联创”和相关部门领导班子、领导干部考核的重要内容，并建立多渠道、多元化投入的党建工作经费保障机制，严格落实基层党组织工作和活动经费。社会组织应将党建工作经费纳入管理费用列支，可按照有关规定据实在企业所得税前扣除。新组建的社会组织党组织，上级党组织应给予一定的经费支持。提倡企事业单位、机关和街道(乡镇)、社区(村)党组织与社会组织党组织资源共享、共建互促，支持党员数量较多、具备条件的社会组织建设党组织活动场所。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，具体标准由组织部门会同相关部门研究确定。登记管理机关要将党建工作情况纳入社会组织年检(年报)和等级评估，推动社会组织将党建有关内容写入章程，引导社会组织负责人主动支持党建工作。

(三) 充分发挥党组织和党员作用。社会组织党组织要充分发挥战斗堡垒作用，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，督促具备条件的分支机构及时建立党组织。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。

九、抓好组织实施

(一)加强组织领导。各区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，纳入绩效考核和社会治安综合治理考评；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。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，配齐配强工作力量，抓好督促落实。市委建立社会组织工作协调机制，各区要建立相应机制，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。

(二)完善工作保障。加快修订本市志愿服务和慈善事业等方面的地方性法规和政府规章，结合新修订的社会团体、基金会和社会服务机构登记管理条例，研究制定相关配套政策。积极构建职责明确、监管有力、精干高效的社会组织登记管理机关，着眼满足登记管理和执法监察工作需求配备人员和装备，确保事有人管、责有人负。加强执法队伍建设，强化业务培训，探索实行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，规范执法行为，提升执法能力。业务主管单位要依据法律法规和相关规定，配齐配强工作力量，履行好监督管理职责。

(三)强化宣传引导。各区党委和政府要把中央、市委关于社会组织管理制度改革的新要求、新部署列入理论中心组学习内容，各

区党校和行政学院要把社会组织管理的政策法规纳入党政领导干部培训计划，普及社会组织知识，引导干部积极支持社会组织建设与管理。充分利用报刊、广播、电视、网络等媒介，广泛宣传社会组织的积极作用，提高公众对社会组织的认识。加强社会组织理论研究和文化建设，及时总结、宣传、推广先进典型和经验做法，营造有利于社会组织健康有序发展的良好氛围。

(四)做好督促落实。各区党委和政府要按照本实施意见要求，结合实际做好组织贯彻落实工作。各有关部门要根据职责分工，抓紧制定落实相关配套政策措施和具体管理办法，做好本系统社会组织改革工作。民政部门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。