

社区治理成果要报

2014年第10期

(总第23期)

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心主办

本期摘要:

社会组织监管机制研究

彭军 张远凤 范长林

- 社会组织的培育和监管是现代社会组织制度的两个基本功能，在放松准入管制、激发社会组织活力的同时，社会组织数量必将出现较大幅度的增长，这对社会组织监管工作提出了更高要求。
- 现行社会组织监管机制存在的主要问题一是重准入控制、轻过程监管；二是政社不分，监管主体与监管对象之间权责边界不明确；三是政府监管机制与监管任务不相适应；四是社会组织内部治理机制不完善；五是缺乏行业自律和社会监督机制。
- 加强社会组织监管应遵守依法监管原则；积极审慎监管原则；分类监管原则。以加强政府监管为核心，以完善社会组织内部治理为重点，以行业自律和社会监督为补充，由限制型监管转向激励型监管，由注重外部监管转向注重内部治理，由重准入监管转向重行为监管，加快建立全方位的综合监管机制。

2014年10月20日

社会组织监管机制研究

彭军 张远凤 范长林

党的十八提出了“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”的任务。十八届三中全会提出“加快形成科学有效的社会治理体制要改进社会治理方式，激发社会组织活力”。2013年3月十二届全国人大一次会议通过的《关于国务院机构改革和职能转变方案的决定》，提出“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。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意”。党和国家的政策表明，社会组织将成为社会治理的重要主体，现代社会组织制度将成为现代社会制度的重要组成部分。这些政策对改革社会组织管理制度，加快政府职能转变、创新政府监管方式具有重要意义，对于社会组织改革具有里程碑的意义。社会组织的培育和监管是现代社会组织制度的两个基本功能，在放松准入管制、激发社会组织活力的同时，社会组织数量必将出现较大幅度的增长，这对社会组织监管工作提出了更高要求，亟须积极探索应对，促进社会组织健康有序发展，使社会组织在湖北社会管理和经济建设中更好地发挥作用。

一、我省社会组织发展现状

截至2013年底，湖北省共有社会组织27,833个，其中社会团体13,405个，民办非企业单位14,349个，基金会79个，较上年增幅均达到10%以上。其中，湖北省本级社会组织共有1271个，其中

社会团体 888 个，民办非企业单位 311 个，基金会 73 个。这些社会组织对湖北省社会经济的发展发挥了不可替代的作用。但无论是与发达国家相比，还是与社会对公共服务的需求相比，我省的社会组织总体上发育不足。一是社会组织规模小、经费不足。二是社会组织专业人才缺乏，待遇偏低。三是部分社会组织处于“睡眠状态”。四是部分民办非企业单位非营利性约束不足。五是普遍存在政社不分现象。

湖北省社会组织存在的这些问题基本上都是全国范围内普遍存在的问题。由于政府和公众对社会组织的认识不足、重视不够，政策法规为社会组织提供的约束太多、激励太少，政府职能转变不到位为社会组织提供的发展空间有限，政府缺少有效管理社会组织的手段和工具等等原因，限制和制约了社会组织的发展及其服务功能的发挥。

二、我省社会组织监管机制改革实践

现行社会组织监管机制主要是依据《社会团体登记管理条例》（1998）、《民办非企业单位登记管理暂行条例》（1998）和《基金会管理条例》等三大《条例》为基础建立起来的，其基本特点是“归口登记、双重负责、分级管理”。

近年来，我省社会组织监管机制改革和建设主要集中在以下几个方面：登记管理制度改革、七站八所改制、业务主管单位制度改革、评估制度建设和政府购买服务制度建设。登记管理制度改革和业务主管单位改革试图改变诟病已久的双重管理体制，既为社会组织登记管理提供便利，也为政府继续实施业务监管提供了新的思路。政社脱钩、评估制度建设和政府购买服务则试图改变政府与社会组织之间等级

制的“官民关系”，取而代之以契约式的平等伙伴关系。

（一）登记管理制度改革

湖北省社会组织登记管理部门一直十分重视和积极探索社会组织登记管理制度改革，在社会组织直接登记、社会团体分支机构登记管理、下放社会组织登记管理权限、允许“一业多会”等方面的改革都走在全国前面。一是推进登记制度改革。行业协会商会类、公益慈善类、科技类和城乡社区服务类四类社会组织，可以直接向民政部门申请登记成立，并明确了四类社会组织的认定标准、登记程序、政策衔接等事项。二是改革社会团体设立分支机构和代表机构管理方式。取消了社团分支（代表）机构成立、变更、注销登记审批，将工作重心从以登记管理为主转变为事后监督管理为主。三是将非公募基金会登记管理权限下放到市州级、县级民政部门。四是积极探索“一业多会”制度。突破“一业一会”的限制，通过按行业小类或生产经营环节来成立行业协会，逐步形成了错位发展、差异化竞争的良好发展态势。

（二）乡镇“七站八所”改制为社会组织

从2005年开始，我省全面推行撤消“七站八所”的乡镇综合配套改革。将乡镇“七站八所”全部改制为社会组织，实现“三换两退”，即单位换牌子、换章子、换体制，人员全部退出人事编制管理，退出财政供养序列，到民政部门注册为民办非企业单位。

（三）行业性协会商会脱钩改革

十八届三中全会召开以后，我省选择部分行业协会商会开展与党

政机关挂钩试点，为全面推进行业协会商会与党政机关脱钩进行了有益的探索。2014年9月1日，省委组织部与省民政厅联合出台了《湖北省规范退（离）休干部在社团兼职行业规定》，对退（离）休干部在社团兼职行为进行清理规范，促进社团政社分开的进程。

（四）探索建立“枢纽型社会组织”

枢纽型社会组织是由有关部门认定，对同类别、同性质、同领域社会组织进行联系、服务和管理，在政治上发挥桥梁纽带作用、在业务上处于龙头地位、在管理上承担业务主管职能的联合型社会组织。在实践中，由人民团体担当“枢纽型社会组织”是一个较为常见的做法。湖北省多地开展了建立“枢纽型社会组织”的实践。

（五）社会组织评估制度探索

2006，湖北省作为全国最早参与公益性社团评估工作的试点省（市）之一，开始探索社会组织评估制度。经过近十年探索实践，湖北省已经形成了较为成熟的社会组织五步骤评估办法：第一步，制度评估办法和评估标准；第二步，对社会组织进行动员培训；第三步，实地考察，上门评估；第四步，评估结果审核和公示；第五步，确定评估等级。

（六）通过政府购买服务促监管

为了进一步在全省推进政府向社会力量购买服务政策的落实，湖北省政府办公厅颁布了《关于政府向社会力量购买服务实施意见（试行）的通知》（鄂政办发[2014]1号）。通过政府购买服务，将社会组织的内部治理结构、管理制度、信誉等都纳入了监管范畴。

除了上述这些方面的改革举措之外，湖北省还在税收优惠制度，监管执法和重大事项监管机制等方面进行了改革探索。

总的来看，湖北省的改革取得了一些行之有效的经验，在为社会组织发展创造更为宽松的环境的基础上，实现了对社会组织的有效监管。但是，我省社会组织监管也还存在着不少困难和问题，需要通过进一步深化体制机制改革来加以解决。

三、目前社会组织监管机制存在的主要问题

随着政府对社会组织培育和支持力度的加大以及民间对公益事业的热情高涨，社会组织的数量迅速增加，规模日益扩大，掌握和支配的社会资源越来越多，其社会影响力越来越大。与此同时，对社会组织监管也变得越来越重要、越来越迫切。一些社会组织违背其宗旨和使命，不时暴露出一些负面消息和丑闻。还有一些黑暗势力和对社会心怀不满的人，意图通过社会组织的合法化，将自己的群体合法化，将自己的利益合法化。同时，随着越来越多国外社会组织通过各种方式在我国开展活动，以及国内社会组织越来越多的与国际社会接轨，在取得正面效应的同时，也产生了潜在的负面问题。然而，现行社会组织监管机制带有明显的计划经济时代的特点，越来越难以满足对社会组织进行有效监管的需要。现行社会组织监管机制存在的主要问题如下：

一是重准入控制、轻过程监管。尽管《国务院机构改革和职能转变方案》明确提出四类社会组织直接登记，但是由于现行规范社会组织登记管理的三大条例尚未做相应修订。同时又由于登记管理机关的

观念滞后和过程管理能力方面的限制，很多地方政府仍然没有真正实现社会组织的直接登记。

二是政社不分，监管主体与监管对象之间权责边界不明确。相当部分社会组织实际上是由政府组建而成，其机构设置、运行、经费甚至人员配备等方面都依赖于政府机关。从研究会、促进会到学会、协会，原本是民间性质的社团组织，如今却是干部“扎堆”，“官味”十足，有的甚至沦为不当利益的“输送带”和四风蔓延的“灰色圈”。

三是政府监管机制与监管任务不相适应。在社会组织监管体系内部，登记管理机关、业务主管部门和综合监管部门之间缺乏协调沟通，难以统一行动。在社会组织直接登记政策实施之后，由于减少了业务主管单位对社会组织登记的前置审核，民政部门的登记工作量快速增长，人手不足的问题日益突出。全省约有 30%县（市、区）没有专门的社会组织登记管理机构，仅有 1-2 名专职或者兼职人员，难以对社会组织进行有效监管。

四是社会组织内部治理机制不完善。一些社会组织没有完善的治理结构，或者形式上建立了治理机构但未能切实履行职责。还有很多社会组织按照营利性企业的模式而不是按照非营利性要求建立治理机构。

五是缺乏行业自律和社会监督机制。社会组织量大面广，仅仅依靠政府监管机构是难以实现有效监管的，行业自律和社会监管是政府监管的有力支持和重要补充。但是，社会组织的行业组织初步形成，自律功能尚未得到有效发挥。社会监管由于受到信息披露以及监督渠

道和程序等方面的制约，也未能充分发挥作用。

四、国内外社会组织监管经验借鉴

（一）国内社会组织监管机制改革实践经验

近年来，全国各地社会组织监管机制改革风起云涌，改革措施主要集中在如下几个方面：领导协调机制建设、登记管理制度改革、业务主管单位制度改革、政社脱钩和政府购买服务制度建设。

为了统筹社会组织的发展和资源配置，解决各个政府监管主体之间沟通协调困难的问题，各地政府在社会组织监管领导协调机制进行了探索。其中广东和安徽的做法符合统一、精简、效能等基本组织设计原则，实际效果也比较好。

直接登记工作已经在全国各地逐步试点实行。北京、合肥等地还开展了社会组织退出机制改革。广州等地则采取“宽进严管”思路，在放松准入之后加强了对社会组织的行为监管。

为了破解业务主管单位难题，推进政府部门与社会组织脱钩，实行“分类管理、以社管社”的社会组织管理体制，全国很多地方尝试由人民团体为主的“枢纽型社会组织”对社会组织进行分类归口管理。总的来看，“枢纽型社会组织”管理体制有积极的一面，但也容易出现管理层级增加、组织间关系难以协调、业务指导有偏差等消极后果。

90年代中期，我国东南沿海的发达省份开始探索政府向社会组织购买服务，并逐渐得到各地政府的效仿和推广。目前，已经有越来越多的地方政府加入到“政府购买社会组织服务”的探索中。广东等地制定《政府向社会组织购买服务目录》的做法值得借鉴。

（二）发达国家社会组织监管的经验

发达国家的经验可以概括为“宽进严管”的政府监管机制，以董事会为中心的内部控制机制，有效的行业自律机制和强大的社会监管机制。

发达国家政府主要是对社会组织实施行为监管而不是身份监管。政府对社会组织的行为监管主要体现在对筹款活动、工作条件、商业活动的监管以及通过政府购买服务合同实施监管。

各国社会组织治理模式的共同特点是以宗旨和使命为出发点，以董事会或理事会为中心。理事会是社会组织的最高决策机构，代表决策权和最终责任承担者。在保证组织充分完成它的使命的过程中，理事会发挥着决定性的作用，并确保组织能够在法律的框架内运作。

非营利行业的自律通过联合会、全国性行业协会等行业组织制定一些共同遵守的道德标准和行为规范，向成员颁发认证书以及进行公共政策倡导等形式发挥作用。

强大的社会监督机制必须具备两个条件：一是为公众监督提供更好的信息渠道，例如社会组织的信息披露制度；另一方面是对公众的监督予以积极回应，公众一旦发现社会组织的违规行为，可以向相关部门举报，并且有一整套比较完善的制度保证公众的举报会得到积极、及时的回应。

国内外社会组织的监管经验为完善我省社会组织监管机制提供了很好的借鉴意义。

五、完善我省社会组织监管机制的建议

作为现代社会组织制度的一个重要内容，社会组织的监管体制应当基于社会本位，通过有效监管促进社会组织的优胜劣汰，为社会组织的培育和发展创造一个宽松、规范的外部环境，维护社会组织应有的民间性、自治性和非营利性。为此，加强社会组织监管应遵守如下基本原则：第一，依法监管原则。权力法定是现代行政法制化的基本要求，目的在于确定权力的主体和边界，防止权力的扩张与滥用，维护公民、企业和社会组织的合法权益。社会组织监管权力是直接影晌社会组织发展的重要权力，每一项监管制度和监管措施都要在有法律依据的前提下进行。第二，积极审慎监管原则。一方面，政府要避免对社会组织的过度干预。凡是社会组织能够自主决定的，行业组织能够自律管理的，就不应当由行政机关进行管理。另一方面，政府应该积极履行监管职能。我国目前现代社会组织制度还不成熟，社会组织自律的形成有赖于政府监管的完善。当好的行为在政府监管影响下逐渐成为普遍的自觉行为之时，外部监管就能转化内部自律。第三，分类管理原则。对社会组织的监管严格程度应由其资源来源及其活动的外部性（社会组织外部受益或受损的范围及程度）来确定。对于主要依靠公众捐赠、政府扶持的公益慈善类社会组织必须采取强制注册、强制信息披露、接受审计监督和更严格的监管执法措施。对于会员制社会组织，主要应该加强内部治理和会员监督机制。对于非法的社会组织，违背公益性宗旨或危害国家安全和社会稳定的社会组织，要严格依法进行惩处和打击。

依据上述基本原则，当前完善我省社会组织监管机制的指导思想

是：以加强政府监管为核心，以完善社会组织内部治理为重点，以行业自律和社会监督为补充，由限制型监管转向激励型监管，由注重外部监管转向注重内部治理，由重准入监管转向重行为监管，加快建立全方位的综合监管机制。根据湖北省社会组织监管机制改革的现状，结合国内外社会组织监管方面的经验，课题组提出如下加强我省社会组织监管机制建设的建议：

（一）构建社会组织监管的法律法规框架体系

法治化是社会组织监管的基本方式。基于目前社会组织法律法规监管体系不完善的状况，当务之急是在国务院修订出台《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》后，抓紧修订我省的相关政府规章，做到有法可依、有章可循，逐步构建健全完善的社会组织法律监管体系。

（二）健全社会组织监管的领导协调机制

按照党中央、国务院部署，到 2020 年，要建立健全统一登记、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。实现这一目标，需要推进以下几个方面的改革：

一是构建协调配合、各负其责的监管体系。要澄清“谁登记谁负责”的错误认识，明确登记民政部门、行业管理部门、业务主管单位以及相关职能部门职责，切实履行各自的监管责任。四类社会组织直接登记后不再有业务主管单位，民政部门要依法加强统筹协调、登记审查和监督管理。与社会组织业务活动相关的行业管理部门，要做好行业监管工作，制定符合行业特点的社会组织活动准则和行为规范，

通过项目委托、购买服务和政策扶持,引导社会组织健康发展。组织、宣传、外事、发展改革、财政、税务、公安、工商、人力资源社会保障等相关职能部门,要依照法律法规和规定,在各自业务范围内做好社会组织的管理服务。对继续实行双重管理的社会组织,业务主管单位要依法加强监管。通过各部门职能的有效衔接,真正形成各司其职、协调配合、合力推进的良好工作格局。

二是推进社会组织与行政机关脱钩,明确监管主体与监管对象的权责边界。当前,要抓紧组织好行业协会商会与行政机关脱钩试点工作,为整个脱钩工作摸索路子,提供经验。按照中组部和省委的部署,规范退(离)休领导干部在社会团体兼职,调整政府跟社会组织的关 系,让社团按照自身规律、社会需要和内部自治的要求来运行。

三是充实和加强登记管理机关力量。建议学习借鉴北京、上海、天津、广东等地的做法,提高各级社会组织管理局的规格,充实监管队伍,提升监管能力。加快登记管理队伍的专业化,提升登记管理人员素质,加强多学科知识培训,提高管理人员依法行政的能力和水平。

(三) 加强对社会组织的综合监管

对社会组织监管的目标是提高社会组织治理水平、防止社会组织运行和活动偏离其目的。目前,重点要抓好以下方面:

一是发挥注册登记的监管平台作用。注册登记涵盖了社会组织设立、变更和终止的全过程,是政府对社会组织管理的最基本要求。社会组织若想获取法人资格并对组织行为负责,则必须进行法人登记,事实上控制了社会组织生存的起点。民政部门要把注册登记作为对社

会组织监管整个管理链条上的关键环节，作为进行有效监管的基础手段，在尽可能简化设立条件、手续的同时，对政治法律类、宗教类等社会组织以及境外非政府组织在华代表机构的申请要严格审查，把握好宽严尺度。要加强对社会组织章程的合规性审查，保证章程的约束作用和监管依据作用，让章程成为社会组织的“宪法”。

二是加强社会组织日常监管。优化年度检查，健全年度工作报告和抽查审计相结合的监督机制，推动完善社会组织法人治理结构，建立决策权、执行权、监督权之间的制衡和约束机制，增强自主发展、独立运转、自我约束、行为规范的组织管理能力。完善投诉举报受理机制，严格执法监察程序，建立健全民政部门与公安、安全、工商、税务等部门以及有关行业管理部门（业务主管单位）联合执法机制，查处社会组织违法违规行为。

三是建立完善对社会组织管理人员的问责机制。社会组织的存在和运行是为了公益目的。社会组织管理人员并不是社会组织所有者。如果因为管理人员的违法违规而取缔该组织，可能使该组织的公益目的永远无法实现。因此，监管活动应更精确于相关责任人的行为，而不是以消灭该社会组织为目标。建立健全社会组织法定代表人离任审计、负责人管理、责任追究和资金管理等制度，建立禁入（取消其担任这些职务的资格）的“黑名单”制度。建议法律法规赋予社会组织管理部门更强有力的监管手段，包括认定社会组织管理人员不合格，强制要求社会组织进行改组，改组理事会、监事会，并选任新的理事、监事，组建新的理事会、监事会，让社会组织得以新生，继续从事公

益事业，而不是采取消极的强制撤销登记。

四是建立健全社会组织退出机制。对不符合设立条件、弄虚作假取得登记的，组织机构不健全、管理混乱、超过一定时间未开展活动、符合注销条件但不办理注销手续的，连续或累计一定时间未年检的，连续两年年检不合格的社会组织，实行有序退出。社会组织解散或被强制撤销关闭时，其财产接近似原则进行处置，在登记主管部门监管下转移到其它社会组织管理和运营，该社会组织正从事的公益活动和未完成的使命由接管该财产的社会组织继续。

（四）建立激励社会组织规范发展的杠杆机制

让度空间、税收优惠、购买服务等措施既是政府监管社会组织的重要杠杆，也是政府为社会组织发展所提供的有力支持。一是通过转移职能来强化政府对社会组织的支持。结合行政体制改革和政府职能转变，政府与社会组织建立平等的伙伴关系，将适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担，为社会组织发挥作用提供空间。二是以购买公共服务的方式扶持社会组织。贯彻落实国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见，进一步完善社会组织评估等配套政策，加大政府购买服务力度。加大财政金融支持力度，拓宽社会组织筹资渠道。三是落实社会组织税收优惠政策。扩大对社会组织的税收优惠范围，以目前的所得税优惠为基础，扩大税收优惠范围，构建一个完整的社会组织税收优惠体系。借鉴国外的公益性标准来区分社会组织的税收优惠，扩大享受捐赠税收优惠的社会组织范围，增强捐赠主体的可选择性，拓宽社会组织接受社会捐赠的渠

道。四是发挥社会组织在政治参与、协商民主方面的“正能量”。各级党代表和人大、政协等参政议政机构中，增加“社会组织界别”代表，在杰出人物评选、“五一”劳动奖章、“五四”青年奖章、“三八”红旗手和青年文明号、巾帼建功先进集体等表彰奖励时分配给社会组织一定名额。五是加强社会组织人才队伍建设。将社会组织人才纳入各地各行业人才培养统一规划，造就一支专业化、职业化的社会组织人才队伍。

（五）健全社会监督机制

在社会组织的整体监督机制中，既要健全政府对社会组织的行政监督机制，更要强化公众对社会组织的社会监督机制。当前，要重点加大社会组织信息公开力度。一是各级民政部门要建立社会组织管理的信息平台，推动登记管理机关、行业管理部门（业务主管单位）以及相关职能部门管理信息的交换和共享，一方面为社会组织业务办理和社会公众信息查询提供便利，另一方面也便于政府部门及时掌握社会组织最新动态，实时监管社会组织的活动和行为，为社会监督提供信息支持平台。二是加强信息披露的规范和提高信息披露标准。明确规定社会组织信息披露的内容、渠道、方式、时效，确保信息披露的及时性、完整性和真实性。对年度工作报告、财会报告、审计报告、项目活动报告等基本信息，要建立强制性的信息披露制度，必须通过网站、报刊、广播、电视、信息发布会等形式公开，自觉接受社会公众和会员的监督。对捐赠合同、受助人、捐助款物使用流向等特殊信息，要建立依申请公开的信息披露制度。对拒绝社会监督的，给予相

应的制裁措施。三是有效利用信息。建议借鉴证券市场的专业分析师制度，在社会部门建立研究分析师制度，让专业人员研究不同领域的社会组织，公开发布谁做得好、谁做得不好的信息。四是将审计监督与信息披露制度有机结合起来。对依靠社会捐赠和享受政府购买服务的社会组织，其年度财务报告必须经过独立审计机构审计，并向社会公开。

总之，政府应当努力营造一个有利于社会组织发挥其特有职能的外部环境，以责任导向和服务导向为理念积极培育社会组织，以法律、行政和市场的综合手段有效监管社会组织。同时，社会组织也应尽快去除对政府的依赖思想，在阳光下依法依规运行，享受政策优惠，赢得社会尊重，在服务社会的过程中不断成长，成为社会和谐发展不可或缺的力量。

本文为 2014 年度湖北省重大调研课题基金项目（项目批准号：ZBGG201428）结题报告
精简版

作者简介：

彭军，湖北省民政厅厅长。

张远凤，中南财经政法大学公共管理学院教授。主要研究方向是非营利组织和公共服务。

范长林，湖北省民政厅法规处处长。

主要参加人：马静宇、张佳丽、李程均为中南财经政法大学公共管理学院硕士研究生。

社区治理成果要报

主送：省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室、省政府发展研究中心

报送：校领导、协创中心理事会成员、协创中心学术委员

发送：各协同单位、校内各学院及有关部门

主管：湖北省教育厅 中南财经政法大学

主办：城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

主编：赵 曼

通讯地址：中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

电话、传真：（027）88387207

网址：<http://www.smjic.org>

E-mail: shgl@znufe.edu.cn