**青海省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（征求意见稿）**

 以社会团体、基金会、社会服务机构（民办非企业单位）为主要形式的社会组织是我省落实“四个扎扎实实”，实现“四个转变”的重要力量。为了加强社会组织建设，激发社会组织活力，发挥社会组织在建设富裕文明和谐美丽新青海中的积极作用，根据中共中央办公厅 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》（中办发[2016]46号）精神，现结合我省实际，提出如下实施意见。

一、总体要求

 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，按照党中央“四个全面”战略布局和省委以“四个转变”推进“四个扎扎实实”治青理政新思路的要求，贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持党的领导、坚持改革创新、坚持放管并重、坚持积极稳妥推进，突出“培育服务、监管规范、参与发展”的工作重点，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，努力走出一条结合青海实际的具有中国特色的社会组织发展之路。到2020年，统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的中国特色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、依法自治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、充满活力的社会组织发展格局基本形成。

二、依法做好社会组织登记审查

（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。成立行业协会商会，按照《青海省行业协会商会与行政机关脱钩实施方案》的精神，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，以及提供扶贫、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的城乡社区服务类社会组织，直接向县级民政部门依法申请登记。民政部门审查直接登记申请时，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。

（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，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。

（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。对全省性社会团体，要从成立的必要性、发起人的代表性、会员的广泛性等方面认真加以审核，业务范围相似或相近的，要充分进行论证。

（四）强化社会组织发起人责任。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，批准机关要切实履行责任严肃问责。

三、完善扶持社会组织发展政策措施

（一）完善财政税收支持政策。各级财政应安排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。落实国家对社会组织各项税收优惠政策，符合条件的社会组织按照有关法律法规享受相关税收优惠政策。财政、税务部门要结合综合监管体制建设，全面贯彻执行社会组织税收政策体系和票据管理制度，改进和落实公益慈善事业捐赠税收优惠制度。财政、税务、民政部门要加强协调，及时办理社会组织免税资格和公益性社会团体接受捐赠税前扣除资格确认。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。

 （二）支持社会组织提供公共服务。要发挥社会组织在参与社会治理中的作用，结合政府职能转变和行政审批及行业协会脱钩改革要求，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。编制、财政等部门要加强对政府购买服务工作的指导和监督，督促政府机构及时向社会公开购买服务的事务目录清单和购买服务事项清单。

1. 完善人才政策。将社会组织人才发展纳入全省人才发展规划，完善社会组织人事管理、社会保险、人才交流、职称评定、技能鉴定等政策，提高社会组织专职从业人员的社会保障水平，对符合条件的社会组织专门人才给予相关补贴，建立社会组织从业人员酬薪指导机制，鼓励社会组织建立从业人员年金制度。建立社会组织负责人及从业人员培训长效机制，加强社会组织专业化队伍建设。有关部门和群团组织要将社会组织及其从业人员纳入有关表彰奖励推荐范围。

 （四）发挥社会组织积极作用。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。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。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。推动社会组织依法参政议政，逐步增加社会组织在党代会代表、人大代表、政协委员中的比例。

四、严格管理和监督

（一）加强对社会组织负责人的管理。民政部门会同有关部门建立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。民政部门和有关党组织、各业务主管单位要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，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。税务部门要推动社会组织依法进行税务登记，未登记的社会组织必须及时完成在税务机关的登记手续；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，同时有关部门要对社会组织和主要责任人依法做出处罚。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。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管理。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。民政部门要通过检查、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职能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为并及时向民政部门通报。实行双重管理的社会组织的业务主管单位，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负有管理责任，每年要组织专项监督抽查，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。

（四）规范管理直接登记的社会组织。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的综合监管以及党建、外事、人力资源服务等事项，参照《青海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管理方式进行管理。

（五）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。民政部门要会同发改等有关部门落实各类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；探索建立专业化、社会化的第三方监督机制，建立健全社会组织第三方评估机制，确保评估信息公开、程序公平、结果公正；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。

（六）规范社会组织涉外活动。公安、民政、外事、人民银行等部门要加强协调，建立有效信息通报机制，落实有关社会组织涉外活动的规定，指导社会组织在涉外活动中严格遵守有关法律法规和政策，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，在民间对外交往中的重要平台作用。

（七）健全社会组织退出机制。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，确保社会组织资产不被侵占、私分或者挪用。

 五、培育发展重点领域社会组织

（一）社区社会组织。对符合登记条件的社区社会组织，由当地县区民政部门优化服务，加快审核办理程序，并简化登记程序。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（乡镇政府）实施管理，加强分类指导和业务指导。鼓励在街道（乡镇）成立社区社会组织联合会，发挥管理服务协调作用。依托街道（乡镇）综合服务中心和城乡社区服务站等设施，建立社区社会组织综合服务平台，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。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，开展社区志愿服务。建立社区社会组织与社区建设、社会工作联动机制，促进资源共享、优势互补，把社区社会组织建设成为增强社区自治和服务功能、吸纳社会工作人才的重要载体。

 （二）公益慈善类社会组织。以实施慈善法为引领，加快构建多样化、多层次公益慈善社会组织体系，推动扶贫、济困、扶老、救孤、恤病、助残、救灾、应急、环保以及促进教育、科学、文化、卫生、体育等事业的发展。县级以上人民政府应当制定鼓励和促进公益慈善社会组织发展的政策和措施，各有关部门要在各自职责范围内向公益慈善组织提供信息，对公益慈善活动提供指导和帮助。各级政府及有关部门要在土地使用、税收优惠、金融服务、公益慈善宣传、信息共享、表彰奖励等方面采取措施，给予支持和鼓励。有关部门要探索建立公益慈善组织扶持孵化基地和公益慈善项目库，吸引国内外公益慈善组织来青海从事公益慈善事业。建立统一、权威的信息公开平台，建立公益慈善组织第三方评估机制，打造公益慈善品牌，提升公益慈善组织公信力。

 （三）科技类社会组织。鼓励社会力量投资兴办科技类社会组织。加大对民办科学研究、技术开发机构和科技团体的扶持力度。科技、教育、农业、工信等部门要通过组织科研攻关、新产品研发、技术创新、成果转让、科技项目实施、技术咨询、技术服务等方式，落实扶持资金，推动科技类社会组织积极参与科技创新驱动发展战略，加快提升我省科技创新能力。鼓励和支持科技类社会组织与科研院所、高校及企业之间的产学研合作机制，推进科技创新资源合理配置和开放共享。

 （四）行业协会商会。稳妥推进行业协会商会与行政机构脱钩改革，以理清政府、市场、社会关系，厘清行政机关与行业协会商会的职能边界，加强综合监管，促进行业协会商会成为依法设立、自主办会、服务为本、治理规范、行为自律的社会组织为目标，创新行业协会商会管理体制和运行机制，激发内部活力和发展动力，使其真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。在脱钩改革试点期间，发改和民政及各业务主管部门要认真研究行业协会商会脱钩改革的重大问题，严格按照中央和我省行业协会商会与行政机构脱钩的有关要求做好脱钩试点工作，民政部门与业务主管单位加强协调，对已经完成脱钩的行业协会商会纳入直接登记的社会组织进行管理。其他的还未纳入脱钩试点的行业协会商会，各业务主管单位要切实负起责任，确保不脱管。有关部门要重点培育发展能够服务于我省支柱、优势、新兴产业和人才高地战略的行业协会商会，发挥其在服务企业、招商引资、集聚人才、助推经济中的积极作用。民政部门与有关部门加强协调沟通，在某些行业探索一业多会，对一些行业内协会过多的进行整合清理。进一步完善和细化行业协会承接政府购买服务的政策措施，编制、财政部门及行业管理部门要结合“放管服”改革，将适合行业协会参与的立法咨询、政府规划、公共政策、行业标准、行业统计等事务性以及行业指南制定、行业人才培养、第三方评估等通过政府购买服务方式向行业协会商会转移。

 六、加强社会组织自身建设

（一）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，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。

（二）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。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。

（三）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。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。

（四）推进社会组织政社分开。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。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。国务院及省政府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《中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》、《中共中央组织部关于规范退（离）休领导干部在社会团体兼职问题的通知》，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，已兼职的应辞去公职或辞去社会组织职务。

七、加强党对社会组织工作的领导

（一）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，列入地方党委和政府绩效考核内容和社会治安综合治理考评体系。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；党委常委会应该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，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。建立由省委及省政府领导任组长副组长，组织、宣传、发展改革、公安、民政、财政、税务、审计、外事、金融、人力资源社会保障、物价、人民银行等部门负责人为成员的省社会组织工作协调领导小组，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。要建立社会组织党的工作机构，配齐配强工作力量，落实党建工作责任制，加强对社会组织建设的领导。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）推进社会组织党的组织和工作有效覆盖。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。暂不具备组建条件的社会组织，可通过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，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。各有关部门要结合社会组织登记、检查、评估以及日常监管等工作，督促推动社会组织及时成立党组织和开展党的工作。

（三）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，提倡企事业单位、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。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。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。

 八、抓好组织实施

（一）加强服务管理能力建设。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。各级民政部门特别是县级民政部门要有专门机构和人员负责社会组织登记管理日常工作。重点加强执法队伍建设，按照对社会组织执法监管不少于2人的要求配齐工作人员。保障工作经费，对于社会组织审计、评估、公告等必要的经费由同级财政足额列入预算并及时拨付，确保服务到位、执法有力、监管有效。加快完善社会组织管理信息系统和社会组织信用信息管理平台，推进社会组织法人库建设，提高监管水平和服务能力。

（二）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，建立社会组织管理机构和队伍以及社会组织评先表彰奖励机制，及时总结、宣传、推广先进典型。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。

 （三）做好督促落实工作。各市州、县区党委和政府要结合实际，制定本地区社会组织管理制度改革的具体实施意见，做好组织贯彻落实工作。各有关部门要根据本意见要求和职责分工，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。民政部门要发挥社会组织协调机制的作用，牵头会同有关部门深入开展调查研究，及时研究新情况新问题。省委、省政府督查室要会同民政、财政、编制等有关部门做好本意见执行情况的监督检查和考核奖惩，确保各项任务落到实处。