

ZHONGGUOSHEHUIZUZHI FA
ZHUANJIAJANYIGAORYULIYOU SHUOMING

《中国社会组织法》 专家建议稿与 理由说明

陈伟斌 等◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

ZHONGGUOSHEHUIZUZHIFA
ZHUANJIAJIANYIGAORYULIYOUUSHUOMING

《中国社会组织法》 专家建议稿与 理由说明

陈伟斌 等 © 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

《中国社会组织法》专家建议稿与理由说明 / 陈伟斌等著 . —北京 : 中国法制出版社 , 2015.7

ISBN 978-7-5093-6556-4

I . ①中… II . ①陈… III . ①社会组织管理—法规—研究—中国
IV . ① D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 154597 号

策划编辑 : 马 颖

责任编辑 : 汪洁琼

封面设计 : 杨泽江

《中国社会组织法》专家建议稿与理由说明

《ZHONGGUO SHEHUI ZUZHIFA》ZHUANJIA JIANYIGAO YU LIYOU SHUOMING

著者 / 陈伟斌等

经销 / 新华书店

印刷 / 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16

印张 / 16.25 字数 / 224 千

版次 / 2015 年 8 月第 1 版

2015 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-6556-4

定价 : 49.00 元

值班电话 : 010-66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真 : 010-66031119

网址 : <http://www.zgfs.com>

编辑部电话 : 010-66078158

市场营销部电话 : 010-66033393

邮购部电话 : 010-66033288

(如有印装质量问题 , 请与本社编务印务管理部联系调换。电话 : 010-66032926)

一、社会组织的发展及其社会作用

随着现代化进程的加速及改革开放的纵深化推进，中国社会开始加快转型，政府职能也开始逐渐转变。中国社会发生的变化突出表现为“公民社会”的成长与日益壮大，“公民社会”成长壮大的最明显表征就是越来越多的社会组织在中国大地涌现。“20 世纪 50 年代初，全国性社团只有 44 个。1965 年不到 100 个，地方性社团只有 6000 个左右。”^① 据分类研究，这些社团主要是工会、共青团、妇联、科协和工商联等群众组织。改革开放为社会组织的发展注入了活力，带来了社会组织的实质性变化，“到 1989 年，全国性社团剧增至 1600 个，地方性社团达到 20 万个；1992 年全国性社团 1200 个，地方性社团约 18 万个；到 1997 年，全国县级以上社团组织达到 181318 个，其中省级社团组织 21404 个，全国性社团组织 1848 个，县级以上社团估计有 300 万个。”^② “据民政部的近期统计，截至 2007 年 6 月底，全国各类社会组织为 35.7 万个，其中社会团体 19.4 万个；民办非企业单位 16.2 万个；基金会 1193 个。然而，学者们认为实际数量远不止如此。清华大学民间组织研究所的估计在 200 万至 270 万之间，中央编译局

① 吴忠泽：《社团管理工作》，中国社会科学出版社 1996 年版，第 5 页。

② 俞可平等：《中国公民社会的兴起与治理的变迁》，社会科学文献出版社 2002 年版，第 200 页。

俞可平研究员则估计为 300 万个左右，估计最多的高达 800 多万个”。^①2012 年 3 月 14 日，民政部民间组织管理局副局长李勇做客中国国际广播电台 2012 “两会”特别报道《“两会”热点大家谈》节目时说：“截止到去年年底，全国登记在册的社会组织一共有 45.7 万个，其中社会团体是 25.3 万个，民办非企业单位是 25.2 万个，基金会有 2510 个。截至 2013 年年底，我国依法登记的社会组织已达 54.7 万个，全国各类社会组织收入 1851.5 亿元，形成固定资产 1497 亿元，专、兼职工作人员总数超过 1200 万人。目前，仍以每年 10% 左右的速度在发展。”

当下中国，形形色色的各类社会组织在国家经济、政治、文化、社会生活、教育、科技、环境保护等各个领域发挥着积极的作用，成为沟通党和政府与人民群众的桥梁与纽带，成为中国经济社会发展与和谐社会建设的一支生力军，成为全面推进法治国家、法治政府、法治社会建设历程中一股不可或缺的重要力量。

当下中国社会组织的作用主要体现在三个方面：

第一个方面是在市场经济活动中的作用。当下中国一些行业性、商业性社会组织为本行业的健康发展制定行业规程、整理梳理行业惯例，它们经常通过召开研讨会、座谈会等多种形式，探究行业健康发展的路径、措施，同时行业性、商业性的社会组织还实际上对本行业的许多纠纷案件进行居中调解，解决了不少行业领域内的特定纷争，这也保障了行业发展的规范有序，从而对社会主义市场经济的健康发展发挥不可替代的作用。

第二个方面是在社会主义民主发展方面的作用。当下中国社会组织在经济、政治、文化、社会以及生态文明建设等各个领域增强社会自治功能，通过组织化的载体发挥人民的积极性、主动性，激发人民的主体作用，加快各方面民主建设的步伐，培养积聚民主因子，为社会主义民主的发展进步发挥不可替代的作用。

① 俞可平：《中国公民社会研究的若干问题》，载《中共中央党校学报》2007 年第 6 期。

第三个方面是在社会公共服务方面的作用。当下中国社会组织在政府的指导下可以承担一部分公共服务功能，成为政府的帮手、助手，共同服务于社会治理，一者提升了中国社会治理的现代化水准，再者也利于促进社会公共利益的增长。

二、社会组织发展中存在的主要问题

当下中国社会组织的发展已形成了门类较为齐全的体系，同时其在中国社会生活中也日益显示出强大作用和极为重要的影响力。但总体而言，当下中国社会组织的发展还明显落后于经济社会生活的需要，还远远不能满足人们的期望。当前政府职能处于转变过程中，中国社会组织的发展还不完善、不健全，并且存在着一系列的问题。中国社会组织发展中的主要问题有以下几个方面的体现：

第一，内部规章制度及其执行存在问题。有的社会组织内部的规章制度十分粗陋，很不完善；有些社会组织内部的规章制度甚至只有不规范的口头规定；有的社会组织内部的规章制度虽较为完善，但源于专职人员过少、财力不足等种种原因，其内部规章制度的执行不力，导致该社会组织的目标和宗旨难以有效实现。另外十分突出的是，有的社会组织无论从章程的制定、人事权、日常决策权，还是内部运行机制、激励机制、监督机制等方面，都带有明显的行政化倾向，致使社会组织官僚化严重，背离了社会组织之社会性本性。

第二，管理体制存在不够健全、不够科学的问题。国家目前对社会组织实行民政部门登记管理和业务主管单位双重负责的体制，这种做法造成社会组织进入社会的门槛过高，另外有的社会组织无法找到自己的业务主管部门，或者相关的主管部门多一事不如少一事不愿意做一些新型的社会组织的业务主管部门，因此，致使许多具有“合理性”的组织无法取得“合法性”外衣，不少社会组织游离在制度保护之外，这明显影响了社会组织的设立和作用的发挥。

第三，社会组织存在着良莠不齐的现象。中国既有的社会组织，有的成员素质较高，组织的自治性较强，能够担负起自我管理、自我发展的功能，有的社会组织还能够担负起为社会提供一定服务的公益性职能。但是，也存在着有的社会组织自治程度较低，有的社会组织工作人员素质不高，有的未经过专业训练，具备公共管理知识、具有宏观协调能力的高素质专业人员短缺等情况。

第四，对社会组织的地位作用认识不够到位。一些地方和部门在理解社会组织的地位、作用问题上存在认识上的偏差，对社会组织的发展规律认识不足，对新形势下社会组织发展的意义、发展趋势以及功能作用认识不到位，还没有把社会组织真正纳入经济社会发展的总体布局，没有把社会组织培育发展工作纳入议事日程。社会组织法规体系尚不健全。当下中国社会组织的立法层次低，政策环境不完备，内容不完善。

第五，有的社会组织在活动过程中存在着不法、不规范行为，但是现行立法对不少行为缺乏规制。

三、社会组织发展法治化存在的突出问题及解决路径

与中国社会组织迅猛发展、发挥作用日益增大形成鲜明对照的是，当下中国社会组织法制建设严重滞后的问题十分突出。中国在社会组织登记管理中，仅有《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》等行政法规和一些部门规章、地方性法规，加上散见于相关法律法规的零星条款。

目前中国社会组织的成立、发展尚缺乏对应的组织法予以规范，既有的社会组织法规和规章，层次较低，同时多数法规、规章主要是关于社会组织登记管理方面的程序性规范，相关社会组织健康有序发展、壮大的实体性规范明显不足，在既有的关乎社会组织的法规、规章中更是缺乏相关社会组织培育扶持等方面的规定，对社会组织自治水平的提高也没有施以任何法律规则的引导。源于现行立法规定的疏漏、立法空白、立法不科学、

法律规范间的抵触等弊端，目前中国社会组织的发展面临注册难、定位难、信任难、参与难、监管难、吸引人才资金难等一系列发展障碍与困惑。

在国外发达国家，社会组织（非政府组织）产生、形成于十八九世纪，当下西方主要发达国家的社会组织十分活跃，各种各样的社会组织在社会生活的不同领域发挥着各自特有的作用，社会组织和政府一道成为社会治理中不可或缺的重要力量。源于社会组织的发达及其在社会发展、人们生活中的重要地位，国外发达国家关于社会组织法律问题的研究较我国国内深入、系统，几乎涵盖社会组织的设立、组织机构、登记管理、培育、变更、注销破产、法律责任等方方面面。比如，美国伯顿·韦斯布罗德、亨利·汉斯曼等研究了社会组织存在的法律基础；日本学者蒲岛郁夫等研究了社会组织与政府的法律关系；英国学者阿米·古特曼研究了社会组织的组织结构与法律控制；德国学者利昂·E. 艾里什、卡拉·西蒙等研究了社会组织的税收激励法律问题等。另外，在国外社会组织发达的国家，社会组织法治化程度较高，比如，日本有关非政府组织立法至今已相当完善，其《特定非营利活动促进法》在国际社会上影响很大。美国、澳大利亚、波兰、瑞典等国的非政府组织立法也十分发达。

结合国外发达国家社会组织的发展史，我们认为为克服我国社会组织发展过程中所遭遇的注册难、定位难、信任难、参与难、监管难、吸引人才资金难等一系列发展障碍与困惑，将中国社会组织的发展统一纳入法治化管理是当然选择和必经路径。我们认为在社会组织成立、变更、注销，社会组织的结构建设、组织监督管理和社会组织的业务活动以及对社会组织的培育扶持等各方面均需做到有法可依、违法必究，只有这样社会组织的发展才可以有序、健康。因此，我们认为由高层级国家立法机关（最好是由全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会作为立法主体）制定一部统一的《中华人民共和国社会组织法》规范引导中国社会组织的发展是十分必要的。

目录

上篇 《中国社会组织法》专家建议稿 // 001

下篇 《中国社会组织法》专家建议稿条文释义及理由说明 // 021

第一章 总 则 // 023

第二章 成立登记 // 047

第三章 变更、终止 // 085

第四章 治理结构 // 123

第五章 培育扶持 // 145

第六章 监督管理 // 180

第七章 涉外社会组织分支机构与涉外项目 // 208

第八章 法律责任 // 231

第九章 附 则 // 239

主要参考文献 // 240

后 记 // 247

上篇

**《中国社会组织法》
专家建议稿**

第一章 总 则

第一条【目的和依据】为促进社会组织发展，规范社会组织的行为，保护社会组织的合法权益，发挥社会组织在社会发展中的重要作用，根据宪法、法律法规的有关规定制定本法。

第二条【定义】本法所称社会组织是指依法成立的社会团体、民办非企业单位、基金会。

第三条【适用范围】在中华人民共和国设立、活动的社会组织适用本法。

第四条【地位和特性】社会组织依照法律和章程独立、自主开展活动。社会组织不得以营利为目的，其财产及收益只能用于章程规定的目的，不得在其成员中进行分配。

第五条【管理原则】社会组织管理坚持政社分开、权责明确、依法自主的原则。

第六条【建设原则】社会组织建设坚持培育发展与监督管理并重的原则。

第七条【财产保护】社会组织的合法财产受法律保护，任何单位和个人不得侵占或者挪用。

第八条【社会责任】社会组织应当遵守法律法规，遵守社会公德，不得损害国家利益、公共利益和他人合法权益。

第九条【管理和指导机关】省、市、县（市、区）民政部门是社会组织的登记管理机关。

法律法规规定社会组织成立需经前置许可的，许可部门是该类社会组织的业务主管单位。

省、市、县（市、区）有关部门及法律法规授权的组织是社会组织的业务指导单位。

第二章 成立登记

第十条【设立登记】社会组织向所在地县（市、区）级民政部门申请登记，法律法规规定由上级民政部门登记的除外。

法律法规规定需经前置许可的社会组织，应当先经业务主管单位同意，取得相应许可证书或批复文件后依法向民政部门申请登记。

第十一条【一业多会】同一行政区域内，可以成立两个以上业务范围相同或者相似的社会组织，但社会组织的名称及标识应当有显著区别。

第十二条【设立条件】社会组织成立应当具备下列条件：

（一）社会团体设立条件：

1. 有 20 个以上的会员（包括单位会员和个人会员），县（市、区）以下基层社会组织的会员可以低于 20 个，但不得少于 7 个；
2. 有规范的名称、章程和相应的组织机构；
3. 有与其业务活动相适应的工作人员和固定的办公场所；
4. 有一定数额的资产；
5. 法律法规规定的其他条件。

（二）民办非企业单位设立条件：

1. 有规范的名称、章程和必要的组织机构；
2. 有与其业务活动相适应的从业人员和固定的办公场所；
3. 有与其业务活动相适应的资产；
4. 法律法规规定的其他条件。

（三）基金会设立条件：

1. 为特定的公益目的而设立；
2. 有规范的名称和固定的住所；
3. 公募基金会的原始基金不低于 400 万元人民币，非公募基金会的原始基金不低于 200 万元人民币，原始基金必须为到账货币资金；
4. 有规范的章程、组织机构及与其开展活动相适应的专职工作人员；
5. 法律法规规定的其他条件。

第十三条【资金证明】社会组织设立时，应当向登记管理机关提供银行资信证明。

第十四条【登记程序】社会组织申请设立登记按照下列程序办理：

（一）发起人或举办者（以下统称发起人）依法向登记管理机关提出拟成立社会组织名称的书面申请，登记管理机关应当自受理申请之日起 20 个工作日内作出批复，并发给书面通知书；对不予受理的，应当书面说明理由；

（二）发起人凭登记管理机关下发的书面通知开展筹备工作。社会团体应当于 6 个月内完成筹备工作；民办非企业单位、基金会应当于 3 个月内完成筹备工作。社会组织应当在筹备有效期限内完成征集会员、制订章程草案、召开筹备成立大会等工作，并在召开筹备成立大会前 20 日将章程草案、选举办法或会员大会议程送登记管理机关预先备案；登记管理机关如果认为报送的章程草案、选举办法或会员大会议程存在问题的，应当及时向拟设立的社会组织提出完善的建议及理由；

（三）社会组织应当于召开筹备成立大会后 15 日内，按照有关规定向登记管理机关提交设立登记所需要的相关材料；

（四）登记管理机关对申请人提出的社会组织登记申请，应当根据情况分别作出处理：

申请材料存在可以当场更正的错误的，应当允许申请人当场更正；

申请材料不齐全或者不符合法定形式的，应当当场或者在 5 日内一次性告知申请人需要补正的全部内容，并出具《材料补正通知书》，逾期不

告知的，自收到申请材料之日起即为受理；

申请材料齐全、符合法定形式，或者申请人按要求提交全部补正申请材料的，应当受理；

登记管理机关受理申请，应当出具加盖本机关专用印章和注明日期的书面凭证；

（五）登记管理机关应当自受理社会组织登记申请之日起 20 个工作日内作出决定。许可设立的，发给社会组织登记证书。不予许可的，应当书面说明理由。逾期未作出明确决定的，视为许可设立。

第十五条【登记公告】登记管理机关应当对登记设立的社会组织进行公告。

第十六条【登记簿设立】登记管理机关应当设立登记簿，供公众查阅，登记簿应当记载下列内容：

- （一）社会组织的名称；
- （二）社会组织的住所及联系方式；
- （三）社会组织的宗旨和业务范围；
- （四）社会组织的法定代表人及其分支（代表）机构和负责人。

社会组织登记设立后，上述事项发生变化的，登记机关知悉后应该在登记簿上载明。

第十七条【资料备案】社会组织凭登记证书依法刻制印章、申请组织机构代码、开立银行账户，办理税务登记。社会组织应当将印章式样、组织机构代码、银行账号以及税务登记证件复印件报登记管理机关备案。

第三章 变更、终止

第十八条【分支机构】社会团体和基金会可以设立分支（代表）机构。

分支（代表）机构的设立，应当履行章程规定的程序，并且在设立后 15 日内将分支（代表）机构的名称、办公场所、主要负责人、业务范围等

事项书面告知原登记管理机关。

分支（代表）机构不具有法人资格，其法律责任由设立该分支（代表）机构的社会组织承担。

第十九条【变更告知】社会组织的名称、住所、法定代表人、组织章程等发生变更的，应当按照章程规定履行内部程序，并在履行内部程序后 30 日内将变更事项书面告知登记管理机关。

第二十条【合并、分立】社会组织的合并、分立应当遵循章程的规定。

依照法律法规规定需经前置许可社会组织的合并、分立需取得业务主管单位审查同意的书面证明。

社会组织合并、分立而产生的新社会组织应当具备社会组织设立的条件，并且依照社会组织设立的程序进行登记。

第二十一条【债权债务处理】社会组织合并、分立，应当依法保护债权人债权，处理债权债务。

第二十二条【终止情形】社会组织因下列事由之一可以终止：

- （一）章程规定的存续期限届满或者章程规定的其他解散事由出现的；
- （二）章程规定的宗旨已经完成或者无法实现的；
- （三）合并、分立的；
- （四）依法被撤销的；
- （五）依法破产的；
- （六）法律法规规定的其他情形。

第二十三条【清算组组成】社会组织应当在终止事由出现之日起 15 日内成立清算组并进行清算。

社会组织的理事是清算组成员，章程或会员大会另有规定的除外。

逾期不成立清算组进行清算的，债权人可以申请登记管理机关指定有关人员组成清算组进行清算。登记管理机关应当受理该申请，并及时组织清算组进行清算。

第二十四条【清算组的权利能力】清算期间，清算组代表社会组织从

事与清算有关的活动。

第二十五条【清算组的职权】清算组具有下列职权：

- (一) 编制资产负债表和财产清单；
- (二) 通知、公告债权人；
- (三) 处理与清算有关的社会组织未了结的业务；
- (四) 缴纳所欠税款以及清算过程中产生的税款；
- (五) 清理债权、债务；
- (六) 处理社会组织清偿债务后的剩余财产；
- (七) 代表社会组织参与民事诉讼活动。

第二十六条【清算方案】清算组在清理社会组织财产、编制资产负债表和财产清单后，应当制定清算方案。

清算方案应当报登记管理机关批准。

第二十七条【清偿顺序】社会组织清算的财产应当按照下列顺序清偿债务：

- (一) 支付清算费用；
- (二) 支付职工工资、社会保险费用和法定补偿金；
- (三) 缴纳所欠税款或罚款；
- (四) 普通债权。

第二十八条【清算中的破产申请】清算组在清算过程中发现社会组织资不抵债的，应当依法提出破产申请。

第二十九条【剩余财产处理】社会组织注销后的剩余财产，按照法律法规规定处理。

第三十条【注销登记】社会组织应当自清算结束之日起 15 日内，向登记管理机关提交注销登记申请书和清算报告书，办理注销手续。

登记管理机关应当自收到全部有效申请材料之日起 10 个工作日内办理完毕，发给注销证明文件。

社会组织注销的，其分支（代表）机构同时注销。

第三十一条【注销公告】社会组织注销，登记管理机关应当予以公告。

第四章 治理结构

第三十二条【去行政化】社会组织坚持政社分开的原则，有关行政机关不得干涉社会组织内部管理事务。

公务员不得在社会组织中兼职，法律法规另有规定的除外；公务员离退休后确需在有关社会组织兼职的，应当按照有关规定审批。

第三十三条【章程制定】社会组织应当建立以章程为核心的治理制度，建立民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的自治机制。

社会组织章程是社会组织内部治理的基本依据，章程应当明确社会组织的宗旨、业务范围、负责人的条件和产生罢免的程序等。

社会组织的章程修改应当按照组织章程规定程序表决通过，报登记管理机关备案。

第三十四条【组织结构】社会组织应当根据法律法规与章程的规定，结合实际情况与自身需要，按照权责明确、互相制约、运转协调的原则，建立决策、执行、监督机构。

第三十五条【决策机构】社会团体的会员（代表）大会、民办非企业单位的理事会、基金会的理事会是社会组织的决策机构，主要履行下列职责：

- （一）决定组织的业务范围和工作职能；
- （二）选举、更换社会组织负责人；
- （三）审议社会组织的年度工作报告、年度财务报告；
- （四）对社会组织登记事项的变更、解散、清算、终止等事项作出决议；
- （五）改变或者撤销社会组织的执行机构作出的不适当的决定；
- （六）制定或修改组织章程、选举办法；
- （七）法律法规和章程规定的其他事项。