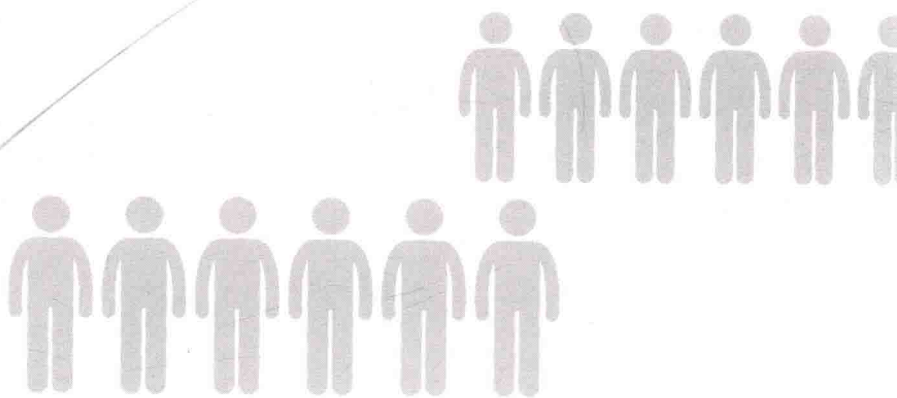


社会组织 法律制度研究

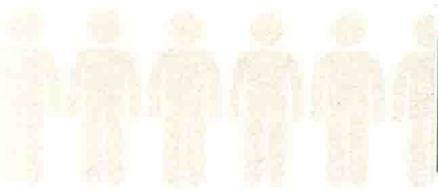


戚枝涪◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

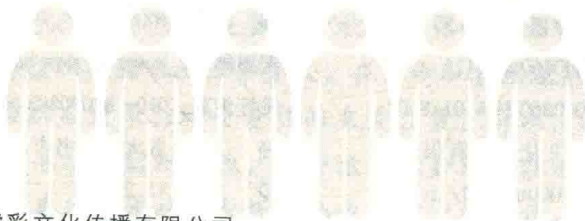
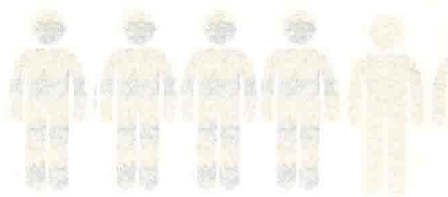


本书是 2015 年国家社科基金年度项目“慈善组织治理中的法律问题研究”
(项目批准号: 15BFX157) 阶段性成果

社会组织 法律制度研究



戚枝涪 © 著



北京虎彩文化传播有限公司



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织法律制度研究 / 戚枝淬著. —北京: 知识产权出版社, 2018. 6

ISBN 978 - 7 - 5130 - 5608 - 3

I. ①社… II. ①戚… III. ①社会组织管理—法律—研究—中国 IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 118646 号

责任编辑: 彭小华

责任校对: 王 岩

封面设计: SUN 工作室

责任印制: 孙婷婷

社会组织法律制度研究

戚枝淬 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区气象路 50 号院

邮 编: 100081

责编电话: 010 - 82000860 转 8115

责编邮箱: huapxh@sina.com

发行电话: 010 - 82000860 转 8101/8102

发行传真: 010 - 82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京虎彩文化传播有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 720mm × 1000mm 1/16

印 张: 15.25

版 次: 2018 年 6 月第 1 版

印 次: 2018 年 6 月第 1 次印刷

字 数: 290 千字

定 价: 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5130 - 5608 - 3

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

序 言

随着全面深化改革的不断推进，中国社会各方面发生了深刻的变化，理论研究热点问题不断呈现，近年来，创新社会治理体制，制定社会组织法，激发社会组织活力成为研究的热点问题。关于社会组织问题，管理学、经济学、社会学、统计学、法学等不同的学科从不同的视角进行研究，目前管理学、经济学、社会学的研究成果较为丰硕，而从法学的视角研究尚处于起步状态，且研究成果不多，但因社会组织在社会发展中的作用日益凸显，规范社会组织行为就必须研究社会组织相关法律问题，再就是，社会组织法是我国社会主义法治体系中不可或缺的组成部分，对社会组织法律问题研究是社会发展的需要，更是法治国家建设的需要。

笔者萌生对社会组织法律制度研究主要有三个方面缘由：一是社会组织活动屡屡受质疑的触动。2011年郭美美炫富事件对中国红十字会带来的负面影响直到现在还没有散尽，这一事件对本人的触动很大，之后又发生了对中国青少年发展基金会的“希望工程”、中国社会福利基金会下的“免费午餐”等项目质疑，作为公众中一员，对社会组织的行为是雾里看花，深思下去，认为屡受质疑的社会组织活动不是空穴来风，有必要探求中国社会组织屡受质疑的根源，于是决定从法学的视角一探究竟。二是关注社会责任承担主体。笔者曾经在一段较长的时间内对企业社会责任研究产生兴趣，在研究企业社会责任中，笔者认识到社会责任承担主体应当是多元开放的体系，企业需要承担社会责任，非营利性的社会组织也应承担社会责任，在创新社会治理机制，提升社会治理能力中，社会组织应是承担社会责任的主要力量，所以，我国必须要加强社会组织立法，规范社会组织行为，充分激活社会组织在社会治理中的活力，使社会组织承担其应尽的社会责任。三是教学中的启示。作为一名法学专业课程教师，笔者长期以来从事法学核心课程教学与研究，关注时事，对发生的一些影响大的社会事件也有所思考。自2015年以来，由于本人要给法学专业研究生讲授《社会组织法专题》课程，为了备好课，平时注意收集相关资料，并进行整理，在资料整理过程中发现我国社会组织法问题很多，但研究的成果甚微，有必要对社会组织法律问题进行深入研究，便萌生

撰写一本这方面论著。兴趣是最大的动力，我坚信通过自己的努力，一定会有一本像样的著作呈现出来。

因上述缘由的推动，经过较长时间资料的收集、筛选、消化、整理，多次调研，再加上近一年来的集中撰写，终于完稿。笔者深知，本书只能说是一本努力之作，内容还略显粗浅，由于本人才疏学浅，肯定存在不足，盼同行们不吝赐教，多多批评指正。

前 言

社会组织是国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分，是社会治理的重要主体和依托。^①在我国，“社会组织”一词的前身是民间组织，2007年我国正式用“社会组织”代替“民间组织”。^②在国际上，由于各国文化传统和语言习惯方面存在着差异，在不同的国家和地区社会组织有各种不同的称谓，有非政府组织、非营利组织、公民社会、第三部门或独立部门、志愿者组织、慈善组织、免税组织等称呼，不同称谓内涵不完全相同，但大致相当。社会组织是独立于政府和企业的第三部门，其具有非营利性、非政府性、独立性、志愿性、公益性、自治性等基本特征，其发展从自发到自觉历经了几千年的历史演变过程，在人类社会文明、繁荣和进步中起着重要的推动作用，是社会发展的组成部分。社会组织的发展往往是一个社会发展的缩影，承载着社会治理和管理的重任，一方面反映社会发展的需求；另一方面引导社会发展的趋势，社会组织在不同阶段、不同领域发挥着不可替代的重要作用。

我国立法和行政管理上将社会组织分为三类，即社会团体、民办非企业单位及基金会，本书主要对这三类社会组织主要法律问题进行研究。社会团体是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。包括行业性社团、学术性社团、专业性社团和联合性社团等；民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。我国《慈善法》出现“社会服务机构”称谓，从发展趋势来看，将“社会服务机构”将取代“民办非企业单位”称谓，但由于目前《民办非企业单位登记管理暂行条例》尚未修改，所以，本书一般情况下还是沿用“民办非企业单位”称谓；^③基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，

① 鲍绍坤：《社会组织及其法制化研究》[J]，中国法学，2017（1）：5。

② 党的十六届六中全会和党的十七大把民间组织纳入了社会建设与管理、构建和谐社会的工作大局，对传统的提法进行改造，提出了社会组织这一称谓，自2016年8月30日原先民政部门下设的民间组织管理机构改名为社会组织管理机构。

③ 本书中“民办非企业单位”与“社会服务机构”作同一理解。

按照《基金会管理条例》的规定成立的非营利性法人。基金会是利用捐赠财产从事公益事业的社会组织，包括公募基金会和非公募基金会。

目前我国规范上述三类组织法律主要包括：《中华人民共和国民法总则》（2017）（本书简称《民法总则》），主要将社会组织作为一类民事主体加以规范；《中华人民共和国公益事业捐赠法》（1999）（本书简称《公益事业捐赠法》）对从事公益事业的社会组织有所规范；《中华人民共和国慈善法》（2016）（本书简称《慈善法》）对慈善组织、慈善活动等相关法律制度进行了规定，但慈善组织不能与社会组织划等号，慈善组织只是社会组织的一部分。对社会组织登记管理以行政法规为主，主要有《社会团体登记管理条例》（1998年颁布，2016年修订）、《民办非企业单位登记管理暂行条例》（1998）及《基金会管理条例》（2004）（本书简称三部条例），另外，民政部对有关基金会信息公开、基金会评估、基金会年检等制度颁布了相关部门规章。总体而言，我国社会组织立法分散，多数规范性文件处于行政法规及部门规章位阶，立法层次较低，且相对滞后，与社会组织发展不相适应，这已影响到社会组织参与社会治理能力的发挥，也成为制约社会组织规范发展的主要障碍，要改变这一状况，既需要尽快修订现行法规规章，又需要加快制定包括社会组织基本法、慈善事业法、志愿服务法等在内的法律制度，为社会组织参与社会治理、改革与建设提供全面的法治保障。

2013年中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》从全面深化改革的战略高度明确提出：创新社会治理体制，为此要改进社会治理方式，激发社会组织活力，明确了社会组织在国家治理体系和治理能力现代化建设中的主体地位和重要作用，从政策的视角对大力发展社会组织提供了依据。社会组织建设作为全面深化改革的重要内容，其目的就是实现政府治理、社会自我调节以及居民自治良性互动，进一步发挥社会组织作用，激发社会活力。

在过去比较长的时期内，在推进市场经济改革和发展过程中，我国社会的建设没有引起足够重视，多是附带提及，更多的是依附于政府而生存，这也是我国社会组织发展一直处于若有若无地位的根本原因。社会组织建设已经进入新的时代，新时代发展需要社会组织积极参与社会治理和管理，彰显社会组织应有的地位和作用，社会组织建设关系到国家政治、经济、文化、社会、生态多元发展，社会组织制度建设水平直接反映国家治理水平，所以，加强社会组织制度建设，尤其是社会组织法律制度建设是当下理论上亟待研究的问题。

本论著主要对社会组织主要法律问题展开研究，共八章内容：社会组织基

本理论、社会组织设立、社会组织的使命与功能、社会组织内部治理结构、社会组织信息公开制度、社会组织监督管理制度、社会组织财产法律制度以及社会组织的解散、清算与终止，这八个方面是社会组织运行中涉及的主要法律问题，也是目前我国社会组织发展中亟待构建和完善的内容，2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》，对进一步加强社会组织建设，激发社会组织活力，提出了改革社会组织管理制度、促进社会组织健康有序发展具体意见，这为我国社会组织的发展指明了方向，也明确了社会组织在当代社会发展中应有的独立地位，成为并肩于政府、企业的第三部门，对社会组织法律问题的研究是新时代规范和引导社会组织发展，创新社会治理的迫切需求。

目 录

CONTENTS

第一章 社会组织基本理论	001
第一节 社会组织：内涵与特征	003
一、社会组织概念界定	003
二、社会组织特征	007
第二节 社会组织的历史发展	010
一、国外社会组织的历史沿革	010
二、中国社会组织的历史沿革	018
第三节 社会组织分类	024
一、理论上社会组织的分类	025
二、法律上社会组织的分类	026
第四节 社会组织法概述	030
一、社会组织法概念与性质	030
二、社会组织法基本原则	031
三、制定社会组织法的意义	033
第二章 社会组织的设立	035
第一节 社会组织设立概述	036
一、社会组织设立条件	036
二、社会组织设立中主要法律问题	037
第二节 我国三类社会组织设立制度	041
一、社会团体设立	041
二、民办非企业单位设立	045

三、基金会设立	048
四、社会组织设立与企业设立的比较	052
五、我国社会组织设立改革	055
第三节 社会组织设立中的法律责任	057
一、行政责任	057
二、刑事责任	058
三、民事责任	058
第三章 社会组织的使命与功能	061
第一节 社会组织的使命	062
一、社会组织使命理解	062
二、社会组织使命的陈述	063
三、社会组织使命构成要素	064
第二节 社会组织使命与功能确定的缘由	065
一、市场失灵与社会组织活动关系	065
二、政府失灵与社会组织活动关系	069
第三节 社会组织的功能	071
一、社会组织主要活动领域	072
二、社会组织的功能	073
第四章 社会组织治理结构	076
第一节 社会组织治理结构基本理论	077
一、社会组织治理结构内涵	077
二、我国社会组织治理结构特征	080
三、社会组织内部治理结构理论基础	081
第二节 社会组织治理结构现状	083
一、国外社会组织（非营利组织）治理结构	083
二、我国社会组织治理结构现状	084
第三节 我国社会组织治理结构存在的问题分析	090
一、我国社会组织内部治理结构存在的问题	090
二、社会组织内部治理机构存在问题成因分析	092

三、我国社会组织内部治理结构法治化必要性·····	093
第四节 完善社会组织内部治理结构的思考·····	095
一、推进社会组织法人化治理·····	095
二、拓宽社会组织内部治理结构理论基础·····	096
三、构建分权与制衡相互配合的内部治理机构·····	097
第五章 社会组织信息公开制度·····	101
第一节 社会组织信息公开概述·····	102
一、社会组织信息公开概述·····	103
二、社会组织信息公开的原则·····	105
三、社会组织信息公开的必要性·····	106
第二节 外国社会组织信息公开概述·····	108
一、信息公开的范围·····	108
二、信息公开的程序与方式·····	110
三、社会组织信息公开的监督与保障·····	111
第三节 社会组织信息公开的范围·····	112
一、年度报告·····	112
二、募捐信息·····	114
三、社会组织开展公益慈善资助项目的信息·····	120
四、社会组织重大事项信息公开·····	123
第四节 我国社会组织信息公开存在的问题·····	124
一、社会组织信息公开立法不完善·····	124
二、社会组织信息公开质量不高·····	124
三、社会组织信息公开程序要求不严·····	125
四、社会组织信息公开问责机制不健全·····	126
五、社会组织信息公开监管乏力·····	126
第五节 我国社会组织信息公开制度完善的对策·····	127
一、健全社会组织信息公开立法制度·····	128
二、提高社会组织信息公开质量·····	129
三、规范社会组织信息公开的程序,创新社会组织信息公开新方式·····	130
四、完善社会组织信息公开问责制度·····	132

五、加强社会组织信息公开监管	133
第六章 社会组织监督管理制度	135
第一节 社会组织监督管理概述	136
一、社会组织监督管理基本理论	136
二、社会组织监管的分类	137
三、社会组织监管的立法现状	139
第二节 外国社会组织监管制度	140
一、单一监管模式——英国对社会组织的监管	140
二、双重监管模式——日本对社会组织监管	143
三、无专门监管机构模式——美国对社会组织监管	144
四、国外社会组织监管的启示	146
第三节 我国社会组织监管制度现状	147
一、行政机关监督管理	147
二、同业协会或联合会监督	151
三、社会监督	152
四、社会组织违法的监督管理	153
第四节 社会组织评估监督制度	155
一、社会组织评估制度概述	156
二、社会组织评估的基本内容	156
三、社会组织评估机构及职责	156
四、社会组织评估程序	158
五、社会组织评估等级管理	159
第五节 我国社会组织监管存在的问题	160
一、社会组织监管立法问题	160
二、行政机关对社会组织监管不充分	161
三、第三方机构监督起步晚，监督不主动	163
第六节 我国社会组织监管法治化思考	164
一、健全和完善社会组织监管立法	164
二、充分发挥行政机关对社会组织监管的作用	165
三、健全社会组织监管体制	167

第七章 社会组织财产制度	173
第一节 财产与财产权基本概述	174
一、财产及与财产相关的概念	174
二、财产权与物权、债权、知识产权	178
第二节 社会组织财产构成	179
一、社会组织财产概念与特征	179
二、社会组织财产构成	180
三、社会组织所有财产	182
四、社会组织信托财产	184
第三节 我国社会组织财产制度现状	193
一、社会团体的财产制度	193
二、民办非企业单位财产	195
三、基金会的财产	196
第四节 社会组织财产管理与使用	197
一、社会组织财产取得	197
二、社会组织财产管理	202
三、社会组织财产使用	203
第八章 社会组织解散、清算与终止	207
第一节 社会组织解散	207
一、社会组织解散的概念与原因	207
二、社会组织解散的法律依据	210
三、社会组织解散的法律后果	212
第二节 社会组织清算	212
一、社会组织清算概念、特征及分类	212
二、社会组织清算立法	214
三、社会组织清算组的组成及职权	216
第三节 社会组织终止	218
一、社会团体终止	219
二、民办非企业单位终止	219
三、基金会终止	220

四、慈善组织终止	220
第四节 社会组织终止的法律后果	221
一、社会组织清算注销终止	221
二、社会组织未经清算注销终止的法律后果	222
结 语	224
参考文献	226

第一章 社会组织基本理论

导入资料：

我们从1949年中华人民共和国成立到1965年“文革”前夕，有全国性社会团体近百个，地方性社团6000多个。改革开放后社会组织发展迅速，截至1992年，在民政部门登记的各类社会组织为15.45万个，截至2007年年底，在民政部门登记的各类社会组织总数近39万个，截至2016年年底，在我国民政部门登记的各类社会组织已达到70.2万个之多，在2007年的基础上几乎翻了一番，社会组织得到快速发展。在国际上，社会组织也主要是在20世纪80年代之后蓬勃发展起来，国际上的各种类型社会组织致力于全球和区域的各种社会问题，在环境资源保护与共享、社会治理、危难救助、弱势群体帮扶等方面发挥了重要作用，成为推动世界发展、社会进步的重要力量。^①自2010年至今，由民政部社会组织管理局牵头，联合多家权威部门，包括中国社会组织促进会、清华大学公益慈善研究院、国家行政学院社会与文化学部、上海交通大学中国公益发展研究院、《中国社会组织》杂志等单位，广泛征求社会组织、社会公众以及全国各级社会组织登记管理机关意见，通过网上公开征集等方式，评选出每年的社会组织十件大事，下表为2013—2017年近五年来每年评选出的社会组织十件大事。^②

表一 2013—2017年五年来每年评选出的社会组织十件大事

年份	十件大事
2013	1. 中央对改革社会组织管理制度作出重大部署； 2. 党的十八届三中全会强调“激发社会组织活力”； 3. 国务院出台政府向社会力量购买服务指导意见； 4. 社会组织登记管理简政放权； 5. 国务院领导专题调研社会组织工作； 6. 社会组织逐步纳入国家社会信用体系建设；

① 王名. 社会组织论纲 [M]. 北京. 社会科学文献出版社, 2013: 7-8.

② 根据2013—2017年每年评选的社会组织十件大事整理而成。

续表

年份	十件大事
2013	7. 云南等地积极推进社会组织改革创新; 8. 芦山震灾捐赠新规推动社会组织发挥积极作用; 9. 社会组织人才培养首次纳入国家专业技术人才知识更新工程; 10. 《中国社会组织》杂志创刊
2014	1. 党的十八届四中全会首次提出加强社会组织立法; 2. 国务院出台指导意见规范慈善组织发展; 3. 社会组织参与环保公益诉讼制度基本建立; 4. 全国政协首次就社会组织工作召开双周协商座谈会; 5. 中央对退(离)休领导干部在社会团体兼职作出新规定; 6. 国家密集出台发展服务业政策社会组织成为新亮点; 7. 加强事中事后监管各项政策相继出台; 8. 中央有关部门依法履职惩治社会组织腐败; 9. 全国社会组织法人库项目获批立项; 10. 中组部民政部举办首届地方党政领导社会组织工作研究班
2015	1. 中国足球协会去行政化改革拉开帷幕; 2. 行业协会商会与行政机关脱钩总体方案出台; 3. 中国科协所属学会有序承接政府转移职能试点有序推进; 4. 中央对加强社会组织党建工作作出整体部署; 5. 中央顶层设计不断拓宽社会组织发挥作用渠道; 6. 民政部多措并举加大对社会组织引导和监管力度; 7. 全国社会组织统一社会信用代码正式启动; 8. 中央对社会智库作出明确定位; 9. 《境外非政府组织管理法》和《慈善法》草案公布; 10. 我国社会组织积极参与尼泊尔地震国际救援
2016	1. 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》; 2. 《中华人民共和国慈善法》颁布实施; 3. 境外非政府组织在境内活动纳入法治化轨道; 4. 社会组织党建工作全面加强; 5. 行业协会商会与行政机关脱钩取得阶段性进展; 6. 国家“十三五”规划纲要列专节部署发挥社会组织作用; 7. 社会组织财税支持政策取得重要突破; 8. 二十国集团民间社会会议在青岛召开; 9. “离岸社团”“山寨社团”大曝光; 10. 国家民间组织管理局更名为国家社会组织管理局

续表

年份	十件大事
2017	1. 《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》于2017年1月1日正式实施； 2. 全国人大颁布并实施《中华人民共和国民法总则》设“非营利法人”； 3. “全国社会组织信息查询平台”和“全国慈善信息公开平台”开通，进一步推动社会组织信息公开； 4. 民政部等九部委联合发布《关于社会智库健康发展的若干意见》，促社会智库健康发展； 5. 十九大报告指明社会组织发展方向； 6. 习近平致信首届丝绸之路沿线民间组织合作网络论坛； 7. 国家发展改革委、民政部、财政部、国资委联合印发了《关于进一步规范行业协会商会收费管理的意见》，规范行业协会商会收费管理； 8. 社会组织成为参与脱贫攻坚的重要力量； 9. 国务院颁布《志愿服务条例》于2017年12月1日正式实施，志愿服务组织有法可依； 10. 习近平致信中国农学会，祝贺百年社会组织作出新贡献

上述资料说明，我国社会组织数量每年在不断增加，社会组织发展越来越规范，从每年评出的社会组织十大事件可以看出，近五年来，我国社会组织发展引起高度关注，一方面调整社会组织的法律政策不断出台，国家和政府对社会组织的发展给予高度重视，引导和支持社会组织发展，不断加大社会组织管理制度改革，加强社会组织监督；另一方面社会组织队伍在不断壮大，在社会治理中的作用越来越凸显，但在社会组织发展中，一些新问题也接踵而来，社会组织统一立法仍然遥遥无期，社会组织的主要法律问题没有得到根本解决。从国内外社会发展趋势分析，社会组织的产生与发展是顺应时代发展潮流，是社会治理与发展不可缺少的参与主体，在新时代对社会组织法律问题研究具有重大的理论价值和实践意义。

第一节 社会组织：内涵与特征

一、社会组织概念界定

社会组织是社会活动中重要的参与者，在我国全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国及全面从严治党的推进下，国家大力支持和引导社