

民间组织:

齐炳文 主编

管理
建设
发展



山东大学出版社

民间组织：管理·建设·发展

齐炳文 主编

山东大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民间组织：管理·建设·发展/齐炳文主编. —济南：
山东大学出版社，2001.2
ISBN 7-5607-2244-X

I. 民…

II. 齐…

III. 社会团体-研究-中国

IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 03686 号

山东大学出版社出版发行

(山东省济南市山大南路 27 号 邮政编码：250100)

山东省新华书店经销

山东人民印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 15.25 印张 395 千字

2000 年 12 月第 1 版 2000 年 12 月第 1 次印刷

印数：1—10000 册

定价：32.80 元

《民间组织：管理·建设·发展》编委会

主 任 升凤海

副主任 齐炳文

委 员(按姓氏笔画为序)

刘 军 齐航建 牟森斋 邵 平 张宗洪

吴运亮 高灵芝 戚学森 崔恒展

主 编 齐炳文

副主编 高灵芝 崔恒展 齐航建 吴运亮 刘 军

撰稿人(按姓氏笔画为序)

丁苏红 王亚南 王毅平 巩 正

庄秀峰 孙树仁 牟森斋 杨洪斌

张伟丽 郑宗升 胡旭昌 侯小伏

高灵芝 崔恒展

前 言

加强民间组织管理，充分发挥民间组织在社会主义现代化建设中的作用，是一项十分重要的工作。党中央、国务院高度重视民间组织管理工作，近年来先后采取了一系列重大措施，规范和加强了民间组织管理工作，有力地促进了我国民间组织的健康发展。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》描绘了我国今后经济和社会发展的宏伟蓝图，由此，我国民间组织也将获得新的发展机遇。其一，“十五”期间，社会主义市场经济体制将更加完善，以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度将进一步形成，群众参与政治生活和社会管理的热情将日益高涨，社会生活多样化和社会组织多样化乃为大势所趋，民间组织的发展具有广阔的空间。其二，“十五”期间，政府将进一步转变职能，民间组织的发展具有广阔的空间。其二，“十五”期间，政府将进一步转变职能，政企、政事、政社进一步分开，政府要把行业协调和公共服务机构职能逐步交给社会，政府与民间组织的合作将进一步加强，民间组织的社会作用将更加显著。其三，“十五”期间，政府将建立适应社会主义市场经济要求的公共财政框架，进一步调整和优化财政收支结构，将财力主要

用于社会公共需求和社会保障方面。民间组织可以通过竞争，获得政府项目资金，经费难的问题将得到逐步有效解决。其四，“十五”期间，随着依法治国基本方略的实施，我国将加快民间组织的法制建设，管理工作逐步法制化、规范化。良好的法制环境将进一步保障民间组织的合法权益，为民间组织的健康发展提供有力保证。

与此同时，我们也要看到，在 21 世纪初期，民间组织的发展机遇与面临的挑战并存。我国正处在社会主义初级阶段，民间组织发展与西方发达国家相比晚了近百年，行政管理工作起步晚，困难多，难免存在这样那样的问题。特别是受国际政治斗争的影响，西方敌对势力将继续千方百计地利用民间组织对我国进行渗透、破坏和颠覆活动。此外，我国改革过程中出现的一些社会矛盾和问题，也会通过民间组织反映出来。由此可见，“十五”期间民间组织管理工作任务重、难度大。加强民间组织管理，维护社会和政治的稳定，促进经济和社会协调发展，将成为各级民间组织管理部门的重要任务。

民间组织管理工作要面向 21 世纪发展的主题，围绕经济建设这个中心，培育发展和监督管理并重，把工作重心转移到提高民间组织的整体质量上来。“十五”期间我国民间组织管理工作的基本思路是：以邓小平理论为指导，深入贯彻党的十五大精神，全面落实党中央、国务院关于加强民间组织管理工作的战略决策；坚持培育发展和监督管理并重的方针；建立和完善我国民间组织的法律法规体系、行政管理体系、社会监督体系和民间组织自律机制；初步实现民间组织布局合理、结构优化、组织健全、活动自律，以适应社会主义市场经济体制的要求，充分发挥其在社会主义两个文明建设中的积极作用，进一步促进国民经济的发展和社会政治的稳定。

展望 21 世纪，民间组织管理工作任重而道远。民政部门作为

民间组织的登记管理机关，有责任、有义务把培育发展和监督管理民间组织的各项工作高标准、严要求地落到实处，其中包括加强队伍建设，搞好干部及业务人员的培训工作。《民间组织：管理·建设·发展》一书正是为培训各级民政部门登记管理机关干部和工作人员、社团和民办非企业单位负责人及有关专业人员而编写的教材；同时，也是为社会各界提供了解民间组织及民间组织管理知识的读本。

该书由山东省民政厅倡导，并与济南民政学校共同组织编写。民政厅副厅长齐炳文任主编。该书大纲由齐航建、吴运亮、刘军、高灵芝、崔恒展、赵文波、巩正等拟定。吴运亮、刘军、崔恒展、赵文波、李新安、蔚小芸等分别修改了有关章节，高灵芝负责全书的修改和统稿工作。该书执笔者是：侯小伏：第一章第一、二、三节，第二章第一节，第四章；高灵芝：第一章第五节，第九章第一、二节，第十三章第四、五节；丁苏红：第二章第二、三、四、五节；孙树仁：第三章；王毅平：第五章；胡旭昌：第六章；王亚南：第七章；杨洪斌：第八章；郑宗升：第九章第三节，第十四章；牟森斋：第十章；崔恒展：第十一章；巩正：第十二章；庄秀峰：第十三章第一、二、三节；张伟丽：第十五章。

由于本书的编写人员水平有限，加之成书较为仓促，疏漏和缺陷在所难免，恳请读者对本书批评指正。

作 者

2000年12月于济南

目 录

上编 综述

第一章 民间组织概述	(3)
第一节 民间组织的特点和类型.....	(4)
第二节 改革开放后民间组织发展的社会条件	(13)
第三节 民间组织的功能定位和改革开放以来民间 组织发挥的作用	(16)
第四节 民间组织的合法权益与基本法律义务	(22)
第二章 民间组织管理	(27)
第一节 中国民间组织管理的历史沿革	(27)
第二节 加强民间组织管理的必要性	(31)
第三节 民间组织管理的方针与原则	(34)
第四节 民间组织的管理体制	(37)
第五节 民间组织管理的重点和目标	(40)

第三章 民间组织的党建工作	(46)
第一节 民间组织党建工作的必要性	(46)
第二节 民间组织党建工作的基础理论与重要思想	(49)
第三节 民间组织党建工作的基本内容	(55)
第四章 中国民间组织发展中存在的问题、 发展趋势及对策	(64)
第一节 中国民间组织发展中存在的问题	(64)
第二节 中国民间组织发展的机遇和发展趋势	(70)
第三节 中国民间组织建设的战略与策略	(78)
第五章 国外民间组织	(84)
第一节 国外民间社团组织的产生与发展	(84)
第二节 形式多样的国外民间社团组织	(88)
第三节 国外民间组织的管理	(102)
第四节 国外社团组织的地位与作用	(114)

中编 社会团体

第六章 社团登记	(123)
第一节 社团成立登记	(123)
第二节 社团的变更登记和注销登记	(153)
第三节 社团分支机构和代表机构成立、变更、 注销登记	(165)
第四节 基金会和外国商会的登记	(176)

第五节 特殊类型社团的登记管理·····	(181)
附：《社会团体章程》示范文本·····	(188)
第七章 社团的日常管理·····	(196)
第一节 社团日常管理的意义和原则·····	(196)
第二节 社团日常管理的内容与措施·····	(199)
第三节 社团档案管理·····	(205)
第四节 社团印章管理·····	(210)
第八章 社团监督管理·····	(215)
第一节 社团监督管理概述·····	(215)
第二节 社团登记管理机关的监督管理职责·····	(220)
第三节 业务主管单位的监督管理职责·····	(223)
第四节 社团年度检查·····	(230)
第九章 社团自身的组织建设与制度建设·····	(243)
第一节 社团的组织建设·····	(243)
第二节 社团的人事制度·····	(248)
第三节 社团的财务管理·····	(253)
第十章 社团管理中的法律责任·····	(267)
第一节 社团违法行为的表现形式·····	(267)
第二节 对社团违法行为的处罚·····	(272)
第三节 社团业务主管单位、登记管理机关的 工作人员违法行为及处罚·····	(284)
第四节 非法社团的取缔·····	(287)
第五节 社团的行政复议·····	(290)

第十一章 社团的职能与业务活动..... (294)

第一节 学术性社团的职能与业务活动..... (294)

第二节 行业性社团的职能与业务活动..... (298)

第三节 专业性社团的职能与业务活动..... (304)

第四节 联合性社团的职能与业务活动..... (311)

下编 民办非企业单位

第十二章 民办非企业单位登记管理..... (319)

第一节 民办非企业单位成立登记..... (319)

第二节 民办非企业单位的变更登记和注销登记..... (352)

第三节 科技类、体育类和城镇卫生类民办非企业
单位的登记审查..... (365)

第四节 民办非企业单位章程..... (374)

附：《民办非企业单位（法人）章程》范本 (378)

《民办非企业单位（合伙）章程》范本 (384)

《民办非企业单位（个体）章程》范本 (389)

第十三章 民办非企业单位的监督管理..... (391)

第一节 民办非企业单位登记管理机关监督管理职责
..... (391)

第二节 民办非企业单位业务主管单位的监督管理职责
..... (394)

第三节 民办非企业单位的年度检查制度..... (397)

第四节 民办非企业单位的档案管理..... (402)

第五节 民办非企业单位的印章管理..... (406)

第十四章	民办非企业单位的财务管理	(410)
第一节	民办非企业单位的财务管理机构、人员和制度	(410)
第二节	民办非企业单位成立登记及年检过程中的财务规定	(414)
第三节	民办非企业单位的资产管理.....	(416)
第四节	民办非企业单位的财务收支和成本管理.....	(421)
第五节	民办非企业单位的清算.....	(424)
第十五章	民办非企业单位管理中的法律责任	(427)
第一节	民办非企业单位的违法行为.....	(427)
第二节	民办非企业单位违法行为的处罚及处罚的实施	(431)
第三节	民办非企业单位的行政复议.....	(438)
第四节	民办非企业单位登记管理机关、业务主管单位的 工作人员违法行为的处罚.....	(444)
第五节	非法民办非企业单位的取缔.....	(446)

附录

社会团体登记管理条例	(453)
民办非企业单位登记管理暂行条例	(463)
主要参考资料	(471)

上编 综述

第一章 民间组织概述

“民间组织”是一个近年来被经常使用的概念。其广义的解释是：所有非政府的、非企业的社会组织都是民间组织；狭义的解释是：民间组织是合法的、非政府的、非营利的、非党派的、非成员组织的、实行自主管理的民间志愿性社会中介组织，致力于解决各种社会问题。还有一种中间的解释是去掉第二种解释中“非成员组织的”限定，即把成员组织（只有具备一定资格的人才能参加，其组织虽然具有公益性但优先考虑成员利益，如行业协会、专业协会等）包含在内。

从目前我国行政机关对民间组织这个概念的使用看，基本上与上述的第三种解释相当，包括了社团与民办非企业单位两种组织。由于社团与民办非企业单位有互相独立的法律制度，因此，“民间组织”这一概念并无法律上的意义，而仅仅是一个方便的称呼。本书所指的民间组织也采用这一方便的称呼，其具体所指包括社团和民办非企业单位两种组织。本书的第一编则首先对民间组织进行概述。

第一节 民间组织的特点和类型

一、社团的概念和种类

(一) 社团的概念

美国当代著名社会学家布芬认为，社会组织可以分为四种基本类型：经营性组织、互益性组织、社会服务组织和公共服务组织。经营性组织是指以最大利益为目标的企业组织，如工厂、公司等；互益性组织主要是指谋利于成员的组织，如工会、兴趣团体等；社会服务组织是指那些致力于服务对象的组织，如学校、医院等；公共服务组织则是指服务于社区公共利益的组织，如政府、图书馆等。在这里，互益性组织就是社团。

1998年我国新颁布的《社会团体登记管理条例》第二条规定，社团指公民自愿组成，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。这是我国对“社团”这个概念的最权威的解释。如果我们把社团的这个界定细展开来，那么，就不难发现社团主要有以下几个方面的特征：

1. 组成自愿性

社团的成立是基于公民的自愿和互利（社团内成员之间存在某种共同需要或共同的利益）的需要，其经费来源于自筹，或来自于社会捐助，或取之于成员所交会费。组成自愿性是社团与公共服务组织的最大区别。政府行政组织、图书馆等公共服务组织的基本功能是公共管理与服务，其成立是基于公共利益的需要，经费来源于国家财政，来源于公共收入——纳税人所交税款。

社团组织的组成自愿性还体现在社团的宗旨是实现会员的共同意愿。社团章程由会员制定、修改，社团会员大会或会员代表大会是决定社团重大事务的最高权力机关。也就是说，社团宗旨、

业务范围、重大活动、管理机构的组成、解散等问题，由会员通过会员大会或会员代表大会来决定。

2. 内部互益性

社团与社会服务组织或许最难区分，因为二者在许多方面相近或相似。有的社团也从事某种社会服务活动，如慈善组织从事的社会扶助活动，而有的社会服务组织也从事非营利活动。但二者之间的界限却是分明的：社团内部具有互益性，而社会服务组织内部则是劳动与报酬间的交换关系；社团把满足成员的需要、为成员提供服务作为自己的首要目标，成员加入社团的目的也十分明确，就是想通过社团组织获得其仅靠自己工作单位所无法满足的需求。而对于社会服务组织来说，其成员的加入是为了谋生，是想通过他们为组织的劳动获取报酬，作为其借以谋生的手段，二者之间是提供劳动和给付报酬的交换关系。虽然社会服务组织也为社会提供某种服务，但其内部成员间并不是一种互利关系。

3. 团体非营利性

社团与经营性组织的根本区别在于非营利性与营利性。社团是基于成员利益的需要相聚而成，是以互益为基本宗旨，其存在的目的决定了社团的非营利性特征。《社会团体登记管理条例》第4条第2款规定：“社团不得从事营利性经营活动。”而企业、公司等经济组织则不同，其设立即以追求利润为目的，其生产、经营等一切活动无不围绕着利润运转，营利性是经营组织的天性。

需要说明的是，社团的非营利性并不意味着社团不能进行任何收费或者不能开展可以赚取利润的活动，而只是表示社团取得的财产不能分配给会员。社团因为各种活动取得的财产必须用于其目的和事业。

（二）社团组织的分类

由于众多社团的阶级属性、阶层、利益、行为倾向、社会职能、成员成份以及职业分工和年龄构成等方面的差异，决定了社