

社会组织 法律法规与政策

王世强 编著

 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press



社会组织 法律法规与政策

王世强 编著



 首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织法律法规与政策/王世强编著. —北京: 首都经济贸易大学出版社, 2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5638 - 2679 - 7

I. ①社… II. ①王… III. ①社会组织管理—法律—基本知识—中国 ②社会组织管理—社会政策—中国 IV. ①D922. 114. 4 ②C912. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 166261 号

社会组织法律法规与政策

王世强 编著

责任编辑 文 则

封面设计 风得信·阿东
Fondesy Design

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙 (邮编 100026)

电 话 (010) 65976483 65065761 65071505 (传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 220 千字

印 张 12.5

版 次 2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5638 - 2679 - 7/D · 180

定 价 32.00 元

图书印装若有质量问题, 本社负责调换

版权所有 侵权必究

前 言

当前，我国正处于从传统社会走向现代社会的转型时期。随着我国改革开放的逐步深入和经济的不断发展，社会建设和管理工作不断面临新的挑战，各种社会问题日益凸显：老龄化问题、贫困问题、环境问题、失业问题、贫富差距问题等日益突出。要解决这些问题，不能仅仅依靠政府、企业和市场，社会组织也是一支重要力量。社会组织的服务可以弥补政府的不足，在提供公共服务、缓和社会矛盾和促进社会和谐等方面发挥重要作用。现代社会是法治社会，社会组织要实现平稳和健康发展，需要有完善的法律和政策环境作为外部保障。健全的法律和政策环境可以规范社会组织的行为，明确政府和社会组织之间的边界，有效促进社会组织的快速发展。

新中国成立以来，经过几十年的社会组织立法及政策制定，尤其是随着2016年《慈善法》《境外非政府组织境内活动管理法》等法律的出台以及社会组织三大条例、《志愿服务条例》的修订完善，我国社会组织的相关法规及政策规范已经逐步成型，初步形成了中国社会组织发展的外部法律法规政策环境。在这种环境中建立和发展起来的所有中国社会组织，都应该积极地了解有关社会组织的法律法规和政策，并主动适应这种法规政策环境。

社会组织要想获得更好的发展，一是要加强自身的内部管理和运作，二是要加强项目设计和完善服务方法，三是要适应外部法规政策环境。这三方面是社会组织发展的三个层面，也是国内社会组织研究的三个维度。笔者从2008年进入社会组织研究领域以来，一直致力于这三个方面的研究工作，在实践中也一直在努力探寻其中的规律。目前，国内仍缺乏关于

社会组织法律法规与政策方面的教材，出于这个原因，结合笔者多年来的学习和工作积累，经过两年多的撰写，完成了本教材的编写。当然，随着未来中国社会组织立法及政策的不断演进发展，本书也将适时进行调整更新。

在体例上，本书内容共分为九章：第一章是社会组织的法律法规概述，从立法历程、法律框架和具体规定等方面进行介绍；第二章是社会组织的政策概述，从政策演进、培育扶持政策和监督管理政策等方面进行介绍；第三章是社会组织登记的法律法规与政策，从登记制度、成立登记、变更登记和注销登记等方面进行介绍；第四章是志愿者及志愿服务的法律法规与政策，从志愿服务的立法历程、志愿者的法律法规政策、志愿服务的法律法规政策等方面进行介绍；第五章是社会组织内部治理的法律法规与政策，从社会团体内部治理的法律法规政策、民办非企业单位内部治理的法律法规政策、基金会内部治理的法律法规政策等方面进行介绍；第六章是募捐及捐赠的法律法规与政策，从募捐及捐赠的法律关系、募捐的法规政策、捐赠的法规政策等方面进行介绍；第七章是政府购买服务的法律法规与政策，对政府购买服务的政策框架内容进行介绍；第八章是社会组织监督管理的法律法规与政策，从社会组织年检、社会组织评估和社会组织执法监察等方面进行介绍；第九章是社会组织税收优惠的法律法规与政策，从非营利组织自身的税收优惠和公益性捐赠的税收优惠等方面进行介绍。

本书适合社会组织方向的本科生及研究生使用，也适合社会组织方面的管理人员及从业者、各地民政部门以及其他涉及社会组织业务的政府职能部门工作人员阅读。

王世强
2017年6月

目 录

第一章 社会组织法律法规概述	1
第一节 社会组织立法的历程	1
第二节 社会组织的法律框架	7
第三节 对社会组织的具体法律规定	14
第四节 与社会组织运行相关的一般法律	18
第二章 社会组织的政策概述	21
第一节 社会组织政策的演进	21
第二节 社会组织培育扶持的政策	28
第三节 社会组织监督管理的政策	36
第三章 社会组织登记的法律法规与政策	41
第一节 社会组织登记的制度和立法	42
第二节 社会组织成立登记的法律法规与政策	48
第三节 社会组织变更登记和注销登记的法律法规与政策	55
第四章 志愿者及志愿服务的法律法规与政策	58
第一节 志愿服务的概念和立法	59
第二节 志愿者的法律法规与政策	66
第三节 志愿服务的法律法规与政策	70

第五章 社会组织内部治理的法律法规与政策	76
第一节 社会组织内部治理的概念和立法	76
第二节 社会团体内部治理的法律法规与政策	79
第三节 民办非企业单位内部治理的法律法规与政策	85
第四节 基金会内部治理的法律法规与政策	89
第六章 募捐及捐赠的法律法规与政策	94
第一节 募捐与捐赠的立法	95
第二节 募捐和捐赠的概念及法律关系	98
第三节 募捐的法律法规与政策	105
第四节 捐赠的法律法规与政策	108
第七章 政府购买服务的法律法规与政策	113
第一节 政府购买服务的概念	114
第二节 政府购买服务立法与政策的发展	115
第三节 政府购买服务的政策框架	121
第八章 社会组织监督管理的法律法规与政策	133
第一节 社会组织监督管理的体制和立法	134
第二节 社会组织年检的法律法规与政策	135
第三节 社会组织评估的法律法规与政策	138
第四节 社会组织执法监察的法律法规与政策	151
第九章 社会组织税收优惠的法律法规与政策	155
第一节 非营利组织税收优惠的制度与立法	155
第二节 非营利组织自身的税收优惠政策	159

第三节 公益性捐赠的税收优惠政策	166
参考文献	175
附录：我国社会组织相关法律法规与政策文件	177

第一章 社会组织法律法规概述

【本章提要】

本章主要介绍了中国社会组织立法概况。首先从纵向的中国社会组织立法历程入手，分析我国社会组织立法的探索阶段、发展阶段和完善阶段；阐述中国社会组织法律框架，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规、行政规章；从社会团体、民办非企业单位、基金会三个方面分析我国法律对社会组织的规定；最后，以合同法、劳动法、劳动合同法为重点，阐述与社会组织运行相关的一般法律。

我国社会组织在经济、社会、文化、教育、科技等领域发挥着重要的作用，已经成为沟通政府与人民群众之间关系的桥梁和纽带，成为我国经济社会发展中一支不容忽视的力量。伴随着我国社会组织的发展与壮大，我国社会组织法律法规建设也日益走向完善。

现代社会是法治社会，社会组织要获得平稳和健康的发展，需要完善的法律体系给予其保障和规范。健全的法制可以规范社会组织的行为，明确政府和社会组织之间的边界，促进社会组织的快速发展。

第一节 社会组织立法的历程

新中国成立以来，随着社会组织不断大量涌现，相应的法律法规建设也得到了不断加强。我国对社会组织的立法经历了一个从早期探索到逐步系统化的过程，其立法的历程可以分为探索阶段、发展阶段和完善阶段。

一、社会组织立法的探索阶段

这一阶段从1949年新中国成立到1976年“文化大革命”结束。

在新中国成立前夕的1949年9月29日，中国人民政治协商会议举行第一届全体会议，通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）。《共同纲领》是中华人民共和国建立初期的施政纲领，是团结全国人民建设新中国的宪章，在1954年《宪法》颁布以前，起到了临时宪法的作用。《共同纲领》明确了人民的结社自由权，其第五条规定：“中华人民共和国人民有思想、言论、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权。”^①《共同纲领》同时强调镇压一切反革命活动，其第7条规定：“中华人民共和国必须镇压一切反革命活动，严厉惩罚一切勾结帝国主义、背叛祖国、反对人民民主事业的国民党革命战争罪犯和其他怙恶不悛的反革命首要分子。对于一般的反动分子、封建地主、官僚资本家，在解除其武装、消灭其特殊势力后，仍须依法在必要时期内剥夺他们的政治权利，但同时给以生活出路，并强迫他们在劳动中改造自己，成为新人。假如他们继续进行反革命活动，必须予以严厉的制裁。”^②当时我国没有基金会等社会组织类型，只有社会团体一种，主要是强调对会员制组织的管理。

1954年第一次全国人民代表大会通过了《宪法》，体现了民主集中制的原则和人民民主专政的国家性质，把国家和人民的意志上升为宪法的高度予以保证。1954年《宪法》以及此后历次修订的《宪法》，均设专章规定了公民的基本权利和义务。1954年《宪法》将“结社自由”作为公民的基本权利确定下来，保障了公民的结社自由权。

针对新中国成立初期社会组织管理混乱的局面，中央进行了全国范围

^① 《中国人民政治协商会议共同纲领》第一章第五条，1949年9月29日。

^② 《中国人民政治协商会议共同纲领》第一章第七条，1949年9月29日。

的清理整顿。1950年9月，政务院颁布了《社会团体登记暂行办法》，这标志着新中国成立初期“分级登记”体制的形成，规定了社会团体的类别、登记程序等事宜，将社会团体分为社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体、宗教团体和其他团体。1951年，内务部颁布了《社会团体登记暂行办法实施细则》，规定全国性的社会团体向内务部登记，地方性的社会团体向当地人民政府申请登记，进一步明确了“分级登记原则”和“分级登记体制”。当时颁布这两部法规是出于促进社会稳定的考虑，目的是取缔和打击国民党政府的残留敌对势力，以至于这两个文件没有具体的管理条款。在清理整顿完成之后，这两个文件就基本上被弃用了。

1975年“文革”时期制定了我国第二部《宪法》，强调社会主义社会长期存在阶级斗争，应通过“无产阶级专政下继续革命的理论和实践”来解决，这部宪法的任务和指导思想是“无产阶级专政下继续革命的理论和实践”。1975年《宪法》赋予了群众运动“大鸣、大放、大辩论、大字报”四大自由，结社自由成为了阶级斗争的工具。

二、社会组织立法的发展阶段

这一阶段是从1977年到1997年。改革开放以前，社会组织的地位并没有得到重视，其发展缓慢，类型单一。改革开放以后，社会组织的数量不断增加，规模不断扩大。1978年改革开放后一直到20世纪80年代末，我国一直没有出台新的社会组织管理法律法规。20世纪50年代颁布的两个法规已不能满足我国社会组织管理的需要，在当时，各级政府部门甚至有的社团都在审批和管理社团，出现了“多头管理”的问题。一些单位和个人不经中央审批随意成立全国性组织，各类组织鱼龙混杂，助长了不正之风。1984年中共中央、国务院下发《关于严格控制成立全国性组织的通知》，规范全国性组织的成立审批。

在此期间，我国在1986年颁布了《民法通则》。《民法通则》是对民事活动中的共性问题所作的法律规定，是民法体系中的一般法。《民法通

则》将法人分为企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人，明确社会团体法人是四种法人类型之一，这就在基本法层面确立了社会团体的法律地位。

20世纪80年代末期，我国出台了一系列规范社会组织发展的法律法规。1987年党的十三大提出“必须抓紧制定新闻出版、结社、集会、游行等法律，建立人民申诉制度，使宪法规定的公民权利和自由得到保障”，明确提出要制定结社法，并委托民政部负责起草。1987年，国务院委托民政部起草《社会团体登记管理条例》。1988—1989年，我国出台了关于社会组织的三部重要法规，包括《基金会管理办法》（1988年9月）、《外国商会管理暂行规定》（1989年6月）和《社会团体登记管理条例》（1989年10月），初步形成了我国社会组织管理的基本法律框架。《基金会管理办法》是我国第一部关于基金会的立法，主要规定了基金会的定义、设立条件、审批体制、资金筹集规则、资金使用保值规则、资助协议和行政费用的规范以及监管规范等，确立了民政部门、业务主管单位和中国人民银行三重负责的管理体制，实际上是把基金会当作了准金融机构。《社会团体登记管理条例》将基金会也包括在社会团体的范畴之内，条例明确县级以上地方政府的民政部门负责登记，有关政府职能部门作为业务主管单位，初步确立了“双重负责、分级管理”的双重管理体制。条例颁布之后，一部分社会团体由于在组织、运行、登记条件及政治上不符合法规的要求而被注销了登记资格。

为了发扬人道主义精神，促进和平进步事业，我国在1993年10月颁布了《红十字会法》，该法是目前我国唯一的为一个社会组织制定的全国性法律。1994年1月1日，《企业所得税暂行条例》开始实施，这是我国第一部明确规定企业捐赠享受税收优惠的法律。该法规定，纳税人用于公益、救济性的捐赠，在年度应纳税所得额3%以内的部分，准予扣除。

三、社会组织立法的完善阶段

这一阶段是指1998年以来至今。1998年以来，随着我国经济社会的快速发展，各类社会组织也蓬勃发展。在这样的背景下，我国社会的法律制度也在进一步完善。

（一）1998—2013年的社会组织立法

20世纪90年代末期，我国的社会组织立法迎来了一个高潮。当时，随着社会的发展，此前制定的社团法规有些已经不能适应现实要求。1998年9月国务院颁布了新修订的《社会团体登记管理条例》，并于同年出台了《民办非企业单位登记管理暂行条例》，民办非企业单位成为与社会团体并列的组织类型。以此为标志，我国明确了社会组织规范发展、从严管理的总体思路，完善了登记管理机关和业务主管单位双重负责的管理体制。为了贯彻实施这两个条例，民政部还出台了一系列规章，如《民办非企业单位登记暂行办法》《民办非企业单位名称管理暂行规定》《社会团体设立专项基金管理机构暂行规定》（已废止）。

为了发展和规范公益事业，1999年我国颁布了《公益事业捐赠法》，首次界定了公益事业的范围和领域，从制度层面推动了我国公益捐赠事业的发展，规范了捐赠和受赠行为，保障了捐赠人、受赠人和受益人的合法权益。

2001年我国颁布了《信托法》，专章规定了公益信托的相关问题，为我国公益信托的发展奠定了基础。信托是委托人基于对受托人的信任，将其财产委托给受托人，由受托人按照委托人的意愿以自己的名义，为受益人的利益或者特定目的进行管理或者处分的行为。

为了促进基金会的发展，2004年国务院颁布了《基金会管理条例》，为停滞多年的基金会注入了发展动力。与此前的《基金会管理办法》相比，这个条例的内容更加翔实，体系更加完整。该条例首次将基金会分为公募基金会和非公募基金会两种，为广大热心公益事业的企业（家）举办

非公募基金会开辟了渠道。针对基金会的管理问题，2005年民政部制定了《基金会年度检查办法》和《基金会信息公开办法》，这两个办法为基金会的透明化和规范化发展奠定了基础。

2007年全国人大通过了新的《企业所得税法》，规定了企业发生的公益性捐赠支出在计算应纳税所得额时的扣除比例，明确了符合条件的非营利组织收入为免税收入。将企业的公益性捐赠免税额度从此前的3%提高到了12%，有力地促进了企业的捐赠行为。

2008年民政部出台《救灾捐赠管理办法》，加强了对救灾捐赠款物的管理，保护了救灾捐赠的捐赠人、受赠人和受益人的合法权益。

（二）2014年至今的社会组织立法

2014年以来，我国社会组织的相关立法进程逐步加快，形成了社会组织立法的又一个高潮。为了加快推进我国政府购买服务的发展进程，2014年12月财政部、民政部和国家工商总局发布《政府购买服务管理办法（暂行）》，全面规范政府购买服务的基本原则、购买主体和承接主体、购买内容及指导目录等内容。

这两年，国家相继出台了《慈善法》《境外非政府组织境内活动管理法》等法律。规范社会组织发展的三大条例《社会团体登记管理条例》、《社会服务机构登记管理条例》和《基金会管理条例》修订后的征求意见稿陆续向社会发布。

2015年1月1日，修订后的《环境保护法》开始施行，赋予了社会组织提起环境公益诉讼的权利。针对原告的资格问题，最高人民法院在2015年初公布了环境民事公益诉讼的司法解释，将社会组织作为原告的资格细化规定为“依照法律、法规的规定，在设区的市级以上人民政府民政部门登记的社会团体、民办非企业单位以及基金会等”^①。此外，规定对社会组

^① 最高人民法院：《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二条，2015年1月6日。

织提起环境民事公益诉讼的地域范围不作限制。

经过十年起草和论证，第十二届全国人大第四次会议在2016年3月16日通过了《慈善法》，并于2016年9月1日起施行。该法对慈善活动进行明确界定，规定了慈善组织设立、慈善财产来源和使用、开展慈善服务、促进慈善事业发展等方面的重要内容。《慈善法》出台后，社会组织管理的相关条例也需要相应地加以修订完善。2016年3月，国务院总理李克强签署第666号国务院令，公布《国务院关于修改部分行政法规的决定》，其中对《社会团体登记管理条例》进行了重要修改。民政部在当年5月发布通知，就《社会服务机构登记管理条件》（《民办非企业单位登记管理暂行条例》修订草案征求意见稿）和《基金会管理条例（修订草案征求意见稿）》向社会公开征求意见。民政部还制定了《慈善组织认定办法》、《慈善组织公开募捐管理办法》、《公开募捐平台服务管理办法》及《社会组织登记机关受理投诉举报办法》。

为规范境外非政府组织在中国境内的活动，十二届全国人大常委会第二十次会议在2016年5月表决通过《境外非政府组织境内活动管理法》，保障和支持境外非政府组织在中国境内依法开展活动。

第二节 社会组织的法律框架

从立法实践来看，我国法律中还未出现对社会组织整体性上的定义和规范，而是分散出现在各类法律文件中。与社会组织相关的法律主要是宪法、法律、行政法规、地方性法规和行政规章。各个法律位阶相互衔接，共同构成我国社会组织的法律体系。

一、宪法中关于社会组织的规定

宪法是我国的根本大法，具有最高的法律效力。结社自由权是社会团体合法性的基础，社会组织的发展离不开宪法对公民结社自由权利的保

障，世界上多数国家的宪法都有关于结社自由的规定。

我国现行的宪法是第五届全国人大第五次全体会议于1982年12月4日通过的。这部宪法以四项基本原则为指导思想，全面总结了我国社会主义建设的经验教训，反映了改革开放以来我国各方面取得的巨大成就。1982年《宪法》将“公民的基本权利和义务”一章放到了“国家机构”之前。《宪法》第35条明确规定：“公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”^①这就明确了结社权是我国公民的基本自由之一。在不损害国家、集体和他人合法权益的情况下，公民可以自由创建民间社团。《宪法》第47条规定：“公民从事科学研究、文学艺术创作和其他活动的自由以及国家对于从事教育、科学、文学、艺术和其他文化事业的公民的有益于人民的创造性工作给予鼓励和帮助。”^②

1982年《宪法》实施以后，我国宪法分别于1988年、1993年、1999年、2004年进行过四次修订，增加了关于经济制度完善、财产权保护、建设法治国家、保障基本人权的規定，这些规定对于保障公民权利和自由具有重要意义。

二、社会组织的相关法律

普通法律是宪法的具体化，必须由全国人民代表大会和全国人大常委会进行审议并通过。宪法保障的公民结社自由权需要在法律中得到体现。目前，我国还没有一部统一的社会组织法，社会组织的相关法律主要有两类：一类是社会组织的运行需要遵守的一般法律，主要是《劳动法》（1995年）、《合同法》（1999年）、《劳动合同法》（2007年）等；另一类是针对社会组织制定的法律，这些法律与社会组织的运作管理密切相关，主要是《工会法》（1992年）、《红十字会法》（1993年）、《公益事业捐赠

^① 《中华人民共和国宪法》第二章第35条，1982年12月4日。

^② 《中华人民共和国宪法》第二章第47条，1982年12月4日。

法》(1999年)、《民办教育事业促进法》(2002年)、《慈善法》(2016年)、《境外非政府组织境内活动管理法》(2016年),这些法律只是针对特定类型的社会组织,而不具备一般性的效力。

《红十字会法》是专门针对红十字会制定的法律。红十字会是从事人道主义活动的社会救助团体,中国红十字会是我国统一的红十字组织。《红十字会法》是为了保护人的生命和健康,发扬人道主义精神,促进和平进步事业,保障红十字会依法履行职责而制定的法律。

《公益事业捐赠法》界定了公益事业的范畴,它对捐赠和受赠、捐赠财产的使用和管理、优惠措施、法律责任等问题做出了明确规定,是我国公益慈善立法的标志性成果。

《慈善法》是专门针对慈善组织及慈善活动的法律。《慈善法》作为慈善领域的综合性法律,创新了慈善事业的体制机制,解决了多年制约慈善事业及慈善组织发展的问题。其主要规定包括:①公募资格开放申请。《慈善法》第22条规定:“慈善组织开展公开募捐,应当取得公开募捐资格。依法登记满二年的慈善组织,可以向其登记的民政部门申请公开募捐资格。”^①此前,我国只有公募基金会才具有公开募捐资格,其他所有组织都没有公开募捐资格。《慈善法》实施后,所有慈善组织都有资格申请公开募捐,公募基金会将不再垄断公募资格。②公益信托落地。《慈善法》中专门设立了“慈善信托”一章,解决了《信托法》中有关“公益信托”的规定不容易落地的问题,明确了慈善信托的申请程序和主管部门。③明确信息公开义务。《慈善法》规定了政府相关部门和慈善组织两个主体信息公开的义务,要求“县级以上人民政府民政部门应当在统一的信息平台,及时向社会公开慈善信息,并免费提供慈善信息发布服务”^②,要求慈善组织和慈善信托的受托人在民政部门统一的信息平台上发布慈善信息,

① 《中华人民共和国慈善法》第三章第22条,2016年3月16日。

② 《中华人民共和国慈善法》第八章第69条,2016年3月16日。