



基层社会团体备案制度探讨

李 晴 商木林 黄明兵

党的十六大报告强调指出：要提高构建社会主义和谐社会的能力，必须推进社会管理体制创新。对于基层社会团体(以下简称基层社团)备案制度的研究与探讨，即是创新社会管理体制系统工程中的一项基础性工作。

一、基层社团生存发展状况分析

(一) 基层社团的界定和特点

从社会管理的角度看，基层的概念是指社会管理体制中最低的层次，即城市中的社区（居委会）和农村中的行政村（自然村）。基层居（村）民为了保护、促进自身利益或体现、提升自身价值而自愿组成在基层开展各种公益性或互益性活动且达不到社团法人登记条件的社团组织，即为基层社团。由于基层社团达不到或不能完全达到《社会团体登记管理条例》所规定的登记条件（如3万元以上活动资金、固定办公场所、业务主管单位等），因而不能通过社团登记，取得社团法人资格。基层社团具备了一般社团应当具有的民间性、非营利性、相对独立性、自愿性、非政党性、非宗教性特征，同时又具有它们自身的一些特点。例如：人数较少、活动内容比较单一、没有稳定的经费来源，没有、也不需要正规的办公场所，活动场所不固定；没有、也不需层次复杂的组织机构，会员加入和退出比较随意，完全体现自愿的原则；基层社团通常不愿意找，也难以找到县级人民政府的组成部门或县级政府授权的组织担任其业务主管单位。另一方面，县级人民政府有关部门（组织）也不愿意或没有精力和条件对基层社团行使监督管理职能。真正熟悉和掌握基层社团情况的，是他们所在的基层政权组织——居民委员会或村民委员会。

(二) 基层社团的类型与作用

虽然基层社团单个看，规模偏小，其活动对社会影响不大，但其总量超过了正式登记的社团数量，且分布广泛，最贴近人民群众，因而是一支能够在社会、政治、经济、文化、道德等建设中发挥重要作用的重要力量。

以湖北省为例，据不完全统计，全省现有基层社团1.2万个左右，是登记的社团法人数量的1.5倍。这些基层社团按其性质可分为四类：

一是公益型组织，活动内容包括扶贫助残、帮助再就业、修桥补路、关心下一代、环保，等等。

二是自我管理型组织，活动内容有社区安保、环境卫生、评定低保对象、邻里纠纷调解、计划生育，等等。

三是互助型组织，主要是志愿者组织和老年人、妇女组织以及各类便民、利民服务组织。

四是经济型组织，主要是未达到登记条件的农村专业经济协会或城市同业劳动者为促进生产、经济发展而成立的同业自律互益性组织。

五是兴趣爱好型组织，此类组织数量较多，且形式多样，只要是具有某种共同爱好的人群，都可能成立一个此类组织。

基层社团主要发挥了以下作用：

(1) 协助政府管理社会事务。

随着政治体制改革和经济体制改革的不断推进，“以人为本”理念的深入人心，我国社会管理体制正在发生深刻的变革，政府对社会事务的管理更加注重保护群众切身利益，同时鼓励人民群众

参与社会微观事务的管理，使基层社团的作用得以显现。例如黄石市黄石港区青山湖社区是个7000多人的大社区，破产企业多，下岗职工多，流动人口多，许多人在家没事干，不是打牌就是游手好闲，无事生非，社区的治安一度是个大难题。2003年社区居委会积极引导社区居民成立了老年人协会、计划生育协会、妇女维权协会、青年志愿者协会等13个基层社团，会员人数近600人，通过这些民间组织的自律管理和积极工作，社区治安、卫生环境和精神文明建设有了明显改观，该社区的调解协会和计生协会还受到了省司法厅和黄石市人民政府的表彰。

（2）组织群众改变贫穷现状。

相当一部分基层社团是人们基于“团结起来力量大”的信念走到一起来的，这类组织由“能人”牵头，起到了凝聚人心、整合资源、带领群众脱贫致富的作用。如宜昌市夷陵区小溪塔镇大山坡村4组地处山区，交通不便，土特产运不出去，村民致富无门，年年盼修路。2001年村民组长黄正虎发动全村21户人家成立了“修路协会”。经协会多方努力，筹集资金13万多元，村里家家出资、出劳力，历时7个月，修起了1700多米的水泥路，取名为“志气路”。可以说，修路协会彻底改写了大山坡村4组贫穷落后的历史。

（3）发动社会帮助弱势群体。

扶贫助残、慈善公益型组织约占基层社团总数15%，大多由德高望重的老党员、退休老干部或社会责任感较强的企业界人士发起，广泛动员社区（乡村）资源，或为最困难的社会弱势群体捐钱捐物，解燃眉之急，或帮助残障人购物和日常服务，成为国家社会保障制度不可缺少的补充。

（4）是社会主义新农村建设的主力军。

农村专业经济协会教技术、跑市场，帮助农民增产增收，以实现“生产发展、生活富裕”，农村公益事业促进会则承担起实现“乡风文明、村容整治、管理民主”的重任。据《湖北日报》报道，武穴市（县级市）农村自2003年以来，已经有150个村由老党员牵头成立了“村公益事业促进会”，共筹资2.5亿元，建成了村、垸水泥路350公里，绿化带3.5万平方米，沼气池2800口，水冲或公厕123座，村垸文化室253个，体育场地89处，初步形成了农村公益事业“政府引导、农民自愿、老板捐赠、协会管理”的运行机制。

（5）是和谐、文明社区的建设者。

在基层社团比较活跃的社区，居民生活十分方便，从居家养老到家庭维修，从环境保护到职业介绍，都有人操心，有人帮助。在满足人们的精神文化生活方面，文化娱乐类社团功不可没。如黄石市现有文化娱乐类基层社团237个，通过举办知识讲座、举办表演、竞赛等丰富多彩的活动，陶冶了社区居民的情操，增进了邻里间的相互了解，在很大程度上促进了社区居民生活质量和品位的提高，为建设和谐、文明社区作出了积极的贡献。

（三）基层社团产生的原因和存在的问题

大部分基层社团是近5年发展起来的，近年来基层社团大量产生有各方面的原因。首先是政治原因：政治体制改革和民主法制建设深入，特别是党中央提出“以人为本”的治国执政理念，使得人民群众表达和反映自身利益诉求的权利进一步得到保障，为基层社团的发展提供了政治基础。其次，改革开放20多年来，我国社会和经济结构关系已发生了深刻的变化，城市中大批“单位人”变成“社会人”，社区居委会日益成为居民生活和城市管理的基点，社区居民迫切需要一种新的组织形式。在广大农村，农民从“一大二公”的生产队员变成“一盘散沙”式的小生产者，在生产经营领域和公益事业方面经常遇到单家独户无法解决的难题，非常需要组织化和机制化。这些是城乡基层社团存在和发展的经济原因和社会原因。近年来，党和国家大力提倡科学发展观，弘扬中华民族传统、吸收外来优秀文化，普及推广健康有益的文体活动，则是基层社团蓬勃发展的文化原因。当前，我国政治、经济、社会、文化建设已进入了发展的新阶段，可以预见，基层社团无论是数量还是质量都将进一步迅速发展。

但是，我们也不应回避基层社团当前存在的三大问题：

第一，在现行社团管理体制下，基层社团无法取得登记，而又在开展活动，实际上处于“非法

组织”的尴尬地位。这种现状不利于基层社团自身的发展，而且容易使那些真正的非法组织浑水摸鱼钻空子。第二，名不正则言不顺，基层社团法律地位不明确，不能被各级党委、政府充分认可，既缺乏规划引导和规范管理，又得不到应有的扶持与奖励。第三，由于以上两个原因，基层社团往往处于“自生自灭”状态，很容易办垮，难以做大、做强。

基层社团处于社会管理体系的基础层面，“基础不牢，地动山摇”。基于这一理由，我们认为，创新社会管理体制应当将基层社团作为首要目标。

二、实行基层社团备案制度的必要性和可行性

鉴于基层社团所具备的基本特征、所起的作用和目前存在的突出问题，有必要对基层社团实行监督管理与培育发展并重的方针，具体监督管理方式以备案制管理为宜。

（一）对基层社团实行备案制度的必要性

第一，实行备案制度，有利于加强对基层社团的掌控和适度监管。目前由于基层社团达不到国家法律法规所规定的登记条件，游离于国家政策法规监控范围之外，形成了管理上的盲区，影响了整个社会管理体制的正常有序运行。备案是行政管理措施之一，具有程序简便和效率较高的优点，且不影响行政机关行使监督检查的权力。对基层社团实行备案管理，一可使社团登记管理机关摸清基层社团的底数，便于有针对性地加强监管，确保社会稳定；二可使基层社团明确自己应当在什么框架内活动，便于规范其行为；三可使社会各界（特别是基层社团周围的群众）了解基层社团的存在，便于社会监督。

第二，实行备案制度，有利于对基层社团实施培育发展政策。目前，由于基层社团基本上得不到外在的支持，生存发展普遍比较艰难，亟待社会各界的帮助，尤其需要得到政府部门的认可和支持。实行备案制，明确了政府赋予基层社团合法身份的途径，经备案的基层社团可以享有国家政策法规所规定的权利和义务，在一定的条件下，还可与政府形成助手和伙伴关系，政府向其购买服务。基层社团只有经过备案，才能得到政府部门培育发展优惠政策，才能够健康、有序地发展。

第三，实行备案制度，是基层民政工作发展的需要。基层社团所从事的多为社会公益性服务活动，与民政业务有着紧密的联系，不少基层社团所做的工作实际上是民政部门职能的一种延伸。对基层社团实行备案制度，加强了民政部门与这些民间组织的联系与沟通，有利于基层民政工作向农村和城市社区延伸，进一步发展创新。

第四，实行备案制度，是改善社会组织结构的需要。和谐社会是一个社会组织结构均衡的社会。目前尽管我国民间组织数量每年以年增2万个左右的速度稳步发展，但与世界上许多国家比，数量仍然偏少。中国每万人拥有非政府组织数量仅为2.1个，不仅远远低于发达国家，与一些发展中国家也差距较大，如法国每万人拥有非政府组织数量是110个、日本是97个、美国是52个、阿根廷是25个、巴西是13个、印度是10个。人均拥有民间组织太少，固然是现阶段我国“强政府、弱社会”格局的折射，但也和我们对大量基层社团“视而不见”有很大关系。据专家估计，我国现有200-300万个基层社团未纳入登记管理机关的视野，处于自生自灭、极不稳定的状态。对基层社团实行备案制度，可以壮大社团队伍，使民间组织真正发展成为与政府部门、企业并列的第三部门，从而逐步改善我国的社会组织结构，使其符合构建和谐社会的需要。

（二）基层社团备案制度的主要内容

前不久，我省受民政部门委托，草拟了“基层社团备案管理暂行办法”。在起草这个文件的过程中，我们参考了湖北部分市、县、区近年来开展基层社团管理工作的一些经验，并吸收了外地的一些管理理念，征求了基层社团和省以下各级社团登记管理干部的意见，考虑了管理效能、可操作性等因素，并注意了与社团法人成立登记的衔接。我省提交的《基层社团备案管理暂行办法》基本内容归纳如下：

（1）备案对象（即基层社团的定义）：在村和社区居委会或乡镇和街道办事处内成立，从事经济、科技、慈善、公益、文体等活动且不具备法人条件的社团。

（2）备案事项：包括名称、负责人、业务范围、住所、章程。

(3) 备案机关：县（市、区）民政部门是基层社团备案机关。基层社团不设业务主管单位。基层社团的日常活动由所在村委会或社区居委会指导和监督，跨村（居）的，由所在乡镇或街道办事处指导和监督。

(4) 备案条件：会员一般不少于5人，有负责人，有住所，有规范的名称和章程。基层社团名称中应包含字号。

(5) 备案材料：1、《基层社团申请备案表》（须有3名以上发起人签名，所在村委会或居委会盖章确认）；2、《基层社团负责人备案表》；3、会员名册（须由会员本人签名）；4、章程。

(6) 备案证书：备案机关在收到申请备案材料20日内完成审查工作，同意备案的，发给《基层社团备案证书》；不同意备案的，应书面说明理由。备案证书的有效期由省级民政部门确定。基层社团应于备案证书失效前30日内向备案机关申请换发证书。备案机关应及时将备案证书的发放情况通知基层社团所在的村（居）委员会或乡镇人民政府（街道办事处）。

(7) 变更备案：基层社团备案事项发生变更的，应自变更之日起30日内填写《基层社团申请变更备案表》（此表须经基层社团所在村委会或居委会盖章确认），向备案机关申请变更备案。备案机关应在20个工作日内完成审查工作，同意变更备案的，收回原备案证书，换发新的备案证书；不同意变更的，书面说明理由。

(8) 基层社团应执行民主议事、财务公开、重大活动提前向所在村（居）委会或乡镇人民政府（街道办事处）报告制度。

(9) 注销备案：基层社团因故终止活动的，应按规定办理注销备案手续，并上交备案证书和印章。

(10) 撤销备案：基层社团从事非法活动或不按章程开展活动；涂改、出租、出借备案证书或印章；不及时办理变更备案或证书失效不申请换证的，非法取得收入或侵占、私用、挪用基层社团资产（包括外界捐赠、资助）的，经备案机关责令改正仍未改正的，由备案机关撤销备案，并视情节追究经济或刑事责任。

(11) 未经备案擅自以基层社团名义活动或被撤销备案后继续以基层社团名义活动的，即为非法民间组织，由民政部门予以取缔，并视情节追究经济、刑事责任。

(12) 基层社团备案超过6个月且已具备法人条件的，可不经“申请筹备”阶段，直接向民政部门申请社团法人登记。此时，原基层社团领导机构即可作为拟成立的社团法人筹备组织，负责完成成立登记前的各项筹备工作。

简要地概括基层社团备案及后续管理的全过程是：

凡是符合备案条件（会员一般不少于5人、有负责人、有住所、有规范的名称和章程）的社团，都可到县级民政部门申请备案。备案只须提交四个材料，即：《基层社团申请备案表》（民政部门设计、基层社团所在村（居）委会盖章、三个以上发起人签字）、《基层社团负责人备案表》、《会员名册》（有会员本人签字）和基层社团章程。基层社团不需要县级以上政府职能部门或授权的组织作其业务主管单位，但基层社团的所有重大活动（包括备案和变更备案）均需得到当地村委会或居委会（跨村[居]的需得到乡镇人民政府或街道办事处）同意。事实上，也只有所在地基层政权组织的支持下，基层社团才能更好地发挥积极作用。基层社团获得备案的凭证是备案机关发给的《基层社团备案证书》。备案机关对基层社团的管理主要体现为对证书的管理。持有有效《备案证书》的基层社团即为合法组织，可以开展章程规定的各种活动。未经有效备案的组织均为非法组织，应受到取缔。由于基层社团不具备法人条件，不能独立承担法律责任，因此未被允许设置账户和购买票据。如果基层社团感到有对外开展经济活动的迫切需要，那么它应当创造条件，申请社团法人登记。备案超过6个月的基层社团申请社团法人登记时，可以享有优惠待遇，即可直接进入申请登记程序。因为经过民政部门认可的基层社团领导班子完全可以担当起社团筹备机构的责任。这不仅是对基层社团的信任，也减少了民政部门的重复劳动。

三、关于基层社团备案制度的几点思考

为了研究制订基层社团备案制度，我们先后对湖北省五个较大的地级市基层社团及管理情况进行了调研，并与各地民间组织管理干部进行了深入的探讨，重点讨论了五个问题：

（一）关于基层社团备案体制

对基层社团实行什么样的备案体制，这是首先要解决的问题。近年来，我省基层社团备案管理采取了三种体制：第一种是参照现行社团登记管理体制的规定，要求乡镇政府（街道办事处）或相关县直部门（单位）作为基层社团的业务主管单位，县级民政部门为备案机关。这种双重负责的备案制度几乎是社团双重管理体制的翻版，采取这种管理方法，主要出于“对所有社团均应实施严格监管”的考虑，同时也为了在一定程度上减少民政部门的责任。第二种是在现行社团双重负责管理体制的基础上进行适当简化和调整：基层社团由县级民政部门备案，但不需要同级政府其他部门或授权的组织担任基层社团的业务主管单位，只需所在地村（居）民委员会或乡镇（街道办事处）对其日常活动进行指导和监督。第三种是完全跳出现行的社团登记管理体制，县级民政部门和其他政府部门都不参与对基层社团的管理，基层社团只须经所在地村（居）民委员会备案即可开展活动。村（居）委员会要定期将备案情况送县级民政部门备案和乡镇（街道办事处）存档。当基层社团未经备案开展活动时，民政部门可予以取缔。

以上三种做法各有利弊，其对于基层社团的活动及管理产生了不同的影响。第一种做法，虽然不存在任何“政治风险”，但所要求的“业务主管单位”对于基层社团来说实际上是难以实现的。基层社团很难找到县级政府部门或组织来担任业务主管单位，而县级政府部门或组织则认为：基层社团规模太小，活动离得远，自己无法行使监督管理职责，因而不愿担任基层社团的业务主管单位，致使备案工作有名无实，难以开展。第三种做法基本上排除了政府对基层社团的管理，虽说可以为基层社团创造宽松的环境，但备案管理的效果却成问题。更重要的问题是，将备案职责推给村（居）委会或乡镇（街办），一是缺乏法律依据，二是会加重村（居）委会或乡镇（街办）负担，三是一旦村（居）委会软弱涣散或其他原因，可能不对基层社团进行备案或不将备案情况向民政部门报告，县级民政部门作为法定的社团登记管理机关，不掌握全县基层社团备案的准确情况，很难实施对基层社团的培育发展和监督管理职能。由此看来，基层社团采取第二种备案体制比较好，即由县级民政部门备案和管理，其日常业务活动由所在地村（居）民委员会或乡镇（街道办事处）负责监督和指导。

（二）关于基层社团备案条件

基层社团具有规模小、经费少、活动地域就近、场所不固定、会员进入或退出比较随意等特点，因此其备案条件应低于现行社团登记条件。各地对备案条件的规定不尽一致，以会员的规定为例，有的地方提出要有10人以上；有的地方规定不得少于5人；有的只需3人即可；个别地方甚至提出对基层社团实行“零门槛”备案，只要有人申请就备案，不设定任何条件。

我们认为：对基层社团“零门槛”备案的做法不符合中国国情，不利于防范不法分子，不利于维护社会稳定，因此应当制止。但是对基层社团设置较高的备案条件，将会阻碍基层社团的发展，也不行。为了合理设定基层社团备案条件，我们走访了多家基层社团，实地了解了他们的活动场所、活动方式等具体情况，得知：作为一个能够正常开展业务活动的基层社团，必不可少的条件是：有名称、有会员、有负责人、有住所（便于寄送信件）、有章程。至于会员人数，5人为低限比较符合实际情况（如果一个组织连5个会员都凑不齐，说明它缺乏群众基础）。由于同一行政区域内可能出现多个业务范围相同、相似的基层社团，因此，规定基层社团名称中应包含字号。

（三）关于基层社团备案的确认形式

备案机关对基层社团备案申请以何种形式确认，事关备案后续管理问题，应考虑周全。我省各地在探索基层社团备案管理过程中，出现过三种备案确认形式。第一种，是民政部门以下发文件的形式对基层社团备案予以确认；第二种是以颁发《备案证书》的形式予以确认；第三种是“默认”的方式：在规定的期限内备案机关未向基层社团提出异议的，即视为同意备案。

我们认为，无论从有利于基层社团开展活动，还是有利于政府部门监管的角度出发，备案机关

都应当以比较正规、严肃的方式，颁发《备案证书》对基层社团备案予以确认。颁发《备案证书》的好处是：基层社团可持《备案证书》在社会上开展章程规定的业务活动，备案机关则主要依据《备案证书》对基层社团进行管理。

（四）关于备案社团的权利义务

基层社团备案后，即取得了非法人组织主体资格。那么，这类非法民间组织应当拥有哪些权利义务？它们可以从事什么业务活动，应该禁止从事什么活动？有人认为，基层社团备案后即合法组织，只要法律没有禁止的行为，基层社团都可以从事。当然也应当允许基层社团开展与其业务相对应的经济活动。为方便基层社团开展经济往来，应当给予基层社团向税务部门申购票据、向银行申请开设银行账户甚至申请贷款的权利。有人认为，基层社团大都规模小、经济实力差、活动时有时无，他们所取得的是非法人组织资格，不承担法律责任，因此也就不能从事经济活动，不能申购票据和开设银行账户及贷款。

我们认为，权利与义务应该对等。由于备案组织不能独立承担民事责任，而参与经济活动将可能产生经济纠纷，涉及民事法律责任，因此，不应提倡基层社团参与经济活动，备案社团的权利不应包括设立银行账户、购买票据等与经营有关的内容。如基层社团确有开展经济活动的需要，应积极创造条件申请社团法人登记，而不应通过备案取得与登记的法人组织同等的权利。

（五）关于基层民办非企业单位备案问题

基层社团和基层民办非企业单位同属基层民间组织，虽然民政部委托我省起草的是《基层社团备案管理办法》，但我们在调研和讨论中不可避免地涉及到基层民办非企业单位备案问题，出现过两种不同的意见：第一种意见认为，民办非企业单位是实体性服务组织，只能通过登记取得组织资格。不论是在农村乡镇、村还是在城市街道、社区内成立并活动的基层民办非企业单位，都不应实行备案制，而应全部依法进行民办非企业单位登记；第二种意见认为，为支持、鼓励基层民办非企业单位的发展，对基层民办非企业单位也应像基层社团一样，降低条件。

我们认为，以上两种意见都有正确的地方，同时也有一定的片面性。对于基层民办非企业单位，应根据他们的不同情况，区别对待：1、凡是成立前需获得政府主管部门执业许可的基层民办非企业单位，必须在依法取得主管部门执业许可后向县级民政部门申请民办非企业单位登记，如设立村（社区）卫生所、幼儿园等等；2、以开展有偿服务为主的基层民办非企业单位，应依法到县（市、区）民政局进行民办非企业单位法人登记，如社区家政服务中心、社区婚介所等等；3、以公益性服务为主的基层服务组织，达不到登记条件的，可经所在社区居委会或村委会同意后，到县级民政部门申请基层民办非企业单位备案，如社区文化室、社区合唱（艺术）团、社区安保巡逻队等等。基层民办非企业单位备案条件应低于登记条件，且无须政府主管部门的前置审批。

四、关于建立基层社团备案制度的建议

基层社团备案制度是对现行民间组织登记管理体制的发展和延伸，关系到国家社会管理体制的改革创新，也是民政部门为构建社会主义和谐社会服务的重大举措。但目前我国基层社团发展以及基层社团备案管理都存在不少问题，如：法律法规不配套、扶持发展政策少、党委政府重视不够、社会认可度不高、基层社团自我发展能力弱等问题。在此，就基层社团发展和备案管理工作提出三点建议：

（一）出台法律法规，为基层社团备案提供法律依据。

对基层社团实施备案，从本质上说，是一种赋予其组织资格的行政许可行为。虽然基层社团备案有现实的需要和政策依据，但目前还缺乏法律法规依据。对于政府行为而言，法无规定不得为之。《行政许可法》规定：设定和实施行政许可，应当依照法定的权限、范围、条件和程序。因此，要实施基层社团备案制度必须先行立法。国家应出台法律法规，明确规定：基层社团由民政部门备案，基层社团必须进行备案后方可开展业务活动，以此解决基层社团备案的法律依据问题，尤其是明确备案机关问题。众所周知，目前我国社会组织登记有多部法律法规，且法律法规间缺乏协调统一，有些政府部门在行使行政职能时存在越位现象，有的存在缺位现象。如在民办非企业单位

登记问题上，工商部门与民政部门就民办非企业单位有偿服务是否视为营利行为纠缠不清，编制部门与民政部门就民办非企业单位资产是否为国有资产划分不清，以致出现了有的单位在工商、民政进行双重登记，有的在编办、民政进行双重登记的怪现象。为此，国家在出台有关基层社团备案法律法规时，应明确规定基层社团备案范围、备案体制、备案机关等重要问题。

（二）建立基层社团监督管理和培育发展的新机制。

基层社团因其数量多、规模小、成员来自社会最基层而被称作“草根组织”。基层社团的存在，对于目前我国实际存在的“民间组织精英化”局面是一个很好的弥补。基层社团的发展，丰富了我国民间组织的结构层次，拉近了民间组织与群众的距离，增强了民间组织的生机与活力，其意义十分重大而深远。因此，应当将基层社团的规范管理和培育发展作为新时期民间组织管理工作的重要内容。但是，当前一个最现实的问题是：民间组织管理力量在县级民政部门普遍薄弱，而恰恰基层社团监督管理和培育发展工作重点是在这个层面。在县级民政部门，民间组织管理工作“无机构、无专人、无经费”的现象比比皆是。在“三无”问题得不到有效解决的情况下，完成现有任务已很不易，再也难以承担对基层社团进行备案管理的新任务。另一方面，基层社团的业务范围涉及到工、农、教、科、文、卫、体等多个领域，其发展需要来自各个领域的政策支持。因此，应按照十六大报告提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的要求，建立基层社团备案管理和培育发展的新机制。当前首先要解决的问题是，争取党委政府将基层社团培育和管理纳入社会管理体制创新的总体目标中去，加强备案机关的机构建设，充实管理力量，保障工作经费，以确保基层社团备案管理工作落到实处。

（三）建立扶持基层社团发展的新体制。

城乡基层社团来自群众、贴近群众、为群众服务，是社会主义新农村和和谐社区建设的生力军。无数事实证明，通过基层社团多样化、专业化、个性化的服务可以为群众带来更多的实惠，促进社会与经济和谐发展。但是目前基层社团大都规模小、活动少、不稳定，其生存、发展面临诸多困难，亟待建立扶持基层社团发展的新体制。要从法律法规和政策层面扶持基层民间社团发展，通过立法保护基层社团合法的资格，通过制订政策为基层社团开展活动提供各方面的扶持和优惠政策；要建立基层社团与政府部门的合作伙伴关系，建立政府购买服务机制，为基层社团发展提供经费支持。此外，政府还应对基层社团中为当地经济和社会发展作出突出贡献的团体和个人予以表彰和奖励，激励更多的基层社团发挥更加积极的作用。

二00六年五月

（作者单位：湖北省民政厅）

◀ 上一篇 下一篇 ▶