



## 论社会团体章程

余永龙

民政部民间组织管理局社团管理处

### 引言

#### 理论篇

- 一、社会团体章程的法律意义和特征
- 二、社会团体章程的订立形式和原则
- 三、社会团体章程记载的内容
- 四、社会团体章程的变更与修改
- 五、社会团体章程的审核和社会团体章程的效力

#### 实践篇

- 一、民政部《社会团体章程示范文本》的基本内容
- 二、民政部《社会团体章程示范文本》的效力和作用
- 三、民政部《社会团体章程示范文本》需要进一步完善的地方

#### 政策篇

- 一、完善社会团体章程的内容
- 二、提升社会团体章程的效力
- 三、加强对社会团体依章程开展活动监督力度

#### 结束语

## 引 言

可以这样理解，在市场经济条件下和为满足建立法治政府的要求，国家主要依靠两种手段来约束社会团体，一是法律法规，二是社团章程。前者体现国家意志，具有强制性，后者则为当事人自己的意志，即社会团体法人的意志。这两者中，国家意志的法律当然是约束社会团体不可缺少的手段，但只有法律法规，没有社团章程，就没有社会团体的意志，也不可能有独立法人地位的社会团体。从我国培育发展民间组织（包括社会团体、基金会和民办非企业单位）的目标来看，社会团体章程的地位和作用，无论是在立法上还是在实践中都是不容忽视的。实践中往往有认为社会团体章程不过是在申请社会团体设立时必须报送的一个文件而已，一旦设立完毕，章程即被束之高阁，其历史使命也就结束。究其原因，可能有两个方面：一是对章程的地位和作用的重要性缺乏认识。认为有了《社会团体登记管理条例》，社会团体章程就是可有可无的；另一方面则可能因社会团体负责人不愿过多地受到章程的约束而有意冷落。特别是在当前社会团体行政化倾向较严重的情况下，“官办、官管、官运作”的社会团体还不少，有些社会团体负责人基本由政府部门退下的官员担任，放下了官帽子、没放下官架子，负责人享有充分、广泛的权利，而法律和社会团体自身又缺乏有效的监督制约机制，导致章程从未被重视或被真正重视。我国社会团体在作为一类法人组织，正发挥着越来越重要的作用，社会团体的数量在经过国家几次清理整顿和复查登记之后正恢复增长，

截止到2003年底，全国社会团体有14.2万家，社会团体的质量、能力建设、自律意识等都在不断提高，然而也出现了不少问题：内部人控制、决策缺乏民主程序、未按章程换届、内部管理混乱、内部矛盾突出等等，这些问题大多与社会团体的章程没能得到很好的遵守有关。当前国家民政部正配合国务院法制办正在对《社会团体登记管理条例》进行修改，条例颁布后对民政部《社会团体章程示范文本》也将予完善。本文拟从理论、实践和政策建议几方面对社会团体章程做若干初浅探讨，以期对社会团体章程制度的完善有所借鉴。

## 理论篇

### 一、社会团体章程的法律意义和特征

应当承认，在市场经济进一步发展过程中，公司章程的作用正被日益淡化，但在我国现实情况下，却有必要进一步加强对社会团体章程的研究，究其原因：一是社会团体体现的是公民的结社权，作为一种政治权利，应当予以慎重规范；二是社会团体作为一种非营利组织，或多或少都体现了一定公共利益，不以追求最大利润为目标并不得分配利润，本质上区别于公司；三是根据《社会团体登记管理条例》规定，同一行政区域不得设立业务范围相同或类似的社会团体。社会团体一旦成立，面对的是一个没有竞争或极有限竞争的社会环境，需要内部有效自律，防止地位或优势的滥用；四是社会团体各项法律法规政策建设还不十分完善，加强章程建设有利于弥补法规政策建设的不足。因此，加强对社会团体章程理论的研究，对完善社会团体章程的制度设计，保证社会团体健康有序发展有着很强的现实意义。

#### （一）社会团体章程的法律意义

章程是社会团体成立的必备要件。一个社会团体的成立必须具备三个要件：即人的要件——会员或发起人人数；物的要件——最低活动资金；行为要件——社会团体章程。前两个要件为单一要件，仅就某一要素从法律上加以规定，而行为要件即社会团体章程是复合要件，是许多具体要素的综合体。社会团体章程内容丰富、范围广泛，尤其是其中的社会团体名称和住所、业务范围、活动资金等绝对记载事项，均是社会团体设立的必要记载事项，其中一项的缺少将导致该章程无效，社会团体不得设立。在社会团体设立实践中，人的要素和物的要素一般都易于把握，而社会团体章程的制定却是一项比较复杂的工作。

章程是社会团体对外的信誉证明。章程是社会团体的重要文件，其产生方式、记载内容、变更和修改程序等由行政法规作出强制性规定，并经民政部门审核批准，是具有法律意义的文件。在现代社会中，交易（广义上的一种经济和社会活动的安排）安全被人们普遍看重，如何才能保证交易安全，在很大程度上章程对其安全系数作出了全面记载：一是社会团体的业务范围，这对交易的能力与资格作了明确的划分，每个社会团体都会在其章程中清楚地表明其业务范围是什么，哪些是社会团体能做的，哪些是不能做的，对方在是否选择该社会团体之前应首先查其章程看其能从事的业务有哪些；二是社会团体的资金能力。社会团体的资金能力虽然不象公司中的注册资金的作用（实际上公司注册资本条款的规定在公司章程中也越来越虚化）体现得那么突出，但同样是交易成功与安全的重要物质条件。与活动资金能力强的社会团体进行交易能有效避免和减少损失。章程对以上内容的明确记载是社会团体最为有力的资信证明

章程是社会团体对内管理的依据，当然除了章程，不排除社会团体授权理事会或常务理事会制度具体的管理规章制度（如人事安排、经营运作、职权划分、会议制度等），理事长、理事、秘书长负有组织、领导社会团体开展活动、提供服务的职责，通过制度具体的管理规章制度，有利增强其对社会团体的管理和控制能力，但这些管理规章制度在原则上都不得与章程的规定相抵触。

#### （二）社会团体章程的法律特征

社会团体章程有三个法律特征：法定性、真实性、公开性。

1. 章程的法定性：表现在以下三个方面：一是章程的不可或缺性。社会团体由一定数量有时是众多的会员（个人、法人或其他组织）组成的集合体，这个集合体一旦成立，就得开展各种活动，

也就也会与经济社会各方面发生联系或交易。国家在如何确保社团依法独立开展活动的前提下，也必须对社团超越其宗旨和业务范围的行为进行规范防止其侵犯社团会员或其他利益相关人的利益。国家对社团活动强行干预的这条重要“通道”就是利用社会团体的章程。没有章程这一形式载体，社会团体无法对其内部行为进行规范，也不可能维护和保障会员的权利，对外交往也无据可依，社会团体也就有名无实而成为一个虚壳；二是章程的确定性。因章程在社会团体法律体系中具有特殊的法律地位，其内容设置也就十分严格和规范，一般都由法律法规直接加以规定，基本上是通过采取确定的列举方式对有关社会团体的重大事项以立法形式确定下来，进行强制性规范，人们必须按照所列举的事项（强制性事项）记载，不得遗漏和改动；三是章程的固定性，也称章程的不可变更性。章程一经依法制定生效则非经法定程序、满足法定条件不得随意变更。这是由社会团体章程的特殊地位决定的，社会团体法律法规赋予章程独特效力，社会团体的一切行为也就必须服从该章程的规定，在章程授要范围内活动，不得违反和规避章程规定，否则该行为无效。

2. 章程的真实性：章程所记载的内容必须是客观存在的、与实际相符的事实。这是章程具有绝对效力的法律基础，也是章程最为本质的法律特征。社会团体往往由众多会员组成（会员多得的社会团体有如上市公司的股东数量），而众多会员不可能都来参与社会团体的管理与经营，而必须由社会团体组成的专门机构（如董事会、监事会）来进行，特别是以后社会团体专职工作人员职业化的趋势加强，二者的分离会越来越明显，这正如公司中所有者与经营者的分离，因此对二者之间的权义进行有效规范极为重要，否则就会失衡，会员和社会团体正当利益就无法得到保障。章程不具有真实性，也会给与社会团体发生交易（或合作）的相对方造成损失，损害交易安全。为此社会团体法律法规必须对章程的虚假记载的法律后果作出规定。参考国外立法，大体有三种处理方式：一是拒绝登记；二是相关责任人承担责任；三是处以罚款。这些处理方式一般并不认定整个章程无效而撤销社会团体登记，因为社会团体一旦登记成立，就会对外开展相关，与外界发生各种联系，从而产生债权债务，如果仅因章程个别内容导致章程无效进而认定社会团体设立无效，则已设立的社会团体就得解散、清算，不利于建立和维持良好的经济社会秩序。我国现行《社会团体登记管理条例》来看，对章程内容有虚假记载的并无直接处罚措施，但第十三条“有下列情形之一的，登记管理机关不予批准筹备，. . . . .（四）在申请筹备时弄虚作假的；”和第三十二条“社会团体在申请登记时弄虚作假，骗取登记的，. . . . .由登记管理机关予以撤销登记。”的规定应可适用。如此看来，我国对章程中的虚假记载的处罚是有拒绝登记和撤销登记两种方式，可选择的范围较小。个人认为对于这种行为通过责令改正、罚款处罚、撤销登记、刑事处罚等递进方式进行处理，依情节、后果等不同分别适用。

3. 章程的公开性：社会团体章程是其对外的文件之一，章程的公开性表现在不仅对其会员要公开，而且要对所有公众公开，不但成立时就需公开，而且有任何变更时，对变更的内容也要公开。公开的法律意义在于：一是便于会员知悉社会团体运作情况，行使会员依法享有的监督权；二是便于利益相关人（如社会团体的债权人、捐赠人、受赠人等）知晓社会团体，维护自身合法权益；三是便于公从了解社会团体，决定是否加入该社会团体或与其进行合作开展活动。

## 二、社会团体章程订立的形式和原则

公司章程因公司组织形式不同，章程有不同订立方式。有限责任公司多由全体发起人（即股东）签字同意即通过生效，但也有全体发起人委托一名或数名股东来制定，而股份有限公司因股东多、资本大、发起人少但所占份额大、风险也大，故多由公司发起人来共同制定。我国社会团体的成立分申请筹备和成立登记两个阶段，在第一阶段，发起人必须提交社会团体章程草案，该章程草案自然也就由发起人共同制定。登记管理机关同意筹备后，社会团体应召开会员大会或会员代表大会通过章程，产生执行机构，而后再申请成立登记。此过程可看出，我国社会团体章程采取的是类似我国公司法中作法，即发起人共同制定，会员大会或会员代表大会（公司中为创立大会）通过生效。

社会团体章程订立的原则：一是不重复原则，即社会团体法律法规中已经有了明确规定的，在

章程中就不必再行规定，保证章程的精简性；二是冲突原则，即章程的内容不得与法律法规的强制性规定相冲突。如《社会团体登记管理条例》规定公民进入和退出社团应该自愿，若章程有强制入会的规定则违反条例的强制性规定，该规定没有效力。不冲突原则还在于章程内容不得规避法律法律的禁止性规定。禁止性规定的语句主要体现为：“不得”“不可”“不允许”等，如《社会团体登记管理条例》中“社会团体不得从事营利性经营活动”、“社会团体法定代表人不得同时担任其他社会团体的法定代表人”、“社会团体的分支机构不得再设立分支机构”“社会团体的经费，. . . . . 不得在会员中分配”等都属于此类，章程不得以规避手段为之。不冲突规则还要求章程的内容不得违反公序良俗。法律法规不可能对所有事项全面规范，有些属于公共道德调整的范畴，但这些公共道德也是维护社会秩序的重要手段，因此《社会团体登记管理条例》规定“社会团体. . . . . 不得违背社会道德风尚”（第四条）。

### 三、社会团体章程记载的内容

社会团体章程是强行性规则与任意性规则的综合体，其内容在理论上可参照公司法中对公司章程的分类，即分为绝对必要记载事项、相对必要记载事项和任意记载事项三类。

绝对必要记载事项是指法律法规规定的、章程必须记载的事项，缺少绝对记载事项将导致章程的无效。绝对记载事项是根据社会团体的性质必须具备的条款，是涉及社会团体根本问题的重大事项，应当逐一、合法记载。对社会团体而言，绝对记载事项应包括：社会团体名称、宗旨和业务范围、住所、登记管理机关和业务主管单位、活动资金、组织机构、财产责任等事项。相对必要记载事项是法律法规列举的，由章程制定人依据所设立社会团体的需要进行选取的事项。

相对必要记载事项同样由法律或法规明确规定，但制定人有一定的选择范围。事项记载不合法只导致该事项无效，不影响整个章程的效力。如社会团体章程中组织机构的具体组成、负责人的职权、经费来源、会员权利和义务、分支（代表）机构的设立、社会团体存续期限等。

任意记载事项是指法律法规未列举，由章程制定人在不违反法律法规的强行性规定（或禁止性规定）和社会公序良俗的原则下确定的与社会团体活动有关的事项。本事项内容由章程制定人自行决定，因为每个社会团体有其自身的特点，法律法规不可能也不应该全面规范社会团体活动的所有方面。这些事项记载于章程中则产生与其他事项同样的约束力，如果不记载或所记载事项不合法，也不影响整个章程的效力。

社会团体的章程修改一般都得经过会员大会或会员代表大会的同意通过，并且要求同意的比例也比社会团体其他的决议要高，因此，考虑到章程修改的复杂性和通过的高难度，对于章程的内容，除了绝对必要记载事项和相对必要记载事项外，对于其他事项的加入特别是任意记载事项应当以精而简为宜，不必事无巨细都放到章程中来规定，通过在章程中原则上明确需要特别规定的一些事项，再予章程之外制定具体规定和实施细则。这种原则性与灵活性的结合，既保证了规则的效力（在章程中体现其原则）又易于贯彻实施（通过制定的细则）。

### 四、社会团体章程的变更或修改

（一）社会团体章程变更的原因：一是外部的客观情况发生了变化，需要对章程作相应的调整以保证社会团体有效运作；二是社会团体会员有新的诉求。社会团体章程最初往往由发起人起草，社会团体成立之初会员也并不多，随着社会团体的不断发展，会员越来越多，对社会团体章程会有不同的要求，由此产生修改章程的必要；三是社会团体内部组织机构、管理制度等完善的需要。社会团体设立之初对社会团体内部治理的各种制度往往不可能设想的很周到，随着社会团体工作的展开，原来的内部运作机制与实际情况有出入，由此也产生了修改的必要。当然概括起来，以上的必要修改都是针对社会团体的生存发展有重大影响的修改，如果任何细枝末节的问题都放入到章程中去规定，将可能产生对章程的频繁修改，这一方面耗费大量的精力去召开会员大会（或会员代表），再去申请变更登记；另一方面也不利于维护章程本质上要求相对稳定的特点。

#### （二）社会团体章程变更的规制

1. 主体的规制：社会团体章程作为一种书面的正式文件，其制定、变更、废止都离不开社会团

体主体的参与，没有社会团体主体的意思一致表示，涉及其章程的一切都无从谈起。因此，对社会团体章程的规制，首先表现为对变更主体的规制，这进一步体现在以下三个方面：

第一，需要规制的是社会团体章程变更的提案主体，即谁（哪些机构或个人）有权提出社会团体章程变更的议案。

-----个人提案权：从法理学来看，社会团体章程一定程度可以看作是社会团体成员通过多数决表决同意的合同产物，则任何会员都有章程变更提议权。表面上看，这完全符合会员权利平等的原则，但实际上将不可避免产生单个会员对提案权的滥用，其结果只能是破坏社会团体章程的稳定，降低了会员大会或代表大会的效率。因此对会员的提案权应要有一定的约束，应规定一定数量的会员联合才能提出章程修改的议案，社会团体可根据自身会员的情况制定数量标准。

-----机构提案权，社会团体往往设有理事会、监事会及诸多分支机构，这些机构往往也有相应的集体利益的诉求，应当赋予这些机构相应的提案权。

第二，对提案的审查主体，建立适当的章程变更提案审查机制。如果变更章程提案过多，一次会员大会可能表决不完，或者有些章程变更提案没合理的理由或没有必要，可能通过大会前的审查机制予以排除以提高大会效率，不过从尊重会员权利出发，应尽量将提案提交到大会，少用排除措施。

第三，对提案的表决主体。对社会团体章程的变更一般都采取社会团体会员大会或代表大会多数决而且绝大多数都是三分之二多数决的规则。不能由理事会或常务理事会通过决议，是因为从法人内部治理结构的理论可以知道，会员大会与理事会是委托代理关系（也有认为是信托关系），理事会并非社会团体的权力机构。章程的变更从本质上体现的是会员对社会团体这一种组织机构在满足利益上的新要求，对于这种利益上的新变化应当于会员自身通过会员大会的机制来共同表达，共同决定，而不宜由代理机构即理事会来行使权力。但章程的变更也并不需要由会员大会的所有会员一致同意才能通过，乃是因为会员之间有不同利益要求，希望全体会员表决一致很难实现，也不符合社会团体要成立并发挥作用的的目的。但是变更通过时又不是要求简单的多数而是要求三分之二以上同意才能通过概因章程的修改如国家修改宪法是极为重要的事，因此要体现绝大多数人的共同意志。当然这里有值得进一步探讨之处，如前文所言，社会团体章程包括绝对必要记载事项、相对必要记载事项和任意记载事项，对以上事项的变更均适用三分之二的多数也似乎没有必要，如果能做到有效区分，个人认为对绝对必要记载事项可适用三分之二多数决，对相对必要记载事项可适用简单多数（二分之一以上同意），对任意记载事项可适用相对多数决（可能出现低于二分之一同意也能通过的情况）。

## 2. 内容的限制

对社会团体章程修改更关键的规制在于对其变更内容的规制，社会团体章程变更涉及的社会团体的外部关系，内部权益分配，还有章程稳定性的要求，这些都要通过章程的内容来体现，对这些内容进行有效规制就显得很有必要。

从社会团体的对外关系来看，虽然前已述及社会团体章程一定程度上可看作是会员间的合同，但却不能称之为严格意义上的合同，这是因为章程不仅仅对会员的权利义务作了规定，而且还对理事会、监事会、秘书长等主要负责人的设置、组成和职责作为了细化规定。其中的业务范围、活动资金、全国性或地方性社会团体等规定还影响到社会团体外部债权人的利益，可见社会团体的章程是个多元利益的结合体，因此法律有必要以强行法的形式介入到社会团体章程内部，反映在条文上就是绝对必要记载事项的法定化，对于这些法定化的内容社会团体章程变更时不得对之删除或任意变更。同时章程的修改不能违反其他法律、行政法规的规定。

从社会团体的内部权益分配角度来看，要注意两方面的内容规制：一是社会团体成为内部人控制的谋利工具，这在社会团体会员不多，或者会员对大会参与不积极的情况下，内部人容易形成共同行动达到多数，通过修改章程谋取小集体利益；二是拥有多个表决权会员的权利滥用。组成社会团体的会员通常情况下是一人一表决权，但在今后社会团体发展中，特别是经济类社会团体如行业

协会，可能会出现按会员交纳会费的数量或是会员的社会团体的职务高低会分配不同的表决权数，大的经济实体或任职高的会员可能拥有多个表决权。这样这类会员就可能互相通谋变更章程损害单个表决权会员利益而谋取自身或小集体利益，这类似公司中大股东或控股股东对小股东利益的侵害。建议规定：不经单个表决权会员同意，社会团体章程变更不得为其增设义务；不经全体股东同意，社会团体章程变更不得为部分会员（主要针对拥有多个表决权的会员）增设权利。

最后从社会团体章程保持稳定性的要求来看。社会团体章程是社会团体设立和运行的根本性文件，其内容的权威性和稳定性是章程的必然内在要求，因此在章程内容的变更上，必须严格其变更程序，以防止章程整体软化，成为少数人手中的“橡皮图章”。对于章程变更涉及的内容通常应于大会召开前一定时间（如三十天）作出公告使参会代表知晓。临时召开的会员大会或代表大会如未就章程变更事项进行先期公告，则不得就修改章程事项进行表决。考虑到全国性社会团体涉及面广，影响范围大，对其通过的章程变更在报登记机关审核之前应经过公证，或由律师事务所出具法律意见书。

社会团体章程变更的内容不得删除绝对必要记载事项，不得违反法律、行政法规义务性和禁止性规定（地方性社会团体还得遵守地方性法规的义务性和禁止性规定）以及违背社会的公序良俗。社会团体章程有违反法律、行政法规内容（主要是指强行性规定）或社会公序良俗的，登记机关有权要求社会团体作相应修改，申请人拒绝修改的，登记管理机关应当驳回社会团体的变更登记申请。有违反法律、行政法规内容的公司章程并不因登记管理机关因审查不严或没有审查出来而变为有效。

## 五、社会团体章程的审核和社会团体章程的效力

社会团体章程的审核是指登记管理机关在社会团体登记提交章程时或成立后对章程变更时对社会团体章程进行合法性的审查。章程审核应包括两方面内容，一是实质审核，即审查章程的内容与宪法、法律、行政法规或国家的有关政策是否相冲突，是否符合社会的公共道德和风俗习惯；二是形式审查，即章程的制定和修改是否通过合法的会议（如会员大会或会员代表大会），履行了正当的表决程序，填报的表格是否符合规定等。对社会团体章程进行审核是社会团体章程生效的最后一步也是最关键的一步，登记管理机关应从严把关。

社会团体章程的效力可理解为社会团体章程的约束力。主要是时间上的约束力和对人的约束力。从时间看，社会团体章程自登记管理机关核准后生效，即产生约束力。对人而言，进一步分为两种，一是对内的效力，即章程生效后，对社会团体各组成机构、各工作人员以及所有的会员产生约束力；二是对外的效力，即社会团体应在章程规定的范围对外开展各种活动，超越章程范围的活动无效，社会团体并要因此承担相应的民事、行政责任。

## 实践篇

### 一、民政部《社会团体章程示范文本》的基本内容

《社会团体章程示范文本》（以下简称《示范文本》）于一九九八年十一月二十六日由国家民政部制定并颁布生效。民政部作为全国性社会团体的登记管理机关和地方民间组织登记管理的最高业务指导机关。《示范文本》分八章共四十八条。第一章总则共五条，说明社会团体的基本信息，包括名称、性质、宗旨、住所、登记管理机关和业务主管单位。第二章仅一条即社会团体的业务范围，《示范文本》的要求是业务范围必须写得具体、明确。第三章和第四章用了最大的篇幅（共二十三条）来规范社团会员权利义务及社会团体内部组织机构和负责人的产生与罢免，明确社会团体民主议事制度和各组织机构、负责人的职责。第五章为资产管理、使用原则，共九条。本章规范社会团体经费来源、财务、审计等问题。第六章为章程的修改程序，有两条。这两条明确章程须经理事会表决通过后再由会员大会（或会员代表大会）通过，经业务主管单位同意，报登记管理机关核准生效。第七章为终止程序及终止后的财产处理，共五条。最后一章即第八章附则规定章程表

决通过的时间、章程的解释权及生效时间，共三条。

总体上说，《示范文本》较为全面地把应由章程规定的重要事项纳入规范范围，从业务范围到章程修改，从组织机构到资产管理等都有较细致的规定。

## 二、民政部《社会团体章程示范文本》的效力及作用

《示范文本》相当于部门规章，性质上虽为示范性文件，起参考、指导和借鉴作用，但在实际登记管理过程中，《示范文本》发挥着两方面的作用。一是社会团体申请成立必须依据的文件。社会团体只能根据《示范文本》拟定并通过章程，可以在允许的范围作适当的补充，但与《示范文本》有较大出入或不一致的章程登记机关不能予以核准；二是《示范文本》一定程度上在登记机关和业务主管单位行使行政管理时还起着替代政策的作用。在相应政策没出台或不完善的情况下，《示范文本》补充发挥效力。

《示范文本》最直接的作用体现在两个方面，一方面社会团体在申请登记时有一个基本蓝本作为拟定章程的标准，方便社团申请，免去社会团体花费大量时间再去制定与其他社会团体没有根本不同的章程，另一方面也便于登记机关有统一的模式进行章程核定，利于提高行政效率。

## 三、民政部《社会团体章程示范文本》需要进一步完善的地方

在实践中，《示范文本》内所涉及的内容基本上成了社会团体登记时所应记载的绝对事项，可选择的余地较小，一定程度上限制了社会团体依据自身特点制定章程的可能性。

另外，在一些具体制度设计方面，还可以对下面提出的问题进行研究补充到《示范文本》中去：

-----法定代表人的代理制度。实践中法定代表人往往因某种原因不能在需要的时候行使法定代表人的职权，因此需要建立相应的代理制度。

-----大会提案制度。《示范文本》仅规定了理事长（会长）和理事会召集或筹备理事会和会员大会（或会员代表大会）的权利，但在特殊情况下，对于会员要求召开特别会议的提议权没有规定受理渠道和处理机制。

-----监督制度。对于会员较多、特别是经济领域中的社会团体，没有规定建立常设性监督机构，也未规定会员的个体监督、质询受理和处理机制。

-----信息公开制度。社会团体的活动情况、投资情况、财务收支情况等信息公开制度还不完善。

-----报酬制度。社会团体的高级管理人员，如理事，副理事长，理事长（会长），秘书长，财务主管等的报酬应当如何规定和公开，报酬包括哪些具体内容，《示范文本》没有体现。

-----表决制度。《示范文本》采取的是简单的一票制，即每个会员仅有一票表决权。对丰富多彩的实践，《示范文本》可以尝试更多选择，体现更多灵活性，在会员表决权的进行创新性的划分。

-----内部交易制度。由于内部监督不完善，实践中有的社会团体往往由某几人说了算，会长、秘书长把持了社会团体大小内外的人财物一切大权，有的社会团体办事了“夫妻店”。受制于社会团体非营利性即利润不可分配性，内部人（往往就是社会团体的高级管理人员）通过内部交易转移社会团体的利益和利润到可分配利润的组织就成为极有可能。《示范文本》对此基本没有制约。

-----社会团体的处罚权及权利救济制度。《示范文本》将唯一的社会团体对会员的处罚权（除名）赋予了理事会或常务理事会（第十三条和第十八条第五项），对于其他形式的处罚权没有作出更多规定。

-----会员登记制度。会员经申请取得资格后应当要有适当的形式予以表现，如何设置有效会员资格确认制度和档案保管制度，《示范文本》对此基本没有涉及。

以上仅是从形式上分析《示范文本》若干需要完善的地方，但从实际来看，在具体社会团体的成立过程中都会对《示范文本》进行不同程度的修改，这对《示范文本》既有冲击，也有创新。

《示范文本》生命力应在社会团体不断发展的过程中进行内容调整、修改完善，以适应不同社会团体的需要。

## 政策篇

### 一、完善社会团体章程的内容

针对以上提出对于《示范文本》的相关问题，个人在此提出了一些不成熟的建议：

-----法定代表人的代理制度。法定代表人的代理制度涉及两方面，一是委托代理，一是指定代理。法定代表人因临时原因无法履行法定代表人的职责，可以委托其他社会团体负责人暂行法定代表人职责，委托应当以书面形式进行，法定代表人能正常行使职权的委托代理终止。法定代表人因客观原因无法行使委托权时适用指定代理，如因意外事故成为不具有完全民事行为能力人或丧失生命，或因刑事犯罪被“双规”等，章程应规定在这种情况下处理情况，或直接指定代行法定代表人职权，或通过一定程序选出代行职权的人，代行人履行法定代表人职权可到本届满为止，或到届满前按章程选出新的法定代表人为止。

-----大会提案制度。《示范文本》规定理事会筹备召开会员大会（或会员代表大会），理事长（会长）召集和主持理事会（或常务理事会），但对于会员的权利没有充分给予重视，对一定比例的会员提出要召开理事会（或常务理事会）或会员代表大会的，理事长（会长）或理事会应当召集或筹备召开，以鼓励会员积极参与涉及自身利益事务的管理，体现社会团体自治。

-----监督制度。社会团体内部的监督除了理事会向会员大会或会员代表大会负责是一种监督之外，还应建立两种监督机制。一是机构的监督，一是个人的监督。对于会员较多、活动范围广、影响广泛的社会团体应当建立常设性的监督机构，特别是在经济领域中，如行业协会、商会等。可以称之为监事会或监督管理委员会，机构的监督是常设性的，会员的监督是动态的。质询和反馈机制，接受会员的监督。

-----信息公开制度。社会团体的活动情况、投资情况、财务收支情况，建立与社会团体性质相适应的信息公开程度、公开范围、公开时间，保证公开信息对公开对象获取的及时性、方便性和经济性。

-----报酬制度。社会团体工作人员的报酬在这里主要是指社会团体高级管理人员中的报酬问题。报酬应当理解为包括工资、保险、津贴、休假及其他各种基于职位的机会和利益在内的一切物质和精神（荣誉）。应当明确领薪人员和自愿人员不同的薪酬和津贴原则。执行措施可在具体文件中另行规定。

-----表决制度。从《示范文本》第十五条、第十九条、第二十二条款规定的表决机制来看，我们采取的是一会员一票制，不区分个人会员与单位会员，不区分会员是否在社会团体中担任职务与否，不区分会员的交纳会费多少，单位会员中也不区分单位的规模或性质，企业会员也不区别会员之间是否为母子公司或有其他紧密利益关系，均为一票，属于简单的一票制。但是从激发社团活力，促进会员参与社团管理，提高社团能力，保护社团中弱势会员的权益等方面来看，对所有会员的简单一票制应当进行改善，允许某类型会员一人有多票（但要设定最上限，如最多三票），同时对会员之间有紧密利益关系的（如母子公司或控股公司），也可规定几个会员只享有一票。通过票权划分促进内部竞争，促进会员更积极关心社会团体事务，同时也维护了社团内部权力制衡。

-----内部交易制度。我国基本上是董事会中心主义而不是会员大会中心主义，即董事会在社会团体中实际权力极大。形成这种情形的原因一是因为会员与社会团体间关系的相对松散性（不象股东与公司那样紧密），会员对参与社会团体事务积极性还不高，在当前社会团体对会员吸引力不大的情况下更是如此；二是董事会产生了社会团体两个最重要的权力主体：董事长和秘书长。这两个权力主体对直接产生他们的机构必然更负责，以董事会中心由此自然形成，再加上目前内部自律和外部监管还不完善，社会团体内部人控制问题就比较突出，有些社会团体也就成为某些人沽名钓



誉、敛财聚物的工具。通过内部交易转移社会团体的利润或财产变得极为可能而且容易。对引进行规范一方面要加快政策制定，另一方面须同时在章程明确交易规则，从定价、竞价到成交，都应公开、公正、公平。有必要的話，应当禁止内部交易。

———社会团体的处罚权及权利救济制度。《示范文本》将唯一的社会团体对会员的处罚权（除名）赋予了理事会或常务理事會（第十三条和第十八条第五项）。社会团体对会员的处罚权来自三方面：法律法规的授权、有权机关的委托及社会团体章程的规定。这里主要谈谈社会团体章程中的处罚权。社会团体对会员的处罚权主要来自于社会团体成员自治的内在要求。社会团体作为由业务相同或意愿（兴趣）相同的成员组成的社会组织，有维护内部秩序、保持内部稳定以获得共同利益的需求。从会员角度来看，通过社会团体对会员的内部处罚，一方面能够节约社会团体必须通过国家法律法规来解决问题的时间成本和经济成本，另一方面内部处罚更具有针对性、时效性和灵活性；从政府行政管理角度来看，社会团体对会员的有效规制能够节约政府的管理成本（如人力、经费、制度设计、监管等）。但是，在社会团体享有对会员处罚权的同时，必须同时有对会员权利的救济形式，既要有社会团体内部的救济渠道，还须有司法上的最终审查。

———完善会员入会、退会及登记制度。对于满足入会条件的，要充分保证入会自由，入会后给予书面形式认可（如颁发会员证）；对于应当退会的，也应当予以及时退会，收回会员证。有入会或退会的，要对会员相关信息及时更新，保证会员信息的准确性。有效的会员资格确认或取消制度是政府依法监管、社团民主议事和会员享受权利承担义务的重要依托。

## 二、提高社会团体章程示范文本的效力

《社会团体登记管理条例》正在进行新一轮的修改，其中将结合新颁《行政许可法》的精神进行全方位的完善。这是一个提升《示范文本》效力，完善社会团体章程的一个重要机会。建议一把社会团体章程的主要内容（主要是必要记载事项）纳入《社会团体登记管理条例》有关条款中，同时将制定《社会团体章程示范文本》的依据纳入《社会团体登记管理条例》中来规定。建议二把将《社会团体登记管理条例》的名称改为《社会团体管理条例》，增加更多些实体法方面的内容，把条例由主要规定程序性内容改为程序内容与实体内容并重的行政法规。这是社会团体发展和管理实践的需要，也为今后更高层次的立法打下了较好的基础。

## 三、加强对社会团体依章程开展活动监督力度

（一）完善行政处罚手段。行政处罚是行政主体依法对行政相对人违反行政管理秩序的行为给予法律规定的制裁的行政行为。行政处罚一般分为四类，第一类为人身罚，也称自由罚，是限制或剥夺违法者人身自由的行政处罚。这类行政处罚只能由法律作出规定且仅限于公安机关行使。如行政拘留、劳动教养、驱逐或限期出境、禁止出入境等；第二类为财产罚，即强制违法者交纳一定数额的金钱或一定数量的物品，或限制、剥夺其某种财产权的处罚。如罚款、没收违法所得、没收非法财产等；第三类为行为罚，也称能力罚，限制或剥夺违法者某些特定行为能力或资格的处罚。如责令停产停业（包括停止活动）、暂扣或吊销许可证、执照等；第四类是申诫罚，也称精神罚或声誉罚，即向违法者发出警告，申明其有违法行为，通过对其名誉、荣誉、信誉等施加影响，引起其精神上的警惕，使其不再违法的处罚形式。如警告、通报批评、取消荣誉、降低信用评级等。

民政部门无权对违反《社会团体登记管理条例》的行为行使第一类行政处罚，但可以充分应用第二类、第三类和第四类行政处罚。通过形式不同、效果不同的行政处罚加强对社会团体的有效监管，及时制约和规范各种违法行为。

（二）提高依法行政能力：通过社会团体章程加强对社会团体依法按章开展活动。对违法行为进行及时有效制止，是促进社会团体树立和增强法制意识，尊重章程，按章程办事的重要手段。登记管理机关在依法行政过程中，要牢固树立行政证据意识，行政程序意识和执法时效意识的观念。要十分注重证据，严格遵照程序，在法定期限内做好行政管理工作。

（三）提高社会团体对其章程的认识，促进社会团体自律。要重视对社会团体章程的内容、法律意义的宣传和培训。促进社会团体完善以章程为核心的各项规章制度，建立健全内部治理结构。

同时进一步发挥社会监督的作用，构建完善的社会监督的信息收集和反馈体系。把遵守章程和法律情况与对社会团体的奖惩结合起来，促进社会团体自觉遵守章程的规定。

## 结 束 语

社会团体章程是社会团体设立中一项十分复杂而又重要的内容，其内容丰富，几乎涵盖了社会团体法律的各个方面。它对如何保证章程制定的合理性、有效性和科学性，增强其在中国社会团体运作中的适用性，保证其内容的准确性，解决因其违法而带来的效力性等重要问题上都有极强的研究价值。目前国内对此问题涉及较少，更无系统的专门论述，本文结合我国社会团体现状及发展趋势，结合几年来实际部门的工作经验，同时参考国内对公司章程的若干理论研究对我国社会团体章程的问题进行试探性研究，当中肯定有诸多不成熟之处，但能起到抛砖引玉作用，希望更多人能关注我国社会团体的发展，为立法提供尽可能多的参考和借鉴。

[◀ 上一篇](#)      [下一篇 ▶](#)