《三亚市旅游和文化广电体育局综合监管社会组织管理、考核与激励办法（暂行）》

编制说明

（2025年6月）

一、制定背景与必要性

在全面深化改革、加快推动政府职能转变、加快推进社会治理现代化的进程中，行业协会商会等社会组织作为新时代社会治理的重要组成部分，在加强和改善行业管理与市场治理，联系政府、企业、市场以及服务地方经济社会高质量发展进程中发挥着重要作用。习近平总书记“4·13”重要讲话、中央12号文件精神明确指出:“要打造共建共治共享的社会治理格局，支持社会组织在规范市场秩序、开展行业监管、加强行业自律、调解贸易纠纷等方面发挥更大作用，推进行业协会商会脱钩改革”。在加快建设海南自贸港和三亚打造国际旅游消费中心核心区进程中，也对行业协会商会等社会组织的深化改革和发展提出了更高的要求。

早在2008年，三亚市旅游主管部门按照市场化原则，率先实施了三亚市旅游协会“脱钩改革、政会分开”，实现了履行协会服务、开展行业自律、协调行业权益等职能的我市旅游协会工作新局面，并陆续成立了一批专业旅游协会，为全市行业协会改革发展创造了示范。此后，按照中共中央、国务院关于推进行业协会商会与行政机关脱钩改革的要求，坚持“去行政化、应脱尽脱”和坚持落实主管单位主体责任的基本要求，在三亚市推进文化和旅游机构改革与融合发展之前，三亚市旅游、文化和体育领域的相关行业协会已基本完成与行政机关“脱钩改革”，实现“政会分开”和“独立运行”。直到2019年，全市涉旅行业协会数量较少、力量薄弱、配套功能不全、专业化服务水平不高等问题仍较为突出，无法适应三亚建设具有世界影响力的国际旅游消费中心引领区的新时代要求；三亚市旅游业界关于通过更多专业性行业协会参与三亚旅游发展的呼声高涨；

为此，三亚市政府审时度势，于2019年5月份启动了新一轮三亚市旅游行业协会改革创新工作，在原三亚市旅游协会基础上进行改革创新，成立了全国第一家“联合性、支持性、枢纽型”的市级旅游行业协会联合会，并按照旅游产业升级需要继续孵化成立了一批专业旅游协会和民办非企业单位，率先在全国探索实施了与国际通行规则相衔接的“联合会+专业协会+旅游品质保障协会”的全域旅游治理新模式及一系列改革创新举措，由此构建了推动三亚市旅游产业转型升级的“一套新体系”。这些涉旅社会组织会员单位覆盖全市近1300余家旅游企业，涉及旅游从业者约23万人，占全市旅游企业80%以上规模；自2019年全市推进全市旅游行业协会深化改革工作以来，这些旅游行业社会组织在促进三亚市旅游行业协会规范化建设、加强行业自律与综合治理、加强旅游人才队伍建设等方面起到了良好的推动作用，呈现诸多亮点，成为有效联系政府与企业主体之间的重要桥梁和纽带。

三亚市旅游行业协会的新一轮改革创新，也进一步示范带动了全市文化、体育等领域行业协会商会及民办非企业单位等社会组织的发展。截至2024年底，全市纳入三亚市旅游和文化广电体育局机构行业监管范围的社会组织共计162家，其中体育类协会65家、旅游类协会24家、文化艺术类协会18家和民办非企业单位55家，大多数为三亚市旅游和文化广电体育局业务主管社会组织，仅10家涉旅行业协会属于符合直接登记管理条件、纳入三亚市旅游和文化广电体育局行业监管的第四类社会组织（《海南省社会组织综合监督管理办法（试行）》第三条统称其为“无业务主管单位的社会组织”；《三亚市旅游和文化广电体育局综合监管社会组织管理、考核与激励办法（暂行）》中统称其为“行业监管社会组织”）。

虽然这些社会组织在推动三亚市旅游、文化和体育产业事业发展进程中都做出了突出贡献。但是经过课题组调查研究发现，这些社会组织仍存在以下问题和困境：**一是行业管理亟待规范，**部分社会组织存在内部治理混乱、违规承接业务、会员代表性不足等现象，其中有18家行业协会存在因未按时年审被列入经营异常名录、商业合作纠纷、税务催报不良记录、未按规定申报纳税被行政处罚或曾因行政处罚影响公信力等突出问题亟待规范；**二是服务效能有待提升：**部分社会组织活动开展不足，产业服务提供不足，比如有部分专业协会“当年度未开展活动”或者存在“专职人员不足”等问题，服务行业发展的效能有待提升和强化；**三是扶持激励机制不足：**由于社会组织是需要独自承担民事责任的非营利机构、全面“脱钩改革”之后主要通过会费和政府委托项目经费维持基本运转，而随着经济下行，政府购买服务量缩水，同时三亚的办公场地物业租金、人员工资与五险一金等人工成本以及维持社会组织正常运作的日常管理费用成本较高，多重因素叠加导致部分社会组织艰难维持日常运转，而行政层面虽然实施了社会组织等级评估、荣誉表彰等激励措施，但目前仍然缺乏对优质社会组织的长效扶持激励政策，难以有效激发优质社会组织服务产业事业高质量发展的积极性。

为贯彻落实党的二十大关于“引导社会组织有序参与社会治理”的精神以及省、市有关工作部署，进一步推动三亚市旅游文体行业社会组织深化改革和可持续发展，助力三亚建设海南国际旅游消费中心核心区，三亚市旅游和文化广电体育局决定专门制定《三亚市旅游和文化广电体育局综合监管社会组织管理、考核与激励办法（暂行）》，旨在进一步**加强规范引导，并通过优质服务年度考核为有效实施激励扶持提供依据，并在职能权限范围内力所能力的提供相应扶持激励，形成一整套更完整的管理体系，**进一步推动全市旅文产业管理体制机制的深化改革和创新发展。从而有效促进全市旅游文体社会组织发挥好“沟通、协调、服务、维权、自律”的基本功能，加强组织建设和内部管理，加强诚信和自律建设，真正成为提供服务、反映诉求、规范行为、优化整合市场资源、促进产业事业高质量发展的重要力量支撑。

二、起草编制过程

**（一）任务来源**

本办法制定工作任务由三亚市旅游和文化广电体育局提出，局行业监督科牵头，政策法规科等科室配合，并委托海南省旅游发展研究会组织课题组负责研究开展起草编制工作。依据一般行政规范性文件的相关政策法规，本办法拟试行实施，有效期为三年，计划印发实施时间为2025年7月。

**（二）起草编制过程**

**前期起草阶段：**根据三亚市旅游和文化广电体育局关于《三亚市旅游业高质量发展（3+2 模式）行动计划（2024-2026）》工作项目的总体部署，课题组先后走访调研了三亚市旅游行业协会联合会及多个专家旅游协会、相关民办非企业单位，并结合三亚市旅游业高质量发展专题调研座谈、与行业协会及专家线上线下咨询访谈等多种方式，开展了一系列前期调查和研究工作，结合三亚市旅文广体社会组织发展现状和实际，起草形成《三亚市旅游和文化广电体育局综合监管社会组织管理、考核与激励办法（试行）》（初稿），提交三亚市旅游和文化广电体育局开展内部征求意见，其间，局党组书记、局长黄兴同志多次主持召开专题工作会议与课题组研究有关事项。

**征求意见阶段：**课题组结合多方调查研究和意见征询、专家咨询、内部研讨，经过多轮次的修改与完善，于2025年1月份形成了《三亚市旅游和文化广电体育局综合监管社会组织管理、考核与激励办法（试行）》（征求意见稿），此后集中开展了多轮征求意见工作，多次征求市财政局和市民政局等有关职能部门、全市旅文社会组织、行业协会以及相关法律机构的意见。同时，通过三亚市旅游和文化广电体育局官方公开征求了社会意见。

**成果评审阶段：**结合多轮次的征求意见工作，课题组经过多轮次修改，形成《三亚市旅游和文化广电体育局综合监管社会组织管理、考核与激励办法（试行）》（评审稿）于2025年3月份经专家评审会议审议原则通过，并结合专家评审意见和多方补充意见继续修改和完善，最终于2025年6月先后经三亚市旅游和文化广电体育局党组会议、局办公会等会议审议通过。

三、制定依据及相应关系

**（一）法律法规依据：**

——《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》；

——《海南省社会组织综合监督管理办法（试行）》；

——《海南省第四类社会组织直接登记管理办法》。

**（二）政策文件：**

——中共中央办公厅、国务院办公厅《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》和《关于加强文化领域行业组织建设的指导意见》等；

——文化和旅游部、民政部关于社会组织管理的相关文件；

——海南省旅文厅、民政厅关于社会组织培育发展的指导意见。

四、主要内容概述

本办法共七章三十八条，主要内容及亮点如下：

**（一）综合监管框架、适应范围进一步完善。**

**1.监管范围：**不仅涵盖业务主管社会组织，还包括“无业务主管单位”但业务范围与市旅游和文化广电体育局机构职能相关、纳入行业管理的社会组织，拓宽了监管适应范围；同时明确依据《海南省四类社会组织直接登记管理办法》有关规定，对“无业务主管单位”的社会组织依法依规履行监管职责，加强综合监管。

**2.职责分工：**明确市旅游和文化广电体育局作为业务主管单位和行业主管部门的审查、指导、监督职责，协同市民政局强化综合监管。同时特别提出依托现有议事决策机制，建立局长领导下的综合监管社会组织管理、考核及激励统筹协调工作机制， 局内设科室依据各自职责实行分工负责制，根据“综合监管社会组织”的组织性质、业务范围等实际情况，确定归口管理的业务科室，强化业务指导和监督管理。

**（二）健全生命周期管理，完善事中事后监管。**

**1.成立审查：**严控准入条件，明确除符合《社会团体登记管理条例》外，还应符合本办法的对于注册资金、会员构成、发起人、拟任负责人及法定代表人、应当符合本市旅文广体产业事业高质量发展的实际需要等6个方面的成立条件，同时明确社会团体和民办非企业单位的审查资料，进一步加强了精细化管理，并优化审批流程（名称预核、材料初审、实地勘察等）。

**2.过程监管：**规范换届、章程修改、法定代表人变更等程序，明确重大活动报批、规范业务行为、规范对外宣传、加强财务管理、严格党政领导干部在社会组织兼职行为等事项，同时通过年度检查初审、印发《行业监管督查反馈意见》予以书面提醒告诫等方式，进一步加强规范引导和监管指导。

**3.退出机制：**对于弄虚作假骗取登记或存在重大失信行为的，或自成立之日起1年未开展活动的，或1年内收到2次以上《行业监管督查反馈意见》均未整改到位或拒不整改的，以及连续两年考核不合格的社会组织，正式发文商请市民政局予以撤销登记，依合法程序落实“退出机制”。

**（三）完善年度考核体系，为实施激励提供依据。**

**1.考核指标：**按照社会团体和民办非企业单位两类进行分类考核，社会团体考核内容主要包括行业自律、行业服务、管理效能、受托业务开展、加减分项等5个方面，民办非企业单位考核内容主要包括业务活动、团队建设、提供服务、诚信建设、加减分项等5个方面，按照定量指标与定性指标相结合的原则，明确考核内容、考核要求、考核标准及评价方法。

**2.等级评定：**按ABCD四档分级，设定强制比例分布，并实行动态调整机制。

**3.结果应用：**D级组织将面临警示函、年检初审不通过等约束，连续两年不合格的正式发文商请市民政局予以撤销登记。同时，**强调对社会组织负责人履职尽责情况评价与年审结果应用**。

**（四）完善扶持激励措施，有效赋能可持续发展。**

**1.主要内容：**重点从评优评先加分、优先购买服务、人才培训服务、学习交流服务、信息共享服务和及时响应诉求等6个维度，在职能权限范围内力所能力的进行扶持激励。

**2.项目激励：**明确年度考核为A级和B级的社会组织在参加社会组织等级评估时进行加分推荐，对于3A级以上社会组织依据政策法规优先承接政府委托项目。

**3.发展赋能：**提供培训、交流、政策参与等支持，助力社会组织能力提升。

五、重点问题说明

**1.筑牢底线思维，加强意识形态与诚信管理：**

一是年度考核明确综合监管社会组织当年度考核结果直接评为“不合格”的10种情形。

二是加强对社会组织负责人履职尽责情况的监督管理，比如办法多个条款均对“无业务主管单位”的社会组织负责人年度履职尽责情况加强管理，第六条明确“法定代表人必须具备行使法定代表人职权的能力和知识，且应当负责社会团体法人的日常管理工作，维护社会团体法人的正常运转。”并且相应条款均符合相关政策法规依据。

三是提出严禁社会组织从事危害国家安全、违背公序良俗的活动，对列入失信名单的组织取消激励资格等一系列条款，意识形态与诚信管理，进一步筑牢底线思维。

**2.考核指标设置动态调整机制：**结合当年度社会组织发展工作实际需要，可合理设置“加减分项”，灵活反映社会组织的年度表现（如承办活动不足2次扣3分，获市级荣誉加5分），确保考核的公平性、与产业发展实际的适应性问题。

**3.规范党政干部兼职行为：**明确在职县处级干部不得兼任社会团体负责人，退（离）休干部兼职需审批且不超过两届，同时加强局内部人员在社会组织兼职行为的监督与规范，避免“红顶中介”等问题。

六、预期效果

通过本办法实施，预期实现：

**1.行业治理规范化：**减少重复设置（如现有协会的业务交叉问题），遏制违规行为；

**2.服务效能提升：**引导社会组织聚焦产业需求（如引导协会积极策划特色活动、开发文旅融合产品，助力文旅融合创新发展）；

**3.品牌效应凸显：**依托年度考核与激励措施，培育一批标杆社会组织组织，助力三亚打造国际化、专业化产业服务体系。

三亚市旅游和文化广电体育局

2025年6月25日