

“离岸社团”监管何时迈向法制化

■ 本报记者 张明敏

2013年1月28日,张田被北京市第二中级人民法院判处有期徒刑13年,并处罚金32万元。这个曾经以“世界和平慈善基金会”会长自居,并以“投资10万回收百万”制造发财神话的“女慈善家”被绳之以法。

经法院审理查明,2004年张田在蒙古国注册成立“世界和平慈善基金会”,同年12月至2008年2月间,张田采用高额回报、免费入住“敬老都”为诱饵,以捐助爱心款、发展爱心大使等为名,从80余名被害人处非法集资800余万元。张田的行为已构成集资诈骗罪。

类似张田在蒙古国注册的“世界和平慈善基金会”、媒体揭露的“中华爱眼工程”和本报报道的“中国公益总会”(参见本报2012年12月25日封面报道),他们同属于境外社团,内地称“离岸社团”,大多通过境外注册、境内活动的方式进行发展。虽然也出现不少问题,但目前我国政府相关部门还没有相应法规来约束这样的社团,在监管上还有一点法律空白。

日前,《公益时报》记者专访了民政部民间组织管理局涉外民间组织管理办公室主任余永龙,他对涉外民间组织活动特点和监管方式作出了解释。

香港“公司”之名 内地“社团”之实

香港一般NGO注册有四种情况。第一,根据《公司条例》规定注册的有限公司;第二,根据《社团条例》第151章成立的社团;第三,根据香港法例第29章受托人条例或者306章注册受托人法团条例注册成立慈善信托基金;第四,根据香港单位法规成立的非营利性组织。

香港注册成立之后到内地来活动的社团(或称为“离岸社团”)生存方式为三种,社会团体、民办非企业和基金会。他们通过中介机构在外国和我国香港地区办理注册手续,但主要活动都是在内地进行。另外,这些离岸社团的一个突出特点是在名称上有误导性,他们往往都打着“国际”、“世界”、“中国”等招牌,看起来头很大,有的甚至采取与内地依法成立社团相同的名称,对公众进行误导。而其中相当一部分还打着非营利的旗号。

“这些‘离岸社团’的注册人大多都是内地人,利用香港较易注册成功的便利条件,注册时后面一般都会带上个‘有限公司’,证明实质上就是公司性质,同时又会在后面设立所谓的分支机构或者叫做二级机构,对外活动的时候多隐去‘有限公司’故意制造一种非公司性质假象,其个人目的不言而喻。”余永龙说。

除了注册形式和名称选择上有讲究之外,这些“离岸社团”在注册构架的设置上算是典型



2012年7月张田在北京市第二中级法院受审时,仍在高呼“我是无罪的”

模仿,极具混淆性。“中国产品质量协会”、“中国担保协会”、“世界华商联合会”等这些“离岸社团”都有着明确的组织框架、机构分工和人员组成,和境内注册社团没有任何区别,表面上组织架构和国内的全国性社团也是一模一样,甚至章程和国内社团也是一模一样。

清华大学公共管理学院副院长王名早前对媒体表示,香港回归之前,香港NGO在内地运作按照《外国商会管理暂行规定》进行管理,与外国NGO管理办法一致;香港回归之后,由于“一国两制”的方针,相关制度建设却一直被搁置,基本处于无法可依、无人管理的状况,除非严重危害国家安全,才可能有部门介入。

扰乱正常秩序

2012年央视“3.15”晚会上揭露的“中华学生爱眼工程”,就是一个假借慈善名义进行大肆敛财的虚假机构。这家于2010年花一万元在香港注册成立的“中华学生爱眼工程促进会有限公司”,在内地活动时以“中华学生爱眼工程促进会”的名字出现,并在内地通过三亿健康发展有限公司售卖眼镜进行获利,但在民政部民间组织管理局的名单上,并没有“中华学生爱眼工程促进会”这个组织,也没在宣传单上所称的上层主管部门中国初级卫生保健基金会注册。北京市工商局网站上发现该企业状态显示2011年3月12日已被吊销。一个虚构的中华学生爱眼工程就这样套着慈善的面孔在全国各地上演着一出出圈钱闹剧。

而“中国担保协会”也是在香港注册的机构,每年举办若干场次担保资格培训,都能够与国家相关部门下属单位进行联合发证。

“我们经常接到国内正常注册的协会人员反映投诉,比如

“

目前确实还是没有一个好的管控机制,现在民政部门正在制定规范对‘离岸社团’运作行为进行约束,尽快填补立法空白。

”

该协会在行业内正举办资质评比,但此时有一家香港的社团打着跟他们一样的旗号开展相应活动,如果今后这家香港社团组织要发展会员他们如何处理。”涉外民间组织管理办公室一位工作人员说。

“这种行为就已经扰乱国内正常经济秩序,给在境内民政部门合法注册的正常社会组织带来很大危害,也扰乱了正常的社团管理秩序,像这些组织机构如果是在运营过程中出了什么状况,影响不是哪一家社团而是整个行业。”余永龙说。

监管困境何解

面对“离岸社团”的监管困境,作为普通公众应该做到有效识别,不应只看到该机构的抬头和名称有“中国”就随便与其合作,当然大多在香港注册时就选择“国字头”的社团机构看重的,正是人们普遍趋近相信名称大则组织正这点。

“在法规出台之前,应加强宣传和教育。”余永龙认为,“第一,让公众知道在我国境内合法登记的组织是哪些,在我们国家施行的是社会组织登记制度,只要是在境内民政部门注册登记的社团都容易查询到。对于以全国性社会组织名义开展活动的,只要登陆‘中国社会组织

网’查询,很快就能知道这个组织的相关情况,这就是最好的区分方式;第二,具体合作时应该注意,看这个组织说和做是不是一回事,说的时候是不是为了公益或行业利益,做的时候是不是在牟取私利,为什么有些组织总要选择企业进行合作,这两点都是甄别其是否为‘离岸社团’的重要方式。”

本报先前报道“集善家园”以公益慈善名义进行传销,就是一个打着慈善幌子涉嫌传销的例子。之所以能够长时间存在而且还有市场,关键一点就是公众辨识度不是太高,当然这其中也不乏有些商家为着傍上这趟“公益战车”逐利的情形,公众如何能够更好地识别这些“伪公益”?

余永龙说,“这些组织还带有很大的欺骗性和对公众有误导性,以公益的名义去做一些盈利性的活动,有的时候可能会更好推开一些。国内为什么有市场,国内有一些组织都是出于私利。”

现在内地出现很多代理注册公司也给那些想去投机注册的人提供了便利条件。记者通过电话与广州一家注册公司取得联系,对方声称办理香港公司、社团完全没有问题,手上有数百个空壳公司可供选择,还会授意使用意图。这对于在内地活动数量繁多的“离岸社团”在一定程度上起到了助推作用,那么内地和香港能否两地联手合作对这些有违规记录的“离岸社团”进行有效监管呢?

“两地如何进行合作监管,我们是有过这样的想法,主要看实现的可能性有多大。比如在·香港注册公司你都不用去,直接通过第三方就可以达到注册公司的目的,一个中介机构旗下有很多公司,你要什么就给你什么,所有的办公室地方就可以挂在那一个代理公司,你自己不需要有独立的办公场所,所以一个中介机构就可以挂靠上百

个公司,这都是中介代理的典型特征。真正要管理可能还是需要两地相关职能部门从源头上进行一条龙的监管和打击。”

相关草案已上报国务院

当前,我国社会组织正在以一个庞大群体呈现。相关统计显示,在我国民政部门注册登记的社团组织已达44.8万家,而在境外和香港注册的离岸社团在内地基本处于不能登记、无法监管的空白状态。

近三年来,民政部接到民众对离岸社团的举报有200多件,占案件举报总数的50%以上。根据举报,民政部将在香港成立的社团名称与在内地民政部门成立的合法名称做了对比后发现,有60多个香港社团的名称与正规社团名称类似或者完全一样。有关专家指出,这一方面严重损害了公民和一些法人组织的合法权益,另一方面也严重干扰了社会团体管理的正常秩序。

余永龙认为:“政府部门的职能,一个是引导,引导公益组织要坚持它的非营利性和公益性,第二个就是执法监管,要保证公益性和非营利性实现,对于国内的组织可能还好多一点,但是对于离岸社团这类组织现在实质上存在立法空白,现在民政部门正在制定规定,对‘离岸社团’运作行为进行约束,特别表现出来营营利性特征比较明显,对公益行业影响还比较大的组织我们还要进行约束。”

面对目前监管法律上的空白,余永龙也道出了一丝无奈,“目前确实还是没有一个好的管控机制,‘离岸社团’的执法主体不好寻找。”余永龙说。

不过目前涉外社会组织管理的有法可依步伐正在加快,民政部对于规范涉外社会组织的法规草案已经起草完成,并已上报国务院。

“对于监管条例的出台时间表已经有了初步计划,民政部已将相关法规草案起草完毕已上报国务院法制部门,关于涉外社会组织监管的具体条款将会融入《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》三大条例修订稿之中,今后民政部门在处理有关‘离岸社团’相关问题上将能做到有法可依、有法必依。”余永龙说。

现在内地出现很多代理注册公司,这也给那些想去投机注册的人提供了便利条件,对于在内地活动数量繁多的“离岸社团”在一定程度上起到了助推作用,那么内地和香港能否两地联手合作对这些有违规记录的‘离岸社团’进行有效监管呢?

“两地如何进行合作监管,我们是有过这样的考虑,需要两地相关职能部门从源头上进行配合,依法监管。”余永龙说。