



立法是全国人大的主要权力之一,每年两会期间,推动相关领域立法的呼声总会传出。今年两会也不例外,不少代表、委员都提出了关于公益慈善、社会组织领域立法,以及完善相关政策的议案、建议和提案。

全国人大代表郑功成就建议制定《社会组织法》,对社会组织从法律层面上予以实体性规范,推进政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。全国政协委员燕瑛也建议制定与公司法拥有同样地位的《社会组织法》。

其他关于落实《慈善法》相关规定,推动行业发展的声音也不在少数。法律体系的健全必将推动社会组织、公益慈善行业的规范、快速发展。

郑功成:尽快制定《社会组织法》

“在全面深化改革的时代背景下,我国公民参与社会治理的热情持续高涨,免费午餐、母亲水窖等闻名全国的慈善项目,都是由社会组织发起的。目前,全国共有社会组织 80.68 万个,仅 2007 年底以来增加了约 42.58 万个,翻了一番还多,几乎涵盖了社会各个领域。我国的社会组织数量已经很大,但迄今为止还没有一部社会组织基本法,导致既缺乏保障其权益的法律规范,也缺乏规制社会组织与其他组织及个人之间的权利义务关系的法律规范。”全国人大代表、民盟中央副主席、中国社会保障学会会长郑功成坦言。为此,他建议制定《社会组织法》,对社会组织从法律层面上予以实体性规范,推进政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。

立法滞后,难以监管

以民办幼儿园为例,我国现有民办非企业性质的幼儿园约 12.39 万所,约占总园数的 51.6%,在解决适龄儿童入园难问题上立了大功。但针对民办园设立条件、社会监督等方面的法律尚不完善,导致一方面监督管理有漏洞和盲区,虐童等事件频发;另一方面规范和扶持的力度不够、方向不定,民办园数量大而质量不够高。这是当前我国 80

多万社会组织共同面临的困境。

“将来,不仅是幼教、养老等城乡居民基本公共服务需求有可能需要依靠社会组织来提供,推动公民和社会力量有序参与经济、社会、文化事务,以及实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动,也都离不开大量的优秀社会组织。我国现有的社会组织尚不足以担此重任,而阻碍其发展的主要原因之一就是法律的缺失。”郑功成开门见山地指出了社会组织发展的瓶颈。

“现行法规规定的双重管理体制使许多社会组织不得不依附于行政机关;税收减免政策往往采取区别对待、个案审批,导致同类的社会组织享受的是不同的政策优惠;多次被媒体披露的社会组织乱评比、乱收费等失范行为,同样是因为缺乏针对性强的法律依据而无法有效监管……这直接导致社会组织良莠不齐,公众对其信任度不高,既影响了社会组织自身发展,也影响了社会各界参与社会治理的积极性,进而对全面深化改革形成制约。”郑功成提出的,条条都是影响社会组织发展的重大法律缺失问题。

制定良法,把牢定盘星

在刚刚过去的 2017 年,有颇

多公益项目成为负面舆情热点,“一元购画”涉嫌侵犯著作权,“同一天生日的你”因违反《慈善法》有关募捐信息发布的规定,被民政部叫停。鉴于社会组织的独特性质,国家在依照著作权法和慈善法分别对其进行规制外,还得能依照社会组织方面的法律对其进行规制。

“《社会组织法》就是要成为这样一部基本法。它调整的是中华人民共和国境内设立的各种社会组织,能保障公民结社自由和财产权利,规范社会组织的行为,保障其合法权益,促进社会公益事业的健康发展。”郑功成强调,这部法律要把牢政策定盘星,让社会组织与政府部门形成健康的关系,使社会组织之间、社会组织与其他社会主体之间形成公平的关系,给胆大妄为者戴上紧箍咒,使其没胆子违纪、没空子可钻。

“制定《社会组织法》必须遵循党的十九大报告提出的‘坚持全面依法治国’‘发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动’;《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出的‘依法加强对各类社会组织的监管,推动社会组织规范自律’这些重要且明确的要求,以及党的十八大历次会议提出的‘加快形成政社分开、权责明确、依法自治

的现代社会组织体制’‘改革社会组织管理体制’‘加强社会组织立法,规范和引导各类社会组织健康发展’等要求。”郑功成强调。

“《社会组织法》必须明确社会组织的性质、定位、分类、设立条件;社会组织的权力机构、执行机构,负责人的产生及职责界定;社会组织的终止以及终止后的财产清算及程序;社会组织财产的来源、管理、使用;社会组织的监管机关及其职责,以及信息披露、行业监督、社会监督体系的建立;社会组织在登记、活动、变更、终止全过程中的法律责任,其监管机构及其工作人员的法律责任;《社会组织法》与相关法律的关系等。”郑功成建议。

时机已成熟,经验可借鉴

“在国家层面,现行的《慈善法》、《公益事业捐赠法》等相关法律;国务院制定的《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》等行政法规;20 多个省、市制定的有关行业协会等方面的地方性法规或政府规章;民政部发布的《基金会信息公开办法》《取缔非法民间组织暂行办法》等,都对某类社会组织或社会组织的某类业务活动做出了规范。”郑功成表示,所有这些,

均为制定《社会组织法》奠定了一定的基础。

“发达国家,特别是大陆法系国家,对社会组织(非营利组织)的立法明确而具体,尽管不同国家的社会组织涵盖范围不一,对社会组织的法律规范也并不一致,但这些法律法规完全可以为我国社会组织立法提供借鉴。此外,我国现有的 80 万余个社会组织在发展实践中均有自己的政策需求,这构成了《社会组织法》立法的实践源泉。”郑功成举例说,德国在宪法、民法典总则有关规定的基礎上,专门制定了《社团法》《公共协会权利法》《工商会法》。俄罗斯制定了《非商业组织法》《慈善活动和慈善组织法》《社会团体法》等一系列法律。在日本,有《非营利组织法》《特定非营利活动促进法》(NPO 法)、《一般社团法人和一般财团法人法》等。

“在政府职能转换和简政放权的背景下,发展社会组织事实上正在成为国家治理体系与治理能力现代化的重要支撑,但立法的滞后成为了社会组织发展的瓶颈。建议将《社会组织法》列入第十三届全国人大常委会立法规划,并由相关专门委员会牵头起草,争取能够在本届任期内制定出台。”郑功成急切地呼吁。

(据《中国社会报》)

燕瑛:完善社会组织相关法律体系

党的十九大报告指出:“打造共建共治共享的社会治理格局。”在全国政协委员燕瑛看来,商协会(行业协会商会)等社会组织作为社会治理三元结构中的一个,在行业自律、政企融合、社会服务等方面担当重要角色,具有独特优势。

首先,是政府的参谋和助手,通过组织本行业发展专题调研、参加政企对接会、专题研讨会、工作座谈会等方式,积极反映行业发展诉求,为政府制定相关政策提供重要参考。其次,是行业发展的推动者和行业秩序的维护者,可以发挥专业优势,参与行业技术标准制定,发挥行业自律功能,规范市场行为,引领和规范行业发展。再次,是促进社会和谐、维护社会稳定的重要力量,可以充分发挥其引领聚合作用,维护企业合法权益,主

动参与公益活动,参与安全生产、综治管理、行业自治等,在承接政府职能转移、调解矛盾纠纷、构建新型政商关系中具有先天优势。发挥商协会在社会治理中的作用,有利于厘清政府、市场、社会的关系,促进政府简政放权;有利于改进公共服务供给模式,激发社会活力;有利于通过多种柔性手段,加强和创新社会治理。

当前,社会公共服务需求呈现快速、多元化的发展态势,公民需求层次稳步提升,对社会公共治理提出更高要求,政府管理社会职能负担日渐加重。燕瑛认为,社会组织在参与社会治理中大多处于自发状态,存在法律地位不明确、发展不平衡、社会认可度较低、自身服务能力不足、创新性和持续性相对较弱、专业人力资源匮乏等问题,极大地制约了社会

组织进一步发挥作用。社会组织“能够代表谁反映诉求”和“应该代表谁提供服务”两个战略性命题仍未得到有效破解。社会组织中党的建设谁来抓、组织负责人谁来管等具体问题,也需要进一步创新摸索、大胆实践。

“以政策性优惠为例,社会组织享受的政策性优惠远远低于小微和高科技企业。据调研统计,仅有不足 20% 的社会组织获得了免税认定,其余社会组织因为各种原因未去认定或未能成功认定。”燕瑛说。

为此,燕瑛建议,要完善社会组织相关法律体系。在我国法律体系中,制定与公司法拥有同样地位的社会组织法,并配套制定修订相应的《实施细则》《登记条例》,进一步明确社会组织主体地位、组织形式、治理机构、法律责任和发起人、会员的权利义务等,

加强商协会专业性、内部治理和行业规范建设,加快推进政社分开,制定商协会规范标准。

优化社会组织发展政策环境。参照企业扶持政策体系,在注册、税收、孵化等方面给予新成立社会组织支持,特别是大力提高公益类和社区社会组织税收减免等政策扶持力度。调动行业商协会和具有智库性质的民办非企业单位积极参与涉企政策法规的事前调研和事后反馈,进一步发挥其在优化营商环境中的作用。

开展改革试点,不断拓展商协会参与社会服务领域。在条件成熟的商协会中建立试点,探索承接事务性、辅助性职能。政府相关部门可通过直接移交、委托或授权等方式,将街区卫生整治、协助环保执法、劳务纠纷调解等职能转移给商协会。探索在食品药品安全、安全生产、治安

防控等方面发挥商协会作用。建立商协会承接政府职能的社会评价制度。政府职能转出部门应制定转移事项监管办法,加强对商协会的业务指导,建立评估考核体系,定期对承接单位进行绩效评估。

此外,燕瑛还建议,以党建引领商协会人才队伍建设。将商协会党建工作纳入体系、归入属地,以党建带“会建”,推动商协会组织人才队伍建设。通过派党建指导员等形式,推动商协会实现党的组织和党的工作“两个覆盖”。加强商协会组织人才培养,推动社会组织从业人员纳入相关职级评价体系。特别是要加强对商会会长、秘书长等人员的培训,提高他们的政治素养和业务水平,带动形成积极正面的组织文化,为商协会组织健康持续发展提供不竭动力。(据《中国社会报》)