

《关于规范社会团体开展合作活动若干问题的规定》出台始末

■ 本报记者 张雪翌

“规定的初衷是好的，而真正的监督执行还是需要政府相关部门来配合。”10月10日，民政部官网正式公布了《关于规范社会团体开展合作活动若干问题的规定》(以下简称《规定》)，清华大学公共管理学院创新与社会责任研究中心主任邓国胜第一时间关注，同时也道出自己的看法。

“通过合作方式开展活动有利于社会团体提高工作效率、提升工作水平。新出台的这个规定着眼于对已经暴露出的问题进行规范，并且坚持宽严适度、有保有压，这样也避免对正常的合作活动形成冲击。”民政部相关负责人这样表示。

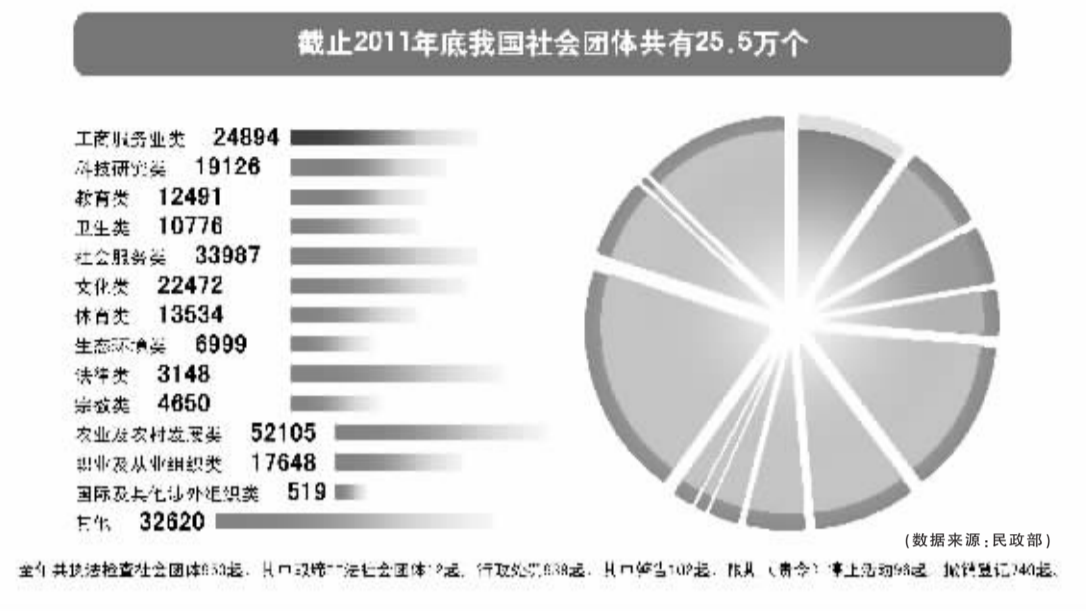
为什么出台

事实上，民政部于2011年底开始就已经着手起草《规定》。社会团体通过合作方式开展业务活动本是好事一桩，既能提高工作效率、提升工作水平，又能降低工作成本、减轻工作负担。然而，一些社会团体在与其他组织合作开展业务活动过程中，出现了把关审核不严、活动开展无序、内部监督缺失等不规范行为，有的甚至出现了借机大肆敛财、强制服务、强制收费等违法违规行为。中国电子商会通过其主办的“315消费电子投诉网”强制服务、强制收费，民政部对其作出“警告”的行政处罚。而中国经济报刊协会以挂名方式参与“共和国脊梁”评选活动并收取费用，更是引起了广泛关注，民政部对其作出停止活动3个月、没收违法所得5万元的行政处罚。

这些事件被新闻媒体连续追踪报道，形成社会舆论热点，损害了社会团体的公信力和整体形象。为从制度层面加强对社会团体开展合作活动的规范，民政部在对近年来社会团体开展合作活动中出现的问题进行认真梳理和总结，充分听取地方登记管理机关、社会团体和专家学者的意见基础上，经过多次讨论和修改，形成了《规定》草案稿。

《规定》的制定过程中，参与人员遵循了三个原则——针对性、操作性、宽严相济。相关负责人告诉记者：《规定》的起草始终坚持紧密联系实际，有针对性地解决问题。为了让社会团体在开展合作活动中有明确的规定可以参照执行，各个条款的起草一直遵循在实际运作中便于操作、易于执行的原则。

草案稿形成后，相继征求了一些地方登记管理机关和部分全国性社会团体的意见。随后，民政部民间组织管理局和政策法规司又召开了座谈会，对《规定》进行了进一步认真研究，反



复修改完善后，形成审议稿，10月10日正式发出通知。

规定了什么

通读这十四条规定，可以看出：《规定》明确了社会团体开展合作活动的基本要求和基本原则，同时也对社会团体开展合作活动的内部程序等进行规范。《规定》中“要对合作方资质、能力、信用等进行甄别考察，对合作协议认真审核，对合作项目全程监督”这样的细节都有明确的规定。

《规定》还对社会团体开展合作活动中易发、多发问题环节和社会关注强烈的热点问题进行规范。

针对广为社会诟病的“卖牌子”敛财乱象，《规定》第七条明确要求：社会团体开展合作活动，涉及使用本组织名称、标志的，应在合作前对合作方进行必要的调查了解，并对合作内容做好风险评估。

社会团体同意合作方使用本组织名称、标志，应与对方签订授权使用协议，明确各方权利、义务和法律责任。以“主办单位”、“协办单位”、“支持单位”、“参与单位”、“指导单位”等方式开展合作活动的，应当切实履行相关职责，加强对活动全程的监管，不得以挂名方式参与合作。将自身业务活动委托其他组织承办或者协办的，应当加强对所开展活动的主导和监督，不得以任何形式向承办方或者协办方收取费用。

为防止社会团体负责人、分支机构负责人牟取私利，《规定》明确了：社会团体不得将自身开展的经营服务性活动转包或委托与社会团体负责人、分支机构负责人有直接利益关系的个人或者组织实施。

针对社会团体通过合作举办经济实体曾暴露出的问题，《规定》中也做了相应要求：社会团体与其所举办经济实体在资

产、机构、人员方面要分开，同时社会团体和所举办经济实体之间发生经济往来，应当按照等价交换的原则收取价款、支付费用。

近年来，社会团体在开展合作活动中，其分支机构(代表机构)、专项基金管理机构的活动不规范的问题日益突出，有些社会团体以敛财为目的，向所属分支机构(代表机构)、专项基金管理机构收取管理费或者承包费。针对这一现象，《规定》对社会团体分支机构(代表机构)、专项基金管理机构进行了规范，明确要求：分支机构(代表机构)、专项基金管理机构不是独立法人，未经社会团体授权或者批准，不得与其他民事主体开展合作活动。社会团体不得将其分支机构(代表机构)、专项基金管理机构委托给其他组织运营，并且不得向其所属分支机构(代表机构)、专项基金管理机构收取或变相收

取管理费用。

《规定》明确了社会团体开展合作活动的禁止性行为：不得超出章程规定的宗旨和业务范围；不得以任何形式或名义强制组织或者个人参加，以及强制收取相关费用；未经批准，不得举办评比达标表彰活动；与党政机关或者其他组织举办合作项目，应当事先征得合作方同意；利用党政机关领导干部个人名义进行宣传，应当征得本人同意。

取管理费用。

值得关注的是，《规定》明确了社会团体开展合作活动的禁止性行为：不得超出章程规定的宗旨和业务范围；不得以任何形式或名义强制组织或者个人参加，以及强制收取相关费用；未经批准，不得举办评比达标表彰活动；与党政机关或者其他组织举办合作项目，应当事先征得合作方同意；利用党政机关领导干部个人名义进行宣传，应当征得

本人同意。

发挥怎样作用

《规定》出台后，大家最关心的还是其对社会团体开展合作活动发挥怎样的作用。民政部相关负责人表示：这次出台的《规定》对社会团体开展合作活动中易发、多发的问题有重要的规范作用。

2011年7月，“共和国脊梁”评奖活动因交费就可获奖而成为热议话题。中国经济报刊协会因以挂名方式参与，被民政部处以停止活动3个月、没收违法所得5万元的行政处罚。针对这一事件，公众曾提出以下的疑问：社会团体是否可以以本组织名称、标志出让或者授权合作方使用？根据《规定》，民政部相关负责人给出这样的解释：名称、标志作为社会团体无形资产，在不违法违规

和违背章程的情况下，应该允许其在开展合作活动时使用。但社会团体应在合作前对合作方进行必要的调查了解，并对合作内容做好风险评估，避免给社会团体带来负面影响，保证这一公益资源不被滥用。

社会团体在参与合作时是否可以收取费用？社会团体通过合作方式开展业务活动，并向活动对象收取一定的费用，是社会团体正常的业务收入来源，应当

允许。但有的社会团体以各种挂名方式参与由企业具体承办的活动，只收取挂名费，不履行相应职责，对活动疏于监管；有的社会团体与商业机构签订合作协议，以社会团体名义开展，实际完全由商业机构运作，社会团体只是向合作方收取一定管理费用，使活动完全沦为商业机构的敛财工具。因此，《规定》要求社会团体开展合作活动应当切实履行相关职责，加强对活动全程监管，不得以挂名方式参与合作，防止“共和国脊梁”评选这样的类似事件再次发生。

社会团体将自身业务活动委托其他组织承办或者协办，这种做法是否可行？通过合作方式，社会团体将自己的业务活动委托给专业第三方执行，符合社会分工合作的原则，有利于社会团体业务活动开展和工作绩效的提高。《规定》中要求社会团体对委托出去的业务活动要加强主导和监督，不能放手不管，同时不得以任何形式向承办方或者协办方收取费用，以防止社会团体自身品牌和社会形象受损。

早在2007年，中国地区开发促进会就因其所属全部5个分支机构和2个内设机构分别交由不同的企业承办，企业负责人同时担任分支机构负责人，每年向企业收取2—10万元不等的管理费的行为，被民政部作出撤销登记的行政处罚。

这次出台的《规定》中，“社会团体不得将其分支机构(代表机构)、专项基金管理机构委托其他组织运营，不得向其分支机构(代表机构)、专项基金管理机构收取或者变相收取管理费用”的要求，更加明确地禁止了中国地区开发促进会这样的行为，以防止类似事件再次发生。

2012年9月，民政部官网公布了《对中国足球协会作出行政处罚》的通知，这张罚单引发公众关注，也让其他社会团体引以为戒。足协被处罚的原因，是将所接受的广告赞助收入纳入下属企业进行核算。民政部对中国足协予以“警告”，并称要监督足协的整改落实。

事实上，在相关配套扶持政策不到位的情况下，社会团体兴办经济实体、在核准的业务范围内开展活动或服务取得收入，是社会团体活动费用的重要补充渠道，目的是促使其更加健康发展。因此，社会团体可以参与举办经济实体，但要作出严格的规范和限制，防止其通过举办经济实体敛财、转移资产甚至滋生腐败。因此，《规定》要求社会团体应当在资产、机构、人员等方面与所举办经济实体分开，同时要求社会团体和所举办经济实体之间若发生经济往来，应按照等价交换的原则，收取价款、支付费用。