

“严字当头”

社会组织监管成效与困惑并存

“严字当头”，是日前在北京发布的《中国社会组织报告(2019)》(即社会组织蓝皮书)，对当前社会组织的监管环境与政策基调的定位。

大批社会组织受到撤销登记处罚。仅在2018年，受到这一处罚而被列入中国社会组织公共服务平台严重违法失信名单的社会组织就多达1600多个。

但这并不意味着社会组织生存环境的恶劣。“在严的同时，政府为社会组织提供了更大的发展空间和更多的制度支持。”中国社科院大学社会组织与公共治理研究中心主任蔡礼强在日前举行的“规范与发展：社会组织高质量发展的转型”研讨会上说。

监管与发展的关系如何理顺，正在受到政府监管部门与社会组织的关注。中国社科院大学社会组织与公共治理研究中心研究员徐彤武告诉《法制日报》记者，至少有三个问题需要回答：一是政府在对社会组织进行监管时的难点是什么；二是社会组织作为被监管者，所期待的监管是什么样子的，哪些地方需要改进；三是如何构建监管者与被监管者的关系，使中国的社会组织能够获得可持续发展。

专项行动持续多月 取缔数千非法组织

2018年，看得见的从严监管，在一系列行动与数据中得到充分体现。

2018年3月28日，民政部、公安部联合召开打击整治非法社会组织专项行动部署工作视频会议，对集中打击整治非法社会组织专项行动作出部署，自2018年4月1日至12月31日，打击整治非法社会组织专项行动持续了整整9个月。

本次打击整治非法社会组织专项行动在全国范围内自上而下全面展开，覆盖了全国省、市、区县所有社会组织登记管理范围。打击整治非法社会组织专项行动不仅是省、市、区县三级登记主管机构一起行动起来，一些地方的乡镇、街道也召开打击整治非法社会组织工作推进会，对集中排查整治工作安排部署。利用“一带一路”建设、“军民融合”“精准扶贫”等国家战略名义骗钱敛财和冠以“中国”“中华”“国际”等字样开展活动的非法社会组织几乎被一网打尽。

打击整治专项行动从开始到2018年8月，民政部公布了6批涉嫌非法社会组织300多个，取缔、劝散非法社会组织1800多个。

自2018年1月中国社会组织公共服务平台发布第一个被撤销登记的社会组织严重违法失信名单以来，2018年全年共有1724个社会组织被列入中国社会组织



公共服务平台的严重违法失信名单。列入严重违法失信名单的社会组织除少部分是受到限期停止活动的行政处罚外，绝大多数都受到了撤销登记的行政处罚。仅2018年一年受到撤销登记处罚而被列入中国社会组织公共服务平台严重违法失信名单的社会组织就有1600多个。

正因如此，社会组织蓝皮书用了五个“近20年所未有”，即“打击整治非法社会组织力度为近20年所未有”“清理规范注册社会组织力度为近20年所未有”“社会组织年检年报审核与处罚之严为近20年所未有”“社会组织监管力度之大为近20年所未有”“社会组织注册登记审核把关之严格为近20年所未有”。

监管加强的效果是显而易见的。以打击整治非法社会组织为例，正如社会组织蓝皮书所指出的那样：非法社会组织活动屡禁不止，损害了社会组织的公信力，扰乱了社会组织登记管理秩序。对非法社会组织的打击整治，取缔了一批非法社会组织，形成社会震慑效应；公布涉嫌非法社会组织名单，动员社会舆论监督，实现对非法社会组织惩防并举的治理效果。

监管内容存在争议 管理理念相对滞后

然而，监管究竟该管些什么，似乎也在困扰着监管者与被监管者。

北京市民政局社会组织管理中心副主任高学东毫不讳言地提出自己的困惑：“这些年，登记管理机关是否手伸得太长了，把不该管的一些事情都揽在了自己身上？”

这一疑问首先源自于社会组织管理体制的复杂性：从最初的分级管理和双重管理体制，到2015年、2016年提出的构建综合性管理体制。“我国对社会组织的管理体制，包括双重管理体制和综合管理体制，是一个混合型的管理体制。”高学东说。

在高学东看来，在如此之多的管理体制下，业务主管单位和政府相关职能部门的监管责任并没有落实落地，政府相关部门的职能没有发挥出来。

高学东说，即便是在民政部门内部，对于监管部门究竟该管些什么，还存在分歧与争议。

对于民政部门而言，社会组织内部治理也是监管的难点。而恰恰是这一类问题，比如，换届选举不规范，内部制度规章不规范等内部制度和执行不规范造成的问题，是民政部门所收到的投诉举报中涉及最多的。

高学东同时提及，目前的监管手段和管理理念还跟不上中央对于监管的要求和社会组织的需求。比如，年检报告从十几页已增长到将近100页纸，确实给社会组织增加了很多的工作量。

“培育扶持和监督管理是并重的。我们应该把大量的服务性、保障性理念内容加入到日常监督管理工作中去，但确实也因为这样或那样的原因，比如监管部门追责的压力确实太大了，造成了当前这种状况。”高学东说。

从被监管的社会组织角度来看，对监管的困惑更甚。

“很多时候，监管有一点死结的意思。”古村之友理事长汤敏说。这一感受来自于监管收紧后对于社会组织创新的影响。

作为监管依据之一的慈善

法，在汤敏看来，“目前不太能响应社会治理全局要求”，慈善法比较偏重于传统的捐助捐赠救助的过程管理，但在应对很多新型的社会创新形态时是没有准备的，比如互联网上的求助平台。

汤敏直言，今年已经因为创新的问题“被监管了好几回”。个别监管人员和执法人员不够专业，不太了解情况，也会带来一些监管上的问题。此外，“调查权和惩罚权不应在一个人手里，要找一个第三方的中立机构来调查”。

北京公益发展促进会副会长卢玲坦言，一些社会组织觉得被监管是“一件很难受的事情”“也会阻碍或者是束缚社会组织的发展”，这与社会组织的相关政策制度不够健全有很大的关系。

同时，监管政策在落地的过程中暴露出不明确的问题。“依据监管政策，其实我们不知道怎么做。”卢玲认为，政府要真正下到社会组织里去看看这些政策制度在实操层面是什么样的，只有这样，制定的政策才能更适应当前需要。

令卢玲感到困惑的还有，监管部门给出的往往是问题诊断，但是并没有给出解决办法。“大部分社会组织的内部治理问题怎么改变，社会组织应该怎么发展，我们还是没有方法，依然没有达到监管的目标。”

卢玲还提及，政策解读不到位也是一个问题，这意味着政策以及监管举措实际上没有真正下到社会组织里。这还产生了另外一个问题，即政府部门与社会组织之间无法相互理解，“监管者认为，社会组织应该理解，但社会组织其实并不懂得，也没有理解监管举措和最终要达成什么样的目标”。

政策下沉社会组织 促进理解缓解矛盾

无论如何，结果便是在监管者与被监管者之间，存在着很多人口中的“隔膜”。

而这一隔膜，正是监管者与被监管者关系中不容忽视的“眼

中的一粒沙子”，令双方都感到些许不适。

在卢玲看来，隔膜应当为通道所替代，“社会组织要和政府之间建立起一个通道，这个通道是解决当前监管和社会组织发展之间矛盾的缓冲带，缓冲带意味着政府制定的政策下沉到了社会组织，社会组织也通过这个缓冲带获得政府的支持和理解，由此达到促进双方更好理解彼此的作用”。

徐彤武认为，监管部门和社会组织之间需要构建一种彼此期待的和谐关系，而非“互相害怕”的关系，这样才有可能促成社会组织的可持续发展。

中央民族大学基金会研究中心执行主任李健认为，在监管中还是会发生不同地方对同一件事作出不同判断的问题。同时，毫无征兆的忽紧忽松的监管也是有问题的。“还需要有一些制度上的保证。”李健建议，可以参考英国《政府与志愿者组织合作关系协定》等，制定一个约束政府监管部门与社会组织关系的框架文件。

中国社会科学院大学政法学院副院长陈涛说，在监管实践中，确实存在地方差异、时间差异、情景差异，也存在监管差别，“有一些该管的没有监管到位，但是不该管的，可能确实又过了”。

陈涛建议，在监管者与被监管者的关系上，不能带有很强的行政随意性，要依照法律规定。在登记上，必须严管，保证产生的社会组织的质量，但在登记完后，就应该按照“伙伴关系”的概念，按照新的社会治理理念来监管，也即自律为主。

在理顺内在关系的基础上，中国社会组织也必将在“走出去”拥抱世界的道路上更加顺畅。徐彤武建议，中国社会组织需要让“走出去”融入“人的现代化”进程，弘扬全人类共同的价值观精神，学习、熟悉并遵循过激行为准则与规范，全面加强自身专业能力建设，努力构建合作共赢的国际化民间伙伴关系。(据《法制日报》)

