

社会组织登记管理条例再次被列入国务院立法计划

■ 本报记者 王勇

7月8日,《国务院2020年立法工作计划》对外公布,社会组织登记管理条例的制定再次被列入工作计划。

实际上,早在2008年,社会团体登记管理条例的修订就被列为力争年内完成的重点立法项目;民办非企业单位登记管理条例的修订,则被列为需要抓紧研究、待条件成熟时提出的立法项目。

那么,这十二年里,基金会、社会团体、民非这三大社会组织的登记管理条例的修订都经历了些什么?目前,离完成立法还有多远呢?



《慈善法》的通过实施,对社会组织登记管理条例的制定产生了重大影响

三大条例已实施多年

作为基金会、社会团体、民办非登记管理的主要依据,三大登记管理条例都已经实施多年。

《基金会管理条例》自2004年6月1日起施行,1988年9月27日国务院发布的《基金会管理暂行办法》同时废止。

《社会团体登记管理条例》1998年10月25日发布施行。1989年10月25日国务院发布的《社会团体登记管理条例》同时废止。

2016年2月6日,国务院令第六六六号《国务院关于修改部分行政法规的决定》发布,对《社会团体登记管理条例》的部分条款进行了修订。

《民办非企业单位登记暂行办法》1999年12月28日发布施行。

从1998年到2020年,虽然三大条例一直在施行,但社会组织领域已经发生了很多变化。其中比较重要的包括:

第一,上位法的变化。1999年9月1日,《中华人民共和国公益事业捐赠法》施行,在当时来看,三大条例和该法是匹配的。

2016年9月1日,《中华人民共和国慈善法》施行。《慈善法》对21世纪以来中国公益慈善事业的变化进行了确认与规范,其中很多规定与三大条例并不一致。

第二,政府职能的变化。2013年,《国务院机构改革和职能转变方案》提出,该取消的取消、该下放的下放、该整合的整合,要更好发挥社会力量在管理社会事务中的作用。

三大条例制定时的政府职能和2013年改革之后的政府职

能是不同的,落实到具体的条款上就显示出很多不匹配的地方。

第三,登记机制的变化。最明显的是现实中的直接登记和三大条例贯彻的双重管理原则之间的不匹配。

在实践中,截至2014年底,全国直接登记的社会组织已经超过3万个。而三大条例对社会组织实施的仍然是双重管理原则,即民政部门是社会组织登记单位,还需要有业务主管单位。

连续十二年列入立法计划

针对三大条例存在的问题,实际上,早在2008年,国务院立法计划就已经提出了修订的计划,一直延续到2020年。三大条例的修订由研究论证发展到到不同进度要求实施,再到成为急需项目,最后改为三合一制定社会组织登记管理条例,共分为四个阶段:

第一阶段,研究论证阶段。

民办非企业单位登记管理条例(修订)、社会团体登记管理条例(修订)、基金会管理条例(修订)分别于2008年、2009年、2010年被列入需要抓紧研究、待条件成熟时提出的立法项目中。

国务院2008年立法工作计划:为了保护公民结社自由,维护社会团体合法权益,加强社团登记管理,修订社会团体登记管理条例。(力争年内完成的重点立法项目);民办非企业单位登记管理条例(修订)被列入需要抓紧研究、待条件成熟时提出的立法项目中。

国务院2009年立法工作计划:社会团体登记管理条例(修订)、民办非企业单位登记管理条例(修订)被列入需要抓紧研究、待条件成熟时提出的立

法项目中。

社会团体登记管理条例的修订由力争年内完成变为抓紧研究项目。

国务院2010年立法工作计划:社会团体登记管理条例(修订)、民办非企业单位登记管理条例(修订)、基金会管理条例(修订)被列入需要抓紧研究、待条件成熟时提出的立法项目中。

这是基金会管理条例的修订首次被纳入立法工作计划。

国务院2011年立法工作计划:社会团体登记管理条例(修订)、民办非企业单位登记管理条例(修订)、基金会管理条例(修订)被列入需要积极研究论证的项目中。

国务院2012年立法工作计划:社会团体登记管理条例(修订)、民办非企业单位登记管理条例(修订)、基金会管理条例(修订)被列入需要抓紧工作、适时提出的项目中。

第二阶段,不同进度阶段。自2013年开始,三大条例的修订在国务院立法计划中开始呈现不同的进度。社会团体登记管理条例的修订每年都被列入力争年内完成的项目;基金会管理条例的修订被列入预备项目;民办非企业单位登记管理条例的修订被列入研究项目。这一状况一直延续到2015年。

国务院2013年立法工作计划:为了建立健全政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制,改革社会团体登记管理制度,强化行业自律,发挥社会团体在经济社会发展中的重要作用,修订社会团体登记管理条例。(力争年内完成的项目)

基金会管理条例(修订)被列入预备项目;民办非企业单位

登记管理条例(修订)被列入研究项目。

国务院2014年立法工作计划:为了完善社会团体登记管理制度,强化行业自律,发挥社会团体在经济社会发展中的重要作用,修订社会团体登记管理条例。(力争年内完成的项目)

基金会管理条例(修订)被列入预备项目;民办非企业单位登记管理条例(修订)被列入研究项目。

国务院2015年立法工作计划:为了完善社会团体登记管理制度,强化行业自律,发挥社会团体在经济社会发展中的重要作用,修订社会团体登记管理条例。(力争年内完成的项目)

基金会管理条例(修订)被列入预备项目;民办非企业单位登记管理条例(修订)被列入研究项目。

第三阶段,急需项目阶段。2016年至,三大条例修订的重要性被提升,全部被列入全面深化改革急需的项目,要求根据改革进程和改革方案,抓紧办理,尽快完成起草和审查任务。

国务院2016年立法工作计划:为贯彻落实“十三五”开局之年经济社会发展等方面的重大决策部署,对党中央、国务院确定的立法项目,要根据改革进程和改革方案,抓紧办理,尽快完成起草和审查任务。这类项目主要有:……基金会管理条例(修订),社会团体登记管理条例(修订),民办非企业单位登记管理条例(修订)……

国务院2017年立法工作计划:为贯彻落实“十三五”规划、推进供给侧结构性改革等方面的重大决策部署,对党中央、国务院确定的立法项目,要根据改革进程和改革方案,抓紧办理,尽快完成起草和审查任务。这类项目主要有:……基金会管理条例(修订),社会团体登记管理条例(修订),民办非企业单位登记管理条例(修订)……

第四阶段,三合一阶段。2018年开始,三大条例修订的提法不再出现,取而代之的是制定社会组织登记管理条例。三合一的思路替代了分别修订的思路。

国务院2018年立法工作计划:为健全人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治,加强政府自身建设,提请全国人大常委会审议……社会组织登记管理条例……

国务院2019年立法工作计划:围绕加强和创新社会治理,提请全国人大常委会审议社区矫正法草案……制定社会组织登记管理条例……

国务院2020年立法工作计划:围绕坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,保持社会稳

定、维护国家安全,提请全国人大常委会审议治安管理处罚法修订草案……制定社会组织登记管理条例……

完成立法还有多远

连续十二年被列入国务院立法计划,三大条例的修订取得了什么样的成果呢?

2016年,《社会团体登记管理条例》被部分修订。

2016年2月,国务院令第六六六号《国务院关于修改部分行政法规的决定》对1998年施行的《社会团体登记管理条例》的第九、十一、十二、十三、十四、十六、十七、十九、二十、二十一、二十四、二十七、二十八、三十三、三十五条进行了删改。主要是取消了社会团体筹备阶段相关要求。

2016年,民政部先后发布了三大条例各自的修订草案征求意见稿)并征求意见。

2016年5月,民政部公布《基金会管理条例(修订草案征求意见稿)》并征求意见。针对基金会属于慈善组织的基本属性,征求意见稿与慈善法进行了衔接。

2016年5月,民政部公布《民办非企业单位登记管理条例(修订草案征求意见稿)》并征求意见。为了更准确地反映社会服务机构的定位和属性、与《中华人民共和国慈善法》的表述相衔接,此次修订将“民办非企业单位”名称改为“社会服务机构”。

2016年8月,民政部公布《社会团体登记管理条例(修订草案征求意见稿)》并征求意见。《征求意见稿》提出四类社团直接登记、免去筹备审批阶段、要求设立党组织、世界及国字头社团名称需审批、不得从事营利性活动、未履行信息公开义务列入异常名录、民政部门拥有更多执法手段等新规定。

2018年,三大条例分别修订的思路被更新为统一制定社会组织登记管理条例。

2018年8月,民政部发布通知就《社会组织登记管理条例(草案征求意见稿)》向社会各界征求意见,意见反馈截止时间为2018年9月1日。

此次征求意见引起公益行业的极大关注,相关机构就此召开了研讨会,并提交了意见。

2019年,《民政部2019年立法工作计划》将《社会组织登记管理条例》的制定列入其中,进度则被描述为“拟提请国务院审议”。

2020年,国务院2020年立法工作计划再次提出制定社会组织登记管理条例,这一次进度是否会加快呢?