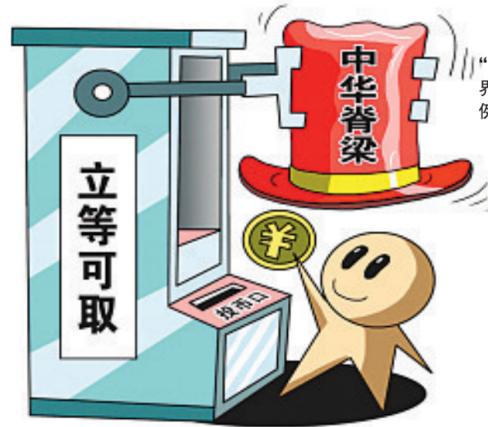


社团敛财乱象引起重视 高层将启动治理



媒体最近曝光“共和国脊梁”违规评选、“全国小记者培训活动中心”非法牟利、“世界杰出华商协会”内地敛财等一批典型案例，在社会上激起强烈反响。刘刚 绘

位于北京市海淀区大恒科技大厦内的世界杰出华商协会北京办事处，“中非希望工程”官网公布的捐款热线和地址均为该处。近期，24岁的卢宇宇因在微博发布“‘中非希望工程’执行主席”“管理20亿元项目资金”等内容引发社会强烈关注。随着事件不断发酵，“中非希望工程”当事方——世界杰出华商协会和中国青少年发展基金会饱受公众质疑。
新华社记者 张宇 摄



核心提示

近来，与社团组织有关的非法敛财丑闻接连曝出。“全国小记者培训活动中心”欺瞒性培训事件，牵出其挂靠的“中爱联”(中华爱国工程联合会)8年来年检、涉及营利性活动。“卢美美”事件，牵出“中非希望工程”及当事方“世华会”(世界杰出华商协会)。在香港注册的“世华会”被国务院侨办认为“从未收到任何有关‘世华

会”涉侨活动的报批申请”。由中国经济报协会和“中爱联”主办的“共和国脊梁”人物评比表彰活动，违反社会组织不得向会员单位收取费用等有关规定，主办单位受到民政部作出的行政处罚。近期，在对民政部民间组织管理局相关负责人的采访中，记者了解到，社团敛财乱象已经引起高层和主管部门的高度重视，严厉的治理行动已经启动。

敛财乱象探源

改革开放以来，我国社会组织迅速发展。1988年，我国仅有4446家社会组织，到2003年年底时这一数字发展到26.6万家。截至2011年第二季度，全国依法登记的社会组织44.8万个，其中社会团体24.6万个，民办非企业单位19.9万个，基金会2311个。

民政部民间组织管理局相关负责人介绍，我国社会组织总体上能够遵守国家法律法规和各项规章制度，但确有部分社会组织在日常运作中存在非法获取经济利益的不当行为，主要表现为——有的社会组织违反国家法律法规和政策规定，擅自设立项目、自定标准收取费用；有的社会组织将明令取消的行政事业性收费项目转为经营服务性收费收取费用；有的社会组织在政府部门年检、年审、发证、办理各种手续时搭车收费、强制收费。

有的社会组织违反国家政策规定强制办班、强制培训、组织考试并收取费用；有的社会组织通过签订合同，约定收费返还比例，将服务性收费委托给营利性机构办理，获取非法收入。

有的社会组织借评比、达标、表彰等活动，随意向参与企业或组织收取费用。有的社团不按备案规定的会费标准收取会费或者只收取费用不为会员服务。有的非法组织打着社会组织的旗号，并冒用社会知名人士的名义，公开敛财，在社会上造成负面影响。

在接受采访时，民政部民间组织管理局相关负责人梳理了部分社团组织非法敛财问题的4个主要原因。

一是法律法规和政策不完善。社会组织的立法层次低，目前仅有3个行政法规和若干部门规章，还没有一个社会组织法的基本法。现有法规内容不完善，主要以程序性规范为主，实体性规范明显不足。境外社会团体和民办非企业单位在华活动的管理无法可依。社会组织的财政资助、人事管理、承接政府转移职能也不完善。规范社会组织行为的法律法规和相关制度的不健全，给各种违规行为提供了可乘之机。

二是大量社会组织游离于监管之外。双重管理造成登记“门槛”过高，大量社会需要的社会组织找不到业务主管单位登记，游离于依法管理之外。未经审批、基层自行成立的“草根组织”等，给社会组织有序发展带来负面影响。

三是登记管理力量薄弱，监管乏力。登记管理机构工作量大，任务繁重，但人员、经费普遍不足，全国70%的县市没有专门机构和专职工作人员，无力监管或监管不到位情况较为普遍。

四是社会组织自律机制有待加强。有些社会组织内部管理制度不完善，自我约束意识不强，自我治理流于表面，未能建立起有效的自律机制。

积极作用空间巨大

自党的十六届四中全会第一次提出“建立健全党委领导、政府

负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”要求以来，近7年间，我国社会组织的发展明显提速。“绝大部分社会组织能够广泛参与社会管理和公共服务，积极发挥提供服务、反映诉求、规范行为的作用，维护公共利益，促进政府职能转变，形成社会管理和社会服务的合力，在经济社会发展中的作用日益明显。”民政部民间组织管理局相关负责人表示，社会组织的积极作用体现在五个方面。

一是成为经济社会发展的重要力量。社会组织尤其是行业协会配合政府宏观调控，在规范市场秩序、开展行业自律、制定行业标准、调解贸易纠纷等方面，已经成为市场经济体系不可或缺的力量。如广东的行业协会每年经济活动总量约500亿元，招商引资约300次，提供咨询服务约1.6万次，组团考察超过1000次，组织参展约1400次，为政府提供决策依据近1700条，应对国际贸易纠纷约120起。

二是成为社会管理和公共服务的有益补充。社会组织协助政府参与了不少领域的社会管理工作，兴办公益慈善事业，提供公共服务。据统计，社会组织每年募集资金100多亿元，用以减贫济困、救灾防灾等；兴办婴幼儿园8.3万个，占全国总数的62%；民办高校640所，在校学生占全国高校在校学生的19.4%。

三是成为沟通政府与社会的重要桥梁和纽带。全国6万多个行业协会联系企业会员2000多万家(含个体工商户)，4万多个学术性社团联系专家学者500多万人，各类农村专业经济协会联系农户1000多万家，各类城市社区组织扎根基层社区。社会组织广泛团结各方面积极力量，凝聚各方面智慧，在提供服务的同时，引导公众合理反映诉求，维护自身权益和公共利益，起到沟通政府与社会的桥梁和纽带作用。

四是成为解决就业的重要渠道。社会组织可提供超过1000万个的专兼职工作岗位。目前我国民办职业培训机构2万多家，每年培训近1000万的新生劳动力，为提高就业者的就业能力起到了重要作用。近年来，辽宁、上海、广东等地社会组织举办招聘大学生就业专场会，吸引大量大学生参加，为解决大学生就业困难作出了贡献，产生了良好的社会反响。

五是成为民间对外交往的重要平台。社会组织配合政府外交，对外倡导和平，维护正义，积极开展环境保护、灾害救助、消除贫困等方面的国际交流；代表我国企业参与国际市场标准制定，保护知识产权，处理纠纷争端等，在树立我国良好形象、促进祖国和平统一方面，发挥了不可替代的作用。据不完全统计，我国全国性社团已经在122个国际组织中担任领导职务，在25个国际组织中担任专门委员会领导职务，在92个国际组织中担任理事。

积极引导 严格管理

今年2月，胡锦涛总书记在中央党校省部级主要领导干部社会管理及其创新研讨班的重要讲话中，对加强社会组织建设和管理工作提出了明确要求。国家“十二五”规划纲要亦首次专章阐述社会组织工

作，明确了要“形成统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制”。可以说，中国社会组织未来发展的方向已经清晰。

近年来，各级民政部门在完善社会组织管理措施，加大管理力度，改进管理手段等方面屡有尝试。比如指导、支持部分省市探索直接登记，一些地区探索实行了社区社会组织备案管理制度；开展行业协会、基金会和民办非企业单位评估；及时注销、撤销和取缔不合格社会组织；开展“清理评比达标表彰”、“清理规范各类职业资格”、“规范行业协会、市场中介组织服务和收费行为”、“小金库治理”、“治理规范涉企收费”等专项治理；等等。

在采访中记者了解到，今后一段时期民政部将围绕培育扶持、依法管理、支持引导社会组织参与社会管理和公共服务这一中心，持续加强社会组织建设与管理。

其一，健全法律法规。将配合有关部门加快修订《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条例》等法律法规。

其二，实行综合监管。登记管理机构将进一步完善社会组织登记、年度检查、行政执法、社会评估、信息公开、选举规程、分支机构等管理制度，明确社会组织行为准则，规范社会组织内部治理，指导社会组织依法、依章程开展活动。相关职能部门和行业主管部门依法重点对社会组织进行行业指导和监督管理。

其三，加强社会监督。拓宽监管渠道，建立健全受理群众举报社会组织违法违纪行为的工作机制，及时处理反映出来的问题。充分发挥新闻媒体的舆论监督作用。建立健全社会组织评估体系和运行机制，通过评估进行分类指导和分类管理，规范行为，提高能力建设水平和社会公信力。加强社会组织专项治理，促进社会组织自律。

其四，强化能力建设。其中，重点是建立和完善以章程为核心的社会组织内部管理制度，有效发挥执行机构、执行机构和监督机构职能作用，建立科学民主的决策机制，提高承接政府职能和开展业务活动的的能力。加强社会组织党建工作，充分发挥党组织在社会组织中的应有作用。减少社会组织行政化倾向。

“社会组织与党政机关应在办公、人、财、物方面实现脱钩，保障社会组织的民间性及独立性。政府部门不直接干预社会组织业务活动，保证社会组织开展活动的自主性。”民政部民间组织管理局相关负责人强调。

其五，构建扶持体系。推动政府有关部门逐步将微观层面的事务性服务职能、部分行业管理职能等转移给社会组织。抓紧建立政府向社会组织购买公共服务和财政资金支持社会组织的制度。充实配套扶持政策，健全社会组织的财务制度、人事管理、职称评定、岗位培训、社会保险等政策。建立社会组织税收政策体系，进一步落实公益性捐赠所得税税前扣除优惠政策。

据《瞭望》新闻周刊

地方法治实践

在国家行政学院教授王宝明看来，中国行政法治进入了全面加速的关键时期。

2004年，国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》(下称《纲要》)时，明确提出通过10年左右的努力，基本实现建成法治政府的目标。

在此背景下，各地开始深入推进法治建设进程。比如，2004年，江苏省提出建设“法治江苏”的战略目标；2006年，浙江省作出了建设“法治浙江”的决定；2008年，广东省作出“全面推进依法治省，加快法治广东建设”的战略部署。此外，江西、福建等省也相继驶入了地方法治建设改革的快车道。

而在中央民族大学法学院教授熊文钊看来，2011年夏天以来，我国地方法治建设领域最振奋人心的事件，莫过于《法治湖南建设纲要》的出台。16000余字的篇幅，几乎将近年来我国地方法治建设的各种新元素一一囊括并集中呈现。

今年9月初，几十位省部级领导干部聚集国家行政学院，就“加强法治政府建设”进行专题研讨，当前法治政府建设的重点难点问题和一些地方政府的省部级领导干部法治建设经验在此得到深入交流。

中国人民大学法学院教授莫于川在接受记者采访时说，要更多地给地方政府努力的空间，让其积极探索行政改革，发挥地方政府机关改革的积极性、主动性和创造性。

熊文钊也对记者表示，观察近年地方法治建设的一系列探索，可期待我国法治建设从“由上而下”模式向“上下并举”模式转型。

推手与探索

地方推行依法行政、建设法治政府既是中央要求，亦为民众期许。

对这种上下共促地方法治化的形势，苏州大学地方政府研究所所长沈荣华将其定义为“推压”战略。“推”是指地方政府面对的最广义的社会主体在法治建设中形成的推力，“压”指中央权威和强有力领导对之形成的压力。

从中央层面观察，近年来，法治建设大踏步前进。1997年，党的十五大确立依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，1999年，九届全国人大二次会议将依法治国基本方略载入宪法。

作为依法治国的重要组成部分，依法行政、建设法治政府亦同步跟进。1999年年底，国务院颁布《关于全面推进依法行政的决定》，力求推动行政机能的法治建设。2004年，国务院颁布《纲要》提出，与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比，依法行政还存在不少差距。2010年，《国务院关于加强法治政府建设的意见》的出台，再次推动法治政府建设的步伐。

在“推”的方面，公民法治意识的提高、社会法治氛围日益浓厚，对地方政府提出了更高要求，促使进一步规范自身行政行为，提高行政水平；法治政府、责任政府、阳光政府的呼声日甚。

既“推”又“压”之下，地方法治建设的各种试验渐次展开，其中有些改革的探索，引发广泛关注和讨论。

2005年，河北省邯郸市开启行政权力公开透明试点，明确行政首长职权范围，明晰行政权力边界，并将之公布，自觉接受监督。

为压缩行政执法中的弹性空间，遏制执法腐败，2009年，湖南专门出台相关法规，对行政裁量权进行全面规范，明确禁止钓鱼执法、顶格处罚等违规行为。与此同时，社会转型、矛盾增多的社会现实亦促使地方政府在社会管理中不断创新，正确处理社会矛盾纠纷，贵州瓮安、湖北石首等群体性事件的爆发和应对，暴露了过去一些地方政府尤其是基层政府在处理重大社会矛盾中的诸多不足。

事实上，定纷止争本身就是地方建设法治政府的题中之义，长期致力于地方法治研究的南京社科院研究员朱未易认为，地方法治建设的一个重要功能，就是运用制度、行政、司法力量，化解社会矛盾和调整利益冲突，建立一系列的调整和解利益冲突的法律机制系统。

日前，在国家行政学院举办的省部级领导干部法治政府建设专题研讨班上，授课讲师提到社会矛盾纠纷处理时，一连用了三个“特别”：工作特别紧迫、责任特别重大、任务特别艰巨。正因如此，《纲要》要求各地在法治政府建设中，积极探索预防和解决社会矛盾的新路。

2009年，江苏开始在海门开展行政复议委员会试点工作，通过政府主导、专业保障和专家学者共同参与的方式，探索相对集中行政复议权的运行机制，力求将矛盾冲突化解在行政程序内部。

今年6月，海南省成立了全国第一个省级层面的群众工作部，提升了信访部门行政级别，同时，用群众工作统揽信访工作，对涉及民生的重大问题直接调查，协调推动信访问题的解决，一定程度上改变了过去信访部门“只管挂号，不管看病”的问题，成为地方政府在信访制度改革方面的一个新的思路。

突破口与示范性

王宝明在接受采访时说，法治政府建设的要义是“治官”而非“治民”。法治建设最为重要的就是限制公权力，中国法治建设必须从政府的法治化入手，这已是法学界的一个广泛共识。

具体到策略层面，沈荣华认为，首先应该以地方政府的法治建设作为突破口，逐步建立起法治政府体系。他解释，近年来，一些地方出现的官员腐败问题，就显示出监督制约的重要。不仅如此，地方政府处于法治最前沿，直接面对社会，其形象影响到整个政府权威，而且，中央的法治方略和决策最终需要地方的执行和贯彻。

中国人民大学法学院副教授王贵松也对记者表示，地方政府，特别是基层政府在民主与法治建设中具有极为重要却又常常被忽视的作用。地方政府处于中央政府与民众的中间地带，是最重要的执法主体，地方法治行政法治的成功与否关系着整个法治政府目标实现的程度，在建设法治政府中的作用是无可替代的。

在莫于川看来，地方法治实践还有超出本地的溢出效应。他认为，地方行政法治改革的创新经验，对全国和中央层面的立法建设和法治建设发挥了积极的启示和推动作用，“30余年的改革开放实践证明，行政改革的政治智慧和创新源泉，主要在地方、在基层、在民众中，由地方局部试点积累经验加以完善再到全国范围内予以推行，是制度创新的最佳路径选择。”

譬如，由于多种原因，多年来，行政程序法律起草制定工作进展缓慢，《行政程序法》处于难产之中，2008年，湖南省政府率先出台《湖南省行政程序规定》，一石激起千层浪。莫于川评价，这是我国行政程序立法进程的重大突破，体现了行政法制发展的新进展、新方向。

不仅如此，在地方法治行政审批制度改革方面，省级层面已经取消和调整审批项目22000多项，各地建立综合服务中心2000多个。而广州、上海等地先行试验的政府信息公开工作，亦为后来国家《政府信息公开条例》的出台和实施奠定了基础。

创新与统一

在肯定地方法治政府实践的同时，受访专家亦提醒，地方政府在法治建设中进行有益的探索值得鼓励，但是，要把握好尺度，不能过犹不及。“可以锐意改革，但也不可以随意创新。”王贵松说。

地方法律法规体系以国家法律、法规为前提和基础，保证法律体系的统一性和上位法的权威性，这一点历来为高层和法学专家所强调。

关于地方法治政府创新的界限，莫于川具体将其归纳为四大原则：对公民授权性、有利的制度可以适当宽松；禁止、限制公民权利的规范要谨慎和严格审查；创新举措出发点、目的性要正当，坚持以人为本；创新举措的社会效果要贴近出发点和归宿点。

根据立法机构统计，截止到现在7月底，除宪法和4个宪法修正案外，我国现行有效的法律239件，行政法规706件，地方性法规8025件，规章11135件。

我国广义的法律包括宪法、全国人大制定的法律、国务院制定的行政法规、地方人大制定的地方性法规、民族区域自治地方的自治条例和单行条例，以及国务院部门和地方政府规章。其中，宪法具有最高的法律效力，其次之，行政法规又次之，地方性法规、规章法律效力最低。

但是，实践中，部分地方性法规和地方政府规章与上位法冲突的情况时有发生。比如，早在1997年全国人大常委会通过的《献血法》明确规定实行公民自愿献血，但有部分地方在后来出台的地方性法规中仍然规定计划献血，且实施多年后仍告作废。

2005年，某省的《母婴保健条例》经修订出台后，由于保留了“强制婚检”的规定，与国务院出台的《婚姻登记条例》以及全国人大常委会通过的《母婴保健法》形成了立法冲突，也一时成为社会热议的焦点。

此外，“红头文件”即法律体系之外的规范性文件的管理亦是地方法治法治建设中的一个重点，遏制“红头文件”过多泛滥甚至违反法律法规的共识正在形成。王宝明介绍，目前，全国有规范性文件制定权的机关超过17万个，规范性的行政文件每年全国可能有30万件之巨，作为行政立法的延伸部门，它们往往对社会生活发生实质影响，但不乏并不依据地方性法规或地方政府规章程序进行的现象。

因此，加强对地方性法规、规范性文件监督和清理是建设法治政府的着力点之一。

《中国法治建设年度报告(2010年)》的数据显示，截至2010年年底，地方人大修改和废止的地方性法规1417件、自治条例和单行条例455件。

一些地区也已经出台规范性文件的管理办法，实行统一登记、编号、公布制度，并废除了红头文件效力的“终身制”。如2008年以来，湖南两次开展规范性文件清理工作，共清理11万件，其中废止和宣布失效的达4.6万件，2009年实行统一登记、编号、公布制度后，规范性文件同比下降了20%。

自我改革与外部监督

在称道当前许多地方创新的同时，王贵松等受访专家坦言，法治政府的建设任务仍然紧迫，法治环境的现实仍然严峻。

受访专家指出，当下，各地进行的建设法治政府的工作主要还是党委、政府主动推动，这凸显了行政强势的传统。在这样的背景下，一些地方法治政府的建设成为对行政机关现有职权和做法的一种确认和汇总。也让人担心这种“自我宣示”式的改革能否建立有效的外部监督。

朱未易认为，如果将公众参与法治建设的绩效评价排除在外，地方法治建设可能变成特定范围的法律权威。在立法方面，王贵松亦表示，政府给自己立法，这种自我约束的机制会缺乏实效性。

此外，受访专家表示，一些地方立法尤其是有关行政行为的内容还较为原则，缺乏规范性和可操作性，难以对行政机构构成现实而有效的约束，实践中，有些法律法规难以真正落到实处。

受访专家建议，人大制度需要进一步完善起来，树立起真正的法律权威。在立法方面，人大应该承担更多的责任，尤其是将规范行政权的交由人大制定，可减少行政机关自身立法的重要性，避免行政机关自我监督的不公正嫌疑。更重要的是，交由人大制定，能更为广泛地听取各方面的意见，权衡各种利害关系，制定出更为良好的适合人民需求的法。

综言之，受访专家认为，为进一步加强法治政府的建设，需要人大、司法、社会等多方参与，方能真正形成对行政权的制约。

在政府尤其是基层政府内部，政府工作人员的法治素质和能力也有待进一步提高。王宝明认为，推进依法行政、建设法治政府，重点在执法，难点在基层。需通过学习、培训、行政考核等方式，增强基层政府人员的法律意识，提高其法治素质，强化其依法行政的理念，补齐地方法治政府建设的短板。

据《瞭望》新闻周刊



人大代表关注地方法治。(资料图片)

聚焦地方法治建设：遏制红头文件过多渐成共识