依法治国与推进社会治理现代化

——学习贯彻十八届四中全会精神（十）

编者按：为深入学习贯彻十八届四中全会精神，11月14日，本报与国家行政学院社会和文化教研部联合召开了以“依法治国与推进社会治理现代化”为主题的研讨会。与会代表就如何在全面推进依法治国大背景下推进社会治理现代化，如何在法治轨道上推动社会组织健康发展等问题进行了深入探讨。现选登部分发言，供读者参考。

打造法治社会建设的组织基石

□**刘振国**（民政部民间组织管理局副局长）

现代政治秩序的三大要素是强大的国家、国家对法治的尊崇和全体公民对政府的问责。党的十八届四中全会是我党历史上首次以依法治国为主题的全会，全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下称《决定》），为社会组织描绘了法治蓝图，全文8次提及“社会组织”一词，在11个部分20余处对社会组织改革发展和作用发挥作出新部署、提出新要求，并且在“推进法治社会建设”一章对如何发挥社会组织积极作用作了专节论述，社会组织在全面推进依法治国特别是推进法治社会建设中的功能和作用日益凸显。

建立现代社会组织体制迫切需要法治保障。改革开放以来，在推进社会组织法制建设上，初步形成了以社会组织的三个登记管理条例为主体，配套的部门规章、地方性法规为辅助，一般法与特别法相结合的法律框架。但是，与我国经济社会发展需要和社会组织发展趋势相比，社会组织法治建设总体上仍非常滞后，存在许多不适应、不符合的问题。主要表现在：一是法律体系不健全。只有关于不同类别社会组织登记管理的专项法规，在宪法之下缺乏有关社会组织的基本法律，社会组织的权利还缺乏法律的有效保障，社会组织与其他组织和个人之间的权利义务关系还缺乏法律的有效调整。二是立法层级不高。相关的制度规范主要限于行政法规甚至部门规章，导致法律法规政策间缺乏配套衔接甚至相互冲突。三是法规内容不完善。法规和规章主要以社会组织登记管理的程序性规范为主，而缺乏实体性规范，对社会组织的行为缺乏有效规范。监督管理的内容较多，培育扶持的内容较少。规范社会组织登记管理的三个行政法规颁布于十多年前，民办非企业单位的登记管理还由暂行条例规范，许多内容已经明显与迅速发展的经济社会状况相脱节。四是执法权威性不足。长期以来，由于社会组织登记门槛偏高、管理力量薄弱、执法队伍缺失、保障不足等原因，导致大量社会组织游离于法律监管之外，使社会组织有法不依，违法难究问题严重，社会组织登记管理机关难以依法行政，履行登记、监管、执法等职责。这些问题固然与社会组织自身素质能力低和政府管理体制不完善、培育扶持政策不到位等有很大关系，但其根本原因还是缺乏明确的法律定位和完善的法治保障。

党的十八大以来，中央对社会组织工作作出一系列重要决策部署，先后提出加快形成现代社会组织体制，改革社会组织管理制度，激发社会组织活力等目标和要求，社会组织成为国家治理的重要主体之一，推动社会组织改革发展已经成为党和国家的重要战略部署。目前，社会组织改革已经进入深水区，情况复杂，实现既定的改革目标，迫切需要用法治的方式加以推动，用法律的形式加以规范。

以法治思维引领社会组织改革发展。全面推进依法治国，需要我们以法治思维和法治方式引领和推进社会组织改革发展，增强社会组织改革的系统性、预见性和实效性。

构建一个体系。建立健全法律法规体系是依法加强社会组织登记管理的前提，也是社会组织健康发展、发挥作用的重要保障。首先，要从依法治国的长远和战略角度出发，统筹规划社会组织立法工作，做到科学立法、系统立法。其次，尽快启动社会组织法立法工作，研究制定全面规范社会组织发展与管理的基本法，进一步提升社会组织法律主体地位。最后，加快修订出台社会组织登记管理的三部主要行政法规，将社会组织改革的要求落到实处。

做到两个结合。依法推进社会组织管理制度改革是一项系统工程，其间的立法与守法、执法与普法需要相互结合、相互促进。一方面，在立法上要明确社会组织的权利、地位、责任和义务，明确登记机关、行业主管部门和相关职能部门的职责，确立各项监督管理与培育发展制度；另一方面，要注重社会组织法律法规政策的实施和操作，加大社会组织领域法治宣传教育力度，支持和引导广大社会组织学法懂法，自觉守法。

坚持三个统一。《决定》指出，党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。推进社会组织改革发展，既需要发挥好各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，也要政府部门按照既定的方针和政策依法行政、依法治理，还需要社会组织在法律框架下，健全以章程为核心的法人治理结构，实现自我管理、自我服务、自我教育、自我发展，成为独立的法人主体。因此，要把坚持党的领导、政府依法行政与社会组织依法自治有机统一起来，努力构建新型的政社关系。

在法治思维下促进社会组织发展

□**马庆钰**（国家行政学院社会和文化教研部副主任）

社会组织是介于国家政府组织和市场企业组织之间的非营利性、自治性和志愿性组织，是市场经济的重要组成部分，是协商民主的重要渠道，是社会服务的重要力量，是国家软实力的重要体现。改革开放30多年带动了社会组织健康较快发展。但由于观念认识不到位，法律法规不健全，管理体制不完善，还存在诸多问题。在走向国家治理现代化进程中，社会组织发展应纳入法治框架，以适应打造中国改革开放升级版的需要。为此，有如下问题需要关注。

充分肯定社会组织的时代作用。社会组织是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量，是市场经济改革深化的延伸平台，是经济社会进一步发展的助推器，是政府职能转变转移中的合作伙伴，是通往现代社会秩序的重要组织机制，是国家软实力和社会文明的重要推动者。

确立社会组织科学发展的指导思想。社会组织发展应与国家治理现代化总目标相契合，与全面深化改革部署和全面推进依法治国方略相呼应，与社会建设和社会治理目标相对接；立足于激发社会组织活力、促进社会参与、提升公共治理能力。

为社会组织发展达成原则共识。务必坚持深化改革，政社分开；务必坚持法人自治，规范运作；务必坚持公平政策，开放竞争；务必坚持统筹谋划，尊重规律；务必坚持因地制宜，创新借鉴；务必坚持各方联动，协同推进。

为社会组织发展设立阶段目标。基本的是三个方面，即社会组织能力得到显著提升，社会组织制度环境更加优化，现代社会组织体制基本形成。到2020年具体目标是争取平均每万人拥有社会组织8个以上；全职雇员人数占经济活动人口比重争取接近3%；社会工作专业人才数量不少于145万人；社会组织总支出占GDP比重和慈善捐赠占GDP比重、社会组织增加值占GDP比重和慈善捐赠占GDP比重都达到或超过发展中国家平均水平，在经济、政治、文化、社会、生态文明建设中发挥生力军作用。

从入口开始进行登记制度调整。内容应包括便利登记并降低准入门槛，调整职能部门审批权限，调整行业协会商会登记管理，调整科技类社会组织登记管理，调整公益慈善类社会组织登记管理，调整城乡社区服务类社会组织登记管理，规范涉外社会组织登记等。

从改革官办社会组织入手促进政社分开。改革原则是：区别不同，分类进行；创造条件，逐步推进；增量严控，存量递减；改革实施策略是做实对行业协会和商会的改革；抓牢对公共部门间接经办社会组织的改革，力推对权力部门直接经办社会组织的改革；试行对免登记特殊组织的改革；遏制社区社会组织的行政化趋势。推动实现各类社会组织自愿发起、自选领导、自筹经费、自聘人员、自主业务和无行政级别、无行政事业编制、无行政业务主管部门、无现职国家机关工作人员兼职的政社分开目标。

建立多维规范管理体系。对社会组织的监督要实现由过度监管向适度监管、由限制性监管向激励性监管、由单一监管向多维监管、由前置监管向后置监管的转变；政府各部门依法履行相应监督责任；确立社会组织章程在监督中的规约地位；鼓励社会组织成立自律和服务的联合组织；落实法人治理的相关规定；将社会组织公益服务和自律建设纳入国家全息诚信管理体系；推行等级评估制度；完善与准入相呼应的社会组织退出制度。

落实必要的培育扶持政策。通过建立政府权力清单为政社合作创造前提；实现政府购买社会组织服务的规范化和制度化；改进财税支持政策，将对社会组织的税收优惠，从所得税进一步扩大到增值税、房产税、城镇土地使用税、进出口关税；可将企业捐赠纳税抵扣限额由12%提高至15%，将个人捐赠的纳税额扣除比例由30%提高至50%，完善社会组织行政事业性收费减免政策；通过为初创期公益社会组织提供培育和“孵化”，促进发展服务支持型、资金支持型、智力支持型、自律联盟型社会组织；为社会组织参与民主协商订立制度；落实职业保障相关措施。

为社会组织发展提供领导和法治保障。首先是建立党委和政府领导下的社会组织工作协调小组，通过“社会组织工作联席会议”机制，统筹、协调、指导社会组织改革和发展工作。其次是加强职能队伍建设。根据规范与统一的需要，将各级政府“民间组织管理局”，改名为“社会组织服务局”；根据体制改革和职能调整的需要，建立相对独立、统一协调、力量匹配的社会组织登记管理机关。最后是健全法律规范体系。对与社会组织相关各类规范性文件和法规进行全面清理和必要的废除与修改；制定包括行业协会商会、慈善事业、志愿服务、涉外社会组织等相关单项法律法规；鼓励有条件的地方先行先试和出台地方性法规；在修改完善《社团登记管理条例》《基金会管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》的基础上启动制定中国社会组织法，尽快形成门类齐全、覆盖全面、相互补充的中国社会组织法律规范体系，提高政府对社会组织管理和服务的法治化水平。

以法治推进社会治理现代化

□**朱卫国**（国务院法制办政府法制研究中心副主任）

就社会治理而言，十八届四中全会提出了“推进多层次多领域依法治理”的理念。要求坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

就社会组织而言，十八届四中全会在十八届三中全会规定的政策基础上，进一步提出要发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能。发挥社会组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动。

需要指出的是，研究社会组织发展和社会治理现代化，不能仅仅聚焦十八届四中全会中关于法治社会建设的有关政策，更要放眼中国特色社会主义法治体系的大格局，在国家治理体系和治理能力现代化的坐标中，定位和推进社会治理实现新的改变。

例如，十八届四中全会在“完善立法体制”部分即明确提出，要“完善公众参与政府立法机制”，“健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探索委托第三方起草法律法规草案”。这些规定，将会为社会力量参与立法和政策倡导，创造新的制度机制。

再如，十八届四中全会在“依法全面履行政府职能”部分要求，推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。要求“行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为”，“行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定”，明确要“推行政府权力清单制度”以及“强化对行政权力的制约和监督”等，这些规定将会对有效地限制行政权力滥用，促进“社会生态的退耕还林”起到重要的保障作用。

又如，十八届四中全会关于“健全依法决策机制”规定，要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。这些要求以及“全面推进政务公开”的规定，将会对社会力量参与政府重大行政决策、依法监督制约政府行政行为提供空间和机制途径。

从十六届六中全会作出《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》以来，关于社会治理和社会组织发展的政策规定不断出台，中央政府有关部门和一些地方政府也陆续出台了相关促进政策，推动了社会治理的优化和社会组织的发展。然而，就立法而言，尽管有关方面一直在积极努力，但社会团体、基金会和民办非企业单位等社会组织的立法一直未能实现与时俱进的刷新。究其原因，主要是有关方面在管理体制机制、规范思路、促进措施等方面，仍然存在一些不同认识。针对类似现象，十八届四中全会明确提出“对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定，不能久拖不决”，唯愿凭借十八届四中全会的上述决心，凭借社会力量的参与激情和专业储备，推动社会组织和社会治理方面的立法及时跟进，不辜负人民对事关自身基本权利的制度建设的善良期待。

提高社会治理领域立法水平

□**吴玉章**（中国社会科学院法学研究所研究员）

在社会治理领域提倡现代化，就应该首先加强法治化，而深入落实依法治国的总体精神，首先就要考虑立法问题。当前，在社会治理领域内，立法方面确实存在一些问题，值得我们注意。

第一，立法质量还不高，核心法律尚未明确。大家都知道，在社会治理领域之内，我国已经有了几部法律或条例，而且还在计划制定若干部法律，例如慈善法等。既然，在社会治理领域之内需要有几部法律或条例来加以规范，大家已经有了共识，那么，这些法律或条例组成的体系之中又究竟以哪部法律为核心呢？这个问题似乎一直没有得到明确回答。法律或条例是讲究来源的，以哪个法律为核心，意味着，其他法律或条例大致将由其而产生，是其基本精神在不同具体问题上的适用。一旦没有来源，缺乏体系，没有核心法律，法律或条例之间的关系就会发生混乱，也就不能指望人们会很好地遵守。

我个人认为，就社会治理领域而言，还是应该以调整和规范社会组织的法律为核心。为此，能否考虑，借此次修改之机，将《社会团体登记管理条例》从内容和形式上都有所修改，将其上升为法律，使其法律位阶提高，成为社会治理领域内的一部核心法律。大家都知道，法律的约束力与它的位阶有密切的关系，宪法法律位阶最高，因此，党必须在宪法和法律范围内活动。可是，我国关于社会组织的规范还只是隶属于国务院行政法规级别的《条例》，位阶实在太低了，它不仅很难与其他法律形成比较融洽的关系，而且也很难胜任规范社会组织的任务。

第二，立法相对滞后。我们知道，关于社会组织我国有三部基本条例，即《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》《民办非企业条例》。好几年前，这三部基本条例就进入了修改程序，然而，一直到今天，这三部基本条例仍然“待字阁中”，处于“千呼万唤就不出来”的尴尬之中。当然，修改法律或条例是一件严肃的工作，来不得半点马虎，需要认真工作，但是，毕竟时间不等人呀。法律调整社会生活应该有一个时机问题。如果当社会生活急需法律来加以调整而法律迟迟不能出台，那么，社会生活就会发现它自己的另外一些调整手段，例如人治、潜规则等等就会发挥作用，这些与依法治国、建设社会主义法治社会的要求是格格不入的。总之，三部基本条例始终修改不出来，不仅直接影响到我国社会组织的发展，而且还影响到四中全会《决定》中承认的社会组织“在法治社会建设中的积极作用”。

第三，权利与权力的平衡。在社会治理领域之内，如何处理公民权利与国家机关的权力之间的关系一直就是一个问题。我国宪法是我们国家的根本大法，是治国安邦的总章程。宪法中规定的权利和义务应该是规定我国社会治理领域之内各方面问题的出发点。同时，为了更好地规范公民行使自己的权利，我国宪法赋予国家机关及其工作人员若干权力，也规定了这些权力的界限。因此，总的结论是，仅仅强调公民权利而无视国家权力是不对的；同时，仅仅强调国家权力而无视公民权利也是不对的。

社会组织立法须处理好三个关系

□**谢 菊**（重庆行政学院经济社会发展研究所副所长）

普遍规律与中国特色的关系。社会组织是相对独立于公共权力系统和营利系统，以社会公益活动或互益活动为主旨的非营利性、非政治性的一类组织。比较研究表明，各国社会组织的活动主要分布在慈善救助、扶老帮弱、医疗卫生、文体科普、妇幼保护、农村服务、法律援助、支教助学、生态环境、促进就业、行业服务等领域，并成为政府良好的合作伙伴。政社分开、权责明确、依法自治是社会组织发展的普遍规律。

党的十八届三中全会把“推进国家治理体系和治理能力现代化”与“完善和发展中国特色社会主义制度”并列为全面深化改革的总目标，并对社会组织改革发展进行专章部署，除在第48条中重点提出了“激发社会组织活力，正确处理政府和社会关系，加快政社分开，推进社会组织明确责权、依法自治、发挥作用”的总要求、总基调、总目标外，还在经济、政治、社会、文化、党建等方面12次提及社会组织，对社会组织的地位给予清晰界定，对社会组织的作用发挥寄予前所未有的厚望。反映了我们党自觉总结国内成功做法，借鉴国外有益经验，坚持解放思想、与时俱进，不断提升国家治理水平的高度自信。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确加强社会组织立法，全文8次提及“社会组织”一词，在11个章节中对社会组织改革发展和作用发挥作出新部署、提出新要求达20余处，并且在“推进多层次多领域依法治理”中对发挥社会组织积极作用作了专节阐述。构建中国社会组织的法治体系，必须与中国的历史传承、文化传统和经济社会发展水平相适应。其中特别需要关注的，例如党组织在社会治理与社会组织发展中的角色定位，对政社分开具体内涵的把握与实施路径设计，官办社会组织和枢纽型社会组织的改革，都需要从中国的国情出发，才可能规范和引导各类社会组织健康发展。

外部环境与内部治理的关系。良法是善治之前提。社会组织立法的根本目的，是推进其健康成长，政府要把握好权力的边界，既为社会组织发展创设良好的外部环境，又要为社会组织的内部治理制定规则，在此过程中，还要避免对社会组织内部具体运行的不当干预。

全面梳理现有与社会组织相关的法规和规范性文件，数量不少，大约有50件相关规定。其中包括直接相关的3个“条例”，4个“规定”，13个“办法”，19个“通知”，4个“意见”，1个“制度”，1个“指引”，1个“方案”，1个“解释”，以及间接相关的2个法（《中华人民共和国企业所得税法》《公益事业捐赠法》）和1个条例（《中华人民共和国企业所得税法实施条例》）。规定虽然多，但散乱且缺乏一致性和整体感，在显示出立法管理的粗放和随意的同时，还可以明显看到部分文件表现出来的明显的简单管控思维。

理论认识与实际探索的关系。在改革开放至今的30多年中，社会组织的发展既有复苏发展期和稳定发展期，也有过曲折发展期。但有一点大家是形成了共识的，即2006年10月党的十六届六中全会首次对“支持社会组织参与社会管理和公共服务”做出清晰表述之后，全国各地在社会组织发展方面开展了许多创新性的实验，比如政社分开模式的探索、各相关领域双重管理旧制的突破、公益捐赠财税优惠措施力度的加大、民办非企业单位减免税政策的探索等。这些创新有的具有进步价值，有些则存有争议，甚至有的已经明显走偏，都需要从中国的具体情况出发，从社会组织立法层面给出回应，以提高立法质量，真正推进社会组织的发展。