

从立法的角度推动社会组织健康有序发展

李飞飞, 王胜本

(华北理工大学 管理学院, 河北 唐山 063009)

[摘要]在依法治国的背景下, 社会组织的发展离不开法律的保障, 通过分析有关社会组织法律现状, 提出进一步加强社会组织法的必要性, 进而从立法对象、立法高度、立法程序以及立法经验借鉴四个方面探讨在社会组织立法的过程中需要重视的关键命题, 推动社会组织健康有序的发展。

[关键词]社会组织; 立法; 发展

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2016.01.022

[中图分类号] C912.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2016)01-074-03

一、立法的必要性

(一) 在依法治国的前提下, 目前关于社会组织的立法滞后

目前我国关于社会组织的重要法律法规主要有: 1998年颁布的《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》以及2004年颁布的《基金会管理条例》。^[1]前两者均已超过15年的行政条例期限, 由民政部携手国务院法制办负责的关于三大条例的修订却迟迟未完成, 而新的社会组织的立法尚未出台。因此目前我国有关的社会组织的立法实际上是处于滞后的状态, 这对于我国依法治国政策的实施, 对于社会组织的发展是极大的障碍, 这些充分说明了社会组织立法的必要性和紧迫性。

(二) 各地社会组织管理各行其是, 缺乏统一规范和指导

各地相继出台了地方性法规和政策, 如《浙江省社会团体管理办法》、《上海市基金会换发登记证书的实施意见》、《北京市地方事业单位、社会团体征收企业所得税的实施办法》以及《深圳经济特区社会团体管理规定》等, 这些地方性法规和政策对于当地社会组织的发展起到了推动作用, 然而由于缺乏统一规范和指导, 地方性法规之间差异较大, 甚至相抵, 因此地方性法规的不断涌现正在倒逼中央加快形成统一的关于社会组织的立法。

(三) 社会组织的发展, 急需立法以保障其合法地位

我国的社会组织正如火如荼发展, 为确保未来更好的发展, 最重要的是为其提供法律保障。只有建立了社会组织法, 使社会组织取得了合法地位, 并且通过法律来对其加强引导和规范, 才能逐渐形成依法自治的社会组织体制; 反之, 缺少了法律的保障作用, 社会组织的发展将会受到极大的阻碍。

二、立法的高度

制定一项法律之前首先要确立其立法的高度。目前, “地方性法规和条例”、“三大行政条例”和“宪法”是我国有关社会组织的主要立法。根据我国社会组织立法的现实情况, 建议制定一部关于社会组织的基本法。原因如下。

(一) 宪法中的规定缺乏具体的规范

我国《宪法》第35条规定, “中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”。^[2]宪法中“结社的自由”从国家根本大法的角度确立了我国公民有社会组织的自由, 宪法拥有最高的法律权威, 然而由于缺乏基本法的具体规范, “结社的自由”很难真正贯彻实施。

(二) “三大行政条例”法律位阶较低

“三大行政条例”相对于其他法律来说其地位较低, 并且权威性不足, 遇到与其他法律相抵触的情况时, 社会组织的活动无法开展, 行政条例的规定难以实施。如《民办非企业单位登记管理暂行条例》规定民办非企业单位不可以营利为目的, 营利不可归个人所有, 而《民办教育促进法》允许个人取得回报。因为行政条例没有法的位阶高, 所以行政条例自然而然服从法的规定, 这对社会组织的管理和发展造成了极大的困扰。

(三) 地方性法规的制定参差不齐

地方性的法规如《上海市基金会换发登记证书的实施意见》、《北京市地方事业单位、社会团体征收企业所得税的实施办法》等过渡时期出台的政策, 不仅使不同的法规之间相互抵触, 更加缺乏权威性, 终不是长久之计。

综上所述, 关于社会组织的法律在宪法和行政条例之间缺乏基本法, 而基本法对社会组织起到举

[投稿日期] 2015-12-20

[基金项目] 河北省教育厅课题(编号: SD151041); 河北省新闻出版广播电视局科技项目(编号: XM1515)

[作者简介] 李飞飞(1989-), 女, 河北邯郸人, 硕士生, 研究方向: 行政管理。

足轻重的作用，一是可以确立社会组织的合法地位，二是为社会组织在开展活动时提供指导，正如公司法的出台促进了公司体制的形成。因此，国家应及时出台一部关于社会组织的基本法，让法律走在社会发展的前沿，引领时代的步伐，促进社会组织的发展。

三、立法的对象

关于社会组织法立法对象的具体范畴应该在我国现有的有关社会组织的法律规定的对象基础上有所调整。应该去除性质不一致的立法对象，同时增加本应该列入范畴的对象，如因种种原因而未登记的社会组织。

（一）去除民办非企业单位

在我国，社会组织分为三大类：“民办非企业单位”、“社会团体”、“基金会”。社会团体和基金会都是不以营利为目的，且营利所得只能用于公益不得归个人所有，而民办非企业单位的营利是允许归个人所有的。分类标准逻辑不一致，前两者与后者的性质不同，管理上差异太大，因而社会组织的立法对象应为社会团体和基金会，去除民办非企业单位。关于民办非企业单位如私立学校，私立医院等，将来医院法和学校法等出台后会对他们进行详细规范。

（二）吸纳更广泛的社会组织

据民政部相关统计，截至到2013年底，全国共有社会组织54.7万个，其中社会团体28.9万个，基金会3549个，民办非企业单位25.5万个。^[3]而根据清华大学NGO研究所调研发现，登记在册的社会组织占我国社会组织实际总量的大约10%。未登记在册主要是由于免登记、转登记和无法登记这三大原因造成的，而在这些尚未登记在册的社会组织中有许多在国内外具有较大的影响，所以应该把他们纳入立法对象的范围，以便统一管理，这才是完整的立法对象。

四、立法程序

（一）政府应加快社会组织立法的程序

根据我国的立法程序，一部法律的出台需要经过全国人大及其常委会制定法律的基本程序，包括法律案的提出、法律案的审议、法律案的表决、法律的公布四个阶段。^[4]据悉，社会组织立法已列入本年度的立法规划，中央应加快社会组织法的起草并形成最终送审稿，首先向全国人大常委会提出社会组织法草案，根据其提出的意见进行修改和完善，在全国人大会议召开时提出审议，并逐步完成表决和公布，如此才能推动立法程序，加快社会组织立

法的步伐。

（二）社会组织和社会力量应参与到立法的过程中

社会组织应该参与到立法的过程中，因为社会组织最了解他们的自身情况，因此应该给予其发言权，根据自身优势和不足，制定真正适合我国社会组织的法律。其次，一部法律的出台离不开社会力量的参与，立法的过程中应多听取人民群众的宝贵意见。

五、立法的经验借鉴

与我国的社会组织相比，发达国家的社会组织兴起早、数量多、运作方式已趋成熟化、相关法律齐全。因此在我国社会组织立法的过程中借鉴国外相关的经验，结合我国社会组织的实际情况，对于立法会起到很大的推动意义。

（一）不同法系间的纵向比较

目前，主要有两种法系：大陆法系、英美法系。英国和美国是“英美法系”，其以判例法基础，法官将本案与相似案件进行比较、分析，以期从中找到相似的判例；而我国则是“大陆法系”，其以法典为基础，法官将已有的法律条款与本案例相联系，进而得出审判结果。

法典制注重法律条文的斟酌使得我国对于社会组织是重登记轻监管，登记时采用“双重登记制度”，登记条件过高使得大量的社会组织无法登记在册，不利于对其进行统计和监管；而对于已经登记在册的社会组织，因各主管部门相互推卸责任，以至于慈善丑闻层出不穷。判例法的精神使得美国公民普遍认同政府无权干涉公民的结社自由，美国推崇公民结社自由，对于社会组织是松登记严监管。这点我国可以借鉴美国的经验，降低社会组织的登记门槛，提高其监管力度。

（二）相同法系间的横向对比

从相同法系的横向比较而言，日本和我国一样属于大陆法系，而日本的法律规定社会组织是拥有法人地位的，是和公司一样具有独立法人资格的组织。这样充分保证了社会组织合法地位，为其运行提供了强大的法律保障。因此我国在立法的过程强调社会组织的独立法人资格，将为增强社会组织的独立性提供强有力的支持。

结语：社会组织的立法对于推动其本身的发展以及深化依法治国政策都具有重要的意义。文章就社会组织立法的前期准备工作进行了细致深刻地剖析，而有关社会组织立法的内容，立法的重点等问题仍有待进一步研究。

参考文献:

- [1]游祥斌,刘江.从双重管理到规范发展——中国社会组织发展的制度环境分析[J].北京行政学院学报,2013(4):40-45.
- [2]陈劲松.我国社会团体立法现状及对策研究[D].中南大

学,2013.

- [3]张林江.社会组织立法的三个核心命题[J].行政管理改革,2015:71-74.
- [4]张春生.论我国的国家立法权[J].唯实,2003(10):45-48.

[责任编辑 王云江]

Promoting the healthy and orderly development of social organizations from the prospective of legislation

LI Fei-fei, WANG Sheng-ben

(School of Management, North China University of Science and Technology, Tangshan 063009, China)

Abstract: In the context of the rule of law, the development of social organizations needs the guarantee of law. Through the analysis of the present situation of law concerned social organizations, the article puts forward the necessity of legislation of social organizations. Attentions should be paid to four key propositions, including the object, height, process and experience reference of legislation, to promote the development of social organizations.

Key words: social organizations; legislation; development

(上接第51页)

注释:

- ①孙凤蕾.全球环境治理的主体问题研究[J].山东大学2007级马克思主义理论研究专业博士论文,第3页.
- ②薄燕.全球环境治理的有效性[J].外交评论,2006(92):57.
- ③杨威.全球环境治理中的国际环境非政府组织[D].外交学院2010级国际关系专业硕士论文,第33页.
- ④孙茹.绿色和平组织[J].国际资料信息,2002(8):35.

参考文献:

- [1]薄燕.全球环境治理的有效性[J].外交评论,2006(6):56-62.
- [2]梁西.国际组织法[M].武汉:武汉大学出版社,2001.
- [3]吕晓莉.全球治理:模式比较与现实选择[J].现代国际

关系,2005(3):8-13.

- [4]吕有志,查君红.G7/G8角色转型与全球治理[J].现代国际关系,2001(12):18-22.
- [5]孙辉,禹昱.国际政府组织与全球治理[J].同济大学学报(社会科学版),2004(5):48-53.
- [6]孙茹.绿色和平组织[J].国际资料信息,2002(8):34-39.
- [7]杨威.全球环境治理中的国际环境非政府组织[D].硕士学位论文,北京:外交学院,2012.
- [8]易文彬.全球治理模式述评[J].世界经济与政治论坛,2005(4):118-122.
- [9]俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实,2002(1):20-32.

[责任编辑 王云江]

The effectiveness of IGO and INGO in the global environment governance

PANG Qiang

(Zhou enlai Government School of Management, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: The global environment governance is an important agenda in today's international community. The subjects of governance are showing a diversified trend. New changes also emerge from the governance models, which develop from the centralized governance model to limited governance model and network governance model. Besides the national governments, the subjects of governance are divided into two categories: the Intergovernmental Organizations (IGO) and the International Non-governmental Organizations (INGO). This thesis analyzes the feasibility for Intergovernmental Organizations to replace the International Non-governmental Organizations in the global environmental governance. From the perspective of the requirement of the international community for the global environmental governance, Greenpeace International and United Nations Environment Programme (UNEP) are chosen as cases to conduct the comparative analysis and evaluation on the effectiveness.

Key Words: global environmental governance; Greenpeace International; United Nations Environment Programme; Effectiveness evaluation