

两个条例征求意见稿的感受与思考

陶传进

随着《慈善法》的出台,《基金会管理条例》与《社会服务机构登记管理条例》征求意见稿也已经产生。以下分别从积极乐观与问题探讨的角度来谈一下个人的感受。

一、时代前行的脉搏

两个条例的征求意见稿来源于《慈善法》,体现了《慈善法》的整体精神,于是就涉及到对于《慈善法》的解读。下面谈以下几点体会:

(一) 体现出了政府的三种角色定位

在传统意义上,政府承担的是监管者的角色,而当下通过《慈善法》我们看到政府角色已经有所超越,实际上充当的是三种新的角色,分别是传统的监管者角色、支持与服务者的身份以及领域引领者。

1. 底线监管者的角色。较之于此前的条例,两个条例征求意见稿在具体条款上增加了许多内容,愈加贴近兜底式监管者的定位。通过这些规定,慈善组织进行活动的底线越来越良好地建立起来。

如同工匠所编织出来的一张精美的席子,慈善组织尽可以在其上自由地舞动,组织的自由度未减反增。

2. 支持与服务者的身份。在两个条例征求意见稿中,第七条都是支持性条款,规定了国家通过购买服务、财政资助、人才培养等方式支持基金会的发展;以及通过政府补助、购买服务、土地划拨、人才培养

等方式,支持社会服务机构发展。

3. 领域维护者与引领者的功能。条例征求意见稿为慈善领域的自主运作奠定了基础,以便让公益市场发挥作用。

其中最典型的是,两大条例征求意见稿一方面为慈善组织的公开透明规定了更为具体的指导,另一方面赋予了政府管理部门“公开透明的平台”的新职责。其背后的含义是,通过公开透明所提供的充分信息,让社会成员(如捐款人)的自主选择具有可能,政府的努力方向是让慈善组织越来越具有自主运作的机制与场所。

政府对慈善组织的评估制度得到最恰当的理解:评估的功能正是为了实现对于慈善组织本身以及整个慈善领域进行把握、支持与统领,评估是为政府的三种职能服务的。

(二) 社会组织的相应定位

与政府的三个新角色相对应,社会组织也逐渐进入到了一种新的状态,它可以遵循三个基本的运作原则。第一,以法律为底线;第二,慈善组织在公益市场中自主运作;第三,社会组织逐渐成为社会治理的主体,由社会组织所构成的慈善领域将承担越来越重要的功能,并且促使政府职能与权力下放,而政府则退居到更高层次的宏观调控的位置上。

1. 慈善组织的进入门槛降低。门槛的降低,将令慈善市场出现更多自主运作主体,从而为选择机制

提供前提条件。其中,基金会登记注册的门槛比此前降低了两个级别,可在县级民政部门登记;某些类型的社会服务机构可以直接向登记管理机关申请登记。

社会服务机构与基金会的注册资金成为登记注册条件的主体部分,这样的门槛没有根本性的制约力量,尽管基金会的注册资金数额显得偏高,但已经不再像过去那样面临着遭受硬性障碍的风险。

2. 给更多的慈善组织以公开募款的资格。在基金会征求意见稿里,不再有公募与非公募基金会的区别,甚至社会服务机构在获得相应的资格后也可以公开筹款。这就促使整个公益领域里,慈善组织具有更高的自主性,社会选择也具有了更良好的组织基础。

3. 公开透明得到了特别的强调。信息是进行选择的基础,公开透明除了能够保障捐赠方的权益以外,还能够促使公益市场的成活。公开透明的条款相当于将运作的选择权更多地交给社会组织本身,而不是政府。两个条例中,都对慈善组织的公开透明进行了特别的强调。

4. 运作决策更加依据组织自主性与市场选择。条例征求意见稿有一些重要变化:第一,过去关于非公募基金会的8%的规定不再存在,因而对于那些无法公开募捐的基金会,运作的自主性将得到极大的扩展;第二,10%的行政办公经费反映了其本来的含义,这近乎于一个革命性的变化。尽管仍然还有10%的数

量要求，但这里已经将此限制在真正的行政办公方面，而不应再包含项目运作的成本。在过去，基金会的运作瓶颈相当程度上来自于此。

过去一直困扰社会组织的年检制度被取消，转而成为年报制度，这在基金会与社会服务机构两大类组织里都得到了体现。

二、一些值得思考的地方

（一）关于社会科学的科学技术性问题

在可以直接登记注册的社会服务机构中，科技类被局限为自然科学和工程技术领域，社会科学与自然科学被区别对待。

这或许是考虑到我们国家的社会发展阶段，其实，社会科学在其科学技术性上，与自然科学无异。如果将其区别对待，就会限制这类组织的登记注册，并且更为重要的是限制它们在运作中的活力空间，遭受损失的是整个社会的发展步伐。

（二）关于慈善活动的内容范围问题

在可以直接登记注册的公益慈善类社会组织的类别中，列出了一系列的“安全”名单。但是，这种



做法也容易将一些在社会发展中起重要作用的公益类型推断为或推向到“政治性的”“抗争性的”“意识形态性的”等领地，一旦我们人为地将它们打上这种烙印，就会大大淡化它们的公益慈善意义，而突出它们政治性的、意识形态性的色彩。

例如社会科学领域的教育学的研究与推广，本身有公益色彩，遵循公益领域的运作规律，但是如果给它附着上意识形态的色彩，将使我们损失一项最为重要的社会科学。

（三）关于业务主管单位

“业务直管单位”一词仍然出现在条例征求意见稿中，在社会服务机构里尤其突出。其实，业务主管单位正渐趋消亡的趋势，它是从计划体制到社会化公益时代的残留品。尽管当下还很难彻底取消这种双重管理制度，但是我们需要清晰地认识到它的未来趋势，或者推行近期已经显示出更大优势的“业务指导单位”制。

（四）如何实现“宽进严出”的思路

我们认为，登记管理应放到社会的整体管理框架下加以考察，遵守“宽进严出”的原则，让更多的社会组织能够通过更简单的渠道进入合法轨道，然后在其运作管理中通过各种举措，对不合格的组织加以淘汰，对那些仅仅是能力不足的组织加以支持。将“进入”与“管理”结合起来才能更有效的制订管理条例。

（五）责任问题需要厘清

当下，民政部门似乎承担了整

个责任体系，社会组织自身其他执法机构的责任，最终在相当程度上转嫁汇聚到了民政管理部门。再加上所有的管理责任又向社会组织的入口处汇聚，条例的制定就一定带有某种“逃避责任”的色彩。

（六）社会服务机构的分支机构问题

社会服务机构可以设立分支机构是一项制度创新，但仅局限于县级服务机构，给人的感觉似乎是在防范更高层级的服务机构进入县域，据此可能对各地的服务组织产生保护作用。

其实，更高级别上的服务机构理应具有更好的品牌，更应鼓励它们建立分支机构。

三、简单的归总

以上从积极与问题探讨两个方面分析了两个条例征求意见稿所体现出来的精神，整体来说《慈善法》引领了两个条例向更积极方面改进，政府的职能与社会组织的职能越来越走向其应有的定位。

尽管还存在这样那样的问题，但在整体积极进取的格局下，这只是作为一种次级的探讨，而且许多问题也无法在条例制定机构这里得到解决。

时代在进步，同样的说法、同样的条款，对其理解也在变化，在某种意义上条例背后也体现着一种精神，对于同样的条例如何更恰当地执行，也是我们所关注的，在这一点上，时代也在进步。

（作者系北京师范大学社会发展与公共政策学院教授，社会公益研究中心主任）