

社会组织发展的新动力与新机制

——简评《社会组织信用信息管理办法》

文 | 徐家良

社会组织信用信息管理的意义与价值

随着互联网的飞速发展与全球化进程的加快,信用越来越受到人们的重视。组织信用与个人信用一样,是社会信任的集中体现,是社会资本的核心价值。

在中国特色社会主义现代化强国建设过程中,离不开社会组织信用建设。社会组织信用是社会信用的一部分。它与政务信用、商务信用、司法信用同样受到人们的高度关注,是社会信用体系建设不可或缺的内容。

党的十八大以来,如何构建现代社会组织体制成为一个热门的话题。现代社会组织体制中,不仅包括组织结构、项目运行、人力资源、组织活动,而且还包括社会信用。现代社会组织体制建设,离不开社会组织信用建设。党的十九大强调,社会组织是社会治理的重要主体,它建设得好坏,直接影响到社会治理的效果。因此,民政部发布《社会组织信用信息管理办法》(以下简称《办法》),既是对党的十八大提出的构建现代社会组织体制内容的充实,也是对党的十九大社会治理内容的拓展和深化。

社会组织信用信息是社会组织信用建设的有机组成部分。对社会组织来说,社会组织信用信息建设是社会组织能力建设的主要内容。社会组织的强弱、大小、好坏受诸多因素的影响,但其中信用信息建设非常关键。社会组织信用信息建设是社会组织可持续发展的基础性



工程,是政府与社会组织、社会组织与社会之间构建良好关系的前提条件。社会组织拥有较好的信用信息,可以提高社会组织能力,更好地履行承接政府职能,购买社会组织公共服务。当然,加强社会组织信用信息管理,在培育社会组织能力建设的同时,也在提高社会组织的监管水平,确保社会组织合法合规地开展活动,通过政府监管、舆论监管和社会监督,完善社会组织内部建设,确保社会组织可持续健康发展。

社会组织信用信息管理的特点与亮点

《办法》共分二十六条,涉及社会组织信用信息的内涵、管理主体、管理范围、权利与义务、管理方法、责任追究等方面。其中比较明显的特点和亮点

主要有以下几个方面:

社会组织信用信息管理的主客体明确。社会组织信用信息管理的主客体是指各级民政部门和社会组织。社会组织信用信息管理的主体是各级民政部门,其他政府部门提供相应的信用信息,由民政部门汇总进行处理。对社会组织信用信息管理主体的确定,便于高效管理和责任明确。而社会组织信用信息管理的客体就是社会组织,主要指在民政注册的社会团体、社会服务机构和基金会,不包括非法人如备案的社会组织、在编办注册的事业单位的社会组织和在工商注册为企业法人的社会组织,社会组织是狭义的。

社会组织信用信息管理的内容清晰。社会组织信用信息管理的内容,涉及大的方面和小的方面,大的方面包括信用信息本身、管理与绩效,小的方面仅仅是指信用信息。《福州市社会组织信用信息管理办法》把社会组织信用信息分为基本信息、良好信息、不良信息(提示信息和警示信息)。什么是良好信息,什么是不良信息,可能会出现不同的说法,有较多的主观性。而《办法》则明确规定,信用信息是民政部门在履行职责过程中形成或者获取的与社会组织信用状况有关信息,包括基本信息、年报信息、行政检查信息、行政处罚信息和其他信息。这样对社会组织信用信息的概括与表述,客观性强,主观性弱,容易认定与判断,不会出现歧义。

社会组织信用信息管理黑名单制的

威慑性。根据需要,形成社会组织信用信息管理系统,建立社会组织活动异常名录、严重违法失信名单制度。《江苏省社会组织信用信息管理办法(试行)》制定了红名单和黑名单。列入红名单的社会组织信用是好的,列入黑名单的,信用差。《办法》没有规定红名单制,只提供异常名录和失信名单,这对社会组织信用信息管理非常重要。它确立了一个衡量标准,达不到这个标准的社会组织就要被列入黑名单,从而充分显示出它的威慑作用。

社会组织信用信息管理权利与义务的对等性。针对社会组织即将列入或移出黑名单的程序,《办法》都作了较详细的规定,有相应的救济措施,有效地维护社会组织的合法权益。当然,社会组织信用信息有异常名录和失信名单的惩罚性措施,必然会有一些权利性措施,对信用信息处于良好状况的社会组织就要给予一定的奖励激励,包括4个优先,即优先接受政府授权委托事项、优先获得政府购买社会组织服务项目、优先获得资金资助和政策扶持、优先推荐获得相关表彰和奖励等。2018年2月24日,民政部等40个部委联合签署《关于对慈善捐赠领域相关主体实施守信联合激励和失信联合惩戒的合作备忘录》,里面就涉及26项激励措施,当然也规定了24项惩戒措施,以确保社会组织信用信息管理中的权利与义务的对等性。

提升社会组织信用信息管理有效性的建议与思考

社会组织信用信息管理是一个新的事物,在实施过程中,需要注意以下几个方面。

第一,社会组织要高度关注。一般来说,社会组织有一些传统观念,认为只要做好项目和及时提供服务,社会组

织就是优秀的社会组织,其他地方出现问题都是小问题,无关紧要。这次《办法》明确告诉人们,信用信息也是社会组织发展的命根子,务必提高认识,引起足够的重视。

第二,地方政府在执行中要因地制宜,体现出灵活性。据不完全统计,地方政府如上海、江苏、北京、浙江、福州、中山、厦门、青海等地从2013年开始先后出台地方规范性文件,对社会组织信用信息方面作了具体规定,而且在实践中也有了一些新的尝试。民政部发布的《办法》是2018年1月24日公布后实施,它总结了有关地方政府的探索性经验并有效吸纳,当然,有些规定的内容与有关地方政府的规定不一样,因此,对这些已经采取社会组织信用信息办法的有关省、直辖市有一个重新学习和协调整合的过程。而对没有采取社会组织信用信息管理办法的省市县则是一个全新的内容,需要反复学习和运用。因此,《办法》发布实施后,对地方政府来说,可能需要有一定的准备时间,因地制宜地制定落实实施细则和具体措施。

第三,集中培训,提高学习效果。通常情况下,社会组织会自我学习,理事会、秘书处和民政部门会对《办法》进行讨论,但从效果上而言,社会组织自我学习与集中培训是有差别的。集中培训是在有专业老师辅导的情况下进行的。法律法规相对来说比较抽象和专业,这次《办法》也不例外,所以需要借助相应的平台来进行集中培训。第一个平台是民政系统自身的平台。第二个平台通常是指像中国社会组织促进会、中国慈善联合会等支持性组织,它们本身就是社会组织的行业组织或联合组织。第三个平台是全国社会组织教育培训基地。2016年10月,民政部社会组织服务中心在全国选取了19个全

国社会组织教育培训基地。这些基地既有高校,也有社会组织本身,是一个非常具有特色的平台。第四个平台是高校。有关高校结合相关的法律法规进行培训,释道解惑。民政部门或其他政府部门或基金会可以通过项目招投标的办法,购买这些平台的培训服务,聘请专业老师学习相关法律法规,提高学习效果,让社会组织信用信息管理制度真正发挥实效。

第四,谨慎使用黑名单制度。考虑到中国社会的实际状况,社会组织或多或少地存在着这样或那样的问题,因此,如果用高标准和严要求对待这些社会组织,不少社会组织都有可能快速进入异常名录和失信名单中,对社会组织的社会声誉带来不良的后果。因此,在前一两年内,民政部门的工作重点是让社会组织熟悉《办法》的主要内容,提高社会组织的认知能力。对社会组织列入异常名录和失信名单要特别慎重,仔细核对查实,尽可能做到让社会组织口服心服,否则容易引发诸多的行政复议或行政诉讼,消耗民政部门不必要的精力和时间。

第五,充分发挥行业组织的积极作用。各地在成立信用协会的同时,还应该鼓励社会组织参与社会组织信用信息的建设活动,充分发挥信用信息行业组织的积极作用,减轻政府和其他社会组织的压力,提高行政效率。

总之,《办法》为社会组织体制建设和能力建设规定了法规的底线,明确了社会组织前进的方向,为社会组织可持续发展提供了新的动力与机制,促使社会组织在社会主义现代化强国建设事业中发挥更加积极的作用。●

(作者系上海交通大学国际与公共事务学院教授、上海交通大学中国公益发展研究院院长、中国城市治理研究院研究员)