

铲除非法社会组织滋生土壤的重大举措

刘俊海



3月20日,民政部等22部门联合印发了《关于铲除非法社会组织滋生土壤 净化社会组织生态空间的通知》(以下简称《通知》)。这是我国社会组织发展史上的一个重要里程碑,不仅标志着无缝对接的协同监管执法合作机制的建立健全,而且清晰地表明了国家和全社会对非法社会组织的零容忍态度,表明了从源头上预防与遏制非法社会组织的滋生和蔓延的决心,有助于鼓励广大民事主体依法设立社会组织并在法治轨道上释放非营利法人促进公益、服务社会的正能量,有助于动员社会各界联合抵制非法社会组织,有助于优化风清气正、公平公正的社会组织法治生态环境。

一、净化社会组织生态空间的初心是运用法治思维推动社会组织可持续健康发展

改革开放以来,尤其是党的十八大以来,我国各类社会团体、基金会和社会服务机构等社会组织进入了大发展大繁荣的黄金时期。据统计,全国登记在册的社会组织已超90万个,总数量比十八大以前几乎翻了一番,且已遍布所有行业和各个领域。社会组织的整体规模稳步增长,社会组织的竞争力和凝聚力也持续增强,对于完善社会主义市场经济体制、改进公共服务供给方式、创新社会治理和激发社会活力等方面都发挥了积极作用,值得充分肯定。

虽然社会组织的主流是好的,但非法社会组织浑水摸鱼、以假乱真、唯利是图的乱象侵害了人民群众的合法权益,危害了社会稳定和经济发展。有些非法社会组织未经民政部门登记,擅自以“高大上”的名头甚至“国字头”“宇宙级”的社会组织名义开展活动。有些社会组织虽然曾经办理设立登记手续,但在被依法撤销登记或吊销登记证书后,依然有人“借尸还魂”,继续以社会组织名义招摇撞骗、混迹江湖。也有些尚处于筹备期间的社会组织筹备组或发起人擅自开展筹备以外的敛财聚资等不法活动。少数个人和单位由于缺乏对法律的信仰与敬畏之心,还存在着屡罚屡犯的不良现象。非法社会组织的违法行为不仅损害了社会公共利益,而且引发了诚信株连后果,甚至贬损了合法社会组织公信力,出现了“好人受气、坏人神气”“劣币驱逐良币”“李逵干不过李鬼”的逆淘汰现象。

不激浊,难以扬清。不惩恶,无以扬善。《通知》的初心和使命不是限制合法社会组织的发展壮大,而是通过清除非法社会组织杂草,推动合法社会组织可持续健康发展,提升合法社会组织的公信力和竞争力。为全面落实《通知》精神,铲除非法社会组织滋生土壤的工作必须纳入规范化、制度化、常

态化、专业化、社会化、智能化的法治轨道。为增强净化社会组织生态空间法治工程的透明度和可预期性,有关部门必须运用法治思维和法治方式,永保法定定力,避免“运动式”“刮风式”执法。

二、党员干部要洁身自好,带头远离非法社会组织

公权力本身蕴涵着公信力。不少非法社会组织为了“拉大旗作虎皮”,经常拉拢一些领导干部出面站台鼓掌,提供信用背书。一些领导干部尤其是退休党政干部虽然热心社会公益事业,但由于缺乏法治观念,没有养成辨别社会组织身份真实性、合法性的自我保护意识,往往对一些非法社会组织的邀请来者不拒或者半推半就,结果稀里糊涂地当上了非法社会组织的会长、名誉会长或高级顾问。由于有领导干部出席非法社会组织的活动,一些正规媒体也放松了警惕之心,并慷慨地对此进行大篇幅报道。媒体防线失守后,不明真相的群众也很容易出于对领导干部和新闻媒体双重信用背书的信任而陷入非法社会组织精心布局的圈钱陷阱。

上梁不正下梁歪。鉴于领导干部是国民表率,《通知》明文禁止党员干部参与非法社会组织活动,并为其“站台”或“代言”。违者,凡涉嫌违纪和职务违法犯罪的,一律移送纪检监察机关、组织人事部门依规依纪依法严肃处理。旗帜之鲜明,值得肯定。为远离晚节不保的声誉风险,建议党员干部参加各类社会组织活动时警钟长鸣,自觉增强甄别真假社会组织的积极性、主动性和自觉性,坚决远离非法社会组织及其不法活动。既不担任会长、秘书长等领导职务,也要谢绝担任顾问或咨询委员等名誉职务。有些领导干部误以为非法社会组织找自己“站台”是由于自己才高八斗、学富五车的个人魅力,而与自己的官职无关。其实,非法社会组织看中的根本不是这些领导干部肚子里的学问,而是其头上的乌纱帽和体制内身

份,领导干部对此不可不察。

我国的人情文化传统很深。同乡、同窗、战友、老部下、老上级等人情牌很容易模糊领导干部的视线,这也是一些领导干部不好意思拒绝为非法社会组织站台的主因。若加上会议礼品和车马费的诱惑,一些领导干部更会却之不恭,结果越陷越深,参会成瘾。建议领导干部慎独自律,并看好身边人,尤其是配偶、子女、秘书和司机。应当说,大多数领导干部参加社会活动的初心是端正、纯洁的,主要动机是发挥余热,助力公益。但因急于求成,投错庙门,结果不但没有促进公益,反而损害公益。

三、新闻媒体要成为非法社会组织的啄木鸟

媒体的生命在于公信力。新闻媒体是社会组织法律规则的广播员,是推进社会组织法治化、诚信化、人民化的轻骑兵,是公共利益的代言人,是非法社会组织的“啄木鸟”,是行政监管者与自律监管者的得力助手,是决策者的“千里眼”,是百姓的“顺风耳”,是社会和谐的减震器。因此,新闻媒体无论是传统媒体,还是新媒体,都应恪守新闻伦理,既要做新闻上的明白人,也要做法律上的明白人,不能为吸引眼球或收取广告费而为非法社会组织鸣锣开道、擂鼓助威。基于新闻媒体的公益性,《通知》禁止新闻媒体宣传报道非法社会组织活动或为其刊登广告,此处的“宣传报道”特指为非法社会组织树碑立传的正面宣传。

公器不能私用。为避免啄木鸟被非法社会组织俘获为学舌鹦鹉,媒体应强化采编人员的社会组织法规政策培训,完善新闻采访前的前置性尽职调查程序,避免因被“山寨”社会组织所忽悠而沦为公众笑柄。一些非法社会组织故意研究媒体关注的趋势性热点新闻,进而通过蹭热点新闻的手法轻而易举获得媒体的点赞和转发。鉴于有些非法社会组织通过支付巨额的广告费和版面费开路而获得正面推广,为避免瓜田

李下的利益冲突,建议媒体内部设置新闻报道和广告运营部门之间的防火墙,避免新闻报道活动受到广告利益的驱动。无论是直接的广告,还是隐形的有偿新闻,媒体都应保持方正气节,不为金钱利益所动。

四、互联网企业要和非非法社会组织切割利益关系

互联网再大也大不过法网。互联网平台企业是经营者与消费者之间缔结与履行合同的特殊居间机构,是电商市场存续发展的必需中枢。平台搭建网络交易设施,制定交易规则与格式条款,遴选交易平台,提取交易大数据,并直接受益于消费者与经营者的交易成果。平台作为市场开办者与自律监管者,有权也有义务基于平台与经营者及消费者之间的三角契约关系,主动为公众站好岗,放好哨,把好关,从源头上杜绝非法社会组织利用网络平台开展不法交易活动。

魔鬼藏在细节里。为从源头遏制非法社会组织入驻平台,平台企业应完善风险控制体系,认真核验与其开展合作的社会组织及其法定代表人的真实登记信息。及时登录“中国社会组织政务服务平台”或“中国社会组织动态”政务微信,通过社会组织名称核实其是否为合法登记的组织,易如反掌,不会加大平台的经营成本。社交平台企业虽不直接从事电子商务交易,但由于获取流量和收取广告费是其核心盈利模式,此类互联网企业也应爱惜自己的羽毛,自发抵制非法社会组织。

五、市场有眼睛,法律有牙齿

法律责任制度的本质是违法定价制度。非法社会组织滋生蔓延的主要病灶在于“三高三低”:一是失信收益高、失信成本低、失信收益高于失信成本;二是守信成本高、守信收益低、守信成本高于守信收益;三是维权成本高、维权收益低、维权成本高于维权收益。因此,《通知》强调,“进一步提高非法社会组织的违法成本。有关部门要探索建立健全对非法社会

组织责任人的信用约束机制,推进实施信用监管和惩戒,研究制定对非法社会组织责任人在投融资、进出口、出入境、招投标、获得荣誉、生产经营许可、从业任职资格等方面更严格的措施”。

为净化社会组织生态环境,必须从“三升三降”上下功夫:一是提高失信成本,降低失信收益,确保失信成本高于失信收益;二是提高守信收益,降低守信成本,确保守信收益高于守信成本;三是提高维权收益,降低维权成本,确保维权收益高于维权成本。用“三升三降”迫使社会组织及其背后的实际控制人重新校准自己的价值观,转变行为模式,自觉避免未来的失信行为。因此,“三升三降”是激励守信、遏制失信的良药。法律责任制度的设计、解释与适用必须以教育、警示和阻遏的效果作为衡量标准。

诚信有价。建议把信用责任(失信惩戒)纳入法律责任体系,使其作为与民事责任、行政责任与刑事责任比肩而立的第四类新型独立法律责任。信用责任具有人格信用减损性、行为能力剥夺性、三大责任补强性、失信预防前瞻性、惩戒手段综合性、惩戒措施联动性、失信行为警示性、诚信文化教育性、与公众心理慰藉性。建议以民政部门基于《社会组织信用信息管理办法》建立的全国社会组织信用信息公示平台为抓手,建立健全24小时全天候、360度全方位、跨地域、跨部门、快捷高效、同频共振的非法社会组织及其责任人失信惩戒体系。为鼓励责任人见贤思齐、改过向善,建议允许与鼓励信用修复,建立信用修复宣誓制度。

良法是善治的前提。为健全协同共治体系、营造公平诚信透明的社会组织法治生态环境,建议按照科学立法、民主立法、开门立法、透明立法和精准立法的原则,抓紧起草《社会组织法》和《商会法》等非营利法人的基本法律。市场会失灵,法律不应失灵。(据“中国社会组织动态”政务微信,作者系中国人民大学法学院教授)