



对党政领导干部担任社会团体领导职务有关问题的思考

民政部民间组织管理局 刘忠祥

可以说，党政领导干部担任社会团体领导职务（包括在职领导干部兼任和退休干部担任）问题是个老问题，是个正在逐步解决而又没有彻底解决的问题。从一般意义上说，不论何种身份的人，只要按照社团章程规定的程序经选举担任社团负责人都是正常的，都是不应该被置疑的，但是党政领导干部的特殊身份决定了其担任社会团体领导职务的复杂性。在当今的中国社会，在社会团体初级发展阶段，党政领导干部兼任社团领导职务确是一个值得关注和研究的问题。党政领导干部兼任社团负责人，有其客观原因和必然性，同时也存在着一些弊端，主要是不利于社会团体充分体现其民间性的特点，更好地发挥社会团体作为法人的独立作用，不利于贯彻政（政府）社（社会团体）分开原则，加快政府职能的转变，同时也不利于党政领导干部集中精力做好所担负的领导工作。

我国社会团体是伴随改革开放的历史进程而发展的，十一届三中全会以后至1989年《社会团体登记管理条例》颁布实施之前，社会团体没有归口民政部门登记，由各个部门自行批准设立，人员、编制和经费由部门解决，实质上等同部门的内设机构，党政领导干部担任社团领导职务现象非常普遍。1989年《社会团体登记管理条例》颁布实施后，党政领导干部担任社团领导职务的现象有所减少，但仍然存在。

对在职党政领导干部兼任社团领导职务问题，党中央、国务院高度重视，作过一系列规定。1994年，国务院办公厅发出《关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务的通知》，规定国务院各部委、各办事机构、各直属机构的领导同志今后不再兼任社会团体领导职务，已兼任社会团体领导职务的，要依照社会团体章程规定程序，辞去所兼职务。特殊情况需要兼任的，要报经国务院批准。1998年，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》规定：在职县（处）级以上领导干部，不得兼任社会团体（包括境外）社会团体的领导职务（含社会团体分支机构的负责人）；因特殊情况确需兼任社会团体领导职务的，必须按干部管理权限进行审批，并按照所在社团的章程履行规定程序后，再到相应的社会团体登记管理机关办理有关手续。各省、自治区、直辖市应按照本通知的精神制定本地区的实施办法；具有行政管理职能的事业单位及人民团体参照本通知执行。

为从严审批党政领导干部在社团中兼职，中组部于1999发出《关于审批中央管理的干部兼任社会团体领导职务的有关问题的通知》，明确：一、领导干部兼任社会团体领导职务，要严格按照中办发17号文件等有关政策规定执行。兼任社会团体秘书长以上职务的负责人应身体健康、能够坚持正常工作，任期一般不超过两届，年龄一般不超过70周岁；领导干部不得同时兼任两个或两个以上社会团体的法定代表人；基金会的领导成员不得有现职的政府工作人员兼任。二、中央管理的干部兼任社会团体领导职务，要从严掌握。确需由中央管理的干部兼职的社会团体，必须在国家、地区、行业和经济、政治、社会生活中起重要作用，在国内外有一定影响，并经民政部门正式批准的组织。确因工作需要，领导干部本人又无其他兼职，且所兼任的领导职务与本职业务相关，经批准可以兼任一个社会团体的领导职务。兼任社会团体领导职务的人员，不得领取社会团体的任何报酬。三、中央管理的干部兼任社会团体的领导职务，应由社会团体的业务主管单位事先征求干部所在单位党组（党委）的意见，经干部所在单位干部（人事）部门审核，党委（党组）研究同意后，由干部所在单位党组（党委）的名义报中央组织部审批。

虽然有了上述文件规定，但由于有“因特殊情况确需兼任”的口子，经具有审批权限的干部管

理部门批准，仍有大量现职党政领导干部按照所在社团的章程履行规定程序后，兼任社团领导职务，特别是在行业协会中。根据上海的调查，58.96%的协会负责人由业务主管单位委托或兼职；湖北某市共有行业协会177家，党政机关干部在其中兼职的120家，占行业协会的68%，兼职干部244人。

党政领导干部为什么要在社团中兼职，且履禁不止呢？这要从整个社会大环境、社团管理工作的实际状况和社团发展的需要来考虑。

我国正处在计划经济向市场经济过渡阶段，市场经济体制尚不完善，市场在社会资源配置中的决定作用正在确立，政府职能正在逐步由微观向宏观转变，但功能仍十分强大。作为一种新兴的社会组织形态，社会团体处在发展过程之中，自律机制尚未形成，功能十分弱小，社会公信度不高，影响力也不大。虽然具有独立法人地位，具有民事主体资格，享有民事权利、承担民事义务，但实际上我国社会团体特别是行业协会中的大部分是自上而下由业务主管单位发起成立的，往往被视为业务主管单位下设的一个部门，行政化色彩严重，业务主管单位为了扶持社会团体发展，加强对社会团体的管理，采取很多行政化的手段，在人财物上给予支持，包括党政领导干部在社团中任职。从社团的角度来说，希望业务主管单位的大力支持和扶助，欢迎与业务主管单位关系密切的人到社团中任职，以获得业务主管单位更多的支持；现阶段，我国对社会团体实行登记管理机关和业务主管单位双重负责的管理体制。依据《社会团体登记管理条例》的规定，业务主管单位的职责是：（一）负责社会团体筹备申请、成立登记、变更登记、注销登记前的审查；（二）监督、指导社会团体遵守宪法、法律、法规和国家政策，依据其章程开展活动；（三）负责社会团体年度检查的初审；（四）协助登记管理机关和其他有关部门查处社会团体的违法行为；（五）会同有关机关指导社会团体的清算事宜。”业务主管单位的职责可细化为9项：即对社会团体的申请登记、思想政治工作、党的建设、财务和人事管理、研讨活动、对外交往、接受境外捐赠资助、按章程开展活动等事项负有责任。相对登记管理机关来说，业务主管单位对社团发展和管理职责更细，更重。由于相关社团管理的政策法规不完善，培育发展和监督管理社团的手段单一，一个时期内，业务主管单位对社团扶持和管理的最好手段，就是行政化，将党政领导干部派到社团中担任负责人。现职的党政领导干部和已离退休的原党政领导的行政关系和工资关系在业务主管单位，他们到社团中任职，更能体现业务主管单位的意志，使业务主管单位对社团的管理的成本减少到最低限度，同时也可解决一部分干部的安排问题。社团负责人的任职年龄可以到70岁，对于60岁就退休的党政领导干部来说，他们非常愿意到社团中任职，以发挥自己的余热。

可以说，党政领导干部在社团中任职，行政化的社团和社团行政化，在现阶段有其客观性和必然性。随着经济的发展，政府职能的进一步转变和社团管理政策法规的进一步完善，社团能力建设的加强，党政领导干部兼任社团领导职务的问题会逐步得到解决，社团的独立性会进一步提高，作用会得到充分的发挥。

 上一篇 下一篇 

