

结社与社团管理

吴玉章

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

摘要 在我国,社会团体属于民间组织,民间组织还包括民办非企业单位和基金会。改革开放以来,我国社团的发展是非常迅速的,社团的数量和质量也都取得了新的突破。与此相适应,我国宪法与其他规范社会活动法律也逐步完善。随着新的社会团体的发展,需要新的管理方式,根据变化的情况改革我们目前的行政管理制度,明确行政管理机关的使命和职能。行政机关本身并不能决定公民权利的有无,而只能为公民行使自己权利提供服务 and 方便。

关键词 结社 社团管理 社团管理技术 排斥技术

中图分类号 DF391.1 **文献标识码** A **文章编号** :1005-9512(2008)03-0009-07

对于个体的人来说,联合同好,追求共同的兴趣爱好,是人的社会属性的重要体现。正所谓“物以类聚,人以群分”。在我国古代,除了历史上少数极为专制、人人自危的时代,也存在着形式多样的人们自愿参加的组织。除了文人学士吟诗赏月的“雅集”之外,官场上有各式各样的圈子或关系网,什么同乡、同年、同事、同师都可以成为联系官员们的纽带。此外还有形形色色的商会等等,不在话下。当前,规定公民结社权利的《公民权利和政治权利国际公约》已获得了世界将近 150 个国家的批准,而我国政府领导人在 2005 年数次发表讲话,表明我国正在积极研究批准该公约的法律程序问题。这表明,我们政府对待公约的态度是积极的,也是愿意承担保护人权义务的。

一、结社和社会团体

在我国,社会团体属于民间组织,民间组织还包括民办非企业单位和基金会。民间组织的称谓正式出现于上个世纪 90 年代后期,其显著标志就是 1998 年经国务院批准,民政部将社团管理司改为民间组织管理局。¹ 政府将社会团体归属于民间组织有自己的考虑,那就是,民间组织肯定与官方组织不同,它是非官方的。不过,尽管社会团体不属于官方组织,但它需要政府的管理和控制。改革开放以来,我国社团的发展是非常迅速的,社团的数量和质量也都取得了新的突破。这主要表现在以下几个方面。第一,民间组织的形式有多种多样。据不完全统计,根据组织形态,有社会团体、民办非企业单位、基金会,根据法律地位,有的具有法人资格,有的不具有法人资格,根据起源,有所谓“自上而下型”、“自下而上型”还有“外部输入型”等;² 再从法律角度看,有合法登记注册的社团,有无法人地位的次级社团,又有以企业法人身份在工商局登记注册的社团,有未经合法登记注册的社团等。⁴ 第二,民间组织的数量迅速发展。我国的社会团体发展得非常迅猛。根据《2006 年民政事业发展统计公报》,截止到 2006 年底,我国现有各类民间组织

作者简介 吴玉章 中国社会科学院法学研究所研究员。

35 万家之多 其中社会团体有 191,946 家 民办非企业单位有 161,303 家 基金会 有 1,144 家。⁵ 根据学者们发现的比例关系 还有将近 10 倍的民间组织 由于种种原因 尚未合法登记。⁶ 第三, 就其作用而言 除了各自具有的作用外 例如在科学研究、教育、医疗、信息、服务社会等方面提供满足的方式和手段外, 有的社会团体的活动还积极影响到国家或省市的决策 例如圆明园福海水底的防漏保护膜事件。而有些环保组织对于中央政府在建水电站项目的暂停决策也有实质的影响 例如怒江在建水电项目等。

作为社会生活组成部分的社团 我们都不陌生。⁷ 一方面 我国宪法第 35 条明确承认公民的结社权利 而《社会团体登记管理条例》对于社团的组成和它的活动 特别是对社会团体的管理 还有更加详细的规定 另一方面 在自己人生的经历中 我们大都参加过这样或那样的、正式的或非正式的社团。对于学人来说 我们也参加过这样或那样的学术性社团。然而 作为学术问题的社团 无论是它的性质、它的发展轨迹 还是它所需要的制度环境 我们都不太熟悉。⁸ 因此 为了更好地理解和认识现实中的社团 认识它的属性和规律 我们就需要把上面的这种情况颠倒一下 即通过我们的学术努力 把现实生活中熟悉的现象加以陌生化 使之成为一个理论问题。

不过 就今天来说 什么样的组织属于社团? 不管《社会团体登记管理条例》中正式定义如何 我倾向于认为 凡公民自愿参加的、按照本组织共同约定活动的、非营利的、非政府的组织都属于社会团体。对于政府来说 民间组织并不是可以游离于政府管理范围之外的组织 它一样要接受政府的管理。对于政府来说 有两种观念可能起了主要作用。一种是我国长期存在的观念, 即政府应该管理一切社会组织 无论其为正式的还是非正式的, 也无论其为政府的还是非政府的。另一种观念是 在官员们心目中 非政府组织有时意味着不听话组织 甚至是反政府组织。实际上 非政府组织只是不完全依附于政府而已 它们关注的是普遍的社会问题 目的还是维护政府的长远考虑和根本利益 而反政府组织是与政府对着干的 其目的是推翻政府。因此 这是两种根本不同的社会组织。尽管把非政府组织与反政府组织在某种程度上等同毫无根据 属于真正的“南辕北辙” 对于非政府组织来说 这也是冤枉的 但由于种种原因 这种成见还是有些影响。

就结社自由而言, 它就是一种自然人或法人可以不经事先批准就自愿组织在一起的权利。就结社自由的本性而言 那是公民可以行使的若干种自由之一 是一种公民可以组织、参加或者不组织、不参加社会团体的自由。⁹ 这种自由有几个重要的特点。第一 公民的结社自由是一种宪法赋予的权利 是一种基本权利。如果说到公民结社自由的基本依据 人们就必须明确 那不是一般的法律或条例的规定或授权 而是宪法的规定和授权。从这个意义讲 结社自由也是一种无须事先获得行政机关批准或其他机构或个人才能行使的权利。这里的关键在于 结社自由的合理性并不依附于当事人之外的机关、组织或个人的意志 它的合理性直接来自宪法的规定。换句话说 有行政机关批准 人们当然可以行使自己的结社权利 即使没有行政机关的批准 人们也应该行使这种权利。¹⁰ 第二 公民行使这种自由与人数没有关系 并不是说只有达到一定数量 如 30 人或 50 人 公民们才能行使这种权利。早在 1901 年 法国法律就规定 两人以上就可以组成社会团体。在德国甚至有这样的说法 即一个人看球赛 两个人喝咖啡 三个人在一起就是一个社团。第三 人们组织社会团体或非营利组织 是根据人们的兴趣、爱好、信念出发的。人们可以根据自己的选择 决定这一社会团体或非营利组织的具体形式 无论是有法人资格的 还是没有法人资格的 都是可以的。同时 组织或参加某一或某些社团的公民 可以根据自己的选择而随时退出 并且不需要提出什么理由 更不应该受到什么阻碍。只要参与者个人的兴趣和爱好发生了变化 他或她当然就可以自由退出。第四 组成社会团体或非营利组织的成员完全有权自主决定自己社团或组织的内部事务 包括选举自己组织的领导人、自主制定本社团或组织的活动计划。从这个意义上讲 凡不属于某一社团或非营利组织的个人、组织和国家机关 都没有权力决定这一社团或组织的内部事务。从这个角度看 针对结社自由的限制应该是有利于公民行使结

社自由这一权利的。第五 结社自由同公民享受其他的自由一样 都会受到限制。因此 这里的行使结社自由必须符合法律的规定实在是根本性条款。也就是说 结社自由并不是漫无边际的 它受到法律的限制。也就是说 公民行使结社自由的边界 就是法律的规定。一旦超出法律的规定 ,那么行使包括结社自由在内的自由就不会再受到法律的保护 反而会受到严厉的限制。

虽然就其经典模式来说 社会团体并不是政府创造的 甚至可以说 社会团体出现在政府机构之前。不过 由于新中国成立后采取的措施 例如计划经济的模式和政府高度集权的管理 新中国的社团应该说是政府创造的 而最初的社会团体存在形式也是政府的社团。然而 改革开放以来 由于国家采取的‘让利放权’的策略¹¹ 我国的社会团体得以大量涌现 而社会团体的‘井喷式’发展则说明政府权力正在逐渐退出它先前牢固占领的阵地 从而为社会团体的出现开辟了空间。为什么政府权力的逐步退出就导致了公民权利的逐渐发展呢?我想 理由可能是这样的。由于政府对社会的控制是通过自己的一系列组织或等级行政关系来实现的 因此,一旦政府权力从原来占领的领域中撤出 那么,一方面 这就意味着那一系列履行管理职能的中间机构和组织的逐渐衰弱 它们的衰弱实际上也是行政管理力量的衰弱 与此相反 政府和个人都开始依赖于法律处理他们遇到的问题。另一方面 即使现在公民还需要生活在各自单位中 但是与过去相比 现在每一个单位能够决定个人生活大事的权力和机会是越来越少了。过去,个人的工资、福利、住房、纠纷甚至找对象都是组织‘安排’的 而现在 单位已经逐渐减少了它的社会功能 转化为一个比较纯粹的工作场合 也没有过去那样几乎无处不在的权力了。总之,公民个人无论是在单位内外 他们或她们的自主选择范围是明显增加了。

正是由于政府权力的退出是逐步的、政策性的 因此权利的生成也主要是一种经验的、事实的权利 还不是一种法律规范的权利。经验的权利属于一种实际状态的权利 它的行使和界限是不确定的 是靠人们自己的结社行为建立边界的。

二、社团管理的基本制度与技术

与社会团体这种发展的现状与势头共生的现象 就是针对社会团体管理的‘双重负责’制度。新中国成立之初 我国就公布了《社会团体登记暂行办法》(1950年10月19日公布)。不过 在这部最初关于社会团体的办法中并没有‘双重负责’的规定。它只规定 全国性的社会团体 应向中央人民政府内务部申请登记(第十条)。地方性的社会团体 应向当地人民政府申请登记 由省(市)或大行政区人民政府批准 同时转呈直接上级政府备案(第十一条)。1989年 我国制定并颁布了《社会团体登记管理条例》。这一新条例中出现了双重负责制度的规定。该条例第九条规定:“申请成立社会团体 应当经过有关业务主管部门审查同意后 向登记管理机关申请登记。”其后 在1998年新修改的《社会团体登记管理条例》中 这一双重负责制度继续保留下来。同时 该条例还明确了业务主管单位的组成。该条例第六条规定:“国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织 是有关行业、学科或者业务范围内社会团体的业务主管单位。”

所谓‘双重负责’制度的特征在于 登记管理机关和业务主管单位共同管理社会团体 促进社会团体的规范发展。不过 从登记的程序上看 双重负责制度 是指任何一个准备成立的社会团体 首先需要将其成立申请交其业务主管部门审查 经其同意后 申请人持自己的申请和业务主管部门的同意意见 再向登记管理部门申请登记 并办理有关手续。虽然某些官员们还在说这一制度的种种好处 但是 有的学者早就直言不讳地指出 这实际上是‘两个婆婆’的制度。也就是说 对于社会团体而言 这种制度实际上安排了两个‘婆婆’,一个‘婆婆’是业务主管部门,另一个‘婆婆’是登记管理机关。她们不仅前后相继 而且还共同管理着社会团体的方方面面。

在条例中正式规定“双重负责”制度确实比较罕见。不过，如果设身处地地考虑“双重负责”实在是深思熟虑的结果。考虑到这一制度产生的特殊时代背景，即1989年的形势，可以说这一制度在当时肯定是必要的安排。此外，还有一个情况需要考虑，即民政部门是从1988年才开始享有管理社团的权力的。以当时这一行政力量的力量来看，它单独承担有关审批事项的能力明显不足，不能不求助于其他部门的合作。如此合作当然有可能分解民政部门即社会团体登记管理机关的巨大压力和责任，使行政机关针对社会团体的管理更加慎重，也更加严密。可以说，这一“双重负责”不仅充分考虑到当时的社会现实，照顾到民政部门自己的地位，而且还为民政部门的决策——登记管理设计了一个事先的过滤和事后的“共同责任人”，以一箭而三雕。

这一“双重负责”制度又不是孤立的，它与“归口登记”和“分级管理”这两个因素一道，构成了我国管理社会团体的12字方针。所谓“归口登记”是指社会团体统一由县级以上各级民政部门登记。所谓“分级管理”是指全国性社会团体由民政部登记，地方性社会团体由相应的县级以上民政部门登记，跨地区的社会团体由上一级民政部门登记，相应的政府部门作为业务主管单位。从某种意义上讲，在这12字方针中，“归口登记”和“分级管理”都属于形式上的规定，起到明确管辖主体和范围的作用，而“双重负责”的作用则更为实质，它使社会团体的合法登记演变为一个由两个部门前后相继、共同管理的过程。对任何一个等待登记的社会团体而言，它的正式成立是一个完全可能中途夭折的过程，例如一旦业务主管单位不同意，合法登记就不可能。

三、社团管理的技术——排斥

如果深入分析，我们就会发现，在改革开放之后，虽然政府对于社会团体的态度是有了重要的变化，社会团体的这个名词也有了自己的合法性，无论是党的文件，例如党的十六届四中全会公报等，还是街谈巷议都已经公开使用社会团体这个术语了，但是，行政机关针对社会团体的管理还是有一种内在的逻辑，它与把某些社团当作“不听话组织”的传统思路有一些联系。这种逻辑，简单地说，就是排斥。与此相关，排斥的技术不仅是这种管理逻辑的内在组成部分，它实际上也是一个重要的理论概念。法国学者福柯在自己的研究中特别强调排斥的意义。他相信：“每一个社会只有在一部分人被排斥的条件下才能运转”。¹²在本文中，所谓排斥，是指行政管理机关在行使自己的权力时的一种手段，它的意义在于把行政机关不熟悉、不放心的某种或某类社团排斥在特定的标准之外。这些被排斥的社会团体既包括现实存在的，也包括目前还没有成立但处于潜在状态的。排斥的后果就是使其不能享受符合特定标准所带来的利益和权利。

从理论上讲，排斥本身并没有贬义或褒义，就好像特定时期的限制与开放一样，我们不能简单地就限制就一定保守而开放就一定改革。实际上，排斥本身并不是目的，它只是实现政府或国家控制社会的手段。但是，对于行政机关来说，实施排斥有两个最基本的限制条件。第一，排斥手段的使用必须服从政府的总体考虑，它不能是任意的，也不能是就事论事的。第二，排斥必须是有限的，否则，无限的排斥将使政府成为孤家寡人。不过，从本质上说，排斥是一种手段，排斥的目的是使社会得以正常运转，并实现政府全面控制社会的任务。对于一个政府或行政权力来说，为了权力的正常运转，实现全面的社会管理任务，它不能拒绝排斥，正如它不能拒绝吸收一样。这是两种必要的管理手段。换句话说，对于政府来说，无论是排斥还是吸引，都是社会控制的组成部分。没有吸引，则政府就将逐渐丢失自己的社会基础，而没有排斥，就不能维护自己固有的社会基础。

对于行政机关来说，排斥不仅易于执行而且还相当方便。首先，由于被排斥的主要是某些类别的，而不是具体的一个一个的社会团体，因此，它就避免了更为繁琐和严格的具体甄别，也就在时间和费用上都有所节省。特别是由于行政机关管理的事务千头万绪，又都有时间上的紧迫

要求,再加上任务一个接一个地“破门而入”,因此,这种针对某些类别的措施更为符合行政机关日常活动的特点。而且,就类别的排斥而言,这主要是一个“站队”问题,要的是坚决贯彻上级指示,把针对某些社会团体的排斥贯彻到底,因此,态度是第一位的。其次,排斥技术的实施也符合我国目前相关行政管理水平 and 素质。也就是说,对于大多数行政管理人员来说,运用排斥几乎是不需要培训的,只要按照一定的指示操作就足够了,这就相对容易多了。它在计划经济的时代更是优势明显。最后,对于行政机关来说,实施排斥技术的程序性要求并不严格。这也是行政机关决定与法院的区别。就法院而言,它有固定的审级,有审判的程序、固定的仪式,以及每一审级在时间上的具体规定,还有不服判决的救济措施等。但是,对于执行排斥的行政管理机关来说,这方面的约束就不那么严格,因此,可以说,实施排斥所需要的“支出成本”相对较低。当然,排斥还远不仅局限于此,因为社团自己也离不开排斥。先就社团之间的关系而言。当然,理论上说,社团之间当然是联合以后的能量更大,声势更强,但是,就局部地区而论,两个功能类似的社团肯定有一个相互排斥的问题。它们彼此之间完全可能会为局部地区的有限资源而开展斗争,并因此而相互排斥。再就社团内部而言,排斥依然存在。事实上,每一个合法登记的社团都有自己的会员标准。我国改革开放以来出现的某些协会,如女法官协会、女检察官协会和女律师协会等,它们本身都是排斥男性同行的。再例如某些专业技术协会,如电焊技术协会等,如果不具有这门技术,那就几乎不可能成为它的会员。美国有一个非常著名的青年组织(JAYCEES),它在培育年轻人方面有特殊的成功经验和渠道,但它的成员标准是只吸收清一色的男性青年(当然,由于近年来年轻女性的抗议,该组织的某些地方分会已经开始吸收女性青年参加了)。

在结社问题上,排斥的作用就是使形形色色的民间组织接受并服从行政权威的管理。为此,排斥有三种表现形态。

第一,双重管理制度就是实现排斥的方式之一。因为,只有经过业务主管部门批准的社会团体的成立申请才有可能送到民政部门登记注册。实际上,业务主管部门一般不愿意认可五花八门的社会团体,而业务主管部门的一贯手法就是拖延或干脆就不接受成立社会团体的申请,反正条例对这个问题的规定也不严格。这种不愿意也好,拖延也好,实际上都在发挥一种排斥的功能,即把那些不熟悉、不放心的社会团体先排斥出去再说。当然,业务主管部门的不愿意还有自己的原因。实际上,这也恰恰反映了它们的难处,因为它们的认可直接导致针对它们的“责任和担保”。同任何形式的担保一样,这种担保也是有风险的,有时还需要承担连带责任。正如英国学者吉登斯所说,现代社会实际上就是一个“风险社会”。¹³从某种意义上说,像个人成立民间组织以分担个人不能抗拒的巨大社会风险一样,行政机关寻找其他同类机关共同负责,也有分担风险的意思。不过,对于行政机关来说,这种风险是现实的,而承担责任往往意味着部门领导的撤职或调动,总之属于不算“体面”地结束自己的官僚生涯。

第二,在一些虽然非正式但却行之有效的制度安排中,使某些社会团体成为行政管理机关熟悉的、可以被管理的对象,而它的反面就是排斥那些不具有行政级别的社会团体。按照我国学人的理解,“如果社团组织者本身就是相当级别的行政领导,那么,这种社团就具有天然的行政合法性”。¹⁴例如,通过使之具有一定的编制和行政级别,例如部级或副部级社会团体,或者在社会团体内部安排行政机关有所了解的领导同志,不仅使得行政机关的管理有了具体的对口单位,而且使那些“自下而上”产生的社会团体从一个陌生的事物、不服管理的组织转变为行政机关认可、熟悉的管理对象。如果没有这样的安排,面对这样一些完全属于行政机关管辖范围内的形形色色的社会组织,而它们又与行政机关没有什么联系,那行政机关真不知道如何管理。例如,对于新出现的一个群体——民工,目前的机构就很难直接管理。按照一位民间组织代表的话说:“虽然我们有劳动局、税务局、公安局,但是,这些都是面向城市体系的工人的。当这一群体(民工)刚出现时,包括政府在内,没有拿出一整套措施来解决这个问题”。¹⁵

第三 将某些社团或某些非营利组织编入国民经济发展计划和发展远景规划 明确上下级对口单位 并按照一定标准规定编制、人员、机构与人员的行政级别以及装备等。例如 北京市在1996年为那些规模较大、实力较强的59个社团核定了786个社团专职工作人员的编制,为他们解决了后顾之忧。¹⁶反过来说 没有纳入上述计划的社会团体自然也就被排斥在外。

总之 排斥本身的标准和操作虽然不复杂,但是 如果没有一套比较成熟的区分技术 那种排斥就还是原始的,甚至是粗暴的。在我国现有体制下 我们有一些比较成熟的区分技术,它们也在不断完善之中。这些区分技术包括 体制内与体制外群体之分,体制内的社团具有行政机关熟悉的特点,而体制外的社团则有让行政机关管理人不放心的性质和活动,现行体制内的行政级别之分,似乎行政级别越高的社团越有觉悟,越会与党中央决策保持一致,越让人放心,还有根据社团的性质将其加以人工区分,例如 将社团分为经济类的和政治类的,而行政机关现在更偏爱经济类的社团,觉得它们不会出格,而政治类社团则让人放心不下,还有根据行政区域而划分的全国性社团和地方性社团。随着社会经济和民主政治的发展,随着“依法行政”方针的逐渐贯彻,以及公民个人权利意识的逐渐强化,排斥的用武之地将会越来越小。同时 随着社会的发展,某一政府管理部门独自运用排斥这种技术的空间也会越来越狭小,即使还可以使用,也会受到越来越多的限制。所有这些都会逐渐减少行政机关排斥的任意性。

不过 如果我们仔细分析 我们就能够发现 使社团接受行政机关的管理 或者说使之行政化还有值得再研究的余地。换句话说 排斥本身有它的历史传统和背景。在我看来 行政化的关键或者说排斥的意义就在于 使不熟悉的对象熟悉化,而熟悉化是什么意思,说到底 那是熟人社会的根本要求。人们认为 只要是熟悉的 那就是了解的、放心的,至少也是可以对付的。我们这个国家一直被某些学人认为是“熟人社会” 整个社会是依靠关系和亲密无间的熟人而组织在一起的。实际上 在一个熟人社会中,任何陌生人都被认为是局外人,而这些局外人的被接纳 都是通过熟人的某种形式的介绍而开始的。不过 如果一个社团一旦被接纳进入熟人社会,则该社团原来的陌生人身份也就改变了,异己力量也被驯化了,它也就享有了熟人社会所具备的一切好处。熟人社会的识别系统是完善的,这个社会的区分熟人还是陌生人的界限是严格的,绝对不是任何陌生人都可以被接纳进入熟人社会。当然 这里面可能还有其他一些技术,例如如何对待那些最初的“内部人”而后转变为“陌生人”,以及如何对待那些最初的“陌生人”而后又归顺为“内部人”等。这里 不仅有一个时间问题,因为时间能够考验一个组织的目的,还有人事问题,例如某一民间组织的领导人有所更替等。在我国,传统的管理思路集中于人事的安排,因为一般认为路线确定之后,干部就是决定性的因素。

四、社团发展提出的新挑战

社会团体之所以会具有这样一些新属性,直接得益于党和政府的政策和法律,但是,说到底,这些新属性得益于改革开放以来我国的社会发展。现在,由行政管理机关一手扶植和决定的社会团体已经不多见了,取而代之的是不再严重依赖于行政管理机关的社会团体。换句话说,这些新的社会团体,就其组织形式而言,不再是行政管理的一个环节,它们更多地属于社会管理层次。从组成人员、活动,到资金筹措、评价标准等方面,社会团体的性质已经并正在发生着变化,然而,社会团体的这些变化或说这些新属性,似乎还没有被人们特别是行政管理机关充分认识。

新的社会团体要求新的管理方式。如果说,与过去的社会团体相适应的是行政管理为主的管理模式,那么,与新出现的社会团体相一致的应该是一种新的管理方式。事实上,历史和现实都证明,管理者与被管理者虽然是一种对立的关系,但是,它们之间也有一种相辅相成的依赖关系。在社会发展中,随着被管理对象的变化,管理机关的性质和职能也会主动地或被动地有所变

化。如果我们的管理机关没有积极调整 那么 只有这样的结果 或者是管理机关被实际的社会团体所抛弃 使管理机关的管理只能停留在纸上而几乎没有实际约束力 或者是在管理机关的重压之下 实际的社会团体就会从兴旺发达转变为奄奄一息。毫无疑问 不必要地限制社会团体会产生极为严重的后果。因为社会团体的大量出现 不仅仅是公民行使权利的结果 它还是我国社会主义市场经济和民主政治发展的必然要求。因此 如果一味地限制社会团体 势必将直接限制社会主义市场经济和民主政治的发展 这将直接影响改革开放的成果和前途。

既然如此 该怎么办?第一 我们应该深化自己对于党中央提出的科学发展观与和谐社会战略思想的认识 并根据这一战略思想来认识今天的社会团体问题。科学发展观也好 和谐社会思想也好 它们都不是摆着让人看的 而是需要把它贯彻在具体工作中的 否则 这一战略思想很难摆脱被有意无意地‘束之高阁’的命运。第二 我们需要充分认识目前我国社会团体的新属性 这是我们正确对待社会团体问题的前提之一。如果问题的性质发生了变化 我们就应该及时调整我们的相关对策 并在实施政策的过程中不断调整自己的思路 从而驾驭社会问题而不是让它牵着走 否则 就很难完成十六大以来党中央提出的提高‘执政能力’的任务。第三 我们应该迅速地根据变化的情况改革我们目前的行政管理体制 明确行政管理机关的使命和职能。实际上 行政机关本身并不能决定公民权利的有无 而只能为公民行使自己权利提供服务和方便。

注：

¹ 王名等《民间组织通论》时事出版社 2004 年版 第 5 页。

² 据说 民政部民间组织管理局的英文译文是 The Bureau of NGO Management。见王名等《民间组织通论》时事出版社 2004 年版 第 6 页。

³ 此三类说法 见康晓光《转型时期的中国社团》载《处于十字路口的中国社团》天津人民出版社 2001 年版 第 5 页。

⁴ 高丙中《社会团体的兴起及其合法性问题》载《处于十字路口的中国社团》天津人民出版社 2001 年版 第 75 页。

⁵ 转引自税兵《明渠与暗道 转型社会时期的中国非营利法人制度》载《中国公民社会发展蓝皮书(2007)》(尚未发表)。

⁶ 谢海定《中国民间组织的合法性困境》《法学研究》2004 年第 3 期。

⁷ 根据最新统计资料 在我国 每万人中社团的平均数为 2.42 家。其中东部地区为 1.73 中部为 1.53 家 而西部地区为 1.87 家。见《中国社会报——民间组织专刊》2006 年 3 月 5 日。

⁸ 例如 我们所熟悉的学术性社团 多为定期开会学人则可借此结识新朋老友的组织。

⁹ 说公民的自由 并不意味着只有某一国家的公民才能享受这种自由。在西方发达国家 移民或无国籍人也可以组织自己的社会团体。这里只说公民 多少有一点简化的意思。

¹⁰ 法国宪法委员会走得更远。该委员会在 1971 年的一项裁决中指出 哪怕是要求简单的事先的声明 也是对结社自由的阻碍。即使社团是明显无效的或具有某一违法目的 也不构成行政和司法事先干预社团组建的理由。引自北京大学法学院非营利组织法研究中心编《中国非营利组织立法模式研究报告》(征求意见稿)2005 年 3 月 第 21 页 注 23。

¹¹ 相关论述参见夏勇主编《走向权利的时代》中国政法大学出版社 2001 年版。

¹² 参见胡水君的博士后出站报告《福柯的政治法律思想研究》(未发表) 2005 年。

¹³ 转引自王铭铭、王斯福主编《乡土社会的秩序、公正与权威》中国政法大学出版社 1997 年版 第 300 页。

¹⁴ 高丙中《社会团体的兴起及其各方性问题》载《处于十字路口的中国社团》天津人民出版社 2001 年版 第 83 页。

¹⁵ 《清华大学 NGO 研究所学术沙龙百期集粹》2005 年(内部资料 仅供参考)。

¹⁶ 民政部民间组织管理局编《有关民间组织管理最新法规政策摘编》,1998 年。

(责任编辑 郑 平)