

社团的法律问题

主持人:吴玉章*

引言

两年前,本刊曾经组织了一次关于社团问题的主题研讨,学界反映还不错。考虑到社团问题的重要性,我们决定再做一次主题研讨,以继续和深化这一主题的讨论。

就社会团体的自身而论,它的逻辑就是自我组织和管理。因此,社团的宗旨与活动只要没有违反法律的规定,就都是许可的、是不能干预的。但是,一旦社会团体的宗旨和活动违反法律的规定,则一定要受到法律的制裁。

社会团体问题是非常重要的。首先,结社权是公民的一项基本权利。这种权利不仅已经载入我国宪法,而且在《世界人权宣言》、联合国关于人权的两个国际公约,以及多个国际和地区公约中也清楚无误。因此,公民的结社自由权利是公民的一项公认的基本权利,与此相关,保护公民的结社权利实际上已经成为承认上述国际人权公约的国家的一种义务。换句话说,国家应该积极创造条件,使公民行事结社权利更加安全和方便。

第二,它对于整个社会的改革至关重要。改革开放以来,政府渐渐地形成了这样一种认识,即努力创造一个“小政府、大社会”的改革局面,使政府从大量繁杂的事务中解放出来,专注经济发展的大事。然而,政府摆脱日常管理事务的重要方式之一就是,鼓励并规范社会团体的存在和发展,使社会团体能够承担一部分政府正在渐渐放弃的职能。不过,这在很大程度上依赖于社会团体的繁荣与规范。

第三,如果上面是说眼前,那么,下面再从“大历史”的角度看。一百多年来,我国的社会变革实在是一个长期革命,是一个从传统社会向现代社会转变的激烈而复杂的过程。在这样一种“上下翻转”的根本变革之中,其间之有破有立,有治有乱,不一而足。然而,在这样的激烈变革中,社会团体具有非常重要的作用,它能够“在重建高层和低层机构中扮演重要的角色”。(黄仁宇语)实际上,社会团体的大量存在和繁荣本身并不是无政府状态,它本身就是一种秩序,因为它们能够通过自己的组织和活动,消化社会巨大变革的后果,协调社会成员的行动,并形成社会秩序。实际上,正是在社会团体的自我管理和组织中,不仅稳定了社会秩序,而且,也许更为重要的是它为社会培养了许多管理方面的人才和经验,特别是培养了不依赖于行政权

* 中国社会科学院法学研究所研究员。

力实施管理的人才、方法和规则。这种管理经验与黄仁宇先生所期待的“数字式管理”有相同之处,体现了同一种精神。这些经验是社会转型时期的宝贵财富,这些人才是支持社会继续转型的动力之一。我想,正是由于这些和另外一些经验的创造和积累,与现代化建设一致的现代国家才能最终建成。而现代国家的基本要求就是,公民、国家机关和各类社会组织党派依据法律规则行事。

既然社会团体在社会生活和社会秩序中具有不可替代的重要作用,当前的问题就是如何在法律上规范他们的存在和活动。目前,学界同仁,无论是法学界的还是社会学界的,也无论是侧重社会调查还是理论分析,主要关注如下问题:第一,未经合法登记的社会团体应该如何对待?在我国,由于种种原因,相当数量的基层社会团体一直不能登记。根据现行的社会团体管理暂行条例,它们都属于“非法组织”。但是,同样由于种种原因,例如,地方领导同志的支持、地方社会团体管理机关的变通办法等等,它们都在积极开展自己的活动。从而,导致现行管理条例的某种虚置。第二,如何认识针对社会团体的双重管理制度?我国社会团体的成立不仅要经过其业务主管部门的批准,还要在此基础上获得民政部门的批准。这就是通常所说的双重管理制度。在实践中,突出的问题是许多社会团体找不到自己的业务主管部门,从而使自己的合法登记遭遇几乎不能克服的障碍。另外,业务主管部门与登记管理部门之间发生矛盾与冲突也是不可避免的。

随着改革开放的不断深入,我们应该开始认真规范社会团体的存在与活动了。而规范社会团体,除了政策方面的指导之外,在法律上约束社会团体就是主要工作。一方面,在法律上规范社会团体需要广泛听取政府管理人员、学者和社会团体的意见,使有关法律能够体现人们的愿望和利益;另一方面,法律上的约束应该是科学定义和理性规范的结果。例如,有无必要制定一部其效力超过行政条例的《社团法》或《民间组织法》?如何规范社会团体,是统一管理还是分类管理?如此分类管理的道理究竟在哪里?这些道理能说服多数人吗?如何认识未经登记的社会团体和双重管理问题?有无必要考虑利用税收制度管理社会团体等?同时,由于法律的制定还不是目的,目的是使这些法律法规在实际生活中发挥它们的作用。因此,制定法律一定要使之与社会实际相结合,使它便于操作和运用。否则,即使制定了良好的法律,如果不能实施,也没有实际意义。

本次主题研讨组织了四篇文章,分别论述了国外经验和中国问题,对于人们深入认识我国的社会团体问题都有积极的意义。