

社 团 与 法 律

主持人:吴玉章

引 言

结社,人之群性使然。人有善恶,社分雅俗。古时三两文人墨客同聚,或填词赋诗,或击乐引吭,是为雅集。上至朝臣下至百姓,凡同姓、同族、同乡、同庚、同窗、同道,皆有结社佳话相传。而官场沆瀣、聚啸打劫一类,自属俗集乃至“恶集”。征之于史,结社从来都是有规则法度的。社团内部皆有章程约法,各国法律多有结社规定。社团之生存与发展空间实为法律所设定。结社除与法律有关外,还颇受当时社会政治气氛影响。例如,若上下和谐,则君必不以结社问罪于臣;如上下有隙,则骤兴之朋党祸患,其结果不胜惨烈。清末列强入侵,民族危亡,西方观念与制度亦船载以入,士人呼号,百姓响应,结社之风骤起。从太平天国到义和团,从公车上书到同盟会,从农会、工会到民盟、九三学社,从商会到政党,社团的产生和发展在中国现代史上扮演了重要的角色,关于结社的法律也经历了复杂的变迁,并为我们留下了丰富的研究资源。

改革开放以来,随着经济利益、思想观念和行为模式的多样化,我国社团的数量和规模迅猛发展,从都市里的各类学术研究会到乡村里的“西瓜协会”,从集邮协会、钓鱼协会到环保组织、慈善组织,可谓形形色色,应有尽有。与此同时,关于社团的法律也得到了相应的发展。但是,与社团的爆炸性发展相比,社团法律的发展是相对滞后的。1949年以来,在社会团体的规制方面,我们先后颁布或发布过三部行政法规,它们是:1950年颁布的《社会团体登记暂行办法》,1989年国务院《社会团体登记管理条例》,以及1998年国务院《社会团体登记管理条例》。这三部法规不仅规定了我国社会团体的生存和活动,而且逐渐明确了政府对于社会团体的管理模式——双重分层管理,即由行政机关或国家的民政机关负责社会团体的登记管理,而能够登记的前提则是该社会团体需要自行纳入其业务主管机关的管辖权限之内。这三部法规的特点在于,第一,它们使得我国的社会团体问题在很大程度上成为一个行政管理的问题。第二,这些规定的法律位阶较低,大多属于行政法规,因而其规范的范围、效力都有很大的局限。第三,这些法规都体现了重事前审批而轻事后监督的特点。到目前为止,在社团问题上,一方面,我们还没有形成一个以宪法有关条款为核心的、由效力等级不同的法律组成

的体系;另一方面,现有的法规似乎还没有突出我国宪法所规定的公民的结社自由。更重要的是,我们似乎还没有充分认识到通过司法机关解决有关社团问题争议的重要性。

当前,建设法治国家已经成为举国上下的共识,而法治不仅要求有一个良好的立法、司法和执法体系,而且还要有一个良好的社会组织结构。在这个结构里,公民能够自由、合法、安全地结成各种团体,并借助各种团体来表达、维护或实现他们的利益、愿望或爱好。

社团的问题,说到底,是公民的结社自由权利问题。结社自由是联合国人权公约的重要内容,也是我国宪法规定的一项重要公民权利。《世界人权宣言》(1948)第20条第一款规定,人人有权享有和平集会和结社的自由。《公民权利和政治权利国际公约》(1966)第22条规定,人人有权享受与他人结社的自由,包括组织和参加工会以保护他的利益的权利。我国现行宪法第35条规定,中华人民共和国公民有言论、出版、集会结社、游行、示威的自由。1991年《中国的人权状况》也指出,“中国宪法规定了广泛的公民政治权利。除了上述的选举权和被选举权之外,公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”尽管如此,在结社问题上,如何处理好自由与法律的关系、公民权利与公民义务的关系,社团独立与社团责任的关系,仍然是我们必须解决好的一个大理论和实践问题。

为了推动社团与法律问题的研究,本刊组织了一批文章,其中既包括长篇大论,也有短小精悍之作。长篇之作,胜在议论完整;短文之妙,则在具体鲜明。长篇之中,有荷兰学者关于结社与市民社会形成之关系的议论,有中国学者对于本国商会的历史考察,还有中国学者对于新中国工会发展脉络的梳理和解释;而四篇短文则在国际社团法制、我国立法、基层社团管理,以及当前社团研究中的热点等方面各抒己见。如此安排不仅可以丰富人们对于社团与法律关系的认识,还可以将当前的的问题有所凸显。

当然,设想通过一次主题研讨就把有关问题澄清是不切实际的,但是,积累多次深入研究之上的研讨与切磋,误解将得以减少,问题将得以厘清,而共识将得以增加,这些都会为问题的完好解决准备充分的条件。