

法律应为“善行”松绑

中国社会科学院法学所副研究员、法学博士 谢海定

近日，山东“寿光市爱心义工”被执法机关以“非法团体”为由依法解散的事件受到了社会广泛关注。人们对该事件表现出的普遍困惑是，在全社会感叹助人为乐、尊老爱幼等优秀民族传统渐趋衰落，在中央强调建设社会主义精神文明、宣传以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观的背景下，奉献爱心的善举为什么缺少存在的制度空间？实施“依法治国”、“依法办事”这些据说是先进、文明的治国方略、执政举措，难道必须以牺牲优秀文化传统、抑制人类心灵的善端为代价？情、理、法就真的没有统一的可能性吗？

立法“抑善”为哪般

根据执法机关发布于8月9日《寿光日报》的“特别声明”，解散“爱心义工”的唯一理由是，该组织“未经登记，擅自开展活动”；法律依据则是《社会团体登记管理条例》第三十五条：“未经批准，擅自开展社会团体筹备活动或者未经登记，擅自以社会团体名义进行活动，以及被撤销登记的社会团体继续以社会团体名义进行活动的，由登记管理机构予以取缔，没收非法财产；构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法予以治安管理处罚。”

除法定免于登记的组织外，成立社会团体，必须经过业务主管单位及登记管理机关审查批准，并在登记管理机关注册登记，否则即为“非法组织”，是1998年《社会团体登记管理条例》所确立的基本制度。站在立法者的角度，法律乃是普遍性规范，凡社会团体须经批准、登记，而批准、登记则基于管理的需要，目的指向乃是秩序，不存在“抑善”的问题。公民的爱心善举通过组织形态表现出来的时候，仍然需要遵从管理规范，既为秩序的维持，也为避免少数人假借“爱心善举”之名、行“欺骗从恶”之实的可能。

然而，从立法技术出发，业务主管单位和登记管理机关双重审批、管理的不完善设计，导致实践中大量组织因无法找到业务主管单位而难以合法化，或者因业务主管单位退出而非法化。一方面，除非存在可期待的利益，依法具有业务主管单位资格的部门或者组织，大多基于“多一事不如少一事”、害怕承担管理责任的心理，不愿担任社会团体的业务主管单位；另一方面，已经成立的社会团体也可能因其业务主管单位终止、退出，找不到新的业务主管单位，而变成“非法团体”。如此一来，公民奉献爱心的志愿者组织、公益组织，也就往往因双重管理这一制度设计而成为“应予取缔的非法组织”了。

立法强调整齐划一，没有为公民奉献爱心的善举，没有为公益事业的发展，留够足够的空间。

选择性执法与冷冰冰的执法者

据媒体报道，执法机关的工作人员事后表示：“作为一个普通人，我们也是富有爱心的，也非常支持慈善活动和公益事业。但作为政府的公务人员，我们只能依法行事，这是个团体组织，万一出了什么问题，谁也承担不起这个责任。”这段有些令人同情的表达，一方面刻画了制度冷冰冰的形象，另一方面却多少也是对执法者自身的掩饰。

与前述双重管理制度设计带来的缺陷相关，根据学者的调研，目前我国实际存在的社会团体数量约是登记在册数量的10倍。因未经登记而属于“非法团体”的组织大量存在，以现有执法部门的执法力量来看，完全取缔这些“非法组织”根本不具有可能性，因而执法机关在这方面的执法只能是“选择性执法”，即对该类违法行为只可能是在部分时候、对部分违法行为选择性地处罚。既然是选择性的，执法机关就可以有、也应该有自己的选择标准，而不可能是绝对随机的。我们从山东寿光义工组织被解散事件中，无法看出执法机关、执法人员的具体选择标准是

什么，但是倘若“作为一个普通人，我们也是富有爱心的，也非常支持慈善活动和公益事业”这个表述为真，那么一个作为公民奉献爱心的平台的组织，还会成为执法对象吗？

立法不当导致执法不能，执法不能导致选择性执法，而选择性执法则考验执法者的智慧和心灵。

为“善行”松绑

“法治”之“法”实为“良法”，“良法之治”方为法治。在一个具体的法律制度环境中，判断“良法”的标准至少有两条：一是该法律的正当性，一是它是否符合上位法的规范和精神。现行《社会团体登记管理条例》在实施效果上存在一定程度地抑制“善行”、“公益”的问题，起码说明其正当性不够充分、圆满。执法者在选择性执法时，不能运用智慧、心存扬善，而是担心可能承担责任，未能弥补立法留下的缺陷，相反加剧了人们对法律正当性的困惑，令人遗憾。

好在“亡羊补牢，未为晚矣”。如果能及时修订现行法律法规，或者出台新的立法，弥补过去立法缺憾，从制度上逐步为“善行”松绑，则也是好事。

社会团体涉及范围广，类型多，立法上采取整齐划一的细致规定，不太可能。长远着眼，我们需要制定一部宪法之下、法规之上的基本法律，规定包括社会团体在内的民间组织的一般性、原则性问题，以完备法律体系。但在此基本法律出台之前，我们完全可以先行出台单项法规，推进公益事业发展，鼓励公民的爱心善举。基于这类组织政治敏感性低、危害社会秩序可能性小等特点，该类组织的登记管理，可以首先破除双重管理的制度设计，可以采取备案制和许可登记制双轨并行，并降低组织登记条件方面的其他门槛。而在这样的单行法规出台之前，执法机关、执法人员，应该通过制定内部的选择性执法标准，对公民的爱心组织、公益组织“发发慈悲”。

从社会发展趋势看，为“善行”松绑，其实是早迟的事情。但这一天越早到来，则社会进步也就越快。