

## 与国际接轨的结社

谢海定

### 社团组织与国际接轨的时代

在信息、经济引人注目地进入与国际接轨的背景下,社团组织及其积累起来的能量也已悄然迈入了和世界同步的时代。

据不完全统计,社团组织的数量在美国达到40万左右,英国达到35万左右,澳大利亚达到20万,加拿大不少于12万,在亚洲的印度尼西亚,也有35万之多;德国每10万人口有475个这样的组织,瑞典每10万人口有2400个这样的团体,亚洲的新加坡每10万人口拥有这类组织的数量也达到了177个。根据美国约翰·霍普金斯非营利部门比较项目1999年公布的研究成果,在该项目涉及的欧洲、拉丁美洲以及美国、澳大利亚、以色列、日本计22个国家中,社团组织除了其在社会和政治方面的影响外,已经成为一支重要的经济力量。按1995年的统计数据,即使排除了宗教团体,22个国家的非营利部门仍然构成一个1.1万亿美元的产业,平均达到国内生产总值的4.6%;雇佣了近1900万个全职工作人员,相当于各个国家最大私营企业就业总和的6倍多,其就业占有非农就业的近5%,占有服务行业就业的10%,占有公共部门就业的27%。如果把非营利部门比作一个单独的国家,那么它将成为世界第八经济大国,领先于巴西、俄罗斯、西班牙和加拿大。而且,各国非营利组织的数量仍在以5%至30%的不同速度保持持续增长。

社团组织进入与世界同步时代的意义,首先是使各国结社法的调整和完善成为迫在眉睫的议题;其次,随着社团组织在全球范围内能量的增长,结社立法逐渐同时具有国内和国际两个考察的角度,各国在保持国内立法特色的同时,不得不对有关保障公民结社权利的国际标准做出反映。

### 国际法中的结社权利

结社权作为一项基本人权的地位,是在1948年联合国《世界人权宣言》中得以确立的。《宣言》第20条规定:人人有权享有和平机会和结社的自由。根据该项规定,结社权包括积极自由和消极自由两个方面的涵义,即公民有组织、参加某一社团组织的自由,也有不加入某一社团组织(而另外组织新的社团组织)的自由。由于该条并未对结社目的作出规定,可以认为,《宣言》在结社权上的立场是,该权利的行使仅仅受第30条规定的限制,即结社权的行使不能损毁《宣言》所载的其他权利和自由。

1966年联合国人权两公约是对《世界人权宣言》内容的具体化。《公民权利和政治权利国际公约》第22条包括了对结社权和组织、加入工会权的确认,而《经济、社会和文化权利国际公约》第8条主要强调的则是组织和加入工会的权利。根据两个公约的规定,对结社权的合理限制应在法律范围内,并为民主社会维护国家安全或公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德以及他人的权利和自由所必需,但对军队或警察人员的结社权予以合法的限制是允许的。另外,两公约都要求缔约国就遵守自己所承认的权利而采取的措施和取得的进展情况定期提交报告。

对结社权的国际化起到重要促进作用的国际劳工组织,也通过了一系列保护结社权的公约。其中,1948年和1949年通过的《结社自由与保护组织权公约》(第87号)、《组织权和集体谈判权公约》(第98号)是该组织关于结社自由的基本文书。第87号公约涉及相对于国家时组织权的自由

行使问题。第 98 号公约的设计意图则主要是保护工人及其组织在处理与雇主关系时的权益。

除上面提及的公约之外,对结社权作出规定的国际法文件还有:联合国大会 1963 年通过的 消除一切形式种族歧视国际公约(第 5 条第 4 款第 9 项),1979 年通过的 消除对妇女一切形式歧视公约(第 7 条),1989 年通过的 儿童权利公约(第 15 条第 1 款);国际劳工组织 1919 年通过的 国际劳工组织宪章、1921 年通过的 结社权利(农业)公约(第 11 号)、1947 年通过的 结社权利(非城市地区)公约(第 84 号)、1975 年通过的 农业工人组织公约(第 141 号);以及 欧洲人权公约(第 11 条)、美洲人权公约(第 16 条)等等。

虽然上述不同国际法文件对结社权的具体规定并不完全相同,但是它们所确立或承认的原则基本上包括下列方面:

首先,就社团组织的范围而言,(农业和非农业的)工会、雇主协会、不以营利为目的的商业企业协会、宗教团体、少数人群体、根据公法成立的团体等无疑属于应当保护的社团组织,至于应否包括政党,则各公约采取的立场并不一致。

其次,就结社权的主体而言,大多数公约确认公民个人与组织均享有结社权。但是,对外国人在本国行使结社权的问题,则有不同的限制。

再次,结社权的内容一般包括成立团体、加入团体、为社团内部运作而组织各种活动、以及不超出法律范围各类社团活动等自由。大多数公约均强调结社自由不仅包括成立和加入某一社团的积极自由,还应该包括不被强迫隶属于某一社团的消极自由。

最后,多数公约都涉及到对结社权的合理限制。这些限制一般包括:法律规定的合理限制;为保障民主社会的公共秩序和安全、他人的合法权利和自由所必需;部分公约对军队或警察人员的结社权也作出了限制。结社权国际标准的国内化

尽管国际法文件对结社权的规定大多是原则性的,并且不像国内法那样有完善的强制实施机构,但是通过一些国际人权机构的调查、宣传、接受申诉等督促措施,20 世纪后期很多国家的结社立法均已经对结社权保障的国际标准作出了反映。

根据国际劳工组织专家委员会的年度考察报告,自 20 世纪 80 年代以来,保障结社权利的立法在很多国家都取得了良好的进展。如:波利维亚于 1982 年发布第 18957 号总统令,废止了中止工会、雇主组织和行业协会的命令;希腊 1982 年第 1264 号法令,宣布强迫公务员加入特定组织的规章无效;阿根廷 1983 年 6 月通过第 22825 号法令,恢复工会罢工权的行使;危地马拉 1986 年通过的新宪法认可了分散的雇员和工人以及自治机构的工会组织权和罢工权;波兰 1989 年 4 月第 105 号法案,修正了 1982 年工会法案并提供了多种工会的可能性,106 号法案在农业领域作出了同样的规定;芬兰 1990 年第 503 号法案禁止行政当局中止结社;苏联宪法第六部分修正案 1990 年 12 月苏联工会法承认了工会自由建立的可能性;埃塞俄比亚 1993 年 1 月劳动公告第 42 号撤销了工会垄断,1994 年宪法认可公务员的组织权等等。

当然,在接受结社权保障的国际标准过程中,不少国家仍然存在很多实际的障碍。一项针对公民权利和政治权利国际公约中结社权缔约国范围内实施情况的研究报告指出,目前对结社权作出不符合公约规定的限制主要来自于:意识形态限制、一般性保留限制(如规定特定党派对社团组织领导权的垄断)、具体条件的限制(如对成立社团组织的人数、资金、规模的限制)等。该研究报告还进一步指出,部分缔约国对成立社团组织进行的事前审查,以及对消极结社自由的忽视,是结社权国际标准国内化的主要障碍。

#### 结社立法的未来

由于各个国家和地区在经济发展、政治制度以及意识形态方面存在重大差异,结社权保障的国

际标准尚需要相当长的时日才能被普遍接受。同时,随着世界经济、政治、文化的发展以及人类对自我的认识进一步提高,关于结社权的国际标准也将发生变化。但是,仅就目前的形势而言,基于下列理由,可以认为,国际标准国内化将是今后一段时间内各国结社立法的主流趋势:

第一,社团组织在全球范围内数量的增长和能量的积累,客观上已经达到可以在部分领域与民族国家进行讨价还价的规模。尤其是社团组织对各国经济增长的贡献,不仅仅为社会成员带来实际的福利,也同时为自身获得合法地位增加了讨价还价的资本。第二,随着世界经济局势的波动,各国人民均开始怀疑国家和私有市场在增加社会福利、解决环境污染、改革教育、提供信息等问题上的能力,而社团组织在这些问题上已经取得的有目共睹的成功,又恰恰为人民争取结社权利提供了动力。

第三,信息经济、知识经济的增长在世界范围内造就了大批新兴的中产阶级,而社团组织很容易成为他们在政治上、经济上进行表达的渠道。

第四,随着信息技术的高速发展,人们比过去更容易进行横向交流,并成功逃脱政府的控制。这为结社权的客观实践提供了比过去更为方便的途径。

最后,随着全球经济一体化趋势的加强,国际法对各国的约束力将越来越强,国际公约中关于缔约国结社权实施状况的年度报告,无疑将促进各缔约国在结社立法上作出调整,以适应公约的要求。