

# 让社团成为促进法律发展的社会基础

谢海定

## 背景

改革开放以来,我国的社团组织在数量上经历了爆发式的增长。据国家民政部门的有关统计资料,经过合法登记的全国性和地方性社团数量,分别由改革之初的100、6000个左右增长到近2000和20万个之多。同时,社团组织的类型、活动范围、社会功能等,较之改革开放之初的状况也均有很大程度的拓展。在法律领域,由社团组织的繁荣引起的最为显而易见的后果,是我国社团法律制度的不断调整,并使制定统一的结社法成为当前的迫切需要。而其最为深远的影响是,社团组织的繁荣是我国法制现代化的重要基础,社团在促进整个国家法律发展方面的作用是不可替代的。

—

每个活着的人都有各种各样的需求,而且当人的某一或某些需求得到满足后,其他需求就会不断产生。就此而言,人的生活实际上可以被看作为满足各种需求的过程。

然而,就社会整体来看,需求和资源之间存在着根本的矛盾。首先,需求是无限的。这既因为,当我们满足了某一或某些需求后就会有其他需求产生,也因为,需求包括主观性的东西,而主观性的需求之产生是不受客观条件直接影响的,客观条件对需求的制约主要是就需求的实现而言的,它并不直接制约需求的产生。其次,在满足人类需求方面,资源总是稀缺的,或者表现为资源总量上的不足,或者表现为一种相对的稀缺,需求与资源之间的矛盾,是人类社会面临的最基本矛盾。

由于资源的稀缺,个体的需求要得到满足,就必须与其他个体进行竞争。在人类历史上,武力也许是最早的竞争手段之一,但是,由于武力对人类社会整体的破坏性,竞争的另一种形式,即通过确认个体需求的正当性,以权利规则作为约束竞争的机制,逐渐发展起来。

受资源稀缺的限制,社会必须在相互冲突的需求之间确定哪些需求应该优先得到满足,而这就需要人们将自己的需求以某种方式表达出来。言论、出版、集会、结社、游行示威,甚至违法犯罪、武装起义等等,都是表达需求的方式,尽管从表达的社会后果看,有些方式具有极强的社会破坏性。对于表达出来的各种需求,每个社会都通过一定机制进行整合。在现代社会中,最为重要的需求整合机构莫过于法律机构。对需求的整合,正是为了确定谁具有以何种方式实现其何种需求的资格,亦即谁之权利的过程。

社会对需求的整合结果有时候是针对特定个体的,更多情况下,是就一定范围内的个体在某一方面或某些方面的规定,即以权利规则的形式来约束不同需求之间的相互竞争。在一个社会中,当新的权利规则形成,增加、修改或补充了原有的权利规则时,整个权利规则体系就发生了变化,如果我们以某种标准为参照,就可以称其为发展。法律是权利规则体系的主要体现,在此意义上,我们称其为法律发展。

社会团体是公民自愿组成,为实现会员的共同意愿开展活动的非盈利性社会组织。在上述法

律发展的发生过程中,其可能产生的影响是巨大的。首先,作为由个体组成的团体,它可以对该组织成员的需求进行初步的整合,然后以该组织的名义表达出来。这与那种完全凭借个体力量的表达相比,由于其系统性、规范性、说理性以及社团本身所占有的资源,而在表达的有效性上将有较大程度的提高。其次,在现代社会中,很多社团都参与社会的需求整合活动,如参与法律草案的起草、讨论,甚至某些社团的主要负责人还作为民众代表参与对法律的表决。

法律是对各种相互竞争的利益需求的规制。法律所体现的利益要具有广泛性,首先必须能够得到关于民众需求的相对完全的信息。同时,在对这些需求的整合上,必须吸收各界代表参与到整合过程中。以此来看,社团的繁荣壮大在这两个方面都能够有所作为。而更为重要的是,社团以自己的名义进行的需求表达,以及对需求整合过程的参与,对于突破法律在政治统治方面的工具性和压制性,强化法律的权威性和合法性,促进自治型法律的形成,有着重要的意义。正是基于这一点,在有关法治化道路的讨论中,有学者把社团组织的繁荣视为我国自然演进型法治化道路的操作方案。

## 二

改革开放以来,我国社团组织在量和质两个方面都有很大发展,其对我国法律发展所起到的作用也是有目共睹的,而这主要表现在它们的活动开展方面。

首先,提供培训、信息服务、评优、制定各种行业标准等,在我国各种社团组织开展的活动中占据重要位置。这些活动对社团成员个体技能的提高、某些需求的满足当然具有直接的意义,但同时,它们也对社团成员个体需求的形成起到引导作用,有利于需求在某些方面形成某种程度的规范性、一致性,提升需求的品位。

其次,社团提供了个体表达需求的一个新的空间,通过接受和收集两种方式,社团能够掌握成员的诸多意见、建议和要求,为初步的需求整合提供了基础。很多社团组织的社会调研活动,就是其主动收集需求信息的重要方式。

就对法律发展的促进来说,进行需求表达和参与需求的整合是社团更为重要的活动。其中,创办报刊杂志、编辑出版相关书籍为需求表达提供了较过去更大的空间。到目前为止,由社团创办的全国性和地方性报刊杂志的数量达几百种,由其编辑出版的书籍则不计其数。进行社会调研、撰写调研报告,是进行需求表达的另一方式。在近年来对下岗工人生活情况的关注中,中国个体劳动者协会、中国劳动就业服务企业协会就曾多次组织调研,撰写了“下岗工人情况反映”、“关于下岗工人再就业优惠政策落实情况的报告”等调研报告。

向国家各级立法机构提出立法建议、立法议案,参与国家和地方法律、法规草案的起草工作,是社团促进法律发展的直接方式。根据有关资料,改革开放以来,由社团提出的各种立法建议、立法议案总数达八千之多,曾参与过法律、法规草案起草、讨论的社团数占到社团总数的近20%。社团组织的繁荣为立法的民主化提供了一定程度的社会基础。三

但是,在社团组织的繁荣与法律发展之间,并不具有必然的因果联系。通过社团促进法律发展,在实践中受到下述方面的制约。

第一,社团的分布状况。社团的分布状况既包括社团在全国范围内的空间分布,如东部沿海与西部内陆、城市与农村,也包括社团在行业或社会阶层中的分布,如工业、商业与农业,富有阶层与贫困阶层。在理论上,随着社团活动范围的拓展、社会功能的增强,社团分布上的不均衡将扩大不同地域、行业、阶层之间的差距,并有可能导致法律对这种差距的确认和保护,从而使法律更为不平等、不公正。

第二,社团的性质。社团本应是完全民间性的组织,但在我国的社团实践中,完全民间性的社

团占社团总数的比例尚不到 10%。在这种背景下, 社团自治性程度的大小对其作用的发挥就具有极为重要的意义。自治性程度较高的社团往往在需求表达和参与需求的整合方面, 能够发挥更大作用。而缺乏自治性并因而缺乏独立性的社团, 主要只能在帮助国家和政府推进政策和法律的实施方面发挥作用。

第三, 社团活动的制度空间。社团对法律发展的促进作用是在已有的制度环境中发挥的, 在这个制度环境里, 社团究竟有多大的活动空间, 直接影响到其作用的发挥。目前, 规范我国社团活动的制度主要有法规、政策以及一些政府部门的习惯, 其中法规是最主要的组成部分, 而 1998 年修订颁布的《社会团体登记管理条例》则是众多社团法规的核心。从其对社团组织的规范看, 近年来学术界、部分社团组织以及政府有关部门负责人均提出有对其进一步修改的必要, 尤其对我国社团的双重管理体制, 比较普遍的看法是, 它制约了社团组织作用的发挥。

总之, 社团组织通过提高个体需求表达的有效性, 以及参与需求的整合过程, 可以促进自治型法律的形成, 为整个法律制度的发展完善提供一定的社会基础。而社团对法律发展的促进作用, 既与社团的分布状况、社团的性质有关, 也在很大程度上依赖于社团法律制度给予社团活动的空间。