

结社立法问题初探

阎典恒 祖玉琴 杨岳 王绍忠

一、结社立法的必要性

在改革开放的新形势下，我国公民的结社热情空前高涨，各类社会团体大量涌现，基本上形成了一个从自然科学到社会科学、从体育卫生到文学艺术、从技术信息到咨询服务、从筹集基金到联络友谊以及各种学科互相渗透融合的社会团体体系。据初步了解，我国目前已有经国家有关部门确认的全国性社团1100多个，地方性社团的数量更大。近年，随着政治体制改革的深入和政府部分职能的转变，经济领域的行业性协会、管理性协会和技术性协会的发展也很快。据不完全统计，到今年3月，全国性工业经济行业协会已有154个，分别挂靠在国家各部委。

这些社会团体的特点是：（一）大多数社团为有关部门筹建的非营利性组织，他们的业务指导关系比较明确；（二）社团的组成，集中了一批学术上有专长，社会上有影响的知名人士，形成一支重要的社会力量；（三）多数团体都在宪法、法律规定的范围内活动，不靠行政手段和行政办法，活动比较灵活；（四）社团的业务活动范围广泛，涉及政治、经济和社会生活的各个领域，在某些方面对政府决策产生了重要影响。

我国社会团体的组建和发展，对推动改革开放，繁荣社会主义政治、经济和科学文化事业，促进国际民间交往，起了重要作用，发挥了群众团体的特殊优势。社会团体的增加，是我国民主制度建设的一项成果。但是，我国的社团及社团活动也存在不少问题：有些社团是由党政机关发起筹办的，其机构设置、人员编制、经费来源等方面套用行政办法，“官办”色彩很浓；一些团体未经任何部门批准和确认，就擅自宣布成立，并开展活动；还有的社团

权力。所以，现行调解制还存在很多问题，盲目的优先调解会妨害现代意义上的法制化。

为了贯彻法治精神，应充分肯定独立人格的价值和当事人自治的原则，限制行政裁量权。这与调解的自治机制并不是对立的。换言之，民主自治是法制化与调解的结合点，是我们安排这两者关系的基础。

（作者单位：北京大学）

责任编辑：林炎

内部机构不健全，资金来源不合法，出版刊物杂乱，甚至进行违法活动。

造成这种状况的原因是多方面的，主要是国家对社团缺乏管理。早在1950年9月，政务院就颁布了《社会团体登记暂行办法》。内务部受政务院委托，承担了社团的审批和管理工作。以后，由于种种原因造成工作的中断。1978年内务部更名民政部，并继续履行社团登记管理职能，但由于没有社团的专门管理机构，致使其他一些党、政部门也可以审批社团，甚至社团本身也审批社团，有的协会批协会，一直批到“第五代”，造成叠床架屋。要改变多头审批社团的状况，需要运用法律手段理顺社团管理体制。

此外，从立法角度讲，判断一个国家的法律是否完备，法制是否健全，主要看调整社会关系方面的基本法律是否已经制定，看宪法中规定的一些需要由其他法律加以具体化的原则，是否已经得到详细、具体的规定和说明。就结社而言，建国后，我国历次宪法都有结社自由的条款，但还缺乏具体化。随着人民群众民主意识的增强，结社将成为越来越多的人民群众的愿望和要求，各种类型的社会团体数量也将不断增大。人民群众结社活动的实践和反映在结社问题上的一些重要原则，迫切需要通过结社立法加以总结和明确。因此，在《社会团体登记暂行办法》的基础上，总结建国以来公民结社的经验，尽快制定新的结社法规，不仅是我国社会主义法制建设的客观需要，也是社会主义民主建设的客观要求。

二、结社立法的几个主要问题

1、关于立法指导思想

立法指导思想，规定立法方向。结社自由是我国宪法确认的每个公民的基本权利之一。保障公民正当行使结社自由的权利，保障社会团体的合法权益，同时限制某些滥用结社自由的行为，应该成为立法的指导思想。在具体法律条文中，要全面反映这一立法指导思想，必须正确处理两个关系：一是保障与限制的关系。结社立法的目的，是保障公民正当行使结社自由权利，确认社会团体的法律地位，发挥社会团体的积极作用。因此，具体条文中应当有法律保障的规定，并且尽可能详细地规定社团的基本权利和义务。从国家的角度对社团的合法权益，从法律上加以保障。与此同时，也要对社团的组建和活动提出相应的要求及其所遵循的原则，规定法律责任的具体条款，并从社团主管机关行使职能的角度，规定监督管理的具体内容，从而对个别社团的不法活动加以限制，使其承担不利的法律后果。这也是完全必要的。因为，没有对违法社团的限制，也就无所谓对社团合法权益的保障。从一定意义上说限制是为了保障。所以，结社立法应从保障与限制两个方面，构筑法律的框架，从而体现国家社团具有保护其正当权益和依法进行管理的双重职能。二是追惩制与预防制的关系。所谓追惩制，就是成立社团不须先进行登记，当社团成立后，一旦违反了法律和有关规定，国家就要追查处罚。所谓预防制，就是成立社团时，应先到登记管理机关登记注册，经批准后才能开展活动。二者的主要区别在于社团的成立是否进行登记。从国际上看，对公民结社的态度，有的国家采取追惩制，有的国家采取预防制。根据我国的实际情况，对社团采取登记批准制比较合适，即具备社团法人条件的，经登记取得法人资格，方能开展业务活动。当然问题的实质并不在于登记本身，而是通过登记这种形式，确认社团的法律地位，从法律程序上保障人民结社权利的实现。

总之，结社立法是一项重要的系统工程，在立法指导思想上，应以保障人民群众结社权利的实现和社团基本权益为原则。

2、关于结社法律的适用范围

结社是个非常广泛的概念，它不仅包括营利性社团，还包括非营利性社团。营利性社团已由《企业法人登记管理条例》进行调整。非营利性社团应该是结社法律的调整对象。我国非营利性社团不仅有经济行业团体、学术团体、宗教团体、基金团体、联谊团体，而且包括政党。这些是否都是结社法律的调整对象，还应作出恰如其份的分析。一般地说任何社团不论其性质、类别和大小，都应一律平等，结社法律适用于一切非营利性团体。但是，我国不同于资本主义国家，也不同于其他社会主义国家，有自己的特殊情况。结社立法的一个重要方面，是确定社团的法律地位，而我国宪法是把政党和社团界开的。因此，结社法律没有必要对这些党派的法律地位再行确认，可以把它们排除在调整对象之外。除此以外，所有社团都应当依据法律规定的程序，办理登记手续，取得法人资格。这样，能使所有具备法人条件的社团，均取得法律地位，从而体现法律面前一律平等的原则。

3、关于社团管理体制

目前，世界上不少国家设有社团的专门登记管理机关。我国在1951年，内务部根据政务院决定，承担了社团的登记管理工作。以后，由于种种原因，这一职能没有履行下去。现在，国务院在机构改革中，再度明确将这项工作交给民政部，这是理顺社团管理体制的重要措施。以法律确认民政部门是社团的唯一主管机关，对理顺社团管理体制，明确民政部门的执法地位，做好社团工作，具有十分重要的现实意义。同时，考虑到数量众多的社团只靠民政部门一家管理的困难因素，也应充分发挥社团的资格审查部门的作用。因为，这些部门了解情况，熟悉业务，便于对社团进行指导。所以，结社法律也应规定资格审查部门在登记程序上的职责，并赋予一定的管理权限。这样就形成了双重管理体制，即民政部侧重依法管理，资格审查部门侧重业务管理。在当前情况下，实行这种双重管理体制，比较符合我国的实际。当然，这种体制也不是一成不变的。随着政治体制改革的深入，社会团体将逐步与党政机关脱钩。从而过渡到只有社团主管机关履行登记管理职能的单一体制，这将是社团管理体制的发展方向。

在登记管理形式上，我们认为采取分级登记、分级管理的办法比较适宜。因为，社团可分为全国性社团及市、县等地方性社团，还有非中国公民在我国境内组织的社团。如果采取属地登记管理的办法，各级各类社团都到其办事机构所在地的基层民政部门登记，不仅会给基层登记管理机关的审查登记工作带来不便，而且也会造成管理上的困难。因此，从实际工作出发，采取分级登记，分级管理的形式，更有利于社团的登记管理工作。考虑到一些外国人在我国境内组织的社团和全国性社团，其办事机构不在该管登记机关所在地的情况，为便于工作，法律规定有关委托登记管理的条款是必要的。这样，遇到具体问题可以灵活处理。

4、关于社团的诉权问题

结社法律是否规定社团的诉讼权，还存在两种不同的意见：一种认为，社团对主管机关处理决定不服的，可以采取行政复议制，不必到法院起诉。第二种意见认为，应规定社团有诉讼权，因为它是社团的基本权利之一。对不予登记的社团和对处罚不服的社团，经复议仍不服的，可以向当地人民法院起诉。我们倾向第二种意见，赞同规定社团有诉讼的权利。这样有两个好处，一是法院的判决具有强制性，便于执行；二是不使行政机关权力过大，有利于民政部自身的建设和工作人员素质的提高。

5、关于外国人在我国境内结社

我国实行对外开放政策以后，外国常驻我国人员逐年增多，他们在我国境内成立社团已

成事实。从国际有关公约和国际对等原则考虑，应允许外国人在我国成立社团和参加中国社团的活动。但必须遵守我国的法律，不得损害我国的主权、安全、公共秩序、社会道德和他人的合法权益，不得损害各国人民之间的友好关系。据此，结社法律应对外国人在我国组织社团作出具体规定，明确这类社团的组建原则，这样有利于我国对外开放和增进各国人民之间的友谊。

三、结社立法的步骤

结社立法是一项系统工程，一般地说，它应该包括三个方面的内容：一是《中华人民共和国结社法》（以下简称《结社法》）；二是《中华人民共和国社会团体登记管理条例》（以下简称《管理条例》）；三是与《管理条例》相配套的《实施细则》和不同类别社团的单行法规。这三个方面的有机结合，构成结社法律的统一整体。

在立法过程中，有两个因素必须考虑：一个是结社立法所涉及的问题比较广，有些内容同新闻、出版、集会、游行相联系，有的要和有关国际公约的基本精神相吻合。目前，与结社法律相关连的《新闻出版法》和《集会游行法》等法律尚在拟定之中，在这种情况下，如果一开始就从实体法的角度制定《结社法》，显然还缺乏必要的条件。另一个是我国公民结社的现状，又迫切要求通过法律手段加以调整和规范。这两种共存的因素，实际上反映了立法条件和现实需要之间的矛盾。这一矛盾的解决，只能从立法步骤上寻求办法。

我们认为，可以采取先易后难，分步立法的方法，第一步在1950年《社会团体登记暂行办法》的基础上，制定《登记管理条例》，重点明确社团的成立条件，登记管理机关，登记、变更和注销登记的程序及管理机关的主要职责，从而使《管理条例》成为程序性法规。与此同时，各省、自治区、直辖市可根据《管理条例》的基本内容，结合本地实际情况，制定《实施细则》。这样做比较容易，也能适应当前工作的需要。随着《管理条例》基本原则的确定，不同类别社团如行业协会、科技团体、外国商会、宗教团体、基金会等单行法规将陆续产生，使我国公民结社和社团活动初步纳入法律调整的轨道。当然，《管理条例》的制定，并不是结社法律的定格，它还要不断完善。因此，在《管理条例》的施行过程中，还要认真总结经验，同时抓紧对结社立法主要问题的探讨和论证，为第二步制定《结社法》创造条件，使我国的结社法律从形式到内容都具有中国特色，在世界上站得住脚。

总之，要通过结社立法，把宪法赋予人民群众结社自由的权利具体化，法律化，把人民群众的结社和社团活动，纳入法律轨道，以推动我国社会主义民主建设，促进社会团体健康发展。

（作者单位：民政部社团管理司）

责任编辑：林 炎