

全球化结社革命与社团立法

信春鹰 张 烨*

冷战结束加速了全球经济一体化的进程。经济一体化的后果首先是经济活动规则的一体化,而规则的运作又促进了政治与社会生活各方面的全球化。在全球化的条件下,各个民族国家的内外事务以前所未有的方式密切联系在一起了。法律秩序不再仅仅与国家权力相联系,而且必须服从或者受制于某些国际化的规则。“与国际规则接轨”的说法典型地表达了各个民族国家在全球化面前的选择。民族国家的职能和能力在新的历史条件下受到考验和挑战。为了适应全球化需要,近年来人们目睹了一场席卷全球的以限制政府权力、提高政府效率为目的的政府机构改革。改革的动力既来自国内,也来自国外。在国内,各个国家对于政府权力合法性和政府行为可控性的要求日益强烈,在国际上,全球化的经济体制要求各国政府在国际范围内的配合和敏感反应。在传统国家角色改革的过程中,各国的共同实践是减政放权,把有限的政府资源用于最必须的方面,提高工作效率和权威,同时发挥非政府组织在社会生活中的作用,让它们负担某些原来由政府承担的责任。这样做的后果之一就是非政府的社会团体的作用日益扩大。传统意义上的国家法律和非政府组织内部规则互相结合,政府和非政府组织的互相结合,形成了所谓的“合作国家”(corporate state),^[1] 政府不再是人民利益的唯一代表,也不再对所有的社会问题负责。即使是在曾经实行严格计划经济体制的国家里,过去完全靠政府政策和政府财政满足的不同层次的社会需要,现在也经常靠非政府的社会组织来满足。这些非政府组织不但为社会提供公共产品和服务,组织和实现社会福利,协助政府实行某些公共政策,而且还经常参与政府政策的制定和实行,并且发挥重要影响。在国际范围内,国际规则的制定机构如联合国安全理事会,世界贸易组织,国际货币基金组织等,在某些问题上它们的实际权威已经超越了国家主权。那些全球化企业,跨国贸易网络,国际电脑网络等,在高科技的支持下,对主权国家的支持或者反对态度置之不理地我行我素,向个人提供大量的政治、经济和社会信息,为人们寻找共同利益和兴趣以及寻找共同面对的问题的解决办法提供可能,使国际政治、经济发展趋势更多地影响国内政策。正是在这个意义上,美国学者李斯特·索罗门提出了“全球化结社革命”的概念。^[2] 他认为,如果说上一个世纪的特点是民族国家的兴起的话,那么下一个世纪的特点就是“结社的全球化”。生活在地球上的人们被经济一体化空前紧密地联系在一起了,为了提高社会水准,为了解决共同面临的问题,不仅仅需要政府间的合

* 信春鹰为中国社会科学院法学研究所研究员;张烨为中国社会科学院美国研究所研究人员。

[1] 关于“合作国家”的概念,请参看昂格尔:《现代社会中的法律》,吴玉章、周汉华译,中国政法大学出版社1994年版,第18页。昂格尔认为,政府和非政府组织的合作改变了传统的法理学对于国家的定义,现代国家更象一个合作共同体。

[2] 李斯特·索罗门:《全球化结社革命》,美国《外交》杂志,1994年第4期。

作,而且需要人民之间的合作。

随着社会团体在各国的发展,关于社会团体的立法也迅速发展。研究表明,社会团体立法已经成为20世纪各国法律发展的一个重要部分。社团立法是规定社会团体的性质、地位、权利、义务和活动规则的法律的总称。尽管在不同政治与社会制度中社会团体的法律地位不完全相同,但是所有的国家都无一例外地制定有关社会团体的法律,用以保护和规范社会团体的活动。当前我国有关社会团体的立法正在制定或者修改过程中,因此,从法理意义探讨社会团体立法的理论与现实,研究国际范围内社会团体立法的发展趋势及其对我国社会团体发展的影响,具有重要的现实意义。

一、社会团体的理论与现实

传统的政治学和法学理论倾向于把社会分为两部分。一部分是政治国家,一部分是市民社会。政治国家的组织和行为是由公法调整的,与之相联系的概念是管理和公共权力。市民社会的组织和行为是由私法调整的,与之相联系的概念是自治和公民权利。国家的财政主要来源于税收,市民社会的财政来源主要来自于社会成员的捐赠,非以营利为目的的经营性收入和志愿者的服务。

市民社会组织的理论可以追溯到古希腊时代。古希腊思想家柏拉图认为,在共和体制之下,尽管不同的政府制度和结构对于公民的地位和作用可能有不同的安排,但是公民对于整个社会负有责任。一个理想的政治社会是公民积极地参与国家事务和社会生活,并且通过自己的参与制约国家权力的社会。欧洲文艺复兴时期马基雅维里提出,在理想的共和国中,一方面,公民应该保留自治的权利和自由,另一方面也要具有爱国和文明的品格。这二者的结合表现为公民负责地参与国家和社会事务。在西方社会的发展过程中,这类组织被称为“市民社会”以区别于政府组织。迄今为止,西方社会模式中的“市民社会”在形式上的发展经历了这样几个阶段:第一个阶段,公民在法律范围内自由结社,不受权力和其他社会势力的干预。结社自由作为人权的一个重要组成部分,其作用在于以“权利”制约或者对抗“权力”的滥用。在传统的“公”“私”两分理论中,公民是自治的主体,他们转让了一部分权力给政府,同时保留基本人权。没有正当理由,政府不得干预公民在法律范围内的活动。第二个阶段,国家和市民社会良性互动。即国家把“市民社会”视为一个巨大的资源,在通过立法保障其权利的同时,也以法律为杠杆引导、促进其活动,在公益事务中吸引更多的公民参与,一方面减轻政府负担,另一方面调动社会的积极性和潜力。第三个阶段,也就是目前的发展阶段。与社会发展相适应,当前很多国家的市民社会组织不仅在国内活动,而且形成国际规模,不仅在社会生活中发挥作用,而且能够影响政府政策的制定和政策的结果。政府与市民社会的关系不再是对立关系,而是“你中有我,我中有你”。由于其政治影响力越来越大,因此,公民结社自由的政治程序公开化,活动法律化成为趋势。也是在这个意义上,最初意义上的国家与市民社会的关系发生质的变化,从对立转向合作,“市民社会”这个词也获得了前所未有的广泛含义,它包括所有不在政府结构之下的公民自己组织的团体。一方面,这使得更多的人参与政治和社会生活,通过组织渠道表达他们的观点,参与和影响政策,从而增加了社会的活力,另一方面也扩大了政府行为的合法性和民意基础。

在关于市民社会的诸多理论中,马克思和恩格斯对于市民社会的性质的分析是最为深刻

的。马克思认为,资本主义市场经济是把市民社会和政治国家“彼此分离”的决定性力量。^[3]市场经济的发展,平等经济主体的多元化,是社会民间组织发展的重要条件。经济发展必然导致社会发展,而社会发展的重要标志之一就是社会团体的参与意识和活力。

在西方发达国家,市民社会组织在社会生活中扮演重要角色。美国是市民社会组织最为发达的国家之一。据统计,这部分工作人员占美国劳动力总数的5—6%,它们所获得的资助和自己的事业收入,连同会员费等等,约占国民生产总值的8%。^[4]正如托克维尔在1835年所论述的那样,在法国,领导新潮流的是政府,在英国,领导新潮流的是具有显贵地位的人,而在美国你肯定会发现是一个社团。到1994年底,美国以非营利组织名义登记的机构有114万个,这个数字还不包括大约34万个教会。大约有80%的美国人参加某种社会组织。1995年,大约4%的成年人和59%的青少年参加了某种志愿者活动。成年人志愿者每个星期大约贡献4小时,青少年大约贡献3.5个小时。^[5]英国的市民社会组织是随着工业革命的发展而发展起来的。日益增长的社会问题,迅速增加的人口,自由主义的经济理论和对于政府能力的不满,导致英国成为以社会组织为主的福利社会。一位英国政治学家写道,“……与国家的控制相反,在家庭之外的有活力的、丰富的志愿者活动,个人与其他的公民结为组织,为了自己和其他人的美好生活而努力,这是自由社会的标志之一”。^[6]在英国注册的市民组织大约有30万个,每年至少参与一次志愿者活动的公民有2千3百万。从1979年到1997年期间,英国保守党政府坚持市场规则,减轻政府责任,使得社会组织承担了大量的公共职能。

法学界过去曾经有人认为,在国家与社会的关系上,亚洲国家不具有传统国家和社会的二元理论所假设的条件,所以不会出现西方模式的市民社会。香港学者亚什·凯曾经写道,在亚洲国家,由于殖民主义的侵入,在相当长的时间里,殖民地政府只有非常微弱的经济基础,因此,在非殖民化的过程中,国家首先追求的是安全地控制经济,而不可能允许市场成为独立的社会力量。^[7]这种观点认为,亚洲国家的一个共同特点是国家政权控制经济,因此市民社会不可能发展起来。如果说在分析历史方面这种观点具有某种程度的正确性的话,那么近年来亚洲国家经济发展和民间组织发展互相推动的现实则表明,随着经济的迅速发展,市民社会在亚洲国家发展中所扮演的角色越来越重要,国家政权与社会的关系呈现出生机勃勃的互动状态。尽管在有的国家里政府与某些社会团体之间存在着某种程度的紧张关系,但是从整体上来说,社会团体在分担政府责任,为公民提供公共产品和服务,组织社会公益活动等等方面,正在发挥更大的作用。即使是那些在某些政治主张上与政府观点不同的社会团体,也是“小骂大帮忙”。正因为如此,扶植社会团体的活动,借助社会组织实施社会公共政策,已经成为亚洲许多国家的实践。

例如,日本经济起飞后的一段时间里,大部分日本人几乎完全不了解非政府的社会组织为何物。1960年第一个非政府机构——海外基督教医疗服务社成立,开了日本市民组织的先河。80年代开始,非政府组织进入发展时期。从1980年到1992年期间,日本成立了大约300个基金会。它们给社会事业的捐赠也逐年递增,根据日本国家税务局的报告,1984年,捐赠总

[3] 《马克思恩格斯全集》第1卷,第334页。

[4] 崔利贞、何光先主编:《基金会指南》,中国工人出版社1990年版,第194页。

[5] Civicus: *The New Civic Atlas*, Published by Civicus in 1997, pp. 151.

[6] 前引[5],第147页。

[7] 《宪政:宗教、多元性与国家主义的挑战》,载《宪法比较研究文集》,山东人民出版社1993年版,第269页。

额为 267.5 亿元,到了 1990 年,捐赠总额达到了 549.1 亿元。^[8]在新加坡,到 1996 年为止,登记的社会团体达 5000 个,另有 1200 个慈善社团组织,专门从事社会福利方面的工作。^[9]泰国政府不仅要求社团组织参与国家发展计划的制定,而且吸收它们作为不同发展项目委员会的成员。在马来西亚,自 1990 年以来,政府开始吸收社会组织参加国家经济咨询委员会,参与制定国家的经济发展政策。

非政府社会团体在亚洲的迅速发展,大概可以归咎于这样几个原因。首先是经济的发展。经济发展和社会组织发展之间呈现出明确正相关关系。亚洲新兴工业国家如韩国、马来西亚、泰国等,经济发展曲线和社会组织发展曲线是一致的。由企业资助成立社会组织,承担社会责任,推动社会进步,已经成为一个模式。其次是对多元化的社会需要的反应。在经济的迅速发展过程中,由于政府发展政策的重点不同,社会各阶层的需要得到满足的程度不同,那些有可能利用社会资源追求一部分人的共同兴趣和利益的人们就会自发地结合起来,甚至那些在经济发展中处于不利地位的人群也会组织起来,努力把他们的要求提上政府的日程。例如老年人组织、妇女组织,等等。第三、政府对非政府的社会团体所给予的承认和支持。一般说来,亚洲国家的政府都承认非政府的社会团体在社会发展中的积极作用,并且在很多问题上与非政府组织合作。例如在菲律宾,拉莫斯总统提出,“菲律宾 2000 年”的计划的实现需要政府和非政府组织的大力合作,1991 年颁布的菲律宾地方政府法规定,在地方发展的决策中,必须要有非政府组织的参与。第四、国际性的和地区性的非政府组织的影响。联合国儿童基金会,科教文组织,联合国妇女基金会,国际卫生组织,国际贸易组织,等等,都在亚洲国家成立了分支机构。这些国际非政府组织在同各国政府打交道的同时,鼓励并寻求与地方非政府组织的合作,促进了亚洲非政府组织的发展。

二、社会团体立法的现实需要

由于社会团体在社会生活中日益增长的重要作用,使对社会团体的权利、义务和行为进行法律规范成为必须。在很多国家中,社会团体立法已经成为一个独立的法律部门。很多大学开设社会团体法律课程。有的国家将其称为市民社会法(Laws for Civil Societies),有的国家将其称为非政府组织法(Laws for Non-governmental Organizations),有的国家将其称为非营利组织法(Laws for Non-profit Organizations),第一种称谓是从传统的国家和市民社会两分的角度来定义这个法律部门的,第二种称谓侧重于社会组织与政府关系,第三种称谓则从社会团体的性质来定义这类法律所调整的对象。这三个定义经常交叉使用,它们反映了这类社会团体的两个本质特点,一是它们的非官方或者说是非政府性质,二是它的非营利性质。由于它的第一个特点,它被看作是社会民间组织。由于它的第二个特点,它被看作是社会公益组织而不是谋利组织。

通过立法,建立法律制度,规范和保障社会团体的行为,首先是保障公民宪法权利的需要。结社自由是公民的宪法权利,也是民主社会的重要标志。对结社自由的有效的法律保护可以

[8] Tadashi yamamoto Edited; *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*, Published by Institute of Southeast Asian Studies and Japan Center for International Exchange, 1995, pp. 10.

[9] Civisuc: *The New Civic Atlas*, Published by Civisuc in 1997, pp. 118.

促进社会的多元化和活力,而且可以促进社会和经济发展中的伙伴与合作关系。因此,必须明确社会团体立法的指导思想是保障和促进公民结社自由权的合法行使而不是限制这一权利的行使。此外,各国政府为了履行根据国际人权公约所承担的义务,也需要通过法律的形式规范和保障社会团体的地位、权利和行为。《世界人权宣言》第20条,《公民权利和政治权利国际公约》第22条明确规定结社的权利是一项重要的人权。后者并且明确规定,除非为维护国家安全或者公共安全、公共秩序、保护公共卫生或道德以及他人的自由和权利所必须,对这项权利的行使不得限制。

其次,是社会多元化的需要。社会的多元化具有多层含义。客观上,一个社会必然存在着不同的阶级和阶层,不同的职业群体,不同的民族,不同的信仰。主观上,人们经常具有不同的意志和兴趣,不同的层次和需要,表现为社会成员不同的声音、行为和关注热点。例如,经济和政治精英们可能更关心民主,中产阶级可能产生扶贫的动机,女企业家可能更关心农村贫困妇女并且力图帮助她们,知识分子可能想组织起来保护日益恶化的自然环境,等等。社会成员主观和客观的多元需求需要相应的表达渠道,没有这样的渠道,合理的要求和情绪可能发展成对立的或者消极的社会力量。

第三,是社会稳定和法治的需要。不同的社会利益和兴趣是储存于社会之中的巨大能量。在没有法律规范的情况下,这些能量的释放可能是非理性的。非理性行为造成社会的不稳定,这样的例子不胜枚举。因此,以法律的形式明确社会团体的行为和活动程序,一方面保证它们的合法权利,另一方面使社会有可能对滥用权利的行为进行监督。政府要法治,社会也要法治,二者的结合才可能构筑社会长期稳定的大厦。

第四,是促进社会财富的经济效益和社会效益的需要。在一定法律动机的刺激下(例如减免税收),企业会产生支持社会公益事业的动机。而支持社会公益事业,企业可以树立自己的形象,扩大社会影响,具有一定的广告效应。国际上很多大公司都成立自己的基金会,专门从事某种社会公益活动,以改善自己的商业形象。例如,在国际金融业兴风作浪的索罗兹成立的索罗兹基金会在很多国家支持社会公益,具有相当的影响。就社会效益来说,在完善的法律规范之下,社会团体可以成为政府的助手和伙伴。在向社会提供服务和公共产品方面,社会团体可能更为直接,也更有效率。例如,社会团体中的志愿者活动没有工资成本,与政府机构的行为相比,可能是一个更为节约的选择。

三、社团立法的内部结构和相关的法律支持

社会团体立法结构,各个国家均有不同。但是一般说来都包括这样几个部分。第一,社会团体的登记。在有些国家中,不同的社会团体在不同的机关登记,登记的法律条件也有不同。例如,有的国家把基金会和其他社会团体区别开来登记和管理,有些国家则统一登记和管理。登记的程序和条件,登记机关的权利义务,申请登记的社团的权利和义务,都应该在这部分加以明确。第二,活动与目的的限制。各国的社会团体立法都规定,社会团体的活动必须符合国家宪法和法律,并且要符合自己的章程所明确载明的目标。例如,澳大利亚的法律规定,慈善团体的行为必须限于慈善事业范围内,其受托人个人必须对此负责。如果一个慈善团体违背了自己的宗旨,法院或者检察总长可以对其采取行动。在美国,自1969年开始,税法规定私人基金会不得从事任何“企图影响立法”的活动。根据这一规定,基金会不得支持“直接”游

说立法的活动和个人。这个规定的目的是禁止私人基金会介入公共政策的制定过程。但是,对行政法规和政策实施层面施加影响则是合法的。第三,税收地位。由于社会团体的非营利性质所决定,国际通行的惯例是社会团体的收入免交所得税。社会团体的收入主要指得到的捐赠,会员费,资本红利,等等。但是,免交所得税不等于没有税务管理。例如美国宪法第 16 修正案和 1913 年税法免除社会团体所有收入的所得税,但是,年收入超过 2500 美元的社会团体必须向国家税务局提交年度报告。除教会之外的所有社会团体都需要在税务局登记,以获得免税的地位和国家的正式认可。美国医院的一半以上,中小学的 24%,私立大学的 46% 因其非营利性质而享有免交收入所得税的法律地位。^[10]另一方面,为了鼓励捐赠,同样通行的国际惯例是给予捐赠者某种程度的减免税待遇。美国 1917 年第二部税法规定,个人捐赠者捐赠给税法 501(c)(3) 条款所承认的社会团体,其个人收入的 15% 免交个人所得税。这一规定给个人捐赠者以很大的刺激,所以,到目前为止,美国从事公益的社会团体的大部分资源来自个人捐赠。对于社会团体经济活动收入的税收,各国规定有所不同。经济活动的收入不得分配,这是一条基本原则。在这个原则之下,有的国家对与章程无关的活动征税,有的国家确定一个收入限额,限额之外的部分要纳税。在消费税问题上,对于社会团体的消费是否征税,各国立法不同。有的国家规定,为了社会公益的消费免征消费税,而为了会员利益的消费则要缴纳消费税。国外捐赠的物品免征关税。关于社会团体工作人员的个人所得税,主要取决于几个因素,即同营利机构相比,他们的收入是否有较大差距,他们是否享有政府提供的社会福利。如果他们的收入很低,而且不在政府的社会保障体制之内,则他们的个人收入不应该纳税。社会团体的税收地位是一个非常重要也是一个非常复杂的问题,税收和减免程度直接关系到社会团体的生存和发展。第四,社会团体的资本积累。登记注册之后,社会团体最重要的任务就是募集和保持一定规模的资源以维持其活动。为此目的,社会团体可能需要从事某些法律允许的经济活动和募捐。因此,法律必须明确规定社会团体可以接受什么捐赠和从事什么经济行为,禁止它们接受什么捐赠和不能从事什么经济行为。一般情况下,社会团体的经济活动包括投资、购买股票以获利,以及某些法律允许的经营活动,等等。这些经济活动所得不用于自己成员、董事、官员的利益。募捐活动一般需要在特定的机关登记并得到许可。募捐行为必须符合法律标准,公众必须能够得到募捐的所有信息,违反规则的募捐必须有严格的惩罚。有的国家法律规定社会团体每年必须将其总资产的一个固定的比例用于公益事业,有的规定社会团体可以或者不可以在某一领域内投资,等等。第五,社团的内部管理。社会团体的内部管理是法律和内部规章共同规定的。就社会团体的性质来说,自我约束和管理,对捐赠者和公众负责应该是前提。但是事实证明,和任何组织一样,社会团体也需要法律和监督。法律应该明确要求社会团体章程中的内容,如名称、目的、地址、负责人、集体成员及其权利义务、领导机构及其权利义务,内部报告和接受审计的责任,等等。很多国家在这里规定利益冲突原则,即禁止社会团体的成员、董事或者工作人员从事与本社会团体利益相冲突的个人或者商业利益。亚洲的很多国家实行社会团体双重管理的制度,即登记机关和挂靠机关共同监督社会团体的活动。第六,社会责任和透明度。这部分主要规定社会团体的报告制度。报告可以分为不同层次,一般报告具有一定的法律格式,以最简洁的方式陈明社会团体的活动情况。向监督机关的报告比较复杂,一般以监督机关的要求为标准。管理机关的审计报告主要审计社会团体的财政。

[10] 前引[9], Civisuc 文, pp. 151.

税务机关的审计主要确认社会团体的税收地位。有的社会团体的项目资金来自与政府部门的合同,在这样的情况下,政府部门也有权利要求社会团体就项目的实施和支出作出报告。社会团体信息披露的责任,公众获得社会团体信息的渠道也是这部分的重要内容。第七,中止与解体。这部分规定社会团体中止或者解体的条件和程序。中止或者解体有两种情况,一种是法律要求的中止或者解体,主要发生在社会团体违反了法律规定的条件的情况之下,另一种是自行中止或者解体。如社会团体资源枯竭,无以为继,或者预定项目已经完成,等等。第八,制裁条款。制裁条款主要针对特定的违法行为如社会团体成员之间的自我交易,不正当的公共募捐,等等。制裁的手段主要有罚款、补交税款、甚至强制解体。违反刑法的行为还要受到刑事制裁。

当然,社会团体立法不是孤立的,它需要相关法律制度的支持。宪法中关于结社自由的规定是社会团体合法性的基础,但是一个合理的、积极的、可以操作的社会团体立法体系需要其他相关法律和制度的配合。首先是税法的配合与支持。税收调节对于保障社会团体经济资源具有重要意义。社会团体的经济来源有三个渠道,一是从现有的社会财富中吸引一部分,吸引力的大小,取决于税法给予捐赠者利益的大小。二是通过市场促进财富的增值。社会团体为了公共利益而不是个人或者小团体利益的财富增值,不应该成为纳税的对象。三是非财政资本。这主要是指志愿者的时间和经验,捐赠的物品,装备,等等。社会团体接受的所有捐赠也应该免于税收。其次是民法和公司法的支持。有的国家在民法中规定社会团体的法律地位,如确定它们是社团法人还是财团法人以及相应的权利义务。一般说来,一个社会团体一经合法登记,就成为法人。它应该享有与其他形式的法人同样的权利,如签约的权利,雇佣雇员的权利,租用设备、办公地点的权利,在银行建立帐户的权利,等等。它也应该负有与其他法人同样的义务,违反法律也要受到同样的制裁。公司法中规定企业的社会责任以及相关的权利和义务,等等。再次,是相关的行政法规的支持。社会团体的登记机关和管理机关的权利和义务应该明确和公开,要便于民众的监督。当然,最为重要的是一个社会民主和法治的环境。在这一点上,我国当前建设社会主义法治国家的努力将为我国的社会团体立法创造有利条件。

四、我国社会团体立法的历史和现状

在中国近代历史上,社团组织是伴随着西方影响进入中国而开始产生的。本世纪初,促进中国近代工业产生的“洋务运动”同时也带来了民主思想和利益的多元化。当时社会的先进分子宣传西方的民主制度,组织社团,并且把组织政治团体看作是拯救中国命运的出路。1911年结束封建帝制的辛亥革命以后制定的中华民国临时约法允许公民有结社、言论和出版自由,为社团组织产生和发展提供了法律条件,所以,20世纪初是中国社团组织蓬勃发展的时期。在当时的社团组织中,以旨在推动工商业发展的商会最为活跃,到了1914年,全国性的商会联合会成立。1931年中国商会联合会加入国际商会。其次是妇女社团。妇女领袖们组织了“不缠足会”、“放足会”、“女学慈善会”、“女界自立会”等等,由关心自己的利益发展到关心国家的政治命运。然而,由于中国社会经历了二千多年封建社会的历史,近代中国是一个半封建、半殖民地社会,在这样的社会中,国家政权不是从市民社会的自然发展中产生的,宪法也从来没有被视为社会契约,公权利和私权利的划分和这种划分的观念在社会中极其薄弱。所以中国的社团组织从一开始就生存在一个坎坷的空间之下:封建的政权本身就是专制的,而非殖民化

的过程又强化了国家的地位和作用,使国家权力和社会力量之间表现为“统治和被统治”的关系而不是“平衡和制约”的关系。因此,虽然这些社团组织有自己的纲领和目标,但是,它们不能完全摆脱官方或者半官方政治势力的影响,并且常常被官方政治所利用。

中华人民共和国的成立,标志着一个新时代的诞生。在社会主义制度下,人民群众享有充分的民主和自由权利。建国后不久,在国家的建设事业面临千头万绪的情况下,1950年11月19日,中华人民共和国《社会团体登记暂行办法》公布实施,成为我国最早制定的一批法律之一。根据这一规定,社会团体由内务部负责登记和管理。它们可以分为以下几类:1. 人民群众团体:指从事广泛群众性社会活动的团体,如工会、农会、工商业联合会、妇女联合会、青年联合会等等;2. 社会公益团体:指举办社会公益事业的团体,如中国福利会、中国红十字会,等等;3. 文艺工作团体:指从事文艺工作的社会团体,如文学艺术界联合会、戏剧工作者协会,等等;4. 学术研究团体:指从事某种专门学术研究的社会团体,如医学会、社会科学工作者协会,等等;5. 宗教团体:指从事宗教活动的社会团体,如基督教会、佛教会,等等;6. 其他符合法律但是不在上述五类之中的团体。

从50年代到70年代末期的30年当中,在计划经济体制之下,作为社会团体的工会、青年团和妇联组织有了较大的发展,发展成了遍布全国的组织网。工会、妇联组织成为党的助手,青年团则成为党的助手和后备军。由于政治的和社会的原因,其他的社会团体则非常萧条。实际上,1958年以后,中国其他的社会团体基本停止了发展。其主要原因是,在经济方面,三十年间实行的严格的计划经济体制,以全民所有制和劳动群众集体所有制为基础,基本上消灭了私人经济成分,从生产、流通到分配的全部经济活动完全由各级政府组织进行,企业组织没有独立的权利、责任和利益,使得经济领域里的社团几乎不可能产生和发展。在社会层面,党政一元化的社会管理体系使政府的职能泛化,作为政府职能的延长,每个人所隶属的单位把个人的政治、经济文化和社会生活全部纳入了管理的范围,使得个人或者团体没有可能追求严密的官方社会结构之外的兴趣和利益,特别是在文化大革命的十年中,不但没有新的社团发展,而且原有的社团也停止了活动。

70年代末开始的改革开放为社会团体的发展提供了前所未有的契机。特别是80年代以来,政府机构改革的几起几落,带来了社会团体发展的几次高峰。在人们组织社团的需要日益发展,各类社团不断涌现的情况下,为了规范社会团体的管理,1984年中共中央、国务院25号文件确定社团由各归口部门分头审查,由国家体改委负责审定。但是,所谓“归口部门”是一个非常含糊的概念,各地“归口”的划分有很多差别,因此造成的后果就是,党政机关、企业都有权力批准社团的成立,甚至社团本身也可以批准成立社团。当时正是国家精简机构时期,有一些部门把本该在清理和精简之列的行政机构换块牌子,成了社团。有一些地方在政府机构的牌子旁边又挂了一块“协会”或者“学会”的牌子,一方面行使政府的职能,另一方面摆脱行政程序的约束,从事一些社团性质的活动。还有一些地方成立了社团,目的是为了保住根据精简机构的政策应该取消的行政权力或者安排根据编制多余出来的人员。有的社团以行政级别给自己定位,以便安排从政府机构中退出来的官员。为了改变这种混乱情况,1988年国务院明确指示由民政部负责社团的管理工作,同年民政部成立社团管理司。1988年9月27日,国务院颁布《基金会管理办法》,1989年4月28日国务院颁布《外国商会管理暂行规定》,1989年10月25日国务院颁布《社会团体登记管理条例》。这是目前我国社团管理的三个基础法规。除了这三个法规之外,据统计,从1949年中华人民共和国成立到1995年为止,现行有效的关于社

会团体的法规、规章、通知、批复大约还有 50 件左右。它们基本适应我国社会和经济发展的需要,对于调动全社会的积极性以推动社会公益和文化事业,起了重要作用。到 1995 年底,我国登记的社会团体有 18 万余个,^[11]另外据不完全统计,在我国中央和地方登记活动的国际非政府组织和外国基金会大约有 2000 个。

与国外社会团体立法的结构相比较,我国的社会团体立法有优点,也有急需改革的问题。这些问题与我国正处在新旧体制的交替时期,国家法律制度建设整体水平还不高,社会团体自身还很不发达等因素有关。

与多数国家一样,中国社团的成立是以通过合法的登记程序为前提的。根据法律,社团登记分为三类:成立登记、变更登记和注销登记。社会团体的登记机关是中华人民共和国民政部 and 县级以上地方各级民政部门。全国性的社会团体向民政部申请登记,地方性的社会团体,向其办事机构所在地相应的民政部门申请登记。跨行政区域的社会团体,向所跨行政区域的共同上一级民政部门申请登记。

在上述三类登记中,最为重要的当然是成立登记。变更登记和注销登记实际上涉及的是社会团体的中止和解体。根据法律,在要求的所有材料送达登记管理机关之日起,为社会团体登记受理时。受理登记申请后 30 天内,登记机关应当以书面形式作出核准登记或者不予登记的答复。如果在登记的过程中发现需要提供其他材料,受理时间将相应延长。核准登记的社会团体,具备法人条件的,发给社会团体法人登记证;对不具备法人条件的,发给社会团体登记证。核准登记的社会团体法人,由登记管理机关在报刊上公告。被拒绝登记的申请者享有申请复议的权利。在地方,申请人在接到不予登记的答复后 10 日之内,可以向上一级民政部门请求复议。上一级民政部门在接到复议请求后,应当在 30 日内作出书面答复,并报本级人民政府备案。在中央,申请人对于民政部不予登记不服的,在接到书面答复后 10 日内,可以向民政部请求复议。民政部在接到复议请求后,应该在 30 日内作出书面答复,并报国务院备案。可见,我国关于社团组织登记的法律规定是明确的,公开的,公众可以了解和易于操作的,是符合人权保护原则的。但是无庸讳言,在操作方面,社团的登记常常会受到政治和社会因素的影响,有时“关系”在社团登记中也起作用。

对非盈利组织活动与目的的要求和限制在《社会团体登记管理条例》中有原则规定。第 3 条规定:“社会团体必须遵守国家的宪法和法律、法规,维护国家的统一和民族的团结,不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利”。第 4 条规定:“社会团体不得从事以营利为目的的经营性活动”。同时,法律也禁止社会团体从事与自己的章程规定的宗旨不一致的活动。各国的社会团体立法大体也都有类似的规定。

对于社会团体税收的减免,我国的社会团体立法的规定很不明确。当然,关于社会团体的税收地位,不是社会团体立法自身解决的问题,而是需要税法、海关法和其他相关法律配合和支持的问题。从我国税法的现行规定来看,社会团体不是纳税对象,也就是说,社团没有纳税的法律义务。但是对于社会团体的经营性行为是否纳税,捐赠者享有什么样的税收优惠,则没有具体规定。这是一个亟待通过立法解决的问题。海关法规定国外捐赠物品免收关税,但是执行情况很不一致。有些科研医疗单位收到国外捐赠的仪器设备,但是因为没有钱为这些捐赠品缴纳关税而使物品长期滞留海关,成为海关和受赠单位的双重负担,也影响了捐赠者的热

[11] 《中国法律年鉴》(1996 年),中国法律年鉴出版社 1996 年版,第 976 页。

情。

关于社会团体的资本形成,法律除了规定“基金会可以将基金存入金融机构收取利息,也可以购买债券、股票等有偿证券”之外,对其他社会团体的募捐,投资等活动没有任何法律规定。正因为如此,近年来我国社会中的募捐活动极不规范,出现了很多问题。

对于社团组织管理,法律规定了双重管理体制。一是社团组织的外部管理,二是社团组织的内部管理。外部管理由登记管理机关和业务主管部门即“挂靠单位”共同承担。一个社团组织的成立,必须“挂靠”在另一个“单位”之下,被挂靠的单位负有监督挂靠社团的业务活动的责任,这是社团组织取得合法身份的前提。“挂靠”制度有其积极的一面,但是也存在问题。有的被挂靠机构向社会团体收取“管理费”,但是并不履行法律规定的监督责任,成为非法行为的“保护伞”,把“挂靠”变成了“寻租”行为。也有的社会公益团体因为找不到“挂靠单位”而以营利企业的名义在工商局注册,在实践中产生了很大的混乱。此外,我国对社会团体的管理重社会和政治行为而疏于经济和财务管理。社会团体的财政来自于社会,它必须严格遵守“取之于民,用之于民”的原则。这不仅仅是经济管理的原则,同时也是一条道德和政治原则。任何滥用捐赠款物的行为都应该得到严格的处罚。而我国法律对必须明确的如财务报告的义务,接受审计的义务,对公众的义务,信息披露的义务等等,基本没有规定。

关于社团组织的中止或解体,法律虽有一些规定,但操作很不规范,有些挂靠单位向挂靠的社会团体收取管理费之后便万事大吉,某些社会团体从事营利甚至欺骗活动,直至案发才发现人去楼空。

五、对我国社会团体立法的对策建议

中国的社会团体与国外统称的市民社会有所不同,因此,我国的社会团体立法在借鉴其他国家的立法经验的同时,也必须具有自己的特点。在我国社会转型期,社会团体的角色是“社会中间层”或者“中介团体”。学者对我国改革开放以来社会团体功能的研究表明,近20年来,我国社会团体的发展是市场机制和政策机制共同作用的结果。市场机制推动了社会团体的产生和发展,政策机制引导社会团体行为并且为其确定了行为规范。在政策和法律的结构之内,我国社会团体主要的作用是为人们提供更多的发展机会,维护成员的权利,为政府作助手,参与经济与社会发展,从事社会福利和公益活动。^{〔12〕}如专业学会、协会、研究会等社会团体,可以突破居住地和社会交往范围的限制,为人们提供发展的新途径;类似于消费者保护协会和私营企业协会等社会团体在维护成员权益等方面发挥重要作用;等等。在社会服务、行业发展、公共福利等方面,社会团体是政府和社会之间的纽带和桥梁。江泽民同志在1997年召开的中国共产党第15次代表大会的报告中把培育和发展社会中介组织作为政府机构改革的配套工程,这无疑是社会团体发展的有力契机,同时也增加了我国社会团体立法的紧迫性。现在《公益事业捐赠法》已经列入立法日程,《社会团体登记条例》的修改也在进行,这些法律的制定和实施必将有力促进我国社会团体的健康发展。在这些法律制定和修改的过程中,我们应该明确:

第一,由于我国的社会主义性质所决定,关于社会团体的立法属于保护权利的立法。人民

〔12〕 王颖、折晓叶、孙炳耀:《社会中间层》,中国发展出版社1993年版,第127页。

是国家和社会的主人,他们有权利互相以法律规定的形式结合起来,以实现共同的利益。所以,社会团体立法的基本精神是保护公民的宪法权利,对于相关的问题要“导”而不要“堵”。所谓“导”,就是要以法律的形式明确社会团体的权利和义务,使它们的活动有法可依,有法必依,违法必须承担法律后果。十几年来,从整体上说,我国的社会团体在社会新旧体制交替时期,在政府和社会之间,在计划和市场之间,在人们日益增长的精神与物质需要和政府提供的公共物品的矛盾之间,在国际社会 and 中国的改革开放之间发挥了重要的作用,同时我们也必须承认,有些社会团体的行为违背了国家法律和社会团体的道德使命,造成了不良的社会后果。对于这样的问题,需要通过健全法制来解决而不是通过对社会团体数量的控制来解决。

第二,我们正处在全球经济一体化的时代。客观存在的国际环境要求我们在制定有关社会团体的法律时,不仅仅看到国内社会发展的需要,而且看到国际竞争的需要。资源是有限的,它的趋势是向适合的法律环境流动。中华民族具有传统的慈善文化,海外华侨的捐赠一直是我国社会公益、扶贫、救灾等项事业的重要来源。因此,公共事业捐赠法应该考虑国外捐赠进入我国所需要的法律环境,保证国外资金顺畅进入,合理使用。

第三,通过制定社会团体法,巩固和完善社会主义民主的制度化,构筑政府和社会团体之间的新型伙伴关系。我国实行了 30 多年僵化的计划经济体制造成了很多观念的误区,一是认为政府什么都该管,公民的生、养、看病、读书、工作、养老,都成了政府管理的范围。而事实上,任何政府的财力和能力都是有限的,不该管的管多了,该管的必然管不了或者管不好。在政府包揽一切的体制下,公民在失去独立性的同时必然产生依赖性。政府依法治理国家,公民依法管理自己,这是现代社会要义。另一种观念误区是非政府的社会团体具有天生的反政府倾向,因此政治上是不可信任的,必须严加看管。我国的社会团体立法必须超越这样的误区。社会团体可以而且能够在社会发展和进步事业中成为政府的伙伴和同盟,这是许多国家的实践所证明了的。例如,北欧国家把对外发展援助项目以合同的方式委托非政府的社会团体去执行,泰国、菲律宾、马来西亚等国的非政府社会团体接受政府资金以实施特定的发展政策。我国的环境保护、扶贫、希望工程等项目,也是社会团体实施发展政策的典范。

第四,通过社会团体立法,构筑企业和社会之间的伙伴关系,市场经济发展到一定程度,企业自然会产生关注和支持社会公益事业的愿望。但是这种愿望的实现要靠法律机制的引导。国外有一个很时髦的词汇,叫作“企业公民”,其含义是现代企业不应该仅仅关心利润,不应该仅仅从事商业行为,而且应该尽公民责任。在“企业公民”的旗帜下,很多企业都成为捐助社会公益事业的先锋。我国经济的强劲发展势头为企业和社会进步之间的伙伴关系提供了现实条件,而法律则应该成为二者之间的桥梁。

第五,社会团体立法要与其他法律的制定和修改相配套。社会团体本身的复杂性要求综合的和配套的立法加以规范,例如,企业对社会团体的资助动机需要通过税法来规定,社会团体的资本形成和积累需要通过投资法来规定,等等。我国现行的社会团体立法制定的时候,我国法制发展的整体水平尚未达到对这些问题进行整体考虑的程度。另一方面,由于改革开放的深入,我国社会发展的速度很快,社会团体的发展出现了立法当时尚未出现或者不能看得很清楚的新问题,这使得我国社会团体立法不适应现实需要的问题十分突出。在依法治国成为共识,在政府机构改革已经大刀阔斧地开始的今天,是通盘考虑和通过立法解决这些问题的的时候了。