

论发挥中国社团组织对法治的促进作用

郭剑平, 刘旺洪

(南京师范大学 法学院, 南京 210097)

摘 要:自由主义法治范式与福利国家法治范式具有内在的缺陷, 法治面临着困境。社团组织的兴起, 为解决这一困境提供了新的契机。作为一种新型的权力制约方式和权利保障机制, 社团组织有利于对国家权力的制约, 有利于对公民权利的保障, 有利于树立法律权威。因此, 社团组织对法治具有重要的促进作用。在当下中国社团组织的发展过程中, 尚存在一些阻碍其发挥促进作用的因素, 应该克服阻碍社团组织发挥作用的因素, 从而进一步发挥中国社团组织对法治的促进作用。

关键词: 社团组织; 法治; 中国; 《结社法》

中图分类号: D638 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002- 462X (2008) 01- 0115- 04

社团组织是由社会成员自愿组成并依法成立, 为满足社会的多元化要求, 实现互益或公益目的, 独立于政府或社会其他组织而自治的非营利组织, 它具有自愿性、非营利性、多元性、自主性、合法性与公开性等属性^[1]。在全球性的社团革命浪潮的推动下, 社团组织在世界范围内得到了空前的发展。自 1992 年中国发展社会主义市场经济以来, 社会生活或社会结构已经发生或正在发生深刻变化, 计划经济体制下的社会成分、社会关系逐渐被新的社会组合方式所取代, 社团组织也开始蓬勃兴起。而法治的内涵是对权力的制约与对权利的保障, 社团组织的兴起使得对国家权力的制约与公民权利的保障有了新的实现方式。因此, 探讨社团组织对法治的促进作用, 分析阻碍社团组织促进法治的因素及其完善思路, 对中国法治建设的顺利推进具有积极而现实的意义。

一、问题的提出

随着人类法治进程的不断发展, 自由主义法治范式与福利国家法治范式由于自身固有的缺陷而面临着深刻的危机。自由主义法治范式以形式理性和非人格化的法律制度摧毁了人治传统和人伦社会的根基并呈现出巨大的进步性。但是, 过分注重形式理性, 导致了其自身存在固有的缺陷。一方面, 自由主义法治范式的重形式、轻结果的制度设计和形式化的自由平等精神, 掩盖了某些实际生活中的不平等和不自由; 另一方面, 自由主义法治范式对法律形式理性的过分依赖, 促发了伦理价值、道德共识和

社会信任的瓦解, 很容易造成人的主体地位的失落和平衡价值的迷失, 加剧人与人关系的物化和工具化。

随着垄断资本主义的到来, 福利国家法治范式取代了自由主义法治范式, 它以实质的正义价值关怀来修正、消解后者的过于形式理性化, 力图实现真正的自由平等、社会公正和弱者保护。但是, 福利国家的法治范式在运作过程中也出现了一定的困境。一方面, 在利益复杂分化和多元价值追求的当代社会, 力图建立一套普遍价值原则不仅是极为困难的, 在缺乏完善民主程序保障情况下的目的导向也容易导致随意性和专断, 从而损害了法律的权威; 另一方面, 其明显的“家父主义”国家干预构成了对个人权利的威胁。

自由主义法治范式与福利国家法治范式在运作过程中都有自身的缺陷。“两者都忽视了私人自治与公共自治的内在关联, 忽视了社区自我组织的民主含义。”^[2] 它们的立足点和运行逻辑都是个人权利与国家权力、国家与社会的互相竞争与对立, 忽视了个人权利与国家权力、国家与社会的良性互动与合作, 忽视了公民社会组织在法治建设中的民主含义, 从而使法治进程陷入了困境。当代法治的健康发展呼唤着法治范式的转型。20 世纪 80 年代以来, 治理与善治成为广受关注的热点问题, 其导向是主张权力分散, 反对权力与权利的对立逻辑而主张二者的互动合作, 反对自上而下的单向线管理而主张社会自主自治网络的形成, 以对付市场和国家协调的失败。社团组织的兴起“为治理与善治提供了重要基础和动力, 形成了多元化、多向度的社会权力运作, 形成了良性互动式的新型权力制约与权利保障”^[3], 从而推动了法治范式的转换。正是在这种意义上, 研究社团组织对法治的促进作用具有了理论与实践意义。

收稿日期: 2007- 09- 20

作者简介: 郭剑平 (1974-), 男, 湖南连源人, 博士研究生, 从事法理学研究; 刘旺洪 (1963-), 男, 江苏金坛人, 教授, 博士生导师, 法学博士, 从事法理学研究。

二、社会组织对法治的促进作用

社会组织的涌现与勃兴,使社会自治网络得以形成,回应了市场与国家调整的双重失灵,并且作为新型的权力制约与权利保障机制,其增强了政治统治的合法性,维护了法律的权威,进而促进了法治的顺利发展。

(一)作为新型权力制约方式,社会组织有利于对国家权力的制约

在法治的进程中,对国家权力的制约是一个永恒的主题,因为“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”^[4]。在面對以強制力為后盾的国家权力,分散的个人很难与之抗衡,并且孤立的个人容易走向极端,以非理性的手段对抗国家权力,进而影响社会秩序的稳定,也会损害法律的权威。作为公民社会最重要主体的社会组织的勃兴,形成了组织化的权力制约力量。这是因为:第一,社会组织作为社会成员自愿联合的组织体,能够达成一致的对外要求和行为,实现了对公民个人力量的超越。同时,其作为一种社会的组织力量存在,在一定程度上界定了国家权力干预社会的边界与限度。第二,社会组织的自治性使其本身具有适应环境变化并不断修正自身结构的特性,其所遵循的内在规则日益理性化,从而达到社会成员之间的有序与稳定。

社会组织具有公开性。它不是一个封闭群体,而是不断与其他组织交互作用,通过多方的功能互补和利益交换达成认同,最终形成一股强大的社会力量,共同抵制国家权力的非正常干预。可见,社会组织在一定程度上消解和分化了国家权力。一方面,社会组织的自主活动总以争取、维护和保障其成员的利益为宗旨,国家权力在行使过程中必须划清与主体权利的界限;另一方面,社会组织的存在和发展反映了社会分工的必然要求,表征了社会利益的多样性,体现了利益格局的多元化。这不仅意味着国家权力行使应兼顾不同利益群体的需求,而且也意味着抑制国家权力的社会力量的增强。

另外,社会组织的参与性还使其具有了重要的政治参与功能。它通过有组织的运作,扩大政治参与,表达团体利益,实行社会监督,以促进政府的政务公开、决策民主和依法行政。社会组织或者与政府共同进行社会管理,或者独立管理某些社会事务,并在社会管理中与政府部门形成既合作又竞争的关系,加速政府的管理方式从官本位向民本位转变,促使国家权力向社会的回归,不断扩大民主参与、民主监督的范围与领域,为现代法治的发展提供民主的政治制度条件。因此,社会组织无论从其本身的文化观念基础还是从其提供的政治制度条件,均以其特有的方式划定社会的自治空间及国家对社会干预的范围,使两者在各自的合法性范围内活动,既谋求制约权力,又寻求与权力合作。这种新型的权力制约方式,充分体现了现代法治所要求的权力制约。

(二)作为新型权利保障机制,社会组织有利于对公民权利的保障

对公民权利的保障是法治应有的内涵之一。权利现象是一个川流不息的价值体系,权利实现的历史演进表明,权利“在一定意义上可以认为是应有权利的不断制度化的历史过程,是社会主体价值逐渐得到弘扬与确证的历史过程,所以社会生活的每一个发展变化,都会引起权利现象的运动变化,改变权利的内容和存在的形态”^[5]。社会组织的涌现与勃兴,丰富了权利的存在形态,形成了新型的权利保障机制,

首先,社会组织能够聚集社会多元主体的权利要求。一方面,社会组织为其成员提供了互助的组织方式和参与社会生活的渠道;另一方面,社会组织作为一种以综合的方式来表达成员利益的机制,形成了社会组织的共同利益,这种共同利益是组织成员在组织活动过程中形成的。同时,社会组织不是孤立存在的,他们彼此之间进行必要的交换、交流和对话,即一个组织必须向该社会中的其他组织和未被组织起来的个人提供物质和信息,满足他们的一定需求;同样,其他组织也要在交换的基础上满足该组织的需求。社会组织可以聚集社会主体的法权要求,整合社会主体利益,最终争取更多的社会主体权利。也就是说,社会组织在代表不同群体利益、权利和要求进行平衡协调、自律管理和民主参与的过程中,通过对话、协商、妥协等方式,建立多元权利和利益冲突背景下的社会合作与共识,使得社会行动和利益交换受到各利益相关者的参与、博弈、评判和校正,而不是随心所欲地进行,从而化解了社会矛盾,解决了社会冲突。这种内生自发的和自觉的社会规则体现了民众自律管理的要求,反映了多元利益和权利的自觉平衡和保障机制,这种新型的权利自觉平衡和保障机制有利于权利保障的实现。

其次,社会组织能够对多样化的社会利益和权利冲突进行自我控制和协调。社会组织内部章程的存在,在某种程度上弥补了国家制定法的固有缺陷,成为国家制定法的一种有效的补救手段和认同方式。社会组织“可以依据其章程来处理其成员之间的纷争,并通过对他们之间的冲突进行合理控制来达成社会组织内部的认同,形成理性规则秩序”^[6]。在面對多样化的社会利益和权利冲突时,简单地倚重国家制定法,往往很难从根本上圆满解决问题,而社会组织的内在章程或规则作为国家制定法不断完善和合理吸纳的规则源泉,是社会规范控制的一个重要部分,是公民社会中维持社会秩序的重要保证。现代法治的生长不仅需要国家机构的控制和强制,也需要多元社会组织的共识、参与和主动精神,以建立和形成信仰、互利和合理竞争的社会自我协调的网络,进而形成以自我控制和协调为基础的现代法治。

(三)社会组织有利于法律权威的树立

现代社会以来,无论是西方国家还是中国,都确立了以法律为主体的法治模式取向。法治社会的含义虽然不

意味着法律是唯一的社会调整方式,但法律的地位必然要居于其他社会规范之上,即法律权威性的树立是法治健康运转的一个必要前提。法律权威的树立首先要求的是政治统治具有合法性,并且这种合法性不是简单地合乎法律,而是指公民对政治行为的自愿接受。合法性是政治统治的基本要素,对于民主政治而言尤其如此,民主政治要求政府的行为必须具有合法性依据。社团组织的涌现与勃兴有利于政治统治合法性的增强。现代政府的合法性只能在公共领域中建立,而不能由政府单方面确立。“政府的合法性不能由它自己单方面宣布,而只能由市民社会(公共领域)赋予。”^[7]作为公民社会重要主体的社团组织的兴起,对国家与社会关系的良性互动起着积极的作用。社团组织打造了一个通道,通道的两端连接着国家与社会。这个通道的畅通,一方面把社会中多元分散的利益整合成具有相对普遍性的利益表达给政府,并以一种比较规范化的方式向政府机关施加影响,满足了民主化的愿望;另一方面其执行着政治社会化的功能,借助社会这个大学校,社团组织使其成员养成协商、合作、参与、妥协等观念和习惯,有利于国家政治的稳定。正是由于社团组织打造的这个畅通通道,使社会成员在公开的、开放的、持续的讨论过程中形成了对政府行为的自愿接受,从而增强了政治统治的合法性,保障了法律权威的树立。

三、阻碍中国社团组织发挥促进作用的因素

社团组织对法治促进作用的发挥有一个重要的前提条件,那就是社团组织在法律的范围内可以相对独立于政府组织,自治地参与对社会事务的管理。随着中国经济体制的不断完善和政治体制改革的逐步深入,社团组织的独立性、自治性与政治参与能力正在不断彰显。但是,由于社团组织发展过程中的“路径依赖作用”,使得中国还存在一些阻碍社团组织独立性、自治性发展的因素,主要表现在以下三个方面:

(一) 社团组织生成上的行政化色彩

目前,中国相当一部分社团组织是借助于政府力量自上而下建立的。有学者对浙江省萧山市社团组织进行了调查,结论是:官办社团组织的数量在该市占 6%,半官办性质社团组织所占比重最大,达 70%,而民间社团组织数量较少,仅占 24%^[8]。这些社团组织的生成模式主要是政府选择模式,其使得社团组织在观念上、组织上、职能上、活动方式上、管理体制上都承袭了政府行政体系的机制,社团组织成为了准行政机构。这种发展模式也使得社团组织的“组织者和领导人经常处在管理者和被管理者、利益表达人和利益协调人的角色冲突之中”^[9]。这种社团组织不能充分表达多元利益的法权要求,也不能形成国家与社会之间的合理边界,行政性较强,独立性与自治性较弱。

(二) 社团组织内部管理机制不健全

社团组织内部管理机制的完善是其自治能力的保障。

社团组织不是“个人的取消,而是个人的加强”^[10]。在社团组织中,个人应该是自由的,社团组织内部应当在自愿的基础上,形成较为完备的吸收所有成员参与运作和管理的章程和规则体系,切实保障所有成员的自由和平等权利,建立规范有序的内部管理制度和有效的民主监督制度等。但是,中国现有的一些社团组织由于其官方或半官方的色彩,在内部管理方面,主要由少数人控制,普通成员难以参与组织的决策和管理,组织缺乏应有的吸引力、活力和凝聚力,组织内部的管理体系和监控机制不健全,并带有一定的人治主义色彩,也没有形成较为完备的组织自律和成员自律机制。这种内部管理上的弊端,使得中国社团组织在一定程度上强化了政府对社团组织的控制和管理,使社团组织的独立品格难以形成和发展,从而难以充分发挥其制约国家权力、保障公民权利的社会功能,阻碍了其促进法治作用的发挥。

(三) 缺乏社团组织管理的法律制度

世界各国政府都在致力于社团组织的法律制定。法律规定的不准确、过分限制或过分宽松或者根本没有相关法律都会阻碍社团组织的发展。中国目前用以调整社团组织的法律规范仅仅有《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理办法》等行政性法规,其内容只涉及有关社团组织机构的定性、确认、登记、注册等,而对社团组织内部的组织制度、行政管理制度以及其财产关系等极为重要的实体性内容并没有系统的法律规范来调整。这种状况不利于社团组织对国家权力的制约以及对公民权利的保障,也阻碍了社团组织对法治的促进作用的发挥。

四、发挥中国社团组织对法治的促进作用

进一步发挥中国社团组织对法治建设的促进作用,应当从以下三个方面入手:

(一) 在生成方式上,实现从政府选择模式到社会选择模式的转变

社团组织在生成方式上的政府选择模式,是指社团组织的成立、活动和注销过程完全由政府主管部门决定,是政府为了适应计划经济体制而建立起来的管理社会的一种方式。这种模式使社团组织成为准行政机构,具有明显的行政化色彩。而社会选择模式,是社团组织对社会的集体需求做出的反应,由各种社会力量决定是否成立社团组织,社会通过自己内在的机制为社会成员提供公共物品。社团组织在生成上的社会选择模式是社团组织独立性、自治性的保障。

中国社团组织的发展过程应实现社团组织的生成从政府选择不断向社会选择的转变,“从政府选择到社会选择的过程是中国社团能力不断增强的过程”^[11]。具体措施包括:首先,政府应主动为社团组织留出一定的空间,把社团组织从政府体系中剥离出来,从人事和财政上切断社团组织与政府的联系,明确社团组织与政府组织之间的界

限和范围,以防止政府将社团组织作为其附属部分,以实现这些社团组织的“非政府性”,还社团组织以本来面貌。其次,充分尊重在经济和政治体制改革中生成的、新的多元化的社团组织的独立性和自治权利,在社会资源配置的过程中,赋予新的社团组织以独立的法律地位,承认其合法的自治性权利,以推动中国社团组织独立性和自治性的实现。

(二)健全社团组织的内部管理,充分实现社团组织的民主和监督

社团组织是其成员为了实现个人特殊利益而自愿参加的组织,它具有参加的自愿性、成员的自我服务和自我管理等特点。社团组织的经费来源于成员以及社会捐赠,其组织机构由所有成员民主选举,其主要目的和功能是协调和解决成员之间的利益纠纷,保障成员的利益不受非法侵害。这些都要求社团组织内部必须具有严格的组织章程和自治规则,以实现社团组织内部的法治化。社团组织要达到法治化的状态应该具备两个必要的条件:一是国家制定有关社团组织管理和运作的法律法规,规范社团组织内部的民主参与、民主管理和民主监督的原则、方式和程序,以保证社团组织内部运作的民主化、法治化和程序化,防止社团组织被少数人控制,侵害其他组织成员民主参与、民主管理和自我服务的权利;二是社团组织应该制定内部的组织章程和自治规则,建立健全组织工作人员选举、任命和聘用等制度,确立成员对组织重大事项的参与权、知情权和决定权,建立完善的组织内部的监督制度,建立组织领导人对全体成员的工作报告制度,赋予成员对组织工作人员的质询权、弹劾权和罢免权等自治性民主权利,保持组织运作的依法进行。

(三)制定《结社法》,形成以保障公民结社权为核心的社团组织法律体系

“在规制人类社会的一切法则中,有一条法则似乎是最正确和最明晰的,这便是:要是人类打算文明下去或走向文明,那就要使结社的艺术随着身份平等的扩大而正比地发展和完善。”^[12] 社团组织的健康发展需要有结社权的保障。“当前最重要的任务是要适应我们这个法治时代和权利时代的特点和需求,尽快制定和出台与实现‘结社自由’或‘结社权’的宪法权利密切相关的《结社法》,用法律的形式来保障‘结社自由’或‘结社权’的实现。”^[13] 通过《结社法》的制定,用法律的形式来规范社团组织的设置、管理和运作,这是中国的社团组织得以健康发展的重要保障。根据社团组织与政治国家相分离的原则,结社法应当围绕以下问题进行立法:(1)明确界定社团组织的自治性质及其与国家机关之间的关系,明确规定社团组织独立和自治的范围及其限度,国家对社团组织进行管理、监督和控制的范围、方式和程序,以及社团组织在受到国家非法干预下的法律救济途径。(2)规定社团组织章程应当包含的主要内容,包括社团组织成员在社团组织中的权

利和义务,社团组织管理机关的活动原则和组成方式及程序,社团组织的领导人的职责和职权,社团组织内部的民主监督机制,以及社团组织领导人侵害成员的利益、滥用权力应当承担的责任,社团组织成员的利益受损的救济途径等。通过制定以保障公民结社权为核心的社团组织法律体系,推进中国社团组织管理和内部运作的规范化和法治化,使社团组织的独立性与自治性不断加强,充分发挥社团组织在权力制约与权利保障方面的作用。

在全球社团革命浪潮的推动下,社团组织正以一种新型的权力制约和权利保障方式,消解着自由主义法治范式和福利国家法治范式的内在固有危机,维系着法律权威,推进法治的向前发展。随着市场经济体制的不断完善与政治体制改革的稳步推进,中国社团组织正从满足政府需求,向满足社会多元化利益主体需求过渡。中国社团组织的独立性、自治性及政治参与性等特征亦在不断彰显,在权力制约与权利保障方面也日益发挥出了它的独特作用,从而推动了中国法治建设的顺利进行。

参考文献:

- [1] 邓正来. 法律与中国:法学理论前沿论坛[M]. 北京:中国政法大学出版社, 2004: 206-209
- [2] 高鸿钧. 清华法治论衡:第1辑[M]. 北京:清华大学出版社, 2000: 41.
- [3] 马长山. 全球社团革命与当代法治秩序变革[J]. 法学研究, 2003, (4): 135.
- [4] 孟德斯鸠. 论法的精神:上册[M]. 张雁深,译. 北京:商务印书馆, 2004: 184.
- [5] 公丕祥. 法制现代化的理论逻辑[M]. 北京:中国政法大学出版社, 1999: 277-278.
- [6] 杨素云. 社会组织与当代中国社会组织法制建设[J]. 江苏社会科学, 2003, (5): 107.
- [7] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东,译. 上海:学林出版社, 1999: 218.
- [8] 王颖,折晓叶,孙炳耀. 社会中间层——改革与中国的社团组织[M]. 北京:中国发展出版社, 1993: 72.
- [9] 安蓉泉. 推进社团组织由“半官半民型”向“民间型”转化[J]. 理论前沿, 2002, (16): 27.
- [10] 刘军宁. 自由与社群[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 1998: 4.
- [11] 王名,刘国翰,何建宇. 中国社团改革[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2001: 143.
- [12] 托克维尔. 论美国的民主:下卷[M]. 董果良,译. 北京:商务印书馆, 2004: 640.
- [13] 刘作翔. 社会组织的人性基础和存在意义——一个法理的阐释[J]. 法学, 2002, (9): 14.

〔责任编辑:朱磊〕