
关于社团立法的几点看法

邓海峰

我们清华大学 NGO 研究所主要从事三方面的研究工作：第一是村民自治的理论研究，第二是公民社会的建设以及公民社会指数的研究，第三是社团立法的研究。我主要参与社团立法的研究工作，我简要谈一些关于社团立法的一些看法。

一、关于社团立法的思路

我认为我国的社团立法应该与“民法典”的制定相结合。今天上午保育钧会长提出了他的观点：认为只有将目前关于社团的“三个条例”废除掉，民间社团才能够取得广阔的发展空间。大家之所以对社团立法存在这么大的争议，存在这么多的指责，主要是目前社团登记管理条例的本质属于“行政管理法”范畴，正因为它具有“行政管理法”的色彩，体现在市民社会中更多的作用是强制而不是服务。真正为市民社会服务功能的法律是什么呢？或是说为市民社会服务的基本法应该是什么呢？毫无疑问应该是“民法”。现在，一方面是“民法”还不健全。我国家“民法”建立于 1986 年，直到现在还是《民法通则》，我国确立和建设社会主义市场经济体制已经十多年了的，但是我国家还没有市民社会的基本法；另一面我国的行政管制法却又十分强大、严密，由于在民法和行政法之间存在如此大的差异，两者难以相衔接，从而导致市民的社会发展缺乏最基本的法律基础的支持。一面是强大的强制性的管制；另一面是还没有赋权、维权的法律基础，所以造成目前我国市民社会亟待发展而又难以发展的非常尴尬的局面。因此要想加强我国未来市民社会的建设，必须要完善民法的立法建设，希望寄托在有一部能维护市民社会基本权利的民法之上，当然这需要经过较长时间的努力。明年 3 月份“物权法”可能出台。本届人大已将“民法典”起草工作列入立法规划，估计有三年或四年的时间，一部真正适应市场经济、属于老百姓自己的基本法即权利法就可

以应运而生。这样公民的权利主张就会有坚实的法律基础，并得到法律的支持和维护。

二、社团立法要考虑到地区经济发展的不平衡以及立法资源的有限性

刚才德国学者托马斯先生介绍，他走访了我国东西部地区，发现在社团建设方面存在很大的落差。我们受民政部的委托，为社团立法服务，也在今年七、八月份，对全国行业协会进行调研，调查结果与托马斯先生所说一样。广大的中西部地区的社团建设发展显得严重滞后，他们不仅希望维持“二政府”的现状，甚至积极争取政府更多地介入社团的具体工作，希望政府能多提供一些官方资源，事实上他们确实很难维持。在东西部地区发展不平衡的状况下，要在全国层次上进行统一的社团立法难度是比较大的。另外，就整个行业协会的组织形态而言，由于国家的立法资源非常紧张，真正能列入到国家立法计划的非常少，能够分配到社团这一块更不容易，到行业协会这一块难度就更大。就目前情况来看，促进和发展行业协会发展，还是应该由地方在不断实践、总结经验的基础上，通过出台地方性立法的方式来推进的道路更为可取。

三、关于“社会团体管理条例”的改革

最近，温家宝同志指示民政部重新研究关于社团登记的有关立法工作。民政部在原来两稿的基础上，又委托交大 NGO 研究所、北京大学法学院和社科院法制所提供三个专家稿。针对我国社团登记工作中存在的问题，清华大学 NGO 研究所受民政部的委托，也对“社团管理条例”提出修改意见，我们所的专家意见稿刚刚提交给民政部。在全国范围内调查的基础上，我们提出的主要建议大体上有三个方面：

第一是建议将全国社团登记权限从民政部划出，单独成立中华人民共和国民间组织监督管理委员会，其性质属于民间机构，类似于我国的证监会、保监会和银监会这样的性质，由它来单独行使对社团包括基金会的监督管理职能。之所以建议设立这样的机构，背景就是为

了改变我国长期执行的社团双重管理体制。我们建议对社团管理，今后只有这一家独立的直接隶属于国务院的专门机构对社团进行管理，这是制度设计的设想。

第二是建议改变社团登记中以往那种整齐划一的登记管理内容，对社团实行分类管理，建立团体法人的登记制度及其他法人的备案制度，以进一步放宽社团产生的限制。

第三是建议增强社团发展的自身动力，强化社团运作的风险，完善社团的治理结构。这次讨论会上看了浦文昌会长关于完善民间商会、协会法人治理结构的论文，觉得非常有启发。我认为民间社团必须在法人治理方面多做工作。现在看来，我们只能先通过仍然属于行政管制法的法律来发挥其过渡的作用，以等待未来“民法典”的诞生。我们相信，在“民法典”诞生之后，原来具有“行政管制法”色彩的法律将渐渐淡化为“行政程序法”，它只规定行政程序，而关于社团产生的法律要件，包括社团权利和义务等规定将交由未来“民法典”的总论部分来加以规定。

作者为清华大学博士后，本文为作者在无锡民间商会实践试点研讨会上的发言，根据录音整理而成，题目、小标题均为编者所加。