

自由、法治、经济杠杆： 社会组织管理框架和思路

——来自法国非营利社团组织法的启示

胡仙芝

(中国行政管理学会, 北京 100017)

【摘要】以市场经济和民主政治为导向的中国社会转型呼唤着公民社会的培育和社会组织的发展。实践中管得过死制约社会组织的发展、过于放任又威胁稳定的两难困境要求我国全面推进社会组织管理体制变革。本文通过对法国非营利社团组织法的介绍和分析,认为自由、法治、经济杠杆是法国社会组织管理的基本框架和显著特征;结合我国培育和发展社会组织的客观需要,提出了我国社会组织管理体制改革的建议。

【关键词】社会组织;管理体制;法国;中国

【中图分类号】 D063

【文献标识码】 A

【文章编号】 1008-9314(2008)04-0095-04

一、引言

从微观的角度而言,社会组织作为公民结社权利自由的一项延伸产物,似乎应该是一种自由的管理状态;然而,从宏观和中观的角度看,作为社会的基本组成单位和国家组织的有效构成,社会组织的管理又关乎国家生活的方方面面,因此,对社会组织的管理也是一个关涉到国家政治和社会安全及公共秩序的重要课题。这就要求国家利用各种权威的法律、经济以及政治、行政等手段来加强对社会组织的管理。建立社会组织的管理框架,理清社会组织管理的改革思路对于进一步推进我国政治、行政管理体制改革,对于我国实现政治现代化和社会组织化来说,都具有相当重要的意义。本

人从分析法国的非营利性社团管理法(Loi du 1 juillet 1901 relative au contrat d'association (Journal Officiel du 2 juillet 1901))(另译为协会组法)入手,简单介绍法国对社会组织管理的一些做法和相关法律规定,结合我国面临的一些实践问题,探讨我国社会组织管理的基本框架和改革思路。

二、从法国非营利社团组织法看法国的社会组织管理

法国历来是一个很有法治传统的国家,1789年法国大革命后召开的制宪会议就通过了《人权与公民权利宣言》(简称《人权宣言》)。《人权宣言》明确地宣布了自由、平等的原则,肯定了公民包括结社权在内的各项政治自由和权利。作为欧洲国家资本主义的标志或者资产阶级取得胜利的重要标

【收稿日期】 2008-04-18

【基金项目】 本文系国家社会科学基金项目《社会组织化发展与公共管理改革》(项目批准号:06CZZ011)阶段性研究成果之一。

【作者简介】 胡仙芝,中国行政管理学会研究员,《中国行政管理》副主编。

志,《人权宣言》和《法国民法典》对于法国的社会管理来说都有着重要的意义。正如江平教授评价的,“把这两个法律文件放在一起来看,《法国民法典》是市民社会的宣言,《人权宣言》是政治社会的宣言。市民社会的宣言——《法国民法典》解决了公民和公民之间的契约,而《人权宣言》解决的是公民和国家之间的契约。”^[1]社会组织作为基于公民自由结社权的基础上、参与国家和社会的公共生活和管理的一种结构和形式,必然会涉及到公民与公民之间、公民权利与国家社会公权力之间发生的各种法律关系。法国则在《人权宣言》、《法国民法典》等基本法律的基础上逐步发展出对一些社会组织的专门化管理法律,形成了专门的非营利社团管理法(也有人翻译成协会组织法)以及法国商会法等专门的法律,这些法律构成了法国社会组织管理的基本框架。

根据法兰西共和国官方公报的载登,《非营利社团管理法》是1901年7月1日正式生效的,是一部关于非营利社团的契约之法律。该法律一共有21条,主要规定了非营利社团的产生、运行以及相关的具体管理办法。1851年9月3日开始生效的法国商会组织法,则是专门对于政府部门中代表各自管辖区工商界利益的公立公益组织——商会的专门法律,它也有27条的规定,这些规定在上百年的历史中虽然屡受变更,但对于法国的社会组织的管理基本上起到了基础性的作用。通过研究这几个法律法规,我们可以清楚地看到法国社会组织的管理框架,并可以归纳出以下几个特点:

1. 自由准入及退出——贯彻自由原则、尊重自由权利。根据结社自由的基本宪法原则,法国公民成立非营利行社团或者组织,具有相当自由的权限,主要表现为:(1)社团组织的人数基本上没有限制,2人以上即可成立。《非营利社团管理法》第一条规定,社团是一种由两个或多个人员达成共识后组织的以非营利为目的进行活动的团体组织。^2组织自由。该法第二条规定:协会组织可以不受限制也不用提前声明地进行自由组织。但除非满足第5条的要求外,不得行使法律赋予的权力。^3退出自由。该法第四条规定:所有参加协会的会员若不是有固定时间限制,在交完到期或本年会费后均可以随时退出。^[4]

2. 分级管理,对社团的权力和义务进行区分,并保留最后的救济途径。保证公民自由结社权是不是意味着放弃对人们结社行为的管理呢?回答肯定是否定的,《非营利社团管理法》则正好是体现对人们结社的合法管理制度。在尊重结社自由的基础上,该法对社团进行了宏观的整体管理和中观的具体管理。主要有:(1)总体上规定了社团组织目的的合法性。该法第三条规定,社团目的为不正当、违反法律、违反公序良俗、损害国家领土完整、或危害政府组织之共和原则者,无效,并应解散。^[5](2)程序上规定了社团申报制度,并将申报作为其享有合法权力的必要条件。该法第5条规定,

只有经过申报的社团才能拥有法律赋予的权力(第6条)。协会应到本协会所在地的政府机构进行申报注册,通告其名称、目的、地址、行政和管理负责人的姓名、职业、家庭住址、国籍等。申报后附身份登记表一式两份。回执将在5日内交付。若社团行政所在地在国外,则应到协会主要活动场所所在地的政府机构进行申报。得到回执后,协会相关信息将在公报中被公布。之后的三个月内,协会必须告知行政管理以及涉及身份方面的一切变化和修正情况。这些变化和修正只有公布后才能生效。而且这些变化和修正一旦有要求就要到行政和法律机关进行登记备案。^[6]这个也就是所谓的社团登记备案制。(3)权力和义务的一致性保证了国家对社团的有效管理。该法第6条规定,所有正常申报的协会如果没有特殊规定,都受到法律保护,并每月得到诸如公共单位设施资金捐助等资助,另外除了政府和地方政府的补助之外,还可以有偿获得、拥有并管理:A)不超过100法郎的会员会费;B)协会行政管理和会员聚会活动的场所;C)为协会自定的目标的完成而拥有的房产;D)旨在救助、慈善、科学医药研究的申报协会可以在国家相关法律规定的条件下接受生前和生后的遗嘱捐赠。如果协会将遗嘱所赠挪为它用,根据相关法律规定,准许接受遗嘱捐赠的权利则被取消。^[7](4)如果发生特殊情况,普通管理手段失效的情况下,社团管理法还规定了司法救济渠道,以确保社团的有效管理。所以,该法在第7条又规定:在第3条中提出的无效情况下,协会的解散或者由当事人或者由检察院向法院提出公诉,由法院裁定并公布。法院可以按照第8条的规定封闭会场、禁止协会会员集会。如果违反了第5条的规定,协会的解散可以由当事人或检察院来决定并公布。^[8]第8条则规定,根据刑法的相关规定将对违反第5条的协会进行处罚。经解散仲裁认定协会创立人、领导、行政管理人员非法操作的将处以30000法郎的罚款和1年的监禁。对于提供场所并从集会中收益的人员将处以同样的处罚。^[9]

3. 利用经济杠杆,实现政府对社会组织的有效管理。对于社会组织的存在和运转来说,经济资源具有非常重要的作用。经济资源的管理涉及到赠与、买卖以及其他收益处分等民事法律关系。一方面,这些方面与民法中的一些基本原则和法律是相互符合的;另一方面,社会组织作为非营利性组织,在税收等经济管理事务方面又具有特殊性。在法国的非营利性社团管理法中,就有专门的条文涉及到社会组织的财产、税收等问题。主要有:(1)设立公共单位制度,赋予公共单位以申请使用和管理公共经费的权利和义务,但对于能否被认可为公共单位,设置了一定的考验期。该法的第十条规定,根据相关法律规定协会组织必须经过至少三年的试运行期后才能被承认为公共单位。同样,公共单位的称号也可以被吊销。如果协会运行三年中必须需要这一称号而且三年

的运行经费足够的话,三年的试运行期可以免除。当然,与公共单位相联系的就是可以向政府有关部门申请经费方面的资助,并在税收方面享受一定的优惠。^[10] (2) 财产的拥有和使用与公共利益目的之间的规制。该法的11条规定:协会拥有法律规定范围之内的一切行动自由,但不得拥有或获取活动目的需求之外的其他不动产。协会所有资产价值要记名登记。符合民法第910款的要求时,协会可以接受捐赠和遗产。但是如果该捐赠和遗产不是协会运转所需的资产,则会在规定时间之后作废或变更后入协会金库。协会可以有偿或无偿地获取木材、树林或育林土地。协会不能接受捐赠者保留使用权的动产或不动产捐赠。^[11] (3) 对于财产的分配和转移等设置了严格的规定。如在该法第九条中规定:处于自愿、法定、法律仲裁等原因解散的协会的财产根据相关法律进行重新分配或转移,或者在法律条文缺少的情况下,根据政府的相关规定进行重新分配或转移。^[12] 在第18条等也规定了社团财产分配的有限顺序及有关限制。

4. 对于一些重点性社团作出特殊性规定。在法国的经济和社会领域,社会团体的管理相对比较宽松,有些领域甚至采取支持鼓励性政策,如发展经济的工商协会组织,甚至专门制定《法国商会法》,对其进行从组织性质、职责及财政管理等方面的规定,赋予其较大的在管理公共资产和分配公共资源方面的权力。^[13] 但在一些对于有可能威胁公共管理、公共秩序和公共安全的领域,如,宗教组织,则采取了较为严格的控制。在非营利性社团管理法中就有专门的条文是针对宗教组织的。如该法第三章的第三、15、18等条文,基本上是对宗教组织的一些特别规定。其中,第十三条规定:所有宗教组织都有法律赋予的合法权益和地位;并遵守相关的法律规定。宗教组织的解散和取缔必须经过政府相关法律宣告才能生效。第15条规定:所有宗教组织都有纳税的义务,必须设立相关年度的财务帐并将其动产和不动产清册登记。宗教组织总部必须设立成员名册,内容包括成员的姓名、入会名称、国籍、年龄和出生地。这些帐务、名册、清册等一旦有要求时要随时出示或提供;如做伪证或拒绝提供的将要受到第8条第2段中列明的处罚。第18条则规定了对一些被勒令解散、所有资产充公的宗教组织的资产清算办法。“现有宗教组织若尚未满足条件的,限期三个月抓紧时间赶快办理相应手续。……如果不符合法律规定的,将被勒令解散,所有资产充公。在检察院调查中,法院将指派清算员全盘监督并负责该组织的清算工作。……”^[14]

总之,从法国这部只有21条的协会组法中,可以看到法国社会环境下社会组织管理的基本框架和有关特点。这部以贯彻结社自由权为目标的法律,却很好地体现了公共管理中公权的优位权,也较好地体现了法治框架下对于各类社会组织的有效管理,尤其是体现了在经济权力(利)配置方面

的政府主导原则和公共安全和制度至上和有限的原则,实现了自由和管理的有机统一。在这部法律管理下的法国社会,是一个高度活跃的公民社会,在微观层面,法国的大小协会的协会非常多,数量尤其发达;在中观层面,非营利社团作为被政府部门认证的公共单位,在管理公共资产、提供公共服务、维护公共秩序、促进公共利益方面发挥了非常重要的作用;在宏观方面和政治稳定方面,由于有着法律的规范和制约,法国的社会组织在公共秩序方面有着较好的破坏防范机制,能够促进国家和社会的稳定及其运转,为国家安全和社会稳定发挥着较好的作用。

三、我国社会组织管理面临的难题及其来自法国社会组织管理的启示

当前,我国社会组织的管理面临着经济社会发展急需而总体发展水平落后、管理严重缺位和管得过多过死、发展资源限制发展后劲不足等矛盾和问题,当前社会组织的管理体制也面临着改革方向的选择困境。具体表现为:一方面,社会组织成立很难,人们没有合适的途径来成立新的社会组织,实现自己的结社自由。如一些很有影响力的公益型较强的组织无法得到顺利诞生,保障不了正常活动,不得不被解散;^[15] 有些社会团体为了获得合法性,在注册登记方面却遭遇重重困难,甚至求助法律,也未能得到一个圆满的结果,如2006年3月1日北京市第一中级人民法院受理董坚诉卫生部不答复筹备“中国爱眼协会”申请的行政诉讼案。当事人申请先后递交9次,均没有得到正式答复;请求法院判决被告履行法定职责,对是否批准筹备社团做出书面决定。而被告认为,卫生部至今尚未正式受理董坚等人的申请,而且本案件已经超过了提起行政诉讼的法定期限。^[16] 这也显示出我国社会组织管理方面存在着很大的盲区。另一方面,我国依赖已有体制成立或者借助公共权力来运行的社会团体却管理失当,有的官气十足,行政化倾向严重;有的则企业化倾向严重,被人称为食利集团。^[17] 针对这些问题,我觉得不妨从法国社会组织管理体制和办法中借鉴一些合理的经验,为我国社会组织管理体制变革探索新的思路。

1. 降低门槛,放开准入,促进社会组织的大力发展。大力发展经济需要培育大批有活力的经济主体,大力加强社会建设,也需要有大批有活力的社会主体。在社会主体的层面上,正如个体户、各种企业一样,合格的经济主体需要具有一定的资格和规范来从事经济活动,市场门槛越低,市场经济主体越多,经济发展就越有活力。社会建设也是如此。而对于社会成员的个体来说,他参与社会活动必然需要借助各种社会渠道,社会组织就是社会个体参加社会活动、形成社会关系的必经之途和必然产物。作为法制国家下的公民,社

会成员的个体在宪法赋予的结社自由权利的保障下,可以借助各种正式或非正式的手段,成立各种有着合法合理目的的社会组织,实现自身在社会中的价值,促进社会生活和公共空间的培育,为社会公众谋求更多的权利和利益,这既是宪法和法律设定的基本管理框架,也是我国大力发展市场经济、培育公民社会、建设民主政治的必要途径。目前,社会普遍反映,我国现行的社会团体管理条例已经大大地制约新的社团的产生,尤其是许多有着较强民意基础的群众团体,由于找不到主管部门,得不开合法的地位和身份而被迫停止活动。如果我们可以放开管制,尊重公民的自由结社权利,在社团管理上变更登记注册制为登记备案制,这样就能够预先设定该类社团组织的合法性,充分发挥群众的自创精神和自主精神,从而为培育和发展社会组织开辟一条很好的道路。

2. 建立健全分类管理体制,开展以社团为对象的管理和服务,寓管理于服务之中。法国的社团管理通过三年的考验期,对社团的活动进行公益性单位认证,并对公益性社团进行一些场地、租金、税收等的优惠,对公益性社团提供的公共服务和公益性产品实行经济性补贴和相关的优惠措施。这个制度既是引导和鼓励社团组织多做公益事业,同时也是在这些服务中实现对社团的有效管理。我国社会组织的发展面临着经费制约等的制约瓶颈,急需政府和社会的经费支持,如果政府能够把对公益性社会组织进行制度化的资助,并设计一些科学合理的经费申请和资助制度,通过设计一些标准来促进社会团体内部加强管理、对外规范行为,这样就能较好地解决发展社会组织中的各种失范问题,杜绝一些社会组织不合理不规范的行为,如行政化倾向、营利化倾向和一些非法不合乎社会规范的行为等,提高社会组织的管理和运行规范化程度。

3. 运用各种经济杠杆,完善税收、财政等经济制度,分别完善我国各种法人组织制度。在市场经济运行活动中,虽然社会组织不象专门以追求利润为目标的企业一样,是主要的市场主体,但在经济运行中,非营利性的社会组织对于经济的运行和社会的发展也同样会产生重要的影响,完备而有效的社会组织对于国家、社会和市场同样有着不可忽视的贡献。而税收、财政等经济杠杆也会对所有社会组织的培育和发展产生根本性的影响。如政府的税收政策和财政资助会有利于社会组织的培育和发展,而社会组织的活跃和繁荣有利于社会就业,从而贡献于社会经济的发展和社会的稳定。目前,我国对各类机构的管理集中表现为对行政法人、事业法人、社团法人、企业法人和其他等五类法人的机构管理办法。事实上,各类法人适用的相关经济政策是不一样的,体现在税收方面就有着很大的不同。绝大多数社会组织属于事业法人、社团法人和其他法人,目前对他们还没有统一的经济政策,在目前所实施的税收和财政政策中也没有体现其非营利

性社会组织的特征。虽然我国前不久刚出台了基金会条例等,但社会经费和财政经费等在社会组织的流转、分配还没有形成一定的共识,更没有形成规范。所以一定要在这些方面建立相关制度,加强有关建设,确保社会组织的良好发展、有效运转和规范运行。

4. 严格法制,防范未然。社会组织作为一种人们的特殊集合体,结成后必然会对人的权利和义务产生相应的影响,如果他们的目的不是善的目的,或者与政府的公共利益及目的相悖,一些社会组织就会成为国家和社会的危险力量,对公共安全和秩序产生一定的威胁。这样,就需要有一定的管理手段对其进行规约和制裁。法国非营利组织法对宗教组织作出特殊的规定,保留政府对不合理目的的社会组织以解散的权力,并对一些违法行为规定一项包括刑法方面的处罚措施,这些对于国家和社会的管理和社会组织的规范来说都非常必要。我国在社会组织的管理中,也必须加强这方面的规约。我国目前的年审,虽然对社会组织有一定的规约作用,但事实表明,例行公事的年审制度对于社会组织本身的行为并没有太多的规范和约束,社团的主管机构对于其已经发生或者未曾发生的行为也缺乏有效的监督和管理手段,在处罚和救济方面,除了解散社团这一条外,也没有相应的司法追究和行政处罚职能和措施,因此对于一些社会组织的管理显得非常的疲软。要加强对社会组织的有效管理,有必要强化一些手段,对重要的社会组织进行及时的有效管理,对一些可能带来负面社会效果的组织进行事先的法律规制,对一些违法违规的社会组织进行有效的惩罚,只有这样,才能真正保证社会组织的健康发展,从而保障公民社会充满活力而国家长治久安。

[参 考 文 献]

- [1] 江平:民法的回顾与展望 [EB/OL]. 中国民商法律网 http://www.legaldaily.com.cn/2007fy/2008-01/18/content_784212.htm.
- [2] [3] [4] [5] [6] [7] [8] [9] [10] [11] [12] [14] Loi du 1 juillet 1901 relative au contrat d'association (Journal Officiel du 2 juillet 1901) [EB/OL]. <http://www.edutaiwan-france.org/scriptr/asso/1901.htm>.
- [13] 法国商会法 [Z]. 中国民间组织网. <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?type=next&id=17463&dictionid=1631&catid=>
- [15] 曹凯旋. 义工团体为何被解散? [N]. 齐鲁晚报, 2007-9-11.
- [16] 姜明安. 从“爱眼协会”申请成立受阻案说起 [J]. 中国发展观察, 2006 (12).
- [17] 贾品荣. 中国社会团体官气十足非盈利组织成食利集团 [N]. 中国经济时报, 2007-8-7.

责任编辑 宝成