

第三章 民间组织合法性的历史演变 ——历史结构分析

第一节 我国历史上民间组织的发展与 其合法性的取得

我国历史上的民间组织有其自身的发展规律和演变趋势,可以说,与西方国家的市民社会有很大的不同。出于本研究关注重点的考虑,我们仅对经济类、文化类、自助或公益类民间组织进行考察。历史上的政治性组织——朋党,以及地下组织——秘密会社,虽然也很重要,但因为不属于本研究的关注重点,故暂不对其进行梳理和分析。

一、我国历史上民间组织的发展简史

(一) 秦汉时期古代民间组织的初步兴起

秦汉时期是我国封建社会发展的初期,也是中国古代民间组织初步兴起的时期。春秋以后,随着宗法制和贵族等级制所维系的旧的制度体系的瓦解,以及新兴的封建社会经济的迅速发展,拥有文化知识的士阶层非常活跃,在社会上发挥着重要的作用,无论是民间互助类的组织,还是基于共同兴趣或利益的文学社团和政治社团,都可以看到他们的身影。

我国最早的民间组织可以说是两汉时期的私社。私社是从最初的临时性祭祀活动演变而成相对稳定的并经常进行互助合作的社团。相对于官方的基层组织——里社,由居民自发自愿组成的各种私社,更能满足贫富分化之后不同居民的需要,承担起各自需要的祭祀活动,并进而发展为互助合作的社团。这种私社的出现,与汉代商品经济的发展,农民人身依附关系的松弛

有密切关系(王世刚,1994)。此外,秦汉时期还出现了受到儒学、道学、佛学等影响而组建的具有共同研读兴趣的文学艺术类社团。

总之,两汉时期的民间组织,特别是私社,主要是在官方的规定之外,为满足民众不同需要、体现某种职能的自愿结合成的民间团体,其中不少带有互助合作的性质。由此可见,互助性民间组织的最初产生主要是为了满足人们多样化的需求。

(二) 唐宋时期民间组织的发展壮大

唐宋两朝是我国封建社会的繁荣时期,由于国家相对统一,社会经济空前发达,政治上较为开明,各类民间组织大量涌现。不但经济类民间组织“行会”得到快速发展,在城市经济生活中发挥着重要作用;而且文人社团、宗教社团也大行其道,以唐诗宋词、佛教的本土化等为代表,极大地推动了中华文明的进程。

行会是同行业工商业者的联合组织,是商品经济发展到一定阶段的产物,是城市经济中一种重要的组织形式,对社会经济的发展产生过重要的影响。隋唐以后,由于结束了南北长期的分裂割据和混战,全国性统一的交通畅通和各地物资的交流,促进了城市和商业的发展。为了排斥不正当竞争,建立行业标准,工商业者联合起来,组成了各行各业的行会。不但行会的数量很多,而且遍及大中城市,同行之间还有自己的行规(仪式规范)、行话(专业术语),形成了一系列制度,对成员有很强的约束性。行会虽然在唐宋时期得到了很大的发展,具有较大的独立性,但并没有完全脱离官府的控制和影响,在产品质量、价格和税收等方面与官府既合作又斗争。

文人社团兴起于魏晋时期,在唐宋时期获得了全面的发展,形式多样,如文社、诗社、老年文人社团等文学类社团,经社、书社等教育类社团,书社等艺术类社团等。文人社团的发展与唐宋时期经济社会的繁荣发达,都市的发展,科举制度注重诗赋文理等有密切的关联,也与当时社会上结社风气的盛行有很多的关系。各种地域性社团、行业性社团、形形色色的佛教团体等,对文人的结社具有较大的示范性影响。

唐宋时期的宗教结社主要以佛教为代表,包括了道教、基督教、伊斯兰教以及一些秘密宗教等宗教组织。随着魏晋以来佛学在中国的传播和发展,大量的佛社开始兴起,唐宋时期,这些佛社逐步与佛教寺院等相结合,不

但参与寺庙的修建、佛经的刊印等佛教传播工作,也从事赈灾济贫、修桥铺路等世俗性工作。佛教净土宗在中国的流行与发展即是在唐朝后期至宋代,它与各类佛社的大力发展有很大的关系。至于各类秘密宗教会社则往往是在唐宋朝代的末期,内忧外患、民不聊生之时迅速发展壮大,如摩尼教、后并入明教,以及影响元明清三朝的白莲教等。

(三) 明清时期民间组织的繁荣与衰落

明朝时期的各类民间组织在前朝的基础上继续发展,达到顶峰,至清朝入关以后,由于大兴文字狱,致使民间组织由盛转衰。明清时期,经济类民间组织继续发展,工商业行会对内约束、协调以及对外排斥的机制更加明显。行会之外,行帮、商帮、工商会馆等遍布全国各地,在全国的经济生活中发挥了重要作用。帮工的工人、佃农、奴仆等为了维护自身的利益也相互结社,丰富了这个时期的经济类民间组织形式。此外,明代的文人结社达到了封建社会的顶峰,延至清初。文学艺术社团、教育社团、自然科学社团、怡老会社、谜社等组织百花齐放,刊刻诗文,传播科学,怡情养性,丰富了我国的知识宝库。

清朝因为是满族人统治,很多民间宗教组织便以反清复明的口号招揽下层人民,包括手工业者、漕运水手、农村和城市贫民等,一方面互相帮扶,一方面建立自己的势力。由于文字狱的兴起,这些会社多数属于地下状态,形成为数众多的秘密宗教会社,如规模最大的天地会等。此外,一直存在的佛教团体也继续发展,不同于前朝修建寺院、造像建塔等活动,这一时期的佛教团体主要以积德行善为主要目的,鼓励布施赈济。自明代传入中国的天主教、基督教,如耶稣会,也仿照佛教建立自己的会社,开展慈善事业,并促进了教义的传播。

明清时期,古代会社形式的民间组织如行会商会、文人社团、地下宗教等随着封建社会盛极而衰,自身也面临着同样的命运,它们的组织形式、功能职能等需要新的历史时期予以更新和发展。

(四) 鸦片战争以后至新中国成立前的民间组织发展

鸦片战争以后,中国封闭的大门被强行打开,近代西方社会的一些思潮、理念和制度开始影响中国。如果说太平天国拜上帝教、哥老会、义和团等民间组织更多地具有旧式秘密会社特点的话,后来的强学会、保国会、兴

中会等则明显地带有古代中国秘密会社向现代社团过渡的性质。民国初年,由于《中华民国临时约法》明确规定民众的结社权,于是,社会各界人士一度以建立社团为时尚。各类社团纷纷成立,不但数量众多,而且种类繁多,社团逐步成为人们参与政治生活的主要组织方式,成为近现代史上的第一次结社高潮。五四运动前后,因为新文化运动,科学民主知识的传播,中国迎来了结社的第二次高峰。各种新思想、新思潮得到广泛宣扬,各种新兴社团大量涌现,形成了百花齐放的局面。

各类新式社团粉墨登场,特别是政治类社团积极活跃,组织更完善、活动更广泛,逐渐酝酿出中国历史上规模最大的两个现代政党——国民党和共产党的诞生。由于近代史上的风云变幻,以及当时国内的主要任务是反抗列强入侵、争取民族独立,因此,不但政治类社团在这一时期大放异彩,其他类型的社团也多少具有一定的政治倾向。比较典型地表现在辛亥革命时期和抗日战争时期。

除了传统上就有的经济类商会、文艺类会社,以及自助互助类组织以外,学生社团或青年社团、科技社团、妇女社团、劳工组织、农会、公益组织等纷纷成立,显示出这一时期新兴社会群体的产生并在社会生活中发挥着相应的作用。与传统社团相比,这一时期民间组织明显具有现代社团的特征。例如,组织宗旨和目标明确,制定了成文的章程;组织活动内容广泛,活动形式多样;组织机构健全,管理更加程序化。

二、民间组织获得合法性的历史分析

(一) 民间组织的兴起与发展是社会需求日益多样化的体现

民间组织最初的兴起,以及后来在不同朝代的发展,与多样化的社会需求密不可分。作为中国历史上的主要统治者和管理者,官府这种正式的组织承担了大量的公共职责,从田赋徭役到赈灾济贫,从诉讼公断到边防防卫,从祭祀礼乐到教化育人等不一而足。但是,由于民众经济条件、生活状态的差异,乃至思想观念、生活方式的不同,于是产生了多种多样的社会需求。而这些都不是讲求整齐划一、以满足民众普遍性需求为主要任务的官府所能解决的。因此,自古至今,在官府之外,民众自愿结社,形成种类众多的民间组织,或为兴趣或为利益,或为自助或为助他,广泛地介入社会生活,

从而满足了个人或群体多样化的特殊性需求。

（二）民间组织的变化与当时经济因素、社会群体的演变紧密相关

纵观中国历史上民间组织的兴起、发展过程，总是与当时的经济社会发展状况紧密相连，特别是与新兴经济成分的出现以及相应社会群体的形成具有密切的关系。秦汉时期新的封建经济成分与社会群体的出现，孕育了我国古代民间组织的初步兴起；明末清初资本主义工商业的萌芽和发展既导致传统民间组织的衰落，又使得近代新型民间组织得以产生和发展；鸦片战争以后中国开始了长期的现代化过程，民族资本主义工商业的发展，催化了现代社团的诞生和壮大。

（三）民间组织的活动目标与内容和当时的社会形势密切相关

明清之前的中国社会，由于经济社会的发展模式大体类似，政治体制也基本保持一致，所以，民间组织的活动目标和内容也大致相近，如经济类组织作为社会经济繁荣时期行业联系和规范的主导，文艺类组织作为社会生活丰富、多元时期人们兴趣和交流的载体，秘密会社则作为一个朝代末期底层人民生活的依托和反抗统治阶级的力量等。鸦片战争以后，随着国内形势的急剧变动，除了民间组织除了保持各自的传统功能以外，还开展了大量与时局相关的活动。如民国初年为反对列强瓜分中国、反对复辟等，各类民间社团纷纷投入了保护国家、反对军阀和列强的活动中。再如，抗战时期，抗日救国、救亡图存又成了各类民间组织义无反顾的重要任务。

（四）民间组织的繁荣或衰落与当时的国家政策变化有很强的关系

历史上民间组织比较繁荣的时期，通常是在政治比较开明、政策比较开放的时期。如封建社会鼎盛时期的唐宋两朝以及近现代历史时期的民国初年和抗战时期。这两个时期，不但民间组织的种类大大增加，而且各类组织在社会中发挥的作用也十分积极活跃，对当时的经济、社会、文化的发展起到了极大的促进和推动作用。唐宋时期文人结社的兴旺，促成唐诗宋词创作的繁荣和兴盛，成为中华文化宝库中的奇葩；民国初年，各类政治性社团的发展促进了民主思想的传播，催化了包括中国共产党在内的现代政党的发展。反之，在政治上管制比较严苛、政策比较严厉的时候，如秦朝的“焚书坑儒”，汉朝的“罢黜百家”，清朝的“文字狱”等，不但使当时民间组织的兴盛和发展受到较大影响，而且禁锢了当时经济、社会、文化生活的繁荣和进步。

（五）历史上民间组织在经济社会生活中发挥着重要作用

我国历史上的各类民间组织,除了官僚集团内部的朋党之争以外,其他类型的组织,无论是行会、商会等经济类社团,还是文化类社团、宗教类社团等,在历朝历代的经济社会发展中均扮演着积极的角色。行会商会发挥着自我规范、自我监督的作用,维护着经济、市场运行的基本秩序,并常常响应官府的号召,在价格、质量等方面起到了稳定作用。文化类社团通过具有相似兴趣的文人结社活动,极大地推动了中国科学文化事业的繁荣,推动了中华文明的发展,并在很大程度上承担了官府之外的知识普及教化育人的任务。宗教类社团在帮助民众面对生活苦难与追求精神信仰方面承担着不可或缺的重要任务,即使是一些秘密会社,也在乱世末代的时候解决了不少老百姓的生计问题。一些自助互助类的民间私社在普通民众的日常生活中曾发挥着重要的作用。因此,绝大多数的民间组织都在经济社会发展和人类文明进程中起到了重要作用。

第二节 新中国成立以来民间组织合法性的演变

一、新中国成立以来民间组织的发展历程

（一）20世纪50年代各类民间组织作为党的统一战线的重要组成部分

1949年9月通过的具有宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》第五条中明确规定了“中华人民共和国人民有思想、言论、出版、集会、结社、通信、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权”,在原则上确定了公民的结社权利。这个阶段还出台了《社会团体登记暂行办法》《社会团体登记暂行办法施行细则》等法规,为依法管理民间组织提供了法律依据。

但是,民间社团的依法存在是以他们被有效地整合到党和国家的组织体系中为前提的。新中国成立初期,为了消除反对势力,建立和巩固新生的革命政权,稳定社会秩序,党和国家对政治、经济、社会、文化等不同领域的力量进行社会主义改造。民间组织作为广泛联系社会各阶层、各职业群体,承担政治、经济、文化等多种职能的重要社会组织,得到党和国家的高度关注。首先,对于各种带有政治倾向的社团,通过清理、整顿、改组、扶持等,将它们纳入到以共产党为核心的多党合作制和统一战线体系之中。其次,对

于各种经济类社团和私营企业,通过社会主义改造,把它们纳入到以全民和集体所有制为基础的计划经济体制中。最后,对于社会生活中的各种社团组织,通过集体主义的包罗万象把每一个人的社会生活全部纳入到城市单位制或农村集体制当中。这三个方面的努力使得各类民间组织彻底失去了独立存在的合法性。

对于带有政治倾向的社团,党和国家采取了区别对待的政策。对于一切敌视共产党的反动社团予以取缔,如当时的反动社团一贯道;对于政治上没有什么问题的旧中国遗留社团进行整顿改组,如对佛教、道教、伊斯兰教、天主教和基督教等宗教团体的整顿改组;对于积极拥护新中国的社团则大力扶持,如共青团、工会和妇联等。

对于经济类社团,党和国家解散了原来的资产阶级性质的商会等社团,于1953年成立了中华全国工商业联合会,作为各类工商业者的组织,协助政府逐步把私人企业纳入到国家资本主义体系当中,并于1956年顺利实现了资本主义工商业全行业的公私合营。

其他社会团体,经过改组、新建等方式纳入到了党的统一战线体系中。如自然科学类社团中国科学技术协会,就是由原解放区的自然科学社团和原国统区的学术团体改组成立。再如全国文联,原名中华全国文学艺术界联合会,1953年改称中国文学艺术界联合会,是党和政府领导下从事文学艺术工作的社会团体。

经过对各类社团的改造、整顿和创建,到20世纪50年代中期,基本形成了新中国民间组织的六大类格局:1. 人民群众团体,如中华全国总工会、中华全国工商业联合会、农民协会等;2. 社会公益团体,如中国福利会、中国红十字会等;3. 文艺工作团体,如全国文联等;4. 学术研究团体,如中华全国科学技术普及协会、中国史学会等;5. 宗教团体,如中国佛教协会、中国天主教爱国会等;6. 其他合于人民政府法律组成的团体,如中国人民对外友好协会。

经过了社会主义改造后的各社会团体,一方面实现了党和各阶层人民群众的紧密联系和有效领导,如以全国总工会、共青团、妇联等为代表的人民群众团体,直到今天也发挥着重要的作用。另一方面,把全国各类社团有效地整合到党和国家的组织体系当中,作为统一战线的一部分,在党和政府领导下,在爱国民主、拥护社会主义的基础上团结社会各界、各阶层人民的

一种组织形式。

（二）“文革”时期多数民间组织的停滞

“文革”期间，我国政治、经济、社会、文化各项事业均受到了严重冲击，民间组织的发展也是如此，我国已有的社团基本上处于停滞状态，不但人员增加非常有限，而且几乎没有开展什么活动，新增加的社团更是寥寥无几。除了红卫兵和各种造反派组织的爆发式发展以外，其他社团都受到了严重影响。

红卫兵组织最早成立于1966年5月，是中学生中的秘密社团。后来因为得到毛主席的公开支持，几乎全国所有的大中学校都成立了红卫兵组织。1967年以后，以学生为主的红卫兵组织逐渐衰落，各类造反派组织又粉墨登场，对社会生活秩序带来了严重的冲击，使社会各界人士受到了迫害。作为“文革”时期的一种特殊群众组织，红卫兵、造反派等组织，没有统一的组织机构、没有一定的章程，完全是在当时特殊的政治气候下暴发的一种畸形组织形式，严重地破坏了社会秩序，践踏了民主与法制原则，其形成原因和破坏性影响令人扼腕、发人深思。

但是，即便在“文革”期间那么严峻的环境中，因为经济社会的需要，还是有一些民间组织在缓慢地发展。比如，相对于其他类的社团而言，自然科学类的社团在“文革”时期略有发展，主要是中国科学技术协会增加了一些所属的团体会员，如中国电子学会、中国自动化学会等。此外，针对传统社会主义国家以及非洲、拉丁美洲等国家的一些外交协会也因为当时的国际局势获得了一定的发展。再有，就是新成立了一些体育类社团，如中国击剑协会等。

（三）1978—1988年间民间组织的恢复性快速发展

20世纪70年代末党和政府的拨乱反正政策，使中国的民间组织迎来了发展的春天。首先是原有的社团陆续恢复组织和活动。恢复的顺序先是各全国性人民团体，然后是文艺类、宗教类社团。恢复的方法是接上届的次序，召开全国代表大会，选举新的领导机构，然后在新机构的领导下全面恢复活动。如全国妇联，在距上届全国代表大会21年、停止活动10年后，于1978年召开第四次全国代表大会。

其次是新类型社团纷纷成立。新成立的社团中，以经济类、文化教育

类、学术研究类增长速度最快。例如学术研究类组织,不管是自然科学还是社会科学,几乎每一个学科都成立了自己的学术研究团体,这些学术研究团体极大地促进了各个学科的重新恢复和发展。例如,中国社会学会成立以后,社会学学科迅速在几所重点大学和社科院系统恢复成立,在师资培养、学术交流、学科发展等很多方面起到了重要的推动作用。经济类组织中,工商行业的几乎每一个门类都建立起了自己的社团,其中包括中国个体劳动者协会这种个体经济劳动者的团体,推动了当时个体私营经济成分的发展。我国公益类社团中最突出的是各种福利基金会的成立,如中国残疾人福利基金会等,为社会的弱势群体提供生活救助、就业机会等公益服务。各种业余文化娱乐性的社团,如集邮协会、钓鱼协会等,也在这一时期大量涌现,反映出经济、社会等各项事业的良好发展态势。

最后,各类型社团的会员不断增加。以中国科协为例,成立初期下属全国性协会 30 多个,地方性协会 12 个,个人会员 4 万多人。到 1987 年,全国性学会达到 146 个,地方性协会 29 个,个人会员 170 万人(王世刚,1994)。

(四) 20 世纪 80 年代末以来对民间组织的控制型管理措施

改革开放的政策使各类民间组织以雨后春笋般的速度迅速发展的时候,20 世纪 80 年代末期,苏联、东欧等一些前社会主义国家发生了剧烈的社会变化,共产党的执政地位陆续被其他社会党派所取代。苏东国家发生剧变的原因是多方面的,但其中的一个重要原因被认为是民间组织的无序发展,以至于在外来政治势力的影响下导致了政权的更迭。这对仍然处于执政地位的中国共产党来说是一个很大的震撼和警示,并由此影响到我国 20 世纪 90 年代以后民间组织管理政策的基本思路,导致了以控制型管理为基调的《社会团体登记管理条例》的出台。

1989 年 10 月,国务院通过了由民政部起草的《社会团体登记管理条例》并发布实施。此外,民政部还会同工商联、贸促会就其下属会员和地方分会的登记问题做出了相关规定,会同中国人民解放军总政治部就有关军人结社、退伍军人结社等问题做出了规定。1990 年 6 月,以上述条例为依据,经过国务院的批准,民政部在全国开展了为期一年的社团清理整顿工作,对一些非法或存在严重问题的组织进行取缔、撤并和解散,对合法团体则予以确认并重新履行登记手续。此后的 1998 年颁布了《社会团体登记管理条例》

(修订版)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》等更明确规定了民间组织登记管理与业务主管的双重管理制度,并一直沿用至今。

登记注册社团数量的变化更直观地反映出了这种政策导向的变化。在1989—1991年的社团清理整顿当中,大量社团因为无法找到业务主管单位导致注册社团总数从1989年的20万家左右跌到了1991年的11万家。同样地,1998年国务院修改《社会团体登记管理条例》,新条例提高了注册资金门槛,并且要求业务主管部门对所属社团的行为担负起全面责任。这些措施导致了1996年到2001年间注册社团数量的又一次剧减(王绍光等,2004)。当前,民间组织发展中遇到的很多问题与现行的政策导向有直接的关系。

二、新中国成立以来民间组织的合法性基础

从新中国成立六十多年来不同阶段民间组织的发展情况看,可以说,我国民间组织的发展始终受到国家政策波动的很大影响。新中国成立初期总体性社会的建立,使民间组织完全被纳入到国家的社会组织体系当中,成为中国共产党的统一战线的组成部分。20世纪70年代末期以来政府主导型的经济社会改革模式,使得民间组织主要扮演补充政府职能的角色。但现代化和社会转型过程产生的社会力量使得民间组织不断生发新的功能和影响力,于是,民间组织就在这种周期性的波动中曲折发展。

(一) 社团类民间组织被纳入到党和政府的组织体系

新中国成立初期,为巩固新生的人民民主政权,党和国家对民间组织进行了清理改造,确立了我国社团的基本格局,主要是作为党的统一战线的一部分而存在,特别是几大全国性人民群众团体、文艺工作团体、宗教团体、科技团体等作为社会各阶层、各职业群体的桥梁和纽带,被有效地整合到党和国家的组织体系当中,从而实现了党在社会生活领域的主导性地位和对各社会群体的领导。

应当说,把社会团体纳入到党和政府的组织体系当中,对于新中国成立初期的社会形势来说是非常必要的。但是,随着改革开放以后经济利益格局的变化、社会群体的分化以及价值观念的多元化,已经成为准党政机构的各社会团体很难再像当初那样,能够完全满足社会各阶层、各职业群体的多