

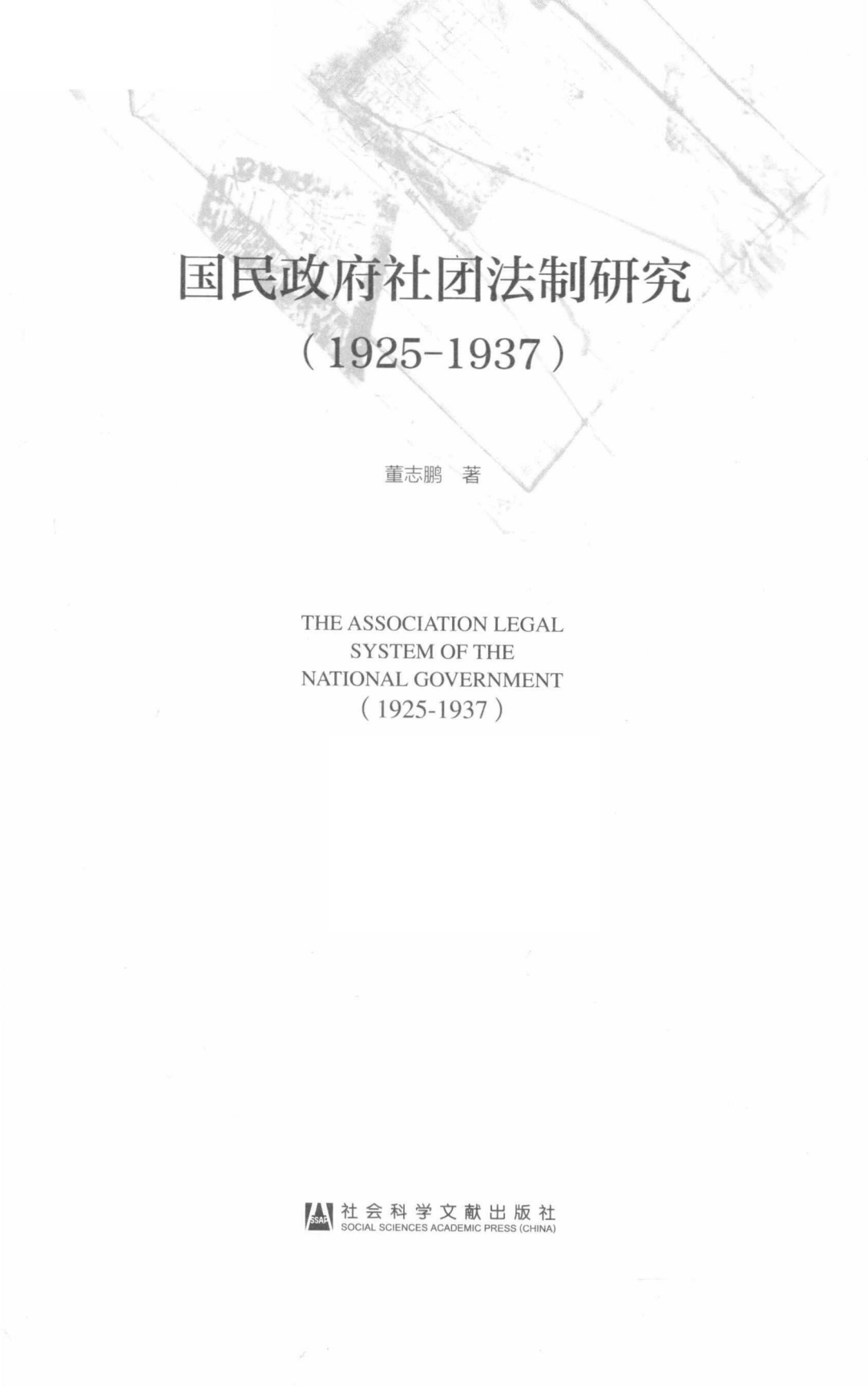
国民政府社团法制研究 (1925-1937)

董志鹏 著

THE ASSOCIATION LEGAL
SYSTEM OF THE
NATIONAL GOVERNMENT
(1925-1937)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



国民政府社团法制研究 (1925-1937)

董志鹏 著

THE ASSOCIATION LEGAL
SYSTEM OF THE
NATIONAL GOVERNMENT
(1925-1937)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

国民政府社团法制研究：1925-1937 / 董志鹏著

— 北京：社会科学文献出版社，2019.1

ISBN 978-7-5097-8742-7

I. ①国… II. ①董… III. ①社会团体-行政管理-
行政法-研究-中国-1925-1937 IV. ①D922.104

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第282995号

国民政府社团法制研究(1925-1937)

著 者 / 董志鹏

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 赵怀英

责任编辑 / 赵怀英 王玉敏

出 版 / 社会科学文献出版社·独立编辑工作室(010) 59366446

地址：北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：10.75 字 数：168千字

版 次 / 2019年1月第1版 2019年1月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8742-7

定 价 / 79.00元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

董志鹏

湖北武汉人，华中师范大学中国近代史研究所博士，现执教于贵阳中医学院人文与管理学院，主要研究方向是中国近代社团法制史与近代中医药行业发展史，在《华中师范大学学报》《中南民族大学学报》《民国档案》《南京中医药大学学报》等学术刊物上发表《民初工商同业公会规则的制定与修订》《清中前期政治结社法规与满汉民族关系》等论文多篇。

本书由贵阳中医学院2017年博士启动基金
贵阳中医学院法学学科建设经费资助出版

前 言

社团的兴起是近代社会组织方式演变和进化的重要特征。社团作为一种社会的子单元，具有重组和整合社会结构的功能，完善社团法制因此成为近代中国政府实现社会控制、重塑社会秩序的重要手段。通过对近代社团法制的纵贯考察，分析其体系构建过程和发展变化的总体历史脉络，有助于解读近代中国政府通过社团法制推动社会进化和实现社会动员的意图及其成效，管窥中国近代社会治理的发展演进。

中国传统社会中的社团在士农工商“四民”分业基础上发展而成，王朝体制下国家根据民间结社的不同性质予以差别对待，对政治性结社活动制定刑律严厉镇压，而对于经济文化类社团则在维持治安的前提下采取放任态度。晚清以来的全球化浪潮使中国传统社会组织开始解体，近代社团逐渐发展壮大，形成了新的社会力量。清政府末期开始通过法制手段将社团纳入统治体系中，其结社法律与社团章程组合的立法设计确定了近代社团治理结构的基本框架。

辛亥革命之后，民国北京政府在前清基础上拓展了社团法制的规模，“结社自由”成为宪法性的公理，同时职业团体也更大范围地纳入法律规制之下，社团法制体系在前清的大致框架基础上有了进一步的发展，社团的组织活动也一时呈现蓬勃的气象。但是，北京政府在承认结社自由的法理同时，对于一般性结社行为仍基于专制统治的历史惯性进行压制，形成了约法理念与法律实践之间的矛盾。由于政局动荡加之治理能力有限，政府的法制权威受到了社团的挑战，围绕社团的法律地位、组织权限等问题，社团法制的发展过程中存在激烈的官民博弈，并常常以政府妥协为最终结果。

总体而言，民国北京政府推行的社团法制偏重于对传统的维持和承认，在管理和规范社团方面表现出较大被动性，这种维持现状的策略在民间社会的发展中难以继续。1920年代，以工人为代表的基层民众主体意

识开始觉醒,《治安警察法》等限制结社权的法规受到了强烈质疑,北京政府与民众间围绕结社权利的矛盾日趋尖锐,并随着南方革命的发展而激化。

在北京政府刻意压制民众结社的同时,孙中山领导的广东国民党政权则通过民众团体的组织发动了国民革命。在“党治”理论指导下,广州国民政府制定了带有浓厚革命色彩的社团法规,试图通过主动干预使民众组织化,实现对民众的控制和对社会资源的动员。革命化的民众团体在国民革命中发挥了巨大作用,但随着革命的进展,社团活动逐渐失去约束,社团法制呈现崩坏之象,秩序陷入混乱。“清党”后的国民党政权被迫停止民众团体的活动,调整社团政策,并对社团法制加以重建,南北政府两种对立的社团法制架构开始在南京国民政府的旗帜下融合成为新的体系。

南京国民政府通过对“人民团体”整体的设计,辅以对职业团体和社会文化团体的法律规制,建立了一个无所不包的法制框架,并经多年立法实践形成了具有较大规模的系统性结构。这个系统以党政二元并行的双轨制为运行机制,以社团组织制度和法规为具体构成,以社团整合和规范为主要功能,从法理上提供了一种社会重组的可能性,表达了国民党政权试图通过社团来打造具有高度凝聚力的国家实体的强烈愿望。由于南京国民政府自诞生之日起就面临复杂险恶的国内外形势,必须最大限度动员民间社会力量加以应对,其政治主导性造成了法制的不稳定,兼之法制体系自身的复杂性,国民党构建社团法制体系的意图与法制体系的实际运转效果之间存在明显的脱节,有很多弊病。尤其是随着国内外形势的变化,社团法制体系的控制色彩渐浓,并在日本军事侵略的威胁下形成带有军管色彩的社团统制。在这种非常态的状况下,国民政府通过社团法制整合民众的努力未能达到预期效果。

国民政府对于社团法制体系的构建历程体现了国家与社会视域下的新型关系。在全球竞争环境中,传统的简约治理已经不能胜任,为了应对强大的外敌,国家必须通过对社会的重新组织来聚合和动员民间力量。中国近代的不同政权对于社团始终抱有不同程度的发展和控制意图,政府通过社团法制体系的构建,以有限的权利让渡将大量的社会资源纳入政府的治理体制下,形成国家与社会之间的不平等交换。然而,发展和控制两种意

图本质上具有矛盾性，民间社团的发展必然会促进其脱离政府控制的自主意识，以官方意识为主导的法制体系终将由于内在的不协调而面临方向性的抉择。

尽管近代的社团法制体系随着南京国民政府的政权覆亡、“法统”终结而成为历史，但作为近代中国统合社会力量、直面国际竞争的有益尝试，社团法制体系构建和变迁的历程仍然具有筚路蓝缕的开拓意义。

目 录

绪 论	1
第一章 清末民初社团法制的初步发展	19
第一节 清末新政时期社团法制的探索	19
第二节 民国初年社团治理的曲折发展	29
第二章 广州政权的“革命化”社团治理模式	40
第一节 社团组织的革命化	40
第二节 社团发展与社团治理的失灵	51
第三章 南京国民政府对社团治理的重建	61
第一节 社团治理政策的调整	61
第二节 社团的整理与规范	68
第四章 南京国民政府社团法制体系的形成	77
第一节 党政并行的社团管理机制	77
第二节 党政双轨的社团法制	86
第五章 南京国民政府社团法制体系的功能	104
第一节 整合和规范社团组织	104
第二节 深度介入和干预社团事务	113

第六章 南京国民政府社团法制体系的特征	122
第一节 社团治理的统制趋向	122
第二节 社团法制的结构性缺陷	131
结 语	136
参考文献	144
后 记	161

绪 论

社团组织在中国有着悠久的历史传统，并且在近代的社会演变中表现出了复杂的多样性。对于近代中国的国家政权来说，如何通过建章立制为社团的组织和活动提供法律指引和制度规范，关系到国家治理的有效性和社会发展的有序性，无疑有着重要意义。国民党主政期间，自广州国民政府至南京国民政府时期，不尽相同的政权主体先后制定了种类繁多的社团法规制度，并逐渐形成了具有内在逻辑的社团法制体系，本书在已有关于国民政府社团法制研究的基础上，重点分析国民政府的社团法制体系是如何通过国家治理思维和立法实践的发展而逐步构建的，并以此管窥中国近代社会重构和法制发展的曲折历程。

一 选题旨趣

社团是社会组织的一种重要形态，在当代政治学和社会学研究中被赋予了“第三部门”的意义，并成为“全球结社革命”的主要角色。^①作为“全球结社革命”的倡导者，萨拉蒙教授认为，“全球结社革命的成功，远没有得到保证”，社团组织在当代社会中“依然是一个相当脆弱的生态体系”，而在其面临的种种外来威胁中，“合法性是第一个重大挑战”。在萨拉蒙教授看来，英美法系国家为社团发展提供了相对比较宽松的法律环境，而大陆法系国家则对社团严格限制，他以日本为例指出，“在日本，组建一个非营利组织的权利，迄今不是被当作一项权利，而是被当作可以为政府各个部门随意赐予或者剥夺的一个特权”。^②

在当代中国，社团所面临的合法性挑战也在一定程度上呈现了与萨拉

① 第三部门，在不同的场合下也常称为非政府组织（NGO）、非营利组织（NPO），其概念指向大同小异。

② 〔美〕莱斯特·M. 萨拉蒙：《走向公民社会：全球结社革命和解决公共问题的新时代》，赵黎青主编《非营利部门与中国发展》，香港社会科学出版社，2001，第57页。

蒙所描述的大陆法系国家相似的状况。中华人民共和国民政部是社团管理的最高主管部门,在民政部2015年的工作报告中,可以看到其总结社团管理的工作成绩中包括“社会组织联合执法机制初步建立。印发社会组织联合执法机制实施方案,建立了民政部、外交部、教育部、工业和信息化部、公安部、安全部、文化部、人民银行、税务总局、工商总局等10部门组成的社会组织联合执法机制”,并且,作为先进试点的上海市,也在“探索建立社会组织综合管理服务系统,以信息化为手段,加强事中事后监管”。^①在民政部国家社会组织管理局主办的中国社会组织网站上,如果点击进入“政策法规”页面,也可以看到各种关于监管、登记、管理的办法,^②而在这些办法中,大凡涉及“促进社会组织健康有序发展”,其主要的促进措施也是诸如“依法做好社会组织登记审查”“严格管理和监督”之类。^③

从官方的文件来看,社团治理在当代中国的意义似乎局限于形成“事前登记”加上“事中事后监管”的全方位控制网络,让社团的一切行动尽在监管者的掌握之中。有学者认为,这是一种“家长主义”的风格,“意味着国家对于社会团体基本上采取一种不甚信任的态度,将其看成是未成年的儿童而严加管教或‘保护’,以防止其做出对国家不利的事情”。^④运用法制手段对社团进行全面监管的设想固然有其充分的理由,但在中国这样一个国土辽阔、人口众多的国家,在当今这样一个全球交融、多元发展的时代,无论从法理还是从经济成本的角度来考虑,采取全面监管的方式可能并不是最优的选择。

社团并不是当代才出现的新事物,中国近代也曾经有过社团爆发式增长的阶段,并深刻反映了传统社会秩序的变化和群体组织的变迁。自从鸦片战争以来,中国传统社会的变化开始催生代表新兴阶层的社团组织,民

① 《2015年民政工作报告》,参见中华人民共和国民政部官网, <http://www.mca.gov.cn/article/gk/mzgzbg/201605/20160500000233.shtml>。

② 中国社会组织网, <http://www.chinanpo.gov.cn/1202/1/1/zcindex.html>。

③ 《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》,参见中国社会组织网, <http://www.chinanpo.gov.cn/1202/97986/index.html>。

④ 邓正来、丁轶:《监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年国家社团管理政策演变的考察》,《学术界》2012年第3期,第24页。

国初年更呈现了一种本土式的“结社革命”。这种社团的加速发展趋势一直持续到南京国民政府时期，国民党的“党治”模式下，对社团的组织和活动加以有意识的引导，社团的外在数量规模出现了显著增长；同时，社团又受到了来自党政两方面前所未有的监管和控制，对社团发展的内在动力产生了阻碍，从而呈现了数量增长和活动萎缩并存的状态。由于社团的涵盖面极广，其法律文本的表达也非常复杂，在抗战全面爆发之前，广州国民政府至南京国民政府十余年间先后为社团制定了数以百计的法规制度，文字内容堪称汗牛充栋，而在由“人治”向“法治”的过渡状态下，社团法制的实施更与社团的行政治理交织在一起，形成了一个纠缠不清却又符合历史逻辑的治理结构。

对于国民政府时期的社团法制体系进行剖析，有助于理解中国近代政权的执政理念和治理措施，并提供一个观察近代国家与社会关系的视角。此外，历史研究虽然不能直接为现实提供答案，但至少可以为寻找答案提供更加广阔的思路。

二 概念界说

“社团”是一个涵盖面非常广泛的概念，现代社会中使用这一名词时常常会基于解释角度和场合的不同而有所差别，但总体而言，社团在一般意义上可以视为“由一定数量的自然人或团体、法人为了共同的目的，依法自愿成立并按照一定的原则和方式组织活动的相对稳定的群众团体”。^① 社团在现代社会的表达中也常称为社会团体，中华人民共和国民政部公布施行的《社会团体登记管理条例》就使用了这一概念，该条例将社会团体定义为“中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织”。^②

中国古代少见“社团”或者“社会团体”之类的表达称谓，但有各种以“会”“社”等方式命名的社团组织，近代社团则是在传统社团的基础之上，为适应近代社会发展演进而出现的新式组织形态。陈志波认为，

① 王世刚主编《中国社团史》，安徽人民出版社，1994，第1页。

② 《社会团体登记管理条例》，见民政部官网，<http://mjzx.mca.gov.cn/article/zcfg/201304/20130400437175.shtml>。

近代社团至少要具备七个要素：“第一，社团必须由成员自愿组成。第二，要有社团成员一致认同的宗旨或目标。第三，社团所从事的活动要有一定社会性。第四，要有成文、规范、内容相对齐备的社团章程。第五，社团成员的加入必须符合资格规定，并且需要履行一套组织程序。第六，社团成员之间的关系是一种互益关系。第七，社团内部一般设有协调整个团体活动的管理或理事机构。”^①

国民政府时期，“社会团体”并不等同于“社团”。南京国民政府所制定的社团法规中，曾经将社团分为职业团体、社会团体和自由职业团体三类，其中职业团体主要包括工会、农会、商会、同业公会、渔会等，自由职业团体则包括律师公会、会计师公会、医师公会、记者公会等，而除了这两类之外的其他社团，如文化团体、妇女团体、学生团体等被统称为社会团体。显然，按照当时的标准，“社会团体”只是“社团”中的一小部分。基于历史事实，为便于开展研究，本书使用“社团”作为一般性概念，而“社会团体”则尊重国民政府时期内的特定用法，专指各种非职业类的社团。

“结社”是一个与社团有紧密关系的概念。从字面上看，结社可以简单理解为“结成社团”之意，而实际运用中结社一般指结成社团的行为，有时也用来代指社团本身。公民的结社权是近代宪法中具有普遍性意义的法律原则，“结社自由”被视为近代宪法应予以保障的基本权利之一。依法理而言，具有结社权是行使社团权的基本前提，不论社团的设立、会员的加入、退出，或者社团的具体活动开展，无不与结社自由权有着密切的关系，结社权如果无法得到法律保障，社团权则无从谈起。在此意义上，可以说结社权是一种母权利或称基本权利，而社团权则是子权利或称普通权利。^② 国民政府时期是中国由传统专制国向近代法治国发展过渡的阶段，其法制的近代化过程不可回避地要面对如何构建宪法和保障人权的问题，社团治理结构的塑造也必然要以结社权的法律规制为基础，结社权在根本法层面的表达方式和保障程度，体现了中国对于西方法律价值观念的调

① 陈志波：《南京国民政府社团法制研究》，博士学位论文，苏州大学，2014，第12页。

② 参见郭相宏、完珉、任俊琳编著《宪法学基本原理》，中国社会科学出版社，2005，第146页。

适,也对国民政府时期的宪政发展产生了重要影响。

“法制”从字面而言,是“法律制度”的合成,其涵盖范围大于“法律”。考虑到中国的历史因素,中华法系自成一体,其法律规范的制定与实施都与西方法学理论中所表述的状态不同,因此研究中国的传统法或近代法时,使用“法制”要比“法律”更加合适。法学界比较注重法律的客观性,以纯粹的“法治”作为理想和目标,强调克服法律制度中的主观性和随意性,因此在涉及历史时,法学界倾向于关注法律文本,而对其他因素常常予以忽略;而从史学的角度而言,这些有意无意被忽略的因素恰恰是中国历史的特性所在,法学与史学的关注点各不相同,而两者的结合往往更能接近观察对象的全貌。

“法制体系”在法学界的解释中常视为“法制运转机制和运转环节的全系统”,^①法学界还经常使用“法律体系”的概念,其定义为“由一国现行的全部法律规范按照不同的法律部门分类组合而形成的一个呈体系化的有机联系的统一整体”。^②一般认为,法律体系与法制体系两者有所区别,法律体系比较注重法律文本自身的体系构成,而法制体系则更为偏重于法律施行中的动态机制。

中国政法大学卜志勇在其博士论文中使用了“社会团体法律体系”这一概念,将其定义为“国家全部现行社团法律规范在分类组合为不同的法律部门的基础上构成的有机联系的统一整体”,并将研究中的近代社团法律体系根据具体内容分为了六个层次:“一是宪法和宪法性法律,二是刑事、民事基本法律,三是社团的基本法,四是社团的各专门法,五是社团行政法规和规章、条例,六是地方性社团法规。”^③

卜志勇对于社团法律的分类方法主要是根据法律效力的层级而做的,对国民政府时期的社团法制分类也有参考价值。近代中国的社团法制发展到国民政府时期,其法律文本形式上的表现已经相当复杂,既包括根本法

① 张文显主编《法理学》,高等教育出版社,1999,第125~126页。

② 周旺生、朱苏力编著《北京大学法学百科全书——法理学·立法学·法律社会学》,北京大学出版社,2010,第295页。

③ 卜志勇:《近代中国社会团体法律制度研究》,博士学位论文,中国政法大学,2011,第25页。

中对结社权的相关规定，又有民法、刑法等普通法中的相关规定，还有商会法、同业公会法、农会法、工会法等单行法和律师公会章程、银行公会章程等规章，更有通过党务系统制定颁布的众多关于人民团体的党规文件。对于这些林林总总的法制文件，根据其所调整的法律对象和法律关系的差异性，可以大致分为三种主要的类型：其一是关于结社自由权的法律规范，其二是关于各种社团关系的一般性法律规范，其三是适用于社会生活中各种职业团体及社会团体的特定性法律规范。在不同的历史发展阶段，这些不同类型的立法侧重各有不同，表现出历史节点的倾向性。

从法制体系的角度而言，分析社团治理并不仅局限于静态的法律文本。当然，国民政府的各种社团法规文件尤其是单行法比较集中和具体地展现了当时社团治理的基本状态，但由于社团法文件的庞杂性，如果仅仅局限于对静态文本的分析，容易陷入只见树木不见丛林的误区。在国民政府“党治”这种特殊的法制环境下，社团法规一般是政府根据国民党中央已经确定的社团政策所做出的法律推演，是国民党社团治理逻辑在法律文本上的表现。因此在对社团法制进行宏观角度的关照时，除了对社团单行法进行综合性的考察外，更需要关注立法背后国民党的政策和治理逻辑。因此，本书中所称社团法制，是指由国民政府所颁行的社团法规文本和国民政府所推行的社团管理模式所组合构成的运行机制，其主要内容包括结社的相关法规、社团的相关法规、社团权利和义务的呈现、国家在社团管理中的权限等。对于这样一个非常庞大的概念，笔者尚无能力面面俱到，希望能将论题聚焦到国民党政权对于社团法制体系逐步构建的历史过程，以凸显各种形式多样、内容各异、效力不等的社团法制文件的内在治理逻辑。

三 研究现状

社团本身是一个集合概念，包含了多种性质各异的团体。由于这些团体的组织形式、管理机制、运作方式都不尽相同，体现了各异的社会关系，不同类型的团体常常会有相应的单行法律规范加以规制；另外，除了相异性外，这些团体相对于国家和政府而言又都具有民间色彩，都是一种基于社会而非基于政权的组织形态，以此为基础也可以抽象出相应的法律关系。因此，社团法制并非一个单纯的实证性对象，而是对多种对象的抽

象综合,并且涉及阶层分化与群体流动、国家与社会关系、结社自由权等多个学术问题,与史学、法学、政治学、社会学等多种专业领域均有不同程度的交叉和关联。以下主要根据研究对象的归属,对国民政府时期社团法制方面已有的成果进行择要回顾。

学界对国民政府时期社团法制的研究从具体对象上可以大致分为结社权法制研究、社团单行法规研究和社团法制综合性研究三类。

1. 结社权法制的研究

结社权是近代宪法的必备内容,也是近代社团产生的法理基础,清末新政时期的《结社集会律》是包括国民政府在内的中国近代政权制定结社法时必须参酌的“原典”性法律文件。申晓勇通过对清末《结社集会律》的解读和分析,与日本治安警察法进行了横向比较。他认为,《结社集会律》的出台源自现实逼迫和统治集团内部不同声音的压力,法律出台后,无论是官方还是民间,在管理结社的实践层面都没有严格遵从律文行事,《结社集会律》在法律表达和实践方面表现了一定程度的分离,而这种分离具有比较积极的社会作用,启发了民众的政治觉悟,扩大了民众的政治参与意识,并且加快了近代中国的民主化进程。^①

饶传平研究了近代中国宪法中基本权利条款的演变,遵循“条文的语义一条文的思想一条文的时代”的脉络,对结社权等宪法基本权利条款进行了正反两面的探究,一是层层追寻(条文来源于思想,思想来源于时代),二是层层反推(时代决定思想,思想决定条文)。这种研究的思路给予笔者较大的启发。^②

柳飒从权力模式和权利保障的角度考察了南京国民政府的结社权,认为国民政府的公权力不断向民间社会领域加以渗透,民众的结社自由在国民政府党政的双重管制之下变成了结社义务,政府权力的运行模式对于公民权利的实有状态产生了决定性的作用。^③

① 申晓勇:《结社集会律与晚清社会》,硕士学位论文,华中师范大学,2002。

② 饶传平:《论近代中国宪法中基本权利条款之演变(1908~1947)》,博士学位论文,华东政法大学,2010。

③ 柳飒:《权力模式与权利保障——以近代结社自由为视角》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2012年第1期。