

專案研究報告

中國大陸民間組織研究

研究主持人：徐東海教授



行政院大陸委員會委託研究

中華民國九十五年五月

行政院大陸委員會專案研究報告

中國大陸民間組織研究

研究主持人：徐東海教授

協同主持人：王中天教授

研 究 員：王占璽先生

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場

中 華 民 國 九 十 五 年 五 月

目 錄

研究摘要	I
第一章 導論	1
第一節 研究緣起與目的	1
第二節 研究設計	2
第三節 中國大陸民間組織概況	8
第二章 民間組織的政策環境與發展侷限	16
第一節 民間組織的政策環境	16
第二節 中共對民間組織的發展策略	22
第三節 民間組織的發展方向	33
第三章 文教性民間組織研究	40
第一節 前言	40
第二節 中國大陸文教型民間組織概論	40
第三節 個案分析：中華全國新聞工作者協會	50
第四節 結論	58
第四章 經濟性民間組織研究	60
第一節 經濟性民間組織的定義與類型	60
第二節 經濟性民間組織的發展	65
第三節 經濟性民間組織的管理體制	70
第四節 經濟性民間組織面臨的問題	72
第五節 個案分析：貿促會和工商聯	74
第五章 研究發現與政策建議	87
第一節 研究發現與後續研究建議	87
第二節 政策建議	99
參考文獻	

附錄：

- 附錄一：基金會管理辦法
- 附錄二：基金會管理條例
- 附錄三：基金會名稱管理規定
- 附錄四：社會團體管理條例
- 附錄五：民辦非企業單位登記管理暫行條例
- 附錄六：赴陸訪談紀要
- 附錄七：焦點座談會會議紀要

表 次

表 1-1：非政府組織活動領域的分佈.....	13
表 1-2：非政府組織活動方式的分佈.....	14
表 2-1：制度環境的歷史分期.....	16
表 4-1：三種經濟性社團比較.....	63
表 5-1：大陸民間團體之分類與政府管制建議.....	101
表 5-2：依政府控制方式分類的 NGO 組織類型.....	103

圖 次

圖 1-1：研究架構安排.....	7
圖 1-2：中國大陸社會組織基本分類.....	12
圖 1-3：中國大陸非政府組織的活動範圍分佈.....	15
圖 2-1：中共對社會團體的控制策略.....	23
圖 2-2：中共官方對社會團體的管理監控制度.....	30
圖 2-3：非政府組織的「官民二重性」.....	36
圖 4-1：中華全國工商業聯合會組織架構圖.....	83

摘要

中國大陸民間組織自八十年代開始快速崛起，在經濟發展與社會變遷過程中的角色與重要性不斷提升，而兩岸民間組織之交流亦日趨增加，但吾人對其發展狀況、運作方式與性質缺乏全盤而深入的理解，不但難以充分掌握中國大陸經濟社會的發展脈絡，也不利於我政府對於兩岸交流進行「有效管理」政策方針之落實。故本研究藉由對中國大陸民間組織發展概況的全面描述、對其政策環境、管理策略的深入理解，以及與兩岸交流密切相關的「文教」、「經貿」兩大領域的個案研究，以政府管理之需求出發，提供政策制訂之參考建議。

本研究的研究發現認為：民間團體的成長並不能等同於市民社會的出現。目前中國大陸民間團體的發展過程中，仍受到官方部門的廣泛箝制，使民間團體的「民間性」活動必需在政府所設定的制度框架中進行。在此一制度框架限制下，民間組織必需、也必然與政府部門保持緊密的互動聯繫，以取得民間組織生存所需的登記核准、資源挹注與活動開展等面向。對於中國記協的個案研究指出：文教性民間組織的成立宗旨與活動基本上仍脫離不了替中國共產黨擔任民眾與政府間的橋樑工作，而追求組織運作獨立自主的可能性仍低。對於貿促會與工商聯的個案研究則指出：中國大陸的經濟社團很多是由政府進行推動，依賴政府發展起來的，政府是它們發展的主要動力。

目前中國大陸官辦非政府組織主要是幫助政府佔領公眾活動的市場，但是也逐步在適應社會的需求。具體而言，它們一方面深受政府管理體制的影響，很難從群眾的需要出發考量；但是中國政府因著市場經濟的迅速發展，政府職能也在發生重大的變化。傳統無限政府的觀念不斷受到挑戰與修正，現在的機構改革正朝著新公共管理學的掌舵者角色轉換。這對中國的官辦非政府組織而言，它同時是提供了機會和挑戰。

基於研究發現，本研究提出政策建議如下：

- 一、應對中國大陸民間組織之「官方性」與「民間性」進行程度上之區分，以背景與自主性來精細界定不同組織的運作特徵，並依此劃分實務管理運作之標準。
- 二、在官方性與民間性之區分上，亦可依據中共當局控制民間組織 NGO 的方法，包括對組織成立的態度；管理組織業務活動的政府部門的設置方式；治理結構控制；資源控制和日常活動控制等五類分類。
- 三、我政府宜參考前述標準，適度修訂現行「公告禁止」、「判定審議」類別之具體標準。

第一章 導論

第一節 研究緣起與目的

近幾十年來，非政府與非營利組織在世界各地蓬勃發展，不僅發揮各式各樣的服務功能，也促進了各種社會和政治運動，挑戰如巨靈般的國家與市場，造就嶄新且更有活力治理形式，Lester Salamon 教授便稱此現象為「全球結社革命」（global associational revolution）。

中國大陸在計畫經濟時期，社會生活受到嚴重的禁錮，社會團體幾無自主的生存空間，而隨著市場化與私有化改革的開啓，大陸正進行一場劇烈的政經社會變遷，隨著此一變遷的深化發展，自 1980 年代開始，中國大陸的社會團體開始蓬勃的湧現，至 2004 年，登記成立的社會團體已超過十五萬三千餘個，民辦非企業團體則超過十三萬五千餘。

中國社會中各種民間組織的湧現不但使傳統的「國家－社會」關係產生微妙的變化，也牽動兩岸民間交往的模式。就前者而言，民間組織在興起過程中，代表了相對於國家的社會力量的存在，其與中國大陸政府的互動關係，成為關注中國社會變遷的新視角。而就後者而言，一方面，在經貿活動的層次，民間組織逐漸開始承擔部分政府原有的職能，例如在市場管理領域，以民間組織形式成立的各種「行業協會」在市場運作的規範與管理層面扮演的角色日益加重，對於進入大陸投資生產的台商，以及兩岸經貿交流的進行，都開始產生無法忽視的影響。另一方面，在文化與社會交流的層次，兩岸社會團體的互動也日益緊密，而不論是中共官方主管單位在研擬社會團體的管理機制，或是民間的社會團體在尋求發展的過程中，均大力尋求台灣社會的發展經驗以為借鏡。

在此一蓬勃的潮流下，台灣人民或團體與大陸社會團體的交流亦日益頻繁，然而現階段我政府相關法規卻明顯滯後於現實的發展。在

民國 92 年修訂的「兩岸關係條例」第三十三條中，對於台灣地區人民、法人與團體與中國大陸法人、團體與機構的交往或參與的規範中，仍以消極限制為主要方向。我政府主管機關對於中國大陸社會團體的發展現況、運作方式與性質亦缺乏全盤而深入的理解，不利於我政府對於「有效管理」的政策方針之落實。

基於此政策需要，本計畫擬對中國大陸社會團體之現狀進行研究，主要的研究方向有三：首先針對社會團體的發展趨勢與現況進行全盤的理解與描述，並深入理解目前中國大陸民間組織發展所處的政策環境與發展方向；其次針對與兩岸交流密切相關的「文教」、「經貿」兩大領域的社會團體，深入研究其組織型態、運作方式與背景性質；再次則依據研究成果，以政府管理之需求出發，對中國大陸現行社會團體進行分類，以提供我政府主管機關制訂政策之參考。

基於此一研究方向，本計畫之研究目的包含下列六項：

1. 全面描述中國大陸民間組織發展現況
2. 分析中共官方管理民間組織之法令與政策
3. 分析中共官方介入民間組織管理之模式與情況
4. 瞭解「文教」、「經貿」領域之民間組織之組織型態、運作方式與背景性質
5. 評估上列團體參與兩岸交流活動之情形
6. 依政府管理兩岸交流活動之需要，提出社會團體之分類標準

第二節 研究設計

壹、研究範圍與對象

一般而言，學界對非政府組織的界定是不同於政府部門與營利組織，獨立運作並以提供公共服務為特徵的第三部門，依照研究需求的差異，學者往往以非政府組織（NGO）、非營利組織（NPO）、第三部門等不同的概念指涉研究的對象。不同的概念名稱在內涵上雖然略

有差異，但通常都共同分享幾項特徵：¹

（一）正規性：非營利組織要有一定程度的制度化。一般而言是指經國家法律許可，並進行註冊登記的社團法人或財團法人。

（二）民間性：非營利組織在體制上是獨立於政府的民間組織。非營利組織不是政府部門的一部份，也不受政府人員控制；雖然可以接受政府的資助，但在運作上是依照自身的內部管理程序獨立運作。

（三）非營利性：非營利組織不為擁有者牟取利潤，其活動得到的剩餘資產不在組織成員間進行分配，而必須投入到組織宗旨所規定的活動範圍內。

（四）自治性：非營利組織有能力控制自己的行為，依照內部管理的程序進行獨立運作，不受任何部門與人員的控制。

（五）志願性：組織成員是自願參與組織的經營管理活動。

（六）公益性或互益性：非營利組織事出於某些公益或互益目的而為社會公眾或某些特定群體提供服務，具有公共性的目標。

（七）非政治性：非營利組織在政治上採取中立的立場，不與政黨聯盟，也不參與政治黨派的鬥爭。

然而，上述的概念界定應用在中國大陸非營利組織的研究上，卻很難進行貼切的觀察與解釋，在中國大陸獨特的國家與社會關係脈絡與政府設定的政策環境制約下，中國大陸合法的民間組織往往在「自治性」與「民間性」兩項特徵上不符合學界界定的標準，而純粹由社會力量發起並以社會公益為目標獨立運作的組織卻難以取得符合現行法規的法律地位，因此，本研究廣泛觀察中國大陸非政府、非營利之民間組織，以上述非營利組織的定義為基礎，對研究對象採取較為寬鬆的認定，以充分理解目前中國大陸各種不同類型的民間組織發展的

¹ 薩拉蒙等，全球公民社會—非營利組織視界，北京：社會科學文獻出版社，2002，頁3。

狀況，因此，本研究之脈絡中，以「民間組織」統涉中國大陸目前所有不同類型的社會組織，而以「社會團體」指涉在官方進行登記、具有合法社團地位的各種非政府組織。²選擇以「社會團體」統涉中國大陸類型與功能各異的民間組織有三項考量：首先，中共官方近年雖然已將民間組織依照其運作型態區分為「社會團體」、「基金會」與「民辦非企業單位」等三種類型，但官方仍傾向在「社會團體」的名稱下區分不同的社會組織；其次，在中文與西文之研究文獻中亦多以「社會團體」作為指稱中國大陸民間組織之概念；再次，本研究並不擬就「社會團體」、「基金會」與「民辦非企業單位」等不同類型之民間組織之形式與運作規則深入探討其差異。故此，本研究除在特定的意義脈絡下需要指稱不同型態之民間組織外，統一以「民間組織」之概念指涉包含社會團體與草根組織、民間聚會等不同形式的社會組織；而以「社會團體」統稱進行登記並具有合法地位之社會組織。

在研究對象的選擇上，除了依據概念界定與中國大陸民間組織發展現況進行調整外，本研究基於政策研究的考量，研究之對象以部分具有強烈官方背景的社會團體為主。而在研究範圍的選擇上，本研究雖然主要仍以合法運作的各類社會團體作為觀察對象，但也涉及對目前大量存在卻不具合法地位的草根組織的討論，以符合本研究對中國大陸民間組織進行全面描述的目的。

貳、研究方法、資料與限制

本研究屬於初探性質的理解與描述，在研究方法的選擇上，受限於研究資源與中國大陸的政策限制，無法針對研究對象進行調查研究，故採用質化研究的途徑，以建立對中國大陸民間組織運作現況的深刻理解。主要的研究方法與資料包括：

一、文獻分析：

² 依照中共官方的定義，社會團體意指：「中國公民自願組成，為實現會員共同意願，按照其章程開展活動的非營利性社會組織。」請參閱《社會團體管理條例》。

在文獻分析層次，本研究主要以三種文獻資料作為分析的對象：

第一、官方資料：中國大陸民政部門近年來對於社會團體的發展極為關注，也積極進行網路平台與電子資料庫的創建，民政部民間組織管理局支持建立的「中國 NPO 服務網」、「中國民間組織網」均羅列了豐富的民間組織發展動態、法規資料與研究成果，成為本研究最主要的資料來源之一。

第二、現有研究成果：九十年代末期，中國大陸學界已開始關注社會團體之發展，近年來更開始累積相關的研究成果，其中包括民間組織發展動態、民間組織與政府互動等方向，現有的研究成果除提供本研究所需的總體資料外，現有研究成果對於非政府組織與社會團體發展的探討，亦能提供本研究進行較深入分析時所需之參照。

第三、民間團體之基本資料：為求深刻理解各類型民間團體的內部管理程序與活動運作，本研究也針對若干個案組織蒐集並分析其相關資料，並結合深入訪談與個案分析。此一部份資料之採用主要依循本研究對於文教性與經貿性團體進行深入理解之研究目的。

二、深入訪談：

本研究進行期間，安排赴大陸地區進行為期十日之訪問，就中國大陸民間組織發展與運作之狀況進行非結構性之深入訪談。訪問行程與訪談對象資料如下：

（一）訪問時程：九十四年七月二十一日至三十一日。

（二）訪問地區：北京市、上海市

（三）訪談對象：北京與上海地區重點大學專家學者、政府主管機關官員、民間團體負責人等，共計十二名。

（四）訪談重點：深入訪談之重點依據研究目的與訪談對象之特

性而有所差異，包括：

- (1) 專家學者：針對中國大陸民間組織發展現狀、政府對民間組織之管理政策與互動方式，以及民間組織運作之主要領域與限制進行訪談。
- (2) 政府官員：針對政府管理民間組織之態度與政策、民間組織發展之總體趨勢，以及政策制訂過程與取向進行訪談。
- (3) 民間團體負責人：針對各民間組織運作之活動內容與發展方向、與政府部門之互動關係，以及民間組織整體發展趨勢進行訪談。

三、個案研究：

本研究依據研究之需要，在文教與經貿兩大範圍內，選擇個案進行深入研究。由於本研究案政策研究之性質，研究個案之選擇標準，主要仍依據委託單位之需求，以涉及兩岸人民交往較為密切、且具官方背景之社會團體為重；並在此一範圍內選擇具有代表性之社會團體進行個案研究。

本研究所選擇之個案主要有三：在文教類社會團體中，選擇中國新聞工作者協會（中國記協）作為研究個案；經貿類領域則選擇全國工商聯與貿易促進會進行個案研究。中國新聞工作者協會為目前大陸對赴陸進行新聞採訪工作之台灣記者的重要管理窗口，亦為中國大陸各層面新聞工作者共同組織之團體，在文教領域具有相當代表性。而工商聯與貿促會俱為形成歷史悠久、官方背景深厚、行政資源豐富、組織功能廣泛，且具獨特之政治、社會地位之社會團體，在經貿領域社會團體中亦深具代表性。針對上述個案，研究團隊在赴陸訪問過程中深入探討選擇研究個案之組織背景、運作方式與政府-組織間互動關係，並搭配深入訪談之進行，以蒐集本研究分析所需之田野資料。

四、焦點團體座談：

本研究進行期間，邀請國內學者與中國大陸地區學者各辦理一場專家座談會，針對本研究之目的與研究進行之方向進行交流討論。相關內容請見附件。

參、章節安排

本研究主要分為四大部分，第一部份探討中國大陸民間組織之發展概況，第二部分分析民間組織的政策環境與政府的管制策略，第三部分針對文教類與經貿類社會團體之運作情形進行深入分析，第四部分對於目前兩岸互動過程中社會團體的角色與影響進行評估，並提出相關之政策建議。依據此四項主軸，本研究之安排分為五章。(圖 1-1)

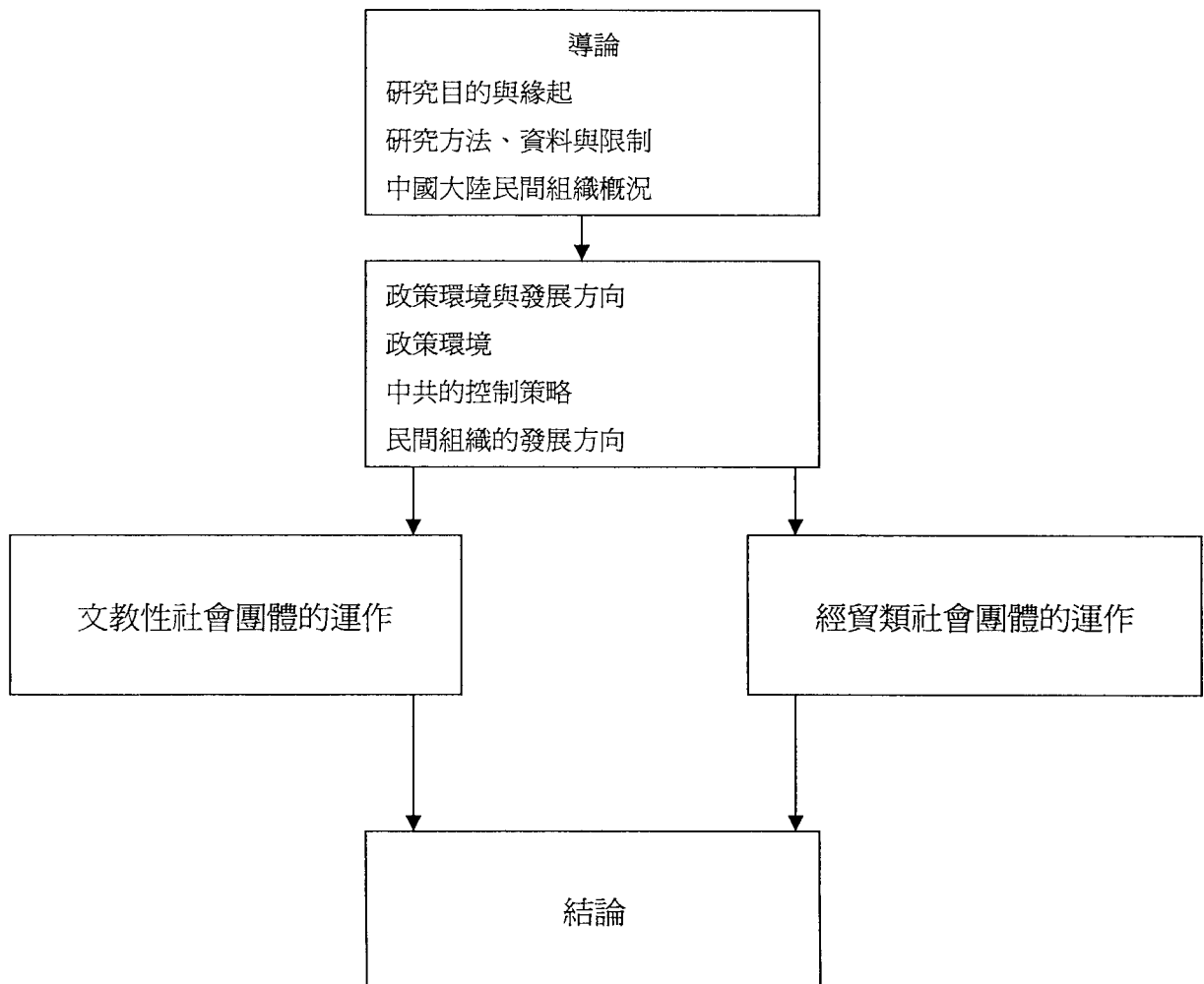


圖 1-1 研究章節安排

第三節中國大陸民間組織概況

壹、發展背景

1949年之後，中國大陸在政治上實施列寧主義式的黨國體制，在經濟上則採行統制性經濟體制，列寧主義的集權統制體制使地方政權與社區生活緊密結合，並受到國家的嚴密監控，計畫經濟體制也透過將社會問題與需求集中於單位體制內，削弱了社會生活的空間與民間組織發展的可能性。³在此一體制的結構制約下，中國大陸存在明顯的「強國家、弱社會」的特徵，國家掌握了社會中絕大部分資源的控制和配置權，而個人要想獲得最基本的生存條件，就必須，也只能通過國家的制度性安排，即單位制度、戶籍制度和身份制度來獲取，⁴而所謂的純民間組織幾乎沒有任何自我生存與發展的空間與環境，中共政權在一定程度上把社會團體當作“異己力量”，對其採取了高度戒備的立場。⁵在極權政治與計畫經濟的體制下，中共全面的滲入與掌控社會生活，官方唯一認可的「社會團體」是在中共「群眾路線」的方針下，以「人民團體」形式存在，享有政府編制，其領導及工作人員具有行政級別，經費由政府劃撥。這樣的社會組織基本上屬於中共政治控制的手段，是政府向社會的延伸，不具有現代意義上的公共性或者說其公共性完全是由於作為黨和政府發揮政治職能的需要而產生的。不但在功能上難以代表社會的力量與利益，在數量上也相當有限，直

³ 見 Lowell Dittmer and Lu Xiaobo, "Structural Transformation of the Chinese Danwei: Macropolitical Implications of Micropolitical Change", *China Studies*, No.3, Spring 1997, pp.115-122.

⁴ 單位制是中國的一種集政治管理功能、經濟分配功能和社會生活保障功能於一身的特殊組織形式。大多數社會成員被組織到一個個具體的“單位組織”中，並依賴單位組織獲得社會行為的權利、身份和合法性，滿足其各種需求。同時，單位組織也是政府實現統治和社會控制的主要手段和工具；戶籍制是構成中國二元社會結構的主要制度。它將所有社會成員分為城市戶口和農村戶口，並依據其所屬戶籍享受有明顯差別的社會福利待遇；身份制是中國計畫體制下的一種身份等級制度，它將社會成員按職業劃分為幹部與工人、按所有制形式劃分為全民所有制工人和集體所有制工人、按行政級別劃分為科、處、司、部等級。不同身份的人享有不同等級的待遇（路風，1989；李培林，1999；李路路等，2000）。

⁵ 康曉光，「轉型時期的中國社團」，<http://www.usc.cuhk.edu.hk>。

至 1965 年，該類團體尚不滿一百個，地方性組織也僅有 6000 餘個。⁶1966 年文革開始後，社會團體的運作更進入全面停擺的階段。

1978 年所開始推動的市場化改革，使中國大陸發生激烈的政經社會變遷，目前中國大陸社會組織的迅速發展源自於市場轉型過程中，宏觀結構與微觀環境上發生的劇烈變遷；就宏觀環境觀察，中國大陸社會團體的迅速興起，源於相繼進行的經濟體制改革與政府部門精簡，打破了原本在計劃經濟以及列寧式黨國體制下，由國家壟斷資源和嚴格控制私人活動空間的格局，再加上加入 WTO 與全球化的趨勢，重構了國家與市場、國家與社會的關係，並為各類非政府組織（NGOs）的生存與發展提供了的空間。就微觀而言，市場轉型使得社會事務愈加複雜，形成各種新的社會問題和社會需求，同時隨著經濟的發展，中產階級逐漸形成，其參與公眾活動的意願也有所提升。具體而言，80 年代之後中國大陸民間團體的興起，主要受到下列幾種力量的推動：

一、社會主義體制轉型：在極權政治向威權體制轉軌、計畫經濟向市場體制轉型的過程中，中共官方調整了大量對於社會生活空間的掌控，而在此看似「放鬆」的過程中，大量原本屬於黨政機器的控管權力，透過社會組織的興起，轉移至各式各樣的社會團體中，而中共官方透過對社會團體的控制，仍然在相當程度上延續對社會生活的干預與介入，以及官僚部門的權力與利益。換言之，民間組織的興起在很大程度上並非是中共對權力的釋放，而是在諸如「機構改革」、「權力下放」等一連串政治權力格局轉換的過程中，利用民間組織的組建維持舊體制中既有的控制權力與利益。民間組織中為數龐大的經濟性社團（如行業協會）多是在此一過程中組建形成。

二、適應全球化潮流的需求：在改革開放深化的過程中，也促使中國大陸必須與世界潮流接軌。近二十年間，非政府組織在世界舞台上漸露頭角，許多重要的國際事務均由國際非政府組織進行協調與促

⁶陸明遠，「非官非民、亦官亦民-中國非營利組織的“官民二重性”分析」，<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=16295&dictionid=1835>；王名、劉國翰、何建宇，中國社團改革：從政府選擇到社會選擇（北京：社會科學文獻出版社，2001），頁 3-6。

進各國的合作，此一「全球治理」的治理結構中，強調了非政府組織所扮演的重要位置；也因此，中國大陸在與國際社會互動日深的進程中，也必須順應非政府組織的發展潮流，在許多重要事務與議題上，以非政府組織的型式與國際社會交往，並建立非政府組織的平台。在此一過程中，不論是基於互動交往、汲取資源或是對外宣傳等不同目的，中國大陸內部許多原本屬於官方性質的組織，均有需要建立非政府組織的型式，以獲得身份上的正當性，例如貿易促進會、紅十字會、宋慶齡基金會等。

三、民間力量的崛起：中國大陸社會生活的開放使人民得以掙脫黨國體制無所不包的全面控制，開始依照自身的需求與意願組建團體。除了滿足人類組織結社的自然需求外，也藉以處理經濟改革中不斷出現的新問題；而改革開放帶來的高速經濟成長，也使民間社會擁有更多的資源投入結社組織的運作上。八〇年代之後逐漸湧現的各種聯誼性質、公益性質的社會組織，以及存在於民間大量的宗教、宗族組織均屬此範疇。

貳、中國大陸民間組織發展概況

根據中國大陸民政部民間組織管理局的統計，從 1998 年通過《民辦非企業單位登記管理暫行條例》後將「民辦非企業單位」納入成為「社會組織」的一環，中國大陸社會組織即呈現大幅成長。至 2004 年底，全大陸登記的社會組織共計 28.8 萬個，包括 15.3 萬個「社會團體」：包含全國性及跨省（自治區、直轄市）活動的社團 1673 個、省級及省內跨地（市）域活動的社團 20563 個、地級及縣以上活動的社團 50424 個、以及外國商會 16 個；另一則是 13.5 萬個「民辦非企業單位」。⁷另外，社會團體還包括 936 個基金會組織。

除了上述官方的分類方式外，對於社會團體的分類還存在許多其

⁷ 中國民政部民間組織管理局，「二〇〇四年民政事業發展統計報告」，<http://www.npo.org.cn/cn/member/stat/detail.php?id=21>。

他的標準。其中比較普遍被接受的是北京清華大學 NGO 研究中心賈西津與王名兩位學者的標準，他們將目前大陸社會組織分為五大類（詳見圖 1-2），前三類屬民政部所定義的社會團體，而第四類則是民辦非企業單位：⁸

- （一） 社會團體：是在社會文化領域開展各種活動的會員制組織，如各種學會、協會、同學會、促進會、聯合會、志願者團體等。
- （二） 經濟團體：是在經濟領域開展各種活動的會員制組織，如行業協會、商會、工會、各種打工者團體等。
- （三） 基金會：是在各個領域裏開展各種資助活動或資金運作活動的非會員制組織，如專案型基金會、資助型基金會、聯合勸募組織等。
- （四） 實體性公共服務機構，如各種民辦的醫院、學校、劇團、養老院、研究所、中心、圖書館、美術館等，即大陸現行法規中的「民辦非企業單位」。
- （五） 未登記或轉登記團體：除上述四類依據現行法規獲得合法登記地位的民間組織，還有大量的民間組織並未依照中國大陸現行社會團體的法規登記註冊，其中包括一部分在工商部門註冊，其他則成為未登記的「非法組織」。

⁸賈西津、王名，「兩岸 NGO 發展與現況比較」，**第三部門學刊**，第一期（2004 年 3 月），頁 118-145。

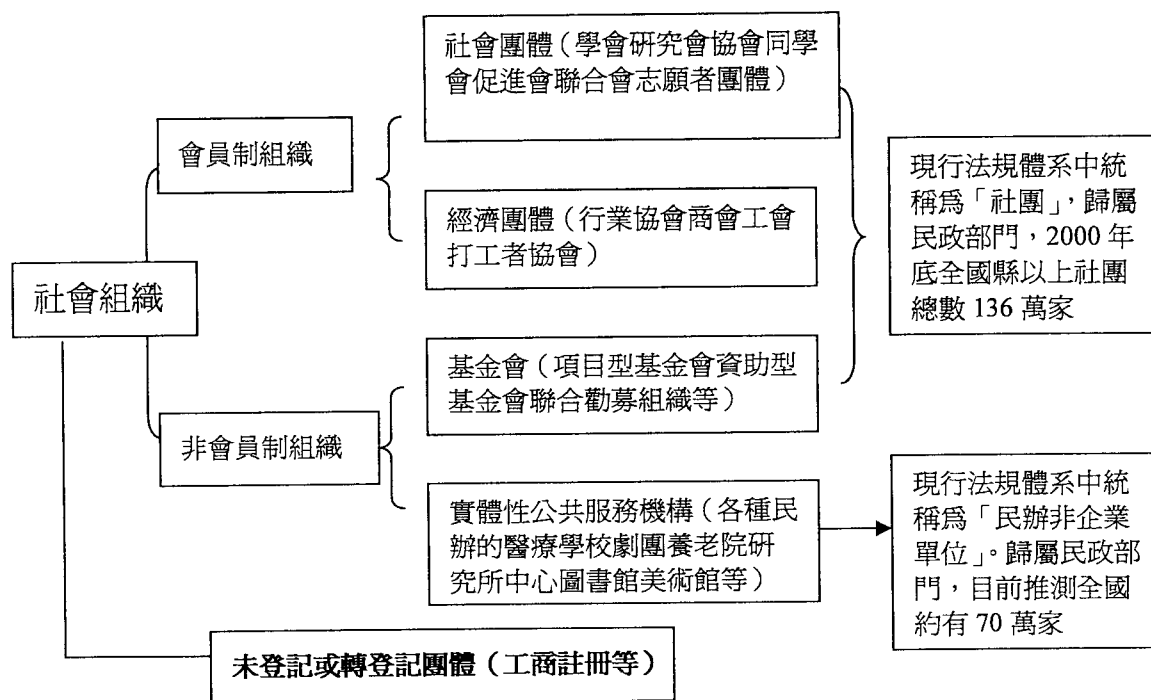


圖 1-2 中國大陸社會組織基本分類

資料來源：賈西津、王名，「兩岸 NGO 發展與現況比較」，第三部門學刊，第一期（2004 年 3 月），頁 118-145。

參、中國大陸社會團體之運作狀況

根據北京清華大學 NGO 研究所所做的大規模調查研究，目前中國大陸具有合法登記地位之社會團體的運作狀況，分別在活動領域、活動方式與活動範圍上，大致存在以下趨勢：⁹

（一）活動領域多元：

中國大陸的社會團體開展的活動一般都不局限於某一個領域，而是平均每個社會團體的活動領域達 4.15 項之多，少數社會團體開展的活動更是多達 10 幾個領域。其中，活動領域涉及社會服務和調查研究的社會團體最多，分別占有所有被調查社會團體的 44.63% 和 42.51%；其

⁹ 見鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」，
http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/1676_17_paper.doc。

次，活動領域涉及行業協會、學會的民間組織最多，為 39.99%；而社會團體較少涉入的活動領域是民辦大學、民辦中小學，比例僅為 1.13%、1.99%。而就主要活動領域來看，被調查的 1508 個社會團體中，行業協會、學會類最多，比例高達 22.3%；其次是社會服務類，比例為 15.6%；第三是文化、藝術類，比例為 11.5%；而民辦大學類比例最低，為 0.1%。基金會組織則佔 8.62%。

表 1-1：社會團體活動領域的分佈（註：多項選擇，總比例超過 100%）

活動領域	數量	比例 (%)	活動領域	數量	比例 (%)
文化、藝術	522	34.62	動物保護	47	3.12
體育、健身、娛樂	274	18.17	社區發展	257	17.04
俱樂部	80	5.31	物業管理	93	6.17
民辦中小學	30	1.99	就業與再就業 服務	239	15.85
民辦大學	17	1.13	政策諮詢	330	21.88
職業、成人教育	214	14.19	法律諮詢服務	370	24.54
調查、研究	641	42.51	基金會	130	8.62
醫院、康復中心	159	10.54	志願者協會	123	8.16
養老院	106	7.03	國際交流	173	11.47
心理諮詢	147	9.75	國際援助	50	3.32
社會服務	673	44.63	宗教團體	38	2.52
防災、救災	170	11.27	行業協會、學會	603	39.99
扶貧	316	20.95	其它	310	20.56
環境保護	150	9.95			

資料來源：鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」。

（二）以服務為主要活動方式

根據該項調查結果（見表 1-2），中國大陸社會團體的主要活動方式是提供服務（59.4%）、交流（58.7%）、宣傳（58.6%）和培訓、研修、訓練（57.0%）；其次是調查研究（46.4%）；再次是收集資料、提供資訊（41.0%）和提供政策建議、提案（38.5%）；而義演義賣活動（6.6%）、設置經營實體（7.2%）和進行商業性活動（7.4%）等方式最少。從這一資料可以看出，一方面中國大陸目前社會團體主要是以提供服務、交流、宣傳和培訓等活動為主，在社會經濟生活中發揮仲介性、協調性作用；另一方面也可以發現，絕大多數社會團體都沒有設置經營實體，也不參與經營性活動。

表 1-2：社會團體活動方式的分佈（註：多項選擇，總比例超過 100%）

活動方式	數量	比例 (%)	活動方式	數量	比例 (%)
提供資金、物資等援助	283	18.8	發展啓蒙型活動	285	18.9
提供服務	896	59.4	政策建議、提案	581	38.5
義演義賣活動	99	6.6	商業性活動	112	7.4
宣傳	884	58.6	設置經營實體	108	7.2
培訓、研修、訓練	859	57.0	收集資料、提供信息	619	41.0
交流	885	58.7	熱線服務	147	9.7
出版刊物或其他出版物	243	16.1	培育基層組織	460	30.5
調查研究	700	46.4	其它	95	6.3

資料來源：鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」。

（三）跨域活動數量少

被調查的社會團體中，大多數的活動範圍在一個市、區、縣範圍

之內（68.7%）；有 8% 的社會團體活動範圍在兩個或兩個以上市、區、縣範圍之內；8.6% 的社會團體的活動範圍在一個省、自治區、直轄市範圍之內；1.1% 的社會團體活動範圍在兩個或兩個以上省、自治區、直轄市範圍之內；5.2% 的社會團體活動範圍在中國大陸範圍之內；0.1% 的社會團體活動範圍在港、澳、臺地區；0.9% 的社會團體活動範圍在港澳臺與內地；0.1% 的社會團體活動範圍在國外；5% 的社會團體活動範圍在國內和國外；還有 1.3% 為其他類型；另有 0.7% 的社會團體無回答。從被調查的社會團體活動範圍可以看出，社會團體的活動範圍以在一個市、區、縣範圍之內為主，而其他類型的社會團體相對較少。

上述社會團體之發展趨勢，除了呈現出中國大陸各種社會團體主要之運作內容與方向外，也反映了若干重要的問題。如前文所述及，中國大陸仍有相對多數的民間組織並未向主管機關進行登記，而是以轉登記工商部門或不登記的方式運作。由於本研究所引述清華大學 NGO 研究中心之調查僅針對具合法登記地位之社會團體進行調查，因此呈現出的是在中共官方嚴謹設計的制度環境框架中社會團體的運作狀況。因此，該項調查研究之價值不在於提供吾人對於中國大陸民間組織發展的完整圖像，而在於幫助吾人瞭解目前在中共對社會團體的政策管制框架下社會團體所擁有的社會空間。而為進一步釐清此一問題，本研究第二章將針對中國大陸社會團體發展所處的政策與制度環境進行深入的探討與分析。

第二章 民間組織的政策環境與發展侷限

第一節 民間組織的政策環境

壹、政策環境之演進

中國大陸**社會團體**的迅速發展源自於經濟改革所產生的劇烈變遷，以市場化和私有化為核心的改革，打破了計劃經濟時期由國家壟斷資源和嚴格控制私人活動空間的狀況，然而，由於各種制度遺產以及基於其統治利益，國家當然不會放任社會組織無限度發展。因此，以下將針對目前中國大陸民間組織的發展過程中所身處的政策環境予以說明。

中國大陸對於社會團體之管理與規範直至八十年代末期才漸趨形成，相關的政策環境之變遷大致可分為三個時期（見表 2-1）：

表 2-1：制度環境的歷史分期

分期 內容	制度真空期 1950-1987	制度草創期 1988-1997	制度調整期 2004 迄 今
主要 法規	1950《社會團體登記暫行辦法》	1988《基金會管理辦法》 1989《社會團體登記管理條例》	1998《社會團體登記管理條例》
重要 意義	改革開放前形同虛設 1980's 後無法可管	規範粗糙，缺乏監管機制 「三重」管理體制	外部環境漸趨完整成熟 實施「雙重」管理體制
發展 特徵	1980's 後民間團體開始出現，以官辦形式為主	組織發展混亂	社會團體的整頓

資料來源：作者自行整理

一、制度真空期（1950 至 1987 年）：

1950 年頒佈的「社會團體登記暫行辦法」是早期唯一有關民間組織的法令規範，但由於改革開放之前，中國大陸的民間組織幾付闕如，「社會團體登記暫行辦法」形同虛設。而對於八十年代初期即開始湧現的民間團體基金會組織，基本上處於無法可管的情形。而在此一時期出現的基金會組織，如「中國兒童少年基金會」、「宋慶齡基金會」、「中國殘疾人基金會」、「華僑茶葉發展研究基金會」等，均存在強烈的「官辦」色彩，非但民間組織的運作資金由官方直接挹注，人事編制與行政資源也與政府部門存在高度的重疊。

二、制度草創期（1988 年至 1997 年）：

八十年代末期開始，中國大陸官方開始對社會團體進行管理與規範，其中重要的政策包括 1988 年的《基金會管理辦法》、1989 年頒佈的《社會團體登記管理條例》。此一時期對於社會團體的管理仍甚為粗糙。以基金會組織運作的母法：《基金會管理辦法》為例，該項法規全文僅十四條、九百餘字，對於基金會的組織形式、內部決策機制、財務會計制度、資產使用管理等諸多問題的規範盡付闕如。

社會團體的發展在此一階段不論在成立或是運作上都相當的混亂，因此，1996 年，民政部進行一次社會團體的整頓，清查了大量未經合法登記，以及運作制度不良的社會團體與基金會組織，這次整頓雖然遏止了民組織的混亂發展，卻也冷卻了自八十年代起民間組織的熱潮。另一方面，民政部門雖然在 1988 年開始規範國家機構工作人員不能兼任負責人，但其後又解釋為「特殊狀況下可以考慮」，使基金會的組織運作仍難獨立於政府部門的影響。¹

三、制度調整期（1998 年至今）：

¹ 邱淑娟，「誰來接掌基金會權杖」，http://www.npo.org.tw/PhilNews/show_news.asp?NEWSID=6131。

九十年代後期，隨著社會經濟的發展和形勢的變化，1989年頒佈的「社會團體登記管理條例」已不合時宜，因此重新進行了修正，並於1998年9月頒佈了新修訂的「社會團體登記管理條例」，隨後民政部還頒佈50餘個社會團體管理規章，並針對基金會、民辦非企業單位等不同的社會團體類型另行頒佈了相關的法規，包括《民辦非企業單位登記管理暫行條例》（1998年）和《基金會管理條例》（2004年）。這些法律法規共同構成了目前中國民間組織發展的法律框架和制度環境。

貳、政策環境之問題

然而，中國大陸民間組織的制度環境雖然在此階段較為完整的建構，但並不意味民間組織的發展自此產生比較明確的方向，反而僅能代表中共官方逐漸開始利用法律條文作為對民間組織進行監管控制的工具。現行法規雖然允許民間設立各種社會團體和民辦非企業單位，但是在所從事的領域上以及政治傾向上仍然有嚴格的限制。以從事政治活動或者宗教活動為目的的非營利組織事實上被禁止設立，而僅可能根據政府的特許而成立。民間組織的發起人或者負責人的政治傾向可以被作為不批准非營利組織成立或者撤銷非營利組織的理由。而目前中國大陸民間組織的政策環境，對於民間組織的實際發展與運作，也形成許多問題與障礙，其中比較重要的面向包括：²

一、行政機關的自由裁量權過大，而且常常不依法辦事

現行法賦予有關行政機關的許可權過大，實質審查的範圍過寬，使得人民對其行為很難有確定的預期。比如，行政主管機關要根據自己對某種民間組織是否符合社會需要的觀點，來決定是否批准其成立。對於民間組織的各種違法行為的行政處罰，現行的法規只是在列舉了具體違法情形後，規定可以處以從最輕的警

² 葛雲松，「非營利組織發展的法律環境」，《志願服務論壇》第一期。

<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=18221&dictionid=1835>

告直到最重的撤銷登記，自由裁量的範圍極為寬廣。

現行的民間組織立法固然十分簡陋，但是對於民間組織來說最為嚴重的問題，是行政機關常常不依法辦事。比如在民間組織負責人的資格和選任程式、重大業務活動審批制度等，實際操作中都執行了許多法律沒有規定的限制條件。最為顯著的，莫過於從 1990 年之後的數次歷時數年的清理整頓。從法律上說，對有違法行為的民間組織進行處罰屬於法定機關的職權範圍，而且在一段時間內比較集中地進行處罰也不是不可以，但是以重複設立、沒有必要為名進行撤銷或者合併並沒有法律根據，特別是在清理整頓期間原則上不批准新的社會團體成立更是沒有法律根據。

二、社會團體的設立條件過分苛刻

根據《條例》的規定，社會團體必須具備 50 個以上的個人會員或者 30 個以上的團體會員，必須具有固定的住所，必須有專職工作人員，必須有 3 萬元（地方性團體）或者 10 萬元（全國性團體）以上的活動資金，社會團體必須取得法人資格。這些條件是非常苛刻的。它剝奪了人民組織較小規模、較為鬆散、較為靈活的社會團體的自由。從結社自由的角度說，這種剝奪沒有合理的理由；從社會團體的發展角度說，大規模、有代表性、組織和管理水準高的社會團體的充分發展，一定是建立在大量存在的，小規模和較鬆散的社會團體的基礎上，在一些欠發達地區，這些苛刻條件幾乎剝奪了普通人民自行組織社會團體的可能性。

由於法律規定的條件苛刻，再加上行政審查的繁瑣和嚴格，大量的社會團體處於未經註冊的狀態，實際屬於違法組織。雖然在與政府利益沒有衝突的情況下政府一般並不干預，但是一則這種狀態導致這些社團處於隨時可能被取締的尷尬法律地位，而且也不利於活動的開展。

三、對民間組織的限制競爭、限制規模的政策

《社會團體登記管理條例》第 13 條第 2 項、《民辦非企業單位登記管理暫行條例》第 13 條第 2 款第 3 項都規定，在同一行政區域內已有業務範圍相同或者相似的民間組織的，沒有必要成立的，對於民間組織的成立申請不予批准。不僅如此，有的地方民政部門還主動將其認為業務上有重複或者沒有必要存在的社團，予以撤銷或者合併。這裏反映出的政策，就是防止民間組織之間出現競爭。可是另一方面，目前的社會團體大都實際由政府部門發起，所以實際導致的結果就使民間再組織同類社團獲得批准的可能性變得更小。現有的多數社團由於其官辦色彩濃厚、無法發揮應有作用已經受到普遍的質疑，而法律卻在這裏實際進一步維護其壟斷地位。而為了控制民間組織的規模，現行法規規定，民辦非企業單位不能設立分支機構，社會團體不可以設立地域性分支機構，其理由無非是便於政府進行管理。

四、雙重管理的行政管理體制帶來的沉重負擔

「雙重管理體制」是目前政策環境對民間組織最主要的制約，目前各項主要法規都規定了民間組織必須分別向以民政部門為主的「主管單位」與以職能監管為主的「業管單位」負責，有兩個機關主要參與對民間組織的行政管理，這種模式本身無可厚非。但關鍵是在各主要職能上，業務主管單位不過是為民政部門進行初審，也就是說，同一事項，必須經兩個機關分別審查一次，實際上就是給兩個機關分別以「一票否決權」。對於雙重管理體制對民間組織發展所形成的具體影響，下文將另行詳細論述。

五、有關法律內容龐雜、透明度低

民間組織的主要法律淵源是中共國務院的幾個行政法規，但是它們的內容太過簡略，實際中主要發揮作用的是民政部以及其他部委的規定，它們數量龐大，並且往往比法律、行政法規的實際意義要大得多。其中除了少數屬於行政規

章因而具有較嚴格的形式要求和發佈方法外，大量的規定是行政機關內部的文件，是上級對下級機關的工作指示，並沒有制度化的公佈管道，是否公開以及何時公開帶有相當的隨意性。

六、有關民事關係的規定十分混亂，並且存在顯著的法律漏洞

現行的有關民間組織的法律規定，絕大多數是關於行政管理的規定，民事關係上的規定十分薄弱。這是十分奇特的現象，不過也恰好體現了中國大陸民間組織的發展水準和官辦色彩。

民間組織屬於私法上的團體，必須首先從私法上的特點出發進行適當的歸類，進而再考慮如何設置行政管理體制。現行的有關法律，將各種民間組織區分為社會團體和民辦非企業單位，並且基金會屬於社會團體，這根本就不是從私法特徵出發的，因為基金會沒有社員（成員），根本不可能與其他的有成員的社會團體設置相同的內部組織機構，更不可能為組織機構的職權進行統一規定。所謂民辦非企業單位竟然包括個體和合夥形式，這兩種形式和非營利目的根本不相容，從法理上說完全自相矛盾。

民間組織的法律規定應當主要是民法性質的組織法，最重要的內容是如何設立、應當設置哪些法定的機關（組織機構），有哪些是可以設立的機關，法定機關的職責包括哪些，章程的修改程式、解散事由、剩餘財產歸屬等等。可是這些問題，作為現行法上最高層級的行政法規中幾乎沒有任何規定。當然，法律上沒有規定也可以完全由當事人在章程中予以確定，但是這不僅僅可能導致違反基本法律精神的內容出現，而且也增加了當事人之間協商的成本，增加了運作中發生糾紛的風險，這些都不利於民間組織的發展。

七、稅收優惠措施不足

中國大陸的經濟發展水準仍然有限，人們的結社和公益意識也不發達，因此一般民間組織在經費上都比較緊張，所以法律上特別的鼓勵措施就變得更加重要。現行的稅法上對公益捐款的稅收優惠十分有限，對民間組織的收入的稅收優惠也很有限，而且常常不被實際執行。

第二節 中共對民間組織的控制策略

壹、國家控制的基本邏輯：分類管理體制

「分類管理體制」是中共官方在轉型時期管理社會組織的主要機制。隨著市場化與私有化改革的推展，各種公共事務愈趨複雜，國家雖欲全面控制但力有未逮的情況下，中共官方只能在不衝擊政權正當性的前提下，有選擇性的針對不同民間團體的活動進行介入與控制，並且透過制度環境的建構，制約民間組織的發展方向，此即「分類管理」的內在邏輯。

此外，根據大陸學者的說法，中共在管理社會組織時，基本上採取的策略仍是要維護統治集團的既得利益，而統治集團最根本的既得利益就是壟斷政治權力，所以國家會根據社會組織的潛在挑戰能力選擇並實施控制策略，同時，國家還承擔著提供公共物品的職能，而且如果不能成功地履行公共職能，也會威脅到政權的穩定性，所以國家也會根據社會組織所承擔的社會功能選擇並實施控制策略。³換言之，由於國家能力（state capacity）的有限，使政府無法對所有社會組織進行管理，但卻又必須對社會進行控制以及提供公共服務以確保政權穩定，因而以統治利益為核心，針對社會組織採取「分而治之」的策略。

³康曉光、韓桓，「分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究」，前引文。

中國大陸民間組織的發展過程，直接反映了中國大陸國家與社會關係的變化。康曉光在研究中國大陸改革開放以來國家與社會關係的變遷時，提出「分類控制結構」的解釋模式。⁴康曉光認為，中共在管理社會組織時，基本上採取的策略仍是要維護統治集團的既得利益，而統治集團最根本的既得利益就是壟斷政治權力，所以國家會根據社會組織的潛在挑戰能力選擇並實施控制策略。同時，國家還承擔著提供公共物品的職能，而且如果不能較好地履行這種職能，其政權的穩定性就會受到嚴重威脅，所以國家也會根據社會組織所承擔的社會功能選擇並實施控制策略。⁵換言之，在「控制」的前提下，中共官方對於社會組織的開放，基本上依循「不危及政權」與「分擔公共職能」兩個方向在進行。（圖 2-1）

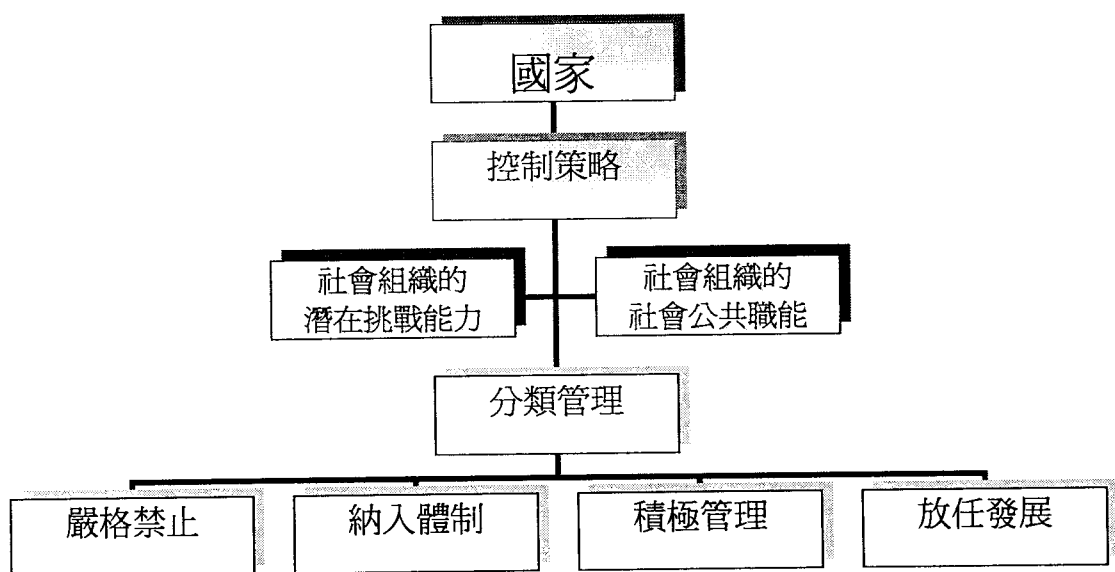


圖 2-1：中共對社會團體的控制策略

作者自行繪製

國家以對社會的控制作為出發點的管理方式，反映在社會組織的管理上，會依據社會組織的性質與訴求，呈現出不同的管理方式，亦

⁴康曉光、韓桓，「分類控制-當前中國大陸國家與社會關係研究」，<http://kxg1963.ncase.net/fenlei.htm>。

⁵ 同前註。

即「分類管理體制」。「分類管理體制」基本上展現在以下三個面向：

6

第一，國家會對不同類型的社會組織實施不同的控制策略。例如，堅決禁止政治反對組織；把工會和社區組織直接納入政府系列；對大型非政府組織實施雙重管理；把草根非政府組織排除在社團法人之外，使其無法享受相應的優惠條件；對於非正式組織，要麼放任自流，要麼由所在單位或社區間接控制。

第二，對各類社會組織的控制強度是不同的。直觀來看，「控制強度」遞減序列為：政治反對組織、工會、城市居民委員會、宗教組織、行業協會和商會、官辦非政府組織、草根非政府組織或註冊為企業的非政府組織、非正式組織。政府對待非政府組織的策略是主要是「為我所用」，一方面，希望非政府組織發揮「拾遺補缺」的作用，一方面，限制非政府組織從事它所反感的活動。這使所有的非政府組織面對強大的國家力量時，都必須把握一條「鐵律」——不能冒犯政府。

第三，控制的策略和強度，取決於被控制對象的「潛在挑戰能力」和「承擔的社會功能」。首先，社會組織的潛在挑戰能力越強，政府對其的控制也就越嚴密、越嚴厲。其次，社會組織所承擔的社會功能越重要，社會對這種功能的需求越緊迫，政府對其的控制越嚴密。

換言之，隨著中國大陸社會結構變遷而出現的社會團體與非政府組織之發展，基本上是國家重新塑造其社會控制體制的過程。是國家利用「非政府方式」，在新的經濟環境中，對社會實行全面控制的體制。也因此，決定了中國大陸的非政府組織絕大多數是「政府領導的非政府組織」的情況。⁷

⁶ 同前註。

⁷ 康曉光、馮利，「中國 NGOs 治理：成就與困境」，<http://kxg1963.nease.net/nzl.htm>。

「分類控制體制」的效果反映在非政府組織有限的活動領域上。⁸目前，中國大陸非政府組織在教育、公共衛生、環保、法律援助、扶持弱勢群體等領域非常活躍，在研究、探索、宣導、觀念革新、制度創新等方面也有一定貢獻，還有力地促進了對外開放。環保組織、女權組織、行業協會等 非政府組織 還積極參與國際活動。但是，某些領域始終是非政府組織 的「禁區」。

在「分類管理結構」的控制策略下，政府選擇相對於社會選擇佔了明顯優勢。⁹中國大陸的非政府組織在產生之初，就是在政府的扶持或直接操縱下誕生的，因此也形成非政府組織對政府存在的「體制依賴」。¹⁰這主要表現為三個方面：其一，部分組織是由政府直接創立的，儘管後來從組織上脫離了創辦者，但聯繫仍然密切，創辦者仍然是主管單位。如因「希望工程」而聞名的中國青少年發展基金會與共青團團中央、中華慈善總會與民政部的關係。其二，許多組織由從現職退下來的黨政幹部擔任領導職務，其領導餘威尤存，從日常管理到行為方式自覺或不自覺地與政府保持高度一致。其三，部分組織的活動經費全靠政府撥款，受人錢財，就得替人辦事，只好充當政府的「助手」、「二衙門」。

除了在「體制依賴」下，使中國大陸出現大量政府主導的非政府組織外，中共官方更利用管理制度上的設計，監管控制所有的基金會/非政府組織的成立與運作，並藉由行政手段與資源挹注介入基金會組織的內部運作，以全面的達到對非政府組織的控制目標。

貳、國家控制的核心機制：雙重管理體制

一、管理體制的內涵

如前所述，中國大陸非政府組織的發展過程中，受到國家力量的

⁸ 同前註。

⁹ 康曉光：〈轉型時期的中國社團〉，www.npo.org.cn。

¹⁰ 吳錦良，《政府改革與第三部門發展》，北京：中國社會科學出版社，2001，頁 342。

廣泛箝制，而中共官方在非政府組織的管理上，遂行其控制目的的主要手段，便是「雙重管理體制」。

依據中國大陸現行的法規，不論是社會團體或是基金會組織，在組織成立時，不但要向民政部門立案登記，還包括必須找到一個政府部門作為組織的「業務主管單位」，組織與「業管單位」彼此之間是業務指導、負責的關係，這被一些非營利組織領導者戲稱為「找婆家」。所謂「雙重管理」是指社會團體須接受行政部門的雙重約束，即同時要有兩個「婆婆」，一是「登記管理機關」，另一是「業務主管單位」，此制度是以《社會團體登記管理條例》（以下簡稱《條例》）為核心所建構，其中明確規定了民政部門與業務主管部門對於非政府組織的雙重領導：一方面，民政部負責社團的登記工作；另一方面，業務主管單位，即政府部門負責對社會團體日常的活動進行指導、監督。同時，《社會團體登記管理條例》賦予業務主管單位廣泛的管理許可權和管理責任。其具體運作程序如下：

1. 向「業務主管單位」申請籌備：中國大陸社會團體的成立，必須經由業務主管單位審查同意，而所謂「業務主管單位」，根據《條例》第六條的規定，指的是「國務院有關部門和縣級以上地方各級人民政府有關部門、國務院或者縣級以上地方各級人民政府授權的組織，是有關行業、學科或者業務範圍內社會團體的業務主管單位。」；第九條規定：「申請成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，由發起人向登記管理機關申請籌備。」也就是說，只有先找到一個願意當「婆婆」的業務主管單位，才有可能成立社團。就此看來，由於業務主管單位的審查同意是成立社會團體不可缺少的要件，若無法找到業務主管單位，亦將無法合法地成立社會團體。
2. 向「登記管理機關」申請籌備、審查與登記：根據《條例》第九條規定：「申請成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，由發起人向登記管理機關申請籌備。」而所謂的「登記機關」指

的是「國務院民政部門和縣級以上地方各級人民政府民政部門是本級人民政府的社會團體登記管理機關」（《條例》第六條第一款）。

兩者在管理領域上的差別主要是：「業務主管單位」負責指導社會組織開展業務活動以及指導清算事宜，而民政部門則負責監督檢查社會組織的違法行爲並進行行政處罰（業務主管單位有協助的職責）。此外，關於社會組織的管制還實施類似「統合主義」的「層峰組織」概念，規定在同一行政區域內只能成立單一業務範圍相同或者相似的社會團體（《條例》第十三條第二款）。

而關於業務主管單位的職責，《社會團體登記管理條例》第二十八條規定：「業務主管單位履行下列監督管理職責：（一）負責社會團體籌備申請、成立登記、變更登記、註銷登記前的審查；（二）監督、指導社會團體遵守憲法、法律、法規和國家政策，依據其章程開展活動；（三）負責社會團體年度檢查的初審；（四）協助登記管理機關和其他有關部門查處社會團體的違法行爲；（五）會同有關機關指導社會團體的清算事宜。」

實際上，業務主管單位的職責遠不止這些。由民政部主管官員主編的《社團管理工作》一書規定，業務主管單位要「對已經登記的社團負責日常管理。……其主要內容包括：負責對社團負責人和社團專職工作人員進行經常性的形勢、任務和思想政治教育，使其熟悉並遵守國家的法律、政策；負責對社團負責人的選舉和換屆任免的審核、社團專職工作人員的黨組織建設、工作調動、工資調整、職稱評定等方面的管理；負責對社團的重大業務活動（包括召開研討會）、財務活動、接受資助和外事活動進行審查及管理；負責對社團內部組織機構的調整、增減等進行審查並提出意見，並督促社團到原登記管理機關辦理變更、註銷登記手續。同時，協助社團清理債權債務並出具債

務完結證明等善後工作。」¹¹

二、雙重管理體制的影響

業務主管單位的巨大權力帶來了雙重後果：第一，業務主管單位對社團的控制無所不包、無所不在，而只有政府機構及其授權的組織才有資格成爲業務主管單位，這樣一來，《條例》就把所有的合法社團都置於政府的直接控制之下，從而徹底剝奪了組織的自主權和自治的可能性。第二，業務主管單位的巨大責任使得多數政府機關不願擔當社團的「婆婆」，從而使社團因爲找不到「婆婆」而無法申請成立，提高了社團的進入門檻。許多非政府組織由於找不到自己的「婆家」而不得不以企業的形式在工商部門進行註冊（像北京的環保組織「地球村」），從而不能享受稅收方面的優惠，嚴重約束了此類組織的發展。¹²這樣的現象是在經濟領域之中的市場化改革逐步取代計畫管理體制的同時，卻在社會領域中「從無到有」的重建社會團體的計畫管理體制。¹³此外，民間組織的成立條件是符合註冊要求、活動合法、且爲公眾支持。而在這種不合理的雙重控制下：一方面管理機關的人員因忙於應付，不能充分履行管理的職責，另一方面也不利於非政府組織有效地建立自身的社會網絡，於非政府組織自身的發展和社會進步都是不利的。¹⁴這種雙重管理體制除了在政治層次上並非是實際意義上的管理，而是不適當的「控制」；雙重管理體制也在行政層次上，直接影響了非政府組織的發展。

「雙重管理體制」也決定了非政府組織的活動及其活動領域的基本特徵。社團的活動決不能直接損害政府的利益、違背政府的意志，否則政府可以直接終止其活動或者直接進行取締。同時，社團的活動又必須滿足社會的需要，否則社團就無法獲得社會的認可和支援，失

¹¹ 轉引自：康曉光，「轉型時期的中國社團」。

¹² 崔開雲，「近年來我國非政府組織研究述評」，<http://www.cuhk.hk/ics/21c/supplem/essay/0209082.htm>。

¹³ 趙燕，前引文。

¹⁴ 趙燕，『「淺議對民間組織的「加強管理」』，信息網通訊 2000 年第 7 期。

去生存的基礎。因此，在中國，社團的活動往往被準確無誤地概括為「民間行爲，官方背景」，相應地，社團的活動領域也只能是社會和政府共同認可的「交叉地帶」。

三、分層管理體制與非競爭性原則

所謂分級管理原則，是指對於非政府組織，按照其活動的範圍和地理區域的級別，進行分級登記、分級管理。此原則在 1998 年的《社會團體登記管理條例》中得到確立。分層管理體制的基本精神是：全國性的基金會/社會團體，以及在兩個以上省、自治區、直轄市展開活動的基金會/社會團體，其登記管理機關應當是國務院民政部門，而其業務主管單位應是中央級的黨政機關或中央人民政府授權的機構；地方性的基金會/社會團體由所在地人民政府的登記管理機關負責登記管理，其業務主管單位則由所在地黨政機關以及同及人民政府授權機構擔任；而地方性、跨行政區的基金會/社會團體，需在共同上一級政府進行登記，並在與登記機關同級的黨政機關尋求業管單位。¹⁵非競爭性原則則規定，禁止在同一行政區域內設立業務範圍相同或相似的社會團體，各級登記管理機關對於同一行政區域內已有業務範圍相同或相似的社會團體，可以不接受登記成立。

分級管理體制與非競爭性原則，基本上都可以說是將計畫經濟體制的特徵複製在社會團體的管理上，無法適應基金會組織的發展需要；而非競爭性原則更成為政府部門保障由自身主導成立的、「由上而下」的社會團體，抑制「由下而上」的民間力量組成團體的制度依據。¹⁶分級管理體制與非競爭性原則，結合雙重管理體制，形成中共官方對於非政府組織管理監控的制度結構（圖 2-2）。

¹⁵ 文軍、王世軍，非營利組織與中國社會發展，貴陽：貴州人民出版社，頁 99。

¹⁶ 同前註，頁 99-100。

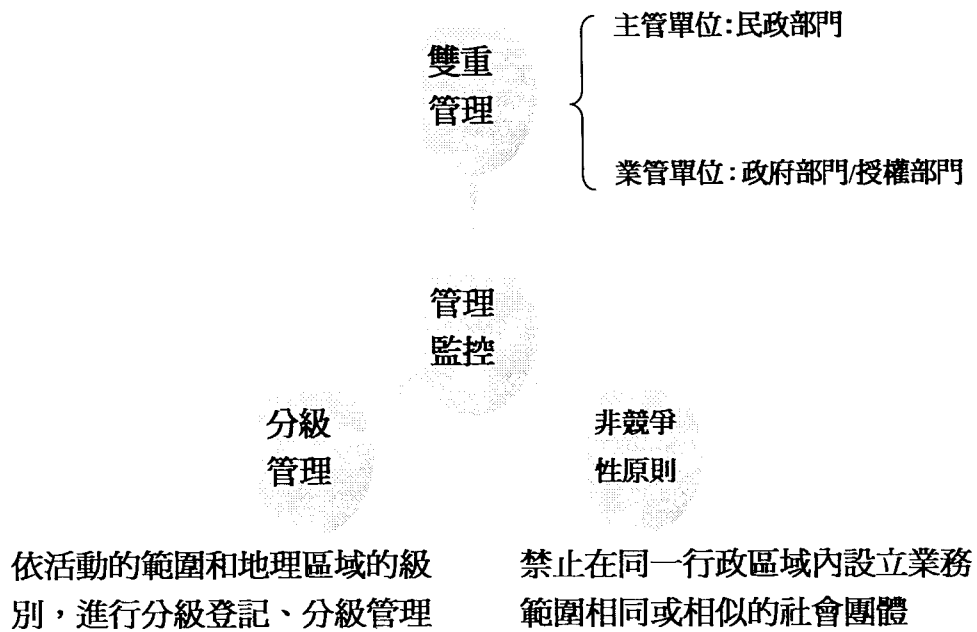


圖 2-2：中共官方對社會團體的管理監控制度

資料來源：王信賢、王占璽，「鳥籠社會：中國大陸民間組織發展的制約—以基金會為例」。

參、國家控制的配套制度：行政介入與資源挹注

「雙重管理體制」的制度設計，使政府部門的業管單位可以間接的透過監督、審查等管理機能影響基金會/社會團體的運作，而除此之外，政府部門透過人事的掌握與資源的挹注，更得以直接介入中國大陸基金會/社會團體的內部運作，使非政府組織的發展方向必須向政府靠攏，也直接降低了基金會/社會團體的自治能力（圖 4-4）。

一、行政介入

在基金會/社會團體內部工作人員的構成及管理上，存在著明顯的行政化人事管理。如前文所述，許多基金會/社會團體的人事，均由主導該組織成立的政府部門之重要官員兼任，甚至組織內幹部的人事任免權亦由「業管單位」所掌控。非政府組織在功能與成員上行政化的現象，使得這些非政府組織打上了政府或官方組織的烙印。以中國

青少年基金會為例：「正如中國青基會自己實際上是團中央機構裂變增殖的產品一樣，各個省級青基會也是團省委裂變增殖的產品：團省委往往委派一位負責人擔任省級基金會的領導職位，基金會的秘書長則從省一級團幹部中的能吏中選拔充任。這樣層層嬗變，一直變到團地（市）委。」¹⁷

目前，有近三分之二的非政府組織的幹部或者直接來源於業務主管部門的派遣和任命，或者由組織負責人提名並得到業務主管部門的批准。如此不但使非政府組織喪失了對組織內部人事任免的自治權，另一方面，由於非政府組織本身的財力與人力相當有限，復處在業管政府部門的「督導」下，必須負擔若干公共職能，形成了所謂「上面千條線，下面一根針」的現象，在一定程度上導致了非政府組織運作效率低下等問題。¹⁸

二、資源挹注

相對於國外的非政府組織，中國大陸的非政府組織的「志願不足」問題顯得更加突出，對政府的資金依賴性更強。1998年度，社團最主要的收入來源是政府提供的財政撥款和補貼，該項來源幾乎占了所有來源的一半。¹⁹同時，中國非營利組織的營業性收入比例太低，僅占總收入的6%左右。而在發達國家，這一比例往往較高。以美國為例，1993年美國慈善性非營利組織的收入來源中，服務收入的比重占71.3%，政府捐贈僅占8.2%，私人捐贈占9.9%。²⁰許多非政府組織都依賴於政府的資助或財政撥款，如各種類型的自然科學及人文社科基金會等。

有些脫胎於政府部門的非政府組織由於跟政府之間還存在著較為緊密的聯繫，可利用這種「體制內的資源」採取政府的行政命令方

¹⁷沈原、孫五三，「『制度的形同質異』與社團的發展——以中國青基會及其對外交往活動為例」，www.cydf.net。

¹⁸鄧國勝·非營利組織評估，北京：社會科學文獻出版社，2001，頁62-63。

¹⁹鄧國勝·非營利組織評估[M]·北京：社會科學文獻出版社，2001，57。

²⁰同前註。

式貫徹自己的意圖。例如中國青少年發展基金會開展活動時大都依賴於各級黨團部門，各級婦女聯合會幾乎是一個準政府部門。一些因得不到這種「體制內的資源」的純粹民間意義上的非政府組織在開展有關活動時顯得舉步維艱。「據『北京地球村』負責人廖曉義介紹：由於缺乏完善的稅制，民間環保組織在國內籌資非常困難。『地球村』一直沒有固定的經費來源，其基本費用是用製作電視節目的經費來支撐的，吃了上頓沒下頓。」²¹在中國大多數非政府組織都曾有過相似的遭遇。

而造成中國大陸非政府組織收入來源單一的原因是多方面的：²²

第一、雙重管理體制導致了兩種基金會/社會團體社團的生成途徑：一是政府為轉變政府職能、壓縮行政開支、解決下崗分流人員的安置，投資建立一部分自我運營的組織，如公司、基金會、協會等，與之相應地，該類基金會/社會團體的日常運作、專案開支、人員薪酬福利都由政府提供；二是那些地方性群眾自發組織和由於行業經營需要而產生的自下而上的非政府組織，為了尋找一個合適的「婆家」，通過民政部門審批註冊，必須在職能上儘量迎合政府部門的需要，這在一定程度上也加深了非營利組織與政府的一致性。

第二、非政府組織本身功能單一、服務水準有待提高。如前所述，「雙重管理體制」在很大程度上限制了中國非政府組織功能多樣化的發展，具體反映在發揮不同機能的非政府組織彼此之間發展不平衡，從事經濟活動及學術交流類的非營利組織占總數的 76%。²³同時由於經費來源單一，內部管理行政化色彩濃厚，久而久之，部分社團工作人員在工作中表現出官僚主義作風，這一問題在政府主導的基金會/社會團體中尤為明顯。

第三、社會捐贈等社團發展的社會支持有限。首先，政府雖然對

²¹ 崔開雲，前引文。

²² 陸明遠，前引文。

²³ 王名·中國社團改革——從政府選擇到社會選擇，北京：社會科學文獻出版社，2001，頁 114。

社團活動實行減免納稅的鼓勵保護措施，但缺乏對社會捐贈個人、企業組織給予必要的稅收扶持。其次，排除了上述有能力捐贈的主體，中國目前整體上人民生活水準不高，即便在一些中心城市，緊張的工作和相對有限的收入也決定了大多數人對於社會慈善事業還是處於「精神支持」的層面，使基金會/社會組織由民間募集資金的可能性相對降低。

就此看來，中國大陸市場轉型雖然伴隨著國家與社會關係的改變，也造成了國家對社會力量的鬆綁，國家機器不再對社會活動進行完全的控制，但這並不意味國家完全自社會領域退出，以及社會力量的興起與凝聚不再受到政府部門的制約，由本文關於中國大陸社會組織發展特徵之描述亦可觀察此種現象。然而，目前中國大陸國家與社會部門的互動遠比單純將國家視為一體，或將社會視為一無行動策略的組織更為複雜，此即是下文論述的重點。

第三節 民間組織的發展方向

壹、民間組織的官民二重性

國家對於非政府組織的控制與操縱使得中國大陸非政府組織的發展及運作存在一個重要的特點：「官民二重性」。在國家透過外在制度制約與介入內部運作的控制手段下，非政府組織主要是扮演著政府助理或政府延伸機構的角色，而不僅僅是政府的合作夥伴或是民間的維權力量。²⁴因此，非政府組織雖然在形式上是由民間力量自行發起並自治管理與運作，但在實質上卻存在「半官半民」的特徵。一方面，「雙重管理體制」使社團處於政府的直接控制之下，成為政府的附庸，它不可能具備完整意義上的獨立性或自治性，因此它決不是純粹的民間組織。另一方面，社團畢竟不是政府機關，它既沒有行政權力，又沒有財政撥款，因此它也決不是純粹的政府機構。而且許多社團成

²⁴ 崔開雲，「近年來我國非政府組織研究述評」，
<http://www.cuhk.hk/ics/21c/supplem/essay/0209082.htm>。

立的初衷就是爲了滿足會員的某種自治需求，因而必然具有追求自治的內在衝動。²⁵這代表中國大陸的非政府組織雖然處於政府部門的控制下，使其發展的方向與實質的運作必須受到制度環境的制約與主管部門的介入，但在相當程度上，仍具有「民間性」的特徵。

民間團體的「半官半民」屬性也決定了它往往必須依賴「體制內」與「體制外」兩種資源管道。由官方主導成立並運作的「自上而下」的非雖然政府組織，絕大多數能從業務主管單位獲得或多或少的經費支持，但是一般說來這種經費數額極爲有限，一般來說僅能保證社團專職工作人員的基本工資和最基本的辦公費用，根本無法開展與宗旨有關的活動。而那些「自下而上」成立的社團則得不到任何政府資助。因此，幾乎所有的基金會/社會團體都要想方設法從政府之外募集資金。這樣一來，就形成了社團必須通過「官方管道」和「民間管道」獲取資源的基本格局。²⁶

對於行政能力較強的基金會/社會團體來說，獨立於「政府管道」的「民間管道」是其最主要的資源獲取管道。爲了生存和發展，非政府必須向社會索取資源。由於非政府組織不是政府機關，它既沒有向社會強制索取資源的權力，也沒有與社會進行「錢權交換」的資本，因此只能與社會進行自願的、平等的交換，即通過爲社會提供公共物品來換取社會的支援。因此，基金會/社會團體不但要考慮社會的需要，還要滿足社會的需要，而且它所提供的物品是否真的滿足了社會的需要只能由社會來評判，如果得不到社會的認可，即使它主觀上想滿足社會的需要，也無法從社會那裏獲得生存和發展所必須的資源。因此社團在服從政府意志的同時，還必然要服從社會的意志。正是社團的「半官半民」屬性，以及由此而來的獲取資源的「雙重管道」，使中國的社會團體同時受到「行政機制」和「自治機制」的雙重支配。

²⁵ 康曉光，「轉型時期的中國社團」。

²⁶ 文軍、王世軍，前引書，頁 340。

由於在組織屬性與資源獲取上，非政府組織都仍然必須回應社會的需求，使中國大陸的基金會/社會團體的發展即使在政府部門的主導下，仍然具有朝向「民間性」移動的趨勢。即使是最典型的「由上而下」的官辦基金會，其發展的走向與內部的運作也未必全然受制於政府部門。中國青少年發展基金會領導人徐永光便認為：「中國青基會成立十二年來，正是把 N P O 組織運行的一般規則作為自己的行為準則和追求，努力完成著由官而民的轉變。它由政府的青年工作機關共青團中央創辦，但不是政府機關，也不吃「皇糧」；不以營利為目的，不進行分紅或利潤分配；具有相對獨立的決策和項目實施能力，能夠進行自我管理；資源籌集不是強制的，而是社會公眾自願捐贈的；是在民政部正式註冊的組織，具有規範的章程、制度和固定工作人員。這個機構所從事的事業，如救助失學兒童的希望工程、關注生態環境的保護母親河行動等等，均為援助社會弱勢群體或提供有益於社會的公共物品。」²⁸

「民間性」、「自治性」的特徵近年來在基金會與社會團體的發展上逐漸凸顯，從非政府組織的形成過程來看，由原來的政府部門以行政命令設立逐漸向由政府、企業、社區、個人多元共建模式發展；在資金來源上，投資的主體也漸趨多元化，而在經營方向上，也有越來越多的基金會組織由「政府職能的延伸」朝向「社會公益的追求」發展。²⁹而方才公佈施行的《基金會管理條例》對於「非公募基金會」地位的承認，也反映了中國大陸非政府組織發展的趨勢（圖 2-5）。

²⁷ 康曉光，「轉型時期的中國社團」。

²⁸ 徐永光，「全球社團革命的中國經驗——以中國青基會為例」，網站 www.cydf.net。

²⁹ 陸明遠，前引文；喬玉生，前引文。。

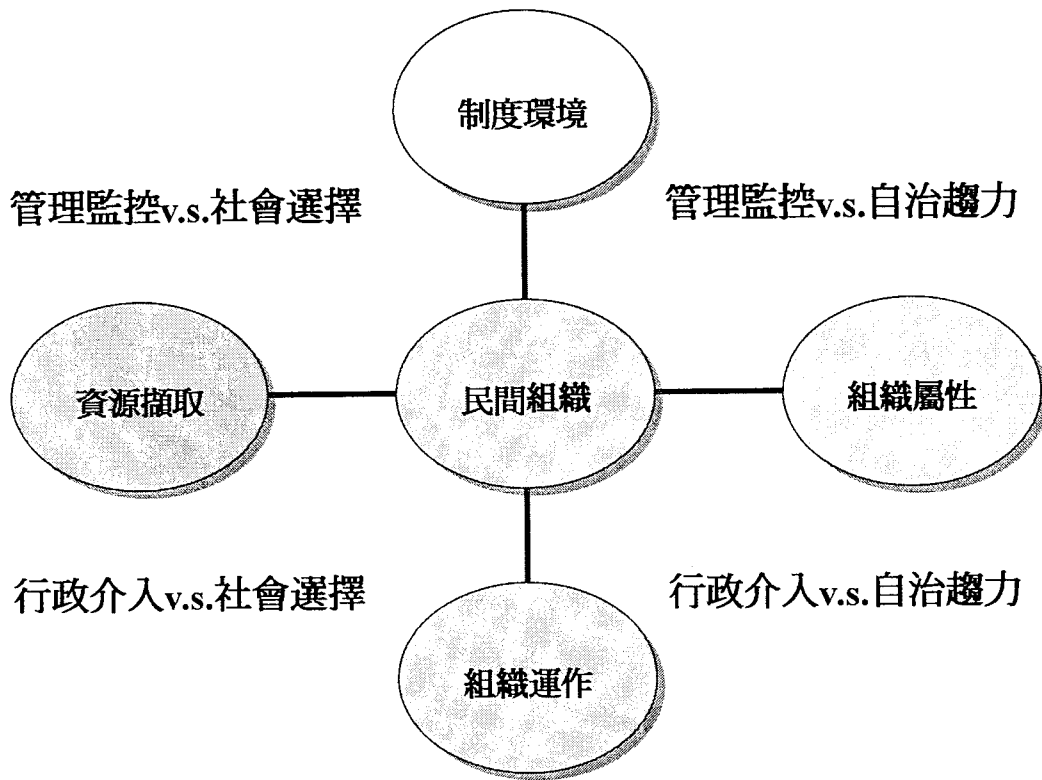


圖 2-5：非政府組織的「官民二重性」

資料來源：王信賢、王占璽，「烏籠社會：中國大陸民間組織發展的制約—以基金會為例」。

由此觀之，中國大陸非政府組織與政府部門間的互動，恐怕並非是靜態的關係，隨著中國大陸急遽發生的社會轉型，政府、市場與非政府組織間的關係也隨之產生劇烈的變化。若要對中國大陸非政府組織的發展，及其與政府部門間的關係進行更深刻的理解，也必須結合國家與社會關係變遷與社會結構轉型等變數，建立一個新的動態分析的解釋架構，才有可能進一步的掌握現實現象的發展。

貳、民間組織的發展策略

國家依據各類民間組織不同的屬性與目標，決定其介入與控制的策略與程度，而對於國家力量的介入與控制，民間組織基於自身的立場、目的與利益，也選擇了不同的回應方式。以下將說明在現行制度下，國家採取「積極管理」、「納入體制」、「消極監管」與「有限放任」

等控管方式時，社會組織與國家的互動以及其生存策略：³⁰

（一）自願依附

國家採取「積極管理」的對象乃是前述各種「合法」的組織，包括各式各樣符合「雙重管理」體制的社會組織，如行業協會與基金會等。就社會組織的角度而言，其基於下述理由也必需「掛靠」在政府部門：一是按照《條例》規定，社會組織必須找到業務主管單位的「婆婆」方能成為「合法」組織，二是在政府部門的羽翼下，不僅有經費挹注，組織成員還享受養老保險、住房、醫療等福利待遇，三是在執行業務時有政府作為後盾可避免風險。換言之，在制度約束以及資源稀缺的情況下，組織所依賴的便是國家所控制的外環境，³¹因此，社會組織所採取的生存策略就是：「依附」。

（二）尋找「靠山」

此部分組織（尤其是第一類因歷史因素而存在的組織）與前述自願依附的社團類似，其業務範圍涉及準公共職能（parapublic），且與國家政權關係密切，因此，多為官方所主導的社團（Government Organized NGO，簡稱 GONGO），可將其視為「準政府」（quasi-government）部門。此所指涉的是國家意圖「納入體制」的社會組織，此部分的團體由於具有其他的黨政部門作為「靠山」，因此其不受「雙重管理」的制約，不須在民政部門登記亦是「合法」組織，這包括兩個部分：

1. 由於歷史制度遺產所存在的組織：如共青團、工會、婦聯、青聯、學聯、工商聯、科協、僑聯等，其向來是中共所謂「聯繫群眾的橋樑和紐帶，是國家政權的重要社會支柱」，因此，其雖名為社會

³⁰王信賢、王占璽，「夾縫求生：中國大陸社會組織的發展與困境」，發表於第三屆「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」（TASPAA）年會暨「公共行政的變遷與挑戰」研討會，國立台北大學公共行政暨政策學系主辦，民國 94 年 6 月 18 日。

³¹Jeffrey Pfeffer, and Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*(New York: Harper & Row, 1978).

組織，然實為中國共產黨的「外圍組織」。

2. 在相關黨政部門或事業單位下所成立的社會組織：此部分組織仍須向相關部門登記（但非經民政部門），也因此獲得一定意義的合法性，但其僅是「二級法人」，不得以獨立法人資格展開活動。如「商會」之於「工商聯」、「農民協會」之於農業部以及「業主委員會」之於建設部等。³²

（三）消極順應

此部分是指國家「消極監管」的社會團體，由於其多屬隨事業單位改革所轉制或基於社會文化領域的需求所成立的民間組織，政府部門對其採取消極監管的態度。此部分組織包括教育科研單位、醫療衛生單位、文化藝術單位、體育單位、勞動保障單位、民政事業單位、社會中介服務單位、法律單位、出版單位和信息調查單位，³³以及民辦學校和一般的聯誼性質團體等。而此類團體的行動策略在於「消極順應」以取得制度環境的正當性，進而保證組織的運作不受制度的威脅。而此部分組織雖在相關政府部門的控制下，但仍具有「民間性」的特徵。

（四）轉登記或由名人發起

由於受到現行法規的約束（即前述之「制度障礙」），許多自下而上所成立、從事各種公益活動、符合 NGO 或 NPO 定義的草根組織，由於找不到同意擔任業管單位的政府部門（即找不到「婆婆」），因而變通採取不同的策略成立組織，主要的方式包括工商登記與名人發起。就前者而言，此類草根性的民間組織雖然願意順應制度環境的要求，但因缺乏與政府部門的聯繫管道，因此只能以「工商企業」的形式在工商部門進行註冊。而後者則是尋找「名人」作為發起人或成員，

³² 關於「業主委員會」的發展以及與地方政權的權力互動，可參見：王信賢、鄭淑美，「中國大陸城市社區治理與中介組織發展：以業主委員會為例」，發表於《中國經濟轉型與地方治理研討會》，台北市兩岸文教交流協會主辦，2005年4月24日於台北福華文教會館。

³³ 王名、劉培峰等，前引書，頁212。

由於其具有一定的社會地位，並與黨政部門熟識，或受政府部門信任，因而形成對社團的「保護」效應。

雖然如此，仍有許多組織被排擠在政府所規劃的制度環境之外，其多未進行註冊登記，不但缺乏法律的保障，也無法爭取各種優惠待遇，而以「黑戶」的方式展開組織的活動。這些團體與上述組織由於多侷限於小範圍、特定群體與目的的活動，並未威脅國家統治合法性，因此官方多選擇有限放任的態度。

在現行體制下，不同社會組織面對國家不同的控制與管理形式，形成不同的因應策略，與官方關係密切的組織，在制度限制與資源依賴的結構性因素制約下，積極尋求黨政部門的支持，但也往往因利益衝突導致其「業管」單位間的嚴重競爭。而那些無法在制度環境中取得合法性地位的社團，處境則頗為艱辛，除了必須自行尋找資源外，更必須面對國家力量的壓制。而不論是何種社會組織，不論其面對國家所採取的互動策略是自願依附、尋找「靠山」、消極順應或是轉登記、由名人發起與未登記，其均是在國家所建構的制度環境中，尋求制度上的縫隙以滿足組織生存的需要。

第三章 文教性民間組織研究

第一節 前言

目前有關研究中國大陸文教型的民間組織或其管理體制的資料並不多。中共自改革開放以來，所謂的社會團體或非政府組織的發展，文獻中比較多的研究是在經濟領域的行業協會或是在福利慈善事業中的各種社團或基金會。¹本文擬就有限的資料中，對中國大陸的文教型社會團體進行初步的探討，主要焦點在於勾勒出文教型社團發展的軌跡、其目前所處的政策環境、近期以來文教型社團的發展趨勢。此外，本文亦選擇中國大陸的主要新聞性社團「中華全國新聞工作者協會」進行個案研究。

第二節 中國大陸文教型民間組織概論

壹、文教型社會團體的發展歷史

中國大陸的民間組織自 1949 年以來，大致經過三個歷史階段。1949 年至 1956 年是萌芽的階段；1957 年至 1978 年歷經反右鬥爭與文化大革命，幾乎所有的社會團體都停止活動；1978 年底至今則是中國大陸社會團體迅速且大量發展的階段。文教型的社會團體也大致遵循此一歷史軌跡發展。

中共建國後，爲了使社會團體管理有所依據，在 1950 年 10 月 19 日由當時的政務院制定「社會團體登記暫行辦法」，共計 16 條，將中國大陸當時的社會團體分成「人民群眾團體」（包括工會、工商

¹ 中共的十二大在 1982 年召開，會中對中國大陸經濟發展提出了以「計畫經濟爲主，市場調節爲輔」的基本原則。事實上，就是肯定市場在經濟發展上的必要角色，也從此建立所謂的社會主義市場經濟體制。隨著此原則持續進行的經濟體制改革和政府功能的轉換(機構改革)，各種經濟性團體以及慈善社團就相應而生。它們的成立或興起，大多是在取代部份原先政府的職能。也因此得到較多研究的關注。

聯合會、婦女聯合會和共青團等)、「社會公益團體」(例如中國福利會與紅十字會)、「文藝工作團體」(如文學藝術協會與戲劇協會)、「學術研究團體」(例如醫藥協會、社會科學工作者協會)、「宗教團體」(如佛教、道教、基督教團體)和根據其他法律組成的團體。據統計,當時全國性社團有近 100 個,地方性的社團大約有 6000 個。(中國民間組織年誌首卷〈上〉,2005,頁 52)

基本上,中共意識形態認為中國共產黨以及其領導下的政府,是全國人民群眾利益的代表者。黨和國家所從事的一切活動都是體現人民的意志。從這角度看,就不難理解中國共產黨和其領導的國家是如何看待社會團體。亦即社會團體的存在是要協助黨和國家向該團體成員以及其所代表的階級宣傳黨和國家的政策方針,同時也代表該團體向黨和國家反映人民群眾的意見與建議。因此,各種社會團體的組建向來都得到中國共產黨的關切和支助。這也是中國大陸各種民間組織發展的主要背景環境。以下,本文擬就中國大陸文教型社會團體的發展作一探討。

在中國大陸所謂的文化團體中較具代表性的首推文藝界的社會團體。其大多都是在中共的扶持下建立起來的半官方組織。例如在 1949 年 7 月,中華全國文學藝術工作者代表大會在北京召開,中共包括毛澤東、周恩來以及朱德都與會致詞。會中就通過決議成立中華全國文學藝術界聯合會(全國文聯)。之後,各種文藝團體紛紛成立,以全國文聯為中心,按照全國文聯所規定的任務,從事各自領域的活動(中國民間組織年誌,頁 60)。其中包括有中華全國電影藝術工作者協會(現改為中國電影家協會)、中華全國戲劇工作者協會(現改為中國戲劇家協會)、中華全國音樂工作者協會(現為中國音樂家協會)、中華全國美術工作者協會(現為中國美術家協會)、中華全國舞蹈工作者協會(現為中國舞蹈家協會)、中國曲藝研究會(現為中國曲藝家協會)等。其他較有名的文教型社會團體尚包括中國文字改革協會(1949 年成立)、中華全國世界語協會(1951 年成立)、中華全國新

聞工作者協會(1954 年成立)以及中華全國掃除文盲協會(1956 年成立)。

學術界的專業社團也在此時出現組織活動。在社會科學界方面，由 1949 年 6 月至 9 月期間，許多籌備會紛紛成立，包括中國新法學研究會籌備委員會、中國新哲學研究會籌備委員會、中國新經濟學研究會籌備委員會以及中國新政治學研究會籌備委員會等。在自然科學方面，中華全國自然科學工作者代表大會於 1950 年 8 月在北京清華大學召開，會中決議成立中華全國自然科學專門學會聯合會(全國科聯)以及中華全國科學技術普及協會(全國科普)。科聯採取團體會員制，會員主要是各自然學科的專門學會，其宗旨與任務在於從事學術研究、提高生產技術。科普在各省市自治區都有其地方性的協會，主要任務是在利用各種媒體和宣導型式以傳播科學技術知識。全國科聯與全國科普在 1958 年合併，舉行第一次代表大會，正式成立了中國科學技術協會(中國科協)。其下的會員包括有中國數學會 中國物理學會、中國化學會等各專業團體。

中國大陸體育類社會團體是在 1952 年 6 月的中華全國體育總會成立後才有各單項運動協會(例如籃球、排球、乒乓球等)及各專業體育協會(例如水電體協、煤礦體協等)紛紛成立。

至於宗教性的社會團體，中共建國後也宣稱對各種宗教團體進行整頓，開展其所謂的宗教改革。其中的原則即是按照自治、自養、自傳的「三自」精神。1954 年 7 月至 8 月，中國基督教的 62 個教會和團體代表召開中國基督教全國會議，會中決議「在反帝、愛國、愛教的共同目標下，促成基督教三自愛國運動」(新華月報，1954 年 9 月)。此外，也同時成立中國基督教三自愛國運動委員會。其他全國性的基督教社團尚有中華基督教女青年會以及中華基督教青年會。中國大陸的天主教社團也依循基督教的模式，在 1957 年 7 月至 8 月召開中國天主教代表會議，旋即成立中國天主教友愛國會，主要立場除了擁護中國共產黨和人民政府外，也堅決反對梵第岡教廷利用宗教干涉中國

內政與侵犯中國主權（新華月報，1957年12月）。其他宗教如佛教、道教和回教(伊斯蘭教)也都在1953至1957年間相繼成立全國性的協會，其成立的宗旨也不外是在人民政府的領導下，積極支持中國的社會主義建設並扮演中華人民共和國與其他國家交流的橋樑。

在1957至1978年間，由於反右鬥爭運動造成許多知識份子被打成右派，社會已不再敢提出不同於中共中央的意見。加上經濟上的大躍進和人民公社運動造成對中國大陸經濟的嚴重傷害，在1960年代初期，中共重新調整對黨內外政治生活的基礎以及對知識分子的政策。因此，在六零年代初期，社會團體一度出現活躍的景象。其中以學術研究性的社團尤甚。許多新的社團紛紛成立，例如中國造紙學會、中國航空學會、中國煤炭學會、考古學會籌備會等。在文藝與體育社團方面，中國攝影學會、圍棋、象棋、射箭等專業協會也相繼成立。但是這些發展趨勢在1966年文化大革命發起後便幾乎全部中斷活動。主要原因在於許多社團負責人被打成走資派而被鬥爭迫害，同時學術文藝與教育等問題都用階級鬥爭的標準衡量，而成了資本主義復辟的活動。因此，從1966年至1976年的十年間，中國大陸的各種社團活動與發展完全走入冬眠期。這種中斷直到1978年崇尚實用主義的鄧小平在中共十一屆三中全會正式復出掌權後才得到重新出發的契機。

1978年中共召開的十一屆三中全會標示著文化大革命的結束，同時也確立了改革開放、實事求是、全力發展經濟的基本路線。社會團體的角色與活動又再度得到國家的重視，尤其是在逐步發展經濟建設和進行國家機構改革的需求下，西方第三部門的思想與實踐也開始進入中國大陸的市場。質言之，中國大陸自1970年代末期開始至今，除了在經濟領域有令人側目的成績外，隨著市場化的急劇發展，舊的福利與社會保障制度逐步退場，原來國家政府包辦一切的思維受到挑戰，政府意識到它無力承擔和滿足所有的社會需求，於是藉由民間的力量與資源來解決社會問題或提供公共服務便成爲必要的手段，而中

國政府對社會空間的管制也逐漸放鬆。越來越多的民間組織出現在中國大陸的社會，從事著非常廣泛的社會服務活動，包括環保、婦女、扶貧、兒童、法律服務、教育、醫藥、衛生、科技等。據統計，截至2004年止，在中國登記有案的社會團體²超過十五萬個，民辦非企業單位³也超過十三萬個(中國民間組織年誌首卷〈上〉，2005年，頁291-294)。至於在中國沒有正式合法地位的社團和民非則遠超過上列數字⁴。這些組織在中國所發揮的整體力量是不可估計的。

中國大陸的文教社團當然也因此得到了良好的發展環境。其中就學術性社團而言，在自然科學方面，1978年鄧小平在全國科學大會開幕式上曾指出「28年來，我們的科學技術隊伍……不愧是我們工人階級自己的右紅又專的科學技術隊伍」⁵。從此自然科學界的學術社團就蓬勃地發展。其中最大的社團是1958年成立的中國科學技術協會，它擁有167個全國性的自然科學學會團體會員，如中國數學會、中國物理學會、中國力學會等。全國共計有430萬以上的會員。⁶在社會科學研究領域的社會團體發展方面，首推1977年中國社會科學院的成立，其下所屬的各種社會科學研究團體，根據估計也超過一百個。各地區性的社會科研究團體也達到數千個。此外，中共的各黨政事業單位也都有各自因其工作需要而發起成立的學術性社團。有關文革以後各種文化藝術團體的興起，也同樣非常蓬勃。目前由文化部所主管的文藝性社團中，大部份都是在1980年代以後所成立的。而中國大陸的全國性專業運動團體以及體育科學研究團體共際有87個，主管單位是國家體育總局。

²所謂「社會團體」(社團)是指由公民自願組成，為實現會員共同意願，按照其章程開展活動的非營利性社會組織(「社會團體登記管理條例」，第二條)，它主要包括行業協會、聯合會、商會、基金會、促進會、學會、研究會、聯誼會等組織(王名主編，2000年，頁12)。

³「民辦非企業單位」(民非)是由企業事業單位、社會團體和其他社會力量以及公民個人利用非國有資產舉辦的、從事非營利性社會服務活動的社會組織(「民辦非企業單位登記管理暫行條例」，第二條)，主要包括民辦學校、醫院、福利院、社區服務中心、職業培訓中心、研究所(院)、文化館(所)、體育設施等機構(王名主編，2000年，頁12-13)。

⁴根據民政部門摸底調研估計，單就各種形式的民辦非企業組織就有七十萬家左右(中國民間組織年誌，2005年，頁90)。民間組織則因涵蓋範圍太廣而難以估計。

⁵鄧小平，《在全國科學大會開幕式上的講話》，1978年3月18日。

⁶詳參其網站，www.cast.org.cn。

綜觀中國大陸的文教型民間組織的發展，不難看到幾個特點：首先，大部份的社會團體多與中共保持某種程度的關係。尤其是全國性的社團組織，幾乎都是由黨或政府有關部門直接推動籌建的，研究非政府組織的文獻稱之為官辦的非政府組織(Government Organized NGOs 或 Government Owned NGOs 或 GONGO)。這些組織的領導人大多是官派的政府官員，組織的財源也多是由政府撥款資助。之所以如此，主要是源於兩個考量：一是便於中共官方的管理控制；另一則是為了對外爭取國際非政府組織的資助或便於與國際開展合作關係，因此有此一套人馬兩塊招牌的特殊制度，亦即對外是以民間組織身份活動，對內又有政府機關的屬性。其次，從中共建國以來的歷史看，社會團體的存在及其所扮演的角色是不同於西方民主國的社團。它在中共的思維中，一直都是扮演為黨和國家建設目標服務的配角，此由各社團章程所揭示的目的或任務尤其清晰。亦即社會團體的活動皆以政治服務為優先，反而社團成員的特殊利益受到忽略。這種獨特的社團發展途徑在中國大陸不斷推動經濟改革以及相對配套思維下，逐漸發生變化。在探討這些變化之前，必須先對中國大陸的非政府組織管理體制稍作介紹。⁷

貳、文教型社會團體之管理體制

綜觀目前中國各種非政府組織所活動的政策環境，基本上是由幾個主要的法規所形成的框架來規範，包括 1998 年出台的「社會團體登記管理條例」、「民辦非企業單位登記管理暫行條例」以及 2004 年國務院批准的「基金會管理條例」。由這三項法規內容觀之，中國政府所欲建構對非營利組織的管理體制可歸納為下列幾個特色：第一，社會團體要經過「雙重管理」才能取得合法地位。亦即成立社會團體、民辦非企業單位和基金會都要先經過相關領域的政府部門作為業務主管單位審查同意，⁸其次，視該團體或單位的層級而要向國務院民

⁷ 較詳細的介紹，請參考本文的第二章

⁸ 值得注意的是新的「基金會管理條例」似乎並沒有規定業務主管單位必須是相關領域的政府部門，這似乎是對欲籌組基金會的組織釋出放鬆管制的訊號。後續發展值得觀察。

政部或縣級以上地方各級人民政府民政部門申請登記。這些被社會團體掛靠的業務主管機關和民政部門的登記管理機關分別都是社會團體的管理機關而且都有明確的監督管理職責。第二，社會團體的活動空間受到管制。社會團體不得設立地域性的分支機構，並且社會團體的法定代表人不得同時擔任其他社會團體的法定代表人。其目的顯然是防止社會團體發展過大或是形成全國性的網絡而難以管控。第三，增進非政府組織的效率，淘汰不適任(沒有生產力的)非政府組織。具體手段在於相關條款中給予主管機關可以不同意在同一行政區內同時存在有兩個業務範圍相似或相同的社會團體。這項條款引起很大的爭議，因為這對欲申請成立的新社會團體造成極大的障礙，它不但意味著許多受到歡迎的非政府組織無法得到批准成立，而且現存的許多民間非政府組織也會被解散或強迫被併入官方的非政府組織。⁹第四、黨組織介入管理。中共中央組織部與民政部在一九九八年二月十六日共同發布「關於在社會團體中建立黨組織有關問題的通知」文件，要求所有合法的社會團體，其常設辦事機構專職人員中凡是有正式黨員 3 人以上的，應建立黨的基層組織。主要工作是要接受掛靠單位黨組織的領導，並監督社會團體負責人貫徹黨的路線、方針、政策，遵守國家法律、法規。以上幾個特點可以大致看出中共官方對社會團體的管理基本考量仍然受到既往列寧式政黨的思維以及長期計畫經濟體制的影響。傳統「主管部門、下屬單位、個人」間的層級管制思維仍是主導中共選擇採用雙軌制管理非政府組織的主因；在完善管理非政府組織相關法規的要求下，如何防範非政府組織運作出軌以及嚴格控制活動空間仍是其與非政府組織互動的策略主軸。在這種框架之下，眾多種類的非政府組織又是如何回應(與政府交易)? 顯然是另一塊值得觀察的領域。

參、近期發展特徵

針對中國大陸非政府管理體制所設下的限制，有愈來愈多的草根

⁹ 例如中國殘疾人聯合會(殘聯)在每個城市都有其分會，使得其他由殘疾人成立的草根組織無法在當地註冊活動。詳參 Liu, 2005:3。

型組織以及官辦非政府組織嘗試從中獲得更大的生存空間或自主權。其中當然包括文教型的社會團體。以下作者就從官辦非政府組織(GONGO)¹⁰和草根型非政府組織的角度，探討它們各自的生存之道，以及逐漸浮現的有別於以往社會團體所扮演的角色。

首先，GONGO 雖然是由政府扶持成立的非政府組織，具備政府民間雙重特性，理論上它可以發揮政府與民間的雙重優勢，但是實際上因為其官方色彩過於濃厚，使其在業務推展上面臨一個基本的困境：如果要持續生存，就必須要依靠政府的財政撥款和補貼，領導人的產生和工作人員的聘用也多沿用舊有事業單位的制度，這種缺乏開創與競爭誘因的管理型態能否帶動其身為非營利組織的積極性？頗值得懷疑。如果要爭取自身的自主性，它也面臨一些挑戰，包括業務主管機關基於利益考量不見得願意放棄對 GONGO 的控制、一旦失去政府財政支持，是否能得從企業和人民得到資金與志願服務人員？從目前 GONGO 整體公信度不高的情況看(鄧國勝，2004:18；Liu,2005:4)，似乎並不容易。因此，吾人不難預期近期內中國的 GONGO 的發展可能會呈現兩極的走向。一是極度依賴政府，成為政府的實質事業機構(或是所謂的二政府)，喪失 GONGO 應有的特性；或是因為 GONGO 領導人個人偏好與自身理念，想藉由非政府組織身份以追求包括個人與社會利益。這種組織可能比較傾向與政府爭取自主權。就目前文獻資料顯示，是有部分案例存在。其採取的方式大多有固定可循的模式：首先，在依靠政府資助與爭取自主權的選擇中要定下優先順序。基本上，大多會先選擇與政府保持良好關係下再逐步爭取自主權。因為這是一種基於經濟理性的選擇。換言之，先爭取存在之後再求擴大生存空間。¹¹ 其次，則是要思考如何增加 GONGO 在政策方面的影響力，這除了靠組織領導人個人在黨政部門的人際網絡

¹⁰ 以下本文中的非政府組織與 NGO、官辦非政府組織與 GONGO 將互使用。

¹¹ 如同一位 NGO 領導人表示：「如果你與政府走得太近，……你與一般人民距離變得很遠……但是如果你不討好政府，事情就辦不成。總之，政府的支持是遠重於人民對組織的支持……」(Lu, 2005:4)。此外，中國青少年發展基金會可謂是目前 GONGO 中自主權較高的非政府組織，其主要領導人徐永光也認為「NGO 沒有活力會成為包袱。總趨勢是要提升自己能力，必須獨立起來，……獨立就意味著和政府不同的利益訴求，機構自己發展的利益要放在第一位，和政府關係密切有益，我們就密切一點。如果密切不利，就稍微走遠一點。」(付濤，2004:23)。

外，尙有待 GONGO 與媒體以及其他非政府組織尋求合作的努力而定。我們似乎看到許多非政府組織領導者有這樣的認識，亦即要在目前的環境下影響政府，就必須要走在政府前面，率先拋出議題，先尋求地方政府的支持，再引起民眾的興趣，最後達到影響政策的目的 (Bentley, 2004)。

自下而上的草根型非政府組織面臨的生存環境較 GONGO 爲嚴苛，然而他們也逐漸發展出對應政策環境的諸多策略。總體而言，它們也是採取先爭取獲得發展機會爲最優先的考量，其次再逐步擴展其社會活動空間。其中，如何獲得政府的信任是主要關鍵。以著名的溫州商會爲例，其推動成立異地商會的過程雖然是與現行法律違背，但是它創造性的提出由所在地政府與溫州政府相關部門共同成爲其業務主管機關的訴求仍然能獲得地方政府的支持，主要在於「各地溫州商會無一例外地恪守“不談政治”的原則」，也就是企圖營造「民間推動、政府承認(默認)、避免抗上」的三方默契(冷明權、張智勇，2004:248-256)。關於民間非政府組織如何成爲合法的社會團體此一問題，依據「社團管理條例」，「民非管理暫行條例」以及「基金會管理條例」的規定來看，一個沒有政府爲靠山的民間非政府組織要找到其業務主管單位，願意爲其行爲負責，是很困難的事。因爲站在政府機關的立場，如果預計沒有任何好處，對接納一個民間非政府組織所負擔的監督和負責之成本考量就足以讓人推測民間非政府組織的婆婆難找之事實。既然如此，要成爲合法活動的團體，就要另覓它途。已經觀察到的變通方法包括在有關的工商管理部門登記爲企業法人、向已具有正式社會團體地位的非政府組織申請成爲會員，亦即變成所謂的「二級社團」(Saich, 2000; 蔡凌平，2004)、靠社團領導人私人關係直接向地方層級的民政部門登記或找與其活動性質無關的機關擔任其業務主管部門、¹²以及根據新頒布的「基金會管理條例」，自募 200 萬原始基金，嘗試登記爲非公募基金會，此即所謂的「造車上路」，

¹² 就法律角度，這些方式是違法的，但是在地方層級的民間 NGO 比較容易採取此法，同時地方政府基於自身利益考量，也會不顧法規限制而批准某些能帶給地方發展和繁榮的社會團體使其合法化(Saich, 2000)。

或是以既有的團隊和理念尋找富有的私人或企業合作共同成立非公募基金會(借車上路)，以獲取某種意義上的合法身分。對於佔大多數無法取得正式登記的民間社會團體而言，雖然就法律的角度看，他們是非法存在的，但是並不表示它們就沒有生存空間。這牽涉到民間的非政府組織如何評估政府是否具有足夠的取締能力和意願，同時許多民間的非政府組織其所從事對社會群體有益的訴求或活動也並非不能獲得民眾的支持，這種不是從法律領域所得到的正當性(legitimacy)也會增強它存在的社會基礎。¹³ 此外，民間非政府組織也會與媒體和學者合作以增加組織的能見度(某種程度的正當性)甚或協助其直接介入有關政策的議題設定(agenda setting)工作 (馮媛，2004:11-12；付濤，2004:19-21)。

除了兩類型的非政府組織個別與政府交易社會活動空間的議題之外，GONGO 與草根型非政府組織之間的互動也是造成中國非政府組織現象的重要參數。目前的趨勢似乎是各自獨立開展工作，原因可能是草根非政府組織想保持其社會的正當性或是因為 GONGO 與草根非政府組織彼此存在的競爭性。另外目前許多 GONGO 仍延襲「衙門」作風，將草根非政府組織視為下屬而非平等的夥伴，令想與之合作的草根非政府組織有民見官的感覺(齊乾坤，2004:20)，但現在也不乏 GONGO 與草根非政府組織合作的例子，例如中國社會工作協會已容許“社會參與行動”、“惠澤人服務機構”等組織加入成為其會員，全國婦聯也嘗試與草根型組織合作進行聯合國的項目(蔡凌平，2004：14，17)。

肆、小結

從以上對中國大陸文教型社會團體的初探，若將目前大陸的社會團體與建國之後至 1990 年代的社會團體比較，吾人似乎可以看到下列的變化趨勢。第一是社會團體的自主性逐漸增加。草根型的社團因

¹³ 這些所謂不符合法律條件的社會團體仍然存在和運轉，代表著代表它們是符合某種超越法律範疇的秩序(高丙中，2000:101)。

爲是自發性的拓展其活動，沒有受到政府公部門的財政支援，追求自主權自是不爭的事實；官辦的非政府組織也因為與國際交流頻繁，或受到國外非政府組織的資助，或是因為組織運作中所產生的獨立利益(包括組織領導者個人在民間的聲望與理念)等因素而得以有足夠的籌碼向政府要求更多的自主權。其次是社會團體在民間社會的影響力日益增強。越來越多的社會團體藉由媒體或法律途徑擴大它們的影響力。例如 1998 年四川省重慶市的綠色志願者聯合會與中央電視台合作，報導川西森林的砍伐狀況，引起中共中央高層的重視，導致四川省緊急作出全面禁止砍伐天然森林的決定；又如 2003 年，中國有三項重大水利工程，包括貢嘎山下的木格措水壩、與都江堰相鄰的楊柳湖水庫、以及在怒江興建水壩的計畫都遭到來自環保社團的抵制。最後導致楊柳湖水庫和怒江水壩工程的停止。各種環保團體和媒體記者合作在各地展開的討論會、論壇、講座與圖片展覽，充分展現了社會團體的強大動員力量。此事件是「公眾力量直接影響一個重大工程的決策，這是中國有史以來的第一次。」¹⁴

本文以下將以中華全國新聞工作者協會爲主，上海記協爲輔，進行個案研究，探討中國大陸新聞性 GONGO 的運作。主要資料來自文獻的整理以及對兩機構高層的深度訪談。¹⁵

第三節 個案分析：中華全國新聞工作者協會(中國記協)

壹、歷史

中國大陸的新聞性民間團體大致可以分成學術型的團體與新聞工作團體兩類。根據《中國新聞年鑒記載》，中國第一個新聞學研究團體是在 1918 年 10 月 14 日成立的北京大學新聞研究會。至 1931 年 10 月，第一個由中國共產黨直接影響下成立的新聞學術團體「中國

¹⁴ 引自中央人民廣播電台記者，同時也是環保社團綠家園負責人汪永晨的報導。請參馮媛，「小荷才露尖尖角」，《中國發展簡報》，2004 年 12 月，頁 11-12。

¹⁵ 本文作者在 2005 年 7 月 22 日上午於北京訪談中國記協高層領導幹部一人；7 月 29 日上午於上海訪問上海記協高層領導二人。

新聞學研究會」在上海成立。對日抗戰期間，中共前總理周恩來於 1937 年 11 月 8 日在上海倡導成立「中國青年新聞記者學會」(青記)，此即「中華全國新聞工作者協會」的前身。1949 年 7 月，中華全國新聞工作者協會的籌備會在北京組建，同時該籌備會也與工人、青年、婦女等十五個全國性人民團體、民主黨派共同發起組織了「中國人民政治協商會議」，並推舉 12 位新聞界人士代表組團參加首屆的全國政協會議。中國記協因此而成爲中共在 1954 以及 1982 憲法中所稱的人民團體之一。¹⁶ 記協另一個前身是在 1954 年九月成立的「中華全國新聞工作者聯誼會」。首任會長爲鄧拓。該聯誼會的任務是「團結全國的人民新聞工作者，密切與世界各國正直的和愛好和平的新聞工作者團結合作，共同爲推進世界進步新聞事業、爲世界持久和平而奮鬥」(沈榮，世界華文傳媒年鑒，頁 565)。1957 年 3 月聯誼會在北京召開中國新聞工作者第一次代表會議，會中宣布正式成立中華全國新聞工作者協會。會中也通過協會章程，並選舉鄧拓爲第一任會長。1960 年 3 月舉行第二次全國代表會議，會議修改了協會章程，其最高權力機關是理事會，由 98 人組成，常務理事有 40 人。由常務理事再推選出協會主席、副主席，並設立書記處協助主席團負責處理協會的日常工作。當時在各省、市、自治區都有成立地方的新聞工作者協會。六零年代中期因文革的興起，中國記協也與其他社會團體一樣被迫停止了所有的活動。直到 1980 年 8 月記協恢復活動，重新恢復中央到地方的組建。

貳、組織章程與內部管理

中國記協成立初期是採取個人與團體並行的會員制度，至 1980 年代恢復活動後，於 1991 年 1 月記協的第四屆理事會通過了《中國新聞工作者職業道德準則》，正式採取團體會員制。目前團體會員包

¹⁶ 「人民團體」在中國共產黨的辭彙中，是具有正面褒獎的意味，它代表與中國共產黨具有親密戰友關係的少數社會團體。詳參 Qiusha Ma, (馬秋莎) “*Classification, Regulation, and Managerial Structure: A Preliminary Enquiry on NGO Governance in China*”, ISTR Conference Working Paper, 2002.

括中央各新聞單位、各省、自治區、市的記協和各種專業記者協會共約二百多個團體會員，所代表的新聞從業人員超過 75 萬人。換言之，主要會員的類別包含全國性主要報業集團、廣播電視集團、報社、時事政治性期刊、國家通訊社、國家廣播電、國家電視台、地區性的記協、全國性新聞團體、主要新聞教育、研究機構等（記協章程第十五條）。目前直接隸屬於中國記協的直屬事業單位包括「中華新聞報」、「中華小記者雜誌社」、「機關服務中心」、及「培訓工作部」等機構。而中國記協內部的功能性組織包含「辦公室」、「機關黨委」、「國內工作部」、「國際連絡部」、「台港澳工作部」、「新聞調研中心」。

根據 2001 年 10 月記協第六屆理事會第一次會議通過的最新「中華全國新聞工作者協會章程」，中國記協的定位乃「是中國共產黨領導的中國新聞界的全國性人民團體，是黨和政府同業新聞界密切聯繫的橋樑和紐帶」。中國記協成立之宗旨為「團結全國各族新聞工作者，高舉馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論的旗幟，以三個代表重要思想為指導，全面貫徹執行黨的基本路線、基本綱領和基本方針，……維護新聞工作者的合法權益，推進新聞改革，開展同香港特別行政區、澳門特別行政區、台灣地區和國際間的新聞交流與合作，……為把我國建成富強、民主、文明的社會主義現代化國家而奮鬥。」（第二條）其主要任務除了上述宗旨所揭示部份外，尚包括組織和推動新聞工作者學習馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論，…貫徹執行黨和政府的方針、政策，堅持正確的輿論導向（第四條），進行新聞從業人員的教育培訓工作（第五條）、鼓勵新聞工作者深入基層反映人民群眾的意見與呼聲（第六條），推動和監督新聞工作者尊紀守法（第九條），加強與西部和少數民族新聞工作者的聯繫與交流（第十條），興辦新聞出版等事業，開展有關的諮詢服務和經營活動（第十四條）等。此外，中國記協亦受國務院授權，對 17 個新聞社會團體的業務擔任主管工作。

中國記協的最高權力機關是「全國理事會」，該會成員由理事與

特約理事所組成。其來源是由會員單位舉薦。職權主要包含擬定工作方針與任務、制定或修改記協章程以及選舉常務理事會(第十八條)，常務理事會是在全國理事會閉會期間負責執行其決議，每年開會一次(第十九條)，同時常務理事會也任命書記若干人組成書記處，主持中國記協的日常事務(第二十條)。中國記協主席一人與副主席若干人亦由常務理事會選舉產生。現任主席為邵華澤，「邵先生曾為人民日報社長，原在人民解放軍服務，軍中最高階級為中將」(07/22/2005，北京，訪談中國記協高層幹部)。

以上是由法制角度理解中國記協的角色與功能。接下來要就筆者對中國記協與上海記協內部高幹的訪談以較動態的角度來認識記協的運作以及面臨的問題。首先，中國記協是否算是社會團體或民間組織？由其成立的歷史看，它是少數被中共稱之為人民團體的社會組織。唯有參加過第一屆全國政協會議的團體才夠資格被中國共產黨稱為人民團體。換言之，這些社會團體在中國共產黨眼中是具有正面價值的親密戰友。也因此，從 1950 年的「社會團體登記暫行辦法」中就明文規定「參加中國人民政治協商會議的各民主黨派和人民團體」不需要向人民政府申請登記成為合法的社會團體。這種特權雖然在往後的社團登記管理條例中取消明文規定，但是不需登記的傳統仍然持續下來。(Ma, 2002, p35)是以目前的中國記協「仍然是官方色彩濃厚的社會團體，亦可視之為所謂半官半民的組織，它一方面接受主要來自政府的財政撥款，一方面也同時自團體會員中徵收會費以及接受國內外的捐贈，至於地方性的記協則差異性較大，有些依靠當地政府的財政撥款，有些則無，辦公地點也大多依託於報社等相關機構」(07/22/2005，北京，訪談中國記協高層幹部)。中國記協本身沒有掛靠單位，但是它卻是其他專業記者協會的業務主管單位。¹⁷同時，就

¹⁷ 中共國務院授權全國記協主管的新聞社團共有 17 個，除了已經停止活動的報紙理論宣傳研究會之外，包括中國石油新聞工作者協會、中國郵電新聞工作者協會、中國鐵路新聞工作者協會、中國電力報刊協會、中國新聞攝影學會、中國汽車工業新聞工作者協會、中國新聞漫畫研究會、中國產業報協會、中國地市報研究會、中華全國農民報協會、中國晚報工作者協會、中國企業報協會、中國縣市報研究會、中國文摘報研究會、中國報紙副刊研究會(沈榮，世界華文傳媒年鑒，頁 566-569)。

中國記協的工作人員之甄選看，「主要是透過國家公務員考試錄用或由其他媒體轉任，其升遷與敘薪皆比照公務員。目前，記協正式工作人員總數(含直屬事業單位)大約有 100 人左右」。(07/22/2005，北京，訪談中國記協高層幹部)

根據記協的章程，理事會的理事與特約理事¹⁸有選舉權與被選舉權(第十八條)。亦即記協的主席與副主席等領導人是由常務理事會就其現任理事之間選舉產生。其考量的因素大致如下：「歷屆的中國記協主席大都是在新聞界具有崇高的地位，而最近一次的選舉是由邵華澤先生同額選舉當選。至於副主席方面，也有一地區和屆別區分，例如上海、廣東、北京、天津都會有一名副主席代表之。在選舉的過程中，中國共產黨中央應該是有介入並參與決定的」(07/22/2005，北京，訪談中國記協高層幹部)。

中國記協日常事務由書記處綜理，此書記處並非是外人所認為的中國共產黨的組織。中共中央組織部與民政部在一九九八年二月十六日共同發布「關於在社會團體中建立黨組織有關問題的通知」文件，要求所有合法的社會團體，其常設辦事機構專職人員中凡是有正式黨員 3 人以上的，應建立黨的基層組織。主要工作是要接受掛靠單位黨組織的領導，並監督社會團體負責人貫徹黨的路線、方針、政策，遵守國家法律、法規。記協雖然沒有掛靠單位，但它內部仍有黨組織存在。至於黨組織是否會與記協領導層存有潛在的衝突？根據筆者對記協高層的訪談，目前似乎沒有這個問題存在，甚至兩者的關係甚佳，究其原因，擔任記協的高層領導與黨組織的書記會有重疊的現象，亦即一人同時擔任黨政領導者的角色，因此可從中扮演橋樑與緩衝的角色。某些文獻(Lu, 2005, pp.5-6)舉出在中國非政府組織存有行政領導人和幕僚人員之間衝突的現象在本個案是不存在的。

至於中國記協與地方記協或新聞媒體的關係，基本上，記協與之並沒有上下領導的關係，這對身為半官方組織的中國記協而言，可能

¹⁸ 此指具有特殊官方背景的人士。

是一種要面對的困難。因為記協的主要任務之一是推動和監督新聞工作者遵守法紀，亦即發揮行業自律機制。但是如果沒有某種程度的實質約束力，則對此目標頗感困難。例如「大陸的新聞工作人員到台灣訪問的言行是不需要對全國記協報告，其自主性非常高。但他們是否要對當地的政府負責就不太清楚了」(07/22/2005，北京，訪談中國記協高層幹部)。新聞記者對新聞報導內容的掌握以及題材的選取如果逾越尺度，記協並無法對其直接作出行政處分。針對違反新聞職業道德的事件，例如有償新聞或記者受賄，記協會主動召集中央、地方新聞單位和社會各界人士進行座談並受理舉報。但是根據筆者對上海記協高級幹部的訪談，上海記協是採取主動調查，「若屬實，則建議所屬單位作出行政處分，記協所出面做的調查，皆具有中立立場且有份量」(07/29/2005，上海，訪談上海記協高層幹部)。因此，全國記協應該有類似的影響力。除了自律問題外，全國記協也重視對新聞工作者權益維護的工作(維權)，會主動向中央反映記者權益問題。此與上海記協的作為類似，亦即「如果新聞從業人員遇到困難，記協會出面協助調查，替記者作維權的工作，例如受訪單位如果傷害記者或阻撓採訪，記協會出面聲援」(07/29/2005，上海，訪談上海記協高層幹部)。

省市級的記協通常彼此都會每年定期舉辦協作會，全國記協也會出面召集各省集會。

有關全國記協是否以及如何對中共中央發揮政策影響力的問題，據筆者的訪談結果，大致可分成主動與被動兩個層面：有關中共中央欲擬定的新聞政策方針(例如新聞法)，全國記協通常會被告知並徵詢其意見；例如2003年9月中國記協根據中共中宣布的要求，針對新聞界存在的問題，著手研擬、起草關於在新聞戰線開展馬克思主義新聞觀和職業道德教育活動方案(中國新聞年鑑，2004：167)。又如近來中共中央的台港澳辦也常會徵詢記協有關台灣記者常駐大陸的制度建議。其他對於類似維護記者權益之類的問題，則記協會主動對中央反映。

全國記協對兩岸事務的工作目標如其章程所示，¹⁹主在加強對台灣地區新聞工作者和新聞團體的了解與合作，並作好台灣赴大陸內地採訪記者的接待、管理和服務工作。1987年11月1日，中共因應我政府開放民眾赴大陸探親之後，台灣記者也會隨之赴大陸採訪的可能性，遂由全國記協出面宣布，受中共「國務院辦公廳」委託，負責受理台灣記者到大陸採訪事宜。亦即凡是台灣新聞機構欲派記者赴大陸採訪，必須提供該媒體的委託書或證明文件、採訪記者本人之簡歷等文書、經記協審查同意並核發採訪證方能進入大陸採訪新聞。1988年5月中共發布《關於台灣記者在大陸採訪的管理辦法》，更明確地規範全國記協應如何接待台灣赴大陸採訪的記者。1989年中共「國台辦」成立後，規定台灣記者赴大陸採訪的申請對象為香港的「新華分社」或中共的「駐外使領館」，但是記者入境大陸後，仍需要向全國記協申請採訪證。1996年底，國台辦又發布《關於台灣記者來祖國大陸採訪的規定》，指出台灣記者若在北京採訪，則仍由全國記協核發採訪證，至北京以外地方，改由當地的「台辦」代發，但是中國記協仍然負責台灣記者在大陸採訪時的接待工作。

有關台灣記者或是新聞社團能否加入中國記協？答案是否定的。單從中國記協的章程第十七條有關會員的權利與義務中，規定必須遵守本會章程，執行本會決議，接受本會委託的任務等；而記協章程第二條的宗旨是「……高舉馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論的旗幟……把我國建設成富強、民主、文明的社會主義現代化國家而奮鬥。」「台灣新聞工作者的社團組織不可能認同上述的目標吧」（07/22/2005，北京，訪談中國記協高層幹部）。

近兩年來，全國記協參與或主導的兩岸新聞界交流主要活動整理如下：²⁰

2002年

¹⁹ 全國記協章程第二條與第十二條。

²⁰ 整理自《中國新聞年鑑2004》以及《中國新聞年鑑2005》。

- 1月 8-17日應中國時報邀請，貴州省新聞界首次組團訪問台灣
- 1月 24日 上海地區主要報社與台灣中國時報在上海舉行「上海週末」攝影活動
- 6月 7-16日台北市報業公會組團至山東參訪
- 6月 10-17日 中國新聞社長與總編輯應中國時報設邀請赴台灣訪問
- 6月 25日 第五屆海峽兩岸廣播事業交流研討會在台北舉行，大陸由中央人民廣播電台副台長擔任團長
- 7月 10-19日 中國記協台港澳部應台灣中華廣播電視事業協會邀請，率大陸內地科技記者赴台灣採訪新聞
- 7月 13日 中國記協主席會見台灣中國時報總經理與副總編輯
- 10月 13-21日中國記協邀請台灣聯合報系訪問北京與上海
- 11月 25日至 12月 4日應台灣聯合報系文化基金會邀請，中國記協組織了大陸部份網絡媒體負責人赴台訪問

2003年

- 1月 13-20日 中國記協秘書長訪問團應台灣中國新聞學會邀請，赴台訪問
- 5月 16日 中國新聞社港澳台海外部接待台灣中央社前往北京駐點之大陸部主任
- 7月 8-16日中國記協與國務院台辦共同舉辦海峽兩岸記者三峽聯合採訪活動

8月6-15日中國記協邀請台灣以中國新聞學會為主的媒體負責人訪問團至北京、山西參訪

9月7-16日台北市新聞記者公會應記協邀請，組團訪問北京等地

10月20-28日 中國大陸教育記者應台灣中國新聞學會邀請，組團赴台採訪

10月28日 新華社社長與副社長分別會見台灣的聯合報訪問團

參、小結

從對中共社會團體的分類看，中國記協是屬於官辦的非政府組織(GONGO)。其成立宗旨與活動基本上仍脫離不了替中國共產黨擔任民眾與政府間的橋樑工作。從筆者對中國記協與上海記協內部高層人員的訪談中，可以清楚看出其目前的工作重點在強調新聞工作人員在社會轉型期中的自律行為與維權工作。未來中國記協是否會邁向更獨立的組織運作，爭取更多的新聞自由，筆者似乎在此次訪談中並未感受到近期內有此一可能性存在。在兩岸新聞從業人員的交流方面，未來仍是記協的工作重點之一。「台灣記者常駐站在也是近期內是要解決的迫切問題，應該比照港澳記者在大陸的模式」(07/22/2005，北京，訪談中國記協高層幹部)。

第四節 結論

本章探討中國大陸的文教型社會團體之歷史演進、管理體制以及近期的發展趨勢。同時，筆者也對全國記協以及上海記協的高層領導幹部進行深度訪談，了解官辦非政府組織的實際運作情況和面對的問題。雖然研究中國大陸非政府組織的文獻經常會指出半官半民的社會團體也有越來越多向政府爭取更多自主權的案例發生，但是，在本文

的研究中，全國記協與上海記協並不屬於這類的官辦非政府組織，基本上，它們還是自我認定為介於政府與民眾間的橋樑，主要在協助黨和政府貫徹其政策。至於中國記協或上海記協在未來與政府和民間的關係是否會有所改變？或是從巨視的中國大陸官辦非政府組織視野看，其角色定位是否會有根本的改變？筆者認為是值得進一步研究的課題。因為目前中國大陸官辦非政府組織主要是幫助政府佔領公眾活動的市場，但是也逐步在適應社會的需求。具體而言，它們一方面深受政府管理體制的影響，很難從群眾的需要出發考量；但是中國政府因著市場經濟的迅速發展，政府職能也在發生重大的變化。傳統無限政府的觀念不斷受到挑戰與修正，現在的機構改革正朝著新公共管理學的掌舵者角色轉換。這對中國的官辦非政府組織而言，它同時是提供了機會和挑戰。究竟如記協般的官辦非政府組織是否會因應中國社會發展而注入更多民間力量的內涵，亦或是仍然不擺脫依賴政府的習慣，缺乏組織管理的透明度，值得成為未來繼續研究的主題。

第四章經濟性民間組織研究

第一節 經濟性民間組織的定義與類型

壹、定義

中共的經濟性社團，在 1980 年以前為數不多，其根本原因是，長期以來堅持以階級鬥爭為綱。未能集中精力搞經濟建設。再加上在經濟理論問題上受前蘇聯的影響，不認為社會主義的生產仍然是商品生產，不承認價值規律對生產的調節作用；在實踐中又排斥市場調節，而實行高度集權的計劃經濟體制。

在這種體制下，國家通過政府的專業經濟部門，直接管理廠礦、企業和農村社隊，依靠行政手段和指令性計劃，把企業和社隊的各種生產要素和各個再生產環節，全部置於國家的直接管理之下。久之，政府不需要加上企業無要求，自然也就不存在以行業協會為代表的各種經濟團體產生的環境和條件。¹

何謂經濟性社團，有學者認為經濟社團是指：介於政府、企業之間，商品生產者與經營者之鼎，並為其服務、咨詢、溝通、監督、公證、自律、協調的社會組織。包括各種行協會、專業協會、商會、綜合性協會、聯合會、促進會等。²

新制度經濟學家認為，經濟社團組織是一種經濟制度，是一種經濟治理機制。相對於企業、市場、國家和非正式網絡等治理機制，經濟社團組織被視為第五種經濟治理機制。在世界經濟發展中發揮著重要作用。它的基本功能有服務、溝通、公證、監督、協調、制衡、研究發展等。

¹中國民間組織年誌編輯委員會，中國民間組織年誌首卷上，北京：中國社會出版社，2005，頁 74。

²參見冷明權和張智勇，經濟社團的理論與案例，北京：社會科學文獻出版社，2004，頁 27。

冷明權和張智勇認為經濟社團，是一種由具有某些共同意願企業組織、企業從業人員以及熱心公益事業的公民等自願聯合組成的、主要在經濟領域中開展活動的、以維護成員自身利益為目的的、非營利的、非政府的、互益性的社會組織。³

不過清大 NGO 研究所所長王名認為，經濟性社團這個概念並非是一個學術性的概念，使用這個概念多於用方便的考慮，是試圖對活躍於市場經濟中的社團進行總體的概括。⁴

貳、類型

在中共民間組織年誌 2005 卷將經濟社團區分為行業協會和農村經濟社團二種。

依冷明權和張智勇(2004)研究，按照社團的形成過程、社團專職領導的產生程序和身份、社團的經濟來源等情況的不同，大致可以把經濟社團分為：官辦經濟社團、民辦經濟社團和半官半民的經濟社團⁵。

一、官辦經濟社團

官辦經濟社團，是指經濟社團的發展和產生，是在國家「上層建築」的推進下啟動和發展的。官辦經濟社團的形成過程是自上而下地形成，其動因首先來自於政府，召集者多為政府部門。官辦經濟社團專職領導人一般經過民眾的推舉或選舉產生，但是這種選舉結果通常要由政府加以認可或確定才能有效，有的甚至直接由政府任命或指派。

中國大陸的經濟社團、包括廣州、深圳、海南和內地的經濟社團很多是由政府進行推動，依賴政府發展起來的，政府是它們發展的主

³ 同註 2。

⁴ 同註 2，頁 4-5。

⁵ 同註 2，頁 28-33。

要動力。經濟社團的功能定位、人員編制、行政事業經費、內部的機構設置都是由政府確定的，經濟社團的組織目標也是由政府目標指導下所形成的。這些社團服務的活動的開展、組織體系的形成，主要是借助和利用政府所掌握的本土資源和政治資源完成的。

如大陸國有資產管理委的管理的近三百家工商業行業協會中的多數，在機構組成、職能範圍和作用發揮上與政府有關部門保持著組織上的一致和密切的聯繫，它的組成完全依據政府的意願和要求，自上而下建立起來，是一種型的官辦經濟社團。

二、民辦經濟社團

民辦經濟社團，是指利用特殊的社會資源和傳統的組織基礎，按照維護共同利益、表達自身要求，依據公民自由結社的基本權利，自發自主地組社會自組織。民辦經濟社團的形成過程一般是基於成員的動因，通過自後聯絡和創造條件而形成，是自下而上的，民間自發的。

民辦經濟社團具有鮮明的個性和特點。他們多數都能堅持自主辦會、自願入會、自選領導、自籌經費的組織原。在實際運行中體現「民辦、民間、民管」的特點。民辦經濟社團首先是自我管理的中心，通過其次認定的章程和規則，促進會企業自我管理、自我約束和自主運作的實現；其次是信息中心，不全為會員企業之間信息溝通開辟渠道，同時作為同行業企業共同利益的代表，也為會員企業對外信息交流、溝通聯繫、商務聯絡等提供必要的服務；再次具有相對較強的獨立性或、自主性，比較注重在市場經濟條件下內部共同利益的整合。

如各省區及其以下的各級各類企業家協會及企業聯合會，則很多是由市場組織起來的社團，既不享受政府援款經費，也不具有行政級別和編制，這樣的協會和聯合會屬於的民辦經濟社團。

三、半官半民經濟社團

半官半民經濟社會團，是指政府按照既定的發展目標和要求，採取明確規範、合理引導的辦法，利用社會組織的民間資源，動和扶持公民和企業建立起來的經濟社團。如廣州的一些商會，就是社會民營企業自發要求和政府引導支持相結合的產物。

這種形式和純粹官辦經濟社團相比，在實際運行中具有較強的自我組織的特點。一是充分發揮了民間組織在市場經中的社會化服務功能，在政府與市場關係中，以自我組織、自我管理、自我約束、承接和替代了政府職能轉變以後的許多管理、協調、服務的職能。二是降低政府組織的干預社會、管理經濟維持運行的成本，在同行業企業之間建立起良性合作、有序競爭的通道。三是推動政府按照市場經濟發展的要求，簡政放權、逐步向政府與行業協對整體聯動的行業管理模式轉變，也推動了各類自組織性質的社會組織和大批行業性的社團組織的發展。

如通過改革政府機構中的行業主管部門，自上而下成立起來的行業協會。這些體制內的社團或類似社團的組織雖然在名義上是社團法人性質，實際上帶有事業單一性的社團，如貿促會、進出口商會，可分類為半官半民的經濟社團。

表 4 -1:三種經濟社團比較

	官辦經濟社團	民辦經濟社團	半官半民經濟社團
建立機構			
創辦機構	政府機構	個人和非政府機構	政府發起，由非政府組織或個人完成
協會定位	輔助政府管	服務企業，兼有	以服務企業為

	理，兼有服務企業	服務政府	主，兼有政府引導
協會決策機制			
協會決策機構	政府主管部門和政府任命的工作人員	會員大會、理事會	會員大會、理事會
專職工作人員	政府退休、分流人員	協會理事會聘任	協會理事會聘任
經費			
會費	收取困難大，收取率較低	收取有難度，收取率高	收取有難度，收取率較高
企業捐助	比較少	比較少	較多，占經費較大比例
服務性收費	較少	較少	較多
政府資助	有一定的財政補貼	有一定的財政補貼	少量
企業態度	部分被視爲二政府個別被視爲負擔	部分被視爲二政府，個別視爲負擔	企業認可度較高，較積極參與協會活動
協會與政府			
協會對政府的態度	希望政府財政支持，並移交相關行政職能	希望政府財政支持，並移交相關行政職能	希望政府能賦予一定的社會管理職能
政府行政職能移交	移交一定的職權	移交了一定的職權	移交了少量的職權
行政權力尋租	較多存在於有行政權力的官辦商會	較多存在於有行政力的官辦商會	設法尋求

資料來源：冷明權和張智勇(2004)，頁 31-32。

第二節經濟性民間組織的發展

如前所述由於受中共以階級鬥爭為綱意識形態以及實行高度集權的計劃經濟體制的影響，政府不需要介於政府與企業之間的中間管理環節；企業也無須面向市場，當然也就不可能存在通過仲介組織去維護自身利益的願望和要求。在這種情況下，大陸的經濟社團，在1980年以前為數不多。

可是中共在十一屆三中全會以後，改弦易轍對過去那種束縛生產力發展的、高度集權的計劃經濟體制進行了改革，探索一種計劃與市場相合，並能同時發揮計劃與市場兩種調節手段之長的經濟體制。隨著大陸經濟體制改革加深和政府轉變職能進程逐步推展，大陸的各種經濟社團也隨之蓬勃發展起來。

美國都柏林大學教授馬秋莎將自上而下(統稱為半官半民)的經濟性社團分為四類：1、文革前建立而改革開放後賦予新生命和新使命的；2、改革後建立的，以社團名義存在而承擔某些政府功能的；3、專業協會；4、由政府行業管理機構轉型的行會。⁶

一、第一種類型

根據「中國社會團體大詞典」，文革前大陸全國性社團，包括解放前建立的，共108個，其中將近1/3是經濟社團。改革前這些組織基本上行政化了，卻仍掛著社團牌子。中共改革後開始，首先啓用這些現成的機構，予以新使命，這些組織從體制內向外的轉變又轉變後遇的問題在中國社團發展中有影響。其中最有影響和最有代表性的一個就是工商聯。

⁶ Ma, Qiusha .*Non-governmental organizations in contemporary China : paving the way to civil society?* London : Routledge, 2006.

中共為取代解放前大量存在的民間商會行會，而又「代表」私有經濟的利益，於 1951 就開始組織地方工商聯，中華全國工商聯成立於 1956 年，1956 年經社會主義改造後，工商聯的作用被形容為「幫助政府拉住私有企業家，改造私有企業家」。到文革前，從全國到地方縣級的工商聯體系已完全行政化，由於私經濟成分日益下降，工商聯當時的唯一作用就是幫助共產黨對民族資產階級實行統一戰線。

這一情況到八十年代城市經濟改革開始後，發生了很大變化。工商聯的性質被明確定位經濟、統戰性、民間性。首先是工商聯的經濟作用，中共需要工商聯在推動非國有企業經濟發展中為私有企業提供市場、資金和專業方面的服務，並引導它們在發展經濟的同時服從共產黨和政府的方針政策。由此，中共積極支持工商並鼓勵私有企業家入會。到 2002，全國 2,800 個工商聯吸收了 1,600,000 個私有企業和企業家會員（人民日報 2002 年 11 月 23 日）工商聯還大力將私有資金引導到公益事業中來。

其次，新政策明確了工商聯的民間性質。自五十年代，工商聯作為人民體和著名的八大社團之一，不但與政府有緊密的關係，而且多年來享有政治上的某些特殊待遇。至今，工商聯得到行政開支，其工作人員工資及福利參照公務員，而各級領導享受同級幹部的待遇。因此工商聯有很強的官方色彩。然而，為吸引私有經濟力量，特別是九十年代以來，政府有意強調工商聯的民間性。近年來，私有業家在工商聯領導崗位上的人數有很大的增加。在其第九屆代表大會上，全國工商聯執委會 412 名成員中 56% 是私有企業家（人民日報 2002 年 11 月 23 日）。與此同時工商聯自身也在努力加強其民間性。

二、第二種類型

中共改革後市場經濟的發展後，帶來了大量新情況新問題。原有的政府機構和管理機構顯然無法滿足需要。為此，中共積極建立新機構來解決問題。在一些情況下，或由於新問題的特點，或出於與國際

接軌的目的，中共認為社團的形式更適合處理新情況。消費者協會、個體勞動者協會、企業家協會等應運而生。以消協為例，1984年中共建立中國消費者協會是為了加入國際消費者聯盟這個國際 NGO。然而由於中國政府沒有保護消費者權益的行政機構，消協從建立初始就承擔了很多政府職能。

個體勞動者協會又是一個很好的例子。五十年代初全國有七百多萬非農業個體勞動者。經過多次經濟改造和政治運動，到文革結束時，這一數目降到最底點，僅存在十五萬。而中共改革之後，為解決城鎮待業青年和社會過剩勞動力，中共開始對城鎮個體經濟政策鬆綁，到 1980 年代中後期，更明確允許農村人口進城務工經商。個體經濟人口迅速增長，到 1988 年，全國城鄉個體戶發展到兩千三百萬人（中國個體勞動者協會 1994,21-22）。雖然個體經濟給整個經濟的發展帶來了活力，可是如此龐大，散漫，流動性極強的勞動大軍不可避免地使政府十分擔心。個協的成立就是為了管理這部分勞動人口。

在 1980 年代初，部分個體勞動者自發組織起來保護他們的利益，到 1996 年，中共全國共出現了兩萬多自下而上的個體勞動者協會性質的組織（中國個體勞動者協會 1994,50-1）。此後中共開始組織個協。1986 年全國個體勞動者協會成立，由政府高級幹部擔任全國個協主要領導，改變了自下而上的形勢。至 2004 年，全國個協的主席仍然由全國工商局副局長擔任，在地方，大量個協領導職務由同級工商局部兼任，而個協的工作人員屬於事業編制。

在全國個協之下，一個自上而下的個協系統建立起來。從省區市到地州盟，到縣，再到基層協會和會員小組，力圖將每個個體戶都組織起來。在所有新成立的自上而下型的社團中，個協系統是最完備的。

三、第三種類型

目前在各個工商業部門中，專業協會是相當普遍的。協會的主要工作是研究政策、交流信息、及溝通企業與政府。大量協會是八十至

九十年代中期自業而下組織的，當時成員以國有企業為主。協會的領導班子一般是內部選出的，活動由協會自主，而經費則以會費為主。政府的補助一般是免費辦公室，會議資助，和研究經費。這類協會數量很大，而其活躍程度和影響力卻因組織投入與協會經費有關。

四、第四種類型

行業協會是中共改革以來大力支持和促進，因而也是數量多，發展最快一類。隨著改革深化，大陸也逐漸認識到從計劃經濟的轉型中政府的管理角色必須有實質性的調整。大陸目前對行業協會比較一致的看法是：「行業協會是同行業的企業和有關單位，爲了維護自身的利益，而自願組織的、不以營利爲目的的社會經濟團體。」

大陸國行業協會的組建和發展，可分成三個階段⁷。

第一階段-1978年至1983年爲起步階段。中共十二大以後，一些政府部門開始轉變職能。同時一部分行業的企業也開始擴大自主生產經營權。這樣，政府部門分離出的職能，有的轉給企業，有的需要分給介於政府與企業之間的中介組織去承擔；企業大自主權力，也需要中介組織來協調行業和自身的利益關係，這就使行業協會有了產生的土壤。中共國務院針對大陸長期實施部門管理，缺乏行業管理的狀況和經濟體制改革的要求，在借鑒外國行業協會經驗，於1983年首先批准成立了中國包裝技術協會和中國商品協會。

第二階段-1984年至1988年，是大陸行業協會的蓬勃發展時期。中共十二屆三中全會通過的「中共中央關於經濟體制改革的決定」，指出，改革是爲了建立充滿生機的社會主義經濟體制；增強企業活力是經濟體制改革的中心環節；改革現行的計劃體制，要有步驟地適當縮小指令性計劃的範圍，適當擴大指導性計劃範圍。1987年，中共十三大又進一步提出：要建立計劃與市場內在統一的體制。再加上1986

⁷ 中國民間組織年誌編輯委員會，中國民間組織年誌首卷上，北京：中國社會出版社，2005，頁74。

年省、市二級行政性公司的撤消和 1988 年的中央國家機關機構改革，大批地方性行業協會取代了二級公司，一些國家機關部委的專業司局在機構合併、人員精簡後，也相應成立了若干行業協會。到 1988 年底，全國性的經濟行業協會發展到 187 個，比 5 年前增長了 93.5 倍。地方性的經濟類行業團體發展也很快。

第三階段-1990 年後，是大陸行業協會充實、提高的階段。1992 年 1 月，中共導人鄧小平南巡時發表重要講話，加快了改革開放的步伐。不久，中共十四大明確提出在 20 世紀末初步建立起社會主義市場經濟體制。中共八屆全國人大召開後，中共機構改革進一步加快，1993 年相繼撤消了輕工、紡織兩個工業部，分別成立中國輕工總會和中國紡織總會。1994 年，中共十四屆三中全會通過「關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」，「決定」進一步明確：「要發展市場中介組織，發揮其服務、溝通、公證、監作用」，「發揮行業協會、商會等組織的作用」，在政策推動下，大陸的行業協會得到進一步發展。到 1996 年，全國性行業協會已有 246 個；地方性行業協會約 36 萬個，包含絕大部分的經濟行業和近 30 萬個企業。接著 1997 年在上海、廣州、溫州和深圳對 23 個行業進行深度行業改革試點。更大規模的行會發展是在 1998 年之後，十個工業部先被改組降為工業局（委管局，政府機構）後又轉型為綜合性行業協會（人民日報 2001 年 2 月 2 日,3 月 5 日）雖然這一轉型在很多地方尚未到位，由政府機構轉型的行會協會仍在不同程度上依賴政府，但是，從體制上看，這些行會已經存在於政府之外了。

從政府對行業管理轉變來看，1990 年代中共從部門管理轉向行業管理，強調政府對經濟進行宏觀管理，需依靠行業協會為企業提供必要的監督和服務。為此，中共有目的有系統地以非政府的行會逐步取代了在各行業各級政府管理機構。這一改革的首要目的是發展行會以補充市場經濟中急需的中介機構；另一個目的則是以行會取代或縮減政府管理部門從而精簡政府機構。從第一個目的看，由於市場和民營

經濟的發展，原有的計劃經濟的管理體制無法適應市場經濟，而原來只面向國有企業的管理機構也不能滿足非國有經濟的需求。民營企業不但需要各種信息和服務，它們的經營也必須受到有效的監督與管理。不同於工業局，行會不但向全行業不同斷我制的企業開放，它們和企業也不是上下級的關係。行會是服務，協調，監督，而不是控制，命令和干涉。

此外，政府在行會發展中的作用是決定性的。比較行會與其它類型社團的發展就可看出政府對行會的積極推動，從 1996 至 2004 年，由於社團整頓和再登記，無論是全國性社團還是全國各級社團總數都歷了明顯下降階段，前者至還沒有超過 1996 的水平。相比之下，行會發展卻一直呈快速上升趨勢，全國性行會從 1988 年的 100 個增長 1999 年 480 個，全國行會總數則從 1992 年的 10,000 個躍為 2001 年的 44,240 個。

第三節 經濟性民間組織的管理體制

如前所述，中共對經濟性社團的管理體制，上是由幾個主要的法規所形成的框架來規範，包括 1998 年出台的「社會團體登記管理條例」、「民辦非企業單位登記管理暫行條例」以及 2004 年國務院批准的「基金會管理條例」。

尤其是 1998 年的「社會團體登記管理條例」是在 1989 年的舊「條例」進行修改和完善改出台，兩相比較，新條例具有規定明確、職責清楚、便於操作、嚴格管理的特點。其中最突出的對社團進一步明確雙重管理體制。

社團的雙重管理體制，在 1989 年的「條例」中加以確認，但規定得不具體，社管理機關與業務主管單位的職責不明確，致使出現把關不嚴，管理鬆散的現象。

1998 年的「條例」明確規定，登記管理機關的職責是：「負責社

會團體的成立、變更、註銷的登記或者備案；對社會團體實施年度檢查；對社會團體違反條例的問題進行監督檢查，對社會團體違反本條例的行爲給予行政處罰。」，「條例」第六條規定民政部門是惟一的社團登記理機關；業務主管單位的職責是：「負責社會團會籌備申請、成立記、變更登記、註銷登記前的審查；監督、指導社會團體遵守憲法、法律、法規和國家政策，依據其章程開展活動；協助登記管理機關和其他有關部門查處社會團體的違法行爲；會同有關機關指導社會團體的結算事宜。」，「條例」第九條規定，申請人成立社團應當經其業務主管單位審查同意。也就說社團要先找到一個願意當「婆婆」的業務主管單位，才有可能成立社團。

上述的規定，有助於中共強化雙重管理體制，使社團管理機關與業務主管單位職責明確，並明確分工。登記管理機關主要負責社會團體的登記審批，研究制定有關政策，負責對社會團體活動進行指導和監督，依法查處違法行爲。業務主管單位對所管轄的社會團體的申請登記、思想政治工作、黨的建設、財務活動管理、政策研討、對外交往、接受資助工作負有領導責任。概括地說，業務主單位側重日常業務管理，登記管理機關主要進行宏觀管理和執法監督，各司其職，互相配合。

但針對這種雙重管理體制學者專家也是認爲問題重重，認爲民間組織的登記程序複雜、限制較多以及許多規定過於模糊。此外，這種業務主管單位的權力過大，會帶來雙重後果：一是業務主管單位對社團的控制無所不包、無所不在，而只有政府機構及其授權的組織才有資格成爲業務主管單位，如此，就把所有合法社團全置於政府直接控制之下，直接影響社團的自主性和自治性；二業務主管單位的責任過於重大，使它不願擔任社團的「婆婆」，從而使許多社團因找不到「婆婆」，無法申請成立，提高社團的進入門檻。⁸依新「條例」中共民政部對 1996 年年底以前成立的社會團體進行換證登記，到 2000 年

⁸同註 2，頁 165。

底，經民政部重新換證登記的全國性社團由 1876 個減少至 1500 多個；地方民政部門重新登記的社團由近 18 萬個減少至 13 多萬個。⁹

第四節 經濟性民間組織面臨的問題

中國大陸經濟社團發展同快速發展的經濟，特別是加入 WTO 後的發展需要還不相匹配。雖然不乏運行良好的，但大部分社團仍為人才缺乏、經費短缺等問題困擾，能力不足，社會公信度差，發揮的作用非常有限。經濟社團的完善和健全還需相當長時間，

目前面臨的突出問題主要有七個方面。

一、不同身份的社團受到不平等的對待

中國目前的經濟社團大多都屬於享受稅待遇的非營利機構，但是，考察中國官辦經濟社團組織的存在現狀，在官辦的行業協會中，只有約 1/3 的較好地發揮了應有的作用；另有 1/3 只是開展一些一般性活動，沒有發揮應有的作用；還有 1/3 基本不開展活動，根本沒有發揮行業管理的職能和作用。

二、政府干預與官辦社團的行政化傾向

由於長期高度集中統一的計劃經濟，經濟社團在發展中顯現出行政色彩過濃、自律機制不明顯的問題。從中央到地方的各級都存在大量官辦的經濟社團組織，編制由政府制定，工作人員擁有政府公務員身份，社團的領導由黨政領導幹部擔任、經費由財政撥款或由政府職能部門承擔、管理方式大都等同於機關處室、活動方式往往採用行政命令的方法等等，帶有顯著的行政化傾向。官辦經濟社團與其他政府機構一樣有黨組織，其領導人由中國共產黨各級組織任命，並可社團、政府和黨的機關之間流動。

⁹同註 1，頁 116-117。

如 2004 年年初，前上海市政府市長韓正，指出當前行政協會存在兩大弊端：一是成了養人的機構，二是充當「二政府」的角色，成為政府部門繼續向企業伸手的撈錢載體。

韓正說，行業協會存在二大問題待解決：一是為了養一堆人，就成立一個行業協會，向企業收費，增加了企業的負擔。二是不少行業協會成了政府的附屬物，充當“二政府”，關鍵在於真正實現行業協會政府完全脫鉤、鼓勵、扶持行業協會的發展，將政府部門可以也應該轉移出去的部分職能轉移到行業協會去，使其真正做到公正獨立、規範運作，成為關業自律的協會。

三、職能不夠明確，運作機制還不完善

經濟社團需要適應形勢，增加國際化服務職能，請進來，走出去，把拓展海外聯絡作為發展市場經濟的一個重要組成部分。此外，中國的經濟社團在信用監督、集體談判和交汽、建立商業和行業學校等方面，要麼做的不夠、要麼還沒有開始實施。

政府職能的進一步轉變，需要經濟社團，通過自身的服務去貫徹執行政府的管理政策。政府經濟主管部門與企業之隸屬關係的消失，更需要經濟社團作為相對獨立的中介組織，發揮橋樑和紐帶作用。

四、社會定位和社團結構不夠合理

中國由於過去長期處於計劃不經濟，人們對於經濟社團的地位、職能沒有充分的認識，導致現存的有關政策法規嚴重滯後。在法律尚未明確規定經濟社團的法律地位，並且對經濟社團的活動、目的、資本、內部運行等也缺乏配套的政策法規，這無形中使經濟社團運行缺少嚴格的管理，不利於市場經濟秩序的治理。

五、缺少發展目標和戰略規則

直到現在，多數協會領導人對社團的性質、組織制度、管理體制、

社會功能、活動策略等等這些關係到社團發展目標的問題仍有很多搞不清楚的地方，因而對自己協會的發展方向和行動計劃也缺乏必要的考慮和設計，經濟社團「組織無目標化」傾向比較突出。

六、缺少利用 WTO 規則的經驗

中共 2001 年加入 WTO 後，必須遵守 WTO 規則。因此，經濟性社團必須運用和 WTO 規則相一致的手段，進行協調與服務，並運用與 WTO 規則保護企業利益，促進行業發展。依 WTO 規則，大陸的經濟性社團要更廣泛參與國際經濟競爭，更加深入地參與國際全球化進程，成為國際交流與合作的重要角色。同時，大陸社團為因應外資資本和產業將進入大陸市場，他們為維護自身利益，將以國籍和行業為紐帶，建立商會和同鄉會等組織。社團管理將面臨外國人在華結社的新挑戰。

七、沒有形成充分競爭的局面

在市場經濟下，各類社團之間既合作又競爭，是相爭與互補的關係。大陸目前相對寬鬆的環境下，正是各類社團大顯身手的好機會，就看誰能掌握住，誰能更適應市場的需要。因此，社團之間的競爭對經濟社團而言，既是挑戰的壓力，又是發展的動力。

第五節 個案分析：貿促會和工商聯

本文以下將以中國國際貿易促進會和中華全國工商聯進行個案研究，探討中國大陸 GONGO 的運作。主要資料來自文獻的整理以及對兩機構高層的深度訪談。¹⁰

一、中國國際貿易促進委員會

¹⁰ 本文作者在 2005 年 7 月 23 日於北京訪談中國工商聯高層處級領導幹部一人；7 月 27 日於北京訪問中國貿促會高層處級領導幹部一人。

歷史沿革：

中國國際貿易促進委員會是由中國經濟貿易界有代表性的人士、企業和團體組成的全國民間對外經貿組織，成立於 1952 年 5 月。

中國國際貿易促進委員會簡稱中國貿促會；英文名稱爲：China Council for the Promotion of International Trade, 英文縮寫爲 CCPIT。

中國貿促會的宗旨是：遵循中國人民共和國的法律和政府的政策，開展促進對外貿易、利用外資、引進外國先進技術及各種形式的中外經濟技術合作等活動，促進中國同世界各國、各地區之間的貿易和經濟關係的發展，增進中國同世界各國人民以及經貿界之間的瞭解與友誼。

經中國政府批准，中國貿促會 1988 年 6 月組建了中國國際商會（China Chamber of International Commerce，英文縮寫爲 CCOIC）。

目前，中國貿促會、中國國際商會已同世界上 200 多個國家和地區的工商企業界建立了廣泛的經貿聯繫，與 160 多個對口組織簽訂了合作協定，並同一些國家的商會建立了聯合商會；同時，中國貿促會還在 15 個國家和地區設有駐外代表處。在國內，中國貿促會、中國國際商會在各省、自治區、直轄市建立了 49 個地方分會、600 多個支會和縣級國際商會，還在機械、電子、輕工、紡織、農業、汽車、石化、商業、冶金、航空、航太、化工、建材、通用產業、供銷合作、建設、糧食、外企等部門建立了 18 個行業分會，全國會員企業近 7 萬家。

中國貿促會、中國國際商會及其所屬業務部門已經加入了許多國際組織，其中包括世界知識產權組織、國際保護工業產權協會、國際許可證貿易工作者協會、國際海事委員會、國際博覽會聯盟、國際商事仲裁機構聯合會、太平洋盆地經濟理事會、國際商會等。

本研究訪談過程中，貿促會官員表示，中國貿促會與中國國際商會是一套人馬，兩塊招牌，對外是純民間的組織，目前有個人會員與團體會員共七萬，會員的資格必須是外向型企業。貿促會於 1952 年

成立，成立之初隸屬外經貿部，目前以改隸屬為商務部。1960 年代由行政機關獨立之後，貿促會成為副部級單位，由國務院直接管理。(07/28/2005，北京，訪談貿促會幹部)

貿促會過去屬於人民團體，但現在做為民間機關，故不屬於國家機關序列之中，開始意識到必須向民政部門註冊，目前正在辦理中介組織的註冊手續，但已歷時一年多，仍未獲民政部審批，主要是因為民政部不知該如何為貿促會定位。(07/28/2005，北京，訪談貿促會幹部)

中國貿促會主要職責與任務

1、開展同世界各國、各地區經濟貿易界、商協會和其他經貿團以及有關國際組織的聯絡工作，邀請和接待外國經濟貿易界人士和代表團組來訪，組織中國經濟貿易、技術代表團、企業家代表團出國訪問和考察，參加有關國際組織和它們的活動；負責與外國對口組織在華設立的代表機構以及外國在華成立的商會進行聯絡；向國外派遣常駐代表或設立代表處；組織、參加或與外國相應機構聯合召開有關經濟貿易技術合作和法律方面的國際會議。

2、代表國家參加國際展覽會的活動，主辦、參加世界博覽會，赴國外主辦中國貿易展覽會和參加國際貿易博覽會；負責全國赴國外舉辦經濟貿易展覽會或參加國際博覽會的歸口協調及相關的管理、監督工作。

3、安排和接待國外來華舉辦的經濟貿易或技術展覽會，主辦國際專業性或綜合性展覽會，組織並主辦國際博覽會；協調國內有關方面接待外國來華經濟貿易與技術展覽會。

4、辦理國際經濟貿易和海事仲裁事務；出具中國出口商品原產地證明書；受理共同海損和單獨海損理算案件；出具人力不可抗拒證明，簽發和認證對外貿易和海上貨運業務的檔和單證；為到國外從事臨時出口活動的公司、企業或個人出具有關單證冊，並對其提供擔保。

5、代理中國企業在國外或外國公司和個人在中國的商標註冊和專利

- 申請，辦理有關工業產權和知識產權的諮詢、爭議及技術貿易等業務。
- 6、開展國內外經濟調查研究和經濟貿易資訊的搜集、整理、傳遞和發佈工作，向國內外有關企業和機構提供經濟技術合作和貿易方面的資訊和諮詢服務及國內外公司、企業的資信調查服務；聯繫、組織中外經貿界的技術交流活動；編輯出版發行對外經濟貿易報刊以及其他出版物；組織對外經濟貿易洽談；承辦中外經濟技術合作項目的評估和可行性研究以及法律諮詢、法律顧問工作。
 - 7、指導、協調中國貿促會各地方分會、行業分會、支會和各級國際商會的工作；負責對各分支機構及會員的服務及培訓工作。
 - 8、負責國際商會中國國家委員會的日常工作，協調國際商會的對華業務和國際商會中國國家委員會會員與國際商會交往的有關事宜。
 - 9、辦理其他促進對外經濟貿易活動的有關事宜。

「中國國際貿易仲裁委員會」現任會長:萬季飛，副會長：張舟、張偉、高燕、于平。貿促會下設辦公室、會務部、專利商標事務所、人事部、國際聯絡部、宣傳出版中心、外事辦公室、展覽部、中國對外貿易雜誌社、直屬財政處、經濟信息部、中國貿易報、離退休幹部辦公室、法律事務部等部門。其中，國際聯絡部主要業務為開展和世界各國經貿界的聯繫，邀請和接待外國經貿界人士和代表團來訪，組織經濟貿易、技術代表團出國訪問和考察。同時，國際聯絡部負責發展與外國商會和其他經貿團體以及有關國際組織的聯繫，參加有關國際組織的活動；負責與國外對口組織在大陸建立的代表機構，以及外國在大陸成立的商會進行聯絡。

據訪談者補充表示，貿促會的上級領導是國務院負責外經貿口的副總理(現在是吳儀)，現任會長萬季飛（萬里之子）原為體改辦副主任調過來。第一副會長亦屬副部級。貿促會的會長由中央組織部任命，國際商會會長則由會員大會選舉產生，國際商會是會員制，以企業為會員單位。總會的副會長有可能是企業家，也有些是行政官員。過去許多由外單位調進貿促會的高層幹部，都是接近退休年齡才進

來，但目前情況已不同，新來幹部都仍年輕，仍有升遷的機會。過去任建新、郭東波皆曾擔任會長職務。會長均為全國政協委員，會長交接時，相對的職務亦會交接。(07/28/2005，北京，訪談貿促會幹部)

貿促會的日常行政領導由副會長負責，秘書長則負責協調事務，皆是黨組成員。組織的管理運作完全與政府機關相同（向上要請示、對下要批示）。部分地方分會有營利，且會長可能是應聘，地方的貿促會與國際商會的副會長，有許多由企業家擔任，或是掛名譽副會長。例如上海、山東。

財務：貿促會的組織運作經費，完全由國家財政撥款。會內主要有三種機構：

行政機關：屬於國家公務員序列，由國家財政支持，目前在北京約有三百人。

事業單位：部分經費由國家財政撥款，部分自負盈虧，例如下屬專利商標事務所、法律部。

企業單位：貿促會下屬企業單位完全自負盈虧，例如中國國際展覽集團。

貿促會向以富有聞名，除了業務經費外，還有外事經費。目前外事單位有三個，即貿促會與外交部、商務部，貿促會的經費雖然比外交部與商務部略少，但人員相對少很多。

「貿促會」主要附設機構則包括：「中國國際貿易仲裁委員會」、「中國海事仲裁委員會」、「海峽兩岸經貿協調會」、「國際商會中國國家委員會」、「中國海商法協會」、「國際保護工業產權協會(AIPPI)中國分會」、「國際許可證貿易工作者協會期(LES)中國分會」、「中國對外經濟貿易影視中心」、「中國貿促會北京世貿中心」。

訪談者補充說，貿促會在全省、市、縣都有分會，約有六百餘個，

省、副省級、直轄市爲分會，其餘爲支會。若干分支會屬當地商務廳管轄，以一個處的方式存在，編制雖小但行政層級高，分會長可能由副省長、甚至省長兼任。貿促會另有行業分會，在各相關部會內有設分會，例如機械部、紡織部。分支會行政上隸屬於總會，但財政、人事由當地政府提供，因此總會與支會屬於「指導關係」。(07/28/2005，北京，訪談貿促會幹部)

與政府的聯繫管道：

貿促會下屬聯絡部會對政府機關提出口頭或書面建議，而展覽部下設有展覽協會，參與並協助政府擬定展覽業法。

而專利與商標的部分，貿促會的身份是運動員而非裁判，但可扮演代理的角色，因爲人事交叉，也可向官方直接反應溝通。仲裁委員會也有相同的功能。

貿促會的人事歸人事部管理，關係則在中組部，業務管理歸於國務院，編制則由中央編委派發。

對台工作：

一九八八年兩岸開始交流後，該會所屬的中國國際貿易仲裁委員會即呼籲由兩岸組成協調機構，處理兩岸衍生的貿易糾紛問題。如今，該仲裁委員會是目前大陸唯一受理涉港臺和國外經貿糾紛的權威仲裁機構。一九八九年十二月，當時的貿促會會長鄭鴻業在中共高層授權下，與時任我國立法委員的張平沼在香港簽訂合作協議，並議定大陸貿促會成立海峽兩岸經貿協調會，張平沼在臺灣推動設立海峽兩岸商務協調會，以「保護雙方權益，促使兩岸貿易良性發展」。一九九〇年初，大陸貿促會設立了聯絡部臺灣處（現稱臺灣港澳處），又稱海峽兩岸經貿協會秘書處，負責處理該會涉臺日常事務。

2004 年貿促會先後組團赴台舉辦兩岸資本市場與產權交易實務

研討會、第四屆海峽兩岸經貿仲裁研討會。2005年兩岸關係趨於合緩情況下，貿促會將會更加強兩岸在貿易、投資、法律、智慧財產權、人員往來等方面的合作與交流工作。

二中華全國工商聯

歷史沿革：

中華全國工商業聯合會（簡稱全國工商聯），又稱中國民間商會，通常與大陸八大民主黨派並提，可以參政議政，成為中共政治協商的對象之一，是中共全國政協的組成單位，建立至今已有五十餘年的歷史。一九五一年十月，周恩來在第一屆全國政協第三次會議的政治報告中提出了建立工商界全國性組織的問題。一九五二年八月，當時的中央政務院通過《工商業聯合會組織通則》，各省市相繼組建地方工商聯，一九五三年十一月十二日正式成立全國工聯組織。

全國工商聯初創時，其成員包括國營、私營、公私合營工商企業、合作社、手工業者、行商、攤販和對工商界有特殊貢獻的者、專家等。中共希望透過這樣一個組織，傳達中共政權的各項工商業政策，同時協助中共當局組織生產和流通，穩定市場和物價，最重要的是在中共社會主義改造的政策下，對私營工商者進行團結、教育、改造、走上社會主義道路。

然而，自一九七八年中共實施經濟改革以來，全國工商聯的地位和性質也相應起了相當大的變化。特別是中共於一九九一年發出的（十五號文件）明確指出，現階段工商聯的性質、作用、對象、職能和發展方向。該通知強調，工商聯始終是一個帶有統一戰線性質的人民團體，是以統戰性為主，兼有經濟性、民間性的商會組織，不是以經濟性為主，不是政府管理的直接部門；雖然不是民主黨派，沒有政治綱領，但和民族黨派一樣，可以參政議政及政治安排。該文又指出，工商聯的主要工作對象是私營企業、個體工商戶、三胞投資企業和部分鄉鎮企業，而不是國營企業。（十五號文件）規定大中型國營企業

不再參加工商聯為企業會員，但因對外交往需要，其主要負責人可以個人名義入會；少數與工商聯商歷史聯繫和業務聯繫的中小型國營企業，仍可以根據自願原則參加工商聯。

由於工商聯已定位為民間商會，以個體戶、私營經濟、外資企業、臺商等非國有的工商業者為主體，現在不但有個人會員、而且中個體勞動者協會、私營經濟協會、外資企業協會和部分地方臺資企業協會，都已成為工商聯團體會員。事實上，國臺辦就曾表明，不希望大陸各地臺資企業協會串聯組織「全國性」的臺資企業協會總會，但鼓勵各地臺資企業協會加入共的全國工商聯，成為團體會員。

不過，據訪談者的說法，恰好相反，台資企業不能成為工商聯的團體會員，但台幹可以個人身份加入工商聯成為個人會員。目前在多省市級工商聯都有台幹加入成為工商聯的一份子。(07/23/2005，北京，訪談工商聯幹部)

據訪談者補充表示，工商聯的定位屬於「各民主黨派與全國工商聯」，是建國之初便成立的八個人民團體之一，也受國家特許不需要進行相關登記，於成立之初便取得法人地位，宗旨是與企業交朋友，進行思想政治工作。(07/23/2005，北京，訪談工商聯幹部)

訪談者指出，中華工商聯主席由中共中央組織部擬定人選，再交由工商聯常委會投票選出，其資格最好是民主黨派的後代，早期要求最好不是共產黨員，目前逐漸放鬆此一規範。工商聯下設常委，以及駐會副主席七位。在默契上，副主席中約有三分之一成員為非公企業。目前秘書長不算領導層，但兼辦公室主任，亦兼黨組成員，仍具有實質上的領導功能。企業家也可以透過工商聯的推薦加入政協，地方政協也可以通過全國工商聯的認可，企業家若具備政協委員身份將有助於企業的發展，因此競爭也相當的激烈，工商聯會看企業家的規模、從事公益的程度等標準進行推薦。(07/23/2005，北京，訪談工商聯幹部)

工商聯的主要任務：

現階段全國工商聯的主要工作內容有：「參與國家大政方針及政治、經濟、社會生活中的重要問題的政治協商，參政議政，民主監督；引導會員積極參加國家經濟建設，推動社會主義市場經濟體制逐步完善，促進社會全面進步；做工商界代表人士政治安排的推薦工作；在非公有制經濟人士中，宣傳；貫徹黨和國家的方針政策，加強思想政治工作，推動企業文化建設，引導會員做中國特色社會主義事業的建設者；代表並維護會員的合法權益，反映會員的意見、要求和建議；引導會員積極參與「光彩事業」；為會員提供資訊和科技、管理、法律、會計、審計、融資、諮詢等服務；開展工商專業培訓，幫助會員改進經營管理，完善財會管理，提高生產技術和產品質量；組織會員舉辦和參加各種對內對外展銷會、交易會，組織會員出國、出境考察訪問，幫助會員開拓國內、國際市場；增進與香港特別行政、澳門特別行政區及臺灣地區和世界各國工商社團及工商經濟界人士的聯繫和友誼，促進經濟、技術和貿易合作；辦好會辦企業、事業；承辦政府和有關部門的委託事項。」同時工商聯還希望協助臺灣工商界人士到大陸進行商考察，充當臺商和大陸有關部門之間的橋梁，提供信息服務。

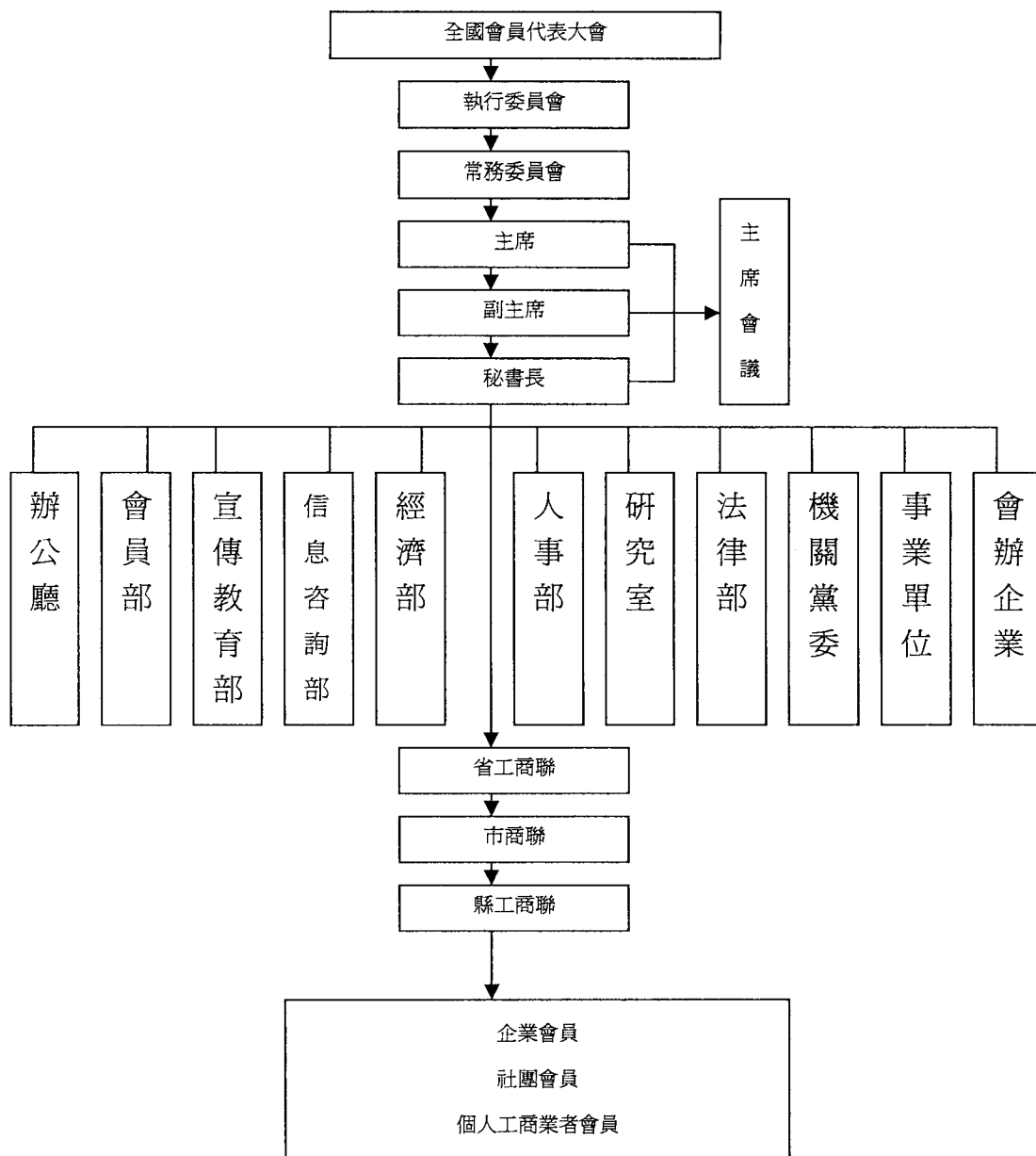


圖 4-1 中華全國工商業聯合會組織架構

工商聯系按照大陸行政區劃設置組織，各省、自治區、直轄市都設有同級工商聯；省會、自治區首廣及地級地市，則設市工商聯；在具備一定條件的市和縣，則根據需要和不同情況，設市、縣工商聯或辦事機構；經濟特區亦可根據需要設立工商聯或商會。目前在大陸已建立縣級以上的工商聯地方組織三千零五十九個，鄉鎮級組織一萬多

個，各種類型的同業公會近千個，截至二〇〇二年末，有會員總數一百六十多萬個，是大陸商會組織。中共規定大陸各民主黨派都不准在西藏發展組織，只有工商聯例外。工商聯並已和世界上一百多個國家和地區的商會建立聯繫。

訪談者補充說，工商聯有三千多個下屬單位，下屬單位主要是團體會員，過去個體經營者協會也是下屬單位，目前則是掛靠在工商聯下。個人會原則以企業的名義加入。會員採取分級加入，全國資格的直屬會員要求資產總額在兩到三個億以上，同時必須有跨省經營。每年收取手續費約兩千元。(07/23/2005，北京，訪談工商聯幹部)

過去加入工商聯不收取費用，目前則依照地區層級按比例上交，但此規則並未徹底實踐。

二〇〇二年十一月二十七日，全國工商聯在北京舉行第九屆第一次執行委員會議，選舉產生新一屆主席團，由黃孟復、梁金迫分別當選工商聯主席、第一副主席，新任副主席還包括胡德平、張龍之、謝伯陽、王以銘、孫曉華、程路、劉鶴章、伍淑清、柳傳志、張宏偉、孫安民、任文燕、辜勝阻、段永基、羅康瑞、馬有禮、李海倉、唐萬里、王玉鎖、金會慶、鄭躍文，其中民營企業家有七位、港澳人士有三位。新任主席黃孟復畢業於北京鋼鐵學院，長期在企業工作，原為全國工商聯副主席，現為中共政協常委、中國民主建國會中央委員會副主席。而本屆新當選的四百一十二名執委中，非公有制經濟代表人士有兩百三十三人，所占比例過半，非公有制經濟代表人士在執委中首次超過半數。歷任主任委員或主席有陳叔通、胡子昂、榮毅仁、經叔平。

財務：

訪談者說，工商聯的運作主要依靠財政撥款，由財政部編列預算，以維持日常工作業務，若需辦理額外的活動，也為找各單位募款。

目前全國工商聯主要的行政人員約有 180 人，屬於公務員序列，一開始被列為准公務員，但目前以改為公務員身份。一般是在大學畢業後，參加中央或北京的統一考試，再經由單位招聘進入工商聯任職。但下屬企事業如中華工商時報的人員則並非公務員。目前工商聯下管一報一社一刊，另民生銀行亦屬中國工商聯所有。會辦企事業也包括掛靠的下游單位。(07/23/2005，北京，訪談工商聯幹部)

全國工商聯與各地區工商聯是屬於指導關係，沒有行政上的隸屬與領導。對於會員，工商聯提供的服務包括法律傳播、信息交流等。

工商聯的政治角色：

訪談者指出，對於工商聯的影響力有一種說法：「工商聯可以通天」，這是因為工商聯的領導人都是國家級的領導班子，企業需求可以透過各級工商聯層層上報，直達天聽，工商聯有自己內部的信息傳達渠道。在唐萬里的案例上，該企業家違反國家法律被判刑，工商聯在保唐上發揮極大作用，會員企業出現資金的斷頭問題時，工商聯也會提供資金與向上找中央協調的方式，幫助企業度過難關。也因此企業叫工商聯「娘家」，而不像政府主管單位叫「婆家」，由於工商聯對企業的服務，也使企業對工商聯有相當高的凝聚力。而 92 年的十五號文件，也區分了工商聯與工商管理局的任務。國家工商管理局的業務一開始是由工商聯所承擔的，而工商管理局也只管收費、不管服務。而工商聯與工商管理局在人事上有所交叉，例如工商局長便兼任工商聯副主席，以確保雙方的協調工作。(07/23/2005，北京，訪談工商聯幹部)

工商聯也有直接建言的管道，例如人大政協都會徵詢工商聯的意見，工商聯也會主動提供意見給人大政協與相關部門。在全國政協，工商聯是一種界別，屬於政協的組成單位，約有六十人。在法律制訂上，例如「非公有企業第三十六條」，便是由工商聯首先發起提出，過一段時間後，由吳敬璉面交胡錦濤而訂立的法規。

近年工商聯的業務不斷增加，五六年前行政費用只有三百五十萬，最近兩年擴張到兩千萬，也顯示政府對於工商聯更加重視。未來工商聯希望能夠達到以費（會費）養會的目標。目前深圳地區工商聯，非公企業的副會長都要繳交會費，一次性的會費約三十萬。

第五章 研究發現及政策建議

第一節 研究發現與後續研究建議

壹、民間組織發展的政治邏輯

中國大陸改革開放帶來的經濟迅速成長與社會變遷，引發了民間組織的迅速發展，然而，民間團體的成長並不能等同於市民社會的出現。目前中國大陸民間團體的發展過程中，仍受到官方部門的廣泛箝制，使民間團體的「民間性」活動必需在政府所設定的制度框架中進行。在此一制度框架限制下，民間組織必需、也必然與政府部門保持緊密的互動聯繫，以取得民間組織生存所需的登記核准、資源挹注與活動開展等面向。

組織理論指出，組織生存所處的外在環境對於組織的產生、發展與實際運作具有舉足輕重的影響。而組織環境又可以分為政策環境與資源環境兩個面向，前者具體展現在各種有形的政策實踐與無形的制度習慣中，決定了組織是否能夠取得生存與運作的合法性，並直接制約了組織運作的方式與發展的方向；後者展現在組織是否能夠從外在環境中取得足夠的資源以供應組織本身的運作及活動的開展，組織必需在所處的資源環境中不斷尋找與追求「利基」之所在，以汲取組織實際運作所需的各項資源要素。

對於中國大陸的民間組織而言，政策環境的特性在於政府部門含混不清的態度。在將近三十年的改革開放過程中，經濟部門的一連串體制變遷雖已逐漸確立並保障私有產權的存在，並牽動了政治改革的進程，但此一變革在介於政府與經濟部門間的第三部門領域中仍缺乏

具體的進展，在表面上中共雖然已經放棄計畫經濟時期「黨管一切」的權力分配格局，社會力量的運作空間也看似出現長足的發展，但在組織的層次上中共官方卻仍試圖延續對社會組織的控制與影響，因此仍不欲開放社會組織的生存空間並提供完整的法律保障，此可由中國大陸目前對於民間組織的法律規範之層級來觀察，現存的各種法律規範均僅停留在行政命令層次的各種「管理辦法」，而具有實質法律規範與保障地位的母法：「民間組織法」，雖已歷經長達數年的討論與歸化，卻遲遲不能出台。相關法規停留在行政命令層級，使各級政府部門對於法規的執行有相當寬廣的裁量空間，也相對的使民間組織在法律上的地位及其受到的保障呈現曖昧難明的情況。

在政策環境上，中共官方對於民間組織的管理制度，其核心在於「雙重管理體制」，此一體制規範民間組織必需藉由與「業務管理單位」掛靠，以取得獲准登記並運作的基本資格，而在「雙重管理體制」實際運作的過程中，其具體影響是許多在計畫經濟時期屬於準政府部門的組織，得以轉型成爲民間團體，並繼續以扮演政府與社會之間「中介橋樑」的角色而存在；而真正基於社會需要而產生，並由民間自主發起的組織，卻往往因爲無法取得官方的支持與認可，不得其門而入，僅能在制度的縫隙中尋找自身生存的空間，形成了大量生存於制度框架之外的「非法」團體。

而就資源環境而言，民間部門由於其明顯的非營利性質，難以如同經濟部門的組織，透過生產、經營等活動直接獲得組織生存所需的資源，亦缺乏政府部門透過財政、稅收汲取資源的管道，而必需仰賴鑲嵌於社會網絡中各種型式的社會資本，作爲汲取生存與運作資源的管道。故此，民間組織更需仰賴來自社會自願性的捐助以及政府部門的補助。然而，如第二章所述，由於中國大陸社會仍普遍缺乏對志願

性社會活動的認知，政策環境也並未針對社會給予民間組織的贊助提供諸如減稅等制度誘因，導致在中國大陸民間部門的發展過程中，必需仰賴體制內的資源，亦即由政府部門挹注的各種有形與無形的資源，以維持組織的生存與運作，此一現象更強化了民間組織對於政府部門的依賴，政府部門也得以透過此一管道干涉與管制民間組織的運作。

政策與資源兩種外在環境對民間組織形成具體的限制，在此一侷限下，中國大陸廣泛成立的民間組織並非來自於社會力量的自主發動，而驅使民間組織廣泛成立的機制往往來自後社會主義國家體制改革過程中的制度遺產。制度遺產影響下興起的民間組織包括三種類型：

首先，大量原本存在於黨國體制外圍的「人民團體」，在改革開放的體制變遷過程中順理成章的以社會團體的名義登記，此種團體原本在舊體制時期即在中共「群眾路線」下成立，目的在統合社會中各種不同的社會群體，強化國家的控制與管理機能。

其次是在計畫經濟體制向市場經濟體制轉軌的過程中，原有的政府管理部門透過轉型成爲民間組織的方式，延續既有的管理機制，以目前數量頗多的行業協會爲例，由於大量既存的國有企業逐漸透過私有化的過程轉型成爲民營企業，原有負責管理各產業領域國有企業政府管理部門喪失了管理的對象，遂在國有企業轉軌爲民營企業的過程中，配套轉型成爲民間團體的型式，以各種「行業協會」的名義，透過「中介」職能繼續發揮政府部門對於企業的影響力。

最後一種類型，則是在轉型時期政府部門追求部門利益最大化的

動機下，成立的各種民間組織，這些組織功能各異，但其往往是由不同的政府部門成立，作為各級政府部門的「蓄水池」或「小金庫」的角色而存在，前者意味該類民間團體收納在政府機構改革過程中被要求「下崗」或退休的公務人員或國有企業員工，後者則指涉民間組織成為政府部門儲備與運作各種預算外收入的財務平台。「蓄水池」與「小金庫」兩種功能均是在中國大陸特有的轉型時期政治社會經濟脈絡中存在的特殊現象，更有甚者，目前中國大陸已經開始出現透過民間組織進行政府部門汲取社會資源的管道，以目前大量出現的「專業鑑證」組織為例，該類組織在政府部門授意下成立，其功能表面上是在核發各種專業執照與許可，但此種專業許可或「市場准入」的職能提供了大量正式與非正式的市場利益。簡言之，政府部門透過其所扶植成立的民間組織，廣泛的發揮協助政府部門創造最大利益的目的。

上述三種類型，雖然基於不同的行動者動機與社會機制而形成大量的民間組織成立，但其共同的特點在於：該些組織與政府部門均有臍帶相連的特點，使其在運作過程中，從成立的宗旨、運作的人員、資金與社會網絡，均與特定的政府部門密不可分，形成強烈的政府控制的非政府組織（GONGO）的特徵。

貳、文教與經濟組織的個案研究

在本研究進行期間，針對文教類與經濟類兩大領域中的民間組織，選擇了具有代表性的社會團體進行個案研究（詳見本研究第三章、第四章），選擇的研究個案之特徵與研究發現概述如下：

一、文教類民間組織

綜觀中國大陸的文教型民間組織的發展，可以觀察幾項特點：首

先，大部份的社會團體多與中共保持某種程度的關係。尤其是全國性的社團組織，幾乎都是由黨或政府有關部門直接推動籌建的，研究非政府組織的文獻稱之為官辦的非政府組織(Government Organized NGOs 或 Government Owned NGOs 或 GONGO)。這些組織的領導人大多是官派的政府官員，組織的財源也多是由政府撥款資助。之所以如此，主要是源於兩個考量：一是便於中共官方的管理控制；另一則是為了對外爭取國際非政府組織的資助或便於與國際開展合作關係，因此有此一套人馬兩塊招牌的特殊制度，亦即對外是以民間組織身份活動，對內又有政府機關的屬性。其次，從中共建國以來的歷史看，社會團體的存在及其所扮演的角色是不同於西方民主國的社團。它在中共的思維中，一直都是扮演為黨和國家建設目標服務的配角，此由各社團章程所揭示的目的或任務尤其清晰。亦即社會團體的活動皆以政治服務為優先，反而社團成員的特殊利益受到忽略。這種獨特的社團發展途徑在中國大陸不斷推動經濟改革以及相對配套思維下，逐漸發生變化。

文教領域的主要個案訪談對象是中華全國新聞工作者協會(中國記協)，本研究之分析以此為主，並輔以上海記協的訪談資料。由中國記協成立的歷史看，它是少數被中共稱之為人民團體的社會組織。唯有參加過第一屆全國政協會議的團體才夠資格被中國共產黨稱為人民團體。換言之，這些社會團體在中國共產黨眼中是具有正面價值的親密戰友。也因此，從 1950 年的「社會團體登記暫行辦法」中就明文規定「參加中國人民政治協商會議的各民主黨派和人民團體」不需要向人民政府申請登記成為合法的社會團體。這種特權雖然在往後的社團登記管理條例中取消明文規定，但是不需登記的傳統仍然持續下來。是以目前的中國記協仍然是官方色彩濃厚的社會團體，亦可視

之為所謂半官半民的組織，它一方面接受主要來自政府的財政撥款，一方面也同時自團體會員中徵收會費以及接受國內外的捐贈，至於地方性的記協則差異性較大，有些依靠當地政府的財政撥款，有些則無，辦公地點也大多依託於報社等相關機構（記協訪談）。中國記協本身沒有掛靠單位，但是它卻是其他專業記者協會的業務主管單位。同時，就中國記協的工作人員之甄選看，主要是透過國家公務員考試錄用或由其他媒體轉任，其升遷與敘薪皆比照公務員。記協的主席與副主席等領導人是由常務理事會就其現任理事之間選舉產生。歷任的中國記協主席大都是在新聞界具有崇高的地位，在選舉的過程中，中國共產黨中央應該是有介入並參與決定。

中國記協日常事務由書記處綜理，且內部仍有黨組織存在。黨組織與記協領導層兩者的關係甚佳，擔任記協的高層領導與黨組織的書記會有重疊的現象，亦即一人同時擔任黨政領導者的角色，因此可從中扮演橋樑與緩衝的角色。

基本上，記協與之並沒有上下領導的關係，這對身為半官方組織的中國記協而言是一種要面對的困難。因為記協的主要任務之一是推動和監督新聞工作者遵守法紀，亦即發揮行業自律機制。但是如果沒有某種程度的實質約束力，則對此目標頗感困難。新聞記者對新聞報導內容的掌握以及題材的選取如果逾越尺度，記協並無法對其直接作出行政處分。針對違反新聞職業道德的事件，例如有償新聞或記者受賄，記協會主動召集中央、地方新聞單位和社會各界人士進行座談並受理舉報。但是根據筆者對上海記協高級幹部的訪談，上海記協是採取主動調查，若屬實，則建議所屬單位作出行政處分 (shanghai interview)。因此，全國記協應該有類似的影響力。除了自律問題外，全國記協也重視對新聞工作者權益維護的工作(維權)，會主動向中央

反映記者權益問題。此與上海記協的作為類似，亦即如果新聞從業人員遇到困難，記協會出面協助調查，替記者作維權的工作，例如受訪單位如果傷害記者或阻撓採訪，記協會出面聲援(shanghi interview)。

從對中共社會團體的分類看，中國記協是屬於官辦的非政府組織(GONGO)。其成立宗旨與活動基本上仍脫離不了替中國共產黨擔任民眾與政府間的橋樑工作。由本研究對中國記協與上海記協內部高層人員的訪談中，可以清楚看出其目前的工作重點在強調新聞工作人員在社會轉型期中的自律行為與維權工作。在訪談過程中並未感受到未來中國記協存在邁向更獨立的組織運作，爭取更多的新聞自由的可能性。

雖然研究中國大陸非政府組織的文獻經常會指出半官半民的社會團體也有越來越多向政府爭取更多自主權的案例發生，但是，在本文的研究中，全國記協與上海記協並不屬於這類的官辦非政府組織，基本上，它們還是自我認定為介於政府與民眾間的橋樑，主要在協助黨和政府貫徹其政策。

二、經濟類民間組織

中共的經濟性社團，在 1980 年以前為數不多，其根本原因是，長期以來堅持以階級鬥爭為綱。未能集中精力搞經濟建設。再加上在經濟理論問題上受前蘇聯的影響，不認為社會主義的生產仍然是商品生產，不承認價值規律對生產的調節作用；在實踐中又排斥市場調節，而實行高度集權的計劃經濟體制。在這種體制下，國家通過政府的專業經濟部門，直接管理廠礦、企業和農村社隊，依靠行政手段和指令性計劃，把企業和社隊的各種生產要素和各個再生產環節，全部置於

國家的直接管理之下。久之，政府不需要加上企業無要求，自然也就不存在以行業協會為代表的各種經濟團體產生的環境和條件。

按照社團的形成過程、社團專職領導的產生程序和身份、社團的經濟來源等情況的不同，大致可以把經濟社團分為：官辦經濟社團、民辦經濟社團和半官半民的經濟社團。

一、官辦經濟社團

官辦經濟社團，是指經濟社團的發展和產生，是在國家「上層建築」的推進下啓動和發展的。官辦經濟社團的形成過程是自上而下地形成，其動因首先來自於政府，召集者多為政府部門。官辦經濟社團專職領導人一般經過民眾的推舉或選舉產生，但是這種選舉結果通常要由政府加以認可或確定才能有效，有的甚至直接由政府任命或指派。

中國大陸的經濟社團很多是由政府進行推動，依賴政府發展起來的，政府是它們發展的主要動力。經濟社團的功能定位、人員編制、行政事業經費、內部的機構設置都是由政府確定的，經濟社團的組織目標也是由政府目標指導下所形成的。這些社團服務的活動的開展、組織體系的形成，主要是借助和利用政府所掌握的本土資源和政治資源完成的。

如大陸國有資產管理委的管理的近三百家工商業行業協會中的多數，在機構組成、職能範圍和作用發揮上與政府有關部門保持著組織上的一致和密切的聯繫，它的組成完全依據政府的意願和要求，自上而下建立起來，是一種型的官辦經濟社團。

二、民辦經濟社團

民辦經濟社團，是指利用特殊的社會資源和傳統的組織基礎，按照維護共同利益、表達自身要求，依據公民自由結社的基本權利，自發自主地組社會自組織。民辦經濟社團的形成過程一般是基於成員的動因，通過自後聯絡和創造條件而形成，是自下而上的，民間自發的。

民辦經濟社團具有鮮明的個性和特點。他們多數都能堅持自主辦會、自願入會、自選領導、自籌經費的組織原則。在實際運行中體現「民辦、民間、民管」的特點。民辦經濟社團首先是自我管理的中心，通過其次認定的章程和規則，促進會企業自我管理、自我約束和自主運作的實現；其次是信息中心，不全為會員企業之間信息溝通開辟渠道，同時作為同行業企業共同利益的代表，也為會員企業對外信息交流、溝通聯繫、商務聯絡等提供必要的服務；再次具有相對較強的獨立性或、自主性，比較注重在市場經濟條件下內部共同利益的整合。

如各省區及其以下的各級各類企業家協會及企業聯合會，則很多是由市場組織起來的社團，既不享受政府援款經費，也不具有行政級別和編制，這樣的協會和聯合會屬於民辦經濟社團。

三、半官半民經濟社團

半官半民經濟社會團體，是指政府按照既定的發展目標和要求，採取明確規範、合理引導的辦法，利用社會組織的民間資源，動和扶持公民和企業建立起來的經濟社團。如廣州的一些商會，就是社會民營企業自發要求和政府引導支持相結合的產物。

這種形式和純粹官辦經濟社團相比，在實際運行中具有較強的自

我組織的特點。一是充分發揮了民間組織在市場經濟中的社會化服務功能，在政府與市場關係中，以自我組織、自我管理、自我約束、承接和替代了政府職能轉變以後的許多管理、協調、服務的職能。二是降低政府組織的干預社會、管理經濟維持運行的成本，在同行業企業之間建立起良性合作、有序競爭的通道。三是推動政府按照市場經濟發展的要求，簡政放權、逐步向政府與行業協對整體聯動的行業管理模式轉變，也推動了各類自組織性質的社會組織和大批行業性的社團組織的發展。

如通過改革政府機構中的行業主管部門，自上而下成立起來的行業協會。這些體制內的社團或類似社團的組織雖然在名義上是社團法人性質，實際上帶有事業單一性的社團，如貿促會、進出口商會，可分類為半官半民的經濟社團。

經濟領域的個案研究對象以中國國際貿易促進會（貿促會）和中華全國工商業聯合會（全國工商聯）為主。

中國貿促會與中國國際商會是一套人馬，兩塊招牌，對外是純民間的組織，目前有個人會員與團體會員共七萬，會員的資格必須是外向型企業。貿促會於 1952 年成立，成立之初隸屬外經貿部，目前以改隸屬為商務部。1960 年代由行政機關獨立之後，貿促會成為副部級單位，由國務院直接管理。

貿促會過去屬於人民團體，但現在做為民間機關，故不屬於國家機關序列之中，開始意識到必須向民政部門註冊，目前正在辦理中介組織的註冊手續，但已歷時一年多，仍未獲民政部審批，主要是因為民政部不知該如何為貿促會定位。

在組織運作上，貿促會的上級領導是國務院負責外經貿口的副總理(現在是吳儀)，現任會長萬季飛(萬里之子)原為體改辦副主任調過來。第一副會長亦屬副部級。貿促會的會長由中央組織部任命，國際商會會長則由會員大會選舉產生，國際商會是會員制，以企業為會員單位。總會的副會長有可能是企業家，也有些是行政官員。過去許多由外單位調進貿促會的高層幹部，都是接近退休年齡才進來，但目前情況已不同，新來幹部都仍年輕，仍有升遷的機會。過去任建新、郭東波皆曾擔任會長職務。會長均為全國政協委員，會長交接時，相對的職務亦會交接。貿促會的日常行政領導由副會長負責，秘書長則負責協調事務，皆是黨組成員。組織的管理運作完全與政府機關相同(向上要請示、對下要批示)。部分地方分會有營利，且會長可能是應聘，地方的貿促會與國際商會的副會長，有許多由企業家擔任，或是掛名名譽副會長。而貿促會的組織運作經費，完全由國家財政撥款。

全國工商聯又稱中國民間商會，通常與大陸八大民主黨派並提，可以參政議政，成為中共政治協商的對象之一，是中共全國政協的組成單位，建立至今已有五十餘年的歷史。自一九七八年中共實施經濟改革以來，全國工商聯的地位和性質也相應起了相當大的變化。中共於一九九一年發出的十五號文件明確指出現階段工商聯的性質、作用、對象、職能和發展方向：工商聯是一個帶有統一戰線性質的人民團體，是以統戰性為主，兼有經濟性、民間性的商會組織，不是以經濟性為主，不是政府管理的直接部門；雖然不是民主黨派，沒有政治綱領，但和民主黨派一樣，可以參政議政及政治安排。工商聯的主要工作對象是私營企業、個體工商戶、三胞投資企業和部分鄉鎮企業，而不是國營企業。

工商聯的定位屬於「各民主黨派與全國工商聯」，也受國家特許

不需要進行相關登記，於成立之初便取得法人地位，宗旨是與企業交朋友，進行思想政治工作。工商聯主席由中共中央組織部擬定人選，再交由工商聯常委會投票選出，其資格最好是民主黨派的後代，早期要求最好不是共產黨員，目前逐漸放鬆此一規範。目前秘書長不算領導層，但兼辦公室主任，亦兼黨組成員，仍具有實質上的領導功能。工商聯的運作主要依靠財政撥款，由財政部編列預算，以維持日常工作業務，若需辦理額外的活動，也為找各單位募款。

此外，因為工商聯的領導人都是國家級的領導班子，企業需求可以透過各級工商聯層層上報，直達天聽，工商聯有自己內部的信息傳達渠道。工商聯也有直接建言的管道，例如人大政協都會徵詢工商聯的意見，工商聯也會主動提供意見給人大政協與相關部門。在全國政協，工商聯是以一種界別存在，屬於政協的組成單位。

雖然研究中國大陸非政府組織的文獻經常會指出半官半民的社會團體也有越來越多向政府爭取更多自主權的案例發生，但是，在本文的個案研究對象還是自我認定為介於政府與民眾間的橋樑，主要在協助黨和政府貫徹其政策。至於該類民間組織在未來與政府和民間的關係是否會有所改變？或是從巨視的中國大陸官辦非政府組織視野看，其角色定位是否會有根本的改變？是值得進一步研究的課題。因為目前中國大陸官辦非政府組織主要是幫助政府佔領公眾活動的市場，但是也逐步在適應社會的需求。具體而言，它們一方面深受政府管理體制的影響，很難從群眾的需要出發考量；但是中國政府因著市場經濟的迅速發展，政府職能也在發生重大的變化。傳統無限政府的觀念不斷受到挑戰與修正，現在的機構改革正朝著新公共管理學的掌舵者角色轉換。這對中國的官辦非政府組織而言，它同時是提供了機會和挑戰。究竟官辦非政府組織是否會因應中國社會發展而注入更多

民間力量的內涵，亦或是仍然不擺脫依賴政府的習慣，缺乏組織管理的透明度，值得成爲未來繼續研究的主題。

第二節 政策建議

本研究之目標包含三大部分：第一部份針對中國大陸民間組織發展概況進行探討，全面描述民間組織興起的社會動因與發展趨勢。第二部分聚焦於中共官方對於民間組織的管理模式及其影響，並以文教與經貿領域之社會團體作爲田野調查對象，具體指出目前具有代表性之社團實際運作之情況。第三部分則是透過研究成果，針對兩岸交流過程中民間組織的角色與定位，以及我政府在兩岸交流管理之實際運作，提出政策建議。上述第一、第二部分之研究問題已於本研究二、三、四章分別處理，以下針對政策建議部分提出本研究之觀點。

本研究認爲，雖然近年來中國大陸民間組織在數量、參與領域與活動能力各方面都有快速的成長，但受限於中共官方所操控的政策環境，使民間組織很難同時滿足「合法性」與「自主性」兩個目標。換言之，能夠擁有合法定位的民間組織多數與政府部門間存在各種不同形式的連帶關係；而能夠脫離政府部門的控管，擁有高度組織自主性的民間團體，卻無法得到政府部門的核准，因而僅能在制度與政策的灰色地帶，藉由模糊的組織定位進行相關的活動（如社區型的草根團體，或是以公司名義登記成立卻從事公益的社會組織）。

因此，在制度限制的前提下，中國大陸可以說並不存在真正獨立自主的非政府組織，即使有少數的民間組織能夠獲取政府部門的同意並維持自身運作的自主性，但「雙重管理制度」的設計與運作邏輯使

政府部門得以擁有隨時介入組織運作或終止組織活動的權力。換言之，現行制度與政策保障的是政府介入民間組織的權力，而非民間組織的自主權利。一個原本擁有較高自主性的民間組織，隨實有可能因官方的介入操作與組織重組而成爲一個與官方連結緊密的團體。

而隨著兩岸交流的日益頻繁與深入，民間組織在兩岸交流過程中的重要性也不斷提升，各種型式的認證、交流、合作、都在兩岸民間組織的平台上廣泛進行，對此一現象進行有效的理解、管理與規範實已刻不容緩。站在管理的需求，目前與我國民間團體進行交流的中國大陸民間組織是否具有官方背景、並受到中共政府在資金、人員上的挹注與對組織運作方向的控制，實爲我政府擬定政策所需考量之重點。然就此而言，本研究指出，在中共的政策環境限制中，合法的民間組織必然有中共政府的介入，或是存在政府隨時介入的可能；而無法在中國大陸合法登記的民間組織既已缺乏法律地位，便更難在實際交流過程中進行管控。

因此，若以對岸民間組織是否具有官方背景作爲我政府衡量評估兩岸民間交流核准與否之標準，實有其技術上之困難。若以嚴格標準界定官方背景之有無，則幾乎所有與我國社會進行各種交流之團體均有若干程度之官方背景，但兩岸民間交流似不可能因此全面停擺。而若以寬鬆標準視之，則又難以顧及兩岸政策「有效管理」之政策目標與我政府控管民間交流對國家安全可能造成衝擊之目的。

有鑑於此，本研究認爲，應對中國大陸民間組織之「官方性」與「民間性」進行程度上之區分，以背景與自主性來精細界定不同組織的運作特徵，並依此劃分實務管理運作之標準。承續第四章關於社會團體與兩岸關係之討論，本研究嘗試提出具體政策建議如下：

表 5-1 大陸民間團體之分類與政府管制建議

民間性		高	較高	中	低
運作 特徵	官方合法登記		V	V	V
	官方人員介入			V	V
	官方財務支持				V
	官方主導成立			V	V
範例		環保團體	聯誼團體	行業團體	婦聯、記協
兩岸交流程度		高	低	普通	高
處理方式			接受	評估	列管

以此觀之，若將經濟社團為例，可將其分為：官辦經濟社團、民辦經濟社團和半官半民的經濟社團。只有民辦經濟社團的「民間性」最高，多是由市場組織起來的社團，既不享受政府撥款經費，也不具有行政級別和編制。屬於兩岸交流中可以「接受」式的處理方式，惟其交流程度較低，是我方可以努力擴展的領域。

至於第四章個案研究的中國國際貿易促進會（貿促會）和中華全國工商業聯合會（全國工商聯）皆屬於官辦經濟社團，「官方性」高，我方民間社團與之交流便要列入「列管」式的處理方式，須經政府同意才能進行。至於半官半民的經濟社團與之交流，則視其個案情況研析，屬於「評估」式處理方式。

在表 5-1 中，根據研究過程中對中國大陸不同類型社會團體之理解，本研究依據官方介入程度的高低來區分社會團體之民間性程度，民間性高度如環保團體和聯誼團體自然可以接受成為兩岸交流團體，而官方性高之社會團體由於其運作與管理皆受到官方之強力干預，與我政府現行政策頗有衝突，建議列為評估和列管的交流團體。並參考現行法令酌量是否開放。

一、依據臺灣地區與大陸地區人民關係條例第三十三條臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，不得擔任經行政院大陸委員會會商各該主管機關公告禁止之大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體之職務或為其成員。基本上，這類團體都屬於民間性低且官方介入高者（官方合法登記、人員介入、財務支持和主導成立）。

二、第三十三條規定臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，擔任大陸地區之職務或為其成員，有下列情形之一者，應經許可：

一、所擔任大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體之職務或為成員，未經依前項規定公告禁止者。

二、有影響國家安全、利益之虞或基於政策需要，經各該主管機關會商行政院大陸委員會公告者。

三、臺灣地區人民擔任大陸地區法人、團體或其他機構之職務或為其成員，不得從事妨害國家安全或利益之行爲。

第二項及第三項職務或成員之認定，由各該主管機關為之；如有疑義，得由行政院大陸委員會會同相關機關及學者專家組成審議委員會審議決定。

第二項及第三項之公告事項、許可條件、申請程序、審查方式、管理及其他應遵行事項之辦法，由行政院大陸委員會會商各該主管機關擬訂，報請行政院核定之。

由上述規定，可以得知若是臺灣地區人民、法人、團體所參加的是政府未公告禁止的交流團體（一般這都多屬民間性高和較高的團體），擔任大陸地區之職務或為其成員，還要需要政府許可，這才能符合「有效管理」原則。至於其所參加之交流團體之性質為何，可請

參加的當事人和團體提供大陸民間組織之背景資料依表一分類來判定。

此外，最近大陸學者康曉光、韓恒提出依據中共當局控制 NGO 的方法，包括有對組織成立的態度；管理組織業務活動的政府部門的設置方式；治理結構控制；資源控制和日常活動控制等五類，研究出社會組織的類型和政府控制方式存在的五種對應關係類型。

表 5-2 依政府控制方式分類的 NGO 組織類型

模式	組織類型
1	工會、社區居委會
2	協會、商會和官辦 NGOs
3	草根 NGOs 和非正式組織
4	教會組織
5	政治反對組織

資料來源：康曉光、韓恒，分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究，社會學研究，2005 年第六期。

在第一種對應模式中，社會組織類型是工會和城市社區居委會，它們都是由中共當局自上而下組建的，中共不僅決定著此類組織的設立，而且還為它們指定了專職的業務管理部門。

第二種對應模式中，社會組織類型是協會、商會和官辦 NGO.對於這類組織，在成立控制方面，中共當局採取了鼓勵的態度。在業務管理部門的設置上，中共沒有指定專職的部門對組織的業務活動進行

管理，業務主管單位是社會組織和有關部門協商的結果。在組織的重大決策、負責人的任命方面，此類組織具有不同程度的自主性。在人力資源方面，此類組織的專職人員招募、人員工資待遇基本上由組織自主決定。日常活動也是如此，基本上沒有受到中共的干預，但組織需要向業務主管單位進行彙報。

在第三種對應模式中，社會組織類型是草根 NGO 和各類非正式組織。與上述幾類組織相比，政府對草根 NGO 和興趣組織基本上沒有過多干預。沒有過多干預僅是相對而言，但這不表明中共對這些組織沒有控制。只不過實施的是「底線」控制，這一底線就是中共當局的權威和社會的穩定。草根 NGOs 往往註冊為企業，中共將它們作為企業由工商部門進行管理，與官辦 NGO 相比，由於沒有業務主管單位的束縛，草根 NGO 具有較大的自主性。對於非正式組織，中共當局並沒有要求它們到民政部門登記註冊，也沒有對它們實施直接的控制。對於此類組織，中共採取的控制策略，要麼由所在單位代管（間接控制），要麼放任自流、不予控制。很顯然，與上述各類組織相比，中共對此類組織的控制是較弱的。

在第四種對應模式中，社會組織類型是宗教組織。在組織成立方面，中共對宗教組織採取了限制措施。新成立的基督教會必須經過政府審批，並納入中共當局認可的「三自教會」系統。對於教會的活動，中共當局設立了宗教事務管理局進行專職管理。在治理結構方面，教會的重大活動事先須經有關部門審批；教會的主要負責人由中共指定，並與中共當局保持良好的關係，有的還被納入了政協系列。

在第五種對應模式中，社會組織類型是政治反對組織。中共局對待組織成立的態度是禁止。組織秘密成立的，一經發現立即取締。中共的安全部門負責對此類組織進行管理。該類組織在重大決策、主要

負責人的任命、資源獲得、日常活動等方面具有高度的自主性。

依此分類：前二種對應模式，可歸納為第三十三條中，政府主管機關公告禁止之大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體。前三種對應模式，可視為官方介入程度低、民間性高的民間團體，當然其性質是否屬於政府未公告禁足類，須政府判定和審議。臺灣地區人民、法人、團體或其他機構是否能參加，尚須政府許可。

未來研究建議，如前所述，大陸這些屬於官方介入程度低、民間性高的民間團體，多半是草根 NGOs 和非正式組織，甚至是政治反對團體，他們多屬未在中共相關部門註冊或備案，外界不易尋得，其資料亦多闕如。中共當局也不會將之列為大陸可以與台灣往來的兩岸交流團體，所以台灣這方面的研究需要進一步的開展，甚至在政府政策允許的話，還可以和國外 NGO 團體，如福特基金會一起合作進行，相信可取得事半功倍之效。而針對具有官方背景之社會團體，是否採取開放政策，以及如何進行互動交流，亦需考量台灣社會之實際需要，以及目前兩岸民間組織交流互動的既定模式，持續進行深入研究。

參考文獻

于曉虹、李姿姿，「當代中國社團官民二重性的制度分析：以海澱區個私協會為個案」，**開放時代**，2001年九月號（總第153期）
http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=1354。

中國公益報，「中國民間組織評估體系年內出台」，轉引自：
<http://www.szsmc.org.cn/details.asp?ID=7001&category=article>。

中國民政部民間組織管理局，「二〇〇四年民政事業發展統計報告」，
<http://www.npo.org.cn/cn/member/stat/detail.php?id=21>。

中國民間組織年誌編輯委員會，**中國民間組織年誌首卷(上)**，北京：中國社會出版社，2005年。

中國社會科學院新聞學傳播研究所，**中國新聞年鑑(2003)**，北京：2004年。

中國社會科學院新聞學傳播研究所，**中國新聞年鑑(2004)**，北京：2005年。

中國社團研究會編，**中國社團發展史**（北京：當代中國出版社，2001年）。

中華人民共和國民政部，「二〇〇五年第二季度民政事業統計數據」，
<http://admin.mca.gov.cn/mztj/yuebao0506.htm>。

文軍、王世軍，**非營利組織與中國社會發展**，貴陽：貴州人民出版社，頁99。

王名、劉國翰、何建宇，**中國社團改革：從政府選擇到社會選擇**（北京：社會科學文獻出版社，2001）。

王名、劉培峰等，**民間組織通論**（北京：時事出版社，2004年）。

王名主編：**中國 NGO 研究-以個案為中心**，北京：聯合國區域發展中

心，2000。

王信賢、王占璽，「夾縫求生：中國大陸社會組織的發展與困境」，發表於第三屆「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」(TASPAA)年會暨「公共行政的變遷與挑戰」研討會，國立台北大學公共行政暨政策學系主辦，民國 94 年 6 月 18 日。。

王信賢、鄭淑美，「中國大陸城市社區治理與中介組織發展：以業主委員會為例」，發表於**中國經濟轉型與地方治理研討會**，台北市兩岸文教交流協會主辦，2005 年 4 月 24 日於台北福華文教會館。

付濤，《青基會轉型十五年》，**中國發展簡報**，第十八期，2004。

冷明權、張智勇，**經濟社團的理論與案例**，社會科學文獻出版社，2004。

吳錦良，**政府改革與第三部門發展**，北京：中國社會科學出版社，2001。

沈原、孫五三，「『制度的形同質異』與社團的發展——以中國青基會及其對外交往活動為例」，www.cydf.net。

邱淑娟，「誰來接掌基金會權杖」，

http://www.npo.org.tw/PhilNews/show_news.asp?NEWSID=6131。

孫炳耀，「中國社會團體官民二重性問題」，**中國社會科學季刊（香港）**，1994 年 2 月（總第 6 期），頁 17-23。

徐永光，「全球社團革命的中國經驗——以中國青基會為例」，網站 www.cydf.net。

高丙中，《社會團體的合法性問題》，**中國社會科學**，第二期，2000。

崔開雲，「近年來我國非政府組織研究述評」，**二十一世紀（網絡版）**，第八期，2002 年 11 月 30 日，<http://www.cuhk.hk/ics/21c/supplem/essay/0209082.htm>。。

康曉光，「轉型時期的中國社團」，收錄於中國青少年發展基金會主編，**處於十字路口的中國社團**（天津：天津人民出版社，2001年），頁3-29。

康曉光、馮利，「中國 NGOs 治理：成就與困境」，<http://kxgl963.nease.net/nzl.htm>。

康曉光、韓桓，「分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究」，**社會學研究**（北京），2005年第5期（2005年11月），http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4920。

陸明遠，「非官非民、亦官亦民：中國非營利組織的『官民二重性』分析」，**世紀中國**，2003年11月，<http://www.cc.org.cn/old/wencui/031103200/0311032023.htm>。

馮媛，《小荷才露尖尖角-中國大陸新聞媒體中的 NGO》，第二十一期，2004。

葛雲松，「非營利組織發展的法律環境」，《志願服務論壇》第一期。

<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=18221&dictionid=1835>

賈西津、王名，「兩岸 NGO 發展與現況比較」，**第三部門學刊**，第一期（2004年3月）。

趙燕，『「淺議對民間組織的「加強管理」』，信息網通訊，2000年第7期。

蔡凌平，「GONGO 路漫漫」，**中國發展簡報**，第十八期，2004。

鄧小平，《在全國科學大會開幕式上的講話》，1978年3月18日。

鄧國勝，「也談 GONGO」，**中國發展簡報**，第十八期，2004。

鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」，

http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/1676_17_paper.doc。

鄧國勝·**非營利組織評估**，北京：社會科學文獻出版社，2001。

薩拉蒙等，**全球公民社會——非營利組織視界**，北京：社會科學文獻出版社，2002。

Bently, Julia Greenwood. 2004. "Survival Strategies for Civil Society Organizations in China," *The International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 6, No. 2.

Jeffrey Pfeffer, and Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*(New York: Harper & Row, 1978).

Lester M. Salamon, " The Rise of the Nonprofit Sector ," *Foreign Affairs* , Vol. 73, Iss. 4 (Jul/Aug 1994), pp. 109-122.

Lowell Dittmer and Lu Xiaobo," Structural Transformation of the Chinese Danwei: Marcopolitical Implications of Micropolitical Change" , *China Studies*,No.3 ,Spring 1997.

Lu, Yiyi. 2005. "The Growth of Civil Society in China: Key Challenges for NGOs," *Briefing Paper*, Chatham House.

Ma, Qiusha .*Non-governmental organizations in contemporary China : paving the way to civil society?* London : Routledge, 2006.

Ma,Qiusha "Classification, Regulation, and Managerial Structure: A Preliminary Enquiry on NGO Governance in China", ISTR Conference Working Paper, 2002.

Saich, Tony. 2000. "Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China," *China Quarterly* 161:124-141.

附錄一：

基金會管理辦法

國務院令【1988】18號 1988年9月27日發佈施行

第一條爲了加強對基金會的管理，以利於基金會的健康發展，制定本辦法

第二條本辦法所稱的基金會，是指對國內外社會團體和其他組織以及個人自願捐贈資金進行管理的民間非營利性組織，是社會團體法人。基金會的活動宗旨是通過資金資助推進科學研究、文化教育、社會福利和其他公益事業的發展。由國家撥款建立的資助科學研究的基金會和其他各種專項基金管理組織，不適用本辦法。

第三條建立基金會，必須具備下列條件：（一）性質、宗旨和基金來源符合本辦法第二條的規定；（二）有人民幣十萬元（或者有與十萬元人民幣等值的外匯）以上的註冊基金；（三）有基金會章程、管理機構和必要的財務人員；（四）有固定的工作場所。

第四條 基金會可以向國內外熱心於其活動宗旨的企業事業單位、社會團體和其他組織以及個人募捐以籌集資金，但必須出於捐贈者的自願，嚴禁攤派。

第五條 基金會的領導成員，不得由現職的政府工作人員兼任。基金會應當實行民主管理，建立嚴格的資金籌集、管理、使用制度，定期公佈收支帳目。

第六條 基金會的基金，應當用於資助符合其宗旨的活動和事業，不得挪作他用。基金會不得經營管理企業。

第七條 基金會可以將資金存入金融機構收取利息，也可以購買債券、股票等有價證券，但購買某個企業的股票額不得超過該企業股票總額的20%。

第八條 基金會對接受資助者使用資助資金的情況有權進行監督。如果發現不按原定的協議使用資金，基金會有權減少、停止或者收回資助的資金。

第九條 基金會工作人員的工資和辦公費用，在基金利息等收入中開支。

第十條 國外捐贈給基金會的外匯，歸基金會所有，允許開立外匯存款帳戶。 國外捐贈給基金會的物資，免徵關稅，歸基金會所有；基金會有權將其作為資助，無償轉讓給與其宗旨有關的其他單位或者個人，但不得出售。

第十一條 建立基金會，由其歸口管理的部門報經人民銀行審查批准，民政部門登記註冊發給許可證，具有法人資格後，方可進行業務活動。 全國性的基金會，報中國人民銀行審查批准，向民政部申請登記註冊，並向國務院備案。地方性的基金會，報中國人民銀行的省、自治區、直轄市分行審查批准，向省、自治區、直轄市人民政府的民政部門申請登記註冊，並向省、自治區、直轄市人民政府備案。 基金會改變名稱、合併或者撤銷，按照申請成立的程式辦理。

第十二條 基金會應當每年向人民銀行和民政部門報告財務收支和活動情況，接受人民銀行、民政部門的監督。 基金會的活動違反本辦法時，人民銀行有權給予停止支付、凍結資金責令整頓的處置，民政部門有權給予警告、吊銷許可證的處罰。

第十三條 本辦法由中國人民銀行和民政部負責實施，並可制定相應的實施細則。

第十四條 本辦法自發佈之日起施行。

附錄二：

基金會管理條例

國務院令 第 400 號 2004 年 3 月 8 日公佈

第一章 總 則

第一條 爲了規範基金會的組織和活動，維護基金會、捐贈人和受益人的合法權益，促進社會力量參與公益事業，制定本條例。

第二條 本條例所稱基金會，是指利用自然人、法人或者其他組織捐贈的財產，以從事公益事業爲目的，按照本條例的規定成立的非營利性法人。

第三條 基金會分爲面向公衆募捐的基金會（以下簡稱公募基金會）和不得面向公衆募捐的基金會（以下簡稱非公募基金會）。公募基金會按照募捐的地域範圍，分爲全國性公募基金會和地方性公募基金會。

第四條 基金會必須遵守憲法、法律、法規、規章和國家政策，不得危害國家安全、統一和民族團結，不得違背社會公德。

第五條 基金會依照章程從事公益活動，應當遵循公開、透明的原則。

第六條 國務院民政部門和省、自治區、直轄市人民政府民政部門是基金會的登記管理機關。

國務院民政部門負責下列基金會、基金會代表機構的登記管理工作：

- （一）全國性公募基金會；
- （二）擬由非內地居民擔任法定代表人的基金會；
- （三）原始基金超過 2000 萬元，發起人向國務院民政部門提出設立申請的非公募基金會；
- （四）境外基金會在中國內地設立的代表機構。

省、自治區、直轄市人民政府民政部門負責本行政區域內地方性公募基金會和不屬於前款規定情況的非公募基金會的登記管理工作。

第七條 國務院有關部門或者國務院授權的組織，是國務院民政部門登記的基金會、境外基金會代表機構的業務主管單位。

省、自治區、直轄市人民政府有關部門或者省、自治區、直轄市人民政府授權的組織，是省、自治區、直轄市人民政府民政部門登記的基金會的業務主管單位。

第二章 設立、變更和登出

第八條 設立基金會，應當具備下列條件：

- (一) 為特定的公益目的而設立；
- (二) 全國性公募基金會的原始基金不低於 800 萬元人民幣，地方性公募基金會的原始基金不低於 400 萬元人民幣，非公募基金會的原始基金不低於 200 萬元人民幣；原始基金必須為到賬貨幣資金；
- (三) 有規範的名稱、章程、組織機構以及與其開展活動相適應的專職工作人員；
- (四) 有固定的住所；
- (五) 能夠獨立承擔民事責任。

第九條 申請設立基金會，申請人應當向登記管理機關提交下列文件：

- (一) 申請書；
- (二) 章程草案；
- (三) 驗資證明和住所證明；
- (四) 理事名單、身份證明以及擬任理事長、副理事長、秘書長簡歷；
- (五) 業務主管單位同意設立的文件。

第十條 基金會章程必須明確基金會的公益性質，不得規定使特定自然人、法人

或者其他組織受益的內容。

基金會章程應當載明下列事項：

- (一) 名稱及住所；
- (二) 設立宗旨和公益活動的業務範圍；
- (三) 原始基金數額；
- (四) 理事會的組成、職權和議事規則，理事的資格、產生程式和任期；
- (五) 法定代表人的職責；
- (六) 監事的職責、資格、產生程式和任期；
- (七) 財務會計報告的編制、審定制度；
- (八) 財產的管理、使用制度；
- (九) 基金會的終止條件、程式和終止後財產的處理。

第十一條 登記管理機關應當自收到本條例第九條所列全部有效檔之日起 60 日內，作出准予或者不予登記的決定。准予登記的，發給《基金會法人登記證書》；不予登記的，應當書面說明理由。

基金會設立登記的事項包括：名稱、住所、類型、宗旨、公益活動的業務範圍、原始基金數額和法定代表人。

第十二條 基金會擬設立分支機構、代表機構的，應當向原登記管理機關提出登記申請，並提交擬設機構的名稱、住所和負責人等情況的文件。

登記管理機關應當自收到前款所列全部有效檔之日起 60 日內作出准予或者不予登記的決定。准予登記的，發給《基金會分支（代表）機構登記證書》；不予登記的，應當書面說明理由。

基金會分支機構、基金會代表機構設立登記的事項包括：名稱、住所、公益活動的業務範圍和負責人。

基金會分支機構、基金會代表機構依據基金會的授權開展活動，不具有法人資格。

第十三條 境外基金會在中國內地設立代表機構，應當經有關業務主管單位同意

後，向登記管理機關提交下列文件：

- (一) 申請書；
- (二) 基金會在境外依法登記成立的證明和基金會章程；
- (三) 擬設代表機構負責人身份證明及簡歷；
- (四) 住所證明；
- (五) 業務主管單位同意在中國內地設立代表機構的文件。

登記管理機關應當自收到前款所列全部有效文件之日起 60 日內，作出准予或者不予登記的決定。准予登記的，發給《境外基金會代表機構登記證書》；不予登記的，應當書面說明理由。

境外基金會代表機構設立登記的事項包括：名稱、住所、公益活動的業務範圍和負責人。

境外基金會代表機構應當從事符合中國公益事業性質的公益活動。境外基金會對其在中國內地代表機構的民事行爲，依照中國法律承擔民事責任。

第十四條 基金會、境外基金會代表機構依照本條例登記後，應當依法辦理稅務登記。

基金會、境外基金會代表機構，憑登記證書依法申請組織機構代碼、刻制印章、開立銀行賬戶。

基金會、境外基金會代表機構應當將組織機構代碼、印章式樣、銀行賬號以及稅務登記證件複印件報登記管理機關備案。

第十五條 基金會、基金會分支機構、基金會代表機構和境外基金會代表機構的登記事項需要變更的，應當向登記管理機關申請變更登記。

基金會修改章程，應當征得其業務主管單位的同意，並報登記管理機關核准。

第十六條 基金會、境外基金會代表機構有下列情形之一的，應當向登記管理機關申請登出登記：

- (一) 按照章程規定終止的；

(二) 無法按照章程規定的宗旨繼續從事公益活動的；

(三) 由於其他原因終止的。

第十七條 基金會撤銷其分支機構、代表機構的，應當向登記管理機關辦理分支機構、代表機構的登出登記。

基金會登出的，其分支機構、代表機構同時登出。

第十八條 基金會在辦理登出登記前，應當在登記管理機關、業務主管單位的指導下成立清算組織，完成清算工作。

基金會應當自清算結束之日起 15 日內向登記管理機關辦理登出登記；在清算期間不得開展清算以外的活動。

第十九條 基金會、基金會分支機構、基金會代表機構以及境外基金會代表機構的設立、變更、登出登記，由登記管理機關向社會公告。

第三章 組織機構

第二十條 基金會設理事會，理事為 5 人至 25 人，理事任期由章程規定，但每屆任期不得超過 5 年。理事任期屆滿，連選可以連任。

用私人財產設立的非公募基金會，相互間有近親屬關係的基金會理事，總數不得超過理事總人數的三分之一；其他基金會，具有近親屬關係的不得同時在理事會任職。

在基金會領取報酬的理事不得超過理事總人數的三分之一。

理事會設理事長、副理事長和秘書長，從理事中選舉產生，理事長是基金會的法定代表人。

第二十一條 理事會是基金會的決策機構，依法行使章程規定的職權。

理事會每年至少召開 2 次會議。理事會會議須有三分之二以上理事出席方能召開；理事會決議須經出席理事過半數通過方為有效。

下列重要事項的決議，須經出席理事表決，三分之二以上通過方為有效：

- (一) 章程的修改；
- (二) 選舉或者罷免理事長、副理事長、秘書長；
- (三) 章程規定的重大募捐、投資活動；
- (四) 基金會的分立、合併。

理事會會議應當製作會議記錄，並由出席理事審閱、簽名。

第二十二條 基金會設監事。監事任期與理事任期相同。理事、理事的近親屬和基金會財會人員不得兼任監事。

監事依照章程規定的程式檢查基金會財務和會計資料，監督理事會遵守法律和章程的情況。

監事列席理事會會議，有權向理事會提出質詢和建議，並應當向登記管理機關、業務主管單位以及稅務、會計主管部門反映情況。

第二十三條 基金會理事長、副理事長和秘書長不得由現職國家工作人員兼任。基金會的法定代表人，不得同時擔任其他組織的法定代表人。公募基金會和原始基金來自中國內地的非公募基金會的法定代表人，應當由內地居民擔任。

因犯罪被判處管制、拘役或者有期徒刑，刑期執行完畢之日起未逾 5 年的，因犯罪被判處剝奪政治權利正在執行期間或者曾經被判處剝奪政治權利的，以及曾在因違法被撤銷登記的基金會擔任理事長、副理事長或者秘書長，且對該基金會的違法行為負有個人責任，自該基金會被撤銷之日起未逾 5 年的，不得擔任基金會的理事長、副理事長或者秘書長。

基金會理事遇有個人利益與基金會利益關聯時，不得參與相關事宜的決策；基金會理事、監事及其近親屬不得與其所在的基金會有任何交易行為。

監事和未在基金會擔任專職工作的理事不得從基金會獲取報酬。

第二十四條 擔任基金會理事長、副理事長或者秘書長的香港居民、澳門居民、臺灣居民、外國人以及境外基金會代表機構的負責人，每年在中國內地居留時間不得少於 3 個月。

第四章 財產的管理和使用

第二十五條 基金會組織募捐、接受捐贈，應當符合章程規定的宗旨和公益活動的業務範圍。境外基金會代表機構不得在中國境內組織募捐、接受捐贈。

公募基金會組織募捐，應當向社會公佈募得資金後擬開展的公益活動和資金的詳細使用計劃。

第二十六條 基金會及其捐贈人、受益人依照法律、行政法規的規定享受稅收優惠。

第二十七條 基金會的財產及其他收入受法律保護，任何單位和個人不得私分、侵佔、挪用。

基金會應當根據章程規定的宗旨和公益活動的業務範圍使用其財產；捐贈協定明確了具體使用方式的捐贈，根據捐贈協定的約定使用。

接受捐贈的物資無法用於符合其宗旨的用途時，基金會可以依法拍賣或者變賣，所得收入用於捐贈目的。

第二十八條 基金會應當按照合法、安全、有效的原則實現基金的保值、增值。

第二十九條 公募基金會每年用於從事章程規定的公益事業支出，不得低於上一年總收入的 70%；非公募基金會每年用於從事章程規定的公益事業支出，不得低於上一年基金餘額的 8%。

基金會工作人員工資福利和行政辦公支出不得超過當年總支出的 10%。

第三十條 基金會開展公益資助專案，應當向社會公佈所開展的公益資助專案種類以及申請、評審程式。

第三十一條 基金會可以與受助人簽訂協定，約定資助方式、資助數額以及資金用途和使用方式。

基金會有權對資助的使用情況進行監督。受助人未按協定約定使用資助或

者有其他違反協定情形的，基金會有權解除資助協定。

第三十二條 基金會應當執行國家統一的會計制度，依法進行會計核算、建立健全內部會計監督制度。

第三十三條 基金會登出後的剩餘財產應當按照章程的規定用於公益目的；無法按照章程規定處理的，由登記管理機關組織捐贈給與該基金會性質、宗旨相同的社會公益組織，並向社會公告。

第五章 監督管理

第三十四條 基金會登記管理機關履行下列監督管理職責：

- (一) 對基金會、境外基金會代表機構實施年度檢查；
- (二) 對基金會、境外基金會代表機構依照本條例及其章程開展活動的情況進行日常監督管理；
- (三) 對基金會、境外基金會代表機構違反本條例的行為依法進行處罰。

第三十五條 基金會業務主管單位履行下列監督管理職責：

- (一) 指導、監督基金會、境外基金會代表機構依據法律和章程開展公益活動；
- (二) 負責基金會、境外基金會代表機構年度檢查的初審；
- (三) 配合登記管理機關、其他執法部門查處基金會、境外基金會代表機構的違法行為。

第三十六條 基金會、境外基金會代表機構應當於每年 3 月 31 日前向登記管理機關報送上一年度工作報告，接受年度檢查。年度工作報告在報送登記管理機關前應當經業務主管單位審查同意。

年度工作報告應當包括：財務會計報告、註冊會計師審計報告，開展募捐、接受捐贈、提供資助等活動的情況以及人員和機構的變動情況等。

第三十七條 基金會應當接受稅務、會計主管部門依法實施的稅務監督和

會計監督。

基金會在換屆和更換法定代表人之前，應當進行財務審計。

第三十八條 基金會、境外基金會代表機構應當在通過登記管理機關的年度檢查後，將年度工作報告在登記管理機關指定的媒體上公佈，接受社會公眾的查詢、監督。

第三十九條 捐贈人有權向基金會查詢捐贈財產的使用、管理情況，並提出意見和建議。對於捐贈人的查詢，基金會應當及時如實答復。

基金會違反捐贈協定使用捐贈財產的，捐贈人有權要求基金會遵守捐贈協定或者向人民法院申請撤銷捐贈行為、解除捐贈協定。

第六章 法律責任

第四十條 未經登記或者被撤銷登記後以基金會、基金會分支機構、基金會代表機構或者境外基金會代表機構名義開展活動的，由登記管理機關予以取締，沒收非法財產並向社會公告。

第四十一條 基金會、基金會分支機構、基金會代表機構或者境外基金會代表機構有下列情形之一的，登記管理機關應當撤銷登記：

（一）在申請登記時弄虛作假騙取登記的，或者自取得登記證書之日起12個月內未按章程規定開展活動的；

（二）符合登出條件，不按照本條例的規定辦理登出登記仍繼續開展活動的。

第四十二條 基金會、基金會分支機構、基金會代表機構或者境外基金會代表機構有下列情形之一的，由登記管理機關給予警告、責令停止活動；情節嚴重的，可以撤銷登記：

（一）未按照章程規定的宗旨和公益活動的業務範圍進行活動的；

（二）在填制會計憑證、登記會計賬簿、編制財務會計報告中弄虛作假的；

- (三) 不按照規定辦理變更登記的；
- (四) 未按照本條例的規定完成公益事業支出額度的；
- (五) 未按照本條例的規定接受年度檢查，或者年度檢查不合格的；
- (六) 不履行資訊公佈義務或者公佈虛假資訊的。

基金會、境外基金會代表機構有前款所列行爲的，登記管理機關應當提請稅務機關責令補交違法行爲存續期間所享受的稅收減免。

第四十三條 基金會理事會違反本條例和章程規定決策不當，致使基金會遭受財產損失的，參與決策的理事應當承擔相應的賠償責任。

基金會理事、監事以及專職工作人員私分、侵佔、挪用基金會財產的，應當退還非法佔用的財產；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第四十四條 基金會、境外基金會代表機構被責令停止活動的，由登記管理機關封存其登記證書、印章和財務憑證。

第四十五條 登記管理機關、業務主管單位工作人員濫用職權、玩忽職守、徇私舞弊，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分或者紀律處分。

第七章 附 則

第四十六條 本條例所稱境外基金會，是指在外國以及中華人民共和國香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區合法成立的基金會。

第四十七條 基金會設立申請書、基金會年度工作報告的格式以及基金會章程範本，由國務院民政部門制訂。

第四十八條 本條例自 2004 年 6 月 1 日起施行，1988 年 9 月 27 日國務院發佈的《基金會管理辦法》同時廢止。

本條例施行前已經設立的基金會、境外基金會代表機構，應當自本條例施行之日起 6 個月內，按照本條例的規定申請換發登記證書。

附錄三：

基金會名稱管理規定

第一條 爲了規範對基金會名稱的管理，保護基金會的合法權益，根據《基金會管理條例》及有關法律、法規，制定本規定。

第二條 本規定適用於按照《基金會管理條例》設立的基金會。

第三條 基金會名稱應當反映公益活動的業務範圍。基金會的名稱應當依次包括字型大小、公益活動的業務範圍，並以“基金會”字樣結束。公募基金會的名稱可以不使用字型大小。

第四條 全國性公募基金會應當在名稱中使用“中國”、“中華”、“全國”、“國家”等字樣。非公募基金會不得使用上述字樣。

地方性公募基金會和省、自治區、直轄市人民政府民政部門登記的非公募基金會應當冠以所在地的縣級或縣級以上行政區劃名稱。冠以省級以下行政區劃名稱的，可以同時冠以所在省、自治區、直轄市的名稱。冠以市轄區名稱的，應當同時冠以市的名稱。

第五條 基金會的字型大小應當由 2 個以上的字組成。

基金會不得使用姓氏、縣或縣以上行政區劃名稱作爲字型大小。

第六條 公募基金會的字型大小不得使用自然人姓名、法人或者其他組織的名稱或者字型大小。

第七條 非公募基金會的字型大小可以使用自然人姓名、法人或其他組織的名稱或者字型大小，但應當符合以下規定：

- (一) 使用自然人姓名、法人或者其他組織的名稱或者字型大小，需經該自然人、法人或其他組織同意；
- (二) 不得使用曾因犯罪被判處剝奪政治權利的自然人的姓名；
- (三) 一般不使用黨和國家領導人、老一輩革命家的姓名。

第八條 基金會使用已故名人的姓名作為字型大小，該名人必須是在相關公益領域內有重大貢獻、在國際國內享有盛譽的傑出人物。

第九條 基金會名稱應當使用符合國家規範的漢字。

在自治區人民政府民政部門登記的基金會，其名稱可以同時使用本民族自治地方通用的民族文字。

基金會名稱需譯成外文使用的，應當按照文字翻譯的原則翻譯使用，不需報登記管理機關核准。

第十條 基金會名稱不得含有下列內容和文字：

- (一) 有損於國家、社會公共利益的；
- (二) 可能對公眾造成欺騙或者引起公眾誤解的；
- (三) 有迷信色彩的；
- (四) 外國國家(地區)名稱、國際組織名稱；
- (五) 政黨名稱、國家機關名稱及部隊番號；
- (六) 其他基金會的名稱；
- (七) 外國文字、中文拼音字母、數位；
- (八) 其他法律、行政法規規定禁止的。

第十一條 基金會不得使用下列名稱：

- (一) 已被登記管理機關撤銷登記，自撤銷登記之日起未滿 3 年的基金會的名稱；
- (二) 已註銷登記，自註銷登記之日起未滿 3 年的基金會的名稱；
- (三) 已變更名稱，自變更登記之日起未滿 1 年的基金會的原名稱。

第十二條 登記管理機關可以糾正已登記的不適宜的基金會名稱。

第十三條 兩個及兩個以上申請人向同一登記管理機關申請登記相同的基金會名稱，登記管理機關依照申請在先原則核定。

第十四條 基金會的分支機構、代表機構的名稱應當冠以其所從屬的基金會名稱。

第十五條 境外基金會代表機構的名稱應當依次由“基金會名稱”、“駐在地名稱”、“代表處（或辦事處、聯絡處等）”組成。

“駐在地名稱”是指境外基金會代表機構駐在地的縣或縣以上行政區劃名稱。

境外基金會名稱中未表明其原始登記地（國家或地區）的，應在其代表機構名稱前冠以原始登記地（國家或地區）的名稱。

第十六條 本規定自 2004 年 6 月 7 日起施行。

附錄四：

社會團體管理條例

(1998年10月25日國務院令第250號發布)

第一章總則

第一條 為了保障公民的結社自由，維護社會團體的合法權益，加強對社會團體的登記管理，促進社會主義物質文明、精神文明建設，制定本條例。

第二條 本條例所稱社會團體，是指中國公民自願組成，為實現會員共同意願，按照其章程開展活動的非營利性社會組織。

國家機關以外的組織可以作為單位會員加入社會團體。

第三條 成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，並依照本條例的規定進行登記。

社會團體應當具備法人條件。

下列團體不屬於本條例規定登記的範圍：

- (一) 參加中國人民政治協商會議的人民團體；
- (二) 由國務院機構編制管理機關核定，並經國務院批准免于登記的團體；
- (三) 機關、團體、企業事業單位內部經本單位批准成立、在本單位內部活動的團體。

第四條 社會團體必須遵守憲法、法律、法規和國家政策，不得反對憲法確定的基本原則，不得危害國家的統一、安全和民族的團結，不得損害國家利益、社會公共利益以及其他組織和公民的合法權益，不得違背社會道德風尚。

社會團體不得從事營利性經營活動。

第五條 國家保護社會團體依照法律、法規及其章程開展活動，任何組織和個人不得非法干涉。

第六條 國務院民政部門和縣級以上地方各級人民政府民政部門是本級人民政府的社會團體登記管理機關（以下簡稱登記管理機關）。

國務院有關部門和縣級以上地方各級人民政府有關部門、國務院或者縣級以上地方各級人民政府授權的組織，是有關行業、學科或者業務範圍內社會團體的業務主管單位（以下簡稱業務主管單位）。

法律、行政法規對社會團體的監督管理另有規定的，依照有關法律、行政法規的規定執行。

第二章管轄

第七條 全國性的社會團體，由國務院的登記管理機關負責登記管理；地方性的社會團體，由所在地人民政府的登記管理機關負責登記管理；跨行政區域的社會團體，由所跨行政區域的共同上一級人民政府的登記管理機關負責登記管理。

第八條 登記管理機關、業務主管單位與其管轄的社會團體的住所不在一地的，可以委托社會團體住所地的登記管理機關、業務主管單位負責委托範圍內的監督管理工作。

第三章成立登記

第九條 申請成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，由發起人向登記管理機關申請籌備。

第十條 成立社會團體，應當具備下列條件：

（一）有50個以上的個人會員或者30個以上的單位會員；個人會員、單位會員混合組成的，會員總數不得少于50個；

（二）有規範的名稱和相應的組織機構；

（三）有固定的住所；

(四) 有與其業務活動相適應的專職工作人員；

(五) 有合法的資產和經費來源，全國性的社會團體有10萬元以上活動資金，地方性的社會團體和跨行政區域的社會團體有3萬元以上活動資金；

(六) 有獨立承擔民事責任的能力。

社會團體的名稱應當符合法律、法規的規定，不得違背社會道德風尚。社會團體的名稱應當與其業務範圍、成員分布、活動地域相一致，準確反映其特征。全國性的社會團體的名稱冠以“中國”、“全國”、“中華”等字樣的，應當按照國家有關規定經過批准，地方性的社會團體的名稱不得冠以“中國”、“全國”、“中華”等字樣。

第十一條 申請籌備成立社會團體，發起人應當向登記管理機關提交下列文件：

(一) 籌備申請書；

(二) 業務主管單位的批准文件；

(三) 驗資報告、場所使用權證明；

(四) 發起人和擬任負責人的基本情況、身份證明；

(五) 章程草案。

第十二條 登記管理機關應當自收到本條例第十一條所列全部有效文件之日起60日內，作出批准或者不批准籌備的決定；不批准的，應當向發起人說明理由。

第十三條 有下列情形之一的，登記管理機關不予批准籌備：

(一) 有根據證明申請籌備的社會團體的宗旨、業務範圍不符合本條例第四條的規定的；

(二) 在同一行政區域內已有業務範圍相同或者相似的社會團體，沒有必要成立的；

(三) 發起人、擬任負責人正在或者曾經受到剝奪政治權利的刑事處罰，或者不具有完全民事行為能力的；

- (四) 在申請籌備時弄虛作假的；
- (五) 有法律、行政法規禁止的其他情形的。

第十四條 籌備成立的社會團體，應當自登記管理機關批准籌備之日起6個月內召開會員大會或者會員代表大會，通過章程，產生執行機構、負責人和法定代表人，并向登記管理機關申請成立登記。籌備期間不得開展籌備以外的活動。

社會團體的法定代表人，不得同時擔任其他社會團體的法定代表人。

第十五條 社會團體的章程應當包括下列事項：

- (一) 名稱、住所；
- (二) 宗旨、業務範圍和活動地域；
- (三) 會員資格及其權利、義務；
- (四) 民主的組織管理制度，執行機構的產生程序；
- (五) 負責人的條件和產生、罷免的程序；
- (六) 資產管理和使用的原則；
- (七) 章程的修改程序；
- (八) 終止程序和終止后資產的處理；
- (九) 應當由章程規定的其他事項。

第十六條 登記管理機關應當自收到完成籌備工作的社會團體的登記申請書及有關文件之日起30日內完成審查工作。對沒有本條例第十三條所列情形，且籌備工作符合要求、章程內容完備的社會團體，准予登記，發給《社會團體法人登記證書》。登記事項包括：

- (一) 名稱；
- (二) 住所；
- (三) 宗旨、業務範圍和活動地域；
- (四) 法定代表人；
- (五) 活動資金；
- (六) 業務主管單位。

對不予登記的，應當將不予登記的決定通知申請人。

第十七條 依照法律規定，自批准成立之日起即具有法人資格的社會團體，應當自批准成立之日起60日內向登記管理機關備案。登記管理機關自收到備案文件之日起30日內發給《社會團體法人登記證書》。

社會團體備案事項，除本條例第十六條所列事項外，還應當包括業務主管單位依法出具的批准文件。

第十八條 社會團體憑《社會團體法人登記證書》申請刻制印章，開立銀行帳戶。社會團體應當將印章式樣和銀行帳號報登記管理機關備案。

第十九條 社會團體成立后擬設立分支機構、代表機構的，應當經業務主管單位審查同意，向登記管理機關提交有關分支機構、代表機構的名稱、業務範圍、場所和主要負責人等情況的文件，申請登記。

社會團體的分支機構、代表機構是社會團體的組成部分，不具有法人資格，應當按照其所屬的社會團體的章程所規定的宗旨和業務範圍，在該社會團體授權的範圍內開展活動、發展會員。社會團體的分支機構不得再設立分支機構。

社會團體不得設立地域性的分支機構。

第四章 變更登記、注銷登記

第二十條 社會團體的登記事項、備案事項需要變更的，應當自業務主管單位審查同意之日起30日內，向登記管理機關申請變更登記、變更備案（以下統稱變更登記）。

社會團體修改章程，應當自業務主管單位審查同意之日起30日內，報登記管理機關核準。

第二十一條 社會團體有下列情形之一的，應當在業務主管單位審查同意后，向登記管理機關申請注銷登記、注銷備案（以下統稱注銷登記）：

- （一）完成社會團體章程規定的宗旨的；

- (二) 自行解散的；
- (三) 分立、合并的；
- (四) 由于其他原因终止的。

第二十二條 社會團體在辦理注銷登記前，應當在業務主管單位及其他有關機關的指導下，成立清算組織，完成清算工作。清算期間，社會團體不得開展清算以外的活動。

第二十三條 社會團體應當自清算結束之日起15日內向登記管理機關辦理注銷登記。辦理注銷登記，應當提交法定代表人簽署的注銷登記申請書、業務主管單位的審查文件和清算報告書。

登記管理機關准予注銷登記的，發給注銷證明文件，收繳該社會團體的登記證書、印章和財務憑證。

第二十四條 社會團體撤銷其所屬分支機構、代表機構的，經業務主管單位審查同意后，辦理注銷手續。

社會團體注銷的，其所屬分支機構、代表機構同時注銷。

第二十五條 社會團體處分注銷后的剩余財產，按照國家有關規定辦理。

第二十六條 社會團體成立、注銷或者變更名稱、住所、法定代表人，由登記管理機關予以公告。

第五章 監督管理

第二十七條 登記管理機關履行下列監督管理職責：

- (一) 負責社會團體的成立、變更、注銷的登記或者備案；
- (二) 對社會團體實施年度檢查；
- (三) 對社會團體違反本條例的問題進行監督檢查，對社會團體違反本條例的行為給予行政處罰。

第二十八條 業務主管單位履行下列監督管理職責：

- (一) 負責社會團體籌備申請、成立登記、變更登記、注銷登記前的審查；
- (二) 監督、指導社會團體遵守憲法、法律、法規和國家政策，依據其章程開展活動；
- (三) 負責社會團體年度檢查的初審；
- (四) 協助登記管理機關和其他有關部門查處社會團體的違法行爲；
- (五) 會同有關機關指導社會團體的清算事宜。

業務主管單位履行前款規定的職責，不得向社會團體收取費用。

第二十九條 社會團體的資產來源必須合法，任何單位和個人不得侵占、私分或者挪用社會團體的資產。

社會團體的經費，以及開展章程規定的活動按照國家有關規定所取得的合法收入，必須用于章程規定的業務活動，不得在會員中分配。

社會團體接受捐贈、資助，必須符合章程規定的宗旨和業務範圍，必須根據與捐贈人、資助人約定的期限、方式和合法用途使用。社會團體應當向業務主管單位報告接受、使用捐贈、資助的有關情況，并應當將有關情況以適當方式向社會公布。

社會團體專職工作人員的工資和保險福利待遇，參照國家對事業單位的有關規定執行。

第三十條 社會團體必須執行國家規定的財務管理制度，接受財政部門的監督；資產來源屬于國家撥款或者社會捐贈、資助的，還應當接受審計機關的監督。

社會團體在換屆或者更換法定代表人之前，登記管理機關、業務主管單位應當組織對其進行財務審計。

第三十一條 社會團體應當于每年3月31日前向業務主管單位報送上一年度的工作報告，經業務主管單位初審同意后，于5月31日前報送登記管理機關，接受年度檢查。工作報告的內容包括：本社會團體遵守法律法規和國家政策的情況、依照本條例履行登記手續的情況、按照章程開展活動的情況、人員和機構變動的情況以及財務管理的情況。

對於依照本條例第十七條 的規定發給《社會團體法人登記證書》的社會團體，登記管理機關對其應當簡化年度檢查的內容。

第六章 罰則

第三十二條 社會團體在申請登記時弄虛作假，騙取登記的，或者自取得《社會團體法人登記證書》之日起 1 年未開展活動的，由登記管理機關予以撤銷登記。

第三十三條 社會團體有下列情形之一的，由登記管理機關給予警告，責令改正，可以限期停止活動，並可以責令撤換直接負責的主管人員；情節嚴重的，予以撤銷登記；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

（一）涂改、出租、出借《社會團體法人登記證書》，或者出租、出借社會團體印章的；

（二）超出章程規定的宗旨和業務範圍進行活動的；

（三）拒不接受或者不按照規定接受監督檢查的；

（四）不按照規定辦理變更登記的；

（五）擅自設立分支機構、代表機構，或者對分支機構、代表機構疏于管理，造成嚴重后果的；

（六）從事營利性的經營活動的；

（七）侵占、私分、挪用社會團體資產或者所接受的捐贈、資助的；

（八）違反國家有關規定收取費用、籌集資金或者接受、使用捐贈、資助的。

前款規定的行為有違法經營額或者違法所得的，予以沒收，可以并處違法經營額 1 倍以上 3 倍以下或者違法所得 3 倍以上 5 倍以下的罰款。

第三十四條 社會團體的活動違反其他法律、法規的，由有關國家機關依法處理；有關國家機關認為應當撤銷登記的，由登記管理機關撤銷登記。

第三十五條 未經批准，擅自開展社會團體籌備活動，或者未經登記，擅自

以社會團體名義進行活動，以及被撤銷登記的社會團體繼續以社會團體名義進行活動的，由登記管理機關予以取締，沒收非法財產；構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予治安管理處罰。

第三十六條 社會團體被責令限期停止活動的，由登記管理機關封存《社會團體法人登記證書》、印章和財務憑證。

社會團體被撤銷登記的，由登記管理機關收繳《社會團體法人登記證書》和印章。

第三十七條 登記管理機關、業務主管單位的工作人員濫用職權、徇私舞弊、玩忽職守構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分。

第七章附則

第三十八條 《社會團體法人登記證書》的式樣由國務院民政部門制定。

對社會團體進行年度檢查不得收取費用。

第三十九條 本條例施行前已經成立的社會團體，應當自本條例施行之日起1年內依照本條例有關規定申請重新登記。

第四十條 本條例自發布之日起施行。1989年10月25日國務院發布的《社會團體登記管理條例》同時廢止。

附錄五：

民辦非企業單位登記管理暫行條例

(1998年10月25日國務院令第251號發佈)

第一章 總則

第一條 爲了規範民辦非企業單位的登記管理，保障民辦非企業單位的合法權益，促進社會主義物質文明、精神文明建設，制定本條例。

第二條 本條例所稱民辦非企業單位，是指企業事業單位、社會團體和其他社會力量以及公民個人利用非國有資產舉辦的，從事非營利性社會服務活動的社會組織。

第三條 成立民辦非企業單位，應當經其業務主管單位審查同意，並依照本條例的規定登記。

第四條 民辦非企業單位應當遵守憲法、法律、法規和國家政策，不得反對憲法確定的基本原則，不得危害國家的統一、安全和民族的團結，不得損害國家利益、社會公共利益以及其他社會組織和公民的合法權益，不得違背社會道德風尚。民辦非企業單位不得從事營利性經營活動。

第五條 國務院民政部門和縣級以上地方各級人民政府民政部門是本級人民政府的民辦非企業單位登記管理機關（以下簡稱登記管理機關）。

國務院有關部門和縣級以上地方各級人民政府的有關部門、國務院或者縣級以上地方各級人民政府授權的組織，是有關行業、業務範圍內民辦非企業單位的業務主管單位（以下簡稱業務主管單位）。

法律、行政法規對民辦非企業單位的監督管理另有規定的，依照有關法律、行政法規的規定執行。

第二章 管轄

第六條 登記管理機關負責同級業務主管單位審查同意的民辦非企業單位的登記管理。

第七條 登記管理機關、業務主管單位與其管轄的民辦非企業單位的住所不在一地的，可以委託民辦非企業單位住所地的登記管理機關、業務主管單位負責委託範圍內的監督管理工作。

第三章 登記

第八條 申請登記民辦非企業單位，應當具備下列條件：

- (一) 經業務主管單位審查同意；
- (二) 有規範的名稱、必要的組織機構；
- (三) 有與其業務活動相適應的從業人員；
- (四) 有與其業務活動相適應的合法財產；
- (五) 有必要的場所。民辦非企業單位的名稱應當符合國務院民政部門的規定，不得冠以"中國"、"全國"、"中華"等字樣。

第九條 申請民辦非企業單位登記，舉辦者應當向登記管理機關提交下列文件：

- (一) 登記申請書；
- (二) 業務主管單位的批准檔；
- (三) 場所使用權證明；
- (四) 驗資報告；
- (五) 擬任負責人的基本情況、身份證明；
- (六) 章程草案。

第十條 民辦非企業單位的章程應當包括下列事項：

- (一) 名稱、住所；
- (二) 宗旨和業務範圍；
- (三) 組織管理制度；
- (四) 法定代表人或者負責人的產生、罷免的程式；
- (五) 資產管理和使用的原則；
- (六) 章程的修改程式；
- (七) 終止程式和終止後資產的處理；
- (八) 需要由章程規定的其他事項。

第十一條 登記管理機關應當自收到成立登記申請的全部有效檔之日起60日內作出准予登記或者不予登記的決定。

有下列情形之一的，登記管理機關不予登記，並向申請人說明理由：

（一）有根據證明申請登記的民辦非企業單位的宗旨、業務範圍不符合本條例第四條規定的；

（二）在申請成立時弄虛作假的；

（三）在同一行政區域內已有業務範圍相同或者相似的民辦非企業單位，沒有必要成立的；

（四）擬任負責人正在或者曾經受到剝奪政治權利的刑事處罰，或者不具有完全民事行為能力的；

（五）有法律、行政法規禁止的其他情形的。

第十二條 准予登記的民辦非企業單位，由登記管理機關登記民辦非企業單位的名稱、住所、宗旨和業務範圍、法定代表人或者負責人、開辦資金、業務主管單位，並根據其依法承擔民事責任的不同方式，分別發給《民辦非企業單位（法人）登記證書》、《民辦非企業單位（合夥）登記證書》、《民辦非企業單位（個體）登記證書》。

依照法律、其他行政法規規定，經有關主管部門依法審核或者登記，已經取得相應的執業許可證書的民辦非企業單位，登記管理機關應當簡化登記手續，憑有關主管部門出具的執業許可證明文件，發給相應的民辦非企業單位登記證書。

第十三條 民辦非企業單位不得設立分支機構。

第十四條 民辦非企業單位憑登記證書申請刻制印章，開立銀行帳戶。民辦非企業單位應當將印章式樣、銀行帳號報登記管理機關備案。

第十五條 民辦非企業單位的登記事項需要變更的，應當自業務主管單位審查同意之日起30日內，向登記管理機關申請變更登記。民辦非企業單位修改章程，應當自業務主管單位審查同意之日起30日內，報登記管理機關核准。

第十六條 民辦非企業單位自行解散的，分立、合併的，或者由於其他原因需要登出登記的，應當向登記管理機關辦理註銷登記。

民辦非企業單位在辦理登出登記前，應當在業務主管單位和其他有關機關的指導下，成立清算組織，完成清算工作。清算期間，民辦非企業單位不得開展清算以外的活動。

第十七條 民辦非企業單位法定代表人或者負責人應當自完成清算之日起15日內，向登記管理機關辦理註銷登記。辦理註銷登記，須提交註銷登記申請書、業務主管單位的審查檔和清算報告。

登記管理機關准予註銷登記的，發給註銷證明文件，收繳登記證書、印章和財務憑證。

第十八條 民辦非企業單位成立、登出以及變更名稱、住所、法定代表人或者負責人，由登記管理機關予以公告。

第四章 監督管理

第十九條 登記管理機關履行下列監督管理職責：

- (一) 負責民辦非企業單位的成立、變更、註銷登記；
- (二) 對民辦非企業單位實施年度檢查；
- (三) 對民辦非企業單位違反本條例的問題進行監督檢查，對民辦非企業單位違反本條例的行為給予行政處罰。

第二十條 業務主管單位履行下列監督管理職責：

- (一) 負責民辦非企業單位成立、變更、登出登記前的審查；
- (二) 監督、指導民辦非企業單位遵守憲法、法律、法規和國家政策，按照章程開展活動；
- (三) 負責民辦非企業單位年度檢查的初審；
- (四) 協助登記管理機關和其他有關部門查處民辦非企業單位的違法行為；
- (五) 會同有關機關指導民辦非企業單位的清算事宜。業務主管單位履行前款規定的職責，不得向民辦非企業單位收取費用。

第二十一條 民辦非企業單位的資產來源必須合法，任何單位和個人不得侵佔、私分或者挪用民辦非企業單位的資產。

民辦非企業單位開展章程規定的活動，按照國家有關規定取得的合法收入，必須用於章程規定的業務活動。

民辦非企業單位接受捐贈、資助，必須符合章程規定的宗旨和業務範圍，必須根據與捐贈人、資助人約定的期限、方式和合法用途使用。民辦非企業單位應當向業務主管單位報告接受、使用捐贈、資助的有關情況，並應當將有關情況以適當方式向社會公佈。

第二十二條 民辦非企業單位必須執行國家規定的財務管理制度，接受財政部門的監督；資產來源屬於國家資助或者社會捐贈、資助的，還應當接受審計機關的監督。

民辦非企業單位變更法定代表人或者負責人，登記管理機關、業務主管單位應當組織對其進行財務審計。

第二十三條 民辦非企業單位應當於每年3月31日前向業務主管單位報送上一年度的工作報告，經業務主管單位初審同意後，於5月31日前報送登記管理機關，接受年度檢查。工作報告內容包括：本民辦非企業單位遵守法律法規和國家政策的情況、依照本條例履行登記手續的情況、按照章程開展活動的情況、人員和機構變動的情況以及財務管理的情況。

對於依照本條例第十二條第二款的規定發給登記證書的民辦非企業單位，登記管理機關對其應當簡化年度檢查的內容。

第五章 罰 則

第二十四條 民辦非企業單位在申請登記時弄虛作假，騙取登記的，或者業務主管單位撤銷批准的，由登記管理機關予以撤銷登記。

第二十五條 民辦非企業單位有下列情形之一的，由登記管理機關予以警告，責令改正，可以限期停止活動；情節嚴重的，予以撤銷登記；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

（一）塗改、出租、出借民辦非企業單位登記證書，或者出租、出借民辦非企業單位印章的；

（二）超出其章程規定的宗旨和業務範圍進行活動的；

（三）拒不接受或者不按照規定接受監督檢查的；

（四）不按照規定辦理變更登記的；

（五）設立分支機構的；

（六）從事營利性的經營活動的；

（七）侵佔、私分、挪用民辦非企業單位的資產或者所接受的捐贈、資助的；

（八）違反國家有關規定收取費用、籌集資金或者接受使用捐贈、資助的。

前款規定的行為有違法經營額或者違法所得的，予以沒收，可以並處違法經營額1倍以上3倍以下或者違法所得3倍以上5倍以下的罰款。

第二十六條 民辦非企業單位的活動違反其他法律、法規的，由有關國家機關依法處理；有關國家機關認為應當撤銷登記的，由登記管理機關撤銷登記。

第二十七條 未經登記，擅自以民辦非企業單位名義進行活動的，或者被撤銷登記的民辦非企業單位繼續以民辦非企業單位名義進行活動的，由登記管理機關予以取締，沒收非法財產；構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予治安管理處罰。

第二十八條 民辦非企業單位被限期停止活動的，由登記管理機關封存其登記證書、印章和財務憑證。

民辦非企業單位被撤銷登記的，由登記管理機關收繳登記證書和印章。

第二十九條 登記管理機關、業務主管單位的工作人員濫用職權、徇私舞弊、怠忽職守構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予行政處分。

第六章 附 則

第三十條 民辦非企業單位登記證書的式樣由國務院民政部門制定。
對民辦非企業單位進行年度檢查不得收取費用。

第三十一條 本條例施行前已經成立的民辦非企業單位，應當自本條例實施之日起 1 年內依照本條例有關規定申請登記。

第三十二條 本條例自發佈之日起施行。

附錄六：

赴陸訪問紀要

一、0722 全國記協 台辦主任 李安

北京記協僅有一兩個專職工作人員，其餘均是兼職，主要職能是作為業務窗口。

全國記協的主席均由新聞界名人出任，由理事會選舉，黨與中央亦參與決定。主席只決定協會的大方向，主要日常工作由常務副主席推動，其他的副主席則由新聞界資深總編輯擔任，並定期召開會議。

記協的常設機構為書記處，負責日常行政事務，雖非行政機關，卻有黨組。記協下設若干部門，另有依照業務需求成立的中心。

記協並非強制加入，記協會員採團體會員制，包括中央各媒體、地方新聞單位，而地方媒體由地方記協管理。全國新聞工作者 75 萬人透過所屬媒體，亦屬記協間接會員。

中國記協並無掛靠（主管）單位，因記協即為中國政協發起單位之一。目前也有獨立的特種記協，例如體育、汽車、各行業的刊物等，中國記協本身是是這些行業記協的掛靠主管單位。而地方記協則需向地方政府登記。

記協理事會五年改選一次，選舉主席、副主席、書記處，以及常務理事與特邀理事（具有官方背景）。

財務：部分由國家財政撥款，部分由會費支應。地方記協則因地而易，有些有財政撥款，有些則無；辦公地點則多依托於報社。

中國記協與地方記協彼此之間無上下領導關係。

記協運作的困難在於：功能的轉化與社會的轉型存在落差。記協的責任在發揮自律機制，但記協並無實質的約束力。

中央制訂新聞法時，會徵詢記協的意見。目前也受台辦委託核發台灣記者證。內地的記者證則由新聞出版署核發，而新聞出版署與記協並無行政隸屬關係。

記協的理念是「寓管理於服務之中」，會代表記者跟官方反應有關需求。

記協的工作人員目前約有將近一百人，包括下屬報社人員。主要來源包括媒體轉任，或是由大學畢業生任用。專職工作人員參照公務員，也需要通過考試取得資格。

新聞整頓後，縣一級不再有報社。

二、0723 全國工商聯 處長 王 OO

全國工商聯在 1953 年成立。工商聯主席由中央組織部擬定人選，再交由常委會投票選出，其資格最好是民主黨派的後代，早期要求最好不是共產黨員，目前逐漸放鬆此一規範。下設常委，以及駐會副主席七位。在默契上，副主席中約有三分之一成員為非公企業。目前秘書長不算領導層，但兼辦公室主任，亦兼黨組成員，仍具有實質上的領導功能。

有三千多個下屬單位，下屬單位主要是團體會員，過去個體經營者協會也是下屬單位，目前則是掛靠在工商聯下。個人會原則以企業的名義加入。

會員採取分級加入，全國資格的直屬會員要求資產總額在兩到三個億以上，同時必須有跨省經營。每年收取手續費約兩千元。

過去加入工商聯不收取費用，目前則依照地區層級按比例上交，但此規則並未徹底實踐。

工商聯的運作主要依靠財政撥款，由財政部編列預算，以維持日常工作業務，若需辦理額外的活動，也為找各單位募款。

目前全國工商聯主要的行政人員約有 180 人，屬於公務員序列，一開始被列為准公務員，但目前以改為公務員身份。一般是在大學畢業後，參加中央或北京的統一考試，再經由單位招聘進入工商聯任職。但下屬企事業如中華工商時報的人員則並非公務員。目前工商聯下管一報一社一刊，另民生銀行亦屬中國工商聯所有。會辦企事業也包括掛靠的下游單位。

全國工商聯與各地區工商聯是屬於指導關係，沒有行政上的隸屬與領導。

對於會員，工商聯提供的服務包括法律傳播、信息交流等。

對於工商聯的影響力有一種說法：「工商聯可以通天」，這是因為工商聯的領導人都是國家級的領導班子，企業需求可以透過各級工商聯層層上報，直達天聽，工商聯有自己內部的信息傳達渠道。在唐萬里的案例上，該企業家違反國家法律被判刑，工商聯在保唐上發揮極大作用，會員企業出現資金的斷頭問題時，工商聯也會提供資金與向上找中央協調的方式，幫助企業度過難關。也因此企業叫工商聯「娘家」，而不像政府主管單位叫「婆家」，由於工商聯對企業的服務，也使企業對工商聯有相當高的凝聚力。而 92 年的一到五號文件，也區分了工商聯與工商管理局的任務。國家工商管理局的業務一開始是由工商聯所承擔的，而工商管理局也只管收費、不管服務。而工商聯與工商管理局在人事上有所交叉，例如工商局長便兼任工商聯副主席，以確保雙方的協調工作。

工商聯也有直接建言的管道，例如人大政協都會徵詢工商聯的意見，工商聯也會主動提供意見給人大政協與相關部門。在全國政協，工商聯是一種界別，屬於政協的組成單位，約有六十人。在法律制訂上，例如「非公有企業第三十六條」，

便是由工商聯首先發起提出，過一段時間後，由吳敬璉面交胡錦濤而訂立的法規。近年工商聯的業務不斷增加，五六年前行政費用只有三百五十萬，最近兩年擴張到兩千萬，也顯示政府對於工商聯更加重視。未來工商聯希望能夠達到以費（會費）養會的目標。目前深圳地區工商聯，非公企業的副會長都要繳交會費，一次性的會費約三十萬。

社會服務方面，工商聯進行「光彩扶貧」活動，透過引導企業投資貧困地區來推動地方建設。工商方面，設立服務中心，從事創投業務。

工商聯的定位屬於「各民主黨派與全國工商聯」，是建國之初便成立的人民團體，也受國家特許不需要進行相關登記，於成立之初便取得法人地位，宗旨是與企業交朋友，進行思想政治工作。而企業家也可以透過工商聯的推薦加入政協，地方政協也可以通過全國工商聯的認可，企業家若具備政協委員身份將有助於企業的發展，因此競爭也相當的激烈，工商聯會看企業家的規模、從事公益的程度等標準進行推薦。

工商聯也自行成立許多商會，與其他的商會、行業協會維持鬆散的關係。

三、0725 人民大學公共管理學院 魏娜

NGO 的發展空間是由政府讓渡的，原本被稱為中介組織，在經濟管理轉為宏觀調控後，機構改革時便利用中介組織來承擔官方與企業的互動任務。但原來半官半民的組織，不但未能推動企業的發展，反而讓企業多一個「婆婆」，更強化了行政的色彩，例如紡織部撤銷後成立的紡織總會。因此朱鎔基在改革時便縮減了行業協會與中介組織。

純民間組織多半在環保、自然等領域，而 NGO 的界定也包括事業組織，包含醫院、學校，以及學會協會等民間組織。

政府對於 NGO 的態度是希望 NGO 發展，但一方面很多部門習慣掌握權力，一統到底，另一方面機構改革要求權力必須下放，但政府又擔心放了之後會亂。現在主要存在體制的問題，NGO 無法在純民間運作，但無法強求，因為環境仍很脆弱，如果不依靠政府的支持，NGO 很難生存，民間資源也太少，普遍缺乏公益心，因此 NGO 只能依靠政府支持。

對 NGO 的評估：

很多事業單位的活動和運作很不規範，經常成為政府的小金庫。目前政府正準備對預算外的資金進行管理，因此擬推定事業單位的改革。

而目前主要法規是民辦非企業的管理辦法。

類似基金會的組織會對外募款，但管理鬆散，例如廣州慧玲弱智兒童養護中心，拿美國捐款卻並未依要求進行慈善事業，卻拿錢對自己的組織蓋大樓，因此被告，類似的案例在中國時有所聞。

成立民間組織很麻煩，因此許多 NGO 直接在工商部門註冊，也方便對捐款進行管理。而目前政府主要扶助的對象是從事公共服務的組織，作為發展 NGO 的優先順位。

雙重管理的體制：採取雙重管理體制的目的是因為中國地方太大，難以管理，在執行時其實主管單位多半不管民間組織的運作細節，只在 NGO 從事違反宗旨的活動或有違法活動時進行取締，監管的態度並不積極。

像全國記協、貿促會等組織，其性質更接近行政組織。依目前的體制，接受政府全額財政撥款的便可視為行政單位，而接受部分撥款的則又分為政府撥款與自籌經費並行，以及接受政府補助的兩種類型。

而民間性較強的是民辦非企業，政府對於民辦非企業的態度是不給錢也不派人。目前社會團體、民辦非企業單位跟基金會這三類民間團體的範圍會再做調整，把不重要的團體歸為民非，而重要的仍歸政府管理。

社會組織中也有自治性較強的，例如社區中的業主委員會，屬於民間、純自治的團體，由業主互相選舉產生，在居委會、物業公司之間形成利益的三角關係，權

限大的業主委員會甚至可以直接雇用物業公司。

目前社會團體也可以分爲一級社團與二級社團，主要是依照社團所掛靠單位的領導與行政級別，但並無明確的規範。基本上歸於黨政工（工會：婦聯、總工會等）團（共青團）四種系統管轄的可以稱做一級社團，雖然沒有明確的規範，但是不能「出格」。

目前剛通過的公務員法，將黨政工團的隊伍正式列爲公務員，而將事業單位劃出，使公務員的數量更加龐大。對於公務員序列，一個簡單的判別標準是：中國大學畢業生可以參加單位招考，在大學生招考公務員簡章中會名列招考單位，這些單位即是公務員序列中的單位。

政府的立場是希望未來能讓民間社團有更多的空間，逐漸減少官辦 NGO 的數量，讓社會團體能夠自治管理。也希望透過媒體的宣介功能促進社會的公共意識，但目前中國社會有誠信的問題，使人民對社會團體也不太能信任。

基金會：基金會管理辦法的出台，表示政府對基金會的管理較爲重視，主要是希望能夠優先控制資金。

研究建議：

ANGO 發展的政策環境：包括立法、法規、監管等體制，政策環境包括法律、政治、經濟等層面，也能夠與西方進行比較。

B NGO 與政府間的關係，以及兩者之間的關係應當如何調整？

C NGO 的自律、管理與行爲問題，且應更重視個案的研究

雙重管理體制的未來發展：十年內此一體制可能會發生改變，要看政府的態度和社會運作的情況，主要還是要便於管理。

四、0725B 北京大學志願服務研究中心 主任 丁元竹

1949 年，九大人民團體加入政協，包括工商聯、科協、共青團、婦聯、殘聯等，因此工商聯屬於政治團體。

中國的 NGO 可以分為幾個層次：

第一個層次是九大團體

第二個層次是國務院下屬團體

第三個層次是各部委批准，在民政部註冊的各類型社會團體

NGO 的定義是：從事非政府、或非營利性質的活動，介於政府與人民之間。

目前 NGO 有三類：向民政部門登記、向工商部門登記，以及並未登記註冊的團體。

目前中國政府希望建立公共服務性的政府，透過社會組織的參與來達成，胡錦濤曾經說希望利用社會組織來承擔公共服務的功能。

目前 NGO 的相關法規包括：社會團體管理條例、基金會管理條例、民辦非企業管理條例以及外國基金會在華條例

NGO 活動有時涉及一些敏感的議題，例如愛滋病研究所的萬彥海便因為公開發表河南愛滋病的研究報告而被抓。

研究建議：如何使 NGO 能夠更適應社會的需求？政府如何建立政策環境與提供 NGO 發展所需的支援？

NGO 目前發展的障礙在於：

政策環境的形成；

社會的動力與需求；

國際組織的活動對 NGO 的影響；

NGO 組織的就業環境。目前大學生就業困難，但能力好的人會利用 NGO 當跳板，取得草根 NGO 的經歷後進入大使館等外國駐華單位工作，透過參與國際 NGO 的活動取得更好的工作機會。

參考案例：上海的綠色和平組織（green & force）、上海公益基金會、莊愛玲等

目前中國 NGO 登記成立的有 27 萬，未登記的有 70 餘萬，（計算的方式並無公認的標準）。

自行發展的 NGO 因為接受國際 NGO 的財務支持，也常受到國際 NGO 組織的影響，國際 NGO 會要求組織的目標、結構等運作方式。

國內為因應國際環境，與世界銀行、世界衛生組織等國際組織接軌，也成立許多

大型的官方基金會。而許多草根組織的發起也與福特基金會的贊助有關，這方面可以參考 Nick Young 的資料。目前政府對於外來的國際 NGO 也沒有具體的限制。

福特基金會下有 Public Program: Public house + Society Program

草根 NGO 的主要活動領域包括：公益服務、理念倡導與環境保護，維權

例如深圳有當代觀察研究所，由劉凱明主持，進行工人的維權運動

目前因為受法規的限制，NGO 難以找到主管單位進行登記。業務管理也存在具體的問題，例如應當保證不從事政治活動，或是按登記方向運作，不能利用 NGO 搞創收。

目前 NGO 也包括事業單位，全國約有三百萬，受民政部管轄，也包括國務院下屬各種協會。事業單位包括官辦協會與民辦非企業單位，而未來也將進行事業單位的改革。

事業單位改革有三類：

具有政府職能的單位，進入政府序列；

官方背景強，但並無政府職能的單位，將促其轉向 NGO

具有官方背景，但從事商業活動的，推向市場，轉成企業組織

在國家與社會關係上，未來社會會有更大的能量，而國家的責任要更清楚，主要的職能應該是創造政策環境與規劃中長期的方向。社會與市場主導了政府的角色，而國家也主導了社會與市場的角色。

對於 NGO 的發展，政府會擔心發展過快會激化社會的衝突，引發類似東歐的「顏色革命」。

未來的研究應重視：

如何創造政府與社會雙贏的局面：目前政府對 NGO 很擔心，NGO 對政府也有所疑慮；

誰來支持 NGO 的運作；

NGO 內部管理的問題

在 NGO 發展初期，政府跟社會都不知道該如何發展 NGO，初期外國的 NGO 組織發揮重要的影響，包括在引進資金、組織形式、運作方向等方面。

目前中國大陸相關的研究包括：

吳玉璋「中國 NGO 法律環境研究」

社科院也有學者進行研究

國務院法制辦「NGO 法律環境研究」

案例：中國青少年發展基金會

由徐永光(共青團中央組織部部長)退休後成立，一開始給他十萬元註冊基金會，但徐永光開始以「希望工程」作為標的開展活動，也創造受矚目的成績。

目前官方與 NGO 的關係存在「錯位、越位、不到位」的問題
例如中國青年志願者協會與勞動部門存在矛盾，便是「越位」的例子。
共青團另行成立青年中心，在各地推廣就業服務，則屬於「錯位」的範例。

在雙重管理體制下，民政部門雖然與業管部門有時會有衝突矛盾，但這個問題仍不凸顯，也不嚴重，仍能在既有的協調框架下解決問題，不值得特別重視。

對於管理 NGO 的問題，應重視如何幫助 NGO 有序的發展，而 NGO 所面對的問題主要在於兩個方面：

雙重管理體制帶來的不便；資金不足發展不持續的問題。

五、0726B 北京大學公民社會研究中心 人類與社會學系高丙中教授、朱曉陽教授

公民社會中心的宗旨是結合思想傳統與理論關懷，有別於行政管理的視野。通過個案研究呈現公民社會的成長。中心由許多不同領域學者共同組成，成立的第一階段，準備先回顧中國 NGO 的發展，發表「公民社會藍皮書」公民社會中心與清大 NGO 的區別在於，清大是對中國 NGO 進行面的描述，北大則希望從發展的角度看問題，所採用的案例研究方法強調社會人類學的專業背景，重視紮實的實證研究。

在中國，公民社會的概念到九〇年代才在鄧正來的推廣下逐漸成熟，但此中心更關注公民社會的理論與實踐，希望由人類學整體主義的視角提供觀察 NGO 對整體社會的影響，而不只是理論建構的工作。

近年對於政府與 NGO 的垂直關係有所討論，例如把 NGO 視為二政府或准政府，但本中心更重視 NGO 彼此間水平的關係，也希望對 NGO 提供服務與合作。例如，華北地區有一農村，每年會號召十萬人來參與宗教性質的活動：「農牌會」，這是由各村輪流舉辦的。2003 年農村希望蓋一座廟，這在中國比較敏感，而且需要得到批准，但在民俗學者的參與與合作下，利用「農文化博物館」的名義向政府申請，輕易的得到批准。這種學者的參與代表社會的有機團結。因此，公民社會研究中心希望透過實證研究實際理解社會中人們的想法，而不是對於憲法、理論進行演繹。由草根的面向觀察社會的形成，公民社會的前景是樂觀的，在社會中的自由資源與空間都不斷增加。

對於政府來說，推展 NGO 未必是要搞民主，而是站在有效率的分配資源的角度，第二個原因便是考慮社會控制，目前基金會條例已經打破異地經營的限制。

以中國的非政府活動來說，採取的作法是很重要的，向法輪功的手法也未必適當，利用太激烈的手段進行活動，所引發的壓制也必然很大，而這在不同地方的反應也有所不同。由人民的角度來看，與知識份子的角度是不同的。其中必須理解中國社會的「話語框架」，以政府與社會比較容易接受的話語推動活動，成功的機會便比較大。例如中國的 NGO 為何在扶貧、環保等領域發展的最多？許多 NGO 的營運，甚至成立的目的都很不好，但是依托在正確的話語中，便不會引起官方或社會的反感。

對政府而言，不只是希望保護自己的權力，也仍有推動國家發展的抱負，官員的修養與眼光其實也不差，也具備對於社會現實的足夠瞭解與改進的意圖。政府部門是分別的利益體，有時也會產生互相的衝突矛盾，有些部門比較保守，

有些部門的作法則較為前瞻，彼此之間自然會有所衝突。而目前社會的活力是在政府的鼓勵下逐步發展的。目前公民的維權意識也逐漸提高，例如在陝西，有一個三輪車夫因為違反規定，車被執法單位沒收。執法單位雖有法規依據，但執法的手段可議，車夫告上法院，後來也得到賠償。

中國社會的行為層面是多元化的，中國是一個儀式性社會，重視政治的表徵，承認某種政治表徵的合法性之後，就能夠得到很大的活動空間。因此 NGO 組織的發展要求在既有的話語系統與框架中活動，在實質上也要求掛靠，但掛靠並非隸屬，在實際的活動上仍有很大的自由空間。

剛開始，很多國際 NGO 都到四川、雲南等地，地方政府也因為有利可圖，對這些國際 NGO 的活動加以承認，之後也逐漸形成聚集。

在地方上的制度也有很多變通，例如有些地方規定，如果 NGO 在原地推展活動，可以不向政府註冊，例如街道、社區、農村。這種現象在民政系統有陳述。NGO 也可以透過其他管道，例如向科協註冊為研究所。

目前存在中國的限制是法律與社會現實不合拍，話語系統不能結合現實的狀況與表達現實的需要。

六、0726B 清華大學 NGO 研究所副所長鄧國勝

清華大學 NGO 研究領域：

一、NGO 調查：對於中國所有 NGO 進行抽樣調查，調查部分由鄧國勝負責（人大人口系、人口所、社會學博士）

99 年進行首次調查，當時回收率很低，約只有 10-20%，且受訪者普遍有「二重心理」，使調查效果不理想。

2003 年進行第二次調查，效果與準確率均有所提升，回收率超過 40%，在全國抽出六省，在抽出十八個城市，在抽出城市中進行全面普查。但普查的對象針對民政部門登記的 NGO，無法反應草根組織的情況，受訪對象的「二重心理」也仍然存在。此次調查也發現有不少 NGO 處於名存實亡的狀況。

對於 NGO 的調查是屬於「中國大陸 NGO 立法與相關公共政策」研究計畫，是一項從 2002-2008 的大型計畫。

二、公民社會指數：此部分由賈西津負責，是一跨國的研究計畫，在台灣原由中正大學社福系官有垣負責，目前由東吳大學林姓教授負責。是由全球公民社會聯盟推動的計畫。

中國 NGO 的政策環境：政策的訂定有兩項目標，其一是培育發展，其二是監督規範。而對於 NGO 的培育各領域不同。

一、中央層級政策：各類型社團管理條例（社會團體、基金會、民辦非企業）以及相關條例，如稅法。

二、地方層級政策：地方層級有很多創新，甚至與中央政策有所衝突，但相關資料很難取得。

對於 NGO 的管理，社會與學界咸認應分領域逐步放開。而目前的主管單位民政部民間組織管理局可以說沒人沒錢沒權力，管理 NGO 的權力都在業務管理單位。可以說目前中國政府的權力大，但能力弱。

中國 NGO 發展的三大中心分別是昆明、西安與北京。

NGO 的現況：

目前官辦的 NGO 佔大部分，具有官民二重性的比例佔其次，純民間的組織很少。而基金會分為公募與非公募兩類之後，在中央層級尚未出現，但在地方層級已經出現很多。

中國推動 NGO 發展的目的主要在動員民間資源，但多數官方 NGO 的運作情況是人事由官派、財政靠撥款、活動要批准。

目前中國比較有名的 NGO 包括：

愛滋病防制：愛知行

環保領域：地球村、芝蘭之友

行業協會：溫州打火機協會、大連帷幕協會

而基金會的組織多由政府成立招牌，向海外民間募款。另外也有名人基金會的存在，以名人名義成立基金會，從事特定領域的非營利活動，比較接近理論上的 NGO。

NGO 被政府視爲一塊肥肉，主要功能有三項：

- 一、向民間募款
- 二、安置退休官員
- 三、作爲政府的小金庫

七、0727A 貿促會 亞非處副處長 陳敏

組織背景：

貿促會與中國國際商會是一套人馬，兩塊招牌，對外是純民間的組織，目前有個人會員與團體會員共七萬，會員的資格必須是外向型企業。貿促會於 1952 年成立，成立之初隸屬外經貿部，目前以改為商務部。60 年代由行政機關獨立之後，成為副部級單位，由國務院直接管理，但因具民間組織的身份，故不屬於國家機關序列之中，過去屬於人民團體，目前定位不明，比較接近中介組織。

國務院負責外經貿口的副總理便是貿促會的上級領導，目前會長萬 OO（萬里之子）原為體改辦官員。第一副會長亦屬副部級。貿促會的會長由中央組織部任命，國際商會會長則由會員大會選舉產生，國際商會是會員制，以企業為會員單位。總會的副會長有可能是企業家，也有些是行政官員。過去許多由外單位調進貿促會的高層幹部，都是接近退休年齡才進來，但目前情況已不同，新的幹部都仍年輕，仍有升遷的機會。過去任建新、郭東波皆曾擔任會長職務。會長均為政協委員，會長交接時，相對的職務亦會交接。

貿促會的日常行政領導由副會長負責，秘書長則負責協調事務，皆是黨組成員。組織的管理運作完全與政府機關相同（向上要請示、對下要批示）。

部分地方分會有營利，且會長可能是應聘，地方的貿促會與國際商會的副會長，有許多由企業家擔任，或是掛名譽副會長。例如上海、山東。

財務：貿促會的組織運作經費，完全由國家財政撥款。會內主要有三種機構：

行政機關：屬於國家公務員序列，由國家財政支持，目前在北京約有三百人

事業單位：部分經費由國家財政撥款，部分自負盈虧，例如下屬專利商標事務所、法律部。

企業單位：貿促會下屬企業單位完全自負盈虧，例如中國國際展覽集團。

貿促會向以富有聞名，除了業務經費外，還有外事經費。目前外事單位有三個，即貿促會與外交部、商務部，貿促會的經費雖然比外交部與商務部略少，但人員相對少很多。

貿促會在全省、市、縣都有分會，約有六百餘個，省、副省級、直轄市為分會，其餘為支會。若干分支會屬當地商務廳管轄，以一個處的方式存在，編制雖小但行政層級高，分會長可能由副省長、甚至省長兼任。

貿促會另有行業分會，在各相關部會內有設分會，例如機械部、紡織部。分支會行政上隸屬於總會，但財政、人事由當地政府提供，因此總會與支會屬於「指導關係」。

貿促會的宗旨是為外交、外貿服務，例如接待外賓首長，這類活動需要貿促會負

擔大量經費，過去這些預算多到花不完，但近年已有所不同，例如胡錦濤出訪時，也有部分活動是由貿促會籌辦、支付。而國家審計署的「審計風暴」也有影響，不過貿促會的財務對內雖較為緊縮，但整體而言仍算寬裕，也會利用下署的企事業「緩和」財務上的壓力。

貿促會的業務方針是「跟著政府走、圍著企業轉」，政府指導大方針，工作的實質是為企業服務。但貿促會面臨的核心問題是沒有政府的行政職能，目前僅有的國家職能是國家展覽審批權（由貿促會審批、向商務部備案）

貿促會與其他行政機關因範圍重複也偶有衝突，例如與商務部之間。加入 WTO 之後，商務部成立投資促進局（為正局級的事業單位），因此局與貿促會原有業務重疊，貿促會曾力圖抗拒，但並未成功；貿促會有十六個駐外代表處，與商務部駐外的商務代表處也時有業務上的重疊與矛盾。商務代表處對在外投資的企業有領導的功能，而貿促會也在各地成立中國商會，成立之後貿促會駐外代表處為當然的秘書長與秘書處，而設立駐外代表處要各相關部會審批，商務部便多次表示反對。

目前萬會長與薄希來是世交，兩人關係密切；而副會長皆來自不同單位，雖然影響會內升遷管道，但帶來很多外面的資源，例如目前的副會長高 OO 原本是吳儀的秘書，現在的秘書長董松根則曾是李嵐清的秘書，也是澳門企業的總經理。良好的關係使貿促會在政府部門擁有豐富人脈資源。

與政府的聯繫管道：

貿促會下屬聯絡部會對政府機關提出口頭或書面建議，而展覽部下有展覽協會，參與並協助政府擬定展覽業法。

而專利與商標的部分，貿促會的身份是運動員而非裁判，但可扮演代理的角色，因為人事交叉，也可向官方直接反應溝通。仲裁委員會也有相同的功能。

貿促會的人事歸人事部管理，關係則在中組部，業務管理歸於國務院，編制則由中央編委派發。

貿促會過去屬於人民團體，但現在做為民間機關，開始意識到必須向民政部門註冊，目前正在辦理中介組織的註冊手續，但已歷時一年多，仍未獲民政部審批，主要是因為民政部不知該如何為貿促會定位。

目前正在擬定「貿促會發展綱要」，試圖將過去模糊的地方做定位，以便日後業務的釐清與推展。

八、0729 民政部 處長 潘 OO

NGO 在中國的發展與管理

A 國務院 社團登記管理條例

B 民辦非企業條例

C 基金會管理條例：將基金會分為公募與非公募兩種

目前統計全國有 24 萬民間組織，包括社團三十六萬，民非十一萬

NGO 的活動範圍：吸收會員、辦理活動

近年來政府職能轉變與經濟改革，民主法治健全，促長了 NGO 的出現

目前採取「分級登記、雙重管理」體制，NGO 在登記時，由業務主管單位完成審查後，才能到民政部門辦理登記

目前政府與 NGO 聯繫緊密，NGO 作為政府與民間的橋樑紐帶，是政府和企業、政府和社會之間的中介組織

審查 NGO 時考慮的因素包括：組織是否有代表性，資金條件是否具備、是否有固定地址與辦公地點，於登記後才能開展活動。

不需登記的 NGO 包括：

A 單位內部的團體，例如校內社團，由學校監管

B 參加政協、國家編制的組織都不需要登記

民政部監察局會針對違反安全、法律的 NGO 進行查處。

民政部從 1989 年開始對於 NGO 統一管轄，要求依法登記，之前審批成立的狀況混亂。

對於國際 NGO 要進入中國的問題，之前在法律規範上採取排除的態度，現在要逐漸納入法律規範。

民政部與國外組織如世界銀行，或是國內的研究單位都有聯繫合作，進行 NGO 的調查與徵詢意見。

目前 NGO 的發展困境：

A 資金來源不穩定：一般會費能夠收到一半就已經不錯了

B 工作人員：素質與能力都不足

C 組織能力的問題

而透過民政部所辦理的活動如培訓、組織間的彼此互相學習，以及讓運作好的社團分享經驗，都能對 NGO 發展產生積極的效果。

民政部也開始進行民間組織評估體系的建立。

民政部與業務主管單位的聯繫鬆散，僅是非正式的關係，例如每年對社團所進行的年檢。目前民政部民間組織管理局有 25 人，負責社團的登記、管理與政策制

訂，下設有四個處：辦公室、社團登記處、民非登記處與社團管理處。
另外涉有民間組織服務中心，屬於事業單位，有 17-20 人，是在 98 年機構改革時成立，由財政撥款支持，負責事務性的工作，例如舉辦培訓活動、建構網站等工作。

目前的社團，若經過行政程序認可，可以作為業管單位，接受其他社團的掛靠，而經過政府批准可以不登記的社團，如宋慶齡基金會、貿促會等組織，由於民間交流業務多，也會向民政部登記，以利於業務推展。

目前在管理上的困難主要在於法制不健全，而外國的社團與國際組織要進入中國登記，也應該找業務主管機關。

在基層管理上較為緊張，主要問題在管理人員少，而民間社團太多。

九、0729A 上海記協 記協主席賈樹枚 副秘書長卑羸

上海記協屬於團體會員制，由上海地區的從業集團加入，也包括中央媒體在地方的分社。每年固定繳交會費，按級別分爲三個檔次：5~8000、1000、20000。

以集團方式加入的會員，集團與下屬報社都需要交會費。除會費外，還接受政府部分財政撥款補助。

協會向上海市社團局登記成立。

協會主席由會員選舉產生，副主席則均是大報社的一把手，人員隨職務變動時有微調，副主席共有十七人。目前記協主席爲市人大常委。

中央記協與上海記協屬於指導關係，配合的方式例如中央舉辦全國性活動時，會要求上海市記協配合支持。

50年代曾經有中國記協上海分會，後來取消。

全國記協有規定副主席的來源，依照地區、界別區分，例如上海、廣東、北京、天津、四川都會各出一名副主席。

記協專設有書記處，專職人員很少，主要由其他各單位重要人士兼任，以協調功能爲主。

在職能方面，目前上海記協仍爲核發記者證，而是由市政府新聞辦核發。

記協工作頗有彈性，工作量不一定要高，主要是作爲新聞界的協調機制，召開研討、交流等活動。理事會每年會定下工作計畫，也組織行業內的文化體育活動。

另外如果碰到從業人員遇到困難，記協也會出面協助、調查，替記者做維權工作。例如受訪單位如果傷害記者或阻撓採訪，記協也會出面聲援。

而對於違紀行爲也會進行調查，並建議所屬單位做出行政處分。記協所出面做的調查，皆具有中立立場且有份量。

記協的經常工作是：召集各界徵詢對新聞界的建議與意見。

橫向聯繫：華東六省市記協每年會辦理協作會，全國記協也會出面召集各省集會。

對外關係：目前每年由記協出面，組團至台灣訪問，以報社或其他單位如傳播協會作爲對口。

目前社會的法律環境仍未成熟，正在研擬「新聞法」。

十、0729B 上海復旦大學社會發展中心范麗珠

復旦大學社會發展中心在 2001 年成立，NGO 研究是目的之一，當初的研究帶有理想性質，是以西方的理論看中國，期待 NGO 的發展能夠使社會層面發生變化。而政府在甩包袱的思維下，也鼓勵並配合 NGO 的發展和研究。

復旦大學社會發展中心是接受台灣喜馬拉雅基金會的贊助成立的，與其他研究者相比，更關注於對社會結構的影響。清華大學的王名等人則較為重視思想引介與參與立法等工作。復旦則關心社會平衡發展的道德問題，並且希望 NGO 的發展能夠成爲載體，幫助社會道德意識的興起。

復旦社會發展中心曾接受福特基金會委託，進行「上海菁英對 NGO 立法的態度」，透過對菁英的調查，瞭解社會對 NGO 的認識與意向，此計畫以訪談爲主，包括政府官員、社團、公安部門、行會等對象。也曾參與中國社科院主導的「公共服務的社會化」課題。

而目前社會發展中心希望能夠建立中國 NGO 發展的模式，也重視對社區組織的觀察。另外也參與社區福利、醫療、教育、環境保護等四個領域的實踐。

民間組織對於自己的定位也不清楚，上海有很多具有官方背景的群眾團體，例如數百家的科研協會，95 年開始，西方 NGO 大量進入雲南等地，但政府近年來對 NGO 的發展開始感覺緊張，主要是因爲東歐的顏色革命，以及東南沿海民工荒等國內情勢不穩定的現象，加上地方政府也懷疑 NGO 所發揮的影響會強化人民的維權意識，因此對 NGO 的態度開始轉向。

西方教會對大陸也越來越積極，對於此類團體的開放，仍然有相當複雜的問題存在。

以上海地區來說，NGO 的發展受到官方的主導程度很高，與溫州來比有很大的不同。而 NGO 參與方面，上海有很多的「口頭革命家」，許多志願者雖然有報名，但在實際活動時卻不出現，或是來了卻對 NGO 缺乏力量感到失望。

例如，吉林長春有一個核心俱樂部，是由一個老人領導，但在領導者退休之後，因爲後繼無人而迅速的衰退。

在 NGO 的環境還不成熟的時候，會顯示更多的負面效應。

政府買服務：新的 NGO，例如婦女組織，受到國外的支持的同時，也會受到別人的宰制跟影響，常爲了爭取資源而改變組織的策略。

領導人的素質不高，影響 NGO 的活動能力跟社會形像，具有高度使命感的參與者也不多。

上海民政局的官員雖然也贊成 NGO 的開放和發展，但是對於 NGO 的法規全國一致，上海也很難用不同的方式處理，NGO 在找掛靠單位時便存在很多的問題，而上海一向是強政府，許多事情政府也希望自己來處理，而不是下放給民間團體。

NGO 對環境的適應：

利用工商登記的方式

掛靠在政府部門之下，例如「熱愛家園」組織便讓政府收編。

上海 YMCA 與社會發展局的互動關係也很密切，承擔很多相關的活動。

NGO 與政府雖然有合作的關係，但也尋求組織的自主性。

中國大陸的社會，從縱向的角度來說（時序的前後），對於社會自由度的滿意度很高，對社會改變的期望也逐漸趨於理性化，尋求從小地方開始的改變，而非一夕之間的改變。知識份子在 NGO 的發展上找到改革社會的落腳點，希望公民社會從小的事情開始形成。

北京 NGO 的發展情況比上海要好，上海一直是強政府，由政府推動「三級政府、四級管理」，把民間組織納入政府的管理，也使 NGO 很難進入上海地區，因為上海是一個經濟自由、政治不自由的城市。

雲南則是大陸 NGO 最早發展的地方，國際組織的力量最早進入，地方官員也對 NGO 有比較多的瞭解跟認識，因此也更容易產生制度創新。

學者對 NGO 的關懷有地域性，官方對於社會穩定也有其要求。而 NGO 發展與西方社會相比，宗教的資源並未被利用。農村的自治團體可以說都跟地方宗教有密切關係，例如花會、廟會，會首由各地地方上德高望重的人擔任，使用的音樂都有強烈的宗教祭祀色彩，展現出民間宗教團體的自治角色。

經濟發展以及農民工問題很嚴重，

NGO 的發展都是學者在倡議，政府逐漸接受學者的意見，這與教授待遇改善，以及政府需要政策建議有關，而上海官員的水平也都很高，願意理解 NGO 發展的需要並給予協助。在目前政府的政績取向下，主要的方式是「政府買服務」的形式。

知識份子對 NGO 的投入也有負面影響，例如各類疾病組織（如愛滋病）呼籲社會的關注，卻也行程權利意識的出現，給政府很大的壓力。

NGO 的發展出現問題太多，也牽涉到各方利益的糾結。目前政府與企業的利益是一致的，如果民眾對企業不滿意，要向企業爭取權利，政府會支持企業。

另一方面，政府的能力也逐漸在下降，社會空間在擴張，例如拆遷法的通過，使政府不再能向從前那樣強力執行政策，而必須協調社會的利益與需要。

政府與社會未來的走向：

過去一百年，知識份子一直努力移植西方模式，從事另一種「去中國化」。但目前中國社會正在重新認識中國傳統文化。也發現傳統文化的倫理價值對於社會穩定有很大的作用，例如以溫州村為例，農民工在遇到生活問題時，會先透過鄉親關係的方式尋找支持跟解決，而不是採用維權抗爭的方式。

附錄七：

焦點座談會 會議紀要

中國大陸民間組織研究案焦點座談會 會議紀要

會議主題：中國大陸民間組織發展與困境

時間：94/10/17，0900-1100

地點：政治大學東亞研究所會議室

主持人：徐東海教授

會議記錄：王占璽

出席學者：(依姓氏筆畫排序)

王信賢（台北大學公共行政暨政策學系助理教授）

李英明（政治大學國際事務學院院長）

耿 曙（政治大學東亞研究所副教授）

許志嘉（銘傳大學大眾傳播學系副教授）

討論題綱：

1. 中國大陸民間組織發展的趨勢與困境
2. 政策與制度環境的制約與影響
3. 兩岸關係中的民間組織

會議發言紀要

耿曙教授發言紀要：

趨勢與困境：

中國大陸的民間組織從 1980 年開始出現，二十年來整體發展很快，但西方學者希望中國大陸的民間組織能夠代表市民社會，並且成為推動中國大陸民主化的力量，這是大家期待民間組織發展的功能，但是實情是否如此？民間組織在中國大陸社會變遷過程中所扮演的功能，以及與政府部門之間的關係很值得辯論！

西方學者的研究中，對中國大陸民間組織的角色上有兩種辯論的立場，第一種立場是認為目前的民間組織受到國家力量制約無法發揮功能，另外一種意見則認為民間組織所具有代表社會力量的功能，目前是延遲發揮，會在日後突然爆發出來，向鳳凰浴血飛升一般，推動中國市民社會的成長。

而在民間組織發展過程所面對的困境上，目前主要分兩個方面：首先是民間組織所掌握的社會資源不足，其次是國家的介入。國家希望社會中任何獨立的力量都有國家的介入。

在社會力量不足的部分，目前比較能夠掌握資源跟力量的部分都是屬於原生性的組織，例如家族或宗教團體，而對於以社會公益與慈善事業為主的社會組織或是以協調社會運作為目標的中介組織，社會提供的支持則不夠。與西方國家發展完整的民間組織相比，西方是由宗教的國家進入，因此協會部分反而有較多投入。

在政策與制度環境上，制度環境分硬軟兩部分，硬的部分為法治的制度規範，在此一層面上對於民間組織發展有兩種影響，第一，政府對於民間組織有高度的控管，使其無法適度發展，第二，民間組織難以出現自由競爭的趨勢，例如一業一地原則，限制在同一個地方，不能出現一個以上功能相同的社會團體，使社會團體在地方上形成獨佔的情況，直接影響了社會團體透過彼此競爭提升社會服務能力。

軟的制度部分，例如網絡關係。這樣的制度功能可以、也未必必須依托在正式的制度環境之下。網絡組織中，會員身份反而不明確，邊界模糊，但是正式的組織未必有很大的凝聚力量，透過人際網絡關係形成的軟制度未必限制民間組織的發展，反而有可能成為在官方制約下的民間組織進行資源募集或發揮政策影響的管道。

在兩岸關係上，台灣對大陸的民間組織有一定的期待，這很大程度上反映了之前所說的民主化命題，希望民間組織能夠推動中國大陸的政治開放，但以目前的情況而言，這種期望還需要相當長的時間。另一方面，在兩岸具體的事務性交流上，民間組織在兩岸交流中的確扮演明確積極的作用，許多重要的事情都是由民間組織帶頭推動的，但這些交流雖然看似有利於兩岸的互動與理解，但對台灣本身未必有利，要看研究者的觀察角度。對研究者來說，需要去瞭解從事兩岸交流態度積極的團體是哪些？應當進行分類並瞭解其性質，以便導正其角色。

整體來說，中國大陸的民間組織未來是否發揮力量猶未可知，而對兩岸來說，只有進一步瞭解中國大陸民間組織的發展狀況及相關的問題，才能理解其內容，對具有正面與負面影響的組織行動提供適當的對策。

王信賢教授發言紀要：

個人近兩年的研究主題相當程度集中在中國大陸 NGO 的發展上，在近期發表的文章中分別以「鳥籠社會」與「夾縫求生」兩個名詞說明我所認知的中國大陸民間組織發展圖像。「鳥籠社會」強調中國大陸民間組織的迅速發展，看似社會自由化之後民間力量自主性增強的後果，但實際上民間力量無論在形成組織或是採取行動上，都仍然必須面對國家對社會空間的掌握與控制，這種狀況很像八〇年代中國大陸市場經濟剛開始的情況：國家雖然片面允許市場經濟的發展，但是對市場經濟的範圍與內容進行了相當嚴密的控制，換言之，只有在國家允許的

範圍內，市場能夠「自由」的運作。這樣的改革策略在當時被陳雲稱之為「鳥籠經濟」。而今天中國大陸民間組織的發展其實頗有雷同之處，在國家所允許的領域內，民間組織得以快速的發展，但是一旦超過國家所設定的範圍，衝擊到國家認為敏感的領域時，民間組織的行為便必須直接面對國家機器的壓制。「鳥籠社會」便在描述中國大陸民間組織發展的這種處境，而相對的概念則是「夾縫求生」，目前制度制約主要反映出鳥籠社會的趨勢，只要具有合法性便有相對自主性。但只要觸碰到制約部分便會採到禁區，因此社團必須進行夾縫求生，一方面在鳥籠中尋求庇護與相對有限的自主空間，另一方面為滿足組織本身存在的目的而不斷在制度的縫隙當中尋求發展的機會。

而就中國大陸的 NGO 發展趨勢來看，學界對此研究領域所碰到的一個問題是如何對中國大陸社會團體進行有效的分類。由於涉及複雜的政治經濟環境，以及正在進行的制度變遷，使中國大陸社會團體的分類非常複雜，必須加以釐清。而有效的分類方式應當依照研究的需求進行分類。從功能、合法性、組織型式或與政府間關係都可發展出不同的分類型式。

就民間組織本身而言，其所面對的一個嚴重問題是組織能力的嚴重不足。主要是人事自主性不夠，另外沒有財政資源也直接限制了民間組織的發展能力。目前多數的社會團體最大的資源來源仍是來自於政府，所以也必須要配合政府的政策與制度，已取得合法的地位，確保組織所需資源的獲取。從這方面來看，組織對國家的依賴是最大的問題。這與前述國家透過制度與政策限制社會團體，並打壓超出紅線的社團活動的情況有些不同。在這裡是透過資源的挹注，軟性的驅使民間團體自願性的依附於國家機關與制度環境中，其必然的結果是限制了社會團體的自主能力，使其在組織運作過程中受到官方部門的深入干預。換個角度來觀察，這就驅使許多社會團體以政府部門的白手套作為組織最主要的功能。

在許多情況中，以「中介組織」名義存在的社會組織所發揮的功能都是在承擔與協助政府部門公共職能的推動；而在較為極端的狀況下，社會團體甚至成為中國大陸政府部門由社會中汲取非正式利益的主要管道。這一部份在我目前進行的研究中有比較詳細的說明，我稱之為中國社會組織發展的「官僚自利模式」。

而在兩岸關係部分，我方政府應當嘗試建立名單，由於許多在特殊範圍內的團體與國家有緊密的依附，例如婦聯、宋慶齡基金會等。分類好之後，應該鼓勵台灣的團體主動去接觸與交流。另一個需要深入的研究是，海外的團體與大陸社團的狀況。如何支援？國際 NGO 是如何支援大陸的民間團體？這是我方政府應該盡快深入理解的部分，在此一層次上，這有助於我們與中國大陸草根組織的互動與連結！

在研究進行上，建議可以參考大陸學者田凱與顧析的研究，這兩個學者的研究算是目前大陸學者做的比較細緻的。

而在不同的領域範疇內，例如學術領域的天則經濟所、上海法律所，李凡的世界觀察所都是最近被點名的，表示原本掛靠的部門受到很大壓力。經濟領域則是以商會與行業協會為主，這類團體很大程度上是行政部門的延伸，但是是在行政機

制的未稍，其行為的模式與產生的影響仍有關注的價值。除此之外，環保與疾病仍可以持續關注。

許志嘉教授發言紀要：

依照大陸法令規定來看，中國大陸民間組織至少包括「社會團體」和「民辦非企業單位」兩大類，改革開放之前，在嚴格控管下，大陸全國性社會團體僅約近百個，地方性社會團體約 6000 個，改革開放後，隨著經濟改革腳步的加快，許多社會團體也愈來愈多。

在大陸有關法令規範下，大陸登記有案的全國性社會團體超過 13 萬個，民辦非企業單位超過 11 萬家，但實際上的民間組織數目則超過此數，大陸學者估計，僅縣級以下民間組織便超過 300 萬個，但登記有案的數目卻遠低於此，超過 80% 以上的民間組織基本上是違法的。為了解決日益嚴重的民間組織氾濫問題，大陸 2000 年還公布「取締非法民間組織暫行辦法」來處理非法的民間組織問題。

事實上，為了便於社會控制，大陸對民間組織的控制相當嚴格，就合法登記的民間組織來看，多是由政府部門直接、間接領導成立的，主要功能是協助政府部門推動相關工作，或透過民間組織形式與國際社會互動，同時，民間組織往往也作為許多屆齡退休黨政幹部退休後安排的工作單位。

合法的民間組織中，大多數都是由政府或相關部門直接或間接控制，有的甚至是政府部門下屬的單位。透過這些所謂的社會團體或民間組織，大陸有關部門可藉以推動不便由政府或相關部門直接出面負責處理的工作，或是藉以顯示大陸民間參與相關工作。

過去大陸都是由官方因工作的需要而推動成立各種社會團體的民間組織，改革開放後，隨著與國際社會的接軌，許多國際社會已長期存在的非政府間國際組織也希望到大陸發展，大陸也逐步規劃參與這些非政府間國際組織，推動或輔導大陸內部組織這種形式的民間組織，也就使得大陸民間組織愈來愈多。

不過，近年來大陸出現許多由民間自發形成的民間組織，但多數都是違法或非法的民間組織，這些組織並未對大陸政權穩定造成重大影響，因此，許多地方政府對這些非法或違法的民間組織並未嚴加取締。由於部分民間組織還吸納地方幹部參與，或是給予地方幹部好處，透過「官民」合作，許多民間組織雖然非法，但組織規模卻是愈來愈大。

以大陸強力取締的法輪功而言，初始只是一個民間自發的練功組織，但隨著練功人數的增加，對自己本身權益的重視，開始爭取自己的合法地位，但一直未獲當局批准，法輪功因而進行震驚中外的和平包圍中南海靜坐練功的抗爭方式，試圖爭取合法地位。但是，中共卻因為法輪功組織龐大且有紀律，甚至威脅到中共政權的統治，在當時尚未通過取締非法民間組織條例之下，以「邪教」來指控法輪功，進而禁止法輪功存在。

對中共而言，民間組織的存在首先是要對黨政部門工作需要而成立，其次必

須是黨政部門可以控制的，第三，至少必須是符合政權穩定的前提下才可以組建。民間組織不是爲了要推動民間活動而存在，如果任何一個民間組織的存在會威脅到中共所謂的社會穩定或政權的穩定，那麼，此種民間組織就不適合存在，大陸當局就會加強對其整治，如果這個民間組織尚不至於威脅社會穩定或政權穩定，此種非法的民間組織還可睜一眼閉一眼。

總體來看，大陸民間組織在改革開放後有更大的發展，也呈現多樣化的態勢，是大陸社會多元化的現象，但在中共強調社會穩定的控制下，民間組織基本上仍以中共黨政部門的外圍組織形式存在的團體才能起到比較大的作用，可以扮演更多的功能和角色，其他多數非法的民間組織現階段就比較難以起到更多的作用。不過，未來這些民間組織若能更有效的整合，或許也是大陸建構市民社會的一個重要基礎力量。

李英明教授發言紀要：

中共的改革開放，主要在打破閉關鎖國的狀態，積極的進入西方資本主義世界體系。但伴隨而來的是中國大陸被納入全球資訊主義覆蓋的領域之下，中共被迫必須加強國家資訊基礎建設，而這又爲中共的統治模式帶來挑戰，衝擊其統治的基礎。

對中共政權統治的衝擊可以由下列兩方面來探討，一方面是由於中共的統治基礎是建立在通過對一定領土範圍內的人民有效控制作基礎。但資訊科技通過網路空間所形成的是一種去集中化的結構。另一方面則是由於通過以資訊科技爲基礎的市民社會，已經越過國界而實現全球化，與全球非政府組織（NGO）結合在一起。

中共爲了防止資訊主義的發展衝擊其統治權，頒佈了許多管制法令和措施，以防制通過由網路空間而來的西方價值觀念的滲透與影響。中共一向擔心西方的和平演變，因此在對外開放的同時，也一直在作所謂清除精神污染的工作。但在資訊主義的制約下，反和平演變的工作變得非常複雜。

上述的衝擊也波及到中共主權的行使。改革開放以來，不論是在面對國內或是國際問題上，中共仍是以傳統的絕對主權觀念來作基礎，這一點已經使中共在許多問題上遭到不少挫折。

全球治理當然是世界互賴的呈現，而促成互賴的主要原因之一是通過包括資訊和通訊傳輸科技的發展，從而縮小社會、經濟、政治和地理距離所導致的。其中尤其是網路和寬頻科技的綜合多媒體的能力、高度互動性和立即性，加速了跨國溝通、網絡社會關係和參與式政治的發展，而這些發展也進一步促成市民社會全球化的發展。

非政府組織(NGO)是全球市民社會中最主要的環節。而長期以來，人們在理解 NGO 時，都是從國家中心主義或取向出發，把 NGO 看成是企圖影響國家行爲的壓力團體或利益團體。一直到了一九九〇年代中期以後，才逐漸擺脫國家中心主義，把 NGO 放入更寬廣的全球市民社會的範圍之中，從而以「人民爲中心」，

把 NGO 看成是促動國際政治朝民主化程度，使國家主權受到合理限制，形塑跨過多邊參與式政治過程的主要機制或力量。

由電腦網路和電信傳輸技術所建構而成的資訊生態，沒有固定的界限，而流動性是它的本質；因為在這個生態中，資本、技術、符號都處在不斷的流動過程中；而也因為如此，空間也隨著流動、漂浮起來，不再固著在固定的地理和民族國家實體之上；當然，它們的生活實踐場域也跟著流動、漂浮，不再以固定的地理和民族國家作為界限。在這個資訊生態中，交織著電子脈衝網絡，並且透過許多節點來連接這些網絡，而這些節點指的主要是那些「資本----技術」菁英。這些菁英與電子脈衝網絡形成互相支撐、互相保證的結合關係，衝破了國家地理界限，把更多的事物和人的生活實踐層面捲入資訊生態中。

在這個資訊生態中，政府已經無法壟斷有關資訊的收集與獨占的權力，而許多人和單位或團體，利用和獲得資訊的能力大為增加，這相對地也使得非政府組織的人員和數量的快速增加獲得現實的物質支撐。如此一來，非政府組織的權力相對於國家，當然也就大大地提升。此外，在資訊生態中，由於掌握資訊和以資訊為基礎的知識的能力，影響包括國家和許多非政府組織的競爭力和發展前途，非政府組織在這方面能力和權力的相對提升，當然相對的會衝擊政府的權力地位，政府被迫或自然而然地必須和非政府組織分享權力，國家/政府與非政府組織在被納入資訊生態的同時，資訊生態得流動性，使得問題的解決不可能只侷限在國家範圍之內來進行，而必須透過跨國界的作為和過程來加以處理。其實，國家/政府、非政府組織、企業、「資本-技術」菁英，都是資訊生態中的節點，他們之間透過電子脈衝網絡作為中介，必須形成一個合縱連橫的關係，彼此互相支撐、互相保證，而不是互相排斥。被納入資訊生態中，做為其中的節點，就會具有銜接資訊生態網路的角色，不能被其他節點所排斥或故意視而不見

處於資訊生態中，政府的傳統權力當然會受到侵蝕，而包括企業、非政府組織在內的市民社會的權力會增加；不過，我們不能從零和的格局來看待這些現象，因為上述這些現象正顯示零和觀點的侷限。因為，政府傳統權力的受侵蝕，意味著其權力角色的轉變與調整，我們不能貿然地去推論政府或國家即將式微、凋零或消亡，國家/政府在資訊生態中仍將扮演不可或缺的節點；只不過，它不能排斥非政府組織、企業等市民社會的單位和力量作為資訊生態中的節點；而且，它不能再繼續以國家中心為基礎，去排斥和市民社會的權力分享，因為，資訊生態的流動性，決定政府必須有能力和非政府組織或力量合縱連橫，以及藉此來解決許多跨國界的問題。亦即，國家和市民社會的界限絕對不能再被簡單的二元劃分，彼此已經形成一種相互支持、相互保證的辯證結合關係；而隨著資訊生態的流動性所延伸出來的是，市民社會的全球化和跨國化，因此國家和政府與市民社會權力的分享，絕不會是在內政主權向度上來進行，會涉及到互賴主權的向度，在跨國領域中來操作。

總之，由資訊和電信傳輸技術所建構而成的資訊生態，不但可以擴大全球市民社會的民主空間，而且可以使國際關係朝民主化的方向發展，在國際社會中創

造了公共領域，擴大公眾參與的可能性，營造一種跨國多邊的參與情境。在這種情境中，事件或議題相對於以前很容易成為全球公共領域討論的對象，而由於前述 NGO 運用資訊生態能力的提升，使 NGO 有可能主導議題討論和解決的走向，甚至形成跨國聯合的力量，擴大公眾參與的管道，把國際關係導向擴大的(enlarged)多邊主義的方向發展，並對國家主權構成限制；而這些限制基本上是屬於規範性的限制，因為其涉及全球性或跨國性的由下至上的人民或市民社會力量的展現。

