

# 第三章 國家與社會團體關係之發展

## 第一節 改革開放前的社團發展情況

中國大陸政府制定法律以管理社團發展的時間甚早，在其政權成立的第二年(一九五〇)九月，即由當時的政務院制定《社會團體登記暫行辦法》，該《辦法》共計十七條，確立社會團體的類別、登記的範圍、籌備登記、成立登記的程序、原則、登記事項以及處罰等內容。<sup>1</sup>隔年的三月，由當時政務院下的內務部依據該《辦法》辦法制定《社會團體登記暫行辦法實施細則》，從此確立內務部和地方政府要求人民群眾團體、社會工藝團體、文藝工作團體、學術研究團體、宗教團體進行依法登記的法律地位。<sup>2</sup>

中國大陸政府在建立政權後不久即針對社團管理進行立法工作，充分顯示其對監控社會團體之重視，避免其因未登記而處於失控狀態，進而成爲影響其政權穩定的重要因素。誠如中國大陸國務院民政部社團管理司所編之《社團管理工作》中所言：「經過內務部和地方人民政府三年多的工作，基本清除國民黨反動派遺留在大陸的反動團體，……使社會團體走上健康發展的軌道」<sup>3</sup>。而中國大陸政府之所以採取如此快速管理社會團體的措施，又與其總結陝甘寧邊區人民群眾結社活動和社團管理的經驗有關，<sup>4</sup>擔心若不採取該項措施，國民黨若藉同樣的方式奪權，將使其剛剛建立的政權不保。日後中國大陸政權雖然不必過於擔心社團造反，但受限於本身經驗的關係，其社團活動的管理仍然是處於「禁多於管」的狀態，畢竟健康發展地軌道是很難有客觀的標準。

<sup>1</sup>王名等著，《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年)，頁5；華監武著，《社團革命：中國社團發展的經濟學分析》，(青島：山東人民出版社，2003年)，頁61。

<sup>2</sup>同上註。

<sup>3</sup>吳忠澤，陳金羅編，《社團管理工作》，(北京：中國社會出版社，1996年)，頁5。

實際上，中國大陸政府管理當時社團的舉措，與其時代背景是相互呼應的。一九四九年後所開展的「國家改造運動」，致使國家權力比先前任何時候都更具滲透性與覆蓋性，整個社會的組織系統演變成執行以黨的意志體現出來的國家意志的工具。<sup>5</sup>在此段時間，社團完全在國家的掌控之下，且數量增加極為有限，就不難理解。根據吳忠澤與陳金羅的統計，從一九五六年到一九六五年的十年之間，中國大陸全國性社團僅從四十四個增加至近百個，<sup>6</sup>其數字與改革開放後的情況幾乎無法比擬。

## 第二節 改革開放後的社團發展情況

隨著一九七八年後改革開放政策腳步的加快，中國大陸經濟發展與社會多元化情況日益明顯，社會團體亦如雨後春筍般地湧現，根據大陸有關部門的統計，一九八九年初全國性社團發展到 1600 餘個，相當於文革前近百個的 16 倍。<sup>7</sup>這樣的社團發展趨勢，使得有關部門又擔心此種發展態勢對社會穩定與經濟發展產生不利影響，進而採取新的管制措施來規範新形勢下的社團發展。例如，中國大陸國務民政部社團管理司就認為「國家有關部門依據舊的社團法規難以對社會團體進行有效的調控……，致使社會團體重複設置各擅自成立的情況相當嚴重。這個問題不解決，會對社會穩定和經濟發展產生不利的影響，甚至帶來難以預制的後果」。<sup>8</sup>孫立平也指出，改革開放後社會團體的數量增加很多，有的社團在未經批准下自行宣告成立，其存在的各種問題(尤其是政治問題)引起政府的憂慮。<sup>9</sup>

爲了解決上述問題，中共中央及國務院特別於一九八四年頒布「關於嚴格控

---

<sup>4</sup>同上註，頁 5。

<sup>5</sup>胡俊，〈構築國家與社會的良性關係〉，《當代中國研究》，2005 年 1 期，頁 65~74。

<sup>6</sup>吳忠澤，陳金羅編，《社團管理工作》，頁 5。

<sup>7</sup>請參閱吳忠澤，陳金羅編，《社團管理工作》，頁 5；謝岳，〈組織結構的制度化重建：開放社會的政治整合〉，《天津社會科學》，2002 年第二期，頁 36~42。

<sup>8</sup>吳忠澤，陳金羅編，《社團管理工作》，頁 6。

<sup>9</sup>孫立平，〈民間公益組織與治理：希望工程個案〉，俞可平編《中國公民社會的興起與治理的變遷》，(北京：社會科學文獻出版社，2002 年)，頁 72。

制成立全國性組織的通知」，試圖對社會團體之問題進行策略性調整，廣東、北京等省市亦制定地方性社團法，對人民結社活動進行規範，在局部取得效果，但是社會團體多頭審批和擅自成立的情況並未改變。<sup>10</sup>

真正管理工作開始走向法制化軌道，還是一九八九年十月十三日中國大陸國務院常務會議通過之「社會團體登記管理條例」，該「條例」並於一九九八年經修訂後，於一九九八年十月廿五日頒布實施。<sup>11</sup>該「條例」之立法及修訂在時間點上，適逢改革開放政策實施後社會與經濟發生重大變化的十年及二十年，故仔細解讀該條例之立法意旨，將有助於吾人透過社團組織管理法令變遷，瞭解中國大陸國家與社會關係之變化。

### 第三節 一九八九年後社團發展情況

#### 一、一九八九年《社會團體登記管理條例》要點

基於要從根本解決問題，中國大陸國務院民政部於一九八七年起草《社會團體登記管理條例》(以下簡稱《條例》)，並於一九八九年十月廿五日以國務院令形式發布之《條例》，總共有六章、三十二條，分別為第一章總則一至六條、第二章管轄七至八條、第三章成立登記九至十八條、第四章變更登記、註銷登記十九至二十二條、第五章監督管理二十三至二十八條、第六章附則二十九至三十二條。<sup>12</sup>就形式而言，此《條例》的重點當然在第三章「成立登記」的部分，佔所有法條的三分之一強，若再加上第四章「變更登記、註銷登記」的部分，其所佔所有法條的比例就高達二分之一，所以該《條例》雖名為登記管理，但重點在於登記的部分而非管理的部分。

<sup>10</sup>吳忠澤，陳金羅編，《社團管理工作》，頁 6。

<sup>11</sup> 中國大陸國務院民政部社團管理司所撰報告，指出一九八九年公布之「社會團體登記管理條例」使社團管理工作走向法制化軌道，請參閱吳忠澤等，〈中國民間組織管理工作報告：進程與展望〉，時正新編《中國社會福利與社會進步報告 1999》，(北京：社會科學文獻出版社，2000 年)，頁 93-106。

<sup>12</sup>中國大陸國務院於一九八九發布「社會團體登記管理條例」請參見吳忠澤，陳金羅編，《社團管理工作》之附錄部分，頁 117 至 121。

在第一章總則中比較值得重視的是除了強調必須登記才能活動、遵守憲法及法律、依法受到保護外，對社會團體的種類以及其特性亦有詳細的規定。舉凡協會、研究會、基金會、聯誼會、促進會、商會等，均被列為社會團體；另外一個重點就是社團不得從事以營利為目的的經營性活動。第三章成立登記主要針對社團登記必須備妥之文件以及社團章程內容，作出詳細的規定。在申請成立社團方面，必須備妥負責人簽署的登記申請、有關業務主管部的審查文件、社會團體章程、辦事機構地址或者聯絡地址、負責人姓名、年齡、住址、職業及簡歷、以及成員數額。至社會團體章程所載明的事項、亦有詳細的規定，包括名稱、宗旨、經費來源、組織機構、負責人產生的程序和職權範圍、章程的修改程序、社會團體的終止程序以及其他必要事項。另外為避免非法社團利用人頭社團，從事與社團宗旨不符的活動，影響社會穩定，故該「條例」特別指出「登記證書不得塗改、轉讓、出借」。

## 二、監督與管理功能

至於監督與管理主要有二部分，一部分是透過年度檢查與報告方式，即登記管理機關對社會團體實施年度檢查制度，社會團體應當於每年第一季提交上一年度的年檢報告和有關材料，其內容主要包括：執行法律、法規情況、開展業務活動情況、開展經營活動情況、財務管理和經費收支情況、機構設置情況、負責人及工作人員情況、社團辦公地點情況、其他有關情況—社團收取費用、政府部門兼任社團領導職務情況等。<sup>13</sup>此部分主要的作用在於維護社會穩定，保證社會團體健康發展；監督黨和國家的方針政策在社會團體的貫徹落實，維護法律、法規的嚴肅性；充分發揮國家行政管理的職能。<sup>14</sup>

另一部分則是依據社會團體之違規情節分別予以警告、停止活動、撤銷登記、依法取締等處罰，如登記中隱瞞真實情況、弄虛作假者；塗改、轉讓、出借社會團體登記書者；從事以營利為目的的經營性活動者；違反章程規定的宗旨進

<sup>13</sup> 有關年度檢查之內容，請參閱吳忠澤，陳金羅編，《社團管理工作》，頁 85~86。

行活動者；從事危憲國家利益的活動者。社會團體處罰被視為是實現社團管理工作法制化、規範化的重要保證，其意義根據民政部社團管理司說法有：是保護社會團體合法權益的有力工具、是向各種違法違紀行為作鬥爭的重要手段、以及是預防各類違法違紀行為行為發生的有力措施。<sup>15</sup>

### 三、意涵與影響

我們不論是從社團登記的角度，或是從社會團體的業務活動受有關業務主管部門指導的角度，或甚至是從監督管理社會團體的作用在維護社會穩定、發揮國家行政管理職能的角度，均可看出國家透過立法手段滲透社會層面的作用，維持社會穩定始終是中國大陸國家在管理社會團體的一項重要作用，誠如民政部社會團體司官員表示：「對社團進行監督管理，在任何國家，任何時期都具有強烈的政治性，代表統治階級的意志，為維護社會秩序和鞏固其社會經濟基礎服務。」<sup>16</sup>由以上論述可清楚看出，社會團體在中國大陸國家的心目中，始終是一股可能破壞社會穩定的力量，在無法阻止社會團體出現的情況下，只好設法加強監督與管理，以避免使其失控，對經濟發展及社會穩定造成無法預期的後果。

一九八九年前的社團成立，是由各部門分別審批，總體上來說是屬於普通行政許可制，然而這種「多頭審批」造成許多部門審批、管理不嚴，甚至出現擅自成立的嚴重現象。<sup>17</sup>一九八九年《社會團體登記管理條例》的頒布，是正式將原來的民間組織行政管理體制，改由民政部門主管登記管理，並受業務主管部門管理，即採取「分級登記，雙重管理」模式。<sup>18</sup>而此《條例》的頒布是在六四天安門事件後的背景下產生，自然對於社團組織的發展，採取偏嚴的審批與管理為主。<sup>19</sup>「雙重管理」及條例中的「限制競爭原則」，很大程度上限制了社團組織的成立和發展。

---

<sup>14</sup>吳忠澤，陳金羅編，《社團管理工作》，頁 101。

<sup>15</sup>同上註，頁 105。

<sup>16</sup>同上註，頁 99。

<sup>17</sup>陳澐，《中國公民社會的興起與治理的變遷》，(哈爾濱：黑龍江人民出版社，2003)，頁 86。

<sup>18</sup>孫立平，〈民間公益組織與治理：希望工程個案〉，俞可平編，《中國公民社會的興起與治理的變遷》，(北京：社會科學文獻出版社，2002 年)，頁 72。

<sup>19</sup>同上註。

因為在「雙重管理」機制下，社會團體在登記註冊成為合法組織前，必須成為政府所屬的，一定職能機構所需要和能夠控制及管理的對象，否則無法登記。<sup>20</sup>而「限制競爭原則」，一方面是透過人為手段保護既有的自上而下的社會團體，另一方面限制自下而上的社會團體的設立。<sup>21</sup>在這兩種制度設計下，社會團體發展受到壓抑，似乎是極其自然之事。該《條例》公布後，立即而明顯的影響，就是經過復查登記，中國大陸全國性社團從原來的 1600 多個，確認登記為 1200 個。<sup>22</sup>由此可知，《條例》的公布及據以進行的復查登記，對於公民結社與社團活動的規範，的確發揮一定的作用。

## 第四節 一九九八年修訂《條例》後的社團發展狀況

### 一、修訂後《條例》之要點

經過十年的經濟社會巨烈變動，中國大陸國務院有感於社會出現過多過亂的現象，社團亦出也有許多不規範的行為，於是針對一九八九年所頒布之《條例》進行修訂，並於一九九八年十月廿五日公布實施。<sup>23</sup>修訂後的《條例》，共計有總共有七章、四十條，分別為第一章總則一至六條、第二章管轄七至八條、第三章成立登記九至十九條、第四章變更登記、註銷登記二十至二十六條、第五章監督管理二十七至三十一條、第六章罰則三十二至三十七條、第七章附則三十八條至四十條。<sup>24</sup>就形式而言修訂後之《條例》與修訂前最大的不同即在於加重監督管理的力度，將原本附著於「監督管理」章中的處罰條文，不僅獨立出來單列一章，且罰則內容大幅擴充，其目的顯然就是要透過嚴格的處罰來規範社團之行為。以下將就重要之章節一一說明。

<sup>20</sup>陳澧，〈中國公民社會的興起與治理的變遷〉，（哈爾濱：黑龍江人民出版社，2003），頁 87。

<sup>21</sup>同上註。

<sup>22</sup>同上註，頁 5。

<sup>23</sup>華監武著，〈社團革命：中國社團發展的經濟學分析〉，頁 62~63。

<sup>24</sup>有關修訂後之《條例》內容，請參閱中國大陸民政部網站

## 二、前後兩《條例》之比較分析

首先，第一章修訂前後的重大差別在於對於社團界定的不同，不再將各種社團列出，只指出「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性社會組織」，另外將參與政治協商會議、經國務院批准免登記、機關等單位內部經單位批准且只在內部活動之社會團體，排除在登記之外。顯示中國大陸民政部經過十年社團管理的經驗，不論在社會團體的定義上，以及辦理登記的程序上，都較十年前有更清楚的認識，而不是將有關團體全部列入，進而使得未列入者成為漏網之魚。這樣的社團界定，就使得王穎、孫炳耀針對民政部原有的四種分類再細分為十七類，顯得不是非常必要。<sup>25</sup>

其次，修訂前後有明顯差異者為第三章的成立登記，其限制比十年前更嚴格。**第一，設定成立登記的門檻：**包括必須有一定數額的會員、規範的名稱和相應的組織、有固定的住所、有與活動相應的專職人員、合法的資產與經費來源、獨立承擔民事責任的能力；**第二，增加不予批准的條件：**除保留同一行政區內不必要成立業務範圍相同或相似的社會團體外，另增加有根據證明申請籌備之社會團體的宗旨及業務範圍不符第四條規定者、發起人或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、在申請籌備時弄虛作假者、有法律或行政法規禁止的其他情形者。

**第三，限制分支、代表機構的設立：**根據《條例》第三章第十九條的規定，分支、代表機構的設立，應當向業務主管單位審查同意，向登記管理機關提交有關分支、代表機構的名稱、業務範圍、場所及主要負責人等情況的文件，申請登記。分支、代表機構的登記手續雖不如主要機構繁瑣，但與成立登記亦相去不遠，主要目的即在於藉此限制分支、代表機構的設立。因為舊《條例》對於分支機構的設立，並無明確的規範，致使許多新的社團以舊社團分支機構的名義活動，規

---

<http://www.mca.gov.cn/artical/content/PMJN/2003>。

<sup>25</sup>有關社團分類請參閱王穎、孫炳耀，〈中國民間組織發展概況〉，俞可平編，《中國公民社會的興起與治理的變遷》，（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁3~5。

避相關單位的檢查，<sup>26</sup>使得民政部在修訂《條例》時特別訂出分支機構的規範以便於管理，避免出現許多社團的分支或代表機構，卻無從管理的現象。由於民政部擔心《條例》中關於分支機構設立過於簡化，特別提請國務院於二〇〇一年七月三十日發布《社會團體分支機構、代表機構登記辦法》，<sup>27</sup>對社團之分支、代表機構的登記有更進一步的規劃，並且要求已備案之社團分支、代表機構於《辦法》公布一年內依據《辦法》申請登記。由此可知，中國大陸國務院民政部對社團分支、代表機構活動管理之細緻。

最後，修訂後的監督管理及罰則的章節中特別重視經費來源問題，包括資產來源必須合法、社團經費必須是合法收入且不得在會員中分配、接受捐贈、資助必須符合章程規定的宗旨與業務範圍、必須執行國家規定的財務管理制度。民政部之所以對經費來源作出細部規定，無非是不希望社團經由不合法管道獲得資助，進行從事不法之行爲，影響社會之穩定。也正因爲此種考量，故在訂定罰則時，經費來源及支用情形就成爲是否處分社團行爲的重要標準，在新增三條違反規定予以警告、停止活動、或撤銷登記的條文中，有二條是關於經費與資產問題，由此可知民政部在經過十年社團管理的經驗，所得出的結論就是對經費來源與使用嚴加控管。社團若在經費方面無法具有自主性，自然必須向政府申請補助，所辦之活動也就自然而然能爲政府所左右，其行爲的自主性自然就不高，國家就更容易介入監督，一旦發覺不法，即可加以處罰，以解決可能導致社會不穩定的因子。<sup>28</sup>

### 三、意涵與影響

---

<sup>26</sup>例如全國工商聯曾經就成立「全國私營企業研究協會」，以及在地方上的「商會」，藉以規避有關單位的管制，進而展現該兩單位的自主性，請參閱 Jonathan Unger, “Bridges: Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Association”, *The China Quarterly*, No.147( September 1996), pp.795-819. 亦請參閱王穎、孫炳耀，〈中國民間組織發展概況〉，頁 8。

<sup>27</sup>請參閱中國大陸民政部網站。

<sup>28</sup>爲了取締非法而加以處罰，民政部於二〇〇〇年四月還特別公布《取締非法民間組織暫行辦法》，該辦法第一條即表明：爲了維護社會穩定和國家安全，根據《社會團體登記管理條例》和《民辦非企業單位登記管理暫行條例》及有關規定，制定本辦法。而明定爲非法民間組織的特性爲：(一)未經批准，擅自開展社會團體籌備活動的；(二)未經登記，擅自以社會團體或者民辦非企業單位名義進行活動的；(三)被撤銷登記後繼續以社會團體或者民辦非企業單位名義進行活動的。由此可知，社團管理單位在社團管理上的防堵措施，配套完備。



經過以上的比較分析，就可以非常明瞭為何民政部民間組織管理局會認為：「修訂後的《條例》嚴格地把握了社團的政治方向，加大了對社團經濟行為的管理力度，進一步理順社團雙重管理體制，完善了登記程序，細化了處罰的具體內容，增加了對執法主體的監督。」<sup>29</sup>另外值得一提的是，中國大陸國務院民政部在一九九八年除了修訂《條例》之外，並在同年公布《民辦非企業單位登記管理的暫行條例》，第一次界定中國大陸民辦企業單位的概念，此二《條例》的頒布實施，被視為中國大陸政治、經濟生活中的一件大事，是社會主義民主法制走向規範化、法制化的里程碑。<sup>30</sup>為凸顯中國大陸政權國家能力在管理社團工作的滲透力，下節將以台灣社團活動法令作為參考體，來檢視兩項法令的差異，以探討為何會出現此種差異。

其實早在修訂《條例》之前，民政部就已經開始逐步在加強社會團體的管制工作，從民政部自一九九三年起每年公布的「民政事業發展統計公報」工作內容之排序，就可以明顯地看出其調整的幅度。一九九三年、一九九八年社團管理均列在民政部統計公報的第五項，一九九四年、一九九五年則列為第四項，一九九六年、一九九七年則列為第二項，所以自一九九三年至一九九八年，除一九九八年外，社團管理受到民政部重視的程度是與時俱進的。若觀察《條例》修訂後社團管理的排序，民政部加強管理社團的作為就更加明顯，因為自一九九九年至二〇〇二年的四年間，不論統計公報所公布的工作內容有幾項，「民間組織(社團)管理」都高居工作排序的第一位，直到二〇〇三年「民間組織(社團)管理」的排序才重新回到《條例》修訂前的第五位。這也意味著中國大陸民政部在經過四年對社會團體管理的治理整頓之後，大致滿意執行成果，故無需將該工作列為最優先順位來處理。<sup>31</sup>

《社會團體登記管理條例》經過修訂之後，民政部即對社會團體進行治理整

---

請參閱中國大陸民政部網站 <http://www.mca.gov.cn/artical/content/PMJN/2003122285959.htm>。

<sup>29</sup>時正新編，《中國社會福利與社會進步報告 1999》，(北京：社會科學文獻出版社，2000年)，頁 95。

<sup>30</sup>時正新編，《中國社會福利與社會進步報告 1999》，頁 96；孫立平，〈民間公益組織與治理：希望工程個案〉，俞可平編《中國公民社會的興起與治理的變遷》，(北京：社會科學文獻出版社，2002年)，頁 72。

<sup>31</sup>有關中國大陸民政部所公布民間組織(社會團體)管理的排序，請參閱<http://www.mca.gov.cn/mztj>

頓，其立即而明顯的效果就是中國大陸社會團體增加的數目呈停滯狀態。從表 3-1 很明顯地可看出自一九九八起社團數目呈現遞減狀態，直至二〇〇二年才緩慢回升，社團數目減少幅度最大的莫過於一九九八年至一九九九年間，減少幅度高達百分之廿一，由此可知民政部治理整頓社團的力道。不過全國性社團數量減少幅度的年份卻是在一九九九年至二〇〇〇年間，主要是全國性社團涵蓋範圍較廣，自然清理所需的時間較長，這也是為何在民政部為在其二〇〇〇年所公布的「民政事業發展統計公報」中，特別提及「社團清理整頓工作基本結束，社團結構趨於合理，整體質量有所提高」。<sup>32</sup>所以儘管中國大陸的改革開放政策促使社會團體蓬勃發展，一旦中國大陸政府要對其治理整頓，很快地就可以在短時間內收效。

**表格 3-1：中國大陸自一九九四年起之社團數目**

年份	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
社團總數(萬個)	17.5	18.1	18.5	18.1	16.6	13.7	13.1	12.9	13.3
全國性社團數目	1735	1814	1845	1846	1849	1849	1528	1687	1712

資料來源：中國大陸民政部網站<http://www.mca.gov.cn/mztj>

一九九八年的《條例》更著重的是入口管理，而非過程監督，而其所產生效果如次：第一，基本上與各國對 NGO 的態度與法規政策體系之趨勢相互違背，該等體系是在簡化和放鬆對 NGO 登記註冊手續，同時加強對其在開展活動及組織運作動態過程的監督與評估。<sup>33</sup>第二，將政府有限的資源浪費在如何限制民間非營利組織的成立上，一方面導致許多社會團體不能透過合法管道登記註冊，進而尋求其他權宜之計；另一方面也難以對社會團體進行有效的過程監督與管理。<sup>34</sup>目前國家採取此種手段管理社團，以其現有自然不成問題，可是當此社團登記需求愈來愈強烈而不能被滿足時，國家將面臨嚴峻的考驗。

<sup>32</sup>請參閱中國大陸民政部<http://www.mca.gov.cn/mztj/b29.htm>

<sup>33</sup>王紹光、王名，〈促進我國民間非營利組織發展的政策〉，王名編《中國非政府公共部門》，(北京：清華大學出版社，2003年)，頁 67-68。

<sup>34</sup>同上註。