

### 第三章

## 中國大陸非營利組織發展概況

- 第一節 非營利組織在中國大陸的定義與概念
- 第二節 歷史發展
- 第三節 法規治理與機制
- 第四節 活動領域及其作用
- 第五節 學術研究發展現況
- 第六節 發展模式

### 第一節 非營利組織在中國大陸的定義與概念

自改革開放以來，中國大陸經濟的繁榮與社會的開放，在社會中出現了許許多多的非營利組織，同時非營利組織研究目前在中國大陸也是一個新興的研究領域，然而中國學術界對於不少相關的概念尚沒有明確而統一，<sup>1</sup>本節的重點在於介紹非營利組織在中國大陸的定義及其相關概念。

---

<sup>1</sup> 安蓉泉，「中國民間組織研究中的概念矛盾分析」，*國家行政學院學報*(北京)，2003 年第 2 期，頁 54-57；何增科，*公民社會與第三部門*(北京：社會科學文獻出版社，2000

## (一) 定義與概念

而無論是非營利組織(non-profit organization; NPO)或是非政府組織(non-governmental organization; NGO)均不是中文固有的詞彙；<sup>2</sup>所以，對於其定義則必須追溯其由來及其進入中國大陸的緣起。事實上，非營利組織是西方制度背景下的一個產物，<sup>3</sup>指的是在政府部門和以營利為目的的企業之外的一切志願團體、社會組織或民間協會。這些組織的集合就構成了「非營利部門」、「非政府組織」，或者是「第三部門」(the third sector)，其與政府部門、市場部門共同構成現代社會的三大支柱。<sup>4</sup>儘管這幾個概念所涵蓋的範圍並不完全一樣，但以上的概念卻經常地被交替使用。<sup>5</sup>

NGO 最早見於 1945 年所簽署的聯合國憲章，一般則認為現代意義的 NGO 是出現於第二次世界大戰前後。<sup>6</sup>而在 1995 年第四屆世界婦女大會在北京召開，按照國際慣例需要同期同地召開國際 NGO 論壇，因此這一概念及其相關的問題才第一次正式引進中國大陸。<sup>7</sup>之後，在 1998 年國務院先後發佈了《社會團體登記條例》和《民辦非企業單位登記管理暫行條

---

年)，頁 273-275。

<sup>2</sup> 楊團主編，**非營利機構評估：上海羅山市民會館個案研究**(北京：華夏出版社，2001 年)，頁 198。

<sup>3</sup> 楊鋒華、倪春波，「構建政府權力運作方式的新模式：論第三部門及其在政府改革中的實踐價值」，**行政與法**(長春)，2003 年第 4 期，頁 3-4。

<sup>4</sup> 丘昌泰，**公共管理：理論與實務手冊**(台北：元照出版社，2000 年)，頁 365-367；江明修，「非營利組織與政府關係」，**非營利組織之發展與運作研討會**(台北：救國團、聯合報系，2001 年 3 月 25 日)，頁 17-18。

<sup>5</sup> 關於 NPO/NGO 的概念在中國大陸存在著普遍混用和亂用的現象，這些概念如：非政府組織(non-profit organization)、非營利組織(non-profit organization)、第三部門(the third sector)、公民社會(civil society)、志願組織(voluntary organization)、公益組織(public service organization)、慈善組織(charitable organization)等等；它們大概所指的都是有別於政府和企業之外的社會組織，大致來說，非政府組織側重於強調這些組織不是政府或其附屬機構，而獨立於國家體系之外；相反地，非營利組織側重於強調這些組織不是企業，而獨立於市場體系之外；第三部門強調它們是構成與國家、市場相平行的第三體系；公民社會則強調它們與政府之間的互動關係；志願組織強調這些組織的運作很大程度上依靠志願者在時間、精力和金錢上的投入；公益組織強調這些組織的目的不是為了私利，而是為了公共利益；慈善組織則強調這些組織的資金來源於私人的慈善性捐款。儘管其涵蓋的範圍有所不同，但這些概念並不存在本質上的差別。見王名主編，**中國 NGO 研究：以個案為中心(2000)**(北京：聯合國區域發展中心、清華大學 NGO 研究中心，2000 年)，頁 10-11。

<sup>6</sup> 王名、賈西津，「中國 NGO 的發展分析」，**管理世界**(北京)，2002 年第 8 期，頁 30。

<sup>7</sup> 羅凌雲、風笑天，「論第三部門與我國社會保障社會化模式的發展」，**社會月刊**(上海)，2001 年第 4 期，頁 24；此外，該論壇記錄在會後也裝訂成書。詳見杜正春主編，**非政府論壇在北京**(北京：中國人事出版社，1995 年)。

例》，<sup>8</sup>同年 6 月，民政部又正式將原先主管社會團體的「社團管理司」更名為「民間組織管理局」，這意味著民間組織正式得到了政府官方的認可，並取得官方的合法性，同時「民間組織」一詞從此作為「NGO」的官方用語也開始被正式地使用。<sup>9</sup>

而根據中共國家民政部民間組織管理局起草並經國務院審定簽發的有關文件與法規得知：在中國大陸的民間組織目前是由兩種組織所構成：一類「社會團體」，即公民自願組成，為實現會員共同意願，按照其章程開展活動的非營利性組織，如行業協會、學術研究團體、社會公益團體、聯誼性團體、基金會、商會等；另一類則是「民辦非企業單位」，就是過去在大陸上習慣所稱的民辦事業單位，即企業事業單位、社會團體和其他社會力量以及公民個人利用非國有資產所舉辦，從事非營利性社會服務活動的社會組織，如民辦的非營利性醫院、學校、社會福利機構、研究機構等，主要分佈在教育、科技、文化、衛生、體育、民政、勞動和社會保障，以及其他領域。<sup>10</sup>

截至 2003 年底，中國大陸經登記的各類民間組織共有 26.6 萬個；其中，社會團體有 14.2 萬個，民辦非企業單位則有 12.4 萬個。<sup>11</sup>此外，由於目前中國大陸官方對於民間組織的管理是採取所謂的「雙重管理制度」；<sup>12</sup>所以，實際上有相當多的非營利組織是沒有向政府部門登記，或是在工商部門註冊，而這一類非營利組織的數量則遠遠大於已經登記的非營利組織數量。<sup>13</sup>此外，中國大陸非營利組織的概念，以及其與政府、企業的關係可以由圖 3-1 來表示；而在該圖中，非營利組織概念由外而內則呈現愈來愈狹義的定義。

在西方關於非營利組織的定義上，Hansmann 認為非營利組織為「不分配盈餘限制」，認為依循法令設立的非營利組織，其最大的特徵在於禁止將淨盈餘分配給控制該組織的個人，諸如成員、職員、董事或受託人等，

---

<sup>8</sup> 齊炳文，**民間組織：管理、建設、發展**（濟南：山東大學出版社，2000 年），頁 4-13。

<sup>9</sup> 俞可平，「中國公民社會的興起及其對治理的意義」，收錄於俞可平主編，**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 204-205。

<sup>10</sup> 陳光耀，「中國民間組織的現狀與發展」，收錄於趙黎青主編，**非營利部門與中國發展**（香港：香港社會科學出版社，2001 年），頁 44-45。

<sup>11</sup> 資料來源：中華人民共和國民政部網頁，<[http://www.mca.gov.cn/pic\\_news/viewnews.asp?id=49](http://www.mca.gov.cn/pic_news/viewnews.asp?id=49)>，2004 年 4 月 29 日。

<sup>12</sup> 康曉光，「轉型時期的中國社團」，收錄於收錄於中國青少年發展基金會、基金會發展研究委員會編，**中國第三部門研究年鑒(2000 年)**：處於十字路口的中國社團（天津：天津人民出版社，2001 年），頁 10-13。

<sup>13</sup> 商玉生，「中國 NPO 概況」，收錄於 NPO 信息諮詢中心主編，**NPO 能力建設與國際經驗**，（北京：華夏出版社，2003 年），頁 2-3。

在這個定義上可以得知：非營利組織並不禁止賺取利潤，而只是禁止分配利潤，且淨盈餘的運用，必須合乎該組織設立之目的事業，而不像營利部門那樣可以將盈餘分配給股東以及員工。<sup>14</sup>

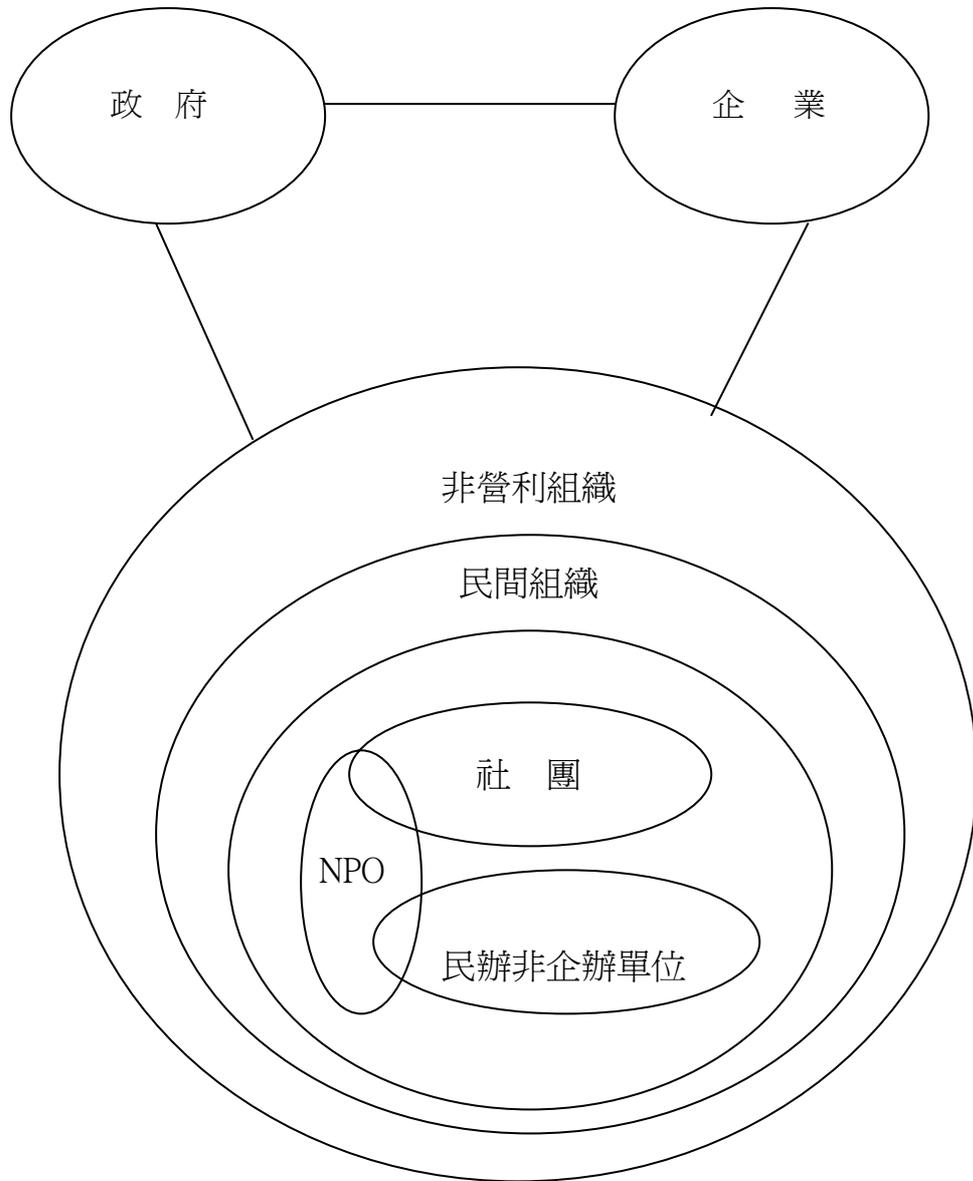


圖 3-1：中國大陸 NPO 概念與政府、企業的關係圖

資料來源：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 年)，頁 14。

此外，Lester M. Salamon 教授被認為是國際研究 NPO 的權威，他則歸納出 NPO 的七大特徵，分別為：(1)組織性(formal organization)；(2)民間

<sup>14</sup> Hansmann, H.B. "The Role of Nonprofit Enterprise," *Yale Law Journal*, Vol. 89, No. 5(1980),pp.835-901.

性(nongovernmental)；(3)非營利性(nonprofit-distributing)；(4)自治性(self-governing)；(5)志願性(voluntary)；(6)非政治性(nonpolitical)；(7)非宗教性(nonreligious)。<sup>15</sup>

綜合上述，非營利組織可以定義為：以公共利益為目的，具有民間性質，且獨立運作的正式組織結構，享有稅法上的某些優惠，在政府法律所規範的權利下進行運作，且運用大眾和企業捐款、自我生產所得以及政府部門的補助款，以實施組織宗旨所規定的服務，使社會上大多數人得到幫助。

事實上，若以西方對於非營利組織的定義來檢視中國大陸非營利組織的話，則在中國大陸完全符合西方標準的 NPO 幾乎是不存在的。<sup>16</sup>但是，在實際的操作上又確實存在一些不同於政府且又不同於企業的社會組織，因而中國大陸的學者大多數則更傾向從推動和促進非營利部門發展的角度來出發，而不將其定義限制得過於嚴格。例如：康曉光就認為：只要是依法註冊的正式組織，其從事非營利性的活動，且滿足志願性和公益性的要求，具有不同程度的獨立性和自治性，即可稱為「中國的非營利組織」。<sup>17</sup>

而無論在中國大陸還是在國際上，NPO 都並非是一個具有明確內涵和外延的術語，各個國家和地區都根據自己的實際情況而有不同的說法，但是這一個概念在總體上強調的是類似的屬性，即指獨立於政府和企業之外的社會組織，而從這個意義上來切入，則 NPO 被稱之為區別於政府與企業的「第三部門」。<sup>18</sup>

## (二)分類

目前，在中國大陸對於 NPO 還沒有一個明確而統一的標準。<sup>19</sup>除了官

---

<sup>15</sup> Salamon, L. M. *America's Nonprofit Sector: A Primer*(New York: The Foundation Center, 1992)；轉引自官有垣編著，*非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析*(台北：亞太圖書，2000年)，頁8。

<sup>16</sup> 林敬山、李偉梁，「關於非營利組織的若干問題的探討」，*湖北商業高等專科學校學報*(漢口)，2001年第2期，頁28。

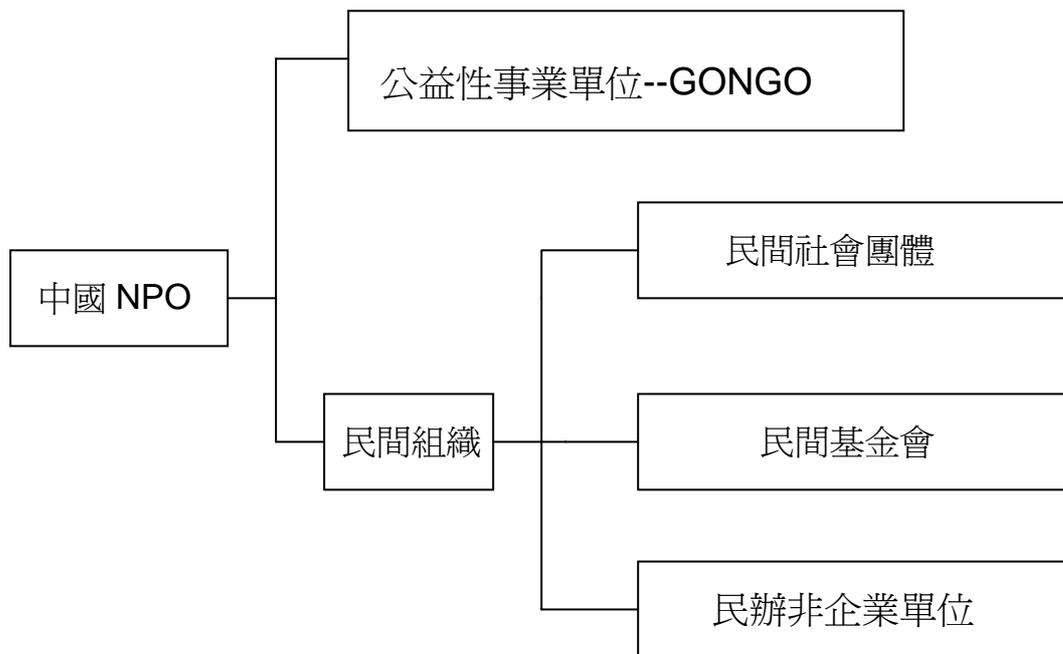
<sup>17</sup> 康曉光，*NGO 扶貧行為研究*(北京：中國經濟出版社，1999年)，頁2。

<sup>18</sup> 王名、賈西津，「中國非營利組織：定義、發展與政策建議」，收錄於范麗珠主編，*全球化下的社會變遷與非政府組織*(上海：上海人民出版社，2003年)，頁263-264。

<sup>19</sup> 鄧國勝，*非營利組織評估*(北京：社會科學文獻出版社，2001年)，頁4-6。

方將民間組織分為「社會團體」以及「民辦非企業單位」之外；<sup>20</sup>就社團的分類而言，國務院民政部長期以來所採用的分類是按照性質和任務將其區分為學術性社團、行業性社團、專業性社團、聯合性社團等四類，並在這個基礎上按照活動範圍與登記管理機關的級別，再區分成全國性和地方性社團。<sup>21</sup>

楊團則把中國大陸的 NPO 區分為兩大類型與四個基本型態(如圖 3-2 所示)。其中，兩大類型的 NPO 是指官方非營利機構以及民間非營利機構這兩大類型；中國大陸官方的非營利機構是指公益性事業單位(國際上有人稱之為 GONGO<sup>22</sup>)和某些社會及市場的中介機構，而中國大陸民間的非營利機構則被稱為民間組織，其包括：民間社會團體、民間基金會，以及民辦非企業單位。<sup>23</sup>



**圖 3-2：楊團對於中國大陸 NPO 的分類**

資料來源：楊團，*公司與社會公益*(北京，華夏出版社，2002 年)，頁 24。

<sup>20</sup> 楊團，「中國 NPO 的成長與時代影響」，*大江東去：中日韓 NPO 座談會特輯*(北京：NPO 信息諮詢中心，2003 年 10 月)，頁 47。

<sup>21</sup> 王名，「中國的非政府公共部門(上)」，*中國行政管理*(北京)，2001 年第 5 期，頁 34。

<sup>22</sup> GONGO 為英文 government own NGOs 的縮寫，是指政府所有或支配的 NGO。

<sup>23</sup> 楊團，*公司與社會公益*(北京，華夏出版社，2002 年)，頁 24-25。

北京 NPO 信息諮詢中心商玉生則把中國大陸的 NPO 劃分為「法人 NPO」以及「非法人 NPO」兩大類：在法人 NPO 之中，則又細分成：公益性事業單位、社會團體、民間基金會、民辦非企業單位、企業法人 NPO；而在非法人 NPO 之下，則區分為：單位內部設立的 NPO、二級 NPO 機構、未註冊的 NPO。<sup>24</sup>(如圖 3-3 所示)

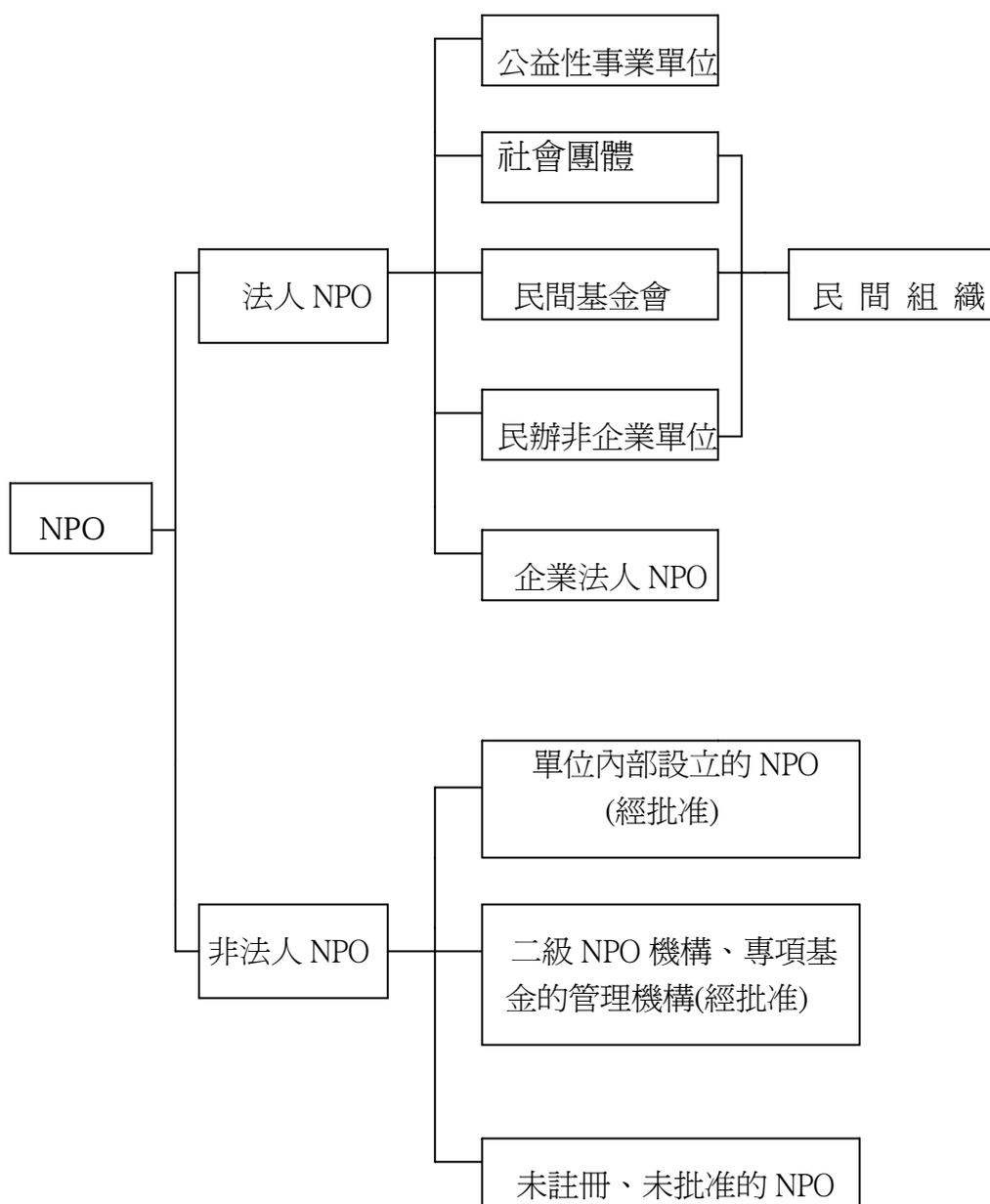


圖 3-3：商玉生對於中國大陸 NPO 的分類

資料來源：商玉生，「中國 NPO 概況」，收錄於 NPO 信息諮詢中心主編，**NPO 能力建設與國際經驗**，(北京：華夏出版社，2003 年)，頁 2。

<sup>24</sup> 商玉生，「中國 NPO 概況」，頁 2-3。

呂星則根據非營利組織的註冊地點、性質，以及工作領域加以分類：在註冊地點方面，則可以區分為(1)地方性機構；(2)全國性機構；(3)國際性機構。在性質上，可劃分成：(1)學會機構；(2)協會機構；(3)研究、教育和培訓機構；(4)項目實施機構；(5)籌資機構。在工作領域上，則將其區分為：(1)教育機構；(2)醫療衛生機構；(3)環境保護機構；(4)扶貧機構；(5)綜合機構。<sup>25</sup>

此外，中國大陸的其他學者，對於中國大陸 NPO 的分類也有獨道的見解：何建宇根據是否為會員制和服務對象為何的雙重標準將中國大陸的非營利組織區分為：「會員互益型」、「運作型」，以及「中間型」的非營利組織；<sup>26</sup>鄧國勝也根據組織的生成模式將其區分成「自上而下」和「自下而上」的非營利組織兩大類；<sup>27</sup>李凡也依中國大陸非營利組織的功能、民間程度、活動範圍加以分類；<sup>28</sup>陳曉春以非營利組織的管理體制、功能與地域等標準來進行劃分；<sup>29</sup>楊韻新則以先粗分為國內組織機構與國外分支機構兩大類，之後再把國內組織機構細分成專業性服務機構、社會服務機構、企業管理機構，以及社會團體四小類。<sup>30</sup>

而目前在中國大陸對於非營利組織的分類，以清華大學 NGO 研究所的區分最為詳盡與權威，王名教授認為現行中國大陸的官方把 NPO 劃分成「社會團體」以及「民辦非企業單位」，這對於完善稅收與管理體系是相當不利的。因此，他參考美國政府對於 NPO 的管理與分類原則，並依照組織的構成與制度的特徵，將中國大陸的非營利組織分為「會員制組織」和「非會員制組織」兩大類。<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> 呂星，「淺析中國非營利機構的地位與作用」，*雲南地理環境研究*(昆明)，第 11 卷增刊(1999 年 12 月)，頁 62-63。

<sup>26</sup> 何建宇，*中國社團變革的動力機制與模式研究*(北京：清華大學 NGO 研究所碩士論文，2001 年)；轉引自鄧國勝，*非營利組織評估*，頁 4-5。

<sup>27</sup> 鄧國勝，「中國志願服務發展的模式」，*社會科學研究*(成都)，2002 年第 2 期，頁 108-110；鄧國勝除了用生成模式把非營利性組織予以分類外，也利用部門列舉法將中國大陸的非營利組織分成：社會團體、民辦非企業單位、事業單位、單位內部的社會團體、特殊社團法人、以企業法人形式而存在的非營利組織。見鄧國勝，「非營利部門的界定」，*清華大學公共管理學院研究報告*(北京)，2000 年 1 月，頁 4-5。

<sup>28</sup> 李凡，*靜悄悄的革命：中國當代市民社會*(香港：明鏡出版社，1998 年)，頁 260-268。

<sup>29</sup> 陳曉春，*市場經濟與非營利組織研究*(長沙：湖南人民出版社，2001 年)，頁 89-102。

<sup>30</sup> 楊韻新，「第三部門與就業創造」，收錄於中國青少年發展基金會、非營利組織研究委員會編，*中國第三部門研究年鑒(2001 年)*：擴展中的公共空間(天津：天津人民出版社，2002 年)，頁 215-217。

<sup>31</sup> 王名，「NGO 及其與政府、企業的合作關係」，*清華大學 NGO 研究所三週年所慶學術報告集*(北京：清華大學 NGO 研究所，2001 年 10 月)，頁 1-3。

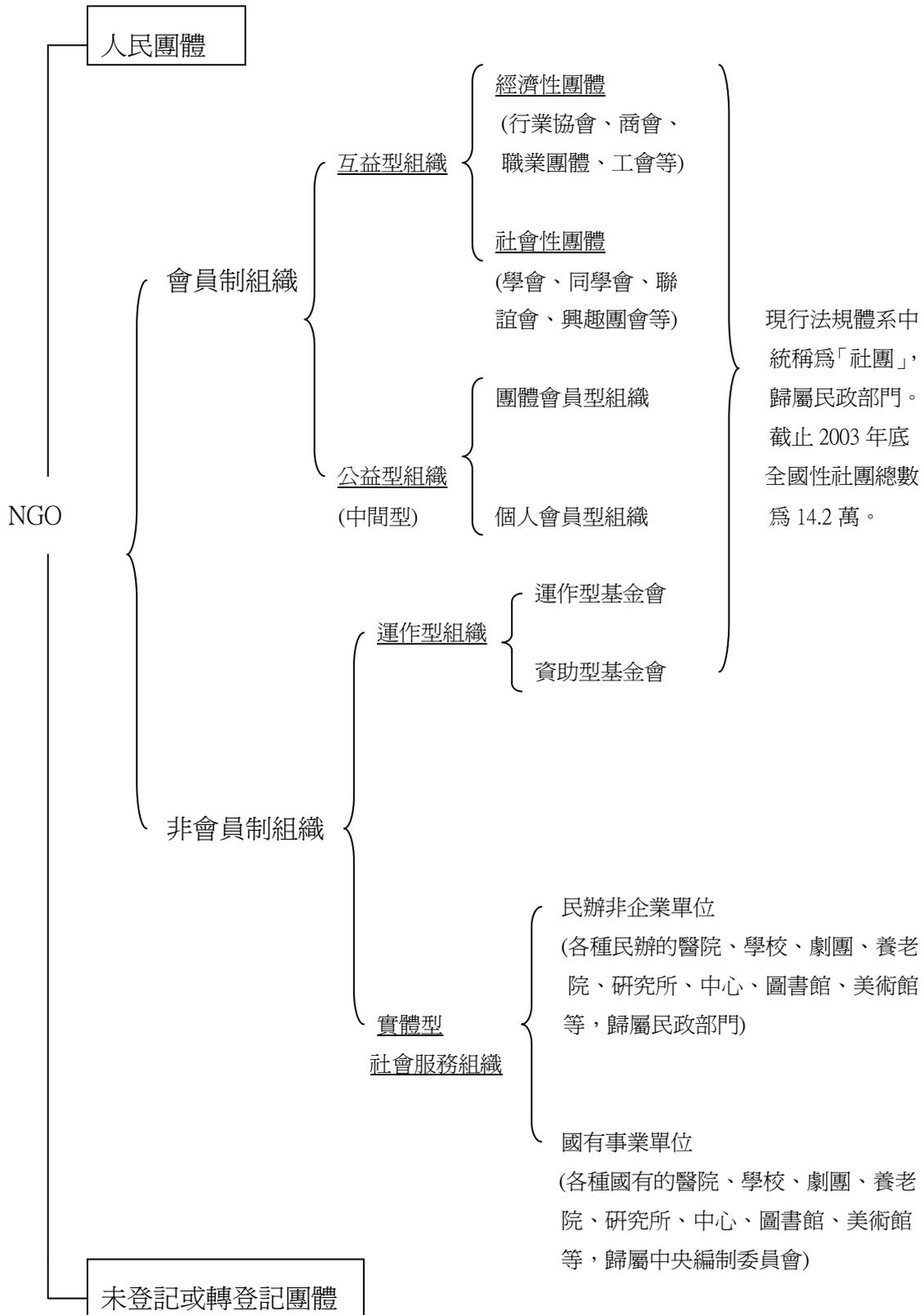


圖 3-4：清華大學 NGO 研究所對於中國大陸 NPO 的分類

資料來源：王名、賈西津，「中國 NGO 的發展分析」，*管理世界*(北京)，2002 年第 8 期，頁 32。

在會員制組織之中，王名根據各個非營利組織所體現的公益屬性類型，再劃分為「互益型」與「公益型」組織。對於互益型組織，按照組織所體現的經濟社會關係性質，再進一步區分成經濟性團體與社會性團體；對於公益性型組織方面，則按照其會員的組成，將其區分為團體會員型組織和個人會員型組織。

在圖 3-4 之中則是王名按照上述的分類標準，對中國大陸現有的非營利組織所做的一個總體基本描述。需要說明的是：在圖中，除了包括前述的非營利組織之外，還包括了中國大陸目前所特有的事業單位、人民團體，以及大量尚未登記或轉登記的團體(如在工商部門登記的非營利性團體)。王名指出，處於轉型時期的中國大陸社會，這三類組織儘管不能算是真正意義上的非營利組織，但是它們正逐步脫離國家體系，其中有愈來愈多的組織正逐步朝非營利組織轉型，而部分也將逐漸分化成不同形式的非營利組織。而從這個意義來觀察，則它們可以算是廣義的非營利組織。<sup>32</sup>

總之，在中國大陸目前的法規體系之下，進行合法登記並屬於上述非營利組織的範疇，包括 14.2 萬家的社會團體與 12.4 萬家的民辦非企業單位。除此之外，還有大量尚未登記或轉登記的團體，以及國有事業單位、人民團體等，這些在廣義上也屬於非營利組織。

## 第二節 歷史發展

有關非營利組織在中國大陸的統計工作始終處於極度混亂的狀態；<sup>33</sup>且非正式社團則完全處於政府管理部門的掌控之外，沒有人能說出其真實的狀況如何；即使如此，筆者也只能根據所搜集到的資料，來描述整個大致的發展情況。

目前有關中國大陸非營利組織的發展到底要區分成幾個發展階段的看法，則是呈現出眾說紛紜的情形，包括：王名、<sup>34</sup>Pei, Minxin、<sup>35</sup>王世剛、

<sup>32</sup> 王名，*非營利組織管理概論*(北京：中國人民大學出版社，2002 年)，頁 8-11。

<sup>33</sup> 康曉光，*權力的轉移：轉型時間中國權力格局的變遷*(杭州：浙江人民出版社，1999 年)，頁 93。

<sup>34</sup> 王名把中國大陸的非營利組織分成三個階段，分別為 20 世紀初期至 1949 年中共建政、1949 年至 1977 年文化大革命結束，以及 1978 年改革開放至今。見王名，*非營利組織管理概論*，頁 41-43。

<sup>36</sup>吳忠澤、<sup>37</sup>齊炳文<sup>38</sup>、陳金羅<sup>39</sup>等人各有不同的見解，而筆者則綜合各家的說法，把非營利組織在中國大陸的發展略分成五個階段，分述如下：

### (一)建政前時期(20世紀初~1949年)

在中國歷史上，市民社會一直被政治國家所淹沒，而一個相對獨立的市民社會，其產生則是近代中國的產物。雖然在商業和運輸業領域很早就有自主性的行會組織；不過，在20世紀以前，這些組織還不具有現代意義上的民間組織，而是比較屬於傳統的幫會組織。<sup>40</sup>

在進入20世紀以後，受到西方文明的影響，相對獨立於國家的民間組織才開始活躍起來；而當時到底有多少民間組織？其活躍的程度如何？目前尚未有專門的研究，且有關的估計，其差別也非常大。<sup>41</sup>

不過，這段期間由於中國大陸處於各種勢力相互爭奪的半殖民地半封建特殊歷史時期，因此社會上也出現了大量的民間組織。根據王名等人的調查，發現當時最為活躍的民間組織主要包括以下六類：<sup>42</sup>商會與行業協會、互助與慈善組織、學術性組織、政治性組織、文藝性組織，以及會黨或秘密結社<sup>43</sup>。此外，在1932年10月當時國民政府頒佈了旨在從行政上加強對民間組織規範管理的《修正民眾團體組織方案》，而從現有的資料來看，這大概是中國歷史上第一個與NPO有關的專門法規。<sup>44</sup>

---

<sup>35</sup> Pei, Minxin 則區分成 1949-1978 年與 1979 改革開放至今二階段。見 Pei, Minxin. "Chinese Civil Societies: An Empirical Analysis," *Modern China*, Vol.24 No.3(July 1998), pp.285-318.

<sup>36</sup> 王世剛則認為中國大陸自建政以來的非營利組織發展成爲五個時期，分別爲：清理整頓時期(1950-1953年)、第一繁榮時期(1953-1958年)、緩慢發展時期(1958-1963年)、文化大革命時期(1963-1977年)，以及第二繁榮時間(1977-1989年)。見王世剛主編，**中國社團史**(合肥：安徽人民出版社，1994年)，頁446。

<sup>37</sup> 吳忠澤，「我國民間組織的發展現狀及其管理」，收錄於清華大學 NGO 研究中心主編，**中國非營利組織管理幹部培訓研討班報告集**(北京：清華大學 NGO 研究中心，1999年)，頁13-15。

<sup>38</sup> 齊炳文指出中國的民間組織發展可區分爲：新中國成立到改革開放前、改革開放後至1992年全國社團管理工作會議之前、1992年全國社團管理工作會議至1996年中央政治局常委會研究民間組織管理工作之前，及1996年以後對民間組織的法制化規範化管理等四個階段。見齊炳文，**民間組織：管理、建設、發展**，頁27-31。

<sup>39</sup> 陳金羅，**社會立法和社團管理**(北京：法律出版社，1996年)，頁18-19

<sup>40</sup> 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年)，頁231。

<sup>41</sup> 俞可平，「中國公民社會的興起及其對治理的意義」，頁196。

<sup>42</sup> 王名，「中國的非政府公共部門(上)」，頁35-36。

<sup>43</sup> 這些組織如哥老會、洪幫、青幫等，它們往往帶有反政府的傾向，而其中一部分爲革命黨人所利用。見王名主編，**中國 NGO 研究：以個案爲中心(2001)**(北京：聯合國區域發展中心、清華大學 NGO 研究中心，2001年)，頁14。

<sup>44</sup> 王名，「中國 NGO 的發展分析」，頁33。

## (二)緩慢成長時期(1949~1965年)

中共建政初期，當時政府便對民間結社組織進行了一次徹底的清理和整頓，大批所謂的「封建組織」和「反動組織」被取締，一部分民間組織則被政治化並轉化為政黨組織，如中國民主同盟、九三學社等。1950年9月，政務院根據《中國人民政治協商會議共同綱領》的規定，制定《社會團體登記暫行辦法》，並授權內務部於1951年3月制定了《社會團體登記管理暫行辦法實施細則》，<sup>45</sup>當時則使用「社會團體」的概念來定義民間組織，並從國家政權的角度初步建立規範民間社團的管理體系；因此，在這個時期當中，社會團體大致來說是呈現穩定發展的現象。據統計，到1965年中國大陸的全國性社團有將近有100個，而地方性社團則有6000多個。

46

特別注意的是，全國性社團在此期間則被稱為「人民團體」，享有政府批准的編制，不僅領導成員具有一定的行政級別，且組織經費主要由政府劃撥(工會除外)。而在全國性的社團中，影響比較大、被社會普遍認知的主要有工會、共青團、婦聯、科協等八大人民團體；直到現在，這些人民團體仍是一類非常特殊的官辦社團組織。<sup>47</sup>

## (三)癱瘓時期(1966~1977年)

從1966年開始的「文化大革命」使中國大陸經歷了政治的紛擾與社會的動盪，導致法制與社會各方面都遭到嚴重的破壞，因此，整個中國大陸的各類社會團體在這段期間裡則陷於癱瘓狀態；<sup>48</sup>劉國翰則指出：這一時期中國大陸幾乎沒有成立任何社團組織。<sup>49</sup>事實上，從另外的觀點來看：這時期在中國大陸也成立了大量的社團組織，例如：各種紅衛兵組織，以及在工廠、學校內部所組成的各種政治、文化和興趣組織等等。這些組織大多採取自下而上的方式成立；只是它們當時既不需要向政府進行登記註冊，也毋須業務主管部門管理，甚至很多組織沒有固定的活動場所；而這些文化大革命期間非常活躍的社團組織絕大部分也隨著文革的結束而被

---

<sup>45</sup> 王峰，**中國環保團體**(北京：北京大學社會學研究所碩士論文，2000年)，頁14；郭國慶，**現代非營利組織研究**(北京：首都師範大學出版社，2001年)，頁14。

<sup>46</sup> 吳忠澤、陳金羅，**社團管理工作**(北京：中國社會出版社，1996年)，頁5-7。

<sup>47</sup> 王穎、孫炳耀，「中國民間組織發展概況」，收錄於俞可平主編，**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1。

<sup>48</sup> 康曉光，「轉型時期的中國社團」，頁4。

<sup>49</sup> 劉國翰，**從政府選擇到社會選擇：中國社團生成模式分析**(北京：清華大學NGO研究所碩士論文，2001年)，頁28。

取消或者銷聲匿跡。所以，文化大革命期間是中國大陸社團發展史上的一個特殊時期。<sup>50</sup>

#### (四)迅速發展時期(1978~1996年)

自1978年改革開放之後，民間組織在中國大陸則進入了一個嶄新的發展階段；隨著各項改革措施的進行，都使得經濟、政治、文化活動以及社會觀念產生很大的變化；同時，伴隨市場經濟的迅速發展，公民個人以及其他社會力量投資興辦學校、醫療機構、社會福利機構、研究機構等非營利性社會服務組織也迅速地增加。<sup>51</sup>

據大陸學者吳忠澤的統計，在1965年中國大陸的全國性社團有將近100個，地方性社團則有6000多個。雖然在文革期間社團組織的發展呈現癱瘓狀態，不過，在1978年改革開放之後，民間組織則快速地增長；到了1989年初，全國性社團已經發展到1600多個，相當於文化大革命前的16倍；而地方性社團則猛增到20多萬個，這個數字則相當於文化大革命前的33倍。<sup>52</sup>

儘管在這時期社團的發展呈現快速地增加，不過，在1989-1992年則出現一波生長的小低潮。1989年後，由於政治環境的變化，再加上《社團登記管理條例》於同年頒佈，政府加強對於社團的管理，民政部於1990年6月開始對於全國性社團進行重新登記與清理整頓工作。因此，在這三年新社團的產生數量則非常地少，基本上是處於凍結的狀態。<sup>53</sup>據1992年的統計，當時有登記的全國性社團為1200個，比先前減少了400多個；而地方性社團方面則有18萬多個，也減少了2萬多個。<sup>54</sup>

但是，在1992年清理整頓工作結束之後，民間組織的發展則進入又一次的高潮，截至1996年6月，中國大陸的全國性社團又增加到1800多個，而地方性社團則再度接近20萬個；<sup>55</sup>如果再加上未登記的社團，則規模將會更大。而有關1965-1996年民間組織的數量數化如表3-1所示。

<sup>50</sup> 王世剛主編，**中國社團史**，頁446。

<sup>51</sup> 張利偉，「中國的非營利部門」，收錄於**非營利部門與中國發展**，頁104。

<sup>52</sup> 吳忠澤、陳金羅，**社團管理工作**，頁5-7。

<sup>53</sup> 王燕、潘慶月，「我國社會團體及其發展」，**廣西社會科學**(南寧)，2003年第1期，頁172。

<sup>54</sup> 葛衛華、王方華，「淺談非營利組織」，**技術經濟與管理研究**(太原)，2002年第2期，頁46。

<sup>55</sup> 資料來源：中華人民共和國民政部網頁，<[http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ\\_TJBG/20031229111132.htm](http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ_TJBG/20031229111132.htm)>，2004年3月6日。

年 份	1965	1989	1992	1996
全國性社團(個)	100	1600	1200	1800
地方性社團(個)	6000	200000	180000	200000

**表 3-1：1965-1996 年中國大陸民間組織數量變化表**

資料來源：葛衛華、王方華，「淺談非營利組織」，*技術經濟與管理研究*（太原），2002 年第 2 期，頁 46。

而自 1980 年代以後，中國大陸非營利組織迅速崛起的原因，大致分析如下：<sup>56</sup>

(1) 計畫經濟體制向市場經濟體制的轉變，促使非營利組織的發展：

這個觀點主要是從遵循市場經濟的發展規律和中國大陸當時在社會轉型過程中所陷入的困境而衍生出來。由於改革進行是從經濟領域開始，而市場機制也逐漸地取代國家機制；所以，政府也慢慢地退出直接的經濟操作活動。可是在中國大陸社會仍面臨人口、貧困、社會救濟等諸多問題，這也給非營利組織提供了發展的空間。

(2) 改革開放取得的經濟成果為非營利組織的發展創造了前提條件：

改革開放促進了中國大陸經濟的快速增長與社會財富的不斷累積，這使得非營利組織在籌資上更為容易。正如俞可平所指出：經濟的發展既給企業帶來了巨大的可支配性利潤，也大大增加了個人的可支配性收入，它們都成為民間組織的主要經濟來源。<sup>57</sup>此外，經濟發展也使得社會的需求更多元化，這也為非營利組織在發展上提供新的動力。

(3) 政府對非營利組織在社會政治經濟生活中的作用有了全新的認識，由原先否定非營利組織存在的必要性和宣揚「第三部門威脅論」轉化為支持第三部門的發展：在 1978 年以前，中國大陸所實施的是所謂的計畫經濟體制；在此體制中，政府控制社會上一切，而個人是依附於所謂的「單位組織」，單位組織則依賴於國家，同時國家也有賴於單位元組織來控制和整合社會；因此，所有大大小小的經濟事務，都被置於政府的直接控制之下，所有的經濟組織本身不是政府機構，就是政府的附屬機構，於是整個社會就處於國家—社會的二元狀態。然而，隨著經濟體制的改

<sup>56</sup> 陳振明主編，*公共管理學：一種不同於傳統行政學的研究途徑*（北京：中國人民大學出版社，2003 年），頁 411-413。

<sup>57</sup> 俞可平，*治理與善治*（北京：社會科學文獻出版社，2000 年），頁 335。

革，單位制度也逐漸地弱化，國家與社會的關係也產生重構，且政府也需要一種新的組織方式來溝通政府和分散的個人，以減少社會的管理成本。所以，在這個背景與需求之下，政府對於非營利組織的態度由忽視轉向默認，進而重視、支持。

#### (4) 自下而上的草根參與意識逐步流行：

在中國大陸，國家一直控制著社會的政治經濟生活，包括民間組織的發展。但是，近年來，中國大陸非營利組織的興起出現了一種由民間自發產生並迅速發展的社團力量。這主要是由於人們對社會公益事業的重要性有了進一步的認識和參與意識的增強。雖然這類的非營利組織數量並不是很多、規模也不大，但其卻有深遠的影響力，甚至在中國大陸社會有很大的聲譽，例如：地球村、愛德基金會等組織。因此，自下而上發展的草根性組織已經成為社會中一種新興且不可忽視的力量。

#### (五) 法制化管理時期(1996 至今)

1996 年，中共中央政治局常委會開始專門研究民間組織的管理工作，就民間組織的管理原則與目標任務作出了一系列重大的決策，除了先前的社會團體之外，也決定將民辦非企業單位交由民政部門統一登記管理。之後，於 1998 年 6 月，在民政部之下成立了民間組織管理局，除了負責民間組織的登記之外，也對於民間組織進行年度檢查、財務管理、查處違法行為，以及監督社團等工作。<sup>58</sup>

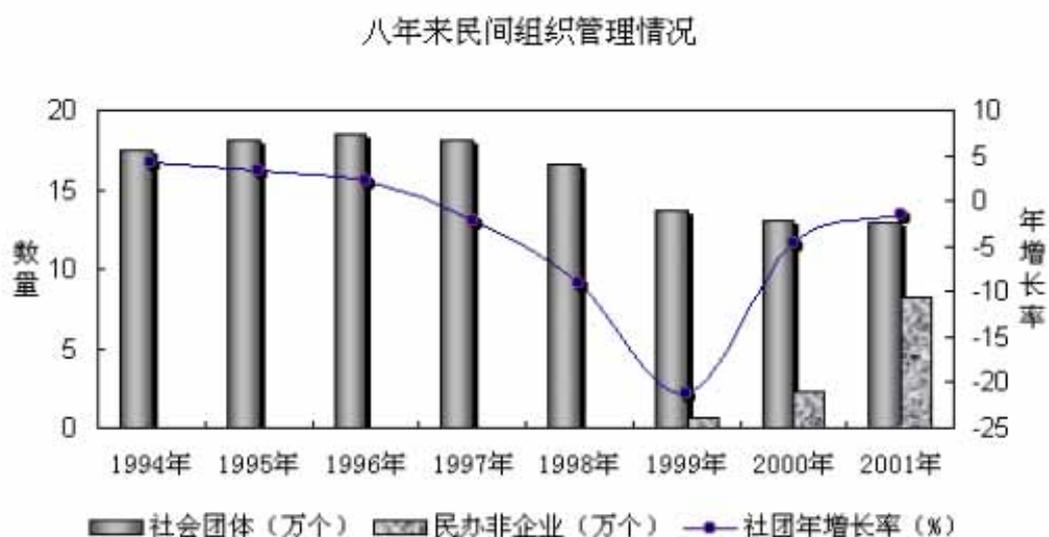
這段期間除了加強民間組織的管理之外，民政部也發現：制訂於五〇年代初期的社團管理法規已無法適應時代的需要；因此，公佈並修訂相關的法律，其中包括：1998 年 10 月，國務院所公佈施行的《民辦非企業單位登記管理暫行條例》、同年修訂的《社會團體登記管理條例》，以及在 1999 年 8 月所頒佈的《公益事業捐贈法》等等，除此之外，目前民政部也著手修訂有關基金會登記管理和海外駐華民間組織登記管理方面的行政法規；<sup>59</sup>而這些法律陸續地公佈與施行，也使得中國大陸非營利組織的管理逐步地邁向法制化的階段。

此外，非營利組織在此時期的數量方面：雖然在改革開放後，中國大陸的非營利組織呈現快速地增加；不過，1996 年開始，民政部則開始加強對社會團體的管理工作，實施「一手抓培育發展、一手抓監督管理」的方針，著手建立健全的社會團體法律體系、行政管理體系、社會監督體系，

<sup>58</sup> 齊炳文，*民間組織：管理、建設、發展*，頁 30。

<sup>59</sup> 王名主編，*中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)*，頁 16。

以及自律機制。1998年10月國務院頒佈實施修訂的《社會團體登記管理條例》，在全國範圍進行社會團體的清理整頓工作。經過清理整頓，處分了一批社會團體的違紀案件，也合併一些宗旨、業務範圍相類似的社會團體，再加上取締一批非法的社會組織。於是，全國非營利組織的數量也明顯地減少，截止1998年底，中國大陸的非營利組織已由1996年的18.5萬個減至16.6萬個；雖然在數量上有所減少，但是在質量上卻有顯著地提昇。<sup>60</sup>(如圖3-5、表3-2所示)



**圖 3-5：1994-2001 年中國大陸非營利組織數量變化圖**

資料來源：2001年民政事業發展統計報告，<[http://www.mca.gov.cn/article/content/WGJ\\_TJBG/200419150918.html](http://www.mca.gov.cn/article/content/WGJ_TJBG/200419150918.html)>。

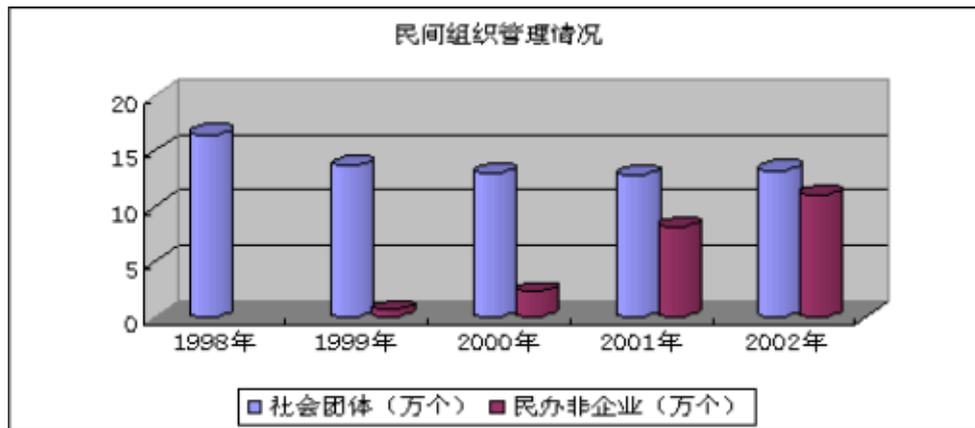
名稱(單位)	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年
社會團體(萬個)	17.5	18.1	18.5	18.1	16.6	13.7	13.1	12.9
民辦非企業(萬個)	---	---	---	---	---	0.6	2.3	8.2
社團增長率(%)	4.2	3.3	2.2	-2.2	-9.0	-21.2	-4.6	-1.6

**表 3-2：1994-2001 年中國大陸非營利組織數量統計表**

資料來源：2001年民政事業發展統計報告，<[http://www.mca.gov.cn/article/content/WGJ\\_TJBG/200419150918.html](http://www.mca.gov.cn/article/content/WGJ_TJBG/200419150918.html)>。

<sup>60</sup> 吳忠澤，「我國民間組織的發展現狀及其管理」，頁14-15。

而在 1998 年民政部對於非營利組織的整頓清理之後，可以發現：1998 年是整個中國大陸非營利組織發展的最高峰時期，其數量也為歷年來的最高；但是，隨著政府法制化的管理與取締不法組織以後，社會團體的數量由 1998 年的 16.6 萬個，到了 1999 年則銳減為 13.7 個，一年之中，減少了近三萬個社會團體，其負成長的比例則高達 21.2%；不過，在 1999 年之後的幾年之中，社會團體在數量上則呈現持平的狀態(如圖 3-6、表 3-3 所示)。值得注意的是：在民辦非企業單位方面，隨著 1998 年 10 月《民辦非企業單位登記管理暫行條例》的公佈施行之後，每年則呈現大幅度地成長，除了在圖 3-8 與圖 3-9 所顯示的資料中得知：民辦非企業單位的數量在 2002 年為 11.1 萬個之外，根據中共民政部的最新統計，到了 2003 年底，其數量已高達到 12.4 個；<sup>61</sup>不過，實際上的數量卻遠遠大於這個數字。<sup>62</sup>



**圖 3-6：1998-2002 年社會團體與民辦非企業單位數量變化圖**

資料來源：2001 年民政事業發展統計報告，<[http://www.mca.gov.cn/article/content/WGJ\\_TJBG/200419150918.html](http://www.mca.gov.cn/article/content/WGJ_TJBG/200419150918.html)>。

<sup>61</sup> 資料來源：中華人民共和國民政部，<<http://www.mca.gov.cn/news/content/recent/200411891828.html>>，2004 年 3 月 6 日。

<sup>62</sup> 趙泳，「民辦非企業的數量分析」；資料來源：中國民間組織網，<[http://www.chinanpo.gov.cn/front/index\\_3.jsp?newsid=1127&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态](http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=1127&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态)>，2004 年 3 月 14 日。

名稱（單位）	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
社會團體（萬個）	16.6	13.7	13.1	12.9	13.3
民辦非企業（萬個）	--	0.6	2.3	8.2	11.1

**表 3-3：1998-2002 年社會團體與民辦非企業單位數量統計表**

資料來源：中國民政部 2002 年民政事業發展統計報告，<[http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ\\_TJBG/200419145358.html](http://www.mca.gov.cn/artical/content/WGJ_TJBG/200419145358.html)>。

以上所劃分的五個階段，是筆者粗略地描述 20 世紀初至今中國大陸非營利組織發展的過程。當然，每個階段裡也不全然是單一的發展，像是在 1978-1996 年的迅速發展階段，也不盡是每年都是呈現成長的情形，當中的幾年也曾出現成長的小低潮情況；<sup>63</sup>此外，在該階段國務院也有公佈相關的法律；<sup>64</sup>再者，在法制化管理時期，除了公佈實施法律之外，民辦非企業單位此時也有很顯著地成長。所以，在劃分階段的過程中，不是那麼地精密；不過，若是要很精細地探究區分階段的話，則又會劃分得太細而無法以宏觀的角度來觀察非營利組織發展的狀況。因此，筆者就以整個階段期間其數量的發展趨勢、歷史背景，以及當時政治、社會環境的背景來劃分為五個階段。而有關 1949 年中共建政後，其非營利組織的數量變化，如圖 3-7 所示。

<sup>63</sup> 例如：因為六四事件所帶來政治與經濟環境的變化，民政部於 1989-1992 年間曾對民間組織進行清理，所以在這三年之中，民間組織的成長則呈現低潮的狀態。見李凡，**靜悄悄的革命：中國當代市民社會**，頁 279；俞可平，「中國公民社會的興起及其對治理的意義」，頁 200。

<sup>64</sup> 像國務院在 1988 年公佈了《基金管理辦法》之外，在 1989 年也先後實施了《外國商會管理暫行規定》與《社會團體登記管理條例》。見王名，**非營利組織管理概論**，頁 43。

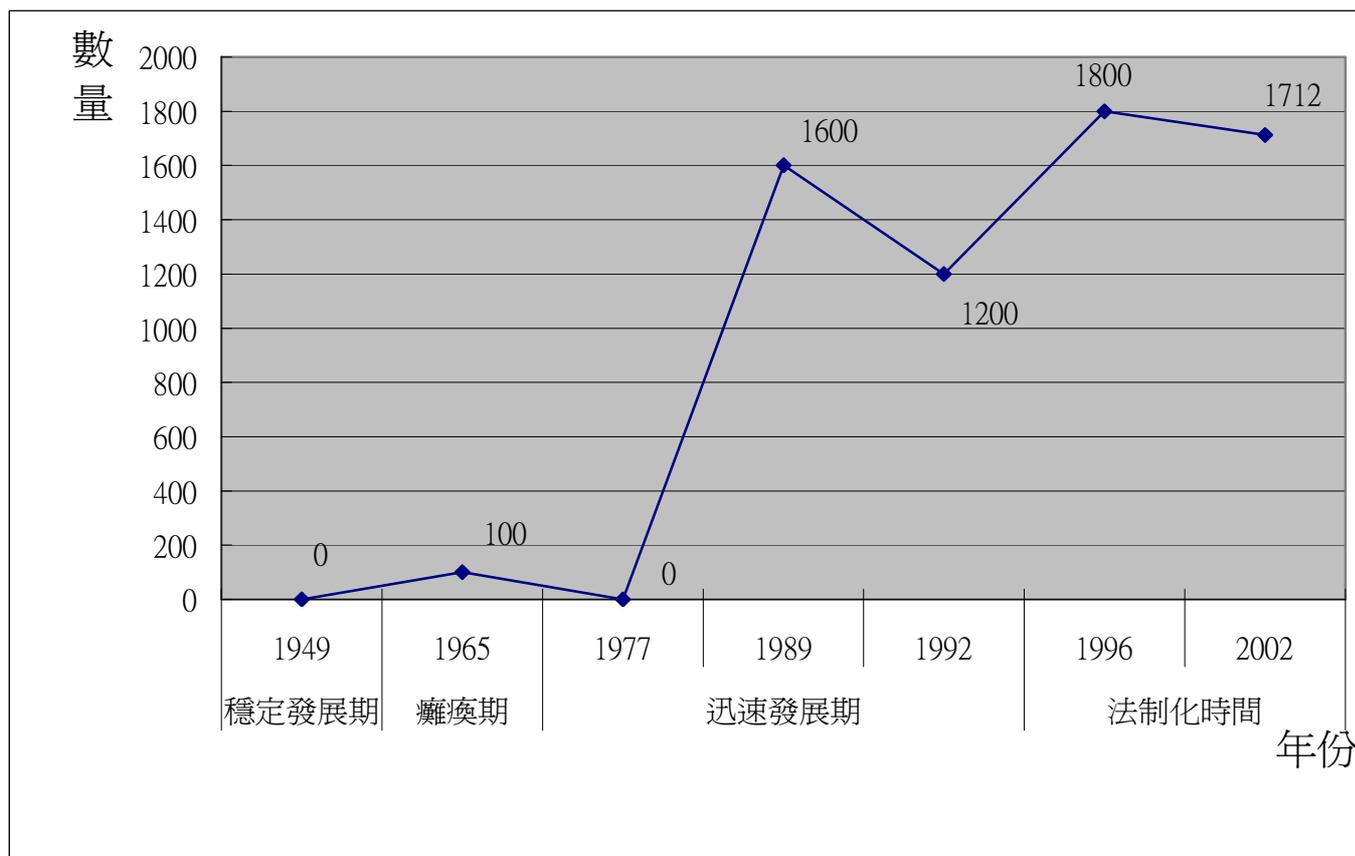


圖 3-7：中共建政後全國性非營利組織數量變化圖

### 第三節 法規治理與機制

目前，非營利組織在中國大陸是歸屬於民政部的民間組織管理局所登記管理，而民政部則把非營利組織分成二大類：一是社會團體，二則是民辦非企業單位。<sup>65</sup>「社會團體」依據中共《社會團體登記管理條例》第 2 條所規定：是指由公民自願組成，為實現會員的共同意願，按照其章程進行活動的非營利性民間社會組織。<sup>66</sup>其中，主要包括協會、學會、聯合會、研究會、基金會、聯誼會、促進會、商會等社會組織。社會團體的主要功

<sup>65</sup> 丁元竹，「中國非營利部門的發展和改革」，收錄於汝信、陸學藝、李培林主編，2003 年：《中國社會形勢分析與預測》(北京：社會科學文獻出版社，2003 年)，頁 235。

<sup>66</sup> 邵金榮，非營利組織與免稅：民辦教育等社會服務機構的免稅問題(北京：社會科學文獻出版社，2003 年)，頁 37。

能是作為一定社會群體的共同意願或利益的代表而組成，為實現這些社會成員的共同意願而進行各種公益性活動；其社會定位是作為政府與社會相互溝通聯繫的橋樑，負有一定社會行為規範功能的社會中介組織；在組織形式上其成員來自於不同的工作崗位，根據自願原則、承認共同宗旨目的、以會員名義集合而成的鬆散組織；在管理方式上是實行民主議事制度；在成員的薪資報酬方面基本上是屬於志願而無工資的。此外，在各種社會團體中，基金會是屬於比較特殊的一個組織，它是以一定的社會捐贈為基礎、主要是透過資金運作來進行社會公益活動的非營利組織。<sup>67</sup>

「民辦非企業單位」根據中共《民辦非企業單位登記管理暫行條例》第2條所規定：則是指企業事業單位、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，從事非營利社會服務活動的民間社會組織。<sup>68</sup>其中，主要包括各種民辦的學校、醫院、養老院、社區服務中心、職業培訓中心、研究所(院)、文化館(所)、體育設施等組織。民辦非企業單位的主要功能是提供社會需要，為滿足人們一定的社會需求而進行服務；其社會定位是憑藉專業知識和技能服務於社會的民間組織；其組織形式，是建立穩定型的單位實體；其管理方式是實行工作責任制；在成員的薪資報酬上是按勞計酬的。

而比較社會團體與民辦非企業單位，可以發現兩者的共同點在於：

- (1)民間性：由群眾自發與自願所組成，且不隸屬於任何政府部門；
- (2)非營利性：即不以營利為目的，其資產及所得的分配，成員是不能私分，且註銷後的剩餘財產是交給同類組織，或用於社會公益事業。

此外，兩者最大的不同則在於：社會團體是由公民自願所組成的會員制組織，是為了實現會員的共同意願，而按照其章程來進行活動，且組織結構比較鬆散、活動具有不定期性；而民辦非企業單位則是提供社會需求而進行服務的組織，且其活動的特點是連續的、經常的，其組織結構是具有實體性。<sup>69</sup>

在中國大陸現行關於非營利組織的法規體系中，主要包括兩個條例、一個辦法、一個規定，以及一個專門法。即1998年公佈的《社會團體登記

---

<sup>67</sup> 葛云松，「論社會團體的成立」，非營利組織發展和中國希望工程國際研討會論文集(北京，中國青少年發展基金會、聯合國計劃開發署主辦，1999年10月)，論文之七，頁1-21；王名、賈西津，「基金會的產權結構與治理」，*經濟界*(北京)，2003年第1期，頁40-45。

<sup>68</sup> 邵金榮，*非營利組織與免稅：民辦教育等社會服務機構的免稅問題*，頁37-38。

<sup>69</sup> 吳忠澤，「我國民間組織的發展現狀及其管理」，頁13。

管理條例》與《民辦非企業單位登記管理暫行條例》、1988年和1989年先後公佈的《基金會管理辦法》<sup>70</sup>和《外國商會管理暫行規定》，以及1999年8月頒佈的《公益事業捐贈法》。<sup>71</sup>此外，民政部還有相關的社會團體管理規章50餘部，再加上為數不少的地方民間組織管理法規。<sup>72</sup>這些法律與法規共同建構了改革開放後中國大陸非營利組織發展的法律框架和法制環境。

這些法規的主要特徵是：對各種不同類型的非營利組織作了分門別類的管理規定。並且透過所謂的「雙重管理」<sup>73</sup>和相應的登記註冊規定，嚴格地限制非營利組織的成立；另外，也加強對其日常性活動的管理。同時，考慮到非營利組織拓展活動的公益性，在稅收等方面也實施有利於其發展的捐贈減免政策。

### (一) 社團管理體制的歷史沿革

中共建政後，第一部有關非營利組織的管理法規為1950年所頒佈的《社會團體登記暫行辦法》；<sup>74</sup>其中，規定社團的登記管理機關為政務院下屬的內務部和地方各級政府。可見，早在中共建政初期，對於非營利組織的管理就已經確立了日後「分層管理」的體制，但此時「雙重管理」體制還沒有出現端倪。因為該法只有規定社團的「登記管理機關」，而沒有規定社團要有自己的「業務主管單位」。

而從1968年到1988年的二十年間，實際上在政府方面，並沒有一個專職的部門負責社團管理。儘管沒有廢除1950年的《社會團體登記暫行辦法》，但是民政部門實際上並沒有壟斷社團的審批權，因為各個政府部門都有權審批和管理社團，甚至有些社團也在負責審批和管理社團；此外，甚至有一些社團是沒有經過任何部門的審批就擅自成立並拓展活動。這段期間的社團管理體制可以說是「多頭管理」體制，<sup>75</sup>而在此體制下，似乎只有日後所謂的「業務主管單位」，而沒有「登記管理機關」。

---

<sup>70</sup> 因《基金會管理條例》於2004年6月1日起實行，因此1988年國務院所發佈的《基金會管理辦法》於同時廢止。見中國NPO服務網網站，<<http://www.npo.org.cn/nponews/shownews.asp?id=7>>，2004年3月23日。

<sup>71</sup> 鄧國勝，**非營利組織評估**，頁31-32。

<sup>72</sup> 李勇，「我國民間組織的立法實踐及與國外立法比較」，收錄於清華大學NGO研究中心主編，**中國非營利組織管理幹部培訓研討班報告集**，頁20-21。

<sup>73</sup> 所謂的「雙重管理」是指登記管理機關(民政部門)負責非營利組織的註冊成立與年度檢查監督，而業務主管單位(黨政部門)則對其做日常性的管理與指導。見齊炳文主編，**民間組織：管理、建設、發展**，頁37-39。

<sup>74</sup> 黃浩明主編，**國際民間組織：合作實務和管理**(北京：對外經濟貿易大學出版社，2000年)，頁169。

<sup>75</sup> 康曉光，「轉型時間的中國社團」，頁4。

這個情況到了 1998 年則出現重大的改變，除了在民政部底下成立民間組織管理局，負責民間組織的登記管理之外，也在同年公佈《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》，建立了社團的「雙重管理體制」。<sup>76</sup>而所謂的「雙重管理」，是指非營利組織同時要有兩個管理單位：一個是「登記管理機關」，另一個則是「業務主管單位」。此外，非營利組織的登記管理機關和業務主管單位的行政管轄範圍，必須與非營利組織的活動範圍相互一致。

## (二) 雙重管理體制

雙重管理體制是中共對於非營利組織管理方面的一項重要原則，它主要是由 1998 年頒佈的《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》所揭櫫而來。

所謂的「雙重管理」主要是指非營利組織同時有兩個管理監督單位：一個是「登記管理機關」，另一個則是「業務主管單位」。其分別負責的事項大致如下：<sup>77</sup>

一、登記管理機關，主要負責：

- (A) 民間組織的成立、變更、註銷或者備案；
- (B) 對民間組織實施年度檢查；
- (C) 對民間組織違反條例的問題進行監督檢查；
- (D) 對民間組織違反條例的行為給予行政處罰。

二、業務主管單位，主要負責：

- (A) 民間組織籌備申請、成立登記、變更登記、註銷登記前的審查；
- (B) 監督、指導民間組織遵守憲法、法律、法規和國家政策，依據其章程開展活動；
- (C) 負責民間組織年度檢查的初審；協助登記管理機關及其他有關部門查處民間組織的違法行為；
- (D) 會同有關機關指導民間組織的清算事宜。

而民政部門對於非營利組織實行雙重負責管理體制有以下幾點原因：  
(1) 中國大陸非營利組織的種類繁雜、數量又多，再加上涉及政治、經濟、科技、文化等領域，僅僅靠民政部門來管理事實上是不夠的，再加上民政部門的職責有限，不可能對民政業務以外的其他業務領域進行有效監

---

<sup>76</sup> Silk, Thomas 著；中國科學基金研究會主譯，亞洲公益事業及其法規（北京：科學出版社，2000 年），頁 91。

<sup>77</sup> 李勇，「我國民間組織的立法實踐及與國外立法比較」，頁 23。

督。而業務主管單位對於和本單位職能相關的民間組織業務情況則比較熟悉與了解；因此，對於成立相關業務範圍的民間組織，能夠從職能部門的角度提出較具權威性的意見。

- (2) 業務主管單位與相關的民間組織大多有緊密聯繫，所以在民間組織的人事、財務，以及其他日常活動管理等方面則比民政部門更具有便利的條件；
- (3) 目前登記管理機關和業務主管單位的管理力量都比較薄弱；因此，雙重管理加強了政府對於民間組織的管理力量。

雙重管理體制加強了政府在登記管理方面對於非營利組織的監督、管理與限制，並透過分散責任避免登記管理部門與非營利組織之間的直接衝突，使得非營利組織在通過登記註冊成為合法組織之前，必須首先成為政府所能夠控制的對象，並接受其管理。這種管理體制在很大的程度上限制了非營利組織的成立與發展，<sup>78</sup>而有關雙重管理體制關係圖如圖 3-8 所示。

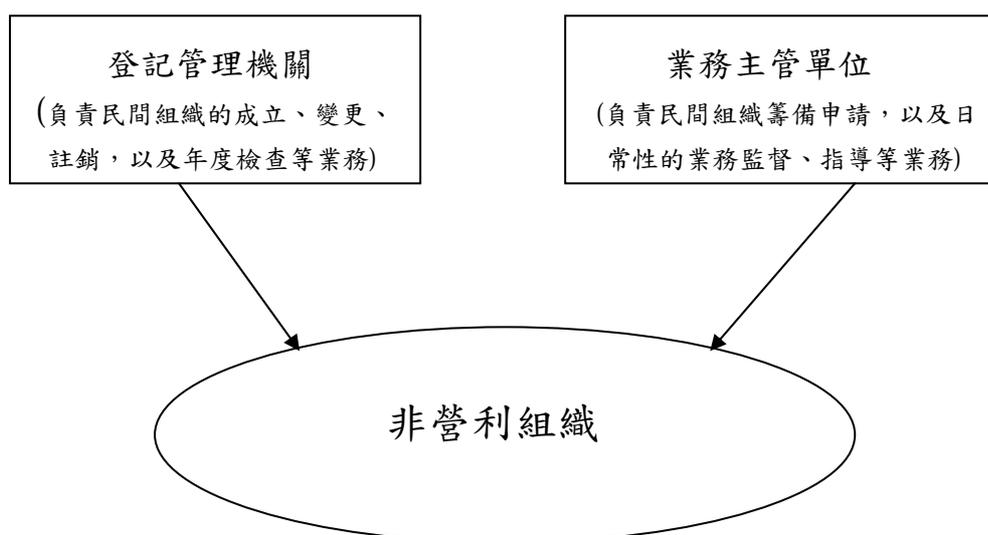


圖 3-8：雙重管理體制下 NPO 與登記管理機關、業務主管單位關係圖

### (三) 法律環境與社團的「雙重性」

中國大陸對於非營利組織的「雙重管理體制」造就了許多非營利組織的「半官半民」的特性。<sup>79</sup>一方面，「雙重管理體制」讓目前社團處於政府

<sup>78</sup> 黃浩明主編，**國際民間組織：合作實務和管理**，頁 171-172。

<sup>79</sup> 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」，資料來源：中國民間組織網，<[http://www.chinanpo.gov.cn/front/index\\_3.jsp?newsid=945&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态](http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=945&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态)>，2004 年 3 月 21 日。

的直接控制之下，較不可能具備完整意義上的獨立性或自治性；因此，它絕對不是純粹的民間組織。另一方面，社團畢竟不是政府機關，它既沒有行政的權力，又沒有財政的撥款，因此它也絕對不是純粹的政府機構。而且許多社團成立的宗旨就是為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動力；所以，就形成這種半官半民的特性。

而社團「半官半民」的屬性往往決定它要從兩種管道來獲取生存資源。那些「自上而下」成立的社團，絕大多數能從業務主管單位那裡獲得或多或少的經費支持，但是一般說來這種經費數額極為有限，能夠維持社團專職工作人員的基本工資和最基本的辦公費用就已實屬不易，此外政府的經費補助，往往僅能使社團苟延殘喘地活下去，而根本無法使社團去進行與宗旨有關的活動。此外，那些「自下而上」成立的社團則得不到任何政府的補助。因此，無論是「自上而下」或是「自下而上」的社團，幾乎都設法想從政府之外的單位募集資金。<sup>80</sup>這樣一來，就形成社團必須透過「官方管道」與「民間管道」獲取資源的基本格局。

對於那些具有活動力的社團來說，獨立於「政府管道」的「民間管道」則是最主要的資源獲取管道。為了生存與發展，社團必須向社會獲取資源。而由於社團不是政府機關，它既沒有向社會強制獲取資源的權力，也沒有與社會進行「錢權交換」的資本，因此它只能與社會進行自願的、平等的交換，即透過為社會提供公共物品來換取社會的支持。社團不但要考慮社會的需要，還要滿足社會的需要，並且它所提供的物品是否真的能滿足社會的需要只能讓社會來評斷。而如果得不到社會的認可，即使它在主觀上想要滿足社會的需要，也無法從社會中獲得生存與發展所必須的資源。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。正是社團這種「半官半民」的屬性，以及由此而來獲取資源的「雙重管道」，使得中國大陸的非營利組織同時受到「行政機制」和「自治機制」的「雙重支配」。

社團的「雙重管理體制」也決定了社團活動及其活動領域的基本特徵。社團的活動絕不能直接終止它的活動或者乾脆取締社團。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與支持，而失去其生存基礎。因此，在中國大陸的社團活動，往往被概括為「民間行為、官方背景」，相對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」。<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> 鄧國勝，「1995年以來大陸NGO的變化與發展趨勢」，收錄於范麗珠主編，*全球化下的社會變遷與非政府組織*，頁287-294。

<sup>81</sup> 康曉光，「轉型時間的中國社團」，頁12-13。

#### (四)NPO 的註冊登記

目前世界各國對於非營利組織的註冊登記程序大致上可以分為兩種類型：一是預審制，另一種則是追懲制。前者以登記註冊作為政府對於非營利組織進行審查、批准的重要門檻，政府透過制定一系列相對嚴格而繁瑣的登記審批程序，以盡量預防非營利組織在未來活動中所可能發生的各種問題；後者則只是保留登記註冊作為法律的形式，盡可能簡化登記註冊的手續，同時建立和健全各種法律、評估、監督和懲罰等機制，盡量透過有效、健全與及時的機制來規範非營利組織的行為。目前，預審制大致上在中國大陸、日本、新加坡等亞洲國家較為普遍實行，而追懲制則大多由歐美國家所採用。兩者相較，預審制在登記管理時嚴格，但是在日常性的監督管理則較為寬鬆；追懲制則恰恰相反，在登記管理時較為寬鬆，但是在日常性的監督則比較嚴格。而目前在中國大陸對於非營利組織的管理方面，所實行的是一種典型的預審制度。這種特徵既體現在上述所提到的雙重管理體制上，也體現在有關的一系列法律程序之中。

簡單地說，從目前中國大陸現行法規體系看來，對於非營利組織的申請登記註冊，必須具備以下四個基本要件：

- (1)業務主管單位審批：這即是雙重管理體制的精義所在；而按照《社團管理條例》的條文來看，一個社團必須先找到一個「主管單位」，然後才能夠申請成為法人，那麼行政或者準行政性質的主管單位是社團在法律上能夠成立的第一個前提條件。所以，如果沒有一個單位同意賦予行政合法性的話，則一個籌建中的社團就連申請成為法人的資格都沒有，那就更不用說被賦予法律的合法性。<sup>82</sup>因此，在中國大陸若要成立一個非營利組織之前，則必須先找到一個業務主管單位，之後才可以再向民政部門提出登記。
- (2)滿足註冊登記的基本條件：例如：有規範的名稱和相應的機構；有固定的住所；有與其業務活動相適應的專職工作人員；有合法的資產和經費來源。此外，對於社團還有發起會員人數的限制等等。<sup>83</sup>
- (3)符合分級登記規定：即對於非營利組織按照其活動的範圍與級別，實行分級登記、分級管理的原則；而這項原則是由 1998 年所頒佈的兩個新條

---

<sup>82</sup> 高丙中，「社會團體的興起及其合法性問題」，收錄於中國青少年發展基金會、基金會發展研究委員會編，**中國第三部門研究年鑒(2000年)：處於十字路口的中國社團**(天津：天津人民出版社，2001年)，頁 84。

<sup>83</sup> 任進，「中國非政府公共組織的若干法律問題」，**國家行政學報**(北京)，2001 年第 5 期，頁 21-25。

例中所予以規定。<sup>84</sup>而法規中規定：全國性的非營利組織，在兩個以上省、自治區、直轄市所進行活動的非營利組織，其登記管理機關應當是國務院的民政部門，相對應地其業務主管單位也應當是中央一級的黨政機關以及中央人民政府所授權的機構；而地方性的非營利組織，則由所在地人民政府的登記管理機關負責登記管理，相對應地其業務主管單位也應當是所在地黨政機關以及同級人民政府授權的機構；地方性的跨行政區域非營利組織，則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，相對應地其業務主管單位則應當是所跨行政區域的共同上一級黨政機關以及同級人民政府授權的機構。

- (4) 合乎非競爭性原則：就是為了避免非營利組織之間進行競爭，所以禁止在同一個行政區域內設立業務範圍相同或相似的非營利組織。法規中規定：<sup>85</sup>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者相似的」社會團體和民辦非企業單位，應作出「沒有必要成立」的判斷時，可不予登記。事實上，這項規定帶有強烈的計畫體制和壟斷性的色彩；一方面透過人為手段來保護已有的自上而下非營利組織，另一方面也限制自下而上非營利組織的建立。而這個原則的規定，總體而言是不利於中國大陸非營利組織的能力建設與長遠發展。<sup>86</sup>

由於目前中國大陸對於非營利組織申請註冊登記的條件極為嚴格，因此，除了在民政部門合法登記註冊的非營利組織之外，仍有大部分實際活動的非營利組織是沒有在民政部門登記註冊，<sup>87</sup>它們大致分為三類：(1)以企業法人身份在工商部門註冊的非營利組織；(2)經本單位批准成立，在單位內部進行活動的非營利組織；(3)其他類型的非營利組織，包括工、青、婦等不需要在民政部門登記註冊的非營利組織和無法人地位的次級社團。<sup>88</sup>

至於，目前中國大陸在民政部門登記的社會團體與民辦非企業單位，其註冊登記的程序，如圖 3-9 與圖 3-10 所示。

---

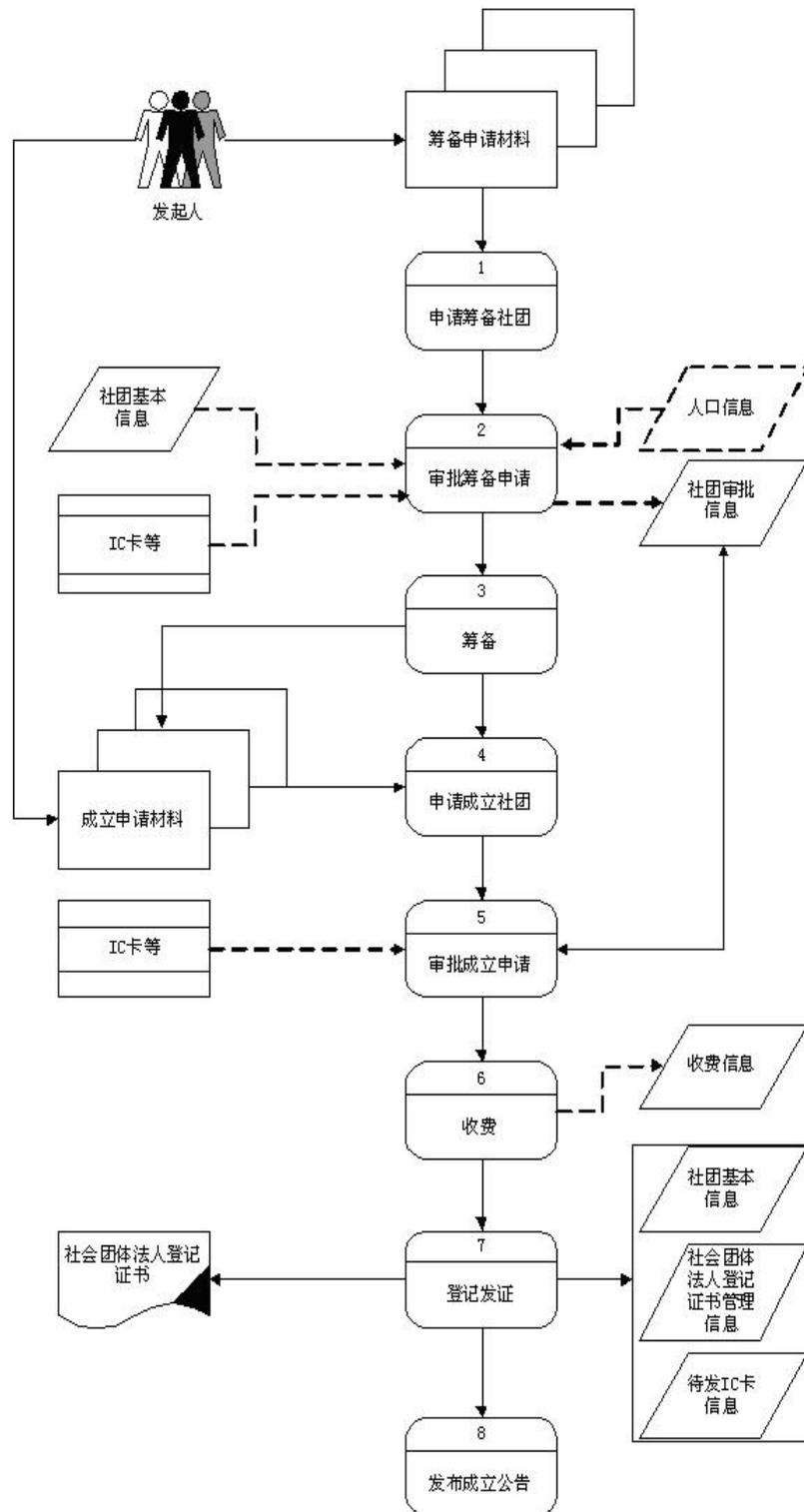
<sup>84</sup> 《社會團體登記管理條例》第 6 條與第 7 條，以及《民辦非企業單位登記管理暫行條例》第 5 條與第 6 條。

<sup>85</sup> 《社會團體登記管理條例》第 13 條，以及《民辦非企業單位登記管理暫行條例》第 11 條。

<sup>86</sup> 張夢中、馬克·霍哲(Marc Holzer)主編，*探索中的中國公共管理*(廣州：中山大學出版社，2002 年)，頁 185-187。

<sup>87</sup> 清華大學 NGO 研究所在 2001 年曾針對中國大陸 1508 個 NPO 進行問卷調查；其中，發現只有 68.2%是有在民政部門登記。見王名主編，*中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)*，頁 13。

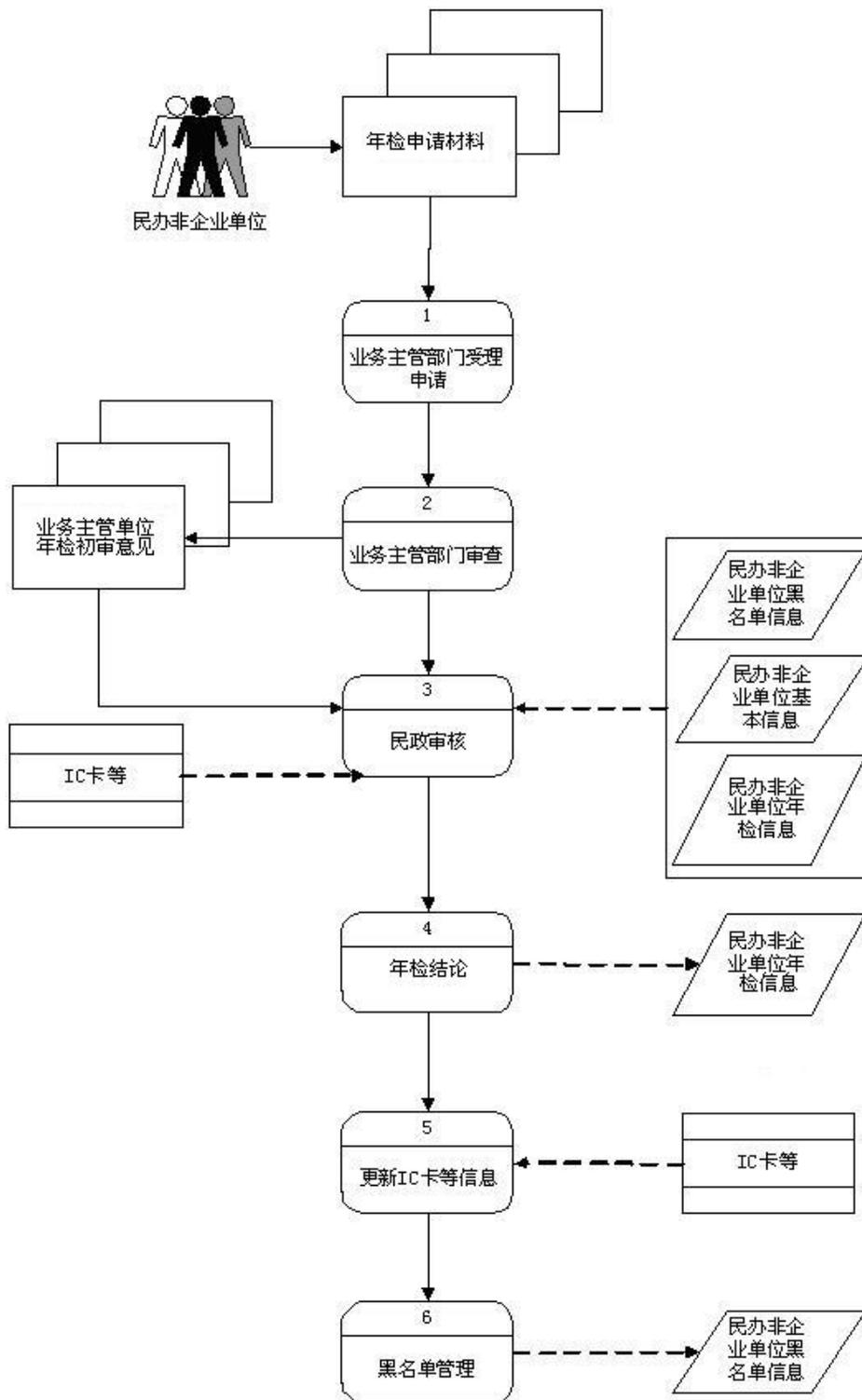
<sup>88</sup> 王名主編，*中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)*，頁 13。



社团登记业务流程图

圖 3-9：社會團體登記業務流程圖

資料來源：中國民間組織網，<[http://www.chinanpo.gov.cn/front/index\\_3.jsp?newsid=894&lanmu=社会团体&parlanmu=办事指南](http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=894&lanmu=社会团体&parlanmu=办事指南)>。



民办非企业单位年检业务流程图

圖 3-10：民辦非企業單位登記業務流程圖

資料來源：中國民間組織，〈[http://www.chinanpo.gov.cn/front/index\\_3.jsp?newsid=896&lanmu=社会团体&parlanmu=办事指南](http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=896&lanmu=社会团体&parlanmu=办事指南)〉。

## (五)經營活動

許多研究第三部門的學者認為：非營利組織必須保持其非營利的屬性。但這並不是指非營利組織不能營利或進行任何的經濟活動；相反地，營利活動有時也是某些非營利機構活動的重要內容，它是完成其宗旨的一種手段及必要途徑；而某些合理合法的營利活動其實並不影響非營利組織的屬性。但是，營利活動不應該成為非營利組織的最終目的，而其營利所得也應該用於其組織發展與章程宗旨的相關事業上。<sup>89</sup>

事實上，非營利組織與營利組織二者之間，根本上的不同在於盈餘的分配。一般企業或公司投入資金，從事產品的製造或勞務的提供，其目的在將本求利，希望從營運中產生利潤(收益高於成本的部分)，然後再將利潤依股份比率分配給投資的股東；而在非營利組織中，當初捐款成立基金的人，或許可以影響董事會的運作以及營運放款的人，但絕對不能從基金的運用中獲得利潤分配。因此，向非營利組織捐款的人，所追求的也只是理想的實現，而並不期望有所利得。<sup>90</sup>

因此，在1998年修訂《社會團體登記管理條例》時，民政部就在這個基礎上加以規定：社會團體不得從事營利性的活動；此規定在於保持非營利組織的非營利性質；同時，法規也允許非營利組織從事一些營利性的活動。不過，必須限制在章程中所規定的活動範圍之內，而且不可逾越法律規定。此外，為了確保非營利組織其營利所得能使用得當，法規中對於經費的支出也有相關的制約。

## (六)優惠政策

在中國大陸現行有關非營利組織的法律體系中，1999年8月所頒佈的《公益事業捐贈法》格外引人注目。因為它是中國大陸所頒佈的第一部直接對公益活動的原則、捐贈和受贈、捐贈財產的使用和管理、捐贈的優惠措施等作了規定；這對於中國大陸非營利組織進行公益活動及其發展具有積極的推動作用。該法明確地鼓勵對包括非營利組織在內的社會公益事業的社會捐贈，規範捐贈和受贈行為，保護捐贈人、受贈人和受益人的合法權益，促進公益事業的發展。<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Herzlinger, R.E. 等著，北京新華信商業風險管理責任公司譯校，《非營利組織管理》(北京：中國人民大學出版社，2000年)，頁129-158。

<sup>90</sup> 司徒達賢，《非營利組織的經營管理》(台北：天下遠見出版公司，1999年)，頁40。

<sup>91</sup> 全國人大常委會法工委國家法行政法室、中國青少年發展基金會編，《中華人民共和國公益事業捐贈法》學習輔導讀本(北京：中國民主法制出版社，2000年)，頁70-76。

同時，《公益事業捐贈法》不僅允許非營利組織的資助者得到一些稅收優待，而且還通過允許接受享有稅收優待的資助，建立起對公益性組織進行監督的框架。此外，這部法律也使公司捐贈和個人捐贈可以得到一定免稅待遇的做法予以明確地規範；儘管這些稅收優待並不多，但是和有些國家相較，還是相當可觀的；不過，由於大多數民眾與納稅的直接關係並不大，所以個人從免稅優待中所獲得的利益也就相當地有限。<sup>92</sup>

此外，該法也確立了對於慈善捐贈資金進行監督的三種方式，分別為：捐贈者的監督、政府的監督，以及接受捐贈非營利組織的自我監督。<sup>93</sup>而這些的規定都在於促進捐贈者的捐贈能發揮到最大的功用而不致發生浪費的現象。

上述幾點，構成了目前中國大陸現行有關非營利組織法律制度的基本內容。總而言之，目前有關非營利組織在中國大陸的法規體系還不是很健全，且存在著不少的問題，而立法的工作滯後於民間組織的發展。例如：立法層次不高，至今仍尚未有一部法律；條例的內容則側重於登記程式，在稅收、財務管理、員工社會保障方面仍有待突破等等。<sup>94</sup>但與改革開放之前相比，民間組織發展的法制環境已有了很大的改觀。特別是在 1998 年成立民間組織管理局以後，加快了民間組織立法工作的步伐。<sup>95</sup>因此，在法律制訂與法律實施過程中還需要付出更多的努力。雖然近年來立法的數量持續地增長，但是仍有許多非營利組織的管理方面缺乏法制規範，且現有的一些法律條文與制度有時也會出現自相矛盾的情況。而目前民政部也會同國務院相關的部會，正在就有關非營利組織優惠稅收制度的問題作進一步磋商；此外，關於基金會、海外駐華民間組織、商會及行業協會等不同類型的非營利組織，國務院也在加緊修改和制定有關的登記管理法規。而隨著一系列相關法律法規的公佈與實施，中國大陸非營利組織的管理也逐漸走向法制化的軌道。

---

<sup>92</sup> 見王名主編，**中國 NGO 研究：以個案為中心(2000)**，頁 17-18。

<sup>93</sup> 趙黎青主編，**非營利部門與中國發展**，頁 111-113。

<sup>94</sup> 李勇，「我國民間組織的立法實踐及與國外立法比較」，頁 20-25。

<sup>95</sup> 鄧國勝，「中國非政府組織發展的新環境」，資料來源：中國民間組織網，〈[http://www.chinanpo.gov.cn/front/index\\_3.jsp?newsid=236&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态](http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=236&lanmu=研究论文&parlanmu=理论动态)〉，2004 年 3 月 14 日。

## 第四節 活動領域及方式

目前，在中國大陸的非營利組織在社會各方面均有進行活動，且其活動種類的多樣化，也為社會提供著多種的公共服務。而本節就其活動的領域與方式進行介紹與分析探討。

### (一)活動領域

目前對於中國大陸非營利組織的活動領域分類調查，包括：1996年吳忠澤與陳金羅對於全國性與地方性社團的活動領域進行調查報告、<sup>96</sup>1999年商玉生、<sup>97</sup>2002年王穎與孫炳耀，<sup>98</sup>以及清華大學於1999-2000年也都對於中國大陸非營利組織活動範圍提出調查報告。<sup>99</sup>其中，以清華大學NGO研究所所進行的調查較為完整，筆者也根據該調查報告來對於中國大陸非營利組織的活動領域作一概括性的陳述。

為了全面掌握中國大陸非營利組織的基本情況，清華大學NGO研究所在福特基金會和日本國際交流基金會的資助下，於1999-2000年針對中國大陸非營利組織進行了一次名為「改革開放以來中國NGO基本情況調查與評價」的大規模問卷調查研究。

該調查實際發放問卷計有10000份，但回收只有1564份，回收率為15.64%；其中，有效問卷1508份。<sup>100</sup>由於回收率較低，因此該次調查的代表性有一定的侷限性。但又因為中國大陸目前尚未有關非營利組織總體結構的權威資料，所以，就只好以該研究的調查結果來探討目前中國大陸非營利組織的活動領域與方式。

對於中國大陸非營利組織的類型方面，清華大學是以美國約翰·霍普金斯大學(Johns Hopkins University)非營利比較研究中心所提出的分類體系為基礎，再配合中國大陸的國情，將中國大陸的非營利組織分為12大類與27小類。(如表3-4所示)

---

<sup>96</sup> 吳忠澤、陳金羅主編，**社團管理工作**，頁7-19。

<sup>97</sup> 商玉生，「中國非營利機構的發展態勢和發展思路」，收錄於馬伊里、楊團主編，**公司與社會公益**(北京，華夏出版社，2002年)，頁25-26。

<sup>98</sup> 王穎、孫炳耀，「中國民間組織發展概況」，收錄於俞可平主編，**中國公民社會的興起與治理的變遷**，頁3-5。

<sup>99</sup> 王名主編，**中國NGO研究：以個案為中心(2001)**，頁10-13

<sup>100</sup> 王名主編，**中國NGO研究：以個案為中心(2001)**，頁10。

序號	類 型	類量 (個)	比例 (%)	序號	類 型	類量 (個)	比例 (%)
1-100	文化、藝術	176	11.6	6-100	社區發展	23	1.5
1-200	體育、健身、娛樂	91	6.0	6-200	物業管理	12	0.8
1-300	俱樂部	13	0.9	6-300	就業與再就業服務	36	2.4
2-100	民辦中小學	14	0.9	7-100	政策諮詢	21	1.4
2-200	民辦大學	1	0.1	7-200	法律諮詢	39	2.6
2-300	職業、成人教育	32	2.1	8-100	基金會	16	1.1
2-400	調查、研究	98	6.5	8-200	志願者協會	19	1.3
3-100	醫院、康復中心	36	2.4	9-100	國際交流	20	1.3
3-200	養老院	23	1.5	9-200	國際援助	4	0.3
3-300	心理諮詢	5	0.3	10-100	宗教團體	34	2.3
4-100	社會服務	235	15.6	11-100	行業協會、學會	238	22.4
4-200	防災、救災	32	2.1	12-100	其他	120	8.0
4-300	扶貧	33	2.2		無回答	7	0.5
5-100	環境保護	24	1.6		總計	1508	100
5-200	動物保護	6	0.4				

表 3-4 中國大陸非營利組織的類型

資料來源：鄧國勝，非營利組織評估(北京：社會科學文獻出版社，2001 年)，頁 6。

在調查結果中，可以發現：絕大多數非營利組織的活動領域都在二個或二個以上；因此，無法就此判斷非營利組織的類型。於是，該調查在問卷中，就設計了「貴組織最主要的一個活動領域」此道題目，並想透過此題目，來得知中國大陸非營利組織的類型分佈。結果顯示：在被調查的 1508 個非營利組織中，以行業協會類最多，比例高達 22.4%；其次是社會服務類，比例為 15.6%；第三則是文化、藝術類，其比例為 11.5%；而屬於民辦大學類所佔的比例則最少，比例只佔 0.1%而已。

不過，在該系列的調查報告也針對這 1508 家非營利組織的活動分佈加以分析(詳如表 3-5)；結果發現：中國大陸非營利組織拓展組織活動一般都不會侷限於某一個領域，而平均每個非營利組織所涉及的活動領域達 4.15 項之多，少數非營利組織的活動範圍更高達 10 幾個領域。其中，活動領域涉及社會服務和調查研究的非營利組織最多，分別佔所有被調查非營利組織的 44.63%和 42.51%；其次是涉及行業協會、學會的非營利組織，比例為

39.99%；而非營利組織較少涉入的活動領域為民辦大學、民辦中小學，其比例僅為佔 1.13%及 1.99%。

(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	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	其他	310	20.56
環境保護	150	9.95			

表 3-5 中國大陸非營利組織活動領域分佈

資料來源：王名主編，**中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)**(北京：聯合國區域發展中心、清華大學 NGO 研究中心，2000 年)，頁 11。

由問卷調查結果得知中國大陸非營利組織的活動領域分佈之後，清華大學 NGO 研究所也針對該結果進行分析，並作出以下三點結論：<sup>101</sup>

- (1) 改革開放之後，中國大陸經濟類的社會中介組織—行業協會以及學術研究類的中介組織—學會得到了迅速地發展，它反映出政府職能轉變和建立社會主義市場經濟體制的需求。
- (2) 當前中國大陸大部分非營利組織都具有社會服務與調查研究的功能。它反映出改革開放以後，國家對於社會服務類和調查研究類非營利組織的需求。即政府職能轉變以後，計畫經濟時期由政府包攬的福利服務將逐步透過非營利組織來提供。
- (3) 從文化、藝術類非營利組織的數量與比例可以看出，中國大陸非營利組

<sup>101</sup> 王名主編，**中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)**，頁 10-11。

織的另外一個主要活動領域是文化、藝術領域。文化、藝術對於社會穩定與發展有著極為重要的影響；因此，各國政府對於文化、藝術類的非營利組織都有一些特殊的政策。例如：透過政府對於文化、藝術類非營利組織的資金支持，引導文化、藝術類非營利組織的健全發展方向；因此，透過引進競爭機制，可以促進文化、藝術類非營利組織的效率，並激發它們的活力。

## (二)活動方式

清華大學 NGO 研究所也對於中國大陸非營利組織的活動方式進行調查，其結果如表 3-6 所示。可以發現非營利組織在中國大陸拓展活動的主要方式為提供服務(59.4%)、交流(58.7%)、宣傳(58.6%)和培訓、研修、訓練(57.0%)；其次為調查研究(46.4%)；再次是搜集資料、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。從這一數據可以看出，一方面中國大陸的非營利組織主要是以提供服務、交流、宣傳和培訓等活動為主，在社會經濟生活中發揮中介性、協調性的作用；不過，另一方面也顯示：中國大陸絕大多數的非營利組織都沒有設置經營實體，也不參與經營性活動。而從某種程度上來說，這也許有利於非營利組織的「非營利性」，但同時也可能限制其資金管道的來源。

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	開展啓蒙性活動	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	搜集資料、提供資訊	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	其他	95	6.3

表 3-6 中國大陸非營利組織活動方式分佈

資料來源：王名主編，中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)(北京：聯合國區域發展中心、清華大學 NGO 研究中心，2000 年)，頁 12。

### (三)活動範圍

根據清華大學 NGO 研究所的調查，由圖 3-11 中可以發現：中國大陸絕大多數的非營利組織(68.7%)其活動範圍在一個市、區、縣範圍之內；8%的非營利組織活動範圍在兩個或兩個以上市、區、縣範圍之內；8%非營利組織活動範圍在一個省、自治區、直轄市範圍之內；1.1%的非營利組織活動範圍在兩個或兩個以上省、自治區、直轄市範圍之內；5%的非營利組織活動範圍在中國大陸範圍之內；0.1%的非營利組織活動範圍在港、澳、台地區；0.9%的非營利組織活動範圍在港澳台與內地；0.1%的非營利組織活動範圍在國外；5%的非營利組織活動範圍在國內和國外；還有 1.3%為其他類型；另有 1%的非營利組織在該項問題沒有任何的回答。從被調查的非營利組織活動範圍可以看出：中國大陸非營利組織的活動範圍是相當地有限，而且以活動範圍只在特定的一個市、區、縣範圍之內為主，而其他類型的非營利組織相對較少。另外，從調查結果也可以看出，一些地方性社團，尤其是一些致力於扶貧開發的非營利組織，其活動範圍可能會跨出某一個行政區域。<sup>102</sup>

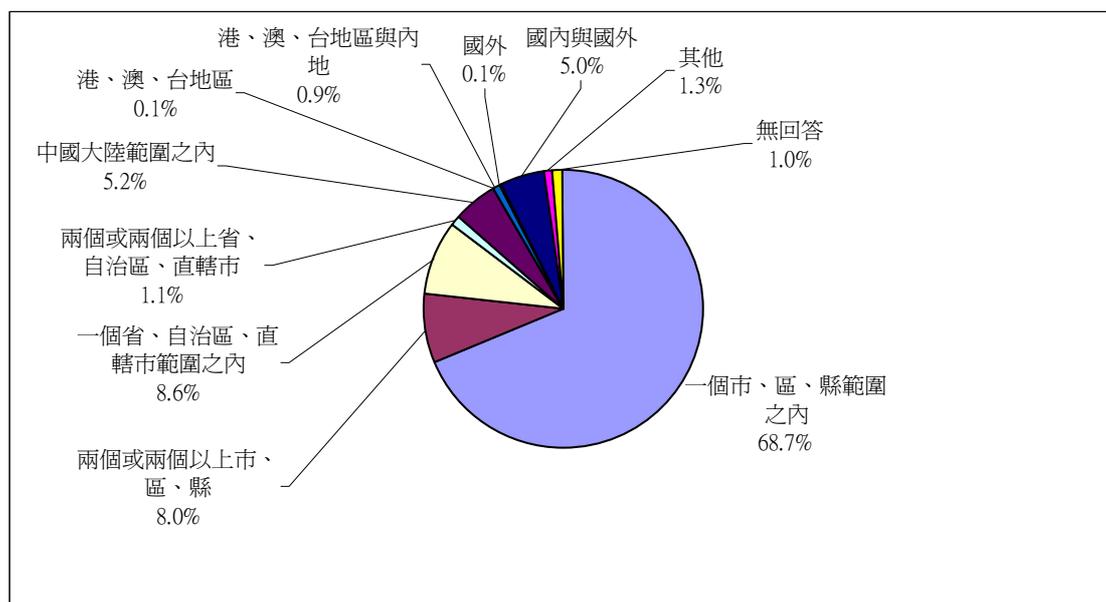


圖 3-11 中國大陸非營利組織活動範圍分佈

資料來源：王名主編，中國 NGO 研究：以個案為中心(2001)(北京：聯合國區域發展中心、清華大學 NGO 研究中心，2000 年)，頁 12。

<sup>102</sup> 鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」，資料來源：中國民間組織網，<[http://www.chinanpo.gov.cn/front/index\\_3.jsp?newsid=251&lanmu=研究論文&parlanmu=理論動態](http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=251&lanmu=研究論文&parlanmu=理論動態)>，2004 年 3 月 21 日。

除了非營利組織活動範圍是否橫跨其他行政區域，來探討其活動的廣泛度之外，筆者也依據中國大陸民政部 2002 年對於社會團體與民辦非企業單位各省、直轄市的數量來加以探討。

在統計表中(如表 3-7、表 3-8 所示)，可以發現：非營利組織在中國大陸的地區分佈的情形呈現出非常不均衡的現象。東部發達地區較多，例如：江蘇、浙江、四川的社會團體數量上都超過 10000 個以上，而西部貧困地區則較少，例如：西藏、青海、寧夏的社會團體數量則未超過 1000 個；在民辦非企業單位方面也是如此，統計顯示：在浙江、廣東、四川的數量均超過 5000 個，甚至四川省就超過 24000 個以上，而在西部地區的青海、寧夏、新疆則都沒有超過 200 個，甚至西藏到 2001 年底之前，都沒有民辦非企業的存在。不僅西部地區發展嚴重不足之外，沿海和內地相比的話，也出現各地區之間發展呈現出明顯嚴重不足的情形。

而探究其原因，可以發現經濟發展與非營利組織數量呈現正比的關係。因為在經濟發展之後，民眾對於社會的需求也就逐漸地增加，於是非營利組織的產生就可以來滿足這些的社會需求，並且當地也有足夠的資源、能力來供給；相反地，在經濟落後的貧困地區，由於民眾基本的溫飽都成問題，也就沒有餘力去組成非營利組織來滿足其需求；因此，就形成這種分佈不平衡的現象。不過，這也不代表西部地區沒有非營利組織形成的需求，筆者認為主要原因是沒有形成非營利組織的動力，不僅經費的籌措有困難之外，就連人力、能力、資源的供給上都出現問題，以致西部落後地區非營利組織的數量上與東部發達地區相較，會形成明顯不足的現象。

**表 3-7 2002 年社會團體資料統計表**

地區	年末								
	實有 社團 數	省級 社團	地級 社團	專業性 社團	行業性 社團	學術性 社團	聯合性社 團	基金會 社團	外國商 會及港 澳臺社 團
全國	133340	20069	52386	37638	39149	37968	17284	1268	33
中央級	1712			1697					15
北京	256	1206	1050	888	500	540	280	48	
天津	1680	764	792	482	238	501	437	22	

河北	5200	619	1957	1474	1646	1260	701	118	1
山西	2774	648	993	734	1010	618	398	11	3
內蒙古	2307	471	1005	571	681	708	325	22	
遼寧	5526	503	3061	1291	1697	1796	699	43	
吉林	3567	505	1513	761	1239	1256	294	17	
黑龍江	2818	623	1343	741	821	924	296	36	
上海	2650	998	1581	1097	211	727	558	57	
江蘇	10780	855	3989	3209	3275	3069	1172	55	
浙江	10173	844	3286	3704	2271	2636	1471	91	
安徽	4279	646	1739	1120	1136	1443	565	15	
福建	5725	725	2041	1191	1214	1947	1342	30	1
江西	4200	575	1514	962	1305	1358	549	26	
山東	8408	1105	3674	2926	2534	2144	784	19	1
河南	6143	758	2706	1433	2441	1637	436	196	
湖北	5935	754	2265	1513	1897	1764	725	36	
湖南	6059	684	2486	1507	1907	1912	691	41	1
廣東	7636	845	3723	1865	2121	2166	1377	97	10
廣西	2965	521	1334	685	848	918	505	9	
海南	826		103	165	282	250	117	12	
重慶	2636	635	954	710	797	747	369	13	
四川	10087	870	3103	2515	2954	2887	1695	36	
貴州	2112	531	642	677	592	695	144	4	
雲南	4116	617	1303	909	1532	1128	487	59	1
西藏	266	159	107	58	85	79	26	18	
陝西	3494	639	1175	918	1136	1061	305	74	
甘肅	2791	651	1026	685	1186	699	196	25	
青海	959	366	486	220	483	197	51	8	
寧夏	897	400	207	173	476	172	62	14	
新疆	2363	552	1228	757	634	729	227	16	

資料來源：中國民間組織網，< [http://www.chinanpo.gov.cn/front/index\\_15\\_1.jsp?parlanmu=%CD%B3%BC%C6%D0%C5%CF%A2](http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_15_1.jsp?parlanmu=%CD%B3%BC%C6%D0%C5%CF%A2)>。

表 3-8 2002 年民辦非企業單位資料統計表

地區	上年末實有單位數	本年批准登記單位數	本年注、撤銷單位總數		年末實有單位數
			注銷單位數	撤銷單位數	
全國	82089	36986	7863	2418	111212
中央級	6	2			8
北京	887	428	9	1	1306
天津	880	336	1		1215
河北	4027	1072	428	182	4661
山西	1346	779	490	13	1635
內蒙古	382	677	33	16	1026
遼寧	1444	2399	192	90	3651
吉林	1353	1720	157	81	2916
黑龍江	3688	1135	1278	1209	3545
上海	2066	913	31	9	2948
江蘇	3515	1680	580	16	4615
浙江	6681	1778	267	8	8192
安徽	1040	408	241		1207
福建	277	473	40		710
江西	2465	862	486	25	2841
山東	24022	9740	1276	178	32486
河南	2495	2406	155	98	4746
湖北	3008	1115	290	37	3833
湖南	1599	1217	204	196	2612
廣東	5818	1332	464	58	6686
廣西	1978	465	88	15	2355
海南	172	204	1	1	375
重慶	626	386	137	2	875
四川	7875	1720	544	120	9051
貴州	692	327	73	3	946
雲南	540	421	8	3	953
西藏	0	19			19

陝西	1491	1321	163	2	2649
甘肅	1308	603	204	55	1707
青海	156	97	5		248
寧夏	200	79	5		274
新疆	52	872	3		921

資料來源：中國民間組織網，<[http://www.chinanpo.gov.cn/front/index\\_15\\_2.jsp?parlanmu=统计信息](http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_15_2.jsp?parlanmu=统计信息)>。

## 第五節 學術研究發展現況

中國大陸自 1978 年改革開放以來，伴隨著經濟的發展和社會的改革，在社會上也產生許多的非營利組織，它們活躍於環境保護、計畫生育、賑濟救災、教育支援、扶貧等社會經濟生活和發展的各個領域裡，發揮著日益重要的作用。據民政部的統計，截至 2003 年底，中國大陸經登記的各類民間組織有 26.6 萬個；其中，社會團體有 14.2 萬個，民辦非企業單位則有 12.4 萬個。

依中國大陸的正式官方文件，NPO/NGO 一般譯為「民間組織」或「非政府組織」，然而在 1995 年於北京召開第四屆世界婦女大會時，中國大陸可說才開始重視非營利組織的發展。在此之前，中國大陸無論是民間或官方，對於非營利組織的瞭解都相當地有限，學術界的研究也非常少；總體來說，可說是一塊正要開發的處女地。

在早期，中國大陸學界對於非營利組織的研究，可以說是鳳毛麟角。<sup>103</sup>而隨著社會上非營利組織如雨後春筍般地發展；近幾年來，有關非營利組織研究方面也同時受到學界的矚目。而到了九〇年代之後也才有相關的研究，主要有：中國社會科學院王穎等關於浙江蕭山市社團的調查研究(1990-1993 年)，英國學者 Jude Howell 等對於江蘇南通市社團的調查研究(1991-1993 年)，中國科學院康曉光對於希望工程的研究(1997-1999 年)，清華大學王名對於社團改革的研究(1999-2001 年)，社會科學院朱傳一對於非

<sup>103</sup> 王宗安，*我國參與國際非政府組織對兩岸關係之影響*(台北：國立政治大學行政管理研究所碩士論文，2002 年)，頁 78。

營利組織功能的研究，社會科學院楊團對於天津鶴童老人院(1998 年)和上海羅山會館(1999-2000 年)的評估研究，李凡對於市民社會的研究(1999 年)，丁元竹對於志願活動的研究(1998-2000 年)，日本國際交流中心(JCIE)毛受敏浩關於中國環境 NGO 的研究(1998-1999 年)，以及中國發展簡報 Fong Ku 和 Nick Young 關於在中國大陸的外國 NGO 調查等。<sup>104</sup>

目前，中國大陸有關非營利組織研究的力量主要集中在北京。除了之前所說的清華大學公共管理學院的 NGO 研究所之外，1999 年中國社會科學院也成立了社會政策研究中心，該中心是以楊團為主，集中了一批優秀的研究人員，主要以個案研究、評估研究為重點，對於天津鶴童老人院、上海羅山會館的評估研究、社區研究等方面發表了不少的論文與專著。在中國青少年發展基金會方面，於九〇年代末也成立了基金會研究委員會，該系列研究是以中國科學院研究員康曉光為主，以兼職形式將分散於北京大學、中國人民大學、中央黨校等院所的研究人員集中起來，重點研究希望工程、市民社會以及相關的基礎理論問題，1999 年他們以《第三部門研究叢書》為題，出版了一套系列叢書。此外，由商玉生、崔玉等人所主持的 NPO 信息諮詢中心，則以非營利組織能力建設與從業人員專業化培訓的相關課題為主要研究領域。<sup>105</sup>

在大學院校的研究方面，首推清華大學公共管理學院在 1998 年 10 月成立的「NGO 研究中心」(Non-Governmental Organization Research Center)，<sup>106</sup>該中心是以王名、鄧國勝教授為主，著力於對中國大陸非營利組織基本情況的調查與評估、中國公益信息網的架設和維護、中國大陸公益事業評估體系及相關政策研究、資料庫的建立，以及研究與教學；<sup>107</sup>同時，北京大學政府管理學院也設立了「社會團體研究中心」與「志願服務與福利研究中心」，該校是以丁元竹教授為首，著重於中國大陸第三部門的研究發

---

<sup>104</sup> 魏玉，**中國養老福利服務的社會化供給模式研究**(北京：清華大學 NGO 研究所碩士論文，2002 年)，頁 2。

<sup>105</sup> NPO 信息諮詢中心主編，**NPO 能力建設與國際經驗**，(北京：華夏出版社，2003 年)，前言。

<sup>106</sup> 而該所自 2000 年 10 月併入新設立的公共管理學院，並改名為「NGO 研究所」。見清華大學 NGO 研究所網站，<<http://www.ngorc.net.cn/qinghuango/ngo.php>>; 王名、佟磊，「清華 NGO 的觀點與展望」，**中國行政管理**(北京)，2003 年第 3 期，頁 59。

<sup>107</sup> 王名，「中國的民間組織」，**第三屆國際民間組織合作研討會**(北京：中國國際民間組織合作促進會、中國國際經濟技術交流中心等主辦，2000 年 10 月)，頁 27；該所在福特基金會與日本國際交流基金會的資金贊助下，對於中國大陸的非營利組織進行大規模的研究與調查，此外喜馬拉雅基金會也贊助該所成立「中國公益信息網」，以建立中國大陸非營利組織的資料庫，資料來源：中國公益信息網，<<http://www.ngorc.net.cn/index/indexnew.php>>，2004 年 3 月 28 日。

展；<sup>108</sup>中國人民大學也於公共管理學院設立非營利組織研究中心，該中心是以張成福教授為主，整合該校公共管理學院的相關師資與資源，致力於中國大陸非營利組織的相關調查研究；<sup>109</sup>北京師範大學於2000年4月也成立了「社會發展與公共政策研究所」，該所是由一批由歐美留學歸國的年輕學者所主持，致力於研究有關中國大陸非營利組織與社會發展的相關課題；<sup>110</sup>上海交通大學國際與公共事務學院也有相關的研究，該機構以章曉懿副教授為主，以非營利組織在社會保障制度中的作用為專門研究領域；<sup>111</sup>此外，一些著名的大學，例如：復旦大學、廣州中山大學、南京大學、浙江大學等都有教授開始研究非營利組織的相關議題。<sup>112</sup>因此，使得近年來中國大陸形成一股研究非營利組織的熱潮。

而清華大學王名教授也指出目前中國大陸非營利組織的相關研究情況，有以下幾個特點：<sup>113</sup>

- (1) 中國大陸非營利組織的研究已形成氣候，引起了愈來愈多學者的關注：從近年來所發表的期刊、論文與出版的著作，可以發現此領域除了原有研究的學者之外，也有愈來愈多其他學科的研究人員與年輕學者開始涉略非營利組織這個新領域。
- (2) 以個案研究和翻譯介紹為主：  
在新近出版或發表的論文中，絕大多數都屬於個案研究類與翻譯類。前者說明現階段有些中國大陸學者對於非營利組織的研究是透過典型案例的解剖來分析與原理，並推演出具有一定代表性的結論出來；後者則顯示有相當一部分學者對非營利組織的研究尚停留在啟蒙階段，所以透過介紹國外的研究成果以增進相關知識。
- (3) 除了一般的實證研究外，組織管理方面的著述也增多不少：  
一些從事非營利組織實際活動領域的專家與學者，也將研究領域關注於微觀層面的組織管理，並圍繞非營利組織的運作、評估、戰略規畫等實務性和操作性的問題上，或介紹國外的相關管理理論與觀點，甚至闡述自身於非營利組織實際活動的經驗，這些也為中國大陸非營利組織的研究領域帶來不小的貢獻。

---

<sup>108</sup> 資料來源：北京大學政府管理學院網站，<<http://www.pku.edu.cn/academic/xzgly/zzyjs/index.htm>>，2004年3月28日。

<sup>109</sup> 資料來源：中國人民大學公共管理學院網頁，<<http://www.mpa.com.cn/xssz.asp>>，2004年3月28日。

<sup>110</sup> 黃浩明主編，**國際民間組織合作實務和管理**，頁186-187。

<sup>111</sup> 資料來源：上海交通大學國際與公共事務學院網頁，<<http://www.sipa.sjtu.edu.cn/shownews.asp?newsid=126>>，2004年3月28日。

<sup>112</sup> 官有垣編著，**非營利組織與社會福利：台灣本土的個案分析**(台北：亞太圖書出版社，2000年)，頁15-16。

<sup>113</sup> 王名主編，**中國NGO研究：以個案為中心**(2001)，頁3-4。

(4) 籌款和營銷問題開始引起中國大陸非營利組織實務界和學者們的重視：不少人提出策略性籌款的問題，呼籲中國大陸的非營利組織積極向企業、國際社會等籌款，並積極動員各種社會資源用於公益事業。同時，一些非營利組織也開始進行積極的市場戰略。

(5) 評估問題愈來愈引起人們的重視：

一些學者透過個案的形式來探討非營利組織的評估；此外，一些機構也開始有意識地將其實施的項目委託一些專家進行評估；同時，有關評估的理論和方法探索也開始展開。

(6) 法規和政策也是研究的熱門項目：

1998 年國務院公佈的《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》，以及 1999 年所頒佈的《公益事業捐贈法》，先後進入全面落實的階段，而有關政策法規的理解、宣傳和普及、輔導也成為社會關注的焦點。同時，自 2000 年上半年開始，有關部門則先後多次召集相關領域的專家就草擬新法規舉行座談，以廣泛徵求意見。

除了上述之外，目前中國大陸學界也對於非營利組織的能力建設與人員培訓<sup>114</sup>、募款監督機制探討，<sup>115</sup>以及其對於市民社會的影響<sup>116</sup>等各方面也有所著墨。而有關中國學術界對於非營利組織相關領域的研究，筆者以圖 3-12 表示。

綜合上述，可以發現：中國大陸學界對於非營利組織的研究探討，在九〇年代以前根本是一片沙漠，相關的研究可說是少之又少；不過，之後隨著社會上非營利組織的大量成立與迅速發展，相關的研究文獻探討也愈來愈多，而且涉略的領域也愈來愈廣，例如：個案調查、國外著作翻譯介紹、法規研究、組織評估、對市民社會的影響，甚至是非營利組織的人員培訓等等，這些都使得該領域呈現欣欣向榮的景象。但是，就整體而言，與歐美等第三部門研究的先進國家相比，中國大陸對於相關領域的研究仍屬於初步階段，大量研究的出現也不過是最近十幾年的事。因此，大致來

---

<sup>114</sup> 清華大學 NGO 研究所也曾針對非營利組織的管理幹部開設過培訓研討班。見清華大學 NGO 研究所網頁，<<http://www.ngorc.net.cn/qinghuango/ngo3.php>>，2004 年 3 月 29 日；王名、胡文安，「加強中國非政府公共部門教育培訓的探討」，清華大學教育研究(北京)，2002 年第 2 期，頁 92-95；而 NPO 信息諮詢中心也於 2001 年 8 月於北京召開「NPO 培訓工作會議」，該會議也針對中國大陸非營利組織的人員培育、能力建設等提出建言與探討，並於會後將其會議上所發表的文章編印成書。見 NPO 信息諮詢中心主編，**NPO 能力建設與國際經驗**，(北京：華夏出版社，2003 年)。

<sup>115</sup> 鄧國勝，「誰來監督社會捐贈」，**中國減災雜誌**(北京)，2001 年第 4 期，頁 12-14；鄧國勝，「構建我國非營利組織的問責機制」，**中國行政管理**(北京)，2003 年第 3 期，頁 28-29。

<sup>116</sup> 見俞可平，**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)；何增科，**公民社會與第三部門**(北京：社會科學文獻出版社，2000 年)。

說，現今還是以調查研究與個案分析為主要，至於有關屬於中國大陸非營利組織發展的理論方面，目前則尚未形成，這也是未來學術界努力發展的方向。

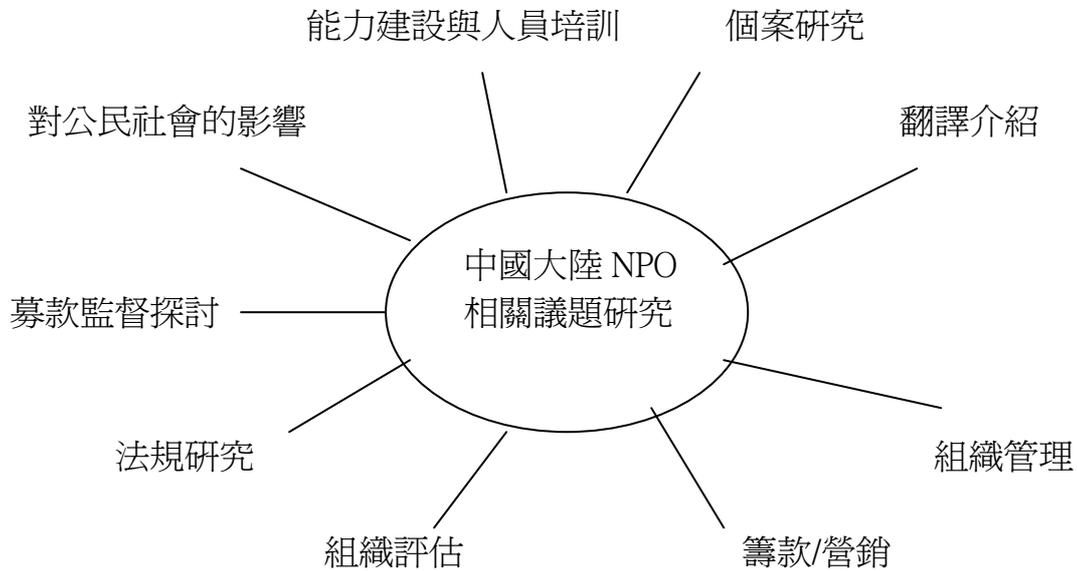


圖 3-12：中國學術界對於非營利組織相關領域研究情形圖

## 第六節 發展模式

對於中國大陸非營利組織發展模式的探討，目前大致有劉國翰、吳志軍、<sup>117</sup>周丹、葉美霞、<sup>118</sup>鄧國勝等人歸納出其發展模式。<sup>119</sup>劉國翰認為，非

<sup>117</sup> 吳志軍認為非營利組織的發展模式可分為：「政府業務合同出租模式」以及「根據契約起立起新組織」模式。詳見吳志軍，「探討社會中介組織：中國行政改革的新思路」，*理論探討*(哈爾濱)，2001年第4期，頁27。

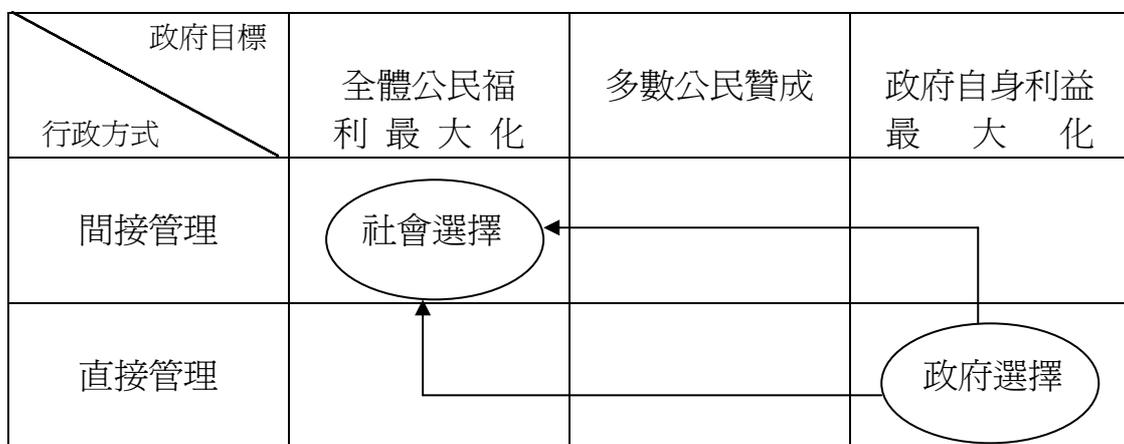
<sup>118</sup> 周丹、葉美霞則指出中國大陸非營利組織的發展模式有以下三種模式：(1)見縫插針式；(2)交叉滲透式；(3)平行自治式。參見周丹、葉美霞，「我國非營利組織發展模式的設想與探討」，*中共南京市委黨校南京市行政學院學報*(南京)，2003年第5期，頁50-54。

<sup>119</sup> 此外，謝遐齡對於目前中國大陸的非營利組織分為四種類型，也歸納出其不同的發展途徑。見謝遐齡，「對中國 NGO 的展望」，收錄於范麗珠主編，*全球化下的社會變遷與非政府組織*，頁258-261；而鄧國勝對於中國大陸的志願服務發展分歸出三種發展模式。見鄧國勝，「中國志願服務發展的模式」，*社會科學研究*(成都)，2002年第2期，頁108-110。

營利組織在中國大陸的發展模式分成「政府選擇模式」與「社會選擇模式」兩種；而鄧國勝也指出：現今中國大陸非營利組織的發展有「自上而下」與「自下而上」兩種生成模式。以下筆者就將兩者做簡單地陳述。

### (一)從政府選擇到社會選擇

劉國翰認為中國大陸的非營利組織有兩種生成模式，即「政府選擇模式」以及「社會選擇模式」。他並指出：以 1992 年為界，在此之前，中國大陸所有的非營利組織都是在政府選擇模式下所發展而成的，而在此之後，社會選擇模式即慢慢發展。目前，非營利組織在中國大陸的發展現況是由政府選擇模式走向社會選擇的階段。(如圖 3-13 所示)



**圖 3-13 社團生成的兩種模式：政府選擇與社會選擇**

資料來源：劉國翰，從政府選擇到社會選擇：中國社團生成模式分析(北京：清華大學 NGO 研究中心碩士論文，2001 年)，頁 41。

而所謂政府選擇模式是指政府為了實現社會政策而成立社團；在此模式之下，政府的行為目標決定了什麼樣的社團能夠生存。如果政府的行為目標是增進轄區內所有消費者的福利水準，那麼應該成立的社團要遠遠多於現實社會中的社團數量。實際上，當一個社團提高一部分消費者的福利，而降低另一部分消費者的福利時，很難判斷這個社團是否增進了社會整體的福利；而政府部門最瞭解的應當是政府提供公共物品的成本以及消費者對於這些公共物品的滿意程度。因此，政府成立社團的最主要原因就是降低行政成本。而從目前中國大陸非營利組織的活動領域來看，絕大多數的社團都是具有協助某一個行政部門完成特定的行政任務而設立；所以，社團的第一服務對象是成立該社團的行政部門，而不是社會公眾或者社團的會員。此外，設立新社團需要有一定的固定投入，如果社團對主要

服務對象不是政府部門，政府就沒有足夠的動力成立新社團。<sup>120</sup>

相反地，如果政府採取間接的管理方式，那麼社團的生成模式就是社會選擇模式。在社會選擇模式之下，其主體是社團活動家；社團活動家是根據消費者的需求、獲得資助的可能性，以及自身社會資本的累積來判斷是否應當成立新的社團；所以，在社會選擇過程中，政府是用資金、項目和政策來表達自己的偏好。<sup>121</sup>

此外，社團的生成模式不僅與政府的行為方式有關，而且也與政府的行為目標也有很大的關係。在社會選擇模式之下，政府不僅對於社團採取間接管理的方式，而且要求政府追求全體公民總福利的最大化；而在政府選擇模式下，政府對於社團的管理則採取直接的管理方式，且政府部門追求的則是自身利益的最大化。

從 1949 年到 1992 年之間，中國大陸社團基本上是處於政府選擇模式之下。不過，劉國翰認為：社會選擇模式則是一種更加適合中國大陸經濟社會發展趨勢的社團生成模式；而且從政府選擇模式向社會選擇模式的轉變，將是未來一段時期內中國大陸非營利組織管理體制改革的主題。<sup>122</sup>

## (二)「自上而下」與「自下而上」的 NPO

鄧國勝則以不同的途徑，將中國大陸的非營利組織生成模式分為「自上而下」與「自下而上」兩種模式。他認為：伴隨著經濟情勢的發展，自 1995 年開始這兩種生成模式的非營利組織均產生很大的變化。

所謂的自上而下的非營利組織，其組織的領導人最初大多是政府的官員，擔任官方非營利組織的領導人也是經由政府所任命。而成立時，這些機構往往是一套人馬兩塊牌子，對外是非營利組織的身份，對內則是政府機構的身分。因此，非營利組織的身份實際是虛的，而政府機構的身分則是實的，其對於政府的依附性就相對地來的大。<sup>123</sup>

相反地，自下而上的非營利組織就有很大的不同。從資金來源上看，這些自下而上的非營利組織，大多是境外機構與企業的資助，其經費支出

<sup>120</sup> 劉國翰，從政府選擇到社會選擇：中國社團生成模式分析，頁 42-50。

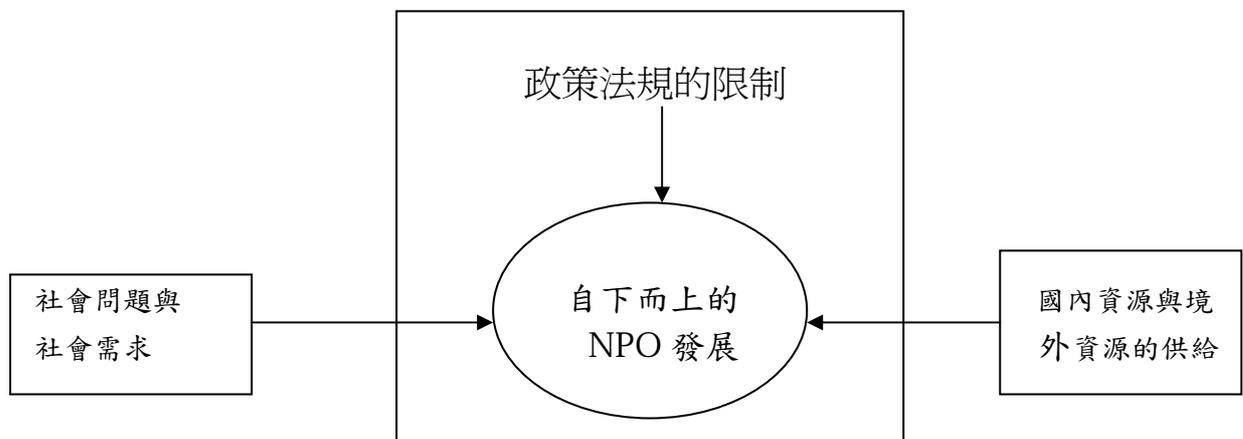
<sup>121</sup> 劉國翰，從政府選擇到社會選擇：中國社團生成模式分析，頁 101-112。

<sup>122</sup> 劉國翰，從政府選擇到社會選擇：中國社團生成模式分析，頁 121-136。

<sup>123</sup> 鄧國勝，「1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢」，收錄於范麗珠主編，*全球化下的社會變遷與非政府組織*（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 291。

主要是用於交通與通訊等方面，人力則主要依靠組織成員的志願行為；再者，在組織決策上，這些組織是不受政府部門的影響；此外，在舉辦活動時，也不需事先經由政府部門的批准。綜而言之，無論是從組織的人事、資金，還是從組織決策與活動來看，這類型的非營利組織對於政府、企業的依附性較小，同時也具有一定的獨立自主性。<sup>124</sup>

而在 1995 年之前，中國大陸的非營利組織大多是屬於自上而下的類型，而隨著經濟的繁榮發展、社會需求的增加、國內資源與境外資源的供給，以及民間自由活動的空間增大等影響，自下而上類型的非營利組織即開始發展，而且發展速度非常地快；不過，相對而言這類型的組織在數量與規模上還是非常地有限。根據清華大學 NGO 研究所的估算，目前中國大陸稍微有點知名度的這類組織大約在 300 家左右。<sup>125</sup> 這個顯然是與目前雙重管理體制有很大的關係。事實上，目前自下而上的非營利組織由於很難找到業務主管部門，因此便無法在民政部門登記註冊；而沒有合法身分的非營利組織不僅客觀上隨時會面臨被取締的可能，更難以從政府、企業，甚至社會中獲取資源。在這種情況之下，自下而上的非營利組織的生存空間就顯得非常狹隘；此外，在同一地區不允許有相同性質非營利組織的成立規定也限制此類型組織的發展。而目前中國大陸自下而上的非營利組織其所面臨的環境如圖 3-14 所示。



**圖 3-14 自下而上 NPO 發展的供需理論**

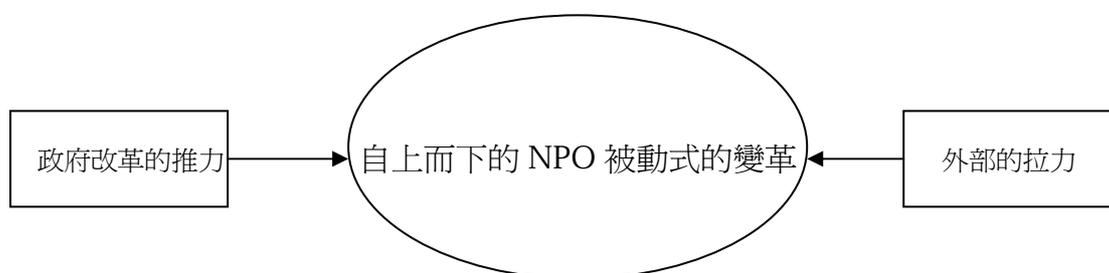
資料來源：鄧國勝，「1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢」，收錄取范麗珠主編，*全球化下的社會變遷與非政府組織*（上海：上海人民出版社，2003 年），頁 291。

<sup>124</sup> 鄧國勝，「1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢」，頁 288-289。

<sup>125</sup> 鄧國勝，「1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢」，頁 290。

最近幾年，不僅自下而上的非營利組織快速地發展；同時，自上而下的非營利組織也發生了一些變革。其中，變化幅度相對較大的是那些原本為了爭取境外資助或便於與境外開展合作而由官方建立的非營利組織。因為，在與境外組織合作的過程中，這些組織的領導人獲得了許多對外交流與培訓的機會，接觸到許多國外的資助機構，並看到一些自下而上非營利組織成功運作的範例；因此，這些領導人便開始對組織進行變革。而由於這些機構在成立之初是為了合作的需要，所以大多在民政部門登記註冊，有獨立的法人資格，且組織資金的來源是來自境外而非由政府撥款，因此很容易獲得組織獨立的人事任免權、財產權與決策權。再加上這些組織的領導人在國內外已經具有一定的知名度，並且政府要依靠他們為地方爭取到更多的資金援助；因此，組織的非營利身份逐漸由虛變實，而官方的身份則逐步地由實到虛。<sup>126</sup>

不過，在官辦非營利組織的變革過程中，政府既希望透過改革減輕財政負擔，經由分權來激勵這類型組織的活力；同時，又希望這一改革不會導致失序的局面，不會影響到社會、政治的穩定。而一些業務主管部門則出於利益方面的原因，也不願意放棄對於這些組織的控制權；因此，改革的過程中，其政策的推行非常地緩慢，且變革的推力也不大。而有關自上而下非營利組織的變革推拉情況如圖 3-15 所示。



**圖 3-15 自上而下 NPO 變革的推拉理論**

資料來源：鄧國勝，「1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢」，頁 294。

總而言之，目前官辦非營利組織的變革主要還是一種被動式的變革。即使是那些已經有獨立利益的官方非營利組織，其自主化的程度也是搖擺不定。這些自上而下的非營利組織既希望組織有獨立的人事權、財產權與決策權，又希望組織能夠繼續享有政府給予的穩定資金挹注、福利待遇和準行政權力。因此，它們往往處於獨立與依附的兩難之中；另外，那些沒

<sup>126</sup> 鄧國勝，「1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢」，頁 291-292。

有外部資源吸引的自上而下非營利組織則甘於現狀，甚至是寄望於由非營利組織轉變為政府的一員。

綜合上述，雖然近年來中國大陸自下而上的非營利組織發展得非常迅速，且影響力也不斷地增強，但是其數量、規模、作用，以及影響力還是非常地有限。另外，1995 之後自上而下的非營利組織其變革速度也有所加快，但是絕大多數自上而下的非營利組織目前則處於觀望階段，其變革的被動性較高。而無論是何種模式，目前都還處於起步階段。<sup>127</sup>

而有關非營利組織在中國大陸的發展模式，無論是劉國翰或是鄧國勝皆認為，自九〇年代以後，伴隨著經濟的發展與社會的需求，近幾年非營利組織的發展已與之前與政府依附性密切的情況有所不同；大致來說，非營利組織目前逐漸在資金、人力等各方面朝向獨立，且更為貼近社會的需求；此外，目前中國大陸社會上也出現許多自下而上的非營利組織，且它們發展的速度也非常地迅速，儘管目前這類組織的規模不是很大，不過，就誠如劉國翰所說的，目前整個中國大陸非營利組織的發展是由政府選擇逐漸走向社會選擇的過程之中。

---

<sup>127</sup> 王玉明，「第三部門及其社會管理功能」，中共福建省委黨校學報(福州)，2001 年第 7 期，頁 40。