

# 夾縫求生：中國大陸社會組織的發展與困境\*

王 信 賢

(國立台北大學公共行政暨政策學系助理教授)

王 占 璽

(國立政治大學東亞研究所博士候選人)

## 摘 要

過去二十餘年來，遠離計畫以及市場轉型成為中國大陸經濟改革的核心，隨著而來的便是一連串政經社會變遷。「組織」作為制度變遷最明顯的分析單位，也成為我們觀察中國大陸「國家—社會」關係轉變的最佳視角，尤其是近年來快速成長的社會團體。針對此，本文的目的之一即在描述中國大陸社會組織的發展現狀，以及解釋其為何無法形成相對於國家之外的力量，而此便涉及制約社會組織發展的制度——「雙重管理體制」。

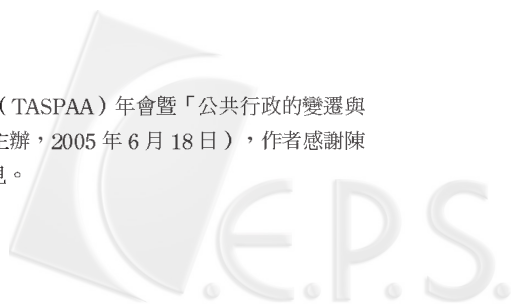
此外，本研究將透過各種理論對話，包括檢討市民社會與統合主義等一般模式，並提出「自利官僚競爭模式」與「恩庇—侍從」關係等修正觀點，期能更精緻描繪中國大陸「國家—社會」關係。在此基礎，本文揭櫫中國大陸國家控制方式以及社會部門的策略選擇，使吾人能夠更清晰地掌握中國大陸民間組織的發展，以及國家與社會在不同的次領域內互動模式的差異，進而說明中國大陸社會團體在結構制約與國家控制下「夾縫求生」的情況。

**關鍵詞：**「國家—社會」關係、市民社會、統合主義、官僚競爭、「恩庇—侍從」關係、制度環境、策略選擇

\* \* \*

---

\* 本文曾發表於第三屆「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」學術研討會(台北：國立台北大學公共行政暨政策學系主辦，2005年6月18日)，作者感謝陳德昇教授的悉心指教，並感謝本刊匿名審查人所提供之寶貴意見。



## 壹、問題的提出

中國大陸自一九四九年之後，實施列寧式的黨國體制，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，對於社會活動也採取全面的滲透與監控，社會組織幾乎沒有任何自我生存及發展的空間與環境；而中共政權在一定程度上把社會組織當作異己力量，對其採取高度戒備的立場<sup>①</sup>。在極權政治與計畫經濟體制下，官方唯一認可的「社會團體」是在中共「群眾路線」的方針下存在的「人民團體」，這些人民團體在官方的特許下成立，享有政府編制，幹部與工作人員均具有行政級別，經費也由政府劃撥。直至一九六五年，相關團體尚不滿一百個，同時期的地方性組織也僅有 6,000 餘個<sup>②</sup>。

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發生的劇烈變遷。一九七八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。從宏觀結構來看，制度變遷重新塑造了國家與市場、國家與社會的關係，也為各類社會組織的生存與發展提供了空間，而中國大陸加入 WTO 和全球化的趨勢對社會組織的發展也發揮推波助瀾的作用；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。根據中國大陸民政部二〇〇五年所公布的資料，全大陸合法登記的社會組織共計已達 31.5 萬個，其中包括社會團體 16.8 萬個、民辦非企業單位 14.6 萬個，以及基金會 999 個<sup>③</sup>。

中國大陸社會組織的蓬勃發展吸引了學者的注意，但也引發研究者對其獨立性的質疑<sup>④</sup>，而此便涉及中國大陸國家機器所建構的制度環境以及其採取的控制策略。本

註① 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; 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。

註② 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。

註③ 中華人民共和國民政部, 「二〇〇五年民政事業發展統計公報」, <http://www.mca.gov.cn/111/gongbao05.htm>。

註④ Anita Chan, "Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China," *Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 29 (1993), pp. 31~61; Jonathan Unger and Anita Chan, "China, Corporatism and East Asian Model," *Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 33 (January 1995), pp. 29~53; Kenneth W. Foster, "Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?" *Studies in Comparative International Development*, vol. 34, no. 4 (Winter 2001), pp. 84~109. 與 Kenneth W. Foster, "Embedded Within State Agencies: Business Associations in Yantai," *The China Journal*, no. 47 (Jan. 2002), pp. 41~65. Kenneth W. Foster, "An Organizational Perspective on Institutional Change Process: Business Associations and Institutional Reform in China," presented for *The American Political Science Association Annual Meeting* (Philadelphia,

文的目的即是描繪中國大陸制約社會組織發展的主要制度——「雙重管理體制」，並從國家所採取的「分類管理」控制策略出發，說明社會組織的回應策略。

因此，本研究透過對「市民社會」(civil society)與「統合主義」(corporatism)的檢討，並提出「自利官僚競爭模式」(self-interested bureaucracy competition model)與「恩庇－侍從」(patron-client)關係的「修正觀點」來描繪目前中國大陸社會團體發展過程中「國家－社會」關係的圖像。值得一提的是，由於中國大陸社會組織發展的複雜背景脈絡，無論是整體的探討、抑或是個案研究，都仍無法完全概括中國大陸社會組織的全貌。也因此，本研究強調的是國家控制方式以及社會部門的策略選擇(strategic choices)。透過對於組織行動策略的分析與分類，將提供較為完整的理解框架，使吾人能夠更清晰的掌握在中國大陸民間組織發展過程中，國家與社會在不同的次領域內互動模式的差異，並釐清在此一研究範疇內多元典範並存的原因，進而說明中國大陸社會團體在結構制約與國家控制下「夾縫求生」的狀況。

## 貳、「國家－社會」觀點下的理論分析

若從需求的角度解釋社會組織的發展，社團往往被視為「市場失靈」(market failure)或「政府失靈」(government failure)的結果；而「利己主義」(egoism)與「利他主義」(altruism)則是強調供給面的解釋。而本文所採取的國家－社會關係取向則重視社會組織與政府間的互動。在此面向上，一般多從「市民社會」與「統合主義」角度出發，分別主張社團相對於國家的自主性及其面臨的國家制約；然而本文認為其似乎過度簡化政府與社團間的關係，因此提出兩項「修正觀點」，分別是「官僚競爭模式」與「恩庇－侍從」關係的解釋，進而強調國家與社會間的策略互動。

### 一、一般觀點

#### (一) 市民社會理論

市民社會理論致力於研究國家與社會的關係，主要特點就是存在著大量獨立於國家之外的社團組織，其包含以下特徵：公民參與政治生活、政治平等、相互信任與容忍，以及各種組織間的合作等；其不僅被當成是東歐共產國家政治轉型的關鍵，也被

---

Pennsylvania, August 28-31, 2003); 孫炳耀, 「中國社會團體官民二重性問題」, 中國社會科學季刊, 總第 6 期 (1994 年 2 月), 頁 17~23; 康曉光, 「轉型時期的中國社團」, 前引文。張靜, 法團主義 (北京: 社會科學文獻出版社, 1998 年); 于曉虹、李姿姿, 「當代中國社團官民二重性的制度分析: 以海灘區個私協會為個案」, 開放時代, 總第 153 期 (2001 年 9 月號), [http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=1354](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=1354); 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>。

視爲民主國家政治社會和諧與經濟發展的主要推手<sup>⑤</sup>。近年來各種非營利組織（Non-Profitable Organization, NPO）與非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）興起所形成的「全球性結社革命」（global associational revolution）風潮，不只提供各種醫療、教育及社會福利等服務，更促成了各式各樣的社會與政治運動，挑戰那些看來無法抗拒的國家和市場。Lester M. Salamon 甚至直言非營利部門的興起對於二十一世紀所具有的意義，或許等同於民族國家的興起對二十世紀的意義一樣重大<sup>⑥</sup>。

就此觀點而言，社會組織的存在，一方面代表其與政府和企業共同構成了現代民主國家的三大組織支柱，成爲現代社會中的「第三部門」（the third sector）；另一方面代表其對建立「社會資本」（social capital）的貢獻<sup>⑦</sup>。因此，許多人認爲「市民社會」將成爲一把「萬能鑰匙」，而東歐國家社會主義的危機可歸功於「市民社會」的再生，重建「市民社會」成爲中國民主運動的最佳戰略，鞏固和發展「市民社會」還成爲建設未來的理想與目標<sup>⑧</sup>。

事實上，目前中國大陸社會團體的發展多是在國家「認可」的前提下所組建，市民社會理論過於強調社會組織相對於國家的獨立性，以及作爲匯集社會利益與整合社會行動的功能性，但是卻忽略國家在社會組織發展過程中的角色。首先，中國大陸社會組織的出現過程存在明顯的「自上而下」的特徵，此一特徵決定了中國大陸社會組織大多數在實質上具有強烈的「官辦」色彩<sup>⑨</sup>。其次，即使是由民間自主成立的社會組織，在制度與資源的雙重制約下，也往往必須依附在國家機器之下，以取得組織生存的合法性與運作資源。因此，中國大陸更常以「中介組織」的名稱來指涉現階段社會組織的功能，或以「官民二重性」來描述政府對社團發展的強力介入與控制<sup>⑩</sup>。在此情況下，社會團體往往不是國家的敵對力量，而是被國家「統合」進入體制以維護社會秩序和穩定經濟運作的手段。

註⑤ Robert Putnam, *Making Democracy Work* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993).

註⑥ Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, vol. 73, iss. 4 (Jul/Aug 1994), pp. 109~122.

註⑦ Robert Putnam, *Making Democracy Work*; Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity* (New York: Free Press, 1995); Lester M. Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," pp. 109~122.

註⑧ 王紹光，「破除對Civil Society的迷思」，收錄於周雪光主編，*當代中國的國家與社會*（台北：桂冠圖書公司，1992年），頁3~27。

註⑨ 中國大陸的社會組織自始便被界定爲是「政府聯繫人民群眾的橋樑和紐帶」，其成立方式是以「自上而下」爲主，目的則是在政府逐步由經濟與社會領域退出的同時，仍希望透過各類型的社會組織來扮演所謂「二政府」的角色，藉以延續對經濟社會領域進行調控與管理的「政府職能」。請參閱：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），頁698~701。

註⑩ 關於「官民二重性」，請參閱下列研究：孫炳耀，「中國社會團體官民二重性問題」。康曉光，「轉型時期的中國社團」。于曉虹、李姿姿，「當代中國社團官民二重性的制度分析：以海澱區個私協會爲個案」。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」。

## (二) 統合主義

統合主義是一個包含多面向意義的概念，而在所有的學術論述中，最被重視的無疑是Phillippe Schmitter的界定：「一個利益匯集的系統，其中組成單元被組織成少數單一的（singular）、強迫性的（compulsory）、非競爭性的（noncompetitive）、層級秩序的（hierarchically ordered）及功能區分的（functionally differentiated）領域，這些領域的組成乃經由國家認可或授權，並容許其在個別範圍內擁有完全的代表壟斷權，以交換國家機器在其選任組織領導或表達需要與支援時有一定的控制力。」<sup>①</sup>此些團體即所謂的「層峰組織」（peak organization）。

統合主義強調社會組織只是國家機關的延伸，國家無所不用其極地去形構、控制社會組織，防止無序的競爭，而使社會利益的表達高度組織化與制度化。按照Howard Wiarda的說法，統合主義包括三個重要特徵：一、強大的國家領導力量；二、對利益團體自主與活動的限制；三、將利益團體整合為國家的一部份，不僅向國家機關表達成員的利益，也幫助國家管理及執行政策<sup>②</sup>。就此而言，統合主義所強調的是國家權力對社會團體與民衆生活的滲透，而社會組織的發展與運作是緊密鑲嵌於國家機構內（embedded within state agencies）。

審視目前關於中國大陸的「國家—社會」關係的研究，此種觀點幾乎已是主流<sup>③</sup>。但本文認為國家統合主義雖然能捕捉社會團體由上而下發展的本質，以及社會組織如何被整合至國家中的過程，然而這樣的解釋亦存在其風險。首先，對於變遷的重要因素往往被含糊帶過，對於互動過程中的複雜動態則過度簡化。其次，統合主義觀點認為，社會組織的功能是國家「整合」社會利益的管道，卻忽視了國家也透過社會組織「汲取」社會資源的功能，因此簡化了政府部門利用社會組織追求自身利益最大化的機制。事實上，目前大量由政府部門主導成立的社會組織，經常是作為政府部門的「小金庫」與「蓄水池」兩種角色而存在<sup>④</sup>，或甚而成為政府部門「以權牟利」、競逐市場利益的工具<sup>⑤</sup>。

就Schmitter的界定看來，本文認為，中國大陸的社團發展雖符合「強迫性的」，但關於「單一的」、「非競爭性的」、「層級秩序的」以及「功能區分的」卻不盡然。明顯地，統合主義觀點在過於強調國家由上而下力量的同時，往往會將國家視為統一的整體，而忽略了國家內部的分裂性，就中國大陸而言，便是官僚部門中「條條」、

註① Phillippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics*, vol. 36 (1974), pp. 35~131.

註② Howard J. Wiarda, *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "ism"* (New York: M. E. Sharpe, 1997), pp. 22~24.

註③ 可參考註④。

註④ 「小金庫」意指社團成為政府部門保留「預算外收入」的灰色地帶，是政府部門追求自身經濟利益最大化的工具；「蓄水池」則指社團成為政府部門安排冗餘工作人員的管道。請參見：王名、劉國瀚、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80~89。

註⑤ 王信賢，「分裂統治下的市場中介組織：當代中國『國家—社會』關係新詮」，發表於「中共政權變遷：菁英、體制與政策」學術研討會（台北：中央研究院政治學研究所主辦，2005年11月19日）。



「塊塊」的切割與競爭。

## 二、修正觀點

前述兩種理論觀點繼承自西方社會科學發展出的理論框架，然而在描述與解釋當前中國大陸社會組織時，卻也存在一定的侷限，並忽略了社會組織發展過程中所呈現之國家與社會互動關係的複雜圖像；換言之，不論是市民社會理論或統合主義觀點，均僅能描述並解釋有限的現象，而若欲透過此類一般觀點全面理解中國大陸社會組織的發展現況，卻難免存在削足適履的缺陷。現存理論觀點的缺陷使吾人在勾勒中國大陸社會組織發展圖像時，難以充分掌握其全貌，並無法精細地描述此一領域中國家與社會的不同互動模式與形成機制，故本文嘗試提出兩種修正觀點，以彌補現存理論觀點在描述與解釋現狀上之不足。

### (一) 自利官僚競爭模式

前述「市民社會」以及「統合主義」觀點皆預設政府部門的組成爲「單一結構」，即政府組織內部高度整合、利益一致，且上下級之間存在著命令與服從的關係；但事實是，「國家」由許多擁有不同程度自主權的機構所組成，爲一種「分立結構」。因此，就如同公共選擇（public choice）學派所言，沒有必要將國家視爲超凡至聖的機器，也沒有理由認爲政府總是集體利益的代表與反映。在現實世界的運作中，政府也經常會不顧公益地追求政府自身的利益<sup>⑥</sup>。在此邏輯下，官僚本身即是一種大型的逐利團體，亟力爭奪政府預算以及各種市場與社會利益。就此觀察中國大陸，長久以來一方面國家掌控各種資源，另一方面，「條條」、「塊塊」與「條塊」間的「分裂權威主義」（fragmented authoritarianism）<sup>⑦</sup>，導致各部門爲爭取市場利益所出現的競爭行爲。而根據此一思路衍生的「自利官僚競爭模式」首先強調官僚部門基於自利的動機，會透過各種管道爭取自身利益的最大化。其次，認爲分化的官僚部門所形成的結果，是不同官僚部門在各自牟利的過程中所出現的競爭行爲。

事實上，中國大陸在二十世紀八〇年代後出現大量的「市場中介組織」，此類組織或是在機構改革的過程中由原有的行政部門轉型而成（如各種「行業協會」），或是官僚部門爲介入市場牟取利益而成立（如各種鑒證類組織）。而此類組織的形成與運作，美其名是作爲「政府聯繫人民群眾的橋樑和紐帶」，實際上卻成爲官僚部門創造部門自身利益的管道與工具。由此看來，各種社會組織的出現往往是官僚自

註⑥ James M. Buchanan, "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory," *American Economic Review*, vol. 65, no. 2 (May 1975), pp. 225~230; William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton Inc., 1971), pp. 35~42.

註⑦ Kenneth Lieberthal, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations," in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg, eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (N. J.: Princeton University Press, 1988), pp. 1~30.

利與競爭的結果<sup>⑧</sup>。而透過自利官僚競爭模式的觀點，可以幫助吾人更深入的掌握此類由政府主導成立的社會中介組織的發展脈絡以及隨之出現的社會現象。

## (二)「恩庇－侍從」關係

「恩庇－侍從」模式認為，在「恩庇者」(patron)與「依隨者」(client)間存在著透過資源、權力的不對等所建立的交換關係。一般而言，「恩庇者」通常擁有較多的資源，能夠分配給「依隨者」，而「依隨者」在接受資源的同時並對「恩庇者」表示效忠。其表現在政治運作上則是統治菁英利用國家機器所掌控的各種政經資源創造租金，並選擇性地讓少數為其所同意的團體取得優勢地位，並交換其對政府的忠誠<sup>⑨</sup>。就此而言，統治者扮演「恩庇者」提供「依隨者」所需的特殊資源，以資源交換政治支持<sup>⑩</sup>，以便於其政治與社會控制<sup>⑪</sup>。此種「恩庇－侍從」關係的明顯例證是台灣威權統治時期中央統治集團與地方派系間的關係<sup>⑫</sup>，也正因其為一種「非正式」的關係，往往造成「徇私主義」(favoritism)的現象。

對「依隨者」而言，也並非完全被動地等待「恩庇者」的分配，社會行動者不僅深深鑲嵌在社會制度結構與關係網絡中，亦會不斷地與週遭的人際關係網絡交換資訊與改變偏好<sup>⑬</sup>。此種觀點運用到中國大陸則是對「拉關係」的研究，David Wank 認為中國傳統的「恩庇－侍從」關係在改革後並無崩潰，而是以新的商品形式出現，因為在產權規範與制度不完善的情況下，私營企業主為確保順利運作，必須建立與地方政府間良好的交往關係。而地方幹部這種將政治權力轉化為經濟計算的現象，Wank 稱之為「商品化的共產主義」<sup>⑭</sup>。社會上的各種組織（包括企業），由於政府仍掌握市

註<sup>⑧</sup> 王信賢，「將社會帶回？中國大陸中介組織的發展與理論省思：以W市商會與行業協會為例」，人文及社會科學集刊，第18卷第1期（2006年），頁11~44。

註<sup>⑨</sup> S. N. Eisenstadt and Rene Lemarchand, *Political Clientelism, Patronage, and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981).

註<sup>⑩</sup> Robert Gay, "Community Organization and Clientelist Politics in Contemporary Brazil: A Case Study from Suburban Rio de Janeiro," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, no. 4 (1990), pp. 648~665.

註<sup>⑪</sup> Jonathan Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship," *World Politics*, vol. 46, no. 2 (1994), pp. 151~184.

註<sup>⑫</sup> 如朱雲漢指出國民黨以四種經濟特權來籠絡地方派系：（1）政府特許下的區域獨佔性經濟活動；（2）省營行庫的特權貸款；（3）省政府及各級地方政府的公部門採購；（4）以地方政府公權力換取的經濟利益。見：朱雲漢，「寡占經濟與威權政治體制」，收錄於蕭新煌編，*壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析*（台北：台灣研究基金會，1992年）。

註<sup>⑬</sup> Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*, vol. 91, no. 3 (1985), pp. 481~510.

註<sup>⑭</sup> David Wank, *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 23~40.

場資源的分配權，因此建立與政府間的關係將有助於組織的業務、借貸關係以及提升社會地位。換言之，相對於統合主義強調「由上而下的主導」，「恩庇－侍從」模式提出「由下而上的依附」的不同解釋途徑，此一模式認為由於政府仍掌握市場資源的分配權，因此社會上的各種行動者透過成立或參與社會組織以建立與政府間的關係。

本文提出一般理論觀點的缺陷，並非意在否定其理論價值與解釋能力，而是希望藉由修正觀點的提出，更為全面地描述中國大陸社會組織的發展現象，並希冀能對既有理論忽略的部分提出較為精緻的解釋。值得注意的是，中國大陸的發展圖像確實極為複雜，也是多種「國家－社會關係」研究模式可同時適用的國家。一方面我們可以看到國家扮演掠奪者的角色，另一方面國家又扮演發展者的角色；一方面一些社會組織具有和國家議價的能力，一方面又看到其與黨國體制關係密切；一方面看到具有形成「市民社會」的條件，另一方面又發現其鑲嵌在國家之中<sup>⑤</sup>。正因不同型態的社會組織有相異的發展模式與運行機制，因而特定的理論觀點在鎖定觀察特定類型的社會組織時，也容易忽略不同類型的社會組織擁有不同的發展脈絡與運作機制。

就此而言，本文除描述中國大陸「國家」所建構關於社會團體管控的制度環境外，也將強調官僚部門的管制策略以及部門間的利益分殊，最後並說明各種社會團體在結構制約下的生存之道。

### 叁、中國大陸社會組織發展與制度環境分析

中國大陸社會組織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社會組織的發展現況與特徵，以及其所存在的制度環境予以說明。

#### 一、社會組織現況

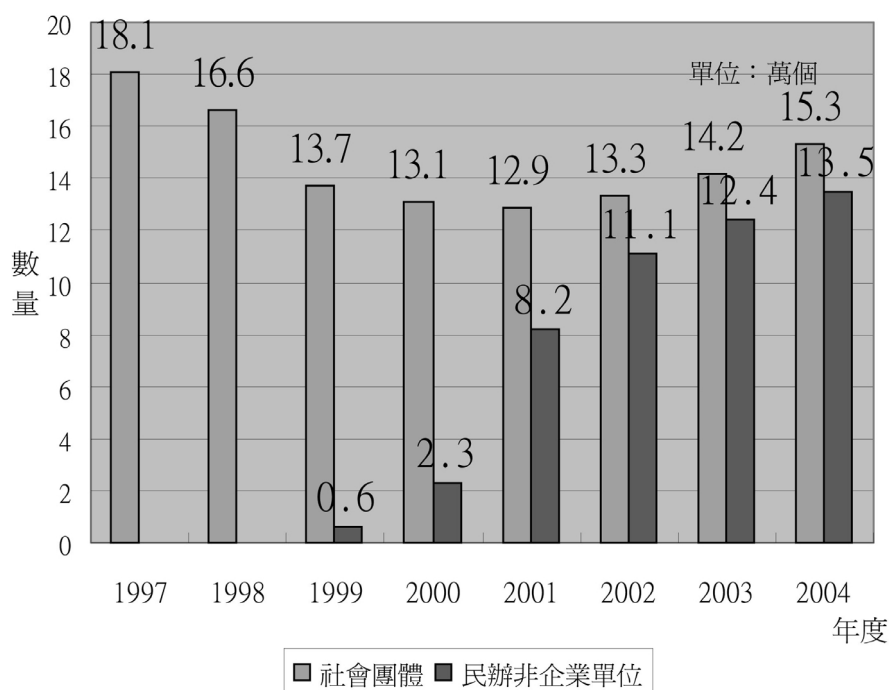
根據中國大陸民政部民間組織管理局的統計，從一九九八年通過「民辦非企業單位登記管理暫行條例」後將「民辦非企業單位」納入成為「社會組織」的一環，中國大陸社會組織呈現大幅成長（見圖一）。至二〇〇四年底，全大陸登記的社會組織共

註⑤ Tony Saich, "Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China," *The China Quarterly*, no. 161 (March 2001), pp. 138~139; Tony Saich 則認為，隨著改革的開啓，相對於社會部門，中國大陸的國家角色亦發生巨大的變遷，從自主型國家（autonomous state）轉變成協商型國家（negotiated state）。見：Tony Saich, *Governance and Politics of China* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 213~232.



計 28.8 萬個，大致可分為兩大類：一是「社會團體」，共計 15.3 萬個，包含全國性及跨省（自治區、直轄市）活動的社團 1,673 個；省級及省內跨地（市）域活動的社團 20,563 個，地級及縣以上活動的社團 50,424 個，以及外國商會 16 個。另一則是「民辦非企業單位」，共計 13.5 萬個，包含教育類 6.9 萬個、衛生類 2.8 萬個、文化類 3139 個、科技類 5,824 個、體育類 3441 個、勞動類 1.1 萬個、民政類 9,658 個，社會中介服務業 1,275 個，法律服務業 546 個<sup>②⑥</sup>。另外，亦有基金會組織 936 個，其中包括在民政部登記的全國性基金會 84 個。而即至二〇〇六年初，社會團體、民辦非企業與基金會的數量已分別成長至 16.8 萬、14.6 萬、999 個，總數則達 31.5 萬<sup>②⑦</sup>。

圖一 一九九七~二〇〇四登記註冊之民間組織發展趨勢



資料來源：作者根據「民政部」公布資料繪製。

相對於民政部僅將社會組織類分為社會團體與民辦非企業單位，大陸學者賈西津與王名將目前大陸社會組織分為五大類，前三類屬民政部所定義的社會團體，而第四類則是所謂「民辦非企業單位」<sup>②⑧</sup>：

註②⑥ 中華人民共和國民政部，「二〇〇四年民政事業發展統計公報」，<http://www.mca.gov.cn/111/gongbao04.htm>。

註②⑦ 中華人民共和國民政部，「二〇〇五年民政事業發展統計公報」，<http://www.mca.gov.cn/111/gongbao05.htm>。

註②⑧ 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。

(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，其他則成爲未登記的「非法組織」。

## 二、發展特徵

目前中國大陸社會組織的發展具有下列幾項特徵：「『合法』組織遠少於實際存在的組織」、「活動領域敏感性低」以及「跨域活動少」等：

### (一) 「合法」組織低於「存在」組織

如前所述，根據大陸民政部所公布的數據，截至二〇〇四年，全大陸合法登記的社會組織共計 28.8 萬個，其中社會團體 15.3 萬個，民辦非企業單位 13.5 萬個，而根據大陸學者的估計，前者爲 136 萬家，後者爲 70 萬家<sup>註②</sup>，合計全大陸社會組織超過 200 萬個。若再加上一些「準民間組織」，包括「轉型中的事業單位」、「業主委員會」以及「網路社團」等<sup>註③</sup>，或前述之「轉登記」或「非法」組織，以及各種存在於縣一級政府以下的組織，則數目更多。

### (二) 活動領域敏感性低

根據北京清華大學 NGO 研究所的調查研究，中國大陸社會組織活動領域多集中於對國家政權敏感度較低的領域，如經濟、學術、社會服務與文化藝術等。雖亦有部分組織從事法律與政策諮詢的活動，但其多屬政府管轄的團體或黨政部門的外圍組織。其中，最多爲社會服務與調查研究，分別占 44.63 % 和 42.51 %，其次爲行業協會與學會。而社會組織涉入較少的活動領域爲民辦大學、民辦中小學，比例僅爲 1.13 %、1.99 %。而就主要活動領域來看，被調查的 1,508 個組織中，行業協會、學會類組織最多，比例高達 22.3 %；其次是社會服務類，比例爲 15.6 %；第三是文化、藝術類，

註② 賈西津、王名，「兩岸 NGO 發展與現況比較」，頁 118~145。

註③ 王名、劉培峰等，民間組織通論（北京：時事出版社，2004），頁 16。



比例為 11.5 %；而民辦大學類比例最低，為 0.1 %（見表一）<sup>①</sup>。

表一 社會組織活動領域分佈

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

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），頁 39~44。

註：可複選，總比例超過 100 %。

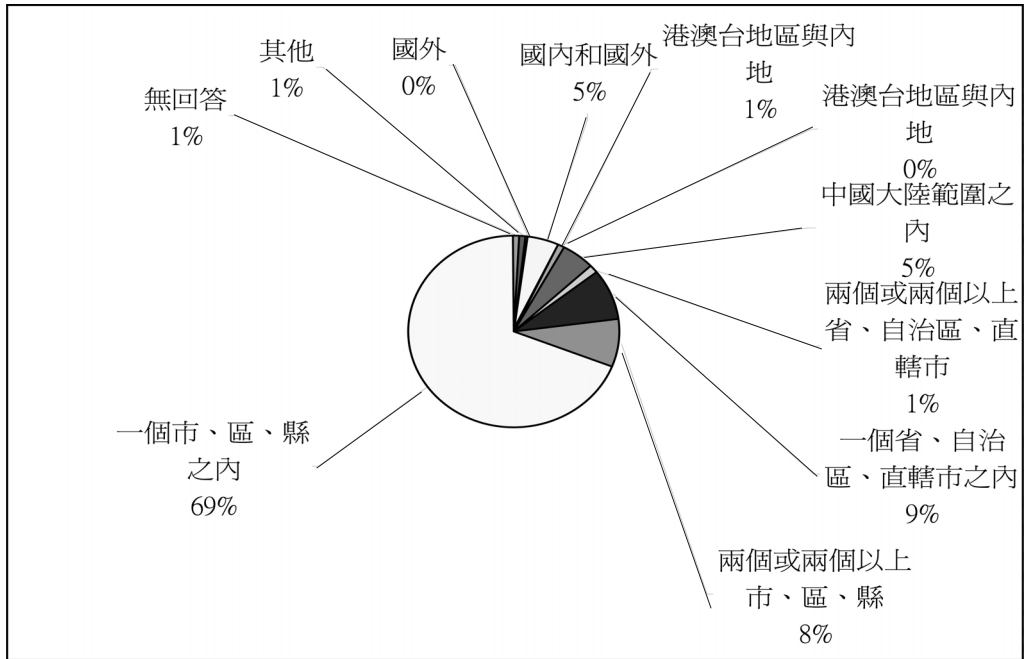
### (三) 跨域活動少

在「跨域活動」方面，可以從圖二看出，大多數社會組織的活動範圍在一個市、區、縣範圍之內（68.7 %），有 8 % 的活動範圍在兩個或兩個以上市、區、縣範圍之內，8.6 % 的活動範圍在一個省、自治區、直轄市範圍之內，1.1 % 的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 % 的活動範圍在中國大陸範圍之內。值得注意的是，加總之後，僅有 6 % 的組織活動範圍跨越國界，而這些組織多具官方身份。就此而言，中國大陸目前社會組織的活動範圍以在一個市、區、縣範圍之內為主。

註① 鄧國勝，非營利組織評估（北京：社會科學文獻出版社，2001），頁 39~44。



圖二 中國大陸非政府組織的活動範圍分佈



資料來源：作者根據鄧國勝，*非營利組織評估*，頁39~44整理而得。

就此看來，目前中國大陸「實際」存在的社會組織遠多於「合法」存在的組織，社團組織活動多屬低敏感性的領域，且跨域活動少等，凡此種種均涉及中國大陸社會組織所處的制度環境。

### 三、制度環境

根據制度學派的觀點，組織不只是存在於與其目標、效率直接相關的工作環境（task environment）中，還要遵守外在的規範，包括法規、道德以及文化認知體系的要求與支持，以取得在制度環境（institutional environment）中的「合法性」<sup>②</sup>，此觀點應用在對中國大陸社會組織的觀察更有其意義。中國大陸由於長期以來國家單位體制與對各種資源的掌控滲入政治、經濟、社會生活中，形成國家主導社會的格局，因此制度環境對社會組織的發展具有絕對影響<sup>③</sup>。

目前中國大陸規範社會組織的制度環境主要包括三個層次。第一層次是中共對於社會組織的基本態度，在「控制」的前提下，中共官方對於社會組織的開放基本上是依循「不危及政權」與「分擔公共職能」兩個方向進行；而對於社會組織的管理上，

註② Richard Scott, *Institutions and Organizations* (California: Sage Publications, 2001), pp. 42~44.

註③ Tony Saich, *Governance and Politics of China*, pp. 213~222.

會依據社會組織的性質與訴求，呈現出不同的管理方式<sup>④</sup>。第二個層次是構成實際政策環境的主要法律，包括中共國務院頒佈的「社會團體登記管理條例」（一九九八年）、「民辦非企業單位登記管理暫行條例」（一九九八年）和「基金會管理條例」（二〇〇四年）。第三個層次是各部會的行政法規，包括民間組織登記管理機關「民政部」所發佈的相關規定或相關業務主管單位所發佈的行政規章和其他規範性文件<sup>⑤</sup>，以及地方政府發佈的地方性法規和其他規範性文件。根據此三層次，本研究歸納出中國大陸國家「控制」與「管理」社會的主要制度，即「雙重管理體制」。

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，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」，在此一制度框架下，社會團體的成立程序必需包括：

（一）向「業務主管單位」申請籌備：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。」

（二）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為並進行行政處罰（業務主管單位有協助的職責）。此制度將對社團造成下述的制約：

（一）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，亦將無法合法成立社會團體，因而形成社團「找婆婆」的情形。

（二）登記管理機關往往定期或不定期辦理「檢查」或「重新登記」，也形成對社團運作的管控，因而與業務主管機關形成所謂的「雙保險」。

（三）此外，「條例」中並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，導致大陸各區域、層級中，「官方」色彩濃厚的社團早已捷足先登，其他欲成立之新興社團幾已無任何空間。

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，由本文對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

註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」，社會學研究（北京），第5期（2005年11月），[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=4920](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4920)。

註⑤ 如「建設部」所頒佈的「城市新建住宅小區管理辦法」（1994）與「業主大會規程」（2003）均給予業主委員會「合法」的地位。



一無行動策略的組織更爲複雜，此即是下文論述的重點。

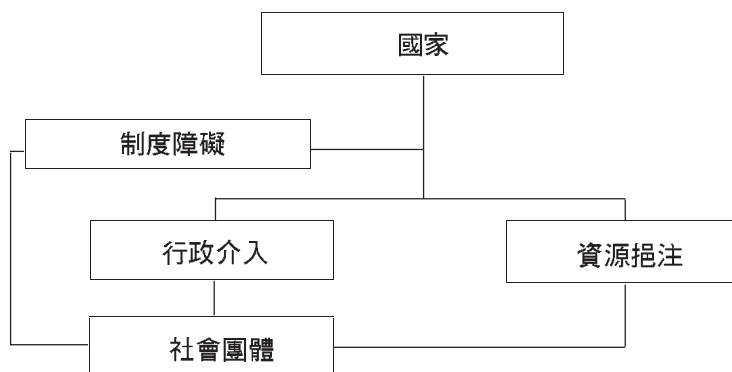
## 肆、國家管制與社會組織的互動策略

中國大陸社會組織鑲嵌在中國大陸特有的制度環境中，使其難以脫離官方的介入與控制。然而，廣泛的社會組織爲求適應制度環境，也發展出相應的行動策略。而根據本文的論點，正是在官僚競爭與分立的結構中，國家與社會部門間的「恩庇－侍從」關係出現更爲複雜的互動圖像。對社會部門而言，在強大的國家管制牢籠中，尋找制度縫隙以求取生存成爲第一要務，而此即本文強調中國社會組織「夾縫求生」的精義所在。

### 一、國家管制方式

如前所述，「雙重管理體制」的制約對社會組織形成了極大的制度障礙。此外，國家機器也利用各種行政介入與資源挹注的手段掌控社會部門（見圖三）：

圖三 中共國家對民間團體的控制手段



資料來源：作者自行整理。

#### (一) 制度障礙

在「雙重管理」體制下，業務主管單位擁有極大的權力，其帶來以下的制度後果：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；如此便將所有的合法社團都置於政府的直接控制之下，從而剝奪了社會組織的自主性。相對地，業務主管單位也必須對轄下的社會團體負極大的責任，故大多數政府部門均不願擔任社團的業務主管單位，使得社會組織因爲找不到業務主管單位而無法申請成立<sup>36</sup>，因而形成各種「找婆婆」的現象。此外，根據「社

註<sup>36</sup> 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>。

會登記管理條例」和「民辦非企業單位登記管理暫行條例」的規定，成立一個全國性社團至少需要 10 萬元人民幣，而地方性的和跨行政區域的社會團體則需要 3 萬元人民幣以上，再加上「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」的規定，從而提高了社團的進入門檻。

正因上述的制度障礙，使得前述中國大陸社會團體發展中，出現「合法」組織不多與跨域活動少等特徵，而此種高門檻所形成的「租金」，也是目前中國大陸在社會組織管理上各種貪腐現象叢生的根源。除「雙重管理」與「分類管理」制度約束外，中國政府部門亦透過人事的掌握以及資源的挹注，得以更直接介入社會組織的內部運作，使社會組織的發展方向必須向政府靠攏，也直接降低了組織的自主性。

## (二) 資源挹注

對大部分社會組織而言，相對於成立過程中尋找業務主管單位、辦理註冊登記時可能遇到的刁難，更致命的問題是缺乏登記經費與活動經費；而以目前中國大陸的狀況而言，政府的財政撥款與補貼仍然是社會組織最大的資金來源，幾乎占了所有來源的一半<sup>⑦</sup>。根據蕭新煌等人進行香港、台北、廣州與廈門的比較研究發現，後兩者民間組織的經費亦多來自政府，且其亦期待從政府方面得到資金，而非如同香港或台北的社會組織希望從民間獲得捐助<sup>⑧</sup>。

就政府部門而言，雖然對社會團體有一定程度的補貼，但這些政府資金流向有著強烈的「親」、「疏」之分。財政撥款與補貼並不包括絕大多數真正草根性的社會組織，而是具有官方背景的團體，包括政府創辦的各種專業協會、行業協會和商會，還有一些學術研究團體等。而一些吃不到此種「皇糧」的純粹民間自發組織在開展相關活動時便舉步維艱，且在沒有政府的背書下，想獲得「民間捐助」更是難上加難。

## (三) 行政介入

上述接受官方挹注的社會組織不僅在經費上依賴政府，在人事與組織活動上也很難避免黨政官員的滲透，幾乎所有重要的社團組織的主要領導都由從現職政府部門領導職位退下來或由機構改革分流出來的原政府黨政官員擔任。以行業協會為例，很少由企業家來擔任協會會長，而多由政府官員擔任，如「中國工業經濟協會」全國理事會的會長由前「國家經委」主任擔任，「上海市工業經濟協會」會長也由前市經委主任擔任。目前有近三分之二「合法」社會組織幹部直接來源於業務主管部門的派遣和任命，或由組織負責人提名並得到業務主管部門的批准，此非但使社會組織喪失了對組織內部人事任免的自治權，也使組織的運作成為業務主管部門的「分身」。

註⑦ 鄧國勝，非營利組織評估，頁 57。

註⑧ 蕭新煌等，「台北、香港、廣州、廈門的民間社會組織：發展特色之比較」，第三部門學刊，第 1 期（2004 年 3 月），頁 1~60。

就此而言，在制度障礙、經費挹注與行政介入下，社會團體往往形成對政府部門的「制度性依附」(institutional dependence)<sup>③</sup>。一方面，部分組織是由政府直接創立的，儘管後來脫離了創辦者，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；另一方面，許多社會組織由從現職退下來的黨政幹部擔任領導職務，在各種活動上充分配合政府部門，且活動經費由政府提供，而影響其運作與發展的自主性。

## 二、分類管理策略

「分類管理」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，有選擇性地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。

中共在管理社會組織時，基本上採取的策略仍是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來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<sup>④</sup>。因此不論是民政部所劃分的「社會團體組織」、「民辦非企業單位組織」與「基金會」，或本文前述之社會團體、經濟團體、實體性公共服務機構與未登記或轉登記團體等均屬此範疇。

就此而言，在國家透過外在制度制約與介入內部運作的控制手段下，部分社會組織所扮演的是政府「助理」或「延伸機構」的角色，而非政府的合作夥伴或民間自發力量<sup>⑤</sup>。然而，一方面由於能力與資源的有限性，國家不可能全面介入所有的社團運作以及提供社團資源；另一方面，其卻又必須對社會部門進行控制以及提供公共服務以確保政權穩定。因此國家只能在「制度障礙」的基礎上，以統治利益為核心，針對社會組織採取「分而治之」的策略。

根據「分類管理」的精神，本文歸納出以下四種國家「管控」社會的策略，包括納入體制、積極管理、消極監管與有限放任等（見圖四），此外，國家管制策略還包括「嚴格禁止」，主要針對「異議團體」，此類團體反對中共政權的合法性，以地下

註③ Andrew Walder利用「組織性依賴」(organized dependence)與「有原則的特殊主義」(principled particularism)等概念來論述中共建政後國有企業「單位社會」的權力運作，以及隨之而來的人身依附現象。Andrew Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986).

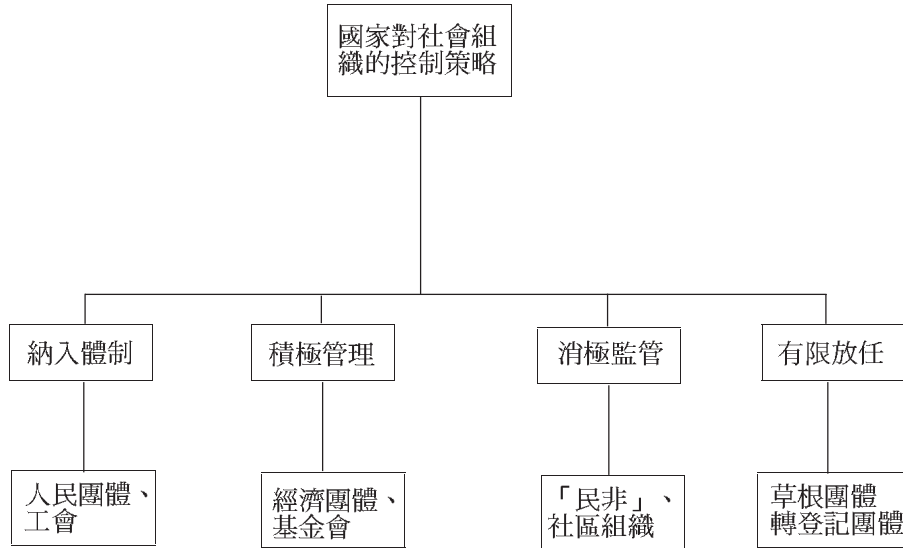
註④ 康曉光、韓桓，「分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究」。

註⑤ 崔開雲，「近年來我國非政府組織研究述評」。



組織的形式存在，躲避官方的鎮壓，如法輪功與民運等相關組織，國家對此類組織所採取的完全是「專制權力」（despotic power），包括軍隊、公安與司法等的力量<sup>②</sup>，但此類組織不在本文討論範圍內。

圖四 國家對社會組織的控制策略



資料來源：作者自行整理。

值得注意的是，根據本研究所提出的「恩庇－侍從」關係以及「自利官僚競爭」的觀點，中國大陸社會團體雖不具理論意義上的「市民社會」特徵，但也絕非一完全無行動能力的組織，社會團體為汲取資源，多會向政府部門尋求「依附」。此外，對威權政體而言，「國家」領導社會團體必然是政權穩定的最佳選擇，但對自利官僚而言，此顯然不是其首要考量之處。在各種政經制度都處於動態的中國大陸，如何於「市場轉型」過程中「卡位」才是合理的戰略。也正因此，我們隨時可看到，由不同官僚部門擔任「業務主管單位」所保護的社會團體，形成各種利益競爭，如分屬各行政部門的「行業協會」以及工商聯（屬政協、統戰部系統）的「商會」間。而行政部門內包括原經貿委系統、國家發改委、國資委、商務部、工商局的行會，亦存在著不少競爭，甚至是「共青團」系統的「青年商會」也是市場中的利益競逐者<sup>③</sup>。即便是同屬商務部的「貿促會」與「中國進出口行業商會」間亦在外貿領域上利益重疊，進而引

註<sup>②</sup> Michael Mann, *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993), pp. 54~63.

註<sup>③</sup> 作者訪談W市行業協會與商會幹部，2004年8月18日。詳見：王信賢，「將社會帶回？中國大陸中介組織的發展與理論省思：以W市商會與行業協會為例」。

發激烈競爭<sup>④</sup>。

而在經濟鑒證類團體方面，「不動產評估」中介組織系統，包括「中國房地產估價師與房地產經紀人學會」、「中國土地估價師協會」、「中國建設工程造價管理協會」以及「中國資產評估協會」等，分屬建設部、國土資源部、財政部以及「國資委」，其間亦形成極為激烈的利益衝突與競爭<sup>⑤</sup>。此外，包括基金會的成立<sup>⑥</sup>，以及一些不須在「民政部」登記，卻又得以「合法」生存的社會團體均是此種官僚競爭的結果，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<sup>⑦</sup>。就此而言，官僚間的競爭不僅使中國大陸的社會團體不似統合主義所言的「層峰組織」，也使其「國家—社會」關係更加複雜，拉大社會團體的生存空間。

### 三、社團生存策略

一如本文所強調，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「納入體制」、「積極管理」、「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及其生存策略：

#### (一) 完全順從

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，其主要是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，其雖名為社會組織，然實為中國共產黨的「外圍組織」。而此類組織也正凸顯出中國大陸官僚部門分立的本質，由於民政部在中國政治體系中為一較弱勢的部門，面對以強大黨政部門作為「靠山」的社會團體，民政部根本無從入手進行管理。

註④ 「中國進出口行業商會」包括：中國五礦化工進出口商會、中國輕工工藝品進出口商會、中國食品土畜進出口商會、中國對外承包工程商會、中國醫藥保健品進出口商會、中國機電產品進出口商會與中國紡織品進出口商會等七大商會。見：中華全國工商業聯合會，「2004年商會發展趨勢分析」，收錄於《中國商會發展報告》（北京：社會科學文獻出版社，2005年），頁59~60。

註⑤ 王信賢，「分裂統治下的市場中介組織：當代中國『國家—社會』關係新詮」。

註⑥ 關於中國大陸基金會的發展，可參閱：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」，發表於2005第三部門學術研討會（台北：國立政治大學第三部門研究中心主辦，2005年10月13日）。

註⑦ 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權力互動：理論對話與類型分析」，發表於2005年中國政治學會年會暨學術研討會（台北：中央研究院政治學研究所籌備處主辦，2005年10月15日）。



## (二) 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<sup>④</sup>，因此社會組織所採取的生存策略就是「依附」。

就此而言，一方面黨政部門欲積極掌控特定社會組織；另一方面，由於制度的限制與資源依賴，這些團體亦不想脫離政府部門，形成「周瑜打黃蓋」——「一個願打，一個願挨」的現象。而值得注意的是，此類組織中，有許多是由官僚部門按照其自身利益所主導成立，以利其收取市場「租金」並成為退休幹部轉任的場所。一旦在不同的組織間出現利益重疊或衝突時，便可能造成部門間的競爭或相互結盟的狀況<sup>⑤</sup>。與前類團體類似，由於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。

## (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<sup>⑥</sup>，以及民辦學校和一般的聯誼性質團體等。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

與前三類團體不同的是，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務主管單位的政府部門（即找不到「婆婆」），因而變通以下列兩種方式成立：

1. 工商登記：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，如北京

註④ Jeffrey Pfeffer, and Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (New York: Harper & Row, 1978).

註⑤ 王信賢，「將社會帶回？中國大陸中介組織的發展與理論省思：以 W 市商會與行業協會為例」。

註⑥ 王名、劉培峰等，*民間組織通論*，頁 212。

的「地球村」環保組織。

2. 名人發起：以「名人」作為發起人或成員，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。如著名的「自然之友」本身具有一定的精英性，不僅其創辦人梁從誠先生是歷史學家、全國政協委員，而且參與環保的一些志願者本身文化素質和公民意識都很高。與其相似，茅于軾等著名經濟學家創辦的「天則經濟研究所」，也多是在經濟社會等政策領域有影響之學者。

此外，還有一些組織被排擠在政府所規劃的制度環境之外，不但缺乏法律的保障，也無法爭取各種優惠待遇，其多未進行註冊登記，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。

就此而言，在現行體制下，面對國家不同的控制與管理形式，不同社會組織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，而形成「恩庇－侍從」關係，但也往往因利益衝突導致其「業務主管」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完全順從、自願依附、消極順應或是轉登記、由名人發起與未登記，均是社會團體試圖在國家所建構的制度環境中，追求「夾縫求生」的本能行為反應。

## 伍、結 論

根據本文的分析，中國大陸社會組織鑲嵌在特殊的制度環境中。在政府主導經濟轉型過程中，社會部門的開放與發展亦是在國家主導下進行。國家一方面控制社會組織發展的範圍與運作的方式，另一方面也利用社會組織進行政府職能的延伸。就此而言，社會組織不是對抗國家的力量，而往往是政府的協助力量。在理論意義上，中國大陸社會組織與西方所定義的「市民社會」有極大差異。而統合主義雖然在國家統合與控制能力的伸張具有解釋力，但卻忽略了國家與社會組織間的實際互動；一方面忽略了部分社會組織的自主性，另一方面，過於強調國家由上而下力量的同時，往往會將國家視為統一的整體，而忽略了中國大陸「分裂式權威」的本質。因此，本研究在「官僚競爭」與「恩庇－侍從」的邏輯下，說明國家與社會組織的互動，以及各類社會組織在制度障礙與國家控制的夾縫中尋求生存的空間。

因此，影響中國大陸社會組織能力與自主性的最大根源顯然來自國家所建構的制度環境，而現有法律（包括「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」與「基金會管理條例」）只對社會組織登記管理的行政程式作了規定；因此，社會組織的權利、義務、地位與功能均不明確，且由於制度遺產以及官僚利益的各自切割下，讓中國大陸社會組織的圖像更為複雜。其不僅需要一部與憲法相銜接的

民間組織基本法，也必須解決解決黨政官僚分立競爭所形成的複雜問題。

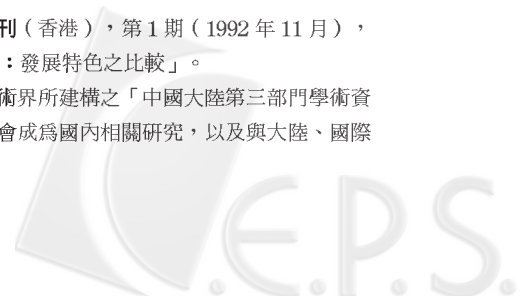
就目前中國大陸社會組織發展的要務看來，首先是生存，其次是自主，最後才是參與公共領域影響政府決策，而目前中國大陸社會組織的發展顯然仍在第一階段。就台灣經驗看來，早期存在的社會組織多屬在威權政府較會同意的議題領域（如環保、消費者權益、社會福利與婦女問題等）中展開活動，這些團體的壓力將對政治變革產生部分壓力<sup>⑤</sup>。就此觀察中國大陸，在黨國體制的約束下，距離出現大規模真正具自主性的社會組織還有一段遙遠的路途。此外，關於中國大陸社會團體興起的現象，已高度引起大陸以及西方學者的重視。反觀國內，雖有相關著作，但卻不構成系統性研究與學術社群的組成<sup>⑥</sup>。見諸各威權國家轉型，不論成敗，「社會組織」均為一主要的觀察面向，因此研究中國大陸社會組織不僅具理論意義，也是觀察中國大陸政治社會變遷的極佳視角，值得國內學界大力投入。

\* \* \*

（收件 94 年 9 月 27 日，接受；95 年 2 月 21 日）

註⑤ 鄧正來、景躍進，「建構中國的市民社會」，*中國社會科學季刊*（香港），第 1 期（1992 年 11 月），頁 59。蕭新煌等，「台北、香港、廣州、廈門的民間社會組織：發展特色之比較」。

註⑥ 此部分國立政治大學「第三部門研究中心」領先大陸與國際學術界所建構之「中國大陸第三部門學術資料庫」極具參考價值，不僅提供相關研究資訊，該中心亦有機會成為國內相關研究，以及與大陸、國際間交流之主要平台。



# Surfing at the Margins: The Dilemma of Developing Social Organizations in China

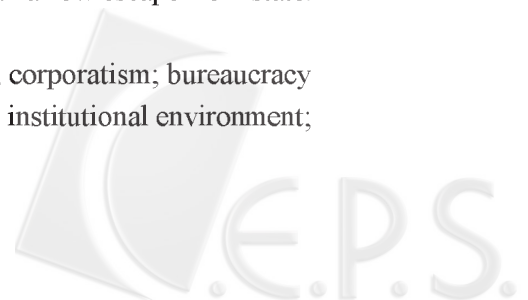
*Hsin-hsien Wang*  
&  
*Chan-hsi Wang*

## Abstract

Over the past two decades, the Chinese economy has moved dramatically away from the socialist planning model and into a new world of free market forces. The desired result of all the change is an emergence of a new set of institutional arrangements that restructure the interaction among the state, the economy, and the society. In this analysis, organizations appear as "a major agent of institutional change", a perspective that we interpret as the dynamic of governing a transforming China. In the course of "organizational reforms", the Chinese government not only dominates the institutional environment, but also facilitates the creation of new quasi-official organizations to play important roles in economic governance and public service, professional associations, and independent regulators.

These empirical observations raise important questions: how can we best understand the rise of social organizations in China? Does it mean the emergence of a civil society? If not, what kinds of research models can analyze it? A number of insightful studies and approaches exist, such as civil society, corporatism, bureaucracy competition and patron-client relationship. This article emphasizes the strategic interaction between the state apparatus and society. It offers a viewpoint to explore the way that social organizations survive in a network of harmful environment and how to take a narrow escape from state.

**Keywords:** state-society relationship; civil society; corporatism; bureaucracy competition; patron-client relationship; institutional environment; strategic choices



## 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*，第 153 期（2001 年 9 月）[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=1354](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=1354)。
- 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）。
- 中華全國工商業聯合會，*中國商會發展報告*（北京：社會科學文獻出版社，2005 年）。
- 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）。
- 王名、劉培峰等，*民間組織通論*（北京：時事出版社，2004 年）。
- 王信賢，「分裂統治下的市場中介組織：當代中國『國家—社會』關係新詮」，發表於「中共政權變遷：菁英、體制與政策」學術研討會（台北：中央研究院政治學研究所主辦，2005 年 11 月 19 日）。
- 王信賢，「將社會帶回？中國大陸中介組織的發展與理論省思：以 W 市商會與行業協會為例」，*人文及社會科學集刊*，第 18 卷第 1 期（2006 年 3 月），頁 11~44。
- 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」，發表於 2005 第三部門學術研討會（台北：國立政治大學第三部門研究中心主辦，2005 年 10 月 13 日）。
- 王信賢、鄭淑美，「中國大陸城市社區治理與權力互動：理論對話與類型分析」，發表於 2005 年中國政治學會年會暨學術研討會（台北：中央研究院政治學研究所籌備處主辦，2005 年 10 月 15 日）。
- 王紹光，「破除對 Civil Society 的迷思」，收錄於周雪光主編，*當代中國的國家與社會*（台北：桂冠圖書公司，1992 年），頁 3-27。
- 朱雲漢，「寡占經濟與威權政治體制」，收錄於蕭新煌編，*壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析*（台北：台灣研究基金會，1992 年）。
- 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。
- 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 8 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、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），第 5 期（2005 年 11 月），[http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk\\_wzdetails.asp?id=4920](http://www.usc.cuhk.edu.hk/wk_wzdetails.asp?id=4920)。
- 張靜，*法團主義*（北京：社會科學文獻出版社，1998 年）。
- 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。

賈西津、王名，「兩岸 NGO 發展與現況比較」，**第三部門學刊**，第1期（2004年3月），頁118~145。

鄧正來、景躍進，「建構中國的市民社會」，**中國社會科學季刊**（香港），第1期（1992年11月），頁1~60。

鄧國勝，**非營利組織評估**（北京：社會科學文獻出版社，2001）。

蕭新煌等，「台北、香港、廣州、廈門的民間社會組織：發展特色之比較」，**第三部門學刊**，第1期（2004年3月），頁1~60。

Buchanan, James, "A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory," *American Economic Review*, vol. 65, no. 2 (May 1975), pp. 225~230.

Chan, Anita, "Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China," *Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 29, 1993, pp. 31~61.

Dittmer, Lowell and Lu Xiaobo, "Structural Transformation of the Chinese Danwei: Marcopolitical Implications of Micropolitical Change," *China Studies*, no. 3 (Spring 1997), pp. 115~122.

Eisenstadt, S. N. and Rene Lemarchand, *Political Clientelism, Patronage, and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981).

Foster, Kenneth, "Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?" *Studies in Comparative International Development*, vol. 34, no. 4 (Winter 2001), pp. 84~109.

Foster, Kenneth, "An Organizational Perspective on Institutional Change Process: Business Associations and Institutional Reform in China," presented for The American Political Science Association Annual Meeting (Philadelphia, Pennsylvania, August 28-31, 2003).

Foster, Kenneth, "Embedded Within State Agencies: Business Associations in Yantai," *The China Journal*, no. 47 (Jan. 2002), pp. 41~65.

Fox, Jonathan, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship," *World Politics*, vol. 46, no. 2 (1994), pp. 151~184.

Fukuyama, Francis, *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity* (New York: Free Press, 1995).

Gay, Robert, "Community Organization and Clientelist Politics in Contemporary Brazil: A Case Study from Suburban Rio de Janeiro," *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 14, no. 4 (1990), pp. 648~665.

Granovetter, Mark, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness," *American Journal of Sociology*, vol. 91, no. 3 (1985), pp. 481~510.

Lieberthal, Kenneth, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its

- Limitations,” in Kenneth Lieberthal and Michel Oksengerg, eds., *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (N. J.: Princeton University Press, 1988), pp. 1~30.
- Mann, Michael, *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).
- Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton Inc., 1971).
- O'Donnell, Guillermo and Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986).
- Pfeffer, Jeffrey and Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* (New York: Harper & Row, 1978).
- Schmitter, Phillippe, “Still the Century of Corporatism?” *Review of Politics*, vol. 36, no. 1 (January, 1974), pp. 35~131.
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993).
- Saich, Tony, “Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China,” *The China Quarterly*, no. 161 (March 2001), pp. 124~141.
- Saich, Tony, *Governance and Politics of China* (New York: Palgrave Macmillan, 2004).
- Salamon, Lester, “The Rise of the Nonprofit Sector,” *Foreign Affairs*, vol. 73, iss. 4 (Jul/Aug 1994), pp. 109~122.
- Scott, Richard, *Institutions and Organizations* (California: Sage Publications, 2001).
- Unger, Jonathan and Anita Chan, “China, Corporatism and East Asian Model,” *Australian Journal of Chinese Affairs*, no. 33 (January/1995), pp. 29~53.
- Walder, Andrew, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* (Berkeley: University of California Press, 1986).
- Wank, David, *Commodifying Communism: Business, Trust, and Politics in a Chinese City* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Wiarda, Howard, *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great “ism”* (New York: M.E. Sharpe, 1997).

