



國立中山大學大陸研究所

碩士論文

中國大陸婦女非政府組織發展之研究

**The Study of the Development of Female Non-governmental  
Organizations in Mainland China**

研究生：王怡文 撰

指導教授：林德昌 博士

中華民國九十四年六月

學年度	093
學期	2
校院名稱 (代碼)	國立中山大學 (0009)
系所名稱 (代碼)	大陸研究所 (30726)
學位類別	M
論文名稱 (中)	中國大陸婦女非政府組織發展之研究
論文名稱 (英)	The Study of the Development of Female Non-governmental Organizations in Mainland China
語文別	中文
學號	926030006
研究生姓 (中)	王
研究生名 (中)	怡文
研究生姓 (英)	Wang
研究生名 (英)	I-Wen
指導教授姓名 (中)	林德昌
指導教授姓名 (英)	Teh-Chang Lin
關鍵字 (中)	非政府組織；婦女發展；國家與社會；全國婦聯
關鍵字 (英)	Non-Governmental Organization ; Women Development ; State and Society ; All-China Women ' s Federation
頁數	147

## 摘要

中國大陸非政府組織近年來如雨後春筍般大量出現，可說是改革開放和市場經濟發展所帶來的社會結果。一九七八年改革開放以前的中國大陸，國家包攬一切事務並承擔全部責任，而民間組織和市場因素則隸屬於國家統治領導範圍內，缺乏獨立的聲音和活動空間。改革開放之後，市場經濟的發展為非政府組織的發展創造有利的社會環境，同時非政府組織的勃興也為市場經濟注入活力，如此一來一往的推動和相互牽引下，中國大陸公民社會的形成和市場經濟結構的穩固，成為不可分生命共同體。

本文利用組合主義中所強調的國家與社會團體之間既是一種上下垂直，同時也是互惠、合作、交換關係的理論架構，來探討中國大陸在改革開放後，國家對社會控制力的減弱、黨群關係改變、政府職能的轉變、國際婦女運動影響下婦女群體自主意識覺醒、聯合國世界婦女大會思潮、社會經濟日益發展等多重背景影響下，中國大陸婦女非政府組織的管理及其多元化的發展情形與現階段面臨之發展困境。

本文將焦點集中在一九九〇年代以後中國婦女非政府組織的發展，探討全國婦聯在改革開放前後從一個受到政府及中國共產黨嚴密控制，扮演維繫中國政府與婦女群眾的橋樑與紐帶的角色，逐漸轉變為以維護婦女權益為優先考量的非政府組織的過程以及現階段發展概況；而隨著中國大陸公民社會思潮的興起，婦女非政府組織開始朝多元化的方向發展，由民間自下而上發展的新型婦女非政府組織也開始蓬勃發展。

## Abstract

Since the economic reform and opening up in 1978, the social environment on the Mainland of China has been changed. A golden opportunity was created for the development of the Non-Governmental Organizations (NGOs) which have been growing rapidly in recent years. Before the reform carried out throughout China, the Government had an overall and exclusive control of and thus took full responsibilities for all affairs. Under such a circumstance, community organizations and market factor were subject to the country, and short of independence and autonomy. After the reform, market-oriented economy has been creating an advantageous social environment for NGOs; in the meanwhile, a great number of NGOs have risen and developed bringing more vitality to the market economy. It is in this way that the shape of the civil society and the stability of market economy have become a whole, inseparable life community.

Following Corporatism, this dissertation highlights the idea that the relationship between a country and a society is not only a vertical one, but also one of mutual benefit, cooperation and exchange. This paper will explore Chinese women's NGOs' systematic management, diverse situation, and existing problems in the post-reform China, which had undergone multiple major impacts, including the Government Party's (PRC) loosened control over community organizations, dramatic changes in party relationship and official functionality, the awakening of women's self consciousness of their own rights as a result of international women's movements and UN World Conference on Women, and the raised socio-economic level over the country.

This dissertation will focus on the development of women's NGOs in 1990s in China, and be supported by cases of the All-China Women's Federation (ACWF) and other kinds of female NGOs current situations. This paper will also discuss how the ACWF has been changed from a regular governmental organization into a significant NGO. With the spreading concept of civil society on the mainland, Chinese women's NGOs have also bloomed step by step into a more diversified entity, especially those build up from the community.

## 目次

<b>第一章 緒論</b> .....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	6
第三節 研究方法.....	18
第四節 研究內容與章節安排.....	20
<b>第二章 理論架構</b> .....	23
第一節 前言.....	23
第二節 國家與社會關係.....	23
第三節 非政府組織與政府部門之關係.....	25
第四節 中國大陸公民社會的發展.....	33
第五節 小結.....	39
<b>第三章 一九九五年聯合國北京世界婦女大會</b> .....	42
第一節 前言.....	42
第二節 聯合國世界婦女大會之組成與源起.....	42
第三節 歷屆會議相關婦女議題.....	45
第四節 對中國大陸婦女非政府組織之影響.....	51
第五節 引發的爭論.....	55
第六節 小結.....	59
<b>第四章 中華全國婦女聯合會：組織與功能</b> .....	61
第一節 前言.....	61

第二節 發展歷程與興起之社會背景.....	62
第三節 性質、運作架構與職能轉變.....	67
第四節 婦女議題倡議.....	77
第五節 對外網絡關係.....	94
第六節 小結.....	104
<b>第五章 中國大陸婦女非政府組織的多元化.....</b>	<b>106</b>
第一節 前言.....	106
第二節 興起背景與發展歷程.....	107
第三節 新型婦女非政府組織之分類、角色與功能.....	110
第四節 現階段發展狀況.....	115
第五節 小結.....	121
<b>第六章 結論.....</b>	<b>124</b>
參考文獻.....	129
附錄一：「社會團體登記條例」.....	140



## 表次

表 2-1：中國大陸非政府組織面臨的主要問題.....	30
表 3-1：第一到第三屆世界婦女大會參與人數及性別比例.....	46
表 3-2：第一屆至第三屆世界婦女大會簽署之文件.....	48

## 圖次

圖一、中國大陸非政府組織的分類.....	12
圖二、自上而下的 NGO 變革拉推理論.....	14
圖三、自下而上的 NGO 發展的供需理論.....	14
圖四、研究流程.....	22
圖五、未來中國大陸公民社會的基本結構.....	38
圖六、婦聯組織的內外部環境與變革動因.....	67
圖七、轉型期婦聯組織變革的動力分析.....	76



## 附錄

附錄一：中國大陸「社會團體登記管理條例」 .....	139
----------------------------	-----

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與目的

二十世紀中期以前，民主福利國家與自由的市場經濟得到了空前的發展，高速的經濟成長保證了福利國家的高額福利支出，但其侷限性隨著一九七十年代的石油危機、經濟發展速度放緩、人口高齡化、離婚率上升、失業等社會問題的增多而暴露出來，非政府組織為填補國家福利職能和市場公益職能的缺失遂應運而生。本研究認為非政府組織對於婦女發展能有極大的助力，從國際角度來觀察，非政府組織透過積極參與聯合國召開的各種世界大會並同時舉行「非政府組織論壇」(Non-Governmental Organization, 簡稱 NGO)，將婦女所關心的議題納入大會討論，進而影響聯合國決策<sup>1</sup>，使婦女生存、發展和平等權利成為全球關注的重點問題。此外，對於國家內部而言，非政府組織的一項重要功能是能夠反映公眾的利益需求，在政府制訂公共政策時提出建議及諮詢。

一九七五年，聯合國明白揭示一九七六至一九八五年為「聯合國女性十年」(the United Nations Decade for Woman)，力促各國為提升婦女權益而努力，同時承認性別歧視是全世界普遍存在的社會事實，籲請各國予以正視；此舉對兩性平權與提升對婦女議題的關注的努力而言，是一個極為重要的里程碑。至於「非政府組織」<sup>2</sup>一詞最初是在一九四

<sup>1</sup> 例如：在非政府組織的推動下，「婦女 21 世紀議程」納入 1992 年里約熱內盧「聯合國環境與發展大會」通過的文件中；1993 年聯合國大會第 48/104 號決議通過了「消除對婦女暴力行為宣言」等。

<sup>2</sup> 現代社會通常可區分為三大部門：第一部門—政府，照顧大眾利益的公共治理部門；第二部門—

五年六月簽訂的聯合國憲章的第七十一款正式使用的，其中由婦女非政府組織參與國際會議的非政府組織論壇，肇始於一九七五年聯合國召開的「第一次世界婦女大會」。在這次大會上，約有三千名婦女參加了非政府組織論壇的各項活動。至一九七五年起至今，聯合國舉辦了四次世界婦女大會<sup>3</sup>，廣泛的就女性所面臨的各種問題，在國際的層次進行意見的交換並設定改善的目標與計畫。這數十年間所產生的相關國際公約、計畫綱領與理念宣示相當程度影響到聯合國內部及各個會員國就其國內女性的地位與處境進行法制、社會、政治與教育等層面的改革。自那時起，各種國際性、區域性、全國性及地方性的非政府組織如雨後春筍般蓬勃發展，成為各國婦女運動的重要支柱及開端。

中華人民共和國自一九四九年成立以來，即有所謂青聯、婦聯、工商聯等大型的人民團體的出現，這些團體不論是在名義上或實質運作上都是直屬於政府管轄，是由政府透過直接動員群眾組織的方式，來達到政府對社會嚴密的控制力，故此時期的群眾團體是以國家、民族利益為優先考量，團體本身所代表的群眾利益屬於附屬的考量；一直要到一九七八年改革開放，以及一九九五年在北京舉辦聯合國「第四屆世界婦女大會」之後，才使中國大陸正式接觸非政府組織此一概念，於此時期的中國政府對社會的控制力逐漸減弱，社會團體開始將組織自身的利益放到比較重要的位置，其自主性及相對權力較改革開放之前更進一步。

另一方面，中國婦女非政府組織一直要到一九九〇年代之後才算正式確立<sup>4</sup>，也是中國較大規模接觸與參與國際非政府組織活動的群眾組

---

企業，運用社會資源創造經濟價值的部門；第三部門—有別於上述兩者以外的團體組織，諸如非營利組織（non-profit organization 簡稱 NPO）、公民社會（civil society）、社會團體、公益機構、民間組織以及學術機構等，因此也被統稱為非政府組織（non-governmental organization 簡稱 NGO）。

<sup>3</sup> 四次的會議分別為 1975 年的墨城會議、1980 年的哥本哈根會議、1985 年的奈洛比會議及 1995 年的北京會議；2000 年時，在紐約聯合國總部召開了一特別會議—北京加五（Beijing + 5）。其中前三次可說都屬於「聯合國女性十年」（UN Decade for Women, 1976-85）之間成果。

<sup>4</sup> 中國對於「非政府組織的概念」是肇始於中國成為籌備聯合國第四次世界婦女大會非政府組織論壇的東道國，使中國婦女組織有機會參與 90 年代以來聯合國一系列有影響的非政府組織活動

織之一。在此之前，中國沒有所謂歐美定義中的非政府組織的發展，也沒有「非政府組織」此一名詞，唯一有的只是在一九七八年改革開放以後出現的類似西方非政府組織的人民團體、社會團體等<sup>5</sup>。因此，本文將焦點集中在一九九〇年代以後中國婦女非政府組織的發展，並以「全國婦聯」的轉型、新型婦女非政府組織的興起為例，探討全國婦聯在改革開放前是一個受到政府及黨嚴密控制，並代表民族利益的社會群眾團體，扮演維繫中國政府與婦女群眾的橋樑與紐帶角色；在改革開放後卻逐漸轉變為以維護婦女權益為優先考量的非政府組織的過程以及現階段發展概況，同時隨著中國大陸公民社會興起的思潮下，一些由民間自下而上發起的新型婦女非政府組織也日益蓬勃發展。因此，本文認為若從動態的角度剖析中國婦女非政府組織發展、興起的社會條件、發展狀況、組織功能、組織運作、組織架構、面臨的困境及未來發展趨勢，將對中國經濟轉型期所面臨：1.社會組織結構的變化，2.對市場經濟條件下中國政治民主化進程的發展，3.改革開放之後非政府組織對女權維護、婦女運動及凸顯婦女問題，三者之間的關連性與因果關係將有更清楚的瞭解。

因此，本研究將主題設定於，改革開放之後中國婦女非政府組織的發展，並由中華全國婦女聯合會<sup>6</sup>（簡稱「全國婦聯」）的轉型與婦聯以外的新型婦女非政府組織的興起為例證，分析中國大陸婦女非政府組織的發展。究其原因，不外乎是歷經改革開放二十多年的經濟高速發展與全球化的衝擊之下，中國政府與社會組織產生結構性的變化，政府對群眾團體的控制逐漸放鬆，加上中國婦女與中國學者在接觸西方女性主義

---

（非政府組織論壇），將非政府組織的概念和機制正式介紹至中國，並在一定程度上推動中國婦女非政府組織中國化的過程。

<sup>5</sup> 中國自改革開放以後，爲了因應社會需求，出現了許多社會團體，特別是行業協會、基金會等的發展。及至90年代，中國非政府組織可分爲兩種：一爲自上而下管理的，如：全國婦聯組織。二爲自下而上組織起來的，如：新型婦女非政府組織。

<sup>6</sup> 中華全國婦女聯合會，簡稱「全國婦聯」，英文全名爲“All-China Women’s Federation”，縮寫爲“ACWF”。

思想與婦女運動之後，開始出現婦女自主意識的覺醒及婦女團體的出現，越來越多婦女（群體）在意識到性別不平等問題之後開始由被動的接受進而主動爭取男女之間的平權。中國婦女在參政、就業、教育社會保障及婚姻家庭等方面的弱勢處境，顯示出婦女整體社會地位偏低的現實，同時其對於社會資源的分配與弱勢地位的狀況並沒有隨著中國經濟發展目標的實現而有顯著改善，這樣的結果對於婦女解放過程起了反思的作用：社會和經濟目標的實現，雖然是實現婦女權力的基本條件，但本身卻不必然能促成性別平等基礎上女性充分的參與發展，還牽涉到一國傳統社會文化與政治文化等背景。

綜上所述，在改革開放以後中國婦女的解放運動除了靠政府政策的推動、婦女自身的覺醒之外，還要依賴多方社會力量的推動，特別是聯合國世界婦女大會以及全球興起的非政府組織順理成章成為可以推動中國大陸男女平權與女權維護的一股力量，它為婦女發展與自主意識覺醒起了不可替代的作用，也成為聯繫中國政府與婦女之間的橋樑。因此本文研究動機在於，探討中國大陸在改革開放後在黨群關係改變、政府職能的轉變、國際婦女運動影響下婦女群體自主意識覺醒、聯合國世界婦女大會思潮、社會經濟日益發展的多重背景影響下，婦女非政府組織的發展情形。

中國大陸自一九七八年改革開放之後，伴隨著經濟繁榮與社會開放，使得經濟、政治、文化等社會生活各方面都受到前所未有的衝擊，同時也為中國大陸的非政府組織帶來發展的契機，隨後聯合國決定於一九九五年由北京籌辦「第四次世界婦女大會」，使中國婦女組織參與了一九九〇年代以來聯合國一系列有影響力的非政府組織活動（非政府組織論壇），推動了中國婦女非政府組織本土化的過程，非政府組織也如雨後春筍般地迅速發展。雖然目前其發展仍處於初期階段，但其民間性正在不斷地強化；同時，非政府組織在婦女議題、社會福利、慈善救助、

助學培訓、醫療保健、文化教育、生態環境等各方面的努力與社會影響，在中國大陸顯然已成為一股重要的社會力量，而相關的研究與探討也在近幾年來大量地發表。但在非政府組織迅速發展的同時，也面臨到一些問題與瓶頸，包括：政社不分、經費不足、人才缺乏、法律不健全等問題。總之，目前中國大陸的非政府組織仍處於轉型之中，且改革開放以來，中國大陸非政府組織發展雖然面臨到前所未有的機遇，但於此同時，也面臨到諸多的問題與挑戰。因此，本文之研究目的如下：

一、探討改革開放之後中國大陸傳統「黨群關係」的變化。以組合主義中「國家與社會」互動、互惠、合作的概念，分析中國政府對社會團體、非政府組織控制力的逐漸放鬆趨勢、互動關係，以及社會團體對自身團體利益的追求與中國大陸公民社會的發展情況。

二、探究一九九五年在北京舉行的「第四次世界婦女大會」主要的議題及宗旨、以及歷屆世界婦女大會對婦女發展工作達成的決議及未來發展的共識，最後則探究本次會議對中國婦女非政府組織發展的深刻影響，以及對「全國婦聯」身為非政府組織身分的爭議。

三、以中華全國婦女聯合會（簡稱，全國婦聯）為中國婦女非政府組織為個案分析，<sup>7</sup>希望透過文獻的分析與資料的整理，明瞭全國婦聯從群眾團體轉變為非政府組織後的發展歷史、興起之社會背景、組織功能、組織運作架構、經費來源、對婦女議題所做的努力以及與中國政府、其它國際或國內非政府組織、國際組織之間的交流、合作網絡關係。

<sup>7</sup> 1994年2月，中國大陸政府在「執行內羅華提高婦女地位戰略報告」中申明：「全國婦聯是中國改善婦女地位的最大非政府組織」，正式宣告「全國婦聯」的非政府組織身份。請參見：“The Report Of The People’s Republic Of China On The Implement Action Of The Nairabi Forward-Looking Stratetyes For The Advancement Of Women,” (北京：第四次世界婦女大會中國組織委員會宣傳動員委員會印發、全國婦聯國際聯絡部編輯，1994年)，pp.7-8。

四、此外，也綜合整理在「全國婦聯」以外，中國大陸民間自下而上發展的新型婦女非政府組織的興起與發展背景、分類，並歸納整理出幾個主要的婦女非政府組織的發展現況、扮演之角色及與政府間之互動關係，最後分析現階段其所面臨的困境。

五、根據上述研究資料，分析中國大陸婦女非政府組織的興起對中國大陸黨、國家、社會之間關係的衝擊，特別是開啟了非政府組織與政府間互動、互惠合作關係。並綜合比較全國婦聯以及新型婦女非政府組織兩者在人力結構、經費來源、解決婦女問題時扮演的角色及功能、與黨及政府互動關係、組織決策模式、目前所面臨的問題與困境，以及其未來發展趨勢上的差異。

## 第二節 文獻回顧

要瞭解中國大陸婦女非政府組織的發展就必須先瞭解中國大陸對於非政府組織的定義與概念的相關研究，因此在本節中，首先針對本文所提到的非政府組織作文獻回顧的工作，主要是以國內外學者對非政府組織的研究專書為主，配合國外專業期刊做為筆者的資料來源，內容主要包含國外學者以及中國大陸學者對於非政府組織的所下之定義、分類及概念。其次，綜合檢閱中國大陸學者對於婦女非政府組織發展的相關研究文獻。

### 一、對於非政府組織定義的文獻回顧

目前世界上對於非政府組織尚未有一致的、普遍認可定義，下面分析三種較有代表性的看法：第一種看法為最廣義的，一九四九年聯合國定義非政府組織是指那些非政府的和不追求利潤最大化的社會組織。<sup>8</sup>像帕隆（M.Padron）認為所有非政府、非企業的社會組織都是非政府組織。<sup>9</sup>即非政府組織是指那些在政府體制之外的、而且不是根據政府之間的協議建立的、同時也不是企業的社會組織。海斯頓(Alan W. Heston)和費南多(Jude L. Fernando)即認為非政府組織不僅能同時涉及其他不同類型組織，甚至學術研究機構、醫療機構、專業團體、合作社、基金會、遊說團體、文化組織、政黨、恐怖組織等皆可規劃為非政府組織的範疇。簡言之，除了政府間組織、官方組織與營利組織外，其他所有的組織都應視為非政府組織。

第二種看法最為狹義，由美國研究非政府組織權威學者索羅曼（Salamon）為非政府組織屬性所下的定義：<sup>10</sup>

- 1.是非政府的、自主管理的社會組織。凡政府機構、政府控制下的社會組織，以及政府間國際組織，都不屬於非政府組織之範疇。
- 2.合法的社會組織。
- 3.非政府組織不是宗教團體，亦非特定種族團體。
- 4.非政黨性質、不謀取政治權利的社會組織。
- 5.非營利的社會組織。其經費來源有多重管道，資助來自於本國或外國政府、各國際組織、其他非政府組織、民間企業以及社會各界的募捐等。
- 6.組織的活動目標是是創造社會大眾公益。但組織成員的利益一般是該組織的優先考慮目標，如工會、婦聯會和各種專業協會。

<sup>8</sup> 何增科，*公民社會與第三社會*（北京：社會科學文獻出版社，2000年），頁273。

<sup>9</sup> M. Padron, "The Contributors of NGO's to Development," *Asian Institute of Economic & Social Studies*. vol.17.no1(1987), pp.1-9.

<sup>10</sup> 黃浩明，*國際民間組織—合作實務與管理*（北京：對外經濟貿易大學出版社，2000年），頁160。



7.具有一定的志願性質。其參與者都致力於解決該組織所針對的特定社會問題。

根據上述的定義，非政府組織是合法的、非政府、非營利、非政黨性質、創造公益、居中聯繫、實行自主管理的民間志願社團，且致力於解決各種社會問題。第二種定義下的非政府組織，可以稱為中介組織，或稱自助支持組織，或基層支持組織。<sup>11</sup>

第三種看法，認為非政府組織是依法建立的、非政府、非營利、非政黨性質、自主管理，並且有一定志願性質的社會組織。與第二種看法相比，第三種看法認為自我服務的社會組織也屬於非政府組織。因此非政府組織的定義，除了是中介組織外，還應加上由社會基層所組成之團體，如民眾互助組織、合作社以及一些社區組織在內。由民眾組成的基層組織（Grassroots Organization, GRO）係屬成員組織，只為其成員謀取利益，具有自願及互助的性質，也叫做「民眾組織」或「社區自助組織」，主要是由企圖改善自己貧困處境的基層民眾所組成，例如婦女組織、消費者基金會或合作社等。<sup>12</sup>民眾組織的特徵有：

- 1.組織成員具有共同利益；
- 2.組織活動的使命是為組織成員服務；
- 3.組織內部實行民主管理
- 4.能維持組織內部的經濟需求；
- 5.有創收及營利的趨動力。

由於成員的利益本身就是社會問題的構成部分，組織在為成員提供服務的同時，也等於是解決社會問題。民眾組織是一般屬於當地範圍發展活動的社會基層組織，影響發展的決策與活動可劃分為多種層次：如國際層次、國家層次及地區層次等。決策者可能涵蓋國家機關、大企業、

<sup>11</sup> 趙黎青，*非政府組織與可持續發展*（北京：經濟科學出版社，1998年10月），頁45。

<sup>12</sup> Julie Fisher 著，鄭國聖、趙秀梅譯，*非政府組織與第三世界的政治發展*（北京：社會科學文獻出版社，2002年7月），頁4。

社區組織或家庭，民眾組織只要對組織成員負責即可，而他們的存在不仰賴外部的資助。

總結上述三種對於非政府組織的定義，第一種說法界定範圍過於廣泛，因此目前世界上論及非政府組織的時候，大多抱持第二種及第三種看法。因此，綜合上述說法之共同點，對於非政府組織之定義可整理出如下說明：(1)非政府組織是一種非營利組織，且常是由私人經營的團體；(2)此種私人、跨國界且具國際觀的組織，背後通常是有特殊理念的支持，如宗教信仰或意識型態，因此，雖然世界各地非政府組織可能具有不同的文化背景，但極可能因其具有共同的信仰或理念，而使他們有著密切的互動與合作空間。(3)組織雖然接受政府的經費補助，但大部分的經費來源是來自私人的捐款及贊助，主要是為了保持其行動的自主性。

## 二、中國大陸學界對非政府組織的定義與分類相關研究

在不同的國際組織與場合以及不同的國家或議題領域內，非政府組織及其名詞適用，往往有不同的特殊政治文化背景意涵。除非政府組織一詞以外，還有一系列措辭用於描述世界上的類似民間組織，例如：志願性組織、社區性組織、中介組織、慈善組織、非營利組織與第三部門等，因此目前一般所指稱的非政府組織，可說是對所有社會組織的一個總稱。細究之下，社會學和社會福利的學者，偏好將非政府組織社群視為社會的第三部門（the Third Sector），而經濟學方面則採用非營利組織（Non Profit Organization,NPO）替代非政府組織一詞。而其他與非政府組織通用的名稱，還有公共服務組織（Public Service Organization,PSO）、公民社會組織（Civil Society Organization,CSO）、準非政府組織（Quasi-non-government

Organization, QUA 非政府組織)、私人志願性組織 (Private Voluntary Organization, PVO)、慈善組織 (Philanthropic Organization) 以及民間支援組織 (Grassroots Support Organizations) 等。<sup>13</sup>例如, 美國普遍使用「非營利組織」, 次之為「慈善組織」; 英國、加拿大等國則慣用「志願性組織」。

在我國不同政府部門間也有不同的慣用名詞, 內政部使用的是「民間社團」、「社會福利團體」; 教育部及法務部則因主管組織性質的不同, 以「基金會」為對象; 外交部則是慣用「國內非政府組織」, 青輔會則稱這些組織為「第三部門」或「非營利部門」。相對於政府部門而言, 「慈善機構」與「公益團體」是民間慣用的組織名稱, 而近幾年來, 「非營利組織」一詞被廣泛使用, 而確實也有越來越多的組織以「不以營利」(not for profit) 為目的來彰顯組織的「民間」特性。

中國大陸在一九七八年以後, 相繼進行經濟體制和政治體制改革, 社會主義市場經濟體制的建立、政府職能的轉變使得國家與市場、國家與社會的關係面臨重大的變化與調整, 在此種新環境下, 中國的非營利組織更加蓬勃發展。北京清華大學學者鄭勝國認為 WOLF 對非營利組織的定義, 最符合中國絕大多數的社會社團、非營利事業單位和一些民辦非企業單位, 以下列五項特徵作為定義非政府組織的標準:<sup>14</sup>

1. 以服務大眾為組織宗旨;
2. 不以營利為目的的組織結構;
3. 制訂不致令任何人圖私人利益的管理制度;
4. 具有合法免稅地位;
5. 具有可提供捐贈人減稅的合法地位。

此外, 根據中國國務院於一九九八年頒布的《社會團體登記管理條

<sup>13</sup> Gerard Clark, *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protect in the Philippines* (London: Routledge Press, 1998), pp.79.

<sup>14</sup> 鄭勝國, *非營利組織評估* (北京: 社會科學文獻出版社, 2001年12月), 頁3。

例》第二條的規定，所謂社會團體（社團）是指「由公民自願組成，為實現會員共同意願，按照其章程開展活動的非營利性社會組織」。這樣的解釋主要將非政府組織定義為：<sup>15</sup>

1. 由成員自願性組成；
2. 致力於成員的共同目標；
3. 組織是非營利性。

而當代中國大陸研究社團問題的專家康曉光，則從社會團體所發揮之功能的角度的角度提出其觀點。康曉光從社會團體功能的角度的角度提出社團的本質應該包括正規性、民間性、非營利性、公共性、代表性、參與性等<sup>16</sup>。

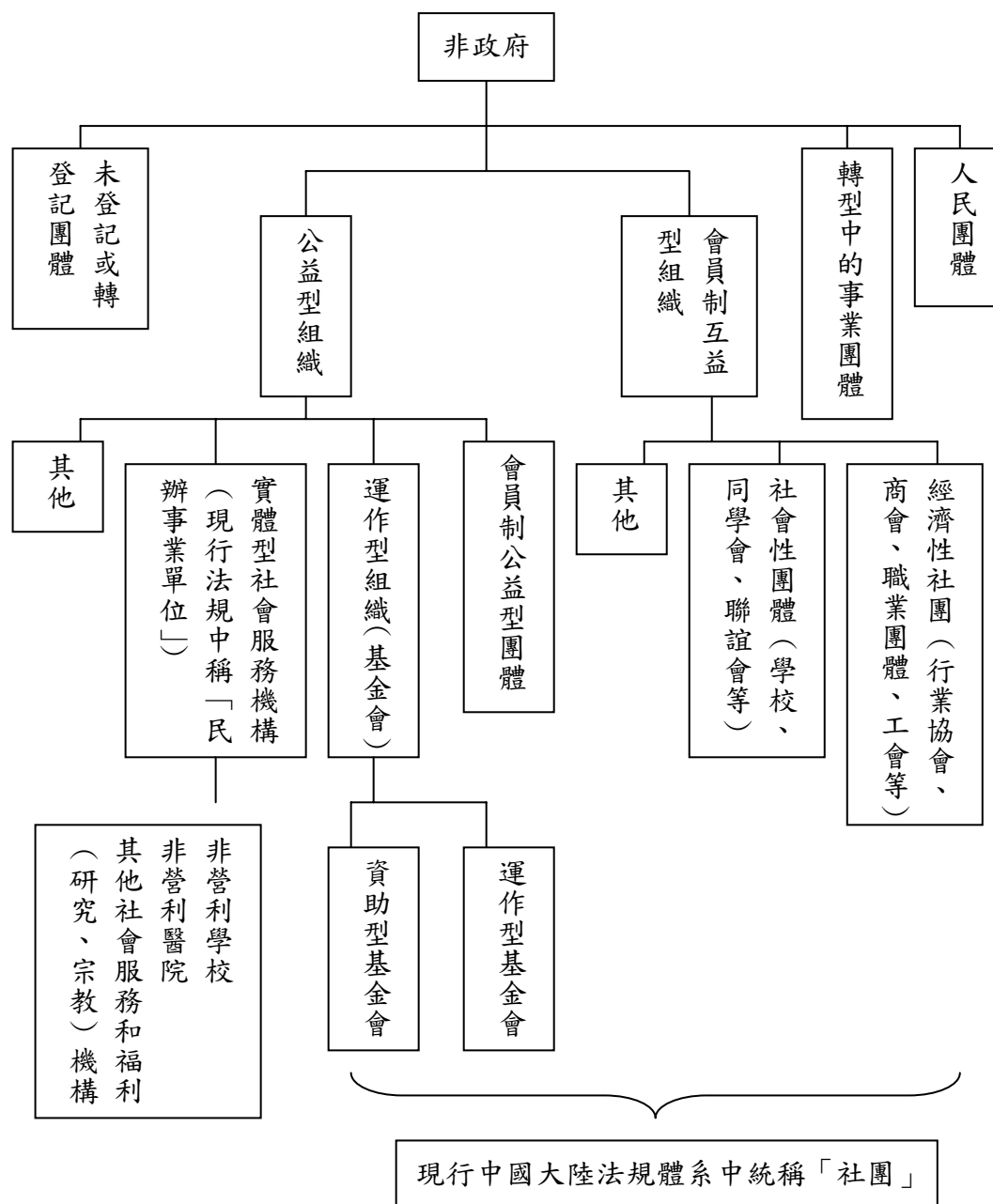
目前，中國大陸沒有一個明確的非政府組織分類標準，現行中國法規體系中將非政府組織劃分為「社會團體」和「民辦非企業單位」，這顯然不利於完善稅收及管理體系<sup>17</sup>。根據現階段中國大陸的主流論述，將非政府組織大體分為會員制互益型組織、會員制公益型組織、運作型組織和實體型社會服務機構等，其中各類型組織還可再做細分。另外，人民團體、未登記或轉登記團體（如在工商部門登記的非營利團體），都可依其組成分別化入這些組織形式中。其中，國有事業單位它們是利用國有資產成立的，從事各種非營利性活動的組織，包括各種國有醫院、學校、劇團、養老院、研究所、中心等等，此類單位在登記管理上屬於中央編制內，但其目前正經歷轉型的過程，部份也將分化成不同形式的非政府組織<sup>18</sup>。下圖一概括了中國大陸現有的各類型非政府組織。

<sup>15</sup> 詳細條例請參見本文附錄一。

<sup>16</sup> 康曉光，**權力的轉移—轉型時期中國權力格局變遷**（浙江：浙江人民出版社，1999年10月），頁203。

<sup>17</sup> 中國大陸現行關於非政府組織制訂的相關法律框架，主要包括兩個行政法規、兩個行政性規章和一個特別法。其中，1998年公布的《社會團體登記管理條例》、《民辦非企業單位登記管理暫行條例》，是最主要的兩個行政法規，至於其他相關法規之規定請參考本文第二章第二節的相關整理說明。

<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266-268。



圖一：中國大陸非政府組織的分類

資料來源：王名，「非政府組織轉型期的中國社會」，發表於喜馬拉雅研究發展基金會主辦之兩岸非營利組織學術研討會論文：非營利組織之變革與發展，2002年7月31日。

而圖一中的分類體系突出了以下特點<sup>19</sup>：(1) 以公益性與互益性作為基金區分標準。「公益」是指社會上不特定多數人的利益（或社會全體的利益），互益性則指某一特定群體內的互助性利益。(2) 將基金會單獨列出。將基金會與其他會員制社團統一歸為社會團體，但基於兩者在組織性質與運作模式上的差異，將其各獨立區分為一單一領域。(3) 將實體型社會服務機構進一步細分。基於學校與醫院等具特殊性與專業服務屬性的特點，故將其單獨列出。(4) 給予各種非營利組織更大的法律生存空間。如「未登記或轉登記團體」，其中大多是因其找不到相應之業務主管單位，無法去中國民政部登記，故不應將其視為非法團體加以取締；相反地採取變通的方法，如註冊為工商企業等，予其更大的法律生存空間。

北京清華大學的王名教授則認為，考量到中國特殊的歷史背景，特別是大多數中國的非政府組織的產生都與政府自上而下施行的改革有關，所以需要區分兩種類型的非政府組織，一種是自上而下的非政府組織，另一為自下而上的非政府組織。<sup>20</sup>

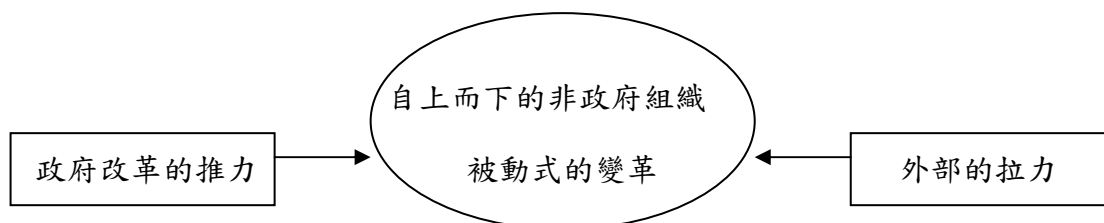
自上而下的非政府組織主要是指那些由政府扶植成立，並直接或間接受到政府各種特殊資助、支持以及控制或支配的非政府組織，在他們發展活動和營運管理等許多方面，既得到來自政府的種種特殊照顧，亦受到來自政府的支配與控制，資金、人才等資源，主要透過自上而下的管道獲得（見圖二：自上而下的非政府組織變革拉推理論）。

自下而上的非政府組織主要是指那些由民間自行發起成立、自主發展活動的非政府組織，他們一般得不到來自政府的各種特殊照顧，相應地也沒有受到多少控制或支配，通常做為草根組織，與一般市民保持著密切關係，主要的資源透過自下而上的管道獲得，其中一部份來自民間

<sup>19</sup> 同上註。

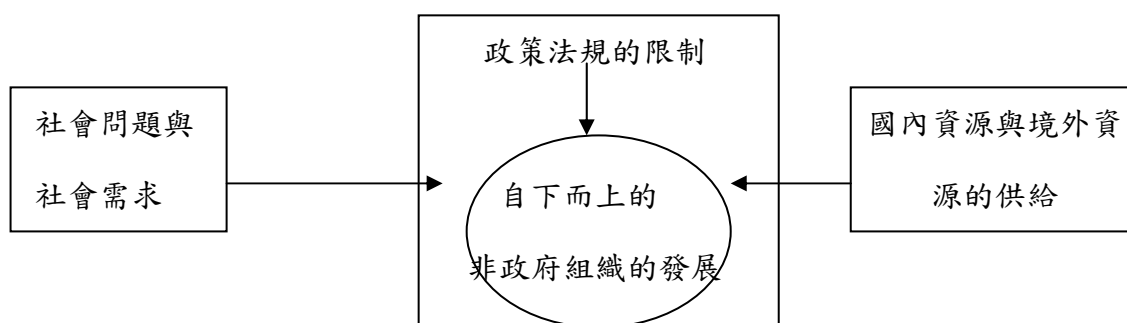
<sup>20</sup> 王名，中國非政府組織研究—以個案為中心（北京；清華大學非政府組織研究中心，2000年），頁13-14。

社會，一部份來自國際非政府組織的贊助<sup>21</sup>（見圖三：自下而上的非政府組織發展的供需理論）。



圖二：自上而下的非政府組織變革拉推理論

（資料來源：參考自 鄭國勝，「一九九五年以來中國非政府組織的變化與發展趨勢」，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287-302。）



圖三：自下而上的非政府組織發展的供需理論

（資料來源：同圖一之出處）

<sup>21</sup> 改革開放以來中國非政府組織可分為兩類：一為自上而下的非政府組織—此類組織是受到政府改革的推力和市場經濟下的社會需求的產物，主要資源來自黨和政府的相關機構，由政府賦予其自治的正當性；二為自下而上的非政府組織此類組織是在市場經濟與社會民主化的拉力下，公民有組織的參與經濟過程、社會過程乃至政治過程的產物，主要資源來自市場、社會及國際非政府組織團體等，較具有自主性（見圖一、二）。請參考 王明、賈西津，「中國非營利組織：定義、發展與政策建議」，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270-271。

### 三、學者對於中國大陸婦女非政府組織相關研究文獻

根據上述中國大陸學者<sup>22</sup>考量中國特殊的歷史背景因素，主要將非政府組織分為由政府自上而下直接控制的非政府組織（如「全國婦聯」）、自下而上自發性質的新型非政府組織（婦聯以外的其他婦女組織，包括一些婦女研究性質、服務性質聯誼性質的婦女組織、）兩種。因此，中國大陸目前針對婦女非政府組織的相關研究，主要也以全國婦聯以及婦聯以外的新型婦女非政府組織為研究兩大主軸以及相關議題的延伸。

中國大陸學者劉伯紅<sup>23</sup>認為，一九九五年北京舉辦的聯合國第四次世界婦女大會開啟了中國婦女非政府組織的發展，尤其做為中國大陸最大規模婦女非政府組織的「全國婦聯」成為中國婦女在中國共產黨領導下為爭取進一步解放而聯合起來的社會群眾團體，並成為中國共產黨與中國政府聯繫婦女群眾的橋樑與紐帶。然「全國婦聯」的非政府組織身份和「代表和維護婦女利益，促進男女平等」的基本職能<sup>24</sup>，並遵照中國社團法要求而成立的新型婦女非政府組織，提供了取得合理性與合法性的表率。他也認為，婦女非政府組織的活動是在現有的政治體制框架下，通過與中國政府密切合作從而維護婦女權益、推動婦女的發展，使婦女角色的從屬性、邊緣化獲得改善，同時賦予婦女行動非政治和非對抗的性質。如此一來，既能為現有的政治體制帶來安全感和信任度，也為婦女非政府組織的發展贏得了社會控制。

杜芳琴認為，自一九九五年第四次世界婦女大會在北京召開以來，中國的婦女組織已經從由「全國婦聯」一枝獨秀的格局，轉變為由全國

<sup>22</sup> 王名，*中國非政府組織研究—以個案為中心*（北京：清華大學非政府組織研究中心，2000年），頁13-14。

<sup>23</sup> 劉伯紅，女，全國婦聯婦女研究所副所長、研究員。

<sup>24</sup> 詳見中華全國婦女聯合會章程，*中國婦女第七次全國代表大會文件匯編*（北京，中國婦女出版社，1993年）。



婦聯一家牽頭多家聯合、婦聯參與其他群眾組織、獨立於婦聯之外的女性團體共存的格局。

張草燕<sup>25</sup>認為，中國大陸社會結構的分化，衝擊著原本高度統一的社會，不同社會利益群體迅速崛起。改革開放之前，中國婦女高度同質，皆為「勞動婦女」，群體中沒有利益差異。但在社會分化的趨勢下，婦女內部開始出現分層，不再是一個單獨的群體。不同職業、收入、教育程度的婦女，分別形成一個個互有區別的「他群」或「我群」。因此，「全國婦聯」大一統的格式化服務，已無法滿足所有婦女的服務需求，必須顧慮到特殊婦女群體的差別需求，故必須採取更有選擇性和針對性的方法，包括公共團體和私人團體之間的合作。在實踐的層面上，一場自下而上發展的民間婦女非政府組織迅速興起，民間婦女組織加速發展。

學者儀纓在「當代中國婦女研究組織初探」<sup>26</sup>一文中，對於自改革開放一九八〇年代迨至一九九〇年代九五世界婦女大會前後，中國婦女研究組織的發展作了初步的回顧與分析，並探討中國婦女非政府組織產生和運作的規律以及婦女研究的發展情形。主要將中國婦女研究組織分為：婦聯系統內之婦女研究組織以及婦聯系統外之婦女研究組織。前者專指婦聯編制內的婦女研究部門或主要由婦聯成立的婦女研究組織，其又分為不同類型：1.專門性婦女研究機構；2.設置於各級婦聯工作部門內的研究室；3.由各級婦聯牽頭組織、社會人士參加的各類婦女問題研究組織；4.作為婦聯團體會員的各種婦女行業或黨派組織的婦女問題調查研究小組等。後者專指婦聯編制以外的研究組織，可分為：(1)高校系統的婦女研究組織；(2)社會科學院系統的婦女研究組織；(3)其他各類的民間婦女研究組織。然而綜觀上述各類型組織，大多成立於一九八〇年代中期（婦聯系統內的居多）至一九九〇年代世界婦女大會舉辦

<sup>25</sup> 張草燕，北京城市經濟研究所研究員、北京城市學院 國際語言文化學部講師。

<sup>26</sup> 儀纓，「當代中國婦女研究組織初探」，*婦女研究論壇*，2002年第2期，頁34-38。

前後（婦聯系統外居多），其研究主體均為知識婦女。

庄平在「非政府組織與婦女發展」<sup>27</sup>一文中認為，非政府組織在婦女發展中發揮了如下作用：（1）將性別意識納入決策過程，在各類決策中體現婦女願望和聲音；（2）幫助貧困婦女，指導婦女靠自身力量脫貧；（3）為基層婦女提供專業諮詢和就業技能培訓；（4）透過非政府組織的力量幫助弱勢，成為城市社區建設的生力軍；（5）提高婦女的社會參與程度。

伊麗莎白克羅（Elisabeth Croll）認為，改革開放為中國婦女運動帶來新的空間、新的組織、新的聲音。「全國婦聯」有效爭取了政府對婦女的權力，此外，在女性覺醒的基礎上出現了新型婦女組織。新型婦女組織有的是正式的政治組織，有的屬於現有政治架構之外的婦女組織，然而重要的是，新的發展與空間為婦女參與社會政治事物提供了機會，同時中國政府對婦女問題的關注，涉及到對社會主義前途的關注。

綜合檢閱上述學者對於中國大陸婦女非政府組織發展之相關研究文獻，主要內容都環繞在改革開放之後以全國婦聯作為自上而下的非政府組織；以婦聯以外由民間自下而上發展的新型婦女非政府組織的發展為研究對象，同時也發現一般對於中國大陸婦女非政府組織的發展雖然其發展目前在中國共產黨的管理下仍有一定的侷限性，但對於其為來發展趨勢依然抱持著正面的評價與期待。然而中國大陸在一九九五年第四屆世界婦女大會之前對非政府組織的概念仍然十分模糊，直至九五年之後才有較多相關的討論文獻，故筆者在相關資料文獻的蒐集上，有相當大的比例是在一九九五年以後的資料。

目前中國大陸對於非政府組織的相關文獻陸續出現，但本文在文獻蒐集上僅至二〇〇四年底為止；而由於對現有文獻的瞭解與分析，實有助於掌握研究議題之梗概，並有利於作進一步探究之基礎。因此本文盡

<sup>27</sup> 庄平，「非政府組織與婦女發展」，*山東大學學報*，2004年第2期，頁139-146。

可能對中國大陸非政府組織相關文獻加以檢閱，期能從中對本議題當前的主流研究範疇有所瞭解，以為本文之研究基礎。

在檢視中國大陸婦女非政府組織發展的相關文獻之後，筆者初步歸納其中的研究領域，大體上將焦點集中於：(1) 中國大陸婦女非政府組織整體發展與概念探討，舉凡其分類、性質等，本文的主要參考資料以北京清華大學公共管理學院非政府組織研究所所長王名，所做關於非政府組織管理的相關研究文獻為依據；(2) 個案調查研究；(3) 組織與政府、社會間的互動關係，本文主要參考資料是以全國婦聯婦女研究所副所長劉伯紅，所做針對中國婦女非政府組織發展的相關研究為依據；(4) 組織功能及作用評估，本文的主要參考資料以全國婦聯婦女研究所研究員儀櫻，所做關於中國婦女研究組織的相關研究為依據；(5) 組織的地位與發展，本文主要參考資料是以上海大學婦女研究中心副主任張鐘汝、上海社會科學院助理研究員對於婦女組織興起與轉型的相關研究為依據；(6) 社會性別意識和婦女組織發展的關係等，本文主要參考資料是以學者王名、劉伯紅、儀櫻...等人的研究為依據。

### 第三節 研究方法

本文主要研究中國大陸在政府對社會團體在改革開放的背景下，國際婦女運動、世界婦女大會召開的影響，政府與社會關係的轉變，以及在國家對於社會團體控制力逐漸鬆綁的趨勢下，中國大陸非政府組織與婦女發展的相關議題以及概況。本文在研究方法上，主要以「文獻分析法」(document analysis)、「內容分析法」(content analysis)為主，而在研究途徑上擬採用傳統研究途徑(traditional research)中的「歷史研究途徑」(historical research approach)來進行研究。

(一) 歷史研究途徑 (historical research approach)。

即採用歷史學的角度，運用既有的資料與方法，以描述政治變遷的來龍去脈，並解釋其中的因果關係，<sup>28</sup>亦即透過對歷史事實資料的彙整與蒐集，並將材料加以整理、歸納、比較，以區別其差異，藉此描繪出某一特定時空發生的歷史事實的前因與後果，其目的在從各種不同的時空蒐集某一類相同的歷史事實，抽離其特點，以建立通則或定律。<sup>29</sup>

(二)「文獻分析法」(document analysis)、「內容分析法」(content analysis)。

即使用各既存的史料、官方書籍及回憶等資料，找出事情的真相，或印證某一主觀的看法，此外並針對各種演講、報紙、文件稿的內容，加以有系統、量化與客觀的統計分析。<sup>30</sup>資料蒐集來源有：國家圖書館、國立中山大學圖書館、國立政治大學中正圖書館、國立政治大學綜合院館圖書分館、國立政治大學國際關係研究中心圖書資料室、聯合新聞資料庫、中時電子報新聞檢索、聯合國相關網站、中國期刊網、中國婦女網、婦女聯合網站（全國婦聯相關網站）、中國民政部網站、中國國務院網站，以及兩岸學者關於非政府組織與婦女議題相關研究之書籍、期刊、論文、專書、研究報告等。

本文首先利用「組合主義」理論的概念分析中國大陸政府與非政府組織間的上下垂直互動關係，以及在改革開放後轉變為交流、互惠合作的關係。其次，蒐集中國大陸新型婦女非政府組織以及全國婦聯產生背景、婦女運動與婦女議題研究、婦女團體歷史發展的相關官方、民間學

<sup>28</sup> 彭懷恩，**政治學**（台北：風雲論壇，1996年）（修訂版），頁361-364。

<sup>29</sup> 易君博，**政治理論與研究方法**（台北：三民書局，1993年）（第8版），頁165。

<sup>30</sup> 許禎元，**政治學研究與網絡應用**（台北：立威出版股份有限公司，1998年），頁19。

術單位所發表的文件，以及兩岸所出版的期刊、文章、論文、專書、研究報告、報紙及網路、中華全國婦女聯合會聯合章程、歷屆中國婦女全國代表大會文件、中國大陸關於非政府組織發展的相關法規等、聯合國關於婦女發展與人權的相關決議、行動與世界婦女大會等研究資料，歸納出「全國婦聯」及以外的新型婦女非政府組織的組織、功能、婦女議題及網絡關係等。最後，本文還將從歷史的角度切入，從上述的歷史文獻中，探究中國大陸改革開放後政府與社會關係變化、政府職能轉變對非政府組織產生的影響，以及一九九〇年代以後國際婦女運動、世界婦女大會對中國婦女的影響、婦女團體、婦女非政府組織發展的變化與其對中國婦女權益的維護。

#### 第四節 研究內容與章節安排

本文主要以「全國婦聯」與新型婦女非政府組織的發展為例，探討中國大陸婦女非政府組織的發展概況，及其在中國婦女發展中所扮演的角色及功能，目的希望理解中國大陸在改革開放之後，國家（政府）與公民社會（社會團體）的互動關係。在內容架構安排上，第一章為緒論，包括闡明研究動機與目的、文獻回顧、研究方法、研究內容，以及研究範圍等。

第二章為理論分析架構，目的探討中國大陸政府與非政府組織的關係。首先，以國家與社會關係作為核心理論架構；其次，以組合主義理論中國家與社會互動的概念，分析中國大陸政府與非政府組織間的由上而下控制的實質互動關係，以及在改革開放後，為了因應中國政府以及民間社會的需要，國家與社會逐漸走向交流、互惠合作的關係發展；最後則探究中國大陸婦女非政府組織與公民社會的發展是否能凸顯婦

女需求與婦女問題並滿足社會大眾由下而上對權力的需求與渴望。

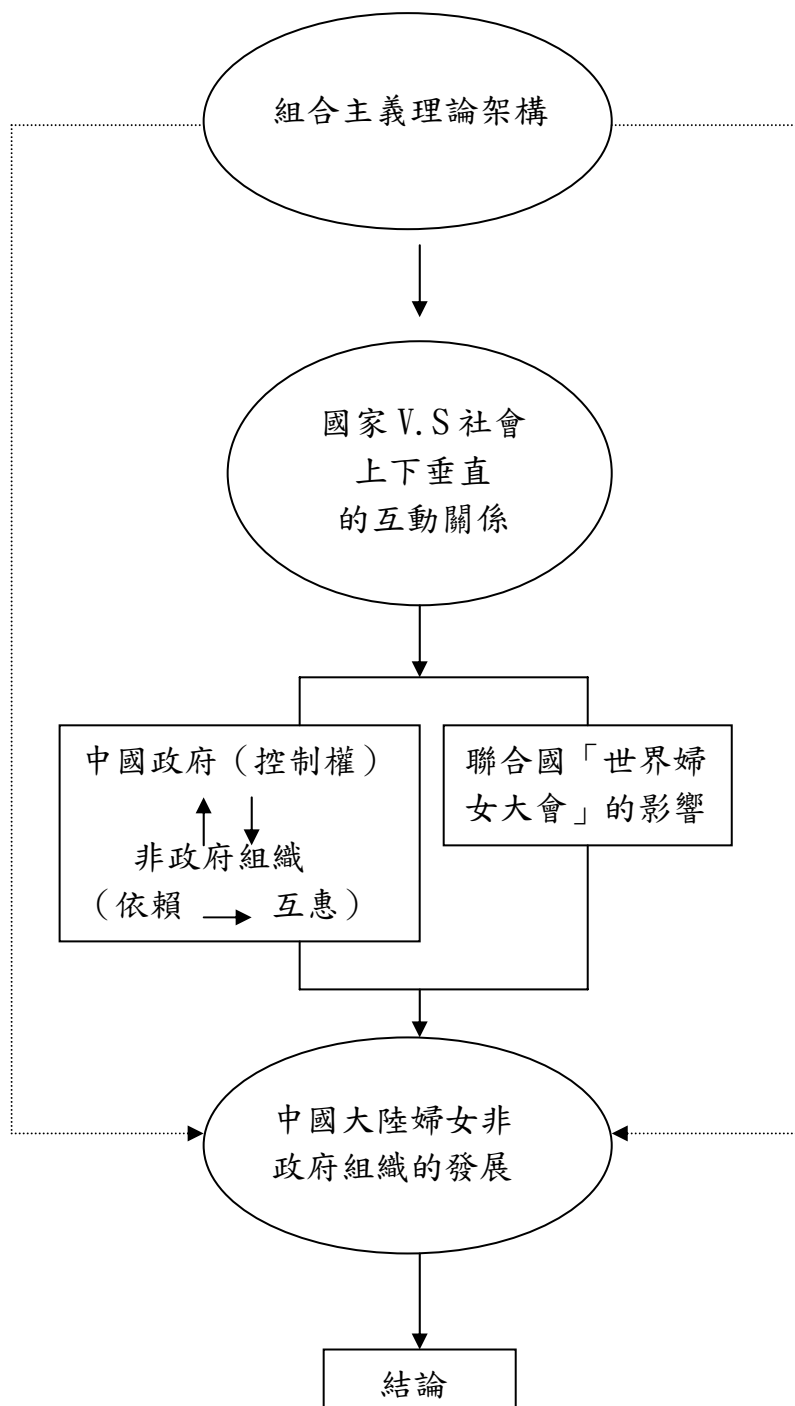
第三章主要探討一九九五年聯合國在北京召開的「第四次世界婦女大會」及歷屆大會的相關決議，對「全國婦聯」、中國婦女非政府組織在婦女發展及婦女地位提升、女權意識與維護上的實質意義與影響，甚至是在整個中國大陸非政府組織的發展過程中所扮演的角色等，以及對於「全國婦聯」是否為中國婦女非政府組織的相關爭議及質疑。

第四章則以「全國婦聯」在改革開放之後轉型為非政府組織的發展歷程為例。探討中國大陸自上而下發展的婦女非政府組織之興起社會背景因素、實際運作情形、組織架構、組織角色及職能轉變、與政府間關係的轉變、對婦女議題的凸顯與重視以及與其他組織間的網絡合作、對外交流關係。

第五章主要整理在「全國婦聯」以外，中國大陸民間自下而上發展的新型婦女非政府組織的興起與發展背景，並歸納整理出幾個主要的婦女非政府組織的發展現況及扮演之角色，特別是此類自民間興起之婦女非政府組織與中國政府彼此間的權力交換與互動，以及其與「全國婦聯」之間的合作與互動關係，本節最後另將分析現階段新型婦女非政府組織所面臨的困境。

本文最後一個章節為結論，主要陳述本文的研究發現及建議。分析中國大陸婦女非政府組織所扮演的角色及功能，總結九〇年代以後中國非政府組織的觀念開始與國際觀念接軌，也開啟中國非政府組織中國化的契機，中共為了維護政權的穩固及維持社會的安定，允許擁有較強自主意識的婦女非政府組織的興起，但實際上婦女非政府組織仍然面臨政社不分、社會保障機制不足...等困境，因此本章將探討婦女非政府組織所面臨的困境及未來可能的發展方向。

### 研究流程圖（見下圖）



圖四：研究流程

資料來源：筆者自行繪製。

## 第二章 理論架構

### 第一節 前言

本文主要在研究中國大陸婦女非政府組織的發展，筆者企圖從「國家與社會」之互動關係出發，透過探討中國大陸在改革開放前後「黨群關係」的變化、以及由國家領導的公民社會的發展，來分析中國大陸政府與社會團體之間的互動。其次，再以國家組合主義（corporatism）強調的國家與社會團體之間的一種上下垂直關係，同時透過互惠、合作、交換的關係來理解中國大陸對於非政府組織發展的管理模式，以及在公民社會（civil society）概念的影響下，中國大陸婦女非政府組織對於婦女自身權益的追求，已經使政府開始透過與非政府組織的互惠、合作關係來維持社會秩序與政權的穩定。

### 第二節 國家與社會關係

國家與社會關係的理論架構，強調的是國家如何改變社會的一種能力。中國大陸從一九四九年建政以來，在政治方面採集權中央的一黨專政體制、經濟上實行計畫經濟、社會上進行嚴密的控制。及至一九七八年改革開放之後，轉變為社會主義市場經濟的國家，在經濟上採用漸進式改革的方式，因此，中國大陸國家與社會關係歷經了體制轉型的過程。要瞭解此一轉型過程，學界採用了下列兩種方式：第一種為「以國家為中心」的理論，重視的是國家如何引導社會變革的過程，強調一黨專政對社會的控制能力。第二種為「以社會為中心」的理論強調國家在



影響社會行為的轉變方面，受到來自社會因素的制約，主張公民社會的出現，是中國社會改革過程中的重要動力。<sup>31</sup>

也就是說，改革的過程及組織體制的轉型，不僅單純為國家所控制，無形中也受到社會背景因素的影響，因此在研究國家與社會關係時，必須強調彼此間的互動關係，透過研究來觀察國家對社會的控制能力以及一國特殊社會背景對國家與社會關係所產生的影響。國家對社會的控制，包含了試圖對人民傳統社會行為傾向的控制，以及透過特定的組織體系，將人民的社會行為納入國家預期的範疇之內。因此國家能力的強化，主要建立在國家對社會不斷增加的控制之上。但實際作法在集權國家與民主國家即有所不同。一個集權統治的國家，可以對社會制訂所有的規範；而一個自由民主國家，則是將這種權威，委託給其他的社會組織機構執行之。<sup>32</sup>

然而，獨特的社會背景也會影響國家政策的產出。因此，探討社會結構如何影響國家動員社會的能力，亦有其理論與實際上的意涵。對西方國家而言，公民社會的概念，代表著社會一種自主力量的興起，其對於公民社會的強調與重視，即是從以社會為中心的觀點，來探討國家與社會關係。根據哥登（White Gordon）教授的看法，公民社會係獨立於國家體制之外，享有相當的自主性與獨立性，旨在保護社會成員的利益及價值。<sup>33</sup>強調公民社會的內涵，主要在探討國家和個人之間的關係，進而引導出國家與社會之間的一種權力均衡關係，以及社會成員如何透過個人自由權利的制定，以保護自身免於集權國家的迫害。因此，公民社會可歸納出以下三種特色：第一、公民社會屬於民間組織，並不代表任何政府與國家。第二、公民社會具有獨立的經營機制與財務管理。第

<sup>31</sup> 林德昌，*廣東省與四川省的國有企業改革：國家與社會關係的新詮釋*（台北：成文出版社，2001年），頁20。

<sup>32</sup> 同上註，頁29。

<sup>33</sup> Gordon White, "Civil society, Democratization and Development," *Democratization*, Vol.32, no3 (Autumn 1994), p.375-390. 轉摘自同上註。

三、組成公民社會的民間團體，屬於志願性質，如非政府組織或非營利組織等皆是。<sup>34</sup>

因此，本文主要的理論架構在於，中國大陸在改革開放之後，在面對追求市場經濟體制的背景下，政府體制與職能為了符合社會對於權力以及財富的廣大需求、為了維持社會秩序的穩定與共產統治的基礎，開始逐漸出現鬆綁、轉型的情勢。與此同時，「國家與社會」的關係雖然仍然屬於國家組合主義（corporatism）中強調的，國家與社會團體之間的一種上下垂直關係，由中國共產黨統治一切的局面，但是也因為中國正面臨經濟轉型的過渡時期，國家也開始藉由與民間（非政府組織）互惠、合作、交換的關係，彌補國家（政府）職能的不足之處，將一部份的職能交由社會（非政府組織）來執行，以穩固中國共產黨政權統治的穩固以及社會秩序的穩定。因此，本文通篇將以此為理論基礎，利用中國大陸國家與社會之間互惠、合作、交換的關係，來理解中國大陸對於婦女非政府組織發展的管理模式，包括全國婦聯以及婦聯以外成立的新型婦女非政府組織的發展概況。

### 第三節 非政府組織與政府部門之關係

施密特（Philippe Schmitter）以國家和社會團體之關係角度，提出了組合主義的定義：「組合主義可被定義為一種利益代表體系，在此體系內，各組成份子被分別納入單一性、強制性、非競爭性、層級指導安排與功能分化的有限部門中。這些部門為國家所認同或特許，同時也獲得在其各自部門中獨佔代表性的保證，以交換其在領導人上的選擇及需

<sup>34</sup> Gordon White, "The Dynamics of Civil Society in Post-Mao China," in the *Individual and the State in China*, ed., by Brian Hook (Oxford: Clarendon Press, 1996), p. 197. 轉摘自同註 31。

求和支持的表達上，需受國家的監督及控制。」<sup>35</sup>

然而，組合主義並非一種單一的概念，西方學者對其適用範圍有許多不同的看法，在此無法一一詳述。<sup>36</sup>而須辨別的是，「組合主義」與「多元論」最大的不同在於國家不是承受所有利益團體的競逐壓力，而是以少數「受國家承認且授予在各自範疇中擁有利益表達壟斷權」之團體，經過此一「組合團體」的先行過濾，一般利益團體直接向國家進行施壓、遊說...便會減少，確保現存政治社會之穩定。簡言之，這些「組合」是做為國家與社會大眾利益匯集的交換所，也是各方壓力的緩衝區。

此外，Schmitter 將組合主義分成社會組合主義和國家組合主義兩類，在國家機關與利益團體的關係上，社會組合主義中兩者的關係架構通常源於民間團體由下而上的自發性壓力所追求的結果，而實施國家組合主義的政體裡，兩者的關係是由國家機關由上而下強加諸於利益團體之上的。因此，社會組合主義往往代表著較強的社會力，而國家組合主義則代表了國家有較強的政治力。換句話說，就前者而言，國家機關和民間團體的互動是比較互惠的、平等的，但就後者而言，國家機關則幾乎掌握了所有的控制權，民間團體是依賴的、被動的。

事實上，中國大陸政府對於公民社會的認識（國家與社會關係的體認）經歷了一個由否定到肯定的過程。<sup>37</sup>在一九七八年改革開放之前，中國大陸政府對民間組織基本上是抱持著否定的態度，且認為在社會主義的中國大陸是不可能產生相對獨立的公民社會；<sup>38</sup>同時，經濟上的計

<sup>35</sup> Philippe Schmitter, "Still the Century of Corporatism?" In Fredric Bike & Thomas Strich (eds.), *The New Corporatism: Social-Political Structures in the Iberian World*, (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1974), pp.93-94.

<sup>36</sup> 西方學界對組合主義的適用範圍相當分歧，「或者視其為一種國家形式（如 Jessop, 1990）、或者視其為一種經濟體系（如 Winkler, 1976）、或者視其為一種利益匯集系統（如 Schmitter, 1974）、或者視其為一種政策形成的制度化模式（如 Lehbruch, 1979）、或者視其為一種政治結構（如 Panitch, 1980）。」（丁仁方，1999：p.4-5）在本文中比較傾向於國家與社會關係的一種體系。

<sup>37</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 203-207。

<sup>38</sup> 何增科，「治理、善至與中國政治發展」，*中共福建省委黨校學報*（福州），2002年第3期，頁 16-19。

畫體制和政治上的一元化領導體制，也不允許相對獨立的市公民社會存在。在此之下，也就制約非政府組織在中國大陸的發展。而在改革開放後，一方面，由於相對獨立的民間團體大量出現，越來越多人開始承認公民社會存在的事實；另一方面，隨著政治經濟體制的變遷，中國大陸傳統的政治意識型態觀念和價值觀逐漸被拋棄。<sup>39</sup>於此同時，人們對於市民社會或公民社會的態度產生了根本性的變化，開始從拒絕公民社會轉變接受或默認公民社會。在此背景下，一九八九年十月，中國國務院公布了《社會團體登記條例》，該條例共六章三十二條，是中華人民共和國成立以後第二部社會團體法規<sup>40</sup>。此外，於一九八八年八月和一九八九年六月，先後公布了《基金會管理辦法》和《外國商會管理暫行規定》。一九九八年，中國國務院還發佈了《民辦非企業單位登記管理暫行條例》，同時修訂了《社會團體登記管理條例》，其後中國民政部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政府官方的認可，取得來自官方的合法性。<sup>41</sup>隨著一系列法律、法規的發佈和執行，中國大陸非政府組織的管理逐漸走入法制化的道路。

而同年由國務院所頒佈的《社會團體登記管理條例》與《民辦非企業單位登記管理暫行條例》；<sup>42</sup>成為目前中共政府管理民間組織的基本框架，而總結中國大陸現行關於非政府組織的法規體系，主要包括兩個行政法規、兩個行政性規章和一個特別法。即前面所提一九九八年公布的《社會團體登記管理條例》與《民辦非企業單位登記管理暫行條例》，

<sup>39</sup> 李英明，*閱讀中國：政策、權力與意識型態的辯證*（台北：生智文化，2003年），頁21-37。

<sup>40</sup> 1932年10月由中國國民黨統治的中國政府公布名為《修正民眾團體組織方案》的法規，這是中國歷史上第一個與非政府組織有關的專門法規。至於中華人民共和國成立後，第一個正式關於非政府組織的法令為1950年9月《社會團體登記暫行辦法》，規定了中國大陸今後社會團體的登記管理辦法及相應的原則，包括分級登記原則與雙重管理制度。

<sup>41</sup> 資料來源：中華人民共和國民政部網頁，<http://www.mca.gov.cn/aboutus/lsg8.asp>，2004年12月。

<sup>42</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47。

一九八八年和一九八九年先後公布的《基金會管理辦法》和《外國商會管理暫行規定》，以及一九九九年八月頒布的《公益事業捐贈法》<sup>43</sup>。這些法規的主要特徵在於，是針對不同類型（參考本文第一章第二節針對中國大陸非政府組織分類的說明）的非政府組織所做的分類管理規定，同時透過下面所提及的「雙重管理制度」和相應的登記註冊規定，嚴格控管非政府組織的成立，並加強日常的管理措施。至於對民間組織的管理主要採用由民政部門與黨政主管部門的「雙重管理制度」；其中，民政部門主管登記，黨政部門負責日常管理，也就是指對於非政府組織的登記註冊管理及日常管理實行登記管理部門和業務主管單位雙重負責的體制<sup>44</sup>，也使得中國大陸的民間組織與黨政部門產生密切的聯繫關係；畢竟，沒有黨政部門的支持，民間組織是無法在民政部門登記。

一九九八年頒布的兩個新條例規定<sup>45</sup>：國務院民政部門和縣級以上地方各級人民政府民政部門，是本級人民政府範圍內非政府組織的登記管理部門。登記管理部門負責非政府組織的成立、變更、註銷的登記或者備案，對非政府組織實施年度檢查，監督其執行條例的情況與成效，並對於違反組織條例的行為依法給予處罰。此外，根據條例規定，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機構，是有關行業、學科或者業務範圍內非政府組織的業務主管單位。業務主管單位負責非政府組織的籌備申請、成立登記、變更登記、註銷登記前的審查，依據其章程開展活動，負責非政府組織年度檢查的初審，協助登記管理部門及其他有關部門查處非政府組織有無違法行為等<sup>46</sup>。

「雙重管理體制」在一定程度上加強了中國政府在對於非政府組織

<sup>43</sup> 王名，「中國的非政府公共部門（下）」，*中國行政管理*，2001年第5期，頁39。

<sup>44</sup> 在1989年頒布的舊條例中被稱為「掛靠單位」。

<sup>45</sup> 是指《社會團體登記管理條例》與《民辦非企業單位登記管理暫行條例》而言。

<sup>46</sup> 王名，「中國的非政府公共部門（下）」，*中國行政管理*，2001年第5期，頁39。

在登記管理的監督、管理的控制能力，並透過分散責任的方式，迴避了登記管理部門與非政府組織間的直接衝突，但其同時也在「雙重管理體制」<sup>47</sup>的框架下，限制了中國大陸非政府組織的發展，其表現在以下幾個方面：<sup>48</sup>1.資產標準過高，導致大量現存的非政府組織無法通過民政部門的註冊，或者不惜以不法行為謀求通過資格審查；2.雙重管理主體，導致社團註冊手續複雜且進展緩慢；3.尋求黨政部門為其業務主管單位的困難，由於目前正值中國大陸機構改革時期，許多政府機關自顧不暇，大多不願意再去接管社團，圖增自身部門行政開支；4.雙重領導使管理部門間分工不明確，致使社團難以有效拓展活動；5.部份業務主管單位對社團管理過細，在人事與財務方面過於干預，因此導致社團幾乎喪失自主權。

除了以上在法規面實施雙重管理體制外，中國大陸政府部門還另採取兩個措施來左右非政府組織的運作：1.控制活動經費：尤其中國大陸非政府組織普遍出現資金不足現象，<sup>49</sup>此種干預時為最直接之干預。目前中國就非政府組織就經費來源而言大致有三種情況：(a)完全由政府撥款；(b)部份由政府撥款部份由組織自行籌集；(c)完全由組織自行籌集。一般而言，那些影響力較大的非政府組織，如中國殘疾人聯合會、中國企業管理協會，以及工、青、婦聯等幾乎全由政黨部門撥款。2.在非政府組織內部設立黨組織：中國共產黨的各級領導機關通常在自己所主管的一些規模較大的重要非營利組織內部設立分支機構。例如，中國

<sup>47</sup> 指業務主管單位和登記管理機關實行雙重管理的體制。

<sup>48</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：[http://www.chinanpo.gov.cn/front/index\\_3.jsp?newsid=945&lanmu=研究論文&parlanmu=理論動態](http://www.chinanpo.gov.cn/front/index_3.jsp?newsid=945&lanmu=研究論文&parlanmu=理論動態)。轉錄自，傅正良，「中國大陸非營利組織發展之研究：以中國青少年發展基金會為例」，國立政治大學東亞研究所碩士論文（2004年）。

<sup>49</sup> 王名、賈西津，「中國非政府組織的發展分析」，*管理世界*（北京），2002年第8期，頁37。

紅十字會就內設機關黨委、工會和青年團組織。<sup>50</sup>而根據鄧國勝在二〇〇一年公佈的《全國問卷調查分析》，發現中國大陸非政府組織的主要問題如下表 2-1 所述。

表 2-1：中國大陸非政府組織面臨的主要問題

類型	比例 (%)	排序
缺乏資金	41.4	1
缺乏活動場所與辦公設備	11.7	2
缺乏人才	9.9	3
政府的支持力度不夠	8.5	4
組織內部的管理問題	7.5	5
缺乏資訊交流與培訓機會	5.2	6
拓展活動得不到社會的回應	3.6	7
相關法律、法規不健全	3.4	8
缺乏項目	3.0	9
不存在問題	1.8	10
政府的行政干擾太大	1.1	11
其他	9.3	

資料來源：鄧國勝，「中國非政府組織問卷調查的初步分析」，收錄於王名主編，**中國非政府組織研究：以個案為中心**（北京：聯合國區域發展中心、清華大學非政府組織發展研究中心，2001 年），頁 24。

<sup>50</sup> 資料來源：中國紅十字會網站，<http://www.chineseredcross.org.cn/about/jgzjz.htm>，2005 年 3 月。

此外，在人事任免權方面，根據鄭勝國的調查中指出，中國大陸非營利組織負責人有百分之四十九點二的組織執行負責人於擔任組織領導人之前在行政部門任職；有百分之二十七點九的人在事業單位任職；有百分之八的人在其他非政府組織任職；還有百分之十一點五在其他部門任職；百分之三點四的組織無回答。<sup>51</sup>由此可發現，中國大陸有近一半的非政府組織領導人曾在政府部門任職，反映中國大陸非政府組織普遍缺乏人事任免權的情形，另一方面也反應中國大陸政府部門與非政府組織間的密切關係。<sup>52</sup>雖然此種聯繫會影響到非政府組織的獨立自治性，但若從另一個角度來觀察，非政府組織同時也可充分利用此聯繫關係有效的動員社會資源，為其所代表的群眾團體爭取更多的權益。

而在此之下，中國大陸絕大多數非政府組織對政府部門的態度是，既服從政府部門的領導，同時也必須保持相對的獨立性。畢竟服從政府部門的領導，既是強制性的規定；同時，在一定程度上也是利益的驅使。此外，服從政府部門，不但可改善組織與主管部門間的關係外，還可能取得更多的經費資助與更大的管理權限。<sup>53</sup>所以，多數影響力較大的非政府組織都傾向與政府部門維持良好的合作關係，甚至在一些重大問題上主動向主管部門請示，或是把主動接受黨政部門的領導明確訂定於其組織章程中。所以，在中國常會發生黨政部門與非政府組織間的錯位現象；事實上，兩者在歷史上是互不隸屬縱橫交錯的兩類組織，屬於指導與被指導之關係，<sup>54</sup>然而在中國大陸卻出現政府部門與非政府部門間是

<sup>51</sup> 鄭勝國，**非營利組織評估**（北京：社會科學文獻出版社，2001年12月），頁62-63。

<sup>52</sup> 唐卓，「非營利組織及其在社會發展中的作用和存在的問題」，**寧夏黨校學報**（銀川），第5卷第3期（2003年5月），頁91-94。

<sup>53</sup> 田蓉，「非營利組織在社區中的角色與功能研究」（蘇州：蘇州大學應用社會學研究所碩士論文，2001年），頁53。轉錄自，傅正良，「中國大陸非營利組織發展之研究：以中國青少年發展基金會為例」，**國立政治大學東亞研究所碩士論文**（2004年），頁135。

<sup>54</sup> 趙黎青，**非營利組織與可持續發展**（北京：經濟科學出版社，1998年），頁112-126。轉錄自，傅正良碩士論文，來源同上註。



領導與被領導的狀態，<sup>55</sup>於是就造就了中國大陸非政府組織有別於西方國家的特殊發展情形。總體而言，在改革開放以及第四屆世界婦女大會召開後，在中國各類型非政府組織也陸續出現對於組織獨立自主性、自治性的較強烈需求，為增加其獨立自主性，許多組織領導人設法透過各種努力，如逐漸減少來自政府部門經費援助的比例，開始另闢財源；以及直接由民間組織發起的新型非政府組織的大量出現情形，對於中國大陸非政府組織對與政府部門之間對於服從性與自主性的認知產生了越來越明顯的矛盾，同時這種矛盾狀態很大程度上也就構成了目前中國大陸非政府組織與政府部門之間的互動關係。

因此，本文將以組合主義為分析架構來解釋中國大陸在改革開放後國家與社會之間的關係。強調在國家與社會組織之間的一種上下垂直關係，以及國家如何運用一切的優勢和力量包括對社會資源的運用，去規範各種社會組織或社會公益之間的衝突。基本上，組合主義隱含著一種合作與交換的關係，其描述了社會組織（非政府組織）與政府之間的相互依賴模式，此種關係界定了國家與社會組織的相對權力及自主性，並經由法律明定了雙方的互動模式。組合主義者認為社會組織的權力及活動受到其與國家交換、互惠關係的影響，因為國家掌握了所有的行政權力，社會組織僅能依其被賦予的特權與國家進行利益交換，進而謀求國家開放更大的自主權力予團體本身。因此在組合主義的架構之下，國家可以決定哪些社會組織是合法的，並可與其建立合作夥伴關係。同時，國家在控制這些社會組織的架構下，仍允許其保有自主決定的空間，有限度給與其所要求的權力。因此組合主義暗示了一種在國家（政府部門）與社會組織（或非政府組織）之間的一種交換、合作與互惠的互動關係。

---

<sup>55</sup> 夏義坤，「第三部門與政府行政關係研究」，武漢大學行政學研究所碩士論文（2001年），頁47-48。

## 第四節 中國大陸公民社會的發展

### (一) 公民社會 (Civil Society) 的概念

有關公民社會一詞的起源，可以追溯到亞里斯多德以 *politike koinonia* 一詞來指稱政治社會/社區 (*political society/community*)；<sup>56</sup>而近代的「公民社會」則是西方十七世紀以來所發展的概念，以「社會契約論」為理論基礎，經由社會契約論的推導，社會與邦國才出現對位而立的狀態。蘇格蘭啟蒙思想家亞當佛格森 (Adam Ferguson) 意識到公民社會具有雙重性：一方面確定社會能相對於國家的範疇，在此範疇內個人不僅能確保自由，還能促進社會財富的累積；另一方面，財富的增加刺激了市民的物欲，而物欲的氾濫又會侵蝕維繫傳統政治的公民道德。而佛格森的觀念直接影響到黑格爾 (George W. Hegel)「市民社會」的確立，也間接影響了馬克思 (Karl Marx) 的市民社會理論。<sup>57</sup>

進入工業、資訊化社會之後，由於社會與經濟的發展，導致更多問題、需求產生，當政府與市場所提供的服務數量與品質無法滿足時，就會出現「政府失靈」、「市場失靈」的現象。<sup>58</sup>一旦當人民需求得不到滿足時，以公民為中心、強調創造公眾利益的公民社會組織 (*civil society organization, CSOs*) 乃應運而生，它可以提供某些範圍的集體性財貨，來滿足社群中的部份需求，在消除貧困、農村發展、教育、衛生保健、婦女兒童保護、賑災救濟、生態環境保護、提供各種社會服務以及人道

<sup>56</sup> Cohen, J.L. and Arato, A. *Civil society and political theory* (Cambridge : Massachusetts MIT Press, 1992), p.84.

<sup>57</sup> 張祖樺，「關於公民社會為題研究的綜述」，資料來源：當代中國季刊網頁，<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?issue=020409&=total-79>。轉錄自，傅正良碩士論文，同註 37。

<sup>58</sup> Hansmann, H. B. "Economic Theories of Nonprofit Organization," in Powell, Walter W. edited. *The Nonprofit sector : a research handbook* (New Haven : Yale University Press, 1987), pp.27-42.

救援等方面，扮演重要角色；此外，這些公民社會組織不僅成為國家層級政策制訂的重要參與者，在社會經濟發展及政治參與上也扮演主要作用，同時也促進公民社會的形成與發展。<sup>59</sup>不過，事實上，公民社會的力量，與公民和國家之間起作用的中介組織數量有很大的關係。

一般而言，公民社會組織包括：企業、志願協會、教育機構、工會、大眾媒體、慈善團體、教會等；而德克(Paul Dekker) 以及布洛克(A.van den Broek)則認為志願組織是公民社會組織的核心要素<sup>60</sup>；此外，奈德(Kumi Naidoo) 則表示，公民社會組織通常是指非營利、志願或非政府組織；同時，公民社會組織也通常被認知為「第三部門」，其係指介於市場和國家之間的機構；而目前對許多國家而言，非政府組織為公民社會組織中最核心的要素。<sup>61</sup>

事實上，到目前為止有關公民社會及其組織的術語仍有不同的說法，且其內涵與範圍也難以界定。關於公民社會的概念大致有兩個含義：一是獨立於國家的私人領域，表現在經濟與政治分離的基礎上；二是獨立於經濟和政治的公共領域，即社會文化生活領域。<sup>62</sup>可以說，公民社會的概念如同政治、經濟社會一樣，代表的是整體性社會中的一個功能領域，而這個功能領域所強調的是社會的自主性。

正如哥登(Gordon White) 所說：「從公民社會這一述語的大多數用法來看，其主要思想為公民社會是處於國家和家庭之間的大眾組織，它獨立於國家，享有對於國家的自主性，且它是由眾多旨在保護和促進

<sup>59</sup> Salamon, Lester M. "Toward Civil Society : The Global Associational Revolution and the New Era in public Problem-Solving," in Zhao Liqing and Carolyn Lyoya Irving edited. *The Non-Profit Sector and Development* (Hong Kong : Hong Kong Press for Social sciences LTD , 2001),pp.28-29.

<sup>60</sup> Dekker and Broek 認為社會秩序可以區分為社區、市場、國家及公民社會，其中公民社會包括：志願組織、協會、委員會、論壇等。

<sup>61</sup> Brown, L. David and Kalegaonkar,A. "Civil Society Support Organizations and Sector Challenger," in Zhao Liqing and Carolyn Lyoya Irving edited. *The Non-Profit Sector and Development* (Hong Kong : Hong Kong Press for Social sciences LTD , 2001),p.291.

<sup>62</sup> 何增科，「公民社會與第三部門引論」，*馬克思主義與現實*（北京），2000年第1期，頁27-28。

自身利益或價值的社會成員所自願結合而成」<sup>63</sup>。因此，本文將公民社會當作是國家或政府之外的所有民間組織、民間關係的總和，其組成要素是由各種非國家、非政府所組成的公民社會組織，包括非政府、非營利組織、志願性社團、協會、社區組織、利益團體和公民自發組織的運動等，也被稱為介於政府與企業之外的「第三部門」。

## （二）中國大陸公民社會興起的契機

在中國歷史上，公民社會一直被政治國家所淹沒，無論是傳統社會所表現的家國同構形態，亦或是在中共建政後，奉行高度一元化的組織與領導體制對於社會各方面的控制<sup>64</sup>，公民社會的形成與發展在中國大陸一直受到阻礙。

事實上，中共在改革開放以前，政府對於國家財產的絕對管理權，使非政府組織必須完全依賴來自於政府的經費。因此，完全獨立於政府之外的非政府組織完全不存在，更遑論是公民社會的形成。在社會層面，黨政一元化的社會管理體系使政府職能極大化，每個人所隸屬的「單位」把個人的政治、經濟文化和社會生活全部納入管理範圍，使得人或者團體沒有追求現存社會機制以外的興趣和利益。在此背景下，所謂的非政府組織只是被賦予執行黨和政府的一些政策或任務的職能<sup>65</sup>。它們並不是相對於政治權利的公民社會，而是處於政治權利和公民社會之間的力量，因此被稱為「社會中間層」或者「中介組織」，它對政府的角

<sup>63</sup> White, Gordon. "Civil Society, Democratization and Development," *Democratization*, No.3, (Autumn 1994), pp.375-390.

<sup>64</sup> Edward Friedman, "Maoist and Post-Mao Conceptualizations of World Capitalism: Dangers and/or Opportunities," in Kim, S. edited. *China and the World: New Directions in Chinese Foreign Relations* (Boulder: Westview, 1989), pp.55-85.

<sup>65</sup> 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：社會科學出版社，2001年），頁158-161。

色和職能充其量只是補充作用而已。<sup>66</sup>

然而一九七八年陸續的改革開放，竟開啟了中國大陸公民社會發展的契機。一九七〇年代末期的經濟體制改革，帶來了社會結構的變化：在經濟領域方面，傳統計畫經濟體制逐漸被社會主義市場經濟體制取代；而在一九八〇年代開始的「政企分開」改革，使計畫經濟體制下的政府對企業實行的直接管理轉變為間接管理。而隨著國家在經濟上直接領導角色的弱化，國營企業在國民生產總值中所佔比例逐漸下降，非國營企業相對卻迅速發展。加上中央政府逐漸開始將權力下放於地方，從而使其在社會保障方面的能力降低。

此外，由於中央財政資源的下降，中央政府不得不依靠其他資金來源來滿足社會各種需求，這導致了國家與社會關係的改變，同時社會責任不得不開始由政府 and 社會團體來共同承擔，在經濟與社會上的變化不僅促使社會利益的多元化，更促成各種利益團體的成立，也為當時的非政府組織創造出發展的空間。然而，經濟發展帶來的法制改革也推動權力下放的進程；傳統上中國大陸立法權掌握在中央手裡，自從一九七八年改革開放以來，中國大陸已經建立起一個多層次的立法體制，以因應在開放後對於指導性法律規範的需求。<sup>67</sup>

也由於改革開放所帶來的經濟、法律，以及政治環境的變化，使得一九八〇年代後中國大陸民間社團組織開始快速成長。到一九八九年，全國性社團遽增至一千六百個，而地方性社團則高達二十多萬個。雖然在一九八九年六四事件之後，中共對於各種民間組織進行清理整頓，使其數量頓時減少，到了一九九二年全國性的社團減少至一千兩百個，而地方性社團則約有十八萬個。但在不久之後，民間組織的數量又開始增

<sup>66</sup> 王穎、折曉葉、孫炳耀，「社會中間層：改革與中國的社團組織」，頁 158-161。

<sup>67</sup> Thomas Silk, 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，一九九八年），頁 1-2。轉錄自，傅正良碩士論文，傅正良，「中國大陸非營利組織發展之研究：以中國青少年發展基金會為例」，國立政治大學東亞研究所碩士論文（2004 年）。

加，截至二〇〇三年底，全國性社團就有一千七百三十六個。<sup>68</sup>而伴隨著民間組織的發展，同時也給中國公民社會的發展帶來契機。

### （三）中國大陸公民社會的發展

在市場經濟體制進入中國大陸的同時，不僅民間組織在數量和種類上明顯增加外，其性質也不同於以往的「社會團體」；在以前像是共青團、婦聯、工會等社會團體都帶有濃厚的政黨色彩。可是，在一九九〇年代以後，民間組織在自主性、合法性上，都得到極大的增強<sup>69</sup>。

中國大陸目前是否已經形成公民社會，對此學者們的看法眾說紛紜。但是與非政府組織在中國大陸的發展一樣，比較符合實際的說法是中國大陸的公民社會正處於轉型期。孟延春就表示，中國大陸社會剛出現公民社會的端倪，目前並未建立完整的公民社會。<sup>70</sup>王名等學者也認為現階段中國大陸公民社會正處於由政府領域向公眾領域過渡的時期，雖然在經濟上實施市場經濟而逐漸獨力發展，但政府仍然不時透過直接或間接的方式控制、干預公眾領域，甚至私人領域，<sup>71</sup>也就是目前中國大陸非政府組織普遍存在「半官半民」的屬性，公民社會的形成仍未臻成熟。

事實上，一九七八年後中國大陸實行的政經改革，為公民社會的興起創造了基本的政治、經濟、法律環境；同時，公民社會的興起又會回過頭來對社會的政治、經濟生活產生重大的影響，尤其在公民政治參

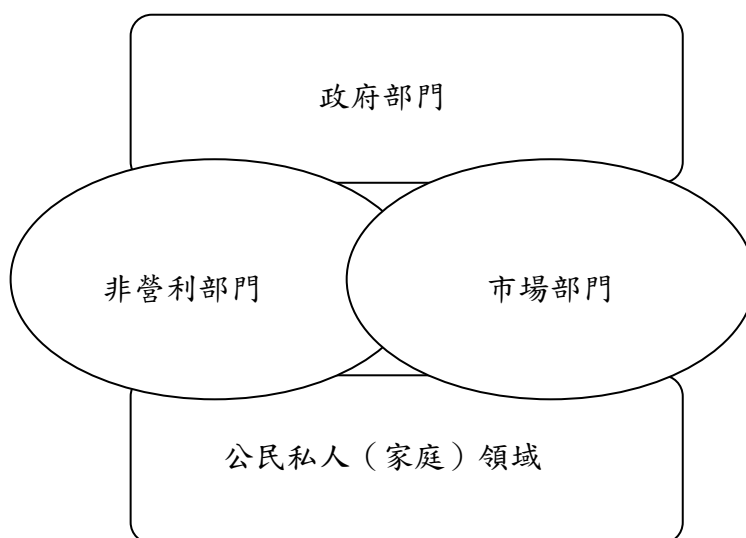
<sup>68</sup> 傅正良，「中國大陸非營利組織發展之研究：以中國青少年發展基金會為例」，國立政治大學東亞研究所碩士論文（2004年）。

<sup>69</sup> 主要表現在以下幾個方面：組織內部認同與參與程度的增強、內部管理的規範性增強、民主程度增強、扮演與政府溝通的角色、致力於社會公益事業、制約政府行為、影響政府決策等。

<sup>70</sup> 孟延春，中國非營利組織發展的社會資本研究（北京：清華大學管理與工程研究所博士後研究，2000年），頁27-28。

<sup>71</sup> 王名、劉國翰、柯建宇，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107-110。

與、政治公開化、公民自治、政府廉潔效率方面別具意義。<sup>72</sup>而民間組織可被視為推動公民社會的一股力量，公民社會是一種建立在公民自主權力基礎上的多元社會，其中政府、市場和非政府組織是三個基本的部門，缺一不可，同時三者必須同步健全的發展以成就健全的公民社會。<sup>73</sup>（見下圖五：未來中國大陸公民社會的基本結構圖）



圖五：未來中國大陸公民社會的基本結構圖

資料來源：王名、劉國翰、柯建宇，**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237。

在政治現代化的過程中，公民社會在政治體制轉型階段扮演著中介的角色。就中國大陸而言，在改革開放之後一個快速多元成長的社會出現，市場經濟的體制改革，衝擊了中共傳統計畫體制下國家和社會的關係，民間對於權利及福利保障的需求聲音漸大，此時若缺乏社會中介組

<sup>72</sup> 俞可平，「中國公民社會的興起」，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208。

<sup>73</sup> 同註71，頁236-237。

織的出現，則中國政府必然無法繼續維持其對於社會的控制，但此種中介組織的出現將是以國家領導的公民社會概念為前提。

根據佛羅利克教授的看法，目前中國大陸存在兩種公民社會的概念。<sup>74</sup>其一為強調政治制度的開放、國家權力的限制，以及自治社會團體和個人權利的進展。然而此種公民社會概念現階段並未普遍存在於中國大陸社會，其二是將國家的影響力擴展到中國大陸的各種經濟和社會領域上。換言之，即為一種由國家所領導的公民社會（state-led civil society），而在此種社會存在的社會組織，被視為是一種支持國家的機制。因此，與西方國家公民社會的不同在於，在中國大陸的社會組織，都是附屬於國家的行政架構之內，僅是政府的代理者，而非獨立自主的社會實體。在中國，此種由國家領導的公民社會概念，乃是由於國家認知到在面臨社會和經濟轉型的過渡期間，社會組織的出現不但可以扮演維持社會穩定以及穩固國家對於社會的控制能力與中介橋樑外，還能同時維護國家的權威免於受到來自民間的挑戰與威脅。

## 第五節 小結

綜上所述，本研究的理論架構（本章第一節內容）在探討中國大陸在改革開放後，對於國家與社會之間互動關係產生的衝擊，中國大陸是以國家為中心的理論發展，強調國家在歷經經濟體制改革的過程中，仍堅持一黨專政的領導及對社會的控制力，但不可避免的在改革開放的過程中，民間社會對權力及福利的需求也逐漸出現，因此為穩定社會秩序以及鞏固中國共產黨的統治，中國政府開始透過對於民間組織（中介組織）的開放及成立，來維持其政權的穩定，也因此有了婦女非政府組織

<sup>74</sup> 林德昌，*廣東省與四川省的國有企業改革：國家與社會關係的新詮釋*（台北：成文出版社，2001年），頁20。



出現的契機，屬於國家組合主義的範疇。

本章第二節便透過組合主義理論觀察中國婦女非政府組織的發展，發現中國非政府組織與國家之間是一種交換、互惠與合作的關係，但基本上國家機關掌握了一切的控制權，社會組織是依賴的、被動的性質，這與社會組合主義所強調國家與社會團體之間是絕對建立在「平等」地位的基礎上有所不同，加上中國本身獨特的社會、政治背景因素，因此使其非政府組織的發展、運作模式、自主性，以及政府在其中所扮演的角色，便與其他民主國家非政府組織的發展及運作產生差異，在仍然堅持於國家的控制，以及不違背中國共產黨的領導之下，有限度的追求非政府組織自身的權益。本章第三節主要在敘述中國大陸公民社會的發展現況，從公民社會概念的形論起，包含其組成要素等介紹，其次分析中國大陸在改革開放後，政府部門面臨政治經濟體制轉型期，對於公民社會控制力的放鬆。最後，則分析中國大陸公民社會的發展情形，以及民間社會對公民社會的需求。

根據上述之討論，本論文所欲探究之主要問題為中國大陸婦女非政府組織的發展。因此，筆者希望藉由改革開放之後中共國家對社會控制力的減弱，建構出由國家與社會關係的理論架構，分析中國大陸政府與非政府組織的互動是否仍然維持傳統的由國家動員群眾組織的方式來維持對社會的控制力，抑或非政府組織已經能夠有某些程度的自主性及相對權力？

在本研究中，筆者透過組合主義（corporatism）試圖解釋國家與社會團體之間的互動關係，強調國家與社會團體之間是一種上下垂直的關係，而在此架構之下除了可觀察國家與社會組織間的互動關係外，還可由此探討社會組織在國家與社會中扮演的中介、橋樑角色。因此，本文以組合主義為理論架構，認為基本上中國大陸在改革開放之後國家與非政府組織之間的互動、互惠、合作關係仍然建立在國家由上而下垂直統

治的前提之下，但隨市場經濟的發展以及中國大陸公民社會的逐漸成熟，中共已經有限度的允許來自民間自下而上發展的婦女政府組織的出現，傾聽來自民間對權力需求的聲音。因此，我們可以說中共傳統的黨群關係已經不如改革開放之前那般嚴密，雖然不能樂觀的認為中共已經完全走向政治民主化的道路，但是這至少是可以期待的方向。

## 第三章

### 一九九五年聯合國北京世界婦女大會

#### 第一節 前言

一九九五年在北京舉辦的聯合國「第四屆世界婦女大會」對中國婦女和中國社會產生了深遠的影響，也使中國人民逐漸在性別意識的基礎上，開始關注婦女發展的相關議題。此外，這次會議的召開，也為中國婦女非政府組織的發展帶來深遠的影響，特別是中國政府正式承認並允許中華全國婦女聯合會（全國婦聯）以中國最大的婦女非政府組織的身份，參與世界婦女大會，並舉辦其後的非政府組織論壇等會議。

然而，由於聯合國世界婦女大會及其後非政府組織論壇相繼成功的在北京召開，陸續將由西方國家發展出關於非政府組織的主體意識、創造性和群體意識等思潮帶入了中國大陸，提高了中國婦女群體的凝聚力和參與、自我主體意識。中國的婦女解放運動和婦女研究自此開始對西方的女權主義理論、非政府組織的發展有了空前的接觸、瞭解與社會需求，中國社會逐步開始朝向維護婦女權益及關注婦女議題的方向前進。此外，由於世界婦女大會在北京召開，也引發了各界對於中國大陸本身在人權維護領域上的道德正當性，以及全國婦聯是否為西方定義中的非政府組織等爭議，也將在陸續在本章中作一完整的探討。

#### 第二節 聯合國世界婦女大會之組成與源起

「聯合國婦女十年」(一九七六~一九八五年)影響其後二十年間聯合國女性議題的內涵與設定的活動。其中,自一九七五年以來召開的歷屆世界婦女大會可說是全球女性議題進行討論的主要場域。然而檢視橫跨七〇年代至今的歷屆世界婦女大會,縱使一方面對既存之女性議題的範圍與內涵重新詮釋,並賦予女性議題在聯合國體制中更多的關注,促使新的婦女機構成立<sup>75</sup>,但多年來歷屆會議所訴求的成果及召開之目的似乎差異不大。

第一屆世界婦女大會,全名為「國際婦女年世界會議」(World Conference of International Women's Year)的召開,實際上並不是一個經過詳細計畫並獲得充分準備的會議,而只單純為了因應國際婦女年的活動所臨時起意的結果。一九七二年羅馬尼亞的代表安卓(Florica Andrei)在接受國際女性團體的請求而提出舉辦國際婦女年的提案時,目的在確認一九七六年大會所通過的「消除對女性歧視宣言」(Declaration on the Elimination of Discrimination against Women),並用以鼓勵政府及非政府組織對此一宣言的接受,所關心的也僅限於平等的問題。<sup>76</sup>其後,經濟社會理事會受到發展中國家對於國際經濟發展議題關切的影響,「增加女性在國家及國際發展的貢獻」成為此時女性議題的新興主題,「發展」也成為討論主軸;及至一九七四年時,東歐國家極力將國際和平帶入女性議題的討論題綱中,大會因此加入了要「對抗殖民主義、種族主義、種族歧視並強化國際和平和國家間合作」的命題。至此,國際婦女年的三大主題:平等、發展、和平正式確立,也貫穿其後歷屆的世界婦女大會及聯合國婦女十年的活動。

<sup>75</sup> 1975年第一屆世界婦女大會召開後,聯合國內部多了兩個因應會議決議而生的機構,一是聯合國婦女發展基金(United Nations Development Fund for Women, UNIFEM),一是提高婦女地位國際研究訓練所(International Research and Training Institute for the Advancement of Women, INSTRAW),分別成立於1976和1983年,打破婦女地位委員會作為唯一專責女性議題事務的機構。

<sup>76</sup> 轉引自,鄧修倫,「聯合國體系下女性議題發展之探討」,國立台灣大學政治研究所碩士論文(2001年12月),頁46-47。

至於世界婦女會議的提議與籌備，則一直要到一九七四年時才匆促決議要召開，同時，並非所有與會代表皆認為會議有召開的必要，因為在當時參與聯合國會議的各國代表，在一開始時並未將世界婦女大會的籌畫與婦女發展的相關議題當成是一個嚴肅的政治事務；在金錢的支持上，聯合國也只安排三十五萬美金的預算，相較一九七四年也是由聯合國舉辦的「世界人口會議」三百萬美金的籌備預算，實在是捉襟見肘（Stienstra 1994:124）。

此外，關於大會的組成與代表問題，每一屆的世界婦女大會都可分為正式的官方會議與非正式的非政府組織論壇（Non-Government Organization Forum）兩個部份，前者是由各會員國、國際組織、聯合國周邊機構、政府間組織、各民族解放陣線等派遣正式代表參加，會中就會後所達要達成的行動計畫與議題進行討論並議決，但正因會議是由各國官方代表出席，因此各國政府的政治與政策立場必然對所決議的女性議題有所影響；後者論壇的部份，則是提供給不具有官方身份的个人與非政府組織參與，主要是各國、各區域的女性團體及對於此議題關切的個人與組織自發性的參與，透過公開的論壇的機會對不同層面婦女議題進行國際間的交流，因此非政府組織論壇提供各國婦女組織溝通、合作、交換訊息的場所，促使來自各地的婦女組織正是婦女議題和女性主義運動在國際場合中所突顯出來的問題及重要性，成為各國婦女組織組成國際網絡的起點。<sup>77</sup>非政府組織論壇中的討論結果並不代表國家的立場與態度，但在一些議題上會嘗試影響正式會議對女性議題指涉的範圍。正式會議和論壇間有密切的互動關係，參加的人士也不全然的區分，但由於非政府組織論壇不會受制於國家官方立場的干預，因此在婦女議題的訴求與討論上將能展現更多元、多樣的觀察角度，也會受到國

<sup>77</sup> Boulding E., "The Underside of History: A View of Women Through Time", Vol.2 (Revised Edition). (Newbury Park, Sage, 1992).

際間較多的認同及重視。

### 第三節 歷屆會議相關婦女議題

世界婦女大會被稱為最大規模的「女性意識喚起」的活動，其原因不僅在於會議中女性參與人數之多、參與國家數目之廣泛，重要的是，無論是正式或非正式會議，其中超過七成以上的參與者為女性。會議中，參與會議代表團的領袖均為各國具有一定程度地位與知名度的女性，許多甚至是該國知名的女性政治人物或國家政要的妻女。如當時的菲律賓第一夫人伊美黛馬克斯（Imelda Marcos）、蘇俄的女太空人（也是世界上第一位女太空人）范倫蒂娜泰瑞西科瓦（Valentina Nikolaeva-Tereshkova）、埃及總理夫人吉涵紗達（Mrs.Jihan Sadat）、以色列總理的夫人黎絲羅賓（Mrs.Leah Rabin），到了奈洛比會議時，當時美國總統的女兒莫倫雷根（Maureen Reagan）也成為美方代表團的一員。<sup>78</sup>

這些女性政治明星或國家政要妻女的參與，也成為當時會議注意的焦點。而從（下）表 3-1 中可以看出，每一屆正式會議中，女性出席代表都佔相當高之比例，且有逐屆增加之趨勢，這與目前國際會議中女性與會人數比例相較，是十分罕見的現象。然而，即便會議中女性代表出席人數佔有優勢，但實際上會議的代表性不受重視卻也是不爭的事實。

<sup>78</sup> 鄧修倫著、石之瑜主編，*女性與聯合國*（台北：揚智文化，2003年），頁73。

表 3-1: 第一屆到第三屆世界婦女大會參與人數及性別比例

	第一屆	第二屆	第三屆
召開日期	1975.6.19~7.3	1980.7.14-31	1985.7.15-16
參與國家數	133	145	157
整體代表團女性比例	73 %	*	81 %
女性團長比例	85 %	約 90 % **	*
聯合國及周邊組織	24	29	34
政府間組織	8	10	17
非政府間組織	114	135	163
民族解放運動***	7	4	4
非政府組織論壇參與人數	>6,000	>8,000	>14,000

資料來源：轉引自，鄧修倫，「聯合國體系下女性議題發展之探討」，國立台灣大學政治研究所碩士論文（2001年12月），頁74-75。

註：由於參與會議代表來源十分複雜，加上開會期間長達兩週，且討論場次多達上百場，因此無法從現有的資料中得到一個統一且精準的數字。據估計，正式會議中參與的人數每屆約莫兩千人上下。

\*：關於與會人士性別方面精確的數據紀錄與分析遍尋不著，也無法就三次會議參與者的性別比例進行比較分析。

\*\*：由於無法找到確實的數據，該數據乃根據 Jane S. Jaquette(1995: 51)的說法。

\*\*\*：參與的民族解放運動包括非洲團結組織（OAU）或是阿拉伯國家聯盟、巴勒斯坦解放組織（PLO）、非洲民族議會（ANC）、泛非會議（PAC）、西南非人民組織（SWAPO）、安哥拉人民解放運動（PMLA）等，他們以觀察員的身份參與正式會議。

### （一）第一屆至第三屆世界婦女大會相關決議

第一屆會議後，聯合國大會宣布一九七六到一九八五年為「聯合國婦女十年」，並承繼著平等、發展與和平三大主題；同時，婦女發展基金會（UNIFEM）也在第一屆會議的基礎上開始運作，因此第二屆、第三屆兩次會議，無論是在準備工作、經費籌備抑或會議定位上，均較第一次會議來得完善。第二屆世界婦女大會於一九八〇年丹麥哥本哈根召開，會議全名為「聯合國婦女十年會議：平等、發展、和平」（World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace），並設立三個子題—教育、健康、就業，會議目的在反省婦女十年前五年的工作成果；第三屆世界婦女大會則於一九八五年肯亞奈洛比召開，會議全名為「審查和評價聯合國婦女十年成就：平等、發展、和平」（World Conference to Review and Appraise the achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace），以總結聯合國婦女十年活動的反省及對至二〇〇〇年間聯合國婦女議題的工作重點與展望。關於三次世界婦女大會最後所簽署的文件名稱，詳列於（下）表 3-2。



表 3-2：第一屆至第三屆世界婦女大會簽署之文件

屆次	文件全名	簡稱
第一屆 1975	《貫徹國際婦女年目標之世界行動綱領》 (World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year)	《世界行動綱領》 (WPA)
第二屆 1980	《聯合國婦女十年後半之行動計畫》 (Programme of Action for the second Half of the United Nations Decade for Women)	《行動計畫》 (PA)
第三屆 1985	《奈洛比邁向公元 2000 年提昇婦女地位之前瞻戰略》 (Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women Toward the Year 2000)	《前瞻戰略》 (NFLS)

資料來源：轉引自，鄧修倫，「聯合國體系下女性議題發展之探討」，國立台灣大學政治研究所碩士論文（2001 年 12 月），頁 48。

然每一屆會議進行中會就各方代表提案進行討論與表決，其結果會形成一份共同簽署的文件，這份最終文件則採取共識決的方式，這一方面反映出美國為了避免在多數決的制度下遭到第三世界國家的人數優勢而被迫接受與自身國家利益相違背的決議，另一方面也假設了在女性議題的討論上應該有一種獨特的、超越國界的善意存在。(Ashworth 1982:134)。

## （二）第四屆世界婦女大會相關決議及北京十五會議

第四屆世界婦女大會 (Fourth World Conference On Women :

Action for Equality, Development and Peace，簡稱 FWCW )，召開的目的是為了檢討並敦促《前瞻戰略》的執行效果，並進一步提出需要改進之處。在第一到第三屆會議及二十多年來聯合國對於女性議題之探討所累積的基礎上，加以南非的種族隔離政策已經在一九九二年劃下休止符，以色列席安主義之辯也在奈洛比會議時獲得諒解的情況下<sup>79</sup>，大抵而言，第四屆世界婦女大會成為一個無論是對國際社會或對女性主義者都具有正面意義的產物。因此，聯合國主辦的國際會議的官方或非官方的人數記錄一再創新高，同時參與者也往往是在國際上有聲望的女性。

在北京召開的第四屆世界婦女大會於一九九五年九月十五日以協商的方式通過了《北京宣言與行動綱領》<sup>80</sup>，至此為二十一世紀的婦女運動奠定了良好的基礎。《北京宣言與行動綱領》全文長達十萬多字，由六章共三百多個段落所組成。分別為：任務說明、全球框架、重大關切領域、戰略目標和行動、執行、監測《北京宣言與行動綱領》的機構安排與資金安排。其核心是平等、發展與和平，強調婦女在各個領域享有男女平等的機會與權力，確認了婦女在享有平等、參與發展等領域仍面臨的困難與障礙，要求各國政府、聯合國系統專門機構、國際組織等齊心協力採取行動、做出承諾，為實現《北京宣言與行動綱領》的目標努力。

《北京宣言與行動綱領》從全球婦女發展的大環境著手，突出了冷戰後國際局勢的變化，從各個方面分析全球經濟一體化對婦女發展的影響，其特點是提出了戰略目標和行動，可操作性強。主要將與女性攸關的議題劃分為十二個領域，分別為：貧窮、教育與訓練、健康、對女性的暴力、軍事衝突、經濟、權力與決策層次、促進女性地位提昇的體制

<sup>79</sup> 鄧修倫著、石之瑜主編，*女性與聯合國*（台北：揚智文化，2003年），頁73。

<sup>80</sup> 第四屆世界婦女大會會後所簽署之文件為《北京宣言及行動綱領》（Beijing Declaration and Platform for Action, PFA），簡稱《北京綱領》。代表國家189國，包括政府、非政府組織與媒體約17,000名代表參與正式會議；將近40,000人參與非政府組織論壇。

化機制、女性的人權、媒體、環境與兒童，並開宗明義宣稱「婦女賦權」是其目標<sup>81</sup>。綜觀整個行動綱要，「性別概念」成為通篇不斷倡言的主要原則，「女性及人權」則成為貫穿各個領域的主軸。

《北京宣言與行動綱領》在每個領域的陳述上，都是先是對於各領域中所產生的對於女性而言具有特殊不利影響的議題加以理解，繼而在目標及策略的處理上，也儘量強調在政策設計與決定之時就應先以性別為基礎考量，並可看出其中對於女性地位的提升，著重在女性潛力的開發與培養，也較少出現為了國家發展與社會經濟需要的目的。也因為整個行動綱領通篇都以此種形式陳述，故本文僅以宏觀的面向來看問題，而不詳述其細部內容。至於《北京宣言與行動綱領》主要的目標可歸納為如下幾點：審查宏觀經濟政策與發展戰略，採取和維護為滿足貧困婦女需要的經濟政策與戰略，對政府行動提出十七條，對金融政策提出七條，對非政府組織政策提出六條；修改法律和行動慣例，確保婦女享有平等權利和機會獲得經濟資源；向婦女提供利用儲蓄和信貸機制和機構的機會；開展基於性別的經濟研究，要求政府、政府間組織、學術和研究機構以及私營部門均引入性別觀念。

「北京十五」會議是於二〇〇〇年六月五至九日，於紐約聯合國總部召開的「二〇〇〇年婦女：二十一世紀兩性平等、發展與和平（北京十五）」（Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the 21<sup>st</sup> Century, 【Beijing + 5】）。「北京十五」中文全文為「北京會議五週年特別會議」，只是聯合國大會的一個特別議程，用以反省和評估一九八五年《前瞻戰略》及一九九五年《北京宣言與行動綱領》在貫徹上所面臨的問題。鑑於該會議僅為大會的一個特別議程，因此會期較短，也沒有非政府組織論壇的設計，非政府組織只能透過準備會議和會議召開前的工作會議來影響議程的討論。會議期間主要的討論題綱包

<sup>81</sup> 鄧修倫著、石之瑜主編，同註 78。

括：男性在終結性別有關暴力上的角色；非政府組織與政府之間就性別敏感的公民資格的對話；將性別觀念納入維持和平行動的主流意識，<sup>82</sup>這些討論各自點出未來聯合國女性議題可能發展的方向。

#### 第四節 對中國大陸婦女非政府組織之影響

##### （一）中國大陸自身對於非政府組織的需求

改革開放以來，由於發展經濟解決民生的需要，「社會主義社會不能存在商品經濟」的原則轉變為「建設社會主義市場機制」、單一的公有制轉變為多種經濟成分並存、在國營經濟內部強調「政企分開」。也就是說，政府從以下兩個方面減少了其經濟功能，一是放掉部份生產資料；一是在仍屬公有制的經濟成分中放掉相當大比重的支配權和管理權。與此同時，社會的開放程度日益增加；繼經濟結構改變之後又提出社會結構改變的需求。

中國共產黨與中國政府已經明顯感覺到社會發展的脚步遠遠落後於經濟發展的速度，也體認到社會發展的需要。市場經濟推動了中國社會對「中介組織」的需求，加以中國大陸近年對於政府職能轉變的政策方針，放棄了部份的政府功能予從政府分化出來的行業協會擔任。除民間藝術團體和民辦學校、民辦科研機構大量出現外，社區建設也提出在社區中建立各種組織的需要。社區建設主要在滿足居民各種需要的互助性、公益性、服務性（志願性）、教育性、娛樂性的組織之建設。而這樣的組織並不是指集中於居民委員會或帶有政治權利性質的組織，而是非權力性質的非政府組織，也就是非營利組織。<sup>83</sup>

<sup>82</sup> 參見 <http://www.um.org/womenwatch/daw/followup/panels.html>

<sup>83</sup> 謝遐齡，「對中國非政府組織的展望」，收錄於范麗珠主編，*全球化下的社會變遷與非政府組*

二十世紀八〇年代以來外國非政府組織的發展，以及隨著外國資本、大型跨國公司資本一起進入中國大陸社會的大量外國非政府組織、國際性非政府組織對中國大陸的非政府組織發展起著示範作用。透過外國基金會、慈善機構、社會服務機構的方式，國外的非政府組織向中國社會注入了大量的資金，在此情況下，國外非政府組織及其運作概念得以在中國社會中迅速發展並被廣泛接受，對中國非政府組織的發展起了示範與刺激的作用。

正因為中國大陸本身在改革開放之後面臨經濟與社會結構轉型的過程中對中介團體的需求，加上國外非政府組織的示範作用之下，一供一需之間便推動了非政府組織在中國大陸的迅速發展。

## （二）世界婦女大會帶來對「婦女發展」議題的重視

一九六〇年代末期，聯合國的婦女地位委員會即開始關注到整體社會經濟發展和女性地位提昇間的關係，但一直到了世界婦女大會時，女性議題與發展之間的連接才得以進一步得到確認，其內涵也才逐漸豐富起來。配合著七〇年代第二個發展十年的展開，一九七四年聯合國在籌備首屆世界婦女大會時，把「發展」納入了會議的主題，並闡述「發展」的目的乃是：為了改善已開發及未開發國家中婦女所面臨的問題，舉凡工作條件、就業訓練、教育機會、健康、心理諮詢、婦女處境、被剝削...等情形。

聯合國對「發展」此一主題的設定，標示著從過去西方自由主義女性所關注的法律平等規範，轉向就第三世界中廣大的開發中國家女性的發展，尤其是對處於農村地區等社會經濟弱勢的中下階層女性所面臨的處境之關注。雖然聯合國強調的「婦女發展」涵蓋「包括政治、經濟、

社會、文化和其他人類生活的各種面向，同時也包括著經濟及其他物質資源，以及人類個人在生理、道德、智力和文化的成長」的整體性發展，但是更強調此種發展應整合為建立 NIEO 的全球性計畫中的一部份，並依據公平、主權平等、互賴、共同利益、及國家間的合作為基礎。<sup>84</sup>至此，女性議題已逐漸從西方女性主義所強調的要爭取男女之間對權力重分配的訴求，轉變為第三世界國家所要爭取的國際資源重分配的要求。

### （三）中國婦女主體意識的覺醒與中國婦女非政府組織的作用

一九九五年在北京召開的第四屆世界婦女大會，可說是中國歷史上首次舉辦與婦女議題有關的國際會議。中國方面約有五千名的代表參加了非政府組織婦女論壇，動員了數萬人員參與會議的服務工作，也是中國婦女群體第一次大規模參與以婦女為主題的國際事件與活動，然而這次會議也造成中國婦女思想的轉變特別是在婦女自主意識的覺醒及開啟對於「性別意識」的探討與重視。在大會的九五婦女非政府組織論壇中「用婦女的眼睛看世界」是當時最具鼓動性和影響力的口號，而「性別意識」則成為重視女性議題的重要思想基礎。在這些鮮明口號的影響下，象徵的是各國婦女主體意識開始覺醒以及對男女平等的性別觀念的成熟，也為中國大陸的婦女帶來觀察婦女議題的新視野。

在國際婦女運動及聯合國非政府組織論壇的影響下，中國大陸各級婦女政府組織、非政府組織與婦女研究單位的推動下，在中國，男女平等思想的社會性別意識逐漸滲透到意識型態、社會發展、社會決策等層面，對於社會性別平等的討論已經成為一種主流輿論。但如何讓 1. 處於決策地位和社會主流地位的人具有「社會性別意識」，並且改變決策組

<sup>84</sup> 轉引自，鄧修倫，「聯合國體系下女性議題發展之探討」，國立台灣大學政治研究所碩士論文（2001年12月），頁52-55。

織結構，讓婦女、弱者、邊緣群體組織和相關議題進入社會決策的主流討論中；2.在決策中提高婦女參與與管理的數量和質量，使婦女參與發展；3.在決策執行的過程中使婦女發揮作用；4.考慮婦女的需求；5.在政策效果分析時考慮到對各性別群體的影響；6.如何開展宏觀經濟政策在地方執行時的性別影響研究等。這些將社會性別意識納入決策主流的問題之上，非政府組織對此將有不可替代的作用。<sup>85</sup>尤其是婦女非政府組織的非營利背景和女性組織身份，使之更具有性別上的敏感性。因而，非政府組織的項目設定、調查和研究報告更容易考慮女性群體的利益和需求。舉例而言，近年在中國大陸新《婚姻法》的頒佈實施過程，就是在非政府組織與及社會各界的推動之下，在承認家務勞動的社會價值、禁止家庭暴力與婚外同居、設立婚姻過錯賠償制度、離婚財產分割上的照顧子女和女方原則等方面，將保護婦女權益變為具體的法律條款，而此法律的制訂過程印證著中國大陸婦女參與與男女平等思想的實現。

關於非政府組織的作用，事實上非政府組織可以算是一種政治上的壓力集團，它所代表的往往是來自於民間、基層的需求及聲音，因此，在一般民主國家中非政府組織的成立成為表現民主的一種形式，非政府組織往往也同時活躍於國際與各國政壇上。一九九〇年代以後，婦女非政府組織開始在聯合國決策和社會發展中發揮積極作用，隨著第四屆世界婦女大會的召開也對中國婦女及非政府組織的發展產生積極的影響：<sup>86</sup>第一，非政府組織作為國際政治潮流和非政府組織論壇在聯合國活動中的地位與規模，促進了中國婦女非政府組織存在的必要、合法性和合理性。第二，非政府組織必須代表特定群眾的整體利益，將該群體的需求傳達至政府決策體系中。因此，非政府組織的任務必須是調查研

<sup>85</sup> 庄平，「非政府組織與婦女發展」，*山東大學學報*，2004年第2期，頁139-146。

<sup>86</sup> 劉伯紅，「九五世界婦女大會與中國婦女」，*浙江學刊*，總第102期（1997年第1期），頁78-81。

究其所相關領域的社會問題，彌補和完善政府決策中的缺陷和不足。總結而言，第四屆世界婦女大會的召開，不僅使中國各種婦女非政府組織得到空前發展的機會，並且使中國大陸的婦女組織迅速的興起並快速的凝聚起來，使中國婦女運動與解放又向前邁進一步。

## 第五節 引發之爭論

一九九五年聯合國第四屆世界婦女大會的召開，除了對於中國大陸國加內部在「婦女發展」、「非政府組織發展」兩大議題上開啟了前所未有的新局面外，在國際之間也對於中國大陸主辦第四屆世界婦女大會的身份產生質疑與爭議。

### （一）對於主辦國道德正當性的質疑<sup>87</sup>

對於聯合國第四屆世界婦女大會召開的呼聲自一九八七年即已出現，但主辦地點卻一直要等到一九九二年婦女地位委員會才拍版確定在中國的北京召開（Report of the CSW 1992:29）。因為會議的主題在於「婦女賦權」（Women's empowerment），因此才在一九八九年發生六四民運鎮壓與長期以來人權記錄不佳，同時也針對「人權」一詞十分抗拒的中國，在一九九一年初開始有意爭取第四屆世界婦女大會的主辦地位藉以改善其國際形象，引起了不小的爭論。

根據 Wang Zheng 的觀察<sup>88</sup>，當中國爭取到主辦權就立即開始在北京籌備會議場地與周遭設施的建設，然而到了一九九五年初，由於中國

<sup>87</sup> 鄧修倫著、石之瑜主編，同註 68，頁 155-158。

<sup>88</sup> Wang Zheng "A Historic Turning Point for the Women's Movement in China," Signs, Vol.22, No.2 (1996), pp.196-198.



領導人在一些國際會議中遭受人權團體的示威抗議，便開始憂心第四屆世界婦女大會的非政府組織論壇可能會有參與的團體針對中國政府的示威抗議情形，中國當局於是以前來預定當作九五論壇的場地老舊、結構有問題為由，在離會議召開不到半年的時間內，決定將九五論壇移到距離北京三十公里的懷柔縣舉行。<sup>89</sup>然而學界一般認為此舉在於避免一些同性戀與倡導性交易的婦女團體，以及其他可能在北京出現對中國政府的示威活動。結果，整個會議期間並沒有產生任何對於中國政府的示威活動，反倒出現了對抗美國帝國主義者的示威活動。

同時，在核發參與邀請函時，中國政府也對支持台灣（中華民國）加入聯合國的幾個國家進行刁難<sup>90</sup>，遲遲不核發簽證給來自台灣民間前往參加非政府組織論壇的婦運團體與個人<sup>91</sup>。所以，中國做為有史以來最大規模國際會議的東道主，會議主題又是討論婦女賦權等與女性相關的各種權利爭議，同時卻又進行十分嚴格的安全措施與政治檢查，因此主辦國中國大陸的道德正當性成為北京會議召開前最受爭議與諷刺的現象。<sup>92</sup>

## （二）對於「全國婦聯」是否為非政府組織的爭議

非政府組織的概念是指隨著中國成為聯合國第四屆世界婦女大會的東道主而進入中國的。當中國首次派出「全國婦聯」去參加一個非政府組織論壇的地區籌備會時，第一個引起爭議的問題就是婦聯是否是

<sup>89</sup> 張百發，「非政府組織論壇會場易地 世界婦女大會主要會場不變」，**聯合報**，1995年4月7日，版7。轉引自，鄧修倫著、石之瑜主編，同註68，頁155-158。

<sup>90</sup> 參見「世界婦女大會：中共刁難我友邦赴會 迄未發給中美洲七國代表簽證，外交部譴責北京不遵守國際規範」，**中國時報**，1995年8月25日。

<sup>91</sup> 參見「中共阻擾台灣、西藏參加北京世界婦女大會 歐洲議會不滿，提議更改主辦國」，**自由時報**，1995年6月1日；「申請參加世界婦女大會被拒入境 呂秀蓮今將聲明譴責中共」，**中國時報**，1995年8月24日，版9。

<sup>92</sup> Wang Zheng "A Historic Turning Point for the Women's Movement in China," *Signs*, Vol.22, No.2 (1996), pp.192-199.

「真正的非政府組織」。然而針對此點，中國政府正式宣告全國婦聯為「中國最大的提高婦女地位的非政府組織」，其後婦聯在參加有關婦女議題的國際活動中，也開始以非政府組織自稱。但在中國大陸內部，在「全國婦聯」一九九八年召開的第八次全國婦女代表大會上通過的新修改的婦聯章程中，仍然沿用「社會群眾團體」的稱謂，儘管在婦聯的幹部及刊物中常提及非政府組織的概念及與其相關的問題與影響，但在其正式的文件及講話中，並未提到「非政府組織一詞」，也因此引發學界對於「全國婦聯」是否為非政府組織並有資格舉辦第四屆世界婦女大會的爭議。

一九八〇年代以前，由上而下、遍佈全國的婦聯組織是中國最大唯一的婦女組織，此外所存在的幾個婦女組織如，工會女工委員會、民主黨派的婦女委員會、基督教女青年會等，都是它的團體會員。一九八〇年代以後，中國因經濟改革而導致社會政治、經濟、文化的劇烈變革，面對社會轉型而出現的一系列婦女問題，婦女研究和婦女組織再度發展、繁榮起來，出現了許多婦女研究的學會、中心和不同婦女群體的聯誼組織，如女企業家聯誼會、女新聞記者聯誼會等。這些組織和婦聯的一個最大不同是沒有編制，沒有經費，是一群有著某種共同興趣或職業的婦女因相同的目標而走到一起來的。

民間婦女團體多數是由一批具有專業背景的知識婦女組成，其組織活動在大程度上是對以往以婦聯為代表的婦女運動思路和模式的補充和發展，拓展和深化了中國婦女運動的領域，促進了中國婦女運動的繁榮和多樣性。但同時也要看到，民間婦女團體活動的制約性也很多，例如其成員多數都是志願者，時間、精力有限；沒有穩定的活動經費來源；中國社會對民間團體的認識和接納有限，特別是政府機構；這些都使得民間團體的活動受到限制。因此從中國大陸國內一些民間婦女團體的經驗來看，如果是在研究領域或自己所在的職業範圍內，其獨立性較高；

一旦超出這個範圍，遇到像政策宣導、立法建議、發展項目、包括大型的調查研究等活動時，其限制就表現出來。在這種情況下，民間婦女團體大都採用合作的形式完成，多數情況下的合作夥伴是各級婦聯組織。因此，和婦聯組織的合作已經成為許多民間婦女團體的策略或運作模式，反過來這種合作又在一定程度上促進了婦聯組織的改革和變化。

另外，中國有不同於西方的政治體制和社會結構。中國大陸政府開始重視對於改善婦女生存狀況，創建兩性平等社會的承諾，婦聯組織在中國社會結構中的地位決定了她在中國婦女運動中扮演著重要角色。中國民間社會力量相對薄弱，這一切決定了中國婦女運動和婦女組織有著自己的特色和經驗。而隨著改革的不斷深入，一個民間社會在中國已經悄然興起，不同的民間婦女組織也需要在思考中尋找自己的最佳定位，在實踐中發展出自己的服務特色和運作策略，以為民間組織今後的制度化發展奠定基礎。

事實上，對中國大陸內部而言，非政府組織的概念是來自於西方，「全國婦聯」被認為是中國最大的婦女非政府組織的主要原因是，中國大陸將非政府組織「中國化」而成的結果。具體來說，就西方的定義而言，非政府組織被認為與國家組織（公領域）及經濟組織（私領域）相對立的範疇，屬於第三部門，若以此種建立在西方國家與社會分離、對立基礎上的模式來衡量中國的婦女組織，則中國完全不存在非政府組織，因為在中國，任何組織皆與國家維持由上而下的互動關係。

因此，在研究中國婦女組織時，必須考慮中國特殊的政治、社會情勢，而中國大陸許多學者也認為不僅是在改革期間由婦女自發組織起來的新型婦女非政府組織符合聯合國定義的「非營利，以市民為基礎」的非政府組織組織特點外，「全國婦聯」也是一個非政府組織。究其原因<sup>93</sup>，

<sup>93</sup> 乃華，「非政府組織化與其對中國婦女組織的影響」，*婦女研究論叢*，2000年第5期，頁27。

第一，「全國婦聯」不是政府組織，不具備政府機構制訂、執行法令與政策的職能與權限，在中國是經過正式註冊的社會群眾組織；第二，它是以推進婦女解放與平等為宗旨及目標的婦女團體；第三，代表與基層婦女群體之間的維繫。因此，中國大陸學界對於「全國婦聯」是否為一個非政府組織自有其對融合了中國國情的看法，基本上主流的意見認為「全國婦聯」是一個兼具多重身份認同的機構，1.提高婦女地位的全國性政策機構；2.社會群眾組織；3.非政府組織等。

## 第六節 小結

整體而言，不論是聯合國舉辦的四次世界婦女大會，抑或聯合國大會宣布的「聯合國婦女十年」（一九七六到一九八五年間），其最高宗旨皆承繼著平等、發展與和平三大主題與女性相關議題打轉，也都在不同的階段裡對中國大陸婦女地位、婦女議題的發展產生深刻的影響。

本章首先於第二節及第三節中，對於聯合國針對婦女議題所舉辦的共四屆世界婦女大會的組成、源起，與歷屆所達成關於維護、提升婦女權益的相關決議與各國共識，作了完整的介紹與整理。其次，於第四節中分析中國大從改革開放以後，中國政府為維繫其政權穩定開始允許民間社會對於「中介組織」（也就是非政府組織）出現的需求，以及中國大陸於一九九五年主辦聯合國第四屆世界婦女大會的因緣際會下，加速中國社會婦女群體自我意識的覺醒，以及中國政府及民間社會開始對於婦女發展相關議題的重視。同時，藉由會議的召開，將西方婦女非政府組織的觀念及作用帶入了中國社會，影響了中國的婦女運動以及在許多知識婦女帶頭領導下，運用非政府組織來爭取並維護中國大陸婦女的權益與地位。

最後，在本章第六節中則詳述了在一九九五年第四屆世界婦女大會決定在北京召開以後，各界陸續出現對於由中國大陸主辦此等會議的爭議與質疑，主要因為聯合國婦女地位委員會於一九九二年才正式確定第四屆世界婦女大會於北京召開，但是此時期距離一九八九年「六四天安門事件」民運鎮壓的發生，不過短短三年時間，而世界婦女大會的宗旨又是以「婦女賦權」為主題，因此，便出現許多國家爭議起關於由中國大陸主辦會議的道德正當性質疑，此爭議也成為會議召開前的意外插曲之一。

再者，是各界對於「全國婦聯」是否符合西方定義中的非政府組織的爭議，由於非政府組織的概念來自於西方國家，當其與中國大陸的政治體制與傳統的社會結構相遇後，其在中國大陸的發展與定義產生了改變，究其最主要原因在於，中國大陸的國家與社會之間並非如西方民主國家間是完全分離、互相對立的關係。在中國，任何民間組織與國家機構之間是維持由上而下領導的互動模式，這樣的模式，直到改革開放之後的今天，仍然沒有根本的改變，只是這樣的互動模式多了彼此互惠、合作的關係，但絕對不是競爭、對立的關係。因此，像「全國婦聯」這樣的組織，在中國大陸的定義中是一個兼具多重身份認同的機構，包括：其是提高中國婦女地位的全國性政策機構，也是社會群眾組織，同時也是一個非政府組織。

## 第四章

### 中華全國婦女聯合會：組織與功能

#### 第一節 前言

中華全國婦女聯合會（All-China Women's Federation，縮寫 ACWF，簡稱『全國婦聯』）成立於一九四九年三月，原名為「中華全國民主婦女聯合會」，一九五七年改名為「中華人民共和國婦女聯合會」，一九七八年又改名為「中華全國婦女聯合會」。

根據全國婦聯的章程可知，中華全國婦女聯合會是中國各民族、各界婦女在中國共產黨領導下，為爭取進一步解放而聯合起來的社會群眾團體，具有廣泛的代表性、群眾性和社會性，是中國共產黨和中國政府聯繫婦女群眾的橋樑和紐帶，也是國家政權的重要社會支柱之一。它的基本職能是：團結、動員廣大婦女參與經濟建設和社會發展，代表和維護婦女利益，促進男女平等。其直屬單位包括<sup>94</sup>：中國婦女兒童事業發展中心、中國兒童少年基金會、中國兒童中心、中國婦女報社、中國婦女出版社、中國婦女旅行社、中國婦女雜誌社、中國婦女活動中心、中國婦女發展基金會、中華女子學院、中華全國婦女聯合會婦女研究所、中國婦女外文期刊社、全國婦聯人才開發培訓中心。

由於本文將全國婦聯定位為，由中國政府自上而下發展出之婦女非

<sup>94</sup>資料來源：中華婦女網—關於全國婦聯直屬單位相關資料，  
<http://www.women.org.cn/quanguofulian/zhishudanwei/mulu.htm>，2005年4月28日。

政府組織代表，故本章將於其後各節中分別探討全國婦聯的發展歷程與興起之社會背景、組織任務、運作架構以及在改革開放之後全國婦聯在面臨外部環境（包括市場經濟體制改變、中國政府執政領導方式改革、國際婦女組織運作影響、政府職能轉換等）轉變之下，其組織內部環境的回應與應變能力（包括婦女群體追求自身利益之需求、新型婦女非政府組織的陸續出現、組織內部代表女性利益職能的強化與轉變等）。其次，在第四節中還將綜合整理全國婦聯歷年來針對維護婦女權益、提高婦女地位的相關婦女議題所做的倡議與活動。最後，將於本章第五節中分析全國婦聯的對外網絡關係，包含與政府部門的關係、與基層婦聯組織的指導關係、與中國大陸其他新型婦女非政府組織間的合作競爭關係、與國際非組織組織及國際組織間的合作交流情形等。

## 第二節 發展歷程與興起之社會背景

### （一）中華全國婦女聯合會（全國婦聯）的發展歷程

中華全國婦女聯合會發展的歷程，在中國大陸社會團體（非政府組織）發展中具有強大的示範作用，特別是以其為中國最大的婦女非政府組織的身份，籌辦一九九五年聯合國第四屆世界婦女大會。根據學者王名、鄭國勝等對非政府組織機構生成模式所做的研究，將中國大陸非政府組織區分成自上而下發展（也稱半官方組織）和自下而上型組織（也稱草根性組織）<sup>95</sup>。有鑑於此，全國婦聯最初作為由官方部門所成立的社會群眾組織，理當歸屬於典型的自上而下發展的非政府組織。

婦聯《章程》開宗明義指出：婦女聯合會的基本職能是代表和維護

---

<sup>95</sup> 鄭國勝，「1995年以來大陸非政府組織的變化與發展趨勢」，收錄於范麗朱主編，*全球化下的社會變遷與非政府組織*，頁287-294。

婦女利益、促進男女平等。但是，根據目前西方對於非政府組織的主流看法，傾向將全國婦聯定位為 GONGO (Government Organized Non-Governmental Organization—政府組織的非政府組織)，而這樣的說法對於人們瞭解婦聯到底為何種組織，以及作了哪些事情、發揮多大影響的幫助不大。因為，這些定義容易忽略一個事實，即全國婦聯是具有多重身份認同，而且它與國家及婦女群體間複雜的關係也是一直在改變的。

因此，若對全國婦聯的發展歷史作簡單的回顧，就會發現它並非如一般人印象中從一開始成立就只是單純做為中國共產黨及中國政府的臂膀<sup>96</sup>。全國婦聯事實上經歷了三個組織發展階段：

第一階段，中國共產黨解放初期（一九四九~一九五六年）。婦聯是來自解放區與國統區的不同婦女組織的聯合體；第二階段，納入國家體系時期（一九五七~一九八七年）。從一九五七年開始，婦聯被正式納入按行政區劃建立的國家婦女組織體系；第三階段，成為正式婦女非政府組織（一九八八年中國大陸第六次婦女代表~迄今）。於此婦聯明確指出其基本職能：代表和維護婦女權益，促進男女平等。將自己重新定義為具有女權主義性質的團體，也就是婦女非政府組織的身份<sup>97</sup>。

而在第一、第二階段，做為中國共產黨領導下的群眾團體，或者說做為中國共產黨的外圍組織，婦聯組織的使命首先是為民族利益的，其次才是為婦女權益的。一直要到改革開放以後，也就是指到了第三個發展階段，婦聯組織對於婦女群體利益的追求，才逐漸由爭取整個民族的獨立權、生存權轉移到婦女本身，開始消除性別歧視、爭取男女平等權利之上。也轉變了婦聯組織偏重於履行社會性或政府性職能的傳統。

<sup>96</sup> 儀櫻，「不同的聲音——一次別開生面的『中國婦女組織研討會』」，*婦女研究論壇*，1999年第3期，頁51。

<sup>97</sup> 儀櫻，同上註。



## (二) 中華全國婦女聯合會（全國婦聯）興起的社會背景

本文在前面有提到，關於全國婦聯的多重身份認同，包含非政府組織、社會群眾組織與提高婦女地位的全國性機構。然而，探究造成婦聯組織具有的多重身份，主要基於以下兩種需要：其一為，中國共產黨與政府的需要。主要因為中國共產黨與政府要通過婦聯，聯繫中國各族、各界的婦女，反映他們的意見和要求；其二為，婦女解放的需要。藉由全國婦聯來表達婦女對於群體利益的需求。

然而，綜觀中國大陸在改革開放以後，社會發展開始產生變動，因此陸續出現對於非政府組織的需求。在某種意義上說，全國婦聯此種非政府組織的產生與存在是基於以下幾種社會背景的需求：

首先，是中國社會組織結構變化下的必然產物<sup>98</sup>。政府機構的改革和市場經濟的建立，使非政府組織有可能成為兩種體系間最為活躍的社會組織。市場體系是現代社會最有效的組織和發展形式之一，另一種主要的社會發展形式是國家體系。以企業為主體的市場經濟在追求效率化的同時，不可避免將帶來犧牲社會平等、公正的問題；以政府為主體的國家體系，雖作為公平利益的共同代表，能通過強制性手段實現社會公平，但往往以犧牲社會資源的合理配置為代價，存在低效率、官僚化和資源浪費的問題。這意謂社會需要一個能兼容兩種體系特點，又能彌補兩者缺陷的過渡性或中間性的組織形式，也就是社會公眾體系。而非政府組織正是此體系中最活躍的主體，也是非政府組織得以產生的社會背景條件之一。

其次，單位所有制的退化，使全國婦聯成為婦女群眾自主組織行為與自我服務的載體。「單位所有制」是中國計畫經濟行政管理體制的特點，作為政府職能的延伸，單位將個人的政治、經濟、文化、社會、家

<sup>98</sup> 劉伯紅，「中國婦女非政府組織的發展」，*浙江學刊*，總第 141 期（2000 年第 4 期），頁 110。

庭生活納入管轄範圍。改革開放後，單位的功能發生變化：其一，單位行政功能弱化；其二，專業功能逐步加強；其三，社會職能逐步剝離；其四，整合功能不斷減弱<sup>99</sup>。當做為國家職能延伸的單位，不能以有效的組織形式實現對公民的管理，公民就會產生對新的自組織要求和新的自組織形式，也就是非政府組織與社區組織的需求。

再者，全國婦聯的出現是婦女問題和婦女需求的凸顯。改革開放以來，社會主義市場經濟的發展加速了社會的分化，在計畫經濟和行政體制下尚不明顯的婦女問題或性別差異突顯出來。先是婚姻家庭問題，繼而是婦女幹部落選、女大學生就業難、女童失學、打工女性的權益被侵犯、拐賣婦女、女工下崗、婦女受暴、農村婦女喪失土地使用權、婦女精神、健康問題等的相繼出現。在計畫經濟體制下，得到比較充分保障的婦女地位，產生不同程度的失落，部份婦女的權益在市場機制、資源短缺和男性中心共同文化的共同作用下，或多或少受到剝奪和侵害<sup>100</sup>。而尋找這些問題存在的原因、制訂解決這些問題的法律政策、提供婦女參與社會發展的機會和環境，成為婦女群體生存與發展的基本前提與需要。然而，滿足不同婦女群體的多樣化需求，不僅要依靠中國政府和既有的全國婦聯、共青團和工會組織外，各種新型婦女非政府組織的成立也是必然出現的趨勢。

最後，知識婦女及其在改革開放中發展起來的主體意識和群體意識，是形成全國婦聯以及新型婦女非政府組織的主觀條件。社會變革對婦女造成雙重衝擊，並開始在中國婦女中動員起一個自我解放運動<sup>101</sup>。這些知識婦女中的菁英開始組織起來，反思中國傳統婦女理論中的缺陷，探討改革開放後中出現的問題，同時進行理論上的探討和創新；他們

<sup>99</sup> 彭穗寧，「市民的再社會化：由『單位人』、『新單位人』到『社區人』」，*天府新論*，1997年第6期。

<sup>100</sup> 劉伯紅，「中國婦女非政府組織的發展」，*浙江學刊*，總第141期（2000年第4期），頁110。

<sup>101</sup> 林春，「國家與市場對婦女的雙重作用」，邱仁宗等編，*中國婦女與女性主義思想*（北京：中國社會科學出版社，1998年），頁27。

深入中國貧困地區，宣傳和推行婦女發展和性別平等的理念，幫助婦女脫貧，為滿足婦女多方面的需要與幫助而組織起各種婦女組織。畢竟，僅有社會發展的變化對婦女帶來的影響和壓力，而沒有婦女的自我組織意願和行動，婦女非政府組織的功能將無法真正發揮其對社會的實質作用。而對於具有五十多年歷史又身處中國社會迅速變遷之中的婦聯組織來說，如何不斷地順應組織內外部環境的變化要求，適時地進行組織變革則是謀求組織進一步發展的關鍵所在。<sup>102</sup>

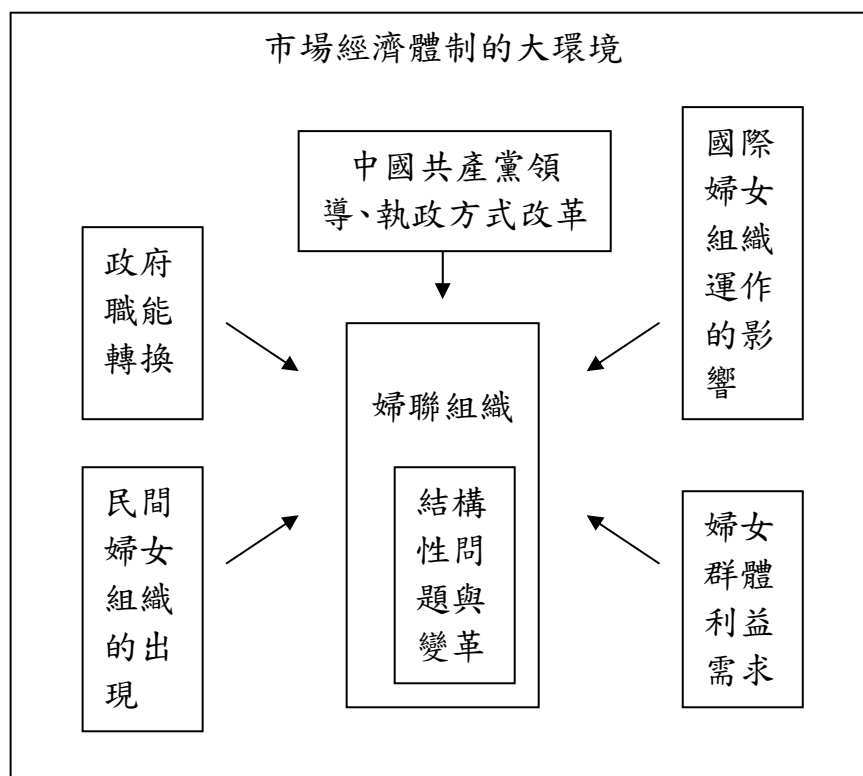
綜上所述，市場經濟體制的建立，使婦聯組織的內外部環境發生了一系列重要變化，這包括中國共產黨的領導方式改革與中國大陸政府職能轉變帶來的組織約束機制和全國婦聯資源獲取方式的變化，全球化下國際婦女組織運作模式的影響，中國內外各類型民間婦女組織大量湧現所引發的競爭合作格局的改變，婦女群體利益、需求多元化帶來的挑戰，以及組織內部的結構性問題與日益增長的變革願望。毫無疑問，這些內外部環境的變化與婦聯組織的發展息息相關，同時也成為婦聯產生組織變革的直接動因<sup>103</sup>。根據中國學者肖揚對於全國婦聯在改革開放後來自內外部環境因素以及產生組織變革的動因分析，將其以下圖六說明：

---

102 現代組織管理理論認為：組織是具有特定目標、資源與結構，時刻與外界相互作用的開放系統，而不是一種獨立、封閉的人類活動形式，任何社會組織都必須在不斷地適應外部環境的變化中才能獲得永續的發展。

103 肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，婦女研究論叢，2004年第四期。資料來源：中國婦女研究網。

[http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail\\_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523](http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523)



圖六：婦聯組織的內外部環境與變革動因

資料來源：

肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，婦女研究論叢，2004年第四期。

網站資料來源：中國婦女研究網。

[http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail\\_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523](http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523)。

### 第三節 運作架構與職能轉變

中華全國婦女聯合會（全國婦聯）《章程》最近一次於二〇〇三年八月，中國婦女第九次全國代表大會通過部份修改。<sup>104</sup>而全國婦聯《章

<sup>104</sup> 中國婦女第九次全國代表大會 2003 年 8 月審議通過《中華全國婦女聯合會章程修正案》，資料來源：中國新聞網，<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-08-22/26/338001.html>，2005 年 3 月 20 日。

程》共分為十章四十條，包括：除總則外，第一章任務、第二章組織制度、第三章全國領導機構、第四章地方各級組織、第五章基層組織、第六章團體會員、第七章幹部、第八章經費及財產、第九章會徽、第十章附則。

### （一）全國婦聯的性質、宗旨、任務

關於中華全國婦女聯合會全國的性質與宗旨，在婦聯《章程》中曾提及婦聯組織是由中國大陸各族各界婦女，在中國共產黨領導下為爭取進一步解放而聯合起來的社會群眾團體，是黨和政府聯繫婦女群眾的橋樑和紐帶，是國家政權的重要社會支柱。婦女聯合會的基本職能與宗旨是：代表和維護中國大陸婦女權益，促進男女平等。

根據全國婦聯《章程》第一章第一至第五條規定<sup>105</sup>，中華全國婦女聯合會的任務是：1.團結、動員婦女投身改革開放和社會主義現代化建設，促進經濟發展和社會全面進步；2.教育、引導廣大婦女，增強自尊、自信、自立、自強的精神，全面提高素質，促進婦女人才成長；3.代表婦女參與國家和社會事務的民主管理、民主監督，參與有關婦女、兒童法律、法規、規章的制定，維護婦女兒童合法權益；4.為婦女兒童服務。加強與社會各界的聯繫，直轄市和推動社會各界為婦女兒童辦實事、辦好事。5.鞏固和擴大各族各界婦女的大團結，加強與港、澳、台灣地區及華僑婦女的聯誼，促進祖國統一大業。積極發展同世界各國婦女的友好交往，增進瞭解和友誼，維護世界和平。

全國婦聯機關的主要工作任務<sup>106</sup>：根據中國共產黨的中心任務，指

<sup>105</sup> 詳見中華全國婦女聯合會章程，中國婦女第七次全國代表大會文件匯編（北京，中國婦女出版社，1993年）。

<sup>106</sup> 詳見中華全國婦女聯合會章程，中國婦女第七次全國代表大會文件匯編（北京，中國婦女出版社，1993年）。

導各級婦聯依據《中華全國婦女聯合會章程》和婦女代表大會的決議，開展婦女兒童工作；聯繫團體會員，並給予業務指導。調查研究中國大陸不同地區婦女和兒童的情況、問題，及時向黨和中國政府反映，提出建議。指導和推動中國大陸農村婦女的「雙學雙比」活動<sup>107</sup>及城鎮婦女的「巾幗建功」活動<sup>108</sup>；組織、動員婦女投身改革開放和社會主義現代化建設。指導地方各級婦聯的宣傳輿論工作。教育、引導廣大婦女，開展婦女職業技術培訓和多層次的婦女幹部培訓，全面提高素質，促進婦女人才成長。代表婦女參與國家和社會事務的民主管理、民主監督，促進婦女參政，參與有關婦女兒童法律、法規、規章的制定，維護婦女兒童的合法權益。為婦女兒童辦實事、辦好事。建立與各族各界婦女的聯繫，鞏固婦女的大團結。積極開展與港、澳、台灣地區及華僑婦女的聯誼。發展與世界各國婦女的友好交往，增進友誼，加強合作。承辦中國共產黨中央、國務院交辦的婦女相關事項。根據上述主要工作任務，全國婦聯機關設七個職能部門和機關黨委，國務院婦女兒童工作委員會辦公室作為婦聯機關內設機構，不定規格，不配專職領導職數。

## （二）組織運作架構

根據全國婦聯《章程》第二章第六至十一條規定，全國婦聯實行地方組織和團體會員相結合的組織制度<sup>109</sup>。組織共分為三大部分：全國領導機構（亦即「全國婦聯」）、地方各級組織（亦即「地方各級婦聯」）、

<sup>107</sup> 1989年初，全國婦聯聯合中國大陸政府農業部、林業部、國家教委、國家科委、國務院扶貧開發領導小組等12個部委（後增加為14個部委），在中國各族農村婦女中開展了「學文化、學技術、比成績、比貢獻」的競賽活動（簡稱「雙學雙比」活動），主要目的在提升農村婦女的農業技能。將在本章第三節作詳細的討論。

<sup>108</sup> 1991年全國婦聯推動中國政府人事部、勞動部、衛生部等13個部委，在中國城鎮發起「巾幗建功」活動，號召中國大陸各城鎮婦女發揚自尊、自信、自立、自強的「四自」精神，在各自的崗位發揮婦女的專業能力。

<sup>109</sup> 詳見中華全國婦女聯合會章程，《中國婦女第七次全國代表大會文件匯編》（北京，中國婦女出版社，1993年）。

基層組織（亦即「鄉鎮、街道、社區婦聯」），本文主要研究對象是以全國領導機構，即全國婦聯為主。

按照國家的行政區劃建立各級組織，主要實行民主集中制，其全國和地方各級領導機構，由全國和地方各級婦女代表大會選舉產生，各級婦女代表大會代表名額及產生辦法，由各級婦聯執行委員會決定。各級婦聯執行委員會的產生，根據《章程》規定<sup>110</sup>，須充分體現選舉人的意志，選舉採用無記名投票方式，可以直接採用候選人數多於應選人數的差額選舉辦法進行選舉；也可以採取差額選舉辦法進行預選，產生候選人名單，然後進行等額正式選舉。各級婦聯常務委員會、執行委員會根據工作需要，可以增補委員。執行委員會委員中專職婦女工作者離開婦女工作崗位後，其執行委員職務自行卸免，替補人選由執行委員會決定。全國婦聯，省、自治區、直轄市，設區的市、自治州，縣、自治縣、不設區的市和市轄區婦女聯合會（婦聯），地區婦女聯合會辦事處，根據工作需要設業務部門。

關於各級婦聯的會員組成方面，根據《章程》<sup>111</sup>規定，機關和事業單位建立婦女委員會，廠礦企業的基層工會女職工委員會及其以上各級工會女職工委員會均是婦女聯合會的團體會員。其他在民政部門註冊登記的全國性和地方性的婦女團體，各行業婦女自願組織的為社會、婦女服務的協會、聯誼會、宗教團體和其他群眾團體的婦女組織，自願申請，經全國婦女聯合會或當地婦女聯合會同意，可作為婦女聯合會的團體會員。

中華全國婦女聯合會的最高權力機構是全國婦女代表大會，每五年召開一次，由全國婦聯執行委員會召集。在特殊情況下，經執行委員會討

<sup>110</sup> 根據全國婦聯章程，第二章組織制度第九條至第十一條之規定。

<sup>111</sup> 根據全國婦聯章程，第六章團體會員第二十五、二十六條之相關規定。

論決定，可提前或延期召開。全國婦女代表大會的職權是<sup>112</sup>：討論、決定全國婦女運動的方針、任務；審議和批准全國婦聯執行委員會的工作報告；修改全國婦聯的章程；選舉全國婦聯執行委員會。全國婦女代表大會確定全國婦聯未來五年期間的主要任務和工作計畫，修改章程並選舉執行委員會。全國婦女代表大會閉會期間，全國婦聯執行委員會貫徹執行全國婦女代表大會的決議，討論並決定婦女工作中的重大問題和人事安排事項。全國婦聯執行委員會的全體會議選舉主席一人、副主席若干人、常務委員若干人，組成常務委員會。根據工作需要，可推舉名譽主席一人或若干人。全國婦聯執行委員會的全體會議，每年舉行一次，由常務委員會召集，執行委員會選舉常務委員會並選舉、決定全國領導機構成員。常務委員會是執行委員會閉會期間的領導機構，下設書記處，由常務委員會推選第一書記和書記若干人組成，主持日常工作。在執行委員會閉會期間，執行委員可隨時向常務委員會反映有關婦女工作的情況、問題，提出建議。執行委員應積極參加當地婦女聯合會的有關活動，密切聯繫婦女群眾，努力開展婦女工作。全國婦聯常務委員會是執行委員會閉會期間的領導機構，常務委員會討論決定婦女工作中的重要問題。常務委員會會議半年召開一次，在特殊情況下，可提前或推遲召開。

其次，婦聯按照國家的行政區劃建立的地方各級組織，也就是地方各級婦聯，根據全國婦聯《章程》第四章第十八至二十條規定<sup>113</sup>，其最高權力機構是地方各級婦女代表大會。省、自治區、直轄市，設區的市、自治州，縣、自治縣、不設區的市和市轄區婦女代表大會，每五年舉行一次，由同級婦聯執行委員會召集。在特殊情況下，經執行委員會討論

<sup>112</sup> 根據全國婦聯章程，第3章關於全國婦聯領導機構中第12至第17條針對全國婦女代表大會職權範圍之相關規定可得知。

<sup>113</sup> 資料來源：中國婦女網—關於全國婦聯章程之相關資料。網站來源：<http://www.women.org.cn/quanguofulian/zhangcheng.htm>，2005年3月24日。



決定，可提前或延期舉行。地方各級婦女代表大會的職權是：討論決定本地區的婦女工作任務；審議批准本級婦女聯合會執行委員會的工作報告；選舉本級婦女聯合會的執行委員會。地方各級婦女聯合會執行委員會在婦女代表大會閉會期間，執行上級婦女聯合會的決定和同級婦女代表大會的決議，定期向上級婦女聯合會報告工作，討論並決定本地區婦女工作的重大問題。地方各級婦女聯合會執行委員會全體會議，一般每年舉行一次，由同級常務委員會召集。執行委員會選舉主席一人、副主席若干人、常務委員若干人，組成常務委員會，領導本地區婦女聯合會的工作。

最後，關於婦聯的基層組織，亦即鄉鎮、街道、社區婦聯的運作架構。根據全國婦聯《章程》第五章第二十一至二十三條的規定<sup>114</sup>，鄉鎮、街道、社區婦聯的主要權力機構是婦女代表大會，每三至五年舉行一次。婦女代表大會閉會期間的領導機構是執行委員會，執行委員會全體會議選舉主席一人、副主席若干人，負責日常工作。執行委員會全體會議，一般每年舉行一次。農村的行政村、鄉鎮企業、農林牧漁場、城市的居民委員會、街辦企業和專業市場等設立婦女代表會。婦女代表會按居住區域、單位，由成年婦女選若干代表組成，推選主任一人、副主任若干人，負責日常工作。婦女代表會一般三年舉行一次。代表任職期間如有變動，可以補選。至於居住於分散的農村山區、牧區，農、林、漁場，婦女組織形式應從實際出發靈活設置。機關和教科文衛等事業單位建立婦女委員會或婦女工作委員會。婦女委員會由本單位婦女大會或婦女代表大會選舉產生，每屆任期三至五年。婦女委員會全體會議推選主任一人、副主任若干人，負責日常工作。

---

<sup>114</sup> 資料來源：中國婦女網—關於全國婦聯章程之相關資料。網站來源：<http://www.women.org.cn/quanguofulian/zhangcheng.htm>，2005年3月25日。

### （三）經費來源與用途

根據全國婦聯《章程》第八章第三十三條至第三十六條規定<sup>115</sup>，全國以及各級婦女聯合會的行政經費、業務活動和事業發展經費，一切來源主要由中國中央政府撥款，並列入各級財政預算。根據章程規定，各級婦聯還可因地制宜地開展各種經營活動，興辦經濟實體，以發展婦女兒童事業。

此外，對於婦聯組織與來自國外的國際非政府組織間，也得以保持良好與密切的關係，因為根據規定，婦聯組織是允許接納熱心婦女兒童事業的國內外人士及組織的資金和其他物品的捐贈，並且可以與其合作從事各項扶貧工作，共同幫助中國廣大貧困地區的婦女與兒童。

而由國家交予各級婦聯組織佔有、使用的不動產和各級婦聯所興辦的經濟實體，均受中國國家法律之保護，任何個人和單位不得侵佔。因此，全國與各級婦聯的經費來源除了主要為政府補助外，組織本身也被允許能自闢財源，同時接受來自國外的國際非政府組織的資源挹注。由於在經費來源（組織資源）自主性有逐漸放寬的趨勢，預計未來婦聯組織的運作朝更加獨立、自主運作的距離越明朗，這也驗證全國婦聯身為由上而下受指導、規範發展的婦女非政府組織與提高女地位的全國性政策機構、社會群眾團體的多重身份認同。

### （四）改革開放後全國婦聯職能的轉變

全國婦聯在職能上的定位將決定其組織發展戰略和工作思路，體現著婦聯組織對社會資源的吸納與聚合能力，一個組織有什麼樣的職能定

<sup>115</sup> 詳見中華全國婦女聯合會章程，中國婦女第七次全國代表大會文件匯編（北京，中國婦女出版社，1993年）。

位，就會有什麼樣的社會角色和社會聲望。改革開放以前，受中國大陸政治制度的制約，婦聯組織常常被當作中央政府實施社會控制的「第二縱向溝通管道」，也被一些國際女權組織視為「政府推行中央政策的工具」。但在歷經二十多年改革開放的歷史，中國自古「強國家、弱社會」的傳統政府職能開始逐漸改變，由國家統治一切的型態逐漸朝國家與社會合作治理的型態過渡。

此種中國大陸政府職能的轉變，恰好為婦聯組織的職能變革提供了重要契機，婦聯開始以其自身的特質和優勢，填補由政府 and 市場讓度出來的社會管理空間，依據組織在社會系統中的作用和組織結構的變化來重新確定自己的職能定位。概括地說，在中國政府轉變職能的社會背景下

，婦聯組織的職能變革可分為如下三點：<sup>116</sup>

1. 強化基本職能——婦女群眾的社會需求和特殊利益，是婦聯組織得以存在的社會基礎。「代表和維護婦女權益，促進男女平等」是婦聯組織的社會目標，體現婦聯組織的本質特徵。特別是現階段中國婦女群眾的合法權益還沒有得到較好保護的情況下，履行好代表和維護婦女權益的基本職能，應當成為婦聯組織的根本任務。婦聯作為婦女群體利益的代言人，其基本職能的有效發揮將是婦聯組織具有民間性、代表性和群眾性的集中體現，同時也有利於緩解社會矛盾和構建新型的社會關係。

2. 堅持政治職能——一般認為，堅持婦聯此一職能會被認為是固守傳統，強化婦聯的官辦性質。但中國大陸部份研究婦聯的學者也認為，婦聯組織不同於一般的民間社團，它是在中國共產黨和政府直接支持下建立起來的人民團體。對於中國共產黨與中國大陸政府而言，婦聯組織的

<sup>116</sup> 肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，*婦女研究論叢*，2004年第四期。資料來源：中國婦女研究網

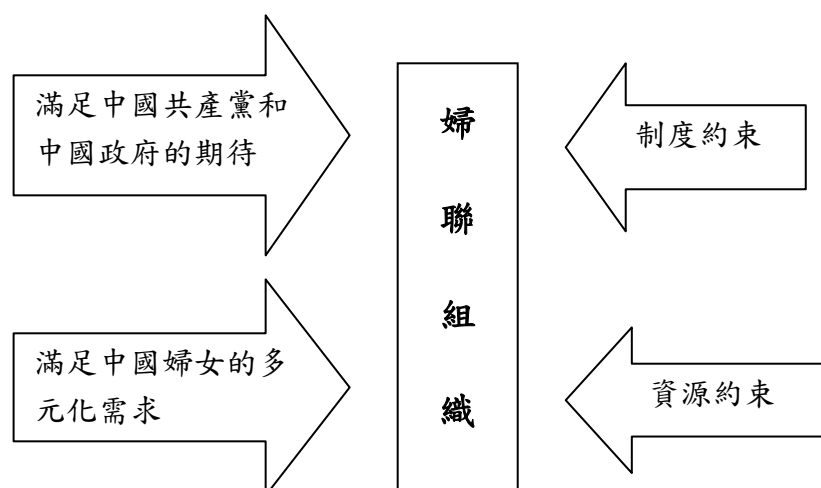
[http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail\\_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523](http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523)。

主要功能有五：第一，代表婦女群眾參與國家政治、社會生活，發揮民主參與和民主監督的作用。第二，社會主義政權的重要社會支柱，在政權的建設、穩定中發揮作用。第三，中國共產黨聯繫婦女群眾的橋樑紐帶，婦女群眾參政議政的管道。第四，婦女運動的重要組織者和領導者。第五，社會主義革命與建設的重要力量。可見，婦聯所具有的社會政治職能，是婦聯賴以存在和發展的政治基礎。忽視這一職能，將會使婦聯喪失爭取中央政府政策資源和物質支持的政治前提。婦聯的政治職能體現了婦聯組織作為婦女利益代言人的合法性與權威性，有利於發揮婦聯在推進中國政治民主化進程中的獨特作用。

3. 拓展管理職能——管理職能是指拓展婦聯在協助或承擔政府管理婦女事務的職能。由於中國沒有獨立的專門掌管婦女事務的政府部門，婦聯作為中國最大、最具有影響力的婦女組織，實際上承擔著處理各種婦女事務和促進婦女發展的職能。從國家婦女運動和婦女工作方針的制定，到各種婦女現實問題的解決，都要靠婦聯組織的實際推動。一些婦聯組織還承擔了大量的社會事務和公共管理，滿足了婦女、兒童日益增長的社會需求，故提出拓展婦聯管理職能，主要是基於政府職能轉變為婦聯組織帶來的影響。

改革開放以後，為了配合經濟與社會發展的需要，中國政府逐步簡政放權，也直接促進社團組織開始對政府公共事務管理的參與和協作，這就為婦聯組織承接政府轉讓出來的婦女事務管理提供了難得的機會。婦聯組織可以借機拓展管理婦女事務的角色和職能，使自己贏得更大的發展空間，同時向中國政府爭取履行這一職能相應的權責，促使中國政府合理地配置婦女發展資源。其次，從組織結構上看，一個組織的組織結構，決定著組織的職能與任務。同時，任何一種組織職能的實現都要有與其相適應的運行機制做保障。九〇年代初成立的國務院婦女兒童工作委員會，標誌著中國大陸提高婦女地位國家機制的初步建立，也表明

對婦女事務的協調管理已進入中央政府的框架之中。同時，各級政府將婦女兒童工作委員會的辦事機構附設於婦聯，在婦聯組織內部又形成一個自上而下的縱向職能系統，使婦聯成為政府授權管理婦女事務的主體。從組織結構上看，這種授權管理的方式有兩種：<sup>117</sup>一是協助政府管理婦女事務；二是承擔政府管理婦女事務的職能。而這樣的辦事機構在婦聯的設置與運行標誌著婦聯既有非政府組織的功能，也兼有政府組織的部分職能，既有利於婦聯為提高婦女地位的國家機制提供支援，也有利於婦聯組織和政府部門的密切合作，成為婦聯組織直接參與並承擔國家婦女事務管理，促進性別平等意識進入決策主流的重要方式。（對於中國社會轉型期全國婦聯職能轉變動力之分析，見下圖七說明）



圖七：轉型期婦聯組織變革的動力分析

資料來源：

肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，*婦女研究論叢*，2004年第四期。

資料來源：中國婦女研究網。

[http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail\\_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523](http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523)。

<sup>117</sup>肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，*婦女研究論叢*，2004年第四期。

綜上所述，在婦女組織發展過程中，強化基本職能、堅持政治職能和拓展管理職能這三者不是截然分開的，而是相輔相成，相得益彰的。可以預見，隨著中國政治體制改革的深入，社團組織參與治理能力的增強，婦聯組織必將在國家婦女事務管理方面發揮越來越重要的作用。

#### 第四節 婦女議題倡議

本文在前面提到，全國婦聯自成立以來共歷經三個發展的階段（詳見第肆章第一節的說明），瞭解全國婦聯從單純代表婦女群體利益的群眾團體身份，同時身兼提高中國婦女地位的全國性政策機構，最後在改革開放之後轉變為一個非政府組織的歷程。然而婦聯組織在歷經此三階段的轉變過程中，其對於婦女議題的重視有越加重視的趨勢。因此，為瞭解全國婦聯在提昇婦女議題上所發揮的作用，本章節便對全國婦聯歷年來對於維護婦女權益、提高婦女地位的相關經典活動與倡議作一綜合的整理。對於全國婦聯舉辦與婦女議題相關的歷年經典活動大體而言有如下四個較明確的項目與大方向：<sup>118</sup>

##### 一、三項主體活動

###### （一）農村婦女「雙學雙比」活動：

一九八九年初，中國大陸農業面臨嚴峻形勢，中共中央開始動員民眾興辦農業。全國婦聯開始聯合農業部、林業部、國家教委、國家科委、國務院扶貧開發領導小組等十二個部委（後增加為十四個部委），在中國

<sup>118</sup> 資料來源：中國婦女網—關於三項主體活動的相關資料，主要內容包含：雙學雙比活動、巾幗建功活動、五好文明家庭評選活動等。網站來源：<http://www.women.org.cn/jingdianhuodong/mulu.htm>。

各族農村婦女中開展了「學文化、學技術、比成績、比貢獻」競賽活動（簡稱「雙學雙比」活動）。這一活動主要從三個方面展開：首先，立足於科技興農，對婦女進行文化科技培訓；圍繞提高農業的綜合生產能力，發展高產、優質、高效農業，組織開展適合婦女特點的生產競賽；其次，面向市場，推動改革，為參賽婦女提供社會化服務。再者，以「巾幗扶貧行動」和「三八綠色工程」活動作為「雙學雙比」活動的重要內容貫穿於始終，一年突出一個重點，不斷賦予活動新的內容。推行以來，此一活動得到了中共中央各級黨委、政府的高度重視和有關部門的大力支持，成為近年來在中國農村婦女中影響最大、效果最好的活動。其成果主要表現在以下幾個方面：

1. 開展科技培訓，提高農村婦女的文化科技素質。各地以提高婦女素質，開發婦女智力、增強婦女生產技能為重點，圍繞當地推廣的先進科技成果和農業應用技術，對婦女開展多層次、多門類、多形式的培訓。對文盲婦女邊掃盲邊學技術；對有一定文化的婦女進行種植、養殖、加工等實用技術培訓；對掌握一定技術的婦女進行專業技術培訓；對達到相應技術水準的婦女，組織她們參加農技校、農廣校，考核合格者，獲「綠色證書」和農技員職稱。<sup>119</sup>

2. 開展勞動競賽，調動婦女參與生產的積極性。在「雙學雙比」活動中，中國各地緊緊圍繞農業發展的總體規劃，發揮婦女的優勢和特長，開展區域性、專業性的勞動競賽。糧、棉、油主要產區的婦女積極參加「噸糧田開發」、「豐產方競賽」，促進了糧、棉、油大面積增產。為推動區域性經濟發展，各地在農業綜合開發、發展支柱產業和多種經營中，組織婦女參加「桑蠶工程」、「鵝鴨工程」、「菜籃子工程」等多種農業工程的建設，使資源優勢轉變為商品生產的優勢，推動了農業生產向

<sup>119</sup>據統計，該活動自開展以來，中國大陸內部有 2000 萬婦女脫盲；近億名農村婦女接受了實用技術培訓；1500 萬婦女參加了農廣校的學習，其中 51 萬婦女獲農民技術員職稱；以婦女為主體的科技示範戶 924 萬個。



專業化、商品化方向發展，促進了農村經濟的繁榮，同時也增加了婦女的家庭收入，據一些地區的典型調查，有百分之五十的婦女所獲得的經濟收入占家庭總收入的半數以上。

3.建立服務體系，解除婦女發展生產的後顧之憂。在「雙學雙比」活動中，各級婦聯和有關部門充分發揮部門的職能作用與行業優勢，為參賽婦女提供服務。各職能部門普遍建立了農技、林果、畜禽、金融、購銷等服務組織，這支由專業人員組成的服務隊定期為婦女送技術、資金、物資和資訊。各級婦聯還有針對性地引導婦女成立自我服務組織，全國各類婦女科技協會和專業協會的成員達一百零三萬人。許多地區還創辦了一批集生產、科研、培訓、創收於一體的示範基地，組織婦女到基地參加實驗，學習技術。透過「雙學雙比」活動的推行，不但提高了農村婦女的社會地位和家庭地位，推動婦女解放和婦女進步發展的進程，還使婦聯組織與婦女群眾間聯繫更加密切。

## （二）巾幗建功活動：

「巾幗建功」活動，有別於特為中國大陸農村婦女所舉辦的「雙學雙比」活動，其是專為中國大陸城市婦女催行的活動，主要目的也為提昇婦女自我意識以及維護婦女權益為出發點。該活動於一九九一年由全國婦聯推動人事部、勞動部、衛生部等十三個部委，在全中國城鎮所發起名為「巾幗建功」的活動，號召廣大城鎮婦女發揚自尊、自信、自立、自強的「四自」精神，在各自的崗位建功立業<sup>120</sup>。

該活動主要任務：第一是擴大參與活動的婦女人數與層面；第二是拓展活動的參賽領域及範圍；第三是培養一支專業的活動指導團隊；第四是提高中國城鎮婦女職業技能，目標培訓五十萬在職女性職工、培訓

<sup>120</sup> 資料來源：吉林婦女網—「巾幗建功活動」相關資料。網站來源：[http://women.jl.gov.cn/women\\_4/infocontent.jsp?infoid=130](http://women.jl.gov.cn/women_4/infocontent.jsp?infoid=130)，2005年3月30日。



十萬下崗女性職工；第五是輔導下崗女性職工的再就業，並安置下崗女性職工。

### （三）五好文明家庭評選活動

家庭是婦聯的傳統工作領域。婦聯從五十年代就開始評選「五好家庭」。一九九六年為貫徹落實中國十四屆六中全會《關於加強社會主義精神文明建設的決議》的精神，中宣部、全國婦聯、民政部、廣電部、國家教委、公安部、司法部、文化部、衛生部、國家計生委、國家體委、國家環保總局、解放軍總政治部、中直機關工委、中央國家機關工委、全國總工會、共青團中央、中國科協等十八個單位，在中國各城鄉聯合開展「五好文明家庭」創建活動，並建立了「五好文明家庭創建活動協調小組」。

在「五好文明家庭創建活動協調小組」的推動下，全中國有三分之二的省、自治區、直轄市已把五好文明家庭創建活動納入了當地精神文明建設總體規劃。同時，結合形勢和群眾需要，推動各式家庭文化活動。為了幫助中國家庭適應變動的現代社會，倡導文明、健康、科學的生活方式。各地婦聯組織了豐富多彩的、各具特色的家庭文化活動，舉凡夫妻婆媳對誇會、勤儉持家博覽會、家庭倫理道德知識大獎賽，有利於家庭成員樹立正確的世界觀、人生觀、價值觀等，使「五好文明家庭創建活動」在促進經濟發展維護社會穩定方面發揮了積極作用。

## 二、四項工程

全國婦聯為了貫徹中國共產黨的十五大精神，落實《中國婦女發展綱要》和中國婦女第八次全國代表大會提出的「巾幗創新業」號召，全

面提高婦女素質與地位，全國婦聯開始針對婦女中實施「四項工程」：<sup>121</sup>

(一) 女性素質工程：

全國婦聯為了落實《中國婦女發展綱要》和中國婦女第八次全國代表大會提出的「巾幗創新業」號召，全面提高中國婦女素質，全國婦聯和教育部、科學技術部聯合決定，實施提昇婦女群體素質的「女性素質工程」。改革開放以來，中國婦女素質與重視逐漸提高，但由於歷史和現實的原因，中國女性整體素質偏低的狀況尚未得到根本改變，其在思想觀念、文化水準、創新能力、實踐能力等方面不適應現階段中國社會發展的需要。因此，在面臨中國新的歷史、社會條件下，婦聯作為代表和維護婦女權益的社會團體，其在提高婦女素質相對顯得責無旁貸。

「女性素質工程」是以培養中國女性「四有」、「四自」精神，以全面提高婦女整體素質為目標，從而推動婦女發展、促進綜合國力增強和可持續發展戰略實現的一項社會系統工程。一九九九年至二〇〇三年為工程的首期規劃階段。各級婦聯配合中國政府有關部門，通過五年的基礎工作，促使婦女在政治、思想道德、科學文化、身體心理等素質都有明顯提高，使其參與經濟建設和社會發展的能力增強；同時，提升婦聯組織幹部整體素質和創新能力<sup>122</sup>。實施「女性素質工程」的基本思路與具體內容將分述如下<sup>123</sup>：

1. 配合政府部門，有重點、分層次推進婦女素質的提高，推動婦女幹部提高參政議政能力。各級婦聯組織將積極配合黨委組織部門，開展對女性領導幹部和女性後備幹部的培訓，不斷增強她們的女性群體意識

<sup>121</sup> 資料來源：中國婦女網—關於推行四項工程相關資料。主要內容包含：女性素質工程、科技致富工程、社區服務工程、家庭文明工程等。網站來源：

<http://www.women.org.cn/jingdianhuodong/4gongcheng/suzhi.htm>。

<sup>122</sup> 資料來源：中國網—女性素質工程相關資料。網站來源：

<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/funv/572332.htm>。

<sup>123</sup> 關於「女性素質工程」具體實施內容相關資料來源：湖州婦女網。

<http://sfl.huzhou.gov.cn/article.asp?id=157&classid=5>。

和科學決策能力。協助相關部門開展女性人大代表和女性政協委員的培訓、考察、座談、聯誼活動，為她們增強性別意識、瞭解婦女發展狀況、提高參政議政的能力創造條件。

2.促進知識婦女提高科技創新能力。婦聯將爭取政府部門的支持，充分發揮黨政群機關、科教文衛事業單位婦委會和團體會員的組織作用，開展對各界知識女性的培訓和聯誼，鼓勵她們積極參與知識創新和科技創新活動，發揮其科技創新的骨幹、輻射作用。

3.幫助女性職工提高就業競爭力。全面實施「巾幗社區服務工程」，配合勞動和社會保障部門實現「每年要組織培訓八十萬失業、下崗女職工，並幫助其中百分之七十的人員實現再就業」的目標，通過建立再就業資訊指導中心、下崗女工培訓基地、組織社區婦字型大小服務實體、創建再就業示範基地等方法，為下崗女工提供就業資訊、技能培訓、職業介紹等服務，幫助失業和下崗女職工提高再就業競爭力。

4.引導農村婦女提高科技致富能力。以「雙學雙比」活動為載體，實施「巾幗科技致富工程」，提高農村婦女適應實現農業產業化、市場化和現代化的能力。在經濟欠發達地區，配合政府有關部門，完成在全國範圍內基本掃除青壯年婦女文盲的任務，完成對貧困地區的一千萬婦女進行文化和生產技術培訓的目標。在經濟發達地區，要把對農村婦女進行文化科技培訓、「綠色證書」培訓與進行中專、大專學歷教育、新品種新技術的推廣、經營管理知識的培訓相結合，培養一批農村婦女龍頭項目帶頭人，造就一支農村巾幗科技骨幹隊伍。

5.推動青少年女性提高綜合素質。協助政府實現「嚴格控制、逐步降低女童輟學和失學現象，使每年女童失學率和輟學率不超過百分之二」，「不斷提高女性接受中等與高等教育的比例」等目標任務，維護婦女與男子平等受教育的權利。對女童失學、輟學現象嚴重以及農村女初中生失學、輟學現象嚴重的地區，婦聯要組織《義務教育法》的宣傳和勸

學活動，進一步實施並提高「春蕾計畫」的規模，幫助失學女童完成學業。

6.培養高素質的婦聯幹部隊伍，並強化政治理論學習。有計劃地組織政治理論學習，完成進入各級黨校脫產學習的調訓任務，培養婦聯幹部「議大事，知全局，管本行」的意識和能力。

7.推展職業培訓。按照全國婦聯幹部教育規劃的目標要求，有計劃開展規範化崗位培訓，使婦聯專職幹部不斷提高崗位任職能力；重點開展對專門人才的培養，如法律、經濟管理、社會學專業人才，形成一年內完成上崗培訓的制度，新上任的省級、地市級婦聯領導班子成員，要參加全國婦聯舉辦的上崗培訓；積極開展基層婦女幹部崗位培訓，達到百分之九十以上的村（居）婦代會主任接受過崗位培訓。

8.提高學歷教育層次。致力於四十五歲以下的專職婦聯幹部全部達到高中或中專以上文化程度。縣級婦聯機關幹部大專以上學歷的要達到百分之七十，地市級婦聯機關幹部要達到百分之八十，省級以上婦聯機關幹部力爭百分之百達到大專以上文化水準。

## （二）科技致富工程：

「巾幗科技致富工程」是由全國婦聯、農業部、科技部、中國科協、國家林業局、國務院扶貧辦公室決定共同實施。主要是根據中國共產黨的十五屆三中全會對農業、農村所定下的目標，中國農業和農村經濟進入了一個新的發展階段，也就是要把經濟增長轉到以品質和效益為中心的軌道上來，為中國大陸農業和農村經濟發展開拓新的空間，為農民收入的增長開闢新的來源，因此有了此一工程推動的契機。實施「巾幗科技致富工程」的主要工作內容分如下說明<sup>124</sup>：

<sup>124</sup> 資料來源：中國網—關於科技致富工程相關資料。網站來源：<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/funv/572338.htm>。

1.引導農村婦女解放思想，依靠科技發展生產、增收致富的意義。各級婦聯運用宣傳農村改革二十年取得的新成就與「雙學雙比」活動，教育引導農村婦女充分認識中國大陸農業發展新階段以及科技在農業發展中的重要地位。教育引導農村婦女從小農經濟、粗放農業的束縛下掙脫出來，增強市場競爭意識和科技創新意識。

2.強化農村婦女農業發展科技培訓。各級婦聯利用婦女學校、婦女之家、婦女活動中心等多層次、多門類、多樣化的培訓方式，提高農村婦女的科技文化和農業生產技能水準。同時推展各項農業新技術、新品種，完成每年培訓二百萬名農村婦女骨幹的目標。

3.利用競賽活動，刺激農村婦女參與現代農業發展的積極性。根據農村改革和農業產業化發展需要，「巾幗科技致富工程」的競賽領域要不斷拓展，既要在糧食主導產業中開展競賽，也要在農副產品加工、銷售和鄉鎮企業中開展競賽，同時也要注重在個體、民營、私營企業中組織競賽活動，根據發展品質效益型農業的要求不斷豐富競賽內容。

4.培養一批農業科技婦女菁英，帶動婦女走向市場。各地要有計劃、有步驟地培育一批科技含量高、效益好、品質優的以婦女農業科技人才領導的農業發展計畫，以發揮輻射帶動作用。

5.加大科技扶貧力度，提高貧困地區婦女的勞動技能。「巾幗科技致富工程」要在「巾幗扶貧行動」幫助一百萬貧困婦女解決溫飽的基礎上，繼續幫助貧困婦女鞏固溫飽成果。貧困地區的婦聯要從實際出發，確定本地扶貧工作的具體目標和實施方案，工作重點在幫助貧困婦女、貧困家庭，提高婦女基本文化知識，掌握生產技能，增加家庭收入。在規範運作的基礎上，積極穩妥地推廣小額信貸、連環脫貧、勞務輸出、專案到戶等扶貧工作的經驗。

### (三) 社區服務工程：

為了適應中國大陸市場經濟條件下城市建設和提高人民生活水準的需要，加快建立社會化服務體系，推動下崗女工再就業，全國婦聯、民政部、勞動和社會保障部、建設部、國家稅務總局、國內貿易局聯合發起了以安置下崗女工、滿足社區居民物質和精神生活需要為主要內容的「巾幗社區服務工程」<sup>125</sup>。

社區服務是在改革開放中發展起來的新興產業。隨著城市建設的發展和城市管理體制的改革，社區在城市建設中的基礎地位愈益顯著，社區功能明顯增強，群眾對社區服務的要求也急劇增加。發展社區服務業對調整產業結構，拓寬就業領域，加快城市社區建設，提高城鎮居民的生活水準和生活品質，都具有十分重要的意義。婦女是社區服務的主要受益者，也是社區服務的直接參與者，尤其在家庭服務領域中更具有特殊作用。全國婦聯與有關部委聯合發起「巾幗社區服務工程」，就是要發揮基層婦聯組織的優勢，配合政府實施「再就業工程」，開闢社區服務新領域，滿足群眾日益增長的物質和文化需求，促進社區建設和下崗女工再就業，為婦女兒童的生存和發展創造更有利的社會環境。主要目的在建立一支以婦女為主體的社區服務骨幹隊伍，發展一批具有較高服務品質的社區服務機構，培養一批「巾幗創業帶頭人」，激勵更多的下崗女工進入社區服務領域再創新業。具體內如分述如下：

1. 做好對下崗女工的宣傳教育工作：利用各地婦聯教育下崗女工以國家利益為重，轉變計劃經濟體制下形成的過份依賴國家和企業的思想，轉變傳統的擇業觀念和對服務業的偏見，認清社區服務業的發展是時代的需要，是群眾的需要。

2. 拓展以婦女為主體的社區服務實體。根據中國大陸城市發展和居民生活需要，以及家庭小型化、人口老齡化、消費多元化的發展趨勢，

<sup>125</sup> 資料來源：中國婦女網—關於「社區服務工程」實施、總體要求與具體內容相關資料。網站來源：<http://www.women.org.cn/jingdianhuodong/4gongcheng/fuwu.htm>。



中國各地開始積極開拓社區服務領域，擴大再就業管道，鼓勵和引導下崗女工從事與居民生活密切相關的社區服務工作。社區服務業領域寬，可以創造許多新的就業機會，不斷研究和開發社區服務新領域，以滿足社區建設的發展需要和群眾日益增長的物質、文化需求。

3.為下崗女工進入社區服務開展職業技能培訓。各級婦聯要積極配合政府，利用婦女再就業指導中心、職業介紹機構、婦女培訓學校等，開展多門類、多層次的職業技能培訓，充分發揮勞動和社會保障部門培訓機構以及社會各方面的作用。

4.發揮各部門優勢，為下崗女工和婦聯組織創辦社區服務專案提供政策扶持和有效服務。有關部門要積極支持下崗女工和婦聯組織參與社區服務工作，創辦社區服務實體，按國家有關規定給予政策引導，財政支持和信貸保障。

5.重視地區發展差異，使「巾幗社區服務工程」確實落實。針對中國各地區發展不平衡的現狀，各地區在實施「巾幗社區服務工程」時，要按照因地制宜、分類指導的原則。在經濟欠發達、社區服務剛剛起步的地區，重點是開展便民利民服務；在經濟較發達、社區服務發展較快的地區，重點是向多領域、多內容、多層次服務的方向推進。

#### （四）家庭文明工程<sup>126</sup>：

由全國婦聯推行的「家庭文明工程」，主要圍繞綠化美化生活環境、活躍家庭文體生活、普及科學法律知識、破除封建迷信和落後習俗、和睦家庭鄰里關係等五個方面的內容組織活動。實施時間為二〇〇〇年一月至二〇〇三年六月。其子工程分別為：圍繞樹立良好道德風尚，改善人際關係，組織家庭奉獻活動。

<sup>126</sup> 資料來源：中國網—關於家庭文明工程實施內容相關資料。網站來源：<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/funv/572348.htm>。

### 三、五項巾幗活動

「五項巾幗行動」是全國婦聯為落實一九九五年聯合國第四屆世界婦女大會通過的《北京宣言》和《行動綱領》，在中國大陸推出了五項巾幗系列行動。<sup>127</sup>

#### （一）巾幗扶貧行動：

中國大陸現階段為發展中國家，雖然在改革開放以後，其經濟實力迅速強大，但在其國內仍有相當多的人正處於貧困狀態。一九八六年以來，中國大陸政府在其國內推動了有組織、有計劃的大規模扶貧開發工作。中國大陸政府這一行動，得到了中國民間社會各方面力量的廣泛支持和贊同，在民間社會的共同努力下，到一九九五年，全國貧困人口由原來的一億二千五百萬人減少到六千五百萬人。

多年來，全國婦聯配合中國政府將幫助婦女擺脫貧困作為重要任務。一九八〇年代初，各級婦聯組織開始與貧困地區、貧困戶建立起聯繫。一九八八年以來，與國務院扶貧辦對貧困地區的一千三百多名婦聯幹部進行了培訓，將這些幹部送到中國大陸沿海發達地區考察、參觀、實地工作，為貧困地區培養了一支帶領婦女脫貧致富的幹部隊伍。同時，還透過在農村婦女中廣泛開展的「學文化、學技術、比成績、比貢獻」活動，以文化技術培訓提高中國婦女群體的素質；以發展庭院經濟、興辦婦女扶貧開發專案，增加婦女的經濟收入；以培養婦女科技示範戶、建立聯繫點、聯繫戶、先富幫後富拉手扶貧等形式多樣的工作方法，確保幫助婦女脫貧致富能夠落實，一九八五年至一九九五這十年間，各級婦

<sup>127</sup> 資料來源：中國婦女網—關於五項巾幗系列行動相關資料，主要內容包含：巾幗扶貧行動、巾幗創業行動、巾幗掃盲行動、巾幗成才行動、巾幗文明行動。  
網站來源：<http://www.women.org.cn/jingdianhuodong/5jinguoxingdong/fupin.htm>。



聯共幫助了一百六十萬貧困婦女擺脫貧困。近幾年來，全國婦聯還爭取了國際援款約六百六十五萬美元，並將經費運用到中國各地二十幾個省、自治區的部分貧困地區，直接受益婦女達二十三萬人。

為了能充分發揮婦聯組織在扶貧工作中的作用，第四屆世界婦女大會以後，全國婦聯與國務院扶貧辦聯合在中國大陸實施「巾幗扶貧行動」，計畫到二〇〇〇年為止至少幫助一百萬貧困婦女脫貧。此後，各級婦聯普遍加大了工作力度，針對貧困婦女的實際，積極探索最有效的扶貧方式，幫助貧困婦女增加收入。一九九六年至一九九八年間，各地採取小額信貸、勞務輸出、興辦扶貧專案、東西互助等方式，又幫助了八十六萬婦女脫貧<sup>128</sup>。

## （二）巾幗創業行動：

第四屆世界婦女大會後，全國婦聯為落實《北京宣言》和《行動綱領》及中國政府制定的《中國婦女發展綱要》，提出了「巾幗創業行動」。極力爭取在五年內幫助中國一百萬下崗女職工重新就業。全國婦聯對下崗女職工進行了再就業意願進行調查，指導各級婦聯組織開展各具特色的下崗女工再就業工作。巾幗創業行動主要內容如下<sup>129</sup>：

- 1.開展宣傳教育，轉變婦女的擇業觀念。全國婦聯針對部分婦女受到擇業觀念陳舊的影響，造成其再次就業困難的情況，開始組織「下崗再就業報告團」在中國各城市進行演講，教育失業婦女堅持多領域、多管道就業的機會，同時鼓勵婦女建立自尊、自信、自立、自強精神，爭取就業各種機會。

- 2.開展職業技能培訓，提高婦女就業競爭能力。根據勞動力市場的

<sup>128</sup> 資料來源：中國婦女網—關於巾幗扶貧行動執行之相關資料。網站來源：  
<http://www.women.org.cn/jingdianhuodong/5jinguoxingdong/fupin.htm>。

<sup>129</sup> 資料來源：中國網—關於「巾幗創業行動」實施具體內容相關資料。網站來源：  
<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/funv/572357.htm>。

需求，全國婦聯開始對下崗女職工進行多形式、多種類、多層次的職業技能培訓，幫助下崗女職工掌握新的就業技能，提高就業競爭能力。

3.為下崗女職工再就業開展仲介服務。各級婦聯透過創辦職業介紹機構，舉辦職業介紹洽談會、下崗女職工專場招聘會和女職工再就業資訊指導中心等，幫助下崗女職工尋找再次就業的機會。

4.興辦小型經濟實體，為失業婦女創造再就業機會。利用各級婦聯組織來興辦小型經濟實體，特別是第三產業類的實體，如家庭服務公司、巾幗服務隊、下崗女職工市場等，直接安排下崗女職工再次就業的機會，這些工作既適合婦女參與、又適應社區需要。

### （三）巾幗掃盲行動：

全國婦聯和中共國家教育部，於一九九〇年聯合針對推行「巾幗掃盲行動」設立了巾幗掃盲獎。其目的就是為了推動婦女掃盲工作更好的開展，以達到中國政府計畫於世紀末基本掃除青壯年婦女文盲的目標。巾幗掃盲獎每兩年評選一次，至今已評選了五次，每次表彰三十個先進集體和一百個先進個人<sup>130</sup>。

巾幗掃盲獎的評選活動得到了中國大陸農村婦女的認可及歡迎，特別是文盲婦女，不僅積極參加掃盲教育，而且結合「雙學雙比」活動，在學習文化的過程中同時學習實用農業技術，既脫了盲又致了富。根據資料顯示，自一九八九年開展「雙學雙比」活動以來，全中國約有二千六百八十六萬婦女有效地脫離文盲的行列<sup>131</sup>，使該活動有效地提高了農村婦女的素質。

### （四）巾幗成才行動：

<sup>130</sup> 資料來源：中國婦女網。

<http://www.women.org.cn/jingdianhuodong/5jinguoxingdong/saomang.htm>。

<sup>131</sup> 數據資料來源：中國婦女網，同上註。

為了提高中國婦女進入決策層和管理層的數量和比例，全國婦聯及其各級婦聯組織，從提高婦女素質入手，積極參與培養和選拔女幹部的工作。因此推行了《巾幗成才行動》，該行動主要內容如下：

1.提高婦女素質。為了全面提高中國婦女素質，開發婦女人才資源，全國婦聯利用自身的婦女人才資源，主動向中國政府等有關部門推薦婦女人才。同時通過各種管道，加大對女幹部培訓力度，以拓展她們的視野，增強她們的領導能力。中華女子學院以及各地婦女幹部管理學院成為對婦女人才、婦女幹部和婦聯系統的工作骨幹進行培訓的基地。

2.積極培養選拔女幹部。全國婦聯積極參與全國人大《中華人民共和國婦女權益保障法》的執法檢查工作，定期與有關部門聯合召開培養選拔女幹部工作會議，並派調查組，分赴各省、自治區、自轄市瞭解婦女幹部培養使用情況，提出建議和措施。

3.婦女參政狀況的提高。中國共產黨第十五次全國代表大會婦女代表比例達百分之十六點八八，中共中央政治局中也有了女性領導人。第九屆全國人民代表大會婦女代表的比例為百分之二十一點八一；第九屆全國政治協商會議女性委員的比例為百分之十五點五四。在全國鄉鎮人大換屆選舉中，婦女代表的比例為百分之二十一點七；北京市鄉鎮人大婦女代表的比例已達百分之三十一，為全國之首。其中，上海、遼寧、新疆、吉林、河北等省、自治區、自轄市人大婦女代表的比例都達到百分之二十四以上<sup>132</sup>。

4.婦女幹部和科技婦女人才數量增加。截至一九九六年底，全中國女性幹部占幹部總數的比例達到百分之三十三點零八。全中國已有女性法官三萬三千七百零四名，約占全國法官總數的百分之二十，職業女律師八千三百多名，為全國律師總數的百分之十八，中國科學院、中國工

<sup>132</sup> 資料來源：中國婦女網，2005年4月1日。

<http://www.women.org.cn/jingdianhuodong/5jinguoxingdong/chengcai.htm>。

程院女院士七十名，為兩院院士總數的百分之六，女性高級專業技術人員已占總數百分之二十三點二，女性擔任正、副市長的人數已達三百七十五名<sup>133</sup>。

#### （五）巾幗文明行動：

巾幗文明行動主要宣導建立文明、平等、和睦的家庭，宣導家庭美德，積極開展家庭文化建設活動，並將社會公德、職業道德、家庭美德的教育結合起來。而巾幗文明行動主要內容為如下幾點：

1. 「五好文明家庭」創建活動。中國大陸自五十年代開展的「五好家庭」評選活動已有四十多年的歷史，一九九六年全國婦聯聯合十八個部委成立了全國「五好文明家庭」創建活動協調小組，全中國各省、自治區、直轄市都成立了相應機構。在中國各地推行的「五好文明家庭」創建活動，主要有：以家庭美德為內容的問卷調查、講座、研討會、知識競賽；各類家庭角色評選；家庭志願者活動等。一九九七年全國婦聯推廣了江蘇省「一二三家庭讀書工程」的經驗，號召每個家庭有一個書架、二份報刊、三百本圖書。使中國各省普遍回應並結合該省實際情況而有所創新，另還開展了「把知識送給家長」和「年輕媽媽讀書活動」等，提高了家庭成員的思想道德和科學文化素質。

2. 社會的綜合治理結合進行。全國婦聯推廣了上海「家庭志願者」活動經驗，把家庭美德建設與推動社區文明建設結合起來，鼓勵家庭成員積極參與社區清潔衛生、綠化、美化環境，便民利民服務及維護治安秩序等公益活動。有的地方將《婚姻法》、《婦女權益保障法》、《未成年人保護法》納入普法教育，通過依法治理，促進「法律進萬家」和社區法律服務，並且盡力掃除任何危害婦女權益的現象。

<sup>133</sup> 資料來源：中國網，2005年4月1日。<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/funv/572370.htm>。

3.舉辦以「婦女、家園、環境」為主題的教育活動<sup>134</sup>。一九九七年九月至一九九八年六月，全國婦聯在全中國開展了為期九個月的針對提升婦女重視環境保護的宣傳教育活動。這次活動的目的是在婦女群眾中普及環境保護知識和有關法律法規；教育婦女建立環境意識；組織發動婦女參與環境保護行動。在這次宣傳教育活動中，發起了四項大的活動：一是開展了中國「婦女與環境」（金花盃）知識競賽。配合知識競賽發行《婦女與環境知識一百問》二十多萬冊。參賽人數達百萬之多，在普及環保知識方面取得了良好的效果；二是召開了「婦女與環境」研討會，出版了研討會論文集，其中收入優秀論文六十餘篇。研討會的召開，為婦女參與環保提供了理論上的指導；三是開展了各具特色的環保行動。全中國總計有二十九個省市參與此次環保行動。總之，透過婦女參與各項環保行動，顯示婦女成為推動環境保護不可忽視的一股力量；四是評選了「全國第二屆婦女環保百佳」，表彰了先進，樹立了典型。目前，「婦女、家園、環境」宣傳教育活動，已成為全國婦聯的主要活動，也成為各地婦聯的常項工作。一九九八年之後，每年全國婦聯都以「婦女、家園、環境」為主題開展環境宣傳活動，如一九九九年，開展以養小樹、綠地活動、二〇〇〇年的主題則是減少白色污染創造優美環境活動。

此外，該活動也為婦聯的宣傳工作開闢了一個新的領域，同時也為加強婦聯組織與國際社會的交往，特別是婦女與環境的交往，提供了有利的條件。另外，該活動還吸引了大批從事環保的專家學者和有識之士、有志環保的熱心人士等，為婦女參與環保獻計獻策。由於全國婦聯在動員組織婦女參與環境保護工作方面的努力，一九九九年被聯合國環境規劃署授予世界「環保五百佳」榮譽稱號。

<sup>134</sup> 資料來源：中國網—關於「巾幗文明」實施內容的相關資料。網站來源：<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/funv/572373.htm>。



#### 四、春蕾計畫

「春蕾計畫」主要是指在全國婦聯領導下，由中國兒童少年基金會發起並組織實施的一項社會公益事業。它以輔助中國大陸推行九年制義務教育、救助失、輟學女童，重返校園為長期的戰略任務，在中國海內外廣泛募集資金，投入到中國廣大貧困地區籌辦「春蕾女童班」。

「春蕾計畫」的行動目標，是讓所有失、輟學女童重返校園。近幾年，雖然中國的義務教育事業發展較快，適齡女童入學率已達百分之九十八點八，小學的輟學率也已從一九九〇年的百分之二點七七下降到一九九五年的百分之一點四九，繼而降至一九九七年的百分之一點零一，但女童失、輟學率仍高於男童，約占整個失、輟學的百分之七十。就其原因，主要是因為家庭經濟困難。為此，中國兒童少年基金會於一九八九年設立了「女童升學助學金」，開始在貧困地區宣導並開辦女童班，一九九二年八月正式改為「春蕾計畫」<sup>135</sup>。

「春蕾計畫」利用於中國民間社會及中國內外籌集到的款項，主要用於人均年收入不足人民幣五百元的貧困地區，依附當地學校開辦高小女童班，資助失學女童到高小畢業。有條件的可繼續開辦初中直至高中春蕾班。資助費用：小學每人每年需人民幣四百元，初中六百元，高中八百元。「春蕾計畫」實施以來，到目前為止，共收到捐款二億二千萬元人民幣，目前在中國大陸二十九個省市、自治區開辦了女童班。截止一九九八年底，「春蕾計畫」已累計救助失學女童九十萬人次。<sup>136</sup>

綜上所述，可以發現全國婦聯在各時期舉辦的各主要活動，三項主體活動、四項工程、五項巾幗活動、春蕾計畫等，都是圍繞著婦女相關議題打轉，總結主要維護中國婦女權益、提昇婦女自我意識、提高婦女

<sup>135</sup> 資料來源：出自「非政府組織不可替代的維權力量」一文，中華女性網：<http://www.china-woman.com/gb/zhuanti/fnqybz/2.htm>。原載於 2002 年 7 月 6 日，中國婦女報，綜合新聞版。

<sup>136</sup> 資料來源：中國婦女網—關於「春蕾計畫」實施具體內容相關資料，網站來源：<http://www.women.org.cn/jingdianhuodong/chunlei.htm>。

在中國社會及家庭中的地位、致力於男女平等的地位、提高婦女的教育程度及素質等。然而，在執行這些活動的同時，也可以發現，事實上全國婦聯仍然堅持其身為在中國共產黨指導下的全國性政策機構的身份，許多計畫的推行、執行都在黨政機關的許可及合作之下進行，再次證明全國婦聯身兼政府組織及非政府組織的雙重身份。

## 第五節 對外網絡關係

非政府組織是為維護某一特定領域和群體利益，並為之提供服務的組織。它並非是政治組織或政黨組織，中國婦女非政府組織是中國較早大規模參與國際非政府組織活動的公民組織之一。北京聯合國第四屆世界婦女大會後非政府組織論壇的籌備活動，使中國婦女有機會參與了一九九〇年代以來，聯合國一系列有影響的非政府組織活動（非政府組織論壇），將非政府組織的概念和機制介紹到中國大陸，在一定程度上推動了婦女非政府組織中國化、本土化的過程。

目前中國婦女非政府組織的主要力量，在於其所扮演著把中國婦女及家庭和社區與整個社會聯繫在一起的中介組織與催化劑。雖然現階段其所進行的工作並不能從根本上改變現行阻礙中國大陸婦女發展的制度性因素<sup>137</sup>，如：「春蕾計畫」只能從局部緩解中國女童輟學問題的嚴重程度，而非改變產生女童輟學的制度性因素。但是，全國婦聯卻能以透過推行計畫活動的方式，展現非政府組織的服務宗旨，以參與式理論作為指導，以參與方法作為手段，達到推展援助的效益。舉例而言，全國婦聯透過推行的「婦女健康項目」、「救助輟學女童項目」、「小額貸款

---

<sup>137</sup> 肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，*婦女研究論叢*，2004年第四期。資料來源：中國婦女研究網，2005年4月1日。

[http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail\\_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523](http://www.wsic.ac.cn/RefinementRecommend/Detail_Browse.aspx?InfoMainId=IM-54523)。

項目」、「報料受害者援助項目」等，喚醒中國社會與政府對於婦女健康、生育、暴力、女童輟學、失業、貧困等婦女問題的重視。但至今，婦女非政府組織的力量仍不夠強大，同時僅有極少數的婦女非政府組織能夠達到在資金運作上面的自給自足，故資金短缺問題可說是現階段中國婦女非政府組織發展所面臨的最嚴重難題。因此，目前絕大多數的婦女非政府組織常常必須依靠中國政府、中國內外財團的資助以滿足其在財政上之需求。

正因如此，中國大陸現階段婦女非政府組織的發展正面臨著一個矛盾的現象：即資金募集的對象，主要是國內外政府與國內外的各國際組織、援助組織和富有的財團、企業，諷刺的是，這些財團其資助對象則往往是那些生活在社會最底層的弱勢群體，許多是受到剝削的勞工階級。一般而言，非政府組織資金來源結構的不同，將會直接甚或間接影響一國非政府組織的行為模式與發展。因此，本章節主要在理解全國婦聯與政府部門、中國其他新型婦女非政府組織、國際婦女非政府組織、全國婦聯各地基層組織間在資金援助、運作、合作與競爭等方面的互動關係，並藉此分析全國婦聯此種自上而下成立的非政府組織其發展與西方國家定義中非政府組織的差異。

### （一）與政府部門關係

中國大陸婦女非政府組織發展規模日漸擴大（包括全國婦聯及其他新型婦女非政府組織），作用日漸增加、影響日益明顯，但其職能的增長與其局限性的顯露是呈現正比的，當其組織運作、行動規模逐漸增長的同時，組織資源不足的狀況卻也同時存在。因此，依賴官方或半官方的支持和幫助是中國婦女非政府組織生存及持續發展的重要支柱，其將很難脫離政府的支持與影響而獨立存在。關於現階段全國婦聯與政府部



門間的關係有以下幾個特點：

1. 接受政府補助，具半官半民性質。中國政府在「貫徹執行『內羅華提高婦女地位戰略報告』的報告」中聲明：全國婦聯是中國改善婦女地位最大的非政府組織。然而不同於西方社會的發展途徑，中國的非政府組織在近幾年內才迅速的發展，由於發展時間不長，因而政府化傾向明顯，特別是全國婦聯此種自上而下轉變發展的非政府組織，由政府集中管理制度的痕跡仍然存在。一方面是因為全國婦聯原隸屬於政府主管部門，根據政府的需要而成立，其負責人也具有在政府部門任職的經歷，因而其與政府行政、主管單位關係較為密切，他們的組織活動很少能完全以非政府組織的形式進行，組織內部兼職人員佔有很大的比例，同時其資金來源很大部分為政府提供的財政補助和補貼，因此具有政府與非政府組織多重分身份混和運作的特徵<sup>138</sup>。

2. 婦女非政府組織與政府間維持良好的合作關係。非政府組織的增加，並非意味著政府作用的降低，相對的將會隨著必需處理的公共事務的增加而更加重要。因為，政府對公共事務的影響主要根據公共利益、社會利益的長遠利益和社會公平等準則，當社會越發展，公共事務就會越多，政府必須負擔的責任也就越大，而非政府組織對於社會產生的影響力則取決於其所能動員到的支持力量，此力量在中國大陸指的就是來自政府的支持，至於支持力量的大小、強弱將視非政府組織與政府、國家之間的合作關係程度，而非對立的關係<sup>139</sup>。

很明顯的，全國婦聯的生存與持續發展將有賴其與中國政府間的良好合作關係。因為全國婦聯為提昇婦女權益、地位所推展的各項活動與中國政府宏觀經濟發展政策有相當的關連性。例如，全國婦聯推行的「春蕾計畫」救助輟學女童與政府修建學校、「小額貸款項目」為偏遠地區

<sup>138</sup> 庄平，「非政府組織與婦女發展」，*山東大學學報*，2004年第2期，頁145。

<sup>139</sup> 肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，*婦女研究論叢*，2004年第四期。資料來源：中國婦女研究網。

貧困婦女發展農婦產品發放小額貸款等，皆與建立一個完善的市場機制密切相關。此外，根據美國、英國、法國、德國、義大利、瑞典、匈牙利和日本等國對其國內非政府組織的調查統計，發現其組織基金一般約有百分之四十一來自其政府補助。平均來說，各國政府對於該國內非政府部門資金、資源上的支持，是這些組織得到來自其他私人慈善資助的四倍多<sup>140</sup>。由此可見，來自政府對於非政府組織的各項支持，將是非政府組織得以存在、運作的重要原因。

事實上，全國婦聯是個經由中國民政部民間組織管理局正式登記之社會團體，而中國大陸政府對於非政府組織的運作及成立上，不論是自上而下抑或自下而上發展的非政府組織，或多或少都有一些干預或限制，這是不爭的事實，包括在經費上面的補助、領導幹部兼具有官方身份等，都顯露出其與西方非政府組織間的發展差異，但其對於維護中國婦女權益、提昇婦女地位方面所做努力與發揮的功能，長期而言，將是有目共睹、值得期待的。

## （二）與基層組織的關係

早在中國建國初期，婦聯組織就建立了從中央到地方的嚴密的組織體系，並在人員配置和財政資源上長期得到中國共產黨和中國政府的支持。婦聯組織在基層網絡之健全，組織動員能力之強，一直令許多國外婦女非政府組織望塵莫及。但是，改革開放後，隨著中國經濟、政治體制改革所帶來，中國政府對於群眾組織約束機制的逐漸弱化以及群眾組織自身在資源獲取方式的多樣化趨勢下，原先緊密的婦聯組織網絡和內部基層關係開始面臨新的挑戰與轉變。

<sup>140</sup> 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）。

首先，婦聯基層進行的撤鄉併鎮、稅費改革，使大約百分之五十的鄉鎮失去了專職的婦女幹部。而鄉鎮婦聯是婦聯組織網絡的網底與基礎，因此，鄉鎮婦聯的萎縮實際上使婦聯組織網路面臨基礎動搖的危險，使得全國婦聯所推行的政策與活動，無法有效的傳達至最基層的婦女群體。第二，是婦聯的組織結構失衡，呈現頭重腳輕的倒金字塔型，真正為廣大婦女群眾提供服務的縣鄉婦聯、社區婦聯人員短缺，使得貫徹執行活動的基層人力出現不足，無法正確落實。第三，是各級婦聯組織內部資源獲致的不均衡性。中央、省、市較上層婦聯能夠定期獲得中國政府的財政撥款，不僅工資待遇無憂，還能獲取體制外資源；而縣、鄉婦聯資源獲致途徑有限，婦聯幹部連基本的政治、工資待遇都沒有保障，影響了從事婦女工作的積極性。第四，是組織領導方式的單一和滯後。科層化的組織結構常常使婦聯易於沿用計劃經濟時期「典型開路，層層發動」的方式和做法，沒有考慮到基層婦聯組織貫徹婦女政策的人財物力情況，使基層婦聯幹部扛下沉重政策執行壓力，也妨礙了基層組織的主動性和創造性的發揮。上述狀況的直接後果導致了婦聯組織與基層組織關係的鬆散，上級婦聯對下級婦聯影響力弱化，以及組織運營績效不佳等問題。這些問題激發了婦聯組織內部特別是各級基層婦聯幹部強烈的改革意願，造成全國婦聯與基層之間關係的鬆動與緊張，也成為婦聯組織尋求變革與轉型的主要內部動因<sup>141</sup>。

就婦聯內部的變革而言，解決基層婦聯人力不足的結構性問題是發揮婦聯組織效能的重要保障。因此，根據肖揚的研究認為現階段婦聯組織的出路在於<sup>142</sup>：必須建立一支由專職、兼職婦女幹部和志願者相結合的隊伍，採用靈活多樣的婦女組織形式和聯繫方式，形成群眾化、社會化的婦女工作格局。同時還可以考慮在社區發展及村民自治運動中納入

<sup>141</sup>肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，*婦女研究論叢*，2004年第四期。資料來源：中國婦女研究網。

<sup>142</sup>同上註。

婦女工作和婦女發展的內容。

此外，組織資源匱乏和資源獲得能力不足是基層婦聯發展的另一瓶頸。為此，全國婦聯應把為各級婦聯爭取法律政策資源和物質資源放視為首要解決目標，致力將婦聯組織的行政經費、業務活動及事業發展經費納入中央政府的各級財政預算中，並加以落實。因為，惟有中央、省、市、地、縣各級婦聯層層樹立為下級婦聯提供服務、爭取資源的意識，才能強化基層婦聯及其幹部有效落實為婦女群眾服務的理念。全國婦聯作為一個互益性和公益性的組織，若連其基層各級組織所需的基本資源都無法加以保障，就很難談得上要為婦女群體提供發展的資源了。同時，婦聯組織還必須向外開闢社會化的籌資管道，通過增強婦女兒童所需的服務來獲取政府體制外的資源，上級婦聯要積極為下級婦聯組織爭取政策、建立溝通平台，促進各層級婦聯間的經驗交流和相互幫助，通過專案合作、人員培訓和工作評估等方式，提高基層婦聯組織的資源獲致能力<sup>143</sup>。

### （三）與其它婦女非政府組織的關係

一九七八年改革開放以來，市場體制改革造成的社會結構分化，正以不可遏止的力量衝擊著原本高度同質的中國社會。不同利益需求群體的大量湧現，成為中國大陸一種普遍的社會現象。隨著，社會需求的多元化，自由流動資源和自主活動空間的增加，為民間婦女組織的生存發展提供了發展的條件與契機。民間婦女組織的紛紛建立，打破了原先只有婦聯才是婦女群體利益合法代言人的格局。據中國民政部統計，目前除婦聯系統的十六個全國性團體會員之外，還有數以萬計的公益性、互

<sup>143</sup>肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，*婦女研究論叢*，2004年第四期。

助性、自治性的民間婦女組織<sup>144</sup>。中國民間婦女組織化程度的提高，成為當代中國大陸婦女運動迅速發展的一個重要標誌。

這些自下而上建立的民間婦女組織不同於婦聯，它不是將所有的婦女都默認為自己代表、服務的群體，而是有著更為明確的宗旨或更為具體的利益指向。因此，它更直接地代表了不同婦女群體的特殊利益，也更充分和及時地滿足了婦女不同的利益訴求，以滿足婦聯系統無法兼顧日益多樣、多元婦女需求的侷限性。由於這些組織具有較強的專業背景、互助互益，能夠深入持久地對婦女從事某種公益性服務，增強了婦女群眾對這些組織的歸屬感和信任感。

民間婦女組織的勃興，在一定程度上緩解了婦聯所面臨的繁重的組織服務任務，使婦女多樣性的利益訴求有了更多的管道和組織依託；但另一方面，由於一些民間婦女團體具有靈活應對市場變化的組織運作方式，具有先進的工作理念和社會化的籌資手段，也對婦聯組織的權威性和代表性構成挑戰，這種來自婦聯組織外部既合作又競爭格局的變化，成為促使婦聯組織變革的外在動因。

然而如前所述，婦聯組織在面對中國社會結構變遷與各類型民間婦女社團日益增長的強勁趨勢下，如何處理並合理定位婦聯與民間婦女非政府組織間既競爭又共生共融的互動關係，以及對於婦女權益的保護、對於婦聯作為政府與婦女群體聯繫橋樑作用的發揮，都有著重要的意義。因此，要瞭解全國婦聯與民間婦女非政府組織的關係與回應，可從以下二個層面來觀察：

首先，在組織結構上，可將婦聯傳統的直線職能型組織結構（即政府自上而下的行政干預）向扁平化的橫向聯合的組織結構（強調不同婦女團體間網絡化的合作方式運作）發展，這是一種能充分適應市場經濟

<sup>144</sup> 根據中國民政部統計，截至 1989 年，中國婦女聯誼會之類的非政府婦女組織在中國已有 2000 多個，到了 1994 年，群眾性的婦女組織發展到 5800 多個。

和外部環境變化的組織形式，因為只有在公民化程度較低的情況下，政治和社會活動才依靠垂直組織來進行。組織管理中的權變理論認為<sup>145</sup>：一個組織的結構應能不斷地調整，以對外界的環境變化迅速做出反應。就全國婦聯而言，為了避免其與其他新型婦女非政府組織成為相互分割資源以及競爭的互動關係，在兩者間可設立一個跨越組織邊界的角色或建立專門負責與其他民間婦女組織聯絡的人員，作為聯繫與溝通的管道，避免在競爭的過程中，造成不必要的資源浪費與組織對立情形。例如，全國婦聯充分發揮其在反映社會民意方面的優勢，為民間婦女組織的發展爭取更為寬鬆的政策環境，共同為婦女群體爭取更完善的服務以及實質幫助。

其次，引入民間婦女組織經營管理的協作網絡理念。特別是在如何動員、運用非政府資源，並在財力與人力資源的動員上形成制度化的管道，並且注重與民間婦女非政組織建立合作互補的夥伴關係，平等互利、共用資源，降低組織間的競爭與運營成本，共同推進服務，使婦女群眾受惠。而在與民間婦女非政府組織互動的過程中，婦聯應重視與各利益團體間資源和行動的整合與協調，尊重民間婦女組織的主體性和創造性，借鑒他們在靈活的組織運作和社會化籌資方面的經驗，與之建立互信互惠的協作網路，並借助這些網路及時瞭解和回饋各利益群體、各階層婦女的願望與需求。

隨著中國大陸群眾團體機構改革的深入和婦女群體內部的不斷分化，多樣化的婦女非政府組織未來將在中國迅速的發展。使得原本由婦聯系統主宰的大一統格局將由政府婦女組織與非政府婦女組織、體制內婦女團體與體制外婦女團體共生的局面替代，形成婦聯與其他新型婦女

<sup>145</sup>美國學者盧桑斯(F.Luthans)在1976年出版的《管理導論：一種權變學》一書中概括了「權變管理理論」。他認為：在企業管理中要根據企業所處的內外條件隨機應變，沒有什麼一成不變、普遍適用的「最好的」管理理論和方法，該理論強調在管理的過程中，要根據組織所處的內外部條件、環境隨機應變，針對不同的具體條件尋求不同的最合適的管理模式、方案或方法，使組織運作更有效率，簡單說「權變」的意思就是指權宜應變。

非政府組織共生、競爭的關係架構。然而在確立婦聯與其他婦女非政府組織的關係上，婦聯有三條路可以選擇<sup>146</sup>：1.無視中國大陸新型婦女非政府組織的發展，婦聯仍維持舊有的方式運作。但無論是從婦聯組織發展與婦女福利保障需要的角度觀察，此種作法勢必導致資源的嚴重浪費，絕不可取。2.婦聯運用自身的優勢地位，排擠新型婦女非政府組織的發展，維持其在維護婦女權益中一枝獨秀的地位。然此種作法雖有利於將婦女群眾充分控制在政府的管理之內，有利貫徹中國共產黨的婦女政策，但在婦女個體意識覺醒的社會背景下，反而造成中國政府與中國婦女群體之間的距離感，減弱中國共產黨和中國政府對於婦女群眾的號召力。然而第三種選擇，也是現階段最適合中國的是，由全國婦聯主動與民間婦女非政府組織結成一個組織網絡，共同為婦女服務。在此網絡中，婦聯可以利用自身的優勢地位，擔起網絡架構的重責與核心，成為中國共產黨與中國政府和民間婦女非政府組織的溝通橋樑。

全國婦聯若與中國大陸其他民間婦女非政府組織若持續維持上述的第三種關係，婦聯將在繼承傳統功能的同時，同時將一些行政性的、具體的婦女服務項目交由其他婦女非政府組織提供。<sup>147</sup>然而，此種轉交必須建立在婦聯能夠對其他婦女非政府組織的建立與發展具有足夠影響力的基礎上，同時為了適應其他新型婦女非政府組織出現的需要，中國政府也可考慮將婦女非政府組織成立的審批權與運作監督權等移交予全國婦聯，如此一來，透過婦聯以及其他婦女非政府組織彼此間的溝通、監督、協調，預期將使中國婦女多樣化的權益需求獲得充分的表達與保障。

#### （四）對外交流活動

<sup>146</sup> 張鐘汝、程福財，「民間婦女組織的興起與婦聯組織的回應」，*中華女子學院學報*，第14卷5期（2002年10月），頁44-47。

<sup>147</sup> 同上註，頁47。

一九四九年十一月全國婦聯承辦的第一次亞洲婦女代表大會，拉開了中國大陸與外國婦女國際交流的序幕。在改革開放以後，特別是一九九五年參與承辦聯合國第四屆世界婦女大會及其非政府組織論壇，使全國婦聯開始以中國婦女非政府組織的身份參與國際性的婦女會議，也使中國婦女對外國際交流的工作進入了一個新的階段。

從九〇年代中期以來，為了確實發揮、落實非政府組織的功能並朝國際化的方向發展，全國婦聯透過與政府相關部門的合作與支持，展開了多種形式的對外交流活動，此種交流主要可概括為以下二類：

1.增進與海外各類社團組織的互訪，努力推展雙向的國際交流：一方面，積極參與拓展各種管道並克服困難，以使全國婦聯的工作人員走出國門，出訪國外社團組織，以瞭解國外婦女非政府組織的運作結構、活動特點，從中吸取有益的經驗；另一方面，邀請國外的婦女非政府組織進行互訪的形成，向其介紹全國婦聯的組織狀況與活動情形，進一步的交流、溝通與瞭解雙方在此領域上的差異之處。

2.與國外婦女非政府組織與社團共同推動各種促進中國大陸公益事業的宣傳和募款活動。雙向國際交流促進了國際社會對全國婦聯的認識，進而發展出許多大規模的國際合作項目。例如，全國婦聯於一九九五年在北京籌辦聯合國第四次世界婦女大會及其後的非政府組織論壇，不僅將非政府組織的概念完整的引入中國大陸國家與社會中，還讓全國婦聯成為中國最大婦女非政府組織的名聲，在國際上具有一定程度的知名度。同時，全國婦聯透過舉辦、參與許多國際級婦女議題相關會議的機會，將國外許多援助資源引進中國大陸，使中國大陸的婦女非政府組織能夠在外援的合作與幫助下順利的展開各項援助貧困婦女的工作。

到目前為止，全國婦聯已經與一百四十多個國家與地區的五百五十



多個婦女兒童機構和組織建立了友好的合作關係，而婦聯以外的婦女團體則在國際學術論壇與基層組織方面拓展對外交流的工作，為國際婦女運動和中國大陸的婦女運動間盡力了聯繫的橋樑與管道。

## 第六節 小結

在本章前面各小節中，分別探討了全國婦聯之主要三個發展歷程與階段，詳述其從一個以民族利益為優先的，並在中國共產黨領導下之群眾團體；歷經改革開放的歷程，逐漸成為一個以追求婦女權益為優先的，並在中國共產黨由上而下指導的婦女非政府組織。此外，本文還探討關於全國婦聯興起與轉型成為一個中國政府由上而下指導的非政府組織之社會背景需求，主要包括來自於中國共產黨執政方式與經濟優先發展計畫下的改變，以及中國大陸民間社會在改革開放之後，對於權力與福利的需求所造成的結果。

其次，本章於第三節中，主要探討全國婦聯的組織宗旨、工作任務、運作架構、經費來源等以及在改革開放之後全國婦聯在面臨組織外部環境（包括國家內部市場經濟體制的改變、中國政府執政領導方式改革、國際婦女組織、婦女運動運作的影響、政府職能轉換等）轉變之下，全國婦聯組織內部環境的回應與應變能力（包括婦女群體追求自身利益之需求、新型婦女非政府組織的陸續出現、組織內部代表女性利益職能的強化與轉變等）。此現象也說明了，全國婦聯從一個被視為「政府推行中央政策的工具」，在歷經改革開放的洗禮後，隨著中國大陸「強國家、弱社會」的傳統政府職能的逐漸轉變，伴隨著全國婦聯職能的強化以及填補國家對於婦女福利與權益保障的不足，使原本由國家統治一切的型態，逐漸朝國家與社會合作治理的型態過渡。

再者，在本章第四節中還將綜合整理全國婦聯歷年來針對維護婦女權益、提高婦女地位的相關婦女議題所做的倡議與活動，主要內容共計可分為四個主要項目：三項主體活動、四項工程、五項巾幗活動以及春蕾計畫等。最後，第五節主要分析、整理了全國婦聯的對外網絡關係，包括全國婦聯與政府部門的關係（主要探討中國大陸國家與社會間的互動關係，在接受政府補助、指導的情況下，與政府維持合作互惠的關係）、與基層婦聯組織的指導關係（全國婦聯與其下各級婦聯之間的互動關係）、與中國大陸其他新型婦女非政府組織間的合作競爭關係（預期全國婦聯與其他民間婦女組織連結成為一個合作的網絡）、與國際非政府組織及國際組織間的合作交流情形等，透過組織間的互訪活動以及國際會議的參與，將非政府組織的概念帶入中國爭取更多的國際援助。

本文總結改革開放以來，全國婦聯組織發展歷程，認為主要呈現出以下三個特點與趨勢：其一，婦聯的功能擴大、組織網絡從縱向擴展至橫向的連結。主要是在國家的允許下有更多針對婦女維權的發揮空間，及其與新型婦女非政府組織、國際組織交流合作的機會。其二，領導幹部素質的專業化以及多樣化。主要是開始重視幹部的培訓以及國際觀的培養。其三，經濟能力從單一走向多元，從匱乏走向充足。主要是在經費來源方面透過向新型婦女非政府組織學習以及對外交流合作的方式，接受來自國際組織的援助經費，不再單純的仰賴政府補助，使組織的自主性也有所提升。

## 第五章

### 中國大陸婦女非政府組織的多元化

#### 第一節 前言

本章主要探討全國婦聯以外之新型婦女非政府組織的發展概況，而所謂「新型婦女非政府組織」的說法，主要是中國大陸學界為區分獨立於全國婦聯系統以外的自下而上發展的婦女非政府組織的統稱。中國大陸對於非政府組織的分類有著不同於西方的觀點，就社團而言，中國民政部長期以來所採行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、聯合性社團四大類，並在此基礎上按照活動範圍和登記管理機關的級別，區分為全國性社團和地方性社團<sup>148</sup>。

而本文對於中國婦女非政府組織發展研究的分類，主要是依據學者王名的分類標準<sup>149</sup>，其主要考慮到中國大陸在面臨轉型期的特殊歷史背景，特別是絕大多數非政府組織的產生都與政府自上而下推行的改革有關，因此有必要區分出兩種類型的非政府組織：其一為自上而下的非政府組織；其二為自下而上的非政府組織。前者主要是指由政府扶植成立並直接或間接受到政府各種特殊資助、支持以及控制或支配的非政府組織，這些組織在推動活動和運作管理等許多方面，既得到來自政府的各項幫助，同時也必須受到來自政府的支配與控制，包括組織運作資金、

---

<sup>148</sup> 資料來源：中華人民共和國民政部網站（社團管理司），<http://www.mca.gov.cn/navigation/index.asp>。

<sup>149</sup> 王名，「中國的非政府公共部門（上）」，*中國行政管理*，2001年第5期，頁32-36。

人才、信息等資源，均透過政府自上而下的管道取得。

後者主要是指那些由民間人士自發成立，並自主開展活動的非政府組織，他們一般得不到太多來自政府的各項資源幫助，相對地，也較少受到來自政府的支配與控制，通常做為草根組織和一般市民保持密切的聯繫。其主要資源，包括資金、信息、志願服務者等，大多是透過自下而上的管道獲得，其中一部份來自民間企業或個人募款，一部份來自國際社會的各種國際非政府組織的資助。本文在第四章所談到的全國婦聯的發展屬於自上而下發展的非政府組織型態，而本章所提到婦聯以外的民間婦女組織則屬於自下而上發展的婦女非政府組織型態，也稱為新型婦女非政府組織。

接下來，本章將於各小節中分別針對中國大陸自下而上發展的新型婦女非政府組織興起之社會背景、發展歷程、組織分類與現階段發展狀況以及所面臨之挑戰等作一個綜合的整理與探討，以期對於中國大陸婦女非政府組織發展與中國大陸國家與社會間上下垂直、互惠合作的關係，其中包括全國婦聯（第四章有詳細之討論）及婦聯以外的婦女非政府組織（本章將作詳細之探討）的全貌能有充分的理解與認識。

## 第二節 興起背景與發展歷程

中國大陸自下而上發展的新型婦女非政府組織，其興起具有一定與深刻的社會結構背景，它可以算是中國大陸社會面臨轉型期下的必然產物。中國大陸在計畫經濟體制向市場經濟體制轉型的過程中，打破了國家壟斷社會公益資源配置的格局，隨著政府職能的轉移國家讓渡了部分的公共空間，藉以換取維繫共產政權統治基礎的穩固以及民間社會的穩定支持，使中國大陸國家與社會之間成為統合主義中上下垂直、互惠合

作的關係，也為中國大陸非政府組織的興起與發展提供了重要的體制基礎，特別是非政府組織在滿足社會需求，實現社會福利保障和增進社會融合等方面發揮其強有力且獨特的優勢與特點。

伴隨著中國大陸改革開放的深入和市場經濟體制的逐步建立，中國大陸的社會經濟結構面臨不得不變的轉型與調整。首先是「政企分開」，其次是「政社分開」，最後是「社企分開」<sup>150</sup>，使各類型的社團組織的功能面臨新的分化與尋找合理的定位。以企業為主體的市場經濟，不可避免的帶來社會平等與社會公正方面的問題；而以政府為主體的國家體系，儘管能夠透過強制性的手段實現社會公平，但如此將會影響社會資源的合理性分配。作為社會公眾體系，非政府組織既可以兼容兩種體系的特點，同時也可彌補兩種體系的缺點，隨著政府功能在改革開放之後的逐漸退縮，中國大陸非政府組織的發展也有了發展的社會條件，逐漸成為中國大陸內部最為活躍的社會組織。

此外，社會結構的分化也開始衝擊原本高度統一的中國社會，不同性質的社會利益群體迅速崛起。在改革開放以前，中國大陸的婦女高度同質，皆為同一階層中之「勞動婦女」，群體間沒有個體的差異，但是在社會結構分化的衝擊下，婦女群體內部的分層化、階級化開始陸續出現，不同職業性質、收入多寡、教育程度，使婦女不再以單一的群體形式出現。正因如此，傳統上由全國婦聯大一統的格式化管理模式，已經無法滿足多元化的婦女福利需求，故針對特殊婦女群體及為滿足其特殊的福利需求，中國大陸的婦女團體必須採取更有選擇性和針對性的解決辦法，特別是能夠結合公共領域與私人領域合作的力量，遂使民間自下而上發展的新型婦女非政府組織迅速興起，自民間發展的新型婦女組織大量出現。

---

<sup>150</sup> 張草燕，「當代中國婦女非政府組織研究」，*海淀走讀大學學報*，2004年第2期（總第66期），頁101-103。

然而，新型婦女非政府組織之所以能夠大量且迅速的發展，究其原因，除了是由於前面所提在於政府體制與職能的變遷、中國社會結構分化所帶來的衝擊外；另外，來自國外的女性主義思想、國際婦女運動思潮以及國際非政府組織對於中國大陸貧困地區以及婦女的實際援助，加上最實質且影響最大的，也就是聯合國於一九九五年在北京舉辦的第四屆世界婦女大會，在在使得中國大陸知識婦女產生了對於維護婦女自身權益的主觀意識和群體意識。因此，在以上種種因素的多重薰陶下，加速了中國新型婦女非政府組織的發展腳步。

然而中國大陸新型婦女非政府組織的正式興起，主要是由中國知識婦女中的精英率先帶頭組織起來的婦女群體，針對婦女理論和婦女研究問題進行探討及理論創新，同時向婦女群體宣傳社會性別意識以及維護婦女權益、維持婦女持續發展的理念。因此，在這些人的帶領下，中國各地區陸續組織起許許多多維護婦女權益的民間婦女組織，為滿足不同婦女的多樣化需求，提供最貼切的服務與幫助，開始邁出自下而上、民間婦女自行組織的步伐。例如，北京紅楓婦女心理諮詢服務中心的負責人王行娟女士、《農家女百事通》雜誌的創辦人謝麗華女士、北京大學婦女法律研究與服務中心創始人之一的郭建梅女士等<sup>151</sup>，為典型的知識婦女致力於創辦民間婦女組織的代表人物。

自一九九〇年代以後，特別是在歷經第四屆世界婦女大會的召開，中國大陸新型婦女非政府組織的發展主要歷經了兩個轉變的階段歷程：<sup>152</sup>第一階段，是從一九九五年以前的盲目無序到加強項目管理。在一九九五年以前，新型非政府組織的發展普遍缺乏統一的管理制度與方式，各組織間缺乏合作的概念，在一九九五年之後，透過與國際非政府

<sup>151</sup> 張草燕，「當代中國婦女非政府組織研究」，*海淀走讀大學學報*，2004年第2期（總第66期），頁101-103。

<sup>152</sup> 鄭國勝，「1995年以來中國非政府組織的變化與發展趨勢」，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296。

組織的大量接觸與參與國際會議的機會，中國大陸非政府組織開始有了許多對外交流的機會與經驗，有引入了西方非政府組織的管理模式，開始進行系統的、規模的發展計畫。第二階段，大約從二〇〇〇年開始，中國大陸新型非政府組織逐漸將發展視野由重視組織管理轉移到注重組織的能力建設之上。在國際非政府組織與國際組織的幫助之下，一些新型非政府組織開始探討和制訂發展計畫、規劃，甚至請國際或國內相關研究機構針對組織內部的能力或績效進行研究評估，這些情形在一九九五年以前是前所未有的。另外，中國非政府組織內部針對專業人才的培訓與國際交流合作的情形也日漸增加，這些都顯示著中國新型非政府組織在能力提升與發展上進入了一個新的階段。

### 第三節 新型婦女非政府組織之分類、角色與功能

目前，中國大陸新型婦女非政府組織，普遍活躍於不同婦女議題相關領域中，其也會在一定範圍內聯合行動。儘管它們在數量總體上為數不多，但是針對婦女活動的推展、婦女議題的相關研究與探討卻具有無限的創意和相當大的凝聚力。本節主要在探討現階段在中國大陸，針對新型婦女非政府組織的研究按照其功能主要將其歸納為以下兩種形式<sup>153</sup>：其一為，研究性質的婦女非政府組織；其二為，服務型、聯誼性和綜合性質之婦女非政府組織。關於兩者間在性質與發展過程的差異以及新型婦女非政府組織在社會中所扮演的角色、發揮之功能，將在如下段落中，做綜合之整理與探討：

#### （一）研究性婦女非政府組織的發展：

---

<sup>153</sup> 劉伯紅，「中國婦女非政府組織的發展」，*浙江學刊*，2000年2第4期，頁109-114。

這類型的婦女非政府組織主要興起於改革開放之後，特別是第四屆聯合國世界婦女大會前後所成立的。組織成員主要由中國大陸高等院校或社會科學院系統中的女性知識份子或女性專業技術人員自發組織起來的，再經過學校或社科院的批准附屬於院校科研部門或科研院所的跨學科婦女研究機構<sup>154</sup>。舉凡如，北大中外婦女問題研究中心、復旦大學婦女研究中心、天津師範大學婦女研究中心等。這些研究機構大多屬於無專門科研經費、無編制、無專職研究人員的「三無」單位，其研究經費主要來自國際基金的援助或來自國家、省市、院校的研究基金，其內部的研究人員一般為兼職，而研究成果多用於教學、學術探討、社會宣傳等，少數應用於婦女相關議題之立法與決策。截至二〇〇〇年的統計為止，如加上婦聯與社科聯之附屬等共同建立的研究機構，全中國之婦女研究相關組織約八十餘家<sup>155</sup>。

其中，屬於高校系統的婦女研究組織：如，鄭州大學婦女學研究中心（一九八七年成立）、蘭州大學西北人口研究所婦女問題研究室（一九八八年成立）、北京大學中外婦女問題研究中心（一九九〇年成立）、天津師範大學婦女研究中心（一九九三年成立）、首都師範大學婦女理論研究會（一九九三年成立）、東北師範大學婦女研究中心（一九九三年成立）、中國人民大學女性研究中心（一九九三年成立）、河北大學婦女研究中心（一九九四年成立）、南開大學婦女與發展研究中心（一九九四年成立）、新疆大學婦女研究中心（一九九四年成立）、南京師範大學金陵婦女發展研究中心（一九九四年成立）、中央黨校婦女研究中心（一九九五年成立）、廈門大學婦女理論研究會（一九九七年成立）、廣

<sup>154</sup> 張草燕，「當代中國婦女非政府組織研究」，*海淀走讀大學學報*，2004年第2期（總第66期），頁101-103。

<sup>155</sup> 高靜山，「第二期赴美高官研修班部份學員的學習體會」，*國家計畫生育委員會工作研究*，1999年第三期。轉引自劉伯紅，「中國婦女非政府組織的發展」，*浙江學刊*，2000年2第4期，頁112。



西醫科大學婦女研究中心（一九九八年成立）...等等。這些隸屬中國高校系統的婦女研究中心，其上級主管部門為校科研處、人文學科院所，組織成員一般為兼職的性質，研究經費主由主管部門撥款或自籌<sup>156</sup>，研究人員專長領域分佈廣泛，研究議題一般與該科系教育相結合。

此外，隸屬於社會科學院系統的婦女研究組織：如，四川省社會科學院婦女研究所（一九九四年成立）、雲南省社科院婦女與發展研究中心（一九九四年成立）、河北省社科院婦女與社會發展研究中心（一九九五年成立）、江西省社科院婦女研究中心（一九九五年成立）、中國社會科學院婦女研究中心（一九九五年成立）、上海社科院婦女研究中心（一九九五年成立）、江蘇省社科院婦女研究中心（一九九七年成立）、浙江省社科院婦女與家庭研究中心（一九九七年成立）、北京市社科院婦女問題研究中心（一九九九年成立）等。上述這些隸屬於社會科學院系統的婦女研究組織，其成員亦大多屬於兼職的性質，研究經費來源多為自籌，少數經由社科院的撥款補助，對於研究議題的自主性和選擇性較大<sup>157</sup>，同時研究成果也較具有學術意義。

## （二）服務性、聯誼性和綜合性婦女非政府組織的發展：

除研究性婦女非政府組織的發展以外，以北京為主要組織發源地，陸續出現了一些專門為婦女服務的公益性或兼有服務、聯誼、教育培訓等職能的綜合性婦女非政府組織，其中較有影響力的團體為，北京紅楓婦女心理諮詢服務中心（包括單身俱樂部、單親母親之家，一九九八年成立）、京倫家庭科學中心（一九九三年成立）、北京農家女文化發展中心（包含農家女百事通雜誌、打工妹俱樂部、打工妹學校）、北京大學

<sup>156</sup> 儀櫻，「當代中國婦女研究組織初探」，*婦女研究論叢*，2000年第2期，頁35。

<sup>157</sup> 同上註。

婦女法律研究與服務中心（一九九五年成立）、中國心理衛生協會婦女健康與發展專業委員會（中國婦女健康網絡）、東西方相遇小組、中加女青年項目、中國婦女傳媒監測網絡、北京華夏女子教育研究所（一九九八年成立）等，北京之外的組織有陝西省婦女熱線等<sup>158</sup>。

上述這些綜合性的婦女研究組織其上級主管單位或隸屬之單位各有不同，內部的研究人員、工作人員多為兼職性質或志願者擔任，經費來源主要依靠組織自籌財源而來<sup>159</sup>，組織研究議題及援助服務主要依據該組織成立宗旨自定，同時，此類型組織往往將婦女相關議題研究與提供婦女各項援助與服務的工作結合起來，因此，許多組織目前在中國大陸社會中具有相當程度的社會影響力。

而不論是研究性的婦女非政府組織，還是服務性、聯誼性和綜合性婦女非政府組織，大多建立於一九八〇年代中期和一九九〇年代第四屆世界婦女大會前後期間，同時其研究主體均以知識婦女為主體。另外，這些組織一個很大的共同特色在於，其組織幹部及負責人大多參與過九五世界婦女大會婦女非政府組織論壇活動，因此有實際與國際婦女非政府組織交流、接觸國際婦女會議的機會，同時能學習國際婦女組織在推展婦女活動以及舉辦國際性婦女活動的經驗。

### （三）新型婦女非政組織的角色與功能：

前述提到中國大陸新型婦女非政府組織的發展，主要是在一九九五年聯合國世界婦女大會成功召開之後才大規模的出現。這些婦女非政府組織之所以逐漸受到重視，主要是因為，相較全國婦聯這個受到中國政府支配控制的婦女非政府組織而言，自民間發起的新型婦女非政府組織

<sup>158</sup> 劉伯紅，「中國婦女非政府組織的發展」，*浙江學刊*，2000年2第4期，頁112。

<sup>159</sup> 儀櫻，「當代中國婦女研究組織初探」，*婦女研究論叢*，2000年第2期，頁35。

不論是在領導人才、資金結構、組織決策、組織開展活動、與政府之間的互動等方面，都有極高的自主性。也因此其對於中國大陸婦女援助工作、婦女權益維護、婦女議題研究等方面似乎扮演的角色越來越受到中國婦女群體的重視，也開始挑戰全國婦聯這個傳統婦女組織的地位。

這些自民間發起的新型婦女非政府組織之所以逐漸受到重視，主要原因在於其領導人才大多來自於知識婦女中的菁英人物，也有少數是由政府退休的或以離開政府部門的官員所組成，他們都不必經由政府任命，通常他們也都是該組織的創始人，因此容易獲得婦女群體的信任。若從組織經費來源結構來看，主要來自境外機構的資助；其次來自企業的資助，包括一些跨國公司的資助；還有一些是依靠組織領導人個人的儲蓄，而這類非政府組織的活動規模通常很小，經費支出則主要用於交通和通訊等方面<sup>160</sup>，人力則主要依靠成員的志願行為。

關於新型婦女非政府組織與中國政府之間的互動關係，從組織決策的過程來看，新型婦女非政府組織內部所做的重要決策，通常需經由組織內部的理事會討論，但理事會往往為一種形式，事實上決策大多由組織創始人來決定。一般而言，主要不違背在中國共產黨統治的事實，以及不做出威脅共黨統治政權的前提下，組織的決策是不會受到政府部門的影響，特別是以工商形式登記註冊、二級社團形式登記或沒有登記註冊的非政府組織更是如此<sup>161</sup>。另外，作為這些組織的境外資助機構通常也不會直接干預非政府組織內部的決策，因此在決策方面具有較大自主性。

若從組織開展活動的情況來看，也是不必事先經過政府部門的批准。這與組織的非社會團體身份有關，另一個原因在於這些非政府組織通常也會避免與政府法律發生衝突或選擇一些非政治性的領域開展活

<sup>160</sup> 鄭國勝，「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288。

<sup>161</sup> 同上註，頁289。

動。而大多數的地方政府也對新型婦女非政府組織的活動採取「三不」政策，即不承認、不干預、不取締。然而，中國政府對於非政府組織也不是完全的寬鬆與放任，其對於非政府組織的管理主要包括了兩個行政法規、兩個行政性規章和一個特別法的規定（本文第二章第二節有詳細的討論），確立了雙重管理登記制度。

因此，新型婦女非政府組織所扮演的角色，主要是表現出中國大陸在改革開放以後，民間社會、婦女群體對於福利、權力需求的管道。而隨著中國政府職能、單位所有制的弱化下，中國政府為了維護中國共產黨統治的基礎、社會秩序的穩定，逐漸放鬆對社會的控制力道，開始有限度的允許非政府組織的發展。

#### 第四節 現階段發展狀況

接下來，本節將針對幾個中國大陸現階段，發展較具規模的新型婦女非政府組織的發展、運作概況及功能作綜合的整理：

1.北京紅楓婦女心理諮詢服務中心。該中心為一家專門從事婦女服務工作的非政府、非營利組織，一九八八年成立於北京，中心成立的宗旨與目的在於為中國婦女相關問題提供諮詢以及解決的實質幫助。該中心在成立初期曾歷經經濟資源十分窘迫的情況，但最後終於走出一條成功的道路。探究其能成功的主因，在於維持了組織資金來源的穩定，分述如下：(1) 個人自籌資金。一九八八年該中心成立時的二萬元啟動資金完全是由機構幾位發起人自籌而來，為了維持組織的生存與運作，甚至販賣婦女商品，並開發婦女兒童用品，意圖利用販賣的所得維持中心的運轉。(2) 以活動養活動。一九八九年，該中心與《中國婦女雜誌社》

聯合舉辦全國處級女性領導幹部培訓班，之後改名為全國女性領導幹部培訓班，利用此種有償培訓班的開設，為該中心的發展提供了一定程度上的物質基礎，使其得以利用這項所得來維持中心正常運作、開展更多的婦女服務工作。(3) 積極尋求社會的資助。事實上，該中心活動經費來源主要還是依靠中國內、外的基金會、社會組織、個人捐贈所得，例如「美國全球婦女基金」、「福特基金會」的資助。<sup>162</sup>

2. 北京農家女文化發展中心。北京農家女文化發展中心是一個以促進中國大陸農村婦女進步與發展為目標的非政府組織，該中心包含：農家女實用技能培訓學校、打工妹之家、《農家女雜誌》基層活動站以及農村社區婦女發展專案等分支機構。是一個專為婦女服務並集合「扶貧與發展」、「培訓與賦權」、「傳媒與推廣」於一體的非營利性機構。北京農家女文化發展中心的前身是《農家女》雜誌社項目中心，《農家女》雜誌（原名為《農家女百事通》），於一九九三年一月創刊，由全國婦聯主管，中國婦女報社主辦，是中國唯一一份針對農村婦女發行的月刊。在發行雜誌並與農村婦女的接觸中，其發現了中國大陸農村地區婦女面臨普遍的貧窮困境與需求，但這些婦女屬於沉默、弱勢的群體，缺少社會的關注，缺少發展的機會。在一九九五年聯合國第四屆世界婦女大會的鼓舞和影響下，該雜誌開始接受婦女發展以及非政府組織的新理念，同時在國際基金會的經費支持下，根據農村婦女的需求，開展了一系列推動農村婦女發展的扶貧專案，如掃盲、小額信貸、婦女參政培訓、生殖健康及生命危機干預等等。

該中心與中國內部大多數非政府組織一樣，現為工商註冊的法人機構，內設辦公室、專案部、財務部，專職工作人員六人、兼職二人；「農

<sup>162</sup> 資料來源：北京紅楓婦女心裡諮詢服務中心，「一個民間婦女組織的發展」，網址：[http://www.maple.org.cn/two\\_page.asp?Classid=107102](http://www.maple.org.cn/two_page.asp?Classid=107102)。

家女實用技能培訓學校」是民政局註冊的民辦非企業法人，專職工作人員十二人；「打工妹之家」則直接隸屬於農家女文化發展中心，內部專職工作人員六人，兼職一人。各分支機構負責人均由農家女文化發展中心聘用

，平時業務相對獨立運作。農家女文化發展中心於二〇〇三年成立了管理委員會，重大事情集體協商、民主決策。為了機構的持續健康全面的發展，目前正在積極籌備建立有效的理事會制度。

隨著中國大陸農村非農化發展趨勢的加劇，進城務工的女性也越來越多，雜誌社於一九九六年創辦了中國第一個為進城務工女性提供服務的公益性組織「打工妹之家」；後又於一九九八年創辦了一所專門為農村婦女提供再教育的「農家女實用技能培訓學校」。隨著雜誌社非營利性業務的不斷擴展以及社會對非政府組織正規化操作的要求，《農家女百事通》雜誌其後於二〇〇一年九月，註冊成立了「北京農家女文化發展中心」。自此，將非營利性專案從雜誌社獨立出來，並由農家女文化發展中心來統籌協調非營利項目的運作，和各分支機構機構的合作關係。

在農家女文化發展中心成立之前，雜誌社的資金來源主要有三<sup>163</sup>：其一是，雜誌的經營性收入；其二是，來自於海外基金會的資助；其三是，來自於個人捐款。一九九五年之前，「農家女百事通」雜誌的海外資助只有福特基金會一家，一九九六年至一九九八年間「農家女」的海外資助機構發展到了十一家，二〇〇〇年以後，資助機構和合作夥伴達到了二十餘家，並且每個新加入的資助機構都成為經常固定的資助者。及至二〇〇一年農家女文化發展中心成立之後，中心的資金來源主要有二：其一是來自海外機構的資助；其二是來自國內籌款。為了機構的持續發展，二〇〇三年起，「農家女」開始嘗試在中國國內展開籌款活動，

<sup>163</sup> 資料來源：農家女網站，網址：<http://www.nongjianv.org/aboutus/index.htm>。

二〇〇三年七月十八日，「農家女」舉辦了為「打工妹緊急救助基金」籌款的晚餐會，共籌得資金三萬多元人民幣；二〇〇四年八月一日，「農家女」又舉辦了為西部婦女掃盲籌款午餐會，共籌得資金十一萬餘元人民幣，經過兩次成功的經驗，使開展中國民間籌款成為該中心未來籌措資金的主要管道之一。

農家女文化發展中心是從《農家女》雜誌社獨立出來的非營利性組織，《農家女》雜誌是全國婦聯主管、中國婦女報社主辦的獨立的事業法人，但它們的宗旨和目標都是為農村婦女服務的，因此，在業務工作和項目運作上，它們仍是相互支援、相互合作密不可分的「一家人」，但在行政管理，財務、財產管理，人員管理上又是分開的，《農家女》雜誌的行政主管單位是全國婦聯中國婦女報社，而農家女文化發展中心是一個獨立的非政府組織，《農家女》雜誌社以及它的主管和主辦單位並不會干預農家女文化發展中心的運營與發展。農家女文化發展中心的工作範圍遍及中國各地，特別是西部貧困地區和貧困家庭的農村婦女。「農家女實用技能培訓學校」除了支持中國各地農村婦女進行再教育的培訓外，還專門設立了「農家女助學金」，用以資助西部貧困輟學女童的就業技能培訓，幫助其在城市或者家鄉找到工作，自食其力得到發展<sup>164</sup>。

3.北京大學法學院婦女法律研究與服務中心（以下簡稱「中心」）。成立於一九九五年十二月，組成份子主要是由北京大學法律學系的部份

<sup>164</sup> 該中心針對農村婦女發展項目包括：1.生命危機干預社區行動專案：在河北省正定、海興、青龍三個縣6個村建立了農村婦女健康支持小組，通過專案運作，將心理健康知識普及到農村，以期達到提高農村婦女生活品質，降低農村婦女自殺率的目的。2.農村婦女掃盲專案：在甘肅省漳縣、隴西縣和貴州省羅甸縣開辦婦女掃盲班，將掃盲和賦權結合起來，以幫助貧困中最貧困的人群走出困境。3.推進農村婦女參政議政專案：通過對女村官(女村委會主任和村支書、兩委成員)和婦女幹部的培訓，成立了「全國女村官支援網路」，不定期的開展各種活動，以期達到提升農村婦女參政議政的能力和比例。4.城市流動婦女服務和發展專案：通過「打工妹之家」對在北京打工婦女的各項服務，提升她們的法律維權意識和自信心，以此推動國家公共政策的完善和公平。資料來源：農家女網站，網址：<http://www.nongjianv.org/aboutus/index.htm>。



教授、研究生與律師事務所的部份專職、兼職律師所組成的組織，是中國第一個專門從事婦女法律援助及研究的公益性民間組織。中心的主要活動包括法律諮詢、法律援助、法律研究等，以婦女此一弱勢群體為服務物件，提供法律援助為救濟途徑，維護中國貧弱婦女在社會、政治、經濟生活中的合法權益，喚醒她們的維權意識和法律意識，消除其精神和文化上的貧困。透過該中心以非政府組織的身份參與國家的法律援助工作，糾正了中國社會普遍將法律援助視為一種政府行為的觀念，同時發揮非政府組織在人力、財力、工作方式等各方面的實際援助，彌補由政府單方面給予婦女法律援助的侷限性。

而該中心的工作宗旨在於勵行法律援助，保護婦女權益，維護法律公正，提高婦女的法律權利意識和維護自身權益的能力；研究中國現階段具有代表性、典型性的婦女權益問題，推動婦女權益保障事業和法律援助事業的發展。此外，該中心作為一個公益性民間組織，與中國大陸其他機構相比，有其自身的特點和優勢，並採取了一系列符合中國社會情況和特點的工作方式，至於該中心的運作方式有以下幾項特點：<sup>165</sup>

(1) 具相對靈活和自由的運行機制。民間組織主要通過自我組織和自我管理從而達到自我發展和完善，中心的運作過程，是一個由自發、自覺到自主的過程，在中心的人力、工作內容以及發展戰略等方面，都體現了自主靈活的特點。

(2) 具有專業優勢和人才優勢。民間組織是由一部分志願者基於某一共同理想而自發地組織起來的，因而往往有較高的社會信譽，能夠吸引大批志同道合的專業人才參與。該中心在舉辦專題研究、研討會以及開展各類社會活動中，發揮吸引社會各界、各類人才參與的優勢和作用，形成了一個十分廣泛的社會關係網路。

<sup>165</sup> 資料來源：北大婦女法律研究與服務中心網站，網址：  
<http://www.woman-legalaid.org.cn/about.php>。



(3) 社會聯繫廣泛，與外界溝通管道多。民間組織是社會性很強的團體，由於其人員構成廣泛，運行機制靈活，因此有更多的機會和管道獲取資訊、籌集資金、參與活動、拓寬領域，透過組織或參與各類社會活動，打開了與社會各界溝通的管道，拓寬了組織運作方式和技巧。

(4) 創立了較有特色的學校性質民間法律援助模式。民間組織其工作內容和方針主要根據自身的情況而定，因此更能反映社會以及民眾的需要，相對更具針對性、預見性、方向性。而該中心根據自身的特點和社會需求，創立了集法律諮詢、法律研究和法律援助三位一體、互為補充、相互促進的理論聯繫實際的高校民間組織的運行模式。

此外，北大婦女法律研究與服務中心運用國際非政府組織的理念，以及透過將非政府組織中國化的方式，在中國婦女法律援助領域裡發揮了極大的幫助。成立九年來，共接觸電話、信件、親訪及電子郵件等各類法律諮詢近二萬件，內容涉及婚姻家庭、人身權利、財產權利、勞動權益以及刑事和行政法等多個領域，範圍涉及全國二十多個省、自治區、直轄市。期間該中心與司法部、全國婦聯等有關部門聯合舉辦了多次大型義務法律諮詢活動，提高了中國社會對婦女權益保護的關注與重視程度。還特別針對貧弱婦女合法權益中的代表性、典型性領域如打工妹勞動權益、下崗女工勞動權益、家庭暴力、婚姻家庭中的婦女權益保護、性騷擾及性別歧視等進行了系列性和專題性的研究。

在法律諮詢和辦理案件的基礎上，該中心充分利用自身的人才資源優勢，加強對婦女權益保護的研究和推介。共編著了八部有關婦女權益保護、民間組織的生存與發展以及婦女法律援助制度的發展的書籍，並專門編著了《法律援助案例指南》、《婚姻家庭疑難百問》、《人身權利疑難百問》、《勞動權益疑難百問》等多部針對性強的讀物。同時，還舉辦了多場全國性的婦女權益保護研討會，如《婦女權益保障法》頒佈五周年研討會、婦女勞動權益保障研討會、婦女法律援助發展研討會

、反對家庭暴力研討會等，並積極參與婚姻法及婦女權益保障法的修法工作<sup>166</sup>。

而總結該中心在婦女法律援助經驗的基礎上，其逐漸將視野由微觀的個案辦理轉移到社會公共利益的維護上。從二〇〇四年起，中心的工作重點由婦女法律援助轉向公益訴訟和法律援助並重，試圖通過婦女權益的公益訴訟，從影響和推動立法和政策制定的層面上維護女性群體的合法權益，實現更深層次上的對貧困婦女權益整體性的保護。

## 第五節 小結

新型婦女非政府組織的發展、參與、決策、監督和研究等活動，直接影響了中國大陸在婦女相關法律和法規的制訂與施行。例如中國大陸婦女非政府組織在參與一九九五年聯合國在北京召開的第四屆世界婦女大會之後，開始積極參與《中國婦女發展綱要》各項目標的制訂與監督<sup>167</sup>。新型婦女非政府組織透過社會輿論、關注中國社會弱勢群體的方式，推動中國大陸婦女參與社會發展，使處於社會邊緣的婦女開始受到中國國家與社會的重視。而新型婦女非政組織做為一種地區性、特殊群體利益的行動與代表，能夠及時的反映和表達婦女群體內部的利益需

<sup>166</sup> 資料來源：北大婦女法律研究與服務中心網站。

<sup>167</sup> 1995年聯合國第四屆世界婦女大會在北京召開後，中國大陸政府依據國民經濟和社會發展規劃的總目標，結合中國婦女狀況，並參與婦女非政府組織的意見，制定從事婦女發展的《中國婦女發展綱要（1995-2000）》（以下簡稱五年《綱要》）。五年《綱要》的頒佈實施，使中國大陸各級政府實現男女平等，使婦女發展的社會環境得到優化和改善。2000年，經過監測評估，在五年《綱要》規定的主要目標基本實現後，即婦女在政治、經濟、文化、社會和家庭生活等領域的生存和發展環境有了較大改善。中國大陸國務院於2001年制定了《中國婦女發展綱要（2001-2010）》（以下簡稱十年《綱要》）。十年《綱要》將貫徹男女平等寫進總目標，以促進婦女發展為主題、提高婦女整體素質為重點，鼓勵中國婦女在參與經濟和社會發展過程中爭取自身的進步與發展。十年《綱要》充分考慮到第四屆世界婦女大會《行動綱領》提出的婦女發展的12個優先關注領域，從中國基本國情和婦女現狀出發，兼顧婦女發展的階段性目標和長期目標，確定了21世紀中國婦女6個優先發展的領域，即：婦女與經濟、婦女參與決策管理、婦女與教育、婦女與健康、婦女與法律、婦女與環境。

求，發揮號召和凝聚、服務婦女的組織功能；同時，透過其與國際非政府組織的交流與合作，也為中國大陸從事婦女研究相關學術界與基層組織，建立起與國際接軌的橋樑。

新型婦女非政府組織的出現以及其從基層婦女的角度來看中國大陸在婦女發展上面臨的問題，能夠達到彌補與監督中國大陸政府在婦女發展此一議題上的不足之處。其在促進中國大陸婦女福利以及實現兩性平等上的功效顯著，但其同時也面臨著許多的困境與挑戰。首先是，認知方面的限制。由於中國社會已經習慣了單一的政府組織類型與運作方式，因此很難在短時間內完全接受與相信非政府組織的運作方式，對於非政府組織的發展而言，如果缺少了民眾的支持，其將失去賴以存在的根基。

其次是，組織運作資金來源的匱乏。目前中國大陸新型非政府組織還無法從國家得到穩定、充足的經費，大多依賴來自中國內外非政府組織組織、基金會的援助，受制於援助項目的要求，加上自身機構缺乏穩定性和持久性，一旦國外基金會的資助延宕或中斷，將會造成該組織的癱瘓及活動難產。再者，是人員方面的限制。新型婦女非政府組織內部工作人員大多依靠志願者服務的型態，組織對於其生活沒有完整的保障，加上工作壓力大，因此普遍存在人員嚴重不足的現象，也限制了中國大陸新型婦女非政府組織發展的另一個因素。

最後，則是現階段在法律制度上的缺陷。主要牽涉到中國大陸現行非政府組織法律制度框架的總體評價問題。儘管目前中國大陸政府已經初步建立起較為完善的關於非政府組織登記管理的法律制度框架，但並非意味著非政府組織的發展已經完全受到法制的保護，相反的，現行法規中仍有許多規定在一定程度上限制了中國大陸非政府組織的發展（詳述於本文第二章第二節中）。這些法令上的限制、控制以及繁瑣的登記規範及制度性的框架，在未來相當長的一段時間裡，仍將成為限制非政

府組織發展的主要障礙。

然而，儘管中國大陸目前新型婦女非政府組織的發展未臻成熟，又面臨著許多挑戰，但整體而言，隨著市場經濟的逐步建立而有所加強，將有發展的潛力。主要是因為這些民間組織將不受制某個政府部門，因此在運作的過程中將較為靈活，加上組織人才有較強的專業優勢，在經費來源方面也較具有社會化、多元化的優勢，組織工作內容與定位具有自主性，也更能符合民間社會的主流需求。因此，處於社會邊緣的婦女為了得到更多發展機會與公平的環境將持續自發組織起來，多樣化的婦女利益需求也將加快新型婦女非政府組織發展的步伐，同時婦女非政府組織間互相合作與資源共享，將成為發展的必然趨勢。加上中國政府為了持續維持在改革開放之後高度的經濟成長率情勢，因此賦予非政府組織更多的權力以及自主性以彌補社會對於權益與福利的需求，將有助於中共政權統治的正當性、合法性，同時維持社會秩序的穩定。本文也預期中國婦女非政組織的發展，勢將成為中國婦女走向主流化發展的重要力量。

## 第六章 結論

中國大陸非政府組織近年來如雨後春筍般大量出現，可說是改革開放和市場經濟發展所造成的社會結果。由於一九七八年改革開放以前，國家包攬一切並承擔責任，而民間組織和市場因素皆屬於國家統治領導的範圍內，組織缺乏獨立的聲音和活動空間。改革開放之後，市場經濟的發展為非政府組織的發展創造有利的社會環境，同時非政府組織的勃興也為市場經濟注入活力，如此一來一往的推動和相互牽引下，中國大陸公民社會的形成和市場經濟結構的穩固，成為不可分的生活共同體。

根據前面五個章節對中國大陸婦女非政府組織的探討，包括全國婦聯在改革開放前是一個受到政府及黨嚴密控制並代表中國民族利益的社會群眾團體，扮演維繫中國政府與婦女群眾的橋樑與紐帶角色；在改革開放以及世界婦女運動（特別是第四次世界婦女大會的召開）的思潮下，卻逐漸轉變為以維護婦女權益為優先考量的非政府組織的歷程，以及在中國公民社會興起的趨勢下，一些由民間自下而上發起的新型婦女非政府組織的蓬勃發展。使我們對中國大陸在經濟轉型期所面臨：1.國家與社會組織間由完全的垂直指導、被動的接受轉變為互動、互惠、合作的關係，2.在發展市場經濟的前提下，中國府職能轉變、政治民主化與公民社會開始發展，3.改革開放、世界婦女大會之後，婦女非政府組織（包括全國婦聯以及新型婦女非政府組織）對女權維護、婦女運動、凸顯婦女問題、女性議題之倡導，四者之間的關連性與因果關係有了更清楚的瞭解。

研究也發現，中國大陸婦女非政府組織的發展（包括全國婦聯與新型婦女非政府組織），正如國家組合主義所強調的國家與社會團體之間

的一種上下垂直關係，同時透過互惠、合作、交換的關係來理解中國大陸對於非政府組織發展的管理模式，因為國家掌握了所有的行政權力，社會組織僅能依其被賦予的特權與國家進行利益交換，進而謀求國家開放更大的自主權力予團體本身，以及在公民社會（civil society）概念的影響下，中國大陸婦女非政府組織對於婦女自身權益的追求，已經使中國政府開始透過與非政府組織的互惠、合作關係來維持社會秩序與政權的穩定。

中國大陸在歷經經濟體制改革的過程中，仍堅持一黨專政的領導及對社會的控制力，但不可避免的在改革開放的過程中，民間社會對權力及福利的需求也逐漸出現，因此為穩定社會秩序以及鞏固中國共產黨的統治，中國政府開始透過對於民間組織（中介組織）的開放及成立，來維持其政權的穩定，也因此有了婦女非政府組織出現的契機。但基本上，中國大陸在改革開放之後，國家與非政府組織之間的互動、互惠、合作關係仍然建立在國家由上而下垂直統治的前提之下，舉凡全國婦聯其在組織運作、經費來源、人事安排等方面，相當程度上都依靠中國政府的支持與幫助，而其他新型婦女非政府組織更是必須在全國婦聯以及中國政府的監督、認可之下，從事婦女的各項援助工作。

但隨市場經濟的發展以及中國大陸公民社會的逐漸成熟，中共已經有限度的允許來自民間自下而上發展的婦女政府組織的出現，傾聽來自民間對權力需求的聲音。也就是在組合主義的架構之下，國家可以決定哪些社會組織是合法的，並可與其建立合作夥伴關係。同時，國家在控制這些社會組織的架構下，仍允許其保有自主決定的空間，有限度給與其所要求的權力，正如中國大陸政府透過允許成立婦女非政府組織維護婦女權益的利益交換方式，達到維持中共政權的穩固以及維持在中國國家領導下的公民社會的發展。因此本文預期，中國大陸婦女非政府組織的發展，無可避免的將對中國大陸黨、國家、社會關係的聯繫產生變化，

非政府組織的出現，象徵中國社會對於權力、財富、民主福利的渴望，而中國共產黨與中國政府也已經感受到此股來自社會的政治壓力，在經濟面來看，持續的改革開放已經是一個既定的政策導向，是無法逆轉的現實，而民間社會對於權力的需求，則直接威脅中國共產黨統治的執政基礎，這股力量現階段雖仍無法對中共政權造成直接立即的傷害，但對中國政權而言，仍然是潛在不定時的炸彈。從農民、失業下崗工人的罷工、抗議行動層出不窮來看，中國政府不得不開始正視這些群眾的聲音，事實上也作了許多的改革與努力，包括對於非政府組織的成立與發展，讓渡政府部分權力與非政府組織使其越來越具有組織自主性，發揮組織功能以維護社會秩序的穩定，如此一來一往之下，公民社會的概念將在中國大陸更加的受到社會重視，這些成長對於中國政府以及中國共產黨的政治壓力自當會日益加重。

最後，總結本文對於全國婦聯與婦聯以外新型婦女非政府組織的研究，可以歸納出以下幾點差異：首先在人事任命方面，全國婦聯的領導幹部大多由政府所任命、指派，而且其多半同時具有政府官員的職務；反觀新型婦女非政府組織其領導或創辦人幾乎為知識婦女中的精英分子，且內部工作人員多為志願性質，因此在人力方面十分缺乏。其次組織資金來源方面，全國婦聯大部分依靠政府的經費補助，來源單一且充足；新型婦女非政府組織在經費方面主要依靠來國內外企業、國際組織的捐助，或者透過舉辦演講、座談活動的方式來募集組織運作經費。再者與黨和政府關係，全國婦聯從成立到經費來源、人才方面，均受到國家的支配與限制，雖然現階段在經費上已經較具有組織自主性，但基本上仍然屬於半官半民性質的非政府組織；反觀新型婦女非政府組織自民間發起，在人才與經費來源上，均不受制於國家的補助，比較傾向西方國家定義中的非政府組織，自主性也較全國婦聯強。

此外，就組織運作規模而言，全國婦聯是屬於全國性的婦女非政府

組織，其成員涵蓋中國各地婦女群體，而全國婦聯（全國領導機構）以下還設地方各級組織（地方各級婦聯）、基層組織（鄉鎮、街道、社區婦聯）；新型婦女非政府組織的規模則較小，主要是了照顧不同婦女群體（不同階層婦女）的特殊利益而成立，在中國各省各地都有許多此種婦女非政府組織的成立，有專門從事婦女研究性質的、聯誼性質、服務性質、綜合性質的區別。就組織決策模式而言，全國婦聯主要是負責執行中國政府對於婦女群體的政策推行與宣導，其所倡導的婦女議題，多半會受到政府當時的政策背景影響，並在政府同意之下推動；新型婦女非政府組織由於組織規模較小、影響範圍相對較少，其組織決策權力則多半由組織內部自行決定，甚至由組織創辦人所決定。最後，關於組織扮演角色和功能而言，受到全國婦聯特殊半官半民性質的影響，婦聯在推動婦女權益所扮演的角色有三：提高婦女地位的全國性政策機構、社會群眾組織、非政府組織；至於婦聯以外的新型婦女非政府組織的角色則單純扮演非政府組織能在婦女服務方面所發會的社會影響力。

研究也發現在中國社會急劇變動的時期，無論是傳統政治體制之內的婦女非政府組織，還是新型婦女非政府組織，都正面臨這許多挑戰。全國婦聯所面臨的挑戰主要來自婦聯系統內外部：內部的挑戰指的是，組織體系的問題（也就是婦聯系統層級控制模式的弱化）。原則上，上級婦聯與下級婦聯之間只有業務指導與被指導的關係，但並不直接的提供直接的資源，而是直接接受上一級黨組織的直接領導和財政補助，也就是說，地方婦聯接受的是來自於黨中央以及全國婦聯的雙重領導。因此，礙於地方婦聯對於黨中央經費補助需求的顧慮，全國婦聯對於其內部各級婦聯的層級控制能力受到弱化與分化，上級黨組織對於地方及婦聯的控制力將大於全國婦聯。同時，隨著基層婦聯開始尋求體制外的社會性資源補助，婦聯系統內部上下級之間層級控制的局面逐漸朝著網絡式、伙伴式關係演變。



來自婦聯系統外部的挑戰，指的是婦女利益群體的多級化以及新型婦女非政府組織的興起，對於婦聯組織定位問題以及如何處理與新型婦女非政府組織的平等合作關係的挑戰，究竟是代表來自黨組織的需求，發揮社會系統的整合、維護秩序的功能，牽涉到婦聯的合法性地位問題；還是代表真正的婦女群體利益，關係到婦聯的權威性問題，這也將是未來研究中國大陸婦女非政府組織領域值得持續關注的課題。

關於新型婦女非政府組織所面臨的挑戰，包括在認知方面的限制、資經來源匱乏以及缺乏法律制度的保障等，本文第五章第五節中已有詳細的探討。然而，本文以為，中國大陸在經濟體制改革以後所帶來的政府職能轉變，深刻的使中國大陸公民社會的發展向前邁進了一大步，預計政治體制的改革、政治民主化將是值得期待的，也為中國大陸非政府組織的發展創造了更多的空間與社會環境，而未來中國大陸婦女非政府組織若能與中國政府、婦女群體之間建立起伙伴（合作）關係、平等（凝聚力）關係，同時婦聯組織與新型婦女非政府組織間建構合作、同盟的關係，創造彼此的雙贏，將使中國大陸婦女非政府組織的發展更加完善，對於中國婦女的幫助才能彰顯出其重要性與代表性。

## 參考文獻

### (一) 中文參考書目

#### 1. 書籍

中國社會科學院婦女研究中心主編，**轉型社會中的中國婦女**。北京：中國社會科學出版社，2004年。

王名主編，**中國非政府組織研究：以個案為中心**。北京：聯合國區域發展中心、清華大學非政府組織發展研究中心，2000年。

王名、劉國翰、柯建宇，**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。

王杰、張海濱、張志洲主編，**全球治理中的國際非政府組織**。北京：北京大學出版社，2004年。

Christine Sylvester 著，余瀟楓、潘一禾、郭夏娟譯，王逸舟主編，**女性主義與後現代國際關係**。浙江：浙江人民出版社，2003年。

王逢振著，**女性主義**。台北：揚智文化，1995年。

王麗容，**婦女與社會政策**。台北：五南，1996年。

石之瑜，**中國大陸的國家與社會**。台北：五南，1994年。

呂美頤著，「**婦女運動與近代中國社會變遷歷史思考 ABC**」，收錄於唐力行主編，**家庭、社區、大眾心態變遷國際學術研討會論文集**。合肥：黃山書社，1999年。

呂秀蓮，**新女性主義**。台北：拓荒者，1977年。

杜君慧，**婦女問題講話**。香港：新中國書局刊行，1949年。

何明修等合著，張茂桂、鄭永年主編，**兩岸社會運動分析**。台北：新自然主義，2003年。

吳英明、林德昌合編，**非政府組織**。台北：商鼎，2000年。

李元貞，從婦女組織的功能論婦女的社會參與，收錄於馬以工編，**當今婦女角色與定位**。台北：崇她三社，1989年。

李英桃著，**社會性別視腳下的國際政治**。上海：上海人民出版社，2003年。

邱仁宗等編，**中國婦女和女性主義思想**。北京：中國社會科學出版社，1998年。

官有垣、杜承嶸合著，**台灣非政府組織與公民社會發展之探析：以南部民間社會團體為案例，台灣非政府組織與國際社會參與**。國立中山大學國際非政府組織研究中心，2003年。

林芳政等著，**女性主義理論與流派**。台北：女書文化，2000年。

林聚任主編，**社會性別的多角度透視**。廣州：羊城晚報出版社，2003年。

范珍輝等編著，**社會運動**。台北：空大用書，1998年。

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。

胡傳榮編，**經濟發展與婦女地位的變遷**。上海：上海外語教育出版社，2003年。

孫立平，**轉型與斷裂—改革以來中國社會結構的變遷**。北京：清華大學出版社，2004年。

陳方著，**失落與追尋—世紀之交中國女性價值觀的變化**。北京：中國社會科學出版社，2003年。

陳文團、何珮瑩等編著，**現代婦女哲學**。台北：空大，1992年。

彭懷恩，**社會學 Q&A**。台北：風雲論壇，1999年。

彭懷真，**社會學概論**。台北：洪葉文化，1994年。

絲維斯特著，余瀟楓、潘一禾、郭夏娟等譯，**女性主義與後現代國際關係**。杭州：

浙江人民出版社，2003年。

楊美惠，**世界婦女思潮與婦女現況--當今婦女角色與定位**。台北：崇她社，1999年。

蔡文輝、李紹嶸等著，**社會學概論**。台北：三民，1999年。

Fisher, Julie, 鄭國聖、趙秀梅譯，**非政府組織與第三世界的發展**。北京：社會科學文獻出版社，2002年。

鄧國勝，「中國非政府組織問卷調查的初步分析」，收錄於王名主編，**中國非政府組織研究：以個案為中心**。北京：聯合國區域發展中心、清華大學非政府組織發展研究中心，2001年。

關濤，**中國現階段的婦女研究與婦女決策**，收錄於「第四次世界婦女大會非政府組織論壇『婦女研究在中國』專題研討會論文集」。北京：全國婦聯，1995年。

顧燕翎，**婦女運動與公共政策的互動關係**。台北：東大，1995年。

## 2. 期刊

王名，「中國的非政府公共部門（上）」，*中國行政管理*，2001年第5期，頁32-36。

王名，「中國的非政府公共部門（下）」，*中國行政管理*，2001年第5期，頁39-41。

王名、陶傳進，「中國民間組織的現狀與相關政策建議」，*中國行政管理*，2004年第1期，頁70-96。

王麗容，「婦女福利議題與社會政策——一個女性主義觀的省思。」，第19卷1期（1995年2月），頁19—26。

肖揚，「對婦聯組織變革動因及其途徑之探討」，*婦女研究論叢*，2004年第4期。

李麗日，「社會工作在融入女性主義觀點後所面臨的衝擊與影響」，*社會科教育*

- 研究，第 8 卷（1993 年 12 月），頁 1-20。
- 吳玉鈴，「女性主義認識論與婦女學習」，*社會教育學刊*，第 30 卷（2001 年 12 月），頁 1-24。
- 金一虹，「婦聯組織：挑戰與未來」，*婦女研究論叢*，2000 年第 2 期，頁 28-33。
- 周碧娥，「性別體制、政經結構與婦女運動的多元化。」，*思與言*，第二十八卷第一期（1990 年），頁 69-91。
- 侯小伏，「論社團的組織特徵及中國社團組織的發展趨勢」，*社會學研究*，2002 年第 5 期，頁 117-120。
- 施旻，「西方女權主義在中國的變異」，*理論學刊*，總第 114 期（2003 年第 3 期），頁 110-113。
- 莊平，「非政府組織與婦女發展」，*山東大學學報*，第 2 期（2004 年），頁 139-146。
- 張耐等人，「台灣地區婦女對婦女團體的態度及參與之研究。」*靜宜人文學報*，第五期（1993 年 6 月），頁 4—6。
- 陳麗瑛，「聯合國非政府組織體系之運作及我國參與策略」，*新世紀智庫論壇*，第 18 卷（1992 年 6 月），頁 55-70。
- 張鐘汝、程福財，「民間婦女組織的興起與婦聯組織的回應」，*中華女子學院學報*，第 14 卷 5 期（2002 年 10 月），頁 44-47。
- 游美惠，「內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的應用」，*調查研究*，第 8 期（2000 年），頁 5-42。
- 童娟娟，「弱勢福利運動團體與婦女運動團體之介紹」，*國家政策雙週刊*，第二十五期（1992 年），頁 13—18。
- 唐卓，「非營利組織及其在社會發展中的作用和存在的問題」，*寧夏黨校學報*（銀川），第 5 卷第 3 期（2003 年 3 月）。
- 唐興霖、吳志軍、聶勇浩，「國家與社會之間：論社會中介組織對中國社會的影響」，*天津行政學院學報*（天津），2002 年第 2 期。
- 康曉光，「轉型時期的中國社團」，*中國社會科學季刊*（香港），1999 年冬季號。

劉伯紅，「中國婦女非政府組織的發展」，*浙江學刊*，第4期(2004年)，頁109-114。

劉伯紅，「九五世界婦女大會與中國婦女」，*浙江學刊*，總第102期(1997年第1期)，頁78-81。

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)，1992年創刊號。

潘敏，「評近代中國女權主義運動觀」，*婦女研究論叢*，總第41期(2001年第4期)，頁52-55。

儀櫻，「不同的聲音——一次別開生面的『中國婦女組織研討會』」，*婦女研究論叢*，1999年第3期，頁50-53。

儀櫻，「當代中國婦女研究組織初探」，*婦女研究論叢*，2000年第2期，頁34-38。

賴信真，「婦女新知初探。」，*史匯*，創刊號(1996年5月)，頁99-116。

蘇秀法，「聯合國『世界婦女大會』與女權運動」，*問題與研究*，第20卷第1期(1980年)，頁65-74。

顧燕翎，「從週期理論與階段理論看我國婦女運動與女性意識的發展」，*中山社會科學譯粹*，第2卷第3期(1987年)，頁37-59。

顧建光，「非政府組織的興起及其作用」，*上海交通大學學報：哲學社會科學版*(上海)，2002年第6期。

### 3. 論文(研討會、報告書)

田蓉，非營利組織在社區中的角色與功能研究，蘇州大學應用社會學研究所碩士論文，(2001年)。

呂秀蓮，婦女保障制度的興革，發表於「憲法與婦女人權」學術研討會，台北，1992年。

范碧玲，「解析台灣婦女體制：現階段婦女運動的性格之研究」，國立清華大學社會人類學研究所碩士論文(1990年)。

黃慧文，「台灣婦女非政府組織的角色與功能」，南華大學非營利事業管理研究所碩士論文（2004年）。

傅正良，「中國大陸非營利組織發展之研究：以中國青少年發展基金會為例」，政治大學東亞研究所碩士論文（2004年）。

楊文琦，「兩岸參與國際非政府組織歷程與策略之研究」，東華大學公共行政研究所碩士論文（2004年）。

鄧修倫，「聯合國體系下『女性議題』發展之探討」，台灣大學政治學研究所碩士論文（2002年）。

(二) 英文參考書目

Ashworth, G, *The United Nations Women's Conference' and International Linkages in the Women's Movement*. In Willetts(ed.), 1982,p.125-145.

Barnett, Michael, "High Politics is Low Politics: The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967-1977," *World Politics* ,Vol.42,No 4(1990),pp. 529-62.

Boneparth, Ellen. *A Framework for Policy Analysis--Women,Power and Policy*. New York : Pergamon,1985.

Brock-Utne, Birgit. *Educating for Peace: A Feminist Perspective* .New York: : Pergamon Press,1985.

Cohen, J.L. and Arato, A. *Civil society and political theory*. Cambridge : Massachusetts : MIT Press,1992.

Fernando,Jude L and Alan W Heston (eds)"Introduction: NGOs between States, Markets, and Civil Society, " in *The Role of NGOs: Charity and Empowerment* (special edition of the Annals of the American Academy of Political and Social Science.),Vol.554(1997). pp.8-20

Fisher,William F."Doing Good? The politics and Antipolitics of NGO Practices," *Annual Review of Anthropology*, Vol.26,No97(1997).,pp.439-464.



Peck, Jennifer. "Violence against Women", In kath Davies,Julienne Dickey and Teresa Stratford(eds),***Out Of Focus : Writings on Women and the Media***.London : The Womens Press,1987.

Jhamtani,Hira."The Imperialism of Northern NGOs,"***Earth Island Journal***, Vol.7,No.3(1992).p.5.

Held David , Anthony McGrew , David Goldblatt , and Jonathan Perraton," Globalization", ***Global Governance***,Vol.5,No.4(1999).

Salamon , L.M and H.K..Anheier , "In Search of the Non-profit Sector I : The Problem of Defitition", ***Voluntas*** , Vol.3,No.2(1992 ).

Jaquette, J.S,***Losing the Battle/Winning the War : International Politics ,Women's Issues,and the 1980 Mid-Decade Conference***.In Winslow(ed.) 1995,p.45-59.

Boli, John and Thomas, George M.,***The International Women's Movement Constructing World Culture***.California : Stanford University Press,1999.

Stienstra, J. ***Women's Movements and International Organizations***. London : Macmillan,1994.

### (三) 網站資源

中華人民共和國民政部網站：<http://www.mca.gov.cn/>

中國婦女網：<http://www.women.org.cn/index.html>

中國婦女發展基金會：<http://www.cwdf.org.cn/index.htm>

女性全球領袖中心（Center for Women's Global Leadership）：

<http://www.cwgl.rutgers.edu/>

北大婦女法律研究與服務中心：<http://www.woman-legalaid.org.cn/about.php>

北京紅楓婦女心理諮詢服務中心：<http://www.maple.org.cn/>

台灣三百家主要基金會名錄：<http://www.foundations.org.tw/>

台灣非政府組織國際交流協會網址：<http://www.nafia.tw>

台灣公益資訊中心：<http://lib.npo.org.tw>

世界女性 2000：趨勢與統計（The World's Women 2000: Trends and Statistics）：<http://www.un.org/events/women2000/index.html>

社會科學資訊網—最新女性研究（Social Science Information Gateway）：

<http://www.sosig.ac.uk/roads/whats-new.women.html>

農家女百事通雜誌：<http://www.nongjianv.org/>

聯合國 2000 年北京加五會議（Beijing+5: Women 2000）：

<http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/beijing+5.htm>（2001/8/29）

聯合國女性公約監管小組（Committee on the Elimination of Discrimination against Women）：<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/index.html>

聯合國婦女地位委員會（Commission on the Status of Women）：

<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/>

聯合國婦女發展基金（United Nations Development Fund for Women）：

<http://www.undp.org/unifem/>

聯合國婦女觀察網（Women Watch）：<http://www.un.org/womenwatch/>

聯合國第四屆世界婦女大會（United Nations Fourth World Conference on Women）：

<http://www.igc.org/beijing/beijing.html>;

<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/index.html>;

<http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing/reports/plateng.htm>

中華民國內政部網址：<http://volnet.moi.gov.tw/>

NPO公益圖書網：NPO/非政府組織博碩士論文 <http://npobook.org.tw/>

婦女新知基金會 <http://www.awakening.org.tw/>

財團法人婦女救援社會福利事業基金會

<http://twstudy.sinica.edu.tw/socialdb/A/A/B/12.html>

## 附錄一：

### 社會團體登記管理條例（一九九八年十月二十五日國務院令第二百五十號發佈）

資料來源：中國大陸民政部網站

#### 第一章 總 則

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

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

國家機關以外的組織可以作為單位會員加入社會團體。

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

下列團體不屬於本條例規定登記的範圍：

（一）參加中國人民政治協商會議的人民團體；

（二）由國務院機構編制管理機關核定，並經國務院批准免於登記的團體；

（三）機關、團體、企業事業單位內部經本單位批准成立、在本單位內部活動的團體。

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

社會團體不得從事營利性經營活動。

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

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

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

主管單位（以下簡稱業務主管單位）。

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

## 第二章 管轄

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

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

## 第三章 成立登記

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

第十條 成立社會團體，應當具備下列條件：

（一）有五十個以上的個人會員或者三十個以上的單位會員；個人會員、單位會員混合組成的，會員總數不得少於五十個；

（二）有規範的名稱和相應的組織機構；

（三）有固定的住所；

（四）有與其業務活動相適應的專職工作人員；

（五）有合法的資產和經費來源，全國性的社會團體有十萬元以上活動資金，地方性的社會團體和跨行政區域的社會團體有三萬元以上活動資金；

（六）有獨立承擔民事責任的能力。社會團體的名稱應當符合法律、法規的規定，不得違背社會道德風尚。社會團體的名稱應當與其業務範圍、成員分佈、活動地域相一致，準確反映其特徵。全國性的社會團體的名稱冠以"中國"、"全國"、"中華"等字樣的，應當按照國家有關規定經過批准，地方性的社會團體的名稱不得冠以"中國"、"全國"、"中華"等字樣。

第十一條 申請籌備成立社會團體，發起人應當向登記管理機關提交下列文件：

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

第十二條 登記管理機關應當自收到本條例第十一條所列全部有效檔之日起六十日內，作出批准或者不批准籌備的決定；不批准的，應當向發起人說明理由。

第十三條 有下列情形之一的，登記管理機關不予批准籌備：

- (一) 有根據證明申請籌備的社會團體的宗旨、業務範圍不符合本條例第四條的規定的；
- (二) 在同一行政區域內已有業務範圍相同或者相似的社會團體，沒有必要成立的；
- (三) 發起人、擬任負責人正在或者曾經受到剝奪政治權利的刑事處罰，或者不具有完全民事行為能力的；
- (四) 在申請籌備時弄虛作假的；
- (五) 有法律、行政法規禁止的其他情形的。

第十四條 籌備成立的社會團體，應當自登記管理機關批准籌備之日起六個月內召開會員大會或者會員代表大會，通過章程，產生執行機構、負責人和法定代表人，並向登記管理機關申請成立登記。籌備期間不得開展籌備以外的活動。社會團體的法定代表人，不得同時擔任其他社會團體的法定代表人。

第十五條 社會團體的章程應當包括下列事項：

- (一) 名稱、住所；
- (二) 宗旨、業務範圍和活動地域；

- (三) 會員資格及其權利、義務；
- (四) 民主的組織管理制度，執行機構的產生程式；
- (五) 負責人的條件和產生、罷免的程式；
- (六) 資產管理和使用的原則；
- (七) 章程的修改程式；
- (八) 終止程式和終止後資產的處理；
- (九) 應當由章程規定的其他事項。

第十六條 登記管理機關應當自收到完成籌備工作的社會團體的登記申請書及有關文件之日起三十日內完成審查工作。對沒有本條例第十三條所列情形，且籌備工作符合要求、章程內容完備的社會團體，准予登記，發給《社會團體法人登記證書》。登記事項包括：

- (一) 名稱；
- (二) 住所；
- (三) 宗旨、業務範圍和活動地域；
- (四) 法定代表人；
- (五) 活動資金；
- (六) 業務主管單位。對不予登記的，應當將不予登記的決定通知申請人。

第十七條 依照法律規定，自批准成立之日起即具有法人資格的社會團體，應當自批准成立之日起六十日內向登記管理機關備案。登記管理機關自收到備案文件之日起三十日內發給《社會團體法人登記證書》。社會團體備案事項，除本條例第十六條所列事項外，還應當包括業務主管單位依法出具的批准檔。

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



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

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

#### 第四章 變更登記、註銷登記

第二十條 社會團體的登記事項、備案事項需要變更的，應當自業務主管單位審查同意之日起三十日內，向登記管理機關申請變更登記、變更備案（以下統稱變更登記）。社會團體修改章程，應當自業務主管單位審查同意之日起三十日內，報登記管理機關核准。

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

- （一）完成社會團體章程規定的宗旨的；
- （二）自行解散的；
- （三）分立、合併的；
- （四）由於其他原因終止的。

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

第二十三條 社會團體應當自清算結束之日起十五日內向登記管理機關辦理註銷登記。辦理註銷登記，應當提交法定代表人簽署的註銷登記申請書、業務主管單位的審查檔和清算報告書。登記管理機關准予註銷登記的，發給註銷證明文件，收繳該社會團體的登記證書、印章和財務憑證。

第二十四條 社會團體撤銷其所屬分支機構、代表機構的，經業務主管單位審查同意後，辦理註銷手續。社會團體註銷的，其所屬分支機構、代表機構同時註銷。

第二十五條 社會團體處分註銷後的剩餘財產，按照國家有關規定辦理。

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

## 第五章 監督管理

第二十七條 登記管理機關履行下列監督管理職責：

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

第二十八條 業務主管單位履行下列監督管理職責：

- (一) 負責社會團體籌備申請、成立登記、變更登記、註銷登記前的審查；
  - (二) 監督、指導社會團體遵守憲法、法律、法規和國家政策，依據其章程開展活動；
  - (三) 負責社會團體年度檢查的初審；
  - (四) 協助登記管理機關和其他有關部門查處社會團體的違法行為；
  - (五) 會同有關機關指導社會團體的清算事宜。
- 業務主管單位履行前款規定的職責，不得向社會團體收取費用。

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

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

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

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

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

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

第三十一條 社會團體應當於每年三月三十一日前向業務主管單位報送上一年度的工作報告，經業務主管單位初審同意後，於五月三十一日前報送登記管理機關，接受年度檢查。工作報告的內容包括：本社會團體遵守法律法規和國家政策的情況、依照本條例履行登記手續的情況、按照章程開展活動的情況、人員和機構變動的情況以及財務管理的情況。

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

## 第六章 罰 則

第三十二條 社會團體在申請登記時弄虛作假，騙取登記的，或者自取得《社會團體法人登記證書》之日起一年未開展活動的，由登記管理機關予以撤銷登記。

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

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

（二）超出章程規定的宗旨和業務範圍進行活動的；

（三）拒不接受或者不按照規定接受監督檢查的；

（四）不按照規定辦理變更登記的；

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

(六) 從事營利性的經營活動的；

(七) 侵佔、私分、挪用社會團體資產或者所接受的捐贈、資助的；

(八) 違反國家有關規定收取費用、籌集資金或者接受、使用捐贈、資助的。

前款規定的行為有違法經營額或者違法所得的，予以沒收，可以並處違法經營額一倍以上三倍以下或者違法所得三倍以上五倍以下的罰款。

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

第三十五條 未經批准，擅自開展社會團體籌備活動，或者未經登記，擅自以社會團體名義進行活動，以及被撤銷登記的社會團體繼續以社會團體名義進行活動的，由登記管理機關予以取締，沒收非法財產；構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，依法給予治安管理處罰。

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

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

## 第七章 附 則

第三十八條 《社會團體法人登記證書》的式樣由國務院民政部門制定。

對社會團體進行年度檢查不得收取費用。

第三十九條 本條例施行前已經成立的社會團體，應當自本條例施行之日起一年內依照本條例有關規定申請重新登記。

第四十條 本條例自發佈之日起施行。一九八九年十月二十五日國務院發佈的《社會團體登記管理條例》同時廢止。