

中共召開「中央黨的群團 工作會議」研析

An Assessment of the “Central Party’s Mass Organizational Meetings”
Held by the CPC

廖劍峯 (Liao, Jian-Feng)

本刊研究員

壹、前言

中共「中央黨的群團工作會議」於今（2015）年7月6日至7日在北京舉行，中共中央總書記習近平出席會議並發表談話，中央政治局常委李克強等全員出席會議；此次為中共建黨94年以來，由中共中央首次召開的群團工作會議。

事實上，中共自「十八大」以來，舉行許多不同以往的會議，有的首開先例，有的在規格、時間、地點上與以往相同的會議有很大的不同。例如：2014年1月，中共將「全國政法工作會議」首次升格為「中央政法工作會議」；¹今年5月18日，中共將原本應舉行第二十一次的「全國統戰工作會議」升格為「中央統戰工作會議」；²統戰工作會議、政法工作會議從「全國」工作會議調整為「中央」工作會議，意味著會議級別提高，由以前的系統內部舉行，調整為中共中央層面統籌、部署。

此外，2014年10月30日，第十六次「全軍政治工作會議」在福建古田召開，此次工作會議距離第十五會議已相隔15年，且並非在北京舉行；而「中

¹ 「釋反腐信號 習近平再提刀把子」（2015年1月22日），2015年7月13日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150122000981-260301>。

² 「歷次全國統戰工作會議的理論與政策創新成」（2015年5月16日），2015年7月13日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/16/c_127807515.htm。

央外事工作會議」、「文藝工作座談會議」等，均與過去有所不同；以上這些會議，習近平均親自出席並做出重要指示；³ 顯示習近平及中共中央的執政思路和工作重點已產生微妙變化。

此次召開的「中央黨的群團工作會議」，一方面係首開先例，另一方面出席人員及會議規模均堪稱高規格，除前述中共中央政治局委員外，中央書記處書記，「全國人大」常委會相關幹部，國務委員，最高人民法院院長，最高人民檢察院檢察長，「全國政協」有關幹部；各省、自治區、直轄市和新疆生產建設兵團、副省級城市黨委，中央和「國家」機關各部委，有關群團組織負責人，中央管理的部分企業、金融機構和高校黨組（黨委）幹部，以及軍隊有關單位幹部等參加會議。

《新華網》於上述會議結束後，發布題為《以習近平同志為總書記的黨中央關心黨的群團工作紀實》的文章，用近五千餘字闡述自「十八大」以來，習近平如何關心群團工作，並逐步提出指導性意見的過程。⁴ 因此，本次會議對現階段中共中央推動黨政改革、穩固政經、社會情勢，具有重要意義。

貳、群團工作會議性質與內容

一、中共群團組織性質與地位

群團組織是「群體性社團組織」的簡稱；有部分大陸媒體，將社團組織分為「群體性社團組織」、「學術性社團組織」、「活動性社團組織」。「群體性社團組織」主要特點是經常進行群體性活動，諸如戶外活動，集體演講等。⁵

另部分大陸學者認為群團組織係不在大陸民政部門進行社團登記的人民團體和群眾團體；不過，根據大陸群團組織內部人員表示，這樣的定義並不精確，因為群團組織是中共體系裡的概念，人民團體、社會團體、社會組織有的是法律概念，有的是行政概念，相互之間有交叉重合，但不全然等同。因此，

³ 「十八大以來習近平召開了哪些『特別會議』？」（2015年7月8日），2015年7月14日下載，《新京報網》，<http://www.bjnews.com.cn/news/2015/07/08/369889.html>。

⁴ 「以習近平同志為總書記的黨中央關心黨的群團工作紀實」（2015年7月7日），2015年7月14日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/2015-07/07/c_1115847655.htm。

⁵ 「首次中央黨的群團工作會議閉幕，幕前幕後你懂嗎？」（2015年7月8日），2015年7月14日下載，《中國網》，http://cppcc.china.com.cn/2015-07/08/content_36011364.htm。

如果不深究定義，群團組織簡單地說，既不是中共黨委機關，也不是有社會管理職能的政府機關，而是人民團體和群眾團體的統稱，⁶ 參加中共群團工作會議的群團組織，為中共組建的在編組織，工資待遇比照黨政機關。

從中共中央編制機構委員會辦公室的官網查詢，由中央編辦管理機構編制的群眾團體機關目前共有 22 個，包括：「中華全國總工會」、「中國共產主義青年團中央委員會」、「中華全國婦女聯合會」、「中國文學藝術界聯合會」、「中國作家協會」、「中國科學技術協會」、「中華全國歸國華僑聯合會」、「中國法學會」、「中國人民對外友好協會」、「中華全國新聞工作者協會」、「中華全國臺灣同胞聯誼會」、「中國國際貿易促進委員會」、「中國殘疾人聯合會」、「中國紅十字全總會」、「中國人民外交學會」、「中國宋慶齡基金會」、「黃埔軍校同學會」、「歐美同學會」、「中國思想政治工作研究會」、「中華職業教育社」、「中國計劃生育協會」及「中華全國工商業聯合會」。⁷

從 22 個群團組織來看，其機構分量略有不同；其中工會、共青團、婦聯為基本群團組織，地位最高，主要係此 3 個團體在中共建政過程中參與行動，直接受中共領導，所以政治地位特殊。而值得一提是共青團自設立中央書記處第一書記職位以來，已出現多位大陸領導人及重要幹部；如現任國務院總理李克強、前任「國家主席」胡錦濤。而現任群團組織負責人也不乏大陸重要政治幹部，如：「中華全國總工會」主席李建國為中央政治局委員、「全國人大」常委會副委員長；「中華全國婦女聯合會」主席沈躍躍也同為「全國人大」常委會副委員長；此外，「中國科學技術協會」主席韓啓德、「全國工商聯」主席王欽敏均擔任「全國政協」副主席。

另外，群團組織中的中央委員也不少；如：「中華全國歸國華僑聯合會」主席林軍、「中國殘疾人聯合會」副主席王新憲、「中華全國工商業聯合會」第一副主席全哲洙、「中華全國婦女聯合會」副主席宋秀岩、「中國作家協會」主席鐵凝、「中國文學藝術界聯合會」副主席趙實等均為中央委員。⁸

⁶ 「中共第一次召開群團會議 群團是幹嘛的？」(2015 年 7 月 7 日)，2015 年 7 月 14 日下載，〈新浪網〉，<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/chinapress/20150707/21096772865.html>。

⁷ 「中央編辦管理機構編制的群眾團體機關」(2011 年 11 月 11 日)，2015 年 7 月 14 日下載，〈中國機構編制網〉，http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/jggk/201203/t20120329_57310.html。

⁸ 「中共第一次召開群團會議 群團是幹嘛的？」。

二、會議主要任務與內容

(一) 主要任務

根據大陸官媒報導，「中央黨的群團工作會議」的主要任務是「分析研究新形勢下黨的群團工作面臨的新情況、新問題，貫徹落實《關於加強和改進黨的群團工作的意見》（以下簡稱《意見》），總結成功經驗，解決突出問題，推動改革創新，努力開創黨的群團工作新局面。」⁹

因此，具體而言，本次會議主要任務至少有 3 項：第一是解決群團工作面臨的新問題；第二是落實《意見》；第三是推動改革創新。其中宣達並落實《意見》應是本次會議之核心，而此《意見》為中共自 1989 年 12 月發布《關於加強和改進黨對工會、共青團、婦聯工作領導的通知》後，時隔 26 年再就群團工作發布專門的指導文件，並將範圍從工會、共青團、婦聯 3 個群團組織，擴展到所有群團組織；¹⁰ 故此次會議之召開與《意見》發布，顯示中共將對群團工作進行全面動員與改革。

(二) 《意見》重要內容

本次會議召開後，9 日中共授權《新華網》公布《意見》全文。《意見》共分 11 章，分別就群團工作的急迫性、發展方向、面臨問題、組織改造等提出指示，其中有原則性、口號性宣示，亦有相當具體之規定與作法；重點如下：

1. 群團工作要打造抵禦「國內外」敵對勢力干擾破壞和「顏色革命」的銅牆鐵壁，夯實黨執政的群眾基礎。（第一章）
2. 群團組織工作和活動方式單一，存在機關化、脫離群眾現象；群團幹部能力素質需要進一步提高，作風需要改進。（第一章）
3. 群團組織實行分級管理、以同級黨委領導為主的體制，工會、共青團、婦聯受同級黨委和各自上級組織雙重領導。（第三章）
4. 地方黨委在每屆任期內應該召開專門的群團工作會議；一般由黨委專職副書記分管群團工作；建立黨委群團工作聯席會議制度；建立黨委群團工作考核制度。（第三章）

⁹ 「習近平出席中央黨的群團工作會議」（2015 年 7 月 7 日），2015 年 7 月 8 日下載，《央視網》，<http://m.news.cntv.cn/2015/07/07/ARTI1436263811644396.shtml>。

¹⁰ 「中央要求群團抵禦顏色革命 站上網絡輿論鬥爭最前沿」（2015 年 7 月 10 日），2015 年 7 月 14 日下載，《南早中文網》，<http://www.nanzao.com/tc/national/14e76a950e50c86/zhong-yang-yao-qi-qun-tuan-di-yu-yan-se-ge-ming-zhan-shang-wang-luo-yu-lun-dou-zheng-zui-qian-yan>。

5. 地方黨委有關工作會議應該請工會、共青團、婦聯等群團組織主要負責人參加或列席；工會、共青團、婦聯的黨員負責人應該考慮作為同級黨委委員候選人提名人選。（第三章）
6. 把群團建設納入黨建工作總體部署；非公有制經濟組織、社會組織中的黨建和群建工作要整體推進、共建互促。（第三章）
7. 群團組織維權工作應該主動有為，幫助群眾通過合法管道、正常途徑，合理伸張利益訴求。（第六章）
8. 工會、共青團、婦聯等群團組織要立體化、多層面擴大組織覆蓋，重點向非公有制經濟組織、社會組織、城鄉社區等領域和農民工、自由職業者等群體延伸組織體系。（第九章）
9. 群團組織要提高網上群眾工作水準，建設各具特色的群團網站，推進互聯互通及與主流媒體、門戶網站的合作。加強網宣隊伍建設，綜合運用維權熱線和網路論壇、手機報、微博、微信等新媒體平臺進行網上引導和動員。（第九章）
10. 工會、共青團、婦聯負責人中基層一線代表人士的兼職比例應該適當增加；尊重群團組織民主選舉結果，保持領導幹部任期內穩定。（第十一章）
11. 注重從企業、農村、城鄉社區等基層一線選拔優秀人才充實群團幹部隊伍；更多採用兼職、聘用等方式吸引優秀社會人才加入群團工作隊伍。（第十一章）
12. 改進群團幹部參照公務員法管理工作，支持群團組織根據自身工作特點按規定考錄和遴選機關工作人員。（第十一章）

參、中共召開群團工作會議目的

雖然中共經常將群團組織稱之為「柱石」、「樞紐」、「骨幹」、「靠手」、「助力」、「支柱」，¹¹ 但歷來視群團組織為外圍，屬配合黨的工具，以往並不太重視。直至去（2014）年 12 月 29 日中央政治局才首次專題討論加強群團工作，

¹¹ 「黨史上的『第一次』—淺論群團工作會議召開寓意深遠」（2015 年 7 月 20 日），2015 年 7 月 20 日下載，〈中國共產黨新聞網〉，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2015/0720/c40531-27328588.html>。

並於會中通過《關於加強和改進黨的群團工作的意見》，¹² 此次中共中央召開大會，除凸顯習近平對群團工作的重視，也顯示現階段大陸整體內外情勢已發生變化，亟須重新整頓、動員群團組織，以加強社會控制。整體而言，本次會議召開主要目的：一是防杜「顏色革命」（如阿拉伯之春）及對其政權之影響；二是改進群團組織功能不彰問題。分述如下：

一、防杜「顏色革命」加強社會控制

中共黨媒《人民日報》今年 6 月 14 日以「『顏色革命』為何行不通」為題，罕見用整版篇幅刊登 5 位官方學者文章，嚴厲批判「顏色革命」企圖對中共政權的影響。¹³ 文章認為，所謂「顏色革命」是美國打著民主、自由的幌子強行將西方式的政治制度強加給所在國家，是西方勢力進行干涉內政、企圖顛覆該國政權的工具。一般解讀認為，中共於此時發表這些文章，主要是警告香港 6 月 18 日進行 2017 年特首普選政改方案表決之際，不要寄希望於透過發動大規模群眾上街進行街頭占領來改變中共的決定。事實上，2014 年香港發生以黃色雨傘為標誌的占領運動以來，中共輿論一致將它與「顏色革命」聯結起來，並始終稱這是外國政治勢力和金錢支持策動下的行動，而此外國勢力直指美國。¹⁴

而此次群團工作會議中公布的《意見》，在第一章即指出，「鞏固黨的執政地位……必須加強和改進黨的群團工作，全心全意依靠工人階級和廣大人民群眾，最大限度把人民群眾團結在黨的周圍，打造抵禦國內外敵對勢力干擾破壞和『顏色革命』的銅牆鐵壁，夯實黨執政治國的群眾基礎」。顯然，中共希望藉由重新重視群團組織，做好群眾基礎工作，藉由這些曾與共產黨一起「打天下」的鐵衛軍，協助防止「國內外」敵對勢力干擾破壞及「顏色革命」。

因此，《意見》繼而指出群團組織「在非公有制經濟組織、社會組織和各類新興群體中的影響力亟待增強」，要「重點向非公有制經濟組織、社會組織、城鄉社區等領域和農民工、自由職業者等群體延伸組織體系」。

¹² 「中共中央政治局：黨內決不容忍搞團團夥夥、結黨營私、拉幫結派」（2014 年 12 月 29 日），2015 年 7 月 21 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/29/c_1113818162.htm。

¹³ 「『顏色革命』為何行不通」（2015 年 6 月 14 日），2015 年 7 月 20 日下載，《人民網》，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n/2015/0614/c1003-27151287.html>。

¹⁴ 「美國對『顏色革命』為何樂此不疲？」（2014 年 10 月 10 日），2015 年 7 月 21 日下載，《人民網》，http://paper.people.com.cn/rmrhwb/html/2014-10/10/content_1486178.htm。

長久以來，中共認為所謂的「國內外」敵對勢力干擾破壞及「顏色革命」主要來自於上述群體，其中尤以社會組織中所稱的「非政府組織」(NGO)被視為威脅主要來源。根據統計目前在大陸登記有案的非政府組織約五十萬家，但民間未登記、真正做公益的組織則多達一百五十萬家。¹⁵而在境外非政府組織方面，在大陸長期活動的境外非政府組織達一千家左右，加上進行短期合作項目的組織數量，總數可能多達六千餘家，而根據大陸清華大學的估算則超過一萬家；每年透過境外非政府組織流入大陸的活動資金可達數億美元，其活動範圍包括扶貧、助殘、環保、衛生、教育、文化、司法、勞工維權等二十多個領域，這些組織多來自美歐和臺港地區；目前境外非政府組織數量排名前幾名的分別是上海、福建、北京、廣東、浙江等。¹⁶

過去中共曾經給予非政府組織較多自由，例如放寬登記限制，原因有二：一是民間團體能更有效率為弱勢提供服務；此外，愈來愈多中產階級希望參與公益。使得中共漸漸意識到，與其壓迫這些力量，不如適度與之合作。但習近平上臺之後是則採取較為緊縮態度，原因在於近年若干非政府組織提倡公民意識，且境外非政府組織多次被認為資助境內組織從事非法活動，因此被視為威脅到政權穩定，所以成為打壓的對象。目前，中共主要針對與人權、女權等相關的境內、外維權非政府組織，但其他如環保、公益等組織，一旦壯大起來，有跨界並且組織化的現象，一樣會受到打壓。

為控制這些組織，防止公民意識崛起導致「顏色革命」，中共近來已從幾方面多管齊下，企圖進行全面控制；包括：第一，控制網路，掌控這些組織訊息；第二，制止它們進入宗教或政治議題；第三，企圖切斷境內非政府組織和境外非政府組織往來；第四，限制境外非政府組織、商業團體及大學在大陸的活動；第五，在各社會組織內設置黨組。又由於大陸現階段強調「依法治國」；因此，不難理解為何大陸近期不斷加緊對《國家安全法》、《反恐怖主義法》、《網絡安全法》及《境外非政府組織管理法》的審議與立法。

惟使用上述立法方式控制非政府組織或境外團體難免與大陸現階段所欲形

¹⁵ 「NGO 破百萬 中國公民意識抬頭」(2014年4月15日)，2015年7月29日下載，《天下雜誌網》，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5057480#>。

¹⁶ 「郭聲琨表示歡迎 NGO 來華發展 座談會規格高前所未有」(2015年7月27日)，2015年7月29日下載，《中國新聞網》，<http://big5.chinanews.com/gn/2015/07-27/7428051.shtml>。

塑的國際形象產生扞格，不利於當前推展「一帶一路」、「大國外交」之進程，故其仍寄望於龐大的群團組織能發揮功能，將觸角伸入非公有制經濟組織、社會組織等，冀能實際達到基層控制的目的；因此，如何提升群團組織功能益顯重要。

二、改進群團組織功能不彰問題

中共建政後，組織與動員社會，主要透過兩種力量：一是軍事力量，二是政治力量，前者服從後者。在政治力量中，主要是透過組織化力量，而政治組織化力量包括中共本身以及統一戰線，即毛澤東所謂的民主革命時期的「三大法寶」－黨的領導、武裝鬥爭和統一戰線。其中，中共自身力量包括兩方面：一是中共政黨自身力量，二是政黨建立的群眾組織（其中最重要的就是工會、共青團、婦聯組織）。統一戰線力量也包括兩部分：一是各民主黨派的力量，二是其他支持或認同中共的政治或社會組織。中共建政之後，將其中政黨之外的具有代表性的組織化力量經過改造與規範後，統稱為黨的群團組織。¹⁷ 由於這些組織比起政黨更能貼近社會，可以更為細化和針對性地聯繫群眾；因此，群團組織成為中共重要的組織化基礎。

然而，大陸經過三十多年「改革開放」，歷經市場經濟和網路社會所帶來的雙重社會結構轉型，導致傳統群團組織整合群眾的社會基礎急劇變化，與民眾逐漸脫節，使得中共對於基層的控制能力逐漸喪失。據統計，大陸目前有各類工會組織近二百八十萬個，職工幫扶中心和站點二十餘萬個，共青團基層組織三百八十餘萬個、婦聯和基層組織近一百萬個。¹⁸ 因此，如何恢復為數眾多的群團組織原有功能，並賦予新的功能，重新成為中共聯繫基層民眾的組織性與制度性管道，為會議另一重要目的。

為此，在強化原有工作運作方面，本次公布的《意見》首次提出建立黨委群團工作考核制度，要求把群團工作成效作為考核黨委領導和分管負責人工作的重要內容；此外，《意見》首次明確規定群團工作由黨委專職副書記分管，要求建立黨委群團工作聯席會議制度，協調解決問題，推動工作落實。而《意

¹⁷ 「發展黨的群團組織是國家治理現代化的必然要求」（2015年7月8日），2015年7月28日下載，《光明理論網》，http://theory.gmw.cn/2015-07/08/content_16223040.htm。

¹⁸ 「讓群團組織更貼近群眾」（2015年7月14日），2015年7月21日下載，《財訊網》，<http://news.cx368.com/news/rw/2015/0714/27278.html>。

見》更進一步指出，「黨委在每屆任期內應該召開專門的群團工作會議」，根據該規定，「中央黨的群團工作會議」以後將定期召開。

而在賦予群團工作新功能方面，由於「新媒體」基於新的數字和網路技術，相對於報刊、廣播、電視等傳統媒體，使傳播更加精準化、對象化；故《意見》要求群團組織要提高網上群眾工作能量，建置各具特色的群團網站，加強網宣隊伍建設，綜合運用維權熱線和網路論壇、手機報、微博、微信等新媒體平臺進行網上引導和動員，主動及時發布訊息，並逐步建立統一的群團組織基礎信息統計制度，以掌握民意動向及發展情形。

肆、結論

長久以來，共產黨自身便是社會控制的總樞紐，中共的領導地位是由大陸《憲法》所明文規定，在實際的操作中，此一領導並非僅僅在意識形態及政策上領導，而是從中央政權到地方政權、從各個行政機關、社會機構到民間團體，中共在其間全面性的組織滲透和控制，透過盤根錯結、鋪天蓋地的組織系統，可以使各個機關、組織的意志服從於黨，達到整體社會皆可受控制之局面。

然而，隨著其經濟快速發展，加上全球化、資訊化等因素影響，大陸逐漸出現基層組織鬆動、民間社會組織無法控制的現象。因此，近期中共陸續發布《中國共產黨黨組工作條例（試行）》及《關於加強和改進黨的群團工作的意見》等文件，對黨組設立、組成人員、職責及議事規則等做出規定，一方面進行黨的組織改造，以強化功能，另一方面防止境外勢力對其進行「顏色革命」，期能重拾其對逐漸失控的民間社會的再控制能力；「中央黨的群團工作會議」便是基於此背景下首次召開。從中共此次會議召開及發布的《意見》觀察，有幾點現象值得持續注意：

一、中共藉由核心群團制約新興組織

在中共政治局常委中，劉雲山是群團工作的總負責，政治局委員中，「全國人大」副委員長李建國身兼總工會主席，「國家副主席」李源潮兼管青運、婦運、僑務，副總理劉延東聯繫科技、文化、醫療界，而中央統戰部長孫春蘭則負責整合宗教、民族及新社會組織。中共中央第一次召開群團工作會議，7位常

委全部出席，顯示中共非常重視會議的召開，也凸顯中共社會控制力日衰，必須透過核心群團組織的掌控以制約新興組織。

二、群團組織機關形象恐難改變

會議召開目的之一是希望群團組織能強化功能，深入社會組織，並與民眾貼近；然而，為彌補「改革開放」後，中共對社會領域控制力的衰退，而亟待民間組織填補其衰退後的空際，以維持國家治理 (governance) 的順利推動，故群團基本上應該是群眾組織，為民間自發性的結社；因此，中共所列編的群團組織，若持續支領黨的薪資、補助，在中共「以黨領政」、「以黨治國」的體制下，在民眾認知中仍是機關單位、衙門或官府，要實現與民眾貼近，爭取民心，恐仍與過去掌控各種 NGO 一般是緣木求魚。

三、社會組織納入黨組對民眾將不具吸引力

會議要求把群團建設納入黨建工作總體部署，非公有制經濟組織、社會組織中的黨建和群建工作要整體推進；因此，未來一旦《中國共產黨黨組工作條例》澈底實施，社會組織設立黨組後，雖獲得政治上的保障，可能伴隨經濟上的利益，但也失去社會組織的獨立性，而失去獨立精神與活力的社會組織對群眾是否仍具吸引力，令人質疑。

總之，中共召開群團工作會議，並發布《意見》對群團組織改造提出要求，表面用意在於加強群團組織與社會組織及群眾聯繫的功能，為民眾提供更多服務，然而仔細考察其各項規定，其主要用意仍在於增強對社會組織之監控；因此，未來中共的群團工作究竟能爭取更多民心，或是引發更多民間社會組織，甚至國際上反彈，有待後續觀察。