

出國報告（出國類別：考察）

北京、成都移地研究、田野調查

服務機關：國立政治大學公共行政學系

姓名職稱：江明修 教授

派赴國家：中國大陸（北京、成都）

出國期間：2011.08.14 - 2011.08.25

報告日期：2011.10.25

國立政治大學發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫

出國成果報告書（格式）

計畫編號	100 H 111	執行單位	中國大陸研究中心
出國人員	江明修 教授	出國日期	100年08月14日 至100年08月25日，共12日
出國地點	中國（北京、成都）	出國經費	85,043元
報告內容摘要(請以200字~300字說明)			
<p>本「公民社會與NGO研究發展」研究計畫是「中國大陸崛起之制度變遷與經濟發展」整合計畫之一，這個研究計畫主要目的在了解兩岸NGO的發展與互動關係。因此，針對目前中國大陸展開工作與活動的國際非政府組織以及相關草根公民社會組織（簡稱大陸草根NGO）進行初步概括調查與瞭解，並選擇多年來與國際NGO從事項目合作且執行成效良好的大陸草根NGO進行研究，分次與中國大陸NGO執行人員進行深度訪談、焦點座談及問卷調查，目的在瞭解中國大陸國際NGO、大陸草根NGO的組織發展，與其之間的互動關係。</p> <p>為了更加深入瞭解中國大陸NGO組織發展現況，暑期八月間集結相關領域的研究學者前往中國北京、成都兩地實地參訪公民社會組織與NGO，作為本研究比較兩岸公民社會與NGO發展之研究成果。</p> <p>本篇主要分「目的」、「北京成都與談計畫」、「NGO在中國大陸的發展與侷限」三個段落，分別談這次為什麼要赴中國大陸訪談的目的，出訪的計畫、列席的訪談訪談對象，最後是訪談與觀察後的心得。</p>			
壹、 目的			
<p>本「公民社會與NGO研究發展」研究計畫是「中國大陸崛起之制度變遷與經濟發展」整合型計畫之一，這個研究計畫主要目的在了解兩岸NGO的發展與互動關係。因此，針對目前中國大陸展開工作與活動的國際非政府組織以及相關草根公民社會組織（簡稱草根NGO）進行初步概括調查與瞭解，並選擇多年來與國際NGO從事項目合作且執行成效良好的中國草根性NGO進行研究，分次與中國大陸NGO執行人員進行深度訪談、焦點座談及問卷調查，目的在瞭解中國大陸的國際NGO、草根NGO的發展，與其之間的互動關係。</p> <p>本計畫主要有三個目標：第一、中國大陸NGO發展的現狀跟歷程；第二、中國大陸的NGO和國際NGO之間的互動關係；第三、中國大陸NGO未來的發展趨勢。為了更加深入瞭解中國大陸NGO組織發展現況，暑期八月間集結各領域的研究學者前往中國北京、成都兩地實地參訪公民社會組織與NGO，針對NGO國際救援、國際扶貧、國際婦女、國際教育、國際環保、社會企業、社會發展幾個項目進行訪談，作為本研究比較兩岸公民社會與NGO發展之研究成果。</p>			

貳、 北京、成都與談計畫

8/15(一)北京

參訪時間：08：30 ~ 11：30

參訪組織：中國南都公益基金會，徐永光老師

與談 NGO：

1. 南都基金會秘書長程玉、副秘書長劉洲鴻
2. 仁愛基金會秘書長 林啟泰（扶貧、教育）
3. 《農家女》主編、北京農家女文化發展中心理事長謝麗華（扶貧、婦女）
4. 北京工友之家文化發展中心總幹事 孫恒（勞工）
5. 樂朗樂讀學習潛能開發中心創始人 蘭紫（社會企業、教育）
6. 新公民計劃公益項目部總幹事 簡兆星（教育）

參訪時間：13：30 ~16：00

參訪組織：清華大學公共管理學院，王名老師

與談 NGO：

1. 扶貧，綜合支持領域 2 家：中國國際民間組織合作促進會，扶貧基金會
2. 環境保護領域 2 家：地球村，綠家園
3. 婦女領域 1 家：紅楓婦女熱線
4. 特殊教育領域 2 家：星星雨教育研究所，利智康復中心
5. 農民工支持領域 1 家：協作者
6. 社會企業 2 家：北京 1 加 1，采桑子



8/16(二)

參訪時間：09：00~12：00

參訪組織：中國民間組織促進會，黃浩明老師

與談 NGO：

北京惠泽人咨询服务中心 翟雁 理事长

中国青少年发展基金会兰花草艺术基金 吴江公益部副部长

北京市海淀区莎利文康复中心 吴淑芝 主任

社会资源研究所 吴晨 副所长

北京金羽翼残障儿童艺术康复服务中心 张军茹 董事长

北京在行动国际文化中心 马阳 中心主任

參訪時間：1430 - 1700

參訪組織：人民大學，康曉光老師

與談 NGO：

1. 教育中国青少年发展基金会 顾晓今 理事长

2. 环境保护中华环境保护基金会 李伟 秘书长

3. 环境保护北京地球村环境教育中心 栗力 执行主任

4. 社会企业富平家政服务中心、富平创业投资有限责任公司 邢文毅 董事

5. 人道救援深圳壹基金公益基金会 杨鹏 秘书长





8/17(三)

參訪時間：0900-1200

參訪組織：中國扶貧基金會

參訪時間：1400-1700

參訪組織：仁愛慈善基金會

參訪時間：1830-2130

參訪組織：華民慈善基金會

8/19(五)

參訪時間：10：00~12：00

參訪組織：北京大學公民社會研究中心

與會人士：李景鵬、高丙中、金錦萍、袁瑞軍、張海濱、李程偉、張靜、張長東、Susan Whiting 等教授。



8/22(一)成都

參訪組織：四川社科院，張國遠老師

與談 NGO：

重慶渝川義工服務中心 黃偉

正軒公益 彭思乾

四川應急服務總隊救援隊 左弟海

陽光家庭教育工作室 蘇歐洋

愛達迅助學行動 程康琪

成都市洛水鎮寧江社區社會工作服務中心 陳悟強、劉飛

四川省農民工法律援助工作站 杜偉

心平公益基金會 孫傳美

成都城市河流研究會 王曉蜀

根與芽 羅丹



參訪時間：14：30~17：00

參訪組織：成都恩派公益組織發展中心

與談 NGO：

成都市愛有戲社區文化發展中心 楊海平、李卓峰

陽光家庭教育工作室 陳瑞婕

512 民間救助服務中心 許琰潔、高圭滋

心平公益基金會 伍松

成都新空間青少年發展中心 雷建、朱紅莉

社區健康加油站 汪蓓

水井坊牽手互助中心 張元

牽手成都 敬騁瀚

成都市錦江區社工人才交流中心 廖真繫

野草文化 何磊

8/23(二)

參訪時間：上午 10-12 點

參訪組織：國際小母牛組織成都辦公室

參訪時間：下午 2:00-4:00

參訪組織：香港乐施会（四川办公室）

參、 NGO 在中國大陸的發展與侷限

近幾年大陸政府對 NGO 立場越來越鮮明，以往 INGO (International nongovernmental organization) 被認為是西方國家透過國際非政府組織來影響大陸內部民主發展而有合作上的疑慮，例如：部分 NGO 在 INGO 的支持下宣傳反政府運動，如玫瑰革命、茉莉花…之類的，導致大陸政府對有 INGO 背景的 NGO 非常敏感，於是政府主張發展 INGO 的同時，同時也需控制住 NGO。因此，對 INGO 的疑慮到現在還是沒有完全消退。

對大陸草根 NGO 則由過去持續的「觀察」到現在的「分壘自治」，對朝社會工作、扶貧方面發展 NGO 採取「行政吸納社會力」的方式，加以利用、合作或結合；對具民主社會發展理念的倡議型組織，或非倡議型但具公民社會發展意識的組織採取比較限制性的作法。

現今中國大陸有數以萬計的非政府組織，有政府背景的 GONGO、草根的 NGO 和 INGO 等。有學者分析，在國家和社會學者互動的架構之下，讓 GONGO 比草根更具影響力：以大陸草根 NGO 和 INGO 之間互動為例，兩者之間互動不夠全面、也不夠直接；根據研究顯示，比起大陸草根 NGO、INGO 比較喜歡和 GONGO 合作，大部分大陸草根 NGO 和 INGO 甚至未曾取得合作的機會，有則是在要發表共同聲明時附屬而已。由於 INGO 希望更大程度的改變政府，因此當 GONGO 對政府政策影響高過於草根 NGO 的情況下，基於成效考量，INGO 更願意跟 GONGO 合作，不但能取信於資助者、運作阻力小，甚至有機會能與地方政府合作，取得立竿見影的果效；比起與規模小、體質不健全的草根 NGO 合作更為有利。

大陸草根 NGO 的發展目前離公民社會的理想還有一段距離，叫好卻不叫座，很大程度源於大陸草根 NGO 往往透過個人或社會問題發聲摸索進步模式，這對大陸政府而言，草根 NGO 行政不透明、缺乏專業與績效、實際表現與其理念之間的落差，使整個組織顯得空有理想和熱情。目前大陸草根 NGO 組織內部的確面臨到相當多的困境，譬如最明顯的帳目不清造成社會的資本損失，這其中隱含了制度建立問題、公信力不足、透明度不夠等等，另外待遇不好、留才問題也是一大隱憂。因此，除了要建立組織的治理能力與公信力外，更重要的是要「找對人」，找到有使命感的人才、「有使命、才能活命」。當然，大陸草根 NGO 會遭此批評與質疑雖不無道理，但當草根 NGO 本身的條件、能力與建構公信力都還有所不足的時候，如此認定相當不利大陸草根 NGO 的發展。

另外，NGO 合法註冊問題，像重慶目前之 NGO 不到十間有註冊；GONGO 占了 98%、草根只有 2%，在公眾的期望下 GONGO 組織希望組織越來越透明，積極尋找轉型，但已註冊的 NGO 卻比沒註冊的 NGO 帶來更多的限制，這政策面與實際面運作面的落差是需要更加深入了解的地方。

儘管 INGO 與大陸草根 NGO 之間直接的合作並不頻繁，但大陸草根 NGO 一直以來被喻為「從喝羊奶到喝到母奶」，這其中隱含了 INGO 對大陸的 NGO 的影響性。

INGO 對大陸草根 NGO 不但給予資源上的支持，在理念、專業上也有深遠的影響；在國際 NGO 的支持下，培養了大批大陸草根 NGO 的領導人，這些在社會上非常活躍的 NGO 領導人也都是直接或是間接的受益於許多的國際機構，影響了大陸草根 NGO 的發展。

其中「北京農家女文化發展中心」之感受特別深，農家女已不算草根型的 NGO，其作為關注農村婦女發展的 NGO 組織，多年來堅持其組織的平等、務實、公開與透明，為農村婦女發展創造機會與條件。近幾年更和政府接觸認為政府的做法是有待商榷的，大陸政府往往作得大、但做不好，以農家女如此深具發展潛力的 NGO 組織如此認為，其他草根性 NGO 的困境得想而知。

以 INGO 對中國內部公民社會運作來看，對大陸草根 NGO 比較有貢獻的運作範例像「福特基金會」，福特基金會的項目基本上以信任為出發點，不像歐盟項目那樣繁瑣；相較香港樂施會報帳程序就比較繁雜周密，但樂施會提供民主學習的參與度很高，且不厭其煩的帶動草根 NGO 的成長，至於大陸內部的南都基金會與壹基金，尚在起步階段。

另外，吾人也觀察了幾個組織和政府配合的運作：龍泉寺的「仁愛慈善基金會」，由於龍泉寺無法直接做慈善，因此運用了「仁愛慈善基金會」來運作，以新公益、新慈善為目標，量力而為做為民間的政府慈善的補充者。透過慈善的過程，在不同地方成立慈善協會，與當地政府合作，每天和地方政府報告取得信任。

「國際小母牛組織」，目前由國際轉成大陸內地組織，基本尚在整個專業標準作業程序中，在紮根社區方面可圈可點，其組織運作的資金根據國際和香港而來，目前在大陸內部積極尋找合作對象。樂施會親力親為從事很多社區發展產業基本合作策略，採行和政府限期的合作，並觀察到大陸在 NGO 政策上先鬆後緊的趨勢。扶貧辦在培訓方面和草根 NGO 合作，在大學找尋志願者，少數和草根合作。此外，大陸 NGO 中 NPI 功勞也很大，由政府釋出公共服務，基金會受政府委託協助政府做公共服務。以上基本大部分合作經驗認為社區與政府合作是很好的落點，從社會企業的角度出發，期望組織的運作創造更多就業機會，讓人民安居樂業。

基本上大陸這幾年 NGO 的發展，大陸學者張靜的觀察，大體上確實也相當符合吾人觀察：

第一、城市現象：有規模的 NGO 都聚集在城市裡，大陸大部分草根或需要幫助的人主要在農村，NGO 城市現象與 INGO 活動有關，INGO 的發展透過組織、基金發展，透過城市教育年輕的一代。因此，如：北京、上海，當汶川地震發生時，並不是當地居民自己組織起來，而是城市裡的 NGO 去幫助他們，這說明了 INGO 成功的把資金、技術、理念紮根於城市教育。

第二、社會結構限制官方資源的輸送與接受渠道：中國社會結構和資金流動有關；也就是說，中國基本資源分配結構，即如何取得資源、資源流通管道、資源的配置關係等。在中國社會現存社會結構中，這些資源很難進入基層，因為正式系統的資源會進到省級的地方分會，地方分會聽從政府提供服務，這可以稱

為是體制內的分配渠道，如紅十字會，基層不太可能接觸到這些渠道；民間的當然也有類似富人慈善捐款等，但這部分某些具有商業性質，例如企業希望藉此聲譽提升、開拓市場，從中獲得實質或精神上的回報。另外部分，除了做公益外，同時在建立公共價值，突破社會過去封鎖的橫向結構的聯繫，共同分享這公共價值，這樣組織活動是比較弱的。

第三、競爭損害接合動力：從國際視野來看，NGO 的信念都是好的，因此應該要團結起來達成共識，然而大陸 NGO 的情況與體制、資金結構有關，有很多 NGO 認為生存是當前最重要的課題，為了生存它必須去獲得資源，於是就與其他 NGO 產生競爭關係，這競爭關係在某種程度上會損害 NGO 之間的接合動力。

中國政府目前透過管理機制來控制 NGO，如：NGO 必須要有主管單位、NGO 成立過程中必須通過政府幾道關卡…等。另外，改革開放後，貧富差距懸殊，加上政府官員的腐敗，導致雙方矛盾越來越尖銳、政府出現合法性危機，然而維持穩定是政府目標也是政府特別注意的地方。

其實，吾人亦認同李景鵬看法，認為在中國 NGO、工業社會和行政權力之間是個博弈的情況。在 90 年代社會組織的力量非常強，但最近幾年換政府強勢控制，如：志願者之類的組織本來是個完全民間組織，但現在政府想介入該組織，在北京就出現政府單位負責志願者，在招募志願者都是以政府名義出現。換言之，原本志願者組織是個可以自主的組織，但政府藉由行政權的介入，影響了志願者組織在社會服務上的功能。整體來說 NGO 的發展是樂觀的，只是道路曲折。

最近大陸官方對 NGO 的管理政策採取創新管理的方式，政府推行「社會管理創新政策」，這個政策無疑是把雙刃劍，一方面給與草根組織各種資源補助；但另一方面，透過創新的方式控制 NGO。因此，社會管理創新的政策走向是為了要壓制草根 NGO、官辦慈善事業的說法，但部分資深 NGO 工作者認為現階段採取與政府與媒體合作是比較務實的方式，如紮根社區處處都需要政府與媒體的疏通與推動，否則不容易得到進展。例如北京地球村負責人廖曉義認為，中國 NGO 發展進行社會管理創新，而需朝三個方向努力：

第一、一方面紮根社區，另一方面的朝社會企業方面轉型。

第二、高於參與和地方政府建立共生的關係，而非以對抗性的方式來平衡。

第三，文化自覺，自覺、自信，然後自強。

他有一句話「行就行、不行就不行，行者之行；知則知、不知則不知，知者行之」，這句話是說開始是「行」，就是以事來論道，去實行後才知道理論行不行；不去行動，理論肯定是空洞的，現在 NGO 很多問題就是不下基層的人做了很多的政策，這充分的表達了 NGO 工作者在政府與組織之間兩邊不討好的真實處境。

田惠平被譽為是「自閉症孩子的媽媽」，為了兒子走上 NGO 的道路，她發現中國第一代草根 NGO 是魅力型領導起家。她描述了「草根三境界」，一個 NGO 組織發展要能進、能退，要能夠「登堂入室、改變世界、退避三舍」，能進叫「事業」、不能進叫「事情」。因此，當她發現別人做得更好的時候，她決定退居幕後讓更賢能的人來領導，這所謂「功成身退」，能退場這是一種成功。

簡言之，中國之 NGO 正處在大變局的核心地帶，正如中國北京清華大學王

名教授認為今年為中國 NGO 元年，現在能透過維博知識與資訊的傳遞促成社會正向轉型和改變，亦深期中國 NGO 可以慢慢被看見，慢慢朝主流化轉化。吾人也相當認同此種看法。

建議事項參採情形	出國人建議		單位主管覆核		
	建議採行	建議研議	同意立即採行	納入研議	不採行
1. 建議研究中心可參考此次參訪模式，以本次研究相關之 INGO 與草根 NGO 保持密切聯繫，以追蹤觀察其組織發展，並強化研究成果的信度與田野調查之深度與廣度。		V		✓	
2.					
3.					

出國人簽名：
 連絡人：蔡孟真

江明修

日期：2001.10.31
 分機：0919-765-001