

# 兩岸 NGO 協力之發展趨勢與 分析架構初探

陳 秋 政

(東海大學行政管理暨政策學系助理教授)

## 摘 要

中國大陸 NGO 研究的重要性與日俱增，相關研究關注 NGO、政府與 INGO 間的互動關係，並指出 INGOs 有偏重與政府合作的趨勢，以及中國大陸 NGOs 與 INGOs 合作的疑慮仍存。有別於此，本文認為應該補強兩岸 NGOs 的互動研究，一則可豐富現有研究論述，二則見證兩岸 NGO 協力趨勢，三則強調台灣學者從事中國大陸 NGO 研究的價值。據此，本文旨在探討台灣 NGOs 的發展經驗，相對於 INGOs 在中國大陸的參與模式，是否更能發揮協力中國大陸 NGOs 發展的目標。

為引發後續研究對前述問題意識的探討，本文運用次級資料分析方法，首先介紹中國大陸 NGO 發展現況與體制，凸顯其發展需求與協力限制因素，其次歸納 INGOs 與中國大陸 NGOs 的協力經驗與限制因素。為分析兩岸 NGOs 的協力空間，本文結合社會資本及社會網絡主張，析探有助兩岸 NGOs 開展協力關係的分析架構，並舉例分析兩岸 NGOs 深耕協力經驗的潛力，為後續協力發展提出策略建議。整體而言，本文主張台灣 NGOs 可以比 INGOs，更能發揮與中國大陸 NGOs 協力的功能，進而發揮中國大陸 NGO 的自主性與效能。

**關鍵詞：**協力治理、非政府組織、第三部門、兩岸

\* \* \*

## 壹、前 言

回顧中國大陸非政府組織 (Non-governmental Organization, NGO) 研究的發展趨

勢，已豐富而多元地涵蓋「國家－社會關係」、①社會建構論、②組織制度論、③全球公民社會等層次的討論，其具體內容包括「國家中心論、社會中心論、國家在社會中」④（state-centered approach, society-centered approach, state-in-society approach）、螺旋模式（spiral model）、⑤迴力鏢模式（boomerang pattern）、⑥組織網絡（organization network）⑦等分析途徑。因此，國內外從事中國大陸 NGO 研究的社群，也相當關注從跨國倡議網絡（transnational advocacy networks）、跨國聯盟（transnational coalitions）、跨國社會運動（transnational social movements）來探討 NGO 所展現的外顯行為⑧。反映在研究成果之上，探討中國大陸政府及其本土 NGO 或草根組織間關係的文獻實屬豐富，而探討國際非政府組織（International Non-governmental Organization, INGO）與中國大陸政府關係、中國大陸本土 NGO 間關係的文獻則隨之而起。但整體而言卻較少述及 INGO 間的網絡互動關係，⑨以及兩岸 NGO 協力關係的開展議題。

在中國大陸崛起的年代，兩岸交流正常化、熱絡化、全面化的趨勢下，探討如何影響或參與中國大陸的經濟社會發展，早已吸引許多學科的研究目光。⑩但有別於政

註① 王信賢，爭辯中的中國社會組織研究：「國家－社會」關係的視角（台北：韋伯文化出版社，2006年）。

註② 辛翠玲，「從中國人權問題看國際人權團體的影響力—論非政府組織及其連結作用」，政治科學論叢，2003年第19期，頁181~202。

註③ 王占璽、王信賢，「中國社會組織的治理結構與場域分析：環保與愛滋 NGO 的比較」，台灣政治學刊，第15卷第2期（2011年12月），頁115~175。

註④ 鄧正來，國家與社會：中國市民社會研究（北京：北京大學出版社，2008年），頁1~43；Joel S. Migdal, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another* (Cambridge: Cambridge University, 2001), pp.16~22.

註⑤ Thomas Risse, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

註⑥ Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998).

註⑦ 王占璽，「聚合的力量—國際行動者在中國的互動網絡：以愛滋防治領域為例」，東亞研究，第45卷第1期（2014年1月），頁89~133。

註⑧ 相關研究成果可見下述文獻的分析歸納。林德昌，「全球公民社會對國際非政府組織在中國大陸發展的影響」，東吳政治學報，第28卷第4期（2010年12月），頁101；王信賢，「當代中國『國家－社會』關係的變與常—以環保組織的發展為例」，政治學報，2010年第49期，頁8~10；Stephanie Chan, "Cross-Cultural Civility in Global Civil Society: Transnational Cooperation in Chinese NGOs," *Global Networks*, Vol. 8, No. 2 (February 2008), pp. 232~252.

註⑨ 在王占璽（2014）的研究中，已開始強調 INGO 間組織網絡關係研究的重要性，並指出過往研究重點可區分為四個面向，分別是描述 INGO 在中國大陸的整體發展趨勢，INGO 在中國大陸所處的制度環境與生存空間，INGO 在特定領域的行動策略及其影響，INGO 與中國大陸本土 NGO 的互動及對其公民社會的影響。王占璽，前引文，頁93~96。

註⑩ 這樣的觀點在中國大陸出版的研究文獻中，也有相近的看法，詳見周愛萍，「台灣非營利組織在大陸的行動策略探析—以台灣慈濟慈善事業基金會為例」，福建江夏學院學報（福建），第3卷第6期（2013年12月），頁44；安然、王運祥，「論兩岸關係中的台灣非政府組織」，河南師範大學學報（河南），第38卷第4期（2011年7月），頁112~115。

治、經濟、國際關係領域的關切重點，公共行政領域最為關注的是兩岸第三部門（The Third Sector）所轄各類 NGO 的協力經驗。加上不乏研究指陳中國大陸 NGO 與 INGO 的協力困境始終存在；<sup>①</sup>而於此同時，台灣各類 NGO 的運作模式也逐漸成為中國大陸 NGO 仿效標的，更何況台灣 NGO 是在去威權化的環境之下發展而成（蕭新煌，2009），<sup>②</sup>這樣的經驗不僅在華人世界頗具代表性，更可能超越 INGO 而提供中國大陸 NGO 具體發展建議。特別是台灣 NGO 在「服務提供、政策倡議、意見表達、社群建立、價值維護」<sup>③</sup>等功能類型，已累積相當經驗足堪交流對話、互蒙其益。是以，在兩岸具備共同歷史、語言及文化的基礎之上，本文探討台灣 NGO 走過威權開放過程所累積的發展經驗，相較於 INGO 在中國大陸的參與模式，是否更能發揮協力中國大陸 NGO 發展之目標。

有鑑於此，本文運用次級資料分析方法，首先介紹中國大陸 NGO 發展趨勢與體制結構，其次歸納 INGO 與中國大陸 NGO 的協力經驗與限制因素，隨後歸納社會資本及社會網絡相關理論主張，探析有助兩岸 NGO 開展協力關係的判斷要素。進而運用於分析台灣 NGO 在中國大陸的參與狀況，最後舉例說明兩岸 NGO 的協力經驗與成果，並為後續協力發展提出策略建議，藉此希望引發更多兩岸 NGO 協力的個案研究，討論兩岸 NGO 協力的潛在貢獻與運作策略。

## 貳、兩岸 NGO 協力之發展趨勢

為清楚說明兩岸 NGO 為何發展協力關係，以及兩岸 NGO 協力的趨勢與潛在貢獻，於下依序探討中國大陸 NGO 的發展歷程，說明中國大陸在發展過程為何開始需要（或願意接受）在地 NGO 或 INGO 的參與；其次探討 INGO 與中國大陸 NGO 的合作現象與經驗，瞭解兩造的互動經驗是否足以完成其協力發展的目標；其三探討台灣 NGO 的發展經驗，相對於 INGO 在中國大陸的參與模式，是否更有助於協力目標的達成。

### 一、中國大陸 NGO 發展

有關中國大陸 NGO 的實務發展，部分研究以民間組織發展為題，將中國大陸 NGO 的發展區分為三個時期，分別是民間組織的興起時期（從改革開放初期到 1992 年）、民間組織的規範管理期（從 1993 年到 2000 年）、民間組織新的發展高潮期（從

註① 詳見林德昌，前引文，頁 111~119、131~134；王信賢，前引文，頁 22~25。

註② 蕭新煌，「非營利部門在台灣的发展特色」，蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，*非營利部門：組織與運作*，第 2 版（台北：巨流出版社，2009 年），頁 35~48。

註③ Lester M. Salamon, *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003)。

世紀之交開始至今)(劉求實、王名, 2009)。<sup>⑭</sup>歷經前述發展, 中國大陸 NGO 雖然在組織數量、<sup>⑮</sup>組織類型上有顯著成長, 但仍然在服務專業、運作自主性、組織管理能力、體制環境等層面, 承受著發展壓力。而這股壓力便反映在後續與 INGO 之間的合作內容。若從體制環境來看, <sup>⑯</sup>中國大陸各權責機關公布推行的法規辦法看似完善, 但實際的功效卻是以落實控制為主, 對 INGO 參與中國大陸社會發展仍是多有防備。

無論是增加控制或協助發展的思維, 無庸置疑的是中國大陸對 NGO 的重視與日俱增, 例如中國大陸民政部自 1984 年召開以「社會福利社會辦」為題的漳州會議後, 以傳統民政對象為目標的社區服務組織便開始在一些大城市出現; 1987 年武漢會議後, 依靠街道、居委會開展社區服務活動的模式, 也在中國大陸各地推廣; 近者在 2007 年中共十七大報告指出「重視社會組織建設和管理」, 在 2008 年中國大陸政府工作報告強調「社會組織在社會公共事務管理中的作用」。前述發展顯示官方對 NGO 功能的重視持續擴大, 原因在於政府機關認識到非營利組織是「推動發展的重要力量、提供著公共服務、有著吸引和動員志願者的能力」(魏娜, 2009)。<sup>⑰</sup>

劉求實、王名(2009)的研究指出, 中國大陸 NGO 的發展其實與「政府機關職能轉變、知識與經濟菁英崛起、政府機關的重視」有著絕大的關係。由於黨政機構改革、人員編制精簡和部分政府機構職能的轉變, 許多政治菁英便轉換跑道而成為具有

註⑭ 劉求實、王名, 「改革開放以來我國民間組織發展及其社會基礎」, 公共行政評論(廣東), 2009 年第 3 期, 頁 150~170。另有研究同樣提出三階段發展論, 第一階段是「20 世紀 80 年代~90 年代, 屬於起步階段」: 主要與基層政府合作推行各類公益項目; 第二階段是「20 世紀 90 年代~21 世紀初」, 特色是歷經低迷走向發展, 在後期開始與中國大陸本土基層組織或 NGO 開展合作; 第三階段是「21 世紀初約 10 年間」, 特色是迅速發展, 本土化、合法化進程加快, 例如選定雲南民政廳試辦「備案制」。王名, 「代序: 我眼中的在華國際 NGO」, 韓俊魁主編, 境外在華 NGO: 與開放的中國同行(北京: 社會科學文獻出版社, 2011 年), 頁 1~9。

註⑮ 以「基金會」的發展為例, 依據「中國大陸民政部」2013 年社會服務發展統計公報, 以及「基金會中心網」截至 2014 年 1 月 26 日的最新統計, 自 1981 年 7 月 28 日中國大陸第一家公益基金會—「中國兒童少年基金會」成立以來, 中國大陸的基金會歷經 30 餘年發展, 已經初具規模。尤以 2004 年中國大陸國務院發布《基金會管理條例》之後, 發展便日趨快速。全中國大陸的基金會已達到 4238 家, 其中公募基金會占 1494 家, 非公募基金會 2744 家、涉外基金會 8 家、境外基金會代表機構 26 家。特別令人矚目的是, 2004 年才出現的非公募基金會以平均每年近 200 家的速度迅速增長。而依據 2013 年社會服務發展統計公報, 全年中國大陸各地共接收社會捐款 566.4 億元, 其中各類社會組織共接收捐款 458.8 億元。

註⑯ 相關法規計有: 中國大陸國務院所轄民間組織管理局於 1998 年所發布的《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》、《中華人民共和國村民委員會組織法》、《事業單位登記管理暫行條例》、《社會團體登記管理條例》, 2004 年出臺的《基金會管理條例》、《民間非營利組織會計制度》, 2005 年《民辦非企業單位年度檢查辦法》, 2006 年《基金會年度檢查辦法》。甚至必須追溯至更早的相關法制, 例如 1954 年的《城市居民委員會組織條例》、1996 年《社會團體年度檢查暫行辦法》等。

註⑰ 魏娜, 「非營利組織與社區發展」, 汪大海、魏娜、鄒建立主編, 社區管理, 第 2 版(北京: 中國人民大學, 2009 年), 頁 341~365。有鑒於本文探討的主題乃是跨境的第三部門協協議題, 加上中國大陸第三部門發展實務或研究, 亦有混用非政府組織、非營利組織兩個詞彙的現象; 基於學術上的文獻引述規範與倫理, 因此保留「非營利組織」的用詞。

官方背景的 NGO<sup>⑱</sup>負責人；此外像是「自然之友」的梁從誠、「地球村」的廖曉義、「綠家園」的汪永晨、「綠色江河」的楊欣、「黑嘴鷗協會」的劉德天、「紅楓熱線」的王行娟、「星星雨」的田惠平等知識菁英<sup>⑲</sup>的奮鬥成果，也是中國大陸 NGO 得以發展的原因之一；再者，經濟菁英崛起後，也逐漸形成支持中國大陸 NGO 發展的社會力量。

為瞭解影響中國大陸 NGO 持續發展的主要因素，賈西津（2005）以「非營利組織」為題，研究後歸納六項要點，分別是全球公民社會、市場經濟刺激、政府規模縮小的思潮、國營事業的轉型、加入世界貿易組織的影響、公民參與意識的抬頭。<sup>⑳</sup>但綜論中國大陸 NGO 發展的影響力，研究指出其對中國大陸政制發展產生三個層面的影響，一是公民社會的興起奠定基層民主，特別是社會自治的組織基礎；二是正在興起的中國民間組織是溝通政府與公民的一座重要橋梁；三是眾多的民間組織已經成為影響政府決策的重要因素和推動政府改革的強大動力源（高丙中、袁瑞軍，2008）。<sup>㉑</sup>因此，在正視 NGO 具備的社會功能之後，中國大陸政府當局便著手管理制度的建立與興革，而具有中國特色的雙重管理模式便逐漸孕育而成。

部分研究從 NGO 的成立、治理、資源獲取、活動開展等環節，分析何謂具有「中國特色」的 NGO 管理制度，指出其內容主要是採行強度不一的限制或發展策略（康曉光、韓恒、盧憲英，2010）。<sup>㉒</sup>前述限制策略就是透過 NGO 的登記註冊管理進行消極控制，主要歷經「歸口管理模式」至「雙重管理模式」的變革歷程。在歸口管理模式之下，NGO 不需要在民政部門登記註冊，而是由業務相關的政府部門對這些組織實施登記管理；此時，NGO 的重要決策和人事任命大都自主決定，因主管單位干預較少而擁有較多的自主性。在雙重管理模式下，任何社團的成立，在登記之前必須要找到一個政府部門（或者政府指定的部門）作為其業務主管單位，否則無法在民政部門登記註冊；同時在負責人的任命方面，也受到業務主管部門較多的控制或限制。當然，前述體制也對 INGO 在中國大陸的發展起了限制的作用。

註⑱ 相關機構類型包括人民團體（例如：中華全國總工會、中國共產主義青年團、中華全國婦女聯合會）、免登記組織（例如：中國共產主義青年團、中華全國婦女聯合會、中華全國青年聯合會等）、事業單位（例如：中國紅十字總會、中國宋慶齡基金會、中國殘疾人聯合會）。

註⑲ 當然這些知識菁英之中，不乏是名門之後，走著上層路線或是採取與政府合作的策略（例如自然之友、北京地球村）。詳見王信賢，前引文，頁 15~16；吳強，「中國的 NGO 與地方合作主義：對重慶巫溪『樂和模式』中非政府組織的考察」，*東亞研究*，第 44 卷第 1 期（2013 年 1 月），頁 85~116。

註⑳ 賈西津，*第三次改革—中國非營利部門戰略研究*（北京：清華大學出版社，2005 年）。

註㉑ 高丙中、袁瑞軍，*中國公民社會發展藍皮書*（北京：北京大學出版社，2008 年）。

註㉒ 康曉光、韓恒、盧憲英，*行政吸納社會—當代中國大陸國家與社會關係研究*（北京：八方文化創作室，2010 年），頁 206~264。陳華在研究中國大陸第三部門獲得公共權力的途徑時，述及「因國家轉移而獲得公共權力」，是較具有中國特色的一種方式，其內涵又可細分為三類：第一類是政府機構改革和政府職能社會化的產物；第二類是政府為了適應社會發展需要，解決相關社會問題，親自組建社團或組織以開展社區建設的產物；第三類則是事業單位。陳華，*吸納與合作：非政府組織與中國社會管理*（北京：社會科學文獻出版社，2011 年），頁 25。

也就是說在中國大陸，NGO 的生存空間僅是有限制的開放。想要在中國大陸境內成立 NGO，或透過 NGO 開展各類活動，都必須遵守「一體制三原則」所構成的管理模式。所謂「一體制」就是前述的雙重管理，所謂「三原則」則包括分級管理原則，<sup>②</sup>指的是不同級別的 NGO 由相應級別政府管理部門負責登記管理；非競爭性原則是指同一地域內不得成立兩家或兩家以上業務範圍相同或類似的 NGO；限制分支則是指 NGO 不得設立地域性的分支機構。<sup>③</sup>

但是前述限制對具備官方色彩的人民團體、免登記社團、事業單位、社區組織、公辦教會、各類行業協會、官辦 NGO、官辦基金會，沒有產生實質影響。因為中國大陸政府採行「延續模式、新建模式」，讓這類組織轉型來協助滿足社會需求；於此同時，對於民間發起成立、但沒有取得免稅法人身分的第三部門組織，以及海外組織在中國大陸內地的辦事機構等，中國大陸政府並沒有給予穩定的、制度化的支持，NGO 僅能以非制度化、臨時的合作，來獲取政府某種程度的支持。

有趣的是中國大陸幅員廣大，不同城市或地區經常有自成一格的行政監管環境，各級政府對 NGO 的支持態度迥異多元，進而在前述「一體制三原則」的分類模式下又衍生諸多不同的實務問題。<sup>④</sup>因為實務上的管理係分散在「中央、省、市、縣、鄉（鎮）、區、街道、社區」等各級政府，並以「街道、社區」作為第一線管制主體。其衍生的複雜登記註冊形態，或許可以從位於北京市的農家女機構經驗獲得驗證。「農家女」機構所屬四個組織的登記註冊方式皆不同，「農家女雜誌社」是事業單位，在中國大陸國家新聞出版署登記註冊，上級單位是全國婦聯；「打工妹之家」成立的時間最早，但始終沒有登記註冊；「北京農家女實用技能培訓學校」獲得民辦非企業註冊，業務主管單位是昌平區教委；「北京農家女文化發展中心」則採用工商註冊的方式。

再者，一般行政人員大多存著「多一事不如少一事」的心態，這可能出於對自身部門利益的考慮而推拖責任，有時即使認同了 NGO 所有活動但卻也可能沒有能力幫助 NGO（康曉光、韓恒、盧憲英，2010）。<sup>⑤</sup>此外，中國大陸政府對 NGO 的管理實務，

註 ② 以《社會團體登記管理條例》為例，其第 2 章第 7 條規定全國性的社會團體，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。

註 ③ 不過前述管理體制也並非絕對，例如關注愛滋感染者的 NGO，已經突破政府當局所設立的「一地一業一會」限制。王占璽、王信賢，前引文，頁 156。

註 ④ 對此，袁媛、譚建光（2011）的研究則主張，在考慮中國國情和特色的影響下，必須推動中國大陸 NGO 法制的建設工程，而在推動過程則必須注意「一體多元、官民兩流、三大領域、四項功能」的協調問題。袁媛、譚建光，*中國志願服務：從社區到社會*（北京：人民出版社，2011 年），頁 167~168；高丙中、袁瑞軍的研究則主張中國公民社會發展，首先要提高公眾對自身權益的認識和維護公民權力的能力，再來就是考慮中國特殊的政治與社會狀況後，培養本土非政府組織的能力。高丙中、袁瑞軍，前引書，頁 389。

註 ⑤ 康曉光、韓恒、盧憲英，前引書，頁 9~15。下列文獻亦有相關論述足供佐證。鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」，王名等主編，*中國 NGO 研究 2001：以個案為中心*（北京：清華大學非政府組織研究中心，2001 年），頁 69；俞可平，「中國公民社會：概念、分類與制度環境」，*中國社會科學*（北京），2006 年第 1 期，頁 114。

存在「底線控制」原則與默契，就是說所有組織都意識到不能做出「出格、踩紅線」的事情，不能公開挑戰政府的權威，不能威脅社會穩定。

從現階段看，在工商部門完成註冊而擁有企業營業登記的 NGO，不容易獲得社會大眾的認可，而且與其他享有免稅待遇的 NGO 存在較為緊張的競爭關係，這類優勢 NGO 又大致可區分為具備政府分身角色的「政府設立的非政府組織」(Government Organized Non-Governmental Organizations, GONGOs；在台灣稱為公設財團法人)，或者是採取與政府合作策略而具備良好官方關係的 NGO。此外，目前尚未進行任何註冊的 NGO，由於沒有政府機關承認的合法性地位，其機構工作的推展可謂是四處碰壁，不僅無法獲得政府機關的許可，更難以獲得民衆的認同，甚至還會遭受誤解與猜疑。因此，不少 NGO 為了實踐組織的策略目標，不得不聽從當地政府的指揮與管理、配合其政策，藉以獲得表面上的「行政合法性」(董強、翟雁，2011)。<sup>①</sup>

前述轉變其實無可厚非，因為就算取得合法註冊身分，也不見得能享有公平競爭政府資源的機會。康曉光、馮利(2011)曾以政府購買社會組織服務的實務運作為例，指出政府購買形式可區分為三，簡述如下：(1) 競爭性購買：是政府機關購買公共服務較為理想的工作模式，但多限於北京、上海、深圳等改革開放先進城市。(2) 非競爭性購買：政府購買公共服務的過程，沒有進行公開招標。(3) 形式性購買：雖有公開招標的形式，但卻偏好依附於政府當局的社會組織，例如「寧都縣社區扶貧研究會」是專門為了承接江西省扶貧辦的「非政府組織參與村級扶貧規劃試點項目」而成立的。<sup>②</sup>

前述案例凸顯現階段中國大陸 NGO 管理體制的特點與制度關鍵，其內容就是中國大陸政府當局將政府與 NGO 關係視為資源輸送管道，藉此達成控制 NGO 的政策目標，同時也讓公共服務得以增添助手。更甚者，則是變相地在社區層級支持著與政府當局關係密切的代理人。朱健剛、王超、胡明(2009)以公募基金會為例，指出所有縣一級落實資金使用的人員清一色都是公務員，所有公募基金會的資金到基層後就全部變成政府的了，這就進一步強化了政府對資源的壟斷和控制。而另一方面，那些弱勢的官辦社團則缺乏發展的動力，從而日益空殼化。<sup>③</sup>

因此，許多由下由上自發性成立的 NGO 在面臨機構使命實踐、組織經營管理困境時，自然出現資源導向現象，而接軌 INGO 透過訓練工作坊、款項贊助、會議交流、執行項目，<sup>④</sup>也讓夾縫中求生存的中國大陸 NGO 得以發展。但這股合作也不免牽扯出「政府—在地 NGO-INGO」三方關係，進而在 INGO 與中國大陸 NGO 互動層面衍生芥蒂。

註① 董強、翟雁，中國民間志願服務實踐與國際和地區經驗（北京：知識產權出版社，2011年）。

註② 康曉光、馮利，中國第三部門觀察報告（北京：社會科學文獻出版社，2011年）。

註③ 徐正光將這種現象稱為「官轉民」，同時對此模式的未來發展有著強烈的質疑。朱健剛、王超、胡明，責任、行動、合作—汶川地震中 NGO 參與個案研究（北京：北京大學出版社，2009年）。

註④ 林德昌，前引文，頁 105；王信賢，前引文，頁 16。

## 二、INGO 與中國大陸 NGO

查詢「中國發展簡報」網頁所載的 NGO 名錄資料，發現在中國大陸取得身分的境外機構約有 257 家，其中以美國 NGO 最多，且幾乎所有 INGO 都來自發達國家和地區，也有不少是來自港澳台地區，而且以香港最多。<sup>①</sup> 1979 年國際鶴類基金會（International Crane Foundation, ICF）、德國阿登納基金會（Konrad-Adenauer-Stiftung）、亞洲基金會（Asia Foundation），成為最早在中國大陸公開發展活動的 INGO（高丙中、袁瑞軍，2008）。<sup>②</sup> 韓俊魁（2011）的研究指出，依 INGO 設立辦事機構的地點而言，前四個城市分別是「北京（21 個 INGO 設點）、昆明（有 4 個 INGO 設點）、上海、成都（都是 3 個 INGO 設點）」。<sup>③</sup> 而綜合前述兩項資料來源，發現這些 INGO 關注的議題領域，大略是以「教育、衛生保健、扶貧與社區發展、能力建立、環境與動物保護、兒童婦女權益、公民社會法律治理、志願活動」等為主。這與其他研究結果大致吻合，例如王名（2011）將在中國大陸活動的 INGO 分為兩類，其一是從事「扶貧、環保、教育、衛生、社區」等領域的公益類 NGO；其二是從事「經濟貿易、社會服務、聯誼互助」等事宜的非公益類 NGO。<sup>④</sup> 但各類 INGO 在中國大陸的發展仍普遍遭遇下述挑戰，第一，法律地位的不確定：雖然中國政府有制定一些有關 INGO 的法律法規，如《基金會管理辦法》、《外國商會管理暫行規定》、《民辦非企業單位登記管理暫行條例》，以及《公益事業捐贈法》等；但整體而言，與 INGO 相關的法律建設仍滯後。第二，行政管理上的混亂。<sup>⑤</sup> 第三，人才缺失、集資困難與本土化問題：由於沒有明確的法律地位，INGO 在中國大陸吸收會員、招聘工作人員和集資等方面都遇到不少難題。第四，合作夥伴的問題：目前在華 INGO 的合作夥伴主要是政府、官辦團體和本土非政府組織，但是這兩大合作夥伴自身存在的問題都對這些組織的項目活動形成了一定的影響（高丙中、袁瑞軍，2008）。<sup>⑥</sup> 然而在 INGO 克服困難取得身分的過

註① 「NGO 名錄一列表」，中國發展簡報網，[http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/service/action/org\\_search.php?org\\_type=2&field\\_type=0&area\\_type=1&province\\_type=0&city\\_type=0&market\\_type=0&keywords=](http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/service/action/org_search.php?org_type=2&field_type=0&area_type=1&province_type=0&city_type=0&market_type=0&keywords=)。前述查詢條件是選取境外機構、全部工作領域類別，但限縮工作地點在中國大陸。但是到底有多少 INGO 活動於中國大陸，研究指出仍缺乏正式而完整的數字，但基本上是超過前述資料。林德昌，前引文，頁 118、127。「中國發展簡報」（China Development Brief）係由北京大學成立運作，供國際及大陸 NGO 交流訊息的平臺。其他具有代表性的資訊平臺還有基金會中心網、NGO 發展交流網、中國社會組織網。

註② 高丙中、袁瑞軍，前引書，頁 374~376。但回顧 INGO 在中國大陸的歷史發展，早於 1915 年，洛克斐勒基金會（Rockefeller Foundation）已進入中國大陸推動醫療計畫。林德昌，前引文，頁 123~131。其他在不同時期進入中國大陸的 INGO 資料，在前述文獻亦有詳細的整理。

註③ 韓俊魁，前引書，頁 24。

註④ 王名，前引文，頁 1~9。

註⑤ 以在雲南活動的 INGO 之登記途徑為例，一是工商登記，二是頒發資格證書，三是 INGO 與雲南省國際民間組織合作促進會簽訂諒解備忘錄，該會協調辦理工商登記，四是外方人員工作資格管理，五是外方人員居留管理；這些多元的登記途徑，使得對 INGO 的管理顯得十分混亂。

註⑥ 高丙中、袁瑞軍，前引書，頁 392~394。



程，面對政府機關的管制、檢查與主導，同時也可能開始有機會或有必要涉入與官方的合作關係，可是伴隨前述合作關係的開始，雙方便可能開始遭遇矛盾與緊張關係。

中國大陸對在華 INGO 的法律地位並沒有明確規定，且 INGO 進入中國大陸也沒有明確的程序，研究文獻曾將 INGO 進入中國大陸的情況區分為：(1) 與國家某個部委或直接與中國政府簽訂協議：比如 1981 年英國海外志願服務社與教育部的教育國家交流協會間訂協議，進行志願教師服務；1979 年中國政府邀請世界自然基金會 (World Wide Fund For Nature, WWF) 協助保護大熊貓；1996 年香港海洋環境保護協會 (The Hong Kong Marine Conservation Society) 受國家海洋管理局邀請前往廣西海域調查儒艮 (Dugong；四種僅存的海牛目動物之一) 情況。(2) 直接與中國政府機構或其他合法的非政府組織進行合作：比如 1982 年香港宣明會 (World Vision Hong Kong) 與中國民政部到青海展開救震工作，另外還有不少 INGO 通過承擔國外政府或其他國際機構在中國的項目，進入中國開展活動。(3) 在中國進行註冊：1989 年出台的〈外國商會管理暫行規定〉，部分 INGO 選擇以企業的形式到工商部門註冊，如英國海外志願服務社 (Voluntary Service Overseas, VSO)、綠色和平等均採用這種方式。(4) 先在中國成立分部，再與國際總部結合：比如 2002 年廣州獅子會和深圳獅子會註冊成立，2005 年中國獅子聯會在北京註冊成立，成為國際獅子會的一個成員 (高丙中、袁瑞軍，2008)。<sup>②⑦</sup>實務上，雖然 INGO 在中國大陸的發展形式看似多元，但由於嚴格法規的限制，加上政府部門出於害怕擔責任的心態，在選擇擔任 INGO 業務主管單位的決策上非常謹慎，這導致多數 INGO 僅能設立辦公室來推行業務。但是為求統合對 INGO 的聯繫與合作，落實特定領域議題的國際合作，搭建國際資源參與中國大陸發展的平台，早於 1992 年由中國大陸原「國家對外經濟貿易合作部」(現為商務部) 正式批准成立，並於 1993 年在民政部正式登記註冊的「中國國際民間組織合作促進會」(簡稱「中國民促會」；China Association for NGO Cooperation, CANGO)，目前已經與 176 個國際民間組織、國際多雙邊機構建立良好合作關係。<sup>②⑧</sup>

由此可見，目前 INGO 在中國大陸的運作仍受各級政府的箝制或分流管理，這可能導致 INGO 為順利推動其組織業務而傾向與政府機關合作。換言之，如果從中國大陸 NGO 的角度來看，這是其與 INGO 協力關係產生變化的客觀因素 (或稱被動成因)；另一方面，歸納相關研究主張，中國大陸 NGO 也會主動與 INGO 保持距離，這便是前述協力關係變化的主觀因素 (或稱主動成因)。<sup>②⑨</sup>雖然「迴力鏢模式」指出，當

註 ②⑦ 高丙中、袁瑞軍，前引書，頁 384~385。另有研究將 1990 年代以來，INGO 在中國大陸的發展方式區分為「經國務院特批、在香港或澳門建立總部或分支機構、在北京設立辦事處、在北京之外設立辦事處、直接設立專案辦公室、向工商局登記為企業公司、與中國大陸本土 NGO 或政府機構簽署合作備忘錄」等七類，詳見林德昌，前引文，頁 120~122。

註 ②⑧ 「簡介」，中國國際民間組織合作促進會網，<http://www.cango.org/about.aspx?id=3>。

註 ②⑨ 有關主觀因素的內涵，可參見王信賢，前引文，頁 16、24、25。該份研究歸納指出中國大陸 NGO 避免與 INGO 走得太近，主因包括「避免政治風險、避免人力競逐 (挖角)、基於議題認知差異」。林德昌，前引文，頁 131~133。

本土 NGO 的要求得不到政府的回應或無法影響政府的情況下，他們就會想方設法尋求 INGO 或其他組織機構的幫助。<sup>⑩</sup>但在具有中國特色的 NGO 運作環境下，如果 INGO 無法或不願調整自己的步伐及主張，加上中國大陸 NGO 為求持續發展的主觀考量，那麼 INGO 與中國大陸 NGO 漸行漸遠的關係，不僅有可能持續擴大，也勢必會有其他柔性力量填補這道缺口。

### 三、兩岸 NGO 協力會走得更好嗎？

基本上，本文在前述章節想表達的是「中國大陸政府對 INGO 的態度，或許可以刻板的傳統婆媳關係作為比擬，傳統婆婆<sup>⑪</sup>（政府）面對洋媳婦（INGO）的加入，可能因害怕失去兒子（社會、在地 NGO）而積極干涉，也可能樂見其成（結婚）卻同時擔心信任不足；而傳統婆婆對兒子的管束力量是比較強烈的，尚未大樹成蔭的兒子基於複雜的情感認知與權力不對等的關係，恐怕很難跳脫成規而與實力雄厚的外國媳婦沈浸在兩人世界，更何況這媳婦接受的價值薰陶、生活觀念、語言文化與其原生家庭大有不同」。換言之，各類境外組織要想與中國大陸 NGO 攜手並進，必須要能充分了解其所處的運作環境，充斥著政府機關的管制力量，而且必須進一步認同（或自我說服）前述環境發展出來的多元「規範」。相關研究曾分析境外基金會能夠依據 2004 年頒布的《基金會管理條例》，而在中國大陸成立辦事處或完成註冊的經驗，發現有兩點共同特徵，其一是「投入較不具政治敏感性的扶貧、環保、衛生、教育及慈善等活動」，其二是「與中國大陸各級政府、事業單位或國有企業進行合作，以確保活動的推展與降低政治風險」。<sup>⑫</sup>

然而就算是敏感議題，也不見得完全無法在中國大陸開展（例如人權問題、環境倡議等），這取決於策略途徑的選擇，以及與政府部門的政策關聯程度。辛翠玲（2003）研究國際人權團體在中國大陸的運作經驗時，指出國際特赦組織（Amnesty International, AI）、人權觀察（Human Rights Watch, HRW）、中國人權（Human Rights in China, HRIC）等 NGO，不是善於動員輿論就是嫻熟媒體公關，在中國大陸的活動也採取著不同的策略。<sup>⑬</sup>換言之，如果能夠在敏感的人權領域，挑選性別歧視、企業責

註⑩ 王信賢，前引文，頁 9。

註⑪ 選擇以「婆婆」作為隱喻，主要是沿用中國大陸多數 NGO 研究或實務社群，慣用的形容方式。雖然在中國大陸民政部公佈社會組織建設創新示範區的新措施後，成立行業協會商會類、科技類、公益慈善類、城鄉社區服務類社會組織，可以直接向民政部門辦理，不再需要業務主管部門審查同意，但這仍限於示範區內的社會組織申請登記，或是說試辦「備案制」的省份城市。

註⑫ 王信賢，前引文，頁 23。其他研究也有相近的看法，請參見林德昌，前引文，頁 112。看在草根 NGO 的眼中，憂心 INGO 發生中國公益退潮的疑慮。江明修、陳秋政，「國際與草根非政府組織之資源依賴關係分析：以香港樂施會為例」，發表於「呼喚公民社會：兩岸三地之發展與走向」研討會（台北：國立政治大學公民社會暨地方治理研究中心主辦，2013 年 12 月 6 日），頁 15~40。

註⑬ 辛翠玲，前引文，頁 187~189。但相反地，如果忽略了規範，恐怕就如同 1996 年已經在北京設立辦事處的德國諾蘭基金會（Naunan Foundation），由於其在德國總部舉辦有關解放西藏（Free Tibet）的國際會議，便被取消其辦事處的設立身分。林德昌，前引文，頁 133。

任、愛滋病防治、兒童權益、毒品矯治等議題，發展或動員「網絡」來支持政府機關政策、共同解決社會問題，避免觸及政治或司法人權議題，組織便可獲得較為彈性的運作空間與機會。進一步以愛滋病防治研究為例，王占璽（2014）由組織網絡分析著手，以資訊流動、資源交換的互動情況，測量 INGO 間為防治愛滋而在中國大陸發展成形的網絡關係。該篇研究指出提高組織生存機會、強化組織行動能力，都是發展互動網絡的主因之一。至於如何選擇網絡中的互動對象，其強調相似的組織背景、運作方式、組織形態、價值偏好、組織理念等條件，都是 INGO 開展互動關係過程的自我選擇因素。<sup>④</sup>

在規範、網絡及制度環境限制之下，任何想要在中國大陸成功而持續開展組織業務的 NGO，絕大多數都意識到「被信任」的重要性。朱健剛（2007）在研究珠三角的地方治理創新時，也強調中國大陸政府雖在政策上默認了 INGO，但 INGO 仍須周遊於條條塊塊之間，以贏得信任和支持。<sup>⑤</sup>因此，INGO 逐漸向政府當局靠攏的趨勢恐怕無可避免，誠如香港樂施會總是強調沒有宗教政治立場，不涉足政治事件、不談論宗教議題，將自己定位為扶貧、發展和人道的組織。以這樣的角度開拓在中國大陸的業務發展，不僅比較容易被理解，更是贏取政府信任的關鍵。

分析中國大陸 NGO 的整體發展趨勢，既然政府機關仍是緊握管制力量，任何與中國大陸 NGO 的合作，都必須經得起政府機關主導的規範來檢驗，同時也深受機關政策、社會變遷趨勢影響；而與此同時，INGO 可能在規範層面易有歧見或堅持而不見容於體制，也可能考量項目審批程序而選擇與政府合作；<sup>⑥</sup>加上中國大陸 NGO 或政府當局可能因悻悻於親外標籤、信任不足，而壓縮與 INGO 的協力意願。那麼從「規範、網絡、信任」等層面來看，在 INGO 逐步退向政府，本土 NGO 發展需求益增之際，兩岸 NGO 協力不僅在實務上空間日益擴大，在學理分析上似亦有跡可尋。

## 參、NGO 協力之相關理論分析

觀察國際或台灣 NGO 參與中國大陸 NGO 發展的實務，多數有著超越政府、摒除政治的現象與趨勢。所謂超越政府意指 NGO 介入特定公共事務的作法，基本上是在各類 NGO 間尋求合作；所謂摒除政治所指的是 NGO 要想介入前述公共事務時，基本上必

註④ 王占璽，前引文，頁 112~119。作者在該篇文章中另以「中華愛心基金會」、「聯合基金」（Collaborative Fund）為例，說明特殊的互動情況與考量，詳見頁 119。

註⑤ 朱健剛，「國際 NGO 與中國地方治理創新：以珠三角為例」，*開放時代*（廣州），2007 年第 5 期，頁 34~49；馬秋莎，「全球化、國際非政府組織與中國民間組織的發展」，*開放時代*（廣州），2006 年第 2 期，頁 119~138。

註⑥ 這類的情況，研究者分析香港樂施會 2002~2012 年的項目資料時，便發現其合作對象始終仍以「廣義政府」為主，所謂「廣義的政府」係包括「政府、高校、GONGO」等。與樂施會合作的組織中，政府相關部門約占 90%，居絕對多數，其層級亦已從基層之鄉縣組織提升至省或中央層級組織。江明修、陳秋政，前引文，頁 18。

須讓政府當局沒有政治上的疑慮。換言之，本文雖然旨在探討兩岸 NGO 協力，但卻不能忽略台灣 NGO 如何避免敏感政治議題，如何取得中國大陸政府當局的信任。而這種政府、民間共同投入議題界定、服務設計的現象，在近期公共事務研究上，被統稱為「協力治理」(collaborative governance)。

Cleveland (1972) 應是最早應用“governance”一詞的研究者之一，主張以“governance”作為公共行政的替代詞，更指出「人們想要的是少點政府多點治理」(what the people want is less government and more governance)。④雖然 Bryson、Crosby 與 Stone (2006) 改以「跨部門協力」擴張架構(an expanded framework for cross-sector collaborations)來解釋相同現象，但仍強調「形成共識、建立領導威信、正當性及信任，以及衝突管理與規劃工作」的重要性。⑤前述論述對照 NGO 實務發展而言，說明著公益的個人、團體或組織為何持續擴大參與公益服務，也說明 NGO 之間或 NGO 與政府之間為何協力的系絡背景。時任世界宣明會中國辦事處總幹事的陳思堂，以其推動中國大陸農村扶貧發展的觀察為例，指出「社會資本」(social capital)至為關鍵。⑥世界銀行(World Bank)認為社會資本也存在於社會組織之間，扮演社會黏著劑的角色。⑦換言之，有共同需求的各方自主參與、對內建立共識、對外建立網絡，這便是對協力或治理條件與過程的寫實描述。但有關協力或治理的探討多屬概念層次的闡述，雖然能貼近實務反映趨勢，但仍需要借重相關理論來構建其核心論述。於下分述社會資本及社會網絡相關理論主張，藉以建構兩岸 NGO 協力發展的分析架構。

## 一、「社會資本理論」相關主張

社會資本概念的討論始於 19 世紀，在這段醞釀期的代表性論述包括，法國政治學家 Alexis de Tocqueville 強調美國民主的成功在於豐富的社團生活與組織，以及法國社會學家 Emile Durkheim 指出社會關係中連帶(solidarity)的重要性；1916 年 Lyda Hanifan 首創「社會資本」一詞，據以力倡社區更新對民主與發展的重要性(江明修、陳欽春，2005；黃源協、劉素珍，2009)。⑧若將其發展予以分期，則在國外有 Halpern

註④ Harlan Cleveland, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers* (New York: Harper & Row, 1972).

註⑤ John M. Bryson, Barbara C. Crosby and Melissa Middleton Stone, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature," *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 5 (December 2006), pp. 44~55.

註⑥ 陳思堂，「社會資本與扶貧發展」，*華東理工大學學報(社會科學版)*(上海)，第 20 卷第 4 期(2005 年 12 月)，頁 21~24。

註⑦ 「What is Social Capital?」, *World Bank*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:418217~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>.

註⑧ 江明修、陳欽春，「充實社會資本之研究」，行政院經濟建設委員會主編，*新世紀第 2 期國家計畫研擬，專題研究系列 III：社會法政篇*(台北：行政院經濟建設委員會，2005 年)，頁 177~252；黃源協、劉素珍，「社會資本對台灣社區發展之政策意涵」，*行政暨政策學報*，2009 年第 48 期，頁 155~192。

(2005) 依據代表文獻及論文數量的成長趨勢，圖示整體社會資本研究的發展；<sup>⑤</sup>在國內則有陳欽春 (2004) 依據社會資本在不同時代所凝聚的內容與價值，將其歷史舞台區分為醞釀期、初創期、紮根期和成長期。<sup>⑥</sup>

國內文獻曾分析社會資本論述家的核心主張指出，Bourdieu 認為社會資本的產生有賴社會網絡的建立的，而個人能擁有多少社會資本，部分取決於其它形式的資本 (經濟、文化或符號)。Bourdieu 的詮釋除彰顯社會資本與社會關係的關聯性，也隱含著社會資本與經濟和文化資本並存及互惠的效應；Fukuyama <sup>⑦</sup>的貢獻在於提醒正向規範與價值的重要性，特別是義務規範和互惠價值具有降低交易成本的正向效益 (黃源協、劉素珍，2009；Franceschini, 2014)。<sup>⑧</sup> Putnam 等人 (1993) 則明確將社會資本定義為能夠藉由促進協調的行動來改善社會效率的社會組織特性，其內涵則由「規範、信任和網絡」組成。<sup>⑨</sup>而前述內涵對於各類 NGO 而言，恰為維繫組織發展、業務推動的關鍵影響因素。

但由於個別 NGO 總是存在異質發展、能力不一、價值偏好的問題，對於前述社會資本內涵的建立與維護，自有程度上的差異，也因此擁有不同類型的社會資本。有關社會資本的類型研究，Gittell 與 Vidal (1998) 將其區分為「結合型社會資本」(bonding social capital) 與「橋接型社會資本」(bridging social capital)。<sup>⑩</sup> Halpern (2005) 則重視不同層級個體、社區或公共組織或團體間關係，將這些超越階層或社區層次的關係歸為「連結型社會資本」(linking social capital)。<sup>⑪</sup> Granovetter (1973) 的研究則以強連結、弱連結、不存在的連結 (strong, weak, or absent ties) 之別，說明

註 <sup>⑤</sup> David Halpern, *Social Capital* (Cambridge: Polity Press, 2005), p. 9.

註 <sup>⑥</sup> 就研究者所提之分期論述而言，醞釀期 (啟蒙思維與托克維爾的發現) 的相關事例與重點包括：啟蒙哲學豐沛的內涵、托克維爾的發現；初創期 (漢妮芬的憂慮到新經濟社會的興起)；紮根期 (布迪厄、柯曼和普特南奠定基礎)；布迪厄 (Pierre Bourdieu) 階級衝突的資本論述、柯曼 (James Coleman) 跨越經濟與社會的藩籬、普特南在實務領域之催化推廣；成長期：跨國實證研究與國際組織支持。陳欽春，「民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實證研究」，國立台北大學公共行政暨政策學系博士論文 (2004 年)，頁 103。

註 <sup>⑦</sup> Fukuyama (1999) 將社會資本定義為「一套存在於承諾彼此合作之團體成員所共同分享的非正式價值或規範」。Francis Fukuyama, *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (New York: Free Press, 1999), p. 378. 在王中天 (2003) 的論文中，詳細整理各方學者對社會資本所提出的定義。王中天，「社會資本：概念、源起及現況」，*問題與研究*，第 42 卷第 5 期 (2003 年 9 月)，頁 139~163；Ivan Franceschini, "Labour NGOs in China: A Real Force for Political Change?," *The China Quarterly*, Vol. 218 (June 2014), pp. 477~479.

註 <sup>⑧</sup> 黃源協、劉素珍，前引文，頁 160。

註 <sup>⑨</sup> Robert D. Putnam, Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993)。

註 <sup>⑩</sup> Ross Gittell and Avis Vidal, *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1998)。

註 <sup>⑪</sup> David Halpern, *Social Capital*, pp. 25~26. 有關社會資本類型的譯稱，另有研究將其稱做內聚式 (bonding)、跨接式 (bridging)、貫聯式 (linking) 社會資本。江明修、陳欽春，前引文，頁 200~201。

從弱連結探討社會資本關係的潛在價值，在於凸顯初級團體關係及社會結構的討論，這有別於強連結傾向自我侷限在小團體或已知團體間的討論。<sup>⑩</sup>如果以人際關係加以闡述，人與人之間的關係好或不好（也就是“strength of an interpersonal tie”），取決於相處時間、情感強度、親近程度、互惠程度等因素。換言之，當分析單位提升至組織層次時，政府與 NGO、在地 NGO 與 INGO、在地 NGO 與台灣 NGO 之間的社會資本關係自有不同。但如果以中國大陸 NGO 為主，對比其與 INGO、台灣 NGO 的社會資本類型與關係強度，台灣 NGO 與中國大陸 NGO 的社會資本，將因為廣泛參與的時間點較晚、互惠程度與經驗較少、親近程度與情感因缺乏合作經驗而不及其與 INGO 的關係，進而可歸類為「弱連結」，甚至在局部地區仍是「不存在的連結」。但儘管相較於其他 INGOs，兩岸 NGO 現階段協力狀況或許較弱，但是台灣企業家深耕中國大陸的社會資本，與各級政府機關、台辦建立的網絡與互信，卻可能是可以借力的資源。<sup>⑪</sup>在中國大陸 NGO 與 INGO 的協力關係遲滯、成效未如預期之際，台灣 NGO 善用網絡成員重疊，經貿互惠經驗具足的強連結條件，其實很有可能讓兩岸 NGO 協力關係超越其他 INGOs。而持續研究中國大陸 NGO 面對前述契機，從而將台灣 NGO 納入其協力網絡的組建過程，或能從兩岸 NGO 協力實務驗證 Granovetter 所主張的弱連結價值論，同時也體現強弱互補、攜手共進的協力關係本質。

## 二、「社會網絡理論」相關主張

為了呈現個體或組織之間的社會資本樣態與結構，社會網絡研究及相關工具的發展應運而生。在 Linton C. Freeman 所寫的 *The Development of Social Network analysis: A Study in the Sociology of Science*，<sup>⑫</sup>以及 John Scott 所寫的 *Social Network Analysis: A Handbook* 兩本書中，對社會網絡理論發展有著較為詳盡且有系統的介紹。例如由 John Scott 所整理的「社會網絡分析發展系譜圖」，便清楚說明社會網絡分析如何發展自結構功能人類學，並在哈佛大學得以發展。其實社會網絡理論與分析之背景可區分為三，分別是社會計量分析（sociometric analysis），係運用圖形呈現小團體網絡的研究結果；其次則為前述哈佛大學或曼徹斯特大學在 1930 年代執行過的人際關係研究；最後

註 ⑩ 作者在探討「關連」（tie）時，假定所有的關聯是正面而對稱的，因為在其設定的研究範圍之下，如果納入負面而非對稱的關連，將徒增困擾不利解答研究問題。Mark Granovetter, “The Strength of Weak Tie,” *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6 (May 1973), pp. 1360~1380. 相近於前述主張，Krackhardt (1992) 在探討成為特定組織的強連結條件時，認為影響其關係的因素包括互動、情感、時間。David Krackhardt, “The Strengths of Strong Ties: The Importance of Philos in Networks and Organizations: Structure, Form, and Action,” in Nitin Nohria and Robert G. Eccles eds., *Networks & Organizations* (Boston: Harvard Business School Press, 1992), p. 216.

註 ⑪ 陳信吉的研究以慈濟在中國大陸的發展經驗為例，指出「台商志工」在推展慈濟業務上不僅熱誠參與，也發揮深遠的影響與助力。陳信吉，*境外社會組織於中國大陸合法性的建立——以慈濟基金會為例*（台北：致知學術出版社，2013 年），頁 146。

註 ⑫ Linton C. Freeman, “Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification,” *Social Networks*, Vol. 1, No. 3 (September 1979), pp. 215~239.

則是 1970 年代由哈佛大學團隊執行，從數學模形、圖形化發展而出的社會網絡分析 (Scott, 2000；蔡毓智，2008)。<sup>②</sup>

社會學者在 1970 年代開始探究社會網絡理論、技術、方法及模型，主要探究社會及人際關係的形式及其結構 (轉引自蔡毓智，2008)；<sup>③</sup>此外從社會網絡理論的發展應用得以瞭解，其不限於自我網絡 (ego network) 的探究，更可應用於探討集體行動者的交互關係。例如 Krackhardt (1992) 曾歸納「情報、情感、諮詢」(information, friendship, and advice networks) 三類社會網絡。<sup>④</sup>

此外，論者曾將分析層次提升至組織網絡，例如探討災害救援議題中，NGO 與政府組織間的組織網絡結構與協力策略 (陳秋政，2011)，以及關注愛滋防治議題的 INGO 互動網絡 (王占璽，2014)。<sup>⑤</sup>1973 年，Granovetter 在美國社會學雜誌發表「弱關係的力量」一文，分由「互動頻率、感情力量、親密程度和互惠交換」等面向，說明「強連結、弱連結」在社會網絡中分別扮演的不同角色與力量。<sup>⑥</sup>Mitchell (1969) 則主張社會網絡的建立及其特性取決於互惠性 (reciprocity)、緊密性 (intensity)、持續性 (durability) 等，也因此而有關係取向 (relational) 或位置取向 (positional) 的不同發展。<sup>⑦</sup>換言之，在掌握社會資本內涵之餘，更為重要的是瞭解影響社會資本發展的因素，並應用於研究案例的田野觀察、資料蒐集與分析。例如有別於 INGO 與中國大陸 NGO 的互動，台灣 NGO 在遵守相關規範之餘，如何避免犧牲或衝擊自身組織在使命價值層次的堅持，是否能夠回頭向組織支持者提出解釋，並容易獲得理解或諒解，進而建立具有互惠特質的組織網絡與社會資本。再者，開展合作關係的各階段，台灣 NGO 是否更容易與政府機關、中國大陸 NGO，維持緊密而持續的聯繫。於下整合兩類理論主張，提出兩岸 NGO 協力分析架構。

註 ② John Scott, *Social Network Analysis: A Handbook* (London: Sage, 2000)；蔡毓智，「社會網絡：社會學研究的新取向」，*思與言*，第 46 卷第 1 期 (2008 年 3 月)，頁 1~34。

註 ③ 蔡毓智，前引文，頁 2。

註 ④ David Krackhardt, "The Strengths of Strong Ties: The Importance of Philos in Networks and Organizations: Structure, Form, and Action," pp. 216~239. Krackhardt 與 Hanson (1993) 曾試圖以「信任及溝通網絡」(trust, and communication networks) 取代「情感及情報網絡」。David Krackhardt and Jeffrey R. Hanson, "Informal Networks: The Company Behind the Charts," *Harvard Business Review*, Vol. 74, No. 4 (July 1993), pp. 104~111.但前述做法卻衍生後續網絡衡量的困難。羅家德、鄭孟育，「社會網絡對離職意願之影響」，*中山管理評論*，第 15 卷第 4 期 (2007 年 12 月)，頁 885~920。

註 ⑤ 陳秋政，「莫拉克風災救援過程之跨部門治理網絡分析：以台灣六龜災區為例」，*公共行政評論* (廣東)，2011 年第 5 期，頁 121~146。王占璽，前引文，頁 105~112。

註 ⑥ Mark Granovetter, "The Strength of Weak Tie," pp. 1360~1380.

註 ⑦ J. Clyde Mitchell, "The Concept and Use of Social Networks," in J. Clyde Mitchell ed., *Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns* (Manchester, UK: Manchester University Press, 1969), pp. 1~50.

### 三、兩岸 NGO 協力發展架構

研究指出台灣 NGO 與中國大陸 NGO 的主要差別，在於後者是將國外 NGO 資源引入，並由其共同執行各項合作方案。台灣 NGO 卻是在國際社會上推動項目方案，例如慈濟功德基金會、伊甸社會福利基金會、台灣路竹會、台灣世界展望會等。<sup>⑧</sup>從兩岸 NGO 的社會資本與網絡關係來看，雖然互動日益頻繁，但整體而言，仍是互為對方組織的弱連結。研究指出社會資本不足的 NGO，發展自然受限，而究其原因就是與其互動對象僅有弱連結關係。<sup>⑨</sup>

康曉光等（2010）研究歸納出 10 項有助於 NGO 發展的合作策略，內容多圍繞著「規範、網絡與信任」等條件，例如「獲得政府正式的書面批覆、走上層路線、利用 NGO 領導人的社會資本」等。<sup>⑩</sup>而相近的主張在中國 NGO 口述史所列 19 個中國大陸 NGO 訪問內容中，也概可獲得印證（王名，2012）。<sup>⑪</sup>換言之，遵守「規範」瞭解規矩、建立「網絡」持續經營、營造互動累積「信任」，雖是社會資本理論主張的理想性綱領，但在 NGO 發展實務卻不乏印證機會。

由於 INGO 涉入中國大陸 NGO 發展早於台灣，本文為探討兩岸 NGO 協力的趨勢，構思以 NGO 協力發展架構來申論台灣 NGO 相較於 INGO，基於哪些判斷條件足以說明台灣經驗更具參考價值。對此，本文運用次級資料分析方法，首先已介紹中國大陸 NGO 發展現況與相關體制，凸顯其發展需求與協力空間，隨後歸納社會資本及社會網絡相關理論主張，探析有助開展協力關係的判斷要素，目的就是為兩岸 NGO 協力發展提出分析架構（詳見圖 1），並藉此就「台灣 NGO 協力中國大陸 NGO 發展的潛在貢獻與運作策略」引發討論。圖 1 所示，在於強調 NGO 應該扮演哪些功能，要如何判斷台灣 NGO 是否有能力協助中國大陸 NGO 實踐前述功能，而為了達成前述目標本文參考社會資本、社會網絡理論，提出兩組判斷要素組成分析架構。

兩岸 NGO 之間的關係，目前或許仍被界定為社會資本所述的弱連結，原因不外乎兩造互動或許不夠緊密、或許偏重因災難事件而推展互動關係，或許因公益導向而暫時難顯互惠本質，但不可否認弱連結蘊含開發價值高，兩岸基於共同歷史、語言及文化基礎<sup>⑫</sup>，易於理解現有規範的不合理性，而頻繁的民間互動也容易轉化為初期合作所需的信任，傳統文化的六同關係甚至有助於形成網絡。除此之外，台灣 NGO 還可以連結中國大陸各地的個別台商或組織，因為台商在當地恐怕已建立了許多「強連結」（例如，慈濟在蘇州的所在地，就與台商最大集中地崑山，分處陽澄湖東西兩側相距不遠）。台商組織在中國大陸極權體制下進行投資生產，早就練就如何與各層級的統戰

註⑧ 林德昌，前引文，頁 133。

註⑨ Ivan Franceschini, "Labour NGOs in China: A Real Force for Political Change?," pp. 474-492.

註⑩ 康曉光等，*NGO 與政府合作策略*（北京：社會科學文獻出版社，2010 年），頁 40。

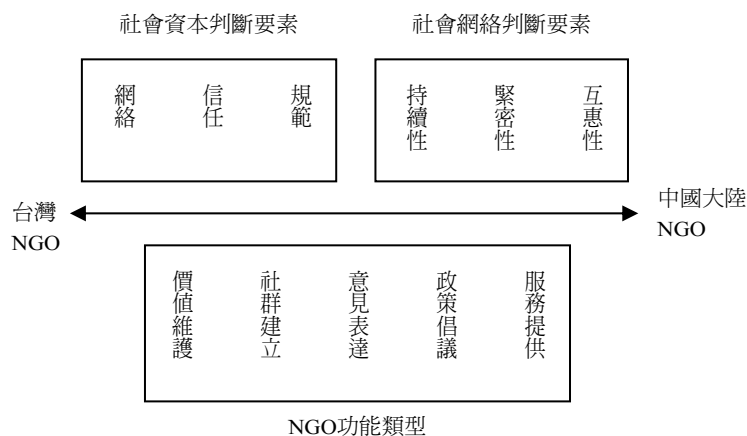
註⑪ 王名，*中國 NGO 口述史（第 1 輯）*（北京：社會科學文獻出版社，2012 年）。

註⑫ 部分研究在探討閩台婦女 NGO 合作議題時，也提出相似的主張。詳見林儒卿、鄭逸芳、周蓓，「閩台婦女 NGO 合作探析」，*台灣農業探索*，2011 年第 3 期，頁 28-31。



部、台辦、公安互動的本領，深諳如何規避這些政治部門豎立的規範，如何建立網絡與維繫信任。因此，本文主張兩岸 NGO 協力關係，縱使不若其他 INGOs 而仍被歸屬弱連結關係，但弱連結價值論的啟示，應該可以為兩岸 NGO 協力指引康莊大道。再者，從社會資本及網絡的概念延伸，台灣 NGO 可以從自身與台辦、台商的「強連結」關係出發，善用結合型、橋接型、連結型社會資本來牽動「弱連結」關係，進而達成協助中國大陸 NGO 發展的互益願景。換言之，未來兩岸 NGO 協力關係的推展，可以審時度勢在多元的 NGO 功能類型上，選擇適度議題與功能著手合作。但依據圖 1 所示社會資本、社會網絡判斷要素，台灣 NGO 與中國大陸 NGO 的互動關係上，雖然有諸多功能議題選項，<sup>⑦</sup>但本文強調任何關係的開展，任何弱連結要能發揮影響力，必須從建立社會資本著手，也就是瞭解規範、建立信任、發展網絡，而要想發展社會網絡，就必須秉持互惠性、緊密性、持續性三項原則。如此一來，兩岸 NGO 協力發展的經驗，或許能夠迎頭趕上其他 INGOs，進而對中國大陸 NGO 發展帶來具體建議，甚至引發更多理論與實務層次的討論。

圖 1 兩岸 NGO 協力發展的分析架構<sup>⑧</sup>



資料來源：作者繪製。

註<sup>⑦</sup> 圖 1 所示分析架構，強調兩岸 NGO 互動關係，雙箭號圖示並不隱含兩岸 NGO 在功能類型、社會資本、社會網絡上，存在光譜關係的隱喻。

註<sup>⑧</sup> 社會資本判斷要素係引述自 Robert D. Putnam 等人（1993）對社會資本內涵的主張；詳見 Robert D. Putnam, Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, *op. cit.* 社會網絡判斷要素則引述 J. Clyde Mitchell（1969）對影響社會網絡建立的因素特性主張；詳見 J. Clyde Mitchell, “The Concept and Use of Social Networks,” pp. 1~50. NGO 功能類型則引用 Salamon（2003）所提之分類主張；詳見 Lester M. Salamon, *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America*, *op. cit.*

## 肆、台灣 NGO 協力潛質分析

在我國外交部 NGO 事務委員會的網站，進入「台灣 NGO 世界版圖」頁面，查詢台灣 NGO 參與國際的狀況與分布，發現在中國大陸地區活動的台灣 NGO 主要工作是人道慈善（救援）、醫療衛生，列入官方統計的數量並不多。<sup>⑤</sup>在缺乏正式而全面的統計資料下，雖難以說明台灣 NGO 在中國大陸活動的全貌，但「兩岸 NGO 交流頻繁、熱絡而漸趨多元」應是適當的描述。台灣與中國大陸的交流，由早期的個人、團體，轉為正式組織層面的參與，已經儼然成形。為說明兩岸 NGO 擴散協力經驗的潛力，於下分由「規範、網絡、信任」等社會資本判斷要素，舉例說明台灣 NGO 的協力經驗，並著重以「互惠性、緊密性、持續性」等社會網絡判斷要素，探討前述舉例的運作策略。

### 一、就「規範與信任」層面而言

其實遵守規範是各類 NGO 在中國大陸能否擁有合法性的關鍵，但政府當局或社會大眾到底如何解讀合法性的內涵呢？對此，高丙中（2000）以社會團體為研究對象，主張合法性實際上可分解為社會（文化）合法性、法律合法性、政治合法性和行政合法性。後三項跟政府機關的管制力量有關，但社會合法性的基礎卻來自「地方傳統、當地的共同利益、有共識的規則或道理」，<sup>⑥</sup>而任何社會組織要想成功立足，至少要能獲得有限的社會合法性。

論及台灣 NGO 在中國大陸獲取合法性的潛質，或可由 1991 年參與華東水災，並持續在中國大陸低調服務的慈濟談起。因為慈濟在 2010 年 8 月 20 日於蘇州靜思書院舉行「慈濟慈善事業基金會」<sup>⑦</sup>掛牌典禮與揭牌儀式，是第一家台灣 NGO 獲得中國大陸國務院批准通過於其境內成立的全國性非公募基金會。應用本文所提分析架構加以探討，發現慈濟以「安心、安身、安生」為目標適足以呼應和諧社會政策，而持續站在第一線從事救災、抗貧、資源回收、教育、醫療等議題的慈濟，也不致衍生規範層次的衝突；此外，屢獲中國大陸民政部頒發中華慈善獎或其他獎項的事蹟，<sup>⑧</sup>更有助於

註⑤ 「台灣 NGO 世界版圖－中國大陸」，外交部 NGO 事務委員會網，<http://www.taiwanngo.tw/files/11-1000-217-1.php?Lang=zh-tw>。

註⑥ 高丙中，「社會團體的合法性問題」，中國社會科學（北京），2000 年第 2 期，頁 104。相對於此，其他研究將其區分為二，一是獲得政府的認可與信任（這包括現行法律、行政措施與管理），二是獲得社會的承認與信任（這包括組織成員及社會大眾）。康曉光，創造希望：中國青少年發展基金會研究（南寧：灕江出版社，1997 年），頁 534。

註⑦ 在 2008 年 1 月 14 日，慈濟慈善事業基金會才以中國大陸「國家宗教事務局」為業務主管單位，並於中國大陸民政部下註冊為「非公募基金會」。

註⑧ 承辦該獎項評選活動的「中民慈善捐助資訊中心」（是由中國大陸民政部主管主辦的民辦非企業單位），另外也主辦中國慈善年會、中國城市公益慈善指數發佈等活動，其中連續發佈 6 年的「中國慈善透明報告」，宣佈由慈濟獲得「2014 年度中國透明慈善卓越組織獎」，足以說明慈濟長久耕耘的組織聲譽。

與政府機關、在地 NGO 建立穩固的信任感。從事 20 多年的救助活動，不僅證明其投入是持續而無害，而融入中華文化的慰助專業，能夠緊密地貼近個人或組織的情感，加上慈濟本身綿密的資源網絡，以及台灣 NGO 成熟有效的網絡串連經驗，都是讓慈濟得以適用《基金會管理條例》成立非公募基金會的主因，而這有別於世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）、比爾及梅琳達·蓋茲基金會（Bill & Melinda Gates Foundation）、柯林頓基金會（Clinton Foundation）、李嘉誠基金會（Li Ka Shing Foundation）等國際組織或 INGO，只有取得設立代表處或辦事處的結果。

慈濟能夠設立為非公募基金基金會，也可以從建立信任關係的策略加以分析，其與中國大陸政府建立信任的理念是「秉持不造成對方的不便與困擾」，<sup>⑦</sup>這自然也與規範層面探討的合法議題有關。前述研究指出組織合法性可視為一種基礎性資源，使組織具有連續性與可信性，增強其穩定性與可理解性；並歸納指出慈濟基金會在中國大陸所採行的行動策略，主要是去宗教化的社會參與、去政治性的生存策略、開展活動吸引社會大眾參與。

另外，由於中國大陸的《基金會管理條例》明定境外基金會不得在中國大陸境內組織募捐或接受捐款，所以慈濟基金會與中國大陸民衆的互動，主要產生在志願服務的層次。換言之，慈濟基金會雖無法在中國大陸進行財務資源募集，但是卻本於「誠正信實」及服務專業，贏得豐沛的志願服務資源。慈濟基金會也順勢可以將社會資源轉化為內部資源，這不但擴大組織社會網絡，而且增加其社會合法性。<sup>⑧</sup>然而從前述慈濟經驗的分析，或許有助於瞭解台灣 NGO 在規範或信任的社會資本判斷要素上，何以具備超越其他 INGOs 的潛質，但對於兩岸 NGO 網絡為何互惠、多麼緊密、如何持續，卻仍待進一步舉例說明。就互惠而言，慈濟社群中對於志工、義工詞彙的說文解字，頗值得再三玩味。慈濟社群慣用志工而非義工，因為想藉此強調「以人為本」而非「以我為主」；同樣的互惠觀點，在伊甸基金會的雙福使命宣言當中也有深刻的描述。就緊密及持續而言，分析慈濟參與中國大陸發展的交流年表記錄，發現相關援助業務持續聚焦在與民衆生活息息相關，與在地 NGO 關注議題兼容並蓄的條件下，內容包括災難救援、教育建設、醫療協助、兒少照顧等。<sup>⑨</sup>

## 二、就「網絡」層面而言

從實務經驗來看，NGO 的發展契機經常與危機相伴而至，例如複合性災難事件展現「轉危為安」的專業表現與能力。前述特質在 2008 年中國大陸四川省汶川發生的 512 地震、2010 年在青海省玉樹發生的 414 地震，甚至早於 1999 年台灣埔里發生的 921 地震，都可從中發現相似的軌跡。面對前述危機，NGO 總能善用其網絡在短時間

註⑦ 陳信吉，前引書，頁 183~184。

註⑧ 周愛萍，前引文，頁 45。

註⑨ 「1999-2000 年慈濟於大陸援助、交流年表」，慈濟基金會網，<http://www2.tzuchi.org.tw/case/book-charity1/order/year.htm>。

聚集大量的金錢物資、人力專業，而這種現象在 2008 年汶川地震期間，被稱為「井噴效應」（特指民間捐款遽增的現象）。

以台灣 NGO 參與中國大陸災難管理事件的經驗來看，台灣 NGO 在參與四川 512（汶川）震災應變、復原重建、減災、整備的過程中，便以台灣 NGO 投入地震救援的經驗，迅速籌組「512 川震台灣服務聯盟（簡稱川盟）」，強調災難管理成效取決於各類 NGO 服務專長的整合程度，而這樣的主張與運作方式，在中國大陸「四川 512 民間救助服務中心」、「NGO 備災中心」的運作經驗中也得以驗證。

以國際災難救援為例，台灣 NGO 的網絡動員、整備能力，應當是值得提的案列。中華民國紅十字會總會（以下簡稱台灣紅十字會）原是唯被納入政府災害救援體制的 NGO，而近期慈濟基金會也開始被邀請參與台灣災害防救協調機制。除此之外，還有更多 NGO 早就在災難管理領域投入頗深，例如中華民國搜救總隊、中華民國山難救助協會等。這凸顯台灣 NGO 在特定服務領域豐沛的網絡，而這類網絡對天災頻仍的中國大陸，發揮最直接而有效的協力功效，因為台灣 NGO 與當地政府、受助者、在地 NGO 之間，沒有語言障礙、位處最短的救援路徑而最能把握黃金救援時間，加上台灣志願服務精神發展相對成熟，總能以最蕪之島匯聚驚人的國際救援實力。

以台灣參與 2010 年海地賑災為例，從依次派出的隊伍組成結構應可獲得印證，例如第一波搜救隊是「內政部消防署、台中縣消防局等 23 人及 2 隻搜救犬組成；第二波是由「台灣紅十字會、台北市國際搜救隊、台灣三軍總醫院」組成 33 人的搜救隊；第三波則是由「路竹會」等機構組成 65 人海地醫療團，其救援能量等同於一個中型醫院。何況台灣醫療服務擁有世界級的技術水準，在全球 200 大醫院中，台灣占有 14 家，數量僅次於美國和德國，世界排名第三。以 2002 年世界衛生組織的評估為例，台灣的國際醫療服務被評為亞洲第一、世界第六。<sup>②</sup>而透過特定專業合作所發展的網絡也是 NGO 交流的特點之一，例如自 2010 年由天母扶輪社發動的內蒙古系列義診團，便能號召台灣及國際扶輪社資源，提供最為適用、最能解決問題方案。例如蒙古兒童大醫院顱顏外科主任艾揚格（Ayanga Gongorjav）表示：「曾經有來自日本、韓國的 NGO 提供協助，可是台灣醫療團隊的技術水準與援助方式才是蒙古真正的幫助。」<sup>③</sup>

換言之，台灣在災難管理領域已發展出相對成熟的 NGO 網絡，以及與各國政府力量協同救災的經驗。例如台灣迅速籌組的「川盟」案例，便是由 31 個以上的台灣民間團體所組成；另外，台灣世界展望會、家扶基金會、中華社會福利聯合勸募協會（簡稱台灣聯勸）<sup>④</sup>等 NGO，持續在勸募震災救援經費與物資的領域，同樣展現著有效的

註② 「內蒙古台灣醫療合作協議書，促進兩地交流合作」，中國新聞網，<http://finance.chinanews.com/jk/2014/06-18/6295597.shtml>。

註③ 「愛心無國界—用愛彌補蒙古國唇顎裂」，財團法人羅慧夫顱顏基金會，<http://www.nncf.org/news/2011/07/18/662>。前述義診網絡最早係由台灣家扶基金會認養人反饋的協助需求，進而串連起台灣醫療機構、扶輪社網絡來執行“Project Smile”義診活動，以及持續的專業培訓與學習分享。

註④ 以中華社會福利聯合勸募協會（簡稱台灣聯勸）為例，在慈善募款的領域總能對不同部門的組織、團體或個人產生號召力，在嚴謹透明的慈善募款、專業審查、分配輔導、徵信評估的程式下，每年約與 400 個組織串連為專業社福網絡。

NGO 網絡化能耐，而經費運用專業化、透明化的管理機制，更是中國大陸 NGO 面對群眾疑慮，最直接合用的制度學習標竿。

在國際援助及醫療服務之外，台灣與中國大陸 NGO 在「社會福利、環境保護」領域的經驗也較為豐富。前者是基於中國大陸政府鼓勵社會服務組織參與公共服務的趨勢，台灣許多「社會福利、社會工作」領域的專家學者，或其隸屬的民間組織，都頻繁受邀親赴中國大陸分享經驗、投入能力建設方案（例如社工人力培育）。後者則可以「自然之友」為例，該組織與台灣的「荒野保護協會、綠適居協會、千里步道協會、綠色公民行動聯盟」等 NGO 保有協力關係。

但如果要從網絡的角度更細膩地瞭解兩岸 NGO 協力狀況，到底跟哪些中國大陸 NGO 合作，則以「川盟」的經驗較為具體，其工作模式是以台灣紅十字會主辦，川盟正式盟員組織承辦，共同陪伴中國大陸在地組織參與來執行。<sup>⑤</sup>而前述在地組織指的就是中國大陸 NGO，兒童福利聯盟文教基金會負責的四川德陽市綿竹縣天河地區重建工作，主要是與「雲南青少年發展中心」合作；中華基督教救助協會負責的四川雅安市名山縣，主要是與「廈門關懷心理諮商團、四川康橋眼科醫院、西南石油大學社工系、西南民族大學社工系、中鋒紅十字會」等機構合作；國範文教基金會負責的陝西勉縣，主要是與「勉縣縣醫院」合作；海棠文教基金會負責的甘肅西河縣薛集村，主要是與「西河縣紅十字會、蘭州大學」合作；台灣聯勸、家扶基金會共同負責的陝西寧強縣玉泉壩村，主要是與「陝西婦源匯性別發展培訓中心」合作。除此之外，參與較為全面的在地組織還有「西南財經大學光華社工中心、成都公益組織服務園、四川尚明公益研究服務中心（簡稱尚明公益中心；前 512 民間救助服務中心）」。<sup>⑥</sup>前述協力關係的成果，反映在 2013 年 420 震災救援經驗，在 2013 年 4 月 21 日至 5 月 10 日期間，依靠著網絡關係陸續成立「420 民間救助信息平台」、「成都公益組織 420 聯合救援行動」、「基金會聯席平台」等；而台灣 NGO 秉承汶川震災期間建立的網絡，也持續關注、協助相關震災救援及復原事宜。

## 伍、代結論：兩岸 NGO 協力發展後續建議

「擴大民間交流、促進兩岸合作」其實就是發展兩岸 NGO 協力關係的最佳註腳，也是台灣 NGO 相較於過去或許更有空間參與中國大陸 NGO 發展的原因。但以 NGO 功能類型來看，現階段台灣 NGO 在中國大陸的活動，仍以「服務提供」為主，整體趨勢則由接觸受助對象，擴大至助人組織。這股變化主要是反映社會福利社會辦的政策方針。近期，中國大陸國務院在 2014 年 11 月 24 日更印發了〈關於促進慈善事業健康發展的指導意見〉，鼓勵社會各界以各類社會救助對象為重點，廣泛開展扶貧濟困、賑

註⑤ 馮燕，「災變後的增能培力：台灣川盟行動帶給四川的影響」，香港大學社會科學學院，<http://www.socsc.hku.hk/ExCEL3/wp-content/uploads/2013/05/Professor-Feng-Yen-20130514.pdf>。有關兩岸 NGO 協力的實務觀察，在前述資料中，研究者以「震災救援」為例提出更為豐富的說明。

災救孤、扶老助殘、助學助醫等慈善活動。<sup>⑥</sup>投入前述領域的 NGO，基本上沒有政治疑慮也容易獲得政策支持。

可是分析中國大陸的社會發展，無論是農民工及其子弟、婦女兒童的各類權益，甚至是因為城鎮經濟發展衍生出來的都市扶貧、愛滋病防治、傳染病就業歧視、勞工或身心障礙者（中國大陸稱：殘疾人）權益、政府資訊揭露等議題，同樣存在迫切的政策需求。但在多元行政機關迥異的組織態度之下，卻經常讓官民關係出現衝突與緊張。<sup>⑦</sup>例如以 2012 中國十大公益訴訟（第 2 屆）<sup>⑧</sup>為例，發生在廣州的事件包括，殘障人士朱明建對廣州地鐵、廣州公交、東莞公交提出一系列歧視訴訟；其他主題還包括發生在陝西的公民「被乙肝」失去公務員錄取資格案、大學生申請公開「微笑局長」工資案等。<sup>⑨</sup>面對前述公共議題衝突，台灣其實已有長期耕耘相關領域的 NGO 組織與政策倡議經驗。未來如何在社會資本、社會網絡的分析架構下，為兩岸 NGO 協力實務的發展提出建議，讓互動交流範疇逐步突破「低階政治、服務優先」（low politics, service first）的參與框架，實為本文論述主軸。

依據 Lester Salamon 的研究主張，NGO 應該扮演的功能廣及「服務提供、政策倡議、意見表達、社群建立、價值維護」（service role, advocacy role, expressive role, community-building role, value guardian role）等層面，也唯有全面的發展才有助於鞏固 NGO 發展環境。INGOs 或台灣 NGO 在前述功能類型皆有充分的發展與經驗，但在強調中國特色的 NGO 實務場域卻仍難以施展。然而台灣 NGO 發展與威權開放歷程相隨而行，加上兩岸具備共同歷史、語言及文化的基礎；是以，未來中國大陸在逐步擴展在地 NGO 功能之際，台灣 NGO 或許能憑藉社會資本、社會網絡的協力潛質，克服或降低中國大陸政府當局的疑慮，進而在主客觀條件上成為中國大陸 NGO 尋求合作或協助的主要對象。原因在於社會資本的變化取決於個體或組織的流動，社會資本雖然沒有實體形式，但卻鑲嵌於個體或組織在互動過程建立的網絡關係之中。兩岸間，各類營利或非營利組織的頻繁互動，都可以是累積社會資本的基礎；而相較於 INGOs，在面對影響社會資本建立的網絡、信任與規範時，兩岸 NGO 的溝通管道、詮釋基礎也較具交集；更何況強化兩岸 NGO 網絡關係所倚重的持續性、緊密性，也因為地緣關係、社會角色而有正向累積之勢。例如台商組織樂於採取商務、公益攜手併進的組織發展

註⑥ 「國務院關於促進慈善事業健康發展的指導意見」，中國社會組織網，<http://www.chinanpo.gov.cn/2351/82690/index.html>。

註⑦ 例如 2011 年廣東省汕尾市所屬陸豐市發生的烏坎村事件、2013 年廣州伊麗莎白婦產醫院打砸事件、2014 年廣州市天河區沙河大街金馬服裝城抗租事件等。

註⑧ 該次活動於 2013 年 1 月 25 日在北京舉行，由北京理工大學司法研究所、中國公益訴訟網、法治週末主辦，中央財經大學法律援助中心協辦。

註⑨ 劉素楠，「2012 中國十大公益訴訟出爐」，南方都市報，[http://epaper.oeeee.com/A/html/2013-02/04/content\\_1805182.htm](http://epaper.oeeee.com/A/html/2013-02/04/content_1805182.htm)。在 2015 年 1 月 23 日貴州愛滋就業歧視案當事人李成（化名）收到黔南苗族侗族自治州中級人民法院裁定書，裁定書裁定：撤銷黎平縣人民法院不予受理的民事裁定，該案由黎平縣人民法院受理。「法治喜訊：貴州首次受理愛滋就業歧視案」，南京天下公，<http://www.tianxiagong.org/show.asp?id=433>。

策略；若以互惠性來看，台灣 NGO 也可以從前述強連結著手，爭取其展現弱連結價值的機會。換言之，這說明了社會資本並非指涉單一實體，而是由多重面向所共同構成。

展望未來，兩岸 NGO 的交流趨勢與潛在貢獻，應當會逐步加深加廣至各類 NGO 功能類別。儘管是在較具敏感性的「政策倡議、意見表達、社群建立、價值維護」等範疇的實踐上，都希望能借重台灣 NGO 的發展經驗，看見兩岸制度學習的效果。因此，如何歸納個別台灣 NGO 在特定議題領域的實踐經驗，奠定兩岸 NGO 的交流基礎，應屬兩岸 NGO 協力的策略重點之一。面對中國大陸迥異多元的 NGO 發展體制與規範，探討並累積台灣各類 NGO 如何克服規範的限制，在中國大陸當局的管制權威之下，與在地 NGO 成功開展協力活動，將會是兩岸 NGO 協力的策略重點之二。探討並累積台灣各類 NGO 深處幅員廣大的中國大陸，如何在當地秉持互惠性、緊密性、持續性建立自己的網絡，同時藉由擴大協力經驗來贏取信任，將會是兩岸 NGO 協力的策略重點之三。

\*

\*

\*

(收件：103 年 10 月 8 日，接受：104 年 1 月 30 日)

# Preliminary Study on Development and Analytical Framework of Cross-Strait NGO Collaboration

*José Chiu-C. Chen*

Assistant Professor  
Department of Public Management & Policy  
Tunghai University

## Abstract

Researches on Chinese NGOs are increasingly important. Many focus on interrelation of NGOs, governments or INGOs. They indicate that INGOs have a biased tendency to collaborate with governments, and Chinese NGOs sometimes hesitate to collaborate with INGOs. Unlike previous contributions, this article emphasizes on an interaction study between Chinese and Taiwanese NGOs, in order to increase dialogues between research on NGO in China and Taiwan, evidenciate cross-strait NGO collaboration, and highlight values of research on Chinese NGOs. A core question of article is whether Taiwanese NGOs can collaborate with Chinese NGOs better than INGOs.

Firstly, the needs for development and hurdles of collaboration for Chinese NGOs were introduced base on literature reviews. Secondly, collaborative experiences and limitations were analyzed. For a clear definition of cross-strait NGO collaboration, an analytical framework of cross-strait NGO collaboration was proposed base on critical elements of the Social Capital Theory and the Social Network Theory. Furthermore, well-known cases of collaboration were discussed, and strategies for further collaboration were proposed. The final conclusion is that Chinese NGOs will obtain more autonomy and effectiveness for collaboration with Taiwanese NGOs than other INGOs.

**Keywords:** collaborative governance, non-governmental organizations (NGOs), the third sector, cross-strait



## 參考文獻

- 「1999-2000 年慈濟於大陸援助、交流年表」，慈濟基金會網，<http://www2.tzuchi.org.tw/case/book-charity1/order/year.htm>。
- 「NGO 名錄－列表」，中國發展簡報網，[http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/service/action/org\\_search.php?org\\_type=2&field\\_type=0&area\\_type=1&province\\_type=0&city\\_type=0&market\\_type=0&keywords=](http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/service/action/org_search.php?org_type=2&field_type=0&area_type=1&province_type=0&city_type=0&market_type=0&keywords=)。
- 「內蒙古台灣簽醫療合作協議書，促進兩地交流合作」，中國新聞網，<http://finance.chinanews.com/jk/2014/06-18/6295597.shtml>。
- 「台灣 NGO 世界版圖－中國大陸」，外交部 NGO 事務委員會網，<http://www.taiwanngo.tw/files/11-1000-217-1.php?Lang=zh-tw>。
- 「法治喜訊：貴州首次受理愛滋就業歧視案」，南京天下公，<http://www.tianxiagong.org/show.asp?id=433>。
- 「國務院關於促進慈善事業健康發展的指導意見」，中國社會組織網，<http://www.chinanpo.gov.cn/2351/82690/index.html>。
- 「愛心無國界－用愛彌補蒙古國唇顎裂」，財團法人羅慧夫顱顏基金會，<http://www.nncf.org/news/2011/07/18/662>。
- 「簡介」，中國國際民間組織合作促進會網，<http://www.cango.org/about.aspx?id=3>。
- 王中天，「社會資本：概念、源起及現況」，問題與研究，第 42 卷第 5 期（2003 年 9 月），頁 139~163。
- 王占璽，「聚合的力量－國際行動者在中國的互動網絡：以愛滋防治領域為例」，東亞研究，第 45 卷第 1 期（2014 年 1 月），頁 89~133。
- 王占璽、王信賢，「中國社會組織的治理結構與場域分析：環保與愛滋 NGO 的比較」，台灣政治學刊，第 15 卷第 2 期（2011 年 12 月），頁 115~175。
- 王名，「代序：我眼中的在華國際 NGO」，韓俊魁主編，境外在華 NGO：與開放的中國同行（北京：社會科學文獻出版社，2011 年），頁 1~9。
- 王名，中國 NGO 口述史（第 1 輯）（北京：社會科學文獻出版社，2012 年）。
- 王信賢，「當代中國『國家－社會』關係的變與常－以環保組織的發展為例」，政治學報，2010 年第 49 期，頁 1~39。
- 王信賢，爭辯中的中國社會組織研究：「國家－社會」關係的視角（台北：韋伯文化出版社，2006 年）。
- 安然、王運祥，「論兩岸關係中的台灣非政府組織」，河南師範大學學報（河南），第 38 卷第 4 期（2011 年 7 月），頁 112~115。
- 朱健剛，「國際 NGO 與中國地方治理創新：以珠三角為例」，開放時代（廣州），2007 年第 5 期，頁 34~49。
- 朱健剛、王超、胡明，責任、行動、合作－汶川地震中 NGO 參與個案研究（北京：北京大學出版社，2009 年）。

- 江明修、陳秋政，「國際與草根非政府組織之資源依賴關係分析：以香港樂施會為例」，發表於「呼喚公民社會：兩岸三地之發展與走向」研討會（台北：國立政治大學公民社會暨地方治理研究中心主辦，2013 年 12 月 6 日）。
- 江明修、陳欽春，「充實社會資本之研究」，行政院經濟建設委員會主編，**新世紀第 2 期國家計畫研擬，專題研究系列 III：社會法政篇**（台北：行政院經濟建設委員會，2005 年），頁 177~252。
- 吳強，「中國的 NGO 與地方合作主義：對重慶巫溪『樂和模式』中非政府組織的考察」，**東亞研究**，第 44 卷第 1 期（2013 年 1 月），頁 85~116。
- 辛翠玲，「從中國人權問題看國際人權團體的影響力——論非政府組織及其連結作用」，**政治科學論叢**，2003 年第 19 期，頁 181~202。
- 周愛萍，「台灣非營利組織在大陸的行動策略探析——以台灣慈濟慈善事業基金會為例」，**福建江夏學院學報**（福建），第 3 卷第 6 期（2013 年 12 月），頁 43~55。
- 林德昌，「全球公民社會對國際非政府組織在中國大陸發展的影響」，**東吳政治學報**，第 28 卷第 4 期（2010 年 12 月），頁 93~146。
- 林儒卿、鄭逸芳、周蓓，「閩台婦女 NGO 合作探析」，**台灣農業探索**，2011 年第 3 期，頁 28~31。
- 俞可平，「中國公民社會：概念、分類與制度環境」，**中國社會科學**（北京），2006 年第 1 期，頁 109~122。
- 袁媛、譚建光，**中國志願服務：從社區到社會**（北京：人民出版社，2011 年）。
- 馬秋莎，「全球化、國際非政府組織與中國民間組織的發展」，**開放時代**（廣州），2006 年第 2 期，頁 119~138。
- 高丙中，「社會團體的合法性問題」，**中國社會科學**（北京），2000 年第 2 期，頁 100~109。
- 高丙中、袁瑞軍，**中國公民社會發展藍皮書**（北京：北京大學出版社，2008 年）。
- 康曉光，**創造希望：中國青少年發展基金會研究**（南寧：瀾江出版社，1997 年）。
- 康曉光、馮利，**中國第三部門觀察報告**（北京：社會科學文獻出版社，2011 年）。
- 康曉光、韓恒、盧憲英，**行政吸納社會——當代中國大陸國家與社會關係研究**（北京：八方文化創作室，2010 年）。
- 康曉光等，**NGO 與政府合作策略**（北京：社會科學文獻出版社，2010 年）。
- 陳信吉，**境外社會組織於中國大陸合法性的建立——以慈濟基金會為例**（台北：致知學術出版社，2013 年）。
- 陳思堂，「社會資本與扶貧發展」，**華東理工大學學報（社會科學版）**（上海），第 20 卷第 4 期（2005 年 12 月），頁 21~24。
- 陳秋政，「莫拉克風災救援過程之跨部門治理網絡分析：以台灣六龜災區為例」，**公共行政評論**（廣東），2011 年第 5 期，頁 121~146。
- 陳欽春，「民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實證研究」，國立台北大學公共行政暨政策學系博士論文（2004 年）。

- 陳華，**吸納與合作：非政府組織與中國社會管理**（北京：社會科學文獻出版社，2011年）。
- 馮燕，「災變後的增能培力：台灣川盟行動帶給四川的影響」，**香港大學社會科學學院**，<http://www.socsc.hku.hk/ExCEL3/wp-content/uploads/2013/05/Professor-Feng-Yen-20130514.pdf>。
- 黃源協、劉素珍，「社會資本對台灣社區發展之政策意涵」，**行政暨政策學報**，2009年第48期，頁155~192。
- 董強、翟雁，**中國民間志願服務實踐與國際和地區經驗**（北京：知識產權出版社，2011年）。
- 賈西津，**第三次改革——中國非營利部門戰略研究**（北京：清華大學出版社，2005年）。
- 劉求實、王名，「改革開放以來我國民間組織發展及其社會基礎」，**公共行政評論**（廣東），2009年第3期，頁150~170。
- 劉素楠，「2012 中國十大公益訴訟出爐」，**南方都市報**，[http://epaper.oeeee.com/A/html/2013-02/04/content\\_1805182.htm](http://epaper.oeeee.com/A/html/2013-02/04/content_1805182.htm)。
- 蔡毓智，「社會網絡：社會學研究的新取向」，**思與言**，第46卷第1期（2008年3月），頁1~34。
- 鄧正來，**國家與社會：中國市民社會研究**（北京：北京大學出版社，2008年），頁1~43。
- 鄧國勝，「中國 NGO 問卷調查的初步分析」，王名等主編，**中國 NGO 研究 2001：以個案為中心**（北京：清華大學非政府組織研究中心，2001年），頁69。
- 蕭新煌，「非營利部門在台灣的發展特色」，蕭新煌、官有垣、陸宛蘋主編，**非營利部門：組織與運作**，第2版（台北：巨流出版社，2009年），頁35~48。
- 韓俊魁，**境外在華 NGO：與開放的中國同行**（北京：社會科學文獻出版社，2011年）。
- 魏娜，「非營利組織與社區發展」，汪大海、魏娜、鄒建立主編，**社區管理**，第2版（北京：中國人民大學，2009年），頁341~365。
- 羅家德、鄭孟育，「社會網絡對離職意願之影響」，**中山管理評論**，第15卷第4期（2007年12月），頁885~920。
- 「What is Social Capital?」, *World Bank*, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:418217~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby and Melissa Middleton Stone, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature," *Public Administration Review*, Vol. 66, No. s1 (December 2006), pp. 44~55.
- Chan, Stephanie, "Cross-Cultural Civility in Global Civil Society: Transnational Cooperation in Chinese NGOs," *Global Networks*, Vol. 8, No. 2 (February 2008), pp. 232~252.

- Cleveland, Harlan, *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers* ( New York: Harper & Row, 1972 ).
- Franceschini, Ivan, "Labour NGOs in China: A Real Force for Political Change?," *The China Quarterly*, Vol. 218 ( June 2014 ), pp. 474~492.
- Freeman, Linton C., "Centrality in Social Networks: Conceptual Clarification," *Social Networks*, Vol. 1, No. 3 ( September 1979 ), pp. 215~239.
- Fukuyama, Francis, *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* ( New York: Free Press, 1999 ).
- Gittell, Ross and Avis Vidal, *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy* ( Thousand Oaks, CA: Sage, 1998 ).
- Granovetter, Mark, "The Strength of Weak Tie," *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6 ( May 1973 ), pp. 1360~1380.
- Halpern, David, *Social Capital* ( Cambridge, UK: Polity Press, 2005 ).
- Keck, Margaret E. and Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics* ( Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998 ).
- Krackhardt, David and Jeffrey R. Hanson, "Informal Networks: The Company Behind the Charts," *Harvard Business Review*, Vol. 74, No. 4 ( July 1993 ), pp. 104~111.
- Krackhardt, David, "The Strengths of Strong Ties: The Importance of Philos in Networks and Organizations: Structure, Form, and Action," in Nitin Nohria & Robert G. Eccles eds., *Networks & Organizations* ( Boston: Harvard Business School Press, 1992 ), pp. 216~239.
- Migdal, Joel S., *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another* ( Cambridge: Cambridge University, 2001 ).
- Mitchell, J. Clyde, "The Concept and Use of Social Networks," in J. Clyde Mitchell ed., *Social Networks in Urban Situations: Analyses of Personal Relationships in Central African Towns* ( Manchester, UK: Manchester University Press, 1969 ), pp. 1~50.
- Putnam, Robert D., Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* ( Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993 ).
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* ( Cambridge: Cambridge University Press, 1999 ).
- Salamon, Lester M., *The Resilient Sector: The State of Nonprofit America* ( Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003 ).
- Scott, John, *Social Network Analysis: A Handbook* ( London: Sage, 2000 ).