

## 國際非政府組織與中國婦女 NGO 之互動與影響

本研究專題的期末報告將從以下五方面來總結這三年的觀察，分別是（1）1995 年北京召開的第四屆世界婦女大會對中國社會的性別意識啓蒙；（2）國際非政府組織的關鍵角色；（3）國際非政府組織（INGO）對中國高校別性課程的發展與高校性別網路的作用；（4）中國婦聯的角色與影響；（5）國際非政府組織與草根 NGO；（6）不自我設限的婦女 NGO；（7）對基層農村婦女的影響與改變；（8）INGO 退出中國的影響。研究方法上，主要是田野調查及焦點座談會，特別是 2011 年及 2012 年的二十場以上的焦點座談會，網羅了幾乎是中國 NGO 的頂尖研究者與 NGO 負責人，收穫豐盛；其次也經由大陸出版的相關研究報告，來充實筆者對該議題宏觀的瞭解。

### 壹、1995 年北京召開的世界婦女大會對中國社會的性別意識啓蒙

1995 年北京召開的世界婦女大會這件大事，對中國社會的影響極其重大，其影響之深遠，不僅在性別意識與對婦女問題的重視上，更在中國公民社會的萌芽上，在九五年世界婦女大會於北京召開之前，中國社會對「非營利組織」或「非政府組織」為何物，非常陌生，然而爲了舉辦該次大會，中國黨政高層及一些婦女幹部第一次有機會走出國門，遠赴聯合國及其他國家參與見習，因此見識到了蓬勃發展於許多國家的非政府組織及他們所從事的性別主流化行動。例如當時甫成立的北京《農家女》雜誌的主編謝麗華，在福特基金會的推薦與資助下，第一次走出國門到泰國參加「婦女傳媒與婦女發展 NGO 論壇」，如同其他婦女姊妹類似，走出國門參與國際社會的婦女論壇，讓他們「從此知道了“NGO”，“性別意識”，“婦女參與”等好多新名詞」（高小賢與謝麗華主編，2009：125）。再如後來成立陝西省婦女理論婚姻家庭研究會的高小賢，於八〇年代時是陝西省婦聯研究室主任，他是中國改革開放後投入研究改革開放後相應出現的婦女失業、下崗、女大學生就業歧視及農村婦女貧困等問題研究的先行者，也嘗試在體制外尋求資源來推動有關婦女理論研究的傑出婦聯幹部，也是九五的世婦大會給了一個絕佳的機會，1993 年北京在籌備世婦會議時，研究會因而有機會參加了亞太地區 NGO 婦女論壇，該次經驗讓該研究會從研究轉向行動。後來也得到福特基金會的資助，舉辦了婦女權益保障法的研討班，啓蒙了一批初具社會性別意識，並於日後擔重任的核心成員（高小賢與謝麗華主編，2009：206）。

即便不是婦聯出身，但創建北京大學法學院婦女法律研究與服務中心的郭建梅，也是受到北京世婦大會 NGO 論壇中各國精彩女性身影的激勵，無悔的走上 NGO 這條路，對於回首來時路，郭建梅表示：

「就我個人而言，這項事業使我的生命充滿張力和挑戰，並在跌宕起伏中體會

快樂、體會生命的厚度！如有來生，做一個 NGO 人仍然是我唯一的選擇」（高小賢與謝麗華主編，2009：83）

總之，在 1995 年之前，中國在社會性別議題上可說是荒漠一片，但爲了籌辦該次會議，婦聯的幾位婦女運動先行者有機會出國參訪，並瞭解聯合國及國際組織在推動相關事務上的實際情況，也才第一次知道什麼是 NGO，什麼是女性主義，什麼是女性主義的實踐。而其他中國優秀的女性在受到世婦大會期間各國熱情洋溢，行動力十足的 NGO 的啓蒙與感染，而一頭栽入 NGO 的領域，幾經挫折卻澆熄不了他們對婦女問題行動的熱情與決心。

## 貳、國際非政府組織的關鍵角色

中國社會性別的萌芽與開花結果，國際非政府組織起了極大的作用。以下介紹幾個重要的案例。首先，早在改革開放後即敏銳地意識到社會激烈變化下婦女面臨前所未有的新問題，因而早在 1988 年即發起成立了中國第一個研究婦女問題機構的王行娟，初期該組織原來是隸屬於中國管理科學研究院下，早期也因他個人人脈的關係，獲得了海外資金的贊助。1996 年該婦女研究所與中國管理科學研究院脫離掛靠關係，更名爲現在大家熟知的「紅楓婦女心理諮詢服務中心」，紅楓中心也曾經歷組織發展瓶頸的問題，在那關鍵時刻，紅楓幸而從福特基金會所開展的 NGO 能力建設培訓項目中，學習到國際社會中 NGO 組織治理的相關知識與經驗。不唯如此，甚至 2006 之前後紅楓面臨前所未有的生存危機，因爲當年紅楓連一項新項目都沒申請到，但此危機也促成該組織開始重視所謂的組織戰略規劃，當時也獲得了溫洛克基金會的支持給予紅楓戰略規劃的培訓（高小賢與謝麗華主編，2009：196-197），使紅楓在面對環境變化時有能力進行外部與內部環境的戰略思考。

其次，在國內外獲獎無數的謝麗華及北京《農家女》<sup>1</sup>，不僅曾獲得福特基金會的資助，讓辦雜誌的錢有了著落，也讓謝麗華開眼界，見識到了國際社會的婦女運動的豐富能量，更讓農家女在組織治理出現危機的當頭，藉由福特基金會所支持的「溫洛克能力建設培訓開發項目」的專家一對一指點，而有了轉機；另外國際非政府組織香港樂思會除了多次提供農家女能力建設培訓項目外，隸屬於農家女執行團隊下的「打工妹之家」，也在香港樂思會的支持下，爲進京打工的女性提供服務，除了有週末活動外，還有打工妹的維權，也爲北京的家政服務員

---

<sup>1</sup> 僅列舉其中幾個獲得的榮譽，如 1994 年謝麗華獲得世界婦女支持網絡辦發的國際女能人獎，1995 年《農家女》得到英國婦女出版界評爲婦女出版創新獎，2004 年其掃盲項目獲得國際推動掃盲組織頒發的創新項目獎，2005 年在全球簽名婦女爭取諾貝爾和平獎活動中，謝麗華及農家女獲得了提名，2006 年農家女雜誌被中國新聞週刊等媒體評爲最具責任感的 NGO，2007 年謝麗華獲得美國「重要之聲」頒發的「國際婦女年度領導力獎」，2009 年謝麗華被中國改革發展研究會和中國改革雜誌社評爲 60 名對農村最有影響力的人物。

（絕大多數是打工妹）提供了支持網絡，以及打工子女的教育等。

另外，同樣也曾為福特基金會資助過的《陝西省婦女理論婚姻家庭研究會》，於 1994 年舉辦「中國西部婦女與婦女權益保障法」的研討班，雖然當時研討會並未如預期達成推進「陝西省婦女權益保障法實施辦法」的立法目標，但卻在參加研討班的參與者心中埋下了性別意識的種子；1997 年研究會以其積極的行動力獲得香港樂思會認可而成為樂思會在西北地區的項目管理者。1999 年復又在香港樂思會的贊助下，研究會也成立了西北第一家專門為婦女提供法律援助的服務中心。該研究會的積極行動也吸引了全球婦女基金資助成立婦女熱線項目。

另一個最能展現國際非政府組織對中國婦女 NGO 影響力的莫過於「河南社區教育研究中心」，該組織聚焦於婦女貧困問題，女童教育問題，家庭暴力問題，老年婦女權益問題等（頁 2），歷年來獲得過香港樂思會、福特基金會、亞洲基金會、全球婦女基金及米索爾基金會等國內外基金會的贊助支持。該中心不同於其他指標性婦女 NGO 的地方是，河南社區教育研究中心藉由這些國內外組織的項目資助，育成了好幾個草根組織，例如分別有性質上屬於婦女發展組織的「返鄉打工妹聯誼會」，屬於婦女經濟組織的「農村婦女手工藝品生產小組」，婦女維權組織的「反家暴中心協會」，社會志願者組織的「農村婦女發展推動小組」，婦女互助組織的「受虐婦女支持小組」，HIV 感染者組織的「紅絲帶協會」等等。透過這些草根組織的行動，不僅提供了地方弱勢民眾及時切身的服務，更藉由一次次的培訓讓由弱勢民眾自行組織成立的草根組織有了自信與能力面對問題並解決問題，從而從受助者成為助人者，更重要的是不少組織在其組織行動中，將性別意識自然而然融入活動中，從而讓當地民眾體會到性別不公義的現實。

這些指標性的婦女 NGO 從草創到發展擴大乃至成熟，在短短的十幾二十年間，從不知 NGO 為何物，只好摸著石頭過河一路搖晃走來，曾面臨組織發展的瓶頸，因而也深切認知到組織能力建設的重要性。恰恰好這個組織能力建設不足的現況，在國際非政府組織進入中國提供資助項目時，得到了彌補的機會。由於國際非政府組織早已發展出良好責信的治理結構與機制，因而對於中國內部的合作伙伴也期待同樣的標準，因此在中國深耕多年的國際非政府組織的贊助項目中有不少是組織能力建設項目，這提供了中國國內組織建制在發展上正規化時很必要的學習楷模，有利於 NGO 發展的上軌道，特別是在「中國婦女 NGO 成長進行時」所記錄的中國這六家具有指標性意義的婦女 NGO，不約而同都有著這段組織發展與治理上的挑戰與變化。可以說，這幾個對中國民間 NGO 組織影響甚深的國際非政府組織，所提供的組織能力建設項目的資助，讓中國才剛萌芽的民間 NGO 組織，在這些培訓課程中開了眼界，學習到國際社會中 NGO 組織的組織治理與運作。

值得一提的現象是，在中國的國際非政府組織並非僅單純關懷婦女問題而已，由於農村是絕大多數國際組織的關注焦點，改善當地社區的基礎建設，是許

多項目可見到的重點，而女性在農村的人口也高達六成，因而這些國際組織在資助農村項目時，農村女性的培訓往往也會成為資助的項目點，即使並非所有的行動都聚焦於婦女項目上，而是一般 NGO 能力建設項目的培訓工作，但裡頭實際最大的受益群體的確是女性。

這種情形在中國背景下，不令人意外，由於中國社會 NGO 的萌芽與對婦女議題關注的時間點上恰恰是重疊，因而即使雖非名稱上的婦女 NGO，卻也完成了婦女生活改善及地位提升的目標。以「國際小母牛」為例，該基金會進入大陸只單純做一件事，那就是農村扶貧，但有意思的變化是，隨著扶貧工作的推動，竟然帶動了整個當地社區的變化，如海惠中心訪談時負責人所言：

我們現在從小母牛到中國以來，發生了一些轉變，從最初的動物扶貧發展到現在以價值為基礎的社區綜合發展模式，所謂綜合發展模式即是從社區的價值觀和我們項目的價值觀找到一個契合點，在此共同的價值認同之基礎上，發展方式不僅是畜牧養殖還有環境、男女平等或者是健康、教育等各方面。

男女平等的目標不是組織原初的工作目標，但該方案的推動的確帶來男女平等的推進作用。事實上，當初小母牛計畫的資助目標只針對農村女性時，並無男女平等的想法在裡頭，但是認知到女性在農村地區家庭生計與家庭關係的維繫上，扮演重要關鍵的角色，因而將方案實施對象設定為女性，此認知與構想與孟加拉的鄉村微型貸款的想法類似。該計畫實行的結果，一來不僅改善了農村家庭貧窮的問題，也在過程中讓農村女性學習到了規劃經營與人際互動溝通的能力，大大地改善了農村婦女的社會地位。

總之，非常多的國際組織通過促進婦女在村級發展和生產事務中的參與度，使婦女的經濟和社會地位得到提高；其次，不少國際組織的培訓項目中主要是提升婦女領導力的發展，來增加村級婦女領導者的數量；最後，當農村婦女參與這些培訓且也實際參與農村的發展事項時，婦女在農村治理和決策的過程中的聲音和參與程度自然相應提高。

不過，也有大陸學者在肯定一些 INGO 是有性別理念，也推動性別跟國際框架的接軌。但在中國這些 INGO 和政府取得一定程度合作的過程中，必須保持如履薄冰的小心謹慎，且往往底線是不得罪政府，正因為必須要很小心的平衡，所以往往在理想與行動上得讓步求全：

樂施會的話我覺得是特別重視性別的項目，比如她會特別招募性別專員，要求把性別融入到項目裡，把性別作為項目考核的指標，但是她很多合作夥伴作的那些項目很多既沒有關注性別，可能領導人也沒有性別意識。

樂施會在他們內部提出一個社會性別主流化的一個概念，有專門設這一個主題，然後強制性的放進項目，…在每一個項目當中都要體現，並且具體要求每個項目辦公室都要貫徹這個主題。但是雖然樂施會對項目官員有作這個培訓，但是培訓完之後很快就

忘了。因為樂施會本身不作項目，是透過項目官員來跟合作夥伴溝通，但這之中可能也部分的項目官員對這個沒有足夠的重視，有應付的形式。

另外，也有人對於 INGO 在中國對性別平等所起的作用持保留態度的觀察在於，許多 INGO 並不直接做項目，因此即使該項目是重視社會性別的項目，但若中國的項目官員本身性別認識有限，或心態上也不積極認同，則結果將會是事半功半。

他們這樣給我的感覺是，他們在貧困、婦女發展方面是具體的作了很多事情，但是真正有推動道怎麼樣有實質的改變呢，其實也不能夠很樂觀。我舉兩個小例子，一個是李嘉誠基金會，這次投了一個億在四個省去培訓女村官，整個中國農村來說，已經空心化了，是女人的世界，男人不在了，但是百分之九十五都是男的村官，這是很大的矛盾。那我去聽了她的計畫成果的報告，我覺得挺失望的。我看不到推動了什麼，就是讓那些女村官一人拿一台平板電腦，學了一點東西。

## 參、高校性別課程的發展及性別網路

國際非政府組織，特別是樂思會及福特基金會在中國過去二、三十年的項目贊助與支持非常明顯。例如福特基金會早期大力支持高校學者做性別議題的研究與組織行動，社會性別網絡正是這樣行動下的成果，串連起中國大陸許多高校千名以上的學者開始關注校園課程中的性別議題並從事性別議題的研究。

不過，社會性別網絡的成立是資源依賴下的產物，因應國際非政府組織的資源挹注而出現，由於個別學者無法承接國際資源，因而某種組織型式的建立成為必要。但是這類因應資源出現的組織，與傳統上由下而上連結而成的網絡組織，在凝結向心力上則似力有未逮，因而即使有這類的網絡組織成立，卻無法發揮實質的作用與影響力。誠如 Ker 在回答這些大型 INGO 對中國婦女問題起到何種作用時，她認為：

福特基金會投了一個七十五萬美金的錢來發展婦女課程進高校，... 這個項目...，作了n年，我更失望。她資助在高校作師資的培訓，開設婦女的課程、作研究、發展年輕教師形成聯盟，就是○○○老師那一個，我覺得是一個只花了錢，沒倡導什麼的網絡。花了錢肯定作了事情，但這個事情沒撬動什麼。那七十五萬的目標是起碼讓社會性別進高校，就是成為一門學科，可以招生。事實上，只有中華女子學院有社會性別專門招生的，但是她不是這個項目撬動的。這個項目沒有撬動任何一所高校開設課程。

同時，因資源而成立的這類網絡，也有其相對脆弱性，只要資源減少或消失，網絡的運作即將消沈甚至停擺。

「社會性別」議題的確引起不少學者的關注，但各自的動機則很不一樣。有的是關心婦女於社會的弱勢處境，從而也參與投入 NGO 組織的行動，因而研究

與實踐兩者間結合得相得益彰；但有人參與性別網絡是出於研究的興趣，僅是做研究而無實踐行動，雖然社會性別議題是其研究的主軸，但是否研究觀點帶有性別意識，不無疑問。如同多年與大陸性別研究社群有密切互動的 lin 指出，

他比較少用 gender as a category for analysis。事實上，他（指大陸做性別研究之學者）會覺得我們在研究婦女，可是你會覺得比較沒有明顯的性別意識，用性別概念來做分析。他可能像歷史學，他可能以歷史學標準研究員非常的扎實。可是從我們的性別觀點，尤其女性主義觀點你是不滿意的，不能 satisfy 的也有

更有人則於大陸高校中處於邊緣位置（例如是教馬列思想課程），這些人隨著中國改革開放後，市場經濟抬頭，這套馬列思想逐漸被視為教條，成為課程結構中聊備一格的冷門領域後，這些人不得不重新尋找出路，社會性別議題就成了一些人在校園中自我價值肯定且提升地位的新方向，如 Lin 所言，「他們也希望提升自己的地位，這是個新的出路，婦女性別研究」。

無論如何，國際非政府組織的資源投入，的確吸引了了中國高校教師對性別議題的研究興趣，國際非政府組織挹注的資源的確帶動起中國大陸性別研究社群的組織與行動，且該影響也逐漸展現在對要求中國法制變革的行動中。

#### 肆、中國婦聯的角色與影響

中國婦聯作為中國共產黨婦女組織動員的機構，於改革開放後的，也努力尋求組織的轉型，至少積極淡化其為黨的組織，因此開始將婦女議題的關懷擴大及於農村女性貧窮問題、家暴問題、女童問題等等，藉此希冀尋求該組織在中國社會轉型下的新定位。在此轉型期間，婦聯的「官方」色彩（也因其過去身為黨組織的一員），既是優勢也是劣勢，優勢者，持續有政府資源的挹注，仍相當活躍於中國社會；也因婦聯各級之領導人及重要幹部，基本上具有雙重身份，既在黨組織裡握有實權，也在政府組織下擔任重要位置，在中國仍黨政一體的政治結構底下，稱之為準官方機構也不為過，實質上也常被視為政府組織體系裡的一環，這種身份讓婦聯在 1995 年世界婦女大會於北京舉辦時，取得了獲取國際資源的極大優勢。這些年中國婦聯的視野能從關切相對狹隘的婦女問題（如婚姻問題），擴大關心農村婦女扶貧，農村女童及家暴問題等等，且持續有積極作為，除了是因應中國社會轉型，而不得不然的策略手段外，中國改革開放後若干國際非政府組織進入中國，所帶來的觀念與視野的衝擊，特別是九五年世婦大會在中國召開其間所目睹的他國經驗，對婦聯而言是一場全新的洗禮。

另外，婦聯的幹部本身在中國社會當中大都是知識份子，因此接收新知及學習新知的能力也相對迅速，對掌握社會現象的敏感程度也相對較高，因而不少中國婦女 NGO 的創辦人或發起人是出身於婦聯，而恰恰該身份，也讓這些早期成立的婦女組織有較佳的資源與發展機會，無論是尋找掛靠組織、或連結婦聯資

源、或深入基層進行調研及提供直接服務上，婦聯幹部的身份在取得中國基層社會與地方政府的信任上，無疑是佔有優勢的，特別是在越是偏僻保守的地方。

雖然中國改革開放已三、四十個年頭，但中國許多地方層級的婦聯主席，因為是黨的體系，以黨領政的結構底下，其權力是超越地方政府行政官員。筆者去年將田野調查的現場選定在中國河南省的二級與三級的縣市，在我們到訪三級縣時，當地的國台辦主任獲悉我們來臨後，很殷切地來我們下榻之居所拜訪並家常互動了一個多鐘頭。後來在筆者的請求下，很迅速地幫忙聯繫並安排與當地婦聯主席的訪問。隔日國台辦主任親自開車載我們前往當地婦聯辦公室，我們先到國台辦主任的辦公室坐定後，不久婦聯主席親臨國台辦主任辦公室，在此之前，筆者並不瞭解國台辦主任及婦聯主席兩者之間，誰的官位高或權力大，但這個疑惑在談話互動中不時聽到國台辦主任言必稱主席的話裡，似乎就聽出了高下；訪問結束後國台辦安排了午宴，婦聯主席被安排高座大位，且從敬酒夾菜的這些互動細節中，具有黨身份的婦聯主席的官大事實，表露無遺。

也因此地方婦聯主席對婦女議題的認知與重視程度，不僅深刻地影響了中國內地草根 NGO 是否有機會深入基層，也大大影響了國外 NGO 組織能否在中國做慈善事業。以台灣的至善基金會為例，至善基金會很難得<sup>2</sup>地能夠在很短時間內在中國雲南省麗江山區開展大齡女孩上學的項目，關鍵人物就正是當地的婦聯主席的大力支持與協助，使得至善基金會得以順利地突破層層地方政府的關卡。因而即使中國社會正處於劇烈的轉型期，過去環繞中國共產黨所建立起來的統治機構的影響力似有鬆動，但顯然越是地方層級，以黨領政的統治機構與傳統還有極大的影響力，因而我們仍不能小覷婦聯在中國婦女地方事物上的影響力。

由於婦聯在中國的組織網絡從中央到地方村裡既有的層級組織結構綿密，因而透過這個組織網絡上的優勢，較易深入農村基層進行工作；農家女的謝麗華由於是中國婦女報的副總編，因此他也利用各種機會主動爭取婦聯領導對農家女情況的認識與支持，此舉有效地拓展了農家女和各基層婦聯的聯繫與合作，而全國婦聯也資助農家女學校作為鼓勵農村女性創業的培訓基地。

在筆者訪談中，與中國婦女研究界往來相當頻繁的受訪者 Lin 的看法也認為

---

<sup>2</sup> 中國改革開放後，對境外組織基本上是採不信任態度與立場，因而要能進入中國社會作慈善，一般是會遭到拒絕。許多國際非政府組織在國際間已頗有知名度且甚有口碑者，也未必能順利的在中國註冊登記，例如樂思會（Oxfam），三十年來對中國 NGO 的貢獻不可勝數，但一直到目前仍無正式註冊登記，甚至還幾度被中共中央列為黑名單，項目的推動幾度受挫。再以四川的「國際小母牛」（於 2008 年正式註冊登記為「海惠助貧服務中心」）為例，1984 年「國際小母牛」再度重回中國時，由於中國對非政府機構的管理有不同的劃分，原先該組織是工商註冊，但工商註冊是屬於小企業，但後來中國政府認定該組織為公益性質，故而應在民政註冊。若是本地組織，在本地的民政註冊是很正常，但是國際 NGO 要註冊的話，四川省成都市民政局認為這超出其權限範圍，因此認為該組織應到中央民政部去註冊，於是該組織也到了民政部申請註冊，但後來發現這條路走來相當麻煩，因而該組織一直無法取得合法的身分，直到 2008 年小母牛決定以本地的海惠來註冊，才得以順利的註冊成功。

即便是屬性為 GONGO 的婦聯，在中國婦女議題的改革上仍是非常重要的：

那婦聯我覺得非常重要，他當然是 GONGO，不是真正的 NGO。…婦聯我認為是 extremely powerful，而且很重要。那如果我們想要跟大陸的婦女有來往其實你一定要跟婦聯來往。…其實我們建立網絡真的有包含很多方面---我們跟學界、跟 NGO、跟 INGO、跟政府、跟黨。跟黨最主要就是婦聯了。

此外，婦聯所屬之高校（例如各地之女子學院），這些年也積極開展婦女研究與出版相關刊物；婦聯出身同時在高校任教的幾位中國社會知名女性，在婦女事物上經常有高分貝的發言，而他們也有不少機會將其對政策立法的變革主張向上反映。

總之，婦聯歷史上作為中國共產黨機器的一環，雖然今日已日漸褪去該色彩，但顯然黨的包袱仍在，因而在婦女議題上的作為，基本上是偏向保守謹慎，但不可否認的事實是，以其綿密的組織及仍擁有的政治資源，婦聯的身份或連結，對婦女 NGO 仍有著重要的影響力。

## 五、國際非政府組織與草根 NGO

雖然前述段落指出國際非政府組織對中國 NGO 組織，不僅在資金在人才在組織能力建設上都有直接且實質的作用，但這樣的關係顯然是特例，絕大多數中國草根組織是很少或從無機會自這些國際非政府組織直接接觸，從而自後者獲得資源的挹注，有三個主要原因：政府的限制、國際非政府組織機構人員的官僚、與草根組織的能量。

以政府的限制這點而言，首先，中國政府基本立場是不讓 INGO 資助中國 NGO，因而資金的渠道限制住了，INGO 的錢進到中國之後，一定要匯入政府指定的一個帳號，然後才可以去用，使用的時候政府還有相關部門去監控你。而偏偏中國政府對民間自發組織的 NGO 有著層層嚴密的管控，自發組織的 NGO 根本無法達成註冊登記的條件與資格，而淪為無合法身份的地下組織，因而當 INGO 到中國要選擇執行項目之合作組織時，這些缺乏正式合法身份的草根組織一定面臨被排除的命運，這使得 INGO 不可能和中國的草根民間組織有實質的往來。

其次，因為中國政府對境外組織所採取的高度戒備立場，使得境外組織要進入中國並取得合法登記的身份非常艱難，但當這些境外組織希望能對中國社會發展中所出現的問題能有些作為時，權宜的作法即是找個可以信賴的人，也因此中國境內才會有不少無法取得正式註冊登記的草根組織，長期以來並不急於突破此種地下身份，從而造成的一個特殊現象是，境外組織實際在中國活動是藉由人跟人之間的關係而不是組織跟組織之間的關係來運作。但是這種情形也衍生出一個缺點，那就是這些草根 NGO 的發展與對議題的選擇，往往也受制於該草根組織的那位核心份子的偏好或價值信念，而較缺乏全盤的考量。總之，中國 NGO 等草根



組織能不能拿到 INGO 的資源主要是靠人脈，而不是組織運作，此情形特別容易生在維權組織中。

另外國際非政府組織機構人員的官僚這件事，有些 INGO 是直接派人到中國來執行及監督，由於 INGO 在國際社會上無論是組織治理、運作模式、財務稽核及資訊揭露等都早已上軌道，因而來到中國時，這套治理模式與責信程序及標準，就經常會讓中國草根覺得是在找麻煩。也因此眾多微小型的草根 NGO 在生存都堪慮的情況下，根本也沒有能力加強組織能力建設，也因而被迫選擇放棄和 INGO 合作的機會。

INGO 及頗有規模的中國 NGO 之所以捨棄和草根 NGO 合作，選擇和政府合作，另一個原因是，草根 NGO 沒人沒資源，在承接項目上經常力有未逮，相對於草根 NGO 而言，政府擁有較專業的人員以及政府網絡齊全，許多項目的實施需要地方基層單位的認同與支持，需要技術及專業人才的指導與配合，而政府在這些條件上一般是遠遠優於草根 NGO。這個現象也點出國際 NGO 在中國推展或運作上的確有其特殊性，其他 NGO 甚為發達的國家如菲律賓、泰國、尼泊爾，因為 NGO 發達，所以 INGO 的主要合作對象就是這些當地的 NGO。如海惠負責人所言：

主要是跟政府合作這一塊，我們之所以可以運作的如此順暢，主要是因為政府擁有很多的資源，在跟政府合作的過程中，我們要盡量的整合資源，給老百姓更多的受益。

在仍高度政治統治的中國，顯然許多事物的推動一遇到政治阻礙就變得萬千艱難，因而 INGO 及大型 NGO 在推動項目時，無得選擇地只好與政府或 GONGO 合作，以確保方案能順利的推動。

## 六、不自我設限的婦女 NGO

這些指標性的婦女 NGO 的出現是回應中國社會巨大變化的挑戰，固然所有創辦人都從關懷婦女問題開始，農村婦女扶貧、農村婦女掃盲、農村婦女健康、農村大齡女孩輟學、農村婦女自殺、家暴、打工妹、農村婦女參政等等很務實的事物著手，但其行動方向卻絕不限於跟婦女有關的議題而已，還涉及減災防災、地方傳染疾病防治的培訓及宣導，支援建設地方衛生院室與設備，協助建設健康促進的資訊平台，同時也致力於地方基礎建設（修陸造橋建水窖及設立小學）與發展農村社區生計及生活環境水準的提升，種種努力與實績成果不僅填補了中國政府力所未及的基層民生需求，也為中國其他後起之 NGO 樹立了典範。

這些婦女 NGO 受惠於國內外組織的經驗，但卻非照單全收仿製於當地，而是結合各地的社會發展現況與問題，因而不同的婦女組織發展出來的組織治理方式與組織目標宗旨也各有殊異，例如前述提及的河南社區教育研究中心在摸著石頭過河的過程中，曾焦慮於組織否要正式建制化，如同國際非政府組織於組織能

力培訓項目課程中所提點的方向，最終該組織沒有走向正式制度化的結果，卻絲毫不妨礙中心後來育成發展出來的各種滿足地方需求的草根組織的能量。

總之，「中國婦女 NGO 成長進行時」這本書所記載的六個指標性婦女 NGO 的發展經驗，呈現出來的是中國婦女 NGO 的出現，主要是為了回應中國社會巨大變革下所出現的許多婦女問題，但各個組織也會因為最初創建者的背景差異與所處環境的不同，而開展出不同的服務模式與關切的主題對象。這些地方 NGO 熱切地向外摸索學習的過程中，也不是陷入盲目的學習抄襲，而是因地制宜地轉化並結合當地的問題與需要，而開展出繽紛多樣的運作型態與服務模式。

## 七、對基層農村婦女的影響與改變

國際非政府組織在中國耕耘了三、四十年下來，最大的受益對象就是中國廣大的農村，許多在國際社會行之有年的扶貧方案或愛滋防制方案，主要的執行地點都是在農村，因而這些過非政府組織項目的到來，對中國農村產生極大的改變與影響。以行動援助（中國）（Actionaid China）為例，這個國際組織關注的議題非常廣，包括終結貧窮、打擊社會不正義、追求性別平等、教育機會、農村環境、移民、HIV/AID、政策研究，目標群體主要為農村中的弱勢者，包括鄉村貧農、女性、孩童、少數民族、女性農民、失去土地的農民及性工作者。根據該組織 2008-2012 年的戰略目標三是：促進中國社會中的性別平等，實現女童享有平等教育機會，農村婦女可以平等地獲取相應資源與公共服務，婦女在各個層面上有平等的機會參與治理決策等等。其戰略行動包括了提供健康、教育、生計及资金管理方面的培訓，以提高農村婦女的技能、知識水平和參與村級事務的能力，在發展示範區建立婦女學習中心，提升當地居民的權力意識，透過處理農村的家暴和校園女童的暴力問題來改變觀念，提供有關婦女權利、生殖健康、艾滋病預防的培訓和教育宣導資料，建立支持婦女網絡來提高她們在經濟、社會和政治的參與。也因為該組織在農村地區的積極行動，於國際婦女節一百週年的當日在北京懷安縣舉辦活動時，當地婦女們被鼓勵勇敢說出他們的「要與不要」：

- 1、我要丈夫規規矩矩，不要亂搞
- 2、我要丈夫顧家，不要賭博
- 3、我要有事商量，不要你高我低
- 4、我要丈夫尊重我，不要干涉我的自由
- 5、我要夫妻互敬互愛，不要虐待行爲
- 6、我要丈夫和我一同做家務，不要出去玩錢
- 7、我要丈夫多體貼關心我，不要拿我和別的女人比來比去
- 8、我要丈夫尊重所有婦女，不要對別的女人品頭論足

從這些僅小學到初中學歷的基層農村婦女的婦女節心願，可以很明顯地讀出農村男尊女卑的女性處境。而行動援助組織在這些鄉里農村進行的一系列活動，

的確讓底層的農村婦女得以充權並進而改變他們自己與廣大農村姊妹們的命運。

不過，中國實在是個太大的國家，因此雖然有不少的國際組織關心中國的農村問題，也挹注不少資源於農村各方面的改善，但就像一滴水掉入湖泊，至今中國還有許多的農村仍無機會被青睞。甚至地方婦聯及相關部門幹部連 NGO 為何物都沒聽聞，筆者去年田野調查的河南某三級縣城，曾經請教當地婦聯是否有些他們合作的 NGO 組織，獲得回應是：「什麼是 NGO？」一直以來關係到當地農村婦女問題的解決時，主要仍是地方婦聯一手包辦，也因而可以推知，在中國的農村至今仍處於 NGO 荒原狀態下的不在少數。

## 八、INGO 退出中國的影響

中國改革開放至今，已成為世界重要的經濟體，快速的 GDP 成長率及蓬勃的企業發展，使得過去來到中國的 INGO 開始考慮資金撤退的問題。這個問題對於長期高度依賴國際資金的若干領域 NGO 是很嚴重的警訊，例如愛滋病組織，過去對於愛滋病的贊助主要是來自於國際資金，例如全球基金，這類組織對於中國已是全世界最大經濟體，但卻對愛滋問題的支持力度特別低而有意見。其次，這類國際組織進來中國的資金，很多錢被中間層（GONGO、各級政府、還有疾病控制中心）消耗掉了，基層組織拿到的就非常少，這也讓該國際組織的總部非常不滿。因此如果國際資金撤退，政府資金又不能支持補位，的確對這些組織而言，是極大的挑戰，雖然當時的總理溫家寶曾說國際資金撤出多少政府就補多少，但隨著習李接班後，當初的承諾將如何變化，仍有待觀察。

至於許多基層草根組織表示，由於過去根本沒機會直接受惠於 INGO，因而 INGO 的退潮與否，對他們幾乎沒有影響。

但對於早已站穩腳跟的一些婦女 NGO，雖然國際資金撤出多少會受影響，但由於其在國內的知名度已建立，因此也持續獲得中國近幾年自己發展起來的資助型基金會的資助，如南都基金會，壹基金等的贊助。另外，也有一些婦女 NGO 也已在議題項目上，跟國內具有公募資格的基金會合作，或者積極爭取具有公募資格，以便能夠對外公開募款。再者，中國近年正在大力度地推動和諧社會或社會創新，因此培植輔導民間組織成立，以便能成為「政府購買」項目之承辦單位，在此情況下，這些已有知名度且有良好口碑也不乏重要人脈的婦女 NGO，大概受到國際資金退潮的影響應該也是有限。

反倒是因應「政府購買」而成立的草根婦女組織的未來發展，值得持續深入的觀察，例如廣州東莞的「向陽花」婦女服務中心，其成立背後有地方政府及婦聯的支持與輔助，然而以服務女工為主的婦女 NGO，他可以關注的面向其實是非常多元及具挑戰性，就如同在深圳、東莞、番禺、廣州有以個體及集體維權為目標的勞工 NGO 組織一樣，但是就筆者 2012 年親赴向陽花組織的訪問及所觀察

到情況，向陽花似乎選擇了一個不挑戰制度，與政府和平共處的發展方向。這樣的立場設定對於中國婦女問題的作用，究竟是加分？還是減分呢？值得後續關注。

## 參考書目

王名（主編），2012，中國 NGO 口述史，北京：社會科學文獻出版社。

高小賢及謝麗華（主編），2009，中國婦女 NGO 成長進行時，北京：金城出版社

高丙中及袁瑞軍（主編），2008，中國公民社會發展藍皮書，北京：北京大學出版社

康曉光、馮利及程剛，2011，基金會綠皮書：中國基金會發展獨立研究報告，北京：社會科學文獻出版社

潘毅，2010，中國女工—新興打工者主體的形成，香港：九州出版社

鄭永年，2011，中國模式：經驗與困局，新北市：揚智出版社

蔡葵及黃曉（主編），2009，社會性別與農村發展政策：中國西南的探索與實踐，北京：中國社會科學出版社