

# 全球公民社會對國際非政府組織 在中國大陸發展的影響

林德昌\*

- 一、前言
- 二、非政府組織、跨國聯結與全球公民社會
- 三、中國大陸對全球公民社會的認知與行動
- 四、中國政府對國際非政府組織的管理與政策
- 五、國際非政府組織在中國大陸的現況分析
- 六、結論

自 1978 年中國大陸推動改革開放以來，與國際接軌成為北京所關注的重要焦點。與國際接軌不僅反映了北京的渴望獲得外資和國際援助，而且也可觀察到在全球公民社會的風潮下，中國大陸如何開始接觸與學習國際規範。再者，在中國大陸改革的歷程中，也帶來了政治、經濟和社會的變革與轉型，故在全球公民社會和跨國聯結理念的引導下，許多國際非政府組織乃開始對當前中國大陸所面臨的諸多轉型問題，產生了濃厚的興趣。儘管中國大陸與國際社會的雙向互動，有日益加強的趨勢，但鑑於中共一黨專政與專制威權的本質，以及強調以國家為主軸的國家與社

---

\* 國立中山大學中國與亞太區域研究所教授。E-mail: tehchanglin@faculty.nsysu.edu.tw

投稿日期：2010 年 06 月 14 日；接受刊登日期：2011 年 1 月 14 日。

東吳政治學報/2010/第二十八卷第四期/93-146 頁。

會關係，不但塑造了具有中國特色的公民社會、非政府組織與社會運動，更制約了國際非政府組織的進入中國大陸與項目計畫的執行。同時，中國大陸的特殊政治、經濟和社會發展背景，亦形塑了國際非政府組織在中國大陸的特殊跨國聯結模式。據此，本文首先試圖探討在全球公民社會的架構下，非政府組織與跨國議題聯結，如何對中國大陸造成影響與衝擊，以及中國大陸如何因應此一發展趨勢。其次，本文亦試圖分析在面臨著經濟和社會的快速發展與轉型，以及在面對全球化與非政府組織跨國聯結的發展趨勢下，北京對國際非政府組織進入中國大陸的認知與政策為何？再者，北京對國際非政府組織所採行的特定政策，如何塑造出後者在中國大陸的發展特色？

**關鍵詞：**國際非政府組織、全球公民社會、跨國聯結、建構主義、  
國家與社會關係

## 一、前言

1978年，中國大陸加入了聯合國發展總署（United Nations Development Programme），不但使其首次的融入國際經濟體系中，而且更使中國大陸由援助國，轉變到一個受援國的身份。此一轉變，使得中國大陸開始能夠獲得外來的資金和技術援助，而有助其經濟發展與現代化的推動（Kim, 1992: 140-157）。在1979年到1983年之間，中國大陸共獲得了來自聯合國發展總署、聯合國教科文組織（UN Education, Scientific and Cultural Organization），以及聯合國人口活動基金（the UN Fund for Population Activities）等機構，共約2億3千萬美元的無償援助（Kim, 1998: 426）。1980年，在改革開放政策的引導下，北京亦相繼加入了國際貨幣基金（International Monetary Fund）和世界銀行（World Bank），並開始依賴這兩個國際多邊機構的貸款和技術援助，以推動中國大陸經濟和社會的改革與轉型（Kim, 1981: 433-465）。事實上，中國大陸已成為該兩組織的最大資金接受者。例如，在1981年到2003年之間，世界銀行對中國大陸所提供的貸款金額，呈現了大幅度的成長。從1981年到1988年，世界銀行對中國大陸的貸款，其金額從2億美元，激增到了17億美元之多。1994年，貸款金額更高達了97億美元。到了2002年和2003年，中國大陸獲得來自世界銀行的貸款，亦已分別達到35億和24億美元（World Bank, 2010）。由此可知，中國大陸的積極擴大國際參與，主要仍係受到國家追求現代化的影響，亟需來自國際社會的資金與技術援助。

如上所述，自1978年中國大陸推動改革開放以來，與國際接軌遂成為北京所關注的重要課題。值得注意的是，與國際接軌不僅反

映了北京的強烈渴望對外資和國際援助的取得，而且也可觀察到中國大陸亦已開始接觸與學習國際規範(international norms) (Yahuda, 1997: 6-26)。1984年，北京的參與聯合國發展總署所推動的人類發展相關會議，遂使其開始與國際非政府組織產生互動關係(黃浩明, 2000: 20-25)。從1960年到1977年，中國大陸參與國際非政府組織的數目，從30個增加到71個。但在1977年到1989年間，則從71個激增到677個，約增加了10倍之多。由於經濟改革與對外開放，以及對於現代化的追求，乃使得北京亦積極尋求加入有關學術、技術和專業性的國際非政府組織。1990年，中國大陸約參與了747個國際非政府組織。其後，北京參與國際非政府組織的數目，亦從1991年的793個，增加到2000年的1,275個。到了2003年，此一數目已擴增到3,294個之多。2008年，更增加到3,403個(Saur, 1999, 2003, 2007)。

中國大陸的經濟改革，不但對全球經濟造成了重大的影響，其同時也對本身的經濟和社會發展產生了重大的衝擊。因此，在全球公民社會和跨國聯結理念的引導下，許多國外非政府組織開始對當前中國大陸在政治、經濟和社會上所面臨的轉型問題，產生了濃厚的興趣。儘管如此，在整個1980年代，國際非政府組織的進入中國大陸，或與地方非政府組織的建立合作夥伴關係，依然是乏善可陳。然而，在1995年於北京所舉辦的聯合國第四屆全球婦女會議(World Conference on Women of the United Nations)中，卻激勵與強化了國際非政府組織與中國大陸的接觸與互動。該會議的召開，正值全球公民社會如火如荼展開之際，同時國際非政府組織和地方非政府組織為因應人類發展的需要，也在全球各地普遍進行跨國聯結。毫無疑問，此一發展趨勢和該會議的召開，決定性的影響了國際非政府

組織在中國大陸的出現，並有助於推動中國大陸與全球公民社會的接軌。

儘管中國大陸與國際社會的雙向互動，有日益加強的趨勢，但鑑於中共一黨專政與專制威權的本質，以及強調以國家為主軸的國家與社會關係（state-society relations），不但塑造了具有中國特色的公民社會、非政府組織與社會運動，更制約了國際非政府組織的進入中國大陸與項目計畫的執行（Lin, 2007: 149-184）。易言之，中國大陸的特殊政治、經濟和社會發展背景，亦形塑了國際非政府組織在中國大陸的特殊跨國聯結模式。據此，本文首先建構非政府組織與跨國聯結的理論分析架構，並探討在全球公民社會的架構下，對中國大陸所造成的影響與衝擊，以及中國大陸如何因應此一發展趨勢。其次，本文亦試圖分析與解釋一個專制威權的中共政權，在面臨著經濟和社會的快速發展與轉型，以及在面對全球化與非政府組織跨國聯結的發展趨勢下，其對國際非政府組織進入中國大陸的認知或政策為何？再者，北京對國際非政府組織所採行的特定政策，如何塑造出後者在中國大陸的發展特色？最後，本文將進一步指出國際非政府組織在中國大陸運作的影響和侷限性。

## 二、非政府組織、跨國聯結與全球公民社會

根據吉登（Anthony Giddens）教授的研究，全球化包含了現代化四種組織層面的傳播，即全球國家系統（global nation-state system）、全球軍事秩序（world military order）、世界資本主義經濟（world capitalist economy），以及國際分工（international division of labor）（Giddens, 1990）。赫德（David Held）教授則指出了全

全球化的七項觀點，即政治的全球化、有組織暴力的擴展、全球貿易和市場、全球財政、企業和全球生產網絡、文化全球化，以及環境的全球化等（Held, 1999）。但科爾（Anne Mette Kjaer）教授則強調了全球化的四種類型，即經濟的全球化、軍事的全球化、環境的全球化，以及社會文化的全球化等（Kjaer, 2004: 64-77）。由此可知，全球化是一種多層面的相互依賴網絡，也是一種跨區域流動和社會互動模式等規模的擴大、加速和深化（Held and McGrow, 2000: 4）。

值得注意的是，在全球化的架構下，公民社會則代表著以特定議題為主，而且也是有系統和有組織的跨國網絡聯結。所謂的公民社會，係指在家庭、政府與市場之外，群眾集體追求其共同利益的場域（Anheier, 2004）。根據公民社會所建構的跨國議題聯結，其主要的行為者即是非政府組織。在廿世紀後期，國際政治所呈現的重大特色之一，即在於國際非政府組織和跨國聯結的普遍興起。非政府組織由於在經濟、資訊和專業知識上的優勢，使其在許多政府難以處理的重大國際議題上，皆能扮演著相當重要的角色（Clark, 1995: 508）。再加上國際體系（international regime）與國際規範並非全然建立在國家和政府之上，故非政府組織已然成為不可忽視的重要國際行為者（Rosenau, 1997: 39）。同時，在非政府組織之間所展開的跨國聯結，亦逐漸形成了所謂的跨國集體行動（transnational collective action）。

此外，在以人為本發展概念之驅策下，非政府組織在 1990 年代以來的國際社會，無論是在發展中國家或已發展國家，均發揮了相當的影響力。在發展中國家，由於政府缺乏處理與滿足民眾的需要與能力，因此非政府組織經常深入民間社會，協助當地人民解決生活所面對的各項難題與困境。同時，北方非政府組織亦不斷參與發

展中國家的經濟與社會發展項目，更推動了南北非政府組織的建立跨國聯結與合作夥伴關係（Clark, 1991: 3）。<sup>1</sup>

在國際社會的層面上，非政府組織亦可協助推動各項議題國際規範的建立。自冷戰結束以來，由全球草根團體和非政府組織等所共同呈現的跨國運動，其所涵蓋的發展議題，包含了人類安全、婦女、氣候變遷、教育、醫療衛生、社會福利、貿易、民主化、人權、原住民、性別平等、生態環保，以及環保等（Khagram, 2002: 3-23）。非國家行為者在追求不同的人類發展議題下，各項單一議題業已逐漸形成一種國際規範。聯合國氣候變遷綱要公約（United Nations Framework Convention of Climate Change）、聯合國防治荒漠化公約（United Nations Convention to Combat Desertification）、殘疾人權利公約（Convention on the Rights of Persons with Disabilities），以及京都議定書（Kyoto Protocol）等，皆是屬於重要特定議題的國際規範。

至於在非政府組織與國際規範之間的關聯性，則正如建構主義（constructivism）所言，國際規範是受到行為者所共有的理念和價值觀所引導。建構主義者強調人類所共同享有的理念，乃是一種具有限制或產生行為的觀念架構（Copeland, 2006: 3）。此一觀念架構除可對行為者的行為，產生具有規範性的效果外，而且也具有一種產生新行動的能量。此一架構引導行為者在互動的過程中，重新界定彼此間的利益和認同，此即是一種社會化（socialization）的進程。由此觀之，行為者不僅決定了觀念架構，同時觀念架構亦塑造了行為者的新行為。再者，儘管架構塑造了行為者的利益和實體，但是

---

1. 北方非政府組織係指已開發國家之非政府組織；南方非政府組織係指開發中國家之非政府組織。

架構也由於行為者之間的互動，而被製造、再製造，以及被改變和修正。此意謂著，透過社會意識的互動與交流，行為者也可改變外在結構。是故，架構不再僅是單方面對行為者的行為產生制約與規範（Adler, 1997: 319-363; Finnemore, 1996; Hopf, 1998: 171-200; Klein, 1994; Reus-Smit, 1997: 555-589）。此一觀念，已儼然成為引導非政府組織進行跨國聯結的內在動力。易言之，追求人類發展更美好的未來，致力外在環境和結構的改善，業已成為非政府組織的重要集體行動目標。

由此觀之，在相同理念與議題的指引下，營建了非政府組織跨國聯結的重要基石。例如，當地方上的非政府組織，在推動有關人權或環保議題時，即經常與國際非政府組織建立倡議網絡或跨國聯盟，以加強對政府的壓力，尋求既有政策的修訂與改變。由於非政府組織代表了在政府和企業之外的第三部門，具有非官方的，以及橫向的網絡關係，故其所汲汲追求的是人類存在的意義。因此，屬於第三部門的個人和團體，其動機皆在於秉持本身所懷有的原則和理念，來共同和建構全球公民社會（Khagram et al., 2002: 11）。如圖一所示，非政府組織因相同議題的追求與理念的結合，乃建構了一個國家公民社會的形成。這些公民社會的共同遵循國際規範，並在推動跨國聯結之際，突顯了全球治理（global governance）的概念，並進而建構了一個全球公民社會。由此可以看出，在相同議題的引導下，非政府組織傾向於建立跨國倡議網絡與合作夥伴關係。因此，在全球公民社會的架構下，非政府組織與非政府組織之間的社會交流不但已日益加強，而且一些有系統的議題交流與合作，亦已逐漸形成。這種透過國際非政府組織與地方非政府組織的跨國聯結，已然助長了一個國家內部公民社會意識的興起，更進而衝擊到國家與

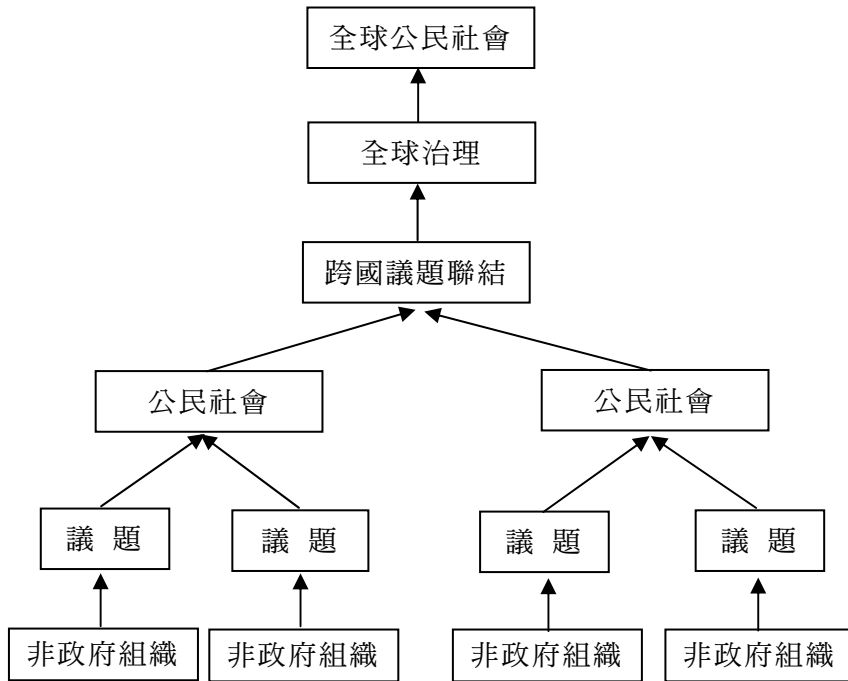


社會的傳統互動關係。

在議題跨國聯結的架構下，國內外非政府組織所表現出來的行爲，主要包含跨國倡議網絡（transnational advocacy networks）、跨國聯盟（transnational coalitions）和跨國社會運動（transnational social movements）等三種。跨國倡議網絡係指一些跨國的非政府組織，擁有共同關切的議題和理念，並進行資訊和服務的交流；其基本上是以志願、互利和橫向交流爲基礎的一種組織形式。這些網絡關係的建立，主要係以非政府組織所共享的道德理念或價值觀爲核心，並透過彼此間資訊的交流，對特定的議題表達或分享其看法與立場（Keohane, 1993: 8-10）。跨國倡議網絡的主要行爲者，多強調特定議題的重要性，並期望此一議題能爲更多的社會大眾所瞭解、接受與支持；並透過民眾參與行動的方式，推動特定國家政府或國際組織行爲或政策的改變。因此，跨國倡議網絡的主要目標，即是要創造、加強、執行，以及監督國際規範等（Khagram et al., 2002: 4）。在國際社會的層面上，許多人權、婦女和環保等議題，即經常係透過此種跨國網絡的方式進行倡議（Clark and Inglehart, 1998: 9-72）。

跨國聯盟主要是一種跨國間的協調與合作。其係由一些跨國的行爲者所共同組成，並以公開和非暴力的方式進行合作，以制定和執行一項特定的運動或項目計畫（Hannerz, 1996）。跨國聯盟試圖連結在已發展和發展中國家之間的非政府組織，俾能直接或間接協助後者的經濟和社會發展。在發展中國家，國內的非政府組織不易與政府、國際多邊組織和跨國企業建立聯結關係，故其傾向於與國外非政府組織建立跨國連結，以進一步追求目標的達成。從事跨國議題的已發展國家非政府組織，亦經常尋求和發展中國家非政府組織建立聯結管道，以交換資訊，並增加他們項目計畫執行力與合法

性 (Nelson, 1995)。雖然地理的侷限、語言和文化的不同、組織結構的差異，以及資源的不均衡等，皆限制了跨國聯盟的功能運作，但毫無疑問的是，這種聯盟的方式，已在國際社會蔚為一股風潮。美國的美慈組織 (Mercy Corps) 和日本的和平風 (Peace Winds) 所共同簽署的「全球聯盟」 (Global Alliance) 備忘錄，即是跨國聯盟的範例。跨國社會運動所強調的是動員跨國會員的集體行動，透過使用抗議和破壞性的活動，如反水庫運動和反全球化運動等，來實現其所追求的目標。然而，在非政府組織跨國集體行動中，跨國社會運動乃是屬於最困難的一種方式 (Khagram et al., 2002: 8)。<sup>2</sup>



圖一 非政府組織與跨國議題聯結架構

2. 由於跨國社會運動並非本文所欲探討的重點，故在此不予贅述。

資料來源：作者自繪。

整體言之，在全球公民社會的發展趨勢下，不斷的突顯出人類發展議題的迫切性與重要性。國際非政府組織的出現，即係代表了對上述議題的重視與關切。因此，非政府組織對於特定議題的倡議與聯結，亦逐漸形成了一種國際規範。而此一國際規範的存在，亦建構了非政府組織的行動目標與行為動力。易言之，非政府組織之間所尋求的議題合作，也是符合一般國際社會所期待的國際規範。由此可知，凡具有相同議題的非政府組織所建立的跨國聯結，不但在國際社會是一種相當普遍的現象，而且也是一種較易共同建立的跨國合作管道與架構。

儘管全球公民社會和跨國聯結的形成，已成為國際社會的一種發展趨勢，但不可否認的是，每一個國家獨特的政治、經濟和社會發展環境，亦必然直接或間接地決定各國公民社會與非政府組織的內在本質，並影響了非政府組織跨國聯結的發展特色與模式 (Fisher, 1998: 39-46)。簡言之，國與國之間政治背景的差異性，在相當大的程度內，解釋與決定了非政府組織跨國聯結的建構與制約。中國大陸即是一個很好的例子。

在 1949 年和 1978 年之間，中共的一黨專政體制，嚴厲鎮壓了包括宗教團體在內的許多獨立民間組織，並亦不允許這些社會團體具有自主的空間。同時，中共亦嚴密控制了許多名為非政府組織的單位，如紅十字會和中國婦女聯盟等。此外，中共透過對國有企業和人民公社等工作單位的嚴密控制，亦反映了國家對社會控制力的無所不在。然自 1980 年代以來，伴隨著國有企業的改革，國家與社會之間的關係也產生了鬆動的現象。國家對社會的控制力，亦大為減弱。此乃造成了各種社會團體在 1980 年代的大量興起，以及中共

的必須重新思考與面對此一新情勢的發展。1978年的改革開放，雖然中共所採取的是一種由國家所領導的政治和經濟改革模式，但是當國家和社會發生衝突之際，中共依然相信其仍可掌控情勢，並認為改革的進程亦必須要符合黨的最佳利益。

但從北京的角度來看，由於其認知到這些民間團體的出現，可能會獲得其會員的衷心支持，並對國家產生有效的政策要求，甚或進而挑戰黨的權威，因此一黨專政的中共乃亦尋求以嚴厲的方式，來控制與重新塑造國家與社會的關係（state-society relations）。例如在1989年和1998年，民間團體管理辦法的制訂與修正，先後反映了中國大陸的試圖強化對民間團體的控制。許多登記為非政府組織的基金會、社會團體和行業協會等，實際上皆是由政府所組織而成的非政府組織。就中國大陸而言，官方對非政府組織的控制與強烈影響，以及在國家和許多民間團體之間的密切關係，已然引起了人們質疑這些民間團體，是否真正屬於所謂非政府組織的範疇。然而，不可否認的是不同的國家、不同的文化背景，以及不同的政治體制，對非政府組織的概念皆有所不同。對中共而言，一般皆將社會團體視為是黨和政府聯繫群眾的橋樑，此反映了中共專制威權政體對社會團體的控制（俞可平，2006：114）。

### 三、中國大陸對全球公民社會的認知與行動

根據上述之分析，在全球公民社會的議題架構下，國際非政府組織所致力推動的跨國聯結，已然成為現代非政府組織活動的一項特色（McCormick, 1989: 136）。因此，在推動和強化地方非政府組織的能力方面，然後將這些地方的力量與區域和國際的行動聯結在

一起，國際非政府組織經常扮演了非常重要的角色。國際非政府組織透過訓練工作坊、款項贊助、會議交流，以及他們本身所執行的項目計畫，不但帶來了嶄新的議題與觀念，並將全球公民社會運動與中國非政府組織相聯結，使中國大陸逐漸與國際規範接軌，而成為全球公民社會的一部份。

自 1978 年推動改革開放以來，伴隨著外資的引進和利用，以及對外進出口貿易的拓展，國際化亦對中國大陸產生了深遠的影響與衝擊。在資訊的快速流通下，國與國之間的社會互動與交流呈現出更快速的成長。此外，旅遊業的發展和教育交流，以及網際網路的流動，亦共同制約了北京政府所習慣依賴的傳統權力。全球相互依賴的深化，亦突顯了許多人類發展的議題，已然突破國家的疆界，進而形成區域性或全球性的共同議題。對全球所關切議題的討論與解決，往往需要透過一個具有權威國際規範為之。但是每一個國家在遵守國際規範之前，必須要先放棄其部份的主權。由於在一個全球公民社會的架構中，特定議題的國際規範主要是建立在互利的基礎上，而非國家的自我利益之上；因此，在一個互動與社會化的過程中，所有的國家政府皆必須要調整其政策，以符合國際規範的要求（Yahuda, 1997: 6-26）。緣此，中國大陸也必須要學習如何去適應一個新的國際環境。對中國大陸而言，在強調傳統國家主權和獨立自主的外交政策，以及在國際社會的體系與規範之間，如何找出一個平衡點，已然成為一個無法迴避的課題。

在北京的傳統外交政策中，參與國際組織並非是其追求的首要目標。在 1950 年代和 1960 年代，中國大陸均被排除在國際社會之外，其內政亦採取封閉的自力更生發展路線。1971 年，聯合國承認北京為中國唯一合法的代表，象徵著中國大陸的開始與國際社會接

軌 (Weng, 1972: 36)。但在整個 1970 年代，北京並不急於參與聯合國的一些特別機構，如世界銀行和國際貨幣基金等。但是到了 1980 年代以後，北京開始認知到參與國際組織，也是一種國家權力的延伸和展現。

基本上，雖然中國是一個擁有否決權的聯合國安理會常任理事國，但其卻同時也是獲得世界銀行優惠貸款援助的發展中國家，更是曾遭到帝國主義國家迫害的社會主義國家。由於受到這些因素的交互影響，使得北京對國際組織產生了不同的觀點和認知。從內在的層面來看，中國大陸的固守馬克思主義，及其特殊政治文化的存在，皆塑造其異於其他國家的國際組織行爲。一般而言，自力更生的原則，以及強烈的國家主權觀，在相當大的程度內，仍然引導了北京的政策回應。但從國際層面來看，由於北京亦認知到中國大陸市場的無限潛力，及其對國際經濟的潛在影響力，亦皆導致北京領導者開始體認到，必須要在國際事務上扮演更重要的強權角色 (Lanteigne, 2007: 1-23)。再者，全球化也給北京帶來了愈來愈大的壓力，使其在制訂外交政策中必須要考量更多的國際因素。儘管全球化已爲中國大陸帶來了嚴重的挑戰，但毫無疑問的是，北京領導者亦視全球化爲重建國家的一個不可多得之良機。民族主義雖然在建設一個強大的中國上，依然扮演著重要角色，但北京領導者也承認欲達到此一目標，則與國際社會接軌也是無法避免的 (Zheng, 2004: xvi)。

北京參與國際組織行爲的改變，主要係源自於鄧小平認知到屬於資本主義的國際多邊組織，乃是資金、技術協助、技術訓練和資訊的主要來源，且均有助於推動中國大陸的發展與現代化。因此，自北京於 1971 年加入聯合國後，乃開始在 1970 年代後期，逐漸發

展與聯合國發展總署、世界衛生組織（World Health Organization）、聯合國糧農組織（UN Food and Agricultural Organization），以及聯合國教科文組織等的合作關係（Kim, 1981: 433-465）。1980年，由於中國大陸體認到國際資金和技術援助，對中國大陸的經改具有無比的重要性，遂於該年亦相繼加入了國際貨幣基金和世界銀行（Kim, 1981: 433-465）。值得注意的是，由於北京在償還貸款方面表現優異，遂使其不但可以繼續獲得大量的短期資金協助，而且也避免了再貸款的一些嚴苛刻條件。但對許多發展中國家而言，卻因無法有效償還貸款，因此被迫接受國際貨幣基金或世界銀行的改革建議，做為未來繼續獲得資金援助的前提（Kornberg and Faust, 2005: 227-228）。1986年5月，中國大陸加入了亞洲開發銀行（Asian Development Bank），使其亦得以在區域經濟的層面上扮演著重要的角色（Feeney, 1989: 224-252）。

2001年12月，中國大陸的加入世界貿易組織（World Trade Organization），雖使其能更緊密的與國際體系結合，但卻違背了北京參與國際組織所堅持的主權原則。例如，中國大陸的關稅將會被削減，其市場亦需對外開放。此外，中國大陸與其他國家的商業交易行為，亦必須以透明的方式呈現之。由此可見，在順應全球自由貿易的發展趨勢下，北京已無法完全控制其對外經貿關係的進展（Kent, 2002: 343-364）。對北京而言，積極參加符合國家利益的國際組織，乃是維護其政經發展的重要保障。由於世界貿易組織在推動國際經濟貿易方面，扮演相當重要的角色與功能，因此北京的加入該組織，不但有助其國際地位的提升，亦可支持發展中國家的國際經貿發展。在亞洲金融風暴之後，北京更體認到生產的全球化是一股無法逆轉的趨勢，因此只有更積極參與此一趨勢，才可從中獲

得利益 (Lardy, 2002: 20)。由於中共領導者相信經濟成長是維繫其政權合法性的重要條件，故爲了要提升人民的生活水準，北京必須要學習如何與國際規範相妥協。

自 1990 年代以來，聯合國與各國政府，以及一些非政府組織的代表，共同召開了一系列的全球性會議，試圖探討與解決國際社會所面臨的許多貧窮、環境、永續發展、以及婦女和兒童權利保護等問題。1990 年 9 月 29 日至 30 日，聯合國在紐約召開了兒童問題全球高峰會議，中國外長錢其琛亦率代表團出席。該會議的主題，主要係爲 2000 年兒童的健康、營養、教育和獲得衛生飲水，制定目標和策略。1992 年 6 月，北京亦出席了地球高峰會議。該會議亦通過了「廿一世紀議程」(Agenda 21)、「里約環境與發展宣言」(Rio Declaration on Environment and Development)、「聯合國森林原則聲明」、「聯合國氣候變化架構公約」(UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)，以及「聯合國生物多樣性公約」(UN Convention on Biological Diversity) 等。1994 年 5 月，中國代表亦參加了在橫濱所舉辦的全球消滅貧窮大會。1995 年 3 月，中國李鵬總理出席了在哥本哈根所舉辦的第一屆聯合國社會發展問題高峰會議，討論消滅貧窮、擴大就業、減少失業和社會整合等問題。由這些國際社會的參與和國際規範的制訂，可以觀察出北京在 1990 年代初期，即已開始學習和參與國際規範。

1995 年 9 月，聯合國第四屆全球婦女大會在北京召開，共有來自 189 個國家的政府代表團、聯合國系統各組織和專門機構、政府間組織，以及非政府組織的代表共同出席了大會。此外，亦有近三萬人參加了會議期間所舉行的非政府組織論壇。該會議討論婦女權利、婦女與貧困、婦女與決策、女童問題，以及對婦女的暴力等議



題。會中並通過了「北京宣言」和「行動綱領」。「北京宣言」強調平等、發展與和平等核心價值，除重申聯合國憲章的宗旨和原則外，亦反映出發展中國家對貧窮、保健、教育和婦女暴力等問題的關切，並要求國際社會提供資金，採取實際行動。「行動綱領」則闡述各國婦女所面臨的主要問題，並確定解決這些問題的目標和措施，尤其是針對貧窮、教育和保健等問題，並為婦女平等參與經濟和社會發展，提供必要的條件。值得注意的是，非政府組織一詞的引起中國大陸政府和民間的普遍重視，即在此時。<sup>3</sup>

對中國大陸而言，1995年世界婦女大會在北京召開，可說是推動非政府組織發展的重要關鍵。於該會議期間，中國大陸有很多人民團體、社會團體、學者和政府官員，皆參加了世界婦女大會的非政府組織論壇，並與其中部份國外非政府組織建立了聯繫管道。此次會議的召開和媒體的報導，不僅在中國大陸推廣了非政府組織的概念，且引發了少數菁英創辦類似於國外的非政府組織，或對傳統社團進行改革。其後，中國自下而上的非政府組織遂開始轉趨活躍，數量也日益增多。再者，2000年，北京亦參與了聯合國的「千禧年高峰會議」（Millennium Summit），並共同簽署了聯合國「千禧年宣言」（Millennium Declaration）與「千禧年發展目標」（Millennium

---

3. 在此次於北京召開的聯合國第四屆全球婦女大會中，中國大陸係由中華婦女聯合會主辦。但由於該聯合會係屬黨政色彩濃厚的人民團體，故許多與會的國際非政府組織均對婦聯會的是否屬於非政府組織表示質疑。此時，中國大陸亦開始對非政府組織的角色與功能有較深入的了解，同時也對全球公民社會和非政府組織的跨國聯結有更深層次的體認。因此，國外非政府組織的進入中國大陸，在1996年後遂產生了一股新的動力。在該會議結束之後，中華婦女聯合會亦開始致力於財政上的獨立自主，並曾多次表達改向民政部門登記註冊的意願，以擺脫其人民團體的角色。此舉雖未能成功，但也可觀察出此國際會議對中國大陸非政府組織發展的影響。

Development Goals），此皆反映出在有關人類發展的議題上，中國大陸的積極參與和融入國際規範。

儘管全球化對中國大陸產生了深遠的影響，但不可否認的是，中國大陸本身的發展，亦對國際社會造成重大的衝擊。中國大陸從一個計畫經濟轉型到所謂的社會主義市場經濟，且也成爲了吸引國外商品和技術的廣大市場，以及各類商品的主要出口國。同時，中國大陸的能源政策，也影響了國際石油市場的供需價格。然而中國大陸經濟和社會發展與轉型，亦同樣受到國際社會，包括政府、企業和非政府組織的密切注意（Economy and Schreurs, 1997: 4-5）。例如，因快速工業化和汽車使用數量的增加，中國大陸的空氣污染已經不再是其內部的議題；在北京的煤炭火力發電廠，不僅造成了地方性的空氣污染，而且也造成了在日本的酸雨和全球的氣候變遷（Economy and Schreurs, 1997: 5）。此外，因沙漠鈣化所引起的沙塵暴，不僅影響中國大陸內部，同時也惡化了周邊國家的空氣品質。到了 2020 年，中國將成爲二氧化碳排放的最大國，因此任何多邊合作減少全球二氧化碳排放的努力，皆需要中國大陸的配合與合作（Johnston, 1998: 555）。易言之，關於上述議題的國際規範，亦迫使北京必須在相當的程度內與之進行妥協。

最後，在中國大陸快速的經濟發展過程中，所帶來的貧富差距、環境惡化、醫療衛生匱乏、教育發展失衡，以及自然災害的頻繁，皆亦引起國際非政府組織的積極推動與中國大陸非政府組織的跨國聯結。基本上，這些國際非政府組織在中國大陸的出現，不但是全球公民社會興起的一個直接指標，更是非政府組織推動跨國聯結運動中的一個重要環結（Anheier et al., 2001: 15）。例如，國際非政府組織進入中國大陸開展多種形式的公益項目，如世界展望會、香

港樂施會、基督教救世軍，以及英國救助兒童會等（王名，2010: 138）。此無形中亦推動了中國大陸非政府組織的興起，並強化了非政府組織之間的聯結與合作。此外，中國大陸在實行市場經濟體制後，民間擁有的資源愈來愈多，民間自由活動的空間也愈來愈大。同時，中國大陸中產階級和地方菁英的大量出現，亦為自下而上非政府組織的興起與發展，提供了一股相當大的助力（鄭國勝，2003：290）。在 1995 年之後，除上述的國外非政府組織外，聯合國和已發展國家也開始關注中國大陸自下而上非政府組織的發展，及其在各經濟和社會援助項目中所扮演的角色與功能，大量資金遂開始投入中國大陸的非政府組織。由此可以看出，國際社會層面的因素，亦帶動了中國大陸非政府組織的相應發展，並在全球公民社會的架構下展開與國際非政府組織的互動關係。

#### 四、中國政府對國際非政府組織的管理與政策

自 1980 年代以來，可以看到中國大陸民間組織的快速發展。而在民間組織的發展與成長的過程中，中國大陸也經歷了天安門事件和法輪功事件，再加上許多的環保運動，如反對長江三峽大壩和怒江水壩工程等，亦皆使得中共無法坐視民間組織的自由發展與成長。此外，做為一個專制威權的政黨，中共對社會控制的能力，儘管已無法回復到計畫經濟時期，但毫無疑問，國家對社會的維持其一貫的控制力，仍是中共維繫其政權所不可或缺者。在中東歐和中亞國家，許多環保非政府組織的發展，及對政府所形成的挑戰，進而推翻了政權，對中共而言一直是必須牢記在心的綠色革命。因此，儘管民間組織的發展仍有其必要性，中共依然採取了限制民間組織

發展的政策，來進行對社會的嚴密監督與控制（鄧國勝，2001：69）。

4

雙重管理制度即是中國大陸控制民間組織發展的主要作法。透過對民間組織登記註冊門檻的設定，使得中共得以控制民間組織的快速發展，也可以禁止敏感議題民間組織的申請設立。由此可以看出，中國大陸民間組織所追求的議題與活動，皆是政府本身所支持與鼓勵的。透過業務主管單位的設置，更在技術層面上封殺了許多民間組織的申請登記與設立（王名、賈西津，2003：262-286）。基本上，這種制度反映了中共的一黨專政，以及中國大陸特有的國家與社會關係。但亦值得注意的是，儘管有上述之限制因素存在，但絕大多數的民間組織仍然傾向於與政府和黨，保持密切的關係。因為這些關係的存在，亦有利於該些民間組織的發展與加強工作的推動，甚至是更多資金來源的取得。只要與政府和黨建立良好的關係，自然使民間組織又取得了更深層次的合法性。

在中國大陸，民間組織要獲得本身的合法性，首先就是要跨越的門檻就是政治的合法性。而政治合法性，則意味著非政府組織必須表明本身正確的政治取向。非政府組織若沒有觸及統治系統的政治底線，即使沒有法律合法性和行政合法性，也可以生存。而一旦超越了統治系統所能容忍的政治限度，即會被清理、整頓或打壓。因此，政治性不僅是非政府組織的客觀屬性，也是其生存與發展所必須的（陳洪波，2006：80）。由此可以看出，中國大陸非政府組織的發展有其特殊性，我們必須要將其放在中國大陸特殊的歷史發展背景之上來加以觀察。易言之，此即是具有中國特色的非政府組

---

4. 這種模式所存在的問題，包括了減免稅的問題、政府的管理問題，以及財務審計與財務公開問題等。

織。

鑑於中共一黨專政與專制威權的本質，北京對國際組織的認知與態度，勢必影響到國際非政府組織在中國大陸的發展與運作。雖然自 1978 年以後，愈來愈多的國際非政府組織進入了中國大陸，並推動各類議題的項目計畫。然迄至目前為止，北京對這些非政府組織的法律地位，仍然欠缺具體且一致性的政策。爲了要探討北京對國際非政府組織的官方政策，我們必須要先了解塑造此一政策的兩個相互衝突觀點：其一，中共對西方國家的不信任，或有時採取敵視的態度；此係根源於自 1840 年鴉片戰爭以來，中國受到列強打敗和羞辱的現代歷史；此一態度更因中共在政治和意識形態立場的僵硬，而更爲強化。大體而言，在改革開放以後，中國大陸對西方國家的不信任態度依然留存著（Tsou, 1986: 3-10）。然而在過去廿餘年來，中國大陸與國際社會的接觸，不僅改變了傳統的國家和社會關係（state-society relations），更看到了西方文化深遠改變了中國大陸社會民意對外在世界的看法（Lin and Lin, 2007: 113-140）。雖然北京理解到在推動經濟發展與接軌國際社會，必須要付出相當的代價，並腐蝕了中共一向所強調控制和服從（command and obedience）之意識形態（Cheng, 1999: 107-126）；但同時中共亦不斷的訴諸於民族情緒，以及中國現代史所遭受的屈辱，來強化社會大眾的意識形態。

由於共產主義意識形態和宣傳的持續存在，使得北京對國際組織依然採取不信任的態度。儘管當前的中國政府歡迎各類對中國大陸經濟和社會發展有利的國際援助，但其對國外組織背後所隱藏動機的懷疑，使得北京仍然無法放寬對國際非政府組織的管理與控制。雖然有一些國外非政府組織，包括美國的民間組織在內，在 1970

年代後期鄧小平推動改革之際，即已進入中國大陸，但北京對國際非政府組織可能對中國人民所造成的潛在影響之關切與憂慮，自1990年代以來未嘗稍減。

其二，中國大陸自1978年以來所推動的經濟改革，由於經濟的快速發展，以及人民生活水準的提升，故中國大陸內部要求加強對外開放的呼籲愈來愈強烈。根據郝雨文（Hao Yufan）教授的研究，北京的強烈渴望在與西方國家的談判上，以確保中國在第三世界國家的領導地位，在相當程度內，激勵了中國大陸的積極參與國際社會（Hao, 1992; Johnston, 1998: 557）。江士頓（Alastaria Johnston）教授亦指出，北京領導者對來自外在的批評特別敏感，而且也非常重視中國作為一個負責任強國的形象與責任（Johnston, 1998: 558-559, 563-564）。除了上述國際地位的獲得與確保外，北京亦極力爭取來自西方國家通訊和科技的資源、資金和管道（Johnston, 1998: 586）。因此，北京相信國際社會的參與中國大陸內部的經濟和社會發展，無論是在民間或官方的層面上，乃是中國大陸一個無可避免的妥協。因此早在1989年，為了要持續推動經濟和社會的快速發展，北京即已頒佈了一個適用於國外企業組織的規範文件。

1989年7月1日開始施行的「外國商會管理暫行條例」，乃是關於管理在中國大陸境內外國組織的第一項官方文件。<sup>5</sup> 在中國大陸所有國際非政府組織中，截至目前為止，只有外國商會才可在中國大陸正式登記立案。根據該條例的規定，成立外國商會，應先向中國國際商會提出書面申請，由其報至對外經濟貿易部（審查機關）審查；獲得該部審查同意後，再向民政部（登記管理機關）辦理登

---

5. 外國商會係指在中國境內的商業機構人員，依規定成立，且不能從事任何商業活動的非營利性團體。

記。此一雙重的同意程序，即類似於中國大陸非政府組織在登記註冊時的需要兩個老闆。但對外國商會而言，對外經貿部僅僅是商會的同意機關，而不是一個監督機構。易言之，與中國非政府組織不同的是，外國商會並沒有一個監督其日常運作的上級機構，其僅須於每年一月向對外經貿部和民政部提交上一年度的活動報告。基本上，此一文件採取較鬆散規範的目的，即是要為國外企業和商人在中國大陸的投資和經商，提供更大的便利性，使其有助於中國大陸的改革開放。

另外一個有關外國組織在中國大陸執行項目計畫，且亦有法源可以註冊登記者，即是國外基金會。<sup>6</sup> 2004年6月1日，中國大陸開始施行「基金會管理條例」，同時廢止了1988年的「基金會管理辦法」。根據「基金會管理條例」的規定，外國人士和港澳台居民，以及外國和港澳台的組織，皆可在中國境內設立基金會；同時，境外基金會亦可在中國境內設立代表機構。然而，在中國大陸設立境外基金會或其代表機構，必須要遵守下列四點原則：（一）開展的活動，必須要符合中國公益事業的公益性；（二）外國基金會對其在中國內地代表機構的民事行為，須按中國法律承擔民事責任；（三）境外基金會在中國內地設立的代表機構，不得在中國內地向社會大眾募集資金；（四）境外基金會或代表機構的設立，除了登記機關外，亦必須要有業務主管單位（葛道順等，2009：31）。對於境外基金會而言，在整個立案的過程中，尋找業務主管單位乃是最困難的一個環結。儘管在理論上，欲設立與環保有關的基金會，可以與政府的環保部門接洽；欲設立與扶貧和教育有關的基金會，可以分別與民政部門和教育部門聯繫（中國民間組織管理局，2007：251）。

---

6. 基金會係利用個人或組織捐贈的資產，從事公益活動的民間非營利組織。

但在實際上，相關政府部門對於擔任境外基金會業務主管單位的角色，仍多採取觀望與審慎的態度。此外，爲了強化對設在中國大陸境外基金會代表機構的管控，中央民政部或地方民政廳每年均針對境外基金會代表機構輪流進行審查，若評爲不合格者即取消其代表機構。

然而，外國商會和基金會僅是自 1978 年以來，進入中國大陸國外組織中的一小部份。對絕大多數從事經濟和社會議題的國際非政府組織而言，北京仍未正式制訂相關的登記與管理政策。政治上的敏感性和警覺性，混合以經濟發展的動機，造成了北京對國際非政府組織態度的飄忽不定。由北京迄今仍未在中國大陸，爲相關國際非政府組織的法律和稅捐地位，建立一個清晰且具體的規範來看，其對全球公民社會與跨國聯結可能對中國大陸所產生的負面衝擊，依然採取戒慎恐懼的態度。事實上，一個國家可透過立法來建構出一個支持或限制非政府組織發展的環境（Mayhew, 2005: 729）。由於許多發展中國家的政府與非政府組織，經常保持對立的緊張關係；因此，該些國家政府遂更進一步的透過立法，來控制國外非政府組織在其境內的發展。例如，在越南，國外非政府組織可從事於科學和科技、公民社會或慈善事業，但確不能發展成爲草根性的組織。同時，這些國外非政府組織必須要獲得國家和地方當局的允許，方可執行項目計畫（Mayhew, 2005: 727-758）。

但毫無疑問的是，對北京而言，爲了要引進國際非政府組織協助推動中國大陸的社會和經濟發展，其仍需仰賴國內非政府組織與國際非政府組織的建立合作關係。有鑑於此，中國政府在 1984 年派出了第一支代表團前往四個歐洲國家，進行相關國際非政府組織的調查與研究，並尋求合作的可能性。根據該調查研究的結果，中國



國際經濟技術交流中心在 1985 年成立了國際民間組織聯絡處；1987 年，國務院批准交流中心成爲中國從事國際民間組織合作的協調機構。1992 年，對外經濟貿易部正式同意了中國國際民間組織合作促進會的設立。

中國國際民間組織合作促進會，係爲向民政部登記的全國性非政府、非營利和志願性組織。但一直到 2002 年，其辦公室的經費和薪資皆完全仰賴政府的補助。該會的設立宗旨，主要在於爲中國大陸的非政府組織創造一個橫向的網絡平台，以倡議扶貧和環保等議題爲主；並試圖扮演一個平台機構，協助中國非政府組織和國際非政府組織的建立合作關係。更重要的是，該會亦成爲國際非政府組織進入中國大陸的一個重要入口平台。此象徵著在缺乏法律規範的情況下，北京採取了管理國外非政府組織的一種新方法。

至 2006 年底止，中國國際民間組織合作促進會已經與 160 個國外民間組織，以及國際多邊和雙邊機構，建立了良好的合作關係。這些國際組織機構已透過該會向中國大陸提供了 3.35 億元人民幣的資金援助，各項專案遍及中國大陸的 30 個省區與直轄市。<sup>7</sup> 此外，在省級的層面上，亦有類似的中國大陸境內非政府組織，獲得政府的資金挹注，專責處理國際非政府組織在該區域的項目運作。例如，在雲南省的國際民間組織合作促進會，即是一個由雲南省商務廳歸口管理的社團機構，其業務主管單位爲中國國際民間組織合作促進會。1993 年，該會在向雲南省民政廳正式註冊後，成爲全省唯一具有獨立法人資格，專責協調駐滇外國非政府機構的民間組織；其宗

---

7. 在國際參與的層面上，該會與台灣非政府組織最大的差異點，在於台灣民間組織在國際社會進行活動，多是扮演資金、資源和服務提供的角色；而中國國際民間組織合作促進會的主要功能，則在於引進外來的資金和資源，並在中國大陸內部推動項目計畫。

旨主要在於推動雲南省與國外民間組織，在扶貧、環保，以及社會發展等方面的交流與合作。對於在雲南設有專案或項目辦公室的外國民間組織，皆由該會協助其辦理註冊登記、邀請函、簽證、專家證、就業證、減免稅，以及其他在專案執行過程中需要協調的事務，如簽署專案協定、監督專案執行情況，以及國內配套資金的落實等。自 1993 年以來，與該會建立項目合作關係的國外非政府組織，包括了 Ford Foundation、Save the Children、The Nature Conservancy、Salvation Army、Oxfam、Medecins Sans Frontieres，以及 Human People to People Movement 等。

由於缺乏一個規範國際非政府組織的明確機構和政策，故在中國政府與國際非政府組織的互動之間，造成了一個令人困惑的情勢。直接負責主管國際非政府組織的政府官員，如民政部的國家民間組織管理局，以及省級民政廳的民間組織管理處，皆專司承擔境外非政府組織在中國大陸機構的管理和監督工作，但此些官員不僅僅缺乏一個明確的規範可資遵守，甚且在國際非政府組織發生任何事端之際，渠等也不希望遭到波及而影響仕途。此一態度乃使得國際非政府組織的試圖在中國大陸獲得法律地位，更變得異常艱鉅。

再者，北京雖然需要國外非政府組織的介入和參與中國大陸的經濟和社會發展，但由於欠缺對國際非政府組織的監督機制，使得北京對在中國大陸執行項目的國際非政府組織，難以確切掌握具體的資訊。例如，單就統計數字而言，在 1990 年，雖然民政部首次公佈了台灣和港澳在中國大陸的非政府組織數目，但迄仍無法正式公佈國際非政府組織在中國大陸的數字。此外，由於微額貸款計畫在中國大陸受到相當的歡迎，故在 1990 年以後，大量的國外資金開始注入中國大陸。國際非政府組織所引進的這些小額貸款計畫，旨在

提升農民和城市弱勢邊緣人口的生活水準。然而，當前在中國大陸共有多少項獲得國外資助的微額貸款計畫？有多少國外和國內組織，正在合作從事這些項目？這些項目分佈於何處？工作的內容為何？事實上，沒有一個中央或地方的政府機構可以明確的回答此些問題。

如前所述，儘管國外非政府組織缺乏任何正式的登記與註冊管道，但毫無疑問的是，卻有許多國外非政府組織已成功的在中國大陸執行項目計畫。儘管向中央民政部或省民政廳的尋求登記註冊是遙不可及的，但這些組織經常可以在中央政府和地方政府的機構中，尋找到同意他們在地方運作的支持者。其主要原因在於，與國際非政府組織的合作，不但可為該些機構帶來了許多財政上的利益，且亦可提升與強化地方經濟和社會的發展。於是，許多政府機構皆希望能擁有管理和控制國際非政府組織的權限，但同時又可規避管理國際非政府組織的法律直接責任。因此，相當多數由國際非政府組織所執行或贊助的項目計畫，皆是和地方政府部門採取合作的關係。例如，救世軍（Salvation Army）在中國大陸所執行的項目，都是採取和政府部門共同合作的方式。對政府和國外非政府組織而言，這種合作關係是互惠的；官方的認可和組織機構的支持，除有助於國際非政府組織順利的執行其項目外，同時政府或相關部門機構，亦可獲取來自該些項目的行政管理費用。在這種互利的情況之下，儘管國際非政府組織的進入中國大陸缺乏正式的立案管道，但為因應實際的工作需要，自 1990 年代以來，國外非政府組織已在中國大陸發展出如下七種跨國聯結方式：

- （一）經國務院特批，在中國大陸設立辦事處的國際非政府組織，如福特基金會在 1988 年透過與國務院的特別協議，

成爲第一家在北京設立辦事處的國際非政府組織，合作對象爲中國社會科學院（陶滿成、張海濱，2009：78）。

- （二）在香港或澳門建立總部或分支機構，然後透過這些機構，推動其在中國大陸的計畫項目。在 1997 年香港回歸中國大陸之前，其一直是英國的殖民地。所有的政府行政管理與社會治理，皆以英國的施政模式，以及所簽署的國際公約爲依歸。再者，作爲一個聲譽卓著的國際城市，以及開放討論敏感議題討論的尺度較大，香港得以吸引了不少國際非政府組織前往設立辦事處。OXFAM、Salvation Army、Asia Foundation、Caritas Hong Kong、Animals Asia Foundation、Caritas de Macau、Friends of the Earth Hong Kong、Greenpeace China、Medecins sans Frontieres Hong Kong、Save the Children Hong Kong、Asian Compassionate Touch、Badi Foundation、Christian Education 和 Christian Education, Development and Relief 等，即皆採取在港澳設立辦事處的模式。亦值得注意的是，以社會福利爲例，在香港絕大部份的社會福利服務都是由非政府組織執行，是一種由下而上的運作模式。但在中國大陸這種社會福利體制多是政府主導，並且直接進行大部份的社會服務（羅觀翠、劉念，2005：202）。

- （三）在北京設立辦事處，並選取一個政府機關作爲業務督導單位。但不可否認的是，由於北京是全中國政治最敏感之所在，因此也是最難以獲得允許設立辦事處的地方。一般而言，在北京設立辦事處的國際非政府組織，多屬較大型且較具國際聲望者，如 ActionAid、Handicap International、

Hope International、Ford Foundation、International Rivers Network、National Endowment for Democracy、Save the Children、The World Conservation Union US-China Environmental Fund、World Vision International，以及 Care for Children 等。2000 年，國際古珍德教育及保育協會（The Jane Goodall Institute）亦分別在北京、上海、成都和南昌設立了地區辦公室，推動動物、生態保育等工作（The Jane Goodall Institute, 2010）。

- （四）在北京之外的地點，設立辦事處，並向地方的省級民政廳登記。例如在昆明一地，目前即擁有最多數目的國際非政府組織辦事處。Christian Blind Mission International、Habitat for Humanity International、Health Unlimited、Conservation International、Friends of China、International Crane International、International Fund for Animal Welfare、The Wildlife Conservation Society、Nature Conservancy、The Three Valleys Foundation 等，皆在雲南設立辦事處，其議題多以生態環保為主。此外，在中央沒有明確規定，各地立法規定不一時，則在邊遠省區註冊，如晨星教育基金會有限公司在雲南的設立代表處（陶滿成、張海濱，2009：78）。
- （五）直接設立專案辦公室，此不需要向政府登記與註冊。例如，總部設於荷蘭的 Wetlands International，即於 1996 年在中國大陸推動「全國濕地保護行動計畫」，並設立項目辦公室以推動對濕地的保護與合理使用（中國發展簡報，2010）。Salvation Army 和 Save the Children 亦在雲南設

立了項目辦公室。

- (六) 向工商局登記為企業公司的形式，如美國的 The Nature Conservancy。1998 年，該組與雲南省政府合作，並在該省工商行政管理局登記，推動了「雲南大河流域項目」，以保存雲南西北生物和文化的多樣性；其亦與國家環保局、國家林業局、建設部、國家海洋局合作，推動「國家生物多樣性保護藍圖」。(中國發展簡報，2010) 綠色和平組織與世界自然基金會，也是採取此一模式。以商會形式登記的有國際計畫生育聯合會、國際信用評估與監督協會，綠色和平組織北京辦公室等。此外，也有很多國際非政府組織在雲南省皆以項目辦公室註冊，所依據的就是外資企業管理辦法(若弘，2010：50)。
- (七) 與中國的非政府組織或政府機構簽署備忘錄，並開設合作項目計畫。總部設在美國波特蘭 (Portland) 的 Mercy Corps，其在中國大陸的工作開始於 1999 年，並與中國扶貧基金會合作，執行農村小額信貸項目計畫。此外，該組織亦透國與中國扶貧基金會的合作，為緊急和災難救助提供實物援助。自 1997 年開始，嘉道理慈善基金會亦與中國殘疾人聯合會建立合作關係，推動殘疾人職業教育與培訓項目。中國綠化基金會也是國外環保組織進入中國大陸的重要管道。由於透過組織間的合作，可以避免多重的法律障礙，日本的 Japan Desert Afforestation Practice Association 即是採取此一方式。Academy for Educational Development 亦與北京性病愛滋病防控協會合作，設計了一個針對北京性工作者的防治干預項目。1983 年，AFS

International Exchange 與中國國際教育交流協會合作，推動高中教師交流；Association for Living Values Education 於 2000 年，亦與北京教育學院合作，為中小學教師舉辦培訓班等。在與政府部門的合作方面，American Bar Association 即於 1998 年與中國司法部和國家環保局合作，分別就中國法律援助和環境治理等議題，舉辦培訓班和研討會等（中國發展簡報，2010）。

根據本節之分析，雖然正確的數目仍難以統計，但仍可以觀察出七種國際非政府組織在中國大陸的發展情形，並可看出中國大陸非政府組織的特殊跨國議題聯結方式。基本上，在全球公民社會的架構下，非政府組織的跨國議題聯結多半是建立在國際社會的層面上。例如，美國的 Mercy Corps 和日本的 Peace Winds 所共同建立的跨國議題聯結，都是在美日兩國之外的東南亞和非洲等地區。在全球公民社會的架構下，中國大陸非政府組織與國際非政府組織所呈現出來的跨國議題聯結，都是發生在中國大陸內部。易言之，除了官方的經濟援助之外，中國大陸非政府組織幾乎沒有在國際層面上，與國外非政府組織進行在地的實際項目合作，此遂反映出中國大陸非政府組織的跨國議題聯結方式，係與本文圖一所指出的全球公民社會有相當之差異。

## 五、國際非政府組織在中國大陸的現況分析

在 1949 年中華人民共和國成立之前，即有許多的國外非政府組織或傳教士進入了中國大陸。洛克斐勒基金會（Rockefeller Foundation）即是第一個進入中國大陸的美國民間基金會。1915 年，該基金會為

在中國大陸推動最先進的醫療計畫，遂在北京設立了北京協和醫學院（Peking Union Medical College, PUMC）。北京協和醫學院是到目前為止，該基金會在海外所進行最昂貴的單一計畫項目，其動機主要在於透過現代醫療科學來改革中國大陸的醫療體系（Ma, 2005: 305-328）。此外，在 1949 年之前即已進入中國大陸的國外非政府組織，亦有 American Friends Service Committee、Lingnan Foundation、Princeton-in-China、Rockefeller Brothers Fund、Save the Children、The Boys and Girls Clubs Association of Hong Kong、United Board for Christian Higher Education in Asia，以及 Yale-China Association 等。然而，在中華人民共和國成立之初，國外傳教教育、醫療機構，以及慈善機關等，皆被中共譴責為文化帝國主義的象徵，進而迫使這些國外民間團體相繼自中國大陸撤出。在 1950 年代和 1970 年代之間，基本上已無國外民間組織機構在中國大陸運作。

伴隨著 1978 年中國大陸的推動改革開放，國外非政府組織開啓了另一波的進入中國大陸的風潮。由於農村體制的變革，以及城市國有企業的改革，對傳統中國大陸國家控制社會的模式，產生了巨大的衝擊（林德昌，2001: 65-121）。城鄉人口的流動，再加上傳統單位體制的解體，使得單位已然無法繼續提供必要的社會服務功能，此不但造成許多地方民間團體的興起，同時在全球公民社會的推波助瀾下，也引起國外非政府組織對中國大陸的經濟和社會改革與轉型，產生了濃厚的跨國聯結興趣。The Asia Foundation、PATH、Konrad Adenauer Stiftung、Caritas Hong Kong、Friedrich-Ebert Stiftung、Misereor、The Hong Kong Council of Social Service、Volunteers in Asia、Wildlife Conservation Society，以及 World Wide Fund for Nature 等，即是在 1978 年以後，幾個最早進入中國大陸的



西方非政府組織。因此，在 1990 年代以後，可以看到許多的國外非政府組織紛紛進入中國大陸，推動扶貧、教育、醫療衛生、環保，以及法律制度改革等議題的項目計畫。

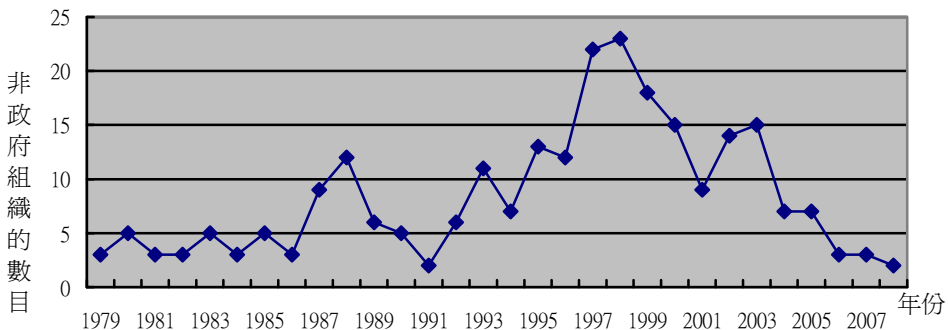
由於國外非政府組織在中國大陸並無正式的立案管道，故迄目前為止，在中國大陸亦無有關國外非政府組織的官方正式統計資料。然而，一個在美國註冊的電子報「中國發展簡報」（China Development Brief），在其網站上致力於介紹與蒐集有關國外非政府組織的發展訊息。<sup>8</sup>中國發展簡報每月出版一期電子報，專門報導在中國大陸的發展議題和公民社會。更值得注意的是，英文版的「中國發展簡報」亦編錄了在中國大陸國際非政府組織名錄（Directory of International NGOs）。該名錄介紹了國外各非政府組織的名稱、宗旨、進入中國大陸的年度、聯絡人士、國別，以及在中國大陸的年度預算經費等（China Development Brief, 2010）。中文版的「中國發展簡報」則蒐集了 200 家在中國大陸的國際非政府組織。儘管這些資料數據並未能包含所有在中國大陸的國外非政府組織，但其確是迄目前為止，關於此議題最新且最完整的資料。由於這些數據，亦可協助我們觀察國外非政府組織在中國大陸發展的模式，故其依然具有相當重要的參考價值。

根據「中國發展簡報」所列舉的資料，根據筆者的整理與分析，發現自 1978 年以來，在中國大陸國外非政府組織的數目呈現穩定的

---

8. 「中國發展簡報」有英文版與中文版；英文版成立於 1996 年，是一個獨立的非營利機構，致力於報導中國大陸的社會發展和公民社會，每月出版一期的英文電子簡訊，其網址為 <http://www.chinadevelopmentbrief.com>；中文版成立於 1998 年，其網址為 <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn>。「中國發展簡報」的中英文版，分由兩個不同的編輯部負責，所蒐集的資料和刊登的內容不盡相同。本文所列舉的國際非政府組織資訊，即是根據此二網址的比較與整理而得。

成長。在 1979 年到 1981 年之間，進入中國大陸的國外非政府組織，包含了香港的 Caritas Hong Kong (1980)、Jian Hua Foundation Ltd (1981) 和 The Hong Kong Council of Social Service (1980)；德國的 Friedrich-Ebert Stiftung (1980) 和 Misereor (1980)；英國的 Voluntary Service Overseas (1981)；以及美國的 Mennonite Central Committee (1981)、Volunteers in Asia (1980)，以及 Wildlife Conservation Society (1980) 等。但在 1996 年以後，成長的速度則有加快的趨勢。此主要反映了在 1995 年的北京第四屆全球婦女會議之後，中國大陸對非政府組織的角色與功能有較深入的了解，同時也對全球公民社會和非政府組織的跨國聯結有更深層次的體認。因此，如圖 2 所示，國外非政府組織的進入中國大陸，在 1996 年後遂產生了一股新的動力。在 1994 年和 1995 年進入中國大陸執行項目計畫的國外非政府組織，分別有 7 個和 13 個。1996 年亦維持 13 個；1997 年，增加到 22 個。從 1997 年到 1999 年，每年均維持著 18 個到 23 個的數目，並反映了在歷史上，國外非政府組織進入中國大陸的最高峰階段。



圖二 國際非政府組織進入中國的發展趨勢，1979-2008

資料來源：作者整理統計與繪圖（China Development Brief, 2010）。

亦值得注意的是，從 2005 年到 2008 年，國外非政府組織進入中國大陸的趨緩，可能和怒江水壩的興建有關。2005 年，北京展開調查接受國外資助的民間環保團體，並嚴格限制這些民間團體的活動（Lin, 2007: 149-184）。此可能導致國外非政府組織與中國大陸民間團體建立跨國聯結，感到裹足不前。此也許可以解釋從 2005 年到 2008 年，進入中國大陸非政府組織的數目，為何會僅有一個到二個；再者，亦可反映出當時北京對國際非政府組織進入中國大陸的敏感性。整體而言，到了 2008 年，根據現有資料，已共約有 260 個國外非政府組織進入中國大陸活動。

就國別而言，絕大多數在中國大陸的國外非政府組織，主要是以美國的非政府組織居多。至 2008 年止，已進入中國大陸的美國非政府組織共有 111 個之多，約占 43 %。其次則為香港和英國的非政府組織，分別以 53 個和 34 個，各佔 20 % 和 13 %。根據現有的資料，共約有來自 23 個國家和地區的非政府組織在中國大陸執行項目計畫。除港澳和台灣之外，共有 15 個國家是經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development）的會員國，如奧地利、紐西蘭、澳洲、比利時、加拿大、法國、德國、義大利、日本、韓國、荷蘭、西班牙、瑞士、英國和美國等。其他在中國大陸的國外非政府組織，則分別來自周邊鄰國，如馬來西亞、蒙古、泰國和新加坡等。來自台灣的非政府組織，則有喜馬拉雅基金會和佛教慈濟慈善事業基金會。

就經費預算層面來看，依據所蒐集到的數據資料，約有 148 家國外非政府組織在中國大陸的項目計畫有固定的年度經費編列。其中以年度預算在 10 萬到 49 萬美元的國際非政府組織最多，共有 58 家。年度經費在 9 萬元以下者，有 19 家之多；此顯示非政府組織在

中國大陸所推動的計畫，多以小型計畫項目為主。年度經費在 50 萬到 99 萬美元之間，亦有 24 家之多。至於年度預算超過百萬美元的則有 46 家。其中，預算在 100 萬到 499 萬美元的國際非政府組織，有 40 家。經費預算從 500 萬到 600 萬美元的國際非政府組織，則有 2 家；分別為 Hong Kong Red Cross 和 Trace Foundation。年度經費為 9 百萬美元者有 Smile Train 一家。在中國大陸項目計畫年度經費在 1 千萬到 1 千 5 百萬美元之間者，則有 World Vision International 和 The Ford Foundation 等二家。年度預算在 2 千萬美元者，有 Heep Hong Society；在中國大陸項目計畫經費最高者，則為 Bill and Melinda Gates Foundation，其年度經費金額高達 288,000,000 美元。

在中國大陸民間組織產業的發展上，來自香港的非政府組織依然扮演了一個不可或缺的角色。由於香港的獨特地理位置及其活躍的公民社會，再加上中國大陸的欠缺立案管道，遂使香港成為國際非政府組織前進中國大陸的跳板。例如在 2002 年，在香港設立辦事處的國際非政府組織即有 7 個之多。更甚者，由於香港和中國大陸的文化聯結，以及香港人士對中國大陸政經情勢的相對較了解，亦使得這些組織比其他的國際非政府組織更具優勢。然而，在香港於 1997 年回歸中國大陸後，中華人民共和國民政部依然將在香港的非政府組織，劃分為國外的非政府組織。此主要是因為就某種程度而言，香港的非政府組織深受西方公民社會的影響，多保持其自主性與獨立性，並且免於來自中央政府的控制。在中國大陸改革開放初期，最早進入中國大陸的國外非政府組織，即包括了香港的 Caritas Hong Kong (1980)、Jian Hua Foundation Ltd (1981) 和 The Hong Kong Council of Social Service (1980) 等。在 2002 年，香港非政府組織在中國大陸實際運作項目計畫的有 26 個，共提供了約值 1569

萬美元的項目計畫，僅次於美國。迄 2008 年止，已共約有 45 個香港的非政府組織在中國大陸進行項目計畫，約提供了 5 千萬美元的項目經費（China Development Brief, 2010）。

就項目計畫的議題而言，國外非政府組織在中國大陸的工作議題，主要包含了兒童福利、災難預防和人道援助、教育、環境、少數民族、性別、健康、愛滋病、勞工和移民、法律和權利、微額貸款、非政府組織發展與能力建構、老年人、農村和社區發展、生育衛生、社會政策和經濟改革、特殊需要和殘障，以及志工等。一些較具敏感性的議題，如政治、民主、人權和社會運動等，皆仍遭排除在外。此反映出京對國際非政府組織依然採取警覺的態度。此外，從議題集中的強度來看，國際非政府組織在中國大陸的項目計畫，主要是以環保（45 家）為主；其次，則為農村和社區發展（41 家）、教育（39 家），以及醫療衛生（32 家）等。這些議題的集中，毫無疑問反映了中國大陸的普遍貧窮與落後，以及亟需國際非政府組織協助與合作。

在省區和城市的分佈上，國際非政府組織主要集中在雲南、四川和北京等地，分別有 48 家、41 家和 50 家之多。就議題的集中趨勢而言，在雲南省主要是以生態環保為主（Cooper, 2006: 109-136）。在雲南省的國外非政府組織，如 Conservation International、Fauna and Flora International、Greenpeace China、Heifer Project International、HOPE Worldwide Ltd、International Crane Foundation、International Fund for Animal Welfare、Rare、The Jane Goodall Institute、The Nature Conservancy、The Three Valleys Foundation、The World Conservation Union、US-China Environmental Fund、Ventures in Development、Wetlands International – China Programme、Wildlife Conservation

Society，以及 Winrock International 等皆屬於生態環保的非政府組織。再者，麗江是雲南省的一個主要觀光古城，也是國際注意的焦點。因此，雲南不僅已成為國際非政府組織在中國大陸的集結地，而且麗江獨特的古城和納西少數民族的古老文化，對國際社會也是非常具有吸引力。此不但造成資金大量的流入，更造成許所國外非政府組織的蜂湧而至。

至於國外非政府組織集中在四川省的議題，主要以經濟和社會發展、少數民族，以及醫療衛生為主。在四川推動這些議題的國外非政組織，包括了 AIDS Relief Fund for China、Care for Children、Chi Heng Foundation、Christian Blind Mission International、Family Health International、Friends of China、Heart to Heart International、HelpAge International、Hong Kong Society for the Blind、Kham Aid Foundation、Medecins du Monde、Mennonite Central Committee、Mercy Corps International、Partnerships for Community Development、The Bridge Fund、The International HIV/AIDS Alliance、The Salvation Army、Tibet Foundation、Trace Foundation，以及 Winrock International 等。

此外，根據哥許（Sujay Ghosh）教授的研究，國際非政府組織在進行跨國聯結時，亦有集中於大都會的趨勢。在與內陸地區相比較下，在大城市的生活型態顯然較為優越與舒適。再者，對外國人士而言，在大都會地區的語言溝通、服裝穿著，以及飲食習慣等，在與內陸偏遠地區相比較時，亦較無適應上的困難。此外，在大都會設立辦事處，亦較易與政府官員、政治家，以及媒體等建立良好的互動關係（Ghosh, 2009: 480-481）。這些因素的存在，或許可以解釋何以有相當多的國外非政府組織會選擇在北京設立辦事處。在

甘肅（21）、廣東（25）、貴州（24）、青海（23）、上海（21）、西藏（27）等地，亦各有 20 家以上的國際非政府組織有項目計畫活動。除了集中在單一地區外，亦有約 44 家的國際非政府組織，其在中國大陸的活動係屬於全國性的（China Development Brief, 2010）。

## 六、結 論

根據本文的討論與分析，在全球公民社會風潮的驅動下，以及國際非政府組織進入中國大陸進行跨國聯結之際，毫無疑問皆受到中共專制威權政體的制約。易言之，中國大陸在中共領導下所造成的特殊政治、經濟和社會發展，亦即在一個專制威權的架構上，不但建構了具有中國特色的公民社會和非政府組織，同時亦侷限了國際非政府組織在中國大陸的項目執行與跨國聯結，進而塑造了國際非政府組織在中國大陸的發展特色。同時，此一研究發現，亦與本文圖一所建立的非政府組織與議題聯結架構，產生了相當明顯的差異性。此更進一步解釋了中國大陸的專制威權，影響與塑造了中國大陸所特有的非政府組織與跨國議題聯結發展模式。因此，在全球公民社會與專制威權的互動下，本文呈現了如下的研究發現：

- （一）由於北京仍無法完全信賴國際非政府組織，因此仍無法提供該些組織一個正式登記與註冊的法源與管道，此造成國際非政府組織在考慮進入中國大陸之際，必然面對許多技術困境而裹足不前。而對於願在中國大陸執行項目計畫的國際非政府組織而言，只有透過與政府部門或非政府組織的合作，設立辦事處或項目辦公室，或在港澳成立代表機構等，然後間接在中國大陸推動項目計畫。對中國大陸而

言，國際非政府組織的無法循正規管道立案，而僅能依賴短期性的項目合作安排，有助於將國際非政府組織在中國大陸社會之潛在影響力，減到最低之程度。此顯示了中國大陸對國際非政府組織的進入中國大陸，依然保持著相當的警戒心。

(二) 儘管在 1990 年代以後，北京官方對國際非政府組織的態度和政策，變得更為正面與開放，但毫無疑問的是，中國政府仍然保留最後的同意權，即那一類型的國際非政府組織項目計畫可以在中國大陸執行，以及可以在那一個地區工作 (Simon, 2003)。此亦反映了北京試圖利用同意與認可的手段，來施加對國際非政府組織進入中國大陸的監督與管控。雖然中國政府歡迎和邀請國際非政府組織，在一些領域上，如扶貧、教育、經濟發展和醫療衛生進行協助與合作，但是有一些議題和地區，在政治上仍屬於禁區。國際非政府組織在中國大陸所推動的議題項目，皆是符合北京要求與期望，如扶貧、社會福利、教育、少數民族、醫療衛生、環保、農村，以及社區發展等議題。凡具有政治敏感性的議題，如政治、民主、人權和社會運動等，皆在禁止之列。在全球公民社會的架構下，此體現了在非政府組織跨國議題聯結上，中國大陸在議題方面，毫無疑問是具有強烈主觀的選擇性與限制性。

(三) 雖然中國大陸的非政府組織在國際參與方面，尤其是在與國際非政府組織的交流與互動上，有相當程度的表現；但值得注意的是，中國大陸非政府組織的跨國聯結，主要都是採取會議、研習、座談，以及交流互訪等方式，在國外



民間社會實地執行工作項目的案例可說是非常的罕見。此不但反映了中國大陸非政府組織專業能力的受限與不足，亦可看出這些組織團體所扮演的外交角色。在與台灣非政府組織國際參與相對照下，可以發現與中國大陸的非政府組織呈現出了強烈的對比。台灣非政府組織在國外社會實際推動項目方案的相當多，如慈濟功德基金會、伊甸社會福利基金會、台灣路竹會和台灣世界展望會等；而中國大陸的非政府組織卻是將國外非政府組織的資源引入中國大陸，並在中國大陸共同執行各項合作方案。

- (四) 在專制威權的本質下，中國大陸對其非政府組織係採取控制與管理，而非鼓勵與發展的政策。因此，與國內非政府組織的策略一致，外國非政府組織若憂慮項目計畫會影響及他們在中國大陸的工作與地位，則其亦經常採取儘量避免與官方發生衝突的方式。聯合國教科文組織在都江郟和怒江水庫的興建議題上，即是採取不與北京官方衝突的策略（Mertha, 2008: 59-61）。倘國際非政府組織一味追求政治敏感性議題，則後果必將是相當嚴重。例如在 1996 年，在北京設立辦事處的德國諾蘭基金會（Naunan Foundation），由於其在德國的總部，舉辦了一場關於解放西藏（Free Tibet）的國際會議。爲了表示無法容忍其對中國內政的干預，北京遂要求諾蘭基金會的北京辦事處改名，否則將取消其辦事處的地位。當諾蘭基金會拒絕來自北京的要求時，其旋即被迫離開中國大陸。爲此，中國大陸中央與地方政府亦皆針對已註冊的外國基金會，設有年度的審查與評估機制，此即是一種嚴密監控的手段。此種政策措施，

已然對全球公民社會的跨國議題聯結，產生了扭曲與制約的負面發展。

基本上，在相當的程度內，中國大陸非政府組織發展的未臻成熟，不但塑造了國際非政府組織在中國大陸的發展特色，同時也限制了國際非政府組織角色與功能的發揮。但更重要的是，國際非政府組織與中國大陸非政府組織的跨國聯結，亦無法協助後者的提升能力建構。中國大陸的第三部門，一般欠缺來自社會大眾的財政支持，此乃是獨立非政府組織成長的最大障礙。這些非政府組織不但經常無法獲得足夠的資金來執行本身的項目，其亦無必要的經驗、專業知識與能力，來執行大規模和中長期的發展項目。再者，在專制威權的政體下，國外資訊的取得亦受到相當大的制約，此亦導致中國非政府組織對於全球公民社會發展趨勢缺乏正確的了解。當中國大陸非政府組織多依賴外國的財政支援時，儘管其獨立性值得懷疑，但更造成許多非政府組織的項目宗旨，只能以國際非政府組織的議題馬首是瞻，因而使本土的非政府組織更喪失自主發展的機會。因此，國際非政府組織在與本土組織建立一個平衡的關係上，在中國大陸仍有一段很長的路要走。

總之，中國大陸經濟和社會的轉型，已然提供給國際非政府組織一個絕佳的機會，對中國大陸產生影響力。在過去 30 年來，國際非政府組織介入中國大陸社會和經濟發展的範圍和深度，反映出了中國政府對外國組織認知與態度的重大轉變，以及國際非政府組織參與中國大陸改革的決心。但同時，中國大陸當前的政治體制和政治文化，及其對國際非政府組織的警覺和戒心，也對國際非政府組織在中國大陸的推動議題跨國聯結，增添了嚴重的障礙。尤其是在法輪功、長江三峽大壩，以及怒江水庫興建等社會運動上，國際非

政府組織的介入與參與，無論是倡議網絡的建立，抑或是直接的合作與聯盟，促使北京對國際非政府組織依然無法採取完全信任的態度。在中國官方面臨全球公民社會與專制威權政體的互動與交織下，遂形成了國際非政府組織在中國大陸的發展特色，並制約了中國大陸全面參與全球公民社會的可能性。

## 參考書目

- Adler, Emanuel. 1997. "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics." *European Journal of International Relations* 3, 3 (Fall) : 319-363.
- Anheier, Helmut et al. 2001. eds. *Global Civil Society 2001*. New York: Oxford University Press.
- Anheier, Helmut K. 2004. *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*. London: Earthscan.
- Cheng, Xiaonong. 1999. "Breaking the Social Contract." in Adrew J. Nathan et al. eds. *Dilemmas of Reform in Jiang Zemin's China*: 107-126. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- China Development Brief. 2010. "Directory of NGOs." In <http://www.chinadevelopmentbrief.com/dingo/>. Latest update 10 June 2010.
- Clark, Ann Marie. 1995. "Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society." *Journal of International Affairs* 48, 2 (Winter) : 501-536.
- Clark, John. 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. West Hartford: Kumarian Press, Inc.
- Clark, Terry Nichols and Ronald Inglehart. 1998. "The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and Other Policies in Postindustrial Societies." in Terry Nichols Clark and Vincent Hoffmann-Martinot. eds. *The New Political Culture*: 9-72. Oxford: Westview Press.

- Cooper, Caroline M. 2006. "This is Our Way In: The Civil Society of Environmental NGOs in South-West China." *Government and Opposition* 41, 1 (January) : 109-136.
- Copeland, Dale C. 2006. "The Constructivist Challenge to Structural Realism: A Review Essay." in Stefano Guzzini and Anna Leander. eds. *Constructivism and International Relations: Alexander Wendt and his Critics*: 1-20 New York: Routledge.
- Economy, Elizabeth and Miranda A. Schreurs. 1997. "Domestic and International Linkages in Environmental Politics." in Miranda A. Schreurs and Elizabeth Economy. eds. *The Internationalization of Environmental Protection*: 1-18. New York: Cambridge University Press.
- Feeney, William R. 1989. "Chinese Policy Toward Multilateral Economic Institutions." in Samuel S. Kim. ed. *China and the New World: New Directions in Chinese Foreign Relations*: 224-252. Boulder: Westview.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fisher, Julie. 1998. *NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartfold: Kumarian Press, Inc.
- Ghosh, Sujay. 2009. "NGOs as Political Institutions." *Journal of Asian and African Studies* 44, 5 (May) : 475-495.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Hannerz, Ulf. 1996. *Transnational Connections: Cultures, People,*

*Places*. London: Routledge.

- Hao, Yufan. 1992. "Environmental Protection and Chinese Foreign policy." in T. W. Robinson. ed. *The Foreign Relations of China's Environmental Policy*: 47-68. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Held, David. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Held, David and Anthony McGrow. 2000. "The Great Globalization Debate." in David Held and Anthony McGrew. eds. *The Global Transformations Reader: An Introduction to the Globalization Debate*: 1-24. Cambridge: Polity Press.
- Hopf, Ted. 1998. "The Promise of Constructivism in International Relations Theory." *International Security* 23, 1 (Spring) : 171-200.
- Johnston, A. I. 1998. "China and International Environmental Institutions: A Decision Rule Analysis." in Michael B. McElroy et al. eds. *Energizing China: Reconciling Environmental Protection and Economic Growth*: 555-600. Newton: Harvard University Committee on Environment.
- Kent, Ann. 2002. "China's International Socialization: The Role of International Organization." *Global Governance* 8, 3 (July-September) : 343-364.
- Keohance, Robert. 1993. ed. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Khagram, Sanjeev et al. 2002. "From Santiago to Seattle:

- Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics.” in Sanjeev Khagram et al. eds. *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*: 3-23. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Kim, Samuel S. 1981. “Wither Post-Mao Chinese Global Policy?” *International Organization* 35, 3 (Summer) : 433-465.
- Kim, Samuel S. 1992. “International Organizations in Chinese Foreign Policy.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 519 (January) : 140-157.
- Kim, Samuel S. 1998. “China’s International Organizational Behaviour.” in Thomas W. Robinson and David Shambaugh. eds. *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*: 401-434. New York: Oxford University Press .
- Kjaer, Anne Mette. 2004. *Governance*. Malden: Polity Press.
- Klein, Bradley S. 1994. *Strategic Studies and World Order: The Global Politics of Deterrence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kornberg, Judith F. and John R. Faust. 2005. *China in World Politics: Policies, Processes, Prospects*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Lanteigne, Marc. 2007. *China and International Institutions: Alternate Paths to Global Power*. New York: Routledge.
- Lardy, Nicholas R. 2002. *Integrating China into the Global Economy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Lin, Teh-chang. 2007. “Environmental NGOs and the Anti-Dam

- Movements in China: A Social Movement with Chinese Characteristics.” *Issues and Studies* 43, 4 (December) : 149-184.
- Lin, Teh-chang and Jean Yen-chun Lin. 2007. “The Environmental Civil Society and the Transformation of State-Society Relations in China: Building a Tri-level Analytical Framework.” *Pacific Focus* 22, 2 (Fall) : 113-140.
- Ma, Q. 2005. “The Governance of NGOs in China since 1978: How Much Autonomy?” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 31, 3 (Fall) : 305-328.
- Mayhew, S. 2005. “Hegemony, Politics and Ideology: The Role of Legislation in NGO-Government Relation in Asia.” *Journal of Development Studies* 41, 5 (May) : 727-758.
- McCormick, J. 1989. *The Global Environment Movement*. London: Belhaven Press.
- Mertha, Andrew C. 2008. *China's Water Warriors: Citizen Action and Policy Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nelson, Paul J. 1995. *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development*. New York: St. Martin's Press.
- Reus-Smit, Christian. 1997. “The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions.” *International Organization* 51, 4 (Winter) : 555-589.
- Rosenau, James N. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Saur, K. G. 1999. *Yearbook of International Organizations: Guide to Global and Civil Society Networks 1999/2000*. Brussels: Union of International Associations.
- Saur, K. G. 2003. *Yearbook of International Organizations: Guide to Global and Civil Society Networks 2003/2004*. Brussels: Union of International Associations.
- Saur, K. G. 2007. *Yearbook of International Organizations: Guide to Global and Civil Society Networks 2007/2008*. Brussels: Union of International Associations.
- Simon, K. 2003. *To Serve the People: NGOs and the Development of Civil Society in China*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.
- The Jane Goodall Institute. 2010. "Jane Goodall Institute in China." in <http://www.jgichina.org>. Latest update 10 June 2010.
- Tsou, Tang. 1986. *The Cultural Revolution and Post-Mao Reforms: A Historical Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Weng, Byron S. J. 1972. *Peking's UN Policy: Continuity and Change*. New York: Praeger.
- World Bank. 2010. "China and World Bank." in <http://web.worldbank.org/website/external/countries/eastasiapacificext/chinaextn/>. Latest update 14 June 2010.
- Yahuda, Michael. 1997. "How Much Has China Learned about Interdependence?" in David S. G. Goodman and Gerald Segal. eds. *China Rising: Nationalism and Interdependence*: 6-26. New York:

Routledge.

Zheng, Yongnian. 2004. *Globalization and State Transformation in China*. New York: Cambridge University Press.

中國民間組織管理局編。2007。《中國民間組織評估》。北京：中國社會出版社。(China Management of Nongovernmental Organizations. 2007. ed. *The Assessment of Chinese NPOs*. Beijing: China Social Publisher.)

中國發展簡報。2010。〈200 家國際 NGO 在中國〉。http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/ngo\_info.php?newclass= 102000000。2010/06/05。(Chinese Development Brief. 2010. “200 International NGO in China.” in http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/ngo\_info.php?newclass=102000000.Latest update 05 June 2010.)

王名。2010。《社會組織概論》。北京：中國社會出版社。(Wang, Ming. 2010. *On Social Organizations*. Beijing: China Social Publisher.)

王名、賈西津。2003。〈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》：262-286。上海：人民出版社。(Wang, Ming and Jia, Xijin. C. 2003. “Chinese NPO: Definition, Development and Policy Recommendations.” in Lizhu Fan. ed. *Social Changes and NGOs under Globalization*: 262-286. Shanghai: People Publisher.)

林德昌。2001。《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。(Lin, Teh chang. 2001. *The Reform of State-owned Enterprises in Guangdong and Sichun: A New Interpretation on State-Society Relations*. Taipei: Chen-Wen Publisher.)

- 俞可平。2006。〈中國公民社會：概念、分類與制度環境〉。《中國社會科學》1：109-122。(Yu, Keping. 2006. “Chinese Civil Society: Concept, Categories and Institutional Environment.” *Chinese Social Science* 1: 109-122.)
- 若弘。2010。《非政府組織在中國》。北京：人民出版社。(Jo, Jung. 2010. *NGOs in China*. Beijing: People Publisher.)
- 陶滿成、張海濱。2009。〈論對國際非政府組織進行管理的立法工作〉。《江南社會學院學報》11，1：75-88。(Tao, Man Cheng and Hai Bin Zhang. 2009. “Law-making on the Management of International NGOs.” *Jiang Nan Social College Journal* 11, 1: 75-88.)
- 陳洪波。2006。〈論我國非營利組織的政治性和社會性〉。《廣東行政學院學報》18，1：79-83。(Chen, Hong Po. 2006. “The Political and Social Dimensions on Chinese NPO.” *Guangdon Administrative College Journal* 18, 1: 79-83.)
- 黃浩明。2000。《國際民間組織：合作事務與管理》。北京：對外經貿大學出版社。(Huang, Hao Ming. 2000. *International NGO: Cooperative Affairs and Management*. Beijing: Foreign Economic and Trade University.)
- 葛道順等。2009。《中國基金會發展解析》。北京：社會科學文獻出版社。(Ge, Dao Sheng et al. 2009. *The Anatomy of the Development of Chinese Foundation*. Beijing: Social Science Documents Pulbishers.)
- 鄧國勝。2001。〈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》：65-89。北京：清華

大學非政府組織研究中心。(Deng, Kuo Sheng. 2001. "The Initial Analysis on Chinese NGO Questionnaire." in Ming Wang et al. eds. *The Study on Chinese NGO, 2001: Case Study*: 65-89. Beijing: NGO Research Center, Ching-Hwa Univeristy.)

鄭國勝。2003。〈1995 年以來中國 NGO 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》：285-307。上海：人民出版社。(Cheng, Kuo Sheng. 2003. "The Transformation and Developmental Trend since 1995." in Lizhu Fan. ed. *Social Changes and NGOs under Globalization*: 285-307. Shanghai: People Publisher.)

羅觀翠、劉念。2005。〈香港非營利組織社會服務延展內地研究〉。《公共管理高層論壇》5：97-214。(Luo, Guancui and Liu Nian. 2005. "The Study on the Extention of Honk Kong's NGO Social Service in China." *Public Management Executive Forum* 5: 97-214.)

## **The Impact of Global Civil Society on the Development of International NGOs in China**

Teh-chang Lin\*

Linking with the international community has become a crucial concern for Beijing ever since the economic reforms in 1978. In addition to indicating Beijing's desire of receiving more foreign investment and international assistance from the international community, it also provides a very useful indication for observing Beijing's learning with international norms under the framework of a global civil society. Moreover, the economic reforms have inevitably contributed to the radical transformation in political, economic and societal development in China. Consequently, under the guidelines of global civil society and transnational issue linkage, international NGOs have thus paid great attention to China. Although the mutual communication between China and international society has increased to a great extent, the Chinese Communist Party, with its inherent nature of party-state and authoritarianism, has dramatically shaped the formation of civil society with Chinese

---

\* Professor, Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University.

characteristics and further constrained the development of international NGOs in China, in terms of their registrations and projects execution. Moreover, the unique context of political, economic and social development in China has inevitably shaped the pattern of transnational issue linkage between international NGOs and Chinese NGOs. This article endeavors to explore, under a global civil society, the impact of NGOs and transnational issue linkage on China and how China reacts to it. This article also tries to analyze, with the rapid economic and social transformation in China and the emergence of globalization and transnational issue linkage, why do these factors enhance the interaction between international NGOs and Chinese NGOs? It then explains the factors contributing to the emergence of a unique development of international NGOs in China.

**Key Words:** international NGO, global civil society, transnational linkage, constructivism, state-society relations