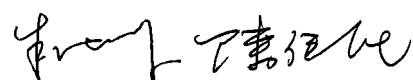


# 二十一世紀評論

## 中國公民社會的發展

### 抗震救災：中國公民社會 崛起的契機？



在二十一世紀的中國大陸，最為引人注目的現象之一就是公民社會的興起。面對一系列社會問題以及對自身利益的訴求，人們正通過自我組織，在鄉村教育、環境保護、社會健康，乃至農民工權益等各個方面開展着廣泛而豐富的志願行動。

在二十一世紀的中國大陸，最為引人注目的現象之一就是公民社會的興起。面對一系列社會問題以及對自身利益的訴求，人們正通過自我組織，在鄉村教育、環境保護、社會健康，乃至農民工權益等各個方面開展着廣泛而豐富的志願行動。這些行動及其話語暗示着，以公民社會為話語和方向，中國正發生一場眾多階層捲入的社會運動。2008年，在「5·12」汶川地震救災及災後重建過程中，我們可以看到中國幾乎所有重要的民間公益組織以及數以百萬計的志願者的身影，媒體稱之為「中國NGO第一次集體亮相」<sup>①</sup>，更有人指出這是「中國公民社會元年」<sup>②</sup>。北京大學公民社會研究中心在2008年年底發布了《中國公民社會發展藍皮書》，宣布中國已經邁進了公民社會的門檻<sup>③</sup>。雖然對這一系列高調的主張，學界仍有不同的評價和爭議，但在今天的中國大陸，眾多公民社會組織的出現以及公民社會重新成為公共話語的一部分卻是學界的共識<sup>④</sup>。

在此背景下，通過2008年5月到2009年5月對汶川地震救災中60多個民間組織的參與觀察和關鍵信息人進行訪談、搜集和整理相關第一手資料，以及參考相關研究論文、媒體報導、調研報告<sup>⑤</sup>，我們試圖對汶川地震救災中民間組織的參與過程及機制進行探討及概括，由此揭示其對中國公民社會發展產生的影響，並進而分析中國未來公民社會發展的一些新趨勢。

#### 一 集體參與：公民社會的規模效應

在近十年來，中國民間組織開始參與重大公共議題和災害救助的討論和實踐行動。例如，北京市協作者文化傳播中心曾經在2003年非典型肺炎(SARS)危機中參與幫助城市農民工群體<sup>⑥</sup>；在艾滋病防治、環境保護等領域中，NGOs也

開始參與和干預<sup>⑦</sup>。但是在汶川地震救災之前，中國的歷次災難救助以及重大公共議題中，民間組織都鮮有大規模的集體發聲或者共同參與。

整體而言，中國的民間組織由於合法性不足、資源有限以及能力不足等原因，一直沒有引起公眾的廣泛關注。在2008年初南方嚴重冰凍雪災中，只有少數民間組織零星參與了救助行動，這在NGO界已經引起討論和反省：人們開始意識到民間組織和民間志願力量在重大公共災害面前，因能力的缺失而缺乏社會責任的擔當<sup>⑧</sup>。正是在這一背景下，汶川大地震發生之後，許多民間組織汲取了上次冰雪災害時行動不力的教訓，第一時間展開救助行動。梁漱溟鄉村建設中心在地震發生的第二天就開始組隊出發前往災區，四川本地的NGOs也迅速地組建四川5.12民間救助服務中心，外地進入的NGOs則組建了四川NGO救災聯合辦公室，隨後，大量的民間組織及其志願者通過這兩個平台進入災區參與救援工作。

據不完全但獲得官方認可的統計，奔赴四川在一線參與救災的民間組織有300多個，而全國幾乎所有的NGOs都不同程度地捲入到全國各地的參與救災工作中，而介入的志願者更達到300萬人左右<sup>⑨</sup>。如此眾多的民間組織和志願者集體參與，相當於一場規模浩大的志願運動，並且也迅速形成了公民社會的規模效應，具體體現在如下幾個方面：

第一，民間組織和志願者活躍在各個地區，起到了較好的拾遺補缺作用。

民間組織和志願者的活動遍布了所有極重災區、重災區以及輕災區<sup>⑩</sup>，它們中大多數組織多把自己定位在發揮拾遺補缺的作用，於是往往在政府和軍隊無暇顧及的地方，民間組織和志願者都自發前往，提供資源、信息和志願服務。雖然志願者團隊的大量出現，在有些地方造成一定的混亂，但是卻使得志願者的觀念深入人心，即使是邊遠的山村也接受了志願者的到來，志願者和解放軍

在2008年初南方冰凍雪災中，只有少數民間組織零星參與救助行動，這在NGO界已經引起討論和反省：人們開始意識到民間組織和民間志願力量在重大公共災害面前，因能力的缺失而缺乏社會責任的擔當。



四川省彭州市「新家園」計劃志願者和當地政府在工作站交流

成為當地社區最受歡迎的人。陌生人之間互相幫助的觀念在中國文化中本來比較缺乏，但是在此次大災面前，大量志願者的熱忱參與卻使之在當地成為普遍現象，並孕育出民間新的互動和參與模式。

第二，民間組織和志願者在救災或重建等不同領域的參與，使得民間產生自身的資源循環。

由於民間組織、志願者人數和組織類型眾多，他們一旦集體參與，就分別各自發揮所長，於是在救災的各個環節中都有其身影，其具體情況見表1。其中較為突出的有如下數方面：

(1) 籌集資金和物資。據統計，截至2009年2月28日，來自中國內外社會各界的賑災捐款達到556.39億，其中相當部分來自於社會組織。例如中國紅十字

表1 部分社會組織地震救災情況

組織類型	資源籌募	救災階段的投入	主要救災方式	救災工作特點
紅十字總會和中華慈善總會	57.058億	31.16億	物款支持、一線救援、組織志願者、與當地分支機構及地方政府合作	配合中央統一部署、資源(人、財、物)動員能力強，垂直系統行動迅速
16個全國公募基金會	13.756億	5.64億	物款支持、一線救援、組織志願者、與政府及民間組織合作	針對性強、配合中央統一部署
行業協會	3億*	3億	物款支持	發動大量會員賑災
私募基金會	12億*	4億	物款支持、一線救援、志願者培訓和組織、資助民間組織	多方合作，機動靈活
境外民間組織	8.745億	1.45億	物款支持、一線救援、與當地民間組織和政府合作、組織志願者	專業性強、管理高效、財務透明
國內民間組織和志願者團體	12億*	10億	物款支持、一線救援、提供信息平台、組織志願者	運用本地知識、聯合行動、動員大量志願者、信息及技術支持
總計	106.56億	55.25億		

雖然志願者團隊的大量出現，在有些地方造成一定的混亂，但是卻使得志願者的觀念深入人心。在汶川地震大災面前，大量志願者的熱忱參與在當地成為普遍現象，並孕育出民間新的互動和參與模式。

資料來源：中山大學公民與社會發展研究中心、香港中文大學公民社會研究中心：〈社會部門的興起與挑戰——社會組織參與汶川地震救災與重建的評估與建議〉(2009年5月)，<http://ics.sysu.edu.cn/NewsDisplay.asp?id=68>。紅十字總會、中華慈善總會和全國公募基金會的資源籌募數字是根據民政部汶川地震捐贈收支情況公告(2009年2月28日)計算而得。

\* 為估計數字

總會在5月12日晚即通過與「新浪」、「百度」、「搜狐」等網絡媒體合作，向社會各界發出緊急呼籲，並公布銀行、郵政、手機短信、網絡捐贈等捐助方式，至10月份全國的紅十字會系統已經籌款160餘億元。由四川本地以及雲南、貴州等地的NGOs倡議發起的四川NGO救災聯合辦公室，共有100多個民間組織參與。在從建立到解散的兩周之內，該辦公室籌募及轉運緊急救援物資價值1,000多萬元。國際民間組織如樂施會啟動「樂施米義賣大行動」，邀請知名演藝人士出任「樂施大使」推動香港民眾捐贈，以及舉辦慈善晚會等，三個月內籌得善款逾1億3,000萬元。

(2) 直接的傳遞服務。這些服務領域從助老到助殘，從青少年心理輔導到社區生計恢復，基本覆蓋了所有方面。例如，中國獅子聯會在災區共派出約400人的團隊，分組奔赴了幾乎所有重災區所在縣市，投放救災物資總額達到4,000萬元。境外民間組織如台灣慈濟會在地震當天成立了賑災協調中心，展開賑災後勤及物資籌措等工作。在地震救援期間，慈濟會總共組織了17次四川賑災醫療團，前後動員義工8,915人次、醫護人員1,374人次，直接參加救援和災民安置服務。這樣的例子不計其數。

(3) 基礎設施建設與生計恢復。很多民間組織參與了基礎設施建設，例如紅十字總會、中華慈善總會和全國公募基金會的資金80%以上投入到基礎設施。作為世界最大的一個民間扶貧援助組織世界宣明會(香港)，在其重建計劃中，學校、民房和衛生所的恢復重建達到預算總額的60%以上。另外，為了幫助偏遠地區恢復通訊，並發展信息科技，李連杰壹基金和微軟公司(Microsoft)聯合在災區選定30個地處偏僻山區、交通不便、通訊不暢的鄉鎮，贈送衛星上網寬帶(寬頻)設備和遠程教學設備。此外，許多在農村有長期扶貧經驗的NGOs也發揮專業優勢，致力於協助家庭恢復生計，成為地震重建的一個亮點。例如，國際小母牛(Heifer International)項目計劃成立一支專門團隊，在未來五年內投入4,000萬元，採用「禮品傳遞」模式資助北川、廣元、安縣等地8,000農戶恢復生計；香港樂施會計劃在四川和甘肅等地的7個重災縣投資1.37億元，通過三年半的重建讓共約12,000戶受災戶恢復及改善生計。

(4) 後方技術和信息搜集與傳遞。災難中最重要的是保證信息的傳遞和公開，NGO發展交流網、北京震旦紀公益信息技術中心等都及時通過互聯網傳遞信息，使得民間力量可以較好地將資源送到有需要的地方。同時，許多民間組織也積極搜集、整理和編輯從心理援助到房屋建設等各方面的地震救災技術刊物發放給災區。

(5) 志願者管理和培訓。當志願者是散兵游勇的時候，他們的作用不但微弱，甚至可能是消極的。因此，部分民間組織積極組織志願者的管理和培訓，使得有組織的志願者能夠更有序、有效地為災區提供服務。

(6) 政策諮詢和研究。也有民間組織參與政策方面的諮詢和調查，例如汶川地震應對政策專家行動組由北京師範大學、國家減災委專家委員會、民政部教育部減災與应急管理研究院於5月16日發起成立，深入震區第一線，並廣泛組織

災難中最重要的是保證信息的傳遞和公開，NGO發展交流網、北京震旦紀公益信息技術中心等都及時通過互聯網傳遞信息，使得民間力量可以較好地將資源送到有需要的地方。

全國各地甚至海內外防災減災、應急管理、心理學、教育學、公共政策和文化遺產保護等相關方面的專家，組成開放式行動平台。震災發生以來，該行動組對於救災和重建政策提供了多項建議，得到了中央政府救災重建部門的充分肯定和高度重視。世界自然基金會 (World Wide Fund for Nature, WWF) 則與四川省林業廳合作，計劃在唐家河保護區與千佛山保護區建立地震影響評估試點，評價地震對保護區造成的具體影響，為長期有序地恢復熊貓保護區、重建和發展長江上游生態屏障提供科學的行動依據。

在這些民間參與方式和環節中，最引人矚目的是非公募基金會的興起，一些基金會 (例如南都公益基金會) 明確對民間組織予以支持，它們努力將資助方和服務方連接起來，逐步形成了公民社會自身的資源循環鏈條。

第三，民間組織和志願者的集體參與引發了媒體和公眾的關注，慈善公益的理念得到了廣泛的傳播，也使得政府在宏觀上對民間志願參與開始採取放寬和鼓勵的態度。

由於公民社會的規模效應，海內外媒體對中國公民社會表現出前所未有的關注和支持，美國的《紐約時報》(*The New York Times*)、《新聞周刊》(*Newsweek*) 等都連續報導中國的志願者和公民社會。中國大陸媒體對於志願者也給予了前所未有的高度肯定，慈善的理念從未如此大規模地傳播和深入人心。國內基金會對公民社會表示了大力支持，例如，南都公益基金會撥出1,000萬元專款支持草根NGOs開展地震災區的服務。政府也逐步認識和肯定志願者的作用：政府的《汶川地震災後恢復重建條例》指出了「政府主導與社會參與相結合」原則，及「鼓勵公民、法人和其他組織積極參與地震災後恢復重建工作」<sup>①</sup>。因為這個條例，大量的NGOs在基金會的支持下，繼續參與災區重建的長期而艱巨的工作。這些在中國災害管理中都是前所未有的。

可以說，正是通過志願者大量參與，2008年被稱為「志願者元年」。隨着規模效應積聚起來，使得公民社會呈現出一種前所未有的「勢」。或許把2008年稱為「公民元年」<sup>②</sup>稍顯誇張，但是民間組織和民間志願者的參與極大地提高了中國公民社會力量自身的信心，以及其對公眾和政府所產生的巨大影響，卻是有目共睹。

## 二 聯合行動：公民社會的合作主流化

除了規模效應之外，NGOs對地震救災的參與也使得公民社會呈現出前所未有的合作／聯合效應。近十餘年來，雖然在諸如怒江水壩等這樣的議題上，中國民間組織、學界及公共知識份子群體之間的合作已初見端倪，但是大多情況下，由於政府的懷疑、公眾的不理解，以及企業的擔心等原因，民間組織與其他諸多部門的合作依然舉步維艱。即使在NGOs內部，由於同領域的機構間常常

或許把2008年稱為「公民元年」稍顯誇張，但是民間組織和民間志願者的參與極大地提高了中國公民社會力量自身的信心，以及其對公眾和政府的巨大影響，卻是有目共睹。

不得不爭奪有限的資助方資源，因此難以開展實質性的合作。但是，在這次地震救災中，民間組織表現出前所未有的聯合行動的態勢。根據我們的調查，全國有19個民間組織的聯盟，在各地的資源動員和協調服務過程中發揮着關鍵作用。例如，在地震發生之後第二天，南都公益基金會就聯合102個機構發布《中

表2 以民間協作方式開展服務的地區性網絡

地域	民間網絡	成員組織數量
成都	四川NGO救災聯合辦公室	24
成都	四川5.12民間救助服務中心	28
北京	北京民間公益組織聯合行動	10
西安	陝西民間組織聯合行動	13
重慶	重慶5.12抗震救災民間救助中心	8
蘭州	甘肅草根組織聯合行動小組	7
廈門	廈門救災援助行動小組	7
上海	上海新駝峰行動	5
貴陽	貴州民間救災網絡	18
廣州	廣東在粵川籍人士關愛行動	15

資料來源：筆者整理

國民間組織抗震救災行動聯合聲明》，而在救災第一線的四川則出現了兩個大型的NGO聯盟。這些民間組織之間相互聯繫，互通有無，共享資源，取長補短，展現出NGO聯盟的合力（見表2）。

不但如此，在地震救災中，政府深感自身力量不足，於是紛紛和前來救援的民間組織合作，過去難以促成的政府—NGO合作在大災面前似乎自然而然地形成。民間組織不但與政府合作，也和企業開展合作，救災過程中最為著名的遵道社會資源協調辦公室就是由鎮政府、萬科集團、深圳登山協會與貴州高地等幾個NGOs和志願者共同組成的。在這一合作過程中，政府起到地方支持和統一協調作用，企業提供資源和外部關係，NGOs提供專業服務知識與組織社區。透過三方合作，使得許多救援和重建工作做得有聲有色。據統計，在救災期間該組織協調了400多名志願者，籌募和發放救災物資價值1,000餘萬元。

此外，民間組織也積極與社區和志願者合作，在一些地方產生了社區的合作治理模式。例如，在龍門山鎮的三合坪社區，四個民間組織合作，形成了志願者、居民代表和居委會協商議事、三方共管的合作治理格局，為災後社區重建提供了新的參考模式。

除此之外，還有民間組織與媒體、學校的合作等各種多方協作模式的形成。「合作」在這次救災過程中得到了充分的體現，雖然這類合作格局的持續性還有待觀察，但是這一過程的經驗和教訓卻使得在中國公民社會的發展過程中，合作成為了主流。

在地震救災中，政府起到地方支持和統一協調作用，企業提供資源和外部關係，NGOs提供專業服務知識與組織社區，透過三方合作，使得許多救援和重建工作做得有聲有色。

### 三 扎根社區：中國公民社會新的生長點？

在抗震救災過程中，中國的公民社會開始在社區內部自我催生NGOs，這些組織由於得到了外部NGOs和基金會的支持，在一定程度上避免了過去「自生自滅」的危險，而與整個公民社會網絡聯繫起來，展現出更深的扎根性。

抗震救災中的NGO參與對於中國公民社會發展的另一個重要影響是，開始催生社區內部的民間組織。在過去的十五年間，中國很多民間組織都不是起源於鄰里內部，而常常是外來的志願者組織，獲取國際資助，服務於弱勢群體的社區或者干預社會公共議題<sup>③</sup>。這使得中國現有的主流NGOs常常「飄在半空」，難以長時期深入社區。但是，在這次地震救災過程中，在災區內部，許多災民開始自發組織志願組織、合作社、專業協會等進行自救。可以說，中國的公民社會開始在社區內部自我催生NGOs，而這些組織由於得到了外部NGOs和基金會的支持，也在一定程度上避免了過去「自生自滅」的危險，而與整個公民社會網絡聯繫起來。例如，茂縣在外部志願者陸偉的帶動下，在災區註冊成了第一個縣一級的民間組織——茂縣可持續社區發展促進會，推動當地的環境保護和可持續生計恢復工作。綿竹民生合作社也是在外部基金會支持下，開始依靠自己的力量來開展生計恢復的工作。由於和外部NGOs與基金會互動頻繁，他們和外部的合作相對於別的社區組織更容易得到資源和技術援助。也正因為這個原

表3 各類社會組織災後重建工作

組織類型	重建預算	重建工作重點	參與重建的特點
紅十字總會和中華慈善總會	25.9億元	1. 援建民房、衛生站、村民活動室、集鎮飲水工程、減災防災設施	1. 利用自身系統優勢與政府合作 2. 長期性規劃和分階段進行 3. 與其他社會組織廣泛合作，動員各種資源，開展公益創新
全國公募基金會	8.12億元	1. 捐建學校、孤兒院、水利工程等基礎設施； 2. 開展災後心理重建	1. 項目與組織宗旨相關，針對性強 2. 自主運作項目，並注意整合社會資源
私募基金會	約10億	1. 社區定點援助及重建 2. 硬件設施建設 3. 特殊人群照顧 4. 民間組織重建能力建設 5. 生態恢復及環境保護	1. 項目範圍廣、種類多 2. 注重合作和創新
境外民間組織	7.3億	1. 援建基礎設施 2. 促進社區重建與發展 3. 保護生態環境 4. 與政府和本土組織合作	1. 專業性強 2. 管理高效 3. 本土化
國內民間組織和志願者	5億	1. 建立社區重建示範點 2. 針對特殊領域和人群的長期服務 3. 協助政府搭建和培育災後重建志願者平台	1. 以點帶面，建設示範點 2. 組織聯動，團結協作 3. 信息技術，支持網絡化
總計	56.32億		

資料來源：中山大學公民與社會發展研究中心、香港中文大學公民社會研究中心：〈社會部門的興起與挑戰〉。紅十字總會、中華慈善總會和全國公募基金會的重建預算數字是根據民政部汶川地震捐贈收支情況公告(2009年2月28日)計算而得。

因，在災後社區重建中，許多這樣的社區組織湧現出來。相對於先前的很多NGOs，它們在農村社區展現出更深的扎根性。

不但如此，許多外部NGOs也開始在社區內部安營扎寨，在基金會的支持下開展長期的救援工作。在緊急救援之後，雖然有大量的NGOs和志願者離開災區，但是仍然有130多個NGOs留下來，開展三年以上的災後社區重建工作。它們採取的主要是參與式社區發展策略，也積極催生本地的社區組織，其基本格局見表3。

在此次救災重建過程中，所有這些大規模出現的內外部民間組織發起和組織的社區重建工作及其規模影響，使得社區有望借此契機成為中國公民社會新的生長點之一。

綜上所述，規模效應、聯合行動、社區扎根，這是「5·12」救災中NGOs參與的特色，其參與救災的廣度和深度是前所未有的，形成了「政府主導，社會參與，全民救災」的局面，充分調動了社會資源。尤其是在志願者的影響下，公眾的廣泛參與凸現了中國志願精神和公益文化的成長。從捐出全部乞討所得的乞丐到「80後」一代的勇敢擔當，從四川免費運送志願者的的士司機到自發趕赴災區救援的河北農民，從雷鋒精神到志願者蔚然成為時尚，一個自發、自治、自律、公益的公民群體悄然顯現。

規模效應、聯合行動、社區扎根，是「5·12」救災中NGOs參與的特色，其參與救災的廣度和深度是前所未有的，形成了「政府主導，社會參與，全民救災」的局面，充分調動了社會資源。

## 四 總結：災後公民社會的發展

為了更有系統地評估這次民間組織參與救災與重建對中國公民社會發展的影響，我們以國際民間組織——世界公民參與聯盟 (CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation) 發展出來的「公民社會指數」(Civil Society Index, CSI) 的框架去檢視此次行動對中國公民社會四個向度的影響：結構、環境、價值觀和影響力。

1、結構：從公民社會組織數量來看，不少組織是因應救災而搭建起來，但由於政策環境未有徹底轉變(下詳)，這些組織能否持續下去仍是未知之數。同樣，在義工參與數量方面，在籌款救災期間，各民間組織均有重大突破，但進入到災後重建階段，民間組織的角色變得含糊，而需求的工作人員亦必須有更多和更穩定的投入，一般義工能發揮的功能隨之減少，如何能凝聚過去一年來曾參與工作的義工是許多民間組織要面對的挑戰。

在公民組織聯盟或支持性機構發展方面，在救災期間出現的聯合辦公室是重大突破，它令長時間處於孤立或者互相競爭的民間組織有機會為公共目標而協作。雖然基於政治環境的考慮，這些合作平台最終都「自願」解散，但這種合作的經驗已成為中國公民社會內的集體記憶。有部分民間組織亦在重建階段進行合作，在一些災區提供綜合性服務，其數量雖少，但有重大的示範意義。在資源投入方面，除了一般民眾的捐贈令公民社會的資源劇增以外，一些本土基金會的興起扮演着支持性機構的角色，為中國公民社會的發展提供了一個相對穩定的資源和知識支持的結構，值得留意。



2、環境：在法律環境方面，對民間組織的登記和管理條例並未因這次地震而帶來實時的轉變。許多在救災中成立的團體仍然因為沒法找到所謂「業務主管單位」而無法向民政部門登記。最近在全國一些地區推行的「備案」制度，讓社區層面的民間組織無需找到業務主管單位便可向街道組織備案，的確是對民間組織的登記和管理有所放鬆，但此舉與抗震救災並無直接關係。然而，在重建的相關條例中說明「公民、法人和其他組織」應該積極參與，卻是中國公民社會法律環境方面的突破。

在政治環境方面，因為民間社會與義工積極投入賑災，令政府必須承認中國民間已形成一種關愛和社會參與的力量。本文兩位作者在災後被相關部門邀請到災區研究民間組織在救災和重建中的貢獻。據了解，政府高層對民間組織的參與持較正面的態度。而對於地方幹部來說，部分民間組織帶來的資源，對老人、婦女、青少年的服務，甚至協助調解災民的矛盾，令他們樂於接受民間組織的介入。這種政府與民間組織正式合作治理一個地區的經驗，可以說是一種政治關係的突破。

然而，最近政府要求用兩年時間完成三年的災區重建計劃。在政府強勢領導下，民間組織參與的空間自然受到壓縮。再加上學校「豆腐渣」工程的爭議，令政府擔心民間組織會否動員民眾鬧事，民間組織與政府的關係就變得微妙。

總的來說，民間組織在災區的處境，正好反映中國公民社會與政府的關係依然微妙。透過向民間組織購買服務，我們預計，服務型民間組織在未來將有較大的發展空間，但維權和倡導型民間組織仍會受到禁制。抗震救災並未為這兩種民間組織帶來較寬鬆的環境。

3、價值觀：民間組織和義工全力投入到救災與重建，將慈善、志願和參與精神充分發揮，這是顯而易見的。除此以外，由民間團體組成的聯合辦公室亦十分重視透明與問責，捐贈、採購和物資運送的資料都供網上查閱。亦有民間組織在地震後巡查化工廠，防止污染，表達了對可持續環境的關注。不少民間團體更自覺參與減貧的工作，或者透過發展災區的手工藝產品，或者引入外面的企業，或者協助發展災區旅遊，協助恢復災民生計。

4、影響力：民間組織在救災與重建的投入，最明顯的影響力是補充了政府的不足，滿足了社會需求。民間組織的救災物資能夠在第一時間送達到災區的每一角落，其後民間組織在照顧老弱和心理輔導方面協助了地方幹部解決難以兼顧的問題。對公共政策的影響方面，除了令政府在制訂重建條例時加入民間力量的部分，在慈善管理系統方面也出現了長足的進步。2008年9月，民政部新設立了社會服務和慈善事業促進司和社會工作司。慈善信息管理和公布的制度及網上平台亦投入了使用，有利於慈善捐贈的法規和政策得到改進<sup>⑥</sup>。在與慈善政策相關的討論中，政府也表現出更開放的姿態，並對公眾質疑做出快速反應，這均與大量民眾和組織投入慈善工作有關。

汶川地震發生一年多了，災區重建道路依然漫長和曲折。在中國公民社會是否已經形成尚有爭論的情形下，為抗震救災對公民社會的影響下一個結論似嫌為時尚早。但毋庸置疑的是，在這一深刻影響中國的歷史事件中，中國公眾

在中國公民社會是否已經形成尚有爭論的情形下，為抗震救災對公民社會的影響下結論似嫌為時尚早。但毋庸置疑的是，民間的力量已經開始以一種自發、自主、和平的姿態進入國家公共事務的治理。

有了大量參與，民間的力量已經開始以一種自發、自主、和平的姿態進入國家公共事務的治理。如何建構一種新型的國家—公民關係，這正是未來公民社會建設的關鍵問題。我們拭目以待。

### 註釋

- ① 徐永光：〈合作，中國NGO發展的理性選擇〉(2009年1月9日)，南都公益基金會網，[www.naradafoundation.org/sys/html/m\\_25/2009-01-09/120412.htm](http://www.naradafoundation.org/sys/html/m_25/2009-01-09/120412.htm)。
- ② 徐永光：〈2008，中國公民社會元年〉，《NPO縱橫》，2008年第4期，頁1-5。
- ③ 高丙中、袁瑞軍：〈導論 邁進公民社會〉，載高丙中、袁瑞軍主編：《中國公民社會發展藍皮書》(北京：北京大學出版社，2008)，頁1。
- ④ 我們這裏所談的公民社會主要是指在政府和市場之外的，一個主要由非政府、非營利性組織及其集體行動所構成的一個多元、開放、自主的公共領域。在這一公共領域之中，包括大量的志願者，以及媒體、企業、政府部門和基金會的介入。但是非政府組織(Non-Government Organization, NGO)無疑是公民社會的主體，在中國公民社會發展中，有四類NGO值得關注，第一類是來自於政府背景的社會組織，例如紅十字總會和中華慈善總會、全國公募基金會、行業協會等。他們中的一些組織逐步與政府脫鉤，實現NGO的轉型。例如中國國際民間組織合作促進會、中國扶貧基金會等；第二類是以企業背景為主的非公募基金會；第三類是自下而上產生的民間公益組織；第四類是海外NGO，例如樂施會等。
- ⑤ 如無特別註明，本文的數據均出自此期間調研和搜集所得的資料。
- ⑥ 高小賢、李愛玲主編：《從SARS事件看中國民間組織與公共衛生》(西安：西北大學出版社，2006)。
- ⑦ 參見王輝：〈協作到南京〉，《中國發展簡報》，2008年夏季刊，no. 38，[www.chinadevelopmentbrief.org.cn/qikanarticleview.php?id=904](http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/qikanarticleview.php?id=904)。
- ⑧ 在本研究進行期間，筆者曾經訪問了數名在北京、成都、貴陽等地NGOs工作的資深人士，不少人士表達了類似觀點。
- ⑨ 參見中華人民共和國國務院新聞辦公室：〈中國的減災行動〉(2009年5月)，[www.gov.cn/zwggk/2009-05/11/content\\_1310227.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2009-05/11/content_1310227.htm)。
- ⑩ 香港中文大學公民社會研究中心、中山大學公民與社會發展研究中心：〈關於民間公益組織參與汶川大地震救災重建的報告及建議〉(2008年6月)，[www.cuhk.edu.hk/centre/ccss/earthquake/report/report1.doc](http://www.cuhk.edu.hk/centre/ccss/earthquake/report/report1.doc)。
- ⑪ 《汶川地震災後恢復重建條例》(2008年6月)，[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwggk/2008-06/09/content\\_1010710.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwggk/2008-06/09/content_1010710.htm)。
- ⑫ 朱健剛：〈志願者元年，公民元年〉(2008年7月13日)，南都網，[http://epaper.nddaily.com/F/html/2008-07/13/content\\_514299.htm](http://epaper.nddaily.com/F/html/2008-07/13/content_514299.htm)。
- ⑬ Chan Kin Man, "The Development of NGOs under a Post-Totalitarian Regime: The Case of China", in *Civil Life, Globalization, and Political Change in Asia: Organizing between Family and State*, ed. Robert P. Weller (London; New York: Routledge, 2005), 20-41.
- ⑭ 2008年6月國務院發布〈國務院關於支持汶川地震災後恢復重建政策措施的意見〉(國發〔2008〕21號)，[www.gov.cn/zwggk/2008-06/30/content\\_1031467.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2008-06/30/content_1031467.htm)；2008年12月財政部、國家稅務總局和民政部聯合發布〈關於公益性捐贈稅前扣除有關問題的通知〉(財稅〔2008〕160號)，[www.gov.cn/zwggk/2009-01/23/content\\_1213899.htm](http://www.gov.cn/zwggk/2009-01/23/content_1213899.htm)。

朱健剛 中山大學公民與社會發展研究中心主任

陳健民 香港中文大學公民社會研究中心主任