

# 服務型非營利組織在中國發展的經驗

## --以慈濟慈善事業基金會為例

彭錦鵬

中央研究院歐美研究所  
台灣大學公共事務研究所

### 壹、前言

現代化工商社會中，政府在處理諸多公共事務時能力有其限度，一方面公共需求不斷增加，另一方面政府組織和人力又不斷面臨精簡的壓力。為了充分照顧人民的需求，來自民間力量的協助，特別是非營利組織的運作與角色，就扮演關鍵性的社會公益支持力量。中國的非營利組織近年來不斷成長，變成民間社會的支持力量，最近一年來，官方的支持力度也不斷成長，在此情形下，服務型非營利組織所將扮演的公私合夥關係也將快速成長。

近五、六年來兩岸民間和官方交流的情況大為成長，在非營利組織的領域方面，慈濟慈善事業基金會（以下簡稱慈濟基金會）除在台灣已是一股非常重要的社會福利、慈善力量，更進一步成為中國第一家境外非營利組織所成立的全國性基金會。基金會的創始人為佛教團體的證嚴上人，其慈善組織創立於東臺灣的花蓮一隅，以克己、克勤、克儉、克難的精神創立慈濟，開始濟助貧困的工作。慈濟的志業，由慈善而醫療、教育、人文；從偏遠的花蓮開展至全球五大洲，已有 50 個國家設有分支會或聯絡處，迄今援助超過 87 個國家地區。慈濟人所推動的包括慈善、醫療、教育、人文四項，統稱為「四大志業」；另投入骨髓捐贈、環境保護、社區志工、海外賑災，此八項同時推動，稱之為「一步八法印」。

服務型非營利組織主要是對於特殊族群，提供特別照顧，希望能幫助最需要幫助的人，例如慈濟基金會、家扶基金會。而倡議型非營利組織則是對於環境、婦女、教育等議題，不斷提出新主張，例如：消費者文教基金會、婦女新知基金會（彭錦鵬等，2008: 171）。本文的重點即在討論國際性的服務型非營利組織如何在中國推動服務，並從而取得合法的地位，進而逐漸生根發展。

本文以深度訪談方式訪問慈濟基金會的台北總部和廈門地區負責人，全面理解慈濟基金會如何建立和大陸的政府關係，以及慈濟基金會在各省市推動各項慈善工作的工作模式，其組織、結構、動員、募款、聯繫、與政府互動、與民間

社會互動的方式和演變趨勢。本文有鑑於慈濟基金會一向對於其組織活動低調、謙卑的態度，較少對外細緻地說明，因此在訪談部份特別採用敘事研究法（Narrative Methodology）的方式，呈現基金會在運作方面的突破性作為。

## 貳、服務型國際非營利組織在中國

中國大陸從 1978 年開始改革開放以來，經濟成長速度驚人，2010 年代開始，已經成為世界第二大經濟體。由共產黨一黨領導的政治經濟發展速度雖然很快，但是整個民間社會由農業社會向工商社會轉型的過程中，社會經濟體制的變動劇烈，政府所能提供的各項轉型期服務，勢必有所不足，也就需要依賴各種非營利組織的協助。尤其是快速的城市化以及因此而造成的複雜社會情況，意味著共產黨無法提供所有人民需要的服務。而人民對於服務提供的不滿，將會有損於政黨統治的國內穩定性。另一方面，中央政府想要推動的健康、教育以及其他服務，也可能是地方政府無力負擔的業務，而需要民間社會的協助。在這個過程中，宗教性的非政府組織也因此快速崛起，例如基督教的醫生設立小型診所以補充公衛體系的不足之處，佛教團體則起而照顧老年人。中國的非政府組織在 2000 年之後大幅成長，尤其是 2008 年四川大地震死亡人數高達七萬人，服務型的非營利組織因之大量興起。根據經濟學人週刊的報導，目前中國大陸有五十萬個非政府組織，雖然其中非常大部份的組織只是要取得政府財務支援，但純粹的非營利組織幾乎完全都在從事政治上不會敏感的活動（*The Economist*, 2014）。

中國大陸從 1990 年代快速發展經濟過程後，造成嚴重的貧富差距、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，不但引起國際非政府組織的強烈關注，也希望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參與中國大陸的社會服務，不但是全球公民社會興起的重要指標，更是非政府組織推動跨國聯結運動中的重要環結（Anheier et al., 2001: 15）。例如，國際非政府組織進入中國大陸開展各種公益活動，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）。這些公益活動無形中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（林德昌，2010: 111）。另一方面，中國大陸控制民間組織發展的主要作法是透過雙重管理制度來加以維持。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。這種情形下，中國大陸民間組織所追求的議題與活動，都是政府所支持與鼓勵的。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）。雙重管理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。絕大多數的民間組織仍然與政府和黨保持密切的關係，以便取得非營利組織運作所需要的資金，同時建立在政府體制

的合法性。

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。

由於缺乏規範國際非政府組織的明確機構和政策，在中國政府與國際非政府組織的互動之間，經常形成難以解決的困局。從管轄職責而言，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，都專門負責承擔境外非政府組織在中國大陸機構的管理和監督工作。但這些負責官員不僅缺乏明確的規範可資遵守，他們在國際非政府組織發生任何事端之際，也不希望遭到波及而影響仕途。這種行政態度乃使得國際非政府組織如試圖在中國大陸獲得法律地位，就變得異常困難，這也解釋了為什麼無法正式公佈國際非政府組織在中國大陸的數字（林德昌，2010: 118）。整體而言，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 %。來自台灣的非政府組織，則只有喜馬拉雅基金會和佛教慈濟慈善事業基金會（林德昌，2010: 127）。

經濟學人認為，就像 1980 年代以來中國的經濟自由化帶來全面性的經濟體質改變一樣，中國目前推動的非營利組織登記制度，同樣可能帶來非常深遠廣泛的社會影響（*The Economist*, 2014）。中國目前主要推動的非營利組織都是在提供人民服務者，例如協助老人、窮人、身心障礙者。2012 年以前的非政府組織想要登記的話，都必需有一個協助監督的政府機構者。境外的非政府組織想要在中國運作，更需要受到嚴格的管制。根據經濟學人的報導指出，非營利組織的登記已經不再需要政府機關的背書，這也顯示，政府實質上是在鼓勵非營利組織的成長。2011 年開始許多省分已經允許非營利組織直接登記成立，主要包括四類性質的非營利組織：產業協會、科技組織、慈善組織、和社會服務團體。

相對的，有鑑於中國在國際事務中所扮演的角色越來越為重要，國際性非營

利組織對於在中國尋求發展，擴展服務的對象，就越來越為積極。2004 年生效的「基金會管理條例」允許外國基金會在中國設立的代表機構，但是仍然存在許多設立門檻。外國基金會想在中國建立代表機構，需要找到一個願意對其進行管理的國務院部門作為其主管單位，而且業務主管單位必須是可以對基金會所從事的活動進行管理的國務院相關部門。但是，就相關部門而言，並不願意負擔任何風險，因此總是儘量避免成為外國基金會的業務主管單位。另一方面，如果某一個基金會向業務主管單位的申請被拒絕，也沒有任何可以申訴的程序。外國基金會在找到一個同意成立的業務主管單位之後，還必須得到民政部的批准。這就表示，沒有特別的關係，外國基金會想要通過兩道設立的門檻是極為困難的。少數幾個外國基金會能夠成功註冊的例如：比爾蓋茲基金會、克林頓基金會、和世界經濟論壇。

總部設在台灣之慈濟基金會透過在大陸的十七年慈善賑災行動經驗和成果，於 2008 年取得在中國的登記許可，是相當特別的境外基金會獲得中國認可的過程。宗教性的非營利組織，在中國公共治理上的敏感性，雖然不及政治性非營利組織，但是慈濟基金會如何超越一般宗教性非營利組織所面臨的高度管制，是相當值得探討的公共治理案例。

### 參、慈濟基金會在中國慈善事業的發端

慈濟基金會是 1966 年由證嚴法師創辦於台灣花蓮縣，基金會致力於推動四大志業：慈善、醫療、教育、文化，並從 1985 年起將各種服務延伸到海外。海外活動的推動都是由當地慈濟人提出申請，反映當地的需求，「台灣總會」不做主動規劃。「台灣總會」的原則是興利重於防弊，站在輔導的立場給海外的分會協助和發揮，鼓勵當地在時機成熟之後取得相關的地位。一般而言，慈濟基金會海外分支機構的產生主要可以分成三類：一是台灣的委員移民海外，而將慈濟基金會帶入國外，例如馬來西亞、荷蘭、紐西蘭等；二為旅居國外之華人、台商認同慈濟而投入慈善等工作，例如香港、巴西、巴黎、和紐約等；第三類則是透過國際賑災行動影響當地華人投入（陳秀玲，2002: 8-9）。慈濟基金會在中國開展慈善事業，就屬於第三類的行動。

慈濟慈善事業基金會在中國慈善事業的發端，是因為 1991 年 7 月發生了中共 1949 年建立政權以來最大規模的華中大水災（西方報導稱之為華東大水災），災區主要在安徽省、江蘇省、河南省三個省，受害居民超過上億人口，慈濟基金會本於救災優先的人道考量，開始進行華中地區的救災活動。這一次大水災影響到中國大陸 30 個省中的 18 個省，死亡人數超過千人，政府也向世界各國請求兩億美元捐款以救災。台灣紅十字會捐款 20 萬美元，聯合國和其他國家也捐助了 70 萬美元（Benjamin, 1991）。

基於華中大水災涵蓋區域廣闊，政府救災能力分散，許多地方一時之間無法得到緊急救災行動，同時其他國家已經在幫忙，而兩岸同文同種，慈濟基金會決定由基金會副總執行長王端正率團到大陸勘查華東災情。然而有鑑於兩岸關係敏感，中國大陸在 1989 年 6 月才發生六四天安門事件，縱然要進行大陸救災工作，其前提條件仍在於取得兩岸政府的同意。

慈濟基金會首先和台灣政府進行溝通以取得許可。當時的陸委會認為中華民國政府不方便採取救災行動（當時馬英九擔任副主委），但是對於民間的救災行動則樂觀其成，慈濟基金會對於政府的口頭承諾不敢有完全把握，恐怕口說無憑，因此一直等到陸委會回覆可以在一個星期內搞定行政作業，才有充分信心。慈濟基金會取得陸委會書面同意後，8 月 7 日成立「慈濟大陸賑災小組」統籌賑災事宜。

第一梯次大陸賑災六人勘災小組 8 月 11 日出發，到達北京之後，透過一位慈濟基金會的榮譽董事，是王端正以前在臺北新聞局的同事進行聯絡。輾轉見到指揮救災的祕書長及民政部的司長，最後才和民政部副部長嚴明復正式洽談救災工作。

王端正在與嚴明復洽談救災工作時，提出慈濟基金會未來從事救災活動的五項明確原則，以說明基金會的慈善工作完全是出於慈善人道的立場，也將不會有任何政治上的甚至宗教上的用意。他所提出來的五項原則，也成為 1991 年到現在將近四分之一個世紀，慈濟基金會在中國大陸從事救災及慈善活動的基本原則。

王端正所提出來五項原則是：

1. 目的：賑災行動。慈濟基金會到大陸的唯一目的就是賑災，除此之外沒有其他目的。這一項原則性的宣示，主要在建立雙方的互信，避免其他政治上的聯想或無謂的干擾。
2. 直接、重點。慈濟基金會到大陸進行賑災活動，並非傳統上單純捐款或募款的活動，而是直接到受害最嚴重、最缺乏官方或民間救災資源的地區，進行直接援助，以達到救災資源最充分的運用，照顧到最大可能的受災民眾。
3. 有所不為，也就是三個慈濟基金會不會牽涉到敏感事務。慈濟基金會的賑災行動將完全是純粹的人道救援工作，因此「不涉政治」，賑災行動將出於人飢己飢的精神，全力救災，「不搞宣傳」，包括不會發布慈濟基金會在災區的救災照片。慈濟基金會在災區進行人道救援工作，除了表明身分外，也「不刻意傳教」，儘量減少宗教活動的色彩。這

三項「有所不為」的保證，讓慈濟基金會的賑災行動意願單純化，也有利促使中國大陸官方在救災需求非常迫切的時刻，准許和歡迎基金會參與救災行列。

4. 先行表明慈濟基金會將要提供的各項物資，包括四個類別。慈濟基金會所提供的物資分別是災民溫飽所需要的衣服和棉被、食物、消毒和藥品的醫療用品、提供災民復耕所需要的播種協助，以及居住所需要的房屋興建。
5. 提出請求中國大陸官方協助事項，以便最有效地進行賑災行動。請求協助事項包括：（1）察看災區，以便清楚了解所需要的各種物資數量和種類；（2）救災地區的造冊，以便有效掌握賑災行動的服務對象；（3）提供運輸交通工具，以便慈濟基金會在人生地不熟的情形之下能夠盡快有效率地提供賑災資源；（4）動員志工幫忙，以便慈濟基金會能夠在官方明確支持下，邀請大陸台商和大陸人士的共同參與救災活動；（5）為照顧災區老人，顧慮到他們行動不便，慈濟基金會希望能夠運用人力車、馬車等交通工具提供服務到家的協助。

這五項原則正面、堅定的表明慈濟基金會的慈善工作是單純而不附帶其他任何目的的人道服務工作。五項原則也清楚說明慈濟基金會的整個賑災行動方案是直接提供救災服務資源，是完全自給自足、最有效滿足災民短期和長期民生需求的救災行動，因此是合情合理的境外協助。慈濟基金會所需要的官方協助也都是最基本的官方可信資料和資源，這些官方協助將會提供災民最直接受惠的救災協助，也能夠同時免除地方官員和受災民眾心理上不必要的保留和質疑情緒。

在雙方共同理解慈濟基金會所提出救災的五項原則下，基金會勘查團旋即要求到最貧困的災區進行了解，民政部立刻打電話到安徽省政府請求相關人員派員接機。從北京飛到安徽省合肥，民政廳人員在機場接機和全程接待，基金會勘查團立刻重申救災五項原則。特別嚴重的災區比較無人關懷，到全椒這個地方，花了三、四個小時。

全椒的黨委書記、縣長接見，全椒地方面積很大，水災仍未退去。我們划著獨木舟、小舢板，載著 30 人的船勘查災情，許多房屋全倒、半倒，有的房子只剩下門框，好像籃球場的球框。回到縣城，請對方協助，將地震賑災計畫傳送回台給證嚴法師和董事會。當時縣領導以為，當地的災情嚴重，地點又偏僻，慈濟基金會恐怕就不會再來了。實際上，慈濟基金會當年不但回來全椒救災，救災的地區包括 3 個省分：安徽省的全椒、河南省無錫、江蘇省興化。

基金會勘查團回到台灣，積極準備賑災活動。慈濟基金會在台灣大學廣場發動募款。實際賑災活動開始的時候，當時的民政部長、國台辦主任王兆國也全力支持，在人民大會堂接見賑災人員，當面鼓勵。由於中國官方明確表態支持，救

災行動迅速有效，從此慈濟基金會和大陸中央與地方政府建立互信，才能陸續展開其後 20 餘年的救災行動。王端正認為，慈濟基金會在大陸的救災行動，正如在全世界各地所展開的救災行動，都是要達到受災民眾能夠「安心、安身、安生」的境界，顧慮到災民的短期和長期維生的能力。

1. 慈濟基金會 1991 年對大陸華東華中地區大水災的賑災活動是對大陸展開慈善活動的發端，第一次成功的接觸顯示當時對大陸官方所提出來的賑災五原則是正確而合理的作法，同時也完全未碰觸到兩岸關係敏感的政治問題，也不牴觸中國大陸對於宗教活動的相關規範。但是事實上正因為兩岸關係敏感的政治問題，慈濟基金會 1991 年在面對大陸華東華中地區大水災的嚴重災情想要提出賑災行動之前，幾乎是面對「不可能任務」的挑戰。事實上，慈濟基金會到大陸進行賑災活動，不可避免的將引發部分臺灣民眾的質疑，認為在兩岸關係對立的情形下，慈善活動應該以台灣本身為重，應盡全力做好對於臺灣民眾的照顧，而不應該進行對中國大陸廣大災區的賑災行動。證嚴法師很坦白的表示：「1991 年開始到大陸賑災，那時候，我變成臺灣的罪人；直到現在我還沒有被原諒。但我還是沒有停息」（洪淑芬，2011: 24）。

#### 肆、慈濟基金會在中國的人道慈善服務

慈濟基金會在中國的人道慈善作為，從 1991 年對大陸華東華中地區大水災的賑災活動開始，就逐步展開因大型天災而啟動不曾間斷的賑災活動，另一方面也開始針對遍遠省區比較長期的救貧扶困計畫。

以慈濟基金會 1991 年對大陸華中大水災的賑災活動為例，賑災工作持續兩年才終於完成，除發放救災物資外，基金會援建安徽全椒災區興建 14 個慈濟新村與 945 戶住房；援建江蘇興化市 11 鄉 568 戶住房與 148 間敬老院；援建安徽全椒 10 所敬老院與 3 所中小學；援建河南息縣 683 戶、固始 911 戶住房；援建江蘇省興化市 8 所中小學。

因大型天災而啟動的賑災活動主要集中在廣泛的華中地區，這些包括：

1993 年湖南省發生 40 年來最嚴重水災，4 千 1 百多萬人受災；

1995 年長江流域及華南地區洪澇；

1996 年賀伯颱風 8 月 1 日登陸福建，造成福建、河北嚴重災情；

1997 年浙、閩兩省 8 月遭受溫妮颱風襲擊，沿海重創；

1998 年長江流域水患嚴重；

1999 年安徽郎溪縣及宣州市洪澇受災；

2002 年安徽省霍邱縣連續 3 年乾旱，7 月淮河沿岸洪災肆虐；

2008 年四川省阿壩州汶川縣發生芮氏規模 8.0 強震。

慈濟基金會在大陸的賑災活動涵蓋範圍實際上包括比較偏遠的省區：

1995 年遼寧省暴雨引發水患；

1996 年雲南省麗江縣發生芮氏規模 7.0 強震；

1996 年青海省玉樹藏族自治州發生大雪暴；

1997 年貴州省盤縣、興義市及丹寨縣連遭洪澇及冰雹之災；

2001 年內蒙古自治區連續 3 年遭雪災、旱災、沙塵暴及蟲災襲擊；

2002 年貴州綏陽縣 6 月連續豪雨釀災；

2003 年新疆維吾爾自治區南部喀什地區發生芮氏規模 6.8 強震。

慈濟基金會針對遍遠省區比較長期的救貧扶困計畫包括以下兩項重大工程：

1. 1998 年援建甘肅省通渭、會寧兩縣首批 218 個「示範性水窖」工程竣工。翌年工程延伸到東鄉縣。迄 2006 年共在 3 縣分 9 期興建近 5000 眼水窖，期間於東鄉縣興建水加慈濟小學、三嶺慈濟小學。
2. 2000 年貴州麻山地區展開長期扶困計畫。2002 年 1 月 27 日羅甸縣董架鄉 32 戶抹尖慈濟新村落成啟用，迄 2011 年已興建 9 個慈濟新村，嘉惠 401 戶，發放助學金 32,116 位，冬令救濟物資受惠人數 302,832 人。

此外，慈濟基金會分別也在上海、貴州丹寨縣、福建省建甌市、福鼎市等地興建中、小學校，提供教育資源。

整體來看，慈濟基金會在大陸所推動的慈善服務活動，成果的累積下來相當廣泛、深入。從 1991 年到 2010 年間，慈濟基金會在大陸所推動的慈善服務活動成果包括：興建兩棟醫院大樓、13 所愛幼中心、54 所中小學校、4882 戶住屋、挖掘 19,060 水井、10 所敬老院、1 所兒童福利院、對眼睛提供義診人數 5407 人。慈濟基金會 2010 年大陸冬令發放物資，發放 7 省 23 縣，46,483 戶受惠，發放對象共 118,542 人（洪淑芬，2011: 327）。從圖二也可清楚發現，慈濟基金會因為 1990 至 2000 年代大陸的天災不斷，規模驚人，而不斷進行賑災活動，提供災後的服務地區也不斷擴張。

慈濟基金會在中國大陸的發展特色，主要包括兩項：尊重政府體制和發展適時適地（陳信吉，2013: 125）。對中國政府而言，具有宗教背景而且具有龐大組織動員能力的社會組織，一向受到特別的關切，而由境外發展移入的宗教組織，更會受到嚴格的制度管制。然而，慈濟基金會的組織文化對於海外的活動，一向秉持不介入政治和不刻意傳教之歷史傳統悠久，同時在 1991 年華中大水災賑災行動之接洽初期，已清楚表明立場，才能建立雙方的基礎互信，並一直延續下來。另外，慈濟基金會長期賑災行動都是前往受災最嚴重、地區最貧困、其他機關團體最不願意去的地點進行援助和關懷，這種救援行動的長期堅持，最終得到中央



和地方政府的堅定支持和信任。

慈濟基金會在中國大陸的慈善服務，並非完全得到臺灣民眾的支持，甚至於引起相當大的質疑，認為慈濟基金會應該照顧台灣的弱勢族群福利，而非資助敵人。1994 年到 1996 年兩岸之間發生「千島湖事件」與「台海飛彈危機」，造成兩岸關係極度緊張惡化，台灣內部對於慈濟基金會持續在中國大陸進行各種天災援助工作，引發強烈的抨擊和爭議，同時也造成臺灣民間社會對於慈濟的捐款大幅萎縮，參與成為會員的情況也明顯銳減（陳信吉，2013: 128）。然而正因為慈濟基金會堅定而持續地進行在大陸各種賑災活動、扶貧、建造大愛屋與成立偏鄉中小學，得到中國大陸各級政府的信任和支持，於 2008 年由大陸的國臺辦宣佈慈濟基金會成為中國大陸第一個申請註冊成立全國性基金會的境外社會組織，確立慈濟基金會在中國的合法地位（陳信吉，2013: 131）。

## 伍、慈濟基金會在中國廈門的個案分析

慈濟基金會在中國大陸 20 年的發展，慈善活動的成果相當豐碩，在中國大陸已有 32 個據點。慈濟基金會在中國大陸的第一個據點是上海，中國大陸的總部設置在江蘇蘇州的原因是，2008 年蘇州市的書記是 1991 年慈濟基金會進行華中大水災賑災行動時安徽全椒的書記，他協助基金會取得蘇州的土地以建立基金會在大陸的總部。所有據點中，廈門的慈善志業中心由於廈門地理位置靠近台灣，台商人數眾多，語言大致相通，發展的速度相對較快。因此本文作者特地前往廈門的慈善志業中心進行訪問。

慈濟基金會在廈門的慈善志業中心，十幾年來從事福建地區的慈善工作，已經得到當地居民完全的信任。十幾年來從重大天然災害的救助工作，發展到現在絕大部分由當地報名、訓練的志工擔負起居家訪視的救助工作，是一段非常感人的發展史。廈門志工黃喜三先生談到，廈門慈善志業中心完全靠當地台商的捐款從事慈善工作，感到非常欣慰和感恩。廈門慈善志業中心大樓這兩年來由廈門市政府撥給慈濟基金會無償使用 20 年，就是對於慈濟慈善工作一個非常大的肯定。

以廈門的慈善志業中心，為推動慈善活動的中心所累積的慈濟經驗，主要是以不斷的在地化作為推動工作的核心精神。傳統上，境外的慈善組織在進行慈善工作時，所需要的財力、物力資源，都是由慈善組織的總部負責提供，早期慈濟基金會在中國大陸的慈善活動也不例外。但是就目前的情況而言，或者至少以廈門而言，慈濟基金會在廈門的活動經費已經達到當地完全自籌的情況，同時由慈濟志工自行負責個人在參與志工活動時所需的交通經費和用餐準備。這種參與慈善活動的徹底在地化，在世界各國的非營利組織中，應該算是非常特別的例子。

本文以下分別從如何成為志工、天災時的工作方式、非天災時的工作方式，以第一人稱的口吻，詳細說明廈門慈善志業中心的作業方式，用以呈現慈濟基金會在人事制度、工作方法上的獨特性，突顯「慈濟人」的價值思維。

## 一、如何成為志工

要當慈濟的志工，第一個是要了解慈濟的人文是什麼，最少要在慈濟培訓 3 年，培訓中間還要經常帶到外面。如果說志工對慈濟的理念不同就來做志工，可能會因為說錯話危害到整個組織的信用，所以我們在這些方面非常重視慈濟的人文理念。

現在已經有很多人從網路上、大愛電視台、收音機、書刊上，了解慈濟是在做什麼。但是，在慈濟裡面比較特別的是，在慈濟裡面是要交錢的，例如如果需要外出，中午的午餐錢、車錢，今天所有外出的開銷大家一起分攤。慈濟基金會並沒有行政費用。例如去甘肅做水窖，<sup>1</sup> 吃的、住的錢都要自己出。做慈濟的志工最大的好處是，中國偏遠的任何一個地方，你很難想像那裡的生活條件，志工看過後才會了解什麼是人生的意義，什麼是天堂，我們每個人其實是住在天堂裡。

慈濟最可貴的是慈濟有志工，慈濟在送米前是經過精挑細選，自己要吃的米才送，衣服也一樣，自己要穿的衣服才送。買的米都要經過挑選，台灣派專家來，是請三好米的老闆和老闆兒子親自出動來教我們怎麼檢查米。衣服也一樣，要量及清點數量看夠不夠，志工在這裡學習到很多東西。我們在這裡做的、送的東西，全世界找不到一個機構可以跟慈濟來比擬。慈濟最可貴的，是我們的志工，大家全力以赴，把行善當作自己的事。

平常時志工差不多每一個禮拜要去居家訪視，我們每一年會利用共緣的時間點，針對一些貧困的人員，由政府提供名單，之後我們一家一家去拜訪與了解，針對真正需要幫忙的，每一年我們都會發送米及物資之類的，去年去過的，今年還會再去，了解家境是更為貧苦還是改善。或是居家骯髒污穢的，就召集志工去幫忙整理。甚至於有老年人被兒女棄養，三餐都成問題，也缺乏行動能力的，就幫忙訂三餐送過去。平常這塊叫做居家訪視，人力支出很大，而且也需要政府支持與配合，我們與本地的慈善總會一起承擔這個事務。

廈門地區的志工人數，比較穩定的應該有 100 多個，不同的活動再另外增加人。所需要的維持費都在志工身上，開銷都自己處理，台灣沒有拿錢來。

---

<sup>1</sup> 磚塊、水泥砌成，再加做防水設計，深度 12 米半，約可以儲存 30 立方米的水，水源來自雨水，解決黃土高原居民生活用水問題。

慈濟裡面每個人都是志工，慈濟沒有頭銜，廈門慈濟基金會的對口單位設有宗教處，大陸本身看什麼單位有需要找我們，我們就直接對口他們。以廈門來說，發動的是市政府下面的各個機構，比如說慈善總會隸屬民政局下，如果是慈善的部分本來是民政局跟我們對口，但是他們不要政府機構直接對我們，所以透過中華慈善總會，來跟我們對接。中華慈善總會實際上是政府的，但用半民間的名義。在大陸辦活動不簡單，隨便一個就要呈報，過程 5、6 天跑不掉，手續很麻煩。志工名單、多少人要來、背景是什麼、課程名義是什麼都要，到現在都還是需要申請。只有在這棟房子裡辦的不需要，跟以前已經差很多了，政府對慈濟也算很好。

## 二、天災時的工作方式

以 2008 年為例，我們廈門附近順昌（南平市）一個地方，忽然間下大雨，它位於山區，結果雨一下泥土跟著流下，山裡的人幾乎都住在山腳，雨下來，房子都沒了。人有的往外逃生，有的跑不成，維生的農田也被覆蓋了，生活產生問題。當地政府很多單位會通知慈濟，可能透過中國慈善總會，也會透過福建省國台辦，正常的是直接透過中央慈善總會通知慈濟基金會王副總執行長。他們接到電話後，就會通知我們。是不是要去勘災，評估後如果需要，整組「人文真善美」志工就會前往。到達災區從早上一直勘查，有可能會一直看到很晚。出去前我們會準備香雞飯（麵），放進環保碗，水加進去，勘查到很深山裡，肚子餓了就有東西吃，都是在泥地裡行走。

我們遇到人，就問災情及受損情況，問的過程中志工就一直照相、拍 DV、寫字，回到廈門中心，基金會有一組人在做評估的，作出決定要幫忙到什麼程度。去觀察了兩、三天後回來，後續工作要怎麼做，則是由基金會決定。全大陸都如此做，同一個模式。如果需要幫忙，第二次再去勘災，更細膩地一個家庭、一個家庭去問，記錄下來回報給基金會繼續評估。評估後決定還是要做，要去第三次勘災，跟當地政府說我想要來這裡做什麼事情，可以盡力配合嗎？例如需要蓋房子，可否提供土地？地點在哪裡？如果提供土地，我們有幾個原則：1. 不在山底下；2. 下次淹水不會再淹到；3. 山明水秀、交通發達、附近有學校醫院又安全，建下去能安心的。

## 三、非天災時的工作方式

### （一）蓋房子：

災後為災民蓋房有幾個原則：2 個人以下 90 平方米（20 幾坪）、3 個人以上 110 平方米、很多人住 120 平方米（多 1 間房間）。決定了以後開始設計，基金會有一個營建單位，專門負責設計，設計好就將設計案拿

去跟當地政府溝通。設計都在台灣做，溝通好了，就開始招標作業，價錢也是經過基金會營建單位認同的，基本上是最低價標，也會參考這間公司的業績跟建案。蓋完後，我們這裡會組織一個團隊，證嚴上人說你蓋房子給別人，要像自己要住的，或者是要送給父母親住的。所以我們非常注重品質，從開工開始，到志工開始進場，我們一個禮拜去一次，利用週末的時間，每一次去，20 幾個人分成 6、7 組去看。做不好的拍照記錄起來，看到下午四點多就找監工、官員來開會，把有缺失的地方提出來，記錄下來。下個禮拜再去，上禮拜的單子拿出來，核對所有的缺點是否改善，然後再找出新的問題。從開始下地基到全部做好，幾乎全部經過慈濟的監督。也因為這樣，蓋起來的房子有相當的品質。而我們做志工的人，來這裡真正在學習，知道蓋房子的重點在哪裡。建到最後確定可以，才簽認可。建好以後跟政府正式申請所有權狀，所有權狀全部拿到了以後，才舉辦捐贈儀式。所有的鄉親都來參加啟用典禮，鄉親高興地入住，給予鑰匙與所有權狀，幾百個志工高高興興跟他們慶祝遷入新屋，這個案子才算初步的結案。

進去住以後每半年、每一年再去街頭巷尾看一看，大家看到我們穿制服出現都很高興，因為就是這一群人監工，他們對品質也很滿意。<sup>2</sup> 如果地震 6 級以下還好，舊的房子用竹子非鋼筋，沒有天災是 OK 的，有天災是很危險的。慈濟基金會在蓋「大愛屋」時，困難之處在於土地要靠政府負責去協調，但是當地政府不一定感興趣。因為你要蓋房子，要跟很多鄉親協調，其中有些難做的地方，例如損失 2000 棟房子，慈濟蓋了 200 間，要給誰很難處理。很多事如果政府沒有意願很難去處理。有意願的人自然而然去發揮智慧，去說服旁邊的人，如果預先協調的工作做得很好，就可以開始建了。

## （二）希望工程（家庭訪視）：

孩子的家境不好，教育局會提供名單給我們，我們一樣一家一家去看，發現家庭環境很不好，房子有破洞漏水等等，就週末召集志工去修繕，或是申請幫忙重建；或是家裡環境簡陋，缺乏書桌可以學習讀書寫字，就找志工提供或修理；也有睡在地上的，就想辦法徵求床鋪提供給他們。也就是我們提供對學童的協助，是透過家庭訪視而進行個別處理和協助，以發揮最大的照顧效果。

## （三）送髓：

---

<sup>2</sup> 楊梅慈善總會一個副會長分享，甘肅上次的大地震，政府安排去看沒倒的學校，沒倒的都是慈濟蓋的，慈濟蓋的讓人很放心。

送髓這一件慈善工作，對於慈濟基金會而言是非常特別的。早期有一個留美的學生，當他拿到博士以後，去檢查發現得到白血病，骨髓的搭配很困難，所以他趕快回來跟親戚配對，都沒有配到。那時台灣法律還沒有通過，還不能從活人身上取骨髓，因為怕取骨髓可能會傷到活人。後來趕快去說服立法委員，遊說後法案通過，但是要由誰執行？最後有一批人全力請證嚴法師成立骨髓治療中心，慢慢募集，到現在慈濟有 37、38 萬筆資料庫。如果沒有靠慈濟去募，別的單位可能沒有辦法，因為大家不了解會恐懼。<sup>3</sup> 大陸的中華骨髓治療中心有 300 多萬筆的資料，但是沒有用，據我了解效果不好。但是我們慈濟的骨髓治療中心建立起來到現在已經救了有 3700 多個人。證嚴法師專門在做別人不做或做不起來的，她有道德勇氣，很多人來找她，她就深入了解，請專家來解釋抽骨髓絕對不會影響到生命安全或者傷害健康。所以抽骨髓一定是很安全的，既然安全，上人說要做，我們沒有第二句話，就成立了骨髓治療中心，就到路邊去勸募。其實捐骨髓救最多的是什麼人？配對的血液裡面，配對成功後，我們這裡會有志工告訴你，白血病有什麼方法可以救你：第一個是骨髓；第二個是幹細胞，<sup>4</sup> 但是要抽血的時候，打針會有點難過，因為幹細胞會撐開，這種也可以救人；第三個是臍帶血，臍帶血比較容易配對，但是配一個臍帶血只能 50c.c.，可能要 3、4 個臍帶血裝在一起才能救一個人。配對成功後在台灣的慈濟裡做非常好，因為這裡的人都是志工，全世界沒有任何一個慈善機構可以跟慈濟來比。

這些志工都非常內行，要談什麼都可以，建築、藝術、教育交流，我常常帶不同老師，要怎麼教育孩子跟成人，我們都有案例。不管做慈善、建房、購物，買的東西沒有一樣沒有經過檢查。這群慈濟人慢慢成為志工後，幹細胞中心就給他們上課培訓，得到白血病的人送到醫院內的無菌室，<sup>5</sup> 抽到骨髓後，24 小時內要住到新的地方去，否則無效。去拿骨髓跟送骨髓，拿之前要先去上課，不能照到 X 光、多久要翻一次、溫度幾度，我們都很清楚。去送骨髓真的很令人感動，在醫院裡抽取好的骨髓需要整理，要上飛機了，全飛機的人都在等我，上了飛機全機的人都起立拍手歡迎。我來到上海、廣州，馬上救護車來接我，趕快衝到醫院去，去到門口就看到所有家屬跪在那裡迎接我送來的骨髓，那個場面真的很感動。在那裡我們有做一個很簡單的交接儀式，再去探望安慰病人。病人出院後第一年最重要，我們辦「骨髓相見歡」活動，參與的人也都非常感動。

---

<sup>3</sup> 抽骨髓的血液量大概 250c. c. 。

<sup>4</sup> 從血液裡抽出來，經過一個機器，將它的幹細胞吸收起來，將血液再置回你的體內，這種療法比較不痛。

<sup>5</sup> 在台灣昂貴，一晚要價 7、8000 元。

#### (四) 光明行動（眼科義診）：

福建、蘇州都有做眼科義診，就是針對偏遠地區。福建省有個地方，很多老人有白內障，久了沒錢手術就失明了，失明在家無法外出就需要人照顧。當時跟廈門市殘疾聯盟合作，他們負責開刀，收我們工本費及材料費，我們負責找人與陪伴，開刀完再幫忙把人送回家。

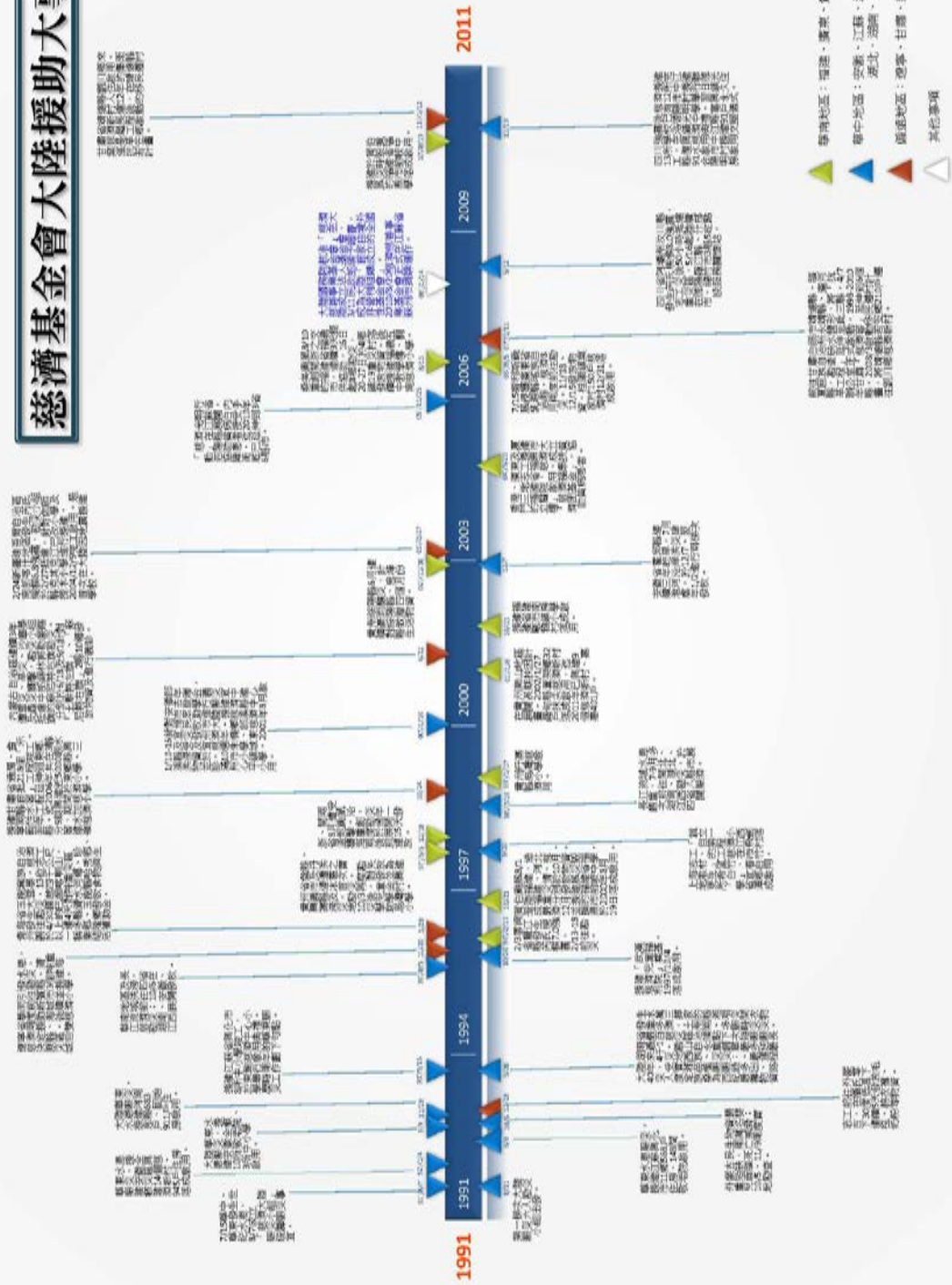
#### (五) 影響人數：

每年醫院的義診工作，一天的門診量大概有一、兩千人，而且這個門診重疊性不高。我們發放物資的對象，每一年大概平均有五、六萬人，連續 16 年了。發放物資的對象是學生應該有一萬人。看到他們家這麼貧窮，每個月去發放或是每週去打掃。其實這裡的慈濟台灣人已經不多了，慢慢地都是當地人，將來我們也是要回去台灣的。我們在這裡每個月做志工，差不多也要 150 小時以上。

## 陸、結論

台灣規模最大的宗教慈善組織慈濟基金會，在 1991 年投入中國大陸華中大水災的賑災行動後，持續不斷參與「不涉政治」、「不刻意傳教」的救災行動和救貧扶困計畫，終而成為中國大陸第一個申請註冊成立全國性基金會的境外社會組織。慈濟基金會在中國各據點透過台商展開服務型非營利組織的社會服務，漸漸地培養當地的志工參與救災，建造大愛屋、學校及醫院，以及進行居家訪視，並徹底落實完全義務性質的志工精神，發揮了人類利他的崇高價值。慈濟基金會在中國，從一個境外宗教慈善社會組織的長期努力，成長為中國社會發展上，能夠自力更生的在地型社會組織，其發展模式是值得研究和推廣的範例。

# 慈濟基金會大陸援助大事紀

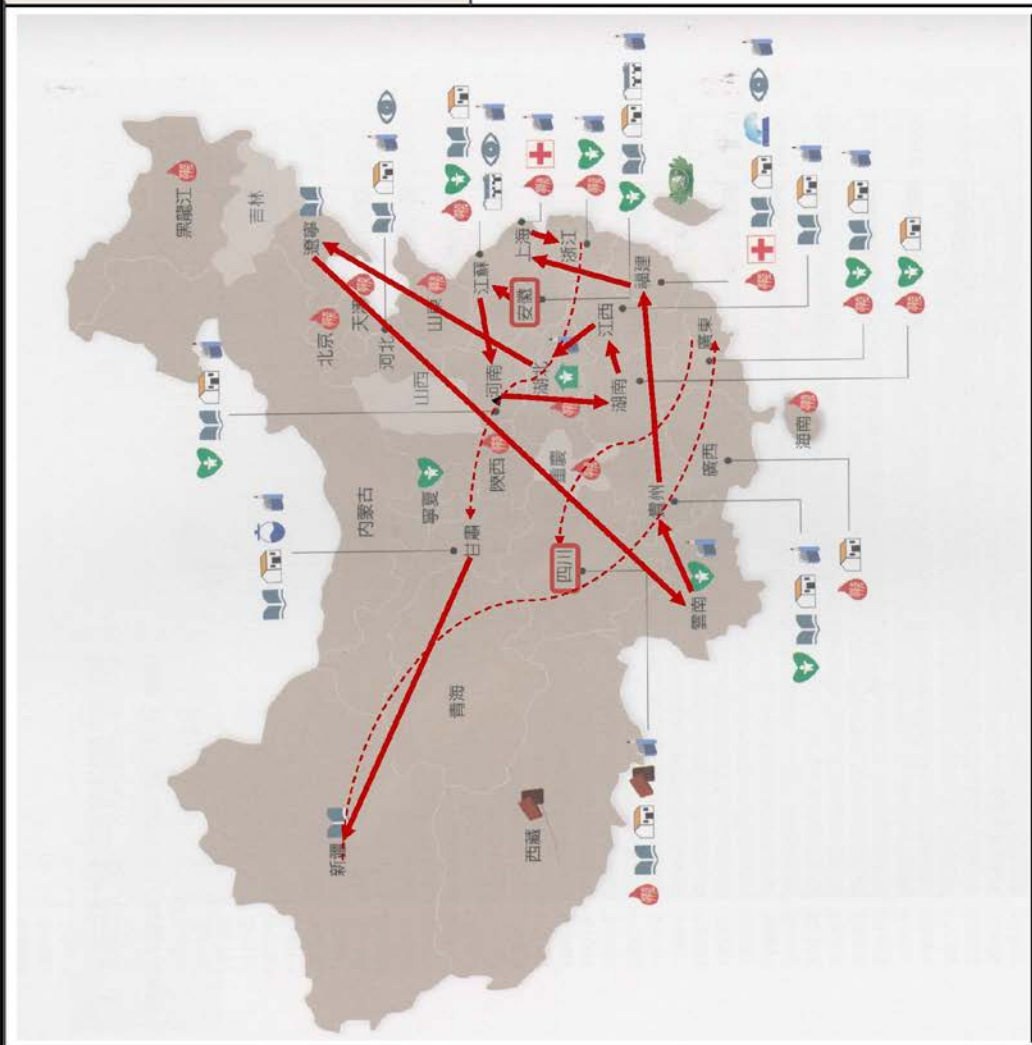


圖一 慈濟基金會大陸援助大事紀

資料來源：本文整理。



# 歷年慈濟基金會 大陸地區 援助項目與擴展



送禮 Innovative Dharma Material Delivery	安徽	愛幼中心、希望工程、建房、敬老院、助學金
醫院設備大樓 Hospital Buildings	江蘇	送禮、愛幼中心、希望工程、建房、敬老院、光明行、助視目擊診、助學金
愛幼中心 Eg. Day Care Centers	河南	愛幼中心、希望工程、建房、助學金
希望工程 Project Hope Schools	湖南	送禮、愛幼中心、建房
建房（大專區） Houses	江西	希望工程、建房、助學金
海堤 Dikes	湖北	送禮、兒童福利院、助學金
水雷 Water Mines	遼寧	希望工程
歌老院 Senior Citizens Nursing Homes	雲南	愛幼中心、助學金
兒童福利院 Children Welfare Cases	貴州	愛幼中心、希望工程、建房、助學金
低氣肺炎 Low-Airway Infection	福建	送禮、醫院、希望工程、建房、海堤、光明行動、目擊診、助學金
光明行動、眼科訓練 Light-Action Eye Care	上海	送禮、醫院、助學金
助學金援助行動	浙江	送禮、愛幼中心、助學金
急難救助、大型物資發放、 多布發放、送禮、海堤、水雷、 海堤、海堤、海堤、海堤、 海堤、海堤、海堤、海堤、海堤	甘肅	希望工程、建房、水雷、助學金
	新疆	希望工程
	廣東	送禮、愛幼中心、希望工程、建房、助學金
	四川	送禮、希望工程、建房、低氣肺炎、助學金

圖二 慈濟基金會大陸援助大事紀

資料來源：本文整理。



## 參考文獻

- 王名 (2010)。《社會組織概論》。北京：中國社會出版社。
- 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 (編)，《全球化下的社會變遷與非政府組織》，頁 262-286。上海：人民出版社。
- 林德昌 (2010)。〈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》，2, 4: 93-146。
- 洪淑芬 (主編) (2011)。《從竹筒歲月到國際 NGO：慈濟宗門大藏》。臺北市：經典雜誌出版社。
- 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, K. [2006]. Chinese Civil Society: Concept, Categories and Institutional Environment. *Chinese Social Science*, 1: 109-122.)
- 陳秀玲 (2002)。宗教性非營利組織國際化發展策略研究——以佛教慈濟慈善事業基金會為例 (碩士論文)。取自  
<http://mba.management.org.tw/upload/aplistfs14050545545055.pdf>
- 陳信吉 (2013)。《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。
- 彭錦鵬等 (2008)。《非營利組織績效評量制度之研究結案報告》。台北：臺灣大學政治學系政府與公共事務研究中心。
- 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。
- 鄭國勝 (2003)。〈1995 年以來中國 NGO 的變化與發展趨勢〉，范麗珠 (編)，《全球化下的社會變遷與非政府組織》，頁 285-307。上海：人民出版社。
- Anheier, H., et al. (Eds.) (2001). *Global Civil Society 2001*. New York: Oxford University Press.
- Benjamin, R. (1991, July 11). China appeals for international aid for flood relief. *The Baltimore Sun*. Retrieved from  
[http://articles.baltimoresun.com/1991-07-11/news/1991192044\\_1\\_flooding-china-shanghai](http://articles.baltimoresun.com/1991-07-11/news/1991192044_1_flooding-china-shanghai)
- Enter the Chinese NGO. (2014, April 12). *The Economist*. Retrieved from  
<http://www.economist.com/news/leaders/21600683-communist-party-giving-more-freedom-revolutionary-idea-enter-chinese-ngo>