


第四章

個案研究：中國青少年發展基金會

- 
- 第一節 引言
 - 第二節 組織產生、發展與背景分析
 - 第三節 中國青少年發展基金會的宗旨與基金管理
 - 第四節 組織管理與制度
 - 第五節 發展活動情況
 - 第六節 組織關係分析
 - 第七節 小結

第一節 引言

2003年1月筆者前往位於北京市東城區的中國青少年發展基金會進行個案調查，當天該基金會由研究發展與人力資源開發中心總幹事姚曉迅先生接受面訪；而經由一小時的訪談，其目的主要在於瞭解中國青少年發展基金會的產生背景、組織架構、運作機制、推展活動等情形。而有關訪談記錄的詳細內容請參閱附錄四。

由於目前非營利組織在中國大陸的數量很多，實際上無法確切地去瞭解每個機構發展的情形，這在研究上有其限制性。雖然如此，筆者仍以個案分析的方式，希望能經由對中國青少年發展基金會組織的實際運作，更加認識中國大陸非營利組織實際發展的情況。

而之所以會選擇以中國青少年發展基金會為本論文的個案研究，其原因有四：

(1) 該基金會具有代表性：

目前中國大陸非營利組織的發展，所謂「自上而下」發展模式的組織無論從數量、規模、職能，以及影響力來看，都處於主導的地位。¹而中國青少年發展基金會於1989年成立時，是由中國共產主義青年團中央委員會（以下簡稱共青團中央）、中華全國青年聯合會、中華全國學生聯合會，以及全國少年先鋒隊工作委員會所聯合創辦的；其為典型的自上而下的非營利組織，在個案分析上有其代表性。

(2) 中國青少年發展基金會所舉辦的活動多且豐富：

其不僅在區域服務上屬全國性，而一個非營利組織與社會的連動更是重要，而該基金會實際上也參與了許多的社會公益活動。

(3) 該基金會對於中國大陸的非營利組織而言具有指標性的作用：

中國青少年發展基金會自成立以來，經過十多年的發展，除了在人力、財務、活動推展方面已健全外，且其在規模、知名度，以及籌款能力等各項目，在中國大陸的非營利組織中更是佼佼者，故其具有指標性。

(4) 資料蒐集的便捷性：

由於一個小時的訪談，要對該組織進行全面性的瞭解有其侷限性；再加上該個案遠在北京，無法頻繁地對其做實際的接觸。不過，由於該機構在網頁上的資料豐富，因此可以藉由網際網路的搜集，以彌補距離所帶來的不足。

除了訪談與網路搜尋途徑對其組織了解之外，由於中國大陸學界對於中國青少年發展基金會也有一些研究報告，筆者在個案分析時也會引用相關的資料來豐富分析的內容，以更加瞭解該基金會實際發展的情形。

有關中國青少年發展基金會的聯絡方式如下：通訊地址：中國北京市東城區交道口南大街后園恩寺胡同甲1號。郵政編號：100009。聯絡電話：+86-10-64033907。傳真號碼：+86-10-64033895。機構網頁：<http://www.cydf.org/>。電子信箱：cydf@public3.bta.net.cn。

¹ 康曉光，**權力的轉移：轉型時期中國權力格局的變遷**（杭州：浙江人民出版社，1999年），頁219-220

第二節 組織產生、發展與背景分析

(一) 中國青少年發展基金會成立時間

中國青少年發展基金會(China Youth Development Foundation, 縮寫 CYDF), 於 1989 年 3 月在北京成立; 它是共青團中央、中華少年先鋒隊全國工作委員會、中華全國青年聯合會, 以及中華全國學生聯合會所聯合創辦, 具有獨立法人地位的全國性非營利性組織。其為中國大陸第一個以救助貧困地區失學青少年為使命的基金會, 除了在民政部民間組織管理局登記註冊之外, 並以共青團中央為該機構的業務主管單位。

該基金會自 1989 年 3 月成立以來, 經過十多年各方的捐贈募款, 截至 2002 年底, 累積捐贈收入為共九億九千九百多萬元人民幣(「希望工程」除外), 其中捐款收入為八億四千七百多萬元, 而捐物收入為一億五千多萬元。²無論在規模、知名度, 以及籌款能力等各方面, 在中國大陸的非營利組織裡算是其中的佼佼者。

(二) 中國青少年發展基金會的發展階段

中國青少年發展基金會的歷程在中國大陸的社團發展具有代表性。清華大學 NGO 研究所副所長鄧國勝根據機構生成的模式, 將中國大陸的非營利組織區分成自上而下型組織(也稱為半官方組織)和自下而上型組織(也稱為草根性組織)。³而中國青少年發展基金會最初是由官方部門所創立的, 因此在性質上屬於典型的自上而下型非營利組織。

而回顧該基金會的歷史, 可根據其發展的規模將其劃分為五個階段:

- (1) 第一階段(1989-1991 年): 為組織創立和專案啟動階段。剛開始僅有註冊資金 10 萬元人民幣, 主要目標為發展青少年服務事業, 在經過策劃和深入的調查研究, 把救助貧困地區失學兒童作為首選專案, 並推出「希望工程」。在這一階段期間, 全國救助失學兒童共計 3.25 萬名, 而共建設了 25 間希望小學。
- (2) 第二階段(1992-1994 年): 先後舉辦「希望工程百萬愛心行動」和「一加

² 中天恒會計事務所, 「中國青少年發展基金會審計報告」, 資料來源: 中國青少年發展基金會網站, <<http://www.cydf.org.cn/sjbg/sj.htm>>, 2004 年 4 月 4 日。

³ 鄧國勝, 「1995 年以來大陸 NGO 的變化與發展趨勢」, 收錄於范麗珠主編, 全球化下的社會變遷與非政府組織, 頁 287-294。

一助學行動」，創造並完善以需求為導向的籌資救助機制，並推動「希望工程」的全方位發展；此階段中，救助的失學兒童突破百萬，援建希望小學近千所。

- (3) 第三階段(1995-1997年)：為深化重點專案，加強「希望工程」的管理力度，強化社會監督，謀求法律保護，提高工作質量。1995年是中國青少年發展基金會「希望工程管理年」，整頓地方基金，並進行百萬受援助兒童復校。1995、1996這二年，在沒有開展全國勸募活動的情況下，「希望工程」捐款總額超過5億元人民幣，這個數字則高於前六年的總和。1997年「希望工程」還成功地進行商標註冊，開創中國大陸運用法律手段保護公益性專案的先例。
- (4) 第四階段(1998-2000年)：中國青少年發展基金會進入調整轉型階段。在此期間最主要的工作是戰略轉移，結束救助貧困地區失學兒童的工作，形成以「希望工程遠程教育計畫」為核心，評選和培訓希望小學教師，並繼續捐建希望小學，為深化發展「希望工程」作品牌創新。另外，在這一階段，中國青少年發展基金會突破單一專案的侷限，並追求專案的多元化，像是提出「保護母親河」環境保護專案，完善機構內部管理機制，進行資金管理改革，為組織的持續發展奠定基礎。
- (5) 第五階段(2001至今)：此為穩定發展階段，歷經十多年的發展之後，中國青少年發展基金會在救助失學兒童、培育教師等方面的努力已有目共睹，並具有全國知名度。因此，此階段在既有的基礎上發展青少年公益事業。⁴

在此附註說明的是：雖然中國青少年發展基金會是由官方所創辦，但是在實際的操作上，共青團中央對於青基會的管理卻是相對地鬆散。同時，在組織經費來源方面，除了在成立之初，共青團中央所提供的10萬元註冊資金以及1萬元的辦公經費之外，其餘所有經費的來源，在這十多年的發展期間，均是來自捐贈收入，而毫無來自於政府方面所提撥的資金。

5

(三)中國青少年發展基金會產生的社會背景

而中國青少年發展基金會成立於1989年，當時改革開放已歷經了十個年頭，且給中國大陸社會帶來重大的變化；開放、活躍的市場經濟逐步

⁴ 李詩楊，「中國青少年發展基金會」，收錄於洪大用、康曉光，**NGO 扶貧行為研究調查報告**(北京：中國經濟出版社，2001年)，頁399-401。

⁵ 陳振明主編，**公共管理學：一種不同於傳統行政學的研究途徑**(北京：中國人民大學出版社，2003年)，頁420-423；王名、劉國翰、何建宇，**中國NGO 500家**(北京：聯合國區域發展中心、清華大學NGO研究中心，2001年)，頁375。

在替代極權封閉的計畫經濟，人們長久以來形成的一切依賴於政府的習慣，正在因社會轉軌和政府職能轉變而被打破。同時，人們在尋找自我發展的機會與社會的重建，而使原本無足輕重的社會第三部門即非營利性組織獲得前所未有過的成長環境，因而形成有利於社會公益事業發展的良好環境。⁶

事實上，當時伴隨著社會與經濟改革的腳步成長，中國青基會在成立之初，中國大陸社會正面臨著一種情況：即雖然改革開放取得了重大的進步，但是由於中國大陸人口眾多、疆域遼闊，再加上地區發展條件與建設的巨大差異，區域經濟與社會發展則存在著嚴重的不平衡；在此之下，貧困地區仍有許多青少年因為家庭經濟因素而失學。⁷而貧困除了直接威脅到這些地區青少年的教育問題之外，也造成不少社會問題，並導致人才的損失。⁸

而在中國大陸的黨派與社團組織中，共青團被定義為先進青年的群眾性組織，並被確立為中國共產黨的助手和後備軍。但是，在改革開放之後，由於政治形勢與社會環境的變化，使得共青團組織在定位與功能上面臨到新的挑戰。因此，在整體社會朝向市場經濟轉型、政治色彩趨於淡化、社會生活日益務實化的情況下，共青團組織也開始在此形勢下探尋新的發展方向。⁹

再加上當時中國大陸社會對於教育的高期望值反襯出貧困地區基礎教育的嚴重不足，政府對於教育投入的捉襟見肘與基礎教育對財力物力的急切需求形成鮮明的對比，而社會民眾的公益意識和助學熱情不但需要培植更需要引導。於是，在這樣的社會背景之下，共青團中央、中國中華全國青年聯合會等四個單位，於 1989 年 3 月在北京聯合創辦中國青少年發展基金會；以促進青少年健康成長為宗旨，致力於教育、科技、文化、體育、衛生、環境保護等領域發展青少年事業，培養人才、改善環境，並積極探索中國大陸非營利組織建設和發展的道路。¹⁰

⁶ 嚴維佳，「從希望工看中國社會公益事業的發展」，陝西青年管理幹部學院學報(西安)，1999 年第 4 期，頁 25-28。

⁷ 希望工程實施的貧困地區，在該活動推動前的 1985 年時，其實施地區失學兒童的平均比例為 3.6%。見中國科技促進發展研究中心、希望工程效益評估課題組，**捐款是怎樣花的：希望工程效益評估報告**(杭州：浙江人民出版社，1999 年)，頁 10-13。

⁸ 孫立平、晉軍、何江穗、畢向陽，**動員與參與：第三部門募捐機制個案研究**(杭州：浙江人民出版社，1999 年)，頁 26-27。

⁹ 郭于華、楊宜音、應星，**事業共同體：第三部門激勵機制個案探索**(杭州：浙江人民出版社，1999 年)，頁 23。

¹⁰ 資料來源：中國青少年發展基金會網站，<<http://www.cydf.org/gb/jigouzhongzi.html>>，2004 年 4 月 11 日。

第三節 中國青少年發展基金會的宗旨與基金管理

中國青少年發展基金會章程最近一次的修訂於 1999 年 7 月 3 日，其乃經由中國青基會理事會討論所通過。而中國青少年發展基金會章程共分為八章四十七條，¹¹包括：第一章總則、第二章業務範圍、第三章理事、第四章機構和負責人的產生與罷免、第五章基金和資產管理使用原則、第六章章程的修改程序、第七章終止程序後的財產處理、第八章附則。其主要內容涉及：

(一)中國青少年發展基金會的性質、宗旨和任務

一、性質和宗旨：

(A)性質：中國青少年發展基金會是由共青團中央、中華全國青年聯合會、中華全國學生聯合會和全國少年先鋒隊工作委員會於 1989 年 3 月聯合創辦的。在章程中規定：該基金會的性質為「具有獨立法人地位的全國性非營利性社會團體」。

(B)宗旨：為爭取海內外關心中國青少年事業的團體、人士的支援和贊助，促進中國青少年教育、科技、文化、體育、衛生、社會福利事業和環境保護事業的發展，推動現代化建設，促進國際青少年間的友好關係，維護世界和平。

二、基金會業務範圍：

(A)根據社會發展和青少年成長的需要，創辦教育、科技、文化、體育、衛生、社會福利和環境保護事業；

(B)組織開展和資助開展有益於青少年身心健康的各項活動；

(C)支援、推動並組織實施青少年問題的研究工作；

(D)獎勵青少年優秀人才及為青少年事業做出傑出貢獻的團體和個人；

(E)拓展與港澳台同胞、海外僑胞、國外友好團體和人士，以及國際青少年組織、基金組織的友好往來，以增進相互瞭解，加強相互合作。

三、正在實施的主要專案和活動：

中國青基會成立十多年來，以促進青少年健康成長為宗旨，致力於教育、科技、文化、體育、衛生、環境保護等領域發展青少年事業，培養人

¹¹ 資料來源：中國青少年發展基金會網站，〈<http://www.cydf.org/gb/zhangcheng.html>〉，2004 年 4 月 11 日。

才、改善環境，並積極探索中國大陸非營利組織建設和發展的道路，且推動跨區域、跨行業、跨國界的交流與合作，以促進社會的全面發展。

而「希望工程」則是中國青基會在創立後所實施的一項重要社會公益事業，該活動是於 1989 年 10 月 30 日所發起；旨在透過動員海內外力量，資助中國大陸農村貧困地區的失學少年兒童繼續小學學業，改善貧困地區的辦學條件，協助政府普及九年義務教育。¹²在歷經十多年的努力，「希望工程」已經成為目前中國大陸社會參與最廣泛、最富影響力的民間社會公益事業。截止 2000 年底，希望工程募集資金累計 19.3 億元人民幣，救助了 229.6 萬名因家庭貧困而失學的少年兒童重返校園，為貧困地區援建了 8355 所「希望小學」，並為 10000 所偏遠地區的鄉村小學贈送了「希望書庫」，培訓和表揚 6000 餘名鄉村小學教師。此外，在這個基礎上，中國青基會設立了扶持希望工程優秀受助生繼續上學深造的「希望之星獎勵基金」，以及扶持希望小學發展的「希望小學教師培訓基金」，並推動許多有關青少年的公益活動；¹³其目的都是在使貧困地區的失學青少年能重返校園，並完成學業。

總體而言，「希望工程」專案設計的創新在於把教育、貧困、兒童三個要素結合在一起，引用行銷的概念，將專案作為滿足公益市場需求的產品來開發；¹⁴其中，最成功也最具突破性的專案設計是「一對一模式」，它是透過「百萬愛心活動」所開始實施的，在捐贈者(個人或集體)與受援助者(失學少年)間建立直接的聯繫，進行定向資助直到受援助者小學畢業的一種救助方式。與之前救助失學少年的專案組織方式相比，「一對一模式」對於捐贈來說，間接的、非特定的資助變成了直接的、特定的資助，捐贈者和受援助者雙方都知道對方是誰；而對受援助者而言，「一對一模式」也確保資助的完整性。

有了希望工程實施和管理的成功經驗，以及逐步發育起來的組織系統，中國青基會又進一步推出以整合社會力量，發展公益事業為目的的「愛心工程」，以宏揚中華優秀傳統文化為主旨的「中華古詩文經典誦讀工程」，以及致力於改善中國生態環境的「綠色希望工程」與「保護母親河」活動。這些項目的設計，無一例外地選擇了項目實施的長期性和對中國大陸社會可持續發展的價值。

¹² 資料來源：中國公益信息網，〈http://www.ngorc.net.cn/datainfo/fp_data.php?d=zuzhu&i=71〉，2004 年 4 月 11 日。

¹³ 資料來源：台灣公益資訊中心網站，〈<http://www.npo.org.tw/NPOInfo/index3-4e.asp>〉，2004 年 4 月 11 日；中國青少年發展基金會，「希望工程公告」，**中國青基會通訊**(北京)，2001 年第 6 期，版 2。

¹⁴ 康曉光，**希望工程調查報告**(廣西：廣西師範大學出版社，1997 年)，頁 192。

在人才培養方面，中國青基會則與中華全國青年聯合會等機構合作，除了舉辦「中國十大傑出青年」的評選活動，並參與「中國青年科學家獎」的評審工作；同時，也與聯合國開發計畫署共同設立了「國際青少年消除貧困獎」。

此外，中國青基會還創辦了朝向國內外發行的社會新聞性雜誌〈希望月報〉和推動科技發展的〈中國青年科技〉雜誌；開設了「中國互聯網大賽」專業網站，為普及青少年互聯網知識、協助政府促進中國大陸的資訊化建設做出積極貢獻。

(二)中國青少年發展基金會基金來源、用途和管理

一、中國青少年發展基金會的基金來源：

除了在成立之初，共青團中央所提供的註冊資金 10 萬元和 1 萬元人民幣的辦公經費之外，¹⁵中國青基會歷經十多年的發展，其基金來源主要是由四大類所組成，包括：(1)國內外團體、機構和個人的自願捐贈；(2)基金與資產增值；(3)在核准的業務範圍內推動活動或服務的收入；(4)其他合法收入。¹⁶其中，以來自於各界捐款為基金會最主要的經費來源；此外，中國青基會則沒有來自會費(該基金會沒有招收會員)、政府資金、營業等方面的收入。¹⁷

而在訪談當中，筆者得知中國青基會的資金來源方面，國內外各方的捐贈佔了絕大部分。而針對捐贈的來源，筆者則加以分析，陳述如下：

(A)在捐贈收入的項目方面，2002 年中國青基會所得到各界捐贈的收入為 61599730 元；其中捐款收入為 61249585 元(佔 99.43%)，而捐物收入則為 350145 元(佔 0.56%)。¹⁸捐款收入佔了中國青基會絕大比例的經費來源。

(B)在捐贈的來源方面，中國青基會所獲得各界的捐贈可以分為兩大類：(1)個人捐贈；(2)非個人捐贈(含法人捐贈與集體捐贈)。依據孫立平等

¹⁵ 郭于華、楊宜音、應星，「社會認同與事業共同體：中國青基會組織凝聚力研究」，**非營利組織發展和中國希望工程國際研討會論文集**(北京：中國青少年發展基金會、聯合國計劃開發署主辦，1999 年 10 月)，論文之七，頁 1-2。

¹⁶ 資料來源：中國青少年發展基金會網站，〈<http://www.cydf.org/gb/zhangcheng-5.html>〉，2004 年 4 月 14 日。

¹⁷ 王名、劉國翰、何建宇，**中國 NGO 500 家**，頁 375。

¹⁸ 資料來源：中國青少年發展基金會網站，〈http://www.cydf.org/shenji/2002_sj_5.htm〉，2004 年 4 月 14 日。

人對於希望工程捐款來源的調查，指出截至 1997 年各界對於希望工程的捐款為 1.6355 億元，其中個人捐款為 7459 萬，佔捐款總額的 45.6%；而非個人捐款佔總額的 54.4%，共計 8895 萬元。¹⁹

(C)此外，康曉光也指出海外捐款也佔了捐款來源不少的比例，約佔 1/3 左右。²⁰

(D)在個人捐贈者中，調查其職業分佈得知：學生佔 8%，教師 6.4%，公務員、企業單位幹部 40.2%，工人 20.1%，軍警 6.4%，農民 1%，個體私營業主 1.3%，退休人員 11.2%，主婦、失業者 0.9%，其他職業則為 4.5%。²¹

二、中國青少年發展基金會的基金用途：

根據中國青基會章程的規定，其基金用於資助中國大陸農村貧困地區的失學少年兒童使其繼續小學學業，以改善貧困地區的辦學條件，並協助政府普及九年義務教育；而基金用途主要有分為五大類：(1)根據社會發展和青少年成長的需要，創辦教育、科技、文化、體育、衛生、社會福利和環境保護事業；(2)組織拓展和資助發展有益於青少年身心健康的各項活動；(3)支援、推動並組織實施青少年問題的研究工作；(4)獎勵青少年優秀人才以及為青少年事業做出傑出貢獻的團體和個人；(5)拓展與港澳台同胞、海外僑胞、國外友好團體和人士，以及國際青少年組織、基金組織的友好往來，以增進相互瞭解並加強相互合作。

三、中國青少年發展基金會的基金管理：

中國青基會的基金管理由該會的「資產與財務管理中心」統籌管理，該中心負責的主要項目如下：(1)資金的管理與調度；(2)合理使用資金；(3)負責對基金會及各部門的資金支出進行審核、監督；(4)制定並完善《希望工程基金會會計核算制度》；(5)協調並指導地方希望工程實施機構的財務管理工作；(6)指導並檢查下屬單位的財務管理工作。

此外，中國青基會也制定了全國各級希望工程實施機構統一執行的《希望工程實施管理規則》，對基金、資助、機構設置，以及人員配備、檔案管理等工作，做出詳細的規定；同時制定並執行《希望工程實施機構和人員管理規則》、《希望工程會計核算制度》等。再者，中國青基會除

¹⁹ 孫立平、晉軍、何江穗、畢向陽，**動員與參與：第三部門募捐機制個案研究**，頁 239。

²⁰ 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、廣西師範大學出版社，1997 年)，頁 16。

²¹ 袁方，「希望工程效益評估報告」，**非營利組織發展和中國希望工程國際研討會論文集**，論文之二，頁 9。

了每年由會計部門做年度的財務報告外，也會委託會計事務所對於基金會的財務收支進行審計報告，以確保基金會的健全發展。

第四節 組織管理與制度

(一)中國青少年發展基金會的機構組成與運作

一、機構組成：

中國青少年發展基金會內設理事會、秘書處、工作部門等機構，其各機構的職掌與功能如下：

(A)理事會：

為中國青少年發展基金會的最高決策與議事機構為理事會，其是由理事長、副理事長、秘書長、理事構成，並設有常務理事會，任期一屆為三年，且理事會每年至少召開一次全體會議。其主要職掌為：(1)制定和修改中國青基會章程；(2)選舉和罷免理事長、副理事長、常務理事；(3)聽取和審議工作報告；(4)審查資產管理情況報告；(5)決定中國青基會的發展規畫及其他重要事項。

(B)理事：

由若干人組成，由有關方面協商產生；而新一屆理事會的理事名額、組成方案，由上屆常務理事會決定，且每屆任期內，理事人選若需補充或調整時，由當屆常務理事會決定。而有關理事的主要職掌為：(1)選舉理事長、副理事長、常務理事；(2)根據中國青基會的宗旨參加有關活動；(3)對中國青基會工作進行審議，由當屆常務理事會決定；而目前中國青基會的理事共有 97 人。

(C)常務理事會：

常務理事由若干人組成；在理事會閉會期間，由常務理事會主持理事會工作，對理事會負責，而常務理事會議為不定期召開，但每年至少召開一次。有關常務理事會的主要職掌為：(1)執行理事會的決議；(2)組織實施中國青基會章程提出的任務；(3)召集和主持理事會全體會議；(4)責成秘書處向理事會報告工作和財務狀況；(5)決定秘書長、副

秘書長的任免；(6)辦理理事人選的增補或調整事宜；(7)決定下一屆理事會的理事名額、組成方案和理事長、副理事長、常務理事的提名；(8)行使理事會全體會議授予的其他職權。

(D)法定代表：

中國青基會章程規定，常務副理事長為該基金會的法定代表人，且不得擔任其他協會之法定代表。目前中國青基會的法定代表是由徐永光先生所擔任。

(E)秘書處：

由秘書長一人、副秘書長若干人所組成；秘書處作為理事會的執行機構，在理事會領導下主持中國青基會日常工作和實施項目，實行秘書長負責制，為中國青基會實現其宗旨的重要部門。而秘書長、副秘書長是由理事長提名，常務理事會決定；且根據需要，秘書處可設兼職副秘書長若干人，經理事長或常務副理事長提名後，由常務理事會決定。

(F)秘書長：

中國青基會設秘書長一人，副秘書長若干人，由常務理事會決定任免。秘書長主要是彙整理事會的決議，再交由各個工作部門進行執行，且協調各個部門的實際運作。而秘書長有下列職權：(1)全面主持秘書處開展日常工作；(2)向理事會報告機構工作情況；(3)決定秘書處工作人員的聘用；(4)處理其他相關事務。

(G)工作部門：

主要是執行秘書處所交辦的事項，而目前中國青基會在秘書處之下主要有七個主要工作部門，分別是：辦公室、研究發展與人力資源開發中心、資產與財務管理中心(下設財務部、籌資部、基金部)、信息管理中心、希望工程管理中心、綠色希望工程管理中心，以及項目發展中心。除此之外，也設置宣傳部、海外部、展望計劃辦公室、監察辦公室、法律部、三辰影庫辦公室、教師培訓辦公室、愛心工程辦公室等部門。²²

²² 資料來源：中國青少年發展基金會網站，〈<http://www.cydf.org/gb/jigouzhuizhi.html>〉，2004年4月21日。

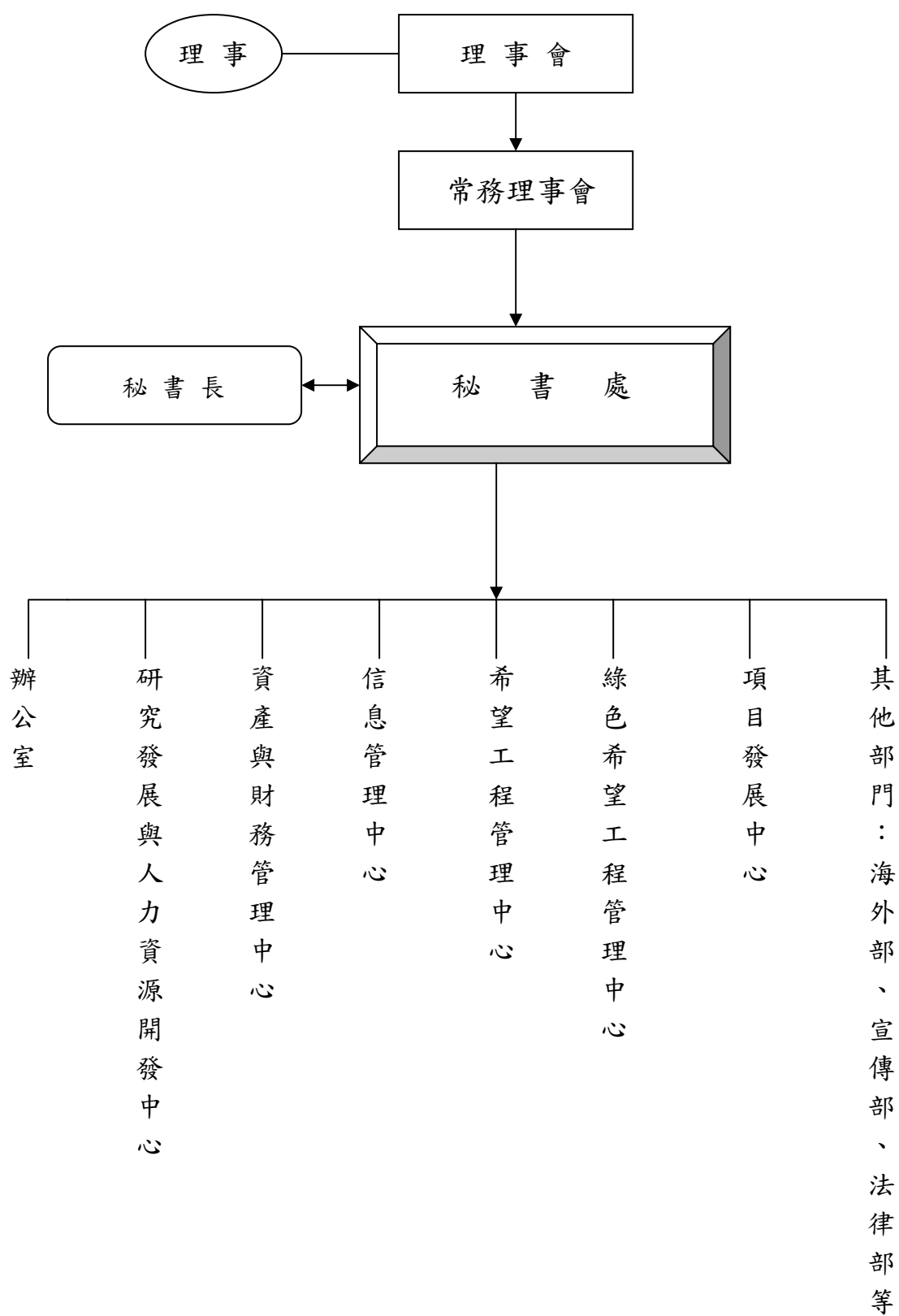


圖 4-1：中國青少年發展基金會組織結構圖

二、組織運作：

中國青少年發展基金會的內部機構主要是由理事會、秘書處、工作部門等單位所組成，其組織架構如圖 4-1 所示。而筆者於 2003 年 1 月也到該基金會進行面談，以瞭解其實際的組織運作。

在中國青基會的組織中，理事會為最高的決策與權力機構，猶如一般企業的董事會，它是由許多的理事所共同組成，每年至少開會一次；目前該基金會有 97 位理事，其背景來自於社會各界，包括：政府官員、社會賢達、企業人士、軍方代表、學術界、新聞界、社會公眾等，他們主要是由上屆的理事會所推薦產生。

但是，由於理事會的人數龐大，要把各個理事集合起來開會有其困難性；因此，大部分還是由常務理事會在進行實際的參與，而目前中國青基會的常務理事是由 25 位理事所組成，主要負責執行理事會的決議。

而秘書處則是理事會的執行機關，同時秘書處設有秘書長，下面設有各個工作部門，例如：辦公室、資產與財務管理中心等。猶如民間企業的總經理一般，負責日常事務的決策、各部門間的協調與活動的執行。由此可知，秘書處在中國青基會裡扮演著中樞的角色，它不僅整合理事會的決議，同時也把各個項目分配給所屬的工作部門予以執行，並協調各機構的意見。

至於目前秘書處與理事會的關係，通常是秘書處先提交報告，由理事會做決定，經過討論定案後，再交由秘書處分發下面的部門執行推動。用企業的角度來看，理事會與秘書處的關係就是董事與總經理的關係，只不過在中國青基會裡，理事的權力比民間企業的董事來得小。

在實務的運作方面，通常是由項目的發起者提交秘書處進行決議(發起者可能是秘書處下的部門、常務理事會，甚至是秘書長本身也可以發起)，經過決議討論後再執行推動，而需要相關部門協助的話，則要由秘書長召開協調會議來分工。例如：研究發展與人力資源開發中心有一個培訓項目，那該中心就得先做好一個方案計畫，之後提交秘書處來討論，經過修改之後，再交由研究發展與人力資源開發中心本身來執行，若需要其他部門協助的話，例如：需要宣傳的話，則該中心可能要找信息管理中心、宣傳部來配合其工作的實施，如果不需要其他部門的話，可能就直接由該中心自行推動。再者，像是在希望工程活動中，要興建一座小學，此時就由希望工程管理中心來發起並計劃(例如：在哪個地方興建、興建的規模

等)，提交秘書處，經討論決議後，再交由希望工程管理中心來推動，而在活動的過程中，資產與財務管理中心也會在捐款、籌資方面的協助，宣傳部、信息管理中心等其他部門也會予以配合。

(二)動力與激勵機制

中國青基會目前是由 50 位工作人員與 20 位志工所組成，而對於人員的激勵制度包括，則精神激與物質激勵，主要表現在以下四方面：

一、從組織和工作的公益性質而言：

工作人員必須具有更高的奉獻精神和工作熱情，而對於工作人員而言，自己的工作能夠得到整個社會的肯定與支持，也是很大的鼓舞。

二、就工作本身的吸引力而言：

與一般的企業相比，在中國青基會的工作自由度較大；而與政府機關相比，其工作的挑戰性也較高。而非營利組織與企業、政府相較，不僅人員少，工作份量也較多，因此，員工的能力培養有較大的發展空間。

三、表現在對工作人員的獎懲制度與職務的提升方面：

工作人員與志工不同，他們來中國青基會工作，拿到報酬還是主要的目的之一。而報酬依個人績效而定，一來可以加強其生存緊迫感，以消除工作人員的惰性，且提高工作效率；二來也能夠更加激勵工作人員的積極性。

四、表現為融洽的團隊關係上：

在中國青基會裡，很多工作是個人無法單獨完成的，並且需要由許多人共同來配合；而為了加強中國青基會內部工作人員的團結合作與內部交流，中國青基會則經常舉辦員工聯誼活動，以增進員工之間的交流與聯繫。

(三)接受捐贈的辦法

中國青少年發展基金會接受捐贈的辦法包括以下方面：基金捐贈來源、基金捐贈形式、基金捐贈指向性、捐贈免稅事宜、接受捐贈的義務。同時，合法性也是對於捐贈基金的根本要求，可以杜絕某些機構或個人利用基金會將非法收入予以合法化。

一、基金來源非常廣闊，構成漸趨均衡：

根據中國青基會的資料，其將捐贈分為境內外企業、國內組織、國外組織和公眾四大類。大致來說，來自國內的捐贈愈來愈多，佔捐贈總額的比例也愈來愈高，約佔總捐贈的三分之二，為基金的主要來源之一；此外，國外的捐贈來源則佔三分之一。

二、基金捐贈的兩種形式：

基金捐贈的主要形式有兩種：即捐款和捐物。在2002年中國青基會所得到各界捐贈的為61599730元；其中捐款收入為61249585元(佔99.43%)，而捐物收入則為350145元(佔0.56%)。²³捐款收入佔了中國青基會絕大比例的經費來源。

在捐款方面，中國青基會設有捐款帳戶以供各界捐款；此外，在舉辦活動期間同時也會在進行募款。而得到的捐款由該基金會的資產與財務管理中心統籌管理與運用，以促進青少年健康成長為宗旨，致力於教育、科技、文化、體育、衛生、環境保護等領域發展青少年事業。

而物品捐助方面，捐助主要是用於改善貧困地區的辦學條件，為這些地區的青少年與兒童成長提供幫助。可捐物品主要為提高教學質量所需的教學設備和文康器材，以及適合於貧困地區教師和學生學習、生活的物品等。此外，中國青基會成立了「希望工程捐贈物資管理調劑辦公室」，將對一些捐贈物資進行調劑，以最適合於貧困地區教育所需的方式投入使用。而欲捐贈零星物品，則可以由中國青基會提供貧困地區農村小學的地址，由捐贈者自己寄送。

三、指向性明確的基金捐贈漸受好評：

中國青基會於募款能力方面，在中國大陸的非營利組織之中已是佼佼者，除了對於青少年助學為扶貧、教育、兒童三者結合帶來公眾吸引的目光外，其收入的透明度也是非常重要的一環。

而在募款方面，近來指向性明確的基金捐贈則受到各方的重視；所謂的指向性捐贈即捐贈者指明把所募捐的款項用於固定的項目上。目前中國青基會指向性募捐以希望工程中的「1(家)+1」助學

²³ 資料來源：中國青少年發展基金會網站，<http://www.cydf.org/shenji/2002_sj_5.htm>，2004年4月14日。

行動為代表，而「1(家)+1」助學行動指的是一個家庭救助一個失學兒童；這種「1+1」安排的好處不但提高捐款的配置效率，而且也贏得捐贈者的信任，即讓每一個捐贈者都能看到捐款實際執行的功效，且能很具體地呈獻出來。目前該助學行動頗受各方好評之外，也募得為數不少的款項。

由此可見，指向性捐助已成為目前市場的主流，而且表示捐助者對於所捐贈錢物的用途十分關心，同時對接受捐贈機構是否能把捐助錢物實際地用於資助對象上表示擔憂，而這種擔憂也代表捐助者對於自己不能直接操作事情所抱持不放心的正常心態，這說明大部分的捐贈者擔憂中國大陸目前非營利組織的運作規範、公開化和透明度。就中國青基會而言，在希望中國大陸能夠建立健全的非營利組織制度和法律環境的同時，應該建立良好的小氣候環境，例如：保持財務記錄的公開化和透明度、保持項目管理檔案和記錄的系統化與透明度，以消除捐贈者的疑慮，進而作為增加捐贈數量的重要手段。

四、捐贈免稅事宜與接受捐贈的義務：

捐贈接受證明以中國青基會開具的收據為憑；同時，對於捐贈人所得稅免徵和捐贈物資關稅免徵的辦理，中國青基會也有相關的規定；並且中國青基會對於使用捐贈資產的情況也規定要向捐贈人提出報告。

在實際運作中，捐贈人所得稅免徵辦理和捐贈物資關稅免徵經常沒有明確的法律依據，這不僅影響某些捐贈者的捐贈積極性，而且也抑制了基金會接受饋贈物資的能力。例如：在收到國外的捐贈物資後，由於難以辦理關稅免徵手續而不能合法接受被捐贈物資的尷尬處境；而這正是未來政府部門在修訂法律需要特別注意的地方。

此外，中國青基會也有規定，基金會有義務向捐贈人報告使用捐贈資產的情況。而筆者也認為非營利組織有義務向捐贈人報告使用捐贈資產的情況，並且捐贈人也有權利監督基金會是否合理、合法地使用捐贈資產。而隨著中國大陸非營利組織的機制建立與法律完善，非營利組織向捐贈人報告的義務勢必是大勢所趨。

(四)財務管理

中國青少年發展基金會依據中華人民共和國《會計法》、財政部頒佈

的《財務通則》等有關財務制度、國務院和中國人民銀行對於基金會的管理辦法，以及中國青基會章程和實際的工作狀況，制定了《中國青少年發展基金會財務制度》，對於中國青基會的財務收支、活動項目資金管理、基金增值管理、工作經費管理、對所屬單位的財務管理等方面涉及財務的工作做了詳細且具體的規定。

一、財務管理和監督的具體規定

(A)項目資金管理：

對捐贈者捐贈的物款設立專門帳戶，以保證專款專用。指定項目執行部門和專人，根據捐贈者的意願，落實項目規劃、監督項目執行情況，以確實資金及時到位；此外，也定期向捐贈者提出報告，且於項目完成後進行審計驗收。

(B)基金增值管理：

按照中共國務院與中國人民銀行對於基金會管理辦法的相關規定，將青基會的基金委託金融機構保值增值；而增值方式主要採用存款與委託國債投資。

(C)工作經費管理：

按照中共國務院與中國人民銀行對於基金會管理辦法的相關規定，基金會工作人員的工資和辦公費用，於基金利息收入中支出。

(D)財務監督：

中國青少年發展基金會於每年年終進行財務決算，並經由政府有關部門認定資格的會計師事務所進行審計；而年度財務決算報告和審計報告均要報送中國人民銀行、民政部民間組織管理局，以及共青團中央等管理部門，以接受指導、監督與審核。此外，每年秘書處於理事會全體會議也要提交當年度的財務工作報告，並由理事會進行審議批准。

二、財務收支狀況

中國青少年發展基金會在 2002 年年度報告中，對於其財務收支狀況有比較詳細的整理。²⁴對其收支概況介紹如下：

²⁴ 中天恒會計事務所，「中國青少年發展基金會審計報告」，資料來源：中國青少年發展基金會網站，<<http://www.cydf.org.cn/sjbg/sj.htm>>，2004 年 4 月 4 日。

在審計報告中顯示，2002年中國青基會的捐贈收入61599730.57元人民幣，其中捐款收入為61249585.57元，捐物收入則為350145.00元；而捐贈支出有58448824.83元，其中捐款支出58315282.83元，捐物支出133542.00元；捐款捐物結存3150905.74元。總結2002年中國青基會的經費收入為8844024.89元，經費支出為11623206.38元。

此外，審計報告也顯示，截止2002年，中國青基會委託管理資金為117679332.51元；其中部分專案無收益，而該部分專案金額合計為10720000.00元。同時，根據歷年審計，自1989年成立至2002年，中國青基會累計捐贈收入共計999490986.39元人民幣，其中捐款收入為847881445.80元，捐物收入則為151609540.59元；而累計捐贈總支出為889018497.91元，其中捐款支出達738245088.32元，捐物支出150773409.59元；目前捐款捐物結存為110472，以及488.48元。1989年至2002年中國青基會累計經費收入共計111934847.01元，其中增值淨收益為68670774.92元，其他收入35051997.42元，捐贈經費為8212074.67元；累計經費支出126238915.60元，其中專案經費31442680.90元，管理經費35219601.31元，財務經費23080300.03元，撥出經費21242454.72元，調整費用則為15253878.64元；截至2002年底，其經費結餘為-14304068.59元。

(五)監督體制

中國青基會在成立之初就十分重視監督工作，不僅建立起一套監督體系，也成立了由社會各界享有較高聲望的人士和捐方代表組成的希望監察委員會，專門負責監察工作。所以，中國青基會對於所有的捐款，從接受、開具收據到記帳，均有一套嚴格的程式和規範，並透過電腦實行操作和管理。捐款者可隨時向中國青基會查詢捐款的安排和使用情況。其次，除按宗旨建立基金之外，希望工程一個重要的資助方式則是「1(家)+1」(一對一模式)，即捐一筆錢，或是救助一名失學兒童，或是援建一所希望小學；捐款者都能知道捐款的落實情況，並可與受助人或所建學校建立聯繫；這種資助方式具透明性和公開性，其本身就是一種接受監督的過程。再者，中國青基會也制定了全國各級希望工程實施機構統一執行的《希望工程實施管理規則》，對基金、資助、機構設置及人員配備、檔案管理等工作，做出詳細的規定，同時制定並執行《希望工程實施機構和人員管理規則》、《希望工程會計核算制度》等。此外，中國青基會每年均會組織一次希望工程的財務大檢查，以確保希望工程健全發展。而有關監督的方式有以下幾種方式：

一、輿論監督：

中國青基會在進行各項公益活動的過程中，隨時接受新聞媒體及其他社會各界的監督。聽取和接受各界所提出的意見和建議。對於在專案實施過程中反映出來的問題，儘快查清原因，以落實責任，並確保專案的順利發展。

二、社會監督日：

在拓展希望工程的過程中，中國青基會將每年 3 月第一週的星期二做為全國希望工程社會監督日。屆時，全國希望工程實施系統同時進行社會監督活動，邀請新聞界及捐贈者代表對希望工程財務及管理工作進行質詢和監督，公佈捐款的管理使用情況，並聽取意見，以改進工作。

除了全國統一的社會監督日外，各級希望工程工作機構也隨時接受社會各方面的檢查、質詢、批評和建議。

第五節 發展活動情況

除了在本章第三節已介紹「希望工程」的活動情況之外，中國青基會也推動許多有關青少年發展事業的項目，以下做簡單地介紹：²⁵

(一)希望小學

1989 年 10 月開始啓動的希望工程是中國青少年發展基金會發起並組織實施的一項社會公益事業。而希望小學則是希望工程的延續，旨在中國大陸的貧困地區興建小學，以使失學兒童有一個良好受教的環境，並改善貧困地區的辦學條件，以協助政府普及九年義務教育，且積極地推動中國社會向現代化邁進。

在此活動中，捐贈者可在實施希望工程的貧困地區選擇建校地點、提出相關要求，也可以請中國青基會按照其資助計畫在貧困地區代為選點；

²⁵ 資料來源：中國青少年發展基金會網站，<<http://www.cydf.org/gb/donationol/index.asp>>，2004 年 4 月 23 日。

若捐贈者有需要，則可向中國青基會簽署捐資建校協議書，以保證意願的落實。

至於建校地點、規模經中國青基會與建校地所在省(區、市)希望工程實施機構考察認定後，即由中國青基會、省級希望工程實施機構和建校地所在縣級人民政府三方共同簽署《資助建校協議書》，對建校的規模、設計、工程預算、資金分配、工程進度、撥款時間、工程決算和審計等各項工作及各方責任和義務做出詳細規定，並依法管理。而在學校建成後，由中國青基會統一授發希望小學校牌。捐贈者在建校過程中，可隨時監督工程的進展情況，並可提出質詢或進行實地考察，亦可參加學校奠基儀式或竣工典禮。

(二)綠色希望工程

長期以來，由於人類瘋狂地掠奪森林，全球森林面積已從人類初期的76億公頃銳減到今天的28億公頃，並且仍以每年1500萬公頃甚至更快的速度減少。在中國大陸，森林資源也同樣遭受到嚴重地破壞，人均森林面積僅為0.1公頃地。而且地球上某一局部生態環境的惡化，都會給全球環境帶來連鎖反應；此外，中國大陸的生態環境建設，不僅關係到中國大陸的可持續發展，也關係到全球的發展。而目前植樹造林、保護環境，已成為人類的共識。

綠色希望工程是中國青基會推出的跨世紀社會公益項目，旨在動員社會財力、人力資源，從黃河、長江源頭開始，在960萬平方公里的土地上，大舉植樹造林，加速國土綠化，倡導綠色意識，建設和保護生態環境，推動中國大陸社會—經濟—環境的可持續發展，為全球生態平衡做出貢獻。

而綠色希望工程之中，最近也推出「保護母親河行動」，該行動是共青團中央、全國綠委、全國人大環資委、全國政協人口資源環境委員會、水利部、國家林業局、國家環保總局、中國青少年發展基金會等共同實施的，以保護哺育中華民族和一方人民的母親河—黃河、長江等主要江河流域生態環境為主題的一項社會性公益活動。旨在透過廣泛動員各級團組織和廣大青少年，依靠社會各界力量，在母親河流域大力開展植樹造林、治理水土流失、保護生態環境，在全社會倡導和樹立環境意識和可持續發展意識，推動國家生態工程建設，以使母親河能繼續造福於中華民族和促進生態平衡。

(三) 愛心工程

愛心工程是中國青基會一項透過企業、消費者、學校、公益機構協力合作並獲得共同發展的全國性公益項目。由於少年兒童是該活動的直接受益者，除去資金的扶持外，透過參加活動，還可以樹立關心集體、幫助他人的道德風尚和養成勤儉節約的良好習慣。

愛心工程主要是在幫助貧困家庭子女繼續上學，資助以素質教育為內容的少年兒童活動及青少年慈善活動。其實施方式為：選擇優秀企業的優質產品作為「愛心工程」榮譽產品，在該產品包裝上印製附捐金額的「愛心工程」標誌（附捐金額一般為產品銷售價格的1%-5%，由企業自訂）其產品售價不變。而中國青基會號召全國中小學校及消費者在日常生活中注意收集「愛心工程」的標誌，將標誌分類整理並寄至中國青基會；中國青基會再根據愛心工程標誌附捐金額向企業兌付捐款，所得捐款的70%撥付給收集標誌的學校，用於該校資助困難家庭學生繼續上學和開展少年兒童活動，捐款的30%則建立「愛心工程」專項基金，由中國青基會用於資助希望工程等青少年事業的發展，而基金收支每年均會審計並公佈。

(四) 國際青少年消除貧困獎

此項活動是由聯合國開發計畫署和中國青少年發展基金會所共同設立，旨在表揚獎勵家庭貧困且成績卓著的青少年，展示中國青少年艱苦奮鬥、頑強拼搏、勵精圖治的精神風貌，促進貧困地區青少年的全面發展和整體素質的提高，堅定人們戰勝貧困的信念，實現消除貧困的目標；而該獎自1996年設立以來，每年評審一次。

(五) 紅絲帶行動

根據中共國務院衛生部公佈，中國大陸的愛滋病毒感染者至2003年已達84萬人。而受感染者以15歲至49歲的青壯年為主，且每年以30%的速度增長。²⁶專家預測，若不採取積極有效的措施，到2010年時，感染者總數將超過1000萬人；同時，世界衛生組織將中國大陸愛滋病感染者總數列為亞洲第2位，全球第14位；而愛滋病已經成為關係民族興衰、社會穩定、經濟發展和國家安全的戰略問題。因此，中共國務院先後制定了《中國預

²⁶ 資料來源：多維新聞網，〈http://www1.chinesenewsnet.com/MainNews/SocDigest/Technology/zxs_2003-11-18_370026.html〉，2004年7月3日。

防與控制愛滋病中長期規劃》²⁷和《中國遏制與預防愛滋病行動計劃》²⁸，預防與控制愛滋病已成為各級政府的職責。

而中國青基會繼希望工程之後，再次承擔起社會責任，於2002年與中國青年報、桂林高邦乳膠有限公司共同發起設立「中國青少年預防愛滋病公益基金」，2003年又推出「紅絲帶行動」大型公益專案。²⁹發動全社會向青少年捐贈《因為愛，我們珍惜—紅絲帶預防愛滋病公益讀本》。中國青基會希望做到青少年人手一冊，使青少年能夠簡明而有系統地掌握預防愛滋的相關知識，並珍惜生命，以終生遠離愛滋病；同時，也給愛滋病感染者和患者及其子女以更多的關愛和溫暖，營造一個無歧視的社會環境。³⁰

(六)希望工程教師培訓

自1989年希望工程實施以來，在貧困地區已經建設了8000多所希望小學；而嶄新的桌椅，優美的校園環境，並不能使貧困地區希望小學的教學水準隨之提高。由於客觀的條件所限，中國大陸貧困地區希望小學教師的教學水準比城市來得低，因此，提高全國數萬名希望小學教師的教學水準，是推動貧困地區基礎教育事業發展的關鍵，也是推動希望工程繼續深入發展的途徑之一。

同時，一名好校長，也意味著一所好學校；所以，對希望小學校長、骨幹教師的培訓，就是希望工程全國教師培訓工作的重要任務。1995年6月，希望工程全國教師培訓基地在浙江嵊泗設立；同年9月，中國青基會設立希望工程全國教師培訓辦公室，其工作任務是：透過對貧困地區希望小學教師的培訓，提高希望小學老師素質和教學水平，幫助他們開闊視野，豐富知識，從而提高希望小學的辦學水準和教學質量，以推動貧困地區教育事業的發展。

除此之外，中國青基會在這十多年來也推動一系列大規模的社會募捐助學活動。例如：1990年開始的「手拉手--全國城鄉小夥伴攜手救助貧困地區失學青少年」活動，組織發達地區和貧困地區的學校和學校之間、學

²⁷ 資料來源：首都之窗，〈http://hanweb.capnet.com.cn/b5/www.beijing.gov.cn/zhuanti/sh/aids/xgcs/t20040723_149183.htm〉，2004年7月3日。

²⁸ 資料來源：首都之窗，〈http://hanweb.capnet.com.cn/b5/www.beijing.gov.cn/zhuanti/sh/aids/xgcs/t20040723_149184.htm〉，2004年7月3日。

²⁹ 資料來源：中國青少年發展基金會網站，〈<http://www.cydf.org.cn/hong/hsd01.htm>〉，2004年7月3日。

³⁰ 資料來源：康易健康網，〈<http://health.511511.com/news/2003/12-09/143237.htm>〉，2004年7月3日。

生和學生之間建立聯誼和救助關係；1992年開始的「百萬愛心活動」，透過中國青基會和各級團組織的中介，在捐贈者和失學少年之間建立起直接的救助關係，並一直資助到小學畢業；1993年推動的「百萬愛心再行動」，則大為擴展此項活動的規模；1994年推出「1(家)+1助學行動」，並配合聯合國「國際家庭年」動員以家庭為單位對失學少年進行救助；1994年開始的「希望書庫」活動，用社會捐贈的方式向貧困地區的兒童和少年贈送自行組織編輯的少年兒童讀物；1997年進行的「希望工程國內最後一輪勸募」活動。此外，還舉辦了「中國十大傑出青年評選」、「青春旋律計畫」、「希望工程園丁獎」、「展望計畫」、「中國青年科學家評選」、評選「希望之星」、「三辰影庫」等活動。³¹這些都是透過動員海內外力量，以資助中國大陸農村貧困地區的失學少年兒童繼續小學學業，改善貧困地區的辦學條件，並協助政府普及九年義務教育。

第六節 組織關係分析

中國青少年發展基金會在中國大陸社會上，無論與黨政部門、企業界、學術界、以及受助者之者，均保有良好的各種關係，以下就其與政府、企業、基層組織等之間的關係作簡單的介紹：

(一)與政府部門的關係

目前中國大陸對於非營利組織的管理所實施的是所謂的「雙重管理體制」，³²以下就概略陳述中國青基會與登記管理機關、業務主管單位之間的關係：(如圖 4-2 所示)

³¹ 孫立平，「民間公益組織與治理：『希望工程』個案」，收錄於俞可平主編，**中國公民社會的興起與治理的變遷**(北京：社會科學文獻出版社，2002年)，頁 70-71。

³² 所謂的「雙重管理體制」是指登記管理機關(民政部門)負責非營利組織的註冊成立與年度檢查監督，而業務主管單位(黨政部門)則對其做日常性的管理與指導。見齊炳文主編，**民間組織：管理、建設、發展**(濟南：山東大學出版社，2000年)，頁 37-39。

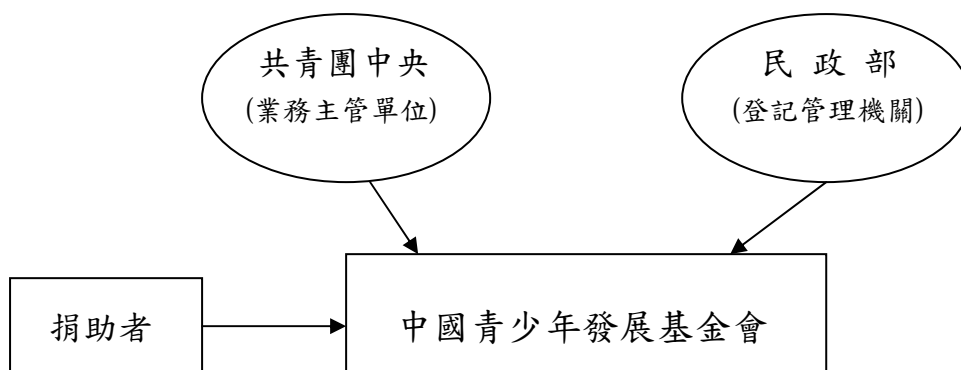


圖 4-2：中國青少年發展基金會與政府部門、捐助者之關係圖

中國青基會於目前除了以民政部民間組織管理局為登記管理機關之外，並以共青團中央為其業務主管單位。³³

在登記管理機關方面，自 1998 年公佈的《社會團體登記管理條例》與《民辦非企業單位登記管理暫行條例》之後，中國青基會依照這二個條例在民政部民間組織管理局進行註冊登記，並且於每年年底依法接受民政部的年度檢查。

在業務主管單位方面，中國青基會目前是以共青團中央為該機構的業務主管單位。而共青團雖然為其業務主管單位，但是在實際上對於中國青基會的管理卻是比其他業務主管單位來得鬆，且青基會在財務上也沒有依賴共青團中央的補助，除了成立之初的 10 萬元註冊資金和團中央給的 1 萬元辦公經費之外，目前所有的經費來源全部是來自於社會捐助。

其實，青基會在中國大陸算是個特例！在訪談中筆者得知：在中國大陸其他非營利組織的業務主管單位對於非營利組織或多或少都有一些干預或限制，無論是經費或人事等各方面。³⁴事實上，共青團中央對於青基會

³³ 中國人民銀行非銀行金融機構司編，**中國(全國性)基金會指南**(北京：中央廣播電視大學出版社，1997 年)，頁 46-47。

³⁴ 鄧國勝認為由於計畫經濟體制的背景，目前中國大陸許多的非營利組織，特別是自上而下的非營利組織，其身份是虛的，而政府機構的身分則是實的；同時，政府在人事、財務等運作上多有干預，在此之下，這些非營利組織與政府之間就形成了「一套人馬、兩塊招牌」的情形，見鄧國勝，「1995 年以來大陸 NGO 的變化與發展趨勢」，收錄於范麗珠主編，**全球化下的社會變遷與非政府組織**(上海：上海人民出版社，2003 年)，頁 287-294。

的管理並不是非常地苛刻。歸納其原因有二：第一、這個可能與人有很大的關係，像是中國青基會前任的秘書長徐永光先生，他原本是共青團中央的組織部長(即人事主任)，而現在共青團中央的一些部長，在以前可能是他的屬下，所以在這種微妙的關係之下，共青團中央也許就是因為這樣的原因，對於青基會的管理就不像其他非營利組織的業務主管機關來得嚴格；第二、則是與共青團的機構性質有很大的關係，因為共青團的組織特性是黨的後備軍，目前在團中央的幹部，在將來大多會在黨的高層或是政府部門擔任要職，他們是不會在共青團工作一輩子的；所以，在共青團中央的幹部也不希望在任期內發生很大的負面事件；因此，在這樣的情況之下，共青團對於青基會的管理方面，就不像其他業務主管單位對其所管理的非營利組織來得嚴格。

此外，中國青基會與其他政府部門的關係也非常良好，這個可以從該組織的理事有些在黨政部門擔任要職可見一斑；同時，在推行活動時，黨政部門實際上在資金與人力等方面都有提供不少的協助。

(二)與企業的關係

中國青基會對企業界有著強烈的渴望，其目的主要是說服企業對青少年發展事業的支持，特別是資金和物資的捐助，這也是目前中國青基會其基金重要的募捐管道之一；同時，中國青基會對於企業的回饋主要表現在企業形象和廣告宣傳方面。而目前歷經了十多年的發展，在青少年發展事業上，中國青基會也得到摩托羅拉、中國微軟公司、可口可樂、惠普科技、宏碁電腦等企業的贊助。

此外，像是亞洲基金會、世界銀行、聯合國開發計畫署、福特基金會等一些國內外非營利組織也給予中國青基會很大的協助與支持。

(三)與基層組織的關係

中國青基會經歷十多年的發展，對於青少年發展事業的推動有著良好的成效，這些均有賴於與基層組織的合作；因為他們是各項活動的組織者和管理者，在中國青基會與受捐助青少年之間發揮著橋樑與聯繫的作用；但是，這些合作並不是長期穩定的，而是以活動項目為主的合作。同時，中國青基會與社區組織的直接聯繫也非常地薄弱，目前也尚未形成良好的合作機制。

此外，值得一提的是：中國青基會與各省(區、市)青基會之間的關係；

依照《社會團體登記管理條例》所規定：中國大陸的非營利組織是不准設立分支機構；因此，這些省級青基會均為獨立的社團法人，而中國青基會對於這些地方青基會並沒有組織上的領導權。³⁵同時，這些地方青基會在「雙重管理體制」之下，其登記管理機關為各省(區、市)的民政部門，而業務主管單位則為各省的「省團委」。

所以，中國青基會與各省級青基會之間所保持的是一種合作的關係，而不是所謂上下隸屬的關係；當然，中國青基會也沒有權力去命令各省(區、市)的青基會，而各省(區、市)的青基會在法律上是可以不理會中國青基會的任何指示。

而為了能使各項活動能夠順利運作，所以建立全國性的網絡有其必要性，同時也要防範、監督各地方青基會不法現象的產生；不過，中國青基會在不違背現行法規的狀況下，最後則找到由「註冊商標」途徑來解決與地方青基會之間的關係。

而所謂的「註冊商標」途徑則是以「希望工程」這四個字作為一個服務商標，並在1997年獲得國家商標局的註冊，而中國青基會則取得對「希望工程」這一商標的所有權；由於在「希望工程」服務商標的註冊中明確規定：未經商標持有人許可，任何人不得以希望工程的名義從事各種形式的募捐和其他活動，於是，地方級青基會要繼續進行與「希望工程」相關的募捐，甚至對「地方希望工程基金」的繼續所有與管理，都必須與中國青基會簽訂商標授權協議，以合法取得「希望工程」名稱的使用權。

再加上這種授權協議的有效期限僅僅只有一年，換句話說，地方青基會必須不斷與中國青基會簽署授權協議，而在這個過程裡，中國青基會無疑地是處於較為有利的地位；同時，地方青基會為了能持續地發展青少年事業，則必須保證自己每年都能夠獲得授權，而中國青基會由於掌握著此種特有資源，因此，在實際的運作上就可以對地方青基會具有領導與監督的權力。此外，如果地方青基會出現盜用款項等不法行為時，全國青基會此時就可以終止與地方青基會的關係；如此，地方青基會就無法辦理希望工程的所有相關活動了！

而目前中國青基會已建立起全國的青基會系統，並處於系統中的核心地位，與各地方青基會保持著合作的關係；同時，有了統一運作的模式與管理規則，在各種活動的推展上則更為協調與順利，資源分配也更為合理。

³⁵ 孫立平、晉軍、何江穗、畢向陽，**動員與參與：第三部門募捐機制個案研究**，頁109-113。

(四)與受益者的關係

中國青基會在推展活動時很注重與受益者的關係。在興建每一間希望小學的同時，均會評估當地居民的經濟狀況、學童的就學率，進而資助貧困地區的失學青少年兒童繼續小學學業，改善貧困地區的辦學條件，以協助政府普及九年義務教育。

此外，由於貧困地區師資、資源方面較城市來得落後，中國青基會設立「希望小學教師培訓基金」以培育優良教師來教育這些青少年；同時，也設立「希望圖書館」、「三辰影庫」以充實圖書設備，這些都是使失學青少年能夠重返校園，以繼續完成學業的服務精神。

歷過了十多年的努力，「希望工程」已經成為目前中國大陸社會參與最廣泛、最富影響力的民間社會公益事業；同時，一些早期曾受資助的青少年在出了社會之後，也會以回饋的精神對於中國青基會提供捐助與協助。

(五)對外交流活動

從九〇年代中期以來，為了確實落實「國際化」的組織發展方向，透過中國青基會海外部和其他各個部門的配合，展開了多種形式的對外交流活動。這些對外交往活動主要可以概括為以下四類：

一、增進與海外各類社團組織的互訪，努力推展雙向的國際交流：

一方面，積極拓展各種管道並克服困難，以使中國青基會的工作人員走出國門，出訪海外社團組織，以瞭解國外非營利組織的結構、活動特點，從中吸取有益經驗；另一方面，又積極邀請一些海外的非營利組織代表來訪，向他們介紹中國青基會的組織狀況與活動情形，以進一步加強溝通與瞭解。

二、與海外社團及其他組織共同推動各種促進中國大陸公益事業的宣傳和募捐活動：

雙向國際交流促進了海外社會對於中國青基會的認知與瞭解，發展出許多大規模的國際合作項目。從最初在東京舉辦的「中國四季美展」、香港「中國當代陶瓷展」到最近的英國「雷勵國際遠征行動」、「行路上北京」等等，所有這些活動都大力地宣傳「希望工程」和國內慈善事業的發展情況；同時，也將大批海外資源透過中國青基會的管道引進到中國大陸，使得中國青基會能夠順利開展各項社會公益事業。

三、與海外媒體建立廣泛的合作關係：

其中，香港無線電視台與鳳凰衛視台均對於希望工程進行訪問和全方位的報導；同時，日本共同社也對廣西的希望工程進行採訪。這些都在海外社會產生了巨大的回響，且透過這些宣傳，則使募捐款項有大量地挹注。

四、與在中國大陸的國外廠商建立良好的合作關係：

這也許是中國青基會與其他非營利組織最大的不同之外。經過了這十多年的發展，中國青基會與可口可樂、摩托羅拉、朗訊公司等大型國際企業發展了多元化的合作關係，共同推展中國大陸的公益事業，且將中國大陸公益事業的良好發展狀況介紹給國際社會。

(F)與其他 NPO 的關係

除了受到一些國外非營利組織，像是亞洲基金會、聯合國開發計畫署、福特基金會等的協助與支持之外，與國內的非營利組織合作的情況並不多，大致來說中國青基會目前所進行的活動基本上都是由自己獨立運作。不過，偶爾也有與其他國內非營利組織合作的情形，像是「綠色希望工程」就是與「自然之友」合作的活動項目。

由於中國青基會是在扶貧、教育、兒童三方面下進行社會支持與捐助，不免與國內其他非營利組織相互重疊，例如：中國兒童發展基金會就與中國青基會在性質、活動項目、活動對象等方面有重疊之處。不過，中國青基會與這類型非營利組織則是處於既競爭又合作的關係；像在有些活動中，中國青基會可能與其他相關的非營利組織來共同舉辦活動，每個組織有錢出錢、有力出力，但在面對同一塊籌資大餅時，很現實地各組織間則又處於競爭的關係。

第七節 小結

中國青少年發展基金會自 1989 成立至今，歷經十多年的發展，截止 2000 年底，光是在「希望工程」募集資金就累計高達 19.3 億元人民幣，救助了 229.6 萬名因家庭貧困而失學的青少年兒童重返校園，為貧困地區援

建了 8355 所「希望小學」，已使中國大陸農村貧困地區的失學兒童比例成功地降到 1% 以下；這些項目不僅提高中國大陸貧困地區小學適齡兒童的入學率、鞏固率、升學率，而且降低輟學率，並改善辦學條件，其成效顯著。

而中國青基會之所以成功地推動公益項目，常務副理事長徐永光先生認為主要的原因有六：³⁶

(1) 政府支持：

即非營利組織只能做兩類：一是政府想做，但暫時還來不及做的事情，或是沒有精力做的事情；二是政府雖然沒有想到要做，但只要非營利組織先做了，而政府也絕不會反對的事情。

(2) 社會關注：

即項目所要解決的問題必須是受到整個社會所廣泛關注且急迫的現實問題，否則項目就無法得到社會的廣泛支持。

(3) 群體需求：

即項目必須要解決某個特定群體的需要，而且此一需求直接影響到這個群體的命運，而這個群體的命運不但值得社會的關注與同情，也直接影響著社會的整體利益。

(4) 符合宗旨：

即項目不能脫離公益機構的宗旨，且必須真正為社會服務的公益項目。

(5) 與國際接軌：

即項目內容和管理方式的設計上，不僅要結合本國國情，而且要借鑒先進國家的成功經驗，吸引必要的資金支持，以最低的成本完成制度創新。

(6) 樹立品牌：

即要注意建立項目和機構的公信力，以累積項目和機構的無形資產。

此外，做為一個典型自上而下的非營利組織，中國青基會也逐漸地走向「自治化」的道路。由於現行《社會團體登記管理條例》賦予社團的業務主管單位廣泛的權力，因此把非營利組織置於政府的直接控制之下，於是目前中國大陸幾乎所有自上而下的非營利組織都具有「半官半民」的屬性，中國青基會自然也不例外。³⁷不過，在實際的操作中，共青團中央(即中國青基會的業務主管單位)對於中國青基會的管理比其他業務主管單位較為寬鬆，在高層人事權、資金來源與調度、日常決策權、運行方式，以及監督機制等各方面均少有干預，並給予中國青基會高度的自治權力。

³⁶ 徐永光，「中國第三部門的現實處境及我們的任務」，**非營利組織發展和中國希望工程國際研討會論文集**(北京，中國青少年發展基金會、聯合國計劃開發署主辦，1999 年 10 月)，論文之一，頁 3。

³⁷ 康曉光，**權力的轉移：轉型時期中國權力格局的變遷**，頁 221-226。

不過，在中國青少年發展基金會開拓青少年發展事業的同時，目前也面臨前所未有的信任危機。從 2002 年 2 月 28 日開始，香港《明報》連續發表文章指責「希望工程違規投資」；³⁸此事件一經披露，香港和海外華人世界立刻對中國青基會展開強烈的質疑，而中國青基會除了及時地做出澄清與反擊，針對各種指責，從法律等各方面提出解釋之外，也向國家審計署提出審計申請，並聘請國際會計師事務所對其進行年度審計以證清白。然而，對於希望工程這樣一個涉及巨大金額，而資金來源和去向都分散且複雜的公益組織來說，當其聲譽受到懷疑和傷害的時候，僅靠一些籠統的原則性解釋與說明顯然是不夠的；而加強基金流向的透明度與內部嚴格的控管則是未來中國青基會努力的目標，如此才能消弭外界的疑慮，以健全公益事業的發展。

³⁸ 陳振明主編，*公共管理學：一種不同於傳統行政學的研究途徑*（北京：中國人民大學出版社，2003 年），頁 420-423。