

中國大陸教育公益組織工作內涵與運作困境 之個案研究

何俊青

國立臺東大學教育學系教授

一、前言

中國大陸近年來大量農村人口和學齡兒童轉移到城鎮給城鎮教育帶來了巨大的壓力，農村人口和學齡兒童不斷減少，農村小規模學校和微型班級大量出現，引發城鄉學校辦學規模兩極化的問題（范先佐，2014）。同時，也出現了許多「教育公益組織」在中國各地農村默默推動許多教育革新的工作。

「教育公益組織」係指非營利組織提供公益性的教育服務者，教育公益組織可以通過指導和積極的影響學生的社會資本（social capital），還可以提供學校與家庭正式或非正式的學習機會（Isernhagen, 2010）。廿一世紀教育研究院（2015）研究中國大陸教育公益組織現況，主要發現2002-2012的十年間，中國公益組織的數量始終呈現上升趨勢，增長率在3.5%-11.1%之間，教育類社團至2009年有1.3萬個，教育類基金會共983家，也有約9.3萬教育類民辦非企業單位；而教育公益組織是志工最多的公益類型，有七成以上的組織工作人員在10人以下，其中人數為0-5人的占52%，人數為6-10人的占21%，又32%的教育公益組織年支出在10-50萬元之間，22%的教育公益組織年支出在10萬元以下，可看出教育公益組織的整體規模和實力都不大。而教育公益組織的服務對象是農村兒童者有約74%，工作項目則包括助學、支教、教師專業發展、留守兒童關愛、流動人口隨遷子女社會融入與發展、兒童早期教育與成長、閱讀推廣、多元教育資源提供、研究與宣導、職業教育等（王振耀，2013）。

本研究擬探索的個案「Y基金會」成立於2002年，是一家以教育公共政策研究、教育創新研究為主的民辦非營利性組織，該基金會在中國許多智庫的研究報告中的影響力排名都名列前茅。因所研究之個案在中國，考量其政治、制度或社會的特殊性，基於研究倫理予以化名Y基金會。該基金會發起了多項教育研究計畫，如自2003年起每年出版教育藍皮書；2008年起舉辦教育制度創新獎；2011年進行全中國的小規模學校「撤點併校」調查；2013年針對中國各地50多個恢復和建設農村小規模學校的案例展開研究；2014年11月成立農村學校聯盟，旨在為這些學校提供交流學習的平臺，保障後10%學生的受教育權。

研究者於2015年12月因緣際會參與中國農村小規模學校聯盟年會，並在會中深刻感覺中國這些教育非營利團體在推動教育改革的熱情，以及會後與這些教育同業分享彼此在偏鄉教育工作的心得，這和之前研究者與中國大陸各級機關領導

的交流經驗完全不同，因而引發研究中國大陸教育公益組織之動機。本研究之目的包括：(1)分析個案發起的緣起；(2)瞭解個案進行教育公益工作項目的現況；(3)探討個案目前各項工作所遭遇的困難；(4)省思個案對臺灣推動教育革新的啟示。本研究訪談的對象主要包括該基金會副會長、研究員、項目經理等共五人，蒐集資料主要採用訪談，同時針對該組織已出版或未出版的相關檔案，包括線上（如微博）與實體的出版品、活動記錄等，進行蒐集與分析。

二、Y 基金會發起的緣起

Y 基金會是一家以教育公共政策研究、教育創新研究為主的民辦非營利性組織。緣起於 2002 年時任某市副市長的創辦人 Z 教授創建了 Y 基金會，其初衷是宣導「以理想教育為核心的新教育」，開展教育改革實驗。成立之初還邀請了一些民辦教育機構的負責人組成了理事會，之後於 2004 年聘請某大學 X 教授出任理事長，目前運作的核心成員是就 X 教授，其本身亦為中國教育部多個委員會的委員。

三、Y 基金會當前進行工作項目的現況

綜合該基金會歷年來的文件資料，將其工作項目簡介如下。

1. 政策研究及宣導

包括深化高考制度改革（如 2007 年發佈民間版高考改革方案）、高等教育資訊公開（如 2014 年對 75 所教育部直屬高校就業品質年度報告做評價）、農村教育研究（發佈中國農村教育的現狀及未來發展趨勢）、地方教育制度創新獎（聯合其他基金會與網路教育頻道共同發起）、義務教育均衡發展（2011 年分析小學升初中政策的演變過程）、中國教育公益組織（搭建教育 NGO 的溝通平臺）。

2. 教育創新

包括教育創新（教育創新年度峰會和月系列活動）、在家上學研究（2011 年在家上學研究項目）。

3. 諮詢評價

包括教育滿意度（調查民眾評價政府的公共教育治理績效，如中國 30 個主要城市教育滿意度調查）、政府諮詢與規劃（2010 年推出「2020：中國教育改革方略」）、學校諮詢與發展（在學校教育領域開展諮詢服務）、公益專案評估（如中國扶貧基金會基礎教育現狀調研）。

4. 傳播與出版

包括中國教育藍皮書、教育書系、教育沙龍、教育資訊雙週刊、教育講壇等。

5. 典範獎勵

評選優秀的教育工作者獎勵。

6. 成長聯盟組建

包括農村小規模學校聯盟、村小教師成長計畫等。

四、Y 基金會目前運作的困難

(一) 法制上不合法

雖然目前中國大陸對於民間組織的管理是採取所謂的「雙重管理制度」，實際上相當多的非營利組織沒有登記，或是在工商部門註冊，而這一類非營利組織的數量遠遠大於已經登記的非營利組織（康曉光，2000）。近年來非公募基金會異軍突起，2004年6月起開始施行的「基金會管理條例」，讓非公募基金會擁有了有合法性、相對充裕的資金及較高的社會地位等有利條件，但由於Y基金會只有「工商註冊」的身份，為了避開稅賦，也為了避免公益基金流入商業帳戶，他們把捐贈都放在某公益基金會的名下。這種方式使得組織的存在面臨合法性問題。這是體制下不得不然的結果，但也因此在網路上受不理性的匿名者批評。

(二) 經費來源不穩定

經費來源主要是理事會贊助與活動項目資助，但不穩定。以下是二位理事訪談所表示的意見：

現在Y基金會的經費是兩個部分，一個部分就是理事會，這個理事會就是民間的企業，理事會每年就是拉一些贊助，然後自己捐贈，這是一筆，但這一筆是不太穩定的，因為經濟的發展不太一樣，每個人的資金情況也不太一樣，也不是特別有錢的大老闆；第二個就是我們的一些項目，這個項目我們就必須去募捐，譬如說我們的教育創新獎，我們就會和一些公益基金會去討論贊助，討論好了以後就會把這個創新獎一系列的經費提供出來，然後裡面有百分之十的行政經費。（20190514-TW-CR-IN）

但募一筆錢的話，最好是穩定性的，譬如說三年一個週期，或者說五年一個週期，很多都一年一個週期，目前就是經費來源太不穩定。

（20191007-TW-CR-IN）

（三）財務管理因陋就簡

現在還沒有形成比較好的經費管理機制，只是問題逐步在改善中。

基金的管理人員還很年輕，管理的項目比政府官員還複雜，譬如說我們在貴州這個項目，他有一些地方，就是貴州因為在鄉村裡面，沒有發票，你坐車沒有發票，訂飯館沒有發票，吃飯沒有發票，那怎麼辦呢，他都要寫條子，都是這樣子（20161108-TK-CR-IN）

目前只有一個財務的軟件，這方面完全有一個公開透明的，哪個人負責項目，哪個人負責預算，全部都有，這個都是每一錢的財務進出都是非常清楚的，避免出現一些混亂，如果出現混亂隨時都可以來抓。你又沒有撈人家的錢，但是我說你撈了，你怎麼辦，這個就是明明白白寫在哪裡，就比較清楚一些（20190225-TW-CR-IN）

（四）低薪致人才招募不易

人才招募主要還是跟薪資待遇有關，目前Y基金會還不能穩定而持久地吸引到高素質的專業人士投身於此，年輕人流動率大。

目前困難的部分有很多，第一個困難從我們內部來看的話，就是從履歷上來講，就是全部都是年輕人嘛，然後呢，北京的房價那麼高，生存壓力很大，然後他的這個工資就是比較低，整個做公益的出席都比較低。（20190323-TW-RT-IN）

工資待遇也很難提高，這個錢就一定要是我們可控制的錢，譬如說，我們就是有固定的一些收入，這個固定的收入有不穩定的狀況，這個活動的錢你要的話就有，要不到的話就沒有；還有你要的話當時還不能給你，你做完了的話再給你，就是一開始給你一部份，最後再給你一部份，所以不能每個人每個月發工資，所以這一系列困難都屬於財務問題。（20190225-TE-CR-IN）

我們有很多人進來以後，因為年輕人嘛，有的去美國讀書，但是我覺得是好事，因為他們出去以後會增長，同時外面很多活動，他又會把很多信息反饋回來，我覺得這個應該是很正常的，就像一些企業也有這種情況，我們最大的問題就是，他不是出去讀學位，他也有留職請況，這種留職情況就很可惜，譬如說我們剛把他培養了兩三年，自己能夠獨當一面了，這就比較麻

煩，出走的原因主要還是薪資。（20190430-TF-CR-IN）

（五）學術研究以兼職研究員來支持

Y基金會就少數幾位專職研究員，每年有很多的產出，主要是以兼職研究員來支持。

像中國教育藍皮書，就是七月在北京開會，確定新的一個方向，有那些東西，然後我們也歡迎很多學者參與，那他寫一篇報告，有兩千塊錢的補助，如果你是非常特殊的我們會申請一筆錢，也不會太多，給他一些資助，大概這樣的情況（20190229-TW-CR-IN）

這就是所謂特定研究員的概念，所以特定研究員是有口袋名單的，北京比較多，主要是北京大學教育學院，然後有北京師範大學，還有中國教育科學院，原來的中央教科所，有一些，還有國家行政學院，還有X老師的博士生，這樣一批人，也有我們媒體的合作夥伴，這樣組合在一起，還有外地的，就是各個地方的研究機構。（20191220-TW-CR-IN）

（六）體制外組織與政府溝通上限制很大

Y基金會不在中國政府體制之內，採取體制外運行的方式間接影響教育公共政策，從中國政府與公民社會的關係來看，這些教育公益組織始終面臨著與政府的協調問題，由於中國基礎教育主要是由政府壟斷公共服務，民間組織的活動空間有限，難度較大。

雖然Y基金會也曾獲得美國某知名基金會的資助，但因缺乏體制內資源，只能依靠媒體在輿論中獲得話語權，目前政策研究項目很難獲得政府支持，申請政府研究基金沒有資格。

五、結論與啟示

本研究整理出Y基金會的工作項目主要有政策研究及宣導、教育創新、諮詢評價、傳播與出版、典範獎勵與成長聯盟組建等六項，而主要的困難則有法制上不合法、經費來源不穩定、財務管理仍在改善、薪資不高致人才招募不易、學術研究以兼職研究員來支持以及體制外組織與政府溝通上限制很大等六項。非營利組織的使命與一般營利單位不同，其社會影響力不容易具體說明與評估，但不能因為看不到具體的影響就認為沒有價值。雖然Y基金會的運作仍然不夠穩定和制度化，也有一些困難，但以當前中國大陸的政經環境，能如此擔任教育先行者的

組織已經算是鳳毛麟角，也讓人敬佩該組織在十多年來所付出的努力。

臺灣當然也有許多以教育為主要服務項目的公益組織，如鴻海教育基金會、廣達文教基金會、公益平台文化基金會、均一教育平台基金會等，但其工作內涵與Y基金會相較，臺灣的教育公益組織大多以提供教育資源、推動實驗教育、遠距課輔、補救教學、社工支持、發放獎助學金、協助科技教育等，與Y基金會所從事「智庫」型態的政策研究（教育創新、諮詢評鑑、傳播出版、典範獎勵、協助組織聯盟等）之工作內容有很大差異，Y基金會所從事之工作內容與研究報告，也會對政府部門制訂教育政策時產生影響力，如同美國的洛克菲勒基金會（Rockefeller Foundation）一般。

Y基金會在「異業結盟」及「科技化」的發展是值得吾人在推動偏鄉教育是值得學習之處。在「異業結盟」方面，Y基金會合作的單位多元，包括政府單位（如四川省某市某區教育局），也包括一般民間企業（如伊頓紀德國際校服品牌）；在「科技化」方面，其農村學校聯盟的年會就常採用直播方式進行，這牽涉到和滬江網CCtalk的異業結盟與技術支援，當年會開通網上直播和回顧，讓參與者可以用手機掃描二維碼，將觀看方式分享在微信朋友圈，方便不能參會的朋友也可以即時瞭解會議內容。農村小校教師成長計畫也常運用CCtalk群直播，若希望與嘉賓線上互動，也可以註冊帳號登錄，通過搜索群號/群名加群即可即時討論交流，這種做法相當值得台灣的教育公益團體借鑑。

參考文獻

- 廿一世紀教育研究院（2015）。**教育公益組織現狀及發展趨勢研究**。北京：北京理工大學出版社。
- 王振耀（2013）。**現代慈善與社會服務**。社會科學文獻出版社。
- 范先佐（2014）。城鎮化背景下縣域義務教育發展問題與策略—基於4個省（自治區）部分縣市的調研。**華中師範大學學報（人文社會科學版）**，53(4)，139-146。
- 康曉光（2000）。轉型時期的中國社團。載於中國青少年發展基金會、基金會發展研究委員會編，**中國第三部門研究年鑒：處於十字路口的中國社團**（頁10-13）。天津：天津人民出版社。
- Isernhagen, J. C. (2010). TeamMates: Providing emotional and academic support in rural schools. *Rural Educator*, 32(1), 29-36.