

适应“新常态”：新冠肺炎疫情的中国非政府组织

译者 □ Jiaqi Tan, Yuan Cai

在中国，国家与民间社会之间的关系长期以来一直由国家主导。民间社会的行动空间有限，近年来更是如此。2020年1月，随着新冠肺炎的传播，中国的非政府组织迅速联合起来协助支持政府的公共卫生政策，不久之后，最先出现新冠肺炎病例的武汉市就进入了封城状态。中国的非政府组织，尤其是基层非政府组织，在中国政府的镇压下处于弱势边缘地位□

随着疫情持续进入第三年，中国仍坚持其基本不变的“清零”战略。突然封锁、大规模病毒检测、赋予每个人红、黄或绿健康码并相应限制其行动的强制性应用程序，以及随意取消航班和公众活动，已成为一种“新常态”。中国的非政府组织受到疫情防控措施的负面影响，许多组织在国家经济动荡时期面临财政困难。如何在这样的环境中生存下来，成为中国非政府组织面临的一项重大考验。

非政府组织在疫情初期的分级动员

2020年1月23日，拥有1200万人口的武汉市进入封锁状态。为支援前线医护人员和受灾居民，社会各界迅速捐款。就在同一天，武汉市疫情防控指挥中心发布公告，指定武汉市慈善总会和武汉市红十字会两家政府设立的非政府组织为公众捐款的授权接收方。三天后，民政部的一项指令取代了这一公告，该指令规定，慈善组织为武汉募集的所有捐款和一般物资必须转交给湖北省或武汉市指定的五个非政府组织，除特别指定用途的捐款外，所有捐款都应由指挥中心分配。非本地慈善组织和志愿者组织的活动受到限制，不得向湖北派遣人力或志愿者。

尽管有人呼吁为普通非政府组织提供更多任务与更大空间，但在武汉疫情爆发期间，中国政府根据其需要和利益，以及政府与非政府组织之间的联系，为不同类型的非政府组织分配了不同的任务。康晓光教授和韩恒教授使用了“分级控制”一词来分析中国政府对非政府组织的监管策略。他们认为，在专制背景下，非政府组织具有双重属性：一是可能挑战政权，二是通过提供物资而发挥支持公众的作用。政府根据自身利益对非政府组织实施控制。例如，反中共组织等极具挑衅色彩的非政府组织在中国没有生存空间；而为需求者提供帮助的草根非政府组织可能会得到政府的允许。受此启发，我将中国政府在2020年初的策略称为“分级动员”。与政府关系密切的非政府组织会分配到更重要的任务，如收集捐款和帮助维持封锁秩序。下面提到的官方文件可以证明这一点。

红十字会和慈善联合会等值得信赖的非政府组织被指定为授权捐赠接收方。这使他们能够聚集大量资源，并根据需要进行调配。2020年2月中旬，民政部放宽了对全国范围内慈善组织的一些限制（在公众批评之后），允许具有公开募捐资格的慈善组织进行募捐。但考虑到当时中国约有1260家慈善组织有资格进行公开募捐，此举并非是接纳所有非政府组织，而更像是为了给予可信赖的合作伙伴一项特权。

在中国，各行业协会、商会也被视作非政府组织的一部分，它们应该可以成为政府与其经济赞助者之间的“桥梁”，但在大多数情况下，这些组织受到政府的严格控制。2020年初，由于中国全国范围内的停产，国民经济受到重创，各行业协会、商会都必须服从国家政策。2020年2月初，春节假期结束后，民政部发布指令，要求各行业协会、商会全力支持官方政策，积极配合地方政府落实防控措施。为避免大规模集会，这些全国性行业协会、商会和企业被告知暂停日常生产和工作，直至另行通知。他们还被告知需支持一线医务人员，帮助医疗制造商，以便其生产医疗用品和医疗器械。到2020年2月底，武汉的疫情感染情况开始得到控制，政府的主要目标转向正常的工作和生产恢复。同年2月27日，中国国家发展和改革委员会和民政部联合发布通知，进一步动员各级行业协会、商会协助做好相关工作。

基层非政府组织继续在社区发挥其作用。2020年1月30日，中国政府下发紧急通知，要求城乡社区组织积极有效地开展疫情防控工作。该通知旨在建立自上而下的完整指挥链，使社区组织（基层政府的代理机构即居民委员会和村民委员会）负责在每个社区落实防控措施。这些组织被赋予一系列任务，包括在当地政府的指导下制定和实施防控措施、监测重点人群、每天向上级报告当地的防疫情况等。这需要大量人员的参与，包括基层非政府组织和个人，如社会工作者和志愿者。与2008年汶川地震后基层非政府组织的蓬勃发展相比，这次疫情并没有为他们创造更大的空间。

总体而言，在2020年初的第一波疫情爆发期间，中国对其国内非政府组织的参与呈现出分级动员的特点。最可靠的组织 – 首先是具有官方背景的基金会，其次是慈善组织 – 作为接收方收集公众捐款。与商界关系密切的行业协会和商会则被要求起到协调的作用即放弃利润，支持疫情控制工作。在地方政府的指导下，基层组织被动员起来，为民众提供服务。这种分级动员战略是一种不折不扣的国家主导模式，它成功地控制了第一波疫情感染。然而，这也表明，在这一缩小的空间中，民间社会行动者和非政府组织的自主性进一步服从于国家命令。

由于中国的“清零”政策，非政府组织的活动和经济状况持续受限

武汉封城结束后，中国从紧急状态转入官方称为“疫情防控常态化阶段”的新时期。“防止境外输入病例和国内疫情反复”成了官方“动态清零”政策的主要策略。中国

继续通过大规模核酸检测以及健康码等技术工具监测新冠病毒感染者数量。一旦某个城市在一定时期内实现病例零报告，对企业和市民的公共卫生限制会相对放松；但如果某地检测到新病例哪怕是密切接触者，就会实施限制措施，有时甚至包括封锁整个城市。如果疫情爆发，被认定为防控不力的地方官员可能会被中央政府免职。该政策激励地方基层干部继续采取行动，例如取消大规模聚会，以防止潜在的疫情爆发。

如果非政府组织无意间导致了病毒传播，他们的工作将继续受限。诸如学校、医院和其他医疗机构，以及养老院等设施被要求保持无感染病例。他们选择限制外来访客进入，这使得人们难以进入一些为农村学生、受伤工人或老年人提供服务的非政府组织。此外，警方可以打着“防止感染”的旗号，取消一些被认为具有政治敏感性的非政府组织活动。

2020年4月，中国非政府组织信息刊物《中国发展简报》与13家中国国内非政府组织共同对中国非政府组织部门在新冠疫情中受到的影响进行了调研。在所有433名有效受访者中，约有78%的人表示，疫情对非政府组织最显著的影响是实施项目的中断。更具体地说，自疫情爆发以来，非政府组织更加难以进入社区，社群参与非政府组织活动的意愿减弱。一些非政府组织的持续项目被其社区合作伙伴暂停甚至取消。调查报告中提到的第二个显著影响是财务问题，55.7%的调查参与者的指出主要问题是资金的减少。报告并未深入探讨背后的原因，但可以想象，为实现“动态清零”目标，各国政府将财政预算中的更大比例用于疫情防控措施，因此削减了用于其他领域的预算。由于经济下滑，中国国内其他赞助方（如企业和基金会）的情况未必会比非政府组织好。

一年后的2021年3月，同一调研团队对399名受访者进行了后续调查。这一次，更多的受访者表示在项目实施(79.4%)和筹款(66.9%)方面遇到困难。约55.9%的受访者称，与12个月前的同期相比，他们的实际收入减少了超过30%。

尽管这些受影响的组织呼吁政府提供更多的支持和援助，但“动态清零”政策几乎没有改变，而是随着更具传染性的新冠病毒变种的传播变得更加复杂。政府为非政府组织提供了一些零散的救济措施，例如退还部分失业保险费和阶段性减免50%的社会保险缴款。这些措施可能在一定程度上有助于减少非政府组织的支出，但并没有开辟出急需资金的新替代来源。

近年来，由于中国加强了对非政府组织活动的控制，许多中国国内非政府组织被迫切断了与海外赞助商的财务联系，进而主要依赖国内资金，包括政府采购、国内慈善机构的赞助或是众筹。一些之前依赖海外赞助的非政府组织由于在疫情期间遭受经济损失和屡次三番的整治骚扰而被迫关闭。

非政府组织如何适应“动态清零”政策

尽管在项目实施和财务方面遇到了巨大障碍，中国的非政府组织还是尽可能地适应新形势。

随着中国国内网络筹款平台的兴起，一些非政府组织在疫情之前就已开始探索众筹之路，这也成了非政府组织应对近期经济困难的可行方式之一。

2020年中旬，致力于女性雇员和农民工儿童权益的非政府组织“向日葵”（化名）在社交媒体上发表了一封公开信，呼吁公众捐款以维持运营。由于突然失去资金支持，他们急需10万元人民币。公开信的作者，也是“向日葵”的创始人婷（化名），在信中讲述了自己早年在工厂打工的经历，她创办“向日葵”的过程以及当前面临的困难。这封感人至深的信很快在网上传开了。数小时内，捐款纷至沓来，2万笔捐款共筹得约56万元人民币（合澳大利亚元11.8万元），相当于该组织以往年度预算的两倍。对于一个只有四名全职员工的草根组织来说，这是一次胜利。为了与捐款者建立更加可持续的关系，“向日葵”于2021年中旬启动了在线月度捐赠项目，试图将一次性捐赠转化为定期支持。现在，他们已经注册了超过1500名月度捐赠者。“向日葵”的经历并不是个案。在疫情期间，许多草根非政府组织通过在线众筹平台启动了一次性众筹或月捐项目，以渡过资金难关。虽然大多数项目都没有“向日葵”那么成功，但这种方法可以提供一个亟需的缓兵之计。

草根非政府组织也为经济困难的个人提供援助。例如，住在某个城中村（城中村为来自中国国内其他地区的工人提供更便宜的住所）的一些外来女工们建立了一个名为“绿草”（化名）的支持组织。2020年，受疫情影响，其中部分外来女工（大多是母亲）因工作单位倒闭而失业。为了弥补收入损失，她们决定提供清洁服务。该组织的主要负责人玲（化名）在劳工权益方面有一定了解，并在当地社区拥有广泛的社交圈。她开始教这些新失业的女性了解自己的劳工权益，并向她们介绍附近潜在的客户。这些新的工作机会不仅帮助了农民工渡过难关，也为“绿草”创造了收益，因为每次为工人和客户牵线搭桥时，“绿草”都会从中收取少量佣金。

在中国，参与维权活动被认为是敏感且是对抗性的。近年来，迫于国家压力，中国的非政府组织采取了更加顺从的策略。但其中一些组织仍在探索更安全的方式为弱势群体发声。通过在线问卷调查、深度访谈和焦点小组等各种研究方法，非政府组织自行或与其他研究者合作开展了多项调查，主题包括新冠肺炎第一波疫情期间工人的情况，以及疫情对“普通”女性和农民工的影响。通过这些报告，普通人和边缘人群有机会畅所欲言。这些报告提供了疫情期间社会困境和中国追求“动态清零”造成的后果的宝贵记录。

简而言之，在整个疫情期间，中国对非政府组织一直采取由国家主导的政策。中国政府持续不断的新冠病毒防控措施，再加上经济不景气，扰乱了非政府组织的项目实施，使其陷入财务困境。在政府提供的支持有限的情况下，中国的非政府组织努力探索新的筹款方式，支持需要帮助的人，并对弱势群体给予了极大的关注。所有这些努力都显示了中国社会的韧性。

（“向日葵”、“婷”、“绿草”和“玲”皆为化名）

图片：深圳的一家零售店，2021年1月，约书亚·费尔南德兹Joshua Fernandez摄，发布于Unsplash