

社運的 NGO 化

何春蕤

「社運 NGO 化」是 1990 年代開始由眾多後發國家地區（從非洲到中東到拉丁美洲到亞洲）社運人士紛紛提出的反省與批判。

NGO，也就是所謂「非政府組織」，是 1945 年二次戰後聯合國成立時所開出的一個「後門」。主事者可以利用這個名稱，把一些在性質和地位上與聯合國成員政府有別的特定民間組織，以「觀察員」的身分，列入聯合國的各種正式會議。西方強權支持或主導的民間組織因此得到機會在聯合國內「表達人民的意見」，不但可以用這個看似獨立的身分，批判一些不太聽話的國家政府的立場和代表性，也可以在適當的時刻藉機放入並推動新的議題和說法。（哪些組織可以進入聯合國的各委員會或部門，當然是掌握在西方強權國家手裡。事實上，這些跨國的大型組織本來就和其本國政府或資本有著千絲萬縷的關連。）從這個歷史脈絡來看，有關其「非政府」的性質宣示，主要是藉此建立某些組織的神聖性和優越性，強化其道德形象和說服力，以便為強權國家形成意識形態上的影響力。

NGO 一般而言被人視為是「非政府」的，獨立於政府的，因此在形象上是出自人民的、正義的、聖潔的，它們的總和被稱為「民間社會」、「市民社會」、甚至「公民社會」，以便與國家政府威權專斷的形象對比。不過，如果仔細觀察，就會發現 civil society 的說法往往會在特定的政治情勢或時刻裡被大力推崇。

例如 1980 年代波蘭的團結工聯反抗共產黨政府的時候，或者拉丁美洲解放後，強人政權不聽話而西方覺得有必要推動再次民主化的時候，都是引用 civil society 的說法來正當化西方所支持的在野力量，用「民主」或者「自由」這些主要出自西方政體的理想來定義這些人民運動。有關這個現象，大家可以觀察從中東阿拉伯之春、北非茉莉花革命、到亞洲的雨伞革命等所謂「民主運動」發生時西方媒體的立場偏斜。如果群眾的力量主要出自在地底層或左翼，在立場上偏離西方價值，那就會被稱為動亂、政變了。

NGO 文化的成長與西方主導的全球化經濟發展關係深遠。例如 1990 年代開始，南美洲、亞洲、非洲許多國家都在北半球國際組織的資助下成立了大批民間組織，積極促進這些被資助地區的「現代化」、「民主化」[\[1\]](#)，也就是促進形成所謂「自由開放」的資本市場環境。另外，有研究者指出，通常在美國介入他國內政的軍事行動前夕，除了軍備方面的動作外，同時也會聯繫大批國際 NGO 整裝待發，準備在軍事行動結束後進入該國收拾殘局（美其名曰援助救濟）。說穿了，在民間組織的名義下進行的政治軍事操作十分常見。後發地區的 NGO 化，不但是資本主義全球化的開路車，也是收尾的垃圾車。

更重要的是，NGO 文化的蓬勃發展不一定會形成更加進步開明的世界。當非政府組織在國際政治中的角色越來越重要時，各式各樣動機的組織（包括右翼宗教的婦女組織）曾集體大批進入聯合國的各種會議，以女性的立場制約女權議題的討論和執行，並積極介入國際公約的形成，然後再駕馭著這些公約，長驅直入其他國家，壯大她們相關團體的在地運作[\[2\]](#)。

撇開大脈絡不說，社運的 NGO 化趨勢也表現在以下幾個面向：

首先就是**議題專一化、結構官僚化**。一反早年社運的草根性質和彼此串連針對整體社會結構，NGO 的操作模式越來越集中於代言「特定議題」[\[3\]](#)，也就是以特定主體、主題為主，針對其權益進行爭取，以確保自己獨特專注，形象鮮明，佔據分餅的領域。因應議題的這種狹窄化，NGO 組織的工作人員也趨向專業化，不再是早年社運的熱情擁護者，而更多的是社工、諮商、媒體等等專業人員，這也使得 NGO 成為最新而蓬勃的僱傭機構[\[4\]](#)，使得社運成為職業而不再是志業。NGO 化之後的決策權都在執行長、董事會手裡，成功與否的關鍵不再是動員的成果，而是募款金額多少、企劃書是否專業等等。溝通的方式則不再需要與群眾互動，而是雇用專業人士，透過媒體、網路、遊說來建立起組織形象和名聲，針對特定的影響目標。組織 NGO 化之後內部的缺乏透明度或者董事會的威權籠罩，都是常見的問題。

NGO 化的另外一個特色就是**金主主導化、運作專業化**。社運組織的財務安排越來越不是倚賴動員群眾捐款，而變成社運組織替政府提供代工服務而獲得費用／報償，也就是一種「客戶主義」。在未開發或開發中的國家裡，全球規模的 NGO 組織會投入大量資金協助設置在地

組織，以便迂迴的影響第三世界的政策和經濟；在地組織則必須向國外的捐款者或組織負責，定期報告工作成果，捐款組織的工作要求和方向往往左右了在地組織的運作。窮國的 NGO 倚賴先進國的 NGO 來為自己定調、定性，最終受惠的往往僅僅是這些在地團體及其主要組織者，而不是原來社運團體立意要服務的群眾。另外，財源的考量也會徹底影響社運團體的運作，例如本來婦女運動努力於草根的動員、自學、給力等等方向，但是 NGO 化以後就不斷調整自己的行動，變成協助政府進行政策評估、提供社會服務、執行性別平等計畫、提升自己的國際形象等等，把社運原來採取的社會「干預」行動，逐步轉為技術性動作[5]，運動團體依著各方金主的口味和需求來精心打造自己，在大眾和媒體上經營專業形象和政治影響力，距離群眾的現實越來越遠。

當社運的體質因著 NGO 化而轉變時，還會出現**目標主流化、訴求權益化**的趨勢。社運原來有著強悍反叛、不甩常規的挑戰性格，對抗主流價值，誓與政府強權對立纏鬥；但是 NGO 的操作方式卻往往偏好呈現各種悲情慘境、風險危險，描述自己所代言的底層人民如何需要保護和資源，以確保贏得大眾支持，順利爭取到資源。在訴求過程中，這些敘事大多倚賴也強化各種既存的階級、族群、性別、年齡刻板印象，並肯定自己作為救援事業的必要和成就，專注自身與政府討價還價的力量。而在與政府對話的過程中，所有對於訴求與願景的描述和要求都趨向權益化，也就是用可以融入官僚體制語言和思考方式，把改造社會、改造主體、改造人際互動的各種努力，都簡化、單一化，成為框在法律、規章裡的有限要求。

從台灣的情況來看，社運的 NGO 化就是**社運的技術化**，也就是與市場和政府的技術合流，而在這個過程中更傾向於接軌主流語言、主流價值、主流操作，連結普世價值，推動各種立法修法，不但排擠真正的多元與異質，甚至會形成嚴厲規訓懲罰異己的局面。這樣的社運質變，對於本來社運所從出的邊緣議題和主體而言，真是情何以堪。

畢竟，社運主流化之時，也就是社運消滅之時。

注釋

[1] 這裡的現代化包括例如衛生、醫療、教育、就業等等議題，民主化則包括組黨、參政、選舉等等。這些議題都使得西方為本的價值和實踐多多少少順利的進入後進國家。

[2] Doris Buss & Didi Herman, *Globalizing Family Values: The Christian Right in International Politics*(Minneapolis and London: U of Minnesota P, 2003).

[3] 本來蘇格蘭經濟學家 Adam Smith 和法國政治思想家 Alexis de Tocqueville 用「民間社會」的概念來期待自主的結社生活可以使人民在結社的過程中習慣民主政體中彼此禮貌相待的原則。但是傳統的社會肌理（例如信任、互惠、論理）在刻意挑起的敵對和競爭中逐漸被腐蝕，集體行動越來越不可能，

[4] 到 2014 年為止，內政部統計台灣的社會團體共有四萬四千多個，其中和社運直接相關的「社會服務與公益團體」就有一萬三千多個，遠遠超過其他類型組織，職業團體則有一萬一千多個，詳見《內政部統計月報》有關人民團體總數之列表

<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/list.htm>。

[5] 這種轉型到目前為止最常見而且幅度最廣的就是全球的婦女運動，從拉丁美洲到阿拉伯世界以及南半球的許多國家（如印度），都已經對這樣的趨勢展開反省和批判。