

政治·哲学

非政府组织在中国的现状及其走向

兰玲,李华,张旭东
(重庆大学学生工作部,重庆 400030)

摘要:现代社会文明应该是公民社会、市场经济和民主政治三大社会层面共同发展的结果。随着市场经济和政治文明的发展,我国的非政府组织也得到了前所未有的发展。他们在中国的现代化进程中扮演着越来越重要的角色。总之,中国非政府组织的发展在面临前所未有的机遇的同时也面临着诸多问题与挑战。

关键词:非政府组织;公民社会;民主政治;市场经济

中图分类号:D693.74 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2005)03-0046-03

The Present Conditions and Tendency of Non-Governmental Organizations in China

LAN Ling, LI Hua, ZHANG Xu-dong

(Student Affairs office, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: Civilization in modern society is the fruit of simultaneous development of the three major social layers of civil society, free market economy, and political democracy. In China, along with the development of free market economy and political democracy, various NGOs have been undergoing unprecedented development. They played an important role in the process of China's historical transformation from the traditional society to the modern society. In a word, development of China's NGOs has been faced with unprecedented favorable opportunity and a lot of problems and challenges.

Key words: non-governmental organization; civil society; political democracy; market economy

随着世界经济全球化、政治民主化的发展,古老的中国也不断发生着深刻变化。特别是1978年以后,中国相继进行了经济体制改革、政治体制改革和社会改革:社会主义市场经济体制的建立、政府机构的精简与职能的转变和“小政府、大社会”目标模式的确立使国家与市场、国家与社会的关系面临深刻的变化和调整,各类社会组织的功能面临新的分化与合理定位。在这种背景下,中国的非政府组织得到了前所未有的飞速发展。这些组织对于改革中由于“政府失灵”、“市场失灵”等造成的“真空”地带有着积极的弥补和协调作用,对我国的社会发展有着重要的建设性影响。当然,在这一发展过程中它们同时也面临着许多问题与挑战。

一、非政府组织及其在中国的发展

非政府组织的英文全称是 Non-Governmental Organization (简称 NGO), 或 Non-Profitable Organization (简称 NPO), 也叫 Third Sector (第三部门), 就是日常所称的“民间组织”或“社会团体”。学术界在这几个概念上经常不详细区分地加以使用, 它们的含义和所指在本文中是相同的。它指的是那些具有组织性、非政党性、民间性、非营利性、志愿性、自治性的致力于公益事业的社会中介组织, 是介于政府组织与经济组织之外的非政治组织形态。它主要兴起于 20 世

纪 70 年代, 尤其在 80-90 年代的全球化发展过程中得到了迅猛发展。

在我国, 最早出现纯民间组织的地方在改革开放之后的农村, 第一批 NGO 是由农民自发组织起来的自上而下的技术服务型的农村专业技术协会(包括技术研究会)。例如: 1980 年四川省郫县成立的养蜂协会、1980 年广东省恩平县牛江镇成立的杂优稻研究会。到了 80 年代中后期以后, 在政府和中国科协的扶持和推动下, 农村专业技术协会得到了迅速发展, 据官方统计, 1993 年中国农村专业技术协会(包括技术研究会)已达到 9 万多个。这一数据不包括农村专业协会的数量, 这是因为农村专业协会的法律地位至今尚未确定, 因此, 绝大多数农村专业协会不在民政部门登记注册。农村经济体制改革为农村 NGO 的发展提供了生存与发展的基础, 只是由于这些 NGO 远离信息传播的中心, 也缺乏交流的手段, 更不是当时媒体关注的重点, 因此, 这些农村的纯民间组织远不如 90 年代城市产生的纯民间组织(如“自然之友”、“农家女百事通”)那样引人注目, 它们有的甚至早已自生自灭、无声无息。

而在城市, 中国 NGO 的发展始于 1984 年中国经济体制改革的重心由农村转向城市的时候。据统计, 从 1984 年开始, 中国城市的 NGO 进入快速发展期。

收稿日期: 2005-03-10

作者简介: 兰玲(1960-), 女, 四川南充人, 重庆大学学生工作部干部, 主要从事政治学研究。

中国社科院社会学所对浙江萧山市的一项调查表明：“1984年起社团发展进入高峰，到1987年四年间共成立新社团44个，比前5年的15个大大增加。它开始突破科技领域，向经济、文艺和体育方面发展”。可见，城市经济体制的改革、单位制度的弱化为中国城市NGO的发展提供了必要条件与良好环境。

在这种情况下，到了1989年全国性非政府组织剧增至1600个，地方性非政府组织达到20多万个；1997年，全国县级以上的非政府组织已达到18万多个，其中县级非政府组织21404个，全国性非政府组织1848个；1999年，全国各种形式的民间非企业单位总数已达到70多万个。

在活动领域方面，他们已遍及各行各业，行业性、专业性、联合性、学术性门类齐全；在作用和影响力方面，它们在参与社会微观管理、提高公共产品的供给效率、扩大就业渠道、完善社会保障机制、减轻政府机构改革中人员分流的压力、满足社会多样化需求等方面起到了非常重要的作用，有效缓解了政府的巨大工作压力，弥补了政府作为单一公共产品提供者的不足，对改善政府的运行机制、提高政府工作效率起到了重要作用，已成为社会生活中一支不可忽视的重要力量。

二、现实问题及解决方案

正如以上分析所表明：改革开放以后中国的非政府组织得到了前所未有的迅猛发展，无论是在农村还是在城市；无论是行业性组织还是学术性组织，非政府组织已成为我国现代社会组织体系中不可分割的一个重要组成部分。然而，由于我国在市场经济和民主政治的建设方面还不完善，公民社会的发展也还是刚刚起步，更重要的是由于我国的特殊国情，我国的非政府组织与发达国家以及一般的发展中国家都不尽相同，我国非政府组织的发展目前还面临许多问题，这些问题概括起来主要包括以下几方面。

第一，发展所需资金不足。在国际慈善事业的发展中，“慈善不足”即非赢利活动所需要的资金与其所能募集到的资源之间存在着巨大缺口，这是所有慈善组织面临的一个共同问题。在国外，第三部门资金来源很多，有各种志愿捐款、会费、服务收费，还有很大一部分来源于政府的资助。即使这样，慈善活动仍然资金不足。而在我国，民间福利组织资金少而且来源单一。一方面，由于缺乏公益传统，民间的捐赠很少；另一方面，由于我国的福利资金不足，很难再分一杯羹给民办福利组织，另外比较重要的原因是民办福利组织还没有真正纳入政府福利体系之内。民间福利组织的发展主要靠自筹资金、少量的社会捐助和一定的服务收费。资金来源的渠道单一、资金匮乏是民间福利组织发展面临的最主要问题之一。民间福利组织经济力量薄弱，在宣传和筹集资金方面就无力投入，这又进一步限制了它在寻求社会资源方面的努力。作为非赢利组织，其运营开支有很大一部分需要社会力量的支持。而要取得这种支持，就必须采取一些公关策略和市场化的手段，在宣传上投入一定的资金，充分调动体制内外的一切积极因素，让他们了解自己，进而获得各方面的支持。但是由于民间福利组织筹集资金的渠道少，经济力量薄弱，恰恰又没有能力在这方面投入，“筹资渠道单一，资金少；资金少，筹资渠道单一”，民间组织的发展就陷入了二难困境中，

形成一种不良循环。所以，在当前社会公益意识薄弱，民间福利组织力量弱小，行政命令还有着深厚群众基础的情况下，民间福利组织的发展还需要政府和政策的大力扶持。

第二，组织资源不足。由于民间福利组织主要是对社会的弱势群体提供帮助，这一群体处于社会的较低层，自己没有能力自助，只能靠社会上有能力、又热衷于社会福利事业的人来提供帮助，所以社会福利事业的发展主要靠人们的觉悟、爱心和人道主义精神推动，需要参与者的奉献精神。现阶段，我国正处于市场经济发展的初期阶段，人们的商品经济意识正逐步形成，金钱作为衡量个人价值和成就的标准，正日渐为越来越多的人所接受和推崇，而且社会上也出现了不同程度的拜金主义、金钱万能等思想。在这种情况下，福利组织缺乏吸引力也就不难理解了。

第三，管理落后。由于目前民间福利组织很多是富有奉献精神的人的高尚之举，所以发起人一般在组织内部具有较高威望，处于权威地位，并凭着这种权威实施管理，这样，在组织内部便形成了典型的个人魅力型权威和不同程度的家长制作风。组织内部的各种日常管理工作缺乏科学的程序，管理较粗放。再加上上述社会参与的不足和高素质人才的缺乏，使民间组织的管理带有很大的随意性，常常由领导者本人的意愿来决定，领导者的素质高低在很大程度上决定了民间组织发展的水平。

第四，缺乏经营意识。当前我国第三部门组织存在着二元结构特征：有“公民意识的组织”和“无公民意识的非政府组织”（秦晖，2000）。一方面是在至上而下的推动下产生的第三部门组织，这类组织一般具有较强的公民意识，但是准政府色彩较浓；另一方面是在至下而上的推动下产生的，这类组织一般具有较强的民间性，但却缺乏明确的公民意识。我国的民间福利组织作为第一个类型的组织，大多倾向于运用体制资源，在其组织影响范围内活动，依靠政府权威获得所需资源。而民间的福利组织，或者是在一种利他精神支持下不愿意寻求社会的理解和支持，或者是在传统的无名英雄思想支配下，不好意思自我宣扬。这些组织没有广告和公关意识，也缺乏可持续发展规划，没有形成竞争意识和经营思想。

而除上述几点之外，中国的非政府组织还存在能力不足、独立性较弱、鱼龙混杂等问题，还难以承接政府转移的职能，满足社会的需要。为此笔者认为可从以下几方面来推进改革。

第一，完善NGO的治理结构和责任机制。中国的官方非政府组织虽然有理事会等治理结构，但相当一部分组织的理事会只是形同虚设。组织的重大决策基本上是由少数领导人决定，甚至由业务主管部门的领导决定；而极少数草根组织由于各种原因，更是由个别领导人独断专行，缺乏责任机制。这是目前一些NGO决策失误、贪污腐败、缺乏社会公信度、难以筹集资金的主要原因之一。因此，中国的NGO要发展，首先需要完善治理结构，建立责任机制。

第二，建立第三方的监督与评估机制。虽然国外的一些个案研究表明，NGO的效率较高，但从全球范围看，由于NGO不存在市场的竞争机制、也不象企业一样存在个人的利益，因此，客观上NGO容易出现效

率低下的情况。再加上我国还缺乏对 NGO 的第三方监督与评估机制,以致于少数 NGO 和草根组织效率低下,财务状况混乱,极个别组织甚至还存在较严重的贪污腐败行为。因此,建立第三方的监督与评估机制是当前中国 NGO 发展过程中一项极紧迫的任务。

第三,加强能力建设,提高 NGO 解决社会问题和满足社会需求的能力。从国内和国际经验看,NGO 只有能更好地解决一些长期性的社会问题,满足政府、企业未能或不能满足的需求,才能获得政府和公众的认同,才能真正获得生存与发展的空间。因此,NGO 解决实际问题的能力将决定 NGO 未来的发展。

第四,稳定是中国压倒一切的任务。根据中国的具体国情,中国宜发展以问题为取向的 NGO,而不宜发展西方所谓的“压力集团”。政府对 NGO 的管理也主要体现在宏观上引导和把握 NGO 的发展方向。

第五,尽快完善有关 NGO 的法律法规体系。新中国成立后,为了管理已有的 NGO,国家于 1950 年颁布了《社会团体登记暂行办法》。以后由于“文化大革命”,民间组织立法工作一度中断。直到 80 年代后期,中国的民间组织立法工作才有了实质性进展。1988 年颁布了《基金会管理办法》,1989 年颁布了《社会团体登记管理条例》、《外国商会管理暂行规定》。到 90 年代后期,随着社会经济的发展 and 形势的变化,1989 年颁布的《社会团体登记管理条例》已不合时宜,因此重新进行了修正,并于 1998 年 9 月颁布了新修订的《社会团体登记管理条例》。与此同时,还颁布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998 年)、《公益事业捐赠法》(1999)。另外,民政部还有社会团体管理规章 50 余个,而地方民间组织管理法规的数量更多。这些法律法规共同构成了改革开放后中国民间组织发展的法律框架和法制环境。当前,政府一方面希望加强民间组织的管理、维护社会稳定,而另一方面地方民政部门往往又无法可依。其结果是管理混乱,以致在某些领域一度出现了某种程度的失控。因此,当务之急是加快我国 NGO 的立法进程,使 NGO 的各项活动有法可依、有法必依、违法必究。

第六,提高认识,积极培育和发展社会中介组织。“95 世妇会”以后,更多的中国人开始知道了 NGO,然而,对 NGO 的认识较为片面,甚至更多看到的是 NGO 不好的一面,而缺乏对 NGO 全面、客观的认识。事实上,中国绝大多数民间组织是好的,它们在沟通政府与市场、政府与社会方面,在缓解贫困、解决就业、促进社会融合方面,在弘扬社会主义精神文明方面发挥了积极作用。因此,媒体在发挥对 NGO 进行舆论监督的同时,对于 NGO 的积极作用也要给予相应报道,提高人们对 NGO 全面、正确的认识。

三、关于未来走向

当前,我国社会正处于转型时期,市场经济体制要求政企分开,政府和企业各司其职。同时,从社会功能结构看:社政分开也是现代人类文明发展的必然产物。通过非政府组织来促进公民社会的发展,民主政治本身才能进一步发展,而人类政治文明才能够进入新的发展时期,市场经济才会不断完善。

当今中国的非政府组织实际上是在“民主福利国家有效”、“规范竞争的市场有效”的条件下形成和发展的,这不仅不同于发达国家,也不同于传统私有制

下的发展中国家,甚至也不同于其他多数转轨中国家(他们不仅在旧体制下社会福利远比我们发达,而且转轨后多已通过还资于民交出了公益积累)。简单地说中国的第一部门“太大”未必确切,实际上是这个部门的权力太大(因此公民自由不足)而责任又太小(因此社会保障不足)。因此中国的非政府组织当然应该积极地负起自己的责任,却未必需要(更重要的是也没有这个能力)替代政府的责任。而在改革的基础上与政府充分合作,帮助它负起应负的责任,是中国非政府组织应具有的“特色”之一。

在中国,非政府组织是国家与公民合作的领域,不是公民对抗政府的阵地或政府控制公民的工具。政府和社团要合作与共处,要相辅相成。

其实不仅在中国,而且在任何地方,非政府组织本来都是“国家与公民合作的领域”。也许有某些地方非政府组织被“看作是政府控制公民的领域”,但大概不会有任何地方非政府组织会成为“公民对抗政府的阵地”。非政府组织是非政府组织,不是反政府组织,不是反对党。反对党与政府之间可能有合作还是对抗的问题,有零和、双赢两种博弈形式。非政府组织与政府之间在逻辑上没有这类问题。非政府组织愿意与政府合作,它不可能、无能力也无动机来取政府而代之。所以政府与非政府组织事实上合作得如何主要取决于政府,而不是取决于非政府组织。而所谓取决于政府,实际上就是取决于政治体制改革。因此,必须进一步推动经济体制和政治体制改革,从而为社会的前进、发展创设良好的经济和体制环境。

参考文献:

- [1] 张莉,风笑天. 转型时期我国第三部门的兴起及其社会功能[J]. 社会科学,2000,(9):64-67.
- [2] 张小劲. 政治与社会非政府组织研究——一个正在兴起的热门课题[J]. 宁波党校学报,2002,(6):20-26.
- [3] 吴锦良. 政府改革与第三部门发展[M]. 北京:中国社会科学出版社,2001.
- [4] 王名. 中国社团改革——从政府选择到社会选择[M]. 北京:社会科学文献出版社,2001.
- [5] N YOUNG, WOO A. The Nonprofit Sector in China[M]. London:Charities Aid Foundation,2000.
- [6] 王绍光. 多元与统一[M]. 杭州:浙江人民出版社,1999.
- [7] 王名. 中国 NGO 研究——以个案为中心[EB/OL]. 联合国区域发展中心网站,2000-05-04.
- [8] 李培林. 经济转轨、社会转型与社会政策选择[A]. 中国:走向 21 世纪的公共政策选择[C]. 北京:社会科学文献出版社,1999.
- [9] 刘溶沧. 中国:走向 21 世纪的公共政策选择[M]. 北京:社会科学文献出版社,1999.
- [10] 罗伯特·达尔. 多元主义民主的困境[M]. 尤正明译. 北京:求实出版社,1989.
- [11] 外来打工仔自治组织初现浙江瑞安[N]. 南方周末,2002-07-04.
- [12] 张静. 法团主义[M]. 北京:中国社会科学出版社,1998.
- [13] 李景鹏. 关于非政府组织若干问题的探讨[J]. 新视野,2003,(1).
- [14] 赵黎清. 非赢利部门与中国社会转型[A]. 非赢利部门与中国发展[C]. 香港:社会科学出版社,2001.