

中国 NGO 生存与发展的制约因素

——以广东番禺打工族文书处理服务部为例

邓莉雅 王金红

Abstract: The NGO is a new kind of organization appeared in China along with the reform, they exist outside of the system and their development depend on two factors: system and social resource. The institute controls the distribution method of resource and restricts the behavior of organization by laws. It is the change of system and the free resource released that make the existence of Chinese NGOs possible. But the old system and those restrictive laws hold them back from further development. Social resource, including legitimacy, funds, human resource, government support, social cooperation and acceptance, is essential to NGOs. Chinese NGOs have to face the problem of their lack of resource and ability. Because they have single way to obtain resource and they cannot receive enough support from the government and society. In this paper, it will try to analyze the affection and restraint that the two factors bring to Chinese NGOs, through the case of PanYu External Workers Service Firm in Guangdong.

一、从“公民社会”到“非政府组织”

近年来在国内学界,越来越多的学者把“公民社会(Civil Society)”作为一种分析工具或价值取向,重新探讨中国的历史与现实,中国的非政府组织(NGO)自然也成为关注的焦点。在研究公民社会问题的学者看来,NGO是公民社会的核心要素,它们的兴起和活跃正是公民社会主体性力量的彰显。

近代意义上的公民社会理论形成和广泛流行于17—18世纪,即市民资产阶级崛起的时代。其时,专制国家开始成为一个专门化的政治功能高度集中的特殊领域,同时也产生了以市场为主导的私人领域。在这个私人领域的内部,通过私人间的公共交往和自由结社,逐渐形成了一个公共领域。为了摆脱重商主义和专制主义国家的重压,由私人组成的公众最初围绕公众话题进行讨论和批判,关注和参与公共事务,争取和坚守社会的独立以及个人自由和权利,并谋求对国家权力的限制和控制。19世纪法国思想家托克维尔(D'Alexis de Tocqueville)在对美国民主的考察中发现,独立的社团组织是美国民主的自由学校,也是其民主制度得以健康运作的动力之源,它有效地遏制“多数专制”的产生和影响(托克维尔,1988:216)。

在当代复兴的公民社会概念,最初被用来批判极权国家,并重新界定社会与国家的关系;随着理论的深入,“公民社会”又被当作一个介于国家和家庭或个人之间的中介领域。它强调公民与国家的合作与共生关系,注重通过公民对社会事务的积极参与,达到对社会与国家的“良好治理”。

在当代公民社会的诸多定义中,戈登·怀特(Gordon White)的定义颇具代表性。他指出,“当代使用这个术语的大多数人所公认的公民社会的主要思想是:它是国家和家庭之间的一个中介性的社团领域,这一领域由同国家相分离的组织所占据,这些组织在同国家的关系上享有自主权并由社会成员自愿结合而形成,以保护或增进他们的利益或价值”(戈登·怀特,2000)。从这一定义可以看出,作为实体的公民社会是由各种独立于国家或政府的社会组织或民间组织所构成,包括非政府组织(NGO)、志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等,其中的组织又被称为“第三部门”(the third

sector)。

构成第三部门的民间组织或公民社会组织(civil organizations or civil society organizations, 简称 CSOs)是公民社会的主体,离开它就无所谓公民社会。公民社会组织有三个显著的特点:其一是非官方性(民间性),它不代表政府或国家的立场;其二是独立性(自主性),即它们拥有自己的组织机制和管理机制,有独立的经济来源;其三是自愿性,因此也叫公民的志愿性组织(俞可平,2000:119)。另有学者认为,公民社会组织还具备以下特征:一为非营利性,即这种组织不以营利为目的,虽然可能赚取利润,但不分配给所有者和管理者;二为组织性,即内部有规章制度,有负责人,有经常性的活动。^①

非营利组织、志愿组织、非政府组织,都从不同的侧面揭示了这类组织的特点。但非政府组织这一名词在不同国家有不同含义。在北美和西欧,它指的是活跃于国际舞台的非营利组织;在东欧和前苏联,它指所有慈善和非营利组织;在第三世界,它专指以促进经济与社会发展为目的的民间组织,尤其是那些草根组织和草根援助组织(王绍光,1999)。因此,有学者认为,非政府组织还应加上一个特征,即公益性,它们关注的必须是与公共福利相关的问题,以把它与提供特殊私人物品的组织和自娱自乐的组织相区别。而根据秦晖所言,第三部门(非政府组织、非营利组织)是一个通过志愿机制提供公共物品的组织。如果强调它跟政府通过强制机制提供公共物品的区别,那么它就是非政府组织,如果强调它与市场部门的营利性的区别,它就是非营利性组织(秦晖,1999:绪论)。

公民社会作为一种分析的框架是否适用于中国,对此许多论者曾经表示疑问,因为中国并未存在一个由公民自发自愿组织起来的独立的社团机制。在旧体制下的中国社团组织基本上隶属于党政系统,作为政府控制社会的一种手段,不具备真正意义上的非政府组织性质。但非政府组织在中国大陆确实出现了。从西方公民社会的历史来看,公民社会的产生和发展与商品经济(市场经济)的发展,以及公民权利的获致密不可分,那么,随着中国市场化改革的进程,公民社会是否也可能在中国大地上生发呢?事实上,近年来随着中国市场化改革的进程,在全国各地,尤其是在市场机制启动较早较成熟的地区已涌现了许多从民间自发形成的社会组织,它们游离于体制之外从事着公益活动,明显体现出非政府组织的特征。它们诞生于转型过程中的中国,或说是作为中国改革过程的伴生物,社会变革既提供了它们生存和发展的机会,但同时它们仍注定要在这片未摆脱旧体制影响的土地上挣扎求存。

对于一个非政府组织而言,制约其生存与发展的因素中最关键的是它所存在于其中的制度环境,以及它所能获取的社会资源。前者决定了NGO可能的生存空间,后者则是NGO的生命之源。只有在两者兼具的前提下,NGO才可能得到健康的发展。本文正是试图通过对在广东省珠江三角洲土生土长的民间维权机构——“番禺打工族文书处理服务部”——一个中国NGO的典型代表的观察与了解,透视中国目前的制度因素与资源因素对这种体制外的新型社会组织的生存与发展所造成的制约。

二、番禺打工族服务部的基本情况

(一)创立与成长

1. 创立过程及其活动方式

广东珠江三角洲是全国聚集了最多外来劳动力的地区。这一数目庞大的流动群体被置于当地的社会关系网络之外,他们的权益常常受到漠视,政府无法提供给他们足够的保护,他们自己也很难形成组织化群体保护自己,在遭遇侵权事件时,往往会陷入孤立无援的境地。由于遭受不公平的待遇,积聚的不满情绪很容易导致社会冲突。事实上,近年来,在珠三角一带由于劳资纠纷已经发生多起工人罢工、报复事件;更有不少陷入极端困境、走投无路的外来工铤而走险,威胁着当地社会的安全。这个严重的社会问题迫切需要得到妥善解决。社会需求是社会组织产生和发展的基础,民间维权机构——番禺打

^① 参阅美国约翰·霍布金斯大学非盈利组织研究中心网上讨论。网址:<http://www.jhu.edu/~ccss/research.html>

工族服务部正是在这样的背景下应运而生的。

由于看到珠三角一带外来工被侵权的事件频频发生而且往往不能得到妥善解决,一些民间人士产生了成立一个专门为打工者提供维护合法权益方面的法律服务机构的想法。1998年8月1日,在番禺义工陈先生的支持下,“番禺打工族服务部”成立了。该部成立初期以个体工商户身份开展文书处理,并以低收费或不收费形式接受法律诉讼代理等业务,因而经济效益较差,仅能维持基本运作。

1999年10月,市桥律师事务所状告该部,诉该部无代理资格,经团委调解,该部改为免费服务,此纠纷方告了结。从此该部确立了“研究广东省外来工权益状况,为贫困外来工提供法律援助,提高外来工的法律意识,推动与促进外来工权益保障事业的发展”的基本宗旨,正式成为一个非营利机构,开展各种公益活动:探访工伤者、出版打工读物、接待工友来信来访、开设文学创作培训班、举办开放式法制讲座、为工友提供法律援助、开展职业安全与健康教育、开设权益热线电话、举办工友“心连心”联谊活动,与新闻单位协作,通过报道典型侵权个案,促进与推动法制完善。据统计,该部曾深入珠江三角洲地区的40家妇科医院,探访了2000多名工伤工友。并以他们为线索深入到企业,访查了另外5000多名工伤工友,建立了一套很完善的探访工作网络;与广东环球经纬律师事务所、番禺区妇联在番禺举行《新婚姻法》等现场法律咨询6次,在办公室定期(周六)举办法制讲座38次,在文化宫广场联合举办“创文明、享文明”系列活动20多期,联谊活动、文学培训数次。对被侵权的打工者提供维权求助方面的指导,并对其中一些案情复杂,受害人特别困难的个案进行免费诉讼代理。该部自成立以来经办的案件680宗,其中工伤侵权案占80%,拖欠工资待遇10%,劳动合同纠纷10%。自免费服务起经办案件170宗;出版《工友通讯》,揭露侵权事实,作为一种民间的呼声,利用舆论方式敦促政府行动,促进与推动法制建设。《工友通讯》已发行9期,每期印制1300份,免费赠阅给工友和其他社会人士。

2. 人员与组织结构

在职员构成方面,现有专职人员6名,兼职人员4名,登记志愿者67名,顾问8名。专职人员文化程度构成是,大学本科1名,专科2名,中专1名。主要成员的职业背景是,曾飞洋曾经就读于华南师范大学政法系,毕业后先后任职于广东省南雄市司法局、广州经伦律师事务所,现兼职于广东环球经纬律师事务所,《南方工报》特约记者;其他工作人员职业背景为,律师、教师、外企职员;兼职人员主要包括事业单位办事员、工厂人事主管、工伤工友;志愿者包括工人、热心工友与市民;主要顾问人员的情况是,新闻媒体从业人员4人、大学教授1人、资深律师2人、妇联干部1人。在管理方面,虽然该部没有正式的章程,但有成文工作纪律和分工安排。

3. 基本社会关系及社会影响

社会关系是社会组织尤其是NGO的重要社会资源。该部很大程度上是依靠该部拥有的良好社会关系而成长起来的。其主要社会关系资源包括:

与官方社团及机构的关系。自创立起,该部便备受团委、工会、妇联等人民团体的关注。曾飞洋曾参加由省团委在广州召开的“维护青年合法权益”研讨会,曾个人及该部的工作受到有关部门领导的肯定,这些人民团体的领导也对该部的发展给予了一定的指导。但实质性的支持似乎不多。尤其是由于团委、工会不愿作为该部的业务主管部门,该部的法律地位和身份的确认问题始终未能解决。

目前该部与广东省总工会《南方工报》社建立了密切的协作关系,该部主任曾飞洋受聘为《南方工报》特约记者,且为《南方工报》长期提供大量的新闻线索;该部活动曾得到番禺公安局、番禺交警大队、番禺法院人力上的支持,以及由区团委主管的社会团体义工联的个别义工的合作。

与其他社团和单位的关系。该部与其他同类机构如北京“打工妹之家”、深圳“南山区女职工服务中心”进行过交流;与中山大学法学院法律诊所、北京大学法学院“妇女法律服务中心”、广东民圣律师事务所、广东商学院、华南师范大学等单位的专家、学者建立了协作关系。

与打工者的关系。通过该部的努力和各种媒体的宣传,该部在珠三角一带打工者中已有相当的影响,为打工者提供的服务受到普遍认同和欢迎。接受该部法律援助的受益者遍及整个珠三角,东至惠

州,西到肇庆,南到深圳,北到韶关。从有关登记材料来看,同该部建立联系的外来打工者达到 5000 人。有较多的工友为其出谋划策,并提供人力上的协助。

与新闻媒体的关系。在该部的成长过程中,新闻媒体显然起了非常重要的作用。通过广东电视台、《南方工报》、《番禺日报》等媒体的多次宣传,扩大了服务部的声誉,促进了它的成长,也使服务部所关注的社会问题在大众中引起普遍的关注。

与当地社会一般民众的关系。该部在市桥文化宫广场定时定点举办“创文明、享文明”系列活动。当地民众逐渐认同这种公开的社会公益活动。但真正参与该部义务工作的当地居民并不多。

与国际社会的关系。通过香港基督教会属下某义工的帮助,该部从 2002 年起获得来自德国某基金会的资助,这是该部唯一的经费来源。同时 2003 年起该部获得美国使馆的出版资助,该部主任还获得美国福特基金会赞助赴美访问交流。

总之,该组织在社会中已具有相当的影响力,它的活动和它本身的发展问题也越来越受到来自社会各界的关注。

(二)希望与障碍

在番禺打工族服务部身上,体现了与中国传统的社团组织截然不同的特性,无论在政治上、管理上,财政上、活动上都基本上独立于政府,显示出该部作为一个非政府组织的特点:它是一个民间自发创立的中介组织,它的组织目标是维护其服务对象——打工者的合法权益,而并非为政府管理或者自身的赢利。服务部拥有自己的组织机制和管理机制,有独立的经济来源,围绕这个服务部的活动,形成了一个包括新闻工作者、律师、学者、大学生、社会知名人士、义工、团委、工会、妇联有关干部等构成的松散的志愿者群体,他们的参与成为该部发展的支持资源基础。

从调查情况看,随着该部的社会影响越来越大,政府部门实际上已经默许了该部的存在及活动。其原因概有以下几方面:首先,从该部的宗旨与活动来看,很大程度上符合政府的需要。推进法制建设和普及、保障工人的合法权益也是政府近年来努力的目标,但这项工作在全社会开展的复杂性和难度都极大,因此政府也需要社会力量的协助。该部志愿地直接地担负起了相关的职责,正好弥补了政府法律援助力量的不足。其次,在转型时期,政府的各项管理措施都不尽完善,一般来说,非政府组织在中国的发展模式都是先社会创新,后国家予以承认,并制定有关的制度加以规范。这就使各种以不同身份出现(如以企业或个体工商户身份)的非政府组织有了生存的制度间隙。再次,由于在这一时期,社会空间已获得一定程度的发展,因此通过社会力量的支持使该部能够突破制度的约束。

然而,该部的成长经历了曲折而艰辛的过程,至今仍在为生存与发展所困扰。目前该部面对的问题主要有:

1. 身份合法性问题

该部实际上已承担起一个非营利服务机构的社会功能,但是目前只获得某些官方人士的口头认可。由于找不到业务主管部门挂靠,一直未能在民政局登记注册确定其民办非企业身份,至今仍是工商局登记注册的个体工商户身份,影响了组织的公信度的建立。

2. 资金来源问题

目前经费来源单一,主要依靠外国援助,从未接受过政府的资助,也没有任何国内民间的资助。在广东这样一个经济发达的地区,竟也没有相关的基金会支持这些民间组织的发展。经费不足严重影响其发展,能否保证长久的经济来源是困扰该部最大的问题之一。

3. 内部管理及能力建设问题

该部结构简单,制度不够细化,没有建立财务公开制度;专职工作人员较少,目前的规模远远不能满足社会需求。由于该部的工作量和工作难度较大,人力不足、素质不高会影响服务质量和效果;加上社会环境的种种限制,该部在内容和形式的创新上存在不足。而且,到目前为止仍未能建立一种稳定的联系与沟通机制,尤其是与打工者之间的联系随机性很强。能力建设的重要原因在于收入低较难吸引高

素质人才,没有相当的物质保障,单凭社会正义感和服务热情,难以保证其工作队伍的稳定性,长此以往必影响该部的持续发展。

三、从制度与社会资源看 NGO 发展的制约因素

番禺打工族服务部是中国 NGO 中的一个典型代表。作为新型的社会组织,中国的 NGO 的共同特点在于:基本上都是针对社会变革所带来的某些社会问题而产生,这片变动中的古老大地既赋予了它们生存的源泉与动力,也给它们的成长设置了重重障碍。其中,制度与社会资源便是它们命运所系的两个关键性因素。以下根据对本个案的分析与思考,进一步对制约中国 NGO 生存与发展的制度与资源因素作一分析。

(一)制度约束

社会的制度可以理解为是为了满足一个社会的基本需要而组织起来的相对稳定的社会结构。制度作为社会的一种显规则,与社会文化传统、风俗习惯、心理倾向等社会自发形成和传承的隐规则的区别就在于:它依靠公共权威以正式的形式确定下来,并以强制力为保证向全社会推行。因此,制度的供给者主要是国家(政府)。制度一旦产生便对社会产生深刻的影响。

首先,制度规定了社会资源的主要配置方式。政府作为最高的公共权威,掌握着支配、管理社会的权力。而对社会的支配首先体现在对社会资源的支配。虽然政府不一定完全掌握社会资源的配置权,但却可以通过一定的制度设计规定社会资源的配置方式。由于资源是各种社会主体生存与发展的物质基础,因而制度便通过规定社会资源的主要配置方式决定了社会的运行方式,它对各种社会主体活动造成宏观约束,决定着各种社会主体以及政府之间的关系,从而也决定社会主体的生存方式。其次,制度还通过法律法规等形式规定了社会主体的具体的行为规范和活动程序,约束着社会主体的行为方式。制度界定着社会规则和行为的合法性,因此它必然影响着人们的观念和思维方式,形构并决定着人们的行为。社会的制度(包括规则和程序)被确立和施行得越久,对人的行为影响越深远。因为人们总是按照惯常的路径去行动。当行动者无法自由选择制度时,便只能在已有的制度下,根据适当性规则与自己当下的情景结合来选择行动。

任何社会组织都只能生存于一定的制度空间之中。它构成了社会组织生存与发展的宏观环境并决定了组织的生存方式,即决定了社会组织存在的合法性、获取资源的方式及行为方式。社会组织必然要受现行制度的约束,要遵循现行制度所设定的游戏规则和行为规范,符合现行制度的种种要求。与现行制度相抵牾的社会组织往往会有生存的危机,甚至受到当局的封杀;而过于狭小的制度空间也会限制社会组织的生长。

对于中国的 NGO 来讲,现行的制度因素对它的影响体现在:

1. 宏观体制环境

中国从计划体制向市场体制转变,旧的体制逐渐被打破而为新的体制所取代,包括经济体制、政治与行政体制、社会体制都发生了深刻的变化。它对 NGO 的影响是,在旧的资源配置方式以外开辟了新的资源配置方式,使 NGO 这种新型的社会组织的成长具有了物质基础,同时政府管理社会的方式的改变也为 NGO 获取和利用这些资源开辟了渠道。

在计划体制下,国家(政府)是社会资源的垄断者和主要的配置者,从而形成了国家主导社会,社会依赖于国家的模式。在这样的制度环境下,社团组织的成立是政府选择的结果。政府根据自己的需要成立相应的社团组织,而社团组织往往只是政府的附属物,它服务于党政管理社会的需求,以便从国家获得合法性及生存的必需资源。但随着市场体制的推行,社会经济自主权扩大,社会获得了越来越多“自由流动资源”,逐渐成为一个与国家相并列的资源配置者,可以相对独立地向社会主体提供资源和机会。社会组织通过满足社会的多元化需求,可以直接从社会中获得其生存所需的资源,此时社团组织的

成立便往往是社会选择的结果(参阅王名、刘国翰、何建宇, 2001: 158—166)。经济体制的这一变化为 NGO 这种与中国传统的自上而下型的社会组织截然异趣的新型组织的出现提供了基础。

随着经济与政治体制的变革, 社会本身也发生了深刻的变化。改革开放前, 政府依靠单位制度、户籍制度、身分制度, 运用行政权力对社会生活各个方面进行管制, 使整个社会呈现纵向分立格局, 人们之间横向的联系和沟通几乎不存在。市场化改革导致了社会分化和社会流动, 打破了原来的纵向分立的社会结构, 人们在各种束缚人身的制度之外获得在整个社会范围内自由交流的机会和空间。社会各方面都开始解禁: 人民公社解体、单位制度松动, 户籍制度也不能阻止人们自由迁徙和流动的步伐; 各种公民的权利与自由逐渐变为现实, 自由言论、自由结社、自由交往的空间越来越大; 对外开放的门户洞开, 人们的交往不仅突破了地区, 甚至突破了国界。越来越多的社会资源在一个与国际社会相接的更广阔的空间中自由流动。

2. 法制环境

20 世纪 90 年代后期, 中国政府根据社会经济的发展和形势的变化, 对 1989 年颁布的《社会团体登记管理条例》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 年)。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(参阅邓国胜, 2002)。这一法律框架体现了作为制度的主要供给者的国家, 在政府选择(主导)模式向社会选择(主导)模式转变的过程中, 试图通过制度手段控制、约束、影响 NGO 的成长。这一法律框架对于中国 NGO 的成长具有明显的约束作用, 主要体现在:

第一, 登记注册限制过多。政府仍然垄断着民间组织成立的决定权, 它主要通过设置成立社团组织的“高门槛”来实现对社团组织的选择。根据现行《条例》, 成立社团组织必须符合以下条件: 第一, 政治性条件, 必须找到一个政府部门作为其主管单位; 第二, 资金条件, 例如全国性的社团需要 10 万元以上的注册资金, 地方性社团和跨行政区域的社团需要 3 万元以上的注册资金(王名、刘国翰、何建宇, 2001: 117)。由于这些限制, 许多真正从民间自发形成的 NGO 或者由于无法找到主管单位, 或者没有足够的注册资金而未能在民政部登记获得合法身份。它们往往采取其他的形式例如到工商部门登记成为企业性质的组织来获得其存在的合法性。

第二, 双重管理体制控制过严。根据《条例》, 中国对社会团体及民办非企业组织实行登记管理机关和业务主管机关双重负责的管理体制。登记管理机关负责组织的登记审批, 指导检查监督组织的各项活动, 依法查处违法违纪行为; 业务管理机关承担组织的申请登记、思想政治工作、党的建设、财务与人事管理、对外交往以及活动开展等。双重管理体制将组织的成立、管理、运行以至于最后解体都纳入政府管理体系(夏义坤, 2002)。合法登记的社会团体和民办非企业单位往往不是半官半民的组织就是已落入政府严密的掌控之下, 而真正的从民间自发形成的社会组织恰恰是由于现行制度的限制无法“合法地”纳入体制的控制之中, 它们游离于体制之外, 其组织上、人事上、活动上的独立性和自主性都较强。然而, 因为缺乏“合法”身份, 在开展活动和进行社会动员时, 常常会招来怀疑的眼光和受到重重的阻挠, 它们几乎没有任何官方的援助, 也很难享受各种优惠政策。而且它们还时刻面对着当局的态度和政策上的种种不确定因素。它们的生存与发展很大程度上取决于当局能够容忍和默许的程度。

第三, 与严格控制相对照的是, 政府针对 NGO 的具体管理措施的立法远远滞后于 NGO 的发展。包括 NGO 组织管理、财务和税务、收支管理、募捐与捐助政策、对志愿者及其活动的社会认可、对 NGO 的评价与监督体系等方面都没有建立有效的规章制度。因此 NGO 的运作与活动缺乏规范性, 既不利于政府对 NGO 的统一管理, 也不利于社会建立对 NGO 的信任支持以及监督的责任与机制。

(二) 社会资源约束

资源是社会组织生存与发展的物质基础。若把社会组织看作一个生命体, 资源便是维持它的生命的能量。任何社会组织的存在都有两方面的目标: 一是组织自身的生存与发展的目标; 二是组织成立的

宗旨和目标。社会组织必须能够获取一定的社会资源,才能维持自身的运作,满足自身生存与发展的需要,以及开展各种活动以实现自己的宗旨。这些社会资源包括:合法性、资金、人力资源、政府支持、社会合作与认同。一个社会组织的能力正体现在它获取各种社会资源并运用于实现自己的目标的能力。

正处于转型过渡时期的中国社会,大量的自由资源由于制度变迁而被创造或从政府处释放出来,成为 NGO 生存与发展的必要的物质基础。然而由于受当前制度约束和社会的不成熟性的限制,当前中国的 NGO 却普遍存在能力不足、资源短缺的现象,严重限制着中国 NGO 的发展。

1. 组织合法性

这里主要是指取得官方认可的政治法律属性,包括政治上的合法性、法律上的合法性及行政上的合法性。目前成立 NGO 必须经过官方的审核,按照政府所规定的程序,符合官方设定的条件,经过合法登记才能取得正式的身份。在中国,NGO 的合法身份格外重要,只有取得合法的身份,才能取得民众的信任,“合法地”开展活动。

然而当前中国的现行制度却为 NGO 取得合法身份设置了障碍。如前所述,目前的管理主要通过对 NGO 的成立设置了很高的门槛来达到限制的目的。通过政府规定的方式取得合法身份的 NGO 已被抹上了浓重的“政府选择”的色彩。因此一些真正的 NGO 常常由于找不到或不愿找主管单位而很少具有这种正式的官方合法身份,它们往往通过其他途径取得另一种合法身份,例如到工商部门以企业或个体工商户身份登记注册。虽然这些 NGO 绕过了现行体制设置的壁垒,并获得体制内社会组织所欠缺的组织的独立性和自主性,但没有合法的身份,常常成为各种机构不合理干预的借口,并招来民众怀疑的目光。因此,“合法的身份”便成为中国 NGO“心中永远的痛”。

2. 资金

资金是 NGO 最基本的资源之一。NGO 必须拥有一定的资金,才能购买相应的设备、租用办公和活动场所、支付工作人员的工资以及开展各种活动。

NGO 获得资金的渠道有以下几种:①政府资助;②社会赞助,包括企业和公民个人的捐助;③服务性收入;④基金会、促进会等机构的资助;⑤外国援助。在中国,由社会选择的 NGO 获得资源的方式主要是通过外国援助。其原因有以下几点:中国游离于体制之外的 NGO 缺乏合法的身份,极少会获得政府的资助;身份的模糊性也使其难以在社会中募集捐助,企业和个人的捐助由于没有适当的制度与政策支持,即使有也为数极少而且不够稳定;目前中国的第三部门还处于初生阶段,作为整体的第三部门仍未发育健全,因此缺乏内部的分工,各种 NGO 之间也没有形成联系与协作的网络,国内的支持机构本身就为数极少,而经过登记的社会组织又占了从这些机构获得资助的先机,因此体制外的 NGO 极少能从基金会和促进会那里获得资助。另一方面,由于改革开放,对外交流的广度和深度日益拓展,国际组织和国外基金会的资助渠道已开始连接到中国大陆。中国 NGO 一般是因“问题”而成立的,即针对某些比较严重的社会问题而成立,这些社会问题往往为国际组织、外国政府和公众所关注,因此有可能得到一些资助,一定程度上缓解了中国 NGO 资金不足的窘况。但仅仅依靠来自国外的援助是否长久之策,仍然是困扰中国 NGO 的一个疑问。

3. 人力资源

人力资源是 NGO 另一种基本的资源要素,它包括 NGO 组织的专业人员和志愿者。志愿者是 NGO 极为宝贵的资源,NGO 的活动通常要依靠志愿者的自愿参与才能进行。志愿者还可能利用自己的才智为 NGO 出谋划策;利用自身的社会关系和社会影响力帮助 NGO 构织起良好的社会关系网;借助传媒等的宣传拓展 NGO 的社会影响力;利用与政府的关系帮助 NGO 消除开展工作时的障碍,并且为 NGO 寻找新的资金来源。事实上,社会知名人士、新闻媒体工作者、学者、专家等志愿者的参与对 NGO 的发展起到了不容忽视的作用。NGO 的成长,正是由各种社会志愿力量所促成的。NGO 获得志愿者主动、自发的参与的规模和程度,本身就是体现 NGO 的社会影响力的标志之一。

一个组织的专业人员的素质往往代表着组织本身的素质。高素质的人才可以为 NGO 引进专业知

识和技术,有利于扩充NGO的服务范畴,创新NGO的服务项目,改善NGO的服务质量。具管理能力的人才还可以通过科学的管理使NGO产生高效率。因此是否能吸纳更多的高素质人才是实现NGO的创新和持续发展的关键。然而目前中国的NGO人才匮乏是一个普遍的现象,这不仅表现在人力不足,更主要的是表现在NGO的专职人员缺乏专业知识和技术,尤其是缺乏创新的理念和能力。无法吸引高素质的人才首先是因为NGO缺乏资金,不能给人才提供良好的经济条件;其次现行制度对人的就业观念和职业选择上的影响,以及目前社会保障等制度的不完善,也使许多人不愿意选择到NGO工作。

4. 政府支持

虽然NGO生存于体制之外,但这决不意味着它可以完全摆脱政府的影响。事实上正好相反,NGO针对社会问题的组织目标往往会牵动政府的神经,追求公共目标的NGO进行活动时也无法避免与政府这一社会最高的公共权威打交道或受到政府政策的影响;其次,NGO活动的领域常常是政府与NGO共同的领域,是协作或者冲突,往往取决于政府的态度;再次,在中国这样一个有着集权传统和习惯的社会中,政府与社会的关系建立在权力对民众生活的全面渗透之上,社会的自发组织,民众对公共事务的参与往往都要通过政府的倡导才能实现。同时由于“国家代表公允”的认同模式的影响,政府的态度常常会左右着社会的态度。政府掌握着对舆论的控制,因此与政府目标是否一致,或至少不与政府目标和利益相冲突,是NGO是否能获得传媒宣传的首要前提。所以,政府的态度和作为往往决定着中国NGO的存亡和兴衰。

目前中国的NGO在政府支持方面显然是欠缺的,这首先是由于它们的身份问题。对这类组织如何管理,目前仍是政府正在探索中的问题。更重要的是由于它们的活动常常会牵涉到政府的利益而为政府所疑虑。

例如本个案中的服务部与政府间的关系就相当微妙。一方面,服务部以推进法制建设,保障工人合法权益为目标,其活动促进了法律在社会基层的宣传普及,这与政府近年来的目标相一致。因此,政府有关部门——主要通过官方社团如共青团、妇联、工会等对该部进行嘉许,并曾经合作共同举行过某些活动。然而另一方面,实质性的支持仍然相当少。该部负责人曾多次尝试请这些官方社团作为主管单位,使之能够在民政部正式登记注册,然而遭到拒绝。某官方人士曾指出,该部的活动涉及到一个为政府所敏感的问题——外来工的权益问题。如前文所分析的,外来工的权益涉及劳资双方的关系,也涉及到当地利益,一旦政府给予它实质性的支持,等于是倡导了这样的活动和目标。同时,政府也要承担起相应的责任和风险。因此,无论是出于地方利益或社会稳定的考量,政府都倾向于持保守态度。

5. 社会合作与认同

NGO获得的社会合作与认同,首先是指NGO的目标、活动与工作、乃至NGO组织自身得到社会公众的认可和信任的程度,即知名度和美誉度;其次是指NGO在社会中赢得的社会公众的支持与协助。在促进社会认同与合作方面新闻媒体起着至关重要的作用。社会认同实际上是种“公允”,它主要通过公众舆论而形成。在现代社会公众舆论空间是以新闻媒体为主体构建起来的,因此NGO必须要借助新闻媒体来营造社会影响力,使自己获得更多的社会认同与支持。

目前中国NGO无疑已取得相当的社会认同与合作,但从前述的种种社会资源的约束来看,这种社会认同与合作的程度仍然不高。政府自身对NGO的认可和管上仍然存在问题,同时也缺乏鼓励社会支持和参与的引导性制度与政策。而社会公众对这种新生的组织形式及它们的活动方式仍然存有一定的偏见和疑虑。这些都不利于NGO取得社会合作与认同。

四、前景分析

尽管制度的供给者是政府,但并不意味着政府是决定制度取向的惟一主体。事实上社会本身也是制度建构的推动者。

制度的形成往往有两种路径：一是社会主导、政府反应的自下而上的制度建构模式，即政府对社会自发形成的秩序与规范予以制度化，或者政府根据社会已形成的对某种规范的要求和趋向制定相应的制度。它体现了社会与公众对制度建设的参与。另一种是政府主导、社会反应的自上而下的制度建构模式，即国家强制性地建立制度并向社会推行，民众只是制度安排的接受者，制度变迁主要由政府完成。两种模式并非互不相容，在一个社会中它们往往是并存和交叉的；而哪种模式占主导则往往取决于政府力量与社会力量间的博弈。

新中国成立以来，国家绝对的垄断地位和力量决定了制度创建主要是自上而下进行，因此制度的控制和限制的色彩浓重。然而随着社会主体力量的增长，可以预期它在促进政府厉行改革和创新制度上会发挥越来越大的作用。在社会发展的压力下，政府制度建设将更多地考虑社会需要和更注重对社会公众的责任。因此，长远观之，中国 NGO 的发展将获得越来越有利的制度空间。然而就短期来看，虽然政府正在积极建立有关民间组织登记管理的较为完善的法律制度，但社会与政府的关系及政府的思维与行为方式未发生根本变化。

在社会资源方面，制度的发展走向仍会影响 NGO 获取社会资源的主要方式。同时可以预见，随着改革的深入、市场的完善以及社会自主程度的提高，社会将成为资源的主要供给者，社会提供资源的渠道将多样化和规范化。因此，NGO 的生存与发展将更多地取决于社会的需要和选择。

中国 NGO 要克服制度与资源的约束，最终仍然只能依靠自己的努力。NGO 应该通过自己的作为，发挥对社会的积极作用，消除政府与社会的疑虑，争取政府与社会更多的信任和支持，为自己的生存及发展赢得更为有利的条件。

参考文献：

- 邓国盛，2002《中国非政府组织发展的新环境》，引自香港中文大学中国研究服务中心网 <http://www.usc.cuhk.edu.hk/uscgb.asp>
- 戈登·怀特，2000，《公民社会、民主化和发展：廓清分析的范围》，载何增科主编《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社。
- 王名、刘国翰、何建宇，2001，《中国社团改革：从政府选择到社会选择》，社会科学文献出版社。
- 秦晖，1999《政府与企业以外的现代化——中西公益事业史比较研究》，浙江人民出版社。
- 托克维尔，1988《论美国的民主》上卷，董果良译，商务出版社。
- 夏义坤，2002《论第三部门与我国政府行政关系》，《湖北行政学院学报》第2期。
- 俞可平，2000《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社。
- 王绍光，1999《多元与统一：第三部门国际比较》，浙江人民出版社。

作者 邓莉雅系华南师范大学政法学院 2001 级研究生
王金红系华南师范大学政法学院教授
责任编辑：谭 深