



中国非政府组织发展的新环境

邓国胜

〔论文摘要〕中国NGOs发展的环境在1978年之后发生了巨大的变化。从宏观环境看，中国相继进行的经济体制改革、政治体制改革和社会改革打破了计划经济时期由国家垄断资源和严格控制私人活动空间的格局，重构了国家与市场、国家与社会的关系，从而为各类非政府组织的生存与发展提供了广阔的空间。而中国加入WTO和全球化的趋势对中国非政府组织的发展又将起到推波助澜的作用；从微观环境看，一方面，社会转型时期形成了各种新的社会问题和社会需求。另一方面，随着中国经济的发展，逐渐形成了一个新的社会中间层，而公民闲暇时间、自由支配时间的增多也使公众参与和志愿者行为成为可能。总之，改革开放以来，中国非政府组织的发展面临前所未有的机遇。当然，在面临机遇的同时，也面临诸多问题与挑战。

〔关键词〕非政府组织；小政府、大社会

新中国成立后，政府为了动员一切资源，实现军事、工业赶超目标的国防优先和重工业优先的战略，并为了确保这一战略的实现，对社会生活实行了全面干预与控制。因此，一些学者将1949～1978年的中国称为总体性社会（total society, 孙立平，1994）。它的主要特征是国家掌握了社会中绝大部分资源的控制和配置权，而个人要想获得最基本的生存条件，就必须，也只能通过国家的制度性安排，即单位制度、户籍制度和身份制度来获取。这种与计划体制相应的社会结构和社会组织制度使得改革开放前的中国具有明显的“极强国家、极弱社会”特征，而非政府组织，尤其是所谓的纯民间组织几乎没有任何自我生存与发展的空间与环境。

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”目标模式的确立使得国家与市场、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和合理定位。在这种新的环境背景下，中国非政府组织的发展面临前所未有的机遇，同时，非政府组织的发展又成为中国实现经济体制改革、政治体制改革和社会改革目标的助推器。

1. 宏观环境的变化及其对非政府组织发展的影响

1.1 经济体制改革及其影响

1.1.1 农村经济体制改革

1978年中国开始了举世瞩目的改革开放。改革首先在经济领域进行，并以农村经济体制改革为突破口。改革的主要做法是实行农村联产承包责任制，并取消人民公社建制。改革使得农村中国家、社会与个人的关系发生了显著的变化，主要表现在以下几个方面：

第一，在原计划体制时期，农民没有自由支配的土地和其他生产资料，农民只能依附人民公社获得生产和生活资源。而农村经济体制改革后，农民通过承包拥有了对土地的使用权，农户成为农村基本的生产经营单位；

第二，改革前，农民必须按时出工，没有对自身劳动力的支配权。而改革后，农民可以自由支配自己的作息时间，并选择干什么；

第三，原有的人民公社集行政职能和经济职能于一身，国家通过人民公社、生产大队、生产队渗透到农民生产、生活的每一个角落。而改革后，人民公社解体，农村实行政社分设。同时，在相当于原生产大队的范围内设村，成立了农村基层群众自治组织——村民委员会。

可见，在农村经济体制改革前，国家渗透到农村社会的每一个角落，农村根本没有非政府组织生存的空间；而在改革后，农村开始具备了非政府组织生存与发展的基本条件：自由流动的资源、自由活动的空间和国家对社会干预的减少。

农村经济体制的改革确立了农户生产主体的地位，从而调动了广大农民生产的积极性。然而，由于农户实际上处于分散状态，从事孤立、封闭的个体生产，生产技术落后、信息闭塞，因此，独立经营的农户对学习现代农业科学技术的需求极为迫切。可是，原有的政府农业技术服务部门由于物力、人力匮乏，面对分散的众多农户往往力不从心。在这种情况下，中国农村出现了第一批农民自发组织起来的自下而上的技术服务型NGOs。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。而后，这种农村专业技术协会的形式得到了政府的肯定。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）大约有9万多个。当然，此时的农村专业技术协会绝大多数已是GONGO。

随着市场经济的发展，农户分散经营的状况使农民在市场竞争中处于极为不利的地位，同样也需要建立农民自己的NGOs，通过联合购买农用生产资料、联合销售、协调农民的生产性活动、代表农民与有关部门和企业交涉，维护农民的利益。在这种需求和农村新的环境下，农村又产生了其他各种类型的NGO。例如，为成员专业生产提供购销、加工、储运服务的专业协会。据农业部统计，到1996年底，农民专业协会（包括专业技术协会）已发展到150万左右。

可以说，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，在这种环境下，中国农村出现了改革开放后第一批自下而上的NGO。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（例如，“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，但是，无可辩驳的是，农村是改革开放后中国最早具备NGO生存与发展环境的地方，也是最早出现纯民间组织的地方。

1.1.2 城市经济体制改革

从1984年起，中国经济体制改革的重心由农村转向城市。城市经济体制改革对NGO生存与发展环境的影响主要表现为所有制结构的变化及其对单位制的冲击。

改革开放前，中国完全是国有经济和集体经济。城市的劳动力人口除了在行政单位、事业单位工作外，只能在国有企业和集体企业工作，个人只有通过各自所在的“单位”才能获得生产与生活资源。而单位组织所占有的资源和各种可供自己支配的机会和利益又来自于国家，也就是说，单位组织依赖于国家。可见，在改革开放前的单位体制下，私人没有自由支配的资源与活动空间。而改革开放后，非公有制经济（主要包括个体、私营经济和港、澳、台及外商直接投资经济）在国内生产总值中的比重大幅度上升。1978年中国非公有制经济仅占国内生产总值的1%，到1993年达到12.3%，1996年已高达24%。与此同时，城市非单位从业人员（个体和私企从业人员）数量激增，到1998年已接近单位制从业人员（国有部门从业人员）的一半左右。所有制结构的变化使得单位已不再是城市唯一的组织形式，城市劳动力人口可以在不依赖单位的情况下，获得生产、生活所需的资源，即出现了多元化利益主体。

总的来说，在传统计划体制时期，城市中的个人依附于单位组织，单位组织依赖于国家，而国家也有赖于单位组织控制和整合社会。城市经济体制改革后，单位制度逐渐弱化，城市中国家与社会的关系发生了重构。一方面，游离于单位制度之外的个体户、私营企业需要一种新的沟通方式联结起来，以维护自己的利益；另一方面，市场需要一种新的方式来维护市场秩序，而政府也需要一种新的组织方式来沟通政府和分散的个人，减少社会管理的成本。在这种背景与需求下，从1984年开始，中国城市的NGO进入了快速发展期。中国社会科学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”（王颖等，1993）。可见，城市经济体制的改

革、单位制度的弱化为中国城市NGO的发展提供了必要的条件与良好的环境。

1.2 政治体制改革和政府职能转变

行政体制改革是中国政治体制改革的重要组成部分，同时又是经济体制改革得以深入的重要保证。中国行政体制改革的内容很多，而对非政府组织发展有重要影响的莫过于政府机构的改革和政府职能的转变。

在传统的行政管理体制下，中国政府长期扮演着“全能政府”的角色。它突出表现为政府对整个社会的大包大揽：在经济领域，国家实行高度集中的计划经济，承担着配置社会资源的职责，各种生产任务都由国家下达指令性计划进行控制；在社会领域，实行严格的行政控制，抑制社会组织的发育成长；在文化领域也是由国家出资兴办各种文化事业。随着经济体制改革的深入，政府机构改革也稳步推进。政府机构改革的主要内容是对传统的政府管理方式、管理手段进行变革，转变政府的职能。具体包括：第一，政府由微观管理转向宏观管理；第二，由直接管理转向间接管理；第三，由部门管理转向行业管理；第四，由以“管”为主转向以服务监督为主；第五，由机关办社会转向机关后勤服务工作社会化。

由于政府机构改革的重点是转变政府的职能，转变职能的根本途径是权力下放、政企分开。因此，政府行政体制的改革如同经济体制改革一样，再次调整了政府与市场、政府与社会的关系，从而为中国非政府组织的发展提供了更为广阔的空间。事实上，1993年政府进行机构改革的影响之一，就是直接导致了中国社会团体的又一次快速增长。“1993年到1995年，由于受当时宏观环境过热气氛的影响，社会团体发展又出现了膨胀。在这个时期，全国每年大约新增社会团体3万个。到1995年底，全国各类社会团体已达20万个”（吴忠泽，1999）

虽然政府机构改革和转变职能的目标不可能一蹴而就，但是，在机构改革的过程中，政府权力的下放、政企分开的实施进一步改变了“极强国家、极弱社会”的格局。特别值得一提的是，近年来中国进行的事业单位改革可能会在更大程度上改变中国“极强国家、极弱社会”的形象，甚至可能是一种质的飞跃。这是因为，中国特色的事业单位包括了科技、教育、卫生、文化、体育等众多的部门，这些事业单位无论是人力、物力，还是财力都是现有的社会团体所难以企及的。如果这些事业单位一部分非营利化，一部分企业化，那么，至少在表面上将大大增强中国非营利机构的能力。

1.3 社会改革及其影响

改革开放以前，政府依靠单位制度、户籍制度和身份制度，运用行政权力对社会政治、经济、生活各方面实行严格的管制和控制。“国家不但垄断着绝大部分既有的资源，而且在新的资源出现后，也总是利用国家的强制性权力，将其置于自己的直接控制之下；对于任何潜在的控制稀缺资源的竞争对手，也是利用政治或行政的力量加以摧毁”（孙立平，1994）。从而没有为NGO的生存和发展留下真正的空间。1978年以后，一方面经济体制的改革使得社会中开始出现自由支配的资源 and 自由活动的空间，并由此产生了一些自下而上的纯民间组织和GONGO；另一方面，虽然政府机构的改革和政府职能的转变主要还是导致了“政企分开”，但客观上也产生和发展了大量沟通政府和市场的中介性组织，进一步培育了社会组织的力量。

伴随着经济体制改革和政治体制改革的推进，中国的社会改革问题也提上了议事日程。其主要标志是“小政府、大社会”目标模式的确立。虽然以往的社会改革更多地是停留在口号阶段，但至少已明确了社会改革的方向，即“政社分开”，将原本应由社会承担的职责还给社会，培育和发展社会中介组织。

而近年来民政部门推行的“社区建设”、“社会福利社会化”、“村民自治”则使得中国的社会改革有了新的突破和实质性的进展。这意味着中国NGO的发展有了更为宽松的环境和更为广泛的基础。以下的例子也充分说明了这一点。

例如，一位民政部的高层领导在公开讲话中明确指出：“社会中介组织是社区建设的一支重要力量……只要符合国家法律法规、群众欢迎、有利于促进社区建设深入开展的社会中介组织，我们

都应采取积极扶持的态度，充分发挥他们的作用”（民政部法规办公室，2000）。另一个例子则是上海浦东新区社会发展局，它为民间组织YMCA提供土地和房屋，并委托YMCA为当地提供社区服务。这开创了中国大陆“官办民营”的先河，其对于中国NGO发展的意义是不言而喻的。

1.4 法制环境

法制环境是影响NGO发展的最为重要的环境之一。改革开放后，中国NGO所面临的另一个重要变化就是法制环境的变化。

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。直到八十年代后期，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》。

到九十年代后期，随着社会经济的发展和形势的变化，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。

一个有趣的现象是，1989年公布实施《社会团体登记管理条例》后，民政部门对社会团体进行了一次清理整顿和重新登记。1992年底经确认登记的社会团体数量比1989年初大约减少4万多个；1998年颁布实施修订的《社会团体登记管理条例》后，民政部门在全国范围内开展了社会团体清理整顿工作，查处了一批社会团体违法违纪案件，合并了一批宗旨、业务范围相同相似的社会团体，取缔了一批非法社会团体。到1998年底，全国社会团体数量由1996年前的20万个减至16.5万个。虽然数量有所减少，但质量有所提高（吴忠泽，1999）。

另一个有趣的现象是，最近，民政部门在修订1988年颁布实施的《基金会管理办法》时，专门召集了有关基金会的负责人开会讨论修订事宜，听取他们的意见，同时也请他们提出修订的方案。

总的来说，改革开放后中国有关民间组织的法规还不完善、还存在不少问题，立法工作滞后于民间组织的发展。例如，立法层次不高，至今未有一部法律；条例的内容侧重于登记程序，在税收、财务管理、员工社会保障方面尚未有突破等等（李勇，1999）。但与改革开放之前相比，民间组织发展的法制环境已有了很大的改观。特别是在1998年成立民间组织管理局以后，加快了民间组织立法工作的步伐。

1.5 全球化及其影响

“全球化”是一个见仁见智的概念。但一个不容忽视的事实是：全球化使得世界各国间的影响、合作、互动愈益加强，一些具有共性的东西逐渐普及和推广，并成为全球通行的标准。随着中国加入WTO的临近，全球化对中国政治、经济、文化，甚至对人们生活方式的影响势必加深，对中国NGOs发展的环境也有着重要的影响。

首先，中国加入WTO后，原先由政府进行的招商引资活动、对企业生产经营的直接管理可能被视为非市场化行政干预，不利于自由竞争。因此，需要发展独立于政府之外的商会、行业协会来接替以往政府的某些职能；

其次，加入WTO以后，中国在很多领域需要与国际接轨，否则在合作与交流中会存在诸多不便。例如，国外通常是通过商会、协会进行行业管理，甚至有国际性的行业联合会来制定行业标准、规范行业行为，并通过商会、协会来维护成员的利益。中国加入WTO以后，一方面，以政府的形式同国外的商会或协会打交道，显然并不方便，需要有相应的组织形式与国际接轨，即成立中国相应的商会或协会；另一方面，发展国内的商会、协会有助于国内行业的专业化、规范化、国际化，同时也有利于保护国内企业的整体利益、国家和社会的公共利益；

第三，随着国际合作与交流的增多，国人对非政府组织及非政府组织在解决社会问题中的作用的认知也会相应提高，国外通过NGOs对中国的援助也会增多，这也有利于中国非政府组织的发展；

第四，全球化对于中国的改革开放和社会发展起到积极的推动作用，然而，在短期内，全球化也可能会带来一些负面的影响：贫富差距的扩大、局部地区或某些行业失业人口的剧增、某些地方艾滋病的流行、环境的恶化等等。随着政府财政汲取能力的下降和财力的不足，政府需要发挥NGOs在解决这些社会问题方面的作用，尤其是NGOs在知识传播、技术扩散、提供就业机会、缓解贫困、增进社会融合等方面的积极作用。

总的来说，全球化的趋势不仅会刺激中国NGOs数量的增多，而且也会加速政府职能的转变，增进NGOs的自治性、自律性，特别是经贸领域的商会和行业协会。

2. 微观环境的变化

1978年以来，中国相继进行的经济体制改革、政治体制改革和社会改革，以及相关的民间组织法律法规的制定为中国非政府组织的发展提供了必要的条件。可以说，从宏观环境看，中国非政府组织的发展已不存在制度上和法律上的严格限制。

与此同时，中国非政府组织生存与发展的微观环境也发生了许多显著的变化，具体表现在：对非政府组织的需求日益增加、社会中间层的形成、公众参与和志愿者行为以及西部开发。

2.1 社会对NGOs的需求

中国在改革开放以后，社会经济飞速发展，人民生活水平迅速提高，与此同时，也不可避免地形成了一些新的社会问题和社会需求。人们在寻求解决这些社会问题和满足这些社会需求的过程中，发现政府与市场都有其自身的局限，因此，需要有一种组织的创新，而NGOs在解决这些社会问题和满足这些社会需求时可以发挥其独特的不可替代的作用。

第一，改革开放后，随着多种所有制结构的形成，单位制度的不断弱化，社会出现了游离于传统单位组织之外的多元化利益主体：单个的农户、个体户、私营企业和合资企业等等。由于这些新的利益主体往往处于分散经营的状况，在激烈的市场竞争中需要有新的组织形式来维护自己的利益。例如，单个生产的农户需要有统一购销、加工、储运服务的专业协会，个体户需要有规范市场行为、维护自身利益的联合会或协会等等；另一方面，在大量游离于行政体系之外的利益主体出现之后，政府也需要有一个中介性组织来沟通政府与它们之间的联系，这不仅有利于减少政府搜集信息的成本，提高公共政策的效率，也有利于社会控制和社会稳定；

第二，改革开放以来，尤其是实行社会主义市场经济体制以来，劳动生产的效率得到了极大的提高，但也导致了一些社会不公正的现象，出现了许多新的弱势群体以及由此产生的社会问题。例如，贫富差距的扩大和贫困人口问题、流动人口及流动人口中的妇女和儿童问题、失业人口的增多和城市贫困阶层的形成、性传播疾病与艾滋病问题、吸毒问题、拐卖妇女与儿童问题、老年人问题等等。完全通过市场来解决这些问题显然是不可能的，而完全通过政府来解决这些问题也是不现实的。特别是改革开放以后，政府财政汲取能力逐年下降，以致于政府在提供社会福利、解决社会问题方面心有余而力不足。在“政府失灵”和“市场失灵”的情况下，社会需要有组织的创新，来弥补政府与市场的不足。而国际经验表明，非政府组织在满足弱势群体的社会需求、解决一些长期性的社会问题方面具有独特的优势。例如，NGOs具有创新性、灵活性的优势；具有与基层联系密切、了解基层实际情况的优势；具有成本低、效率高的优势等等。这些优势使非政府组织在满足弱势群体的需求、解决社会问题方面具有政府与市场不可替代的作用，人们也寄希望于非政府组织在消除贫困、解决就业、增进社会融合方面作出应有的贡献；

第三，随着改革开放的深入和加入WTO的临近，中国的国际交流与合作日益增多，因此，在很多领域需要与国际接轨。这也使得中国培育和发展社会中介组织的任务格外迫切，尤其是培育和发展沟通政府与市场、政府与社会的自治性、自律性的行业协会、商会。

2.2 社会中间层的形成

改革开放20多年来，中国经济的平均年增长速度高达9%，人均国民收入翻了两番。在这种背景下和“允许一部分人先富起来”的指导方针下，中国社会结构的一个显著变化是形成了社会中间层。截止到1999年6月，全国登记的私营企业主达到281万人，注册资本达到8177亿元；个体户近

2000万；还涌现了一批文化程度较高的新富阶层。例如：IT产业的新贵、外资企业的中方管理人员、富裕起来的知识分子和一些文体工作者。

中国社会中间层的形成，不仅为NGOs提供了新的筹资渠道、储备了志愿者资源，而且也产生了新一代NGOs的领导者提供了基础。

2.3 公众参与的积极性和志愿者行为

改革开放以前，政府垄断了绝大部分稀有资源的控制权与配置权，并包揽了所有公共物品的提供和社会福利工作，因此，民间很少有参与公共服务的必要性和可能性。

改革开放以后，一方面，由于政府放松了社会领域的管制和多元化利益主体的出现，民间开始拥有大量的自由流动资源和自由活动空间；另一方面，农民完全拥有了对自己时间的支配权，而城市也由以往的每周6天工作制改为5天工作制，并增加了节假日时间，市民一年中有三分之一的时间可以自由支配。这为中国公众参与和志愿者行为提供了人力和物力基础。

与此同时，政府也开始鼓励公众参与和志愿者行为，例如，1993年由国务院颁布的《中国21世纪议程》中明确指出：“公众、团体和组织的参与和参与程度，将决定可持续发展目标实现的进程”；1996年3月《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》规定：“提倡社会志愿者活动和社会互助活动”；1996年《国务院关于环境保护若干问题的决定》中指出：“建立公众参与机制，发挥社会团体的作用，鼓励公众参与环境保护工作”。这些都为中国的公众参与机制和志愿者行为提供了政策和法律法规依据。

在这种背景下，中国公众参与公共事物的积极性和志愿者行为空前高涨，表现在：首先，中国人民大学和北京市统计局的一项调查表明（王谦、刘伶玲，1998），1996年北京市居民中有507.86万人参加过公益活动，占15岁以上人口的59%。其中，男性为273.18万，占15岁以上男性的63%，女性为234.68万，占15岁以上女性的55%；其次，建立了55200个社区志愿服务组织，31个省级青年志愿者协会、738个地市（州）级青年志愿者协会、15018个青年志愿服务站。其中，1993年底以来，参与志愿服务的青年已达7240万人次，提供各项志愿服务31亿小时（丁元竹，1999）；第三，涌现了各种形式的公益工程，例如“希望工程”、“幸福工程”、“温暖工程”、“烛光工程”、“春蕾计划”等。其中，仅1989年~1997年3月10日，中国青基会希望工程管理系统中记录的个人捐赠者就达到15万5千余人；最后，值得一提的是中国的环保领域，九十年代以后，中国涌现了一批自下而上的环保NGOs，包括“自然之友”、“地球村”、“绿家园志愿者”、“重庆市绿色志愿者联合会等等，这些民间环保NGOs的建立，标志着中国环境保护领域公众参与机制的初步形成。

2.4 西部开发

西部地区是指中国的陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、西藏、云南、贵州、四川、重庆、广西和内蒙古等省、市、自治区。这些地区由于气候、地理位置、地貌等原因一直处于贫困、落后的状态。近年来，党中央、国务院提出了西部大开发的战略，要求动员全社会的力量加快西部的发展。这对于中国NGOs的发展来说，又是一个绝好的机遇。

中国西部地区存在的主要社会问题包括：贫困、环境恶化、人口多素质低等。而中国一些NGOs，尤其是基金会（例如，中国扶贫基金会、爱德基金会、中国人口福利基金会、中国青少年发展基金会、民促会等）早在80末或90年代就开始致力于中国贫困地区，尤其是西部地区的社会发展，在中国西南、西北地区开展了大量的扶贫、农村社区综合发展、环境保护、扫盲与文化教育、卫生保健项目，并取得了丰富的经验和成果。一些国际非政府组织（例如，英国救助儿童会、香港乐施会、美国国际小母牛项目、世界宣明会、无国界卫生组织等）在进入中国后，也主要是在中国的西南、西北地区开展扶贫、环境保护、社区发展、教育、卫生等项目，并起到了知识传播与技术扩散、典型示范、增进社会融合、培养人才、提供新的就业方式、提供资金援助等作用（邓国胜等，2000）。

因此，政府将西部开发作为二十一世纪的重大战略任务，将为NGOs提供发挥自己独特作用的舞台。如果中国的NGOs能够抓住这次历史性的机遇，发挥更广、更大的作用，将对中国NGOs提高公益

形象、社会公信度和影响力起到关键性的作用。

3. 中国非政府组织面临的挑战

以上分析表明，改革开放后，无论从宏观环境还是从微观环境看，中国NGOs的发展都面临前所未有的机遇。然而，在面临机遇的同时，中国非政府组织的发展也面临许多问题和挑战。

3.1 NGOs本身的能力不足，还难以担负起历史的重任

一方面，无论是经济体制改革、政治体制改革，还是社会改革的进一步深化，都需要有非政府组织来承接以往由政府包揽的提供公共物品和社会福利的某些职责，这甚至关系到改革开放的成败；另一方面，从清华大学NGO研究中心最近的调查情况看，中国现有的非政府组织还非常弱小，能力极为不足，还难以承接政府转移的职责。主要表现在：

第一，NGOs的经费缺乏。经费匮乏是全球NGOs普遍存在的问题，在中国则显得更为突出。这是因为，尽管改革开放以来中国的经济发展取得了巨大的成就，但总的来说，中国还是一个贫穷落后的发展中国家，根据世界银行的统计，1998年中国的人均GNP仅750美元，还远远低于世界的平均水平4890美元。另外，政府限制NGOs从事经营活动，这使NGOs的经费来源较为单一。而且，迄今为止，政府在鼓励个人和企业捐赠方面的措施还极为有限；

第二，NGOs的人力资源不足。从调查情况看，中国NGO的专职人员较少，志愿者就更为缺乏。以北京NGOs为例，1999年北京NGOs中8.7%没有专职人员，34.6%的NGOs专职人员规模在1~4人之间，55.8%的NGOs没有志愿人员（邓国胜，2000）。另一方面，由于一些特殊原因，中国很多NGOs成为吸收离退休人员、机关事业单位的下岗分流人员的“养老院”，其人员素质较低，缺乏创新精神，这也制约了NGOs的发展；

第三，缺乏相关的知识与经验。中国现有的NGOs很多是从原政府机关或事业单位分离出来的，甚至被人称为“第二政府”或“准政府”。他们有的还保留着原有的官僚习气，既不了解NGOs的管理技能，也缺乏NGOs的创新性、灵活性，缺乏解决社会问题、满足社会需求的经验与手段。

3.2 NGOs鱼龙混杂，制约了NGOs的发展

据统计，到1998年底，中国全国性社会团体达到1800多个，地方性社会团体总数达16.56万个，民办非企业单位可能有70多万（吴忠泽，1999）。除此之外，中国还有大量经单位批准成立，在本单位内部活动的不需要登记的团体。另外，中国还有一些草根组织因找不到业务主管单位，或不愿受业务主管单位的管理而采取了工商注册的形式。即名义上是公司、企业，实质上是NGOs[9]的组织。

可见，中国NGOs的数量还是非常庞大的。然而，这些NGOs的质量却参差不齐、鱼龙混杂。有的NGOs非法集资、非法牟利，触犯了国家的法律；有的争名夺利、内耗严重；有的财务混乱、贪污腐败；有的进行愚昧迷信活动，诈骗钱财，有的甚至进行反政府、反人类、反科学的活动。

由于少数败类的存在，一方面NGOs的社会公信度不足，以致NGOs在国内筹款困难，也难以招募志愿者；另一方面政府对NGOs的政策也缺乏连贯性，当NGOs出现问题较多时，政府对NGOs的政策相对就紧，反之则相对较松。这制约了NGOs的长期发展。

3.3对NGOs的认识有限，NGOs的发展受到一些限制

NGOs在中国还是一个新生事物，大多数人对NGOs的了解程度还极为有限，再加上一些认识上的误区，中国NGOs的发展受到一些限制。

在中国，一提起NGOs，人们往往容易联想到国外的压力集团、反政府组织。特别是东欧和前苏联巨变和近年来NGOs大闹西雅图世贸会、世行年会以后，媒体对NGOs这方面的报道较多，使人们对NGOs的认识带有某种局限性。其结果是一方面政府需要培育和发展NGOs，以承接政府转移的部分职能，深化改革开放的成果；另一方面一些人也担心NGOs壮大后可能会影响到社会的稳定。毕竟中国人民历经磨难，再也经受不起政治动荡，稳定已成为新时期中国压倒一切的任务。

在这种背景下，NGOs在中国的发展也就不可避免地受到一些限制。这也是中国的NGOs缺少自治，与政府联系过于紧密的原因之一；也是一些自发的NGOs在成立之后很快又被纳入行政体制之内

的原因之一。

4. 结论与建议

4.1 几点结论

第一，中国农村经济体制改革和城市经济体制改革的结果之一是，农村和城市先后产生了大量游离于传统单位组织体系之外的多元利益主体。在民间掌握了自由流动资源和自由活动空间的同时，在政府与这些个人之间也形成了权力真空和信息的堵塞。因此，一方面，政府需要有中介性的组织起到信息沟通的作用，并通过中介组织帮助维护市场与社会秩序，从而减少政府的社会管理成本、提高政府公共决策的效率；另一方面，这些独立、分散的个体也需要通过中介性组织来维护自身的利益。特别是加入WTO以后，我国独立、分散的企业也需要通过中介组织来维护本国企业在国际市场竞争中的整体利益；

第二，中国正在进行的政治改革和社会改革，也要求中介组织能够承接以往由政府包揽的部分职责，提供更多的公共服务。特别是在政府财政汲取能力、提供社会福利能力不断下降的情况下，能否培育和发展健康的中介组织将关系到改革开放的成败；

第三，当前，中国正处于社会转型时期。在转型的过程中，产生了各种各样的社会问题。国外的经验表明，NGOs在解决这些社会问题方面具有独特的优势，可以弥补政府与市场的不足（赵黎青，1998；王绍光，1999）。一些发达国家更是充分发挥NGOs的创新性、灵活性，由NGOs探索解决社会问题的新模式，然后由政府总结经验，加以推广。因此，中国在解决这些社会问题、保证改革开放顺利进行时，应注意借鉴国外的经验，充分发挥NGOs的功能。其中，不仅包括发挥国内NGOs的作用，也包括发挥一些国际非政府组织在中国社会经济发展中的作用。

4.2 政策建议

总的来说，改革开放为中国NGOs的发展提供了前所未有的机遇，同时，健康发展的NGOs又是改革开放的助推器。然而，从目前NGOs的现状来看，中国的NGOs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。为此建议：

第一，完善NGOs的治理结构和责任机制。从调查情况看，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NGOs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NGOs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，NGOs的效率较高（Hasan, 1993），但从全球范围看，由于NGOs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NGOs容易出现效率低下的情况。再加上我国还缺乏对NGOs的第三方监督与评估机制，以致于少数GONGOs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为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NGOs发展过程中一项急为紧迫的任务；

第三，加强能力建设，提高NGOs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，NGOs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，NGOs解决实际问题的能力将决定NGOs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NGOs，而不宜发展西方所谓的“压力集团”。政府对NGOs的管理也主要体现为在宏观上引导和把握NGOs的发展方向；

第五，尽快完善NGOs方面的法律法规体系。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[10]。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NGOs的立法进程，使NGOs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NGOs，然而，对NGOs的认识较为片面，甚至更多看到的是NGOs不好的一面，而缺乏对NGOs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的作用。因此，媒体在发挥对NGOs进行舆论监督的同时，对于NGOs的积极作用也要给予相应的报道，提高人们对NGOs全面、正确的认识。

《清华大学公共管理学院》2006.5

[◀ 上一篇](#) [下一篇 ▶](#)