



非政府组织的民主价值与法治功能探析

姬广刚 曹阳昭

摘要:作为全球性的“社团革命”的主角,非政府组织的兴起有着深刻的经济、政治和社会根源。对现代国家追求立宪主义的目标而言,非政府组织的民主价值主要体现在促进公民参与国家和社会事务管理,制衡公共权力和促进公民社会成长;非政府组织的法治功能则主要体现在整合调控多元利益与促进政府职能转变两个方面。

关键词:非政府组织;民主价值;法治功能;公共权力

一、非政府组织的基本概念

非政府组织(Non-governmental Organization)简称“NGO”,它与非营利组织、民间组织、第三部门等词语的内涵非常相近,在西方国家是一个被普遍使用的词语。1945年6月各国签订的《联合国宪章》第71条规定:“经济暨社会理事会得采取适当办法,并与各种非政府组织会商有关于本理事会职权范围之内之事件”,明确提出了在国际事务中发挥非政府组织的作用。1952年,联合国经社理事会在其288(x)号决议中指出:“任何国际组织,凡不是经由政府间协议而创立的,都可被认为是为此种安排成立的非政府组织”。随着非政府组织的迅速发展及其影响力的逐渐扩大,联合国经社理事会于1996年通过了第31号决议,该决议认定:“任何不是根据政府之间的协定成立的,建立在地方、国家或国际层次上的非营利性的、自愿的组织都属于非政府组织”^①,大大扩展了非政府组织的范围。

学界一般认为,现代意义上的非政府组织诞生于第二次世界大战期间,并以1942年英国OXFAM(牛津饥荒委员会,或译为乐施会)的诞生为标志^②,此时的非政府组织是作为政府部门在社会福利领域的替代性工具出现的。而自20世纪末开始,伴随着“政府失灵”现象的出现和逐步加剧,由欧美国家首倡的政府改革运动,大力倡导重新界定政府职能、创建各种社团、基金会等类组织,保障公民的权利,把那些政府不该做、做不了或做不好的事务交还社会。自此,非政府组织成倍增长,涉及领域遍布社会福利、医疗卫生、教育培训、文化艺术、国际交流与合作、宗教事务等各个方面,不仅数量多、范围广,而且在国际社会上的影响也越来越大,逐渐发展成为一股浩浩荡荡的世界潮流。到了世纪之交,根据美国约翰·霍普金斯大学非营利组织比较研究中心发布的研究数据:在世界上几乎所有的国家里,都存在着一个由非营利组织或非政府组织组成的庞大的社会部门,这个部门的平均规模大约是:占各国GDP的4.6%,占非农业就业人口的5%,占服务业就业人口的10%,相当于公共部门就业的27%^③。

① Arrangement for Consultation with Non-Governmental Organizations, ECOSOC Resolution 1996/31.

② 郭国庆:《现代非营利组织研究》,首都师范大学出版社2001年,第2页。

③ [美]M. 萨拉蒙等著:《全球公民社会——非营利部门视野》,社会科学文献出版社2002年,第10页。

对于非政府组织的定义问题,最具代表性的莫过于美国约翰·霍普金斯大学的 M. 萨拉蒙教授概括的“七个属性”,他认为具有非政府组织必须具有以下七个属性:(1)有正式的组织形式;(2)民间性;(3)非营利性;(4)自治性;(5)志愿性;(6)非政治性;(7)非宗教性^①。受到“七要件说”的影响,世界银行组织编写的《非政府组织法的立法原则》认为:非政府组织(NGO),是指在特定法律系统下,不以营利为目的,不同于政府部门的协会、社团、基金会、慈善信托、非营利公司或其他法人;所得利润不予分配,工会、商会、政党、利润共享的合作社、以及教会等组织除外^②。随着全球性“社团革命”的悄然兴起,NGO 作为革命的主角在世界各国大量涌现。它被认为是市场体制和国家体制之外的重大组织和制度创新,其意义在于非政府组织能够克服政府与市场的弱点,有效解决一些特定问题,特别是在保障人权、保护弱势群体、促进社会公正公正等方面,发挥着巨大作用。为此,有学者甚至断言:推动社会进步的主要力量,19 世纪是市场,20 世纪是政府,而 21 世纪则是非政府组织。

二、非政府组织的民主价值

(一) 公民参与国家和社会事务管理的重要途径

非政府组织的兴起使得在国家与企业之外产生了相对独立的第三部门,它在满足公民个人交往和利益集结的需求的同时,也开始介入和参与公共生活。现代民主政治要求以参与型的公民文化作为社会基础,而作为公民自由结社的产物,非政府组织不仅可以在政治生活中表达民众的声音,更可以代表民众直接参与公共管理,推动政治民主化的进程:其一,非政府组织可以作为公民与政府之间的中介和桥梁,可以把最真实的社情民意以及公众利益要求传递给政府,使政府在充分占有信息的基础上作出判断,制定法律和政策,从而保证决策的科学性和民主性,保证政府坚持公共利益和民众利益的基本原则;其二,非政府组织进入公共管理领域,打破了政府组织管理公共事务的一统天下的局面,形成了政府组织与非政府组织共同管理公共事务的格局,这样就可以使民众直接了解政府的各项政策主张,并审视这些政策主张是否真正代表社会公共利益、代表广大民众的意愿。

政治参与是政治行为主体通过一定方式影响政治过程的政治行为,政治参与的广泛性是政治民主的重要体现^③。公民通过政治参与可以有组织、有渠道地表达自己的意愿和诉求,从而对国家和社会事务施加影响。而在组织结社、参与非政府组织的活动过程中,公民可以培养民主能力和民主观念。美国学者简·科恩和安德鲁·阿雷托曾指出:公民社会是公民学习民主的大学校,此时民主不再是一种崇高的理念,也不仅仅是一种政治制度,而是一种实实在在的社会生活方式,而且也只有此时民主才能够真正实现^④。通过 NGO,公民可以比通过民选政府更直接的参与对国家和社会事务的管理,并在广泛地参与中得到锻炼,获得民主的经验。目前,我国的非政府组织主要从事具体化的工作,他们可以通过启发、教育和引导民众参与发展活动,增强民众对公民基本权利的意识,鼓励和帮助民众维权,为社会主义民主政治的形成奠定社会基础。

(二) 制衡公共权力

宪政的要义之一是对公共权力进行有效的限制和制约。近些年来,随着全球结社运动的兴起、非政府组织力量的迅速增长,以及全球学者对于非政府组织的研究热情的一再高涨,探索权力制约模式的学者们逐渐将注意力从国家权力内部转向了社会,尤其是构成社会三足之一的“第三部门”。美国政治学家达尔从法国思想家托克维尔那里获得启发,大力提倡通过各种各样的独立社团和组织来制约公共权力,提出了“社会制衡重要于宪法制衡”的观点,他认为虽然西方社会的这些民主制度大多都体现在宪法中,但它们却主要不是靠宪法维系的,而是靠社会自身的条件维系的^⑤。

①[美]莱斯特·萨拉蒙:《全球公民社会——非营利部门视野》,第3~5页。

②世界银行组织:《非政府组织法的立法原则》,喜马拉雅研究基金会2000年。

③熊光清:《论21世纪中国政治发展的基本目标》,载《社会科学研究》2006年第1期。

④[美]简·科恩、安德鲁·阿雷托:《社会理论与市民社会》,载杰弗里·亚历山大:《国家与市民社会:一种社会理论的研究路径》上海人民出版社2006年。

⑤[美]罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,三联书店1999年,第195~196页。

在欧、美一些发达国家,非政府组织林立,社会权力对于国家权力形成了强大的制衡。在英国,工会力量非常强大,为了争取工人的权益在立法中得到保护,工会采取游说、集体谈判、罢工等活动形式,向立法机关施加压力,迫使他们作出让步,接受工人的立法要求;像一些社会保障、社会救济、环境保护的立法,就是工会和各种非政府组织运用其社会权力对国家立法机关施压的结果^①。从政治体制改革的视角来看,政府机构改革、政府职能转变的一个重要目标就是公共服务型政府、有限政府的建立,而建立“有限政府”必然要求社会对政府权力的有效制约,调整政府与社会之间的权力关系。以社会制约权力,是民主社会的根本要求,分散的、孤立的个人没有能力对政府进行制衡,只有组织成强大的民间组织,才能为公民提供自我保护的条件。此外,非政府组织积极的参与社会公共事务的管理,对于消除公权寻租也能发挥积极的作用。公权寻租是政府官员腐败的源头,政府部门以及政府工作人员能够搞权力寻租的重要原因在于他们手上拥有众多的公共权力资源^②。在社会公共事务的管理,非政府组织通过行政机关的授权,承担更多的公共事务管理职责,虽然并不能必然消除公权寻租现象,但是,非政府组织通过授权而享有的部分行政权,与国家政府机关所享有行政权力毕竟是有区别的,非政府组织的性质、宗旨、组织架构、人员配置,以及实施公权管理的方式也与政府机关有较大不同。同时,政府机关对非政府组织的授权下的行政管理行为也应当实行监督,抑制政府机关及其官员以及非政府组织自身可能存在的各种腐败现象。

(三) 促进公民社会的成长

作为政府和市场双重失灵、主权国家职能体系局限的替代和补充,非政府组织乘势兴起,越来越明显地代表着非国家、非等级的消解“普通话语霸权”,反映着普通不同民众的利益和愿望。可以说,非政府组织的多元化对以主权国家权力为基础原有国家与社会体系的划分形成了冲击,不断促进国家权力向社会的回归,进而形成“全球公民社会的雏形”。在西方国家,近代公民社会的概念反映了资产阶级反抗国家权力,寻求独立于政府的经济自由和公民自主空间的取向,也就是说,当时的公民社会是国家权力之外的市场和社会生活领域的总称。而到了20世纪70年代公民社会概念的复兴时期,建立在“国家—市场—社会”三分法基础上的定义受到了更广泛的接纳,公民社会被用来指称构建在国家、市场和家庭关系之外的社会领域,特别包括国家权力和市场利益之外的社会自助组织系统,社会运动、各种形式的社会参与及其相关价值和文化模式。

社会多元化发展的必然结果就是出现现代公民社会,公民社会最核心、最基本的含义就在于社会应当优先于国家存在、国家与社会之间应当存在明显的界限,国家与社会应当相对独立。公民社会的发展程度与国家、地区的社会经济的发展水平、政治廉洁水平、政治体制的优劣息息相关,公民社会中积极性最高、活动性最强和社会效益最好的组织形式就是非政府组织,公民社会中非政府组织发展、公民主体意识的增强,降低了国家政府集权式行政管理体制的管理效果,从而促使政府不得不对国家政治体制以及社会管理体制等方面进行更加符合社会发展实际的改革,政府集权统治的国家政治形态必须让位于国家与社会之间合作行使社会管理职能,国家治理的政治形态,现代社会管理模式中的管理主体应当是包括政府、社会在内的多元化的主体,从而形成开放式管理体系。非政府组织在社会管理中发挥着越来越重要的作用,这也促使政府分散社会管理权力,放权于社会,进一步增强政治的透明性,并扩大人民政治参与以及民主监督的范围,更好的协调政府、企业、居民的关系,进一步加强政府在社会管理领域与非政府组织之间的合作关系。

三、非政府组织的法治功能

(一) 整合与调控多元利益

利益是人们行为的动力,法律对社会的调控离不开对利益的调整,而法律对利益的调控机制主要是通过将利益转化为一定的权利主张,并把它及相对应的义务归诸于法律主体来实现的。法律对利益

①郭道晖:《以社会权力制衡国家权力》,载《法的时代挑战》湖南人民出版社2003年,第160~162页。

②周美红:《社会转型时期权力寻租的解读与治理》,载《湖北民族学院学报(哲学社会科学版)》2005年第6期,第114~117页。

的调控机制具体表现为三种情况：表达利益要求、平衡利益冲突以及重整利益格局。在这个调控机制中，非政府组织作为与政府和企业并列存在的第三部门，作为治理复杂层次中的一个层次，对社会利益起着整合和调控的作用。

二战以来，非政府组织对利益的整合功能促进了国际社会的可持续发展。它不仅在经济和社会发展领域，积极参与国际发展援助项目和抵制各种不平等的国际经济制度在其中扮演着重要的倡导者、发动者、执行者和监督者的角色；而且在环境、妇女、人权、民族种族和宗教等新的国际政治领域，在倡导新的全球观念、确立国际议事日程、推动签署国际公约和监督国家行为等方面都扮演着极为重要的角色；此外，在国际和平与安全领域，非政府组织还积极参与和平倡议、国际救助、预防冲突和战后重建等活动^①。非政府组织广泛参与这些全球性的活动首先使之成为推动国际社会民主化的重要力量。与政党组织不同，非政府组织一般不谋求执政，它们的主要目标是要在特定的功能性问题领域促进较大的跨国合作，这使得非政府组织可以排除某些国内政治因素的干扰，始终如一地坚持自己的主张和目标，成为推动国际合作的持久性力；同时，非政府组织作为民间机构，能够在最大程度上代表普通民众的意愿，从这个意义上说，非政府组织“不代表某个国家特定集团的利益，却代表了全球某一领域或某些人的共同利益”^②，它们将普通民意引入国际政治领域，从而有利于国际社会的民主化进程。其次，非政府组织日益影响国家主权，使得国内政治与国际政治界限日渐模糊。传统观念一般认为，国家主权确保了国界之外的任何国家都不能干涉国界内所发生的一切。然而，一些影响力较大的国际非政府组织往往以全球公共利益为宗旨，在发生灾难、冲突、战乱、环境污染等紧急情况下可以超越国界的约束迅速采取行动，通过这种跨国界的全球性参与，非政府组织将某些领域的问题从国内管辖的范围引入国际领域，从而使得原本是一国主权范围内的事务日益具有国际性，国内政治与国际政治的界限逐渐被打破。再者，非政府组织推动了全球治理模式的转变，通过对全球性事务的广泛参与，非政府组织促使了传统的单纯由政府——国际体制实行的治理向由政府——国家体制与非政府的社会体制相结合的治理体制的转变^③。在过去，处理国际事务几乎成为主权国家的特权，但是，随着各国非政府组织的发展壮大，全球化时期国际事务的决策和各种关系的处理已趋于在一个包容政府、企业、国内和国际的非政府组织等角色的复杂体系中进行，仅仅把视角投向国家的职能和政府间的关系已很难能从整体上把握时代发展的现实和趋势，因此，非政府组织进入国际社会，扩大了全球治理的主体，也逐渐促进了全球事务治理模式的转变。

（二）促进政府职能转变

政府失灵现象的出现使得塑造有限政府、公共服务型的政府成为大势所趋。所谓的公共服务型政府是指政府行为根据应当是按照公众的意愿和偏好提供公共物品和服务、以回应公民和社会的需要为政府职能定位，建设依法、有效、透明、负责和公正的政府，其根本的目标是让公众满意。因此，公共服务型政府既不是简单地强调服务态度的转变，也不仅仅是把政府的职能转变为以提供公共服务为主，而是强调这种对公共服务的提供是按照公民的意愿提供的，追求的根本目标是公民满意。从一般意义上来说，效率、公正、责任、规范、透明、合法等无疑都是现代政府的特征，也是现代社会中任何一个谋求合法性的政府必须倡扬的价值和目标，但现代政府最本质的特征在于对其角色的基本设定，即按照公众的意愿和偏好提供公共物品和服务，回应公众的要求。这也是服务型政府区别于其他类型政府，如透明政府、责任政府、效能政府的基点^④。在当代市场经济条件下，政府应当明确自身职能的公共性、有限性和服务性，并据此对自身的只能进行定位，政府应当将公共服务型政府为政府的建设作为职能定位目标。所谓政府职能的公共性就是指政府对于自身发挥作用的范围应当严格限定在公共领域，正确处理国家与社会、政府与人民之间的关系，建立真正的公共服务型政府，公共领域之外，不当受到国、政府权力的直接干预，只应当由市场自身的规律对其进行支配，以及由法律法规进行制约的私人领域，也就是市

①蔡拓、刘贞晔：《全球市民社会与当代国际关系》，载《现代国际关系》2002年第12期，第17页。

②樊勇明：《全球化与国际行为主体多元化》，载《世界经济研究》2003年第9期，第34页。

③宋渭澄：《联合国体系下的非政府组织及其国际政治效应》，载《国际政治》2003年第6期，第25～29页。

④李军鹏：《公共服务型政府》北京大学出版社2004年。

场领域和公民领域。

所谓的政府职能的有限性指的是政府部门应当清醒的认识到自身能力有限、权力有限、责任有限,从而坚持市场优先、社会自治的原则。政府职能的根本内容应当是为社会提供公共服务,这一点是政府职能的公共性、有限性所决定的,政府证明自己存在的价值与合法性的途径就是为社会为人民提供充足优质的公共服务,目前,可以肯定的是,促进政府职能转变,转变政府职能,构建公共服务型政府,是我国政府当前改革与发展的迫切要求。首先,NGO是政府职能转变的承载体。在我国,过去公共服务的权力全部高度集中于政府,这就必然要设置相应的政府服务部门,导致政府职能和规模的膨胀,同时也导致了社会自主管理的能力的弱化。当前调整政府与社会关系的一个主要问题就是要在公共服务方面还权于民,还权于社会,政府还权于社会必须要有相应组织作为承接载体,若缺少相应的载体来承接,必然出现社会上的权力空白,极易导致经济秩序和社会秩序的混乱。若由非政府组织来承接政府分化出来的职能,那么政府就可以放开对微观经济和社会事务的管理,不必再设置许多微观经济管理部门,可以集中力量抓好宏观,促进精干、高效、廉洁政府的形成^①。非政府组织的存在目的不在于谋求权力,也不是以取代政府作为其存在的目标,但是如果非政府组织能够承载特定社会管理职权,它们的活动必将对国家政治生活产生重大的影响。

非政府组织通过承接政府的职能,成为公共服务和产品的提供者,可以分担政府的部分责任。非政府组织通常与公民的关系更为密切,可以更灵活地适应居民的需要,因此往往比政府部门更有效率;同时,它们可以运用自己的资源以及利用社会资源提供服务,政府利用已有的组织机构就可以保证公共服务的正常提供,节约了建立新组织架构和录用新职员的成本,甚至可以精简机构和人员,避免管理系统不断庞大的弊病。在诸多社会公共事务管理方面,在非政府组织参与的情况下,政府采取不直接建立服务组织,而是由民间组织来做,这样,政府负责宏观管理和政策支持,非政府组织具体负责提供服务,两者合理分工,各自发挥自己的优势,随着中国政府机构的进一步精简,将有越来越多的政府职能逐步转向非政府组织。因此,非政府组织对公共服务的广泛参与,可以促进精干、高效、廉洁政府的形成。此外,非政府组织成为连接个人、企业和政府的桥梁,将对政府的工作起到拾遗补缺的作用。例如,政府的扶贫计划只能照顾一般,解决多数人的普遍问题,当面对一些特殊性的问题、特殊性的需要时,很难一一做出特殊安排,而非政府组织所关注的往往正是政府难以顾及的或是政府工作的薄弱之处,非政府组织可在这方面大有作为,发挥自己的优势。它还可以为政府决策提供来自基层的不同声音和意见,为政府正确决策提供准确的基础信息资源,可以为市场活动提供服务,为政府和市场提供沟通的渠道,保持社会的稳定协调发展,真正实现政府与社会合作模式的建立。政府改革的一个重要方向就是将大量的公共事务执行职责交由社会组织负责,而非政府事事亲力亲为,从而实现社会公共管理的社会化。对政府而言,一些非决策性的执行性公共事务的管理可以交由非政府组织承担,政府将非决策性的专业性、技术性比较强事务交由非政府组织负责,不仅能提高公共管理的水平,提高行政效率,而且还可以大大减少政府的具体行政事务,以便更好的集中精力抓好必须由政府管理的事务^②。

■作者简介:姬广刚,武汉大学法学院博士生;湖北 武汉 430072。

曹阳昭,武汉大学中国中部发展研究院博士生。

■责任编辑:车 英

①邓 红:《非政府组织职能的导入与政府职能转变》,载《学习月刊》2006年第10期,第14~16页。

②朱 泰:《社会中介组织的发展与政府公共管理模式转变》,载《南京社会科学》2002年第1期,第32~36页。