

我国非政府组织:检视、批评与超越

汪 志 强

(湖北行政学院 学报编辑部, 湖北 武汉 430022)

[作者简介] 汪志强(1962-), 男, 湖北麻城人, 湖北行政学院学报编辑部副教授, 华中师范大学政治学研究院博士生, 主要从事政治制度与政府理论研究。

[摘 要] 20 世纪 80 年代以来, 我国经济和政治的改革与发展引起了权力的转移和社会结构的变迁, 随着经济和社会领域权力的逐渐生长, 非政府组织应运而生。非政府组织在我国的出现, 既是对 20 世纪 70 年代以来西方社会治理理论的回应, 也是我国市民社会成长发育的必然结果。目前, 我国非政府组织还处于弱势生存期。因此, 在社会转型加剧和社会问题丛生的背景下, 在从国家中心主义迈向福利多元主义的路途中, 检视非政府组织在我国成长发育, 客观地评估其作为与局限, 积极探寻其发展思路与建议, 对于我们正确理解国家能力建构和市民社会发育之间的关系、实现我国非政府组织发展的超越大有裨益。

[关键词] 非政府组织; 政府; 治理与善治;

[中图分类号] D630 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)02-0191-06

我国经济和政治的改革与发展引起了权力的转移和社会结构的变迁, 随着经济和社会领域权力的逐渐生长, 非政府组织应运而生。非政府组织在中国的兴起是市场经济体制诞生和民主政治发育的重要成果之一。改革开放以来, 非政府组织的发展在中国方兴未艾, 它的迅速发展有效地弥补了市场和政府失灵、提高了政府效能、保证了行政改革的顺利进行。但我国非政府组织的发展起步较晚, 在发展过程中还存在各种各样的问题。因此, 在社会转型加剧和社会问题丛生的背景下, 在从国家中心主义迈向福利多元主义的路途中, 检视非政府组织在我国成长发育, 客观地评估其作为与局限, 积极探寻其发展思路与建议, 对于我们正确理解国家能力建构和市民社会发育之间的关系大有裨益, 特别是对理解社会发展过程中政府系统之外的部门发挥的功能将具有重要的现实意义。

—

20 世纪七八十年代以来, 全球范围内的非政府组织得到了迅猛的发展, 诚如莱斯特·萨拉蒙所言: “我们正置身于一场全球性的‘结社革命’之中。历史将证明, 这场革命对 20 世纪后期世界的重要性丝毫不亚于民族国家的兴起对于 19 世纪后期世界的重要性。其结果是, 出现了一种全球性的第三部门即数量众多的自我管理的私人组织, 它们不是致力于分配利润给股东或董事, 而是在正式的国家机关之外追求公共目标。”^[1] (第 243 页) 萨拉蒙以上所说的第三部门即通常意义上的非政府组织。在我国, 非政府组织的兴起是以市场经济为主要推动力的当代中国社会在转型时期发生的重要现象。改革开放以来, 我国的非政府组织迅速步入社会服务的诸多领域, 成为社会发展不可或缺的重要建设力量。在过去的 20 多年里, 我国的社会团体、民间组织已经取得了迅猛的发展。据民政部门统计, 截止到 2001 年底, 我

国实有社团 12.9 万个,民办非企业单位 8.2 万个^[2](第 17 页)。市场经济的发展已经自发产生了一个相当规模、积极合作的社会自组织趋势。非政府组织作为平衡政府与市场之间的重要参与力量,作为转型时期各种利益重新分配与整合的缓冲机制,其作用正在日益凸显。

从一定意义上讲,我国非政府组织的兴起与改革开放的进程具有同步性。这是因为以公民自愿原则为基础所结成的非政府组织属于社会的自主领域,而中国社会的自主领域的生成与拓展又与改革前后国家与社会关系的变迁密切相关。新中国的成立标志着我国社会主义建设事业的肇始,为了适应以指令性调控为特征的计划经济运行的需要,国家运用手中掌握的政治权力,对社会的各个方面进行全方位的渗透,国家对社会实行的是全面的控制和管理,形成了国家对社会的单向度的制动格局,在政治实践中导致国家与社会同构。换句话说,改革前的中国是一个高度集权的大一统的社会,一切社会行为都统一于国家的计划中,国家将全体社会成员纳入行政框架,社会成员带有一种“组织人”的色彩,社会生活高度政治化,社会自主力量十分薄弱。这种长期计划经济模式下强国家的主导趋势和刚性体制特征使得我国的非政府组织的发展受到严格的制约,这是以国家控制为主要治理目标的一个安全策略,适应了当时社会管理的需要。但是,随着社会政治经济的发展,这一管理机制显然已经阻碍了我国非政府组织的成长发育、策略建构以及它们与政府之间关系模式的建立。在这种国家与社会的关系之下,社会成员除了服从国家或政府行政命令以获取经济与社会资源之外,别无其他途径。这就说明:改革开放前,中国社会的政治生态环境压抑了公民自主领域的形成,缺乏非政府组织产生和生长的制度基础和利益动因。

20 世纪 70 年代末,中国开始了由计划经济体制向市场经济体制转变的经济体制改革,伴随着市场经济体制在我国的确立和运行,国家与社会的双向互动关系得到了加强。以产权多元化和经济市场化为主要内容的经济改革促进了国家与社会、政治与经济的分化。改革开放使思想长期处于禁锢状态的中国人的精神面貌为之一新,人们的权利意识、法治意识和平等观念达到了前所未有的高度。市场经济的发展正在产生多元化的利益群体和利益格局,不同的利益主体都以平等的身份进入市场,通过竞争来实现自己的特殊利益追求。建立在这样一种利益结构基础上的利益机制必须能平等地保护不同群体的合法权益,必须体现契约精神。“可以这样说,随着市场经济的逐步发展,人们越来越认同这种利益结构的合理性、公正性,对自己的切身利益得失也越来越关注,社会的自治性活动机制也就随之越加活跃。”^[3](第 18 页)20 世纪 80 年代后中国由计划经济向市场经济转变的经济体制改革,一改原来单一的全民和集体所有制结构为以全民和集体所有制为主和个人、独资、合资及外资多种所有制并存。多种所有制并存的局面激发了经济的快速发展。与此同时,中国的政治体制改革也发生了巨大的变革:依法治国的观念越来越深入人心;公民结社的自由有了实质性的变化;政府在改革的过程中开始向社会放权。这样,“社会也从过去对国家的纯粹依赖关系的束缚中解脱出来,借助市场经济之力,逐步取得了可观的且受到法律保障的自主空间、自主资源,这样就为民间组织的出现创造了有利的制度前提和资源基础。”^[4](第 19 页)人们越来越认识到:非政府组织代表着民间诉求的组织化,是利益多元社会中不可或缺的成分,建设社会主义和谐社会离不开非政府组织在社会中的利益表达作用。这样,改革开放所带来的巨大的经济效益、政治生态环境的相对宽松以及社会自治能力的增强使得一个有着独立经济来源、以自愿为原则的非政府组织在中国滥觞与发展。

长期以来,中国作为一个“政府中心论”价值观念根深蒂固的国度,公共产品的提供一直是政府垄断经营的。但是,改革开放以来,市场经济的推进打破了这种单一的格局。随着市场宽度的扩展、频度的提高、强度的增大,政府部门之外的社会空间的扩充在市场经济迅速发展的前提下变得日益明显。非政府组织在我国的兴起与发展表明:政府正在逐渐地还权于社会,因此,在社会公共事务中,政府不再是公共管理职能的惟一主体,非政府组织也是公共职能的载体,也能够承担提供公共物品和公共管理的职责。公共物品民营化的一个重要做法就是政府将其部分功能分解给社会组织,并采取政府业务合同出租和承包的方式把一些原来由政府向社会提供的公共服务和公共产品改由社会承包。政府职能的这一

转变,实际上是将部分在市场经济下无需保留的职权让渡于社会,使得企业和经济组织成为独立的面向市场、自主经营的实体,而非政府组织的优势则体现在利用其志愿性、非营利性、公益性等特点,在社会公共领域独立承担或与政府合作承担相当一部分社会服务的功能。在社会生活领域,我们会经常看到这样一些现象:在社会福利领域,有各种社会力量兴办的福利院、慈善会、基金会等民间公益组织;在环保领域,有地球村、自然之友、绿色家园等志愿者组织。从这里,我们不难看出,这些非政府组织在参与公共事务治理、提高公共产品的供给效率、完善社会保障机制、满足社会多元需要等方面发挥了重要的作用,从而为政府职能的顺利转变创造了有利的社会条件,也有效地缓解了政府巨大的财政压力,弥补了政府作为单一公共产品提供者的不足,对改善政府运行机制、提高政府治理绩效起到显著作用。

二

非政府组织在西方社会的产生除了他们具有良好的公民自治的传统以外,治理与善治理论也起了推波助澜的作用。但是,无论是从价值判断层面上的理论诠释还是对非政府组织运行状况实证层面的经验性分析,中国学者或多或少地对当下西方甚嚣尘上的治理与善治理论怀有乐观主义情愫。在他们看来,传统的行政管理模式强调由政府机构自身来提供公共产品和公共服务,结果不断把政府推向捉襟见肘的财政危机和不可遏止的官僚主义,并由此引发了公众对政府的信任危机。治理与善治理论的西来无疑为它找到了在东方实践的平台。治理与善治理论兴起的直接原因来自于公共权力结构和政府管理的僵化及其危机,政治学家和管理学家之所以引入治理与善治概念,主张用治理与善治代替统治,是他们看到了国家管理和市场调控的不足。因此,妥善的治理可以弥补国家和市场在调控和协调过程中的某些不足。而在治理与善治理论引导下所形成的非政府组织则是解决这一问题最好不过的镇山之主了。显然,乐观主义者在强调非政府组织对弥补政府和市场双失灵所带来的资源配置低效和不足的作用时,同时也陷入了某些误区,起码它忽视了社会团体所具有的政治特性,对非政府组织的组织效率也给予了过高的期待。这样一种价值判断所形成的思维定势非常不利于非政府组织的发展。

我们首先来探讨非政府组织的政治特性。要弄清楚这个问题,我们必须关注非政府组织概念内涵的嬗变,这是因为,“概念是对一定阶段历史活动的描绘,概念不变,但内涵已经不同。要跟上历史的步伐,就不能不析语义地运用概念”^[5](第23页)。非政府组织是1945年联合国成立时提出的一个概念,它主要是用来指称联合国经社理事会就其管理的事情与相关国家和国际非政府组织进行磋商与协调。1952年经社理事会在其通过的决议中正式将非政府组织界定为:凡不是根据政府之间协议建立的国际组织,不把利润最大化作为首要目标的社会组织,主要从事人道主义救援和社会福利活动的组织^[6](第8页)。20世纪60年代末,联合国的相关决议进一步界定了联合国与非政府组织相互关系的法律框架,并允许非政府组织在联合国系统中的一些机构中取得咨询地位。从此,非政府组织的活动被有意识地广泛引入到联合国体系的运作^[7](第27页)。但随着20世纪70年代非政府组织在民族国家范围内的勃兴,西方学人对非政府组织的定义进行了重新的探索,并在学术争鸣的基础上就非政府组织的共同特征取得了一致性的共识,即组织性、民间性、志愿性、自治性以及非宗教性和非政治性^[7](第27页)。然而,非政府组织并不是按照学者们所定义的性质发展,也没有仅仅局限于学者们所指涉的范围内开展活动,而是以不同的方式发挥着不同的政治影响作用,从而使得曾经一度具有非政治性特征的非政府组织在新的历史时期带着积极的政治个性登上社会历史舞台,成为一种有组织的政治力量。

在西方国家,由于“界定了个人和政府活动空间”的法律制度的存在与完善,非政府组织与政府组织一样获得了良性的发展,其触角已经深入到社会生活的各个领域,业已成为一种影响深广、不可小觑的政治力量。在欧美国家,一些非政府组织广泛参与社会福利、环境保护、移民政策和外交政策等议题的讨论,并在基层政治动员方面扮演着极其重要的政治角色,成为国家生活中一道亮丽的政治风景。

而在一些第三世界国家,特别是在法制建设比较滞后的威权主义国家(Authoritarianism States),

由于其政党制度的不成熟,因此,非政府组织常常扮演着反对党的角色,与政府之间处于紧张的对立关系^[8](第 35 页)。正是在这样的情势之下,20 世纪 70 年代以来,许多发展中国家都对那些抱有明确政治诉求的非政府组织在政治领域的活动进行严格的限制,在这些国家的政府看来,这些非政府组织极有可能成为“政治野心家”对抗政府的工具,并发展成为觊觎权力的政党,一些政党早期就是非政府组织中的分支机构^[9](第 227-228 页),进而动员社会力量干预国家政治生活,与执政党政府分庭抗礼。这种对国家政治生活的干预常常会使脆弱的国家政权岌岌可危,社会秩序更加动荡,从而导致国家与社会的紧张关系更趋恶化。

非政府组织的政治特性在独联体国家近几年的“颜色革命”中表现得更加明显。独联体国家独立后,经济发展缓慢,因此,随着民主政治体制的逐步完善和外部民主压力的加大,面对国内错综复杂的社会、政治、经济发展难题和社会思潮的急剧变化,很多独联体国家的执政党和领导人在不同程度上出现了不适应社会发展变化的现象。与此同时,独立后出现的新生政治力量发展、整合加快,形成了强大的反对派。他们大都推崇西方民主体制,反对个人集权和一党长期执政。这些人深谙选举政治的运作程序,善于利用经济政治发展中的困难和问题发难,有相当的社会号召力,在他们的号召下,“泛政治化的社会氛围将许多公益性的(如生态保护)和成员互利性的(如文化俱乐部)民间组织也纷纷卷入政治反对派的行列”^[10](第 32 页)。在“颜色革命”的准备和进行过程中,大量支持、帮助反对派的工作是由这些国家的非政府组织具体实施的。

在当代中国,非政府组织的政治参与度还不是很高,这既有历史原因,也有体制原因。国内学界对非政府组织的研究大多是从政府职能补充的视阈探讨其发展,也有一些学者极力主张非政府组织承担着社会政治组织的某些职责。有学者认为,非政府组织应该成为社会民意表达的合法渠道之一,用以实现人民当家作主、建立公民社会的重要渠道,在立法活动中扮演重要角色^[11](第 32-37 页)。有的学者把非政府组织看做是一种公民共同体,它的强烈的公民精神和成员之间的平等政治关系,对公民社会的培养乃至一国的政治发展都具有重要的意义^[8](第 109 页)。还有学者将非政府组织看做是可以监督政府及其官员的人民监督机制的一部分,通过这种具有自治性质的政治参与限制政府权力,保护公民权益^[12](第 80 页)。

总而言之,不管国内外学者如何对非政府组织及其性质进行定义(如非营利性、自治性等)和如何划定其活动范围(非宗教性、非政治性),一旦具有相对独立的、组织良好的、有着深厚的基层动员能力的政治特性,非政府组织就具有了一定的政治功能,并在适宜的政治条件下扮演着重要的政治角色。

三

对于非政府组织的理想化是不现实的,同样对非政府组织抱持一种犬儒式的悲观主义情绪也是不足取的。作为公民政治参与的重要组织形式,非政府组织在我国政治现代化进程中发挥着举足轻重的作用,但我们必须看到,非政府组织对我国政治发展的潜力目前还没有完全发挥出来。我们认为,这主要存在以下两个方面的原因:一是我国非政府组织的发展历史较短,大多数仍然处于初创阶段——即所谓的生存弱势期,开展公益活动的能力十分有限;另一方面,国家与社会之间并未形成良性的互动机制,在非政府组织对国家政治发展施加影响的同时,国家的相关政策和制度安排也制约了非政府组织的功能实现。因此,为了更好地发挥非政府组织对我国政治现代化的促进作用,我们必须作出进一步的努力,实现非政府组织发展的超越。

(一)推进政府职能的转变

政府转变职能,就是从重塑国家与社会间的权力关系的角度实现政府逐渐放权于社会,强化社会权力与自治权力,形成政府与社会的二元化管理格局,从而实现“善治”。委托模式是政府实现职能转变的很好的方式之一,对于实现政府职能的转变具有重大的创新意义。所谓委托模式,就是指政府通过合同

或协议等一定的形式委托非政府组织行使某些行政职能,提供一定的公共产品与公共服务,目的在于减少政府压力,实现“适度政府”的目标。通过这种方式,可以实现政府一部分公共职能向社会领域的转移和分离。

(二)加快管理体制的重塑

非政府组织作为社会治理结构的重要主体之一,对促进经济社会的发展具有重要作用是不言而喻的。因此,对它的管理作出制度安排就显得非常必要。我国非政府组织目前所实行的是20世纪90年代正式提出的双重管理体制,即对非政府组织实行“登记管理机关”和“业务主管机关”双重审核、双重负责、双重监管的原则。这一制度只能说是一种对非政府组织的“入口”管理和“过程”监督并重的权宜之计。很显然,它只能在特定的短时间内分解行政管理系统的压力和风险,在现行体制下平衡行政系统内部的各种力量,从而达到对非政府组织的监督与管理,但也带来了责任不清、权限不明、互相推诿等弊端。从实践来看,这种双重管理模式不利于我国非政府组织的发展,这是因为越来越多的非政府组织不能通过合法渠道进行登记注册,而政府部门也很难对非政府组织进行有效的过程监督和管理。那么,如何解决这一矛盾呢?我们认为:实行政事分开,实施登记管理多元化,是非政府组织管理制度改革的重要举措。

(三)强化问责机制的创设

问责制度(Accountability)是国外对非政府组织进行监督管理的制度,其理论依据来自于对非政府组织“公共责任”的追问。

那么,如何强化我国非政府组织的问责机制呢?应该说,政府是惟一具有法律权威强制要求非政府组织进行问责交代的组织。但是,由于种种原因,这种单一的监督模式的效果并不明显,还必须建立对其他相关利益群体,如捐助者、社区、被服务对象、普通公众进行问责交代的机制。首先,鉴于被服务对象人数庞大,不可能进行一一回答公众的问责,因此在媒体或网络上公布非政府组织的资金流向和使用效果的年度报告是一种很好的问责模式之一。其次,为了避免问责交代流于形式,还需要有独立的评估机构来帮助公众对非政府组织提供的信息进行评价与监督。再其次,由政府或民间评估机构对非政府组织进行抽查,特别要对那些提供的信息存有疑点和曾经有过不良记录的非政府部门进行重点检查。第四,由监察部门、媒体和公众对政府管理部门和民间评估机构进行监督评估,从而保证检查或评估的客观公正性。

(四)优化组织的内部治理

如何实现非政府组织内部有效治理是其发展进程中面临的现实问题。我们认为,首先,它必须制定自己的组织章程,章程应该包括以下几个方面的内容:非政府组织的法律地位;组织的目标和宗旨;组织机构的有关规定;董事及其人数、分工和职责;非政府组织的会议——各种形式的会议;财务管理;组织解散时的善后办法^[13](第49页)。其次,要作出治理结构和决策机制的安排。法人治理结构不仅能有效地应用于私人部门,对于非政府组织来说也是重要的制度安排。必须建立非政府组织的决策机制——委员会制,其最高决策机构就是会员大会(成员大会),在会员大会上讨论、决定组织的重大事情,并选举组织的董事;会员大会闭会期间一般由董事会负责,多数情况下,董事会下设一个执行委员会,在两次董事会会议之间有权代表董事行事,因为一个强有力的执行委员会可以深入研究问题和向董事会提建议,避免董事会陷入细节问题不能决策,从而提高决策效率。根据我国的国情,有学者建议,董事必须由独立的志愿人员组成,有投票权的董事的数量应在5人以上,直接或间接受薪的董事不得超过投票权的董事的五分之一;受薪的董事一般不得担任主席一职,不能担任财务主管;董事会每年至少要召开两次以上的会议,参会的董事人数必须超过一半以上;设立监事会和专职的监督员,对董事和执行人员的行为进行监督^[14](第125页)。第三,加强财务的管理与规制。对于非政府组织来说,财务管理和规制的重点在于监督好资金的收入和支出。非政府组织部门财务的有效管理和规制,是消解组织内部人员腐败、抑制组织失灵的基础保障。

[参 考 文 献]

- [1] 何增科. 公民社会与第三部门[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [2] 李珍刚. 当代中国政府与非营利组织互动关系研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004.
- [3] 丁东红. 中国公民社会的形成及其价值范式[J]. 理论前沿, 2001, (17).
- [4] 李 斌. 政治发展的社会新动力: 试论中国民间组织兴起的政治发展意义[J]. 理论与改革, 2005, (2).
- [5] 王沪宁. 比较政治分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 1987.
- [6] 徐湘林. 政治特性、效率误区与发展空间[J]. 公共管理学报, 2005, (3).
- [7] 顾建光. 非政府组织的兴起及其作用[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2003, (6).
- [8] 单美英. 非政府组织的政治功能分析[J]. 兰州学刊, 2003, (6).
- [9] J. L. 费尔南多, A. W. 赫斯顿. 国家、市场和公民社会之间的非政府组织[A]. 何增科. 公民社会与第三部门[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [10] [英] 卡瑟琳·丹克斯. 转型中的俄罗斯政治与社会[M]. 北京: 华夏出版社, 2003.
- [11] 王建芹. 非政府组织发展与我国人民代表大会制度完善[J]. 政法论坛, 2004, (6).
- [12] 张立荣, 金红磊. 非政府组织兴起动机的四维视角透视[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2003, (4).
- [13] [美] 斯坦利·海曼. 协会管理[M]. 北京: 中国经济出版社, 1995.
- [14] 邓国胜. 非营利组织评估[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.

(责任编辑 叶娟丽)

Our State's Non-government Organization: Examining, Review & Surmount

WANG Zhiqiang

(Hubei Administration College, Wuhan 430022, Hubei, China)

Biography: WANG Zhiqiang (1962-), male, Associate professor, Hubei Administration College, majoring in political system and government theories.

Abstract: Since 80's in 20 centuries, the reform and development in economic and political caused a common power' shift and the society construction' change, along with the gradual growth of economic and social realm' power, non-government organization emerges with the tide of the times. non-government organization emergence in our state, it is not only a response to the Governance theory in western society since 70's on one hand, but also an inevitable outcome that our citizenry's society has been growing up on the other hand. But, non-government organization in our state still is in a small and weak developpment period nowadays. Therefore, under the background of the society transformation accelerating and the social problem overgrowing, to inspect non-government organization' growth in our state, and evaluate its conducts as well as shortcomings objectively and furthermore explores it' developpment route actively is of great benefit for us.

Key words: non-government organization; government; governance theory