

全球化、国际非政府组织
与中国民间组织的发展

□ 马秋莎（美国欧柏林大学东亚系）

Abstract: The impressive influx of international NGOs (INGOs), with their funds and programs, into China came as a result of China's open and reform policy, economic development and social needs. It also represents the effort of promoting civil society in China by the international community. This article analyzes how the upsurge of NGOs worldwide impacts Chinese official NGO policy and the growth of China's third sector. It also discusses the interactive influence between INGOs and the indigenous NGOs, and the INGOs' limitation in China. It concludes that the INGOs have played a crucial role in the development of Chinese NGOs, especially grassroots NGOs. Nevertheless, the relationship between the two is unbalanced, reflecting the dependence of many grassroots NGOs' on international assistance. Such a situation will bring negative impact on the long-term growth of NGOs in China.

现代意义的中国社团起于清末民初新兴知识分子及工商人士的自治组织。近二十年来大量的历史研究证明，二十世纪上半叶在中国一些大中城市及沿海与长江流域经济较发达地区各类民间社团相当活跃，雏形的市民社会在经济、政治、社会、文化等各个方面均崭露头角。然而，自二十世纪五十年代以来，名副其实的社团逐渐消失。它们的再度出现已是改革开放以后的事了。八十年代，特别是九十年代以来，中国的民间组织，包括社会团体和民办非企业单位，正以前所未有的生命力兴起，日益显现出其不可替代的独特作用和强大潜力。毋庸置疑，改革二十多年来中国政治环境的变化，经济发展和社会所带来的新情况和需要是民间组织得以迅速发展的决定性因素。

与此同时，我们不应忽视国际社会对中国民间组织成长的多方面影响。特别是在过去十多年中，这些机构的发展在很大程度上受到了全球社团崛起的冲击与推动，它们实际上已成为全球公民社会与非政府组织（NGOs）成长不可分割的一部分。国际民间组织（INGOs）对中国民间组织的冲击是不可否认的事实，然而我们对这一问题的方方面面仍所知不多。全球化，特别是公民社会全球化对中国政府的政策及第三部门发展意味着什么？在INGOs介入中国社会、经济发展时，它们与中国民间组织的关系和相互影响是什么？中国民间组织在全球化和公民社会全球化的背景下面临什么挑战，又应如何不失时机地利用国际资源来促进中国第三部门的成熟？

一、全球化与全球范围内的 NGOs 崛起

中国的改革开放使国际社会对中国的兴趣越来越大。国际上政府或非政府的组织争相对中国施加影响。这种影响包括对政府和民间两个层面，而首先是前者。“文革”结束后中国的门一开，福特基金会、洛克菲洛基金会等组织立即进入，它们最早的项目就是与政府合作进行的。而改革后最先推动中国政府与国外 NGOs 的接触就是联合国。1984 年，联合国计划开发署驻华代表建议中国政府能否在接受国际组织援助同时，接受国际民间组织的援助，此举最终促成了对外经济贸易部中国国际经济技术交流中心和其后中国国际民间组织合作促进会的成立。而该中心和促进会从此成为帮助国家增进国际非政府组织来华、援华的重要牵线机构。此外，很多中国与国际的双边多边合作都是由一些跨国或国际组织首先提出的。

国际政治全球化对中国的影响主要通过三个不同而又相关的渠道：（1）外国政府、国际组织和跨国组织推动中国政府与外国政府及联合国组织之间双边或多边的合作，以及与国际 NGO 合作；（2）外国公司对中国慈善组织和 NGOs 的捐款和各种援助；（3）INGOs

对中国政府或非政府项目的援助以及它们在中国的项目。仅以资金而论，国际社会在中国的卷入规模非同小可。九十年代末各国政府及国际组织每年向全世界提供的援助金额约 450 亿，其中中国每年约得 60 亿美元。其详细来源如下：40 亿来自发展银行例如世界银行和亚洲开发银行，15 亿来自双边援助，8000 万元来自联合国机构，6000 万元来自 INGOs。一份 2003 年的研究更认为国际 NGOs 的对华援助数字为一亿美元。

中国与国际非政府组织的交往合作经历了一个缓慢的探索磨合过程，期间双方都越来越认识到合作的必要性，都有合作的动机。根据中国的国情，双方的共同努力与让步显然是 INGOs 进入中国不可缺少的前提。从中国方面来看，全球公民社会的迅速扩展及其在国际政治中与日俱增的作用，各种国际援助的吸引力，以及中国走向世界的自身需要促使政府对海内外 NGOs 采取了开放政策。近二十年来，从经济合作、法治建设、社区发展、扶贫抗灾、生态环保、艾滋病防治，到文化艺术、医疗卫生、各级各类教育、妇儿保健和生育健康，中国政府允许 INGOs 参与的范围之广，程度之深甚至是这些国际组织所始料未及的。对 INGOs 来说，中国是全球公民社会的新边疆，也是试验和推广公民社会理念、组织、项目的广阔天地。大多数 INGOs 为了能得到在中国发展的机会，也主动与中国政府合作。随着它们对中国国情的了解渐深，更有一些组织主动采取自我审查（self-censor）的对策。即，在向中国政府申请项目之前，就已经根据政府的政策自行避开了可能引起政治或其他麻烦的项目。简言之，全球化的冲击及在其影响下中国政府开放的 NGOs 政策是国际和本土 NGOs 在中国繁荣的重要前提。

二、国际非政府组织在中国的现状

自上世纪九十年代到本世纪初，INGOs 进入中国至少有如下几种法子：{24}

◎在香港、澳门等地建立总部或分部，由此指导在大陆的项目运作。

◎在北京开设代表处，由中国政府机构做挂靠或接待单位，福特基金会即是由中国社会科学院接待的。

◎在北京以外的其他城市开设办公机构。由于种种原因，昆明成为国际 NGOs 最集中的城市。

◎如果只设立项目办公室，则不需要在政府登记。

◎在工商局注册为公司，例如美国的 Nature Conservation。

◎与中国政府组织或官办 NGOs 合作办项目，也不需要登记。

◎在国家外国专家局申请“国际专家服务执照”。

◎签署“谅解备忘录”，仅在云南一省就至少有十几个国际 NGOs 跟省国际组织促进会签了备忘录而在中国合法活动。

中国向国际组织开放至今已有二十余年，到 2004 年，有关国际组织在华登记的法规却只有 1989 年的《外国商会管理暂行规定》。该规定只适用于外国商会，而绝大部分来华的 INGOs 均不属商会。2004 年出台的《基金会管理条例》提出外国基金会参照中国基金会，但中国迄今尚无一部登记管理所有各类 INGOs 的统一法规。在这种情况下，各地政府对待 INGOs 的态度既非上下划一，又非持续连贯。总体来讲，十几年来中国政府对 INGOs 的政策既立足于中国走向世界的总方针，亦囿于中国政治体制与意识形态，是一种要吸引又不放心的态度，要管理又力不从心的现状。其结果是 INGOs 在依法运作、注册登记、设立办公地点等方面遇到了不少困难。

在鼓励各种外国组织的援助的同时，政府显然无法信任特别是来自西方国家的非政府组织。对这些来自五湖四海，包罗万象，目的庞杂，而又流动不定的外国组织，中国政府不但不甚了解，也缺少一套自上而下有经验的管理部门。各级民政部门一向只是管理国内组织，现在负责日益增多的外国组织，难免小心翼翼。在具体操作上，从中央到地方参与管理国际组织的机构常常是各敲各的锣，各唱各的歌。虽然很多地方政府和国家机关受外资吸引而对

INGOs 很热情，然而不愿承担责任的也大有人在。这种管理现状不免使一些外国组织感到无所适从，有时甚至有被踢足球之感。例如，一份美国研究描述，有个美国 NGO 为了申请登记在中国某省活动，向该省国际非政府组织促进会递交了他们的章程、申请信及在美国税务部门的财政表格等，其后才发现，这个促进会只负责该组织在此地合法居留事宜。如要聘请本地员工，则必须与外贸部的对外关系部门和外国企业服务公司交涉。不仅如此，因为这个组织的项目是培训公共卫生人员，还必须得到该省卫生厅和教育厅的批准。缺少统一政策使国际组织谋求在中国合法生存时八仙过海，反而增加了政府管理的难度。其结果就是从全国到地方民政部门对有多少 INGOs 在中国，它们的使命和运作等，都很难说清子丑寅卯。

与这种繁杂的登记手续相反，一旦 INGOs 得到了某种形式的批准，政府对它们下一步的活动却并没有什么有效的监督机制。譬如，九十年代中期以来，国际非政府组织的小额信贷项目在中国十分流行。大量国际民间资金以小额信贷形式流入中国。然而，到底有多少外国资金流入？都进入了什么项目？在何地？有哪些外国和中国机构参与了小额信贷？其近期和长远效益是什么？无论政府或研究机构都无法清楚地回答这些问题。由于 INGOs 的项目意味着资金的流入，不少政府机构和组织争相作为它们在中国的接待单位。但是却没有能力审查或监督它们的活动。说中国政府对 INGOs 的了解有如盲人摸象，并不过分。

那么，INGOs 在中国发展的情况如何呢？

首先，从 1978 年以来，国际 NGO 来华的数目持续增长，尤以 1996 年之后为速。到 2001 年，在 137 个提供了来华日期的组织中，40% 是 1996 年之后来的。这一数据在一定程度上证实了 1995 年在北京召开的联合国第四届世妇会和该会的 NGO 论坛对中国 NGOs 发展的重要影响。

其次，在来华的外国非政府组织中，以美国的 INGOs 在中国的进展最为引人注目。美国组织是改革后最早进入中国，也是迄今为数最多、资金最足的。在 1978—1980 年间来华的国际 INGOs 中，80% 是美国组织。目前在华 INGOs 总数中 38% 是美国组织，可谓一马当先。以资金而论，在所有的外国组织中，独占鳌头的是福特基金会。本世纪初，它的在华年度预算是九百万美金。其次是香港红十字会（880 万美元）和亚洲基金会（430 万美元）。据不完全统计，在有常年运作经费的 64 个外国组织中，年预算超过五十万美元的占半数。其中 30% 是美国组织。而在年预算过一百万美元的组织中，美国占 41%。2002 年美国在华 INGOs 的经费总额超过 2317.8 万美元，没有任何一个国家接近这个数字。

第三，来自香港的民间组织对促进内地 INGOs 的发展起到了独特的作用。至 2002 年，至少有 26 个香港 INGOs 在内地运作，同时它们是除美国以外唯一在八十年代前进入中国的 INGOs。这些组织向内地项目提供了大量资金，在 2002 年一年就达 1569.446 万美元，仅次于美国。香港的地理位置和它活跃的公民社会使其成为理想的 INGOs 驻地。特别是当 INGOs 在中国登记非常困难的时期，不少组织那时是在香港开设大陆行动办事处的。比起其他国际组织，香港组织在国内的活动没有或较少有语言文化上的障碍，而且它们对内地政治经济情况更了解，因此活动和沟通起来往往更有效率，效果更好。

最后，考虑到国际组织自身资源与能力的限度和它们在中国遇到的困难，这些组织在中国短短十几年取得的进展令人瞩目。截至到 2002 年，56% 的 INGOs 在中国设有办公室或有组织代表。60 个组织长期聘用正式工作人员，最多的有 187 人。更引人注意的是这些组织的项目大多不在传统领域如慈善或教育，它们的项目更直接地针对中国改革开放后出现的新问题，如环保、扶贫、妇女权利、社会边缘群体救助等。

三、国际非政府组织在中国的作用

首先看 INGOs 带来的新项目和新思路。在中国目前的社会转型中，政府和社会都面临着大量的社会问题，而自发的 INGOs 和草根组织的涌现正是对这些挑战的回应。然而，刚刚诞生的 INGOs 要对付像环保、扶贫、弱势群体救助这类严重的、有些是全新的问题，不但其

资金和人力资源非常有限，它们更需要引导、经验和新想法。INGOs 进入中国可说是恰逢其时。由于中国在经济和社会发展中遇到的很多问题并非是独特的，中国 NGOs 有幸在它国 NGO 和公民社会发展的基础上成长。正是在这方面 INGOs 起到了政府和国内组织起不到的作用。INGOs 对中国的一个主要贡献就是把在其他国家，特别是发展中国家的积累起来的经验、摸索出来的项目和工作方式介绍到中国来。也可以说，INGOs 在帮助中国 NGOs 与国际接轨上扮演了一个重要的角色。

在 INGOs 带进中国的新理念和项目中，最有影响的是第三部门和公民社会、草根组织成长、参与式运作、能力建设、环境可持续性发展、善治、小额信贷、弱势群体救助及生态旅游等。所有这些的主旨是通过自下而上的参与和推进来发展一个民主公正的社会。这些思想和方法不但为中国 NGOs 提供了新鲜空气，开阔了它们的眼界，也给了它们具体的操作模式。只要大致扫描一下近十几年来中国 NGOs，特别是草根组织的项目和运作，就可以看到这些影响的广度和深度。例如，参与式运作的方法由国际项目带进中国之后如此流行，连政府后来也正式宣布把这一方法作为扶贫工作的指导方法。而可持续性发展和能力建设等思想也已远远超出 NGO 领域而成为当今中国发展的热门话语。

INGOs 的另一个重要作用是推动合作，包括不同部门（政府、企业、第三部门）之间、民间组织之间以及中外民间组织之间的合作。它首先表现在鼓励和加强本土 NGOs 活动分子与国际组织之间的合作，进而是促进本土 NGOs 之间、NGOs 与政府企业之间的合作。一些建立已久的 INGOs 在国际上享有盛誉，资金雄厚，经验丰富，因此它们在帮助中国 NGOs 及与政府和企业合作中有独特的优势。当中国 NGOs 刚问世的阶段，NGOs 之间的横向联系和合作几乎不存在，而其对政府和企业的影響力更是十分有限。认识到本身力量的限度，近年来中国 NGOs 越来越多地寻求组织间、部门间的合作。不少 INGOs 在此起到了积极作用。

四、在华国际组织的局限性

如前所述，中国政府对国际 NGOs 的态度逐渐开放，并且热情欢迎国际资源支援中国的经济发展与社会进步。然而，缺少统一完善的国际组织管理条例也给 INGOs 在中国的合法运作造成困难。与此同时，INGOs 在中国可以参与什么工作，启动何种项目，进入那些地区，都要得到中国政府点头才行。因此，尽管有些 INGOs 对人权、宗教自由、民主治理、西藏问题以及中国政治改革等很有兴趣，但它们在这些问题上所能参与的程度非常有限。反之，这样的兴趣恰恰引起中国政府的不安和戒心，使其加强对所有国际组织的管理、防范和限制。

与此同时，中国 NGOs 自身发展水平也影响到或决定了国际组织在中国的工作。一方面，本土 NGOs 发展尚属初级阶段，这给 INGOs 以更大的机会来扮演重要角色。譬如当本土组织尚不能发起跨组织、跨地区、跨领域或者跨国的联合行动时，国际组织常常越俎代庖。本土组织对全球公民社会动向、国际资源、非营利运作方式及原则的了解，其自身的管理能力和资源等都远远不能适应中国对 NGO 发展的要求，因此更增加了对 INGOs 的依赖。这是很多发展中国家 NGOs 形成中必经的阶段。

另一方面，不少本土组织以非营利的名义进行营利活动，组织自律差，透明度低。有些组织不明确自身的使命是什么，只以获取国际资助为组织目的，因此被称为“项目资金专业户”。凡此种种行为难以取得国际 NGOs 的信任。同时，不少中国组织在竞争国际资助的压力下不愿意与其它组织分享有关国际组织的信息，这种情况不但不利于 INGOs 对中国本土组织的了解，限制了它们的援助伸展到更多的、更需要帮助的组织中去，而且从整体上损害了中国 NGOs 得到更多资助的机会。

从与国际基金会的关系上看，中国 NGOs 由于难以从国内得到资金支持，海外的资助就成为很多运作型 NGOs 唯一的或主要的收入来源。这种情况至少有两个不利影响。首先，国际资金的帮助在一定程度上掩盖了中国 NGOs 发展中严重的资金短缺问题。现在包括中国政府和 NGO 活动分子在内的方方面面都存在一个错误的观念，即认为自治的 NGOs 不

应该向政府要钱，而向国际援助伸手是一种出路。实际上，在发达国家中，政府拨款是第三部门主要的收入来源之一；政府给 NGO 组织拨款在很多发展中国家也很普遍。同时，国际组织的资助通常是启动式的，它们希望本土组织逐步开发国内资源来维持项目的可持续发展。随着中国经济的快速发展，一些国际组织已经考虑或开始将资金转移到它们认为更困难更需要的国家和地区。一些依赖国际资助的中国 NGOs 实际上已经感到了越来越大的压力。

其次，有关 NGOs 的研究表明，如果一个 NGO 长期依赖单一的资金来源，它们的独立性就可能成为问题。以中国 NGOs 的情况看，为了生存，争取经费成为不少本土组织的首要任务。而要得到国际组织的援助，在选项上就难免受到后者关注兴趣的影响。这也可以解释为什么近年来在国际上最流行的一些项目成为中国 NGOs 最流行的项目。从理论上讲，本来应该是国际组织按照中国的需要来协助本土组织行动，但在实践上，由于本土组织得不到多样化的资助来源，反而不得不围着国际组织转。这种由国际组织来左右本土组织工作重心的现象是本末倒置。

同时必须看到，每个国际组织都有决定自己使命的独特的历史文化背景，它们在中国的工作也受到全球公民社会总形势的影响。因此，一个外国组织计划在中国某一地区开展的工作不一定适合当地最急切的需求。由于在中国的外国 NGOs 大部分是运作型组织，它们自己也需要申请资金来运作。在很大程度上，这些国际组织与中国本土 NGOs 实际上是在竞争同一国际资源。在这样的竞争中，中国组织有优势也有弱势。与国际组织比，本土组织成立时间短，经验知识少，与国际 NGO 社会联系少；仍然处于发展的初期阶段。这个时期国际组织的直接介入与示范是必不可少的。然而，国际组织来中国进行项目运作有很多不利之处。其人员待遇高，流动性大，运作费用高，语言文化障碍多，因此往往需要花更多的钱而得到较小的效果。有当地人和组织把它们看成是路过的候鸟。

中国 NGOs 需要时间和实践来成长，更需要各方面的培养扶植。国际公民社会和 INGOs 在这方面作出了积极而有意义的贡献。目前中国 NGOs 的发展受到很大挑战，其中包括如何确立自身使命和了解生存的大环境，即全球化和公民社会在世界范围内的发展。清楚地认识到自身的特点和国际组织的局限性，中国 NGOs 才能平衡自己与国际组织之间的关系，更好地把握全球化时机来促进自身的成长。从长远来看，中国 NGOs 的健康和迅速发展必须依靠国内的支持，而这不是 NGOs 自身努力就可以实现的。政府与社会对 NGOs 的前途负有同样重要的责任。只有本土与国际组织建立起平衡的关系，中国政府和社会对 NGOs 的意义有更明确的理解和重视，国际组织才能对中国的发展作出更大的贡献。

（《开放时代》2006 第 2 期）

马秋莎，《开放时代》，2006 第2期



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/fr/deed.fr>