

我国非政府组织发展的现实困境及探索

赵敏

(四川师范大学 外国语学院, 成都 610068)

摘要: 改革开放以来,我国非政府组织得到快速发展,其社会功能得以彰显。然而在现实层面,由于各种原因,非政府组织面临着发展困境。要从积极关注其社会功能的角度出发,客观分析现阶段我国非政府组织发展面临的现实困境并找寻原因,为促进非政府组织的健康长远发展而积极探索应成为当前的共识。

关键词: 非政府组织;社会功能;现实困境;探索

中图分类号: C912.2; D638 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5315(2010)02-0011-04

改革开放以来,我国非政府组织(NGO, Non-Governmental Organization)快速发展,数量迅速增加,类别多种多样,日益成长为社会生活中一支不可忽视的重要力量。作为社会环境的产物,非政府组织的发展得益于改革开放带来的宽松的政治环境和社会氛围,根植于我国经济、政治、文化、社会各方面深刻变革的时代背景中。非政府组织的蓬勃发展反映了社会发展的客观需求,从社会组织化的角度折射了我国当前的现代化和民主化进程。然而,考察我国目前非政府组织发展现状,无可回避的事实是,在现实层面非政府组织的发展面临着种种困境。微观现实中的非政府组织由于自身能力不足以及与政府间的合作尚难达成,未来发展仍有很多障碍和不确定性。本文从积极关注非政府组织正面社会功效的角度出发,拟客观分析现阶段我国非政府组织发展面临的现实困境并找寻原因,为促进非政府组织的健康长远发展而积极探索策略与路径。

一 我国非政府组织发展的客观需求及其社会功能

政府作为最强大的社会公共利益的提供者和维

护者,利用掌握的社会资源和已经建立的组织机构,制定并实施公共政策,服务社会公共利益,维护社会的稳定和正常运转。我国目前正处于现代化进程中,改革开放在经济领域确立的目标是建立并完善中国特色社会主义市场经济体制,政治领域的改革目标定位于社会主义民主体制的健全和政治文明的推进。与之相应,文化和社会生活方方面面发生了和正在发生着深刻的嬗变。改革开放带来的最显著的变化是社会利益群体的分化、个体权利意识的复苏和社会需求多样化。改革中利益格局的深刻调整向政府提出了更为复杂艰巨的要求和任务。在履行维护社会公共利益的职责上,政府尽管在不断变革以适应新形势的发展变化,但仍然存在大量的缺位、错位、越位现象。社会阶层分化,各种弱势群体、特殊人群在利益分配中出现边缘化的趋势;社会整体发展模式的选择中,方方面面的因素包括人和环境的因素都需要更多地纳入考量;社会开放程度的提升和个体权利意识的苏醒,无处不在呼唤更多利益表达和诉求的渠道。正是在这样一种时代背景下,我国的非政府组织获得了快速发展的机遇与空

收稿日期:2009-09-21

基金项目:本文系四川省教育厅青年项目“我国非政府组织(NGO)发展研究——发展的现实困境及探索”的阶段性成果,项目编号:09SB065。

作者简介:赵敏(1975—),女,四川宜宾人,四川师范大学外国语学院助理研究员。

间。

我国非政府组织的发展时间并不长,在可以期待其发挥的种种社会功能中,包括了非政府组织有助于促进经济可持续性发展和推进民主化进程的理论预期^[1]。而鉴于当前社会现实需求的急迫性,我国非政府组织在其多样性社会功能中最为关键的当数有利于畅通基层利益的表达。伴随社会阶层的分化和利益主体的多元化,承担利益协调者的政府在统筹兼顾各方利益上的难度在加大。同时,既有的利益格局难以打破和调整,政府自身的权责尚未厘清,社会弱势群体或边缘阶层的利益表达渠道不够畅通,容易造成民怨民愤的积压,对政府特别是基层政府的正常运转构成一定威胁,不时发生的群体性事件正是此类证据。相比较分散的“原子化的个人”^[2]¹⁷,社会成员通过组织化形式来表达特定群体的利益和参与公共事务,无论对政府还是社会成员而言都意味着一种进步。非政府组织能比政府更为灵活积极地反映不同立场上社会成员的需要,某种程度上对于促进利益表达,促使社会成员与政府更为理性有效的合作起到了积极作用。

二 非政府组织发展中面临的现实困境及其原因

尽管非政府组织的发展顺应了社会发展的客观需求,既有现实土壤,亦符合理论预期,但并不能就此保证非政府组织发展的一帆风顺。现实中的非政府组织由于种种原因,往往陷入难以摆脱的困境。很多非政府组织与政府界限不明,缺乏有力的领导和管理,或者缺少社会资源和公众认同度与影响力,无法获得必须的经费资助,较少开展活动甚至名存实亡^[3]⁵。更为普遍的情况是非政府组织难于处理与政府部门的关系,其社会地位缺乏法律保障,很难得到来自体制内的认同,甚至往往受制于政府部门的领导个人选择,导致其对参与的社会事务难以施加持续稳定的影响,制约了其社会功能的有效发挥。

概括起来,非政府组织发展中面临的各种现实困境,其原因可以分为两个方面。

1. 自身能力水平有限,制约非政府组织的发展

虽然我国目前各类非政府组织数量众多,但真正规范、高效、成熟的组织数量并不占多,大量的非政府组织在自身的能力建设与水平上存在问题。能力的薄弱直接制约了这些组织的发挥水准,决定了他们在谋求发展的过程中必然遭遇可持续难题。

2008年5·12地震发生后,约200余家民间组织进入灾区参与协同救援工作,为救灾和重建工作做出了巨大贡献,体现了非政府组织在突发危机事件中的宝贵作用。但正是在这个突发性的重大危机事件中,非政府组织暴露了自身能力水平的不足,特别是与境外非政府组织相比较,综合能力包括运作资金的可持续、专业人才的充实以及组织内部管理的有序等都存在很大差距。正如一位地震灾区非政府组织负责人所感受到的:“我们总是相信有钱就能搞定一切,有物资就可以帮助别人,但慢慢就发现,这个想法是错的。”^[4]⁶⁰没有可凭借的专业技能,仅靠一腔热情也是不够的。同时不能忽略的是,作为一种组织形态存在,非政府组织仍然是一种利益聚合体,是否能够充当基层利益群体的代言人,在政府提供服务覆盖不全的地方起到补充与替代作用,还取决于非政府组织是否建立了足够严密的自我监控体系以及开放性的外在监督制度。我国的非政府组织发展程度也很参差不齐,在表达基层利益诉求和满足需求中,部分组织的代表性和信誉度也遭受质疑。非政府组织发展面临的困境,一定程度上确实由于其自身能力水平有限所致。

2. 缺乏政府的认可与支持,是影响非政府组织发展的关键

我国非政府组织与政府的关系中,政府的主导作用十分明显,政府政策取向直接影响非政府组织的发展与前途。从目前我国对非政府组织的管理体制来看,实行的是双重管理,由各级民政部门负责登记和年检,主管单位负责业务方面的管理和监督。非政府组织准入规制较高,相关法律法规不够健全。1989年制定、1998年修订的《社会团体登记管理条例》规定,社会团体要取得合法身份,不但要在民政部门注册许可,还必须挂靠行政部门作为其业务主管单位。很多社会组织由于无法得到行政部门的支持而无法登记,不得已采取工商注册的方式,或者成为地下组织。更为普遍的是,在具体运作中,非政府组织所能取得的实际工作成效极大程度取决于地方政府的态度。地震灾区非政府组织的情况即反映了非常典型的现实境遇。灾区非政府组织由初期进入的200余家到一年后剩余不足1/10,暂时留在灾区的非政府组织也摇摆在进退之间,究其原因除了组织自身的可持续能力之外,地方政府态度的转变也是关键^[4]。由于非政府组织的参与客观上会增加地

方政府的管理成本特别是维护辖区内社会稳定的管理成本,再加之二者之间缺乏常规有效的沟通渠道,地方政府往往对非政府组织缺乏认可与信任,要达成良好的合作很难,甚至要取决于掌握决策权力的政府官员个人的好恶。非政府组织可以弥补政府实现公益的不足,减轻政府负担,同时非政府组织也可能给政府带来压力和挑战,甚至引发一系列利益冲突。因此现实中要实现二者的良好合作不可避免存在博弈,相互角力,彼此磨合。在目前政府主导型的关系中,政府是否主动放权和合理赋权是决定非政府组织发展前景的关键。

三 对非政府组织突破困境、寻求发展的探索

同境外非政府组织相比,我国非政府组织发展时间不长,还非常不成熟,其自身的能力水平还相当有限,而其发展现状与我国的社会背景密切相关。我国的非政府组织要在未来肩负起更多的社会责任,发挥更大的社会价值,突破目前的发展困境,还取决于以下几个方面。

1. 加强非政府组织的自身建设,提升其能力水平

我国非政府组织的发展,首先要努力提升组织的人力资源水平,包括组织的主导者和参与群体。中国社科院研究员杨团在考察台湾非政府组织发展经验时,特别强调了知识分子对非政府组织的主导作用,建议由知识分子、知名人士作为非政府组织的骨干力量,通过积极参与、深度介入来主导非政府组织的健康发展^[5]。同时,应建立非政府组织专业人才培养机制,充实人力资源,提高服务专业性,积累管理经验并加强从业人员的职业道德教育。第二,必须完善非政府组织的管理体制,获得可持续发展能力。这包括非政府组织的内部管理体制的建立和完善,形成一套自我管理、自我约束、自我发展的内部运行机制。同时,还必须建立外部监督和社会交代机制,接受公开的监督与评估,以进一步规范非政府组织行为,确保其维护社会公共利益的性质和立场。要达到提升非政府组织能力建设水平的目的,一方面可以增加与境外非政府组织的交流,学习对方成熟的经验,再结合我们的实际情况予以本土化;另一方面应把握发展契机,在实践中积累经验,通过积极参与具体社会公益事务来获得更广泛的公众认可与支持,从而赢得自身的发展。

2. 政府转变观念,合理赋权,改革管理体制,健

全法律法规

政府尽管是最强大的社会公益责任人,但却不可能充当全能政府的角色。政府应把一部分社会管理职能让渡给非政府组织,合理赋权,充分发挥非政府组织的作用。而实现赋权的关键在于政府顺应社会发展潮流,转变治理观念,推进政社分开。作为具体改革措施的起步点,首先要改革对非政府组织的管理体制,降低准入规制,同时健全法律法规,实现对非政府组织的法治化管理。2008年9月北京市公布实施《关于加快推进社会组织改革与发展的意见》,此举被《凤凰周刊》解读为政府拟松动社团管制的一个信号^[6]。《意见》中明确,行政部门原则上不再作为业务主管单位,而转由人民团体等“枢纽型”社会组织承担业务主管单位职责。这种信号代表着在推进政社分开的指导思想下政府主动放权的一种积极探索。

3. 非政府组织加强与政府之间的沟通合作,获得充分支持并实现良性互动

非政府组织始终是在政府的主导之下发挥其社会功能,要取得实际工作成效,离不开政府的强大支持,因此非政府组织必须要加强与政府之间的积极沟通。相比较庞大的政府机构,非政府组织有其灵活性和适应性,在调适二者关系中,非政府组织更可能承担主动角色。非政府组织本质上代表着某一方面社会公共利益,每一个组织关注的角度或者说组织的主旨各不相同,在具体运行和操作层面,需要熟悉体制内政府的运作方式,积极与具体政府机构及人员进行沟通,不仅让政府了解和掌握非政府组织的工作信息,更重要的是让组织的想法和做法得到政府的理解和支持,争取建立友好合作关系,从而实现二者的良性互动。某种程度上说,非政府组织每一次成功的活动,都包含着面向政府的大量“游说”和“自我推销”,这也是加强沟通的重要现实途径。例如,在世界自然基金会(WWF)上海项目办公室的积极努力下,2009年3月24日上海市政府动员参与了由这一非政府组织牵头的“地球一小时”活动,在特定时间关闭了景观灯,向即将参与新一轮气候变化大会国家传递危机意识^[7]。通过这一成功范例,我们可以看到非政府组织在加强与政府之间的沟通上“必须要做”和“可能去做”的工作。

非政府组织既是新兴的社会发展趋势的代表之一,某种程度上也寄托着我们现代化、民主化的社会

理想。在积极关注其发展历程中,客观冷静地面对现实,思考发展中不能回避的困境与障碍,寻找突破与解决之道,是我们作为社会成员义不容辞的责任。

在观察与分析现实的基础上,我们值得期盼的是,“NGO 在中国也正慢慢发展,这是一个过程”^[7]。

参考文献:

- [1]崔开云.近年来我国非政府组织研究述评[J].东南学术,2003,(3).
 [2]谢舜.从当代中国社会转型的视角分析非政府组织的社会功能[J].江汉论坛,2005,(1).
 [3]何云峰,马凯.当前我国非政府组织发展面临的主要问题[J].上海师范大学学报(哲学社会科学版),2004,(3).
 [4]章剑锋.震区 NGO,摇摆在进退之间[J].南风窗,2009,(10).
 [5]杨团.台湾 NGO 崛起之路[N].南方周末,2008-07-10(E31).
 [6]吴婷.北京拟松动社团管制[J].凤凰周刊,2008,(30).
 [7]章剑锋.“地球一小时”,NGO 如何游说政府? [N].南风窗,2009,(9).

[责任编辑:苏雪梅]

● 书 讯

王川著《西康地区近代社会研究》一书出版

作为四川省重点建设学科“中国近现代史学科”、四川师范大学“巴蜀文化研究中心”以及院校共建科研创新团队“中国近现代西南区域研究”的成果之一,四川师范大学历史文化学院教授王川新著《西康地区近代社会研究》一书,已于2009年12月由人民出版社正式出版。

该书是作者以多次对中国藏族地区社会调查为基础,结合四川省甘孜州及西藏昌都地区档案馆的馆藏档案、口碑史料等研究后完成的。它是作者独著《西藏昌都近代社会研究》(四川人民出版社2006年2月版)的姊妹篇。所谓“西康”(West Khams),是指四川省以西的一部分藏族地区,包括今天的四川省甘孜州、西藏昌都地区、云南迪庆州,本书研究以四川省甘孜州为主要地域。

书卷首有四川省历史学会前会长李绍明先生(1933—2009)所作的《序》以及著者所撰写的题为《立足川康本地,努力加强西南区域史研究》的“代前言”。全书从政治、文化、经济、人物等四个方面,研究了西康地区的社会与历史。在政治篇,作者重新解读了晚清德格土司兄弟争袭事件、近代民族关系史上的西康建省及其历史意义、近代康藏史上的“大白事件”及其解决等重大历史事件。在文化篇,作者论述了民国川康实力派的代表性人物之一刘文辉与西康地区藏传佛教界的关系,研究了南京第二历史档案馆所藏稿本《义敦风土志》及其历史文化价值,考述了近代昌都地区的民间信仰与民间宗教。在经济篇,作者主要论述了清末、民国时期西康地区的农业改进及其实际成效,包括民国初期“西康农事试验场”的设置及其实际成效,民国后期“西康省农业改进所”的设立始末及其在四川藏区农业近代化方面的历史意义,并评价了民国三十六年西康省的植树节及其造林运动。在人物篇,作者论述了格桑泽仁、邦达多吉等近代西康地区僧俗两界的代表性人物,着重研究了诺那活佛在内地的活动及其对近现代康藏关系的影响。该书出版以来,已受到学术界同行的称许与好评。(邹敏)