

中国 NGO 在维护公民经济权利方面所起作用的调查研究

王卉彤

(中央财经大学)

高岩

(天则经济研究所)

摘要

健康权、就业权、住房权、受教育权是得到国际社会普遍承认的公民的四项重要经济权利。在政府承担主要义务的同时，西方各国 NGO 一方面通过直接提供相关服务，另一方面通过对政府部门和企业的监督、问责，在维护公民经济权利方面起到了积极的推动作用。本课题探讨了形态、性质、机制、角色均与西方 NGO 有着很大不同的中国 NGO 在维护公民经济权利方面起着怎样的作用。课题的第一部分分析了 NGO 的含义及其在中国的复杂性；第二部分对约 350 家中国 NGO 进行了问卷调查，并对被调查 NGO 所属类型，成立时间，活动领域，活动方式，与政府、其他 NGO 的关系等进行了分析；第三部分对被拒之于民间组织合法框架之外，以工商注册等各种形式存在并获得现实社会合法性的 4 家 NGO 在在维护公民经济权利方面所起作用进行了典型个案研究；第四部分推演出具有一定代表性的结论：近年来，在中国政府采取了一系列立法、司法、行政等措施维护公民经济权利的同时，诸多 NGO 也在尊重、确认、保障和实现公民的健康权、就业权、住房权、受教育权方面付出了实实在在的努力，并取得了一定的成绩，但距离真正意义上 NGO 应起作用还有一定的差距。总的来说，NGO 在维护公民经济权利时，呈现出以下 4 个特点：中国 NGO 在维护公民经济权利时，以向特殊人群、弱势群体提供社会服务为主，而且是以提供培训、宣传、

出版刊物等浅层次社会服务活动为主，真正为外来打工者提供实实在在的法律援助、为流浪者提供住房等深层次社会服务活动的则非常有限；中国 NGO 具有倡导功能的却很少；中国 NGO 在维护公民经济权利时，与政府的补充性强，分权性弱；中国 NGO 在维护公民经济权利时，对政府的依附性强。第五部分是对中国 NGO 在维护公民经济权利方面状况的社会转型及文化背景诠释。最后课题指出，在未来的一段时间里，中国 NGO 在尊重、确认、保障和实现公民的健康权、就业权、住房权、受教育权方面所起作用不会有实质性的变化。

Abstract: The rights to health, employment, shelter and education have been generally recognized in the international community as the 4 most fundamental civil rights in the economic field. Governments are the ones that bear most obligations in this regard. Yet NGOs in the western world have played an active role in facilitating the protection of civil rights in the economic field. While providing direct services, they have been supervising and balancing the government and business communities. This paper explores the functions of NGOs in China, which are largely different from their western peers in terms of forms, identities, mechanisms and roles, in the preservation of civil rights in the economic field of the country. The first part provides an analysis on the definition of NGOs and the complicated situation, in which they are involved here in China. The second part is a questionnaire on about 350 NGOs in China, which covers aspects such as type of organization, date of foundation, scope/type of activities, and relations with the government and other NGOs. The third part consists of cases studies on the efforts for the preservation of civil rights in the economic field by 4 NGOs, which have been rejected the legal identities of civil organizations and maintained their legitimacy only through

registration at the Industry and Commerce Administration. Part four provides a typical conclusion. While the Chinese government has taken a series of legislative, law enforcement, and administrative measures to protect the economic rights of the public, many NGOs have made respectable efforts and achievements for the protection of civil rights in the economic field, and for ensuring the respect, recognition, protection, and realization of the public's rights to health, employment, shelter and education. In spite of all this, there's still a long way to go before they can function as real NGOs. In general, NGOs have manifested the following features in their efforts to preserve civil rights in the economic field. While trying to protect the economic rights of the public, Chinese NGOs have been focusing on providing service to special/disadvantaged groups, particularly, the offering of training, publicity activities, publications and other general services for the lower classes. Yet there have been few in-depth social services such as legal assistance to migrant workers, or the provision of shelters to homeless people. Chinese NGOs have little influence in advocating for an activity. In their efforts to preserve civil rights in the economic field, Chinese NGOs remain highly dependent on the government, rather than being able to play a complementary role. Part five is an attempt to interpret Chinese NGOs' efforts in preserving civil rights in the economic field from the aspect of social transformation and cultural background. Finally, this paper points out that no substantial change is expected in Chinese NGOs' role in ensuring the respect, recognition, protection, and realization of the public's rights to health, employment, shelter and education in the near future.

1、引言

健康权、就业权、住房权、受教育权是得到国际社会普遍承认的公民的四项重要经济权利。在政府承担主要义务的同时，西方各国 NGO 一方面通过直接提供相关服务，另一方面通过对政府部门和企业的监督、问责，在尊重、确认、保障和实现公民的健康权、就业权、住房权、受教育权方面起到了积极的推动作用。本课题将探讨形态、性质、机制、角色均与西方 NGO 有着很大不同的中国 NGO 在尊重、确认、保障和实现公民的健康权、就业权、住房权、受教育权方面起着怎样的作用。

1.1 NGO 的含义及其在中国的复杂性

国际社会中关于 NGO 的定义，较为流行的是美国约翰-霍普金斯大学莱斯特·萨拉蒙 (Lester Salamon) 教授提出的所谓五特征法，即将具有以下 5 个特征的组织界定为 NGO：①组织性，②非政府性，③非营利性，④自治性，⑤志愿性。⁹ 在这 5 个特性中，非政府性和非营利性被公认为 NGO 的基本特征。非政府性也可以理解为民间性，即 NGO 是社会自发组建、独立于政府体系运作的；非营利性表明了 NGO 与市场经济组织的区别，即它是不以营利为目的、利润不用于成员之间分红的。可以看出，这一定义的内涵正是近代西方对国家、市场、公民社会¹三者分立的理解模式的反映。

在中国，完全按照西方标准来界定和理解 NGO 很难全面反映中国公民社会的发展状况。因此，许多学者从推动和促进中国的 NGO 和公民社会发展的角度出发，放宽视野，将

¹ 对于“公民社会”的定义非常多，没有统一的确切认识，但是其核心含义均在于强调社会对国家权力和市场霸权的制衡，最主要的内容是公民的自组织和社会自治。贾西津，“中国公民社会和 NGO 的发展与现状”，李凡主编《中国基层民主发展报告：2002》，西北大学出版社，2003 年 4 月。

所有政府体系之外的、不以营利为目的、具有不同程度的独立性和自治性、志愿公益性的正式组织都视为 NGO。本课题总结清华 NGO 研究所对中国 NGO 的分类²，将中国 NGO 分为 7 类。

第一类，在民政部门登记的 NGO。依现行法规，在民政部门注册登记的“民间组织”主要包括三种类型：依《社会团体登记管理条例》(1998) 注册登记并获得社会团体法人资格的社会团体³，依《基金会管理办法》(1988) 注册登记并获得社会团体法人资格的基金会⁴，依《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998) 注册登记的民办非企业单位⁵。

第二类，工商注册的 NGO。在现行法规设定的高门槛面前，很多组织望而切步，转而选择工商企业注册的方式。工商企业注册的 NGO 较之合法登记的民间组织主要存在两大问题：一是难以享受民间组织应有的税收和政策优惠，要按工商企业的相关政策交纳税收并接受监管；二是组织治理和监督的风险高，难以从制度上保障组织的非营利性、公益性和社会的公信度。尽管如此，国际上无论大陆法系还是欧美法系的国家，以工商企业方式登记注册的非营利组织还是为数不少，英国、德国、美国、日本、中国香港等国家和地区都有这类组织，有的称之为“非营利企业”。在清华 NGO 研究所的调查中发现，越来越多的 NGO，特别是中小规模的组织，倾向于选择工商注册这种规范、简捷和低门槛的登记渠道。由于无法从工商行政管理部门获取并摘出具有非营利性质的这些组织的信息，对其整体规模目前尚难以确切把握。

第三类，城市社区基层组织。对于在城市街道以下的社区范围内开展活动的各种规模

² 陶传进，《社会公益供给——NPO、公共部门与市场》，清华大学出版社，2005 年 7 月。

³ 《社会团体登记管理条例》将社会团体定义为：中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。

⁴ 《基金会管理办法》将基金会定义为：对国内外社会团体和其他组织以及个人自愿捐赠资金进行管理的民间非营利性组织，是社会团体法人。

⁵ 《民办非企业单位登记管理暂行条例》将民办非企业单位定义为：企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。

不大、组织松散、影响有限的非营利组织，现行法规并未就其登记和监管做出明确的规定。对此地方政府一般采取放任的态度，有些地方如青岛、上海、北京等地，多年前就已在现行法规的框架内谋求制度上的创新，采取“备案制”、“准民间组织”等形式赋予其一定的合法性认定。近年来，虽然在青岛等地对这类组织做过一定的摸底调查，但其总的规模还难以推算。

第四类，单位挂靠社团。单位制度作为计划经济时期中国社会的基本社会形式，至今仍具有不可低估的合法性权威；另外，据现行法规，挂靠的单位、以内部社团的名义开展活动课免于登记，有些系统如大学还有相应的内部规定，这就使得挂靠某一合法的单位成为不少 NGO 规避现行法规的有效途径。名为单位内部，实则服务社会，成为很多此类社团的生存之道。

第五类，农村发展 NGO。农村发展 NGO 包括农村社区发展组织、农民经济合作组织、农村社区的其他公益或互助组织。随着扶贫开发和参与式乡村建设的开展，特别是在扶贫项目长期开展的地区，开始出现一批致力于扶贫和农村社区发展的农村社区发展组织。农村社区发展组织以项目为纽带，由农民自发组成，在农村社区建设和乡村发展中发挥着越来越重要的作用。农民经济合作组织是近年来在各级地方政府的大力倡导和推动下迅速发展起来的一类农村基层组织。它们往往以农畜产品为纽带连接生产、流通和市场，开展各种面向农民的非营利活动，在推动农产品集约化经营、市场化流通等方面发挥日益重要的作用。在广大的农村地区，随着农村人民公社的解体所带来的社会关系和社区组织结构的变化，对公益性服务和互助性服务的需求带来了一批农村社区的其他公益或互助组织，农民用水协会、老人协会、关爱之家等都属于具有公益导向的组织，往往受到农民的欢迎和地方政府的支持。

第六类，海外在华 NGO。海外在华 NGO 包括海外在华资助组织、海外在华项目组织、海外在华资助组织、海外在华商会、行业协会。从改革开放开始，基金会等资助组织就活跃在中国社会中，按照他们自身的宗旨和资源致力于中国社会的进步和发展。20 多年来，海

外在华资助组织的足迹遍布中华大地，资助领域遍及社会生活的各个方面，通过不断提供资金，一方面积极影响改革开放的进程，另一方面培育和带动起一批中国本土 NGO 的发展。此外，在环境保护、扶贫开发、卫生救助、社会福利等许多领域，为数不少的海外在华项目组织都以中国内地为据点开展各种项目，这些项目的开展往往得到当地政府的支持与配合，并通过项目的长期开展与地方政府之间形成了良好的信任与合作关系。海外在华商会、行业协会是加入 WTO 前后才开始迅速进入中国的一批非营利组织，往往和跨国公司的在华业务及其市场需要有关，充当起他们在华开拓市场、游说政府、争取权益的排头兵。

第七类，宗教社团。这是最近几年引起广泛关注的一类组织，其中既有正统宗教也有新兴宗教，往往在开展公益活动的同时开展一定的传教活动，或者打着公益活动的幌子行传教之实，其中也不乏对公益事业做出贡献的组织。

1.2 中国到底有多少 NGO？

根据国家民政部的有关资料，截止 2005 年底，在全国县级以上民政部门登记注册的民间组织共 319762 家，其中社会团体 171150 家，民办非企业单位 147637 家，基金会 975 家。

表 1 1988-2005 年民政部登记注册的民间组织数量

年份	民间组织合计 (家)	社会团体 (家)	民办非企业 (家)	基金会 (家)
1988	4446	4446		

1989	4544	4544		
1990	10855	10855		
1991	82814	82814		
1992	154502	154502		
1993	167506	167506		
1994	174060	174060		
1995	180583	180583		
1996	184821	184821		
1997	181318	181318		
1998	165600	165600		
1999	142665	136764	5901	
2000	153322	130668	22654	
2001	210939	128805	82134	
2002	244509	133297	111212	
2003	266612	141167	124491	954
2004	289432	153359	135181	892
2005	319762	171150	147637	975

注：2002年以前的基金会含在社会团体内。

资料来源：民政部

表2 2003-2005年民间组织发展情况

项目	2003年	2004年	比上年增减 (%)	2005年	比上年增减 (%)
民间组织合计	266612	289432	14.6	319762	10.5
一、社团管理	142121	153359	7.9	171150	11.6
(一)按活动区域分					
中央级社团	1736	1673	-3.6	1688	0.8
省级社团	21030	20563	-2.2	21119	2.7
地级社团	48731	50424	3.5	53080	5.3
县级社团	70624	80699	14.3	95263	18.1
(二)按性质分					
专业性社团	40325	44322	9.9	50328	13.6
行业性社团	41722	46370	11.1	53004	14.3
学术性社团	37401	37899	1.3	39640	4.6
联合性社团	19640	21790	10.9	23961	9.9
港澳台社团	32	38	18.8	52	36.8
外国商会	15	16	6.7	16	0
其他	2032	2924	43.9	4149	41.9
二、民办非企业单位	124491	135181	8.6	147637	9.2
(一)按性质分类					
法人	56633	64308	13.6	75621	17.6
合伙	6075	7220	18.8	6483	-10.2
个体	61783	63653	3.0	65533	2.9

(二)按隶属行业分类					
教育	62776	69068	10.0	75813	9.8
卫生	26795	27509	2.7	27179	1.2
文化	2811	3139	11.7	3773	20.2
科技	4522	5824	28.8	6915	18.7
体育	2682	3441	28.3	4012	16.6
劳动	9037	10736	18.8	12085	12.6
民政	7792	9658	23.9	10445	8.1
社会中介服务	1777	1275	-28.2	1665	30.6
法律服务	728	546	-25.0	662	21.2
其他	5571	3985	-28.5	5088	27.7
三、基金会	954	892	-6.5	975	9.3

资料来源：民政部

以上是官方提供的关于民间组织的数据。从表 1 和表 2 可以看出，经历 1997-2000 年的低潮后，近年来，民间组织又得到了迅猛发展，截止 2005 年底，在全国县级以上民政部门登记注册的民间组织共 31 万余家，但这并不等同于中国有 31 万余家 NGO。由于《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会管理条例》三大行政法规在民间组织登记注册上采取的严把入口关的登记许可制度，以及“登记管理机关”和“业务主管单位”分别审批、各自负责的“双重管理”制度，“民间组织”只能反映那些满足了民政部门的注册门槛、获得了登记许可的 NGO。而大量被拒之于民间组织合法框架之外，以工商注册、城市社区基层组织等各种形式存在并获得现实的社会合法性的 NGO，往往是比获得登记许

可的 NGO 有着更广泛的民众和社会基础。对于大量存在于政府监管视野之外的 NGO，因为它们散布在中国社会生活的各个方面，没有统一对口的登记和注册渠道，也没有规范的监管部门，无法通过正常的社会控制体系获取其信息，要了解 and 掌握其基本信息是一件非常艰难的事情。据估计，这些组织的总体规模大约有 200-270 万家⁶。

1.3 研究方法和内容

2、中国 NGO 在维护公民经济权利方面所起作用调查分析

为考察中国 NGO 在尊重、确认、保障和实现公民的健康权、就业权、住房权、受教育权方面所起的作用，本课题对中国 NGO 进行了问卷调查。本部分是对问卷调查的分析报告。

2.1 调查对象与调查范围

本次调查的对象既包括在民政部门登记注册的 NGO，也包括没有在民政部门登记注册的 NGO（例如一些在工商部门注册，但实际从事社会公益活动的 NGO）。本次调查的名录来自于在中国 NPO 服务网登记的 NGO 名单，2006 年 8 月参加北京天则经济研究所举办的“非政府组织融资培训”的 NGO 名单，以及通过 google 搜索到的 NGO 名单。总计约 350 家。

2.2 调查方法

⁶ 陶传进，《社会公益供给——NPO、公共部门与市场》，清华大学出版社，2005 年 7 月。

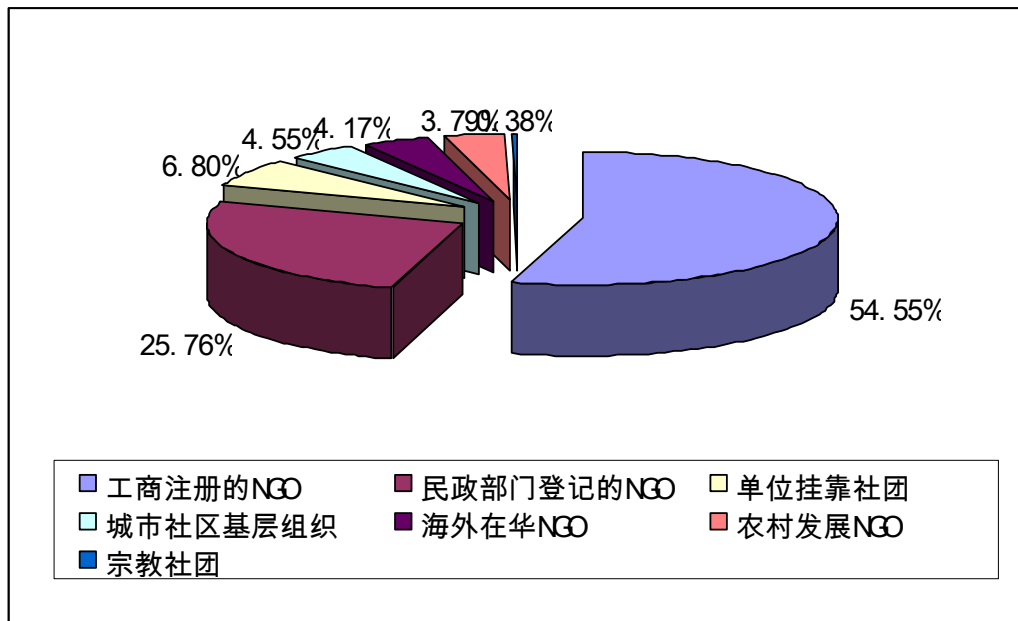
由于人力、经费等因素的限制，本课题主要采用的是电话访谈、E-mail 寄发问卷、以及 NGO 组织网站查询相关资料的调查方法，但对北京爱知行研究所等 NGO 进行了深入的了解和访谈。上述名录中的 350 家 NGO，有 264 家接受了调查或者在其网站上查到了相关资料，接受调查率达到 75%，但在一些具体问题上（例如自成立之日起，进行农民工培训的次数）的无回答率非常高。

2.3 中国 NGO 在维护公民经济权利方面所起作用的初步分析

2.3.1 NGO 所属类型

在第一部分，本课题总结清华 NGO 研究所的分类方法，将中国 NGO 分为 7 种类型：在民政部门登记的 NGO，工商注册的 NGO，城市社区基层组织，单位挂靠社团，农村发展 NGO，海外在华 NGO，宗教社团。从被调查的 264 家 NGO 的类型来看，工商注册的 NGO 最多，高达 54.55%；其次是在民政部门登记的 NGO，占 25.76%；单位挂靠社团占 6.80%；城市社区基层组织占 4.55%；海外在华 NGO 占 4.17%；农村发展 NGO 占 3.79%；宗教社团占 0.38%。

图 1 NGO 所属类型分布

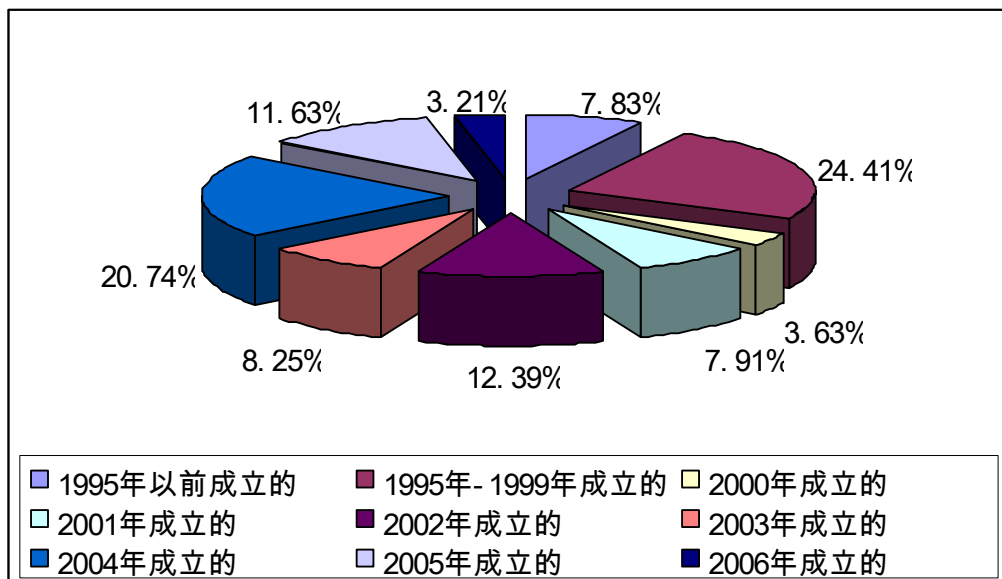


从图 1 可以明显看出，大量活跃的、以各种形式存在并获得现实社会合法性的 NGO 被拒之于民间组织合法框架之外，导致没有在民政部门登记的 NGO 占所调查 NGO 的比例高达 74.4%。

2.3.2 成立时间

从调查情况看，被调查的 NGO 中，1995 年以前成立的只占 7.83%；1995 年—1999 年成立的占 24.41%；2000 年—2006 年成立的则高达 67.76%，其中 2006 年成立的占 3.21%，2005 年成立的占 11.63%，2004 年成立的占 20.74%，2003 年成立的占 8.25%，2002 年成立的占 12.39%，2001 年成立的占 7.91%，2000 年成立的占 3.63%。

图 2 NGO 成立时间分布



从图 2 可以看出，1995 年以后，特别是 2000 年以后，中国经济、政治、社会生活以及文化观念的巨大变化很快地反映到 NGO 发展上来，NGO 的数量呈现出空前的势头。

2.3.3 活动领域⁷

由于本课题考察的是中国 NGO 在尊重、确认、保障和实现公民健康权、就业权、住房权、受教育权方面所起的作用，所以在分析被调查 NGO 的活动领域时，是按这四个方面来划分的。从调查情况看，264 家 NGO 中有 239 家的活动领域涉及这四个方面的一项或多项。其中活动领域涉及受教育权的最多，高达 74.36%；其次是活动领域涉及就业权的，占 42.49%；活动领域涉及健康权的占 35.53%；而活动领域涉及住房权的仅占 0.38%，也就是说在被调查的 264 家 NGO 中，只有海口市龙华区外来工协会一家帮助外来工解决居住问题。在活动领域涉及受教育权的 NGO 中，帮助在经济、身体条件等处于不利地位的学龄儿童完成基础教育的 NGO 占 44.53%，培训自闭儿童、智障人士等特殊群体的 NGO 占

⁷ 被调查的 NGO 中，有的 NGO 活动领域在 2 项或 2 项以上，所以总比例超过 100%。

37.62%，帮助农民（工）扫盲、提高工作技能等的 NGO 占 62.81%。在活动领域涉及就业权的 NGO 中，为外来工维护权益提供法律咨询与服务的 NGO 占 92.54%，帮助外来工提高工作技能的 NGO 占 85.62%，专门有为外来女工服务项目的 NGO 占 46.29%，专门有为民族特色农民工服务项目的 NGO 占 2.35%。在活动领域涉及健康权的 NGO 中，为艾滋病、尿毒症、麻风康复者等特殊人群提供服务的占 65.76%，为服刑人员未成年子女、外来工子女、外来工等社会弱势群体提供卫生服务的占 43.25%，为老年人提供卫生服务的占 11.13%。

2.3.3 活动方式⁸

调查显示，被调查的 NGO 中开展最多的活动是培训、研修、训练（61.55%）；其次是提供服务（53.24%），开设热线（51.31%）；再次是进行宣传活动（48.17%），收集资料、提供信息（45.63%），出版刊物或其他出版物（42.46%）；进行商业性活动（12.14%）、设置经营实体（4.75%）等活动方式较少。由此可以看出，虽然诸多 NGO 都涉及了公民健康权、就业权、住房权、受教育权领域，但是以提供培训、宣传、出版刊物等浅层次社会服务活动的较多，而真正为外来打工者提供实实在在的法律援助、为流浪者提供住房等深层次社会服务活动的则非常有限。此外，很少有 NGO 以独立的身份呼吁政府、监督政府。

2.3.4 与政府、其他 NGO 的关系

从调查情况看，被调查的 NGO 中回答与政府关系很好的 NGO 占 24.61%，其中 63.15% 为在民政部门登记的 NGO；回答与政府关系良好的 NGO 占 58.83%，其中 16.93% 为在民

⁸ 被调查的 NGO 中，有的 NGO 活动方式在 2 项或 2 项以上，所以总比例超过 100%。

政部门登记的 NGO；回答与政府关系一般的 NGO 占 16.56%，其中无在民政部门登记的 NGO；回答与政府关系差的 NGO 一家都没有。此外，从调查情况看，回答与其他 NGO 关系很好的 NGO 占 35.48%；回答与其他 NGO 关系良好的 NGO 占 60.73%；回答与政府关系一般的 NGO 占 3.79%；回答与其他 NGO 关系差的 NGO 也是一家都没有。从上述结果可以看出，大多数 NGO（特别是在民政部门登记的 NGO）都认为与政府和其他 NGO 关系良好。

3、中国草根 NGO 在维护公民经济权利方面所起作用的案例研究⁹

1995 年世界妇女大会的召开及媒体的报道不仅在中国推广了 NGO 的知识，而且引发了少数精英创办类似于国外 NGO 组织或对传统社团进行变革的冲动。之后，中国自下而上的草根 NGO 开始渐趋活跃，在全国范围内的实际数量和影响越来越大。自下而上的草根 NGO 比自上而下的 GONGO 具有很多的独立性、自主性，更类似于真正意义上的 NGO，但除少量的草根 NGO“有幸”在民政部门登记注册或作为官方社团组织分支机构存在，大量草根 NGO 仍是在工商部门作为企业注册的或者没有在任何部分登记注册的，为此，对于草根 NGO 发展的基本情况难以取得全面、系统的了解。因此，本课题选取比较有代表性的个案进行分析，并结合第 2 部分的问卷调查结果，在第 4 部分推演出关于“中国 NGO 在维护公民经济权利方面所起作用”具有一定代表性的结论。本部分个案选择的标准是在（1）是否注册，注册类型；（2）组织结构与运作管理；（3）主要活动与绩效（4）与政府部门、其它 NGO 的合作等方面具有代表性和探索意义。由此而选出的个案包括：农家女文化发展中心，

⁹ 政府主办的或者由政府派出人员担任主要职务，政府性质比较强的被称为 GONGO（也称自上而下的 NGO），包括青联、妇联、工商联、科协、行业协会、基金会等。而那些由民间自下而上自发产生的 NGO 称为草根 NGO（也称自下而上的 NGO）。

北京市协作者文化传播中心，北京爱知行健康教育研究所，南山区女职工服务中心，番禺打工族文书处理服务部。

3.1 维护公民受教育权的草根 NGO：农家女文化发展中心案例

北京农家女文化发展中心是一个以促进农村妇女发展为总目标的草根 NGO 组织，包括：农家女实用技能培训学校、打工妹之家、《农家女》杂志基层活动站以及农村社区妇女发展项目等。与国内大多数草根 NGO 组织一样，北京农家女文化发展中心为工商注册的法人机构，其中的农家女实用技能培训学校是民政局注册的民办非企业法人。农家女文化发展中心于 2003 年成立了管理委员会，重大事情集体协商、民主决策。为了机构的持续健康全面的发展，目前正在积极筹备建立有效的理事会制度。

北京农家女文化发展中心的前身是《农家女》杂志社项目中心。1993 年，《农家女》杂志创刊；1996 年，杂志社创办了我国第一个为进城务工女性提供服务的公益性组织“打工妹之家”；1998 年，创办了一所专门为农村妇女提供再教育的“农家女实用技能培训学校”；2001 年，经过能力建设的培训，“北京农家女文化发展中心”注册成立。自此，农家女文化发展中心将非营利性项目从杂志社独立出来，统筹协调非营利项目的运作，和各分支机构的合作关系。

农家女文化发展中心成立之后，中心的资金来源主要有两大块：一是来自海外机构的资助，二是来自国内筹款。资助资金的海外机构包括联合国教科文组织、世界银行中国代表处、亚洲基金会、美国大使馆、爱尔兰大使馆、日本大使馆、德国大使馆、福特基金会、香港乐施会、美国国际共和研究所、促进全球扫盲组织和环球妇女基金等。为了机构的持续发展，从 2003 年起，“农家女”开始尝试在国内开展筹款活动。2003 年的 7 月 18 日，“农家女”

成功举办了为“打工妹紧急救助基金”筹款的晚餐会，共筹得资金 3 万多元人民币；2004 年 8 月 1 日，“农家女”又成功举办了为西部妇女扫盲筹款午餐会，共筹得资金 11 万余元人民币。

农家女文化发展中心的工作范围辐射全国，特别是面向西部贫困地区和贫困家庭的农村妇女。农家女实用技能培训学校除了支持各地农村妇女进行再教育的培训外，还专门设立了“农家女助学金”，用以资助西部贫困辍学大龄女童的就业技能培训，帮助其在城市或者家乡找到工作，自食其力得到发展。农村妇女发展项目则包括：农村妇女扫盲项目。在甘肃省漳县、陇西县和贵州省罗甸县开办妇女扫盲班，将扫盲和赋权结合起来，以帮助贫困中最贫困的人群走出困境；推进农村妇女参政议政项目。通过对女村官(女村委会主任和村支书、两委成员)和妇女骨干的培训，成立了“全国女村官支持网络”，不定期的开展各种活动，以期达到提升农村妇女参政议政的能力和比例等。

由于始终坚持服务于广大农村妇女的根本宗旨和非营利的发展方针，遵循“帮忙不添乱、参与不干预、办事不违法”的原则，北京农家女文化发展中心与政府合作良好，并于 2006 年 2 月被《中国新闻周刊》以及众多国内外有关机构联合评选为“2005 最具责任感 NGO”。北京农家女文化发展中心与其他 NGO 之间也有着很好的合作关系，如和 GONGO 中国妇女发展基金会共同设立“农家女发展基金”；参加海外基金会德国米索尔基金会资助的中国妇女 NGO 能力建设项目；与北京大学法学院妇女法律研究与服务中心、北京红枫妇女心理咨询中心等其它草根 NGO 都有着很好的合作。

3.2 维护公民健康权的草根 NGO：北京爱知行健康教育研究所

北京爱知行健康教育研究所是一家由原北京爱知行行动项目（1994-2002）发展而来的 NGO，其负责人为万延海。1994 年，当时在卫生部一个机构工作的万延海接触到了艾滋病，

开始进行爱知行动项目——在同性爱人群当中进行同伴教育和艾滋病干预。1994年8月，万延海被迫辞职，完全失去原有的工作和福利待遇。1998年，爱知行动项目发表研究报告《跌倒的牧羊人：性纯洁教育和性安全教育比较研究》后，万延海和爱知行动项目更是受到诸多限制。近年来，一方面，中国政府在艾滋病治理上呈现出前所未有的理念、姿态和力度，与民间NGO慢慢开始良性互动；另一方面，爱知行动项目越来越深刻地体会到取得政府的认可是获得稳定资金，成功举办活动必不可少的前提条件。在2002年1月的理事会议上，爱知行动项目确定了和政府交流合作的政策，从过去的挑战政治沉默（如向国际社会公布河南省因卖血感染艾滋病死亡者名单）和为本组织合法性战斗逐步转向操作性的社区支持、儿童帮助、健康教育、法律援助和研究项目。2002年8月，在几个朋友的协助下，万延海终于将孤独进行了8年的“爱知行动项目”整合为工商注册的法人机构“北京爱知行健康教育研究所”，并越来越多地被政府接纳。

研究所主要通过教育、关怀、研究和呼吁，维护我国的艾滋病病毒感染者和艾滋病人的权益，防止对感染者和病人的歧视，预防艾滋病病毒的进一步传播，为感染者权益和公共健康营造一个善性的社会环境。具体的活动方式有社区支持、儿童帮助、健康教育、法律援助和研究等。研究所提供法律热线咨询、网络咨询、培训、出版刊物、帮助艾滋病儿童等社会服务活动，如2005年，正式形成法律诉讼与咨询代理关系的案件共有8例，包括输血感染艾滋病医疗损害赔偿案件、药物试验案件等。此外，另有13个案件的当事人与律师保持着固定的法律咨询关系，由律师视具体情况，提供不同内容和程度的帮助，包括提供诉讼意见、参加法庭听证与支持开庭、提供申诉意见、代写诉讼文书和情况反应书、提供取证的技术支持等。在提供社会服务活动之外，研究所也以独立身份呼吁政府、监督政府。如这些年，研究所帮助感染者向卫生部和财政部等部门递交多份呼吁信。研究所认为，在感染者发出声音的地方，政府提供了药物帮助，减免了感染者家庭孩子的学费等。

在早期，由于主要活动就是以独立身份呼吁政府，挑战政府在艾滋病领域的政治沉默，而且呼吁的方式过于激烈，爱知行健康教育研究所和政府方面的关系总体上是紧张的和不安的。近年来，一方面，中国政府在艾滋病治理上呈现出前所未有的理念、姿态和力度，与民间 NGO 慢慢开始良性互动；另一方面，爱知行健康教育研究所逐步转向操作性的社区支持、儿童帮助、健康教育、法律援助和研究项目；在以独立身份呼吁政府、监督政府时，也改变方式，即使在政府反应缓慢或者没有做出反应的情况下，也不会直接对抗政府，而是请求政府采取行动。因此，虽然爱知行健康教育研究所和政府相关部门在某些方面存在某种程度的不和谐，但总的来说，爱知行健康教育研究所和政府的关系得到了很大的改善，政府相关部门也以项目的形式与爱知行健康教育研究所建立了良好的合作伙伴关系。

爱知行健康教育研究所与其他 NGO，如北京市性病艾滋病防治协会、北京红枫妇女心理咨询服务中心、北京健康环境教育促进会、北京打工妹之家、北京富平学校、北京同语、中央民族大学学生爱知社、中国人民大学学生法律协会、北京红树林感染者支持组织、东珍艾滋项目、北京爱源、中国血友之家等的关系一直良好。

3.3 维护公民就业权的草根 NGO：深圳南山区女职工服务中心

深圳南山区女职工服务中心是由一家由女性联网及南山区总工会合办的，致力于服务南山区女职工的草根农民工 NGO 组织。由于拥有南山区总工会北京，与国内大多数草根 NGO 组织不一样，南山区女职工服务中心为在民政部登记的民办非企业单位。1996 年，南山区女职工服务中心成立。成立后的资金来源主要为香港乐施会的项目资金投入。

20 世纪 80 年代及 90 年代，深圳作为经济特区，吸引了各城各乡的人过来找工作。根据 1996 年深圳市人口调查数字，当时深圳总人口有 345 万人中有 129 万人属于外来人口；

129 外来人口中又有 83.6 万是女性。面对外来工，特别是外来女工工作条件差，工作时间冗长，没有合法保障，遇上劳资纠纷缺乏议价能力等诸多问题，南山区女职工服务中心成立后，一直致力于加强外来工劳动法知识和培训女工领导才能，推动其自主自助等。中心定期开办劳动法律知识讲座，举办大型晚会嘉年华，开设劳动法热线等方法帮助外来工多认识劳动法，更能保障自己的权利；此外，鉴于外来女工所占比例较大，中心尤其注重培训及发展女工，让他们成为领袖和组织者，分担不同的角色，参与不同类型活动，提升女工的自信心及潜能。

由于一直遵循“帮忙不添乱、参与不干预、监督不替代、办事不违法”的原则，致力于加强外来工劳动法知识和培训女工领导才能，推动其自主自助等，而且其合办方之一是南山区总工会，南山区女职工服务中心与政府之间有密切的合作关系。此外，南山区女职工服务中心和海外基金会的合作良好，但和其他类型 NGO 的合作很少。

番禺打工族文书处理服务部是一家以研究外来工权益状况，提高外来工法律意识，推动与促进外来工权益保障事业的发展为宗旨的草根 NGO 组织。由于找不到业务主管部门挂靠，一直不能在民政局注册确定其民办非企业身份，番禺打工族文书处理服务部拥有的是工商局注册的个体工商户身份。目前，打工族文书处理服务部有 6 名干事，150 多名志愿者，并设立发展规划顾问团，邀请大学教授、学者、记者、律师、企业管理者担任顾问，其中高级顾问 8 人。

打工族文书处理服务部 1998 年成立之初，鉴于珠三角外来工工伤事故多、劳资纠纷多，专注于对工伤者的调查和服务，几年中探访了 2000 多名工伤者，为 600 多宗工伤案件提供了法律咨询和服务，并通过出版打工读物、开设权益热线电话、举办讲座等多种方式服务于打工者。在发展的过程中，打工族文书处理服务部的服务内容也由单一的工伤探访、法律援助扩大为拥有 7 个工作小组，每个小组都有其特定的工作项目。服务部一直以来都致力参

与及促进中国公民社会的发展。法律辅导与帮助组、珠三角健康与安全支援网络、打工者文化服务部、企业社会责任工作组、公共关系与资讯组、秘书处，每一工作小组以专职干事为核心，组织、协调社会各种资源开展工作。

番禺打工族文书处理服务部成立后，其资金主要来自于海外机构的资助和来自个人捐款，其中以海外机构的资助为主。目前最大的资金来源是一个德国基金会每年 25 万元的项目资金。

番禺打工族文书处理服务部自成立起就受到当地工会、妇联、团委等团体的关注，合作举办过各种活动，因此与政府之间有密切的合作关系，并可以和政府直接沟通。此外，番禺打工族文书处理服务部与海外基金会和 GONOG 如广东省青年志愿者协会的合作也非常良好。但与同种类型的草根 NGO 之间还没有形成合力。

4、中国 NGO 在维护公民经济权利方面所起作用评估

通过对 264 家 NGO 的问卷调查和对北京爱知行健康教育研究所等 NGO 的深入访谈，我们可以看到：近年来，在中国政府采取了一系列立法、司法、行政等措施，尊重、确认、保障和实现公民经济权利的同时，诸多 NGO 也在尊重、确认、保障和实现公民的健康权、就业权、住房权、受教育权方面付出了实实在在的努力，并取得了一定的成绩，但距离真正意义上 NGO 应起到的作用还有一定的差距。总的来说，NGO 在维护公民经济权利时，呈现出以下 4 个特点：

(1) 中国 NGO 在维护公民经济权利时，以向特殊人群、弱势群体提供社会服务为主，而且是以提供培训、宣传、出版刊物等浅层次社会服务活动为主，真正为外来打工者提供实实在在的法律援助、为流浪者提供住房等深层次社会服务活动的则非常有限。此外，西方各

国的 NGO 按照功能定位可以分为服务型和倡导型两大类。“倡导”指的是 NGO 影响公共政策和公共资源分配决策的过程，是公民有序参与社会决策、监督和评估政府行为的重要途径。“倡导”体现出 NGO 赋权公民、平衡各种社会力量的意义。但中国 NGO 具有倡导功能的却很少。

(2) 中国 NGO 在维护公民经济权利时，与政府的补充性强，分权性弱。很少有 NGO 以独立的身份呼吁政府、监督政府尊重、确认、保障和实现公民的健康权、就业权、住房权、受教育权。根据 NGO 对维护公民经济权利活动参与的主动性，NGO 参与维护公民经济权利活动的方式可以分为主动参与和委托参与两种。主动参与方式是指 NGO 与政府意志无关的参与方式；委托参与方式是指 NGO 接受政府的委托或获得政府的许可后，参与维护公民经济权利活动的方式。与主动参与方式相比，政府通过委托参与方式对 NGO 更容易进行控制或引导。中国 NGO 参与维护公民经济权利活动的方式基本上都属于委托参与方式。

(3) 中国 NGO 在维护公民经济权利时，对政府的依附性强。大多数 NGO 难以摆脱对政府的依赖，即使没有在民政部门登记的 NGO 也常常由于生存原因寻求某种官方的背景。目前，很多 NGO 与政府的关系并不是良好的合作伙伴关系，而是一种依附关系。社会自发组建、独立于政府体系运作的独立性是真正意义上的 NGO 最本质的特征之一。西方 NGO 在与政府合作的同时，与政府保持一定的距离，保持自身的独立性，动员公众，对政府形成一定的民众压力，从而达到呼吁政府、监督政府的目的。但大多数中国 NGO 生存在政府让渡出来的社会空间，其活动领域、活动方式与政府让渡空间密切相关，而公民权利意识和权力制衡的取向弱。

5、中国 NGO 在维护公民经济权利方面状况的社会转型及文化背景诠释

评价 NGO 在维护公民经济权利方面所起作用时，必须紧密结合特定的社会文化背景。社会文化背景是 NGO 发挥作用的重要制约条件，更是诸多 NGO 虽然在尊重、确认、保障和实现公民的健康权、就业权、住房权、受教育权方面取得一定成绩，但仍与西方 NGO 所起作用存在一定差距的合理性解释。

5.1 社会转型背景诠释

社会转型是中国当前社会发展呈现出的一个典型时代特征。分析中国社会转型的视角很多，本文从国家与社会间相对力量强度变化的视角来探讨，因为这一角度能够更好地诠释 NGO 在维护公民经济权利方面起有限作用的原因。

5.1.1 改革前的全能国家模式

中国传统社会是国家高度集权的金字塔式权力结构的社会。漠视国家和社会的分工、不承认独立的私人活动领域和社会经济生活的“政府全能主义”观念在人们意识中根深蒂固。改革前，国家以对几乎所有重要稀缺资源（不仅包括物质财富，还包括人们谋生和发展的机会以及信息资源，其中最重要的就是就业的机会和得到生活必需品的配给的机会）的垄断为前提和基础，国家政治权力可以渗透和扩张到社会的一切领域。经济、社会、文化无不被压缩为国家政治系统的一个部分，社会生活几乎完全依靠国家机器来驱动。当时在推行工业化以及国民经济体系重建的过程中，国家的行政支配力量非常强大，整个社会运行和发展基本上受国家行政的控制和影响。

5.1.2 改革过程中国家与社会出现分化

改革开放后，市场经济的发展使中国社会的自由空间逐渐加大，资源流动不断加速，并在一定程度上消解了传统集权体制在经济、政治、思想等方面的基础。“全能政府”已经难以解决日益复杂的经济、社会问题，其生存和发展面临重重压力和困境。“政企分开”、“政事分开”、“政社分开”、“党政分开”等过程，均意味着国家权力边界从无限到有限的界定，个人的经济活动、话语表达、自我组织、自我管理空间逐渐被释放出来。整体性、同质性社会开始解体，引发了中国社会结构的重大变迁。90年代以来开始的以“小政府、大社会”为目标的政府职能转变更进一步地重新塑造了国家与社会的关系。国家退出了越来越多的社会控制领域，自上而下的行政限制越来越少；在仍然保持控制的领域中，控制的力度也在不断减弱，控制的方式由“对实际过程的直接控制”转变为“比较虚的原则性控制”。（最典型的例子就是经济领域中的指令性计划到指导性计划，再到市场经济中宏观调控的转变）。

在国家对社会全面渗透和控制的状况逐渐得到改善的同时，一个具有相对自主性和独立性的社会逐步分化出来。公民通过各种形式参与经济、社会乃至政治过程的机会越来越多、热情越来越高；而且在这个过程中，人们的自由权力得到认可，自主精神得到倡扬，自治机制得到培育，志愿服务的社会风尚逐渐形成，从而为 NGO 的出现和发展奠定了重要的社会基础。

5.1.3 独特的国家与社会关系形成的趋向

社会从国家中分离出来，形成相对的独立性和自主性，并不意味着社会重建任务的完成。真正的市民社会是一个内部实现有效整合、并具有相当组织化程度的规范活动领域。中

国发展水平低，“国家主义”仍在一定范围内存在，又是后发外生型国家，社会权利对国家权力的制约不力，社会的自主自治自律性较差等诸多原因导致目前国家与社会关系的演变出现了一种复杂并且相当独特的趋向，即一方面国家与社会的关系在某些方面走向进一步的分离，但在另外一些方面，则走向进一步的结合。

5.2 文化背景诠释

周易的刚健自强，儒家的仁爱教化，道家的豁达纯真，佛学的清静洒脱，中国传统文化博大精深，但也不可否认，精髓与糟粕共存。在诸多文化中，对 NGO 现状影响比较大的是“臣民”文化和“忍”文化。

几千年的古代中国，是个封建君主专制的臣民社会。“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，官贵民贱，所有百姓都是臣民，臣民是没有独立人格的，其应该做的就是服从。整个社会重礼治不重法治。礼的核心就是一种等级制，即“君君、臣臣、父父、子子”，“不在其位，不谋其政”。这些传统造成了普通百姓对政治事务毫不关心，认为政治是官员的事情，“肉食者谋之，又何间焉”，自己无需过问，从而产生了对政治权力既崇拜又疏远的心理¹⁰，作为政治参与者的自我取向非常低，对政治权利是一种被动的服从关系。

除了“臣民”文化外，中国传统文化对和、顺、忍的宣扬也不少。《论语》有言：“礼之用，和为贵”。意思是：礼的作用，以做事恰当和顺为贵。“随缘”一词出自佛家——外物作用于身叫“缘”，应缘而动叫“随缘”，即听候机缘的安排，随缘而安。“随”，应该是合意的事情欣然接受，无所谓的事情听其自然，拗不过的事情则随它去。“包容隐忍”，语出《晋书》，意思是：以包涵宽容之心默然忍受。明代倪文节“先学忍耐，切莫使气；性躁心粗，必非大器”。清代张梦

¹⁰ 严枫，《论少数民族的政治社会化》，西北师范大学学报，2004年第1期

复“受得小气，则不至于受大气；吃得小亏，则不至于吃大亏”。雌鹅爱还有很多劝诫世人忍耐的俗谚，诸如：“吃亏者常在，能忍者自安”、“忍得一时之气，免得百日之忧”，以及“忍字心上是一把刀，为人不忍祸自招；若能忍得片时忿，过后方知忍为高”等等。

6、结论

NGO 的生存与发展仍将取决于政府的认可及其自身能力的建构，一方面它们会在各种适当的场合努力靠近党政机关并积极争取和维持政府对其合法性的认可，在政治层面上与政府目标保持一致性；另一方面它们将努力提高自身专业能力的建构和财政的自主性，以摆脱来自政府的过多干预及其严重束缚。前者加强了 NGO 与政府之间的联系，而后者则增强了社会的自治能力和多元化趋向。由于特定的社会转型及文化背景，尽管目前中国 NGO 的自治意识和自治能力正在不断增强，但这并不意味着它们会走向国家的对立面而存在。更大的可能性是，民主、自治的因素不断增加，但政府又以新的连接方式将民间组织整合进自己的组织系统¹¹。因此，总的来说，在未来的一段时间里，中国 NGO 在尊重、确认、保障和实现公民的健康权、就业权、住房权、受教育权方面所起作用不会有实质性的变化。

参考文献：

[1]王名：《非营利组织管理概论》，中国人民大学出版社，2002年。

[2]王名等：(a)《中国社团改革——从政府选择到社会选择》，社会科学文献出版社，2001

¹¹ 郁建兴、吴宇，《中国民间组织的兴起与国家—社会关系理论的转型》，<http://www.renwenzazhi.cn/doc/03no4/yjx.doc>

年。

[3]王名主编：(b)《中国 NGO 研究——以个案为中心(2001)》，联合国区域发展中心，清华大学 NGO 研究所，P223，2001 年。

[4]张明：《非政府组织与社区建设》，《社会》2001 年 8 期。

[5]朱传一：《第三部门及其作用》，《中国社会报》1999 年 5 月 18 日。

[6]齐丙文：《民间组织》，山东大学出版社，2000 年。

[7]王颖等：《社会中间层》，中国发展出版社 1993 年。

[8]于晓虹、李姿姿：《当代中国社团的“官民二重性”的制度分析》，人大复印资料《社会学》月刊 2002 年 1 期。

[9]高丙中：《社会团体的合法性问题》，《中国社会科学》2000 年 2 期。

[10]邓国胜：《非营利组织评估》，社会科学文献出版社，2001 年。

[11]张小军：《双重部门与影子国家》，中国青少年基金会，非营利组织研究委员会编《扩展中的公共空间——中国第三部门年鉴(2001)》，天津人民出版社，2002 年。

[12]唐兴霖等：《国家与社会之间》，《天津行政学院学报》2002 年 2 期。

[13]陈晓春：《非营利组织初论》，《湖南大学学报(社会科学版)》2000 年 4 期。

[14]王玉明：《第三部门及其社会管理功能》，《中共福建省委党校学报》2001 年第 7 期。

[15]乐为：《非营利组织与营利组织之间的战略联盟浅析》，《科学管理研究》2001 年 6 期。

[16]张静：《公共空间的社会基础》，中国青少年基金会，非营利组织研究委员会编《扩展中的公共空间——中国第三部门年鉴(2001)》，天津人民出版社。

[17]秦晖：《从传统民间公益组织到现代“第三部门”，《中国社会科学季刊》1999 年冬

[18]邓正来：《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，邓正来，亚历山大编，《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，中央编译出版社，1999 年。