

华南农民工 NGO 的组织环境分析

罗观翠 顾江霞

内容提要：本文将农民工 NGO 的组织环境分为组织外部环境和组织内部环境。组织外部环境指 NGO 与国家、社会、服务对象的关系；组织内部环境包括组织行政运作、服务项目等方面。农民工 NGO 在组织行为上出现趋同化的情况，也出现组织生存形态多样化的特点。

本文所说的劳工 NGO 是指那些以外来工权益保护为主要目标，专门或者近一半的业务是从事劳工权益宣传和参与行动的、独立于政府部门包括工青妇组织之外的非政府组织。农民工 NGO 在维护农民工权益发展的过程中，推动了作为国家治理机构即政府的相应改变，同时，也不断建构着社会大众对农民工问题的看法。在这一过程中，不管是官方背景的工会还是草根性质的农民工 NGO，面临着诸多的挑战。农民工 NGO 为何会出现？农民工 NGO 的生存空间如何？其资源网络如何？其资源动员能力如何？对体制内外的资源依赖性如何？而这对 NGO 的生存又会造成怎样的机遇与困境？本文尝试运用质的研究方法，从农民工 NGO 发展历程出发，特别是从农民工 NGO 与政府不同时期的互动关系出发，分析这类 NGO 的生存策略，并在此基础上，尝试对农民工 NGO 制度环境提出初步看法。

一、研究的理论基础

目前对农民工 NGO 的研究可以从新制度主义视角、“国家-社会”视角出发提出有关农民工 NGO 的问题。

（一）新制度主义理论的视角

这个视角主要从组织社会学中组织运作逻辑角度去分析 NGO 组织行为。沈原、孙五三以中国青少年发展基金会为案例，提出“形同质异”（Isomorphism），认为新制度主义者强调组织环境是制度化的环境，内中合法性的维度迫使单个的组织按照其要求来变更和调适自身的结构，而每个组织也为获得这种合法性而争斗不已，这就造成现代社会组织的结构与其日常活动的背离^①。“风险制度环境”（社会框架正在发生剧烈变动带有高度不确定性的制度环境）意味着在同一时点上存在着“二重制度空间”，体制和市场两个坐标引导着正式组织的航程。在这种制度中，每一个组织都必须同时兼有“体制”与“市场”的二重合法根基，即具备“体制内合法性”和“市场社会的合法性”。

（二）“国家-社会”的视角

孙立平认为中国从总体性社会转变化为性社会，面临着社会结构重建、社会制度重建

和社会组织重建^②。“中国的社会整合经历了一个从传统社会的先赋性整合（以血缘、地缘为基础）到改革前的行政性社会整合，再到契约性社会整合的历史性变革^③。……在过去的观念中，有组织的独立的社会力量往往是对国家的威胁。这在国家全面控制社会生活的情况下也许确实如此，但在国家与社会相分离，国家和社会的关系需要重构的情况下，社会力量的无组织化要比有组织更能威胁到国家与社会的正常关系。因为只有在社会力量组织化的前提下，才能形成双方的对话渠道和有规则的互动。即使双方的关系出现紧张，也可以用一种常规化的方法加以解决^④。”

沈原认为“新工人”（即农民工）运用“结构力量”（工人简单地由其在经济系统的位置而形成的力量），而“老工人”（原国有企业工人）运用“结社力量”（来自工人形成集体组织的各种权力形式）去行动^⑤。在实践中，农民工 NGO 通常也会寻求结社力量去达到行动目标。冯建华认为农民工经济利益冲突诉求在企业层面本来可以解决，结果却是由农民工集体行动引发公共管理特别是公共交通受阻来扩大事态，从而引起政府重视，最终政府来买单，形成“企业受惠、工人受苦、政府买单”的局面，并比较了农民工集体行动中“非常规手段”与“常规手段”的使用^⑥。

赵鼎新认为“一个国家的整个集体抗争方式的发展，以及一个国家中某一具体的集体性抗争事件的动态，在很大程度上取决于国家社会关系以及以此为关系的国家对集体抗争事件的制度化能力。”他希望“那些制度化或半制度化的社会运动能发展成为中国集体抗争方式的主流，从而降低发生破坏性较大的集体行动和革命的可能”。并指出，“对于研究大规模社会运动的动态轨迹来说，理解国家社会之间的具有路径依赖性的结构性互动过程，确是具有决定意义的一环。”^⑦

至于如何对非政府组织实现制度化，不同学者有不同看法。康晓光、韩恒认为，当前国家对社会组织实行的是分类控制，根据社会组织的挑战能力和提供的公共物品，对不同的社会组织采取不同的控制策略；并指出，对权威主义政府而言，社会组织的挑战力量来自于它是最有力的集体行动的载体，而辅助力量来自于它提供公共物品，并比较了市民社会、法团主义、市民社会反抗国家、总体制度、分类控制体系^⑧。

本文尝试分析农民工 NGO 与国家、企业、社会环境的变化系统之间的互动关系，企图通过利益群体的力量对比、农民工 NGO 存在的政策背景，分析农民工 NGO 的生存策略与国家制度化整合多元化利益的努力，特别是农民工 NGO 与国家是如何在相互作用中获得各自的合法性？文章尝试从政策分析的角度，对于如何评估、规范农民工 NGO 的作用提出政策性建议。

二、研究方法

本研究主要是通过案例比较的方法。选择案例的标准主要是根据案例的可接近性原则与案例的典型性原则来选择。本文分别选择了两个本土发展起来的从事农民工服务的 NGO，分别是番禺打工族文书处理服务部 and 深圳当代社会观察所（以下简称 ICO），以及两个非本土发展起来 NGO，分别是世界宣明会东莞项目办和香港女性联网（以下简称 CWWN）。同时，为了弥补案例的不足，本文案例不局限于这 4 个，引进同样服务于外来工的 NGO 加以比较分析，比如《农家女百事通》杂志社发起的打工妹之家、农友之家等。

三、政府与农民工 NGO 的关系

2003 年前：政府与农民工 NGO 的相互试探

(一) 农民工 NGO 在此阶段的特点

1. 服务内容。在这一阶段，农民工 NGO 通常所做的多是宣传劳动法规（比如发一些劳动法或工伤保险宣传小册子等），并将之运用于实践，即劳权也是一种实践^⑧，是一种“依法维权”的抗争，农民工维权是农民工 NGO 主要服务内容，几乎每一个农民工 NGO 都有法律援助方面的业务，即事工性目标^⑨占主导；而农民工精神、文化、能力等方面的服务也有所尝试，但并不是主导，即过程性目标在早期不突出。

2. 组织运作逻辑。在组织运作上，较多体现了“形同质同”，即组织外形化并不明显，政府对农民工 NGO 的发展并没有明确的态度，制度环境相对宽松，政府对农民工 NGO 寻求合法化的压力较少。实际上来说，政府对农民工 NGO 有三种态度，一是断然拒绝，这是对农民工 NGO 存在过度政治化的看法带来的后果；二是热情欢迎，这是对农民工 NGO 在弥补政府承担公共服务职能上所起的辅助作用的想法带来的后果。三是“不支持不反对”，这是对农民工 NGO 所发挥的作用持观察的态度，但是有一个底线，即农民工 NGO 不能违法，不能威胁到政党的权威。这些态度实际上反映了政府基于农民工 NGO 挑战能力和辅助能力上的分析实施的分类控制策略。

这个阶段，农民工 NGO 表现为首先求助于与政府发展合作关系，其次寻找与境外支持团体发展合作关系。

农民工 NGO 通过各种方式与政府合作。“从 1996 年到 1999 年，是农民工非政府组织发展的第一阶段。这一阶段的特点是农民工非政府组织开始成立而且得到关注。然而这一阶段的重要性还在于：虽然一些地方政府还在采取歧视限制农民工的政策，但是一些资助机构、政策推促组织、研究者、社会活动人士等在农民工问题上投入了大量的人力物力，使农民工问题在一定程度上成为公众话题。这不仅有力地推动了政府政策的转变，而且为农民工非政府组织在下一阶段的快速发展打下了良好的舆论、组织与知识基础。”^⑩1996 年 4 月，《农家女百事通》杂志社（主管单位是妇联）设立了第一个为女性农民工（打工妹）服务的非政府组织“打工妹之家”。1996 年，专门为女工提供服务的“女性联网”在香港注册成立，同年，它与深圳南山区总工会合作成立了“南山区女职工服务中心”。占少华等认为它们的成立，是农民工非政府组织从无到有的重要转折点。世界宣明会历来与中国民政部合作在救灾中发挥了很大作用，作为慈善团体具有社会和行政认可上的合法性。从 2002 年至 2003 年间，一年内新成立的此类组织有十多个^⑪。这些农民工 NGO 推动社会关注以及相关政策的研究。

本土农民工 NGO 寻找与境外团体发展合作关系，特别是寻找资金支持，而境外背景农民工 NGO 资金来源是境外，不必复述。

ICO 创办人是在 1997 年接触到为农民工打官司的周立太，于 2001 创办 ICO，于 2002 年陆续得到香港乐施会、国际劳工组织、福特基金会等支持^⑫。服务部在 2002 年 1 月正式启动了由德国基督教发展服务社（EED）资助的项目，这是服务部获得的第一笔固定资金。此后，服务部完全停止了经营性服务收费。EED 提供的捐助是一个三年期的合作项目，开始于 2002 年 1 月。在项目合作期间，EED 每月提供给服务部 2.5 万元的经费。目前，服务部还和亚洲基金会等组织有合作项目，但是这些经费“只够维持项目现状”，服务部甚至连

创建和维持网站的经费都不足。……后又与美国福特基金会、挪威奥斯陆大学法学院合作^④。

境外的基金寻求合作伙伴，推动农民工 NGO 发展，表现在资金支持、项目管理、组织能力提升等方面上的支持。在资金支持上，如福特基金会自 1994 年始在中国资助了一批研究农民工的项目，涉及到农民工的外出动因、规模、影响、生活、就业、权益与健康等各方面。在项目管理上，如 ICO 培训工作坊等的举办，境外 NGO 给予帮助。毕竟，相对于中国大陆传统民间社会中的行会、商会甚至帮会来说，这种依靠价值理念扎根于社会需求的寻找社会支持的 NGO 来说，这类机构的运作也需要支持，从组织理念或宗旨确定、组织架构、组织管理方式、组织规划等，是作为现代社会管理的一种组织形式出现，既然境外有这类组织运作的经验，那么，学习这类组织动员社会力量，特别是动员志愿力量的方法也不失为推动社会发展的一种方法。但是，在学习的过程中，境外背景的机构毕竟有其自身的组织利益，或者表现在价值观的推广上，或者表现组织扩展上，或者表现为隐蔽的利益实现上，如何识别其动机成为本土 NGO 的一个难题。但由于本土 NGO 对境外资金、技术有较高度度的依赖，本土 NGO 处于两难境地，如何在维持基本的生存能力基础上获得体制内合法性，成为本土 NGO 考虑的难题。

而此时，组织外形化就出现了，即组织名义和实际运作出现不一致。比如番禺打工族文书服务部无法注册为社会团体，而其角色定位为“关心及促进南中国流动工人生活与权益状况的 NGO 组织”，宗旨是“研究广东外来工权益状况，为贫困打工者提供免费的法律辅导与帮助，推动与促进外来工权益保障事业的发展”，服务对象主要是“珠三角打工的外来人员”，发展理念和核心价值是“自尊自强、互助关怀”^⑤，即事实上是公益社团。起初，服务部以低收费或者不收费形式为外来打工者提供法律诉讼代理服务，在资金匮乏的情况下，服务部艰难维持运转，组织角色也很尴尬。1999 年，番禺市桥律师事务所状告该部没有代理资格，后来经当地团委调解，服务部改为提供免费服务。服务部每个月要交纳 120 元的税收，也没有资格在社会上公开劝募；即使接受捐赠，也无法享受减免税待遇，需要依法纳税；而且一旦募捐规模过大，就容易陷入非法集资等法律纠纷当中。而后，服务部获得境外背景的基金资助。此后，服务部完全停止了经营性服务收费。显然，服务部接受境外背景的资助，提高了其政治风险。

3. 农民工 NGO 的风险与收益初步分析

很明显，政府对于境外机构无法实施直接控制，如果境外机构将合作过程中所发现的问题用于有损我国国家利益的问题上时，政府就会处于比较被动的境地，不能较好地维护国家利益。但是，如果政府能够运用自己的力量或者借助于社会力量解决这些有可能被攻击的问题时，那么，争议的问题不存在了，反而提高了政府的合法性。所以，问题的关键就在于，政府的力量是否足够，以及政府所借助的社会力量是否在政府的有效控制之内。而这个问题背后所隐藏的是不同利益集团围绕利益分配的斗争。农民工 NGO 正是农民工利益群体形成的一个产物。作为利益群体代言上出现的农民工 NGO 发展过程事实上反映了社会发展过程中利益群体力量发生变化过程，以及新的利益均衡状态的达成过程。就利益群体利益分配形式在现行政策体系中的反映来看，有两个问题很突出：一是在城市，与我国经济发展相适应的社会福利市场化改革背景下，政府在社会福利领域的部分撤出，那么，政府与社会各自或者联合通过什么形式承担责任？二是城乡二元分割的社会保障体系设计背景下政府对农村福利的非常有限的责任承担上，如何倡导多元化的福利主体承担责任？农民工 NGO 作为社会

化的福利主体，如何针对农民工需求提供服务？如何动员资源通过什么样的渠道提供服务？政府如何引导农民工 NGO 合法合理利用境外资源，而不使自己陷于被动的局面？这些问题显得越来越迫切。

不过，在这一阶段，农民工 NGO 发展处于起步阶段，农民工 NGO 组织、动员社会的能力非常有限，并不具有挑战政党的权威的能力，但是应对剧烈转变的社会结构产生的社会需求，又有较大发展空间；与此同时，工人正式组织——工会又没有承担农民工组织任务；同时，政府行政资源的不足，地方政府所扮演的企业角色也使得地方政府易与资方联合起来，并且形成“地方利益共同体”，以及在政府认识到制度化解农民工问题需要有一定的制度研究时间，通常采用的是对农民工权益问题的逃避态度，造成政府或其群团组织对现实社会需求存在体制内制度供给不足，或者制度虚化或制度短缺^⑤，或者原有的制度排挤或制度链接^⑥，使得农民工处于边缘群体，游离于城市的正式制度之外，并对社会稳定产生影响，无组织的冲突易发生，即个体层面上的“跳楼讨薪”，或者其他暴力事件，或者底层社会的形成，或者集体层面上突发事件的增加。因此，政府既然在体制内较难有限解决农民工问题，那么借助于农民工 NGO 从体制外动员资源的做法就比较受欢迎。

总体上来看，无论是本土的农民工 NGO 还是有境外背景的 NGO，尽管资源依赖路径不同，但在获得组织法律合法性上均存在困难，本土 NGO 以个体工商户注册来获得企业法人资格，在组织形式上与实际运作中存在不一致，这也表现了体制内合法性与体制外合法性获得的不一致。民间组织的公益性与企业法人的营利性，即社会逻辑与市场逻辑产生矛盾。那么，本土 NGO 为了维持公益性服务，不得不寻找市场以外的资源来维持其运转，包括资金、人力等资源，向国际基金组织寻找经济资源，向志愿人士寻找人力资源。而境外背景的农民工 NGO 筹资在境外，人力资源也从境外输入。比如 CWWN 统筹一直是由香港社工担当，而东莞项目办项目官员是台湾人。那么，本土 NGO 降低利用境外资金的风险就是自主经营，或者有本土资金的支持，甚至来自于政府的扶持。相对地，本土 NGO 的政府管理逻辑与民间自治的逻辑如何达到一致？以及境外 NGO 如何培养当地人才，对境外 NGO 依法监管下如何使其发挥有限作用、如何自主运作等问题，则是下一阶段政府调整与 NGO 关系突出的任务。

（二）政府在体制内尝试调节农民工 NGO 行为

政府在体制内力图透过政策法规去调节农民工 NGO 行为、调节与农民工有关的冲突，以及调整有把握控制的组织去服务农民工。为了规范日益增多的社会组织，1998 年 10 月国务院发布《社会团体登记管理条例》与《民办非企业单位登记暂行条例》。政府纷纷出台劳动法规或者修改劳动法规，1993 年劳动部发布《企业最低工资规定》，1995 年 1 月 1 日起实施《中华人民共和国劳动法》，2001 年修改 1992 年通过的《中华人民共和国工会法》，2001 年劳动和社会保障部发布《工资集体协商试行办法》。1999 年在《民政部五年立法规划（2000—2004）》中将《结社法》列为其中，并列入《九届全国人大常委会五年立法规划》。可见，这一阶段政府在调节农民工冲突时沿用旧有的法规制度，而这远远不能解决现实中产生的问题。而且，对于社会团体的控制与利用，显然也没有太多的把握。而对于农民维权中出现的精英，采取的是打击的态度^⑦，农民工个人抗争被迫走向体制化集体抗争，而农民工 NGO 即是体制外承担这一任务的载体。

（三）政府对农民工 NGO 的态度：“不支持不反对”

民间维权 NGO 在体制外为服务对象的利益斗争过程中，政府“不支持与反对”或者默

认的态度很微妙。所谓“体制外”，有两重含义。一是农民工 NGO 为获得体制内合法性导致组织外形化，从而使其在法律上处于名实不符的处境。比如说这些服务机构由于较难获得社会团体注册资格，名义上是工商注册，而实际上是非营利组织。那么，国家可以通过法律随时清除掉这类组织。但是，如果国家不顾社会基础，断然取消这些组织，那么就会逼迫相应的社会群体走向极端。农民工 NGO 的社会基础是农民工的社会需求，如果政府对农民工的社会需求长期处于忽视的状态或者法律无法满足农民工的正当的社会需求的话，那么法律尽管在程序上有很好的完备性，但是在实体上处于空虚状态，即法律成了一纸空文。政府为了稳定社会秩序，也需要借助这类 NGO 来缓和、化解社会冲突。这实际上是农民工 NGO 对政府辅助作用的体现。二是 NGO 大多采用参与式工作方法，培育社会力量的成长。这种 NGO 自下而上地推动社会发展使其有较强体制外的资源动员能力。这实际是农民工对政府挑战能力的体现。

所谓政府对农民工 NGO 发展“不反对”，是因为农民工 NGO 在某种程度上确实满足了农民工的需求，推动社会发展，扩大了政府合法性的社会基础。“团委、工会、妇联等人民团体对于服务部（番禺打工族）的工作给予了肯定，但是没有提供资金等实质性帮助^⑥。”“不支持”，是因为政府主管部门或其他相关部门不知道农民工 NGO 开展这些服务的后果，比如说担心农民工 NGO 组织农民工对抗政府，或者给政府太大压力，这些压力可以是政府工作人员工作量增加，也可以是在当地的企业撤资搬迁。在地方政府越来越企业化的情况下，没有农民工压力集团的反抗，政府并没有明确的动机去改变既有的利益分配格局。

从劳工运动的角度来看，如果农民工 NGO 有能力提高农民工法律意识、斗争意识，而且斗争的对象是现有政党体制的话，那么政府就有很强的危机感，即农民工 NGO 就被定位为反动力量，按分类控制的策略，政府是要坚决打击和取缔的。这也是农民工 NGO 有较大的政治风险的原因之一。所以问题的关键就是，农民工 NGO 为农民工提供服务时，动员农民工为之斗争的对象是谁？很显然，从以上 NGO 案例来看，所有的农民工 NGO 都尝试跟政府合作（合作形式有所不同，比如挂靠单位、合作开展服务等），而不是与政府对抗。几乎所有的农民工所面临的都是经济利益上的诉求，即农民工与其所工作的企业之间发生的劳资纠纷，是农民工 NGO 工作的重点。在现有体制下，劳资纠纷的处理有空间。农民工 NGO 提供法律援助的方式就是为农民工提供法律咨询或者以公民代理的方式帮助农民工打官司，即在合法的框架内理性维权，即将条文的法律实践之。可见，劳权也是一种实践。

2003—2007 年：农民工 NGO 能力与政府执政能力持续发展

（一）政府执政能力的发展

政府通过体制内组织力量发挥作用。为了应对日益增多的劳资纠纷，2004 年全国总工会提出“组织起来，切实维权”，各地工会也开始探讨以适当的组织形式组织农民工，出现社区工会、行业工会等不同形式的组织。全总于 2006 年 7 月 29 日在沃尔玛福建泉州晋江店成立工会，深圳市总工会在 2006 年 12 月 31 日“强行”成立深圳富士康科技集团工会。

工会与农民工 NGO 在劳资冲突过程中组织农民工抗争各有优劣。工会作为体制内的组织力量，其优点在于具有政治、行政、法律诸方面的合法性，可以动员其现有的组织网络资源，有强大的动员力量。但是其不利之处也正是由于其资源获得上高度依赖行政力量，而且组织网络科层化带来的官僚化容易导致其形式化，而丧失其活力，即工会在组织形式与实际运作上也存在“组织外形化”。如何发挥工会作用，农民工 NGO 作为其竞争的对手或合作

的伙伴，起到了镜子的作用，推动了工会发展。

政府通过政策法规调节劳资冲突。这一阶段与第一阶段有很明显的不同时，政府立法工作加快，而且法规的可操作性较之以前加强了很多。2003年9月1日起实施《法律援助条例》，2003年出台《建设领域农民工工资支付管理暂行办法》，2004年1月1日起实施《工伤保险条例》，2004年3月1日实施《最低工资规定》，对1994年实施的《工资支付暂行规定》逐渐加以完善，如2005年5月1日起实施《广东省工资支付条例》，2006年出台《企业工会工作条例（试行）》。2005年至2007年《中华人民共和国合同法（草案）》向公众征求意见，进行四次修改，于2007年6月29日通过并于2008年1月1日实施的《中华人民共和国合同法》。由于民营企业和三资企业的规避行为，而引起社会大众议论，特别是华为技术有限公司七千员工辞职事件，被称为“辞职门”，这也反映了社会大众法律意识的增强，社会力量增强导致公众对调节劳资冲突的规则的关注和实践。农民工NGO所面临的政策环境、社会大众基础较之前一阶段有了变化。

我们看到，体制内外的力量均在学习如何更好地满足社会需求，藉此以生存下来。分化性社会所面临的是多元化的利益群体，成长于民间的农民工NGO在力图使自己嵌入到当地当时的政治社会文化体系中时，生存于体制内的组织力量或者拥有政策决策资源的政府机构也在学习如何调整自己满足社会需求，壮大自己的社会合法性基础。二者之间在互相利用的基础上保持合作伙伴关系。面对企业或资方的压力时，或者面对社会需求时，二者甚至会联合起来，但如果农民工NGO影响到政府的权威或者超出控制时，就会面临被取缔的境地，被迫采用其他方式生存或者灭亡，农民工成为彼此争取的组织对象或社会基础。

（二）从黄庆南被砍事件谈政府与农民工NGO的合作关系

深圳一家农民工NGO——“打工者中心”负责人黄庆南被砍事件不得不提。

1月20日，“打工者中心”负责人黄庆南几乎被人砍断左腿^⑥。黄庆南于2003年12月注册成立“打工者中心”，主要的工作即是开展工人教育、劳动法咨询和工伤互助。他把对劳工有用的信息汇编成小册子，免费赠阅。根据记录，2006年，该中心咨询个案就超过2400个。黄庆南称，工人们非常关注《劳动合同法》，这给工厂主们很大的压力。“90%的小工厂不支付加班费，工人如果依照《劳动合同法》相关的规定，追讨两年的加班费，二万三万块没问题，工厂主对付不了法律，气就撒在我身上。”^⑦。深圳市总工会派出代表去医院探望黄庆南。其他农民工NGO也纷纷探望了黄庆南，香港劳工组织发表了对此事的看法，敦请政府给予交待。

在此事件上，我们可以看到政府机构或工人正式组织——工会在面对资本时，特别是中央政府出台法律政策，但是具体是由地方政府来实施，而地方政府由于与资方利益共同体的关系，并没有足够的行政和法律资源解决冲突，造成地方政府合法性困境，而中央政府同样从地方利益共同体中享受了部分利益，比如分税制的实施。这反映了各个不同层级的政府从农民工劳动力创造的价值中得到了好处，但是这种好处也是短期的，而且地方政府也承担了部分成本，比如环境的可持续发展、社会管理成本增加等代价。而农民工劳动力成本则由农民工输出地甚至由农民工自身来承担^⑧，那么，农民工NGO就成为农民工自救的主体。如果说政府为了地区经济发展目标，实现本地区生存权与发展权，而纵容了资方的暴力的话，那么，农民工NGO利用现有法律资源维护农民工利益过程中与政府有共同的利益追求——社会合法性和法律正当性的追求，二者会转而形成合作关系，有时表现为不公开的合作关系。

（三）农民工NGO组织能力的发展与政府的控制策略

农民工 NGO 经验的累积,使得组织发展出现趋同性,同时也面临着分化。

这类组织趋同性主要表现在六个方面。一是组织出现背景的相似性,即几乎都出现在农民工需求得不到满足的社会背景下,农民工 NGO 作为维护农民工合法权益的机构出现;二是组织服务内容相似性,主要分为从劳动权益维护、工人业余休闲生活、企业社会责任感培养、工人技能培训、企业社会责任中劳工条件监察等几个方面展开,只是各个机构侧重点不同,这种趋同主要是由于服务对象的需求;三是组织面临的合法性问题类似,几乎没有农民工 NGO 能够以社会团体注册,这些组织通过服务内容、手段的合法性合理性来保持实践正当性,力图克服形式上的合法性危机;四是组织运作方式较相似,组织内部以项目管理的方式运行;五是组织资源自主性不够,比如经济资源依靠国外基金会,人力资源培训依赖跨国倡导网络^⑧,如 ICO、CWWN 等有香港劳工团体对其项目管理能力、组织能力、服务方式等进行培训;六是组织后果相似性,这类 NGO 普通追求在体制内解决社会问题,努力推动政府与企业制度化、常规化的方式解决劳资纠纷。

在缺乏政府明确管制政策法规的背景下,农民工 NGO 出现分化,主要可以分为市场导向、志愿导向、政府导向三种。一是市场导向的 NGO,主要是透过自收自支的方式来维持机构运转,有两种渠道:一种是向服务对象收取费用,比如法律案例的代理,但通常会遇到社会对其公众服务精神的怀疑,从而影响到机构志愿力量的动员,比如春风劳动争议服务部代理案例时收取服务对象部分费用;一种是向企业收取费用,比如有些 NGO 在开展企业社会责任监察时,向品牌商或订单企业收取费用。二是志愿导向的 NGO,通常是专业人员有经费,但是服务开展依赖于社会的志愿参与,志愿者资源来源于服务对象、学生等,而经费资源来源于基金支持。三是政府导向的 NGO,有两种情况,一种是原有的体制内正式组织衍化出来的 NGO,比如说妇联与 NGO 合作对妇女进行培训^⑨,工会倡导或主办的农民工培训或服务机构,如深圳市总工会农民工学校^⑩,或者基层工会的创立如企业工会、社区工会;另一种是政府部门如地方政府、社区居委会、劳动保障部门等支持的农民工 NGO,这种支持主要表现在行政上的支持,但由于没有明确的政策法规,政府部门通常并不明确表态支持 NGO,在经济上的支持也很有限。

需要指出的是,政府与农民工 NGO 之间的关系处于变动之中,是随着政府对农民工 NGO 挑战能力而发生变化,这与康晓光等所论述的“分类控制”是一致的,只是这种分类控制策略不仅是对不同的组织采用,而且对同一个组织不同发展阶段也适用。

下面我们通过一个农民工服务项目来说明。

笔者在 2006 年上半年参与佛山南海 L 镇某工业区外来工服务时,团市委某部门一开始听说为外来工开展法律服务、社会交往、家庭关系方面的服务时,便与某高校合作以项目形式开展服务,并给予场地、资助、团委的义工等方面的积极支持。但后来听说服务内容有关劳资关系处理,有些工友将所学到和所掌握到的知识应用于实际,比如说工友比较关心工资计算问题,服务者教给工友在法律上如何计算工资,并且告知工资问题是由当地劳动和社会保障站来处理的。有的工友就找到 L 镇劳保站,去的人越来越多,劳保站工作量增加。据向劳保站投诉工伤保险的一位工友转述:劳保站的工作人员说,我们业务水平就是这样。后来 L 镇派出所出面了解情况,而且团委要求不要再继续此类服务,只提供一些小康乐活动即可^⑪。直至团委明确要求停止原有的运作方式,而以 L 镇青年中心的名义继续服务。

上述案例也说明,农民工 NGO 可以推动政府对政府的工作人员进行培训与教育,政府也在加强学习,主动提高解决社会问题的能力。

与此同时，政府也在积极学习如何在体制内部解决农民工及 NGO 问题。国务院也发布一系列有关农民工政策文件。2005 年 6 月 1 日起实施《民办非企业单位年度检查办法》。2006 年 1 月国务院发布《国务院关于解决农民工问题的若干意见》。此阶段政府也加紧对农民工问题的研究，政府社会科学规划课题中农民工问题成为重大招标课题，政府相关部门委托高校做有关农民工或者农民工组织的影响的研究。这也说明政府面对农民工问题以及应农民工需要发展起来农民工 NGO，并且政府力图在理论上和实践上积极探索解决农民工问题的方法，以及力图有效管理农民工 NGO 的把握。

2007 年以后：政府控制策略改变与农民工 NGO 倡导网络发展

（一）“精英吸纳”：“收编”/“招安”

我们先看以下案例：

“10 月 19 日，深圳市总工会召集张治儒等 16 个‘公民代理’，聚于深圳西乡大南湘酒楼召开座谈会。……深圳市总工会副主席王同信评价民间维权人士‘做了很多政府应该做的事，推动了政府的工作，深圳在维护劳动者权益方面、在法制建设方面在一步一步地完善，深圳的公民代理是起了一定推动作用’。会议透露，早在 6 月份，针对公民代理问题，深圳市成立了三个调研小组。在一项初步计划中，深圳市总工会拟在各街道成立工会维权服务中心，计划把‘这帮人’纳入，初定 60 人的名额，让他们作为律师助理进行维权工作。并提醒‘这帮人’，不准和境外媒体接触；不准接受资助等。”^②

政府通过精英吸纳，提高政府组织的力量。农民工 NGO 创办者的来源：一是有实践能力的农民工同情者；二是权利受侵害的农民工；三是境外跨国劳工倡导组织的工作人员。政府吸纳精英的方式有很多种，立法吸纳、组织（机构）吸纳、行政吸纳^③等。政府通过吸纳精英，削弱精英原来所在的机构，这对于 NGO 来说，是政府降低其组织能力的一种策略。而某些 NGO 负责人原来是处于体制边缘失落的人或者称之为原来受排斥的精英，实质上加强了体制内的力量。国家与民众的关系仍还原为国家与个人的关系，而不是国家与有组织的民众之间的关系。政府通过精英吸纳，力图化解民众群体意识与阶层的形成，体制外动员能力降低。而农民工 NGO 负责人有的持支持态度，有的持反对态度，认为政府应为 NGO 的发展提供立法保障，而不是吸收部分人。

除了精英吸纳以外，政府正视农民工问题，并尝试利用体制内部资源去解决。如前文所述的深圳市总工会农民工学校“是全省首家经市政府编制部门正式批准成立的农民工教育机构。与其他类型的农民工学校相比，该校获得一定的政府财政补贴，为农民工提供更多公益性教育和免费取得中等学历的机会。……深圳市总工会还将利用这样的平台，建成覆盖全市农民工的素质教育服务网，并计划今后 5 年内再培训 100 万农民工。”^④

（二）农民工 NGO 倡导网络构建与实践

农民工 NGO 交流加强，对于服务内容有很好的政策把握。农民工 NGO 摸索出适合自身的角色，对于组织行为边界也有较好的认识。比如对于劳资纠纷的介入程度、介入方法、对政府的控制策略等，基本上有较为清晰的判断，同时发展出对策性行为。但农民工 NGO 仍缺乏政府公开透明的管制，生存状况仍比较艰难。同时，政策倡导式的方法继续发展，农民工 NGO 继续推动劳工权益保障。比如清华大学社会学系和微软（中国）有限公司合办“农民工社会融入与就业论坛^⑤”，倡导以政府、企业和民间伙伴关系为视角服务农民工，并透过社区学院或社区服务等展开实践。而有的地方政府借鉴社区教育的方式为农民工

提供教育机会，支持不同组织主体创办农民工学校。

注释及参考文献：

①沈原、孙五三，《处于十字路口的中国社团》，天津人民出版社，2000，转引自沈原，《市场、阶级与社会：转型社会学的关键议题》，社会科学文献出版社，2007年10月第306-309页。

②③④孙立平，《转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁》，清华大学出版社，2004年，第73页、第11页、第169页。

⑤沈原，《社会转型与工人阶级的再形成》，《社会学研究》2006年第2期第33页。

⑥冯建华，2008年6月6日博士论文答辩内容。

⑦赵鼎新，《社会与政治运动讲义》，社会科学文献出版社，2006年3月，第304页。

⑧康晓光、韩恒，《分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究》，《社会学研究》2005年第6期。

⑨在这里借有了沈原关于城市业主维权的研究发现：产权是一种实践，笔者认为劳权也是一种实践。关于劳权，常凯有《劳动关系？劳动者？劳权——当代中国的劳动问题》、《劳权论——当代中国劳动关系的法律调整研究》等专著论述。沈原的观点可以在《走向公民权——业主维权作为当代中国的一种公民运动》，《市场、阶级与社会：转型社会学的关键议题》，社会科学文献出版社，2007年10月第325-352页。

⑩事工性目标与过程性目标是采用社区社会工作中工作目标的分类。事工性目标即是社会工作者解决特定问题或实现具体任务为目标；而过程性目标是通过解决问题而使服务对象增强解决问题的能力。《社区工作的理论与实践》，甘炳光等著，香港中文大学出版社，1994年第1版，第119页。

⑪占少华、韩嘉玲：《中国的农民工非政府组织：经验与挑战》，中国社会学网之社会政策。

⑫黄钙，《珠三角：一年冒出10个NGO》，《中国经营报》2003年12月23日。

⑬黄岩，《外来工组织与跨国劳工团结网络》，《开放时代》2006年第6期第98页。

⑭朱健刚，《行动的力量》，商务印书馆，2008年第235-237页。

⑮岳经纶、屈恒，《非政府组织与农民工权益的维护——以番禺打工族文书处理服务部为个案作》，《中山大学学报（社会科学版）》2007年第3期。

⑯“制度短缺”概念来自于刘林平，《制度短缺与劳工短缺——“民工荒”问题研究》，中国工业经济，2006年第8期。

⑰“制度链接”概念来自于郑广怀，《伤残农民工：无法被赋权的群体》，《社会学研究》2005年第3期。

⑱从1996年周立太在珠三角地区开展第一起工伤诉讼，一直不为政府部门接受。2001年12月，龙岗区司法局认定周立太长期在龙岗区非法执业，并责令他立即停止非法执业行为。一审败诉后，周立太不服，上诉至深圳中院，仍被维持原判。（《农民工维权组织人员身处危险之中》，<http://www.sina.com.cn>，2007年12月16日02:34 新华网）

⑲朱健刚，《行动的力量》，商务印书馆，2008年第235页。

⑳《深圳劳工维权组织负责人被砍事件调查》，<http://www.sina.com.cn>，2007年12月16日02:34《南方都市报》。

㉑《珠三角“劳工维权NGO”生存境况举步维艰》，<http://www.sina.com.cn>，2008年02月21日10:15来源：《新京报》。

㉒Pun Ngai, *Made in China: Woman Factory Workers in a Global Workplace*, Duke University Press, Durham and London: 2005

㉓这些劳工团体出现的社会背景与现时期中国的社会情境较相似，比如工业化、城市化等带来的社会问题较相似，比如劳工在工业化快速发展时期，工资、工时、劳资关系等有相同性，尽管在不同的国家或地方，尽管不同的国家或地方有不同的文化传统、政治环境，但是工人所遇到的问题相似，这些劳工团体也就应运而生。——笔者注

㉔陕西西安妇联权益部联合NGO在家政工里面培育草根组织，不过，是面向下岗妇女的。李真主编，

《流动与融合：农民工公共政策改革与服务创新论集》，团结出版社，2005年8月，第348页。

⑤《“圆梦计划”能否助农民工转变人生?》——深圳首助百名农民工免费读大学，组织者称“我们正摸着石头过河”，载《广州日报》，2008年6月11日A8版。需要说明的是，这个机构是2007年10月30日揭牌，并不是本阶段成立的，之所以在此处出现，是为了分析逻辑上的完整。

⑥忽视服务对象真正的需求，仅提供一些表面化、形式上的服务，这只是逃避问题，并不能正视问题、真正解决问题。如果社会问题长久得不到解决，社会稳定也不会得到保障，只会导致无序的体制外的行动越来越多。笔者认为，项目本身对政府部门缺乏沟通、支持活动。

⑦《劳工维权组织人员身处危险之中》，中国新闻网，<http://www.sina.com.cn> 2007年12月16日02:34。

⑧黄卫平，《协同治理：深圳市公民政治参与案例解读》，<http://www.governance.cn>

⑨全省首家“公立”农民工学校揭牌 可提供免费学历教育，时间：2007-10-31 08:27 来源：《南方日报》网络版 (<http://news.southcn.com/gdnews/nanyuedadi/content/2007-10/31/content-4266912.htm>)。

⑩微软(中国)有限公司、清华大学社会学系主编，《农民工：社会融入与就业——以政府、企业和民间伙伴关系为视角》，社科文献出版社，2008年3月。

作者单位：中山大学政务学院社会学与社会工作系（邮编：510275）