

国际 NGO 与中国地方治理创新

——以珠三角为例

[文 / 朱健刚]

[内容提要]随着中国的改革开放,越来越多的国际 NGO 进入中国,国际 NGO 不同于国内的官办民间组织,它自身的海外性使得它一方面必须认同中国政府的权威,寻求和中国政府的合作,才能够进入中国,另一方面自身的宗旨又使得它需要保持独立性和自主性,不能从属于中国政府。由于国际 NGO 在中国缺乏足够的法律和制度保障,因此它很难获得中国政府的全面信任和支持。本文以珠三角的国际 NGO 为个案,着重分析在这样的背景下,国际 NGO 在中国如何具体的工作的,又如何和地方政府发生具体的关联,本文试图指出国际 NGO 力图在文化上不断嵌入到地方的治理体系中去,以适应当地的权力格局。但是它同时又在逐步影响和改变当地的治理文化和价值观念。在这一嵌入过程中,国际 NGO 逐步发现它和中国的推动可持续发展以及建设和谐社会的国家战略存在许多契合点,因而仍然存在着活动自身的正当性,但是同时国际 NGO 的独立性也会受到来自海外和地方的怀疑。

Abstract : As China has opened its door to the world community , more and more international NGOs find their way into this country. Unlike their local counterparts which are actually run by the Chinese government , these international new arrivals are confronted with a dilemma. On the one hand , they have to recognize the authority of the Chinese government and seek to cooperate with it in order to gain entrance into the country. On the other hand , their mission requires that they keep their independence and autonomy , allowing no subordination to the Chinese government. How can the international NGOs negotiate their way through such a dilemma and manage to penetrate into the local administrations to influence their cultures and values? This paper , which is based on a case study in the international NGOs in the Pearl River Delta , will try to find an answer.

自上个世纪八十年代以来,伴随着中国的改革开放,在越来越多的跨国公司进入中国大陆的同时,越来越多的国际 NGO^①也登陆中国。这些非政府组织在慈善、环保、扶贫等民生领域非常活跃。它们在中国社会转型中的功能与角色也逐渐

引起政府和学术界的广泛关注 (Howell , 1995 ; Ronald et al , 2003 ,康晓光 ,2001) ,2001 年由国务院扶贫办起草的《中国扶贫白皮书》中首次引入国际 NGO 的概念,肯定了国际 NGO 在促进中国扶贫事业中的作用。一些政府部门,例如环保总局、



香港乐施会

外经贸委等也经常与国际 NGO 进行非常密切的合作,在这方面业已形成了比较成熟的合作机制。但是,尽管怎样,学术界和政府的很多部门,尤其是地方政府对国际 NGO 还知之甚少,有的时候甚至将这些国际非政府组织看作反政府组织而加以防范。而与此相对应的,国际 NGO 在进入地方社区开展工作的時候,也常常对地方政府的逻辑了解甚少,它们不象跨国公司,在进入地方社会的时候能够得到地方政府部门的积极地响应,或者能够有足够的资金开展调研和搜集信息。相反许多时候,国际 NGO 大都是“摸着石头过河”,在信息不完备、沟通很不充分的情况下和地方政府进行接触和适应。这样,在国际 NGO 的进入过程中,国际 NGO 和地方权力体系,尤其是和地方政府之间就会呈现出多样化的互动。实际上大部分国际 NGO 在中国的工作都是依托地方,而不是在全国范围内开展的,也就是说,它的具体项目的实施总是和地方治理紧密结合在一起的,但是对于国际 NGO 在中国究竟如何实际地开展工作,以及它与中国地方治理体系,尤其是和地方政府的关系却鲜有研究。在地方治理的情境下,究竟国际 NGO 是如何行动的?它们的作用如何?它们和政府是怎样的关系?本文试图通过对在珠三角地区活动的国际 NGO 的两年多的个案研究^②的基础上对上述问题加以探讨。之所以选择珠三角地区,是因为作为中国最早的改革开放地区,珠三角地区由于

濒临港澳,是国内最先引入境外非政府组织的地区之一,许多国际 NGO、基金会乃至国际双边或多边机构都在珠三角地区的扶贫、环保、教育、健康、妇女、劳工等领域极为活跃。通过研究这些国际 NGO 的个案,可以使得我们进一步了解国际 NGO 在参与中国地方治理的过程中,如何有着和在西方社会的运作不尽相同的实践逻辑^③,这种不同的实践逻辑常常使得国际 NGO 必须在行动的话语框架、行动策略甚至行动场域的选择上都需要不断调整,力求使得自身的行动能够嵌入到当地的社会和文化脉络中去。

一、术语的交待与研究的回顾

在本研究中所涉及的国际 NGO、治理等概念虽然在社会发展领域内是风行一时的行话,但是作为一个西方舶来的概念,也容易和政府话语中的民间组织和政府管理相混淆,因此有必要先做一澄清,国际 NGO 实际上是国际非政府组织(International Non-governmental organization)的英文缩写,它是相对于政府间国际组织而言,一般而言,它是指各国公民结成的跨国界的非政治性,不以营利为导向的民间社团(俞可平,2003)。NGO 这一概念在上世纪五十年代被联合国采用以后,在七十年代以来所谓全球“社团革命”的过程中被广泛的借用。不过,非政府组织这一概念本身的“非”就说明它很难从内部统一出共同的特征,而只能从和其他组织的区分来界定出组织的特征。“我们可以知道 NGO 不是什么,但很难确定 NGO 是什么。”(周志仁,1999)。NGO 并不存在着单一固化的原型,而是呈现着多种多样复杂的类型、规模和行动模式。许多分享不同价值观念并采取不同工作手法的组织都被纳入 NGO 的领域。相对比较权威的定義来自美国霍普金斯大学萨拉蒙教授等的研究,通过对多个国家的比较和归纳,他指

出这些组织需要具备非政治的、非宗教的、非营利的、志愿的、自治的、正式的等特征。不过这个概念并不容易套用到不同社会和文化状态中,在有些国家,宗教组织同非营利组织高度结合在一起,而在中国这样的国家,很多组织并不具有正式特征。一般来说,非政府性、非营利性和志愿性是 NGO 这一概念比较强调的特征。但除此之外,NGO 就呈现出五花八门的特征,这方面在国际 NGO 体现的尤为明显,可以有结构正式、历史悠久而又规模庞大的组织,例如国际红十字会、宣明会,也可以有结构松散、规模小到只有几个人的国际 NGO 组织,比如 AREANA Alternative Globalization,有的组织可以在全球 40 多个国家都开展活动,例如乐施会,有的可能只有一个网站或者政策论坛,例如全球公民网络等。

多样性是国际 NGO 呈现的首要特征:“它是一片热带雨林,而不是一个大农场。”(Young, 2005)。在有些人看来这可能正是国际 NGO 的力量和价值所在,但是这同时也使得地方治理体系对非政府组织的确认容易模糊甚至混乱^④。其实 NGO 的宽泛的外延使得它作为一个学术概念把握起来仍然是有难度的,但是由于它在国际社会中被广泛地采用,甚至成为一种不同类型的民间组织之间相互认同的话语。所以仍然值得我们深入观察它的一些相似的特征^⑤。根据我们的观察,在进入中国的国际 NGO 中,除了多样化的特征,还有四个特征是比较普遍的共识,

一是海外性,国际 NGO 不局限于本地工作,而是力图跨越国界或者地区界限,甚至在全球进行活动。例如绿色和平在全球 40 个国家和地区活动,而乐施会更是在全球 10 多个国家和地区建立办公室。在中国的政治文化中,即使是总部是在香港、台湾这些地区的 NGO 组织也被看作是具有海外性质,而和国与国之间的 NGO 常常并列为同样的民间组织。因此在我们的研究中,国际 NGO 也

包含这一类组织。

二是接受当地政治权威,也就是说国际 NGO 组织不以争取地方政权为目的,相反它常常是以认可民族国家的权威而进入一个国家开展工作的,即使它可能对当地政府的某项政策会提出批评,但是也不会直接反对当地政府的合法性。凡是在中国公开活动的国际 NGO 都是基于这样一个原则工作。

三是它不以营利为导向,国际 NGO 的资金大部分来自全球范围内的捐款和资助,本身的服务虽然可以带来利润,但是这些利润不在个人之间分配,也就是没有董事之间的分红,所得收入全部用于组织的活动。

四是自治性,国际 NGO 一般不会是政府的一部分,或者是作为政府的代理机构。即使是政府资助占大部分的国际 NGO 组织,它们也强调自身有独立的治理结构,也就是拥有自己的董事会和章程,能够自我做出相应的决策和管理。例如英国文化协会在中国是挂靠在英国领事馆下,但是即使这类政府影响很强的组织也有自己相对独立的董事会及相关治理机构。

因此,在本研究中,我们将从事跨国界活动,接受政府权威,不以营利为目的并相对自治的多样化的公民团体作为我们研究的国际 NGO。在本研究中,这些组织在中国大体分为四类,一类是关注全球问题的全球性 NGO,它们不隶属于哪个国家,而是全球化的,例如绿色和平。二类是立足某一国家而跨国工作的国际基金会或者 NGO,例如亚洲基金会。它们自身定位是外国组织。第三类是国际双边或者多边机构,这些机构其实是外国政府的代理机构,但是也很容易被看作是国际非政府组织,例如 CIDA,此外还有一类是港澳地区的 NGO 机构,也被看作是海外的 NGO 机构。例如香港嘉道理基金会。

相对于 NGO,在中国的社会组织体系中,似

乎在形式上最为接近的是由民政部门加以管理的所谓民间组织,它包括注册的社会团体、民办非企业单位和 2004 年 6 月由《基金会管理条例》从社团中划分出来的基金会,不过虽然形式上相近,却很难把其中的大部分组织定义为国际普遍接受的意义上的 NGO,因为它们其实在政府文化中从来不被看作非政府组织,而是看作党和政府管理体系的一部分,实现政府上传下达的功能。虽然有些学者将这些民间组织称为 GONGO(政府组织的 NGO),但是在我们的分析中,许多政府定义的民间组织甚至和西方意义的 GONGO(政府组织的 NGO)都不一样^⑥,因为许多官方定义的民间组织甚至连自身的自治机制都没有,所以本质上,在政府注册的许多民间组织和 NGO 是形同质异。将政府定义的民间组织和 NGO 混淆在我看来正是近年来国内关于非政府组织研究的主要误区,它不但混淆了两类不同组织,而且也使得我们难以将研究对象加以精确。事实上很多具有 NGO 特征的组织恰恰很难在民政部门注册。有的甚至就没有注册(Ronald et al 2003)。正因为此,我们在随后的研究中会指出,国际 NGO 在中国正是和中国的民间组织管理体系相冲突,而面临着合法性不足的危机。

治理(governance)则是 20 世纪 90 年代以来,在西方政治学、经济学和管理学领域风行一时的概念,它是与政府的统治(government)相对而言的,治理概念试图指出很多社会问题已经不再是只能靠政府自身的管制就能解决,社会的管理需要政府的力量,但是又不限于政府,而应该包含更多的社会公共机构和公共服务组织。它往往指为了实现共同的社会或经济治理目标,而由政府和社会多方参与的活动,治理理念和我们国家提倡的“小政府、大社会”的主张相接近,不过治理更明确强调出政府和社会其他部门的合作,政府、企业与非政府组织的合作,因此治理的概念比政府概

念要更宽泛,治理和统治最根本的区别是,治理的权威不一定是政府,而且权力的运行是一个上下互动的过程;“可以通过合作、协商、伙伴关系,确立认同和共同的目标等方式来实施对公共事务的管理。”(俞可平 2003,第 70 页)

虽然没有对国际 NGO 与中国地方治理的专门探讨,但是在国家治理与 NGO 关系的研究中,学者的一些观点仍然值得关注,比较多的观点是认为中国社会是一种被称之为法团主义的治理机构,所谓社会法团主义是认为所有的民间组织都应该挂靠或者归属于党和政府的统一控制下,传达政府的主张和意志(Chan, 1993; Unger & Chan, 1995);这种法团主义的观点一方面是国外学者对于中国社团现状的描述,但同时也确实是政府对自身所属社团的价值判断。但是这样的观点容易产生两方面的误读,一方面是认为中国没有西方意义的真正独立的 NGO,另一方面会认为凡是非注册,在中国产生的草根 NGO 对政府治理体系的稳定都有可能构成威胁。

另一种理论是第三部门理论。这一方的观点则认为改革开放已经使得 NGO 成为中国社会区别于政府、企业组织的第三部门,它不同于政府和企业,但是在传递公共产品,例如教育、环境等某种程度上比前两者更有效率,这些民间组织虽然仍然是挂靠或者归属于政府的某一部分,但是可以相对独立和自治,呈现出国家组织的公民社会模式^⑦。在这方面,推动善治的概念尤为突出,善治指能使公共利益最大化的社会管理过程,善治强调政府与公民对公共生活的合作管理。而善治需要第三部门的参与,正如俞可平认为:“如果没有一个健全与发达的公民社会,就不可能有真正的善治”公民社会的成长和壮大,必然引起治理结构和治理状况的变迁”(俞可平 2003)。这两类观点可以说都体现出中国民间组织的基本特点。

不过国际 NGO 并不同于国内的草根 NGO 或者那些官办民间组织,因为它自身的海外性使得它一方面必须认同中国政府的权威,寻求和中国政府的合作,才能够进入中国,而另一方面,它自身的宗旨和独立的价值观又使得它很难使得自己从属于中国政府。由于国际 NGO 在中国缺乏足够的法律和制度保障,因此它很难获得中国政府的全面信任和支持。这就需要我们分析,在这样的背景下,国际 NGO 究竟在中国是如何具体工作的,又如何和地方政府发生具体的关联,本文试图从较为微观的行动的层面,观察和分析国际 NGO 的社会行动如何和地方治理结构之间互动,以及这样的互动对于社会转型的意义。通过对珠三角的个案研究,我们试图指出国际 NGO 力图在文化上不断嵌入到地方的治理体系中去,以适应当地的权力格局。但是它同时又在逐步影响和改变当地的治理文化和价值观念。在这一嵌入过程中,国际 NGO 逐步发现它和中国的推动可持续发展以及建设和谐社会的国家战略存在许多契合点,因而仍然存在着活动自身的正当性,但是同时国际 NGO 的独立性也会受到来自海外和地方的怀疑。本文首先分析在珠三角活动的国际 NGO 的基本文化特征,它们的组织传统、发展战略、资金来源以及工作手法等,介绍其基本的话语。其次分析珠三角地区基本治理结构和意识形态,接着着重描述和分析国际 NGO 在珠三角活动的基本方式和过程。通过对这些国际 NGO 项目运作的策略、技术和行动者的分析,我们将试图分析国际 NGO 对地方治理变革的作用,存在的挑战和可能的解决路径。在结论部分我们将总结本文的观点以及进一步需要研究的问题。

二、全球公民社会语境下的国际 NGO

这项研究所调查的对象包括国际 NGO、基金

会、国际双边或者多边发展机构以及和国际 NGO 有联系的本土 NGO 组织。第一类是在华南地区活动的一些有代表性的全球性的社团及基金会,例如香港乐施会、绿色和平组织、亚洲基金会等。虽然国际直接服务的 NGO 组织与私营基金会在功能上有很大不同,但是就我们对于国际 NGO 的定义以及围绕我们所讨论的治理问题,我们仍然将两者合在一起作为国际 NGO 来讨论。第二类是相关双边或者多边发展机构,例如加拿大 CIDA、英国全球机遇基金等。第三类是在华南地区比较活跃的草根 NGO,例如像番禺打工者文书服务部、深圳当代观察研究所等。上述选取的研究对象在类型上大致上能涵盖各类现在比较有代表性,并在华南地区 NGO 事务领域有一定影响的 NGO 组织和相关机构。如表一、表二所示:

这些国际 NGO 在组织历史和组织结构上都有很大的不同,有的已经具有上百年的历史,例如英国文化协会,有的则是二战以后才开始兴起,例如乐施会,有的则是在最近十年间发展的组织,例如家工作营。在组织结构上国际 NGO 也有大有小,有比较大型的国际组织,例如乐施会、绿色和平、福特基金会,也有在九十年代以来,以 INTERNET 为基础,由少数个人组织的比较小型的国际 NGO 组织,这些组织也同样发挥比较重要的影响。不过在那些大大小小的形形色色的 NGO 中,仍然是那些大的国际 NGO 具有更大的影响力,在环保领域有 8 个左右的组织影响力比较大,例如绿色和平、WWF 和地球之友,而发展领域有 10 个左右的组织,而在人权领域有 4 到 5 个。联合国事实上成为一个最大的国际 NGO 的培育机构,联合国也不断提高 NGO 在国际事务中的影响和作用,具有联合国咨询地位的 NGO 2000 年达到 1500 个。正因为联合国对 NGO 的积极支持,使得许多国际发展机构,例如世界银行、USAID 等都逐步改变过去对 NGO 的敌对态度,而逐渐开始设立专门的针

表一 主要类型一览

组织类型 调查城市	国际 NGO	基金会	双边机构	草根 NGO
北京	2	3	2	
香港	5			
广州	5			3
深圳				2
合计	22(家)			

表二 组织名单及类型细分

组织类型 调查城市	国际 NGO	基金会	双边机构	草根 NGO
北京	英国志愿者协会 行动援助			
香港	香港乐施会 香港基督教工业委员会 香港地球之友 香港社会服务联会 AREANA 人类家园			
广州	家工作营 绿色和平 无国界医生 英国文化协会			爱之关怀 灯塔 番禺打工者文书服务部
深圳				深圳春风争议服务部 深圳当代观察研究所
合计	22(家)			

对国际 NGO 的部门,大量关于发展方面的资助通过这些 NGO 分配到不发达国家或者是发展中国家的贫困地区。因为这一类发展工业,使得 NGO 在发展领域具有了和政府、企业相区别的集体象征意义。在西方国家原有的福利国家模式所产生的民主赤字遭到广泛质疑的背景下,国际 NGO 以其在社会服务领域的专业性、灵活性和公信力,在九十年代以来的国际舞台日益活跃,对于国际社

会秩序以及对贫穷国家和地区的发展发挥着不可忽视的作用。我们将从这些组织的组织传统、发展战略、资金来源和工作手法上分别加以归纳总结:

从组织传统来看,这些国际 NGO 大体承继三类传统(Young 2005),一类是基督教传统,一类是人道主义的传统,一类是慈善传统,承接这三类传统的组织在我们对广东 NGO 的调查中,都有所发现,其具体如表三所示:

表三

传统	组织名称
宗教传统	基督教工业委员会
人道主义传统	乐施会、绿色和平、地球之友、惠黎基金会、香港社会服务联合会、AREANA、人类家园、汉达家劳动营
慈善传统下的私人基金会和双边机构	福特基金会、亚洲基金会、嘉道理慈善基金会、英国文化协会、加拿大 CIDA

基督教传统是西方公民社会兴起的一个非常重要的精神来源,基督教中的公义、博爱等理念深深影响着公民社会组织的发展。基督教工业委员会的主任刘千石就是一位虔诚的基督徒,他谈到这个组织的起源就是因为教会看到劳工问题的严重,但是自身又缺乏经验和能力,因此才支持成立这样一个支持劳工的 NGO 团体,而在工作的过程中,基督的爱常常贯穿到他们的工作中,不过常常引起误解的是,有基督教传统并不意味着这些组织一定要是基督徒,也并不意味着它会进行传教,其实现在的基督教背景的 NGO 组织并不进行传教活动,而主要关注社会服务,参加的人员已经大大的开放。国内这样传统的组织最著名的是基督教青年会和基督教女青年会。他们的宗旨虽然来自于基督教,但是在宗教局和共青团的双重领导下,已经成为一个著名的社会服务团体。

人道主义传统强调对第三世界人民的尊重和关注,这一传统没有宗教的强调,而是强调人的本位,从人的角度出发来关注边缘群体和弱势群体,这一类团体是国际 NGO 中比较多的,尤其是在华南地区活跃的国际 NGO 基本上都沿循着这条传统。例如乐施会和绿色和平。这种人道主义援助和中国社会的人本主义传统很接近,因此也非常容易被接受。

第三类慈善观念的组织主要集中在基金会,发达的私人基金会是美国公民社会一个非常重要的特征,人们对社会的回报不不仅可以交给政府,而

且可以捐给他所信赖的基金会,以开展慈善事业,在华南地区活跃的基金会都是著名的美国基金机构,这些机构和政府没有必然的联系,而是致力于支持中国等第三世界国家的发展,其中福特基金会是美国大型的私人基金会之一,而亚洲基金会则是美国为基础的针对亚洲为服务领域的基金组织。加拿大 CIDA 和英国全球机遇基金会则是分别属于各国政府,致力于给予不发达国家有关发展项目资助的组织。

虽然存在着三种不同传统,但是在九十年代以来,实际上三个传统已经互相融合,在发展战略上,不管各自强调的重点如何,国际 NGO 大都分享一些相似的基本的价值观念。这些基本价值观念已经成为许多国际 NGO 的共识,以致成为一种全球公民社会的话语,可以“不证自明地”指导着国际 NGO 开展他们的工作。这些价值观念形成了他们基本的战略方向。

国际 NGO 分享的第一种价值观是伦理的全球化(ethical globalization),全球化可以看作一种特定的文化形式或者社会制度在全球范围内的传播。冷战结束以后,随着全球市场的大幅度扩张,也推动了全球性的文化流动,从人群、技术到金融、媒体,乃至意识形态都在全球范围内迅速地传播,许多议题成为全球性问题,例如环保问题就不再只是一国一地的问题,原始森林的砍伐,转基因生物安全的议题都已经超越某个固定的地域,而引起从西方发达国家到不发达国家的广泛关注。

正因为这些议题已经去地域化,使得一些 NGO 组织不再将自己的关注局限在某个社区或者某个国家内部,而开始从全球角度加以关注,也正因为如此,对应于资本主义经济的全球化,也产生所谓的“伦理的全球化”,即要求关注全球问题,推进社会服务和公共产品的提供,推广社会公正理念的全球化过程。对于公正理念的理解在不同的 NGO 之间虽然不同,但是对资本主义市场的支配性的怀疑和反对以及强调以权为本的文化是普遍分享的全球伦理。

例如国际著名的环保团体绿色和平进入珠三角活动,主要就是在中国大陆力图提出转基因食品安全和新能源开发这两个议题,他们一方面在广州等地开展食品安全消费者教育,另一方面他们致力于推广广东的风力能源开发。这些议题都是绿色和平在全球开展的倡导运动。不过绿色和平在广东的工作同时也会考虑到和地方利益紧紧结合在一起,实现它在全球的倡导目标。

第二个理念是公民社会的价值观。公民社会经常被看作是一个相对独立于政府和市场,相对自治的不以营利为目的的社会领域,主要以非政府组织为主体。非政府组织在中国的政治文化中很容易被想象成为反政府组织,其实在西方的公民社会中,非政府组织和非法组织有很大的区别,他们不以政治权力为目标,强调自身的非政治性和非宗教性,更关注社会领域内部的所谓公共服务的传递和公共产品的生产问题,例如环保、贫困或者教育等问题。目前国际上普遍的共识是,一个国家的良好的治理与比较强的公民社会是紧密相关的。国家、市场和公民社会可以形成一个相互补充、相互制衡、相互促进的治理体系。公民社会的重要功能是创造一种新的社会空间,它通过民间自助、互助和他助的方式来传递社会服务,并推动国家和私营部门来满足民间对于环保、弱势群体关注的需要。例如加拿大国际发展署(简称 CI-

DA)在中国积极开展工作已有近 20 年的历史,每年投入中国的资金超过 4000 万加元。CIDA 资助了超过 150 个国家,覆盖世界五分之四的人口。而 CIDA 在中国的项目是在 CDPF(中加合作发展框架)之下进行的双边项目,加方向中方以项目方式提供技术和人员支持。而它比较具有特色的是它的公民社会项目,这个项目虽然资金较少,但是影响还是很大的,它主要致力于扩大公民、社区和非政府组织参与发展,加强司法改革,促进公民权利的维护,特别是弱势群体,如妇女、残疾人、以及流动人口等权利的维护。也提高公民、社区和非政府组织对公共政策制定和决策的参与;促进政府和社区更大程度上尊重公民和非政府组织参与公共政策对话的价值;此外 CIDA 还努力加强法制,试图让公民通过法律机构保护自身权利。这些国际发展机构的支持使得国际 NGO 能够获得重要的资金支持。

在这方面,乐施会、福特基金会和加拿大 CIDA 公民社会项目都有明确的发展战略,来支持更多的非政府组织来参与社会治理过程。加拿大 CIDA 公民社会项目干脆直接独立出这一项目,使得它在国内的影响比较大。

与此相呼应的,许多国际 NGO 也致力于推动的还有可持续发展的观念,这种观念相信这一代人的发展不应该以牺牲下一代人的幸福为代价,这种可持续发展强调经济和环保应该相互协调,相互促进。尤其是全球性的环境问题以及社会公正问题在这一可持续发展的观念下得到了比较广泛的关注。绿色和平、地球之友等组织推动的 1992 年地球峰会就是表示这一理念的基本案例。应该说国际 NGO 对于可持续发展基本都是同样的共识,希望自己的工作能够融入可持续发展的战略远景中去。

此外,参与式发展的理念自七十年代提出以来,也逐步取代原有的自上而下的发展观,而逐步

成为国际 NGO 开展相关发展工作的流行理念。这一类发展使得国际 NGO 在中国开展工作,不仅仅是慈善性质的居高临下的施舍或者拯救,而更强调赋权社区,鼓励社区对于发展的参与,并进而建立贫困地区文化的尊严和信心。乐施会提出的助人自助,以权为本,就是这一理念的展现,广东地区劳工方面的一些参与式项目经常得到国际组织的资助,也是这样的一种理念使然。

伦理的全球化、建设公民社会、推动可持续发展,这些构成国际 NGO 共同分享的基本价值观,NGO 的战略设想大体都在这一思想指导下设计和运作。这些价值观形成了全球公民社会的语境,似乎可以不证自明。但是这种在国际 NGO 圈内似乎不需要多说的全球公民社会话语恰恰是中国地方社会的政治文化中所缺失的。它的传播和交流以及如何和中国政府治理的意识形态连接起来是这些组织能够在中国顺利开展活动的关键。

那么,国际 NGO 的资金主要来自什么地方呢?事实上,国际 NGO 的资金来源是多元的,对于一些公信力比较高的历史悠久的国际 NGO,大部分资金仍然来自私人筹款,例如乐施会、宣明会的资金大都来自面向个人的募捐,绿色和平为了保证其政策的独立性,干脆不接受任何来自政党、财团的捐款。在捐款免税等政策的支持下,这些组织得到许多人的支持,在我们调查的绿色和平中,2001 年已经达到 250 万会员,资助达到一亿四千万美元。

也有一些资金来自于试图参与社会服务领域,建立企业品牌形象的跨国公司,例如在广州曾经非常活跃的全球工人和社区联盟就是 NIKE 等一些跨国公司建立的 NGO,试图实现其自身的企业社会责任,减少来自外界的批评的压力,不过西方公众中比较容易对这种直接接收有争议的公司或者政府的资助的 NGO 的独立性和公正性产生

置疑。

有一些国际 NGO 也具有政府的背景和支持,形成西方特色的 GONGO,例如英国文化协会(British Council)是 1934 年英国外交部倡议下在英国进行注册的一个非盈利性组织,1940 年获得议会颁发的许可证,拥有自身独立的主席和理事会。作为一家推广英国文化、教育及科技的国际性机构,它在全世界 109 个国家的 227 个城市设有办事处。1943 年,英国文化协会在重庆设立了亚洲的第一家办事处。走过几十年的发展历程后,“英国文化协会”现在在中国是以英国驻华大使馆和领事馆的文化教育处的名义开展工作,在北京、上海、广州和重庆的英国总领事馆设有办公室,作为负责其在华项目开展的分支机构,英国文化协会的主要工作内容包括:开展合作项目,加深中英两国之间的联系,建立长期的合作伙伴关系,促进中英两国的各类组织相互合作,并为中国的高等教育改革、法制改革、经济改革和相关改革提供支持,将英国的艺术和科技活动带到中国,促进文化交流;协助英国教学专业人员在中国更广泛和更有效地推广英语教学计划。同时在中国多个城市开设考试中心,通过组织考试使考生有机会评估自己的英语能力;代表英国的教育和专业机构,提供有关英国的免费信息和咨询。

从上面的描述中可以看到,我们所调查的国际 NGO 个案在意识形态上,基本上都与中国政府目前强调的以民为本,建立和谐社会以及促进经济和环境的和谐发展的观念并不冲突,它们的差异往往在于围绕这些理念,强调的重点不同。正是这种意识形态上的相似性,使得国际 NGO 可以被允许进入中国,并被默许开展各种各样的社会服务活动。不过由于国际 NGO 和地方政府之间缺乏沟通和交流,也使得这种进入过程存在许多无法分类和定位的地方。

三、地方治理结构中的政府 与民间组织 对正当性^⑧的考察

中国的地方治理经常是指省以下的治理结构。在中国 地方治理结构经常是以地方政府为主要的治理机构,地方治理经常考虑的目标是促进地方的和社会和经济发展,保证一个地方的和谐稳定。国际 NGO 组织常常可以给一个相对贫困或者社会问题较多的地方带来资金、技术和就业,这些是地方政府比较欢迎的原因,但是如果地方政府意识到这些机构进入可能带来对政府权威的挑战,或者引起社会秩序的混乱,那么就会对这些国际 NGO 保持警惕。要认识国际 NGO 在地方治理结构中的角色,需要我们先对地方治理结构有一个全面的认识。

广东地区一直有着悠久的慈善传统,过去慈善的主体主要是政府和企业。整个和谐社会的建设,都是以党和政府为基础来推进若干工程,有一些企业或者媒体也参与相关的发展,例如 TCL 公司、锦绣香江集团都曾捐款捐物,来支持社会发展事业,但是作为治理的主体基本还是由政府来负担。国际 NGO 虽然参与慈善工作,但是在我们的调查中发现还缺乏一套对应的管理体制来规范国际 NGO 参与地方治理的过程。

地方政府对于官方的民间组织实行的是多头控制的制度,从民政到公安,有多个部门在对这些民间组织进行控制,这一类民间组织多指社团、民办非企业单位。不过大部分这类官方民间组织和 NGO 还是有很大的不同,虽然和 NGO 形式相似,但是大部分的民间组织都只是政府命令的传送带,起着政府指令下达和民情上传的作用,这些相关的条例似乎对国际 NGO 很难有作用,在公民社会的文化中,国际 NGO 会乐于遵守所在国家的法律法规,但是很难想象国际 NGO 承认自己只是政府的传声器。可以说在地方政府的治理体制中,国

际 NGO 很难被明确归入治理体系中,这就使得国际 NGO 经常被看作是地方治理体系以外的外来组织,经常被认为是来路不明。这也使得国际 NGO 力图参与地方社区发展的的工作经常难以被清楚的界定和规范。因此一方面地方政府欢迎国际 NGO 参与地方的经济和社会发展,但另一方面也担心它们带来不稳定,对其保持着警惕。

这样国际 NGO 事实上是在这个分类体系之外,处于无法可依的阶段,这也使得国际 NGO 工作的正当性与否并不取决于它是国际 NGO 或者不是,而是取决于它的工作,也就是它的社会行动是否具有正当性,是否能够促进当地经济和社会发展。总的来说,广东地区的地方政府对于国际 NGO 进入还是比较开放的,政府在社会发展领域内的建设中,鼓励各种社会力量参与和支持地方社会的发展。这就使得绝大部分国际 NGO 在珠三角地区开展的活动整体上都能顺利的开展。

不过由于没有明确的规范,以及缺少足够的沟通,使得国际 NGO 并不能比较充分地参与地方社会的发展。而政府的各个部门也容易产生不同的看法。实际上中国政府的条块分割使得各个条上对于国际 NGO 也有不同的看法,每个部门因为自身的利益和关注点不同,对这些 NGO 也就有不同的看法。有些部门支持并不意味着另外一些部门会支持,许多国际 NGO 的政府公关工作集中在北京,和地方政府的交往主要集中在项目合作上,但是其实中央和地方政府仍然存在较大的认识上的差异。

这样,即使政府给予了国际 NGO 政策上的默认,国际 NGO 仍然需要在和各个条条之间的交往中,赢得信任和支持。这种各部门的不同态度常常使得国际 NGO 的工作人员表示困惑。因为这种信任和支持的获得是很难通过一个条上的认可和通过就能够顺利完成的,而且在政府不同的块也会有不同的反应。

不过,更值得关注的是,中国的权力关系网络中人的作用常常是非常重要的,往往一个具体的领导,他的思想水平以及他的政治利益,可以决定他对于国际 NGO 及其相关项目的接受与否。

这种复杂的不确定的地方治理结构使得国际 NGO 作为一个外来组织,没有充分的资讯和准备的情况下是很难能够全面的处理好和中国各级政府的关系的。不过总的说来,那些在政府能够注册或者挂靠的机构往往能够获得更大的工作的正当性。而一些不和政府进行沟通以及缺少合作的国际 NGO 则会在正当性上大打折扣。

面对这样的地方权力关系,我们发现国际 NGO 和中国政府之间整体上来说,在意识形态上存在许多交叉,存在许多共同的观点,但是在地方治理过程中,政府和 NGO 保持多大程度上的合作和距离,却有着文化上的不同理解,NGO 如果和政府太近,甚至成为“二政府”,那么就会影响他们在国际上的筹款,失去公众的支持,可是如果远离政府,很多工作又难以开展,很容易被政府或者政府某些部门视为不明来历的组织,正是这种张力使得国际 NGO 在和中国政府的交往中需要小心翼翼。

在我们的调查中,我们深切地体会到,许多国际 NGO 的工作人员对于中国政府还是非常不了解的,同样很多政府官员对于国际 NGO 甚至更不了解,这种缺乏沟通经常使得政府的一些官员常常对国际 NGO 采取一种回避的态度。

四、文化嵌入 国际 NGO 在华南的项目运作

正是在这样一种地方治理情境下,带着全球公民社会理念的国际 NGO 空降到珠三角来,面对这样的外部环境,国际 NGO 在这种嵌入的过程中就不可能是完全的独立和自治,国际 NGO 需要调

整和改变自己在西方国家的做法,将自身的行动嵌入到地方的治理规则,人际关系和地方文化中来,与之相互磨合和适应,这样国际 NGO 的工作才能得以开展。这种嵌入体现在三个方面,一是意识形态的嵌入,一是工作领域的嵌入,还有一种是工作手法的嵌入。

意识形态的嵌入是指国际 NGO 会寻求自身的价值观和政府的意识形态之间的契合点而加以强调,例如香港地球之友是一家著名的环保团体,它一直积极做环境倡导的活动,它就将环境保护的意识上升到寻求和谐社会的实现。可持续发展也是很多组织努力寻求的与政府主张的契合点。当然国际 NGO 不可能和政府的主张完全一致。对于可能的差异和冲突,许多在珠三角活动的国际 NGO 则采取沉默的状态。国际 NGO 常常为了能够顺利在中国工作,他们在外交场合,经常和中国政府表达合作的愿望,例如乐施会总干事庄陈有说,他们是中国政府的朋友,其实在外交上,他们一直和中国政府相似,不但没有拿美国政府的钱,而且还被美国一些右派机构看作是对美国有敌意的组织。亚洲基金会过去是美国鹰派组织,现在也强调他们和中国政府的外交政策保持一致。

在意识形态上寻找切合点的同时,国际 NGO 也积极开拓适合当地需要,又不至于导致和政府直接对抗的工作领域,国际 NGO 在华南的工作领域主要集中在六个方面,第一个方面是企业社会责任领域,尤其是对外来劳工的关注。例如亚洲基金会就一直和中山市妇联、广东女子管理干部学院合作,开展外来女工的文化教育工作。第二方面是对弱势群体和边缘群体救助,例如 2005 年刚刚进入广东的人类家园(Habitat for Humanity)就是一个帮助贫困地区的人民修建房屋的国际组织,他们和广州残疾人联合会合作,在 2005 年 6 月在从化良口镇长流村开始修建第一所房屋,他们的计划是为当地的残疾人修建七所体面的、舒适的

和经济的房屋。而家劳动营则专门为麻风病康复者修建房屋。这些活动在社区方面比较有效,也相对得到地方政府的认同。第三个方面是环境保护,例如绿色和平在广州主要从事推广风力能源的合作计划。第四个方面是文化、教育、娱乐。这方面以英国文化协会比较突出,它们通过多种多样趣味性的文娱活动或者形式较为正式的专家讲座、各类英语知识竞赛及网上专题学术交流活动,向广大华南公众展示具有创意和活力的英国文化,提高英国文化在中国的知名度,例如2004年的英国电影节,2005年英语演讲大赛等都具有广泛的影响。第五个方面是有关治理和民间组织的能力建设等议题。这方面有例如英国文化协会主办的非政府组织能力建设班,性别平等与媒体倡导等活动。第六个方面是女性问题的关注。例如欧盟资助的中山大学妇女与性别研究中心。这些领域都不涉及政治领域,也不与中国政府的基本政策相冲突。这里值得注意的是劳工问题。在国际NGO所支持的劳工维权或者提升劳工文化生活的活动,容易被某些政府部门理解为煽动工潮,破坏经济的不稳定因素,但是实际上这些组织的活动主要集中在法制宣传和工友互助方面,劝诫工人不必通过非理性的方式来解决劳资冲突,恰恰可以促进农民工群体的稳定和和谐。我们应该看到,国际NGO在工作领域的选择上,一方面要根据自己组织的宗旨,但是另一方面也非常注意回避敏感领域,而着重发展与稳定。

不但选择可持续的工作领域,国际NGO的工作手法也需要切合当地的政治文化情境。这种工作手法的嵌入有三种类型,第一种类型是“割裂”型,国际NGO所从事的项目运作基本不和地方政府发生关系,资助方由于工作方式和项目特点决定不愿意过多地直接卷入到地方政治环境中,而是有限范围地选择不同层次的合作伙伴,实际上对于一些国际NGO来说似乎存在着两个层面的

政府:一个是中央的政府,另一个则是地方上实际运作的政府。两者之间有着很大的差别,例如对于加拿大CIDA公民社会项目来说,他们感兴趣的“政府”是大的政策制定层面,他们往往只对那种真正能起到影响政策的平台更感兴趣。相对而言,对于与项目实际运作工作更有直接关系的地方政府,由于项目特点使得他们的兴趣会小很多。当然在涉及到有政策建议这一环节的公民社会项目时,同政府的关系非常重要,但很多时候这种交流还是由项目的执行者——被资助的民间组织来具体处理。例如番禺打工者文书服务部就接收美国福特基金会、美国亚洲基金会、德国基督教发展服务社、美国锐步公司、美国纽约华人职工联谊会、香港社区组织协会等资助,但是地方政府的的关系问题由本地NGO来负责。在这种割裂状态下,地方政府一般不直接干涉国际NGO的活动,双方也没有密切的私人联系,政府处于一种默许或者无暇顾及的状态,但是一旦出现风吹草动,也会引起政府的警惕和担忧。在这种类型下,国际NGO处于地方治理结构的边缘状态,双方处于互不干扰的情形。第二种嵌入方式,我称为“互惠”型,这一类型的国际NGO组织会努力寻找和地方政府部门的利益合作点,希望能够实现自身目标的同时也能够实现地方政府的的目标,从而达到双赢的效果。这一类组织的官员一般和地方政府有比较密切的交往,也建立了比较好的信任和合作关系,国际NGO能够比较深地介入到当地的治理关系中去,这一类活动往往是国际NGO提供资金和技术,而往往由地方政府机构来进行实际运作。例如由英国全球机遇基金资助的,广东省外贸厅运作的推进公平贸易的培训,还有乐施会和广东省总工会合作的关于劳动法方面的研讨会,都是这种互惠类型。第三种是回避型,这一类组织在实现倡导和项目的时候,虽然符合法律和中央政府的主张,但是可能和当地政府或者权势集团的主张相

冲突,这时候一些国际 NGO 组织往往不是采取直接对抗的方式,但是常常主动回避和当地治理机构的来往,而是寻求在媒体的层面使议题被曝光,并引起高层的注意。而当地政府也回避和这一类组织来往。例如绿色和平在广东贵屿做电子垃圾的调查,当地企业不支持,绿色和平后来向环保总局汇报,引起中央的高度重视。绿色和平并没有采取直接对抗的方式,相反是站在当地群众利益的立场上,试图希望中央不是一味的惩罚,而是寻求当地可持续发展的路径,这就使得当地潮阳市委的领导也非常感谢。

可以看到国际 NGO 在广东的活动都是谋求遵守地方的法规和规则,力求以合作的方式开展活动,不过由于牵涉的议题以及国际 NGO 在中国开展活动的正当性程度不同,这些 NGO 采取的嵌入方式也有很大的不同。如果国际 NGO 的议题正好和地方政府的发展议程相吻合,那么双方就可能选择互惠性的方式来共同开展项目,如果是无关或者关系不大,那么就会采取割裂性的方式,政府会采取默许的态度。如果国际 NGO 提出的议题和当地短期利益可能会有冲突,那么一般会采取回避的方式,当然如果国际 NGO 在中央有足够的认同,那么一般地方政府也不会直接干涉。国际 NGO 在这方面也不会直接对抗,而是采取回避的方法来缓解双方可能的冲突。不管何种方式,可以看到国际 NGO 总是试图使自己能够和当地的政治文化相适应,和当地的社会关系和意识形态相连接,这是他们能够生存和开展活动的基础。

在国际 NGO 的不同的嵌入类型中,国际 NGO 主要有三种方式,一是投入基金资助,然后由地方机构来执行。双方是一种合作伙伴关系。亚洲基金会和乐施会在广东地区都是采用这样的方式。另一种则是由国际 NGO 直接投入相关的人员和资金,直接运作,例如绿色和平。第三种是投入某种技术或者提供专家,例如 AREANA 是一家亚

洲信息和学者交换的网络组织,他们就是提供相关的技术或者亚洲的专家来推动当地的发展。

五、国际 NGO 的作用和挑战

如何看待这些国际 NGO 在地方治理过程中的作用?我们应该首先看到国际 NGO 已经大量涌入中国地方社会,这是一个难以阻挡的趋势,国际 NGO 的崛起是一个全球的趋势。他们积极参与国际事务,并推动很多发展中国家和地区的经济和社会发展。而在中国,据不完全统计,至少有六千家国际 NGO 进入中国,活跃在扶贫、环保、妇女以及弱势群体领域。在市场经济改革开放的趋势下,正如学者们所预料的,“连接党国和社会的社会中间层已经日益复杂和充满活力”(Howell 1995: p13)。问题已经不再是考虑要不要国际 NGO 进入中国,而是在这一浪潮中,地方治理结构如何容纳这些国际 NGO,使它能够与其他治理主体一起和谐互动,建构新的有利于和谐社会的治理规制的问题。

但是另一方面也要看到,国际 NGO 的参与在目前并不会触及到地方政治体制的改革,如果这些国际 NGO 希望在地方能够可持续地工作下去,它们必须回避此类问题(马秋莎 2006)。因此国际 NGO 的作用主要是参与社会治理的领域,尤其是传统的慈善或者社会福利领域(这一类议题在政府话语中经常被看作非政治的,非市场的社会领域),对于珠三角来说,国际 NGO 的进入以及对本地民间组织的催生,为朝向和谐广东战略的广东社会治理结构来说,具有如下作用。

一是国际 NGO 和本土民间组织一起可以社会治理,提供了大量资金、技术和人力。以乐施会为例,每年在中国就有四千万港币的投入。截至 2002 年 3 月,乐施会先后在中国十八个省市,推行超过 650 个扶贫救灾项目,投入款项超过港币

一亿四千万美元。这些资金往往来自全球性的募捐、世界银行等重要的发展机构以及各国的国际发展署,通过 NGO 形成一系列解决社会问题和推动社会发展的人力资源和技术手段,这些都是中国在和谐社会建设中所缺少的。

其次在地方治理结构中,国际 NGO 可以成为新的地方治理主体。在地方的社会建设中很重要的一项是政府需要转变职能,一些政府无力为之的社会职能需要转移到社会,而社会需要相应的载体来承担,对于弱势群体的关怀,对于环保、健康等议题,很难有企业愿意来承担,这个时候 NGO 组织就能发挥比较积极的作用来承担相应的职能,比如广东贵屿的电子垃圾问题,就是绿色和平及时地发现和报告,使得政府能够加以关注。国际 NGO 在建设和谐社会中一方面可以起到对政府和市场不足的补充作用,另一方面我们也可以看到国际 NGO 兴起也是社会构建的主体,一个拥有众多活跃的自治的国际 NGO,并能和政府和市场良性互动的社会本身就是和谐社会的特征。

再次,国际 NGO 可以推动原有社会治理文化的改变,比如原有治理文化中对民众参与、社会稳定、环境保护以及法治观念的看法都会因为国际 NGO 及其公民社会文化的引入而发生改变。在珠三角,文化改变最大的可能是两方面,一类是关于环境保护,一类是关于劳工权利的观念。环保方面前述绿色和平参与贵屿电子垃圾处理的问题就是一例,而且在共同努力下,广东政府已经逐步改变原来先污染,再治理的思路,开始寻求可持续发展的战略。而劳工权利原来是一个非常敏感的话题,在治理文化中,似乎谈劳工权利就是要闹工潮,挑战政府权威。现在通过 NGO、媒体以及学术的努力,使得农民工权利问题已经成为公共议题,一些政府部门也开始改变对于 NGO 参与工人职业健康等问题的看法。国际 NGO 和草根 NGO 参与劳资关系的调解、工人文化生活的建设,这一方面使

得矛盾的根源能够争取在厂内或者法律框架内解决,另一方面也可以通过支持法律宣传和普及来使得人们可以通过法律的途径来解决冲突,从而促进了社会问题的有序解决。这些工作使得治理文化在某些政府部门解决此类问题的过程中发生变化。

可以看到国际 NGO 的介入和参与,正在形成新的社会治理结构因子,虽然政府、企业与 NGO 所构成的跨部门治理结构还远未形成,但是社会治理的结构变迁过程却已经在进行。在这一结构化的过程中,国际 NGO 起着非常重要的不可缺少的作用。正因为国际 NGO,广东的地方治理也逐步纳入到全球治理的变革中去。

但是也应该看到,虽然国际 NGO 在与地方政府的互动中,努力谋求合作,但是仍然存在着相当多的不信任以及政策上的冲突。不同的部门对于国际 NGO 反应是不同的,一些需要国际 NGO 的资金和技术的部门对这一类 NGO 积极欢迎,而另一类则担心这样的组织可能带来对原有权力秩序的冲击,具体来说,目前国际 NGO 和地方政府的问题集中在如下方面:

1、政府对于国际 NGO 在地方的工作还缺乏明确的规范

由于目前事实上对于国际 NGO 在中国的工作还没有明确的和专门的法律规范,因此目前对于国际 NGO 最大的挑战是,他们需要在“不明不白”的情况下开展工作,而一旦触犯了底线,就可能被迫全面退出。因此目前迫切需要制定和通过一系列的法律规范或者行政规定来规范国际 NGO 在地方社会的注册登记、组织管理以及项目运作。

2、政府和国际 NGO 之间缺乏沟通的渠道

大多数国际 NGO 都希望能够和政府有沟通的平台和渠道,但是现在这方面的联系和沟通方式却比较缺乏。而事实上也缺乏足够的沟通和交

流机制来使得政府和国际 NGO 之间可以进行相对平等和开放的交流,其实通过交流往往可以澄清很多误会,也可以增加彼此的了解。而缺乏沟通,则很容易加重敌视。

3、国际 NGO 需要能更多地学习如何嵌入地方社会,使得自身能够更加好地参与当地社会的发展

对于国际 NGO 的嵌入来说,最大的挑战还是缺乏足够的地方性知识,使得它能够比较好地和地方政府以及其他治理部门进行合作。这方面国际 NGO 如何开展项目,如何进行沟通和协商以及如何评估工作,这些都有待深入和系统的研究和培训。正如 Hsia 和 White 所指出,国际 NGO 要想建立长远的影响和可持续,还需要进一步熟悉中国的政治环境和规制制度(Hsia & White 2002)。

六、结论和讨论

由以上的描述和分析可以看到,虽然国际 NGO 在珠三角的活动形式各异,但是我们看到这些国际 NGO 都不是完全独立和自主地开展活动,如果它们要试图进入地方治理体系,那么它们就不得不调整自身在西方国家进行的公民社会话语和手法,其基本的策略是保持自身能自主活动,但是不去挑战当地的政府权威,努力寻求和地方政府、市场和草根民间组织的合作,这种自主、合作和不挑战政府权威构成了国际 NGO 参与地方治理的基本策略。这种策略一方面使得这些国际 NGO 能够通过资金、技术和文化的互动,而可以对现有的治理文化发生持续地改变,但另一方面也如 Shelley 在研究农村社会的国际 NGO 时所指出的,国际 NGO 因为要得到政府的认可而放弃一些可能是社区比较关注但也可能比较敏感的话题,这使得社区人群的利益也可能被国家的和国际 NGO 因为自身的政治利益而被剥夺(Shelley

2000)。

此外,我们不能把我们研究的国际 NGO 当作国际 NGO 的全部,事实上关注政治权利,并挑战政府权威的国际 NGO 虽然存在,但是没有能够进入我们的研究范围,因为它们在现阶段其实很难在地方治理中能够可持续地参与。而对于已经参与治理的国际 NGO 组织,他们并非可以安定,它所参与的社会服务仍然可能受到政府部门或者个人的成分上的怀疑,而且不仅如此,它自身也常常受到整个国际公民社会话语变迁和社会运动的影响,甚至中国办公室这种合作策略也常常受到总部和其他国家办公室的挑战,这两者之间的平衡和在地方治理结构中微妙关系的把握,正是我们值得继续关注的议题。

参考文献:

- 马秋莎 2006,“全球化、国际非政府组织与中国民间组织的发展”,《开放时代》2006 年第 2 期,第 119 页—138 页。
- 康晓光,1999,《权力的转移:转型时期中国权力格局的变迁》,杭州:浙江人民出版社。
- 康晓光 2001,《NGO 扶贫行为研究》,北京:中国经济出版社。
- 俞可平等 2003,《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,北京:社会科学文献出版社。
- 周志忍,1999,《自律与他律:第三部门监督机制个案研究》,杭州:浙江人民出版社。
- Chan, Anita. 1993. “Revolution or corporatism? Workers and trade unions in post-Mao China”. *The Australian Journal of Chinese Affairs*. Vol.29. P31- 61.
- Hsia, Renee Yuan-Jan & Lynn T. White. 2002. “Working Amid Corporatism and Confusion: Foreign NGOs in China”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol. 31. p329- 351.
- Howell, Judy. 1995. “Prospects for NGOs in China”. De

velopment in Practice. Vol. 5. p5- 15.

Keith, Ronald, Zhiqiu Liu & Huang Lie. 2003. "The Making of a Chinese NGO: The Research and Intervention Project on Domestic Violence". *Problem of Post-Communism*. November/December. P38- 50

Shelley, Becky. 2000. "Political Globalization and the Politics of International Non- governmental Organizations: The Case of Village Democracy in China." *Australian Journal of Political Science*. Vol. 35. P225- 238.

Unger, J. & Chan, A. 1995. "China, Corporatism and East Asia Model". *Australia Journal of Chinese Affairs*. Vol. 33(30). P29- 53.

Young, Nick. "国际 NGO 不同的起源、变化着的性质和全球化趋势",《中国发展简报》创刊号。

注释：

① NGO 是非政府组织(non- governmental organization)的英文缩写。一般指民间组织的非营利性的团体。在第二部分将有详细说明。

② 调查过程如下，笔者曾经从 2002 年起参与某国际 NGO 在广东地区的工作，并一直进行对该组织的调研工作，后来在从事地方 NGO 的工作中，和主要的国际 NGO 组织都有比较密切的合作和咨询，这些参与式的行动研究给我积累了比较直接的体验和第一手的材料，2005 年 10 月至 11 月间研究组对中国的四个城市：北京、香港、广州和深圳四个城市中与珠三角地区活动相关的共 22 家 NGO 组织和相关机构又进行了深入的个案研究。调查围绕这些 NGO 组织及相关机构在华南地区的工作情况，它们在相关地区开展活动的自我定位和认识，以及它们在未来开展活动的设想而展开。在前后三个月的调查，前期研究我们搜集了大量相关资料以及参与典型的国际 NGO 的活动，研究中后期我们共计实地访问和调查了 17 家 NGO 及相关机构，进行了 32 人次的成功访问，做了详细的研究笔录。后期对所有调查所得资料和其它材料进行了分类、整理和分析。在方法

上，本次研究采用了深度访谈和参与观察相结合的方法进行调查研究。其中深度访谈论采取了半结构式问卷兼自由访谈的方式相结合的方法。参与观察主要是通过访问过程中对被访问对象工作环境进行实地观察和了解。

③ 这里所指的实践逻辑相对于经济人的理性逻辑，强调人们在实践中按照一定的价值观和习惯来选择自己的行动，而不是只进行利益得失的计算，它常常表现出不确定性和模糊性，是一种“几乎自然的逻辑的文化现实”（布迪厄 1980：21），它强调在个人的能动性行动过程中反映出社会的结构性事实（Bourdieu 1977；Salins 1976）。实践逻辑不同于理性选择，而是行动者意义认同和理性策略共同作用的行动过程。

④ 这种认识的模糊和混乱有时会带来似乎不合常识的效果，例如在联合国的 NGO 席上，中国的代表是八家似乎完全不相关也不在一个行政等级上的 NGO 组织。

⑤ 这些特征分析并不是试图规范应该什么才是国际 NGO，而是对现有的被称为国际 NGO 的组织进行描述和比较，发现其相似性。

⑥ 在西方国家也同样存在着政府干预很强的 NGO 组织，例如英国文化协会，但是即使是英国文化协会也有自身相对独立的自治机构。

⑦ 这一观点以由中国青基会出版的第三部门丛书为代表。基本观点见康晓光：《权力的转移：转型时期中国权力格局的变迁》。

⑧ 正当性(legitimacy)，又被译为合法性、认受性。它是指社会行动被权力体系接受、认可和被认为正当的基础，这种正当性基础要看情境而定，往往是某条法律，某个习惯或者某个权威的意见。从狭义的定义看，政治的合法性意味着某种政治秩序被认可的价值和事实上的被承认。这些认可不一定要通过法律的正式认同。

朱健刚：中山大学人类学系 510275

责任编辑：于喜强