

# 论非传统安全挑战背景下的华南 NGO

王运祥 甘燕飞

(广东外语外贸大学非政府组织问题研究所,广东 广州 510420)

[摘要]在经济改革最前沿的华南地区,存在着许多名目繁多的非政府组织(NGO),涉及劳工维权、环保、扶贫、教育、妇女、健康等领域。这些 NGO 的涌现有着国际背景和原因,而这些组织已在华南地区发挥着越来越大的社会作用。它们之所以日益受到社会各界的重视,是由于这些活跃在华南的 NGO 在其发展过程中也面临着一些问题和挑战,不单单是它们自身发展会面临各种挑战,它们发展的过程所产生的潜移默化辐射力或冲击力对于维护现有的政治、经济,甚至社会治安秩序的挑战既是现实的也是长期的。

[关键词]非传统安全 华南 NGO 社会功能

## 一、华南 NGO 的分布现状

华南地区,尤其是广东省珠三角一带是中国最早进行改革开放的地区,也是中国经济发展最迅速的地区之一。在经济发展的最前沿,接触国外的思想和知识的途径相对较多,加上其优越的地理位置——濒临港澳,在公民社会思想的传播过程中,非政府组织(NGO)的出现与发展较其他地区而言也相对较快,同时也是国内最先引入境外非政府组织的地区之一。这些 NGO 的出现往往给当地社会带去了资金、技术甚至就业,填补了政府在公共服务领域有限供给的不足。有鉴于此,对 NGO 进行全面理解,分析其生存状态及其在社会中的角色和作用显得尤其重要。

### (一)华南 NGO 的形态

总体而言,华南 NGO 主要有以下几种形态:

#### 1、研究型、非营利性服务型机构

如中山大学的妇女与性别研究中心,其属下的中心法律援助部是中国高校第一个专门为女工提供法律咨询和直接进行法律援助的科研机构。该中心自成立以来为务工女性提供了专门的法律援助,并已经成功解决了一系列个案。如外嫁女权益纷争问题、职业病女工的人身赔偿、恢复劳动关系等问题。

另外,还有中山大学人类学系公民与社会发展研究中心,该中心就是非营利性研究、实验与倡导机构。其宗旨是通过研究、实验与倡导,发展本土公民社会战略、支持民间组织发展,推动公民社会与政府和企业的沟通与合作,实现社会的和谐公正。深圳大学法学院等就属于以高校大学生为基础,面向社会免费提供法律援助的非盈利性机构。

#### 2、以高校志愿者为基础的社会主义工 NGO

如深圳大学的义工联、北京师范大学香港浸会大学联合国际学院义工服务发展中心(VSDC)。VSDC 以推行“全人教育”的形式在高校中开展服务学习。所谓服务学习是以社区服务与学术课程相结合的形式,鼓励学生通过参加义工活动来满足社区的需要,为学生提供关怀他人的机会,并培养学生的公民责任感<sup>①</sup>。值得一提的是,这类以高校学生为行为体的服务性 NGO,还常常与社会上的 NGO 建立联系,为其他 NGO 的服务项目提供志愿者或提供咨询。

#### 3、维权性质的 NGO

这类 NGO 在华南 NGO 的总数里面占据的比例最大,其中又以维权的劳工 NGO 最多。如深圳市春风劳动争议服务部,这是经过政府批准成立专门为劳工提供非营利性服务的社会公益机构。此外还

有打工者-职业安全健康中心,主要由外来工组建而成的公益性民间组织,致力于维护劳工权益,增强劳工的自我保护能力等。另外,还有一些针对特殊群体的帮教性质、反歧视性质的 NGO。如针对失足者、刑满释放人员的深圳市阳光之家文化发展中心,专门为失足者提供心理辅导、法律咨询、职业指导、权益维护等的帮助<sup>②</sup>。如广西南宁的促进会,主要给服务对象提供反歧视援助,针对乙肝病患者在就业中遇到的不平等待遇提出法律建议,为被歧视者提供包括法律援助在内的一些援助。

4、以维护劳动者利益,提高劳动者生活素质为目标的服务型 NGO

这类组织弥补了关心打工者生活的空白,致力于改善打工者的生活条件,帮助打工者解决家庭、生活问题,丰富他们的精神生活。如由港人建立的东莞市横沥镇隔坑社区服务中心,该中心专为南下谋生的民工及弱势群体服务,透过活动提高他们的生活素质、培养文明教育、协助他们融入社会<sup>③</sup>。还有湖南民政学院等一系列为打工者提供业余进修机会的非营利性机构。

#### 5、综合性的 NGO

这类 NGO 的服务范围并不局限于单一一个方面,而是通过提供多方面的服务促进公民利益和公民社会的实现。影响较大的有深圳当代社会观察研究所,工作的重点是劳工权益保护与劳资关系研究,提供企业社会责任咨询,提供国际劳工标准培训,提高员工的能力培训等<sup>④</sup>。另外,还有广东番禺打工族文书处理服务部。其工作领域包括:研究广东打工者权益状况、为弱势群体提供法律援助、促进打工者的思想文化建设,增进企业的社会责任等。

#### 6、环保类的 NGO

如福建厦门市绿十字环保志愿者中心。该组织通过招募志愿者,开展民众参与的各种环保活动<sup>⑤</sup>。这类环保型的 NGO 与社会义工 NGO 一样,都是由招募志愿者展开组织的活动,高校学生是他们招募的主要对象。

## (二)华南 NGO 的发展特点

华南 NGO 的服务对象大致都集中在外来务工者与企业之间。它们的主要服务范围都围绕着维护劳工者的基本权益、增加企业的社会责任感,加强劳资双方的沟通等方面。这与华南地区的大环境密切相关,也就是社会需求产生社会供应。华南地区尤其是珠三角一带经济增长速度较快,出口加工制造业旺盛,各类企业和工厂需要大规模批量生产的现实,造就了对大量劳动力的需求,因此华南地区形成了全国最大的外来工聚集地。数以千万计的外来务工者在华南地区形成了规模庞大、富有自身特色的劳工群体。2000 年以来,珠三角地区劳工生产环境恶化,劳资问题增多,催生了珠三角一带专门为外来劳工维护权益的 NGO,这些 NGO 主要致力于为珠三角地区数千万的民工处理欠薪、工伤等劳资纠纷问题。劳工生存环境恶劣所引发的劳资冲突虽然并非为华南地区独有,但因其劳工群体的庞大和集中,使得这一问题变得格外突出,由此产生的维权 NGO 也较其他地方要多。

而国外 NGO 和基金会在华南地区的活动主要集中在六个方面<sup>⑥</sup>:企业社会责任领域,对弱势群体和边缘群体救助,环境保护,文化、教育、娱乐,有关治理和民间组织的能力建设等议题,女性问题的关注。值得注意的是,国外 NGO 和基金会的这些活动领域都不涉及政治、宗教领域。一般情况下,他们都特别注意避免牵涉一些较为敏感的领域,争取并加强与当地政府的沟通,根据自身组织的宗旨开展活动。

从最广泛的意义上来说,这些华南 NGO 的发展都经历了一些相同的变化,包括从业人员由业余向专业化的转变、社会公众认可度的逐渐提高、政府认可度逐步提高等重大变化。但是在这些 NGO 当中,它们各自的创建过程、组织形式与规模、组织的资金来源等方面却都有着自身的特点。

从华南 NGO 的创建人和创建过程来看,大部分 NGO 都是由一两名外来务工者受到社会的不公平对待,或者遭遇了劳资纠纷,而萌生成立的。其中

也有一小部分 NGO 的成立是由于创办人自身意识到农民工在创造经济收益、贡献于城市建设的同时却无法分享到经济发展的成果,甚至连自身最基本的权益都无法得到保障的现实情况,出于维护劳工的基本权益、促进劳工发展,促进社会经济和谐发展的目的而创建了与维权相关的劳工 NGO。虽然华南 NGO 创建之初的原因各有不同,但是这些创建人的初衷和理想都是一致的,那就是维护劳工权益,促进社会和谐。

从华南 NGO 的组织形式与规模来看,拥有合法身份的 NGO 在华南 NGO 的总数里所占的比例并不高。除了一小部分是民间组织、民办非企业单位、咨询机构等形式建立以外,相当一部分 NGO 都处在尚未注册的尴尬地位上。这一部分没有合法身份的 NGO 以公民代理、开放交流网站、工作室等形式在社会上开展活动。其中也有一些 NGO 存在着特殊的情况。已经取得了合法的注册身份,但由于总部不在华南地区,在华南地区的分支并没有取得相应的法律资格。而注册与否对 NGO 能否得到社会认可、能否顺利开展项目活动有着重要的影响。由于相当数量的华南 NGO 无法通过国家的注册门槛,这部分 NGO 要维持并发展下去,需要比已通过正常程序合法注册的 NGO 付出更大的努力。因此不可避免地,相当一部分华南 NGO 的规模都比较小,实际拥有的全职员工也只是少数,开展活动项目很多时候都需要依靠志愿者或者义工的支持。

从华南 NGO 的资金来源看,大多数 NGO 的经费都是来自于海外基金会或国际 NGO 的支持。这些海外基金会以及国际 NGO 通过提供资金支持、设立项目直接介入、进行研究并提供培训等方式参与这一地区的公民社会建设。而本土草根 NGO 的资金来源多数为香港 NGO(如香港乐施会)的资助,还有福特基金以及美国、德国、爱尔兰、加拿大大使馆的援助基金。而这些国外资金的资助需要 NGO 按照他们的公民社会项目或者招标书的要求提交项目计划书,然后经过与众多 NGO 的激烈竞

争和项目官员的严格审查,甚至对项目书进行不断的修改,才有可能申请到一笔经费。NGO 可以拿到的经费要考虑申请项目的大小以及审批的金额,在很多情况下还不一定能够申请到经费。也就是说,这些 NGO 的资金来源非常不稳定。

而且,这些依靠国际资金资助的 NGO 需要花费相当一部分精力在与国际组织、主管项目官员的交往过程当中。它们必须通过各种方式和渠道保持并拓展与尽可能多的国际组织的联系,并且不得不致力于培养与潜在资助人的关系。事实上,一些自称为 NGO 的骗钱的组织,甚至一些打着 NGO 旗号,干着一些非法勾当的组织在一定程度上损害了这些真正为民维权的 NGO 的形象,并影响了它们进行筹资的公信力。它们不得不花力气,通过开展活动表现自己,广泛邀请国际机构的人员参加活动,向媒体、项目官定期汇报组织活动情况等方式塑造、提高自身的组织形象。总之,它们为了筹措更多的资金不得不花费众多的力气在与国外机构的打交道当中。只有少数几个 NGO 的一部分收入是来源于公益募捐、自办企业的收益。更糟糕的是,一部分 NGO 最终还因为资金不足以维持运作或无法找到开展活动所需的资金等经济问题而倒闭。

## 二、华南 NGO 当前所面临的困境

诚然,华南 NGO 在竭力为外来劳工维护权利、提供服务,同时它们也确实做出了一番成绩,解决了一部分外来工在务工中遇到的问题,改善了他们在华南地区务工的生产、生活状况,促进了我国公民社会的成长。但是这些 NGO 本身也面临着一些问题。这些问题不但影响了 NGO 本身的日常运作,而且制约了华南 NGO 进一步发展的可能。

(一) 注册难是 NGO 面临的首要问题。一些 NGO 从成立之初到事实上已经活动了几年,甚至十多年的时间,依然无法取得一个合法的身份。因此在开展活动的过程中,NGO 的身份常常受到各方的质疑。相当一部分的华南 NGO 组织规模比较

小,实际掌握的资金金额也比较少,而在现行制度中,国家民政部门对社会团体进行注册所规定的人员数量和资金要求相对较高,这些小规模的非政府组织也就很难跨过合法注册的门槛,从某种程度上限制了非政府组织的发展。由于没有一个合法的身份,非政府组织在雇用正式员工的时候也面临着一系列的问题,如该以何种方式与员工建立正式录用关系,如何评估员工的绩效,该以何种身份提供服务等。本土非政府组织要纳入法律框架困难重重,更不用说拥有海外背景的国际非政府组织要得到政府的认可、得到一个合法的身份是何其困难。尤其在劳工维权领域中的活动,容易被一些相关政府部门视为煽动劳工情绪、影响经济稳定发展的行为。这些国际非政府组织游离在法律框架之外,他们进入地方社会实施项目的时候,无法收集足够的信息,与地方政府沟通欠缺,更无法得到政府的积极响应和支持。同时也由于这些非政府组织“无法可依”,使得他们在开展工作过程中面临着是否具有正当性的质疑。而且,注册难的问题还导致非政府组织面临认同难的困境。纯粹民间自发的草根非政府组织无法纳入国家的合法民间组织体系,既得不到法律的监督,更谈不上可以得到法律的保障。还有很多人对非政府组织存在着一些误解。种种不利的因素使得草根非政府组织举步维艰。这些非政府组织不得不以非正式的不合法组织身份存在,造成非政府组织内部员工难以对组织产生认同感,取而代之的是一种怀疑和不信任。

(二)筹资难是非政府组织面临的关键问题。尽管非政府组织数量日益增加,但大多数面临着经费拮据的问题。由于无法得到一个合法身份,在现存体制下非政府组织无法享受任何税收或者政策上的支持。而在我国的特殊条件下,社会募捐这个来源可以获得的资金非常少。根据《公益捐赠法》,只有社会团体、民办非企业和地方政府可以接受捐赠。正是由于筹资上的种种困难,大多数可以维持下来的华南非政府组织都是依靠申请国外基金的资助才得以维持组织的正常运作。而海外的这些资助本身也不是凭空可以获得,华南非政府组织在得到资助的同时其独立性也受

到了质疑。非政府组织要获得海外资金的资助,必须通过提交项目计划书来争取获得资金。要提高获得资助的机会,非政府组织不得不迎合潜在资助者在招标书中提到的要求,按此写出来的项目书才有可能经过重重审批,最终获得项目官员的青睐。如此一来,非政府组织往往部分放弃甚至放弃了自身的组织理念和原则,为了争取资金而改变自己的宗旨,造成本末倒置。

(三)运行难是非政府组织面临的重要问题。非政府的运行除了要有资金的保障之外,还需要人才、管理等方面的配合。任何一方面的缺失都可能影响到其他方面的运作,最终影响整个组织的发展全局。前面已经讨论过,组织的相关工作人员,尤其是创建人的文化素质、技术水平等对组织的未来发展有着密切的联系。而且组织的长远发展更需要不断吸收更多的人才为组织出谋划策。即使引进了人才,往往还面临着留住人才的更大难题。这也是前面提到过的工作人员对组织的认同感问题。而国际非政府组织和海外基金会由于要深入到当地的社区开展活动,必须对当地的情况和文化背景等方面有一个较为具体的信息搜集工作的准备过程。因此在人才需求方面,这些带有海外背景的非政府组织更加需要具有专业技能并熟悉当地社会法律、社区文化的人才直接执行他们支持的项目。事实上,大多数海外基金或非政府组织的项目审批官员都是地地道道的中国人,由这些“中国通”担任国际非政府组织和海外基金会的代表,在一定程度上保障了项目的有效实施和实现与本土非政府组织以及当地政府的顺利沟通。一旦缺少了这些熟悉社区情况的人才,这些海外非政府组织基本上很难在中国任何一个社区顺利运行并开展工作。另外,组织宗旨的制定与维护、项目的设计和实施、财政制度的透明化、与外部非政府组织的交流等多方面的行政工作对非政府的正常运作和长足发展都有着至关重要的作用。如财政制度的公开程度,一些非政府组织由于组织本身的制度缺陷,资金的开销很难做到公开公正。这种情况一方面不利于非政府的健康发展、有损于非政府的公信力;另一方面也不利于非政府向国外非政府组织、基金会等组织申请资金援助,因为国外

的这些组织对 NGO 的财政收支公开化有着明确的严格要求。

### 三、关于华南 NGO 未来发展的思考

虽然华南 NGO 面临着重重的困难,但是存在的就是合理的。NGO 的存在,或多或少在劳资冲突中起到了居中调停的作用,防止这种冲突以非理性的方式爆发。毫无疑问,华南 NGO 确实起到了对政府公共职能的一个拾遗补缺的作用。在此基础上,如何扬长避短、继续发挥 NGO 本身的独特作用是我们不得不思考的问题。

(一)在现行的法律制度框架之下,通过灵活的方式实现 NGO 的合法身份,解决注册难的问题。例如,以咨询、培训机构、文化传播公司等形式注册工商号,成为合法的行为体。寻求在法律允许的范围内得到一个合法的身份进行运作,对于 NGO 服务工作的开展大有裨益。而国际 NGO 和海外基金会可以通过努力寻求与地方政府部门所倡导的政策相符合的利益合作点,在实践组织自身宗旨的同时,也是在协助实现当地政府的目標。通过加强与当地政府机构的往来与沟通,不断加强自身的合法性。

(二)在筹资的过程中运用一些策略以及注意进行一些创新。经济基础决定上层建筑。既然申请海外机构的项目资金是大部分 NGO 的主要资金来源,那么如何有效提高申请的成功率就是成功筹资的关键。NGO 的形象是筹资过程中项目官必然考虑在内的重要因素,因此 NGO 必须注意自身形象的塑造,规范组织的运行模式,对组织一段时间内所做的工作进行总结并做成简报,以各种方式和渠道向业内同事、媒体、潜在资助者以及政府相关部门进行发布,让各界尽可能方便了解 NGO 的工作。除了申请国外资金资助之外,NGO 还可以考虑开拓其他一些途径进行筹资。如通过开办一些相对独立的经济实体,为 NGO 的运作提供资金来源,实现从靠外界输血到自我造血的转变。

(三)运用各种资源,争取社会和政府的认可

1、加强与高校合作。这不仅有可能解决 NGO 的注册问题,而且有可能扩大 NGO 在社会上的影响力。高校占有许多独特的、NGO 可以利用的宝贵资源。高校中志愿者数量庞大,尤其法律、社会学系的学生可以为 NGO 提供一些专业性较强的咨询和帮助。高校与社会各界的联系较多,尤其一些国际性的综合大学,为 NGO 面向国际的宣传提供了一个有效的途径。

2、加强与媒体的合作。除了之前已经提到的定期向媒体发布组织工作简报之外,在组织活动的时候可以尽可能多地邀请各地媒体参加,争取获得更多的报道。劳工维权中遇到的一些问题也通过媒体报道在社会上引发讨论,给资方产生舆论压力,引起政府部门的关注,最后成功解决劳资纠纷等。

3、致力于加强机构自身的能力建设。相当一部分 NGO 的人员构成过于单一,工作人员的文化水平和业务水平需要不断提高。单怀着美好的愿望是无法实现组织的愿景的,NGO 要不断加强机构人员的专业素质和课程培养、不断规范机构的运作模式,避免制定一些过于宽泛的不切实际的宏大目标,争取脚踏实地在一个服务领域内集中力量先发展起来。而且 NGO 要注意开展的活动是否切合服务对象的需求,以及如何开展活动。只有进行有效的活动,充分利用每一笔资金发挥最大的效用,才有利于更好地发挥 NGO 的宗旨。

4、注意加强 NGO 之间的团结与交流,借助高校等一些研究机构进行理论创新。华南 NGO 由创立到发展成形,当中遇到的问题以及将要面临的发展前景等困惑需要理论创新上的支持。NGO 不断进行自身经验的总结和思考,不仅有助于发现组织自身存在的问题,及时寻求科学的解决办法,而且也有利于提升 NGO 的综合素质,为探索 NGO 的发展方向提供理论上的指导。同时,先行者的宝贵实践经验给后来想要创办 NGO、或者正在起步中的 NGO 提供了很好的借鉴作用,避免了后来者需要从零开始的局面。

总之,目的明确、持之以恒、耐心地与社区共同发展,灵活、开放、不对抗是 NGO 发展的根本途径。NGO 在活动过程中发现了社会上的一些较为负面的信息,我们必须承认这些信息确实存在着,政府的工作也有待进一步改善。但是,我们不能过于强调这些社会的阴暗面,社会的不公正、贫穷等因素,因为那些毕竟只是个别、片面、非主流的社会存在。华南 NGO 在致力改善这些状况的同时,应该寻求通过合适的渠道向政府反映,和政府一起倡导和建设和谐社会。同时,我们也应当留心某些国际 NGO 和海外基金会在参与我国公民社会建设活动下掩盖着的别有用心,做到“去其糟粕,取其精华”,实现最大程度的“为我所用”,团结一切可利用的资源发展我国社会主义事业。

#### 注 释

- ①[http://uic.edu.hk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1651%20&Itemid=272](http://uic.edu.hk/index.php?option=com_content&task=view&id=1651%20&Itemid=272)
- ②<http://www.yangguangxia.com>
- ③<http://www.3710078.com>
- ④<http://www.ico-china.org>
- ⑤<http://www.xmgca.ngo.cn/index.asp>
- ⑥朱健刚.国际 NGO 与中国地方治理创新——以珠三

角为例[J].开放时代,2007(5).

#### 参考文献

- [1]何增科.公民社会与民主治理[M].北京:中央编译出版社,2007.
- [2]范丽珠.全球化下的社会变迁与非政府组织(NGO)[M].上海:上海人民出版社,2003.
- [3]褚松燕.中外非政府组织管理体制比较[M].北京:国家行政学院出版社,2008.
- [4]邓国胜.1995 年以来中国 NGO 的变化与发展趋势[A].范丽珠.全球化下的社会变迁与非政府组织(NGO)[C].上海:上海人民出版社,2003.
- [5]朱健刚.草根 NGO 与中国公民社会的成长[J].开放时代,2004(6):36-47.
- [6]邓莉雅,王金红.中国 NGO 生存与发展的制约因素——以广东番禺打工族文书处理服务部为例[J].社会学研究,2004(2):89-97.
- [7]Mary E. Gallagher, China: the Limits of Civil Society in a Late Leninist State. In: Muthiah Alagappa,(eds). Civil Society and Political Change in Asia: Expanding and Contraction Democratic Space[M]. Stanford: Stanford University Press,2004.
- [8]David Lewis, Tina Wallace. New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change[M].America: Kumarian Press, Inc.,2000.

## On the South China NGO in the Context of Non-traditional Security Challenges

Wang Yun-Xiang, Gan Yan-Fei

(Institute of non-governmental problem, Guangdong University of Foreign Studies,  
Guangdong Province, Guangzhou 510420, China)

**[Abstract]** South China is the forefront of economic reform, there are numerous non-governmental organizations (NGO) in that area, which involved in labor rights protection, environmental protection, poverty alleviation, education, women, health and other fields. The emergence of these NGO has an international background and reasons, and these organizations have played an increasingly important role in society of South China. The reason why they have become an increasing attention from all circles of society, is a result of these South China NGOs also facing some problems and challenges in their development process. Not only their own development will face various challenges, but the subtle impact of radiation or impact force which is produced in the development process have become a realistic and long-lasting challenge to the maintenance of the existing political, economic, and even the social order.

**[Key words]** non-traditional security; South China NGO; social function