

# 非政府组织: 兴起背景与功能解读<sup>\*</sup>

□ 刘祖云

**摘要:**从世界范围来看,非政府组织的勃兴孕育在西方国家政治空间转换的历史逻辑中;从中国现实来看,非政府组织的兴起也是当代中国政治空间转换的结果之一。非政府组织的生机与活力正是缘于其非政府、非营利或准政府、准营利的“中间组织”的特性。另外,非政府组织作为中间组织的社会功能具体表现为“缓冲”与“创新”的两大社会角色。

**关键词:**非政府组织 政治空间 第三部门 中间组织 组织功能

**中图分类号:**C91 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-5675(2008)01-073-06

法国史学家托克维尔在1830年访问美国时,曾注意到美国社会中发展出来的独特的志愿者制度和志愿精神,他对美国人不满足于所有事务都由企业或政府垄断的观念,深感惊讶。在迈入21世纪的今天,美国的这个优良传统不仅依然存在,而且日益发扬光大。管理学大师彼得·德鲁克在晚年就认识到非营利部门的活力与专业化趋势,并大力赞扬它在当今社会中的重要价值。<sup>[1]</sup>非政府组织在全球范围的迅速发展,吸引了越来越多学者的注意力,它逐渐成为一个新的研究领域。在本文中,笔者将重点探讨两个问题,一是从政治空间转换的角度来解读非政府组织的兴起;二是从中间组织角色的角度来解读非政府组织的功能。

## 一、政治空间转换:非政府组织之勃兴

### 1. 西方国家政治空间转换的历史脉络

“政治空间转换”的命题,来源于景跃进先生的书名《政治空间的转换——制度变迁与技术操作》。“政治空间”是一种隐喻概念,它试图通过“空间”的话语形式来表达对政治现象的理解。在这里,“空间”除具有地理学的意义外,更主要的,它还具有超越地理学之上的社会意蕴。作为一个学术概念,它在政治现象与空间形式之间寻求解释,已成为学术研究的一个生长点,也成为解释政治现象的一个独特视角。西方后现代的思想家们正在竭力寻求政治与空间之间的联系。比如:爱德华·W·苏贾认为:“空间在其本身也许是原始赐

予的,但空间的组织和意义却是社会变化、社会转型和社会经验的产物。”勒菲弗也认为,空间并不是排除于意识形态和政治学之外的一个科学客体;它始终具有政治性和战略性。<sup>[2]</sup>

用空间的语言来表达政治转换的过程,思想家福柯阐释得很精彩。福柯认为,中世纪的空间是一个层级性空间,所有的地点和空间都围绕着天国展开。有一个天国地点,一个超天国地点,此外,还有一个与天国地点相对的现世地点。空间就按照这个层级的对立模式被部署,这就是中世纪的定位空间。空间的关系被神圣化了。打破中世纪定位空间的是近代的伽利略。从17世纪起,空间部署不再是天国中心式的,不再以天国为中心作为交错的层级模式。相反,空间作为一种没有焦点的无限性被建构起来,而地点是无限广泛延伸的空间中的不稳定的一环,空间的神圣意义得以瓦解。这是一个无限空间。而今天,空间再次摆脱了伽利略的无限性概念,它被基地化了。这就是19世纪以后的空间形式,它的核心在于,基地只有在同别的基地发生关系的过程中才能被恰当地定位;一个基地只有参照另一个基地才能获得自身的意义。<sup>[3]</sup>

在这里,福柯用空间语汇表达了对政治的理解,并形象地道出了西方近代以来“政治空间转换”的重要脉络与新的

\* 基金项目:教育部人文社会科学规划基金项目(05JA810007)与南京农业大学人文社会科学基金项目(SK06038)研究成果。

作者简介:刘祖云,南京农业大学公共管理博士后研究人员、哲学博士,江苏南京,210095。

动向。今天,西方的政治空间在经过“层级化”与“无限性”的两次转换之后,进入到“基地化”时代。基地化空间的特点是:“基地(site)被两点或两元素间的近似关系所界定;从形式上,我们可将这种关系区分成序列的、树状的与格子的关系。”<sup>[4]</sup>因此,笔者认为,现代社会组织正是依据这样的空间布局对社会的总体政治进行着“序列的、树状的与格子的”联结与分割,从而使整个社会的政治空间呈现出“网络状”的结构与关系,而各种社会组织,尤其是非政府组织就成为人们介入政治空间的“基地”。

在19世纪以后西方政治空间的转换中,伴随着工业化与现代化的历史进程,企业组织以其“市场资本”挤压着政府组织的空间格局,迫使“行政资本”不得不让渡部分政治空间。而近年来,非政府组织以其“社会资本”的权威同“市场资本”和“行政资本”形成了抗衡力量,并一同构筑了政治空间的“三足鼎立”之势。<sup>[5]</sup>诚如莱斯特·萨拉蒙所言:“我们正置身于一场全球性的‘结社革命’之中,历史将证明,这场革命对20世纪后期世界的重要性。其结果是,出现了一种全球性的第三部门,即数量众多的自我管理的私人组织,它们不是致力于分配利润给股东或董事,而是在正式的国家机关之外追求公共目标。”<sup>[6]</sup>

自20世纪80年代开始,非政府组织在各国和国际社会中无论其数量、规模,还是影响力都以惊人的速度蓬勃兴起,在跨国性的人权保护、环境保护、劳工问题、发展问题、疾病防治、扶贫济困、妇女人口教育甚至是军控、体育领域,都十分活跃并卓有成效。根据《国际组织年鉴》统计,全球非政府组织的数量从1956年的985个增加到1985年的14000个,进而到2003年的21000个。因此,萨拉蒙和安海尔称全球范围内非政府组织的兴起为“全球社团革命”,“近年来有目共睹,在全球范围内,对生存于政府与市场之外的形形色色的社会机构,人们的兴趣明显高涨。……其所以受到如此重视,在很大程度上是由于这些组织无论在数量还是在规模上均有了长足的发展。的确,不同程度的全球社团革命正方兴未艾,而群众性的、有组织的、非政府的志愿行动正在世界的每个角落兴起。”<sup>[7]</sup>

## 2 当代中国政治空间转换的现代进程

笔者认为,在中国,空间与政治之间那种“天然的联系”也的确是存在的。比如:中国历史上的“大一统”,既是一个政治概念也是一个空间概念。“分久必合、合久必分”可以说是政治与空间的相互诠释,它既是对中华民族政治活动的空间诠释,也是对中华民族空间活动的政治诠释。本质地看,人类历史的发展就是空间与政治的双重转换过程,其中,政治转换要以空间转换作为依托,而空间转换既可以支持政治转换的成果,也可以拆解政治转换的意愿。

在此,笔者借用“政治空间转换”这一思路,来分析我国当代政治空间的走势,通过比照发现:新中国成立以来,我国政治空间转换的“短暂历史进程”与西方近代政治空间转换的“漫长历史沿革”,具有非常惊人的相似性。可以说,从1978年至今天,中国在短短30年的历史时段中仿佛就复制了西方世界200多年的历史脉络,即政治空间经历了“层级化的对立空间”到“没有焦点的无限空间”再到“基地化的网络空间”的转换过程,尽管基地化网络空间的形成还刚刚开始。(1)从建国至1978年的十一届三中全会,中国政治空间的特点是:国家与政府以一种神圣而又神秘的方式充斥着国民精神与实践的双重空间,国民个体空间与国家整体空间以一种表面统一而实际对立的方式被部署着。这是一个政治一统的定位空间。(2)邓小平通过十一届三中全会,开始了对这一政治空间的拆解与颠覆,一直到1990年代,在中国社会的急骤转型中,政治呈现出一种没有焦点的“无限空间”的特点。这时,我国的政治空间带有很大程度的过渡性,因而呈现出无限性的特点。这一时期在我国政治空间转换中的历史作用,非常类似于伽利略对中世纪空间的破坏,以及为新的政治空间的形成所做的铺垫工作。(3)1990年代至今的这一段时期,中国的政治空间开始了第二次转换,即基地化空间布局的形成拉开了帷幕。伴随着这一帷幕的拉开,一个令人瞩目的现象就是非政府组织的兴起呈风起云涌之势。与西方相同的是:非政府组织也成为国人介入政治空间必要的“基地”。

在国内,有一些统计数据,很能说明非政府组织的这一发展趋势。上世纪,从50年代至改革开放前的70年代,各种社团和群众组织的数量非常少,50年代全国性社团只有44个,60年代也不到100个,地方性社团大约在6000个左右。到了1989年,全国性社团剧增至1600个,地方性社团达到20多万个。而到1997年,全国县级以上的社团组织即达到18万之多,其中省级社团组织21404个,全国性社团组织1848个。自90年代初,另一类民间组织——民办非企业单位迅速发展。据当时估计,1999年,全国各种形式的民间非企业单位总数可达到70多万个。<sup>[8]</sup>至2002年底,全国共登记社会团体13.3万个,其中,全国及跨省域活动的社会团体1712个,省级及省内跨市域活动的社会团体20069个,地级及县以上活动的社会团体52383个;外国商会15万个;民办非企业单位11.1万个。<sup>[9]</sup>至2004年底,我国各类非政府组织多达28.9万个,其中社会团体15.3万个,基金会近900个;此外,我国还有大量未经正式登记的民间组织。

一方面,中国政治空间转换的一个实质内容就是国家权力向社会的转移与回归,即国家权力从经济、社会以及政治等各个领域的“有序退出”,而兼具社会性、民间性与中介性

的非政府组织承接了由政府组织剥离与转移出来的部分公共事务管理的职能,并迅速填补了国家权力有序退出的空间。另一方面,中国非政府组织的发展也是在政府“主动出让”与“着意安排”下发展起来的,因此,在它发展之初,具有官方背景的非政府组织的影响力是主导的。这样,中国非政府组织活动的特点之一是,它“仍然深深地嵌入在国家之中”,实际上是“国家支持的社会控制和自主的基层活动之间的结合。”<sup>[10]</sup> 尽管如此,世纪之交,一种“非政府组织意识”或如赵黎青所称的“非营利部门意识”正在中国社会初步形成。<sup>[11]</sup> 先前分散的、隔离的个人与各个组织的活动,开始有了横向的相互交流和协作,各个非政府组织使命中的共同性质,它们所采取的共同运作机制,它们的共同处境以及所面临的共同问题,使得对各自组织的“单个意识”逐步发展为对非政府组织的“一般意识”,乃至对非政府组织的“整体意识”。非政府组织的这种整体意识虽然还很幼稚,但基本上是健康的。它的形成与发展成为推动中国非政府组织的强劲动力。

## 二、中间组织:非政府组织的组织特性

对于“非政府组织”一词,有人说,它缺乏精确性和内涵。因为,我们只能说它不是什么组织,而不能说它是什么组织。在西方国家,比较一致的名称是“非政府组织”或“非营利组织”等带有“非”字的概念。在认识它的特性时,我们比照政府与企业两大社会组织,就把它定位于“非政府组织”或“非营利组织”。同时,相对于政府作为“第一部门”与企业作为“第二部门”,它也就当然地定位为“第三部门”。<sup>[12]</sup> 对于这一新型的组织形态,其组织特性的“中间性”是明显的。

针对国家与社会二元分化的观点,博格说:“现代社会的两个主要的意识形态——个人主义与国家主义——都不能在个人与国家之间创造富有意义的联系。其中任何一个都可能导致失范与异化,一个是因为社会丧失了位置,另一个则因为社会变得专横并全面侵入人们的生活。”因此,学者们开始关注中间组织的重要性,提出了“国家-中间结构-个人”的三元互动模式。<sup>[13]</sup> 非政府组织的本质特征就是一种合作竞争型的、非政府与非营利的、并定位于第三部门的中间组织。“中间组织”的理论来源于企业组织形态的研究。<sup>[14]</sup> 笔者认为,非政府组织作为中间组织的特色,体现在以下四个方面。

1. 从制度供给的角度看,非政府组织是介于政府与市场之间的一种制度安排。在现代社会的治理体系中,政府与市场是人类探索出来的两种成熟的治理方式。就政府而言,它对应的是政治领域,其功能与职责是提供公共物品用以满足大多数公众的需要。这样就产生了两方面的结果。一是:一

些成本高、效率低的生产活动就被排除在外,于是作为微观经济主体的企业就担当了这一角色,而成为经济领域里的营利性组织。二是:只对多数人负责的政府不可能满足各种特殊社会群体在公益方面的个性化需求与偏好。这两方面都表明了“政府失败”的事实。就市场而言,它对应的是:企业组织在经济领域里按照利润规则在经营与运转,企业不愿提供公共物品,易产生垄断与贫富差距等现象,也会产生“市场失败”的事实。为了弥补政府与市场的“双重失败”,社会就要创造一种新型的制度安排来进行补救,即非政府组织的诞生。它的特点就是介于政府与企业之间的第三种资源配置机制、第三种制度形式、第三种组织形态,因此它赢得了“第三部门”的称谓。

但是,这里必须说明的是:西方发达国家所面临的“双重失败”与我国所面临的“双重失败”不是一回事。因为,西方发达国家的非政府组织的兴起是对“现代性缺陷”的一种弥补与改良,它是基于“民主制福利国家失灵”与“规范竞争市场失灵”的结果;而我国的“双重失败”则是指“集权的全能政府失灵”与“市场经济体系的不完善”。<sup>[15]</sup>

2. 从组织社会角色的角度看,非政府组织与政府、企业具有价值互补关系。任何组织在社会中的存在,都承担着一定的社会角色、并体现着一定的社会价值。政府与企业是这样,非政府组织亦如此。从国际视野看,当今非政府组织的发展已经在优势互补的基础上,形成了一条跨部门、跨行业、跨领域、跨地区甚至是跨国界的价值链,而且,当非政府组织在技术支持下与政府、企业、公民个人、合作单位甚至是竞争对手建立起某种联系时,这一价值链就有可能转变成“价值网络”,从而担当起“价值增值”的角色,而非政府组织的价值增殖角色,是在与政府、企业的价值互补中来实现的。因为,现代社会文明的发展是与价值观多样化相伴生的,而价值的多样化体现在很多方面,比如利益指向的复杂性、利益选择的多样化、利益途径的个性化等等。而在价值多样化程度越高的地方,单凭政府与企业两种整合力量远远不能胜任。在政府与企业力量不能达到的地方,代表、吸收与应对多样化的价值观的新主体就会出现。非政府组织以其“自治性”与政府组织的“管制性”形成互补,并以其“志愿性”与企业组织的“营利性”形成兼容。

3. 从组织行为的角度看,非政府组织是一种社会的“自组织”行为。法国思想家埃德加·莫兰认为:“组织把分散的多样性改造成一个完整的形式(格式塔)。它在相关性整体内部的间断处建立连贯,实际上进行了一次形式的转换:它通过改造成分孕育一个整体。”<sup>[16]</sup> 非政府组织正是这样一种新型的组织形态,它是围绕着某一“社会价值链”(这一价值链可能是具有公益性的某一产品、某一服务或某一社会责

任),把分散的、多样性的个体或部分自行或自我组织起来,从而孕育了一个整体。在自组织完成以后,它的运行是在定义组织成员角色与各自任务的基础上,通过密集的多边联系、互利与交互式合作来完成共同追求的目标。它通过诸如设计、分配、财务管理,以及人力资源管理一类的内部系统,与诸如供应商、合作伙伴、竞争对手、政策制定者、服务对象一类的外部系统连接在一起,从而形成一条包括许多节点的对等的社会网络,每个节点之间都以平等身份保持着动态的联系。因此,“多边联系”与“充分合作”是它的重要特点,这正是它与传统的正式的科层组织的最大区别之所在。对于这一组织形态,莱斯特·萨拉蒙在概括它的五大特征时,也指出了其“自组织”的两个表现,一是“自治性”,即基本上是独立处理各自的事务;二是“志愿性”,即成员不是法律要求而组成的,并且机构接受一定程度的时间与资金的自愿捐献。<sup>[17]</sup>

### 三、缓冲与创新:非政府组织的功能解读

以中间组织特色存在的非政府组织,具有两大社会功能:一是应对不确定性的缓冲功能,这一功能打破了一体化组织的边界,是非政府组织存在的必要条件;二是利用不确定性的创新功能,这一功能决定着非政府组织的发展与壮大,是非政府组织存在的充分条件。

#### 1. 缓冲角色:非政府组织的功能之一

社会学家默顿告诉我们,研究者应该对于生活中不期而遇、异乎寻常而又事关全局的社会事实给予充分关注,因为这些异常现象往往有可能成为新的理论研究的起点。<sup>[18]</sup>笔者认为,非政府组织的兴起就是这样一个异乎寻常而又事关全局的“社会事实”,因此,有关它的社会功能的探讨成为学者们关注的重要主题之一。但是,在这一探讨中,有一点可能是学者们忽视的,即非政府组织是应对社会发展的不确定性与多元主义而产生的具有“缓冲功能”的社会自组织行为。

第一,非政府组织的兴起表明,它以“准政府”与“准市场”的双重特质,从而成为应对社会不确定性与复杂性的“缓冲区间”。现代历史进程越来越表明,社会发展的不确定性与不可预期性带来了社会的复杂性,而复杂性又加剧了社会的不确定性。在传统的组织设计中,应对社会的复杂性与不确定性的方法是在组织中建立相应的“缓冲部门”来承担“缓冲功能”。政府组织中的缓冲部门是应对社会公共问题的,而企业组织中的缓冲部门是应对私营问题的。从世界范围来看,非政府组织作为一种组织形式,早在19世纪就以社会边缘角色而存在,但是,在20世纪80年代以后就迅速演化为全球事务中一股蔚为壮观的力量。当然,这一勃兴有着广阔的现实背景、深层的社会原因与思想渊源,但是,笔者认为,

其中一个重要的原因就是20世纪下半叶以来社会历史发展的复杂性与不确定性。从量上看,如果社会发展的复杂性与不确定性超出了政府与企业设立缓冲部门的能力的话,那么,社会就会在制度供给的层面上创设一种新的制度安排来承接这一功能。这样,具有“准政府”或“准市场”特性的、形形色色的中间组织就应运而生,它以无边界、无等级、高度灵活的特点正逐渐替代传统的正式组织,来处理新环境中社会的复杂性诉求与不确定性因素,从而成为社会应对复杂性与不确定性的“缓冲区间”。对此,韦斯布罗德也是这么认为的。他说,非营利部门是专门提供集体类型公共物品的部门,它是政府与市场在提供公共物品方面存在局限性时出现的。个人在收入、财富、宗教、种族背景、教育水平等方面都有着一定程度的不同,这直接导致了他们对于公共物品需求的差异性。而政府提供的公共服务主要满足的是“中位选民”的需求,而留下了大量的不满意的选民群体,这意味着非政府组织作为政府以外的集体物品的提供者有存在的功能需求。<sup>[19]</sup>

第二,非政府组织的发展也表明,它以“非政府”与“非营利”的双重特质,从而成为社会多元主义价值观、多元主义团体之间的“缓冲带”。作为非政府组织,它可以避免政府组织“官僚主义”的不良印象与权力行使“僵硬化”的一系列弊端。而作为非营利组织,它又可以避免企业组织“经济人理性”的利润偏好与利益追求最大化的不良印象。“在普遍的意义之上,非政府组织具有‘比政府节省,比企业无私’的优点,这10个字足以为它赢得声誉,并在实践中形成小政府的必要前提。”<sup>[20]</sup>因此,在当今社会价值观多元主义、社会党派与团体多样化的形势下,非政府组织普遍获得了社会好感。正如英国学者露易斯所言:“非政府组织对各个政治派别都有吸引力,对自由主义者而言,非政府组织有助于平衡国家和企业之间的利益,并且防止权力的滥用。对偏向自由主义的中间派别而言,非政府组织是私人部门的一部分,不仅为增强市场作用提供了手段,而且通过私有‘非营利’行动加强了私有化的理由。对左派而言,非政府组织承诺了一种‘新政治’,可以不采取以前夺取政权、实现权力集中的激进战略,而采取另外一种新方式来实现改变社会的目标。”因此,非政府组织呈现出许多双重特征与缓冲功能,它“在公共与私有、专业与业余、市场与非市场、激进主义与多元主义、现代与传统,也许最后还有美好与邪恶等矛盾的两面中交替变化。”<sup>[21]</sup>从而,它可以成为各种价值观、意识形态、政治派别与政治团体之间的“缓冲带”。

今天看来,在中国的现实境遇下,非政府组织的缓冲功能在以下三个方面体现得比较突出。

第一,在经济领域中,市场中介类非政府组织通过承接

原来政府对于经济进行微观管理的那一部分职能,以管理主体的角色对市场主体的运行提供鉴证、评估与监督等服务,从而在政府与市场之间起着连接作用,对于政府与市场两大组织之间的摩擦与矛盾起到缓冲作用。一方面,如果政府对于市场管得过多,市场就会失去活力、运转滞缓;另一方面,如果政府对于市场过于放任,市场就会缺乏约束与规则,出现危机。这两种情况在我国不同历史时期都出现过。政府与市场之间的鸿沟就需要中介组织来进行双边协商。政府不直接去约束市场,而是通过中介组织了解市场走向,进行宏观上的政策把握;而企业也可以通过中介组织更好地与政府沟通,了解政府的政策导向,更好地服务于市场。

第二,在政治与社会领域中,非政府组织在维护公民权益、提供公共服务与社会保障等方面,发挥着沟通、协调、咨询与调剂等功用,在政府与公民社会之间起到了缓冲作用。一方面,非营利性事业单位通过承接原来政府的部分社会管理与社会服务职能,继续对社区公民进行管理与提供服务;另一方面,各种慈善类型的民间非政府组织所开展的各种捐助活动,起到了一种社会再分配的作用,在一定层次与范围内实现了社会资源的有效整合与利用,客观上缩小了社会两极分化的趋势,并在一定程度上弥补了我国社会保障制度的缺陷,缓解了社会矛盾。这样,非政府组织在政府力量不及的地方起到了“社会粘合剂”的作用。

第三,在国际政治领域中,国内非政府组织成为我国政府与国际非政府组织之间建立联系、进行对话的“连接带”或“缓冲区”。当今,在国际政治领域中,非政府组织的存在向以主权国家为基本单位的国际秩序提出了挑战,并已成为国际关系中的重要主体之一。据2003年联合国《国际组织年鉴》的统计,国际上的非政府组织约有4万5000个,它们主要来源于西方发达国家,活跃在跨国人权保护、环保、劳工和难民问题、疾病防治、失贫赈灾、妇女儿童保护、人口与教育和军控等领域。在国际政治趋于全球化的背景下,中国政府要走向国际政治舞台,已不能无视与国际非政府组织之间的合作了。但是,源于意识形态的差别性,中国政府与西方背景的国际非政府组织之间在对话与交流方面还存在着许多屏障。这时,国内非政府组织起到了缓冲作用。一方面,中国政府通过成立基金会或者社团,在涉及经济与发展援助、教育改革及文化多样性、环境治理及公共政策、国际合作、法律与权利、公民社会成长、生育健康等方面加强与国际非政府组织之间的交流与合作,以吸引国际援助。据亚洲基金会估计,每年近五百个国际非政府组织与基金会给予中国项目,援助总额约为一亿美元。<sup>[22]</sup>另一方面,中国政府以“断奶”的方式将民间社团推向市场,迫使这些社团在获取国际非政府组织资金支持的基础上,学习国际非政府组织在发展

中国家积累的经验,以及摸索出来的项目和工作方式。仅以一些有名的自治组织为例,2000年,“地球村”85%、“自然之友”52%的收入来自像福特这样的国际组织。武汉大学公民权利保护中心、北京大学妇女法律援助中心、北京红枫妇女热线、云南生育健康研究会等都是各自领域的开拓者,而它们的70~100%的经费依赖于福特的支持。<sup>[23]</sup>更为重要的是:国内非政府组织与国际非政府组织的横向合作给中国带来了非政府组织实践的新观念、新方法与新项目。

## 2 创新角色:非政府组织的功能之二

传统的理论认为,不确定性一般被认为只会给社会与组织带来负面影响,因为不确定性来源于预期的不完全性和人类解决复杂问题能力的有限性。但是奈特的利润理论却认为,不确定性也是经济租金(利润)的真正来源。因此,对不确定性的处理,既需要在组织结构的设计方面缓冲不确定性所带来的冲击,又需要利用不确定性获得超额利润的组织结构创新。<sup>[24]</sup>实践证明了:在当今社会的不确定性因素与动态因素中,政府与企业的科层制组织往往无所适从;但是,非政府组织以其高度灵活的网络型组织与高度自组织特性的能力模块,从而成为社会利用不确定性与应对复杂性的创新平台。对此,莱斯特·萨拉蒙予以了肯定,他说:“如果说代议制政府是18世纪的伟大社会发明,而官僚政治是19世纪的伟大发明,那么,可以说,那个有组织的私人自愿性活动也即大量的公民社会组织代表了20世纪最伟大社会创新。”<sup>[25]</sup>非政府组织作为社会的组织创新与制度创新的观点,也获得了国内学者的普遍支持。

笔者认为,非政府组织在中国现实境遇中的组织与制度创新,主要表现在以下三个方面。

第一,非政府组织的边界模糊与跨界合作的创新。在传统纵向一体化的社会组织结构中,组织的边界是很清晰的,比如政府的公共性与企业的营利性等;同时,在政府与企业中也存在着跨越组织内部的职能边界,以应付不确定性与复杂性的合作。然而,非政府组织在我国的兴起,一方面模糊了组织的清晰边界,比如,在我国,除了具有一些边界清晰的官办或民办的非政府组织外,还有大量的非官非民、半官半民、亦官亦民的边界极其模糊的非政府组织。正是缘于其模糊的组织边界,这些非政府组织与官方、民方,甚至是国际非政府组织之间有着千丝万缕的联系,这些多样性的联系为组织的跨界合作提供了可能,从而使不同性质、使命与类型的社会组织,在一个“价值项目”上的合作成为可能。以环境保护为例,世界自然基金会在其年度报告中指出,中国所有部门间(政府、企业、第三部门)的合作是环境保护和发展的动力;并在其网站上列出了,它在华与政府和非政府的合作伙伴达65家,另有17家中外公司加入了它的在华企业联盟。

这些支持的环境保护项目包括环保教育、淡水项目、气候与能源、物种保护与林业项目等。一般而言,社会环境要素越不确定,组织跨界合作与治理的可能性就越大,同时也显得越重要。从理论上讲,非政府组织的边界跨越,实际上打破了传统社会纵向一体化的治理格局,增加了横向的治理路径。这一治理思路,对于中国社会重视正式组织的纵向治理套路而言,不能不说是一项组织创新。

第二,非政府组织带来了组织间的“伙伴理念”。当今,在组织间关系问题上,“伙伴”一词已获得学者们的高度关注。这一富有“亲和力”的概念伴随着非政府组织在国内的兴起,正在逐渐改变着我国社会组织间的实质性关系。组织间伙伴关系的新理念,它强调在应对社会的不确定性与复杂性时,组织间以信任为基础,以能力互补为平台,以项目投放与实施为契机,在组织的“利益双赢”中创造社会价值。这一新理念对于中国的组织创新具有重要意义。(1)伙伴关系的理念,从思维的深处正在转变我国社会中那种传统的组织间关系的观念。一方面,源于“斗争哲学”的濡染,我国各社会组织间尤其是同类社会组织间常常抱有一种戒备与警惕的心理;另一方面,改革开放以来,普遍的社会“竞争意识”培养了组织间的“争斗心态”。因此,社会各组织间鸿沟比较深,并较普遍缺乏合作的意向。这种“竞争对手型”组织间关系,往往应付不了当今社会环境复杂性的冲击。非政府组织的兴起带来了一种新的组织间“伙伴关系”的理念,在实践中起到了对原有观念的纠偏,并在观念上引导着一种新型的组织间关系的建构。(2)伙伴关系的理念也在改变着我国社会治理的总体结构由“单中心”向“多中心”的模式发展,即从传统的以政府为中心的社会治理结构,向“政府-非政府组织-企业”三方构成的多中心治理结构转变,从而改变了在社会治理体系中,我国政府由于缺乏“助手”或“伙伴”而生发出的“孤独感”。

第三,非政府组织对“公益文化”的培育与创造。非政府组织在中国的兴起,学者们大多数都看到了它对于政府与企业两大社会组织所形成的压力状态,但是,很少有人看到它对中国的民间社会抑或是公民个人所形成的压力结构。也就是说,它所表达出来的公益性与志愿性实际上既对正式组织,也对公民个人形成了压力。笔者认为,对公民个人的这一压力结构有助于培育、或说是创造一种社会公益文化,而这一公益文化正是我们的传统社会所缺乏的。非政府组织通过动员与组织志愿者、义工参与各种社会公益活动,促使人们关怀社会、奉献爱心,从而培育了公民的公益意识,推动了社会公共道德的建设。所以说,非政府组织培育的公益文化也是社会文化上的一个重要的创新。

## 注释:

- [1][5][美]詹姆斯·P·盖拉特:《21世纪非营利组织管理》,中国人民大学出版社,2003年,第1~2页。
- [2]爱德华·W·苏贾:《后现代地理学——重申批判社会理论中的空间》,王文斌译,商务印书馆,2004年,第121~122页。
- [3]汪民安:《空间生产的政治经济学》,国外理论动态,2006年第1期。
- [4]包亚明:《后现代性与地理学的政治》,上海教育出版社,2001年第19期。
- [6]何增科主编:《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社,2000年,第243页。
- [7][22][23][美]马秋莎:《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。
- [8]崔云开:《近年来我国非政府组织研究述评》,东南学术,2003年第3期。
- [9]2002年民政事业发展统计公报。http://www.mca.gov.cn。
- [10][英]凯瑟琳·莫顿:《中国非政府组织的兴起及其对国内改革的意义》,马克思主义与现实,2006年第2期。
- [11]赵黎青:《论中国非营利部门意识的形成及其意义》,学会月刊,2004年第11期。
- [12]徐永祥:《和谐社会建构中的民间社会组织及其社会政策》,学海,2006年第6期。
- [13]张建川:《非盈利组织产生的理论背景及其活动空间》,http://www.itcnw.com/Article,2004-03-14。
- [14][24]罗珉、王晔:《中间组织理论:基于不确定性与缓冲视角》,中国工业经济,2005年第10期。
- [15]王学栋、赵斐:《非政府组织:一个新的研究领域》,中国石油大学学报(社科版),2006年第2期。
- [16][法]埃德加·莫兰:《方法:天然之天性》,北京大学出版社,2002年,第127页。
- [17]莱斯特·萨拉蒙等:《全球公民社会——非营利部门视野》,贾西津等译,社会科学文献出版社,2002年,第3~4页。
- [18][19]田凯:《组织外形化:非协调约束下的组织运作》,社会学研究,2004年第4期。
- [20]杨宇立:《非政府组织:政治文明的微观基础》,探索与争鸣,2006年第4期。
- [21][英]D·露易斯:《非政府组织的缘起与概念》,中外社会科学,2005年第1期。
- [25]转引自何方、贺永方:《非政府公共组织:中国公共管理制度创新的新兴主体》,管理现代化,2006年第1期。

责任编辑:刘峰