



厦门大学东南亚研究中心
系列丛书



东南亚与华侨华人研究系列之二十一.....

马来西亚非政府组织研究

王虎 著



华侨华人研究系列之二十一

马来西亚非政府组织研究

王 虎 著



厦门大学出版社

XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

马来西亚非政府组织研究/王虎著. —厦门: 厦门大学出版社,
2010.3

(厦门大学东南亚研究中心系列丛书)

ISBN 978-7-5615-3464-9

I. 马… II. 王… III. 社会团体-研究-马来西亚 IV. C233.38

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 036620 号

责任编辑: 薛鹏志

封面设计: 文 心 洪祖洵

厦门大学出版社出版发行

(地址: 厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编: 361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup @ public.xm.fj.cn

厦门集大印刷厂印刷

(地址: 厦门市集美石鼓路 8 号 邮编: 361021)

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

开本: 880×1230 1/32 印张: 10 插页: 2

字数: 280 千字 印数: 1~1 000 册

定价: 26.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

厦门大学东南亚研究中心系列丛书

编辑委员会

主 编 庄国土

副主编 王 勤 聂德宁(常务)

委 员 (以姓氏笔画为序)

王 勤 庄国土 沈红芳 吴崇伯

陈福郎 林 梅 侯真平 聂德宁

蒋细定 廖大珂

内 容 提 要

传统的东南亚国家政治是一种威权统治政体,各国的公民社会组织(包括非政府组织)数量有限,力量较为薄弱,常处于国家政治生活的边缘状态。20世纪80年代后,随着东南亚国家经济和政治的发展,东南亚各国公民社会在全球“结社革命”推动下进一步发展,非政府组织异军突起,在东南亚国家已经成为一种新的重要政治力量,马来西亚非政府组织的发展在这方面提供了一个很好的样本。

随着马来西亚许多福利组织让位于政治性非政府组织,学者们开始注意马来西亚的各种组织。尽管许多现代非政府组织以新的特别形式出现,发挥着新的作用,但它们却是在已有的社会网络和组织的基础上建立起来的,而且这些网络和组织已具有久远的历史。当今马来西亚许多具有活力的非政府组织,其渊源可以追溯到殖民统治时期,如华人秘密会社、印度民族主义组织和马来—穆斯林进步组织。这些早期的组织通常是以族群或宗教为基础而建立起来,主要关注它们所在社会成员的社会经济事务和福利。此外,规范非政府组织活动的法律可以追溯至殖民时代,随后它不断得到修订和完善。

了解全球非政府组织的发展情况是研究马来西亚非政府组织的基本前提,本书在第二章对非政府组织的概念、理论,特别是非政府组织在第三世界国家的发展情况进行了简要归纳。

第三章对马来西亚非政府组织的发展历史作了分期研究,以提供一个马来西亚非政府组织发展的历史全貌。新经济政策时期和国民发展政策时期是马来西亚非政府组织发展的重要时期。第一,新经济政策中族群关系的政治制度性安排使得国家发展资源在马来人

和非马来人之间分配不平衡,为了弥补公共服务和发展资源的差距,许多发展型非政府组织在非马来人社会建立起来,从而导致了非政府组织在族群间分布的“二元结构”;第二,新经济政策造就了一大批新中产阶级,尽管他们具有“革命性”和“妥协性”这两面性,非政府组织的发展和它们却有着直接的关联;第三,受经济全球化的影响,发达国家非政府组织(如基金会)通过对马来西亚非政府组织的支持不仅影响马来西亚国内非政府组织的发展走向,而且对整个东南亚地区的非政府组织有一定影响;许多非政府组织已经成为地区和国际非政府组织网络的一个组成部分;第四,政府和非政府组织的关系架构初步确立起来并得到发展。政府对非政府组织的态度逐步演变为一种双轨政策:一方面是对非政府组织的监督和规范;另一方面是有选择地支持和利用它们。相应地,非政府组织和政府的关系也演变为对抗和合作两种关系。

第四章对马来西亚主要类别非政府组织的发展进行了专题研究,以弥补前面宏观研究之不足。妇女非政府组织的发展史是各族群妇女从各自狭隘族群社会走向国内和国际舞台的历史,它从一个层面反映了马来西亚各族群妇女地位的变化情况。对华文教育组织和伊斯兰非政府组织的研究说明华人社会和马来穆斯林社会在战后马来西亚国家政治发展过程中有各自不同的诉求和各自不同的发展路径,这也反映了马来西亚多元种族社会的复杂性。人权非政府组织、环保非政府组织和消费者组织的发展则充分反映了马来西亚非政府组织的多功能特点。

最后一章对全书进行了总结。马来西亚非政府组织的发展拓展了公民社会的空间,在马来西亚的政治和社会都发挥了积极作用。然而,马来西亚的非政府组织仍然处于发展阶段,且仍然面临着法律限制和资金匮乏等不利因素的困扰。除了自身因素外,它们的发展前景还取决于国际、国内的政治和社会环境。

目 录

第一章 绪 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、选题的目的与意义	(5)
三、国内外研究状况	(7)
四、马来西亚非政府组织的分类和有关概念的界定.....	(18)
五、研究范围、内容和特点	(25)
六、研究方法 with 基本框架.....	(26)
 第二章 非政府组织概念探析	(29)
一、非政府组织的定义、特征和功能	(29)
二、公民社会与非政府组织.....	(34)
三、非政府组织的发展历史.....	(42)
四、非政府组织的分类.....	(53)
五、非政府组织理论概述.....	(57)
 第三章 马来西亚非政府组织的发展	(63)
第一节 马来西亚非政府组织的发展过程	(63)
一、马来西亚非政府组织的渊源:早期 华、巫、印三大族群社会互助组织(1673—1945).....	(63)
二、独立前后各民族社会组织分化重组 时期(1945—1969).....	(74)
三、新经济政策时期:发展型非政府组织 的大量出现(1970—1990).....	(79)

四、国民发展政策时期非政府组织的新发展:	
倡导和提供公共服务并存(1991—)	(87)
第二节 马来西亚的中产阶级与非政府组织的发展	(94)
一、马来西亚中产阶级的产生	(94)
二、马来中产阶级与非政府组织	(97)
第三节 马来西亚非政府组织和国外非政府组织的关系	(101)
一、马来西亚非政府组织与国际非政府组织的联系	(102)
二、美国基金会和马来西亚非政府组织	(105)
第四节 马来西亚政府与非政府组织关系的发展变化	(123)
一、早期殖民政府对移民社会的控制和立法	(123)
二、独立后规范非政府组织的法律框架	(124)
三、独立后政府对非政府组织的监控	(127)
四、冲突与合作:非政府组织和政府关系的发展	(132)
第四章 马来西亚非政府组织个案研究	(144)
第一节 马来西亚的妇女非政府组织	(144)
一、独立前华、巫、印三大族群妇女组织的发展	(144)
二、独立后各族群妇女非政府组织的发展及其活动	(148)
三、马来西亚的主要妇女非政府组织	(153)
第二节 马来西亚的华文教育非政府组织	(169)
一、早期的华文教育及华文教育组织	(169)
二、马来西亚民间教育组织董教总的建立	(174)
三、董教总领导华教运动的主要活动	(195)
第三节 马来西亚的伊斯兰非政府组织	(199)
一、早期伊斯兰组织和政府主导的 IONGOs	(199)
二、伊斯兰复兴运动中的 IONGOs	(202)
三、伊斯兰非政府组织和政府的关系	(216)

第四节 马来西亚的人权非政府组织	(221)
一、马来西亚人权非政府组织的发展	(221)
二、马来西亚主要人权非政府组织	(226)
三、人权非政府组织的主要活动	(232)
四、人权非政府组织活动的主要策略	(241)
五、政府与人权非政府组织的关系	(243)
第五节 马来西亚的环保非政府组织	(245)
一、国际环保非政府组织及其网络构成	(245)
二、环保非政府组织在马来西亚的发展	(249)
三、主要环保非政府组织介绍	(260)
第六节 马来西亚消费者组织	(264)
一、消费者组织的产生	(264)
二、消费者组织和政府的关系	(266)
三、主要消费者组织	(268)
第五章 结 论	(274)
一、马来西亚非政府组织产生和发展特点	(274)
二、马来西亚非政府组织发展面临的几个问题	(279)
三、马来西亚非政府组织的发展前景	(281)
附 录 主要非政府组织名称及专有名词英汉对照表	(283)
参考文献	(293)
后 记	(307)

第一章

绪 论

本章主要阐述本书选题的目的和意义,回顾与本书研究有关的学术发展史;在确定本书研究内容前,对马来西亚非政府组织进行必要的分类并对有关概念进行了界定和说明;最后,简要介绍本书架构以及研究方法。

一、问题的提出

20 世纪 80 年代以来,非政府组织在全球范围的迅速发展以及它们作为政府、企业之外的新角色广泛参与人类社会各领域的活动而引起世人的广泛关注。无论是在全球社会经济发展中所起的作用,还是在一国内部的政治、经济和社会发展中所起的作用,非政府组织的影响力都上升到一个新的高度。1997 年,联合国秘书长安南在第 52 届联合国大会提交的工作报告中,把民间社会组织的发展和非政府组织的作用列入五大“正在改变世界面貌的基本力量”之一^①。

非政府组织发展的一个重要现象就是在发展中国家的社会经济发展中,非政府组织的影响力越来越大,并且各国政府已逐渐认识到非政府组织对本国社会经济发展的意义,逐渐改变了对非政府组织

^① 在其之前的四大因素依次是:冷战结束后全球政治经济格局的重组;世界经济的全球化;信息技术革命;生态环境的保护。非政府组织被置于这四大因素之后,由此也可见非政府组织的兴起对当今和未来全球发展的潜在重要性。

的态度与政策,政府与非政府组织之间的合作关系正朝规范化、制度化的方向发展。

在过去的半个多世纪里,整个东南亚地区的政治、经济和社会经历了显著且根本的变化。这些变化包括西方列强在东南亚的殖民统治纷纷瓦解,随之一个个独立的国家建立起来;在经济上,它们建立了市场经济为导向的经济体制;在政治上,多数国家在模仿西方政治制度建立起自己的政体的时候,各国政府以其所接受的西方模式,以加强社会秩序和发展经济为名,逐渐转换成为具有东方特色的威权主义或半威权主义政体。在社会发展方面,伴随着国家现代化的进程,非政府组织迅速发展,并充当了国家公民社会的先锋和政治发展的倡导者。

在整个东南亚地区,由于国际环境和国内环境的影响,非政府组织的数量在过去 30 多年得到大规模的增长。其中,菲律宾作为拥有全球第三大非政府组织的发展中国家(仅次于巴西与印度),1984 年,菲律宾有 23800 个非政府组织,从 1986—1995 年 10 年间,非政府组织的数目由 27100 个增加到 70200 个。^① 菲律宾的非政府组织发展经历了三个阶段,即从慈善取向的市民社会组织到发展型非政府组织,以及获得授权型的非政府组织。^② 目前,菲律宾的非政府组织继续致力于国家的民主化进程,关注政府腐败和法制建设,深入参与到对国家的各种治理之中,真正起到了公民社会的先锋和政治发展的倡导者的作用,同时也起到了民主先锋和促进社会可持续发展的作用。在印度尼西亚,内务部社会政治总局正式登记的非政府组

① Gerard Clarke. *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*. Routledge, 1998, p. 93.

② 施雪琴:《菲律宾非政府组织发展及其原因》,载《南洋问题研究》2002 年第 1 期,第 66 页。

织的数目由 1981 年的 130 个增加到 1994 年的 10000 个。^① 其中, 1985 年为 1810 个, 1989 年为 3251 个, 1990 年后半期为 6000—7000 个。^② 在越南, 政府从 1991 年允许非政府组织合法存在, 在国内从事开发合作的国际非政府组织的数量在 1992 年 6 月是 114 个, 1998 年是 234 个, 目前越南国内开始形成了一个小规模的非政府组织群体。^③ 独立后的新加坡一直严格控制民间组织, 但从 20 世纪 80 年代开始, 从事环境保护、妇女保护、言论自由以及维护消费者权益等活动的非政府组织日益增多并积极开展活动。1988 年登记在册的慈善和社会组织有 656 个, 1994 年增长到 4562 个。^④ 1991 年以前的柬埔寨还没有现代意义上的非政府组织, 到 1996 年, 柬埔寨有 400 多个本国的非政府组织和 100 多个国际非政府组织(INGOs)在进行活动。^⑤ 早期在缅甸活动的主要是国际非政府组织, 政府为了吸引海外资金, 对国际非政府组织表现出一定的容忍态度并鼓励它们在缅甸开展工作。目前, 缅甸主要有三类非政府组织: 带有一定政治色彩的宗教组织、从事发展工作的组织以及活跃在少数民族和边境地区的组织, 总数在 20 个左右。^⑥ 在泰国, 从事社会福利和社区开发的非政府组织最多。

① Hutabarat and Suharyanto. *Undercurrents: NGOs in Indonesia*, *Indonesia Business Weekly*, Vol. 1, No. 4522, October, 1994, p. 4.

② 重富真一主编:《亚洲的 NGO》, 日本明石书店, 2001 年, 第 211~212 页。

③ NGOs RC. *Vietnam NGOs Dictionary*. Hanoi: NGO Resource Center, 1995/6, March, 1995, p. 34.

④ Gerard Clarke. *The Politics of NGOs in South-East Asia: Participation and Protest in the Philippines*. Routledge, 1998, p. 26.

⑤ 重富真一主编:《亚洲的 NGO》, 日本明石书店, 2001 年, 第 34 页。

⑥ 喻常森:《非政府组织与东南亚国家政治发展》, 载《南洋问题研究》2003 年第 3 期, 第 33 页。

作为东南亚国家之一的马来西亚^①,非政府组织在 20 世纪 70 年代后得到快速发展。1980 年,马来西亚国会报告说在马来西亚的注册社团组织有 31985 个,拥有成员 200000 人(马来西亚政府声称只有 60000 人从事社团组织的专职工作)。^②但在 1990 年,根据 1966 年颁布的《社团法令》,有 14000 个各种组织登记注册。^③因为有许多非政府组织因为各种原因以公司的名义注册,所以非政府组织的数目应该超过 14000 个。各族群的非政府组织有各自的特点,在马来西亚众多非政府组织中,华人社团占有重要地位。到 2001 年 6 月,马来西亚共有华人注册社团 7276 个(其中包括华人政党组织)。^④

非政府组织在马来西亚的发展不仅仅表现在数量上,似乎更表现在它们对政治和社会生活的渗透和影响力上。基于解决具体问题的倡导型组织却早已显示了它们突出地位,长久以来,各种各样的公民社会组织和其他地方的非政府组织一样在这个国家发挥了一定的作用。从马来西亚建国至今,除了一些传统的公民社会组织仍然发挥其应有的功能之外,新的政治、经济和社会环境催生了新的组织,

① 马来西亚是个多元种族和多元宗教的国家,其人口主要由马来人、华人、印度人等多民族构成。据马来西亚统计局的统计,截至 1997 年,马来西亚的总人口是 21665000 人,其中土著占 58%、华人占 25%、印度人占 7%、其他占 10%(《星洲日报》1997 年 6 月 20 日)。各族群之间在文化、语言、宗教以及生活方式上存在较明显的差异。马来人信仰伊斯兰教,使用马来文;华人的宗教信仰多元化,以佛教、道教和民间信仰为主,大部分华人会使用多种语言,以华文、英文、马来文和方言为主;印度人多信仰印度教和使用泰米尔文。

② Tan Boon Kean and Bishan Singh. *Uneasy Relations: The State and NGOs in Malaysia*. Kuala Lumpur: *Gender and Development Programme*, Asian and Pacific Development Centre. 1994. p. 1.

③ Isagani Serrano. *Civil Society in the Asia-Pacific Region*. Washington D. C: Civicus. 1994. p. 8.

④ 言路、齐进:《华团须勇于落实结盟政策》,载《星洲日报》2001 年 8 月 31 日。

教育组织、消费者组织、环保组织、人权组织、妇女组织、宗教非政府组织,等都相继建立起来并得到发展。《亚洲周刊》1997年登载了一篇有关马来西亚非政府组织(NGO)的文章,其开头这样写道:

尽管民间团体很多,马来西亚社会的异议声音向来由反对党提出。不过,近年来反对党常常“反应慢半拍”,并且难以在主流媒体出现,活动力明显减弱,激不起强烈回响。许多不以政治(党派)利益为主要诉求的非政府组织(NGO)的声音却特别响亮,引起各方瞩目。^①

这篇文章透露了许多有关马来西亚非政府组织的信息,有一点很明确,那就是马来西亚非政府组织已经成为马来西亚社会政治生活中一支不容忽视的力量。

马来西亚的自然资源丰富,人口少,殖民者留下了相对完善的行政管理体系,国家的力量侵蚀到社会的每一个角落,国家的发展计划也延伸到乡村地区,在政府“发展霸权”下,非政府组织只有有限的发展和活动空间,那么,非政府组织是如何在这有限的空间发展的?它们产生和发展的动力是什么?它们在各个时期扮演了什么特殊的角色?

二、选题的目的与意义

无论是作为整体的东南亚地区,还是作为该地区的一个国家的马来西亚,非政府组织的发展的历史和现状都给我们提供了丰富的研究内容。本书选取马来西亚做国别非政府组织研究,尝试将非政府组织发展的现状和非政府组织发展的历史根源联系起来进行分析以回答上面提出的问题。

本书在已有的研究成果基础上对马来西亚的非政府组织的历史渊源、产生原因以及它们和国家的关系等方面进行较系统的梳理和

^① 祝家华:《马来西亚防范民间组织越轨》,载《亚洲周刊》1997年2月3日—2月16日。

分析,具有一定的理论和实践意义。

到目前为止,研究非政府组织的文献大多以北方发达国家为基础。和南方发展中国家相比,北方发达国家的公民社会及其研究受到了应有的重视。这方面的研究成果颇丰。但有证据表明他们并不完全适用于南方发展中国家的实际情况。其实,即使在北方发达国家之间也同样存在一定差异,更不用说南方发展中国家之间的差异了。在东南亚各国之间,非政府组织的发展及对其所做的研究因为各种各样的因素而存在很大的差异,这些因素有历史渊源、非政府组织本身的规模、活动的种类、意识形态或动机等等。菲律宾非政府组织的数量在发展中国家排到第三位(仅次于巴西和印度),对菲律宾非政府组织的研究成果也排在东南亚国家的首位。而在老挝等国家,则很少有有关非政府组织的信息和这方面的研究。国内有关马来西亚非政府组织的研究很少,只有几篇文章对东南亚的非政府组织和东南亚政治的关系做了笼统的介绍。所以对马来西亚非政府组织的研究可以丰富发展中国家非政府组织研究的内涵,而且对我们认识马来西亚社会发展史提供了一个新的思路。

从华侨华人研究的角度看,把华人社团作为所在国非政府组织的一部分来研究无疑是一个新思路,这样可以更好地把华人社会研究纳入到所在国的政治和社会发展框架中加以考察,从而有效地摆脱“中国中心论”的束缚。

民族共同体必须以社会的形式存在,并因此形成规模不等的民族社会或多民族社会。民族是多种多样的,民族社会也是多样的,而孕育其中的民族社团组织更是千差万别。在马来西亚这个多民族社会中,各民族社会利益分化程度较高、社会利益表达渠道有多有寡,国家政权对民族社团的宽容程度也不一样,所以各民族的社团组织在历史渊源、发展规模、活动内容以及和政府关系等方面都存在一定的差异。从民族社团组织的角度考察马来西亚非政府组织的发展会丰富民族社会学的研究内容。

自从1995年联合国第四次世界妇女大会在中国河北怀柔召开

之后,中国对非政府组织给予了一定的重视,人们逐步认识到政党和政府不可能完全替代公民社会组织的功能。中国学界也开始对国内外的非政府组织展开研究,成立了专门的研究机构,有更多学者和专家从事这方面的研究。除了重视发达国家非政府组织的发展和研究之外,我们更应该关注发展中国家的非政府组织的发展和研究。在中国加快政治经济改革的情况下,对发展中国家非政府组织的国别研究会对我非政府组织的实践和研究有一定的借鉴意义。

三、国内外研究状况

在当代社会科学研究中,非政府组织研究正吸引着越来越多学人的关注,是一个正在兴起的、跨学科研究领域。这一领域的出现和发展与现代社会各种组织力量的巨大增长相关联,与国际社会和各国社会发展的多样化和复杂化相关联。正是因为这样,非政府组织既是一个越来越常见的社会现象,也是一个正在产出丰硕成果的研究主题。

1. 关于发展中国家非政府组织的研究

由于各种原因,学术界对非政府组织的研究落后于非政府组织的发展,发展中国家的非政府组织有很长的发展历史,但从20世纪80年代后期起,才有许多研究发展中国家非政府组织的成果得以问世,它们在社会科学领域独具特色。然而这些文献集中于非政府组织的社会经济方面的研究,对政治科学家来讲,这很难有助于解释近几十年来亚洲、非洲和拉丁美洲非政府组织的增长所引发的“结社革命”。日本学者山本忠志(Tadashi Yamamoto)认为:初始,对发展中国家非政府组织的研究文献主要集中于从事经济发展的组织。这种

现象反映了政府把非政府组织只是当作政府机构部门的附庸分支机构。^① 20 世纪 90 年代后,有关文献的注意力开始转向倡导型的非政府组织,如人权组织、妇女组织,其中大多具有政治取向。发展中国家的志愿组织开始主要从事慈善工作和提供社会服务,稍后是社区发展,而后来则大量集中于诸如环保和公民自由权等政治议题。

90 年代初以来,愈来愈多的文献开始承认非政府组织(包括国内非政府组织和国际非政府组织)在发展中国家所扮演的政治角色的重要性。迈克尔·布雷顿(Michael Bratton)在 1989 年第一次提出,探讨非政府组织对发展的贡献应该着眼于政治层面而非经济层面。^② 在 90 年代中期出现的有关非政府组织和政治学的政治科学新文献对不断发展的非政府组织仍然论述不足。到 90 年代末,朱莉·费希尔(Julie Fisher)所著的《非政府组织与第三世界的政治发展》^③瞄准了一个新视角,讨论非政府组织的作用,并对第三世界非政府组织的发展进行全面宏观的研究,比如:非政府组织与公民社会、民主和政治发展,第三世界国家政府对非政府组织的政策,非政府组织对政府的影响,非政府组织和可持续发展的关系,地方政府和非政府组织的关系等等。为公民社会的构成和类型勾勒了一个完整的轮廓,详细地描述了这些组织在全球范围内对政治体制的影响,并

① 山本忠志指的是活跃于发展中国家并致力于解决发展问题的非营利组织和非政府组织,他们活动的领域有:乡村发展、消除贫困、营养和健康、再生生物和教育问题;以及诸如环境保护、人权、难民和人口危机等全球性问题。参阅 Tadashi Yamamoto(eds.)(1995). *Emerging civil society in the Asia Pacific community: nongovernmental underpinnings of the emerging Asia Pacific regional community*, Tokyo: Japan Center for International Exchange and Singapore: ISEAS. pp. 1~7.

② Michael Bratton. The Politics of Government-NGO Relations in Africa. *World Development*, 1989, Vol. 17, No. 4.

③ Julie Fisher. *NGOs and the Political Development of the Third World*. Kumarian Press. 1998.