

境外在华 NGO: 与开放的中国同行

Foreign NGOs in Mainland China:
Working Together Towards China's Opening

韩俊魁 等◎著

NGO

境外在华 NGO 总体概览

基于统计调查的境外在华 NGO 现状分析

境外在华 NGO 的相关法律政策环境

境外在华 NGO 与政府的合作

合法性及互惠：世界宣明会与永胜县政府合作研究

慷慨与过犹：对一个合作办公室的人类学解读

内蒙古翁牛特旗社区主导型发展试点项目研究

境外在华 NGO 与本土 NGO 关系

本土 NGO 的培育及其对境外在华 NGO 资源依赖的案例研究

境外在华 NGO 的公益供给

世界宣明会“代表童”筹款策略研究

社区发展基金的三村比较

国际美慈组织汶川灾后社区减防灾及心理干预项目研究

国际小母牛汶川灾后生计发展模式研究

政府回应策略

四川凉山州境外在华 NGO 现状及政府监督

云南省境外在华 NGO 观察点进展初探



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

境外在华 NGO: 与开放的中国同行

韩俊魁 等◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

境外在华 NGO: 与开放的中国同行/韩俊魁等著. —北京:
社会科学文献出版社, 2011. 10
ISBN 978-7-5097-2445-3

I. ①境… II. ①韩… III. ①社会团体-研究-世界
IV. ①C231

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 109394 号

境外在华 NGO: 与开放的中国同行

著 者 / 韩俊魁 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156 责任编辑 / 孟 卿 童根兴

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 孔 军

项目统筹 / 刘骁军

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 17.75

版 次 / 2011 年 10 月第 1 版 字 数 / 261 千字

印 次 / 2011 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2445-3

定 价 / 55.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

代序：我眼中的在华国际 NGO

王 名*

俊魁的书稿交给我有一年多了。答应他的这个序言，直到清样已出还未完成。此时，我正出席全国政协十一届四次会议，尚有三天的议程，我已完成了七个提案，大部分接待记者的采访也告一段落，终于有了赶写这个序言的机会。好久的心绪，可在这安静且有保护的深夜里清理与书写。以这样的心绪写给俊魁，正是我们多年共事以来久有的心愿却一直求之不得的。多年前，他从北京大学社会学系博士毕业来到清华 NGO 所做博士后，我不仅偏好他的新疆出身，更偏爱他的人类学背景。多年来，这个高挑个、高度厚镜片的同乡，用他人类学的方法和精神在默默耕耘着在华国际 NGO 这片荒野，他的执著、智识、踏实、勤勉和不时表现出的学者的愚钝，不仅让我和我的同事们为之骄傲，也着实改变了他的人生。这部书稿所记录的，除了资料 and 观点，更多的应是一种来自俊魁本心的默默所求。我因此而释然。按国内的说法，我们该属师生，但我觉更似友人。此序，当为笃友代言。

在清华之前，俊魁对 NGO 并无太多了解，他的专业是人类学，所研究的是少数民族问题；在俊魁之前，我对在华国际 NGO 虽有不少接触和了解，却一直没机会深入研究。他的人类学背景让我深感他有能力胜任这个领域的研究，劝他朝这个方向努力。那年春天，他提出去云南作田野观察，我们讨论了方案和问题，他卷起铺盖就走，一

* 王名，清华大学公共管理学院教授，NGO 研究所所长，第十、十一届全国政协委员。

去就是数月，其间我曾专程去当地看过，他指着眼前的青山绿水，告诉我田野观察的点点滴滴，让我切身感受到他对深入基层的喜悦与收获。多年来，他的足迹遍及在华国际 NGO 项目的天南地北，所完成的研究报告大大丰富了我与同仁们关于在华国际 NGO 的视界与认识，也使他逐渐成长为研究在华国际 NGO 方面有一定影响的学者。作为合作导师，在感到欣慰的同时，也想对他提出更高的要求，希望他在教研工作之余，继续发扬田野调查的精神，发挥人类学与社会学的方法学优势，深入基层，持续观察，同时努力拓展研究视域，关注转型期更多的社会问题。这些，除要求他，实为自律与共勉，也期许学界的同仁们能有所共识。

借此书付梓之际，谈谈我对在华国际 NGO 的观察和认识。



我 1998 年开始接触在华国际 NGO，陆续获得一些基金会的项目资助，通过会议、研讨、互访、项目调研、个案研究、口述史访谈及较为深入的组织观察等，逐渐形成了对许多在华国际 NGO 的印象性的知识，丰富了我对在华国际 NGO 的观察和认识，由此形成了我对在华国际 NGO 的第一手的、具感性色彩的知识 and 理解。我相信，这是我研究在华国际 NGO 的动机和最具可见性的认识。

到清华任教后，在校领导的支持下我们很快开始筹办国内关于非政府组织的第一次研讨会。那是 1998 年的盛夏，清华园里既有浓密的绿荫，也有炎热的烦躁和无奈。我们花了很长时间搜集并联系到的几十家在华国际 NGO，因有关部门的建议不得参会，只好一一解释与致歉，将会议缩小规模，改为国内版的专家座谈会。但由此，我们建立起与这些在华国际 NGO 之间的联系。

第一家支持清华 NGO 研究的资助机构是日本国际交流基金会。10 月 14 日的座谈会成功召开后，我们开始四处奔波，寻求可能的项目支持。我们去了德国、法国、英国、美国等许多国家在京的项目资助机构，也去了世行、UNDP 等国际组织的项目办，均无果而终。我的导师

江崎光男教授从名古屋发来邮件，告诉我日本国际交流基金会在京的联系方式，让我不妨一试。打过去电话，对方告知一年一度的项目申报期还剩两天。在填写完厚厚的表格、资料并附上江崎老师用传真发来的推荐信后，赶到位于建国门外的基金会驻京办，已是下午5点。项目官员野田先生认真审阅了申请材料，详细告诉我后续的程序，并表达了他本人对 NGO 研究的兴趣。我邀请他有空来清华参加我们的沙龙。很快，他成了清华 NGO 沙龙的第三位日本客人。^① 过了没多久，野田告诉我总部要来一位项目官员，名叫古岛。一个冬日寒冷的下午，在位于清华南门附近的小绿楼二层那间仅有9平方米的办公室里，我接待了这位身材高挑的日本人。古岛和我一见如故，他一见面就告诉我：你们的项目很快就会批准。我在喜出望外之余，感慨这位一点儿也不像其他日本人那么含蓄、有着中国北方汉子魁梧体格和豪爽性格的项目官员，他给我带来了第一个福音。这是我们开始 NGO 研究以后获得的第一笔资金，不仅顺利启动了中国大陆第一个关于 NGO 的实证性问卷研究，也很快还清了我在上一年中心成立时欠的2万元借款。

继日本国际交流基金会之后，我们又先后申请到福特基金会、亚洲基金会、喜马拉雅研究发展基金会等国际 NGO 的项目资助。其中特别要提到的是来自台湾的这家企业基金会，名为“喜马拉雅”，据说与出资人韩先生的高山情结有关。年届七十的秘书长江显新先生优雅的言谈和他身体力行、无私忘我的境界，令我对基金会之纯公益的理念与精神高山仰止，那许是我迄今为止一直尊崇公益情怀的开端。我一直视江先生为莫逆之交、精神导师。日前收到江先生邮件，他在“超过20年浸润在公益资讯领域”之后终于卸下执行长之职，在庆贺之余由衷地祝福他健康长寿。

十多年后的今天，回首清华 NGO 所走过的路，筚路蓝缕，我们从零起步而至今日硕果累累，在科研上的最初支持几乎都来自国际

① 清华 NGO 沙龙始于1998年10月，最早的两位日本客人是当时在北京大学做访学的日本亚洲研究所的大冢健二和当时在中国人民大学留学的东京大学博士生相川泰。他们目前都是日本研究中国环境问题的知名学者。

NGO。我们公开出版的 50 多部专著和公开发表的数百篇论文，无疑凝聚了师生们的心血努力，但不可否认的是得到了来自十多家国际 NGO 的慷慨资助。我还想表达的一种心情是：我们的所有科研成果，按照清华的规定其著作权都属于学校和我。换言之，我们得到的所有科研资助都属于无偿捐赠。这种具有纯公益性质的科研支持，可以说是我们至今一直走在中国公益研究前沿的第一推动力。

除了得到国际 NGO 的科研资助，在我们的研究中也大量接触到国际 NGO 的在华活动。十多年来，我们开展的有关 NGO 的相关研究多达百余项，大部分都与国际 NGO 有关，其中有不少是专以国际 NGO 为对象开展的研究。这些研究可以说触及国际 NGO 在华活动的方方面面，既包括其内部管理、治理结构、人力资源、筹款及资助、项目管理等，也触及国际 NGO 在华活动的合法性问题，与当地政府的关系问题，与在华外资企业关系问题，以及国际 NGO 的社会责任等问题。我也经常应邀给一些国际 NGO 讲课、咨询以及参加其举办的会议，也有许多国际 NGO 来清华访问、座谈，有的甚至将理事会开在我们的会议室。我的不少学生毕业后到在华国际 NGO 就职，有的已经担任高管职务。我也因此结识了不少在华国际 NGO 的负责人。通过这些交往，我一方面在很大程度上熟识了在华国际 NGO，加深了对中国 NGO 中这一特殊群体的感性认识；另一方面，也提高了对这些组织开展深入研究的兴趣，希望能够从理论上、政策上和相应的制度层面开展实证研究，以增进对这些组织的理性认识。随着我本人作为两届政协委员参政议政能力的提高，我也益发强烈地感受到：作为国家治理系统的直接参与者，我有义务推动相关法律法规的制定和出台，一方面保障这些国际 NGO 在华的合法权益，更好地发挥它们之于中国改革开放、社会进步的积极作用，另一方面对其行为进行必要的规范和监管，确保国家利益、社会利益和公民利益不受损害。

二

在华国际 NGO 是指在中国大陆地区开展各种非营利性社会公益

活动，而其主要的资金、人员和组织来自中国大陆以外的国家或地区（含香港、澳门、台湾地区），因而具有跨国特征或国际特征的非政府组织或非营利组织。

在华国际 NGO 的活动可追溯到清朝后期。19 世纪中叶前后，随着大批传教士进入中国，以宗教为背景的社会公益活动在华兴起，涌现出一批包括医院、学校、育婴堂、孤儿院、图书馆、出版社、读书会等各种形式的非营利组织。1894 年，在中日甲午战争期间，一批外国人士发起在山东和天津成立了红十字会开展伤员救助。1904 年 2 月，日俄战争前夕的上海正式成立了由中英美德法五国合办的上海万国红十字会。1919 年 7 月，在万国红十字会基础上正式成立了中国红十字会，这个以国际救援为宗旨的国际 NGO 在中国后来频发的战争及各种灾难中发挥了巨大作用。除红十字会外，基督教青年会（YMCA 和 YWCA）、洛克菲勒基金会等，都是较早进入中国并开展了大量社会公益活动的国际 NGO。

改革开放以来，在华国际 NGO 的发展大致经历了三个阶段：

第一阶段大致从 20 世纪 80 年代开始至 90 年代初。这一阶段在华国际 NGO 的活动总体上处于起步阶段，国际 NGO 很少在华设立办事处，对华提供项目援助主要通过基层政府合作推动各类公益项目在華的实施，其资金规模虽逐年增加，但总体并不大。福特基金会是改革开放后第一批来到中国的国际 NGO 之一。1979 年 9 月，福特基金会代表团访华，当时的国务院副总理方毅会见了基金会会长及代表团，代表中国政府表示欢迎福特基金会来到中国。随后，福特在华项目在相关政府部门的配合下逐步开展起来。1988 年，国务院批准中国社会科学院作为挂靠单位，福特在华代表处正式成立。也是在这一期间，洛克菲勒基金会、世界野生动物基金会、国际小母牛组织、英国救助儿童会、德国艾伯特基金会、德国洪堡基金会、基督教救世军、绿色和平等国际 NGO 纷纷来到中国，一大批在华援助项目，涉及扶贫、生态和动物保护、公共卫生等公益领域，在各级政府的支持下开始在一些贫困地区实施。与此同时，在工商经济领域，开始出现一批由外国人和来华外资企业出资成立的工商协会，在对外开放、经

贸合作中发挥积极作用。1989年6月，国务院发布《外国商会管理暂行办法》，将外国商会定义为外国人及其机构“在中国境内成立，不从事任何商业活动的非营利性团体”，其中也包括非商业的各种公益组织。这是中国政府改革开放后颁布的有关社会组织的第二个行政法规，也是迄今为止唯一的一部有关在华国际 NGO 的法律、法规。

第二阶段从20世纪90年代初至本世纪初。这是在华国际 NGO 从低迷逐渐走向迅速发展的十年。这一阶段国际 NGO 在华活动在经历了初期的曲折后很快进入了一个新的快速发展期，项目额度迅速增大，项目领域不断扩大，参与的国际 NGO 越来越多，且许多组织通过各种方式“落地”，成立了在华办事机构并构建起相应的区域性组织体系。1989年，在华 NGO 的活动一度受到影响，绿色和平等一批国际 NGO 受政治因素影响曾退出中国，部分坚守下来的国际 NGO 在华项目的规模也不同程度有所挤压。邓小平南方讲话以后，随着中国走上市场经济发展道路和继续坚持对外开放政策，一些国际 NGO 很快重返中国大陆，已有的国际 NGO 项目规模逐步扩大，一些新的国际 NGO 也纷纷来到中国。1995年，北京召开了第四届世界妇女大会和世界妇女 NGO 论坛，数以千计的国际妇女 NGO 来到北京的怀柔，它们充满活力和专业性的组织及巨大的影响力感动了与会的中国妇女们。会后不久，一批活跃在扶贫开发、环境保护、公共卫生、妇女儿童权益保护等领域的国际 NGO 陆续进入中国，开始与各级妇联合作开展项目，一批由妇联女干部及知识精英等发起的中国本土的 NGO 也悄然诞生。这一时期国际 NGO 在华公益项目的规模逐年扩大，在项目开展过程中除继续与当地政府合作外，开始探索培育本土的基层组织或与本土的 NGO 开展合作，国际小母牛、世界宣明会、英国救助儿童会、基督教救世军、乐施会等越来越多的国际 NGO 以各种方式开设了办事处，并建立了地区间的联系网络。

第三阶段大致是最近的十年。从本世纪初开始，在华国际 NGO 在各个领域都实现了迅速发展，其本土化、合法化的进程加快。2001年中国加入 WTO 及市场经济地位的逐步确立，推动了在华国际 NGO 的发展。随着跨国公司在华业务的不断增长，一大批经济类 NGO，

如行业协会、商会、贸易协会及各种形式的职业团体纷纷进入中国。2004 年，国家税务总局批复了北京市地方税务局上报的关于美国福特基金会北京办事处等 33 家外国在华常驻代表机构免税问题的申请函，其中除福特基金会外，还包括英国救助儿童会、美国菲利浦海德基金会、英国玛丽斯特普国际、中国澳门巴迪基金会、国际铜专业协会、美国国际管道暖通器械协会、法国沛丰协会、英国 GAFTA 谷物与饲料贸易协会、国际唱片业协会、美国小麦协会等在华国际 NGO。免税待遇的获得表明中国政府认可了国际 NGO 在华活动的非营利性质并从税收制度上予以支持。新颁布的《基金会管理条例》在三类社会组织中首开国际 NGO 合法注册的窗口。2007 年有 11 家境外基金会在民政部获得登记注册，2010 年这一数字增加到 35 家。近年，民政部将云南省设为在华国际 NGO 培育发展和监督管理的“观察点”，云南省民政厅探索开展在华国际 NGO 的备案制试点并取得了积极进展。2011 年 5 月 1 日，《求是》杂志发表中共中央政治局常委周永康关于加强社会管理创新的一篇专文，其中特别提出要“建立境外在华 NGO 联合管理机制，保护正当交往合作，依法加强管理”。

三

30 多年来，与中国改革开放的历史进程相适应，在华国际 NGO 同行于中华大地。各种类型的在华国际 NGO 已深深融入中国经济发展、社会转型与民众生活的方方面面。据调查估计，目前在华国际 NGO 的总数在一万家左右，每年动员的资金规模有数十亿元，它们主要的活动领域包括：农林牧渔、文化教育、卫生保健、生态环境、慈善救助、救灾减灾、社会福利、社区建设、农村发展、产业发展、贸易金融、社会服务等社会生活的各个主要领域。

从总体上看，在华国际 NGO 大体上可以分为两大类，一是以扶贫、环保、教育、卫生、社区等各领域相关公益项目为主的公益类在华国际 NGO；二是以经济贸易、社会服务、联谊互助为主的非公益类在华国际 NGO。一般而言，公益类在华国际 NGO 大多在改革开放

之初就开始关注中国，有的如福特基金会等很早就来到中国并开始其项目合作，其中一部分在项目合作的过程中通过各种方式建立了在华办事机构或代表机构。多数公益类在华国际 NGO 的活动主要集中在中西部贫困落后的农村地区，它们通过引进和注入大量境外资源，开展包括小额信贷在内的各类发展项目，引导农民参与，推动社区发展，改变当地的自然和人文生态环境，对于改善贫困农民特别是老弱病残妇幼等弱势群体的生活状况发挥了积极的作用。同时，它们在合作中有效带动了当地社会组织的发展，也与基层政府之间逐渐建立了互信与合作关系，在合作中推动了地方政府的观念变革和创新。因此，公益类在华国际 NGO 的大多数致力于推动我国社会的各种面向弱势群体的社会公益活动，其本身经过长期发展已经相当程度上融入了中国社会，成为我国改革开放、社会转型和经济社会发展中一支重要的积极力量。

但是，并不是所有的在华国际 NGO 都在开展公益活动。据我们调查估计，在华国际 NGO 中至少有一半主要从事的是非公益性质的各种社会活动，包括主要为跨国公司提供各种市场中介服务的工商协会，主要为在华外国人提供教育、医疗、休闲等社会服务的社会服务机构，以及以外国人为对象的各种联谊性、互助性的会员制社会组织。这些在华国际 NGO 所开展的活动，尽管有其客观的需要和价值，但对于中国社会来说并非公益性质的社会活动，应属于互益性的非营利组织活动。即使开展公益类的在华国际 NGO，由于其资金来源、组织宗旨、国际背景、政治意图等千差万别，所追求的价值目标、理念和效果也不一定符合我们的国家利益。当前的情况是，由于没有相应的法律法规，绝大多数在华国际 NGO 都没有进行登记注册，它们的合法权益得不到相应的法律保障，也没有相应的政府部门对它们进行必要的引导和监管；由于来自境外，当地社区和公众对它们也无法实现社会监督。

总之，在华国际 NGO 已经成为我国改革开放、社会转型和经济社会发展中一个不可忽视的存在，必须正视和认真研究，特别是要尽快完善相关立法，一方面保障其在华合法的权益，保护其合法的交流

与合作，另一方面加强对在华国际 NGO 的登记监管，发挥其有利于我国经济社会发展的积极作用，同时限制其消极的作用。多年来，我在从事中国 NGO 研究的实践中，一方面亲身接触了许多在华国际 NGO，得到其中不少机构的资助及支持，结识其中不少优秀的领导人、管理者及优秀的公益实践者，在与他们的交往中感受到在华国际 NGO 对于中国改革开放的理解支持及其不可替代的重要作用，另一方面，也益发感受到在华国际 NGO 在发展中存在的各种问题、困惑及其面临的法律政策环境的缺失。因此从许多年前起，我就通过各种项目组织力量开展这方面的相关研究，并利用身为全国政协委员的身份在许多场合发出相应的政策呼吁，也提交过相关提案，积极推动相关立法及政策体制的改革创新。近年来，随着我国社会管理体制创新的实践，既有法律、法规的修订步伐加快，各级政府在社会组织管理实践中也在积极探索新的制度框架和体制创新。相信在不久的将来，有关在华国际 NGO 的相关法规和政策都会有不同程度的改善，将有助于这些组织合法权益的保障及其各种非营利社会活动在法治框架下的健康发展。我也深信：随着中国政府大力推动的社会管理创新，中国改革开放的历史进程将进一步拓展，中国社会走向文明、开放、民主的公民社会的步伐将越来越坚定和不可逆转，在华国际 NGO 作为全球公民社会中富有生命力和公益创新能力的一支力量，必将发挥更加积极和重要的作用。这也正是我和俊魁等致力于这一问题研究的为数不多的学者们所衷心期待的。

本书是我们长久以来了解并观察在华国际 NGO 的实证研究成果，作为清华 NGO 研究团队的一员俊魁及课题组各位同仁付出了巨大努力。尽管仍有一些值得商榷之处，我还是力主出版此书。一则为了记住这些付出，更以期唤起读者对此问题的思考和更加深入的研究。在此，我和我的同仁们要特别感谢世界宣明会对此项研究的大力支持及配合，使得我们不仅有条件开展深入基层的实证观察和比较研究，也能以学者的独立、自由和慎思把握研究的方向，最终使该成果问世。

2011 年 3 月

目 录

代序：我眼中的在华国际 NGO	王 名 / 1
导 言	1
第一章 境外在华 NGO 总体概览	19
第一节 基于统计调查的境外在华 NGO 现状分析	19
第二节 境外在华 NGO 的相关法律政策环境	43
第三节 小结	50
第二章 境外在华 NGO 与政府的合作	54
第一节 合法性及互惠：世界宣明会与永胜县政府 合作研究	54
第二节 模糊与过渡：对一个合作办公室的人类学解读	66
第三节 内蒙古翁牛特旗社区主导型发展试点项目研究	71
第四节 小结	98
第三章 境外在华 NGO 与本土 NGO 关系	100
第一节 引言	100
第二节 本土 NGO 的培育及其对境外在华 NGO 资源 依赖的案例研究	102
第三节 小结	114

第四章 境外在华 NGO 的公益供给	119
第一节 世界宣明会“代表童”筹款策略研究	120
第二节 社区发展基金的三村比较	133
第三节 国际美慈组织汶川灾后社区减防灾及心理 干预项目研究	166
第四节 国际小母牛汶川灾后生计发展模式研究	182
第五节 小结	193
 第五章 政府回应策略	 195
第一节 四川省凉山州境外在华 NGO 现状及政府监管	195
第二节 云南省境外在华 NGO 观察点进展初探	204
第三节 小结	208
 结论及建议	 210
 参考文献	 217
 附录 1 中文调查问卷	 232
 附录 2 英文调查问卷	 242
 附录 3 民康互助组发展规划	 255
 附录 4 民康互助组章程	 257
 附录 5 互助金管理制度	 259
 附录 6 云南省规范境外非政府组织活动暂行规定	 261
 后记：五年追忆	 韩俊魁 / 267

导 言

一 问题的提出

这是一个经济全球化的时代。人们在享受着它带来的便利、快捷、丰富成果的同时，也利用传统文化的象征、认同、符号、情感对经济全球化已经或即将带来的危险进行修正、预防甚至抵制。这些因素相互扭结、抵牾，以至于使人们对任何一个看似很容易下判断的议题都莫衷一是。

这是一个拒绝简单认同或轻易否定的时代。

作为全球化重要推动者和塑造者的国际非政府组织（International Non-governmental Organization，以下简称国际 NGO）同时也被推动、被塑造。本书正是在这种背景之下来探讨在中国大陆开展活动的国际 NGO，即境外在华 NGO。此类组织 30 多年来的发展轨迹，在某种程度上可以检视中国乃至发展中国家、转型中国家的国际化进程及其面临的挑战。

我们身边的境外在华 NGO 越来越多。但只要对其稍加留意，便会发现以下五个突出的问题：（1）境外在华 NGO 的一般性状况问题。这些组织到底有多少？在哪些领域、开展怎样的活动？中国政府的相关法律政策环境如何？为何日常生活中频繁出现的众多境外在华 NGO 中，仅有极少的组织能够登记注册？（2）合法性问题。大量未能登记注册的组织却能“顺利”运作，其合法性基础何在？我们看到或听说此类组织提供了不少公益服务。但中亚“颜色革命”之后，

也有人给其贴上意识形态的标签，进而提出对之加以提防和限制。二者之间是否存在必然的合理性关联？在此情形之下，境外在华 NGO 与政府如何合作？合作的合法性基础是什么？合作中出现哪些障碍？障碍能否以及如何克服？（3）组织的关联性问题。即境外在华 NGO 与国内本土 NGO 的关系怎样？（4）公益供给问题。境外在华 NGO 如何提供公共服务？（5）治理性问题。对于上述存在的问题，境外在华 NGO 该如何行动？政府又该采取怎样的有效治理思路？

二 组织类型及发展阶段

20 世纪 80 年代以来的全球结社浪潮与新公共管理浪潮息息相关。实际上，国际 NGO 在更早的时候就已经开始孕育、萌发、成长。通过对科学类国际 NGO 的统计梳理，伊万·斯考弗（Evan Schofer）指出，该类组织从 19 世纪中期开始活动，1920 年后加速发展。除了第二次世界大战中发展较为缓慢外，此后至今一直保持激增势头，从 1870 年的第一家到 1990 年已增至 300 多家。^① 另一份更为详尽的统计显示，从 1875 至 1973 年，除了第一次和第二次世界大战的影响外，国际 NGO 一直处于增长状态（见表 1）。^②

不论 NGO 被各国学者称为非政府组织、非营利组织、民间组织、公民社会组织、第三部门组织、志愿组织、免税组织，还是慈善组织，此类组织的核心特征不外乎非政府性、不分配约束机制以及志愿性。对于国际 NGO 而言，亦有学者称之为跨国社会运动组织（Transnational Social Movement Organizations, TSMOs）或社会变迁国际

① Evan Schofer, "Science Association in the International Sphere, 1875 - 1990: The Rationalization of Science and the Scientization of Society", In John Boli and George M. Thomas, ed., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford University Press, 1999: pp. 250 - 251.

② John Boli and George M. Thomas, "INGOs and the Organization of World Culture", In John Boli and George M. Thomas, ed., *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford University Press, 1999: p. 23.

表 1 不同社会问题领域内的国际 NGO 数量*

	1953	1963	1973	1983	1993
关注问题	(N = 110)	(N = 141)	(N = 183)	(N = 348)	(N = 685)
人权	33	38	41	79	190
和平	11	20	14	22	81
妇女权利	10	14	16	25	62
环境	2	5	10	26	123
世界秩序/国际法	22	23	37	57	80
发展/赋权	3	3	7	13	47

Note: These six issues account for approximately 70 percent of all organizations in each time period.

* Kathryn Sikkink and Jackie Smith, "Infrastructures for change: Transnational Organizations, 1953 - 93", In Sanjeev Khagram, James V. Riker, and Kathryn Sikkink, ed., *Restructuring World Politics*, University of Minnesota Press, 2001: p. 30.

非政府组织 (Social Change INGOs)。^① 要对国际 NGO 进行分类, 关键在于如何界定“国际”。从 1950 年起, 国际社团联合会 (The Union of International Associations, UIA) 正式编撰的《国际组织年鉴》(Yearbook of International Organizations) 开始对国际 NGO 进行系统记录和整理。但由于遴选的标准很严格, 只有组织成员、官员、选举、基本预算贡献等至少来自三个国家方可成为年鉴收录的对象。一些研究者指出这导致一些国际 NGO 未被统计在内。^② 21 世纪初, 该联合会界定国际 NGO 的标准发生了变化, 即把有国际倾向的国内非政府组织 (Internationally Oriented National Organizations) 和特殊类型

① Kathryn Sikkink and Jackie Smith, "Infrastructures for change: Transnational Organizations, 1953 - 93", In Sanjeev Khagram, James V. Riker, and Kathryn Sikkink, ed., *Restructuring World Politics*, University of Minnesota Press, 2001: pp. 24 - 25.

② Kathryn Sikkink and Jackie Smith, "Infrastructures for change: Transnational Organizations, 1953 - 93", In Sanjeev Khagram, James V. Riker, and Kathryn Sikkink, ed., *Restructuring World Politics*, University of Minnesota Press, 2001: pp. 26 - 27.