

Overview of Foreign NGOs

外国非政府组织概况

中国现代国际关系研究院课题组◎编著

- ◎ 非政府组织的基本理论
- ◎ 美欧等发达国家的非政府组织
- ◎ 非政府组织与转型国家
- ◎ 发展中国家非政府组织

Overview of Foreign NGOs

外国非政府组织概况

中国现代国际关系研究院课题组 编著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国非政府组织概况/中国现代国际关系研究院课题组编著. —北京:
时事出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-80232-308-7

I. 外… II. 中… III. 社会团体—概况—外国 IV. C231

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 205206 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 23.5 字数: 361 千字

2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

目 录

第一章 非政府组织的基本理论	(1)
第一节 非政府组织的基本概念	(1)
第二节 非政府组织的类别	(3)
第三节 非政府组织的属性	(5)
一、非政府性	(5)
二、非营利性	(6)
三、自治性	(6)
四、志愿性	(6)
五、组织性	(7)
六、公益性或互益性	(7)
第四节 非政府组织产生及其蓬勃发展的原因	(8)
一、政府部分功能“失灵”或“缺失”的驱动作用	(9)
二、市场部分功能“失灵”或“缺失”的驱动作用	(10)
第五节 非政府组织与政府、市场及社会的关系	(16)
一、非政府组织与政府的关系	(16)
二、非政府组织与市场的关系	(17)
三、非政府组织与社会的关系	(18)
第六节 非政府组织的历史、现状与前景	(19)
一、非政府组织产生、发展与演变的历史回顾	(20)
二、非政府组织的现状与前景	(24)
第二章 美欧等发达国家的非政府组织	(28)

第一节 美国的非政府组织	(29)
一、美国非政府组织概论	(30)
二、美国非政府组织的发展历程	(33)
三、美国非政府组织对美国社会和外交的影响	(38)
四、美国各级政府与非政府组织的关系及对后者的管理	(47)
五、美国非政府组织面临的挑战与未来发展趋势	(54)
第二节 英国非政府组织的管理与发展	(59)
一、英国非政府组织的发展	(60)
二、英国对非政府组织的管理	(64)
三、英国非政府组织与政府的关系	(67)
四、英国非政府组织的社会作用	(68)
五、英国非政府组织在国际社会中的作用	(70)
第三节 法国非政府组织浅探	(73)
一、发展历程	(73)
二、组织形式与法律地位	(75)
三、资金来源	(76)
四、人力资源	(79)
五、协作平台	(81)
六、干预行动	(82)
七、与政府的关系	(83)
八、监督工具与机制	(85)
第四节 德国非政府组织初探	(87)
一、类型划分	(87)
二、历史溯源	(88)
三、发展现状	(90)
四、社会作用	(92)
五、政府管理	(95)
第五节 意大利非政府组织	(98)
一、意大利非政府组织的发展	(99)
二、狭义的非政府组织	(100)
三、广义的非政府组织	(104)

四、非政府组织的组织形式·····	(108)
五、政府对非政府组织的管理·····	(110)
第六节 日本非政府组织·····	(112)
一、日本非政府组织的演变及基本特点·····	(113)
二、日本非政府组织与政府在国际合作领域的互动关系·····	(118)
三、日本非政府组织的发展趋势及其作用·····	(121)
第三章 非政府组织与转型国家 ·····	(125)
第一节 俄罗斯非政府组织：发展与管理·····	(128)
一、俄罗斯社会转型与非政府组织的发展·····	(128)
二、非政府组织在俄罗斯社会转型中的作用及影响·····	(138)
三、俄罗斯管理非政府组织的经验和教训·····	(150)
第二节 独联体地区非政府组织的发展与管理得失·····	(159)
一、独联体国家的社会转型与非政府组织的快速发展·····	(160)
二、西方非政府组织在独联体各国活动的模式与做法·····	(168)
三、非政府组织对独联体国家社会转型的影响·····	(172)
四、独联体国家对非政府组织管理的得失·····	(180)
第三节 非政府组织在中东欧国家的发展历程和作用·····	(185)
一、非政府组织在中东欧国家的发展历程与现状·····	(186)
二、非政府组织在中东欧的作用与影响·····	(194)
三、西方非政府组织在中东欧国家转型和政治中的作用·····	(204)
四、中东欧国家管理非政府组织的经验与教训·····	(207)
第四章 发展中国家非政府组织 ·····	(213)
第一节 概述·····	(214)
一、发展中国家的基本特征·····	(214)
二、发展中国家非政府组织的主要特点·····	(217)
三、发展中国家非政府组织的管理模式及共性政策·····	(219)
四、发展中国家管理非政府组织的经验与教训·····	(221)
五、发展中国家非政府组织的发展趋势·····	(223)
第二节 东南亚非政府组织·····	(223)

一、东南亚非政府组织的发展历程	(224)
二、东南亚非政府组织的主要特点	(235)
三、东南亚非政府组织迅速发展的主要动因	(240)
四、东南亚非政府组织的主要作用与影响	(243)
五、东南亚非政府组织监管政策的四种类型	(248)
六、东南亚国家管理非政府组织的主要措施	(252)
七、东南亚非政府组织面临的困难及发展趋势	(255)
第三节 南亚非政府组织	(259)
一、南亚非政府组织的界定、分类与运作模式	(260)
二、南亚非政府组织的产生及其发展演进	(262)
三、南亚非政府组织的特点	(269)
四、南亚各国对非政府组织的治理	(272)
五、南亚非政府组织的绩效评估	(281)
六、南亚非政府组织未来面临的挑战	(285)
第四节 中东非政府组织	(291)
一、中东非政府组织的发展历程	(291)
二、中东非政府组织的特点与基本类型	(296)
三、中东非政府组织的主要作用与局限性	(303)
四、中东国家政府管理非政府组织的政策	(308)
五、中东非政府组织的发展前景	(312)
第五节 非洲非政府组织	(315)
一、非洲非政府组织的发展历程	(315)
二、非洲非政府组织的主要特点	(316)
三、非洲非政府组织的主要作用及其局限	(318)
四、非洲各国政府对非政府组织的政策	(327)
五、外国非政府组织的影响及非洲国家的应对措施	(332)
六、非洲非政府组织的发展趋势	(336)
第六节 拉丁美洲非政府组织	(337)
一、拉美非政府组织的发展历程	(338)
二、拉美非政府组织的研究现状与主要观点	(341)
三、拉美非政府组织的主要特点	(344)

四、拉美非政府组织的主要活动与作用·····	(349)
五、拉美政府针对非政府组织的管理及规范·····	(358)
六、拉美非政府组织发展的经验与教训·····	(363)
后记 ·····	(365)

第一章

非政府组织的基本理论^①

非政府组织作为一种具有普遍性的政治、经济和社会现象，可谓源远流长，但它发展、壮大成为政府力量与市场力量之外、几乎能与政府力量及市场力量相提并论、不可或缺的“第三部门”，或间接、或直接参与日益复杂的社会管理和“全球治理”，却是第二次世界大战结束以来的全新现象。不仅如此，二战后，尤其是冷战结束以来，在全球范围内，无论是在发达国家还是在发展中国家、抑或是在所谓“转型国家”，对非政府组织重要性的关注都与日俱增，对有关非政府组织产生与发展的原因、属性、作用、活动规则及其与政府力量和市场力量的关系等相关理论问题的研究也方兴未艾，不少研究愈益深入。当然，也有不少新问题等待人们进行更深入、更全面的探索、研究，其中中国非政府组织的发展现状、前景及其特点尤其令国内外广泛关注。

第一节 非政府组织的基本概念

关于非政府组织（Nongovernmental Organizations）的概念，国际上

① 本章由林利民撰写。

有不同提法,如:有的称之为“非营利组织”(Non-profit Organizations),也有的称之为“公民社会组织”(Civil Society Organizations),还有的称之为“志愿组织”(Voluntary Organizations)、“慈善组织”(Charitable Organizations)、“免税组织”(Tax-exempt Organizations)、“公益组织”(Philanthropic Organizations)、“社区组织”(Community-based Organizations)、“草根组织”(Grassroots Organizations),或者称之为“第三部门”(The Third Sector)、“非营利部门”(Non-profit Sector)、“非政府部门”(Nongovernmental Sector)、“独立部门”(Independent Organizations)、社会经济组织(Economic Social Organizations),等等,总计不下20种。而在中国,有不少学者则愿意称之为“民间组织”、“非营利组织”、“社团”,或称之为“第三者”。如王名等学者称之为“民间组织”、“非营利组织”,盛红兵等学者称之为“第三者”。^①中国国家民间组织管理局在其主办的网站上称之为“社会组织”,^②这一提法反映了中国对非政府组织的认识、研究、评价正随着时代与历史的变化也处在不断调整、不断深化、不断地“与时俱进”过程中。

对非政府组织概念的不同提法说明了其功能及形式的多元性、边界的模糊性、复杂性以及人们认识、理解非政府组织的困难程度,也反映了国际社会对非政府组织的认知、理解和评价存在很大差异。

何为非政府组织?如何准确、完整地定义它?这不仅是理论上、也是具体的政策实践中一个难以给出统一答案的问题。1950年,联合国经社理事会第288(X)号决议中为非政府组织下的定义是:“任何不是根据政府间协议建立起来的国际组织均应被视为非政府组织。”其重点是强调非政府组织的“非政府性”。1996年联合国经社理事会的1996/31号决议扩大了非政府组织概念的内涵,把国际、国内、社区组织均列为非政府组织。^③亚洲开发银行对非政府组织的定义基于对其两大基本属性的认定,

① 王名、刘培峰等著:《民间组织通论》,时事出版社,2004年9月版;王名:《非营利组织管理概论》,中国人民大学出版社,2002年7月版;盛红兵、贺兵主编:《当代国际关系中的“第三者”》,时事出版社,2004年1月版。

② <http://www.chinanpo.gov.cn/web/index.do>, 2009年2月26日。

③ 李铁城主编:《世纪之交的联合国》,人民出版社,2002年5月版,第380页。

即：(1) 不是基于政府体系的组织；(2) 不是以营利为目的的组织。按亚洲开发银行的定义，如能满足这两大条件，就是“广义的民间组织”，亦即是非政府组织。^① 在中国，有学者对非政府组织下的定义是：“不以营利为目的、主要开展公益性或互益性活动、独立于党政体系之外的正式的社会组织。这些组织具有不同程度的自治性与志愿公益性，不是宗教、政党、宗族组织。”^②

综上所述，非政府组织可定义为：非官方的、不以营利为目的的、服务于社会公益事业的、合法的公民志愿组织。简言之，构成非政府组织必须有五个要件：一是非政府性、二是非营利性、三是公益性、四是合法性、五是志愿性。此外，非政治性、非宗教性、非宗族性，也是理解非政府组织、尤其是理解非政府组织合法性的重要要件。

第二节 非政府组织的类别

非政府组织的类别多种多样，同样是一个复杂的问题。人们通常依据不同的标准和方法对其进行分类。如果依照其法律地位分类，可以将非政府组织划分为法定非政府组织、草根非政府组织和准非政府组织。法定非政府组织的基本特征是：得到政府认可、具有较严格的组织性和明确的法律地位。草根非政府组织是指那些未得到现行法规正式认可、因而未获得法律地位，但在主要特征方面具备非政府组织的基本属性，即非政府性、非营利性组织。这些草根非政府组织大多由民间自发建立，因各种原因未能按现行法规依法登记，但大量存在于社会基层，并在各自领域发挥其作用。准非政府组织主要指那些处于转型期的各种边缘性社会组织，如转型中的事业单位、组织界限一时尚未理清的业主委员会、各类新出现的网上

① 王名、刘培峰等著：《民间组织通论》，时事出版社，2004年9月版，第7页。

② 王名、刘培峰等著：《民间组织通论》，时事出版社，2004年9月版，第4页。

社团、车友会等等。这类组织大都不同程度地具有非政府性、非营利性特征,形态、功能、目标多种多样,大多处于变动过程中,因而也可称之为“未定型组织”。

此外,人们也依据非政府组织各自的组织性质和机制、活动领域、活动范围等对其进行分类。如按其组织的性质分类,非政府组织可分为互益型组织和公益型组织,这也是国际上对非政府组织较为普遍的分类标准。对非政府组织进行这种分类涉及不同的税收优惠政策等。公益型组织包括非营利学校、非营利医院、研究所、文化场馆、免费开放公园、福利机构等,其宗旨是提供公共服务,其受益对象主要是社会上不特定的多数公民、甚至是全体公民,因而享受较高的税收优惠政策,甚至免税和享受一定的补贴。互益型组织包括学会、同学会、同乡会、联谊会、互助合作组织、各种兴趣爱好团体,如钓鱼协会、足球协会、车友会,等等,其服务、受益对象主要是组织内相对固定的成员,因而只享受有限的税收优惠。

按其体制分类,可将非政府组织划分为会员制组织和非会员制组织,这是美国比较流行的划分方法,也是国际上比较普遍的划分方法。^① 这种划分表明了非政府组织的基本建制。一般来说,会员制组织是人们维护共同利益或追求共同兴趣的组织,因而大多数是互益型组织,如行业协会、专业协会、工会、互助合作组织、联谊会等。非会员制组织主要包括基金会和一些实体性服务机构,基本上属于互益型组织。

按活动领域分类,即结合活动领域、活动范围、活动方式、活动对象或受益者等因素进行分类。此分类方法最先由美国约翰·霍普金斯大学研究非政府组织的学者萨拉蒙教授倡导,他按活动领域等因素把非政府组织分为12大类和26小类,并得到国际上普遍认同。^② 这12大类分别为文化娱乐、教育研究、卫生保健、社会服务、环境、发展和住宅、法律政治、慈善中介和志愿促进、国际、宗教、商业和职业协会、其他

① 王名编著:《非营利组织管理概论》,中国人民大学出版社,2002年7月版,第8页。

② 王名、刘培峰等著:《民间组织通论》,时事出版社,2004年9月版,第18页。

组织等。

除上述分类方法外，对非政府组织还有一些其他分类方法，如：按其规模分类，可将非政府组织分为大型、中型、小型三类；按活动范围可分为社区组织、地方性组织、全国性组织、国际性组织等；按活动领域划分，可将非政府组织划分为专门性组织和综合性组织；按民间性程度可分为自上而下的官办型、自下而上的民办型、半官半民的合作型和外部输入型四大类；按活动导向可分为以慈善为导向的扶贫减灾等组织，以服务为导向的卫生、教育等服务组织，以参与为导向的地方自治组织，以能力建设为导向的扶助弱势群体的组织等等。

第三节 非政府组织的属性

属性通常是指反映事务本质特征的规定性。非政府组织最根本的属性有二：一是非政府性；二是非营利性。此外，非政府组织还包括自治性、志愿性、组织性、公益性等属性。一些国家在给非政府组织定义时，实际上还强调其合法性，因而合法性也应被认为是非政府组织的重要属性之一。

一、非政府性

非政府性是非政府组织两大根本属性之一，是最能反映非政府组织本质特征的属性。非政府性强调非政府组织在社会功能方面有着与政府相类似的公共管理职能的同时，又是与政府组织体系完全不同的社会组织。具体而言，非政府组织的非政府特性主要包括三层含义：其一，非政府组织的产生以社会旨趣为基础，而非以国家职能为基础，它不是直接履行国家公共事务管理职能的工具，而是社会上一定的群体依据其共同的兴趣、意志、利益、志向、愿望等自发建立的社会组织；其二，非政府组织在体制和组织上独立于政府之外，与国家的政治与行政体系相分离，并不隶属于国家的政治与行政体系，其资源来源、组织决策及运作机制等，从严格意

义上讲，都不应依赖政府系统，因而是独立自主的社会组织；其三，非政府组织按照组织宗旨提供公共服务并承担相应的公共责任，其公共服务和公共责任的范围可能超越国界，如可从全人类共同利益的视角提供全球公共物品，同时，它也可以不考虑纳税人的要求，即可以不从全社会的视角，而是仅从组织自身的宗旨承诺和利益需求角度，为组织内部特定的人群服务。

二、非营利性

所谓非营利性，是指不以营利为目的，而是以谋求实现社会全部或部分群体的公共利益、服务于社会公共利益为目的。需要指出的是，非政府组织不以营利为目的并不等于非政府组织从事的公益事业就不可以赢利。不同的是，非政府组织应以其赢利余额服务于公益事业，而且赢利本身不是非政府组织从事公益事业的首要目标，其通过从事公益事业赢利是为了更有助于为公共利益服务，即所谓“取之于斯，用之于斯”。

三、自治性

所谓自治性，是指非政府组织作为独立于政府体系的社会组织，在人事、财务、决策等方面一般不依附于任何其他的社会组织，尤其不依附于政府机构，因而具有独立决策、独立进行有效自我管理的能力，是独立自主的社会主体。非政府组织与政府之间既有功能互补、相互协调的一面，也有彼此竞争、权力制衡、相互监督、有时甚至相互矛盾、相互冲突的一面。

四、志愿性

志愿精神是非政府组织最重要的精神资源，这与政府功能的强制性特征形成最鲜明的对比。非政府组织的志愿性有三层含义：其一，组织的志愿性。非政府组织的成立及成员的参与都是基于志愿，资源及资金的募

集,尤其要以参加者或社会的志愿为基础。简言之,非政府组织是“自由人的自由联合体”,^①任何时候都不得使用强迫、强制或行政命令方式实现自己的目标;其二,服务的志愿性。非政府组织提供的公共服务是基于志愿精神而不是基于行政权力;其三,活动的志愿性。非政府组织是开放式、网络式的公民志愿组织,不是自上而下的行政机关,不应有等级森严的科层结构,其优势和能力不在于其结构,而在于其具有广泛动员公众自觉、主动和自愿参与的能量。

五、组织性

组织性是指非政府组织具有一定的组织形式,即具有一定的组织边界、持续性和组织认同,包括有相对固定的办公场所、相对固定的人员、经常性的活动、一定的组织章程以及制度、规范等等。

六、公益性或互益性

所谓公益性或互益性,是指非政府组织必须具有“利他”的性质。“利他”是非政府组织最含本质性的合法性来源,在某种意义上,由“利他”带来的合法性基础甚至比登记注册更重要。一般而言,公益性公共服务强调的是受益群体为不特定的多数人群,互益性公共服务强调受益群体的特定性,但不论是公益性公共服务还是互益性公共服务,都具有利他性质,总体上都具有公益性。还必须特别指出,即使是为特定群体服务的互益性服务,也必须在“利他”的同时不“损他”,即不能因为强调为一部分人服务而损害另一部分人的利益。通过“损他”而“利他”,即以损害一个特定人群利益为代价而使另一个特定的人群受益,是社会的公平、公正性所不能接受的。

^① 王名、刘培峰等著:《民间组织通论》,时事出版社,2004年9月版,第11页。

第四节 非政府组织产生及其 蓬勃发展的原因

非政府组织像国家、国家机器、政府组织及货币、市场一样，不是从来就有的，它是人类社会发展到一定社会历史阶段的产物，其产生与发展也像世间一切事物一样，必须依赖一定的条件，有其一定的规律可循。

目前，在有关非政府组织兴起与发展的原因分析方面，比较盛行、广为人知的观点是一些西方学者所坚持的两个“失灵”说。所谓两个“失灵”说，即为“政府失灵说”和“市场失灵说”。^①

依据西方“自然法学派”的解释，人类社会最初处于混乱的无政府状态，人们为了实现和平、稳定、繁荣、发展及社会公正、公平，就要让渡自己的部分“自然权力”，也就是让渡部分“天赋人权”，交给政府与市场，由政府和市场向全社会提供公共服务和公共物品。这即是所谓“社会契约论”的要旨。^②然而，严酷的现实是，政府和市场因其自身固有的弱点，并不能确保社会公正、公平，甚至也不能确保社会和平、稳定、繁荣与发展，这就是所谓政府和市场功能“失灵”或说“缺失”。在全球化和后工业化时代及由此导致的种种政治社会和人文心理变迁，更导致两个“失灵”或者说“缺失”加剧。凡此种种，就为非政府组织的发展提供了动力与活动空间。

综而述之，“失灵说”认为，政府与市场的功能因其活动方式与特点及其任务的复杂性而难免存在不足，即存在部分功能“失灵”或者说“缺失”，不能完全胜任社会赋予的重任而导致非政府组织应运而生。

^① 王名、刘培峰等著：《民间组织通论》，时事出版社，2004年9月版，第30页。

^② 唐士其著：《西方政治思想史》，北京大学出版社，2002年5月版，第214—221页。

一、政府部分功能“失灵”或“缺失”的驱动作用

根据西方“自然法学派”提出的“社会契约论”，人们为平息社会无政府状态造成的社会混乱、失控和内耗，寻求和平、稳定与繁荣而组成政府，由政府来管理社会政治、经济、文化与安全以及社会生活的各方面，以求社会整体利益的最大化，这说明人类普遍都曾把促成全社会和平、稳定与繁荣的希望寄之于政府，这也是政府得以建立的根源。世界各大文明，包括中华文明、印度文明、两河流域文明、尼罗河文明、希腊、罗马文明以及印第安文明，从无政府状态向建立政府进行社会管理的根源莫不如此。有学者研究古希腊文明，甚至认为古希腊人特别强调“国家与社会的一致”而不是强调对立，在古希腊人那里，作为“现代公民权利基本出发点的国家与社会、国家与公民的对立观念，独立于国家权力之外的市民社会的观念，以及作为现代国家权力基础的公民自然权利的观念在当时根本都是不可想象的”。^①然而，从各文明的政治社会发展历程看，尽管政府对管理各种社会难题具有不可替代的作用，但政府有政府的局限性，尤其存在“抓大而难以抓小”的弱点，难以面面俱到，不可避免地存在不少管理漏洞，这就是美国和西方研究非政府组织的理论所称之的政府部分功能“失灵”或说“缺失”。

“失灵说”认为，导致政府部分功能“失灵”或说“缺失”的原因，一是政府部门垄断性地提供公共物品，缺乏市场式的竞争机制，也缺乏灵活性与效率，服务成本高但效率损耗大；二是政府部门在提供公共物品时，往往只能从多数人的需要出发，只能从宏观角度大而化之、粗线条地为多数人提供公共服务，很难依据具体情况满足每一个特定的个体或特定群体的特殊要求。人们之间存在个体差异，存在千差万别的要求，提供能覆盖这些千差万别的要求、从而满足社会各个层面需求的公共物品，单凭

^① 唐士其著：《西方政治思想史》，北京大学出版社，2002年5月版，第71—72页。