



中国发展简报

China Development Brief

第1~52卷

北京公旻汇咨询中心 编

www.cdb.org.cn

回望：中国公民社会10年纪录

精选本
2001~2012

第1~52卷: 精选本

www.cdb.org.cn

中国发展简报

CHINA DEVELOPMENT BRIEF

北京公曼汇咨询中心 编



知识产权出版社

INTELLECTUAL PROPERTY PUBLISHING HOUSE

内容提要

《中国发展简报》(中文)由北京公旻汇咨询中心编写,结合其网站(www.cdb.org.cn)为 NGO 的行动者和关注 NGO 的公众提供实时的有关发展问题的资讯、报道,刊载 NGO 自身发布的信息,并发布相关咨询意见和研究成果。北京公旻汇咨询中心还有选择地参与某些领域 NGO 的倡导行动,希望这些行动有助于改善 NGO 的总体生存空间和法律环境。

读者对象:社会发展及 NGO 领域工作者,社会公众。

责任编辑:龙文

装帧设计:紫星光·刘亚楠

特邀编辑:沈明

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

中国发展简报. 第1~52卷: 精选本 / 北京公旻汇咨询中心编. —北京: 知识产权出版社, 2013.1
ISBN 978-7-5130-1712-1

I. ①中… II. ①北… III. ①社会工作—中国—丛刊 IV. ①D632-55

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第271405号

中国发展简报(第1~52卷: 精选本)

Zhongguo Fazhan Jianbao (Di 1~52 Juan: Jingxuanben)

北京公旻汇咨询中心 编

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸桥马甸南村1号院

网址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000860转8101 / 8102

责编电话: 010-82000887 82000860转8123

印刷:北京市凯鑫彩色印刷有限公司

开本: 787mm × 1092mm 1/16

版次: 2013年1月第1版

字数: 400千字

ISBN 978-7-5130-1712-1/D · 1640 (4564)

邮编: 100088

邮箱: bjb@cnipr.com

传真: 010-82005070 / 82000893

责编邮箱: longwen@cnipr.com

经销: 新华书店及相关销售网点

印张: 16.25

印次: 2013年1月第1次印刷

定价: 70.00 元

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

牛藏本基

820008710

本书获福特基金会资助

主 编：刘海英

主任编辑：郭 婷

研 究 员：付 涛

网站统筹：耿 宇

行政支持：张耿瑞 任广阔

前言

《序言》中《非政府组织》是《非政府组织》系列丛书中的一本，也是该系列的开篇之作。本书旨在探讨非政府组织在中国的发展现状、面临的挑战以及未来的发展趋势。本书由刘海英主编，郭婷主任编辑，付涛研究员，耿宇网站统筹，张耿瑞和任广阔提供行政支持。

本书旨在探讨非政府组织在中国的发展现状、面临的挑战以及未来的发展趋势。本书由刘海英主编，郭婷主任编辑，付涛研究员，耿宇网站统筹，张耿瑞和任广阔提供行政支持。本书旨在探讨非政府组织在中国的发展现状、面临的挑战以及未来的发展趋势。本书由刘海英主编，郭婷主任编辑，付涛研究员，耿宇网站统筹，张耿瑞和任广阔提供行政支持。

本书旨在探讨非政府组织在中国的发展现状、面临的挑战以及未来的发展趋势。本书由刘海英主编，郭婷主任编辑，付涛研究员，耿宇网站统筹，张耿瑞和任广阔提供行政支持。本书旨在探讨非政府组织在中国的发展现状、面临的挑战以及未来的发展趋势。本书由刘海英主编，郭婷主任编辑，付涛研究员，耿宇网站统筹，张耿瑞和任广阔提供行政支持。

电话：+8610-6407 1400, 8402 5759, 8402 2532

传真：+8610-6401 7737

电邮：office@cdb.org.cn

地址：北京东城区北河沿大街嵩祝院北巷钟鼓胡同15号

邮编：100009

网址：www.cdb.org.cn

序言

《回望：中国公民社会10年记录》是《中国发展简报》中文刊2001~2011年刊载的文章精选。这本书献给那些：

刚进入公益行业，想了解行业历史及其当下所处阶段的从业者；
想与该领域合作，但尚不知这个行当如何思维、怎么行事的其他部门；
对公益有兴趣、也希望了解公益行业内部运行的公众；
已在公益领域多年的，想翻看自己当年留下的脚印的一线行动者。

《中国发展简报》因沟通而生。她创刊于1996年，最初创办的是英文刊（1996~2007年），创刊主编高颀（Nick Young）是英国人。“着力报道国际对华援助，其初衷也只是为了改进来华从事发展援助的外国人士之间的沟通”，“最有效的外援项目，应该是那些能够将中国的不同想法和不同利益方连接起来的项目：把有着不同利益的人群和机构邀约到一起，围绕同样的议题展开工作，化解导致隔阂的差异。”（见本书“中国公民社会图景”一文）

后来高颀看到国内部门之间、NGO之间也有信息分享和沟通的需求，便在2001年将原本只是英文刊中文翻译的中文刊独立运作，随后组建了本土团队。中文刊的定位：面向中国NGO，帮助它们在更为广泛的社群中找到自己的定位，在它们中间构建交流的氛围和渠道。

在这短短的10年中，中国公益领域的参与者已呈多元化，力量格局、话语都发生很大变化，尤其是2008年以后变化日趋明朗。私企的独立性初步体现，政府部门对公益领域的关注和进入无论规模还是速度都在加快，社会媒体的广泛应用，更有助于个人在公益方面拥有更多发言权和行动力。大家仿佛一下子进入一个陌生的环境中，最初只能用各自的语言系统表达，用自己原来的思维和判断指导行动，甚至基于以往的经验对这个领域的所思、所为多有不解以致排斥。这已经表现在新、旧公益的价值、行动方式上出现的某些断裂；公益文化与社会主流文化的隔离。这一切令公益行业的不同参与者之间的沟通显得更加重要。

这本书即是为沟通而做。本书精选了10年间简报的重要文章。2008年以前的简报为内部刊物，所以本书大部分文章为第一次正式出版。文章选

取标准在于宏观与微观并重，观点和案例结合，这本身也是行动者特征的体现。

本书既有对公民社会图景的宏观分析，也有公益领袖对各自所在的领域和整个第三部门的独到见解。这次选取的宏观分析和公益领袖的访谈文章是在“纵”与“横”的动态结合点上。所谓“纵”，是将中国NGO和整个公民社会的发展置于中国的历史进程中；所谓“横”，是希望将国际格局的视野、将国内其他部门发展作为讨论的一个背景，避免行动者因专注行动而忘却自身的位置。所以，这里既有高颀对国际NGO的源流和趋势的探讨，有国际发展援助与中国公民社会关系的展示，也有徐永光对NGO发展第三条道路的观察“中国NGO发展的第三条道路”。近年来的公益变局在本书中也多有体现。2008年金融危机是最近10年的重大事件，其对公益领域的影响也逐步体现，（见本书“金融危机加力中国NGO变局”）各级政府对公益领域的强有力的进入和引导对公益生态的影响同样是我们的关注重点。（见本书“中国第三部门：在行政吸纳中走向依附？”）

其他更多的内容属于民间记叙和写作，记录了公益行业多个领域的重要事件和热点讨论，如“怒江之争背后的移民问题”、“2009年乙肝病毒携带者反歧视记录”“公民社会的缩影——CCM选举和武汉会议记事”等，还有多个领域的发展简史，如“残障NGO30年来的落寞与奋斗”、“同性恋社群组织30年备忘”等。

当然，如创刊主编高颀所说：简报关注中国的NGO，但重要的是我们有自知之明。对中国发展简报这样一个小型机构而言，我们只能通过观察NGO来管中窥豹，而无法对公民社会的总体进行连贯一致的观察、报道和分析。

由此，本书作为简报10年来的一管之见，希望能为同行者、观察者、研究者了解公益行业发展提供可以观察的窗口，促进彼此的沟通 and 交流。

1	中国公民社会图景的宏观分析	1
2	中国公民社会图景的宏观分析	2
3	中国公民社会图景的宏观分析	3
4	中国公民社会图景的宏观分析	4
5	中国公民社会图景的宏观分析	5
6	中国公民社会图景的宏观分析	6
7	中国公民社会图景的宏观分析	7
8	中国公民社会图景的宏观分析	8
9	中国公民社会图景的宏观分析	9
10	中国公民社会图景的宏观分析	10
11	中国公民社会图景的宏观分析	11
12	中国公民社会图景的宏观分析	12
13	中国公民社会图景的宏观分析	13
14	中国公民社会图景的宏观分析	14
15	中国公民社会图景的宏观分析	15
16	中国公民社会图景的宏观分析	16
17	中国公民社会图景的宏观分析	17
18	中国公民社会图景的宏观分析	18
19	中国公民社会图景的宏观分析	19
20	中国公民社会图景的宏观分析	20
21	中国公民社会图景的宏观分析	21
22	中国公民社会图景的宏观分析	22
23	中国公民社会图景的宏观分析	23
24	中国公民社会图景的宏观分析	24
25	中国公民社会图景的宏观分析	25
26	中国公民社会图景的宏观分析	26
27	中国公民社会图景的宏观分析	27
28	中国公民社会图景的宏观分析	28
29	中国公民社会图景的宏观分析	29
30	中国公民社会图景的宏观分析	30
31	中国公民社会图景的宏观分析	31
32	中国公民社会图景的宏观分析	32
33	中国公民社会图景的宏观分析	33
34	中国公民社会图景的宏观分析	34
35	中国公民社会图景的宏观分析	35
36	中国公民社会图景的宏观分析	36
37	中国公民社会图景的宏观分析	37
38	中国公民社会图景的宏观分析	38
39	中国公民社会图景的宏观分析	39
40	中国公民社会图景的宏观分析	40
41	中国公民社会图景的宏观分析	41
42	中国公民社会图景的宏观分析	42
43	中国公民社会图景的宏观分析	43
44	中国公民社会图景的宏观分析	44
45	中国公民社会图景的宏观分析	45
46	中国公民社会图景的宏观分析	46
47	中国公民社会图景的宏观分析	47
48	中国公民社会图景的宏观分析	48
49	中国公民社会图景的宏观分析	49
50	中国公民社会图景的宏观分析	50
51	中国公民社会图景的宏观分析	51
52	中国公民社会图景的宏观分析	52
53	中国公民社会图景的宏观分析	53
54	中国公民社会图景的宏观分析	54
55	中国公民社会图景的宏观分析	55
56	中国公民社会图景的宏观分析	56
57	中国公民社会图景的宏观分析	57
58	中国公民社会图景的宏观分析	58
59	中国公民社会图景的宏观分析	59
60	中国公民社会图景的宏观分析	60
61	中国公民社会图景的宏观分析	61
62	中国公民社会图景的宏观分析	62
63	中国公民社会图景的宏观分析	63
64	中国公民社会图景的宏观分析	64
65	中国公民社会图景的宏观分析	65
66	中国公民社会图景的宏观分析	66
67	中国公民社会图景的宏观分析	67
68	中国公民社会图景的宏观分析	68
69	中国公民社会图景的宏观分析	69
70	中国公民社会图景的宏观分析	70
71	中国公民社会图景的宏观分析	71
72	中国公民社会图景的宏观分析	72
73	中国公民社会图景的宏观分析	73
74	中国公民社会图景的宏观分析	74
75	中国公民社会图景的宏观分析	75
76	中国公民社会图景的宏观分析	76
77	中国公民社会图景的宏观分析	77
78	中国公民社会图景的宏观分析	78
79	中国公民社会图景的宏观分析	79
80	中国公民社会图景的宏观分析	80
81	中国公民社会图景的宏观分析	81
82	中国公民社会图景的宏观分析	82
83	中国公民社会图景的宏观分析	83
84	中国公民社会图景的宏观分析	84
85	中国公民社会图景的宏观分析	85
86	中国公民社会图景的宏观分析	86
87	中国公民社会图景的宏观分析	87
88	中国公民社会图景的宏观分析	88
89	中国公民社会图景的宏观分析	89
90	中国公民社会图景的宏观分析	90
91	中国公民社会图景的宏观分析	91
92	中国公民社会图景的宏观分析	92
93	中国公民社会图景的宏观分析	93
94	中国公民社会图景的宏观分析	94
95	中国公民社会图景的宏观分析	95
96	中国公民社会图景的宏观分析	96
97	中国公民社会图景的宏观分析	97
98	中国公民社会图景的宏观分析	98
99	中国公民社会图景的宏观分析	99
100	中国公民社会图景的宏观分析	100

目录

特稿	中国公民社会图景..... 1
	发展援助, NGO和公民社会: 矛盾中的探寻 8
	国际NGO: 不同的起源、变化着的性质和全球化趋势..... 14
访谈	全球绿色资助基金会总干事Chet Tchozewski访谈录 22
	中国NGO发展的第三条道路
	——访南都公益基金会副理事长兼秘书长徐永光..... 27
	马军访谈实录 32
	NPI的“联合舰队”
	——访NPI公益组织发展中心创始人、主任吕朝..... 39
	站在基金会透明的前沿
	——庄爱玲访谈实录 45
倡导	金融危机加力中国NGO变局..... 49
	中国第三部门: 在行政吸纳中走向依附? 56
	组织公益: 黯然失色在个人公益的光影下 61
能力建设	倡导与伙伴 64
	中国第三部门的前沿: 有效倡导的策略思考 69
	中国NGO面临的挑战与能力建设的思考 73
	陪伴那些人走向公民社会..... 76
	中国草根NGO筹款的ABC
	——IWRM筹款工作坊的启发 80
	数字背后的“秘密”
	——NGO人员招聘分析..... 84
	试论成员民主参与制草根NGO中职员主导模式之不可行..... 91

中国公民社会图景

基金会	我国进入基金会黄金机遇期.....	96
	非公募基金会对中国本土NGO生态影响.....	100
	郭美美与不能观望的草根NGO.....	107
劳工	地层下的光亮 ——关注农民矿工的职业健康.....	109
	工人应有保护自己的途径.....	113
教育	NGO：青海民族教育的新力量.....	117
	农民工子女教育公益现状随感.....	124
环保	怒江之争背后的移民问题.....	128
	气候公正运动：自下而上的全球化.....	142
	重回垃圾议题之尴尬与期待.....	147
	中国的环保NGO是否应该向福特汽车环保奖说不？.....	151
健康与 防艾	洛川医改试验引入农民组织监督机制.....	157
	2009乙肝病毒携带者反歧视记录.....	163
	公民社会的缩影 ——CCM选举和武汉会议记事.....	168
	政府和民间：困局、希望并存的艾滋病防治.....	173
性别与 性少数	公民的性别在哪里.....	179
	同性爱NGO，边缘人群的自我呐喊.....	181
	同性恋社群组织30年备忘.....	188
	中国内地女同性恋群体组织化历程.....	191

残障	公益产权：保卫谁的奶酪？	196
	残障NGO30年来的落寞与奋斗	202
社区发展	蜀光：西南本土NGO的实践样本	
	——社区的故事	208
	以社区为本进行灾害治理	
	——安乐街村的故事	214
	聚合的18天	
与救灾	——NGO四川救灾联合办公室记录	221
	志愿者PK组织化NGO	230
	城市拆迁重建中的公众参与问题	231
社会创新	SACOM VS 迪斯尼&玖龙：一个有中国特色的企业社会	
	责任案例	242
	投资项目中的社会影响评价	244
	“公平贸易”能否保障弱势生产者公平受益	249

中国公民社会图景

■ 高 颀

近日,《中国发展简报》创刊主编高颀(Nick Young)接受了“慈善无国界”^①专访,就中国公民社会的发展状况以及国际资助实践等多方面的问题发表了自己的看法。我们在此摘要刊登,希望和读者分享,同时,正如公民社会本身呈现出多元化的斑斓色彩,对公民社会的观察也是见仁见智,欢迎读者来信表达评论和意见。

你曾在中国,特别是在中国的公民社会领域工作多年。在你以前接受的一次采访中,提到公民社会的发展状况实际上取决于你如何看待它。你怎么看待公民社会在中国的作用?对你而言,公民社会的存在意味着什么?

如果公民社会要成为一个富有意义的概念,它就不应该仅仅局限在NGO的范畴。尽管我认为中国NGO在能力和数量上均处于增长态势,但它们仍然幼稚弱小。公民社会的概念中还应该包括(独立)知识分子,他们是举足轻重的舆论形成者(尽管知识分子在这方面的作用常常被放大:处于完全可以理解的原因,中国大多数知识分子总是将自己置身于安全地带)。中国公民社会也应该包括专业人士——记者。有些记者实际上在国家媒体以及(更为独立的)出版和广播电台起到了重要的推动作用。此外,律师、社会工作者、还有教师等等也属于专业群体。问题在于,以上提及的人群相比之下更容易清楚地加以界定,但对更为广泛的大众群体而

言,他们中所孕育的强劲动能和力量,由于波澜潜伏不惊,更难以觉察和衡量。因此,我不妄揣测,你将关注的目光投向NGO,其实是因为它们更加容易出现在你的视野里。作为活动者,NGO有明示的主张和目标责任,其重要性正日益凸显,也有可能是更不显山露水的其他力量的表征。当然,在中国这样一个如此复杂的国度,我们不能简单地妄下断言。这正是《中国发展简报》,特别是中文刊所要做的:我们关注中国的NGO,但重要的是我们有自知之明。对《中国发展简报》这样一个小型机构而言,我们只能通过观察NGO来管中窥豹,而无法对公民社会的总体进行连贯一致的观察、报道和分析。

为什么公民社会的存在对中国很重要,公民社会以何种方式存在对中国很重要?

我认为中国国民之间需要也应该进行更有效的沟通,这是我最基本的信念。我初来中国的时候,就绝没有傲慢地认为自己要将

① 慈善无国界(Grantmakers Without Borders, Gw/oB)是一个独特的慈善网络,致力于为国际资助者提供能力建设支持,改善国际资助实践,增进社会公正和环境的可持续性。目前会员包括150个私人基金会、资助型公益慈善机构以及个人捐赠者。

什么价值观或影响强加给中国人民。我最初创办的英文刊，着力报道国际对华援助，其初衷也只是为了改进来华从事发展援助的外国人士之间的沟通。我觉得这是一个脚踏实地的有效的目标。

但到后来，看到这个杂志的国内人士及机构很快跑来对我说：“我们在其他地方看不到这样的资讯，它们非常有用……”于是我开始意识到，由于历史及现代的原因，中国人相互之间的沟通不是很通畅。有时候，同一个政府部门内部，甚至相邻办公室之间也不能以专业方式进行深度沟通，更别说政府部门之间了。资讯、统计和数据等，均沿着指令的渠道上下流动——但这些信息与渠道外的任何人并无关联，甚至打上密级而无法为外部分享。当时，世界银行在编列中国在发展中面临的环境、卫生、就业等方面的挑战清单时，“沟通”方面的挑战很快映入我的脑海，成为我认为是最大挑战。随后，基于观察而非逻辑推理，我也开始意识到，最有效的外援项目，应该是那些能够将中国的不同想法和不同利益方连接起来的项目：把有着不同利益的人群和机构邀约到一起，围绕同样的议题展开工作，化解导致隔阂的差异。这是外国来华从事发展援助者可以担负的最有效也最值得尊敬的角色，比直接教中国人具体应该怎样去做要好得多。

同样，我后来也是在现实的需求驱动下创办了《中国发展简报》中文刊，因为发展领域内的中国朋友总是来找我，咨询和了解相关的信息。因此，我希望为无法获取国际发展援助机构资讯的人群提供服务。最初主要是由我主笔，然后翻译为中文，但它们都并非说教式的内容，而是试图和读者倾心

交谈。我认为这样的定位是有效的：一般而言，我的优势是比中国人更加了解外国人所思所想，所以我能够将真正有价值的东西传递给中国的读者，而非摆出高人一等或是说教的姿态。同样，我每天都坚持和我的中国同事进行沟通：我向他们解释外国人的思维方式，展现各种不同的想法和视角，相应的，他们也帮我了解中国人的想法和中国的现实情况。正是这样的平等交流开启并持续帮助我了解中国，我从中获益良多。

后来，中文刊很快脱离了我一个人唱独角戏的阶段：由我包办一切并不具有持续性，而且，我觉得由一个中国本土团队来采写中文刊更为合适，因为他们更了解中国读者的需求。于是我们组建了一个本土团队，开始的时候缺乏条理，刊物也未必完全切合读者需要，但几年的历练之后，这份刊物总算逐步成长起来。问题的核心在于，开始的时候我们并不清楚读者是谁。从创办杂志的经验出发，我们后来为NGO进行过改进沟通的培训，也是希望NGO在进行倡导的时候首先要明确自己的受众。我们当时是要在这个人口众多的国家中找出2000个对这份刊物感兴趣的读者，而且不知道哪些方面的报道和信息更适合读者口味。

后来使我们拨开迷雾明确办刊方向的，是2000年初我们编制的《250中国NGO名录》。这是新中国成立以来开创性地出现的第一份NGO名录。对我们自身而言，这也很可能是最为重要的里程碑。当时，长期关注中国的西方政治学者几乎都断言中国并不存在独立的公民行动的空间，但通过这个只花费了几千美元的项目，我们得以到各地寻访，与那些为维护自己或他人利益起而行之

的活动者交谈。这些以经验为基础获取的点滴证据使我们确信，当时西方学者对中国公民社会的判断并非无可置疑，这些真实的故事展现出更为复杂的情景。

但这项工作带给我们的真正价值，在于它立刻使我们中文刊的定位清晰起来：面向这些NGO，帮助它们在更为广泛的社群中找到自己的定位，在它们中间构建交流的氛围和渠道。其实在我们原先的设想中，也包括与政府系统的交流，只要他们有兴趣，我们能力所及。但遗憾的是，我们在这方面面临很多局限，缺乏适当的身份去开展这方面的工作。

因此，很显然我个人对公民社会这一概念的看法是随着时间推移而有所变化。现在我不再像以前那样热衷于这个词汇，但我思考问题的视角在于，这个世界已处于可怕的混乱中，如果我们不能学会彼此交谈、倾听，它就会被我们毁灭。这是我们在沟通培训中提出的第二项要点。不善于倾听的人不可能是一个良好的沟通者。我知道这种说法听起来过于理想化，我也知道在中国以及其他许多地方，更不用说在全球范围内存在严酷的利益冲突的情况下，要建立良好的对话机制谈何容易！但我坚信，如果强势的一方总是压制另外一方，就不可能克服障碍，最终会导致没有赢家的局面。因此，我们需要相互沟通。以我个人的经历为例，我最初是由于夫人的工作原因很偶然地踏上中国大地，并与之发生了因缘际会。我感觉对中国这个国度而言，所需要的最重要的对话在“治人者”和“治于人者”之间。治于人者需要利用一种机制，我们姑且称之为公民社会，来向治人者表达声音。我认为我们至少可以在这方面略尽绵薄之力。

根据你自己的工作经历，中国公民社会在过去若干年发生了什么样的趋势变化？你怎么看这样的变化？

让我们暂时将更宽泛的公民社会概念放在一边，仍然集中谈谈我的中文刊同事正在致力于为之报道的中国本土NGO。首先，它们在数量上增长迅速。在我们完成《250中国NGO名录》后的五年内，按照我们非常粗略的现成标准，可以称为NGO的组织数量发生了10倍的增长。

现在政策环境有所放宽。20世纪90年代早期，普通公民要独立开展自己的活动是相当困难的。在这里我想到了孟维娜，那个时期她在广州创办了为智障人士服务的民间机构。我过去曾经在英国担当过社工。应该承认，我被她采用的社工方法所打动：看上去还是集中照料，但本质上却采用了维多利亚式的（社区化服务）。在中国存在一种很强的集中供养服务对象的冲动，这种机构化供养的做法被广泛看作人性化的选择，但很少有人认识到这种做法会对服务对象造成令人吃惊的损害。目前在西方众所周知，我们西方人曾在整个20世纪犯下同样的错误。

孟从那时起踏上艰难的漫漫长途，以自己的方式前行。早些年我曾和她有过几次深谈，后来成为好朋友。我不明白为何很多国际奖项未能授予这位坚守信念和事业20多年的妇女。

孟维娜这样的人还有很多：为服刑人员子女提供服务的张淑琴，创办农家女的谢丽华，还有红枫妇女热线的创办人王行娟等。她们几乎都具有倔强的性格。她们不得不保有这样的性格，因为只有这样才能有所成。她们中有些人和妇联关系不错，懂得如何利

用体制的力量。但孟维娜并非体制中人，她独立而坚毅，这是我特别认可她的原因。还有一些教会背景的组织，如广州仁爱，为被政府服务机构排斥的乙肝携带者的孩子开办幼儿园以及南京的爱德基金会，上海的基督教青年会。这些机构在20世纪90年代早期是冻土地带真正的破冰者。

在助残领域，当时政府在服务提供方面少有作为，但给予个人点滴空间开展活动，有很多普通人士试图自己去解决他们直接面对的问题。对此稍加思考就可以发现，这正是可以用来衡量中国社会正在发生着变化、自由度以及行动力都有增强的一个尺度。

当然环境NGO也很重要。在我们编写《250中国NGO名录》的时候，可能已经出现了数十个环境NGO。部分是由于外界对环境NGO寻求咨询和关注度的增加，我决定在2006年做一个环境NGO在线名录。如果说各领域NGO的数量增长太快，无法以名录形式把它们囊括其中的话，那么我们至少可以先从环境领域入手。环境NGO在过去五年呈十倍增长，但它们非常分散，每家组织规模都不大。当然，出现这样的情况有其现实的原因。

但是，这种发展的背后仍然潜伏着问题。正如我前面已经提过的，万事开头难。不过2000年以后，情况有了很大改善，似乎在政策的迷雾中投下了一丝光亮。尽管在环境上仍然谈不上积极鼓励，各方面还存在限制，但地方政府不再像过去那样，公然一致地对NGO抱持不太友善的态度。而且，政府中也有很多人开始认识到，NGO，尤其是社会服务领域的NGO，能够发挥积极的作用。甚至在政府中，还有一些人认识到像环境NGO这样一类更具倡导性的组织，在担当公

众参与和公众监督方面所起的作用。特别是环保部门对此深有认识，因为它们在政府序列里面处于弱势，需要寻求同盟力量。

但是更为典型的政府态度是鼓励社会服务和慈善组织的发展，却限制从事倡导活动的“麻烦制造者”。显然，你不可能在一个NGO的政策框架下分门别类地实现这两个不同的目标，你只能是要么给予公民行动的自由，要么反其道而行之。因此，这种长期无法消解的矛盾心态使得中国无法形成连贯一致的政策和法律框架。当然从2000年后，总体的环境变得更为友好，NGO的非正式空间有很大扩展，对个人活动者的宽容度也在增加。在较小的范围内，人们几乎可以从事涉及大多数议题的活动。但是，从这些活动能够触及的人群范围以及对政府行为产生影响的角度，如何能够成长壮大并产生重大影响力而最终不受到制约，是一个我们曾经感同身受的问题。

当然，这从某些方面而言属于政治性话题，但我还想从组织行为发展的角度来探讨。“第一代”NGO通常是由个性较强的领导人创立的，他们中的大多数也属于“微观”管理者。他们难以放手对自己的员工赋权，在资源和环境倍受掣肘的情况下，要将组织发展为真正的组织而非个人活动的平台非常困难。这些领导人大多富有远见卓识但并非能够在管理方面与时俱进。他们和我一样，在组织发展上缺乏技能和眼光，无法建立起保证机构持续发展的制度和程序。机构的运作不太规范，决策高度集中，财务透明度也有待提高。这种情况较为普遍。从某种意义上，政府和企业部门也有类似情况。所以，有很多成长过程中的阵痛。

我不愿在此给人以缺乏同情理解之心

的印象。因为他们确实每天都要面对困难和挑战，无暇顾及长远。而且，有一些组织陷入了项目的泥潭：缺乏核心的收入来源，无法负担行政性的费用，被迫承接越来越多限定了明确“产出”的项目以支付办公室的租金。这里面的一个主要问题是，资助方为自己的管理需要和方便建立了资助的制度，结果却成为助长受助方不实的动力。例如，通过重复申请、掩饰账目等方式，以便能够负担资助方不愿意提供的日常行政费用。这种情形与现实生活可有一比：我不会把我自己的生活分割成不同的“项目”，社会的现实又岂能被人为分割为不同的“项目”？

由于上述各种原因，多年以来，很多总是面临挑战疲惫不堪的NGO领导人未能在创始的基础上建立起持续发展的机制。结果，许多组织发生分裂，有时候分裂还不止一次。在一些领域，例如艾滋病领域就是一个明显的例子，出现了很多对立的“山头”。与此同时，更多的组织仍然涌现出来，有的表现不错，有的较为一般，但有的却仅仅出于个人的逐利动机，表现出复杂性的一面。

因此，如果你问我中国NGO未来的发展前景，一定程度上，我认为会出现一种有些混沌的状态。外部环境会保持足够的宽松，允许试验性的发展空间，通过这些试验，越来越多的决策者能够更为积极的看到NGO在社会和管理方面带来的效益。与此同时，真正的NGO能够找到解决组织发展问题的方法。我认为这样的思路更为现实可行，因为中国的很多政策领域，同样处于不清晰的状态。比如，政府还不太清楚，国家、市场和非营利部门在提供公共物品方面能够各自担当怎样的角色。但是，看似无序的发展至少推动了NGO

和政府官员的对话交流，我相信这将有益于中国。我也希望，通过这样的过程，中国的政府和NGO能够增强相互的理解和包容。

近年来，中国以私人捐赠和基金会为标志的慈善公益活动日渐发展起来。你认为这样一个新兴的趋势对公民社会的全局会产生什么样的影响？如何看待政府和增长变化中的公益慈善事业之间的关系？中国公益慈善事业发展面临怎样的挑战和制约？

是的，一个正规的慈善部门正在中国成型。我认为其发展在总体上是非常积极的。

自20世纪80年代中期以来，中国就存在一个在政府支持下，基本上是由公募型机构组成的基金会部门。许多国际人士倾向于认为这些机构只是徒有其名，但我认为这是一个肤浅的判断。GONGO就其名称而言，正是政府在慈善领域逐步迈向市场化的一个中间步骤。现在，它们中的多数组织都不再像原来那样只是政府的筹资工具，尽管许多此类组织缺乏活力，即便在履行有限的责任方面存在官僚主义，但也有一些GONGO富有创造力和成效，它们在最初推动社会认识到非官方慈善活动的合法性方面起到了重要作用。GONGO中有一些人认为自己正处在一个非常独特的位置，他们并不完全是政府行为。实际上，有许多人并不喜欢被称为GONGO，更有甚者，对正在发轫的更为独立的NGO持有包容的态度，有的甚至为后者提供了支持性的平台。如中国法律援助基金会，在过去几年内，为更独立、真正开拓性的NGO提供资助，支持它们代理流动打工者和老板之间的劳动争议案件。

我认为慈善公益可能一直会是社会中的一个重要部门，因为它有可能为我提出的有

关独立NGO发展前景的问题提供答案。政府官员可能很关注如何面对这么多数量庞大的小组织，这种关注非常合理。政府现在开始视GONGO为管理更小的基于社区的草根组织的途径和手段，有可能通过它们将一些资金注入后者。中国性病艾滋病防治协会在全球基金中的角色就是一例。这种模式和英国的半官方组织——艺术委员会（Arts Council）并无二致。该委员会由独立的理事会管理，承担了向剧院、舞蹈、音乐、艺术和文学团体分配政府资金的作用。

同时，我确信中国政府会对像香港赛马会或者日本快艇赛一类筹集善款的形式感兴趣。（很多）中国人喜欢赌博，这是令政府头痛的问题。在香港，一些行政天才想出了将赌博合法化的主意：当然，前提条件是由当时的“皇家”赛马会垄断专营，并将净收入转分配给当地慈善组织。这一方面减轻了政府的预算压力，还能附带允许英国人继续进行赛马活动，这样的安排对赛马者和政府均没有成本。如果随着时间推移能够解决腐败的问题，我想中国会乐于复制这种高雅的、能够一举多得的筹款方式。

同时在2004年，民政部出台了新的基金会管理条例，首次为纯私人的资助型基金会的登记注册开了口子。当然相关的条例仍然有很多限制，具体执行也很不明晰。一些私募基金会开始从GONGO或者外国基金会中招募人员，开始设计自己的项目。尽管我在2007年并没有对此密切跟踪了解，但有迹象表明，一些新的私募基金会有很强的对弱势群体的关怀，例如在农民工子女教育以及西藏地区教育中投入资金。我有足够的信心认为，有一些私募基金会将考虑向独立的NGO

提供资助，其他一些私募基金会则将开始对有需求的个人进行资助。在工业革命时期的英国，这都是非常典型的进行慈善活动的方式。中国有很强的扶助弱者的传统，但一般说来对“社区”项目信任度不高。但随着时间推移，至少有一些资金也会流向NGO和社区组织。

因此，现在应该形成多元共存的慈善经济格局：“国家队”通过公共渠道或者彩票等方式将募集到的资金进行分配；一些地方政府开始从地方预算中拿出部分资金向社区组织外包社会服务〔现在已经出现了如上海YMCA（基督教青年会）这样的例子〕；私人基金会运作自己的项目，也可能向NGO提供资金；一些独立的NGO发展出自己的私人支持者网络。所有这些都为独立NGO的发展提供了很大的机会。从晚明以来中国的民间慈善开始发端，政府就一直进行引领和协调。

这样的情况会带来什么样的问题？我认为确实有点问题。我是欧洲人，认同西方和北欧的观点，即政府应当承担为公民提供相当的社会保障的责任。美国，显然是倾向于低税收、政府不那么积极进行干预，而是通过一个更为富有活力和主动性的私人 and 志愿慈善机制来进行社会保障。毫无疑问，两种模式都有其优点，但我觉得私人慈善在再分配机制中有相当大的弱点。是的，有一些慈善家有意愿帮助社会中最脆弱的群体，但也有很多人却愿意把钱捐给哈佛或者清华大学，或者投入城市的美术馆或公园。

从1995年的最低点开始，中国政府的收入在GDP中的比例一直在稳定增长，但相比更发达国家，仍然很低。因此，政府中有人希望将社会服务的担子转给“社会力量”，即私人和非营利部门。但这在政治上是一个

棘手的难题，因为政府实际上并不愿意放弃控制，但同时又不想付出，如果有其他人来买单，他们来掌控，这对他们而言是最为理想的格局。（所以，政府强烈希望推动慈善事业的发展，而这背后又有将私人财富合法化的动机。）政府需要在目前贫富分化严重的社会中，用一种强势话语推动富人回报社会，以化解社会日益高涨的社会不满情绪。

在表明了我自己的偏好以后，我想说的是，我并非坚持中国必须因循“欧洲模式”。如果英国政府无法全面为所有国民提供免费医疗的话，中国政府也难以做到。事实上，我不认为中国应当简单地采纳某一种模式，中国需要找到适合自己的道路，但我关心的是，不能让慈善这个概念模糊了国家应当利用其有限的资源担负起什么样的责任这样第一个重要问题。其中的风险在于，公共政策的制定者倾向于通过民间慈善照顾真正的穷人和脆弱群体，但我认为，这种想法太过乐观，政府需要集中思考它自己的责任在什么地方。

第二个风险在于，如果非政府的社会服务提供者像现在一样继续大量涌现，政府需要能够建立有效的执行和监督标准。例如，私人机构的照料标准。中国在这方面能力有限。显而易见的例子是环保和劳工，标准并不差，但执行力度相当弱。从西方过去的经验看，儿童福利院、儿童收养、私人学校、养老院服务机构很容易出现虐待行为，要为这些机构制定适合的标准并切实监督执行非常困难。

第三个风险在于，在国家喜欢干预控制的环境下，民间的创造性可能被遏制。举一个有趣的例子，在香港，地区政府和香港赛马会以及香港公益金对香港很多大型社会服务组织提供资助，但这些获得资助的组织都

抱怨，由于受限于约定的项目目标和产出要求，它们无法再有余力进行创新，开发新的服务形式。我觉得这里确实存在问题，非营利组织需要灵活的空间以发挥创新能力。如果国家成功地在私人慈善提供社会服务上达成控制，小型组织能够开展试验的空间就减少了。我觉得中国慈善经济的发展应当为富有想法的“市场进入者”提供机会。

能否为有意在中国开展资助活动的组织提供一些建议？

医疗行业的第一原则是“不造成伤害”。糟糕的资助并非单单浪费钱财，还会导致更负面的影响；

做好准备，为了解所处的具体环境付出精力；

公开透明，这是建立信任关系的唯一途径。尽量告知相关政府部门你在支持哪些活动，支持的理由是什么；

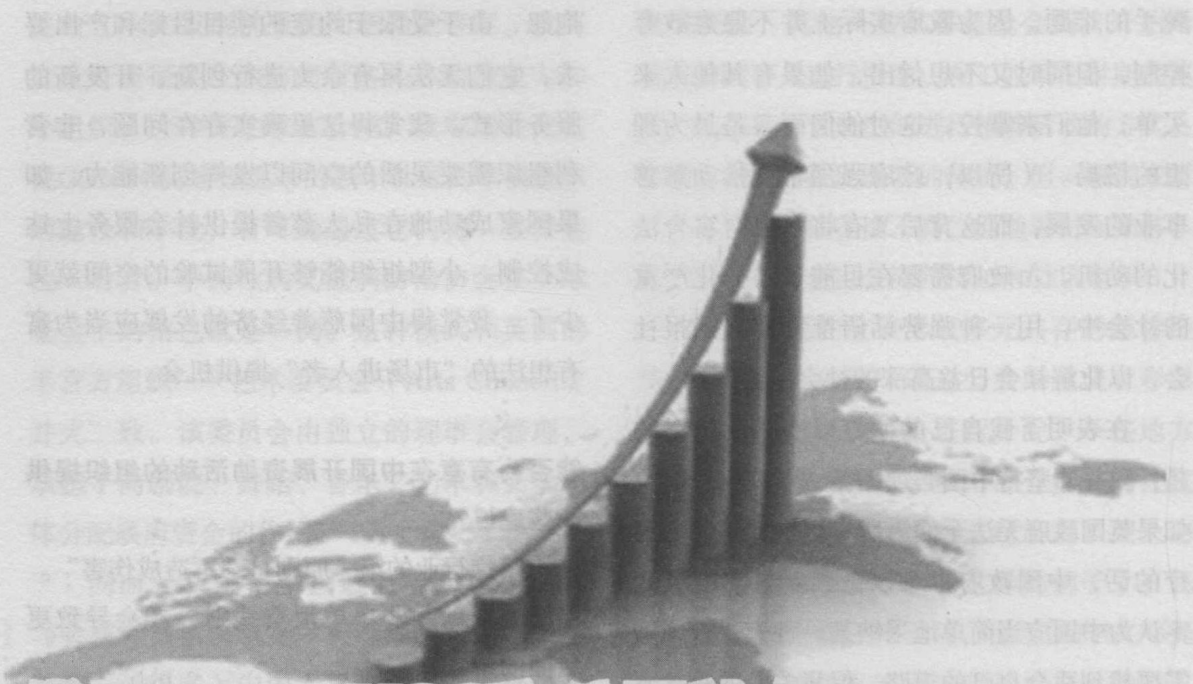
不要急于和本土机构达成长期的伙伴关系，无论是政府或者非政府组织。对各方而言，关系破裂都是一件痛苦难堪的事情。从小的合作项目开始，逐步建立关系；

兼收并蓄包容。即便你没有资金扩大资助范围，或者倾向于集中于一点以扩大影响的深度，也需要在项目之间加强联系，并使你所支持的工作为更多的他人了解；

尽可能多地接纳本地员工，通过他们开展工作。善用本土员工的智慧和能力，一旦他们了解了你的组织以及你的组织希望实现的目标，他们将成为与合作伙伴及其他相关方面的有效的沟通者。

（付涛 翻译）

〔来源：2008年夏季刊 No.38〕



发展援助，NGO和公民社会： 矛盾中的探寻

■ 高 颀

编者按

二战后的国际援助对发展中国家和发达国家都带来了深刻影响。随着中国经济的高速发展，中国正在淡出自己受援国的传统角色，并在实质上作为援助国发挥作用。

作为国际援助的新的参与方，中国式的援助与国际援助相比，有着自己不同的诉求和特点。本文对国际援助历史源流和现实状况的探讨，将有利于中国自己在未来更好地扮演自己的角色。

中国的改革开放得益于来自国际的援助资金和技术，目前也正处在更为深刻而急迫的制度变革的十字路口。同样受到国际援助影响的中国公民社会，正是这个路口的一个重要坐标。

本文的观察和分析仅代表作者观点。中国发展简报作为公民社会的多元交流平台，欢迎各种不同声音的碰撞和交流。