

# 現代中國+全球化

再次起步

「非政府組織」在西方社會有着很長歷史，並且在社會正常運轉中發揮巨大的作用。但是在內地，社會管理者比較重視市場經濟的建設，忽視非政府組織的發展，因此內地嚴格意義上的非政府組織還相當「年輕」，既有自身的局限，又受到現行法律、政治架構的限制。如何理解非政府組織，理解非政府組織和政府的關係顯得尤為關鍵。

■嘉賓作者：岳經綸教授



### 作者簡介

中山大學政治與公共事務管理學院副院長、中山大學中國公共管理研究中心副主任、中山大學流動人口公共衛生政策研究中心副主任、社會保障與社會政策研究所所長、《中國公共政策評論》主編及《公共行政評論》編委。

## 何謂非政府組織？



非政府組織，英文全稱為 Non-government Organization，縮寫為 NGO，一般而言，指的是那些具有組織性、非政黨性、民間性、非營利性、志願性、自治性並致力於公益事業的社會中介組織。聯合國關於非政府組織的定義是：在地方、國家或國際級別上組織起來的非牟利志願公民組織，提供各種各樣的服務和發揮人道主義作用，向政府反映公民關心的問題、監督政策和鼓勵在社區層面的政治參與。

### 小知識

#### 內地非政府組織種類

1. 在民政部門註冊的半官方NGO，存在較深的政府背景，如中國企業聯合會，全國工商聯合會等。
2. 在民政部門註冊的民辦非企業單位，如民辦大學等。
3. 由民間人士自發成立的草根組織。在當前內地法律限制下，這類NGO由於找不到主管部門，無法在民政部門註冊，最後被迫在工商部門註冊或不註冊。目前全國稍具知名度的民間自發公益類NGO約有300家，主要集中在環保領域、婦女領域、扶貧領域，如北京的「自然之友」、「地球村」、「綠家園志願者」和天津的「綠色之友」等。
4. 在民政部門登記的國際組織，如：美國福特基金會等。
5. 以企業名義在工商部門登記的國際組織，如：國際信用評估與監督協會(ICASA)等。
6. 不在國內政府部門登記，只通過國內志願者或聯絡員開展活動的國際組織，如：綠色和平組織等。

## 數目龐大 大多非法

自改革開放以來，內地NGO得到了較大發展。

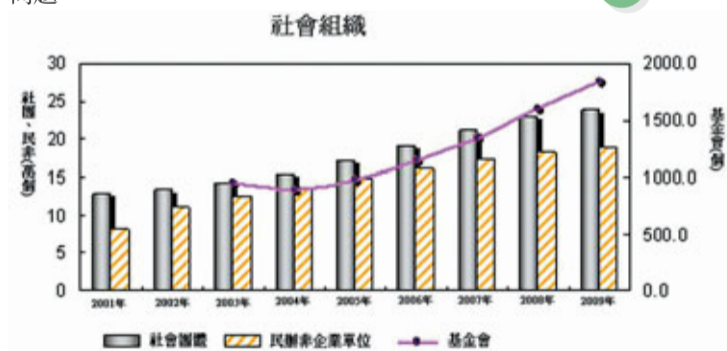
現在內地的非政府機構已經成為一個擁有龐大成員數量的系統。民政部《2009年民政事業發展統計報告》指出，截至2009年底，全國共有社會組織43.1萬個。在所有民間組織中：社會團體23.9萬個，民辦非企業單位19.0萬個，基金會1,843個。不過，民政部承認，登記的NGO大概只有總數的1/5，更有學者認為這一數字只是實際數量的1/10。出現這一現象的原因是內地大量民間組織處於無合法地位的生存狀態。早在2005年底，包括合法註冊與未註冊的NGO，保守的估計總數就達到了250萬至270萬。

### 影響擴大 前路難行

在活動領域方面，NGO已遍及各行各業，

指標	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年
社會團體(萬個)	12.9	13.3	14.2	15.3	17.1	19.2	21.2	23	23.9
民辦非企業單位(萬個)	8.2	11.1	12.4	13.5	14.8	16.1	17.4	18.2	19.0
基金會(個)	-	-	954	892	975	1,144	1,340	1,597	1,843

■資料來源：民政部《2009年民政事業發展統計報告》



# 內地民間組織 依附官方發展？

行業性、專業性、聯合性、學術性門類齊全。在作用和影響方面，NGO成為社會生活中一支不可忽視的重要力量。然而，我國NGO在數量和規模上的增長仍然無法掩飾其自身的脆弱，能力不足、資源匱乏使大多數NGO的生存與發展有着重重困難，面臨許多問題。

NGO一方面要按照《社會團體登記管理條例》的有關規定到相關民政部門進行註冊登記；另一方面還必須接受自己的業務主管部門的管理。在某些情況下，一些NGO由於找不到自己的「婆家」，只能以企業形式在工商部門註冊(像北京的環保組織「地球村」)，因不能享受稅收方面的優惠，嚴重制約了其自身發展。這種雙重管理體制在某些學者看來並非真正意義上的管理，而是使得NGO受到政府不適當的「控制」。

### 官方色彩濃厚

有不少NGO存在功能與成員行政化的現象，使這些NGO打上了政府或官方組織的烙印，有強烈的政府色彩。以中華慈善總會為例，其主要領導人共7人，其中6個名譽會長為政界或社會名流，均擔任過有關部門的要職。又如中國紅十字會的工作人員招聘，納入到了國家公務員序列統一組織。由此可以看出這些NGO帶有很深的官方背景，跟政府存在着依附關係。

### 依賴政府資金

相對於國外的NGO，我國NGO的「志願不足」問

### 小知識

#### 1. 中國官方非政府組織分類：

- 中國官方稱NGO為民間組織，分為「社會團體」、「民辦非企業」和「基金會」。
- 社會團體：指公民自願組成，為實現會員共同意願，按照其章程開展活動的非牟利社會組織。
- 民辦非企業：指企業事業單位、社會團體和其他力量以及公民個人利用非國有資產舉辦的，從事

#### 2. 中國非政府組織登記註冊：

根據1998年頒布的《社會團體登記管理條例》規定，成立社會團體必須提交業務主管部門的批准檔。業務主管部門是指縣級以上各級人民政府有關部門及其授權的組織。社會團體實際上附屬在業務主管部門之下。

### 概念圖

#### 非政府組織

- 非牟利志願公民組織
- 提供各式服務和發揮人道主義作用
- 向政府反映公民關心的問題、監督政策
- 鼓勵在社區層面的政治參與

### 內地非政府組織

#### 種類

1. 在民政部門註冊的半官方NGO；
2. 在民政部門註冊的民辦非企業單位；
3. 由民間人士自發成立的草根組織；
4. 在民政部門登記的國際組織；
5. 以企業名義在工商部門登記的國際組織；
6. 不登記，只通過國內志願者或聯絡員開展活動的國際組織。

#### 發展

- 初始發展階段 (1949年至1966年)；
- 停滯期 (1966年至1978年)；
- 發展期 (1978年至今)。



中國紅十字會的人員招聘納入國家公務員序列統一組織，有強烈的官方色彩。圖為中國紅十字會會長華建敏。

# 文化大革命時叫停 改革開放後創高峰

**初始發展階段(1949年至1966年)：**青聯、婦聯、工商聯、科協等大型的人民團體和大量學術性、文藝類社會團體建立。

**停滯期(1966年至1978年)：**受「文化大革命」的影響，已成立的社團幾乎停止了活動，也沒有成立新的社團。

**發展期(1978年至今)：**內地NGO的發展先後迎來3次高峰：

1. 第一次高峰期(1978年至1989年)，此時的內地剛剛邁出了改革開放的第一步，國家也有限制NGO

的法律法規出台。大量的NGO如雨後春筍般在中央和地方2個層級中生長、發芽並逐步壯大。但1988年，民政部專門規範管理社會機構的成立以及隨之而來的「八九」「六四」風波，使政府進一步加大規範社會機構的力度，NGO的發展陷入停滯。

2. 第二次高峰期(1992年至1998年)始於鄧小平南巡講話，內地市場經濟開始迅猛發展，NGO的發展開始趨於多元化，既有由上至下開展的「公益」組織活動(如希望工程、春雷工程等)以及政府鼓勵成

立的「商業貿易聯合會」，也有由私人及草根階層成立的非牟利公益組織，還有一些國際NGO。但1998年由政府推行的兩道「限制」法律以及對「法輪功」事件的處理對剛剛恢復發展的NGO又是沉重一擊。

3. 第三次發展高峰(2000年至今)，進入21世紀，內地的NGO也迎來了第三次發展高峰。政府改革、成功入世、網路技術的發展，為NGO的發展創造了外部條件，當代的NGO政府組織實力越來越強，其所涉及的範圍與領域也越來越廣。



1. 你認為在內地的NGO發展中，必須首先解決的問題是甚麼？

2. 你認為內地政府應該如何對待NGO的發展？

3. 列舉你認識的香港NGO？你認為香港NGO與內地NGO最大的區別是甚麼？

4. 你認為NGO對中國改革開放產生哪些影響？

### 延伸閱讀

1. 《2009年民政事業發展統計報告》，民政部 <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201006/20100600080798.shtml>
2. 王名、劉國翰、何建宇，《中國社團改革——從政府選擇到社會選擇》，社會科學文獻出版社，2001年
3. 王名，《非營利組織管理概論》，中國人民大學出版社，2002年
4. 香港非牟利機構的種類 [www.mcwms.edu.hk/main/hksite/hksite/non-profit.htm](http://www.mcwms.edu.hk/main/hksite/hksite/non-profit.htm)
5. NGO發展交流網，[www.ngocn.net](http://www.ngocn.net)
6. 《非政府組織與公民社會：中國的實踐與反思》，人民網 <http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49152/4580572.html>

### 資料速遞站

請即登入<http://kansir.net> 「Kan Sir通識教室」瀏覽更多參考資料及學習教材。