

中国公民社会的成长及NGO的作用

邓聿文

摘要：中国公民社会要想在未来得到健康发展，必须改变目前政府对公民社会尤其是NGO的态度，认识到政府与NGO之间，并不必然是“零和关系”，也可以是一种“双赢关系”，即NGO可以成为政府很好的伙伴，使民间组织成长为与政府和企业一起共同支撑经济社会生活的第三种力量。为此，需要放松政府对民间组织的过度管制，收缩政府的权力，并将这部分权力让渡于民，让市场、社会和个人作用得到充分发挥，并在各自的边界内承担起责任，做自己的“主人”。

从中国现代化的角度看，新中国60年特别是改革开放30年的一个主要成就是公民社会的生成。改革前的30年，中国是一个政治主导的总体性社会，个人的权利和自由受到极大限制；改革后，随着民营经济的发展 and 壮大，民间组织的出现，以及对政府无限权力的限制，一个以人为本，尊重人的权利和自由，权责对等，以及开放、参与和法治的公民社会的雏形开始在中国形成。

中国公民社会在曲折中成长

公民社会是近年来学界讨论比较多的一个话题。对于公民社会的含义以及中国是否生成公民社会的问题，学者看法不一。例如，俞可平把公民社会定义为国家或政府系统以及市场或企业系统之外的所有民间组织或民间关系的总和，是官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域。他也认为中国存在公民社会（俞可平，2007）。俞的这一看法大致代表了学界对中国公民社会的主流观点。

我赞同俞可平的看法，不管公民社会的定义如何，它大致包含了以下一些基本的要素：

其一，公民权利和义务的对等。不讲究权利，只承担义务，这样的社会显然不是公民社会。但是，只讲究权利，不讲究义务，不承担责任，也不是一个公民社会。公民社会中的公民首先意味着必须要有自主性，即自主地决策，并承担由此带来的后果，而不是由一个外在的“他者”来决定，不管这个“他者”是政府，是组织，或者其他什么。只有首先能够自主决策，才能承担义务和责任。从这个意义上说，公民社会是一个权利和义务对等的责任社会。

其二，私域的出现。公民社会要求有一个纯粹属于私人领域的生活。私域对于培养人的自由意识、独立意志和自主性起着潜移默化的巨大作用。在这个领域中，人们首先作为自由、独立的个体存在，可以独立自主地选择自己的生活方式，只要不违背法律和社会道德规范，任何人都无权干涉。

其三，独立于政府和市场的民间组织的存在。构成公民社会的主体是众多旨在保护和实现自身价值和社会利益的民间组织，它包括注册的慈善组织、非政府发展机构、社区组织、妇女组织、宗教组织、专业协会、工会、自助团体、商业协会、联合体等，这些组织是由公民自愿组成的。

其四，对社会生活和公共事务的积极参与。公民社会并不仅仅关注个人的私域，而对社会生活，对公共事务和公共政策漠不关心。相反，人们自愿组成各种组织，目的是要通过

参与社会生活和公共事务来更好地行使和保障个人利益以及社会的整体利益。

从上述公民社会的定义和属性来看，在建国后的前30年里，公民社会的因子基本在中国付之阙如。前30年的中国是一个政治统治一切的总体性社会，经济上的“一大二公”，政治上的一元化领导，使得每个人都被严格限制于一个特定的单位，个人既没有实际的政治权利，也没有独立的经济信用，就连消费也只能按照票证规定的数量和品种购买和分配，公共权力的触角深入到人们生活的每一个角落，即使那些本来应首先具备社会自治组织特征的团体也被体制化和国家化了。从而，公与私、国家与社会、政府与民间几乎完全合为一体。

公民社会在中国的萌芽、发育和逐步成长，是改革后30年的事。中国公民社会的产生，首先是市场经济特别是民营经济发展的自然结果。民营经济是中国公民社会最初的推动力。不管政府出于何种考虑为民营经济松绑，一旦民营经济发展起来了，社会产生了一个有产阶层，那么，它带来的一个结果就是要为自己的利益争取相应的权利。另一方面，对外开放和外资的进入，也要求国家承认这种私利的正当性。随着这两股力量的发展壮大，他们不仅有意愿，而且有能力通过结社来行事和维护自己的权益，并形成一個明显与国家政治生活无关的纯粹私人的生活领域。互联网的出现和快速发展则又为人们组建各种组织和社团提供了便捷的技术条件，并进一步催生和提升了人们的自主、民主和参与意识，促使人们更多地通过界入和参与社会生活和公共事务，来表达作为一个公民的权利和义务。与此同时，这种界入和参与本身，客观上也起到了限制政府权力的作用。

总之，市场经济尤其是民营经济的发展为公民社会的成长提供了必要的物质基础。由于市场经济本身具有自然演进的特性，因此，与东欧等转型国家相比，中国的公民社会更具有必然、自发和渐进的性质，是一个自然而然的过程。从实际情况来看，改革30年来，公民社会为中国带来的变化也是显而易见的：一是从社会层面培育、营造了一种公众广泛参与的政治环境；二是对政府行为构成了约束和监督；三是参与公共政策；四是培养了公民的民主意识；五是社会组织能力的提高（李凡，2009）。这特别体现在基层民主政治的治理和环保的公共参与方面。例如，中国农村的“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”，使村级民主和村民自治有了很大的发展，广大村民通过村民委员会和村规民约进行着自我管理、自我教育和自我服务。中国的环保组织在“保护藏羚羊”、“保护怒江”、“圆明园湖底防渗漏工程”等事件上，也都成功地对政府的决策进行了约束和影响。

我要特别指出的是，在公民参与方面，有两件事不能不提，这就是发生于2008年的汶川大地震和2009年的邓玉娇事件。如果说，几十万志愿者和许多民间组织在抗震救灾中的表现和所发挥的作用，让我们看到了一次极其可贵的民间和政府的良性互动，见证了中国公民社会成长的话，那么，在邓玉娇刺官事件中，面对这位处于底层的弱女子，许许多多互不相识的网民、公共知识分子以及民间组织行动起来，展开无私营救，最终迫使强大的地方势力不得不妥协，免邓玉娇刑责，更是体现出了普通民众开始自觉地用组织化的方式为自身权利奋斗，而不是再被动等待执政者赋予自己这种权利，从而真正实践了公民的责任精神。可以说，这两件事是中国公民社会正在生成的最好说明。

NGO在公民社会成长中的作用

公民社会的兴起和发展既有赖于民众个人的努力，更离不开各类发育完善的NGO即民间组织的作用，一个只有公民而无NGO，或者抽离了NGO质的规定性的社会，不可能是一个真正的公民社会。

根据民政部的统计，截至2008年前三季度，全国注册登记的民间组织达到38.2万个，其中社团组织20多万个，民办非企业单位17万个，还有基金会1300多个。一些学者的估计更多，清华大学公共管理学院NGO研究所就估计全国的民间组织有200万至270万个之多。可以说，

庞大的民间组织构成了中国公民社会的基础和主体。

从发达国家和我国港台地区NGO的发展来看，NGO所起的作用包括以下几个方面：一是有助于填补政府用于社会发展方面资金的不足；二是能够开拓大量就业机会；三是资源运用具有透明度和合理性，能够较好避免资源浪费和贪污；四是能推动社会广泛关注与帮助在经济与社会发展过程中资金与人力薄弱的某些部门，以及遭遇困难的弱势群体，如失业与半失业工人、残疾人、缺少劳动力的家庭、儿童、妇女、少数民族等；五是对发展滞后地区的转变也有作用；六是在运作方式上，NGO对弱势群体的服务形成了一套行之有效的办法和经验。

中国民间组织在社会生活中实际发挥的作用与发达国家和我国港台地区的NGO不同。一些学者曾将其概括为以下几点：一是沟通政府与公民的重要桥梁；二是成为影响政府决策的重要因素和推动政府改革的强大动力源；三是民间组织积极投身于社会公益事业，改善了政府的形象，增强了公民的政治认同感；四是民间组织对政府行为构成了有力制约（俞可平，2007）。当然，这不是说，中国民间组织在文化教育、医疗卫生、妇女与儿童权益保护、老年人服务、消除贫困、就业、移民、环保、预防犯罪、社区改造、帮助少数民族等方面，就不能发挥作用。

以现阶段力量发挥最为突出的环保组织为例，略加说明。民间环保组织与各级政府、政府性群众组织一起，共同构成保护环境的完整的组织系统，它们的相互支持、补充、制约和促进，有利于形成对环境的全面保护、提高全社会的整体环境保护效益，使得政府能够集中主要力量对付重点环境问题，节省人力、物力和财力，并且形成保护环境的社会基础和民众力量。从这一角度看，民间环保组织既是政府的依靠，又对政府进行监督；既是政府组织的补充，又在某些方面起着政府性环境组织所不能起的特殊作用。民间环保组织的这种特殊作用已从上述提到的几起环境事件中充分体现了出来。

民间环保组织之所以能和政府形成此种既合作又监督的关系，原因在于，民间组织代表着不同社会群体的利益，他们在日常工作中，能够深入基层，了解社会各阶层的不同需求，并动用组织的力量，组织不同的专家和专业人员，对如何满足需求，寻求解决方案。因而，民间组织可以从社会的不同角度向各级政府提供咨询、建议和信 息，甚至直接替代政府提供这些服务。同时，这些工作客观上对政府的决策、管理和实施也起到了一种民主监督的作用，有利于政府建立民主监督机制。

中国公民社会未来发展需要克服的问题

中国公民社会的雏形虽然已经形成，并在中国现代化进程中开始发挥独到的作用，但是，由于历史传统、意识形态、政府理念及职能，以及民间组织自身因素等原因，公民社会在中国走得步履蹒跚，与民间经济的发展以及经济开放度不成比例，特别是政府与NGO之间存在着一种内在的紧张关系。

中国传统上是一个中央集权的国家，传统政治文化在政治心理和政治认同方面对公民社会和NGO有着一种天然的不信任感。从传统政治文化来看，朝廷（政府）与民间组织的关系几乎从来是对立的，朝廷对民间实行专制统治，禁止结社，打压民间组织，民间组织则采取秘密结社的方式，反抗朝廷的统治。可以说，这种历史的思维惯性即使到今天，也还某种程度上存在，从而使得政府对NGO和公民社会的发展，始终持一种谨慎和保守的态度。这往往体现在政府对民间组织实行的“宏观调控”中。假如民间组织在一段时间内增长过快，或国内政治发展发生特殊变异时，政府主管部门就要干预民间组织的发展，对民间组织进行清查和整理（李凡，2009）。此种对NGO和公民社会的敌视和打压，势必会导致NGO与政府的合作困难，甚至会走到政府的对立面，成为反政府的力量，危害社会的团结与稳定。而这

反过来又增加政府对NGO的猜忌，长此以往，形成一种恶性循环。

另一方面，由于政府职能转变的不到位，不肯放弃对社会事务和公共领域的垄断，也一直不愿放权于社会和NGO。但事实上政府又没有能力或意愿去包揽社会事务的解决，因而，政府采取的策略之一是扶植一些自己的NGO，但由于政府对这些NGO的管理往往采取像管理行政部门一样的做法，将之纳入到行政序列，忽视其作为NGO的本质属性，从而造成它们的身份尴尬，实际所能发挥的作用有限。

具体来说，NGO在实际运作中遇到的困难主要在于：一是身份的合法性。由于至今未能出台相关的法规，NGO在登记批准上相对比较困难，特别是在审批国际和港台的相关组织进入国内的步子上迈得不大，使这些组织很难获得合法的身份进行运作。二是缺乏政策支持。目前我国支持和规范NGO进行合法运作和筹募资金的法律体系还没形成，这使许多的非营利、公益组织，即使登记批准也难以发展起来。三是大多数我国本土的NGO，由于资金缺乏，没有稳定的来源，处于维持和半瘫痪状态，没有发挥应有的功能。四是真正意义上的NGO还不多，多数是半官方组织，它们在观念、组织、职能、活动方式以及管理体制等各个方面，都严重依赖于政府，甚至依然作为政府的附属机构在发挥作用。

上述多重因素的综合作用，结果使得中国的公民社会具有明显的官民双重性，与西方国家相比，公民社会的一些典型特征如自主性、志愿性、非政府性等在中国还不十分明显，民间组织也极不规范，社会和国家的关系一直保持着一种强国家和弱社会的基本格局。

贾西津曾运用CIVISUS（全球公民参与联盟）的公民社会指数（CSI）体系，通过调查分析，得出的结论是：中国公民参与深度和广度不足；公民社会组织发育不足；公民社会组织非常分散；国际联系少；公民社会组织的支持基础薄弱；三个部门之间的对话、伙伴关系比较欠缺（贾西津，2008）。清华大学公共管理学院NGO研究所的相关研究也表明，中国公民参与的深度比参与的广度更为不足，包括慈善捐助、志愿、作为公民社会组织成员等方面的参与均有缺陷；公民社会组织及非党派性政治活动较弱，公民社会组织的层次较低、联盟缺乏。

因而，中国公民社会要想在未来得到健康发展，必须改变目前政府对公民社会尤其是NGO的态度，认识到政府与NGO之间，并不必然是“零和关系”，也可以是一种“双赢关系”，即NGO可以成为政府很好的伙伴，使民间组织成长为与政府和企业一起共同支撑经济社会生活的第三种力量。为此，需要放松政府对民间组织的过度管制，收缩政府的权力，并将这部分权力让渡于民，让市场、社会 and 个人的作用得到充分发挥，并在各自的边界内承担起责任，做自己的“主人”。

当然，从民间组织的角度说，也有一个观念改变的问题，即不以政府对立面的身份出现，而是以一个伙伴和对话者的身份帮助政府去解决问题。这就需要民间组织提高自身的能力建设，包括提供高质量的项目能力；明确表达自身使命的能力；具有发展和创新的能力；具有回应紧迫需要和突发事件的能力等。

总之，公民社会既是社会进步的结果，同时对进一步满足社会需求、监督政府权力、促进经济发展，推动民主建设又起着重要作用。随着中产阶级的发展壮大，民主和参与意识越来越深入人心，需要我们采取积极的措施去引导中国公民社会健康地成长。

（作者：《学习时报》副编审）