

· 拉美社会 ·

拉丁美洲非政府组织问题初探

· 贺 钦

内容提要 拉美本土非政府组织 (NGOs) 从 19 世纪单一的慈善救助, 发展到今天多层面、多领域、多渠道的非营利公益事业, 已成为凝聚社会关爱、引领社会价值、整合社会资源、代表社会呼声、倡导社会正义、满足社会需求、促进社会发展的重要民间力量。作为政府及市场的有力补充, 非政府组织面对拉美贫穷落后和不公正的社会现实, 充分发挥其自下而上与连横合纵的动员优势, 积极参与到民主与发展的各项事业中, 成为拉美各国、拉美地区乃至全球公民社会的先锋。目前, 拉美 NGOs 呈现出制度化、专业化、网络化、一体化等趋势, 而合法性缺失与自治能力不足是其发展的两大瓶颈, 同政府的良性互动还有待进一步磨合。

关键词 拉丁美洲 非政府组织 公民社会 社会运动

20 世纪后半期, 世界各国均出现了不同程度的治理危机。西方福利国家的赤字危机、发展中国家的发展危机、世界性的环境危机和社会主义国家的计划体制危机促使人们再次反思国家的角色, 并期待寻求有效的替代方案。而通讯革命的拓展和中产阶级的壮大使一场全球性的“结社革命”(Global Associational Revolution) 成为可能。当学术界还在为“非政府组织”(NGOs)、“非营利组织”(NPOs)、“志愿组织”(VOs) 的定义而争论不休时, 越来越多的社团已身体力行地投入到非营利的公益事业中, 推动着公民社会的复苏和强大。

在这场全球性的结社革命中, 作为发展中国家公民社会的先锋, 拉美的 NGOs 担负着推动地区民主与发展的重要作用。从殖民时期单一的慈善组织发展到今天网络式的咨询服务组织, 拉美 NGOs 已成为一支推动地区政治民主、经济发展和社会公正的重要民间力量。与此同时, 拉美各国正经历着自第三次民主化浪潮、80 年代经济危机和新自由主义的国际渗透以来最为深刻的社会变革和结构调整。面对复杂的生存环境和自身的制度性缺陷, 拉美 NGOs 正面临内忧外患的认同危机和发展困境。作为一股新兴的社会力量, NGOs 究竟能否继续保持其既有优势、兑现承诺从而真正改变拉美人的生存状况呢? 作为社会的有机组成和政府与市场的必

要补充, NGOs 的功能发挥既取决于其内部体制的健全, 更有赖于政府引导、市场规范、全民参与的社会系统工程的完善。只有实现 NGOs 协调官方和民间、地方和国际、效率和公平的杠杆功能, 拉美社会才能在稳定与和谐中谋求民主与发展。NGOs 的成长、成熟既是民主与发展的结果, 又是民主与发展的条件。因此, 了解和剖析拉美 NGOs 的发展规律, 将有助于我们从非官方的视角, 重新认识新的历史时期下拉美民众的发展诉求, 判断拉美社会变革的进展和趋势。

一 拉美 NGOs 的发展概况

1946 年, 联合国首次启用“非政府组织”(Non-governmental Organization) 一词, 并将其初步定义为独立于政府体系和企业部门之外的社会组织。目前, 联合国和世界银行等国际组织将 NGOs 定义为以利他主义为价值取向, 提供各种服务、分析和专门知识的非官方、非营利、非暴力、非政党的社会组织¹。美国学者萨拉蒙定义的 NGOs 具有组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性、非宗教性(不以吸收新教徒为目的)和非政治性(不推举公职候选人)特点。² 根据拉美本土的实

收稿日期: 2008-06-18

作者简介: 贺钦, 女, 2006 年毕业于中国社会科学院研究生院拉美系, 获法学硕士学位。现为中国社会科学院马克思主义研究院助理研究员, 博士研究生。(中国社会科学院马克思主义研究院, 北京 100732)

¹ 王杰、张海滨、张志洲主编:《全球治理中的国际非政府组织》, 北京, 北京大学出版社, 2004 年, 第 13 页。

² [美] 莱斯特·萨拉蒙等著:《全球公民社会——非营利部门视界》, 北京, 社会科学文献出版社, 2002 年, 第 3~4 页。

情, 本文关于“拉美 NGOs”的论述将采用非营利公益组织的内涵, 不排除带有政治和宗教色彩的 NGOs。关于 NGOs 的分类, 可根据跨国性将其分为国际 NGOs 和国内 NGOs; 根据地缘性划分为北方发达国家的 NGOs 和南方发展中国家的 NGOs; 根据 NGOs 的程式可分为以项目为导向的运作型 NGOs 和以价值为导向的倡议型 NGOs 等。按照 NGOs 的代际发展, 还可将其划分为“救济与福利”“地方自力更生”“可持续的系统发展”和“民主参与”四代。¹ 事实上, 目前无论在北方还是南方国家, 四代 NGOs 几乎都是并存的。

(一) 拉美 NGOs 的发展历程

拉美 NGOs 的成长既符合 NGOs 代际发展的一般规律, 又体现出拉美独特的历史轨迹、文化传统和社会结构。从殖民地时期到 20 世纪 60 年代的拉美第一代 NGOs, 多为教会支持的慈善机构, 主要为大众提供短期的救助和福利, 如为无家可归者提供住所、为印第安人提供食品、为穷人提供免费的医疗救助等。尽管 NGOs 这一叫法始于 20 世纪 40 年代, 但早期慈善机构的福利救助已初显 NGOs 的价值关怀与行为方式。

现代意义上的拉美 NGOs 始于 20 世纪 60 年代, 其活动从慈善救济逐渐过渡到技术援助。这些以“发展”为己任的 NGOs 成为当时国际援助在拉美地区的首选目标。“觉醒”(Concientización)、“社区发展”(Desarrollo Comunitario) 等“反国家”和“扶贫”的口号, 成为 20 世纪六七十年代大部分拉美 NGOs 的行动纲要。作为协助国家解决社会问题的重要力量, 天主教会、企业等纷纷成为拉美 NGOs 的后盾, 担负起援助弱势群体等工作。

20 世纪 70 年代中期, 拉美 NGOs 迎来了又一新的发展高峰, 其中大部分 NGOs 对当时的独裁政府持批评态度。包括知识分子、民主人士在内的一批专业人士, 由于受到独裁政府的排挤和迫害, 成为高失业率群体。这批社会力量通过吸引国际机构和外国政府的资助, 发挥专业优势, 为大量的 NGOs 提供咨询和管理工作, 日渐成为地方草根组织获取国际援助的代理人。

进入 80 年代以后, 民主的回归既为拉美 NGOs 参与地区发展和治理创造了新的空间与机遇, 也给拉美 NGOs 的发展带来了始料未及的挑战。一方面, 在向民主过渡的过程中, 拉美 NGOs 开始进入科技、妇女权益、人权、生存战略等新的领域, 并以更加积极的姿态参与到世界银行、美洲开发银行

等国际机构发起的会议及论坛中。而另一方面, 拉美新一轮的民主化也使国际援助机构普遍认为拉美已不再是最需要援助的地区, 因而流向该地区的国际援助急剧下降。失去了赖以生存的国际援助, 不少拉美 NGOs 被迫走上了亲国家的发展道路。在同技术官僚的合作中, 一些拉美 NGOs 利用政府发起的一系列面向妇女、儿童、印第安人、贫民窟和失业人口等援助, 在地方社区尝试性地开展福利活动。但也有一些 NGOs 担心与政府的合作会使其失去批评者的立场, 成为政府的迎合者。

进入 90 年代后, 受发达国家经济霸权和新自由主义思潮的影响, 拉美 NGOs 开始遵循市场逻辑和实用主义, 脱离意识形态话语, 涉足小额贷款、生态环保等领域, 逐步实现了从盲目无序到加强项目管理、再到注重组织能力建设的职业化进步。随着国家的改革和放权, 小型 NGOs 得到了发展, 其中不少是由前任公务员组建的。一些私营企业也开始创办 NGOs 并积极拓展国际合作。少数 NGOs 开始探讨和制定组织的发展战略, 并邀请境内外研究机构帮助评定组织的职能、权责与绩效。另外, 由教育和研究机构等举办的、各类面向 NGOs 管理人员的专业培训和学位教育也日益增多。总之, 世纪之交的拉美 NGOs 规模日益壮大、职能日趋多样化、影响力不断攀升, 如何实现可持续性发展成为拉美 NGOs 当前的最大挑战。

(二) 拉美 NGOs 的发展现状

1. 拉美 NGOs 的使命与价值观。拉美 NGOs 涉足领域十分广泛, 不同的群体利益和实践方式决定了它们的各自取向。早期的拉美 NGOs 大都替代色彩浓重, 对旧有的不公平秩序与不道德规范持激进的抵制态度。如今, 不少拉美 NGOs 的立场变得更加务实与多元, 对新的民主制度与规范充满期待, 并大胆追求。综观各类拉美 NGOs, 地缘和时代的特性决定了“民主与发展”必将成为该地区 NGOs 的终极关怀。“民主”价值多体现在宏观层面, 如倡导拉美一体化、反对不平等的全球化、反对新自由主义, 倡议公民登记、清洁选举、提升公民参与率, 完善政党、政治运动和代议制度等积极主张。“发展”则涉及人类生存与发展的各个微观层面(如倡导社会公正、关心弱势群体、促进人权等关系国计民生的各类倡议)或具体问题(如教育、

¹ 王绍光著:《多元与统一——第三部门国际比较研究》, 杭州, 浙江人民出版社, 1999年, 第 30页。

医疗保健、就业和职业培训、住房、妇女儿童保护、印第安人救助等)。

2. 拉美 NGOs 的规模与类型。拉美各国对非政府组织的定义不一, 因此很难对拉美非政府组织的总数有所了解。各项研究统计相差悬殊, 各国官方的注册数据也只代表冰山一角。如果包括慈善机构、福利机构、文化和体育团体等第三部门组织的话, 数量可能会更多。根据拉丁美洲组织促进协会 (ALOP) 1999 年公布的数据, 拉美大约有 5 万非政府组织, 其中严格意义上的 NGOs 仅有 5 000 到 10 000。¹ 而拉美和加勒比地区的公民社会组织已超过了 100 万。其中只有一小部分被称作 NGOs, 大部分是非营利社会服务组织、教育机构、卫生部门、研究院所、文化组织、体育和休闲团体等。另有 10 万宗教组织, 其中 1/3 是未正式登记的。²

目前, 活跃在拉美的 NGOs 主要有国际 NGOs 和拉美本土 NGOs。其中国际 NGOs 主要指致力于拉美发展的全球性 NGOs 和发达国家的 NGOs。拉美本土 NGOs 根据地域和层级又可划分为地区性 NGOs、国家级 NGOs、地方性 NGOs 和基层 NGOs。这些不同层级的 NGOs 组成了拉美 NGOs 的庞大网络。从垂直关系看, 以地方社区为基础的民众基层组织 (简称基层组织, GROs) 和以全国性或区域发展援助组织为基础的民众基层支持组织 (简称基层支持组织, GRSOs) 构成了拉美 NGOs 网络的分子。基层支持组织通常由专家组成, 为基层组织引入国际基金, 帮助社区发展而不是为了自身发展。从横向关系看, 将一个社区同另一个社区联接起来的基层组织网络和基层支持组织网络构成了拉美 NGOs 网络的结点。这些网络组织旨在整合拉美 NGOs 的资源、引领 NGOs 的发展、表达 NGOs 的权益等。处于不同链接中的拉美 NGOs 分工不同, 同一组织相对不同的服务对象和组织层级也会扮演不同的组织角色。例如, 拉美最庞大的 NGOs——巴西无地农民运动 (MST) 拥有 150 万成员, 组织结构严密, 几乎囊括了基层组织、基层网络组织、基层支持组织和基层支持组织网络等所有 NGOs 的组织形式。以该组织生产、合作与环境部为例, 自 1985 年后, MST 已倡导建立了 400 个生产和服务组、63 个集体和半集体性质的农业生产合作社 (由 2 299 个成员家庭组成)、22 个贸易服务合作社 (11 174 名成员)、3 个信用合作社 (即人民银行, 5 400 名成员) 等多个生产及培训机构。MST 通过不断完善组织结构、推广相关政策和项目, 活

动领域不断扩展, 现设有生产、合作、教育、环保、性别、政策教育、卫生、文化、传媒、人权和青年人等部门, 并致力于维护公共部门、左派政党、工会、其他社会运动、进步教会、国际合作机构与 NGOs 业已建立的良好关系。”

根据活动领域, 又可将拉美 NGOs 分为发展型 (DNGOs) 和倡议型 (ANGOs) 两大类。前者提供人道主义援助和福利服务, 致力于可持续发展, 涉足扶贫、医疗、教育等领域; 后者为维护民主权益、构建价值体系的利益表达型组织, 包括人权、反歧视等组织。根据不同的划分标准, 上述两大类 NGOs 又会衍生出更多类型。以 DNGOs 为例, 可将其细分为以下种类 (见表 1)。

表 1 DNGOs 的不同分类

标准	类型
哲学概念	进步主义, 包括激进的、人道的、神学的、专业的等
活动领域	教育、居住、健康、环境、性别等或综合项目
具体问题	住房和基础设施、食品和母婴卫生、失业、占地等
服务对象	农民、卫星城和贫民窟居民、土著人、妇女、儿童、病人、小生产者等
活动规模	社区、城市、州、地区、国家、拉美及加勒比地区、国际
活动方式	调查、培训、咨询、行动
资源质量	资金、人员的数量和质量
创办者	宗教、企业、学生、学术教育机构、政党、国家、境外
发展阶段	新兴、巩固、壮大、衰落

资料来源: Jorge Babiš, *ONGs, Gobernancia y Desarrollo en Am rica Latina y el Caribe*, Comit Nacional de Enlace Programa MOST/UNESCO, Montevideo 2001.

本文涉及的拉美发展型 NGOs 主要包括扶贫 NGOs、环境 NGOs、倡议型 NGOs 主要有政治性 NGOs、人权 NGOs 等。拉美 NGOs 根据其独立程度

¹ Joe Foweraker, *Grassroots Movements: Political Activism and Social Development in Latin America: A Comparison of Chile and Brazil*, Civil Society and Social Movements Program, United Nations Research Institute for Social Development, 2001, p. 10. <http://www.unrisd.org/8025633C005BCCF9/>

² Bruce Schearer, John Tamlinson, *The Emerging Nature of Civil Society in Latin America and Caribbean*, New York: The Synergos Institute, 1997. http://www.synergos.org/knowledge/97/cs_in_la_c.htm

» 巴西无地农民运动官方网站。 <http://www.mst.org.br/>

还可分为半官方 NGOs 和纯民间 NGOs，根据其合法性可分为合法注册 NGOs、合法未注册 NGOs 和非法 NGOs 等。

此外，在拉美，公民社会、社会运动是与 NGOs 交替出现的两个重要概念，这三者既相互关联又相互区别。从广义的联系看，三者均区别于制度性和市场性的部门，带有民间和自发的色彩，偏好从下至上的视角，推崇“小政府、大社会”的价值理念与实践模式。从历史范畴来说，产生于西方资产阶级革命时期的“公民社会”概念最为久远，具有深厚的政治哲学渊源。现代意义上的公民社会，作为独立于政府和市场的“第三部门”，蕴藏着民间丰富的大众智慧和民主诉求。目前，公民社会概念在规范和实证意义上的包容性使其成为人们在探讨拉美相关问题时的主流话语。根据联合国有关拉美社会资本问题的研究报告¹，拉美公民社会组织按其属性可分为四类：一是亲密型社团，二是以地域和社区为基础的组织，三是企业基金组织，四是支援性组织。其中 NGOs 被界定为第四类组织。作为公民社会中的活跃分子，NGOs 与社会运动均隶属于公民社会，前者突出非官方性、现代性、组织性、持续性和生活性，后者强调烈度、偏重价值诉求和“解放”意义。在拉美的现实生活中，“社会运动”一词具有较强的地缘色彩，体现了拉美社会倚重动员、迷信权威、非理性的文化传统、制度性利益表达渠道的缺失和社会压迫与排斥的严重性。而拉美本土 NGOs 的发展从某种程度上可以归结为一种组织化、制度化和现代化了的社会运动，当然完全现代意义上的 NGOs 要想扎根拉美国家，还有待于传统与现代的博弈和融合。

二 拉美 NGOs 的主要活动与作用

经过多年努力，拉美 NGOs 在促进地区民主、倡导社会公正、参与经济发展和国际合作等领域不断开拓，成绩显著。如今，作为拉美各国沟通个人和制度的重要社会资本，拉美 NGOs 在整合群体利益、服务大众需求、促进社会认同、复兴人本主义精神等方面均起到了传统公域和私域均难以企及的作用。

(一) NGOs 与拉美政治民主

20 世纪七八十年代，在拉美非民主国家有限的政治空间内，NGOs 成为民间表达政治和社会利益的关键渠道。在此后的政治民主化过程中，作为民主重建和国家改革的积极参与者，拉美 NGOs 自

下而上地参与公共权力和利益的再分配，既推动了政府政治行为的合理化，又在政府与公民之间建立了一道缓冲区，释放了公民对政府的紧张能量，促进了双方的互动合作。

1. 积极推进选举民主。选举民主的基本要件包括公民获得国家、政党和权力机构等社会公职的途径畅通，选举和政府组织运行的竞争化、自由化、制度化。一些 NGOs 以公民登记、清洁选举、提升公民参与率、倡导全民公投、完善政党、政治运动和代议制度为要义，坚持倡议和游说，既普及了大众选举知识、培养了大众参政意识，也对政府和政党的选举行为构成了监督，从一定程度上增进了透明度，遏制了官僚腐败。

2. 在制度内外寻求关注，表达诉求，监督与制约政府的权力。拉美传统的社会运动倚重合法性集会、示威和游行，抑或采取非法的暴乱和恐怖活动，通过达到震撼视听、搅乱时局的效果维护权益，这种破坏性大于建设性的申诉方式显然不利于民众利益的制度化和长久性表达，不利于民间与官方的冷静沟通与相互理解。

随着民主观念与民主制度的深入人心，拉美 NGOs 在追求民主价值的同时，更注重方式方法的合法性。(1) 法律手段。不少拉美 NGOs 开始依托法律制度，通过参加听证会、提交法案和法律诉讼等方式，有理、有力、有据地表达对政府的不满，争取同政府平等的谈判地位。(2) 信息手段。随着信息时代的到来，以维护知情权为己任的电子民主开始走入人们的视野。不少拉美国家纷纷建立了中央和地方层面的电子政务，以增加行政透明度。许多 NGOs 也日渐认识到信息平等的重要性，纷纷建立起网络空间，力求争取资源和扩大影响，弥合信息鸿沟，敦促官方减少民主赤字。但由于拉美国家信息化建设的普遍滞后，短期内实现信息平等的可能性不大。(3) 学术手段。一些 NGOs 凭借良好的人脉资源，以学术研讨的方式，邀请专家学者参与咨询和协商，从而提升了自身的权威性、合法性与服务效率。新的斗争方式赋予了拉美 NGOs 更多的合法空间和对政府更有效的监督与制约。

3. 实践参与式民主，同政府分享治权。在拉美，不少 NGOs 已参与到限制行政权的国家立法与

¹ Jorge Babik, *ONGs, Gobernancia y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, MOST/UNESCO, 2001. http://www.unesco.org/most/dsp53_en.htm

司法改革中,推动着国家机构的革新,督促政府决策者对其政策和行为负责。近年来,拉美各国地方政府的作用显著提升。在地方治权扩大的过程中,拉美 NGOs 通过地方政府会议等平台,积极参与地方治理的政策制定与执行,丰富了公共物品的供给。以巴西实行 10 多年的基层参与式预算为例,不少 NGOs 纷纷参与地方政府委托成立的公民特别小组,积极讨论和评估对公众有直接影响的预算项目,公民特别小组的成形意见将作为政府委托预算的定案,交由政府执行,并在执行过程中由社会公众直接进行监督。

4. 与传统政党政治构成潜在的替代关系¹。近年来,政党衰微成为拉美政坛值得关注的趋势之一,这与 NGOs 的蓬勃发展是否关联呢?客观地说,两者力量的消长,既存在一定的偶然性,又有一定的必然性。20 世纪六七十年代的军人专制时期,拉美部分 NGOs 由于其非政党性,获得了反对党无法得到的政治空间。进入民主化阶段后,政党日渐面临因代表性缺失而导致的信任危机,内部民主的匮乏、庇护主义的盛行、考迪罗式的领导风格、抛弃意识形态和纲领等组织方式、同事实权力交往、建立政治认同模糊的联盟是政党式微的主要原因。由于拉美政党不能有效疏通民意,NGOs 等公民社会组织日益成为倾听和满足民众要求的替代角色。NGOs 同政党在代表性和参与性上的紧张关系并不能代表两者关系的全部。有迹象表明,部分政党也试图披上 NGOs 的外衣,从事自己的社会活动。总之,NGOs 与政党的这种竞争—合作—连带关系最终会派生出此消彼长、还是共生共荣的局面还有待观望,但作为一种社会组织形式,政党兴衰的历史值得 NGOs 借鉴。

5. 倡导军队职业化,积极推进国家非军事化,巩固政治民主体制。具有强制性权威潜能的军人势力曾是阻碍民主化进程的重要因素。敦促各国政府推动非军事化运动是拉美 NGOs 的重要使命之一。如 1988 年由哥斯达黎加总统奥斯卡·阿里亚斯创办的阿里亚斯基金会²,多年来旨在促进地区非军事化和永久和平,通过改善人权、社会正义与和谐,积极推动中美洲及其他地区的和平进程与民主化。

6. 与大众传媒的合作与融合。作为政府的监督者与合作者,NGOs 与大众传媒有某种功能上的相似。双方的互动与合作有利于扩大公民社会和 NGOs 的影响力,实现对制度性权力的监督与制约。目前,拉美 NGOs 主要通过争取主流媒体的关

注来表达诉求,或利用平面、网络等新媒体扩展活动空间。此外,不少 NGOs 本身就是媒体,旨在倡导新闻自由权、保护公民的知情权、推动基层数字化、减少信息鸿沟等。非传媒性质的 NGOs 则纷纷成立专门的公关部门、制定相关的传播战略、设立门户网站和论坛、出版读物及宣传品等。总之,拉美 NGOs 传媒化的趋势有增无减。

7. 整合公民社会,倡导社会团结与互助。在拉美各国历史上的独裁时期,法团主义盛行,工会、财团、行会、教会等各种寡头组织通过让渡部分垄断特权,同国家分享统治权,受国家庇护,体现了社会国家化、利益集团官僚化和国家至上的政治特点。而在民主巩固时期,传统的寡头组织和不断壮大的特殊利益群体(如妇女、印第安人、青年等)试图脱离国家的统制,开始自下而上地构建公民民主格局,呈现国家社会化的反向趋势。以智利为例,2002 年 11 月 23 日智利公民社会论坛在圣地亚哥发表宣言。³宣言肯定了智利公民社会作为复兴民主的中坚力量,在建设参与式民主过程中的重要角色。期间,来自世界各地的 NGOs 就如何倡导和实现民主团结、公民参与、社会公正、性别平等、包容多样性、反对歧视和种族排斥等社会理想达成了广泛共识。

(二) NGOs 与拉美社会公正

目前,拉美各国的社会公正问题主要体现在因制度不平等和歧视观念而引发的贫富分化上,而反贫困和人权斗争则成为解决公正问题的突破口。

1. 反贫困斗争。贫困是长期困扰拉美国家最严重的社会问题之一,因而也是拉美 NGOs 的主要作为领域。目前,拉美各国均拥有致力于反贫困的代表性 NGOs,如阿根廷的人民文化中心(NCUCPO)、社会发展与人道援助中心(NDES)、农牧服务中心(SAN),玻利维亚的社会行动国家联盟(UNITAS)、就业和教育协会(AIPE),巴西的农民教育和文化中心(CENTRU)、智利的圣地亚哥教育和技术中心(CET)、厄瓜多尔的农业服务中心(CESA)等。这些组织在促进地方参与式发展、协调农村地方权力、培训农民技能、改善农民

¹ 在拉美,亲政党的 NGOs 被称作 PANGOs (Party-affiliated NGOs)。

² 阿里亚斯基金会官方网站。http://www.arias.or.cr

³ Edificio Diego Portales Declaración Programática del Foro de la Sociedad Civil, Santiago 2002. http://www.sociedadcivil.cl/bm/portada/documenb.asp?Id=685

生活水平等方面贡献突出。

2. 人权斗争。拉美人权 NGOs 构成丰富。根据目标人群划分, 主要有妇女组织、青年学生组织、印第安人组织、黑人组织、保护儿童组织等。以妇女组织为例, 其主要倡议包括保护妇女受教育、就业、生殖、健康等各方面的权益, 反对家庭暴力、社会歧视等不公正, 以及反对战争、关爱儿童等正义主张等, 例如拉美和加勒比妇女权益保护委员会 (CLADEM)¹、阿根廷五月广场母亲等妇女 NGOs。此外根据不同领域划分的拉美人权 NGOs, 还包括各种人居组织、信息化组织、司法保护组织等。² 目前, 拉美各国人权斗争的焦点在于: 贫穷和不平等现象; 性别、种族、宗教等歧视; 武装冲突和暴力; 民主赤字、法律缺失与政府治理不力。

(三) NGOs 与拉美经济发展

发达国家的经验表明, NGOs 创造了大量的就业, 增加了国民收入, 促进了产业结构的调整和国民经济的增长, 改善了一国的国际形象。在拉美, 尚没有权威的成果可以全面地、贴切地印证类似的事实, 但许多现象的确可以从侧面反映出 NGOs 对拉美各国经济发展的各种影响和贡献, 如第三部门的扩展、公共治理的社会化、可持续发展观的深入人心、小额贷款的盛行、非正规经济的蔓延和对美洲自由贸易协定 (ALCA)、多边自由贸易协定 (TLC) 及私有化的不同声音等。

1. 参与地区经济改革与公共治理。在社会转轨期, 拉美 NGOs 积极配合国家的系统改革, 在政府的引导下通过自身有限的经济能量和感召力, 发动社会参与到教育、卫生保健、社会服务、环保、文化等公共治理的核心领域。以医疗卫生改革为例, 截至上世纪 90 年代末, 始于 80 年代经济危机后的拉美医疗卫生体制改革已在该地区大部分国家展开。”作为国家重点放权领域之一的医疗卫生部门, 逐步交由社会私人部门和公民社会团体运作。通过公开竞争, 拉美 NGOs 凭借在地方医疗服务中的经验以及同国际援助方和社区的良好关系, 在众多私人部门团体中脱颖而出, 成为政府的合作方, 从而实现了双方资源互补的战略选择。改革解除了 NGOs 作为契约方在财政和管理上的障碍。NGOs 创造性地提供了多种社会服务, 包括社区参与式卫生教育和培训等超出政府资助范围的服务。

近年来, 拉美 NGOs 在公共治理的各个领域体现出专业化的趋势, 尤其在社会创新方面优势明

显。在拉美经委会举办的 2005 年“社会创新竞赛” (Experiencias en Innovación Social) 中, 有近 100 个项目入围, 其中 NGOs 占 42%。

2. 致力于地区可持续发展。拉美丰富的生态环境和自然资源是拉美环境 NGOs 的首要保护对象。除保护河流、耕地、雨林等环境的生物多样性外, 拉美独特的人文环境, 尤其是土著文化也在环境 NGOs 的保护之列。目前, 拉美环境 NGOs 的主要活动包括: (1) 收集、分析、传播科学的环保信息, 为政府制定相关政策提供咨询; (2) 为基层社区提供服务和咨询, 并直接参与环保项目的规划、运行和评定; (3) 监控环境协议的执行; (4) 代表土著人、农民等弱势群体参与政策制定, 通过运动等方式动员舆论, 争取民众对环境保护的普遍共识与参与, 倡导环境公正及可持续性生产与发展; (5) 加强区域内乃至全球范围内的多边合作, 促进国际环境 NGOs 决策合理化。

由于目标一致性和环境问题的严峻性, 拉美环境 NGOs 较其他类型的 NGOs, 显现出了更为理性的共识和更加严密的组织性。例如, 2001 年 10 月, 在约翰内斯堡举行的可持续发展峰会前夕, 拉美和加勒比地区的 NGOs 代表在巴西里约热内卢召开地区会议, 并发表了如下声明³: 拉美 NGOs 承认《里约环境与发展宣言》和《21 世纪议程》⁴在执行可持续发展方面的原则和目标, 但却对拉美各国政府在促进社会公正和环境保护方面的努力表示质疑。声明认为, 里约承诺的失效加重了社会环境的恶化、增加了发展的不确定性、阻碍了世界范围内的民主化, 而经济全球化和市场的不断扩张亦使可持续发展的原则和行动受到了进一步制约。会

¹ 拉美和加勒比妇女权益保护委员会官方网站。http://www.cladem.org

² 拉丁美洲人权组织网站。http://www.derechos.org/nizkor/la/ong.html

³ Alberto Cardelle, *Democratization, Health Care Reform, and NGOs—Government Collaboration in the 1990s: Catalyst or Constraint in the Challenge of Change in Latin America and the Caribbean*, North-South Center Press, 2001, pp. 185–192

⁴ http://www.johannesburgsummit.org/html/prep_process/regional_docs/latin_american_prepcm_NGOs_statement.doc

⁵ 1992 年 6 月, 联合国环境与发展大会 (又名首届里约地球问题首脑会议) 在巴西里约热内卢通过了《里约环境与发展宣言》(Rio Declaration 又名《生物多样性公约》) 和《21 世纪议程》。前者为环保国际条约, 后者为可持续发展全球行动计划。《21 世纪议程》提出了 2 500 多条各式各样的行动建议, 包括如何减少浪费性消费、消除贫穷、保护大气层、海洋和生物多样性以及促进可持续农业的详细建议。

议再次强调了公民参与《21世纪议程》的重要性,主张在国际、地区、国家和地方等层面达成促进可持续发展的社会共识。此外,会议还呼吁各国政府尊重基层社区的集体智慧和创新能力,保护种族和文化的多样性及地球的生态平衡。

(四) 拉美 NGOs 与国际合作

拉美 NGOs 的跨国活动主要体现在两个层面。一是国际 NGOs 与拉美本土 NGOs 的战略合作。美洲基金 (Inter-American Foundation) 的研究表明,通过 NGOs 渠道进入拉美的国际援助主要集中在环境、儿童和小型企业三个领域。¹ 以美洲开发银行 (IDB) 为例。² 该行长期致力于地区社会福利、经济发展和政治民主,积极推广拉美各国政府与社会的合作经验,并同拉美和加勒比地区的 NGOs 保有良好的合作关系。该行为 NGOs 提供小额贷款、资金、人员和技术培训,并帮助其申请来自 MF 等国际金融机构的投资。二是拉美 NGOs 以成员身份参与国际 NGOs 的各类活动。目前,拉美 NGOs 在联合国 NGOs 论坛、世界社会论坛等会场均拥有不小的影响力和号召力。拉美 NGOs 的第一种跨国活动主要以国际援助为直接目的,作用方式为由外至内,作为契约方的拉美 NGOs 担当类似于项目经理的角色,被动性较大;第二种国际参与以国际倡议为主旨,行动指向为由内至外,拉美 NGOs 以主体身份参与讨论,充分发挥了 NGOs 的积极性和主动性,也从一定程度上体现了本土 NGOs 的国际影响力。

由拉美 NGOs 创办的世界社会论坛一贯以反全球化、反新自由主义、反对建立美洲自由贸易区等激进的面目示人,使人们普遍认为,拉美 NGOs 乃至发展中国家的 NGOs 在价值理念上与全球化格格不入。事实上,拉美 NGOs 所倡导的反全球化并不是要全盘否定全球化所带来的进步与成果,而仅仅是对不公正的国际规制的一种消极抵抗。在全球化双刃剑的生效过程中,发展中国家的弱势群体和边缘部族的利益往往受到多重剥夺,而在制度性表达渠道缺失的情况下,这些群体只能通过暴烈和激进的行动与主张寻求关注和支持。今天的拉美 NGOs 大多以积极姿态回应全球化的挑战,主张通过地区一体化与合法斗争等方式,替代现行不合理的国际政治经济秩序,争取民主未来和全球善治。旨在增进尊重、理解和互助的世界社会论坛等国际和地区组织,为拉美 NGOs 实践参与式民主和对话民主提供了平等、自由、宽容、快捷的信息沟通机制,不失为公民社会适应全球化时代流动性和多样性的一

种积极尝试。

三 拉美 NGOs 的挑战与发展趋势

合法性缺失与自治能力不足是目前拉美 NGOs 面临的两大发展瓶颈。一方面,通过拉美 NGOs 自身权、责、利的明确能有效解决其代表性、内部民主和透明度等合法性问题,政府对司法体系和行政监管的逐步完善也将有助于拉美 NGOs 合法性的增强。另一方面,拉美 NGOs 自治能力不足主要体现在制度、项目和资源等方面的供给不足上,不断完善组织的规范性、凝聚性、自主性和适应性才能实现拉美 NGOs 的可持续发展。

如今,历经数十年发展的拉美现代 NGOs 在同国家与市场的磨合中,逐渐显现出了制度化、专业化、网络化、一体化等趋势。(1) 制度化。面对制度环境的变迁与自身制度建设的挑战,不少拉美支持型 NGOs 开始涉足专项制度培训。例如,由智利的“参与”组织和阿根廷“加迪斯”组织联合创办的“认同与管理”组织,旨在探索拉美 NGOs 的发展模式和制度化建设。该组织已连续五年推出面向拉美 NGOs 的组织能力培养计划,引入了信息化、战略规划、市场营销、行政、财务和人力资源管理、资金来源多样化等理念,以帮助拉美 NGOs 实现自治和可持续发展。(2) 专业化。拉美 NGOs 日益呈现出人员构成的职业化、组织管理的企业化和项目管理的规范化等趋势。(3) 网络化与一体化。拉美 NGOs 在基层、国家和地区层面的网络化趋势有增无减。而全球性 NGOs 在拉美的分部以及中美洲、南共市等地区性 NGOs 的联合会,在连通和团结拉美各层次、各领域 NGOs 的过程中,起到了桥梁式的关键作用。例如,国际绿色和平组织阿根廷分会利用网络方式动员民众,参与环保行动,影响遍布阿根廷及南美各国。

此外,在同市场关系方面,拉美 NGOs 逐渐从“反市场”角色转变为“亲市场”组织,而在同政府的关系上,两者仍有待进一步的磨合。目前,只有在巴西、智利等国,“政府引导、管理 NGOs”

¹ Stephen Vetter “Mobilizing Resources: the Business of Grassroots Development”. <http://www.iaf.gov/jml19-2/vetter.htm>

² 美洲开发银行公民社会组织网。<http://www.iadb.org/aboutus/VI/civilsociety.cfm?language=English>

» “认同与管理”组织官方网站。<http://www.identidadygestion.org/>

和“NGOs参与国家改革”的良性互动已初见成效，而大多数拉美政府与本国NGOs的合作仍处在试验阶段。拉美各国政府一方面通过制度供给和法律保障，加强对NGOs的适度监管，另一方面力图改善NGOs参与公共治理的渠道和平台。许多国家纷纷设立了针对NGOs的管理机构（一般由内政部负责）和“强制注册登记”等制度。智利政府作为NGOs的积极合作方，设立了专门协调公民社会事务的“公民社会促进委员会”；智利国会也于2005年7月召集国际专家、议员、公民社会组织及学术机构及总统候选人等，就“公民参与”的概念、历史和国际经验，“NGOs参与公共治理”，“NGOs立法”和“NGOs的机遇与挑战”等主题召开论坛。除登记制度外，各国还通过各种行政、法律和经济手段规定了公益性NGOs的免税或减税待遇、申请国家援助的办法、立法的指导原则、商业运营的原则范围、信息透明度规范以及政府对NGOs进行财务审计监管等内容。目前，拉美各国有关NGOs的立法和监管普遍落后于NGOs自身的发展，各国的立法程序和现行法律对NGOs均抱有不同程度的歧视。巴西率先建立了有关NGOs的专门法¹，萨尔瓦多于1996年颁布了《非营利组织法》²，智利³、墨西哥⁴、危地马拉⁵、阿根廷、哥伦比亚和乌拉圭等国的中央和地方政府也相继出台或正在酝酿NGOs的专项法。各国宪法中的结社自由原则是确保NGOs生存权和发展权的根本前提。此外，大多数国家在民法典等法律体系中，还规定了NGOs相关的适用条款，或在《税法》和《结社法》等法律法规中作了零星补充。总的来看，拉美各国落后的法律制度显然已无法适应拉美NGOs急剧扩张的现实，拉美NGOs要想争取政府毫无保留地创立有利于自身发展的专门法十分困难，NGOs必须尽快提出自己的替代方案，以期在司法过程中寻求公正公平，抑或争取司法保护等方面的国际援助与合作。而政府一方，为确保NGOs在合作过程中的独立性和规范性，也应不断摸索新的合作与管理模式，以期在帮助NGOs实现可持续发展的同时，进一步改进自身的公共服务和治理水平。

四 结 论

目前，人们对NGOs的基本评价褒贬不一，不少人认为这种超越传统的、非市场导向的动员组织模式存在疑虑。NGOs究竟是社会矛盾的解压阀还是

导火索呢？笔者认为，NGOs是社会发展特定阶段的一种工具性组织形式，它的兴起与发展体现了现代社会对政治民主化、经济市场化、社会科层化的理性诉求；而NGOs的合法性将最终来自于它对发展的绝对贡献和超出其他组织形式的相对优势。一方面，拉美NGOs的视野和作为体现了拉美社会转型期政治、经济、社会、文化等多方面的传统性和现代性的矛盾，并从一定程度上表达了后发国家的社会力量自主探索发展进路的强烈意愿，代表了发展中国家公民社会的先进水平。另一方面，作为特定社会、历史、文化背景下的产物，拉美NGOs的成长与成熟既取决于自身的新陈代谢，更取决于拉美各国社会结构、社会关系、社会制度和社会文化的理性化。在发展中国家的现代化初期，国家对公民社会的权威引导十分重要。根据市场型、参与型、弹性型和解制型的现代政府理念，不少发达国家在处理国家与NGOs的关系时，采取了鼓励社会资本开放的态度，将一些政府管理职能发包给NGOs具体实施，政府仅通过签约来监督其执行和实施。发展中国家是否也能如法炮制呢？发达国家与发展中国家的发展阶段不同，社会条件和需求也不尽相同。发达国家具备相应的经济和制度基础，政府有能力通过分权的方式控制社会。而在发展中国家启动现代化的初期，包括NGOs在内的各种社会组织和制度建设还十分薄弱，社会的利益关系和阶层矛盾也相对尖锐。因此，国家应当在维护稳定大局、引导社会发展方向、缓解冲突、确保法律制

¹ 巴西的NGOs立法走在了拉美前列。巴西的法律规定，巴西公益组织的免税地位不受法人资格限制。从1996年起，巴西各级政府就相继对NGOs注册管理、合同签约、自治机制、责任制度、捐资和扩展融资渠道、志愿者管理、信息等方面的法律体系作出了有利于NGOs成长的调整。其中，最具代表性的是《志愿服务法》和《公共利益公民社会组织法》。前者规定了志愿者劳工的权利。后者作为国家和公民社会组织谈判妥协的结果，规定了NGOs的身份、社会角色、融资渠道，并通过义务和责任的划分推动了国家向NGOs倾斜和与其合作的制度建设。

² 目前，智利政府正着手创立旨在推动公民参与的《公民权法》(Ciudadanía de Ley)。该法于1999年提出，直到2005年7月才由政府提交议会审议，并由众议院内政委员会通过。

³ 墨西哥下加利福尼亚州2002年通过的《社会福利与发展活动促进法》(La Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social)，规定了NGOs的权利和义务、NGOs合法性的内涵等。该法成为淘汰不良NGOs的有效过滤器，使NGOs的运行更加透明，有社会回应能力的NGOs将适者生存。http://www.loyok.edu.mx/notas_antiores/ong.html

⁴ Fondo de ONG de Guatemala, *Institucionalización del Sector ONG en Guatemala: Estrategia de Gestión del Desarrollo Sectorial*, 2000. http://www.inl.org/journal/vol3iss2/cr_guatemala.pdf

度有效运转、保持宏观经济平衡、完善社会保障体系等方面发挥积极的主导作用。在保证国家合法性和权威性的前提下，国家应努力推行公民民主，通过公共服务和公共财政政策，支持社会组织和志愿者组织的活动，调节社会资源的分配，以确保公民权的实现。在转型期，拉美各国只有在“强政府”的前提下，推行“强社会”的发展模式，才可能逐步实现“小政府一大社会”的善治未来。

主要参考文献

- 1 [美] 莱斯特·萨拉蒙等著，贾西津、魏玉等译：《全球公民社会——非营利部门视界》，北京，社会科学文献出版社，2002年。
- 2 [美] 朱莉·费希尔著，邓国胜等译：《NGOs与第三世界的政治发展》，北京，社会科学文献出版社，2002年。
- 3 王绍光著：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，杭州，浙江人民出版社，1999年。
- 4 俞可平主编：《治理与善治》，北京，社会科学文献出版社，2000年。

5 袁东振、徐世澄著：《拉丁美洲国家政治制度研究》，北京，世界知识出版社，2004年。

6 Anthony Bebbington and Graham Thiele (eds), *NGOs and State in Latin America: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development* Routledge, 1993

7 Ariel Fiszbein, Pamela Lowden, *Working Together for a Change: Government, Business, and Civic Partnerships for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*, Washington D. C., the World Bank, 1999.

8 Charles A. Reilly (ed), *New Paths to Democratic Development in Latin America: The Rise of NGO-Municipal Collaboration*, Lynne Rienner Press, 1995.

9 Robyn Eversole, *Here to Help: NGOs Combating Poverty in Latin America*, M. E. Sharpe, 2003.

10 Foro de ONG de Guatemala, *Institucionalización del Sector ONG en Guatemala: Estrategia de Gestión del Desarrollo Sectorial*, Guatemala, 2002.

(责任编辑 刘维广)

美国学者阿里尔·阿莫尼谈中拉关系

2008年12月，美国富布赖特学者阿里尔·阿莫尼 (Ariel C. Amony) 博士访问拉美所，就中拉关系与拉美所学者进行座谈。

阿莫尼尝试把政治—文化因素引入对中拉关系的分析。他认为，3个政治—文化因素有助于拉近拉美和中国的关系：反美主义，非正式规则，中国的发展模式和外交政策模式对拉美具有吸引力。

阿莫尼认为，拉美和中国都存在某种程度的反美主义。拉美当前的强烈反美主义与布什政府的政策紧密关联，但拉美的反美主义具有很深的历史根源，把它简单视为一种与拉美的“新左派”政府相关联的意识形态是错误的。对美国的负面看法是中拉之间具有认同感的一个潜在思想来源。

非正式规则是中国和拉美文化中共同存在的一种现象。非正式规则在拉美发挥着重要作用，既表现在民众的日常生活中，也表现在经济交易中；既表现在选民和政治家之间的互动中，又表现在治理机制中。非正式的个人关系通过提供协调机制、实施机制和争端解决机制而经常替代国家制度。阿莫尼指出，非正式规则有助于促进中拉之间的理解。

阿莫尼认为，中国为拉美提供了两种有吸引力的模式：外交模式和发展模式。中国在外交领域提

出对拉美很有吸引力的两点主张：国际关系民主化与南南合作。中国的这一模式与拉美左派政府的一些外交主张相适应。同时，中拉双方均倡导国际多边组织的民主化。中国还为拉美提供一种替代发展模式，这一模式在当前全球金融危机的背景下更具吸引力。中国的这一替代模式主张根据国情进行创新、实施非正统的政策和进行政策实验。阿莫尼指出，上述两种模式在“北京共识”中有清晰表述：第一，在改革中致力于创新和连续不断的实验；第二，不但注重经济增长，还要注重平等和可持续性；第三，在国际舞台上保持独立自主。

阿莫尼还分析了上述3种因素对中拉关系可能产生的负面影响。第一，拉美和中国也许具有同一种形式的反美主义，但这种反美主义往往因为一国所处环境的不同而有不同的表现。这种差别往往对应于一国与美国的地缘政治、经济和安全联系，事实上有可能导致不利于拉美与中国关系的反美主义派生形式。第二，非正式规则往往助长腐败、削弱法治、降低责任性和透明度。第三，中国的替代发展模式有很大的吸引力，但这种发展模式有可能使拉美国家退回到以往的初级产品出口模式。

(王鹏)

making new political participants based on the identification of ethnic groups, no intention of seizing state power, and strengthening internationalization. Those movements are playing a progressive role in improving social justice in the region and therefore imposing an influence over the regional governments. On the other hand, they have to meet the challenges in dealing with the relations with leftist political parties and the state and resolving their inside divergences. (Fang Xufei)

The 21st Century Socialism in Ecuador (pp. 17–22)

In Ecuador the 21st century socialism is regarded as the result of greatly fragmented political structure, low efficiency of political institutions, rampant corruption, and popular distrust of political institutions. There are also a variety of external causes such as the emergence of those leftist regimes and the vigorous pursuit of some leftist top leaders for socialism as an alternative to neo-liberalism. A major difference from the traditional socialism, the 21st century socialism in Ecuador is a complex of principles instead of a systemic theory. In order to achieve a comprehensive change, the Correa government has taken significant measures including the issue of a new constitution to grant much more authority to the president, the reorganization of administrative division to resolve the highland-lowland conflicts, the reintroduction of state intervention in economy, the launch of the congress reform to restrict its power and the adoption of regional integration as a priority of foreign affairs. (Yang Jianmin)

Privatization in Latin America: An Analysis of the Mode of Providing Public Products with a Case Study on Highway Traffic (pp. 23–29)

As a typical public product, highway traffic is usually provided by the state. Since the 1990s Latin American countries have initiated the privatization of highway traffic to base it on private supply, which is exemplified in Argentina, Columbia and Chile. The gains and lessons from it can be a good reference for China who has recently launched privatization in the field. (Tang Jun)

Reflections on Trade and Agricultural Policy Reforms in Latin America (pp. 35–41)

The food crisis in 2008 was mainly resulted from the imbalance between supply and demand, market speculation, the development of bio-energy, the restrictions on agriculture in developing countries, monopolization in food market. It had inflicted a very negative impact on Latin American countries such as social unrest and political turmoil, the rising inflation, the increase of people living in absolute poverty, and the deterioration of balance of payments. The measures taken by the regional countries were effective in easing the crisis, but were not enough to resolve it. It is proved that it is necessary for the regional countries to establish a long-term agriculture development strategy and take collective actions to handle the systemic imbalance between agricultural production and trade in the world. (Zhang Yong)

An Analysis of Non-governmental Organizations in Latin America (pp. 42–50)

A vigorous civil force in Latin America, non-governmental organizations (NGOs) have succeeded in diversifying its role from the provision of charity in the 19th century to enhancing social cohesion and resources integration, guiding social values, promoting social justice, and boosting societal development. Nowadays they are seeking to construct the intra-regional network and reinforce capacity-building and integration. On the other hand, they are also faced with challenges like legitimacy crises and the insufficiency of autonomy and expected to establish positive and effective interactions with the state. (He Qin)