

中国草根组织的功能与价值

——以草根组织促发展

公域合力管理咨询
冯利 章一琪 著



支 持 民 间 公 益

南都公益基金会资助

目录

| | |
|-------------------|----|
| 第一部分 概述 | 1 |
| 第 1 章 引言 | 2 |
| 第 2 章 草根组织功能的理论解析 | 10 |
| 一, 不同时期的理论探讨 | 10 |
| 二, 草根组织的四类功能 | 12 |
| 1, 个人 | 13 |
| 2, 公民社会 | 14 |
| 3, 政治系统 | 17 |
| 4, 经济系统 | 19 |
| 第二部分 中国草根组织的功能 | 23 |
| 第 3 章 个人 | 24 |
| 一, 人权 | 25 |
| 1, 保障第一代人权 | 26 |
| 2, 维护第二、三代人权 | 30 |
| 二, 权利和责任意识 | 34 |
| 1, 激发责任意识 | 35 |
| 2, 塑造权利意识 | 37 |
| 三, 小结 | 39 |
| 第 4 章 公民社会 | 43 |
| 一, 培育公民精神 | 45 |
| 二, 公民结社载体 | 51 |
| 1, 线下结社 | 52 |
| 2, 线上结社 | 56 |
| 三, 构筑社会资本 | 59 |
| 四, 小结 | 64 |
| 第 5 章 政治系统 | 66 |
| 一, 公共服务 | 67 |
| 1, 提供社会保障 | 68 |
| 2, 发展教育 | 70 |
| 3, 发展文化、科学事业 | 74 |
| 4, 发展医疗、卫生 | 77 |

| | |
|--------------------|-----|
| 5, 发展基层体育事业 | 79 |
| 6, 促进环境问题解决 | 81 |
| 7, 维护社会治安 | 83 |
| 二, 制约政府 | 84 |
| 1, 政治参与 | 84 |
| 2, 政府问责 | 93 |
| 三, 小结 | 99 |
| 第6章 经济系统 | 102 |
| 一, 弥补市场失灵 | 103 |
| 二, 制衡市场 | 109 |
| 1, 监督企业法律责任和道德责任 | 110 |
| 2, 监督企业慈善责任 | 115 |
| 三, 小结 | 115 |
| 第三部分 以草根组织促发展 | 117 |
| 第7章 草根组织的“繁荣”与“萧条” | 119 |
| 一, “繁荣”与“萧条” | 121 |
| 1, “繁荣” | 121 |
| 2, “萧条” | 122 |
| 二, “繁荣”与“萧条”的背后 | 125 |
| 1, “繁荣”的背后 | 125 |
| 2, “萧条”的背后 | 130 |
| 第8章 如何以草根组织促发展 | 134 |
| 一, 草根组织的价值 | 134 |
| 1, 个人权利的捍卫者 | 134 |
| 2, 社会发展的推动者 | 135 |
| 二, 因势利导 | 139 |
| 1, 发挥自身优势 | 139 |
| 2, 加大行业内部支持 | 143 |
| 3, 增强外部支持 | 145 |
| 三, 突破局限和风险 | 147 |
| 1, 克服自身缺陷 | 148 |
| 2, 行业内转变态度 | 151 |
| 3, 外部力量转变态度 | 153 |

后记
附录
致谢

第一部分 概述

第1章 引言

草根组织在各国及国际社会扮演了重要角色, 尽管目前缺乏对草根组织的严格概念界定, 理论研究也没有专门针对草根组织的, 但由于很多理论研究者对 NGO 或 CSO (Civil Society Organization, 市民社会组织) 极为关注, 产生了与草根组织密切相关的理论研究, 他们从不同的视角和侧重点梳理这类组织的价值和功能。当然, 人们也看到, 现实与理论是有差距的, 在不同的时代, 不同的国家, 草根组织的价值与功能呈现出一定的差异性。

改革开放后, 农民专业合作社, 特别是技术服务型草根组织兴起, 如农村经济合作社。到了 20 世纪 90 年代, 其他类型的草根组织逐渐发展起来, 如“自然之友”“北京地球村”等环保草根组织在这一时期相继成立。在过去的三十多年时间里, 国内草根组织的数量由少到多, 规模由小到大, 活动领域由窄到广, 活动方式由单一到多样。与此同时, 国际上的草根组织同样发展显著, 不仅数量不断增加, 涉及的领域越来越广泛, 开展活动的方式也越来越丰富、多样, 功能趋多元、显著。在美国, 平均每 1000 人中有 30 个草根组织。而从世界范围来看, 平均每 1000 人中有 3 个这样的组织。¹

过去一些年里, 对 NGO 实行分类管理的中国政府对部分草根组织并不友好, 而在华国际机构则对其“情有独钟”, 草根组织的发展受到一定挤压。近年来随着政府“社会管理创新”的提出, 使得草根组织再次走入人们的视野, 基层政府开始改变对草根组织的认识, 如北京市 2010 年政府购买服务项目特别指出是“服务民生行动”中受居民欢迎、公益性强、与民生相关的“草根型”社会组织项目。一些基金会以资助的方式培育草根组织或与其合作。草根组织逐渐被赋予重要的角色, 出现新的发展机遇。

然而, 实事求是地说, 老百姓并不了解草根组织, 媒体工作者对草根组织的了

¹ Smith, David Horton, The International History of Grassroots Associations. International Journal of Comparative Sociology, Volume 38, Numbers 3-4, 1997, pp. 189-216(28)

解也局限于某些组织，国内资助型、运作型基金会对草根组织的功能多存争议，他们以及理论研究者、实践者和政策制定者普遍关注的问题是，理论上认为草根组织有什么用？中国草根组织的实际功能和价值是什么？在今天的中国，与政府机构、事业单位、官办 NGO（简称官办组织）相比，这些功能和价值有什么不同？中国为什么需要草根组织？草根组织具有的独特性和优势是什么？与此相关的因素有哪些？本报告尝试需要回答上述问题。

研究对象

本报告的主要研究对象是中国的草根组织。

“草根组织”是近年来的热门概念。在学术出版物、媒体、政府文件和日常讨论中，与草根组织交替使用的概念很多，如非政府组织（NGO）、非营利组织（NPO）、民间组织、公民社会组织、市民社会组织、慈善组织、公益组织、志愿组织、免税组织、社会组织等。到目前为止，无论是官方还是民间，都没有一个令人满意的关于草根组织的定义。在上述几种名称中，最为接近的是“非营利组织”，但草根组织只是其中一部分，并非全部。

就“非营利组织”概念而言，中国的非营利组织定义不能完全照搬当前最流行的萨拉蒙给出的定义。萨拉蒙指出，非营利组织具有六个基本特征：正规性、民间性、非营利性、自治性、志愿性、公益性。²康晓光在他的研究报告中对萨拉蒙提出的非营利组织的定义与中国的非营利组织进行比照，提出广义非营利组织的定义具备的四个基本特征：组织性、政府之外的组织、非营利性、为社会提供公共物品。³其中，“组织性”对应于萨拉蒙定义中的“正规性”。之所以选择“组织性”是因为中国存在大量符合非营利组织精神的组织，虽然不满足正规性要求，但满足社会学中“组织性”特征；“政府之外的组织”，对应于萨拉蒙定义中的“非政府性”或“自治性”。相对而言，社会组织相对于政府的“独立性”和“自治性”，中国大陆和西方社会没有显著的差异；“非营利性”对应于萨拉蒙定义中的“非营利性”；“为社会提供公共物品”对应于萨拉蒙定义中的“志愿性”和“公益性”，在这一点上，中国广义社会组织和西方的非营利组织没有什么差别。

大卫·史密斯认为草根社团（grassroots associations）是具有明显的志愿利他主义的、基于本地的、显著自治的、志愿者运行的正式的非营利组织。他们采用社

² 莱斯特·塞拉蒙，“非营利领域及其存在的原因”，载李亚平、于海选编，《第三域的兴起》，复旦大学出版社，1998年，第33-35页。

³ 康晓光：《君子社会——国家与社会关系研究》，南都政社研究项目报告，第24页。

会团体的组织形式，并且拥有正式的志愿者来进行几乎所有的工作。⁴该定义强调草根组织的自治性和自发性。

“草根”一词源于英文的 grass roots。grass roots 的说法始于 19 世纪的美国，当时美国正处于淘金热潮。民间盛传山脉土壤表层草根生长茂盛的地方，下面就蕴藏着黄金。后来“草根”一词被引入社会学领域，“草根”就被赋予了“基层民众”的内涵。⁵《英汉大辞典》把 grass-roots 单列为一个词条，释义是群众的，基层的；乡村地区的；基础的⁶。“草根”意思是处在地方和基层、远离权力中心的民众，强调将普通人组织在一起以影响和改造他们所生存的社会环境。一项对“草根标签”的民意调查显示，7 成以上的人认为“草根”的内涵是“社会底层”“弱势群体”，6 成以上的人认为“草根”的内涵是“没有权势”“缺少话语权”等，另外，“非官方”“生命顽强”“追逐梦想”“活力”也被认为能够代表“草根”。⁷

我们的理解是，人们之所以采用“草根”一词，是用以区别由政府发起或有政府背景的非营利组织。在上述对非营利组织的四个描述特征中，“政府之外的组织”中的自发性（民间性）、自治性（独立性），是传统意义上的“草根”以及西方学者普遍认为的草根组织共有的特性。

因此，**本项研究所述的草根组织是指自发的（民间的）、自治的（独立的）非营利组织，其中，服务于社会底层/弱势人群的草根组织更具代表性。**

具体而言，草根组织在中国有以下类型：在民政部门登记注册的部分社会团体、民办非企业单位、基金会；部分挂靠在合法组织下的各种非营利组织；部分在单位、社区内部活动的各种非营利组织；注册为企业的公益组织；未经注册的社会组织；各类在互联网上活跃的虚拟组织。按不同的分类方法又可分为 6 类：

1，按注册形式分为：（1）在民政部门作为公益性社会团体注册的；（2）作为官方社团组织分支机构存在的；（3）在工商部门作为企业注册的；（4）没有在任何部门登记注册的“地下 NPO”。

2，按组织性质分为：（1）受益对象为社会上不特定的多数的公益性草根组织；（2）服务对象为组织成员的互益性草根组织。

3，按组织形态分为：（1）以民间组织形式运作的草根组织；（2）社会企业型草根组织。

4，按开展业务的渠道分为：（1）网络草根组织；（2）非网络草根组织。

5，按开展业务的方式分为：（1）倡导性草根组织；（2）服务性草根组织。

6，按组织功能分为：（1）非支持性草根组织；（2）支持性草根组织。

⁴ David Horton Smith. The Effective Grassroots Association, Part One Organizational Factors That Produce Internal Impact.

⁵ <http://baike.baidu.com/view/3002134.htm>

⁶ 陆谷孙主编：《英汉大辞典》，上海译文出版社；第 1 版（2007 年 3 月 1 日）

⁷ 73.2% 的人认为“草根”流行彰显社会趋向底层认同，《中国青年报》，

http://zqb.cyol.com/html/2011-03/24/nw.D110000zqgnb_20110324_2-07.htm

研究方法

本研究运用文献研究和实证研究方法对草根组织的价值和功能进行剖析。我们采用的工作流程为：

- 1, 了解现实需求, 确定研究目的;
- 2, 根据研究目的设定研究内容;
- 3, 针对研究内容进行理论梳理;
- 4, 针对研究内容和理论研究框架的要求, 设计覆盖所需信息的调查方案;
- 5, 按照调查方案, 实施田野调查, 获取完成研究所需经验资料;
- 6, 分析第一手经验资料和二手文献资料, 完成基础现状研究任务;
- 7, 在现状研究和成因分析的基础上, 进行总结和建议。

本项研究的任务是准确地描述现实, 并揭示现实背后的因果机制(成因), 在此基础上, 才能制定相对合理的对策。所以, 我们设计了一套科学的方法收集经验资料。经验资料包括第一手资料和二手资料。通过文献收集获取二手资料, 包括国内外各类文献; 通过典型调查获取第一手资料。每个步骤同时涵盖所有研究内容(见图1)。

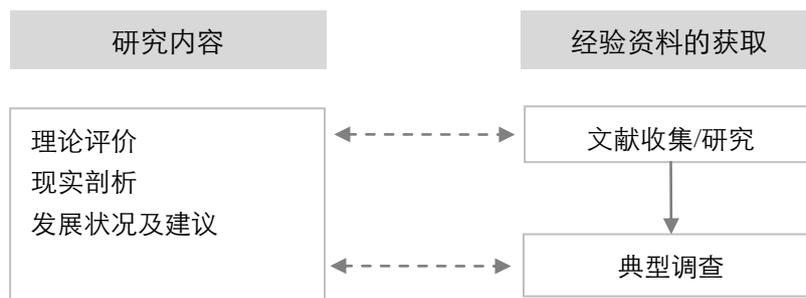


图 1 研究内容及经验资料收集流程图

本研究对 35 个典型案例进行了深度调研，各案例分布如表 1 所示。

表 1 国内典型案例调查对象

| 序号 | 案例名称 | 注册 | 注册类型 | | | | 知名度 | | 所在地是否发达 | | 线上/线下 | | 公益/互益 | | 服务/倡导 | | 领域 | 功能 |
|----|-------------|----|------|----|-----|------|-----|---|---------|-----|-------|----|-------|----|-------|----|------|-----------------|
| | | | 社团 | 民非 | 基金会 | 工商注册 | 大 | 小 | 发达 | 欠发达 | 线上 | 线下 | 公益 | 互益 | 服务 | 倡导 | | |
| 1 | 工友之家 | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | 劳工 | 个人 —人权 |
| 2 | 湖南商学院女性研究中心 | | | | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | 女性 | |
| 3 | 同性恋亲友会 | | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | 公民人权 | 个人 —权利和责任意识 |
| 4 | 达尔问 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | 环境 | |
| 5 | 乐水行 | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | 环境 | 公民社会 —培育公民精神 |
| 6 | 一元公社 | | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | 人权 | |
| 7 | 多背一公斤 | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | 教育 | |
| 8 | 26℃空调节能行动 | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | 环境 | |
| 9 | 瓷娃娃 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | 残疾 | 公民社会 —公民结社载体 |
| 10 | 小小草 | | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | 劳工 | |
| 11 | 爱源信息咨询中心 | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | 卫生保健 | |
| 12 | 免费午餐 | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | 教育扶贫 | |
| 13 | 上海屋里厢社区服务中心 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | 社区 | 公民社会 —构筑社会资本 |
| 14 | 越野 E 族 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | 救灾 | |

(续前表)

| 序号 | 案例名称 | 注册 | 注册类型 | | | | 知名度 | | 所在地是否发达 | | 线上/线下 | | 公益/互益 | | 服务/倡导 | | 领域 | 功能 |
|----|---------------|----|------|----|-----|------|-----|---|---------|-----|-------|----|-------|----|-------|--------------|-----------------|----|
| | | | 社团 | 民非 | 基金会 | 工商注册 | 大 | 小 | 发达 | 欠发达 | 线上 | 线下 | 公益 | 互益 | 服务 | 倡导 | | |
| 15 | 十方缘老人心灵呵护中心 | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | 社会保障 | | |
| 16 | 立人乡村图书馆 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | 教育 | | |
| 17 | 同心实验学校 | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | 教育 | | |
| 18 | 科学松鼠会 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | 文化、科学 | | |
| 19 | 控拜村银匠协会 | ✓ | | | | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | ✓ | | 文化、科学 | 政治系统 —公共服务 | |
| 20 | 北京阳光宜生咨询服务中心 | ✓ | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | 医疗、卫生 | | |
| 21 | 北京冬泳俱乐部 | | | | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | 体育 | | |
| 22 | 野牦牛守望者协会 | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | ✓ | ✓ | | 环境 | | |
| 23 | 厦门市义务反扒志愿者大队 | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | 社会治安 | | |
| 24 | 天则经济研究所 | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | 经济 | 政治系统 —制约政府 | |
| 25 | 中国民间气候变化行动网络 | | | | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | 环境 | | |
| 26 | 天下公 | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | 法律 | | |
| 27 | 我行贿了 | | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | 法律 | | |
| 28 | 公盟 | ✓ | | | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | 法律 | | |
| 29 | 北京家长行动网络 | | | | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | 公民人权 | | |
| 30 | 温州商会 | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | 经济 | 经济系统 —弥补市场失灵 | |
| 31 | 临县富平小额贷款 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | ✓ | ✓ | | 经济 | | |
| 32 | 上海乐创益公平贸易发展中心 | ✓ | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | 公平贸易 (经济) | | |
| 33 | 水污染地图 | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | | ✓ | ✓ | | 环境 | 经济系统 | |

| | | | | | | | | | | |
|----|-------------------|--|---|---|---|---|---|---|---------------|-------|
| 34 | 中国公益诉讼网 | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | 法律 | —制衡市场 |
| 35 | 中国食品安全 问题新闻资料库 | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | 公共卫生、 食品安全 | |

篇章结构

研究报告通过以下三部分阐述中国草根组织的价值和功能。

第一部分，介绍本项研究对象、研究内容和研究方法，以及草根组织功能的理论解析。

第二部分，分别从对个人、对公民社会、对政治系统、对市场系统四个方面阐述和剖析中国草根组织的功能。

第三部分，在前文分析的基础上，进一步剖析中国草根组织的发展状况，草根组织的价值，以及如何发挥草根组织的自身优势、克服草根组织的劣势。

第 2 章 草根组织功能的理论解析

一，不同时期的理论探讨

围绕草根组织功能的理论探讨较为活跃的大致有两个时期：

第一个时期为 17~19 世纪上半叶。与草根组织功能有关的理论于此时开始形成，并逐渐流行。这一时期，对草根组织功能的探讨主要集中在草根组织对公民的功能、对公民社会的功能和对政治系统的功能三个方面。此时，正是市场经济勃兴和市民资产阶级作为一股新兴政治势力崛起的时代，其政治思想的主题是在重商主义和专制主义国家的重压下解放社会和个人，因此需要限制和控制国家权力，争取和坚守社会的独立及其对国家的监控，保障个人自由和权利。黑格尔（Hegel）、托克维尔（Alexis de Tocqueville）等是早期研究的主要人物。

黑格尔首先建立了关于现代社会的“国家/市民社会二元分析模式”。他指出，“市民社会是处在家庭和国家之间的差别阶段”⁸。市民社会“是各个成员作为独立的单个人的联合……这种联合是通过成员的需要，通过保障人身和财产的法律制度，和通过维护他们特殊利益和公共利益的外部秩序而建立起来的。”⁹黑格尔的市民社会含有三个环节，第一为“需要的体系”，对应于经济领域；第二为“司法”，即法院，其职能是保护所有权；第三为“警察和同业公会”，其职能是使个人的生活和特殊福利得到法律的维护。同业公会是由市民社会的成员依据自身的特殊技能组成的团体，它注重对所属成员加以教育培养，可以视为草根组织，其维护的是成员利益，它在公共权力监督之下享有一系列权利，如照顾内部的本身利益、接纳会员、关心所属成员。这类组织是将个人与国家、私人利益与普遍利益连接起来的中介，它有助于克服个人主义，培养公共精神。

⁸ 《法哲学原理》，商务印书馆，1996 年，第 197 页。

⁹ 《法哲学原理》，商务印书馆，1996 年，第 173~174 页。

托克维尔从推动民主的角度出发,认为民主的有效运转需要社会基础。这类社会基础来自各类社会自主力量,而自由的社会团体、非营利组织、志愿性组织、草根组织等是极其重要的社会自主力量。这些基于公民的自由结社而形成的社会自主力量,可以对国家权力构成一种“社会的制衡”作用,从而推动民主发展。同时,公民在结社、参与各类社团的过程中还能培养成员的合作与团结习惯,以及公民精神。

第二个时期始于20世纪70年代。此时有关草根组织功能的理论探讨重新复兴,在北美和欧洲,对非营利组织、志愿性组织、草根组织等的研究急剧增加。20世纪80年代,随着民主化、市场化、全球化的推进,“全球社团革命”的运动在世界各地迅速兴起,90年代持续升温。除了理论研究外,非营利组织自身在这一时期也得到了飞速发展,包括数量增长、活动地域拓宽、活动领域拓展、组织治理与管理完善、相关法律法规完善等。随着凯恩斯主义混合经济的失败、福利国家的失败、社会主义阵营的垮台,以及随之而来的资本主义全球化,新公共管理思潮在此时逐渐崛起。国家开始从经济领域和社会领域退却,经济自由再度得到伸张,公民社会或第三部门异军突起;“有限政府”再度回归,政府退回到“守夜人”角色。¹⁰此时与草根组织功能有关的理论探讨不仅包括草根组织对公民的功能、对公民社会的功能和对政治领域的功能三方面,其对市场领域的功能也同样得到重视,并有人进行了深入研究。

这一时期,对草根组织功能的理论探讨是从“第三部门”这个概念以及随之而来的部门分解问题开始的。1973年T·列维特等人首先提出了“第三部门”的说法,随后萨拉蒙在《美国的非营利部门》一书中提出了“政府部门—营利部门—非营利部门”的“三部门”模式,实际上是把非营利组织看作一种与政府机构和企业相平行的组织形态。经过四十年左右的发展,西方非营利组织研究领域形成了几大较为权威的理论。

首先是美国经济学家伯顿·韦斯布罗德(Burton A.Weisbrod)提出的“市场失灵/政府失灵理论”。韦斯布罗德认为,当代经济学和公共部门理论都无法解释为什么要由非营利部门来提供公共的、集体消费的物品。为了解释为什么会在政府和市场之间存在非营利部门?哪些因素决定了物品由政府、私人市场还是非营利部门来提供?政府部门、私人市场和非营利部门之间的关系是怎样的?这些一系列问题,韦斯布罗德基于“需求—供给”的传统经济学分析范式提出了“市场失灵/政府失灵理论”。他认为政府、市场和非营利部门都是满足个人需求(包括公共物品¹¹和私人物品)

¹⁰ 康晓光:《君子社会——国家与社会关系研究》,南都政社关系项目报告,第74页。

¹¹ Samuelson在《公共支出的纯理论》中提出公共物品概念,认为公共物品是指每个人对某种产品或服务的消费不会导致其他人对该产品或服务消费的减少。Musgrave对此理论进一步研究和完善,提出公共物品具有非排他性和非竞争性。如国防、公共安全、法律、环境是公共物品,主要由国家提供,本国居民都能享受。与公共物品不同的物品是私人物品,它同时具有消费的竞争性和排他性。由于公共物品的非竞争性和非排他性,使得公共物品在消费过程中无法遵循商品市场等价交换的原则,每个人都会相信付费与否都可以享受公共物品的好处,就不会有付费的动机,而倾向成为“免费搭便车”者,从而产生“搭便车”问题。但如果所有社会成员都成为“免费搭便车”者,最终的结果就是没人能享受到公共

的手段，但是由于政府和市场在提供公共物品方面的局限性，导致了对非营利部门的功能需求，这是非营利部门存在的主要原因。¹²

随后，美国法律经济学家亨利·汉斯曼（Henry Hansmann）提出了契约失灵理论。与韦斯布罗德更多关注政府与非营利部门之间的互补关系不同，汉斯曼更多地是在解释非营利组织和营利组织的区别是什么？是什么因素使得某些活动只能由非营利组织而不是营利组织来提供？汉斯曼认为，市场经济条件下，由于信息不对称，市场机制不能充分发挥作用，生产者和消费者之间容易出现“契约失灵”现象，非营利组织是消费者无法通过通常的契约方式来监督生产者时的一种制度反应。

接着，美国公共政策学者、非营利组织研究专家莱斯特·M·萨拉蒙（Lester M. Salamon）提出了“志愿失灵”与“第三方治理理论”。萨拉蒙认为，市场失灵、政府失灵和契约失灵理论在对美国的社会现实进行解释时都存在着某种程度的局限性。在他看来，在政府失灵和契约失灵理论中，志愿部门往往被视为在政府和市场失灵之后的辅助性衍生物，是由于政府局限性而产生的提供公共物品的替代性制度。而他认为志愿部门是优先于政府部门的，非营利组织是提供公共物品的首要制度安排。同时，他也指出非营利部门本身存在缺陷，会产生“志愿失灵”（voluntary failure），而政府可以视为是“志愿失灵”之后的衍生性制度。

20世纪90年代以来，社会资本理论逐渐成为学界关注的前沿和焦点问题。学界开始从社会资本视角出发进行探讨，认为社区中基于自愿的、为增进集体利益而形成的组织的发展能有效地培育和增加社会资本。研究社会资本的代表人物包括罗伯特·帕特南（Robert D. Putnam）、弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）等。

二、草根组织的四类功能

围绕草根组织功能的理论探讨，不同的学科有不同的视角。这些理论探讨并没有本质上的差异，同时各理论随着时代的发展不断地得到丰富。

政治社会学视角。政治社会学视角有两种出发点。一种是从国家权力与公民权利之间的关系出发，探讨草根组织在影响两者关系中的功能，代表人物有黑格尔、托克维尔、尤尔根·哈贝马斯（Jürgen Habermas）。这一视角强调，面对强大的国家权力，单独的公民是无力的，基于自愿结社而形成的民间独立的组织具有抗衡国家权力的强大力量。另一种是从民主机制的有效运转出发，探讨基于自愿参与而形成的民间参与网络（草根组织）有助于强化普通公民之间的互惠和信任的规范，而此被看作是使民主有效运转起来的“社会资本”。这一研究的代表人物是罗伯特·帕特

物品的好处。为了避免这类公共悲剧的发生，即典型的市场失灵问题的出现，需要由政府或公共部门开支提供公共物品。

¹² 田凯，“国外非营利组织理论述评”，《学会》，2004年10期。

南 (Robert D. Putnam)。此外,还有一种是从政治学角度特别是宪政理论,探讨在宪政体制下,公民的权利不一定能得到保障。当公民权利未得到保障时,民间自发形成的组织将代表公民的权利诉求,并为此努力。

公共管理学中的新公共管理学认为,基于自愿需求形成的非营利部门组织,更了解自身需求,同时限于自身的资源限制会更加注重效率和质量,与福利国家的公共部门相较,具有一定优势。该理论认为,政府应退回到“守夜人”角色。在同样的逻辑下,另一种观点认为志愿部门组织不仅效率和质量高,同时在提供公共物品方面政府是“志愿失灵”之后的衍生性制度。后者的主要理论是志愿失灵理论和第三方治理理论,代表人物是莱斯特·M·萨拉蒙 (Lester M. Salamon)。

公共经济学视角从效率和满足社会需求的角度出发,探讨在提供公共物品方面,非营利部门、公共部门和私营部门之间的优劣势。它们所说的非营利部门的组织,尤其是基于社区需求形成的、自发的、独立的组织即为本报告所指的草根组织。在这一视角下,有的研究着重探讨在提供公共物品方面,非营利部门与公共部门间的优劣势,指出公共部门在提供公共物品方面存在局限性,需要非营利部门进行弥补;有的探讨非营利部门与私营部门间的优劣势,指出市场机制不能充分发挥作用,需要非营利部门进行弥补和监督。其中,前者的主要理论有公共选择理论、政府失灵理论,代表人物分别是詹姆斯·布坎南、伯顿·韦斯布罗德;后者的主要理论为契约失灵理论,代表人物是亨利·汉斯曼。

纵观上述不同学科的不同视角,对草根组织理论上功能的探讨可归纳为对公民的功能、对公民社会的功能、对政治系统的功能和对市场系统的功能四个方面。

1, 个人

统治是国家的双重职能之一,因此政府必然对各种挑战力量采取不同形式的镇压,避免敌对势力对政府权威的挑战。单个的个人想要通过对抗强大的国家力量而保护自身权利几乎难以实现。因此,个人若想要挑战政府权威保护自身利益必须与他人结盟合作,积极参与,依靠集体行动这一最有力的形式。而草根组织是实施集体行动的最重要载体,具有挑战政府权威、保护公民权利的潜在能力。¹³另外,人们在参与自愿结成的草根组织过程中,其公共参与的意识 and 热情也能得到进一步激发和强化。

(1) 保障和维护公民权利

传统自由主义政治理论认为,以自愿社团为代表的社会权力能对政治权力形成监督与制约。托克维尔最早揭示了在现代民主社会中自由结成群体的行为对于维护

¹³ 康晓光、韩恒、卢宪英:《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系研究》,新加坡,八方文化创作室,2010年。

自由和避免专政的重要意义。他认为，孤单的个人无力抗衡政权，基于共同利益或兴趣（“同道”）集结而成的草根组织能在公民和政权之间人为地仿造出一种中间权力，使公民有能力与政权进行抗衡，保护公民自身的权利。¹⁴同托克维尔类似，哈贝马斯指出，属于“公共领域”一部分的草根组织能在“市民社会中日常生活的私人利益与国家权力领域之间形成一种对抗武断的、压迫性的国家与公共权力力量，从而维护总体利益和公共福祉。”¹⁵“公共领域”概念是哈贝马斯在其著作《公共领域的结构转型》中首次提出的。

高丙中从社会学视角出发，指出现代社会由于个人可以持有自己的价值观，个人对利益的诉求千差万别，因此社会呈现为多元价值的格局，而国家体制难以及时、灵活地做出反应。因此，个人利益、权益必须经过集中的渠道，以有限的形式表达出来、筛选出来。民间自发的结社（草根组织）是实现个人利益或权益正当化的重要途径和实现方式，如各类环保组织。¹⁶

（2）激发与支持公民参与

除了保障和维护公民权利外，托克维尔还指出，公民社团的发展对于培养其成员的合作与团结习惯，及其公共精神具有重要意义。他认为，通过参与公民社团，人们的“感情和思想得到了更新，心胸开阔起来，只有通过人们之间互利互惠的行动才能增进彼此的理解。”他指出：“在民主国家中...市民是独立的和无力的，他们几乎不能做任何事，没有人能要求他的伙伴帮助他们。因此，如果他们不学会志愿性的相互帮助，他们将没有力量。”¹⁷在公共参与的过程中可以孕育和激发公民社会最重要的精髓：公共参与的志愿精神。¹⁸

高丙中从培育公民性的视角出发，指出积极、有序、理性地参与公共事务的公民性是公民社会发育的核心，而结社过程就像一个训练营，训练人们习惯积极的公共参与，并在合理方式中进行选择。¹⁹

2， 公民社会

关于公民社会，学界有各种不同的定义。政治学意义上的公民社会强调其“民间性”，即公民社会主要是指保护公民权利和公民政治参与的民间组织和机构。社会学意义上的公民社会则强调它的“中间性”，即公民社会是介于国家和家庭、企业之间的中间领域。戈登·怀特（Gordon White）这样描述公民社会，“公民社会是

¹⁴ 【美】托克维尔，《论美国的民主（下）》，董果良译，商务印书馆，2002，639.转引自梁莹，“草根CVO成长中的草根民主”，《探索》2011年第1期。

¹⁵ <http://baike.baidu.com/view/3167942.htm>

¹⁶ 高丙中，《中国的公民社会发展状态——基于公民性的评价》

¹⁷ 【美】托克维尔，《论美国的民主（下）》，董果良译，商务印书馆，2002

¹⁸ 张志祥，“网络草根组织资源动员研究-以多背一公斤为个案”，上海大学博士学位论文，2009年

¹⁹ 高丙中，“‘公民社会’概念与中国现实”，《思想战线》，2012年第1期第38卷。

处于国家和家庭之间的大众组织，它独立于国家，享有相对于国家的自主性，它由众多旨在保护和促进自身利益或价值的社会成员自愿结合而成。”²⁰从这些描述不难看出，公民社会是一个保证公民独立自主、自愿交流结合并保护自身权益或权利的一个生活场域。

在一个成熟的公民社会中，每个公民都受到一定程度的教育和培训，具有独立自主、积极合作参与的公共精神和意识。关于公民精神的重要性，美国当代著名思想家希尔斯（Edward Shils）把公民精神作为公民社会的定性要素。在他看来，不是由于有了结社自由的法律就有了公民社会，也不是由于有了多少社团就有了公民社会，决定公民社会性质的是个人、社团、国家相互之间处理另一方的关系的特定价值，也就是公民精神。²¹公民精神是公民社会有序运转的核心。

公民自愿结合而成的组织就是公民社会中的行动主体。这些成员因志趣相投而平等地结合在一起，不以营利为目的，以合作为基础，共同实现组织成员的诉求和利益表达。而公民社会的成熟及可持续发展，极大地依赖于因广泛的公民自愿结社而形成的信任、规范和网络等社会资本。

（1）激发公民精神

公民精神既关注独立自主，也强调合作参与，既关注公民的权利维护，也强调公民的责任担当。迈克尔·沃尔泽（Michael Walzer）指出，“对公共事务的关注和对公共事业的投入是公民美德的关键标志。”²²

黑格尔认为，公民社会强调个体的独立性和自主性，而草根组织作为“各个成员独立的单个人的联合”，不仅能够维护组织成员的利益，同时能在参与过程中激发公民的独立自主性。与此相同，托克维尔也指出，在自发的、广泛的自愿性社团参与过程中，能孕育和激发公民社会最重要的精神：独立自主、合作参与的公民精神。这种“大批的自愿性社团能让社会生气勃勃，形成自发的生活秩序。”²³这也是美国的民主制度之所以能顺畅运转的重要原因。

高丙中进一步分析认为，公民精神是公民在积极参与社会生活时被培育和训练出来的。自发结社形成的草根组织是培育公民精神的重要场域。²⁴

（2）公民结社的载体

结社是公民的一项基本权利。在社会政治领域，公民结社是维持社会存续的纽带和把人们带入公共生活的桥梁。同时，自由结成群体的行为对于维护自由和避免专政有重要意义。托克维尔对结社的必要性有过精彩论述，他认为“在民主国家

²⁰ 马晓燕，“公民社会的核心——公民精神”，《甘肃理论学刊》，2005年第6期。

²¹ 高丙中，“‘公民社会’概念与中国现实”，《思想战线》，2012年第1期第38卷，第33页。

²² 马晓燕，“公民社会的核心——公民精神”，《甘肃理论学刊》，2005年第6期。

²³ 【美】托克维尔，《论美国的民主（下）》，董果良译，商务印书馆，2002，639。

²⁴ 高丙中，《中国的公民社会发展状态——基于公民性的评价》

里,全体公民都是独立的,但又是软弱无力的。他们几乎不能单凭自己的力量去做一番事业,其中的任何人都不能强迫他人来帮助自己。因此,他们如不学会自动地互助,就将全都陷入无能为力的状态”。²⁵他指出,草根组织等是结社和集体行动的最重要的组织载体。这种载体的重要性在于能将孤立的、无足轻重的个人团结起来,使“数量”转变为“力量”,形成一股代表公民意志的实际权力,从而限制政府和保护公民权利。

与托克维尔类似,多中心治理学派和新公共管理学派也认为分散孤立的个人没有能力与政府抗衡,只有组织起来,他们才能形成真实的力量,而草根组织为他们提供了最重要的行动载体。

另外,美国思想家希尔斯从公民社会发育的视角出发,指出虽然公民精神是公民社会的定性要素,但是公民精神得有承载者,而在现代社会这样一种一切都尽可能专门化、组织化的时代,民间自发形成的草根组织是集中体现独立自主、合作参与的公民精神的重要载体,是使公民结社得以实现的路径。

(3) 增加社会资本

社会资本具体而言包涵信任、互惠规范以及公民网络等内容。最早提出这一概念的是法国社会学家皮埃尔·布迪厄(Pierre Bourdieu),而帕特南是这一概念的集大成者,他提出的概念和观点为目前较为通行和学界广泛认可。

帕特南认为草根组织的实践有助于增加社会资本,他认为“社区中的个人自愿共同为增进集体利益(或公共利益)所做的努力(常常是一种志愿组织的实践)”能够产生和积累“信任”这一社会资本。²⁶社会资本通常被认为对个人、团体或整个社会,是一种潜在资源。

肯尼斯·纽顿(Kenneth Newton)指出,现代社会大规模存在的社会资本基本上以松散的、不定型的、稀疏的社会接触为基础。而这些社会接触通常是由草根组织、志愿性组织进行的。²⁷弗朗西斯·福山更进一步,将在社会或群体中成员之间的信任普及程度视为一种社会资本,并认为社会的经济繁荣在相当程度上取决于该社会的信任程度的高低。²⁸同时他进一步强调了草根组织是凝聚社区社会资本的纽带和社区社会资本发展的表征。²⁹迈克尔·爱德华兹(Michael Edwards)等学者支持帕特南和福山的观点,认为草根组织能通过培养人们的自主性而增加与此对应的社

²⁵ 杨华军,“浅析社会资本与结社的关系”,《湖北经济学院学报(人文社会科学版)》,2012年1月第9卷第1期。

²⁶ 【美】罗伯特·D·帕特南:《使民主运转起来》,南昌,江西人民出版社,2001。

²⁷ Jan W. Van Deth, Marco Maraffo, Ken Newton and Paul F whitey: *Social Coalition and European Democracy*, London and Newyork, p15. 转引自夏松,“民间组织与社会资本的运作研究”,安徽大学硕士学位论文。

²⁸ 杨华军,“浅析社会资本与结社的关系”,《湖北经济学院学报(人文社会科学版)》,2012年1月第9卷第1期。

²⁹ Francis Fukuyama, *Social Capital and Civil Society*, The Institute of Public Policy, George Mason University, October 1, 1999. 转引自梁莹,“草根CVO成长中的草根民主”,《探索》2011年第1期。

会资本。³⁰

1992年联合国巴西大会上通过了《全球21世纪议程》，提出了“可持续发展战略”，社会资本被列为可持续发展概念的四项内容之一，指出：“社会资本植根于社会各组成部分的相互关系中，社会资本体现在人们之间的相互关系之中。”“社会资本对可持续发展的贡献是直接和强大的，人类可持续发展观念应该解释为物质、自然、人力资本和社会资本的发展与保护，而社会资本，其作用就像一种粘合剂，把这四种资本联合起来。”1997年世界银行在《拓展财富衡量》的报告中专辟“社会资本：失落之链”一章，讨论社会资本的衡量与意义。报告认为，社会资本的特点在于它塑造了一个社会交往质量和数量的制度、关系和规范。社会资本不仅仅是支撑一个社会的制度的加总，它更是把它们合在一起的粘合剂，社会资本是经济增长、公民社会和有效政府的重要前提条件。³¹报告指出，全球不断发展起来的社团革命、草根结社运动是促进社会资本增长的重要途径。

3, 政治系统

市场失灵是政府干预的理论依据。但是，政府可能会由于做得太少或做得太多而遭到失败，也就是说政府也存在失灵。20世纪70年代福利国家危机的到来正是政府失灵的最好例子。自此，研究者开始较为集中地探讨国家力量退出，以及西方福利制度的重构问题。此时，非营利部门被作为福利国家中政府行动的替代性工具受到了极大重视。对于草根组织对政治系统的功能，主要是基于政府存在失灵，以草根组织为代表的第三部门对弥补政府失灵，以及制约和监督政府权力具有重要意义。

(1) 弥补政府不足

对政治系统的弥补功能。美国经济学家伯顿·韦斯布罗德(Burton A. Weisbrod)认为政府和市场在提供公共物品方面存在局限性，因此需要非营利部门进行功能弥补。他在其最早提出的市场失灵/政府失灵理论(Market Failure/Government Failure)中指出，在不受干预的市场中，与需求相比，公共物品的供给不是过少就是过多。政府作为公共物品的生产者，有着不可避免的固有局限。其中最重要的是，在民主社会中，它只生产能够获得大多数选民支持的集体物品的种类和数量，而其他需求则无法得到满足。这就是“政府失灵”。³²非营利组织(草根组织)能提供一定范围的、被社区某一部分人而不是大多数人需要的“集体物品”(公共物品)。³³

³⁰杜倩萍，当代草根非政府组织的社会功能——以瓷娃娃关怀协会为主要案例，中央民族大学博士学位论文，2011年3月。

³¹夏松，“民间组织与社会资本的运作研究”，安徽大学硕士学位论文。

³²康晓光：《君子社会——政府与社会关系研究》，2013

³³ [美]莱斯特·萨拉蒙等著，田凯译，《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》，

国内很多学者也认为草根组织在分担政府职责、促进社会公平和稳定、公正、合理、高效地配置社会资源等方面发挥着积极作用。³⁴康晓光认为,非政治性的非营利组织(如宗教、艺术、教育、体育、环保、娱乐等)的主要功能,也是中国大陆“第三部门组织”的主要功能,是提供公共物品或社会服务,弥补政府和市场失灵。

与政治系统的合作功能。与传统“市场失灵/政府失灵理论”和“契约失灵理论”认为的志愿部门是对政府和市场系统的弥补性制度安排不同,美国约翰·霍普金斯大学教授莱斯特·M·萨拉蒙认为志愿部门是主导,政府是“对志愿部门的固有局限性导致的志愿失灵而作出回应的派生性制度”。³⁵他提出的“志愿失灵”与“第三方治理”理论,对美国普遍存在的政府与非营利合作伙伴关系的现实重新进行了解释,驳斥了传统福利国家理论及志愿部门流行的“市场失灵/政府失灵理论”、“契约失灵理论”。

萨拉蒙认为,之所以志愿部门优先于政府,是由于“利用政府来处理集体物品不足问题的‘交易成本’会比利用志愿行动高”。相对政府来说,志愿部门少数个人依靠自己的行动或外部奉献的支持,就可以产生志愿部门的回应,因此,志愿部门可以对被察觉的“市场失灵”作出迅速回应。那么,只有在志愿不足的情况下,才会依靠政府部门。

同时他又指出,志愿部门作为公共服务提供者确实存在不足,会产生慈善供给不足、慈善的特殊主义、慈善组织的家长作风、慈善的业余主义等“志愿失灵”现象。志愿部门和政府各有所长也各有所短,谁也不能包打天下,因此,双方合作是解决问题的最佳方案。

(2) 制约政府

影响公共政策。政府作为公共利益的代理人,其主要作用是通过国家干预来弥补市场经济的不足,但在实际的公共选择或公共政策制定中,市场经济下的政府干预往往存在局限性或政府失灵问题,会“削弱国家干预的社会‘正效应’”,从而导致政策效果削弱而不是改善了社会福利。”³⁶詹姆斯·布坎南在其“公共选择理论”中详细阐述了这一观点。基于一部分公共利益而自发形成的草根组织作为公共管理的重要主体之一,能通过动员社会资源、提供公益服务、推动社会协调并参与社会治理而形成一定程度的公权力,进而对立法和公共政策过程施加一定程度的影响。³⁷另

商务印书馆, 2008

³⁴ 参见吴锦良,“论政府机构改革与第三部门发展的互动关系”,载于《中共福建省委党校学报》,2002年,第1期;王名,“非营利组织的社会功能及其分类”,载于《学术月刊》,2006年,第9期;张莉、风笑天,“转型期我国第三部门的兴起及其社会功能”,载于《社会科学》,2000年,第9期;林闽钢、王章佩,“福利多元化视野中的非营利组织研究”,载于《社会科学研究》,2001年,第6期。

³⁵ [美]莱斯特·萨拉蒙等著,田凯译,《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,商务印书馆,2008

³⁶ 政府失灵理论 http://blog.sina.com.cn/s/blog_41188e7d0100c56y.html

³⁷ 江明修主编,《第三部门经营策略与社会参与》,(台北)智胜文化事业有限公司,2000年版。

外，由于草根组织常常作为特定群体尤其是弱势群体的代言人，能为这些群体表达利益诉求和政策主张，并努力在立法和公共政策过程中谋求实现更广泛的社会公正。

制约政府专制及支持民主政府。除了上述的弥补政府失灵和替代部分政府职能的功能之外，监督和制约政府权力，限制专制政府，支持宪政民主体制也是第三部门非常重要的价值与功能。最早提出这一观点的是托克维尔。他认为，各种独立的、自主的社会团体，作为一种社会自主力量，能够对国家权力构成制衡作用，从而推动民主发展。“再没有比社会情况民主的国家更需要用结社自由去防止政党专制或大人物专权了。在贵族制国家，贵族社团是制止滥用职权的天然社团。在没有这种社团的国家，如果人们之间不能随时仿造出类似的社团，我看不出任何可以防止暴政的堤坝。”³⁸草根组织是其中非常重要的一种制止专政、推动民主的社会自主力量。

另外，契约论观点也指出，虽然国家权力来源于个人权利的让渡，是个人以契约的方式将自己的一部分权利割让出去而形成的³⁹。但由于权利的主体是单个人，用单个人为主体的权利去对抗国家权力，显然存在力量的不对称，而自发形成的草根组织能将分散的个体整合起来，形成一股合力，进而在理论上可以达到制约国家权力的目标。

俞可平从国家治理的角度出发，指出公民的政治参与是形成对国家权力制约的重要路径。而要对国家权力形成制约，公民必需集结联合起来，采取集体行动。草根组织通过对国家权力形成压力，迫使一部分国家权力回归社会，最后形成一个由草根组织独自进行，或与政府及公共机构共同完成社会治理的理想状态。俞可平称之为“善治”。⁴⁰

康晓光等认为统治是国家的双重职能之一，因此政府必然对各种挑战力量采取不同形式的镇压，避免敌对势力对政府权威的挑战。个人想要挑战政府权威保护自身利益必须依靠集体行动这一最有力的形式。而草根组织是实施集体行动的最重要载体，具有挑战政府权威、制约政府权力的潜在能力。⁴¹

4，经济系统

由于不完全竞争、信息不完全和不对称与外部效应，市场存在失灵。以凯恩斯主义为代表的经济学理论提出可以通过政府对市场的调控来纠正市场失灵。然而，随着凯恩斯的经济学理论在实际应用中所产生的问题(滞胀)的出现，经济学界逐渐认识到政府也存在失灵，市场办不到的事情，政府也未必就能够办到。在市场和政

³⁸ 康晓光：《君子社会——国家与社会关系研究》，南都政社研究项目报告，第75页。

³⁹ 张文显：《法哲学范畴研究》，北京：中国政法大学出版社，2001。

⁴⁰ 俞可平，王颖：“公民社会的兴起与政府善治”，载于《中国改革》，2001年第6期。

⁴¹ 康晓光、韩恒、卢宪英：《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系研究》，新加坡，八方文化创作室，2010年。

府均存在失灵的状况下，人们跳出市场与政府的二分框架，开始从市场—公民社会—政府的三分框架下进行探讨，并发现了社会组织对纠正市场失灵、制衡资本暴政具有重要意义。

（1）弥补市场失灵

上述已提到，美国经济学家伯顿·韦斯布罗德（Burton A. Weisbrod）在其市场失灵/政府失灵理论中指出由于政府和市场在提供公共物品方面存在局限性，需要非营利部门进行功能弥补。⁴²他的理论主要解释了为什么有些公共物品要由草根组织提供，没有解释为什么某些私人物品要由草根组织提供。

美国法律经济学家亨利·汉斯曼（Henry Hansmann, 1980）在此基础上，用法学和经济学的观点进一步解释了草根组织和市场的关系，并提出了契约失灵理论（Contract Failure）。与韦斯布罗德相比，汉斯曼注意到了非营利组织本身的特性，并深入分析了非营利特性决定的非营利组织在提供某些物品时的优势，从而论证了为什么某些特定的活动只能由非营利组织而不是营利组织来承担。他认为，市场经济条件下，由于信息不对称，市场机制不能充分发挥作用，生产者和消费者之间容易出现“契约失灵”现象，草根组织是消费者无法通过通常的契约方式来监督生产者时的一种制度反应。另外，他还认为，由于草根组织具有“非分配约束”特性，即不能把获得的净收入分配给对该组织实施控制的个人，净收入必须得以保留，完全用于为组织的进一步发展提供资金。因此，如果由草根组织来提供物品，生产者的欺诈行为就会少得多。

陈洪涛、王名曾从社区类草根组织在社区服务体系中的作用出发进行研究，指出社区类草根组织与企业相比，更能发挥公益组织的特长。企业是营利性组织，追求利润是其天性。社区居民中诸如老年人、残疾人、生活困难者等特殊群体，在接受社区服务的过程中，希望获得优质低价或者免费的服务。草根组织由于是居民自发组成，志愿性与公益性是其鲜明特征，提供的服务多是免费或者低费，显然要比企业具有优势。⁴³

（2）制衡市场

资本主义发展带来的市场机制、私人企业制度、工薪劳动的确立，为资产阶级提供了一种非人格化的“结构性权力”，或者说市场和宪政赋予了资产阶级“结构性权力”。资产阶级通过这个制度绑架了整个民族和国家。⁴⁴在这种资产阶级天然具有“结构性权力”情况下，非资产阶级的公民只有在充分自由结社中才能形成托克维尔所

⁴² 田凯：“国外非营利组织理论述评”，《学会》，2004年10期

⁴³ 陈洪涛，王名，“社会组织在建设城市社区服务体系中的作用——基于居民参与型社区社会组织的视角”，载于《行政论坛》，2009年第1期第16卷。

⁴⁴ 康晓光，《君子社会——国家与社会关系研究》，南都政社研究项目报告，第66页。

说的一种实际权力，进而与资本进行抗衡，从而保障自身权利。而草根组织是实现结社的重要载体，是形成这种实际权力的重要形式。

综上所述，与草根组织功能相关的理论、代表人物及主要观点可概述如表 2 所示。

表2 与草根组织功能相关的理论、代表人物及主要观点

| 草根组织功能 | 代表人物/理论 | 主要观点 |
|----------|------------------------------|--|
| 对个人的功能 | 托克维尔 | 集结而成的草根组织使公民有能力与政权进行抗衡，保护公民自身的权利； 公民社团的发展对于培养其成员的合作与团结习惯，及公共参与的志愿精神 |
| | 哈贝马斯 | 草根组织能在“市民社会中日常生活的私人利益与国家权力领域之间形成一种对抗武断的、压迫性的国家与公共权力力量，从而维护总体利益和公共福祉” |
| 对公民社会的功能 | 托克维尔 | 激发独立自主的理念和公民精神；使公民结社的载体 |
| | 柯亨，多中心治理学派 | 使公民结社的载体 |
| | 阿拉托，新公共管理学派 | 使公民结社的载体 |
| | 罗伯特·帕特南 | 社区中的个人自愿共同为增进集体利益（或公共利益）所做的努力（常常是一种志愿组织的实践）能够产生和积累“信任”（社会资本） |
| 弗朗西斯·福山 | 草根组织是凝聚社区社会资本的纽带和社区社会资本发展的表征 | |
| 对政治系统的功能 | 托克维尔 | 使公民结社的载体，制约政府权力 |
| | 布坎南，公共选择理论 | 弥补政府失灵 |
| | 伯顿·韦斯布罗德，政府/市场失灵理论 | 政府在提供公共物品方面存在局限性，需要非营利组织进行功能弥补 |
| | 萨拉蒙，志愿失灵理论 | 与政府合作，弥补志愿失灵 |
| 对经济系统的功能 | 伯顿·韦斯布罗德，政府/市场失灵理论 | 市场在提供公共物品方面存在局限性，需要非营利组织进行功能弥补 |
| | 亨利·汉斯曼，契约失灵理论 | 弥补契约失灵；监督制约市场 |

第二部分 中国草根组织的功能

第3章 个人

中国特殊的人权状况与特殊的政治、经济、文化因素有关。

经济上，我国仍处于社会主义初级阶段，人口多，底子薄，政治经济发展不平衡。这决定了对于中国公众而言首要的基本权利就是生存权和发展权。

在政治上，中国政府强调国家主权大于人权，强调把个人权利和集体权利统一起来，“把人权保护更多的作为一种手段而非结果，更注重人权保护的实用性”，“实际上是对人权保护的一种不重视，使人权保护欠缺司法的有力支持”。当今中国社会，发展是解决一切社会问题的最根本的手段，因此，对于中国实施人权保护的主要政府来讲，经济发展具有比人权保护更高的地位和优先级。”⁴⁵例如，近年来强制拆迁引发的社会问题已经成为中国社会目前最突出的矛盾之一，也是经济发展与人权保护之间的矛盾。一些地方政府为了城市建设，以强制行为损害公民财产，最终导致被拆迁户的财产权益和生命权益受到损害。

在文化和价值观上，一方面儒家传统文化从来重集体、重国家，认为为了集体可以牺牲个人利益；另一方面，随着西方文化的传播，强调个人权利本位意识的个人主义开始盛行，对中国传统文化中责任本位意识产生了很大冲击。

因此，中国目前在个人层面出现了两个突出的问题，一是个人权利长期严重受损却得不到解决，二是个人权利意识薄弱或责任意识缺失。个人权利的缺失导致长期处于弱势地位无法改变生活境遇及社会地位的人们，如外出务工人员得不到应有的经济、文化和社会权利保障，出现生病以后无钱救治，子女无法在城市入学等问题。个人权利意识薄弱和责任意识缺失是个人权利认识方面的两个极端，一方面有些人不知道自己拥有也不知道怎样维护某些重要权利，如平等权、教育权等，导致权利长期受到侵害；另一方面有些人过于强调维护自身权利，甚至由此损害他人权利，如为了装修需要肆意改变楼房承重结构，这种情况就是为了满足自身居住权，而导致楼房倒塌，最终侵害同楼住户的生命健康和财产权。

⁴⁵马朝、张广浩，“论我国人权保护的现状与发展”，《经济视角》（下），2012年03期

一，人权

人权是个人或群体因作为人类，而应享有的权利，是指“人，因其为人而应享有的权利”，它具有普适性和道义性。人权的本质特征和要求是自由和平等。人权的实质内容和目标是人的生存和发展。没有自由、平等作保证，人类就不能作为人来生存和发展，就谈不上符合人的尊严、本性的生存和发展，也就谈不上人权。就其完整的意义而言，人权就是指人人自由、平等地生存和发展的权利。宪法一般将人权明细化和法制化，是保障和实现人权的一种手段。⁴⁶

人权问题是当今国际社会最引人注目的问题。随着科学技术的进步和生产力的飞速发展，人们已经从简单繁重的体力劳动中解放出来，渴望充分享受和行使自己的各项权利，由此人权问题日益为人们所重视，对其认识也在不断深化发展中。由于各国国情不同，又具有特定的历史、文化和现实的特殊性，人人应享受的权利不一定能够得到保障。1948年，联合国发布《世界人权宣言》。1966年12月16日《公民权利和政治权利国际公约》于第二十一届联合国大会通过，并交由各成员国批准，该公约规定了公民个人所应享有的权利和基本自由。

人权分为三代人权。第一代人权为公民权和政治权，主要包括生命权、人身自由权、财产权、选举权与被选举权、出版、集会、结社等权利；第二代人权为经济、社会和文化权利，主要包括平等就业权、同工同酬权、受教育权、社会保障权、获得物质帮助权等权利；第三代人权为集体人权，主要包括民族自决权、发展权、环境权等。1979年7月，卡莱尔·瓦萨克教授人权国际协会第十届研究会议的开幕演讲中认为，世界经历了三次大的革命运动，他把其相应的产生的三代人权分别称为“自由权利”、“平等权利”和“社会连带权利”⁴⁷

三代人权是不同时期确立的。第一代人权是17世纪英国哲学家洛克（John Locke）和18世纪法国思想家卢梭（Jean-Jacques Rousseau）等人提出的自然权利、天赋人权和主权在民等思想，主要是“公民和政治权利”。第二代人权形成于19世纪末20世纪初反抗剥削和压迫的俄国十月社会主义革命时期，又受到西方“福利国家”概念的影响，尤为发展中国家所提倡。这一代权利依据的是“平等”思想，并保证人们真正有可能获得实质性的平等的社会和经济利益、服务和机会。20世纪50年代以后，随着民族解放运动的发展，突破了传统人权概念，从个人人权

⁴⁶ 百度百科。

⁴⁷ 【美】斯蒂芬·马克斯，“正在出现的人权：八十年代的新一代人权”，《法学译丛》，1987年第2期。

发展到集体人权，增加了民族自决权、和平权、环境权等内容。1979年，第三十四届联合国大会在第34/46号决议中确认，发展权是一项人权，平等发展的机会是各个国家的天赋权利，也是个人的天赋权利。⁴⁸

1991年，我国政府第一次发布《中国的人权状况》白皮书。1997年及2002年，中国共产党十五大和十六大均将“人权”写入主题报告。与此同时，政府分别于1997年和1998年签署加入联合国《经济、社会及文化权利公约》和《公民权利和政治权利公约》。2004年，人权保障写入我国宪法。

我国目前的人权状况为：第一代人权受到严格限制，个人的第一代人权普遍缺失；部分人群的第二代人权能够得到保障，但弱势人群的第二代人权严重缺失；而第三代人权，即集体权相对受到重视，仍显不足。联合国开发计划署（UNDP）每年出版的《人类发展报告》，以人类发展指数（HDI）从健康、教育和收入三个方面评价各国的人类发展状况。⁴⁹2011年的《人类发展报告》指出，中国人类发展指数排名第101位，属于中等发达国家。⁵⁰相较于中国在世界GDP排名第2的位置，中国的人权发展事业相对滞后。

1, 保障第一代人权

第一代人权即公民权和政治权，这类权利的缺失在我国具有普遍性。如，屡屡发生的上访群众被关入精神病院损害公民的人身自由权，强行拆迁损害公民的财产权，内定官员损害公民的选举权和被选举权，限制公民言论、出版自由，将批评政府者劳动教养，不允许公民集会结社甚至进行打击。这样的事情可以说是“常态”，几乎每天都能见诸报端。另外，妇女平等权及人身权也没有得到很好地保护，家庭暴力事件不断出现。国务院2011年发布的《中国妇女社会地位调查报告》显示，在整个婚姻生活中曾遭受过配偶侮辱谩骂、殴打、限制人身自由、经济控制、强迫性生活等不同形式家庭暴力的女性占24.7%。其中，明确表示遭受过配偶殴打的比例为5.5%，农村和城镇的比例分别为7.8%和3.1%。⁵¹

人权是个人的权利，也是政府的义务，政府是人权保障的关键力量。不可否认，我国政府在保障人权上做了一定的努力。政府发布的《2009年中国人权事业的进

⁴⁸ 百度百科。

⁴⁹ 人类发展指数是在三个指标的基础上计算出来的：预期寿命，用出生时预期寿命来衡量；教育程度，用成人识字率（2/3权重）及小学、中学、大学综合入学率（1/3权重）共同衡量；生活水平，用实际人均GDP（购买力平价美元）来衡量。联合国开发计划署表示，人类发展指数是平衡人类发展三大基本维度平均成就的综合指数，这三大基本维度是健康长寿的生活、知识以及体面的生活水平。具体指数几乎涵盖了经济和社会生活的多个方面，因而排名可以比较完整地反映出各国人民的生活现状。参考维基百科词条，人类发展指数。

⁵⁰ 联合国公布人类发展指数排名，挪威第一，中国101，
<http://news.cn.yahoo.com/ypen/20111105/680306.html>

⁵¹ 中国女性，<http://news.qq.com/a/20111022/000066.htm>

展》中提到，“中国政府继续把保障公民权利和政治权利贯穿政治文明建设之中，进一步加强民主法制建设，努力扩大公民有序的政治参与，保证人民当家作主的权利。2009年，中国进一步加强民主法治建设，基本形成了以宪法为核心的法律体系和人权保障法律制度。”⁵²但是，我们看到，上述人权问题仍没有得到有效解决，甚至在某些方面政府成为一代人权保障最大的破坏者。实际上，人权，尤其是一代人权是政府权力的“天敌”，是将“权力关进笼子”的武器，政府在没有压力的情况下，不可能放弃对民众争取权利的打压，而政府维护一代人权更多是为了维持其合法性而做的表面文章。国际人权斗争历史同样告诉我们，不可能单纯依靠政府保障一代人权，政府是人权的对立面，是维护人权的斗争对象。在政府的领导下，事业单位和官办组织作为政府功能的延伸机构，主要解决整体生存权问题，不可能也不会为保障一代人权而进行斗争。

面对中国一代人权严重缺失的状况，中国草根组织为了维护一代人权不断进行各类倡导和行动，包括平等权、选举权、结社权、申诉权、发展权等基本权利的争取。成立于2004年1月的北京三春大地研究院针对频频出现的上访和截访事件，为处于冲突双方（地方政府和上访民众）搭建对话平台，维护公民的申诉权；在维护生命权方面，同性恋亲友会为同性恋及亲友构建平等的生存空间；一加一（北京）残障人文化发展中心，致力于提高社会公众在残障方面的意识，争取残障人士平等参与社会事务的权利。北京顺义区有一家民间开办的“儿童村”，专门收养重刑犯子女，村里58个孩子分别来自北京、河北、天津等地。“儿童村”为这些早先在监护和教育上陷入“真空地带”的孩子，提供了遮风挡雨的地方，维护了他们的尊严和平等的权利。

在维护政治权利方面，许多草根组织通过倡导（包括行为艺术）方式为普通大众争取政治权利。例如，北京爱知行、北京公盟咨询有限公司⁵³曾关注违宪审查建议权及自由迁徙权。公盟于2003年5月14日联合法学博士俞江（华中科技大学法学院）、腾彪（中国政法大学法学院）向全国人大常委会递交审查《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的建议书，认为收容遣送办法中限制公民人身自由的规定，与中国宪法和有关法律相抵触，应予以改变或撤销。这一做法在当时引起了很大的社会反响，形成巨大舆论压力。2003年6月20日，在未公布详细程序的情况下由中华人民共和国国务院总理温家宝签署国务院令，公布了经国务院第12次常务会议通过的《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，并于当年8月1日起施行。1982年5月12日国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。⁵⁴这是民间首次行使违宪审查建议权，由此引发了关于全国人大应当尽快启动违宪

⁵² 《2009年中国人权事业的进展》，国务院新闻办

⁵³ 前身为阳光宪道社会科学研究中心。

⁵⁴ 2003年6月18日，国务院第12次常务会议通过《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》
<http://www.njpf.gov.cn/Web/Info/2007-06/171314461065.html>

审查制度的讨论，对人权保障的进程起到一定的推动作用。

另外，部分草根组织倡导公众积极参与选举，维护选举权。如陕西省妇女理论婚姻家庭研究会⁵⁵致力于农村妇女赋权与发展，关注妇女选举权问题。2006年该研究会与陕西省妇联合作，共同关注提高妇女自我发展的能力及其对社区公共事务的影响力。围绕“提高妇女当选村委会成员比例”这一具体目标，研究会抓住合阳县第六届村委会换届选举的时机，开展“合阳提高农村妇女当选村委会成员比例的示范项目”和“提高陕南贫困地区农村妇女当选村委会成员比例项目”。项目实施后，阳县在第六届村委会换届选举中，共选出村委会主任350人，其中女村委会主任20人，和上届相比实现了零的突破。女副主任2人，女村委会委员324人，占委员总数的25.2%，比第五届有很大提高(第五届女委员共191人，占委员总数的14.7%)，92%的村委会有女委员。⁵⁶合阳项目经验被陕西省委组织部、陕西省民政厅、陕西省妇联要求在全省10个地市进行推广，推动了更多非项目地区妇女的参选与当选，使项目的直接受益群体远远超出项目点本身，在更大范围内扩大了妇女在社区中的影响力。

然而，由于我国处于权威政体下，政府对社会的影响巨大，导致维护公民和政治权利的草根组织并不多见。但是作为自发的和自治的代表弱势群体利益的力量，草根组织仍旧发挥了“搅动棒”的作用，向政府维护和保障一代人权施加压力。

同性恋亲友会为同性恋及其家人 构建平等生存空间

“根据男同性恋与女同性恋2:1的国际通用标准，全国约有女同性恋1000万人，男女同志共3,000万人。而按照世界公认数据，即同性恋人口占人口总数的4%至6%的比例，中国大陆的同性恋总人数超过4000万人。”⁵⁷同妻⁵⁸数量至少在1600万名以上。“我国有数千万同性恋者，加上其亲友是个庞大数字。若同性恋群体得不到社会理解，正当权益没有国家立法保护，多数同性恋者及其亲友仍将生活在阴暗处。我们不能指望立法程序一蹴而就，在争取与等待中，成立民间团体——同志亲友会刻不容缓”，同性恋亲友会的创始人之一吴幼坚如

⁵⁵ 后成立陕西妇源汇性别发展培训中心

⁵⁶ 陕西省妇女理论婚姻家庭研究会，<http://news.sina.com.cn/c/2006-08-25/185710829421.shtml>

⁵⁷ 我国约有3000万同性恋者，数量激增遍布全国，<http://news.qq.com/a/20061204/001813.htm>

⁵⁸ 同妻，男同性恋的妻子。同性恋相对异性恋是弱势群体，但在同志周围，有一个更弱势更隐秘的群体，就是同妻。他们生活得更边缘，不能发出声音，被传统文化打压，为孩子而忍辱负重，不敢大声申诉，他们数量庞大，年龄各异。中国著名社会学家刘达临教授估计男同性恋者90%以上会选择结婚，其中80%会进入婚姻或已经在婚内。<http://baike.baidu.com/view/2430358.htm>

是说。另一位创始人阿强从同性恋者需求角度出发，认为“同性恋者的需求有很多，官办组织、事业单位和政府不关注同性恋人群，即使关注也主要集中于艾滋病预防和检测。事实上艾滋病检测只是同性恋者的次级需求，而同性恋者的首要需求是撑大自身生存空间，包括自我接纳到家庭接纳再到社会接纳，官办组织、事业单位和政府并不关心这些。不被家庭接纳的同性恋者悲剧发生的几率很高，大约为被家庭接纳的8倍之多”。

2008年，胡志军（阿强）和同性恋者母亲吴幼坚自发成立中国首家以同性恋者及亲友为主要成员的同性恋亲友会，致力于改善同性恋人群及其家庭的生存环境，让同性恋人群不再因性倾向而受到伤害和歧视，获得应有的尊严和平等权利。2010年开始，同性恋亲友会重新定位，工作重点从提供艾滋病检测服务转变为改善同性恋者生存环境，充分发挥扎根社区、对社区需求敏感、具有一定凝聚力的优势。首先，促进同性恋与亲友的理解沟通。开通“同志亲友热线”，在各地召开恳谈会为向亲友“出柜”的同性恋的家人提供专业心理咨询服务，帮助他们接纳自己的同性恋亲人，减少悲剧发生。现在组织有500多位家长志愿者，核心家长志愿者200人；其次，促进社会认同。通过媒体发出声音，积极主动就性倾向议题与公众沟通，例如报道同性恋者幸福婚礼；出版“出柜的故事”及制作文化纪录片；激发建立同性恋专属微博、QQ群；在近20所大学开办讲座课程倡导性倾向平等；一些同性恋者主动拥有了话语权，不再害怕被歧视，而是大胆出柜。

同性恋亲友会一定程度改善了同性恋者的生存环境，促进同性恋自我认同，家庭认同，提升同性恋人群的社会可见度，向公众倡导性倾向平等，反对社会歧视，为同性恋人群创造健康、有尊严的社会环境。但是，组织面临的困境阻碍了其进一步发挥改善同性恋者生存环境的作用。就外部环境而言，在制度层面上，同性恋亲友会在民政注册困难，政府认为组织“敏感”不予注册；在社会文化层面上，公众对于同性恋了解及接纳程度不高，公众参与度不高。从组织内部来说，资金和人力资源是机构面临的两大问题，其中人才问题更为凸显。这是因为资金问题虽然是草根组织普遍面临的问题，但不是最重要的问题，只要能做好自己的工作，发挥自身的价值和功能就一定能够获得资源。现在机构的资金来源全部为个人捐赠。但基于同性恋领域的特殊性及草根组织普遍薪资低的现状，组织很难找到合适的全职工作人员。尽管如此，同性恋亲友会仍在发挥草根组织特有的韧性，为同性恋及同性恋亲友创造更好的生存环境。阿强说“尽管面临许多困境，但是我们仍旧会扎根社群，努力满足同性恋及同性恋亲友需求，从微观和细小之处带来改变”。

2, 维护第二、三代人权

第二代人权即社会、经济、文化权利和发展权利。这类权利的缺失在弱势群体身上显得尤为突出（在一代人权普遍得不到保障的情况下，二代人权得不到保障的弱势群体，其一代人权缺失更为严重）。人权缺失使得弱势群体长期处于弱势地位无法摆脱困境，尤其是贫困农民、外出务工人员。如前所述，政府是个人权利保障的义务人，政府对人权保障所做的努力决定人权实现的程度。我们看到，在经济水平不断提高的今天，政府在保障二代人权上做了很大努力，也取得了巨大成果，特别是城市中主流人群的二代人权得到了较好的保障，经济、文化和社会权利和利益得到了充分满足。事业单位和官办组织在人权问题上也做出了很大贡献，主要体现在二代人权上，如扶贫工作。但是，弱势群体的二代人权保障仍有许多不足：一是农民没有获得完整的土地产权，二是农民没有获得与市民一样的平等权利；三是农民没有获得国家宪法规定的各项宪法权利保障；四是农民没有分享国家建设与社会进步的共同成果；五是农民没有享有国际社会促进人权保障国际化的新水平。⁵⁹2011年11月29日，中央决定将农民人均年纯收入2300元作为新的国家扶贫标准，⁶⁰该标准比2009年的1196元标准提高了92%，但是仍低于国际标准，即为每日1.25美元的79%。这意味着，尽管全国贫困人口数量从2688万人扩大到1.28亿人，仍然存在起码21%（0.99美元到1.25美元之间）的“被脱贫”人群。另外，还有许多其他社会边缘弱势群体的第二代人权也没有得到有效保障。如，监狱服刑人员及其亲属等弱势群体的社会保障不足。据司法部预防犯罪研究课题组于2006年发布的《监狱服刑人员未成年子女基本情况调查报告》显示，在我国监狱服刑的150多万名在押犯中，服刑人员未成年子女总数逾60万人。其中，45%以上的服刑人员表示孩子目前的生活状况没有保障，25%的服刑人员表示不清楚。而服刑人员未成年子女95%都没有受到过任何形式的社会救助。他们中的多数人在生活、学习和其他方面都存在不少问题，有的还相当严重。主要是生活贫困，无钱上学；家庭解体，无人管教；遭受不法侵害；受父辈影响，走向犯罪。据统计，服刑人员未成年子女违法犯罪比例已经达到总犯罪率的1.2%以上。

改革开放后，外来务工群体成为我国二代人权缺失群体中不容忽视的群体。20世纪80年代，中国政府率先在珠江三角洲地区实行改革开放政策，吸引以港资为主体的国际资本进入中国开厂设店，直接带动了这一地区的经济起飞。而与国际资本相结合的最主要生产要素则是外来劳动力，即从全国各地涌入的廉价农民工。在此背景下，一个新的劳工群体——外来民工，首先在珠江三角洲诞生了。中国在加入WTO之后，外资、私营和其他形式的非国有企业在中国经济中开始占据更大的份额，新兴农民工人群成倍增长。有报告显示，2011年全国农民工总量达到25278

⁵⁹ 张英红，《农民公民权研究》，九州出版社。

⁶⁰ 外媒关注中国贫困新标准，http://news.xinhuanet.com/herald/2011-12/12/c_131295645.htm

万人，比上年增加 1055 万人，增长 4.4%。其中，外出农民工 15863 万人，增加 528 万人，增长 3.4%⁶¹，是中国工业的最主要劳动大军。长期以来，我国正是由于拥有较为丰富的劳动力资源供给和廉价的劳动力，使企业得以克服资本边际收益递减规律的作用，以低廉的劳动密集型产品在国内外市场上获得优势。在这样的工厂流行一种说法：赚的就是人工的钱。也就是说，只有压低工资，才能够获取利润。企业对廉价劳动力的压榨使得农民工的获得报酬和同工同酬的权利受到严重侵害。但与此同时，中国仍然处于从计划经济向市场经济转型的时期，一方面体制改革的过程使得农民离开土地进入工业生产，另一方面，旧有的户籍管理制度却并未完全破除。体制改革和管理模式的悖论使农民工这样的新兴劳工群体失去了必要的保护，而长期成为我们这个社会里的弱势群体。他们用双手、智慧和血汗盖起了高楼大厦，搭建起了桥梁，在这个城市里面从事着最脏、最苦、最累的各行各业的工作，然而，他们在为我们的国家和社会创造出巨大的物质财富的同时，却面临着种种社会的不公平待遇。政府在法律、社会保障和其他方面的制度安排上都体现出对这一群体的漠视或不公，从而使他们在生存、居住、医疗、教育等各方面的基本权利得不到保护。身份上，农民工遭受鄙视和不尊重，尊严和公平权严重缺失；经济上，拖欠工资、工伤事故等均为常见问题，他们的劳动报酬权、同工同酬权、生命健康权均得不到有效保护，甚至成为大量恶性事故和劳资纠纷的受害者；子女的受教育权利缺失，农民工子女很难在城里读书，即使找到接收学校，还需缴纳一定的借读费、赞助费等；生存上，其基本社会保障权利缺失，公民应当享有的社会保障、社会救济、生命健康等权利并没有得到很好地保障。据国家统计局的一项针对农民工的调查结果显示，截至 2011 年，在所调查农民工中，大多数农民工没有享受国家基础社会保障的五项社会保险，即养老、医疗、工伤、失业、生育五项基本社会保险。即便是参保情况相对最好的工伤保险，其参加比例也仅为 23.6%，近八成的农民工没有参保工伤保险（见表 3）⁶²。他们一旦发生工伤，很有可能面临巨大财务困境；生活上，他们面临恶劣的生活环境和条件。国家统计局在一项实地调查中发现，近 40% 的农民工居住在工棚或集体宿舍里，地方狭窄拥挤，室内肮脏零乱，除了被褥衣物，几无他物，并且农民工生病时一般能撑则撑，撑不过去再到药店买药吃。⁶³

⁶¹ 《2011 年我国农民工调查监测报告》，
<http://finance.sina.com.cn/nongye/nygd/20120427/164211945526.shtml>

⁶² 数据来源为国家统计局《2011 我国农民工调查监测报告》

⁶³ 国家统计局公布农民工生存现状调查显示，现状不容乐观 地位亟待提升，
http://blog.sina.com.cn/s/blog_66b923b50100kp43.html

表3 2011年外出农民工在不同地区务工参加社会保障的比例

| 地区 | 养老保险 (%) | 工伤保险 (%) | 医疗保险 (%) | 失业保险 (%) | 生育保险 (%) |
|----|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 全国 | 13.9 | 23.6 | 16.7 | 8.0 | 5.6 |
| 东部 | 16.4 | 27.0 | 19.3 | 9.5 | 6.7 |
| 中部 | 8.3 | 14.8 | 10.2 | 4.8 | 3.4 |
| 西部 | 8.3 | 17.0 | 11.1 | 4.5 | 2.8 |

在此背景下,各种以维护农民工、外来打工者、新移民权利为己任的草根组织应运而生、蓬勃发展。这些草根组织多受国际公民社会的影响,扎根基层,通过实施技能培训、开办法律讲座、组织文娱活动等方式,向农民工提供“温和”的维权服务,并利用有限资源,为个别农民工进行诉讼代理,不同程度地普及权利意识、践行维权事业,目前比较集中的是社会保险类的诉讼代理,尤其是养老保险、工伤保险、医疗,如北京工友之家、深圳小小草工友家园、深圳市春风劳动争议服务部(原深圳市外来工协会)等。由外来打工者张治儒创立的深圳市春风劳动争议服务部的前身是深圳市外来工协会,当时该协会因响应广东省人大代表提议,两次发起维护外来打工者权利的“取消劳动仲裁处理费、减轻外来工维权成本”的万人签名活动,后遭深圳市民政局取缔。但是他们并没有放弃,在2005年又重新成立了深圳市春风劳动争议服务部,致力于促进劳务工平等参与社区建设,共享劳动和经济发展成果,在就业地体面的工作和过有尊严的生活。机构主要为劳务工提供法制宣传、法律援助和职业安全培训及文化娱乐方面的免费服务。7年来共印发法律和职业安全宣传资料20多万份,接受法律咨询和法律指导服务的劳务工超过30000多人次,直接为1200多位劳务工朋友提供了法律援助服务。

工友之家 ——维护新工人的社会和文化权利

北京朝阳区金盏乡皮村是外来打工者聚集地,来自全国各地的外来打工者达一万余人,主要是80后、90后新生代农民工,其中80%的人都是在周边沙发厂、木材厂、彩钢厂或社区食堂、超市打工。随着时代变迁,随着土地的流转、生产方式、思想观念、人际关系的变化,当今80后、90后新生代农民工已经与他们的父辈不同,他们的农民工“群体性权利意识”开始觉醒,他们带着梦想在城市打拼。然而,面对繁重而枯燥的工作,或多或少的家庭负担,以及背井离乡的孤独寂寞,他们渴望被城市接纳,渴望获得属于自己的那份权利,但在陌生的城市,他们往往无法独自实现那份本该属于他们的权利。

在这样一种严酷而现实的不公面前和群体意识觉醒的呼唤下,2002年11月,一群来自五湖四海的打工青年组建了自己的团体——“北京工友之家”,致力于保障农民工基本人权、建构新工人文化。迄今工友之家已走过十年,先后成立了新工人艺术团、工友之家工会、打工文化艺术馆、同心实验学校 and 同心互惠商店。

经济权利

皮村社区一家餐馆的服务员,老板拖欠其800元的工资不给,2009年10月成立的工友之家工会,致电其老板告知,如拖欠员工工资,将有法律顾问、法律专家来起诉他。通过工会为劳动者们讨薪、工伤维权,工人们也知道来社区工会为自身维权。现在很多老板们迫于压力已不敢拖欠工资。

文化权利

“我们的世界我们的梦想”“我们工人是一家”“为劳动者歌唱”是工友们的心声和工友们的文化构建的诉求。这些在工友之家开办的新工人艺术团(歌曲、诗歌、纪录片、打工者文化节、打工春晚)、打工文化艺术博物馆(工人用品及背后的故事)都能得到良好的体现。这些作品大部分源自打工者自己的创作,活动得到工人们的热烈欢迎,全国各地的工友代表也有参与。2012年在皮村社区剧场录制的“第一届打工春晚”通过网络传播后,在社会上引起了广泛关注和支持。2013年的“第二届打工春晚”获得了更大的影响力,来到了共青团中央大礼堂,更有农林卫视支持的专业录制和多家媒体的集中播出。工友之家创始人之一孙恒期望,各类平台能够成为打工群体展示自己精神文化的舞台。

社会权利

工友之家开办的同心实验学校现有师生700余人,学生的父母都是打工者,他们还接收其他学校不接收的身体残疾的孩子,如学校接收了两名患有软骨病的“瓷娃娃”。学校有着相对较好的硬件教学环境,教师队伍也较为团结和稳定。如果没有这所打工子弟学校,每年几百名皮村地区流动儿童的受教育权问题将很难解决。

此外,通过同心互惠商店,工友之家和许多高校、知名企业及市民居民社区建立长期捐赠合作关系,将可以再次使用的捐赠物品,经过维修、消毒以及进行其他必要的处理后,以低廉价格卖给以在京务工人员为主的低收入人群,大大降低了打工者的生活开支。2011年度已经发展到10家互惠店,自身运营总收入615238元。

同心互惠商店还利用募集来的资源开设免费的图书角,积极组织各项活动,丰富打工者的生活,支持打工者群体自身文化教育事业及其他相关公益活动,从而改善打工者群体的生存状况。

此外，北京市朝阳区达尔问环境研究所，关注 PM2.5 和重金属污染问题，突出个人的环境权保护。在维护公平、平等的就业权方面，许多草根组织致力于“反歧视”斗争，包括艾滋病歧视、残疾人歧视、同性恋歧视等。如天下公反对就业歧视艾滋病病毒携带者、肝炎携带者。

然而，这些草根组织的发展并非一帆风顺，经常遭遇来自政府、企业的阻力，陷入困境，这是由于其活动常常会涉及政府颇为敏感的问题，如外来工的权益保障问题。由于外来工权益涉及到劳资关系、当地利益、人权等问题，一旦政府给予实质性的支持，等于在倡导这样的活动和目标。同时，政府也要承担相应的责任和风险。因此，对于劳工维权类草根组织，党和政府部门的领导更多的是亮起“红灯”，表示出防范和管制的态度。其中，在外来务工人员聚集地深圳，其劳工维权类草根组织遭受的打压最为引人瞩目。2012年2月，深圳市春风劳动争议服务部被房东单方终止租约，协商期间，遭遇断水断电，机构招牌被拆除；3月，深圳市圆典工友服务部被工商、消防等多部门连番检查，并很快收到房东提前终止合约的通知；4月，深圳市打工者中心受到不明身份人物的监视和干扰，随后房东单方提前终止合约；5月，深圳市青草工友服务部同样被消防等部门检查，并很快遭房东提前解约驱逐；6月，时代女工服务部在房东施压未成后，工商部门以未经注册为由要求时代女工服务部立即停止工作或搬迁；8月8日，手牵手工友活动室遭西乡消防部门突发检查。至此，深圳市的十余家劳工维权草根组织中，仅有小小鸟打工热线风平浪静。在诸多如出一辙的剧情里，深圳市的劳工维权草根组织们不知道自己将迎接怎样的命运。

二，权利和责任意识

人权意识是尊重人权、人权保护和人权保障的前提，若社会没有人权意识，尊重人权、保障人权都将只是听起来很美的空谈。权利意识和责任意识是人权意识中相辅相成的两个方面。权利意识是特定社会的成员对自我利益和自由的认知，以及对他人主张、要求和维护权利的行为及观点的社会评价。在我国，弱势人群的权利意识薄弱，普通人群的责任意识缺失是阻碍人权得以实现的主要障碍。有学者指出：“对于任何社会来说，维持社会的健康、稳定和发展，只依赖政治制度的作用是不够的，必须要考虑人的主观性因素，社会成员若缺乏良好的公民德行和责任意识，任何制度都可能遭受扭曲与破坏。”⁶⁴

草根组织一方面直接参与保障公民的个人权利，另一方面敏锐地觉察到人权保

⁶⁴ 吴威威，“追求公共善：当代西方对公民责任的研究”[J].《唐都学刊》，2007，（1）。

障的内涵，它不仅仅是权利的保障，同时还涵盖了更多的深意。对于人权保障，更为基础的是公民自身个人权利意识的增强，以及公民个人素质及责任意识的提高。

1, 激发责任意识

责任意识的缺失是人权得不到有效保障的重要原因之一。个人、政府、企业均有责任意识缺失的问题。“很多社会问题并不仅仅是我们的法治和制度建设本身的问题，还有很多是由于我们公民的责任感‘荒芜’所造成的。公民责任意识的淡漠更是令人感到‘悲怒’：子女不孝而让父母直面法庭、结婚和离婚草率带来的家庭问题；矿难、井喷、毒气泄漏、毒奶粉害儿、非法圈地、非法拆迁等触目惊心灾难所带来的政治问题；婚检欺诈或婚检冷落化，把救助站当作社会福利站、养老院，缺乏公共和诚信精神、信用卡盗窃案等所带来的社会问题……权力回归社会所带来的滥用社会和国家权力的现象值得反思。”⁶⁵政府责任意识缺失导致政府频繁出现滥用公权力和不作为的现象，如三公消费变成三公“浪费”，据央视《新闻联播》2013年1月22日报道，有统计数据显示，中国人每年在餐桌上浪费的粮食价值高达2000亿元，被倒掉的食物相当于两亿多人一年的口粮，这其中大部分是公务消费；又如企业责任意识缺失导致环境污染问题迟迟得不到解决。上海市质量协会用户评价中心2011年的一项对上海食品工业企业“诚信管理体系建设”调查显示，46.9%的被访企业质量安全主体责任意识淡薄，这些企业不认为应对食品质量安全履行主要责任，而仅停留在加强自律的层面上。⁶⁶

现代公民责任意识的塑造，必须在使公民享有权利或权力的同时，要求其承担或扮演起一个国家和社会的主人的角色。草根组织通过服务和倡导方式增强公民的责任感，提升公民的责任意识。如，农民田桂荣发起成立新乡环境保护志愿者协会，建立环保网站⁶⁷，倡导公民对环境的责任感。协会在环保宣传和实践中做了大量工作，并且利用新技术，努力增强环保宣传的效果，倡导公众对环境的责任感；上海屋里厢社区服务中心以“携手专业服务，构筑熟人社区”为使命，为社区居民提供“全人群、全过程、全方位”的专业化社会服务，从而实现托管的公共服务设施效能的最大化，同时构建“政社合作”的社会服务提供新模式，最终达致“让每个人都生活在尊重、理解、关爱、分享的熟人社区中”的愿景，强调公民对社区的责任感；中国人民大学梁漱溟乡村建设中心及北师大农民之子强调青年对社会的责任感，前者致力于农村合作社试验及相关的微观制度改进、大学生志愿者的新乡村建设行动和农村试验基地的建设工作；后者的宗旨为，团结关注中国农村社会发展的在校大学生

⁶⁵ 蒋传光，“公民社会与社会转型中法治秩序的构建”，《求是学刊》，2009年第36卷第1期

⁶⁶ 调查显示47%上海食品企业安全责任意识淡薄，

http://news.ifeng.com/mainland/special/shipin角度/content-2/detail_2011_05/06/6205451_0.shtml

⁶⁷ 协会网址即为该环保网站网址。

及社会有识之士，以知识帮助农村、建设农村，在实践中增强大学生的社会责任感和忧患意识，以及调动全社会对广大农村的热情关注，最终促进以人为本的农村可持续发展事业的实现。

许多草根组织看到提高公民社会参与能力对公民履行社会责任具有重要意义，因此将工作重心放在提高公民的社会参与能力上。

达尔问等环保组织的 “我为祖国测空气”

大气中直径小于或等于 2.5 微米的颗粒物，粒径小，富含大量有毒、有害物质。尽管民间呼声甚高，但在 2011 年中国尚未将 PM2.5 列入空气质量监测体系，通行的仍是 PM10 监测，而且公众对 PM2.5 知之甚少。2011 年北京多发雾霾天气，美国大使馆发布 PM2.5 指数，引发 PM2.5 话题之争。

借势发起“我为祖国测空气”

2009 年，刚刚成立的达尔问自然求知社（简称达尔问）设立了专门的环境质量检测中心，自 2009 年 4 月份起就推动独立民间检测。2011 年，当舆论焦点关注到 PM2.5 时，达尔问等环保组织借势发起“我为祖国测空气”自测 PM2.5 活动，迅速风靡全国。然而，2009 年 4 月环保部公布《环境监测管理条例》（征求意见稿）第八十一条规定，“未经批准，任何单位和个人不得以任何形式公开涉及环境质量的环境监测信息。”也就是说，对于这种自测是严格限制的，一旦该《条例》正式出台，民间自测行为可能被禁止。“我为祖国测空气”一方面是对治理 PM2.5 的倡导，另一方面，也是对公民参与环境保护责任的倡导，也是对政府权力的制衡。达尔问负责人冯永峰认为，“长期以来，中国缺乏独立的民间检测，导致所有的环境信息只能向政府索取。这样的后果一是给政府造成了不必要的工作压力，二是压抑了公众参与环境保护的诸多可能。”⁶⁸

招募志愿者测试 PM2.5

2011 年 7 月 18 日，作为达尔问自然求知社检测中心的一名志愿者，上班族王海燕带着检测器，检测自己上班途中和办公室的 PM2.5 情况。她在空气质量日记中写道：“只有空调车内的空气偶尔达到美国人‘优’的标准。多数时候，我们都生活在国标的健康空气和美国的不健康空气中。”至少有 100 多名北京志愿者参与了该活动。诚然，

⁶⁸ <http://wuxizazhi.cnki.net/Search/SJHJ201201016.html>

公众的专业知识和自测空气的能力远不如专业机构，而知识的欠缺可能会对官方公布的数据产生误解，专业能力的不足也会导致自测数据的误差。但是，“我为祖国测空气”活动充分表明公众对环境的日益关切，对自己生存的环境极度焦虑，唤起了更多主动进行环境保护的责任意识和参与社会管理的热情。同时，这也是对政府相关职能部门的一种刺激和倒逼。

草根组织的这一系列倡导，以及公民参与也确实取得了显著成效。《北京市清洁空气行动计划(2011-2015年大气污染控制措施)》于2011年5月出台。2012年，北京市政府又发布《北京市2012-2020年大气污染防治工作方案》(以下简称《工作方案》)，提出了更详细和宏观的治理计划：2012年，北京市提出了本年主要污染物浓度下降2%、“十二五”末实现二级和好于二级天数比例达到80%的目标。⁶⁹2012年2月，PM2.5被纳入我国《环境空气质量标准》，各地环保局均开始着手准备发布或已经发布PM2.5。⁷⁰

2, 塑造权利意识

在我国，弱势人群的义务观念相对浓厚，而权利意识则相当淡薄，未充分认识到自己是国家主人。例如，在农民生活中，政治生活几乎已经被排除在外。大部分农民忙于生计很少论及国家大事，自己的政治权益，对政治的关注，至多“听听”，没想过自己也是政治权力的拥有者。许多农民把当地政府官员称为“父母官”，一切权力交由他们，听从他们指挥，而不知道行政权力的基础是人民赋予他们的权力，权利意识严重错位。中国人民大学韩大元教授2002年主持的“公民宪法意识调查”结果显示：被调查的农民关于农民基本权利的知识的题目答对率极低，个别问题的答对率仅为11%。农民权利意识淡薄使得其在基本权利受到侵犯时，无法得到有效的救济⁷¹。另外，他们本身处在社会生活的弱势地位，缺乏对公民权的争取，应对危机的能力薄弱，他们对可能发生的或正在发生的危机事件心理承受能力较差，缺乏理性思维和危机应对措施与技能，更加缺乏争取公平权利的意识 and 经验。他们对现行的政治模式、管理方式、政治理想都产生不信任感，进而抵触当地政治领导与管理，甚至当权利得不到保障时发生群体上访等严重事件。

草根组织是独立的、自发的，天然具备平等、自由的价值观，因而在塑造权利

⁶⁹ <http://money.163.com/13/0115/02/8L7P8TEF00253B0H.html>

⁷⁰ <http://kongqijinghua.qudao.com/news/369690.shtml>

⁷¹ 转引自唐杰，“当前中国农民政治人权意识分析”，《长春工业大学学报(社会科学版)》，2006年9月18卷第3期

方面起到了重要的作用。如一元公社支持的雷民影像工作室，记录公民行动，培养影像制作者，协助边缘社群共建赋权，批判主流价值观、反思社会发展议题，以影像推进和倡导公民参与，实施了包括“占领男厕所”、“抵制《麦收》快闪行动”等一系列行动。“占领男厕所”取得了阶段性成果，广州市城管委回应称，市公共场所的新建、改建、扩建的公厕已按照男女厕位比例不低于 1:1.5 设计、建设和验收，还表示将立法强制性要求男女厕位比例不低于 1:1.5。⁷²上海闸北区热爱家园青年志愿者协会是志愿者自发组织的民间团体，通过志愿者活动为社区普通居民尤其是弱势群体提供法律援助、社区环保、教育等志愿服务，推动公众参与，以弘扬公共精神为基本目标；中山大学公民与社会发展研究中心，其重要领域是开展有中国特色的公民社会理论研究，发展本土的公民社会战略。

有些草根组织主要关注维护特定人权类型，如生存权，或主要关注维护特定人群的人权，如劳工维权。也有一些草根组织在进行综合性的人权维护，并且倡导公民参与。如，维权网“小额资助项目”旨在支持公民就侵权行为依法寻求公正和救济，援助维护人权的民间行动，促进公民社会的发展，推动落实包括《世界人权宣言》和中国已经加入的各项国际人权公约以及中国宪法保障的所有经济、社会、文化、政治等方面的基本人权。资助范围涵盖人权现状调查研究，立法与司法改革建议，人权基本知识以及相关的宪法、法律、法规的普及、传播、教育活动，开展公民维权行动，进行维权信息报道与开展舆论监督，为受打压迫害的人权捍卫者提供法律援助和人道援助。

湖南商学院女性研究中心 ——服刑女性灵魂改造和监狱艺术馆

我国目前的服刑人员数量达 500 多万，而监狱内的女性数量呈高速增长趋势，其增长率几乎是男性的两倍。服刑女性家庭条件大都处于贫困阶层，其在家庭中的地位普遍不高，长期遭受家庭的不平等待遇，经常遭遇长期的精神和肉体折磨，人格得不到尊重，再加上监狱外她们老弱病残的父母和正需要父母关爱的孩子们的生存陷入困境，导致她们在服刑期间心理波动，经受痛苦不堪的精神折磨，有的甚至近乎心理崩溃。

⁷² <http://edu.people.com.cn/GB/88733/164373/17193802.html>

服刑女性灵魂改造

成立于2002年的以女性/性别为研究方向的湖南商学院女性研究中心在湖南女子监狱导入社会性别意识教育,期望将女性罪犯改造成既是“守法的公民”,又是“拥有独立人格、经济地位、社会交往”的具有现代社会男女平等性别意识的女性。自2008年起已发动校内200名大学生进入女子监狱,用女性主义宣讲、游戏互动、讨论辅导、捐赠图书等方式,对服刑女性“灵魂改造”,以交笔友写作的形式帮教。

监狱艺术馆

湖南商学院女性研究中心自2004年起为误入歧途的失足女性提供文学、艺术培训,借文学和艺术之手进行平等权利的倡导。所建立的麓山枫“监狱艺术馆”有300多幅油画赫然在目。这是女性研究中心为服刑人员打造的创作虚拟展示平台,也是犯人亲友了解其近况的便捷通道,四年点击量超过24.7万人次。部分监狱内的干警认识到失足女性可能成为“服刑人员艺术家”,而发生观念上和态度上的变化,进而改变自身对服刑女性的行为,也维护了服刑女性的平等权。

壁垒森严的监狱在为犯人打开一扇窗的同时,也将平等、怜悯等人性的灵光投射到这样一个灰暗的地域。机构期待更多的窗被继续打开。⁷³

三, 小结

改革开放以来,30年间的人权保障变迁相对明显,政府采取有效的措施促进人权事业发展。首先,政府重视第二、三代人权保障,并取得了成效。从公民的基本生存权的保障,到人民生活相对富裕,中国公民的社会文化权利的确有所进步。事业单位和官办组织也在其中发挥了很大的作用,如参与扶贫工作。在保障第二代人权的基础上,政府逐渐重视公民权利和政治权利的保障。如2004年,政府将尊重和保障人权写入宪法;2009年,新修订选举法消灭城乡居民选举权差距,一步到位实行城乡按相同人口比例选举人大代表,城乡选举首次实现“同票同权”。强调经济和发展权利并不是排斥第一代人权,相反,它为第一代人权的实现提供了物质基础,三代人权相辅相成、互相促进。

⁷³ http://epaper.oeeee.com/A/html/2011-12/12/content_1530279.htm

草根组织对人权保障,对个人责任意识的激发和个人权利意识的塑造发挥了一定的功能,有些功能与事业单位、官办组织相比,具有不可替代性。

1, 保障人权

(1) 我国第一代人权问题凸显,第一代人权保护相对缓慢,政府在第一代人权保障上有诸多不足,很少进行人权意识的倡导。事业单位和官办组织很少涉及第一代人权,草根组织对第一代人权的维护,称得上是“捍卫”,表现得更“冲锋陷阵”。尽管草根组织在维护第一代人权方面目前发挥的功能比较弱,但草根组织会越来越积极、主动地发挥功能,与事业单位、官办组织相比,草根组织的功能不可替代。

(2) 我国第二代人权保障虽有不足,政府、企业、事业单位、官办组织在保护第二代人权方面已取得较大的成就。在维护一些人群的第二代人权方面,草根组织与事业单位、官办组织区别不大,甚至在规模和数量上难以与它们相比,草根组织主要发挥了补充和协助作用。但是,在维护一些特殊人群(如特殊疾病患者)的第二代人权方面,草根组织的功能则具有不可替代性。

(3) 在维护第三代人权方面,草根组织在某些领域与事业单位、官办组织区别不大,但在其他领域,如在环保领域,草根组织的功能不可替代。

2, 激发责任意识和塑造权利意识

(1) 在激发个人责任意识方面,草根组织与事业单位、官办组织没有明显的差异,而且从数量及规模上讲,草根组织难以与事业单位及官办组织相比。

(2) 在塑造个人权利意识方面,草根组织与事业单位、官办组织相比,具有不可替代的作用,特别是在某些领域,如劳工、艾滋病等领域。在提升权利意识方面,尽管草根组织的功能较弱,但起到了探索和先锋作用。

草根组织与事业单位、官办组织对个人功能的差异见表4所示。

表 4 草根组织与事业单位、官办组织对个人功能的差异

| 内容\类型 | 事业单位 | 官办组织 | 草根组织 | |
|---------|--------|-------------------------------------|---|---|
| 人权 | 第一代人权 | 少涉及,基本不可能越来越多地涉及,功能弱 | 少涉及,基本不可能越来越多地涉及,功能弱 | 多涉及,会越来越多地涉及,目前功能弱,不可替代 |
| | 第二代人权 | 多涉及,会越来越多地涉及,功能强,但忽略一些特殊人群(如特殊疾病患者) | 多涉及,会越来越多地涉及,功能强,但忽略一些特殊人群(如特殊疾病患者) | 多涉及,会越来越多地涉及,功能强;关注一些特殊人群(如特殊疾病患者),功能弱,不可替代 |
| | 第三代人权 | 多涉及,会越来越多地涉及,但在某些领域少涉及(如环保),功能一般 | 多涉及,会越来越多地涉及,功能强,但在某些领域少涉及(如环保) | 多涉及,会越来越多地涉及,功能强;但在某些领域(如环保)虽涉及,功能弱,不可替代 |
| 权利和责任意识 | 激发责任意识 | 多涉及,会越来越多地涉及,功能强 | 多涉及,会越来越多地涉及,功能强 | 多涉及,会越来越多地涉及,功能强 |
| | 塑造权利意识 | 少涉及,基本不会越来越多地涉及,功能弱 | 少涉及,在某些领域会越来越多地涉及(如教育),而在某些领域(如劳工)则不会多地涉及,功能弱 | 多涉及,在任何领域都会越来越多地涉及,目前功能弱,不可替代 |

草根组织始终不变的是代表民间、代表民意,在此基础上自身目标越来越清晰、明确,自治性、自发性不断增强;组织性越来越强,手段更加多元化,专业能力也在不断增强,其动员公众参与的能力越来越强,并且会通过网络等新媒体更好地发挥自身的影响力。如,外来务工人群的不利生存环境和缺失的维权意识,催生工友之家这样的维权组织,而政府、事业单位和官办组织很少专注于为外来务工人群提供这样的服务。草根组织“具有推动着公民权利从符号化、虚置化向实体化转变,具有对公民意识的权利个体的锻造”的功能。我们看到,许多草根组织开始由民间人士个体发起行动,逐渐发展成为有组织的草根组织,草根组织以组织化的方式捍卫、保障服务群体的权利,对推动社会体制改革具有积极作用。它们以组织化的方

式维权，避免了权利缺失者“上街”维权，成为政府社会管理的“缓冲带”。2013年4月2日顺德召开全区社会体制综合改革会议，提出社会体制改革要实现“三个转变”，其中之一就是要在社会治理上变无组织对抗为有组织对话，“只有深化社会体制改革，扩大社会参与，促进社会再组织化，重塑政社互信，才能消除不稳定因素的制度根源。”⁷⁴

⁷⁴ “社会治理要从无组织对抗变为有组织对话”，<http://news.hexun.com/2013-04-03/152789965.html>

第4章 公民社会

哈贝马斯认为，在公民社会中，公民自由地组合在一起，使本是私人的人们形成公众，从而能以群体的力量处理普遍的公共利益问题。张祖桦指出：“一个健全的社会应该是一种市场、社会、国家各守其位，各负其责，三者之间保持协调、均衡、互补关系的状态。”⁷⁵

1949年新中国成立，逐渐建立起以公有制和计划经济体制为特征的高度集权的政治体制，以国家对社会资源的全面控制和垄断为基础，被称为“全能主义”国家，没有“社会”这一概念。1978年以来，随着改革开放的深入，国家与社会的关系得到重新塑造。“政企分开”、“政事分开”、“政社分开”、“党政分开”等过程，均意味着国家权力边界从无限到有限的界定，个人的经济活动、话语表达、自我组织、自我管理空间逐渐被释放出来，国家—市场—社会的三元格局正在缓慢形成，但国家、市场、社会的权力边界仍极为模糊。中国目前处于权威主义政体之下，国家权力依旧极其强大，社会发展空间及力量仍然非常弱小。公权力得不到制约，有时被肆意滥用，侵害公民权利，如大量贪污腐败、侵占公共财产；公民个人自由与权利遭到侵害，得不到保障时有发生，如暴力强拆，强制遣送上访人员，农民工、艾滋病及同性恋群体权益受到侵犯；大量公共利益得不到满足，公共服务供给严重不足，如流动儿童、留守儿童问题，大量贫困失学问题、大量孤残儿救助服务不足，还有严峻的环境污染问题。这一系列问题的长期存在，导致社会矛盾日益尖锐，而依靠政府或市场自觉地解决上述问题，几乎难以实现。只有单个的公民有效地联合起来，采取集体行动，形成制衡国家或市场权力的集体力量，在与国家和市场的博弈中，迫使国家与市场做出改变，真正地实现“市场、社会、国家各守其位，各负其责，三者之间保持协调、均衡、互补关系的健全的社会”。公民社会所发挥的功能正是中国社会发展所急需的，在应对上述现实问题方面是有效的。

首先，公民社会能有力地保护公民的个人自由与权利。公民社会的存在使个人避免以原子化的个人单独地、直接地面对其易受侵害（尤其是来自于公权力侵害）

⁷⁵ 公民社会：概念虽旧，问题常新，<http://wenku.baidu.com/view/83554bec6294dd88d0d26b8b.html>

的弱势地位，可以更为有效地抵御和制约侵害。例如，曾轰动一时的孙志刚案，如果没有《南方都市报》等报刊以及网络媒体挺身揭露，没有社会各界所形成的强大公共舆论压力，我们不难想象，孙志刚恐怕仍然会和之前众多被收容遣送的受害者一样白白送命，肇事者也仍然会逍遥法外，收容遣送制度恐怕更不会这么快地寿终正寝。再如“工友之家”、“小小草”等大量劳工组织，它们通过为工友提供法律咨询、文娱生活等方式维护着农民工的权益。

除了维护个人自由与权利，公民社会对国家权力、市场暴政亦起着重要的制衡作用。上世纪90年代起，大量兴起的环保组织对国家及市场暴政进行了有力反击。近年来，逐渐被关注并发展起来的各类公益诉讼组织，如中国公益诉讼网，通过公益诉讼的方式，制衡国家与市场，维护公共利益。

同时，许多公共事务、公共服务是政府或市场不宜插手或力不能及的，而各种社会力量，尤其是公民自发独立形成的草根组织能够有效地填补这个空白，并且利用其自身优势，有些可以比政府或市场做得更好，如环保、志愿服务、同性恋组织、各类兴趣小组等。

关于中国是否需要公民社会，中国是否已经步入公民社会这些说法，争议很多，众说纷纭。学界及社会舆论普遍认为中国需要公民社会。俞可平认为，公民社会有助于推动中国国家治理的改善，实现“善治”。同时他认为中国的“公民社会已经兴起”。⁷⁶高丙中认为公民社会的发展能推进中国的民主进程，使社会运转更加有序和谐，并认为中国“已经迈进公民社会的门槛”。⁷⁷也有部分学者认为中国目前尚迈步在“走向公民社会”的坎坷道路上。媒体及公众舆论普遍呼唤公民社会的发展，并对我国公民社会的进程持较为乐观态度。2008年初，《法兰克福》称“中国已进入公民社会”。而与此相反，政府对是否需要公民社会往持否定观点，进而采取极为谨慎、甚至压制的态度。2011年，中央综治委副主任、中央政法委秘书长周本顺曾公开发文，称“社会管理不能落入‘公民社会’陷阱”。无论中国的今天是否已经进入公民社会，也不管政府对公民社会持压制还是支持态度，不可否认，公民社会所发挥的维护公民个人自由与权利、制衡国家权力和市场暴政、提供政府或市场所无法提供的公共服务等价值与功能，是今天中国社会良性发展所亟需的。

公民社会的成熟发展，或者说公民社会的价值与功能的有效体现，依赖于公民极强的独立、自主、合作、参与的公民精神，依赖于广泛、丰富而紧密的公民结社，依赖于公民间基于自由交流与合作形成的牢固的信任和合作网络（社会资本）。“公民精神”、“公民结社”、“社会资本”三者之间有着紧密的联系。“公民精神”的培育，需要雄厚的无形的社会资本作为基础，需要有形的载体——公民社团将公民精神变为强有力的行动。而积极的公民参与意识与公民精神，可以促进社会资本的形

⁷⁶ 俞可平，“中国公民社会的兴起与治理的变迁”，《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年。

⁷⁷ 高丙中，袁瑞军，“迈进公民社会”，载于《中国公民社会蓝皮书》，北京大学出版社，2008年。

成和转化，实现增值。如果社会资本存量不足，公民社会的成长就会受到限制。然而受传统历史文化，如“官本位”、“权威崇拜”及“与世无争”等臣民文化的影响，我国大部分民众缺乏独立、自主、合作、参与的公民精神。另外，由于长期处于全能政府或权威政府体制统治之下，以及市场化改革以来资本的侵蚀，社会良性发展的重要基石——社会资本在我国当下极度缺乏，亟需培育和构筑。信任、规范和网络（社会资本）能够通过推动协调的行动来提高社会效率。社会资本一旦进入均衡状态，非常稳定。它自身会积累，并形成积累的正反馈。而民间自发形成的独立的草根组织（包括线下实体组织及线上虚拟组织），是人们实现自由交流、结社的重要载体和路径。它能有效地激发培育独立、自主、合作、参与的公民精神，为公民提供结社载体，将“个人组织起来”，进而增加社会资本，极大地推动我国公民社会的发展进程。

一，培育公民精神

公民精神是一种独立自主，积极关注公共事务并合作、参与公共事业的态度和行为。它既强调公民积极捍卫权利的意识，也强调自觉履行义务的意识，既强调公民应严格遵守规则的意识，也强调公民的自治意识。⁷⁸参与精神、民主精神、权利意识、平等精神和社会责任感等都是公民精神的重要体现。这种公民精神是公民美德的关键标志，是公民社会的核心，也是公民社会有序运行的重要保障。“假如没有公民精神，一个多元化的社会就可能沦落为一场每个人对所有人的战争。公民精神的功能就像是公民社会的管理者。”⁷⁹每个人的幸福生活和自我实现最终要靠自己去创造实现。而现代公民只有积极参与公共生活，才能维护包括自己在内的广大群众的利益；只有勇敢并善于对社会公务和政府决策提出问题、批判思考并监督问责他们的行动，如社会不公、贫富分化、行政强权、贪污腐败等，才能真正实现公民当家作主的政治权利，真正实现言论自由、经济富足、人身安全、个性解放等。

在我国，随着改革开放的深入，媒体，尤其是网络媒体的发展，以及草根组织的发展，独立自主、自治管理、合作参与公共事务等公民精神有所唤醒，并得到一定发展。但是，由于长期深受臣民意识与臣民文化的影响，以及政府对公民教育的控制等，使得很多公民极为缺乏公民治理意识、参与公共事务与社会治理、维护个人及公共利益的意识等现代社会良性发展的精神基石——公民精神。有学者曾对南

⁷⁸ 理性选择制度视野下的中国公民精神，

<http://wenku.baidu.com/view/6defecc8050876323112125b.html>

⁷⁹ 爱德华·希尔斯，“市民社会的美德”，邓正来，《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径》，中央编译局，2002,41页。

京市的社区居民参与 NGO 的意识及程度进行过实证调查,发现社区居民对草根 NGO 的参与程度并不理想。调查结果中过半的社区居民表示从未参与任何形式的草根组织。⁸⁰

公民精神的培育是一个漫长的过程,是一个随着法治与民主制度的逐步健全、公民自身素质提高而不断成长与发展的冗长历程。民间自发形成的独立的草根组织是培育公民精神的重要路径之一,它能够培养其成员合作与团结的习惯,进而培养公民精神。例如,成立于 2005 年 2 月 19 日,在青海省民政厅登记的非营利性民间社会团体青海格桑花教育救助会(简称“格桑花”)。起初,几个素不相识的志愿者,看到西部孩子的教育落后问题,利用业余时间,自发组织起来,共同为孩子做点事情。在这里,他们积极地了解孩子们的需求,独立自由地发表观点,有序地进行分工与合作。参与者,包括志愿者、孩子以及学校,通过这样一种自觉自愿的集体行动,不仅激发并增强了他们的独立自主、自由表达的意识,也培养了与素不相识的人合作共同完成某一任务或事业的意识。类似的草根组织还有很多,例如大量的草根社区自治组织,通过号召社区成员加入社区自治组织,基于互相协商与合作来完成社区的自我治理和自我管理。在这一系列的活动过程中,互相协商、合作、自我治理、自我管理 etc 公民精神自然得到一定程度的培育和提高。

借助互联网,草根组织在培育公民精神方面更是有了翻天覆地的成效,网民旺盛的生命力和突破障碍的意愿在网络上得以释放。随着我国网民的迅速发展,网络舆论高潮迭起,社会影响日益显著。在“PM2.5”、“免费午餐”、“随手拍解救流浪儿童”等一系列事件中,草根组织在网络舆论中都扮演了积极的民意代表,号召倡导公众积极参与。这些热点事件主要涉及公民权利保护、公共权力监督、公共秩序维护和公共道德伸张等重大社会公共问题,体现了草根组织在广大网民自主性、合作参与公共事务、关注个人及他人权利等意识方面的努力。

乐水行 ——实践中激发公民自主性

近些年,北京周边河流污染日益严重,如清河、拒马河、温榆河、通惠河等都遭遇不同程度的污染。然而,这一问题却鲜有人关注和解决。

2007 年 3 月 17 日,由地球村、自然之友、绿家园倡议的“城市乐水行”活动在北京的河流边悄然展开。一个个志愿者被感召加入到“乐水行”活动中。每逢周六,都有一批人在“走水”,他们“亲自去看”,发现河流之美,记录河流之痛,思考人类该如何正确对待身

⁸⁰ 梁莹,“公民治理意识、公民精神与草根社区自治组织的成长”,《社会科学研究》,2012 年第 2 期。

边的水。每年参与活动的人数达上千人。

随后厦门、广州、成都、石家庄、郑州等也陆续发起此类活动，当地志愿者加入其中，关注本地河流污染状况。他们身体力行，主动承担责任，彼此协调，自我管理，充分体现其关注社会的自主性。

张翔是“乐水行”活动的总协调。起初他只是一位普通的志愿者，在参与该活动的过程中，他希望投入更多的时间和精力号召更多的志愿者加入其中，慢慢地他成为了活动的总协调。一位志愿者在他的文章中写道：“正是由于有了环保组织的倡导，并组织大家去参与环保，才会激发越来越多像张翔这样的志愿者的自主性，让他们主动参与到环保活动中。”⁸¹

一元公社 ——激发豆友与微粉们的公民精神

一直以来，中国的弱势/边缘群体的权利受到忽视或侵害，得不到保障。如城市中的家政工缺乏交流、开展活动的空间、生活圈子闭塞；部分女性受到家庭暴力的伤害，却得不到帮助与解决；同性恋群体常受到来自社会的偏见、歧视，个人心理发展、日常生活、社交都受到严重损害，不能正常开展。而这些弱势/边缘群体对自身权利维护的意识，以及其他公众帮助维护这些群体利益的权利意识都极为缺乏、薄弱。

彩色放映室

成立于 2011 年 7 月的一元公社，一方面为家政工等边缘群体及 NGO 组织之间提供相互交流、开展活动的场所和平台，促进这些群体或组织间的对话、协作及发声；另一方面，通过开展围绕“权利和社会发展”议题的影音播放、讲座、沙龙等活动，推动公众和 NGO 对某一社会议题的讨论，进而改变公众和 NGO 的意识和思想。通过影像为人们提供观察和思考社会问题角度的“彩色放映室”是一元公社最为特色，效果最好的活动形式之一。

“彩色放映室”所播放影片和纪录片全部围绕“权利和社会发展”，如劳工权益、劳工运动方面有讲述美国矿区罢工运动的经典纪录片《美国哈兰郡》、台湾某罢工纪录片《环亚罢工 90 小时》、讲述台湾劳动阶层艰难现状的纪录片《劳动爸爸-劳动妈妈》等，贫困方面的“谁在谋杀穷人”纪录片《喂不饱的地球》等，女性权益方面有反对针对妇女暴力的《被投石处死的索拉雅·M》、讲述赋权新移民女性的台湾纪录片《姊妹，卖冬瓜！》等，儿童权益有记录艾滋孤儿的《沙漠里的天使》、讲述儿童性暴力的韩国影片《熔炉》等，移民工权益

⁸¹ 公民环保三人行，<http://bjyouth.yinet.com/article.jsp?oid=63705356>

有印尼女移工在澳门生存纪录片《女移工》等，反对暴力的丹麦影片《更好的世界》等，反对种族歧视的《消失的1945》等。除了权利议题外，还有诸多有关社会发展、批判社会发展、重新审视社会发展的发人深思的影像，如广州反拆迁纪录片《焉宁》、探讨社会阶层、社会固化的英国纪录片《49 未知天命》、反全球化斗争影片《西雅图之战》、记录中国发展背后的影片《人造风景》等。

“彩色放映室”固定每周五晚举行，几乎如期举行，遇特殊节假日相应调整播放频度，如十一长假期间改为每天播放。截止到2013年1月10日，“彩色放映室”共举行61期。所有对议题感兴趣的公众都可以前往观看“彩色放映室”的影片，并参与网络。

豆友与微粉们⁸²

为了更有效地影响和改变公众的公民意识和公共精神，一元公社有意识地瞄准了青年人群体。一元公社认为青年人是公民社会建设的重要力量，能迅速接受、成长和发展出具有社会关怀的批判性思考视角，能将个人成长和社会发展连接，并影响其他青年人思考和采取行动。因此，包括“彩色放映室”在内的所有活动举行前，一元公社都会通过豆瓣、微博、博客等富有社会关怀、具有行动力的青年人虚拟聚集社区发布信息，进行宣传，以吸引更多的人前来参与。一元公社的“彩色放映室”、“发展悦月谈”、系列专题讲座和倡导沙龙，及其他活动已直接或间接地影响了不少青年人的思考，并促使他们采取行动，分别成立了青年读书小组、青年志愿者行动小组、女权主义行动派、口罩小分队等。这些人极具批判精神和行动力，他们积极地发起社会倡导活动，进而改变和影响更多的人。除此之外，还有在一元公社影响和支持下迅速发展出来的为行动者赋权的志愿者组织——雷民影像工作室。它通过拍摄、制作、发布短小有力的视频影像为行动者赋权，记录公民行动，培养影像制作者，协助边缘社群共建赋权，批判主流价值观、反思社会发展议题，以影像推进社会公平倡导。成立短短半年之久，吸引了不少青年志愿者参与，培养出多名影像制作者，先后成为不同组织的影像骨干志愿者。她们以敏锐的视角和迅速的反应介入重要的社会倡导事件，以影像推动发声。比如制作完成了反对亲密关系暴力的《受伤的新娘》，记录青年女大学生行动的《占领男厕所》，反上海地铁不当言论的《我可以骚你不能扰》以及抗议对性工作者侵权电影《抵制麦收快闪行动》等等。这些影像作品以鲜明的权利视角反对歧视、倡导平等。

独立性与民间性

一元公社创始人吕频与韩红梅分别是独立媒体人和妇女权利工

⁸² 这里的豆友指豆瓣网友，微粉指微博网友。

作者，一直以来关注公民权利和社会发展，关注公民社会的构建和公民意识启蒙。她们自身的背景和关注，不仅有利于机构运作保持独立性与民间性，而且能一定程度保证机构在推动公民意识方面的专业性。另外，一元公社的经费都来自几位创始人及其朋友的个人捐赠，保证了资金来源上的独立性与民间性。

一元公社紧紧围绕“权利和社会发展”议题，通过影像播放、讲座、沙龙等各类活动形式，针对性地、策略性地影响青年人、部分精英群体的公民意识和公共精神，通过他们再去影响更多群体的方式，最终实现其追求的、也是其突出发挥的启蒙公共精神，激发公民意识的价值和功能。

培育公民精神的效果可以反映在生活方式的改变中。这是因为，一定的世界观、价值观和生活观对人们的生活活动起着根本性的调节作用，规定着一个人生活方式的选择方向，成为影响生活方式的深层力量。一定程度上来说，草根组织培育公民精神是对生活方式的引领，能够汇聚一股强大的力量，从而改变社会。培育公民精神从而改变生活方式在以下两个领域体现的最为明显，一个是公益生活方式，一个是绿色生活方式。

草根组织倡导公民精神使得对人们参与公益产生了莫大的吸引力，使得越来越多的人接受公益生活方式。不仅如此，在现实公益需要剧增的今天，越来越多的人参与到公益活动之中。

多背一公斤与驴友们的 公益生活

由余志海（网名：安猪）于2004年发起的“多背一公斤”是一个公益旅行活动，向驴友推行一种独立自主，积极关注社会其他群体利益，并进行合作，参与公益事业的精神，鼓励旅游爱好者在乡村旅行途中探访乡村学校，传递物资和知识，并收集和分享学校信息和需求，使得公益与驴友热爱的旅游结合起来，并形成一种公益生活方式。

“多背一公斤”通过推动“发起或参与公益活动”及“认识志同道合的朋友”等项目，传递公民精神，这对旅游爱好者产生了莫大的吸引力，使其主动接受这种公益生活方式。传递—交流—分享三个简单的步骤为旅游者带来丰富的旅游体验，并实现良性的公益循环，让公益真正融入生活。其中“传递”—出行时多背一公斤，把文具或书籍等带给沿途贫困落后地区的学校或孩子；“交流”—旅途中与孩子们进行面对面的交流，开阔彼此的视野，激发信心和想象力；“分享”—归来后通过一公斤网站分享学校信息和活动经验，发动更多朋

友参与。这些都体现了公民精神对于驴友的影响力。“多背一公斤”网页显示共收录了1682所学校，由驴友主动发起的并参与的21项公益活动正在进行。⁸³

另外，草根组织紧跟时代潮流，倡导居民使用绿色产品，参与绿色志愿服务，引导民众树立绿色增长、共建共享的理念，使绿色消费、绿色出行、绿色居住成为人们的自觉行动，让人们在充分享受绿色发展所带来的便利和舒适的同时，履行好应尽的可持续发展责任的方法，实现公众自然、环保、节俭、健康的生活方式。如地球村等草根环保组织发起的26度空调整能行动；自然之友发起的回收月饼盒行动；绿脚印远足俱乐部推行低碳生活，倡导捡拾垃圾的“绿色脚印”行动。由此，政府、事业单位和官办组织也看到了倡导绿色生活方式的重要意义，纷纷加入倡导绿色生活的行列。

26°C空调整能行动 塑造绿色生活

当前，全球灾难性气候变化屡屡出现，已经严重危害到人类的生存环境和健康安全。气候变化的原因除了自然因素外，更与随着世界工业经济的发展、人口的剧增、人类欲望的无限上升和生产生活方式的无节制息息相关。而低碳、绿色的生活方式为我们提供了一个最新的解决方案。

26°C空调整能行动

由北京地球村、世界自然基金会、中国国际民间组织合作促进会、自然之友、环境与发展研究所、绿家园志愿者等组织共同倡议发起的“26°C空调整能行动”自2004年6月26日开始启动。活动的发起者在为期3个月的活动中倡导宾馆、饭店、商场、办公室等公共场所空调温度设定不低于26°C，提供对环境负责的公民精神，以减少能源消耗，缓解夏季电力供应危机，并对环保做出贡献，同时也号召个人消费者采取相应行动从每一个家庭做起。此前，地球村自1996年开始就在倡导“节约资源、绿色选购、垃圾分类、保护自然”环保精神，倡导以适度消费为主体的节约型生活方式。

⁸³ 数据截止至2012年10月26日

绿色生活方式

活动发起后，全国有 50 多家民间环保组织也作为共同发起单位加入了这个活动，使尽可能多的公共建筑如：办公楼、宾馆酒店、商场超市、学校等承诺加入 26 度行动。此后，国务院正式发布文件《国务院办公厅关于严格执行公共建筑空调温度控制标准文件的通知》，要求办公楼等单位严格执行 26℃ 空调节能措施。

另外，在环保组织的倡导下，越来越多的普通百姓具有了环境保护的意识，加入到绿色生活方式的队伍中来。不久前一项涉及 1.5 万人的网络低碳调查显示，73.08% 的人有双面使用纸张的习惯，83.33% 的人自备购物袋，79.49% 的人能自觉地把空调温度调到 26℃，83.34% 的人愿意参加环保志愿者组织的环保活动。⁸⁴

但是，部分草根组织对公民精神的传播和发扬受到了来自政府的压力，发挥功能有限。政府的控制和压力，使得草根组织推进公民精神有所顾虑，工作策略相应受到限制，再加上草根组织发展阶段受限，包括专业性、策略、能力（包括调动资源能力、传播能力）等，因此，在激发和培育独立自主、积极关注公共事务并合作/参与公共事业的公民精神方面，草根组织所发挥的功能是有限的。

二、公民结社载体

群体生活是人的天性，结社行为是人们生来就掌握的本领，每一个社会人都注定生活在各种群体之中。自由交流、结社、过群体生活也是人们与生俱来的需求。在自愿组成的组织中，人们的各种情趣获得发展，得到关心、爱、尊重和承认，也能够关心别人、爱别人和帮助别人，认同集体，形成共识，感到温暖，做出奉献。结社还可以使人们战胜生活的重压，超越隔阂、冷漠、麻木、机械和贫乏，使生活变得富有意义和生机。从政治权利和经济权利角度看，结社权是一项基本人权和宪法权利。单个的公民只有通过结社才能在面对强大的国家权力或资本权力时进行有效抗衡，保护自身的权益不受伤害，推动和维护民主政治的运行，使成员的某些政治主张或利益诉求被采纳或实现。

民间自发、独立形成的草根组织是公民结社的重要载体。然而，在今天的中国，由于种种原因，我国公民自主结社权一直受到严重压制，国家控制进一步强化，国家政权深入到社会底层。而国家政权层层推进的直接后果是公民社会的萎缩。目前，“社团管理中的‘双重管理’模式严重阻碍了公民行使结社权，对社团的管理几乎完全就是政府对社团的全面控制，是根据政府的逻辑组织社团的发展，使其成为政府管

⁸⁴ http://news.163.com/10/0601/16/6835SFFV000146BD_3.html

理的对象，也成为政府管理的某种直接延伸。”⁸⁵如大量的官办组织。这种受到过多行政权力干预，严重依附于上级主管部门的“公民结社”缺乏民间性和独立性。另外，这些政府批准成立，获得合法身份的社团也不能充分发挥社团的自治功能。而那些真正能体现独立性和民间性，承载公民自治功能的草根组织，往往得不到现行法律的保护，成为“非法社团”，甚至遭到行政权力的打压而难以存活。在本项研究的调研中，我们发现大量草根组织未能获得合法身份。大量劳工类、防艾类、维权类、倡导类草根组织不但没能获得合法身份，还遭到各种各样来自行政力量的打压，如小小草工友家园等深圳诸多劳工组织、爱源信息咨询中心等防艾类组织。

草根组织这一公民结社载体，随着互联网的发展发生了很大变化，除了传统的实体组织外，衍生出大量线上虚拟组织/社区。

1, 线下结社

在互联网出现之前，尤其是 Web2.0 之前，公民的结社主要体现为实体组织或网络，如活跃于我们日常生活中的秧歌队、花鸟协会、棋牌协会、同乡会、校友会、学会等。还有诸多基于共同价值观走到一起，参与行动，维护公共利益的草根组织，如基于共同的环保理念而成立的达尔问自然求知社等环保组织，由众多志愿者因相同的扶贫和教育理念而成立的“为中国而教”、“歌路营”等扶贫教育组织等。但是，在权威主义政体下，中国公民的结社自由仍然受到严重限制，公民进行结社的载体或通道被严格控制或堵塞，众多草根组织（尤其是抗衡政府或市场、维护公民权利的草根组织，如劳工维权组织、艾滋病维权组织等）难以获得法律身份或获得民政注册等，这些都体现了国家对公民结社自由及结社载体的控制。尽管外部条件严苛、一片灰暗，并不能抹灭草根组织为人们提供结社载体、满足公民结社需求的独特价值与功能。因为有草根组织这种载体存在，特别是草根组织具有自发性和独立性的特点，使得公民结社即便被严格管制，仍然“野火烧不尽”。它们像顽强的小草，仍不放弃寻找成长的空隙。乐观地看，中国近几年的社团管理制度有所宽松，越来越多的草根组织能够进行登记注册，草根组织对促进公民结社权的实现，无论是空间，还是自由度，都越来越大。许多原本不能够注册的草根组织通过自身的努力得以成立。

⁸⁵ 吴玉章：“‘政府管理社团’模式及其效果”，载于吴玉章主编，《社会团体的法律问题》，社会科学文献出版社 2004 年，第 6 页。

瓷娃娃 ——在“人治”下成功结社

成骨不全症又称脆骨症，是以骨脆弱、骨畸形、蓝色巩膜、牙齿发育不良、身材矮小等为临床特征的常染色体显性或隐性遗传性结缔组织病。民间将该病称为玻璃娃娃、玻璃人、瓷娃娃。至今，中国大陆仍未有完整的成骨不全症患者数据，但根据该病的发病率估算，目前中国约有10万名成骨不全症患者。⁸⁶成骨不全症患者因长期频繁骨折，造成骨畸形，身材矮小，行动障碍，为残障群体。由于该病为罕见疾病，长期以来，社会和公众对成骨不全症患者缺乏了解和尊重，甚至存在歧视。这类群体的医疗、教育、就业、保障等未得到应有的关注和重视。大部分成骨不全症患者的家庭生活极其困苦，许多家庭无法负担病症患者的骨折手术和矫正手术的费用，成骨不全症儿童的教育受歧视和排斥现象同样严重。

让罕见病“曝光于世”

面对这样的情景，成骨不全症（脆骨病）患者王奕鸥与黄如方于2007年5月在北京成立了全国第一个为成骨不全症患者服务的“瓷娃娃关怀协会”，希望通过这样一个公益性、非营利性的民间组织，促进社会和公众对成骨不全症等罕见疾病患者的了解和尊重，消除对他们的歧视，维护该群体在医疗、教育、就业等领域的平等权益，推动有利于成骨不全症等罕见疾病脆弱群体的社会保障的相关政策出台。协会的资金50%来自个体，另外来自企业和基金会资助，资金来源并不稳定。

瓷娃娃协会为成骨不全症患者提供医疗救助、一对一资助、节日慰问、教育协助、技能培训等特殊服务；提供医疗转介（药物、手术、基因检测）、咨询、免费定期邮寄期刊、参与协会活动等一般服务；对患病群体及家庭提供关爱和救助服务。面向社会，协会主要通过活动宣传、媒体宣传和星期天电影公社的形式，对公众进行成骨不全症等罕见疾病的知识宣传教育。2011年2月28日第四届国际罕见病日上，协会作为国际罕见病日中国地区合作伙伴，通过线上线下多种渠道举办了一系列宣传倡导活动。当天，CCTV-新闻频道《朝闻天下》、《焦点新闻播报》、《共同关注》、《东方时空》等多档节目全天滚动播出了国际罕见病日系列报道，通过罕见病知识介绍、罕见病患者家庭实地采访、罕见病专家采访、罕见病组织访谈、罕见病政策评论等多角度、深层次、全方位报道，向社会展现了罕见病群体的生存状态和面临的问题，向政府相关决策部门建议解决罕见病社会问题的有效方式。除此之外，协会还进行罕见病领域的政策倡导，希望从制度层面推动对这类群体的医疗、教育、就业等方面的制度保障。协会通过人

⁸⁶ 《中国成骨不全症患者调查报告》 <http://www.docin.com/p-119927093.html>

大代表和政协委员将罕见病立法建议提交两会，包括全国人大代表孙兆奇提交的《关于加快制定罕见病群体保障制度，完善我国医疗和社会保障体系的建议》，全国政协委员黄少良提交的《国家应尽快定义“罕见病”及完善相关政策》，全国人大代表陈静瑜提交的《关于尽快出台“罕见病”立法及完善相关医疗保障政策的建议》，全国政协委员李定国提交的《关于〈建立罕见病基本医疗保障制度〉的再提案》。

到2009年底，协会直接联系到1000余个脆骨病家庭。协会的“一对一资助”项目，共计长期救助53名各地贫困脆骨病儿童；为18名脆骨病特困家庭的患儿提供医疗援助。出版瓷娃娃双月刊七期，并免费邮寄给全国数千个脆骨病家庭、医院、民政、残联等部门。协会的努力，使成骨不全症等罕见疾病引起了政府的关注，推动了相关政策的出台。2011年5月，民政部部长李立国表示将把患罕见病儿童、残疾儿童、受艾滋病影响儿童等纳入保障范围。

幸运的瓷娃娃

成立之初，瓷娃娃面临注册难题。近三年里，他们在谋求“合法”身份时屡屡碰壁，无奈于2008年11月进行工商注册，但是也因此在接受捐赠或参与政府购买服务项目时受阻。

转机源于一场与民政部部长的隔空对话。2011年3月10日，民政部部长李立国参加“两会”期间央视一档访谈节目，节目现场连线中，王奕鸥和李立国共同探讨民间慈善组织的困境与发展。王奕鸥请求李立国：能否让在工商注册的民间组织，有更多的机会参与到政府购买服务的项目中，有一个稳定的资金来源。“瓷娃娃”因其工商注册身份，失去通过政府购买服务而获得资金支持的机会。

李立国当即回答：奕鸥谈的两个问题，民政部门应该支持也可以支持。“成骨不全症患者自愿集合到一起，精神可嘉，而且开展活动，显示出相当的组织动员能力和管理水平，且现在依托在民政部登记的中国社会福利教育基金会下面，（在‘瓷娃娃’注册上）我们是应该帮助的。”3月29日，民政部部长李立国参观瓷娃娃关怀协会的新家。北京市民政局现场在写有“北京瓷娃娃罕见病关爱中心”的注册证书上盖章。同一天，北京市民政局官方网站公示显示，北京瓷娃娃罕见病关爱中心成立，登记为民办非企业单位。至此，瓷娃娃正式成立。

瓷娃娃是幸运的，这也预示着草根组织注册难有“终结”的可能。2011年开始，北京市民政局发布消息称，包括工商经济类、公益慈善类、社会福利类、社会服务类等四大类社会组织，可直接到北京民政部门办理注册登记手续。全国许多地区也开始放宽注册限制。然而，瓷娃娃的幸运更显示出一种人为因素干预的结果，而不是经过正常的通道！它是个案，是与政府领导隔空对话的结果，草根组织经由不受干扰的正常途径和流程得以注册的机制并未实现，我们也没有看到草根组织合法化的便捷性和常态化。

草根组织一旦丧失了独立性和自主性,就丧失了作为公民自主结社载体的功能。现行中国的社团管理体制恰恰立足于扼杀草根组织的自主性和独立性,一心要把它们变成政府机构的附庸,变成政府控制公民的工具。在这种体制下,政府将具备自主性、具有活力的公益性或互益性“非法化”,几乎与令人头痛的黑社会组织一样对待。

小小草的结社困境

劳工问题发端于上世纪 90 年代,进入本世纪以来日益严重,愈发凸显。从珠三角到长三角、京津地区,一直蔓延到全国各地,只要有劳工的地方,都多多少少存在劳工权利受损、得不到保障、劳工生活受到歧视排斥、劳工自身维权意识差等问题。劳工权利受损严重、劳资矛盾突出已成为当下阻碍中国发展的最为突出的社会矛盾之一。

于 2003 年 8 月成立的深圳市小小草工友家园,是珠三角地区众多劳工类草根组织中的一家,以义工为主要力量,免费为外来打工者提供法律咨询及劳动法培训,提供表演、创作的舞台,提供打工者之间的交流平台。成立 9 年多来开展过的活动有:设立社区阅读室及活动室、提供文娱康乐活动、提升工人文化、为外来工(主要对象为工伤者及女工)提供心灵辅导及咨询服务、提供法律咨询、开展普法活动、为外来工提供基本进城务工知识,提供热线咨询。

遭多部门胁迫

然而,与其他劳工类草根组织的命运相似,小小草工友家园的发展过程中也常常受到来自政府的各种打压。2012 年 6 月开始,小小草工友家园再次受到各种压力,被逼迫搬离宝安区。首先是来自所在镇、区不同的政府部门轮番检查,然后房东突然态度强硬地要收回房子,石岩派出所及消防大队也选择性地执法开出罚单逼迫停业。8 月 30 日,小小草中心上午突然遭到 5、6 个身穿便服或治安服的人强行锁住大门,遭到暴力逼迁。之后此事在微博上被大量转发,引起了社会人士的严重关注。但小小草命运仍旧多舛,通过信访、报案等渠道仍不能恢复正常运行,被迫搬迁,而新场地尚无着落。作为一家为打工者提供各类免费服务的民间公益组织,每年参与 1000 多起劳工维权,却未能在民政部门注册,眼下又要为自己维权。

不懈的结社努力

2012 年 9 月 16 日,在小小草中心门口举行了最后一次聚会,“都是小小草,还是在一起”!他们,畅聊小小草存在的意义,更提到类似小小草的劳工机构存在的必要性,“我们都没有办法想象如果没有

劳工 NGO, 工人会怎么样, 失去了这样一个不仅提供法律知识, 还提供家的温暖的平台, 我们在异乡除了像机器一样生产外, 还能有什么要求? ! 又怎么发出声音? !” 聚会尾声, 工作人员为大家朗诵一首诗, 表达追求正义, 不惧黑暗的决心。“谁说一切都已了结, 我来献上我的一颗心, 多少鲜血随波流去, 我来献上我的一颗心。用心来交谈并不轻松, 我知道他的含义, 那是用爱的尖刀, 打开胸膛, 剜出深藏的灵魂! 谁说一切都已了结? 了结了么? ! 了结了么? ! 我来献上, 我的一颗心!”

虽然是告别, 但是小小草的工作人员说: “这是大家的告别聚会, 但是我们坚信, 我们还是在一起, 因为我们有着共同的理想, 共同的追求, 我们期望有一天我们能迎来光明!” 而这正是政府等不能阻止的结社的愿望。⁸⁷

2, 线上结社

进入互联网时代, 尤其是 Web2.0 时代以来, 草根组织突破了结社的地域限制, 也一定程度突破了政府对草根组织的控制, 使得草根组织促进结社自由权的实现得到改观。除了传统实体组织外, 网络草根组织成为公民在虚拟社会结社的具体展现。这类网络群体包括 QQ 群、Email 群、MSN 群、“百度贴吧”中基于地名/机构/职业和兴趣爱好等关键词聚集的人群、基于博客(微博客) 形成的讨论圈、BBS 论坛中网友的“版聚”等。尽管这些网络群体的名称不同、形式各异, 但它们都有一个共同点: 虚拟空间中自愿聚集, 自由交流。

一般来讲, 这些群体具有典型的组织特征: 有相对稳定的参与者(网民), 有参与交流的积极分子(网民中的积极分子), 有组织管理者(比如论坛的版主、管理员), 有固定的交流地点(固定的虚拟空间), 共同的交流活动, 甚至还定期进行网下聚会活动, 等等。与现实中的各种社会组织相比, 网络群体具有参与成本低、交流互动效率高、自主性自愿性强等特点, 具有更为明显的非政府性、非营利性、民间性、自愿性等草根组织的典型特征。

伴随着互联网的发展与普及, 我国的网民数量越来越多, 网络结社现象日趋活跃, 网络群体规模庞大, 社团层面的网络公民社会组织开始兴起。值得注意的是, 中国的网络公民社会与西方有很大不同。在互联网发展的早期, 网上抗议曾在西方产生过较大影响, 但随着时间的推移, 基于 BBS 和网上社区的网络事件在西方逐渐式微。在西方国家, 互联网更多的是作为公民社会组织进行资源动员的手段与工具, 而不是公民社会的主要阵地。当前的中国却不同, 网络不仅是现实中公民社会组织开展活动的工具与手段, 更重要的是, 网络本身已经成为草根组织结社的重要领域, 网络群体大量涌现。基于 BBS 的网上抗议在互联网发展的早期出现后, 不

⁸⁷ 参照小小草博客、微博资料整理。

仅一直保持不衰，而且日渐兴盛。换句话说，在西方，网络公民社会中的草根组织仅仅是现实公民社会的一个补充，而在中国，网络草根组织已经成为促进中国公民社会发展的新生力量，尤其是围绕网络事件而产生的网络组织，某种程度上有些对政府的影响远远大于线下草根组织。例如，全国艾滋病信息资源网络（CHAIN）是一家活跃于虚拟社区的组织化的草根组织。它是一个全国性的，有政府、非政府组织和国际组织共同参与的信息交流与共享平台，五年工作中先后得到了很多国内外相关机构和项目的大力支持。CHAIN 作为分享公共信息的开放的交流平台，邀请所有感兴趣的组织与个人参与 CHAIN 的建设工作，成为艾滋病人的虚拟交互社区。

当然，即便是在 Web2.0 时代，草根组织的结社自由也不必然能够成功，尤其是进行倡导、维权的草根组织。先后有公盟、爱知行以及爱源信息咨询中心被政府以各种理由调查、撤销、取缔。关注艾滋病和乙肝感染者权益的草根组织，北京益仁平组织负责人于方强说，“近年在中国大陆做 NGO 面临越来越多的限制和压力。今年外汇管理局对捐赠收入设立了非常严格的限制，这是制度上越来越严的因素；管理上包括很多 NGO 被取消，经常被税务、消防等各个部门检查，这种压力非常大。像爱知行、北大妇女法律研究中心、爱源这些机构一个接一个被惩处、取缔。我相信不久的将来所有的 NGO 都会面临这样的问题。能做的可能只有心理准备吧！因为说实话，我们这些民间组织在国内的地位是非常微弱的。”⁸⁸

爱源信息咨询中心 ——网络组织化遭压制

致力于艾滋病关怀与救助，尤其是艾滋高发的落后农村地区的爱源信息咨询中心成立于 2004 年，主要依赖志愿者力量维持运作，对艾滋儿童和孤儿进行直接资助及长期关怀。已有上百名因艾滋病失去父母的儿童在爱源志愿者的帮助下获得了较好的救助与关怀。2006 年底，爱源改组，由国内艾滋病预防、治疗、关怀、救助等领域的专家、学者、乡村基层工作者和志愿者组成，进行针对艾滋病儿童成长关怀的健康教育、对艾滋村中因贫困而不能继续学业的学生进行资助的爱心援助、帮助受艾滋病影响的社区实现可持续发展的社区发展，针对感染者药物依从性的宣传、教育和培训，推动公众参与艾滋病关怀和救助工作的知识宣传。⁸⁹2007 年以来，爱源与中华艾滋基金会、全球儿童基金会、联合国儿童基金会、乐施会等机构合作开展了一些农村艾滋病地区社区发展和自救项目。机构平均年流水不到 20 万元（许

⁸⁸ 当局刁难 胡佳关怀艾滋儿 NGO 被迫停业，<http://bbs.news.163.com/bbs/society/191603793.html>

⁸⁹ 北京爱源信息咨询中心 <http://tieba.baidu.com/p/640270937>

多钱由志愿者直接拨付给受助群体，如“节约一顿晚餐，救助一名儿童”活动)。⁹⁰

遭压制

然而，爱源的发展受到诸多阻碍，最大的阻碍便是来自政府的控制和打压。首先是登记注册方面，爱源并没有获得民政注册，而是工商注册为集体所有制（股份合作）企业，注册资金3万元人民币。⁹¹除此之外，还经常遭遇政府的不合理调查，最后被迫停业。2010年9月，爱源遭国税稽查，在仍未结案的情况下，又遭遇北京市地方税务局第二稽查局的稽查，要求爱源提供各种合同、协议及附件等所有详尽的资料备查。在国、地税稽查的同时，爱源法人代表曾金燕也遭到越来越强的人身监控。无奈之下，曾金燕作为法人代表，正式宣布北京爱源信息咨询中心停业。

免费午餐——网络热销

“我所在的学校（贵州省黔西县花溪乡沙坝小学）的学生没有午餐，每天我一个人端着饭盒，没办法面对他们热望的眼神，不得不快步走进自己的宿舍去吃饭。”这是一名沙坝小学支教女教师对邓飞的亲口描述，而这一次偶然的接触，触发了一场浩浩荡荡的网络“免费午餐”行动。

2011年3月9日，邓飞等媒体人在微博上发起“免费午餐”活动，倡议每天捐赠3元为贫困地区学童提供免费午餐。借助网络，行动发起不久，便得到了众多网友的关注，并获得来自社会各界的捐钱捐物。据“免费午餐”行动的财务报告显示，2011年4月2日到12月31日的274天里，免费午餐基金接受捐款6万多笔，募集善款逾1833万，平均每天募集善款6.5万元，相当于每眨一下眼睛，就募集2份午餐，每天就可新增55名农村学生吃到免费午餐，已开餐学校数量达129所学，15000余名农村贫困儿童受益。

之所以能在网络上大获成功，也得益于“免费午餐”团队的规范操作，项目运作实时保持公开透明，尤其是在资金使用方面。在其年报中明确做出了如何监督学校善款使用的公示，

如对所有免费午餐学校两个月拨付一次款项，包含配套设施、午餐、运营成本，按平均计算，一般一个学生一天一份午餐费的成本在3元内进行控制。通过这种定期拨款的形式，监督学校对善款的使用，保证资金的安全和透明，降低善款风险；要求每所免费午餐学校开通

⁹⁰ 北京爱源信息咨询中心停业声明 <http://akagu.blog.163.com/blog/static/1335387032010101143643860/>

⁹¹ http://qyxy.baic.gov.cn/kscx/kscxAction!view.dhtml?kscxModel.reg_bus_ent_id=6B8FAA0C00D84465A60A1D5F98396CD8&flag_cer=0

本学校微博，在学校收到款项、采购物品、每日开餐等发生收支的时候，都要通过微博公开收支行为和开餐情况；每一所免费午餐学校都有一位志愿者与该学校对接，志愿者除了辅助学校申请，联系学校之外，还要查看和监督学校每天的微博更新情况，及时发现问题。此外，免费午餐基金还组建了一支多名专业人员组成的稽核团队，针对志愿者或捐赠人反映的各学校情况和问题，对相关学校进行不定期走访，核查善款使用情况。

借 GONGO 之壳解决结社困境

除了借力网络、自身的规范操作外，为了避免来自政府的阻挠，解决结社困境并获得公募资格，免费午餐采取与中国社会福利基金会合作，在其下设“免费午餐基金”的方式进行运作。这一策略不仅极大程度地解决了来自政府阻碍的可能性，同时也一定程度与政府建立了良好关系，是其在后期能推动政府出台相关政策、采取相关行动解决贫困地区儿童午餐问题的重要原因。

免费午餐大获成功，可以说是一个奇迹。首先，借助网络这一成本低、高效、快捷的新型传播与组织方式，激发与动员全社会力量；其次，注重自身的规范操作，保持公开透明，实时接受社会的监督，树立一种良好的网络公益模式；最后，积极与政府合作，降低政治风险，同时获得政府支持与配合，最终推动政府出台政策，履行政府职能。

三，构筑社会资本

社会之所以成为社会不仅仅是由于社会中的人是一个个单独的个体，更重要的是需要社会中的人形成人与人之间相互关系的网络，只有形成这个网络，整个社会才称之为社会。人是社会性动物，需要相互交流，需要得到同类的爱和承认，也需要去关心和爱别人。他还需要认同，需要过有组织的团体生活，并且在这种集体生活中实现自己的价值。

社会资本是指个体或团体之间的关联（即社会网络）、互惠性规范以及由此产生的信任。社会资本对政治、经济和社会的良性发展具有重要意义，对于处于转型期的中国尤其是如此。

新中国成立至改革开放前，在集权主义、集体制及单位制管理下，中国几乎没有“社会”的概念。改革开放后，在市场经济条件下，人们从单位中走出来，成为一个个单独的个体，也脱离了单位、人民公社这样的纽带，严格的等级制度关系被打破。人与人之间纵向交流、联系的纽带被隔断，横向的交流又没有建立，社会很难形成大范围、以信任为基石的、公民参与形成的那种横向编织起来的网络。许多人在这种变革中，找不到自身存在的位置与价值。尽管社会空间有所拓展，但政府对社会领域的挤压仍然严重存在。公众通过自由交流、结社、成立社会组织来培育社

会资本的路径受到一定阻碍。随着城市化的发展及网络时代的到来,传统的熟人社会及其所构建的社会资本受到一定侵蚀,人们越来越多生活在非熟人社区中,急需在非熟人社区中构建社会资本。而社会资本的被侵蚀及缺失也是造成社会需求难以得到满足、社会矛盾恶化、集体行动陷入困境的重要原因。

社区是社会资本的重要载体,社区发展与社会资本构建之间有着内在的制约与依存关系。⁹²当前我国的社区发展迅速,但社会资本明显缺失,急需培育和构建社会资本。现在人们的生活越来越优越,但是人与人之间的关系却越来越淡薄,出现信任危机,人际关系存有虚伪和不诚实,人与人的关系发生了严重危机。出现一定社会或群体的道德原则和规范不被人们所遵守,人与人之间缺乏一种道德的联系和约束,彼此都无法相信对方的真诚和忠诚,因此不敢对对方委以重任的现象。⁹³从公务员(权力监督)、教师(师德标准)、医生(医道从医准则)、医院(救护标准)到银行(假币流出)等信任危机波及整个社会阶层。甚至,在郭美美等事件之后,公众对于公益领域也充满了不信任。

社会信任是一种重要的社会整合和控制机制,是维系社会系统的重要凝聚力,是社会整合的超级“粘合剂”。社会的高信任度有助于增加社会共同体的价值认同感和凝聚力,增加社会公共生活的透明度和良性发展,减少社会生活中的矛盾、摩擦和冲突,从而减少社会生活的风险和代价。不信任助长社会歧视和社会排斥,严重的信任危机会造成整个社会系统的崩溃。⁹⁴草根组织作为民间组织,是人们基于共同的兴趣或理念自发组织起来的,对加强人与人之间交流具有天然的优势。它们的成立本身就是自由平等的人与人之间相互交流、沟通的结果,而草根组织在运行中,更是将人际沟通放在基础性的位置。它们在增加社会资本方面起到了无可替代的作用。如上海乐群社工服务社等社工类草根组织,通过为社会弱势群体提供专业社会工作服务,不仅帮助孤寡老人、残障人士等社会弱势群体建立起普通人沟通的桥梁,让他们感受到社会的温暖,也让普通人感受到社会人与人之间的互助、友爱与信任。还有一些草根组织在促进家庭和睦,促进社区自治、互益方面也起到了非常重要的作用,如北京关爱家庭中心,他们以保护家庭为目的,向家庭传播夫妻相爱的技巧和智慧;向家长传播积极有效的教养孩子的理念;提供全程陪伴式的守护家庭。再如,一些叫不上名字的,散落在社区的大爷大妈形成的调解组织,他们为社区内不和睦的家庭进行纠纷调解,促进了人与人之间理解与沟通。

除此之外,人与人之间的这种交流、信任与互助在社区组织体现得更为明显。社区组织一般致力于促进社区成员之间的交流,打破陌生邻里冷漠,形成互助、友爱、信任的社区氛围,这种社区既有实体社区,也会有虚拟的网络社区。实体社区,如各地“夕阳红”老年模特队,组织社区退休老同志模特表演,使社区内老人生活态

⁹² 社会网络与社会资本 <http://www.bjpopss.gov.cn/bjpssweb/n30066c48.aspx>

⁹³ <http://baike.baidu.com/view/23441.htm>

⁹⁴ 吴光芸:《论民间组织的发展与社会信任的建构》,学会,2007年第3期

度更加积极，社区居民通过参与活动，加深彼此间的信任，实现社区互助。上海久牵志愿者服务中心（一家志愿者组织）着力于社区服务，促进社区和谐。大量虚拟社区互助，如同性恋亲友会的价值理念是健康、尊重、理解、包容、和谐，宗旨是客观科学全面地向社会宣传同性恋知识，倡导健康生活理念，帮助同性恋者实现自我认同，增进同性恋者及其亲友间的理解沟通，为同性恋创建和谐的生活环境。

上海屋里厢社区服务中心 ——打破隔阂，构建信任

2008年12月22日在上海浦东新区民政局正式注册成立，以“助力社区发展，营造熟人社区”为使命，以“打破社区隔阂，构筑熟人社区”为理念的上海屋里厢社区服务中心，通过托管政府公共服务设施及开展特定项目，营造互相尊重、参与、分享的熟人社区。

老来客会馆

根据社区及不同人群的需求，屋里厢分别开展了针对老人、中年人、少儿、低收入人群及妇女、青年等不同群体的服务项目。“老来客会馆”是其中针对老年人而设计开展的一个服务项目。

“老来客会馆”通过为社区老人提供日间服务平台，帮助老人妥善利用闲暇时间，开拓社交网络，使老人老有所学。在老来客会馆里，屋里厢的工作人员只是配角，社区老人才是主角。据老来客会馆项目助理何艳丽介绍：“老来客为老年人服务，提供活动场所，结交新朋友，拓展他们的社交圈子，这是一个孵化与发展的过程，策略目标是寻找‘老年领袖’，实现老年人的自我管理和自我服务，而工作人员则逐渐退居老年人的身后，起辅助作用。”⁹⁵

市民中心

“市民中心”是针对社区所有人群设计的一个项目。社区居民自发组织文化团体，歌唱、舞蹈、乐器、戏曲等，通过市民中心平台进行展示。在屋里厢的组织下，文化团队组织起了自己的“文联”——三林世博家园市民中心文化团队联谊会，在沟通合作中，有效地协调排练、演出场地的使用和效率问题，促进了联谊会的自我管理和规范化、有序化运作。这种自发组织过程中形成的沟通合作、自我管理以及一套规范和秩序，正是重要的社会资本。

⁹⁵ 上海屋里厢社区服务中心专业服务独具特色

<http://stj.sh.gov.cn/Info.aspx?ReportId=db790bba-e62a-4ac3-b9fa-d726f5e8d64f>

除“老来客会馆”、“市民中心”外，屋里厢还开展了为社区中年人提供平台，让社区内所有文化团体参与其中的“众乐文化圈”项目；为社区0—12岁少儿提供亲子早教、校外托管日间服务的“彩虹乐园”项目；为社区低收入人群及妇女开设“编织手工坊”项目；为游离于社区或缺乏社区沟通与互动的社区青年提供互动、沟通平台的“乐活家园”项目。2011年全年，三林世博家园市民中心共举办了1870次活动，服务人数达583012人次。

在诸如三林世博家园市民中心这样的大项目中，屋里厢清楚知道每一个具体项目的操作情况，并能确保覆盖到每一类人群。更重要的是，上百个项目中也许有上百个小型的“社交网络”，它将这些分散的“社交网络”聚拢起来，建立起圈子与圈子之间的关系，形成了一个网状结构，互相渗透，消除外来居民和本地居民之间的隔阂、不解，甚至猜疑、摩擦、偏见和冲突，在彼此之间搭建起一个大规模的熟人社区，每个人有一种归属感、安定感，大大地降低了社区管理成本，提高人们生活在社区的幸福感。⁹⁶

网络虚拟社区，作为现实生活的延伸或是网上表现形态，给予公民更多表达个人观点并与同伴分享、获得和使用集体智慧的机会。网络社区参与，作为一种全新的公民参与方式对社会资本的构筑具有重要影响。⁹⁷现实生活中，每个人在不同的场合扮演不同的角色，在公司是员工，在家里是子女或者父母，在学校是学生……社会身份总是在随着环境的不同而乐此不疲地切换着。而当他坐到电脑前，登录某一社区浏览信息或是发帖交流时，现实生活强加给他的身份标签在虚拟空间里无足轻重，不管是政府领导、企业高管、教授、学生，还是流浪汉、打工仔，是穷是富，是高是矮，参与的机会是平等的。网络社区中的部分交流本身即是关于对社区概念的理解、看法，关于我们自己是谁、在做什么、需要什么、能做什么等。通过网络在线沟通，以往由于地理限制、家庭背景、阶级地位等因素造成的交流障碍极大地被消除。通过虚拟社区，可以构筑一种新的社会认同、社会身份、角色扮演，构筑一种交流更自由、更广泛、看似松散但关系紧密的社会网络。

⁹⁶ 屋里厢社区服务中心搭建平台力求打破社区隔阂

<http://stj.sh.gov.cn/Info.aspx?ReportId=b712c4d4-8f34-4413-83ec-70ea6db284c0>

⁹⁷ 网络时代的社会资本：以天涯社区为个案 http://blog.sina.com.cn/s/blog_697102cf0100pgg8.html

越野 e 族们的互动生活

起源于 2000 年的越野 e 族论坛是著名的汽车类资讯与社区网站，是一个全国性超级俱乐部，拥有上百万事业成功、向往自由、推崇挑战与团队精神的高端人群。越野 e 族给绝大多数会员的生命带来了系统级的变化，这里不仅是人格与网路高度一致的网络社区，更是四海皆兄弟、来了就无法离开的大家庭。2005 年以来，越野 e 族每年有规模记载的活动超千次，成为中国影响力最大的自发性民间组织。公益捐助是越野 e 族创立以来的传统活动之一，2008 年越野 e 族会员群体在环保、助学等方面的捐助总额上千万元。2008 年 5·12 大地震发生后，越野 e 族会员在论坛上迅速回应，快速地自发组织起各地小分队奔赴灾区救援。在 2011 年云南盈江地震救援、2012 年海城救灾行动、2012 年云南昭通市彝良地震救援等各类应急救援行动中也都拥有越野 e 族的身影。这种能迅速回应、井然有序采取行动的效果，很大程度上依赖于越野 e 族这个基于强烈的共同兴趣和价值观、基于自由交流和参与、基于遵守共同的约束和规范而形成的庞大、紧密而有秩序的彼此充分信任的虚拟社会网络，使得互不相识的人凝聚起来帮助那些同样互不相识的人。这种社会网络，正是社会良性发展所亟需的社会资本。

2009 年 8 月，为了越野 e 族公益活动更好地可持续发展，规范其公益项目的资金募集和使用，提高其公益项目的管理、组织和实施水平，加强募集资金的审计和监管，越野 e 族正式设立了华育-越野 e 族公益基金。每个项目的开展方案、实际执行、资金使用等情况，华育-越野 e 族公益基金都在其官方网站上进行了公布。

此外，虚拟社区不仅成为公民表达个人观点、与同伴分享、获得和使用集体智慧的机会，也成为群体间建立互利、互惠、互信的平台。例如，2010 年淘宝商家自发组成联盟，进行行业自律，起到自我规范、降低投诉率的作用。不仅增加了消费者与商家之间的信任，减少商家与消费者之间的摩擦、冲突、矛盾，降低风险和代价，成为维系该系统的重要凝聚力和系统的“粘合剂”。商家之间成立自律联盟开始“风靡”。据不完全统计，2011 年，中国化妆品网购规模达 372.6 亿元，同比增长 66.6%。预计到 2015 年，化妆品网购市场整体规模预计达到 1273.2 亿元。2013 年“3.15”之前，聚美优品联合巴黎欧莱雅、资生堂、思丽妍、高丝等首批 40 多家全球知名品牌成立中国化妆品真品联盟，发出《中国化妆品电商真品联盟自律倡议书》，倡议化妆品电商从坚决抵制知假售假、抵制从不明渠道串货做起，诚信经营，实现企业自身的经济价值与社会价值。加强消费者信心，维护消费者权益，以身作则，促进电商行业的良性发展。公民横向互动网络是社会资本的重要组成部分，信任是社会资本不可缺少的要素，网络自律联盟加强了公民横向互动，加强信任，增加社会资本，公民间良性互动增强时，社会资本会进一步增值。草根组

织这一功能的发挥，大大降低政府规范市场和解决矛盾的投入。

普特南认为“社会资本与其他形式的资本不同”，其中的“信任”是社会资本必不可少的组成部分。他在研究意大利行政区域的过程中发现“社会信任长期以来一直都是伦理道德的核心组成部分，它维持了经济发展的动力，确保了政府的绩效”。中国草根组织在社会资本构建方面所发挥的功能，也显示了它不仅推动人与人之间的信任、互惠，还有助于维持中国经济发展的动力，有助于确保政府的绩效。

四，小结

伴随着中国公民社会发展的进程，草根组织的功能越来越凸显。草根组织在代言公民诉求、维护公民权益方面的功能，发挥得越来越充分。它们促进公民独立性、自发性等公民精神的功能不断增强；加强公民社会的基础——自愿结社方面，更好地使人们组织起来，动员公众参与的能力越来越强，并且通过网络等新媒体更好地发挥自身的影响力。草根组织的行动，对构筑社会资本也发挥了越来越大的作用，促进公民之间信任基石的建立，为改善我国缺失信任和友爱的现状做出贡献。

与事业单位、官办组织相比，草根组织对公民社会的功能显示出明显的不可替代性。

1，在培育公民精神方面和作为公民结社的载体，草根组织与事业单位、官办组织相比具有不可替代的功能，尽管目前草根组织在某些领域（如劳工）功能较弱，但事业单位和官办组织在这两个方面基本少涉及。

2，在构建社会资本方面，草根组织与事业单位、官办组织相比，具有不可替代的功能。草根组织从根本上在扭转中国目前社会资本严重缺失的现状，为构筑社会资本提供了不同以往的机会、渠道和平台。同时，由于培养公民精神、推进公民结社本身有助于社会资本的构筑，草根组织通过强化它们而进一步强化对构筑社会资本的作用，对解决中国社会资本严重缺失的根本性问题具有明显的不可替代的作用。

草根组织与事业单位、官办组织对公民社会的功能的差异见表5所示。

表 5 草根组织与事业单位、官办组织对公民社会功能的差异

| 内容\类型 | 事业单位 | 官办组织 | 草根组织 |
|--------|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| 培育公民精神 | 不涉及，基本不会越来越多地涉及，功能弱 | 少涉及，基本不会越来越多地涉及，功能弱 | 多涉及，会越来越多地涉及，功能强，目前在其他领域（如劳工）功能弱 不可替代 |
| 公民结社载体 | 少涉及，会越来越多地在某些领域涉及，在其他领域（如劳工）则不会，功能弱 | 少涉及，会越来越多地在某些领域涉及，在其他领域（如劳工）则不会，功能弱 | 多涉及，会越来越多地在各个领域涉及，功能强，目前在其他领域（如劳工）功能弱 不可替代 |
| 构筑社会资本 | 少涉及，功能弱 | 少涉及，功能弱 | 多涉及，功能强 不可替代 |

但是，由于我国特殊的政治环境，草根组织发挥上述功能仍然非常有限，可以说是在夹缝中艰难行进。公民社会所必需的独立、自主、合作参与的公民精神，在我国远未被激发出来，远未成为一种共识。同时，在权威主义政体下的中国，在党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理体制下的中国，依附式发展的第三部门很难凭借一己之力开拓出独立的公民社会。因此，只有同时作用于政府，促使政府放权，放开公共空间，公民社会才有成长的可能。

第5章 政治系统

政府有提供公共物品和依法管理国家公共事务的功能及职责。然而，由于政府组织的内在缺陷，以及政府供给与需求的特点，出现政府行为自身的局限性，即政府失灵。政府失灵表现在四个方面：（1）政府决策失灵，如政府决策没有达到预期的社会公共目标；或者达到了预期目标，但成本大于收益；或者，政府决策达到了预期目标，且成本低于收益，但带来了严重的负面效应。（2）政府机构和公共预算扩张，导致资源配置效率低下，社会福利减少。（3）公共物品供给低效。由于缺乏竞争和追求利润的动机，公共机构会产生低效率；再者，垄断使得公共机构即便在低效率下也能运转、生存下去。（4）政府的寻租活动，出现资源滥用或低效。⁹⁸

一方面，市场经济追求效率，产生贫富差距等问题，需要政府通过提供公共物品来弥补市场经济的缺陷，保障每个人的基本权利，维护社会利益。但是，即便政府按照自身职责范围依法管理公共事务，提供公共物品，但由于政府疏漏，或由于政府出于成本-效益考虑，仍有顾及不到的社会利益，尤其是边缘弱势人群的利益，如社会保障不健全，教育不公平等。另一方面，政府在提供公共物品和管理国家公共事务过程中存在滥用职权、不作为、浪费和贪污腐败等严重问题。如，行政不作为，大肆修建超高标准豪华办公楼，甚至公车消费、公款吃喝、公费出国旅游等。这种情况甚至已成为“中国特色”，致使公共支出规模过大或效率降低，损害公共利益。导致我国“政府失灵”的因素有很多，客观因素是受到财政收入的限制，政府没有能力提供更多、更好的公共物品。主观因素是政府官员也有利己的一面，对公家钱财不珍惜，更多秉承“有权不用，过期作废”的思想，这与经济学著名的“公地悲剧”⁹⁹

⁹⁸ 维基百科。

⁹⁹ 公地悲剧：牧场是公家的，羊是自己的，多放养一只便多一份收入。羊群超过牧场承载能力迟早会导致荒漠化，这样的道理人人明白，但不会有人为了维护牧场的持续发展以及公共利益而自愿减少羊的数量。几乎所有的政府浪费，都源于与牧羊人完全相同的利益驱动。例如，一项政绩工程隐含着巨大的公款浪费甚至纯粹是胡来，公款吃喝、公费出国纯系挥霍民脂民膏，决策者、实施者、享用者不会笨到连这个道理都不知道。但由本性所决定，他永远会把政绩工程可能带来的个人“收益”放在第一位，永远会挖空心思争取任何一个享用民脂民膏的机会。假如说真正的放牧者往往依托某个固定的牧场生存，那么

十分暗合。

因此，政府本身的自我监督不可能完全杜绝上述问题，而事业单位、官办组织与政府有着千丝万缕的联系，如人员编制和财政补贴等，这类机构必然积极帮助政府提供公共物品，包括参与扶贫、提供医疗服务、发展教育等。但是，事业单位、官办组织往往基于自身的利益考虑，不可能对政府进行制衡。随着市场经济的发展，社会力量的成长，社会公众对政府提供公共服务的要求越来越高，对于政府权力的越界也越来越难以接受，迫切呼唤外部独立的力量来协助政府、制约政府。在这种情况下，草根组织作为独立的第三方力量，代表社会利益，承担了协助政府提供公共物品和制衡政府权力的历史使命。当然，我们也看到，在多元化发展的今天，媒体引发的社会舆论压力，以及公众个人的力量都对政府权力边界进行抗衡，草根组织也在积极地与他们进行合作。

一、公共服务

在现代社会，提供基本公共服务是政府的主要职责，但是我国的公共服务发展较为滞后，政府供给不足，尤其是在健康、教育、医疗、特殊人群等领域。十八大报告六次明确提及并指出：“必须从维护广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。”此前在 2011 年 7 月，国务院发布了《国家基本公共服务体系“十二五”规划》。这是我国第一部国家基本公共服务总体性规划，也是“十二五”期间拟编制实施的国家级重点专项规划之一。据中国社科院和华图政信公共管理研究院发布的《中国城市基本公共服务力评价（2011-2012）》蓝皮书显示，2012 年我国城市基本公共服务满意度较 2011 年虽有明显提高且呈上升趋势，但总体满意度依然较低，而且各要素之间的满意度相当不均衡。在总评分榜上，拉萨排名第一，但实际得分也只有 68.89；北京排名第十，得分 60.07；在取样调查的 38 个城市中，其余的都不及格。民众对于改善公共服务有迫切需求。针对政府提供公共物品的不足，事业单位、官办组织扮演着弥补的角色，尤其是在政府同样关注的领域，如扶贫、教育、救灾等。然而，除此之外，仍有许多亟待满足的需求得不到政府、事业单位、官办组织的关注。

草根组织是提供公共服务的有力协助者。毫无疑问，政府代表整体利益，是提供公共服务的主导者，但主导不是具体包揽，恰恰相反应该让草根组织来参与，才能实现资源的最优配置。如草根组织会很快瞄准政府没有顾及的部分人群的需求，并自发地、积极地为他们提供公共服务，满足他们的需求。如政府很少关注同性恋

任期制下的官员，更有可能采取短期行为，更有理由信奉“有权不用、过期作废”。

亲友的心理问题，而他们却亟需帮助，这时，某些同性恋者及其亲友会自发地组织成立一个专门关注同性恋亲友心理问题的草根组织，解决同性恋亲友们的心理问题，一定程度满足他们对心理咨询方面的公共物品需求。

1, 提供社会保障

我国现有的社会保障制度是在我国特殊的时代背景、经济基础和政治制度下建立起来的。一方面，我国社会保障制度从建立之初走的就是一条城乡分割的道路，城乡社会保障制度之间存在着巨大差异，处于完全失衡的状态。如今，我国城市社会保障已较为完备，包括养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险、社会救助及最低生活保障制度。相比之下，农村社会保障还十分落后，出现城乡失衡的状况，严重扭曲了社会公平原则，进而影响社会的稳定。另一方面，在现行改革中，社会利益逐渐变得多元化，大量分散的多元化利益主体需求千差万别，政府很难一一照顾到。

诚然，社会保障作为一类特殊的公共产品，必须由作为公共权力执行机关的政府来负责供给，但政府负责不等于政府全部包揽或直接提供。为了改变自身或者所关注的群体在政府提供的社会保障中所处的不利地位，需要建立自己的组织以维护自身利益，这些组织一般都是草根组织。因此，草根组织的出现，填补了政府用于社会公共服务方面资金的不足，照顾了政府无暇顾及的弱势群体，能够更好地促进社会福利，增进社会公平。

草根组织尤其关注政府顾及不到的特殊群体，为他们提供社会服务，涉及灾难、贫困、残障、老人、儿童、失足人群、患病、工伤、生育等领域。如随着人口老龄化趋势日益明显，老人的养老保健成为必须面对的问题。但是，只靠公办养老院并不能妥善解决：一是一般公办养老院出于护理的难度和成本—收益的考虑，不愿意受理生活不能自理的老人；二是公办养老院的收费标准普遍偏高，部分家庭难以承担。在这种背景下，民众对那些收费较合理且能护理特殊老人的养老院的需求越来越大。天津鹤童举办民间养老机构，通过社会企业的方式解决老人问题。一般而言，民办养老院接收的都是公办养老院不愿接受或生活不能自理的老人，它们的存在解决了诸多不能自理的老人和他们家庭的困难，在构建社会养老体系中发挥了不可或缺的作用。十方缘通过培养志愿者，为老人提供临终关怀服务，在生理医疗护理之外，为老人提供精神慰藉。

又如，同心希望家园关注流动人口社会保障，降低外来务工人员的生活成本；天赋园关注残障人士的社会保障；益行工作组关注救灾；打工者职业安全健康服务中心致力于打工者工伤社会保障；北京致诚农民工法律援助与研究中心致力于农民工法律援助；深圳鹏星家庭暴力防护中心致力于为妇女提供社会保障；宝贝回家志愿者协会致力于儿童的社会保障；上海手牵手生命关爱发展中心为老人提供社会保障；云南连心照顾服务中心关注乞讨人群的生活质量；青海惠灵智障人士社区服务站，为智障群体提供生活自理能力和职业能力培训，自2003年成立以来，已经为

100 多名年龄从 8 岁到五十多岁的智障人士提供了服务。

“十方缘”的爱与陪伴

全国老龄委办公室公布数据显示，截至 2011 年底，中国 60 岁及以上老年人口已达 1.85 亿人，占总人口的 13.7%。¹⁰⁰另据“全国城乡失能老年人状况研究”显示，2010 年末全国城乡部分失能和完全失能老年人约有 3300 万，其中完全失能老年人 1080 万，占在家庭居住老年人口的 6.4%。预计到 2015 年，我国部分失能和完全失能老年人将达 4000 万人，其中完全失能老年人口将超过 1200 万人。¹⁰¹这些老人大多没有宗教信仰。在这种状态中除了需要医疗的精心治疗、生活的舒适护理，同时更需要心灵的呵护，让他们能够面对死亡的恐惧、生命的孤独。另外，老人痛苦的离去会对其家庭成员造成对死亡的恐怖，造成人们心灵受损，形成社会忌讳谈论死亡的氛围，影响每个人的生命历程。

成立于 2011 年，正式注册于 2012 年北京十方缘老人心灵呵护中心（简称十方缘）是一家主要为老人提供心灵呵护服务，特别是为养老机构、医院和社区的没有宗教信仰的临终老人、重症患者及植物人、痴呆症患者提供义务的心灵陪伴服务的民办非企业单位。十方缘的义工都要经过培训，学习专业的社工知识、护理知识和心理学知识后才能“上岗”。

临终服务

十方缘服务的老人多是孤寡老人、智障老人、残疾老人，他们大多生活在敬老院或医院，生活不能自理，子女很少探望，他们渴望交流和呵护，以缓解生命的孤独和死亡的恐惧。为了更好地服务这些老人，义工们来到敬老院，为大小便失禁的老人擦屎擦尿，为肢残的老人洗脚洗澡，为行动不便的老人喂饭喂药，为失明的老人读书读报，更重要的是陪伴老人，天气好的时候推他们出去晒太阳，聊家常。一位义工在她分享她的感悟时提到，“谈话过程中，老人说腿不能走，不好，说老哭也不好，说着就哭了，方老师象安抚孩子一样安慰着他，慢慢地老人就笑了，然后我们一起唱歌，老人吐字不清，但开心地哼

¹⁰⁰ 2013 年底中国老年人口总数将超过 2 亿，网易新闻，

<http://news.163.com/12/0906/06/8AMT1F8N00014AEE.html>

¹⁰¹ 3300 万失能老人身处窘境，新华日报，<http://www.cncaprc.gov.cn/news/18305.jhtml>

着调打着拍子，看到他又笑又唱，象孩子一样快乐，那一刻，我感受到了价值和意义！”截止到2012年底，十方缘已经有已有1000多名义工，共完成了3000多次心灵陪伴服务。

理解生命价值

十方缘为临终者提供心灵陪伴服务，让老人能够平静地面对最后的时光，同时也让活着的人们理解生命的意义和价值。一位了解他们工作的医生说，“他们是医院老人的贴心朋友，他们把心灵陪护贯穿在老人最后的生活治疗中，很多重症老人经过志愿者心灵陪护后，变得开心、安详，在爱中回家。”同时，义工们在服务老人的过程中，心灵也得到升华。“老人的快乐是光，你能感受到这是生命的光，这是老人本身就具备的爱和生命力量。当这样的爱和生命力量被激发出来的时候，你也被激发了，你发现你有力量，你发现你能够对别人产生关怀，你更加感悟到爱的重要性。老人真的是上苍送给我们的礼物，他们的经历和年老给了我们生命最深的触动，丰富我们的感知，让我们找到活着的意义和社会责任，这就是价值所在。”

2. 发展教育

教育公平是社会公平的一个重要组成部分。建国以来，我国实现了“穷国办大教育”的目标，但是城乡与地区居民之间在教育机会、教育资源分配方面明显不均。体现在：一，农村教育经费投入过低。自税费改革以来，乡镇财政收入锐减。乡镇财政无力承担过重教育经费负担，造成农村义务教育债务过高，校舍建设资金缺乏等问题。二，教育资源分配不均衡。据《2007年中国统计年鉴》显示，2006年国家财政性教育经费用于农村中小学的资金分别约为575亿和1079亿元，用于城镇中小学的资金约为1642亿元和1669亿元。中国共产党十七大即提出，优先发展教育，建设人力资源强国，将教育作为社会建设和改善民生的首要任务。

基于发展理念，草根组织尤为重视教育，教育类草根组织较多。在国民教育体系层面，草根民办学校在很大程度上解决了外来打工人员适龄子女和学前儿童的就学问题，如同心希望小学为打工者子女提供小学义务教育机会；中国第一所民办慈善大学盛华学院基于公平发展的理念为弱势群体提供高等教育机会，他们甚至为贫困学生免费发放平板电脑，使得贫困学生不会因为缺乏技术和见识而落后于时代，学院三分之一教师是志愿者，其中绝大多数是国际志愿者。在职业教育层面，各种民办教育草根组织以就业实用性和技术指向性为切入点，为社会弱势群体提供大量职业技能培训，使处于职场弱势的人群在激烈的求学和今后的工作竞争中胜出。如北京百年职校为贫困年轻人提供公益全免费职业教育，截至2011年9月，北京百

年职校共培养 778 名贫困年轻人，共 423 名毕业生合格毕业，使得这些年轻人可以体面尊严地和社会立足，个人及家庭生活环境与质量均得到改善。

草根组织为那些经济基础薄弱的家庭子女带来希望，它们使这些孩子掌握更多技能，并形成正确的人生观和价值观。如歌路营聚焦当前凸现的青少年问题，包括青年价值观、青年就业与职业发展、青年心理、社会流动等方面问题，通过开发专业化的、富有创意的青少年乐于接受的活动项目，为青少年提供帮助；又如一些草根组织免费为低收入家庭的青少年提供英语、绘画、乐器、书法培训机会，或在乡镇建立图书馆培养良好的阅读习惯。

立人乡村图书馆 ——在乡镇发展教育

21 世纪以来，我国教育发展迅速，硬件设施（如教学楼、图书馆）与软件服务（如课外活动、知识）均有改善，但是我国教育资源区域不均衡现象严重，城乡差异巨大。农村缺乏教育资源，影响农村青少年的素质教育发展，进一步影响到农村的发展，形成恶性循环。农村孩子与城里孩子的最大差异，并不在于课本知识，更在于见识、视野乃至心灵的自由度。仅靠苦学勤练课本内容，并不能放飞心灵，也不可能增长见识。问题的关键在于扩大阅读面，多读书、读好书，从无限丰富的书籍中汲取人生的滋养、精神的价值。这一点，特别是在人生最初的阶段，越发显得重要。城里的孩子早已眼花缭乱，在资讯过度的状态下不知该捧起哪本书来阅读的时候，那些偏远乡村的孩子却还在为缺少书籍、书籍陈旧犯愁。中国公共图书馆多数集中在县级及以上地区，县以下设有部分乡镇图书室或农家书屋。2008 年，全国图书馆人均藏书 0.4 册，而县级以下只有 0.1 册。¹⁰²

乡镇图书馆

面对文化贫瘠的现状，2007 年李英强等人发起立人乡村图书馆，采用邀请制在各乡镇开设图书馆，成为一项针对乡村青少年的长期教育行动。图书馆为当地青少年、教师带去了丰富的、有水准的图书。图书馆的读者们非常喜欢立人图书馆，有些人因此产生了很大变化。一位立人图书馆的读者在与立人结识一年之后，主动成立“背包图书馆”，每次借走几十本书，在同学间传阅。¹⁰³截止至 2011 年，立人已

¹⁰² 《公益组织在贫困乡村建 9 所图书馆 全免费开放》，

http://news.ifeng.com/mainland/detail_2011_02/25/4849725_1.shtml

¹⁰³ 结合立人图书馆网站资料整理。

经在河南信阳等地方成立12所分馆。

推选读物

为了拟定基本书目，立人图书馆先后征询了不同人群的意见，包括专家、学者、一线工作的优秀语文教师、公共知识分子、媒体出版业界人士等，精心挑选有品质保障的图书，帮助乡村青少年打开视野、正视人生、认识社会、寻找意义和方向。并与卓越网和京东网等电子商务网站合作，建立期望捐助书单，引导捐助图书。立人“当然不会要求学生在短期内阅读整个知识谱系，但这里的任何一本书都有惠泽，甚至是启蒙之门”。

义工小组、读书会、观影会、冬夏令营

除此之外，立人积极拓展图书馆以外的教育服务活动。立人的具备高级知识背景的专职义工除了主持图书馆日常事务，还会基于当地青少年的实际情况开展多样的教育活动，包括义工小组、读书会、观影会、冬夏令营等等。立人正在成为当地学习中心和教育基地，文化中心和精神家园，交流中心和公共平台。

立人为农村地区教育资源的平衡做了贡献，为当地青少年树立正确价值观、人生观，增长见识，开阔视野提供了帮助。立人从硬件和软件两个方面发挥作用。一方面，在提供硬件资源上，立人成立图书馆“要在乡村地区找到一些不屈的向上的灵魂，慰藉他们的孤独，温暖他们的心灵，为他们的成长和自我完善打开一扇门，并为其精神发育提供必备的精神食粮。”另外，在软件资源方面，立人为当地提供了新的素质教育资源渠道。“回到乡镇建立图书馆，青年人可以在这里学习，找到喜欢的生活方式，本地人可以在这里读书、看画展，看电影，听讲座。图书馆还将成为社会交流平台，成为乡镇公共生活的新开始。”

相对于日益扩大的教育资源需求，教育类草根组织发挥的功能尽管十分有限，但起到了探索和先锋作用，草根组织发现并回应的一些需求，如农村青少年的素质教育问题，政府、事业单位，甚至官办组织重视不足。

草根组织为弱势群体提供了大量珍贵的教育资源，本应受到扶持，但是，却步履维艰、处境艰难。草根组织大多财务捉襟见肘（聘用不起高素质的教师，无法添置必需的设备，租用坚固、宽敞的教室），政府以这些草根组织没有所谓“办学资质”为由，予以关停。当然，其中包含着不可言状的“强盗逻辑”：政府手握巨额公共教育经费，却对关乎穷人子弟的学校一毛不拔，又因“资质”问题禁止草根组织去满足穷人子弟上学需求，而将最根本的“儿童应该接受正规教育和非正规教育的权利”这

一根本需要置之度外。这是政府基于计划经济时代习惯全面操控社会留下的后遗症，严重危害社会公平。政府应当帮助草根教育组织，而非简单予以取缔关停。

同心实验学校逆境办学

打工子弟上学难是当前一大社会问题，目前尚未得到政府的有效解决。草根组织虽然致力于解决该问题，但却并非一帆风顺。

关停通知

2012年6月19日，工友之家主办的同心实验学校突然被要求“停业关闭”。朝阳区金盏乡教育卫生科送达的《告知书》称，同心实验学校“未按相关规定程序取得办学资质”，并以学校“在房屋安全、消防安全、用电安全和卫生保健等方面存在严重安全隐患”为由，责令学校“停业关闭；自接到告知书之日起，停止一切教学活动。不仅如此，当地政府还通过围栏路障、停止供水等方式逼迫关闭。

面对逆境

同心实验学校被要求关闭事件不断引起各界关注，并对政府造成很大的舆论压力。2012年7月26日，全国政协委员崔永元、“三农”学者李昌平等六位专家致信教育部，呼吁有关行政主管部门遵循儿童利益最大化原则，保留这所打工子弟学校。在社会各界的强烈关注下，北京市官方新闻发言人微博和人民日报官方微博均表示呼吁关注并妥善处理此事。

在名人及媒体的共同努力下，同心希望学校得以正常开学，然而当地其他两所打工子弟学校已经被关闭，如朝阳区希望之星学校开办的打工子弟幼儿园，目前已被政府关停。¹⁰⁴

¹⁰⁴ http://www.cb.com.cn/1634427/20110831/265872_2.html

3, 发展文化、科学事业

改革开放以来,相对于经济、政治领域,文化和科学发展在一段时间内徘徊不前。公益性文化与科学服务和经营性文化、科学产业混淆不清是其中制约因素之一。政府更倾向于发展对于增强综合国力、提高 GDP 有利的文化、科学事业,而很少关注普通人群和弱势群体需要的文化、科学事业,这进一步加剧国民科学文化素质相对低下。

草根组织自发、自愿地通过各种方式发展文化、自然科学和社会科学事业,相较于政府、事业单位更接地气,更能满足基层民众的需求。有业余的,也有专业的,源自民间的文化、科学活动不仅能满足老百姓温饱之后进一步提高精神文化的需求,也成为提高国家人口素质的基础。如红山农场品牌文化艺术团通过文艺巡演形式发展文化,演员均为业余文艺爱好者,既有戏曲爱好者,也有曲艺爱好者,演出内容涉及社会、家庭、职业、环保等多个方面。

大量推动中国传统文化的草根组织在网络社区和现实社区开展活动。如,“一耽学堂”将“文化”“公益”有机地统一,致力于社群生活的养成和改造,嵌入日常生活,在中小学、高校、大中城市社区公园、农村开展活动,传播中国优秀传统文化。而上海汉未央传统文化社团,主要以青年力量为主,从日常生活方式入手,将中华优秀传统文化复兴为当代活态文化,诉求汉文化从物质到精神的全面复兴。例如,主办大型汉民族岁时节日体验活动,开设华夏君子淑女养成系列课程,举办华夏传统婚礼、传统成人礼、传统祭礼等民族电力,运营传统文化主题的演出及活动的策划、执行和培训。该组织的主要资金来源于上海静安区石门二路街道办事处,与上海市委、其他草根组织及媒体有深度合作。¹⁰⁵

控拜村银匠协会 ——传承保护民间艺术

民间艺术是针对学院派艺术、文人艺术的概念提出来的。广义上说,民间艺术是劳动者为满足自己的生活和审美需求而创造的艺术,包括民间工艺美术、民间音乐、民间舞蹈和戏曲等多种艺术形式。狭义上说,民间艺术指的是民间造型艺术,包括民间美术和工艺美术各种表现形式,苗族银饰制作就是我国民间艺术的代表之一。控拜村历来就是银匠村,其制作银饰的历史至少有 600 年以上。全村人人都懂银饰,家家会做银饰,也因此被称为“中国银匠第一村”。上世纪 80 年代以来,随着经济的快速发展,控拜苗族银饰发展迅速,银饰文化发生

¹⁰⁵ 引自中国发展简报《中国公益组织名录》, p102。

了嬗变。银匠们开始走出村子,为其他民族加工银饰或打制旅游商品,受到了外来文化的巨大冲击,银饰图样跟随城市消费者的偏好,逐渐脱离了控拜银饰的苗族文化传统,导致传统民族银饰文化流逝。政府对此有所关注,但是无法进行有效干预。主要是受制于自然环境的限制,如地处偏僻,社会经济环境较为落后,当地银匠因此缺乏银器生产资金、创新思路和销售渠道等,造成当地产品设计、质量和产量较低,影响银匠生产积极性和创造性,对传统苗族银饰文化保护产生影响。

协会与银匠们

针对上述问题,2009年由1位国家级非物质文化遗产传承人、1位省级非物质文化遗产传承人以及众多银匠组成了“控拜银匠协会”,协会开始组织银匠们发掘、恢复和生产传统苗族银饰。他们凭借自身的号召力,以及集中的、有创意的销售渠道,帮助银匠们解决生计问题,同时追求苗族传统银饰的艺术传承和突破。

民间艺术交流

控拜银匠虽有精湛的技艺,但鲜有机会向外界展示。银匠协会积极联络外部活动,对外沟通、展示。例如,参加乐创益公平贸易产品展,让银匠对“非物质文化遗产”有更深刻的理解,增强文化自信与文化认同感。同时,主办方提供的平台让五湖四海的手艺人聚在一起,通过交流,控拜银匠能够认识到自身的优势和不足。

在中国的很多乡村,农民文化活动很少,没人组织,也没地方参与文化生活,农闲时没事干。村风民俗是农村地区文化生活的重要部分,草根组织通过义务宣传,协调邻里关系,丰富文化生活,提倡社会新风,传递健康文化。如福建连城县北团镇罗王村2009年成立的照料储蓄社是在传统农业村落里成立的农民自组织,除了义务组织妇女学习科技、法律知识,组织知识竞赛,在“二十天川走古事”民俗活动中,请来木偶剧团演出,义务宣传国策,活跃群众文化生活。照料储蓄社还主动做家庭或邻里协调,处理纠纷,消除农村普遍存在的赌博恶习,推动家庭关系及村民关系和睦,促进尊老爱幼、健康文明新风尚。至2012年,照料储蓄社赢得了村民的广泛赞誉,由最初的9人发展到92人。¹⁰⁶在山东单县,活跃着大量文艺协会,丰富群众文化生活。在湖北宜昌兴山县峡口镇成立的峡口民间文化协会很让村民们高兴,农闲时村民们可以到协会唱歌、学艺,村里闲暇打牌的人也少了,此后其他8个乡镇都成立了自己的文化协会,网罗400多民间艺人。山东省聊城市东昌府区凤凰办事处李庄村的村民们聚在村委大院,村民李万友的八角鼓表演《东昌赞》引

¹⁰⁶ http://www.fjsen.com/women/2012-08/07/content_9026035.htm

来了村民阵阵喝彩。村民们聚在一起，自发编排生动活泼、喜闻乐见的文艺节目，这是东昌府区农闲时节村民文化生活的一种景象。至2012年全区已有256个群众文化社团组织，它们活跃在东昌府区城乡的各个角落，挖掘原汁原味的民俗民风，使具东昌民间韵味的才艺能人和群众亲密融合，让八角鼓、运河狮子舞、锣鼓、竹马等民间民俗艺术也纷纷从历史中走出，重新焕发风采，使人民在家门口就能享受到乡土风味的文化“盛宴”，推动、活跃当地文化发展。¹⁰⁷

草根组织通过发动公众参与的方法能够在发展自然科学和社会科学方面发挥独特的作用。这种自下而上的科学普及更能实现广泛的传播。

科学松鼠会 ——剥开科学的坚果

生活中，人们会因许多错误认知影响生活，会有很多无谓的恐惧、担忧，有些紧急状况甚至会影响生活质量、生活状态。在互联网信息时代，信息的高速传播导致不严谨、不科学的“伪知识”层出不穷，更加重了这种状况。例如，广泛流传的各类辐射对人体危害使得人们谈辐射色变，甚至不惜做出一些过激行为。实际上，大部分情况下电磁辐射并非“伪科普贴”所述的那样严重。当然“谣言之外”还有一些令人好奇和不解的“好玩”的问题困扰着人们，希望获得权威解答。传统的科普文章能够解决一部分问题，但是还有许多“冷门”问题没有解答，或者解答并不能使普通人明白。

创建于2008年，致力于“让科学流行起来”的科学松鼠会，主要面向城市青年提供科普服务，并试图为行业培育科学作家。松鼠会的正式“松鼠”大多数是第一线的科研工作者，此外还有媒体人、医生、教师、学生等，能够保证文章的科学性。科学松鼠会以群体博客的形式发布各种科普短文，解决人们生活中常见的错误认知或不知道的窍门，例如“高压线辐射是否安全”，“豆浆到底能否与鸡蛋同吃”，“护发素和发膜是否有区别”等普通民众关注甚至焦虑的问题，一直没有得到权威解答。

与传统科普文章不同，松鼠会的文章关注与日常生活密切相关的议题，文风独特清新、不拘一格、妙趣横生，以充满趣味的内容和丰富活泼的线下活动，在公众中建立起良好的口碑和广泛的认知，传播正确的科学知识，避免网友盲从谣言。这些努力很快为科学松鼠会赢得了大批的粉丝。网站上线短短半年时间里，总访问量就超过了200

¹⁰⁷ 农民日报，2012年12月15日，http://www.farmer.com.cn/sh/wh/whxw/201210/t20121015_757296.htm

万。松鼠会的微博粉丝量达到 78 万多。¹⁰⁸一位人士在评价松鼠会说：“为了跟愚昧和迷信争夺市场，科普作品在应有的理性和严谨之外，最好还能做到生动有趣，科学松鼠会显然就做到了这一点。他们的科普文章大多数情况下都很有趣，有时候甚至很酷。”

4, 发展医疗、卫生

我国政府在发展医疗、卫生方面取得了显著成就，卫生部数据统计显示，2012 年中央财政共投入 243 亿元用于完善医疗卫生服务体系建设。然而，我国的医疗、卫生资源仍然不足，同时资源严重不平衡，分配不公现象突出。地区之间、城乡之间医疗卫生资源分配不公表现明显。资源分配的差异带来居民健康状况的差异。再加上，大量医疗、卫生资源利用效率低下，收益受损。

麻风病曾经是世界上最古老而令人畏惧的疾病之一，常因没有有效的药物治疗或治疗不及时而导致可怕的残疾。由于被误认为有极强的传染性，麻风病人为社会所遗弃。2012 年 5 月 18 日《卫生部办公厅关于印发全国消除麻风病危害规划实施方案（2012-2020 年）的通知》中指出，到 2020 年全国麻风病患者数量较 2010 年减少 50%，控制在 3300 例以内；到 2015 年全国所有县（市）麻风病患率控制在 1/10 万以下，患病率在 1/10 万以上的县（市）控制在 156 个以内……这些目标的实现具有一定的挑战性。至今，国家没有专门的麻风康复机构。草根组织在抗击麻风病方面做出了显著的贡献。广东汉达康福协会是全国唯一一家专门从事麻风病人康复工作的民间组织。从 1996 年成立以来，为康复者实施了生理康复、心理康复、经济康复和教育助学等一系列项目，并设立了紧急医疗救助基金。机构的目标是，使麻风不成为公共卫生问题，消除人们对麻风病人的歧视，消除麻风病人同时面临的贫穷、心理问题。¹⁰⁹

另，数据统计，白血病约占肿瘤总发病率 3%，是儿童和青年中最常见的一种恶性肿瘤。我国目前的发病率为 3/10 万，欧美国家的发病率约为 6-9/10 万。而我国小儿发病率约 4/10 万，每年新发患儿约 2 万人。治疗费用一般需要 15-60 万，很多家庭因病致贫。泉州爱心妈妈协会的成立就是基于这样的缘由。协会不仅帮助白血病患者，还帮助其他疾病的患者。安溪县 13 岁小女孩小郑不幸患有恶性“肾功能衰竭”，家里四处借钱为她治病，负债三十多万元，泉州“爱心妈妈”协会等伸出

¹⁰⁸ 数据时点为 2013 年 2 月 4 日。

¹⁰⁹ 信息来自广东汉达康福协会官网。

援助之手，救助小生命和她的家庭。¹¹⁰

再，中国艾滋病感染总人数已增长到 78 万左右，成为世界上艾滋病感染人数较多的国家之一。截至 2012 年 10 月 31 日，累计确认艾滋病感染者 55424 例，其中尚未发病的感染者 7166 例，累计死亡 17598 例。国家在控制艾滋病传播、艾滋病治疗、关怀方面投入大量经费。2003 年以后，特别是“四免一关怀”政策公布以后，政府进一步加大了在艾滋病方面的投入，如免费抗病毒治疗，免费检测，免费母婴阻断措施落实，为艾滋病孤儿和受影响的儿童免费上学，以及对感染的家庭提供关怀和支持。但是，政府投入的经费，使用的工作手法，覆盖的人群等存在不足。2002 年北京爱知行健康教育研究所创办，开展艾滋病预防教育，为感染者和受到影响的人群提供关怀和法律援助，倡导基本人权和社会公正，开展卫生政策以及社会学研究，反歧视，支持本土草根组织的发展等。¹¹¹

另外，还有中国第一家私立非营利性儿童综合医院嫣然天使儿童医院免费为贫困儿童提供医疗服务。中国血友病之家致力于提高全国血友病病人的生活质量，机构建立病人数据档案，宣教血友病知识，扶危救困，协助医院开展血友病防治工作，进行媒体宣传。多年里在推动各地组织建设、积极征取医保政策、敦促政府解决药品短缺、开展患者教育、组织有益活动、救助病友、媒体宣传以及自身组织建设等方面做了大量工作，也取得了显著的成绩。分布于北京、广州、西安、兰州等地的慧灵智障人士服务中心服务智障人士及其家庭。广州市扬爱特殊孩子家长俱乐部开展社会工作和康复教育工作。北京瓷娃娃罕见病关爱中心 2007 年 5 月由成骨不全症等罕见病患者自发成立，组织通过公益广告投放、音乐会、微电影等宣传，促进社会和公众对于成骨不全症等其他罕见疾病患者的了解和尊重，消除歧视；通过“一对一资助”“医疗救助”“梦想支点”等项目维护群体在医疗、教育、就业等领域的平等权益。通过游说两会代表，积极推动罕见病救助等相关立法。

“阳光医生”在路上

张可是北京佑安医院传染病主治医师，艾滋病防治专家，从上世纪 90 年代开始即参与防治艾滋病工作。2007 年，开创了北京阳光宜生咨询服务中心（简称“阳光医生”）。这是国内首家以综合职业医生组成的志愿医生组织。阳光医生致力于志愿医生网络平台的建设，招募国内/国际职业志愿医生，为医疗资源匮乏地区和医疗服务可及性差人群提供直接的医疗服务及技术支持，协助改善其卫生条件及健康状况，

¹¹⁰ http://www.qzwb.com/gb/content/2013-01/22/content_4289605.htm

¹¹¹ 信息来自北京爱知行健康教育研究所官网。

提高其应对公共卫生问题的能力，引导政府公共卫生政策向弱势地区（人群）倾斜，倡导医疗公平和中国医生的志愿精神。

阳光医生启动的二线药物紧急援助计划，为治疗失败的艾滋病患者提供网上义务咨询服务和短缺二线药物（主要指国内尚无法商业提供的新药）的紧急援助，其中，优先满足目前尚未开展二线药物治疗的地区和人群。

然而，创始人张可表示，支医活动虽在很多地方受到欢迎，社会认可度也很高，但资金问题成为“阳光医生”发展的瓶颈，甚至危及生存。组织缺乏造血能力，资金问题使其只能根据捐赠者的意向选择地点，还有很多需要帮助的地方无能为力。

草根组织在医疗、卫生方面的投入，对政府机构而言，发挥了整合资源、弥补政府失灵的功能。

5, 发展基层体育事业

随着人们物质生活的丰富，体育事业逐渐得到社会重视。公民需要方便、舒适的休闲和娱乐场所，丰富多样的体育活动等。但是，尽管中国体育事业发展蒸蒸日上，但仔细观察不难发现，政府更为重视竞技性比赛项目，对基层体育事业投入不足。目前，政府已在着手进行改善。如从2009年起，国务院将每年8月8日设为“全民健身日”。发布《全民健身条例》规定：“县级以上地方人民政府应当将全民健身事业纳入本级国民经济和社会发展规划，有计划地建设公共体育设施，加大对农村地区和城市区等基层公共体育设施建设的投入，促进全民健身事业均衡协调发展”、“县级以上人民政府应当将全民健身工作所需经费列入本级财政预算，并随着国民经济的发展逐步增加对全民健身的投入”。有些地方还实施了免费开放体育馆政策。然而，即便国家一再强调要加强公共体育设施的建设，但为了商业需要而扔掉群众的健康需要，为了政绩需要而扔掉群众最起码的身体需要的现象却时有发生，如为了防止出现安全事故影响政绩而不同意在假期向公众开放当地学校体育场地。

在这种情况下，代表广大公众利益，在普通群众身边一直默默存在的草根组织，在为普通基层民众提供健身娱乐服务方面发挥了不可替代的作用。大多数基层体育事业都有草根组织的身影。例如，许多小区广场的健美操队伍，公园里的老年人健身队伍。它们作为全民健身活动的有效组织形式，得到一定社会范围的承认，具有一定的社会合法性。它们自我组织、自我管理，资金或来源于会员缴纳，热心人士资助，或少量政府资金，它们活跃在社区，具有基层、草根、公益性或互益性的特征。

活跃于社区的草根体育组织活动内容有各类传统、新兴或自创的体育/健身项目，直接反映社区居民们对体育的需求，生活化、社会化程度较高。草根组织是推进民间体育事业发展的主力军。

北京冬泳俱乐部 ——发展基层体育事业

冬泳是在水温 15℃ 以下而进行的游泳运动。冬泳一向被认为是冬季最好的健身项目，经常坚持科学冬泳能增强人体抗寒能力，有利于人体微循环，提高人体对疾病的抵抗力。国外许多研究表明，冬泳可以在一定程度上缓解人的紧张情绪，而且能减轻一些病痛。冬泳过程中，人体为抵御寒冷产生的大量激素，特别是肾上腺素会使冬泳者精神振奋，身心得以放松。此外，进行冬泳锻炼还会减轻风湿病患者的疼痛，能增强人体承受其他病痛的能力，而且冬泳在某种程度上还可消除一些炎症。

北京的冬泳者有很多，分布在城区和郊县。北京常年坚持冬泳者数以千计，主要是离退休老年人。场地问题是制约冬泳发展的最主要原因，社会的支持关心及宣传报道力度也直接影响北京冬泳事业的发展。

与时俱进

早在 1985 年就成立的北京冬泳俱乐部与时俱进，目前主要通过网络论坛和实体活动形式召集冬泳爱好者，提供冬泳活动信息、组织冬泳活动、表演和比赛，能够最大化地在有限的北京河流湖泊中为北京冬泳者寻找到合适的冬泳场所和项目。

带动基层

冬泳俱乐部的成员年龄差异很大，年轻的三四十岁，老的已八九十岁。截止至 2011 年 11 月，北京冬泳俱乐部有 717 名会员。¹¹²冬泳俱乐部为冬泳者们提供互相交流的环境，大家在一起切磋冬泳技艺，交流养生之道，关注彼此身体，相处十分融洽。

冬泳俱乐部使冬泳者迅速找到位置，从而健康并快乐着。参与体育运动！“每个人都‘游’出了好身体，许多人先前有脂肪肝、高血压、肥胖症等疾病，数年冬泳之后病全好了。眼下许多人患上病毒性

¹¹²中国游泳协会冬泳委员会在其官网上公开的北京市冬泳俱乐部会员名录，
<http://www.swimming.org.cn/winterswimming/bulletin/list.html>

感冒，但是冬泳者极少染指——他们具有很强的抵抗力，绝大多数人一年四季不感冒。”¹¹³

6, 促进环境问题解决

“以环境换发展”曾经是政府和企业之间的默契，政府和企业分别基于各自利益，会对环境污染事件或动物福利损害等问题睁一只眼闭一只眼，甚至助纣为虐。当新的历史时期到来，环境问题已经严重和紧迫到不能回避的程度，政府和企业开始将环境保护当作重要议题，环境容量成为区域布局的重要依据，环境管理成为经济结构调整的重要手段，环境标准成为市场准入的重要条件，环境成本成为价格形成机制的重要因素。然而，大量环境、生态和动物保护问题仍旧亟待解决。由于政府和企业多年的环境“欠账”和仍没有间断的环境伤害，政府和企业环境保护的动力并不强。如，虽然环境评价纳入到国家建筑项目审批体系中，但是仍旧存在大量“先开工后补办环评报告”的现象。

在当前形势下，草根组织有更多的机会参与、支持、监督环境保护等，发挥更大的作用。草根环保组织既关注大范围的环境问题如碳排放，也关注小范围的环境问题，如云南铬污染；既关注与居民切身利益相关的，如在居民聚集地建垃圾处理站，也关注动物保护。草根环保组织是草根组织中发展较早、较为成熟的一类组织，也做了很多事情。比如，四川省绿色江河环境保护促进会，从事中国长江上游地区的生态环境保护工作，并在可可西里藏羚羊保护、青藏铁路环境保护。这样的例子不胜枚举。

虽然我国的民间环保组织有着野草般的生命力，但是处境不乐观，功能发挥受到限制，主要源自政策和经费限制。一些草根环保组织，由于注册上的困难，只能以“地下”状态存在，这是很多草根环保组织的共同困境之一。另外，草根环保组织经常面临资源困境，“很多时候在民间组织工作依靠的是一种信念，一种责任感。工资是没有的，垫钱是经常的。”一家环保组织的负责人表示。¹¹⁴

¹¹³ http://paper.people.com.cn/jhsb/html/2007-01/11/content_12245634.htm

¹¹⁴ 步履维艰 草根环保组织苦寻突破，<http://www.cinn.cn/xw/bgt/122095.shtml>

青海措池村的 “野牦牛守望者”

“三江源”是指长江、黄河、澜沧江的发源地，素有“中华水塔”之称，对中国的生态状况及国民经济发展起着重要作用，在西部大开发生态环境的治理保护中担负着重要责任。我国建立的三江源自然保护区，保护分布在三江源地区的生态系统、生物物种及其遗传多样性，具有十分重要的意义。位于三江源保护区的核心区里有一个“措池村”，2007年全村有3个生产队，共147户619人，是一个典型的经营青藏高原高寒草地畜牧业的纯牧业村。措池社区野生动物资源种群较大，有10种国家一、二级保护野生动物，区内还分布有一定量的盐、煤、铜等矿产资源。近二十年来，气候要素为主的自然因素加上人畜数量持续增长带来的过度放牧等，导致措池村生态环境不断恶化并呈加剧之势。根据2002年北京林业大学的调查和估算，全村沙漠化土地面积超过40%，野生动物数量锐减，受威胁的物种占总物种的比例远高于世界10%-15%的平均水平，生态系统的破坏导致鼠类、鼠兔、毛虫危害日益严重。¹¹⁵

“协议保护”

2006年9月，青海省三江源国家级自然保护区管理局、保护国际(CI)、三江源生态环境保护协会和玉树州曲麻莱县曲麻河乡措池村村委会四方共同签署了青海三江源生物多样性保护协议，其中规定将措池村范围内2440平方公里区域的资源保护权授予措池村村委。在村民获得资源保护权后，措池村在自发成立13人的生态保护小组的基础上，成立了“野牦牛守望者协会”，肩负起组织村民保护自然的责任。早在2002年，生态保护小组就开始记录当地见到的野生动物种类、数量，制止杀害野生动物行为。目前仍有28名守望者参与野生动物观察和保护工作。

曾经，措池村没有想过保护家乡的环境。“外面说要杀鼠兔，我们就得跟着下毒，有人来抓旱獭，我们就要接待，有人要杀雪豹，要杀野牦牛，要杀藏羚羊，我们都得听着、受着。”¹¹⁶协会成立以后进行“协议保护”，措池村坚持不投毒药杀鼠兔，拆除围栏让动物们自由来往，赶走打旱獭的人，看管猎杀野牦牛的人。

生态保护区

措池村野生动物面临的主要威胁包括：受贸易等利益驱动，外来

¹¹⁵黄春蕾：《我国生态环境合作治理路径探析——三江源措池村“协议保护”的经验与启示》，《地方财政研究》，2011年10月第10期

¹¹⁶哈希·扎西多杰：从家乡寻找环保灵感，

<http://news.sina.com.cn/green/news/roll/p/2010-12-10/164521617446.shtml>

人员盗猎野生动物行为时有发生；车辆通行对野生动物栖息造成干扰；草原生态系统的关键物种旱獭等被人为捕杀，使食肉动物受到威胁；大哈煤矿的开发、爆破、运输，对周边野生动物造成严重干扰；公路和网围栏建设，使野生动物栖息地破碎化和孤岛化。为此，措池村决定，在本村重点野生动物区域设立 18 个野生动物监测小区，进行专区定向保护，所有措池村民都要参与巡护和监测。另外，有些地方干脆直接禁牧。

野牦牛保护协会在保护环境的过程中，并没有采用单打独斗的方式，而是与多方力量合作，包括从政府获得能力建设、政策支持、技术指导，从北京大学、中国科学院等科研院所获得技术支持。在此基础上，协会改变了措池村，使得村民热爱自己的家园，主动清理垃圾、禁止机动车辆随处行驶、禁止在草皮上围栏圈畜、减少修路破坏，禁止偷猎，有效保护了当地草原生态系统。野牦牛保护协会的成功经验并没有止步于本村，而是由青海三江源生态保护协会将经验推广到三江源保护区的其他地方，如乐池村等。

草根环保组织发挥了维护公众环境权益，组织动员公众参与环境保护的作用，发挥了政府与公众之间、国内与国际之间的桥梁纽带作用。

7, 维护社会治安

社会治安问题是社会各种矛盾和消极因素的集中反映。随着中国市场经济的发展，各种社会问题不断涌现。中国的社会治安现状较好，但是犯罪事实几乎每天都能见诸媒体报端。维护社会治安秩序是政府最基本的职能之一，政府也在努力维护社会治安秩序。但是，政府力量总是有限的，必须依靠社会力量，运用多种手段进行综合治理。实践证明，打击能够惩治罪犯，制止犯罪行为，能够起到特殊预防的作用；另外，打击可以惩一儆百，震慑企图和可能违法犯罪的人，告诫和教育人们必须遵纪守法，起到一般预防的作用。

为了更好地维护本地的社会治安秩序，有些草根组织也早已渗透到社会治安领域，通过动员志愿者参与，协助政府管理社会治安秩序，打击犯罪和进行预防教育。

厦门市义务反扒志愿者大队

厦门是经济特区，经济发展水平较高，支柱产业是手工业和旅游业、进出口业，治安比较好，但是由于厦门是一个外来务工人员占据相当比例的城市，又因旅游业发达而吸引许多外地人口，造成社会不稳定因素增加，同时政府的管理不够也不可能达到至善至美，因此需要外部力量的支持。

成立于2005年12月，由水陆交通分局和《厦门晚报》社倡导成立的厦门义务反扒志愿者大队坚持“互助、友爱、奉献、进步”的志愿者精神，培训志愿者进行反扒，为维护社会治安秩序做出了积极的贡献。

培养专业志愿者

反扒志愿者大队吸引了很多志愿者参与，包括公务员、出租车司机、私企老板等。其中一位从150多人中被选拔出志愿者说，自己也曾被小偷扒过，加入反扒志愿者是她最大的心愿。警方协助反扒志愿者大队选拔志愿者，同时志愿者培训班，提供技术指导。

反扒与宣传教育结合

一方面，反扒志愿者们在公共交通工具上，在公共场所，人多聚集的地方积极进行反扒行动。截止到2010年12月23日，反扒志愿者大队共出勤28548人次，合计113657.5小时，抓获扒窃等各类违法犯罪嫌疑人1274名，被处理的729人，处理率为57.22%，¹¹⁷有力地协助公安机关维护厦门公共交通和各类大型活动的治安保卫安全，弘扬了社会正气。另一方面，反扒大队积极进行反扒宣传，如自制了反扒宣传单，购买统一的宣传服装，在公共场所义务向群众宣传防扒常识等。

二，制约政府

1，政治参与

政治参与是指公民为了实现和维护自身利益而以一定的方式影响政治权力体系的行为，是公民实现自身利益的重要手段，是弱势群体争取、维护、实现自身利益不可或缺的重要途径。美国政治学家塞缪尔·亨廷顿认为“政治参与就是平

¹¹⁷厦门市义务反扒志愿者大队先进事迹，

<http://www.xmfanpa.com/index.php?case=archive&act=show&aid=257>

民试图影响政府决策的活动”¹¹⁸。弱势群体的“权利贫困”是其处于弱势地位的根本原因之一。

我国城镇和农村均有大量的弱势群体利益得不到保护,如城市居民面临的下岗就业、社会保障、住房、医疗改革、犯罪与社会治安、城市拆迁问题,农村居民面临的经济贫困、低价强征土地及外出务工人员的教育、医疗、保险等方面的不公正待遇问题。政府在推行社会改革的过程中,对弱势群体的社会权利保障不够、救济不力。目前弱势群体问题无法解决的重要原因是,弱势群体在政治参与上处于权利不平等的地位,致使他们在实际生活中远离政治权力中心,在政府主导的利益分配体系和相关的公共政策中影响微弱。虽然国家法律赋予公民参政议政的权利,但在实际生活中,弱势群体是最容易被遗忘和忽视的群体,究其原因,并不是弱势群体不愿意或者不想参与,而是由于法律赋予他们的合法权益难以得到有效保障和实现。弱势群体普遍缺乏参与制定规则和制度的渠道,缺乏替他们代言、为他们的权利鼓与呼的合法民意代表,这也是他们难以充分有力地表达和伸张权利的一大原因。实际上,普通民众一定程度上也面临这个问题。事业单位和官办组织与政府站在同一战线,更多的是从“给予者”的角度对待弱势群体。

草根组织是独立的、来自民间的力量,往往是其所代言的弱势群体或其成员共同利益的代表。一方面,草根组织是众多个体利益整合的结果,另一方面,草根组织集合并传递个体利益,通过其与国家及相互之间的商谈和讨论,从而使分散的利益得到有效整合。因此许多草根组织形成第三方政治参与的力量,发挥自身对于立法和公共政策、宏观调控及市场监管的功能,从而对政府形成一定的影响和压力,维护弱势群体和基层民众的权利和利益。

(1) 参与立法和公共决策

在立法和制定公共政策时,政府行为目标常常与社会公共目标产生差距,从而影响社会公共目标的实现。政府本应代表社会公共利益,但现实情况往往并非如此,经常出现政府被特殊利益集团所左右、社会公共利益部门化、部门利益个人化的现象,从而往往出现法令迟迟不出台、出台的损害公共利益、有令不行、有禁不止等情况,如政府会受企业绑架制定低于国际标准的乳制品国家标准。¹¹⁹

立法和公共政策是保障权利的起点和基础,对大部分民众来说,参与立法和制定公共政策的法定参与渠道并未得到他们的认可和利用。一方面现实中缺乏弱势群体参与立法和制定公共政策的便捷渠道,另一方面,繁琐的办事程序和较高的参与门槛、参与成本使他们对高层次的法定渠道望而生畏,从而放弃对对应然权利的追求,导致他们长期处于弱势地位“不能翻身”。

¹¹⁸ 亨廷顿 S, 纳尔逊 J: 《难以抉择》, 华夏出版社, 1989 年 5 月

¹¹⁹ 牛奶国家标准被指全球最低, <http://roll.sohu.com/20110621/n310990290.shtml>

作为弱势人群和基层民众的代言人，草根组织表达他们的利益诉求和政策主张，通过积极参与立法和公共政策过程，寻求所代言的弱势群体利益，实现更广泛的社会公正。它们一方面直接向政府提供法律和公共政策建议、咨询，为弱势群体争取权益；另一方面，进行公众倡导，如为公众解读法律和政策，使公众成为法律和政策制定的监督者，形成合力，从而使得弱势人群诉求得以实现。有学者对非营利组织的论述可以应用于草根组织身上，“非营利组织生成于社会的公共空间，通过动员社会资源、提供公益服务、推动社会协调并参与社会治理而形成一定程度的公权力，从而对立法和公共政策过程施加一定的影响。”¹²⁰与政府主导的立法与政策建议机构相比，草根组织具有更强的利益代言属性，更能代表民意，其参与立法和制定政策能一定程度上防止政府部门决策的专断性和恣意性，减少强势集团对政策制定过程的操控，也在一定程度上减少政府官员“寻租”的机会，相对维护了弱势群体的利益。

草根组织在影响立法和公共政策的过程中，主要采取直接向政府提交法律和公共政策方面的建议及倡导公众参与立法和公共政策决策两种方式进行。当然，一般情况下，草根组织会两种方式并用，但有所侧重。

在直接向政府进行法律和公共政策建议方面，主要是代表弱势群体利益，具有丰富专业知识的专业性学术研究类草根组织发挥作用，主要集中在立法建议和宏观经济政策制定两个领域。他们通过提交议案建议，并通过媒体扩大影响力的方式，促进政府立法公正，有些草根组织甚至越来越多地开始承担起政府智囊的角色，为政府决策提供咨询和参谋，从而对政府决策产生重要影响。

在倡导公众参与立法和制定公共政策方面，草根组织倡导公众参与立法和公共政策的过程，并为公众提供参与的渠道、方法，从而形成社会舆论压力。一般来说，草根组织通常采用媒体和社会舆论渠道，促使公众关注相关立法和公共政策的立法过程及其可能的效果，倡导和影响政策结果的公益性和普惠性。

草根组织影响立法和公共决策主要集中在基本法律制定、宏观经济政策和环境伤害公共决策三个领域。

在法律法规制定方面，草根组织通常针对政府公布的法律草案提供修改意见，并通过人大代表，媒体发布等方式影响政府。或者，在遇到重大新闻热点事件时，抓住良好时机，抛出自己的观点，赢得舆论认同，从而影响政府立法和公共决策。例如，洪范法律与经济研究所在《刑事诉讼法》征求意见稿时，对《刑事诉讼法》修改提出意见，表达了基础民众的立法主张；北京义联劳动法援助与研究中心致力于劳工权利保护，经常在新闻热点关注欠薪时，倡导欠薪入罪，表达劳工的立法要求。

¹²⁰ 王 名，“非营利组织的社会功能及其分类”，《学术月刊》，2006-9

公盟促进法治

在我国权威政体下，权大于法的问题严重且长期得不到解决，从而形成许多不公正的法律和政策。

2005年6月6日北京公盟咨询有限责任公司¹²¹在北京市工商局海淀分局注册登记为咨询公司，以个案援助、法律研究为依托，致力于推动国家的民主法治进程和实现社会公平正义。许志永是机构核心领导人。

发布调研报告，反应法治现状

公盟作为推动公民社会和法治社会建设的民间团体，在推动和实现平等权、知情权、参与权、监督权和表达权等公民权利维护和公益法律服务领域取得了一定成就。先后撰写完成了《中国信访调查报告》、《中国新闻自由度观察报告》、《公民维权手册》、《关于慎重处理打工子弟学校问题的公民建议书》和《公民权利和政治权利国际公约研究报告》等工作报告，为公盟提出法律建议奠定了坚实的实践基础。

以温和理性的方式，提出法律建议

自2003年成立以来，公盟一直针对重大典型个案和社会经济发展中的突出矛盾和问题进行实证调研、制度分析和法律研究，包括起草宪法人权修订条款建议，关注打工子弟学校被取缔问题，代理黑砖窑受害者国家赔偿，援助毒奶粉的受害者，发起北京律师协会直选活动，为邓玉娇、黑监狱受害者提供援助，等等，均获得一定阶段性成果。不过，许志永等人不主张以激进的方式去推行民主，而是希望通过这些渐进的改革来实现社会的成长，因此公盟选择尽量温和理性的活动方式，诸如递交提案、沟通协商、参与行动、价值倡导等等。

然而，公盟之路并非一帆风顺。2009年7月至8月，公盟由于财务漏洞而被国税、地税部门处罚，内部的法律研究中心因“身份非法”遭到民政部门查封，公盟公司资格被撤销，许志永本人也遭到拘留。后经多方努力，终于获释。2010年，公盟虽然得到刑事撤诉，但没有恢复原有身份。¹²²

立法和公共政策建议并非只有具有专业性机构才会参与，当立法和公共政策影响到公民的切身利益时，公民也会自组织起来，成立草根组织，共同为了自身利益去抗争，影响立法和公共决策。此时的草根组织代表自身成员的利益，具有极强的“战斗力”。例如，异地高考难题一直困扰着流动人口，北京外地家长就组织起来，

¹²¹ 前身是2003年成立的“北京阳光宪道社会科学研究中心”

¹²² 参考政社关系报告“敌对型：公盟与政府关系报告”，撰写人田舒

共同抗衡政府，维护自身的合法权益。

北京外地家长团行动网络 破解异地高考难题

随着大量城市流动人口和进城务工农民工在异地工作时间的推移，子女在流入地参加高考的问题日益迫切。然而现状却是非本地学生在流入地难以升学，尤其是难以参加高考。在北京，据相关统计资料显示，2008-2009 学年度，30073 名非北京市户籍小学毕业生中，最多只有 24685 名学生在北京继续读初中；12599 名非本市户籍初中毕业生中，最多只有 5484 名在北京继续读普通高中。大量孩子在北京读完一部分课程后，不得不忍痛离开北京、离开家人，回原籍读书，形成新的留守儿童问题。¹²³

家长自组织

为了改变孩子的命运争取异地高考的权利，2010 年以来，北京的外地家长团通过走访教育部、北京市教委，组织研讨会、新闻发布会，在 QQ 群、微博、“我要高考”网站等线上线下联动，形成了一个具有一定组织性的草根组织。北京外地家长团主要依靠核心志愿者运行，在北京市的 7 个区拥有各自的召集人。

影响公共政策

他们利用法律界专家学者、NGO 的支持，媒体的跟踪报道和微博等自媒体的影响力，提升自身力量，保证异地中高考问题持续曝光在公众视野之中，不断地推动北京的异地中高考政策前行。手段包括：一，游说人大代表。2011 年，家长们在两会之前搜集了 4000 多位全国人大代表和政协委员的联系方式，快递出 2494 份议案提案资料，并在“两会”期间广泛联络媒体报道家长案例；二，征集请愿签名。为了壮大力量，请愿团四处征集外地家长签名，其中，通过网络已经征集到 10 万签名；三，集体信访申诉并通过媒体力量传播。尤其是在 2010 年 8 月底国务院发通知要求各地在年底前出台异地中高考政策后，在媒体的关注下，他们每周四去北京市教委，穿着“教育公平、以人为本”的白色 T 恤，踩爆“我要高考”的黄色气球。

“显著战果”

家长团获得了显著战果。一是，2010 年北京市落实非户籍生小升

¹²³ <http://baike.baidu.com/view/4377096.htm>

初的同城待遇，2011年5月，丰台、通州和昌平区在家长们的推动下对这一政策进行落实。二是，2012年全国“两会”期间，“游说人大代表的影响力一下子爆发”，教育部副部长杜玉波表示，教育部的“高考方案”“上半年”就会出来。¹²⁴

在宏观调控政策方面，针对政府行为目标与社会公共目标的差距问题，草根组织作为自主的、独立的、代表社会公共目标的第三方力量，通过社会的压力，平衡特殊利益集团的利益牵引力，可以将政府宏观调控的“指南针”转向社会公共目标上来。针对政策滞后、政府干预过度问题，草根组织通过为政府提供建议方式协助政府进行宏观调控和市场监管，为处于困境中的宏观调控政策指点迷津，如，天则经济研究所支持和推进经济学理论和前沿性社会经济问题的高质量研究，对公共政策方面提出建议，以期促进社会公共利益。针对微观经济主体对宏观经济政策不回应或不接受，草根组织推动、促使企业承担相应的社会责任。草根组织还通过公众倡导，推动政策出台和执行有利于社会公共目标的宏观调控政策，通过对节能、环保生产、副产品回收等方面的宣传，对政府形成一定压力，促使政府重视环境保护问题，加强对污染企业的监管。

天则经济研究所 ——经济政策建言

改革开放以来，中国的宏观调控政策秉承着“摸着石头过河”的精神制定和实施，有时不够科学、合理，损害社会公共利益，迫切需要专业指导。在这种情况下，1993年7月经济学家茅于軾、张曙光、盛洪、樊纲、唐寿宁与北京大象文化有限公司共同发起成立北京天则经济研究所。作为中国最有影响力的民间智库，其宗旨是支持和推进经济学理论和前沿性社会经济问题的高质量研究，为中国的改革实践提供制度创新的解决方案。

政策建议

天则主要通过发布政策建议报告、双周论坛及中评网等发挥功能，通过关注经济人权、政府体制改革、改革开放相关的议题，给中国社

¹²⁴北京外地家长团网络行动 推异地中高考，<http://info.edu.hc360.com/2012/12/261441550571.shtml>

会带来了大量的民间思想，也为中国的经济改革和社会发展提供了大量的观点和建议。茅于軾对此总结为：“我们的贡献就是促进了改革开放。”天则自成立以来，在重视与社会科学和人文学科的其它领域交流的基础上，侧重于经济学、特别是制度经济学的学术研究与交流，并注重将基础理论与研究成果运用于社会经济制度问题的分析，提出创新的制度解决方案。其在学术界也拥有一定地位。

制度、资源和人才困境

与巨大影响力不成比例的是，天则面临草根组织普遍面临的制度、资源和人才方面的困境。在体制上，天则的民办非企业单位注册早在2005年即被注销，现在的法律身份是天则咨询公司的二级项目，没有作为独立法人存在。在资金上，主要依靠国外捐助。2009年一年的收入总计400多万元，来源分两部分，一是捐款，主要是国外捐款，国内每年也有五六十万元的捐助。难以吸收到更多的社会捐助；二是，为政府部门做调研咨询的收入。最大的困境来自未来可能出现的人才困境。对于天则的未来，茅于軾更表达了深深的忧虑，“天则现在最大的问题就是后继无人。因为天则这个位置很难找到人，第一要找有一定成就的经济学家，要能够撑得起场面，但是天则拿什么来吸引人家呢？有成就的经济学家机会多的是，而天则待遇很低，还有政治风险。给人家100万，或许人家能来，可我们一年10万也给不了。另外，天则还能办多久？也许过几年就黄了，人家怎么敢来？所以我们找了很多年，和许多人谈过，都没有下文。现在我80岁了，迫切希望退休，这是我们最大的问题。”¹²⁵

在环境伤害公共决策方面，当草根组织发现政府决策明显不合理或违法时，会以各种不同的方式提出抗议，影响公共决策。如叫停“杨柳湖”水电工程、组织“北京动物园搬迁事件”大讨论、阻止怒江水电开发计划、发出《留住虎跳峡，留住长江第一湾》的呼吁、召开“圆明园铺设防渗膜事件”听证会……都留下草根环保组织奔走脚步和呐喊的声音。2003年4月，国家主管部门刚通过在四川都江堰上游修建紫坪铺和杨柳湖两个水电工程的规划，就引来了环保组织的强烈反对。他们认为如果工程上马，作为世界文化遗产的都江堰将遭到严重破坏。绿家园迅速组织记者沙龙，第一时间在《中国青年报》等国内主要媒体发布了这一消息。随后，《南方周末》、《北京晚报》、中央电视台等国内外180多家媒体，相继对这一工程进行了

¹²⁵ 三驾苦旅，<http://finance.sina.com.cn/leadership/mroll/20091208/18417074199.shtml>

报道并表示质疑。迫于各方压力，杨柳湖工程于2003年8月停工。环保组织联合行动，借助媒体的力量，试图影响着政府的公共决策，最终实现了“逆转”政策的效果。

然而有学者提出，环保组织在近年来的作用逐渐减弱，认为虽然2003年至2004年间，以怒江事件为标志，草根环保组织在公共政策参与领域表现活跃，但在此之后无论是2007年厦门PX事件、2009年番禺反焚化炉事件还是2012年什邡钼铜事件，在公众关注的环保事件中，环保组织集体失声，取而代之的是对结果不满的公众通过新媒体等沟通方式迅速集结，进而演化成群体性事件。¹²⁶

草根环保组织之所以集体失声，原因有四个方面：一是，在政府的压力下，部分环保组织定位转向不会引起争议的环境教育以及社区环保项目；二是，草根环保组织很多是由记者组成，专业性不够强，难与政府部门的专家进行有深度的辩论；三是，部分积极参与立法和公共政策制定的草根组织的参与诉求较为单一，极端，很难为政府接受；四是，环保组织主要通过舆论向政府施压来解决问题，但单纯采用媒体途径容易受到媒体固有缺陷的限制，如容易煽动和误导，反而不利于问题的解决。

（2）参与国际事务

全球化是一把双刃剑。在经济全球化的推动下，世界各国在经济、政治、文化等方面日益加强交流与合作，正在加快人类文明的前进步伐，深刻改变人类的生产方式、生活方式、组织形式、思维模式，加深各国的相互依存，推动世界经济版图重塑，加剧综合国力竞争。全球化逐渐造就全球时间与空间的压缩，世界日趋成为“地球村”。¹²⁷但是，随着科技进步和社会生产力的极大提高，全球环境、人口、资源等问题的日益尖锐化。如随着工业化的快速发展，人类大量使用煤、石油等化石燃料，创造了巨大的物质财富，但同时也制造了大量污染物和温室气体，导致气候变化问题越来越突出。世界各国为了解决全球环境、人口、环境问题，加强了在国际领域的交流与合作，广泛开展外交活动。全球性社团的崛起及公民社会的成长是解决全球面临的共同问题的关键。在此形势下，作为重要的第三方力量，需要中国的草根组织站出来，积极参与国际事务，共同面对全球共同的问题，同时一定程度上对政府的行为进行制衡。

目前，草根组织参与国际事务，主要集中在气候变化、减贫、权利倡议、环保、艾滋病、企业社会责任、全球化进程、全球公共卫生治理、反毒品及劳工等领域。如云南个旧“胡杨树”自助互助组织、希夷文化与社会发展事务所、北京爱知行研究所，2013年3月12日联合发布《中国药物成瘾者的人权状况——来自中国民间组

¹²⁶ 中国环保NGO的公共政策参与

¹²⁷ 石国亮、黄尹，“非政府组织参与国际事务的归因分析”，《广东青年职业学院学报》2008年第03期

织的联合报告》。此前，该报告英文稿已递交联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办），作为今年即将举行的普遍定期审议机制会议利益攸关方材料。该报告分析了中国药物成瘾者目前面临的人权问题，并从实际工作经验出发，向中国政府建议：联合多学科专家学者，对我国实行多年的劳动教养戒毒和现在实施的强制隔离戒毒、社区戒毒、社区康复、美沙酮维持治疗等“治疗”、“康复”措施进行科学研究和评估，为政策改革提供科学依据。在改革现行劳动教养制度，停止使用现行劳动教养制度的同时，改革现行的强制隔离戒毒制度或变相的劳动教养戒毒制度。谨慎使用“强制隔离戒毒”措施。发展“自愿戒毒”和“社区戒毒”，发挥卫生部门、民政部门 and 民间社会团体在戒毒工作中主导作用。

然而，草根组织参与国际事务也会遇到一些困境。包括：法规、政策和管理制度的不完善，目前还没有一部法律中有涉及到民间组织参与国际事务的规定；参与国际事务组织工作思路狭窄，规模小，资金不足；缺乏民间与政府沟通机制，政府资金支持不够；开展和参与国际事务缺乏专业人才。¹²⁸

中国民间气候变化行动网络的国际声音

人类赖以生存的地球是一个极其复杂的系统，气候系统是构成地球系统的重要一环。随着工业化的快速发展，人类大量使用煤、石油等化石燃料，创造了巨大的物质财富，但同时也制造了大量污染物和温室气体，导致气候变化问题越来越突出。虽然中国草根环保组织致力于气候变化问题的解决。但是，中国的草根环保组织限于资源和能力的限制，很难在国际上发出自己的声音。

2007年，关注气候变化和气候谈判的中国民间组织自发成立的一个学习型网络小组，称为中国民间气候变化行动网络（CCAN），为成员提供参与国际气候谈判会议的渠道、与政府发改委官员交流的机会。成员包括，中国国际民间组织合作促进会、厦门市绿十字环保志愿者中心、环友科学技术研究中心（环友科技）、自然之友、北京地球村环境教育中心、道和环境与发展研究所、山水自然保护中心、四川省绿色江河环境保护促进会、江苏绿色之友、安徽绿满江淮环境发展中心、中国青年应对气候变化行动网络、上海绿洲生态保护交流中心、绿家园志愿者、江西山江湖可持续发展促进会、上海长三角人类生态科技发展中心、绿色浙江、全球环境研究所、创绿中心。在上述15家成员中，93%的成员是草根环保组织。

¹²⁸ <http://www.cafiu.org.cn/web/NewsInfo.asp?NewsId=1417>

国际声音和政治参与

CCAN 协调草根环保组织参与国际气候谈判及国际 NGO 对气候变化相关问题的讨论,如 2007 年,组织中国草根组织首次组团出席联合国气候大会,见证了巴厘路线图的出台。2010 年哥本哈根气候变化大会中,中国民间气候变化网络组织了由 9 名来自不同草根组织的观察团,进行观察,学习,监督(施压),交流和传播。通过草根组织的亲自到场参会,能够帮助国内关心气候变化的同仁一起来了解和监督政府的谈判,也促进了民间和政府的互信。

另外,CCAN 还促进和推动草根组织与政府的信息共享和联合行动,从而形成应对气候变化的基础联合力量。如 2010 年 10 月 24 日,CCAN 帮助草根组织与国家发改委应对气候变化司领导见面,分别从能效/碳市场、可再生能源、适应气候变化、森林碳汇、教育与公众参与等方面阐述了各自对气候变化立法工作的建议。

我们看到,政府对于草根组织的政治参与更多只是一种表态,而非实质变化。但无论如何,相较于草根组织与政府互不相干的现实,能够进行交流已经是很大的进步。如,政府在交流中表示草根组织的介绍对政府立法起草工作有很多启发,很高兴与草根组织合作,但同时也指出许多框架性的内容还需进一步研究和细化。

2, 政府问责

政府问责的理论基础是公共选择理论。布坎南认为组成政府的单个个体官员的动机最终决定政府行为,而单个官员则是理性的“经济人”,他们在政府中的政治行为是为了追求自身利益的最大效用,公共利益位列其次。因此,追求个人效用最大化的官员贪图个人利益、追求奢侈浪费、漠视公共利益,充斥着官僚主义作风,工作效率低下。而政府机构臃肿、人员冗余又导致“政府机构最大化”、“预算最大化”、“行政成本最大化”、“效率最低化”,结果导致“政府失败”。当前,我国面临的机构臃肿、行政低效、政府腐败等问题已经到了非常严重的程度,例如许多地方瞒报、漏报、误报事件频发,国家财产遭受损失,公众利益受到侵犯,而政府对于群众的反抗不是顺应民意,而是采取围堵、封杀等高压手段,结果适得其反,使矛盾积累和加深,致使民心涣散。又如野蛮拆迁、“钓鱼式执法”以及失职渎职造成弱势群体利益得不到保护,引发自焚等群体性事件等等。出现这些问题,最主要的原因是“权大于法”的思想意识在一些政府官员头脑中仍然根深蒂固,权力的行使得不到有效制约和监督。政府问责势在必行。一方面,政府权力来自人民,政府应当以对人民负责为基本职责,以责任为本位,通过一系列的法律、法规和政策建设,明确政府的性质、权限范围和行使规则,保障政府合法地使用权力,如果政府逾越权限或构

成侵权，政府应承担相应的责任。另一方面，根据权责一致的要求，行政机关和公务员作为行政权的享有者和行使者就必须接受问责和监督。

为了解决这个问题，政府加强了内部问责建设，政府内部问责体现在立法和执法两个方面。在立法上，2004年，国务院印发《全面推进依法行政实施纲要》。目前，我国已经制定了《行政处罚法》、《行政许可法》、《公务员法》、《政府信息公开条例》、《行政机关公务员处分条例》等依法行政的基本法律法规。2010年，国务院还专门出台《关于加强法治政府建设的意见》。在执法上，建立整套监督体系，既包括人民监督、代议机关的监督，也包括司法监督、行政系统内部监督等。

但是，政府内部监督存在诸多问题，诸如问责主体不明确，问责程序不完善，问责结果不科学，及权责不清、政务公开有限、行政文化滞后，监督机制弱化等。理论和现实均证明，需要严格的外部问责对政府加以制约。我们看到了媒体在政府问责中发挥了一定作用，媒体的“究根问底”取得的成效是有目共睹的，一定程度解决了部分问题，问责力度在不断加大，处理了一大批违法、违规或行为不当的官员，时刻警示政府官员要树立责任意识，让官员们明白当官也是一种风险性很高的职业。但是由于媒体关注热点、迅速转移视线的属性，对政府的问责注定只能是一种“运动式”或“暴风骤雨式”，倘若政府没有失职失责行为或者失职失责行为未被发现，问责程序就不需要或者无法启动，很难形成长效机制。媒体的轮番报道使得民意在倒逼政府必须接受问责，但是后续的问责却鲜有媒体报道和关注。

草根组织的出现使得这种情况得以改变。相较于媒体，草根组织出于自身的使命，以组织的形式存在，能够持续地对某个领域、某问题进行关注，在专业性方面也略有优势。在对政府问责方面，草根组织能够发挥更大的作用。目前，草根组织利用公益诉讼手段推动政府承担法律责任，通过对政府的某个违法行政的行为进行问责，进而推动相关政策全面的变化；利用《政府信息公开条例》申请政府信息公开，利用社会舆论压力实现问责。

(1) 推动政府承担法律责任

草根组织发现政府部门存在违法行为时，会利用法律武器（诉讼或行政复议），并且有组织地联合媒体，发动公众参与，要求政府承担法律责任，改变行政行为或者改变政策，从而实现政府问责。草根组织对政府的问责主要集中在环保、人权等领域。

例如，重庆市绿色志愿者联合会申请行政复议，批评环保部不作为。2009年，因国家环保部不作为致使未经环评审批的金沙江中游华电鲁地拉水电站和华能龙开口水电站项目擅自开工，媒体报道后环保部责令建设单位停止大坝建设。重庆市绿色志愿者联合会就此申请行政复议申请，公开批评环保部对金沙江水电项目的行政处罚存在瑕疵，在事实上掩饰、放纵了某些环境违法行为，同时认为环保部对水电站停止建设后的防汛管理、水土流失治理、地质灾害防治考虑不周，协作监管机制欠缺，善后应对措施不足。重庆市绿色志愿者联合会会长吴登明说，“在行政复

议提交后，环保部表示要进一步严格把关和采取相应措施，维护环境影响评价法的权威，监督金沙江中游水电站建设的有序进行，绿联会申请行政复议的大部分目的已经实现”。¹²⁹2009年8月4日，环保部下发《行政复议终止决定书》，国内首例由环保社团提起的公益行政复议案件就此画上句号。

让人意想不到的是，据2010年媒体报道，沙江鲁地拉水电站项目和龙开口水电站项目在环评否决一年后，又重新开工建设。¹³⁰可以看出，草根组织运用法律武器及媒体力量，对政府问责取得了一定效果，但政府并未就此完全改变，而只是采取一时应付的权宜之计。草根组织的政府问责之路任重而道远。

天下公用法律武器问责政府

所谓歧视就是不平等看待，也就是偏见，偏见进一步就会发展为歧视。每个人都有歧视他人的行为，只是表现在不同的领域里，表现程度也各不相同。“歧视”这一行为本身是不可能消除的，但“歧视的标准”则可以发生变化。政府对于弱势群体，如残障、肝炎、艾滋病的歧视显而易见，中国有约78万人感染艾滋病，许多人在学校、法院和办公室遭遇歧视，他们几乎不可能成为公务员。

2011年7月由拥有6年NGO从业经验的于方强创立南京天下公致力于社会公民教育，开展残障、肝炎、艾滋病等领域的反歧视公益活动。

专业背景优势

天下公的创始人和员工均具备专业的法律专业、职业背景，并在工作过程中，形成与媒体沟通技巧，建立了及时与媒体沟通的渠道优势。这为其通过公益诉讼和公众参与两个方面的工作进行反歧视奠定了专业基础。

独特工作方式

在公益诉讼方面，天下公善于在制度层面上找到政府不依法行政的漏洞或下位法违背上位法的情况，从而借机以无可辩驳的论证，推动政策进步。如天下公看到关于艾滋病的政策上的进步：艾滋感染者平等就业权及各项权利已经由《中华人民共和国就业促进法》、《艾滋病防治条例》以及其它法律法规得到确认。而《公务员录用体检通用

¹²⁹ http://blog.sina.com.cn/s/blog_416b32440100eq6e.html

¹³⁰ 云南金沙江两水电站项目被否决一年后复活，
<http://news.sina.com.cn/c/sd/2010-09-30/150521203491.shtml>

标准》明显违反上述两个法律、法规的规定。《公务员录用体检通用标准》不仅没有为感染者提高平等的机会，还扩大到其他用人单位招考体检中，明显违反了相关法律的规定。现有《公务员录用体检通用标准》存在对艾滋病感染者的严重歧视。天下公在艾滋病就业歧视方面采取积极行动。天下公鼓励感染艾滋病的被歧视者站出来，如一位被歧视者在教师招考过程中，HIV检测为阳性，通过笔试面试后被当地招考机关依据《公务员录用体检通用标准》认定体检不合格，取消了录取资格。天下公会协助他们进行诉讼，从而推动政府问责。

微小的进步

在2012年12月27日以前，天下公代理了多起案件都没有胜诉，但他们没有放弃，因为他们坚信自己的努力将来艾滋病感染者当公务员、教师、警察、医生提供了一种可能。在2012年12月27日，天下公代理的一桩反歧视诉讼终于获得了阶段性成功，当事人与江西省进贤县教育局达成协议，江西省进贤县教育局给予4.5万元人民币的赔偿。媒体更以“中国消除艾滋病工作歧视的里程碑事件”来报道该事件。

这一切正如于方强所说：“歧视是一堵墙，需要我们去不断地去撞。”此前，乙肝携带者也有过类似的经历。2005年之前，乙肝携带者也不可以当公务员，经过几起乙肝就业歧视案，公务员体检标准终于做出修改。乙肝携带者因此争取到了当公务员的权利，并在此后的6年多时间内，推动了多部法律法规的修订。

(2) 推动政府信息公开

在经济全球化和信息化的时代，瞬息万变的信息，已成为社会经济发展的决定因素。信息社会就是信息和知识将扮演主角的社会，作为最重要的信息资源的政府信息涵盖全社会信息的80%，它既是公众了解政府行为的直接途径，也是公众监督政府行为的重要依据。因而，政府信息应该公开。另外，针对目前政府个别公务员侵占公共财产及个别部门黑箱操作，致使公共财产和公共利益受损，而政府部门既不主动公开信息，又不主动接受外部监督，再加上一些公民揭露并问询政府的能力有限，使得政府在这方面的问题越来越严重。面对政府的问责显示出无力和无渠道。2007年4月国务院公布的《中华人民共和国政府信息公开条例》为草根组织通过信息公开对政府进行问责打开了一扇窗口。

草根组织对政府工作的各方面进行申请信息公开监督，尤其是立法、宏观调控、社会保障、生态保护等方面的工作。如北京爱知行研究所发布《政府信息公开手册》，为草根组织申请信息公开提供支持。环保组织申请环境信息公开，如自然之友5次

申请长江上游鱼类保护区环境信息公开均被拒绝，这也反映了申请信息公开有时会遇到很大困难。

草根组织通过申请政府信息公开对政府进行监督，起到了使政府权力和行为受到一定制约的作用，但不作为和滥用公权力的现象仍旧存在，需要草根组织的不懈努力。尽管草根组织参与信息公开得到了一定的认可（有限开放），政府对草根组织申请信息公开仍有所忌惮，但随着公众的力量壮大，草根组织代表民意的特性及其较强的组织性使其能够扩大自身对立法、公共政策的影响力。如“南京甘之露志愿者中心”面对中国水污染严重，甚至已陆续出现因水污染而导致的“癌症村”、“短命村”、“水难民”，而政府自来水监测却未全面信息公开。借 2013 年 3 月 22 日世界水日为契机，希望征集 1 万个签名，联名向卫生委、住建部和环保部申请“自来水新国标实施状况”政府信息公开，要求立即公开自来水所有信息。截止至 2013 年 3 月 25 日，已收集到 300 多个签名，遗憾的是，该倡议微博很快被关闭。

另外，一些草根组织通过建立网站，联合媒体及公众的力量，对政府施加问责压力，迫使政府主动交代或主动纠正问题。例如，“我行贿了”网站。

“我行贿了” 通过信息公开强化问责压力

由于政府在主动问责和接受问责方面严重不足，使腐败问题愈加猖獗，成为社会毒瘤。互联网日益成为群众表达诉求、进行社会监督的重要平台，网络监督力量势不可挡，互联网反腐事件接连发生。“天价烟”查出了腐败局长，审计局长超规格接待网络曝光后受到处分，“表哥”、“房叔”、“官员不雅视频”等网络曝光事件被查实。互联网反腐通过对公权力、公职人员的监督，让一些腐败分子、腐败行为无所遁形，也引发了社会公众的热议、忧虑。

“我行贿了”网站是印度“海龟”拉马什和斯瓦提于 2010 年 8 月份创建的，网站搜集各种行贿故事，想考察印度的腐败到底有多严重，希望通过现代科技的力量，来抑制国内的腐败。中国人受到了启发创建中国自己的“我行贿了”网站，媒体于 2011 年 6 月 8 日对其进行报道后，网站一夜蹿红。“我行贿了”相信用人民的力量可以遏制腐败的蔓延，通过网友上传自己行贿经历和金额，公开生活中大大小小的行贿事件，使公众充分感受权钱交易如何为谋取私利而损害公众利益，给行贿受贿者造成巨大压力，遏制行贿受贿事件。截止到 2011 年 6 月 14 日下午，已经出现 18 家类似网站。

然而，没过几天，这些备案成功的网站却被注销且纷纷又被取消备案，成为“涉嫌传播虚假信息及政治类有害信息”的网站，网站将永久关闭。

我行贿了网虽然昙花一现，但是从网站上线到被封的 49 天内，

从网站流量和发帖以及网民对公平公正、维护正义、打击腐败行为的渴望可见一斑。有因为办理生育证明盖章必须送礼问题而苦恼万分的、有选举村长而被花重金买选票而愤慨不已的、有因身为公务员揭发“请假需向领导送礼”而担心被报复的...在我贿赂了网上，就如一面真话墙，实实在在的揭丑墙，把所有见不得光的丑恶行为暴露于日光下。¹³¹

草根组织是独立于政府的第三方力量，从政治参与、政府问责两个方面，对政府的权力运行发挥了制约作用，长期而言它是一种积极作用，而不是消极作用。由于草根组织的声音和力量不同，使得草根组织越来越被政府重视。但是就目前来看，我国还没有形成完备的行政问责制度，特别是关于社会问责，在现行法律中缺乏关于媒体和社会舆论的具体规定，也缺乏关于草根组织和公民监督问责的明确、具体的规定。在程序方面，草根组织向政府问责缺乏具体、合理和操作性强的监督程序，很难产生长效。当然，草根组织在监督政府依法行政方面做了大量的工作，但是所起到的作用并不是决定性的。如 2009 年公布的《环境监测管理条例》（征求意见稿）存在不利于公众参与和监督环境监测的条款，缺乏保障公众知情权的内容，使得政府利用出台条例，封闭公众对政府进行问责的渠道，逃避问责。在这种情况下，自然之友、北京地球村、环友科技、公众环境研究中心、达尔问自然求知社等 21 家草根环保组织致信国务院法制办公室和环保部，针对性地提出八条意见，建议删除其中不利于公众参与和监督环境监测的条款，并增加保障公众环境信息知情权的内容。环保部的官员透露，在递交到国务院法制办的上报稿中，第 81 条已经做了很大调整，“我们并未限制其他单位和个人对环境质量进行检测，只是规定监测结果在未经许可的情况下，不能通过公共平台进行发布。”¹³²但是，目前的条款仍旧存在上述问题，在条例征求意见和出台之前，草根环保组织将继续关注，努力扩大公众对政府进行问责的渠道。

然而，以推进政治参与和政府问责为己任的草根组织并不多见。草根组织被迫严格限制自身规模和活动范围，当提出政治参与和政府问责诉求时，可能会遭遇政府严厉打击。

¹³¹ <http://baike.baidu.com/view/5880033.htm>

¹³² <http://www.21cbh.com/HTML/2012-7-17/40MDY5XzQ3NTQ4OQ.html>

三、小结

对政府而言，草根组织既发挥了弥补功能，也发挥了制约功能。一方面，草根组织弥补政府在提供公共服务上的不足；另一方面，草根组织作为独立于政府的、自主、自发的力量，从政治参与、政府问责两个方面，对政府的权力运行发挥制约作用，这种制约长期而言，不是消极的制约，而具有积极的作用。

与事业单位、官办组织相比，草根组织在一些方面具有不可替代性。

1. 公共服务

(1) 在提供社会保障，发展教育，发展文化、科学事业，发展医疗、卫生，发展基层体育事业方面，与事业单位、官办组织相比，草根在面向一些人群（如外来务工人员、艾滋病患者等）方面发挥的功能具有不可替代性。在面向其他人群方面，草根组织与事业单位、官办组织相比，所发挥的功能差异不大，其规模、数量不及事业单位和官办组织。

(2) 在促进环境问题解决方面，当环境问题不涉及利益集团的利益时，如环境教育，草根组织与事业单位、官办组织的功能差异不大，其规模、数量不及事业单位和官办组织。但是，当环境问题涉及利益集团的利益时，如反对怒江大坝建设，保护环境和周边群众利益时，与事业单位、官办组织相比，草根组织具有不可替代的功能，而事业单位、官办组织几乎不发挥功能。

(3) 在维护社会治安方面，草根组织与事业单位、官办组织的功能基本没有区别。

2. 制约政府

在政治参与和政府问责方面，与事业单位、官办组织相比，草根组织具有不可替代的作用，增强公民的政治参与程度和能力，增强政府问责意识和问责能力，尽管目前草根组织的功能较弱。

草根组织与事业单位、官办组织对政治系统的功能的差异见表 6 所示。

表6 草根组织与事业单位、官办组织对政治系统功能的差异

| 内容\类型 | 事业单位 | 官办组织 | 草根组织 | |
|-------|--|--|--|--|
| 公共服务 | 提供社会保障 发展教育 发展文化、科学事业 发展医疗、卫生 发展基层体育事业 | 多涉及, 针对某些人群会越来越地涉及, 功能强, 而针对某些人群(如农民工、艾滋病患者等)少涉及 | 多涉及, 针对某些人群会越来越地涉及, 功能强, 而针对某些人群(如农民工、艾滋病患者等)少涉及 | 多涉及, 针对某些人群会越来越地涉及, 功能强, 对某些人群(如农民工、艾滋病患者等)而言, 功能弱 不可替代 |
| | 促进环境问题解决 | 少涉及, 会越来越地在某些领域(如环境教育)涉及, 功能一般, 但在其他一些领域(如触及利益集团利益)少涉及 | 少涉及, 会越来越地在某些领域(如环境教育)涉及, 功能一般, 但在其他一些领域(如触及利益集团利益)少涉及 | 多涉及, 会越来越地涉及, 功能强, 但在一些领域(如触及利益集团利益)功能弱 不可替代 |
| | 维护社会治安 | 少涉及, 基本不会多涉及, 功能一般 | 少涉及, 基本不会多涉及, 功能一般 | 少涉及, 基本不会多涉及, 功能一般 |
| 制约政府 | 政治参与 政府问责 | 不涉及, 基本不会越来越地涉及 | 不涉及, 基本不会越来越地涉及 | 多涉及, 会越来越地涉及, 功能弱 不可替代 |

在提供公共服务方面, 草根组织虽然在数量上不占优势, 但是草根组织基于弱势群体利益代言的角色, 能够及时发现多元的社会需求, 以自己的方式尽可能满足这些需求, 为社会弱势群体及需求相对较为特殊的群体提供了社会服务。随着草根组织的成长, 专业能力的不断扩展, 手段不断丰富成熟, 草根组织在提供公共物品方面的贡献将会增加, 将会更加体现提供服务的先锋和探索作用, 与政府进行合理竞争或合作, 从而促进政府提高效率。从实践中我们也可以看到, 许多公共服务的提供是由草根组织开始的, 向政府施加压力或提出建议。如“免费午餐”行动针对贫困学生的营养问题动员公众参与解决, 政府、事业单位和官办组织跟进, 陆续提供免费午餐。

当然, 除了一些被政府忽略或未顾及到的人群外, 草根组织提供公共服务仍将长期扮演协助政府的作用, 毫无疑问政府是提供公共服务的主导者。草根组织在提供公共服务的过程中, 经常处于既被鼓励又被受压制的尴尬局面。一方面, 政府希

望草根组织协助其提供社会公共服务，解决社会问题；另一方面，地方政府官员希望打造政绩，避免辖区内出现政治问题引起上级注意。在这样脆弱和偶发的合作关系之下，草根组织须时刻谨慎，以防受到政府压制，或者在被政府压制后积极寻求解决途径。如天下公在被政府打压之后，积极运用法律手段维护自身合法权益。天下公在苏州莫泰酒店预订房间，准备召开“公益律师交流会”，被警方“维稳”，致使酒店停止对“天下公”的接待。此后，天下公将苏州莫泰告上法庭，并获一审胜诉。如该判决生效，将可能是迄今为止，因警方“维稳”导致酒店违约的官司中，中国公益机构获得的第一份胜诉判决。¹³³

事实上，草根组织对政治系统的制约，主要是对某些政府权力不当、不作为的制约，是向政府的谏言，是期待政府体制的改善，有助于政府提高绩效，有助于政府形象的改善。长期来看，有助于政府合法性的建立。

¹³³“中国公益机构赢得‘维稳’官司”，《中国发展简报》，
<http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/newsview.php?id=7099>

第 6 章 经济系统

狭义的市场失灵理论认为，由于不完全竞争、信息不完全与不对称，以及外部效应，市场往往存在失灵。即，市场机制不能使资源的配置达到最优化的状态，特别是不能按最优化原则提供公共物品和公共服务。为了纠正市场失灵，以凯恩斯主义为代表的经济学理论提出了纠正市场失灵的第一种机制，即政府对市场进行调控。然而，实践证明政府也存在失灵，市场办不到的事情，政府也未必能办到，甚至还会出现新的问题，人们逐渐将视角转向市场与政府之外的第三部门——公民社会。人们发现公民社会、社会组织对纠正市场失灵有重要作用。

早期，新中国成立后实行的计划经济体制暴露出各种弊病，国家于 20 世纪 70 年代末进行市场化改革，政府职能被重新审视和端正。然而，经过三十年的改革开放，市场失灵现象，以及政府对市场失灵进行的不恰当干预、甚至利益交换所产生的负面影响不断显现，并已发展到极为严重的程度。贫富差距、资源及收入分配不均、生态环境恶化、市场监管不力，以及随之产生的寻租、腐败等等，已到了矛盾随时可能爆发的程度。

首先，贫困差距明显。2012 年末，西南财经大学中国家庭金融调查与研究中心发布的《中国家庭金融调查报告》称，2010 年中国家庭基尼系数达 0.61，大大超过 0.4 的“警戒线”。报告称“当前中国的家庭收入差距巨大，世所少见。”与此同时，中国贫困人口数量庞大，按 2300 元新的贫困线标准计算，中国目前仍有 1.28 亿贫困人口。中国经济飞速发展的同时，贫困地区及贫困人口并没有成为经济发展的最大受益者，反而沦为最大受害者。

其次，生态环境恶化严重。三十年片面追求 GDP 的粗放式经济发展模式的代价是中国自然资源的大量浪费，以及生态环境的严重恶化。工业污水、废气乱排放导致的水污染、大气污染、土壤污染已经笼罩着我们的生活。2013 年 1 月以来，以北京为代表出现的全国大面积雾霾天气，是对中国三十年粗放式经济发展不良后果最为有力的证据之一。

再如，市场监管不力产生的食品安全、消费者利益得不到保障等问题亟待解决。自三聚氰胺事件以来，毒胶囊、老皮鞋酸奶、肯德基鸡肉问题等食品安全事件不断

曝光，食品安全已经严重影响到公众的生命安全与健康。

面对如此严重的市场失灵问题，政府采取了一定的纠正和弥补措施。如出台相关政策法规，提高对企业的环评标准进行环境治理；通过定点帮扶、企业帮扶、各类补助补贴等方式进行减贫努力。然而，政府的能力是有限的，政府本身存在失灵问题，甚至被资本绑架或为资本代言，在进行市场调控的同时出现政府寻租、腐败、官商勾结现象，反而加深了问题的严重程度。

面对这一切，草根组织能在政府和市场之外发挥作用，对两者进行弥补与制衡。各种行业协会、商会、职业团体、联合会、促进会、社团、志愿者组织等草根组织，扮演市场经济中不同利益集团的利益表达和维权主体的角色，代言阶层从掌握资本并拥有财富的企业家/富人阶层，到会计师、审计师、律师、教师、医生等各类中产阶层，再到农户、农民工、贫困妇女等社会弱势或边缘阶层。草根组织还能通过提供公共物品，如小额信贷等，弥补市场失灵。由于草根组织植根于社会，所开展的社会服务、社会救助、福利服务、倡导行动等，能够有效地通过吸纳、利用社会慈善资金和社会闲散资金，提供资金、技术和信息服务，及时帮助社会弱势群体，融入市场，发展农村经济，化解社会经济矛盾，对市场经济的稳定发展发挥了“减震器”和催化剂的作用。

一， 弥补市场失灵

市场失灵包括两层含义，一是市场机制本身在资源配置上缺乏效率，二是市场机制有其自身无法解决的问题。经济学家科勒将其主要表现概况为“无效率”、“不公平”和“不稳定”。¹³⁴具体包括：（1）无法调节垄断性行业的发展。独家经营的垄断地位使得其他企业难以进入导致竞争不完全，使这类垄断企业能以限产提价的办法来操纵市场，侵蚀消费者权益，获得超额利润；（2）难以有效提供公共产品；（3）不能解决外部效用问题。外部效用包括正外部效用和负外部效用。如水坝的建造有利于灌溉、发电、防洪，还有可能使坝区发展成为风景区，即为正外部效用；但是，水坝建设也可能存在破坏周边生态环境的负外部效用。工厂排除的污水、废气造成水污染和空气污染，殃及邻近居民，即为负外部效用。而这些负外部效用，市场自身难以解决，往往会使社会承受巨大的代价；（4）引起收入分配不公。

除政府之外，草根组织是支持市场运作、弥补市场失灵的一个重要机制。在弥补资源配置不均导致的不公平方面，草根组织往往比政府更灵活、更贴近群体需求。如贫困问题的解决不只于让贫困者获得救助，而更强调帮助贫困者走出困境。政府

¹³⁴ 转引自丁兴业，田志娟：《论市场失灵的类型、原因及对策》，《武汉科技学院学报》，2006年8月第19卷第8期。

在救助贫困的过程中,由于管理成本高昂,只能根据某一经济标准,对生活在贫困线以下的人予以同样的经济救助,不能够直接针对贫困者的致贫原因而给予不同的帮助。以网络形式散布在社会每一个角落的草根组织则不然,它们对生活在自己社区或村落的贫困者有比较直接的了解,能够针对贫困者的致贫原因对症下药。例如,小额信贷就是针对贫困群体难以获得金融发展机会和金融服务而对症设计的一种减贫机制,公平贸易则是针对市场信息不对称而产生的一种保障弱势手工业者利益的贸易原则和机制。

农村专业经济协会在我国的农村发展迅速,随着市场经济的发展,它为缺乏知识、技能、信息和讨价还价能力的农户和小生产者提供了进入市场、融入市场、面对竞争、保护自我和发展自我的便利,也为发展农村经济作出了贡献。农村专业经济协会代表会员利益,根据市场需求,指导农户,使得分散经营的农户从生产、经营、信息、流通等环节走向了专业化协作,降低了农户参与市场竞争的成本,促进农业生产与市场的有效对接,提高农产品的市场竞争力,提高农民收入。

民间商会的治理被认为是政府和市场以外的第三种治理,并且具有自主治理的特点。由于事实上的有限理性,往往在某些领域同时出现市场失灵与政府失灵现象,而自治组织能够最充分地利用地方信息和知识,从而能够以其独特的信息优势,在一定范围内解决公共事务问题。¹³⁵另外,有学者从经济学角度,论证商会在市场经济中因具有完整的激励约束机制,从而可作为重要的治理机制独立存在,而不应是政府的附属机构或者说是政府职能在市场管理服务中的单纯延伸¹³⁶。商会具有建立市场行为规范、发挥监督和实施规则、减少冲突和促进成员的选择能力。同商会性质一致,行业协会属非营利组织。行业协会是由“一些为达到共同目标而自愿组织起来的同行或商人的团体”¹³⁷,它在处理会员与消费者之间的关系,处理国际争端(如反倾销、各类诉讼)方面发挥了重要作用。例如,2004年获《南方窗》“为了公共利益”年度组织奖的中国消费者协会、泉州纺织服装商会,等等。然而,我国一些商会或行业协会功能异化明显。包括:(1)明显的行政化。尽管政府将一部分职能交给行业协会,但不意味着行业协会的非独立性。一些行业协会充当政府的助手,具有明显的官办色彩,在一定范围内行使政府管理经济事务的职能,依赖行政部门搞活动,有些行业协会只收会费,不为会员企业提供服务,成为企业的“二政府”,失去了行业协会的本色。(2)明显的企业化。某些行业协会以营利为目的,或者成为企业牺牲公共利益而攫取利润的工具,混淆了社团法人与公司法人的界限。

¹³⁵ 李建琴、王诗宗:“民间商会与地方政府:权力博弈、互动机制与现实局限”,中共浙江省委党校学报 2005 年第 5 期

¹³⁶ 张旭昆、秦诗立:“商会的激励机制”,《浙江大学学报》,2003 年第 3 期,第 120-127 页。

¹³⁷ 此为美国《经济学百科全书》中的定义。日本经济界人士认为,行业协会是“以增进共同利益为目的而组织起来的事业者的联合体”。英国权威人士认为,行业协会“是由独立的经营单位所组成,是为保护和增进全体成员的合理合法利益的组织。”引自百度百科。

行业协会在维护协会会员利益的同时，不可以侵犯公共利益为代价。《京华时报》曝光农夫山泉瓶装天然饮用水标准存在问题，中国民族卫生协会健康饮水专业委员会通过邮件、电话等多种渠道与农夫山泉进行沟通，但农夫山泉不仅不正视自己的问题，还质疑协会的权威性。2013年4月19日协会因农夫山泉未正视其存在的问题将其除名。¹³⁸

随着市场经济体制改革的深入，民间商会逐渐发展，变革传统的管理体制，用行业管理取代部门管理，成为市场经济发展的内在要求，也成为我国政府机构改革的明确目标。然而，经过十年多民间商会的培育和发展，现有的行业管理本质上仍然是传统部门管理的变异和延伸，即使在民间商会较发达的温州，能够较好地发挥职能与作用的商会仍是少数，如温州商会。

温州商会 ——民营企业的规范者和服务者

利益代言

温州商会成立于1901年，迄今已有一百多年的历史。1949年12月，温州市工商业联合会筹备委员会成立，1955年1月温州市工商联正式成立。1990年9月，温州市委、市政府批准市工商联增挂“温州市总商会”牌子；1992年3月，温州市委在温州市工商联建立了党组；2002年9月，温州市工商联（总商会）第九次会员代表大会首次选举非公有制经济代表人士担任会长。

浙江温州是我国市场发育最早、民营经济最发达的地区之一。温州商会是由民营企业家自发自愿组建起来的商会组织，通过民主选举的方式产生商会的领导人。同时，商会运作的资金来源主要依靠会员企业的会费、理事单位的自愿捐助款和章程规定的服务性收费等方式。

温州商会一方面为会员提供各类服务，维护和提高会员利益。例如，组织温州商人或企业参加国内外博览会，宣传和提高温州产品的知名度；协调和沟通企业与政府、企业与企业、企业与社会之间的关系。另一方面，温州商会也注重对会员的规范和引导，维护温商形象。例如，建立了一套针对会员的制度规范和纠纷化解机制，而这些制度和机制也得到了会员的自愿遵守。

20世纪90年代以来，温州商人把他们在本地组建民间商会的经验推向全国，各地的温州人开始自发组建自治性的社会团体——温州异地商会，全国各地组建的温州商会达百余家。异地商会的兴起，是对现行社团管理体制和行业管理体制的一大突破，并对中国大范围的

¹³⁸ <http://info.china.alibaba.com/detail/1125763418.html>

市场格局和多中心治理的形成，起到了积极的推动作用。

兼顾公共利益

在温州总商会、各地温州商会自身蓬勃发展，以及会员利益得到良好维护之外，温州商会也积极关注公共利益。例如，青岛市温州商会于2009年向莱西市院上镇辛庄小学捐赠35万元，用于学校新校舍建设，之后又陆续捐助100万元，帮助学校硬化道路、改建教职工和学生厕所、为学校修建标准化操场并赠送体育娱乐器材及计算机。2012年9月10日，全国第28个教师节时，该商会又与辛庄小学的20名困难家庭学生结对，为每名学生发放600元助学金。2012年云南彝良地震后，云南省温州商会也为地震灾区捐助了20万元。关注公共利益，积极慈善的类似情形几乎在各地温州商会均有体现。

此外，工会在认同市场运作、保护职工合法权益方面发挥着独特作用。然而，官办工会往往作为党政助手，传达政党和行政命令，组织生产竞赛和工人娱乐活动，而企业工会形同虚设。如，第一财经日报报道，富士康工人普遍“被工会”，仅有24.6%的富士康工人认为自己加入了工会，16.9%的富士康工人持有工会会员证。这一数据与富士康官方宣称的86.3%的入会率相去甚远。与“官办工会”和企业设立的工会不同，具有独立性的工会能够有效地保护劳动者的利益，帮助职工维权，如孙恒在皮村发起创办的农民工自己的工会，工友之家工会帮助农民工讨薪等。既保护职工利益，维护市场秩序，又解决社会矛盾，降低社会冲突的风险。

再，一些草根组织通过为弱势群体提供金融发展服务和公平贸易的机会来帮助贫困群体实现脱贫或减贫。小额信贷为贫困人口、低收入家庭和自营业者提供金融服务，促进“草根经济”的发展，对支持这支庞大的弱势群体的创业冲动，缩小收入差距，实现社会的稳定与公平、构建和谐社会，有着极其重要的意义。

临县富平小额信贷 为低收入群体提供金融发展机会和金融服务

低收入人群无法从市场获得便捷的金融服务

普通金融市场中，各类金融机构为追逐利润往往面向高端人群提供金融产品，风险低、收益高。金融机构通常较高的贷款条件和门槛、不灵活的还款制度，使得面向低收入人群的金融市场存在大量空白，低收入人群被自动排斥在金融市场之外，难以获得金融发展机会和金融服务。小额信贷则是一种以城乡低收入群为服务对象的小规模金融服务方式。它通过为贫困农户或微型企业提供金融服务使其获得自我

就业和自我发展的机会，帮助其脱离贫困，更好地发展。

灵活、小额机制自动瞄准低收入人群

山西临县湍水头富平小额贷款基金（简称富平）所在的山西省吕梁市临县是国家扶贫开发工作重点县，自然条件恶劣，基础设施落后。2009年贫困人口为25.8万，占全县总人口的41.5%，占吕梁市贫困人口总数的1/3、全省贫困人口总数的1/10，贫困发生率达72%。同时，临县农村小额信贷金融服务严重不足，这不仅是临县的情况，而是全国农村，尤其是中西部欠发达地区农村普遍存在的问题。

临县富平的服务对象均为当地农户。根据当地农户的实际情况和需求，临县富平设计了额度小、还款灵活的能自动瞄准农户的金融产品。贷款额度一般在5000元以下，无需提供担保，属于信用贷款。贷款期限为6个月至1年，最高不超过2年。还款方式灵活，可以分期还款，也可以一次性还款。信贷员会定期回访，贷款户手中有记录本，能够随时查看还款日期、金额等。由于每个客户都有确定的还款日，在贷款到期前1个月信贷员也会通知客户，提醒准备还款资金。还贷之后可以再次提出贷款申请。

减贫效果及社会影响力

截至2011年11月30日，临县富平的小额信贷项目已累计发放贷款4240笔，累计贷款额1408.78万元，有效客户数量为116个。湍水头村的村民们在基金的支持下，种地、买化肥、买种子、搞养殖、做生意，都有了不同程度的发展。大部分人借款后生意越做越火，家中更添置了电视、摩托车、手机等，具体的有买车跑运输的，有开店铺搞经商的，有做加工的，有搞小规模养殖的，如养奶牛、养猪等，并都获得了较好的经济效益。也有的用于教育、治病。¹³⁹

还有一些草根组织为社会底层人群提供救助服务，为普通劳动者提供生产技术服务，如富平学校，为农村富裕妇女劳力提供就业机会。一些具有技术上优势的草根组织，能为企业提供专业性、技术性的社会服务，使其改进生产技术，提高生产效率，节约资源消耗，如各类农协。另外一些草根组织致力于推动公平贸易，如广东绿耕社会工作发展中心、上海乐创益公平贸易发展中心。

¹³⁹ 《关于山西省临县湍水头村扶贫基金会的调查报告》
<http://linaiwei303.blog.163.com/blog/static/656635782009715871462/>

乐创益公平贸易发展中心 ——让市场的受害者成为市场的受益者

乐创益的公平贸易理念

由于市场信息的不对称,强势群体往往财雄势大,不少甚至处于垄断地位,而提供生产力的劳动者往往处于相当恶劣的地位,供应者讨价还价的力量自然相对微薄。“公平交易”则注重消费者权益,注重保障弱势生产者获得符合付出的收入,不至于遭中间商剥削。消费者从购买公平贸易产品的行为中,直接帮助生产者。

众多原创设计师有好的创意、好的产品,但因生产条件和能力有限,只能限量制作手工产品,远远不能满足市场需求;很多落后地区的妇女,大多有很好的手工活,但因缺乏创意做出来的东西比较落伍,市场认可度不高,甚至根本卖不出去。乐创益团队期望通过公平贸易,保障弱势生产者的权益,促进中国公平贸易的理念普及与发展。乐创益通过创意集市方式,将设计师与生产者双方优势和资源结合起来,推动了创意类公平贸易在中国的发展。

贫困人群与市场的桥梁

刘昱是众多原创设计者之一,其“黑头”品牌的创意产品难以找到小量手工制作订单。刘昱找到乐创益,希望可以帮他联系到合适的生产者,建立起生产合作关系。乐创益了解到5·12地震后,都江堰很多妇女生活在板房没有合适的就业机会,他们成立了都江堰火凤凰妇女合作社,希望承接一些手工制作的工作。乐创益为双方建立起联系,由刘昱负责提供产品的设计图稿和样品,并采购原材料,火凤凰完成手工制作部分。¹⁴⁰

乐创益使贫困落后地区及少数民族手工艺业者、城市弱势群体,以及初创业的创意设计师都成为了受益者。其“快乐创意,公益消费”理念,影响和引导了消费者在选购产品的时候主动考虑产品的公益性,通过购买公益产品来帮扶他人。

在经济生活方面,草根组织参与各类经济活动,推动经济合作,促进经济发展。同时,通过提供就业机会,扩大就业渠道。尽管没有草根组织提供就业机会的相关统计数据,从目前已有专职人员540万人,兼职人员500多万人,注册志愿者2500多万人¹⁴¹来看,其贡献也不可忽视。而在国有企业下岗人员众多的宁波市,社区民

¹⁴⁰ 《乐创益》<http://wenku.baidu.com/view/3d4d8bea856a561252d36f68.html>

¹⁴¹ 引自中央编译局俞可平在2011年6月13日接受《北京日报》采访时的访谈稿。

间组织帮助政府缓解就业压力、扶贫帮困的作用凸显，“爱心编织站”、“居家养老中心”、“学童接送服务站”等社区民间组织吸纳了不少下岗失业人员。¹⁴²2011年底，仅浦东新区社会组织从业人员近3万人。¹⁴³

在企业社会责任方面，随着企业社会责任感的增强，越来越多的企业参与到公益活动中，体现企业的社会责任。在此过程中，草根组织与企业展开各种各样的合作，弥补市场不足。草根组织除了接收企业捐赠，协助企业执行公益项目外，近年来，草根组织-企业的合作出现了新的形式，如公益创投。所谓公益创投，是指通过公益创投基金，积极参与和支持公益组织的成长，对那些公益组织进行建立在明确的业绩追踪、组织目标和工作进展的评估上的捐助，使受捐机构能够产生最大程度的社会效益。典型的如联想集团的公益创投大赛。2007年，联想集团在北京启动了公益创投计划，设立公益创业基金，在全国范围内公开征集优秀的草根组织，为这些公益组织提供多方位支持，包括资金、战略规划、人力资源管理、信息技术，以及品牌推广和财务规范等方面。联想将自身企业优势与公益组织充分分享，助力公益组织以企业化的方式运作，从而提高其运作公益资源的效率和募款能力。至今，联想集团各种公益大赛已经举办了5次，通过提供公益专家资源、创业资金、宣传公益组织品牌等方式，支持了近80家公益组织发展壮大¹⁴⁴。

二，制衡市场

完整的企业社会责任包括企业经济责任、法律责任、伦理责任和自主决定的慈善责任。事实上，欧美国家所指的企业责任已高于法律层面，而在中国大陆，企业社会责任还停留在法律层面上，即遵守法律的底线。

社会发展的转型期也是社会矛盾的凸显期，人们的诉求表达需求急剧增多，利益诉求无论在数量上还是程度上都是前所未有的，出现了表达主体复杂性、表达内容多元性、表达方式过激性等特征。而与此不适应的是，表达诉求的渠道并不畅通，以致信访数量居高不下。甚至还有一些弱势群体，包括广大农村贫困人口、城市下岗职工、三资企业打工者、小商贩、建筑施工企业农民工、煤矿采掘工等，受制于自身经济、知识的局限和行为风险的畏惧性，普遍存在着利益受损而无处表达。政府本应是规范市场、监督市场的主要责任人。而在我国，由于市场经济发展的不完善、相关法律法规的缺失，以及政府本身存在的失灵等问题，决定了普通公众必须

¹⁴² 《半月谈》，2005年第七期。

¹⁴³ 中国共产党新闻网，<http://dangjian.people.com.cn/GB/17755951.html>

¹⁴⁴ 根据历年联想公益大赛的统计数据得出。

通过自发组织的第三条路径去制衡市场、监督企业，从而维护自身权益。

草根组织自发组织起来，开展环境保护、扶贫济困、助学助教、艾滋病防治等活动。在珠三角地区，草根组织推进的企业社会责任主要集中于劳工权益维护和企业公益发展。

1, 监督企业法律责任和道德责任

企业违法行为主要包括垄断行为、危害公共安全行为、破坏环境行为、违法劳动法行为等。草根组织在监督企业违法行为方面积极行动，发挥了重要作用。监督企业垄断行为方面，有各类草根智库，他们通过政策倡导等方式反对垄断，促进中国的经济、社会健康发展；监督企业危害公共安全行为方面，有关注食品安全的草根组织天下公、发起检测农药指标行动的徐州心缘志愿者服务中心等。

然而，草根组织对企业破坏环境的行为进行监督，面临挑战。不仅企业抵制，政府甚至也予以抵制。然而，随着公众压力的加强，政府开始转变态度，开始考虑草根组织发出的声音。草根组织通过信息公开、直接抗议、环境调查等手段监督企业破坏环境的行为，如上海道融自然保护与可持续发展中心、达尔问自然求知社等各类大大小小的环保组织。

水污染地图 ——拷问企业社会责任

改革开放 30 年来的粗放式经济发展模式带来的高能耗、高污染已经成为中国企业的普遍现象。而这种发展方式对生态环境的破坏、对人们健康和安全的威胁已经到了警戒状态。2013 年 1 月底，全国大范围出现的灰霾天气就是这一恶果的最好证据。然而，大部分企业出于自身利益的考量，以及企业社会责任意识淡薄，往往逃避自身企业的责任。而政府的环保部门，也往往出于利益关联，导致其本应履行的监督企业的职责大打折扣，环保评估几乎形同虚设。

逼迫企业承诺

面对这样的紧迫状况，环保人士马军于 2006 年创立公众与环境研究中心，主持开发“中国水污染地图”和“中国空气污染地图”，建立了国内首个公益性水污染和空气污染数据库，以推动环境信息公开和公众参与，促进环境治理机制的完善。2006 年 9 月 14 日，“中国水污染地图”正式开通使用，这是我国第一个水污染公益数据库。通过这张电子地图，可以检索到全国 31 个省级行政区和超过 300 家地市级行政区的水质信息、污染排放信息和污染源信息，包括超标排放企业和污水处理厂信息。从 2006 年公众与环境研究中心第一次发布

水污染地图数据库直到 2011 年 10 月份，“中国水污染地图”已经列出了超过 50000 条的企业污染纪录，而空气污染地图也列出了 13000 余条企业违规超标纪录。国内的企业占其中的大多数，但也包括相当数量的外资企业，甚至包括很多知名跨国公司。

虽然企业有情绪，但是出于对树立品牌形象的考虑，一些先行的企业开始主动听取公众的意见，向公众公布自己的污染排放，进一步改善自己对环境的污染。有些企业甚至主动承诺在几年之内减少 90% 的污染排放，并且真正做到了自己的承诺。用信息公示的手段去监管企业环境污染的新型监管方式，不仅节省了很多行政经费，而且增加了公众的参与。

马军认为，中国的市场化程度已经比较高，一些大型企业在消费者里有认知度，品牌对他们来说很重要。有社会责任的企业，首先自己不应该在污染名单里面，所选择的供货商也不应该在里面，合作伙伴同样不应该在里面。这样就可以从整个供应链改变企业的意识，促使有远见的企业更快地走上这条路。

启发公众参与

在逼迫企业做出承诺，提升企业社会责任意识的同时，水污染地图也启发了公众，并激发公众积极参与。而公众的参与反过来又推动了企业污染治理的实现。

公众环境研究中心除了收集政府信息公开信息外，也依靠当地社区和环保组织等民间力量发现环境污染问题，并以此为线索找到政府监管信息。收集到信息之后，公众环境研究中心会通过媒体的互动与跟进，将企业的污染信息向社会发布，对污染企业形成舆论压力，促使企业进行整改。事实证明，公众参与确实为污染防治注入了新动力。在公众关注和舆论压力下，不少企业与公众与环境研究中心合作，甚至还有数十家企业开展了第三方环境审核，向公众证明其达标状况。公众环境研究中心与“自然之友”等 20 家本地环保组织参与监督审核的过程，促进了企业改进其污染控制和环境管理。一些地方政府也积极回应，对污染严重的企业做出了停产整顿的处理。

在监督企业违反劳动法的行为中，也活跃着大量草根组织的身影。自改革开放以来，依托海外资本，珠江三角洲地区兴起了大量的出口加工区、工业区、工业园等，它们吸引着来自全国各地数以千万计的打工仔打工妹。农民工为中国的经济发展做出了重要贡献，他们的权益却受到严重的侵害。由于司法程序拖沓、地方政府保护不力或政策不公正、资本傲慢、农民工社会网络封闭等原因，农民工很难在体制内找到保护力量。在离开社会主义父爱传统的生产体制后，生存伦理支配着他们

的抗争方式，广泛存在的农民工抗争仍然是“弱者的反抗”，大多数情况下，农民工在权益受到侵害时只能选择忍让或辞工回家，甚至跳楼了结生命。

随着社会经济环境的变迁，农民工的结构特点、教育程度以及生存手段和社会观念发生了很大变化。2000年以来珠江三角洲地区出现了一批农民工组织，草根劳工组织中大部分的农民工组织是由农民工自己发起成立的，在中国珠江三角洲地区这类农民工组织有二十多家，这些劳工组织的成长对于凝聚农民工的力量，提升自我抗争的意识和改变农民工斗争方式起了巨大的推动作用。

随着时代的发展，劳工组织监督企业违反劳动法的手段也不断更新。例如，在公司不自愿公开其资讯的情况下，草根组织依靠外力寻找证据。草根组织通过互联网络、公司资料、个别人士提供的资料等多种途径，找出跨国公司在中国大陆的加工厂，初步确立调查的范围，然后派调查员前往这些工厂，以观察、访谈、问卷等方式收集关于工厂工作环境、工资、工时、工人辞工、养老保险等方面的数据资料。通过媒体、教育活动、文化活动等将真实资讯公布于社会，唤起全社会的关注，对不负责任的企业形成强大压力，迫使这些企业改善工人的权益，推动其履行社会责任。如，2013年4月28日“世界安全生产与健康日”（也称“国际工伤日”），浙江省金华市永康市（县级市）的“小小鱼劳工服务部”（下称“小小鱼”），发布长三角地区首份民间工伤报告，汇总2010-2012年三年来“小小鱼”寻求帮助的1643名外来务工人员信息，分析永康地区的工伤、维权情况，呼吁政府部门公正执法，要求企业维护劳动者权益，警示公众关注一线劳工所面临的日益严重的工伤威胁。¹⁴⁵

中国公益诉讼网 ——为资本受害者维权

2005年，在一群志愿者律师及专家学者的共同发起和努力下，中国公益诉讼网于北京成立。中国公益诉讼网依靠自身拥有的专家学者和志愿者律师团队围绕消费者权益、环境保护、公民权益等方面进行过一些公益诉讼代理行动。如针对康菲渤海湾漏油事件，中国公益诉讼网组织志愿者律师进行“渤海湾蓬莱19-3油气田环境侵权损害赔偿案”，支持渔民进行索赔；为曾经购买达芬奇家具以及希望依法维权的消费者进行的“达芬奇天价家具‘洋身份’身份被指造假事件”；曾购买过或正持有绿大地股票，遭受或存在损失的投资者而进行的“绿大地涉嫌虚假陈述民事赔偿案”、“紫鑫药业涉嫌虚假陈述民事赔偿案”等。

¹⁴⁵ 引自财新网2013年4月28日微博。

推动公益诉讼

目前,对公益诉讼这一诉讼形式的争议很多,对其也没有统一的概念界定和学术研究,社会对公益诉讼的了解还比较匮乏。针对这样的现状,除了进行公益诉讼代理等实践行动外,中国公益诉讼网还进行一系列工作推动公益诉讼理论研究及公益诉讼实践知识传播,结合公益诉讼案例和实践推动社会变革为宗旨。通过中国公益诉讼网这一网络媒体平台,发布所有公益诉讼案件、相关公益诉讼理论及知识,以及召开研讨会、论坛和讲座方式实现公益诉讼理论研究及实践知识传播。如召开保卫家园-渤海湾漏油事件研讨会,夏俊峰案、李昌奎案死刑判决研讨会,渤海溢油污染维权专题研讨会,2011年中国十大公益诉讼专家评选与公益诉讼研讨会等。

专业团队

中国公益诉讼网拥有丰富的专家及团队资源,专业性强,同时有能力在公共领域动员社会力量共同参与,如来自北京理工大学、西南财经政法大学、厦门大学、复旦大学、中央财经大学等高校的专家学者,以及来自国内众多知名律师事务所的志愿者律师。经过7年多的实践和努力,可以说中国公益诉讼网在我国的公益诉讼领域已具有相当的号召力,在推动公益诉讼理论研究及公益诉讼知识传播,以及通过公益诉讼方式制衡市场、政府,保障公民权益方面发挥了重要作用。

遭遇难题

虽然发挥了重要作用,具有重要的存在价值,但是中国公益诉讼网也面临着中国草根组织普遍面临的困境。首先是合法身份。中国公益诉讼网至今没有获得民政注册,挂靠北京理工大学司法高等研究所,在校内成立公益法研究中心,以网站和中心的名义开展工作。由于无正式注册身份,中国公益诉讼网难以像一个真正的组织一样录用员工、发起活动、筹募资金等。其次是资金方面,存在严重的资金匮乏。目前,中国公益诉讼网的年度预算约50万元,仅靠一家律所的资助解决了10多万元。

中国公益诉讼网虽挂靠北理工司法高等研究中心,但它并不受制于挂靠单位的业务指导,完全独立自主地开展工作。中国的公益诉讼发展非常滞后,无论是理论研究、理念普及,还是实践应用。中国公益诉讼网的出现和努力,促进了公众对公益诉讼的了解,以及通过法律诉讼的方式来制衡企业等保护自身权益。在谈到草根组织是否有助于促进中国的发展时,中国公益诉讼网的负责人李刚说道:“毫无疑问,公民社会的发育依赖于社会组织的繁荣,公民团体和政府实行对社会的共治是历史趋势,必然有助于中国的稳定。”¹⁴⁶

¹⁴⁶ 引自作者对中国公益诉讼网负责人李刚的访谈。

将食品安全问题“掷出窗外”

根据世界卫生组织的定义,食品安全是指“食物中有毒、有害物质对人体健康影响的公共卫生问题”。食品安全问题包括乱用添加剂(如三聚氰胺、膨大剂、塑化剂、瘦肉精等),违法生产的劣质产品(如地沟油、墨汁粉条),农药的滥用和残留,工业污染导致的食品安全问题(如血铅超标)等。近年来,由于市场监管不利,指标检测体系不完善,一些食品生产经营企业法律意识淡薄、诚信道德低下,我国食品安全问题日益严峻,从三聚氰胺奶粉事件到“毒胶囊”、“老皮鞋酸奶”事件,越来越多的食品安全问题被曝光。

面对这样的情形,亦是食品安全受害者的复旦大学研究生吴恒,意识到问题的严重性,自知身为一个公民不能置身事外,决定做一个资料汇总,把能搜集到的与食品安全相关的新闻做成一个数据库,呈现给公众,并根据这些搜集到的新闻进行进一步的分析、描述趋势、总结规律,让大家意识到自己的处境。2011年,吴恒与33名志愿者,用17天时间,共查阅17268篇报道,约1000万字,筛选出有明确来源、有受害者的2107篇,制作2849条记录,完成了一份《中国食品安全问题新闻资料库》。¹⁴⁷2011年6月17日,发布《资料库》及调查报告的官方网站“掷出窗外”正式上线并提供查询。

报告及网站一经发布,就受到了强烈关注并引起社会的广泛讨论。发布当天,有超过9000人访问了该网站。2012年4月29日该报告被《蛮子文摘》收录,短短几天就达到了15553次转发,获得2127次评论,引发了各种讨论,各类声音也随之而来,有赞同支持声、出谋划策之声,当然也不乏质疑声。能对某个议题从不被关注,到引起社会的广泛讨论,本身就是一种改变,就是一种积极的效果和影响。2012年5月1日,天使投资人薛蛮子发微博表示,将出资支持吴恒关注中国食品安全的实际行动。除此之外,上海市食品安全管理办公室也曾表示,希望给予吴恒一定的技术和资金支持,但考虑到网站的公益性和独创性,有政府参与可能反而会造成不好的影响,吴恒当即拒绝对方。¹⁴⁸

¹⁴⁷ 掷出窗外官方网站 <http://www.zccw.info/>

¹⁴⁸ <http://baike.baidu.com/view/5949232.htm>

2, 监督企业慈善责任

(1) 监督企业公益营销行为

企业进行公益营销是为了提升企业形象, 然而一些企业借公益营销, 进行“漂绿”¹⁴⁹。草根组织对此予以坚决的抵抗。金光集团 APP 青年公益实习项目是一个很好的项目, 通过项目主办方选拔出的优秀高校生, 暑期进入公益组织全程实习。该项目由金光集团 APP 旗下的黄奕聪基金会进行支持和赞助。然而, APP 是一家饱受争议的企业, 曾多次被国际环保组织绿色和平指证非法伐木、毁坏森林。在公众对 APP 企业通过做公益“漂绿”的质疑后, 上海、南京、北京多家原本与之合作的草根组织纷纷宣布退出 APP 青年公益实习项目, 认为 APP 通过 CSR (企业社会责任) 部门和基金会找草根组织合作, 塑造名不副实的环保和公益形象。

(2) 监督企业慈善捐赠行为

在公益慈善越来越受关注的今天, 公益慈善正在被越来越多的企业所利用, 成为它们谋利的工具。例如, 企业在公益慈善活动中认捐大额捐款, 以此提升企业形象。但经常会出现不履行承诺的“诈捐”现象, 如无锡尚德太阳能电力有限公司的诈捐事件。草根组织对此种行为进行监督。

三, 小结

在弥补市场失灵、监督市场方面, 草根组织发挥了重要作用。首先, 草根组织是在认同、支持市场良性运作的前提下发挥功能的。其次, 这些功能具有明显的独立性。草根组织与事业单位、官办组织的功能发挥具有一定的差异性。

1, 弥补市场失灵方面, 草根组织与事业单位、官办组织没有明显的差异, 甚至在数量、规模上难以与它们相比。但是, 草根组织相对而言能够灵活地回应边缘或弱势人群的需求, 而事业单位、官办组织有时则有忽略。

2, 制约市场

(1) 监督企业法律责任和道德责任方面, 草根组织与事业单位、官办组织相比具有不可替代的功能, 尽管目前草根组织的功能较弱 (需要说明的是, 目前涉及较多的事业单位已被列入将转制为政府机构, 扮演政府职能部门的角色)。

¹⁴⁹ 用来说明一家公司、政府或是组织以某些行为或行动宣示自身对环境保护的付出但实际上却是反其道而行。这实质上是一种虚假的环保宣传。这个词最初在 1990 年代初期在美国被开始使用, 最为人所知的就是在 1991 年 3 月和 4 月间的一本名为《Mother Jones》的左翼杂志中的文章标题而声名大噪。18 年后, 它在中国大行其道。

(2) 监督企业慈善责任方面, 草根组织与事业单位、官办组织相比, 具有不可替代的功能, 尽管目前草根组织的功能较弱。

草根组织与事业单位、官办组织对经济系统的功能的差异见表7所示。

表7 草根组织与事业单位、官办组织对经济系统功能的差异

| 内容\类型 | | 事业单位 | 官办组织 | 草根组织 |
|--------|---------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| 弥补市场失灵 | | 多涉及, 会越来越多地涉及, 功能强 | 多涉及, 会越来越多地涉及, 功能强 | 多涉及, 会越来越多地涉及, 功能一般 多覆盖弱势或边缘人群 |
| 制约市场 | 监督企业法律责任和道德责任 | 多涉及, 基本会越来越地涉及, 功能强, 但这些事业单位未来将转为政府部门 | 少涉及, 基本不会越来越多地涉及, 功能弱 | 多涉及, 会越来越多地涉及, 功能弱 不可替代 |
| | 监督企业慈善责任 | 不涉及, 基本不会越来越多地涉及, 功能弱 | 不涉及, 基本不会越来越多地涉及, 功能弱 | 多涉及, 会越来越多地涉及, 功能弱 不可替代 |

由于保护公共利益的目标一致, 草根组织与政府可以并且已经在进行有效的合作。在中国现时的条件下, 尽管企业对草根组织的功能发挥有所排斥, 除了国有企业(政府认为这是自己的, 会极力保护)外, 政府具有极强的改革动力, 推动消费者利益、劳动者利益、乃至大众利益的保护。当然, 目前中国草根组织的发展状态、组织能力与企业对比明显处于劣势, 发挥作用有限。

第三部分 以草根组织促发展

如果说中国草根组织的“实然”功能与“应然”功能有什么差别，从前文描述中，我们基本可以得出结果，中国现今草根的功能与价值基本上与理论层面的“应然”功能一致。这只是从“是否”的角度看中国草根组织的功能，即只要中国草根组织在发挥某种功能，我们既认为它们有这样的功能。实际上，中国草根组织的价值与功能体现，在前文所述的四个方面（个人、公民社会、政治系统、经济系统），并不均衡。

然而，西方草根组织在这四个方面所发挥的价值与功能相对成熟且均衡。尽管我国草根组织所发挥的功能在改革开放以后有了极大的拓展，西方国家草根组织所能发挥的功能，在中国也都或多或少地有所体现。但从整体来看，我国草根组织的各项功能都还处于“初级阶段”，与西方的草根组织无法相比，且具有明显的不平衡性。比如，在促进市场和经济发展、提供社会公共服务、引领和推动社会创新等对政府、企业有益的方面，草根组织发挥了重要的作用，但相对而言它在反抗市场暴政、参与公共政策、制约政府权力、促进政治民主化、推动公民社会发展及保障人权方面（特别是第一代人权）实际发挥的功能相对微弱。

与官办社会组织和事业单位相比，草根组织在促进市场和经济发展、提供社会公共服务、引领和推动社会创新等对政府、企业有益的方面都有体现，只是从投入资源总量上相对较弱，规模和覆盖面较小；但在反抗市场暴政、参与公共政策、制约政府权力、促进政治民主化等反对或者限制政府、企业权益方面，以及对维护缺失的人权（第一代人权）、推动结社等方面，官办社会组织和事业单位几乎无功能发挥，而草根组织的功能相对明显。

因此，与草根组织的“应然”功能相比，除了萨拉蒙的第三方治理理论的论述外，中国草根组织的价值和功能没有特殊性。但是，与西方草根组织相比，发挥功能的程度则有特殊性。而与中国官办社会组织和事业单位相比，中国草根组织的价值和功能有一致的，也有特殊之处。

第7章 草根组织的“繁荣”与“萧条”

我国现代意义上的民间组织产生于清末民初，其发展过程相当曲折，成长过程一再中断。20世纪上半叶在我国一些大中城市及沿海与长江流域经济较发达地区，各类民间社团相当活跃，初具雏形的市民社会在经济、政治、社会、文化等各个方面均崭露头角。然而到了50年代，真正的社团开始逐渐消失，直至改革开放，尤其是进入80年代，民间组织才又得以正常发展，并出现发展高潮。首先，在中国农村出现了第一批由农民自发组织起来的自下而上的针对联产承包责任制的技术服务型草根组织。例如，1980年四川郫县成立的养蜂协会、广东恩平县牛江镇成立的杂优稻研究会。在新的需求和新的环境下，农村又产生了其他各种类型的草根组织，如针对老人、妇女等群体的心理咨询和关爱的草根组织。如，1987年北京松堂关怀医院成立，发起人在下乡期间，恩师去世。他在守护恩师的过程中，感受到临终前人对人关怀的渴求，之后他建立了以临终关怀为主的看护服务，以诚挚的关怀和友爱为老年人提供心理和医疗服务。1988年，出于对改革开放时期妇女现状的担忧和关怀，王行娟组织成立了红枫妇女心理咨询服务中心，开展电话热线心理咨询服务，之后又开展了防止家庭暴力等一系列的活动。

自20世纪90年代以来，受全球化、全球公民社会热潮、全球社团革命，以及国际资助、国际发展理念和工作策略等等的影响，“草根组织”、“非政府组织（NGO）”等词语进一步被人们关注。与此同时，经济高速增长也带来了一系列挑战，包括城乡差别和收入差距加大，严重的环境问题、自然资源的大量损耗，仍有1亿多人处于贫困状态，以及公共服务匮乏等，一大批草根组织应运而生，其中环保草根组织最先兴起。1994年3月31日，标志着中国第一个民间环保团体诞生的“自然之友”成立。随后，北京地球村环境教育中心、绿家园先后成立，与自然之友并肩成为中国环境NGO的领军者。2001年11月在京召开的中美民间环境组织合作论坛发布消息，中国环境NGO已超过2000个，参与者数百万人。¹⁵⁰除环保领域外，妇女权益、老人、教育、各类特殊弱势群体利益（如感染者互助、残疾人救

¹⁵⁰ 中国草根NGO的艰难成长，南方周末，2002-1-07 第4版

助、同性恋关怀、劳工维权)、心理治疗、社会服务等领域的草根组织也在 90 年代以后相继成立。妇女权益保护领域,如北京农家女文化发展中心;老人领域,如天津鹤童老人院等;残疾人服务领域,如以视力障碍者为服务对象的金钥匙视障教育研究中心,北京星星雨教育研究所,慧灵智障人士服务机构,北京市丰台区利智康复中心等。在劳工维权领域,鉴于市场经济发展带来劳资关系、劳工生存与权利状况不断恶化,工人维权草根组织开始出现。劳工维权类草根组织最早出现在劳工问题较早出现且较为严重的珠三角地区,随后逐渐扩展到全国其他地区,如广州番禺打工族服务部、北京打工青年艺术团、小小草工友家园等。在艾滋病领域,据不完全统计,到 2005 年,中国大陆有近 100 家草根组织活动于艾滋病防治领域,在儿童救助、感染者互助、心理治疗、同性恋关怀等方面提供支持。¹⁵¹进入本世纪以来,草根组织得到进一步发展。很多支持性的组织开始产生,从战略、治理、管理各方面推动草根组织发展。

截至 2012 年 9 月,我国登记注册的社会团体共有 26.9 万家,民办非企业单位 20.9 万家。¹⁵²在此统计数据中,大量未正式注册的草根组织未被计入其中。与草根组织相关的政策法规陆续出台。草根组织得到社会各界广泛关注,大量社会资源涌向草根组织。经过改革开放三十多年来的发展,草根组织数量增长、领域拓展、地域扩展、活动方式多元化、资源来源多样化,且不断增长、稳定,制度环境也略有宽松。如部分地方尝试放开针对社会组织的登记门槛,广东 2011 年发文指出,2012 年 7 月 1 日起,除特别规定、特殊领域外,社会组织可直接向民政部门申请成立,不再需要找挂靠单位。宁波等地也进行了类似尝试。除降低登记门槛外,近年来,政府向草根组织购买社会服务方面也加大了投入。

然而,草根组织的发展及其功能发挥呈现出极度不平衡,一面是一片“繁荣”景象,一面又显示出极端“萧条”的状况。从不同类型草根组织的境遇可窥见一斑。提供公共服务、为政府“排忧解难”,缓解社会矛盾的草根组织,政府及各类资源都为其敞开大门,它们拥有优越的生存发展环境,功能发挥相对充分,呈现出相对“繁荣”的景象。它们的数量相对较多,活动不受限制,覆盖人群多,资金比较从容,为社会所熟悉。而那些活动领域可能会对政府权威和合法性构成挑战的草根组织,常因限制性政策和条件被政府拒之门外,难以获得各类资源,面临严峻的生存发展困境,其功能得不到充分发挥,呈现相对“萧条”的景象。它们数量少,往往“非法”或在“地下”开展工作,覆盖地域和受益人群少,资金面临困境,鲜少有人知道和了解。中国发展简报 2013 年 1 月编撰出版的《中国公益组织名录》中提到,“中国 NGO(此处所指主要是草根组织)主要以提供服务为主,有超过半数的组织在教育、助残、老年人关怀、儿童福利领域,以及现在日趋流行的社工领域提供服务。

¹⁵¹北京爱知行健康教育研究所,《中国艾滋病组织名录》,2005

¹⁵²民政部,《社会服务业统计季报(2012 年三季度)》,
<http://files2.mca.gov.cn/cws/201211/20121107093818219.htm>

这一趋势正吻合政府对非营利部门的设想”，“反映出政府在提供社会服务方面对非政府组织的倚重。”

这种冰火两重天的现象与中国现阶段草根组织的外部政治、经济、社会和文化环境，包括政府态度、社会声援及海外力量，以及草根组织自身发展情况息息相关。

一，“繁荣”与“萧条”

1，“繁荣”

中国草根组织发展及其功能发挥相对“繁荣”主要体现在：（1）对个人的功能与价值。草根组织能够激发和塑造公民的权利和责任意识。（2）对公民社会的功能与价值。草根组织能够培育公民精神、构筑社会资本，能够部分地推进一些领域的公民结社。（3）对政治系统的功能与价值。草根组织能够提供社会保障，发展教育，发展文化科学事业，发展医疗、卫生事业，发展基层体育事业，促进环境问题解决、提供社会治安等。（4）对经济系统的功能与价值。草根组织能够弥补市场失灵。如通过各类商会或行业协会、志愿者组织、社区组织提供金融发展机会。

功能发挥及其自身发展呈现相对“繁荣”景象的草根组织，基本上是对政府（和企业）协助的草根组织。这类草根组织数量众多，分布地域广泛。它们以提供公共服务、满足一定社会需求为主，不仅能为政府分担一部分职能，同时对政府统治和权威提供支持，活跃在扶贫、教育、救助、救灾、社会福利、环保、科学文化事业等领域。

由于这类组织能帮助政府分担任务，满足社会需求，因此，它们一般能获得政府的支持和鼓励，较容易找到业务主管单位，取得登记注册，获得合法身份。因此，从合法性上来讲，它们通常具有道义合法性（社会合法性）和法律合法性。

除此之外，它们的资源来源也较丰富、多样化且稳定。政府、有政府背景的组织、企业、公众多青睐这类组织，或给予资金、技术等支持，或与之合作。政府资金多倾向于这类草根组织，包括各类政府补贴、政府购买社会组织的服务等。例如，2013年年初，中央财政首次划拨的2亿元向社会组织购买服务的专项资金中，明确规定该专项资金的使用方向：一是主要资助西部地区社会组织开展社会服务活动的发展示范项目；二是承接社会服务试点项目，主要资助规模较大、职能重要的全国性社会组织和具有较强区域辐射功能的社会组织承接政府委托的社会服务；三是社会工作服务示范项目，重点支持基金会针对特殊群体开展社会救助项目；四是人员培训示范项目，重点资助中西部困难地区、民族地区社会组织负责人、业务工作

人员的培训。¹⁵³

有政府背景的社会组织（GONGO）也大多愿意与这类组织开展合作，给予资金、人力、技术、培训、宣传、冠名等各类支持。企业、公众捐助及其他合作亦主要倾向于这类草根组织。据《2011年度中国慈善捐助报告》显示，2011年捐赠使用流向中，教育和扶贫是最吸引捐赠资源的两大领域，教育领域捐赠占33.7%，扶贫与社会发展领域约占29.0%，人类服务领域（包含老人服务、残疾人服务、妇女服务、儿童服务等）约占10.3%，医疗领域约占8.9%，减灾与救灾领域约占6.1%。

¹⁵⁴

除了资金外，这类草根组织的人力、技术等资源也较为丰富。其中，我国草根组织开展活动的重要人力资源来源之一的志愿者，目前主要活跃在教育、扶贫开发、社区服务与建设、环境保护、大型活动、抢险救灾、妇女和儿童权益保护服务等领域。

总之，它们与政府部门、企业、媒体、研究机构及公众间通常都保持着良好的互动关系。得到大众的支持多，志愿者愿意参与（包括企业志愿者及个人志愿者），也比较活跃。在行动策略方面，它们一般采取合作的方式。活动方式较为多样化，从线上到线下，从倡导到服务均有涉及。

2, “萧条”

与此相反，草根组织在对个人发挥的功能与价值方面，如维护公民人权，包括第一代人权、面向特殊人群的第二代人权，及在某些领域的第三代人权方面，草根组织的功能发挥基本处于“萧条”状态。例如，各类旨在维护农民工平等就业权、同工同酬权、受教育权、社会保障权、获得物质帮助权等第二代人权的草根组织，由于涉及劳工权益等问题，往往会遭到政府不同形式和程度的打压与控制。以维护公民人身自由权、选举权与被选举权、出版、集会、结社等第一代人权的草根组织，虽意义重大，但在中国的权威政体下，这类草根组织极为少见，或刚一出生便夭折。对公民社会的建设具有独特功能的草根组织，对政治系统，特别是在政治参与（参与立法和公共决策、参与国际事务等）推动政府承担法律责任、推动政府信息分开等政府问责方面发挥功能，制约政府权力的草根组织，如劳工维权类、反腐类等，以及对市场系统发挥功能尤其是专注于制衡市场、监督企业的草根组织，发展并不顺利，会遭遇政府或市场的阻挠和打压，面临生存困境，功能往往难以得到广泛而充分的发挥。

¹⁵³ 政府购买服务资金从哪儿来 <http://gongyi.people.com.cn/n/2012/1127/c151650-19711627.html>

¹⁵⁴ 中民慈善捐助信息中心发布《2011年度中国慈善捐助报告》核心数据
<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/gzdt/201206/20120600327110.shtml>

这些草根组织自身发展及功能发挥均呈现相对“萧条”的景象。劳工维权类组织产生于 80 年代末，兴盛于 90 年代初至 2000 年左右。最初主要在外来务工者比较集中、劳工权利状况严峻、劳资纠纷等问题严重的珠三角地区，其生存发展并不顺利。最早从事艾滋病防治的社会组织是 1988 年 10 月成立的“中国预防性病艾滋病基金会”。此后，在中国预防性病艾滋病基金会、中国性病艾滋病防治协会等组织带领与扶持下，我国艾滋病防治领域的民间组织开始萌芽。20 世纪末，随着艾滋病疫情增加和扩散的形势日趋严峻，在一些感染者较多的地区，出现了一些由国家相关部门组成的官办民间组织，由它们承担起部分政府职能，对内执行防治艾滋病的任务，对外便于和国际接轨。¹⁵⁵但是，在防艾领域由于种种原因（包括资源争夺），官办防艾组织蓬勃发展，而草根防艾组织受到阻挠而难以成长、繁荣，发挥它们应有的功能。

这类草根组织一般很难找到业务主管单位而无法获得合法注册，只能转向工商注册或者不注册以“非法”状态存在。从合法性上来讲，它们通常只具有道义合法性（社会合法性），而缺乏法律合法性。据世界银行 2004 年的相关报道，中国约有一百多万未注册或“非官方”的草根组织。¹⁵⁶有学者对珠三角地区草根农民工维权组织进行实地调研后发现，除了个别几家组织获得街道的支持而注册成为社会团体外，珠三角其他草根农民工维权组织多以工商形式注册。¹⁵⁷再如艾滋病领域，由于领域的特殊性，许多单位不愿意做艾滋病防治领域草根组织的业务主管部门，导致这类草根组织难以登记注册。“爱之光感染者关爱小组”向保定市民政局申请社会组织登记，民政局以不符合国务院《社会团体登记管理条例》规定的社团登记注册要求为由，拒绝受理申请。工商注册或不注册的草根组织，开展实际工作时会受到种种压制和阻扰，如强制搬迁等。2012 年 3 月河北省发布的《河北省民政厅公告〔2012〕6 号》中指出，“凡以社会组织形式在社会上公开开展活动且没有办理注册登记的组织，务必于 2012 年 5 月 1 日前到各级民政部门办理注册登记……在没有办理注册登记前，应停止一切活动”。这对长期未注册的草根组织是一种巨大的打击。河北邢台的草根防艾组织“青鸟小组”负责人大龙（化名）十分担忧小组的生存安全，“不是我们不想要合法身份，可我们这些做艾滋小组的根本不可能达到民政注册条件。现在政府把我们的活动定义为非法，要解散、要取缔，实在太打击民间社团的发展了。”¹⁵⁸为外出打工者提供维权服务的“小小草工友家园”，成立十年来遭受了来自政府的各种检查、逼迫搬迁等打压。而这并不只是“小小草工友家园”一家深圳劳工 NGO 的处境。2012 年 2 月，深圳市春风劳动争议服务部被房东单方终止租约，协

¹⁵⁵ 张敏，“民间组织在艾滋病防治中的作用”，《社会工作》，2009 年第 4 期。

¹⁵⁶ Running head: China NGOs, the role of NGOs in China, Clement Chu S. Lau, Quarterly Journal of Ideology, Volume 31, 2009, 3&4, P2.

¹⁵⁷ 在资源与制度之间：农民工草根 NGO 的生存策略，

http://blog.sina.com.cn/s/blog_4e4e23f601015bpw.html

¹⁵⁸ 河北被指收紧社团管理，草根组织或被取缔，<http://china.caixin.com/2012-03-28/100373676.html>

商期间，遭遇断水断电，机构招牌被拆除；3月，深圳市圆典工友服务部被工商、消防等多部门连番检查，并很快收到房东提前终止合约的通知；4月，深圳市打工者中心受到不明身份人物的监视和干扰，随后房东单方提前终止合约；5月，深圳市青草工友服务部同样被消防等部门检查，并很快遭房东提前解约驱逐；6月，时代女工服务部在房东施压未成后，工商部门以未经注册为由要求时代女工服务部立即停止工作或搬迁。8月8日，手牵手工友活动室遭西乡消防部门突发检查。至此，深圳市的十余家劳工NGO中，仅有小小鸟打工热线风平浪静。在诸多如出一辙的剧情里，深圳市的劳工NGO们不知道将迎接自己的会是怎样的命运。¹⁵⁹

除了难以获得合法身份外，这类组织资源很少，资源来源单一、额度小，非常不稳定，多以国际资金和少量国内爱心人士的捐赠为主。其他资源，如政府、企业、个人捐赠会避而远之。出于风险的考虑，很多企业或机构认为捐赠小型的或未注册的草根组织带有风险，因而不愿意对它们进行捐赠。这进一步导致了这类草根组织发展不起来，或者常常陷入资金困境。中国发展简报2013年1月编撰出版的《中国公益组织名录》对中国草根组织资金来源进行的调研结果也证明了这一事实。调研结果显示，“中国基金会的资助在其他方面呈现出和国际国际基金会的差异”，“比如，中国基金会在资助社会工作、残障和救灾等方面被（所调研的草根组织）提及的次数更多，而国际组织在资助妇女、社会性别、法律援助、LGBT¹⁶⁰等方面被提及的次数最多。”

此外，人力资源也十分短缺，多依靠志愿者开展工作，即使个别受薪的工作人员工资水平也非常低。人力资源的能力相对较低。如劳工NGO的专职员工以工人本身为主，专业能力弱，像小小草工友家园的多数员工与核心义工就都是从工厂里走出来的一线员工，在法律业务上没有受过专业化的训练。

再者，它们采取的行动策略有时并不理性、温和，与政府、企业等互动关系较为恶劣。部分曾采取与政府、企业发生冲突或不合作方式的草根组织，开始转变行动策略，转向合作或较为温和的、符合官方意识形态的方式。它们与政府等主体的关系也有所缓和。互联网出现以及普及前，活动方式主要为线下；随后，产生了线上活动，或线上与线下同时进行。

草根组织的“繁荣”与“萧条”总结见表8所示。

¹⁵⁹深圳十余家劳工NGO遭遇“特殊时期”，<http://gongyi.qq.com/a/20120821/000004.htm>

¹⁶⁰女同性恋者(Lesbian)、男同性恋者(Gay)、双性恋者(Bisexual)与跨性别者(Transgender)的一个集合用语。

表 8 草根组织的“繁荣”与“萧条”

| 内容 | | 繁荣 | 萧条 |
|------|------|---|--|
| 功能 | 个人 | 第二代人权、第三代人权方面（在一些领域和人群） 激发公民的责任意识 | 第一代人权方面 第二代、第三代人权方面（另一些领域和人群） 塑造公民的权利意识 |
| | 公民社会 | 一些领域培育公民精神、构筑社会资本，能够部分地推进一些领域的公民结社 | 另一些领域培育公民精神、构筑社会资本，少部分地推进这些领域的公民结社 |
| | 政治系统 | 提供社会保障，发展教育，发展文化科学事业，发展医疗、卫生事业，发展基层体育事业，促进某些环境问题解决、提供社会治安 | 政治参与（参与立法和公共决策、参与国际事务等）推动政府承担法律责任、推动政府信息公开等政府问责方面，制约政府权力 |
| | 经济系统 | 弥补市场失灵 | 制衡市场 监督企业 |
| 合法性 | | 法律合法性、社会合法性 | 社会合法性 |
| 数量 | | 多 | 少 |
| 资金 | | 易获得，来源广，量大、稳定 | 难获得，来源少，量小、不稳定 |
| 人力资源 | | 相对多，有广泛的志愿者 | 短缺，主要靠少数志愿者 |
| 分布地域 | | 广 | 窄 |
| 活动领域 | | 扶贫、教育、救助、救灾、社会福利、环保、科学文化事业等领域 | 维权、反腐、防艾等领域 |

具有讽刺意味的是，与事业单位、官办组织相比，草根组织的一些难能可贵、不可替代的功能则表现为“萧条”，可以说，只有它们在发挥这样的功能。它们具有社会合法性，但难以获得法律合法性；它们资金来源少，且不稳定；它们的人力资源多为志愿者，少专职人员；它们的服务人群多为被忽略的人群，开展工作覆盖的地域范围窄。这类草根组织的“萧条”不是其本性所致，与其外部环境有直接的关联。

二，“繁荣”与“萧条”的背后

1，“繁荣”的背后

一些草根组织之所以易获得合法身份、数量多、地域分布广、资源来源相对充

足与丰富、专业性相对高，呈现出一片“繁荣”景象（为了行文方便，我们称这类组织为“繁荣”的草根组织），与其所处的外部环境及自身发展情况密不可分。在权威主义政体下的中国，政府的支持和鼓励，社会的大力声援，以及自身发展相对完善都是促成这类草根组织“繁荣”发展的重要因素。

（1）政府支持及鼓励

群众生活类和工商经济类、公益慈善类、社会服务类并列为政府目前重点培育的组织。政府对这类草根组织的支持及鼓励，一方面体现在注册、税收优惠、政府补贴等制度层面，另一方面体现在资金、技术、人力等等非制度层面。

在注册方面，近年来一些地区已经开始试点或实行社会组织直接注册的方式。但是登记注册门槛的降低主要是针对这类草根组织，其他类型的草根组织仍被排除在外。例如，2011年年末，广东省起草出台《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》，指出从2012年7月1日起，除特别规定、特殊领域外，行业协会、群众生活、公益慈善类、社会服务类、异地商会、城乡基层社会组织、涉外社会组织、枢纽型社会组织等八类社会组织可直接向民政部门申请成立，不需要再找挂靠单位。2013年两会时，国务院副总理马凯称，行业协会商会类、科技类、公益慈善类及城乡社区服务类社会组织成立时，可直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。

个别注册为民办非企业单位、社团和基金会的草根组织，可依据非营利组织税收优惠政策享受政府规定的税收优惠。

这类草根组织可得到来自政府的资金、技术、人力等支持。资金支持主要体现在政府向社会组织购买公共服务方面。近年来，政府向社会组织购买公共服务逐渐兴起，并不断加大规模。2012年，中央财政预算划拨2亿元专项资金用于政府购买社会组织服务，2013年同样如此。除了中央财政外，北京、上海等地也纷纷拿出财政预算，专项购买社会组织服务。但需要指出的是，这些政府采购只是限定在某些领域。如2013年中央2亿元专项资金主要资助社会组织开展社区服务、养老服务、医疗救助、受灾群众救助等领域的社会服务活动。早在2010年北京市市政府单拨1500万元资金，购买300个社会组织提供的服务民生公益项目，其中60%的项目来自于最基层的草根社会组织。与此同时，政府授予这些草根组织便利开展工作的“证书”，为它们在基层开展工作提供便利。通州区阳光爱儿童智能康复中心创办人曾说，“拿着证书去，现在只要几分钟就能和街道办、社区居委会谈合作了。”

除了资金支持外，政府还通过孵化器的方式对此类草根组织进行能力、技术、管理等方面的培育和支持。上海、北京、深圳、四川、江苏等省市开展了社会组织孵化器试点运作。例如，自2008年以来，深圳市社会组织孵化实验基地帮助工商经济类、公益慈善以及社会服务类社会组织，为它们解决生存问题，提供关键性支持，包括办公场所、办公设备、能力建设、小额补贴、注册协助。这些组织离开孵

化基地后，基地还将继续一年的跟踪后续服务。

此外，民政部于 2009 年出台了《关于促进民办社会工作机构发展的通知》。社会工作这一职业能得到认可本身就是政府对促进社会组织发展的一种支持。另外，《国家中长期人才发展规划纲要》明确提出在 2020 年我国社会工作者队伍将达到 300 万人。

（2）公众与企业支持

公众与企业支持是这类草根组织得以良好发展的又一重要原因。它能为草根组织提供丰富的资金、人力资源、技术、专业、舆论等各方面的资源。例如，中国的志愿服务自 2008 年以来得到了飞速发展，志愿者数量的增长及来源的多元化为草根组织提供了可观且素质不断提高的人力资源。据 UN 报告分析，中国目前的志愿服务项目和活动主要集中在大型活动的参与，如北京奥运会、上海世博会等，救助弱势群体的志愿服务，包括助残、助幼、助老、扶贫以及环境工程等，社区志愿服务，紧急救援志愿服务，私营部门和企业志愿服务，以及国际志愿服务。¹⁶¹ 资金捐赠亦不例外。2011 年中国慈善捐赠中，绝大部分流向了教育、扶贫与社会发展、人类服务（包含老人服务、残疾人服务、妇女服务、儿童服务等），及救灾减灾等领域。

除了公众支持外，跨国企业与草根组织的合作也在增多。随着社会服务类草根组织越来越成为民间公益的主导力量，跨国企业比较青睐草根组织直接服务受益人群。例如，微软与富平学校自 2006 年即开展合作，双方形成了较为紧密的战略合作伙伴，微软资助富平已在各社区建立了 12 个社区学习中心，提高农民工和农村居民运用电脑的水平，跨越数字鸿沟。微软员工内部建立了一个网上拍卖平台，将 NGO 产品上传进行竞拍，拍卖所得返给 NGO。福特汽车环保奖于 2000 年在中国启动，至 2011 年的 11 年间，有超过 200 个优秀中国环保组织和个人获得该奖项和资助，有上百家环保草根组织参与过该奖项组织的系列能力建设活动。英特尔公司的公益芯世界项目则利用 IT 技术促进草根组织的发展。联想从 2007 年启动联想公益创投计划以来，至 2009 年联想已支持了近 30 家分布在“缩小数字鸿沟、环保、教育、扶贫赈灾”等领域的草根公益组织发展壮大。

（3）行业内部支持

行业内部，包括资金、技术、培训、信息等各方面的支持也基本倾向于支持此类草根组织。例如，各类基金会的资助主要流向扶贫济困、救灾、教育、青少年发

¹⁶¹UNDP, 《China Volunteer Report 2011》,
[http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/corporate/China%20Volunteer%20report%202011_English.p
df](http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/corporate/China%20Volunteer%20report%202011_English.pdf)

展、妇女权益、文化、体育、环保等领域。除资助外，有些基金会甚至为一些草根组织设立专项基金，帮助草根组织一起筹资，突破资金困境。如，2006年中国青少年发展基金会开始陆续支持一些草根公益组织，主要是财务托管（建立专项基金，如“爱心衣橱”项目等）。2012年11月1日，中国青少年发展基金会二层的新工场协力中心正式迎接第一批入驻它的NGO，为NGO的需求提供帮助，免办公空间费用、免费上网、用电，形成青少年公益创新协力平台。

再如，中国红基会5.12灾后重建项目，南都公益基金会5.12灾后重建项目，银杏计划等，通过资金支持、能力建设、合作关系协调等支持草根组织发展。此外，还有一些研究类、培训类、专业网站、问责类、自律组织、评估类、公共服务类、孵化器等支持型组织也多集中为这类草根组织提供支持与服务。如陕西妇女发展研究会、中山大学公民社会研究中心、NGOCN、中国发展简报等。中国公益2.0（www.ngo20.org）是新型支持型组织，它的任务是提高公益组织的网络应用能力与社交媒体的应用能力并支持以技术带动社会创新的新公益理念。其长期目标之一是帮助网络中的草根组织与企业资源对接，帮助前者寻找资源。为此，中国公益2.0开发了一个基于网络的、众包型的地图平台（www.ngo20map.com）。通过地图形式填补两个领域的信息缺口，进一步系统化地驱动双方相互了解与认识。

（4）海外力量辅助

除了国内的基金会、企业、公众之外，海外力量作为另一支外部力量，它们对中国草根组织的辅助和推动是中国草根组织得以发展、不可忽视的力量之一。20世纪七八十年代，社团革命在全球范围内兴起，国际非政府组织（INGOs）迅猛发展。在这一背景下，随着中国的改革开放，国际社会对中国的兴趣越来越浓，国际非政府组织争相进入中国开展活动。海外力量的辅助主要通过两种渠道：（1）外国公司对中国慈善组织和NGOs的捐款和各种援助；（2）INGOs对中国非政府项目的援助以及它们在中国的项目。仅资金方面，据报道，九十年代末各国政府及国际组织每年向全世界提供的援助金额约450亿，其中每年输入中国约60亿美元，而40亿来自发展银行，例如世界银行和亚洲开发银行，15亿来自双边援助，8000万元来自联合国机构，6000万元来自INGOs（也有一份2003年的研究认为这一数字为1亿美元）。有研究者对142家在华国际组织统计发现，这些国际组织的支持主要集中在健康与艾滋病/HIV（占12.7%）、环保与农业（17.6%）、教育（14.8%）、慈善（16.2%）、人类与社会发展（19.7%）、妇女与儿童（12.7%）、综合性（2.8%），及其他领域（3.5%）。¹⁶²其中，进入中国较早、资助规模较大的组织有福特基金会、洛克菲勒基金会、世界自然基金会、香港红十字会、亚洲基金会、英国大使馆文化

¹⁶² 马秋莎，全球化、国际非政府组织与中国民间组织的发展。

http://www.china001.com/show_hdr.php?xname=PPDDMV0&dname=MUIGF41&xpos=13

教育处等。据“全球基金”官方网站公开的资料显示，2003年以来，中国接受了来自“全球基金”的5.39亿美元援助，另有2.95亿美元援助资金仍在程序中，这些资金主要用于降低结核病发病率、预防和治疗艾滋病感染及消灭疟疾等项目。¹⁶³世界银行1990年即在全球范围启动发展市场项目，中国项目具体负责人李莉认为，扎根基层的民间组织，往往最清楚基层群众最需要什么，也更清楚什么样的办法更具可行性，资助这些民间组织的发展对于中国的扶贫开发以及公民社会的建设都具有重要意义。

这些海外力量的介入和大量支持，促进了教育、扶贫、妇女与儿童、环保、社会福利等领域的草根组织的成长发展，为它们带来了资金、理念、技术、专业等多方面的支持。加拿大发展署、英国文化协会、福特基金会、乐施会、温洛克、PACT、麦克利来基金会等对草根组织都进行过系统的能力建设。

（5）自身发展日渐成熟

总体来说，我国草根组织还处于发展的初级阶段，所谓“成熟”，只是相对而言，主要体现在草根组织的内部治理、管理、专业性、组织文化，以及行业自律、行业文化等方面。

首先，草根组织越来越关注内部治理。关注建立较清晰的治理结构，力求决策与管理分工明确，各司其职。有的组织初创期便建立了理事会，有些组织在成长期开始组建理事会，步入组织制度化建设。如一些妇女类草根组织在成长期开始建立理事会，并进行理事会的建设，北京农家女进行的理事会“正规军”建设就是一例。其次，在管理上，很多草根组织调整部门分工，建立内部规章制度，发展相对专业的人力资源和管理制度。

除了机构自身发展外，草根组织还注重行业建设，加强行业自律，构建行业文化和学习网络。如，慧灵智障人士服务机构，自1990年2月于广州成立以来，经过20多年发展，目前已在广州、北京、西安、西宁、天津、广东清远、重庆等十余个地方纷纷设立。各地慧灵之间没有隶属关系，形成了一个以“慧灵”为同一标识，服务于同一宗旨的联盟。这些分散各地的慧灵，以创始人为中心成立“中国慧灵委员会”，共同维护“慧灵”的宗旨、理念，不断开创新的慧灵机构。早在2003年，发展较为成熟的6家妇女NGO，河南社区教育研究中心、西双版纳妇女儿童心理法律咨询服务中心、北大妇女法律研究与服务中心（2010年更名为北京众泽法律咨询服务中心）、北京农家女文化发展中心、北京红枫妇女心理咨询服务中心和陕西妇女与婚姻研究会，就开始尝试建立一个学习型网络，通过相互学习、互动，坦诚分享各自的困难、问题、经验，包括对组织较为敏感的工资、财务等问题，提升机构发展能力。

¹⁶³卫生部回应国际组织援华抗艾基金遭冻结事件 <http://finance.ifeng.com/roll/20110529/4083351.shtml>

当然，草根组织普遍存在的家长作风、业余主义、资源不足等问题也仍然或多或少存在在这类草根组织之中。

2, “萧条”的背后

呈现出“萧条”景象的草根组织（为了行文方便，我们称这类组织为“萧条”的草根组织）之所以难以获得合法身份、发展不起来，亦与外部环境及自身发展情况息息相关。政府的压制和控制，公众和企业支持不足，行业关注少、部分海外力量支持的减少，以及自身发育及能力的相对不完善是导致它们发展“萧条”的原因。

(1) 政府压制和控制

在权威主义政体下的中国，政府的态度直接决定着各类组织的命运。

由于政府对一些草根组织的错误认识或不恰当认识，采取不支持、甚至压制和控制态度。压制和控制体现在方方面面，包括法律法规、政策等制度层面，也包括强制搬迁、捣乱、非法拘役等阻扰。

首先，这类草根组织一般很难获得合法身份，很难找到业务主管单位而无法获得合法注册，而转向工商注册或者以不注册的“非法”状态存在。有学者对珠三角地区草根农民工维权组织进行实地调研后发现，除了个别几家组织获得街道的支持而注册成为社会团体外，其他草根农民工维权组织多以工商形式注册。¹⁶⁴再如艾滋病领域，由于领域的特殊性，许多单位不愿意做艾滋病防治领域草根组织的业务主管部门，导致这类草根组织难以登记注册。¹⁶⁵至于税收减免、政府补贴、政府购买等优惠政策也自然没有这类草根组织的份。

除了制度层面，此类草根组织在实际工作中还常常会受到来自政府的种种压制和阻扰，例如强制搬迁、非法拘役等。为外出打工者提供维权服务的“小小草工友家园”，成立十年来一直遭受着来自政府的无理检查、逼迫搬迁等各种打压。再如，艾滋病维权人士胡佳，经常遭遇政府的拘留或拘役而无故“失踪”，其家人也多次被软禁。2008年7月，政府曾以践踏相关统计法律法规的名义勒令中国发展简报关闭其中文网站。¹⁶⁶

¹⁶⁴在资源与制度之间：农民工草根 NGO 的生存策略
http://blog.sina.com.cn/s/blog_4e4e23f601015bpbw.html

¹⁶⁵张敏，《民间组织在艾滋病防治中的作用》，《社会工作》，2009年第4期。

¹⁶⁶Running head: China NGOs, the role of NGOs in China, Clement Chu S. Lau, Quarterly Journal of Ideology, Volume 31, 2009, 3&4, P11.

(2) 公众和企业支持相对不足

改革开放三十年来,经济的快速发展带来了人们物质生活水平的提高,与此同时,受传统慈善文化及部分西方公益理念的影响,公众开始积极地参与公益,无论资金捐赠,还是人力投入。近些年,人们的公益意识、公益理念虽然有所提高,但是相比较而言,在权利维护、监督政府、制衡权力方面的意识还较为薄弱。因此,公众在这些领域的捐赠、人力支持及舆论声援等相对较少,甚至对这类组织非常陌生,对它们工作的价值与意义也很陌生。活跃在人权、劳工维权、防艾等领域的,仍以律师、学者、大学生等群体,以及部分受害者为主。媒体舆论支援方面,虽然部分媒体对此类草根组织进行了一定程度的报道或舆论支持,但支援力量非常有限。

尽管草根组织的工作领域多元化,但是目前社区发展、环保、教育是企业与草根组织开展合作较多的领域,新闻、媒体宣传对影响企业了解草根组织的功能也有很大关系。然而,即便在这三个领域,越来越多的企业正在建立更多样化的公益项目,企业也多与大型公募基金会或具有官方背景的慈善机构进行合作,而不选择草根组织。这些组织(有的)不仅能为企业开具免税发票,还具有极强的传播能力,能够帮助企业带来良好的企业形象和美誉度,甚至,这些组织具有广泛的跨地域开展业务的能力,再加上相当高的政治“安全度”,为企业开展各类公共关系提供良好的支撑。也就是说,企业在寻找合作伙伴时,具有很强和很明显的“偏好”,一些“萧条”的草根组织基本不属于企业偏好范畴。

此外,规模大的企业具有较严格和复杂的财务、审计制度和流程,草根组织在这些制度和流程面前,往往不知所措,内部财务人员(甚至一些内部还没有财务人员)往往难以完成企业的相应要求,致使合作搁浅或不大可能。有些企业在合作过程中,还不愿意支付管理费用,一些官办慈善组织以自身雄厚的资金实力可以向企业承诺零成本或低成本,草根组织则因索取“高昂”的成本,企业不愿与其合作。结果,一些草根组织给企业造成能力低下、管理混乱、费用不低的坏印象。

(3) 行业内部支持不足

行业内部对这类组织的支持也少之又少,包括资金、技术、培训、信息等各方面。2011年,我国基金会年度公益支出共256亿元,其中70%以上用于救灾、扶贫、社会福利、教育、医疗领域。¹⁶⁷大部分基金会及其他提供技术支持、能力培训、信息分享等服务的支持型社会组织,为避免惹麻烦,对那些“萧条”的草根组织也尽量避而远之。

据不完全调研结果显示,50%的草根组织在过去两年没有获得本土基金的资助,其余50%获得资助的领域是在残障人士服务、教育、青年成长等方面。很多领域

¹⁶⁷ 我国基金会去年捐赠收入337亿,公益支出256亿
<http://news.sina.com.cn/c/2012-03-03/025424050473.shtml>

很少得到民间基金会的支持,原因一是渠道信息不足,二是基金会提出的要求,或者跟 NGO 的情况不符合,即使达到了,也有复杂的项目申请,这些复杂程度足以把大家吓跑,或者沟通的过程很复杂,甚至沟通 1 年也不能得到支持。¹⁶⁸

公募基金会和非公募基金会草根组织的支持不足,与其对草根组织的认识度和信任度低也有关系。草根组织身份不明、资质不够、专业性不强、沟通能力差有很大关系。草根组织抱怨基金会支持少,基金会指责草根组织能力差。然而,基金会远离草根组织,只会形成“恶性”循环。草根组织得不到锻炼,或者草根组织得不到展示和提升自我能力、信任度的机会,基金会愈加难以信任草根组织。

(4) 海外力量支持减弱

近年来,随着政府对海外组织的加紧控制,再加上中国经济高速发展的现状,以及海外组织出于自身发展的考虑,海外力量在中国大陆的支持正在撤出和减少。2009 年 12 月,国家外汇管理局颁发《关于境内机构捐赠外汇管理有关问题的通知》

(汇发【2009】63 号),对国内各类机构接受和进行国际捐赠行为进行了专门规定。通知要求,境内机构必须在外汇指定银行开立捐赠外汇账户,所有捐赠外汇收支都应当通过捐赠外汇账户办理外汇,而且境内机构开立的账户要纳入外汇账户管理信息系统进行管理。这一规定意味着,草根组织接收的每笔海外力量资金都要受到政府的适时监控。除了加强资金控制外,政府还加紧对海外组织的监控。例如,在免税方面,2011 年以前,相当部分的国际 NGO 拥有中国政府给予的免税权,如福特基金会、英国救助儿童会等。但这些优惠政策在 2011 年发生了变化,所有国外在中国的办事处都要交税。¹⁶⁹另外,随着中国的不断发展,国际组织自身也在逐渐撤出中国,支持目标开始更多转向其他发展中国家。例如在防艾领域,2011 年全球基金宣布暂停对华援助。¹⁷⁰西部阳光教育基金会在 2011 年教育公益组织年会(广州)上调查发现,与会的 150 家教育公益组织中,曾经有 63 家接受过国际资金资助,2011 年已经结束资助或 2012 年将要结束资助的约有近 30 家。2012 年初,秦巴山区七家乡村公益发展组织向基金会中心网发出《秦巴山区七家乡村公益发展组织生存状况的情况报告与联合呼吁》,“我们七家机构的建立与前期的发展,均与国际机构的支持和推动是分不开的,近年来国际公益支持机构快速退出中国社会,本土支持民间公民社会发展的基金会极其有限,特别是对乡村民间公益组织的支持就更是寥寥无几,而集中了大量公益资源的国内大型的公募基金会,他们的资源基

¹⁶⁸ 凤凰网资讯, http://news.ifeng.com/gundong/detail_2012_12/03/19771889_0.shtml

¹⁶⁹ 康晓光,《依附式发展的第三部门》,社会科学文献出版社,第 49 页

<http://wenku.baidu.com/view/5615da7a168884868762d615.html>

<http://www.chinaacc.com/new/63/67/84/2004/6/ad4442411111640022020.htm>

¹⁷⁰ 抗艾资金嘎然中止,草根 NGO 夹缝生存 <http://finance.sina.com.cn/g/20110607/08579951675.shtml>

本上只在体制内运行，又完全与我们民间公益组织无缘。”¹⁷¹

在海外资金被严密监控，逐渐减少，而其他社会援助又未及时补上的情况下，这类草根组织面临的生存问题更加严峻。

(5) 自身发育及能力相对不完善

除了外部环境不佳外，自身存在诸多问题也是这类草根组织发展及功能发挥面临“萧条”的主要原因。我国草根组织的发展仍处于起步阶段，发育还不完善，体现在内部治理及管理薄弱、专业性不足等。如草根组织中经常存在的家长作风，把理事简单当成筹资工具，而不是真正把理事会当成代表社会或部分人群的利益对组织进行治理的机构。人力资源，尤其是优秀人力资源短缺而出现的专业性不足，影响组织绩效和服务或产品质量；缺乏公信力等。这些问题的存在，一定程度导致公众或企业捐赠、政府资助或购买服务很少青睐于它们。

有记者曾与一家成立多年的民间组织负责人探讨对所执行的项目进行后期评估的问题，该负责人竟一头雾水，说“我们不是专业人员，不懂什么项目评估。”工友之家负责人孙恒也说到：“组织的工作人员都不是专业出身，有一些欠缺，缺少专业的一些理念和工作方法。”¹⁷²另外，有研究者对辽沈地区 19 家“防艾”草根组织进行实地调查发现这些组织也普遍存在专业性不足，能力欠缺问题，如人力资源管理较随意，组织成员及志愿者流动性很大，非常不稳定，成员整体素质不高；财务管理比较混乱，没有专人对组织账目进行管理，使得组织在资金使用上容易产生问题，引发纠纷；组织的自我评估能力非常薄弱，往往“做的多，总结的少；只顾低头做，不会回头看”；战略管理能力普遍欠缺，多数都是走一步算一步。¹⁷³

草根组织繁荣与萧条的原因总结如表 9 所示。

表 9 草根组织的“繁荣”与“萧条”的原因

| 内容 | 繁荣的原因 | 萧条的原因 |
|-------|-----------------|------------------|
| 政府 | 支持与鼓励，友好资源、利益共享 | 压制与控制，不友好资源、利益争夺 |
| 公众和企业 | 支持和鼓励 | 支持少 |
| 海外 | 辅助 | 大幅度减弱 |
| 行业 | 支持，青睐 | 几乎不支持，不青睐 |
| 自身 | 自身发育及能力强 | 自身发育及能力弱 |

¹⁷¹ 刘洲鸿，公益时报网，2012年6月21日

¹⁷² 草根 NGO 为什么长不大 <http://news.sina.com.cn/o/2004-09-15/12103673667s.shtml>

¹⁷³ 李坚、王曦，“组织文化：‘防艾’草根组织能力建设中的瓶颈问题研究——来自辽沈地区 19 个‘防艾’草根组织的调查”，《文化学刊》，2011年5月第3期，第115页。

第8章 如何以草根组织促发展

市场经济制度的建立和市场经济秩序的形成,使得国家社会高度统一的僵化模式趋于解体,中国社会的一元结构被打破,由一元结构转变为二元结构。伴随着经济领域市场化和政府管理职能的转变,中国从二元结构(政治-经济)转变为三元结构(政治-经济-社会),而随着市场化进程,三元结构中的“社会”开始凸显社会组织,特别是草根组织的力量。中国多样化的需求和层出不穷的社会问题,如权利公平、规则公平、机会公平的缺失,法治进程的缓慢,可持续发展陷入困境,社会陷入失衡边缘……催生了一个不同于政治领域和经济领域的、半独立的代表大众利益或弱势群体利益的公共领域的成长。在这个公共领域中,作为个体的人发挥着主动性和创造性,而社会的自发性和自主性力量亦生发出来。

社会是人的集合,也是人们相互关系的集合。人的活动创造了社会,而社会又不断地影响着人,与此同时,社会的发展又依赖于人的努力。近年来,中国的草根组织积极发挥反映诉求、提供服务、规范行为、法治建设、价值倡导的作用,维护公共利益……它对个人基本权利的维护,对社会发展和进步的作用,使其成为中国发展进程中的重要力量。

一, 草根组织的价值

1, 个人权利的捍卫者

个人权利是指具体的个人的权利,不是指社会、集团、政府、民族、国家的权利,因其为人而享有,即享有生存、自由、追求幸福和财产的权利。它强调个人的价值和尊严,强调人格的平等,强调个人的才智和潜能的发挥。**保障个人权利,是个人幸福的前提,也是社会得以发展进步的前提。**个人权利具有普适性和道义性。

如前所述,个人权利又可分为个人人权和集体人权。前者指个人依法享有的生命、人身和政治、经济、社会、文化等各方面的自由平等权利;后者指作为个人的

社会存在方式的集体应该享有的权利，如种族平等权、民族自决权、发展权、环境权、和平权等。人的基本权利既不可转让，也不可侵犯。人对人权的需要，犹如生命需要水、空气和阳光一样的普遍和绝对。

然而，社会在发展进程中，由于资源有限，再加上特有的政治、经济、文化、社会环境，“自然权利”或“天赋人权”在现实中并非能实现，实然状况与应然状况并不一致。在社会的某个发展阶段，能够得到保障的那些基本“权利清单”有其独特性，草根组织因维护一部分人或大多数人的基本权利而自发产生，它们为这些人群的权利代言，在有限的“权利清单”中不断补充被侵犯或缺失的权利。这是一个动态的过程，也是一个基本人权不断被固定化的过程。

与此同时，草根组织通过服务和倡导，不断提高所服务人群的权利意识，并增强人们享有权利的能力，特别是弱势人群的基本人权应优先得到尊重和保障。早期劳工权利的维护，贫困家庭子女受教育权利的保障，智障人士权利的维护……甚至今天中国患者权利的捍卫。例如，中国社会的医患纠纷不断增多，病患者的生命健康权、知情权、财产权以及隐私权等基本的人权遭受专业机构或者商家的肆意侵犯，维护病人权利已经成为一个重要的社会问题。因此，中国各地的病人维权组织和个人不断发展，推动政府制定了一系列保护病患者权益的法律法规，取得了很大的成就。如，2007年11月，在北京爱知行研究所、北京益仁平中心、中国律师观察中心和病人权利项目组的联合倡议下，成立“中国病人权利维护研讨会”组委会，研讨中国病人权利的维护、分享国际病人权利运动的发展，起草致中华医学会的宣言书，建议其落实《世界病人权利宣言》的基本精神，执行世界医学会在病人权利维护方面的要求。¹⁷⁴

一些应然的基本权利在今天仍然是虚拟的权利，由于草根组织的存在，它们不断争取，使得这些权利成为事实权利，也使得个人的基本权利清单越来越完整。

2，社会发展的推动者

(1) 社会的价值倡导者

草根组织作为社会的价值倡导者，将社会发展的核心价值观推进到公共价值。博爱。博爱是一种发自内心的情感，是一种无私的奉献与给予，是一种宽容，一种尊重。孙中山在《军人精神教育》中言，“博爱云者，为公爱而非私爱，即如‘天下有饥者，由己饥之；天下有溺者，由己溺之’之意。”草根组织基于志愿精神而建、而发展，将志愿精神和人道主义精神贯穿于组织的使命与行动中。在人道援助方面，草根组织以慷慨的行动对人们的生命、精神、财产、生计、就业、教育、文化、艺术、历史等方面给予援助。

¹⁷⁴ 北京益仁平中心，转引自 <http://www.chain.net.cn/qshcy/cgzdzdt/15640.htm>

信任。信任是一个社会正常呼吸所必需的空气。中国今天的信任危机几乎弥散到整个社会的各个角落,存在于不同人群、不同阶层和不同行业之间,也一定程度地存在于每个社会细胞内部。政府和民众之间、消费者和生产者之间,都存在严重的信任问题。社会信任度下降,信任危机频发。中国社科院2013年1月7日发布的《社会心态蓝皮书》显示,中国社会总体信任指标进一步下降,低于60分的“及格线”。¹⁷⁵草根组织通过结社、实际行动倡导社会的普遍信任,打破人与人之间的隔阂,降低人与人之间的交流成本,建立协商和互惠机制,构建公民信任感,传递正能量。在社区,原本依赖邻里、家庭亲情、血缘纽带维系的人与人之间的信任虽然已被打破,但是大量社区帮扶、互助组织却使得人们之间的信任再度建立起来。在社会,消费者权益保护组织,行业协会,使得割裂甚至有时对立的消费者、生产者的关系变得顺畅,彼此信任度增强;环境保护组织通过公益倡导或服务或利益协调,推动政府信息公开和合理地使用公权力,官民之间的矛盾、冲突缓减,不信任感下降;农民协会加深了农户对市场的理解,调和农民与其他市场行为者之间的利益分配,使得农户与市场之间的冲突减少;活跃在学校的各类社团组织以及不同人群组织的俱乐部使得来自不同地区、来自不同生活水平家庭的学生之间、群体之间加深了理解,降低了彼此的不信任度。

公平正义。公平正义是衡量美好社会的一个标准,也是评价一个国家政治文明的重要尺度。在经济领域,阶层之间的矛盾加剧,利益分配不公;在社会领域贫富差距、地区差距、城乡差距明显。针对大量社会悲剧和无视基本人权的行为,中国的草根组织贴近底层、深入基层,采取施压或积极引导的方式,一方面致力于把握政府、企业链条端的行为,一方面采取行动、呼吁公众尊重普遍权利。例如工人维权组织对工人基本劳动报酬、作息时间、工作强度等方面基本权利的呼吁,农民协会对农户权利的保障,环保组织为受污染地区及居民获得清洁环境的抗争,艾滋病维权组织为艾滋病患者及其家属获得正当权利的努力,小额信贷组织和公平贸易组织消除排斥性市场机制,青少年教育组织为青少年教育权利的保障以及缩短城乡差距和地区差距所做的努力,以及大病救助、医疗健康、就业、贫困等领域所投入的行动。

(2) 社会的“搅动棒”

有观点认为,草根组织可有可无,甚至某一天草根组织突然消失,中国社会不会有什么变化,普通民众的衣食住行不会受到什么影响,如中国的改革开放之前。但是,我们的分析结果显示,今天中国草根组织所发挥的作用会让人们收回这样的观点。因为,草根组织具有与事业单位和官办组织不同的作用——搅动棒的作用,一种鲶鱼效应,草根组织的这一效应会使这个社会不同以往。

¹⁷⁵ 中国新闻网, <http://news.sohu.com/20130109/n362899562.shtml>

草根组织因具有“鲶鱼效应”，能搅动整个社会。草根组织出现之前，大量凸显的社会问题被“一切以经济建设为中心”的发展思路所掩盖，政府、企业以及事业单位、官办组织受到这种发展思路的影响，“不紧不慢、按部就班”地解决社会问题，很难有大的突破。草根组织大量出现、“四处游动”的过程中，不仅提供服务也进行价值观和价值理念的倡导，它触动社会的方方面面，包括政策与体制。草根组织的行动也使周边产生了不同的反应，当草根组织搅动存有缺陷的政治或市场系统时，政府和企业会变得紧张起来，它们可能会采取比较积极的方式回应，修正缺陷，以免被草根组织“吃掉”，它们也可能会采取消极的方式回应，掩盖缺陷。积极的回应有助于问题的解决，或产生突破性的改革。如，尽管 PM2.5 的治理在政府安排之中，但是并没有明确的时间表，何时着手解决并不明确，当草根组织关注 PM2.5 并且不遗余力地进行公众倡导并借助新媒体掀起全民关注时，政府治理 PM2.5 的日程明显提前。这正是草根组织“搅动棒”在推动中国可持续发展方面所体现的“鲶鱼效应”。因此，草根组织对整个社会来说，如鲶鱼一样，具有搅动效应，草根组织的存在并非可有可无。

（3）社会的“稳定器”

草根组织通过对社会的“搅动”，对个人、公民社会、政治系统、经济系统产生积极的影响。然而，有人会对草根组织产生误解，认为草根组织对经济系统以及政治系统的搅动，是消极的破坏性的搅动。草根组织不仅认同市场经济，而且支持市场经济，它们除了弥补市场系统不足之外，还积极维护正常、有序的市场原则并对市场系统进行监督和抑制，帮助消除那些不利于市场发育和运行的消极的破坏的因素。而对于政治系统，草根组织也是站在公共利益的角度，除了弥补政治系统的不足外，积极地发现那些破坏、损害公共利益的不正当的或错误的因素，这对政府而言，是一种积极力量。

2005 年第七期的《半月谈》指出，“近几年来，各地民间组织快速成长，一些民间组织（包括一些未注册的“草根组织”）的‘触角’向社会生活的各领域延伸，在促进社会和谐方面开始发挥出政府管理‘减肥剂’、社会融合‘黏合剂’和社会矛盾‘稀释剂’的作用”。文章认为，社会发育“帮助政府‘瘦身’转型”，民间组织分担政府的市场监管职能，作为市场体系的重要环节，成为社会管理和公共服务重心下移的载体，推进了社会自治。同时，有的民间组织已初步涉及政治参与领域，部分社会群体借助民间组织表达自身的利益诉求，据浙江省民间组织管理局的抽样调查，有 1/6 的行业协会曾经成功地促使地方政府修改或停止某项政策。社团组织的身影越来越多地出现在劳动关系领域。在一些劳资矛盾比较突出的地区，劳资双方还开始探索通过各自的组织，建立符合非公经济特点、符合当前劳动关系的新的

利益协调机制。民间组织通过“政治参与”，构建利益协调机制。¹⁷⁶

草根组织的存在，有助于构建社会信任，构筑社会资本，能够弱化矛盾激化，避免影响整个社会的稳定和发展，避免矛盾累积乃至演化成群体性、冲突性，甚至出现社会动荡。如若此，政府救火为时已晚。

(4) 社会进步的“助推器”

草根组织不是无所不能，我们需要清醒认识草根组织的功能，打破草根组织的神话。例如，在全国范围内进行污染监测，草根组织仅凭一己之力难以做到在全国范围内进行广泛、深入、专业的监测，它需要政府部门投入。且不论草根组织还会遇到关联企业乃至地方政府的干扰。草根组织不仅存在专业、学科的限制，还面临着监测设备的限制，在这种情况下，草根组织的优势是发现问题，发动广泛的志愿者（如随手拍污染状况），将信息直达各个部门，引起关注，以“搅动棒”来搅动各个利益相关者的参与。再如，未注册的成立于2013年初的“水安全计划”是一个志愿性组织，成员们拥有大量粉丝，通过发动志愿者、（自）媒体，对污染信息及时传递，引起人们关注和讨论，促使政府处罚污染企业，遏制水污染事件的发生。

在供给公共服务方面，事业单位和官办组织具有“天然”的优势：庞大的公共服务供给总量，从容的资金（财政拨款、财政补贴、社会捐赠）、稳定的人力资源、一定的专业性、遍布全国的广泛、稳定的组织体系。这是现阶段中国草根组织不具有的优势，一定程度上也是无法企及的。尽管如此，草根组织对政治系统、市场系统看似微不足道的补充与抗衡，却有助于提高公共资源的利用效率。

公共资源主要由政府代表公众所有、控制和支配，政府通过公平竞争购买草根组织的服务，发挥草根组织的独特作用，有效地利用公共资源。草根组织能创新公共服务，有效承接政府资源，并广泛吸纳社会资源，这样的案例已经存在。如，广西民政局与安琪之家合作，由安琪之家为脑瘫儿童提供康复、教育、生活护理等康复服务；立足社区发展的平台型机构——上海屋里厢接受政府委托，管理公共服务设施，为居民提供服务；上海恩派公益组织孵化器提升公益组织的能力，这些能力得到提升的公益组织再竞标政府购买服务。

因此，草根组织需要适时而为、因势利导，发挥优势，规避劣势。

¹⁷⁶ 《半月谈》，2005年第七期。

二、因势利导

相较西方草根组织的发展历史,我国草根组织自身发展仅有几十年,相当年轻。因此,需要客观地看待今天草根组织所发挥的功能,对其肯定、支持,帮助其度过蹒跚学步的阶段。草根组织除了受制于自身发展不足外,还受制于外部环境因素及行业发展的影响,草根组织的功能发挥需要多方面的准备与积淀,需要草根组织借助自身的自发性和独立性,借助行业内部的支持,以及外部力量积极的态度。如果准备不足,草根组织的自发性和独立性将因缺乏健康生存的土壤而面临危机。在外部诸多力量中,目前,最为重要的是政府,因为政府的态度和行为会影响企业、公众、媒体乃至行业内部。当然,公众的力量也不可小觑。因为,公众的声音代表民意,公众的态度有助于使政府反思或倒逼制度、体制改革或改变。虽然我国已经建立了市场经济体制,但仍旧是在权威政体下的市场经济,社会处于被“吸纳”的状态,公民社会发育并不成熟,草根组织面临较多的压力,发展空间并不宽松,甚至艰难。那些“萧条”的草根组织,在海外力量渐弱的情况下,需要坚守独立性,发挥自主性,积极与行业内部合作,抵抗政府的压制和控制,努力获取公众和媒体的关注和支持,在夹缝中求生存。可以说,这种艰难的发展阶段是短暂的。那些“繁荣”的草根组织,需坚持自发性和独立性,避免成为“二政府”或市场的附庸。在此前提下,寻求更多政府的支持和鼓励,公众和媒体支持,海外力量的辅助,从而更好地发展。

草根组织发展的机会和机遇正在来临,草根组织需要把握所面临的时代机遇,因势利导,但是也需冷静面对并克服局限和风险。

1, 发挥自身优势

(1) 保持自发性和独立性

草根组织所具备的“自主性”和“独立性”是其成为“鲶鱼”并能够产生鲶鱼效应的根本。政府和市场被视为人类社会发展的基本制度工具和组织工具,但是二者都限于自身的局限性,无法满足社会的持续健康发展要求。草根组织是弥补“政府失灵”和“市场失灵”的组织创新,承载着公民对效率和公平的双重追求,肩负着承担与政府和市场差异职能的重任。因此,草根组织只有自主和独立地“四处游动”,才能真正搅动现有的各种体制和体系,造成其他主体,如政府、企业的紧张,进而引起其他主体积极主动地促进社会问题的解决。若不具备自主性和独立性则与其他主体无异,很可能融入现有体制和体系,被其他主体同化,一起“同流合污”。

此外,“自主性”和“独立性”本身蕴含着巨大的能量。这是因为:其一,人是社会性动物,离群索居的人不成其为人,而人与人之间的自主互动是个人融入社会的最惬意的方式。其二,没有自主的人际互动,就没有集体行动、自由结社和社会团结,人类就无法超越个人能力的局限。其三,只有自由地组织集体行动、结社、发起社会运动,社会才能拥有自治能力,才能自觉地主动地促进社会的发育和完善。

而只有具备了上述一切，社会才能成其为社会。其四，只有拥有自主性的社会，才能保卫自己不受其他势力的侵害，才能约束其他力量使之行进在正确的轨道上。可以说，自主的社会是良好的政治和经济的基础。其五，自主的社会还能为民族国家和人类世界确立价值与合法性，并通过实施教化使之深入人心。其六，自主的社会也是探索、示范、倡导人类新生活方式的主力军。¹⁷⁷当然，“自治”与“独立”并不意味着社会与外界隔绝，而是说社会的事情由社会自己做主，而非由其他主体来决定。

草根组织应充分利用其“自主性”和“独立性”。在全球信息、资源与服务快速流动的今天，草根组织基于其自发性和独立性的前提，能充分发挥其志愿者的作用，降低管理费用和服务成本；能有效利用其松散、扁平的组织结构，更加灵活、快速地收集信息、制定决策；能借助其广泛的民众参与系统，提供更反映基层民众需要的社会服务。一旦草根组织背离这两个特性，被外界力量影响和干预，就无法调动参与者的积极性，变优势为劣势，使其陷入底子薄、约束少、承受风险能力差等困境。总之，自发性和独立性不仅是草根组织生存和发展的合法基础，也是指导它们活动的准则。当然强调草根组织的独立性并不等于要求它们与政府公共部门和私人部门划清界限、不相往来，相反三者之间的合作是基本的，也只有通过合作才能发挥各自的比较优势、互为补充，提高资源利用率。¹⁷⁸

草根组织也因此更能代表社会利益，是社会核心力量。相对于事业单位和官办组织而言，草根组织与其最大的区别在于自发性和独立性，不受政府控制，服务于社会利益和群体利益的目标清晰，资金来源主要是社会捐赠和国外资金，虽然也涉及协助政府提供公共服务，但是总体而言，从出身，到资金来源，再到治理结构均服务于社会利益目标，是社会核心力量，因而在面对社会公平问题、法治问题和可持续发展问题时能够坚持服务于社会利益。

（2）发挥不可替代性

由于政府不愿意放弃对公共领域的控制，政府采取国家主导、逐渐开放社会资源的渐进转型方式，通过建立事业单位和官办组织来解决不断凸显的社会问题，使它们成为中国第三部门的主角。

事业单位的资金来源主要是财政拨款和财政补贴，它们不仅享受政府财政好处，人员编制待遇也等同于政府系统。事业单位的主要功能被定位于协助政府提供公共服务，但是对社会公平公正、法治和可持续发展方面的推动被要求得少。此外，事业单位既是一个纯粹的行政机关，也可以兼具行政机关和公共服务双重职能，还可以是一个以营利为目的的投资公司，它们具有横跨政府（行政职能）、市场（生产经营）和社会（公益服务）三大领域的特殊属性，具有多元化的功能。因此，就事

¹⁷⁷ 康晓光：《君子社会——国家与社会关系研究》，南都政社研究项目报告，第73页。

¹⁷⁸ 董文琪：“非营利组织的独立与自治”，《行政论坛》，2006年第1期（总第56期）

业单位而言，部门行业垄断和条块分割现象严重，致使许多事业单位功能定位不清。

由于许多事业单位功能定位不清，政事不分、事企不分，机制不活，监督管理薄弱，尽管它属于政府功能的延伸，但是其公益服务供给总量不足，供给方式单一，资源配置不合理，质量和效率不高，弊端众多。当然，政府也看到了事业单位存在的问题，开始着手事业单位改革，将事业单位进行分类，对承担行政职能的，逐步将其行政职能划为行政机构或转为行政机构；对从事生产经营活动的，逐步将其转为企业；对从事公益服务的，继续将其保留在事业单位序列，强化其公益属性。然而，不管是哪一类事业单位，都是政府的“亲生儿子”，或者由“亲儿子”变成“干儿子”，难以纯粹代表社会利益，甚至出于部门自身利益，对政府惟命是从，“全心全意”为政府服务，而不是为人民服务。

官办组织一般由政府职能部门或企事业单位兴办，通过自上而下的方式建立，或者由各级党政机构直接创办、或由党政机构转变而来，或由具有政府背景的人士创办，资源主要来源于政府，在组织观念、职能、运作方式和内部管理上依赖于政府或仰仗其附属机构的背景发挥作用，获得一定的人员编制和财政补贴。由于政府背景，官办组织发挥“帮忙”的作用，例如，扶贫、教育为政府“排忧解难”，对公平公正具有一定的促进作用，但很少涉及法治化进程的推动，或与政府和市场进行抗衡的行为。

当然，我们同样看到，近年来许多官办组织在进行改革，有些已经基本脱离政府管控范围，相对独立、自治。但是，由于其特殊的出身背景，以及与政府或明或暗、藕断丝连的关系，通常不会触及或进入现代慈善公益领域。

事业单位和官办组织自出生起就“注定”是政府功能的延伸（或附庸），这些机构在职能设定、组织目标、决策、人事、资源等方面，正式或非正式地遵循着行政程序或政府意志，接受政府命令、指令，政府对其具有极强的影响力和控制力。政府在主观上愿意成立自己的组织，控制资源并实现自身的利益，这些组织遍及社区、基层。从慈善商店，到各类志愿者团体、联合会、协会、社团，政府培育自己的社会组织体系，利用或通过它们满足社会需求，解决社会问题，这些组织会与那些“自治”的组织争夺社会资源，加上政府强大的动员能力和资源控制能力，进而在客观上使得社会领域中较难出现独立于政府的社会组织。

作为公民社会组织中的重要主体，草根组织明显代表了社会大众或特殊群体的利益。有人会说，大量的事业单位、官办组织发挥了提供公共物品的职能，在很多领域都显示出它们的价值，草根组织发挥的作用很小。的确，在一些领域，如扶贫、济困、教育等领域，相对于政府、事业单位和官办组织发挥作用的绝对量而言，草根组织微不足道。然而，事业单位、官办组织却在一些方面难以与草根组织相比。首先，在一些领域，事业单位、官办组织根本或几乎未涉猎，如临终关怀、艾滋病人群关怀、同性恋人群的关怀、心理救助、盲人服务、智障儿童服务等；其次，在一些领域，草根组织先行，官办组织才跟进，如留守儿童、流动儿童服务；再者，事业单位、官办组织很难深入到基层开展“琐碎”的工作；最后，事业单位、官办组

织很难产生灵活、多变、创新且符合被服务人群需求的策略。

草根组织应充分发挥其先锋作用，发挥其不可替代的作用。从前文的论述及案例中，我们可以看到，草根组织的价值和功能不取决于数量和规模，而在于发挥了先锋、探索、搅动作用。许多时候，草根组织凭借自身微弱的力量，兢兢业业的服务为处于社会边缘的人群，为弱势群体呐喊，去感动紧追热点的媒体和公众，去改变政府和企业的态度。这种弥足珍贵的探索和先锋的作用才是草根组织真正的意义所在，虽然它们不能够为百姓日常生活带来多少改善，为贫困地区提供更多的物资。但是，它们敢于揭露一个一个习以为常的不公平、不公正现象，勇于冒着生命危险深入一线与沆瀣一气地方官商勾结势力周旋。是它们的存在让社会称之为社会，而不是弱肉强食的丛林世界；是它们的存在使这个社会存在一丝希望，而不是冷漠绝望的世界。因此，草根组织需要充分发挥其不可替代的作用，争取其不同于政府、企业、事业单位、官办组织的独特功能的实现。

与事业单位、官办组织相比，草根组织的不可替代性直接体现在其功能上，其他方面，如利益代言、组织意志、工作策略、服务供给方式、活动领域、工作层面、与政府的关系、决策、管理、灵活度、创新性、资源利用效率，则是使草根组织能够有效发挥其不可替代性的保障，如表 10 所示。

表 10 草根组织相对事业单位和官办组织的优势

| 内容\类型 | 事业单位 | 官办组织 | 草根组织 |
|--------|--|--------------------------------------|--|
| 功能 | 对个人、对公民社会的贡献不足 对政治系统和经济系统的功能体现为补充 | 对个人、对公民社会的贡献一般 对政治系统和经济系统的功能体现为补充 | 对个人、对公民社会的贡献明显，不可替代 对政治系统、经济系统除了补充外，还具有抑制、抗衡作用，不可替代 |
| 利益代表 | 社会利益代表不够明确 | 社会利益代表有时模糊 | 社会利益（及会员利益）代表明确 |
| 组织意志 | 政府意志 | 主要是政府意志 | 组织的独立意志 |
| 工作策略 | 传统慈善为主 | 传统慈善为主 | 传统慈善+现代公益 |
| 服务供给方式 | 单一 | 单一 | 多样 |
| 活动领域 | 相对窄，集中于扶贫、济困、教育等传统慈善公益领域 | 相对窄，集中于扶贫、济困、教育等传统慈善公益领域 | 相对宽，集中于扶贫、济困、教育等传统慈善，以及赋权、赋能、可持续发展等现代公益领域 |
| 工作层面 | 不够贴近基层 | 欠贴近基层 | 贴近基层 |
| 与政府的关系 | 附属，受政府影响 协助政府提供公共服务，兼具行政机关和公共服务双重职能 | 附属，受政府影响 协助政府提供服务，兼具行政机关和公共服务双重职能 | 独立，不受政府影响 公共服务职能 |
| 决策 | 由党政机关决定 | 主要由上级主管单位决定 | 由机构理事会决定，或由创办者决定 |
| 管理 | 行政化，有时官僚，臃肿 | 行政化，有时官僚，臃肿 | 非行政化，简单 |
| 灵活度 | 不灵活 回应问题和需求不及时 | 不够灵活 回应问题和需求不及时 | 灵活，充满活力 回应问题和需求及时 |
| 创新性 | 弱 | 较弱 | 强 |
| 资源利用 | 相对低效 | 相对低效 | 相对有效 |

2，加大行业内部支持

目前，行业内部对草根组织的支持主要来自基金会、行业联盟、支持型组织、第三方机构，包括资金支持和非资金支持。其中，非资金支持包括培训、公关服务、自律、网络、交流、宣传和研究等。许多基金会关注草根组织的发展，有些直接为草根组织服务，为草根组织设立专项基金，帮助草根组织一起筹资，培养人才，为草根组织提供技术支持等，甚至就是定位为支持草根组织的资助型基金会。一些领域或区域的草根组织组成行业联盟，为草根组织会员机构服务，包括自律、形成网

络交流平台、共同进行宣传等。如, 4.20 雅安地震后, 南都公益基金会、腾讯公益基金会、正荣公益基金会、中国扶贫基金会向草根组织提供资助, 支持草根组织参与救援和灾后重建, 破解草根资金困境, 提升草根组织专业能力。再, 基金会中心网与多家基金会共同发起“中国基金会 4.20 救灾行动自律联盟”, 全程公布接受、拨付、使用捐款情况, 接受捐赠人、社会、政府监督。孤独症服务行业的“心盟”孤独症网络, 为孤独症服务组织/机构间相互分享经验和资源搭建平台, 提供组织的能力建设培训和行动指导, 为网络成员组织/机构的教师提供孤独症儿童服务的专业知识和技能, 并定期举办经验交流活动, 促进了孤独症领域草根组织更好地为孤独症儿童服务。支持型组织恩派以孵化器的形式为初创期和中小型草根组织提供全方位的支持。

另外, 第三方评估机构、研究机构以第三方的独立视角, 为草根组织评估、进行研究, 在微观上给予草根组织指导, 在宏观上指引草根组织的方向。

大型基金会或官办基金会在与“繁荣”的草根组织合作的基础上, 主动深入推进, 合作, 以促进这类草根组织更多、更好地协助政府提供公共物品。由于官办基金会与政府的“亲密关系”, 主要支持这类草根组织, 很少支持那些“萧条”的草根组织。在其支持“繁荣”的草根组织的基础上, 需要进一步推进。如中国社会福利基金会、中国人口福利基金会、中国青少年发展基金会、中国儿慈会等, 通过资金支持、项目招标、设立专项基金等方式支持草根组织的发展。中国青少年发展基金会为更好地支持青少年服务领域的公益创业团队和组织成长, 2012 年成立新工场协力中心, 协作草根组织提升自我发展能力和创新能力; 今年将拿出 1300 万的自有资金, 资助草根组织的发展。此外, 深圳壹基金、上海联劝、上海仁德等民间公募基金会也都把支持民间组织的发展作为重要的使命。

非官办基金会可加强对于“萧条”的草根组织的支持, 以促进它们发挥先锋作用。从某种意义上来说, 非官办基金会也是草根组织, 其内生的自发性和自治性与普通草根组织没什么不同。在这种情况下, 位于资金链上游的非官办基金会加强对于“萧条”的草根组织的支持, 体现“如春天般野草”的生命力, 在官办基金会之外, 为这类草根组织的营造出一片天空。“繁荣”的草根组织更多体现增量的作用, 而抗衡政府、抗衡企业, 追求构建公民社会的这些草根组织才能真正起到质的改变。如, 南都基金会自成立之日就定位为支持民间公益的资助型基金会。成立伊始, 主要采取项目公开招标资助的方式, 支持草根组织实施“新公民计划”公益项目; 2008 年汶川地震后, 又实施“灾害救援和灾后重建计划”, 支持草根组织参与救灾和灾后重建。2010 年, 南都基金会在项目资助的基础上, 又提出了战略性资助模式, 把资助公益人才和机构发展作为重点, 实施了银杏伙伴成长计划和机构伙伴景行计划。这种战略性资助具有资金数额大、资助周期长、资金使用灵活、资助对机构未来发展有重要影响等特点, 解决了以项目为本资助方式导致的“盐水效应”, 使资金能够起到杠杆作用, 发挥更大的效益。早在 2005-2007 年间, 中国扶贫基金会与江西省扶贫办争取政府扶贫资金, 三年投入 2100 万, 资助 9 家组织。2008 年, 中国

扶贫基金会理事会会议制定了扶贫基金会由操作型基金会向资助型基金会转型的战略,自当年起将资助方式制度化,每年拿出固定的资金资助草根组织。2011年,阿拉善SEE基金会制定了新的战略,从战略层面资助环保NGO的发展。2012年,友成基金会也开始加大以项目招标方式资助草根组织。¹⁷⁹

除了以项目资助、项目招标的方式对草根组织进行扶持,具有公募资格的基金会还通过与草根组织合作,建立“基金”的方式,帮助草根组织合法地向公众募款,为草根组织提供非常重要的信誉保障。同时,公募基金会严格的财务管理制度,有助于提高草根组织向公众透明交代的意识和能力。例如中国社会福利基金会为北京瓷娃娃罕见病关爱中心建立“瓷娃娃罕见病关爱基金”,基金定期向公众进行收支信息披露。

3, 增强外部支持

(1) 政府支持和鼓励

政府需继续保持对那些“繁荣”的草根组织的支持及鼓励。一方面在注册制度、税收优惠制度、政府补贴等制度层面,另一方面在资金、技术、人力等非制度层面。2013年十二届全国人大一次会议提出改革社会组织管理制度。提出,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩,强化行业自律,使其真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。探索一业多会,引入竞争机制;重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织,直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意。民政部门要依法加强登记审查和监督管理,切实履行责任;坚持积极引导发展、严格依法管理的原则,促进社会组织健康有序发展。完善相关法律法规,建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制,健全社会组织管理制度,推动社会组织完善内部治理结构。2013年4月1日起,北京市区两级民政部门开始全面接受行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类等四大类社会组织的直接登记申请。

政府政策需凸显发展视角,特别是包容性、普惠性的发展视角。有研究表明,随着世界各国发展政策重要性的提高,越来越多的市民社会组织在众多领域大量出现。培育和支持草根组织的发展,是政府的责任所在。草根组织健康发展的前提是良好的政策制度环境,需要政府制定和完善有利于草根组织健康发展的法律法规和政策制度。政府可以通过政策支持、购买服务、现金补贴、项目委托、无偿或低价使用公共资源等扶持草根组织。

在政府的鼓励态度下,草根组织应该积极与政府合作,利用政府的制度和非制

¹⁷⁹刘洲鸿,《突破草根组织资源困境,构建健康的公益产业链》,《社会创业家》2012年5月

度性支持，加快自身发展。首先，符合注册条件的草根组织，可以积极寻求民政注册，获取合法身份。其次，面对政府的资源支持，尤其是政府购买服务，草根组织需要不断提高自身能力和公信力，积极与政府接触，获取资金支持。

(2) 企业合作与支持

企业可尝试支持草根组织，并形成可持续发展项目。在社会普遍对官办基金会不信任的情况下，企业以往传统的捐款模式正发生转变，企业慈善捐款和企业社会责任的模式走向更多元化，一些企业开始与具有多元化、个性化、透明化的草根组织合作，企业直接以小额捐款和其他资源来捐助草根公益组织的例子陆续出现。

建议企业由单向的慈善捐赠转变为可持续发展项目，企业能够在这一积极变化中发挥更加关键性的作用，比如提供更多的知识、想法、技术和经验，特别是在某些特定的公益细分领域方面。草根组织能够获得资金之外的更多支持，这些也是草根组织较为缺乏的。如 2007 年联想集团启动公益创投计划，设立公益创业基金，在全国范围内征集优秀草根组织，为草根组织提供资金、战略规划、人力资源管理、信息技术、品牌推广、财务规范等方面支持，将企业自身优势与草根组织需求对接，提高草根组织运作能力和效率。

在此过程中，草根组织需改变合作思路。EMC 大中华区企业公民暨政府合作总监刘念宁在谈及草根组织“取钱攻略”时提到，草根组织需持积极主动的态度，主动寻找机会向企业展示自己的项目、项目执行能力、项目成效，以及自己的优点。方式有直截了当式，也有大撒网式。此外，草根组织不要放弃自己的优势领域。踏实、不抱怨、守信也非常重要。

(3) 公众与媒体引导

成功的草根组织需要良好的公众和媒体资源。例如，公众和媒体资源不仅帮助草根组织获得志愿者的支持，更有助于草根组织获得发展所必需的社会合法性。

广泛的志愿者资源可积极参与到草根组织救助弱势群体的各类志愿服务中，包括助残、助幼、助老、扶贫、环保、社区志愿服务，以及紧急救援志愿服务。志愿者来自各行各业，包括公共部门、私营部门，以及国际志愿者。

媒体可加强对草根组织的传播力度，不仅鼓励公众的志愿精神，也可鼓励公众进行资金捐赠。2011 年中国慈善捐赠中，绝大部分流向了教育、扶贫与社会发展、人类服务（包含老人服务、残疾人服务、妇女服务、儿童服务等），及救灾减灾等领域，且主要流向官办组织。媒体应该引导公众支持草根组织。

草根组织的从业者认为，“在一个自由竞争的环境中，让公众给 NGO 捐款的最重要条件，是这个机构有公众所认同的价值观、公众所信任的方法论和执行能力，

同时还要有传播这些信息的传播能力；其次是规范，公开透明的财务制度；最后是便捷的捐款渠道和捐款后的跟进服务。”¹⁸⁰因此，草根组织需要不断培养公众的公益意识、慈善理念和发展观，尤其是权利维护、监督政府、制衡权力方面的意识。一是项目设计要立足发展理念，解决目标人群最急需、最关注、最有效的需求。二是借由公共平台尤其是主流媒体，传播项目实效，让更多社会力量关注、支持、参与民间项目。三是加强组织自身对志愿者的规范化管理，拓宽志愿者来源渠道，建立长期稳定的合作关系。

（4）海外力量持续支持

海外力量为草根组织带来了资金、理念、专业、技术等多方面的支持，促进了教育、扶贫、妇女与儿童、环保、社会福利、社区发展等领域的草根组织的成长发展。仍旧能够获得海外力量支持的草根组织需珍惜机会，积极与海外力量展开合作，从资金、理念、技术方面获得支持。当然，草根组织需要清醒地认识到海外支持会日渐减少的现实，一方面需要积极与其他社会援助接触，获得新的资源来源，另一方面，需要继续与海外力量合作，获得资金以外的支持，如理念、技术等。例如，乐施会于 2004 年设立的“民间组织发展项目”，通过与政府部门、学术机构以及广泛的民间团体合作开展形式多样的项目活动，旨在推动一个更富有活力、更为健康的本土公民社会，旨在提升民间组织综合发展和管理能力；提高民间组织的公信力和问责性；促进民间组织之间的合作和交流；推动民间组织参与到影响其生存和发展的环境改善活动；推动民间组织和政府合作互动与沟通；提升社会和公众对民间组织的认识和支持。加拿大国际发展署进行的小型项目合作伙伴能力建设，已经帮助全国各地环保、农民工、艾滋病等草根组织结合自身组织发展过程中面临的问题进行组织能力建设。

三、突破局限和风险

现阶段中国草根组织具有明显的局限性和风险，如不突破这些局限和风险则会制约其价值的体现和功能的发挥。有的草根组织缺乏稳定性和持久性，虽有行动，但活力不足，行动迟缓。有的被指效率低、不专业、混乱、缺乏公信力。甚至，大量草根组织迷失行动的方向，或昙花一现，或表现出无力、无助、无为、无声。草根组织面临的局限性和风险一部分源于草根组织自身，一部分源于行业及外部力量。外部环境与自身发展之间形成了一种相互影响的互动关系。

¹⁸⁰陈冀俊，“公众为什么要捐钱给 NGO？”，《青年环境评论》，2012 第二期。

那些发展面临“萧条”的草根组织，除了外部环境不佳外，自身也存在诸多问题，如，内部治理和管理薄弱；人力资源，尤其是优秀的人力资源短缺；专业性不足；缺乏公信力等。这些都是导致公众或企业捐赠、政府资助或购买服务避而远之的重要因素。这些“萧条”的草根组织，有的被称为边缘草根组织，因行动或影响力面临困境，创办不久便夭折或不再继续的为数不少。

那些发展相对成熟“繁荣”的草根组织很大一部分受其外部环境的影响，如政府态度的支持与鼓励，使得其拥有了发展的良机与空间；同时，它们所涉及的扶贫、救助、教育、妇女儿童、健康医疗等领域，本身具有巨大需求，符合社会利益，是政府、公众、企业等普遍关注且愿意投入资源的领域。在大量资源投入的情况下，这些组织能力自然能够得到较好发展和完善，呈现相对成熟状态。但是，在“繁荣”之下，却也有个别草根组织因资源依赖，成为政府或企业的“附庸”，丧失其独立性。因此，草根组织需要同时克服自身缺陷，并借助外部力量，从而更好地发展。

1, 克服自身缺陷

(1) 克服内部治理缺失

草根组织往往存在家长作风，导致内部治理缺失。实际掌握组织经济资源的人或草根组织的创始人对如何使用资源有较大的控制权和发言权，个别草根组织负责人所做的决定往往既不征求多数人的意见，也不接受利益相关方的问询。一些理事会成员实际上并不“理事”。

草根组织既不能将理事当成筹资工具，也不可忽视理事会的作用，忽视治理的效能。另外，为了克服业余主义的困境，草根组织要不断进行能力建设，提升自身的专业性。有些优秀的草根组织克服了家长作风的困境，走上健康发展的快车道。例如，网络组织免费午餐，虽然是由记者邓飞发起的，但是并没有受到创始人的控制，机构建立了一套有效的治理机制，建立了理事会、规范的制度，并且充分利用各种渠道发展品牌策略，充分运用参与者的专业能力合作，克服局限性，最大化发挥能量。虽然与官办基金会合作，但是免费午餐的品牌并没有被稀释，免费午餐的品牌已经公共化和社会化，而不是专属于创始人。人们提到免费午餐尽管会想到邓飞，但不会认为邓飞在操纵免费午餐项目。有些草根组织则不同，机构负责人或创始人对机构的控制甚强，致使项目资金得不到善用，影响组织有效发挥功能。

政府的招投标，创投，基金会，政府的补贴，服务的群体（如群众、机构、街镇），企业的赞助和负责人的其他收入来源等。

(2) 突破资金困境

草根组织活动所需要的开支与所能筹集到的资金之间存在巨大的缺口。尽管草根组织的资金来源有多种，如政府的招投标、创投、补贴，基金会的资助，服务群体的购买或捐赠，企业的赞助或资助，个人或志愿者的捐赠，海外组织的资助等，

但是许多草根组织的资金来源基本都很单一，一些组织因国际机构撤资面临困境，另一些组织自身能力不足常年运作资金仅几十万，甚至一些草根组织的年运作资金不足5万元，资源严重不足。资金困境造成的结果显而易见：草根组织难以支付工作人员所需工资福利，难以支付开展业务的其他行政经费和项目经费。例如，秦巴山区长期依靠国际机构资助的南部县乡村发展协会2011年初全部辞退专职员工；宣汉海福奶牛协会的两名专职工作人员长达两年未领工资；大巴山生态与贫困问题研究会秘书长张浩良靠退休工资和动员家人参与的方式，维系机构生存。仅“中国西北，从2011年年中开始，一些已有十多年历史的农村服务组织和环保组织陆续关门、裁员。境外资金撤离，本土资源难以对接，让一大批中国本土NGO面对生存危机。”¹⁸¹

草根组织如何突破资金困境，分情况而论。那些自身运作良好，只是缺乏筹资渠道的草根组织，需要开拓思路，拓展筹资渠道，进行“社会营销”，将自己的品牌“打出去”，吸引并积极寻求来自不同层面、不同渠道的合作者，如政府购买、基金会资助、网络募款平台、周边社区等等，而不要只盯着海外资金或者几家大基金会。也可与基金会合作，在公募基金会建立基金，“天使妈妈”、“瓷娃娃”等建立了专项基金，等同于公募基金会，拿到了公募权，公开募捐的权力大，比非公募基金会有很大的优势。那些因长期依赖海外资金的草根组织，可通过寻找国内基金会资助，而“脱敏”¹⁸²，从而获得其他国内基金会或个人或企业或政府的资助或合作机会。而那些自身运作不良，资金匮乏的草根组织，当务之急是根据自身的优势，找准位置，确定明确的使命和目标，开发和固化具有吸引力的项目，提高项目质量和管理能力，提高公众知晓度，获得业内和社会认可。

草根组织的资金困境一方面与整体环境有关，另一方面与其自身息息相关，如使命、运营状态等。一些运营良好的草根组织基本“不愁钱”，“不差钱”，草根组织同样需要优胜劣汰。

（3）克服业余主义

草根组织的工作常常由志愿者担任，很多情况下，不可避免会影响组织绩效和服务产品质量。同时，由于草根组织不能提供有吸引力的工资待遇，很难吸引专业人员加入，影响组织功能的发挥。很多草根组织，特别是草根志愿者组织遭遇持续运转的烦恼。例如，南京自发成立的志愿者组织越来越多，如爱心妈妈团、西祠“爱心之旅”、南京义工联等，它们由充满爱心的市民发起，志愿者们利用业余时间，助人为善。然而，这些草根志愿服务组织的持续发展、持续壮大却普遍面临着机制、人员、资金等难题。一些志愿者发现满腔热情参与到某项活动中，结果只从事一些

¹⁸¹ 草根NGO断奶，<http://news.cn.yahoo.com/ypen/20121102/1403958.html>

¹⁸² 引自南都公益基金会徐永光在一次工作会议上的讲话。

琐碎的小事,扮演打杂的角色,有和没有差不多,因专业不足其志愿服务热情受挫。

同时,那些遍布全国的草根组织多被认为比较松散,很多机构不知怎么写项目报告,一些机构缺乏明确的人员分工,缺乏严格的管理制度,缺乏长期打算和长期规划,甚至缺乏明确的发展方向,大部分捐赠方担心自己的钱会打水漂儿。引入专业人员,不仅意味着具体工作由专业人才执行,更意味着专业人才随之会为机构带来专业视角,产生优化方案。

草根组织需要完善专职人员和志愿者的激励、约束与退出机制。对于发展时间较长的草根组织,组织负责人的新老交替、中高层负责人的培养成为摆在组织发展面前的难题。老员工或创始人需要尽早做好培养新员工、新领导班子的工作。

同时,政府需健全税收优惠制度、完善志愿服务登记制度,出台发展志愿者的人力资源优惠政策。通过竞争使得草根组织更具有专业性和活力,避免业余主义的负面影响。草根组织可通过改善筹款能力、项目设计与管理、团队管理、志愿者管理、媒体关系管理等方面,改善自身的能力。

再者,因草根组织的服务对象有时只是某些特定的社会群体,如特定的种族、特定的宗教、特定区域的居民、特定的性别和年龄。由于不同草根组织筹集资金、组织动员能力不同,特别是专业能力的限制,使得草根组织出现“扎堆”现象。一些草根组织以为某些领域所要求的专业性不强,“进入门槛低”,多“扎堆”于认为容易开展业务的领域,如青少年、教育、环保等领域,而如吸毒成瘾者、单亲妈妈、失独老人、未婚先育少女等尚待开发的服务领域缺乏草根组织。草根组织的这种分布,使得资源分配出现不均衡。很多需要服务的人群被排斥在外。因此,在这种情况下,无论环境多么恶劣,草根组织需要突破业余主义的局限性,服务更多的人群。

(4) 克服特殊主义

与此同时,针对草根组织的特殊主义,草根组织可变“特殊”为“特色”,最大化地利用草根组织的特殊性。我们知道,许多草根组织面临各种各样的压力和困境,在完成自身高尚而宏伟的使命的时候,可适度缩小过于宏大的抱负,聚焦可解决、有能力解决的实际问题、小问题。因此,需充分考虑自身的工作领域、工作内容、方法及效果是否与资源匹配,尽可能着眼于眼前和能够解决的问题,聚焦于可持续的结果,采用适当的策略和符合现实的工具,从而更好的实现使命。

(5) 避免成为政治系统和经济系统的附庸

作为制度环境的产物,草根组织存在被环境同化的可能,存在官僚化和商业化的倾向;从资源依赖的角度看,存在受制于资源提供方的风险。这是因为任何一种组织的存在都是以反应迅速和高效管理为目标,草根组织也不例外。政府组织与市场组织是两种成功的组织形式,它们的结构和运转方式也是草根组织模仿和选择对象。当接受政府、政策和资金支持(政府购买),或者企业资金、技术支持时,对

草根组织来说是一种机遇，也是一种挑战、隐患。因为这使得这种模仿和选择更具有倾向性，所以草根组织的官僚化和商业化倾向也就在所难免。如，有些人评论认为恩派已经成为政府的附庸，只孵化那些政府喜欢的、给政府帮忙的组织。另外，需要注意的是，资源依赖带来的独立性危机使部分草根组织出现官僚化倾向和商业化倾向，容易引起或者已经引起了公众对草根组织角色和地位的质疑，其社会合法性出现危机，挫伤人们对草根组织的信心，影响草根组织的社会合法性。一些建立之初原本具有独立性的行业协会不仅不发挥作用，甚至成为损害公众利益的“帮凶”。大量医患矛盾，大量生产者与消费者之间的纠纷，大量垄断行为、欺诈行为，都在损害公民的利益。

这些风险易造成草根组织目标偏离或使命偏离。草根组织这一合法性危机，需通过强调、体现其独立性和自发性，重塑自己的形象来化解。需通过强化组织的内部治理，发挥理事会的治理作用，提高其生存能力，减少对政府和市场的依赖。

当然，这不意味着草根组织需通过与政府、市场对抗而保持独立性，草根组织需要改变自己的策略，提升与政府、市场形成积极对话的能力，建立与政府、市场的积极对话机制，保持独立性。

(6) 充分利用技术变革带来的好处

互联网的技术变革影响着中国的草根组织，可以说草根组织相对于其他类型的社会组织而言，它几乎是互联网的最大受益者。同时，互联网也在改变草根组织的运作方式、工作方式。无论是服务型草根组织，还是倡导型草根组织，或混合型草根组织，近些年草根组织对互联网的运用正在大大地降低草根组织的工作成本，大大地帮助草根组织获得社会资源，并使草根组织看到了效率和效果。这些好处，不不仅是网络型草根组织获得的好处，线下草根组织也是技术变革的受益者。

尽管草根组织不具备公募资格，但是，互联网却为草根组织向公众募款提供了便利，并且，草根组织在募款过程中增强了自身的透明度、公信力和自我管理，创新了募款方式和工作方式。并且，草根组织通过互联网，动员大众广泛参与，使得中国大众对各种各样的草根组织有所了解，增加好感，甚至催生了更多的草根组织，草根组织的活力、动员能力和影响力被增强。在今天，互联网使得许多过去不可能实现的，成为可能。

2, 行业内转变态度

从总量上看，资助草根组织的基金会偏少。相较基金会的总数和资金总量十分有限。目前中国 2600 多家的基金会中，资助草根组织的基金会还太少太少，需要

有更多的基金会加入到草根组织的资助者的行列中来，增加草根组织的资金来源。¹⁸³

其次，从支持对象上来看，基金会与草根组织合作，多通过招投标方式实现。一些初创期、甚至还未有合法身份的小型组织（因资质浅、没经验、没身份）始终得不到发展机会，钱多的草根组织易得到合作机会，出现马太效应。一些“明星”机构，在不同基金会间重复获得资金和嘉奖。¹⁸⁴

而且，行业支持仍旧集中于公益慈善、服务类草根组织，很少支持倡导类、维权类、探索发展型草根组织。官办基金会几乎不支持它们，大部分非官办基金会也避免支持。非官办基金会尽管与草根组织同样具有“自发性”和“独立性”，也容易唯政府马首是瞻，令人遗憾。

当然，一些企业基金会不支持某些草根组织，与其对这些草根组织的认识程度有关。它们大部分建立在大城市，对在基层、农村开展工作的草根组织不了解，甚至不知道它们的存在。同时，它们对公益的理解仍然停留在捐钱捐物层面，而很多植根基层的专业化组织，往往会发现更深层次的社会需求，以更前沿的方式去探索解决问题。如乡村发展问题，绝大多数基金会的关注点都在反贫困上，而一些专业性 NGO 则更多关注村庄治理、村庄合作能力与村庄事务的公共参与。一些国内基金会不了解“什么是公共参与？这和慈善有什么关系？”¹⁸⁵

非官办基金会需转变态度，正确认识自身的使命和价值，加深或改变对草根组织的认识，尝试与其进行合作，这样也有助于凸显自身的价值。

另外，针对草根组织与基金会信息不对接的现实，基金会中心网、非公募基金会论坛、中国发展简报、NGOCN 等可发挥行业信息互动的平台作用，将草根组织的信息与基金会的信息嫁接起来，鼓励基金会向草根组织投放资源。此外，草根组织之间也可以建立信息分享、互动机制。例如，2005 年，由北京瀚亚文化发展中心召集，通过建立“联席会议”的方式，使山东省济南“绿星之家”、河北张华绿色家园、石家庄爱心互动助残志愿者协会、南国残疾人之光网站、陕西手拉手智障人士康复中心、广西南宁安琦之家、福建省肢残协会、湖北省宜昌市肢残人协会、辽宁省锦州市凌河区“王芳电话服务站”、中国残疾人驾驶俱乐部、安徽“R I A”残疾青少年网络（现更名春芽）、江西省上高县残疾人之家协会、全国慧灵智障人士社区服务机构、甘肃靖远县城乡发展协会、北京瀚亚文化发展中心等 17 家草根组织，进行信息交流与互动，克服信息资源不足的困境。

而行业治理不完善和行业文化缺失的现实，行业内部应当加强自律。建立完善民间公益组织评估指标体系，与多方力量合作尽快制定“第三方专业机构独立评估规程”，便于资助方有效选择。

¹⁸³ 社会创业家，《突破草根组织资源困境 构建健康公益产业链》，2012 年 10 月 18 日

¹⁸⁴ 草根 NGO 断奶，<http://news.cn.yahoo.com/yypen/20121102/1403958.html>

¹⁸⁵ 草根 NGO 断奶，<http://news.cn.yahoo.com/yypen/20121102/1403958.html>

3, 外部力量转变态度

(1) 政府转变态度

草根组织的政策环境是草根组织发展的核心。草根组织应同官办组织一样,获得平等的发展机会,如合法身份、税收优惠政策和募款的权利,增加社会组织之间的竞争,激活社会资源,促进良性竞争。当草根组织获得法律合法性,才能获得政府购买服务的资格;当草根组织资源渠道拓展,才有条件吸引人才,提升自身专业性和能力。

虽然政府进行了一系列社会管理制度改革,放开了对某些领域草根组织的控制,但是对于政府认为可能挑战政府权威、挑战市场的草根组织并没有放松控制,仍然采取压制态度。一位业内人士所说“只要国安请去喝茶,对组织就是毁灭性的打击”。

对于政府来说,需要进一步改变对待草根组织的态度,为草根组织的发展创造条件。政府需以足够开放的胸怀面对草根组织的挑战性。一,加强落实“直接登记”,逐步开放对“萧条”的草根组织的注册。二,给予草根组织获得资源的平等权利,对于公益性的给予平等的公募权。这不仅有利于草根组织募款,而且有利于社会组织的优胜劣汰。目前只有公募基金会和部分社团具有公募资格,而草根组织不能公募。广东、江苏等若干地方慈善条例允许草根组织申请开展特定的公募活动,但这个公募权是缩水的,并不是真正平等的公募权。政府封闭这一权利,即是封闭公众自主选择的机会。第三,进一步落实和完善草根组织税收优惠政策。实行普惠制,给草根组织以同等的税收优惠政策,包括:捐赠税前扣除资格,让公众、企业向草根组织的捐款也可以实现税前扣除;收入免税资格(免交企业所得税);免缴营业税等。第四,建立政府购买服务制度。建立全国性的政府购买草根组织服务的制度,中央政府和地方政府都将购买草根组织服务资金列入政府财政预算。政府购买服务时,应该一视同仁地对待官方背景社会组织、民间社会组织,通过竞争机制,提高资金的使用效率。这也可以使草根组织安心开展业务,不会为筹集资金犯难,它们可以成为政府公共管理的一个有力的补充。

早在2010年底,《半月谈》就提到,“过去一些地方政府对于草根组织很怀疑,甚至恐惧,常常误认为他们就是专门干反对政府的事情。现在好多了,许多地方政府都已转变观念,非常支持草根组织的发展。”成都市锦江区民政局局长贺建红直言不讳:“说实话,以前民政部门确实不够重视社会组织管理这一块”,“这一切都源于政府认识的转变”,“实践证明,政府对自身不该管、管不好、管不了的一些社会事务,完全可以交给社会组织去做,这样既顺畅效率又高。”随着各地政府职能转变,如何提供高质量、高效率的公共服务变得越来越重要,在这种情况下,许多地方政府发现与各类社会组织合作,让其积极参与到社会建设大课题中来,会对

各方面工作产生意想不到的促进作用。¹⁸⁶不仅体现在公益慈善、社区事务协调、残疾儿童康复、困难家庭帮扶、社区矫正、青少年心理健康、老年心理辅导、经济建设等方面，以往被忽略的权力保障，包括艾滋病患者权力、外来务工人群权力的保障，也开始得到政府关注，这些曾被政府忽略、甚至远离的组织，也开始得到政府关注并提出合作、共赢的思路。2012年12月28日，李克强指出，以人民利益至上、以人民健康为重，是政府应尽的责任。草根组织最清楚艾滋群体实情和诉求，要重视听取草根组织的意见。

在监管方面，政府应当制定“民间公益组织信息公开办法”，加大信息公开透明的刚性约束，提高公众、媒体监督力度，其次，应按照法律和行政程序对民间公益组织的财务管理、慈善项目、资产处置等实施监管。同时，借以第三方评估改善草根组织的绩效和资源利用效率。

对于草根组织来说，面对政府压制的状况，被政府压制的草根组织，需要尽量减少与政府的正面对抗，采取联合其他力量的方式降低政府压制和控制的影响。例如，利用名人效应和舆论压力，抗衡政府。

（2）契合企业社会责任

虽然企业开始尝试与草根组织合作，但很少涉及“萧条”的草根组织，很少支持抗衡政府、抗衡市场的草根组织。这是由企业追求利润的本性决定的。在企业运营的过程中，需要最大化地追逐利润，自然讨厌那些监督企业不正当行为的草根组织，而基于与政府的合作关系，也不可能支持抗衡政府的草根组织。

但是，我们也看到了一些突破口，如大量跨国企业重视企业社会责任，寻求草根组织合作，欢迎草根组织以公益为目的，监督企业。如苹果公司最初与环保草根组织对抗，后转为与环保草根组织进行合作，共同对供应链上游企业进行施压，使供应链上游企业保护劳动者的合法权益、保护生态环境。2011年正荣集团与北京市西部阳光农村发展基金会合作建立专业支持平台，为草根教育公益组织提供行政经费、组织管理指导。

在这种情况下，我们希望看到，企业在实现企业社会责任的同时，积极与草根组织合作，以更好地实现可持续发展。抗衡企业、抗衡政府的草根组织在与企业打交道的过程中，不需一味地采取过激手段，而应理性地共同探讨合作的可能性，积极寻求合作，以更好地发挥制约政府、制衡市场的功能。

（3）公众与媒体支持

近些年，人们的公益意识、公益理念虽然有所提高，但是相比较而言，在权利维护、监督政府、制衡权力方面的意识还较为薄弱。尤其是，权利维护、监督政府、

¹⁸⁶ 人民网，转引自《半月谈》，2010年12月17日。<http://politics.people.com.cn/GB/1026/13508900.html>

制衡权力方面的草根组织为政府所忌惮，公众和媒体也忌惮政府。因此，公众和媒体在这些领域的捐赠、人力支持及舆论声援等相对较少，甚至对这类组织非常陌生，对它们工作的价值与意义也很陌生。活跃在人权、劳工维权、防艾等领域的，仍以律师、学者、大学生等群体，以及部分受害者为主。

这类草根组织所做的一切都是具有公众基础的。在这个前提下，草根组织需要加强与媒体合作，并利用自媒体推广自己，将自己全方位地展现在公众面前，宣传自己的使命和理念，一定能够获得公众的支持。如，同性恋亲友会在媒体上曝光同性恋者的婚礼，向公众传输包容的观念，迅速引起关注和讨论，一方面促进了自身的使命的实现，另一方面，也转变了公众对其组织的认识。与多年前相比，草根组织的努力的确改善了艾滋病患者和同性恋者以及其他被排斥人群的生存环境。

(4) 消减海外支持减少的影响

随着中国的不断发展，国际组织逐渐撤出中国，对草根组织支持越来越少。例如，北京红枫妇女心理咨询中心创办人王行娟说，福特基金会从 2011 年停止对其连续 18 年的资助。在防艾领域，2011 年全球基金宣布暂停对华援助。¹⁸⁷在海外资金被严密监控，逐渐减少，而其他社会援助又未及时补上的情况下，草根组织面临的生存问题更加严峻。但是，海外力量虽然撤出资金，但是仍旧输入大量非资金支持，如理念、技术。

草根组织需要清醒意识到海外力量渐弱的现实情况，一方面需要积极与其他社会援助接触，获得新的资源来源，特别是国内资源，包括基金会、企业、个人、政府资源。另一方面，草根组织需要继续寻求与海外力量合作，获得这些更为宝贵的支持。如英国驻中国大使馆启动企业家技能项目，其目的是使民间组织从业者、社区领导、年轻人以及现有或潜在的社会企业家获得相关技能，从而通过社会企业的方式来解决社会需求并加强社区的建设。草根组织应该积极抓住这样的机会，进行能力建设，从而为社会创造更多的财富和更好的为社会服务。

¹⁸⁷ 抗艾资金嘎然中止，草根 NGO 夹缝生存 <http://finance.sina.com.cn/g/20110607/08579951675.shtml>

后记

传统政治学中解决公共事务的问题一般通过私有化和国有化两种方式来解决，以美国著名政治学学者埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom）为代表提出多中心治理理论（Polycentric Governance）。该理论认为，在私有化和国有化二级之间，还存在着其他可行的方式，作为社会和社区自组织的治理，是一种“没有政府的治理”，既超越了国家和政府，也超越了市场。这是一种新的价值理念和制度安排。“多中心”最早出现在迈克尔·波兰尼（M. Polanyi）的叙述中，波兰尼在《自由逻辑》中区分了社会的两种秩序，一种是指挥的秩序，一种是多中心的秩序。¹⁸⁸认为指挥的秩序是通过终极权威对社会系统进行控制，多中心下的秩序存在多个相互独立的主体，在一定的规则体系内相互调适，每个决策者可以自由追求其利益，同时受到一定规则的约束。指挥的秩序，需要终极权威无所不知、无所不能，但任何主体是有限的，这意味着中央决策者将严重超负荷运转，有时只能通过扩大机构和增加人员来解决，但这又容易带来信息传递的扭曲和绩效的低下。

奥斯特罗姆在世界多地对不同时期的社区对公共事务（资源）的管理及其管理模式的研究发现，地方性的小社区能够通过自下而上的自我管理来达到运行良好的目的，它们采取的方式包括结成社团、相互理解、协商、管制、信任等**非正式的社会控制**，这一个个小社区，就是社会治理的一个个小“中心”。在这里，我们认为地方性的小社区包括各种线上和线下的草根组织。

早在1954年，保尔·萨缪尔森就注意到，当物品是公益物品时，依靠自发的或自我组织的市场竞争难以实现如私益物品所能实现的优化水平，因此，诸多经济学家及相关分析者都建议，公益物品领域应当用中央集权的方式来实现资源的优化配置。现实中的许多情形也确如这一认识，人们往往用期密的市场经济理念来安排私益物品的资源配置，而用霍布斯的主权国家理念来安排公共物品的资源配置。但是，霍布斯理念的资源配置存在难以克服的局限又会以种种方式呈现出来。在巨大的国家机器中，信息失灵、预算规模极大化、权力寻租等等成为霍布斯理念提供公共物品令人困扰的普遍性问题。作为多中心理论的根本理念，多中心秩序理念的提出为这一思路寻找到了问题的答案。¹⁸⁹

政府所提供的公共物品和服务往往存在单一性，影响绩效；而企业在提供公共物品方面也存在局限。党的十七大报告提出“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”，党和政府对社会组织逐步从原来

¹⁸⁸ 百度百科，多中心理论，<http://baike.baidu.com/view/610078.htm>

¹⁸⁹ 百度百科，多中心理论，<http://baike.baidu.com/view/610078.htm>

的管制为主，开始转向培育和鼓励为主。2010年4月，温家宝总理在《求是》上撰文指出，政府所应该满足的是社会的基本需要，其他非基本需求应该交给市场和社会解决。“十二五”（2011-2015）规划纲要中，首次正式提出要“加强社会组织建设”。这是一个实质性的转变。**草根组织尽管难以与公共部门和市场领域占有的资源相比，但其却是社会发展进程中必需的重要的力量，它可以成为多中心治理中的一类主体，与其他主体在一定规则体系内相互调适，解决公共事务的问题，优化公共物品的资源配置。**

“构建和谐社会是中央的一项重大战略举措，也是我国社会发展到目前阶段的必然要求和广大人民群众的热切愿望。我们所要建设的和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”

随着社会的转型，政府逐渐从社会领域退出，社会权力结构从原来的一元向政府、市场、社会三元方向发展，民间组织进入了良好发展机遇期，对构建和谐社会起了十分重要的作用。从本项研究可以看到，草根组织的功能与价值在各个方面均有体现，它们对推动中国发展进程发挥着不可忽视的、不可替代的功能。在如此快速的社会转型中，虽然经济体制改革和政治体制改革已广泛铺开，但市场体系并不完善，政府职能的发挥存在着一些错位、失调的情况，社会矛盾和社会问题日渐增多、凸显。草根组织自身的和谐、稳定与发展有利于维护社会秩序的良好运转和社会的和谐发展。

本报告展示了草根组织所发挥的广泛而深刻的功能和价值，这些功能与价值体现在不同的草根组织身上。也就是说，并非每家草根组织都同时具备报告中所提及的所有功能和价值，报告是对中国草根组织整体性的认识和理解。虽然现阶段，草根组织的力量微弱，又面临各种困难，但其力量所代表的意义非凡，草根组织的自发性和独立性是中国社会亟需的力量源泉。尽管中国的草根组织所发挥的功能也呈现出一定的不平衡，受制于内外部因素，但其功能具有不可替代性。1791年6月17日法国通过《莎普利耶法案》，禁止公民建立介于公民和国家之间的团体，共和国不希望看到人们组成行会或工人同盟会和联合会，但是，这项法律日后并没能遏制组建社团的事实。自19世纪初开始，一些互助会发展起来，但它们仍然受到政府监管，它们常常和政府玩捉迷藏，1864年5月25日，《奥利维耶法案》废止了《莎普利耶法案》，直到1884年，组建工会的自由才得到政府的承认。¹⁹⁰草根组织的发展在多个国家都经历了跌宕起伏的过程，在中国，我们相信随着草根组织的坚定前行，随着制度和技术的不断变革，草根组织对中国社会发展和进步所发挥的作用将日渐凸显，走向功能均衡的未来，并非遥不可及。

¹⁹⁰ 【法】亨利·胡耶-多尔弗耶著，金俊华译，陈力川校，《非政府外交》，三辰影库音像出版社。

附录

“中国草根组织的功能与价值”研究学习笔记

程玉

一个好的研究报告一定可以刺激人思考，对于我而言，这就是“中国草根组织的功能与价值”研究报告（以后简称“草根功能”）的作用。为了让这个领域的思考更活跃，我愿意与大家分享我的学习笔记，并希望连同“草根功能”这一石，激起更多思考的涟漪。

一、 针对“草根功能”报告理论框架的思考

“草根功能”研究的一个重要贡献，就是建立了一个梳理草根组织功能与价值的理论框架，即个人、公民社会、政治系统、经济系统这四个功能大类，便于我们归纳并理解草根功能的性质以及涉及的领域。但是，在理解这个四大类框架及其内容时，我产生了一些困惑：

困惑之一：

在第二章（理论解析）第一小节——“个人”类功能部分，我们十分显赫地看到，草根组织对“个人”有一个十分重大的功能，即由于原子化的个人在强大的政治权力面前势单力薄，所以必须以组织的形式集结起来才能与强权抗衡或者博弈（以下称为“抗强权功能”）。但是当读到第三章——“个人”类功能时，我发现这个章节是从“三代人权”的框架出发，并加以展开的。为了大家理解的顺畅，我再将三代人权的概念转述一下，更详细的了解请回到“草根功能”原文。第一代人权为公民权和政治权，主要包括生命权、人身自由权、财产权、选举权与被选举权、出版、集会、结社等权利；第二代人权为经济、社会和文化权利，主要包括平等就业权、同工同酬权、受教育权、社会保障权、获得物质帮助权等权利；第三代人权为集体人权，主要包括民族自决权、发展权、环境权等。的确，三代人权中的第一代人权包含了“抗强权功能”相关的基本权利，比如：结社、罢工等，但争取“结社”的权利与个人使用“结社”权利组织起来实现某种自身的诉求，这两者似乎隔了一层。而且，第三章中也没有一个具有“抗强权功能”完整特征的案例（a. 利益主体的自组织； b 用以抗衡政治强权）。虽然基于我国国情，这种草根组织存在的空间一定微乎其微，但也并非一个没有，比如，第五章中有一个“北京外地家长团网络——破解异地高考难题”的案例，就可以隶属这种功能。

此外，对于“三代人权”的讨论，我还有几点想提出商榷，1) 三代人权是否

可以平行、平等地来理解？虽然它们都是权利，但第一代似乎是更为基本的权利，有了这些权利，其他的权利可以用以争取。打个比方，有一种能力叫学习能力，还有一些能力，诸如作文的能力，算数的能力等等，学习的能力可以影响其他能力，所以，平行、平等的来看待学习能力与作文能力、算数能力等等是不恰当的。2) 在欧美国家，第二代与第三代人权就是靠第一代人权争取来的，无论是通过利益主体的组织化行动、运动，还是社会思潮影响；是透过议会、立法，还是政府出台政策，没有第一代人权所支持的政治或社会行动是无法成立的。但是在我国，第二代人权与其说是“权利”不如说是“福利”，不是争取来的，也是争取不来的，它们是被给与的。举例，改革开放前的城市居民具有就业权，进入国家单位往往享受被分配住房的“权利”，这些“权利”就是被给予的，改革开放之后，就业和住房“权利”没有了，也不见那个城里人上街游行示威？因为他们都知道，这些不是权利，而是福利。同理，我国的农民始终在大量的社会福利之外，这些“第二代人权”难道是他们可以靠自组织起来向政府讨要的吗？3) 三代人权在发生顺序的展开给人以进化次第的感觉，似乎一代比一代的层次更高，这是否有误导之嫌？而实际上它只是反映了人权概念在西方社会的历史沿革。

困惑之二：

我发现有关“抗强权功能”的讨论在随后的三大类功能中反复出现：第四章“公民社会”中多次提到公民（个人）诉求表达的功能；第五章“政治系统”中的“制约政府功能”小节又一次提到“草根组织集合并传递个体利益”；第六章“经济系统”中的“制衡市场功能”小节是关于个人集合起来以组织的形式抗衡市场的强权。

四大类草根功能在每一类中都包含了个人“抗强权功能”，这使我感到当前理论框架的逻辑严谨性尚有不足。

困惑之三：

在阅读案例时，我发觉很多草根组织的产生源自个人非常朴素的爱心（如，湖南商学院女性研究中心，帮助服刑女性灵魂改造和监狱艺术馆案例，以及麻风病、艾滋病救助、临终关怀等等），而草根的这一功能并没有被归纳出来，放入任何功能类别中予以讨论。

基于以上思考，我尝试重新提出一个梳理草根功能的逻辑框架，这个框架力图做到：1) 各分类中的内容互不重复；2) 各分类内容的加总没有遗漏。

具体而言，我把草根分为两大类，即，草根组织回应个人诉求的功能和回应社会诉求的功能，回应个人诉求的大类有细分为三小类：个人的政治诉求、社会诉求和人本诉求；回应社会诉求的大类也细分为三小类：社会的“存在”诉求、可持续诉求和“求善”诉求。下面加以解释：

1. 回应个人诉求的草根功能大类

a) 回应个人政治诉求：集合势单力薄的个体，以组织的形式构成可以与强权抗衡的力量，这个强权不仅包括来自政府或政治的权力，也包括来自资本与市场

的暴力，以及来自文化、观念层面的压迫、偏见、歧视等。这些个人政治诉求还可以进一步细分：

- ✓ 个体集合起来维护总体的或公共的利益、福祉（比如，争取第一代人权，环境保护、食品安全、消费者权益等）

- ✓ 某个群体的个体集合起来维护、争取自身的合理权益（比如，第二代人权的内容，即平等的社会和经济利益、服务和机会）

- ✓ 使更多利益或价值得到表达、理解、关照（比如，同性恋群体的不被歧视）

b) 回应**个人社会诉求**：人是社会性的动物，无论从生存需要的角度还是心理、智力发展的角度都难以脱离社会而孤立存在。草根组织回应个人社会诉求的功能又可以细分为两个方面：

- ✓ 以多种多样的内容、形式满足个人的社交需求

- ✓ 培养个人参与公共生活的能力，诸如，团结、妥协、解决冲突等等

c) 回应**个人本诉求**：人类之本具有求善性，具体体现在人偏好真善美；人有仁爱心、同情心、同理心、恻隐心与不忍之心；人怀正义感与良知；人具利他性与助人为乐的精神；人追求自我完善。人的求善性是与生俱有的，是社会建设精神文明的基础。认真研读“草根功能”报告中的案例（35个单例案例和撰文中提到的案例），你会发现，百分百的草根组织源自创始人的求善性。

2. 回应社会诉求的草根功能大类

a). 回应**社会存在诉求**：社会的存在有赖于社会中每一个个体的社会化，社会的**存在诉求**与个人的**社会诉求**是一体的两面，即个人需要学习提升参与公共生活的能力，使他们在其中快乐、有价值、游刃有余；社会需要使每一个成员社会化，使其成为维系社会存在而不解体的积极分子，对于现代社会而言，这一功能也叫做“培育公民精神”，特别是其中公民“责任”的部分。

b). 回应**社会可持续诉求**：草根组织对于社会可持续的贡献体现在它建设和积累社会资本（详述请见“草根功能”第四章，P58）、构筑基于善的信任所产生巨大而独有的作用（后面会有更为深入的讨论），社会信任以及营造维系社会信任的多维、致密的社会网络是一个社会良性永续不可或缺的基本条件。

c). 回应**社会求善诉求**：一个社会不仅期望不崩溃且永续，同时具有对于美好的诉求，草根组织对于这一诉求的回应体现在三个主要方面：

- ✓ 增进社会正义：草根组织通过做为“中间性”结构，化解权力与个体、利益相关群体之间的矛盾冲突；或通过监督、问责、自律的方式制衡强权；

- ✓ 解决社会问题：以独特的视角，针对社会问题，提出解决方案和实施解决问题的实际行动；

- ✓ 提供公共服务：提供政府和市场都不愿意、不能或不如的公共物品和服务，弥补政府失灵与市场失灵

这一部分与个人诉求中的**个人本诉求**同样也是一体两面的关系，其差别在于，一

个是为满足个体行善的需求，一个是通过伸张社会正义、解决社会问题、服务弱势群体而实现美好社会的需要。在对于社会正义的贡献上，体现个人诉求的组织主要是由利益主体组成的（如，同性恋亲友会、工友之家、外地家长团），体现社会诉求的组织则往往由代表社会良知的有识之士、专业人士、中间力量或权威人士组成（如，天则经济研究院、公盟促进法治、天下公）。

新的框架吸纳了原“草根功能”的全部内容（见下表-1）、并加入了满足个人求善性的功能、解决了各类内容互不重复的问题，使之在逻辑上更为严谨。从“各部分加总无遗漏”的角度衡量，目前尚没有理论、实证显示不能为个人与社会两大维度所涵盖的草根功能，个人细分类别之中，或许还可以有回应文化、心理诉求的功能，但应该可以为目前的**社会诉求**、**人本诉求**所吸纳，再有就是经济诉求，但人的经济诉求的主体实现渠道还是经济组织，而合作社、社会企业一类具有求善性的经济组织，或说具有经济性的求善组织，处在社会与经济的边缘交叉地带，可以暂时从它们对于扶贫减困或促进经济公平的求善角度来收纳，而不设立经济诉求细类；社会大类之中，也未有不能被**存在诉求**、**可持续诉求**、**求善诉求**所收纳的其他内容。

表-1 新草根功能梳理框架与原有框架对应表

| 原章节： | 回应个人诉求类 | | | 回应社会诉求类 | | |
|-------|---------|------|------|---------|-------|------|
| | 政治诉求 | 社会诉求 | 人本诉求 | 存在诉求 | 可持续诉求 | 求善诉求 |
| 第三章： | | | | | | |
| 3.1.1 | ✓ | | | | | |
| 3.1.2 | | ✓ | | | | |
| 3.2 | | | | ✓ | | |
| 第四章： | | | | | | |
| 4.1 | | ✓ | | ✓ | | |
| 4.2 | ✓ | ✓ | | | | |
| 4.3 | | | | | ✓ | |
| 第五章： | | | | | | |
| 5.1 | | | | | | ✓ |
| 5.2 | ✓ | | | | | |
| 第六章： | | | | | | |
| 6.1 | | | | | | ✓ |
| 6.2 | ✓ | | | | | |

二、与“草根功能”报告中案例内容相关的思考

一般而言，案例研究的作用好比“一叶而知秋”，案例的这片“树叶”具有的典型性可以帮助我们理解研究对象所处状态，并具有引导我们洞悉影响这一状态的变量关系，包括因果关系。比如，研究草根功能的案例就可以具有以下功能：1)

发现草根功能与价值；2) 解析这些功能与价值的性质？背后的原因、支持因素等；3) 通过实例丰满我们对于理论上成立的功能与价值的理解，使它们从抽象的描述中走出来，鲜活地进入现实世界的视野，以便我们识别与应用。

“草根功能”研究对于其功能的梳理主要是通过理论汇总，并以例案做为佐证，一一对号入座。但是，我在认真阅读了该研究的35个案例以及撰文中所引述的案例之后感到非常获益，深感案例中具有丰富的信息含量，值得深入地挖掘，举例说明一下这种深度挖掘的可能性：

1) 百年职校：**目前是做为草根提供教育领域服务的例证之一**：“截止到2011年（从什么时候？），北京百年职校共培养了778名贫困年轻人，共423名毕业生合格毕业……”（P70）。但是，我认为，百年职校的意义（价值）绝不仅仅是它培养了423名合格毕业生。

我对于该案例的**重新解读是：百年职校揭示了——如果能够证明自身服务的价值，草根组织具有强大的、独特的社会资源（资金、人力）动员能力**。百年职校的成功不是在于它培养了多少名年轻人，而是每个年轻人获得的人均社会捐助！我相信这个数目比778或423更有震撼力，也更有意义。深入研究这个案例有助于我们了解民间教育的优质性、生命力、竞争力究竟在哪里！目前的信息还不足以支持任何发现，但它动员社会资源的能力很值得进一步探究的，我认为，这才是案例研究真正需要发现和揭示的。

2) 厦门市义务反扒志愿者大队（P82）：**目前是做为草根组织在“维护社会治安”领域内提供的服务举证**。

我对于该案例的**重新解读是：帮助我深刻理解了草根组织为什么，以及如何增进“社会资本”**。该案例最吸引我的是：“反扒行动吸引了非常不同行业与阶层的志愿者，包括公务员、出租车司机、私企老板等”。我们知道，社会冲突很大程度上来自人与人之间的不了解、不理解乃至偏见和不信任，而现代生活（无论是工作还是居所等）都在加剧人与人的分隔，特别是不同社会阶层的分隔。而社会组织以共同的目的、理想、诉求集合不同人的维度和数量几乎是无限的!!! 设想，除了社会组织，还有多少可以把老板与司机，教授与服务生结合到一起，并产生社会关系的可能性呢？而这种无限多维、内容丰满的网络可以增进人与人关系质量的能力也同样是不可限量的！仅仅一个“反扒”案例而无需更多，就可以使我产生对于这种“无限性”的合理想象力。

案例信息含量的这种巨大张力使我对于进一步的案例开发产生了更多期待，譬如，本次研究仅有国内案例，是否还可以加入与国外案例的比较研究？其二，是否还可以有案例间的比较研究？比如，通过对于草根功能存在的潜力与现实水平的比较、不同领域不均衡发展状况的比较，等等。通过“比较研究”，我们可以挖掘差距的性质以及根源（如：哪些外部因素？哪些行业因素？哪些自身因素？等等），相信这个方向的深入探究会有利于草根组织功能与价值研究的应用性。

三、根据现有素材，把草根组织的功能与价值作为两个层次来探讨

出于对深度解析案例的研究兴趣，我把“草根功能”的35个案例仔细研读了一遍，所谓研读就是说，我针对每一个案例，都问了以下五个问题：

1. 体现了什么功能？
2. 提供了什么价值？
3. 这种功能和价值还可以由哪些其他机构/组织提供？
4. 与其他机构/组织相比较，草根组织的功能价值有什么独有性？独特性？优势？潜在优势？
5. 草根组织的独有性、独特性、优势、潜在优势的来源是什么？

通过这一研读，我发现，功能与价值可以作为两个独立的层面来理解，因为，有的时候，草根在发挥某个功能的时候可能具有多个价值，比如，草根在发挥其服务功能时可能具有以下价值（潜力）：1) 为受益群体提供更为及时、贴切需求的服务；2) 提供更人性化、或创新的服务；3) 在公共服务领域引入竞争，有利于保障或提升该领域的服务质量。

探究草根组织价值还有一个更重要的原因，因为，我发现草根组织的不可替代性有的时候不是发生在“功能”的层面（如，与政府一样，提供公共物品与服务），而恰恰是发生在“价值”的层面（见上述草根发挥服务功能时的三点价值），这使得“价值”作为独立层面的探讨更为有意义。

经过对于35个案例的重新审视，我归纳出了以下草根组织的价值（潜力）：

1) **多样性**：多样性是任何系统（个体生命、物种、生态系统、社会、文明等）保持活力、应对变化、抗逆、永续的重要性质。草根组织在回应各种诉求时往往都能体现这一特性，如：满足个人行善的需求、提供社会交往平台、参与公共生活的方式、提供社会服务等。多样性是任何自下而上运动的特征，并非是草根组织所独有，满足多样性需求的市场也具有相同的特征，但市场不会无偿地提供社会服务，而同样可以提供社会服务的政府则因为其自上而下的特性而无法在多样性上与草根组织媲美，因而多样性可以使草根组织在非营利领域内具有突出而不可取代的价值。

案例：多样性主要是草根作为一个群体所呈现的价值特性，每个草根组织都是构成多样性的一个部分。下面的案例是从个案角度，即个别草根组织自身也可以体现一定的多样性。

- 上海屋里厢（草根经营的社区是个可以是多样性活动、服务开展的平台）
- 科学松鼠会（知识、专业的答案的提供方自下而上，包罗万象）

价值来源：草根性、自发性

2) **求平与渗透作用**：草根组织的干预行动或服务具有一种类似水一样的自动求平性与渗透作用，它会主动地寻找低洼、边缘、缝隙的地带，将善的资源从高处、从中心向低处或边缘的地方不胫而走。这一草根特性使得它在弥补政府失灵，提供小众或拾遗补缺服务时是不可或缺的。

案例：

- 富平小额贷款
- 立人图书馆
- 阳光医生
- 多背一公斤
- 爱源信息咨询中心
- 小小草

价值来源：求善性、自发性

3) **动员/整合善资源**：草根组织具有独特的凝聚善资源的能力，首先，它动员善资源的动力比其他组织更强有力，无论是因为它是求善的主体，还是因为它是受益的主体，也因此更具合理与合法性（政府和商业机构在动员善资源时都具有利益冲突性），因此，在资源的整合、组合中更容易建立互信。草根组织整合资源还有一些特点，一个是不拘一格，就是说它包含各种资源，有人的出人，有力的出力，有钱的出钱；另一个是，这种资源整合可以打通社会阶层与圈子的壁垒。我们知道，无论是在政界、商界、还是文化界，都有由地位、领域相似的人或机构组成的各种“圈子”，人们根据自己的身份认同，只在适合自己的圈子里玩。而草根行动则可以在同一个时间、空间使社会上的最弱势群体与最显赫的群体人同此心、心同此理。百年职校、控拜村银匠协会就是这方面的案例。

案例：

- 免费午餐
- 百年职校
- 控拜村银匠协会
- 乐创意公平贸易
- 水污染地图
- 达尔问

价值来源：求善性

4) **创新**：草根组织在为社会提供解决问题方案、提供社会服务内容与方法、发挥公民教育/教化功能、满足个人善需求和社会需求时会展示出创新性，草根的创新性源自它求善的动力（如：强烈的爱憎、正义感、宗教精神等）、主体的切身需要、及其多样性特征

案例：

- 多背一公斤
- 乐创意公平贸易
- 科学松鼠会

价值来源：求善性、主体性、无限多样性

5) **提供贴近需求的服务（服务内容为主）**：这是草根组织在提供公共服务功能时体现出的独特价值，草根能够具有这一价值点的原因在于它与问题的距离近，

因而易于设计、产生出对于问题更为切合实际的解决方案或服务内容。

案例：

- 同性恋亲友会
- 上海屋里厢
- 工友之家
- 瓷娃娃

价值来源：草根性（距离问题近）、主体性

6) **提供人性化的服务（服务方式为主）**：这是草根组织在提供公共服务功能时体现出的另一个独特价值，它更偏重强调草根组织在服务方式上更为人性化的设计、实施过程以及态度。由于草根组织设计服务是发于爱心或理念，而不是基于成本核算（商业服务）或例行公事（政府服务），所以他们的服务更加用心、更加有爱。举例，慧灵的服务理念中很重要的方面是对于智障人士的尊重，这种尊重体现在服务的各种具体细节上，比如，中午饭吃什么？在慧灵，智障人士受到鼓励自己选择膳食，对于我们这很简单，但是对于智障人士，自选可能需要半个小时，这半小时就是尊重的“成本”。

案例：

- 湖南商学院女性研究中心
- 十方缘
- 慧灵

价值来源：求善性

7) **在公共服务领域引入竞争**：这又是草根组织在提供公共服务功能时体现出的一个价值。在一些政府为主导的公共服务领域，从量的角度，草根组织提供的服务是微不足道的，但其存在的意义却是十分重要且不可取代的，因为在这些领域如果只有政府垄断性的服务而没有任何竞争存在，保质尚且堪忧，更何谈与时俱进？！草根作为社会服务竞争格局中的对手角色是不可以替代的。当年中国政府一心要进入WTO，希望从国外引入竞争以促进自身的产业水平提升，这是很大的魄力和自信！政府在社会领域的发展也需要同样的宏图大略与宽广胸襟。

案例：

- 同心学校
- 百年职校
- 上海屋里厢

价值来源：整合善资源能力、创新性、提供贴近需求的服务、提供更人性化的服务、多样性

8) **权威/公信力**：主要体现在草根组织发挥制衡、监督、问责功能时，无论制衡、监督的对象是政府还是企业或资本市场。草根组织的权威与公信力来源于其民间性/中间性、非营利性、独立性，求善性。站在民间、中间的立场，草根组织代表更大多数人的利益、或代表社会良知以及专业背景，提供着眼于人类社会长

远福祉的倡导以及干预行动等。

案例：

- 公盟促进法治
- 天下公
- 天则经济研究所
- 中国公益诉讼网
- 水污染地图

价值来源：独立性、民间性（中间结构）、求善性

9) **鲶鱼作用**：这主要是草根组织在参与解决社会问题时可能具有的一种价值。在庞大的社会问题面前，草根组织无论从人数还是资源上都十分微小，又往往不具有在提供权威/公正性时的那些社会影响力资源（如，学者、专家、民间研究院、智库等），于是就采取了鲶鱼的方式，虽然解决不了问题，但至少可以使问题浮出表面，使更多人关注、思考，甚至采取行动。

案例：

- “我行贿了”
- “我为祖国测空气”
- 中国公益诉讼网
- 将食品安全问题“掷出窗外”

价值来源：独立、求善、草根

10) **先锋性**：这是一个主要在草根组织回应求善社会诉求（包括解决社会问题和提供社会服务）时具有的价值。先锋性往往由具有先锋意识、思想的个人，以思想或艺术的形式发动，或由反抗期的愤青以比较无序的行动表现。草根组织的先锋性较前者更实际、更具行动力，较后者更为理性。人类社会是不可能静止不变的，一切事物都会走向反面，今天好的，明天可能就是不好的，与之相较，社会的基本结构以及支撑它的意识形态则不免僵硬而固化，社会需要具有先锋意识的个体和组织，以先锋的姿态来打破僵化的局面。

案例：

- 26度空调节能行动
- 天则经济研究所
- 天下公（反歧视公民教育）

价值来源：独立性、求善性

11) **增加社会资本的量与质**：社会资本包括微观或说个体层面和宏观或说集体层面这两个视角。“草根功能”报告引用1997年世界银行《拓展财富衡量》报告中所撰：“社会资本的特点在于它塑造了一个社会交往质量和数量的制度、关系和规范”，它的主要内容包含信任、互惠规范、公民网络，它的价值在于社会的福祉、发展和可持续性。”草根组织的多样性、多维性、渗透性、以及生发活力极大的有利于构筑致密、丰富多彩类型与形式的社会网络，从而增进社会资本的数量与

质量。

案例：

- 冬泳俱乐部
- 厦门义务反扒大队

价值来源：自发性、多样性、多维性、渗透性、

12) 建立以善为基础的社会信任：这是草根组织回应社会可持续诉求功能时提供的重要价值。为什么叫“以善为基础的社会信任”？其实是与社会资本理论所关注的信任相对应的。社会资本理论面临内、外部两大困境，1) 自身困境：社会资本顾名思义，是经济范畴的舶来品，强调社会关系以及信任的经济价值，虽然经过概念拓展已经上升到了文化、规范、信任及社群、团体发展的层面上，但始终还是与金钱、物质密不可分；2) 外部困境，由于现代社会使人们由联系紧密的血缘集体或社区转移到高度集中化、城市化的国家集体中成为原子化的个体，而日益增多的流动性也使得人们不愿在某个地方对这种经济性的社会资本做过多的投资。草根组织的价值在于它所建立的社会信任不同于功利性的社会资本，前者的出发点是求善，后者的出发点是求利。这种非物质性的社会信任是解决现代“社会资本”理论危机（内、外部困境）的重要途径，即，虽然现代社会影响了人们求利性的社会资本投资意愿，却无法影响到人们在求善过程中产生的信任，因为，求善是超越理性的人性。如，从越野e族、乐水行等，我们观察到草根组织如何在素昧平生的人与人之间建立基于善的社会信任。

案例：

- 越野 e 族
- 厦门义务反扒大队
- 乐水行
- 温州商会

价值来源：求善性

四、追溯草根组织价值来源，探究不可替代性之原委

在对于 35 个案例的研读中，我也在探寻草根组织这些功能、价值的来源，在上一节针对每十二个价值的讨论最后，都有注明价值来源的解读结果。经过进一步提炼，我归纳出草根组织价值的三大深层次来源，这三大来源好比是希腊神话巨人安泰脚下的大地，安泰只要站立在大地上，他就力大无比，无坚不摧，反之，离开了大地，他就变得十分脆弱、不堪一击。同时，这三大价值来源也是其不可替代性的根源：

1. 主体性

当草根组织代表某一个主体的时候，无论是民间、消费者，还是劳工、罕见病患者、同性恋以及亲友…，这种主体性是无法替代的，道理几乎是不证自明的。举例：

在中国民间气候变化行动网络的案例中，任何非民间的机构替代它出面，包括参与世界民间组织共同的活动，那只能是一种虚假。

在代表社会多元主体，如，维护同性恋权益问题上，设想，如果不是靠这个群体以及他们身边的人组织起来，而是政府出面伸张同性恋权益？岂不是会显得很不合时宜吗？实际上，任何社会都必然存在利益群体之间的相互摩擦和博弈，政府应该作为总体利益以及社会公平公正的代表，为多元利益的表达伸张提供平台，并充任仲裁者的角色。而各群体自身利益的维护最好是由其主体性的组织来代表和承担。

在培育公民习惯、能力与精神方面，草根组织的主体性也是其不可替代的来源，虽然学校、共青团等组织也具有培育公民精神的功能，而且覆盖、影响力都为草根所望尘莫及，但前两者缺乏的恰恰是这种主体性，而成为负责任的公民是需要公民自觉自愿地付出时间金钱来践行责任时才能真正产生的，而负责公民相应的一些能力也只有投入其中才是最有效的学习，学习是不可替代的。

还有，行善者的主体性是不可以替代的，因为只有个体身体力行才能使善者获得行善的优惠（表达爱、获得心理满足、自我提升/救赎等）。

保障草根组织主体性的纯洁、不被扭曲、不受侵犯至少有两个必要条件，一个是草根组织的自发性，另一个是其独立性，前者保障它在发生时是纯粹的，后者保障它在之后的行为不会受到外部其他力量的扭曲与侵犯。

2. 草根性：

草根性使草根组织在与政府同类功能竞争时具有相对优势。对于草根组织相对优势的检视必须与政府失灵一同考察才能深入透彻，由于目前“草根功能”报告中有关政府失灵的内容不够充足和易懂，所以我只能根据自己的理解和想象，继续这部分的讨论，如有挂一漏万、幼稚可笑之处，请读者原谅我这个公共管理学的外行。

政府失灵很大程度上来自于其制度性的局限，而草根组织的草根性恰好是政府制度性局限的反面，这是草根优势的根本原因。所谓政府的制度性局限是指由于政府的本性/本质所决定的局限性，比如，a) 秩序性：做为社会的管理者，政府天然强调秩序，因而倾向于将多样性、创新、先锋的价值（高风险价值）置于秩序价值之后，我们可以将其称为“政府的秩序性”；b) 不完全性：政府（特别是民主政权）必须首先服务于大众的利益，无论从合法性上还是效益上都导致政府制度性地不能对小众利益给予足够的重视，我们将其称为“政府的不完全性”；c) 迟钝性：政府作为组织是相当庞大的，必须引入科层才能实现对于自身的管理以及对于外部的管理，同时，政府必须通过规章、制度、程序等方式来降低对于具体人的授权，用以避免个人的偏心、偏见、错误判断所可能造成的不公平/不公正，科层与上述管理方式严重地影响了政府对于社会需求、社会问题的敏感度和反应速度，我们将其称为“政府的迟钝性”。政府的上述特性：秩序性、不完全性和迟钝性，是导致其失灵的制度性原因。与此相比，我们可以发现，草根组织恰好具有弥补其失灵的先

天和潜在的优势，它的草根性使其接近问题与需求，因而更有可能提供贴近需求的、人性化的、及时的解决问题办法或服务，这种草根性还可以有效的弥补“政府的秩序性”局限，为人类社会保有多样性、丰富性与活力发挥不可或缺、不可替代的作用。

除了制度性的原因，还有一些非制度性的原因可能导致政府失灵，比如国家的发展战略可能导致不均衡的发展与不公平的分配制度（如：工业、农业剪刀差、一部分人先富起来）；政府的不作为、腐败也会导致政府失灵等等，这些非制度性的失灵不是政府与生俱有的，草根组织对治这部分的功能主要体现在其监督、问责、提供社会问题解决方案、提供社会服务等方面，其来源主要是主体性和求善性。

3. 求善性

何为草根组织的求善性？

草根组织是回应个人求善诉求与社会求善诉求的共享载体，包含了人类及其社会对于真善美的追求、正义感、利他精神、自我实现与完善的需求等。每个草根组织的诞生无不源自创始人的求善性，每个草根组织的组织使命、愿景无不体现某种社会层面的求善理想。

为什么说草根组织的求善性往往是其不可替代性的根源呢？

首先，草根组织的求善性是其能够弥补市场失灵的根本原因。我们前面在案例中发现的许多草根组织的价值特点其实并非其独有，譬如动员、整合资源的能力、创新力、渗透力、多样性/丰富性、活力等，市场在求利性的驱动下也具有这些特征。市场的失灵在于其天然本质——求利性的局限，没有利的地方就没有市场的身影，更不要说市场的活力，在这个空间里，求善性是草根组织之所以能具有资源动员整合力、创新力、渗透力、多样性、丰富性以及活力的根本原因。

有人说人类有自私基因，也有人说人类有利他基因，无论求利（自利）、求善（利他）是否存在于基因的生理层面，它们都是人类及其物种生存与延续的必需性质，人类若是没有自保的天性，根本就不可能存在到今天，同理，人类若是不能组织成社会，并具有维系和谐共生的集体主义/利他精神，也根本存续不到今天。亚当斯密发现“求利性”是人类（经济）生活背后一只看不见的手，用于有效合理地配置资源，增加社会的物质收益，可是，大家有没有想过，光靠一只手是不是会失去平衡呢？难道人类千百年的发展只是靠了这一只手吗？其实“求善性”也是人类（社会）生活背后的一只看不见的手，用于善资源的合理整合、配置和流动，增进社会的和谐美好。这两只手都是必要的，缺一不可。其实这只求善的手一直都在默默地工作，只是我们没有如此地看待它而已。

前面已经讨论过草根组织对于社会资本、基于善的社会信任的贡献，基于功利的水土建设有其局限性，需要基于善的社会信任来共同建立良性、可持续的社会关系与环境。

求善性驱动的创新力、先锋性、人性化、多样性、资源动员力等等不仅使它在市场失灵的真空领域发挥尽致，同时也会使其在弥补政府失灵方面凸显优势，从而

增进其不可替代性。

求善性也是“中间性”草根组织权威与公信力的来源之一，一方面，求善性可以凝聚承担社会“中间”作用的精英分子，做为社会良知的代表或促进社会公正、或斡旋多方利益、或行使行业自律等等；另一方面，这种求善性可以赢得民众的信任，当然，其中必不可少的还要有独立性（客观）与专业性（权威）。

表-2 回应诉求大类/细类功能、独特价值、价值来源一览表

| | 回应诉求： | 功能： | 价值： | 来源： |
|----|-------|---|--|---|
| 个人 | 政治 | <ul style="list-style-type: none"> 集合个体抗衡强权 | <ol style="list-style-type: none"> 多样性 求平与渗透作用 动员、整合善资源 创新 提供贴近需求的服务 提供人性化的服务 引入竞争以提供服务质量 提供权威与公信力 鲶鱼作用 先锋作用 增加社会资本的质与量 建立基于善的社会信任 | <ul style="list-style-type: none"> 主体性 草根性 求善性 |
| | 社会 | <ul style="list-style-type: none"> 提供/丰富社会交往平台 提升个体参与公共生活的能力 | | |
| | 人本 | <ul style="list-style-type: none"> 满足个人行善需求 | | |
| 社会 | 存在 | <ul style="list-style-type: none"> 培育公民精神（责任与权利意识） | | |
| | 可持续 | <ul style="list-style-type: none"> 创造/积累社会资本以及基于善的信任 | | |
| | 求善 | <ul style="list-style-type: none"> 通过“中间”结构，促进社会正义 提供公共服务，弥补政府与市场失灵 | | |

五、其他衍生或说应用性思考

以下的讨论几乎都可以在“草根功能”报告中见诸，只是我从草根本质、潜质以及不可替代性来源的角度，将这些问题再照射一遍而已，希望我们更加走进这些问题，不仅思考、了解它们是怎样怎样，而且探索为什么是怎样怎样的。

1. 什么是草根组织的本质？

通过我们刚才有关草根功能、价值以及不可替代性的探讨，我们会发现，草根组织的一些根本性质（几乎完全等同于其定义）是草根组织的生命线，脱离了这些性质，草根组织便丧失了身份，也不具有力量。这些本质就是：主体性、自发性、独立性、草根性、求善性。其中自发性、独立性是对于主体性的保证，必要的话还有自治性，求善性涵盖了公益性与非营利性，具有丰富的内涵。草根组织的本质是

生发其功能与价值的根基，是草根组织具有不可替代性的必要条件。但，不充分，草根组织若要真正实现其不可替代价值，还必须开发出其潜质。

2. 什么是草根组织的潜质？

另外一些草根价值特性，如，多样性、求平与渗透作用、善资源的动员/整合力、创新力、先锋性、鲶鱼作用、权威/公信力、基于善的社会信任，它们是从草根的本质中生发出来的。一方面，草根组织具有开发这些价值特性的潜力；但另一方面，草根组织并非生而具有这些价值特质，因此称之为草根组织的“潜质”。譬如，虽然草根性使草根组织距离社会问题近，但并不等于草根组织就一定对问题敏感，就一定能够设计出贴近需求的服务；虽然求善性是草根组织创新的动力，但也不等于说只要有心求善就一定能够创新，等等。

注意，草根组织的潜质恰好是它的不可替代性发生作用的层面，但又不是天然自成的，所以，草根组织切不可盲目地自以为出身草根，就可以坐拥优势，而是要正心诚意、兢兢业业地把这些潜质开发出来，并令其发扬光大。

3. 草根组织要不要长成参天大树？

我们在前文中看到草根性对治政府迟钝性的讨论，导致政府迟钝的原因之一就是其规模，规模导致科层，科层导致官僚，我们没有理由认为，草根组织发展规模大以后不会产生同样的问题，从而背离原来的草根性。科层、汇报线、中间管理层的出现使个人的感知、判断与组织的决策、行动脱节，丧失的还不仅仅是组织的灵活性、敏感度、活力等优势，还可能使组织不具有对于善者的吸引力与凝聚力，因为组织无法满足行善者的求善诉求。这使我质疑，草根组织的发展目标是不是也要靠做大来做强呢？什么是草根组织能够保持其草根性的合理规模？这些问题值得思考。

4. 草根组织必须拒绝什么诱惑？

很明显，要求草根组织放弃其本质要素的诱惑（无论是来自政府或是市场）是必须坚决予以拒绝的，譬如说独立性、自治性，这些会伤及主体性、动摇组织的根本，并削弱草根组织诸多功能价值特性，这些是比较容易辨识的诱惑，还有一些就比较隐性，譬如，先进的、国外的、高效的管理等等，总之是一些在别的地方（别的领域、别的国家）非常好的东西，但是我们没有考虑这些好的东西与我们的本质有没有矛盾？比如，效率与求善之间，当出现矛盾的时候，做为草根组织，求善是至上的价值，这不仅体现在受益人方面，也同时体现在机构、团队的体验方面，两年前，我在南都提出机构文化建设，就是隐约感觉到，一个公益机构的管理不可以套用、模仿企业管理，管理的课题很大程度就是使机构上层的决策、意识能够体现在机构的最末端或说最前端，而不走样。企业有各种管理办法来实现这一点，规章、制度、流程、汇报线、考评、激励等等，但是对于因为理念认同而走到一起的公益组织团队，这些方法未必是最好的，甚至可能有负面的效果。所以才提出，通过共同建设机构文化，用价值共识来实现机构决策与行动的统合。草根组织管理的提升是一个重要议题，把机构文化作为管理工具是一种尝试，在这里我们需要拒绝的

诱惑就是缺乏对自身本质以及优势认识情况下的盲目照搬式学习。

5. 什么是草根组织必须克服的自身问题？

“草根功能”报告中提到了草根组织的若干自身问题，其中有一个叫做“家长制”，还有“内部治理缺失”，这些问题对于一些组织是没有问题的，譬如家族企业、甚至军队，但是对于草根组织却是具有致命伤害的，为什么？道理其实很简单，因为这些问题与草根组织的本质不符，对于被求善性激励起来的个人，他们不喜欢不被尊重。一个机构最致命的问题莫过于自我否定、自我消弱、自相矛盾这类问题。

六、 立场/观点的商榷之处

我从一个阅读者的个人感受（未见得客观）出发，建议“草根功能”报告在立场/陈述口吻上更加客观、中立，具体建议包括：

1, 谨守本研究的主题

本次研究的主体就是草根组织的功能与价值，无需延展到草根的境遇，包括第7章，繁荣与萧条的讨论也并非主题。而且，存在一些问题：1) 是否真有“繁荣”，前后文中都有与此矛盾的描述；2) 对于“萧条”类并不具有足够的调研基础，因而分析不透彻，比如，劳工类和艾滋病类的组织敏感的原因可能是不一样的，为什么？这些是需要专题深入探讨的。

2, 不责难政府，

强调政府与民间在目标、诉求上的共同部分，如：善治、社会正义、服务人民群众等等，而不必把他们与这些理想、理念对立起来，在“求善”的共同前提下，透彻展示草根在实现共同目标时的功能/价值，并在清晰剖析政府自身局限的比较研究中呈现草根组织的不可替代性。不必用责难、激烈的言辞把它推向对立面。

3, 不“销售”草根组织

从内容、遣词造句上对草根组织这一研究对象要保持观察者的态度。同时，如果我们紧扣主题，即草根的功能与价值，必然会为草根组织带来至少以下方面的帮助：

a) 对于自身功能/价值以及来源的了解可以使他们更加明确应该坚持什么？放弃什么？也可以使他们增强信心。

b) 对于草根功能与价值潜力的认识可以帮助他们检视自身的优势与不足，以及找到努力的方向，引导他们提升和完善。

c) 对于草根功能与价值及其内在根源的深刻理解，必然会帮助更多业内、外人士对于草根组织的认可，而这种认可必将有一部分会转化为实际的支持。

总之，对于本研究而言，作用在于深刻同时是客观地揭示草根组织的功能与价值，而并不在于“劝助”。

七、结束语

感谢公域合力在草根功能与价值的话题上使我们大开眼界,使我对于这个领域的进一步求知产生了深厚的兴趣,也希望更多的同业中人一起参与到这些问题的思考、议论/辩论和研究中来,使我们的认识更丰富、知识更饱满。

值得说明的是,本文是阅读了《中国草根组织的功能与价值》2013年5月(修改稿)之后的学习笔记,如果由于日后的修改使一些商榷点不再具有意义,请大家予以忽略。另外,希望大家关注的是本文的一些思考,而不是其针对性。

2013年8月

致谢

“中国草根组织的功能与价值”项目由南都公益基金会立项并支持，本篇报告为该项研究的研究报告。

本项研究建立了研究团队。中国人民大学非营利组织研究所所长康晓光教授为项目特约专家，公域合力管理咨询（北京）有限责任公司执行董事/CEO 冯利博士为项目负责人。公域合力管理咨询（北京）有限责任公司项目总监章一琪、项目经理陆稀云、陈南方为项目成员，章一琪同时为项目协调人。

项目从立项的前期讨论到立项、开展研究以及完成研究报告历时一年，研究团队完成了文献收集和研究，实地调研、资料整理和分析，专题会议，深度访谈，以及报告撰写工作。康晓光对本项研究的研究方向、基本思路把握投入了关键性的思考和指导。南都公益基金会不仅为项目提供了资金支持，与项目团队进行了密切的互动和讨论，亦提出了非常重要的意见和建议。

研究团队对 35 个典型案例进行了深度分析，并对其中个案进行了专访。在此，对每一位接受我们访问、提供真诚帮助的朋友致以诚挚的谢意！

在此，向南都公益基金会的刘晓雪、林红、冯元、刘洲鸿、程玉、徐永光表示感谢！对报告中提及的上百家草根组织表示感谢！它们广泛而公开的信息为我们的报告提供了重要的支撑，它们默默无闻的工作给予我们以启发和思考。

最后，对南都公益基金会长期关注民间公益、支持民间公益的贡献，表示感谢！对中国的草根组织表示敬意！



公域合力管理咨询（北京）有限责任公司

第三部门独立观察智库 非营利事业评估与咨询机构

电话：010-59705269

传真：010-59705259

邮箱：cpa.infocpa@gmail.com

微博：e.weibo.com/cpald

网址：www.cpald.cn