

● 专论

全球化进程与入世后的中国第三部门

秦 晖

一 NGO 反对 WTO?

中国人第一次在传媒中频繁听到 NGO 这个词是在 1995 年北京召开的“世界妇女大会”，大会包括的“非政府组织论坛”引起不小轰动。由此人们把中国此前已经出现的若干民间组织或可以在一定程度上被认为有些民间色彩的组织与国际上蓬勃发展的非政府组织运动联想起来，促进了这类组织在中国的发育。这些年来，非政府组织，也就是 NGO 不断地受到关注，但是到目前为止并不是一个很时髦的名词。

与 NGO 相比，如今 WTO 在中国可是妇孺皆知的时尚词汇了。大家要是关心 WTO 新闻的话，就会注意到两年前在西雅图召开的 WTO 会议，受到了 NGO 组织的联合抵制，以后在每一次会议上，包括与 WTO 进程有关的国际货币基金组织、世界银行等机构搞的国际会议，在布拉格、热那亚、巴塞罗那与曼谷召开的历次会议，几乎都受到了来自各国 NGO 组织的越来越强烈的压力，而且是跨国 NGO 的大规模联合行动。他们对全球化的抗议立场，是值得人们深思的。这种抗议越来越激烈，尤其是今年年初抗议热那亚会议时甚至死了人。所以有人说，现在世界上全球化进程有两种，一种是市场经济的全球化，用左派的话语来说，也就是资本的全球化，另一种以非政府组织的跨国行动为代表，形成所谓“反市场的全球化”，就是大家都看到的这种来自 NGO 的压力。这看起来恰恰印证了学界对全球化的判断，即全球化不会是一个一元化过

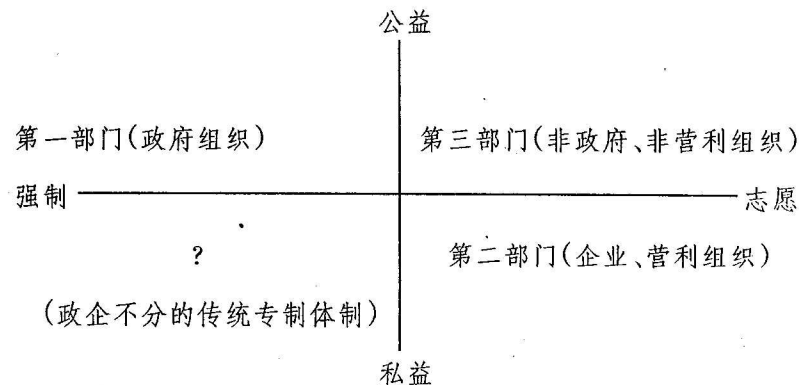
程,而是一个多元化过程。

而 NGO 在中国是市场化改革进程中出现的新事物,正是这一进程如今又使中国加入了 WTO。随着中国的人世,NGO 和 WTO 的关系受到了广泛的关注。如何看待这两者的关系?尤其是如何看待国际上“NGO 反对 WTO”趋势对中国的非政府组织运动的影响?我们应该怎么面对这“两种全球化”以及它们的矛盾?这就是本文要讨论的问题。

二 什么是“第三部门”?

这里我们要讨论的第一个题目就是:什么是第三部门?第三部门这个概念在七十年代末的西方开始形成并流行,如今已经影响到非常广泛的社会领域。据统计,现在在美国的各部门中,大概 20% 的劳动力和 15% 的经济总量存在于第三部门,而且越来越大,这是一个潜力非常巨大的新潮流。这个现象怎么理解?我们讲的第三部门,现在有人称为“志愿者部门”,有人称为“非政府组织”,就是所谓的 NGO,还有人称之为“非营利机构”,也就是 NPO。在有些学者那里 NGO 与 NPO 这两个概念是分开的,有些学者那里则是统一的,但是从逻辑上讲,我认为可以将这种既是非政府又是非营利性的组织看作一种具有逻辑一致性的现代社会产物,是在社会政治经济发展到一个相当程度后发展衍生出来的。关于第三部门的范围和包括行业的具体定义,学术界和各国政府的政策部门(由于这个部门的公益性质或“非营利”性质,在西方它通常享有免税待遇,而这种免税资格的认定直接关系到国家政策,不是纯学术问题)还存在着各种不同的意见,在定义上分类就有分成三十多种、五十多种的等等。某些组织在有些国家算是第三部门的,在另一些国家就不算。如在美国,将民办教育机构乃至一些健身俱乐部什么的也算在其中。但我们管不着谁该免税,可以不谈具体分类问题,单从人类组织的形成—运作机制和组织的功能目的而言,从逻辑上可以形成两个维度,由此来划分各个“部门”。请看

下图:



图中的纵坐标,上端是公益,也就是说组织的功能目的是为了公益,用经济学行话说就是提供“公共物品”。下端是私益,就是提供“私人物品”。图中的横坐标,左端是强制,右端是志愿(自由选择)。这样就形成了四个象限。我们先来看左上方的这个象限:现代社会需要政府组织,不是为了给皇帝当管家替他经营“家天下”,不是为了某个人或某群人的私人利益,而是通过民主程序受国民的委托,来为大家提供公共物品,就是公益。政府运用公民授予的行政权力通过征税来获取资源,用以维护公共秩序、提供公共福利,以及从事国防与外交等对外维护国民公共利益的事业。而政府征税与行政运作都是强制性的,“福利国家”不同于慈善组织,就在于它是靠强制,而不是靠自愿来实现转移支付的。亦即政府(特指现代民主政府)是“通过强制机制提供公益”的组织,在上图的坐标系中就是左上方的那个象限。“第一部门”就是政府部门,它是用强制的办法来分配资源,提供公共物品的。

与此相反,在发达国家,经济活动的主体是市场中的企业组织。上图右下方的象限代表这类组织,即“第二部门”,通常称为企业部门,或者营利部门。它按照自由选择,自愿交易,契约合意的市场原则运作,追求参与者自身利益的最大化(工人追求工资尽可能高,投资者追求回报尽可能高)。因此我们说它是“通过自愿机制提供私人物品”的组织。

大家再看右上方的这个象限,即“通过志愿机制提供公共物品”的组织,也就是我们说的 NGO 或者 NPO。可以这么理解:如果强调它跟强制机制的区别,那么它就是 NGO,如果强调它的非营利性或公益性,那么它就是 NPO。两者都是相对于政府部门和企业部门而言。为什么需要这样一个部门呢?现在的研究者一般认为是由于所谓“政府失灵”和“市场失灵”,特别是由于所谓“第二种政府失灵与市场失灵”。

什么叫“第二种”失灵呢?

本来,政府失灵通常指的是政府在提供私人物品上的职能失灵,比如政府办企业不仅没有效率,还往往导致权力“寻租”,造成腐败。于是人们要改革,“不找市长找市场”。这种“政府失灵”我们通常称为经典意义上的政府失灵。而市场失灵则通常指市场机制在提供公共物品上的失灵。这是由于公共物品具有“外部性”,回报与付出无法对应,如果靠利益驱动就会造成“搭便车”、“三个和尚没水吃”的困境。所以解决公共物品供给要“不找市场找市长”。这就是经典意义上的市场失灵。因此通常的说法是:市场在提供公共物品上是失灵的,而政府在提供私人物品上是失灵的。于是公益靠政府,私益靠市场便成了一般共识。这种意义上的政府失灵与市场失灵是互为解决的,即市场失灵之处可以指望政府,政府失灵之处可以指望市场,这样也就体现不出需要“第三”种组织了。

可是随着当代民主福利国家与自由市场体制这两种选择都出现问题,人们认识深化,又提出了“第二种市场失灵”和“第二种政府失灵”。所谓第二种市场失灵指的是:市场不仅在提供公共物品上存在着失灵,在提供私人物品时,市场也有一些功能缺陷。例如主要由于市场经济条件下的信息不对称,消费者无法有效率地识别商品品质,于是消费者权益保护就成了单靠市场交换不能解决的一个问题,需要有“消费者协会”这类组织存在。亦即仅靠市场提供私人物品有时候也会失灵。另一方面,政府不仅在从事竞争性私人物品的生产中存在着失灵,在公共事务方面,政府也有失灵之处。例如按照现在的一些研究结果,民主政府的社会政策往往有一

种“中位取向”,作为受选民委托者,它往往体现大多数选民的利益,而不能很好地满足社会中那些最弱势群体、以及其他特殊群体的需要。因此政府提供的公共服务往往有许多空缺,例如妇女、儿童、残疾人、赤贫者的保护等等。而这些人利益又是最需要关切的。同时还有人认为,即使政府能够提供的服务也有个效率与成本问题。政府嘛,不管什么性质的政府,作为雇员机构都具有官僚组织的弱点,运作成本高,容易导致浪费与文牍主义。因此需要别种公共组织介入,它们是志愿服务形式,有特殊的热情而不是冷冰冰的“公事公办”,成本也较政府要低。还有人指出,社会除了维持一般意义上的公共物品供给外,还应该追求理想的先锋式“实验需求”,而惟利是图的市场组织(企业)不会去做这类无利可图的事,政府组织用强制机制做“社会实验”则可能导致危险的乌托邦灾难,所以,志愿者组织就成为这类实验的合适手段。实验成功社会可以受益,实验失败社会也不会受害。

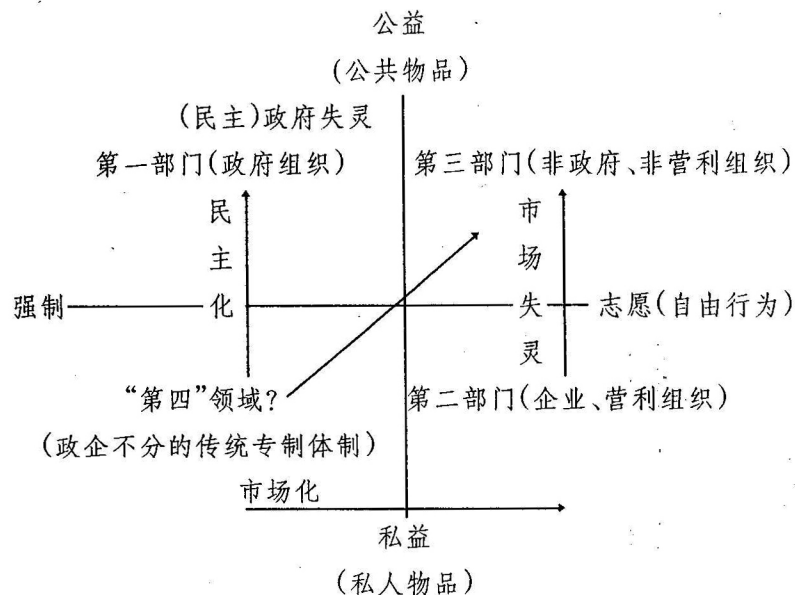
这样社会就需要所谓第三部门,即“通过志愿提供公益”的 NGO 或 NPO。在发达国家,这是在现代第一部门和第二部门高度发展成熟后,这两个部门的失灵充分表现出来以后才产生的现象,我们可以称之为一种“后现代”现象。它的产生与发达国家两种通行模式的危机密不可分,也就是所谓上世纪三十年代经济大萧条引发的市场体制危机,和七十年代后所谓凯恩斯主义及福利国家的危机,这两种危机促使人们去探索一种新机制。在国家—政治领域就出现了“既不是自由市场,又不是福利国家”的“第三条道路”取向,而在社会生活领域,第三部门便应运而生。可见它的逻辑前提就是现代社会中的市场失灵与政府失灵——这里要强调“现代”这两个字,也就是说它是现代民主福利国家的失灵,规范竞争的公平市场的失灵。然而,在社会还没有形成规范的第一、第二部门的时候,又会发生什么情况呢?

这就要提到上述图中左下方的这个象限了。刚才在三个部门的理论划分中,没有涉及这个象限,这就是“通过强制机制提供私人物品”的“第四象限”(英语“部门”与数学中的象限是同一个词

sector,所以也可以说是“第四部门”)。这个象限在当代第三部门理论中是没人提到的,因为这个问题对于现代民主国家来说已经不是一个问题了。在民主制下,由公众授权的强制机制只能用于公益;而在法治下的规范市场中,私人物品只能通过自愿交易获取。无论哪种情况,强制机制原则上都是不能用于私益的。但是对于非现代国家来说,它就是个大问题。在不发达、欠民主的条件下,政府强制机制并不是只能用于公益的,换言之,行政权力在传统专制条件下往往成为私人利益、小集团利益的提供者,而不是公益—公共物品的提供者。传统王朝时代所谓的“家天下”就是这个意思。例如刘邦当初本是个二流子,他父亲斥责他说,你看你整天游手好闲,而你哥哥就挣下了多大一份产业!后来刘邦当了皇帝,把他父亲接到长安,得意地说:“某之产业,孰与仲多?”(我这产业比我哥的多吧?)也就是说天下是他私人的产业,而不受制约的权力就成了提供私人物品的工具。前蜀皇帝王建曾说:“提三尺剑,化家为国。”明末思想家黄宗羲也讲过:专制帝制下“天下如产业,人皆得而私。”这都是说强制机制提供私益的事。而另一方面,那时的“市场”缺乏契约自由、公平交易的法治基础,盛行马克思所说的“权力捉弄财产”的规则,强权垄断、欺行霸市、仗势豪夺并不希奇。正如白居易《卖炭翁》诗所说的:“一车炭,千余斤,宫使驱将惜不得。半匹红纱一丈绌,系向牛头充炭值。”这样的“市场”提供私人物品远不是仅仅通过自由交易,它在很大程度上是以权谋私、“寻租”索贡的场所。

总而言之,在现代民主与现代市场体制尚未形成的不发达状态下,强制手段可以用来提供私人物品而非提供公益(因此那时的官府尚未形成“第一部门”),私人物品也可以通过强权而非通过自由交易来获取(因此那时的“市场”尚未形成“第二部门”)。这两者综合,恰恰就是上图中的“第四”象限,即那种政企不分的传统专制体制——“通过强制机制提供私益”的机制。而所谓现代化过程,就是要消除这个“第四部门”,即一方面通过民主化进程使强制机制只能用于提供公共物品,“家天下”变成“公天下”,从而形成第一部

门——现代政府组织;另一方面通过市场化进程使私人物品只能通过自由交易来提供,“卖炭翁”变成自由交易者,从而形成第二部门——现代企业组织。只有在这两者产生之后,“第三部门”才能有真正的社会基础。那时第一、第二部门都解决不了的问题,我们就可以试图通过第三部门来解决。如下图所示:



可见,第三部门是一个与传统模式相决裂的全新组织形式,美国学者萨拉蒙称之为现代民族国家之后的“全球社团革命”。它被认为是工业化发展模式之后的可持续发展模式的组织形式。虽然一般谨慎的学者认为它应当与第一、第二部门互补互动,而不是向这两个部门挑战乃至试图取代它们。但毋庸置疑,对于最激进的第三部门活动家来说,被认为可以解决“政府失灵”、“市场失灵”的这类组织在实践中发展为挑战现代民主政府与现代市场机制的尝试,并不是不可理解的。尤其在传统社会主义失败、福利国家式的社会民主体制也积弊日显、传统左派运动陷入低潮,而作为主流现代性的现实资本主义体系又确实存在诸多毛病的情况下,当代国际上的第三部门运动大有发展成为“另类左派”运动之势。在近两

年“NGO 反对 WTO”的国际行动中,国际 NGO 组织一方面以其“无国界”的跨国行动和与会议举办国政府的冲突,显示了它对现代民族国家体制的冲击;另一方面又以其激烈反对 WTO、IMF 与 WB 等市场经济全球化体现者的姿态,显示了它对现代市场秩序的抵制。

三 相反相成的“两种全球化”

当今国际上第三部门运动基本上两类组织的整合:一类是成员利益维护组织,例如各种行业组织,像工会、农会、行会、商会之类,以及各种社区组织、消费者组织等等。这类组织的起源较早,早在人们不知第三部门为何物的历史时期就已经有了。工会争取的福利对于投身工会运动的个人而言是具有外部性的(与受雇于企业可以是单纯为自己打工挣钱不同),亦即具有公益性。但对于工人团体或会员群体而言这种利益又是内部性的,因此它并非纯粹的公益组织。一般地说,这类民间结社是现代第三部门的历史渊源,如今也是广义第三部门的重要组成部分。但仅有这类组织是不能构成现代第三部门的。

另一类是纯粹公益性志愿者组织,有的学者称为非成员的志愿公益组织。所谓“非成员”不是说没有成员,而是说它追求的目标,或者提供的公共物品并非光由成员内部来享受,而是更广义的公共利益。这方面的例子像环保组织、人权组织、妇女权益保护组织、少数民族权益保护组织,以及形形色色的扶贫、慈善、公益基金、发展促进、文化交流组织,等等。这类组织可以说是现在所谓第三部门的核心,也可以说是狭义第三部门。它的兴起是现代第三部门运动真正形成的标志,也是使前述成员利益维护组织具有第三部门运动性质的关键,尽管它们的资源总量可能并不比成员组织拥有的资源总量多。

但无论哪一类第三部门组织都必须有“以志愿求公益”的机制,包括志愿者的人力服务和自愿的公益资金捐助。尽管除此之外这类组织往往还有非纯粹志愿资源(如间接来自权力系统的政府

拨款和部分带有交易性质的受薪职员)和非纯粹公益目的(如前述的成员利益维护)的成分,但如果完全没有“通过志愿提供公益”的机制,那是不能算第三部门组织的。

回头来我们再看,就不难理解“NGO 反对 WTO”的历史背景了。按照以前学者的分析,NGO 本身存在着一个由成员利益到非成员利益的过渡问题。按照他们的看法,从工会、商会这类比较早期的成员组织,到现在超越成员利益、为更广泛的公共利益,例如环境保护、绿色和平这一类的目的,这种组织正是所谓全球社团革命的代表方向,至少我们以前都是这么认为的。但是现在通过西雅图事件以来两年的时间,我们已经清楚地看到,实际上并不这么简单。在当代的 WTO 和 NGO 冲突中,还是存在着非常明显的集团利益的。

比如在西雅图抗议中表现得非常活跃的美国工会组织。美国工会为什么反对全球化?最直接的原因是全球化造成了美国传统产业的转移,导致了工人失业。因此工会组织对此十分反对。发达国家的工会组织历来是反对资本外迁的,因为本国的资本外迁,不仅可能增加工人失业,还会形成工资相对下降的压力。不仅工业,他们的农业也有类似问题,农业保护一直都是世贸组织谈判的关键。而且主要还不是中国这样的农民大国跟发达国家之间的争执,而是发达国家内部的矛盾,美国和欧洲为农产品出口问题就吵得一塌糊涂。西方社会的各种民间组织在这些争吵中扮演了施加压力的角色。

这种利益之争可以谈公正与否,却很难论“左、右”。所以我觉得, WTO 与 NGO 的互动就像我过去评论现阶段的国内改革一样,不是“分不分家”之争而是“如何分家”之争,是一个利益格局的大调整,是社会各个利益集团的漫长博弈过程,就是讨价还价的过程。国内有些人在国际上看似乎比较左,认为 NGO 反对 WTO,由于 WTO 代表跨国资本的全球化,缺少正义性,因此这种反对就代表着弱势集团对强势集团的反抗。但这样的结论有时很难说服人,发达国家的工会反对本国资本外迁,因为资本外迁会损害其成员

的利益。但是这些资本流入发展中国家,又会增加那里的就业机会,我们很难设想如果所有外来资本都从发展中国家撤出,发展中国家的经济会是什么样子。这个讨价还价过程跟以前我们所谓的民族划分、阶级划分和“主义”(“左”“右”)划分都不一样。从民族上来说,对WTO任何国家里赞成反对的都有。在发达国家反对WTO的主要是工会,商界一般是支持的。然而欠发达国家却是商会更反对WTO,因为他们的实力较弱,需要贸易保护。

在某种程度上,我们面对的不是所谓国家之间的矛盾,也不是单纯的强势对弱势的问题,而是一个富余要素代表者对稀缺要素代表者的问题。富余要素拥有者希望发展全球市场以便输出这些要素降低富余度,或者输入其他要素以相对降低本要素的富余度,从而提高要素投入的回报率;而稀缺要素拥有者则相反,他们希望限制全球市场阻止外来要素输入,或者阻止本国其他要素的输出,以便维持其拥有的要素之绝对或相对稀缺度,从而维持这些要素的高回报率。

因此不难理解:美国的工会跟我国的汽车、保险大王都很担心WTO于己不利,而美国的出口商、投资商又跟我国进城打工族都很欢迎WTO可能带来的机会(投资机会与就业就会)。因此纯从利益角度看,似乎是美国的工人跟中国的资本具有某种意义的一致性,美国资本又跟发展中国家的弱势群体似乎有某种意义的一致性,因为他们就是看准了发展中国家的大量廉价劳动力,而这些劳力也希望发达国家的资本能够进来,得到更多的就业机会,因此围绕着跨国资本就会有冲突产生。这种新形势下的冲突,跟我们以往看到的不管是民族冲突还是阶级冲突截然不同,大家看在这里就不是所谓的全世界无产者联合起来,你看美国的工会等组织都反对美国跟中国发生贸易关系,这绝不是替中国的工人着想的,而是出于他们本国工人的利益着想的。

但是另一方面,我们也应该注意到,NGO运动的核心又是向着非成员利益方向发展的,故而你看它尽管反对WTO,却又是通过超越本集团利益的理由来提出的,这就体现了全球化公益的诉

求。例如美国工会反对全球贸易自由化,主要理由并不是说它让美国工人的就业机会受到了影响,而是说他们要求一个全球统一的劳工标准,也就是说要求发展中国家的政府也实行发达国家的劳工保护标准。从这一点上来看,他们超越了本国的工会成员利益。老实说,美国工会以前并没有怎么关心发展中国家的劳工保护问题,他们要求保护的是本工会成员的利益。美国工会史的研究者都指出该国的工会历史上一一直有浓厚的行会排外传统,对新移民劳工十分敌视,害怕这些廉价劳工损害本地劳工的谈判地位。搞华人史的人也知道:历史上美国几次排华与迫害华工的风潮,都是美国工会而不是资方(它才巴不得廉价劳动力更多呢)推动的。但是现在全球化了,你不让别国劳工进来,却挡不住本国的资本跑出去。换言之,在全球化时代,只要世界上某个地方还有处境悲惨的“廉价劳工”,那些“高价劳工”的利益就受到威胁。排斥移民既不能解决问题,他们就不能不关心别国的“廉价劳工”境遇了——原则上讲,只有把人家也变成高价劳工,自己这个高价劳工才能做得稳。

这就是说,恰恰正是WTO机制或曰自由贸易机制,使劳工问题全球化了,也使美国工会不能不把成员利益目标扩大为超越成员利益的公益目标。从而使工会本身从传统行会色彩浓厚的组织变成更多具有现代NGO意义的组织,这样也才使西雅图式的国际NGO联合运动成为可能。所以从某种角度看,“WTO的全球化”与“NGO的全球化”是看似相反实则相成的。如果没有了贸易自由与投资自由,美国工会没准又会回到只知道欺侮新移民包括欺侮华工的行会传统去,它才不管你中国的失业问题或劳工受不受保护呢。当然,这样并不妨碍美国的现代化:如上所述,西方的经典现代化过程是在消灭“第四象限”的基础上产生现代化的第一部门即民主政府,和现代化的第二部门即自由企业。第三部门运动对他们来说很大程度上是“后现代”的事。而中国则不然,“两种全球化”不论表面上如何对立,对我们都不可或缺:没有自由贸易与自由投资我们很难建设发达的市场经济,而没有“NGO的全球化”我们怕就只能当“国际资本”在中国的第四象限允许下任意对待的“廉价劳

工”了。所以,美国工会在西雅图可以搞“NGO 反对 WTO”(尽管没有 WTO 美国工会本身就很难说是 NGO,但对他们来说这碍事),而我们只能是:既要 WTO,也要 NGO。“两种全球化”对我们来说不是相反的,而是相成的。

工会是如此,其他如环保问题也是这样。虽然说环保是一个世界性的话题,但是民族国家与个人一样有个“搭便车”的问题,谁都能够从为自己带来直接利益的角度来要求环保事业,用环保限制你而不限我。于是有势力的如美国就公然退出京都议定书。这种行为当然应该受到谴责。但是从体制上讲,这说明单向度的经济全球化或曰“市场全球化”确实是有弊端的。因此与三个“部门”相应地,人类也需要三种全球化:市场全球化、民主全球化与公益全球化。如果 WTO 算是“市场全球化”象征的话,那么各民族国家民主化基础上联合国机制的改革可能意味着民主全球化的进展。而公益的全球化,或曰第三部门的全球化也在形成势头。“西雅图现象”只是以激进反 WTO 的形式成为新闻热点,实际上 NGO 组织跨国联合行动早已出现,中国人熟知的 1995 年世界妇女大会期间的全球 NGO 论坛就是一例,2001 年 12 月在法国召开的“第一届世界公民大会”和此后在巴西举行的“世界社会论坛”也是这方面的重要进展。

其实,今天在“地球村”中各种因素都在“全球化”,这将给未来的国际局势造成越来越明显的影响。像 9.11 恐怖灾难显示的,当今的“恐怖主义全球化”与塔利班—基地恐怖组织跨国联合,实际上也是全球化进程中的一种邪恶挑战。它给未来世界造成的震撼是不言而喻的。

但是总的来看,以“西雅图现象”为标志的“NGO 反对 WTO”,乃至全球化进程中的其他多元化现象,不应当是一种彼此企图取而代之的形势。除了“恐怖主义全球化”是一种应当消灭(如何消灭、能否消灭另当别论)的东西外,全球化的多元化其实是正常的、互补的现象。“三个部门”在一国之内和在全球化进程中同样是不可互相取代的。尽管像诺奇克那样的极端自由主义者力图使国家

“最小化”而尽量扩大自由交易原则的适用领域,古典社会民主党人则相反,力图扩大国家的责任而缩小“营利部门”的空间,如今又出现所谓 NGO 浪漫主义者,想用不断扩大的志愿—公益机制取代原来由政府与企业行使的部分职能。但实际上,三个部门是不能互相取代的,虽然它们本身各自都要发展:国家应当更加民主,市场应当更加公平,而第三部门则应当更强化其志愿—公益特征。

实际上,全球化进程不始于今日。自从十九世纪四十年代英国军舰轰开虎门、马克思号召全球无产者联合起来,就开始了两种对立的全球化:capitalist 和 communist 的全球化。冷战结束后这个对立告一段落。但世界既未“大同”,也不可能重建“铁幕”隔绝彼此。我们注定生活在一个有矛盾的因而是多元的地球村中,依然面临多种而不是一种全球化:主要是 WTO 代表的 global bourgeois society 和 NGO 跨国行动体现的 global civil society。然而冷战的教训是:不同的全球化不可能“谁战胜谁”,而 bourgeois 和 civil 各自内部的多元性也非 capitalist 和 communist 可比。因而 globalbourgeoisociety 和 global civil society 的互动也不可能沿袭 capitalist vs. Communist 的模式。不久前,跨国 NGO 团体在法国里尔市举办的“第一届世界公民大会”提出“建立一个协力、尽责、多元的世界”的设想,并发表了《人类责任宣言》(显然是想与两百年前的《人(类)权(利)宣言》相应的)。参加这次大会的除老资格的第三部门活动家及各国各阶层人士外,也包括许多国家的政府公务员及市场上成功的实业家,亦即“第一、第二部门”中的人士。笔者在大会发言中表示相信:里尔大会不但是 NGO 跨国行动与 global civil society 建设中的里程碑,也是不同的全球化间形成新的互动方式的里程碑。

四 入世后中国的第三部门

作为一种“后现代”现象,第三部门在发达国家已经或将要在社会经济政治领域发挥一些我们现在还无法估量的影响。例如,在

西方,左右两翼思想界都有人提出一个观点,就是所谓“工作的消失”,或者“劳动的消失”。按照他们的说法,由于新兴产业的发展,使得传统产业受到很大的冲击,出现了所谓的“结构性失业”。他们认为面对这种新的危机,传统的福利国家制度是不可取的。传统福利国家制度解决这一问题的方法就是将本来三个人做的工作交给五个人去做,通过增加工作岗位而减少工时来减轻由于新产业革命带来的失业。我们知道那些传统福利国家,像法国、德国、瑞士等国,公民对失业有一种很强烈的抵制情结。但上述这些人认为这种做法既不利于企业的发展,也不利于个人的发展,扼杀人的进取精神,养懒人。因而,用政府干预的方法在企业内部人为地扩大就业,他们认为不可取的。怎么办呢?有人认为就应该用一种新型的就业来解决这个问题,这就是用“产生公益的就业”来补充乃至(有人认为是可能)逐步取代“产生利润的就业”。将第二部门的就业转移到第三部门,就业的性质也就从雇用型的“劳动”变成志愿型的“服务”了。而这些年“产生公益的就业”在很多发达国家的确发展起来了,占的比重逐渐加大,有些学者就认为,随着第三部门的发展,社会性质也在发生改变,但是这些改变的前景现在还很难预料。

但这都是就发达国家的 NGO 运动而言,是基于现代化已成为事实而提出并且讨论的。那么发展中国家包括中国的情况又怎样呢?按照我上面的定义,可以说我国的第一、第二部门都还在形成中,就是说现代意义上的民主国家、规范市场都还在形成中。西方国家在同类时期,即十八、十九世纪,进行政治民主化、经济市场化的时候,它们并没有出现第三部门运动。当时社会主要还是建立第一第二两个部门的问题,即以努力消灭“第四象限”为目标,使强制权力只能用于提供公共物品,使私人物品只能通过自愿的交换机制来提供,限制权力的渗入。当时并没有兴起第三部门。

而许多发展中国家则不同,它们在第一、第二部门尚未完全形成时,就出现了第三部门运动。所以如此,主要是因为:首先,在一般意义的现代化中,也包括“政府与企业之外的”第三种现代化。即使西方在中世纪,除了都处于“第四象限”中的“传统政府”与“传统

营利组织”外,也还有教会、宗族、行会等传统社会组织,它们都具有人身依附性质,绝非现代公民社会的志愿机构。如今无论哪个国家,都不把教会本身划入第三部门(尽管很多第三部门组织有教会背景),因为它不是志愿者的自由联合。当然第三部门的法律定义如今并不严格,在美国区分是否第三部门的标准就是通过免税线确立的,如果课税,就是第二部门(营利部门),而第三部门组织是免税的(法律承认其非营利性质)。所谓的第三种现代化在欧美国家,作用并不是很明显,但是在发展中国家的 NGO 运动往往受到先进国家第三部门运动的影响。尽管发展中国家还面临着现代化的问题,但已不是纯粹的现代化了,由于它产生的时间,就使它兼具了现代和后现代两种意义。就像可持续发展这个全球普遍关注的问题,当初发达国家没意识到这个问题,走了先污染后治理的路,能说发展中国家就可以不理这个问题的存在,也先污染后治理吗?因此,发展中国家同时要面临着现代和后现代这双重挑战。

但是发展中国家的 NGO 运动与发达国家相比,仍存在职能、动力、方向上差异,国际第三部门运动可以说是方兴未艾,但是不能掩盖它的危机。有人把这个危机概括为“志愿失灵”(相对政府失灵、市场失灵而言),或曰“慈善不足”,即第三部门能否仅仅通过志愿途径聚集足够的资源。据我所知,目前各国第三部门普遍存在资源危机,详细而言,一是劳务危机,一是财务危机。我们知道,“典型”第三部门的工作人员是无偿的,但事实上上规模的组织都不可能只靠义工来运作,于是出现了许多带薪的志愿者。当然,他们的薪水应当只是维持体面生活,跟他们的努力相比是很少的。而在资金来源上,捐助和遗赠也远远不够,大量要靠政府资助,即依靠强制机制而非自愿聚集来的资源,也搞一些营利活动,这是由于资源不足而采用经营行为作为补充。但是它既然受政府资助,能否坚持“非政府”的独立性?有了经营行为,如何保持“非营利”的公益性?能否克服这两大危机,关系着第三部门未来发展的前途。

在发达国家,相比之下,自由市场国家似乎要比福利国家更富于志愿资源(义工与捐款)。也许拥有充分自由充分权利的人更容

易产生社会责任心,往往制度越自由,志愿资源越多。比如美国的第三部门通常有 30% 以上的资源来自志愿,而北欧福利国家,由于从摇篮到坟墓都依赖政府,社会缺乏主动性,志愿资源往往很少,他们的第三部门依赖政府资助的资源占其所利用的资源往往达到 80%—90%。而人们认为,无论依赖政府资助还是依靠营利活动,都会使第三部门产生独立性危机。对此,如今还没人想出一个更好的解决办法。

那么在发展中国家是一个什么样的情况呢?海外有学者就此提出:你看中国,政府很少或者基本上不资助 NGO 运动,像中国青基会、慈善总会之类的组织,依靠志愿资源的程度远远超过欧美。可见第三部门独立性问题在中国解决得更好!

这当然是不了解情况乱说了。实际上恰恰由于第一、第二部门本身都没有现代化,第三部门和它们都还没有脱离“第四象限”的控制,政府完全可以在不给第三部门任何资助的情况下严密控制它的行动。(或者也可以说,中国其实还没有真正的“非政府组织”,正如还没有真正的民主政府与规范市场一样,只有包含这些因素的、正处于分化中的第四象限组织)因此以中国目前的情况来说,若是政府只能通过给予资助才能影响第三部门的独立性,那已经是太理想的状态了!我一分钱不给你,照样把你管死。欧美人怎么能理解这个?!

所以,“第三部门的独立性危机”在中国跟在欧美根本就不是同一个概念。我们面临的所谓独立性问题,其实还是摆脱“第四象限”的问题。而且不仅第三部门,第一、第二部门也有这个问题。而欧美并没有这个问题,他们的第三部门研究者自然也不会给我们提供解决这个问题的答案。换句话说,他们的“志愿不足”是个“后现代”问题,而我们的“独立不足”却是个如何实现现代化的问题。

同样,我们所谓的“第三种现代化”的职能,主要也并不是欧美发达国家的后现代职能,而是通过第三部门的发展,促进公民自治意识的产生发育,与第一、第二部门形成互补。因此,这三个部门的改革在我们这里本质上是一致的,即政治民主化、经济市场化与社

会自治化是个三位一体的过程。与其说我们的第三部门要克服前面所说的“政府失灵”、“市场失灵”,不如说它是促进民主、市场的形成发展的;它是在“民主国家有效”、“法治市场有效”的理念下发挥作用的,而不是在后二者“失灵”状态下发挥职能的。

因而在西雅图、米兰、布拉格、曼谷等地发生的事情并不能简单套用于中国的情况,中国如今面临的还不是“布拉格之秋”,而是“布拉格之春”。在中国现有条件下,第三部门的发展与 WTO 规则的引进并不是两个对立的趋势,而是互补促进的关系。

我可以举个例子说明这个道理:一般说来,在西方发达市场化条件下,劳务、资本等资源都由市场来调节,而第三部门的作用是针对这种调节的弊病即“市场失灵”的。但在中国,第一、第二部门发展恰恰要得力于第三部门的发展,“市场有效”要以 NGO 的发展为条件。

例如所谓的“劳力东进,资本西进”的问题,像广东东莞这个地区,如今台湾资本大量涌入,大有全部承接了台湾的电子产业都吃不饱之势。近几年这里经济超常增长, GDP 在短短时间内一翻再翻,但是与经济飞速发展并存的却是它的劳工报酬增长的停滞。据统计东莞有 150 万户籍人口,却有 400 万的外来工。按古典经济学原理,一个地区资本积累多了,工人工资就会上涨,工人工资上涨了,资本家就会想办法去寻找更加廉价的劳动力,就会导致资本的迁移,形成向内地梯次进入的格局。但是东莞的情况并非如此,这里投资日益密集,劳务却仍然廉价,资本也就不愿“西进”。较“左”的解释就认为这种弊病是市场自由太多造成的:由于廉价劳动力不断涌入,使得当地的工资水平被压低到“市场均衡”水平。他们的解决办法就是再筑壁垒,把“廉价劳动力”东进的路掐断,这样东莞的工资自然要上升,升了工资,资本无利可图,就会去西部寻找廉价劳动力,于是资本就西进了。有趣的是这个解释同时可以迎合两个不同立场:当地官员认为既然是市场经济的规律,打工者工资低待遇差就是活该,不关我的事。而左的人则反过来以此为理由谴责市场经济不人道,要求禁止劳动市场开放,限制西部农民到东部打

工,据说这不但合乎道义,也能迫使资本西进。

这其实是没有道理的,如果劳力东进资本就不会西进,那么在东部和西部内部的穷地方富地方之间也如此:穷县人到富县打工,富县资本就不会投入穷县,依此类推,穷乡与富乡、穷村与富村间也当如此。照这样推论下去,恐怕只有劳力完全不流动的农奴制才最符合投资均衡原理了?

其实,像东莞这种外地劳工待遇畸差的现象根本不能用“市场均衡工资”来解释,理由很简单:真正的市场均衡机制是一视同仁的。劳动过密会降低工资,资本过密会抬高工资,这两种因素在东莞都存在,这些年来资本(如台湾电子业资本)进入东莞的速度至少不亚于劳工输入,总的说来劳资要素配置比例未必变得不利于劳方。事实上东莞本地人工资也的确与经济同步高速增长乃至先行增长。但有的人一边用资本过密解释本地人工资之高,一边用劳动过密来解释外来打工者工资之低,这叫什么逻辑!如上所述,过去在全球化未成气候时美国工会排斥移民劳工,因为后者的涌入可能降低本地工人的工资水平,这才是“市场均衡”的弊病——市场机制当然有弊病,这是毋庸置疑的。

可是今天在东莞这些地方存在的根本不是这种问题:如今东莞本地人并不认为外来劳工对他们构成威胁,他们自己拿着很高的收入,凭借身份壁垒与资方一起对付毫无组织资源、完全没有谈判能力的外来劳工。这种待遇的扭曲与市场均衡不能说毫无关系,但主要并不是市场均衡现象。外来劳工在东莞完全是一盘散沙,那里只有商会(不仅仅是官办的工商联,例如台商协会这类非常严密的自治商会组织,在那里是很有势力的)、没有工会(外来工是连形同虚设的官办工会也没有的)。政府对当地户籍居民负有一定责任,对资方是全力支持(吸引外资促增长为政绩悠关),而对外来工,那就只有凭良心了。外来工面对权(政府)一钱(资方)一身份(当地户籍者)三位一体的阵势,哪里还有一点讨价还价的余地!这绝非劳动“过度供给”所能解释。可以说,当地外来劳工工资是低于市场均衡水平的,而当地人则高于这一水平。这恰恰不符合市场经

济规律。

而这种现象正是由于第三部门欠发达造成的。若是非政府组织活跃,弱势群体如外来工能够联合为成员组织以形成谈判能力,社会上又有公益组织保护他们的权益,各方面排除超经济因素,在公民权利平等的条件下讨价还价形成真正的“市场均衡”,那外来工的工资会高得多——起码与本地人的差距会大大缩小。而资本西进以寻求更低的“市场均衡工资”的动力也会大得多。实际上正是这样的机制,使上述那种“惟有农奴制才能投资均衡”的逻辑不会成立,发达国家的劳动力向资本密集区自由流动并不会阻碍资本向劳动密集区的流动。中国也只有这样,才能能够在市场机制的基础上结合国家调控政策的引导,实现“劳力东进”与“资本西进”的要素配置优化过程。

可见,当今中国第三部门的发展与市场经济的建立不是对立的,而是互为促进的。在计划经济时代中国没有市场机制,同时也根本没有什么 NGO、NPO。正是走向市场经济使中国出现了“政企分开”,也出现了政、企之外的第三部门因素的成长。反过来正如上述分析所示,中国第三部门的发展也不会阻碍、而只会促进市场机制的发育。事实上,在中国无论市场经济还是第三部门,它们的健康发展首先都是要消解“第四象限”并以此为基础。因此它们的互相促进是理所当然的。在第四象限问题已不存在的发达国家,乃至发达国家主导的全球化舞台上,“单向市场化”与资本全球化的弊病导致了全球第三部门运动与市场全球化的冲突。这就是我们在西雅图,在已经完成民主化与市场化转型的 2000 年的“布拉格之秋”所看到的。毫无疑问,中国第三部门在那些舞台上也应该有自己的声音。但正如 1968 年的“布拉格之春”所启示于人们的,前计划经济国家中第三部门运动与政治民主化、经济市场化却是相辅相成的。对于捷克人来说不言而喻的是:没有 1968 年的“布拉格之春”,就不可能设想 2000 年会有“布拉格之秋”。我们在推进第三部门事业时也不能忘记这一点。