

## NGO与东南亚政治社会转型

李文

**摘要:** 自20世纪80年代开始, NGO(非政府组织)在东南亚出现快速增长趋势。数量众多的NGO通过在扶贫开发、环境保护、女性、社会保障、人权、医疗卫生等领域积极开展活动, 提高和扩大了自身的社会地位和政治影响, 成为促进东南亚多元社会形成, 推动经济、社会 and 环境的全面协调发展和民主化进程的一支新生力量。

**关键词:** NGO 东南亚 政治社会转型

**Abstract:** The numbers of NGO in Southeast Asia increased sharply after 1980s. Through the works in the fields such as development-oriented poverty reduction, environment protection, female, social security, human rights and medicine, the NGO in Southeast Asia raised their social status, extended their political influence, and became a new power that push the formation of plural society, make the environment, economy and society coordinate development, and enlargement of participation and democratization.

**Key words:** NGO, Southeast Asia, political and social transformation

### 一 NGO的产生与发展

从20世纪80年代开始, 东南亚主要国家NGO的数量呈现快速增长趋势。1984年, 菲律宾有23,800个NGO, 1996年增加到70,200个。在印度尼西亚内务部社会政治总局正式登记的NGO的数目, 1985年为1810个, 1989年上升到3251个, 1990年的后半期更上升到6000-7000个。在马来西亚, 90年代正式注册的NGO数量为183个, 其中80年代以前成立72个, 80年代成立41个, 90年代成立70个。[1]独立后的新加坡一直严格控制民间组织, 但从20世纪80年代开始, 从事环境保护、妇女保护、言论自由和维护消费者权益等活动的NGO也开始日益增多并积极开展活动。在越南, 近年来不仅有大量国际NGO进入, 本土也产生了大量NGO。[2]

东南亚NGO从事活动的范围十分广泛, 涉及到人权、妇女、扶贫、农业开发、计划生育、维护消费者权益、环境保护、医疗卫生等诸多领域。新加坡和马来西亚两国经济发展水平较高, 加之政府对从事政治活动的民间组织控制严格, 因此NGO主要集中在维护消费者利益, 环境保护、健康卫生和社会福利与社会保障等领域。在经济发展水平较低的印度尼西亚, 从事农村开发的NGO数量较多。在富有一定民主传统的菲律宾, 政治领域的NGO相对活跃。据《马来西亚以开发为主的非赢利组织指南》记载, 20世纪90年代马来西亚的NGO有183个, 其中在数量上占第一位的是从事社会福利活动(32个), 以下依次为经济社会(23)、健康(20)、环境(19)、消费者运动(13)。在印度尼西亚, 数量最多的前五位分别是小规模的事业开发和农业开发、环境、女性人权和卫生健康。在泰国, 从事社会福利和社区开发的NGO最多。在菲律宾, 农村开发、人权、妇女问题、都市贫困问题和健康卫生是NGO活动最活跃的五大领域。

20世纪80年代东南亚NGO的大量产生是多种原因凑合的结果, 不同国家的具体情况有所不同。西方发达国家的政府和民间组织加大了对发展中国家NGO在资金方面的援助力度, 是许多东南亚NGO成立的重要动因。来自外国, 尤其是西方国家的政府和民间组织、包括跨国公司的援助, 成为多数东南亚NGO最重要的资金来源。近年来, 一些东南亚国家的政府也开

始加大对本国一些NGO在资金方面的扶助力度。也有一些NGO组织在活动经费方面主要依靠成员缴纳的会费或来自于国内民间企业和个人捐助。从这个意义上说,NGO在20世纪80年代的东南亚大量产生,也与在这一时期东南亚国家经过20多年的发展,政府和民间具备了一定的实力有关。

政府放宽管制是导致NGO数量大增的直接原因,而致使东南亚政府对NGO态度变化的两个最重要的原因是政治环境的变化和经济需要。在菲律宾,NGO的参与了推翻马科斯独裁政权的民主运动。新政权上台后为树立民主形象,对NGO采取了鼓励政策,导致NGO数量急剧攀升。1982年以后国际原油价格下降,导致对石油收入依赖程度很高的印度尼西亚政府主持的许多开发项目遇到资金短缺困难。在这种情况下,为更多地争取外来资金,印尼政府改变了以往对NGO严加管制的作法。

NGO大量产生的深层次原因,则在于从20世纪80年代开始,东南亚由威权主义政府主导的、追求单纯经济增长的发展模式本身潜存的各种矛盾的日益暴露和显现。这些矛盾包括“重效率、轻公平”,分配一收入的不平等导致地区之间、城乡之间发展差距的加大和贫富差距的扩大;贪污腐败现象的丛生导致的民间与政府之间的隔阂、对立和矛盾的加深;“重增长、轻福利”,经济发展与社会发展相脱节所导致的社会保障制度没有随着经济增长而得到相应的建立完善,人的安全缺乏保障等。在政府和市场表现出不愿意或无力对这些问题和矛盾加以妥善解决时,能够更好地满足解决这些问题的需要的NGO遂如雨后春笋,不断涌现。

## 二NGO与社会多元化

NGO在政府之外开辟了与外界联系和获得各种发展资源的渠道。由于NGO的大量产生,近年来东南亚在对外联络、获取外援方面出现了一种前所未有的景观:政府利用官方外交渠道发展与其他国家的关系,发挥在联合国中的作用,为经济发展争取外资和来自发达国家的经济援助;NGO则在政府组织之外开辟与联合国及其下属组织的联系渠道,增进与发达国家的各种基金组织以及NGO的联系和交流,为本国经济社会发展和安全争取组织资源、资金资源、信息资源和应对机制。进入21世纪后,世界上已经有177个NGO获得了联合国贸易与发展会议(UNCTAD)的咨询地位,191个NGO获得了联合国儿童基金会(UNICEF)的咨询地位,190多个国际NGO与粮农组织建立了正式关系,180多个NGO与世界卫生组织建立了正式关系。[3]在这些NGO中,有许多来自东南亚国家。20世纪80年代以来,大多数发达国家考虑到发展中国家存在腐败和项目资金使用不当等问题,逐步在对这些国家的经济援助中减少直接面对政府的援助份额,提高通过民间组织进行开发援助的力度。例如,1989年日本外务省建立了《NGO事业保证金制度》、日本的NGO在发展中国家进行。该项目仅在1989年就支出了1.1亿日元,到1996年,增加到8.17亿日元。东南亚的许多NGO得到了该项目的支持。[4]1997-1998年度,越南在教育和职业培训方面的财政支出为67199.18万美元,1999年来自国际NGO的为30357万美元,相当于1997-1998年度国家财政支出总数的45.2%,1997-1998年用于医疗卫生方面的总支出为23256.74万美元,1999来自国际NGO的援助金额为20234万美元,相当于1997-1998年度国家用语医疗卫生的财政总支出的86.9%。[5]

东南亚NGO还从发达国家的财界和跨国公司获得数量可观的活动资金,并直接通过与一些发达国家的NGO建立联系,获得信息、经验、资金及其它方面的资助和支持。日本经济团体联合会1992年设置环境保护委员会,建立自然环境保护基金,1995年资助41个项目,总额达到350万美元,其中东南亚国家占据了相当数额。20世纪90年代以来,丰田财团也增大了对东南亚NGO的资助力度。以美国为首的西方国家在越南的跨国企业,对越南的NGO的资金援助1993年达到37.7万美元,1995年增加到271.3万美元,1996年上半年达到119.7万美元。[6]荷兰和美国则是印度尼西亚NGO的主要财源。[7]

许多发达国家的NGO在东南亚开展扶贫开发、环境保护等项目,并与当地NGO建立联系。1994年,日本在亚洲太平洋地区活动的NGO在菲律宾有58个,在泰国有49个,在柬埔寨有35个,在印度尼西亚有23个,在越南有19个,在马来西亚有8个,并有NGO到蒙古从事开发援助活动。还有资料表明,1994年日本共有81个NGO在亚洲太平洋地区18个国家设置了129个海外事务所。[8]

### 三NGO与自然、经济与社会协调发展

“在东南亚,一个要害的社会问题在各个国家日益严重,即在急剧的社会变迁中,不同的群体苦乐不均,城市与乡村,地主和贫农,中心和边缘的对立日趋严重,并日趋复杂。”[9]面对一部分人不能分享经济增长的成果而陷入贫困的严峻局面,东南亚的许多NGO与联合国各机构以及世界银行、开发计划署、粮农组织以及其他国家政府和NGO开展合作,积极从事扶贫和与开发扶贫相关的其它方面项目的设计开发、政策咨询、组织监督和督促等工作,推动了本国落后地区经济发展。

人道主义援助是东南亚NGO在政府之外积极开展活动的第二个重要领域。东南亚NGO通过与联合国系统的人道主义常设机构,如粮农组织、难民署等,以及国际红十字委员会开展合作,积极开展扶贫、助残,并致力于解决男女不平等、养老、艾滋病防治等问题。1984年泰国发现艾滋病后,当即就有相应的NGO建立。到20世纪90年代中期,泰国已经拥有76个艾滋病防治和援助方面的NGO。[10]还有许多NGO致力于社会福利和社会保障工作。在马来西亚,由于政府组织只对马来人提供社会福利与社会保障,因而非马来人的社会福利和社会保障主要由华人和印度人主办的NGO来提供。1990年,新加坡的社会发展部长表示,国家应向个人和社会团体提供充足的机会,帮助他们为新加坡的福利事业服务。在泰国,NGO在计划生育、收入公平工程和健康维护等方面做了大量工作。

东南亚NGO在保护环境和坚持可持续发展方面发挥了十分重要作用。二战结束后,一些东南亚国家的政府通过引进市场推动了经济高速增长,但这种增长也导致了环境的急剧恶化。东南亚发展中的产业进步主要依靠对环境造成严重破坏的技术,许多增长对自然资源高度依赖,环境和资源的严重毁坏是这种进步和增长的必然结果。[11]在政府和跨国公司联手共同成为毁坏自然资源 and 环境的罪魁祸首的情况下,只有大量问世的环境NGO在联合国有关组织和其它国家的环境NGO的支持下,才有胆识和力量同环境的强大敌人开展较量。在过去20多年的时间里,东南亚NGO采取对话、示威等方式与政府和一些跨国公司展开抗争,反对修大坝,破坏森林和草原,工业污染,滥开矿山,滥捕海洋鱼类等,取得了显著成就。如泰国的NGO在成功地终止或延期数个王立灌溉局和泰国发电公社主持的水电大坝项目。同时,泰国的NGO还在反对发达国家过度开发热带森林方面作了大量工作。[12]泰国的一个抗议毁坏森林的联合组织——生态恢复工程(PER),其代表来自于政府、商界、基层支持组织以及38个党派,是一个能使记者经常获“爆炸性新闻”的基层环保组织。由于生态恢复工程和泰国野生动物基金会联合举行大规模的倡议活动,泰国政府不得不禁止了在公共土地上进行的木材砍伐,包括林区、公园和野生动物保护区。菲律宾1979年成立的菲律宾环境问题联盟,以及下属有720个NGO的绿色论坛,都为环境保护作出了巨大贡献。[13]

20世纪80年代以来,受NGO积极活动的影响,东南亚一些国家的政府开始重视经济社会协调发展,逐渐接受了诸如人权、大众参与、可持续发展和民主等概念。在NGO和其他民间组织的作用下,1980年以后,泰国未曾再次出现露骨的独裁政权,新上台的政府总能在一定程度上对收入一分配差异问题予以重视。1988年泰国政党政权诞生后,还开始加大在医疗卫生方面的政府投入;医疗卫生占国家总预算的比率,1984年4.6%,1990年增加到5.4%,1997年增加到7.6%;面向社会服务方面的财政支出1984年占总预算的3.6%,1989年4.4%,1990年6.9%,1997年更上升到16%。此外,从1985年开始,泰国政府还实施了贫困农村开发的3年计划,向占农村总数22%的贫困村庄予以资助,每村资助19万泰珠。[14]

在推进经济社会全面协调发展的许多方面，NGO起到了政府难以起到的作用。近年来，控制人口和计划生育成为东南亚许多国家面临的一项重要任务，而在这方面投入资金的不仅仅是政府，NGO也从社会和国外筹集到了一定数量的资金；参加计划生育工作的不仅有各部门的领导者，还有NGO的志愿者队伍，包括妇科、儿童专家；针对比较敏感的问题，政府不便出面开展的问题以及政府的触角难以延伸的地方，NGO却可以发挥优势，比如开展青春期教育、实施人工流产（在马来西亚和泰国，人工流产为非法），对脆弱人群（性工作者和犯人等）提供服务等。有些项目由NGO实施，淡化行政制约的色彩，更能具有事半功倍的效果。在20世纪70年代中期，泰国的出生率高达43%，当时人们缺乏计划生育知识，也很难获得避孕节育方法。在这种情况下，泰国人口与社区发展协会（PDA）积极开展计划生育工作，并已经取得显著成绩。[15]

#### 四NGO与民主化进程

NGO成为东南亚推进民主化进程的重要力量。很大程度上作为NGO持续二十年多年不懈努力的结果，一些东南亚国家公民的平等和民主意识有所增强，社会的弹性和活力有所增加，政治环境获得明显改善。

通过设立和实施各种项目、组织各种活动，NGO在有效地推动政府不断扩大政治参与范围的同时，自身也成为自由平等民主意识的培养学校和市民社会成长的摇篮。罗素曾说：“有一条路可以把组织跟自由结合起来，这就是保障自愿性质的组织的权力。”[16]东南亚的诸多NGO创制规则，选举官员，开展辩论，倡议行动进程，所履行的无一不是民主学校的职责。NGO成员通过对NGO的参与，改变了以往消极、依赖、被动的人格，增进了自主、自治、自理的经验，也增加了自尊和自信。NGO的发展成为实现人的现代化、全面提升人的素质的重要环节。

NGO的发展壮大推进了市民社会（civil society）的形成。近年来，东南亚的NGO一直致力于超出志愿的结合、形成更广泛范围的横向联合（horizontal alliances），致力于同自己所在社会的学生、出版界、中间阶层和私人企业，甚至军方需求协调和合作。在泰国，作为1992年5月曼谷抗议示威运动的延续，NGO在市民社会的框架里整合各个团体推进民主改革中扮演了核心角色。在菲律宾，为增大市民社会的独立性，相当数量的NGO力图在全国范围扩大自身工作的范围和影响。[17]近年来，通过与NGO的互动和相互作用，东南亚的许多国家的政府发现扶持市民社会一般并不会造成预想的破坏性后果，有时甚至有利于治理。新加坡政府对待市民社会态度的变化很大程度上就是由于国内和国际NGO活动影响的结果。1997年，新加坡总统吴作栋公开申明促进市民社会是新加坡的一项重要国策。在国家展望《新加坡21世纪》中，也把市民社会看作国家的5大支柱之一。

NGO在民众和国家之间架构沟通桥梁，成为民众行使话语权和政治参与的一个重要渠道。东南亚NGO在人权领域积极开展活动，虽然与政府的对立比较尖锐，但对限制政府肆意破坏人权，因此导致社会矛盾激化方面起到明显作用。在柬埔寨，1997年以来，人权状况因NGO的推进也有了新的进展。由17个NGO组织联合组成了人权行动委员会，另一些NGO团体也因组织了自由与公平选举联盟。东南亚的许多女性NGO强烈要求东亚社会全面改善和保障作为弱势群体的女性的地位与权利，如保障她们的财产所有权、继承权、就业权，反对性骚扰和家庭暴力。1989年，马来西亚国会众议院通过了刑法、刑事诉讼法和证据法关于强奸罪的修正案，就是马来西亚妇女NGO持续了将近五年的“反性暴力运动”的胜利果实。[18]主要在女性NGO的压力下，东南亚许多国家通过了对贩卖妇女和少女的行径予以更加严厉惩罚的法律。

东南亚NGO还在政治上扮演了重要的监督和制约角色。在菲律宾，自由选举全国公民运动（NAMFREL）进行选举监督，在引导平行的“快速记票”和揭露已发生的广泛的舞弊行为中起到了主要作用。棉兰老地区的NGO通过进行选民教育，促进了政策选择和防止潜在舞弊、

制止选举中的暴力行为。菲律宾的NGO还拥有了一些获得有关腐败和不平等的信息和资料的途径。[19]

东南亚的NGO更通过参加选举、参与现政权、介入中央政府和地方政府的发展规划和政策制定等方式，有力地扩大了参与范围。1986年马科斯政权垮台后，以NGO为首的民间部门在国家的经济、社会和政治生活中开始扮演重要角色。NGO的行动不但合法化，其本身还成为政府倚重的力量。阿基诺政权的《菲律宾中期开发计划1987-1992》、拉莫斯政权的《菲律宾中期开发计划1992-1998》从制订、实施到评价的整个过程都有NGO的积极参与。以人权NGO为主，曾参加过反马科斯运动的一部分NGO都积极参加了阿基诺的政权。在阿基诺成立的宪法制定委员会的47名成员中，有20名成员有NGO的出身背景。在阿基诺政权中，具有NGO背景的人有3人担任部长，2人担任副部长。在拉莫斯政权中，具有NGO背景的人有2人担任部长。1986年以后，菲律宾NGO政治社会地位的提高还表现在法律对NGO的保护和鼓励方面。菲律宾1987年修订后宪法明文规定，奖励有利于国民福利提高的NGO（Art. II Sec.23），NGO应参与地区开发会议（Art X Sec.23）。1991年开始实施的《地方政府法》（Local Government Code of 1991, RANo.7169）则明文规定在地方政府制定政策时要有NGO参加。在1992年的总统选举中，NGO联合起来支持总统候选人乔威特·梭伦加（Jovito Solonga）和副总统候选人阿奎里·皮门特尔（Aquilino Pimentel）。1998年的下院选举过程中，NGO还结成政党竞选议员，并获得了几个政党议员的席位。泰国的NGO组织参与了泰国第7次开发计划（1992-1996）的制定。在1989年10月制定第7次开发计划的农村开发计划的准备委员会的委员中，有4名是NGO的领导人。在第8次开发计划中，农村分委员会的委员长是NGO领导人。在1992年成立的社会福利委员会的49名委员中，有9名是民间福利团体代表。泰国由大学教师、律师、医生等知识分子在县一级成立了“市民社会组织”。该组织在广泛动员市民通过各种方式参政议政方面发挥了重要作用。[20]

---

[1]参见Gerard Clarke, *The Politics of NGOs in South-East Asia, Participation and Protest in the Philippines*, Routledge, 1998, p.70. 伊藤述史：《东南亚的民主化》，近代文艺社，2002年，第49页。重富真一编著：《亚洲的NGO》明石书店，2001年，第212页，第211页，第231页等。

[2]在越南国内从事开发合作的国外NGO数量1992年6月为114个，1998年8月增长到234个。参见重富真一编著《亚洲的NGO》，明石书店，2001年，第191页。

[3]李东燕：《联合国框架内的NGO》，李慎明、王逸舟主编：《2002年全球政治与安全报告》，社科文献出版社，2002年，第197页。

[4]日本国际交流中心：《亚洲太平洋的NGO》，阿虏库公司，1998年，第208页。

[5]重富真一编著：《亚洲的NGO》明石书店，2001年，第193页。

[6]日本国际交流中心：《亚洲太平洋的NGO》，阿虏库公司，1998年，第208页

[7]日本国际公益活动研究会：《亚洲的NPO》，阿虏库公司，1997年，第158-159页。

[8]日本国际交流中心：《亚洲太平洋的NGO》，阿虏库公司，1998年，第211页。

[9]Philip Hirsch and Carol Warren edited, *The Politics of Environment in Southeast Asia*, Routledge, p.5.

[10]重富真一编著：《亚洲的NGO》明石书店，2001年，第159-160页。

[11]Philip Hirsch and Carol Warren edited, *The Politics of Environment in Southeast Asia*, Routledge, p.6-8.

[12]日本国际交流中心：《亚洲太平洋的NGO》，阿虏库公司，1998年，第152-153页

[13]日本国际公益活动研究会：《亚洲的NPO》，阿虏库公司，1997年，第223页。

[14]重富真一编著：《亚洲的NGO》明石书店，2001年，第168页。

[15]《中国计划生育优质服务试点区县主任代表团赴马来西亚和泰国考察报告》2001年12月6日，国家计生委计划生育优质服务试点项目办公室主办：《信息交流》，第21期，2002年1月

25日。

[16]柏特兰·罗素：《社会改造原理》，中译本上海人民出版社，1959年版，第39页。

[17]Timothy M. Shaw, *Government-NGO Relations in Asia Prospects and Challenges For People-Centred Development*, ST. MARTIN' S PRESS, INC, p.195.

[18]修正后的刑法关于强奸罪的规定具体、详尽：其一，违背妇女意愿；其二，未经妇女允许；其三，妇女的同意是在死亡或者受伤的威胁下做出的；其四，妇女的同意是在男人明知自己不会成为她的丈夫，而她则相信自己会嫁给他的情况下做出的；其五，未满14岁的幼女。只要有以下五种情况之一而与妇女性交者，即构成强奸罪。参见孙小迎《东南亚的家庭妇女》，《东南亚纵横》1998年第1期，第46页。

[19]朱莉·费希尔：《NGO与第三世界的政治发展》，中译本社会科学文献出版社，2002年，第114-116页。

[20]日本国际交流中心：《亚洲太平洋的NGO》，阿虏库公司，1998年，第70-71页。