

我国农民工维权 NGO 现状及困境

——以珠三角地区为例

余章宝 杨淑娣

摘要: 农民工维权 NGO 是在经济社会发展为前提, 由于农民工的合法劳动权益受到侵害却在现有的制度安排下得不到足够的保护而产生的。农民工维权 NGO 属于政治默许 NGO 范畴。从其产生途径来看, 包括农民工“自下而上”自发产生的草根农民工 NGO 和由社会精英倡导“自上而下”的农民工维权 NGO。从珠三角地区农民工维权 NGO 来看, 这些机构都是在工商部门登记注册, 获得企业法人资格。它们主要为农民工提供各种维权方面的咨询和服务, 包括工伤咨询、工伤代理等。此外, 它们还为农民工提供工作信息, 举办文娱活动, 提供职业培训, 探访工伤工友, 法律政策宣传等。目前我国农民工维权 NGO 存在的主要问题集中在组织身份合法性以及与这个相联系的经济资源和人才三个主要方面。

关键词: 农民工; 维权; NGOs

中图分类号: C915 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 1569(2011)01 - 0059 - 11

中国的 NGO 是在我国改革开放大潮中迅速孕育生长起来的。近 10 年来, NGO 在扶贫助残、捐资助学、保护环境、职业培训、保护弱势群体权益等方面的活动越来越积极, 在社会中起着举足轻重的作用。与妇女、环保、扶贫等 NGO 相比, 农民工维权 NGO 发展最为滞后, 正因如此, 对它的研究也是刚刚起步。

孙春苗以珠江三角洲的农民工劳动权益状况为大背景, 以制度经济学中的制度供求和制度变迁、交易成本和收益分析原理等为框架, 分析了农民工民间维权 NGO 在社会转型期的激励机制、实现机制和约束机制。她认为农民工民间维权 NGO 发展的最大约束来自法律合法性、政治合法性和民间合法性的缺失。^① 江立华、胡杰成提出农民工维权存在两方面困境。一种困境是相对完善的制度保护体系, 却无力切实维护农民工的权益; 另一种困境是保障农民工的合法权益需要工会组织, 而“官方”工会难以真正代表农民工的利益。这两方面困境, 在

作者简介: 余章宝, 哲学博士, 厦门大学公共事务学院教授、新西兰研究中心主任;

杨淑娣, 浙江工商大学助教。

很大程度上可以归结为一点,即农民工缺乏真正代表自身利益的组织。^②程蹊认为农民工物质生活、精神生活和政治生活的劣势地位呼吁农民工 NGO 的建立。作者通过对比分析海南外来工之家和北京打工妹之家这两个农民工 NGO 的发展历程,归纳出农民工 NGO 在创建中应具备的基本条件和发展中面临的困难,指出促进农民工 NGO 的发展需要全社会的共同参与和帮助。^③邓莉雅以公民社会为分析工具,通过对“番禺打工族文书处理服务部”的个案分析,透视中国目前的制度因素与资源因素对体制外新型社会组织的生存与发展所造成的制约。她认为制度环境决定了 NGO 可能的生存空间,而社会资源则是 NGO 的生命之源。只有在两者兼具的前提下,NGO 才可能得到健康发展。^④以上学者或者从制度创新、公民社会的宏观视角,或者从个案分析的微观视角,对新生的农民工维权 NGO 作了开创性的研究。

本文将在已有研究成果的基础上,把理论研究与案例分析结合起来,以珠三角地区这类维权组织为案例,探讨该地区农民工维权 NGO 产生背景及其类型、现状和主要困境。

一、农民工维权 NGO 产生背景及其类型

农民工维权 NGO 相对于慈善、扶贫等“为政府帮忙”的 NGO 而言,由于它涉及到“劳资”敏感问题,因而被地方政府视为“给政府添乱”的 NGO,它发展在 NGO 家族中,发展更为迟缓。无论从目前组织的数量、规模和影响力来看,尚处于初创阶段。如果说我国的 NGO 发展充满着种种困难,那么,农民工维权 NGO 所遇到障碍更大。

1. 农民工维权 NGO 是经济和社会发展的产物。我国改革到 90 年代,已经从原来探索阶段进入到了深化阶段。由于 1992 年邓小平南巡讲话突破了姓“资”与姓“社”意识形态的藩篱;在当年中共十四大上确立了建立社会主义市场经济的改革方向,让市场发挥资源配置的基础性作用。十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》要求转变政府经济管理部门职能,发挥行业协会、商会等组织的作用。

1997 年中共十五大又在所有制方面有了新的突破,把公有制与非公有制经济共同发展作为社会主义初级阶段的基本经济制度;对国有企业进行改组、联合、兼并、租赁、承包经营和股份合作制、出售等形式调整所有制结构;强调培育和发展社会中介组织。由于非公经济得到了长足发展,吸引着来自全国各地的农民打工者,从而开始形成农民工潮。越是非公经济发展得快的地方,所吸纳的农民工数量越多。与此相一致,我国农民工维权 NGO 产生于 20 世纪 90 年代中期。1996 年 4 月北京打工妹之家正式成立,它是《农家女百事通》杂志社的《打工妹》杂志的一个下设机构,是中国第一个专门为打工妹提供服务的非营利组织。^⑤同年,专门为女工提供服务的香港“女性联网”与深圳南山区总工会合作

成立了“南山区女职工服务中心”。1998年8月深圳打工者成立“番禺打工族文书处理服务部”。

应该指出的是2003年胡锦涛总书记提出“以人为本”的“科学发展观”执政理念,用科学发展观来统领经济社会发展全局。这一“以人为本”的“科学发展观”内含着个人权利维护的国家意愿。对农民工维权的“政治正确”最有符号意义的,就是2003年10月温家宝总理走访重庆市万州区库区移民为农民工熊德明“讨薪”事件,农民工维权成为社会各界关注的热点。2003年9月1日起施行的《法律援助条例》第八条规定“国家支持和鼓励社会团体、事业单位等社会组织利用资源为经济困难的公民提供法律援助,利用自身资源提供法律援助包括报销诉讼费用、代聘律师、推荐辩护人和诉讼代理人等”。

2004年2月9日,中共中央、国务院正式发布了《关于促进农民增收若干政策的意见》,明确指出“进城就业的农民工已经成为产业工人的重要组成部分,为城市创造了财富、提供了税收。城市政府要切实把握进城农民工的职业培训、子女教育、劳动保障及其他服务和管理经费,纳入正常的财政预算,已经落实的要完善政策,没有落实的要加快落实。”这个被称为中央“一号文件”第一次确认了农民工是产业工人的社会地位。实际上,2004年以来,中央高度重视“三农”问题,连续七年把“一号文件”关注在“三农”问题上。

总之,正是社会发展为农民工维权NGO生存与发展提供更加宽松的环境。与此相联系,农民工维权组织大多数于2003年以后成立。以珠三角地区的草根农民工维权NGO为例,它们大多数于2003年以后成立,以2004年为最多。^⑥

2. 在现有制度安排下农民工合法权益得不到有效的保障。农民工合法权益屡遭侵害的经济原因在于劳资关系不对称。我国低端劳动力特别是无差异农民工几乎处于一种无限供给,形成买方垄断的劳动力市场,雇主有着广泛的选择余地,导致资方处于绝对的强势地位。国家统计局农调队的调查结果表明,农村劳动力外出务工数量逐年增加,2003年为1.1亿,比2002年增长8.6%;2004年为1.2亿,比2003年增长3.8%。从供给看,目前我国尚有农村剩余劳动力1.5-1.8亿。每年新增加农村劳动力约600万。^⑦因此,在资强劳弱的格局下,企业缺乏保护农民工权益的内在激励机制,一些企业尤其是私营企业只注重经济效益,不重视职工的合法权益,违反国家劳动法律法规的现象十分突出。

现代市场经济机制下的政企关系是以市场为纽带的法律关系。作为市场主体的企业,不会受到政府行政之手的干扰,因为在政府与市场之间存在着法治这个隔离带,使得政治与经济、政府与市场、行政与企业有一个必要的“一臂之距”(An Arm's Length)。然而,在当前我国体制转型的过渡时期,在GDP主义导向下,地方政府在地方经济发展中实际上扮演了双重角色:地方经济规制主体和经济利益主体。作为经济利益主体,地方政府最关注的目标有两个:税收和就业,这两个目标的实现必须以地方经济发展为依托。^⑧因此,地方政府想方设法地要保障本地企业的利润最大化。从这个意义上说,政府与企业具有激励相容结构

关系,政府有激励去庇护企业,使得中央政府在农民工问题上的维权制度化努力遭遇了基层执行上的障碍。因此,地方政府片面追求经济指标的增长,为了获取更多的财政分成和更好的政绩,会争相出台吸引投资的超国民待遇政策,而轻视保护农民工的合法权益。同时,由于企业工会缺乏独立性,不能切实代表和维护农民工的合法权益。

总之,正是由于农民工的合法劳动权益受到侵害却在现有的制度安排下得不到足够的保护,以及经济社会发展为公民社会生存提供一定的条件,农民工维权 NGO 正是在这样的背景下应运而生的。

从一般意义上来说,农民工维权 NGO 是指致力于帮助农民工维权的非政府的、非营利的、自愿的、自主的、正式社会组织。然而,这对于我国来说,更多的是一种理想模型,现实中的 NGO 与概念上的 NGO 存在许多差异。这与我国国情或政治构架有着十分密切的关系。一方面,在理念上中国共产党承认宪法和法律的最高权威,所有个人和组织包括共产党组织都要服从宪法与法律的权威。我国宪法第五条规定“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律,……任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”^⑨另一方面,在国家政治实践中,人民代表大会服从执政党的领导,人大应该接受党的领导,政党的地位高于人民代表大会,并且共产党领导着全社会,无论在地方层面还是在全国层面,政党系统实际上是政府运作的指挥系统和权威体系。这样,我国存在二元治理权威体系或双重权威体系:即政党体系和法律体系,政治权威与法律权威。由于法律权威是一种对个人或组织行为的在底线意义上的规范,它总是表现为一种事后的、或回溯意义的评估。因此,对于一个社会组织而言,当它还没变成一个社会组织而开展活动时,还没有进入法律评估范畴,因此,法律权威对于一个社会组织合法性的认定还谈不上是一种约束。真正构成社会组织的合法性刚性约束的是来自于政治权威的评判。政治权威所表现出来的规范包括政治不许可、政治许可以及处于两者之间的政治默许。所谓政治许可是指某个组织有获得中共中央或地方党组织的明确准许和承认。政治不许可则是中共中央或地方党组织明确对某个组织的禁止。政治默许主要是指某个组织既没有得到中共中央或地方党组织的明确准许和承认,也没有对其明确禁止,而是对其存在采取某种“有意的视而不见”的容忍和宽容的态度。

我们根据这个框架,可以把我国的 NGO 分为三类:第一类是政治许可 NGO,就是官方组织或者官方组织的衍生组织,这类 NGOs,通常被称为 G-NGO。对农民工维权 NGO 来说就农民工工会、妇联等。全国总工会近年来一直在全力推动工会组建和工会改革工作,力求提高工会的维权效果。全国总工会最新统计数字表明,我国目前农民工工会会员总数达到 4100 万人,入会数和建会率均创历史新高。仅 2006 年,全国新发展农民工加入工会就达 850 万人。根据全国总工会制定的计划,2007 年,全国新增农民工会员要达到 1000 万人以上,并力争用三年的时间实现农民工组建工会和入会的全覆盖。^⑩第二类 NGO

就是中共中央或地方党组织所禁止和取缔的 NGO,这被官方称为违法的 NGO。第三类 NGO 既没有获得政治权威许可,也没有对其明确禁止,我们称之为政治默许 NGO。目前,农民工 NGO 属于第三类政治默许 NGO 范畴。

从农民工 NGO 产生方式来看,可以分为两类:第一类是农民工“自下而上”自发产生的草根农民工 NGO。这类 NGO 主要是从农民工个人维权、同宗、同乡互助的非正式组织逐渐演化而来的。

最为典型的案例就是广州“番禺打工族文书处理服务部”。这个服务部最初是由一名来自四川复员军人的打工者廖晓峰创立的。他于 1993 年来番禺打工,先后在几家公司当过保安员。1996 年,一位老乡手指被锯断,只获得一次性赔偿费 6000 元。廖晓峰凭借自己所知道的相关法律、法规为这位老乡又追讨回 6000 元赔偿金。后来,他又帮一名发生十级伤残工伤的女工讨回了 10800 元。这两次偶然,使他信心大增,他开始代理一些工伤案件,也开始收一些代理费,走上了维权护法的道路。这时候,还是作为一个非组织形态的个人行为。1998 年 4 月,《羊城晚报》刊登了《打工仔用法为打工仔‘说法’》、《寻找廖晓峰》,对廖晓峰进行了专题报道。接下来,《中央电视台》、《中国青年报》等众多传媒也对他进行了报道,廖晓峰成了由一个无名的打工仔成了“维权英雄”^⑩。正是因为主流媒体的关注,使得廖晓峰为农民工维权获得“政治正确”的资源。1998 年 8 月 1 日,廖晓峰在番禺采用工商登记注册的方式成立“打工族文书处理服务部”。

“深圳市春风劳动争议服务部”于 2005 年 5 月 1 日由湖南省邵阳市洞口县黄桥镇人张治儒创办。1993 年来东莞市多家台资企业从事生产和管理工作,曾筹备过东莞市外来工协会未果。1996 年后回家乡成立车塘村青年互助会从事种养业,因农产品滞销亏损而从事运输事业。2001 年又南下来深圳市宝安区一电子厂打工,因多次筹建工会而失败于 2004 年始脱离企业,筹备深圳市外来工协会,为筹备委员会主任。因响应广东省人大代表提案,曾两次参与发起《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,致使在 2006 年 11 月 9 日遭深圳市民政局取缔。2005 年 5 月 1 日经政府批准注册成立非营利性公益机构深圳市春风劳动争议服务部,任该服务部主任,后于 2008 年 3 月后改任副主任。主要为劳工提供法律咨询、法律援助、法律和职业安全培训、工厂调查、工伤探访,以及图书借阅、影视欣赏、文娱交友等免费娱乐活动。^⑪

第二类是“自上而下”的由社会精英倡导的农民工维权 NGO。这类 NGO 或者受到地方政府领导的开明支持,或者得到妇联、工会和共青团组织的支持的律师事务所、高校研究机构、从事为农民工主张权利的社会组织。

1996 年 4 月北京“打工妹之家”是全国妇联主办的《农家女》杂志项目部下《农家女百事通》杂志社的《打工妹》杂志的一个下设机构。“打工妹之家”是为打工妹提供服务的非营利组织。^⑫

2001 年 3 月 18 日成立的“深圳当代社会观察研究所(ICO)”是一家致力于促进劳工发展与公司社会责任的民间非营利机构。该组织由 30 多名专职和兼

职员工组成,他们都是受过良好教育的知识精英。他们具有文学、法律、经济学、社会学、社会工作、社会发展、工商行政管理、国际贸易、音乐、艺术工程、会计、信息技术、机械设计、电器维护、工业安全、环境保护、公共卫生、美术设计等各种专业知识。^⑭

二、农民工维权 NGO 发展的基本情况和功能

珠江三角洲作为我国改革开放的前沿地区,吸引着来自五湖四海的外来打工者。因农民工群体的庞大和集中,珠三角地区劳工生存环境恶劣所引发的社会冲突格外严重,该地区劳资冲突频发。1998 年“番禺打工族文书处理服务部”成立,一度被舆论视为“极具象征意义的符号——劳工自救的开始”。^⑮从 2003 年前后,珠三角专门为民工免费维权的 NGO 进入蓬勃发展阶段,2002 年至 2003 年一年间新成立的此类 NGO 达 10 多个。这些农民工维权 NGO 主要职责是免费为珠三角数千万民工处理欠薪、工伤等劳资纠纷。^⑯他们大多以业缘、地缘和血缘为纽带,借助各种力量和社会资源为农民工免费提供工资讨要、解答法律咨询、代写法律文书、主持非诉讼调解、协助申请法律援助和开展法制宣传等多种维权服务,成为代表和保护农民工合法权益的民间维权组织。他们在维护农民工合法权益方面确实发挥了一定的作用,社会影响力不断增大。

1. 珠三角地区农民工民间维权 NGO 基本情况。根据访谈资料和新闻报道,笔者掌握了珠三角地区几家主要农民工维权 NGO 的基本信息,见表 1。

表 1 珠三角地区农民工民间维权 NGO 信息表

NGO 名称	创办年份	创始人	注册形式	所在城市
番禺打工族文书处理服务部	1998	廖晓峰	工商注册	番禺
深圳当代社会观察研究所	2000	刘开明	工商注册	深圳
打工者职业安全健康服务中心	2001	——	工商注册	深圳
龙华爱心之家	2003	张海文	工商注册	深圳
志强信息咨询服务部	2004	祝强	工商注册	深圳
安康职业安全服务部	2004	——	工商注册	广州
珠江工友服务中心	2005	景祥	工商注册	广州
春风劳动争议服务部	2006	张治儒	工商注册	深圳
小小鸟打工互助热线深圳分部	2006	魏伟	工商注册	深圳
红花草信息咨询	2008	——	工商注册	深圳

资料来源:根据访谈资料和新闻报道整理所得。

从注册方式上看,这些机构无一例外都是在工商部门登记注册,获得企业法人资格,一般以“xxx 之家”或“xxx 服务部”等形式出现。如深圳当代社会观察研究所注册为民营企业,春风劳动争议服务部是在深圳市工商局宝安分局注册

登记的个人独资企业;有的注册为个体工商户,如“番禺打工族文书处理服务部”和“打工者职业安全健康服务中心”;有的根本没有独立的法人地位,如“广州珠江工友服务中心”,是在登记注册的个人独资公司“工友商务服务部”的名号下,作为在本单位内部活动的团体而存在。

从收入来源上看,这些机构基本得不到政府的财政资助,目前主要依靠服务咨询收费或机构负责人的自有资金,也有部分机构争取到了境外基金会的一些项目执行经费。几个主要维权机构的收入来源情况如下:春风劳动争议服务部:服务咨询收入占到70%,工作人员家属的工资占25%,5%为其他收入;深圳当代社会观察研究所:境外基金会、大学和政府资助的项目执行经费占60%,国外跨国公司购买研究所的咨询和培训服务收入,占40%;珠江工友:机构负责人个人的自有资金,没有营业收入。社会个人的自愿捐赠(机构本身不主动募捐),国内基金会捐赠,国际资金捐赠,如香港乐施会、亚洲基金会、加拿大公民社会、全球绿色资助基金会、福特基金会、德国基督教发展服务社等海外基金会的项目经费资助,为我国农民工维权NGO的生存和发展提供了必要的资源基础。可以说,珠三角地区农民工维权组织的增多与这些境外机构资助力度的加大有着很大关系。“自1994年始,福特基金会在中国资助了一批研究农民工的项目,涉及到农民工的外出动因、规模、影响、生活、就业、权益与健康等各方面。这些研究项目与关注农民工的研究人员一起,不仅推动了农民工现象本身的深入了解,而且在某种程度上将农民工的话题变为公共话题,成为更多组织、人员与资源卷入其中的前提。”^⑩例如,2002年1月,“番禺打工族文书处理服务部”收到第一笔境外资金——德国基督教发展服务社(EED)的援助,最初的援助资金是每月2.5万元人民币。服务部从此停止了经营性质的服务收费,定位是“关心及促进南中国流动工人生活与权益状况的非赢利性社会服务机构”,完成了从个体工商户到NGO的转变。^⑪

从人员构成上看,农民工维权NGO团队有三种基本人员:理事、受薪员工和没有薪酬的志愿者。理事通常情况下由社会知名人士、资深专家担任,其他两类人员基本上来自于农民工群体。受薪员工中包括专职工作人员和兼职工作人员,人数不多,一般有4-10人,且具有较强的流动性和经验不足等特点。志愿者的规模在60-150人之间。

虽然从相对数来看,近年来农民工维权NGO发展很快;但是从绝对量看,我国农民工维权NGO的发展还处于比较初级的阶段。无论是组织数量、活动资金、雇用人员、服务对象数目,还是作为一个整体对社会的影响力,都不大。从可掌握的资料来看,珠三角地区这类组织的数量估计有10余个。一般来说,它们正式雇佣的工作人员为4-10人,每年能动员的资金在50万元以下,直接受益的人数多的有几千,少的只有几百人。从活动范围来看,农民工维权NGO具有较强的地域限制,它们零散分布在北京和珠江三角洲,服务对象也限制于某一特定的城市(地区)。到目前为止还没有出现全国性的农民工维权NGO。

2. 珠三角农民工维权 NGO 的功能。珠三角地区除了深圳当代社会观察研究所主要从事研究工作外,其余的机构基本上是处在一线的行动型维权 NGO。它们主要为工友们提供各种维权方面的咨询和服务,包括工伤咨询、工伤代理等。此外,它们还为农民工提供工作信息、举办文娱活动、提供职业培训、探访工伤工友、法律政策宣传等,多层次推动农民工权益保护工作。其中最为主要的功能包括以下几个方面:

法律服务:主要解决农民工与企业的摩擦与纠纷问题。当农民工与用人单位出现摩擦与纠纷,导致遭受不公平待遇时,向他们提供免费的法律救济与援助的机制。这个工作一般包括帮助工友收集证据、撰写投诉书、指导工友自己去劳动和社会保障局进行投诉或诉讼,或者亲自替他们跑政府相关部门。“番禺打工族文书处理服务部”9年来接待了约6000多人次的寻求法律咨询的来访者,接听的咨询电话平均每天约15人次左右,为1350多人次的外来工提供了个案法律辅助或个案代理;^⑩“小小鸟”从创立到2005年的6年多时间里免费为1.5万农民工提供法律咨询,并帮助9000多农民工讨回拖欠的工资8000多万元,2005年仅1年共接受处理357起讨薪求助事件,涉及人数4084人,讨回工薪共计22358510元。^⑪2005年,珠江工友为27名工人在法院进行了公民代理(没有律师资格限制),累计出庭40余次,参与劳资调解60余次。^⑫维权 NGO 不仅在农民工与企业发生纠纷时提供法律救济,而且也实现与政府在法律上的沟通。

就业服务:主要解决农民工与企业的招工招工问题。具体来说,在就业前,无偿向用人单位介绍农民工的具体情况,向农民工介绍用人单位的具体情况,实现用人单位与农民工之间的良性互动。龙华爱心之家的张海文这样说,“我经常给一些工厂拉货,认识不少企业的负责人和工作人员,也结识了很多和我一起开车的人,他们的消息都比较灵通,有了招工信息,我就告诉那些要帮助的人。”^⑬就是通过这样的笨方法,老张帮助400多人找到了工作。“小小鸟爱我中华公益互助热线”在成立后的6年里先后为2.4万多位进城免费提供就业信息和就业咨询。^⑭2004年由景祥创立的珠江工友服务中心,主要对权益受到侵害的工人进行相关法律的援助,帮助和指导他们收集投诉、仲裁或者诉讼的证据,起草法律文书,指导工友自己进行投诉或诉讼,并为他们提供出庭代理。2009年,机构累计接听咨询电话10000余次,出庭代理130余次,参与劳资调解40余次。^⑮

法律教育:农民工 NGO 对农民工进行维权知识培训,从而提高农民工的维权意识和权益维护的积极性、主动性,从而参与到与政府、资方的博弈中去,实现真正意义上的三方协调机制。珠三角地区的农民工维权 NGO 都十分重视法律知识的宣传和民工职业能力的培训,旨在提高他们的自我保护意识和维权能力。如“番禺打工族文书处理服务部”十分重视为农民工普及法律知识,他们通过自己工作人员、请律师志愿者、高校志愿者为农民工提供法律知识培训。讲座内容涉及劳动权益法律知识、家庭婚姻法常识、道路交通安全法和民法通则常识等。

2004年服务部开展了9次法律知识宣传讲座²⁵。珠江工友服务中心长期对工人开展以“工友依法维权系列讲座”为主题的法律知识培训,包括劳动法规,以及“公民的权利”、“劳动的价值、劳资平等与社会和谐”、人权与国际劳工标准、劳动合同、劳动者的权利等。2009年,机构进行了100余场次的培训活动,参加人数3652人次。²⁶

总之,珠三角农民工维权NGO属于典型的政治默许NGO,由于它们无法得到当地政府有关部门的挂靠,也就意味着没有得到当地政府的政治权威的授权,从而无法取得当地民政部门登记注册的社团法人资格。它们不得不选择了工商登记,但实际不从事登记范围内的经营活动,但当地政府对这种从事与登记不符的活动,采用了有限默认的态度。

三、我国农民工维权NGO的发展困境

农民工维权NGO是典型的政治默认NGO。这种政治默认取决于当地党委的主观认识,一旦被视为给地方政府“添乱”时,它就随时会被取缔。就是当地政府采用容忍的态度,也无法获得社团身份登记。而是以营利组织形式承担非营利组织的功能。因此,相对环保、扶贫和教育领域的NGO,农民工维权NGO的生存和发展更加艰难。具体来说,当前我国农民工维权NGO存在的主要问题集中在身份、资源和人才三个主要方面。

1. 组织身份合法性困境。如前所述,由于中国国情决定的政治构架,一方面执政党在政治理念上,承认宪法和法律的权威,另一方面,执政党是政府运作的实际指挥系统和权威体系。在这种二元治理权威体系中,真正构成社会组织的合法性刚性约束就是来自于政治权威。目前,对民间组织实行登记管理机关和业务主管机关双重审核、双重负责、双重监管的管理体制,正是体现了这种二元治理权威体系中政府权威的刚性约束。

民间组织在通过登记注册成为合法组织之前必须先找到一个党政部门作为其主管单位,从而获得地方政府的政治权威认可。然后才能在民政部门获得登记从而才能通过法律权威的认可,成为一个合法的非营利组织。然而,作为其主管部门要负责监督,却并不能从中受益,加之条例中并没有对业务主管单位做明确指定或者必须审批的义务规定,从而导致各业务主管单位“多一事不如少一事”,对申请的非营利部门,尤其是民间成立的组织,大多采取推脱的态度,使得独立申请的非营利部门很难被批准。²⁷同时,对于民间维权组织,地方政府对其具有本能的“敏感”,为了减少不必要的政治风险,一般采取避让的态度。正因为如此,非政府组织尤其像农民工维权NGO这样的草根NGO因无法取得政治许可,无法在当地民政部登记,因此,只能不得不在工商部门登记,或者直接选择不登记。事实上,这类未登记或在工商机关登记的非政府组织数量十分庞大。深圳当代社会观察研究所的刘开明博士在回复笔者的来信中说,“从目前的实

际情况看,中国的维权NGO要想取得在民政部门注册的合法身份,几乎比登天还难”。例如,“番禺打工族文书处理服务部”的负责人曾多次尝试请官方社团作为主管单位,使之能够在民政部正式登记注册,都遭到拒绝。由于找不到业务主管部门挂靠,服务部一直未能在民政局登记注册确定其民办非企业身份。小小鸟出于克服体制性障碍的思考,并没有在组织宗旨上把自身公开表达为农民工利益服务的组织,而是打出公益牌,终于找到海淀区团委这个挂靠单位。但因为在2000年岁末与北京市妇联、北京人民广播电台、劳动午报、北京炜衡律师事务所等几家单位为外来打工者搞维权活动,结果被迫解除了与海淀区团委的挂靠关系。从此,小小鸟组织失去了合法身份,小小鸟面临着巨大的生存危机。^②

然而,NGO只有取得合法的身份,才能取得民众的信任和政府的扶持,“合法地”持续地开展活动。虽然这些农民工民间维权NGO绕过了现行体制设置的壁垒,并获得体制内社会组织所欠缺的组织的独立性和自主性,但缺乏“合法”的身份,在开展活动和进行社会动员时,非但得不到政府基本的信任与认可,而且常常会招致怀疑的眼光和受到重重阻挠,时刻面对着当局的态度和政策上的种种不确定因素。它们的生存与发展很大程度上取决于当局能够容忍和默许的程度,随时面临可能被取缔的危险。因此,“合法的身份”便成为困扰我国农民工维权NGO生存和发展的首要问题。

2. 经济资源筹集能力有限。与组织身份合法性困境相联系,这些默认型的NGO在筹集经济资源上存在重重困难。非营利组织不像政府组织一样拥有强制性的税收收入,也不像经营性企业一样,能通过出售产品和服务创造收入。虽然非营利组织依靠各种不同的财源,但是在许多情况下,它们主要依靠来自第三方的资助。清华大学NGO研究所在2000年的抽样调查显示,有41.4%的非政府组织认为资金缺乏是最突出的问题,占有非政府组织面临困难中的第一位。^③资金问题对自下而上成立的草根NGO来说,尤为突出。其原因大概有以下几点:它们游离于体制之外,缺乏合法的身份,极少会获得政府的资助;身份的模糊性也使其难以在社会中募集捐助,企业和个人的捐助由于没有适当的制度与政策支持,即使有也是为数极少而且不是稳定的来源。

综观珠三角地区的农民工维权NGO,多数是长期并完全依靠境外资助来开展项目的。由于这些项目资助的方向和原则性比较强,而且资金有限,农民工维权NGO时刻面临着因资金不足而无法开展活动的危机。收入结构单一,并且依赖境外资助来源是限制珠三角农民工维权NGO发展的一个重要因素。举例来说,目前春风劳动争议服务部的所有收入和内部筹资现在还完全不能够承担房租、水电、伙食和工作人员的行政开支,还要靠家属的工资来救济和维持。因此,在日常工作中,服务部工作人员需要花费很大一部分时间和精力去开展业务以解决生计问题,因而不同程度地影响了服务部相关项目的顺利开展。

3. 人才资源。与组织身份合法性困境和经济资源筹集能力有限相联系,作为默认类型的农民工维权NGO,人才匮乏也是一个普遍的现象。这不仅表现在

人力不足,更主要的是表现在专职人员缺乏专业知识和技术。从理论上讲,这属于NGO发展过程中的一个固有缺陷,即公益性:从事公益活动的通常是志愿者,常常热心有余而专业不足。这在农民工维权NGO身上表现得尤为突出。一方面,组织身份合法性问题没有解决,因此存在着巨大的政治风险,这也制约和限制社会精英的进入。同时,由于农民工维权NGO组织严重缺乏稳定的经济资源,无法吸到引到优秀工作人员,因此,缺少稳定的经济资源,造成农民工维权NGO几乎没有固定的人才渠道。不仅如此,农民工维权NGO还存在工作人员流动性大等问题,使得这些组织难以真正承担起组织目标。

注释:

- ①孙春苗《论农民民间维权NGO在社会转型期的发展空间》,《调研世界》2006年第10期。
- ②江立华、胡杰成《“地缘维权”组织与农民工的权益保障——基于对福建泉州农民工维权组织的考察》,《文史哲》2007年第1期。
- ③⑤⑬程蹊《从典型个案看农民工NGO的建立——基于海南外来工之家、北京打工妹之家的实证对比分析》,《武汉科技大学学报》2005年第3期。
- ④邓莉雅、王金红《中国NGO生存与发展的制约因素——以广东番禺打工族文书处理服务部为例》,《社会学研究》2004年第2期。
- ⑥和经纬等《草根NGO的生存策略——以珠三角农民工维权NGO为例》,《社会》2009年第6期。
- ⑦刘军、陈兰《当前农民工流动就业数量、结构与特点》,《新华文摘》2005年第20期。
- ⑧李增刚、董丽娃《地方政府与辖区企业的理论分析》,《湖北经济学院学报》2006年第1期。
- ⑨《中华人民共和国宪法》,新华网2004-03-15 授权发布 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-03/15/content_1367387.htm。
- ⑩黄全权“我国农民工工会会员总数已达4100万人”,新华网 http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-03/10/content_5827412.htm 2007年03月10日。
- ⑪⑱⑲朱健刚《打工者社会空间的生产——番禺打工者文化服务部的个案研究》,《中国制度变迁的案例研究(第六集)》2008年第8期。
- ⑫参见深圳市春风劳动争议服务部 <http://www.szwlg.org/dispart.asp?id=516>。
- ⑬深圳当代社会观察研究所主页 <http://ico-china.org/guwm1/china/ksy.asp>
- ⑭程刚、何磊、董伟《珠三角劳工自救催生NGO》,《凤凰周刊》2005年第6期。
- ⑮黄钙《珠三角:一年冒出10个NGO》,《中国经营报》2003年12月12日。
- ⑯占少华《中国的农民工非政府组织:经验与挑战》, <http://www.chinalw.com/20060914/115824400141423.shtml>。
- ⑰林波《中国“草根NGO”:理性回归之路》,《新快报》2006年10月23日。
- ⑱吴姗《民间维权组织走向何方,打工青年的公益事业梦》,《中国青年报》2006年2月11日。
- ⑲参见珠江工友服务中心网站: <http://www.zwsc.org/zhuyagongzuo.htm>。
- ⑳《普通运输工收留400多位找不到工作的人》,深圳新闻网 http://www.sznews.com/news/content/2006-11/06/content_510370-4.htm。
- ㉑参见小小鸟爱我中华公益互助热线网站: <http://www.xiaoxiaoniao.org>。
- ㉒参见珠江工友服务中心 <http://www.zwsc.org/zhuyagongzuo.htm>。
- ㉓参见珠江工友服务中心 <http://www.zwsc.org/zhuyagongzuo.htm>。
- ㉔贾西津《第三次改革——中国非营利部门战略研究》,清华大学出版社2005年版,第134页。
- ㉕参见《农村流动人口自组织的困境与行动策略——对北京市“小小鸟”组织的个案研究》, <http://blog.sociology.org.cn/sxs/articles/971.html>。
- ㉖王名《非营利组织管理概论》,中国人民大学出版社2002年版,第201页。