

# 非洲非政府组织的缘起与现状研究

方 伟

(云南大学 非洲研究中心, 云南 昆明 650091)

**摘要:** 中非友好关系由来已久, 尤其是进入 2000 年以后, 中非关系逐渐进入了一个内容全面拓展、层次迅速提升、影响急速扩大的新阶段。中非关系在近年来获得的这种突破性成长引起了世界的关注。而此种关注的出现, 既有其正面的影响, 亦存在负面之效应, 尤其是在全球公民社会日益繁盛的今天, 非政府组织已成为当下国际关系中的“第三种力量”, 是公民社会与外界交往和联系的窗口, 所以, 加强对非洲非政府组织的认识与了解, 具有重要的现实和实践意义。

**关键词:** 非洲; 公民社会; 中非关系; 非政府组织

**中图分类号:** D8

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-2388(2011)02-0053-04

## A Study of Origin and Current State of NGO in Africa

FANG Wei

(Centre of African Studies, Yunnan University, Kunming 650091, China)

**Abstract:** The time honored Sino-African relations have entered a new phase of all-around expansion, lifted level and rapid enlarging influence since 2000. Such break through in the development of Sino-African relations has attracted the global attention in recent years. However such global attention may have positive influence as well as the adverse impact. Especially in today's world of increasingly prosperous civil society, international relations are transferring from a relatively lower level to a high level of politics. Under this circumstance, how do we understand and cope with the impact on Sino-African relations of the gradual rising and growth of civil society in Africa? How do we have a master of international direction of public opinions, promote the international favorable opinion of China thus pushing forward building-up of China's righteous image among African countries in the global attraction? This has become a hot issue that requires prompt solution and the domestic academic society is attaching great importance to. Understanding of NGOs which act as a third power in international relations and a bridge between the civil society and the outside world as well as a miniature of such relations will certainly contribute to the settlement of the above mentioned matters.

**Key words:** Africa; civil society; Sino-African relations; NGO

### 一、非洲非政府组织的兴起及其特殊性

结社组团作为人类的一种社会性存在, 古已有之。而作为现代社会学意义上的非政府组织(Non-Governmental Organization, NGO), 则是工业化社会或市民社会形成后的产物。非政府组织最早起源于一些非盈利性的自愿的社会活动, 是这些活动机制化、长期化后形成的公民团体。在西方, 大规模的非政府组织出现在 20 世纪初叶; 在亚非国家, 现代意义上的非政府组织的发展是在 20 世纪六七十年代以后。<sup>[1] (P190)</sup>

非洲非政府组织的发展自有其独特而曲折的历史, 与其所处的国际大环境及年轻非洲国家的成长有着紧密的联系。许多非洲国家的非政府组织的本土渊源最初起源于传统公社制部门。在进入殖民地时期

\* 收稿日期: 2010-10-19

基金项目: 本文系 2008 年度云南大学人文社会科学研究项目《NGO 在多民族地区的活动及其影响——以非洲和云南为例》(08ynuhss027) 的阶段性成果。

作者简介: 方 伟(1983-), 男, 安徽铜陵人, 云南大学非洲研究中心国际关系专业 2009 级博士研究生, 赞比亚大学访问学者, 主要从事当代中国与南非关系、非洲非政府组织问题研究。

以后,西方传教士在宗主国的支持下,以建立宗教附属学校和健康机构的方式促使当地人信奉基督教,在一定程度上促进了这些传统公社制部门的演变发展。20 世纪 30 年代,“大萧条”使得非洲反对殖民统治的情绪日益高涨。部分非洲本土社团在此时成为独立运动的组织基础。随着更多非洲国家的纷纷独立,这些本土社团向非政府组织的转变也使得现代社会学意义上的非洲非政府组织应运而生。但是,它的行为却在一定程度上给新兴政权带来了隐忧,进而引来了政府对它的发展的压制。到 20 世纪八九十年代,经济全球化迅速蔓延,许多非洲国家实施经济结构调整,对公共服务供给放松了管制,非洲非政府组织也进入到一个快速发展的机遇期。<sup>[2] (P78)(P90)</sup>

非洲是一个由 50 多个国家组成的大陆,相似的国家命运与发展历程使得非洲的非政府组织在发展轨迹上有着诸多相似的地方,但各个国家自身也有其独特之处。以南非为例,南非非政府组织主要受到两种力量的影响:一方面,荷兰定居者的法团主义传统使公民协会在提供公共福利服务方面起到显著作用;另一方面,南非土著居民的自助精神也发挥着重要作用。在种族隔离的政治制度下,公民协会被并入到社会福利系统之中,只为白种人服务;另一方面,黑种人被隔离于所有政府援助之外,被迫依靠自己的组织和网络获得援助。这些土著组织在随后的反抗种族隔离制度的斗争中,在争取向民主过渡的过程之中发挥了重要作用。这使得南非的非政府组织以服务活动为主,而且规模较大;同时也拥有较大的倡导活动成分。他们的主要资金源于政府的支付和相当多的志愿者的投入。<sup>[3] (P173)</sup> 东非大国坦桑尼亚非政府组织发展的历程却与南非截然不同:一方面,该国非政府组织因德国和英国的传教活动而扩大,并在 20 世纪前半期的劳工和农民运动中被赋予了现代意义;另一方面,坦桑文化传承与政治发展的多样性使得该国非政府组织有着鲜明的本土特色。独立以后,民族主义政府的政治限制以及后来的经济困难阻碍了非政府组织在坦桑尼亚的进一步发展。现今,坦桑尼亚的非政府组织已经成为该国一支不可忽视的力量,但与其他发展中国家相比,其规模却较小。坦桑尼亚的非政府组织对志愿者的依赖程度较高,且大部分从业人员主要从事服务性工作,非政府组织的收入主要来源于收费收益,也有政府的支持和一些私人的慈善捐赠。<sup>[4] (P36)(P73)</sup>

## 二、非洲非政府组织的规模、分布及其与国际非政府组织的关系

现代社会学意义上的非洲非政府组织最早出现于 19 世纪 60 年代,<sup>1</sup> 到 20 世纪 90 年代得到了长足发展,其数量呈几何级数增长,所控制的财政资源也大幅增长。据统计,2004 年初,非洲的非政府组织已达到 3 500 个,<sup>④</sup>分布于非洲 53 个国家,其中埃及、肯尼亚、南非、坦桑尼亚、乌干达五国的非政府组织发展规模与影响较大,且各具特色。以坦桑尼亚为例,该国大多数的从业人员从事具有服务功能的活动。有调查显示,51% 的坦桑尼亚社会组织从业人员从事服务活动。其中社会服务 16%、社区发展 13%、教育 12%、健康 10% (参见图 1)。需指出的是:虽然坦桑尼亚非政府组织中从事服务活动的从业人数相当可观,但和其他发展中国家和转型国家相比还不够突出。主要原因是:坦桑尼亚非政府组织从事教育行业的人数比例较小(12%),而从事表达性活动的从业人员大约占到 31%,与其他发展中国家和转型国家的水平相当,在非洲国家中属于中上水平。<sup>[5] (P149-150)</sup>

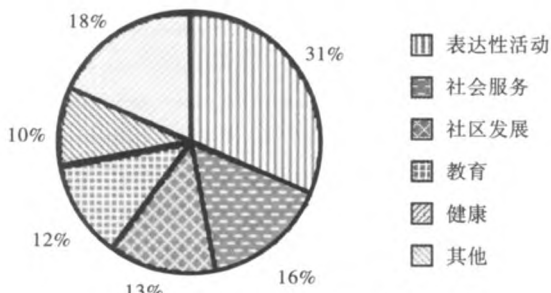


图1 坦桑尼亚非政府组织从业领域分布表

现代社会学意义上的非洲非政府组织产生于维护人权领域,大多为西方国家非政府组织的分支机构,长期接受西方资助。(参见表 1)因而,在日后的发展过程中,大多数非洲非政府组织常常面临角色尴尬的困境:一方面,由于长期接受外部资金资助,因此在与国际非政府组织(International Nongovernmental Organizations, INGOs)接触的过程中,常常处于弱势地位;另一方面,非洲非政府组织因为多具有外部力量支持的背景,因此时常成为国内政府打压的对象。非洲当地政府常将非政府组织当作与自己争夺国际援助的对象,或者认为非政府组织带有政治色彩,其活动不利于政权的稳定,进而对非政府组织设置诸多障碍。<sup>[6] (P41)</sup> 如在肯

<sup>1</sup> 时至 1946 年才用“非政府组织”这个名称来称呼此类组织,但并不意味着这类组织在此时才开始出现。非政府组织本身的历史要比其名称的历史早得多。与非洲相关的非政府组织,最早可以上溯到 1860 年左右的反对奴隶贸易的协会组织。  
<sup>④</sup> 根据联合国非洲问题特别办公室于 2004 公布的《非洲非政府组织名录》统计,非洲问题特别顾问办公室(非洲问题顾问办)的前身是非洲和最不发达国家特别协调员办公室(特协办)。1999 年,特协办公布了非洲非政府组织名录第 1 版,2004 年公布经修订的第 3 版。

尼亚和津巴布韦, 虽然政府均承认 NGO 服务社会的功能, 但更多的仍然是限制他们的发展。因此, 在 20 世纪 80 年代, 非洲非政府组织均极力避免对政府进行批评。表面原因是, 认为此种批评态度与非洲地区文化相违背; 深层次原因则是, 因为长期持有此种批评态度将不利于非政府组织的顺利发展。20 世纪 90 年代以后, 由于国际社会, 尤其是世界银行的资金大量涌入非洲国家, 非洲政府减缓了对非政府组织的干涉与控制, 但政府部门对非政府组织的监督与控制依然较为严格。<sup>[7] (P17)</sup>

此外, 还有 21 个国家的非政府组织在非洲设立了 240 个分支机构。<sup>1</sup> 中国民间组织国际交流促进会 (Chinese Association for International Understanding[CAFIU]) 是中国唯一在非洲运作的非政府组织。<sup>④</sup>

表 1 在非洲设有 NGO 分支机构的前五位国家

	美国	瑞典	英国	法国	加拿大	总 计
数量	82	34	30	26	23	195
比例( %)	34. 2	14. 2	12. 5	10. 8	9. 6	81. 3

资料来源:《非洲非政府组织名录》(2004 年版)。

三、非洲非政府组织的主要活动领域

目前, 非洲非政府组织主要在农业与扶贫、教育与志愿者、艾滋病防治与人权保护等三大领域内发挥其特殊而重要的作用。

1. 农业与扶贫 非洲的非政府组织欲在政治或人权等领域内开展活动, 首先必须在经济上做出贡献, 这样才能赢得当地民众的信任。农业活动是非洲主要的生产活动, 因此, 非政府组织在经济领域内的工作大部分集中于农业领域。农业领域的工作大体有以下五个方面: (1) 深入农村一家一户, 针对农民在农业生产中的具体需要提供相应的援助。(2) 提供食物补助。对农村贫困家庭在帮助其恢复生产的前提下, 解决其燃眉之急, 使之免受饥饿之虞。或者, 在每年青黄不接之时, 为农民提供食物低息借贷, 农民收获后再以粮食的形式偿还。这样可以避免市场交易对农民的二次盘剥。(3) 进行农业基础设施建设。如在干旱地区钻井、在沼泽地区排水成田、在缺少收割和脱粒机械的地区组织人员无偿为农民收割和脱粒。<sup>[8]</sup> (4) 开展农业知识技能培训。这种教育活动在非洲被称为“成人教育”(Adult Education)。鉴于农民缺乏学习兴趣, 往往采取有偿学习的方法, 如农民只要听一次课, 就可以获得若干种子、若干木薯片等。这样, 既提高了农民的学习积极性, 也提高了农民的生产技能。(5) 提供农产品加工的基础技术。如在乌干达生产咖啡的地区指导他们进行简单的碾磨加工, 既可以提高农产品的附加值, 也可以增加农民的收入。

2. 教育与志愿者 非政府组织也在非洲开展教育援助, 主要涉及的领域有学前教育、初等教育、中等教育、成人教育、职业技能培训和艾滋病预防教育等方面。在学前教育方面, 因为非洲特定的社会经济条件, 政府投入资金发展学前教育常常力不从心。非政府组织在这个方面大力开展工作, 组织志愿者深入到非洲基层社区和农村, 为那里的学龄前儿童组织学前班等形式的学习组织, 促进了非洲学前教育的发展。如儿童支持网络(All Children’s Support Network), 向非洲 40 多个国家派遣志愿者, 开展学前教育活动, 2000—2006 年志愿者派出人次达到 3 万左右。在初等教育和中等教育的援助方面, 主要是帮助失学儿童重新就学。因为学龄儿童和少年失学的主要原因是家庭缺少食物, 所以, 非政府组织为这些特定的学生免费提供午餐, 以保证他们能顺利入学。如乐施会在 2005—2006 年度实施的“保证失学儿童入学的免费午餐计划”, 在肯尼亚、坦桑尼亚等地取得了良好的效果, 使 78 460 个儿童及其家庭在该项目中获得帮助。成人教育主要指专门从事农业培训的教育(详见上文)。职业技能培训主要是指在城市地区, 对失业者和妇女等城市弱势群体进行培训, 使其能够找到合适的工作, 获得基本的生活收入。

3. 艾滋病防治与人权保护 艾滋病防治是非洲非政府组织活动的重要领域之一。这是由非洲社会因艾滋病产生的严重问题所决定的。非政府组织从事农业培训需要关怀农村艾滋病病人, 从事城市失业人群的职业技能培训需要关怀城市艾滋病病人, 从事儿童发展教育同样需要扶持儿童艾滋病患者, 即使在人权领域, 艾滋病患者的基本人权也是一个重要的议题。有关非洲艾滋病的问题, 相关的研究和活动相当多。具体到非政府组织, 他们主要是从母婴预防、儿童救助、妇女预防、性传播预防、毒品预防、患者救助、艾滋病

<sup>1</sup> 这些国家是: 奥地利、比利时、加拿大、中国、捷克、丹麦、法国、德国、印度、以色列、意大利、日本、墨西哥、荷兰、菲律宾、西班牙、瑞典、瑞士、英国、美国、委内瑞拉。  
<sup>④</sup> 2005 年中国(含港、台)已获联合国经社理事会咨商地位非政府组织共计 23 家, 其中含港台地区 7 家。

知识教育等方面展开工作。人权领域内的非洲非政府组织则要为争取妇女和儿童的平等合法权利而斗争。儿童的权利主要包括: 儿童的生存权、受保护的权利、受教育的权利等; 妇女的权利包括: 与男性同工同酬、经济自主权、政治平等权、家庭地位平等、学习权等。此外, 非政府组织还要为劳工的工作条件和生活待遇进行呼吁, 这是其关注的另一个重要领域, 而对跨国公司在非洲企业中的劳工待遇问题尤其敏感。

总之, 当代中国与非洲国家的关系具有特殊的战略意义和丰富的内容。现阶段, 非洲非政府组织总体上对于中非关系是持积极和正面的态度的, 它们并没有特别排斥或敌视中国, 也不对现有的中非关系形态抱有偏见。但是, 近年来, 随着中非关系的快速发展, 大量的中国公民已开始到非洲投资、贸易、移民、居住, 中国人与普通非洲人有了越来越多的直接接触, 中国在非洲的活动范围已经深入到广大的城市和乡村, 深入到社区与边远村落, 从而对当地人的生活产生了各种影响。在此背景下, 进一步认识和了解非洲非政府组织的基本情况, 对于促进当下中非关系向着健康有序的方向发展具有重要意义。面对中非关系发展过程中出现的种种问题, 我们应及时了解并促使问题得到合理和有效的解决。对非洲大陆未来之发展前景, 我们应当有更多的期待与信心。毕竟, 我们应该懂得, 历史之推演与文明之进步, 总是有其内在的过程和阶段的。<sup>[9](P41)</sup>

---

### 参考文献:

[ 1 ] [ 美] Steve Charnovitz. Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance [ J ]. Michigan Journal of International Law, 1997, ( 2 ).

[ 2 ] [ 美] Sarah Michael. Bloomington. Undermining Development: The Absence of NGO Power among Local NGOs in Africa [ M ]. Ind. : Indiana University Press, 2004. [ 坦桑尼亚] Issa G. Shivji. Silences In Ngo Discourse: The Role and Future of NGOS in Africa [ M ]. Nairobi: Fahamu, 2007.

[ 3 ] [ 南非] The Center for Civil Society. The Size and Scope of the Nonr profit Sector in South Africa [ M ]. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 2002.

[ 4 ] [ 南非] Firozemanji, [ 英] Carl O' Coill. The missionary position : NGOs and development in Africa [ J ]. International Affairs, 1997, ( 2 ). [ 南非] Rotimi Sankore, What are NGOs doing in Africa? [ J ]. New African, 2005, ( 11 ).

[ 5 ] [ 美] 莱斯特· M. 萨拉蒙, [ 美] S. 沃加斯· 索可洛斯基. 全球公民社会: 非营利部门国际指数[ M ]. 陈一梅译. 北京: 北京大学出版社, 2007.

[ 6 ] [ 坦桑尼亚] Issa G. Shivji. Silences In Ngo Discourse: The Role and Future of NGOS in Africa [ M ]. Nairobi: Fahamu, 2007.

[ 7 ] 林德昌. 非政府组织和公民社会构建与发展: 国际与国家层面的解析[ J ]. 非政府组织学刊( 台), 2007, ( 2 ).

[ 8 ] [ 英] Oxfam. org. Chronic food insecurity in Eastern Africa and Oxfam' s response to the 2005-6 food crisis [ EB/ OL]. <http://www.oxfam.org.uk>, 2010-08-17.

[ 9 ] 刘鸿武. 跨越大洋的遥远呼应——中非两大文明之历史认知与现实合作[ J ]. 国际政治研究, 2006, ( 4 ).