

境外非政府组织因素 对中国外交的影响及其应对 *

孙海泳

【内容摘要】 自 20 世纪 90 年代以来, 包括非政府组织在内的各类社会组织在国际关系中的地位和影响力逐渐上升。国家权威的相对衰落以及国家功能的有限性凸显, 加之社会转型引发的问题以及对弱势群体权益的关切等, 都为非政府组织的发展提供了新的空间。现实中, 非政府组织在落实政府间国际组织议程, 拓展国际关系议题领域, 影响国际舆论, 介入国际谈判, 为官方外交提供新载体这些方面发挥着重要作用。非政府组织作用和影响力的上升, 有利于促进中外交流与中国国内的经济和社会发展。但与此同时, 境外非政府组织对中国外交政策实施、国际形象建构、海外利益保护、参与全球治理等造成压力。有鉴于此, 中国需要不断丰富外交理念, 支持具有国际化倾向的社会组织发展, 推动本土社会组织构建国际化活动网络, 将社会组织纳入国家对外援助体系, 妥善应对外交关系中的社会组织因素, 拓展新的外交空间。

【关键词】 社会组织 非政府组织 中国外交 民心相通

【作者简介】 孙海泳, 上海国际问题研究院比较政治与公共政策研究所副研究员 (上海 邮编: 200233)

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2018)01-0051-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201801004

* 本文系国家社科基金一般项目“中国对外直接投资面临的海外社会组织风险及对策研究”(17BGJ039)的阶段性成果。

在国际关系领域，以非政府组织（NGO）为代表的各类社会组织^①是非国家行为体的重要代表。自20世纪90年代以来，NGO对全球议程、国际舆论和国家间关系的影响日益上升，同时，中国对外关系中涉及的境外NGO因素亦日益明显。在中国进一步布局全方位外交，全面推进中国特色大国外交的进程中，强化国内社会组织对中国外交的支持作用，并妥善应对由境外NGO造成的外交压力，是未来中国外交必须面对的重要课题。

一、非政府组织参与国际事务的进程与动因

NGO最初主要借助联合国的平台逐渐介入国际事务。其在国家间关系、区域与全球治理领域发挥着日益重要的作用。在西方国家，NGO发展成熟，成为国家发挥国际影响力的重要渠道，也成为国家外交政策的重要工具。

（一）非政府组织参与国际事务的进程

NGO参与公共事务的历史可追溯至18世纪废除奴隶贸易的民间运动及和平运动。美国是NGO发展较早的代表性国家。与劳工权益和自由贸易相关的运动催生了新的利益代表团体，如创立于1876年的美国第一个全国性工会——国际烟草工作者联合会（International Federation of Tobacco Workers, IFTW），这些组织成为NGO的前身。到20世纪初，NGO开始建立其行业组织，以在国家和国际层面强化身份认同，并关注知识产权、麻醉品控制、公共卫生、农业发展、自然保护等议题。到20世纪二三十年代，NGO对国际事务的参与进一步深入。例如，成立于1919年的国际劳工组织（ILO）成为国际联盟（League of Nations）的一部分，各国向国际联盟派出的四名代表中就包括一名来自工会组织的代表。由此，NGO开始成为国际组织的成员并与各国政府共同应对国际问题。^②20世纪上半叶，NGO在美国已经形

^① 中国国内将社会团体、基金会、民办非企业单位统称为社会组织。国际上对社会组织的提法通常包括非政府组织（NGO）、公民社会组织（civil society organizations）、非营利组织（NPO）、第三部门（The Third Sector）、地方性或草根社会组织（LOs）等，此外，还包括部分独立智库和非营利性基金会等。

^② David Lewis, *The Management of Non-governmental Development Organizations*, New York: Routledge, 2014, p. 60.

成网络化运营格局。美国 NGO 发展的特殊意义在于其具有国际导向或成为国际性的 NGO，并引领全球 NGO 的发展。部分国际 NGO 虽源于美国，但总部却设在他国，其分支机构遍布全球。

联合国与布雷顿森林体系建立后，国际政治的制度环境的复杂性显著上升，NGO 也在这一过程中崛起。^① NGO 这一术语最初由联合国提出，但未对其进行明确定义。1945 年通过的《联合国宪章》第 71 条仅规定联合国经社理事会（ECOSOC）可就与 NGO 有关并属于 ECOSOC 职权范围内的事项征询 NGO 的意见。因此，学界最初主要在联合国事务的语境下，针对相关社会行为体使用 NGO 这一术语。20 世纪 80 年代之后，这一术语已经成为对联合国框架之外的国际与国内社会行为体的普遍称谓。一般而言，NGO 是指独立于任何政府运营的组织，尽管其可能从政府机构接受资助，但其具体运作不受政府监督，也不是政府的代表。^②

从 20 世纪 80 年代起，NGO 进入发展的快车道。特别是冷战结束后，数量不断增加的 NGO 在各领域开展大量活动，包括支持普通民众的发展、推动可持续发展、促进人权保障与社会公正、防治环境退化，以及推动其他受到忽略或本该由政府承担的事业。尽管 NGO 实施的援助项目的规模与政府对外援助项目的规模差距甚远，但 NGO 援助活动的影响和意义日益显著，已获得较其实际援助规模更大的影响力。^③ 而且 NGO 已成为许多国家的国内议程与多边合作平台所承载的全球性议程的重要参与者，其在国际关系中的作用和影响日益上升。关于 NGO 在当前国际关系中的地位，兰德公司高级研究员迈克尔·马萨尔（Michael J. Mazarr）甚至认为，二战结束后的国际秩序中的重要角色包括超过 40 个国家以及与之相伴的非国家行为体网络。这些行为体作为重要节点形成了世界政治的核心——导向联盟（guiding

^① Anna Ohanyan, "Network Institutionalism: A New Synthesis for NGO Studies," in William E. DeMars and Dennis Dijkzeul, eds., *The NGO Challenge for International Relations Theory*, New York: Routledge, 2015, p. 84.

^② "Non-governmental Organizations: Doing the Work Governments Can't or Won't Do," April 19, 2015, <http://ngos.org/>.

^③ Igor Pellicciari, "Feeding the Trojan Horse: International Aid Policies in Support to NGOs (1990-2015)," in R. Marchetti ed., *Partnerships in International Policy-making*, London: Palgrave Macmillan, 2016, p. 301.

coalition)。导向联盟中存在多层结构，国家居于顶端，其下是包括跨国公司、NGO 等非国家行为体在内的各层级行为体，所有层级的行为体共同发挥作用，影响多层体系的运作。^①由此可见，NGO 在很大程度上已经成为国际关系中不可或缺的行为体。

（二）非政府组织参与国际事务的动因

NGO 参与国际事务并在国际关系中崛起的动因，在于全球化进程中国家权威的相对衰落以及国家功能有限性的凸显，加之社会转型引发的的问题以及对弱势群体权益的关切等，都为 NGO 的发展提供了新的空间。

第一，全球化的持续发展使国家权威相对衰落，这为 NGO 等社会组织大规模参与国际事务创造了新空间。由于国家的权威领域在缩减，而且原本专属于国家权威的领域也逐渐被来自不同中心和渊源的权威所分享，从过去两三个世纪经历的权威逐渐集中于国家的时期进入一个权威流散的时期。^②这种权力流散是冷战后国际关系中权力结构性变化的一个重要现象，其主要标志是权力从国家日益流散到国际组织、跨国公司、NGO 等行为体，这一趋势带来了利益多元化及治理方式的变革，对国家的治理能力提出了新要求。^③由于跨国问题以及 NGO 的发展，政府在信息控制领域的权力日益分散，外交人员的作用与 20 世纪初相比大为下降。当政府向获得授权的非国家行为体让渡更多活动空间，官方外交机构将向官方和非官方行为体分散部分权力。新的外交行为体凭借其基层动员能力等能够使外交方式具有更强的灵活性；国家在全球治理中的地位相对下降，也使 NGO 等非国家行为体承担新的外交角色，并在政府难以发挥作用的领域开展活动。^④

第二，冷战结束后，各类跨国性、全球性问题凸显，这为 NGO 深度参与跨国或全球事务注入了新动力。国家间的交流越是密切，跨国性和全球性

^① Michael J. Mazarr, "Preserving the Post-War Order," *Washington Quarterly*, Summer, 2017, pp. 30, 37.

^② 参见[英]苏珊·斯特兰奇：《权力流散：世界经济中的国家与非国家权威》，肖宏宇、耿协峰译，北京大学出版社 2005 年版，第 71-75 页。

^③ 郭延军：《权办流散与利益分享——湄公河水电开发新趋势与中国的应对》，《世界经济与政治》2014 年第 10 期，第 118 页。

^④ John Robert Kelley, "The New Diplomacy: Evolution of a Revolution," *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 21, No. 2010, p. 294.

议题越是多元化,各种国际 NGO 的数量就越多、目标也越多元,这是国际或国内社会的正常“生态”。^①在此背景下,人类的某些共同问题不仅需要主权国家间的合作,还需要 NGO 的参与;社会因素在外交中受到前所未有的重视,社会行为体也已成为各国外交不得不重视的对象。^②而且政府间国际组织在应对日益增长的全球性问题时,开始寻求与作为服务提供者和倡议者的 NGO 进行合作,这对 NGO 而言也意味着可以获得更多的资助机会,从而为其创造更有利的发展环境。^③

第三,冷战结束后,一些国家的社会转型、政局动荡以及国内热点问题的国际化,为各类 NGO 和公民社会组织提供了快速发展的外部环境,^④也为国际 NGO 提供了拓展活动的机遇。西方舆论界认为,冷战结束后,在非洲、中东、东欧、中亚地区出现了所谓的“失败国家”或“准失败国家”。这些国家往往存在中央政府垮台、种族和宗教冲突、侵犯人权、食物短缺、高通胀与高失业率以及大规模难民问题,而很多 NGO 一直致力于应对“失败国家”的人道主义危机、发展前景不确定的问题。^⑤由此,大量西方国家的 NGO 进入东欧、中亚等地区开展活动。同时,在一些落后的发展中国家,当民众面临教育与就业歧视、医疗卫生保障缺失、严重贫困、环境退化和气候变化等一系列问题时,当地政府往往忽视或无力应对其中的大部分问题,这为 NGO 介入并帮助原住民或其他弱势群体应对上述问题提供了活动空间。^⑥而进入这些国家的 NGO 在应对问题的过程中不断发展,最终不仅能够影响当地社会与政府,而且也能够对第三国在当地的利益产生重要影响。

^① 参见王逸舟:《中国外交的思考与前瞻》,《国际经济评论》2008年第7-8期,第6页。

^② 参见赵可金:《非传统外交:当代外交理论的新维度》,《国际观察》2012年第5期,第12页;赵可金:《非传统外交:外交社会化及其后果》,《世界经济与政治》2013年第2期,第102页。

^③ Kim D. Reimann, “A View from the Top: International Politics, Norms and Worldwide Growth of NGOs,” *International Studies Quarterly*, March, 2006, p. 46.

^④ Virág Molnár, “Civil Society, Radicalism and the Rediscovery of Mythic Nationalism,” *Nations and Nationalism*, Vol. 22, No. 1, 2016, p. 165.

^⑤ George Kaloudis, “Non-governmental Organizations: Mostly a Force for Good,” *International Journal on World Peace*, Vol. 34, No. 1, 2017, p. 87.

^⑥ Smriti Sabbarwal, “Indigenous Peoples’ Concerns for Environment: Examining the Role of Non-Governmental Organizations,” *Fourth World Journal*, Winter, 2017, p. 27.

二、非政府组织在国际关系中的作用与影响

国际 NGO 已成为国际政治变革的重要动力。虽然在国际政治中国家仍是主角，但国际 NGO 发挥了约束、限制和影响国家的重要作用。国际 NGO 关注如何在全球范围内扩展活动空间，以及与其他 NGO 进行联系与合作，^①进而获取更多资源。为实现这些目标，NGO 需获得利益相关方和社会的支持。^②在此背景下，NGO 在影响政府间国际组织，拓展国际关系议题领域并影响国际舆论，为政府外交提供新的载体等方面日益发挥重要的作用。

（一）影响政府间国际组织

国家与非国家行为体、公共及私营机构共同构成了世界政治的网络，在基于网络的国际政治的制度化进程中，NGO 是联系不同议题领域的行动者和载体。^③跨国 NGO 大致可分为两类，即操作型 NGO 和倡导型 NGO。就操作型 NGO 而言，联合国机构、世界银行、其他发展机构等能够吸引此类 NGO 在全球各地为之提供包括医疗卫生、灾荒救助、清洁用水和公用设施、教育等方面的专业服务。倡导型 NGO 的活动则主要是积极参与政治议程，并寻求与政府机构以及国际组织合作，以影响后者的决策进程。另外，一些操作型的 NGO 因其关注全球各地的弱势群体，也往往积极介入政治议程。

在此背景下，NGO 基于其跨国网络和基层触角，往往能够协助落实国际组织的相关议程，并在这一过程中，影响国际组织对特定议题的决策。因此，NGO 和政府间国际组织是一种双向互动关系，每一方都关注另一方的工具性作用。一方面，NGO 参与多边会议以及与政府间国际组织合作的主要目的在于希望影响国际规则与标准的制定。这样，NGO 在国内政治领域就能够利用国际准则、标准和规范，尽可能对政府形成影响。而政府间国际组织的认同也会增强 NGO 的地位和权威。另一方面，政府间国际组织发展

^① Sarah S. Stroup and Wendy H. Wong, "Come Together? Different Pathways to International NGO Centralization," *International Studies Review*, Vol. 15, No. 2, 2013, pp. 179-180.

^② Duong Trong Hue, "Fourth Generation NGOs: Communication Strategies in Social Campaigning and Resource Mobilization," *Journal of Nonprofit and Public Sector Marketing*, 2017, Vol. 29, No. 2, p. 142.

^③ Anna Ohanyan, "Network Institutionalism: A New Synthesis for NGO Studies," p. 84.

与 NGO 关系的主要目的, 在于获得 NGO 在专业知识与技能方面的支持以及其对政府间国际组织政策的支持。由此, NGO 成为政府间国际组织与一国民众之间的中介。^① 此外, NGO 通过问责机制对政府间国际组织的监督, 可以在强化政府间国际组织的责任方面发挥重要作用。作为监督者, NGO 能够在发展、人道主义援助、冲突预防和战后重建、环保、宏观经济管理等议题领域, 监督政府间国际组织的运作, 而且其监督范围有望得到扩展。^②

在全球多边谈判中, NGO 的参与能够对谈判的议题走向和结果发挥影响。其对谈判的介入范围, 不仅包括早期准备阶段的议题定义、议程设置等, 也包括谈判过程中的专业信息支持、倡议动员、游说、文本起草等, 还包括谈判结束后的合作协议的落实、监督工作。特别是 NGO 可通过塑造公众对谈判的预期, 帮助设定谈判议程, 并可通过提出理念和建议, 来强化某一特定谈判方的博弈能力。当然, NGO 也可通过发动大规模的抗议活动, 来阻滞国际谈判进程。值得注意的是, 国际环保领域(如气候变化议题)的谈判与其他多数多边谈判有所不同, 谈判者和 NGO 之间往往能够建立一种建设性合作关系。通过设置“气候正义”等议题, NGO 能获得更多关注, 并可与其他 NGO 以及政府机构建立更广泛的议题联盟。^③ 这有助于优化针对特定环境威胁的国际应对方案, 而且能够提高国际合作的透明度。

(二) 拓展国际关系的议题领域并影响国际舆论

国际政治已不再局限于国家间的互动, 还涉及众多的国家和非国家行为体形成的复杂关系网络。由于非国家行为体尤其是 NGO 越来越多地介入全球事务, 全球议程也在快速拓展, 不断超越传统的“高政治”议题, 而更多关注诸如环境退化、种族权益、文化与宗教冲突、疾病预防、发展问题等“低政治”议题。推动这一进程的力量是多元的, 不仅包括 20 世纪后期的科技

^① Bob Reinalda, “The Co-evolution of Non-governmental and Intergovernmental Organizations in Historical Perspective,” in William E. DeMars and Dennis Dijkzeul, eds., *The NGO Challenge for International Relations Theory*, New York: Routledge, 2015, p. 121.

^② Mark T. Buntaine, “Accountability in Global Governance: Civil Society Claims for Environmental Performance at the World Bank,” *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 1, 2015, pp. 108-109.

^③ Jen Iris Allan and Jennifer Hadden, “Exploring the Framing Power of NGOs in Global Climate Politics,” *Environmental Politics*, Vol. 26, No. 4, 2017, p. 616.

进步，而且包括国际社会出现的国家间经济与生态的相互依赖。随着 NGO 以及新的社会运动的崛起，外交的功能正在被越来越广泛的人群所承担，那些参与外交的民间行为体往往是现行政治议程的颠覆者或变革者。^① 另外，NGO 的持续倡议和行动，能够影响国际舆论并成功塑造新的国际议程。例如，冲突地区的非法钻石贸易，即“血钻”（conflict diamonds）贸易曾助推塞拉利昂、安哥拉和民主刚果的血腥内战。由于持续的政府行动，“全球见证”（Global Witness）等 NGO 的积极推动，以及世界钻石协会（World Diamond Council, WDC）等行业机构的参与，在全球范围内限制“血钻”贸易的努力取得了显著成效。当然，NGO 的这种舆论塑造能力对主权国家的国际形象及对外政策议程亦会产生重要影响。

（三）为国家外交提供新的行动载体

无论是全球性还是地方性 NGO，其运营几乎都不是完全独立于政府之外，但各类 NGO 与政府机构的联系方式与紧密度却呈现多样性。由于 NGO 具有政府不具备的三方面关键资源，即可信度、专业知识和必备的关系网络，相对于政府，NGO 的信誉度相对较高。NGO 具有专业人力资源和关系网络，可以动员积极分子和专家、接触外国政要，进而可以利用这些网络在既定的政策领域发挥影响力。^② NGO 参与各种议题领域的跨国治理也有助于传播其母国或资助方的价值观，并能够拓展母国或资助方开展公共外交的跨国社会基础。尽管与政府合作是 NGO 的明智选择，但在发展中国家，NGO 与政府的关系模式仍存在差异。在南亚的印度和孟加拉国，政府对 NGO 的发展给予支持和鼓励，NGO 倾向与政府形成紧密的合作关系；非洲的 NGO 也认识到与政府紧密合作的必要性，并尽量避免出现对抗局面；但大多数拉美国家的 NGO 则长期处于政府的对立面，一些转型国家的 NGO 将自身视为强化公民社会的关键力量。^③

自 20 世纪下半叶以来，NGO 的发展得到许多国家和国际组织的支持。

^① John Hoffman, “Reconstructing Diplomacy,” *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No. 4, 2003, p. 539.

^② Mark Leonard, “Diplomacy by Other Means,” *Foreign Policy*, Vol. 132, 2002, pp. 54-55.

^③ Francis Amagoh, “Improving the Credibility and Effectiveness of Non-governmental Organizations,” *Progress in Development Studies*, Vol. 15, No. 3, 2015, p. 234.

例如，目前大约有 150 万个 NGO 在美国运营，其活动涉及外交政策、选举、环保、卫生、妇女权益、经济发展等领域的政治倡议，以及志愿服务、分享宗教信仰、扶助弱势群体等非政治性活动。^① 美国 NGO 对外开展的“文教经援”“选举监督”等活动在美国软实力外交中发挥着重要作用，这些活动几乎都离不开政府的支持和资助。当然，这些 NGO 所拥有的志愿精神以及在相关领域的专业技能也可弥补政府外交能力的不足。^② 因此，从资源交换角度来看，NGO 通过发挥沟通政府与公众之间的中介作用可以汲取资源。政府可制定符合 NGO 预期的政策，由此 NGO 可提升其信誉与民意支持，这又可资 NGO 影响官方政策。同时，政府和公众均可提供融资支持。^③ 欧盟也不断增加对 NGO 的资金支持，设立于 20 世纪 60 年代的欧盟对外援助项目自 20 世纪 70 年代中期之后，开始对 NGO 进行资助。

以美国为代表的西方国家的 NGO 经过长期发展，已在参与官方对外援助、减贫与推动发展、保障弱势群体权益、应对全球性问题等领域发挥了积极作用。但许多 NGO 也成为西方国家推广价值理念、实现外交政策目标的重要工具。虽然国际 NGO 运作的项目大部分在发展中国家，但其总部多设在西方国家，以便获取资助和开展国际交流。西方国家往往通过资助本国 NGO，再由这些 NGO 有条件地资助有助于项目落实并在理念、宗旨与西方趋同的发展中国家的 NGO 来开展相关项目，以提升资助方在对象国的影响力和话语权。在对外援助领域，成立于 1961 年的美国国际开发署 (USAID)，自 1973 年起向 NGO 提供资金支持，帮助其拓展海外活动。1981 年，美国国会立法规定至少 13.5% 的政府对外发展援助支出需通过 NGO 执行，到 21 世纪初，USAID 甚至将其总预算的 30% 以上分配给 NGO。^④ 同时，美国的 NGO 在培植国外亲美力量、影响热点地区局势等方面发挥了重要作用。以

^① U.S. Department of State, “Non-governmental Organizations (NGOs) in the United States,” January 20, 2017, <https://www.state.gov/j/drl/rls/fs/2017/266904.htm>.

^② 马方方：《“亚太再平衡”战略下美国软实力外交探析——以非政府组织为视角》，《当代世界与社会主义》2015 年第 1 期，第 129 页。

^③ Wiebke Marie Junk, “Two Logics of NGO Advocacy: Understanding Inside and Outside Lobbying on EU Environmental Policies,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 2, 2016, pp. 238-239.

^④ Michelle Keck, “Stated Funded NGOs in Civil Wars: The US Case,” *Contemporary Politics*, Vol. 17, No. 4, 2011, p. 412.

美国国家民主基金会（National Endowment for Democracy, NED）为例，该机构是一个致力于推动世界各地民主的私人非营利组织，旨在通过协助世界各地的 NGO 团体，推动全球民主化，其资金主要源自国会的年度拨款。冷战结束后，NED 开始接受其他政府机构和私人的捐赠，由其将资金分拨给以推动海外民主为目标的 NGO，或用于其他以扩散民主为目标的项目，因此 NED 成为美国推行外交战略的有利工具。^① 近年来，缅甸成为 NED 的重点活动区域，中国企业在密松（Myitsone）水电站项目上受挫，与 NED 对在缅活动的 NGO 的支持与操纵密不可分。

三、境外非政府组织对中国外交的影响

在对华关系中，境外 NGO 在深化中外交流与助力中国对外开放、关注弱势群体、力行减贫扶困、促进经济发展与民生改善、输入先进理念、提供科教资源等领域发挥了不容忽视的积极作用。但由于受到政治制度、文化背景差异等因素的影响，一些具有西方国家背景的 NGO 的活动对中国对外关系也造成负面冲击。在中国影响力日益上升的非洲、东南亚等区域，一些与西方国家存在历史渊源、资助关系的当地 NGO 在人权、环保等议题领域与西方 NGO 或西方国家政府遥相呼应，联手对华施压。而在全局治理与地区合作领域，中国本土的社会组织的影响力仍相当有限，这将在一定程度上限制中国参与全球治理与区域合作的能力。

（一）中国的对外政策及国际形象受到非政府组织的负面影响

随着中国与外部世界特别是西方国家关系的进一步发展，NGO 逐渐以其母国的国内行为规范对待中国政府和社会，成为中国与有关国家外交关系中较为棘手的部分。目前，中国与西方关系中的许多矛盾的背后都有西方 NGO 的身影，无论其是否具有政府背景，都会对中国的内政、外交产生负面影响。^② 中国经常面临如此困境：当一些具有西方背景的 NGO 在人权、

^① 张勇安、刘海丽：《国际非政府组织与美国对缅外交——以美国国家民主基金会为中心》，《美国研究》2014 年第 2 期，第 22-25 页。

^② 参见李庆四：《社会组织的外交功能：基于中西互动的考察》，《世界经济与政治》

环保、贸易逆差等议题上对华发难时，其母国政府可置身事外，但这却让中国承受巨大国际压力。因为西方 NGO 提供的批评“论据”往往较易获得关注与同情，与之对抗的任何政府往往会因激起众怒而丧失道义制高点。^① 这类情况往往对中国外交造成干扰。如在苏丹达尔富尔（Darfur）问题上，美国政府曾借 2008 年北京奥运会之机对华施压，以迫使中国与之协调立场，为此美国政府资助众多 NGO 开展相关活动，这些 NGO 很快就将北京奥运会与达尔富尔问题挂钩。^② 此后，具有浓厚政治背景的国际人权组织推动达尔富尔问题不断发酵，借机指责中国，并借助媒体等渠道在全球范围内传播此类话语，试图改变中国在该问题上的外交立场。例如，2012 年 2 月，大赦国际（Amnesty International）指出，达尔富尔冲突的延续是由于外来武器不断流入该地区，并指责中国的军售使该地人权状况恶化。^③ 其实，西方国家干预达尔富尔问题具有复杂的政治与战略动机，它们支持 NGO 介入这一议题并对华施压，可用“民意”外衣掩饰其内在动机，并对中国形成舆论压力。尽管西方国家及其所支持的 NGO 最终并未完全达到目的，但在这一过程中，中国的国际形象一度遭受负面影响。

不容忽视的是，在一些发展中国家特别是非洲国家，NGO 的活动相当活跃，已经逐渐发挥包括提供福利等功能。NGO 不仅成为非洲重要的游说团体，而且在部分国家正成为社会治理的主要利益相关方。许多非洲 NGO 经常就中国企业侵犯劳工权益、导致环境退化，中国所持的不干涉内政政策对促进非洲良治造成所谓潜在不良影响等问题批评中国。^④ 不可否认，一些

2009 年第 6 期，第 67-68 页。

^① 吕晓莉：《中国非政府组织在民间外交领域中的作用研究》，《中国治理评论》2013 年第 1 期，第 150 页。

^② 2007 年 3 月 28 日，NGO 达尔富尔梦（Dream for Darfur）的创办人好莱坞演员米娅·法罗（Mia Farrow）与其子若南·法罗（Ronan farrow）在《华尔街日报》发表题为《种族灭绝的奥运会》的文章，这是国际社会第一次公开将北京奥运会与达尔富尔问题挂钩。参见龙小农、陈阅：《NGO 与中国在非洲国际影响力及话语权的建构》，《现代传播》2013 年第 7 期，第 58 页。

^③ Amnesty International, “New Weapons from China and Russia ‘Fuelling Darfur Conflict,’” February 9, 2012, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2012/02/darfur-new-weapons-china-and-russia-fuelling-conflict/>.

^④ David Brenner, “Are Chinese NGOs ‘Going Out’? The Role of Chinese NGOs and GONGOS in Sino-African Relations,” *Journal of Public and International Affairs*, 2012, p. 138.

情况的出现与个别中国企业存在的经营行为失范问题存在一定关联，但 NGO 对中非合作的指责乃至偏见无疑会影响到当地民众对中非关系的正确认知，在民间播下对华不满的种子。^① 当西方与非洲的 NGO 在环保、人权、社会治理等新兴领域抹黑中国在非洲的形象时，中国只能主要通过官方渠道澄清事实，效果往往较为有限。

（二）中国的海外经济利益面临 NGO 的冲击

由于国内经济发展需要大量能源和资源，中国海外投资不得不主要投向非洲、拉美等资源丰富的地区。而这些地区开采条件较好的资源已被发达国家的跨国公司分割完毕，因此中国企业往往只能参与那些开采难度较大、各类风险较高的项目。在此过程中，若不能妥善应对涉及环保、原住民权益等方面的问题，会引发中方投资者和当地居民关系的紧张和冲突。而许多 NGO 为扩大影响力，会针对当地工程项目制造舆论议题，加之一些当地 NGO 受到西方的资金支持和业务培训，并与西方 NGO 相互配合夸大工程项目的负面影响，这种舆论影响力常会产生倍增效应，使工程项目的负面信息迅速扩散，甚至可能出现使中国企业猝不及防的突发事件。^② 与此同时，迫于国内外的压力，当地政府最终可能被迫以环保等理由中止工程项目。由此可见，由 NGO 引发的社会风险最终可能上升为政治与政策风险，使中国企业的海外项目蒙受损失。总体而言，NGO 干扰中国企业的海外项目的主要原因包括项目所在国国内及国际双重因素。在国内层面，当地政府执政能力不足，国内发展利益分配失衡，民主化转型导致民粹主义泛滥，经济民族主义思潮暗流涌动，从而使 NGO 拥有在当地发展网络和发起运动的社会资源；在国际层面，部分 NGO 成为西方国家遏制和削弱中国的“棋子”。^③

目前，中国企业在东南亚、非洲等区域已经面临许多由 NGO 间接引发的项目风险。2011 年 9 月底，缅甸政府宣布搁置中国企业投资建设的伊洛瓦

^① 韦红：《非洲非政府组织对中非合作关系的压力及对策思考》，《当代世界与社会主义》2009 年第 4 期，第 138 页。

^② 舒欢：《“一带一路”重大工程建设正面形象的舆论营造研究》，《南京社会科学》2016 年第 11 期，第 153 页。

^③ 柳建文：《“一带一路”背景下国外非政府组织与中国的国际区域合作》，《外交评论》2016 年第 5 期，第 1 页。

底江上最大的水电项目——密松水电站，就是一个集环境、政治和文化问题于一体的典型案例。^① 此前，随着中国在缅投资的增加，在中国投资比较集中的缅甸西北部地区，NED 开展了一系列社会项目，以此来影响当地民众对中国投资项目的认知。参与反对中国在缅项目的众多 NGO 如丹瑞天然气运动（Shwe Gas Movement）、克钦发展网络组织（Kachin Development Network Group, KDNG）等均直接接受 NED 的赞助，其行动直接或间接地配合了美国政府在缅抗衡中国影响力的对外战略需求。^② 也正因缅甸具有重要的地缘战略价值且处于政治转型进程中，中国在缅大型投资项目屡因 NGO 引发种种风险。

值得注意的是，在推动落实“一带一路”倡议的背景下，由于沿线国家数量较多，民族文化与制度具有较大差异性，地缘政治因素暗流涌动，项目实施层面因素复杂，使中国在落实“一带一路”倡议的进程中面临与 NGO 因素相关的诸多障碍和潜在风险。例如，在中国落实“一带一路”倡议与开展区域合作的重点地区，NGO 的数量庞大、成分复杂，仅在大湄公河地区活动的环保类 NGO 就有 1.7 万余个，其中很多参与了针对中国的“反坝、反矿和反油气管道”活动。^③ 2017 年初，当中国的施工单位在泰国参与疏浚湄公河航道这一“一带一路”互联互通项目时，超过 100 个 NGO 以保护生态为由，通过发起抗议活动等方式，阻挠在湄公河上建设任何水坝等设施。其实，抗议活动在很大程度上源自抗议者对日益上升的本国国内不平等的不满，但导致了袭击中国工人事件以及对华裔的不满，使之成为替罪羊。^④

（三）中国参与全球治理与区域合作缺乏社会组织的有力护持

国际社会的空间结构已从一元的、等级的架构向多元的、网状的结构演变。仅靠政府单方面参与全球治理难以进行全方位的沟通及取得成效，NGO

^① 韩秀丽：《中国海外投资中的环境保护问题》，《国际问题研究》2013 年第 5 期，第 106 页。

^② 张勇安、刘海丽：《国际非政府组织与美国对缅外交——以美国国家民主基金会为中心》，第 32-33 页。

^③ 柳建文：《“一带一路”背景下国外非政府组织与中国的国际区域合作》，第 3 页。

^④ “Anti-Chinese Feeling: Strong Sentiment Turns into Strong Actions,” ASEAN Today, June 27, 2017, <https://www.aseantoday.com/2017/06/anti-chinese-feeling-strong-sentiment-turns-into-strong-actions/>.

从公共外交角度发挥作用，成为国家参与全球治理的补充路径。^① 20 世纪 80 年代后，包括世界银行、国际货币基金组织、联合国粮农组织（FAO）等国际组织纷纷与 NGO 建立正式合作伙伴关系，并邀请 NGO 参加其内部重要会议或合作执行项目。在联合国大会上，一些获得联合国经社理事会咨商会员资格的 NGO 也可参会讨论相关议题。但目前中国社会组织获得该咨商地位的数量极少，总数仅为美国的 1/20、印度的 1/4，在金砖国家中仅比巴西与南非的情况略好。^② 这一状况与中国的实力地位极不相符。

同时，作为正在崛起的新兴大国，在提供全球公共产品方面，中国正面临国际社会的更高期待，而中国的大国意识也在提升，希望在全球治理领域发挥更大作用与影响。全球公共产品既包括物质层面的力量，又包括制度层面的组织、机制、规范，还包括引领人类发展的理念与价值。^③ 推动中国社会组织参与全球治理进程，对于充分发挥社会组织的民间身份优势，加大对制度、理念层面的公共产品贡献力度，具有重要意义。目前，在气候变化领域，国内社会组织已开始理念倡导和方案供给方面发挥影响，但在多数全球性问题上和专业的国际组织中，其参与度、行业认可度与影响力仍明显不足。这一状况不利于中国在全球与区域治理中提升话语权和影响力。当前中国已成为全球治理的重要参与者、建设者和贡献者，在参与全球治理中亟待推动国内社会组织在多边场合阐释和推介中国的新理念、新倡议和新方案，通过政府与民间组织共同努力，提升中国在全球治理中的话语权和影响力。

四、重视社会组织因素 提升中国外交能力

鉴于目前 NGO 在国际关系中的影响力日益上升及其对中国外交的重要影响。中国需重视本土社会组织在对外关系中的作用，提升本土社会组织的国际化能力，并加大对其“走出去”的支持力度，提升中国的国际软实力。

^① 参见吕晓莉：《中国非政府组织的国际化路径研究》，第 120 页。

^② 王逸舟、张硕：《中国民间社会组织参与国际公共产品供给：一种调研基础上的透视》，《当代世界》2017 年第 7 期，第 18 页。

^③ 蔡拓：《中国参与全球治理的新问题与新关切》，《学术界》2016 年第 9 期，第 8-9 页。

（一）重视社会组织因素在中国特色大国外交中的作用

在中国特色大国外交的发展进程中，需重视并借助社会组织因素提升外交能力，拓展中国外交的活动空间，需扭转对外关系中过度依赖政府间关系的传统方式，重视发挥社会组织因素及民间关系的积极作用。这有助于赢得足以支撑双边关系可持续、深入发展的民意基础。一方面，中国在融入国际社会的过程中往往与西方 NGO 发生摩擦与冲撞，多数情况下导致中国外交陷入被动，对此需依靠国内社会组织来有效化解。对于越来越有能力作为负责任大国的中国而言，充分发育的社会组织将在外交上发挥政府无法替代的功能。^① 另一方面，在诸多发展中国家，NGO 等社会组织在国内社会、政治领域的影响力日益上升，考虑到其复杂的背景、利益诉求以及对外交和海外利益保护的重要影响，更需在中国的对外政策议程中予以积极应对。

（二）支持具有国际化导向的国内社会组织的发展

总体而言，目前中国的社会组织数量快速增长，总数已超过 79.5 万，^② 但其中具有深厚社会根基与较高国际化程度的社会组织还相当有限，难以满足维护中国外交利益的需要。

第一，应根据培育本土社会组织“走出去”的需要，有选择地支持建立相关社会组织。合法身份的获得是社会组织开展活动的基础和前提，也是中国社会组织面临的生存与发展的最大障碍。因此，对于有助于促进社会和谐和提升中国外交能力的社会组织，如具有国际化倾向的环保、扶贫、卫生健康、科技、人文交流等领域的社会组织，应在注册登记、项目审批等环节予以优先支持。

第二，淡化“走出去”社会组织的政府背景或政治色彩。非政府性是社会组织的基本属性之一，然而许多社会组织具有浓厚的政府背景，相当一部分社会组织由党政机构直接创办，或由党政机构转变而来，或由原党政官员及与党政关系密切的知名人士创办，这些组织的主要资源不仅源于党政机关，而且在观念、组织、职能、活动方式、管理体制等方面均严重依赖于政

^① 李庆四：《社会组织的外交功能：基于中西互动的考察》，第 66 页。

^② 参见民政部网站，<http://www.chinanpo.gov.cn/search/searchOrgList.do?action=searchOrgList>。

府，甚至依然作为政府的附属机构发挥作用。^① 这类社会组织可能因其浓厚的政府背景而在促进民心相通中面临代表性方面的质疑。有鉴于此，中国需支持官方色彩较淡且可助力中国外交与海外利益保护的社会组织的发展，提升其国际化能力。同时，需加强社会组织管理与运营的人才队伍建设，借助国内有关高校及科研院所类智库已经成立的涉及社会组织与全球治理的研究机构，培养具有相关领域专业知识、精通外语、熟悉国外法律与社会制度、具有国际视野的复合型运营人才，以此提升社会组织管理的专业化水平和国际化能力。此外，还需参照国际标准，通过及时披露等方式，保证社会组织国际化项目财务、决策、项目管理与执行情况等信息的透明度，提升其行业认可度。

第三，可设立社会组织“走出去”的专项资金，以缓解部分社会组织尤其是民办或草根型社会组织“走出去”面临的资金瓶颈，并采取项目招标的方式来实现对社会组织的间接资助。在资金申请与拨付过程中，需严格遵循公开透明、公平竞争的原则，确保项目的招标、投标、竞标等各环节的公平与透明。在项目执行和资金使用过程中，需委托第三方财务、审计或评估机构进行监督，以确保资金的合理使用和项目的实际效果。

（三）推动构建社会组织的国际化活动网络

第一，构建社会组织的跨界合作机制，创新跨界合作的资金纽带。中国的一些社会组织的运营资金主要依靠政府拨款，而众多草根型社会组织的资金往往依靠境外资助。由于草根型社会组织经过充分发展有望成为国内社会组织“走出去”的生力军，因此要支持其中具有国际化潜质的社会组织与国内企业、政府附属机构建立合作关系，特别是探索社会组织与中资民营企业之间的协作机制。作为资源丰富的投资者和捐赠者，国内企业对社会组织而言是很有吸引力的合作伙伴，较之利用境外资金，利用国内商界的资金更符合政府的监管要求。^② 通过构建社会组织与商界的合作关系，充分调动与发

^① 安芳华：《浅析我国社会组织面临的现实问题》，中国社会科学网，2014年1月15日，http://www.cssn.cn/dybg/gqdy_sh/201401/t20140115_943991.shtml。

^② Pauline Hope Cheong and Aimei Yang, “Chinese Non-governmental Organizations, Media and Culture: Communication Perspectives, Practices, and Provocations,” *Chinese Journal of Communication*, Vol. 10, No. 1, 2017, p. 6.

挥社会组织的作用，对中国海外投资与利益保护具有“放大”效应。^①可推动社会组织通过提供调查、咨询等方式向海外中资企业提供投资所在国社会风险信息以及履行企业社会责任的服务，并由社会组织帮助企业搭建履行社会责任的平台，由此推动形成双方合作拓展海外利益与国际空间的良性互动格局。

第二，应培育一批具有深厚社会基础、专业服务能力较强的本土社会组织，并逐步建立广泛的以民间机构为主体的海外活动网络，使其成为中国外交的得力助手。社会层面的深入交往有助于促进民心相通，但对于那些希望利用人权和发展援助推动发展中国家政治转型的力量而言，其担心中国社会组织在相关国家的活动会降低西方 NGO 或西方国家对该国政治发展的影响力，因此其可能会对中国社会组织持批评立场。^②有鉴于此，应着重加强中国社会组织与活动所在国那些拥有影响力及话语权的 NGO 的交流与合作，并通过资助中国本土社会组织，再通过其间接资助当地的 NGO，让这些 NGO 在当地积极传播关于中国的正面信息或澄清外界对于中国的误解，传播中国的价值理念和中国的发展经验，由此可影响当地民间社会的舆论走向。同时，需适时邀请境外对华友好的 NGO 代表来华交流、访问、列席官方国际会议等，加强联系。

第三，需加强中国社会组织与政府间国际组织、国际 NGO 之间的沟通与协作，充分利用国际多边外交舞台，扩大双方之间的多方面、多层次合作关系。一是应大力推动国内社会组织与全球或区域多边机构建立合作关系，逐渐提升中国在全球治理领域的话语质量和话语权。二是支持本土社会组织积极参加国际 NGO 开展的全球性公益活动与专业性活动，优化中国的国际形象，并提升中国在各专业领域的话语权。三是中国社会组织在“走出去”的过程中，不仅要处理与东道国 NGO 的关系，还要面临与第三国 NGO 的合作与竞争关系，因此需在活动所在国建立与第三国 NGO 群体的沟通、协

^① 陈积敏：《论中国海外投资利益保护的现状与对策》，《国际论坛》2014年第5期，第37-38页。

^② Reza Hasmath, “China’s NGOs Go Global,” *Diplomat*, March 23, 2016, <https://thediplomat.com/2016/03/chinas-ngos-go-global/>.

调与合作机制，融入国际性社会组织活动网络，巩固中国社会组织在海外的生存土壤。四是以“一带一路”民间组织合作网络国际指导委员会和秘书处的建立为契机，推动沿线社会组织合作进程，并探索在全球范围内建立针对不同议题领域的社会组织论坛并发展会员，定期开展交流和研讨，借此推介中国的发展理念和对外政策等。

（四）将社会组织充分纳入国家对外援助体系

在国际发展援助领域，由于援助国与受援国之间往往存在明显的社会与文化差异，NGO通过发起民间合作项目，有助于减小这类差异的负面影响，在对外援助发起国与受援国之间构建合作伙伴关系。同时，NGO往往以维护和促进公益为己任，有利于避免非议与干扰。此外，NGO往往扎根基层、运作高效、反应敏捷，且拥有同行网络的支持，这有助于保障援助资源得以合理、高效使用。NGO等社会组织在外援机制较成熟的国家中正发挥越来越大的作用。切实发挥中国社会组织的作用，创新对外发展援助的具体方式，对于提升中国的外援效果具有重要意义。

目前，中国也已开始探索和吸纳社会组织参与对外人道主义援助。今后宜将社会组织纳入对外援助体系，使之成为对外援助的重要参与方和执行者，按照“民办官助”的模式运作，但对于使用援外资金的社会组织，对其自身的资质、实力、透明度、问责制则应加强审查。^①可由社会组织承接部分中国对外发展援助的具体实施环节，并在此过程中强化中国社会组织与在受援国活动的NGO的合作关系。特别是在“一带一路”沿线，部分国家在经历“颜色革命”后加强了对外来社会组织的审查和管控力度，因此，中国社会组织以对外援助的方式“走出去”更容易在活动所在国落地生根。^②它们可开展扶贫、农村发展项目，拓展医疗培训与卫生援助、人道主义物资捐赠项目，推介及推动建设环保项目，也可探索在对外援助项目中设立相关培训基金，根据中国在海外开展活动的社会组织的推荐与选拔，对部分发展中

^① 张玲、张万洪：《“一带一路”倡议中的民间外交——基于缅甸田野调查的反思》，《上海对外经贸大学学报》2017年第3期，第39页。

^② 宰思焯：《非政府组织助推“一带一路”共同体建设路径》，《中国市场》2016年第8期，第27-28页。

国家的同行进行专业培训。通过在社会基层扩大中国在当地的影响力，促进民心相通，为中国与各国关系的发展厚植社会根基。

结 束 语

在全球范围内，NGO 等各类社会组织对跨国交流、国际事务的广泛深入参与将是一种长期趋势。NGO 开展的诸多活动对于提升跨国民间交流水平、扶助弱势群体、保障公平正义、促进经济发展以及保护自然环境具有重要意义。在此过程中，NGO 不仅可以其民间组织的身份提出政治倡议与推进项目实施，还能发挥政府外交助手的作用，维护国家的外交利益。受这一双重身份的影响，加之 NGO 的理念宗旨、利益背景等因素的复杂性，一国 NGO 的活动可能会对别国利益产生负面影响。当前，中国正在全球范围内积极拓展伙伴关系，扩大与各国的共同利益，并倡导建设人类命运共同体。在此过程中，如何规避、化解境外 NGO 等各类社会组织所造成的负面影响，并妥善利用 NGO 等各类社会组织的积极作用，将考验中国外交。通过妥善应对境外 NGO 并充分发挥国内社会组织的作用，提升中国的外交能力，将有助于夯实对外交往的社会基础，深化民心相通，为人类命运共同体的构建培育新动力。

[收稿日期：2017-11-08]

[修回日期：2017-12-02]

[责任编辑：樊文光]