

中国 NGO 参与全球治理的优势与时机

◎马庆钰^{1,2}

1. 北京师范大学 人文社科高等研究院; 2. 中央党校(国家行政学院) 社会和生态文明建设教研部 北京 100091

摘要:《“十四五”社会组织发展规划》首次提出,增强我国社会组织参与全球治理能力,提高中华文化影响力和中国“软实力”。这是对中国社会组织发展能力和进一步扩大作用范围提出的新目标要求。全球治理是国际范围内包括政府组织与非政府组织等各人类组织,协同解决区域或全球范围内影响人类生存发展质量的困境问题的体制机制。非政府组织的组织属性、组织形态和国际认可度,决定了其在全球治理体系和国家软实力建设等相关国际事务中具有不可替代性。国家在改革开放全面发展中经济实力得到不断积累、人类命运共同体理念逐渐明晰、国际事务参与意愿不断增强、“一带一路”区域合作逐渐形成,这些都为中国非政府组织走出去参与国际事务和全球治理创造了有利时机。

关键词: 全球治理; 国际合作; 人类命运共同体; 非政府组织参与; 社会组织参与

中图分类号: D63 文献标志码: A 文章编号: 1000-8594(2022)01-0052-10

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2022.01.007

由民政部制定和印发的《“十四五”社会组织发展规划》提出,稳妥实施社会组织“走出去”,有序开展境外合作,增强我国社会组织参与全球治理能力,提高中华文化影响力和中国“软实力”^[1]。这对于我国社会组织提升能力,走出国门,在全球治理中发挥影响作用,提出了更高更明确的目标要求。

社会组织即国际社会所称的非政府组织^①的全球治理参与,在国内仍然是一个需要强化的话题和行动领域。伴随改革开放的进程,尤其是党的十八大以后,中国政府国际参与的意识 and 能力不断提升,对国际社会事务的影响也越来越大,但是当面对诸如气候公正、人类权益、妇女权利、减贫灭贫、粮食安全、代际公平、维护健康、打击毒品犯罪、防灾减灾、人道援助、促进弱群权利等等人类社会公共问题时,仅仅靠国家政府是不够的,它们考验的是国家政府组织、政府间国际组织、各类非政府组织、企业和跨国公司以及各类民间组织共同应对一系列挑战的智慧和能力。相关制度和政策管理者对于全球治理和对非政府参与国际事务的认识,不仅关系到国家参与的方向,而且影响到国家参与全球治理的能力、效率和对全球治理的影响力。迄今为止,由于还没有充分认识和开发非政府组织参与资源的价值,我国在国际事务和全球治理中尚缺少一个必要的着力点。这与发达国家全球参与的一般做法有差距,与

我国的全球治理追求不吻合,也与国际社会对中国的期待不相符。应认真总结理念与实践上的局限,深化对全球治理规律的认识,建立政府与非政府组织分工合作的全球参与观念,通过优化制度环境和启用针对性的政策杠杆,开发和培育非政府组织参与国际事务的素质能力,提升我国的全球治理参与水平并发挥其对国际公益的增值作用。

一、全球治理的本质与非政府组织的优势

(一) 全球治理的本质

“全球治理”最初由国际发展委员会主席勃兰特于1990年提出。1992年28位国际知名人士发起成立了“全球治理委员会”(Commission on Global Governance),该委员会于1995年发表了《天涯成比邻》的研究报告,较为系统地阐述了全球治理的概念、价值以及全球治理同全球安全、经济全球化、改革联合国、加强全世界法治等的关系。该报告提出,把各国政府和国际组织以及非正式的全球公民社会组织作为制定和实施全球规制的组织主体;把影响或者将要影响全人类的、很难依靠单个国家得以解决的跨国性问题作为全球治理的客体;把国际规制的透明度、完善性、适应性、政府能力、权力分配、相互依存和知识基础等作为国际治理效果的评估对象。

^①为行文的方便和一致,本文以国际活动中通用的“非政府组织”及其英文缩略语“NGO”、“国际非政府组织”及其英文缩略语“INGO”作为基本表述方式。

基金项目: 国家部委招标课题“社会组织参与全球治理研究”(GJFGZKZDXM2020016)

作者简介: 马庆钰,北京师范大学人文社科高等研究院、中央党校(国家行政学院)社会和生态文明建设教研部教授,博士研究生导师。

在2011年之前,国内有关全球治理的期刊文献有1,100余篇,学者对此概念和机制持积极和消极的不同认识观点。2012年,党的十八大根据中国的发展和参与能力,首次提出“要倡导人类命运共同体意识,在追求本国利益时兼顾他国合理关切,在谋求本国发展中促进各国共同发展,建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系,同舟共济,权责共担,增进人类共同利益”。既然是命运共同体,其秉持的逻辑就是奉行国际合作理念,追求全球治理目标。国内外学者和国际政要对“全球治理”虽然各有表述,但总体上趋于一致。本文归纳提出,所谓全球治理,就是世界范围内包括各国政府组织、政府间国际组织、各类非政府组织、国际企业组织和各种民间团体等利益相关者,共同参与区域范围乃至全球范围公共资源配置的过程。全球治理的目的是通过民主多元和法治规范的制度机制以及方法,提升全人类生活环境的公平正义和健康安全。

追求全球治理就离不开国际合作、国际化以及当下热议的社会组织“走出去”。《联合国宪章》明确提出,其“宗旨之一就是促成国际合作,以解决国家间属于经济、社会、文化以及人类福祉性质之国际问题”。20世纪80年代至今,国际合作理论研究的结果之一就是国际合作本质达成了基本共识,即“当合作行为体通过政策协调过程,调整自身行为以适应其他行为体实际或预期的偏好时”合作就会形成,政策协调意味着合作者调整各自的政策以减少对他国造成的消极后果^[2]。此“国际合作”的归纳是站在政府立场上的观点,但国家是国际社会主要行为体,却不是唯一的行为体^[3]。政府间国际组织、各类非政府组织、跨国公司企业和各种民间社会组织都是国际社会的行为主体,它们以特有的利益境界、更广的利益格局和更宽的利益关怀,与国家政府组织一起参与到国际事务中来,对全球治理的目标产生了重要的影响。“国际化”是国际参与和合作中的特征。具体到非政府组织的“国际化”,是指具备条件的民间社会组织将其资源配置活动空间从国内拓至国外、服务与资金支持从面向本国人群转向他国人群、合作关系从国内为主变为国际为主、影响范围从国内事务扩至国际事务的调整与发展过程。非政府组织若要参与国际事务,国际化既是其基本通道,也是其重要特征。社会组织“走出去”则是针对我国非政府组织迄今仍然局限于国内地域的

现况提出的一个新目标、高要求。随着改革开放和全球化进程,非政府组织由国内舞台向国际舞台的发展和拓展是一个趋势。从对国际事务和全球治理的影响看,如果仅限于国内,非政府组织参与的广度、深度、直接可及性与影响力等都无法与“走出去”、进入国际舞台相提并论,这一点由国际事务和全球治理的特点所决定。因此,“走出去”是对我国非政府组织参与国际事务的新的空间定位。

(二) “非政府组织”的优势

“非政府组织”(NGO)在国内业界所熟知的“社会组织”“民间组织”“第三部门”“公民组织”“志愿者组织”“慈善组织”等一系列类似概念中,是历史最早且相对更具有国际色彩的一个称谓。在全球治理有关的国际事务合作和参与场景中,用“非政府组织”取代“社会组织”等类似概念,更容易与政府组织相对应和相区别。客观来看,非政府组织具有三个值得注意的、与全球治理和国际合作有关的看点。

1. 从组织属性看,非政府组织是以组织成员的自愿参与、自我组织、自主治理、自我发展为基础的,以公益性、志愿性、非营利性、非官方性、组织规范性为主要特征的一类组织。它和党政机关不一样,因为它不具有权力属性;它和企业组织不一样,因为它不是利润获取指向;它和人民团体不一样,因为它不具有参政议政的专属政治功能;它和事业单位也不一样,因为它不是财政供养的法定服务机构。这些特征决定了非政府组织更具有中性特点,因而是全球公益事务参与中一个比较理想的角色。

2. 从国际认可度看,非政府组织已经获得很高的国际社会接纳度。1945年,联合国成立时通过的《联合国宪章》第七十一条是非政府组织参与联合国国际事务的合法性来源。其经由联合国获得的国际事务参与资格和身份,体现在此后于1946年通过的“2/3号决议”、1950年通过的“288B(X)号决议”、1968年通过的“1296(XUV)决议”以及1996年通过的“1996/31号决议”中。其中,“1296(XUV)决议”规定了联合国同非政府组织关系的法律框架,允许非政府组织在联合国经社理事会以及联合国体系中的其他机构中获得咨商地位。而“1996/31号决议”则在具有咨商资格的非政府组织的基础上,进一步承认了所有非政府组织的地位,允许各国和各地区的非政府组织以自己的名义在经社

理事会独立发表意见。早从20世纪60年代,联合国就开始邀请政府组织以外的民间机构出席活动。20世纪70年代后,形成在联合国召开国际会议的同时同地举行同样议题的非政府组织国际论坛的惯例。参加平行会议的非政府组织国际论坛依次为:1972年斯德哥尔摩的人类环境大会,1992年里约热内卢的环境与发展大会,1994年开罗的人口与发展会议,1995年哥本哈根的社会发展会议,1995年北京的世界妇女大会,1996年伊斯坦布尔的联合国第二次人类住区大会等。这些事实说明,非政府组织参与国际公共事务是有通道、有平台、有制度的,由来已久,具有名正言顺的合法性。

3. 从组织形态看,国际非政府组织(INGO)是从全球治理和国际合作事务中发展出来的一种非政府组织类型。第一批国际NGO出现于1850年之前。国际组织联盟(UIA)实时统计显示,截至2021年12月8日,全球已有75,031个国际组织^①,其中,INGO占到七成左右^②,据此推断迄今全球大约有52,000个国际非政府组织。这类组织在一般非政府组织的属性之上,又增加了治理方式上的特殊性。《国际组织年鉴》制定了识别国际NGO的七条规则,包括“目标、会员、治理结构、人员、财务、自治和活动。强调它们是那些面向三个或三个以上国家的组织”^[4]。这些规则的核心意思是:国际NGO必须高度自治,能证明其国际导向以及其以合理、明确的目标为导向的持续的活动。鉴于“国际”二字隐含着对国家之间相互作用的强调,国际协会联盟(UIA)倾向于把国际NGO界定为国家之间的“跨国社团”。这个类别的非政府组织的治理和业务特征告诉人们,在国际合作和国际事务的场景中,“非政府组织”是更能与政府组织明确区分的概念。同时,在一般非政府组织基础上发展出来的“国际非政府组织”是国际合作过程中不可缺少的一种组织形态,其对国际合作的适宜性与一般非政府组织相比有过之而无不及。

二、非政府组织在全球治理中的角色作用

全球问题的公共性、国际事务的复杂性、主体利益的差异性决定了国际合作需要超越合作主体的

褊狭与局限。非政府组织在这个领域显现出自身属性的比较优势,它们借由国际事务合作,在国家的公共外交、国家软实力建设、协调国际合作立场、协力企业境外发展、建设全球治理体系等方面都发挥了不可替代的作用。

(一) 公共外交的参与者

公共外交是一国政府为争取他国认同而采取的各类公关行动,这是公共外交最本质也是最经典的含义^[5]。随着经济全球化和世界多极化的发展,以及国家间交往中参与主体和参与方式的多元化,公共外交应时而生,其与政府外交一道构成国家整体外交^[6]。党的十八大报告提出,“我们将扎实推进公共外交和人文交流”^[7],这是继2009年第十一次驻外使节会议首次提出公共外交^[8]之后,党中央再一次以党代会报告的形式表达开展公共外交的意愿。公共外交作为一种新形式的国际交往,丰富并突破了传统意义上的政府外交和民间外交的内涵。其中,政府是主导,社会精英是中坚,社会力量是基础。公共外交和政府外交共同组成国家的外交体系。时至今日,限于认识和管理设计,我国民间社会组织等力量参与国际事务还比较有限,难以满足影响全球治理和国际事务的需要。公共外交的独特之处是恪守非外交职业和非国家目的原则参与国际交往活动,这就需要在制度上为非官方群体的国际参与提供相应的衔接与空间,提供灵活多样的协调服务,更应该为之创造一种宽松的政治环境^[9]。

无论过去、现在,还是可见的未来,主权国家都是国际合作、国际交往和国际活动的主要行为体。国家利益依旧是主权国家追求的最主要目标,这就导致各国之间不可避免地存在国家竞争的敏感地带。而且主权国家政府在国际事务和国际活动中,往往会拘泥于国体政体意识形态、办事程序中的繁文缛节、交往行动中的循规蹈矩以及合作共事中的种种顾虑等,使得官方在国际事务舞台上难免刻板计较和左顾右盼,这是各国政府在国际交往中的普遍现象。

相比而言,非政府组织作为民间交往主体,就没有过多的压力负担和组织制度上的牵绊约束,它们

^①来自UIA实时统计数据,GLOBAL CIVIL SOCIETY DATABASE,网址<https://uia.org/ybio/>。

^②参见百度词条“国际组织”,网址<https://baike.baidu.com/item/%E5%9B%BD%E9%99%85%E7%BB%84%E7%BB%87/261053?fr=aladdin>。

具有自主、灵活、弹性、简捷等特点,不仅自己可以直接参与利益相关的国际事务,还适合作为政府间交往的链接中介和缓冲地带。在公共外交领域,非政府组织具有传递信号、设定议题、建立接触、刺激反馈的灵活性,可以建立与利益相关非政府组织的联系,促进非政府组织间议题的形成,为政府间的沟通交流创造机会条件。在一些政府不便于出面的问题上,非政府组织可以建立敏感话题的民间对话通道。发达国家由社会组织出面参与国际利益协调与谈判的事例有很多。例如,英国的非政府组织通过对欧盟成员国公众进行传播影响,调动民众舆论去影响各自国家的政策意愿,促使欧盟在相关政策制定中减少对英国的不利因素。加拿大政府也利用非政府组织参加协议谈判或游说他国政府,来提升本国在国际社会中的被接受度。美国的非政府组织更是公共外交的重要角色。中美冷战时期,受到福特基金会资金支持的美中关系全国委员会是促成美中关系破冰的“乒乓外交”中一个重要角色。在中国邀请美国乒乓球队访华后,美国乒乓球协会也有意邀请中国乒乓球队访美,但困于费用短缺,是“美中关系全国委员会”表态筹款支持中国队的美国之行,从而促成了美国乒协主席的邀请行动和接下来两国乒乓球队的互访,为中美两国重建外交关系建立了连接点^[10]。还如,“中国美国商会”是在民政部登记的一家美国非营利、非政府组织,拥有来自全球的3,300多名会员,代表着900家在华运营的外资企业。该组织着力于为会员沟通中美政府关系、搭建和中国企业之间合作网络、提供中国的法律法规援助并提供包括商务签证快速通道在内的特别服务等。并于每年编写白皮书发放给中国商务部和美国国会议员及联邦政府成员,反映美国企业在华经营状况,提出建议并与政府协商解决,以帮助美国公司的在华发展。

(二) 国家软实力的建设者

约瑟夫·奈于1990年在《外交政策》上发表《软实力》一文,首次提出软实力概念,并在此后多篇研究中不断加以完善。他认为,“软实力即非强制非利诱而是由自身吸引力所形成的无形力量”^[11],软实力“往往与无形的实力资源相关,如有吸引力的文化、政治价值观和政治制度、被视为合法的或有道义威信的政策等”^[12]。大量研究证明,国际发展援助有助于国家软实力提升^[13],而NGO是软实力重

要的承载主体^[14]^[17],尽管通过NGO流动的外国援助资金只占资金总额的17%左右^[15],但它们在公共卫生、基础教育、环境保护、社区发展等领域开展活动,与受援助国当地社区的接触最为紧密。比如,日本政府自20世纪70年代后期开始,通过多种方式持续向大约160个欠发达国家和地区提供发展援助,以提高自己的国际影响力。BBC全球抽样调查显示,“认为日本的国家影响主要是积极的”的民众,2009年占57%,居全球第四位;2010年占53%,居第三位;2011年占57%,居第五位;2012年占58%,居第一位;2013年占51%,居第四位;2014年占49%,居第五位,一直高于对美中俄等大国的评价^[16]。日本注重官方与民间力量全面参与公共外交,在政府、企业、学校、公民和非政府组织之间形成广泛的国际交往软实力合力,尤其是民间各类志愿团体的参与,不仅淡化了官方援助的政治色彩,还增加了国家软实力建设的力量^[17],如日本青年海外协力协会自1965年以来已向70多个国家派出超过3万名志愿者^[18],在当今国际政治中,“国际软实力成为国家实力和全球治理能力的重要方面”^[19]。

一个国家与软实力相关的面向有很多,对落后发展地区人民的援助是其中不可缺少的国际合作事项之一,但是国家政府通过非政府组织为此付出了努力却未必能够得到相应的积极反馈,其中原因值得思考。韩国学者李信和认为,软实力是基于理念和文化吸引力的国家力量形式。国家软实力的评估主要基于三个方面,即认知性(cognitive)、情感性(affective)和规范性(normative)^[14]^[11-32]。在国际发展援助中,认知性维度是指受援国如何评价援助国的国家形象和其在国际事务中的地位;情感性维度是指受援国人民是否喜欢援助国;规范性维度是指受援国是否将援助国的国家政策和国际角色视为合法和合理的。援助国软实力的达成在很大程度上取决于受援国人民的认同,这不仅来自援助国政府主导的政治话语,更是需要由非政府组织援助行为所传递的文化、信仰、习惯、规范所体现的正义、人道、和平等人类共同价值的力量因素,这是一个国家软实力以及是否对受援国人民产生吸引力和影响力的关键。援助最终效果还要看国家制度优势、文化优势、道路优势等能否为非政府组织服务与合作的对象所承认和接受,这个结果的影响要素至少取决

于制度和理念的价值普遍程度、非政府组织的行动传播质量以及合作与服务对象的价值判断。

(三) 政府间立场的斡旋者

非政府组织与政府组织在国际合作中的行动目标有时并不完全重合,这恰恰是其在国际合作中发挥特殊作用的机会。国际合作的最终目的是实现全球福利和国际共同体利益的增值,气候公正、人类权益、妇女权利、减贫灭贫、食物安全、代际公平、维护健康、打击毒品犯罪、防灾减灾、人道援助、促进弱势群体权利平等无不指向这一目的。

非政府组织对政府和国际非政府组织的重要性在于:它们不仅可以提供比其他来源更为专业和翔实的信息,对国际统一行动的政策文本具有特殊贡献,而且它们往往是各类组织都比较容易接受的角色,是连通各方、居中斡旋的理想主体。在气候环境问题上,各国政府总会有自己的立场保留,在这些利益落差之间发挥润滑和熨平作用的主要是非政府组织。中国政府和国际组织之间的沟通往往通过中国非政府组织完成。比如关于气候和环境的国际合作协商场合,中国政府都是通过中国非政府组织与国际组织沟通解释,如天津气候会议、坎昆气候大会、德班气候大会、多哈气候大会、华沙气候大会等。政府在气候环境大会之前向非政府组织介绍政府的原则立场,并经由它们争取国际组织的理解和认同。

非政府组织还善于运用策略方式推使政府调整立场,与国际行动趋于一致,既促成国家间的共同行动,又维护国家的基本形象。《中国应对气候变化的政策与行动:2010年度报告》在引用“哥本哈根立场书”时,删除了“发展中国家之间也应加强合作应对气候变化”“中国作为碳排放量最大的发展中国家”等表述,表示对“哥本哈根立场书”有保留意见。中国联署签名的非政府组织,包括绿满江淮、创绿中心、青年应对气候变化行动网络、山水自然保护中心、自然之友、全球环境研究所、中国国际民间组织合作促进会、公众环境研究中心、阿拉善SEE生态协会、北京地球村环境教育中心、中国民间气候变化行动网络^①、自然资源保护协会、世界自然基金会、绿色和平、乐施会等非政府组织,运用策略的方式,

既肯定了政府进步并支持其积极的合作政策,又提出促其进一步变通以适应全球应对行动的建议,说服本国政府与国际社会采取一致立场,从而维护了中国国际社会公信力和负责任的国家形象。《巴黎协定》是2016年4月22日在纽约签署的全球应对气候变化协定,联合国环境规划署感谢中国在协定订立中所起的积极作用,感谢中国在全球环境治理中发挥的领导性作用^[20]。这个共赢结果的背后其实就有非政府组织对于政府国际合作立场的协调影响。

(四) 企业境外经营矛盾的化解者

企业以经济效益为立足点,无论是在境外业务拓展中还是在国际贸易中,常常会有潜在的风险。在企业的境外发展和国际交往领域,存在企业组织与非政府组织合作的必要空间。

2012年至今,中国对外直接投资一直名列世界前三位。2020年中国直接对外投资净额为1,537亿美元,占全球份额的20.2%,首次位居全球第一。截至2020年年底,中国2.8万个对外投资者在海外境外设立直接投资企业4.5万家,分布在全球189个国家地区,境外企业资产总额7.9万亿美元,累计对外直接投资存量25,806.6亿美元,占全球存量的6.6%。截至2020年年末,中国对“一带一路”沿线63个国家开展了直接投资,设立企业近1.1万家。2013—2020年中国对沿线国家累计直接投资1,398.5亿美元^[21]。中资企业在所在国家缴税总额和创造就业总数连年增加,但收获的并不都是积极反馈和评价。因为在亚洲、非洲、拉美等地常常遭遇当地环保组织、劳工组织、妇女组织等NGO的反对和冲击,中资项目海外受挫经常发生。2011年中缅密松水电站项目被缅甸政府叫停,2012年中缅莱比塘铜矿项目因民间抗议而停工,2014年中缅皎漂—昆明铁路工程计划搁浅;中柬柴阿润水坝项目遭到柬埔寨非政府组织的抵制而无法开工;在南美的尼加拉瓜运河项目遭到当地民间的十多次大规模抗议;频繁的社会抗争成为秘鲁中资矿企面临的最大风险,在非洲的中非经济合作也屡屡遭到当地非

^①含25家成员机构,包括中国国际民间组织合作促进会(CANGO)、厦门市绿十字环保志愿者中心(XMGCA)、环友科学技术研究中心(环友科技)、自然之友、北京地球村环境教育中心、道和环境与发展研究所(IED)、山水自然保护中心、四川省绿色江河环境保护促进会、江苏绿色之友、安徽绿满江淮环境发展中心、中国青年应对气候变化行动网络(CYCAN)、上海绿洲生态保护交流中心、绿家园志愿者、江西山江湖可持续发展促进会等。观察员包括清华大学CDM研发中心、亚洲城市清洁空气行动中心(CAI-Asia)、乐施会(OXFAM)。

政府组织的责难^[22]。据统计,在中国企业海外投资面临的各类风险中,社会风险占比高达20%,仅次于市场壁垒所占的22%^[23]。

值得重视的是,有的中资企业寻求与中国的非政府组织合作,通过高调履行企业社会责任来化解社会风险。如中国水利水电建设集团与全球环境研究所(GEI)就老挝南俄5(Nam Ngum 5)水电站的社区发展项目达成协议。GEI利用其专业化的服务,帮助库区移民发展养殖项目和沼气项目,在解决当地农户生计问题的同时,也保护了环境,得到居民高度认可。通过与GEI的合作,中水电的在地项目不仅开展顺利,而且企业形象也大幅提升。

企业境外开拓发展中的遭遇致因很多,但中资企业在项目上多与当地官员对话却忽略与社区普罗大众的融通、多关注经济效益而忽略社会责任是重要原因之一。许多海外中资企业在企业社会责任方面不擅长、不专业,招致当地关系僵化和气氛恶化,致使项目受阻。这一点在国家职能部门历年报告中都没有反映,更遑论将非政府组织纳入企业海外投资运营的格局中。中资企业想在海外顺利运营,除了要遵循当地的法律以外,还必须履行好社会责任,而在这一点上,中资企业需要借助非政府组织的理念、技术和经验并与其建立海外发展的伙伴关系。

同样,国际合作和公共外交领域也难免会出现贸易纠纷和跨国行业利益争端,解决这类问题不宜政府出面,企业靠自己或者行业协会去解决。温州是世界上最大的打火机生产基地,年产金属打火机5亿多只,占全球金属打火机市场总量的60%—70%,其中1/3出口欧盟。2002年6月,欧盟决定对产自中国的打火机进行反倾销立案,温州打火机协会在中国五金协会的指导下,邀请涉外法律专家到温州举行多次专题分析会,提出温州打火机与欧洲企业生产的打火机有着本质区别,温州各打火机企业均属民营企业,不存在政府补贴问题,其产品不属于“低于成本销售”的倾销范畴。欧洲打火机进口商协会出于行业批发和销售网络利益考虑,也应中方协会要求对欧盟相关部门进行游说。欧盟反倾销委员会官员随后赴温州对涉诉企业的产品、销售、财务等进行现场核查,并如实向欧盟报告。最终,作为起诉方的欧洲打火机制造商联合会撤回反倾销申诉要求,温州地区性行业利益和中国烟具行业在国

际上的声誉得以维护。

公共外交中既有政治外交也有经济外交,既有合作外交也有利益纠纷外交。无论哪一种,非政府组织都可以利用自己的民间性、独立性、专业性、灵活性、公益性等独特属性,不带偏见和意识形态地走上与利益纠纷方谈判的桌台,平起平坐、开诚布公、据理力争地讨价还价。除此之外,非政府组织还可以寻求国际同行的支持和帮助,形成争端解决中的国际合作。

(五) 全球治理体系的促进者

与全球化共生的全球性问题的主要特点是:单靠各国政府组织或政府间国际组织,都无法有效应对全球化给人类带来的新的生产和生活关系的压力挑战,而只能依靠世界范围内各利益相关者共同参与以解决全球性矛盾和难题。其中的各类非政府组织包括国际非政府组织,其超越传统政治价值观和国家地区利益观的优势能够弥补政府组织、政府间国际组织在全球治理中的褊狭。它们通过倡议、行动、监督等各种形式,推动全球人类共同问题的解决,成为全球治理的一个重要主体。

1. 引领全球公益慈善。20世纪80年代以后,随着全球一体化发展,非政府组织在全球治理中的重要性逐渐凸显出来。一些传统的慈善、救助、环境、和平发展、劳动权益、弱群权利保护领域的非政府组织得到广泛接纳,以弥补政府在满足社会福利、支持国际人道、促进国家发展等方面的失灵。行会商会、科学技术、医疗卫生、基础设施等方面的非政府组织规模也迅速增长,尤其是国际非政府组织在全球治理中成为重要角色,它们通过自愿结社的形式,在全球公共领域起到组织、形塑、表达“世界公民”的观点,成为全球公益慈善行动的引领者。

2. 完善全球行为规范。世界公认全球治理的主导者是联合国,而作为联合国所属机构的经社理事会则为各类非政府组织构建了参与全球治理的机制。它们参与建立国际治理规则,与各国政府组织、政府间国际组织等一道建立起国际行为规范。例如,许多健康医疗类国际非政府组织与世界卫生组织合作,应对传染性疾病的侵害;食品医疗和科学类国际非政府组织与联合国粮农组织合作,建立食品卫生标准;国际酒店餐饮协会与世界旅游组织和联合国环境规划署合作,促进旅游业可持续发展;国际电信行业非政府组织参与管理电磁频谱、卫星轨道

和电信标准化等;国际商会准则成为全球诸多贸易领域的规制;等等。非政府组织在全球法治领域直接参与和推动了《联合国气候变化框架公约》《关于环境保护的南极条约环境议定书》《国际濒危物种贸易公约》《世界遗产公约》《生物多样性公约》《国际荒漠化防治公约》《禁止酷刑公约》《渥太华禁雷公约》《集束弹药公约》《儿童权利公约》等的制定,对《建立世界贸易组织协定》《与贸易有关的知识产权协定》《农业协定》等产生了实质性影响^[24]。

3. 推动企业履行社会责任。大型企业和跨国公司往往被认为是许多全球问题的来源,国际非政府组织与行业相关的政府间国际组织合作,建立了企业行为准则和经营伦理规范,引导了企业履行社会责任。例如,环境责任经济联盟(CERES)于1989年提出包含十条内容的企业行为规定即《瓦尔德斯原则》,后经修改成为《环境责任经济联盟原则》并于1992年颁布。另一个重要的准则是由社会责任国际(SAI)制定的社会责任SA8000标准,适用于世界各地任何行业 and 不同规模的公司,与ISO9000质量管理体系及ISO14000环境管理体系一样,都是可被第三方认证机构使用的企业认证国际标准。类似的还有大量行业类国际NGO制定的会员伦理准则,是具有很强约束性的行业规范。

4. 督促各类组织兑现责任承诺。各类非政府组织参与建立的经济社会治理规范,形塑着全球相关领域的责任价值取向,国家组织、公司组织、各类非政府组织和这些组织的成员都嵌入其中,并受到潜移默化的影响^[25]。国际非政府组织还通过倡导游说和监督,督促国家政府和政府间国际组织真正执行这些治理规范。例如,气候行动网络(CAN)观察监督国际环境协议的履行;妇女环境与发展组织(WEDD)跟踪联合国有关环境和妇女问题协定的执行情况;国际计划(PI)致力于促进各国儿童权益保障;第三世界网络(TWN)严查由国家、政府间国际组织及国际发展类NGO组织实施的发展项目的进程与结果。这些都是对关系到人类命运共同体的全球治理实践的生动诠释,从中可以看到,非政府组织的确是全球治理的重要支柱之一。

三、非政府组织参与全球治理的时机

国家在改革开放全面发展中经济实力的不断积

累和增强、逐渐明晰的人类命运共同体理念和国际事务参与意愿、“一带一路”经济发展空间的趋于形成等,都为中国非政府组织“走出去”参与有关全球治理议题创造了有利时机。

(一) 国力提升创造了条件

参与国际事务和全球治理需要一定的实力支撑。广义上的国际事务合作不仅是对合作方都存在利害关系的合作,还包括以强帮弱的国际公益国际慈善,这实际上是全球治理中很普遍的一种形式。

“以强帮弱”是国际社会的传统,迄今为止,以OECD国家为主的“发展援助委员会”(DAC)成员依然维持在国际发展合作领域的主导地位,但多种原因导致2018年的总体援助规模延续了2016年以来的下降趋势,ODA净支付额为1,493亿美元,较2017年减少2.7%。在29个DAC成员国中,有12个国家的援助资金下滑,其中,意大利(-21.3%)、葡萄牙(15.6%)、芬兰(-14.6%)、希腊(-14.5%)和日本(-13.4%)降幅最为明显。这导致对最不发达国家和地区的一般援助额下降,其中,DAC提供的人道主义援助总额为153亿美元,实际减少8%^[26]。在这个责任空缺需要填补时,中国、印度、沙特等国家正在成为国际发展合作的新力量。

改革开放助力的中国经济体量已经位列全球第二位,对中国参与国际事务、承担公共责任产生了相辅相成的影响。相关数据也对这一关系常识予以证明。中华人民共和国成立后到2010年的约60年间,共向166个国家和地区提供了近4,000亿元人民币的援助^[27],而根据AidData统计^①,中国在2000—2016年间的ODA性质援助金额共480亿美元,相当于3,360亿人民币,也就是说这17年的外援规模占过去60年外援规模的84%。梳理现有数据,可以清楚看到国家经济和财政总量与对外援助规模的对应关系。2000年之前虽然对外援助增长率高,但GDP基数规模小,所以年度外援规模在10亿美元之内。2000年以后,在基数规模逐步增大的同时,依然保持10%左右的援助增长率,2002年中国达到12万亿元的GDP和1.89万亿元的财政总量,年度外援资金规模上升至20亿美元;2009

^①AidData 是美国威廉玛丽大学的一个研究实验室,研究与披露各国公共外交的指标,包括财政、文化、精英对精英、交流和信息等。

年达到 34 万亿元的 GDP 和 6.84 万亿元的财政总量,年度外援资金增至 29 亿美元;2016 年达到 74.4 万亿元的 GDP 和 16 万亿元的财政总量,年度外援资金规模上升至 126 亿美元。2019 年中国 GDP 已经达到了 99 万亿元,人均 GDP 达到约 1 万美元,年度外援资金规模突破 200 亿美元。

公益外援资金规模随着一个国家的经济发展而增长,这也就预示着中国非政府组织可能有机会参与到 ODA 项目中。虽然中国习惯于政府和企业的支援方式,但毕竟时代在发展、理念在变化,再加上国外援助经验的启发,应当有一定份额和一些不适宜政府和企业的援助合作可以由非政府组织来承担,使其紧紧围绕可持续发展议题和人类命运共同体的目标,在关乎人的生命权、健康权、发展权等领域发挥专长。

(二) 人类命运共同体理念下的契机

中国的全球责任意识由来已久,但真正具有现代性的认识还是在经济积累和国力逐渐增强之后。继 2012 年党的十八大提出“要倡导人类命运共同体意识”后,习近平总书记于 2015 年 9 月在纽约联合国总部发表讲话时进一步提出“当今世界,各国相互依存、休戚与共。我们要继承和弘扬联合国宪章的宗旨和原则,构建以合作共赢为核心的新型国际关系,打造人类命运共同体。”^[28] 长期以来,世界各国都不同程度地经受着粮食安全、资源短缺、气候变化、网络攻击、人口爆炸、环境污染、疾病侵扰、毒品犯罪、自然灾害等生存发展问题的压力,从而成为“全球可持续发展”和“人类命运共同体”的认识来源。既然是全球的问题、人类的问题,那其中的投入产出就带有“纯粹国际公共物品”的性质,各国政府面对问题不仅可能“各人自扫门前雪”,还会因吝惜成本而“搭便车”。这就是“全球可持续发展”和“人类命运共同体”遇到的挑战,而这也就成为非政府组织显示优势的契机。从理论上讲,非政府组织与政府组织和政府间组织的根本区别,就是它的公益慈善追求和非官方非营利性,与“人类命运共同体”相关的国际公共物品的供给具有自然契合性,在国际

事务合作中是难得的“中性力量”。受制于传统理念和自身能力,中国非政府组织在国际合作中几乎没有多少机会,今天随着我国“人类命运共同体”理念的确立,中国非政府组织在全球治理的国际空间中应该会找到用武之机。

(三) “一带一路”格局中的机遇

2013 年“一带一路”的实施对国际合作影响深远,推进了中国企业“走出去”的步伐。截至 2018 年年末,中国境内投资者在 63 个“一带一路”国家设立境外企业超过 1 万家,覆盖 18 个经济行业大类。从 2013 年到 2018 年,中国累计在“一带一路”沿线国家(地区)直接投资 986.2 亿美元^①。

为配合“一带一路”倡议,中国正全方位地推进国际区域合作,包括大湄公河次区域合作以及“中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅等六大经济走廊”建设等。在这一过程中,中国的一些区域合作计划很容易与相关国家在一些领域发生利益交叉和冲突,仅丝绸之路经济带便存在多个区域合作计划,包括美国的“大中亚地区合作和发展伙伴计划”、“新丝绸之路”计划、“跨太平洋伙伴关系协议”,俄罗斯主导的“欧亚经济共同体”,日本的“新丝路外交计划”等。值得关注的是,近期中国开展的一些境外合作项目遭到抵制甚至搁浅,其主要阻力并非来自国外政府或党派,而是非政府组织的干扰。解决这个冲突,靠传统的“政府对政府”(G2G)很难实现,只靠政府自身也很难实现,让非政府组织介入是一条解决途径。

习近平总书记强调,要“引导更多社会力量投入‘一带一路’建设,努力形成政府、市场、社会有机结合的合作模式,形成政府主导、企业参与、民间促进的立体格局”^[29]。中国在推进国际区域合作中应提倡企业和本国非政府组织合作,让非政府组织加入与企业在地政府和非政府组织的对话沟通,增加项目的透明度,规避可能存在的社会风险,了解底层民众的诉求,避免项目与民众实际需求相脱节。中国应将非政府组织当作推动国际区域合作的重要角色,有针对性地支持重点合作区域的非政府组织,企

^①2018 年中国对“一带一路”沿线国家前 10 大直接投资国:1. 新加坡 641,126 万美元,占比 35.82%;2. 印度尼西亚 186,482 万美元,占比 10.43%;3. 马来西亚 166,270 万美元,占比 9.34%;4. 老挝 124,179 万美元,占比 6.95%;5. 越南 115,083 万美元,占比 6.46%;6. 阿拉伯联合酋长国 108,101 万美元,占比 6.07%;7. 柬埔寨 77,834 万美元,占比 4.48%;8. 泰国 73,729 万美元,占比 4.19%;9. 俄罗斯联邦 72,524 万美元,占比 4.1%;10. 孟加拉国 54,365 万美元,占比 3.0%。数据来源:中国商务部、国家统计局、国家外汇管理局《2018 年度中国对外直接投资统计公报》。

业在投资中可以设立独立的基金会组织予以援助。为配合“一带一路”倡议实施,可扶持国内有影响的非政府组织走出去,提升其国际化程度,鼓励他们在环境保护、扶贫、文化交流等方面建立跨区域的国际非政府组织,改善中国的海外投资环境^[22]。

四、结语

包括非政府组织在内的多元主体参与全球治理,是一个非常不同于传统政府治理的机制和模式,其中需要关注的要点包括:第一,全球治理的目的是相关方或全球各方的利益增值,包括解决单个主体难以解决的共同问题、达致共同认可的目标、增进相关方的认同和提升合作紧密程度等;第二,国际合作主体是双边、多边乃至全球共同利益范围内的既有政府组织、政府间国际组织,也包括非政府组织和跨国公司以及各类民间组织的相应组合,其中,非政府组织在国际事务合作效率方面具有独特性;第三,非政府组织的中性、自主、弹性、快捷特点,使其在国际事务和全球治理中具有超越国家主体的比较优势,无论国家软实力建设,还是全球治理体系建设,非政府组织的参与都有不可替代的积极效果;第四,一个国家的软实力既来自政府主导的外交行动,也包括非政府组织在国际慈善道义活动中体现的文化、习惯、规范和正义的影响力,这是一个国家的公信力和魅力建设与维护中很重要的组成部分;第五,中资企业在海外他国谋求顺利发展,除了要遵循当地的法律以外,还要考虑与本国非政府组织建立伙伴关系,借助非政府组织的理念、技术和经验来履行好社会责任,这对于化解企业在异国他乡遇到的冲突有所帮助;第六,非政府组织超越国家地区利益观的特点,能够弥补政府组织、政府间国际组织在全球治理中的局限,非政府组织通过倡议、行动、监督等形式推动全球人类共同问题的解决,是全球治理中一个不可缺少的参与主体。

参考文献:

[1]民政部关于印发《“十四五”社会组织发展规划》的通知[EB/OL]. 中华人民共和国民政部,2021-10-08. <http://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/202110/20211000037062.shtml>.

[2]Milner, Helen. International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses[J]. World Politics, 1992, 44(3): 466-496.

[3]Baldwin, David. Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate[M]. Columbia: Columbia University Press, 1993: 269-300.

[4]John, B. International Nongovernmental Organization[C]//The Non-profit Sector: A Research Handbook, New Haven: Yale University Press, 2006: 333-354.

[5]曲星. 公共外交的经典含义与中国特色[J]. 国际问题研究, 2010, (6): 4-9, 70-71.

[6]赵启正. 由民间外交到公共外交[J]. 外交评论: 外交学院学报, 2009, (5): 1-3.

[7]胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[N]. 人民日报, 2012-11-09(01).

[8]第十一次驻外使节会议在京召开,胡锦涛发表重要讲话[N]. 人民日报, 2009-07-21(01).

[9]吴白乙. 公共外交——中国外交变革的重要一环[J]. 国际政治研究, 2010, (3): 115-125, 195.

[10]韩铁. 福特基金会与美国的中学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2004: 254-260.

[11]Joseph S. Nye. The Challenge of Soft Power[J]. Time, 1999, (2): 22.

[12][美]约瑟夫·奈. 硬权力与软实力[M]. 门洪华, 译. 北京: 北京大学出版社, 2005: 17.

[13]H. S. Kim, D. Potter. Complementarity of ODA and NGO Roles: A Case Study of Japanese Support of the Millennium Development Goals[J]. Journal of Inquiry and Research, 2014, (99): 87-104.

[14]Lee Shin-wha. The Theory and Reality of Soft Power: Practical Approaches in East Asia[C]//Public Diplomacy and Soft Power in East Asia. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

[15]蓝煜昕. 历程、话语与行动范式变迁: 国际发展援助中的 NGO[J]. 中国非营利评论, 2018, (1): 9-29.

[16]蒋英州. 国外视域中的中国软实力增长动因及阻力因素研究[J]. 国外社会科学, 2014, (5): 95-103.

[17]莫艳. 日本公共外交与国家软实力构建的启示[J]. 产业与科技论坛, 2020, (16): 85-87.

[18]黄忠, 唐小松. 日本软实力外交探析[J]. 日本研究, 2011, (1): 59-63.

[19]江河, 胡梦达. 大国政治与国际法治的互动——中国参与全球治理的理论逻辑与能力强化[J]. 湖北大学学报: 哲学社会科学版, 2021, (5): 132-140.

[20]赖钰麟. 非政府组织的公共外交和外交政策参与——以中国 NGO 和政府在联合国气候变化大会的互动为例[J]. 安徽师范大学学报: 人文社会科学版, 2016, (5): 570-575.

[21]商务部、国家统计局和国家外汇管理局联合发布《2020年度中国对外直接投资统计公报》[EB/OL]. 中华人民共和国中央人民政府, 2021-09-29. <http://www.gov.cn>.

cn/xinwen/2021-09/29/content_5639984.htm.

[22]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[J].外交评论 2016 (5):1-30.

[23]段心鑫.搁置的水电站——密松项目风险启示录[N].21世纪经济报道 2011-11-21(71).

[24]赵勇.论非政府组织对国际法创制与实施的参与[J].福建警察学院学报 2020 (2):83-93.

[25]Meyer, J. W., et al. World Society and the Nation - State [J]. American Journal of Sociology, 1997, (103): 144-181.

[26]姚帅.2019年国际发展合作与中国对外援助回顾

与展望[J].国际经济合作 2020 (1):30-36.

[27]习近平.携手消除贫困 促进共同发展——在2015减贫与发展高层论坛的主旨演讲[M].北京:人民出版社, 2015.

[28]习近平出席第七十届联合国大会一般性辩论并发表重要讲话[EB/OL].中国共产党新闻网 2015-09-29. <http://cpc.people.com.cn/n/2015/0929/c64094-27644978.html>.

[29]习近平.建设“一带一路”要发挥地方积极性[EB/OL].新华社 2016-04-30. http://news.takungpao.com/mainland/focus/2016-04/3313152_print.html.

Advantages and Opportunities for Chinese NGO to Participate in Global Governance

MA Qing-yu^{1 2}

(1. Institute for Advanced Studies in Humanities and Social Sciences, Beijing Normal University, Beijing 100091, China;

2. Department of Social and Ecological Civilization Construction, Central Party School (National School of Administration), Beijing 100091, China)

Abstract: "The 14th Five-year Plan for the Development of Social Organizations" for the first time proposed to enhance the ability of China's social organizations to participate in global governance, improve the influence of Chinese culture and China's "soft power". This is a new goal for China's social organizations to develop capacity and further expand the scope of their role. Global governance is an institutional arrangement in which all human organizations, including governmental organizations and non-governmental organizations, work together to solve regional or global problems affecting human development. The attributes, forms and international recognition of Non-Governmental organizations determine that they are irreplaceable in global governance and national soft power construction. The reform and opening-up policy has enabled China to accumulate economic strength, gradually clarify the concept of human community, and gradually increase the willingness to participate in international affairs. All these have created favorable opportunities for Chinese NGOS to go out and participate in international affairs and global governance.

Keywords: Global Governance; International Cooperation; A Community of Common Destiny; Participation of Non-Governmental Organizations; Participation of Social Organizations

(责任编辑: 王华薇)