

非政府组织在美国 对外战略中的作用浅析

戴锋宁

〔摘要〕 在美国和西方社会，非政府组织的存在是比较普遍的现象。非政府组织不仅在社会治理中占有一席之地，还在对外战略中发挥着越来越重要的作用。美国非政府组织历史悠久、数量庞大、种类齐全、运作成熟，对国际非政府组织和美国对外战略具有非常重要的影响。美国非政府组织与政府关系密切。除传统辅助对外援助外，美国非政府组织近年来越来越多主动或被动地参与到颜色革命中，具有一套完整的理论体系和多样的实践经验。虽然非政府组织在国家治理方面有值得借鉴之处，但更应高度警惕其背后蕴含的政治文化和在美国对外战略中的作用，防范对我国形成负面冲击。

〔关键词〕 非政府组织；美国对外战略；政治文化；颜色革命

〔作者简介〕 戴锋宁：中国人民大学国际关系学院博士研究生（北京 100872）

非政府组织源于美国和西方，是美国和西方特殊政治文化、特殊政治及社会制度下形成的一种社会组织。非政府组织具有特殊的政治文化属性，在国家治理和对外战略中发挥着重要作用。尤其是美国非政府组织的情况，需要系统总结和分析。

一、非政府组织的概念及政治文化内涵

（一）概念

非政府组织（Non-Government Organization，简称 NGO）是指不属于政府、由政府之外的主体建立的组织，是民众基于某些任务或共同利益成立的组织。虽然非政府组织从定义上包含以营利为目的的企业，但实践中一般仅限于非商业化、与社会文化和环境相关的合法群体。1945 年联合国成立时，在《联合国宪章》第 10 章第 71 条款中第一次用“非政府组织”来称呼作为联合国经济社会理事会咨询机构的既不是成员国也不是政府间组织的特殊组织。根据联合国的定义，任何独立于政府控制之外的私人非营利组织都可以称为非政府组织。

由于各国文化、法律存在差异，不同国家对非政府组织所适用的对象范围各不相同。美国一般称为“非营利组织”“草根组织”“自助组织”“独立组织”或“第三部门”（TSO）；英国称为“志愿组织”（Voluntary Organization），还有许多国家称为“社团”“社会运动组织”或“非国家行为体”。

（二）政治文化内涵

非政府组织是一个来源于西方政治文化的概念，具有强烈的西方色彩和政治内涵。^① 它蕴含的

^① 英国城市大学教授彼得·威尼特斯认为，非政府组织是一个政治词汇，与利益集团、压力集团一样。参见 Peter Willetts, “What is a Non-Governmental Organization?” *UNESCO Encyclopedia of Life Support Systems* (Section 1). Institutional and Infrastructure Resource Issue, Article 1.44.3.7, August 2006, p. 3.

政治文化和制度背景至少有三个层面：第一，西方宣称国家的建立源于民众在平等自由基础上通过选举组成政府，政府为社会民众服务。在这种具有强烈自由主义意识形态的政治理念中，政府只是“守夜人”，不能拥有过多的权力，否则容易成为强迫民众服从的“利维坦”。第二，西方政治文化中假定社会起始于一个国家和市场的二元结构。政府（Public Sector）和私营部门（Private Sector）是两类主要行为体。政府有自己的权力边界，且越小越好；企业等私营部门在自由市场中追求利润最大化。政府存在的主要理由在于维护自由竞争的 market 和社会正常运转。第三，在政府和私营部门组成的“二元结构”中，公民可通过自愿方式成立既不同于私营部门又不同于政府的第三种组织：自愿非营利组织（Voluntary Sector），即非政府组织。非政府组织的目的是弥补企业基于逐利、政府基于“守夜”而丧失的一些社会功能，并维持二者之间的平衡，以便社会能更好运转，为公民谋求更多福祉，如通过建立慈善组织救济穷人（乐施会）、成立基金会促进教育（福特基金会）、设立环保组织保护环境（地球之友）、组建基金会助力医疗（盖茨基金会），等等。早在1863年，为更好医治和救助病人，国际红十字会应运而生。截至2018年，盖茨基金会在健康、教育和扶贫领域已累计捐赠360亿美元，规模超过美国联邦政府。^①

在西方政治文化背景下，非政府组织在社会治理中具有重要地位，能填补政府和私营部门不能抵及的空间，是国家治理体系中的重要一环。从思想起源上说，非政府组织体现了西方政治文化传统中的“公民自治”愿望。公民是社会中最小和最基本的单元，但无论是政府、非政府组织还是私营部门，都由公民基于自愿成立。非政府组织具有浓厚的“公民社会”（Civil Society）色彩，有时非政府组织直接被称为“公民社会组织”。国际上关于非政府组织核心特征比较权威的总结来自美国约翰斯·霍普金斯大学的公民社会研究中心。^② 另一方面，非政府组织还是西方发展模式——“华盛顿共识”的一个核心概念和重要组成部分。

国际非政府组织历史悠久，最早可以追溯到18世纪。伴随着废除奴隶运动和争取妇女权益运动，国际非政府组织呈现了快速增长趋势。1914年，世界已有1083个国际非政府组织。^③ 1932年国际裁军大会召开时，国际非政府组织发展达到第一个高峰。第二次世界大战后，国际非政府组织数量庞大，而且发展速度很快。根据联合国发布的报告，1995年世界约有3万个国际非政府组织。^④

随着社会不断发展和信息技术进步，普通民众的信息传播和社会动员能力大为提高，同时民众参与社会治理的积极性不断高涨，非政府组织在全球范围内发展迅速。俄罗斯2008年有近28万个非政府组织。^⑤ 同时期印度有近200万个非政府组织。^⑥ 世界各国每天都有数十个非政府组织成立，肯尼亚每年成立200多个非政府组织。^⑦

① 《比尔·盖茨夫妇被评为美国最慷慨慈善家，去年捐赠47.8亿美元》，见腾讯网，<https://tech.qq.com/a/20180821/020051.htm>。

② 该中心认为具备6项特征的组织可以称为非政府组织：（1）募款只用于公益目的。（2）事业必须具有公益性。（3）享受税收优惠或减免。（4）行动中立且不受政治影响。（5）成员大部分是志愿者。（6）经登记的合法机构。

③ Oliver Richmond, and Henry Carey (eds). *Subcontracting Peace: The Challenges of NGO Peace-building*. London: Ashgate Limited, 2005, p. 21.

④ *NGOs-Non Governmental Organizations*. June 16, 2017. <https://www.nonprofitexpert.com/ngos-non-govermental-organizations/>.

⑤ Alex Rodriguez. "Hobbled NGOs Wary of Medvedev". *Chicago Tribune*, May 7, 2008. <https://www.chicagotribune.com/news/ct-xpm-2008-05-07-0805060608-story.html>.

⑥ Archana Shukla. "First Official Estimate: An NGO for Every 400 People in India". *The Indian Express*, July 7, 2010. <http://archive.indianexpress.com/news/first-official-estimate-an-ngo-for-every-400-people-in-india/643302>.

⑦ Sins of the Secular Missionaries. *The Economist*, January 29, 2000.

二、美国非政府组织的基本情况和特征

(一) 美国非政府组织概况

美国非政府组织具有历史悠久、数量庞大、种类齐全、经验丰富和影响力大等特点,在西方占有领头羊地位。

非政府组织在美国起源很早,一些老牌非政府组织有上百年的历史。卡耐基基金会 1911 年建立,迄今已近 110 年。洛克菲勒基金会 1913 年成立,史上支出总计高达 170 亿美元。^① 索罗斯基金会(也称为开放社会基金会) 1979 年成立。2017 年,索罗斯将其大部分个人财富转入索罗斯基金会,使基金会资产规模达到 180 亿美元。^②

美国非政府组织数量庞大。2018 年,美国国内非政府组织超过 150 万个。^③ 据估计,美国现有约 200 万个非政府组织,且大部分是过去 30 年内成立的。^④

美国非政府组织门类齐全。可以说,在人类几乎所有活动领域内,美国都有非政府组织存在,而且同类的非政府组织还不止一家。它们之间既相互竞争,又相互合作。关于美国非政府组织的分类有很多角度,从发挥作用的角度,美国非政府组织可分为执行类、中介类和合作伙伴三类。

执行类非政府组织通过动员资源来为需求者提供产品和服务,如慈善组织通过供应设备和传授技能为贫困地区提供食物和饮用水。中介类非政府组织通过启迪思想和贡献智慧来推动社会变革。比如智库、宗教团体、院外集团、人权保护组织等通过调查和发布报告来扩大影响,促使民众提高各类问题的意识和认知,并利用游说来影响政策。合作伙伴指不独自行动而是通过与其他非政府组织合作来解决问题和满足民众需求的非政府组织。比如许多提供信息技术的非政府组织专门研发特种设备及搜集专门信息,支持各类非政府组织在阿富汗实地从事促进经济和社会发展项目。执美国非政府组织牛耳的美国国家民主基金会,通过拨款与美国国际事务民主协会、美国国际共和研究所等非政府组织建立了紧密合作关系。

美国非政府组织已高度职业化和专业化。由于历史运作时期漫长,美国非政府组织建立起了一套非常成熟的运行制度,工作体系完备,运行机制完善,聘用人员职业化和专业化程度高,分工协作顺畅,技能技巧熟练,操作经验丰富,等等。美国甚至发展出了非政府组织评级体系。就非政府组织的预算而言,评级体系将日常管理开支占总预算的 10% 作为判定非政府组织运作好坏的标准,低于 10% 的被视为运行良好。^⑤ 非政府组织世界协会认为,理想的非政府组织应该将 85% 以上的预算投入到具体项目中。^⑥

美国非政府组织影响力大。不仅体现在国内层面的社会治理,还体现在国际层面的世界治理。美国非政府组织依靠悠久历史和雄厚财力,同许多国际非政府组织保持着密切关系,并对后者发挥

① 参见洛克菲勒基金会网站, <https://www.rockefellerfoundation.org/about-us/>。

② “George Soros Transfers \$18 Billion to His Liberal Philanthropic Foundation”. *Fox News*, October 18, 2017. <https://www.foxnews.com/world/george-soros-transfers-18-billion-to-his-liberal-philanthropic-foundation>.

③ Victor Bulmer-Thomas. *Empire in Retreat—The Past, Present, and Future of the United States*. New Haven: Yale University Press, 2018.

④ NGOs – Non Governmental Organizations. June 16, 2017. <https://www.nonprofitexpert.com/ngos-non-govermental-organizations/>.

⑤ *Defining Certain Terms in a Budget*. March 20, 2020. <https://www.fundsforngos.org/budget-for-ngos/defining-terms-budget/>.

⑥ World Association of Non-Governmental Organizations. *Code of Ethics & Conduct for NGOs*. <https://www.wango.org/codeofethics.aspx>.

着举足轻重的影响。很多世界著名的国际非政府组织，不仅资金和员工主要来自美国，而且运作机制沿袭自美国，有些总部就位于美国。

（二）美国非政府组织与政府的关系

非政府组织在美国社会中的地位特殊，成了政府和市场之外的“第三部门”。一方面，非政府组织在社会运转和治理中发挥着桥梁和稳定器的作用；另一方面，非政府组织与美国政府存在千丝万缕的联系。

第一，充当政府和民众的桥梁。非政府组织通过提供信息鼓励民众参与政治，将民众的关注带给政府，倡议和监督政策执行。

第二，补充政府和市场缺失的社会功能，充当稳定器。美国奉行“小政府”理念，政府履行社会职能时常因预算不足和能力有限，无法完全承担所有职能。市场基于逐利易出现失灵，对社会造成很大冲击。非政府组织能填补政府和市场失灵形成的漏洞，提供部分公共产品，让社会运转更顺畅，如慈善组织照顾社会弱势群体。

第三，与政府建立合作关系。美国政府的一些服务利用外包形式向社会开放，非政府组织可以利用自己的特长申请。一旦成功，非政府组织即与美国政府建立契约合作关系，从政府得到资金。在非政府组织资金的四个来源中，政府拨款是一种很重要甚至是主要的途径（其他三个途径为会费缴纳、产品和服务售卖、私人捐助）。美国国家民主基金会的主要收入来自国会通过国务院的年度预算拨款，其余来自高盛公司、福特汽车、波音公司和花旗集团等企业。1941年成立的“自由之家”是隶属美国国防部的智库，66%的预算来自美国政府。^①

类似美国国家民主基金会这样与政府关系密切的非政府组织很多。它们实质是挂着非政府组织牌子的准政府组织，在政府指导下工作。尤其是在执行对外战略中，非政府组织往往同政府部门特别是国务院和情报部门紧密合作。美国国家民主基金会被称作“第二中央情报局”。美国还设立专门机构来促进与非政府组织的合作。2007年12月，美国国防部设立国际健康局，主要任务之一就是同非政府组织合作，在诸如伊拉克这样的海外战场上降低美军伤亡率和维持战区社会稳定。在2007年第43届慕尼黑安全会议上，普京指责形式上独立的非政府组织实际上由西方国家资助，受政府控制。^② 2015年，普京关闭了美国国家民主基金会在俄机构。

美国非政府组织与政府建立密切关系的另外一种形式是政府官员直接进入非政府组织任高级职务，掌控非政府组织，确保与美国对外战略保持高度一致。美国前助理国务卿维克多·纽兰和约翰·理查森任职美国国家民主基金会领导层，前国务卿基辛格和前副总统沃尔特·蒙代尔是基金会董事会成员，基金会总裁卡尔·格什曼则是美国前驻联合国人权理事会代表；共和党前资深参议员麦凯恩曾为美国国际共和研究所董事会成员；前国务卿奥尔布赖特直接担任美国国际事务民主协会主席。1936年成立的福特基金会管理层包括前国防部顾问和国安会官员。

美国非政府组织都需在政府注册，向政府报告。政府有权监管和监督非政府组织的运作。西方政治学者甚至用“政府组织的非政府组织”（Government-Organized NGO，GO-NGO）一词来形容非政府组织同美国政府的紧密关系。^③

（三）美国非政府组织在海外的资源及优势

由于历史悠久和经验丰富，美国非政府组织积累了充足的海外资源，具备与美国政府合作在海

^① 《被中国制裁的5个美国NGO到底什么来头？》，见东方网，<http://news.eastday.com/c/20191204/u1ai20199299.html>。

^② Vladimir Putin. *Speech at the 43rd Munich Conference on Security Policy*. <http://en.kremlin.ru/evevots/president/transcripts/copy/24034>. February 10, 2007.

^③ Peter Willetts. "What is a Non-Governmental Organization?" *ONESCO Encyclopedia of Life Support Systems (Section 1)*. Institutional and Infrastructure Resource Issue, Article 1.44.3.7, August 2006, p. 3.

外开展项目的特殊优势。主要表现在四个方面:

第一,积累了丰富的海外知识。非政府组织在海外设立各种项目来完成任务。一般来说,这些项目时间都不短。在项目实施过程中,非政府组织的工作人员需要到项目所在地实地工作,他们常被称为“田野工作者”(field-worker)。这些人员长期在一个地方工作,需要同当地各种人员和部门打交道,对各方面情况了解非常详细,知识储备极为丰富。非政府组织熟悉当地气候、地理、风俗习惯、交通状况、宗教禁忌等,知道如何同当地人打交道,能打通警察、媒体和外事等政府各个部门的关系。简单地说,就是掌握了能在当地“办成事”所需的知识,成为职业化的“万事通”。

第二,储备了各方面专业人才。非政府组织开展活动通常采用“项目制”,即将一段时期内在某个地区要实现预期目标设立为一个项目,调配各种人员和物资来完成。在此过程中,许多专门人士通过大量实践成为该领域的专家,这样就积累了一大批涵盖几乎所有事务领域的专业人才。这些人才分工明确,使其能成为真正的“职业专家”。非政府组织总部有专司项目策划、预算编制、账目管理、情况汇报、(与“一线”项目实施者的)沟通协调的专家;在项目实施区域有负责设备调试、风险评估、应急处置、培训指导、撰写报告、与当地各种势力建立良好人际关系的专家。美国非政府组织各类人才库储备充足,且能通过阶段性关注重点的变化对人才库进行动态调节,实现新老交替和代际传递。

第三,建立了完善的人脉关系网络。在美国国内,非政府组织为实现目的需要同社会公众和政府建立及维持良好关系。基金会和慈善组织要募集资金,需要掌握与公众和政府沟通的各种精细技巧,尤其是与媒体打交道和政府公关。两者都需要同专业人员建立良好的人际互动关系,简单地说就是要构建一张人脉网络。非政府组织在海外运作项目时,往往将国内这套做法搬到项目所在地,同当地的政府、媒体、党派、军队、工会、学生组织、基层组织、部落、民间组织、社会名流甚至草根民众都建立起良好关系。

第四,设立了较多海外专门机构。非政府组织出于便利项目开展等目的,在境外设立了数不清的分支机构。即使是在遥远的非洲莫桑比克的卫生部门,美国非政府组织都建立了许多机构。^①非政府组织还向目标国家的工会、党派、学生俱乐部及其他民间组织提供资金,设立机构实际开展或监督开展各类项目。福特基金会在全球有10个办公室^②;洛克菲勒基金会除纽约总部外,在泰国、肯尼亚和意大利等国设有分部。^③索罗斯基金会在欧洲、亚洲、拉美和非洲都设有机构,覆盖60多个国家和地区,其中在乌克兰设立了25个分支机构,在俄罗斯设立了近10个研究机构。^④除永久机构外,许多非政府组织在项目所在地设立临时项目办公室。

三、非政府组织在美国对外战略中承担的主要职能

由于美国非政府组织在海外具有许多资源,其天然存在被美国政府利用、服务美国对外战略的倾向。非政府组织在美国对外战略中发挥重要作用,由来已久。从历史上看,最初美国非政府组织发挥了两方面作用:第一,宗教组织帮助美国政府了解国外情况和拓展海外利益,主要表现在美国数不清的传教士到世界各地传教,了解当地文化、民族、地理和政治情况,充当了美国开疆拓土的“马前卒”。第二,慈善机构帮助美国与当地建立良好关系,主要表现在慈善组织通过建立

^① James Pfeiffer. "International NGOs and Primary Health Care in Mozambique: The Need for a New Model of Collaboration". *Social Science & Medicine*, 2003, 56 (4): 725-738.

^② 参见福特基金会网站, <https://www.fordfoundation.org/>。

^③ 参见洛克菲勒基金会网站, <https://www.rockefellerfoundation.org/>。

^④ 唐勇、常喆、王鸿刚:《索罗斯基金会渗透全球》,载《环球时报》,2005-04-18。

医院、扶贫和支教等“形象工程”在当地民众和政府树立美国的良好形象，并加深美国政府对当地政治及社情民意的了解，充当美国政府推进对外战略的“润滑剂”和“前进哨”。

第二次世界大战后，美国政府开始将非政府组织在对外战略中的作用“正规化”。杜鲁门在1949年1月20日的总统就职演讲中，提出了实现美国全球战略的具体行动策略，其核心有四点：支持联合国、复兴世界经济（“马歇尔计划”）、保护“自由世界”（筹建北约）、援助不发达国家。在实现第四个策略时，美国提出要让联合国及各种非政府组织发挥作用，历史上称为“第四点计划”。^①6月24日，杜鲁门在致国会的特别咨文中对“第四点计划”做了更详尽阐述。^②咨文指出，亚洲、非洲和拉美广大地区的不发达国家必须要有一个坚实的经济基础，否则民众易追求那些鼓吹通过“专制”实现发展的“异端邪说”。为了扩展民主和实现持久和平，美国必须发动美国政府、企业和志愿组织，通过经济技术援助来帮助这些国家。自此，非政府组织开始正式融入美国的对外战略。在这份文献中，杜鲁门谈到了美国政府将非政府组织纳入对外战略整体考虑的深层原因：美国的全球战略需要非政府组织。杜鲁门明确提出：欠发达国家的发展对美国的全球安全至关重要，美国必须通过对外援助来帮助这些国家实现发展。

一方面，在教育、健康、扶贫等专业领域，非政府组织的自身所长正好被美国政府“慧眼识中”；另一方面，在不断强大自身和扩展海外存在需求下，美国政府的资源和对外影响力也被非政府组织“垂涎已久”。双方各取所需，开启了紧密合作。

为此，美国国会1950年6月通过了《对外经济援助法》，开始大规模向欠发达国家提供对外援助。《对外经济援助法》第407款规定，应尽最大可能鼓励美国非政府组织参与对外援助。在法案通过、对外援助开始实施的最初几年里，不少非政府组织深度参与了该项计划，如福特基金会和洛克菲勒基金会实施了对拉美的农业和扶贫计划。到1951年底，“第四点计划”已扩展到33国。从1949年至1953年，美国向亚洲、非洲和拉美地区提供了约40亿美元的经济技术援助。^③

美国从制度（立法）和机构层面正式将非政府组织纳入美国的对外战略实施框架。自此，美国非政府组织正式“登堂入室”，堂而皇之地承担起了政府事务。其后，美国历届政府延续了这一做法，非政府组织在美国对外战略中的作用越来越重要。1982年，里根总统在对英国议会发表演说中提出，要对苏联发起“思想和价值观”竞争。为此，美国要举国一致（包括政府和非政府组织）致力于在全球范围内促进民主。第二年，美国国家民主基金会成立。在美国最近两届政府中，奥巴马政府主推美国的巧实力，非政府组织成为更得心应手的工具；特朗普当选美国总统后，一度想削减美国国家民主基金会的预算，共和党参议员麦凯恩强烈抗议，认为国家民主基金会的使命是美国外交的核心工作。麦凯恩可谓一语道破美国非政府组织在美国对外战略中的作用。

整体来说，美国非政府组织主要通过项目（program）和运动（campaigning）两种方式来运作。前者较为单一，着眼单个战术行动；后者更为复杂，涉及一系列运作技巧和复杂目标。因应这两种方式，非政府组织在美国对外战略中主要发挥对外援助助手和颜色革命工具两种作用。

（一）在对外援助中充当政府助手

在杜鲁门总统亲自操作下，美国逐渐建立起对外援助的制度框架。在组织层面，美国对外援助由总统负总责，国务卿负责日常事务。总统有权指定美国联邦政府其他部门领导参与决策，最终协

^① Harry Truman. *Presidential Inaugural Address*. January 20, 1949.

^② Harry Truman. *Special Message to the Congress Recommending Point 4 Legislation*. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/229632>.

^③ Denis Merrill (ed.). *The Point Four Program: Reaching Out to Help the Less Developed Countries*. Washington, D. C.: University Publications of America, 1999, pp. 803-806.

调政府、私有企业和非政府组织共同完成。在成员层面,对外援助主要由三部分力量完成:国际组织、联合国及专门机构、美国。就美国而言,有三类机构参与:政府部门、私人企业和非政府组织。从这种制度设计中可看出,美国非政府组织在第二次世界大战后逐渐成为对外援助的助手,是政府之外的第二种力量。

1950年10月,杜鲁门总统指定国务卿艾奇逊在国务院设立对外援助专门机构:技术合作署(TCA)。在国务院统一指挥下,政府部门、私营企业和非政府组织齐上阵,开始实施援助亚洲、非洲和拉美国家的“第四点计划”。

在任务分工上,三类机构各司其职:政府提供宏观指导、与受援国谈判、人才培养、资金担保(进出口银行)、风险预警和意外处置;企业负责提供技术、设备、资金和管理技术;非政府组织则派出专家,实地评估和调研,撰写总结报告和提出建议。比如福特基金会深度参与拉美地区的农业援助后,总结了“第四点计划”在农业方面失败的原因,认为发展中国家教育落后,劳动者水平低下,物资援助和先进技术设备无法让受援国的经济摆脱低水平循环的落后状态。福特基金会建议美国对外援助不应仅停留在科技、管理、装备和投资层面,还要改变受援国的制度及理念。

除了调研和评估,由于非政府组织在教育、医疗、环保和扶贫等方面具有特长,有些非政府组织就是某领域内的专业化机构,因此非政府组织开始越来越多地涉及美国政府的一些项目,如人员培训。慢慢地,政府开始将一些资金注入非政府组织,帮助非政府组织逐渐成长壮大。最终,政府将非政府组织培养为“服务外包承接商”,直接将一些援助项目交给非政府组织独立完成,政府只提供宏观指导和进程监督。

为更好协调政府同非政府组织之间关系,杜鲁门决定1950年成立一个专门机构——国际发展咨询委员会(International Development Advisory Board)。担任首届主席的正是美国非政府组织代表之一——洛克菲勒基金会的创始会长约翰·洛克菲勒之孙:纳尔逊·洛克菲勒,其1940年进入美国国务院,1944年任主管美洲事务的助理国务卿,之后一直在政府工作,直到1974年担任副总统。

为进一步强化政府对非政府组织的管理,使之能更好地服务美国的对外战略,1951年11月,美国国务院在技术合作署内设立技术合作署署长特别助理一职,专门负责沟通和协调非政府组织。自此,美国从制度层面将非政府组织正式纳入对外战略。到1952年,美国非政府组织参与对外援助项目多达70个,涉及7大领域:教育、医疗、农业、社区、培训、研讨、宣传。^①

之后美国历届政府沿袭了杜鲁门的做法,并且在制度立法、组织架构和协调机制等方面逐步完善,使非政府组织在对外援助中拥有法定地位,发挥着越来越大的作用。美国绝大多数非政府组织在美国境外开展工作时,一般都接受国务院下属国际开发署和驻当地国使领馆的指导。2005年吉尔吉斯斯坦发生颜色革命时,索罗斯基金会与美驻吉使馆配合默契,安排人员到该国各地(特别是南部反对派势力较强的地区)观选。

另一方面,对外援助一开始就具有服务美国全球战略的根本属性。冷战开始不久,美国通过援助西欧和亚非拉来抗衡和反击苏联扩张,建立美国主导的世界秩序。在抗衡苏联方面,不仅要抵消军事和经济压力,更要反击意识形态影响,其方式就是巩固西欧已有的资本主义价值观、政治和经济制度,同时让亚非拉国家免受共产主义影响。杜鲁门说:“共产主义哲学是对自由国家的威胁,

^① Denis Merrill (ed.). *The Point Four Program: Reaching Out to Help the Less Developed Countries*. Washington D. C.: University Publications of America, 1999, p. 814.

而自由民主国家能带来世界复苏和持久和平。”^① 他声称民主国家之间是不打仗的，最终能实现永久和平。美国意图为这些国家指明一条西方民主式发展道路。在这方面，非政府组织参与的对外援助就是“为满足广大人民对民主的渴望而创立一个坚实经济基础”^②。

（二）在颜色革命中沦为政府工具

美国在利用非政府组织助力对外援助过程中渐渐发现，非政府组织在实现受援国改变政治制度方面具有无与伦比的优势。美国打着让对外援助更有效率的口号，开始暗地改变受援国的意识形态和政治制度，并让非政府组织深度参与其中。慢慢地，非政府组织成为美国实施颜色革命的重要工具。

颜色革命指 20 世纪 80 年代和 90 年代开始在中亚、东欧和苏联加盟共和国发生的一系列政权更迭。由于每次都采用一种特别颜色或者花朵作为标志，因此被形象地称为颜色革命或花朵革命，主要包括 1989 年捷克斯洛伐克的天鹅绒革命、2003 年格鲁吉亚的玫瑰革命、2004 年乌克兰的栗子花革命（“橙色革命”）、2010 年吉尔吉斯斯坦的郁金香革命（“黄色革命”）和 2011 年突尼斯的茉莉花革命。颜色革命有三个特点：第一，民众以自由、民主“普世价值”为名推翻现政权。第二，建立的新政权均亲西方。第三，政权更迭过程是低烈度的“非暴力”方式。

20 世纪 60 年代开始，中央情报局在越南、意大利和法国等国策划了一系列秘密行动，干预这些国家的选举。这些行为经披露后成为丑闻，迫使美国寻找更“柔性”的方式。1983 年，里根总统力促国会立法在全球推广“民主基本建设计划”，并成立美国国家民主基金会。从此，包括民主基金会在内的美国许多非政府组织开始接手中央情报局的部分工作，如策划推翻波兰共产党政府，在巴拿马、蒙古、阿尔巴尼亚、尼加拉瓜和斯洛伐克等国的选举中做手脚，以实现新政权亲美。美国国家民主基金会创始人艾伦·温斯坦 1991 年接受《华盛顿邮报》采访时坦言：如今国家民主基金会所做的许多事情以前都由中央情报局秘密承担。^③

美国金融投机商索罗斯 20 世纪 70 年代成立基金会，在很多中东欧国家活动，深度卷入当地的政权更迭，方式包括培训反对派、资助独立媒体、监督司法运作、邀请官员和学者到美国学习和考察等。2003 年格鲁吉亚玫瑰革命中被推翻的总统谢瓦尔德纳泽向媒体愤怒地表示：“有一位大使告诉我，索罗斯为发动‘玫瑰革命’拿出了 300 万美元。”^④ 2004 年乌克兰“橙色革命”前 2 年，索罗斯基金会利用 1990 年在乌克兰成立的国际复兴基金会和开放社会研究所向乌克兰非政府组织和反对派资助了约 6 000 万美元，用于“与选举有关”的各类项目，包括为大学生积极分子提供培训、为“独立”报刊和电台提供支持、为选举提供监督和民意调查。^⑤ 1 年后，索罗斯基金会在吉尔吉斯斯坦故伎重演，迫使总统阿卡耶夫流亡国外。其中，索罗斯基金会支持的吉尔吉斯斯坦开放社会研究所暗地做了大量工作：在吉各地组建“选民政治积极分子”从事反政府活动、成立独立媒体和出版印刷机构散播阿卡耶夫及其家族腐败谣言等。

非政府组织逐渐成为美国推行颜色革命的利器和抓手，主要基于其从事颜色革命具备几个特点：隐蔽性高、渗透力强、成本小而收益大。尤其冷战后，国际社会对所谓遭受压迫的国家和人民有权实施“人道主义干预”的思潮甚嚣尘上。美国滥用了这种思潮，私自扩大适用范畴，推行所谓“保护责任主义”（Responsibility to Protect Doctrine）。正是在这种理论指导下，美国 1991 年支持

^① Harry Truman. *Presidential Inaugural Address*. January 20, 1949.

^② Harry Truman. *Special Message to the Congress Recommending Point 4 Legislation*. <https://www.pretidency.ucsb.edu/node/229632>.

^③ William Engdahl. *National Endowment for Democracy Is Now Officially “Undesirable” in Russia*. August 9, 2015. <https://www.infowars.com/national-endowment-for-democracy-is-now-officially-undesirable-in-russia/>.

^{④⑤} 唐勇、常喆、王鸿刚：《索罗斯基金会渗透全球》，载《环球时报》，2005-04-18。

军人在海地实施政变，扶植代理人上台。

2000年3月，联合国在审议有关改革优先项目时修正了“保护责任主义”相关条款，认为国际社会只是“有权”对遭受种族清洗、大屠杀和反人道罪行伤害的国家进行人道主义干预。但美国不仅扩大了适用条件（只要美国认为有民众受压迫，就实施干预），而且扩大了干预结果（不仅是人道救助，而且要扶持特定领导人上台，实现所谓政治体制民主化）。“保护责任主义”推出数年后，美国就通过一个名为“世界联邦运动”（World Federalist Movement）的组织推出该理论的改进版“保护责任——公民社会参与”（Responsibility to Protect——Engaging Civil Society），鼓噪非政府组织积极参与。在完成这些理论准备后，美国开始利用非政府组织在世界各地掀起颜色革命浪潮。

美国利用非政府组织推动颜色革命的逻辑是：利用非政府组织制造、参与和推高目标国家的内乱，让美国找到武力或非武力干预借口，最终在当地扶植一个亲西方政权。美国还从理论准备到实践经验做了进一步完善。在理论方面，除人道干预和民主和平论外，美国潜心琢磨了非政府组织改变一国政治制度的机理，核心是借鉴美国国内的“竞选模式”理论，通过影响民众来间接促成大规模政治制度变革。颜色革命的基本运行机制是：用媒体制造舆论，煽动民众上街游行甚至发动街头革命，对政府施压迫使领导人下台，最终改变政治制度。为达此目的还应做一系列准备：组建制定整体计划的专业高效指挥部、筹措能及时向民众传输信息的通信手段和工具、组织能动员民众游行示威的骨干团队、控制能随时听令制造事态的媒体。在这些条件满足后，非政府组织就可以按照美国政府意图，在相应时候启动机制，“按部就班”和“按图索骥”地发动一场场颜色革命。

在实践方面，第二次世界大战后美国非政府组织经常在政府明里暗里指挥下，在世界各地以推销“民主”“人权”为名，在许多国家完成政权更迭。尤其是苏联解体后，美国在埃及、突尼斯、格鲁吉亚、乌克兰、吉尔吉斯斯坦等国成功实现了政府更替。

颜色革命的关键机理在于动员民众游行示威或者组织群众，非政府组织在这方面具有天然优势。在有关非政府组织的各种理论中有一种称为“教育倡导公众”（Advocacy and Education Public）：教育和影响民众的意识可以改变其行为，使其朝倡导的目标行动。专门研究非政府组织的学者麦克尔·邦德提出，包括乐施会、红十字会、天主教海外发展机构（Cafod）、行动援助会等在内的大多数非政府组织表面上保持意识形态中立，但“绝大多数美国非政府组织一直在输出其幕后赞助者的意识形态”^①。随着非政府组织数量越来越多，相互竞争开始加剧。为争得为数不多捐助者的资金支持，非政府组织在由保持独立初衷和满足幕后金主期望两个端点组成的谱系中日益滑向后者。^②人权观察组织为了得到更多赞助，不仅聘请现任和前任美国政府官员担任董事会成员，还和华盛顿一些外交政策游说机构联系紧密。可以说，人权观察组织是由美国国务院为主的政府部门和国内财团成立的“联合企业”。毫无意外，人权观察组织几乎所有调查报告的立场均与美国政府高度一致。

非政府组织利用西方掌握国际话语权的有利条件，利用“民主、自由、人权、环保”这些所谓普世价值，通过演讲、网络、报纸、传单、手册、（地下）电台、电视台、社交软件、自媒体等各种大众传媒，通过发表报告，举行研讨会、论坛、培训班等形式，将特定信息灌输给意见领袖及民众，从而“塑造”民众的意识观念，让民众产生思想混乱，最终改变民众行为，煽动民众利用上街游行和街头革命等方式推翻现任领导人。大量民众一旦上街，很快就会演变成反政府示威的群体性

① Michael Bond. “The Backlash Against NGOs”. *Prospect*, April 2000, p. 321.

② 美国慈善组织有约6万个，排名前15位的慈善组织贡献了2010年总捐款额的三分之二。

事件，对政府的压力成几何倍数增加。最终，事件往往能按照颜色革命指挥部设定的情节发展。2004年，在海地，美国利用行动援助组织和基督教援助组织等非政府组织，通过反政府宣传和煽动民众上街，最终策动政变，推翻了民选的海地政府。

在这一系列过程中，除了利用媒体改变民众思想，最终动员民众发动街头革命这一核心机制外，美国非政府组织还发展出一套成熟而极具破坏力的工作模式。主要有三种：

第一，直接提供产品和服务。

非政府组织向参与街头革命的骨干提供资金、暴动物品、特制沟通软件、（策略和技巧）培训等实物和服务，煽动民众采取更大规模、更强烈度的街头革命。2019年下半年香港修例风波中，以美国国家民主基金会为首的美国非政府组织除长期支持在反修例风波中充当先锋的“香港人权监察”外，还极力教唆反中乱港分子裹挟大量民众上街，明码标价资助部分人员从事极端暴力犯罪行为，煽动“港独”分裂活动。^①

第二，灌输经过过滤的特定信息。

为更好引导民众，让民众产生思想混乱，非政府组织经常利用媒体向民众传播一些具有极大欺骗和迷惑性的特定信息，尤其是现任领导人的腐败谣言。信息过滤有两种情况：一是片面的真实负面信息，从整体真实的信息中断章取义地截取负面片段用于攻击抹黑；二是捏造的虚假信息，无中生有地制造一些能引发混乱的谣言。非政府组织往往是第二类信息的“生产商”。绿色和平组织首席科学家道格·帕尔就指出，非政府组织经常打着科学的名义来达成政治目标。^②美国国务卿蓬佩奥更是坦言：“我曾担任美国中央情报局局长。我们撒谎、我们欺骗、我们偷窃。我们还有一门课程专门来教这些。”^③

第三，直接策划和指挥社会运动。

非政府组织利用高科技优势和“话语霸权”，充当“操盘手”，导演街头政治。在关键节点上，非政府组织直接指挥。每天时刻关注，动员和组织大量民众行动。即使在2019年12月美国国际事务民主协会被中国政府列入制裁名单，其亚洲区高级项目经理尼尔森仍直接到香港密会暴乱头目，为接下来的行动路线“支招”。几天后，暴乱分子随即卷土重来。^④

从历史上看，美国对外援助一开始就与和平演变、意识形态对峙结下了不解之缘。杜鲁门就职演说和第四点计划特别咨文明确提出对外援助的目的在于避免亚非拉广大欠发达国家和地区受“异端邪说”影响。结合当时的冷战大背景，美国意在通过对外援助抵御苏联意识形态在亚非拉扩张。杜鲁门抨击共产主义“基于每个人太孱弱和不完善，无法管好自己，因而需要一个强人来统治的理念”^⑤。美国对外援助就是要实现相反目标：“所有国家和人民有自己管理自己的自由，并由此过上一种体面和令人满足的生活。”“基于这些理念的政权才是民主。”^⑥“（得到美国援助后的）国家的发展能强化联合国和世界和平框架。”^⑦由此可见，美国在对外援助伊始就种下了改变他国政治制度的基因：把受援国改造成民主国家，在此过程中逐步把非政府组织绑上颜色革命这辆战车，

① 1995年以来，美国国家民主基金会先后向该组织提供了约200万美元。在修例风波中，民主基金会等非政府组织提供从500港币至5000港币不等的现金煽动青年学生参与暴乱。报酬同参加游行的规模、在队伍中的位置、暴力程度、是否袭警挂钩。酬劳还同性别相关，女性通常高于男性。

② Michael Bond. “The Backlash Against NGOs”. *Prospect*, April 2000, p. 323.

③ 2019年4月15日蓬佩奥在美国德州农工大学演讲，在回答学生提问时作上述表态。

④ 《被中方点名制裁后，美国这组织仍窜港给暴徒“指路”》，见中国新闻网，<http://www.chinanews.com/ga/2019/12-16/9035123.shtml>。

⑤⑥ Harry Truman. *Presidential Inaugural Address*. January 20, 1949.

⑦ Harry Truman. *Special Message to the Congress Recommending Point 4 Legislation*. <https://www.pretidency.ucsby.edu/node/229632>.

并持续至今。

四、结语

非政府组织在美国国内治理中发挥了较重要作用,同时越来越多参与到美国对外战略中,一方面帮助实施对外援助,提升美国国际形象;另一方面卷入改变当地政权的进程当中。

但即使在对外援助中,非政府组织的作用也差强人意。因为非政府组织支持的对外援助要对社会运转起良性作用需要一系列前提条件:经济发展水平较高、有一个庞大中产阶级、公民素质和教育水平良好、传统政治文化发展完善、族群相对单一、法治比较健全等。缺失这些条件,非政府组织及其实施的援助在社会治理中不仅起不到正面作用,还可能成为社会毒瘤。许多在印度、黎巴嫩、尼日利亚等发展中国家运作的西方非政府组织就存在这个问题。它们中有些与当地军阀、部落头领甚至恐怖势力勾结^①,最终将人道援助输送给统治阶级,不但没有对民众负责,反而对民众造成伤害;有些与当地其他组织合作,在资源分配上无法保证将援助送到真正需要的民众手上,项目沦为彻彻底底的“面子工程”;有些直接将项目外包给其他非政府组织,对后续运作不闻不问,使项目无疾而终,成为“豆腐渣工程”。

在莫桑比克,以美国非政府组织为主,许多西方国家的非政府组织近年来设立了繁多的同质医疗项目。相互之间缺乏沟通,结果让当地医生在多个项目之间疲于奔波,无法在原有医院例行坐诊,彻底打乱卫生体系,导致社会不公和混乱。^②连美国学者都承认,由于非政府组织在当地开展活动无须考虑对东道国社会的负面影响,因此很多时候会对受援国社会带来伤害。^③

非政府组织之所以卷入颜色革命,是非政府组织自身特殊的政治文化属性使然,它与美国对外战略一脉相承。研究非政府组织的学者帕维尔·扎勒斯基指出,非政府组织说到底,是西方关于发展模式的“华盛顿共识”的重要组成部分。^④非洲学者伊萨·什维奇通过深入研究后指出,非政府组织的发展壮大是新自由主义范式的一部分,绝不是出于纯粹的利他动机。非政府组织是让西方与非洲之间帝国主义—依附关系得以延续的重要原因。^⑤美国意图通过非政府组织,用所谓的“民主+市场经济”模式改造中东、苏联、东欧、非洲和东南亚许多国家,但很多时候导致的却是战乱、衰退和民生凋敝。正如学者批判的,美国“意图利用非政府组织在不了解世界的情况下改变世界”^⑥。伦敦大学名誉教授维克托·托马斯指出,非政府组织是美国扩张的主要工具之一。^⑦非政府组织之所以能成为以美国为首的西方在世界推行颜色革命的工具,其深层原因正在于此。美国哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿坦言:“美国的扩张是多元的,不靠获得新领土,而是靠渗透……美国的扩张有许多组织参与其中,包括政府与非政府组织。这些组织致力在他国的领土中追求它们重视

① 美国国家民主基金会一直为中国境外的“东突”恐怖组织提供资助,包括世界维吾尔大会、维吾尔裔美国人协会、国际维吾尔人权与民主基金会、国际笔会下属维吾尔笔会等。基金会还为“藏独”提供资金支持。

② James Pfeiffer. “International NGOs and Primary Health Care in Mozambique: The Need for a New Model of Collaboration”. *Social Science & Medicine*, 2003, 56 (4): 725-738.

③ Jessica Mathews. “Power Shift”. *Foreign Affairs*, January/February 1997.

④ Pawel Zaleski. *Global Non-governmental Administrative System: Geosociology of the Third Sector*. London: IFIS Publishers, 2006.

⑤⑥ Issa Shivji. “Silence in NGO Discourse: The Role and Future of NGOs in Africa”. *African Development*, Council for the Development of Social Science Research in Africa, 2006, XXXI, pp. 22-51.

⑦ Victor Bulmer-Thomas. *Empire in Retreat—The Past, Present, and Future of the United States*. New Haven: Yale University Press, 2018.

的目标。”^①

在对上述美国非政府组织理论和实践保持清醒认识的基础上，中国同美国利用非政府组织在我周边国家（哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、柬埔寨、缅甸等）抹黑破坏“一带一路”重要项目和在香港发动颜色革命的图谋进行了坚决斗争。针对美国借用新冠肺炎疫情，在周边国家组织当地非政府组织和民众，利用环保和医疗等企业社会责任借口在媒体上捏造“中国病毒”、挑动民众游行示威取消项目等，中国政府和相关机构针锋相对，采取了一系列行动，加强新时代中国的海外利益保护。针对美国在香港利用非政府组织利诱唆使分裂分子进行“港独”和暴徒打砸抢破坏社会稳定和危害国家安全的行为，2019年12月，中国外交部宣布制裁5个在香港修例风波充当幕后黑手的美国非政府组织：美国国家民主基金会、美国国际事务民主协会、美国国际共和研究所、人权观察组织、自由之家。2020年5月，十三届全国人民代表大会第三次会议专门针对非政府组织等外部势力干涉香港事务通过了《关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》。6月30日，《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》正式公布施行。

美国非政府组织在对外战略中的作用，值得我们高度警惕。

Analysis on NGO's Role in American Foreign Strategy

DAI Fengning

(School of International Studies, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: NGO is a common phenomenon in the United States and other Western societies. NGO plays an important role in social governance, and has growing influence in foreign strategy as well. American NGOs have a long history, a large number, abundant categories and mature practices, with a great impact to international NGOs and American foreign strategy. NGOs in the United States interact with government closely. In addition to traditional foreign aid assistance, they involve in color revolutions more and more actively or passively in recent years. By doing this, they developed a whole system of theories and practices. Although NGOs have something to learn for national governance, we should be more vigilant about the political culture behind them and the role in foreign strategy of the United States, so as to prevent the negative impact on China.

Key words: NGO; American foreign strategy; Political culture; Color revolution

(责任编辑 林 间)

^① Samuel Huntington. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996.