

我国非政府组织的角色特点及其在外交中的作用

——以中国扶贫基金会为例

戴斯骥

北京大学国际关系学院 北京 100871

摘要: 非政府组织在我国的角色有着和政府关系密切、独立性弱、依附性强、领导性弱、发展不完善等特点,在外交方面主要依靠提供信息和咨询以及影响公众舆论的方式间接性地影响中国外交决策,或者通过直接行动和对外援助体现中国外交政策、建构中国国家形象。

中国扶贫基金会作为中国改革开放后建立的第一个全国性非政府组织,在国内起着服务政府决策、为民间组织做表率、整合资源、联结政府和民间的作用,在国际上通过对非洲各国的援助起着促进中非友好关系发展、建构中国负责任友好大国形象的作用。

中国扶贫基金会的例子一方面具有浓厚的我国特色,也值得我国其他非政府组织借鉴,另一方面也体现出我国非政府组织相比西方还有较大差距,需要进一步发展其独立自主性,提升其效能。

关键词: 非政府组织; 角色特点; 外交; 中国扶贫基金会

一、我国非政府组织的角色特点及其在外交中的作用概述

由于我国的市民社会的形成与西方国家不同,不是自发地分步进行,而是在国家的主动规划、推动下同时与政府和市场相分离而形成的,我国的非政府组织的产生方式和发展路径相比于西方国家也有其特殊性,具有较大影响的非政府组织主要是自上而下而非自下而上形成的。这就使得我国的非政府组织的角色和发达国家相比有所不同。首先,我国非政府组织和政府有着密切的关系,作为政府的服务者而存在,填补政府主动让渡出来的领域,没有独立的发展空间,没有分化政府权力的作用;其次,我国的非政府组织大多数情况下并不是首倡者,而是跟进者、服务者,不能起到领导者、领头羊的作用;而且,我国的非政府组织在组织结构上与政府没有明确的界限,受到政府很强的干预,资金、人事等都受到政府的影响受到政府的归口管理和双重管理,在资金方面面临制约,也不能进行有效竞争;不仅如此,我国非政府组织在法律方面的地位也十分尴尬,由于缺乏相关法律的认可和社會的支持,很多自下而上形成的非政府组织面临着既无法注册,也无法筹集资金的问题,并且由于《公益事业捐赠法》的不完善,非政府组织的捐赠方常常面临着税收方面的问题,这也降低了他们捐款的积极性,给我国非政府组织带来了资金短缺问题。

我国的非政府组织在外交方面的作用总的来说是有限的,主要发挥着边缘性的、间接性的作用。其发挥

作用的途径主要有两条,一是影响国内的外交政策的制定,这主要是通过为政府提供咨询意见和信息以及通过影响公众意识和民间舆论环境达成的,但这些方式带来的作用始终是有限的,并不能从根本上决定或颠覆政府部门的决定;二是作为民间外交的主体直接参与到国际社会,通过参与国际会议或直接行动的方式体现我国外交政策,或者通过进行国际援助的方式影响我国的外交。

本文选取的案例是中国扶贫基金会,这个非政府组织的主要角色特点是与政府关系密切、发挥表率 and 纽带作用,而其在外交中发挥的作用则主要体现在对外援助领域,以下是详细分析和阐述。

二、中国扶贫基金会的角色特点

1. 与政府关系密切,依附性强,独立性弱

中国扶贫基金会是我国在改革开放后成立的第一个全国性非政府组织,其在民政部注册成立,由国务院扶贫办主管,核心成员在早期由党和国家的离退休高级干部构成。可以看出,中国扶贫基金会是一个有很强官方色彩、自上而下建立的非政府组织。

尽管在2000年确定了“三不一专”原则即“机构不要行政级别、不要事业编制、不进行行政化募捐和项目实施、实行民间化、专业化经营和管理”,也完成了组织从“官办”到“民办”的变革,有了一定的自主性和独立性,中国扶贫基金会依然和政府有着密不可分的联系,承担着与政府合作进行扶贫、为政府的扶贫计划服

务的职能，对政府表现出了很强的依附性，接受着政府的直接指导。

2. 在政府构建的扶贫体系中发挥着带头作用

尽管中国扶贫基金会是由政府部门组织建立的，但它为之后建立的众多的在扶贫领域发挥作用的非政府组织开了先河，让NGO逐渐在政府构建的扶贫体系中占据了越来越重要的作用。我国政府发布的《国家八七扶贫开发攻坚计划》、《中国扶贫开发纲要》、《中国扶贫开发的新进展》等文件都着重指出了发挥非政府组织在扶贫工作中的作用的重要性，而第一份文件更是点名指出了中国扶贫基金会的重要地位。

作为中国规模最大、影响力最强的非政府组织之一，中国扶贫基金会截止2018年净资产已经达到约12.2亿人民币，公益支出约6.5亿人民币，在健康与卫生、教育与成长、社区与生计等领域都发挥着重要作用。在教育扶贫领域，中国扶贫基金会目前有公益未来、爱心包裹、新长城特困高中生自强班、新长城特困大学生自强、加油计划、阳光跑道、乡村教育发展等多个项目，覆盖了儿童、中学生、大学生等多个年龄阶段，城市、乡村等多个地区；在健康扶贫领域，中国扶贫基金会目前有童伴妈妈、爱加餐、养老、大病救助、乡村卫生等项目，在政府的号召和指导下，与支付宝公益、阿里巴巴公益等民间公益组织合作推进；同时，中国扶贫基金会更有很多的产业扶贫和乡村基建扶贫项目对贫困地区人民进行精准扶贫，达到长期改善的作用；在救灾方面，中国扶贫基金会一方面有长期存在的灾害救援项目，定向救援我国因灾致贫群众，另一方面也在今年紧急建立了新冠肺炎抗击疫情项目接受企业捐赠，作为政府和民间的桥梁，将抗击疫情的力量汇聚成一股合力，为受疫情影响的地区提供当前抗疫和未来帮扶的服务。

可以看出，作为非政府组织扶贫领域的领头羊，中国扶贫基金会几乎在各个领域都有所涉及，做出示范表率，积极响应国家精准扶贫的号召，用更具有长远意义的方式进行扶贫；着重关注着国家所关注的领域：青少年培养、农村建设、抗疫救灾等，为其他扶贫领域的非政府组织指明了应重点发展的领域；配合政府的行动，作为政府的决策和计划的执行者为其他非政府组织提供示范表率。

3. 作为政府和民间的纽带和资源整合聚集的桥梁

作为中国扶贫领域最具影响力的非政府组织，中国扶贫基金会充分发挥其既有浓厚官方色彩，又属于非政府组织有较强民间联系的优势，起到了在政府和民间之

间作为纽带的作用，并作为桥梁连接着政府、民间草根组织、资源捐助者和需求者，起到资源整合聚集作用。

比如2013年发起的公益同行项目，就“通过发展多边伙伴关系，形成一个推动公益项目的价值链，将不同的资源提供方、不同草根公益机构、不同的受益群体联结起来，聚焦问题、聚焦资源、分工明确，有效协作，共同推动问题的解决”^①，在农村发展、教育公平和建康福祉等领域发挥了重要作用。而2014中国扶贫基金会和腾讯公益慈善基金会联合发起的人人公益项目在腾讯公益乐捐平台、支付宝平台等平台上进行网络众筹，也起到了通过互联网整合资源，更快更精确地为群众个体提供善款进行帮助的功能。

在中国目前非政府组织还发展不够完善，民间草根组织取得合法地位、发挥作用较为困难的情况下，像中国扶贫基金会这样的桥梁和纽带是不可或缺的，为中国扶贫力量的联动和整合提供了帮助。

三、中国扶贫基金会在外交中的作用

我国非政府组织在参与全球治理的国际化方面处于落后地位，取得联合国咨商地位的社会组织数量很少，而中国扶贫基金会在2011年已经取得联合国咨商地位，是我国为数不多的在境外多国开展活动的、对我国外交有较大影响的非政府组织之一。

1. 促进中非关系发展，建构我国友好大国形象

中国扶贫基金会走向国际化经历了一个逐渐发展的过程，首先是在2002年提出主要资源来源走向国际化，更多地在国外市场进行筹资；2004年前后，基金会提出要建立人类文明驱动的非政府组织，要在国际上提升影响力和话语权，从此逐步开展调查研究、探索国际项目的可能性，最终确定主要开展在非洲的扶贫援助项目，并开始在多国开展项目。

中国扶贫基金会目前的国际项目“紧紧围绕消除贫困、零饥饿、健康福祉、优质教育、清洁饮水和体面工作等六项联合国2030可持续发展目标，在缅甸、尼泊尔、埃塞俄比亚、柬埔寨、乌干达等国开展了发展援助项目”^②，其中包括助学金、贫困妇女职业支持、青年职业培训、家庭水窖等涵盖了妇女儿童等多种人群，涉及饮水、供餐、教育等多个方面的项目。这些国际项目一方面有力地促进了中非友好关系的进一步发展，另一方面也是我国对非洲国家大力援助扶持的重要体现，有利于建构我国负责任的友好大国形象。

2. 上承政府外交政策，下接驻外企业合作，合力推动非洲扶贫

中国扶贫基金会做出这样的战略决策和政府政策实际上是息息相关的,一方面是在响应我国政府“走出去”的号召,受到我国从受援助者到援助者身份转换的影响,致力于提升我国在非政府组织领域的国际影响力;另一方面也得益于我国和非洲国家良好的双边关系,同时,在项目的进行中又反过来进一步推动了我国和非洲各国关系的发展。中国扶贫基金会的战略和行动有效地助力了我国外交政策的落地实施,与政府外交相辅相成。

同时,中国扶贫基金会能够在非洲国家发挥较大的作用也离不开我国驻非的企业资助,我国驻非企业通过向中国扶贫基金会捐款的方式,履行了企业的社会责任,而推动非洲经济社会发展也符合驻非企业的长远发展利益。中国扶贫基金会与驻非企业之间的通力合作在互利共赢的同时,还切实改善了非洲人民的生活条件,真正做到了将非洲发展和中非关系带入良性循环。

总而言之,中国扶贫基金会的海外援助项目不仅有利于中非友好关系的进一步构建,也有利于中国在国际上负责任有担当的大国形象的构建,很好地为政府外交做了补充,利用其专业性高的优势和与驻非企业联系更方便的优势,做到了政府援助做不到、做不好的部分,切实为非洲的脱贫工作做出了贡献。

四、结语

总而言之,中国扶贫基金会在国内承担着政府的服务者、扶贫领域非政府组织的表率、政府和草根组织之间的纽带、社会各方的资源整合桥梁的角色;在国际上,通过对外援助的方式促进了我国与非洲国家友好关系的

发展,塑造了我国负责任大国的形象。虽然以中国国扶贫基金会为代表的中国的非政府组织在数量和质量上还有所不足,在独立性、倡导性、有效性上还比不上西方,但在我国特殊的政治体制下,非政府组织也发挥着相适应的作用。而未来,在非政府组织走出去方面,我国还需大力加强,争取早日让更多的我国非政府组织在国际上发挥更加重要的作用,提升参与国际治理的影响力和话语权。

注释:

① <http://www.cfpa.org.cn/project/GNProjectDetail.aspx?id=45>

② <http://www.cfpa.org.cn/project/GJProjectDetail.aspx?id=101>

参考文献:

[1] 赖钰麟:《民间组织从事对外援助:以中国扶贫基金会援助非洲为例》,《国际论坛》,2013年第01期。

[2] 王剑媛:《基金会参与精准扶贫的探析——以中国扶贫基金会为例》,《内蒙古科技与经济》,2019年第11期。

[3] 咎瑞语:《中国扶贫基金会国际化扶贫问题研究》,吉林大学马克思主义中国化研究系硕士论文,2017年5月。

[4] 苏连忠:《我国NGO扶贫问题及对策研究》,中央民族大学行政管理系硕士论文,2013年3月。

[5] 中国扶贫基金会官网 <http://www.cfpa.org.cn/index.aspx>。