

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2020.04.010

欧美国家海外利益保护中的 NGO：作用与启示

刘超, 贺小美, 高超

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411100)

摘要: 欧美国家海外利益的迅速拓展与有效维护离不开各种非政府组织(NGO)对国家海外利益的保护。这些 NGO 在本国相关政策研究、输出本国文化、引导国际舆论、为境外机构与公民提供公共服务、参与所在国政治活动等方面有效弥补和增强了主权国家维护本国海外利益的能力。但大国格局下的 NGO 活动也不可避免地带有诸如意识形态色彩浓厚、法律监管不足、志愿失灵等问题, 这些问题造成了东道国和本国的双重利益损失。“一带一路”背景下, 我国的海外利益实现了极大的拓展, 但也面临着极大的风险挑战。对此可以借鉴和吸取欧美国家的经验与教训, 注重 NGO 在保护我国海外利益中的作用, 探索“政府+NGO”的国家海外利益保护新模式, 扶持服务我国海外利益保护的 NGO 发展, 加强与国际 NGO 的合作。

关键词: 国家海外利益; 非政府组织; 一带一路; 国家安全

中图分类号: C931.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-117X(2020)04-0069-07

引用格式: 刘超, 贺小美, 高超. 欧美国家海外利益保护中的 NGO: 作用与启示 [J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2020, 25(4): 69-75.

NGOs in the Protection of Overseas Interests of European and American Countries: Role and Enlightenment

LIU Chao, HE Xiaomei, GAO Chao

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan Hunan 411100, China)

Abstract: The rapid expansion and effective maintenance of the overseas interests of European and American countries are inseparable from the protection of National Overseas Interests by various non-governmental organizations (NGOs). These NGOs effectively make up for and strengthen the ability of sovereign countries to safeguard their overseas interests in terms of their own policy research, export their own cultures, guide international public opinions, provide public services for overseas institutions and citizens, and participate in the political activities of their host countries. However, the NGO activities in the world of great powers can't avoid such problems as strong ideological color, insufficient legal supervision, and volunteer failure and so on. These problems cause the loss of dual interests of both the host country and the home country. Under the background of "The Belt and Road", China's overseas interests have been greatly expanded, but they are also facing great risks and challenges. In this regard, we can learn from the experience and lessons of European and American

收稿日期: 2020-04-25

基金项目: 湖南省社科评审委员会基金资助项目“环境群体性事件治理的协商沟通机制优化研究”(XSP17YBZZ109)

作者简介: 刘超(1979—), 男, 湖南桑植人, 湘潭大学副教授, 研究方向为国际政治和社会治理。

countries, pay attention to the role of NGOs in protecting China's overseas interests, explore a new model of "government+NGOs" for protecting China's overseas interests, support the development of NGOs serving China's overseas interests, and strengthen cooperation with international NGOs.

Keywords: national overseas interests; NGO; The Belt and Road; national security

国家海外利益是指主权国家的政府、企业、公民、军队等在境外活动派生出的国家利益。全球化时代下国家海外利益逐渐成为国家利益核心。近年来,在“一带一路”建设背景下,我国的海外利益增量巨大,国家利益边疆日渐拓展,我国的海外利益保护机制也不断完善,形成了“外交领事—经济协定—军事行动”这样一种国家层面的海外利益保护机制。索马里护航、利比亚撤侨等国家行动有效保护了我国的海外利益,充分展现了我国的国家实力和 大国形象。但随着我国海外利益的拓展,海外利益呈现多样化、复杂化的倾向,还面临着环保主义冲突、战争动乱等各种新旧风险叠加的新挑战。如何在新的时代背景和国际环境下实现我国海外利益的有效保护,成为新时代国家发展道路上必然要回答的问题。

对于主权国家来说,贸易争端、主权问题等特定国家海外利益问题可以通过外交途径和军事途径解决,但同时也存在大量国家力量难以介入或不适合介入的海外利益保护难题。到今天,欧美国家(主要包括西欧、东欧以及北美地区的主权国家)的实践已经充分证明非政府组织(Non-Governmental Organizations, NGO)是保护这些国家海外利益的必要补充力量,NGO业已成为欧美国家海外利益保护和拓展机制的重要组成部分。无国界医生组织、歌德学院等各类大型国际非政府组织(International Non-Governmental Organizations, INGO)在树立本国形象、服务海外本国企业与侨胞、开展人道主义救援、保护环境等方面,充分展现了其对所属国与 他国国家海外利益的保护与促进的功能与能力。所以,在我国海外利益日益扩展的背景下,应当借鉴欧美国家通过 NGO 维护本国海外利益的经验与教训,提升 NGO 在我国海外利益战略中的地位与作用,着力构建起相关机制模式。

当前,国内的国家海外利益风险研究多集中

于领事外交、经济贸易、法律协定等议题,而对相关欧美 NGO 的研究可供参考的文献较少,研究成果对国家相关政策的决策的参考价值有待提升。本文即以公共管理学科为视角,分析 NGO 在欧美国家海外利益风险管理中的作用,并讨论我国如何发展服务国家海外利益的 NGO 组织。

一 NGO 在欧美国家海外利益风险管理中的作用

NGO 因其非政治性、非营利性 等特征为各国所广泛认同,有效推进了各国公民社会的发展。20 世纪以来,特别是全球结社运动后,NGO 已成为各国开展公共外交和民间合作的主要力量,一些大型 NGO 甚至能够左右联合国政策议题,引导全球政治舆论。在欧美国家的海外利益风险保护活动中,相关 NGO 的活动与欧美国家的外交风格以及海外利益版图密切相关。具体来说,NGO 在欧美国家的海外利益保护中主要发挥着如下作用。

(一) 政策研究

NGO 是欧美国家海外利益政策研究的重要智库与执行者。一方面,NGO 是欧美国家制定海外利益战略的重要信息源。因为非政治性、慈善性等特征,NGO 在获取一国特许权等多方面都具有明显的优势,所以欧美国家将它们作为重要的桥头堡,并依据获得的信息制定相关海外利益战略。比如美国在二战后资助了大量的学者到世界各地开展田野研究,并取得了丰硕的学术成果,这些成果为美国全球战略的制定提供了坚实的基础。另一方面,欧美国家与 NGO 在研究与制定维护既得国家利益的政策上有着相当密切的合作关系,其中最为显著的例子就是西方的行业性 NGO 依靠欧美国家先进产业基础制定了为国际社会广泛接受的行业标准,如国际标准化组织制定的 ISO 质量管理体系认证和环境管理体系认证的国际标准。这些标准树立了欧美国家工业在世界上的决定性

地位, 进而最大程度地维护了欧美国家的国际经济利益和垄断地位。在这种合作关系下, 主权国家与 NGO 形成了事实上的利益同盟, 所以欧美国家也会将相关 NGO 的利益纳入本国海外利益框架加以维护和支持。

近些年, NGO 在联合国中扮演着重要的智库角色。早在 1968 年, 联合国就承认了 NGO 的合法地位。随着 INGO 力量的壮大, 其在联合国活动中的地位也越来越重要, 为维护世界和平作出了重要贡献。人权观察等 INGO 在地区冲突的预警中发挥着重要作用, 比如 1994 年卢旺达大屠杀发生前, 这些 NGO 就曾向联合国提出过多次预警, 但很遗憾国际社会在当时并没有听取建议。在政策咨询方面, 联合国咨商是联合国重要的合作伙伴。现今, 获得联合国咨商资格的 NGO 已达 4000 余个, 欧美国家也越来越重视 INGO 在联合国中的地位与作用, 利用 NGO 营造有利于自身利益格局的全球治理体系。

(二) 舆论引导

通过舆论施加压力是 NGO 活动的主要策略之一。如前所述, 欧美国家的一些大型 NGO 在联合国等国际框架体系内有着非常大的影响力, 因此也具有相当的舆论引导能力。在国家海外利益面临威胁时, 这些 NGO 便能够引导国际舆论的关注方向, 并制造舆论维护国家海外利益。

欧美国家利用“中国威胁论”“新殖民主义”等不实言论曲解和歪曲中国国际形象, 是其应对中国海外利益拓展挑战的常用手段。近年来, 欧美国家借 NGO 在环保主义、人权问题等热点政治话题上攻击我国国家形象的案例非常多。在非洲, 野生动物问题是环保主义 NGO 用以攻击我国在非民间形象的热点话题。2013 年, 以我国公民杨凤兰坦桑尼亚走私象牙一案为代表的一系列与象牙相关的新闻在 NGO 的催化下引起轩然大波, 并将象牙问题的缘由片面地直指中国。肯尼亚绿色 NGO, Wildlife Direct, 其领导人曾通过 CNN 发表文章称“中国人正在通过大批杀害我们的大象而对非洲进行战争。他们用经济恐吓我们……我们必须保卫我们的大象并清晰地表达对此事的态度”^[1]。

(三) 直接服务

NGO 直接服务着本国海外企业与公民。从金

融服务、法律服务到保险服务, 甚至是安全保护, 欧美国家依靠 NGO 形成了一种较为完整的海外国家公民社会利益服务体系, 为东道国海外企业和公民提供发布投资、安全等方面的信息报告以及文化交流、法律援助等具体服务。

在“俄罗斯世界”外交思想的影响下, 近年俄罗斯愈加重视 NGO 在海外(特别是前苏联国家)服务俄胞的能力, 并为此制定了特定的法律条款, 鼓励相关 NGO 的成立和发展。较为著名的机构包括全球海外同胞大会和海外同胞权益维护基金会, 由俄罗斯外交部创立, 接受联邦财政资助以及民间捐赠, 在俄语教育与普及、法律援助等方面服务世界各地的俄罗斯侨胞。2012 年, 海外同胞权益维护基金会联合合作机构就爱沙尼亚拒绝返还俄罗斯退休军人缴纳的税费与社会费用一事向爱沙尼亚及国际法院提起诉讼, 通过法律判决和国际舆论压力, 基金会成功维护了数千名俄罗斯退休军人的合法权利^[2]。

NGO 的这种直接服务功能, 实际上有效弥补了使馆机制在维护本国海外企业与公民利益方面面临的人力物力资源有限等问题。这些 NGO 提供的民间服务与领事外交等手段共同组成了维护国家海外利益的公共网络, 共同维护和促进着欧美国家的海外利益。

(四) 价值传播

21 世纪以来, 英国、美国等欧美国家愈加重视文化软实力在增进和维护海外利益战略中的作用, 通过民间途径与其他国家开展文化合作的方式已经具有战略性地位。其中较为著名的机构包括德国歌德学院、英国文化协会、法国法语联盟以及早先的基督教教会等。以歌德学院为例, 德国政府视文化交流为外交政策的三大支柱之一, 力图“通过价值观对话预防冲突, 为德国赢得合作伙伴”^[3]。现歌德学院分布于全球近 80 个国家, 主要推广德语教育和德语研究, 并对外展现德国的文化、政治等方面的社会生活。在 20 世纪, 歌德学院为淡化国际对历史上纳粹德国的负面印象、树立德国的全新国际形象作出了大量努力。在德国海外利益集中的南非地区, 德国政府通过这一手段成功维护了德语在此的主要语种地位; 在中东地区, 通过与伊斯兰世界对话, 歌德学院成为德国在“危机四伏的世界中一个可以对话的预警

系统”^[4]。

这些欧美国家的NGO通过对其他国家进行文化输出以及开展教育等方面的援助,在东道国传播和推广本国文化和价值观念,让东道国公民更加深入地了解 and 认同本国,进而有效化解隔阂,降低交易成本。在大量非洲国家中,尤其是中部非洲和西部非洲国家,“前殖民宗主国被认为是最具影响力的国家”,而且年轻人的认同比例居高^[5]。这为欧美国家维护本国海外利益增加了较大的社会资本存量。

(五) 政治参与

随自身能力增强,NGO的活动也渐渐深入东道国的政治体系中,甚至成为了东道国政治系统的一部分。NGO参与东道国政治的途径包括参与政策议题等的正式途径和隐蔽的非正式途径。大致可包括如下方面:

监督选举。在非洲,总统大选是一国最为重要的政治事件。国家政权能否平稳交接、国家经济能否平稳发展、国内能否维持和平很大程度上取决于总统大选。游行示威、地方暴乱等情况在大选过程中时有发生。为了实现选举的顺利开展,非洲国家往往愿意邀请和接受NGO作为观察员开展全程监督。这一现象正说明了NGO与南北政府间合作一样在非洲国家具有非常高的信用与地位,这种信任和地位为NGO影响东道国、维护本国海外利益提供了有力保障。

参与政策议题。NGO在东道国的活动除了直接服务本国政府、企业和公民以及民间援助和交流外,还主要通过游说该国政府改变其政策和做法来维护本国海外利益,其中关键一环就是通过援助活动或项目合作与政党政治融入东道国政治系统之中。首先,欧美国家NGO在环保、妇女保护等议题上往往握有大量对外合作或援助资源,并且通过这些资源在与东道国的合作机制中掌握着主动权,从而创造了参与东道国公共政策的机会。其次,NGO还通过参与东道国的政党政治影响东道国的政策走向,如密切联系各党派以保持对本国政策的稳定性。同时,在相关国家,欧美国家往往拥有成熟的新闻报道系统,通过网络、报纸等途径,NGO的舆论影响力得以进一步扩大。

通过非正式途径参与东道国政治。由于NGO活动具有隐蔽性,欧美国家还通过NGO的民间非

正式途径来实现本国的海外利益维护。从秘密接触东道国政治领袖等非官方方式,到间谍活动等非法行为,再到政治冲突中的煽动颜色革命颠覆东道国政权,NGO通过非正式途径方式参与东道国政治的手段繁多。

综上所述,NGO已经成为欧美国家维护自身海外利益的重要一环。欧美国家力图通过NGO在东道国的政治与文化等活动构建起一套海外风险预防机制,以最低的成本和最可控的手段实现本国海外利益风险的有效管理。

二 欧美国家海外利益保护中NGO作用发挥存在的问题

NGO在欧美国家海外利益保护中的作用主要集中在风险预防与风险应急管理,经济、政治与文化手段是其主要方式,但这种方式也产生了NGO活动意识形态浓厚、志愿失灵等问题。

(一) NGO活动的意识形态色彩浓厚

现国际上具有较大影响力的NGO都建立于欧美国家,其组织的宗旨、运作方式、领导人的领导思想都天然带有西方的政治文化传统。虽然这些NGO自身和西方的理论界都认为NGO的行为选择是非政治的和中立的,但其对国家海外利益的认识因意识形态而不可避免地带有偏狭性,而大国格局下NGO的行为选择更充分地显现了这一特点。

以英国为例,为了维护和发展自己在非利益,英国对非成立过“牛津饥荒救济委员会”“非洲委员会”等多个组织,希望借助这些组织的援助,增进与非洲国家的政治关系,维护和增进在非利益。但是所谓的援助换来的不是非洲的繁荣。在NGO向非洲落后地区公众提供改善医疗、教育等公共服务资源的同时,英国政府借助NGO以提升治理能力、消除腐败、遏制军火等名义向非洲大肆兜售西方民主制度和巨额国家贷款,并将援助资金与政治条件捆绑,迫使政策结果实现英国政府所决定的“标准”。

这些意识形态浓厚的NGO活动,不仅仅反映出NGO在大国格局下的工具性,也反映出大国“冲突博弈”的主流行动模式。在北非、中东、南美等地区,这些资助和“民主改革”给发展中国家带去的是经济倒退、贫穷、腐败,反过来发展中

国家政权又因为这些难以解决的问题而更深地依附于欧美国家。所以, 这种模式下的 NGO 行动招致了大量的国际非议。在 NGO 尽其可能维护本国已有海外利益的同时, 也可能正在导致欧美国家丧失国家海外利益战略的长远机遇。

(二) NGO 从事各种非法活动, 反噬国家海外利益

有能力维护一国海外利益的 NGO 大致包括两种类型。一类是欧美国家为了维护和发展自身海外利益而特别成立的 NGO, 如美国民主基金会; 另一类为致力于某一专业领域活动的大型国际 NGO, 如国际红十字组织。但无论是哪一种组织, 都天然地存在明显的利益倾向。这种利益既包括政府掌控的工具性利益, 也包括 NGO 自身的组织利益, 甚至于包括组织成员自身利益。这种利益常常与 NGO 的人道、中立等价值原则出现冲突和杂糅, 与国际法和东道国法律相冲突, 导致国家海外利益遭到反噬。

一方面, NGO 在维护本国海外利益的同时, 也容易将海外利益矛盾泛化和复杂化, 暗中扩张政治利益, 干涉他国内政, 损害他国利益。俄罗斯在近年“俄罗斯世界”外交思想的指导下, 积极支持 NGO 在乌克兰等前苏联国家展开活动, 维护自己的地缘政治利益; 但其变相干涉内政等激进的举措也让部分国家拒绝接受其入境, 导致本国国家形象受损。一些 NGO 在维护本国海外利益时更是扮演着一不光彩的角色。美国民主基金会等 NGO 一直是美国对外政治的重要力量, 是美国输出意识形态、控制他国的主要组织。干涉他国内政、煽动颜色革命、资助傀儡政权与反对派武装等是其常用手段。这样一种极富政治侵略性的极端海外利益维护手段虽然暂时影响或控制了一国政权, 但也常常引发民族仇恨与冲突。由此产生的难民潮、恐怖袭击等恶果近年来成为欧美国家最为严峻的国家安全问题。国家海外利益不仅无法稳定, 而且还使得危机扩散, 引火烧身。

另一方面, NGO 活动的非营利性特征很容易成为 NGO 组织或成员徇私的掩饰, 这种徇私行为引起过大量外交问题。无国界医生组织、海洋观察 (Sea-Watch) 等都曾出现过以人道主义救援难民为幌子, 实际上参与蛇头活动帮助偷渡客偷渡至其他国家甚至是本国的例子。

(三) 志愿失灵导致 NGO 维护国家海外利益的能力有限

志愿失灵一般是指第三部门或者社会自治组织由于慈善不足、业余性等原因导致其不能有效实现组织目标的组织失败现象。这种组织失败现象不可避免地出现在各类 NGO 当中。

欧美国家 NGO 维护海外利益时, 志愿失灵的案例更多地出现在人道主义组织上。欧美国家海外利益的分布大量集中于不稳定地区, 如中东等, 这些地区政局混乱, 战争动乱常年持续。但大部分的国际性 NGO 十分注重维护自身的非政治性、非营利性宗旨和特征, 所以在一般任务中, 这些 NGO 的行动不会携带武器等物品。这也就导致了其在战争等冲突环境中无法有效维护包括成员安全在内的组织利益, 组织职能难以有效执行。国际红十字卫生组织、绿色和平组织、无国界医生组织等 INGO 在人道主义援助、经济发展援助等行动过程中都遭受过当地军阀、恐怖分子等的干扰, 也曾遭受过抢劫、绑架、谋杀等事件。因无力保护自身安全而退出战乱地区人道主义救援的例子屡见不鲜。比如 2014 年 4 月, 红十字组织在也门的一名瑞士籍成员遭杀害, 红十字组织不得不暂停该地区工作; 2018 年 6 月, 因受安全威胁, 红十字组织又不得不撤出在也门的 71 名成员。这给 INGO 的活动蒙上了一层阴影。

由此可见, NGO 在维护国家海外利益战略当中的地位与功能是特定的、有限的。我们虽然可以视 NGO 为保护国家海外利益的重要伙伴, 但 NGO 的相关活动难以超越其组织能力而存在, 也并不能成为军队等主权国家机构在维护国家海外利益过程中的替代主体。

综上所述, NGO 在欧美国家海外利益保护中的作用是重要的, 也是有限的。欧美国家既依靠 NGO 有力地维护了自身海外利益, 但大国格局之下 NGO 在维护本国海外利益时也具有明显的工具性, 甚至是充当着一不光彩的角色。

三 欧美国家利用 NGO 保护海外利益对我国的启示

由以上研究可见, 欧美国家在利用 NGO 保护和发展本国海外利益中既拥有巨大优势, 也存在突出问题。当前, 我国正深入推动一带一路建设,

海外利益边疆不断扩展。在维护国家海外利益过程中,应秉持构建人类命运共同体的理念,借鉴欧美国家的经验,重视 NGO 在我国海外利益风险保护中的重要角色,探索相关合作模式机制,提升 NGO 服务我国海外利益的能力水平,同时摒弃欧美国家在利用 NGO 维护海外利益时冲突博弈的思维。

(一) 重视 NGO 在我国“一带一路”海外利益风险管理中的地位

文化公共外交是我国 NGO 维护海外利益的主要方式之一。目前全球已有 155 个国家(地区)设立了共 539 所孔子学院和 1129 个孔子课堂,在规模上超过了歌德学院等欧美国家文化 NGO,并且近年来取得了较好的汉文化普及成果。但我们仍然要认识到“一带一路”时代下我国在利用 NGO 维护国家海外利益力量上与欧美国家的差距。据统计,我国 2011 年进入国际协会联盟(Union of International Associations, UIA)的 INGO 数量为 45 个,仅占全球 INGO 总量的 0.08%,而获得联合国特别咨商资格的也仅有中国科协、宋庆龄基金会、全球化智库等极少数 NGO^[6]。这无疑是与我国当下的国际地位与政治经济实力不匹配的。同时“一带一路”沿线国家中有大量的高风险国家,甚至未建交国家,这些无法通过外交手段管理的风险直接威胁着我国对外投资企业和项目的安全,这就需要充分发挥智库等 NGO 的海外利益风险预警和应急的作用。

我国海外利益风险的战略管理应当从长计议,积极构建起维护国家海外利益的 NGO 力量。一方面,在我国积极推动国内 NGO 成长发展的同时,相关部门、企业和社会公众也应当通过设立基金等途径积极支持具备条件的 NGO 走出国门,向世界展示我国 NGO 的独特姿态。这个过程中也要加强各使领馆对我国当地 NGO 的支持,培育一批与当地公民社会深度融合、相处融洽的 NGO。另一方面要加强与大型 INGO 的深度合作。在这方面我国积累了较为丰富的经验和成果。近年来,绿色和平组织联合我国多所高校与研究机构发布了《中国海外煤电股权投资趋势与风险分析》等多份简报,多方面评估了我国海外能源项目并提示了相关风险预警^[7]。世界自然基金会(World Wide Fund for Nature, WWF)也与我国政府在非洲象保

护等项目上展开合作,有效维护了我国在非洲的国际形象。

(二) 加强 NGO 建设,增强 NGO 维护我国海外利益的能力

我国要培育能够有力维护国家海外利益的 NGO,就必须要加强 NGO 建设,增强 NGO 能力,使 NGO 为维护我国海外利益凝心聚力。而鉴于如下两方面原因,我国更要为建设 NGO 充分而合理地发挥国家力量。第一,欧美国家 NGO 以及相关 NGO 理论注重 NGO 的公民社会性,也就是组织的非政治性、非盈利性等特征,力图通过这种无瑕的组织合法性获得较高的自由度和充分的组织权利;但在实际政治生活中这种纯粹的公民社会性是不存在的。一如前文所述,欧美国家有能力维护本国海外利益的 NGO 或是具有显著的政治工具性,或是脱离国家监督进而危害东道国和本国利益。第二,我国当前海外利益风险保护的现实需要对 NGO 能力提出了非常高的要求,而要在短期内满足这种现实需要就必须借助国家力量。

党的十九大报告提出要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”,公众参与社会建设得到了一次良好的发展机会。这种国家公权力与社会力量有机结合的新方向或许为我国构建维护国家海外利益的 NGO 力量提供了新模式。这种新模式至少要求国家和政府作出三方面的努力。首先,加快相关立法工作,为 NGO 的海外行动与政府管理提供法律依据。其次,在关键地区与关键领域要将党的统一领导融入 NGO 组织体系之中,明确组织使命和行为策略。再次,政府部门要提供专业的人才与资金支撑,支持 NGO 开展公共外交、海外维权等多元化的专业工作,支持 NGO 成为我国维护国家海外利益的紧急动员力量。

(三) 加快探索“政府+NGO”的国家海外利益风险管理模式

现阶段,我国海外利益保护以“领事外交—经济协定—军事行动”的政府模式为主,这种海外利益风险管理模式有效维护了我国海外利益命脉,但同时也存在大量国家力量难以介入或不适合介入的海外利益保护难题和国家资源分配不足的问题。这就需要以 NGO 为主的民间公共外交力量对权力真空进行有效补充,构建起“政府+NGO”

的国家海外利益风险管理新模式。

首先, NGO 活动要与国家外交政治、军事实力协同。一方面, 有效的国家海外利益风险管理依赖于各主体之间的协同合作, 各要素间合理配合打出组合牌才能实现最佳结果。建立相关的机制是加快探索“政府+NGO”国家海外利益风险关系模式的重中之重。另一方面, 服务于我国海外利益风险管理的 NGO 本身就是我国海外利益风险的一部分, 支持和保护这些 NGO 是我国政府义不容辞的责任。

其次, 要通过我国政府加强各 NGO 间的协同作用, 构建系统的国家海外利益风险管理格局。由于 NGO 突出的专业性, 在维护国家海外利益的实践中, 各种主义的 NGO 之间难以实现高效协同。此外由于上文所提到“NGO 的公民社会性”, 欧美国家公民视其为对抗政府或对抗社会不公平、捍卫自身权益的重要途径, 这导致欧美国家政府对 NGO 的管理往往只能停留在财政控制与问责之上, 而无法深入促进 NGO 之间的协同。所以, 当务之急是要通过外交部构建统一的 NGO 服务与联系平台, 实现政府与 NGO 之间的有效信息沟通。另外, 要在现有基础上加快实现政府在“政府+NGO”模式中的元治理角色指挥棒作用, 推动政府与 NGO、NGO 与 NGO 之间的深度协同。

(四) 秉持人类命运共同体理念, 尊重东道国主权与内政

NGO 在维护我国海外利益的过程中要秉持人类命运共同体的新理念。当下正逢我国前所未有的海外利益拓展时期, 也是向世界展现我国宽容并包的大国形象的良好机遇。在由中国文化、中国高铁、中国基建等中国名片打造的新时代中国形象的基础上, 也应当借鉴欧美国家的经验, 通过 NGO 展现我国更为亲民的国家软实力。通过参与构建人类命运共同体, 将海外利益风险转化为拓展我国海外利益的机遇。在这方面, NGO 应当主动将国际人道主义精神、联合国宪章等构建人类命运共同体的基本遵循内化于心, 外化于行。

此外, 我国 NGO 的海外活动应摒弃欧美国家冲突博弈的逻辑思维。欧美国家主导的 NGO 的行为逻辑延续着欧美国家一贯的冲突博弈思维, 不免沦为大国间竞争攻讦对手、俘获政治依附国的

工具。所以我国在支持 NGO 开展海外活动的同时, 应当注重引导 NGO 在项目合作等方面尊重东道国主权与内政, 以专业化的组织活动积极融入当地社会, 推动东道国的发展。

国家海外利益风险的研究在新时代我国海外利益不断拓展的背景下, 应当成为一门多元化研究的显学。本文从公共管理学科的比较角度出发, 探讨了欧美国家在海外利益保护中 NGO 的作用与管理现状。通观欧美国家通过 NGO 维护国家海外利益的种种现象, 这种国家与 NGO 之间的合作总体来说促进国家海外利益保护和加强公民社会建设的双赢之举。

一带一路的建设是我国推进中华民族伟大复兴、维护全球化发展潮流、推动人类命运共同体的重大战略抉择, 也是我国提升国家自信、民族自信的良好机遇。在一带一路建设过程中, 通过 NGO 来展现良好的国家形象、维护国家海外利益, 这不仅是增强我国海外利益保护能力的重大举措, 也是推进我国社会力量发展的重要一步。

参考文献:

- [1] 董佳宁. 我们没买熊猫产品, 中国人放开我们的大象 [EB/OL]. [2020-04-08]. https://www.guancha.cn/Third-World/2015_04_08_315097.shtml.
- [2] 刘国菊. 专访俄罗斯海外同胞基金会主席伊戈尔 [EB/OL]. [2020-04-06]. <http://www.charhar.org.cn/newsinfo.aspx?newsid=5648>.
- [3] 张帆, 王红梅. 文化的力量: 德国歌德学院的历史和启示 [J]. 比较教育研究, 2006(11): 23-27.
- [4] 刘中伟. 德国默克尔政府的非洲政策及对中非关系的态度 [J]. 当代世界, 2018(9): 69-72.
- [5] 孙建社, 杨鸿柳. 软实力建设路径之探讨: 以西欧在非洲软实力构建为例 [J]. 学术界, 2017(12): 231-239, 328.
- [6] 杨丽. 国际性社会组织发展研究报告 [M/OL]. [2019-12-27]. <http://www.chinanpo.gov.cn/700105/92411/nextindex.html>.
- [7] 2018 年中国海外 3.5 吉瓦股权煤电投资首次超过工程总承包投资风险亟待重视 [EB/OL]. [2020-04-23]. <https://www.greenpeace.org.cn/china-overseas-coal-investment/>.

责任编辑: 陈璐