

美国对外援助中的 私人志愿组织

桑颖◎著

Private Voluntary Organizations in U.S. Foreign Aid

中国社会科学出版社

美国对外援助中的 私人志愿组织

桑颖◎著

Private Voluntary Organizations in U.S. Foreign Aid



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国对外援助中的私人志愿组织 / 桑颖著. —北京:
中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2454 - 3

I. ①美… II. ①桑… III. ①志愿—社会服务—
群众组织—研究—美国 IV. ①D871. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 071664 号

出版人 赵剑英
责任编辑 喻苗
责任校对 石春梅
责任印制 王炳图

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.5
插 页 2
字 数 255 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

内容摘要

第二次世界大战后，对外援助逐渐成为一种重要的国际政治经济现象。在对外援助中，除了大量的主权国家间双边援助和政府间国际组织对外援助外，还存在着另外一类援助机构，那就是国际非政府组织。美国作为近现代西方对外援助的发起国，其对外援助的历史悠久。作为当前最大的援助国之一，在国际对外援助领域占据着举足轻重的位置。美国的对外援助有较高的比例是由美国私人志愿组织等非政府机构执行的，而这一部分常常在统计时被忽略。因此关注美国私人志愿组织在对外援助中的活动，既有助于全面评估美国政府的对外援助政策，又有助于深入挖掘私人志愿组织对外援助的实质。

本书除导论和结束语外，正文共有五章。

第一章对私人志愿组织及其对外援助进行了多维度的界定与梳理。本章内容由三部分组成：第一，在分析总结对外援助概念的内涵和外延及其对外援助的特征之后，对美国对外援助进行了界定分析，认为美国对外援助不仅包括政府对外援助，还包括私人志愿组织对外援助活动，在此基础上，并根据《全球慈善事业索引》的统计数据指出，美国民间援助已经大大超过了美国政府的官方援助；第二，对非政府组织的概念界定及辨析之后，引出了发展型非政府组织就是在对外援助及发展领域从事活动的非政府组织，而美国对于在海外从事援助活动的发展型非政府组织又有其特定的称呼——私人志愿组织（PVOs）；第三，具体阐述了美国私人志愿组织的概念、分类、收入和支出等概况。

第二章从历史的角度，以对外援助政策的视角全面阐述了美国私人

志愿组织对外援助的发展演变过程。本章将美国私人志愿组织对外援助活动划分为六个阶段。在早期阶段（1939—1945），美国私人志愿组织在《中立法案》和《租借法案》的背景下，在二战期间发挥了人道主义援助的作用。在兴起阶段（1945—1960），美国私人志愿组织的援助范围从欧洲扩大到亚洲、非洲和拉丁美洲。与此同时，援助领域由救济援助扩展到粮食援助、技术援助的计划。此外，还获得了美国政府的公共补贴金（海运费补偿、剩余农产品、政府多余财产等）。对外援助制度化阶段（1960—1970）是承上启下的年代。美国私人志愿组织在对外援助制度化和援助政策变化的情况下，援助领域从救济援助转变为发展援助领域。在“新方向”外援政策阶段（1970—1980），美国私人志愿组织在国际形势和对外援助政策的影响下，进入了迅速发展时期。私人志愿组织在发展援助领域的范围进一步扩大，联邦政府创立拨款机制为其提供资金进行援助，使得拨款援助机制成为此时期私人志愿组织依赖政府的重要方式，从而使得依赖政府资金、实现美国对外政策目标以及如何保持独立性的争论议题持续高涨。在对外援助私有化阶段（1980—1990），私有化趋势使得里根政府时期的对外援助政策加强了私人志愿组织的作用，开发署把与私人志愿组织的紧密合作关系界定为“伙伴关系”，而私人志愿组织的角色不仅仅提供服务，还开始充当影响政策的倡导角色；冷战后美国私人志愿组织对外援助新发展阶段（1990— ），随着外援私有化趋势加强，越来越多的对外援助任务由政府转移给私人志愿组织等非政府机构。政府与私人志愿组织的伙伴关系也日益加强。纵观美国私人志愿组织对外援助的历史，可以看到它的发展演变过程与世界国际发展领域的形势和美国的对外援助政策的演变休戚相关。

第三章主要从理论角度分析了美国私人志愿组织参与对外援助的可能性与必然性、它在对外援助中充当的角色以及美国私人志愿组织与联邦政府之间的伙伴合作关系三个方面。首先，从国际体系层面、国际组织层面、国家层面、文化层面和微观层面来论证美国私人志愿组织参与对外援助的动因。其次，从服务提供者、教化者和合作者详解它所充当的对外援助角色。服务提供者是私人志愿组织在对外援助中充当的基本角色，私人志愿组织通过提供项目援助、能力建设援助

和人道主义救援来充当服务提供者的角色。随着私人志愿组织的发展，它不仅仅局限于服务提供者的角色，还充当了教化者的角色。美国私人志愿组织通过提供信息、技术来影响国家外援及发展政策，通过成为影响国家外援政策的压力集团，通过监督手段来影响国家外援政策来充当教化者的角色；与此同时，美国私人志愿组织对外援助的过程中，还与联邦政府、联合国等政府间组织以及受援国政府和受援国非政府组织建立了合作关系，从而在对外援助中发挥了桥梁沟通作用。最后，运用资源依赖理论阐述了美国私人志愿组织和联邦政府的伙伴合作关系。

第四章主要分析了美国私人志愿组织的影响、面临的挑战以及它的发展趋势及前景三方面。随着美国私人志愿组织对外援助活动的扩展，它作为政府和企业之外的“第三方力量”，已经产生了国际性的影响。美国私人志愿组织除了对于援助国的外交政策、国家形象、软实力，对受援国的经济发展、政府政策、公民社会的建设产生直接或间接的影响外，它的发展还受到国际体系、受援国政策和自身不足的制约的挑战。在未来的对外援助领域，美国私人志愿组织的影响和范围将进一步扩大，私人志愿组织的专业化趋势进一步加强，它的商业化趋势显现，与此同时美国联邦政府将继续运用私人志愿组织借助援助的名义来实现其促进民主的目标。

第五章主要论述了美国私人志愿组织在华活动的基本情况，面临的困境和发展路径以及对于中国非政府组织对外援助的思考和建议。本章首先分析了美国私人志愿组织在中美外交、环境保护、社会发展、扶贫救灾等方面发挥了积极作用，但是它也有消极的一面。其次论述了来华国际非政府组织所面临的准入机制受限、双重管理体制和监管不严等困境，并在此基础上提出了发展路径。最后，指出了美国私人志愿组织对于我国非政府组织对外援助具有借鉴意义。对于中国非政府组织对外援助活动，应该培养高效的非政府组织参与对外援助，加强政府对非政府组织对外援助的引导和管理，与此同时，加强非政府组织与联合国等国际组织的合作。

本书的结束语部分指出，随着中国本土社会组织的快速成长、经济实力的增强和国际影响力的提升，在华国际非政府组织的作用发生着改

变。而中国已经不仅仅是资助者，作为国际社会平等的一员，我国非政府组织正在积极融入国际社会，为公益慈善事业作贡献。

关键词：美国私人志愿组织；非政府组织；对外援助；美国外交政策；受援国

Abstract

Foreign Aid becomes an important international political and economic phenomenon after World War II. In the field of foreign aid, there are International Non-Governmental Organizations besides official foreign aid and international organizations aid. America is an initiator which has a long history of foreign aid. It plays an important role as one of the largest aid country in U. S. international relief and development. High proportion of U. S. overseas development funds are channeled through private voluntary organizations (PVOs), but PVOs are usually ignored. Hence, when we study PVOs aid, we not only assess U. S. foreign aid policy, but also understand the essence of PVOs aid.

This book is made up of introduction, the body and conclusion. The body includes five chapters.

The first chapter deals with the basic concept of private voluntary organizations (PVOs) and foreign aid. First, based on the definition of foreign aid, the chapter analyzes U. S. foreign aid. The chapter holds that U. S. foreign aid not only includes official foreign aid, but also PVOs aid. According to "The Index of Global Philanthropy and Remittances 2009", American private philanthropy has surpassed U. S. official foreign aid; Secondly, based on the definition of non-governmental organizations, the chapter analyzes non-governmental development organizations (NGDO) which work in the field of development and foreign aid. non-governmental development organizations owns a specific term—private voluntary Organizations (PVOs) in America; Third, the chapter deals with concept, classifications, revenue and expenditure of

U. S. -based PVOs.

The second chapter systematically explores the evolution of U. S. -based PVOs foreign aid from history perspectives. According to the characteristics of PVOs in every phase, the author divides PVOs aid into six phases. In early phase (1939 - 1945), U. S. -based PVOs play an important role in the field of humanitarian aid in World War II; In original phase (1945 - 1960), PVOs aid expands from Europe to Asia, Africa and Latin America. Meantime, The aid field expand from relief assistance to food aid, technical aid. PVOs obtain subsidies which are provided by the U. S. federal government. Subsidies includes overseas freight reimbursement, U. S. government surplus property, surplus food and so on; In institutionalization of foreign aid phase (1960 - 1970), U. S. -based PVOs aid field expands from relief aid to development aid, this is a transition phase; In "New Direction" foreign aid policy phase (1970 - 1980), U. S. -based PVOs expand in number, the U. S. federal government establish grant mechanism which provide PVOs with funds; in foreign aid privatization phase (1980 - 1990), in the context of privatization, the federal government strengthens U. S. -based PVOs aid. USAID defines the relations between the U. S. federal government and U. S. -based PVOs as "partnership". In the post cold war phase (1990 -), With the consolidation of foreign aid privatization, More and more aid projects shift to non-governmental organizations. The PVO-State Partnership intensifies.

The third chapter makes a study of the reasons why U. S. -based PVOs participate in foreign aid, role of PVOs in foreign aid and the PVO-State partnership from resource dependence theory perspectives. First, the chapter explains the reasons from international system, support of international organizations, support of the U. S. federal government, domestic culture and PVOs' advantages; Second, PVOs play three roles in foreign aid-service provider, partner and advocator. Service provider is a fundamental role. service provider includes projects aid, capacity building aid and humanitarian aid. Advocator is an important role which affects foreign aid policy or foreign policy. PVOs is Partner which is a bridge between PVO-State, international organizations and

NGOs; Third, the chapter make uses of resource dependence theory and explains the PVO-State partnership.

The fourth chapter is to deal with the effect, challenge and trend of PVOs in foreign aid. With the development of U. S. -based PVOs, PVOs as “the third sector” has owned international effect. U. S. -based PVOs is tools of foreign policy, shape U. S. national image, it is a soft power. Meanwhile, U. S. -based PVOs promote economy of the recipient country, sometime interfere with the government policy of the recipient country, PVOs is both a challenge and a chance for civil society of the recipient country. However, PVOs offers a challenge, because its development has restriction from international system, recipient country policy and the disadvantages of PVOs. In the future, U. S. -based PVOs will continue expand in number, will strengthen its professionalization, its commercialization will appear, the U. S. federal government will continue promote democracy by “aid PVOs” .

The fifth chapter explores the basic situation of U. S. PVOs, dilemma confronting in China, development path and thought of Chinese NGOs which aid in international society. First, the chapter analyzes the dual character of U. S. PVOs which aid in China. On one hand, U. S. PVOs play an active role in Sino-U. S relationship, environment protection, social development, poverty relief, on the other hand they which aid China exist passive. Second, the chatper explains that U. S. PVOs confront the dilemma of the higher admittance mechanism, dual management mechanism and slack supervision. According to the dilemma, the chapter comes up with development path of international non-governmental organizations in China. Third, the chapter gives the advice about Chinese NGOs aid. Government should cultivate efficient NGOs which take active part in foreign aid and strengthen management mechanism. Meantime, NGOs should strengthen cooperation with international organizations such as UN.

The conclusion is foothold of the book. With the increase of Chinese comprehensive national power and raise of Chinese global social impact, Chinese is not only recipient country, but also makes a contribution to philanthropy in in-

ternational society.

Key Words: U. S. -based private voluntary organizations; non-governmental organizations; foreign aid; U. S. diplomacy policy; recipient country

目 录

导论	(1)
一 问题的缘起与选题意义	(1)
二 国外研究现状	(5)
三 国内研究现状	(11)
四 研究方法和逻辑结构	(22)
五 研究难点与创新之处	(25)
第一章 私人志愿组织与对外援助概论	(28)
第一节 对外援助概论	(28)
一 对外援助的概念辨析	(28)
二 对外援助的类型	(32)
三 美国对外援助的概念及行为主体	(36)
第二节 非政府组织概论	(40)
一 非政府组织的界定及概念辨析	(40)
二 非政府组织的特征	(44)
三 发展型非政府组织的概念及类型	(45)
四 非政府组织与利益集团的区别	(46)
第三节 美国私人志愿组织概论	(49)
一 美国私人志愿组织的概念	(49)
二 美国私人志愿组织的分类	(51)
三 美国私人志愿组织的收入和支出	(53)
本章小结	(56)

第二章 美国私人志愿组织对外援助的发展演变	(58)
第一节 美国私人志愿组织对外援助的早期阶段	
(1939—1945)	(59)
一 《中立法案》背景下的美国私人志愿组织对外援助	(59)
二 《租借法案》背景下的美国私人志愿组织对外援助	(60)
三 国家战争基金和美国海外服务志愿机构理事会的 建立	(62)
第二节 美国私人志愿组织对外援助的兴起阶段	
(1945—1960)	(65)
一 二战后—50年代的外援政策	(65)
二 私人志愿组织与政府的紧密合作关系	(70)
三 私人志愿组织的救济援助	(73)
四 私人志愿组织的技术援助	(74)
五 私人志愿组织的粮食援助	(76)
六 朝鲜战争时期的私人志愿组织	(77)
第三节 美国对外援助制度化下的私人志愿组织	
(1960—1970)	(79)
一 对外援助政策的制度化	(79)
二 私人志愿组织对外援助的发展变化	(84)
三 “粮食换和平”计划中的私人志愿组织	(88)
四 越南战争中的私人志愿组织	(89)
第四节 美国“新方向”外援政策下的私人志愿组织	
(1970—1980)	(90)
一 “新方向”外援政策	(90)
二 “新方向”下政府资助私人志愿组织的新方式	(91)
三 私人志愿组织对外援助的进一步发展	(95)
四 私人志愿组织在粮食援助中的冲突	(97)
五 协调发展社与民间机构合作协会的建立	(98)
第五节 美国对外援助私有化下的私人志愿组织	
(1980—1990)	(99)

一 美国对外援助的私有化	(99)
二 私人志愿组织与政府伙伴关系的形成	(100)
三 私人志愿组织对外援助的深入发展	(102)
四 粮食援助中对私人志愿组织资金依赖的争议	(107)
第六节 冷战后美国私人志愿组织对外援助的新发展	
(1990—)	(107)
一 冷战后美国对外援助的下降和私有化趋势的加强	(108)
二 新世纪以来美国对外援助的回归	(109)
三 私人志愿组织与政府伙伴关系的加强	(115)
四 私人志愿组织对外援助的巩固	(116)
五 粮食安全和“货币化”趋势下的私人志愿组织	(121)
本章小结	(123)
第三章 美国私人志愿组织在对外援助中的角色分析	(126)
第一节 美国私人志愿组织参与对外援助的动因	(127)
一 国际体系层面:对外援助成为全球治理的工具	(127)
二 国际组织层面:联合国等国际组织的支持	(129)
三 国家层面:政府的资助	(131)
四 文化层面:私人志愿组织的思想渊源	(133)
五 微观层面:私人志愿组织的优势	(137)
第二节 美国私人志愿组织在对外援助中的角色	(140)
一 服务提供者	(141)
二 教化者	(145)
三 合作者	(151)
第三节 美国私人志愿组织与联邦政府的互动关系	(153)
一 政府与私人志愿组织互动关系	(153)
二 资源依赖理论	(155)
三 相互依赖与互动合作:私人志愿组织与美国联邦政府的互动机制	(158)
本章小结	(163)

第四章 美国私人志愿组织的影响与挑战	(166)
第一节 美国私人志愿组织的影响	(166)
一 美国外交政策的重要工具	(167)
二 美国国家形象的塑造者	(170)
三 对受援国经济发展的影响	(173)
四 对受援国政府政策的干涉	(175)
五 对受援国建设公民社会的影响	(176)
第二节 美国私人志愿组织面临的挑战	(178)
一 国际体系对私人志愿组织发挥作用的限制	(178)
二 受援国政策的制约	(179)
三 私人志愿组织自身的制约	(180)
第三节 美国私人志愿组织的发展趋势与前景展望	(185)
一 私人志愿组织的影响和范围将进一步扩大	(185)
二 私人志愿组织的专业化趋势进一步加强	(187)
三 私人志愿组织行为的商业化趋势显现	(188)
四 私人志愿组织借援助的名义促进民主	(190)
本章小结	(191)
第五章 美国私人志愿组织在中国的发展	(193)
第一节 美国私人志愿组织在华基本情况	(193)
一 美国私人志愿组织对华援助的领域	(196)
二 美国私人志愿组织对华援助的两面性	(205)
第二节 美国私人志愿组织在华面临的困境和发展路径	(207)
一 美国私人志愿组织在华发展面临的困境	(207)
二 完善在华国际非政府组织管理制度的路径	(212)
第三节 对中国非政府组织对外援助的思考与建议	(216)
一 培养高效的非政府组织参与对外援助	(217)
二 加强政府对非政府组织对外援助的引导和管理	(218)
三 加强非政府组织与联合国等国际组织的合作	(219)
本章小结	(220)

结束语 (222)

参考文献 (224)

后记 (248)

导 论

一 问题的缘起与选题意义

非政府组织作为一种组织形式，在 19 世纪就已存在。但是，自 20 世纪后半期以来，国际环境发生了巨大的变化，国家以外的其他各种非国家行为无论在数量规模、网络密度还是活动范围上都有了空前的发展，“国家已被‘嵌入’在稠密的跨国和国际社会关系网络之中”。^① 非政府组织作为一项重大的组织制度创新，广泛参与人类社会各领域的活动而引起了世人的广泛关注。正如美国学者莱斯特·萨拉蒙于 1994 年在《外交事务》上撰文称：“我们正置身于一场全球性的结社革命中，历史将证明这场革命对 20 世纪后期的重要性丝毫不亚于民族国家的兴起对于 19 世纪后期的世界的重要性，其主要标志是世界各地涌现出了数量众多的非政府组织。”^② 据国际协会联盟（The Union of International Associations, UIA）统计，截至 1981 年，国际非政府组织达 13309 个，1991 年为 23635 个，到了 2001 年其数量已达 47098 个，2007 年，国际非政府组织总数达到 54377 个，可见，其影响遍布社会生活的许多领域。^③ 1997 年 9 月初，联合国秘书长安南在向第 52 届联合国大会提交

① 刘贞晔：《国际政治领域中的非政府组织：一种互动关系的分析》，天津人民出版社 2005 年版，第 2 页。

② Lester M. Salamon, “The Rise of the Nonprofit Sector”, *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 4, 1994, p. 109.

③ 李铁城主编：《走进联合国》，人民出版社 2008 年版，第 191 页。