

CHINESE SOCIAL ORGANIZATION AND
THE GLOBAL GOVERNANCE IN NEW ERA


中国社会组织与 新时代全球治理

周鑫宇——著

 北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

中国社会组织与
新时代全球治理

周鑫宇 著

 北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会组织与新时代全球治理 / 周鑫宇著. —北京: 北京理工大学出版社, 2019.6

ISBN 978-7-5682-7023-6

I. ①中… II. ①周… III. ①社会组织管理-研究-中国②中外关系-研究 IV. ①D669.3②D822

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 085639 号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本 / 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 / 17.5

字 数 / 280 千字

版 次 / 2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

定 价 / 76.00 元

责任编辑 / 潘 昊

文案编辑 / 潘 昊

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 李志强

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换

前言

2018年6月，泰国发生了一个全世界瞩目的事件。十多名少年足球队队员在年轻教练的带领下到山区郊游，被洪水困在山洞深处，生死未卜。当泰国政府发现情况并展开救援的时候，已经好几天过去了。经过国际媒体的报道，全世界都为此揪心。

泰国不缺救援的人力，但缺少洞穴救援方面的专家。很快，来自中国、美国、日本和澳大利亚的救援专家赶到了现场。在被困9天之后，这些少年被英国志愿者发现。十多天后，他们全部被救出。如果不是一位泰国海军特种兵在救援过程中不幸溺水殉职，这恐怕是世界上最完美、堪称奇迹的成功救援。全世界的媒体和公众都受到了鼓舞。它似乎再次向人类证明了我们生活在彼此需要、相互帮助的命运共同体中。

然而，命运共同体的背后，仍然有国家间的政治存在；就像在另一些领域，国家间尖锐的政治关系背后，我们总还能感到人类命运共同体存在一样。

就在救援开展的同时，中国和泰国的关系正处在一场舆论风波之中。一艘载满中国游客的轮船在泰国的旅游胜地遇到风浪沉没，造成了大量伤亡。中国国内有舆论质疑泰国救援不力，而泰国官员则对媒体揭露中国的旅行社违规操作，是中国人自己害死中国人。这个悲剧性的事件，包括它所引发的舆论对抗，可能都跟国家没有直接的关系，但最终会上升到国家政府的层面，影响国家间的政治关系。

一边是无私的援助，一边是武断的指责，都源于民间的突发事件，却都影响到国家。这反映了当代外交关系处于很复杂的局面中。

也许是为了不让两国的关系蒙上阴影，泰国政府对参与洞穴救援的中

国志愿者给予了极高规格的感谢。在泰国王室亲自安排下，中国志愿者以总统般的待遇访问了泰国的名胜，还获得了泰国航空公司价格不菲的馈赠。

参与泰国洞穴救援的7名中国志愿者全部是平民。他们的救援行动没有中国政府的安排。他们像普通读者一样在媒体上看到新闻，然后像普通中国游客一样买了机票赶赴泰国。由于事发地处于泰国内陆山区，他们还像一个普通探险者一样寻找合适的交通地图。

由于担心前方队员不懂泰语，组织此次行动的民间组织“北京平澜公益基金会”在出发前联系我，希望我找人帮他们提供语言支持。当时我曾问他们：“你们走这样的‘野路子’，泰国政府会接纳吗？西方国家的专业团队会不会排斥你们？”他们告诉我说：“这事很简单，就是专业对专业。中国人有没有救援能力，到现场就看出来了。”

这些中国志愿者自豪地认为，中国已经拥有了世界上一流的灾害救援能力。这在10年前还难以想象。2008年四川汶川地震发生后，很多普通中国人怀着志愿服务的热情涌向灾区，却发现自己徒有爱心而已。政府甚至一度发布了禁止志愿者无序涌入的通告，成为那个热血时代的尴尬注脚。

2008年也被许多中国的民间救援组织称为“民间公益元年”^①。在中国政府和西方专业组织的支持和培训下，中国国内开始产生第一代走向专业化的民间救援志愿者，也孕育了大量缘起草根的民间公益组织。此后，中国的地方治理中开始频频出现这些组织的身影^②。10年后，这些组织甚至开始走向海外，骄傲地宣称自己的表现不逊于西方志愿者。

中国的社会组织正在快速走向世界。它们将继中国企业之后成为中国的一张张新名片。

① “冯元说，从2008年中国公益元年开始，一些社会组织已经开始将专注于公益项目的目标转变为专注于社会组织的自身发展，用不同方式推动着公益行业的发展。”参见：张明敏. 公益元年后资助型基金会的“八年之道”[EB/OL]. (2016-05-18). <http://www.gongyishibao.com/html/yaowen/9748.html>.

② 2008年汶川大地震以来，许多民间公益救援力量在有关部门的统一指挥和调遣下，表现得越来越专业、越来越高效。他们装备齐全、技术过硬、训练有素。他们有的擅长山地救援，有的擅长水中救援，还有的擅长城市搜救，甚至配备了专业的冲锋舟、无人机、潜水设备乃至水下声呐。其中，蓝天救援队是专业化的民间公益紧急救援机构，总部位于北京，目前在各地有223支分队，共有成员3万余名。其救援范围不仅包括地震、洪水、泥石流等自然灾害，还包括山林火灾、大型意外事故及各种户外安全事故。参见：中国青年志愿者网. 民间公益救援队：救灾中一抹亮丽的色彩[EB/OL]. (2016-08-17). http://zgzyz.cyol.com/content/2016-08/17/content_13639743.htm.

想象一个类似这样的场景：台风在菲律宾引发洪水，正在当地民众面对狂风暴雨快要绝望的时候，看到的不是坐着直升机和冲锋舟的美国大兵，还有设备相对简陋的中国志愿者。与此同时，国际媒体正在批评中国出于领土争端的政治原因缩减了对菲律宾的捐助^①。在更大的背景下，美国正在“回归亚太”，南海问题即将愈演愈烈。这种微观的公益活动与宏观的政治关系交织的情景，和在泰国、缅甸和其他地方发生的情景都相似。

无论是在菲律宾风灾、厄瓜多尔地震中还是在泰国的洞穴救援中，中国的民间组织都得到当地人热情的欢迎。但按照中国志愿者的说法，世界各国的人们见惯了西方人的面孔，很少见过中国人。他们见到中国人出现在救灾的现场，感到新鲜，也充满期待。

英国 BBC 拍过一个关于中国企业在非洲的纪录片，叫作《中国人来了》。而在对社会组织的采访和研究中，我很多次看到了另一种版本的“中国人来了”。

在西方，对中国社会组织的期待和怀疑同时存在。但无论如何，中国社会组织国际公益活动符合西方的价值观，能够激发西方民众的情感共鸣，哪怕放到意识形态中去审视，也符合西方的“政治正确”，难以指摘。中国的国际志愿活动，跟中国在世界上的经济活动一样，既在国际政治关系的影子中，又能在一定程度上超越政治意识形态——可能比经济活动超脱得更多。

所以，社会组织的加入，正在为中国的国际力量补充一块关键短板。中国有强大的政府外交能力，中国的企业能够开展很好的经济合作和基础设施援助，而中国的社会组织，能够帮助其把在政治和经济层面营造的“利益共同体”向社会层面的“命运共同体”跃升。

① 2013年11月12日，《纽约时报》中文网在“时报看中国”栏目刊发题为《救援菲律宾台风灾民中国为何不大方》的文章，认为中国将提供10万美元（约合61万元人民币）救助遭受台风“海燕”重创的菲律宾数额不够大，在南海持续紧张的局势下，中国对菲律宾援助与以往灾难援助相比还是少一些。然而，在中国外交部11月14日宣称将追加价值1000万元的物资援助后，外媒又称菲律宾恐怕不会领情。外交部发言人秦刚表示，中国援助菲律宾不是一锤子买卖，将视灾情对菲展开人道主义救援。
参见：观察者。外媒称中国救援菲律宾台风灾民不大方[EB/OL].(2013-11-13). https://www.guancha.cn/Neighbors/2013_11_13_185368.shtml.
观察者。中国追加1000万援助菲律宾又引外媒议论[EB/OL].(2013-11-15). https://www.guancha.cn/politics/2013_11_15_185827.shtml.

对有的读者来说，中国社会组织开展国际公益活动的故事令人向往；对有的读者来说，中国外交的大开大合和国际秩序的深刻变化激动人心。而这本书则要把微观和宏观的叙事联系起来，说明中国的社会组织是在什么样的背景下走向世界的，又会对世界、中国和社会组织本身带来什么影响。我力图用严密细致的学术分析来回答这些问题，包括在导论中提出了一个用于分析的理论框架。有兴趣的读者可以从导论开始阅读全书。

而对实践更感兴趣的读者，可以直接从第六章开始阅读。如果你是一名社会组织的管理者，或者对参与国际公益活动感兴趣，那么你会看到许多系统性的方法和有趣的实例。当然，其实你也应该回过头读一读前面的内容，了解联合国全球治理的新趋势、西方非政府组织和中国社会组织的发展历史和体制比较，甚至跟随我一起思考一下民间外交的理论。这些内容会为优秀的实践者提供他们不容易获得的宏观视野。

这本书可能只有有限的读者，但它所触及的问题却值得我们无限的关注。

目录

第一章 导论	001
一、主要难题	003
二、三种关系的研究	006
1. 国家政府与联合国的关系	006
2. 联合国与国际非政府组织的关系	007
3. 国家政府与国际非政府组织的关系	009
4. 现有研究的问题	010
三、理论方法	011
1. 权力与功能视角	011
2. 结构性假设	013
3. 功能性假设	015
四、核心观点	018
1. 对权力格局的影响	018
2. 对全球治理体制的影响	021
3. 对中国体制的影响	024
五、逻辑框架	026
第二章 新时代的民间外交	031
一、民间外交的概念辨析	033
1. 新时代民间外交的提出	033

2. “公民外交”	035
3. “公共外交”	037
二、中国民间外交的发展	041
1. 中华人民共和国的人民外交	041
2. 改革开放后的转型	044
3. 公共外交概念的引入	045
三、社会组织与新民间外交	048
1. 新时代民间外交的特征	048
2. 全球治理的新任务	051
3. 社会组织参与民间外交的挑战	053
第三章 新时代的全球治理	057
一、全球治理的转型	059
1. 全球治理进入新阶段	059
2. 全球治理的困境	060
3. 新议程的提出	065
二、新时代全球治理的特征	066
1. 《2030 年可持续发展议程》中的新思路	066
2. 联合国全球治理的新结构	070
三、中国的机遇	074
1. 理念上的接近	074
2. 中国优势的发挥	076
3. 合作和对接渠道	077
第四章 西方非政府组织的矛盾与挑战	079
一、西方国际非政府组织的传统基因	081
1. 宗教组织的思想传统	081
2. “公民社会”背后的跨国利益团体	084

3. 西方外交的权力工具	086
二、全球治理时代的机遇与矛盾	090
1. 全球治理的蓬勃发展	090
2. 新的自我定位	094
3. 旧传统与新角色的矛盾	097
三、国际环境变化带来的挑战	100
1. 全球治理议程的变化	100
2. 西方国家逆全球化浪潮	103
3. 发展中国家社会组织的崛起	104
第五章 中国社会组织的发展与改革	107
一、中国社会组织体制的起源与演变	109
1. 结社传统：农业社会中的国家与社会	109
2. 革命传统：社会组织与国家关系的变化	113
3. 体制传统：中华人民共和国社会团体的角色	115
二、群团组织改革与新型民间组织兴起	116
1. 改革开放与社会组织管理政策改革	116
2. 新时代的群团组织改革	120
3. 多元化民间组织的兴起	122
三、中国社会组织国际化	125
1. 中国社会组织国际化的现状	125
2. 中国社会组织国际化面临的挑战	127
第六章 全球治理中的社会组织机制改革	131
一、改造组织管理与文化	133
1. 非营利组织文化	133
2. 企业式的管理制度	135
3. 媒体式的传播能力	139

二、透明化和可问责	144
1. 资金管理的规范与透明	144
2. 项目进程的公开与反馈	148
3. 项目效果保障机制	151
三、适应国际化的管理架构	154
1. 总部机构	154
2. 本地化机构	159
3. 人事管理	163
第七章 贡献来自中国的全球治理项目	167
一、选择治理项目	169
1. 符合全球治理的重点方向	169
2. 发挥中国优势与特色	174
二、筹集项目资金	177
1. 筹资渠道多样化	177
2. 筹资方式的改进	180
三、搭建项目利益相关方网络	187
1. 识别利益相关方	187
2. 平衡各方的诉求	189
3. 解决合作中的问题	193
第八章 影响全球治理的议程设置	197
一、中国社会的国际交流	199
1. 国际交流的类型	199
2. 双边交流的效果	205
二、参与国际组织活动	208
1. 与联合国的合作	208
2. 提升影响多边议程的能力	215

三、创建新的国际机制·····	218
1. 举办国际会议·····	218
2. 成立国际性组织·····	219
第九章 推动总体外交的转型 ·····	223
一、提升外交统筹能力·····	225
1. 对社会组织国际活动的政治声援·····	225
2. 多边外交中的立体配合·····	227
3. 驻外使馆的支持网络·····	229
二、对外援助体制的改革·····	230
1. 专门管理机构的建立·····	230
2. 对外援助管理模式的市场化·····	233
3. 对外援助管理理念的现代化·····	236
三、社会组织管理的进一步开放·····	237
1. 社会组织与全面开放新格局·····	237
2. 规范在华国际非政府组织的管理·····	239
3. 社会组织走出去相关管理中的问题和挑战·····	243
结论：几点公共外交理论分析 ·····	247
致谢 ·····	249
参考文献 ·····	250

导

论



一、主要难题

中国的社会组织^①正在增加全球治理领域的国际活动。跟 21 世纪以来的中国企业“走出去”一样，我们正观察到中国社会组织“走出去”的浪潮。这一现象背后的原因看似并不难找：中国的发展自然导致了社会力量的发育，中国的社会组织不断转型和改革，自身有开展国际活动的愿望。同时中国政府制定了中国特色大国外交的新目标，希望社会组织加入总体外交的方阵。由此我们甚至可以简单推断这个现象带来的影响：有了社会组织的帮助，中国能够更好地展开全方位、多层次、立体化的外交布局，推动人类命运共同体的建设。中国社会组织也可以帮助联合国和国际非政府组织开展全球治理活动，为人类命运共同体的建设贡献力量。

但是，如果我们进一步分析上述问题，难题就会出现。

第一难题是民间外交的悖论。由政府推动的民间外交活动，往往会陷入理论争议。对于中国政府来说尤其如此。在西方的公民社会理论中，社会组织与政府存在微妙的关系。非政府组织的国际活动，也因此往往标榜超国家的中立态度。至少在表面上看来，西方的非政府组织和本国政府在对外活动中是两条并行不悖的线路，相互交叉配合，有时候也出现矛盾^②。而中国社会组织国际活动，与政府在理论上是什么关系？当我们用西方的概念来说中国的情况的时候，总会感觉不太适应，因为中国的观念和制度并不完全跟西方一样。这不意味着我们不能使用这些通行的学术概念。但在前面所说的背景之下，我们需要说明这些概念代表着什么。

理论上的争议还会影响到实践层面。西方始终在质疑中国社会组织国际活动是否服务于政府的政治目标，比如对受援国进行政治经济控制，

① 从下文开始，除非在特殊的上下文中另作说明，本书用“社会组织”来通指中国国内语境下的人民团体、社会组织和民间组织。

② Walter P, Richard S. *The Nonprofit Sector A Research Handbook* [M]. 2nd ed. New Haven: Yale University Press, 2006.

Schermers H G, Blokker N M. *International Institutional Law* [M]. 4th ed. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

或者在文化交流活动中试图扩大意识形态影响。由于西方掌握国际舆论话语权，这些声音也增加了受援国国内的疑虑^①。“走出去”的中国社会组织和“走出去”的中国企业一样，面对“身份证明”的问题：我们是谁？我们是利己主义的还是利他主义的？我们是有政治倾向的，还是中立的？我们的活动为什么不但是有益的，而且是无害的？今天，走出国门的中国企业和社会组织，都在面临这些拷问。

第二个难题是，我们需要更清晰地解释中国社会组织的体制特征。中国的社会组织是中国特殊政治体制的产物。中国的社会组织大规模参与国际活动的时代，我们可能更有必要深刻地理解社会组织所根植的体制。共产党的政治力量扎根于群众。工人、农民、青年、妇女和知识分子的革命运动是中国革命的力量基础。因此不是中国的政治体制创造了社会组织，而是在马克思主义指导下的社会群体革命运动塑造了新中国的政治体制。所以，社会组织的改革，是中国政治改革的一个部分；体制外民间组织的大量出现，也是中国社会治理变化的一个注脚。体制内社会组织的改革、体制外民间组织的兴起，是中国社会组织参与国际活动的前提。

中国社会组织更开放地参与国际活动，势必也将反过来推动自身体制的改革和发展。国际合作会引入新的组织体制和文化。社会组织需要把资源集中于完成全球治理项目，为此必须提升围绕项目的筹资、管理和公共关系等方面的业务能力。中国的社会组织将变得更加专业化，更有能力服务于实际的治理工作，这也将有助于推动中国国家治理能力的现代化。因此，在社会组织体制问题上，我们可以看到一个双向影响过程：体制的改革推动了社会组织的国际化，社会组织的国际化又反过来推动体制的改革。

第三个难题是在国际层面上，全球治理和西方非政府组织已然发生新的革命性变化，而我们对全球治理的理解还有待与时俱进。从外部来看，中国的社会组织开展专业性的国际活动，正好处在国际秩序的大调整、大变革时期。当前，全球化面临着前所未有的挑战，反全球化的浪潮在西方兴起，传统国际秩序受到冲击。联合国颁布了《2030年可持续发展议程》，

^① 例如，《纽约时报》以“中国式新殖民主义”为题，在5月4日和5月5日连续做了2篇系列报道。这2篇报道分别以“全天候的朋友”和“新的边疆”为主题，通过中国工程师、中国餐饮店主、中国矿主等角度，浓墨重笔地描绘了中国企业在纳米比亚的投资和建设，并将中国的做法与美国“二战”后的马歇尔计划相比较。参见：Brook L. Is China the World's New Colonial Power? [N]. New York Times, 2017-05-02.

重新调整和定位了国际秩序发展的方向，为中国的社会组织参与全球治理活动创造了新的机遇。与此同时，西方的非政府组织也在进行调整。如何开展与国际组织、国际非政府组织的合作，是中国的社会组织参与全球治理的核心路径。过去许多年，中国社会的国际活动大多是在政府间双边合作的框架下进行的。未来，对中国社会组织的挑战包括怎样把自身活动变得更加符合国际标准、更加开放、更加多边主义，并更能影响全球治理的议程设置。

最后，我们需要一个能解释这一系列变化的理论框架。通过思考前面的问题，会在我们的头脑中组成一幅图景：中国政府、中国的社会组织、国际组织、国际非政府组织，这些主体围绕着中国社会组织参与全球治理的问题构成一个关系网络。它们各自的变化，构成了中国社会组织加快国际活动的背景。在中国国内，国家外交方针的推动和社会管理的改革，形成了自上而下的动力。社会组织的改革和民间组织的发展产生了自身的动力。在国际上，联合国的新议程推动了全球治理的变化，国际非政府组织和活动面临新挑战，为中国国际组织的活动提供了空间。

而反过来，中国社会组织参与全球治理活动，就像一颗石子投入湖面，在这个关系网络中引发关联的影响。无论在微观的治理活动层面，还是在宏观的国际秩序层面，中国的社会组织会参与塑造全球治理的新格局，中国的治理方式、理念和道路，会为全球治理带来新的方法，注入新的力量。另外，如前文所说，中国的社会组织在开放中提升治理能力，会反过来增强中国的国家治理能力，增强中国外交的力量，塑造新型的国际关系。

我们需要一个理论方法来解释以上多个方面的双向影响。如果我们把中国的社会组织参与国际全球治理活动比作一个球，我们称这个球为“A”。中国的对外政策推动了A的滚动，A反过来也牵引中国对外政策的变化；新的全球治理和西方非政府组织的变化给了A新的活动空间，A的活动也会改变全球治理的内容和格局；中国的社会管理体制为A创造了条件，A反过来也会影响相关改革的进程。西方原有的关于国际政府、国际组织和非政府组织的关系的研究，并不能直接用来解释这多个方面的双向影响关系。为此我需要建立一个更适合的思维工具。

这本书会在分析的过程中尝试解决以上几个难题。这是这本书希望做