

日本非政府组织的对外援助活动及 对我国的启示*

胡 澎

提 要 | 第二次世界大战结束以来,日本在致力于本国经济发展的同时,非常重视对外援助,将其作为提升日本的国际地位、树立良好国际形象的重要途径之一。特别是在政府层面之外,以非政府组织(NGO)为代表的民间层面开展的对外援助活动卓有成效,逐渐形成了十分鲜明的日本特色,主要表现在:援助项目具体、细微、可操作;网络 NGO 在对外援助活动中发挥了积极作用;日本政府对 NGO 的国际奉献和国际援助活动不但建立了对话协商机制,还在资金上予以支持;NGO 与外务省、地方自治体、企业、大学、志愿者以及受援助国的 NGO 等建立起了“多元协作”的伙伴关系。新中国成立以来一直积极开展对外援助,现在又在推进“一带一路”建设,倡导“人类命运共同体”的理念,这对我国的对外援助工作提出了更高的要求。日本 NGO 的经验对新时代中国更好地在对外援助领域发挥公共外交的作用具有一定的参考和借鉴意义。

关键词 | 非政府组织 NGO 对外援助 多元协作 日本

中图分类号 | D731.3

作者信息 | 胡澎,1966年生,博士,中国社会科学院日本研究所研究员、博士生导师,中国社会科学院大学社会组织与公共治理研究中心研究员,100007。

当今世界,越来越多的国家都非常重视对外援助在对外关系中的作用。受历史、政治等多种因素的影响,大多数发展中国家的经济较为落后,基础设施薄弱,人民生活水平较低,且相当多的民众生活在贫困线以下。同时,气候变化、粮食危机、地区冲突、流行性疾病等问题也使人道主义危机在一些发展中国家凸显。另外,全球化也造成发达国家与发展中国家、发展中国家之间差距的拉大。近几十年,一些发展中国家的经济虽取得了较快发展,但城乡差距拉大,民众的需求得不到满足。面对这一系列问题和挑战,国际社会越来越重视对发展中国家的援助,援助力度也在不断加大。值得一提的是,20世纪90

年代以来,大量非政府组织(NGO)^①显示出对国际事务和海外援助的关心,参与到对外援助的事业之中,成为国际援助队伍中的一支重要力量。

第二次世界大战后日本实现了经济大国的目标,成为经济合作与发展组织(OECD)

* 本文系中国社会科学院创新工程“日本社会问题与社会治理”(GJ08_2017_SCX_2976)的阶段性成果。

^① 非政府组织(Non-Governmental Organization, NGO)指的是政府以外的民间团体、非政府组织,后被用于针对经济可持续发展、反贫困、促进人类健康和平、环境保护等全球规模的问题,跨越国境自发地采取行动的营利的民间组织。

的成员国。在 1968 年至 2010 年的 42 年间,日本一直保持着世界第二大经济体的地位。与此同时,日本一直在谋求与经济大国相匹配的政治大国的地位。作为经济发达国家,日本从 1954 年开始援助发展中国家,在帮助当地民众摆脱人道主义危机、脱贫减贫、满足基本生活需求等方面做了大量工作。

日本的对外援助是从政府和民间两个层面展开的,政府层面主要是通过政府开发援助(OIDA)^①来实现的,隶属于外务省的“国际协力机构”(JICA)^②是日本海外援助活动的重要实施机构。日本的政府开发援助曾在 1991 年到 2000 年期间连续十年保持对外援助经费的世界纪录。民间层面的援助则以 NGO 为代表,包括个人、企业、宗教团体等。日本 NGO 的活动范围遍布世界上主要发展中国家,对发展中国家的经济发展、城市化进程、社会体系的构建、医疗文化水平的提升起到了积极的推动作用。日本也通过开展对外援助,不断提升自己的国际地位,在国际社会树立了良好的国家形象,特别是在曾遭受日本侵略过的亚洲国家,对改善当地民众对日本的负面印象起到一定积极作用。

一、日本 NGO 开展对外援助活动概观

日本 NGO 的概念是涵括在非营利组织(NPO)^③范畴之中的,指的是那些致力于解决人权、发展、环境、和平、自然灾害等全球问题的非营利组织。^④日本的非营利组织具有以下特征:植根于市民社会,依靠市民自发参与和支持;独立于政府和企业之外,可独立自主地运营;不以利润追求和分配为目的;以实现社会公正和社会正义为目标,具有人道主义的感情和立场。符合《特定非营利活动促进法》(即 NPO 促进法,1998 年 12 月实施)的规定并取得法人资格的民间团体被称为 NPO 法人。

日本的 NGO 一般有以下几种类型:针对发展中国家在保健医疗、环境、人权等领域进行资金、技术、物资、人力等支援的“开发援助型 NGO”;为解决某一社会问题以及国际、

地区性课题,针对日本政府、地方自治体、联合国、国际机构进行政策提案、信息分享、学习教育的“提案型 NGO”;团体会员之间密切联系、资源共享的“网络型 NGO”;培养应对自然灾害、人道主义危机以及致力于农村发展、保健医疗等方面人才的“人才培养型 NGO”;对在日留学生进行支援、在日本国内开展国际交流的“国际交流推进型 NGO”等。开发援助型 NGO 大多数具有 NPO 法人资格,^⑤也有一些不具备 NPO 法人资格,而是以市民团体的身份从事对外援助、对外交流活动。

日本 NGO 开展海外援助活动始于 20 世纪 60 年代。70 年代末到 80 年代初,NGO 数量开始增多,活动日益活跃。80 年代是 NGO 数量增长较快的年代,这与日本迈向国际化步伐加快有关。20 世纪八九十年代,伴随着日本经济的发展和国民收入的提高,日本民众对国际事务和国际问题的关注度有了较大幅度的提升。1992 年里约热内卢的联合国地球与发展会议(“地球峰会”)、1993 年维也纳的世界人权大会、1994 年开罗的国际人口与发展大会、1995 年哥本哈根的社会发展世界首脑会议以及北京世界妇女大会等一系列重要的国际性会议,拓宽了日本民众的视野,促使日本 NGO 走向国际化。1995 年阪神大地震之后,日本民间组织和志愿者的救援活动令世人瞩目。1998 年

① 日本政府给予发展中国家的援助,包括有偿资金合作(日元贷款)、有偿援助、无偿援助、技术合作、向国际机构的出资等。

② 国际协力机构(JICA)成立于 1974 年,原名为日本国际协力事业团,2003 年改为国际协力机构。该机构承担着对他国的技术合作、日元贷款及无偿资金援助等工作。活动范围涵盖全球 150 多个国家和地区,在海外设有约 100 家事务所。

③ 非营利组织(NPO)指的是独立于政府或民间之外,从事各种非营利活动的社会组织的总称。

④ 详见胡澎《日本 NGO 的发展及其在外交中的作用》,《日本学刊》2011 年第 4 期。

⑤ 作为 NPO 法人的 NGO 如果发展到一定程度,满足国税厅规定的条件,即可以作为“认定特定非营利活动法人”,在税收上享受一定程度的优待。

《特定非营利活动促进法》的出台为 NPO 的发展创造了良好的外部环境,NPO 数量大幅度增长。截至 2019 年 3 月 31 日,经认证的日本 NPO 法人数量达 51592 家,^①其中不乏开展国际援助、国际交流的 NGO。

据《NGO 统计手册 2016》显示,日本共计有 400 多家 NGO,具备 NPO 法人资格的约占 70%。活动遍布亚洲、非洲、中南美洲、大洋洲、欧洲等全球 100 多个国家和地区。在菲律宾、柬埔寨、尼泊尔、泰国、印度尼西亚等亚洲国家活动的团体占到了 70%。^②日本 NGO 多集中在亚洲国家的原因主要有:20 世纪 80 年代日本人赴海外旅行升温,特别是去亚洲其他国家和地区的游客增加。与此同时,到日本留学的亚洲留学生人数急剧增多。日本与亚洲各国的交往越来越频繁,交流程度也日益加深。另外,80 年代后半期开始,韩国、新加坡、泰国、马来西亚等国家和地区的经济迅速发展,使日本人的关注从欧美转向了亚洲。

当今时代,日本 NGO 在开发援助、紧急人道支援、教育、环境、人权、和平、缩减军备、减贫、农业和农村发展、保健、医疗卫生等领域开展的活动务实、有成效,加深了日本与发展中国家民众之间的相互了解,提升了日本国际影响力,扩展了日本的外交空间。有日本学者这样评价:“国际援助的意义是多方面的,政府部门的‘援助’只是作为政治工具展开的,这种‘援助’是一刀切的,而 NGO 开展的人道主义援助活动针对的是那些最需要帮助的人,规模小但成效大,从这一点来看,NGO 在市民活动方面具有意义。能正确地把握需求、保持中立来实施人道主义援助,非 NGO 莫属。”^③

客观而言,日本国际援助 NGO 在资金、数量、人才等方面与欧美国家相比还有很大差距。特别是日本在泡沫经济崩溃后,经济陷入长期不景气,企业、民间财团乃至普通市民对 NGO 的捐助均相应减少,一些 NGO 出现了财务问题,还有一些 NGO 由于资金短缺

不得不过分依赖政府的购买服务或企业捐助,导致 NGO 的独立性受损,其开展的活动与自己的目标和宗旨出现一定偏离。

二、日本 NGO 开展对外援助活动的经验

战后至今,日本 NGO 在开展对外援助过程中积累了不少经验,特别值得一提的是,日本 NGO 鼓励发展中国家依靠自己的力量去改善生存现状,提升生活水平,注重激发受援助国、受援助民众的自强和自立精神,是一种“对受援助者自身努力进行的支援”,这是日本 NGO 对外援助的特色之一,也是国际社会对日本 NGO 最为认可的地方。

1. 对外援助项目操作性强、注重人才培养

首先,日本的 NGO 有明确的目标和宗旨,运行公开透明。

针对当今世界掠夺式的经济发展造成的环境破坏、自然灾害造成的生活困顿、战乱、贫困以及人权被剥夺的现状,日本 NGO 具有较强的使命感,有自己明确的目标和宗旨,在拥护人权、解决对立和纷争、保护地球环境、减贫等方面做了大量工作。例如,“日本国际志愿者中心”(JVC)^④的宗旨是创造一个人与自然和平共处、安心生活的社会。“亚洲社区中心 21”(ACC21)^⑤的理念是,为实现一个和平公正与可持续的世界而贡献自己

^① 内閣府 NPO ホームページ,https://www.npo-homepage.go.jp/。[2019-04-20]

^② 《NGO データブック 2016》,https://www.janic.org/wp-content/uploads/2017/07/ngodata-book-2016.pdf。[2019-05-02]

^③ 高橋清貴《国際貢献は民間の手で》,《歴史地理教育》2005 年 2 月,第 13 页。

^④ 英文名为“Japan International Volunteer Center”,1980 年为救助印尼难民而成立。目前在亚洲、非洲、中东等 11 个国家或地区进行援助活动。

^⑤ 英文名为“Asian Community Center 21”。

的力量。“以适用的技术连接亚洲”(APEX)^①的宗旨是为提高亚洲民众生活水平和保护环境而开展持续不断的活动,通过活动加深与亚洲民众的相互理解和交流,实现人与自然的和谐发展,最大限度地发挥人的潜能,并对既有生活方式进行重新审视。“让NGO力量最大化”(JANIC)^②的宗旨是将人们从饥饿、贫困、人权被侵害的境遇中解救出来,为实现一个和平公正的地球市民社会而贡献自己的力量。明确的目标和宗旨对于组织的发展起着核心引领的作用,同时,也容易让受援助国家或地区的民众产生共鸣和亲切感。

日本的NGO在组织建设上注重自身透明度。通过网络主页公开NGO的理念、目标、组织架构、活动内容、活动结果等,对善款以及公共资金的管理严格,使用透明、高效。日本的NGO也非常注重吸引人才、发现人才和培养人才。它们通过在国内开办讲座来培养NGO领袖,吸引对国际交流和国际奉献有兴趣的民众加入进来。为了向日本青少年普及和宣传对发展中国家援助的意义,从2002年度开始,在全日本中小学设置“综合学习时间”(高中2003年度开始实施),邀请国际援助NGO的相关人员给孩子们讲述发展中国家的现状及存在的问题,阐述日本对外援助的必要性及NGO的作用等。让学生从小树立国际视野,认识到日本作为发达国家对发展中国家所负有的责任和义务。日本的NGO还注重在受援助国培养当地人才。例如,“亚洲社会企业家养成塾”^③在亚洲受援助国开设培训班,着重培养有志于民间组织或社会奉献的积极分子,并对他们创办的社会组织予以支持。2009至2017年度共有64名学员毕业,其中11人创办了NGO或社会企业。“环境修复保全机构”(ERECON)以泰国、柬埔寨为中心在亚洲多国开展“让农业、城市发展与自然环境相协调”的环境修复与保护活动,对当地民众进行环境保护方面的启蒙,培养热爱农业且致力于农业环境

修复的专门人才。

其次,日本NGO实施的项目具体、细微、可操作,深受当地民众欢迎。

日本NGO的宗旨虽各不相同,活动内容也有所偏重,但在出现自然灾害、地区冲突、贫困等全球性或国际性问题时,均能迅速、灵活、有效地展开应对。它们将援助目标锁定在农民、女性、儿童等弱势群体,援助项目不大,但贴近社区和民众的日常生活,具体、细微、可操作。因此,日本的NGO在国际社会颇受好评,被称为“能看到日本人面庞的援助”。

当今世界面临气候变化、自然灾害等风险增大。据联合国统计资料,2016年全世界有4.45亿人口遭受洪水、风暴、地震和干旱等自然灾害影响,其中8000人丧生。据世界银行估计,每年因自然灾害而陷入贫困的人口高达2400万人。^④大多数发展中国家经济落后,政府在应对强大自然灾害时往往行动迟缓、救灾能力较弱。因此,当自然灾害发生时,日本NGO能迅速赶往灾区,展开紧急人道主义救援。例如,2013年11月菲律宾遭受强台风袭击,死亡和失踪人数超过7000人,100万栋房屋倒塌或受损,“日本平台”(JPF)的多家加盟NGO迅速抵达现场对灾民进行救援。

在减贫领域,日本NGO与受援助国家NGO携手合作,因地制宜开展了一系列有针对性的援助,取得了显著成效。例如,JVC在斯里兰卡某县开展的女性赋权活动具体、可操作。当地农民以培育蔬菜、豆类、香辛料、水果为生,收入微薄、贫困化程度高。当地农村女性结婚早,遭受家庭暴力现象较普

① 英文名为“Asian People's Exchange”,1987年成立,主要在印度尼西亚与当地的NGO相互配合,开展了排水处理、生物能源开发、职业培训等活动。

② 成立于1987年。

③ 原名为亚洲NGO领导塾。

④ 《去年全球受灾人数高达4.45亿》,《经济日报》2017年5月27日。

遍。女性在离婚时往往得不到任何经济补偿,又不懂得求助相关机构,不会用法律保护自己。针对这一现状,ACC21与当地“UWWO”为首的18家女性团体联手,面向780户贫困家庭的女性展开帮扶。它们举办为期三个月的培训班,从法律、制度等方面对当地女性积极分子进行培训,这些女学员结业返乡后帮助村里的女性解决了许多现实问题。ACC21还帮农户建立了“共同贩卖中心”,为农村女性联系农产品的销售渠道,开展农产品包装、加工方面的培训。通过这些扶贫措施,斯里兰卡农村女性的生存处境得到了一定程度的改善,经济收入也有所增长。

JVC在世界11个发展中国家和地区开展的援助项目也十分具体,收到较好效果。该组织在柬埔寨克鲁高棉州选择六个村子开展减贫活动,鼓励农户种植木瓜、茶等经济价值较高的农作物,举办培训班向农民讲授农作物的栽培方法、食品加工和烹调方法。JVC还创办实验农场,在农场种植蔬菜、大米,教农民利用摩托车废旧轮胎种植蔬菜、香草,可自由搬动,不受雨季、洪水或气候干燥的侵害。工作人员还在小学校开设保护森林的环境教育课程,向学生们讲述乡村、森林的历史,组织学生走进大自然学习植物、森林保护等相关知识,开展植树造林。^①

日本的NGO注重用日本的科技优势去解决当地问题。例如,“APEX”针对印度尼西亚令人堪忧的水污染状况,研发出适合中小企业的排水处理系统,使得当地极端不卫生的生活环境得到了有效改善。

2. NGO与日本政府之间构建了对话协商机制

日本的NGO具有丰富的实践经验和较高的专业性,掌握的信息比较充分,开展的援助活动也十分有成效。因此,日本政府越来越认识到NGO在国际政治和全球性问题的解决上有着不可替代的作用。在过去的十多年间,日本政府与NGO的关系发生了较明显

变化。外务省在2003年制定的ODA大纲以及之后的政策中强调了NGO的重要性,明确记载了要加强与NGO的合作和对话以及对NGO予以支持等内容。

(1) 日本NGO与外务省之间的对话协商机制

伴随着政府开发援助的实施,日本NGO的作用越来越凸显。外务省与NGO之间构建了多种对话协商机制。1996年外务省设置了“NGO外务省定期协议会”,就ODA的政策、如何对NGO予以支援等进行讨论和协商。2002年设立了“NGO担当大使”,代表外务省与NGO交换信息、交流意见。外务省还经常委托相关NGO做调查研究,为制定外交政策做参考。那些有对外援助经验和成绩突出的NGO被聘为“NGO咨询员”,负责解答社会上关于对外援助的询问,同时也接受邀请举办讲座。为提高NGO的自身能力和专业水平,外务省设立了“NGO研究会”制度,每年由外务省确定主题,采取竞标的方式选择实施团体。中标的团体围绕主题开展调查、研究,采取小组讨论或举办大型研讨会的方式进行充分的讨论和酝酿,最终提出对策和建议。2018年外务省设立的三个研究会主题分别是“面向2030年日本国际援助NGO的作用”“多样化国际援助NGO与社会部门的实态调查”“联合国可持续发展目标中消除对儿童的暴力与NGO”。NGO与政府建立对话协商机制的意义在于:政府无法实施的援助项目可由NGO来实施;扩大了NGO的活动范围;应对发展中国家的民众的需要,开展项目实施;促使NGO自身的发展。^②

^① 日本国際ボランティアセンター, <https://www.ngo-jvc.net/jp/projects/cambodia/environmental-education.html>。[2019-05-10]

^② 福田綾子:《日本の国際協力におけるNGOと政府開発援助機関の協働の現状と課題～パートナーシップからの考察～》,《21世紀社会デザイン研究》2007年第6期。

(2) 日本政府在资金方面支持 NGO 开展国际援助

针对日本 NGO 在发展中国家实施 ODA 时经常会遇到困难,1989 年外务省创设了“NGO 事业补助金制度”^①,对一些小型项目进行支持。1989 年,日本政府设立了“草根无偿资金援助制度”(2003 年改为“草根人类安全保障无偿资金合作”),针对发展中国家开展活动的 NGO 组织、国际 NGO、教育机构、医疗机构等进行支援,项目资助金额原则上不超过 1000 万日元,由日本驻海外大使馆、领事馆管辖。截至 2018 年 10 月,“草根人类安全保障无偿资金合作”在 141 个国家、一个地区开展了援助活动,成效显著。1989 年该制度在 32 个国家实施了 95 项援助,援助金额约 3 亿日元。2016 年活动扩大到 122 个国家、一个地区,实施项目多达 822 项,援助金额升至 92 亿日元。^② 2002 年,日本设立了 NGO 联合无偿资金协力制度^③。2017 年,日本有 58 家 NGO 申请到该资助,在亚洲、非洲、中东地区的 34 个国家开展了 113 个援助项目,援助内容涉及医疗保健、卫生、艾滋病防范、农业环境改善、农业技术提高、残障者支援、地雷和遗留炸弹处理等内容。^④

3. “多元协作”模式在对外援助中广为应用

日本的 NGO 与外务省、国际协力机构(JICA)、企业、社会企业、大学、志愿者、民众、国际社会相关机构和组织等相互配合的“多元协作”模式在对外援助中广为应用。外务省、JICA、国际开发高等教育机构(FASID)经常召开讲座,以提高 NGO 的组织运营能力。1998 年成立的“NGO—JICA 协议会”就是 NGO 与 JICA 在建立伙伴关系的基础上,进行信息分享、对话、学习、建言献策的平台。2002 年设立的“草根技术协力”是日本的 NGO、大学、地方自治体、公益法人等与 JICA 共同实施的一项事业。实施期间最长为 3 年,总额不超过 5000 万日元。^⑤ 环境领域的“多元协作”可列举“亚洲协力对话”

(ACD 2004 年改为“环境教育推进对话”),会议每年召开,NGO、企业、地方自治体、教育相关方均被邀请出席,会议还特邀亚洲国家相关政府工作人员,大家从不同的立场对环境教育进行充分的讨论。

近年来,日本企业的社会责任(CSR)^⑥、创造共同的价值(CSV)的必要性被越来越多地提及,相当数量的日本企业在从事自身经济活动之外,注重与 NPO、NGO 等市民活动团体建立联系,积极开展对 NGO 的捐助,并对 NGO 的对外援助活动进行支持。

日本的 NGO 注重与受援助国政府、民众之间的合作。在项目的立项和实施期间与受援助国政府、项目落地方的地方政府进行沟通,在获得其首肯和支持下再推行项目。日本 NGO 关注民生,项目实施比较不带有政治色彩,也不大会给当地政府施加压力。

4. 网络 NGO 在对外援助中发挥了积极作用

20 世纪 80 年代中后期以后,日本逐渐

^① 针对日本在经济社会发展领域所开展相关活动、活动后进行评估、召开国内外研修会、演讲会等的 NGO,给予活动经费的一半或 200 万日元上限的补助。

^② 外務省, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/kaigai/human_ah/。[2019-05-06]

^③ 申请团体可以是作为特定非营利活动法人、公益社团/财团法人或一般社团/财团法人进行登记,团体总部必须在日本。作为法人要有两年以上的国际协力活动的经验,团体设立的目的是国际协力活动。

^④ 外務省『外交青書』, https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2018/html/chapter4_01_02.html。[2019-05-07]

^⑤ 外務省, http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/kusanone.html。[2019-05-09]

^⑥ 企业社会责任的英文表达为 Corporate Social Responsibility(CSR),是英国学者欧利文·谢尔顿(Oliver Sheldon)1923 年提出的。

出现了“网络国际援助 NGO”。网络国际援助 NGO 可大致分为全国活动型、地区据点型、对象国家型、课题型等。如 NPO 法人“废除地雷日本运动”(JCBL)^①作为“课题型网络 NGO”在国际社会具有一定的影响力。紧急支援领域的“日本平台”(JPF)、保健领域的“关于 GII/IDI 的 NGO 联络会小组”、农村发展领域的“农业农村发展 NGO 协议会”(JANARD)以及教育领域的“教育协力 NGO 网络”(JNNE)是外务省支持的四个网络 NGO。

例如,2000 年设立的 JPF 是日本政府、经济界和 NGO 三个部门之间的相互合作的产物。截至 2017 年 12 月末,有 47 家 NGO 加盟。每当国际社会发生重大人道主义危机或大规模自然灾害时,JPF 联系加盟 NGO,迅速展开富有成效的紧急人道支援活动。受援助国家和地区包括南亚、塞拉利昂、缅甸、叙利亚、伊拉克、阿富汗、也门、巴勒斯坦、南苏丹等地。2015 年 4 月 25 日,尼泊尔中部 7.8 级地震导致死亡人数超过 8850 人。JPF 在地震的第二天做出派遣救援队赶赴受灾地的决定。4 月 27 日,15 家加盟 NGO 到现场开展被困人员搜救、医疗支援、物资分发等工作,还对被地震破坏的公共水管设施进行了应急维修。2016 年 7 月以后,大量难民从巴基斯坦返回阿富汗,2017 年难民人数攀升至 62 万,日常生活陷入困境。JPF 的四家 NGO 与当地组织相互配合,及时派发生活物资。

成立于 1987 年的“让 NGO 力量最大化”(JANIC)是日本首屈一指的网络国际援助 NGO,在推进 NGO 之间、政府和企业、劳动组合、自治体等相互合作,解决贫困、地区冲突、环境破坏等世界性问题上,最大限度地发挥了 NGO 的作用。目前 JANIC 正式团体会员有 68 家,包括名古屋 NGO 中心、关西 NGO 协议会、NGO 福冈网络、CSO 联络会等团体会员。JANIC 通过提供信息、调查研究、政策提案、人才培养等为日本的对外援助

服务。

网络国际援助 NGO 的作用有以下几点:通过召开学习会、研讨会提升了加盟团体自身的能力;提高了 NGO 的政策提案能力和水平;向市民广为宣传并吸收市民参与,有助于形成理想市民社会的“多元协作”模式;加深了各团体会员之间相互合作,提供和分享信息、经验;加强了与地方自治体、地区国际交流协会、JICA 等机构之间的联系,扩大了日本 NGO 在国际上的知名度和贡献度。

三、日本 NGO 开展对外援助活动对我国的启示

中国作为发展中国家深刻了解发展中国家所面临的困境、压力,因此,从 20 世纪 50 年代起便积极参与“南南合作”,在资金、技术、物资、人员等方面不遗余力地援助发展中国家。改革开放 40 年来,中国经济取得了世界瞩目的成就,对外援助力度不断加大,中国企业也纷纷走出国门,在发展中国家实施各种援助项目。中国国务院新闻办公室 2016 年发表的《发展权:中国的理念、实践与贡献》白皮书表明,60 多年来,中国共向 166 个国家和国际组织提供了近 4000 亿元人民币援助,为发展中国家培训各类人员 1200 多万人次,派遣 60 多万援助人员,其中 700 多人为他国发展献出了宝贵生命。^②

随着中国经济的不断发展,中国与其他国家和地区的经贸往来、文化科技交流和人员之间的联系日益加深,中国对外援助投入也不断加大。目前,“一带一路”倡议和“人类命运共同体”理念的提出,意味着中国要在国际社会上要承担更大责任和更多义务。

^① 日语为“地雷廃絶日本キャンペーン”,是从人道主义立场以扫除地雷、炸弹等伤人武器为目的而开展活动的特定非营利活动法人,成立于 2011 年。

^② 国务院新闻办公室《发展权:中国的理念、实践与贡献》,http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/01/c_1120029207.htm。[2019-05-09]

当今中国已成为国际社会具有广泛影响的大国,对外援助已成为中国对外关系乃至国家生活中日益重要的部分。然而,中国在对外援助中还存在不少问题。例如,对外援助主要强调基础设施建设,多由政府主导或由中资企业开展。项目实施过程中,与受援助国民众联系不紧密,有些项目没有得到受援助国民众的广泛理解和支持,有些项目没能使当地民众直接受益。中国从事对外援助的社会组织数量少、规模小,在海外基本上处于无办事处、无专职员工、无经常性项目、无稳定资金的“四无”状态。^①个别走出国门的社会组织开展的活动影响也不大。今后中国在对外援助领域可借鉴日本 NGO 的经验,从以下几个方面展开工作。

1. 对外援助项目要具体、可操作

发展中国家的政治体制不同,经济发展水平不同,宗教、价值观也不尽相同,民众的利益诉求较为多元。因此,社会组织在开展海外援助立项时,要综合考虑各种因素,尽可能得到受援助国家政府、项目落地方的地方政府、NGO 以及普通民众的理解和支持。中国社会组织实施的援外项目应更多地关注民生,要了解受援助国家民众的需求,贴近他们的日常生活,援助项目要反映当地民众的需求和呼声,具体、可操作。在实施海外援助时,可运用中国自己的成功经验。例如,改革开放以来,中国减少了 7 亿多农村贫困人口,在减贫领域积累的这些独特经验可应用到对外援助中。社会组织还要有自己明确的宗旨,组织建构严谨,管理规范。特别是援助项目要全程公开透明,让中国的民众和当地民众了解项目的运作和实施的意义。

2. 以“多元协作”促进中国的对外援助

目前,中国的对外援助是政府主导,对外援助在形式上有成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免 8 种。^②商务部是中国国务院授权的政府对外援助主管部门。从目前情况来看,中国社会组织的

作用没有得到很好发挥,一些中资企业在当地开展经济活动时,往往比较重视与政府部门的联络,重视经济效益,忽视与当地民众的交流,也没有很好体现企业的社会责任。在对外援助领域还没有建立起政府、企业、社会组织之间的伙伴关系。中国扶贫基金会执行副会长王行最认为,“中国国际新形象的树立,国际社会责任的履行,离不开政府、企业和社会组织、公民、学界、媒体的共同努力,并且需要这些主体重新定位自身扮演的角色,探索有效的方式展开积极的行动。中国政府的外交模式,要从纯粹政府扮演的单一化的政府外交,向‘政府主导’+‘民间组织’共同扮演互补角色的立体外交转变”。^③

今后,我国政府应重新定位社会组织在外交中的作用,鼓励社会组织走出国门,展现自己的风采。还要加强与社会组织的对话和交流,可考虑在外交部设立专门联络机构和联络人。中国的社会组织在开展海外援助时,应与中国政府、中国大使馆、联合国及其框架下的非政府组织、国际 NGO、海外中资机构、中方援助企业、受援助国家的政府、项目落地方的地方政府、当地 NGO、当地民众等建立平等合作、相互支持的“多元协作”关系,并使之制度化。中国驻外使领馆也要积极支持中国社会组织,将支持社会组织的援助活动作为工作内容之一。中国驻外使领馆、海外中资企业、社会组织要建立联席会制度,定期召开,交流政策、分享经验和信息。如果援助地有联合国派驻机构或国际非政府组织,也应与之建立联系,获取所需信息和经验。

政府还要对社会组织“走出去”在资金上予以支持。2015 年 9 月 26 日联合国发展峰会

^① 邓国胜、王杨《中国社会组织“走出去”的必要性与政策建议》,《教育与研究》2015 年第 9 期。

^② 《中国的对外援助白皮书》,http://www.cidca.gov.cn/2018-08/06/c_129925064.htm.[2019-05-10]

^③ 《全球治理时代,对外援助须有民间参与》,《南方都市报》(深圳)2017 年 3 月 26 日。

上,习近平在题为“谋共同永续发展,做合作共赢伙伴”的讲话中宣布,中国将设立“南南合作援助基金”,首期提供20亿美元,支持发展中国家落实2015年后发展议程。我国可借鉴日本的做法,将对外援助基金部分用于社会组织,每年选择一些好的项目通过购买服务的方式让社会组织进行实施。另外,针对一些国家、地区出现的人道主义问题、自然灾害问题、农村发展问题等还可设立专项资金。

3. 在对外援助过程中要展现中国的“软实力”

随着我国经济的发展、生活水平的提高,民众对海外援助的关注度在不断提升,也有一定的参与愿望。从目前来看,海外援助、社会组织离中国民众还比较远。主要是宣传不到位,中国民众对对外援助比较陌生,也存在一些误解。因此,利用媒体对拟开展的援助项目进行说明,阐述其在外交和国际社会的意义,唤起民众对国际事务、对发展中国家的关心和理解。政府、企业、社会组织、媒体和学界要积极引导,广泛宣传,形成良好的舆论氛围。可在中小学、大学增加相关国际问题的课程,配合地理学习,让学生树立国际观和对海外援助的理解。可邀请社会组织的相关人士来学校做讲座,举办夏令营等,加深青少年对海外援助的理解和对社会组织的了解。可依托社会组织在国内举办发展中国家的摄影展、文化展,加强文化交流。同时,还要争取国内智库和学者的支持,为对外援助事业做好调查,建言献策。

社会组织具有利他性、中立性和志愿性等特点,容易赢得受援助国人民的信任。社会组织深入发展中国家,提供面对面的服务,满足民众的需求,对于加深两国民众之间的互相理解有着重要的作用。通过社会组织开展的对外援助活动,可推动我国的公共外交,向国外传播中国的真实形象。应在援助项目实施之前,多了解当地的文化、历史、政治、经济等信息,减少“文化的冲突”。可配合社会组织的援助活动,在受援助国家开展一些文

化交流活动,介绍和传播中国文化,展现中华文明的魅力和中国的“软实力”。还可在联合国和一些发达国家举办中国对外援助成就展,向世界传递中国声音,让世界认识和了解中国作为一个负责人大国的担当。

4. 培养致力于对外援助的国际化人才

社会组织开展对外援助需要大量国际型人才。我国在鼓励社会组织“走出去”时,也要注重不断提升对外援助队伍的水平,提高其待遇。可在高等院校设立国际援助、国际交流方面的选修课,培养有志于海外奉献的志愿者。还可以通过举办培训班、夏令营使他们成长为对外援助的国际化人才和社会组织的精英人才。可以组织社会组织的工作人员或有志于国际援助的志愿者到发展中国家去访问,亲身感受我国的对外援助事业。对外援助的国际化人才不一定是年轻人,从企业事业单位退休的中老年人、在海外工作过或生活过的技术人员、对海外援助感兴趣的人士,都可通过培训使其成为对外援助的有用人才。另外,还要注重在受援助国家培育人才,让他们加入到我国的对外援助事业中来。

目前,中国政府已经认识到了社会组织、民间组织在参与对外援助、国际合作中的重要作用。2017年11月21日,习近平主席在给首届丝绸之路沿线社会组织合作网络论坛大会的贺信中明确指出“民间组织是推动经济社会发展、参与国际合作和全球治理的重要力量。”今后,中国在对外援助领域一定会有更多的社会组织加入到对外援助事业中来。中国的社会组织也会不断加强自身建设,在援助项目的实施过程中,关注当地民众的需求,倾听当地民众的声音,在细微之处展现中国的“软实力”。同时,也会与受援国民众在互动中拓展共识、加深友谊,为中国的国家形象塑造发挥更大的作用。

(责任编辑:高媛)