

美国国际性民间组织研究

徐彤武

〔内容提要〕国际性民间组织是美国公民社会中一个独特而又非常重要的群体。它的兴起与发展同美国的崛起、全球化进程、科学技术革命,以及后冷战时期的世界政治密切相关。这类组织的数量不及美国联邦免税组织总数的1%,但在技术、组织和资源等方面的国际能量与影响力巨大,已经成为美国公共外交的理想渠道,是美国国家软实力的重要组成部分和实现21世纪美国外交与国家安全战略所必需的基础性因素。

关键词:美国社会与文化 公民社会 国际性民间组织 国家安全

在美国数百万形形色色的民间组织中,有这样一群组织正在吸引美国各界和国际社会越来越多的关注:它们的数量不多,但它们的能量和影响力远远超越美国国境,它们的标志和工作团队遍布全球各个角落,它们的名字每天都出现在各大主流媒体的报道中。人们对它们的评价毁誉参半,它们所获得的待遇也有天壤之别——从诺贝尔和平奖到致命的武装袭击。这群组织就是美国的国际性民间组织(U. S. based international nonprofits)。本文旨在从中国学者的视角出发,依据所掌握的第一手资料,对这个特殊的美国民间组织群体进行初步描述与分析。

一 定义与数量

具备通常意义上的非政府组织基本特点的国际组织早已有之,如总部设在瑞士的国际奥林匹克委员会,它们也被称为国际非政府组织(international NGO,简称INGO)。但是,何谓“美国的”国际性民间组织?这是本文首先要阐明的关键概念。到目前为止,在美国的学术资料和联邦政府官方文件中,没有关于美国的国际性民间组织的统一定义。在指称这个群体时,学术文献和官方文件使用较多的称谓有“美国

的国际非政府组织”(U. S. based INGO or American INGO)、“美国的国际性非营利组织”(U. S. based international nonprofit)和“美国私立志愿服务组织”(U. S. private volunteer organization, 简称 USPVO)等。基于美国民间组织的现状和联邦相关法律的规定,并参考美国学者的研究成果及国际组织联盟(Union of International Associations, 简称 UIA)制定的国际性组织划分标准,¹笔者认为,美国的国际性民间组织应同时符合以下 5 项条件:

1. 具备一般美国民间组织的基本性质。它们应是由美国公民或美国机构创建、经州政府备案的非营利组织(nonprofit),由本组织理事会或会员代表大会自主管理。²
2. 组织的总部设立在美国境内。若有两个总部,至少其中的一个设在美国。
3. 资金来自美国公众和私营机构(工商企业、私立基金会等)的捐助,也包括其他收入,如会员缴费、服务性收费、投资收入和美国政府提供的财政支持等。
4. 享受美国联邦税务局批准的免税优待,具有法定的联邦免税组织(tax-exempt organization)地位。
5. 组织宗旨涉及国际事务、国际交流或美国与外部世界的关系;服务、倡导活动或资助行为的主要对象是境外公众、境外组织、移民、与外部世界有密切关系的美国公众、组织或政策制定者;主要活动和决定具有跨境性或者能够产生重大国际影响。

根据这个定义,许多符合《国内税收法典》(Internal Revenue Code) 501(c)(3)条款规定的公益慈善组织和私立基金会,以及符合该法其他若干条款规定的民间组织无疑都属于这个群体。”而许多看上去具有一定“国际性”的民间机构却不能入列,如在名称中有“国际”字眼,但事业限于国内事务的组织,或从创建时就吸收了加拿大会员的一些传统北美工会,以及外国人在美国成立的组织。

按照本文提出的定义,美国的国际性民间组织至少有 1.4 万个,此数量不及现有

¹ 国际组织联盟成立于 1907 年,是设在布鲁塞尔的一个非营利性国际组织研究与文献中心。该组织编纂出版的《国际组织年鉴》规定了一整套包括各国的国际性组织(internationally oriented national organization)在内的国际组织分类方法。详情可从该组织官方网站 <http://www/uia.be> 获得。

² 在美国,民间组织一般被通称为非营利组织,正式成立的组织需要经过所在州的州政府备案登记。

³ 美国《国内税收法典》第 501(c)(3)条款规定:从事宗教、慈善救助、科学、公共安全测试、文学、教育、促进国家或国际业余体育竞技比赛、预防虐待儿童或动物这八方面事业的民间组织可以获得免税资格。联邦税务局的相关细则对这一条款的适用范围有大量补充性解释,使其适用范围远比人们通常理解的要广泛得多。所有符合 501(c)(3)条款规定的组织在习惯上被分为两大类:公益慈善组织和私立基金会。详见:Internal Revenue Service, *Tax-Exempt Status for Your Organization*, Publication 557 (Rev. June 2008), Cat. No. 46573C。

联邦免税组织总数的 1%。¹ 这一判断的依据有三条:

1. 权威数据库的检索结果。笔者通过对美国最大的免税民间组织数据库“指引星”(GuideStar)进行多重检索得知,全美有 2.16 万个组织在名称中包含“国际”与“世界”字眼,且组织名称与援助、交流、贸易、国际事务、和平、安全等主题词关联。为剔除检索重复和名不符实的组织,可取此数的 2/3,即 1.4 万为基本值。²

2. 美国学者的研究成果。都市研究所的专家依据 2001 年至 2003 年的数据研究后认为,美国的国际性民间组织约占公益慈善类组织总数的 2%。³若按此范围和比例参考 2009 年美国民间组织统计数据计算,⁴得到的数字约为 1.9 万。⁵凯托研究所的一份报告称,20 世纪 90 年代美国的国际性非政府组织数量增加到 1.3 万家。⁶以上数字均具有重要参考意义。

3. 美国国会研究部(Congressional Research Service)的报告。美国国会研究部 2009 年 11 月的专题研究报告称,截至 2009 年 7 月,共有 1.47 万个 501(c)(3)类免税组织从事国际事务、外交和国家安全方面的事业。⁷这些组织中许多未按时向联邦税务局提交年度报表,故它们是否仍在活动情况不详,但这个数字中也不包含符合《国内税收法典》其他条款规定的国际性组织的情况,据此可以确信 1.4 万是较准确的数字。

¹ 联邦税务局统计,2009 年度美国共有符合《国内税收法典》501(c)项下各条款的免税组织 177.2 万多个。参见:Table 25. Tax-Exempt Organizations and Nonexempt Charitable Trusts, Fiscal Year 2006~ 2009, Internal Revenue Service, *Data Book 2009*, Publication 55B, Washington, D. C., March 2010, p. 56.

² “指引星”(GuideStar)目前是美国最大的民间组织数据库,收录了 180 多个享有联邦免税待遇的民间组织的详细资料。该机构本身也是联邦免税组织,总部设在弗吉尼亚州的威廉斯堡。相关信息参见该数据库的官方网站:<http://www2.guidestar.org/>。

³ Elizabeth J. Reid and Janelle A. Kerlin, “The International Charitable Nonprofit Subsector in the United States: International Understanding, International Development and Assistance, and International Affairs,” The Urban Institute, Center on Nonprofits and Philanthropy, 2100 M. Street N. W., Washington, D. C. 20037, FY 2003 Version, Jan. 18, 2006.

⁴ Table 25., Tax-Exempt Organizations and Nonexempt Charitable Trusts, Fiscal Year 2006~ 2009, Internal Revenue Service, *Data Book 2009*, Publication 55B, Washington, DC, March 2010, p. 56.

⁵ 都市研究所专家在研究中仅仅选取公益慈善组织(public charities),而根据该研究所的全国慈善统计中心(National Center for Charitable Statistics,简称 NCCS)公布的数据,截止 2009 年 10 月,美国共有公益慈善组织 99.75 万个,私立基金会 11.84 万个,其他类型免税组织 45.35 万个,三者合计为 156.95 万个。若以 99.75 万为基数,它的 2%是 1.99 万,这个数目明显偏高,故应该向下修正。参见:*NCCS Quick Facts About Nonprofits*, available at: <http://nccs.urban.org/statistics/quickfacts.cfm>。

⁶ David Isenberg, “Amnesty International and Blackwater: Comrades in Arms?” Cato Institute, May 20, 2010, available at: http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=11831。

⁷ Table 4., Charitable Organizations by Group: Revenue & Assents, Molly F. Sherlock and Jane G. Gravelle, *An Overview of the Nonprofit and Charitable Sector*, Congressional Research Service 7- 5700, R40919, Washington, D. C. November 17, 2009, p. 10.

美国的国际性民间组织是一幅丰富多彩的景象。首先,从家庭主妇到合众国总统,任何公民都可以依法成为国际性组织的创办者。¹其次,公益慈善类组织在数量上占绝大多数。²最后,国际性组织群体成员间的实力差距极为悬殊。若以单个组织的年度支出额为指标,可以粗略地把 1.4 万个组织划分为 50 万美元以下、50 万至 500 万美元和 500 万美元以上三个级别。规模在 50 万美元以下的组织总数最多,而达到 500 万美元以上级别的组织仅占总数的 6%,不过它们的影响力也最强。”在《福布斯》杂志网站公布的美国最大 200 家公益慈善组织名单中,国际性组织占据了超过 1/4 的席位。³

二 事业与分类

对千差万别的国际性民间组织进行分类是一个具有挑战性的任务。其难点在于如何根据本文提出的定义和研究目标,平衡地考虑《国内税收法典》相关条款的规定、民间组织的复杂现状和全国免税组织分类标准核心代码的要求。⁴若在研究国际性民间组织的过程中生搬硬套分类标准,就会产生明显的问题。⁵解决问题的关键在于确定并紧紧抓住国际性民间组织的本质特征,也就是组织的宗旨、主要资源(资金、人力资本、专业知识)的投入方向和主要“提供品”。由此入手,可以把美国的全部国际

¹ 2010年1月16日宣告成立的克林顿-布什海地救助基金(Clinton Bush Haiti Fund)是借助前总统威望和社会关系进行慈善募捐的最新例证,该救助基金的官方网站是 <http://clintonbushhaitifund.org/>。

² 除了公益慈善类组织外,其他组织一般是符合《国内税收法典》501(c)(4)条款的组织(公民团体、社会福利组织和地方雇员协会)和符合 501(c)(6)条款的组织(商业联盟、商会、房地产行业协会等)。

³ 根据 2005 年的一项研究,美国公益慈善类民间组织(不含私立基金会)中,82.3%的年支出在 50 万美元以下,11.4%的年支出在 100 万到 500 万美元之间,2.6%的年支出在 500 万至 990 万美元之间,支出超过 1000 万美元的仅占全部组织数量的 3.7%,但它们的支出金额占全部组织的 82.7%。See Amy Blackwood, Kennard T. Wing and Thomas H. Pollak, *The Nonprofit Sector In Brief, Facts and Figures from the Nonprofit Almanac 2008: Public Charities, Giving, and Volunteering* (The Urban Institute, 2100 M. Street, N. W., Washington, D. C. 20037, 2008), p. 3.

⁴ Forbes website, *Special Report: The 200 Largest U. S. Charities*, November 24, 2009, 06:00 PM EST, available at: http://www.forbes.com/lists/2009/14/charity-09_The-200-Largest-U.S.-Charities/

⁵ 全国免税组织分类标准核心代码(National Taxonomy of Exempt Entities - Core Code, NTEE-CC)是一套采用英文字母结合阿拉伯数字的代码分类法,包含以 26 个英文字母代表的 26 个大类,400 个子类,由美国都市研究所的全国慈善统计中心制定,并被联邦税务局、基金会中心(Foundation Center)、“指引星”数据库等采用。详情可从全国慈善统计中心官方网站 <http://www.nces.urban.org/> 获得。

⁶ 这些问题主要表现为:一是不可能(也无必要)逐个梳理“指引星”数据库中全部国际性组织的编码;二是具有“综合目的”的组织往往同时具有多重代码,例如国际发展战略组织(Strategies for International Development)的代码有 3 个,分别是国际发展 Q30、农村社区建设 S32 和环境保护 C30,有些组织的代码甚至多达 5 个;三是没有列入国际类(Q 类)的组织仍然可能具有广泛的海外影响力,并被各国公认为国际性组织,如特殊奥林匹克运动组织。

性民间组织粗略划分为4个较大的组别(group),即提供服务的组织、提供理念的组织、提供主意的组织(即思想库)和提供资金的组织。这里需要强调的是:对于具有多重功能和“提供品”的组织而言,这种划分仅仅是一种参考,而非绝对标准。

(一) 提供服务的组织

这是4个组别中最庞大的一个,服务的地理范围遍及世界各大洲,具体内容几乎无所不包:从运送救灾物资到教授英语,从庇护难民到推广儿童免疫,从扶贫开发到拟订互联网标准,从促进国际贸易到进行专业资格认证等等。这个组别内的组织可以进一步细分为人道援助组织、发展援助组织、文化教育组织、经济贸易组织和专业学会协会5种。

1. 人道援助组织。这类组织在媒体报道中常被称为“国际救援组织”(international relief organization),它们的服务对象主要是发展中国家的人民,尤其是灾民、饥民和难民。许多组织具备极强的全球快速反应能力、比较丰富的救助资源和现场处置经验,能有效地提供各种紧急或长期的人道主义援助。兄弟情谊基金会(Brother's Brother Foundation)在1958年到2009年间共向五大洲140个国家提供了价值约34亿美元的人道援助,¹国际救援委员会(International Rescue Committee)目前在40多个国家和22个美国城市开展工作。²主要人道援助组织还包括国际美慈组织(Mercy Corps)、³美国乐施会(Oxfam America)、⁴美国救助儿童会(Save the Children USA)、⁵美国关爱组织(CARE USA)、⁶世界宣明会(World Vision)、⁷天主

¹ 兄弟情谊基金会始创于1958年,总部设在匹兹堡。最初它是一个为第三世界国家贫困人群提供免疫接种服务的志愿组织,后逐渐发展为大型人道援助组织。详情见其官方网站 <http://www.brothersbrother.org/bbfstats.htm>。

² 国际救援委员会成立于1933年,全球总部位于纽约市,另在华盛顿、布鲁塞尔、伦敦和日内瓦设立总部办公室,在美国22个城市设立了难民安置办公室。详情见官方网站 <http://www.theirc.org/>。

³ 国际美慈组织成立于1979年,最初的使命是作为一个拯救柬埔寨难民的基金,1981年因工作扩展到其他国家,遂改称现名。其全球总部设在俄勒冈州波特兰市,欧洲总部位于英国的爱丁堡,详情见其官方网站 <http://www.mercycorps.org/whoweare/>。

⁴ 美国乐施会成立于1970年,是国际乐施会(Oxfam)的14个联盟伙伴组织之一。该组织总部设在波士顿,并在华盛顿开设了负责政策与倡导工作的办事处。详情见该组织官方网站 <http://www.oxfamamerica.org/>。

⁵ 美国救助儿童会成立于1932年,总部位于康涅狄格州的西港(Westport)。它与另外28个国家的儿童救助会组成救助儿童的国际联盟,在120个国家一起开展工作。官方网站是 <http://www.savethechildren.org/>。

⁶ 美国关爱组织是世界最大的国际人道援助与发展组织之一,成立于1945年。该组织源于22个美国民间组织共同向欧洲的第二次世界大战幸存者提供人道主义援助的努力,杜鲁门总统也曾为此捐款。该组织总部设在亚特兰大,如今有1.2万名员工在72个国家开展工作。美国关爱组织是11个独立关爱组织联盟的成员(除泰国外均来自发达国家)。更多情况见官方网站 <http://www.care.org/about/>。

⁷ 世界宣明会成立于1950年,总部设在华盛顿州。该组织在全球近百个国家开展紧急救援、人道援助和发展项目,特别关注儿童,员工超过4万人,其官方网站为 <http://67.129.98.107/>。

教救济会(Catholic Relief Services)¹和国际医疗服务队(International Medical Corps)等。^o

2. 发展援助组织。这里所说的发展援助包括扶贫减灾、农业发展、医疗卫生、水资源、可持续发展等诸多方面。近年来,由于越来越多的人认识到“授人以鱼”不如“授人以渔”,只有发展才是永久安置灾民或难民、成功进行灾后或战后重建的最佳解决方案,所以许多人道援助组织也设计、经营和资助针对发展中国家的发展援助项目。“国际救援与发展组织”(International Relief & Development, 简称 IRD)是美国最大的发展援助组织之一,目前每年向 30 多个发展中国家提供约 5 亿美元的发展援助项目,涉及社区发展、政府治理、经济成长、食品与农业、医疗卫生、基础设施建设等事业。[»] 重要的发展援助组织还有:国际小母牛组织(Heifer International)、^¼教育发展学院(Academy for Education Development)、^½“希望工程”(Project Hope)、^¾“关爱非洲”(Africare)、[¿]温洛克国际(Winrock International)^À和世界关怀会(World Concern)等。^Á

3. 文化教育组织。这类组织有管理着 250 个国际教育学术交流项目的国际教育协会(Institute of International Education)、¹⁰美国中东教育培训服务协会(AMID-

¹ 天主教救济会成立于 1943 年,总部位于巴尔的摩。它是美国最大的由宗教组织创建的国际性人道援助机构之一,其官方网站是 <http://www.crs.org/>。

^o 国际医疗服务队由加州大学洛杉矶校区医疗中心的急诊医生罗伯特·西蒙(Dr. Robert Simon)创立于 1984 年,国际总部位于加利福尼亚州的圣莫尼卡,在海外设有区域办事处,开展救助服务的国家超过 50 个,官方网站是 <http://www.internationalmedicalcorps.org/>。

[»] 国际救援与发展组织成立于 1998 年,总部设在弗吉尼亚州的阿灵顿。相关数据来自其官方网站 <http://www.ird-dc.org/who/who.html>。

^¼ 国际小母牛组织始创于 1939 年,总部位于阿肯色州的小石城。它的业务主要是募集和捐赠母牛、羊、猪、鸡、鸭、兔等各种各样的家畜,以此作为受助家庭获得生活来源、消除饥饿和贫困的手段。详见其官方网站 <http://www.heifer.org/>。

^½ 教育发展学院成立于 1961 年,总部设在华盛顿,在海外近 60 个国家里设有办事处,官方网站是 <http://www.aed.org/About/>。

^¾ 希望工程成立于 1958 年,总部设在弗吉尼亚州。官方网站 <http://www.projecthope.org/>。

[¿] 关爱非洲是美国对非洲提供发展援助最早、最深入非洲腹地的民间组织,成立于 1970 年,国际总部位于华盛顿,另外在巴黎、渥太华和非洲 25 个国家设有办事处。详见其官方网站 <http://www/africare.org/our-work/>。

^À 温洛克国际 1985 年由 3 个从事发展援助的组织合并而成,全球总部设在阿肯色州的小石城,其活动遍及 65 个国家,官方网站是 <http://www.winrock.org/>。

^Á 世界关怀会的源头可以追溯到 1955 年成立的“医药使命组织”(Medicines for Missions),它正式建立的时间是 1973 年。该组织的活动集中于 24 个南亚、非洲和拉丁美洲的最不发达国家,全球总部设在西雅图,详情见其官方网站 <http://donate.worldconcern.org/>。

¹⁰ 国际教育协会创建于 1919 年,总部位于纽约市。它的成立初衷是应对当时甚嚣尘上的孤立主义,促进国际教育交流,特别是美国与各国高等院校之间的交流。该组织官方网站是 <http://www.iie.org/>。相关数据可参见 Institute of International Education, *Annual Report 2009*。

EAST)¹ 和致力于保护发展中国家濒危世界遗产的全球遗产基金(Global Heritage Fund)等。^o

4. 经济贸易组织。它们的主要目的是促进美国与外国的经济贸易关系,同时保障本组织机构成员的利益。较重要的有美国进出口商协会(American Association of Exporters and Importers, 简称AAEI)、[»] 大芝加哥地区国际贸易协会(International Trade Association of Greater Chicago, 简称ITA/GC)、^¼ 美中贸易全国委员会(US-China Business Council, 简称USCBC)^½ 和国际掉期与衍生工具协会(International Swaps and Derivatives Association, 简称ISDA)^¾等。

5. 专业学会协会。这类组织的特点是它们在本专业领域具备国际权威性,掌握着制定标准或进行专业认证的大权,但许多组织并不为圈外人所知。如国际自动化学会(International Society of Automation, 简称ISA) 现有近百个国家的3万名会员,管理着140个专业委员会或工作组,它的许多标准(ISA标准)都是国际标准。[¿] 在当今科学技术发展的前沿领域,美国的国际性民间组织往往占据着制高点。以日新月异的互联网为例:国际互联网协会(Internet Society)旗下的互联网工程任务组(Internet Engineering Task Force, 简称IETF)是互联网的主要标准制定组织;^À 互联网名称与地址分配机构(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, 简称ICANN)负责管理和协调国际互联网的全部域名系统、认可各国的域名注册商,是掌控互联网全局的战略组织。^Á

¹ 美国中东教育培训服务协会(American Middle East Educational and Training Services, Inc. 简称AMIDEAST)成立于1951年,总部设在华盛顿,在所有中东国家均设有分支机构,官方网站是 <http://www.amideast.org/>。

^o 全球遗产基金创建于2002年,全球总部位于加利福尼亚州,项目分布在中国、柬埔寨、土耳其、秘鲁、利比亚等国,官方网站为 <http://globalheritagefund.org/>。

[»] 美国进出口商协会成立于1921年,是美国最大的国际贸易民间组织,总部位于华盛顿,官方网站为 <http://www.aaei.org/>。

^¼ 大芝加哥地区国际贸易协会创建于1977年,总部设在芝加哥。它的会员包括本地地区的500多家公司、各国外交机构和研究组织,是美国中西部最重要的同类协会,官方网站为 <http://www/itagc.org/>。

^½ 美中贸易全国委员会成立于1973年,总部位于华盛顿,其使命是扩大美国与中国的商务联系,约有会员公司220家,官方网站是 <http://www.uschina.org/>。

^¾ 国际掉期与衍生工具协会成立于1985年,它的使命是维护场外(即非公共交易)金融衍生品行业的利益,并为这种生意构建基础制度,现有来自六大洲57个国家的830家银行和金融机构会员,总部设在纽约市,其官方网站是 <http://www.isda.org/>。

[¿] 国际自动化学会起源于1945年4月28日在匹兹堡诞生的美国仪器仪表工业协会(Instrument Society of America),2000年起改称现名。该组织总部设在北卡罗来纳州,官方网站是 <http://www.isa.org/>。

^À 国际互联网协会成立于1992年,总部分别设在华盛顿和日内瓦,官方网站是 <http://www/isoc.org/>。近期情况可详见:Internet Society, *Annual Report 2008*。

^Á 互联网名称与地址分配机构成立于1998年,总部机构分别位于加利福尼亚州和华盛顿。其官方网站是 <http://www.icann.org/>。

(二) 提供理念的组织

这里所说的“理念”指美国人的价值观、信仰、对外部世界和自然界的看法及由此产生的各种信念、主张与制度。美国人为推广、传播和实现这些信念、主张与制度的努力在很大程度上是通过本组别的国际性民间组织来体现、贯彻和实践的。有能力开展令人眼花缭乱的倡议活动(advocacy)是这些组织的共同特点,它们又可细分为人权组织、制度转型组织、国际交流组织、环保组织及传教组织5种。

1. 人权组织。最活跃的国际性人权组织无疑是“人权观察”(Human Rights Watch),它宣布要通过“战略性和有针对性的倡导活动”向目标当局施加压力,“提高侵犯人权的成本”。除美国总部外,它在全球各大洲重要城市都设立了办事处和各种委员会。¹该组织从1990年起发布关于90余个国家人权状况的年度报告,2010年年度报告长达612页,对美国人权的许多问题也提出了批评。²其他较重要的人权组织还包括“自由之家”(Freedom House)、³兼顾人权与国际事务的卡特中心(Carter Center)、⁴“大赦国际”美国分部(Amnesty International USA)、⁵“人权第一组织”(Human Rights First)⁶和国际司法制度转变中心(International Center for Transitional Justice)等。⁶

2. 制度转型组织。这类组织的使命是通过提供制度设计方案、资助培育当地组织、培训相关人员、发动国际性倡导活动、开展专题研究宣传、建立媒体网络、协助组织选举等手段,在发展中国家或转型国家建立符合美国标准的民主制度。国家民主

¹ “人权观察”始创于1978年,当时名为“赫尔辛基观察”(Helsinki Watch)。1988年该组织与美洲观察(Americans Watch,1981年成立)等组织合并,成为“人权观察”。该组织国际总部设在纽约,国内办事处设在华盛顿和旧金山、洛杉矶、芝加哥,其官方网站是<http://www.hrw.org/>。

² Human Rights Watch, *World Report 2010, Events of 2009*, available at: <http://www.hrw.org/en/publications>.

³ “自由之家”是1941年由美国第一夫人埃莉诺·罗斯福(Eleanor Roosevelt)参与创建的组织,当时它的主要任务是反对纳粹主义威胁,捍卫民主国家的基本制度,保卫世界和平。第二次世界大战结束后,它逐渐发展成为在国际上倡导美式人权观,反对共产主义,对各国人权情况进行研究和评估的一个重要组织。其总部设在华盛顿,官方网站是<http://www.freedomhouse.org/>。

⁴ 卡特中心成立于1982年,总部设在亚特兰大,其官方网站是<http://www.cartercenter.org/>。卡特中心的宗旨是“促进基本人权”和“减少人类的苦难”,基本上属于人权组织。不过,该组织的全国免税组织分类代码有3个:B99(教育类)、K99(农业类)和Q99(国际事务类)。

⁵ “大赦国际”美国分部成立于1961年,总部位于纽约市,开展活动的区域遍及美国各州和世界各地。该组织官方网站为<http://www.amnestyusa.org/>。

⁶ “人权第一组织”创建于1978年,最初的名称叫人权律师委员会(Lawyers Committee for Human Rights),是专门维护难民人权的组织。总部设在纽约市,在华盛顿设有办事处。官方网站是<http://www.humarightsfirst.org/>。

⁷ 国际司法制度转变中心2001年成立,总部位于纽约市,在贝鲁特、波哥大、布鲁塞尔、开普敦、日内瓦、雅加达、坎帕拉、金沙萨、蒙罗维亚、内罗毕和尼泊尔的帕塔(Lalitpur)设有办事处,官方网站为<http://www.iclj.org/>。

基金会(National Endowment for Democracy, 简称 NED) 是这类组织的“范例”。它是一个带有浓厚官方背景的“公益慈善机构”, 使命是“推进全球民主运动”, 在目标国家构建“民主制度的基础”, 资金来源主要是美国国会各种名目的拨款, 2008 财政年度获得的拨款高达 1 亿美元。¹ 开放社会基金会(Open Society Foundation)、² 国际选举制度基金会(International Foundation for Electoral System)、³ “英特新闻网”(Internews Network)⁴ 等也属于这类组织。

3. 国际交流组织。这些组织包括各种对外友好协会、友好城市组织, 以及促进美国公众对国际事务的了解和参与的组织。例如, 美国世界事务委员会(World Affairs Councils of America)、⁵ “友好城市国际”(Sister Cities International)、⁶ 芝加哥全球事务委员会(Chicago Council on Global Affairs)、⁷ 美国联合国协会(United Nations Association of the United States of America, 简称 UNA-USA) 等。⁸

4. 环境保护组织。拥有 100 多万名会员的大自然保护协会(The Nature Conservancy, 简称 TNC) 是美国最大的国际性自然环境组织之一, 它在 32 个亚非拉国家和美国各州开展自然保护活动, 参与管护总面积达 600 万公顷的 1600 多个自然保护区。⁹ 其他知名环保组织还有擅长救援被原油污染鸟类的国际鸟类救援研究中心(International Bird Rescue Research Center, 简称 IBRRC)、¹⁰ 美国世界自然基金会

¹ 国家民主基金会于 1983 年 11 月根据美国国会通过的《1984/85 财年国务院授权法》(State Department Authorization Act, H. R. 2915) 创建, 总部设在华盛顿, 官方网站是 <http://www.ned.org/>。国会为该组织历年拨款情况, See David Lowe, “Idea to Reality: NED at 25,” available at: <http://www.ned.org/about/history>

² 开放社会基金会成立于 1984 年, 现为美国资产最多的私立基金会之一, 总部设在纽约市, 其详情可见官方网站 <http://www.soros.org/>。

³ 国际选举制度基金会成立于 1987 年, 总部设在华盛顿, 详情可见其官方网站 <http://www.ifes.org/>。

⁴ “英特新闻网”创建于 1983 年, 总部位于加利福尼亚州, 在华盛顿和海外 20 多个城市设有办事处, 官方网站是 <http://www.internews.org/>。

⁵ 美国世界事务委员会的历史可追溯到 1918 年。其现有名称从 1986 年起采用, 官方网站是 <http://www.worldaffairscouncils.org/>。

⁶ “友好城市国际”发源于 1956 年 9 月 11~12 日艾森豪威尔总统在白宫召开的有关民间外交的研讨会。1967 年协调全美友好城市的机构, 即“友好城市国际”正式成立。该组织的官方网站为: <http://www.sister-cities.org/>。

⁷ 芝加哥全球事务委员会成立于 1922 年, 当时的名称是芝加哥对外关系委员会(Chicago Council on Foreign Relations), 2006 年起采用现名, 官方网站是 <http://www.c CFR.org/>。

⁸ 美国联合国协会创建于 1947 年, 总部设在纽约市, 官方网站是 <http://www.unausa.org/>。

⁹ 大自然保护协会成立于 1951 年, 总部设在弗吉尼亚州的阿灵顿。其官方网站是 <http://www.nature.org/>。

¹⁰ 国际鸟类救援研究中心成立于 1971 年, 总部位于旧金山附近。官方网站是 <http://www.ibrrc.org/>。

(World Wildlife Fund, Inc., 简称 WWF US)¹ 与绿色和平基金会 (Greenpeace Foundation) 等。²

5. 传教组织。这类组织在美国为数不少, 它们在国际上的名声比在国内大。如基督教友国际会 (Christian Associates International) 原本是美国的一群宗教人士为向“婴儿潮”一代灌输基督教福音派的信仰而建立的, 后来演变为一个主要致力于在欧洲传播基督教的组织, 目前的活动分散在欧洲、南美和北美地区的 40 个城市。”

(三) 提供主意的组织

这里所说的“主意”主要指有关美国外交、国防、国家安全和世界事务的战略预测、趋势评估、政策建议、专题报告等, 提供这些主意的组织也被称为思想库 (think tank, 也译为“智库”) 或对外政策压力团体。这些组织的领导层汇聚了代表美国主流意识形态、外交传统和战略思维的精英人士, 是美国国家安全战略和外交政策的智囊团。它们的国际性不仅表现为所出的“主意”被采纳后往往产生具有重大国际影响的后果, 还体现在它们研究团队的国际化色彩及它们自身的国际性存在和国际声望。

根据一项对全球 169 个国家的 6305 个思想库所进行的连续性国际合作研究项目公布的结果, 在美国 1815 家思想库里, 排名前 50 位的半数以上主要从事外交、国防、国家安全、世界经济等领域的研究, 其中布鲁金斯学会、³ 对外关系委员会、兰德公司、战略与国际问题研究中心、卡内基国际和平基金会⁴ 和哈佛研究所名列世界十大顶级安全和国际事务研究机构。⁵

布鲁金斯学会在美国历次外交政策大辩论中都处于舞台中央, 它出的“主意”包括创建联合国和实施马歇尔计划。难怪约翰逊总统曾说, 布鲁金斯学会对美国政府

¹ 美国世界自然基金会是设在瑞士的世界自然基金会所属的美国独立分支机构, 成立于 1961 年, 总部设在华盛顿, 官方网站是 <http://www.worldwildlife.org>。

² 绿色和平基金会成立于 1976 年, 总部设在夏威夷州。这个机构与绿色和平国际组织和美国绿色和平组织曾有过合作。详情参见其官方网站 <http://www.greenpeacefoundation.org/>。

³ 基督教友国际会 1968 年创建于加州大学洛杉矶校区 (UCLA) 附近, 目前总部设在科罗拉多州, 官方网站是 <http://www.christianassociates.org/>。

⁴ 布鲁金斯学会成立于 1916 年, 坐落在华盛顿的核心区, 在卡塔尔设立了多哈中心, 在中国北京设立了清华—布鲁金斯中心。官方网站是 <http://www.brookings.edu/>。

⁵ 卡内基国际和平基金会是美国第一个专门研究国际事务的思想库, 成立于 1910 年。除了位于纽约市的总部外, 该组织还在莫斯科、北京、贝鲁特和布鲁塞尔设有研究分支机构。它的官方网站是 <http://carnegieendowment.org/>。

⁶ James G. McGann, *The Global "Go To" Think Tanks* 2009, *the Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Revised January 25, 2010, Think Tanks and Civil Societies Program 2010, TTCSP, pp. 31~ 32, 42. 除这 6 家美国机构外, 名列世界十大安全和国际事务思想库的还有伦敦国际战略研究所 (IISS)、英国皇家国际事务研究所 (Chatham House)、斯德哥尔摩国际和平研究所 (SIPRI) 和总部设在比利时的国际危机组织 (International Crisis Group)。

是如此重要,以致于如果它不存在,我们也得要求什么人把它创造出来。¹ 对外关系委员会是一个会员制组织,现有会员 4377 名。其中 1198 人来自工商界,379 人来自政府;2/3 的人居住在纽约和华盛顿。它宣称自己的宗旨是为会员和各界人士及公众提供资源,“以使他们更好地认识世界,认识美国和其他国家面临的外交政策抉择。”² 该组织出版的《外交》双月刊(*Foreign Affairs*) (原来为季刊) 历来被视为美国外交的风向标。兰德公司是美国最大的综合性国家安全与国际事务思想库,它的 950 名研究人员来自 50 个国家,2009 年写出了 700 多份政策报告、期刊论文和研究简报,客户包括五角大楼、参谋长联席会议、情报部门、国务院和美国盟国。”根据 2008 年的数字,在美国 8 个顶级思想库中,兰德公司一家的预算就高达 2.51 亿美元,几乎等于布鲁金斯学会等其他 7 家机构预算的总和(2.56 亿美元)。³

除上述安全和外交领域的顶级思想库外,在国际发展、国际经济政策、世界资源与环境等领域中最重要的美国思想库还有传统基金会、伍德罗·威尔逊国际学者中心、彼得森国际经济研究所(Peterson Institute for International Economics)、全球发展中心(Center for Global Development)、⁴ 皮尤全球气候变化中心(Pew Center on Global Climate Change)⁵ 和世界资源研究所(World Resources Institute)⁶ 等。⁷

(四) 提供资金的组织

对于民间组织而言,资金就是它们的血液。截至 2009 年 10 月,美国共有私立基金会 11.84 万个,⁸ 其中绝大多数是只为其他组织提供资金而不经营项目的资助型

¹ Brookings Institute, *Government and the Critical Intelligence*, An Address by President Lyndon B. Johnson and Remarks by Eugene R. Black and Robert D. Calkins, Marking the Fiftieth Anniversary of the Brookings Institution, September 29, 1966, p. 12.

² 对外关系委员会成立于 1921 年,总部设在纽约市,官方网站是 <http://www.cfr.org/>。该委员会的会员数字见 Council on Foreign Relations, *2009 Annual Report*, p. 26。

³ 兰德公司自 1948 年起成为独立的非营利组织,公司总部位于加利福尼亚州的圣莫尼卡(Santa Monica),此外在华盛顿、波士顿、匹兹堡、新奥尔良、杰克逊(密西西比州)、牛津(英国)、布鲁塞尔、多哈和墨西哥城设有办事处或研究分部。官方网站是 <http://www.rand.org/>。有关该公司的全面情况可参见兰德公司 2009 年年度报告。See RAND Corporation, *2009 Annual Report: Investing in People and Ideas*.

⁴ James G. McGann, *The Global "Go To Think Tanks" 2008, the Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Think Tanks and Civil Societies Program 2008, TTCSP, pp. 40~41.

⁵ 全球发展中心创建于 2001 年,总部位于华盛顿,官方网站是 <http://www.cgdev.org/>。

⁶ 皮尤全球气候变化中心成立于 1998 年,总部设在弗吉尼亚州的阿灵顿,它的官方网站是 <http://www.pewclimate.org/>。

⁷ 世界资源研究所创立于 1982 年,总部设在华盛顿,官方网站是 <http://www.wri.org/>。

⁸ James G. McGann, *The Global "Go To Think Tanks" 2009, the Leading Public Policy Research Organizations in the World*, Revised January 25, 2010, Think Tanks and Civil Societies Program 2010, TTCSP, pp. 41~43.

⁹ National Center for Charitable Statistics, Urban Institute, *The Nonprofit Sector in Brief: Quick Facts About Nonprofits*, available at: <http://nces.urban.org/statistics/>

基金会。那些以资助国际性事业为主要业务的基金会也常被媒体称为“国际捐助机构”，它们在美国私立基金会里只是极少数，但能量很大。其中既有大名鼎鼎的福特基金会、洛克菲勒基金会、比尔和美琳达·盖茨基金会(Bill & Melinda Gates Foundation)等大型基金会，也有一些不那么出名或者刻意低调的中小型基金会。

有人说 20 世纪是福特基金会和洛克菲勒基金会的时代，这从一个侧面反映了这两大基金会当时的国际影响力。福特基金会最初注册资金仅有 2.5 万美元，从第二次世界大战时期起逐渐成长和转变为一个国际性组织。¹ 如今它的资产超过 102 亿美元，在全美 100 家最大的私立基金会中排名第二，接受资助的组织分布在 50 多个国家或地区。² 洛克菲勒基金会已有近百年历史，其使命是“为全人类的福祉服务”，资助的 5 大类项目是基本生存保障、全球卫生事业、气候变化与环境、都市化和社会与经济安全。它名列 2010 年美国最大的私立基金会的第 15 位。”除了这两家老牌基金会之外，为大批海外项目和安全与国际事务研究机构提供资助的著名基金会还有纽约卡内基公司(Carnegie Corporation of New York)、³ 威廉和弗洛拉·休利特基金会(William and Flora Hewlett Foundation)、⁴ 约翰和凯瑟琳·麦克阿瑟基金会(John D. and Catherine T. MacArthur Foundation)，⁵ 以及洛克菲勒兄弟基金(Rockefeller Brothers Fund)等。⁶

位居 21 世纪基金会事业巅峰位置的无疑是比尔和美琳达·盖茨基金会，它的出现不仅宣告了美国历史上最大私立基金会的诞生，而且永久性地改变了国际关系生态，开辟了私立超级慈善组织作为非国家机构在国际舞台上大展宏图的时代。这个基金会的重点是资助全球发展与医疗卫生事业，接受资助的项目与机构遍及美国 50

¹ 福特基金会由美国汽车大王福特之子埃德塞尔·福特(Edsel Ford)创建，成立于 1936 年 1 月 15 日，其全球总部设在纽约市，官方网站是 <http://www.fordfoundation.org/>。

² The Foundation Center, “Top 100 U. S. Foundation by Asset Size,” (as of July 8, 2010), available at: <http://foundationcenter.org/findfunders/topfunders/>

³ 洛克菲勒基金会成立于 1913 年，它的全球总部位于纽约市，在内罗毕、曼谷和意大利的贝拉吉奥(Bellagio)设有办事处，官方网站是 <http://www.rockefellerfoundation.org/>。关于其资产排名的数据见上一注释。

⁴ 纽约卡内基公司是美国老牌基金会之一，由美国钢铁大王卡内基(Andrew Carnegie)创建于 1911 年 11 月，当时它是美国最大的公益慈善信托机构。该基金会总部位于纽约市，成立至今已累计捐献约 14 亿美元，更多详情可参见其官方网站 <http://carnegie.org/>。

⁵ 威廉和弗洛拉·休利特基金会创立于 1916 年，总部设在加利福尼亚州，2003 年到 2010 年间该基金会向 40 个国家和地区的 222 个组织提供了总额为超过 2.92 亿美元的资助(共资助 520 个项目)，详情参见其官方网站 <http://www.hewlett.org/>。

⁶ 约翰和凯瑟琳·麦克阿瑟基金会创建于 1978 年，约翰·麦克阿瑟(John D. MacArthur)于这一年去世，当时他是美国最富有的 3 个人之一。该基金会的总部设在芝加哥，并在印度、尼日利亚、墨西哥和俄罗斯设有办事处，官方网站是 <http://www.macfound.org/>。

⁷ 洛克菲勒兄弟基金创办于 1940 年，总部设在纽约市，在西巴尔干和中国南方设有办事处，官方网站是 <http://www.rbf.org/>。

个州和世界 100 多个国家。到 2010 年 6 月底, 该组织基金总值达 330 亿美元, 累计资助金额超过 229 亿美元。¹ 按照世界银行 2009 年各国国内生产总值的排行榜, 若把这家基金会单独列为一个经济体, 它可以排在全球第 82 位, 名次超过作为联合国会员国的 111 个主权国家。⁰

三 同国内外各方的关系

美国的 1.4 万个国际性民间组织与国内各界和国际社会保持着密切关系。这些关系能够为它们提供必要的生存条件, 确保它们事业的发展、自身价值的实现和国际影响力的发挥。

(一) 与国内公众的关系

像普通民间组织那样, 国际性民间组织同国内公众的关系也必须是“鱼水关系”。美国公众的注意力通常主要集中于国内事务, 如就业、教育、医疗和社区发展等, 2009 年全美 3037.5 亿美元公众慈善捐款中, 给国际事务类组织的捐款比例仅为 3%, 总额 88.9 亿美元。”要获得公众对自己事业的理解与支持, 国际性组织往往需要付出更多的努力。

宣传动员工作是处理与公众关系的关键环节之一。例如, 为使美国公众了解 7 种“被忽视的热带疾病”(neglected tropical diseases) 对 14 亿最贫困国家人民和世界经济的危害, 萨宾疫苗研究所(Sabin Vaccine Institute) 设立了专门的全球网络计划, 利用各种现代化传播手段开展针对大学生和普通居民的公共教育活动, 同时发起“50 美分就够”(Just 50 Cents) 的募捐倡议。这些努力不仅赢得了美国社会各界的支持, 还获得了世界卫生组织及相关国家的合作。^¼

基层行动是另一个重要环节。基层行动的主力是活动骨干和基层(草根)组织。许多国际性组织都依赖这样的一批资源, 从而有效地唤起公众的注意力和行动意愿, 实现预定的行动目标。“热带雨林行动网络”(Rainforest Action Network) 在成立后

¹ 比尔和美琳达·盖茨基金会始创于 1994 年, 总部设在西雅图, 从 2000 年起使用现名称。该组织的官方网站是 <http://www.gatesfoundation.org/>。关于该组织最新的基本统计数据 and 资助项目介绍可见: Bill & Melinda Gates Foundation, *FACT SHEET*, August 2010, p. 1.

⁰ World Development Indicators Database, World Bank, Gross Domestic Product 2009, July 1, 2010, available at: <http://sitesources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>.

[»] Giving USA Foundation, 2009 Contributions, *GIVING USA 2010 EXECUTIVE SUMMARY*, pp. 8~ 9. available at: <http://www.pursuantmedia.com/givingusa/0510/>

^¼ 萨宾疫苗研究所成立于 1993 年, 总部设在华盛顿, 主要宗旨是解除被忽视的 7 种热带传染病给最不发达国家人民带来的痛苦, 其官方网站是 <http://www.sabin.org/>。“被忽视热带疾病全球网络”(Global Network for Neglected Tropical Diseases) 是该机构的主要计划之一。

发起的第一个大规模行动是抵制连锁快餐企业“汉堡王”(Burger King),迫使其停止从哥斯达黎加等有毁林养牛行为的国家进口廉价牛肉。¹ 很难想象,如果没有大批热衷于环境保护的活动骨干和基层组织的广泛响应,这个抵制行动能够奏效。

(二) 与国内其他组织的关系

国际性组织在美国国内要与多种组织发生横向联系,如工商企业、高等院校、研究机构、专注于国内事业的免税组织、私立基金会等等。对于国际性组织的事业而言,同这些组织搞好关系往往具有战略意义。

各类国内组织首先是国际性组织的主要资助者,它们的资助方式有资金捐献、实物捐赠和服务捐助。大中型国际性组织,特别是从事国际人道援助和发展援助的组织,由于它们需要的捐赠数额巨大,所以需要与各种组织建立相对稳定的联系和捐助渠道,构建长期合作伙伴关系,从而形成以工商企业、高等院校、私立基金会为骨干,其他民间组织及某些公民(社会名流、热心相关事业的家庭等)参与其中的多层次支持网络。事实上,几乎所有主要的国际性组织都有自己的支持网络,这种网络不仅已经遍布美国各地,有时还突破大洲、国家的地理界限和行业、部门界限,形成综合性跨区域协作网。

家庭健康国际(Family Health International,简称FHI)的支持网络具有代表性。这是一个以科技为先导,寻求解决发展中国家医疗问题,尤其是艾滋病防控、计划生育和母婴保健等问题的发展援助组织。2009年参与到它的支持网络并向它提供资助的组织有近120个,其中包括辉瑞(Pfizer)等著名药业公司、专业医疗研究组织、哥伦比亚大学等名牌高校、洛克菲勒基金会、外国政府部门、世界银行,以及美国国际开发署等联邦机构。² 值得注意的是,这种综合跨域支持网络正日益成为大型国际性民间组织的特点之一。

通过派代表进入国际性组织的决策机构(理事会、董事会或执行委员会),国内组织还对国际性组织发挥着领导作用,可以影响、引导或修正国际性组织的规划、议程和项目运行模式。一般来说,规模较大的国际性组织的决策机构都具备广泛的代表性,能够体现利益相关方的意愿。比如,北加利福尼亚州世界事务委员会的执行委员会中,主席罗伯逊(Peter Robertson)是著名慈善组织联合劝募会(United Way)湾区分会的一把手及美国—沙特阿拉伯商务委员会(US-Saudi Arabia Business Council)的共同主席,其他成员分别来自发展援助组织、加州大学、文化艺术团体、国际投资基

¹ 热带雨林行动网络成立于1985年,总部设在旧金山,官方网站为 <http://www.ran.org/>。

² 家庭健康国际创建于1971年,目前是美国最大的公共卫生与发展领域的国际性民间组织,总部设在北卡罗来纳州。详情见其官方网站 <http://www.fhi.org/en/AboutFHI/>,以及该组织的最新年度报告 *FHI Annual Report 2009*。

金、银行和石油公司。¹

(三) 与联邦政府的关系

除了民间组织的法定监管机关与被监管对象这层关系外,从事业角度看,国际性民间组织与联邦政府之间的关系体现在5个方面:接受政府资助、承担援外项目、配合外交工作、参与政策辩论,以及人员交叉任职。

1. 接受政府资助。联邦政府有几十个机构可通过预算拨款直接资助国际性组织,但不同组织获得的资助由于各种原因差别悬殊。那些出生证上带有特殊政府印记的组织获得拨款的机会最多,政府资助在其年度收入中的比例较高。除国家民主基金会外,还可以举出亚洲基金会(Asia Foundation)的例子,²这个成立于冷战高峰时期的组织2008年度总收入的58%来自政府部门。”差不多在同期,美国近东难民援助组织(American Near East Refugee Aid)³获得的政府资助仅占其总收入的13%。⁴有些组织为了表明自己的“客观”和“中立”,拒绝任何政府资助,如美国乐施会、“人权观察”、大赦国际组织美国分部等。许多由宗教团体创立的人道救援组织和发展援助组织也没有接受过政府资助。

2. 承担援外项目。长期以来,国际性民间组织与官方机构和私营企业一道,是美国联邦政府对外援助计划,尤其是发展援助和“民主援助”计划的承担者。国民经济研究局(The National Bureau of Economic Research)的一项专题研究发现,1939年到2004年先后有1693家组织承担援外项目,其间美国约41%的官方海外发展资金通过民间组织输送,英国的相应比例是12%,日本仅为2%。⁵从小布什政府时期起,联邦政府大幅度增加了国防、外交和对外援助的承包性服务,2008年美国国际开发署支出的99%用于直接资助和承包服务合同,⁶其中相当一部分合同签给了国际

¹ World Affairs Council of Northern California, *Executive Committee 2010 ~ 2011*, available at: <http://www.itsyourworld/images/wac/documents/>

² 亚洲基金会始创于1951年,最初的名称是自由亚洲委员会(Committee for Free Asia),1954年起采用现名,总部设在旧金山,在华盛顿和18个亚洲城市设有办事处。该组织官方网站是<http://www.asiafoundation.org/>。

³ 亚洲基金会2008财年度截止至2008年9月30日,See Forbes, *The 200 Largest U. S. Charities, 2009*, available at: <http://www.forbes.com/lists/2009/14/charity-09>

⁴ 美国近东难民援助组织成立于1968年,总部位于华盛顿,并在耶路撒冷、加沙地带、约旦河西岸、黎巴嫩和约旦设立办事处。其官方网站为<http://www.anera.org/>。

⁵ 美国近东难民援助组织2007至2008财年度截止至2008年5月31日。参见:Forbes, *The 200 Largest U. S. Charities, 2009*, available at: <http://www.forbes.com/lists/2009/14/charity-09>。

⁶ Rachel M. McCleary and Robert J. Barro, *U. S. Based Private Voluntary Organizations: Religious and Secular PVOs Engaged in International Relief & Development, 1939 ~ 2004*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 12238, pp. 5, 3.

⁷ Joe Davidson, “Contract Work a ‘Good Thing’ but Requires Adult Supervision,” *The Washington Post*, Thursday, July 15, 2010, p. B3.

性民间组织。为提高援外资金使用效率和项目成功率,美国国际开发署不断修订关于民间组织竞标承担援外项目的注册标准和程序,最新注册标准于2005年5月13日生效,到2010年7月底共有595家美国组织注册,它们承担了国际开发署大量的对外粮食援助和发展援助项目。¹

3. 配合外交工作。国际性民间组织一直是美国外交的另一种资源和灵活的渠道。在美国国务院碰到棘手困难的时候,这样的组织往往可以另辟蹊径,为决策者提供帮助或选择。2010年夏季卡特的平壤之行能够很好地说明民间组织的这种作用:前总统卡特以卡特中心负责人的身份于8月25日抵达平壤,在同朝鲜最高人民会议委员长金永南会谈后,带着因非法入境而遭朝方扣押的美国公民戈梅斯(Aijalon Mahli Gomes)回国。尽管美国国务院发言人强调卡特此行纯属“私人和人道性质的非官方访问”,²但朝鲜中央通讯社的报道宣称卡特已经“代表美国政府和他本人”向朝鲜领导人保证绝不会再发生类似非法入境事件。”

4. 参与政策辩论。由于国际联系广泛、对外界情况掌握较多,国际性组织经常就美国的一些对外政策事项发表意见,积极参与相关政策辩论。在这个过程中,它们发表的意见并不一定与美国政府的立场一致,有时甚至还对政府的做法持强烈批评态度。近年来辩论的议题主要涉及气候变化、全球艾滋病防控、非洲发展、对外经贸关系、教育与文化交流、人权与劳工、反对恐怖主义和宗教极端势力、人口与难民安置、民主化进程、地区稳定与冲突、中东政策、伊拉克和阿富汗战争、防止核扩散、妇女平等和反歧视、国际性民间组织和跨国公司的责任等等。

5. 人员交叉任职。美国精英阶层的成员既是政府职位的首要占据者,也是重要国际性民间组织领导岗位的有力竞争者。政府官员和民间组织高层转换角色、进入对方组织任职的现象是一直存在的,但对于同政府关系较深的一批组织而言,交叉(或循环)任职就不仅是一种社会现象,从某种程度上说更是美国总体对外政策的需要。这方面的例子可谓俯拾即是:“自由之家”董事会主席威廉·塔夫脱五世(William H. Taft, IV)从前是国防部副部长;卡内基国际和平基金会的会长杰西卡·马修斯(Jessica T. Mathews)曾在国家安全委员会和国务院供职;美国国际开发署署长拉吉夫·沙阿博士(Dr. Rajiv Shah)为比尔和美琳达·盖茨基金会工作过7年,而

¹ 关于这个注册制度的详细情况可参见美国国际开发署官方网站相关内容, See USAID Private Voluntary Cooperation, available at: http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/

² U. S. Department of State, Release of Aijalon Mahli Gomes, by Philip J. Crowley, Assistant Secretary, Bureau of Public Affairs, August 26, 2010, available at: <http://www.state.gov/r/pa/prs/2010/08/146346.htm>

» 《卡特平壤“捞人”成功》,载《参考消息》,2010年8月28日第2版。

出任该署负责民主、冲突和人道救援事务的助理署长的南希·林德伯格(Nancy E. Lindborg)不久前还是国际美慈组织的总裁。

(四) 与国际组织的关系

美国的国际性民间组织与国际社会的关系有多个层面,其中主要包括与外国的国际性民间组织的关系、与外国政府的关系和与主权国家组成的国际组织的关系。限于篇幅,本文只能非常简要地讨论它们与联合国系统的关系。

美国的国际性民间组织与联合国系统的关系可谓错综复杂,概括起来主要有两大方面:联合国经社理事会的谘商地位,以及资金与人事方面的交互关系。根据《联合国宪章》第71条的规定,民间组织可在联合国发挥谘商(consultation)作用,而这种作用的主要途径是经社理事会。¹目前来自会员国的1.3万多个民间组织在联合国注册,享有申请经社理事会谘商地位(consultative status)的资格,取得谘商地位的组织有权参加联合国举办的相关国际会议及其筹备会议。到2009年9月1日,共有3413个民间组织取得谘商地位,其中美国的民间组织(含众多国际性组织)达699个,超过英、法、德、意、俄、中、日和巴西8个主要国家取得谘商地位的民间组织的总和。²由此不难理解,为什么美国代表经常能够在一些重要国际会议上掌握话语权,并对会议议程和结果有效地施加影响。美国的国际性民间组织还与联合国系统中的计划和基金(Programs and Funds)、专门机构这两大类组织保持着各种涉及资金和人员的交互性联系,它们同联合国难民事务高级专员公署、联合国儿童基金会、联合国贸易和发展会议、联合国开发计划署、世界粮食计划署、联合国民主基金、世界卫生组织和世界贸易组织等机构的关系尤其密切。以联合国民主基金为例:这个机构成立于2005年,美国在38个出资国中捐款最多,5年来累计捐助3334万美元,约占全部基金的1/3。基金由联合国秘书长任命的19人顾问委员会管理,其中有两个席位留给民间组织,美国的亚洲协会与国际和平研究所(International Peace Institute)分别占据了上届和本届顾问委员会的一个民间组织名额。”国际民主研究院(National Democratic Institute for International Affairs)、国际共和研究所(International Re-

¹ 这个条款也是联合国文件中第一次提及非政府组织的地方。现在联合国文件中已经把非政府组织的称谓改为“公民社会组织”(civil society organization,简称CSO)。《联合国宪章》的标准英文版和中文版均可从联合国官方网站获得<http://www.un.org/>。

² 各个主要国家取得联合国经社理事会谘商地位的民间组织数目为:美国699个,英国182个,法国151个,俄罗斯46个,中国35个,日本52个,意大利94个,加拿大121个,德国56个,巴西20个,印度129个。参见联合国官方网站(英文版),available at: <http://www.un.org/en/civilsociety/index.shtml>

³ 国际和平研究所成立于1970年,总部位于纽约,是一个思想库组织。其原名称为国际和平学院(International Peace Academy),2008年改称现名,联合国秘书长潘基文应邀出任其名誉理事长,官方网站是<http://www.ipinst.org/>。

publican Institute)¹ 和国际选举制度基金会(International Foundation for Election Systems) 等美国组织都接受过该基金的资助。[°]

四 发展与驱动力

总的来说,美国的国际性民间组织是20世纪开始出现的事物,是美国成为世界头号工业强国后产生的一种效应,也是一个持续发展的国际现象。从1900年至今,这个独特的组织群体经历了三个大发展时期:第一次世界大战前后(1910年代~1920年代)、第二次世界大战到冷战高峰(1940年代~1960年代)、冷战末期及冷战结束以来(20世纪80年代中期至今)。其中,以1989年柏林墙倒塌为起点的后冷战阶段是发展最快的时期。”

国际性民间组织在后冷战时代的大发展有其独特的背景。20世纪80年代以来的经济全球化、东西方对峙局面的结束、以有线电视新闻网为标志的大众传媒革命、互联网的应用和无线通信技术的普及、以比尔·盖茨为代表的一批“慈善资本家”(philanthrocapitalist)的出现、美国公众对和平、安全、资源、环境和发展等议题关注度的上升、参与国际志愿服务和相关机构工作人数的增加、^¼美国国内各种民间组织

¹ 国际民主研究院成立于1983年,总部设在华盛顿,官方网站是 <http://www.ndi.org/>。国际共和研究所成立于1983年,总部设在华盛顿,官方网站是 <http://www.iri.org/>。这两个组织是名列为推进国家民主基金会(National Endowment for Democracy)事业而几乎同时成立的4个得到美国政府财政支持的国际性民间组织中的两个。

[°] 关于联合国民主基金(UNDEF)的数据和更多详情可参见其官方网站 <http://www.un.org/democracyfund/>。

[»] 根据美国都市研究所专家的研究,美国公益慈善类国际性民间组织的平均年龄是12年,中位数年龄是7年。See Elizabeth J. Reid and Janelle A. Kerlin, “The International Charitable Nonprofit Subsector in the United States: International Understanding, International Development and Assistance, and International Affairs,” Table 2: Average and Median Age of International Organizations by Subcategory - circa 2001, The Urban Institute, Center on Nonprofits and Philanthropy, 2100 M. Street N.W., Washington, D. C. 20037, FY 2003 Version, Jan. 18, 2006, p. 55.

^¼ 2007年有超过100万美国公民赴海外担任志愿者,另有大约34.1万人在国内为国际援助事业服务。See Jane Nelson and Noam Unger, “Strengthening America’s Global Development Partnerships: A Policy Blueprint for Better Collaboration between the U. S. Government, Business and Civil Society,” Brookings Institute, May 2009, p. 8.

的数量 1990 年后的快速增长¹，以及 21 世纪联合国对民间组织作用的空前重视²都是重要原因。上述因素从三个方面极大地增强了美国民间组织的国际能力，这包括：(1) 技术能力——计算机网络、远程信息交流和现代化的交通运输工具使民间组织能够有选择地联系世界任何地方的人或事；(2) 组织能力——组织网络日益具备扁平化、即时性、灵活性、交互性和跨域性的特点，组织的活动深入到所有领域；(3) 资源能力——巨额资金和具备国际视野与专业经验的国际化人才，使民间组织能够实现它们的使命。

如果仔细考察美国的国际性民间组织的发展过程，可以发现，除了不同历史时期的外部因素作用，如两次世界大战、全球经济危机、特大自然灾害外，有 4 种内部因素始终是这个组织群体生长、发展的驱动力，这就是人道精神、宗教信仰、对外联系和国家安全。无论国际风云如何变幻，这 4 种驱动力都始终存在。

(一) 人道精神

简言之，人道精神就是对生命的尊重，对人的生活质量的关心，对遭受苦难和需要帮助的人群的同情。这种人道精神体现为公众的良知和慷慨，孕育出许多美国的国际性民间组织。著名的人道援助组织国际救援委员会(International Relief Association, 简称 IRA) 是 1933 年应科学家爱因斯坦的要求成立的，其最初使命是为遭受法西斯政权迫害的居民(主要是犹太人)提供帮助。第二次世界大战结束后，该组织的人道援助范围逐步扩展到西欧以外地区。”世界关怀会(World Concern)成立的初衷仅仅是医生威尔伯特·桑德斯(Wilbert Saunders)和药剂师吉姆·麦科伊(Jim McCoy)觉得美国人把多余药品扔进垃圾箱是一种耻辱，而这些药品可以拯救

¹ 美国在联邦税务局注册的民间组织 1995 年有约 110 万个，2005 年增加到 140 万个，2009 年数量突破 190 万个。See Amy Blackwood, Kennard T. Wing and Thomas H. Pollak, “The Nonprofit Sector in Brief, Facts and Figures from the Nonprofit Almanac 2008: Public Charities, Giving, and Volunteering,” The Urban Institute, Center on Nonprofits and Philanthropy, 2100 M. Street N. W., Washington, D. C. 20037, 2008; Table 25, Internal Revenue Service, *Data Book 2009*, Publication 55B, Washington, D. C., March 2010, p. 56.

² 2003 年 2 月联合国秘书长安南任命了以巴西前总统卡多佐(Fernando Henrique Cardoso)为主席的专门小组对联合国与民间组织的关系进行调研并提出建议。2004 年 6 月联合国将该小组的报告作为联合国大会文件散发给所有会员国，See United Nations, *A/58/817, We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*, June 11, 2004, No. 0437641. 此后，联合国采取了一系列步骤加强与各国民间组织的联系，注意发挥它们在联合国事务中的作用。另外，联合国有关部门还在美国约翰·霍普金斯大学公民社会研究中心主任萨拉蒙教授(Lester M. Salamon)等专家协助下编写了《国民账户体系非营利机构手册》(2005 年由联合国经济和社会事务部统计司出版，文件编号 ST/ESA/STAT/SER.F/91)，规范各成员国对民间组织数据的统计标准和准则。上述文件均可从联合国官方网站 <http://www.un.org/> 获得。

» 爱因斯坦当时是总部设在法国斯特拉斯堡的国际救援联合会的负责人，他要求在美国组建该联合会的美国委员会(American Committee)，以便向被希特勒迫害的德国居民(主要是犹太人)提供各种援助，这个委员会的总部设在纽约，它便是今天的国际救援委员会的前身。

许多不发达国家病人的生命。¹

人道精神催生的国际性民间组织的一个典型是“隐身儿童”组织(Invisible Children)。2003年,3名年轻的美国电影工作者在非洲拍摄了披露乌干达反政府武装“上帝抵抗军”胁迫儿童充军上战场行径的纪录片《隐身儿童》。影片在美国公开放映后唤起了公众尤其是青少年对非洲“娃娃兵”问题的关注,许多人观看电影后询问如何才能帮助这些孩子与家人团聚和上学,于是旨在改善乌干达和刚果“娃娃兵”境遇的公益慈善组织“隐身儿童”应运而生。²它的志愿者队伍中有一位1985年出生的美国青年内特·亨(Nate“Oteka”Henn),他工作得非常努力,后不幸因在乌干达遭遇恐怖袭击而献出了宝贵的生命。而就在当天,亨还通过“脸谱”网站告诉家人,他的一生中从未有过这样快乐的时光。³亨去世后,他的家人和许多同龄人表示要继续他未竟的事业。

(二) 宗教信仰

英属北美殖民地最初是由宗教难民创建的,《独立宣言》中曾4次提到上帝。时至今日,基督教和其他宗教的组织和影响在美国依旧无孔不入。一项大型的国际公众态度调查显示,美国是宗教氛围最浓厚的发达国家。⁴关于宗教对美国社会产生的作用,费孝通先生曾有过这样的论述:“我并不想恭维美国人,他们也是人,生活的优裕和安全是大家一样喜欢的,但是在得到了优裕和安全的生活之后,看到别人不优裕和没有安全时,有些人是可以漠然的,有些人却会感到不舒服。在有宗教精神的社会中很容易发生第二种人。”⁵这种民情使得众多国际性民间组织,特别是提供人道援助和发展援助的组织能够获得美国公众各种方式的持续支持。

美国不少最具实力和影响力的国际性民间组织都是教会建立的,它们的各个方面都打上了深刻的宗教印记。最大的国际人道与发展援助组织“给穷人以食品”

¹ 有了这个想法后,这两位医务工作者在1955年创办了医药援助团(Medicine for Missions),向发展中国家提供药品,该组织于1973年更名为世界关怀会。

² 隐身儿童组织成立于2005年,它是一个501(c)(3)组织,总部设在加利福尼亚州的圣迭戈,官方网站为 <http://www.invisiblechildren.com>。

³ 2010年7月11日晚由索马里武装组织“青年党”策划的恐怖爆炸使在乌干达首都坎帕拉某橄榄球俱乐部内观看足球世界杯决赛的70多人死亡,亨和他的一些朋友也不幸当场遇难。有关亨的相关情况可见:Andy Stepanian, “Love in Action in Uganda: Remembering the Life of Nate Henn and Looking Forward,” available at: <http://www.huffingtonpost.com/andy-stepanian/>

⁴ 根据美国皮尤研究中心(Pew Research Center)从2001年起在47个国家进行的一项公众态度的连续性调查,美国是富裕国家中最具宗教性的国家,57%的美国人认为信教有助于培养良好的道德。参见:The Pew Global Attitude Project, “World Publics Welcome Global Trade, But Not Immigration, 47 Nation Pew Global Attitude Survey,” October 4, 2007, pp. 33, 41.

⁵ 费孝通著:《美国与美国人》,三联书店,1985年版,第114页。

(Food For The Poor, Inc.)¹ 系根据《圣经·新约》里《马太福音》第 25: 31~ 46 节的精神,即服务上帝的最好方式是向需要帮助的人伸出援手而创办。² 著名的路德世界救济会(Lutheran World Relief)宣称,其使命是把“上帝之爱”传达给所有人,与全世界路德会教友和协作伙伴一道“终结贫困、不公正和苦难”。该组织的价值观要点均取自《圣经》,由水和叶子组成的标志(logo)寓意上帝给万物以生命。³ 2004 年在全美最大的 510 个国际人道与发展援助组织(不包括私立基金会)中,宗教组织创办的有 171 家,占总数的 34%。而且,这些组织的平均规模和募捐能力均超过世俗性民间组织。⁴

教会创办的民间组织的事业并不局限于人道与发展援助。例如由美国天主教主教会议(United States Conference Catholic Bishops)和耶稣会(Society of Jesus)共同建立的政策倡导型组织“关切中心”(Center of Concern),其基本使命是争取在全球实现符合天主教教义的“社会和经济事务的正义”,为此它非常积极地介入联合国等国际组织的议程。⁵ 普世基督徒关怀差会(International Christian Concern)的使命是通过援助、倡导和宣传活动为世界各地“遭受迫害和歧视的基督徒”提供支持。⁶

(三) 对外联系

1890 年以后,资本对利润的追逐、狂热的爱国主义、传教士的海外活动和国内政治对公众舆论的操纵激发了美国这个新兴帝国的扩张,美国国民开始“向外看”。⁷ 1900 年,美国在世界制造业中的地位从 1870 年的第四位跃升到第一位。这个事实加上对西班牙战争的胜利、外来移民浪潮、城市化、西奥多·罗斯福总统的强势外交等因素,使美国与世界各地建立起前所未有的联系,国际性民间组织自然成为这种关系的一部分,这方面的例子不胜枚举。新泽西国际协会(International Institute of

¹ 根据美国全国慈善统计中心的数据,2008 年度“给穷人以食品”组织在国际类公益慈善组织中名列支出最多的 10 大民间组织榜首,详情可参见该统计中心的前十名排行榜,available at: <http://www.nccs-dataweb.urban.org/PubApps/showTopOrgs.php/> “给穷人以食品”组织创立于 1982 年,总部设在佛罗里达州,其人道与发展援助对象是拉丁美洲和加勒比海地区发展中国家里最贫困人群,目前每天向约 200 万人提供食品。该组织的官方网站是 <http://www.foodforthepoor.org/>。

² 《圣经》,中国基督教协会英汉双语标准版本(新标准修订版、新标点和合本),1995 年南京版。

³ 路德世界救济会成立于 1945 年,总部设在马里兰州巴尔的摩市,最初是为救济第二次世界大战的受害者,主要是在德国和斯堪的纳维亚国家的路德教友,后来人道援助活动扩展到中东、亚洲和非洲,目前每年为大约 35 个国家提供援助。详情可见其官方网站 <http://www.lwr.org/>。

⁴ Rachel M. McCleary and Robert J. Barro, *U. S. Based Private Voluntary Organizations: Religious and Secular PVOs Engaged in International Relief & Development, 1939 ~ 2004*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 12238, pp. 10~ 11, 23.

⁵ 关切中心成立于 1971 年,总部设在华盛顿,官方网站是 <http://www.coc.org/>。

⁶ 普世基督徒关怀差会创建于 1995 年,总部设在华盛顿,其官方网站是 <http://www.persecution.org/>。

⁷ [美]加里·纳什等编著:《美国人民:创建一个国家和一种社会(1865~ 2002 年)》(刘德斌主译,刘德斌、任东波审校)(第 6 版),北京大学出版社,2008 年版,第 645~ 648 页。

New Jersey) 是美国最早专门为外国移民提供帮助的组织之一, 成立 90 多年来服务了成千上万的新移民, 其事业还包括扶持难民、反对人口走私等。¹ 第二次世界大战以后, 美国的世界霸主地位确立, 经济和军事利益扩展到全球, 伴随着美国与各国在经贸、金融、科技、文化、教育、卫生、体育、国际援助等领域关系的迅速发展, 相关的民间组织也成批涌现。其中, 亚洲协会(Asia Society) 的主旨是促进美国与亚洲各国之间的相互理解, 加强和发展美国与亚洲的关系;² 世界贸易中心协会(World Trade Centers Association) 则汇聚了 92 个国家的 326 个会员机构, 它们服务的工商企业超过 75 万个。”

在成长为超级大国的过程中, 随着美国利益的全球化, 美国与外界联系的紧密化和多样化, 许多“国内型”民间组织逐渐演变为国际性组织。已有 130 多年历史的国际商标协会(International Trademark Association, 简称 INTA) 创办之初是美国商标协会, 如今会员遍及 190 个国家和地区。³ 电机及电子工程师协会(Institute of Electrical and Electronics Engineers, 简称 IEEE) 的前身是美国电机和无线电工程师的组织, 现在它已经成长为世界上规模最大的专业工程技术协会, 截至 2010 年, 它在 160 多个国家和地区拥有 39.5 万名会员。⁴

(四) 国家安全

美国的根本利益, 即保障国家安全的考虑, 是相当一批民间组织得以创建和维持的原因。除了一大批国家安全政策思想库外, 许多组织在其专门关注的领域还发挥着极为独特的作用, 如: 科学与国际安全学会(Institute for Science and International Security) 的工作重点是防止核扩散, 促进核活动的透明度, 监督有研发核武器潜力的国家的相关技术活动, 向全球公众发布其获得的信息, 包括可疑核活动的卫星照片及分析报告。这些组织的工作不仅受到国际主流媒体的关注, 也获得美国能源部和国

¹ 新泽西国际协会始创于 1918 年, 总部设在新泽西州的泽西城, 官方网站是 <http://iinj.org/>。

² 亚洲协会成立于 1956 年, 总部设在纽约市, 在香港、休斯顿、洛杉矶、马尼拉、墨尔本、孟买、旧金山、首尔、上海和华盛顿市设有办事处, 官方网站是 <http://www.asiasociety.org/>。

³ 世界贸易中心协会的创办者和现任会长是出生在新泽西州的盖伊·托泽利(Guy F. Tozzoli), 他长期供职于纽约/新泽西港务局, 曾负责纽约世界贸易中心双子塔楼的建造和出租业务。世界贸易中心协会成立于 1970 年, 总部位于纽约市, 官方网站是 <http://www.wtca.org/>。

⁴ 国际商标协会 1878 年 11 月由 17 位美国商人和制造商创办, 总部位于纽约市。它成立之初的名称为美国商标协会(United States Trademark Association), 1993 年起使用现名。该组织在上海和布鲁塞尔设有办事处, 官方网站是 <http://www.inta.org/>。

⁵ 电机及电子工程师协会始创于 1884 年, 最初的名称是美国电机工程师协会(American Institute of Electrical Engineers)。从 1963 年元旦起, 这个组织与 1912 年成立的无线电工程师协会(Institute of Radio Engineers) 合并, 改称现名。该协会总部设在纽约市, 运营总部设在新泽西州, 专门负责美国境内业务的分部和计算机分部设在华盛顿。详情见它的官方网站 <http://www.ieee.org/about/>。

际原子能机构的肯定与资助。¹ 美国民用科技研究与发展基金会 (U. S. Civilian Research & Development Foundation) 由国会授权美国国家科学基金会 (National Science Foundation) 创建, 其宣称的使命是“通过提供资助、技术资源和培训促进国际科学技术合作”, 但真实目的是救助和争取前苏联军工科技人才, 防止他们在苏联垮台后因经费短缺、生活无着而扩散敏感的军工技术, 从而对美国构成潜在安全威胁。2003 年美国发动伊拉克战争后, 该组织对中东国家的科学家也实施了类似计划。向这个组织提供资助的包括美国联邦政府和军方。² 国际和平行动协会 (International Peace Operations Association) 代表着 60 多家为驻外美军提供支持的私营承包商, 业务范围包括基地勤务、导航、通讯、安保、排雷、医疗救助、人力资源管理、侦查、情报搜集、卫星追踪、风险评估、法律、保险和安全培训等等。”该协会不仅直接服务于美国的国家安全, 而且与在伊拉克、阿富汗等地活动的提供国际人道与发展援助的美国其他组织和国际组织也建立起了越来越密切的联系。

五 评价与结论

对美国而言, 美国的国际性民间组织的作用及其影响是任何人都无法忽略、任何其他组织都难以取代的。这些组织在当代世界政治中的作用可以概括为三个方面: 美国公共外交的理想渠道、美国软实力的重要体现、美国国家安全战略的基础要素。

1. 美国公共外交的理想渠道。公共外交的核心功能是在职业外交机构以外广开渠道, 促进民间交往与信息交流, 深化相互理解, 努力塑造有利于己的国际形象。自艾森豪威尔政府起, 公共外交越来越受到美国政府的重视。但事实证明, 由联邦机构如国务院的教育与文化事务局开展公共外交, 其效果和效率均低于预期, 且不同机构之间缺乏协调, 相关资源与任务要求不匹配, 这种状况一再受到联邦审计总署 (Government Accountability Office, 简称 GAO) 的批评。³ 对比之下, 民间组织不仅享有天生的非官方性质, 很少占用联邦政府的资源, 而且在灵活性、专业化、敬业态度、工作效率等方面都具有明显优势。他们把美国的国旗、援助物资、课本和美国人

¹ 科学与国际安全学会创建于 1993 年, 总部设在华盛顿, 其官方网站是 <http://isis-online.org/>。

² 美国民用科技研究与发展基金会成立于 1995 年, 总部位于弗吉尼亚州的阿灵顿, 在莫斯科、基辅、哈萨克斯坦的阿尔马蒂 (Almaty)、阿塞拜疆的巴库和安曼设有办事处, 官方网站是 <http://www.crdp.org/>。

³ 国际和平行动协会是一个 501(c)(6) 组织, 即非营利商会性组织, 成立于 2001 年 4 月, 总部设在华盛顿, 其官方网站是 <http://www.ipoaworld.org/>。该协会的标准分类代码是 S41, 即商务发展 (promotion of business), 由此也可以看出这种分类的缺陷。

⁴ United States Government Accountability Office (GAO), *U. S. PUBLIC DIPLOMACY Key Issues for Congressional Oversight*, Washington, DC 20548, May 2009 (GAO-09-679SP).

的语言、价值观念、宗教信仰、行事风格带到世界各地甚至穷乡僻壤,¹千方百计与当地普通民众、学生、基层民间组织、社区领袖、小业主、部落首领、武装组织头目、知识分子、新闻媒体和各级政府官员建立合作关系。试问,有哪个美国外交官或政府部门能在“交朋友”方面比他们做得更好呢?

正是由于上述显而易见的优势,联邦政府越来越多地通过国际性民间组织开展公共外交,这种势头在后冷战时期日益增强,手法也日渐成熟。小布什政府时期,美国国务院发布了一共有 10 条内容的《非政府组织指导准则》。虽然这个《准则》看上去是一份适用于所有民间组织的普遍性文件,但如果稍加细读就会发现,它的着眼点在于指导美国的国际性民间组织如何根据《准则》同外国政府打交道。它的最后一条特别指出:“若上述准则遭到违反,民主国家必须采取行动予以捍卫。”²

奥巴马政府对国际性民间组织的重视程度超过前任。国务卿希拉里·克林顿多次强调,国务院要把美国对外关系的“3D”(以 D 开头的外交、发展和国防三个英文词)融为一体,依靠巧实力(smart power)来获取和维护美国的国家利益。她认为,必须加强联邦政府与美国各种民间组织,尤其是有国际性存在和国际性活动的组织的合作,构建政府、商界、民间组织和公民个人结成的伙伴关系。在这个过程中,国务院要起到“召集人”、“催化剂”与“合作者”的三重作用。2009 年 4 月 22 日希拉里·克林顿宣布,在国务卿办公室设立全球伙伴关系计划(Global Partnership Initiative),任命伊丽莎白·巴格利(Elizabeth F. Bagley)大使为负责人。”2010 年 5 月,奥巴马总统把所获得的诺贝尔和平奖的 140 万美元奖金捐给了 10 家民间组织,³其中有 3 家是分别涉及拉丁美洲、非洲和亚洲的国际性组织,即克林顿—布什海地救助基金、“关爱非洲”和中亚教育学院(Central Asia Institute)。⁴这些精心策划的举动所传达的信息非常明确:美国政府高度重视国际性民间组织,并把它们作为推行公共外交的

¹ “关爱非洲”是深入非洲偏远贫困地区提供人道和发展援助的国际性民间组织的典型,它提出的口号颇能打动人心:“我们的工作从道路的尽头开始(African's work begins where the road ends)”。

² *Guiding Principles on Non-Governmental Organizations*, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, U. S. Department of State, 2006, available at: <http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2006/82643.htm> 这份文件的注释特地说明文件中所称的非政府组织指独立的公共政策倡导组织、维护人权和促进民主的非营利组织、人道主义组织、私立基金会和基金、慈善信托机构、学会、协会和非营利机构。

³ 关于全球伙伴关系计划的详情,包括克林顿国务卿的讲话全文可见美国国务院官方网站的全球伙伴关系计划部分,available at: <http://www.state.gov/s/partnerships/>

⁴ The White House Office of the Press Secretary, March 11, 2010, The President Donates Nobel Prize Money to Charity, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/>

⁵ 中亚教育学院创办于 1996 年,其使命是在巴基斯坦和阿富汗的偏远山区推行和支持以社区为基础的教育,特别是女童教育,总部设在蒙大拿州,官方网站是 <http://www.ikat.org/>。该组织的联合创始人和执行院长格雷格·莫顿森(Greg Mortenson)曾在 2009 年被《美国新闻与世界报道》评为全美最优秀的 20 名领导人之一,并获得 2009 年度诺贝尔和平奖提名。

理想渠道。

2. 美国软实力的重要体现。如果从“实力”的角度来分析,可以得出的结论是:美国仍然是唯一的超级大国。尽管经历了伊拉克战争和阿富汗战争的挫折,以及“大萧条”以来最严重的金融和经济危机的打击,美国的“硬实力”仍令其他国家望尘莫及。这表现为:美元依然发挥着不可替代的世界储备货币的功能;美国的国防开支高达7000亿美元,几乎等于其他所有国家国防费用的总和;¹在《福布斯》杂志公布的最新世界2000强公司中,总部设在美国的跨国公司有536家,而整个西欧才有485家。全球最大的150家公司,美国公司占了49席。²

至于美国的“软实力”,各种论述已经非常丰富了,但国际性民间组织这个要素往往被忽略。事实上,这类组织在美国软实力中所占比重越来越大,它们在发挥情商(emotional intelligence)、营造诱人前景和运用沟通技巧这三大体现软实力的重要技能方面都具备优势,³所以对于增强美国的吸引力与亲和力,赢得民心,改善美国的海外形象,维持美国对国际事务的领导地位至关重要。例如,第二次世界大战结束以来,诺贝尔和平奖已经被数次颁发给美国的国际性民间组织或与它们有关的人士。人道援助组织美国公谊服务会(American Friends Service Committee,简称AFSC)⁴和英国公谊服务委员会(Friends Service Council)共同分享了1947年的诺贝尔和平奖。1985年的获奖者是总部设在波士顿的国际防止核战争医生组织(International Physicians for the Prevention of Nuclear War)⁵。1997年的和平奖授予了国际禁止地雷运动组织(International Campaign to Ban Landmines)⁶及其主要创建者美国人朱迪·威廉姆斯(Jody Williams)⁷。

¹ Defense Spending in A Time of Austerity, *The Economist*, August 28, 2010, pp. 18~ 20.

² The World's Leading Companies, *Forbes*, May 10, 2010, pp. 92~ 97.

³ “软实力”理论缔造者约瑟夫·奈与哈佛大学肯尼迪政府学院网站记者道格·加维尔(Doug Gavel)的问答录, See Joseph Nye on Smart Power, July 3, 2008, Harvard Kennedy School, available at: <http://www.hks.harvard.edu/new-events/publications/insight/international/joseph-nye/>

⁴ 美国公谊服务会是美国基督教贵格会(Quaker)教徒创办的国际人道援助组织,成立于1917年,总部设在费城。该组织在全球的工作通过各个大区(region)办公室指导和办事处协调,它的官方网站为 <http://www.afsc.org/>。

⁵ 国际防止核战争医生组织创建于1980年,总部设在波士顿。主要发起人是哈佛大学公共卫生学院的伯纳德·洛恩医生(Dr. Bernard Lown)和苏联著名心脏病学专家叶夫根尼·察佐夫医生(Dr. Yevgeny Chazov)。今天它所联系的医疗组织遍布62个国家,官方网站是 <http://www.ipnw.org/>。

⁶ 国际禁止地雷运动组织创建于1992年,全球总部设在华盛顿。它最初由6家民间机构联合发起,其中包括“人权观察”。目前该组织的联系网络包括90多个国家的上千家各类民间组织,官方网站是 <http://www.icbl.org/>。

⁷ 朱迪·威廉姆斯1950年出生于美国的佛蒙特州,先后在美国、墨西哥和英国教授过英语课程,曾当过国际性民间组织的工作人员,并出任设在洛杉矶的公益慈善机构“萨尔瓦多医疗援助组织”(Medical Aid for El Salvador)的副主任,直至创建国际禁止地雷运动组织。她目前仍担任国际禁止地雷运动组织的大使。

值得注意的是,在经历了几十年甚至上百年的经营后,一批美国的国际性民间组织已经在其各自事业领域和特定目标人群中形成了较好口碑和较高认知度,产生了品牌效应。这些品牌与可口可乐、麦当劳等美国消费品品牌,波音和通用电气等美国制造业品牌,苹果、谷歌和微软等美国高科技品牌,以及好莱坞电影、美国流行音乐所代表的美国文化品牌一起构成美国软实力的符号。根据2009年公布的一项权威品牌研究报告,美国公益慈善类民间组织中最有价值的100个品牌约1/3属于国际性组织,如“给穷人以食品”世界宣明会、特殊奥林匹克运动组织(Special Olympics)¹和大自然保护协会等。²考虑到国际性民间组织的数量不到联邦免税组织总数1%的事实,应该说这些组织的影响力、感召力是巨大的。

3. 美国国家安全战略的基础要素。21世纪到来前夕,美国宣布其安全战略的三大核心目标是加强国家安全、促进美国经济繁荣和在海外推进民主。³2010年5月公布的国家安全战略文件,在论述美国的持久利益时,对以上三大目标进行了细化,并增加了“美国领导下的国际秩序”一条。⁴贯穿新世纪美国国家安全战略的一个重要理念是开发和动员民间资源与潜力。美利坚合众国最宝贵的资产是美国人民,在一个相互联系日益紧密的世界上,在美国政府内外工作的美国人和普通公民都能够为美国的国家安全做出贡献,因为只有他们——企业家、非政府组织人士、科学家、运动员、艺术家、军人和学生——才是最好的代表美国价值观和美国利益的大使。为了实现这一目标,联邦政府必须同私营经济部门、非政府组织、基金会和社区组织结成战略伙伴,并通过提升参与、协调、透明度和信息共享的机会为它们提供支持。⁵也许正是因为这项工作的繁复,加上还要应对美国面临的众多挑战,奥巴马政府才需要一个有史以来最庞大的国家安全委员会。⁶

正如大量事实证明的那样,在美国的各种民间组织中,真正与国家安全战略直接相关的主要还是那些国际性民间组织。这与它们的自身特点是分不开的:这些组织

¹ 特殊奥林匹克运动组织的宗旨是促进智力障碍儿童和成年人的体育运动与康复,目前已经发展成为吸引160多国运动员参加的大型专业体育组织,定期举办夏季和冬季特奥会,是获得国际奥林匹克委员会承认并准许使用奥林匹克五环标志的少数国际性体育组织之一。该组织创建于1968年,总部设在华盛顿,官方网站是 <http://www.specialolympic.org/>。

² *The Cone Nonprofit Power Brand 100 - in Collaboration with Intangible Business*, Core 855 Boylston Street, Boston, MA 02116, 2009.

³ *A National Security Strategy for A New Century*, The White House, Washington, October 1998, Preface, p. iii.

⁴ *National Security Strategy*, the White House, Washington, May 2010, p. 7.

⁵ *National Security Strategy*, the White House, Washington, May 2010, pp. 5-12, 14-17.

⁶ 奥巴马政府的国家安全委员会工作人员超过200人,这个规模是尼克松政府、卡特政府和老布什(George H. W. Bush)政府时期的4倍,几乎是肯尼迪政府时期的10倍。See Zbigniew Brzezinski, “From Hope to Audacity,” *Foreign Affairs*, January / February 2010, p. 17.

的事业使命、协作网络、技术手段、专业经验、工作语言、团队人员甚至领导班子都具有国际性。虽然每个国际性民间组织的具体事业和组织目标不一定与美国政府一致,有时甚至有所冲突(如许多组织谴责美国政府的反恐战略),但总体来说,这个组织群体的存在、壮大和良好运行,非常有助于美国国家安全战略的贯彻实施。

国际性民间组织与美国情报部门的关系一直是个不断引发争议的敏感话题,这种关系也给某些组织的海外行动带来麻烦甚至危险。抛开冷战时期的许多幕后故事不谈,在后冷战时期,1994年至1996年发生的中非大湖地区危机是一个转折点,¹从此双方的关系日益密切,美国情报界人士对此并不讳言。²在阿富汗和伊拉克战场,在救助2004年印度洋海啸灾民和2010年巴基斯坦洪水灾民的过程中,国际性民间组织以前所未有的规模配合了美国军方和情报部门的工作。中央情报局局长帕内塔(Leon E. Panetta)在一次演说时坦言,伊拉克战争的教训是只靠军队无法赢得战争,要赢得战争还必须满足当地人民的各种需求,而这些工作要依靠美国国务院和民间组织。如果想在阿富汗和巴基斯坦取胜,美国必须汲取这个教训。”可以预计,今后美国的国际性民间组织与美国情报部门的合作不仅将持续下去,而且会进一步发展。这种合作伙伴关系是新世纪美国国家安全战略的题中应有之义,若情况不是这样反倒有悖常理。

本文提供了关于美国的国际性民间组织这个特殊民间组织群体的基本图景,从中可以得出如下6点结论:

1. 美国的国际性民间组织是美国非营利部门的一个重要分支。其中绝大多数是符合《国内税收法典》501(c)(3)条款的公益慈善类组织,此外还包括许多具有重大国际影响的私立基金会及其他类别的联邦免税组织。

2. 根据官方统计数字、数据库检索结果和相关研究成果估算,美国的国际性民间组织总数至少为1.4万家。这个数目虽未及全部联邦免税组织总数的1%,但国际性民间组织占据了美国最大公益慈善组织排行榜1/4以上的席位,且拥有约1/3的知名民间组织品牌,它们的机构综合能力和国际影响力令大批普通的“国内型”民间组织望尘莫及。

3. 不同国际性民间组织之间的最大区别在于它们的宗旨、主要资源投入方向和

¹ 大湖地区危机(Great Lakes crisis)指由发生在卢旺达的种族大屠杀引发的非洲大湖地区难民潮和之后的武装冲突。

² Ellen B. Laipson, “Can the USG and NGOs Do More? Information Sharing in Conflict Zones,” available at: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/>

³ Leon E. Panetta, “Director’s Remarks at the Pacific Council on International Policy,” May 18, 2009, available at: <https://www.cia.gov/news-information/speeches-testimony/directors-remarks-at-pacific-council.html>

主要“提供品”的不同。全部国际性民间组织可以粗略划分为4大组别,它们分别提供人道援助、发展援助、文化教育、经济贸易和专业性交流领域的服务;涉及人权、制度转型、国际理解、环境保护和宗教传播的“理念”;有关外交、国防、安全和世界事务的“主意”,以及用于资助各种国际性项目的资金。大多数国际性组织所提供的都是各种服务。

4. 国际性民间组织与各方面都保持着密切关系。与美国公众和国内各种机构的关系是这些组织得以生存、发展和成功举办各类事业的基础。从一定意义上说,国际性民间组织在其所关心议题上的主张和行动也是美国国内民意(或者部分民意)的表现。它们与国际组织特别是联合国系统的关系,反映了美国在国际公民社会中的超强地位。

5. 国际性民间组织群体的形成与美国的崛起几乎是同步的,它的发展与兴盛既是美国公众“向外看”和美国利益全球化的直接后果,也是迎接新挑战和维护美国全球霸权地位的需要。这个群体发展最快的时期是20世纪80年代中后期以来的约1/4世纪,人道精神、宗教信仰、对外联系和国家安全是它们发展的四大基本动因。

6. 国际性民间组织是美国开展公共外交最为理想的渠道,是美国国家形象的民间大使。同时,它们也是美国软实力日益重要的组成部分,构成了实现新世纪美国国家安全战略的基础要素。对于这个组织群体的特殊能量和潜力,奥巴马政府给予了特别重视,这也意味着美国的国际性民间组织今后将获得更有力的政府支持、更广阔的活动空间和更大的国际影响力。

徐彤武: 中国社会科学院美国研究所研究员

The Midterm Election of 2010 and the Trend of American
 Politics *Mei Renyi and Yang Qiang* (40)

U. S. Policy towards China after the Midterm
 Election *Li Qingsi* (50)

ARTICLES

U. S.-Based International Nonprofits: Important Players on
 World Stage *Xu Tongwu* (55)

A unique and very important subsector of the civil society in the United States is U. S.-based international nonprofits. Their formation and development is closely connected with the rise of the United States as a superpower, progress of globalization, revolutions in science and technology as well as world politics in the post Cold War era. The total number of such nonprofits is less than one percent of IRS exempt organizations. They have, however, magnificent technological and institutional capacities, and considerable influence over international affairs. Now U. S.-based international nonprofits have built up ideal channels for American public diplomacy. As a key component of American soft power, they play one of the fundamental roles to serve American diplomacy and to carry out American national security strategy in the 21st century.

Analysis of Influence of the New Trade Policy upon
 ROKUS FTA *Cui Rongwei* (83)

The ROKUS FTA is still awaiting Senate approval, though it was signed in 2007 by the U. S. and South Korea. The most critical factor which is responsible for that situation is Democrats' pursuit for New Trade Policy. In 2006, the overall victory in midterm congressional election provided a chance for Democrats to promote their policy. While reflecting the concerns of interests groups, the New Trade Policy actually has more ambitious goals including redefining U. S.-South Korea economic relationship, creating a new approach for U. S. trade policy and setting an example for U. S. future participation in bilateral and multilateral trade negotiations.

The Employment of Power and the Maintenance of U. S. Hegemony,