

内部交流

研究与参考

2016年第十二期（总第63期）

试析中国—东盟国家关系中的跨国倡议网络



上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

试析中国—东盟国家关系中的跨国倡议网络

上海市美国问题研究所 张骐

中共十八大以来,“周边外交”和“一带一路”逐渐成为中国外交的重点内容,而东盟同这两个国家战略密切相关。近几十年来,东盟国家的非政府组织迅猛发展,组织数量急剧增加,跨国联系日益增多,在东盟国家社会和政治生活的各个领域,都能看到它们活跃的身影,这也为中国—东盟国家关系增添了新的影响因素。对非政府组织这样一股重要的民间力量展开研究,将有助于我们了解东盟国家政府决策的牵制因素以及背后的社情民意,为我们开展周边外交、实施“一带一路”战略进行知识储备,为完善相关的政策思路奠定基础。

一、跨国倡议网络的内涵及其形成条件

(一) 跨国倡议网络的内涵

非政府组织在国际社会中的地位与日俱增,影响力不断扩大,但是学界对非政府组织通过何种手段影响国际政治、对国际政治产生何种影响等一系列问题都缺少有深度的探讨,在此背景下,凯克和辛金克的《超越国界的活动家——国际政治中的倡议网络》一书于1998年出版,试图帮助人们在理论上澄清这些问题,而“跨国倡议网络”则成为该书在分析非政府组织作用时使用的主要理论工具。所谓“跨国倡议网络”,即“由来自五湖四海的

活动家组成的、以道德理念或价值观为核心、活跃在国际舞台上的网络”。^①这一概念的关键词是“网络”和“倡议”。“网络”是以自愿、互利、横向的交往和交流模式为特点的组织形式,^②在该书中主要体现为非国家行为体之间、它们与国家以及国际组织之间发生的互动关系。“倡议”则表明这些网络的形成是为了提倡某种事业、道德观念和规范。

跨国倡议网络与非政府组织之间究竟是什么关系?简而言之,非政府组织是构成跨国倡议网络的主要行为主体,构建跨国倡议网络是非政府组织扩大影响的重要方式。跨国倡议网络的行为主体是多样的,包括非政府组织、社会运动、媒体、政府部门和相关组织等等,但是其中发挥关键性作用的是非政府组织。非政府组织虽然在很大程度上改写了世界政治中国家垄断一切合法行动的神话,但单个或少数的非政府组织毕竟势单力薄,要真正地对国际政治和社会生活产生广泛深远的影响,就需要非政府组织在各个议题领域上结成跨越国界的组织网络,通过信息传递、资源共享、共同行动来致力于一定价值和目标的实现。^③需要进一步指出的是,对于围绕不同议题的跨国倡议网络而言,其紧密程度也不一样,跨国倡议网络的形成可以仅仅是不同非政府组织围绕相同的议题发出了立场相似的声音,而并不必然要求这些非政府组织之间建立一个正式的联系机制。

(二) 东盟地区跨国倡议网络形成的外部条件

19世纪中叶以前,东南亚地区受社会发展、公民意识等因素的制约,非政府组织发展十分有限,活动领域集中在传统的慈善事业。到了20世纪初,西方殖民势力开始入侵这一地区,伴随着侵略行为的是殖民地公民维权

① 玛格丽特·凯克 凯瑟琳·辛金克. 超越国界的活动家——国际政治中的倡议网络[M]. 韩召颖 孙英丽译,北京:北京大学出版社,2005:10

② 玛格丽特·凯克 凯瑟琳·辛金克. 超越国界的活动家——国际政治中的倡议网络[M]. 韩召颖 孙英丽译,北京:北京大学出版社,2005:9

③ 刘宏松. 跨国社会运动及其政策议程的有效性分析[J]. 现代国际关系 2003,(10):19

意识的兴起,非政府组织开始从传统的慈善事业向公民维权事业转型,并逐步向组织化、专业化方向发展。20世纪初至第二次世界大战前,以基金会为标志的各类非政府组织开始在东南亚地区出现、发展,这一时期也成为东南亚地区非政府组织的初步发展时期。二战结束,世界进入冷战时期,两大阵营对峙成为当时国际环境的主要特征。受此影响,非政府组织在东南亚各国的发展被压制,总体而言没有大的进展。^① 20世纪80年代起,东盟地区的非政府组织迎来飞速发展的阶段。据世界银行报告,在这一时期,包括东南亚在内的亚洲地区非政府组织的数量几乎翻了一番。^②

经济全球化是东盟地区跨国倡议网络形成的主要外部条件。首先,经济全球化加剧了南北贫富差距,发展中国家无法满足民众需求,为非政府组织的发展以及跨国联系培育了土壤。在全球化的时代,人口与信息跨国界的迅速流动加剧了政治和物质条件的不平等,也激发了对政治与经济平等的强烈需求。^③ 东盟国家大多数是发展中国家,国家能力和发达国家之间存在巨大的差距。衡量国家能力的一个重要指标指标是人均财政支出,因为它可以显示国家能提供多少民众期望的产品和服务。以2012年的数据为例,发达国家中澳大利亚和新西兰的人均财政支出的平均值为1.68万美元,而东盟国家人均财政支出的平均值仅为730美元。^④ 东盟地区的民众渴望享受更好的福利,而当地政府无法满足民众的需求,就为许多根植于发达国家的非政府组织进入东盟创造了条件,它们能够为发展中国家提供公共服务,为民众发出声音。其次,经济全球化导致全球性问题的爆发,跨国

^① 中国现代国际关系研究院课题组. 外国非政府组织概况[M]. 北京:时事出版社, 2010:224

^② 世界银行. 1997年世界发展报告:变革中的政府[M]. 北京:中国财政经济出版社, 1998:113-114

^③ 约瑟夫·奈约翰·唐纳胡. 全球化世界的治理[M]. 北京:世界知识出版社,2003:226

^④ 彼得·麦考利. 加强东盟地区的国家和市场建设[A]. 张骥译见国外社会科学文摘, 2015,(5):39

倡议网络在应对全球性问题的过程中逐渐形成。全球性问题在东盟地区也有不同程度的呈现,例如湄公河地区的环境问题、金三角的毒品犯罪、泰缅边境难民问题等等。这些问题无法依靠一个国家或组织就能得到解决,许多拥有共同价值观念的非政府组织致力于为解决这些全球性问题作出自己的贡献,在这一过程中他们或是发出相似的声音、或是分享信息、或是共同行动,向特定国家的政府或者政府间国际组织施加压力,由此形成跨国倡议网络。第三,经济全球化以信息和通讯技术的发展为特征,使得跨越国界的沟通更为便捷。东盟地区的交通基础设施较为落后,如果依靠传统的面对面的沟通方式,无法实现不同区域之间人员的密切交流。然而,借助互联网、电子邮件、即时通讯等技术,东盟地区的非政府组织不仅可以实现区域内的密切联系,还可以与世界上其他地区、国家的组织建立沟通渠道,形成网络。

(三) 东盟地区跨国倡议网络形成的内部条件

东盟国家的政治民主化、东盟地区的一体化则成为了该地区跨国倡议网络形成的内部条件。东盟国家逐步开启政治民主化进程,为非政府组织的发展拓宽了空间。所谓民主化,是指以民主为目标的政治变革过程,具体地说,就是造就一个更加开放、更具参与性和更少权威的社会过程。^① 20世纪80年代开始,许多东盟国家开启民主化进程,非政府组织在该地区的发展迎来了黄金时期。在泰国,20世纪80年代,随着泰国共产党的解散和国内政治控制的放松,先前的政治流放者们才从丛林中返回主流社会。在此期间,泰国的知识分子开始反思泰国社会的性质,寻求革命以外的新的社会改良的途径,后来他们当中有不少成了非政府组织的领导人。^② 在菲律宾,1986年2月革命后,马科斯的独裁政权被推翻,菲律宾非政府组织步入飞速

① 韦红. 浅析80年代后期以来东南亚民主化浪潮的特色[J]. 东南亚,2000,(3-4):19

② 陈嵩. 泰国非政府组织的政治参与研究[D]. 云南大学,2010:(15)

发展的时期,从1986年到1995年的10年里,非政府组织和人民组织的数量增加了一倍多,其合法地位以及参政途径也得到了进一步保障。^①在此基础上,一些非政府组织的网络与联盟开始形成,如“非政府组织发展委员会”(CODE-NGO)、“社区发展联盟”(Convergence for a Community-Centered Area Development)、菲律宾绿色论坛(Green Forum-Philippines)、农村改革协会(Congress for People's Agrarian Reform)等。另一方面,许多东盟国家的民主化进程并未照搬西式民主,非政府组织的影响力不如在西方社会中那么大,这就使得非政府组织必须借助跨国联系来扩大自身影响。根据本国国情选择民主化的内容和目标,不盲从、力求稳妥成为东南亚民主化浪潮的一个显著特点。^②在新加坡,从20世纪80年代开始反对党活动日趋活跃,但是新加坡采取积极稳妥的改革措施,国家并未走上多党制的道路。在马来西亚,马哈蒂尔认为社会发展水平差异和民族问题决定了西方的民主模式并不适用与马来西亚。而越南和老挝在苏东剧变之后仍然保持了共产党的领导。东盟国家独特的民主化进程也决定了非政府组织在东盟国家很难获得其在西式民主社会中所具有的巨大影响力。因此,这些非政府组织开始需求跨国的联系,以壮大自己的声势。东盟国家的民主化程度各不相同,对非政府组织的管理也严疏有别,这些因素都会影响该国非政府组织参与跨国倡议网络的程度。

东盟地区的一体化也为该地区跨国倡议网络的形成创造了全新的机遇。一方面,东盟一体化推动了该地区治理结构的复合化,非政府组织在参

^① 1987年,鼓励建立和推动非政府组织的发展以及以社区为基础的人民组织的建立被写入菲律宾宪法。1991年,菲律宾政府颁布了“地方政府法规”(The Local Government Code of 1991),该法规明确规定了各级地方机构中非政府组织成员的席位,非政府组织对地方发展战略的决策权,以及非政府组织在地方立法机构中的席位。参见 Segundo E. Rpmero, Jr, Rostum J. Bautista. *Philippine NGO in the Asia Pacific Context*[A]. Tadashi Yamamoto. *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*. 1996.

^② 韦红. 浅析80年代后期以来东南亚民主化浪潮的特色[J]. 东南亚,2000,(3-4):22

与地区治理的过程中形成跨国倡议网络。治理结构的复合化主要体现为治理主体的多元化,在某种意义上,东盟已不再是纯粹的由主权单元构成的组织,公民社会的参与使其逐渐向一个复合治理结构转变。^① 成员国的政治变革也会在某种程度上投射到地区层面的政治进程中,引起国家与地区层面之间的多重互动,政府和非政府组织不可避免地要发生联系。公民社会不仅促进国家的角色变迁与职能重构,还能够从方向、动力与制度建构等方面影响地区一体化,并积极推动这两个层面之间的相互作用。他们不仅关注本国事务,也日益关注东盟事务,在地区发展、环境、人权等日益广泛的领域开展跨国活动,成为地区公共问题的积极参与者,甚至是某种意义上的压力集团。^②

二、东盟地区涉华跨国倡议网络的特点

近些年来,东盟地区的非政府组织以各种方式建立了跨国联系,以跨国倡议网络的方式介入到国际关系当中。在此过程中,涉华跨国倡议网络体现出一系列鲜明的特征,包括倡议主体的多层次性、倡议问题的片面性和倡议手段的多样性。

(一) 倡议主体的多层次性

跨国倡议网络中的非政府组织地位各不相同,具有多层次性。由于自身或外在原因,倡议网络中不同的行为体掌握的资源在数量和质量上是不平等的,网络内部的行为体之间于是就形成了微妙的权力关系。^③ 在东盟地区,构成跨国倡议网络的非政府组织既包括有巨大影响力的国际非政府组织,也包括基于草根的本土非政府组织。前者往往以西方国家为总部,有

① 赵银亮. 转型期东盟地区治理与制度构建相关性研究[J]. 国际论坛, 2007, (20): 37-39

② 宋效峰. 公民社会与东盟地区治理转型: 参与与回应[J]. 国际政治与经济论坛, 2012, (4): 38

③ 刘慧. 国际关系的网络分析研究简评[J]. 国际观察, 2010, (6): 20

较长的发展历史,积累了丰富的倡议经验和策略,并且有能力募集到充足的资金保障倡议活动的开展,因此它们常常在跨国倡议网络的构成中发挥主导作用。本土非政府组织往往规模较小,在人力、财力和能力上都和国际非政府组织存在明显差距,但是它们的优势在于对当地情况的了解,因此在倡议网络中也能发挥自身独特的作用。

一般情况下,东盟地区的跨国倡议网络由更为强大的国际非政府组织主导建立,其中一些非政府组织来自于美国、日本等西方国家,它们无形中提高了美日在该地区的国家形象,为这些国家在该地区与中国的竞争增添优势。在这些非政府组织中,有的不会在特定的反华活动中冲在第一线,而是长期深耕于东南亚社会,支持东盟本土的非政府组织或项目开展活动,美国国家民主基金会就是一个典型的例子。美国国家民主基金会(National Endowments for Democracy)^①简称NED,是美国上百万个非政府组织中的“行业龙头”。NED下属有四大机构,即共和党的国际共和研究所、民主党的全国民主研究所、美国商会国际私营企业中心和劳联-产联的国际劳工团结中心。NED的主要运作方式就是通过其下属的这四大组织将资金分配给全世界的非政府组织,支持他们开展与民主相关的项目。在缅甸,虽然该组织人员否认基金会直接参与动员缅甸的活动家采取行动反对大坝或者其他具体的中国在缅甸项目,但他们也承认,国家民主基金会已资助一些项目去调查注入基础设施发展项目,以及这些项目的影响和所有权等“更为广泛的问题”。而且参与反对中国在缅甸项目建设的众多非政府组织如丹瑞天然气运动、克钦发展网络组织等都是直接受国家民主基金会赞助的。^②

^① 美国国家民主基金会.(NED)2014年年度报告, www.ned.org

^② 张勇安 刘海丽. 国际非政府组织与美国对缅外交——以美国国家民主基金会为中心[J]. 美国研究, 2014, (2): 32-33

而在跨国倡议网络中居于次要地位的本土非政府组织,其最大的优势在于对当地情况的了解,可以为跨国倡议网络提供第一手的信息。在缅甸的反坝运动中,缅甸河流网、萨尔温观察(Salween Watch)、掸邦萨帕瓦环境组织(ShanSapawa Environmental Organization)、克伦河流观察、克钦发展网络组织、库基妇女人权组织等虽然总部设在泰国、印度、孟加拉国等国,但是其成员仍然以缅甸人为主,这就方便他们获取缅甸的相关信息。近些年来,不断有中国维吾尔人非法进入东盟国家,国际人权倡议网络对这些事件极为关注。2014年3月,泰国警方在该国南部的一个走私营地拘捕了200多名身着穆斯林服装的偷渡者,这些人自称是土耳其人,但却不能出示相关证明文件。事情发生后不久,人权观察、大赦国际等国际人权非政府组织,以及来自美国、瑞典、澳大利亚、英国、土耳其等国家的多个维吾尔人倡议组织纷纷督促泰国政府不要把这些维吾尔人遣返回中国。在国际人权倡议网络发出呼声的过程中,也必须依靠当地的合作伙伴为他们提供及时的信息。亚洲资源基金会(Asia Resource Foundation)是一家关注儿童教育、妇女权益以及年轻人领导力培训的区域性非政府组织,其秘书处设立在泰国。在维吾尔人滞留泰国事件发生后,该组织为部分滞留人员提供了衣物、食品以及儿童奶粉,对这批人的情况有更加直观的了解。当年5月,该组织的负责人受两家非政府组织的邀请,前往纽约和华盛顿,向相关人士介绍这批维吾尔人的情况。^①

(二) 倡议问题的片面性

为了实现最佳的倡议效果,倡议问题往往被架构为“孰是孰非”的问题,呈现出一定的片面性。非政府组织倡议的问题往往十分复杂,导致问题的

^① Xinjiang review. Who truly care about Uyghur refugees in Thailand they do <https://xinjiangreview.wordpress.com/2014/04/30/who-truly-care-about-uyghur-refugees-in-thailand-they-do/>,2014-04-30

原因是多样的,涉及的责任主体也是多方的,但是,如果全面详尽地将这些描述清楚,则不利于倡议网络的形成,黛博拉·斯通(Deborah A. Stone)就直言,要围绕一个问题发动一场运动,就必须把这个问题转化为一种“因果”描述,明确指出谁承担责任或罪行。^① 涉及是非观念的问题有利于网络的建立和发展,因为他们会激起强烈的感情,使网络吸纳志愿者和活动家,以及使这些志愿者的活动具有深刻的含义。特别是那些由于个人身份明确的人们尽心策划(故意)的行为而导致的问题,有利于倡议网络提出自己的战略,而那些由于不可改变的结构上的原因而导致的问题是做不到这点。^② 因此,在重新架构问题的过程中,倡议网络需要削弱其他结构性原因的影响,将责任归结为特定的一方,而中国常常被认定为“非”的一方。

在缅甸“反坝运动”中,非政府组织在解释事件时倾向于建立简单的因果链,并赋予中国负面的形象:忽视项目影响的多方面性,认为一定并且只有负面影响;忽视其他相关者的责任,将问题产生的一切原因都归结于中方。在缅甸,克钦发展网络集团(Kachin Development Networking Group, KDNG)发布多篇报告强烈反对修建水电站,提出的主要理由包括:村庄被强行拆离,村民因此流离失所;电站的大部分电出口中国,当地居民无法获益;水电站将影响当地的环境、生物多样性以及居民健康等等。这些报告的观点在民众中广为流传,公众反对修建的浪潮也一浪高过一浪,最终迫使缅甸总统登盛宣布搁置水电站项目。另一方面,中国电力投资集团公司党组书记、总经理陆启洲在接受了媒体采访时表示密松水电站项目严格履行中缅双方所有法律程序,中电还委托了中缅两国100多名专家完成了流域环境影响评价工作,其结论是项目对环境的影响较小。此外,中电集团负责按

^① Deborah A. Stone“Causal Stories and the Formation of Policy Agendas,”*Political Science Quarterly* 104;2(1989):281-300

^② 玛格丽特·凯克 凯瑟琳·辛金克. 超越国界的活动家——国际政治中的倡议网络[M]. 韩召颖 孙英丽译,北京:北京大学出版社,2005:30

照协议约定,充分尊重当地宗教信仰、民族习俗和移民意愿,配合开展移民工作,积极履行社会责任和义务。^①然而,这些中方的反馈意见并不会出现在非政府组织的报告中。有西方学者直言,全盘否定中国在发展中国家的建设水坝的行为,基本上是不成立和站不住脚的。即便有些项目在当地造成了很大的生态破坏(例如鱼量减少),但收益仍十分可观,其中包括让很多贫穷国家在显著增加发电量的同时还免受碳排放的危害。^②然而,在非政府组织掀起的各种反对浪潮中,项目的积极作用被忽视,消极作用被放大,并最终对两国之间的关系产生不利的影晌。

在南海争端背后,我们也看到了非政府组织活跃的身影,他们将复杂的南海形势简单的定义为:南海争端是中国引起的。2014年6月11日上午,越南律师协会和国际民主律师协会已联合举行了新闻发布会,对外公布了有关南海紧张局势不断升级的情况。新闻发布会上,国际民主律师协会名誉主席沙玛(Jitendra Sharma)宣读了有关南海紧张局势不断升级的声明,呼吁中方尊重国际法律,保持克制和停止使本地区紧张局势升级、威胁东海安全和航行安全等的行为。^③在菲律宾,同样有非政府组织的声音和官方遥相呼应。2015年7月24日,菲律宾多个民间组织在马克蒂市的中国驻菲律宾领事馆前发动联合示威,抗议中国大陆在南海的造岛行动。“争取善政美籍菲律宾裔组织”是这场运动的主要发起者。不管是在菲律宾还是越南,非政府组织以看似公正的“第三方”身份出面,实际上是向国际社会或相关国家的民众提供极具偏向性的信息。它们利用这些信息支持相关国家的立

① 新华网. 中电投集团:密松电站合作项目有利于中缅互利共赢http://news.xinhuanet.com/2011-10/03/c_122118553.htm,2011-10-03

② Lyle Goldstein. Meeting China Halfway [M]. Georgetown: Georgetown University Press, 2015:126

③ TalkVietnam. Ngo calls on china to stop escalating tensions in east - sea<http://www.talkvietnam.com/2014/06/ngo-calls-on-china-to-stop-escalating-tensions-in-east-sea/>,2014-06-14

场,希望给中国的信誉造成足够的威胁,从而迫使中国改变政策或者行为。他们利用道德杠杆,直言“中国是联合国常任理事国,应当承担维护地区和国际和平、稳定、安全的责任”,但是却决口不提作为地区大国的其他争端方同样应该承担这样的责任,不提其他争端方在争议海域的军备和扩张行为。

(三) 倡议手段的多样性

跨国倡议网络中的非政府组织在开展倡议活动时使用多种手段,例如建立网站,充分利用网络资源,发表口头声明,出版杂志和研究报告,散发立场文件、书面声明和科学数据,组织平行会议、研讨会、讲座、圆桌会议、新闻发布会和各种书画摄影展等等。^① 根据不同的议题,非政府组织的倡议手段和策略会有所不同,但是总体而言,东盟地区的跨国倡议网络都会重视以下两个方面的问题。

第一,非政府组织重视通过实地调研的方式获得一手信息。环保倡议组织常常深入受环境问题影响较深的地区展开实地调查,从污染方、受害方、研究机构、记者等多方面获取信息。通过实地调查,非政府组织获取一手信息,增加其倡议活动的说服力。人权倡议组织会直接进入有关国家和地区开展调查,公布侵犯人权的信息,让政府在自己的公民和国际社会面前感到尴尬。他们调查对象包括政府官员、反对党领导人、当地人权团体、教会人员、劳工领袖、新闻记者、律师、非政府组织、医生等,并采访受害者和目击者。

第二,非政府组织在开展倡议活动时非常注重传播媒介的作用。传统媒体方面,不管是东盟地区的本土非政府组织,还是在东盟地区活动的国际非政府组织,他们都非常注重和当地的主流媒体建立密切的联系。他们或

^① 王杰、张海滨、张志洲. 全球治理中的国际非政府组织[M]. 北京:北京大学出版社, 2004:316

是和记者建立密切的私人联系,接受采访提供素材,或是成为媒体上的专栏作者定期就相关问题发表评论,其中经常会涉及到与中国相关的问题。储殷在调查缅甸密松项目时发现,在缅甸,几家影响力较大的媒体都被日本控制,因此不管中国企业做什么都不会得到正面报道。^①除了当地主流媒体,诸如美联社、路透社这样的国际通讯社也是非政府组织密切联系的对象。互联网方面,只有一些资金充沛的非政府组织建立了自己的官网并保持更新,大多数非政府组织主要依靠脸书、推特等社交媒体发布信息,与公众保持沟通,对社交媒体的使用也有利于扩大非政府组织在年轻一代中的影响力。

三、东盟地区涉华跨国倡议网络的影响

(一) 消极影响范围广

就目前而言,非政府组织对中国—东盟国家关系更多的是消极影响。这些消极影响主要体现在三个方面。

第一,损害中国海外利益。在“一带一路”战略的指引下,大量的中国企业走出国门,中国的海外利益也日益增多。在东盟地区,中国的投资集中在基础设施、能源合作等领域,这些领域涉及到的利益主体是多方面的,即包括中方投资者的利益,也包括当地政府、民众的利益,许多时候还会涉及到其他海外投资者的利益,错综复杂的利益关系为非政府组织发挥重要影响提供了肥沃的土壤。最为典型的例子发生在缅甸,2011年9月,缅甸总统吴登盛宣布搁置由中国电力投资集团投资兴建的密松水电站项目,给中国方面带来了巨大损失。无独有偶,后来伊洛瓦底江上游七座水电站的开发建设计划也被搁置,中国在该领域的一系列投资计划都受挫,这些事件对中缅

^① 储殷. 中国企业社会责任调查:在缅甸,中国汉子流泪了 http://pit.ifeng.com/dacankao/chinainburma/1.shtml#_www_dt2, 2015-12-30

能源合作乃至整个中缅关系都产生了巨大的负面影响。而事情的起因便是非政府组织“缅甸生物多样性与自然保护协会”(Biodiversity And Nature Conservation Association, BANCA)发布了关于密松大坝环境的评估报告,由此在缅甸掀起了一场声势浩大的“反坝”运动。^①不仅是缅甸,在柬埔寨、泰国、老挝等多个东盟国家,最近几年都出现了非政府组织反对中国项目的声音。

第二,破坏中国国家形象。一些非政府组织看似从中立者的角度出发,实际上向国际社会提供了有关中国的片面信息,使得中国的国家形象受到了极大的损害。以维吾尔人滞留泰国事件中的国际人权倡议网络为例,该网络中的非政府组织成为国际社会以及东盟国家民众了解中国人权状况、新疆问题的重要渠道。东盟国家的伊斯兰非政府组织或者人权组织对于中国人权状况、新疆问题并没有长期的关注和追踪,自身无法就相关问题向公众提供专业的信息,但是倡议网络中的其他组织可以有效地弥补这样的缺失。在该事件中积极发声的人权观察组织是当今世界最具影响力的国际非政府组织之一,相比于世界各地的维吾尔人组织,他们更加为国际社会所熟知,其声音也更加有力。以人权观察组织为例,该组织每年年初都要发布上一年的世界人权报告,涉及全球 90 多个国家,其中有关中国的章节往往是花费笔墨最多的章节之一。在东盟地区,人权观察派遣的研究员以曼谷、清迈、马尼拉和雅加达等地为驻地,穿梭访问周边地区,活动范围几乎覆盖所有东盟国家。在这些人员中有的曾长期在东盟国家工作、有的是对所驻国有深入研究的学者、有的有丰富的媒体任职经历。(参加下表)这些背景有助于该组织人员提供的信息、言论被国际社会所认可。维吾尔人滞留泰国事件发生后不久,人权观察亚洲部副主任菲尔·罗伯逊(Phil Robertson)在接受英国《金融时报》采访时就表示:“过去有维族人试图逃离中国或被遣

① 王冲. 缅甸反大坝运动刍议[J]. 东南亚研究, 2012, (4): 76

返,鉴于他们遭受的迫害,我们相信这些人如果被遣返回中国,会面临极大的风险。”^①2014年7月,中国成功从泰国遣返回国100余名非法偷渡人员和组织偷渡团伙成员,被泰国拘押的另外173名维吾尔人被遣送土耳其。人权观察驻泰国高级研究员在接受路透社采访时直指泰国的做法是“屈从于中国的压力”,^②此后他还表示泰国的做法“违反了国际法”,该言论也得到了世界维吾尔大会在其官方推特上的转发。^③从2014年3月滞留事件发生到7月这些人员最终被遣送至中国、土耳其,整个事件持续长达4个多月,虽然没有证据表明这些非政府组织直接影响了泰国或者土耳其政府的决策,但是人权倡议网络在国际社会掀起的舆论压力却是不容忽视的,关于中国人权、新疆问题的负面信息广为传播,使中国的形象受到破坏。

人权观察东南亚方向主要成员情况简介:^④

姓名	职位	专长	驻地	经历
Brad Adams	亚洲区主管	亚洲问题	伦敦	联合国人权高级专员办公室高级律师、柬埔寨议会人权委员会法律顾问
Phil Robertson	亚洲区副主管	东南亚问题、移民问题	曼谷	团结中心泰国主任、密歇根州立大学研究员、民主党海外泰国分部主席
John Sifton	亚洲倡议部主管	亚洲问题	华盛顿	曾任职于公共利益调研机构One World Research、国际救援委员会(International Rescue Committee)

① 金融时报. 中国敦促泰国遣返维吾尔族难民 <http://www.ftchinese.com/story/001055634>, 2014-03-27

② 卫报. 泰国强制遣返维吾尔穆斯林回中国 <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/09/thailand-forcibly-sends-nearly-100-uyghur-muslims-back-to-china>, 2015-07-09

③ 世界维吾尔大会官方推特 <https://twitter.com/uyghurcongress/status/619142908453724161>

④ 根据人权观察官网资料整理 www.hrw.org

(续表)

姓名	职位	专长	驻地	经历
Andreas Harsono	顾问	印尼问题	雅加达	新加坡星报记者,帮助创立雅加达的记者培训组织 Pantau 基金会、独立记者联盟、曼谷的东南亚媒体联盟等
Carlos Conde	研究员	菲 律 宾 问题	马尼拉	《纽约时报》和《国际先驱论坛报》的自由撰稿人
David Mathieson	高级研究员	缅甸问题	清迈	在包括澳大利亚国立大学在内的多所澳洲高校担任教师,2002年起在泰缅边境研究移民、毒品和民族冲突问题
SunaiPhasuk	高级研究员	缅甸、泰国	曼谷	泰国议会外交事务委员会顾问、亚洲人权和发展论坛(Asia Forum for Human Rights and Development)发言人
Stephen Heder	高级研究员	柬埔寨	伦敦	伦敦大学柬埔寨问题专家

第三,影响中国外交战略。上文涉及的若干非政府组织影响的案例,集中在缅甸、泰国、越南、菲律宾等东盟国家。最近几年,中国与这些国家的关系都经历了一些波折:缅甸民主转型以来与西方国家的接触明显增多,泰国政局动荡给中泰关系增添了不确定的因素,而越南、菲律宾等与中国在南海问题上则是争端频发。未来一段时期,这些国家也将是我国开展周边外交、实施“一带一路”战略时需要重点关注的对象。造成国家间政治关系不稳定的因素是多样的,但是民意无疑是最为基础的因素。习近平在周边外交工作座谈会中指出,我们要“要着力加强对周边国家的宣传工作、公共外交、民间外交、人文交流,巩固和扩大我国同周边国家关系长远发展的社会和民意基础”,^①而非政府组织的消极影响之所以需要高度重视,正是因为它们动

^① 中国国务院新闻办公室. 中国与东盟 2014 年经贸合作简况 <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/yg/2/Document/1442425/1442425.htm>, 2015-07-27

摇的是中国与外国开展外交的民意基础。

（二）消极影响原因多

导致非政府组织产生消极影响的原因是多样的。首先,当问题涉及“孰是孰非”时,中国的“强者”和“异质”身份使其成为非政府组织指责的一方。为了赢得更多人的支持,更好地形成倡议网络,非政府组织常常利用人们“同情”弱者的心理,其内涵的逻辑往往是弱者为“是”的一方,而强者为“非”的一方。在他们眼中,相对于中资企业,受能源合作项目影响的民众是弱势群体;相对于中国政府,维吾尔人是弱势群体;相对于中国,南海争端中的其他国家又是弱势群体。因此,中国就容易成为指责的对象。从这一预设立场出发,倡议网络在进行信息搜集、开展倡议活动时就会有一定的偏向。中国除了具有“强者”的身份以外,还具有“异质”的特点。非政府组织起源于西方社会,一些非政府组织在推广西方价值观念时发挥了重要的作用,马方方直言,美国在推广“普世价值”的过程中,无论是政治上的“公共外交”、经济上的“民主援助”、国际舆论上的“话语权”竞争,无处不在 NGO 的身影。^①许多东盟非政府组织在其成长的各个阶段都受到了西方非政府组织的扶持,对西方主流价值观念有更高的认同。中国不管是在意识形态、政治体制还是社会环境方面,都和西方有较大的差距,因此很难得到这些非政府组织的认同。实际上,许多东盟国家同样也会因为同样的原因而饱受非政府组织的批评。

其次,从非政府组织角度来看,倡议网络聚焦的往往是特定领域里的问题,这使得它们容易“只见树木不见森林”。非政府组织所关注的全球问题集中于各个不同的问题领域,由于不需要如国家那样对国内社会价值进行权威性价值分配,不必对不同社会问题的重要性进行排序,更不用制定服务

^① 马方方.“亚太再平衡”战略下美国软实力外交探析——以非政府组织为视角[J].当代世界与社会主义.2015,(1):125

于每个人的政策,非政府组织往往仅仅关注某个它所在领域的突出问题,以至于它总是习惯于从该特殊领域的角度来对每个公共行为的影响加以分析和判断。^①对于环保倡议网络而言,它们关注的主要是项目对环境的潜在影响,而忽视双边能源合作给地方带来的经济效益和社会效益。对于人权倡议网络而言,它们关注的主要是相关国家的行为是否符合其设定的人权标准,而忽视不同国家对于人权的内涵有不同的理解,不同国家在维护民众权利的能力方面也存在差距。国家和非政府组织之间着眼点不同,使得非政府组织常常认为国家在某些领域做得不够,无法达到非政府组织所要求的标准,因而对国家持批判的态度。

最后,不可否认的是,这种消极影响的背后有时也有需要我们反思的地方。首先,部分中国企业在东盟国家开展项目时存在不规范的地方。以缅甸为例,在过去很长一段时间里,中方打交道的对象是集权程度很高而透明度较差的军政府,中缅企业在规划能源合作项目的过程中,有时没有很好地倾听当地民众的意见,给非政府组织的批评创造了借口。在东盟国家进行能源投资的企业大多是中国的国有企业,它们会被当地民众视为中国政府的代表,一旦他们的行为不当,受伤的是中国的国家形象。第二,不管是中国政府还是企业,对非政府组织还缺乏足够的重视。从研究层面而言,我们缺乏对东盟地区非政府组织的深入研究,从实务层面来看,中国的官方机构或者企业既缺乏和非政府组织打交道的专门人员,也缺乏应对非政府组织的经验和办法,这些因素都在一定程度上助推了非政府组织对中国—东盟国家关系产生消极影响。

(三) 间接影响需重视

非政府组织对中国—东盟国家关系所起的主要是间接影响,这种间接性体现在两个方面:第一,非政府组织主要依靠社会舆论对政府外交决策施

^① 徐莹. 当代国际政治中的非政府组织[M]. 北京:当代世界出版社,2006:149

压,实际影响效果受多重因素影响;第二,非政府组织对中国—东盟国家关系的长远影响不容忽视。

当前,东盟国家的政府仍然是制定对华政策、处理对华关系的主要行为主体,非政府组织的影响还是间接的。美国一些非政府组织存在“旋转门”现象,例如美国负责民主、人权和劳工事务的助理国务卿汤姆·马林诺斯基(Tom Malinowski)曾经是人权观察组织的成员,这样的非政府组织就具有了直接影响决策人士的途径。对于大多数东盟的非政府组织而言,还缺乏这样的“旋转门”,直接影响决策人士的渠道并不明显。不管是在相关问题领域发布报告还是通过媒体传达信息,他们所能做的更多的是发动公众舆论,给政府的决策带来压力。

非政府组织要想真正使得自己的倡议影响一国的外交政策,还受到一系列国际国内因素的影响。近年来非政府组织对中缅关系的影响与日剧增,很大程度上是和缅甸的民主化进程息息相关。2011年缅甸大选后,缅甸由军人政权转向民选政权,随之而来的是一系列内外政策的调整。内政方面,新政府放宽社会管制,使得公民社会得到发展,完成出版审查制度改革,实现了出版自由,这些措施使得缅甸内部的各种声音意见都爆发出来,其中就包括反对中缅能源合作的声音。外交方面,中缅长期的亲密关系常被视为缅甸军人政府的“资产”,新政府为塑造改革形象希望减少对中国的依赖,开始加强和西方政府、企业、社会公民组织的联系。缅甸民主化带来的内外政策调整,为缅甸本土和国际非政府组织影响中缅能源合作创造了条件。而在南海争端上,菲律宾有人主张与其他国家联合起来抵制中国,作为世界上第三移民大国,目前有超过1000万的菲律宾人生活在海外,这种网络以及思想观念也是“美国菲侨良政协会”、“西菲律宾海联盟”等非政府组织发动对华抗议、示威的基础。但是关于非政府组织的影响效果,李开盛指出,这样的行为要取得效果就需要高度强烈的民族主义与国际范围内对菲律宾的一致支持,但第一个前提不存在,后者更是不可能。这也就决定了

相关运动只能掀起一些声浪而已,不可能成气候。^① 这一分析也点明了非政府组织影响的间接性。

然而,从长远角度出发,非政府组织介入东盟国家的民主化进程,不得不引起我们的重视。以美国国家民主基金会为例,该组织非常注重对公民活动家倡议技能的培训,并积极促进东盟地区民主方面非政府组织结成网络。2014年,他们资助亚洲促进会(Asia Catalyst, Inc.)10万美元,以提高东亚和东南亚地区健康权益NGO的协同合作,强化他们在人权方面进行材料整理、开展倡议活动的的能力;他们资助亚洲自由选举基金网络(Asian Network for Free Elections Foundation)13万美元,用以强化亚洲地区国内选举监督团体的能力,并促进他们与其他选举利益攸关方的合作和信息共享等等。^② 通过这些行动,国际非政府组织将会对东盟社会转型产生潜移默化的影响。人权倡议网络中的非政府组织不仅关注滞留东南亚的维吾尔人,对东盟各国的公民社会成员也非常关注。这些组织对人权活动家进行采访、报道和宣传,为他们争取各种国际人权奖项提供支持。一旦这些人遭到当局的逮捕,人权倡议网络中的各个组织都会立刻发布声明向当局施压。在许多东盟国家,政治环境趋于宽松为这些公民社会的活动家提供了舞台,这些人可能脱颖而出成为国家未来的“政治明星”甚至是执政者,人权倡议网络成员与他们建立了密切关系,为未来影响东盟国家的内外政策奠定了基础。

四、关于中国应对跨国倡议网络的若干思考

(一) 解构对华不利的跨国倡议网络

对于那些对中国外交产生不利影响的跨国倡议网络,我们要及时采取

^① 李开盛: 菲律宾札记之十五:走近看菲律宾民族主义 http://blog.sina.com.cn/s/blog_4e20bb500102vstx.html, 2015-09-07

^② 美国国家民主基金会.(NED)2014年年度报告, www.ned.org

应对措施,例如可以对相关网络进行进行解构(deconstructing)——即削弱网络节点之间的信赖或相互依存关系。^① 在以上案例中我们发现,跨国倡议网络中的非政府组织基于共同的问题而发出倡议,然而这些非政府组织规模大小不一,参与网络的初衷也非完全一致,利益诉求也存在差异,因此我们在应对时可以尝试区别对待,从而削弱倡议网络的紧密性,而不是把所有反对的声音都贴上“敌对势力”“反华势力”的标签。

对于长期以“反华”为目的非政府组织,应当充分利用现代传媒,有理有据地对其片面观点进行批驳。“酒香不怕巷子深”“身正不怕影子斜”已经过时,我们要主动加强与媒体的沟通与联系,利用媒体资源塑造好我们的国家形象,大力宣传能源合作给当地带来的好处,向世人充分展示中国在人权方面取得的巨大进步,为国际社会了解南海争端的复杂性创造条件等等。大多数东盟国家的媒体都呈现多元化的特点,既有国营的也有私营的,既有全国性的也有地方性的,既有执政者控制的也有反对者掌握的,对于中国方面而言,既需要在全国性的媒体上面发出声音宣传自己,也需要针对特定项目、议题所影响的东盟受众,选择特定的媒体进行公关,从而达到事半功倍的效果。

除了主观上长期“反华”的非政府组织,在跨国倡议网络中还存在另外一些非政府组织,它们为东盟国家部分民众的特定利益发出呼声,其倡议具有一定的合理性,但是客观上对中国和东盟国家之间的关系造成了消极的影响。对于这样的非政府组织,我们应当加强沟通和交流,协调利益的分歧,共同寻找问题的解决方案。这些非政府组织中有的受西方国家、非政府组织或者媒体的影响,对中国存在认识上的误区。在此情况下,我们可以邀请他们的代表就相关问题进行实地考察。以能源合作为

^① 玛格丽特·凯克 凯瑟琳·辛金克. 超越国界的活动家——国际政治中的倡议网络 [M]. 韩召颖 孙英丽译,北京:北京大学出版社,2005:233

例,我们可以向他们展示相关中资企业运营的成功项目,使其切身感受到中国在能源开发项目上具有的优势和经验。当年,中电投就邀请部分密支那的缅甸记者到中国参观三峡大坝。克钦邦记者协会原主席吴赛亭林在接受采访时就表示看过三峡之后,他本人对密松的疑虑减少了很多。^①此外,中国的大学、智库、非政府组织在围绕环保、人权、安全等问题举办研讨会时,也可以邀请非政府组织的成员参加并发表意见,分享彼此的观点,加深相互的了解。

(二) 中国非政府组织主导建立跨国倡议网络

随着中国国际地位的提高、海外利益的增多,中国的非政府组织也应当逐步走向海外,寻求在跨国倡议网络中发挥主导作用,提升中国非政府组织的国际影响。现在中国非政府组织实施“国际化”正当其时。一方面,经济的发展和国家影响力的提高为中国民间力量走出去奠定了基础。另一方面,中国非政府组织经过几十年的发展,也初步具备了国际化的条件。中国的非政府组织是在改革开放以后逐渐成长起来,在这一过程中,许多有影响力、比较活跃的非政府组织都得到了国际组织的资助,这为中国本土的非政府组织培养了很多具有国际视野、国际交流经验的专业人员。中国非政府组织在寻求主导建立跨国倡议网络的过程中,以下三个步骤不可或缺:第一,提高专业水准;第二,学习倡议技能;第三,利用国际平台。

在中国非政府组织的“国际化”必须以自身较高的专业水准作为保障,国际著名环保非政府组织绿色和平的人员在介绍该组织的成功经验时就提到:“绿色和平在全球 55 个国家能够设立办公室,在不同的政治体制下能够生存和发展下去,就是因为我们强调自己的专业性。不管在任何的议题和

^① 无界新闻. 缅甸转型,中资企业如何应变 http://www.watching.cn/html/2015/dlxz_1229/6090.html, 2015 - 12 - 29

任何的国家,我们都是环保组织,要做的就是对于环保有帮助的事情。只有在立于这样的专业性,非政府的立场才能在不同的地区、不同的议题上有自己的立足之地。”^①中国的非政府组织只有在专业性得到认可的情况下,其发出的声音才具有说服力,才能真正帮助澄清外界对中国的误解。很多时候,非政府组织从专业角度讲一句话,可能比中国政府解释的千言万语更加有效。

在自身专业水准过硬的基础上,中国的非政府组织还需要学习倡议技能。通过举办学习班、工作坊等方式,中国非政府组织可以邀请具有丰富倡议经验的国际非政府组织专家传授经验。在议题设置、材料撰写、宣传策略等方面熟练使用各种倡议技能,往往可以起到事半功倍的效果,将影响发挥到最大化。从西方非政府组织在东盟地区的活动来看,他们往往非常看重培养本土非政府组织开展倡议活动的的能力。

利用特定的国际平台发出自己的声音,也是中国非政府组织主导建立跨国倡议网络的重要途径。中国和东盟非政府组织的交流平台已经搭建,即中国—东盟民间友好大会。该大会由中国人民对外友好协会、中国—东盟协会与东盟十国民间友好组织于2006年共同发起举办,旨在通过建立民间交流平台,增进中国与东盟民间互信,推动双方开展务实合作。大会每年一届,在中国和东盟国家之间轮流举行。多年来,大会已成为中国与东盟国家开展民间交往的重要平台,为推动中国与东盟国家关系发展作出了积极贡献。在参加该大会时,泰国泰中战略研究中心研究员诺帕梅斯·苏万拿迈就曾提出建议,10个东盟国家加上中国、东帝汶可建立一个NGO的联合体,先把目标相似的NGO聚集起来,比如说致力于社区发展、教育、研究、环境等领域的NGO。通过电脑和网络技术,可以协调彼此活动,共同设置一些

^① 绿色和平中国政策和公共事务部主管在“G20峰会、社会组织与中国参与全球治理座谈会”上的发言

培训的项目,分享知识、经验、信息,共同举行研讨会和其他各种形式的会议。^①当然,仅仅通过这一个平台还是远远不够的,中国非政府组织还可以借助环保、人权、教育等议题,向东盟地区的非政府组织提供中国的案例和经验。除了民间平台,在东盟峰会、东盟 10 + 1 和东盟 10 + 3 等政府峰会召开之际,中国非政府组织也可以适当的形式开展倡议活动,向参会各方发出来自中国民间的声音。中国和东盟国家的非政府组织也可以结合本国实践,在重大的全球发展性问题上协调立场,作为发展中国家的民间代表,联合向一些国际组织或者发达国家发出倡议、施加压力,为建立更加公平合理的全球治理格局贡献自己的力量。

结语

尽管国家仍然是国际社会的主要行为主体,但不可否认,非政府组织已经成为国际政治中一股不可忽视的力量。近些年来,东盟地区的非政府组织得到了快速的发展,本土的非政府组织与国际非政府组织的互动也日益增多,本文基于跨国倡议网络的视角,认为这些非政府组织围绕特定议题形成跨国倡议网络,向东盟国民众和决策者传递信息,架构议题引导舆论,进而影响相关国家的对华决策。国际非政府组织依靠其雄厚的实力和丰富的倡议经验,在构建跨国倡议网络的过程中发挥了主导作用。在开展倡议活动时,跨国倡议网络的主体将倡议问题直接解构为“孰是孰非”的问题,建立简单的因果链,将许多问题的责任直接归结在中国身上。非政府组织的这些行为给中国—东盟国家关系带来了一系列的负面影响,而非政府组织的发展及其所反映的东盟社会转型,更有可能在未来对中国—东盟国家关系产生更大的影响,这需要我们对相关问题保持密切的追踪。

^① 中新网. 专家:中国与东南亚民间合作非政府组织交流可先行<http://www.chinanews.com/gn/2013/06-03/4888599.shtml>, 2013-06-03

随着中国在 21 世纪的强势崛起,一条东方巨龙突然出现在面前,很容易引起周边邻居的疑虑和恐慌。中国周边目前呈现一种“经济上靠中国,安全上靠美国”的二元格局,对于中国而言,要想破解这样的局面,不仅仅要加强与周边国家在经济上的“合作共赢”,更重要的是推动人民之间的“心心相印”。从本文的案例中我们可以看到,非政府组织是涉华信息的重要提供者,他们在塑造东盟国家民众对华认知的过程中发挥了不可忽视的作用,当他们提供片面性、误导性的信息时,中国的形象将受到巨大的损害。然而,正如“危机”背后总是潜藏着机遇,从另一个角度思考,做好非政府组织的工作,加强中国与东盟非政府组织之间的交流合作,可以成为建设“中国—东盟命运共同体”的一条新途径。

联系方式：

上海市美国问题研究所

地 址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

电 话：86-21-53068153

传 真：86-21-53067106

电子邮件：siassias2015@163.com
