

民政部 2016 年社会组织理论研究部级课题报告

社会组织“走出去”政策体系研究

朱绍明

法律与国际事务学会

(Foundation for Law and International Affairs)

2016 年 10 月 9 日

社会组织“走出去”政策体系研究

朱绍明（法律与国际事务学会，女，主席）

张艾思（伊利诺伊大学厄巴纳-香槟分校，女，法学博士生）

Flora Sapio（香港中文大学，女，教授）

Larry Backer（宾夕法尼亚州立大学，男，教授）

高山（宾夕法尼亚州立大学，男，法学博士生）

社会组织“走出去”政策体系研究

摘要

随着全球化进程的加快，世界各国的社会组织正在蓬勃发展，并已经在多个领域发挥着重要作用。尤其是欧洲和北美地区的社会组织，不仅在其本国国土内承担着提供社会福利、实现社会自助、帮助社会可持续发展的重大作用，而且作为国家海外战略的一部分，也发挥着提高国家在国际社会的影响力的积极作用。尽管中国社会组织的发展十分迅速，但是真正地“走出去”的社会组织却少之又少。在当前“一带一路”战略背景下，社会组织走出去应当先行，发挥其民间纽带作用，打开各国之间在社会、文化、教育、科技、服务与其他各类民间活动等方面的沟通与合作渠道。本报告第一部分分析中国社会组织走出去的内部法律政策体系和外部环境，第二部分介绍欧美国家对社会组织走出去中的战略支持与作为，最后一部分研究如何促使中国社会组织助力“一带一路”战略建设，并实现中国社会组织的走出去和国际化。

关键字：社会组织；“走出去”；“一带一路”

“走出去”战略是党和国家为了中国经济社会全局发展而做出的重大战略规划。特别是自党的十六大以来，中国企业在实施“走出去”战略方面已经取得了显著的成绩，为社会组织实现“走出去”提供了良好的开端。然而，社会组织自身的性质和功能决定了社会组织走出去有其独特性。分析中国社会组织走出去及其在“一带一路”中的所能发挥的作用，应当对中国社会组织国际化的环境政策进行评估。

一、中国社会组织国际化的环境政策评估

社会组织的走出去或者国际化，首先依赖于社会组织自身的条件与实力。而社会组织的发展水平则很大程度上依赖于国家支持或管理社会组织发展的政策环境。因此，中国社会组织走出去的政策体系必须建立在中国社会组织本土发展的政策体系之上。

（一）社会组织走出去的内部政策环境

1. 党的领导

近几年来，中国政府、立法部门对中国社会组织和境外非政府组织的相关法律法规作出了大量调整。中国共产党也多次在党的会议中提出发展和管理社会组织的政策。^①但是西方的学术研究习惯往往容易忽视中国共产党在改善社会组织的政策环境中所起的作用。这种习性往往容易造成研究和理解的盲点，也很大程度上造成了国际社会对中国社会组织某些管理和运作方式的不理解。相对地，中国社会组织的产生和发展环境也使得其在走出去或者尝试与其他国际社会组织合作的过程中产生种种隔阂与障碍。因此，从中共的政策，以及中共在社会组织管理中的角色入手来评价和构想社会组织走出去的政策体系是十分必要的。

中国共产党在社会组织领域的领导作用，恰是中国马克思列宁主义思想的核心，也是实现社会主义现代化建设的思想目标的核心要素。从概念上讲，民间社会团体的正当性来自于接受先锋党（中国共产党）的领导，并且与党保持紧密联系。由于集体主义是民主的列宁主义的核心概念，并且集体是由中国共产党所代表，那么在这一理论之下，没有民间社会组织可以游离于中国共产党之外独立存在，至少在某种程度上

^①中共第十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要发展服务性社会组织；第十八届四中全会提出要“加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动”。

中国共产党在其组织活动中发挥领导作用。这些原则同样适用于其它集体自治组织，例如，企业。它可以独立存在，但是仍与中国共产党保持紧密联系。这一原则是中国共产党作为国家、人民和社会的代表的核心思想。这些思想基础也深入到了中国民间社会组织的管理之中，^①成为了中国社会组织发展政策体系的重要部分。

2015年，党中央推出了一系列进一步加强党在社会组织中的领导作用的政策。比如《中国共产党党组工作条例（试行）》；《关于加强城乡社区协商的意见；行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》；《事业单位领导人员管理暂行规定》；《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》等。其中，《中国共产党党组工作条例（试行）》明确要求要在中央和地方的国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其它组织领导机关中设立党组。党组发挥领导核心作用。其主要任务包括：负责贯彻执行党的路线、方针、政策；讨论和决定本单位的重大问题；做好干部管理工作；团结党外干部和群众，完成党和国家交给的任务；指导机关和直属单位党组织的工作。^②

这种民间社会组织的构建会产生两种结果，而这两种结果都允许实施过程中存在一定灵活性和可变性。首先是民间团体组织必须符合或者不阻碍社会主义现代化建设这一伟大工程。其次是为了实现这一目标，所有组织必须接受中国共产党一定程度的监督或领导。对于西方社会组织来说，这两种结果都会违背它们的内在精神，而这种内在精神根植于西方社会组织与国家的关系的基本理念之中。而且，事实上，列宁主义的结构概念在很大程度上无法与西方自由主义背景下社会组织的运作结构相比拟。尽管两者之间有一定可以相统一和融合的空间，然而，这并不能消除两者因根本性思想观念上的分歧而产生的影响。两种体制都约束社会组织，但每一种所践行的方式都难以与另外一种的方式相融合。^③

西方思想的一个重要基础之一就是国家和社会组织间的独立性，至少从法律和政策的角度而言。尽管西方社会中也存在约束公民社会组织的复杂机制，但是它们仍尽力避免国家的直接干预。当然在一定范围之内，国家可以被用作维护社会组织良好运作的手段，以使得这些社会组织能被西方价值思想所接受和包容。例如，在美国，税

^① Larry Backer: The Chinese Communist Party in Chinese NGOs, <http://lbackerblog.blogspot.com/2015/09/the-chinese-communist-party-in-chinese.html>, 2016年8月30日。

^② 新华社:《中国共产党党组工作条例（试行）》，2015年6月16日。http://news.xinhuanet.com/politics/2015-06/16/c_1115638059.htm, 2016年8月27日。

^③ Larry Backer: The Chinese Communist Party in Chinese NGOs, <http://lbackerblog.blogspot.com/2015/09/the-chinese-communist-party-in-chinese.html>, 2016年8月30日。

法被作为一种纪律手段，规范某一类社会组织的免税资格。而对于某些足以威胁社会秩序的政策宣传组织，例如支持宗教极端主义的组织——伊拉克和大叙利亚伊斯兰国（ISIS）以及支持奴隶制的组织，它们都不享有免税资格，反而时时受到国家的监控。在中国，中国共产党坐镇组织生活的中心——根据其自身的核心理念。这样做的理由很简单但经常被忽略，即马克思列宁主义国家的社会、政治、经济秩序都指向同一个整体目标——社会主义现代化建设，以及将来会实现的共产主义社会。如果中国共产党致力将社会主义现代化的实现作为对社会、政府、经济和政治秩序的领导因素，那么，其领导职能、政治工作就必须作为所有社会重要活动的中心。因为西方国家和中国在这一基本目标上是不同的，在西方国家，政府的主要职能是保护公共福利，以及保障公众对社会习俗和传统的满意享有。^① 中国社会组织在走出去或者国际化的尝试中，首先要对这一点有非常明确的认识。

中国共产党作为民间团体所必须的组织元素直接参与其中，其目的是既要以一种官方的角色出现，又要实施其监管权力，发挥在民间社会组织活动中的影响。但是，中国共产党的这种领导风格当然并不是其发挥在社会主义现代化建设中的领导职能的唯一路径。还可能存在另外一种路径。例如，中国共产党的领导职能可以通过民间社会组织可能会参与的一种方式得到强制实施，即按照职能功能划分民间组织，通过透明报告机制予以行为约束。这将使得民间组织成为中国共产党实现社会主义现代化的一个重要推动力，并且无需额外浪费用于配置相关机构的资源。事实上，培养更优秀的拥护中国共产党的工作，以及党在民间社会组织中的方针路线的干部，将会比作为一个官方机构和组织结构，更加有效地在民间社会组织中扩大其作为一个功能性角色的领导作用。^②

2. 法律体系

2016年3月中国通过了《慈善法》，这部法律奠定了社会组织参与社会治理和慈善事业的法律依据，构成了社会组织发展与管理的法律基础。在此之前，中国社会组织的管理与保护所依赖的法律框架包括散见在不同法律中的个别条款，以及《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理条例》和《基金会管理条例》中。而为确保《慈善法》的顺利实施，民政部正在对这三部条例进行紧锣密鼓地修订。与此

^① 同上。

^② 同上。

同时，民政部起草的《慈善组织认定办法（征求意见稿）》、《慈善组织公开募捐管理办法（征求意见稿）》和《慈善组织开展慈善活动年度支出和管理费用标准》等配合《慈善法》进行实施的行政规章也公开征集意见中。

在实践中，调整社会组织法律关系的法律、法规和规章等法律文件数量繁多，体系庞杂。例如，在法律层面，涉及调整各类社会组织的权利义务和管理运行的法律包括宪法、工会法、红十字会法、公益事业捐赠法、对外贸易法、著作权法、专利法、注册会计师法、仲裁法、证券法、信托法、教育法、教师法、义务教育法、职业教育法、民办教育促进法、高等教育法、城市房地产管理法、土地管理法、电子签名法、招标投标法、刑法、行政许可法、行政诉讼法、行政监察法、行政复议法、行政处罚法、消费者权益保护法、未成年人保护法、妇女权益保障法、老年人权益保障法、企业所得税法、税收征收管理法、审计法、商标法、拍卖法、农民专业合作社法、城市居民委员会组织法、村民委员会组织法、民族区域自治法、民法通则、劳动法、科学技术进步法、集会游行示威法、合同法、国家赔偿法、档案法，和担保法等。行政法规层面的调整社会组织的法律文件即前文所提到的正在修订中的《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理条例》和《基金会管理条例》。在规章层面，有关社会组织的部门规章和规范性文件多达数百篇。^①并且，在这些法律条文中也不乏存在很多冲突现象。

组成规范社会组织的法律体系的以上法律制度主要集中在登记制度等程序性制度，和对社会组织的实体性权利保障和义务履行方面的规定。相对而言，后者的数量较少。

登记管理制度方面，《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》、《事业单位登记管理暂行条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《外国商会管理暂行规定》等均为登记程序性规定。在《慈善法》颁布之前，社会组织的登记管理制度是以登记管理机关和业务主管单位分别把关的“双重管理体制”，所有未经三部行政法规分别登记为社会团体、民办非企业单位和基金会的社会组织均为非法社会组织。严苛的管控成为社会组织发展的体制障碍，很多社会组织更加存在合法性困境。社会组织的本土发展都处在一个不信任的社会环境中，走出去的道路更加遥不可及。值得欣喜的是，《慈善法》的颁布取消了原来严苛且低效的“双重管理体制”，使得慈善

^①有关社会组织的部门规章包括《社会组织登记管理行政处罚程序规定》、《科学技术部关于对部分规范性文件予以废止或宣布失效的决定》、《社会团体分支机构、代表机构登记办法》等。另外，还有 377 个部门规范性文件。

组织的进入门槛降低，行业生态环境得到改善，很多慈善组织可以借此登上合法化和法治化的台阶。与此同时，新的登记管理制度也更加接近西方国家对社会组织的管理理念，很大程度上将社会组织的生存权和发展权回归社会本身，发挥其社会自主性和专业性。

除了登记管理制度，税收制度、资助体系、资源开发与筹款等也是社会组织法律政策体系的应有部分。鉴于社会组织的非营利性、志愿性和公益性，西方国家对于社会组织的税收制度一般施行“减免”政策。根据社会组织的类型不同，社会组织本身以及捐助社会组织发展的纳税人都享有不同程度的减免税优惠。但是中国目前在社会组织的税收制度方面仍然缺乏一个立法层面的、能够明确社会组织的纳税主体地位、区别税务种类减免性优惠，并能够鼓励捐助人对社会组织的捐助的制度。而在资助体系、资源开发与筹款方面，这类法律规定更加稀少。尤其是新颁布的《境外非政府组织管理法》和《慈善法》仍在资助体系与筹款方面对社会组织的自主性有很大掣肘。

（二）社会组织走出去的外部条件

中国社会组织走出去除了需要发挥内因、建立支持性政策体系，也需要利好的国际环境和与境外组织进行合作的畅通渠道。因此，了解国际社会对于中国社会的不同看法，并从已有的国际合作中寻求经验教训十分必要。

1. 国外对于中国社会的不同看法

（1）正面看法

国际非营利法中心 (ICNL) 的创立人之一 Karla W. Simon 女士，于 2013 年出版了一本关于中国市民社会发展历程的著作。在该书中，Simon 女士介绍了近年来非盈利及非政府组织在中国的蓬勃发展。尽管中国政府对于社会组织的登记注册仍然存在一定的限制，然而自 2011 年以来中国政府对于社会组织成立发展的政策环境变得越来越宽松。因此，Simon 女士对于中国社会的未来发展保持乐观的态度。^①

^① Simon, Karla W. *Civil Society in China: The Legal Framework from Ancient Times to The "New Reform Era"*. Oxford University Press, 2013. (卡拉·西蒙, 《中国市民社会: 从古代至新改革时期的法律框架》, 牛津大学出版社, 2013 年。)

伦敦国王学院的 Timothy Hildebrandt 讲师于 2015 年出版了一本关于中国社会组织 的著作。在该书中，Hildebrandt 讲述了中国的非政府组织是如何帮助中国中央以及地 方各级政府应对和处理各种社会问题。据此，Hildebrandt 提出了一种新型的国家—社 会关系：在中国，政府需要非政府组织的帮助来更好的治理国家，而非政府组织同时 也需要政府在政治、经济和其他方面提供支持以便于可以更好的发展。这样的一种相 互依存关系反映了非政府组织在中国日益凸显的重要性。^①

德国墨卡托中国研究中心(MERICs)的创立人 Sebastian Heilmann 教授认为新颁布的 中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法旨在鼓励和促进中国本地非政府组织 的发展，因此境外非政府组织必须确保自己今后的活动能够拓宽人与人之间的关系以 及提高社会创新。^②

开放社会基金会的东亚项目总监 Thomas Kellogg 先生高度评价了社会组织在中国 所起的积极作用。中国政府近年来面临一些治理国家方面的危机，例如严重的环境污 染、食品安全问题以及其他。社会组织在解决这些问题时通过与地方政府的合作发挥 了至关重要的作用。同时，地方政府也通过这样的合作关系提高了自己的公众形象。^③

Josh Freedman 在《外交》上发表的文章称中华人民共和国慈善法的颁布意味着中 国政府将逐渐加强国内慈善事业的发展，并且将逐渐提高中国在国际社会上的地位。 根据联合国发展项目的报告，2014 年中国慈善捐款的总数不到美国的 5%。在该法案颁 布之前，管理慈善捐赠和税收减免的法律是非常不完善的。^④

(2) 负面看法

亚洲慈善机构论坛的社区主管 Anh Ton 女士介绍了自 2013 年以来中国政府对于非 政府组织注册登记制度的改革措施，然而她认为现有的政策法规仍然需要进一步的改 革以便于促进非政府组织的进一步发展。例如，在中国，可以获得税收减免资格的非

^① Hildebrandt, Timothy. *Social Organizations and The Authoritarian State in China*. Cambridge University Press, 2013. (蒂 莫西·希尔德布兰特，《中国专制政府与社会组织》，剑桥大学出版社，2013 年。)

^② 赛巴斯提安·海尔曼等：《全世界应如何应对中国新 NGO 管理法》，2016 年 5 月 5 日， <https://www.chinafile.com/conversation/how-should-global-stakeholders-respond-china-new-ngo-management-law>，2016 年 8 月 20 日。

^③ 同上。

^④ 乔西·弗里德曼：《中国慈善转折？北京如何重新定义 NGO》，2016 年 7 月 10 日， <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-07-10/chinas-charitable-turn>，2016 年 8 月 20 日。

营利组织的数量是有限的。并且，中国现有的法律规定一个社会组织用于行政管理的开支最多只能占到它全部花费的 10%。对于一个非营利性组织而言，支付员工体面的工资和吸引新的人才都是十分苦难的。因此，Ton 女生认为过度的监管，对于中国非政府组织的未来发展是极其不利的。^①

纽约时报 2016 年 4 月 28 日的报道称中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法的颁布表明中国政府将加强对境外非政府组织及其在中国的合作伙伴的监督管理。根据该法，任何一个境外非政府组织都必须找到一个中国的官方合作单位，并且得到公安部门的批准方能在中国从事自己的项目。人权观察组织中国部主任 Sophie Richardson 认为，该法案是又一个把侵犯人权的行为合法化的工具。纽约时报认为这一新的法案的通过意味着中国将要加大力度打击非政府组织以便于巩固政府权力。^② BBC 新闻网的报道称该法案的通过引起了国际社会的广泛批评。^③ 美国白宫认为，该法案将会使中国公民社会的生存空间变窄，阻碍国际和中国社会组织为中国人民提供各种支持和服务，并且限制中美两国人民的交流。^④

路透社 2016 年 8 月 21 日的报道称中国政府将提高执政党在社会组织中的地位。中共中央办公厅于 8 月 21 日印发了《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》。该意见要求在所有的社会组织中都必须成立党组织。截止 2015 年末，中国共有 329,000 个经注册登记的 社会组织。路透社认为该意见的颁布旨在镇压公民社会在中国的发展。^⑤ 华尔街日报对此持有相同的看法，认为中国政府正在为社会组织建造一个镇压它们的囚笼。^⑥

2. 中国社会组织开展国际合作的实践案例

^① 安东：《归因于新的改革，中国 NGO 数量已超过 50 万，然而严格的管制仍然阻碍其进一步发展》，2014 年 4 月 2 日，<http://www.asianphilanthropyforum.org/chinese-ngos-grow-500000-thanks-new-reforms-strict-regulations-still-hamper-social-sectors-growth/>，2016 年 8 月 20 日。

^② 黄安伟：《中国立法授权公安部门管理境外 NGO》，2016 年 4 月 29 日，<http://www.nytimes.com/2016/04/29/world/asia/china-foreign-ngo-law.html>，2016 年 8 月 20 日。

^③ BBC 新闻网：《中国新通过的管理境外 NGO 的法律引起了全球批判》，2016 年 4 月 28 日，<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-36157052>，2016 年 8 月 20 日。

^④ 美国白宫新闻秘书办公室：《国家安全顾问苏珊·赖斯与市民社会领导会晤共同探讨中国管理境外 NGO 法律草案》，2015 年 9 月 23 日，<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/23/readout-national-security-advisor-susan-e-rices-meeting-civil-society>，2016 年 8 月 20 日。

^⑤ 路透社新闻网：《中国强化共产党在非政府组织中的角色》，2016 年 8 月 21 日，<http://www.reuters.com/article/us-china-ngos-idUSKCN10X07C>，2016 年 8 月 22 日。

^⑥ 斯坦利·卢布曼：《中国加强对境内外 NGO 的管制》，2015 年 6 月 16 日，<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2015/06/16/china-asserts-more-control-over-foreign-and-domestic-ngos/>，2016 年 8 月 20 日。

(1) 案例一：美国科学促进会与中国科学技术协会的国际合作

成立于 1848 年的美国科学促进会是世界上最大的非赢利性、综合性民间科学组织。它主办的年会是世界规模最大的综合性科学会议，汇集了世界多学科的科学家，研讨科技发展新趋势和有前途的发展方向。美国科技促进会出版的《科学》杂志周刊是独立编辑的综合性科学周刊，由托马斯·爱迪生于 1880 年创办，并于 1900 年起成为美国科学促进会的官方刊物。

2005 年 6 月 21 至 28 日，以美国科促会执行主任艾伦·莱什纳博士率领的访华团正式访问中国科协。中国科协与美国科学促进会就加强两国科技界间的国际合作建立伙伴关系达成一致意见。2007 年 9 月底，艾伦·莱什纳博士率团出席由中国科协和美国科促会在北京共同举办的“中美科学家社会责任研讨会”。9 月 25 日，中国科协常务副主席、书记处第一书记邓楠在钓鱼台国宾馆会见了莱什纳博士及科促会官员，并与莱什纳博士共同签署了两会合作谅解备忘录。同时中国科协国际联络部部长张建生与美国科促会国际合作事务主任杜尔京共同签署了《中国科协与美国科促会合作谅解备忘录框架协议之关于美国科促会 2061 计划的子协议》。合作谅解备忘录规定，中国科协和美国科学促进会通过签署此备忘录建立伙伴关系，以共同致力于面向可持续发展的科技进步，促进公众对科学技术的理解、传播和参与，共享在科学教育改革方面的知识和经验，深化科学合作，改善女性参与科技的机会，以及其他一些未来可能涉及的双方共同感兴趣和关注的问题。^①

《科学》杂志的执行出版人 Alan I. Leshner 先生认为随着科学正在变得越来越全球化，美国科促会和中国科协之间开展的国际合作不仅对于中美两国，甚至对于整个世界而言都是有利的。这表明了外国社会组织对于与中国社会组织的合作充满期待。^②

(2) 案例二：爱德基金会海外办公室

爱德基金会成立于 1985 年 4 月，旨在促进我国的教育、社会福利、医疗卫生、社区发展与环境保护、灾害管理等各项社会公益事业。^① 2015 年 7 月 1 日，爱德基金会非

^① 《美国科学促进会 2061 计划》，<http://2061.cast.org.cn/n11115958/n11117695/11196848.html>，2016 年 8 月 20 日。

^② 《美国科促会与中国科协签署里程碑式的双方协议共建合作》，2013 年 6 月 24 日，<http://www.aaas.org/news/aaas-and-chinese-st-organizations-sign-landmark-agreements-build-collaboration>，2016 年 8 月 20 日。

洲办公室在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴揭牌成立。这是中国民间公益组织第一家海外办公室。^②埃塞俄比亚总理特别顾问 Arkebe Oqubay 博士认为爱德基金会将为非洲的发展，尤其是建立可持续工业的发展做出巨大的贡献。^③

(3) 案例三：沃尔玛抗议活动

2016 年 7 月以来，美国零售商沃尔玛在中国南昌、成都、深圳以及哈尔滨等地的员工继续不断举行抗议活动，表达对沃尔玛 6 月份开始实行的所谓弹性工作时间的不满。据报道，沃尔玛为适应中国经济放缓，同时与电子商务竞争，6 月份推出了周末 11 小时，平时 4 小时工作制。很多沃尔玛员工认为，收入将较少，外面兼职更加困难。中国的沃尔玛行业工人权益组织“沃尔玛中国员工协会”（WCWA）主动与美国的沃尔玛员工组织“我们的沃尔玛”（OUR Walmart）联络。双方举行了一小时的网上视讯，讨论与资方谈判的策略，以及如何组织好罢工等一系列问题。OUR Walmart 热切盼望与 WCWA 建立密切的合作关系，并且认为这样的合作关系可以有效提高零售商全球员工的影响力。^④

(4) 案例四：中国红十字会

加入国际组织或网络是我国民间组织参与国际合作，在国际社会发挥影响力并开展国际化项目的一个有效途径。中国红十字会就是通过加入国际红十字网络来开展各种国际项目。当前 189 个国家都有红十字会，因此建立了独特的民间外交通道。中国红十字会的国际项目主要包括两种情况，一是没有外交关系，政府又想援助，可通过红十字会进行，属于民间外交；第二种是当海外发生重大灾难时，公众的捐款会归集到红十字会执行捐助，如日本地震、莫拉克台风、非洲饥荒等。从中国红十字会的国际项目性质来看，其不需要海外注册、海外办公室和合作单位，国际红十字网络能代替这些其他民间组织需要的元素。在国际红十字会体系内，各国红十字会都使用一样的国际语言、专业术语。国际红十字联合会国际灾害法（International Disaster Law）规定

^① 《爱德基金会“了解我”》，<http://www.amity.org.cn/>，2016 年 8 月 20 日。

^② 徐会坛：《爱德基金会：终结中国民间组织国际化的“四无”状态》，2015 年 9 月 8 日，<http://www.icixun.com/2015/0908/5124.html>，2016 年 8 月 20 日。

^③ 《埃塞俄比亚部长参观南京爱德印刷有限公司》，2016 年 4 月 22 日，<http://www.amityfoundation.org/eng/ethiopian-minister-visits-amity-printing>，2016 年 8 月 20 日。

^④ 路透社新闻网：《独家：美国和中国劳工组织为中国沃尔玛游行共同合作》，2016 年 7 月 18 日，<http://www.reuters.com/article/us-walmart-china-idUSKCN0ZY0SV>，2016 年 8 月 20 日。

各国发生灾害以后，国际红十字会之间发起救援，政府需要制定人道准入政策，当前很多国家都已经把该法本土化，中国也正在做。当一个国家发生重大灾难之后，国际红十字会会进行评估，如果需要国际援助，就应该允许他国红十字会进入。国际红十字联合会还有一种特有的工具——Emergency Response Unit (ERU)，类似救援队，队员分成七类，如赈济队，队员很清楚到了救援现场如何分配物资；卫生队则负责修建临时厕所、提供饮用水、建立野战医院、提供心理服务等；后勤保障救援队，到了就把大本营搭起来，首先派去的救援人员自身能吃能住。可以说红十字会首先有强大的网络，其次有相对完善的运作模式，因此每到一个国家，中国红会都和当地红会一起合作开展海外工作。^①

从以上对国内外的政策与环境的分析中，可以发现目前中国社会组织走出去仍面临很多来自境内与境外的实际困境。境内方面，首先，中国调整社会组织发展的法律基础薄弱、政策体系不健全。近期刚刚通过的《中华人民共和国慈善法》是法治在社会组织领域的一大进步，然而对于社会组织的境外活动或者境外项目的法律支持、保护与规范仍然不够健全；其次，能够支撑社会组织走出去的政策与平台滞后，人力、物力、财力无法充分发挥效应；再次，社会组织本身欠缺走出去的能力与意识，在项目管理和实施方面走出去水平较低。境外方面，首先，国际社会以及其他国家和地区在法律、政策、观念、习惯、传统和语言等方面的不同都可能造成中国社会组织走出去的壁垒；其次，缺乏来自部分国家和地区的既有信任或合作，需要处理好国际舆论，借用巧妙的方式实现走出去的目的。

欧盟和美国在社会组织发展和管理方面的历史较长，社会环境和法律法规的建设相对成熟，参与国际合作与国际治理的路径和经验较为丰富。因此，了解和借鉴美国与欧盟地区的社会组织在实现自身发展的国际化、开展国际合作、参与国际治理、发挥国际影响力的过程中的内外条件和作为，对于中国社会组织走出去，并且在“一带一路”中发挥战略作用具有重要意义。再本报告的第二部分中，我们将分别介绍美国和欧盟在社会组织国际化方面的法律政策体系和战略定位。

二、欧盟与美国社会组织国际化研究报告

^① 政策观察：《八仙过海 各显神通：民间组织如何与海外合作方建立关系》，2016年4月20日，<http://www.ngocn.net/column/2016-04-20-5490244f6af723e4.html>，2016年8月20日。

（一）欧盟社会组织的国际化

对于“社会组织国际化”这个名词，目前还没有明确且公认的含义。西方学者对此所下定义^①包含一个共同要素——“走出去”，即走出建立社会组织的国家的国门。

在欧盟，存在着一个广泛的共识，即国际社会组织对于实现欧盟的内外政策目标极其重要。^②然而，除了这一共识之外，欧盟内部对于如何实现社会组织的国际化并没有严格的规定或计划。实践中，“走出去”可能存在多种形式或程度，也可能涉及社会组织的任何部分。国际化并不必然涉及社会组织的各个方面，可能仅限于其组织结构、或其成员、活动、伙伴的国籍、或其资金的来源。国际化并不意味着社会组织要采取某一具体的组织形式或法律类型。尽管社会组织国际化与跨国公司有一些相似之处，^③但这并不意味着社会组织就一定要复制跨国公司所采取的国际战略。社会组织追求的是实现社会价值，而并非获取利益。为了更有效地回应最多样化的社会需求，社会组织需要比政府和跨国公司更大的灵活性。这样的灵活性不仅仅要反映在其策略中，也包括在具体的环境下采取适当的组织形式，并且可以针对瞬息万变的环境作出改变。

欧洲各国的社会组织在国际化的进程中已经充分考虑了以上特点和需求，并给予其最大限度的灵活性。配合着来自欧盟成员国的大量财政资源，具有高度灵活性的社会组织可以为欧盟提供超过 50%的发展援助，^④从而使其在与美国和其他国家的竞争中取得成功。

欧洲的国际社会组织有时被称为西方自由民主国家的“第五支柱”。然而，伴随着冷战时期前苏联的解体、欧洲一体化及全球化的进程，这样的描述变得有失偏颇，

^① Johanna Simeant: What Is Going Global? The Internationalization of French NGOs “without borders”, Review of International Political Economy, 2005 年第 12 期。

^② European Parliament Council Commission: Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting with the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: “The European Consensus”, 2006 年 2 月 24 日, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2006%3A046%3A0001%3A0019%3AEN%3APDF>, 2016 年 9 月 2 日。

^③ Huang Haoming: Strategies for the Internationalization of Chinese NGOs, 2015 年 6 月 1 日, <http://chinadevelopmentbrief.cn/articles/huang-haomings-strategies-for-the-internationalization-of-chinese-ngos/>, 2016 年 9 月 4 日。

^④ European Commission: European Development Policy, http://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy_en, 2016 年 8 月 23 日。

因为西方非政府组织正在变得越来越独立于国家及政府。当前在许多情况下，西方非政府组织都独立自主地表达自己的道德价值观和政治立场，仅对自己成员的意愿负责。最具代表性的实例就是公平贸易组织、“慢食”运动、^①“清洁”组织^②及人道主义组织。

造成社会组织国际化的原因有政治方面的也有精神方面的。自从现代化出现以来，社会组织具有最多样的形式，存在于不同的社会，从古代的中国^③到文艺复兴时期的意大利^④。社会组织的角色的重大转变始于二战结束后。^⑤第二次世界大战后，不同国家间政治一体化的需求逐渐增强，并且急需规范除国家以外的其他参与者之间的政治关系，例如政府间组织、非政府组织、市场、及跨国公司等。^⑥随着全球治理的出现，^⑦跨国家的参与者及各国政府逐渐承认社会组织的实用性，并且允许其存在并与其开展合作。为了支持政治一体化进程，灵活的跨国参与者是必不可少的，因为它可以在不同欧洲国家之间建立一座沟通的桥梁，并且可以帮助确认共有的欧洲价值观。

政治一体化进程及人流动的逐渐增加使得人们越来越相信共有的价值观和原则的存在。这对于大多数受雇于国际社会组织，或者那些建立或加入非正式的组织和社会运动的人而言，都是普遍的认知特征。有时，这些共有的价值观是高度理想化和抽象化的仿效英国及美国政治体系的有关民主、人权及法治的概念。^⑧然而，欧洲及其他非欧洲国家在历史、文化、社会及政治体系方面存在极大的差异。因此，对于全球价值观存在的信任已经逐步转变为尝试寻找可以增强而非削弱每个国家不同特色的共有价值观。上述的认知特征在缺乏有利的政策和资金的支持下，并不足以造成社会组织的国际化。但是，对于跨国组织和国际非政府组织内最优秀的人才而言，最具吸引力的就是对求同存异的价值体系的存在信任。根据联合国近期发布的调查显示，欧盟 16

^① “慢食”运动官网：<http://www.slowfood.com>

^② “清洁”组织官网：<http://hkcleanup.org/event-info/>

^③ Karla Simon: *Civil Society in China: The Legal Framework from Ancient Times to The New Reform Era*, Oxford: Oxford University Press, 2013; 赵倩：《中国古代慈善组织发展的历程与特点》，《中国社会发展战略》2007年第1期。

^④ Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Nanetti: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

^⑤ Steve Charnovitz: *Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance*, *Michigan Journal of International Law*, 1997年第18期。

^⑥ The UN's Role in Global Governance, 2009年8月, UN Intellectual History Project. Briefing Note Number 15.

^⑦ James N. Roseau and Ernst-Otto Czempiel eds.: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Paul Kennedy et. al. Eds.: *Global Trends and Global Governance*, London: Pluto, 2002.

^⑧ Randall Peerenboom: *China's Long March Towards the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

个国家的总 GDP 的 4.5%是由社会组织所贡献的，社会组织所雇佣的劳动力甚至多于建设及交通运输工业。^①

除了促进了当地的经济发展和提升了就业率，国际社会组织也增加了一个国家在国际社会的可信性、合法性及权威性。国际社会组织往往在制定和实施跨国机构政策时，在动员欧洲公众对于死刑、环境污染治理等问题的观点时，在影响一国政府的政策和公共形象时都发挥着重大的作用。这些成就都应该归功于对社会组织施加宽松限制的法律机制。

1. 欧盟社会组织国际化的法律机制

欧盟之所以对社会组织的限制十分宽松，主要有两方面原因：第一，不同国家在文化、经济发展水平、及国家传统方面存在极大差异；第二，为了顺利推进欧洲一体化，欧盟急需在那些历史上曾经长期处于交战状态的国家中找到共同之处。^②诚然，欧洲立法机构解除了针对社会组织的绝大多数控制，但这并不是出于任何系统且有意识地向外输出欧盟在有关人权、民主、及法治方面的价值观，而是出于协调欧洲各国及其法律体系的差异的强烈意愿。迄今为止，所有为整个欧洲制定一部统一的宪法的协商都失败了，这主要是因为各国对于宪法所应包含的原则方面有根本分歧，^③例如代议民主制原则。^④

21 世纪以来，比利时、法国、瑞士等国家纷纷对国际社会组织进行了立法，然而这种监管机制的发展高度不统一。在欧洲，社会组织的出现是为了回应某一国所特有的需求和问题。例如，在没有殖民传统但存在强大的共产主义或社会主义党派的国家，社会组织通常是以国内为导向的，而对国际非营利性实体没有相关的监管框架。国内立法可能是高度不完整或模糊的，或者存在监管空白从而使得社会组织的发展倒退。欧洲监管者因此承担着额外的任务，即为国内社会组织挖掘国际发展潜力，以便于适

^① Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Megan A. Haddock, Helen S. Tice: *The State of Global Civil Society and Volunteering*. Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook, *Comparative Nonprofit Sector Working Paper No. 49*, March 2013. Baltimore: John Hopkins University Centre for Civil Society Studies.

^② Michael Howard: *War in European History*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

^③ Kimmo Kiljunen: *The European Constitution in the Making*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004. Zygmunt Bauman, *Europe is Trapped Between Power and Politics*, 2013 年 5 月 14 日, <https://www.socialeurope.eu/2013/05/europe-is-trapped-between-power-and-politics/>, 2016 年 8 月 13 日。

^④ Giorgio Agamben: *Introductory Note on the Concept of Democracy*, <http://www.pro-europa.eu/index.php/en/library/understanding-europe/83-giorgio-agamben-introductory-note-on-the-concept-of-democracy>, 2016 年 9 月 19 日。

应瞬息万变的现实社会。并且，消除针对社会组织国际化的监管障碍应该与防止国内和国际恐怖主义、预防洗钱和金融危机齐头并进。

解决以上问题的一种方式是在最高位阶的法律准则、从有利于社会组织的角度重新解释结社自由权利。^①正如欧洲人权公约（ECHR）和欧洲社会宪章（ESC）所言，结社自由权利最初意味着为抵抗资产阶级保障工人经济和社会利益而成立政党和工会的自由。欧洲人权公约和欧洲社会宪章都没有提到社会组织，但也没有禁止。这样的规范空白使得结社自由权利变得更加有力，可以延伸到非政府组织。涵盖范围广泛的结社自由权利的存在本身并不足以实现欧洲非政府组织的国际化进程，必须有更进一步的法律机制来明确社会组织该如何享有这一权利。

在此发展方向迈出的第一步始于 1986 年《欧盟关于国际非政府组织法律人格认定公约》（简称 124 公约）的制定。^②该公约背后的理念是将欧盟法律与欧盟国家现有的惯例保持一致，并且促进社会组织之间的合作，以及社会组织与其他国家及跨国组织之间的合作。尽管社会组织对于社会经济生活^③及外交政策已经作出了巨大的贡献，但欧洲立法机构对其还没有明确的规定。成立了欧洲经济共同体的条约（EEC 条约）是出于增强贸易和经济发展的目的而制定的，并没有预见到对于社会组织的任何作用。

在围绕公约 124 起草的争论中，关于实现欧洲非政府组织国际化的各种方法都被一一审查。这些方法从彻底解放社会组织到严格地受控于国家政府不等。最主要的矛盾是如何调和国际化这一目标以及国家主权的概念。在所有的解决方法中，有的方法提议创建享有国际地位的社会组织的清单，也有的方法提议确认外国组织的法律地位。然而，这些方法都被摒弃了。

首先，创建国际社会组织清单可能产生额外的问题，即每个欧洲国家是否可以创建自己的清单，或者是否由欧盟的一个中央权力机构创建该清单并且适用于所有国家。每个国家分别创建国际非政府组织清单可能会导致混淆和重复。而创建一个统一的清

^① Art. 11, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5. Article 5, European Social Charter (Revised), 3 May 1996, ETS 163. Article 12, Treaty on European Union (Consolidated Version), Treaty of Maastricht, 7 February 1992, Official Journal of the European Communities C 325/5; 24 December 2002.

^② The European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations, ETS 124, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/124>

^③ N. Fontaine, Report on Non-Profit Making Associations in the European Community, (1986), International Associations Statutes Series, vol. 1, Appendix 3.7.

单不仅与各成员国所享有的主权相抵触，又不切实际，因为这需要对现存的每一个社会组织进行全面的调查。^①

其次，确认“外国组织”在国内法律体系中的法律地位可能会使得欧洲非政府组织太过于依赖某一单一的法律体系，从而使得该组织仅仅局限于注册地国家所提供的开展国际行动的机会。^②另外，在欧盟成员国的法律体系中纳入“外国组织”这一类别可能会造成不同法律体系之间在定义和规范方面的一致，这是欧洲立法者所希望避免的。

最终采纳的解决方案是允许社会组织在欧洲国家间的自由移动。公约 124 约束其成员国承认法定办公地点在另一成员国的国际社会组织的法人资格和行为能力。这一措施的重要性已被成员国所获利益所证实。英国作为第一个批准公约 124 的国家，与美国一起站在与中国开展国际合作的最前线。尽管对法人资格的承认是必要的措施，但这并不足以给予社会组织任何直接的权力。^③正是出于对这一局限的觉察，在公约的起草期间，欧洲非政府组织建议该公约还应该取消对于国际化的其他现有障碍。例如，该公约应该规范来自国际捐助者的资金以及对国际职员的雇佣。^④然而，非政府组织的观点没有被采纳。该公约唯一的目标就是对于法人资格的承认，至于其他事项都留给各成员国立法者自行斟酌决定。^⑤

然而，允许社会组织自由移动是建立在假定任何自然人或法人有能力在任何一个成员国的领土上建立非营利性实体的前提之上。直到 20 世纪 90 年代初期，任何合法居住在某一欧洲国家的外国公民仅仅享有加入某一社团的权利。根据国内立法，成立社会组织或其他任何合法社团的权利仍然仅局限于本国公民所享有。因此，尽管国际社会的法人资格已被合法承认，建立一个国际社会组织的具体可能性仍然受到公民身份要求的限制。然而，这样的限制被《外国人参与地方公共生活公约》正式解除。^⑥

^① Marcel Merle, *International Non-governmental Organizations and their Legal Status*, International Associations Statutes Series, vol. 1, Appendix 3.6, 1988.

^② L. Kopelmanas, Max Habicht, Report to the Study Committee on Legal Status of the Conference of Non-Governmental Consultative Organizations (1949), International Associations Statutes Series, vol. 1, Appendix 3.3

^③ J. P. Niboyet, L. Kopelmanas, *Statut Juridique des Organisations Internationales Non-Gouvernementales*, International Associations Statutes Series, vol. 1, Appendix 3.6, 1988.

^④ Sir Dudley Smith, *Legal Status of International Non-Governmental Organizations in Europe*, International Associations Statutes Series, vol. 1, Appendix 3.6, 1988.

^⑤ J. P. Niboyet, L. Kopelmanas, *Statut Juridique des Organisations Internationales Non-Gouvernementales*, International Associations Statutes Series, vol. 1, Appendix 3.6, 1988

^⑥ Article 3(b), Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, ETS 144, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>.

公约 124 所建立的极简主义法律框架的存在是由于在跨国层面制定的法律权利和标准很难被纳入某一国家的法律体系之中。这样的困难随着《关于欧洲的非政府组织地位的基本原则》的制定而被解决。^①

该《基本原则》没有法律效力。它通过规范社会组织生活中的重要方面以及与政府组织之间的关系从而弥补了公约 124 的不足。它是一个专门针对国家立法者、政府、及非政府组织的文书，因为它所提出的原则和实践都是可以被国家政府和非政府组织所采纳的。回顾过往，《基本原则》在激发国内立法者灵感以及制定被国内和国际非政府组织逐渐接受的共有价值观方面极具影响力。《基本原则》没有被视为对国家国内事务的干涉。该文书内所概括的许多原则和实践或者是基于国内现有立法，或者是在缺乏法律准则的国际非政府组织、当地行政部门、及国家政府内事实上存在的。《基本原则》的起草正是基于这些现有的经验，并没有引发重大的公共辩论，或者要求施行当地检验。《基本原则》享有高度的道德权威，因为它“编纂整理”了关于规范国际社会组织活动的普遍共识，以及国际社会组织所应提倡的价值观的普遍共识。

《基本原则》的通过标志着国家权力本质的深刻变革。在冷战时期，国家拥有规范国际社会组织的绝对权力，有时甚至强制规定它们的活动。在整个 20 世纪 90 年代，国家与越来越多的独立实体进行协商谈判，这些实体有时行动起来不可预测，而且并不一定符合国内政党的利益。国家政府拒绝承认国际社会的存在，或者拒绝遵守《基本原则》，都会导致逐渐被注重国际合作的市场所排除在外。而排除在外不仅仅会对欧洲国家国内经济造成消极的影响，也会导致国际信誉和合法性的严重破坏，并且对那些全球化规则正在被逐渐建立的国际讨论产生不良影响。加快社会组织全球化进程，而不是“乘倍放大”某一国家在国际讨论中的声音，这一努力的重要性需要被再次强调，因为制定《基本原则》的专家组成员来自德国和英国，两个在欧盟中发挥重大作用的国家。

基本原则由 77 项条款组成。其中，对 NGOs 进行了定义，对 NGOs 的基本权利、目标、创建、成员、法人资格、管理、筹款、公共支持、透明度和问责制、责任及与政府关系进行概述。《基本原则》所暗含的中心思想是给予国际社会组织在国家内外

^① Recommendation CM/Rec (2007)14 on the legal status of Non-Governmental Organisations in Europe, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d.

两个层面最大活动空间（文意上的和修辞意义上的），同时最大限度地减少对国内安全的挑战。

基本原则对 NGOs 的定义非常广泛。社会组织被认定为 NGOs 的充分必要条件是：具有自愿性、自我调节和正式独立于公共行政管理机构。除了这些共同特征，NGOs 可以是由自然人创立、由法人创立，或者两者相结合。基本原则对于 NGOs 的国家属性或国际属性、会员制度、或者在国内法律下享有的法人资格没有要求。之所以对非政府组织采取如此广泛的定义，是为了使其能够在国内外都享有最大限度的活动空间。因此，在基本原则的第二部分（第 6 小节至第 9 小节）恢复了结社自由和自由言论的权利。

如前文所述，结社自由权利从文意上仅限于政党和工会，但《基本原则》并不是如此定义的。恰恰相反，第 6 小节建议国家政府采取允许和鼓励个人和群体成立非政府组织的法律和财政体制。第 8 小节对结社自由权利进一步进行了详述，明确说明享有法人资格的非政府组织应该与其他法律实体一样享有同等的权利并承担相同的义务。第 10 小节对结社自由权利进行了明确的解释，非政府组织享有追求自身目标的自由，只要该目标和追求的方式不违反法律规定。对于非政府组织可以追求的目标，《基本原则》并没有提供详尽的列表，以便于国内政府享有最大限度监管的自由。但是，对于支持某一党派或候选人的非政府组织，《基本原则》要求其必须公开自身动机，这是一项关键性的原则。

对于国内和国际社会组织的成立，《基本原则》借鉴了公约 124 和《外国人参与地方公共生活公约》中的相关规定。其中最重大的创新是对于享有法人资格的非政府组织在章程、内容、以及管理机构方面的原则的规定。

法人资格的取得（第 28 至 45 小节）可以是自动的，也可以是依据国家的相关规定。尽管《基本原则》对于法人资格的取得没有详细规定，但其确保了社会组织的登记不受政治或意识形态方面的偏见。对于非政府组织如此宽松的要求也同样适应于负责其等级的行政机关。例如，会员制的非政府组织申请法人资格，必须先经全体会议，并且证明创始人没有被指控犯罪（第 30 小节），非政府组织没有不适当地代表另一个自然人或法人，以及该组织的目标不违反登记国的政治原则（第 34 小节）。对于负责登记的行政机关而言，其应该公正地评估申请资料（第 36 小节），在合理时间范围内作

出决定（第 37 小节），并且允许就自己的决定向第三方上诉（第 38 小节）。非政府组织建立分支机构以及对自身章程进行修改都不需要任何授权，除非影响到该组织的名称和目的。（第 42、43 小节）。《基本原则》对于外国非政府组织有相关规定，并且允许登记国对其成立设定限制。然而，此限制仅限于批准程序，并且不得歧视外国非政府组织。

对国内安全的挑战以及对犯罪的控制主要是通过登记程序之外的机制进行解决，这就是问责性和透明性原则。关于这一原则的准确含义和内容还有待进一步完善。问责性和透明性是强有力的监管机制，在对国内和外国非政府组织进行监管时，不仅仅涉及政府当局，还可能涉及社会公众、竞争对手、甚至是国际舆论。将问责性和透明性原则付诸实践可能产生一个相当复杂的监管非政府组织各项活动的机制。根据《基本原则》，问责性和透明性有一定的重叠，透明性被视为问责性的一种形式。尽管除了透明性之外的问责性形式还有很多，但《基本原则》并没有一一列举。透明性可以被理解为非政府组织道德方面的责任，也可以被理解为任何人或机构（包括政府当局）的一项权利。作为道德责任，透明性可以作为非政府组织以及为其提供公共财政支持的各项机构之间信任的纽带。同时，透明性可以被看作为非政府组织进行捐款的机构、与非政府组织开展合作项目的机构、以及那些受雇于非政府组织的工作人员所享有的一项权利。社会组织有义务独立地提交年度报告、公开用于募捐活动的资金比例、行政费用的支付、并详述所开展的各项活动。任何公民和机构有权要求与非政府组织管理无关的第三方负责审查该组织的账册。

基本原则进一步介绍了一种监管机制，监管原则被列在公约的第五部分——问责制。问责制可以被视为与透明性并肩的另一种控制机制。透明性原则将监管 NGOs 的权利给予公民、某一特定的监管机构或者任何与非政府组织管理无关的审查机构，这个广泛的权利可以被不同的主体所享有。而监管原则在范围上有一定的限度。不同于透明性，监管是某一“监管机构”的特权（第 68 小节），仅在以下两种情况下享有：第一，NGOs 未能遵守汇报要求；第二，有合理的理由怀疑严重违法的行为已经发生或将要发生。

基本原则对监管机构是否必须是执法机关或行政机关没有明确规定。这种模糊性是必要的，因为不同的欧洲国家采取不同的方法来解决 NGOs 监管问题。一些国家的法律可能将监管权利分配给公安机关，而其他国家可能采取另外的解决办法，即有技

术专长的行政机构与执法机关共同负责监管非政府组织的书籍和报告以及负责调查犯罪指控。考虑到不同国家法律体系的不同特点以及政治和机构机制的差异，将《基本原则》内化为国内立法由不同国家的议会负责。

2. 欧盟社会组织国际化经验总结

从以上欧盟如何允许和推动社会组织国际化的机制可以看出，基本的规则和原则都是建立在超国家的层面，但是在国家层面得到实施。民粹主义对欧洲一体化的批评认为这是欧盟委员会向欧洲各国强制施加的。但是，保守派和民族主义政党忽略了欧洲一体化进程的现实。事实上，各类具有制约性或者非制约性的法律文件使得欧洲一体化进程更加顺利地推进。

在这些法律文件的磋商和起草过程中，各国代表和国内外非政府组织都参与其中。对于一个政党、国家或者非政府而言，想要使其意愿被体现在最终的文件和共识之中，参与这些程序是非常必要的。对于全球化持保守态度的批评人士认为应当从相关的磋商过程中退出或者虽然参与国际讨论但仅仅敷衍了事。然而，不出所料，这样做的结果就是导致政党、进而国家，在促进国家间立法时无法做出相应的贡献。随后，因公约的批准而产生的国内责任、或者不具备强制性的文书的实施，可能被一国的公民视为欧盟所强加的意愿。然而，将社会组织国际化视为单一的“欧洲意志”或者一个单一且连贯的价值体系是错误的看法。

国际非政府组织的主要功能是在包含着多样主体的长期、复杂且曲折的项目过程中促进创造共同价值。共有价值观的建设最好是一个参与的过程，借此，非政府组织、政府、企业、公众或者其他参与者都可以贡献其经验、观点和模式。结合共有价值观的创造，欧洲一体化的进程以及社会与公民之间的融合将得到进一步实现。由于国际社会组织的灵活性，它们可以调动最有影响力的知识分子和社会公众的观点；它们在创造“欧洲认同”的过程中发挥着根本性作用；它们在超越国界地传播这个认同和其所塑造的原则。

国际社会组织在发挥这一作用时并没有受到国家规定的支配。其动力部分是受资金申请的竞争而引发的，部分是来自于国际非政府组织成员所秉承的信念，还有一部分是国内社会组织对“走出去”的急切愿望。这些来自于国际主义思潮中的信念依然

存在于欧洲的左翼之中，而这些思潮则根源于卡尔·马克思和弗里德里希·恩格斯的著作中。建立一套共有的欧洲价值体系不总是或者必须是与实现国际霸权相关联的。

欧盟成为一个有分量的国际角色依然是受国际社会的辅助的，这个成就也得益于一部以跨国性和高效性为逻辑前提的立法。跨国性规范的目标是消除不同的社会组织之间的差异，以目标为导向并采取务实的态度。其次是构建非政府组织的法律定义，制定成员和资金方面的规范，但是最重要的是实现对非政府组织的监管。以传统模式来监管非政府组织和制定相关政策不仅会阻碍欧洲社会组织的国际化，更为严重的是，它可能已经不适用于新的非政府组织形式，这类新的组织形式更接近于网络，而不是层级的组织，如国家或其执法机构之类。水的形状是由装盛它的器皿所塑造的。这个道理同样适用于非政府组织。除了权利保护这一较为宽泛的主题之外，如果非政府组织的运行被要求遵循问责性和透明性等原则，并且这些原则能够被适当地发展、演绎和编纂入法律之中，那么这些原则将在对国际社会的监管中发挥更为有效的作用。

（二）美国社会组织的国际化

美国体制下的非政府组织在国际舞台上的有效扩张出于两个重要的特点，即法律与政策支持。美国的非政府组织治理体制有意创建了一个较为宽松的环境，使得非政府组织得以发展，而美国本土特殊的联邦和州政府管辖权制度使得非政府组织可以自由选择最有利于自身发展的注册地。另外，美国的联邦政府和州政府十分乐于同非政府组织发展战略合作关系，从而使得政府的相关社会政策可以由这些公民自治组织来推行。对于非政府组织，美国政府拥有强大国家利益鼓励其国际化以便于实现自身在国内和国际舞台上的利益。

1. 法律框架

美国对非政府组织治理体制的哲学可以概括为灵活和透明化。灵活作为一项指导性原则主要体现在美国联邦和州政府拥有不同管辖权，其本质是一种竞争：每一个州都可以拥有一定的自由裁量权来决定或松或严的管理以实现本州地方利益，而非政府组织可以利用这一便利。透明化作为一项指导性原则主要体现在监管和监督的方式。大多数的非政府组织在美国受制于自行申报制度，这是一种信息政治的策略，将非政

府组织的诚信与名誉置于公共监督的舆论中。即减轻了政府所承担的限制言论的政治与财政压力，又使得非政府组织同时受制于政府与公众的双重监督。为了理解这两项原则，我们可以观察在美国注册非政府组织的一些基本制度。

在美国，并没有任何强制手段要求一群致力于某项事业的人必须去注册一个正规的组织。许多满足于非正式组织形态的人可以建立一个慈善基金会，而这种慈善基金会只受制于一般的州和联邦的普通法约束。如果需要获得某种特殊的免税资质或者法律特权，必须申请相应的联邦以及州政府许可。注册非政府组织并不要求申请者必须是美国公民。^① 对非政府组织注册的总体制度类似于商业机构的注册程序。这意味着为了获得免税资质，非政府组织必须要维持正式的组织结构，遵守特定的财务会计规则以及通常在公司法中常见的公司董事诚实信用义务。作为外国非政府组织，如果他们涉及到一些特定的活动，他们还需要遵守一些额外的注册规则。

对于意图获得法律免税特权的非政府组织而言，通常必须取得美国国税局 501C3 的免税资格认证。^② 实际注册非政府组织的程序类似于注册公司。公司和非政府组织的注册是由各州管理的，例如，在内华达州，申请非政府组织的注册与申请商业机构的注册使用同样的申请表格；纽约州申请公司和非政府组织的单位都是纽约州州务卿，许多注册信息也是类似的，例如申请人必须提交关于组织的介绍、章程以及代理人的地址，董事会成员。一般而言，注册的审理不存在实质审查。因此注册非政府组织与注册商业机构有许多平行制度。这一安排大大便利了申请人。

区分商业组织和非政府组织的一个重点在于免税资格，但是由于税法方面存在许多复杂的规定，非政府组织需要额外注意。在美国税法下，并非所有类型的非政府组织可以无条件自动获得相同的免税特权，只有满足特定类别的组织才可以获益，例如关于教育、宗教、科学、艺术以及体育领域。即使属于这些类别的组织在参与某些特定活动，例如政治宣传与动员时将可能丧失免税的利益。一些政治动员与宣传领域的非政府组织受制于特定的税务规则。为了获得税收利益，非政府组织必须首先申请州以及联邦的免税资格，并满足相应联邦和州的劳工与会计制度。完成注册后的非政府组织在日常运营中需要定期向联邦以及州的监管机构自行申报。在现有的治理体制下，非政府组织的运行同样适用于公司运行的组织要求。例如，非政府组织应当维持组织

^① 美国国务院：《情况简介：非政府组织在美国》，2012年1月12号，<http://www.humanrights.gov/fact-sheet-non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states.html>，2016年9月28日。

^② 《美国法典》26篇第501(c)款。

结构，拥有董事会，章程，董事会会议，财务会计系统。董事会成员以及非政府组织的成员同样受制于利害冲突以及忠实勤勉义务等在公司法中常见的规定。^①非政府组织运行年报也需要按时提交给州以及联邦政府。例如纽约州指定了州检察长的慈善监督局作为特定的接受机构，非政府组织必须向其提交各种法律要求的表格和报告。《纽约非政府组织法》以及《纽约州机构财产谨慎管理法》提供了全面细致的规定来监管在纽约州注册的非政府组织。

总体上，在美国注册非政府组织是较为容易的，许多州在其网站以及办公场所提供了全面的指南，信息手册以及公益讲习班来教育和协助需要建立非政府组织的社会公众。许多州为了提供便利，接受电子注册申请。美国社会成熟的服务业，包括法律服务使得注册和运行非政府组织趋于成熟。即便没有专业服务的指导和协助，由于非政府组织的注册与申报仅限于特定的几个政府部门，这就避免了过度官僚主义。

外国非政府组织受制于一套额外注册制度。除了一些通常的规则以外，外国非政府组织必须按照《外国代理法案》的规定，向美国司法部注册，并透露其委托人的相关信息。本法认为在海外注册并按照外国法运行的组织视为外国代理人。在本法看来，如果代理人在“政治以及准政治行为”中代表了外国利益，他们必须透露其与委托人，即外国政府的关系、活动以及财务来往。^②美国司法部解释道：“本法案的目的在于保证美国政府以及美国人民知道非政府组织作为代理人所宣传信息的来源，以及那些试图影响美国公众舆论，政策以及法律的信息来源。”^③本法案的主旨在于透明化和公开。除非受制于例外或者纯商业活动，任何作为外国委托人的代理人的个人以及组织必须在参与任何活动或者达成协议后的十天内向司法部申报其代理事项的大纲，包括外国委托人的信息，代理的报酬等。在申报后，每六个月必须进行更行。^④

故意违反这一申报规定的，或者故意编造或者遗漏关键事实的申报，其代理人将受制于最高十万美金的罚款以及最高五年的徒刑。^⑤需要指出的是，从1966年修法后，有更加严格的证据要求公诉人证明存在委托代理关系。由此以后，许多关于此法的追

^① 纽约州政府：《非政府组织董事会成员义务》2009年版，<http://www1.nyc.gov/assets/nonprofits/downloads/pdf/the-three-basic-duties-of-board-members.pdf> 2016年9月28日。

^② 《美国法典》26篇第501(c)款，<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/611>，2016年9月28日。

^③ 美司法部：《〈外国代理注册法案〉常见问题》，2016年9月28日，<https://www.fara.gov/fara-faq.html#1>，2016年9月28日。

^④ 同上。

^⑤ 美司法部：《〈外国代理注册法案〉执行》，2016年9月28日 <https://www.fara.gov/enforcement.html>，2016年9月28日。

责属于民事行政领域而非刑事领域。美国法典 22 篇，611 章的 C (1) 项指出，存在两种类型的代理。^①一种代理是任何作为代理，雇佣的个人。这里指接受外国委托人命令、要求、指导以及控制。第二种代理是任何直接或者间接受外国委托人监督，控制，资助或者赞助全部或部分活动的，并参与特定的活动。例如：为委托人利益参与美国政治动员与宣传，作为其公共关系特使，或者政治顾问，信息顾问。在美国搜集，搜寻，传播信息，并以此获得金钱等各种财务利益。在美国政府机构中作为代理人出席各类活动。^② 外国委托人是指外国政府，政党，外国法律主体，例如商业合伙，协会，公司等。当然，在这一法案下，正当的新闻记者活动是免于外国被委托人申报的要求。^③

在美国，公民社会容纳了诸多社会议题，不仅仅局限于慈善，还包括宗教，艺术，体育，社会正义，政治以及经济问题，政策研究与推荐等方方面面。在获得相应的行政许可后，本国的以及外国的非政府组织都可以运行以及筹资。透明化和自我申报是最为普遍的监管工具，并且深深地根植于美国的监管体制与法治系统之中。筹资募款方面的法律尽管复杂但是却相对宽松。这一宽松规定一部分是因为难以出台相应的严法可以同时满足美国宪法对言论自由原则的要求。非政府组织通常参与当地社区服务，并且与各州政府、联邦政府、司法系统、立法系统、国际组织、联合国、欧盟等保持密切的合作关系。美国对非政府组织的监管整体上较为宽松与鼓励，这是非政府组织在美国扩张的一个主要因素。

2. 政策支持

自冷战结束后，国际外交政策的制度架构发生了巨变，跨国机构，例如国际组织以及非政府组织正在崛起成为一个难以忽视的群体。非政府组织不仅仅作为慈善机构为许多蒙难于战争和饥荒中的人提供必要的生活物资，同时通过调查、研究以及监督等方式更加深入的参与到国际政策的制定过程。他们通过监管活动来监督商业机构的供应链以及政治活动中的民主选举。这是经济全球化的新形态：一个非政府组织可以通过曝光具有争议性的经营行为造成跨国企业丧失百万元的投资，一个主权国家可以利用非政府组织的研究资料来作为其对外军事行动的参考依据。^④自六十年代以来非政府组织正不断的成为国际社会不可小看的群体，关于这方面的研究与学习不胜枚举

^① 同上。

^② 同上。

^③ 同上。

^④ 例如布什总统在 1991 年就曾利用大赦国际的报告来支持其伊拉克军事行动。参见彼得古勒维奇，大卫莱克，詹尼斯坦：《跨国非政府组织的信誉：美德是不够的》，剑桥，剑桥出版社，2012 年，第 30 页。

的。许多研究证明，“早自 2002 年，非政府组织在世界银行中的对外合作项目所占比例在五年内从百分之五十上升到百分之七十。”^① 仅在美国本土，非政府组织正成为一个巨大的经济体，在 2012 年其雇佣了近九百四十万人，并获得近三千一百六十亿美元的捐款。^② 以美国国际开发署为例，其年预算中百分之二十五至三十的部分都划拨给了私人的非政府组织。其他国家，例如瑞典，瑞士，挪威以及欧盟都采用了类似的实践，为非政府组织的发展创造了政策支持。^③

两个关键历史背景点促成了美国非政府组织的国际化。首先，在二十世纪六十年代至七十年代间，非政府组织对政府，特别是二战后的国际政治格局以及国际组织持怀疑与不信任的态度。特别是五十年代的联合国作为维护国际和平的组织虽然通过《人权宣言》，并表明对人权事业的支持。但是由于联合国无法对主权国家施压要求其遵守相关承诺，这使得许多西方社会民众对联合国持失望态度。^④ 而放眼于国内政治，这一时期美国本土正陷于种族歧视的深渊之中。国内和国际社会的现有政治机构都无法提供解决方案满足公民社会的需求。这一供给需求的不平衡直接促使了非政府组织的萌生。因此这种对政府以及国际组织的失望与不信任直接为公民社会的诞生提供了意识形态的基础。需要注意的是，这一时期的非政府组织着眼于政治权利方面。其次，后冷战时期，这种公民社会与政府不信任的关系发生了转变。矛盾的焦点由内转外，非政府组织逐渐关注跨国商业机构在海外地方社区中的商业道德与劳工权益问题。这一阶段也是跨国非政府组织逐渐走向成熟的阶段。一些非政府组织成为以会员为基础，其特征是通过庞大的会员基础来发展壮大自己。另一些则成为以研究人员为基础，通过专业的研究和分析报告来树立自己的声誉，通过咨询、参谋等合作来发展。

不同于五十年代，当前的美国政府持更加开放的心态来看待非政府组织。许多西方国家，包括美国特别注意同非政府组织保持战略合作关系，以推行其政策与价值观。^⑤ 这其中最具代表性的实例是美国国务院民主、人权和劳工事务局的执行机关国际开发

^① 诺米斯大西：《非政府组织力量的扩张》，《纽约时报》2002 年 3 月 22 日。

<http://www.nytimes.com/2002/03/22/world/nongovernmental-organizations-show-their-growing-power.html>，2016 年 9 月 28 日。

^② 罗伯特福莱克：《2012 年慈善赠与超过三千万美元》，《美财经新闻网》2013 年 6 月 20 日，<http://www.cnbc.com/id/100831257>，2016 年 9 月 28 日。

^③ 阿西姆普拉卡什，玛丽古博提：《游说团体和集体活动》，剑桥，剑桥出版社，2010 年。第 90 页。

^④ 罗迪奥，史密斯：《超越规则和利益：理解跨国人权事业的发展》，《国际人权》2010 年第 14 期，第 442-459 页。

^⑤ 美国国务院：《希拉克克林顿在公民社会战略对话午餐会的演讲》，2011 年 2 月 16 日，<https://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/02/156681.html>，2016 年 9 月 28 日。

署、“中东伙伴关系行动计划”以及美国国会在 2004 年设立的“千年挑战公司”。^① 尽管通常情形下，出于独立自主的名誉考量，非政府组织较为忌讳与政府保持联系。不过非政府组织与政府保持密切联系，甚至实施某些较为可疑的行为而被媒体曝光，并陷入政治纠纷也是不少见的。^② 这其中最为极端的实例便属于美国国际共和研究所。这家非政府组织与里根政府在八十年代成立的国家民主基金会，以及美国国务院的诸多项目有着密切的联系。近年媒体曝光表明这家非政府组织通过美国政府的资助参与资助、训练、以及其他直接和非直接的方式卷入古巴和海地以及阿拉伯之春等政治异议活动。^③

不可否认的是许多非政府组织为许多陷入战争和饥荒的人提供了必须的援助，但是非政府组织的活动不是免于质疑与争议的。有的研究质疑，许多援助项目削弱了当地人民自力更生的能力，产生了负面的依赖效果。^④ “慈善殖民主义”这一词就是形容一些非政府组织虽然一心向善，但是缺乏对被援助地社会文化风俗礼节的必要学习，从而造成了一些不利于当地人民发展的负面后果。更为令人顾虑的是一种将非政府组织视为良心补偿的社会心态。非政府组织成为片面的、实现个人追求的工具，而非真诚地意图创造一个互赢的，有利于援助方民众的手段。非政府组织不是片面的施舍，而是一种协助与支持，使得受援者自力更生。^⑤ 当下由于非政府组织走出国门，扩张的行动主义更是扩大了这些负面的影响。这一切都表明非政府组织需要一个积极的社会环境给予其恰当的指引。

通过拨款或者政府合同，美国联邦政府及各州政府积极与非政府组织保持密切联系，通过它们来实施一些政府项目以及外交政策。具有代表性的例子包括美国国务院民主、人权和劳工事务局下的国际开发署，国际开发署通过设立人权与民主基金，吸引非政府组织为其实施、设计、参谋各种外交项目。国际开发署是由肯尼迪总统倡议，并由国会通过《海外援助法案》而设立的联邦政府机构。这一机构的设立与二战后的马歇尔计划以及冷战有着密切的联系。国际开发署下设的援助项目反映了美国总

^① 美国外交关系协会：《软实力：民主促进与美国非政府组织》，2006 年 3 月 17 日，<http://www.cfr.org/democratization/soft-power-democracy-promotion-us-ngos/p10164>，2016 年 9 月 28 日。

^② 詹尼诺德伯格：《美国政府释放矛盾的信号疏远了海地当局》，《纽约时报》2006 年 1 月 29 日，<http://www.nytimes.com/2006/01/29/world/americas/mixed-us-signals-helped-tilt-haiti-toward-chaos.html>，2016 年 9 月 28 日。

^③ 尼克森：《美国团体促使阿拉伯之春》，《纽约时报》2011 年 4 月 13 日，<http://www.nytimes.com/2011/04/15/world/15aid.html>，2016 年 9 月 28 日。

^④ 彼得巴菲特：《复杂的慈善事业》，《纽约时报》2013 年 7 月 27 日，<http://www.nytimes.com/2013/07/27/opinion/the-charitable-industrial-complex.html>，2016 年 9 月 28 日。

^⑤ 同上。

统、国务卿以及国家安全委员会所支持的外交政策。^① 例如，“国际开发署在美国地面部队活动的区域，为该区域提供补充性的人道主义援助和民政事务。”^② 为了保证稳定，国际开发署的年预算来自于美国国会。其 2012 年的预算为两百零八亿美元，2017 年的计划预算高达两百二十七亿美元。国际开发署通过非政府组织支持海外异议团体并不少见。2014 年美国媒体曝光，该机构使用美国纳税人的钱通过所谓的人道主义项目包装海外异议颠覆活动。^③ 这些曝光也迫使该机构承认，“一些民政项目产生了此效益。”^④ 由于中东地区地缘政治的敏感与复杂，“中东伙伴关系行动计划”没有采用“政府对口政府”的援助方案。该计划宣称只同非政府组织以及美国在当地的伙伴合作。该计划不为外国政府提供资金，也不参与任何双边协助协定。”^⑤ 其主要目的是促进美国政府通过私人机构在那些官方关系紧张的地区找到一个切入点。

3. 美国社会组织国际化经验总结

自冷战结束后，国际政治外交的结构发生了巨变，跨国机构例如国际组织和非政府组织正与日俱增，不断地在国际与国内政治、社会、经济等方面的问题上扮演重要角色。这是一种新常态：非政府组织通过信息曝光的策略扩大自己的影响，引导舆论从而迫使商业机构和政治机构改变非政府组织认为不恰当的，不符合某种价值观的行为。在内部的、外部的和历史的因素下，非政府组织发展出更为复杂、缜密和精心的策略。当下全球化的体制下，充满了这些处于不同层面的团体与声音，我们需要更加注意的思考非政府组织所扮演的角色以及政府与非政府组织的关系，从而使得一国的利益通过非政府组织的法律和政策扩大。

基于上文分析，美国非政府组织国际化主要包括两大因素。第一是美国独特的法律制度创造了一个较为宽松的环境使得意图创建非政府组织的个人和团体可以便利地实施。简便的注册程序以及成熟的服务市场都是非政府组织免于过度官僚，蓬勃发展的基础。透明化原则以及美国宪法所提倡的言论自由原则使得整体的监督体制趋向于

^① 维基百科：《美国国家开发署》，

https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Agency_for_International_Development，2016 年 9 月 28 日。

^② 同上。

^③ 美联社：《美国国际开发署利用拉美青年鼓动古巴内乱》，《英国卫报》，2014 年 8 月 4 号，

<https://www.theguardian.com/world/2014/aug/04/usaid-latin-americans-cuba-rebellion-hiv-workshops>，2016 年 9 月 28 日。

^④ 同上。

^⑤ 美国国务院：《中东伙伴关系行动计划常见问题》，<https://mepi.state.gov/about-faq.html#a1>，2016 年 9 月 28 日。

有利于非政府组织自身的发展。这一策略着重于将非政府组织的监督置于公众舆论之中，既减轻了政府监督的政治和财政压力，同时便于政府作为重要的守望者，在公众监督失效的情形下赢取民众支持，主动出击。第二大促进美国非政府组织国际化的因素是美国政府的财政政策支持。历史上，美国政府同公民社会处于非信任的关系，这种非信任来源于社会问题无法通过政治渠道有效处理，从而促使了非政府组织的出现。冷战结束后，这种非信任关系缓和，非政府组织的视线转移到了海外商业和国际政治问题。西方主权国家积极通过拨款与非政府组织开展战略合作关系，推行自己的政策与原则。美国国务院的国际开发署所指导的诸多项目，以及美国国会近年来有意识的设立类似的项目都表明了这一点。

最早借力于全球化发展的欧美国家在促进其社会组织走出去的领域已经形成了比较成熟的制度和模式。那么，中国应当如何在“一带一路”战略中推动社会组织走出去、同时使得社会组织反哺于“一带一路”的进步，我们将在接下来的第三部分中进行分析。

三、“一带一路”战略下的社会组织

“一带一路”战略是中国于 2013 年提出的一项国家级顶层战略，即“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”，旨在通过贸易和基础设施建设等方面推进亚洲、欧洲、非洲大陆的联系。该战略是中国实行全方位对外开放、参与和加强全球治理的重大举措。^①通过建设“一带一路”，中国将与沿线各国人民共商、共建、共享人类新的文明成果。在建设“一带一路”的过程中，除了需要政府和企业的积极参与，社会组织也将成为重要角色，这为社会组织“走出去”提供了极佳的历史机遇，而社会组织“走出去”将有利地促进国家实施“一带一路”战略。社会组织“走出去”依赖于国家在法律、政策、财政等支持。本研究报告旨在分析中国社会组织“走出去”战略与“一带一路”战略如何有效结合，既助力“一带一路”的建设需要，又在此过程中帮助社会组织适应国际环境，获得国际认同与支持，发挥推动国际沟通与合作的重要作用。

^① 新华网：《一图看懂新华社“一带一路”全球行》，2016 年 6 月 20 日，http://news.xinhuanet.com/silkroad/2016-06/20/c_129075791.htm，2016 年 9 月 18 日。

“一带一路”作为国家级顶层战略贯穿亚欧非大陆，涵盖范围极其广泛。丝绸之路经济带重点畅通中国经中亚、俄罗斯至波罗的海；中国经中亚、西亚至波斯湾、地中海；中国至东南亚、南亚、印度洋。21世纪海上丝绸之路重点方向是从中国沿海港口过南海至印度洋，延伸至欧洲；从中国沿海港口过南海至南太平洋。^①根据《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，“一带一路”相关国家基于但不限于古代丝绸之路的范围，沿线共涉及六十多个国家及地区，包括马来西亚、菲律宾、新加坡等东南亚国家，印度、巴基斯坦等南亚国家，伊朗、阿富汗等中亚及西亚国家，伊拉克、以色列、巴勒斯坦、叙利亚、土耳其、阿拉伯联合酋长国等中东及非洲国家，俄罗斯、乌克兰等中欧及东欧国家。^②然而，这些国家和地区在政治制度、法律体系、文化背景、经济发展水平等方面都有极大的差异。

与此同时，“一带一路”是中国作为上升大国坚持走和平发展道路的体现。2010年，日本GDP为54742亿美元，比中国少4044亿美元，中国GDP首次超过日本正式成为世界第二大经济体。作为名副其实的世界大国，中国必须向世界回答如何践行和平发展的承诺这一重大问题。中国借用丝绸之路这个词，意在表明要弘扬古丝绸之路“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的精神。^③然而，“一带一路”并不是具有约束力的国际条约，也不是具有组织机构的国际组织。因此，“一带一路”的顺利推进并不能依靠权利义务的分配，或者规范程序的保障，而是需要借力于国家内部政策的支持以及国家间的合作。

社会组织在参与国际治理中发挥着政府和企业无法替代的作用，它们不仅可以成为官方外交和企业合作以外的辅助者，而且可以在文化、教育、科技等的传播方面发挥中流砥柱的作用。然而，社会组织在“一带一路”战略实施中所能发挥的作用，也反映了社会组织走出去所面临的挑战。我们认为，要充分发挥社会组织在“一带一路”战略中的作用，必须从以下三个方面进行思考：

（一）建立求同存异的价值体系

^① 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，2015年3月28日，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html，2016年9月26日。

^② 《一带一路：国家概况》，<http://beltandroad.hktdc.com/tc/country-profiles/country-profiles.aspx>，2016年9月26日。

^③ 张蕴岭：《“一带一路”要应对三大挑战》，<http://comment.csisnet.com/2015/0506/1301317.html>，2016年9月8日。

广泛参与是“一带一路”战略的重要基础。正如国家主席习近平早前所言：“一带一路”不是中国一家的独奏，而是沿线国家的合唱。^①要想达成“一带一路”的核心目标—深化区域合作，最主要的挑战之一就是协调参与各方的差异，也就是建立求同存异的价值体系。

中国的地缘政治地位很特殊，在东、南、西、北各个方向都有相邻的国家，而且自近代以来，中国与多个邻国之间也曾发生过规模不同的战争，例如与日本、与印度、与前苏联、与越南之间的战争。要想顺利推行“一带一路”这一重大战略，首当其冲面临的问题就是要在差异巨大且有交战历史的各个国家之间建立共有的价值观体系，而要解决这一问题，就必须高度重视社会组织的国际化发展，只有社会组织率先“走出去”，才可能凭借其灵活的特征在各个国家之间建立起有效的沟通途径。其次，社会组织国际化也有助于重塑中国在国际社会上的形象。2010年中国首次超越日本，成为仅次于美国的世界第二大经济体，中国的国际地位与影响力随之与日俱增，然而与之相反的是中国的国家形象在世界范围内却进一步下滑。^②与政府的宣传相比，社会组织自身的独立性可以使其更有效地承担起提升中国国际形象的责任，而这就有赖于社会组织实现国际化。只有具备良好的精神面貌与政治声誉，中国才能在实施“一带一路”战略的过程中获得沿线各国的支持。因此，我国政府首先应该正视社会组织对于“一带一路”战略顺利实施的重大作用，并且为社会组织的自身发展提供更有利的法律保障和政策倾向以及更充足的资金支持。

在欧盟，随着第二次世界大战后政治及经济一体化进程的不断加深，各成员国政府都逐渐意识到社会组织国际化对于欧洲共有价值观建立的重大作用。具有高度灵活性的社会组织在不同成员国之间建立起一座沟通的桥梁，帮助各成员国寻找可以增强而非削弱每个国家不同特色的共有价值观。对于共有价值观的追求不仅仅是基于欧盟各成员国之间在各个方面的巨大差异，同时也是由欧洲独有的历史背景所决定。正如历史学家布朗所言，“欧洲的版图是在战争的铁砧上锤出来的”。^③从中世纪开始，欧洲大陆上的战争似乎从未中断过，几乎所有的欧盟成员国都曾经或多或少地卷入过战争中。要想在这些历史上曾经交战的国家中找到共有的价值观，社会组织发挥着至关

^① 《习近平的“一带一路”足迹》，2016年1月6日，http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/06/c_1117679375.htm，2016年9月9日。

^② BBC中文网：《BBC 民调：中国国际形象八年来最差》，2013年5月22日，http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2013/05/130522_bbc_poll_country_influence，2016年9月26日。

^③ R.A. Brown: *The Origins of Modern Europe*, London, 1972.

重要的作用，因为比起一国政府，社会组织具有更高的灵活性。因此，在整个欧盟存在着一个共识，就是高度重视社会组织国际化对于实现欧洲一体化的积极作用。

那么，在“一带一路”的推进中，如何确认沿线国家的价值共鸣与共享目标，并使得“和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢”的理念得到沿路国家的认同与支持，则是国家与社会组织必须共同思考的问题。“‘一带一路’建设是沿线各国开放合作的宏大经济愿景。”^①其合作重点囊括经济、教育、文化、医疗和科技等内容。换言之，进一步提高国家间的开放与合作，是“一带一路”沿线国家所能够共同得益的目标。因此，社会组织应当在走出去的过程中，努力与“一带一路”沿线各国共建“开放与合作”的基本价值理念，为“一带一路”这一战略的顺利推进做好准备。

（二）社会组织走出去的内部支持

社会组织走出去政策体系的构建是一项复杂的工程，其涉及法律、组织、资金、社会环境等各个方面的综合配合。一套健全的政策体系应当满足社会组织本土发展的需要、反映社会组织开展国际合作的趋势、确立社会组织走出去的基本原则，并保障社会组织走出去的资源支持。完善的法律体系是社会组织走出去战略得以实现的基础条件之一。在社会组织走出去过程中，国家法律对于社会组织的境外活动的权利义务、相关规则流程等的制定对于社会组织走出去的便利性和范围都有很大程度的影响。而法律规则的制定最终反映的是一国对社会组织发展和管理的基本理念。

从美国的非政府组织在国际舞台上有效扩张的经验中我们可以发现，美国对社会组织的管理注重其灵活性和透明化，并且在法律、政策和资金三个方面给予大量的支持。灵活性作为一项指导性原则主要体现在美国联邦和州政府对于非政府组织拥有不同的管辖权，每一个州都拥有一定的自由裁量权来决定或松或严的管理体制以实现本州地方利益，而非政府组织可以利用这一便利来自由选择自己的注册地。透明化作为一项指导性原则主要体现在监督管理的方式，大多数非政府组织在美国受制于自行申报制度，该制度将非政府组织的诚信与名誉置于公共的舆论监督之中，既减轻了政府承担限制言论自由的政治与财政压力，又使得非政府组织同时受制于政府与公众的双重监督。此外，美国政府对于非政府组织持有相当开放的态度，尤其注重同非政府组

^① 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，2015 年 3 月 28 日，http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html，2016 年 9 月 26 日。

织之间保持战略合作关系，以便于在国际社会上宣传和推广美国的价值观。最具代表性的例子包括美国国务院民主、人权和劳工事务局下的国际开发署，通过设立人权和民主基金，吸引非政府组织为其设计、实施、和发展各种外交项目。另一个促成美国非政府组织国际化的因素就是来自美国政府的财政支持。据报道，美国国际开发署2017年的计划预算高达两百二十七亿美元，其中百分之二十五至三十的部分都划拨给了非政府组织。^①美国政府对于社会组织的管理哲学和政策架构为社会组织的国际化提供了巨大的空间和动力。

结合本报告第一部分中对中国当前的法律政策体系的分析，我们认为，中国社会组织走出去的内部支持应该从以下两个方面进行架构。

首先，在立法法理方面，法律与政策的设计应当以保障社会组织的独立性和开放性发展为基础之一。立法法理是一个国家文化的反映和时代理性精神的结晶，它以法律规则的基本条款为载体，反映立法的目标与社会的需要。中国社会组织的本土发展和国际化与法律政策是否能为其提供充分的独立性和开放性发展条件息息相关。与此同时，独立性和开放性不仅并不与社会主义法治精神相违背，而且符合“一带一路”战略中以互补性为前提进行合作的需要。法律政策体系的构建应当鼓励社会组织在自由市场中依据自身条件选择发展方向与目标，在一带一路中实现自身宗旨与价值。

其次，在立法结构上，法律政策体系应当首先区分社会组织相关立法的外部结构和内部结构。外部结构指的是在“以宪法为统帅，以宪法相关法民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律行政法规地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系”下，社会组织相关立法与其他法律部门是否能够有效衔接。例如，社会组织走出去过程中所涉及的劳工法律关系、税务统筹等内容是否能与《劳动法》、《劳动合同法》和《税法》等相适应。此外，内部结构指的是立法应当包含哪些内容；是否明确、具体、有针对性和可执行性；是否从实际出发，适应社会经济改革与发展的要求、适应社会组织走出去的需求、为社会组织与他国政府、组织或个人开展合作提供相应的便利；是否科学合理地规定社会组织的权利与义务、国家机关的权力与责任等。

^① 美联社：《美国国际开发署利用拉美青年鼓动古巴内乱》，《英国卫报》，2014年8月4号，<https://www.theguardian.com/world/2014/aug/04/usaid-latin-americans-cuba-rebellion-hiv-workshops>，2016年9月28日。

再次，在政策支持上，应当设立推动社会组织走出去的主管部门，建立从上至下的政策推动机制和从下至上的实践反馈机制。“一带一路”战略的推进所设计的国家机关众多，不仅包括中央层面的国家发展改革委、外交部、商务部等，而且涉及各省市地方政府。而从当前中国管理社会组织的基本框架来看，社会组织的相关活动又限于民政部门和公安部门等的要求。因此，建立推动社会组织走出去的专项主管部门，不仅有利于根据“一带一路”的需要统筹社会组织走出去的相关政策、合理分配财力和人力资源，而且有利于及时反馈实践经验与教训，在实践中形成系统和务实的发展规划。

（三）社会组织走出去的外部协调

中国社会组织走出去存在的另外一项主要挑战就是与外部环境的协调。正如本报告的第一部分所述，中国社会组织存在提高国际认同度的问题。首先，中外在对社会组织功能的理解与发挥上存在差距；其次，中外在对社会组织的监管和支持政策上存在差距。中国社会组织的外部协调，必须缩小这些差距，了解并接纳走出去对象的文化与规则，实现从价值输出到价值认同的转变。这一点与“一带一路”本身所倡导的以互补性为前提促进国际合作也是一致的。与此同时，这一点也可以借鉴中国企业走出去的经验。以企业走出去战略为例，在大多数情况下，中国当局选择了一种恰当的迎合了中国当前发展阶段的“折中办法”来处理这个问题，即在海外运营的中国企业必须（1）遵守当地法律以及适用于当地的国际规范；（2）获得与当地企业的同等待遇；（3）与中国的基本国情相协调；（4）遵守中共领导下的中国法律。^①这是一个良好的基础，也体现了互不干涉和平等互利的原则。这个办法不仅可以适用于在中国境外的中国企业，也可以适用于社会组织。

另外，社会组织走出去也存在规则适用一致性的问题，即走出去的中国社会组织与走进中国的海外社会组织是否能得到同等对待。规则适用的一致性，是提高国际间信任、促进海内外社会组织开展平等对话与交流、建立互信以及开展长期合作的有力保障。《境外非政府组织管理法》的出台在中国境外所引起的评价褒贬不一。是否能够实现境内外社会组织在中国境内的运行适用相同的法律，是一个值得思考的议题。当然，无论是中国社会组织走出去还是境外社会组织走进中国，二者都必须首先符合

^① 法律与国际事务学会：《关于中华人民共和国境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）的评论》，<http://flia.org/wp-content/uploads/2015/12/commentary3.pdf>，2016年9月20日。

中国的根本社会价值和国家利益。在此基础上，可以根据对境外 NGOs 的不同影响因素及其不同程度而作出特别规定。这样可以避免霸权主义和不平等待遇。而霸权主义和不平等待遇正是被中国自己的历史所证明的不和谐与不稳定的原因。事实上，这也是满足十八届三中全会所要求的“激发社会活力”的最佳方式，即以相同的法律规范对所有社会组织一视同仁，以特别的法律条款对特殊的社会组织特别规范。^①

经济全球一体化下治理体系的形态和实质呈现出了一个更加复杂与不断变化的现实，这其中充斥了处于不同层面的群体预期以及相应的话语。这就要求我们需要更加谨慎和全面地去思考社会组织在一国国内和国际社会中的地位，从而使得主权国家的利益借助社会组织的力量得到实现和提高。中国当下正处在前所未有的历史机遇当中，“一带一路”战略不仅能够将中国的国家利益与国际社会的整体发展结合起来，更加关系着中国是否能在新一轮国际秩序的构建中寻求到战略性位置与角色，并使该秩序服务于社会主义现代化建设。自改革开放以来，国有和私有企业在中国的社会经济发展与改革中得到了飞跃式的发展。也许，“一带一路”将能够成为社会组织实现飞跃式发展的重要契机。同样，如果社会组织能够充分成长并展开跨国行动，那么它将对未来中国国内的社会结构和国际秩序的再塑产生深刻影响。

^① 同上

参考文献

1. 中国共产党新闻网：《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，2013年11月15日。<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>，2016年8月17日。
2. Larry Backer：《The Chinese Communist Party in Chinese NGOs》，<http://lbackerblog.blogspot.com/2015/09/the-chinese-communist-party-in-chinese.html>，2016年8月30日。
3. 新华社：《中国共产党党组工作条例（试行）》，2015年6月16日。http://news.xinhuanet.com/politics/2015-06/16/c_1115638059.htm，2016年8月27日。
4. Simon, Karla W. *Civil Society in China: The Legal Framework from Ancient Times to The "New Reform Era"*. Oxford University Press, 2013. (卡拉·西蒙，《中国市民社会：从古代至新改革时期的法律框架》，牛津大学出版社，2013年。)
5. Hildebrandt, Timothy. *Social Organizations and The Authoritarian State in China*. Cambridge University Press, 2013. (蒂莫西·希尔德布兰特，《中国专制政府与社会组织》，剑桥大学出版社，2013年。)
6. 赛巴斯提安·海尔曼等：《全世界应如何应对中国新 NGO 管理法》，2016年5月5日，<https://www.chinafile.com/conversation/how-should-global-stakeholders-respond-china-new-ngo-management-law>，2016年8月20日。
7. 乔西·弗里德曼：《中国慈善转折？北京如何重新定义 NGO》，2016年7月10日，<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2016-07-10/chinas-charitable-turn>，2016年8月20日。
8. 安东：《归因于新的改革，中国 NGO 数量已超过 50 万，然而严格的管制仍然阻碍其进一步发展》，2014年4月2日，<http://www.asianphilanthropyforum.org/chinese-ngos-grow-500000-thanks-new-reforms-strict-regulations-still-hamper-social-sectors-growth/>，2016年8月20日。
9. 黄安伟：《中国立法授权公安部门管理境外 NGO》，2016年4月29日，<http://www.nytimes.com/2016/04/29/world/asia/china-foreign-ngo-law.html>，2016年8月20日。
10. BBC 新闻网：《中国新通过的管理境外 NGO 的法律引起了全球批判》，2016年4月28日，<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-36157052>，2016年8月20日。

11. 美国白宫新闻秘书办公室：《国家安全顾问苏珊·赖斯与市民社会领导会晤共同探讨中国管理境外 NGO 法律草案》，2015 年 9 月 23 日，<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/23/readout-national-security-advisor-susan-e-rices-meeting-civil-society>，2016 年 8 月 20 日。
12. 路透社新闻网：《中国强化共产党在非政府组织中的角色》，2016 年 8 月 21 日，<http://www.reuters.com/article/us-china-ngos-idUSKCN10X07C>，2016 年 8 月 22 日。
13. 斯坦利·卢布曼：《中国加强对境内外 NGO 的管制》，2015 年 6 月 16 日，<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2015/06/16/china-asserts-more-control-over-foreign-and-domestic-ngos/>，2016 年 8 月 20 日。
14. 《美国科学促进会 2061 计划》，<http://2061.cast.org.cn/n11115958/n11117695/11196848.html>，2016 年 8 月 20 日。
15. 《美国科促会与中国科协签署里程碑式的双方协议共建合作》，2013 年 6 月 24 日，<http://www.aas.org/news/aas-and-chinese-st-organizations-sign-landmark-agreements-build-collaboration>，2016 年 8 月 20 日。
16. 《爱德基金会“了解我”》，<http://www.amity.org.cn/>，2016 年 8 月 20 日。
① 徐会坛：《爱德基金会：终结中国民间组织国际化的“四无”状态》，2015 年 9 月 8 日，<http://www.icixun.com/2015/0908/5124.html>，2016 年 8 月 20 日。
17. 《埃塞俄比亚部长参观南京爱德印刷有限公司》，2016 年 4 月 22 日，<http://www.amityfoundation.org/eng/ethiopian-minister-visits-amity-printing>，2016 年 8 月 20 日。
18. 路透社新闻网：《独家：美国和中国劳工组织为中国沃尔玛游行共同合作》，2016 年 7 月 18 日，<http://www.reuters.com/article/us-walmart-china-idUSKCN0ZY0SV>，2016 年 8 月 20 日。
19. 政策观察：《八仙过海 各显神通：民间组织如何与海外合作方建立关系》，2016 年 4 月 20 日，<http://www.ngocn.net/column/2016-04-20-5490244f6af723e4.html>，2016 年 8 月 20 日。
20. Johanna Simeant: What Is Going Global? The Internationalization of French NGOs “without borders”, Review of International Political Economy, 2005 年第 12 期。

21. European Parliament Council Commission: Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting with the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: The European Consensus, 2006 年 2 月 24 日, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2006%3A046%3A0001%3A0019%3AEN%3APDF>, 2016 年 9 月 2 日。
22. Huang Haoming: Strategies for the Internationalization of Chinese NGOs, 2015 年 6 月 1 日, <http://chinadevelopmentbrief.cn/articles/huang-haomings-strategies-for-the-internationalization-of-chinese-ngos/>, 2016 年 9 月 4 日。
23. European Commission: European Development Policy, http://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy_en, 2016 年 8 月 23 日。
24. “慢食” 运动官网: <http://www.slowfood.com>
25. “清洁” 组织官网: <http://hkcleanup.org/event-info/>
26. Karla Simon: Civil Society in China: The Legal Framework from Ancient Times to The New Reform Era, Oxford: Oxford University Press, 2013
27. 赵倩: 《中国古代慈善组织发展的历程与特点》, 《中国社会发展战略》2007 年第 1 期。
28. Robert D. Putnam, Robert Leonardi, Raffaella Nanetti: Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton: Princeton University Press, 1993.
29. Steve Charnovitz: Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance, Michigan Journal of International Law, 1997 年第 18 期。
30. The UN's Role in Global Governance, 2009 年 8 月, UN Intellectual History Project. Briefing Note Number 15.
31. James N. Roseau and Ernst-Otto Czempiel eds.: Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1992;
32. Paul Kennedy et. al. Eds.: Global Trends and Global Governance, London: Pluto, 2002.

33. Randall Peerenboom: *China's Long March Towards the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
34. Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Megan A. Haddock, Helen S. Tice: *The State of Global Civil Society and Volunteering. Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook, Comparative Nonprofit Sector Working Paper No. 49*, March 2013. Baltimore: John Hopkins University Centre for Civil Society Studies.
35. Michael Howard: *War in European History*, Oxford: Oxford University Press, 2009.
36. Kimmo Kiljunen: *The European Constitution in the Making*, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2004.
37. Zygmunt Bauman, *Europe is Trapped Between Power and Politics*, 2013 年 5 月 14 日, <https://www.socialeurope.eu/2013/05/europe-is-trapped-between-power-and-politics/>, 2016 年 8 月 13 日。
38. Giorgio Agamben: *Introductory Note on the Concept of Democracy*, <http://www.pro-europa.eu/index.php/en/library/understanding-europe/83-giorgio-agamben-introductory-note-on-the-concept-of-democracy>, 2016 年 9 月 19 日。
39. Art. 11, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5. Article 5, *European Social Charter (Revised)*, 3 May 1996, ETS 163.
40. Article 12, *Treaty on European Union (Consolidated Version)*, Treaty of Maastricht, 7 February 1992, Official Journal of the European Communities C 325/5; 24 December 2002.
41. *The European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations*, ETS 124, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/124>
42. N. Fontaine, *Report on Non-Profit Making Associations in the European Community*, (1986), *International Associations Statutes Series*, vol. 1, Appendix 3.7.
43. Marcel Merle, *International Non-governmental Organizations and their Legal Status*, *International Associations Statutes Series*, vol. 1, Appendix 3.6, 1988.

44. L. Kopelmanas, Max Habicht, Report to the Study Committee on Legal Status of the Conference of Non-Governmental Consultative Organizations (1949), International Associations Statutes Series, vol. 1, Appendix 3.3
45. J. P. Niboyet, L. Kopelmanas, Statut Juridique des Organisations Internationales Non-Gouvernementales, International Associations Statutes Series, vol. 1, Appendix 3.6, 1988.
46. Sir Dudley Smith, Legal Status of International Non-Governmental Organizations in Europe, International Associations Statutes Series, vol. 1, Appendix 3.6, 1988.
47. Article 3(b), Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, ETS 144, <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>.
48. Recommendation CM/Rec (2007)14 on the legal status of Non-Governmental Organisations in Europe, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d.
49. 美国国务院：《情况简介：非政府组织在美国》，2012年1月12号，
<http://www.humanrights.gov/fact-sheet-non-governmental-organizations-ngos-in-the-united-states.html>，2016年9月28日。
50. 《美国法典》26篇第501(c)款。
51. 纽约州政府：《非政府组织董事会成员义务》2009年版，
<http://www1.nyc.gov/assets/nonprofits/downloads/pdf/the-three-basic-duties-of-board-members.pdf> 2016年9月28日。
52. 美司法部：《<外国代理注册法案>常见问题》，2016年9月28日，
<https://www.fara.gov/fara-faq.html#1>，2016年9月28日。
53. 美司法部：《<外国代理注册法案>执行》，2016年9月28日
<https://www.fara.gov/enforcement.html>，2016年9月28日。
54. 彼得古勒维奇，大卫莱克，詹尼斯斯坦：《跨国非政府组织的信誉：美德是不够的》，剑桥，剑桥出版社，2012年，第30页。
55. 诺米斯大西：《非政府组织力量的扩张》，《纽约时报》2002年3月22日。
<http://www.nytimes.com/2002/03/22/world/nongovernmental-organizations-show-their-growing-power.html>，2016年9月28日。

56. 罗伯特福莱克: 《2012年慈善赠与超过三千万美元》, 《美财经新闻网》2013年6月20日, <http://www.cnbc.com/id/100831257>, 2016年9月28日。
57. 阿西姆普拉卡什, 玛丽古博提: 《游说团体和集体活动》, 剑桥, 剑桥出版社, 2010年。第90页。
58. 罗迪奥, 史密斯: 《超越规则和利益: 理解跨国人权事业的发展》, 《国际人权》2010年第14期, 第442-459页。
59. 美国国务院: 《希拉里克林顿在公民社会战略对话午餐会的演讲》, 2011年2月16日, <https://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/02/156681.htm1>, 2016年9月28日。
60. 美国外交关系协会: 《软实力: 民主促进与美国非政府组织》, 2006年3月17日, <http://www.cfr.org/democratization/soft-power-democracy-promotion-us-ngos/p10164>, 2016年9月28日。
61. 詹尼诺德伯格: 《美国政府释放矛盾的信号疏远了海地当局》, 《纽约时报》2006年1月29日, <http://www.nytimes.com/2006/01/29/world/americas/mixed-us-signals-helped-tilt-haiti-toward-chaos.html>, 2016年9月28日。
62. 尼克森: 《美国团体促使阿拉伯之春》, 《纽约时报》2011年4月13日, <http://www.nytimes.com/2011/04/15/world/15aid.html>, 2016年9月28日。
63. 彼得巴菲特: 《复杂的慈善事业》, 《纽约时报》2013年7月27日, <http://www.nytimes.com/2013/07/27/opinion/the-charitable-industrial-complex.html>, 2016年9月28日。
64. 维基百科: 《美国国家开发署》, https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Agency_for_International_Development, 2016年9月28日。
65. 美联社: 《美国国际开发署利用拉美青年鼓动古巴内乱》, 《英国卫报》, 2014年8月4号, <https://www.theguardian.com/world/2014/aug/04/usaid-latin-americans-cuba-rebellion-hiv-workshops>, 2016年9月28日。
66. 美国国务院: 《中东伙伴关系行动计划常见问题》, <https://mepi.state.gov/about-faq.html#a1>, 2016年9月28日。

67. 新华网：《一图看懂新华社“一带一路”全球行》，2016年6月20日，
http://news.xinhuanet.com/silkroad/2016-06/20/c_129075791.htm，2016年9月18日。
68. 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，2015年3月28日，
http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html，2016年9月26日。
69. 《一带一路：国家概况》，<http://beltandroad.hktdc.com/tc/country-profiles/country-profiles.aspx>，2016年9月26日。
70. 张蕴岭：《“一带一路”要应对三大挑战》，
<http://comment.cfisnet.com/2015/0506/1301317.html>，2016年9月8日。
71. 《习近平的“一带一路”足迹》，2016年1月6日，
http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/06/c_1117679375.htm，2016年9月9日。
72. BBC 中文网：《BBC 民调：中国国际形象八年来最差》，2013年5月22日，
http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2013/05/130522_bbc_poll_country_influence，2016年9月26日。
73. R.A. Brown：《The Origins of Modern Europe》，London, 1972.
74. 法律与国际事务学会：《关于中华人民共和国境外非政府组织管理法（草案二次审议稿）的评论》，<http://flia.org/wp-content/uploads/2015/12/commentary3.pdf>，2016年9月20日。