



中国发展研究基金会

研究参考

第 20 号 (总 169 号)

2013 年 8 月 1 日

推动建立政府与公民社会组织的 建设性合作伙伴关系

内容摘要：2013 年 6 月 13-14 日，中国发展研究基金会研究一部主任俞建拖受邀参加了在莫斯科举行的“公民社会组织 20 国峰会（G20 Civil Summit 2013, C20）”。本次峰会是今年 9 月圣彼得堡 G20 峰会的外围活动之一。在国际金融危机后，G20 作为国际经济秩序调整的象征，成为国际话语权竞争的重要平台。各轮值主席国也想方设法在 G20 峰会之外，增设补充性的对话平台，以达到促进交流多元化、扩大非经济领域话语权的目 的，如 B20（商业峰会）、Y20（青年峰会）、G(irls)20（女孩峰会）。此次俄罗斯主动倡议并举办了历史上首次 C20 峰会，也是大有深意。

本期研究参考为作者参加本次会议的观察和思考，作者建议中国应积极争取做 2016 年 G20 峰会的主席国。

关键词： 建立；政府；公民社会组织；合作伙伴关系

推动建立政府与公民社会组织的 建设性合作伙伴关系

——赴俄罗斯参加公民社会组织 20 国峰会简记

一、C20 成为俄政府修复与西方社会以及国内公民社会组织关系的平台

自 20 世纪 90 年代以来，公民社会组织作为企业、政府之外的第三部门，在各国国内以及国际性的经济、社会乃至政治事务中的影响力不断扩大，呈“三分天下有其一”的态势。客观地讲，公民社会组织及其群体的形成，是社会结构分化的产物，也是现代社会对市场失灵、政府失灵的一种补救机制，其发展和壮大有客观必然性。在现实中，公民社会组织对于促进社会的价值整合、协调社会利益冲突、传递公共服务、推动国家和社会良性互动具有不可替代的作用。但是在另一方面，作为价值载体和资源配置者，公民社会组织与政府、企业又存在价值观、资源、乃至合法性上的竞争，尤其当公民社会组织的活动跨越国境的时候，也容易产生政治、经济、社会以及文化上的新冲突。因此，公民社会组织与企业、政府之间存在一种既互补又在一定程度上相互竞争的关系。

新世纪伊始，多个独联体国家以及中东北非国家爆发了“颜色革命”，其中非政府组织（尤其是接受外国基金会资助的组织）在其中扮演积极的角色。作为应对，2005 年 11 月，俄罗斯杜马“一读”通过了《关于对非政府组织、非商业性社会组织强化国家注册程序》（即非政府组织法），对非政府组织进行整顿，引起了西方社会以及俄国内反对派的强烈反弹。面对压力，普京政府延缓了“二读”时间，听取各方意见，对“一读”通过的草案进行了修改，修改后的法案在同年 12 月“三读”通过，并于次年 4 月生效。

2012 年普京再次担任俄罗斯总统后，俄罗斯杜马修改《非营利组织法》，修正案于当年 7 月 6 日“一读”通过，11 月正式生效。该法案特别增加了“外国代理人”类别（接受外国资助，从事政治活动的非营利组织将被列为外国代理人类别），该类别非营利组织要在司法部进

行特别的登记注册，并接受年度资助用途审核。法案还要求，对非营利组织实行年度必审和随机抽查等多种方式监督资金的合法使用，对某些“蛊惑”民众的非营利组织或拒绝履行公民义务的组织 and 负责人可判处 3 到 4 年有期徒刑，对其他违法活动判处罚金等惩罚措施。这次修正案非常严厉，是对梅德韦杰夫总统任期内放宽非营利组织管制的一次反转，再次激起了俄国内和西方社会的强烈反弹。

本次 C20 峰会的召开，是普京政府缓和《非营利组织法》修正案所致的与西方社会以及国内公民社会紧张局面的一个重要举措。2005 年《非政府组织法》“一读”通过后，普京政府面对外界压力作了一定的退让，正是为了争取次年 G8 轮值主席国地位、确保总统权力顺利交接、同时为构建“和睦社会”创造条件。今年恰逢俄罗斯担任 G20 轮值主席国，俄罗斯主动提出举办 C20 峰会，搭建一个与公民社会组织对话的渠道，这与其大力支持索契冬奥会的举办一样，是树立俄罗斯对外开放形象所作的重要姿态。

俄罗斯政府高度重视本次的 C20 峰会。会议在莫斯科的总统饭店举行。俄罗斯副总理德沃尔科维奇以及多位部长级官员出席了会议并做了发言，回答了多位全球非政府组织代表的提问。普京总统接见了参会的部分会议代表，听取了关于会议讨论的介绍，提出了他对国际金融体系、环境与可持续发展、粮食安全、工作与就业、公平与包容性增长等会议核心议题的看法。普京肯定了公民社会组织在经济社会发展中的积极角色，并对有关非政府组织(NGO)和非营利组织(NPO)法案的问题作了带和解姿态的回应。在会议细节上，从各国代表赴俄的签证安排，到招待晚宴安排莫斯科河的巡游，主办方也十分用心。

值得一提的是，俄罗斯政府在会上也承受了来自激进 NGO 的挑战。事实上，俄罗斯政府对公民社会组织的发难不无准备。提出举办 C20，完全是政府的主意，并且事先也没有通知国际 NGO 的分支机构和民间 NGO。俄罗斯政府把智库乃至商业机构都归入公民社会组织的行列，这也使得牵头机构的选择有了把控的空间。在 7 个专题工作组中，有三个工作组是由商业机构的代表担任共同主席的。尽管如此，为了向俄罗斯政府施加压力，在会议前一天，几家具有国际影响力的组织牵头，召集其分支机构、部分其它国家以及俄本土的非政府组织

开了一个闭门会，统一了提问方向、口径和策略。在会上，这些机构安排人员围绕相关法案、俄政府对公民社会组织的管制和审查等问题，向副总理以及多位部长级高官进行尖锐提问，并提出修改法案和放松管制的要求，会场上气氛一度火药味十足。面对这些批评，俄政府官员的回应主要是三点：公民社会组织的活动也必须在法律框架内；这些组织不能参与政治活动是国际的通例；俄罗斯的经济、社会以及政治有其独特的国情。

从效果上看，大部分与会代表对俄罗斯政府及领导人的姿态以及这次沟通取得的进展积极肯定，应该说会议达到了预期的效果。不论是温和派还是激进派的非政府组织，都对 C20 这样一种对话平台和机制表示认可。另外，激进派虽然对俄罗斯政府没有更明确地表示要修改法案表示失望和不满（普京只说会考虑各方的意见），但也对有关意见能到达政府高层表示欣慰。

二、C20 峰会讨论的有形成果

本次 C20 峰会讨论的有形成果，主要反映在会后的“20 国公民社会对 G20 领导人的建言”这一宣言性文件中。而这一宣言的主体文本实际上在会前早已拟就。为了提高会议讨论的针对性和深度，C20 组委会设置了 7 个专题工作小组，涵盖国际金融秩序、环境可持续与能源、粮食安全、工作与就业、反腐败、后 2015 发展议程、以及金融包容与金融教育等。此外，还设立了一个关于公平问题的特别工作小组，笔者受邀参与该小组，基于中国经验提供了相关的政策建议，并就报告的其他内容进行审议。这些工作小组的成员来自 G20 国家政府部门、国际组织、公民社会组织以及学术界。这一工作机制本身也是相关利益方对话、磋商、相互理解与合作的过程。相关的建议简述如下：

1. 关于稳健、平衡、可持续、包容性增长的圣彼得堡倡议。“公平研究小组”完成了一份近 40 页的英文报告，向各国首脑提出促进公平增长的系统建议，包括：各国政府应加强应对不平等的政策基础，包括推行有利于促进增加新工作机会的宏观政策，提高政府投资效率，消除腐败、打击逃税以及提高政府支出的效率；完善社会保障体系，以扩大覆盖面和提高支出效率；在 G20 框架下建立一个研究平等

问题的工作组，等等。这一倡议也将提交给参加 G20 峰会的各国领导人，并期待促成达成相关的框架性协议。

2. 工作与就业。包括：推行结构性改革，促进劳动力市场的调适和竞争，减少劳动力市场的扭曲；在不损害金融稳定性的条件下保证对基础设施的投资以扩大就业，完善关于就业的统计，优化对就业政策的评估；

3. 金融包容与金融教育。包括：保护缺乏金融知识的民众，特别是低收入群体；引入金融业的操作准则，保护金融服务消费者的各项权利；在学校中普及金融教育；国家要加大对金融教育和金融信息网络平台的支持，等等。

4. 国际金融体系架构。包括：恢复信任和限制对金融体系的极端管制；激励债权国协助债务国应对主权债务危机；保障 G20 国家拥有平等的筹资机会，减少直接投资中蓄意的资金流动；强化政府对资产配置和外商直接投资对社会、经济、文化和环境影响的监督责任；支持各种区域性的货币以及金融协调机制，等等。

5. 环境可持续性与能源。包括：对于环境与生态脆弱地区进行识别并建立可靠的管理体制；引入新的关于能源消费的标准以及国际监管措施；用生态经济的方法来管理水域以及促进国内以及跨境的海事管理，等等。

6. 反腐败。包括：敦促 G20 成员国着力制止非法金融操作，确保开采业的透明度，通过立法来应对国际贿赂行为，加强政府体系内的反腐败措施，保护爆料人；各国应支持社区搜集相关的信息以及最佳实践；加大国际腐败项目以及非法金融操作的信息协调，等等。

7. 千年发展目标和后 2015 发展议程。包括：各国应加大对千年发展目标之后的国际发展议程的支持；确保 G20 参与新议程的制定并有所贡献；对多年度发展计划的优先项予以重新检查，重点强调减少不平等、保障粮食安全、增加税收透明度、反腐败以及引入公平的税收体系和社会保障体系；加强发展政策协调，建议成立 G20 关于发展的的工作小组。

8. 粮食安全。加强对贫困以及脆弱人群粮食安全危机的早期响应；强调政府、国际和区域组织、非政府组织和公民社会在粮食安全

上的集体责任；加大对农业科技现代化的投入，提高小农生产的稳定性等。

三、对我国竞争 G20 峰会轮值主席国的启示

我国应高度重视 G20 峰会轮值主席国的竞争。作为新兴国家参与国际经济秩序重构的重要舞台，G20 的重要性不断凸显。尽管 G20 中，金砖国家的话语权在提升，但传统的 G7 国家总体上还是占据主动和优势。在新的国际秩序博弈中，中国现在是处于聚光灯下，举手投足都引发过度关注。与其在世界银行行长、IMF 总裁、亚行行长等惹人瞩目的国际秩序标志性象征上进行竞争，争取轮值国主席既不引人注目，又能充分发挥轮值主席国在国际年度议题设定、议程安排上的主导权。澳大利亚、土耳其已经确定为明、后两年峰会的轮值主席国，一旦日本成功竞争 2016 年轮值主席国，考虑到地区平衡因素，我国最早也要等到 2018 年才能获得主办机会。这与我国当前以及今后 5 年在国际经济体系中的地位不符，也不利于我们争取有利国际环境，为深化改革扩大空间，因此 2016 年的轮值主席国竞争应该志在必得。

应趁准备领导人秋季圣彼得堡峰会的机会，提前对轮值主席国竞争造势。在这次会上，日本的代表已经提前造势，说日本将是 2016 年的主席国，这也给我们提了个醒。既然我们有意竞争 2016 年的主席国位置，政府有关部门可以和国内的非政府组织、研究机构等提前做点沟通，这样民间层面的学者和机构也能提早在国际平台上吹吹风。

G20 峰会轮值主席国的竞争“功夫在诗外”。在 G20 框架下，现在衍生出越来越多的外围活动。其中有一些活动可能是形式大于内容（如女孩峰会），象征性意义更明显。而像公民社会组织峰会，组织得好则很容易在国际形象上加价；如果切断这一渠道或者组织不好，甚至有可能影响竞争成功的可能性。在本次 C20 峰会上，澳大利亚、土耳其都宣布要把 C20 这个平台延续下去。如果到中国突然中断，看起来也不甚恰当。所以 G20 轮值主席国的竞争不光要比拼国家领导人正式峰会的安排，还要比拼其他外围活动的安排，要打好组合拳，提早拿出总体规划方案。

提前做好 C20 峰会筹备的组织准备。要成功举办 C20 峰会，需

要有能力的国内非政府组织的参与和牵头。考虑到我国尚缺乏有国际影响力的非政府组织，即使未来承办 C20 峰会，也还涉及到对会议议题和讨论把控的问题。对此，有两方面的建议：一是对国内在发展政策研究与实践上具有一定影响力的非政府组织进行间接支持，包括提高相关机构的影响力和主导议题设置的能力；二是，加强与有全球性影响力的国际非政府组织的善意沟通与合作等。

加快深化社会管理体制改革，主动倡导政府与公民社会组织之间的建设性合作伙伴关系。当前我国对非政府组织的管制还比较严格，今年应该加快出台社会管理体制改革的方案，放松对公益性社会组织的登记注册条件，提前创造宽松但有序的氛围，树立良好的国际形象，这样到时候筹备 C20 峰会也是水到渠成。与此同时，要借鉴俄罗斯在立法上的经验与教训，加强对国际上关于非政府组织的法律规范的介绍。事实上，包括美国在内的世界各国对于非政府组织和非营利组织参与政治活动都有严格约束，但是一般公众对之知之甚少。及早做好相关的法律普及，对内有助于规范相关组织行为，对外有助于提前消弭意识形态争论的风波。更重要的是，政府有关部门应当承认现代社会中公民社会组织存在的必然性和必要性，主动倡导构建政府与公民社会组织之间的“建设性合作伙伴关系”，既有利于把握主动权，又能为公民社会组织提供一个有前景的方向。

（中国发展研究基金会 俞建拖 执笔）

地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn
