俄罗斯非政府组织的分类透视与政策评析*

李　兴　姚　威

【内容提要】　俄罗斯非政府组织的状况与俄政府对非政府组织的政策是具有重要学术价值和现实意义的研究课题。俄罗斯境内的非政府组织可分为“本土非政府组织”和“外国代理人”两种类型，在此分类基础上，可对俄罗斯非政府组织的行动逻辑及其“工具性”与“主观性”并存的社会作用进行分类透视，对俄政府在非政府组织问题上实行“合作性”与“对抗性”的不同政策及其效果进行分析和评估。在全球化与全球治理的背景下，非政府组织的活动对俄罗斯来说，积极作用和消极影响并存，是一把双刃剑。俄罗斯对非政府组织区别对待、对其活动加以法律规范的政策有经验也有教训，对中国制定非政府组织政策具有借鉴和启示意义。

【关 键 词】　俄罗斯　非政府组织　本土非政府组织　外国代理人　“颜色革命”

【作者简介】　李兴，北京师范大学教授，博士生导师，教育部区域与国别研究基地—北京师范大学俄罗斯研究中心学术委员会主任，历史学院国际关系教研室主任；姚威，北京师范大学政府管理学院博士研究生。

苏联解体后，俄罗斯非政府组织在经历波折后平稳发展，特别是在配合政府职能提供社会服务方面发挥着重要作用。但一些非政府组织究竟是帮助本国社会发展的助手，还是帮助西方国家发动政变的打手，这是值得研究的。它们虽打着公正与人权的名义，举着自由与民主的旗号，但实践的真是所谓的“普世价值”么？在欧亚地区，无论是俄罗斯的反政府游行还是中亚的“颜色革命”，背后都有外国非政府组织的影子，非政府组织双刃剑性质的社会作用日益凸显。研究俄罗斯非政

* 本文系国家哲学社会科学基金重大课题“丝绸之路经济带框架下的中俄全面合作研究”（16ZDA040）的阶段性成果，同时受教育部区域与国别研究基地—北京师范大学俄罗斯研究中心资助。

府组织的治理经验有助于中国非政府组织更好的发展，并在法制与文明的双重约束作用下，让非政府组织回归应有的本质与目标，促进社会和谐发展。

一 关于俄罗斯非政府组织的研究概况

在俄罗斯，非政府组织与政府间的合作日益紧密，非政府组织被视为“通往社会的桥梁”——回应公民需求和开发创新服务的一种重要渠道。从社会的角度，学者将非政府组织的功能定义为“旨在改善弱势群体生活质量的自治非营利组织”①。非政府组织能够提供创新灵活的服务，可以听到“穷人”和“弱势群体”的声音，并对这些人进行“扶贫”，在补齐社会短板方面发挥重要作用②。在 30 年左右的时间里，非政府组织已经成为俄罗斯发展中的重要角色。关于政府与非政府部门的关系问题在学术辩论和公共政策实践中引起了广泛的关注。学术界提出了各种理论模型来阐明政府和非政府部门之间的复杂关系。

在第一种模型中，科斯顿强调政府与非政府组织权利的对称性平衡，并从政治体制是否接受多元化行动者的角度，通过八个指标分析非政府组织的行动空间与行动策略③。他指出：在政权接受体制多元化的情况下，政府越开放，越容易与包括非政府组织在内的社会行动者开展合作。政府的政策制定过程涉及一系列正式和非正式的决策机制，旨在平衡多元社会中的各种利益。相比之下，在政权抵制体制多元化的情况下，政治决策过程由政府控制，只为社会行动者提供有限的参与机会。

理解国家与非政府部门之间关系的第二个理论模型是由纳贾姆开发的 4C 框架（cooperation，confrontation，complementarity，cooptation）。这是根据政府与非政府组织目标与策略的匹配程度构建的一个关于二者合作与对抗的动态关系框架，具体包括四种不同形式的相互关系：合作（相似的目标和战略）；对抗（不同的目标和战略）；互补（相似的目标，但不同的策略）和协作（不同的目标，但相似的策略）。在 4C 模型中，政府和非政府组织都追求一定的目标，并试图说

① A. C. Vakil，“Confronting the Classification Problem：Toward a Taxonomy of NGOs”，*World Development*，1997，Vol. 25，No. 12.

② M. Howes，“Linking Paradigms and Practice：Key Issues in the Appraisal，Monitoring and Evaluation of British NGO Projects”，*Journal of International Development*，2010，Vol. 4，No. 4.

③ J. Coston，“A Model and Typology of Government – NGO Relationships”，*Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*，March 27，1998.

服对方承认自己的利益，同时使用各种策略来实现它们①。

保利等人从政府与非政府组织互惠关系的本质出发，开发了第三种理解政府和非政府组织之间关系的模型，以更好地说明非政府组织在社会中所处的位置②。这一模型有助于理解当今俄罗斯的政府与非政府组织的关系。各国政府对非营利组织有强大的影响，因为它们制定了登记、资金使用、报告和合作的规则。然而，非营利组织也可以自主产生影响，因为它们有能力，如专门知识、经验和技能，这些能力对执行政府方案至关重要。

在上述理论模型的基础上，学者们对俄罗斯非政府组织发展进行研究并得到一系列发现。一方面，非政府组织发挥作用与稳定的社会环境密不可分③。苏联解体之前，个体意识难以独立于权威，社会组织对国家具有较强的依附性，这样的社会环境不利于非政府组织发展；苏联解体后，俄罗斯在相当长一段时间内没有限制非政府组织活动，令其获得了一定的发展空间④。另一方面，俄罗斯政府与非政府组织的关系兼具合作与对抗的特点，非政府组织在缓解政府失灵问题方面发挥了重要作用⑤。除此之外，俄罗斯非政府组织具有三个重要的特点。第一，俄罗斯非政府组织法出台年限较短，直到 1995 年才获得通过。该法律规定了俄罗斯非政府组织的法律形式和职能，除约束新成立的组织外，苏联时期遗留的组织也可在该法律约束下继续开展活动，包括向儿童、妇女、养老金领取者、退伍军人提供援助⑥。第二，缺乏社会参与，但联邦政府的重视程度有所提升。在 20 世纪 90 年代，俄罗斯非政府组织的发展没有得到广泛关注，尽管后来在外国捐助者的支持下建立了许多新的非政府组织，并获得了组织和管理能力，但在很大程度上仍然缺乏公民参与以及所在社区、商业和地方政府的支持⑦。相比之

---

① A. Najam, "The Four C's of Government Third Sector – Government Relations", *Nonprofit Management and Leadership*, 2000, Vol. 10, No. 4.

② R. Pauly, F. De Rynck and B. Verschuere, "The Relationship between Government and Civil Society: A Neo-Gramscian Framework for Analysis", Proceedings European Group for Public Administration, Ghent University, 2016.

③ Бокерия С. А. Неправительственные организации: особенности функционирования и развития в РФ//Вестник Российского университета дружбы народов, 2013, No. 2.

④ Громова А. В. Особенности функционирования неправительственных организаций в России//Вестник Российского университета дружбы народов, 2007, № 3 – 4.

⑤ Андреева О. С. Неправительственные организации как инструмент глобальной политики//Власть, 2009, No. 4.

⑥ H. Aliyev, *Post – Communist Civil Society and the Soviet Legacy: Challenges of Democratisation and Reform in the Caucasus*, London: Palgrave Macmillan, 2015.

⑦ M. Howard, "The Weakness of Postcommunist Civil Society", *Journal of Democracy*, 2002, Vol. 13, No. 1.

下，在联邦层面，非政府组织得到的关注越来越多。2001 年俄罗斯为政府和非政府组织的关系制定了新的指导方针。2005 年，俄罗斯联邦社会院在俄罗斯各地区设立了分支机构①。2006 年，俄罗斯修改非政府组织法并出台新政策，旨在促进非政府组织的发展②。第三，俄罗斯的非政府部门高度多样化，但地区、领域分布不平衡。从地区分布来看，非政府组织主要集中在城市地区，超过四分之一的非营利组织（27%）在莫斯科市、莫斯科州和圣彼得堡注册。而大多数地区和地方性非政府组织都是小型组织，很少或没有专职工作人员，也很少获得资金。从领域分布来看，非政府组织的活动主要集中于社会领域，包括关心残疾人、儿童福利以及对孤儿院提供援助等等，约占俄罗斯非政府组织总数的 50% ~60%；人权和环境组织相对较少，约占俄罗斯非政府组织总数的 5% ~10%③。

中国学者也关注俄罗斯非政府组织的发展。首先，中国学者注意到俄罗斯非政府组织数量不断增长。魏芦华、张良研究了 2011 年以来俄罗斯非政府组织的数量变化，分析了苏联解体以来俄罗斯社会非政府组织数量持续增长的趋势④。其次，中国学者也注意到俄罗斯政府对非政府组织的立法日趋完善。刘向文和王圭宇分析了 2006 年之前俄罗斯政府对非政府组织的立法，及其对预防“颜色革命”的一些作用⑤。贾少学从立法的角度，探讨了俄罗斯非政府组织发展状况，特别是普京执政以来俄罗斯非政府组织立法的政治背景⑥。姜昱子基于俄罗斯政府与非政府组织的法律关系，分析了俄罗斯非政府组织在国家与公民之间建立桥梁的角色与作用⑦。可以看出，俄政府出台大量与非政府组织相关的法律法规，目的在于提升非政府组织服务社会的能力。再次，中国学者关注俄罗斯非政府组织作用的多元化问题。孔令秋研究了俄罗斯非政府组织功能以及国家治理与民间治理的互动机制，揭示了俄罗斯探索治理道路的特殊性，凸显了俄罗斯非政府组

① K. Stuvøy, “Power and Public Chambers in the Development of Civil Society in Russia”, *Communist and Post – Communist Studies*, 2014, Vol. 47, No. 3 – 4.

② L. Salamon, V. Benevolenski and L. Jakobson, “Penetrating the Dual Realities of Government – Nonprofit Relations in Russia”, *Voluntas*, 2015, Vol. 26, No. 6.

③ Бокерия А. С. Неправительственные организации (НПО): особенности функционирования и развития в РФ.

④ 魏芦华、张良：《俄罗斯对非政府组织的管理：历史沿革、法律手段及评价》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2017 年第 6 期。

⑤ 刘向文、王圭宇：《试析俄罗斯联邦对非政府组织的法律规制》，载《郑州大学学报（哲学社会科学版）》2009 年第 4 期。

⑥ 贾少学：《俄罗斯非政府组织立法动态分析》，载《人民论坛》2015 年第 8 期。

⑦ 姜昱子：《俄罗斯国家与非政府组织间的法律互动》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2014 年第 5 期。

织对国家治理方式转型的积极意义①。曹升生对冷战后美国涉俄非政府组织进行了研究，从大国治理角度探索了非政府组织对美俄关系的作用②。闫文虎从俄罗斯非政府组织的特点与影响入手，分析非政府组织具有的两面性，提出应一分为二地看待非政府组织在社会建设中的积极作用与消极作用③。

学者们虽从不同角度研究了非政府组织在俄罗斯的发展，但并未严格划分非政府组织的类型，因而未能深入分析不同类型的非政府组织的行动逻辑及其积极影响与消极影响，这为本文的研究提供了空间。

二　俄“本土非政府组织”和“外国代理人”的行动逻辑

从表面上看，每个非政府组织都应具备自己独立的组织理念与组织目标。但如果仔细观察会发现，一些非西方国家中的非政府组织存在两种类型：一类是本土非政府组织，这类非政府组织行动时以本国的利益作为主要考量；另一类是以外国为背景的非政府组织，可以称之为外国代理人，包括部分外国非政府组织、跨国公司、全球传媒等。外国代理人这一称谓来源于在美国，美国对于它们有着世界上最为严苛的管理政策。1938 年美国出台的《外国代理人登记法》规定，受外国直接或间接委托的个人或组织在美国境内活动时，都需进行登记，并按时对活动情况进行汇报，旨在遏制外部势力渗透④。事实上，从国家利益、资金来源、文化背景来看，本土非政府组织与外国代理人两种组织的行动策略是完全不同的。探寻非政府组织的行动逻辑，可以发现每个非政府组织究竟代表谁的利益，进而可以发现政府对一些非政府组织予以限制的原因。同样，在俄罗斯，这两种非政府组织由于资助人所在国家及文化背景存在差异，具有不同的组织行动逻辑。

（一）俄罗斯本土非政府组织的行动逻辑

以执行意志、资金来源以及目标、职能为依据，可将俄罗斯本土的非政府组

① 孔令秋：《俄罗斯治理变革策略的演变及其对中国的启示》，载《中南大学学报（社会科学版）》2017 年第 1 期。

② 曹升生：《冷战后美国的涉俄非政府组织研究》，载《俄罗斯研究》2017 年第 2 期。

③ 闫文虎：《浅析俄罗斯和中亚非政府组织》，载《新疆大学学报（哲学人文社会科学版）》2008 年第 1 期。

④ Молчанов Н. Ю. Некоммерческие организации как символ современного общества//Контуры глобальных трансформаций：политика，экономика，право，2016，№. 2.

织划分为三种类型：政府资助的非政府组织、政府支持的非政府组织、草根非政府组织（见表 1）。

表 1　俄罗斯本土非政府组织分类表

组织属性 / 组织类型	执行意志	资金来源	目标、职能	举例
政府资助的非政府组织	政府意志	俄罗斯政府负责筹集	改善公共服务，延伸政府社会功能	俄罗斯战略研究所；俄罗斯国际事务委员会；瓦尔代俱乐部
政府支持的非政府组织	政府意志 民众意志	俄罗斯政府支持与自身筹集	影响政府议程，强化公共利益	全俄社会运动；民族语言文化保护会
草根非政府组织	本国特殊利益集团的意志	自身筹集	表达利益集团需求，捍卫集团利益	1127 车队工人工会

苏联解体后，俄罗斯政府的民间治理转型是在不断试错中进行的，本土非政府组织在俄罗斯的发展也经历了波折①。国家主义的路径依赖、全盘西化的路径替代都成为俄罗斯社会改革的绊脚石。国家主义使得俄罗斯社会力量发展不足，而不考虑本土情况的“西方化”造成了社会的排异反应。叶利钦时代，在宽松的政治氛围下，外国非政府组织由于具有较为成熟的发展经验，很快在俄罗斯站稳了脚跟，而本土非政府组织由于缺乏政府的支持，配合国家完成社会服务的能力明显不足。丧失独立性、自主性、志愿性的俄罗斯本土非政府组织在转型中显示出无力与无序。由于不断西化遭到失败，加之外国非政府组织无序发展影响社会稳定，俄当局开始将目光聚焦于本土，大力扶持不接受外国资助的本土非政府组织，当然，其活动主要限于社会援助领域，而不涉及人权保护或其他可能有争议的问题②。

弗拉季斯拉夫·苏尔科夫在 2006 ~ 2007 年提出“主权民主”思想，他认为“民主理想应该适应俄罗斯历史和文化的独特属性”③。从那时起，俄罗斯政府与非政府组织的关系就被定义在“主权民主”的民族主义意识形态中，旨在反击西方霸权民主理念。在“俄罗斯主权民主”这个具有民族主义色彩的话语框架

① 孔令秋：《俄罗斯治理变革策略的演变及其对中国的启示》。

② Громова А. В. Особенности функционирования неправительственных организаций в России// Вестник Российского университета дружбы народов，2007，No. 3 – 4.

③ J. Richter，“The Ministry of Civil Society? The Public Chambers in the Regions”，*Problems of Post Communism*，2009，Vol. 56，No. 6.

内，明确禁止外国代理人以“西式民主”挑战俄罗斯社会秩序，限制其“机构的民主活动”。与此同时，由于植根于本土的非政府组织将捍卫本民族国家利益作为其行动的主要目标，俄罗斯政府不断加大对它们的资金支持，2006 年资助金额仅 5 亿卢布，到 2015 年增加到 100 亿卢布①。研究发现，本土非政府组织力量不断壮大，在配合政府工作、解决社会发展问题方面作出重大的贡献；在处理社会事务、改善社会公共服务质量方面，高度契合民众的意愿，起到了积极作用②。俄罗斯政府在“主权民主”的框架下，壮大本土非政府组织力量的做法，增强了俄罗斯政府的权威，同时，也绕开了“西式民主陷阱”，保留了俄罗斯自身主导的民主规范。

通过财政和制度的约束，俄罗斯本土非政府组织被赋予了一定的排他性。一些外国代理人被地方政权或中立团体取缔，一些关键的外国代理人虽然继续存在，但也面临着“不平衡的竞争环境”③。在这种情况下，国际捐助者开始受到越来越大的政府压力，对俄罗斯非政府组织的资助开始减少。发生这样的情况，与俄罗斯政府、社会对“民主危机”以及“颜色革命”的高度警惕有关。自“颜色革命”以来，关于“特洛伊木马”的言论④在俄罗斯很普遍，这可以归结为俄罗斯政府对西方干涉内政的担心。一些外国非政府组织之所以如此热衷搞民主运动，也源自于西方宗教与社会文化的影响。俄罗斯的东正教与西方的天主教虽然同属于基督教，是近亲关系，但没有经历宗教改革的东正教明显较为保守、传统。加上长期以来村社集体主义与苏联政治文化的影响，使得俄罗斯很难以西方化的道路来完成本土治理模式的转变。俄罗斯只有通过加强国家力量来整合社会力量，从而更好地提升社会治理能力。俄罗斯政府规定，一旦某些非政府组织出现了破坏社会和谐的活动，国家注册局有权认定其活动为非法⑤。在与政府的互动过程中，俄罗斯本土非政府组织的行动逻辑及“主权民主”框架下政府与

---

① Наумов А. О. Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления//Государственное управление. Электронный вестник，2013，No. 3.

② Кривец А. П. Роль неправительственного сектора в развитии взаимодействия гражданского общества и власти//Научные ведомости Белгородского государственного университета，2008，No. 2.

③ L. Gilbert，“Crowding Out Civil Society：State Management of Social Organisations in Putin’s Russia”，*Europe – Asia Studies*，2016，Vol. 68，No. 9.

④ 关于非政府组织的“特洛伊木马”言论是指：某些非政府组织用华丽辞藻自我包装，但实际上是图谋不轨的“特洛伊木马”，在进入他国之后，开始由内而外地组织一些所谓的“民主活动”，以扰乱他国社会秩序，削弱他国政府权威。

⑤ Федеральный Закон От 10. 01. 2006 N 18 – Фз “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”. http：//www. kremlin. ru/acts/bank/23347

非政府组织的边界不断清晰，即无论是哪种非政府组织，都需要将俄罗斯本国利益作为行动准则，服务于国家与社会。在这样的逻辑下，非政府组织从国家获得资金支持，为社会提供了大量的公共服务，填补了之前的空白①。从而，在“主权民主”框架下，俄罗斯非政府组织得以不断本土化，俄罗斯社会转型进程得以不断推进。

（二）俄罗斯“外国代理人”的行动逻辑

出于主权与社会稳定的考虑，俄罗斯政府对外国代理人变得更加谨慎。2013 年出台的外国代理人法案限制了外国非政府组织的权利，并导致一些机构被关闭。该法律表明了俄罗斯对外国代理人的一种态度：一些外国代理人是基于外国议程或外国政府利益行动的，这样的做法会威胁俄罗斯的利益与安全。以执行意志、资金来源及目标、职能为依据可将俄罗斯外国代理人划分为三种类型：西方国家资助的非政府组织、国际组织在俄分支机构、外国公民及法人资助的机构（见表 2）。

表 2　俄罗斯外国非政府组织分类表

组织属性 / 组织类型	执行意志	资金来源	目标、职能	举例
西方国家资助的非政府组织	执行国外政府在俄目标	外国政府筹集、资助	维持国外政府意志在俄社会延伸	美国国家民主基金会
国际组织在俄分支机构	履行国际组织及外国组织在俄职能	国际组织、外国组织筹集资助	完善国际组织在俄职能	开放社会基金会；国际共和研究所
外国公民及法人资助的机构	实现外国公民或法人意志	外国公民或法人资助	维护外国公民或法人在俄利益	索罗斯基金会；卡内基基金会

非政府组织总是被民众认为是代表无私的、利他主义精神的，但如果仔细观察就会发现，一些外国代理人并不总是无私地从事“社会服务”工作，有的毫不掩饰地参与到地区政治事务中，它们作为跨国行动者被欧美大国视为“代理人”。它们有动机以掌握更多的俄罗斯社会资源、牺牲俄罗斯的利益为代价，向西方证明自己的作用。中亚的“颜色革命”已经证明，这些非政府组织可能并不是那么的“非政府”。俄罗斯政府对一些外国代理人以不尊重俄国家主权的方式进行人权活动很不满，因为它们破坏了“主权民主”的框架。因此，俄罗斯政府对外国代理人的管理趋于严格，并且上升到立法层面，于 2012 年 11 月 20 日修订了外

① Наумов А. О. Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления.

国代理人的注册管理办法，导致外国代理人数量占非政府组织总数的比重下降。

事实上，苏联解体后，美国就开始在中亚及东欧一些制度转轨国家进行民主扩展活动，其主要方式便是为这些国家的政治反对派及形形色色的非政府组织提供技术与经济援助。随着美国与欧盟对后苏联地区战略空间的蚕食，特别是俄美两国对后苏联地区的利益争夺进入白热化，这些外国代理人以西方国家利益为主，践行西方民主国家的价值观，在执行捐赠者意志、牺牲俄罗斯利益的同时，力争掌控俄更多的社会资源和话语权，改善自己在俄罗斯的社会地位。绝大多数外国代理人是在输出其幕后赞助者的意识形态①，因为民主扩张意识一直深植于西方的政治文化传统之中②。1992～2007 年美国共向原苏联地区拨付了 280 亿美元，这些经费并非直接拨给政府用于当地基础设施建设，其中很大部分都是给了美国的非政府组织，旨在推行美国的外交战略③。这类非政府组织在俄罗斯的民族地区开展活动，支持民族分离主义活动，违背了俄罗斯国家的根本利益。例如，长期资助北高加索公共研究所的福特基金会，就直接或间接地对北高加索地区进行所谓的“民主改造”。从 2004 年开始，该研究所获得来自以美国为首的西方世界的资助年均达到 800 万美元④。实际上，多数俄罗斯人认为，北高加索地区局势不断恶化与这些基金会脱不了干系⑤。

说到底，非政府组织是西方国家推动“华盛顿共识”的重要工具。外国代理人背后大多是传统上富裕并有特权的前殖民国家，而运用非政府组织进行政治操控本也是殖民主义文化的延续，旨在构建西方精英联盟控制下的高度协调的非政府组织群体，进而更有效率地攫取资源，抹黑、威慑和推翻西方不喜欢的国家政府。为什么西方大国会将非政府组织当作传播理念、攫取利益的工具呢？一方面，西方大国用二元对立的心态来看待其他与之不同的国家，外国代理人恰恰信仰西方文明影响下的善恶二元论。另一方面，外国代理人信仰物竞天择的强者发展路径以及资本正义的扩张途径，这些都构成了西方话语体系扩张的重要意涵。在西方国家的眼里，非政府组织所从事的“民主改造”是在帮助第三世界国家找到正确的价值观。

---

① Micheal Bond，“The Backlash against NGOs”，*Prospect*，2000，No. 4.

② 〔美〕埃里克·方纳：《美国自由的故事》，王希译，商务印书馆 2002 年版，第 89 页。

③ Наумов А. О. Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления.

④ Скоробогатов В. В. Развитие гражданского общество в Российской Федерации：Институциональные аспекты оформления//Наука и современность，2010，No. 5－2.

⑤ Лыюров А. А. О деятельности неправительственных экологических и правозащитных организаций в России（1960－2000 гг.）//Известия Коми научного центра УРО РАН，2013，No. 1.

（三）俄罗斯政府在非政府组织问题上的行动逻辑

本土非政府组织与外国代理人存在两种不同的行动逻辑。外国代理人主要是执行外国出资人的意志，制造人权危机，影响社会稳定。本土非政府组织则主要是执行本国政府、社会的意志，维护本国国家利益。这样不同的行动逻辑也造成了俄罗斯政府与非政府组织关系出现了合作与对抗两种情形（见表 3）。

表 3　俄罗斯政府与非政府组织间的合作与对抗

	目标（结果）	策略（手段）	非政府组织类型	非政府组织与政府的关系（合作或对抗）
俄罗斯政府	国家安全与主权	限制人权非政府组织和国外潜在非政府组织活动	本土非政府组织	合作
			外国代理人	对抗
	通过提升福利实现社会稳定	通过让非政府组织参与提供社会服务解决俄罗斯社会问题	本土非政府组织	合作
			外国代理人	合作

当国家与非政府组织战略目标相同时，俄罗斯政府则会采取较为稳定的行动策略，政府对非政府组织政策偏向合作。从这个角度来看，非政府组织是社会政策的实施者，只要他们遵守政府设定的优先事项（避开民主、人权等话题），政府则会大开绿灯。对国家来说，非政府组织的优势在于他们在社会各个方面的专业知识。在两类非政府组织中，往往本土非政府组织更符合俄罗斯政府对非政府组织的需求，所以俄罗斯政府出台的与非政府组织合作的政策也更偏向本土非政府组织。外国代理人则与政府存在潜在的目标冲突，主要集中在人权与民主领域。根据纳贾姆的说法，如果国家和非政府组织在目标和策略上都不同，就存在对抗关系。可以说，俄罗斯外国代理人与政府的对抗和合作是相互平行的，只要外国代理人的目标和策略符合俄罗斯“主权民主”的发展框架，政府也为其提供机会。根据本土非政府组织与外国代理人不同的行动逻辑，俄罗斯政府对于非政府组织的“合作性”与“对抗性”政策分配逐渐清晰，那就是支持本土非政府组织，限制外国代理人。为维护国家安全，俄罗斯政府试图减少非政府组织支持下的公民自治活动，并尽可能限制独立的外国代理人在俄罗斯国内的活动。从俄罗斯决策者的角度来看，这些组织可能会受到大国资助，并受到其潜在控制，对国家安全造成威胁。大多数带有西方政治议程的（即人权或环境保护）的俄罗斯非政治组织都面临着对抗性政策的影响。

三　“工具性”与“主观性”：非政府组织对俄罗斯社会的影响

非政府组织是为俄罗斯带来了新的社会秩序、社会发展，还是带来了人权危机、“颜色革命”，这要看其本身的性质与目标①。总体来看，非政府组织对俄罗斯社会的作用可被归结为工具性和主观性两个方面。

（一）工具性：完善社会治理模式

非政府组织作为社会治理工具，对于俄罗斯有两层重要意义。首先是完善社会治理模式。对于社会治理来说，没有什么事情比发展一个充满活力的“第三部门”更重要，非政府组织不断发展使俄罗斯政府社会治理逻辑更加清晰。早期，俄罗斯在激进的变革之路上全面西化，付出了惨痛代价。痛定思痛的俄罗斯政府开始进行“国家主导—社会参与”式的自主化社会治理道路探索。随着普京政府执政经验的积累，加上吸取叶利钦政府的失败教训，俄罗斯社会治理能力提升与治理道路探索在稳步前行。在实践中，俄罗斯将更多国内因素注入新道路的探索中，注重本国实际情况，强化国家力量，有意识地扶持还未发展成熟的本土非政府组织。这体现出俄罗斯完善社会治理、自主探索民主道路的强大决心。经历了大变革的俄罗斯，既不会走苏联的老路，也不会成为西方的傀儡。非政府组织参与到社会工作中，不仅有利于国家与社会关系的调整，提升社会治理能力，更有利于提升整个国家的治理能力。尤其是本土非政府组织与国家其他机构、地方自治机构协调配合，显著提升了俄罗斯国家治理能力。俄罗斯国家建构与民间治理经验的耦合，促使俄罗斯社会治理模式不断完善。多元治理主体在国家的引导下，相互配合，全面合作，形成一股强大的社会治理合力，共同推进俄罗斯社会的发展，完成新的国家社会秩序建构。其中，本土非政府组织在俄罗斯政府的大力扶持下，在社会治理方面的工具性不断凸显出来②。

其次是加快社会建设步伐，为社会发展提供积极力量。本土非政府组织近年积极保护和发展俄罗斯的文化和语言，帮助俄罗斯加强精神共同体建设，维护土著民族和少数民族的权利，捍卫北高加索地区持久的民族和平等等，从多方面发

---

① Молокова М. А. Организации “третьего сектора” как “точки роста” потенциала гражданского общества в современной России//Теория и практика общественного развития，2011，No. 6.

② Алябьева С. А. Отношения НКО и государства – концепт “гражданское общество” на региональном уровне//Вестник Тамбовского университета，2011，No. 11.

挥了不可替代的积极作用①。在非政府组织的协助下，俄罗斯政府有效促进了社会发展，一定程度上弥补了管理能力的不足，节省了部分成本，提升了公共服务水平。对于俄罗斯来说，大力发展本土非政府组织，并促使其与政府建立良好的伙伴关系，是在全球治理浪潮下的必然选择。在不威胁国家安全的情况下，俄罗斯会坚定不移地支持本土非政府组织的发展。尽管 2014 年以来，俄罗斯由于克里米亚问题受到西方经济制裁，2020 年以来又遭受新冠疫情的重创，但俄罗斯社会依旧能保持稳定与活力，这与非政府组织的高效工作密切相关。

（二）主观性：人权危机、“颜色革命”

主观性是指以组织主体需求去看待客体。非政府组织的主观性（组织意识）导致了一些外国代理人大打人权旗号，制造人权危机，甚至发动“颜色革命”，对社会产生了严重的消极影响。因此，对外国代理人“去组织意识”“去意识形态”，使其保持中立，或是增强其爱国意识非常重要。2008 年以后，俄罗斯政府进一步修改现行法律并开始限制一些外国代理人组织策划的“政治活动”。一些对俄罗斯政权持批评态度的外国代理人或者被彻底赶出公共领域，或者被支持俄罗斯政权及保持中立的团体所取代。这对俄罗斯“主权民主”的发展有着重要影响，也被视为俄罗斯社会规则“升级”的一种方式。俄罗斯当局无法忽视外国代理人通过制造人权危机造成的消极社会影响，尤其是在这种活动已经对俄罗斯本国领土主权与国家安全产生威胁的情况下。除破坏民族关系、破坏俄罗斯领土主权完整，一些外国代理人还以非政府组织为伪装搜集情报，开展间谍活动，威胁俄罗斯社会的正常运转②。在某些特定的情况下，外国代理人甚至可能制造“颜色革命”。

“颜色革命”与其称之为是一场革命，更像是一场政变，是西方实现霸权的一种手段。这些所谓的“革命”并不像历史上那些著名的革命事件一样，由革命者去推翻或打破旧的社会制度，改变原先国家的体制，再去建立一种新的体制去管理整个国家，而是简单的更迭政权，建立亲西方政权。后苏联地区多起“颜色革命”的背后都有西方非政府组织的影子，主要有 1989 年捷克斯洛伐克的

① 〔俄〕A. O. 博罗诺耶夫、徐向梅：《俄罗斯的政治文化与公民社会：基本特征与问题》，载《国外理论动态》2012 年第 9 期。

② 闫文虎：《浅析俄罗斯和中亚非政府组织》。

“天鹅绒革命”、2003 年格鲁吉亚的“玫瑰革命”、2004 年乌克兰的“橙色革命”、2010 年吉尔吉斯斯坦的“郁金香革命”，等等。一些外国代理人直接或间接地参与到反对政权、组织集会、提供物资的队伍中，甚至提供资金和武器、指导和出谋划策，旨在对俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、中亚和高加索国家等进行民主改造，但是这种不适应当地政治文化的强行改造反而使社会陷入更大的危机中。一些靠美国等西方国家扶植的外国代理人已经具有一套完整的理论体系和多样的实践经验，近年来越来越多主动或被动地参与到“颜色革命”中①。据统计，在两年内，美国通过国家民主基金会和乌克兰开放社会研究所等民间组织向乌克兰反对派提供了超过 6 500 万美元的政治资金②。以美国为首的西方反俄势力把外国代理人视作推动“颜色革命”的工具，千方百计地保护和支持，为他们站台并提供舆论工具，为其树立“争取民主、自由”的“光辉形象”，对俄司法系统施压，抹黑普京及其执政团队③。美还有意树立“反腐败基金会”其他骨干领导人的威信，以便在纳瓦利内被监禁的情况下代替其发挥政治影响。

四　俄罗斯非政府组织政策变迁及其治理成效

在俄罗斯，非政府组织的政策变迁大致历经了四个主要发展阶段：起步萌芽时期（1991 ~ 1999 年）、持续支持时期（2000 ~ 2008 年）、促进非政府组织自由发展时期（2008 ~ 2012 年）、严格管制时期（2013 年至今）。西方自由独立思想以及个体精神一度被俄罗斯社会所推崇，所以俄罗斯政府曾是支持外国代理人发展的。

在叶利钦执政时期，结合俄罗斯社会转型与改革的思路，非政府组织大量参与到社会活动中，这时俄罗斯对非政府组织没有过多的限制，中央政策取向也多为鼓励、发展和保护。俄罗斯 1993 年宪法规定公民拥有自由结社的权利，这项权利在 1995 年颁布的《俄罗斯联邦社会联合组织法》中得到了细化。1995 年俄罗斯政府颁布非政府组织法，承认并初步规范了境内非政府组织的合法地位。叶利钦政府相信西方的民主自由，希望将此作为核心信念对俄罗斯社会进行改造。

① 戴锋宁：《非政府组织在美国对外战略中的作用浅析》，载《中国人民大学学报》2020 年第 4 期。
② 唐勇、常喆、王鸿刚：《索罗斯基金会渗透全球》，载《环球时报》2005 年 4 月 18 日。
③ 崔珩、刘军：《俄体制外反对派的新动向及其对俄内政外交的影响》，载《中俄战略协作研究》2021 年第 13 期。

这个时期出台的一系列非政府组织管理法案一定程度上规范了外国代理人的行为，解决了转型初期社会与国家分离的问题。但是俄罗斯社会不具有资本主义民主社会的根基，贸然转型必然隐藏着更大的社会危机，所以俄罗斯全盘西化的社会改造最终走向失败①。

从普京执政开始，俄罗斯不断探索国家发展道路，追求社会的平衡发展。在各个治理力量平衡发展的过程中，国家政权的合法性及权威性不断提升。俄罗斯社会渐渐走出照搬照抄的路径模式，以更加理性的态度进行自主化的社会秩序构建。普京在前两个任期对俄罗斯非政府组织持支持态度，但后因西方通过资助外国代理人干涉俄罗斯内政，俄罗斯政府对外国代理人有了防备，着手修订非政府组织相关法律。2006 年 1 月 10 日，俄罗斯国家杜马和联邦委员会通过了若干联邦法律修订案，其中包括对《俄罗斯联邦社会联合组织法》和非政府组织法相关内容的修订和补充。外国代理人需要在俄罗斯法律法规的框架下进行活动，便不断规范自身行为，与此同时，对俄罗斯制度的认同度也大大提升。由于制度认同基础上的秩序对于正在转型的俄罗斯具有更为重要的意义，因此，非政府组织在俄罗斯迎来了新的发展阶段。此外，由于非政府组织法律法规的完善，通过约束社会组织行为来巩固国家权威，加上政府的引导，本土非政府组织不断发展，发挥着积极作用，从而形成稳定的社会秩序②。总之，这一阶段，俄罗斯为降低爆发“颜色革命”的风险，通过法律修订，增加了对外国代理人的限制条款，将其纳入国家控制的框架内③。

在梅德韦杰夫执政时期，政府深刻认识到非政府组织是公民政治生活的重要板块，对社会持续稳定发展具有重要意义④，因此不断改善非政府组织面临的法律环境，给予非政府组织一系列优惠政策，使其发展步伐趋于稳定⑤。2009 年下半年修订的非政府组织法简化了非政府组织的注册流程，进一步规范了执法部门的行为。与此同时，总统专项基金还为非政府组织提供了 120 亿卢布的支持。

---

① Мысин С. В. Использование иностранными государствами некоммерческих организаций в реализации своих внешнеполитических планов в отношении Российской Федерации//Среднерусский вестник общественных наук，2014，No. 1.

② Андронов О. В. Неправительственные организации как фактор политического развития России на современном этапе//Известия Саратовского университета，2009，No. 1.

③ 李峰：《简析俄罗斯社会团体的发展历程及其制约因素》，载《西伯利亚研究》2010 年第 6 期。

④ Медведев обвинил зарубежные организации в попытке дискредитировать власть. https：//www.rbc. ru/politics/03/12/2020/5fc8d6de9a7947fda9684d99

⑤ Устинкин С. В.，Рудакова Е. К，Эминов С. О. Оценка воздействия неправительственных организаций на избирательный процесс в России//Власть，2016，No. 7.

2011 年底和 2012 年初俄罗斯发生了大规模游行抗议。西方国家通过外国代理人搜集社会信息，希望通过游行方式制造政治动荡，伺机创造“革命”机会。这些外国代理人对俄罗斯安全造成了很大的威胁，直接引发了普京在第三个任期中修订非政府组织法，实现俄罗斯政府对非政府组织的严格控制。该法修正案规定任何一个非政府组织只要符合接受海外资金和从事政治活动的特点，都有可能进入外国代理人黑名单中。机构或个人一旦被认定为外国代理人，其产品上就要标注“外国代理人”标签，并定期向俄司法部提交报告。面对全球化的浪潮与复杂多变的国际局势，俄罗斯既要努力与国际接轨，还要提防一些外来不良非政府组织势力的侵扰。非政府组织法规的修订彰显出普京的治理才能与治理智慧。这些西方社会看来颇为强硬的法律给俄罗斯带来了新的稳定和秩序，促进了俄罗斯社会的发展，壮大了俄罗斯社会的力量。

此外，俄政府对反对派控制的非政府组织，根据其体制属性实行区别对待政策，对“外国资产”“外国因素”的审查更为严格，杜绝任何形式的外国势力干涉，依法依规抓捕外国代理人机构中的领导人和骨干分子，设置法律障碍不让其参选、做大，并釜底抽薪，同时旗帜鲜明地揭露、批驳其外国代理人性质，争取国内外的理解、同情和支持。例如，纳瓦利内是美国重点培养的“反普京斗士”和俄罗斯反对派主要代表人物。俄司法部发现其帐户中大多数款项来自美国和西班牙，被普京清算的寡头霍多尔科夫斯基也曾向他汇款。纳瓦利内煽动民众开展街头政治运动，公开鼓动民众走上街头，得到美国驻俄使馆的支持。俄政府于 2019 年果断地将纳瓦利内创建的“反腐败基金会”认定为外国代理人，并将他判刑入狱。此外，政府也注重适度放权，允许代表中右翼的“新人党”进入国家杜马，满足民众求变求新的愿望，并努力解决青年的就业和生活问题，消除其不满，从而分裂和削弱体制外反对派的社会基础。相反地，俄政府大力扶持本土非营利机构和本土非政府组织，使其越来越多地参与政府规划的项目。俄罗斯政府设立专项基金有针对性地对本土非政府组织提供资金扶持，实现社会力量配合政府力量共同推进公共事业的发展。正因如此，俄罗斯本土非政府组织不断发展壮大，改善了政府失灵与市场失灵的问题，促进了政府职能的转变和多元治理结构的形成，同时，非政府组织作为连接政府与民众的桥梁，很好地调节了两者的关系。

总之，不同类型的非政府组织对社会产生不同的影响，俄罗斯政府对它们的态度也大相径庭，而究竟采取合作性政策还是采取对抗性政策，则是建立在俄罗

斯政府对非政府性部门社会作用的界定之上。具体来讲，俄罗斯政府对发挥“工具性”的非政府组织采取合作性政策。俄罗斯政府认为本土非政府组织在提供社会服务以及配合政府政策实施方面，发挥了非政府组织作为社会工具的积极作用，所以在政策上多采取合作与协作的策略。而对积极组织民主、人权运动，发挥“主观性”的非政府组织，俄罗斯则大加限制。学者卡拉斯科指出，部分欧美国家喜欢在多民族国家的民族裂痕中大做文章，通过制造摩擦来刺激这些国家内部的民族分裂势力①。所以俄罗斯官方对外国代理人较为谨慎，在政策上表现出更多的限制性和一定的对抗性。在 2021 年大型记者会上回答英国广播公司（BBC）记者的提问时，普京指出，俄没有禁止被列入外国代理人名单的组织开展活动，只是要求其遵守俄法律，并申报资金来源，被禁止活动的非政府组织只有 74 个，并认为俄外国代理人法比美国相关法律更宽松自由②。

结　语

俄罗斯对非政府组织的政策，既体现了俄罗斯的国家治理理念和对外开放态度，同时也反映了俄罗斯与国际社会特别是与西方的关系。由于历史原因和民族性格，俄罗斯对于外国特别是强势的西方，有一种与生俱来的怀疑、不信任感。独联体范围内多次“颜色革命”的惨痛教训殷鉴不远，同时俄罗斯又是一个热情奔放、包容大度的民族，这些体现在现实的政治社会生活中，包括在对待非政府组织的问题上，俄政府是很矛盾并纠结的，致使相关政策处于不断的摇摆、调整、平衡之中。总体来看，俄政府对待非政府组织的态度取决于非政府组织的成立宗旨、活动资金来源、规模和影响、是否参与政治活动、是否反对俄政府等相互联系的诸多因素。俄政府貌似处于守势但实际上还是掌握着主动权。对外国代理人、外国人资助的本土非政府组织，特别是与美欧为代表的西方国家关系密切的本土非政府组织，俄政府是不信任的，防范的，行动上是严厉的。对于在俄本国注册、与外国没有关系、与俄官方关系密切的本土非政府组织，俄罗斯政府是支持的。数据显示，为数不少的非政府组织从俄罗斯联邦政府各个职能部门获得

① E. R. Carrasco，“Autocratic Transitions to Liberalism：A Comparison of Chilean and Russian Structural Adjustment”，*Transnat' l L. & Contemp. Probs*，1995，Vol. 99，No. 5.

② 《普京：俄“外国代理人法”更宽松自由，与美国不同》，2021 年 12 月 23 日。http：//www. yidianzixun. com/article/0a3hMvNV

数目不等的资金支持①。在全球化与全球治理的背景下，非政府组织的活动对俄罗斯来说，积极作用和消极影响并存，是一把双刃剑，处理不当会伤及自身。一些外国代理人给俄罗斯带来了危害，危及俄国家安全利益，影响国家改革和发展进程；但也不排除一些外国代理人客观上从事着有利于俄罗斯社会发展的积极活动，因此，采取有效措施促进这类非政府组织的发展能够为俄罗斯的现代化提供动力②。俄罗斯对非政府组织实行区别对待、对其活动加以法律规范的政策，获得了良好的治理成效。相关法律貌似不够健全，但具有可操作性，能够有力地防止反对派打着非政府组织的旗号发展、闹事，反对派在俄罗斯未能壮大，西方利用非政府组织搞乱搞垮俄政权的图谋未能得逞，“颜色革命”在俄未能成功。

俄在处理非政府组织的问题上有经验也有教训，对中国制定非政府组织政策有很多启示。一些非政府组织长久以来干涉中国内政，在涉台问题、涉港问题上大做文章。2019 年 12 月，中国外交部制裁了五个在港挑动民众游行示威的外国代理人，它们分别是：美国国家民主基金会、美国国际事务民主协会、美国国际共和研究所、人权观察组织、自由之家③。这体现出中国已注意到此类非政府组织的危害。随着市场化、信息化的不断深入发展，对此类非政府组织的防范应当日常化、制度化。对于涉及境外资金援助的非政府组织，应当注意两种类型：一类是外国政府出资资助的非政府组织，这类组织长期以来打着“民主自由”的旗号扰乱地区秩序，旨在增强出资政府在此地区的影响力，以实现霸权目的；另一类是由跨国公司资助的非政府组织，这类组织以促进地区发展为名，但实际上他们不会真正促进地区发展，而是制造地区矛盾，限制地区长久的良性发展，使得该地区成为一个单纯的原料供应地，以达到攫取地区资源的目的④。

在新媒体时代，人人皆记者，公共网络平台很可能成为“颜色革命”的新阵地。在资本的操控下，所谓的“自由媒体”“舆论军团”掀起一轮又一轮的地区风波，推进“颜色革命”。俄罗斯政府在面对本土非政府组织和外国代理人上，头脑清醒、区别对待、软硬兼施，平时立规立法，严密监控，关键时刻不惜

---

① Доклад о деятельностии развития социально ориентированных некоммерческих организаций. https：//www.economy. gov. ru/material/file/17139577416ce2cf897877dca5911766/Doklad_2019. pdf

② Сойфер. Т. В. Экономическая деятельность некоммерческих организаций и ее гражданско－правовое обеспечение//Журнал российского права，2016，No. 1.

③ 李庆四：《“非政府组织”？黑手戴上白手套！》，载《北京日报》2019 年 12 月 6 日。

④ Нефедьев А. В. Неправительственные общественные организации в глобальном международном гуманитарном взаимодействии//Власть，2010，No. 7.

强力介入，毫不含糊，大力推进其“公民化”“国民化”的努力取得了一定的成效。借鉴这些经验，中国在面临非政府问题时应当侧重扶持本土非政府组织，对外国代理人进行资金来源和组织活动两个方面的审核。严格控制外国资金流入渠道，将外国非政府组织活动领域划定在服务人民、建设社会范围之内，让非政府组织回归其“工具性”的本质。在主观性上，严格限制那些从事人权、民主政治运动的外国代理人，排除其组织意识对社会的负面影响。香港“占中问题”“修例风波”背后都有外国资本的侵入，这类外国资本伪装成非政府组织、跨国公司或国际媒体，扰乱地区秩序、阻碍地区发展，其本质上代表的是西方国家的利益，执行的是西方国家的意志，而非其活动所在国的利益和意志。作为西方国家攫取地区利益的工具，外国代理人的负面作用不可小觑①。西方打着“民主”“人权”的旗号，通过对非政府组织提供外交、资金、舆论、思想等全方位支持，积极出谋划策，甚至直接间接参与其中，对中俄这样的所谓“战略竞争对手”施加压力，制造麻烦，干涉内政。2022 年年初在哈萨克斯坦发生的政局动荡中人们也看到了西方非政府组织活动的影子。作为新时代全面战略协作伙伴，我们要与俄联手反对西方“污名化”、干涉中俄内政、试图发动“颜色革命”等行为，配合和策应俄整治外国代理人的努力。同时，促使境内的外国非政府组织去意识形态化，或至少保持中立，并大力推进、铸牢“中国人”“中国公民”“中国国民”和“中华民族共同体”意识，在国际舆论场上争取更大的话语权。

总之，俄罗斯非政府组织的发展体现出俄罗斯政府对新的治理方式的积极尝试和努力，对中国具有一定的借鉴和启示意义，值得密切关注和认真研究。

（责任编辑　于树一）

① Jesica Mathews，“Power Shift”，*Foreign Affairs*，1997，No. 1 – 2.