

论美国非政府组织在中亚的活动与角色*

刘 赛 石 岚

【内容提要】 非政府组织在美国的外交实践中发挥着重要作用。在中亚，美国非政府组织一方面“积极”参与当地的社会活动，另一方面通过支持、引导和融入地区发展进程，强化美国在中亚的存在。美国非政府组织在中亚的活动历经30年起伏，美国官方机构发挥着重要的幕后推手作用；美元经援为非政府组织活动提供了强大保障；在明确分工背后，“纯粹”非政府组织作用明显；对中亚本土非政府组织的拉拢和利用是美国非政府组织全方位深入活动的重要表现。中亚地区的美国非政府组织一方面以非政府行为体搭建起跨越不同部门、领域的联系纽带，充当“变革”的推手；另一方面则借力引导和干预，在当地形成一定的破坏力，影响各国的社会稳定、制度安全与经济发展。在世界大变局之下，美国非政府组织在中亚的活动对中亚未来发展前景的影响也不容忽视。

【关键词】 美国 非政府组织 中亚 社会治理

【作者简介】 刘赛，西北大学中东研究所博士研究生、新疆社会科学院中亚研究所助理研究员；石岚，新疆社会科学院中亚研究所研究员。

作为国家对外战略与政策实施的重要补充力量，非政府组织在美国外交中发挥着重要作用。自20世纪90年代初中亚国家独立以来，数量庞大的美国非政府组织积极参与中亚国家的社会治理，强化了美国在这一地区的存在。在俄乌冲突与阿富汗局势变化的大背景下，美国非政府组织在中亚地区的活动与角色调整，是未来该地区社会变革中一个不可忽视的影响因素。

关于非政府组织的概念、内涵与外延，一直难以形成统一完整的学术定论。

* 该文系国家社科基金青年项目《总体国家安全观视域下中亚地区安全形势对中国的影响与对策研究》(20CGJ046)、新疆维吾尔自治区项目《美国中亚战略实践三十年》阶段性研究成果。

非政府组织一词最初见于 1945 年《联合国宪章》“俾于各种非政府组织会商有关于本理事会职权范围内之事件”^①。1950 年联合国经社理事会在 288 (X) 决议中首次明确界定, 国际非政府组织是那些没有按照国际条约或协定组建的国际组织; 1968 年联合国经社理事会在 1296 号决议中确立了非政府组织与经社理事会的法律关系, 对其咨询地位作了进一步的确认, 同时成立非政府组织委员会负责其咨询地位和观察员身份的确认与登记^②。世界银行则将非政府组织定义为“从事减轻痛苦、促进穷人利益、保护环境、提供基本社会服务或进行社区发展活动的私人组织”^③。从实践看, 各种营利组织、基金会、教育机构、宗教团体、医院和医疗机构、工会、文化团体等, 都可能被纳入非政府组织的范畴^④。这其中既有功能与分类的考虑, 也有作用与社会影响力的考量。上述不断演进却差异明显的定义, 为理解和辨别非政府组织提供了帮助, 却无法根本消除各方对非政府组织需求与认知的差异性。因此, 在界定非政府组织时, 我们能看到除了强调与政府不同或与政府没有关系的“非政府组织”(NGO), 还有大量“非营利性组织”(NPO) 的陈述, 两者有很多交叉之处, 部分场合甚至混合使用的情况。正是由于概念上的模糊与认识上的不同, 中亚国家独立后通常将“非营利性组织”“非政府组织”“第三部门”“民间社会组织”等多种概念合而为一。例如, 在吉尔吉斯斯坦, 非政府组织的活动受到非营利组织有关条例的约束和管制。按照其民法典的解释, 吉尔吉斯斯坦的非政府组织包括公共协会、宗教组织、扎马特(社区组织)、政党、工会、非政府养老基金、非营利合作社、住宅业主协会(公寓)、水用户协会、雇主协会, 此外, 还包括基金(仅限公共性质)、机构(仅限非国家性质)、法人协会(仅限非国家性质)、信用社、专业证券市场参与者的自律组织。由于中亚国家间历史与现实联系的紧密性, 对非政府组织的认识虽有不同, 但基本一致。

相较国外而言, 目前国内可见的对美国非政府组织在中亚活动的研究成果较

^① “United Nations Charter, Chapter X: The Economic and Social Council (Articles 71)”. <https://www.un.org/en/node/125460>

^② 马全中:《非政府组织概念再认识》, 载《河南社会科学》2012 年第 10 期。

^③ 张晓君、曹云松:《论非政府组织对国际法的塑造》, 2022 年 7 月 2 日。<https://www.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/31037.html>

^④ 此处定义列出的范围, 来自于经济合作与发展组织(OECD)。该组织虽然没有给出非政府组织的明确定义, 却从功能与主要类型出发, 提出了一些实例, 其考虑角度与世界银行类似。这里采用的范围较为广泛, 包括了营利组织和工会。

少，研究视野较窄，主要侧重于将美国非政府组织视为美国中亚战略的一部分^①，以及美国非政府组织在中亚国家的活动及其影响^②。国外学者则从美国非政府组织作为其“软实力”的一部分^③，在中亚的地位和作用^④，以及与商业活动之间的联系^⑤，其在具体社会治理领域的成功实践^⑥等角度进行了探究，研究视野相对开阔，个别研究视角也比较新颖。

一 美国非政府组织在中亚地区的活动演进

冷战结束后，两极格局瓦解，出现“一超多强”的世界格局。因无法抗拒塑造单极世界的诱惑，美国开始发展和构建庞大的对外援助力量，非政府组织便在这一时期作为美国对外援助的载体进入中亚。

（一）作为美国对中亚援助载体的非政府组织

1947年马歇尔计划的实施一定程度上推动了美国对外援助体系的法制化和机制化进程。美国对外援助机制主要由以《对外援助法》为主导的对外援助法律体系和以国际开发署为核心的对外援助执行体系构成^⑦。苏联解体，各加盟共和国独立后，美国从全球战略调整与布局角度考量，于1992年10月，由美国国会通过《支持俄罗斯和欧亚新兴民主国家自由和开放市场法案》，旨在推动后苏

① 陈向阳：《透视美国对中亚的“民主改造”战略》，载《亚非纵横》2005年第4期；李立凡、刘锦前：《美国中亚战略棋盘上的非政府组织》，载《国际问题研究》2005年第6期；文丰：《“大中亚”计划与美国国际非政府组织》，载《新疆社会科学》2007年第6期；宗培荣：《冷战后美国中亚战略中的非政府组织》，湘潭大学2009年硕士学位论文。

② 王伟：《国际非政府组织对吉尔吉斯斯坦政治发展的影响论析》，新疆大学2016年硕士学位论文；杨杰：《西方非政府组织在中亚的活动分析》，中国社会科学院大学2021年硕士学位论文。

③ Kirill Nourzhanov, Sebastien Peyrouse, *Soft Power in Central Asia*, Washington: Lexington Books, 2021; Попов Д. С. Центральная Азия во внешней политике США (1991–2016 гг.). М.: РИСИ, 2016; Александров Д., Ипполитов И., Попов Д. “Мягкая сила” как инструмент американской политики в Центральной Азии. Казахстан, Киргизия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан//Россия и мусульманский мир, 2014, No. 2, 3, 4, 5, 6.

④ M. Holt Ruffin, Daniel Waugh, S. Frederick Starr, *Civil Society in Central Asia*, Washington: University of Washington Press, 1999; Charles E. Ziegler, *Civil Society and Politics in Central Asia*, Lexington: University Press of Kentucky, 2014; Buxton, Charles, “NGO Networks in Central Asia and Global Civil Society: Potentials and Limitations”, *Central Asian Survey*, 2009, Vol. 28, No. 1; Lola Abdusalyamova, “NGOs in Central Asia”, *Alliance magazine*, 2002, Vol. 7, No. 1.

⑤ Simon Heap, Gulmira Jamanova, etc., “Emerging Ngo – Business Relations In Central Asia”. <https://www.intrac.org/resources/ops-33-emerging-ngo-business-relations-central-asia/>

⑥ Eric Sievers, Oleg Tsaruk, “The Convention to Combat Desertification: An NGO perspective from Central Asia”, CCD, Part II: Asia & Americas, 1997, No. 41.

⑦ 孙明霞：《美国对外援助机制及其对中国的启示》，载《国际展望》2015年第4期。

联地区各国实现“民主改造”，其实质是维护美国的既得利益。中亚作为俄罗斯重要的合作伙伴和欧亚地区新出现的一个地缘政治板块，也被纳入该法案影响的战略进程之中。美国积极进行全球战略部署，该法正是其凭借“软实力”开启争夺和蚕食后苏联空间的一项重大对外战略。

在拥有国内法保障的前提下，美国通过外交努力相继与新独立的中亚国家达成了一些“对等协议”，从而直接或间接以“民主使者”“民主改造者”的身份在中亚地区活动。1992 年 5 月，哈萨克斯坦和美国签署《哈萨克斯坦和美国合作促进援助协定》，该协定为美国驻哈萨克斯坦实施美国援助计划的文职和军事人员争取到了与美国驻外使馆中的行政人员与技术人员同等的地位^①。1994 年 11 月，美哈签署《美国通过非政府组织对哈萨克斯坦实施援助计划的协定》，美国政府开始通过定期资助非政府组织在政治、经济、文化、教育、环保、科技、医疗卫生等领域，对哈萨克斯坦实施援助计划，以协助哈萨克斯坦政府进行民主和市场改革^②。上述协定为美国非政府组织在哈萨克斯坦独立初期开展多方面活动的合法化提供了保障。

美国在哈萨克斯坦取得的突破，在中亚地区起到了一定示范效应。吉尔吉斯斯坦成为第二个被美国通过非政府组织对外援助敲开大门的国家。1993 年 5 月，美国和吉尔吉斯斯坦签署《美国和吉尔吉斯斯坦合作促进援助协定》，该协定简化了美国国际开发署、美国基金会和人道主义组织在吉尔吉斯斯坦的活动，并为美国驻吉尔吉斯斯坦实施援助计划的文职和军事人员争取到了相应的外交地位^③。2002 年 3 月，美国与乌兹别克斯坦签署《美国和乌兹别克斯坦战略伙伴关系与合作宣言》，协议内容包括：美国将协助乌兹别克斯坦政府优先实施民主改革，建立真正的多党制和独立媒体、加强非政府组织建设、改善司法制度、建立法治政府体系、促进人道主义合作等^④。

① Соглашение между Правительством Казахстана и Правительством Соединенных Штатов Америки относительно сотрудничества по облегчению оказания содействия. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1014836#pos=2;-104

② Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Соединенных Штатов Америки по неправительственным организациям, осуществляющим программы помощи США для Казахстана. <https://online.zakon.kz/lawyer>

③ Соглашение между Правительством Соединенных Штатов Америки и Правительством Кыргызской Республики относительно сотрудничества по облегчению оказания содействия. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30236106#pos=1;-6.

④ Справка: американо-узбекская декларация о партнерстве и сотрудничестве. <https://centrasia.org/newsA.php?st=1016313120>

此类协定或文件的签署，使得独立初期面临积贫积弱局面的中亚国家不得不向美国等西方国家的非政府组织开放。哈吉两国最为典型，不但向那些非政府组织开放，还为其创造了相对舒适的工作环境和条件。美国的各类援助对中亚国家的政治、经济、社会发展和民主化进程产生了重要影响，美国非政府组织作为各类援助项目的直接参与者发挥了非常关键的作用，加速了该地区的社会转型和政治变革。

（二）作为美国全面参与中亚社会治理载体的非政府组织

鉴于俄罗斯在中亚地区的影响力，美国采取了一种较为传统的策略，与独立初期的中亚国家迅速建交，为非政府组织全面参与中亚事务迈出了关键一步。美国是最早承认并与中亚国家建立外交关系的国家之一。在苏联解体的第一时间（1991年12月25日），美国宣布与哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦建交，并分别于次年2月3日和2月1日在两国设立大使馆；1992年2月19日，美国宣布与塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦建交，分别于当年3月13日、16日和17日在三国设立大使馆。

经历了初期的摸索与发展，美国非政府组织在中亚地区的活动日渐成熟。和平队（The Peace Corps）、美国国家民主基金会（The National Endowment for Democracy）、索罗斯基金会（亦称开放社会基金会，Open Society Foundations）、“自由之家”（Freedom House）等美国非政府组织，在中亚地区开展了广泛的活动，包括协助民主和市场改革计划、支持发展教育计划、完善司法体系计划、资助独立媒体计划、扶持中小企业计划、小额贷款计划、卫生保健计划、财政改革计划、银行改革计划、土地改革计划、海关改革计划以及反恐、军事和核安全援助计划等等，逐步介入中亚各国社会治理事务，与各级政府及其部门、普通民众之间建立起广泛而深入的联系。一些中亚本土的非政府组织也逐渐演变成为美国非政府组织活动的代言人。

21世纪初，美国非政府组织已经从最初的保护“人权”“民主”、“自由”宣传开始向所谓的“公民社会”建构、教育医疗、经济发展与政治制度改革扩展，形成具有一定社会影响力与民众感召力的组织力量。实践表明，美国非政府组织在中亚地区的活动带有浓厚政治色彩和意识形态特征，在中亚政治民主化进程中的作用得到加强，并在意识形态领域灌输西方的民主、自由思想，培植亲西

方意识^①，动员群众通过“街头政治”方式表达对执政当局的不满，致力于在中亚地区营造一个符合美西方价值观、世界观的社会治理体系，以彻底清除苏联遗留的历史印记，实现美国在中亚地区的战略目标。

二 美国非政府组织在中亚地区的活动特征

30 年来，美国非政府组织在中亚已成为地区发展演进中一支重要的影响力量，其活动逐步形成独特范式，表现为以下四方面特征。

（一）美国官方机构发挥着重要的幕后推手作用

美国国际开发署前署长安德鲁·纳齐奥斯（Andrew S. Natsios）曾坦率表示，通过非政府组织获得援助的人们通常不知道，大多数人道主义项目的幕后推手是美国政府。美国政府中有数十个机构参与对外援助计划，如美国国际开发署、国务院、国防部、能源部、农业部、卫生和公共服务部、贸易和发展署、商务部、司法部、劳工部、内政部、财政部、交通部、环境保护局、泛美基金会、联邦贸易委员会、和平队等，部门之多、涵盖领域之广，放眼全球，尚无可与之匹敌者。

1992 ~ 2019 年间，这些机构掌控了绝大部分对外援助资金，其中美国国际开发署、国防部、农业部、能源部和国务院五个部门控制了绝大部分对中亚五国的援助资金，其次是和平队、卫生与公共服务部、贸易发展署、千年挑战公司（Millennium Challenge Corporation）等。美国国际开发署支配了美国对中亚五国援助份额的一半以上，是美国操控的中亚非政府组织的最大“金主”；国防部和农业部所占份额分别为 15% 和 13%，能源部为 8%，国务院为 6%，和平队为 2%^②。而美国国家民主基金会、千年挑战公司等组织就其性质而言，属于美国的准政府组织，有深厚的官方背景。

至 2003 年，美国国际开发署通过全球发展培训（GTD）和培训成果战略技术援助（START）项目，培训了 1 787 名哈萨克斯坦公民^③、2 260 名吉尔吉斯斯

^① 杨杰：《西方非政府组织在中亚的活动分析》，第 12 页。

^② <https://foreignassistance.gov/aid-trends>

^③ Bureau of European and Eurasian Affairs, “Country Assessments – Kazakhstan”. <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rpt/23622.htm>

坦公民^①和 3 080 名塔吉克斯坦公民^②；通过公民教育计划，为哈萨克斯坦 10 年级和 11 年级学生修订教科书和课程改革计划，覆盖了 335 所学校和 23 930 名学生^③；国际选举制度基金会（IFES）^④为吉尔吉斯斯坦编制了独立后的第一本公民教育教材，该教材在该国 167 所学校进行试点，教科书以吉尔吉斯语、俄语和乌兹别克语出版，以适应吉尔吉斯斯坦不同民众的需求^⑤。2020 年 2 月 5 日，据美国国务院南亚和中亚事务局发布的《美国中亚战略（2019～2025）：推进主权和经济繁荣（概述）》（以下简称“美国中亚战略（2019～2025）”）显示，超过 4 万名中亚学生、专业人士和官员获得美国资助，前往美国寻求发展机会；中亚每年约有 140 万人次赴美国学习英语、体验美国文化以及获得职业技能^⑥。和平队自 1993 年至今共向吉尔吉斯斯坦派驻志愿者 1 301 人，其中 600 多名英语外语教师（TEFL）志愿者在吉尔吉斯斯坦的 200 多所中学和 15 所大学担任教师^⑦。1993～2019 年，1 250 名和平队志愿者帮助超过 10 万吉尔吉斯人学习英语^⑧。符合条件的志愿者，需要经过三个月的岗前培训方能派驻赴任国，培训内容涵盖赴任国国情、专业训练、跨文化交际、健康和安全保障等。每名志愿者的服务期限为两年，大多数志愿者被安置在吉尔吉斯斯坦的农村地区，寄宿在当地居民家中，以便志愿者们深入了解当地的文化和风土人情，学习当地的语言，融入当地的社区生活，尽可能与当地民众打成一片，有利于志愿者们在遇到突发事件时能够直接参与事件的全过程，并及时为当地民众提供相应的支持。

① Bureau of European and Eurasian Affairs, “Country Assessments – Kyrgyz Republic”, <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rpt/23623.htm>

② Bureau of European and Eurasian Affairs, “Country Assessments – Tajikistan”. <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rpt/23626.htm>

③ Bureau of European and Eurasian Affairs, “Country Assessments – Kazakhstan”. <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rpt/23622.htm>

④ 国际选举制度基金会（IFES）是一个全球性的无党派非政府组织，总部设在美国弗吉尼亚州阿灵顿，长期受美国国际开发署、美国国务院以及英国、澳大利亚、加拿大等国政府部门的资助。其主要与社会、公共机构和私营部门合作，致力于推进“民主体制”。自 1987 年以来，IFES 已在 145 个国家开展工作，从发展中国家到成熟的民主国家。

⑤ Bureau of European and Eurasian Affairs, “Country Assessments – Kyrgyz Republic”. <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rpt/23623.htm>

⑥ Bureau of South and Central Asian Affairs, “United States Strategy for Central Asia 2019 – 2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity (Overview)”. <https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/>

⑦ <https://www.peacecorps.gov/>

⑧ Корпус Мира в Кыргызской Республике, “Корпус Мира в Кыргызской Республике, Годовой отчет 2019. <https://www.peacecorps.gov/kyrgyz-republic/>

（二）美元经援为非政府组织活动提供强劲资金保障

“美国中亚战略（2019~2025）”指出，美国为中亚地区提供了超过 90 亿美元的直接援助，以促进和推动中亚地区的和平安全、民主改革、经济增长、满足相关人道主义需求^①。据美国对外援助网数据，1992~2019 年，美国对中亚地区的援助资金中经济援助和军事援助的份额分别为 82.2% 和 17.8%^②。近三十年来，美国每年在中亚地区的援助资金投入多达约 3 亿美元。

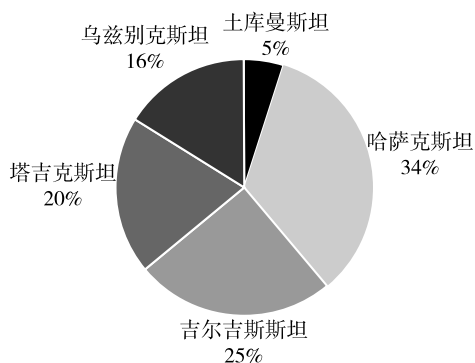


图 1 美国援助中亚五国资金结构（军事援助除外）

资料来源：U. S. Economic and Military Assistance Fiscal Years 1946 - 2019. <https://foreignassistance.gov/data>

如图 1 所示，美国在中亚地区的经济援助对象中，哈萨克斯坦获得的资金高居榜首，占比达 34%，吉尔吉斯斯坦次之，为 25%，援助份额最少的永久中立国土库曼斯坦仅为 5%。可见，哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦三国占了美国对中亚地区经济援助的近八成，军事援助的近九成。

以哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦为例，据美国对外援助网数据显示，2019 年美国政府部门直接实施的援助占当年对哈援助份额的 72.1%（其中美国国防部、海军和空军占比达 62.5%，美国国务院、国际开发署、能源部以及卫生与公共服务部仅占 9.6%），由美国政府部门参与或非政府组织实施的对哈援助占 27.9%；2020 年美国政府部门直接实施的援助占当年对哈援助份额的 85.2%（其中美国国防部、

^① Bureau of South and Central Asian Affairs, “United States Strategy for Central Asia 2019 - 2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity (Overview)”.

^② “U. S. Economic and Military Assistance Fiscal Years 1946 - 2019”. <https://foreignassistance.gov/data>

海军和空军占比达 67.4%，美国国务院、国际开发署、能源部以及卫生与公共服务部仅占 17.8%。)，由美国政府部门参与或非政府组织实施的对哈援助占 14.8%^①。2019~2020 年，美国政府对吉尔吉斯斯坦的援助中，非政府组织参与援助项目的程度更高。2019 年，除去美国军方援助外（由于军事援助较为特殊，涉密性、专业性和针对性极强，一般无法委托非政府组织参与实施），美国政府部门直接实施的援助占当年对吉援助份额的 13.9%，由美国政府部门参与或非政府组织实施的对吉援助占 85.2%；2020 年，二者分别为 18.9% 和 81%^②。例如，1992~2020 年，和平队在中亚地区开展相关业务，从美国政府部门获得的活动经费达 1.63 亿美元^③。2020 年 8 月 13 日，美国国际开发署以“对抗新冠肺炎疫情”名义向吉尔吉斯斯坦提供超过 1.9 亿索姆（约合 250 万美元）的援助^④。2008~2010 年，美国千年挑战公司向吉尔吉斯斯坦提供了 1 600 万美元的“临时”赠款，用于反腐和加强法制建设^⑤。此外，截至 2020 年初，美国私营部门在中亚地区的商业企业经营活动中投资超过 310 亿美元^⑥。由此不难看出，美国的经济援助是美国非政府组织在中亚国家开展相关活动的重要资金保障。

事实上，美国在中亚地区的有差别投入或选择性投入，在一定程度上反映出美国在中亚地区战略博弈的主攻方向。值得注意的是，仅从美国对中亚地区的经济援助数据来看，哈萨克斯坦的 GDP 总量是吉尔吉斯斯坦的 16 倍，人口数量是吉尔吉斯斯坦的 3 倍，但美国对吉尔吉斯斯坦的经济援助仅略低于哈萨克斯坦，由此可见吉尔吉斯斯坦对于美国在中亚地区实施战略博弈具有非常重要的地位。

（三）分工明确，“纯粹”非政府组织作用明显

所谓“纯粹”非政府组织，仅指代在中亚活动的非政府组织中，公开属性为非官方性质，但或多或少与美国政府之间存在联系或受到美国政府操控的非政府组织。这些非政府组织主要包括：自由之家（Freedom House）、欧亚基金会

① 这里的非政府组织包括非政府组织、国际组织、跨国公司等非国家行为体。https://www.foreignassistance.gov/cd/kazakhstan/

② https://www.foreignassistance.gov/cd/kyrgyzstan/

③ Ibid.

④ World Health Organization, “Policy responses for Kyrgyzstan”. https://www.covid19healthsystem.org/countries/kyrgyzstan/livinghit.aspx?Section=4.1%20Health%20financing&Type=Section

⑤ Nichol J., “Central Asia: Regional Developments and Implications for U. S. Interests”. https://www.researchgate.net/publication/304676472_Central_Asia_Regional_Developments_and_Implications_for_US_Interests

⑥ Bureau of South and Central Asian Affairs, “United States Strategy for Central Asia 2019–2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity (Overview)”.

(EF)、国际共和研究所 (IRI)、国际民主研究所 (NDI)、国际危机组织 (ICG)、人权观察组织 (HRW)、国际非盈利法律中心 (ICNL)、国际新闻网 (Internews Network)、国际选举制度基金会 (IFES), 以及私人基金会性质的非政府组织索罗斯基金会、梅隆基金会 (Mellon Foundation) 等, 虽属于非官方性质, 但均与官方保持着不同程度的联系。这些“纯粹”意义上的非政府组织分工较为明确, 国际危机组织和人权观察组织主要向中亚地区输出西方舆论或西方观点, 即重点在意识形态输出; 索罗斯基金会的工作对象主要是中亚国家的青年群体, 通过教育、培训等方式向其灌输美西方的“民主”“自由”等价值观 (见表 1)。

表 1 索罗斯基金会针对哈、吉、塔三国青少年群体的活动情况

哈萨克斯坦	吉尔吉斯斯坦	塔吉克斯坦
<p>索罗斯—哈萨克斯坦基金会成立于 1995 年。</p> <p>自 1996 年以来, 由基金会资助开发的以儿童为中心的“渐进 (Step by Step)”^①计划, 已经覆盖了 5 万多名学龄前和小学儿童。1995~2013 年, 基金会的奖学金计划为来自哈萨克斯坦的约 2 000 名大学生赴美国和欧洲的一流大学学习提供支持。自 2005 年以来, 以支持独立媒体发展为由资助培训 700 多名哈萨克斯坦记者。基金会还是青年营 (Zhas Camp) 的主要支持者, 这是一个区域青年会议, 为青年人与国内外专家就当今重大问题进行交流提供机会。</p>	<p>索罗斯—吉尔吉斯斯坦基金会成立于 1993 年。</p> <p>1995 年, 基金会对吉尔吉斯斯坦教师培训和校园硬件设备给予了密集投入, 其中包括将教科书翻译成吉尔吉斯语和乌兹别克语。在基金会的帮助下, 美国中亚大学于 1998 年在比什凯克开始招生, 目前该校已发展成为吉国最受关注的高等教育机构之一。自 1997 年以来, 基金会在光纤电缆和其他硬件上投入了 40 多万美元, 用以改善吉尔吉斯斯坦的互联网, 同时向吉中小学、非政府组织、图书馆和大学捐赠计算机等设备, 并免费提供互联网接入。</p>	<p>开放社会研究所—塔吉克斯坦援助基金会 (索罗斯基金会在塔吉克斯坦开设的分支机构) 成立于 1996 年。</p> <p>自 2002 年以来, 150 多所学校和幼儿园的 3 万多名儿童受益于基金会支持的“渐进”计划。自 2001 年以来, 开放社会基金已投入超过 350 万美元, 用于支持和改善塔吉克斯坦偏远地区以及中学、大学、国家图书馆和非政府组织的互联网接入问题。2009 年, 基金会与儿童医生协会合作, 提出向偏远农村地区派遣医生和律师“大篷车”的计划, 后来该计划被政府接管。基金会早期项目还包括旅行补助金、奖学金、图书馆项目等。</p>

注: 该表由作者自制。

资料来源: <https://www.opensocietyfoundations.org/>, 表内信息时间截至 2021 年 3 月。

自由之家和国际新闻网主要面向媒体行业。2007 年, 国际新闻网停止了在俄罗斯的活动, 但在美国国际开发署的支持下, 直到今天仍活跃在大多数中亚国家。自由之家和国际新闻网通过资金和技术支持中亚地区的媒体行业, 培植中亚地区的亲美媒体, 以言论自由等为名操控当地媒体话语权。中亚五国的反对派报纸, 如“我的首都”“共和国”, 广播“自由”, 脱口秀节目“我们的时间”“没

^① 1994 年, 开放社会基金会在中欧和欧亚大陆 15 个国家发起渐进计划, 这是一项幼儿教育改革计划。1998 年 10 月, 渐进计划非政府组织联盟通过投票决定建立国际循序渐进协会 (International Step by Step Association, ISSA)。二十多年来, ISSA 逐步发展成为一个由非政府组织和个人组成的网络, 旨在开发一些与教师和幼儿相关的教学工具和指南, 输出“民主”“自由”等价值观。

有润色”等，都获得了美国的资助^①。此外，美国支持的非政府组织和独立媒体正在实施一项抵消俄罗斯在独联体国家影响力的特别计划——媒体营（Media CAMP）。该计划为期五年（自2018年10月1日~2023年9月30日），由美国国际开发署资助，国际新闻网负责在哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦运营，预算为1500万美元^②。国际新闻网及其合作伙伴在项目实施的前两年培训了来自哈、塔、乌三国的1500多名记者和媒体领域的专业人员，并协助41家非官方新闻媒体和记者等制作了1700多份形式多样、能够引发社会反响的俄语、哈萨克语、塔吉克语和乌兹别克语的重要社会资讯^③。

国际共和研究所和国际民主研究所则针对政党和选举观察员，监督或者干预中亚国家政权发展进程，适时插手扰乱中亚政权和社会秩序。例如，2012年1月27日~2月5日，国际民主研究所与代表政府研究所（IRG）^④合作，组织了由10名吉尔吉斯斯坦议员组成的考察团赴华盛顿和马里兰州等地考察，期间会见了美国国会成员、高级立法助理以及其他有影响力的决策者和社会代表，还与美国高级官员以及舆论领袖讨论了美国—吉尔吉斯斯坦的双边问题，特别是美国持续支持吉尔吉斯斯坦民主改革的问题。此外，国际民主研究所在吉尔吉斯斯坦设有20个“民主信息中心”，逐步演变成为吉尔吉斯斯坦反对派集会的据点^⑤。

美国的“国际非盈利法律中心”（ICNL）和其他一些机构重点提供法律帮助和支持。独立之初，中亚五国相继通过了各自的民法典，其中均设置了有关非营利组织的条款。但执行力因国而异，其中以吉尔吉斯斯坦民法典最为温和，最有利于非政府组织开展活动；土库曼斯坦民法典则最为严苛，极大限制和压缩了非政府组织的生存和发展空间。自1997年以来，ICNL的欧亚计划一直致力于为中亚的非政府组织营造一个有利的法律和财务环境，并在对象国当地顾问的配合下为中亚各国制定非政府组织法律法规提供技术援助。

① Попов Д. С. Центральная Азия во внешней политике США (1991–2016 гг.). М., С. 163.

② United States Agency for International Development, “Central Asia Media Program”. <https://www.usaid.gov/central-asia-regional/fact-sheets/central-asia-media-program>

③ Ibid.

④ 代表政府研究所（IRG）由一些前国会议员于1988年组建，是一个独立的、两党合作的非营利组织，由美国国务院教育和文化事务局提供资金支持。IRG旨在为发展中国家或新独立的民主国家的议员提供高级别专业交流方案，为这些国家的立法者提供赴美国交流的机会，了解美国政府如何在国家和州一级的运作，并与美国现任和前任立法者互动。

⑤ Попов Д. С. Центральная Азия во внешней политике США (1991–2016 гг.).

(四) 拉拢并依托中亚本土非政府组织开展全方位活动

中亚各国独立后不久,其本土非政府组织快速发展背后的一个重要因素在于美国政府部门或非政府组织的扶植。它们为中亚本土非政府组织提供大量资金和技术帮助,借力输出西方意识形态,获取政治影响力,谋求经济利益,影响政府决策。根据各国官方网站发布的数据显示,哈萨克斯坦在册登记的非政府组织有 22 344 个,16 426 个非政府组织处于实际运转状态^①;乌兹别克斯坦在册登记的非政府组织有 1 321 个^②,其中外国非政府组织 25 个^③;塔吉克斯坦在册登记的非政府组织有 298 个,其中国际非政府组织 46 个^④;吉尔吉斯斯坦在册登记的非政府组织有 27 197 个,宗教组织 594 个,政治组织 274 个,未列入其他团体的社会组织多达 1 7000 多个^⑤。上述合法登记的非政府组织中,绝大多数为独立后发展起来的本土非政府组织。这些组织多数规模不大,活动能力和资金支持有限,现实中往往沦为境外非政府组织或境外政府机构在中亚活动的重要“代理人”。

1990~2020 年,吉尔吉斯斯坦非政府组织数量增长 155 倍(见图 2),平均每 240 人就有一个非政府组织,被誉为“非政府组织之国”。虽然该国大量登记在册的非政府组织处于“僵尸号”状态,但依然不能阻挡当地民众注册非政府组织的热情。对一些吉尔吉斯人来说,参与非政府组织活动已成为一些维持生计的重要手段和方式。美国政府或美国非政府组织成为大量本土非政府组织背后的“金主”,这些资金援助甚至被发放到该国最偏远的农村、山区。有报道称捐助者每年拨给当地非政府组织的资金数额超过了吉尔吉斯斯坦国家机构和部分地区的预算^⑥。美国因此有机会在吉实施全方位的了解与控制行动,获得了当地民众、持不同政见者、政府官员的信任与支持。

① Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан. <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/activities/142?lang=ru>

② Общий перечень негосударственных некоммерческих организаций, прошедших государственную регистрацию в Министерстве юстиции Республики Узбекистан. <https://www.minjust.uz/ru/opendata/>

③ Представительства и филиалы международных и иностранных негосударственных некоммерческих организаций зарегистрированные в Министерстве юстиции Республики Узбекистан. <https://www.minjust.uz/ru/interactive/reestr-nocommerce/>

④ Отчеты общественных организаций за 2021 год. <https://adliya.tj/ru/public-organizations-reports-for-2021>

⑤ Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. <http://www.stat.kg/ru/bazy-dannyh/>

⑥ Владимир Прохвятилов, Тысячи американских НПО в Киргизии: что им под силу? <https://news-front.info/2020/12/22/tysyachi-amerikanskih-npo-v-kirgizii-cto-im-pod-silu/>

2005年吉尔吉斯斯坦发生“颜色革命”，政权非正常更迭，国家就此陷入“街头斗争”的恶性循环。“颜色革命”发生前，吉非政府组织大约有1.1万~1.3万个（见图2）。事实上，这些非政府组织对2005年的政变起到了关键作用，是政变的直接参与者。美国人充分利用了时任领导人阿卡耶夫总统的宽松容忍和极度软弱，在吉建立起庞大的非政府组织网络，为实施“颜色革命”培育了土壤。此后，不论从非政府组织的落户数还是从资金分布中，都能清晰看出吉尔吉斯斯坦逐步演变为美国非政府组织辐射中亚五国的枢纽或指令中心。

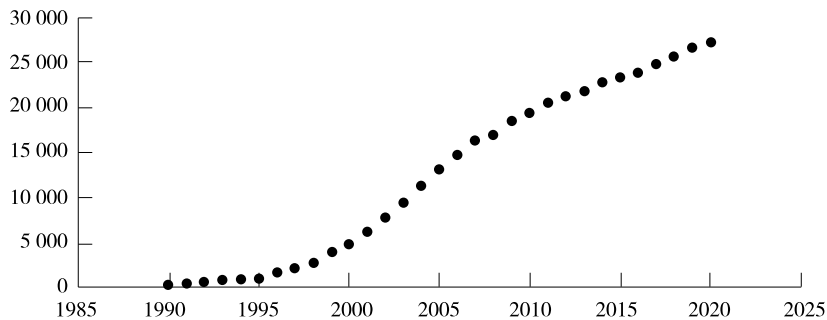


图2 1990~2020年吉尔吉斯斯坦非政府组织数量

资料来源：Национальный статистический комитет Кыргызской Республики, Неправительственные организации и средства массовой информации. <http://www.stat.kg/ru/bazy-dannyh/>

除前述特征外，美国还采取更加灵活的实践策略，如与盟友开展国际合作、扶持资助第三国非政府组织和国际非政府组织等，加强在中亚区域活动。例如，阿迦汗基金会（Aga Khan Foundation）的中亚大学项目获得了美国海外私人投资公司的优惠贷款。美国影响下的世界银行、国际货币基金组织、欧洲复兴开发银行和亚洲开发银行已经为中亚国家提供了500多亿美元的贷款和技术援助，旨在支持该地区的发展^①。这些行为呈现出更为多元而有效的特点，丰富了非政府组织的实践内容，加深了民众参与，将美国非政府组织与中亚国家的发展进程更为密切地融合，最大可能地实现非政府组织的功能与价值。

（五）美国非政府组织在中亚地区的活动角色

美国非政府组织在中亚地区社会发展的演进中发挥的重要作用，充分体现出

^① Bureau of South and Central Asian Affairs, “United States Strategy for Central Asia 2019–2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity (Overview)”.

非政府组织作为国家外交战略实施的重要工具价值，也决定着美国非政府组织在中亚地区活动的角色。

首先，非政府组织作为非国家行为体的重要代表，以非政府的形象示人，既跨越又连接政府与市场、公共部门与私营部门^①。它们提供社会服务、强化教育施助、宣传思想理念、提升资本效能、调动社会资源等，在政府不具备参与条件或不适合直接参与的广阔空间活动，发挥着与群体广泛接触、融合的作用。这是美国在中亚地区依托社会力量、密切与当地关系的重要路径。

其次，在中亚国家的变革发展中，美国非政府组织作为一支现实推动力量存在。在政治、经济、教育、文化、宣传、社会动员等多领域，美国非政府组织都体现出不容忽视的行动力，并取得了其所期望的实践效果。例如，在推动中亚地区“民主化”和公共监督中，美国非政府组织通过教育、政府部门间合作等方式，影响到中亚民众，尤其是大大提高了政治精英与青年一代对西方理念的接受度，进而在国家决策、制度变革、经济发展等方面，均能产生深刻影响。

第三，从制度主义的发展视角看，非政府组织具有两面性。一方面，非政府组织能够在规则与机制下，提升社区建设与社会改造水平，增进资本与教育活力，激发民众的创新意识与潜能；而另一方面，非政府组织在治理理念、模式与经验推广下潜藏着美国利益。2005 年中亚出现所谓的“民主革命”后，时任美国总统布什曾承认，非政府组织参与和策划的行动为美国在中亚的利益获得事半功倍的效果^②。对于在中亚支持反对派和持不同政见者、搜集社会信息情报、培养青年一代队伍等方面的活动，美国非政府组织一直不遗余力。

三 美国非政府组织在中亚地区的发展前景

当然，随着近三十年来中亚国家治理体系的不断健全和国家治理能力的不断提升，中亚国家意识到美国非政府组织给中亚地区安全和国家安全层面带来的风险隐患，相继采取了一些应对策略。较之中亚国家独立初期，美国非政府组织的活动空间在域内外因素的共同作用下受到不同程度的挤压。

首先，域内规则变化改变了美国非政府组织生存环境。独立三十年来，中亚

^① 艾莎、李骅、方珂：《全球发展与非政府组织的作用：国际经验及其讨论》，载《山东社会科学》2018 年第 1 期。

^② 杨杰：《西方非政府组织在中亚的活动分析》。

国家的国家建设逐步迈向正轨，国家治理体系日益健全，治理能力显著提升，国家政权的稳固性与国家制度建设的成熟性显著增强。在这一大背景下，中亚国家对国外影响和操控下的非政府组织的态度、政策与战略考量，都发生着深刻变化。2015年吉尔吉斯斯坦宣布废除1993年签署的《美国和吉尔吉斯斯坦合作促进援助协定》。2021年7月8日，美国政府通过官网再次发声，针对吉尔吉斯斯坦政府最近批准的一项法律中，对非政府组织施加繁重的财务和方案报告的要求深表关切^①，并指责新规威胁到了非政府组织改善公民生活的能力，此类法令将被滥用于那些批评政府和政治人物的组织，侵犯了其“言论自由”。

中亚其他国家也日渐重视依法加强对各类非政府组织及其活动的管理，防范可能带来的危害和风险。据乌兹别克斯坦官方声明称，独立至今，乌兹别克斯坦通过了200多项旨在规范非政府组织在社会和政治领域活动的法案^②，包括1991年颁布的《乌兹别克斯坦社会团体法》、1999年颁布的《非政府非营利组织法》、2007年颁布的《非政府非营利组织活动保障法》、2014年颁布的《社会伙伴关系法》等。2005年安集延事件后，乌兹别克斯坦驱逐了一些美西方的非政府组织。2004年，索罗斯基金会驻乌兹别克斯坦办事处因未遵守《非政府非营利组织法》而被关闭。2006年，交联发展国际（Crosslink Development International）因未能提供其有关活动的充分信息而被关闭。2011年，人权观察组织因不明原因也被关闭。2015年，乌兹别克斯坦有115个非政府组织被淘汰，其中27个被法院清算，88个自愿清算^③。哈萨克斯坦除通过依法治理规范非政府组织活动外，开始投入资金扶持本国非政府组织，对冲美国非政府组织给本国政治、社会等领域带来的不利影响。2020年，哈萨克斯坦为国内非政府组织提供了18亿坚戈的资金支持，其中5.541亿坚戈用于支持青年政策和儿童倡议，3.054亿坚戈用于促进社会发展（包括提高非政府组织的活动效率），2.315亿坚戈用于实现教育、科技、信息等领域目标^④。

① United States Department of State, “Kyrgyz Republic’s New Law Directed at NGOs”. <https://www.state.gov/kyrgyz-republics-new-law-directed-at-ngos/>

② Санжар Саидов, Гражданское общество в узбекистане: NGO VS GONGO. <https://ia-centr.ru/experts/sanzhar-saidov/grazhdanskoe-obshchestvo-v-uzbekistane-ngo-vs-gongo/>

③ Cabar.asia; NGOs in Uzbekistan’s New Environment: Will There Be a Stimulus For Development? <https://cabar.asia/en/cabar-asia-ngos-in-uzbekistan-s-new-environment-will-there-be-a-stimulus-for-development>

④ Ратель, Государство в 2020 году выделило НПО Казахстана 1,8 миллиарда тенге. https://ratel.kz/raw/gosudarstvo_v_2020_godu_vydililo_npo_kazhastana_18_milliarda_tenge

其次，域外势力的存在一定程度上压缩了美国非政府组织在中亚地区的活动空间。域外大国主动参与地缘战略博弈是造成美国在中亚地区的非政府组织发展受限的重要因素之一。俄罗斯、土耳其、伊朗等国家积极通过自身努力，应对美国非政府组织在中亚地区活动带来的变化。俄罗斯对中亚地区的影响力和控制力仍不容小觑，与中亚国家间的交流合作是浸入式的、全方位的，在一定程度上降低了美国与中亚国家合作的层次与力度。伊朗在中亚地区具有地缘、历史和文化优势，具备与中亚国家发展友好合作关系的先决条件。伊朗英语新闻电视台（Press TV）作为伊朗为数不多的外宣工具之一，被允许在中亚地区扩大其意识形态影响，以抵消美西方媒体的影响力。在经济合作之外，土耳其加强了与中亚各国在教育、文化等多领域的密切合作。吉尔吉斯斯坦大约有 25 所土耳其学校，包括一所中学和两所大学；哈萨克斯坦有 32 所土耳其中小学校，以及亚萨维大学；塔吉克斯坦有 6 所土耳其教育机构；土库曼斯坦也建有一所土耳其中学和一所土耳其大学。据“自由”电台报道，仅乌兹别克斯坦就有 65 所土耳其教育机构^①。土耳其教育机构在此期间发挥了巨大作用，影响了一批中亚国家的青年人。

综上所述，美国非政府组织作为美国对外战略的重要补充，为美国扩大其在全球的利益服务。在中亚的美国非政府组织则服务于美国中亚战略，旨在扩大美国在中亚的利益，但也不能否认其作为政府间合作的必要补充，在当地经济社会发展与民众生活条件改善方面发挥的积极作用。尽管其在中亚的活动与角色具有正反两面性，但其核心活动与角色是推动中亚国家政治制度的转型和意识形态的转变，致力于营造一个符合美西方利益的政权和社会基础，包括防止再次出现一个像苏联那样可以与美国抗衡的国家或国家联合体。因此，我们需要对美国非政府组织在中亚地区的活动有清醒的认识：非政府组织的传统功能和属性让位于美国国家对外战略，凸显美国的国家意志和意识形态色彩。关注美国非政府组织在中亚地区的活动及其角色转换，对观察新形势下中亚地区未来发展具有重要价值。

（责任编辑 于树一）

^① Плотников Д. С. “Мягкая сила” политики Китая, Турции, Ирана, России и США в Центральной Азии в сфере образования, ARS ADMINISTRANDI, Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования “Пермский государственный национальный исследовательский университет”, 2016, No. 1.