

# “颜色革命”后西方非政府组织在独联体国家的发展演变<sup>[1]</sup>

李立凡

【关键词】 西方非政府组织、独联体、监管

【提 要】 西方非政府组织在“颜色革命”后调整了其中亚地区的活动方式，由明转暗，大肆开展网络行动，支持所谓“渐进变革”。为了保持政局稳定，一些独联体国家针对西方非政府组织在境内的活动采取了一些有效的防范措施，总体呈现“防范加疏导”的趋势。俄罗斯政府及时掌握非政府组织的动向，通过立法，防止美国和西方势力的渗透与影响。但由于具有政治色彩的西方非政府组织在中亚地区加紧活动，目标实际指向各国政府，独联体国家对这些西方非政府组织的防范将进一步加强，主要做法是：关闭西方非政府组织在境内的有关机构，制定适用于非政府组织的法规，加强互联网监管，成立相应组织加以抗衡。

【中图分类号】 D751.264 【文献标识码】 A 【文章编号】 0452 8832(2011)4期0057-06

【完稿日期】 2011年2月30日

【作者简介】 李立凡，上海社会科学院欧亚所副研究员

“颜色革命”已经过去了近八年时间，以播种民主、倡导人权为名义，从事培育亲西方政治势力的西方非政府组织似乎淡出人们的视线，但其在活动独联体的活动实际并未停止。西方非政府组织只是对以前的民主传教、金元战术和扶持反对派等做法进行了调整，由明转暗，由普遍到专业，由表面上的大张旗鼓发展到网络行动。近几年独联体的一些国家又逐渐开始关注西方非政府组织的活动，并采取了一些措施加以防范，使之纳入国家的“可控范围”，同时又不影响加入

“西方民主进化过程”。

## 一、“颜色革命”后西方非政府组织在独联体的最新发展

“颜色革命”的后续效应一直是西方非政府组织考虑的切实问题，因为这关系到它们在独联体国家的生存。美国助理国务卿鲍彻在“颜色革命”之后举行的“美国中亚政策：平衡优次考虑”听证会上检讨了过去几年华盛顿在中亚地区政策的

[1] 本文是笔者主持并已结项的国家社科基金青年课题《西方非政府组织与独联体国家的颜色革命》(06CGJ004)的部分成果。

失败,认为西方国家对中亚的政策将进入“颜色革命”后的调整发展期,即调整与独联体国家关系,由打压转向拉拢,由策划“颜色革命”到支持渐进变革。这也是西方非政府组织在独联体的转型和发展方向。

目前西方非政府组织在独联体地区主要有以下八种存在形式:(1)宗教机构;(2)人道主义救援和发展机构;(3)私人基金会;(4)专家型非营利的咨询和项目执行机构;(5)宣传机构;(6)政策研究思想库;(7)专业协会;(8)互助、自助组织。这些组织在组织建设、人员配置和资本筹集等方面离不开西方政府和独联体国家内部反对势力的支持,其发展手段也呈现实用和多变的趋势。

### (一) 增加经济援助,争取长远目标

“颜色革命”后,西方国家均不同程度增加对独联体,特别是中亚国家的经济发展援助,以实现其长远目标,即抢占战略资源,并敦促中亚各国按照美国模式改造国家和社会,以图彻底将中亚纳入自己的势力范围。与政府有千丝万缕联系的西方非政府组织成为落实政府上述战略的先锋。在此背景下,一些专门的项目应运而生。如美国欧亚基金会专设的中亚项目(EFCA),通过技术援助和赠款,在中亚地区投入4000多万美元以支持地方社区发展、民营企业、教育和公共管理。具有欧盟背景的非政府组织重新登上独联体国家经济援助的舞台。“开拓中亚的经济能源市场”<sup>[2]</sup>是TACIS(对独联体国家的技术援助)的核心功能,这也是欧盟的各类非政府组织在独联体国家发展的主要动力。<sup>[3]</sup>为适应和配合欧盟在2007年6月出台的新战略,一些大

型的非政府组织(如英国的志愿者服务组织VSO等)开始在经济、交通、能源、环境、人道主义援助及教育等领域进行广泛的合作。<sup>[4]</sup>欧盟救助行动均由欧洲共同体人道援助局(ECHO)负责实施,ECHO的年度预算已超过50亿欧元,近年来欧盟援助资金的约三分之二都提供给了非政府组织。一些欧洲的基金会开始对独联体国家轮番注资,如一些关注民生且在联合国框架下运作的组织(UNCTAD, UNESCO, UNDP, UNEP, UNIFEM, WAWONS, WSSD),以及关注环境保护的基金会(Heinrich Boll Foundation, The Stefan Batory Foundation<sup>[5]</sup>)和关注性别歧视的组织<sup>[6]</sup>(WIDE)等。日本财团(The Nippon Foundation)也以非政府组织的形式充当日本政府开发援助(ODA)计划的推手,如笹川和平基金会(Sasakawa Peace Foundation)、国际文化会馆(International House of Japan)等,为中亚国家经济转轨、社会管理等提供人员培训和制度建设支持。这些通过非政府组织实施的援助体现了当今的援助理念,即提高受援国政府对援助项目和资金的所有权和责任,也符合联合国千年发展目标所要求的援助模式。这种模式鼓励受援国的非政府组织与政府进行协商,使非政府组织的行动符合国家发展战略并通过国家指标项目获得资金。

### (二) 寻找盲点,开拓新的市场和焦点国家

加强与当地政府的合作逐渐成为西方非政府组织笼络本土组织和施加影响的主要方式。西方国家以前认为,土库曼斯坦的非政府组织难以发展,从而使西方非政府组织寻找其他替代方式来

[2] Bruce Pannier, CENTRAL ASIA: EU SEEKS ENERGY, PRESSES ON RIGHTS, *EURASIA INSIGHT*, posted on March 31, 2007, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp033106.shtml>.

[3] 笔者注:TACIS:即 Technical Assistance in CIS; Tacis 计划金额包括第一轨(Track I)的对中亚区域援助、第二轨(Track II)对吉尔吉斯 PCA/Tempus 援助及第三轨(Track III)针对减少吉国贫穷的 Pilot schemes—Southern Ferghana 等项目。可参见欧盟对外关系网:[http://ec.europa.eu/external\\_relations/ceeca/tacis/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/ceeca/tacis/index.htm) 和 <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/tacis>.

[4] Наргис Касенова, ЕС В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: СТРАТЕГИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРАЗИЙСКОЙ ГЕОПОЛИТИКИ, *ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ И КАВКАЗ*, 2007 vol.3, Swenden.

[5] 笔者注:这是有前华约国家波兰创办的国际非政府组织,其创建于1988年,“颜色革命”后,它的主要方向转到了独联体地区,她每年资助该地区近百万美元,主要是增加教育水平和扶持当地非政府组织,她为中亚地区每年提供5500个奖学金名额,让那些希望得到欧洲国家资助的人前往波兰学习。

[6] Globalizing Gender Equality and Social Justice.

注册以便合法运作。但近年来土库曼斯坦的非政府组织日益壮大,并与政府建立了良好关系。这为西方非政府组织拓展在土库曼斯坦的渗透创造了条件。如美国资助的“土库曼斯坦青年和公民价值基金会”(TYCVF)是于2006年底成立的非政府组织,<sup>[7]</sup>由六名原美国和平队的志愿者创立,每年为土库曼斯坦青年提供一定数量的小额资助,资助额从50美元到1000美元不等,用于发展本土文化,拓展美国文化影响力,并且从2010年起开始介绍美国学生进入土库曼斯坦。国际非政府组织研究中心土库曼斯坦项目顾问Anara Musabaeva指出,如今西方资助者之间协调性的提高是一种积极的发展。资助方在与非政府组织的关系中趋于采用协调一致的方式,并且相互分享信息,即西方非政府组织可以利用其在本土的工作成果,作为宣传其自身业绩的凭据。大多数西方非政府组织认为,在一些领域内采取积极的方式来使当地政府欢迎非政府组织的参与是更好的方法。独联体地区的“颜色革命”后,西方非政府组织已经成功地加入一些敏感项目中,如反对毒品、防治艾滋病和帮助难民。土库曼斯坦的很多非政府组织成员都非常年轻,他们首要关心的是找到一种生存和就业的方式,虽然他们还没有足够的实践。土库曼斯坦的非政府组织之间为获得西方的资助而进行的竞争不像该地区其他国家那样激烈,在中亚其他地区的非政府组织虽然数量更多,但竞争的压力已经给他们的关系蒙上了一层阴影。相反,土库曼斯坦的非政府组织之间洋溢着一种特别的、积极的精神。这鼓励了西方的资助者继续对他们提供援助。西方非政府组织希望通过不断加大对土库曼斯坦非政府组织的资助,将这个能源富国拉入西方的怀抱,使之成为对抗俄罗斯的影响力的重要屏障。

### (三) 组建“民主大联盟”

西方相信非政府组织能做成政府无法做的事,且往往能获取政府无法获取的资讯,但美国与非政府组织的合作是零星的且不完善,因此,美国与西

方国家致力于构建政府部门和非政府组织之间的民主工作者联盟,依照地理位置构建区域组织结构,在统一协调下筹划媒体、选举、监督、政治组织等事务,使利用复杂多变的地区形势推进西方民主的能力大大增强。2007年起“民主国家共同体”谋求通过一系列项目来支持发展“民主机制和民主价值观”。它向独联体国家摩尔多瓦派遣了一个由从事“民主事业”的人员组成的多国代表团,向摩尔多瓦官员介绍“民主的最佳经验”。在西方的鼓动下,由波罗地海国家等组成的“民主共同发展组织”对中亚的一些民间非政府组织加强了攻势。他们认为,欧亚地区的政治动态仍令人严重关注,越来越多的非政府组织、反对党及公民应该组织起来,要求政府对其行政行为负责,如他们指出反对党在土库曼斯坦和乌兹别克斯坦不能登记注册,希望搅局乌兹别克斯坦的2012年总统大选。同时,他们又说,这一地区国家的政府没有正确效仿乌克兰和格鲁吉亚的经历,他们的官僚体制和特殊的法律手段阻碍了致力民主的非政府组织,窒息了所谓“公民社会”。

### (四) 利用现代传播手段如博客等 网络媒体整合资源

“颜色革命”后,非政府组织利用博客在网络传播各类思想及对中亚地区的评论,在著名的欧亚博客网上开发了分博客群,重点对独联体各国的经济改革、环境保护、社会发展、国际关系、军事等进行综合报道,鼓励并吸引了大量的前苏联地区的国家干部、媒体从业人员和普通市民参与讨论。根据笔者的统计,截至2007年8月8日,已有3009个博客群建立,分别为:学术(20),宣言(12),亚美尼亚(15),阿塞拜疆(11),博客空间(86),高加索(2),时事(20),发展论坛(17),经济(8),能源(6),环境(1),突发事件(17),格鲁吉亚(18),历史(16),国际关系(4),互联网(6),哈萨克斯坦(497),吉尔吉斯(166),传媒(2),军事(11),蒙古(59),新欧亚博客(16),中亚与高加索新闻(2),旧版综合报道(13),

[7]详见The Turkmenistan Youth and Civic Values Foundation的网站:<http://www.turkmenistan-foundation.org>.

教育 (6), 政治 (22), 宗教 (17), 综合报道 (1366), 塔吉克斯坦 (254), 泛区域 (35), 土库曼斯坦 (126), 特殊类型 (3), 乌兹别克斯坦 (155)。<sup>[8]</sup>

在博客群里, 最著名的是阿兰·科多娃 (Alan Cordova) 的“中亚民主计划” (The Central Asia Democracy Project), 该项目成立于 2007 年底, 为美国在中亚推广美式民主及民主价值观提供理论依据。该项目报告特别指出, 美国应对在塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦的“相对失败”进行理论总结, 并与在蒙古的经验进行“案例比较”。如在塔吉克斯坦, 报告作者希望看到公正选举的程序, 因为外部力量 (主要指俄罗斯) 插手和现实主义的强权政治压力阻挠了该国的政治进程; 在吉尔吉斯斯坦, 报告作者希望调查 Internews (有美国背景的媒体) 怎么运作。作者在博客中解释了美国国家机构及非政府组织在蒙古的成功和在吉尔吉斯斯坦的失败, 并推测怎样将前者的成功经验应用于后者。阿兰·科多娃采访了中亚国家的政府官员和当地居民, 她希望自己的博客能够给当地社会带来影响。

## 二、“颜色革命”后独联体国家对西方非政府组织的管理和防范

乌克兰、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦等国的“颜色革命”发生, 引起了其他尚未发生“革命”的国家高度警觉。这些国家的政府加强了对具有西方背景的非政府组织的管理控制, 以确保其政权不被西方瓦解。

### (一) 关闭某些西方非政府组织在本国的机构

2007 年 4 月, 俄罗斯内务部警察搜查了一个为媒体记者提供教育训练课程的美国非政府组织驻地。警方取走该组织的一些档案数据。这项搜

查行动是莫斯科对圣彼得堡反对派抗议示威行动的反应。2007 年 7 月俄罗斯司法机构正式关闭了“媒体教育基金会” (或称“国际新闻俄罗斯分部”), 并且指控该基金会领导人阿斯拉马基扬走私外汇。<sup>[9]</sup> 2008 年 2 月, 俄罗斯拒绝人权观察领导人罗思参加在莫斯科举行的新闻发布会。罗思曾计划宣读一份长达 72 页的报告, 激烈批评普京政府严格限制非政府组织在俄罗斯活动的做法。与此同时, 俄罗斯取缔了一批非法组织, 对社会团体赞助人实施监督。最近, 俄罗斯破获了一个被称作“声音”的非法反俄组织, 它与在乌克兰“橙色革命”期间十分活跃的组织“波拉”有密切接触。它的行动方案也与格鲁吉亚和乌克兰的“颜色革命”大体相同, 即预谋在俄议会选举时采取行动, 宣称选举有大规模舞弊行为, 并以此为借口组织民众上街游行。此次事件给俄罗斯敲响了警钟, 俄罗斯拟采取措施清理整顿社会团体, 对各种非法反俄组织坚决予以取缔。另外, 俄罗斯修改了法律, 限制赞助人在俄罗斯境内的活动, 并且规定国家有权监督赞助人能否资助社会团体。因为俄罗斯司法部发现, 俄罗斯的一些人权组织从别列佐夫斯基的“自由俄罗斯”基金会获得资金, 而这些西方或亲西方基金会的煽动是“颜色革命”的诱因之一。

索罗斯基金会一直在东欧和中亚地区支持所谓“民主变革”。<sup>[10]</sup> 出于对“颜色革命”的担忧, 乌兹别克斯坦关闭了索罗斯基金会在该国的办事处。此外被关闭的还有美国政府资助的一些大型组织, 如“国家民主基金会”、“国家民主研究所”、“国际共和研究院”, 这些组织的工作主要是专门“促进民主”, 有时候也为反对派组织提供资助。哈萨克斯坦政府早就对索罗斯基金会驻哈机构有所警惕, 并采取合法行动加以警告。而在吉尔吉斯斯坦的“国际共和研究院”在 2010 年 4 月的“政权动荡”中完全被砸毁, 据称“不排除政府人员参与对该院的攻击”。<sup>[11]</sup>

[8] 以上数据采集自 Alan R. Cordova 的专题研究报告“Democracy in Central Asia”, Williams College, USA, 2007。

[9] 白桦: “国际非政府组织被迫结束在俄活动”, 美国之音, 莫斯科, 2007 年 7 月 10 日。

[10] Risto Karajkov, “NGO Bashing”, Florence, Italy, November 13, 2005.

[11] 根据笔者在 2010 年 6 月在哈萨克斯坦阿拉木图与国际共和院驻哈萨克斯坦的国家主任斯迪夫·西玛的谈话中了解。

## (二) 制定非政府组织法, 依法管理 西方非政府组织

俄罗斯官方认为, 美英等西方国家的间谍利用非政府组织作掩护, 帮助独联体国家的反政府组织推翻当地政权。普京坚决反对国外势力资助俄罗斯社会团体, 强调俄罗斯境内的政治活动应该保持最大限度的透明度, 利用国外资助从事政治活动的社会组织应该处于国家的监督之下。2006年1月26日, 俄罗斯国家杜马通过了一项由统一俄罗斯党、俄罗斯共产党、俄罗斯自由民主党、祖国党团联盟联合提交的法律草案——《关于对非政府、非商业性社会组织强化国家注册程序》(即非政府组织法)。该法案的核心是使俄罗斯境内的非政府组织活动经费来源情况保持透明, 以防止“颜色革命”的发生。法律规定: 第一, 所有非政府组织、非营利性组织必须在国家登记; 第二, 国家有关机构有权对其活动和财务进行随机审查, 一旦发现违法行为, 立即将其注销; 第三, 非政府组织一旦从事与注册章程不相符合的活动, 立即取缔; 第四, 国家对非政府组织超过50万美元的现金流入进行监控。这些规定可以使俄罗斯政府及时掌握非政府组织的动向, 防止美国和西方势力的渗透与影响。外国资助的非政府组织称, 如果该法案真正颁布实施, 那就意味着他们在俄罗斯活动的终结。<sup>[12]</sup>

哈萨克斯坦议会也通过法律对非政府组织加强监管。总统纳扎尔巴耶夫说: “议会已经注意到外国非政府组织在我们的近邻国家投入资金, 造成社会不稳定所引起的危险。”<sup>[13]</sup>在2005年4月1日的政府会议上, 纳扎尔巴耶夫表示支持举办国家级的“民间论坛”(Конфедерации неправительственных организаций Казахстана, КННОК)。他指出哈萨克斯坦共和国要建立一个国

家的社会秩序, 国家将提供法律依据和国家预算, 使非政府组织参与解决各种社会问题, 即通过政府的干预, 加大对非政府组织的管理。由此筹办“民间论坛”组织委员会, 开设公共组委会, 其中包括组建元首级的协会和世界上最大的非政府组织。领导委员会选出由 В.Сиврюкова 任“民间论坛”的董事长。<sup>[14]</sup>

## (三) 加强互联网监管, 压缩西方 非政府组织的传播能力

2009年7月10日, 哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫不顾反对的声浪, 在一个有关限制互联网活动的法律上签了字。这项法律规定, 哈萨克斯坦境内的所有互联网, 包括新闻网站、论坛、博客、甚至互联网商店和图书馆等等, 都属于传统新闻媒体范畴。相应地, 这项法律把互联网的使用者与传统新闻媒体的从业人员画上等号。哈萨克斯坦对传统新闻媒体有各种限制, 包括禁止传统新闻媒体发布有关呼吁人们集会、游行和抗议的信息。如果违反有关规定, 传统新闻媒体的新闻从业人员将受到包括判刑在内的严厉处罚。所以这项法律等于间接禁止人们通过互联网传播有关示威、集会和游行方面的信息。这项法律的第二个特点是, 当局将更加容易关闭某些外国新闻媒体的网站。哈萨克斯坦法律规定, 法院在外国新闻媒体当事人缺席的情况下, 可以裁决关闭这些媒体在哈萨克斯坦的网站。<sup>[15]</sup>

## (四) 成立具有政府背景的非政府 组织与之进行抗衡

独联体国家应对西方非政府组织渗透的另一策略就是组建本国的青年组织, 以警惕西方的意识形态渗透。政府性非政府组织(GONGOs)在美国等西方国家屡见不鲜, 但由于其伪装得较为巧妙而未

[12] 马剑: “俄罗斯立法防‘颜色革命’, 约束非政府组织防止渗透”, 《环球时报》, 2005年11月25日。

[13] Risto Karajkov, “NGO Bashing”, *Florence, Italy*, November 13, 2005.

[14] Inessa Frantz, “哈萨克斯坦的非政府组织的由来”, 《国际发展合作 NGO 中心》, Almaty, 哈萨克斯坦, 2006年2月。

[15] 白桦, “哈总统签署限制互联网活动法律”, 美国之音, 莫斯科, 2009年7月15日。

引起太多关注。这些组织多为政府出资,执行政府的战略和政策计划。独联体国家认识到,在全球化时代,非政府组织及其发动的群众运动,由于打着民主、人权的旗号,并且与国际社会有诸多联结,即使出于维护社会稳定的良好动机,强力压制也会引起国际社会的强烈反响。“以子之矛,攻子之盾”不失为一种好的方法,那就是建立支持政府的非政府组织与那些反政府的非政府组织相抗衡,抵消反政府非政府组织的影响。

“颜色革命”后成立的俄罗斯青年组织“纳什(我们)”不断抵御西方意识形态对俄罗斯青年的渗透。普京等俄罗斯领导人希望“纳什”吸引年轻人,成为能够对付反对派的各界青年团体。按照俄罗斯政府的计划,“纳什”的成员总数应发展到20万—30万人,而且要在莫斯科、圣彼得堡、下诺夫哥罗德以及罗斯托夫等各大城市设立分支机构,并在总统办公厅的直接领导下开展工作,成为保卫俄罗斯的一支“青年近卫军”。俄罗斯教育部资助了该组织,并希望创建一个“具有积极社会意义的青年组织”,以对付反政府青年组织,保卫俄罗斯免受“颜色革命”的威胁。

2008年2月18日,俄罗斯组建了俄罗斯民主与合作学院,并在美国注册和设立分部。该学院以反戈一击的方式,对欧盟和美国的政治体制及选举进行监督,该学院以非政府组织的形式注册,但它实际上具有为俄罗斯政府做宣传和充当挡箭牌的功能,当西方在批评俄国的时候,它会站出来发表不同的声音。

俄罗斯建立相应的非政府组织以抵冲反政府非政府组织影响的努力受到了西方政府的指责。<sup>[16]</sup>但“纳什”的新闻秘书伊万在接受采访时说:“在我看来,乌克兰发生的一切动摇了俄罗斯,年轻人开始讨论和思考俄罗斯的前进方向。我们这个组织的主要目标是现代化、民主体制和爱国主义。”莫斯科新社会学和实用政治研究中心专门研究青年运动的塔拉索夫主任说:“要抵挡波拉那样的青年

激进组织,你需要拥有同样激进但支持政府的青年团体。‘纳什’这个组织有着明确的目标,他们明白自己必须抗击那些意欲改变普京政权的人。他们的理念是,凡是反对现政权的人都是祖国的敌人,必须用武力与之斗争。”

### 三、结 论

独联体国家“颜色革命”后,西方非政府组织对中亚地区渗透的势头有所收敛,但手段呈现多样性和落地化。总体上说,西方非政府组织在独联体国家的活动仍然是为了维护西方在该地区的综合利益,主要是:一是帮助独联体国家实现所谓“政治民主化”并改造民众的意识;二是有利于获取和分配该地区富饶的油气和自然资源;三是保障这个地区在西方与俄罗斯一旦发生对抗时作为缓冲地带。换言之,西方希望把独联体国家的政治制度和意识形态拉向自己一边,以利于对该地区的战略诉求。

尽管西方非政府组织十分活跃,但有西方背景的非政府组织也引起了相关国家的高度警惕和更多的法律约束。独联体国家采取的主要措施是:一、限制网络运用,对互联网实施法律控制,二、阻断非政府组织人士在媒体的话语权,三、成立相应的机构与之抗衡,并强化民族主义来抵御外来意识形态。

总之,西方国家在独联体的基本战略目标没有改变,西方非政府组织按照自己的价值取向改造这一地区的目标也没有改变,只是在方式上更灵活,手段上更先进,组织协调上更得心应手。随着全球非政府组织以每年10%的速度攀升,人们当务之急是做出判断,它们中谁是天使而谁又是魔鬼。如何在与西方非政府组织打交道的同时,做到对其在境内的组织实施有效管理,值得研究。应该在进一步加强对西方非政府组织的关注和研究的同时,进行严格的登记管理和风险防范,以求趋利避害。

[16]The Role of Non-Governmental Organizations in the Development of Democracy, Barry F. Lowenkron, Assistant Secretary for Democracy, Human Rights, and Labor Remarks to the Senate Foreign Relations Committee, Washington, D.C., June 8, 2006.