

国际非政府组织合作视角下的共建“一带一路” 思考与建议

李荣¹, 鲍淑君^{2*}, 温灏³, 许滢方², 相均泳¹, 冯天天⁴

(1. 全球能源互联网发展合作组织, 北京市 西城区 100031;

2. 国家发展改革委国际合作中心, 北京市 西城区 100045; 3. 国家开发银行研究院, 北京市 西城区 100032;

4. 中国地质大学(北京)经济管理学院, 北京市 海淀区 100083)

Thoughts and Suggestions on the Belt and Road Construction from the Perspective of International Non-governmental Organizations' Cooperation

LI Rong¹, BAO Shujun^{2*}, WEN Hao³, XU Yingfang², XIANG Junyong¹, FENG Tiantian⁴

(1. Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization, Xicheng District, Beijing 100031, China;

2. International Cooperation Center, NDRC, Xicheng District, Beijing 100045, China;

3. China Development Bank Research Institute, Xicheng District, Beijing 100032, China;

4. School of Economics and Management, China University of Geosciences (Beijing), Haidian District, Beijing 100083, China)

Abstract: The “Belt and Road” initiative has been put forward for more than 7 years, achieving fruitful results. It has been more commonly observed that China cooperates with international governmental organizations (IGOs), while cooperation with international non-governmental organizations (INGOs) is rarely seen. The cooperation between China and INGOs has flaws such as limited quantity, unitary content, and lack of experience in terms of international project investment and financing. COVID-19 has a serious impact on the world economy. Energy cooperation, especially clean energy projects will be the focus of the Belt and Road construction and economic recovery. Drawing lessons from the international investment and financing modes of INGOs' clean development projects will help promote international cooperation in more diversified ways and optimize the investment and financing mode of the Belt and Road. First, we herein analyze the funding source, cooperation purpose, mode and experience of INGOs. Then, based on the three projects of Institute for Sustainable Communities (ISC) and the Global Infrastructure Basel Fund (GIB), we summarize the INGOs' project operation models and investment and financing experience. Finally, we put forward relevant suggestions and implementation paths for promoting the sustainable development

of the Belt and Road and the cooperation mechanism construction with international organizations.

Keywords: international non-governmental organizations; Belt and Road; operation mode; investment and financing modes

摘要: “一带一路”倡议提出以来, 成果丰硕, 但在共建“一带一路”过程中, 中国与国际政府间组织(IGO)合作居多, 与国际非政府组织(INGO)合作较少, 且合作领域和内容相对单一, 共同开展国际项目的投融资经验不足。新冠疫情对世界经济造成了严重冲击, 能源合作尤其是清洁能源项目将成为“一带一路”建设、刺激各国经济复苏的重点领域, 研究INGO清洁发展项目的运营模式有助于加强“一带一路”建设过程中的国际合作, 减轻项目实施阻力。首先分析了INGO的资金来源以及与政府部门的合作模式和目的, 接着基于可持续发展合作研究所(ISC)和全球基础设施巴塞尔基金(GIB)的3个典型项目案例, 总结INGO在开展国际项目过程中采取的投融资和运营模式, 为推动“一带一路”建设可持续发展、加强国际合作机制建设提供参考和建议。

关键词: 国际非政府组织; “一带一路”; 运营模式; 投融资模式

基金项目: 国家自然科学基金青年科学基金项目(41701617); 全球能源互联网发展合作组织对外合作研究项目(“电-矿-冶-工-贸”一体化项目投融资深化研究)。

National Natural Science Foundation of China (41701617);
Cooperation Research Foundation of GEIDCO.

0 引言

在“一带一路”建设过程中, 与国际组织合作、

向国际组织输送人才能够更好地发出中国声音、展现国际影响力。近年来，中国与国际组织互动显著增加，共建“一带一路”成果颇丰，在多项专业领域已形成较为成熟和相对先进的标准规则，部分国际组织对“中国经验”“中国标准”高度认可，将中国标准作为国际项目建设的参考规范。在能源领域，联合国工业发展组织曾高度评价中国小水电开发建设的成功经验，并在中国技术标准基础上研究制定《小水电技术导则》，拟作为国际标准予以推广应用。在交通领域，世界银行发布研究报告指出，中国高铁的建设成本约是其他国家的2/3，高铁营业里程占世界的66%以上，位居世界第一，中国高铁建设标准已经代表了世界高铁建设的最高水平。在信息通信领域，中国5G技术处于世界领先水平，打破了欧美企业在通信技术上的垄断，华为等中国企业在国际电信联盟（ITU）、第三代合作伙伴计划（3GPP）、互联网工程任务组织、世界无线通信解决方案联盟、欧洲电信标准协会等多个国际组织中担任重要职位，在标准制定方面拥有越来越重要的话语权。在经贸合作方面，在中国外交部公布的114个国际及区域性国际组织中，中国参与的经贸类国际组织共53个，2018年中国在世界银行的投票份额达到5.17%，仅次于美国和日本。在促进可持续发展方面，2018年，联合国工发组织协理专家计划（JPO）中，中国作为捐助国的推荐比例达到45%，远高于第二、三位的意大利（33%）和日本（11%）。但在国际合作取得一定成果的同时，一些西方国家的政客、商界和媒体人士却以冷战思维、零和博弈观看待中国“一带一路”建设，借债务问题、环境保护和劳工标准等议题来诋毁和攻击中国在世界各地的投资建设，对中国声音、中国力量极力打压。

新冠疫情后世界各国面临经济复苏难题，碳达峰、碳中和目标的提出为中国实现经济绿色包容性增长提供了强大动力。发展清洁能源，引导风电、光伏等新能源投资能够帮助“一带一路”沿线国家实现经济复苏和能源转型，将成为疫情之后共建“一带一路”的重点领域。

国际组织在海外投资过程中往往能够起到减轻政治阻力、加快推动政府企业合作的作用，在“一带一路”合作中更好地为“项目+标准”的中国模式拓宽路径。但目前“一带一路”建设往往更关注与国际政府间组织（International Governmental Organization, IGO）的合作，对非政府间群体力量重视不够。对于国际非政府组织（International Non-governmental

Organization, INGO）来说，其衍生具有内部性，即受到共同价值驱动开展集体行动，通过加强对国际非政府组织的研究与合作，有助于更好动员非政府间群体力量，采取多种方式识别和缓释风险，弥合当地群体分歧，形成一致预期，进而为“一带一路”建设创造更好环境、探索更好的项目落地路径。因此，如何充分发挥国际非政府组织在共建“一带一路”过程中的力量值得深入探讨。

1 研究现状

INGO作为推动国际发展合作的重要力量，近年来越来越受到各界重视。INGO的运营模式和经验对于“一带一路”项目开展具有重要的借鉴意义。集体行动理论是分析非政府组织发挥影响力的重要理论依据，各国学者对集体行动的动因、机制、群体、载体都进行了深入研究。Neal D. Woods等学者认为，随着社会交互沟通空间不断扩展，集体行动前期动员潜力、动员特性和动员历程发生了根本性改变^[1]。Stefania Milan等人对集体行动的技术载体进行了研究，认为在以技术为载体的沟通空间里，人际互动的沟通成本低、扩散迅捷、互动性强、不受时空限制，上述优势使得INGO成为非利益相关者和利益相关者推动集体行动的有利工具^[2]。张国磊等对影响集体行动的外部群体进行了分析，认为当代集体行动越来越具有技术性特征，非直接利益相关者通过为集体行动提供技术指导、智力支持和财力援助，成为集体行动的重要推动力^[3]。对于成功的集体行动而言，往往存在社会精英的组织设计、组织动员、行动策略选择、事件善后等指导^[3]。李凌汉等在构建“外部精英”驱动集体行动模型中指出，“外部精英”通过组织零散的专业化社会资源和精英群体，在资源整合、信息搜集、信息加工与传播、有效组织行动方面具有较强能力，获得很多地方民众的高度信任，使其具有很强的舆论塑造力、公众影响力和社会动员力^[4]。

不少学者也对非政府组织动机进行了质疑。Kenneth Anderson等认为，非政府组织立场容易受潮流和感性影响，仅以自身认为正确的方式倡议，有时甚至为求立竿见影的效果而违背事实，缺乏民主管治与问责^[5]。英吉·考尔等人指出，所有的非政府行为主体都有机构利益，无论是狭义的金融利益或是广义的意识形态的关切，这些利益有可能用于非法目的^[6]。

虽然各国学者针对INGO展开了大量研究,然而中国与INGO在“一带一路”建设合作方面领域窄、经验少,对重点领域INGO的投融资合作模式研究不足。本文通过对INGO进行深化研究,有助于营造有利于“一带一路”建设的国际环境、发展共建“一带一路”的合作伙伴。

2 INGO合作模式、项目运营模式经验借鉴

2.1 INGO主要资金来源

INGO因不具备盈利性,活动和运营资金的来源很大程度上影响了INGO的活动目的和范围。与INGO开展合作,其资金来源直接关系到合作项目的可持续性、安全性以及项目参与各方的立场问题,因此有必要了解INGO资金来源及分类。INGO的资金主要来自政府和社会,其中,公益基金会构成了INGO的重要资金来源。

2.1.1 政府组织和社会捐助

很多INGO的国际发展活动有赖于官方发展援助(ODA)资金,政府组织会根据项目对于本国的环保、教育等公益贡献进行相应资助^[7]。根据经济合作与发展组织(OECD)数据,发达国家官方发展援助投入INGO的比例占17%左右。在项目前期,INGO会寻求政府组织帮助,例如世界自然基金会(World Wide Fund for Nature, WWF)与英国国际开发署(DFID)保持着长期、良好的合作关系。美国国际开发署(USAID)等官方机构通过签署合同、馈赠协议、合作协议等形式向INGO提供资金支持,实现INGO贯彻官方意志的目的。另外,大多数INGO网站上都有捐款渠道,INGO会寻求社会及企业捐助完成项目。

2.1.2 公益基金会

各大公益基金会(例如比尔及梅琳达·盖茨基金会、洛克菲勒基金会等)由个人或家族出资,其资金由国家指定银行或指定金融机构代为运作,每年的利润按一定比例取出用作公益活动。基金会实际不进行任何金融类资金操作,仅决定每年公益活动的类别和项目。公益活动可由基金会自行举办,或资助其他INGO组织的项目。WWF等大型INGO的部分资金来源即为公益基金会。

2.2 政府机构与INGO合作模式

美欧日等发达经济体在与INGO合作方面拥有丰富经验,合作目的和模式不同使得与INGO的合作具

有国别或区域特色。

2.2.1 美欧日与INGO合作目的和模式

美国与INGO合作偏向于代理模式。在人道主义救援、公共卫生、基础教育、自然保护等领域,美国政府支持多个INGO项目落地,并在项目执行过程中有意识地输出美国政治理念和价值,甚至引发东道国发动“颜色革命”。此外,除美国政府意图,INGO基于对自身价值的认同和推崇,自发输出自身文化、价值观和理念^[8]。

欧盟与INGO合作偏向于共生模式。政府依赖INGO的专业能力执行项目,也会有意选择具有共同价值观和战略目标的INGO开展合作,欧洲的INGO在国际活动中的本国中心主义较弱,包容性较强^[9]。INGO虽然获得官方资助,但在援助对象选择方面相对独立^[10]。由于和受援国形成了互利互惠的良性关系,欧洲与INGO的合作较易获得受援国支持,增强了受援国对欧洲国家形象的肯定。

日本与INGO合作偏向互补式协同模式。日本官方资金流向INGO较少,主要以限定较小的无偿合作资金协议形式投入,反之,民间援助流向INGO较多,对其发展影响较大^[11]。日本官方和INGO之间合作主要围绕受援国、联合国发展目标展开,旨在以知识和技能输出,与东道国共同创造适合发展的新事物,同时,尊重东道国的意识形态、知识所有权和自身特征^[12]。日本INGO以其理念价值和专业能力树立了国家形象,使得多个亚洲受援国人民从认知性、情感性、规范性等方面对日产生好感^[13]。

2.2.2 英国与INGO合作经验借鉴

英国的对外援助机构英国国际开发署在与INGO合作中探索出一系列优先资助领域、管理办法、评估标准等规则,值得中国政府部门借鉴。在合作伙伴的选择上,DFID相对比较保守和谨慎,英国乐施会、英国救助儿童会、英国基督教援助、英国天主教海外发展基金、世界自然基金会等综合实力较强的INGO获得的资金占整个资助规模的60%以上。

由于选择了少数实力较强的INGO,DFID与INGO的合作更多采取“限定责任补助金”和“项目合作协议”的形式。例如,DFID设立的联合基金计划就是一种典型的“限定责任补助金”资助方式,旨在帮助英国INGO援助发展中国家的最贫困地区。按照该计划,DFID向在发展中国家承担长期发展项目的英国INGO提供一半费用,也称“一英镑配一英镑”方案。一般而言,单个项目不超过3个财政年度。在项目执行过

程中，DFID并不干预INGO的实际运营和具体项目的财务支出情况，INGO只需按照DFID提供的绩效评估框架每年向政府汇报一次项目进展和财务状况，项目结束时再提交一份完整的项目最终报告即可。“项目合作协议”则侧重赋权与倡导、冲突与安全以及公正方面的工作，重点资助口碑较好的大型INGO，这些工作往往在复杂的任务环境中展开，资助数额大、周期长，对INGO的门槛要求高。在“项目合作协议”的资助方式下，DFID与合作者共同制定项目合作计划与合作方案，对每个阶段应取得的主要成绩进行规划和协商。在受援国，DFID帮助受资助的INGO与当地政府、企业、非政府组织进行协调。为提高对外援助的效率和效果，DFID鼓励受资助的INGO依托英国政府的关系网络开展工作，充分利用欧盟、联合国等政府间组织的资源，共同致力于当地社会经济的发展^[14]。

英国与INGO的合作经验中，根据目的和项目特征不同采取不同合作方式，投入的资金、人力、资源规模不同。对于战略意图强、资助数额大、周期长、任务较为复杂的项目，双方全流程合作较密切，一般性项目则基本委托INGO自主完成。

2.3 INGO主要项目运营模式

本文选取了可持续发展合作研究所（ISC）和全球基础设施巴塞尔基金（GIB）的3个清洁发展项目案例，展现INGO项目运营的典型模式，为探寻国际投融资合作的可行方式和最佳路径提供经验视角。

2.3.1 中国城市减排合作项目

低排放城市联盟计划是由美国国际开发署（USAID）和能源基金会（美国）北京办事处（EFC）资助，由ISC实施的资金高达1000万美元的合作计划。这项为期3年的计划将与公共和私营部门的利益相关者合作，帮助12个选定的伙伴城市加快碳减排。

低排放城市联盟计划通过加强中美之间的城市交流，为两国城市提供机会分享应对类似挑战的战略和方法。此外，该计划还为美国企业提供市场机会，尤其是在能源和技术领域。在项目小组与中国城市合作实施早期战略时，美国公司提供解决城市优先事项的相关技术和服。城市减排合作项目展现了一种较为典型的INGO组织运营模式。一般来说，INGO基于其科学权威性、专业性和社会关系网络跨度，能够拥有较广泛的影响输出机会，大体上可分为上游参与和下游参与，如图1所示。上游参与包括参与政府或目标机构的关键决策甚至实现相关机制政策的输出，但这一参与过程从输入

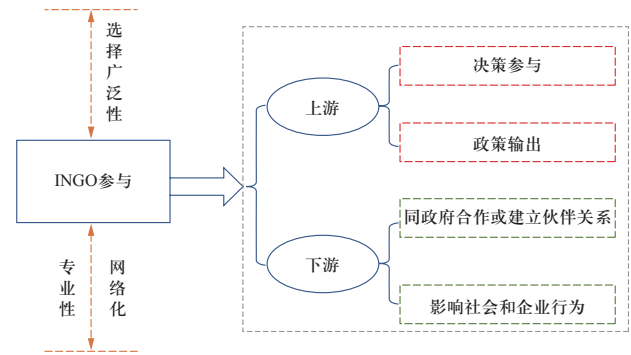


图1 INGO运营及影响输出模式

Fig. 1 INGO operation and impact output mode

到输出具有较长的时间跨度，相对来说难度较高。下游参与主要包括具体政策执行、建立伙伴关系、组织实施项目等，这一过程相对比较容易。INGO有时需要依靠INGO特有的政策执行能力来开展相关工作。

2.3.2 印度电力市场中小企业清洁能源技术项目

ISC的印度电力市场中小企业清洁能源技术项目^[15]是国际非政府组织项目运营的典型代表。印度工业部门的能源强度居世界前列。2017年，印度因空气污染导致124万人过早死亡，占当年死亡人数的12.5%^[16]。为减轻印度因碳密集经济产生的健康和其他影响，加快提升能源效率是性价比最高的方法之一。它可以减轻气候变化、改善能源安全、促进经济增长，同时带来环境和社会效益。尽管能源效率改善能为工业带来新技术和利润，同时改善环境，但印度一直以来并未进行能源效率投资。其中，对节能方案和效益认识不足、采用新技术的能力有限、前期投资高等成为了制约印度中小企业改革的关键因素。另一方面，金融机构对节能项目的可融资性不抱有信心也导致中小企业缺乏信贷渠道。

在此背景下，ISC与Intellectap私人咨询服务有限合作，确定了技术可行性与能效提升的“正投资回报”相结合的创新方法，在多元化商业模式支撑下推动市场技术改革。这项研究是由麦克阿瑟基金会及其向ISC提供的中小企业清洁能源项目赠款实现的，并与利益相关者进行了广泛接触，该研究为合作伙伴提供了7个商业模式，从而帮助中小企业克服清洁能源项目实施障碍。7种商业模式如表1所示，其中最主要的商业模式包括以下3种：

- 1) 由技术风险保险提供担保的设备供应商模式；
- 2) 由印度小型工业发展银行或能源效率局提供担保的能源服务公司模式；
- 3) 金融机构直接融资。

INGO在投融资领域开发的系列商业模式，对于实现更低风险、更稳定回款和更低保费具有参考价值，对于推动实现可持续和弹性国际投融资具有借鉴意义。ISC的7种商业模式在市场、金融机构、设备供应商、中小企业、保险公司和政府机构之间构建了很好的风险和收益框架，有助于实现可持续的项目推广。

表1 印度电力市场中小企业清洁能源技术项目7种商业模式
Table 1 Seven business models of clean energy technology projects for SMEs in Indian electricity market

序号	模式	特征
1	技术风险保险公司担保的设备供应商模式	<ul style="list-style-type: none"> • 金融机构向设备供应商提供信贷，技术风险保险公司对信贷提供部分风险担保 • 技术风险保险公司向放贷人提供部分风险担保，收费1% • 中小企业从节能收益中向设备供应商付款
2	有保险担保的能源服务公司模式	<ul style="list-style-type: none"> • 节能技术带来的节能成本将由保险公司担保 • 保险将确保设备供应商不会承担任何损失，因此将保证向金融机构的还款 • 保险部分也可由政府机构提供并由技术风险保险公司担保
3	金融机构直接融资	<ul style="list-style-type: none"> • 融资的30%给予信誉良好的中小企业 • 向经济状况改善的中小企业提供债务融资
4	成本节约共享模式/设备供应商模式	<ul style="list-style-type: none"> • 由设备供应商提供融资 • 设备供应商给无法获得低成本融资的中小企业提供融资 • 设备供应商从中小企业能源技术节约收益中收取服务费
5	具有托管机制的设备供应商模式	<ul style="list-style-type: none"> • 金融机构提供非抵押贷款融资 • 中小企业应收款和节能收益直接汇入托管账户 • 银行和设备供应商将对应收款分别具有第一索取权和第二索取权 • 通过金融机构、设备供应商和中小企业之间的三方协议，最大程度地减少违约风险
6	与租赁公司/设备供应商合作的租赁模式	<ul style="list-style-type: none"> • 设备供应商/租赁公司采购节能技术 • 设备供应商/租赁公司为中小企业提供融资支持 • 支持无法获得前期融资的中小企业
7	节能债券	<ul style="list-style-type: none"> • 设备供应商汇总中小型企业/项目，作为资金池的一揽子标的 • 金融机构据此在公开市场发行债券 • 投资者认购债券，提供资金给设备供应商以实施项目

2.3.3 资源高效清洁生产项目

工业废物是印度严重的社会和环境问题之一。通过鼓励资源高效利用、系统思维和工业共生，可以大

大减少有害废物的危害和资源消耗。通过与当地专家和专业人员的互动，GIB围绕提高资源效率、清洁生产以及相关基础设施（尤其是在生态工业园区）建立了对话和相互学习的平台，其目标是在项目级别和更广泛的生态工业园区系统内解决实质性的问题，例如：能源生产、水处理、废物管理和运输系统等大多数业务活动维持较高的可持续性和弹性。这些对于实现可持续的供应链、产品生命周期收益以及减少浪费和资源使用至关重要。该项目希望实现资源高效清洁生产目标，同时有助于更广泛地了解影响该领域可持续性和弹性的基础互联系统。

通过制定形成具有国际公信力的认证和建设标准，不仅能够为项目融资拓宽渠道，保证项目顺利进行，同时可以加强先进理念和管理模式的输出，获得当地政府部门的支持。GIB通过组织全球基础设施建设领域的专家，制定可持续及弹性基础设施认证标准（SuRe[®]标准），并和德国国际合作机构（GIZ）组成可持续基础设施联盟，在全球开展SuRe[®]标准的认证。通过SuRe[®]标准认证，帮助认证项目吸引基础设施领域的公共和私人投资，确保有效利用各种资源，同时增强基础设施的适应性，从而最大化社会效益并减少环境足迹。另一方面，由于GIB在认证过程中能够帮助试点国家或地区提升自身可持续发展管理水平，将其管理体系按照标准进行系统化、规模化改进，牢固和提升企业持续绿色发展意识，其实施的项目往往受到政府部门的大力支持。

3 加强INGO合作机制建设的实施路径

当前，大型国际政府组织已经成为世界主要国家争夺的重要国际平台，部分主要国际政府间组织存在机构庞大、决策程序复杂且被西方国家主导的情况，与其合作需投入大量人力、财力和协调沟通成本^[17-18]。INGO更为灵活，且聚集多类精英群体，与其合作有助于通过多样化方式实现中国海外利益^[19]。通过加强与各类INGO合作，发挥不同机构在投融资不同环节、不同领域、不同国别的比较优势，研究创新三边或多边合作模式，用好多方资源，撬动更多私人资本和国际资本参与国际投融资项目，推动东道国的系统化开发设计和联合投融资，有利于实现“一带一路”项目的可持续、低风险、综合性开发。

加强与INGO合作机制建设应坚持需求导向和底线思维，做好详细调研和规划，明确优先合作方向，

精准找好着力点。以具体项目为抓手，立足已有优势，寻求共同利益的最佳契合点，为推动“一带一路”建设高质量发展夯实基础。

3.1 强化顶层设计，针对不同INGO分类施策

根据关注的领域、活动导向和活动受益者不同，INGO可以分为宗教机构、人道主义救援和发展机构、专家型非营利的咨询和项目执行机构、专业协会等，如表2所示。其中，人道主义救援和发展机构、专家型非营利的咨询和项目执行机构以及专业协会是进行“一带一路”合作的重点对象，通过与这些INGO合作能够为“一带一路”理念宣传、共建项目意向达成以及落地提供助力。

表2 INGO的主要分类^[20]
Table 2 Main categories of INGO

类型	举例	资金来源
宗教机构	世界宣明会、德国基督教发展服务社	教会、政府和私人基金会拨款
人道主义救援和发展机构	乐施会、世界自然基金会、绿色和平	公众筹款、政府和基金会拨款
专家型非营利的咨询和项目执行机构	美国环保协会、落基山研究所	政府和基金会的合同和拨款
专业协会	美国律师协会、电气和电子工程师协会	会员费、政府和基金会拨款
互助、自助组织	香港视网膜病变协会、协康会	会员费、政府和基金会拨款

在与不同INGO合作中，应分清主次，对重点合作方向做好分类，避免同质竞争或重复建设，重在形成合力。一方面，对于有合作意愿或合作潜力的INGO，不可“一概而论”或“来者不拒”，应加强调研，做好沟通，细致甄别，明确需求，突出优势。在此基础上找准着力点，确定优先合作领域和切入点，明确对接渠道和牵头部门，规划具体合作步骤，重在后续落实。对于确有合作潜力但缺乏运行经费的INGO，可考虑择优定向提供资金，支持中方关注的优先项目。对于部分“蹭热点”意图明显的INGO，应做好婉拒和解释工作，防止其对共建“一带一路”造成干扰。另一方面，应加强与INGO合作的战略对接，制定与INGO合作标准。不同领域的INGO在各地拥有长期的合作伙伴和实践经验，其中很多INGO的发展理念与中国对外投融资合作目标相一致。加强与

INGO的战略对接，针对国际投融资合作的目标和重点领域，加强与INGO目标衔接和重点领域深耕合作，制定一套优先资助领域、管理办法、评估标准等规则，有助于借用INGO力量实现国外市场开拓、项目投标、运营维护和合作伙伴关系开拓，也符合“一带一路”倡导的第三方市场合作导向。

3.2 发挥平台作用，加速推动项目和标准落地生效

当前，中国在多国的投资受到当地政府的市场准入限制，甚至是多国联合限制行动。一方面，可结合国际投融资目标，发挥INGO的当地影响力，寻求合作的“最大公约数”，为推动投融资项目营造更有利的政治社会环境。后疫情时代，“一带一路”沿线国家共同面临经济绿色复苏挑战，可再生能源发电、特高压输电等基础设施建设项目具备较强投资拉动作用，中长期经济效益显著，结合东道国和INGO关注的重点，可以加强在这些重点领域的项目合作，利用全球和区域平台协调当地政府关系，甚至为项目落地实施推动政策和立法修正，有助于中国主导的合作项目更好融入当地市场，实现投融资目标。部分INGO在世界范围内的城市、社区、工业场所等地长期开展合作，促进社会、经济和环境的协调发展，与其进行项目合作也有利于发挥INGO协调社区关系、化解社会关联风险的优势，有效优化投融资项目的落地效果。另一方面，用好INGO全球网络有助于加快推动中国优势技术标准“走出去”，形成全球治理经验分享机制。增强与INGO互信互鉴的广度和深度，聚焦中方优势领域和优先项目，加强在境外园区、清洁发电等领域的标准建设合作，加快推动制定以中国标准为蓝本的分行业国际标准；丰富“项目+标准”的内容和范例，建设更多小而美的“一带一路”民生项目，推广更多中国行业标准，完善现行国际行业标准和范例。

3.3 加强能力建设，优化投融资模式和合作推进机制

通过与INGO加强能力建设合作，交流各领域流行的投融资经验和商业模式架构，有助于在开展项目时搭建更好的投融资模型，寻找合适的合作伙伴，探索更广泛的投融资项目合作推进机制。完善和优化“一带一路”项目推进机制，在“政府+国企”为主的推进模式之外，探索“INGO+规则+市场化”的推进模式。在与INGO合作机制方面，借鉴欧盟和英国经验，选择具有共同价值观和战略目标的INGO开展合

作,通过INGO和受援国的良性合作网络,获取受援国支持,进而提升国家形象。基于项目特征与INGO发展多样化合作模式,发挥好INGO项目运营经验。针对一般项目,在项目执行过程中不干预INGO的实际运营和项目财务支出,定期审核评估绩效报告和项目完结时的最终报告;对于部分战略意图强或较复杂的项目,派专人参与项目落地全流程工作,全程参与INGO各阶段规划,与INGO共同对接各类主体,把控项目方向和进度。

3.4 提升人才储备,打造高素质的国际专业团队

重要INGO的人才队伍培养和输送是加强“一带一路”倡议国际化对接的关键纽带。一是增强人才培养的系统性。对INGO人才需求进行统一跟踪、筛选、调配和推送,加强对INGO捐款与项目合作、输送人才等工作的统筹,进一步提高人才推送质量,指导国际雇员力量下沉、形成合力。二是增强人才输送的灵活性。进一步理顺人才调配工作,打通国内与国外任职的“转换通道”,营造“能去好回”的交流机制,完善相关配套激励保障措施,形成正反馈和良性循环。强化国内外日常沟通和定期轮换机制,避免出现外派人才国外不深入、国内不了解的“两头不沾”情况。三是增强人才储备的实效性。结合项目合作需要,以事择人、人岗相适,促进人事相宜,逐步建设一支国际化人才队伍,为统筹国内国际两个大局、应对百年未有之大变局做好长期战略储备。

3.5 推动INGO发展,提升全球治理话语权

“一带一路”倡议能够成功实施,不仅需要政府层面的协商,还需要包括INGO在内的多元主体的参与和辅助。但成立于中国的INGO数量占比及影响力仍处于较低水平。当前在联合国系统具有咨商地位的INGO共有5594家,其中由中国(含港澳台地区)发起和成立的INGO只有71家^[21],占比不到1.5%,远低于美国的19.9%。需要通过完善相关法律法规、明确税收优惠以及建立有效的人才培养体系等措施,为INGO在中国的发展营造良好环境,优先培育发起成立于国内的INGO,形成具有显著比较优势和国际影响力的INGO联盟。以“一带一路”建设需求为导向,通过推动生态环境、基础设施建设、教育、卫生等领域的INGO“走出去”开展国际合作,积极对中国国家形象、社会文化和价值理念进行传播,在国际活动中发挥积极作用,提高全球治理的话语权。

4 结论

共建“一带一路”需要充分发挥INGO的力量,通过研究INGO的合作模式、运营模式等能够为推动“一带一路”建设、加强国际合作提供参考和借鉴。目前,INGO的主要资金来源为政府或社会捐助,发达国家通过与INGO建立代理、共生或者互补协同等合作模式来开展项目、宣传国家形象或社会文化。本文基于对ISC和GIB的3个清洁发展项目案例的介绍,进一步分析了INGO开展项目的主要投融资模式和运营模式。成功的INGO项目往往能借助政策性银行、金融机构取得优惠贷款,利用自身的专业技术优势和国际影响力,联合上下游企业形成收益风险共享共担的良性商业模式,为项目落地和推广减少阻力。在“一带一路”建设过程中,需要加强与INGO的合作,发挥不同机构在投融资环节的比较优势,创新多边合作模式,以开发清洁能源等基础设施建设为抓手,发挥平台优势,撬动更多国际资本参与“一带一路”项目。此外,通过打造高素质的国际专业团队、培育发展有国际影响力的INGO,提升中国的全球治理话语权,能够为“一带一路”可持续发展提供助力。

参考文献

- [1] WOODS N D, BOWMAN A O. Collective action and the evolution of intergovernmental cooperation[J]. *Policy Studies Journal*, 2018, 46(3): 487-509.
- [2] MILAN S, HINTZ A. Networked collective action and the institutionalized policy debate: bringing cyberactivism to the policy arena?[J]. *Policy & Internet*, 2013, 5(1): 7-26.
- [3] 张国磊, 张新文. 制度嵌入、精英下沉与基层社会治理: 基于桂南Q市“联镇包村”的个案考察[J]. *公共管理学报*, 2017, 14(4): 44-53.
ZHANG Guolei, ZHANG Xinwen. Institutional embeddedness, elite sinking and grassroots social governance—based on the case study of “uniting town and contracting village” in Q City of south Guangxi[J]. *Journal of Public Management*, 2017, 14(4): 44-53(in Chinese).
- [4] 李凌汉, 管贝贝. “外部精英”驱动: 一个集体行动的解释框架: 兼对奥尔森“集体行动逻辑”的反思与重构[J]. *中共宁波市委党校学报*, 2020, 42(6): 88-98.
LI Linghan, GUAN Beibei. Driven by “external elites”: an explanatory framework for collective actions—introspection and reconstruction of olsen’s logic of collective actions[J]. *Journal of the Party School of CPC Ningbo Municipal Committee*, 2020, 42(6): 88-98(in Chinese).
- [5] ANDERSON K, RIEFF D. ‘Global civil society’: a sceptical

- view[M]//GLASIUS M, KALDOR M, ANHEIER H. Global civil society 2004/5. London: SAGE Publications Ltd, 2005: 26-39.
- [6] 英吉·考尔等. 全球化之道: 全球公共产品的提供与管理[M]. 张春波, 高静, 译. 北京: 人民出版社, 2006: 191.
- [7] 王微, 周弘. 论国际援助功能的变化和全球发展[J]. 山东社会科学, 2018(1): 103-110.
- [8] SMITH G, NYE J S. Bound to lead: the changing nature of American power[J]. Foreign Affairs (Council on Foreign Relations), 1990, 69(3): 176.
- [9] 安姗姗, 蓝煜昕. 国际发展援助中非政府组织如何协同建构国家软实力: 来自发达国家的经验[J]. 国外社会科学, 2019(5): 68-76.
AN Shanshan, LAN Yuxin. How non-governmental organizations help construct national soft power in international development aid: the experience from the developed countries[J]. Social Sciences Abroad, 2019(5): 68-76(in Chinese).
- [10] NANCY G, YONTCHEVA B, ORG G, et al. Does NGO aid go to the poor? Empirical evidence from Europe[J]. IMF Working Papers, 2006, 6(39): 1.
- [11] KIM H, POTTER D M. Complementarity of ODA and NGO roles: a case study of Japanese support of the Millennium Development Goals[J]. Journal of Inquiry and Research, 2014, 99: 87-104.
- [12] KING K. Lenses on 'Japaneseness' in the Development Cooperation Charter of 2015: soft power, human resources development, education and training[R]. Tokyo: JICA Research Institute, 2016.
- [13] HENG Y K. Three faces of Japan's soft power[J]. Asian International Studies Review, 2017, 18(1): 171-188.
- [14] 杨义凤, 邓国胜. 发达国家NGO参与对外援助的制度比较与经验借鉴[J]. 经济社会体制比较, 2014(4): 224-232.
YANG Yifeng, DENG Guosheng. A comparison of NGOs' participation patterns in developed countries' foreign aid and what can be learnt from it[J]. Comparative Economic & Social Systems, 2014(4): 224-232(in Chinese).
- [15] Institute for Sustainable Communities. Harnessing the power of markets to drive SME clean tech adoption in India: identification and analysis of business models[EB/OL]. <https://sustain.org/report-market-driven-deployment-of-cleantech/>.
- [16] 汤晨. 研究发现: 印度因污染导致的死亡人数居世界首位[EB/OL]. (2019-12-19)[2020-12-10]. <http://www.thecover.cn/news/3223741>.
- [17] 谭珊珊. 国际组织: 从主权治理模式走向世界政府的中途站?——浅析国际组织的产生与前景[J]. 经营管理者, 2011(17): 144.
- [18] 张雪. 国家与国际组织互动关系的“委托-代理”解释框架[J]. 理论与改革, 2021(1): 119-130.
ZHANG Xue. The interaction between states and international organizations under the principal-agent theory[J]. Theory and Reform, 2021(1): 119-130(in Chinese).
- [19] 蓝煜昕. 历程、话语与行动范式变迁: 国际发展援助中的NGO[J]. 中国非营利评论, 2018, 21(1): 1-21.
LAN Yuxin. History, discourse and paradigm shift: NGOs in international development aid[J]. China Nonprofit Review, 2018, 21(1): 1-21(in Chinese).
- [20] 杨青. 对在华外国非政府组织的分类研究[J]. 新远见, 2008(5): 22-38.
- [21] United Nations Intergrated Civil Society Organizations System [EB/OL]. <https://esango.un.org/civilsociety/showProfileDetail.do?method=showProfileDetails&profileCode=654718>.

收稿日期: 2020-12-28; 修回日期: 2021-02-19。

作者简介:

李荣(1991), 女, 博士, 研究方向为能源经济、投融资管理, E-mail: rong-li@geidco.org。

鲍淑君(1981), 女, 博士, 研究方向为“一带一路”建设, 能源和水资源管理。通信作者, E-mail: shujunabby@126.com。



李荣

温灏(1977), 男, 硕士, 高级经济师, 研究方向为国际投融资、开发性金融、国际关系。

许滢方(1990), 女, 硕士, 研究方向为“一带一路”投融资、人民币国际化。

相均泳(1980), 男, 博士, 研究方向为能源经济、“一带一路”投融资、国际关系。

冯天天(1989), 女, 博士, 副教授, 研究方向为能源经济、能源政策与工具、技术经济及评价。

(责任编辑 李锡)