国际非政府组织的治理外交及其对中国的启示

徐莹，李宝俊

（中国人民大学 国际关系学院，北京 100872）

[摘要] 近二三十年来，国际非政府组织因其庞大的数量、宏观的全球视野、不断增强的作用和强烈的道义性成为世界政治领域内十分活跃的非国家行为主体。作为全球治理的积极参与者，国际非政府组织的治理外交行为从不同角度影响着主权国家，但是，国际非政府组织自身的各种结构性困难又不同程度地制约其全球影响力的发挥。面对这一国际政治现实，崛起的中国应在加强对国际非政府组织研究的同时，以积极稳妥的方式促成同国际非政府组织间的良性互动。

[关键词] 国际非政府组织；全球治理；治理外交；结构性困难

[中图分类号] D813.4 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2004)03-0030-04

近二三十年以来，国际舞台上的非国家行为主体日趋增多的现象已成为世界政治领域内一个不争的事实，其中尤以“在地方、国家或国际级别上组织起来的非营利性自愿公民组织”——非政府组织[1]的蓬勃发展最为抢眼。国际非政府组织[2](P.31)由于广泛参与全球治理[3](P.20—32)，其外交行为从不同层面对各主权国家产生着重要的影响。

一、国际非政府组织的外交行为模式及对主权国家的影响

国际非政府组织（以下简称INGOs）的发展及其参与的跨国社会运动的兴起，极大地丰富了国际行为主体的构成，使全球治理的参与主体呈现出多元化格局。冷战结束之后，随着全球化进程的日益深入和国际政治经济格局的调整，各种诸如贫富差距拉大、环境污染、核扩散和恐怖主义等问题日益凸显，致使通过具有约束力的国际机制解决这些全球性问题，以维持正常国际政治经济秩序的全球治理行动迫在眉睫。在全球治理的参与主体当中，除了主权国家和政府间国际组织之外，INGOs也在其中发挥着越来越重要的作用。环保领域的世界自然保护同盟、绿色和平组织，政治领域的军控协会、大赦国际，社会发展及卫生领域的凯尔国际、福特基金会、国际红十字会以及无国界医生组织，国际经济领域的国际标准化组织、国际商会等等，这些活跃在不同领域的INGOs的广泛存在，本身就说明其行动几乎延伸到国际事务的各个方面。此外，INGOs的数量也呈几何级数增加：1978年INGOs的数量是9 521个，1995年为36 054个，到2001年为47 098个。[4](P.195)虽然INGOs目前还不具备国际法主体资格，但各个主权国家都意识到，那种只同单个主权国家和数量有限的政府间国际组织打交道的时代已经一去不复返了。无论一国大小强弱，无论你的意愿如何，积极处理同数量规模都处于极大发展阶段的INGOs的关系，是各国外交领域内不容回避的新课题。

INGOs对全球治理的积极参与令主权国家的外交议程和外交问题领域空前扩展。现代外交的一个重要的新内容是所谓的“治理外交”[5](P.7)，它指的是为了解决已经影响或者是将要影响全人类的所有跨国性问题而进行的外交活动。由于INGOs所关心的问题大都是一些与公众生活息息相关的全球性问题，如粮食、环境、艾滋病、毒品、发展、贫困和军控等，因此它们是“治理”外交的积极参与者和促进者。由于

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

具有得天独厚的跨国流动性和较强的专业性，它们可以针对某一特定问题进行全面的调查研究、制定解决方案并呼吁国际支持。在INGOs的推动下，很多全球性问题理所当然地进入到各国外交政策的议事日程，促使议题所涉及的国家开展全球性的国际合作来系统地应对和解决，于是主权国家的内政和外交之间的界限变得愈发模糊起来。这种仍在大量增加的外交议程以及不断扩大的外交问题领域，这种主权国家利益同全人类共同利益的交织纠缠，极大地增加了主权国家做出反应的难度，使各国外交承受到前所未有的巨大压力。

INGOs对多边国际会议的广泛参与已逐渐成为国际关系领域内的一种被普遍公认的制度化安排，其影响正全方位、多角度、源源不断地渗透进以政府间国际组织为平台的多边外交领域。长期以来，以联合国为首的政府间国际组织一直只被看作是主权国家的论坛。但近些年来，越来越多的INGOs被接纳为国际社会的全权参加者，有相当数量的INGOs在联合国取得资商地位并有权参与联合国各类相关议题的讨论。在联合国举行各种会议时，作为正式会议的辅助会议召开的"非政府论坛"，是非政府组织讨论与联合国大会相关专题的好机会。凭借在联合国的咨商地位和在技术及人才资源方面的优势，INGOs广泛参与联合国决策的前期起草与评估工作，为联合国会议提供咨询意见、建议和政策分析。利用联合国会议和非政府论坛，INGOs不断提出自己的决议草案，发表具有鼓动性的演说，以影响决议内容和决议的最后通过。除了联合国之外，在世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织等经济组织内的多边国际磋商中，也能看到INGOs的身影，并听到它们的呼声。新自由制度主义认为国际制度决定着国家行为，而INGOs发挥效用的一个主要渠道就是积极参与和影响政府间国际组织的决策过程及政策实施，INGOs对国际制度的影响必然会对参与到国际制度中来的各主权国家的外交行为产生规范性的作用。面对这种形势，各国政府在多边领域内除了参与正式的官方外交活动之外，显然还需要积极拓展非官方的民间外交渠道。

INGOs因其在伦理价值规范层面上的突出特征，可能成为国家树立良好外交形象的重要媒介，也可能成为一国国家声誉受损的直接起因。相对于政府间组织和主权国家来说，INGOs通常以全球利益为其终极关怀，较少考虑本国的狭隘国家利益并能超越政府受各种利益集团左右的政治现实，因此容易得到公众的支持。此外，许多INGOs由于组织运作成熟，资金稳定，有能力深入到世界各地广泛开展环保、医疗、教育和人道主义救援等工作，其国际影响力自然可以不断提升。虽然INGOs目前还不具备国际法主体资格，但在国际关系中，INGOs与政府间国际组织、INGOs相互之间共同制定或通过的一些重要文件，以及国际非政府组织就一些重大国际问题提出的建议往往具有重大的国际影响力，有些文件还被一些国家认可和实施，或直接转化为国际法律性文件，或通过国内立法以国家强制力保障其实施。[6](P.69-71)无论是现实主义、新自由主义还是建构主义都承认参与国际制度是国家建构积极声誉的重要途径，而国际组织则是国家塑造和加强国际声誉的场所。因此，以积极的姿态拓展与国际非政府组织的关系，有助于一国树立讲求道义、具有全球意识的外交形象。相反，如果相关国家对INGOs，特别是致力于人道主义救援和社会发展类INGOs的倡议和活动不能做出及时有效的回应，就可能面临在全世界信誉受损和外交失分的后果。与各种具有强烈的道德优先性和制度正义性的各类INGOs形成一种良性互动，对于一国国际声誉的建构和外交形象的塑造显然具有重要的作用。

二、国际非政府组织自身的结构性困难

INGOs对人类共同利益的广泛关注、极高的伦理价值诉求和身体力行地实践自身理想的行动，为其在全球范围内赢得了越来越广泛的支持。但是，它们也存在着一些自身还难以克服的结构性困难。

首先，INGOs的代表性和中立性难符众望。由于大部分INGOs都起源于西方发达国家，深深地打着西方组织文化的烙印，不免在一定程度上带有西方的意识形态色彩。反观发展中国家，非政府组织数量则十分有限，能够组织跨国社会运动的就更是凤毛麟角，因此从严格意义上来说，目前大多数INGOs在全球范围内并不具备充分的代表性。此外，非政府组织从其缔造者和资助者的角度看，并没有它的名称那样单纯，某些组织从资金来源和人员组成上反映出了复杂的背景。国际共和研究所(IRI)和卡特中心这两个国内型INGOs虽然都宣称以中立的身份促进中国政治民主化进程，辅助中国农村某些地区进行村民自治改革，但它们与美国国内政党却有着千丝万缕的联系。国际共和研究所的资金主要来自两个部门，一个是始建于1983年里根政府时期的国家民主基金会(NED)，另一个是隶属美国国务院的国家开发署。NED作为冷战时期美国政府为推进所谓民主而进行公共外交的工具，经常承接美国中央情报局的某些项目，其中有些项目是直接针对中国和朝鲜等社会主义国家的。此外，该基金会的高层人物也都是就职于美国参众两院的共和党政客，因此，无论是在财政、政治还是意识形态方面，IRI的价

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

值取向都不可避免地与美国保守势力的政治利益交织在一起。而被看作是民主党准思想库的卡特中心，由于是美国前民主党总统卡特及其夫人创建，又有前民主党参议院山姆·南恩和前美国驻韩国大使吉姆斯·雷内加盟管理，与美国政界和新闻界向来过从甚密。[7](P.225-238)显然，INGOs的活动不可能与其组织机构中高层人物及其资助者的政治背景、价值取向、个人偏好没有联系。此外，现届美国政府对待美国国内非政府组织的态度，应该也可以为发展中国家如何看待INGOs提供一种有趣的视角。在伊拉克重建初期，小布什政府通过美国国务院国际开发署言词激烈地责难美国境内的非政府组织(从其活动范围来看，大多是始建于美国或其他北方工业化国家，但活动范围遍及全球的INGOs，如凯尔美国和国际乐施会等)在从美国政府获得资金的同时，没有扮演好它们应当承担的角色——为美国政府当公关。于是布什一方面用高额援助合同来收买主流的人道主义组织和宗教团体，以金钱来换取他们对美国政府的穷兵黩武保持沉默甚至合作，另一方面，对那些思想更显独立的反战非政府组织则大加排斥，并威胁不再为这些组织提供任何资金[8]。虽然资金来源对非政府组织的影响很难量化，同时也有个别组织明确表示宁可不要资金也不屈从于美国政府，但美国政府通过资金杠杆对其境内大部分INGOs的操控则是不争的事实，INGOs绝对中立性的神话自然就不攻自破了。

其次，INGOs的国际资信度有待提高。有观察家评论说，大部分INGOs没有定期发布的财政和行动报告，这同近期英国慈善机构全球信托(One World Trust)得出的结论相一致。全球信托经过对全球多家知名跨国公司、IGOs和INGOs进行的抽样调查，发布了2003年全球诚信报告。虽然参评的国际红十字会等6个INGOs是在非政府组织领域内颇具国际知名度的组织，但评估结果显示它们的整体诚信度并不高于参评的跨国公司和IGOs。尽管INGOs一直极力敦促跨国公司和政府组织增加透明度，但该报告发现INGOs自身的透明度在某些重要领域——所从事活动、财政状况和决策过程——却十分有限。例如，这些INGOs只在网上发布内容十分有限的年度报告，其中很少涵盖非常详细的财政信息。在所有被调查的INGOs中，只有国际红十字会和红新月会在网上提供了系统的活动评估资料；凯尔国际、国际乐施会、全球自然基金会提供了部分活动的评估资料；而大赦国际这个有名的政治游说性INGOs居然没有提供这方面的任何信息。[9](P.21-28)对此，更有学者提出：即使INGOs给公众提供这些报告，就一定能说明它们的活动和财政支出更透明更可信吗？[10](P.48)很显然，这些基本不受公众监督，同时又在一定程度上掌握着全球许多人甚至许多国家命运的INGOs，必须全方位地提高国际资信度，否则容易与其标榜的强烈道义性形成巨大反差，从而动摇其合法存在的伦理价值根基和逻辑基础。

最后，INGOs关注的全球利益同样具有偏狭性。在以民族国家为中心的国际体系内，INGOs所追求的全球利益有时也是一个个悖论。从全球层面来看，INGOs确实将超越各国国家利益的全球利益，如环境、人权、社会福利等等作为其终极关怀，在全世界获得了广泛的号召力。但在国家层面上，INGOs不需要如国家那样对国内社会价值进行权威性分配，不必对不同社会问题的重要性进行排序，更不用制定服务于每个人的政策，因此它们单从全球角度对某些局部利益的集中关注，可能会因为以偏概全而对特定国家造成顾此失彼的后果。比如，新千年初，在环境INGOs的强硬坚持下，印度最高法院决定全部关闭新德里的污染企业并禁止没有达到减排标准的机动车辆运营，其最直接的后果是造成许多人无工可做、艰难度日甚至无家可归。[10]这种片面强调环境保护，忽视经济发展和发展中国家要求的做法，不仅对发展中国家的社会稳定和国家主权构成威胁，同时也加剧了南北利益的不均衡性，加深和激化了南北矛盾。此外，某些INGOs也可能基于纯粹自身利益的考虑，做出同营利性组织没有什么本质区别的决定。1995年绿色和平组织不断攻击皇家荷兰壳牌公司在北海的石油开采计划便是一例。事实上，当时独立的科研报告已经证实该公司的石油开采对环境没有什么不利影响，但绿色和平组织仍然不依不饶的做法却有刻意塑造自身形象以便募集更多捐款之嫌。[11](P.82-96)

三、国际非政府组织的治理外交对中国的启示

作为世界上最大的发展中国家，中国从建国初期起就开始了同INGOs的接触。虽然这之后由于冷战时期的两极对峙、台湾当局制造“两个中国”以及“文化大革命”等因素，中国与INGOs的关系几乎完全中断，但自从中国恢复了在联大的合法席位之后，与INGOs的交往又重新活跃起来，并成为中国外交的一个很重要的组成部分。改革开放之后，随着中国不断加快融入国际社会的步伐，近些年来中国分别以官方、半官方和非官方的身份同多个INGOs不断发展并加深着彼此间的友好往来。同其它的发展中国家一样，正处于改革和发展阶段的中国，主要同全球致力于人道主义援助和弱势群体救助、促进人类健康、和平、经济进步和可持续发展等历史悠久、声誉良好的INGOs进行了广泛的交往，并做出了积极的贡献。其中，中国不断通过国际红十字会向国际社会

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

提供人道主义援助物资；与国际奥委会全面合作，承办2008年世界奥林匹克运动会及残疾人运动会；以国际商会为依托，全面深入地参加全球各类经贸活动等，这些都充分展示了中国致力于国际和平、促进世界发展的良好形象。同时，象福特基金会、凯尔国际和无国界医生这类援助型组织，也在中国的扶贫、教育、妇女和卫生等领域做出了积极的贡献。

在如何对待INGOs的问题上，目前中国需要注意的是协调好发展与稳定这两方面的关系，既要不断拓展与INGOs的关系，又要仔细辨别并有所取舍。发展的紧迫性主要是来自两方面的压力。一方面是台湾当局通过INGOs不断拓展国际生存空间，为其实现"台独"做准备。对此，我们有必要加强同各类INGOs的互动，消除其在国际社会造成的消极影响。[12] 另一方面，作为一个不断崛起的地区乃至全球大国，加强同INGOs的关系是中国新时期国际组织战略中不可忽视的一环。随着近年来经济的迅速崛起，中国已成为国际社会一个负有重要责任的大国，理应在国际事务中发挥更大的作用，为全球的和平与发展做出更大的贡献。为此，中国不但要考虑本国的发展需求，更要从人类的共同利益着眼，更好地负起大国的责任。从这个角度讲，中国同大部分国际非政府组织致力于全人类共同利益的立场是一致的。因此，中国应该努力加强同INGOs的关系。也只有这样，中国才能在促进人类社会的全面进步与发展的同时，更充分地表达自身的需要，让世界听到中国的声音并向世界展示中国负责任的大国形象。当然，在注重发展的同时也不能忽视稳定。虽然中国同组织机构较为健全、历史比较悠久的常规类INGOs联系紧密，但对于近20年来数量发展最快的国内型组织的了解还不够全面。在这种情况下，许多此类组织已经以外资企业的身份在中国注册。显然，加强对这类组织的研究并加快对它们的规范管理势在必行。

在当今这个国际关系日益组织化的时代，面对INGOs对主权国家外交造成的压力以及INGOs目前还无法立即克服的自身结构性困难，中国要考虑本国的发展需要，还要兼顾全球利益和国际形象，同时还要警惕某些西方国家利用此类国际组织对中国国家主权的干涉以及对中国国家安全的威胁。总之，必须审慎权衡、小心抉择，并在提高宏观把握能力的同时，加强快速应变能力，以应对具体问题，争取积极稳妥地拓展同INGOs的关系，促进中国外交的全方位发展。

[参考文献]

[1] 联合国新闻部对有关非政府组织问题的回答[EB/OL]. http://www.un.org/chinese/aboutun/ngo/qunda.html.

[2] 蔡拓，刘贞晔. 全球市民社会与当代国际关系(下)[J]. 现代国际关系，2003(1).

[3] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实，2002(2).

[4] Helmut Anheier, Nuno Themudo. Organisational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global[A]. Marlies Glasius, Mary Kaldor, Helmut Anheier. Global Civil Society 2002[C]. New York: Oxford University Press, 2002.

[5] [英] R. P. 巴斯顿. 现代外交[M]. 赵怀蒲，周启朋，刘超. 北京：世界知识出版社，2002.

[6] 黄世席. 非政府间国际组织的国际法主体资格探讨[J]. 当代法学，2000(5).

[7] BeckyShelley. PoliticalGlobalizationandInternational Non— governmental Organizations: The Case of Village Democracy in China[J]. Australian Journal of Political Science(Vol 35), July 2000.

[8] Naomi Klein. Bush to NGOs: Watch Your Mouths[J]. Globe and Mail, June 2003.

[9] Hetty Kavach. Caroline Neligan and Simon Burall, Global Accountability Report 1: Power Without Accountability? [M]. Lodon: One World Trust, 2003. http://www.wto.org/english/news-e/news03-e/gar2003-e.pdf

[10] Neera Chandhoke. The Limits of Global Civil Society[A]. Marlies Glasius, Mary Kaldor, Helmut Anheier. Global Civil Society 2002[C]. New York: Oxford University Press, 2002.

[11] P. J. Simmons. Learning to Live with NGOs[J]. Foreign Policy(Vol 112), Fall 1998.

[12] 沈奕斐. 中国台湾地区的非政府组织研究[A]. 肖佳玲，唐贤兴. 大国外交[C]. 北京：时事出版社，2003.

(责任编辑　齐琳)

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net