

非政府组织：国际法律秩序中的第三种力量

黄志雄*

内容提要：近几十年来，非政府组织在国际活动中迅速崛起，使现代国际法律制度面临着一系列新问题。非政府组织作为有别于国家和政府间组织的“第三种力量”，有助于推动国际关系和国际法律制度的民主化，但在其“三角关系”中也孕育着某些危险的因素。为此，应当考虑以联合国为基本组织框架建立一种适当的机制，以便进行规范和协调。

关键词：非政府组织 国际法 国家主权

作为国际社会新的参与者和行为体，非政府组织（non-governmental organizations, NGO）正在国际事务中发挥着越来越重要的影响。从联合国海洋法公约谈判到里约热内卢环境与发展会议，从索马里人道主义行动到皮诺切特引渡案，各种非政府组织似乎无孔不入。在近年来推动建立常设国际刑事法院的浪潮中，一批非政府组织发起设立了一个“支持国际刑事法院的非政府组织联盟”。800多个有着不同背景的非政府组织在这个规模空前的“统一战线”中全力合作，不仅推动了法院《规约》在1998年罗马外交大会上获得通过，而且在会后继续为《规约》的批准进行广泛的宣传、游说，最终促使该法院在其《规约》得到所需的60个国家批准后于2002年7月正式成立。这些行动，足以表明非政府组织在国际关系中的行动能力已经不容忽视。

非政府组织的崛起，昭示着国际社会的某种结构性变化，也对国际法理论与实践提出了一系列新问题。自近代以来，主权国家始终被认为是国际关系和国际法的基本主体，国际法正是以主权国家之间关系为主要调整对象的法律规范体系。随着非政府组织的存在和作用的日益凸显，应当如何界定非政府组织在国际法律秩序中的地位？它对国际法的发展、对国家主权将产生哪些影响？这些问题也许包含着种种不同的答案，但无论如何，国际法无可避免地需对此作出回应。

* 武汉大学国际法研究所讲师。

一、非政府组织的定义和发展概况

(一) 定义问题

顾名思义,非政府组织的一个根本特点在于它们是以个人(而非国家)为其成员:有着共同利益或共同职业的人们感到有必要通过某种组织相互联络时,他们可以依据一国法律建立这种具有法律人格的组织;从法律上讲,其地位与依据该国法建立的其他组织并无区别。^[1]然而,由于各种非政府组织在规模、宗旨、组织形态、运作机制等方面存在很大差异,无论从政治学还是从国际法角度对这类组织进行界定都颇为不易。

从国际法来说,需要重点研究的是具有“国际性”的那些非政府组织,也就是通常所称的“国际非政府组织”(international non-governmental organizations, INGO)。国际协会联盟(Union of International Associations)在其出版的《国际组织年鉴》中,严格地限定了构成国际非政府组织的几项必备条件:第一,宗旨具有国际性质并意图在至少三个国家开展活动;第二,有完全投票权的个人和/或集体成员应来自至少三个国家;第三,成员有权依照该组织基本文件定期选举执行机关及其官员,有固定的总部并规定了该组织活动的连续性,官员通常应来自不同成员国;第四,很大一部分的预算应来自至少三个国家,并且不以赢利为目的。^[2]联合国经社理事会(ECOSOC)是联合国系统内负责协调同非政府组织关系的主要机构,它在1950年的一份决议中,将非政府组织界定为“不是依据政府间协议建立的国际组织”。尽管经社理事会没有对该定义中的“国际组织”一语作出明确的解释,但实践中则同国际协会联盟一样,对于哪些组织具有“国际”性质持严格和狭义的理解。

不过,这一情况近年来发生了变化。1996年,联合国经社理事会通过一份新的决议,将对非政府组织的承认范围扩大到在各国和各地区活动的非政府组织,允许后者按一定程序以自己的名义独立地在经社理事会发表意见。^[3]新决议实际上反映了一种重要认识:只要一个民间组织意在从事某种跨越国界的活动,其成员和经费来源往往并不会对其国际法律地位产生实质影响。因此,从国际法的角度来看,以下定义较为合适:非政府组织是指非由一国政府或政府间协议建立、能够以其活动在国际事务中产生作用、其成员享有独立投票权的民间组织。^[4]这一定义将那些仅仅涉足国内事务的非政府组织排除在外,但又不拘泥于非政府组织的成员和经费来源是否具有国际性质。由于当代社会国内事务与国际事务越来越难以截然分割,这个定义的外延事实上非常广泛。

(二) 近两个世纪的发展

非政府组织与政府间组织因是否由国家发起组成而具有很大不同,但二者亦有某些相

[1] See M. Bedjaoui (ed.), *International Law: Achievements and Prospects*, Martinus Nijhoff Publishers, 1991, p. 67.

[2] See UIA, *Yearbook of International Organizations* (1996/1997), 33rd edition, Vol. 1, pp. 1684—1685. 国际协会联盟本身也是1907年成立于布鲁塞尔的一个非政府组织,当时名为国际协会中心,到1910年第一届“国际协会世界大会”时改为现名。See id., pp. 1677—1678.

[3] See E. S. C. Res. 31, UN ESCOR, 49th Sess., Supp. No. 1, UN Doc. E/1996/96(1996).

[4] See H. H. K. Rechenberg, *Non-Governmental Organizations*, in R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* (Vol.), Elsevier Science Publishers B. V., 1995, p. 612.

似之处。它们都是在国际关系演进的基础上,作为跨国合作手段而发展起来的。

现代意义上的非政府组织产生于19世纪前期,其代表有英国及外国反对奴隶制协会(1823年)、保护土著居民协会(1832年)、世界福音教派同盟(1846年)等。^[5]19世纪后期以来,非政府组织的活动范围逐渐扩展到人道主义救助(如1863年成立的国际红十字委员会)、国际法的编纂(如1873年成立的国际法研究院和国际法协会)、自由贸易与劳工权利(如1919年成立的贸易联盟国际联合会)等众多领域。经历了两次世界大战的低潮之后,特别是20世纪60年代以来,非政府组织的发展势头明显加快。据《国际组织年鉴》统计,1907年全世界共有213个国际组织,其中非政府组织为176个,约占82.6%;到2000年,国际组织总数达到50373个,其中非政府组织为43958个,约占87.3%。^[6]可以说,如今非政府组织的身影几乎已遍及人类生活的各个领域。^[7]

非政府组织的发展与全球化浪潮的兴起息息相关。正如英国学者希金斯(Higgins)所说,“我们这个世界越是全球化,我们就越是彼此依赖以维护共同的福利,国家作为国际行为体的垄断地位就越发难以维持……。”^[8]自19世纪特别是经过两次世界大战之后,技术、生产、贸易和金融的全球流通逐渐发展,各国之间在政治、经济、环境、安全等方面的相互依存前所未有地加强了。与此同时,一些关系人类命运的全球性问题(如环境与资源、人口爆炸、粮食短缺、艾滋病等)被提到紧迫的议事日程上。所有这些,都为非政府组织作为新的行为体参与国际事务、协助解决各种全球性问题提供了必要性。另一方面,现代化的交通、通讯技术特别是传真和因特网等“即时通讯”手段的普及,使非政府组织得以具备更便于发挥作用的物质手段,其收集和散发信息、扩大舆论影响力的行动能力大为加强。美国《芝加哥论坛报》的一名记者对此作了生动的描绘:进入国际舞台的非政府组织有些规模很大,大赦国际的预算比联合国人权观察组织的预算还多;大多数规模较小,只不过两名经济学家和一只文件柜;“但是,他们都有电脑,而且他们都能熟练地利用因特网,组成可以施展他们的力量的联盟。”^[9]

二、非政府组织的“三角关系”和法律地位

作为国际社会独具特色的行为体,非政府组织与国内政府及政府间组织之间经常构成一种交互作用或彼此影响的“三角关系”:非政府组织往往通过使公众知晓真相和向国内立法机关施加压力,直接或间接地对国内政府产生影响;政府有时会利用非政府组织将其立场传达给公众,政府部门也可能在与其他政府部门的关系中,借用非政府组织增加发言权。非

[5] 据此可以认为,政府间国际组织的产生略晚于非政府组织,如国际电报联盟(1865年)、邮政总联盟(1874年)。参见梁西:《国际组织法》,武汉大学出版社2001年版,第20页。

[6] 数据来源: <http://www.uia.org/statistics/organizations/ytb199.php> (2003年2月26日登录)。

[7] See supra note (4), pp. 612—613. 值得注意的是,即使在联合国安理会讨论国际和平与安全的场合,非政府组织也开始发挥一定的作用。See R. Hofmann(ed.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law: International Law-From the Traditional State Order Towards the Law of Global Community*, Duncker & Humblot GmbH, 1999, p. 27.

[8] See R. Higgins, *International Law in a Changing International System*, in 58 Cambridge Law Journal (1999), p. 84.

[9] R. C. 朗沃思:《全球非政府组织的发展与益害》,《参考消息》1999年12月8日。

政府组织经常为政府间组织的工作提供各个领域的专家意见和信息来源,同时又依赖后者提供重要的信息和见解以影响国内政府,并且在政府间组织与国内政府之间充当着不可或缺的沟通者。^[10]在这种复杂的“三角关系”中,形形色色的非政府组织正在以不同方式、不同身份开展各种活动,在国际事务中发挥着前所未有的影响。

同重要的政府间国际组织建立咨询关系或成为其观察员,这是非政府组织在国际法律秩序中所力图争取的一种较为正式的地位。早在国际联盟时期,国联就同某些非政府组织建立了较为密切的联系,准许它们在国联的许多委员会发言并提出决议案和修正案。《联合国宪章》第71条进一步规定:“经济暨社会理事会得采取适当办法,俾与各种非政府组织会商(consultation)有关于本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之,并于适当情形下,经与关系联合国会员国会商后,得与该国内组织商定之。”依据这一条款和1950年及1968年的两份决议,联合国经社理事会将符合一定条件的非政府组织分为三类建立咨询关系:第一类是与经社理事会的大部分活动有关并能代表“世界观点”的组织,它们具有一般咨询地位;第二类是仅仅与经社理事会的少数活动领域有关并在这些领域享有“国际声誉”的组织,它们具有特殊咨询地位;第三类被称为“注册登记类”(Roster),包括仅具有临时咨询地位的其他组织。第一、二类组织可派遣代表以观察员身份出席经社理事会及其下属机构的所有公开会议,注册登记类组织则限于参加与其相关的公开会议。但是,所有这些组织在有关会议上都没有表决权。^[11]

欧洲理事会、美洲国家组织等区域性组织也同非政府组织建立了类似的咨询关系。欧洲是非政府组织发展得最早和最快的地区。欧洲理事会非常注重通过固定的组织框架同非政府组织开展合作,包括在理事会中有咨询地位的非政府组织的全体大会(每年一次)、非政府组织联络委员会(由25名非政府组织代表组成,每年举行3次会议)和议会/非政府组织联合委员会。^[12]

较之在政府间国际组织内各种“咨询关系”的正式身份,非政府组织更多时候是作为一种民间力量直接针对特定国家或政府间国际组织采取行动。在这种情况下,非政府组织之所以具有相应的行动能力,主要是因为它们能够同一定范围内的基层民众建立联系,并且拥有自身的信息收集和散发手段以及舆论影响力。^[13]而从不同行动追求的政策目标来看,有

[10] See E. B. Weiss, *The New International Legal System*, in N. Jasentuliyana (ed.), *Perspectives on International Law*, Kluwer Law International, 1995, p. 67.

[11] See supra note [4], p. 614. 目前,在联合国经社理事会分别享有这三类咨询地位的非政府组织共计2234个。数据来源:www.un.org/esa/coordination/ngo(2003年5月20日登录)。除此之外,非政府组织还可利用其咨询地位或作为观察员出席联合国各附属机关、职司委员会、专门机构的有关会议。联合国各专门机构也分别在其基本文件中建立了同非政府组织的正式咨询关系。至于在联合国大会,目前只有国际红十字委员会取得了观察员地位并获准参加联大各种有关的会议和工作,其他非政府组织则只能参加讨论经社理事会权限范围内的问题的公开会议。

[12] See H. G. Schermers & N. M. Blokker, *International Institutional Law* (3rd), Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 132—133.

[13] 参见加利:《联合国与民主化》,载刘军宁编:《民主与民主化》,商务印书馆1999年版,第336页。一个很能说明这一点的事例是:2000年12月8日至12日,来自8个国家的数十个非政府组织在日本东京设立“侵犯女性权利国际战犯法庭”,由著名国际法学者对日本前天皇裕仁及原日本政府在二战中因南京大屠杀、在中国及亚洲其他国家强制征召“慰安妇”而犯下的罪行进行了审判。这次审判虽然没有法律约束力,但它作为一次“人民的审判”引起了很大反响。详见刘迪:《东京审判全记录》,《南方周末》2000年12月14日。

的得到了相关国家或政府间国际组织的认可与支持(在募集和提供发展援助、开展人道主义救援等领域尤其如此),有的则站在其对立面。1971 年以来,绿色和平组织多次发起针对美国在北冰洋阿姆奇特卡岛和法国在南太平洋穆鲁罗瓦岛进行的核试验的抗议活动。1985 年 7 月,绿色和平组织成员驾驶“彩虹勇士”号船开赴穆鲁罗瓦岛,在试图通过法国军舰封锁时被法国军事安全部门击沉,酿成轰动一时的“彩虹勇士”号事件。法国政府为这一事件付出了巨大代价。在国际社会强大的舆论压力下,法国政府被迫向遇难者家属正式道歉和赔偿 230 万法郎,并依照一个仲裁庭的裁决,单独赔偿给绿色和平组织 815.9 万美元。^[14]

当然,在非政府组织的很多活动中,上述正式与非正式两种身份常常是交错混杂的。非政府组织参与政府间国际会议的实践足以表明这一点。19 世纪后期以来,各国经常召开大规模国际会议开展多边外交(后来这类会议很多是由联合国等政府间国际组织发起),有的非政府组织(如国际红十字委员会)曾参与有关会议的筹备和组织工作,影响着这些会议的发动和结果。^[15]1992 年在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议,是非政府组织大规模、多层次地参与政府间组织国际会议的一个高潮。这次“地球峰会”不仅有来自 170 个国家的政府代表团和 103 位政府首脑,还吸引了 167 个国家的 7892 个非政府组织(其中 1200 多个组织获得观察员地位)同领风骚。它们发起专门的“非政府组织全球论坛”,发表“地球宪章”和有关宣言,要求由新的国际贸易组织(ITO)取代关贸总协定,呼吁联合国和其他国际金融机构更加民主化。^[16]非政府组织的这些呼声和行动,对于吸引民众关注和重新思考环境与发展的关系,对于会议的最终成果,都产生了不可估量的影响。

从上述关于非政府组织行动机制的分析可以看出:借助政府间国际组织的承认,非政府组织确实能够以咨询者、观察员等身份在一定范围内和一定程度上参与国际法律关系。不仅如此,晚近一些重要国际条约有的专门为实施条约之目的而接纳某些非政府组织为观察员,有的在国际司法程序中赋予非政府组织一定的申诉权,甚至使之取得原本专属于国家的直接出诉权。^[17]其结果是,在某些政府间国际组织或国际条约所确认的、机制化的咨询与交往关系内,非政府组织在国际法律秩序中获得了一定程度和一定范围的法律地位。

不过,国际社会至今没有任何国际公约对非政府组织的法律地位作出统一规定,更不存在这方面的习惯法规则。在区域范围内,欧洲理事会曾于 1986 年主持签订了一个《关于承认国际非政府组织法律人格的欧洲公约》,但该公约仅仅规定各缔约国相互承认在另一国内建立的非政府组织所具有的法律人格和相应的权利及责任,即相应的实体规则仍取决于各国国内法的规定。^[18]因此,就绝大多数非政府组织而言,它们在国际法上的地位有着

[14] “彩虹勇士”号案也是国际上第一个由主权国家和非政府组织达成协议将争端提交仲裁的案例。See P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (7th revised edition), Routledge, 1997, pp. 98—99.

[15] 非政府组织参与政府间国际会议的较早例子,是国际红十字委员会积极倡导和协助组织了 1864 年日内瓦会议,并促成该会议通过了《改善战地陆军伤病员待遇公约》。See K. Nowrot, *Legal Consequences of Globalization: The Status of Non-Governmental Organizations Under International Law*, 6 *Indiana Journal of Global Legal Studies* (1999), p. 583.

[16] See W.J. Feld et al., *International Organizations: A Comparative Approach* (3rd), Prager, 1994, pp. 235—237.

[17] 参见本文第三部分。

[18] See *supra* note [14], pp. 97—98.

明显的特殊性质,目前还远不能与国际法主体资格相提并论。^[19]

三、非政府组织的活动对国际法的影响

非政府组织的各种活动,给现代国际法带来了冲击和影响。首先,在国际法的制定方面,非政府组织不仅能够通过游说和舆论宣传影响各国政府(议会)对国际条约的谈判(批准)立场,还通过各国的实践间接地影响习惯国际法规则的形成。^[20]另一方面,非政府组织在联合国等政府间国际组织的活动,也会对后者拟定的条约草案产生影响。一个很有说服力的例子是,大赦国际在20世纪70年代发起了一场声势浩大的反酷刑运动,致使联合国大会于1975年通过一个反酷刑宣言,并直接推动了1984年联合国反酷刑公约的通过。

由著名国际法学者组成的跨国学术团体,也对国际法的编纂与逐渐发展作出了突出贡献。同于1873年建立的两个学术组织——国际法研究院和国际法协会常就国际法的某些问题制定公约草案,这种私人编纂虽然对各国政府没有法律拘束力,但在实践中对于官方编纂起着重要影响。^[21]国际法研究院1880年出版的《陆战法规手册》,至今仍在理论和实践中受到重视。另一个例证是,在近年来编纂和拟定国际刑事法院规约草案的工作中,以巴西奥尼(M. C. Bassiouni)教授为首的国际刑法学协会经过广泛研究和论证,于1987年出版了一部《国际刑法典及国际刑事法庭法规草案》,这对于后来法院规约的正式拟定影响很大。^[22]

近几十年来,在国际社会出现了一种“软法”现象,这与非政府组织的活动也密切相关。所谓“软法”,包括由国家缔结但仅规定“软义务”的国际条约、政府间国际组织通过的决议和守则以及由非政府力量制定的示范法、商业惯例和行业标准等。^[23]在国际环境法领域,已经出现大量主要由私人行业和非政府机构制订的“跨国环境标准”,这实质上就是一种“软法”,它既可以作为政府间环境法的补充或替代物,在特定范围内独立发挥规范作用,也可以经国家单独或集体接受而转化为“硬法”。^[24]这一新发展,有可能为国际法提供新的法律渊源。

[19] 在众多非政府组织中,国际红十字委员会的地位非常独特。虽然该委员会只是一个按照瑞士民法设立的私人,但在1949年日内瓦关于保护战争受难者的第三、第四两个公约中,它被赋予保护战俘和平民的任务,从而在战争和武装冲突中享有某种国际法上的权利,如访问战俘营和拘禁营,不受监视地与战俘和被拘禁者谈话,监督救济物质的分配等。由于该委员会在日内瓦公约中享有的这种保护国地位,它被广泛承认为一种特殊的国际法主体。参见李浩培:《国际法的概念与渊源》,贵州人民出版社1994年版,第20页;[奥]阿·菲德罗斯等:《国际法》(上),商务印书馆1981年中文版,第261页;[德]英戈·冯·闵希:《国际法教程》,世界知识出版社1997年中文版,第25页。

[20] 例如,关于非政府组织和行业联盟在推动有关国家接受国际劳工标准并促使其演变为习惯国际法规则中的作用,参见J. L. Johnson, *Public-Private-Public Convergence: How the Private Actor can Shape Public International Labor Standards*, in 24 Brooklyn Journal of International Law (1998), pp. 299-256. 一种激进的观点甚至主张,应允许某些非政府组织(如在联合国经社理事会享有第一类咨询地位的组织)的活动作为形成习惯国际法规则的“通例”(general practice)的构成要素。See R. Lefebvre (ed.), *Contemporary International Law Issues: Opportunities at a time of Momentous Change*, Martinus Nijhoff Publishers, p. 420.

[21] 参见王铁崖:《国际法引论》,北京大学出版社1998年版,第152页。

[22] 参见张智辉:《国际刑法通论》,中国政法大学出版社1999年版,第257页以下。

[23] See C. M. Chinkin, *The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law*, in 38 International and Comparative Law Quarterly (1989), pp. 851-852.

[24] See supra note [9], p. 70.

其次,在国际司法程序中,当有关国际司法机构普遍面临案件过多、辩护律师缺少某种专业知识或存在政治偏见、当事方出于诉讼策略而无视公众利益等问题时,人权、环保等公益性非政府组织越来越多地获准以“法庭之友”(amici curiae)身份介入案件,从而对国际法的适用产生了一定影响。

国际法院、欧洲法院、欧洲人权法院、美洲国家间人权法院等国际司法机构都基于不同程序规则采用了“法庭之友”制度。以欧洲人权法院为例,1981年之前,非政府组织只能以“帮助”欧洲人权委员会的形式,在由委员会提起的诉讼中发表意见。在1981年“扬·詹姆士和韦伯斯特诉联合王国案”中,欧洲人权法院同意接受贸易联盟协会的书面意见,并在该案的判决中首次明确提到了这个非政府组织的意见。不久之后,法院修订了原有程序规则,使非政府组织在得到允许后可作为“第三方”对案件中的某些问题作出书面评论或口头陈述。对于这些意见,法院往往较为重视并在判决中予以援引。^[25]

关于非政府组织地位的类似发展,在世贸组织(WTO)争端解决机制的案例中也开始得到反映。1996年10月,印度、马来西亚等四国就美国以保护海龟为由禁止进口某些虾和虾制品向WTO提出申诉(海龟是1973年《濒危野生动植物物种国际贸易公约》所列的濒危物种)。该案的争论点之一是:专家小组和上诉机构能否接受和考虑一些环境非政府组织主动提出的技术、法律及政治意见?根据WTO《关于争端解决的规则及程序的谅解》第13条的规定,专家小组有权从其认为合适的任何个人或机构“寻取”资料和技术性意见,但它从某个成员管辖范围内的任何个人或机构寻取资料前,应通知该成员的主管当局。据此,专家小组在1998年5月发表的报告中认为,接受非政府组织未经请求提供的资料与该条规定不符。但是,同年10月上诉机构报告作出了不同的解释:无论是否经过请求,上诉机构和专家小组都可以对接受或拒绝向它提供的资料和建议行使自由裁量权。上诉机构这个不无争议的解釋,打开了非政府组织参与WTO争端解决程序的方便之门,并将从信息来源、举证责任等方面对WTO的争端解决实践产生影响。^[26]

迄今为止,重要的国际法庭基本上都规定以主权国家为当事方。作为“法庭之友”的非政府组织,主要是就特定案件的事实或法律问题向法庭提供意见和信息,而它们本身并不是案件的当事方,也不受其判决的约束。^[27]但是,在1998年11月《欧洲人权公约》第十一议定书生效后,公约缔约国管辖下的任何个人、非政府组织或团体均有权作为案件的当事方,直接向经过改革的常设单一欧洲人权法院提起诉讼,非政府组织的地位由此有了更具历史意义的突破,可能在国际法的解释和发展方面产生更大的影响。^[28]

再次,非政府组织还可以凭借其独特的影响力对某类特种国际公约的实施加以监督,从而丰富和发展了国际法的执行手段。例如,为了监督1973年《濒危野生动植物物种国际贸

[25] See D. Shelton, *The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings*, 88 *American Journal of International Law* (1993), pp. 619—640.

[26] See A. H. Quenshi, *Extraterritorial Shrimps, NGOs and the WTO Appellate Body*, 48 *International and Comparative Law Quarterly* (1999), p. 201, p. 203, pp. 205—206.

[27] 关于非政府组织作为“法庭之友”在国际司法程序中的作用的进一步分析,请参见 J. Razzaque, *Changing Role of Friends of the Courts in the International Courts and Tribunals*, 1 *Non-state Actors and International Law* (2002), pp. 170—172.

[28] 参见万鄂湘主编:《欧洲人权法院判例评述》,湖北人民出版社1999年版,前言。

易公约》的实施,一批非政府组织经常通过调查研究、收集资料等方法分析掌握世界野生动植物的贸易状况,并向公约执行机构作出报告。在1989年该公约第7届成员国大会期间,世界自然保护基金会等非政府组织要求将非洲象从公约的附录二名单提升至附录一名单,以便进行最严格的保护。公约秘书处和部分国家则考虑到南非仍存在比较兴旺的非洲象种群和现有象牙囤积者的利益,反对将非洲象列入公约附录一。非政府组织首先利用其观察员身份使该问题进入大会议程,世界自然保护基金会随后向大会和各成员国提出一份驳斥公约秘书处的“独立法律意见”。该意见对一些成员国的立场产生了影响,使最后表决时以压倒多数票通过了将非洲象从附录二提升至附录一的决议。这场围绕非洲象保护等级的争论及其结果,很好地表明了非政府组织对实施国际环境协定的影响力。^[29]

非政府组织参与特定国际条约的实施,具有某些不可替代的优越性。由国家或政府间组织进行强制执行,往往会因使被制裁一方甚至双方遭受损害而不利于国际合作,在国家无能力而非不愿遵守公约时这一消极面尤为明显。相比之下,由非政府组织进行的游说、舆论影响和“道德制裁”能够较好地避免这一问题。^[30]在实践中,某些国际公约越来越注重利用非政府组织参与公约实施。除《濒危野生动植物物种国际贸易公约》外,1972年《保护世界文化和自然遗产公约》、1985年《保护臭氧层维也纳公约》等都赋予一些非政府组织观察员地位,1971年《保护国际重要湿地公约》甚至授权国际自然保护同盟在一定时期内履行公约秘书处的职责。^[31]

依据国际政治中的功能主义理论,非政府组织的兴起代表了一种最终将形成某种全球政治权威的历史趋势。^[32]从非政府组织近几十年的各种活动来看,它们已经获得了不可忽视的独立行动能力。事实上,非政府组织不仅通过对一国管辖范围之内的人权、环保、人道主义等事项施加强有力的影响,使主权国家自主作出决定的自由受到局限,还以跨国环境标准等“软法”方式直接参与了不少原本由政府承担的制订和实施法律的职能。在某种意义上,民族国家可以凭借主权原则对抗另一国的强制性干涉,但这面盾牌未必能够用来抵挡非政府组织的“软侵蚀”。无疑,这是对现代民族国家和国家主权一个新的挑战。

四、几点认识

综上所述,伴随着全球化背景下人类生活及社会结构的急剧变化,非政府组织作为一种新的行为体已开始登上国际社会活动的“大雅之堂”了。连同政治、经济、科技等其他因素,非政府组织的崛起,使原有的国际法律制度受到巨大影响。有学者预言:国际社会将从主权国家高高在上的等级制度转向多种行为体并存的非等级制度,甚至演变为“全球市民社会”;

[29] 参见王曦编著:《国际环境法》,法律出版社1998年版,第130页。

[30] See supra note [12], pp. 866—867.

[31] See S. Hobe, Global Challenges to Statehood: *The Increasingly Important Role of Nongovernmental Organizations*, in 5 *Indiana Journal of Global Legal Studies* (1997), pp. 201—202.

[32] See D. Koussalewski, *Transnational Organizations and Actors*, in M. Hawkesworth & M. Kogen (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics* (Vol. 2), Routledge, 1992, p. 946. 该理论认为,非政府组织与政府间组织的联合会加强国际政治的“超国家化”,即权力从国家政府流向国际政府;长远来看,政府间组织与非政府组织的活动将“溢出”为某种世界政府。See id.

国际法亦将适应这一结构性演变,从以国家为中心转向以人为中心,最终发展为“世界法”、“人类法”。^[33]这种言论,虽然过于理想主义而有些偏颇,但它足以提示人们,对于这些变革性因素,决不能等闲视之。

笔者认为,非政府组织的蓬勃发展,反映了一种在新的时代背景下进一步加强全球协作的强大要求。可以认为,非政府组织作为有别于国家和政府间组织的“第三种力量”,一方面丰富了国际交往的内容,推动了国际关系和国际法律秩序的民主化,另一方面使国际社会的组织网络更趋于向多层次发展。这些变革,确实对传统的国家主权观念以及以此为基石的国际法提出了种种挑战,但这并不意味着后者遇到了什么“危机”;相反,它在一定程度上折射出国家主权和国际法在新世纪的发展趋向。正如有学者曾经论述的那样,“主权观念如果在未来会有什么发展的话,那将是以国家利益为主的主权观向兼顾国际利益和全球利益的主权观转化;从以政治为中心的主权观向兼顾政治、经济、文化等内容的多元主权观转化;从以保护为出发点的主权观向以合作为出发点的主权观转化。”^[34]这也恰恰体现了国际法常新的生命力。

应当看到,由于非政府组织本身并不具备哪怕是最弱小国家那样的主权权威,因而在同国家和政府间组织的“三角关系”中处于一种明显的微势地位。时至今日,非政府组织已经在国际法律秩序中获得一定地位,但这种地位仍然非常有限,它反映了非政府组织行为力度和影响力度的内在局限性。同时,非政府组织的地缘分布也极不平衡,基本上限于欧洲、美洲和大洋洲。凡此种种,都使非政府组织在上述“三角关系”中难以发展为一种真正象征权力的全球性力量。与国家和政府间组织相比,哪怕是最大的非政府组织,在国际生活中也仍将长期扮演一种边缘性和小伙伴的角色。

而且,在非政府组织的活动中,也孕育着某些危险的因素。正如这些组织的反对者所说,它们不是经过选举产生的机构,不对选民承担义务,只对它们经济上的支持者承担义务。^[35]事实上,非政府组织有时会受到某些国家或利益集团的控制,可能出于特定利益的追求而忽视甚至损害公共利益。例如,尽管很多人认为非政府组织参与到以世贸组织(WTO)为核心的多边贸易体制后,能够使之更具权威性、代表性、公正性和有效性,但问题在于,这些组织是否会成为少数特殊利益集团(如贸易保护主义)的代言人?是否会在当前的南北纷争中损害发展中国家的利益?^[36]还有,虽然非政府组织在实施国际环境协定方面极为活跃,但并非所有的非政府组织都能发挥积极作用。有些组织本身的目的就是为了实现与这些协定相反的利益,有的甚至是由无意遵守协定的国家建立的。^[37]

在非政府组织越来越多地参与国际活动的今天,一个迫切的任务是如何对它们的活动

[33] See G. Teubner (ed.), *Global Law Without a State*, Dartmouth Publishing Company Limited, 1996, forward, pp. 201—204; M. Bedjaoui (ed.), *supra* note [1], pp. 11—14。“市民社会”是近年来在西方国家乃至联合国内部盛行的概念,其基本理论可参见邓正来编:《国家与市民社会:一种社会理论的研究路径》,中央编译出版社1999年版,导论。

[34] 翟玉成:《论国际法上主权问题的发展趋势》,《法学评论》1997年第3期。

[35] 参见前引[9],R. C. 朗沃思一文。

[36] See D. C. Esty, *Non-governmental Organizations at the World Trade Organization: Cooperation, Competition, or Exclusion*, in 1 *Journal of International Economic Law* (1998), pp. 123—147.

[37] See E. B. Weiss, *Understanding Compliance with International Environmental Agreements: the Baker's Dozen Myths*, in 32 *University of Richmond Law Review* (1999), pp. 1580—1581.

进行规范与协调。为此,应当考虑以联合国为基本组织框架,建立一种适当的机制来协调非政府组织的活动。同时,还有必要制定有关非政府组织参与国际事务的要求、权利以及责任等的统一准则。毕竟,对于主权国家和国际法制定者来说,避其害,取其利,才是一种更为现实和可取的态度。

Abstract :In the past decades , the non-governmental organizations (N GOs) have rapidly sprung up in the international activities , bringing up a series of new problems to modern international legal system. As ' the third power ' which is different from the states and the governmental organizations , N GOs act to promote the democratization of international relationship and international legal system. However , there also some dangerous elements fostered in their triangle relationships. Thus some appropriate mechanism should be established , taking UN as a basic constitutional framework , in order to govern and coordinate the relationship.
