

国家社会科学基金项目

国际法治视野内国际非政府组织 问责机制研究

Study on Accountability Mechanism of INGOs from the Perspective
of International Rule of Law

刘海江 ◎ 著

中国社会科学出版社

本书是国家社会科学基金项目《慈善捐赠人权利研究》（项目编号：12CFX027）、司法部专项任务课题《在华国际非政府组织问责研究》（项目编号：14SFB50042）与聊城大学十二五重点学科建设项目《慈善法研究》之阶段性成果

国际法治视野内国际非政府组织 问责机制研究

Study on Accountability Mechanism of INGOs from the Perspective
of International Rule of Law

刘海江 © 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际法治视野内国际非政府组织问责机制研究 / 刘海江著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5161 - 6256 - 9

I. ①国… II. ①刘… III. ①国际组织 - 非政府组织 - 责任制 -
研究 IV. ①D564

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 121301 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
特约编辑 乔继堂
责任校对 朱妍洁
责任印制 何 艳

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12
插 页 2
字 数 203 千字
定 价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

谨以此书纪念爷爷刘跃民先生
(1925—2014)

序一

2014年6月，吉林大学法学院国际法专业博士论文答辩，其中一位博士生叫刘海江。前来参加答辩的一位外请专家——中国政法大学的宋连斌教授对海江说：“我还不知道你是吉林大学的博士生的时候，就知道你，读过你写的文章。”这个小小的细节，一方面说明宋连斌教授丰厚的学养和对学术界动态不断跟进的关注，也说明了海江的研究如小荷尖角，初露端倪。

海江与我的师生缘分起于互联网。就像他在本书的后记中说的那样，他给我电子邮件、自我介绍，并表达了对国际法问题、对到吉林大学国际法专业来跟我做研究的兴趣。由此，我认识了这位充满朝气和韧劲儿的高校青年教师。在博士入学考试时，他以出色的表现赢得了各位导师组成员的认可，并顺利进入博士学习阶段。

海江对于非政府组织与国际法关系的研究，起于博士学习之前。攻读博士学位期间，继续以此为题，撰写了一系列学术文章；收集和翻译了一本非政府组织的规则出版，并将自己在此领域的一部分研究作为专著付梓。在短短的三年间，他勤奋扎实、不断进取，不仅顺利毕业、取得学位，而且不断深入挖掘非政府组织的国际法问题，拓展提升非政府组织国际法研究的水准，对于中国非政府组织方面的国际法问题做出了自己的贡献。

在海江博士毕业仅一年之后，他的又一部非政府组织研究的著作即将出版，邀我作序。这本书以国际法治作为基本语境，探讨非政府组织的问责机制，为我们提供了国际法治视野中非政府组织角色的基本途径，向我们展示了在国际法治背景下探讨非政府组织责任的必要性和基本规范建构。我认为，这是一个非常重要的问题，值得我们关注。

非政府组织的实践推动着国际法的发展，在各个领域广泛存在并积极开展工作的非政府组织不仅是不同方面国际事务的观察者、分析者和评判者，

还是—些层面国际关系规则与标准的建议者，以及提供人道援助、保护环境、尊重人权等国际行动的直接参加者。正是他们的广泛存在、积极行动，充实了全球治理网络，使得国际法律规范变得充实壮大，国际法律实务变得更为绚丽多姿、五彩斑斓。

不容否认，非政府组织也必然存在着诸多值得改进、需要被约束的方面。如果我们不能用想当然的性善论来推断每个人，如果我们需要限制政府滥用权力的可能来实现一个法治的秩序，那么，在国际法治的体系中，我们就很难把非政府组织看成是一个单纯的、天使一般善良的行为体，就必须看到其多元性，并对此提供有益的规范指引和可行的结构设计、机制规划。

在本书中，海江对这些问题的探究已经显示出了清晰的逻辑和明确的观点，为非政府研究提供了有益的文献。特别是他所坚持的“国际良法”和“全球善治”的“厚法治”理念，恰好是我所一直坚持的观点，这一观点对于改进当代国际格局至关重要。

期待读者能够在海江的这本新著中找到启迪和共鸣。如果能以此点燃对于国际法治、全球治理的兴趣，更是值得快慰。也期待着海江能够再接再厉，坚持独立思考，做更为深入细致的案例分析，掌握非政府组织的动态实践，相信以海江的勤奋与踏实，一定能以这本书的出版为新的起点，树立新的高度。

何志鹏

2015年4月26日于吉林大学

序二

Over the past couple of decades there has been a dramatic increase in the activities of non-governmental organizations (NGOs). This increase in NGO activity is a worldwide phenomenon. While many NGOs focus only on particular cities or countries, many others, referred to as international NGOs (INGOs), operate in multiple countries. The increasing activities of NGOs has led to a parallel concern about accountability. NGOs should be accountable to their donors, to the governments of the countries in which they operate, and to the persons whom they serve. NGOs should also pay attention to the activities of other NGOs in order to avoid unnecessary duplication and waste of resources.

A2007 report by the Harvard Corporate Social Responsibility Initiative contains a helpful list of factors for assessing an NGOs accountability. An NGO should be accountable for:

- Governance of the organization
- Financial integrity
- Organizational reliability and capacity
- Performance effectiveness
- Voice/advocacy credibility (accuracy, authority, fairness and representative nature of public statements and advocacy campaigns)
- Access by stakeholders to information about the organization; and
- The organization's responsiveness to complaints. ^①

In his new book, *Study on Accountability Mechanism of INGOs from the Perspective of International Rule of Law*, Doctor LiuHaijiang of Liaocheng Uni-

^① Jane Nelson, *The Operation of Non-governmental (NGOs) in a World of Corporate and Other Codes of Conduct*, Working Paper No. 34, Harvard Corporate Social Responsibility Initiative, 2007.

versity discusses the connections between accountability and the international rule of law. Doctor Liu focuses on the international rule of law because of the ineffectiveness of each country applying its own often inconsistent domestic regulations to INGOs that may be operating worldwide. Far more productive for both governments and the INGOs are multi - country agreements. An example of such an agreement is the 1986 European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non - Governmental Organizations. Hopefully and as Doctor Liu recommends, such multi - country conventions will in the future become a standard technique for holding INGOs accountable.

David English

W. F. Fratcher Professor of Law University of Missouri

摘 要

国际非政府组织在全球发展迅猛，其通过参与和促进国际良法与全球善治的形成，积极地加入到国际法治的进程中来。作为国际法治的参与者和促进者，国际非政府组织发挥出的积极作用已经在全世界范围内引起广泛关注。但是事物的发展总有两面性，国际非政府组织在参与国际法治的进程中也显现出众多不和谐的因素，其中尤为值得关注的是国际非政府组织在国际法治的进程中显现出问责危机，大量的实例表明这一危机已经在一定程度上阻碍了国际非政府组织发挥参与和促进的作用，所以有必要对国际非政府组织在国际法治中的问责进行考量。

国际法治是国际社会接受良好的法律达到善治的一种状态。虽然国际法治是法治向国际社会的延伸，但是国际法治区别于国内法治，有其独特的内涵。结合国际法治所依附的国际大环境和国际法的不成体系等特点，赋予了目前所探讨的国际法治为多元化法治与国际法之治、其内在要求表现为国际良法与全球善治等独特的内涵。其中国际法治的多元化最主要的表现是参与主体的多元化，除了国家和政府间国际组织之外，有大量的事实证明国际非政府组织凭借其自身的独特优势已经参与到国际法治的进程中，国际非政府组织在实现国际法治所要求的国际良法与全球善治的过程中发挥了重要作用。有大量的事实证明国际非政府组织在国际法治中担当着参与者和促进者的角色。所以，国际法治的多元化特点要求国际非政府组织的问责也要呈现出与以往不同的特点，主要表现为问责对象、问责主体、问责内容、问责方式、问责目的与问责过程等具备多元化的独特内涵。

数量众多的国际条约和政府间国际组织都或多或少、或直接或间接地通过各种形式在国际法中赋予了国际非政府组织以应该由国际法主体所享有的权利，没有无义务的权利，既然因为权利而行使了权利，那就有义务接受责任。所以在国际法治视野内对国际非政府组织的问责进行探讨的理

论框架为“基于权利而问责”：权利与责任是相对的，国际非政府组织既然享有国际法所赋予的权利，就要承担责任，在国际法治的进程中就要对利益相关者交代自己的所作所为，并要接受利益相关者的评估，根据结果接受相应的惩罚和奖励。

国际非政府组织问责危机的起因主要包括国际非政府组织的迅速增长、吸引资金的大量增加、在国际良法与全球善治的实现过程中发挥越来越重要的作用和其存在的合法性危机等。而正是这些原因的存在导致国际非政府组织与国际法治的互相借重与需要愈来愈强，所以在这种背景下在国际法治视野内探讨国际非政府组织的问责危机是十分有必要的。由于目前国际法治主要是指国际法之治，是适用于国际法主体之间的法治，但鉴于国际非政府组织国际法主体地位的缺失，所以在国际法治视野内探讨国际非政府组织的问责还存在着一定的障碍。虽然国际非政府组织在发展的过程中，在面对获取国际法律地位的历史机遇的时候都做出了努力，但是囿于各种条件的限制，所取得的进展还不是很令人满意。

目前，按照国际非政府组织问责的主体进行分类，在国际法治视野内主要包括三类国际非政府组织问责机制，这些机制在发挥积极作用的同时，也存在一些不可避免的缺陷。首先，国家通过国内立法和少数欧洲国家通过缔结国际条约的方式对在本国领域范围内进行活动的国际非政府组织的问责提出要求，但是由于各国立法和观念不同，这种方式良莠不齐，并且只影响在一定范围内的国际非政府组织；其次，政府间国际组织与国际非政府组织之间的关系主要表现为合作和管制，在两者建立的咨商与参与的合作关系中，政府间国际组织通过设置义务对国际非政府组织的问责发挥了一定的积极作用，但是囿于两者法律地位的不平等性，这种问责机制的建立肯定是不正式和不全面的；最后，国际非政府组织通过缔结和加入各种行为准则和道德准则的方式对自身的问责设置了种种要求，但是这种方式存在着自愿性特点，大多数行为准则都存在着实施机制缺失等先天不足的缺陷。所以，这些对国际非政府组织问责机制并没有完全发挥出所期望的作用。

鉴于在国际法治视野内国际非政府组织问责的独特内涵，再加上不同的利益相关者对不同的国际非政府组织提出不同的问责要求，所以在短时期内立即构建出完全有效的国际非政府组织问责机制的可能性是非常小的。结合国际法治独特的内涵要求与国际非政府组织自身的特点可以发

现,目前构建国际非政府组织问责机制的最好途径就是在充分利用现有几种问责机制的基础上,向以国际条约建构国际非政府组织问责机制的方式过渡。大量事实证明,从应然的角度出发,国际非政府组织已经具备了作为国际法主体的资格,所以也就具备了以国际条约建构国际非政府组织问责机制的可行性。在坚持以人为本、可持续发展与和谐共存理念的基础上,适用法治原则、透明原则与平衡原则缔结国际条约,通过回答国际非政府组织对什么问责、向谁问责与怎样问责三个问题对国际非政府组织问责机制的构建做出较为详细的规定,并且该类条约应把建立核准机制、实施机制与加入相关行为准则的先行机制作为重中之重,只有这样这类条约才不会流于形式。虽然这种方式的实施也将面临着时间与成本的考验,但是从长远的角度来看,这种方式将是一种符合发展规律的较为有效的方式。

关键词: 国际法治; 国际非政府组织; 问责; 利益相关者; 行为准则

ABSTRACT

International Non – Governmental Organizations (INGOs), widespread around the world, have positively participated in the process of international rule of law by improving the formation of international good laws and good governance. As the participant and promoter of international rule of law, INGOs have played an active role in their procedure and gained widespread attention worldwide. However, everything has two sides, there has existed a good deal of disharmony between INGOs and the procedure of international rule of law. Particularly, the accountability crisis that INGOs have encountered in this procedure has hindered their participation in it, therefore, it is necessary for INGOs to examine their accountability in international rule of law.

International rule of law is one condition that the international community has accepted a good governance by law. Although it's an extension of domestic rule of law to international community, it's quite different from the domestic one. Considering the international environment depended upon by international rule of law and fragmentation of international law, the international rule of law has its peculiar connotations such as diversified legislation, international legislation, and its intrinsic requirement of international good law and good governance.

Among these elements, the diversification of international rule of law manifests itself in participants. Apart from domestic and international governmental organizations, INGOs have been reported to have participated in the procedure of international rule of law by right of its own peculiar superiority. In addition, INGOs have played a key role in the procedure of international good law and global good governance required by the international rule of law.

INGOs demonstrate their roles of participants and promoters in the procedure of international rule of law from numerous facts. Hence, the diversification

of the international rule of law requires features of the accountability of INGOs different from the past, which mainly include objects, subjects, contents, methods, purposes and procedures of the accountability.

Numerous international treaties and international governmental organizations more or less endow INGOs with the rights enjoyed by the subjects of international law in both direct and indirect ways. There is no right without obligation. Moreover, if INGOs have rights to exercise their power, they are in duty bound to accept their obligations. Therefore, this paper attempts to explore the accountability of INGOs in the theoretic framework of "the accountability on the basis of rights" from the perspective of the international rule of law. The essence of this basis is the relativity between rights and duties, which means that since INGOs enjoy rights endowed by international law, they should undertake relevant obligations. INGOs should account for what they do to stakeholders and accept evaluation by them, so as to accept rewards or punishment according to evaluation results. The accountability crisis of INGOs stems from the rapid growth of INGOs, the increase of their financial investment; increasing significance in implementing international good law and global good governance and legality crisis.

However, it is those factors that lead to the increasing interaction between INGOs and the international rule of law, therefore, it is necessary to discuss the accountability crisis of INGOs from the perspective of international rule of law.

The international rule of law mainly refers to rule by international law applied among the subjects of international law. However, it is quite difficult to exhaustively reveal all the problems in the accountability crisis of INGOs from the perspective of international law, due to the deficiency of INGOs' status as subjects in international law. Despite of all kinds of efforts made by INGOs to gain status of international law in their developmental process, the present progress is still unsatisfied because of various restrictions.

The mechanism of accountability of INGOs can be divided into three subclasses from the perspective of accountability subjects, all of which have both positive and negative sides. Firstly, every country should claim requirements to INGOs acting domestically through domestic legislation, moreover, a few coun-

tries in Europe can conclude international treaties to realize it. However, owing to the distinction of law and values among different countries, this method has very limited influence in INGOs. Secondly, the relationship between IGOs and INGOs manifests coöperation and regulation, in which IGOs have played a positive role in the accountability of INGOs by establishing the latter's obligations. However, given the inequal international legal status between IGOs and INGOs, surely this kind of accountability mechanism is not formal and comprehensive. Lastly, INGOs have itself restrained in establishing their own accountability by concluding and entering all kinds of codes of conduct and ethics which have inherent inadequacy in their implement mechanism because of voluntary nature.

In view of the peculiar connotation of INGOs' accountability from the perspective of international rule of law and different requirements made by numerous stakeholders, theirs is little possibility for INGOs establishing a most effective mechanism of accountability. Combining connotational requirements of international rule of law and their own characteristics, the author has found that the best way is taking good advantage of several current mechanisms of accountability to transit towards the ones constructed by treaty. Massive facts have demonstrated that INGOs have gained the qualification of the subject of international law so that constructing the accountability mechanism of INGOs by entering into treaty is feasible. On the basis of people - oriented, sustainable development and harmonious coexistence principles, INGOs should obey rule of law as well as transparency and balance principles to conclude treaty, and formulate detailed rules for the construction of INGOs' accountability mechanisms by answering the content, object and procedure of INGOs' accountability. What is more important, is focusing on approval, implementation mechanism and prior mechanism of participating in pertinent codes of conduct, or this kind of treaty would become formalistic. Although this method may face the challenge of time and cost, it will be quite an effective model which complies with the law of development in the long run.

Key words: international rule of law; INGOs; accountability; stakeholders; code of conduct

目 录

| | |
|-------------------------------------|-------|
| 绪论 | (1) |
| 一 问题的提出与研究意义 | (1) |
| 二 国内外研究现状概述 | (6) |
| 三 研究思路、框架与主要研究方法 | (14) |
| 第一章 国际非政府组织与国际法治的实证联结 | (17) |
| 一 国际非政府组织全球发展的特征与影响 | (17) |
| 二 作为分析现代国际非政府组织治理框架的国际法治 | (23) |
| 三 国际非政府组织在国际法治进程中的角色分析 | (30) |
| 本章小结 | (42) |
| 第二章 国际法治视野内国际非政府组织问责机制基本理论探讨 | (43) |
| 一 问责的定义 | (43) |
| 二 国际法治视野内国际非政府组织问责内涵的解读 | (45) |
| 三 分析国际法治视野内国际非政府组织问责的理论框架 | (66) |
| 本章小结 | (73) |
| 第三章 国际法治视野内国际非政府组织问责危机与探讨障碍论辩 | (75) |
| 一 国际非政府组织问责危机的缘起 | (75) |
| 二 国际法治视野内讨论国际非政府组织问责机制的必要性 | (80) |
| 三 国际法治视野内讨论国际非政府组织问责的障碍分析 | (85) |
| 本章小结 | (97) |
| 第四章 国际法治视野内国际非政府组织问责机制现有路径分析 | (98) |
| 一 国家对国际非政府组织问责机制构建的作用和缺陷 | (98) |
| 二 政府间国际组织对问责机制构建的作用和缺陷 | (104) |

| | |
|--|-------|
| 三 国际非政府组织对问责机制构建的作用和缺陷 | (113) |
| 本章小结 | (120) |
| 第五章 国际法治视野内国际非政府组织问责机制构建的设想 | (122) |
| 一 国际法治视野内国际非政府组织问责机制构建途径设想 | (122) |
| 二 通过国际条约对国际非政府组织问责机制进行构建 的可行性 | (125) |
| 三 以国际条约建构国际非政府组织问责机制的具体制度 设计 | (128) |
| 本章小结 | (147) |
| 结论 | (148) |
| 参考文献 | (153) |
| 后记 | (172) |

绪 论

一 问题的提出与研究意义

(一) 问题的提出

正如美国学者卡尔·罗斯提亚拉 (Kal Raustiala) 所断言: 非政府组织在国际事务中“参与的革命”悄然兴起。^① 而作为本书所研究的对象, 国际非政府组织 (International Non - governmental Organizations, INGOs)^② 自 20 世纪 70 年代以来在国际事务的参与中更显示出了不可小觑的作用, 但从学者们对国际非政府组织在国际法与国际治理领域中发挥积极作用的研究就可窥其一斑。但是事物的发展总是具备两面性, 国际非政府组织的发展也是如此, 在一味地赞颂其发挥积极作用的同时, 学者们也开始关注国际非政府组织暴露出的一些缺陷, 其中最主要的问题就是国际非政府组织的“问责” (accountability) 缺陷。自 20 世纪 80 年代开始, “问责”风靡全球, 当时主要探讨的是对政府和企业的问责, 而国际非政府组织却因其“非营

^① See Kal Raustiala, “The ‘Participatory Revolution’ in International Environmental Law”, 21 *Harvard Environmental Law Review*, (1997) 537, pp. 537 - 586.

^② 有关国际非政府组织的定义, 各学者与各组织给出了不同的界定, 如王铁崖认为国际非政府组织是各国民间团体、联盟或个人, 为了促进在政治、经济、科学、技术、文化、宗教、人道主义以及其他人类活动领域的国际合作而建立起来的一种非官方的国际联合体。国际协会联合会把活动范围限定为三个国家以上作为判定国际非政府组织的主要标准。世界共同信托组织把活动范围的国家限定为一个以上。而笔者认为限定三个国家有点过高, 把国际非政府组织的定义界定为依法建立的、非政府的、有组织性的, 并且出于公益性、具有独立性的在两个及以上国家解决各种社会问题的非官方组织。有关概念辨析参见刘海江《国际非政府组织国际法规制的可行性》, 载《天津行政学院学报》2012 年第 5 期, 第 34 页。