

| 全球治理丛书 |

丛书主编 陈家刚

执行主编 闫 健

全球治理与国际组织

Global Governance and International Organizations

主编◎杨 丽 丁开杰

国际NGO发展与研究述评

[美] 约翰·博尼

问责、策略以及国际非政府组织

[美] L.大卫·布朗 [美] 马克·H.莫尔

连接NGOs的问责制与全球治理的合法性

[美] 达纳·布拉克曼·赖泽尔 [美] 克莱尔·凯利

非政府组织参与全球治理乃是双面神：有影响，更有结构性抑制

[德] 夏洛特·丹尼

评估联合国安理会：协同视角

[美] 戴维·博斯科

非政府组织在促进可持续发展中的多重作用：以绿色建筑委员会为例

[奥地利] 扎比内·塞德拉切克



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

GLOBAL GOVERNANCE SERIES | 全球治理丛书 |

丛书主编 陈家刚

执行主编 闫 健

全球治理与国际组织

Global Governance and International Organizations

主编◎杨 丽 丁开杰



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

全球治理与国际组织 / 杨丽, 丁开杰主编. —北京: 中央编译出版社, 2017. 10
ISBN 978-7-5117-3380-1

I. ①全…

II. ①杨… ②丁…

III. ①国际政治—研究 ②国际组织—研究

IV. ①D5 ②D813

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 206498 号

全球治理与国际组织

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 李媛媛

责任印制: 刘 慧

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612335 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京中兴印刷有限公司

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 376 千字

印 张: 25.5

版 次: 2017 年 10 月第 1 版

印 次: 2017 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 80.00 元

网 址: www.cctphome.com 邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 55626985

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985

总 序

陈家刚

全球化是人类历史深刻变化的过程，其基本特征是，在经济一体化的基础上，世界范围内产生一种内在的、不可分离的和日益加强的相互联系。随着全球化这种相互联系、相互影响的加深，诸多复杂的全球性问题也随之出现，例如国家间、国家与非国家行为体之间，以及各类非国家行为体之间的相互关系变化，全球经济金融危机、全球卫生和健康问题、全球性能源危机，以及气候环境问题等。全球问题的增加和积累使全球治理变得日益必要和迫切。虽然人们对“全球治理”的认识还存在分歧，并且用诸如“国际治理”“世界范围的治理”“全球秩序的治理”等不同概念来表述，但一般而言，“全球治理”是“治理”理念在全球层面的拓展与运用，二者在基本原则和核心内涵上是一致的，人们总是通过理解“治理”的理念来理解“全球治理”。全球治理的兴起，是全球化发展的必然趋势，也是应对全球性挑战、发展与转型的重要政治选择，是包括中国在内的所有国家必须面对的现实。

全球治理的兴起，既表明全球化所诱发的全球性问题的不断累积和威胁，也反映出既有全球性体制的局限和不足。全球化进程的加速及其对传统国家主权的冲击，是全球治理变得日益重要的主要原因。当武装冲突、人权问题、资源短缺、能源危机、粮食危机、生态恶化、贫困与饥荒、毒品与跨国犯罪、

金融危机、传染病等越来越直接地变成全球性问题时，各个国家、机构或组织内在地需要通过采取联合的、共同的行动，通过具有约束力的国际规则或是各种非正式的安排解决全球性的问题，维护全球性的公共利益。全球问题反映了人类社会生活中共同内容，全球问题所带来的挑战就是人类面临的共同挑战，它所关涉的利益就是人类的共同利益。全球治理的主要目的是要避免全球体系内的危机和动荡。同时，加速发展的全球化带来的跨界和全球性问题，无法仅仅依赖具有自身利益诉求的民族国家得到解决，而是需要国家间以新形式的“超国家治理”为基础通过政治合作加以应对。全球治理中的国家、国际组织、区域组织、非政府组织等将以平等关系，共同承担对于全球性问题的责任。目前的国际体制难以有效解决当前的全球性问题，全球治理需要一系列多层次、多领域、多主体的制度安排。

全球治理超越传统的国际政治、国际关系解释模式，能够有效解决人类所面临的许多全球性问题，确立面向未来的、真正的全球秩序。全球治理超越了传统民族国家的界限，将民族国家与超国家、跨国家、非国家主体有机结合在一起，形成了一种新的合作格局。一些重要的国家集团、国际组织、国际非政府民间组织、非政府社团、无主权组织、政策网络和学术共同体等越来越多地影响全球治理规则和治理机制。全球治理在尊重差异的基础上，日益建构起“和而不同”的价值取向。有效的全球治理既要求各国遵循人类的共同价值，又要求尊重各国的文化传统和多样性需求，从而使人类因为全球化的发展而面临的共同问题有了新的解决路径。

全球治理需要创造一个包容性的结构，以应对各种不确定的预期和挑战。全球治理最大的一个挑战，就是民主超越了民族国家边界而拓展到全球层面后，如何能够更好地得到实践。其次，变革现有治理机制，完善和发展出一套新的全球治理机制，如何赢得越来越多的人们的认同？再则，全球性的治理合作面临着巨大的挑战，有效解决紧迫的全球性问题，还需要不同的行为主体进行合作，采取集体行动，不断完善治理能力。最后，全球治理的理想与现实之间的紧张关系依然存在，国家之外的其他行为者依然受到限制、全球和区域治理机制变得极其脆弱，全球性的公民参与对所有公民团体和政府

都是挑战。因此，建构全球治理的长效机制，就需要在国家内的民主与全球民主之间建立起联系；推动全球范围内不同行为的透明度、责任与效率；建构具有公共协调与行政能力的新制度；在共同面对的全球性问题方面推动达成基本共识；重视协商、对话等有效协调机制和方式。推动全球治理发展，需要创造一个包容性的全球治理结构。

全球治理既是当代中国改革发展面临的严峻挑战，也是中国参与全球化进程、塑造大国形象的重要机遇。党的十八大报告明确提出“加强同世界各国交流合作，推动全球治理机制变革，积极促进世界和平与发展”。这是官方对于全球治理问题的最新理论概括和战略判断，它表明，中国正在成为全球治理的重要参与者和治理机制变革的推动者，明确了中国积极参与全球治理的战略选择。全球化的加速推进、全球问题的日益凸显，以及中国国家利益的实际需要，作为一种内在动力和外在诱因，都逻辑地要求中国积极参与全球治理。

全球治理，是一种民主的治理，国家、国际组织、区域组织、非政府组织等将以平等关系，共同承担对于全球性问题的责任；全球治理，是一种规则的治理，全球性规则是治理过程的权威来源，规则的制定与施行是各国及不同组织共同参与的结果；全球治理，是一种诉诸共同利益与价值的治理，维护全球利益是全球治理主体的共同责任；全球治理，是一种协商与合作的治理，维护全球秩序和利益必然是超越暴力和冲突，依赖于协商、对话和合作的治理。

长期以来，中央编译局世界发展战略研究部、中央编译局全球治理与世界发展战略研究中心，立足于中国特色社会主义现代化建设的实际，密切跟踪国际哲学社会科学前沿议题，深入研究全球治理和世界各国发展道路、发展战略，在诸如全球化、全球治理、社会资本、协商民主、风险社会等国际学术前沿领域，以及国家治理、廉政建设、生态文明、党内民主、基层民主、政党政治等重大现实论题等方面，始终处于学术研究前沿并发挥着引领的作用。

《全球治理译丛》总共包括8卷，出发点是结合全球治理理论的最新发

展，选择若干重点领域，比较全面地收集整理重点研究成果，汇集成册，以为学术界开展深入研究提供基础性资源。本丛书各卷主编既有中央编译局全球治理与发展战略研究中心的青年研究人员，也有合作网络的专家学者。他们系统梳理和研究全球社会组织、全球冲突与安全治理、全球金融与经济治理、全球劳动治理、全球互联网治理、全球生态治理、全球资源治理等领域，这既是他们基于自身学科实际选择的重点研究领域和方向，同时也符合研究中心密切跟踪国际学术前沿、积极拓展学术合作交流的特色。本丛书汇集的成果大部分是已经翻译并发表的成果，有些成果是各位主编联系作者获得的最新研究成果。当然，有些高质量的成果因为联系不上作者等原因未能收录，也是非常遗憾的事情。作为学术界的青年研究人员，由于水平、能力和经验的不足，在编选、翻译，以及编辑过程中存在这样那样的不足，也请学术前辈谅解并不吝批评。感谢中央编译出版社贾宇琰女士的统筹协调，以及各卷责任编辑的辛苦工作。

陈家刚

2016年12月20日于北京

导言 国际非政府组织在全球治理中的角色与功能

杨 丽 丁开杰

国际非政府组织（International Non-governmental Organization, INGO）属于国际组织的一种类型。“国际组织”一词据考由 19 世纪的苏格兰法学家洛里墨提出^①，它是指两个以上的国家、政府或民间团体、个人，基于某种目的依协议创设的机构，是超越国界进行双边或多边合作的一种组织化方式。^②依主要成员的不同，国际组织可以分为政府间国际组织（IGO）与国际非政府组织（国际 NGO）。前者是由国家或政府组成的国际常设机构，如联合国、欧盟；后者是由不同国家的自然人或法人组成跨越国界的非官方联合体，如国际奥林匹克委员会、红十字会国际委员会等。^③

① James Lorimer (1818—1890)，在其代表作《对国家和国际的研究》（*Studies National and International*）等著作中提出并详细论述了国际组织（international organization）。参见 Pitman B. Potter (1945)，“Origin of the Term International Organization”，*AJIL*，39，pp. 803—806。转引自 Schermers，H. G. & Blokker，N. M. (2003)，*International Institutional Law*，4th edition，Boston \ Leiden：Martinus Nijhoff Publishers，p. 21，para. 29。

② 饶戈平：《国际组织法》，北京：北京大学出版社 1996 年版，第 10—11 页。

③ 王名、杨丽：《国际 NGO 论纲》，见《中国非营利评论》第八卷，北京：社会科学文献出版社 2011 年版，第 1—2 页。

21 世纪以来，全球治理（global governance）日益成为焦点议题。^① 国际 NGO 在全球治理中扮演什么样的角色？发挥什么样的作用？遇到哪些挑战？未来发展如何？本文在界定国际 NGO、全球治理的基础上，将针对这些问题作出初步的探讨，以作为《全球治理与国际组织》一书的导读。

一、国际 NGO、全球治理沿革及其界定

（一）国际 NGO

国际 NGO 是一个古老的家族，在 1850 年前就已存在^②，只是似乎从 20 世纪 90 年代才突然引起了学者与公众的关注^③。按照约翰·波利（John Boli）的思想，可以将国际 NGO 自 1850 年以来的全球发展区分为四个时期，分别是：形成时期（1850—1910 年）、两次世界大战及其之间的时期（1911—1945 年）、战后扩张时期（1946—2000 年）、21 世纪新发展时期（2001 年至今）。这四个时期各具特点，可以说，前三个时期基本是由欧美主导的，但是从第四个时期开始有了多中心趋势（见表 1）。

表 1 国际 NGO 的发展阶段

阶段	时间	发展特征
形成时期	1850—1910 年	伴随强有力的经济全球化，出现了第三部门国际化和全球化的第一次浪潮，从意识形态上崇尚一个世界。在这一时期，欧洲列强占主导地位，并将帝国主义势力扩张到了全球。

① 英瓦尔·卡尔松、什里达特·兰法尔主编：《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》，赵仲强，李正凌译，北京：中国对外翻译出版公司 1995 年版，第 2 页。

② 如 1839 年成立的英国和外国反奴协会（British and Foreign Anti-Slavery Society），1846 年成立的世界福音联盟（World's Evangelical Alliance）等。

③ John Boli（2006），“International Nongovernmental Organizations”，in Walter W. Powell and Richard Steinberg（ed.），*The Nonprofit Sector A Research Handbook*，2nd edition，New Haven & London：Yale University Press，p. 333.

(续表)

阶段	时间	发展特征
两次世界大战及其之间的时期	1911—1945 年	在民族主义和全面冲突猛烈爆发的情况下,世界大战破坏了经济全球化与第三部门的国际化与全球化,但是两次世界大战并没有将国际 NGO “打入冷宫”,而恰恰相反,在第一次世界大战期间造成的民族主义创伤很快让位给了急剧发展的跨国化浪潮,这股国际主义浪潮特别需要寻求阻止未来战争的发生以及找到巩固和保护和平的方法,因而,在两次世界大战及其之间的时期,成立了很多种国际 NGO。
战后扩张时期	1946—2000 年	在这一时期,国际 NGO 持续快速增长,且区域性国际 NGO 增长趋势最为明显。“区域性”不仅包括地理分布,也指组织有明确的区域焦点或区域性活动范围。截至 20 世纪 60 年代,几乎半数新成立的国际 NGO 是区域性的而不是全球性的或包罗万象的。这也是战后时期与前两个时期最显著的差异。 ^①
21 世纪新发展时期	2001 年至今	“区域性”增长依然明显,同时因互联网的发展使国际 NGO 呈现网络化趋势,即属同一领域或相关领域的国际 NGO 应用信息技术等联结在一起形成网络,便捷地保持日常联系、协调行动、开展联合活动等。

资料来源:根据相关资料整理。

最初的国际 NGO 表现为国际间的民间会议机制及其常设机构,如 1840 年的世界禁奴大会。早期的国际 NGO 因参与国际治理,往往通过国际会议呼吁相关国家的政府支持或采取国家行动,有时 NGO 的国际联动能直接导致在该领域建立政府间的国际合作,即民间行动先行,国家行动跟进。如国际劳工组织、亚洲备灾中心、文学艺术财产国际局等政府间国际组织的前身都是国际 NGO。^②

然而,关于国际 NGO,至今尚无统一概念。例如,《布莱克法律词典》将 NGO 定义为一个国际法上的概念,指不依附政府也不受命于政府的任何科学的、专业的、商业的或公共利益的组织;国际 NGO 并非由国家依协定建

^① John Boli (2006), “International Nongovernmental Organizations”, in Walter W. Powell and Richard Steinberg (ed.), *The Nonprofit Sector A Research Handbook*, 2nd edition, New Haven & London: Yale University Press, pp. 335 – 337.

^② 王名、杨丽:《国际 NGO 论纲》,见《中国非营利评论》第八卷,北京:社会科学文献出版社 2011 年版,第 2 页。

立,而是由个人或民间组织共同成立的,其中一部分获得了联合国咨商地位而参与国际决策。^①这是一个十分宽泛的定义,商业组织也包含其中。谢莫尔斯与布莱克尔强调“非政府”是这类组织的核心属性,国际 NGO 强调的是这类组织并非通过条约也不是在国际法下建立的。^②1907 年成立的国际协会联盟^③具有国际 NGO 联合会的性质,它所定义的国际 NGO 条件包括:有常设机构、非营利及会员制、开放性等^④。

此外,《联合国宪章》被认为是首次正式使用 NGO 一词的国际法律文件。其第 71 条文字里不仅出现了 NGO 的概念^⑤,且区分了国内 NGO 与国际 NGO,尽管当时并未给出关于两类 NGO 的具体定义。后来,联合国经社理事会曾先后至少有三个决议对国际 NGO 进行了具体规定。其中,经社理事会 1950 年第 288 (X) 决议规定:“任何国际组织,凡不是经由政府间协议创立的,都被认为是为此种安排而成立的国际 NGO。”^⑥经社理事会 1968 年第 1296 - XLIV 号决议进一步扩大了界定范围,认为:“包括接受政府当局指定之成员的组织在内,但此种成员须不妨碍该组织自由表达意见。”^⑦到了 1996 年 (31 号决议),再次扩大了界定范围,规定“凡非经任何政府实体或政府间协议建立的这类组织……包括接受政府当局指定之成员的组织在内,但此种成员须

① Garner, B. N. (ed.) (2004), *Black's Law Dictionary*, 8th edition, West Publishing Co.

② Schermers, H. G. & Blokker, N. M. (2003), *International Institutional Law*, 4th edition, Boston \ Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p. 38.

③ Union of International Associations, 简称 UIA, 中文又译为国际社团联盟,是全球国际 NGO 最主要的联盟机构之一。

④ 王名、杨丽:《国际 NGO 论纲》,见《中国非营利评论》第八卷,北京:社会科学文献出版社 2011 年版,第 2—5 页。

⑤ 《联合国宪章》第 71 条规定:经济及社会理事会得采取适当办法,俾与各种 NGO 会商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;关于适当情形下,经与关系联合国会员国会商后,得与该国内组织商定之。

⑥ “Review of Consultative Arrangements with Non-governmental Organizations”, E/RES/288 (X), 1950.

⑦ “Arrangements for Consultation with Non-governmental Organizations”. E/RES/1296 (XLIV), 1968.

不妨碍该组织自由表达意见。该组织之基本资源主要部分应来自各国内分会……国家政府向国际组织所做财政捐助或其他直接间接支助应向……联合国……公开声明。”^①从经社理事会的界定看，除了强调 NGO 的自主性与独立性外，还强调其资金应主要来自会费，但是并未提及 NGO 日益普遍的跨国化现象。^②

本文将国际 NGO 界定为：依据一国法律设立，其使命、成员、资金、活动等具有跨国性，在基本属性上具有非营利性、民间性与志愿性特征的非政府组织。

（二）全球治理

自 20 世纪后期以来，全球治理日益受到国际社会的广泛关注，正在成为 21 世纪的焦点议题。然而，人们对“全球治理”的认识还存在分歧，存在诸如“国际治理”“世界范围的治理”“全球秩序的治理”等不同的概念。不过，一般而言，“全球治理”是“治理”理念在全球层面的拓展与运用，二者在基本原则和核心内涵上是一致的。^③“全球化时代”（Global Age）的到来，不仅意味着经济的一体化，同时也极大地改变了统治和治理的主体、结构、方式、过程和意义，对传统的民族国家、国家主权、政府体制和政治过程提出了严重的挑战。最为显著的是民族国家的主权及政府的权力日益削弱，而跨国组织和超国家组织的影响日益扩大。考虑到国际社会和国内社会在全球化时代同样需要公共权威和公共秩序，而这种完全区别于民族国家内部的公共权威和公共秩序，无法经由单一国家来创立，只能通过全球治理来实现。

① “Consultative Relationship between the United Nations and Non-governmental Organizations”, E/RES/1996\31.

② Ryfman, P. (2007), “Non-governmental Organizations: an Indispensable Player of Humanitarian Aid”, *International Review of the Red Cross*, 865, p. 25.

③ 参见陈家刚：《全球治理：兴起、理论与前景》，见《全球治理：概念与理论》，北京：中央编译出版社 2016 年版。

因此，全球治理的兴起，是全球化发展的必然结果。^①

1989年，世界银行首次使用“治理危机”一词，并于1992年发布了《治理与发展年度报告》。联合国有关机构于1992年成立全球治理委员会，创办《全球治理》杂志。1995年，在联合国成立50周年之际，全球治理委员会发表题为“天涯若比邻”的报告。联合国原秘书长科菲·安南在2000年联合国千年首脑会议上的报告曾全面阐述全球治理。联合国全球治理委员会认为，“治理是各种各样的个人、团体——公共的或个人的——处理其共同事务的总和。这是一个持续的过程，通过这一过程，各种相互冲突和不同的利益可望得到调和，并采取合作行动。这个过程包括授予公认的团体或权力机关强制执行的权力，以及达成得到人民或团体同意或者认为符合他们的利益的协议。”^②

对于全球治理的理解，也各不相同。有的认为全球治理是全球公共事务的管理方式。有观点将全球治理解释为一种管理机制或者说制度规范。也有认为全球治理是不同行为主体之间的合作。本文认为所谓全球治理就是在具有约束力的国际制度和规范框架内，各种不同的行为者，通过协商合作，共同应对全球性的政治、经济、生态和安全问题，以维持正常的全球共同利益和秩序。^③

如上可知，国际NGO与全球治理都不是新现象、新概念。有趣的是，国际NGO与全球治理，几乎在同一时期吸引全球关注：国际NGO在20世纪90年代突然吸引公众与学者的注意^④，而全球治理，在20世纪后期受到了国际

① 参见陈家刚：《全球治理：兴起、理论与前景》，见《全球治理：概念与理论》，北京：中央编译出版社2016年版。

② 英瓦尔·卡尔松、什里达特·兰法尔主编：《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》，赵仲强、李正凌译，北京：中国对外翻译出版公司1995年版，第2页。

③ 英瓦尔·卡尔松、什里达特·兰法尔主编：《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》，赵仲强、李正凌译，北京：中国对外翻译出版公司1995年版，第2页。

④ John Boli (2006), "International Nongovernmental Organizations", in Walter W. Powell and Richard Steinberg (ed.) (2006), *The Nonprofit Sector A Research Handbook*, 2nd edition, New Haven & London: Yale University Press, p. 333.

社会的广泛关注。^① 国际 NGO 参与国际决策由来已久，随着全球化、信息化时代的到来，国际 NGO 已经或将在全球治理中扮演日益重要的角色，尤其是在国家、政府间国际组织不能或不愿有所作为的各领域发挥着愈来愈重要的作用。

二、国际 NGO 的地位

（一）国际 NGO 的法律地位

对国际 NGO 的法律地位的界定有国际法和国内法两个不同视角。从国际法视角看，尽管国际法没有对国际 NGO 进行准确定义，但越来越多的国家间签订的协议、公约及其他法律文件承认这些组织及其工作。多年来，围绕国际 NGO 在国际法上的地位，不仅在相关学者中形成否认^②和承认^③两派针锋相对的观点，而且在实践上，国际法协会等著名的国际 NGO 多年来也一直在推动相关国际公约朝着承认国际 NGO 的国际法律人格的方向努力。^④ 虽然迄今为止国际 NGO 尚未获得正式的国际法律人格，但这不影响其生存与活动。有

① 英瓦尔·卡尔松、什里达特·兰法尔主编：《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》，赵仲强、李正凌译，北京：中国对外翻译出版公司 1995 年版，第 2 页。

② 否认的观点根据国际法主体资格的三个条件（即能否独立参加国际关系、能否直接承受国际法上的权利和义务、能否独立承担国际责任的能力），认为国际 NGO 不能承受国际法上的权利和义务，不具有国际法律人格，不是国际法的主体。持这种观点的如 Henry G. Schermers, Niels M. Blokker, Bowett, Philippe Sands, Peerre Klein, Jan Klabbers，以及梁西、饶戈平等。

③ 承认的观点基于国际 NGO 在国际事务中发挥越来越重要作用的实践而主张应该赋予其国际法律人格，以便其更广泛地参与国际关系，更充分地发挥作用。这种观点在肯定国际 NGO 国际法律人格的同时，也承认国际 NGO 参与国际关系、享有国际法权利以及国际诉讼能力上的局限性，建议根据其章程、性质、作用以及影响力大小逐渐赋予国际法律人格。持这种观点的如 Anna-Karin Lindblom、武兰芳等。

④ 一个具体成果是 1986 年签署了《关于承认国际 NGO 法律人格的欧洲公约》，该公约要求成员各方承认国际非政府组织在任何成员国获得的法律地位与能力。参见《关于承认国际 NGO 法律人格的欧洲公约》第 2 条（ETS No. 124）。

时,国际 NGO 扮演的至关重要的角色使政府或政府间国际组织赋予其特殊的政府间国际组织的权利,如红十字国际委员会、红十字与红新月联合会与许多国家签订的享有一定特权及豁免权的协议。^①在 20 世纪 90 年代初,联合国大会就赋予了红十字国际委员会、红十字与红新月联合会观察员地位。^②

从国内法视角看,依一国法律登记注册,在该国国内法上具有法律人格没有争议。但在注册国以外的国家是否享有如注册国一样的法律人格,则是一个颇有争议的问题。是否在会员所属的国家,以及其他国家享有法律地位,又因各国法律规定与实践不同而有差异。通常来说,国际 NGO 进入设立地、注册地或总部所在国以外的其他国家,是否具有法律地位取决于该国的法律规定。除非有双边或多边协定,该组织并不当然具有法律地位。不管国际 NGO 在其设立地、注册地或总部所在国是否具有法律人格,一旦进入其他国家开展活动,都须遵守该国的法律法规。一般涉及对该国宪法、民商事法律、税法、刑法、行政法律和规章等的遵守。以我国为例,国际 NGO 须根据我国《境外非政府组织在华活动管理法》等相关法律在大陆地区设立办事处、代表处或申请开展临时活动。这些国际 NGO 根据我国现行法律拥有相应的法律地位,承担相应的权利、义务和责任。即使国际 NGO 在他国不具有法律人格,不享有该国的相关法律地位,也不意味着其在活动国开展的活动不受法律约束和保护,区别主要在于:权利、义务和责任的享有与承担主体不是该国际 NGO,而是具体的行为人。^③

(二) 国际 NGO 与国家、政府间国际组织的关系

国际 NGO 与国家、政府间国际组织的关系紧密而复杂。红十字会的成

① Kamminga, M. T. (2005), "The Evolving Status of NGO Under International Law: A Threat to the Inter-State System?", in P. Alston (ed.), *Non-State Actor and Human Rights*, Oxford: Oxford University Press.

② ICRC (ed.) (2007), *Discover The ICRC*, 2nd ed., Geneva, p. 6.

③ 王名、杨丽:《国际 NGO 论纲》,见《中国非营利评论》第八卷,北京:社会科学文献出版社 2011 年版,第 7—8 页。

立,促使各国在战争期间限制对平民的伤害,并提高伤员的生存机会(Finne-more, 1999)。1919年成立的国际劳工组织是第一个有明确社会使命且参与国家广泛的政府间国际组织,很快成为国际NGO撬动和影响许多国家的支点。第二次世界大战后,联合国成为全球治理的中心,国际NGO聚集在这个全球机构的周围,对其发展方向与重点发声。^①1948年,非政府组织与联合国咨商关系建立,形成了坚实的基础。仅以联合国经社理事会为例,截至2017年1月,享有联合国经社理事会咨商地位的NGO就达4665个。^②

在国际NGO与政府间国际组织关系中,一个鲜为人知的特征是很多政府间国际组织是国际NGO活动的结果。如联合国教科文组织源于1921年举办的国际知识活动大会,该大会由国际协会联盟召集,产生了国际教育局。国际教育局又反过来推动国联建立了国际知识合作研究院,1948年联合国将其纳入旗下成为联合国教科文组织。其他知名的源于国际NGO的政府间国际组织包括国际气象组织、国际劳工组织和世界旅游组织。甚至国际NGO也影响过联合国的定位,许多国际NGO派代表出席联合国成立大会,努力游说联合国要有宽泛的社会和经济使命。也有学者认为国际刑事法院的成立,很大程度上主要由国际NGO构思设计。^③

国际NGO与国家、政府间国际组织的关系在合作的同时又充满了冲突。^④一方面,国际NGO与IGO在主要全球性问题上 is 合作伙伴关系^⑤,共同建立

① John Boli (2006), "International Nongovernmental Organizations", in Walter W. Powell and Richard Steinberg (ed.) (2006), *The Nonprofit Sector A Research Handbook*, 2nd edition, New Haven & London: Yale University Press, p. 341.

② 参见联合国官网, <http://esango.un.org/civilsociety/login.do>, 2017年1月2日。

③ John Boli (2006), "International Nongovernmental Organizations", in Walter W. Powell and Richard Steinberg (ed.) (2006), *The Nonprofit Sector A Research Handbook*, 2nd edition, New Haven & London: Yale University Press, p. 342.

④ Willetts, Peter (ed.) (1996), "The Conscience of the World", *The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, p. 174.

⑤ Spiro, Peter J. (1995), "New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making", *Washington Quarterly*, 18, pp. 45-56; Weiss, Thomas G. and Leon Gordenker (eds.) (1996), *NGOs, the UN, and Global Governance*, Boulder, Colo: Lynne Rienner, p. 195.

治理系统,被广泛认为是管理特定领域的核心全球机构。^①著名的例子包括许多健康医疗类国际 NGO 与 UNAIDS、世界卫生组织合作,应对艾滋病等疾病的传染;国际酒店餐饮协会与联合国环境规划署合作,促进“可持续旅游业”发展;国际商会准则和规则规制许多全球贸易,且常在国家法院获得强制执行的效力。另一方面,许多国际 NGO 不断与国家、政府间国际组织构成对峙,挑战全球治理、国际关系和全球资本主义政治经济等方面的规则。^②如禁止地雷运动,反对经合组织多边投资协定,柔性协调并将劳工条件、环境、不平等问题等纳入世界贸易组织谈判议程,说服国际捕鲸委员会禁止捕猎特定种类鲸的同时,也严格限制对其他捕猎,等等。^③

国际 NGO 不仅倡导和游说,也监督国家、政府间国际组织的行动。如地球峰会观察监督 1992 年里约热内卢环境协议的履行;大赦国际监督国家(和诸如叛军等其他行为主体)违反人权的现象;妇女环境与发展组织跟踪联合国有关环境和妇女问题协定的执行情况;社会观察督促国家努力减少贫困和性别上的不平等;第三世界南北发展监测网络严查由国家、政府间国际组织及国际发展类 NGO 组织实施的发展项目的进程与

① Hasenclever, Andreas, Peter Mayer and Volker Rittberger (1997), *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 491 - 517; Frank, David John, John W. Meyer, Evan Schofer, Nancy Tuma and Ann Hironaka (1997), "The Structuring of a World Environmental Regime, 1870 - 1990", *International Organization*, 51, pp. 623 - 651; Nadelmann, Ethan A. (1990), "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society", *International Organization*, 44, pp. 479 - 526.

② Florini, Ann M. (ed.) (2000), *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, Washington, D. C.; Carnegie Endowment for International Peace, p. 169; Fox, Jonathan A. and L. David. Brown (eds.) (1998), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*, Cambridge Mass: MIT Press, pp. 156 - 157; Mathews, Jessica T. (1997), "Power Shift", *Foreign Affairs*, 76, pp. 50 - 66; Waterman, Peter (1998), *Globalisation, Social Movements and the New Internationalisms*, London: Cassell/Mansell, p. 211.

③ John Boli (2006), "International Nongovernmental Organizations", in Walter W. Powell and Richard Steinberg (ed.) (2006), *The Nonprofit Sector A Research Handbook*, 2nd edition, New Haven & London: Yale University Press, p. 342.