

国际法视角下的非政府组织 趋势、影响与回应

黄志雄

主编



SEU 2631967



中国政法大学出版社

2631367

D564
23

金项目成果

国际法视角下的非政府组织 趋势、影响与回应

主编：黄志雄

撰稿人（以章节先后为序）：

黄志雄 刘贞晔 Steve Charnovitz

居梦 刘衡 鄂晓梅 黄赞琴

王秀梅 王彦志 谢小庆 刘志云



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国际法视角下的非政府组织: 趋势、影响与回应 / 黄志雄主编. — 北京: 中国政法大学出版社, 2012. 3

ISBN 978-7-5620-4183-2

I. 国... II. 黄... III. 非政府组织-研究 IV. D564

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第029876号

- 书 名 国际法视角下的非政府组织: 趋势、影响与回应
GUOJIFASHIJIAOXIADEFEIZHENGFUZUZH: QUSHIYINGXIANGYUHUIYING
- 出版发行 中国政法大学出版社 (北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
邮箱 zhengfadch@126.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908586 (编辑室) 58908285 (总编室) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm × 1230mm 32 开本 11.875 印张 275 千字
- 版 本 2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4183-2/D · 4143
- 定 价 29.00 元
- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。



迎接非政府组织“参与的革命”

——代序言

近半个世纪特别是冷战结束以来，以环境、人权等领域为先导，一场非政府组织（non-governmental organizations, NGO）在国际事务中“参与的革命”悄然兴起。^{〔1〕}从《国际刑事法院规约》的制定和生效到1997年《禁止杀伤人员地雷公约》以及2008年《集束弹药公约》的出台，从世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）多哈回合有关国际贸易规则的谈判到哥本哈根和坎昆有关后《京都议定书》气候变化国际协定的酝酿，在各种重要国际谈判场所的台前幕后，非政府组织的声音和影响几乎无处不在。

与此同时，围绕非政府组织的质疑和争议也前所未有的地增加了。这些质疑，既涉及非政府组织本身在透明度、责任性和合法性（legitimacy）等方面可能存在的问题，也涉及非政府组织作为一种新兴力量参与国际决策的有效性。这就表明，准确把握非政府组织发展的晚近趋势和问题，对其地位和作用加以重新审视并提出相应对策，已经成为国际关系和国际法学者的重要使命。

〔1〕 See e. g. Kal Raustiala, “The ‘Participatory Revolution’ in International Environmental Law”, *Harvard Environmental Law Review*, vol. 21 (1997), pp. 537 ~ 586.



一、全球化背景下非政府组织的发展态势及动因

关于非政府组织的名称和定义，学界历来争议颇多。本书第二章《非政府组织与国际法》对此有较为详细的讨论，这里不再赘述。有必要加以简要说明的是，尽管“国际非政府组织”（international non-governmental organizations, INGOs）的名称在一些文献和国际组织的工作中经常被使用（以区别于国内非政府组织），但事实上，由于当代社会国内事务与国际事务越来越难以截然分割，传统的“国际非政府组织”与“国内非政府组织”的区分已经越来越困难。一个明显的表现是，很多原本主要在国家层面活动的非政府组织，日益通过扩大自身活动领域或者参与跨国联盟网络等方式走向“国际化”。^{〔2〕}因此，除了第九章因其特定的研究范围所决定外，一般地，本书并不严格地强调“国际非政府组织”与“国内非政府组织”的区分。

一般认为，现代意义上的非政府组织最早出现在 18 世纪后期。经过两个多世纪的发展特别是第二次世界大战以来，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 2009 年，国际组织总数达到 63397 个，其中非政府组织为 55853 个，约占 88.10%。^{〔3〕}如今，非政府组织的数量远远超过国家、政府间国际组织和跨国公司的总和。而且，一些非政府组织的经费、成员数量和活动范围已颇为可观，如绿色和平组织（Green Peace）在 41 个国家设有分支机构，支持者

〔2〕 参见下文关于非政府组织发展态势的阐述。

〔3〕 See Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations* (2010/2011), 47th edition, [www. uia. org](http://www.uia.org) , visited 29 September 2011.



约为 290 万。^[4]

显然，与国家相比，非政府组织并不具备前者所代表的法律和政治权威以及在经济和军事资源等方面的“硬实力”，其力量主要来自发现问题和倡导解决问题的能力。具体来说，非政府组织的“软实力”主要表现在以下三个方面：

第一，全球视野。在国际关系中，国家是一个以特定人民和领土为中心的“局部”性实体，其“国家利益本位”有可能成为推动解决全球性问题的障碍；以特定事项为中心的非政府组织则没有国家那样的局限性，因而能够更好地从国际或全球视角寻求问题的解决。

第二，专业能力。国家作为特定领土范围的最高权威，本质上是一种“全能型”的政治实体。而随着国际关系日益走向专门化和复杂化，非政府组织可能在某一问题领域（如沙漠化防治、传染病控制等等）拥有比很多国家更翔实的信息、更丰富的资源和更强大的行动能力。

第三，草根意识。作为一种民间组织，非政府组织不仅与普通民众有着天然的密切联系，还往往在其支持者中拥有比国家更强大的号召力。它们向民众宣传自身的价值和立场，并经常扮演着“民众喉舌”的角色，利用选举政治和公共舆论等渠道向国家和政府间国际组织施加压力。

尤其值得注意的是，在全球化背景下，非政府组织的上述“软实力”得到了显著加强，同时其重要性和不可替代性日益凸显。无疑，只有充分认识到全球化进程对非政府组织的“赋能”（empowerment）作用，才能更好地理解当前非政府组织的发展态势及其内在动因。

[4] <http://www.greenpeace.org/international/en/about/faq/>., visited 17 September 2011.



首先，国际相互依存和解决各种全球性问题的现实需要，成为非政府组织在国际舞台发挥重要作用的强大动力。

随着国际交往的增多，各国间在政治、经济、社会事务中的相互联系、相互依存日益密切，同时，环境保护、能源安全、跨国犯罪、国际恐怖主义等全球性问题不断出现。在此背景下，国际层面相互关联的两大危机——“全球治理危机”和传统国际机制（包括国际法）的“合法性危机”开始暴露，它们都涉及传统国家间合作机制在决策输入（程序正当性）和决策输出（结果有效性）方面的严重缺陷。^{〔5〕}非政府组织的兴起及其“参与的革命”，正是与上述两大危机有关。它们试图强化主权国家在解决全球性问题方面的能力和意愿，推动各种国际决策程序更多地听取民众的声音和需要，从“源头”和“结果”两方面加强全球治理、化解国际机制的合法性危机。

其次，交通和通讯技术包括全球媒体的发展，为非政府组织施展抱负创造了巨大的可能。

显而易见的是，借助现代交通、通讯技术（特别是日益普及的互联网）和全球媒体，非政府组织能够轻松、高效地将自己的声音和行动扩散至全球各个角落，有效地推动其行动目标。经合组织（OECD）推动的《多边投资公约》谈判在1998年以失败告终，正是源于有关非政府组织在互联网上公布了处于保密状态的该协定草案，并随后在互联网上发表联合声明，抨击该协定过度保护跨国公司利益而牺牲劳工、人权和发展，经合组织成员国最终不得不宣布停止谈判。^{〔6〕}如后文所述，互联网等现代通讯技术还可以帮助原本十分松散、各自为政的非政府

〔5〕 相关讨论可参见本书第八章。

〔6〕 参见吴美智：“非政府组织跨国倡议运动：1997~1998年反多边投资协定运动之研究”，载《全球政治评论》2010年第29期。



组织组织形成庞大的跨国大联盟，扩大其声音和影响。

最后，近二三十年国际格局和时代主题的变迁，为非政府组织的进一步发展壮大提供了良好的国际环境。

随着东西方关系走向缓和以及冷战结束，原本在国际关系中居于主导地位的两大阵营之间的政治和意识形态对抗，逐渐让位于各国间在经济、社会等事务中的合作，这为非政府组织作为一种新兴力量参与国际问题的解决提供了巨大空间。此外，民主和人权观念的广泛传播也对于唤醒公众的参与意识和权利意识产生了深远影响，并促进了非政府组织的蓬勃发展。^{〔7〕}

在上述因素的推动下，非政府组织不仅在各种国际事务中日益活跃，而且其发展态势和参与方式也出现了若干令人瞩目的新动向。

（一）地域来源普遍化

从18世纪后期到20世纪中期大约两个世纪的时间内，在各种国内国际事务中较为活跃的非政府组织几乎清一色来自欧美发达国家，而在亚洲、非洲、拉丁美洲的各发展中国家和地区，非政府组织还很少存在，或者作用极为有限。如今，非政府组织的地域来源则趋于普遍化。根据国际协会联盟的统计，2009年各国参与非政府组织（包括成员来自多个国家的组织）的数量，尽管法国（11352个）、德国（10862个）等发达国家仍居于领先，但波兰（5984个）、匈牙利（5501个）等转型国家以及巴西（5564个）、印度（5335个）、中国（3929个）等发展中国家也参与了大量的非政府组织；几乎没有国家不存在非政

〔7〕 See Steve Charnovitz, “Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 18 (1997), pp. 265 ~ 266.



府组织的活动。^{〔8〕}

（二）活动范围国际化

由于国际相互依存和各种全球性问题难以由各国单独加以解决，越来越多的传统上属于各国“国内管辖事项”的问题如今需要由多个国家在国际层面共同加以讨论和解决。而为了影响有关国际决策从而推动相关问题的解决，非政府组织不可避免地日益走向国际化。此外，跨国公司的全球化经营推动了工会、消费者组织以及环保组织等试图对其保持影响力的组织的国际化；现代交通、通讯技术极大地降低了非政府组织走向国际化的成本；各国相互依存意识的加强推动了在国际层面寻求共同利益。这些都成为推动非政府组织走向国际化的重要因素。^{〔9〕}其实，对那些即便仅仅关注某一国家的特定问题（如劳工保护）的“纯国内”非政府组织来说，通过国际层面的活动引发其他国家或政府间国际组织的关注，也可能有助于该问题的解决。

（三）行动组织网络化

一般而言，单个非政府组织无论是经费、成员还是活动领域、专业能力都较为有限，这些因素也限制了非政府组织在国际事务中声音的扩大。为了克服这一障碍，来自不同领域、不同国家的非政府组织形成跨国网络或联盟的现象逐渐增多，其运作日益成熟。特别是在晚近非政府组织发起的几次著名运动中，设立跨国联盟并有效地协调立场、整合力量，已经成为其

〔8〕 See Union of International Association, *supra* note 3. 国际协会联盟没有统计各国所拥有的国内非政府组织或者总部在该国的国际非政府组织的数量。

〔9〕 Karsten Nowrot, “Legal Consequences of Globalization: the Status of Non-governmental Organizations under International Law”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 6 (1999), pp. 586 ~ 589.



常规性的协作方式了。例如，在推动设立国际刑事法院的运动中，来自 150 个国家的约 2500 个非政府组织组成了一个“国际刑事法院联盟”；在推动禁止杀伤人员地雷的运动中，来自 90 多个国家的上千个非政府组织组成了一个“国际禁雷运动组织”；在推动禁止集束弹药的运动中，来自约 100 个国家的约 350 个非政府组织组成了一个“集束弹药联盟”。通过成功组织跨国大联盟，相关非政府组织卓有成效地推动了有关谈判，国际禁雷运动组织与其总协调人朱迪·威廉姆斯（Jody Williams）还共同获得 1997 年诺贝尔和平奖。^{〔10〕}

综上，在全球化进程中，非政府组织的作用和影响力呈不断上升趋势，并越来越不可替代；另一方面，非政府组织的自身发展也充分显示了这类组织对时代变化包括科技进步的适应性和灵活性，这进一步推动了其作用和影响力的充分发挥。

二、非政府组织与国际法：与日俱增的相互依存

在当前非政府组织“参与的革命”中，一个不容忽视的现象是非政府组织与国际法之间与日俱增的相互依存——随着非政府组织在国际事务中地位的提升，它们对国际法的需求或者说依赖日益加深；反过来说，在当今时代，国际法的有效运作也越来越不可能离开非政府组织的参与和影响。

（一）非政府组织对国际法的借重

非政府组织参与国际事务、实现其价值和目标，在很大程度上需要依赖和借重国际法。这首先表现在，非政府组织为了在国际事务中获得更大的参与权和影响力，往往谋求获得作为国际法主体的国家及政府间国际组织对其活动和地位的认可，

〔10〕 参见本书第五章相关内容。



包括通过国际条约或国际组织的决议获得某种国际法律地位。例如,《联合国宪章》第71条规定:“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有关于本理事会职权范围内之事件。”这是在重要国际法律文件中,第一次一般性地针对非政府组织的参与作出的规定,它成为后来联合国与非政府组织之间咨询关系的法律基础,并为欧洲理事会、美洲国家组织等同非政府组织建立类似咨询关系提供了范本。

更重要的是,非政府组织为了推动特定问题的解决,不可避免地需要在相关领域(如人权、环境等)推动新的国际法规则的产生和有效实施,或者影响既有国际法规则的解释、完善。这是因为,国际法作为一种有法律约束力的国际行为准则,对国家、政府间国际组织乃至跨国公司和其他企业、个人等行为体的行为有着不言而喻的重要影响。事实上,除了约束功能外,国际法还具有多种社会功能,^[11]这些功能对非政府组织而言都十分重要:首先,沟通功能,即为国家(以及其他国际社会成员)彼此间的沟通、论辩提供一种共同语言和框架;其次,价值宣示功能,即体现国际社会成员在特定事项上的共同理解和期望,进而诱导社会成员的行为趋于一致;再次,对特定行为和价值目标的正当化和合法化功能。例如,战后国际人权公约的通过,非政府组织功不可没,而这些公约(特别是其中关于人权保护和民主参与的规定)又巩固了有关非政府组织的地位,成为它们为进一步推动人权国际保护而动员民众、游说政府、曝光不法行为的有力工具。由此,国际法可以成为非政府组织影响国家和其他行为体的法律、道义和舆论武器,对于非政府

[11] See Onuma Yasuaki, “International Law in and with International Politics: The Functions of International Law in International Society”, *European Journal of International Law*, vol. 14 (2003), pp. 130 ~ 138.



组织重塑国际关系中的价值观和行为准则不可或缺。可以说，大多数非政府组织在谋求实现其价值和目的过程中，不同程度地、自觉或不自觉地推动、影响了国际法或对其进行了变革。^[12]

正因为国际法是非政府组织的重要力量来源，不难理解，很多非政府组织长期将推动各国政府对特定国际法规范的接受作为其活动重点之一。而近年来一个趋势是，除了发起对特定议题的关注外，非政府组织还更多地从“幕后”走向“台前”，对国际条约等法律文件的谈判、内容和适用产生着越来越大的影响。在前述推动设立国际刑事法院、禁止杀伤人员地雷和禁止集束弹药等著名运动中，有关非政府组织及其跨国联盟不仅都是以制定国际公约为直接目标，还对公约内容产生了深刻影响，并在公约签署和生效后继续监督公约的实施和遵守。

（二）国际法对非政府组织的需要和依赖

尽管国际法最初是、今天很大程度上仍然是一种以国家为中心的“国家间法”，但随着国际关系的发展，它对于 NGO 这一“非国家行为体”有着日益加强的需要乃至依赖。根本而言，这种需要来源于各种全球问题的跨国性与主权国家的地域性之间的矛盾——主权国家不仅无力单独应对各种迫切的全球性问题，而且在合作（包括通过国际法）解决这些问题时，也常常面临着能力或意愿上的困境。前述全球化进程中的“全球治理危机”和传统国际机制的“合法性危机”，都与主权国家在解决各种全球问题方面的局限性密切相关。NGO 在国际法律关系中

[12] 一些学者认为，从国际关系的角度看，非政府组织对于推动国际法的制定还有其他方面的强烈利益，如通过集体行动避免单个国家在诸如温室气体减排等问题上单独做出承诺的困难、通过一些国家对条约的接受对其他国家产生规模效应，等等。See Basak Cali (ed.), *International Law for International Relations*, Oxford University Press, 2009, pp. 143 ~ 146.



的参与，则有助于加强国际法对国际现实的回应性和相关性，在“源头”和“结果”上增加国际法的合法性。

从决策输入的合法性看，可以认为，随着各国民众越来越多地通过非政府组织等公民社会机制直接参与同其休戚相关的政策辩论，一种不同于传统的代议制民主的新的民主形式——参与式民主（participatory democracy）开始产生，它以议题或利益而不是社区（选区）为基础集合民众。^{〔13〕}非政府组织所体现的这种参与式民主，的确能够通过其视角和立场的灵活性、特定问题领域内的专业性和动员民众方面的草根性等优势，在发现问题和寻求解决问题等方面为国际法提供有益的信息和资源渠道。

而从决策输出的合法性看，非政府组织的贡献主要在于通过其行动和影响力，帮助国家间合作机制在制定和执行国际法方面做出更好的决策，更好地回应国际社会的现实需要。例如，非政府组织在环境、人权等领域推动的很多国际条约，尽管在谈判、酝酿过程中往往不无争议，从发展的眼光来看却无疑具有时代进步性。

非政府组织与国际法之间的相互依存关系，无疑将呈日益增强之势。简言之，非政府组织对国际法的依赖，将随着国际法调整范围扩大、主题事项趋于“人本化”、约束力加强、在国际关系中地位上升而加强；而国际法的上述发展趋向，反过来又需要和呼唤非政府组织更大程度的参与、影响和贡献。

当然，在探讨非政府组织与国际法的关系时，也不应否认两者可能存在彼此矛盾乃至对立的一面。相比非政府组织在国

〔13〕 United Nations General Assembly, *We the Peoples: Civil society, the United Nations and Global Governance* (Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations), A/58/817, p. 8.



际法上的影响力以及相应地在理论上和实践中提出的一系列挑战，现代国际法对非政府组织给予的承认和规制仍相当有限。尽管有《联合国宪章》第71条为代表的各种同非政府组织的咨询、参与安排，目前，有关这类组织的设立、运作、责任等问题的规定，主要来自国内法而非国际法。在非政府组织活动日益走向国际化的今天，仅仅依靠这些往往相互歧异、缺乏必要协调的国内法规定，不能为非政府组织的活动提供足够的稳定性和可预见性。可以预见，就绝大多数非政府组织而言，它们在国际法上仍将长期处于一种较为边缘和非正式的地位，这种地位远不能与国际法主体资格相提并论。而且，如下文所述，非政府组织作为一种在来源、领域、价值、声音等方面高度多元化的群体，还有可能对国际法的发展带来若干不利影响。

总之，非政府组织与国际法之间存在着既统一又对立的关系。就其统一面而言，加强全球治理、构建和谐世界可以说是两者共同的根本目标。不过，时至今日，国际法仍然是以“国家间正义”为其主流价值，非政府组织则更多地体现为“个人正义”和“全球正义”的代表者，在威斯特伐利亚体系下，它们的很多诉求仍具有较为浓厚的理想主义色彩。^{〔14〕}在一定程度上，非政府组织以其价值和诉求的“超前性”冲击和推动着国际法的发展；但是，在相当长的时间内，非政府组织较为现实的目标是寻求使其所代表的“个人正义”和“人类正义”在“国家间正义”占据主导地位的国际法和国际关系中得到“兼容”，过度超前和理想主义则会使国际法的发展脱离现实。

〔14〕“国家间正义”、“个人正义”和“全球正义”的划分，来自国际关系理论中的英国学派。相关讨论可参见：〔英〕赫德利·布尔著，张小明译：《无政府社会——世界政治秩序研究》（第2版），世界知识出版社2003年版，第62~68页。另参见本书第十章刘志云教授的评论。



三、非政府组织存在的问题及对策：走向“国际非政府组织法”？

在充分认识非政府组织的重要作用的同时，也应当看到这类组织作用的局限性，以及可能产生的消极影响甚至破坏力。在笔者看来，非政府组织作用的局限性和消极性主要来自以下三个方面：

第一，非政府组织的一个内在特性是，这类组织通常而言规模较小而数量庞大，并常常在同一问题上（如堕胎权利等）存在相互冲突和对立的声音。虽然在一定意义上说，多元化声音的表达正是非政府组织的重要价值之一，但这也常常造成彼此间说服力和影响力的相互抵消或削弱。而且，尽管非政府组织在地域和立场上通常没有国家那样的局限性，却往往因为对单一议题的片面关注而忽视关联议题之间的平衡与协调（如贸易与环境或贸易与劳工保护的关系），这种片面性进一步削弱了其公信力。

第二，一些非政府组织在其活动中缺乏必要的独立性、中立性和责任性。有的在资金来源、运作和立场上受国家或特定利益集团控制，丧失了应有的独立性和中立性；有的出于吸引媒体关注或筹资的需要而故意制造轰动效应；有时，非政府组织依靠未经证实的甚至错误的信息来源采取行动。例如，绿色和平组织在 1995 年的“布伦特斯巴”（Brent Spar）事件中，基于后来被证明是错误的数据极力反对和抗议壳牌（Shell）石油公司将一个报废的石油平台沉入距离苏格兰海岸 150 里处的大西洋，在经济和企业形象上给后者带来了巨大损失。^[15]

[15] See Stephan Hobe, “Non-Governmental Organizations”, in R. Wolfrum (ed.), *Max-Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2008 (online edition), [www. mpepil. com.](http://www.mpepil.com), visited 7 July 2011.



第三, 尽管如前所述, 晚近非政府组织在其地域来源上趋于普遍化, 但总体而言, 国际非政府组织运动中发达国家和发展中国家之间南北不平衡的问题没有得到根本纠正, 无论是在数量、资金和人力资源还是实际影响等方面, 来自发展中国家的非政府组织都显著落后。在此情况下, 非政府组织所体现的“参与式民主”就只能更多地体现为发达(北方)国家民众的参与和声音; 相应地, 非政府组织在提高国际法相关决策质量和更好解决国际社会现实问题(特别是很多与发展中国家休戚相关的问题)方面必然受到限制。这一状况, 从整体上损害着非政府组织的合法性, 也妨碍了非政府组织更好地发挥其作用。

目前, 有关非政府组织活动的局限性及消极性的相关法律规制仍十分薄弱, 这在国际法上表现得尤为明显。除了一些政府间国际组织和国际会议有关赋予非政府组织某种咨询地位或观察员身份的规定外, 国际法上基本上没有关于这类组织参与国际事务的权利、义务和责任的统一规定, 更遑论形成较为成熟的“国际非政府组织法”。^[16]这一状况, 与非政府组织在国际关系和国际法上的实际影响力明显脱节。一种可能的解释是, 非政府组织作为一种民间力量, 应以自我管理和“自下而上”的民众监督为主, 国家和政府间国际组织过多的干预和监管将损害非政府组织的独立性和创造性。尽管这一解释有其合理性, 但不言而喻, 权利和影响力必然伴随着义务和监督、约束。为了更好地发挥非政府组织在全球治理和国际事务中的作用, 通过国际法“自上而下”地对其加以适度 and 必要规制已经势在必行, 以下三大机制的构建和完善尤其应是当务之急。

[16] 可资比较的, 是主要在 20 世纪后期形成并以政府间组织为研究对象的“国际组织法”。参见梁西:《国际组织法(总论)》(修订第 5 版), 武汉大学出版社 2001 年版, 第 1~3 页。



首先，过滤机制。这一机制的主要目的在于针对非政府组织的庞大数量和多元化声音，对哪些组织的声音应当在政府间国际组织和国际会议中得到听取加以“过滤”和“筛选”。现有以《联合国宪章》第71条为代表的国际组织同非政府组织的咨询安排，以及一些国际组织已经采取的核证（accreditation）程序，在很大程度上就是发挥着过滤机制的作用。但是，这类安排的筛选程序 and 标准还有不少有待提高的地方，同其他国际组织类似机制间的协调也有待加强。应当考虑从形式和实质标准来建立相对统一的非政府组织核证程序：形式标准主要着眼于有关组织在宗旨、活动、经费来源及开支等方面的透明度，原则上，申请通过核证的组织应通过年度报告对其相关信息进行公开；实质标准主要是根据非政府组织在特定领域所具备的专业能力、所获得的公众支持以及对相关国际决策潜在的价值和贡献。着眼于该机制的简化和相对统一化，可以考虑依托联合国经社理事会建立一个开放共享的非政府组织数据库，原则上，各政府间国际组织和国际会议对形式标准即透明度的核证应予统一，对实质标准即能力、贡献等方面的核证则可根据各自需要有所不同。同时，应鼓励非政府组织在特定事项上通过组织跨国联盟来整合力量、协调立场，这对于它们扩大“音量”而提高“音质”大有裨益。

其次，责任机制。这一机制主要针对一些非政府组织不负责任的宣传、游说、曝光以及未能遵守透明度、独立性和中立性等基本准则的行为加以必要惩戒，包括取消其获得的咨询地位、在未来一定年限内不对其进行核证等等。上述非政府组织数据库的建立，也可以作为一种“责任性记录”，在非政府组织责任机制中发挥重要作用。当然，应当明确，非政府组织的重要价值之一正是扮演国家或政府间国际组织批评者、监督者的