

国际法论丛



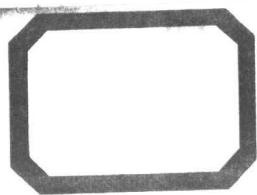
# 全球化进程中的 国际组织

饶戈平 ◎ 主编

International Organizations  
in the Process of Globalization



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS



# 全球化进程中的 国际组织

饶戈平 ◎ 主编

International Organizations  
in the Process of Globalization



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

GUOJIFA LUNCONG  
国际法论丛

教育部人文社会科学  
研究项目

撰稿人（以姓氏笔画为序）

李 鸣 饶戈平 胡 茜

黄 瑶 鄂晓梅

## 前 言

伴随着近代以来国际关系的演进,国际法在其三百五十多年的发展过程中分别表现为以国家间共处、国家间合作及全球化为特征的不同历史阶段。这一过程同时也呈现出国际社会逐步走向组织化的趋势,并从 19 世纪以来具体表现为国际组织的繁衍和扩张,从 20 世纪中期以后形成了国际法的一个分支——国际组织法。

国际组织是国家间多边合作的产物,是为了满足国家间政府的或民间的跨国合作需求而产生的各种制度性安排。在全球化时代,国际社会的组织化和全球化进程互为因果、彼此促进、相互融合。国际组织越来越成为全球化的载体和依托,而全球化则大大加速、拓宽着国际组织的发展。

对于一个现代国家而言,国际组织是一种宝贵的必须善加利用的国际资源;积极参与和借助国际组织,是一种现实的国家利益,在一定程度上也是国家的一项国际权利和义务,是国家对外政策和对外战略的重要组成部分。从狭义上看,国家借助国际组织的多边合作机制,不但有助于为自己构建全方位、多层次的国际关系,为本国的生存发展谋求一个和平稳定的国际环境,而且可以为本国谋求更多、更新、更广泛的国际资金、技术和市场,促进成员国之间的经济贸易关系。从广义上看,国家通过参与国际组织的活动,可以同其他国家一道共同维护世界和地区的和平安全,参与国际规则的制定,促进国际社会的整体发展,有利于建立一个多极化世界,有利于建设公正合理的国际政治经济秩序。而且,国家还可以借助国际组织来扩大自身的影响,提升本国的国际地位。可以说当今世界,衡量一个国家的对外政策是否成熟明智,衡量其国际交往能力是否强大有力,非常重要的一个标准,就是视其对国际组织的理解程度、重视程度和参与程度。

中国是一个发展中国家,尤其需要借助参与国际组织来扩大国际交往

和多边合作,争取和维护国家利益,促进现代化建设。中国又是一个大国,既有必要也有可能借助国际组织来发挥更大的影响力,履行自己的国际义务。

虽然中国自改革开放以来大幅度加快了参与国际组织活动的步伐,并把参与国际组织纳入到自己全方位对外交往的战略部署当中,但是,以中国目前的综合国力和潜在实力而言,中国对国际组织的重视、参与程度同发达国家相比,整体上还存在着较大的距离。中国参加的国际组织数目还很有限,缺乏整体规划和安排;在已参加的多数国际组织中,中国的地位不够高,发挥的作用不够大,影响力不够强;中国在重要国际组织中担任高官和技术官员的人数过少,比例过小,中国欠缺胜任国际公务员的高素质人才;中国关于国际组织的研究和教学相当薄弱、相当落后,很难适应国际社会组织化、全球化的挑战,亟待改进。在这方面,从事国际法和国际政治研究的学者应该义不容辞地担负起先行者的角色。

本书属教育部人文社会科学研究项目资助的科研成果,由主编者邀集国际法学界的几位同仁共同承担,试图从国际法的角度对全球化时代国际组织的发展进行专题的深入的研究。成果表现为若干专题论文,它们既有相对独立的成分,又都围绕国际组织而展开,形成一个整体,反映了中国国际法学者对当前国际组织发展的理论思考。

本书体现了三个方面的内容:第一,从宏观上整体上探讨全球化进程中国际组织的发展状况。着重研究了国际组织在当前国际社会中的地位和作用,国家间多边合作的多样化的组织型态,国际组织与全球化进程的互动关系,以及国际组织对国际法发展的影响等问题。其中一个突破性的成果表现为,提出了政府间多边合作的多样化组织型态的学术观点。作者论证了政府间国际组织事实上不限于协定性组织,还应该包括实际存在的论坛性组织、条约性组织、协定性组织内部具有对外职能的机构,以及国际组织间的联合机构等多种形式。作者特别提出,政府间国际组织的本质特征在于“国家间多边合作的制度性安排”(institutional arrangement for international multilateral cooperation),应以此为准来重新界定“政府间国际组织”的概念。作者在结论中强调,重新认识政府间组织的组织型态,不但对国际组织法学是一个重大的冲击,而且对于国家全面开展国际多边合作也有重要的实际意义。上述学术思想经由本书第一次在国内学界提出,即使在国际学术界也属于创新的领先的研究成果。

第二,着重探讨了冷战结束后联合国维持国际和平与安全的主要实践。

重点考察了新形势下联合国的地位和作用,探讨联合国在禁止使用武力、解决重大国际事件方面对国际法的适用和发展。同时,结合实际从法理上讨论联合国宪章的解释权和解释方法问题。这两方面的研究紧密联系了当前的国际实践,运用国际法的基本理论进行阐述和总结,是国内学界有影响的最新成果之一。

第三,也涉及到很前沿的问题,那就是着重从国际公法角度对新生的世界贸易组织进行考察。讨论了国际法对世贸组织的作用,指出世贸组织的法律体系本质上属于国际公法;讨论了世贸组织争端解决机制适用国际法的情形,指出在 WTO 法律体系之外,同时还适用着国际法的某些原则、规则和制度。

全球化时代的国际组织是一个庞大复杂、随时在变化的研究对象,不是一两本书、一两次讨论能够穷尽的。本书仅仅是从一个特定角度、针对国际组织的一部分问题进行的阶段性、探讨性的专题研究,管中窥豹,一孔之见,还有待雕琢、有待跟踪,也企盼国内学界同行参与研讨磋商,以臻完善。书中的粗谬不妥之处,诚祈读者批评指正。

饶戈平

2004年9月1日于燕园

## CONTENTS 目 录

|                     |         |     |
|---------------------|---------|-----|
| 全球化进程中的国际组织         | 饶戈平     | 1   |
| 论全球化进程与国际组织的互动关系    |         |     |
|                     | 饶戈平 黄 瑶 | 21  |
| 全球化时代国家间多边合作的组织型态   |         |     |
|                     | 饶戈平 胡 茜 | 36  |
| 论政府间国际组织的法律人格       | 饶戈平     | 91  |
| 国际非政府组织对国际法的影响      | 郭晓梅     | 111 |
| 在联合国框架下解决危机         |         |     |
| ——评“9·11”事件后安理会反恐决议 |         |     |
|                     | 李 鸣     | 120 |
| 联合国安理会授权使用武力的问题     | 李 鸣     | 131 |
| 《联合国宪章》的解释权问题       | 黄 瑶     | 146 |
| 论《联合国宪章》的解释方法问题     | 黄 瑶     | 162 |
| 国际公法对 WTO 的作用       | 李 鸣     | 181 |
| 论世贸组织专家组的法律适用问题     | 饶戈平     | 195 |
| 后 记                 |         | 206 |

# 全球化进程中的国际组织

饶戈平

近代意义上的国际社会自 17 世纪中叶形成以来,存续已有三百多年的历史了。在此期间国际关系的发展曾经分别表现出国家间共处、国家间合作及全球化的阶段性特征。这一演进过程同时也伴随着国际社会逐步走向组织化的趋势,并在具体形态上表现为国际组织的繁衍和扩张。

全球化和国际社会的组织化是互为因果、彼此促进的历史进程。国际组织发端于 19 世纪而兴盛于第二次世界大战后,为全球化的兴起准备了组织上的条件。全球化趋势则肇启于 20 世纪 70 年代的经济领域,风靡于 20 世纪末的各个方面。国际社会的组织化逐渐融入全球化进程,国际组织越来越成为全球化的载体和依托;而全球化则大大加速、拓宽着国际社会组织化的进程。

## 一、国际社会组织化的历史进程

国际社会是主权国家既彼此独立又相互依存的产物,是国际结构平衡的结果,是一种合力作用的结果。它既表现为分权、分散的特点,又存在某种适度集中、共同管理的内在需求,需要某种组织化、机制化的社会形式,这种形式就是国际组织。

国际组织是国际社会政治经济发展到一定阶段的产物,是国家间多边关系发展的产物。具体地说,现代意义的国际组织是在工业革命和法国大革命之后,经由欧洲列强的会议制度和国际行政联盟,于 19 世纪生成、演进而来。不过整个 19 世纪尚不具备现代国际组织大规模发展的时代环境,真正为国际组织的兴起提供时空机缘的还是 20 世纪,特别是第二次世界大战结束以来的后半个世纪。



国际组织在 20 世纪的发展大致经历了三个阶段。第一阶段是在两次世界大战之间。以人类历史上第一个具有广泛职能的世界性组织——国际联盟的成立为标志,国际组织的兴起在 1920 年代出现过一个短暂的高潮。世人尝试着创立和借助国际组织来维持和平,管理技术性和专门领域的国际事务。除国际联盟外,涌现出如国际劳工组织一类的专门机构,如国际常设法院这样的国际司法机构,以及一批非政府组织。只可惜当时的国际环境未能提供国际组织成功的充分条件。帝国主义、强权政治压抑、摧残着国际社会组织化的进程,而随即爆发的第二次世界大战则暂时地中断了这一进程。

第二阶段自第二次世界大战结束前夕直至 20 世纪 80 年代末,这是国际组织发展史上的黄金时期。国际联盟的失败,第二次世界大战的爆发,激发世人去追求和创造更高形式、更有成效的组织形态以维护和平、制止战争、促进发展。以联合国的诞生为标志,一大批全球性、区域性政府间国际组织如雨后春笋般簇拥而出,而国际非政府组织发展之快、规模之大更是令人瞠目结舌。国际组织的数目在这一时期呈爆炸性增长。据国际协会联盟(Union of International Associations, UIA)统计,20 世纪初的 1909 年,各类国际组织只有 213 个,到 1956 年其总数就多达 1117 个,及至冷战结束后的 1990 年,则惊人地猛增到 26656 个,81 年间增加了 125 倍。其中 20 世纪 80 年代 10 年间共增加了 12383 个,几乎相当于前此一个世纪国际组织数目的总和。<sup>①</sup>国际组织在这一阶段获得如此迅猛的发展,得益于第二次世界大战结束后国际社会本身的演变。非殖民化运动的成功促使新兴独立国家的数目剧增,国际社会的规模骤然间扩大了数倍,多元化的国际格局出现。美苏雅尔塔体系及联合国集体安全体系有效制止了世界性战争的爆发,和平与发展成为时代主流,国家间的和平共存、和平共处培植了国际社会组织化的土壤。世界性贸易市场、资本市场的形成,以信息技术为代表的现代科技革命的传播,促成了国家间相互依存关系的发展,寻求国际治理机制化、组织化的呼声越来越强烈,全球化的浪潮已经在涌动了。

第三阶段自冷战结束后至今,是国际组织处于全球化时代的发展阶段,也是国际社会组织化程度大幅度增强的阶段。主要表现于贸易、金融领域的经济全球化,是一个货物、服务、生产要素更加自由地跨界移动、合理配置、各国经济更加相互依存的一体化进程。这一进程大大强化了国际组织

<sup>①</sup> UIA ed., *Yearbook of International Organizations*, 1992/1993, Vol. 1, p. 1669.

的地位,要求它们在形成和实施普遍性原则、规则和制度方面发挥更大的作用。国家对国际社会整体的义务大大凸显起来,国际社会日益要求加强对国家行为的规范机制,政府间组织被更多地用作制定和实施国际法的手段,从而推动国际法从一个软法、弱法到可强制实施的方向发展。国际社会需要共同管理的事务从来没有像今天这样繁多,要求加强国际治理的呼声更加高涨,国际组织的管理职能被赋予更高的期待。国际社会参与者的成分也发生了深刻变化,在传统的主权国家、政府间国际组织继续占据主导地位的同时,涌现出大量的非国家行为体,非政府国际组织空前活跃,市民社会的型态呼之欲出。凡此种种,使得国际组织的发展在冷战结束后不但没有减缓反而以更大的加速度扩张、膨胀起来。据统计,从1990年到1998年的9年中,各类国际组织以平均每年净增2500个的速度发展,增长率比80年代提高了一倍多,1998年底的国际组织总数已高达48350个,比1990年的26656个增长了81%。<sup>②</sup>数目如此巨大、增长如此迅猛的国际组织已如空气一样弥漫于地球之上,人们早已感受到国际社会组织化的汹涌来势了。

国际社会的日益组织化不仅仅表现在国际组织数目的增长上,更重要的是体现于国际组织活动范围的扩大上。国际组织从其最初的型态算起,至今已快两个世纪了。它们早已冲破初创时期的地域、领域局限,活跃在当今世界人类生活的所有方面,真正是无所不至,无处不在。只要人类活动所及,就有相关国际组织的存在和活动。任何国家,无论大小强弱,都一定是这个或那个国际组织的成员;它们之间只有参加国际组织的多寡之别,而断然没有自外于国际组织的。它们清醒地认识到,自外于国际组织,无异自外于国际社会。现今五万多个大大小小的国际组织,如同神经系统布满整个国际社会,标志着国际社会组织化的深入程度。它们彼此协调,分工合作,相互策应,构成一个庞大的国际组织网络,覆盖在整个地球上,在调整当代国际关系、促进世界和平与发展方面,发挥着巨大的不可或缺的作用。人们难以想像,在全球化时代,在各国及其民众相互依存关系如此密切的今天,如果没有国际组织的存在,整个世界将如何维持和运作。可以毫不夸张地说,当今世界,任何全球性与区域性重大问题的处理,如果没有相关的国际组织的参与,都难以获得圆满解决。前国际法院大法官拉赫斯讲得好,我们

---

<sup>②</sup> UIA ed., *Yearbook of International Organizations*, 1998/1999, Vol. 2, p. 1760.

早已生活在一个国际组织纵横其间的时代了。<sup>③</sup>

## 二、国际组织在当代国际社会中的地位和作用

### (一) 政府间国际组织在国际社会中的地位和作用

国际组织以其同政府的关系为划分标准,可分为两大类:政府间组织和非政府组织。截至 1998 年底的 48350 个国际组织,被 UIA 归入政府间组织的有 6250 个,占总数的 14.74%,被归入非政府组织的有 42100 个,占总数的 85.26%。<sup>④</sup>

UIA 所指的 6250 个政府间国际组织情形复杂,差异很大,其中相当一部分很难称为国际法意义的国际组织。就其组织型态而言,大致可分为协定性组织、论坛性组织、协定性组织的辅助机构和内部机构、国际多边条约的执行机构,以及其他形式的组织或机构五大类。

协定性组织,是特指经由政府间条约或协议(即组织法)而成立的国际组织,是组织机构完善并有实际运作能力的组织,也是在国际法上享有主体资格的组织。截至 1998 年底,这类组织有 254 个<sup>⑤</sup>,其中普遍性组织有 36 个,如联合国、世界贸易组织;跨洲性组织 35 个,如经济合作与发展组织、石油输出国组织;区域性组织 182 个,如欧洲联盟、东南亚国家联盟。这类政府间组织是国际法研究的重点,也是在国际事务中发挥作用最大的一类组织。

论坛性组织,在很大意义上也是政府间组织的一种类型。与协定性组织不同的是,它们主要表现为国家间定期会议的论坛形式,用以协调成员国的立场,制订共同的规则或政策,但通常不具备有操作能力的组织机构,一般也缺乏条约性的组织章程。这类组织如 77 国集团、西方七国首脑会议等,其确切数目尚难统计,一种说法是大约 730 个左右。<sup>⑥</sup>

协定性组织的辅助机构和内部机构,严格地讲,它们并非国际法意义上的政府间组织,而只是组织内的辅助机构。但是它们具有广泛的对外职能,

---

<sup>③</sup> M. Lachs, "Legal Framework of an International Community", 6 *Emory International Law Review*, 1992, pp. 334—335.

<sup>④</sup> UIA ed., *Yearbook of International Organizations*, 1998/1999, Vol. 2, p. 1759.

<sup>⑤</sup> Ibid.

<sup>⑥</sup> Ibid.

经常与其他国际组织或机构协调合作,共同行动,具有某种相对独立性,如联合国贸易与发展会议,联合国开发计划署等。一些研究机构在考察政府间组织的数目时,往往把它们作为独立个体计算进来。据统计,该类机构有1300—2000个左右。<sup>⑦</sup>

国际多边条约的执行机构。这类机构并非独立的政府间组织,但却是有实际运作能力的国际机构,它们不具有国际法主体地位,而是从一个国际多边条约派生出来,即附属于某一条约或协定,执行或监督实施多边条约在某一方面的规定。据统计,这类机构有2000多个<sup>⑧</sup>,如从属于《联合国海洋法公约》的国际海洋法法庭、从属于《公民权利和政治权利国际公约》的人权事务委员会等。

除上述四种,被UIA归入政府间国际组织的其他类型的组织,还包括以国际事务为职责的国内组织,从别处或其他机构派生出的组织,新近出现但尚未被国际社会确认的组织,以及近年来不很活跃或已解散的组织<sup>⑨</sup>,等等。

政府间组织在国际社会中的存在与活动,虽然是无人否认的现实,但其地位和作用却历来是学界评说不一的问题,也是国际组织研究中的核心问题。

如果超越价值取向的差异,仅仅从国际组织的实践来客观地考察分析,则不难对国际组织的性质、地位和作用得出切合实际的结论。从本质上说现代国际组织是国家间多边合作的法律形式,是一种机制化、组织化的国家合作。国家间合作是国际组织基本的和首要的作用,具体地说,其地位和作用表现在以下几个方面:

#### 1. 国际社会的论坛和谈判场所

主权并存的各国之间需要有共同交流、议事的渠道,国际组织就是一种法定形式的国际论坛,是一种常设的固定的国际会议制度,是连接、沟通各成员国的场所。经由这一平等参与的国际议事机构,各成员国可自由表达本国的立场观点,充分商讨共同关注的国际问题,有利于形成、宣示国际共识和舆论,有利于协调成员国的政策和行动,在某种意义上相当于国际议会的角色,如联合国大会。国际组织同时也是一种多边外交、多边谈判的机

<sup>⑦</sup> UIA ed., *Yearbook of International Organizations*, 1998/1999, Vol. 2, p. 1759.

<sup>⑧</sup> Ibid.

<sup>⑨</sup> Ibid.

制,为成员国之间正式或非正式的交流提供便利的时间和场所。国际规则的制订、国际争端的解决,往往都是从国际组织的谈判桌上开始的。

## 2. 国际立法的组织者和推动者

国际社会没有统一的凌驾于各国之上的立法机构,国际法的编纂,国际规则的制订就是一定意义上的国际立法。自第二次世界大战结束以来,涉及各个领域的国际公约和多边条约的发起、起草和通过,适应国际社会需要的各项国际法原则、规则、制度的制订,几乎都是由国际组织来完成的。联合国及有关专门机构就承担着发展和编纂国际法的使命,组织和推动成员国通过了一大批造法性国际公约。可以说,正是国际组织的兴起促进了现代国际法的大发展,国际社会越来越重视借助国际组织这种国际立法的辅助作用。

## 3. 国际事务的管理者和组织协调者

国际社会固然不存在世界政府,但是全球性或区域性共同事务的管理和协调却是须臾不可缺少的,而国际组织正是这样的管理者和组织协调者。特别是在那些专门性或技术性领域,国际组织正越来越多地承获成员国政府移转的职能性权力,在一定意义上行使着国际社会的政府性行政职权,规范、监督成员国的行为,组织协调全球性或区域性经济、社会、文化的整体发展。在一定意义上可以说,国际社会的现行秩序系于国际组织一身。国际治理者角色,是国际组织合作职能的主要体现。尽管有人对此合作成效提出过置疑,但任何人都无法否认合作职能存在的必要。<sup>⑩</sup>

## 4. 国际资源的分配者

从世界范围来看,不论是自然资源或特定产品的生产、开发和销售,还是资金的融集、借贷和投放,除纯属于各国内政权限范围内的事项,还存在着一个在各有关国家之间公平、合理配置的问题,这种国际资源分配者的职能非国际组织莫属。例如世界范围内石油、矿产、农牧产品的生产、销售的数额和价格,进出口比例,国际金融市场资金的分配、借贷方案的制订、实施和监督机制,有赖于相关的国际经济、金融组织和商品协定组织。石油输出国组织就是这方面一个有代表性的例子。在某种意义上,公正合理的国际经济秩序的建立和完善,取决于现有国际组织分配职能的改革和强化。

## 5. 和平解决国际争端的机构

和平解决国际争端是现代国际法的一项基本原则,其实施已经不仅仅

<sup>⑩</sup> G. Abi-saab, *The Concept of International Organizations*, UNESCO, Paris, 1981, p. 55.

依赖争端当事国本身,而在很大程度上有赖于国际组织的相关机制。多数国际组织的基本文件都把和平解决成员国之间的争端明确规定为自己的职能,建立起政治解决或司法解决程序,有效地促成争端的和平解决。在这方面,一般政治性组织,如联合国、美洲国家组织、非洲统一组织的作用且不必论,年轻的世界贸易组织争端解决机构的业绩就足以说明问题。值得注意的是,近年来国际社会越来越重视发挥国际组织的司法机构职能,加强国际法的实施机制。各类国际司法机构数目的增加就是一个例证<sup>①</sup>,它们正逐步成为国际社会法治的象征,扮演着国际社会执法者的角色。

#### 6. 国际和平与安全的维护者

借助国际组织建立起成员国的集体安全体系,维持和平,防止战争,曾经是国际社会几代人的梦想与追求,直至第二次世界大战后,以联合国的创立为标志,这一理念才逐步成为现实。全球性和区域性政治组织都在其基本文件中将维持和平与安全规定为自己的宗旨,并以整个组织的机制来履行这一职能。尽管迄今为止,联合国、非洲统一组织、美洲国家组织的维持和平行动远不能说是十全十美,其功过成败尚可圈可点,但是人们不能否认正是这类行动,曾经有效地缓和、平息了多起地区武装冲突和内部动乱,防止了战火的蔓延与升级,为恢复和平、解决争端奠定了基础。第二次世界大战后世界范围内的和平得以维持,和平成为不可逆转的时代潮流,国际组织功不可没。毋庸置疑,国际组织业已成为国际社会和平与安全的不可或缺的维护者。

上述六个方面扼要概述了政府间组织的地位和作用,虽然很难说已经详尽反映了这一复杂多样的国际现象的全貌,但是国际组织的重要意义却是显而易见的。在这一点上,拉赫斯法官的结论或可为佐证:“不可否认,国际组织的建立导致国际舞台出现了前所未有的稳定”。“今天,各种国际组织正在实施对所有成员国和整个人类都至关重要的目标与价值。它们已经深深地融入到成员国的有序运作之中,以致这些成员国想要恢复行动自由而放弃国际合作成为几乎不可能的事了”<sup>②</sup>。

<sup>①</sup> 被人称为世界法院的国际法院在冷战结束后地位明显提高,受理案件逐步增加。在海洋法方面成立了国际海洋法庭。在审理国际犯罪方面,有前南斯拉夫国际刑事法庭、卢旺达国际刑事法庭,以及正在筹建的国际刑事法庭。区域性法院的职能日益加强,如欧洲联盟法院、欧洲人权法院、美洲人权法院、中美洲法院等等。

<sup>②</sup> 参见前注③, p. 335。

## (二) 国际社会中的非政府组织

### 1. 非政府组织的活动方式和作用

国际非政府组织迥然不同于政府间组织。它们不是由国家根据政府间协议成立,而是由各国的自然人或法人根据国内法订立协议而自愿成立或加入的,属民间性质,在政治上、经济上独立于各国政府;它们的构成是国际性的,活动范围是跨国的,设有总部与常设机构;它们是非赢利的社会组织,自主经营,以服务于国际社会的公共利益为宗旨。<sup>⑬</sup>在许多情况下,各国政府或政府机构也可以参加非政府国际组织,成为其会员,但不得在组织内行使政府权力。

如同其组织型态的多样性一样,非政府组织参与国际事务的活动方式和作用也是多种多样、五彩缤纷的。以下试从五个方面加以概述:

#### (1) 向国家及政府间组织提供咨询和信息,为国际社会提供智力服务

国际非政府组织的一项经常性业务,就是收集资料,研究、起草文件,制度性或非制度性地向国家和政府间组织提供咨询和信息,在国际舞台表达和宣传自己的观点。在联合国及其他国际会议场所,为非政府组织服务的专家、学者、义工,十分活跃地向有关国家政府提供特定专业领域的技术、法律及政治方面的信息、知识和建议,这对那些缺乏必要专家和专门知识的发展中国家无疑是很大的帮助。即便是联合国各机构,它们在讨论某些议题、起草决议、制订法律性文件的过程中,也大量借重非政府组织提供的咨询和信息。一些机构,如难民事务高级专员公署、世界银行等,自 20 世纪 80 年代以来同非政府组织建立起常设性咨询机制。通过这些方法,非政府组织不但为国际社会提供了智力服务,更重要的是,在此同时表达和宣传了自己的理念、要求和建议,影响着国际舆论和国际决策过程。

#### (2) 影响各国政府和政府间组织的决策过程

尽管迄今为止尚缺乏非政府组织直接参与国际决策的机制,但非政府组织通过咨询、建议、游说等方式,在国际会议的准备阶段和会议当中,能对各国政府及政府间组织施加重要影响,力图使自己的理念和要求反映在官方决策过程和法律文件中,从而间接地参与国际决策。1992 年里约环境与发展高峰会议上,来自一百七十多个国家的大约两千个非政府组织的代表

<sup>⑬</sup> 参见 S. Hobb, "Global Challenge to Statehood: The Increasingly Important Role of NGO", 5 *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1997, pp.191—207.

三万多人云集里约,除多方游说政府代表外,还在官方会议同期召开了非政府组织全球论坛。在14天的论坛期间共举行了350次正式会议和一千多次非正式讨论会,向高峰会议提出了自己起草的三十多个模拟条约文本。这些文件的相当多内容被官方会议所吸纳,促成高峰会议通过了反映非政府组织主张的《里约环境与发展宣言》和《21世纪议程》。<sup>⑭</sup>这次会议被视为联合国与非政府组织关系史上的一个里程碑,自此以后,联合国有关发展、人权、环境、人口、妇女等众多领域的全球性大会,都邀请非政府组织的代表以观察员身份参加,都同时举行规模宏大的非政府组织论坛,在官方会议准备阶段和决策过程中,广泛征询、吸收非政府组织的意见和主张。

### (3) 监督国家及政府间组织国际义务的实施

非政府组织通过信息收集和传播,严密跟踪、监督各国政府履行条约义务和国际承诺的实施情况,监督政府间组织的决议及计划、项目的落实情况,对二者形成一股来自民间的国际社会压力,客观上提高了政府行为的透明度,有利于唤醒民众的国际参与意识和民主意识。联合国人权委员会有关成员国人权状况的信息大多是靠非政府组织提供的。在其任意拘禁工作小组1994年处理的全部案件中,有74%的案件报告和证据是由国际非政府组织提供的,23%是由各国非政府组织报告的。<sup>⑮</sup>大赦国际1990年通过报告和信件的方式,公布了世界各国四千五百多个被监禁者的材料,敦促并导致了其中的1296人获释。<sup>⑯</sup>

### (4) 参与实施政府间组织的项目,为国际经济社会发展提供特定服务

非政府组织除本身独立组织并实施各种国际援助和发展项目外,还积极参与实施政府间组织主持的各类开发项目。它们通过订立合同,从政府间组织承接了开发项目的操作性责任,提供特定的产品或服务,如提供技术指导和培训,从事能源、交通等基础设施的建设,设计、实施各种扶贫计划,采取环保措施、防治污染,以及提供卫生、保健方面的服务等。非政府组织技术力量强,贴近民众、操作灵活、服务效率高,是促进国际经济、社会发展的一股重要力量。20世纪90年代,世界银行在发展中国家的许多开发项目,从其发起、设计、制订到工程的实施、管理,直至项目评估的全过程,非政

<sup>⑭</sup> 参见 P. Malanczuk, *Akehurst's modern Introduction to International Law*, 7th ed. Routledge, 1997, p. 97.

<sup>⑮</sup> F. D. Gaer, Reality Check, *Third World Quarterly*, 1995, Vol. 16, No. 3.

<sup>⑯</sup> 参见赵黎青:《非政府组织与可持续发展》,经济科学出版社1998年版,第289页。



府组织都参与其间。近十多年来联合国各机构都一直鼓励非政府组织参与各种开发项目的实施。

#### (5) 国际争端和平解决的非正式协调者

国际争端的和平解决,不但有赖于争端当事国之间的谈判协商,有赖于他们所属国际组织的政治或司法的解决机制,同时也可以借助非政府组织这一民间的中介环节。非政府组织以其民间的中立身份,在当事国政府之间斡旋、调停,促使双方对话和谈判,推动问题的和平解决。20世纪80年代开始的关贸总协定乌拉圭回合谈判,旷日持久,延绵数年,发达国家与发展中国家的利益冲突是其中一个症结。一大批非政府组织,特别是欧洲共同体非政府组织联络委员会、关贸总协定非政府组织指导委员会(后改为关于贸易问题的欧洲非政府组织网络中心)等,在两大利益集团之间积极斡旋、协调,说服发达国家重视发展中国家的要求,加速了谈判进程和最后文件的形成。<sup>⑭</sup> 面对全球化进程中的国际性大规模腐败活动,以透明国际(Transparency International)为代表的非政府组织出现了。它们针对国际经济交易中的可疑现象进行调查研究,对证据确凿的腐败行为予以揭露,同时提出防范和解决国际腐败活动的建议,起到了国家与政府间组织难以发挥的作用。<sup>⑮</sup>

#### 2. 非政府组织的性质和地位

实践表明,非政府组织已逐步成为全球化时代国际社会的完全参与者<sup>⑯</sup>,是国际关系中的非国家行为体。非政府组织代表了国际合作的民间形式,参与着全球性或区域性国际治理,其性质和地位日益引起国际社会的高度重视。

传统的国际社会以主权国家为基本单位,国家以及由国家组成的政府间组织独享国际治理的权利。这种体制强调的是国家的治理功能,倚重的是国家力量、资本、技术和社会精英的作用,奉行自上而下的治理方式,即以国家利益为重,注重权力分配,依赖国家力量及国家间合作来解决各种国际问题。毫无疑问,不论现在或将来,它们仍然是国际社会的主导体制,但是,实事求是地讲,它远非一种无所不能、尽善尽美的体制。首先,国家的权力、

<sup>⑭</sup> 参见前注⑭,第280—283页。

<sup>⑮</sup> 同上。

<sup>⑯</sup> 这是联合国前秘书长加利的评价。转引自 Foreword for NGOs, *The UN and Global Governance*, edited by T. G. Weiss. & L. Gordenker, Lynne Rienner Publishers, 1996, pp. 7—8。