

国务院发展研究中心民族发展研究所系列丛书

当代国际关系中的“第三者”

——非政府组织问题研究

“THIRD SECTOR” IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL RELATIONS
An Analytical Probe Into Nongovernmental Organisations

盛红生 贺兵 主编

时事出版社

“THIRD SECTOR” IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL RELATIONS

An Analytical Probe Into Nongovernmental Organizations

当代国际关系中的“第三者”

——非政府组织问题研究

主编： 盛红生 贺兵

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

当代国际关系中的“第三者”：非政府组织研究/盛洪生、贺兵
主编.—北京：时事出版社，2003

ISBN 7—80009—795—1

I . 当… II . ①盛… ②贺… III . 社会团体—研究—世界
IV . D56

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 108774 号

出版发行：时事出版社

地 址：北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编：100081

发行热线：(010) 88547590 88547591

读者服务部：(010) 88547595

传 真：(010) 68418647

电子邮箱：shishichubanshe@sina.com

网 址：www.sspublish.com

印 刷：北京时事印刷厂

开本：850×1168 1/32 印张：12.875 字数：310千字

2004年1月第1版 2004年1月第1次印刷

定价：26.00元

前 言

长期以来，各国的国际法、国际关系学者一直把政府间国际组织（Intergovernmental Organizations, IGOs）作为研究的重点，而且已经取得了大量的研究成果。在这一研究领域里西方学者起步较早，出现了一大批研究国际组织问题的专家，如英国的博威特教授、谢默斯教授、怀特教授，美国的贝内特教授、小克劳德教授和陈世材教授等人。他们都对国际组织问题进行了多年的潜心研究，发表了一批重要的学术论著。就中国的情况而言，在这一领域开展专门研究只是近 20 年的事情，主要代表人物有国际法学家梁西教授和台湾的朱建民先生。但是他们的学术兴趣及研究侧重也主要集中于联合国、国际联盟一类的政府间国际组织，对非政府组织（Nongovernmental organizations, NGOS）问题较少涉及。

人类社会进入 20 世纪后，国际组织迅猛发展。有的学者甚至将 20 世纪称为“国际组织的世纪”。^① 据统计，今天全世界各

^① 梁西著：《现代国际组织》，武汉大学出版社，1984 年版，第 16 页。



种国际组织的总数已达 4.8 万多个。其中政府间国际组织有 2300 多个，非政府的国际公民社会组织占 95% 以上，至少在 4.6 万左右。^① 而发展中国家的国内非政府组织大约有 6000 至 3 万个。^②

中国自 1971 年恢复在联合国的合法席位之后，积极广泛地参与了各类国际组织的活动。进入 20 世纪 90 年代后，中国参加的国际组织已有 600 多个，其中政府间国际组织 70 余个，非政府组织多达 500 多个。目前国际组织的活动包罗万象，国际社会的各个领域都有国际组织在进行活动，而在这其中非政府组织又发挥了十分重要的作用。

一般说来，非政府组织是各国民间的团体、联盟或个人，为了促进在政治、经济、科学技术、文化、宗教、人道主义及其他人类活动领域的国际合作而建立的一种非官方的联合体。在当今的国际社会中，在跨国政党领域，有“社会党国际”，在国际环境保护方面，有“绿色和平组织”，在裁军领域有“帕格沃希会议”，在商业方面有“国际商会”，在工会方面则有“国际自由工会联合会”，在人权保护领域有“大赦国际”、“国际人权观察”、“红十字国际委员会”和“医生无疆界”，体育界则有“国际奥林匹克委员会”，而“牛津饥谨救济委员会”在救济灾荒方面的作用一直十分突出，等等。各国国内的非政府组织更是数量众多，难以准确统计。另一方面，非政府组织的活动范围非常广泛，涉及人权保护、环境保护、人道主义援助、裁军、监督选举和国际维持和平行动等诸多领域。这些非政府组织依据其基本文件、宗旨原则及表决程序而开展的各种活动，对国际关系及各国内政产

① 俞可平：《全球治理引论》，<http://www.aolong.com/pages/journal/mks/2.htm>

② *Categorizing NGOs—World Bank criteria: NGO World Bank Collaboration, Size and Influence of the NGO Sector*, <http://docs.lib.duke.edu/igo/guides/ngo/define.htm>



生了一定的影响。例如，2002年夏发生的由某国非政府组织操纵不明国籍人士屡次冲击外国驻华使领馆的事件，在外交方面为我们出了难题。在1995年北京第四届世界妇女大会期间，一些非政府组织的代表与会，提出了各种各样的主张，向我们提出了新挑战。也正是这次国际论坛为我们开始关注和研究非政府组织及其作用问题提供了一个难得的历史契机。与中国参加非政府组织活动的丰富国际实践相比，我们对非政府组织的理论研究尚属薄弱。因此，从国际关系和国际法的角度对非政府组织问题进行深入、系统的研究显然是非常必要的。非政府组织在当代国际关系中的地位与作用是对国际问题研究这一学科具有长远影响的一个重大理论问题。对非政府组织的基本问题及其在当代国际关系中的地位与作用进行分析、探讨，并从中归纳出一些带有规律性的认识，不仅有助于全面了解和认识非政府组织理论和实践发展的新动向，而且还能为中国在参与非政府组织活动、制定对非政府组织政策和正确处理与非政府组织关系时提供重要参考意见，尤其是在中国学术界对非政府组织的分析尚不全面的情况下，这一研究课题更具有挑战性和重要性。

随着各国间相互依存程度的逐渐加强，国际社会组织化的趋势将进一步凸显。非政府组织在国际组织系统中占据着特殊的地位，对联合国等政府间国际组织的职能和活动起到补充和辅助作用。与政府间国际组织不同，非政府组织目前尚未取得国际法主体的法律地位，因而在国际关系中的地位和影响都较为有限。然而非政府组织在国际社会中异常活跃，它们极有可能逐步发展成为国际法主体的趋势则是不言而喻的。这种局面很可能使国际法主体和国际关系研究对象的范围有所扩大，并派生出国际法的又一新分支——非政府组织法。

非政府组织对国际关系的发展所起的作用和影响较为复杂。

受各该非政府组织的宗旨和原则、主要成员国对外政策及意识形态等因素的影响，非政府组织在促进国际关系健康发展方面能够起到一定的建设性作用，但是在特殊情况下，非政府组织也可能被某些国家利用，成为干涉成员国或其他国家内政的工具，构成威胁国际和平与安全的严重消极因素。我们应当采取认清本质、区别对待的原则，正确处理中国与各个非政府组织的关系，做到“趋利避害”，为中国对外交策服务，并以此创造有利于中国经济建设的国际和平环境。

由于非政府组织为数众多，将世界上所有非政府组织都作为研究对象既不现实，也没有实际意义，因此，本书选取在国际社会中较有代表性和影响较大的非政府组织进行剖析，在某些情况下也可能较多地涉及各国国内的非政府组织情况。因此我们的研究范围并不仅限于非政府间国际组织（Nongovernmental International Organizaitons, NIOGs），对国内的非政府组织（Nongovernmental Organizations, NOGs）也有深入的探讨。本书的主要内容包括：非政府组织的基本性质、形成与发展、理论基础、宗旨与原则、法律地位、成员类型、组织结构与职权范围、表决程序等；非政府组织与政府间组织；非政府组织与联合国；非政府组织在国际社会中的活动与成就；非政府组织与中国；非政府组织对国际关系的多重影响，等等。

本书的研究重点是力求对非政府组织在国际关系中的微妙地位和复杂作用做出客观而准确的评价，并为决策层提供对策建议；研究的难点在于目前非政府组织的资料可谓汗牛充栋，但是又缺乏足够的、可信和可资借鉴的研究成果和外文资料。此外，对众多非政府组织的基本情况进行分类整理，也是一项极为繁重的任务。

本书编者采用比较研究的方法，从法律地位、基本文件、运



作过程及其对国际关系的影响等诸方面出发，从探究非政府组织的历史渊源着手，将非政府组织放在战后国际关系格局的演变这一宏大、广阔的背景之下加以考察，并以政府间国际组织作为参照系，聚焦联合国组织这个国际组织中心的协调作用，从而归纳出非政府组织的本质特征、在当代国际关系中的地位及其对国际关系施加影响的方式和结果。

考虑到各位编者的学术兴趣和专业方向特长，编写组成员之间进行了较为合理的分工与合作。全书各章的撰稿人依次为：

盛红生（前言）、贺兵（引言）、胡欣（第一章）、潘清卿（第二章）、汪玉（第三章）、罗爽（第四章）、王洪浩（第五章）、施展（第六章）、卿寒松（第七章）、刘亚莉（第八章）、解玲（第九章）、王浩（第十章）、王顺义（第十一章）和魏长春（第十二章）。

各章节的初稿完成之后，由主编盛红生、贺兵对全书进行统一的修改、定稿。

在学术问题上，我们尽力保持整部著作的完整性和写作体例的一致性。然而本书由一批青年学者合作完成，在某些问题上各位编者的看法或许并不完全一致，我们允许保留各自观点的独立性。

在写作体例方面，本书编者参考了中国军事百科全书编审室编辑出版的《〈中国军事百科全书〉编辑工作手册》，书中援引中文著作、论文等资料的注释方式主要参考学术期刊《法学评论》和《世界经济与政治》所确定的“注释规范”；^① 外文著作、论

① 《法学评论》编辑部：《〈法学评论〉注释规范》，载《法学评论》2000年第2期；《世界经济与政治》编辑部：《关于本刊注释规范的说明》，载《世界经济与政治》2002年第9期。

文等资料的注释方式主要参考英国诺丁汉大学法学院的“引文规范”(CITATION PROTOCOL)。^①

在写作本书的过程中，我们引用了国内外研究机构特别是清华大学非政府组织研究所一批学者的学术研究成果，谨借此机会向各位作者致以诚挚的谢意。然而，应当强调的是，书中如有疏漏或错讹之处仍由本书编者负责。

本书的写作和出版得到了中国国际战略研究基金会、时事出版社、联合国新闻部、红十字国际委员会、英国驻华大使馆文化教育处、牛津大学出版社、英国诺丁汉大学瓦尼萨·普帕瓦奇(Dr. Vanessa Pupacac)女士等单位 and 个人的支持与帮助，在此一并致谢。

编者谨识

2003年10月于北京

^① University of Nottingham, School of Law, 2000—2001 TAUGHT MASTERS PROGRAMME: THE LL. M MANUAL, 86.



目 录

引 言	(1)
第一章 非政府组织的形成与发展	(8)
第一节 西方社会的自由结社传统	(9)
第二节 公民社会与非政府组织	(11)
第三节 非政府组织迈出国界	(13)
第四节 非政府组织在 20 世纪的发展	(17)
第五节 非政府组织在 21 世纪的发展趋势	(23)
第二章 非政府组织的基本性质	(29)
第一节 非政府组织存在与发展的基础	(30)
第二节 国内非政府组织与国际非政府组织	(38)
第三节 非政府组织的根本特性	(41)



第四节	非政府组织的几个关键问题	(56)
第三章	非政府组织的理论基础	(64)
第一节	非政府组织理论溯源	(64)
第二节	非政府组织理论基础的学理分析	(70)
第三节	非政府组织理论与实践的发展趋势	(76)
第四章	非政府组织的宗旨与原则	(85)
第一节	非政府组织的宗旨	(85)
第二节	非政府组织的原则	(119)
第五章	非政府组织的法律地位	
	与成员类型	(124)
第一节	非政府组织法律人格的取得	(125)
第二节	非政府组织的权利能力与行为能力	(132)
第三节	非政府组织法律人格的局限性	(140)
第四节	非政府组织的成员	(148)
第六章	非政府组织的组织结构	
	与职权范围	(157)



第一节	非政府组织的组织结构.....	(158)
第二节	非政府组织的职权范围.....	(166)
第三节	个案分析：当今主要非政府组织的 组织结构与职权范围	(181)
第七章	非政府组织的活动程序.....	(203)
第一节	非政府组织会议制度	(203)
第二节	非政府组织议事过程	(207)
第三节	非政府组织表决机制	(210)
第八章	非政府组织与政府间组织	(217)
第一节	非政府组织与政府间组织之间 的异同	(217)
第二节	非政府组织与政府间组织之间 的竞争与合作	(243)
第三节	非政府组织与政府间组织对 国际关系的不同影响	(248)
第四节	非政府组织与政府间组织的未来 发展趋势	(252)



第九章 非政府组织与联合国	(269)
第一节 制度基础	(270)
第二节 咨商制度之历史与现实	(278)
第三节 非政府组织的政治行为	(284)
第十章 非政府组织在国际社会中的 活动与成就	(297)
第一节 环境保护	(297)
第二节 人道主义援助	(304)
第三节 社会服务	(313)
第四节 人权	(325)
第十一章 非政府组织与中国	(332)
第一节 中国非政府组织的界定、法律 地位和范围	(333)
第二节 在中国推动非政府组织建设的条件	(336)
第三节 中国非政府组织的组织建设问题	(340)
第四节 中国非政府组织的外部关系	(344)
第五节 中国非政府组织的规范与管理	(348)



第六节	中国非政府组织的社会作用与不足	(353)
第十二章	非政府组织对当代国际关系的 影响	(357)
第一节	非政府组织与国际体系、联合国及 主权国家的关系	(359)
第二节	非政府组织在国际社会中的活动 及其影响	(374)
第三节	限制非政府组织发挥作用的 各种因素	(383)
	主要参考文献	(387)



引 言

一般认为，国际社会中的主要行为主体只有两类，即主权国家和政府间国际组织。从这个意义上讲，近年来引起各国政府和学者关注的非政府组织就成了主动介入主权国家与政府间国际组织之间传统关系的“第三者”。在国内社会的层面上，长期以来存在的也主要是国家（政府）与个人（或者政府与市场）之间的关系。国内层次的非政府组织又使这种社会关系节外生枝，发展出独立于政府却又对国内社会关系产生重要影响的一股社会力量。国内社会如此，国际社会亦然。据最新出版的《国际组织年鉴》统计，在现有的 4.835 万多个国际组织中，非政府的国际公民社会组织占 95% 以上，有 4.6 万多个。又如，1972 年参加联合国环境大会的非政府组织还不到 300 个，到了 1992 年注册参加联合国环境大会的非政府组织竟达 1400 个，同时参加非政府组织论坛的非政府组织多达 1.8 万个。1968 年在德黑兰国际人权大会上，只有 53 个非政府组织获得了观察员身分，4 个非政府组织参加了大会预备会议；而在 1993 年的维也纳国际人权大会上，248 个非政府组织取得了观察员身分，593 个非政府组织参加了大会。1975 年只有 6000 人参加了墨西哥世界妇女大会的非



政府论坛，114个非政府组织参加了正式会议；而到了1995年，有3万人参加了北京世界妇女大会的非政府论坛。

为了给我们的研究确定基本的参照系，在分析非政府组织之前先让我们了解什么是政府间组织。根据“国际组织协会”的观点，所谓政府间组织（Intergovernmental Organization, IGO）是指“依据条约建立起来的旨在实现共同目标并设立专门机构在本组织内履行特定职能的国家联合会”。^①依据1874年《伯尔尼条约》成立的万国邮政联盟^②就是历史最悠久的政府间组织之一。作为具有国际法律人格的实体，政府间组织可以与其他政府间组织或民族国家签订协定，在这个方面最著名的政府间组织要算联合国了。^③绝大多数的政府间组织都有其立法机构，制定依据国际法可以拘束政府间组织的诸如决议或是指令之类的法案。例如，联合国大会就是联合国的主要审议机构。^④政府间组织可能还设有争端解决机制以解决成员国之间的冲突。联合国系统中的国际法院就起到了这方面的作用。^⑤此外，许多政府间组织还设立执行机构（通常称为秘书处）以维持该组织的运作。例如，联合国秘书处保证了联合国日常工作的正常进行。^⑥所谓“非政府间国际组织”就是指该组织的代表不是来自一国政府，而是非政府代表和个人，这一点使其有别于政攻间国际组织。非政府组织不具

① “Association of States established by and based upon a treaty, which pursues common aims and which has its own special organs to fulfil particular functions within the organization.” - from *Encyclopedia of Public International Law*.

② The Universal Postal Union, <http://www.upu.int/>.

③ The United Nations, <http://www.un.org/>.

④ The United Nations General Assembly, <http://www.un.org/ga/>.

⑤ The International Court of Justice, <http://www.icj-cij.org/>.

⑥ The UN's Secretariat, <http://www.un.org/documents/st.htm>.



有国际法律人格，因而无法缔结国际条约或者其他国际协议，尽管他们可以促成达成国际协议。《联合国宪章》规定由联合国经济及社会理事会负责与非政府组织进行协商。有些非政府组织的确发挥了相当程度的影响，如“红十字国际委员会”、“大赦国际”和“绿色和平”等等。^①人们研究国际组织时可以从不同的角度进行分类。根据国际组织的构成单位是否代表主权国家政府，可以分为政府间的国际组织和非政府间的国际组织。非政府间的国际组织是一种既不以政府为主又不以地区为限的国际组织，它涉及的领域极为广泛，数量众多，在国际事务中发挥一定的作用。考虑到近年来的迅速发展，本书的研究对象包括非政府间国际组织和国内非政府组织。一般说来，非政府组织是指非政府、非营利、为了民间公益事业，在开发、人权、环境、难民救济等领域活动的组织。依照英国学者的观点，除了非政府组织（NGOs）和国际非政府组织（或称非政府间国际组织）（INGOs, international NGOs）之外，与此有关的组织名称和类型还有：“公民社会组织”（CSOs, Civil Society organizations）、“社区组织”（CBOs, community - based organizations）、“私人志愿组织”（PVOs, private voluntary organizations）、“基层（草根）组织”（GROs, grassroots organizations）、“准非政府组织”（QUANGOs, quasi - NGOs）、“政府支持的非政府组织”（GONGOs, governmental organized NGOs）、“工商界非政府组织”（BINGOs, business and industry NGOs）、“捐助型非政府组织”（DONGOs, donor organized NGOs）以及“国内非政府开发组织”（DNGDOs, domestic

^① E.g. the International Committee of the Red Cross, <http://www.icrc.org>, Amnesty International, <http://www.amnesty.org/>, Greenpeace, <http://www.greenpeace.org/> and Oxfam, <http://www.oxfam.org/>. See, <http://www.asil.org/resource/intorg1.htm>