

国际法上的非政府组织：理论 反思与重构

何 驰^{*}

摘 要 国际非政府组织是全球治理的重要参与者，对国际法的制定、解释和实施发挥着重要影响。传统国际法视角下，非政府组织作为“全球市民社会”的重要组成部分，能够增强国际法的民主正当性。通过对国际非政府组织“体制化”现象的考察，传统国际法视角下对非政府组织的认识存在局限，非政府组织的发展和扩散受新自由主义意识形态的影响，与国际社会的权力分配密切相关。与非政府组织有关的国际法规范的生成深受国际权力关系的影响，非政府组织和国际法之间存在互为表里的共生关系。对非政府组织的国际法批判性考察，有助于突破传统国际法视角的局限，重构国际法对于非政府组织的理论认识。

关键词 国际法 非政府组织 新自由主义 批判性研究

引言：非政府组织作为国际法问题

全球政治环境和知识文化的变化对学术研究有着深远的影响。冷战时期，美苏两极格局，国际法学界以国家为主要的关注对象，国际法的发展主要受到国家，特别是超级大国行为的影响。而在后冷战时代，经济全球化进程加速，“普世主义”(cosmopolitanism)思潮不断扩散，政治家 and 学者开始致力于在超国家的层面解决人类社会面临的共同问题，认为一种新的全球性结构正在形成或者已经出现。^{〔1〕} 如约翰·博利(John Boli)所言，“市民社会”(civil society)

^{*} 苏州大学王健法学院讲师。

〔1〕 See James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

一词在一夜之间被重新发现,并扩展到它们原本并不适用的全球范围。^{〔2〕} 国际非政府组织成为了“全球市民社会”的主要代表和代言人,是“世界公民”(world citizens)通过集体行动在国际公共领域进行组织和表达的主要载体。相应地,国际社会已经形成了“全球市民文化”。^{〔3〕}

国际非政府组织的大量产生对于国际法产生了深刻的影响。在一些学者看来,国际非政府组织为个人对国际法的发声提供了机会,能够增强国际法的民主正当性(democratic legitimacy)。^{〔4〕} 与此同时,国际非政府组织的代表性和正当性也遭到了质疑。^{〔5〕} 在批评者看来,国际非政府组织缺乏代表性,并不必然真正代表受影响的个人和群体,更多时候代表的是特殊利益或派系。^{〔6〕} 在参与国际议程和规则的制定方面,国际非政府组织被权势方所吸收和利用,成为新自由主义意识形态下国际规制体系(international regulatory framework)的组成部分。^{〔7〕}

国际非政府组织的“体制化”现象,又称“组织化”(NGOization),在近年来引发了学界的关注。国际非政府组织的体制化突出表现为参与人员的职业化、组织本身的机构化以及运行方式的官僚化,进而使得一些国际非政府组织蜕化为“职业的异见者”。^{〔8〕} 体制化一定程度上意味着国际非政府组织蜕变为依托现行国际体制的“食利阶层”,与其依托的国际社会群众基础相脱节,也与其要促进人类利益的宗旨相悖,导致其正当性基础遭到质疑。这也迫使国际学界不得不反思其长期以来对国际非政府组织抱有的种种美好想象,直面内在于国际非政府组织现象的“美德的暗面”(the dark side of virtue)。^{〔9〕}

〔2〕 John Boli, “International Non-Governmental Organizations”, in W. W. Powell and R. Steinberg (eds.), *The Non-Profit Sector: A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 2006, p. 340.

〔3〕 John Boli, George M. Thomas, *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford: Stanford University Press, 1998, p. 13.

〔4〕 See Steven Charnovitz, “Nongovernmental Organizations in International Law”, *American Journal of International Law*, Vol. 100, No. 2, 2006, pp. 348—372; 参见王彦志:“非政府组织与国际法的合法性”,《东方法学》2011年第6期,第100—109页。

〔5〕 John R. Bolton, “Should We Take Global Governance Seriously?”, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 1, No. 2, 2000, p. 216.

〔6〕 Kenneth Anderson, “The Ottawa Convention Banning Landmines, the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society”, *European Journal of International Law*, Vol. 11, No. 1, 2000, p. 91.

〔7〕 Joachim Hirsch, “The State’s New Clothes: NGOs and the Internationalization of States”, *Rethinking Marxism*, Vol. 15, No. 2, 2003, p. 238.

〔8〕 Aziz Choudry and Dip Kapur (eds.), *NGOization: Complicity, Contradiction and Prospects*, London and New York: Zed Books, 2013, p. 14. See also Sangeeta Kamat, “The NGO-ization of Grassroots Politics”, in P. Leistyna (ed.), *Cultural Studies and Practical Politics*, Boston: Blackwell Publishers, 2004, pp. 142—156.

〔9〕 See David Kennedy, *The Dark Side of Virtue: Reassessing Human Rights and Humanitarianism*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

从国际法的角度来探讨国际非政府组织,有必要跳出“全球市民社会”构建的道德空壳,将其放置在国际社会的权力格局之中予以考察。^[10] 在国际非政府组织话语权的提升过程中,国际法扮演着至关重要的角色,持续地将国际非政府组织作为积极、有效、正当的全球治理者的形象镶嵌入国际法规范体系。那些支持非政府组织广泛参与的规范,又深受国际权力关系的影响,一定程度上反映了新自由主义的意识形态。国际非政府组织和国际法之间形成了互为表里的“共生关系”(symbiotic relationship)。对非政府组织的批判性考察,提供了一个权力塑造国际法话语的鲜活案例。

本文试图反思传统国际法学对于国际非政府组织的美德主义和进步主义的叙事,主张重新理解非政府组织在全球政治经济中的角色,进而重构国际法对于非政府组织的研究议程。论文在第一部分考察了现行国际法上国际非政府组织的规范框架,着重阐明了现有国际法学说中理解国际非政府组织的主流范式。第二部分从国际非政府组织的体制化现象切入,探讨了体制化现象的表现及影响,以及非政府组织在当下全球政治经济中的复杂角色。第三部分对传统国际法研究中的非政府组织叙事进行反思,通过国际法批判法学的视角更好地认识非政府组织在国际法上的地位和作用。最后,论文对国际法学研究应当如何重构非政府组织的认识和规范框架作了简要的阐述。

一、传统国际法视野下的非政府组织:规范与叙事

(一)国际非政府组织作为国际法的参与者

冷战结束以后,国际非政府组织的数量急剧增长,在诸多国际场合都能够看到其身影。根据国际组织协会联盟(Union of International Associations)的最新统计,其收录的约七万个国际组织中,大部分是国际非政府组织。^[11] 无论是数量还是参与程度,非政府组织已经成为全球治理不可忽视的力量。目前,非政府组织是国际法进程的重要参与者。

首先,国际非政府组织积极参与国际法规则的制定。虽然国际法规则的制定总体上属于主权国家之间的事务,非政府组织在这一过程中的参与日趋增加。非政府组织可以通过多种途径直接或者间接地影响国际规则的制定。第一,在议程设定方面,非政府组织扮演着“知识群体”(epistemic community)角色,通过提供信息和发起倡议影响议程设定。^[12] 例如世界自然保护联盟(The World Conservation Union)起草了《生物多样性公约》初稿,从而成功地影响

[10] See David Chandler, *Constructing Global Civil Society: Morality and Power in International Politics*, New York: Palgrave Macmillan, 2004.

[11] 需要指出的是,本文单独谈及“非政府组织”时,如无特殊说明,一般指的是“国际非政府组织”,为避免一些场合因过度使用“国际”二字造成的重复,故做简化处理。对于“国际非政府组织”缺乏官方定义,一般认为,国际非政府组织是由个人或社团组成的团体,它们通过私人倡议自由设立,谋求在跨越或渗透一国边境的问题上实现某种利益,并且是非营利性的。Charnovitz, *supra* note 4, p. 350.

[12] Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992, p. 3.

公约谈判的议程。^[13] 第二,非政府组织日益直接地参与国际公约的起草。在一些条约起草过程中,非政府组织以独立身份参与讨论,如在《渥太华禁止伤人地雷公约》的谈判中,国际反地雷组织(International Campaign to Ban Landmines)以独立身份全程深度参与了公约制定。^[14] 此外,非政府组织还可以通过加入官方代表团参与规则制定的讨论,这一模式在《国际刑事法院罗马规约》制定过程中得到体现。^[15] 第三,进行参与和游说。此种情形下非政府组织更多扮演“压力团体”(pressure group)的角色,在国际缔约场合十分常见。

第二,国际非政府组织参与国际事务管理,成为全球治理的重要力量。在一些领域,非政府组织以专家身份被国际机构纳入其日常运行,例如联合国体系内不少特定议题的工作组均将非政府组织纳入其中,使其能够参与文件起草和日常问题的讨论。^[16] 在联合国“全球契约”(global compact)框架下非政府组织也发挥着重要作用,在国际体制外通过“自愿性”的行为准则(code of conduct)促使跨国公司在劳工和环境方面良好作为。^[17] 世界水坝委员会(World Commission on Dams)将非政府组织纳入其中,成为非政府组织参与规则制定的典范。^[18] 在国际劳工组织体系内,非政府组织通过其三方决策结构参与了大量劳工保护标准的制定。^[19] 国际标准化组织(ISO)作为具有公私合作性质的非政府组织,在国际标准制定上具有重要影响。总的来说,非政府组织在国际事务的管理方面,承担着日益重要的角色。^[20]

第三,国际非政府组织还能促进国际法实施。非政府组织可以通过监督国家行为来促进国际法实施,这在环境和人权领域尤为常见。《蒙特利尔破坏臭氧层物质管制议定书》明确授权非政府组织可以告知秘书处不履约国家的名单,从而实现对这些不履约国家的制裁。^[21]

[13] Erik B. Bluemel, “Overcoming NGO Accountability Concerns in International Governance”, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 31, No. 1, 2005, p. 162.

[14] Williams and Goose, “The International Campaign to Ban Landmines”, in M.A. Cameron, R.J. Lawson, and B.W. Tomlin (eds.), *To Walk Without Fear: The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 20.

[15] See Michael J. Struett, *The Politics of Constructing the International Criminal Court: NGOs, Discourse, and Agency*, New York: Palgrave Macmillan, 2008.

[16] Alan Boyle, Christine Chinkin, *The Making of International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 54.

[17] Peter J. Spiro, “New Global Potentates: Nongovernmental Organizations and the Unregulated Marketplace”, *Cardozo Law Review*, Vol. 18, 1996, p. 962.

[18] Sanjeev Khagram, “Toward Democratic Governance for Sustainable Development: Transnational Civil Society Organizing Around Big Dams”, in Ann Florini (ed.), *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*, New York: Carnegie Endowment for International Peace, 2000, p. 80.

[19] See Sergey Ripinsky, Peter Van Den Bossche, *NGO Involvement in International Organizations: A Legal Analysis*, London: British Institute of International and Comparative Law, 2007, pp. 67–69.

[20] See Karsten Ronit, Volker Schneider, “Global Governance through Private Organizations”, *Governance*, Vol. 12, No. 3, 1999, pp. 243–266.

[21] Elizabeth P. Barratt-Brown, “Building a Monitoring and Compliance Regime under Montreal Protocol”, *Yale Journal of International Law*, Vol. 16, 1991, p. 564.

在一些人权条约领域,非政府组织向联合国人权机构提供了很多“影子报告”,以便有关人权机构全面了解缔约国的人权状况,提升人权条约的遵守程度。^[22] 非政府组织还能够参与一些国际组织争端解决机制,促进国际法实施。例如,在世界贸易组织争端解决机制中,非政府组织还可以作为“法庭之友”(amicus curiae)提出意见。^[23] 一些情形下,非政府组织还能够通过诉诸国内法院来敦促国家遵守国际法。

(二) 联合国体系下的国际非政府组织

《联合国宪章》第一次正式地将“非政府组织”写入国际性文件。^[24] 《宪章》第71条规定:“经济及社会理事会得采取适当办法,俾与各种非政府组织会商有关于本理事会职权范围内之事件。”联合国经济和社会理事会与非政府组织建立咨商关系,并将非政府组织分为“一般”“特殊”以及“注册”三类,分别规定了相应的权利和义务。^[25] 在非政府组织和联合国之间,经社理事会扮演着“守门员”的职能。

自上世纪九十年代以来,非政府组织在联合国体系内占据着显著位置,^[26]在联合国主导的国际会议里,非政府组织通过设立“非政府组织论坛”等方式积极参与讨论。在1992年联合国环境与发展会议、1993年世界人权大会、1995年世界社会发展峰会、1995年世界妇女大会等场合,非政府组织扮演着举足轻重的角色。此外,联合国专门机构如世界卫生组织、联合国粮农组织、国际劳工组织和世界银行等都通过正式和非正式的机制与非政府组织建立联系,协调非政府组织的参与。

20世纪末到21世纪初,国际法发展的一个突出表现是非政府组织在国际社会地位的稳步提升。在联合国框架内,非政府组织从咨商地位上升到“合作伙伴”,体现了地位的变化。^[27] 2004年,由时任秘书长安南任命的“名人小组”在报告中指出,国际社会的多边主义不应该只局限于政府之间,而应该开放给包括非政府组织在内的市民社会参与。^[28] 甚至联合

[22] See William J. Aceves, “Actio Popularis? The Class Action in International Law”, *University of Chicago Legal Forum*, 2003, p. 355.

[23] See Robyn Eckersley, “A Green Public Sphere in the WTO? The Amicus Curiae Interventions in the Transatlantic Biotech Dispute”, *European Journal of International Relations*, Vol. 13, No. 3, 2007, pp. 329—356.

[24] Lyman C. White, *International Non-governmental Organizations: Their Purposes, Methods, and Accomplishments*, New York: Greenwood Press, 1968, p. 259.

[25] UN ECOSOC, *Consultative Relationship between the United Nations and Non-Governmental Organizations*, E/RES/1996/31, July 1996, paras. 60—61.

[26] See Dianne Otto, “Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 18, No. 1, 1996, pp. 107—141.

[27] See Peter Willetts, “From ‘Consultative Arrangements’ to ‘Partnership’: The Changing Statues of NGOs in Diplomacy at the UN”, *Global Governance*, Vol. 6, No. 2, 2002, pp. 191—212.

[28] UN 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, June 2004, paras. 179—182.

国安理会也开始转变态度,从对非政府组织的封闭,到近年来开始有限地接纳非政府组织的参与。^{〔29〕} 国际非政府组织在联合国体系内游刃有余,更加具有战略性,能够在合适的时间通过合适的方式来表达关切,选择合适的对象进行游说,并审时度势地施压并妥协。^{〔30〕}

(三)作为“全球市民社会”代表的国际非政府组织

在很多学者眼中,国际非政府组织是“全球市民社会”的重要载体。^{〔31〕} 非政府组织代表着公众声音,它们动员资源、提供服务、开展研究并能教育公众。^{〔32〕} 非政府组织诉诸道义、公正、客观和专业,以实现公共利益为目标,扮演着国际社会服务者和监督者的角色。国际非政府组织能够促进国际社会多元化参与,完善全球治理。更有甚者,国际非政府组织被认为是“世界的良心”“促进世界变革的第三力量”和“全球治理必不可少的行为体”。^{〔33〕}

国际非政府组织赢得广泛支持的一个重要原因是,它们能够缓解国际社会的“民主赤字”(democracy deficit)问题,增强国际法的正当性。^{〔34〕} 在威斯特伐利亚体系下,国家垄断国际事务,国际社会是国家之国际社会。而冷战结束以来,以“国家同意”为基础的国际法受到猛烈冲击,^{〔35〕}构建在国家主权上的国际法则面临着“民主赤字”的危机。而从“代表性民主”(representative democracy)转向“参与性民主”(participatory democracy),将在一定程度上缓解国际法和国际组织的危机。在“名人小组”看来,国际非政府组织的参与能够提高联合国的效率,使其更能够及时回应国际社会的期待,并获得更广泛的公共支持。^{〔36〕}

(四)小结:对非政府组织的美德想象

国际非政府组织提供了超越传统政治想象的空间,在全球问题层出不穷的今天尤其具有诱惑力。在全球市民社会的光环下,传统国际法下非政府组织的研究被一种进步主义叙事所笼罩。总结来说,对非政府组织的美德想象有以下三个方面:一是将非政府组织看作是封闭的非政府空间,不受现实政治的拘束;二是强调非政府组织的自愿性,认为其是人类崇高志愿精

〔29〕 Boyle, *supra* note 16, p. 79.

〔30〕 Jutta Joachim, “Non-Governmental Organizations and Decision Making in the United Nations”, in Bob Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors*, London: Ashgate Publishing Limited, 2001, p. 297.

〔31〕 See John Keane, *Global Civil Society?*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

〔32〕 Kristen Martens, *NGOs and the United Nations: Institutionalization, Professionalization and Adaptation*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 17–25; Volker Heins, *Nongovernmental Organizations in International Society: Struggles for Recognition*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, pp. 2–3.

〔33〕 See Peter Willetts, *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, London: C. Hurst & Co. Publishers, 1996; 参见黄志雄:“非政府组织:国际法律秩序中的第三种力量”,《法学研究》2003年第4期,第122–131页。

〔34〕 Anna-Karin Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 6–28; Lisa Jordon, “Global Civil Society”, in Michael Edwards (ed.), *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 93.

〔35〕 See Nico Krisch, “The Decay of Consent: International Law in An Age of Global Public Goods”, *American Journal of International Law*, Vol. 108, No. 1, pp. 1–40.

〔36〕 UN General Assembly, *supra* note 28, paras. 68–72.

神的体现;三是当然地将非政府组织视为是善的力量,是社会进步的载体。^[37]

不过,这种有关非政府组织的美德想象日益受到质疑。^[38]很多学者已经意识到包括非政府组织在内的非国家行为体并非其所想象的、由利他精神所驱动的、代表进步的变革力量。从政治光谱的角度看,国际非政府组织与其它政治参与者并无本质区别,它们从自利的角度关注自己的政治议程,也不过是非民主的、具有等级组织的、关注自身财政和声誉的团体而已。^[39]这一批判引发学术界对国际非政府组织的“体制化”或者说“组织化”现象的关注。

二、国际非政府组织的体制化及其反思

(一)体制化的表现

国际非政府组织也深刻地受到国际、国内法律和政治经济等诸多因素的影响。当前国际非政府组织的发展,表现为从西方发达国家向欠发达国家和发展中国家扩张机构和业务活动,一些国际非政府组织通过资金资助、人员培训、知识输出主导甚至控制着发展中国家的非政府组织行业。非政府组织总体上呈体制化发展的趋势,为人所诟病。

第一,人员职业化。职业化要求非政府组织使用复杂的技术语言、建立严格的科层结构、增加薪资人员配比。^[40]非政府组织在财政和社会上的成功依赖于职业化,反过来又强化了非政府组织建立与商业机构类似的运作模式,其核心是强调职业性的工作伦理。从组织角度,为了机构自身的发展,非政府组织不得不朝着资源最大化以及人员扩张的角度进行募资活动;从个人角度而言,职业化使非政府组织的从业人员扮演的角色固定化,需要摆脱个人的色彩而更服从机构的需求。一定程度上,职业化并不是一件坏事情,而是非政府组织扩大自身政策影响力的必然需求。通过从业人员的职业化,非政府组织能够更好地促进内部协调、减少因人员缺乏专业性而引发的外部批评,进而增强其在体制内的正当性。^[41]但是经由职业化而形成的“因循”(routine)和“惯习”(habitus)无疑会对非政府组织的创新性、创造性和理想主义形成

[37] See Louise Amoore, and Paul Langley, "Ambiguities of Global Civil Society", *Review of International Studies*, Vol. 30, No. 1, 2004, pp. 89-110.

[38] Kenneth Anderson and David Reiff, "Global Civil Society: A Skeptical View", in M. Glasius, M. Kaldor and H. Anheier (eds.), *Global Civil Society 2004/5*, Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 35.

[39] Paul Wapner, "The State or Else! Statism's Resilience in NGO Studies", *International Studies Review*, Vol. 9, 2007, pp. 85-89; see also Elizabeth A. Bloodgood, "The Interest Group Analogy: International Non-Governmental Advocacy Organizations in International Politics", *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 1, 2011, pp. 83-120.

[40] Sabine Lang, *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 71.

[41] Helmut K. Anheier, "What Kind of Nonprofit Sector, What Kind of Society? Comparative Policy Reflections", *American Behavioral Scientist*, Vol. 52, No.7, 2009, p. 1084.

压制。^[42] 职业化意味着非政府组织越来越依赖机构内专家的意见,而非具有广泛基础的外部意见。

第二,组织机构化。国际非政府组织发展出了一套持续的内部规范和运行制度来保证其生存和稳定。对于非政府组织而言,机构化更意味着其能够更方便地参与到体制内的活动中。非政府组织越来越多地参与到国际体制内正式和非正式的咨询或专家委员会的工作;在联合国召开会议的同时,非政府组织举行“平行会议”已经成为常态,这些参与都建立在联合国认可的机构化基础之上。^[43] 机构化还意味着非政府组织的从业者能够获得进入体制内工作的机会,在非政府组织和体制之间开启了一扇“旋转门”。通过机构化所形成的影响力使非政府组织在一些学者眼中已经成为“全球权力新贵”。^[44] 但是,机构化也可能导致在国际非政府组织内形成一种拥抱“实用主义”的文化。^[45] 为了生存和扩大影响,非政府组织不得不审时度势、权衡利弊,有时为了更好地筹集资金而不得不弱化立场和改变目标来迎合环境,最终离公众参与越来越远。

第三,管理官僚化。国际社会边缘群体的遭遇,在非政府组织业务活动中,被压缩和隔离成一个个案卷宗,并通过官僚化模式进行管理,这可能造成“社会不满的官僚化”(bureaucratization of social discontent)。^[46] 在指标考核压力下,非政府组织需要确保可预测性、组织上的层级制以及对其活动的内部监控,由此非政府组织更重视其内部运作的顺畅性而忽视其外部沟通,在对外服务上变得更像技术性的官僚机构。

(二)体制化的影响

国际非政府组织的体制化有其积极意义。在体制化之下,非政府组织拥有更专业的技能并能获取更充足的资源,能够更有效地将道德主张和现实条件结合起来。同时,拥有正式身份的非政府组织能够更好地在国际既有体制内运行,增加其影响政策的可能性。但与此同时,体制化导致了行业生态的改变。在“成功指标”的指引下,资助者采取量化评价方式,如强调新增非政府组织的数量、培训人员的数量、召开会议频率等。这些衡量“钱花在适当地方”的指标只有通过高度组织化的运作才能实现;^[47]在资源有限情形下,非政府组织只能争相迎合这些标准,投入大量精力来应付这些评估并持续获得资助。最后导致非政府组织更多向资助者负责,而忽视具体的工作效果。

[42] See Aziz Choudry, “Global Justice? Contesting NGOization: Knowledge Politics and Containment in Anti-globalization Networks”, in Aziz Choudry and Dip Kapoor (eds), *Learning from the Ground up: Global Perspectives on Social Movement and Knowledge Production*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 17–34.

[43] Lang, *supra* note 40, p. 73.

[44] Spiro, *supra* note 17, p. 962.

[45] Aziz Choudry, Eric Shragge, “Disciplining Dissent: NGOs and Community Organizations”, *Globalizations*, Vol. 8, No. 4, 2011, p. 510.

[46] *Ibid.*, p. 507.

[47] Lang, *supra* note 40, p. 84.

体制化的不少负面影响已经引起了国际社会的重视。第一,在体制化影响下,国际非政府组织更倾向以公共关系(public relations)而非公共参与(public engagement)的模式来运行,更倾向通过专业人士之间机制化的谈判而非纳入广泛的群众参与。一定意义上,这就是哈贝马斯所言的公共领域再封建化,公共的宣扬面对刻意的展示失去了优势,辩论的实质不再重要,取而代之的只是形式。^[48]在资源稀缺的情形下,公共领域的再封建化是新自由主义范式下关注政策成功的必然结果。^[49]

第二,从激进主义到倡议。体制化使得国际非政府组织的行为模式不再与大规模的运动联系在一起,而是形成一种专家式、精英式的运作模式。非政府组织整体话语的天平也向其资助者倾斜,实际上采用对资助者更为友好的技术词汇,这导致公众在非政府组织的议程中日益被边缘化。^[50]于是,非政府组织的活动蜕变为是一门生意,风险与奖励、成本与产出等成为其运作的支配性语言。^[51]在国际社会的现实中,国际非政府组织并非是与政治绝缘的封闭空间,它们更像是在福柯式“治理术”(governmentality)视野下全球治理的一个环节,体制化扮演着规训和排斥的作用。^[52]在体制化影响下,一个国际非政府组织产业链形成了。^[53]非政府组织运行的结果并不一定为弱势群体赋能,在“善”的面孔背后是国际社会的权力分配和政治竞争。^[54]体制化的国际非政府组织带来的是一番平庸和黯淡的图景。

(三)新自由主义对非政府组织的捕获

体制化与国际非政府组织在当下全球政治经济中的境遇密切关联。桑吉塔·卡玛特(Sangeeta Kamat)研究指出,传统自由主义视角下对全球治理的理解遮蔽了非政府组织在全球政治经济中的实际作用,非政府组织、国家和国际组织之间更可能是一种媾和关系,“国家—市民社会”的二分法站不住脚。在卡玛特看来,非政府组织和国家之间的关系已经被具化为一种“图腾”(totemic motifs),将非政府组织始终作为国家的对立面看待,忽视了非政府组织已经融入全球资本关系的现实。^[55]

传统观点认为,国家在供给公共产品上扮演着主要角色,市民社会更多是私人利益的代

[48] Jürgen Habermas, *Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press, 1989, p. 206.

[49] Lang, *supra* note 40, p. 88.

[50] Lang, *supra* note 40, pp. 91—95.

[51] John Morison, “The Government-Voluntary Sector Compacts: Governance, Governmentality, and Civil Society”, *Journal of Law and Society*, Vol. 27, No. 1, 2000, p. 109.

[52] See Ole Jacob Sending and Iver B. Neumann, “Governance to Governmentality: NGO, States and Power”, *International Studies Quarterly*, Vol. 50, 2006, pp. 651—672.

[53] See INCITE! Women of Color against Violence (ed.), *The Revolution Will Not Be Funded: Beyond The Non-Profit Industrial Complex*, Cambridge: South End Press, 2007.

[54] Langley et al., *supra* note 37, pp. 89—110.

[55] Sangeeta Kamat, “The Privatization of Public Interest: Theorizing NGO Discourse in a Neoliberal Era”, *Review of International Political Economy*, Vol. 11, No. 1, 2004, p. 156.

表,其主要由商业团体、工会、宗教组织等组成。^[56]但是,冷战结束后市民社会理论的发展反转了这一情形,非政府组织成为市民社会的主要代表,并被认为是公共利益的代理人。在卡玛特看来,新自由主义下,并不是“国家—市民社会”这一结构本身发生了变化,而是公共利益和私人利益之间的关系被重构。^[57]非政府组织借助市民社会这一话语获得了公共利益代言人的角色。

非政府组织的公共利益化,是策略性的,是新自由主义意识形态塑造的结果。在新自由主义下,贸易自由化和私有化需要国家干预最小化,国家影响力下降意味着很多职能要由非政府组织承担。在很多发展中国家,在国际金融机构的鼓励之下,越来越多的政府职能被转移到了市民社会。^[58]但是,经过全球资本主义塑造之后的市民社会,其最主要的功能不在于民主政治参与,而是减轻由于全球资本扩张而引发的种种负面效果。^[59]

新自由主义下,原本应当提供公共产品的国家和国际机构卸下责任,公共利益私营化,转由非政府组织担任公共利益的代表。据统计,上世纪九十年代后期,大约有60到80亿美元被投入到非政府组织的发展中,这些资金促使了非政府组织数量的增加及其向非西方世界的扩张。^[60]这些资金主要来自联合国、欧盟、发展援助机构、半政府的政治基金会以及私人基金。^[61]与此同时,国际组织对非政府组织的开放性大大增加,包括机制准入、政策对话以及项目合作等等,非政府组织获得了前所未有的正式和非正式参与国际机制的机会。^[62]通过体制化,新自由主义的赞助机构能够通过资金流向和问责机制对非政府组织施加影响和控制。一定意义上,国际非政府组织对于全球政治经济不平等秩序的维持扮演着助力的角色,体制化不是偶然发生的,而是新自由主义意识形态全球扩散的产物。^[63]

三、超越浪漫主义:国际法上非政府组织的研究路径重塑

(一)传统国际法下非政府组织研究的局限

传统国际法关注的是非政府组织代表和促进国际社会公共利益的一面。全球市民社会代表的概念之下,寄托着对国际非政府组织的浪漫主义想象。但是,在新自由主义的塑造之下,

[56] 参见周永坤:“Civil Society 的意义嬗变及其内在逻辑”,《清华法学》2014年第4期,第67—81页。

[57] Kamat, *supra* note 55, p. 158.

[58] Maxilimian C. Forte, “Introduction: Imperial Abduction Lore and Humanitarian Seduction”, in Maxilimian C. Forte (ed.), *Good Intentions: Norms and Practices in Imperial Humanitarianism*, Montreal: Alert Press, 2014, p. 10.

[59] Kamat, *supra* note 55, pp. 162—165.

[60] Kim D. Reimann, “A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs”, *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 1, 2006, p. 48.

[61] *Ibid.*, pp. 48—54.

[62] Reimann, *supra* note 60, p. 55.

[63] David Harvey, *A Short History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 171.

非政府组织并不必然是普遍利益的代表,在人权、环保、可持续发展等标签下,非政府组织同样参与着国际权力斗争。^[64]

无疑,传统国际法中关于非政府组织的进步主义叙事存在盲点。国际非政府组织的体制化存在诸多问题,但仅将矛头对准非政府组织自身,无疑只是在攻击一个稻草人。非政府组织的体制化实际上是当前全球政治经济下的必然结果,国际法在接受甚至是拥抱这一套话语时,有意或者无意间充当了这一话语的合谋。如大卫·肯尼迪所言,国际法不是静态的,而是斗争的工具和斗争的产物。^[65]非政府组织也是参与斗争的主体,同时国际法有关非政府组织的想象也是斗争的结果。思考非政府组织话语的扩张时,不应把国际法视为静态的规则,而应看到一个具有工具性的和浸润着意识形态的国际法形象。^[66]唯有如此,才能既看到非政府组织这一现象蕴含的美德,同时清晰地看到其所携带的阴影。

(二)国际非政府组织与国际法的共生关系

非政府组织影响力增加并不是发生在意识形态的真空之中,而是伴随着支持非政府组织的规范而产生的。^[67]这些规范将非政府组织作为促进发展的重要伙伴,以及实现国际良治的实施者。在过去的几十年时间里,发展中国家或者“转型国家”在各种说服和压力下将培育和促进“市民社会”的发展当作政策的一部分。这些规范已经成为一种根深蒂固的知识,牢牢地灌输在决策者脑海中,成为一种衡量文明、进步和发展的基准。^[68]支持非政府组织的国际规范将非政府组织的存在作为民主、问责以及公共参与的前提条件,在国家、国际组织和非政府组织的关系间树立了新的“国际标准”。

在联合国层面,非政府组织的参与也进一步被机制化。联合国在诸多官方文件中表达了对非政府组织的支持,强化了联合国和非政府组织之间的合作机制,并鼓励非政府组织深度参与联合国的发展和援助项目,从而促使支持非政府组织参与的国际法规范得到更加广泛的接受。^[69]当然,非政府组织在联合国的主流化,与部分资助国家(主要是西方国家)在联合国体系内的积极支持是分不开的,其通过资金导向要求联合国纳入非政府组织参与,并进而在项目

[64] See Makau Mutua, “Human Rights and International NGOs: A Critical Evaluation”, in Claude Welch (ed.), *NGOs and Human Rights*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001, pp. 151–163.

[65] See David Kennedy, *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 2016.

[66] Martti Koskeniemi, “The Mystery of Legal Obligation”, *International Theories*, Vol. 3, No. 2, 2011, p. 324.

[67] Reimann, *supra* note 60, pp. 59–60.

[68] See Robyn Magalit Rodriguez, “On the Question of Expertise: A Critical Reflection on ‘Civil Society’ Processes”, in Aziz Choudry and Dip Kapoor (eds.), *Learning from the Ground Up: Global Perspectives on Social Movements and Knowledge Production*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 53–68.

[69] Kenneth Anderson, “Accountability as Legitimacy: Global Governance, Global Civil Society and the United Nations”, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 36, No. 3, 2011, p. 846.

运作和日常运营中将支持非政府组织的国际规范固化。^[70]

这一趋势在其它国际组织中同样存在,以世界银行为例,其在一些资助项目中将支持非政府组织的立法作为获得资助的前提,^[71]并将非政府组织的参与纳入其项目实施过程。在世界银行和一些西方国家的支持下,国际非盈利法中心(International Center for Not-for-Profit Law)得以成立,充当了很多发展中国家在非政府组织立法上的顾问,也在国际层面上支持着非政府组织获得更多的话语权。从20世纪九十年代至今,诸多国际组织积极接纳了支持非政府组织的规范,促进了全球范围内非政府组织的参与、发展和繁荣。此种环境下,国际非政府组织在国际法上的诸多正面叙事便不难理解。

支持非政府组织的国际规范的产生和扩散,是一个国际法受到国际政治和意识形态塑造的鲜明案例。国际非政府组织和国际法之间存在互为表里的“共生关系”,^[72]国际非政府组织的扩张不仅仅只停留在政策层面,更内化为国际法的有机部分,国际法也依托非政府组织的参与获得了更强的“民主正当性”。但是这一叙事掩盖了非政府组织作为国际政治现象的本质。国际非政府组织中存在的东西差异和南北差异,国际非政府组织也是国际社会争取权力和影响的一个成员。

(三)重新衡量非政府组织:国际法批判法学的视角

国际非政府组织的体制化已是毋庸置疑的事实,但在传统规范视角下,这一事实往往被选择性忽视。传统国际法下有关非政府组织的讨论一直坚守着“非政府组织—国家”之间的分立,将非政府组织看作全球治理中的一个环节,非政府组织超越国家代表着国际民主的新力量,能够弥补国际法的“民主赤字”,增强国际法的问责机制。^[73]这一天然将非政府组织视为“善”的法律视角毋宁说是法律的幼稚,更是长期以来传统国际法根深蒂固地对法律与政治刻意划分的产物——非政府组织作为国际法的“客体”,在国家为“主体”的国际法体系中只扮演微不足道的角色,更遑论在“国家间政治”中对国际法施加根本性影响。^[74]这一观念下,体制化现象只是国际非政府组织的内部的、局部的、边缘性的问题,应该由其自身解决,并不涉及其

[70] See Marina Ottaway and Thomas Carothers, *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*, Washington DC: Brookings Institution Press, 2000.

[71] See World Bank, *The World Bank's Partnership with Nongovernmental Organizations*, Washington: World Bank, 1996; World Bank, *World Bank-Civil Society Collaboration-Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001*, Washington: World Bank, 2001.

[72] Reimann, *supra* note 60, p. 64.

[73] See Jan Aart Scholte, “Global Governance, Accountability and Civil Society”, in Jan Aart Scholte (ed.), *Building Global Democracy: Civil Society and Accountable Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, pp. 1–40.

[74] See Jan Klabbers, “(I Can't Get No) Recognition: Subjects Doctrine and the Emergence of Non-State Actors”, in Jarna Petman and Jan Klabbers (eds.), *Nordic Cosmopolitanism. Essays in International Law for Martti Koskenniemi*, Netherlands: Martinus Nijhoff, 2003, pp. 351–369.

在国际法上的地位。^{〔75〕}

非政府组织在国际法中扮演的是边缘的角色,但是处在边缘并不意味着其对于中心只是被动参与;相反,非政府组织作为边缘更可能成为葛兰西式“延展国家”的一部分。^{〔76〕}国际法不可忽视围绕国际非政府组织体制化背后的权力关系。从国际法角度看待非政府组织以及与非政府组织有关的政治,需要在方法论上有所转变。以科斯肯涅米(Martti Koskenniemi)和戴维·肯尼迪(David Kennedy)等学者近年来所主张的“国际法批判法学”(international critical legal studies)研究方法通过解构(deconstruction),直面国际法与政治之间的关系以及国际法自身的意识形态,为分析国际法视野中的非政府组织提供了很好的工具。^{〔77〕}

国际法批判法学强调国际法面对政治时的不确定性,^{〔78〕}应该被看作是国际法面对政治时确立国际法主体性的努力。科斯肯涅米认为,国际法的形式主义价值应该得到认可,无论受到何种冲击,国际法这一形式不可或缺,并在批判中蕴含着进一步反思和进步的潜力,^{〔79〕}在批判法学的导向下,关注国际法,更应该关注在国际法这一形式下的权力和利益分配,即“谁获得,谁失去”(who wins, who loses)。^{〔80〕}肯尼迪教授在其2016年的新著《一个斗争的世界》中也提出,国际法在全球政治经济中具备价值分配功能。法律概念、规则以及机制构造了个人以及团体之间的权力平衡,并塑造了他们互相之间冲突的领域(terrain),换句话说,所有的冲突都可以通过“法律战”(lawfare)得以解决。^{〔81〕}

从批判法学的角度来看,有必要从以下几个维度重构国际法上的非政府组织研究。第一,对于现有国际组织内部非政府组织的参与,应当适当强调参与之非政府组织的地域和文化代表性。换言之,非政府组织参与机制也需要民主化。第二,非政府组织不是消极的国际法的客体,对国际政治经济秩序有很强的塑造力和影响力,因此有必要从问责、透明度、公众参与等维度,构建有关非政府组织的国际法规范。第三,非政府组织的研究,不能仅仅从规范维度研究,也要从政治经济学的角度来研究非政府组织与世界政治经济秩序的关系,关注非政府组织从

〔75〕 David Kennedy, “When Renewal Repeats: Thinking against the Box”, *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 32, No. 2, 2000, p. 361.

〔76〕 Shelley Feldman, “NGOs and Civil Society: Unstated Contradictions”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 554, 1997, p. 64.

〔77〕 See David Kennedy, *International Legal Structures*, Baden-Baden: Nomos, 1987; Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005; Martti Koskenniemi, “The Fate of International Law: Between Technique and Politics”, *Modern Law Review*, Vol. 70, No. 1, 2007, pp. 1–30.

〔78〕 Ibid.

〔79〕 See Martti Koskenniemi, “What is International Law for”, in Martti Koskenniemi, *The Politics of International Law*, Oxford: Hart Publishing, 2011, pp. 241–267.

〔80〕 See Anne Orford (ed.), *International Law and Its Others*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006; David Kennedy, “Law and the Political Economy of the World”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 26, No. 1, 2013, pp. 7–48.

〔81〕 Kennedy, *supra* note 65, pp. 210–212.

事的经济分配、秩序维持和观念生产的角色。

四、结 语

传统国际法视野下,非政府组织提供了超越国家间政治想象的空间,在全球问题层出不穷的今天尤其具有诱惑力。通过对国际非政府组织体制化现象的考察,可以发现当下非政府组织的扩散受到新自由主义意识形态的影响,非政府组织的形象塑造与国际社会的权力格局息息相关。传统国际法对非政府组织不假思索地接受甚至主动拥抱有关非政府组织的进步主义叙事时,有意或者无意间充当了这一话语的合谋。为重构对非政府组织的国际法认知,需要进一步思考,塑造着对非政府组织想象的国际法,究竟是怎样的国际法。

国际法批判法学有关国际法和政治之间关系的重构为看待非政府组织提供了新的视角。国际法对非政府组织的拥抱、接纳和解释是权力和意识形态塑造的结果。此处的国际法不单单是被视为提供规则的国际法,更是用来分配权力的国际法。只有超越传统国际法下对非政府组织的固化和线性认识,才能够回归非政府组织的实际,客观地认识非政府组织在国际社会中的作用,构建一个具有充分代表性的全球市民社会。

Abstract: International Nongovernmental Organizations (INGOs) are actors in global governance, and have been playing increasingly important roles in the making, interpretation and enforcement of international law. From the perspective of traditional international law, INGOs as a major component of Global Civil Society, could strengthen the democratic legitimacy of international law. Nevertheless, by digging into the NGOization phenomenon which permeates the INGOs sector, it is suggested that the traditional perception has its limitations. The development and proliferation of NGOs result largely from the triumph of the neo-liberal ideology and are deeply entangled with contemporary international power distribution. The pro-NGO norms in international law are profoundly shaped by global power structure and by this way, between international law and INGOs, there has developed a symbiotic relationship. It is proposed that a theoretical reconstruction is needed to counter the perils of traditional view of INGOs in international law, for which the international critical legal study provides the suitable analytical tool.

Key Words: International Law; Nongovernmental Organizations; Neoliberalism; Critical Legal Study

(责任编辑:陈一峰)