

国际关系中的非政府组织浅析

范士明

国家间的关系似乎已经难以概括国际关系的现实。因为,在越来越多的地方,在越来越多的问题上,国际关系正在变得非国家化——超国家的和次国家的行为体日益卷入到跨国活动中,去影响乃至参与解决那些仅靠国家行为难以解决的问题。

次国家行为体是相对于迄今为止在国际关系中占支配地位的国家行为体而言的。所以,在国家——其代表是一国的中央政府——以下的国际关系行为体均可认为是次国家行为体,比如民族解放运动、跨国公司、新闻媒体、非政府组织(NGOs)、政党甚至地方政府等等。考虑到此类行为体五花八门,它们也只能聚集在次国家行为体这样一个宽泛的定义下。取得这个称号的主要资格是它们必须“独立”(于中央政府)且经常地参与跨国活动。在此类行为体中,有些早已走上了国际舞台并引起了理论研究者的注意,如跨国公司、民族解放运动、政党等;还有一些则是在某些国家和地区正在兴起,如新闻媒体和非政府组织。本文将试图对国际关系中的非政府组织作一个描述,分析它们兴起的原因,探讨它们的影响及其与国家行为体的关系。

九十年代非政府组织的特点

国外的非政府组织一般是指民间的、不以赢利为目的的机构,它们的宗旨大多集中在发展、平等和人道主义等方面。非政府组织不是政党,它们基本上不以上台执政为目的;它们也不象广泛的社会运动那么松散。中文中最接近的词汇或许是“社团”。大而言之,非政府组织还包括一些基金会、思想库等。

少数非政府组织较早地参与到了国际事务中去,但其作用由于受到国家权力的制约而十分有限,如红十字会,仅限于抢

救、医治伤病,交换战俘及救灾等事务性、程序性工作上。还有一些组织具有较强的宗教色彩,从事慈善、教育事业,研究中国对外关系史的人对此并不陌生。非政府组织从数量、规模上有较大发展是在“二战”以后;其活动领域和社会—政府影响引人注目则是从七、八十年代逐渐开始的,冷战结束后更为明显。新兴的非政府组织在活动方式上也出现了不同以往的特点。今天,各种各样的非政府组织活跃在诸如救援、资源、人口、教育、保健、人权、环境以至安全等和平、经济—社会发展领域。它们影响舆论、制造舆论,监督、制约政府的行为并使国家间关系复杂化,做那些政府不愿做、不便做或者暂时不能做的事,活跃在几乎每一个角落……形成了蔚为大观的次国家国际关系。很多非政府组织的年度开销,远大于某些小国的财政预算;其领导人也颇具社会影响力。1994年,一位美国学者在《外交》上撰文,不无夸大然而又是警示般地宣称:非赢利机构的崛起是“一场全球性的‘社团革命’;其意义堪与19世纪民族国家崛起的意义相提并论。

冷战后非政府组织兴起的第一个特点是数量爆炸性地增长,存在的地域迅速超出西方发达国家。由于这类组织性质、规模各异,各国对其定义比较模糊,很难对它们的数量作出精确的统计。根据不完整的资料,美国在1990年为此类组织工作的雇佣人员和志愿者达1443万人;1993年,此类

参见张季良主编:《国际关系学概论》,北京:世界知识出版社1989,第48—51页。

Lucster M. Salamon: The Rise of the Nonprofit Sector, Foreign Affairs, July- August 1994, P109.

组织 1118131 个。在亚洲和拉美的新兴工业化国家,非政府组织的队伍迅速扩大:到 1995 年左右,印尼有 4000—6000 个,泰国和菲律宾超过 10000 个,智利约 27000 个……。印度、肯尼亚等发展中国家也出现了一些类似组织。许多非政府组织,特别是西方发达国家的组织,将它们的活动范围扩展出了国界,有的甚至是专门面向国外的。它们的活动方式原来以影响政府行为为主,现在转向双管齐下:一边游说,施压于政府,一边越过政府,直接卷入某些国际事务,并相互联络,这构成了冷战后非政府组织兴起的第二个突出特点。在 1992 年联合国环发大会和 1995 年世界妇女大会上,非政府论坛引起的关注和产生的影响丝毫不亚于政府间会议,而象人权观察这样的组织引起国际舆论战和紧张的例子也不在少数。在近年由日本国际交流中心(JCIE)发起的、十几个国家的代表参加的有关非政府组织的研究项目中,主要议题之一即加强联合,促进地区网络(networks)建设。另外,非政府组织大多专注于某一领域,与该领域的专家有密切联系,如一些研究机构本身就是非政府组织,这增强了非政府组织活动的影响力。

尽管有一些学者相信非政府组织在国际关系中的兴起是全球性、具有普遍意义的现象,情况在发达国家和发展中国家仍有较大区别。西方发达国家的非政府组织在数量、规模和影响上大大超过发展中国家,并对后者的活动施加较大影响,造成这种情况的原因包括:各国国家—社会关系和民众参与意识的不同,西方非政府组织有较长的历史和丰富的经验,跨国的非政府活动需要大量财力和发达国家的非政府组织有意“引导”及“扶持”发展中国家的伙伴。美国学者的研究曾指出,约有 4600 个西方非政府组织在对大约 20000 个发展中国家的 NGO 进行支持。

非政府组织的迅速发展和日益积极有效地参与国际事务,是今天这个世界的客观事实。虽然这些组织本身在组成、活动方式、影响力方面千差万别,且处于发展变化中,并非在国家关系中起决定作用的角色,但从发展趋势上看,它们是国际关系多层

次化的重要组成部分,作用将趋于加强而不是减弱。

跨国非政府组织的发展动力

非政府组织何以能够迅速发展并走上国际舞台?

第一,非政府组织的兴起是西方市民社会(Civil Society)思想发展和扩散的结果。所谓市民社会,是相对于国家而存在的一种群体,是自由个体为满足自身需要和自治进行活动的舞台。它的渊源可追溯至古希腊,又在近代伴随民族国家成长发展,反映了这一过程中国家、社会和个人间既对立又统一的关系。非政府组织的兴起从一个侧面反映了西方社会国家权力的相对衰落和民间权力的进一步增强以及市民社会思想的再度兴起。参与意识加上中产阶级,构成了非政府组织的基础,这基本排除了非政府组织的兴起在西方昙花一现的可能。西方社会对市民社会的鼓励与宽容以及西方对非西方的强大渗透和影响是非政府组织在各国发展的思想原因。应该在此指出,市民社会是西方的产物,能否在其它地区结出相同的果实难以预料,而且没有经济实力支撑的“市民社会”也是不成熟和不稳定的。各国的市民社会阶层都和中产阶级这个词汇联结在一起。

第二,非政府组织走上国际舞台反映了国际关系全球化与国内化的趋势。对于全球化,可以做三个层面的理解:一种走向整体的过程,二是一种人类共同面对的问题,三是为解决问题所进行的共同努力。如果对非政府组织关注的问题进行分类,将会发现,它们中的相当一部分正是

Y. L. Frost: American Nongovernment Organization (NGOs) and Their relationships with the Asia Pacific Regional Community, in *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*, edited by Tadashi Yamamoto, JCIE 1995. 又说 1990 年即达到 1375000 个,见该书 P6。

前引 Salamon 文 P111 和前引 Yamamoto 书 P5—6。

Salamon, 前引文 P111。

Adam Seligman: *The Idea of Civil Society*, New York, The Free Press 1992 导言和第一章。由于时代不同,不同的人使用 Civil Society 这一概念时有不同的理解。

见王逸舟:《当代国际政治析论》,上海人民出版社,1995 年。

在全球化进程中应运而生的。它们既是全球化的结果,也是全球化的原因。另一方面,非政府组织的国际化凸现了国际关系的国内化。特别是在某些西方国家,地方的、团体的、宗教的、种族的……因素正影响国际关系中的国家行为并制造非国家行为。国内政治和国际政治间界限的模糊、传统的高低政治间界限的模糊和冷战的结束都助长了这种趋势。“关爱非洲”(Africare)的反种族歧视活动在美国国内不就有重要的意义么?佛罗里达的反毒组织把钱投向哥伦比亚恐怕也并非出于利他的考虑。美国的反堕胎组织把眼睛盯住中国的计划生育又何尝不是其国内争论不可开交的反映?全球化与国内化表面上似乎是对立的,但国际关系的国内化恰恰就是某种意义上非国家行为体的全球化。

第三,非政府组织的兴起伴随的是民族国家地位在西方的相对衰落。作为现代国际关系体系基本行为体的民族国家本是西方的产物,曾作为西方经济、政治和文化霸权的载体横行于世。但是,时过境迁。随着全球问题的兴起,后工业社会的来临,民族国家在解决西方面临的诸多社会、经济问题时,日益显出力不从心。环境问题、毒品问题、福利问题、民族—种族问题……,当人们对国家的能力失望了的时候,非政府组织的发展就有了极好的机遇。阿尔温·托夫勒曾把西方民族—民主国家看成以大批量生产、大规模消费、大众传媒等为标志的“大民主”制度。当然,民族国家作为属民安全、福祉的维护者和精神凝聚的对象,在不同的地区呈现不同的生命力,在有些地方其生命力还在上升,这是不容否认的。对于弱小民族来说,主权国家是一叶方舟。但恰恰是这种差别构成了非政府组织发展不平衡的一个重要原因。

第四,科技革命:不仅仅是手段。信息和技术改变的往往不仅是人们的手段,还有人们的头脑。这也是非政府组织产生的一个原因。国际物理学家防止核战争协会的诞生和活动就说明了这一点。那些发明了原子弹的科学家们为反核组织起来,并获得了诺贝尔和平奖。科技发展,不仅造就了解决问题的手段,也引发了现实问题和

思想冲突。非政府组织的发展,是从一个方面对这一现象的反馈。如果工业革命是造就民族国家的一个原因,那么新科技革命就可能是造就新的政治行为体…非国家行为体…的动因之一。

非政府组织的兴起,既有渊源流长的思想基础,也折射出今天这个世界发生的各种变化,颇值得细究。

非政府组织、政府与国际关系

非政府组织与政府的关系,可以在某种意义上理解为非政府组织与国家的关系;而且在这里,我们很难把国内政治中的“国家”与国际关系中的“国家”截然分开,因此不得不使之兼有了二者的属性。我们要讨论的是,非政府组织的“独立”性到底如何?在不同国家,非政府组织与政府的关系有什么不同?不同类型的非政府组织和政府的关系怎样?非政府组织给政府带来的及其自身面临的挑战。

非政府组织兴起的一个主要标志是它们是以“独立”于政府的姿态出现。它们存在的一个重要理由是政府(国家)的作用不能满足国内及国际社会的需要。很多非政府组织对政府的政策持批评态度,提出具有自己个性的主张。一些非政府组织拒绝接受政府资助,以拉开和政府的距离,维护自己的独立形象。因为如果和政府靠得太近,它们会被视为政府的臂膀。但是,如果仔细分析,会发现情况十分复杂。在相当多的国家,政府的力量和影响是本国的非政府组织无法回避的。且不说有一些非政府组织离开政府的财力支持难以活动,就是有钱的组织,到人生地不熟的别国活动,也不得不求助于政府。以美国为例,1994年,在美国国际开发署注册的390个非政府组织的开支中,政府资助占24.4%;加拿大的非政府组织也接受政府资助,并以合同方式完成政府项目;澳大利亚海外项目非政府组织联盟1993年开支的40%来自政府。在一些发展中国家,也有政府与非政府组织合作的例子。政府对非政府组织的帮

阿尔温·托夫勒:《权力的转移》,刘江等译,中共中央党校出版社,1991年,P268—280。
前引Frost文,前引Yamamoto书P276。

助在多大程度上损害了后者的独立性?是不是不接受政府资助的机构“独立”性就强?对政府来说,这种帮助是削弱了 NGO 的影响还是在“养虎为患”?看来不会存在统一的答案。

也许和有些人想象中的相反,总体来说,最倡导“独立”的欧美国家的非政府组织与它们母国的政府保持了合作大于冲突的关系。因为从政治思想上讲,这些国家习惯于国家—社会二元结构;从体制上讲,“小政府,大社会”的模式给非政府组织提供了较大的活动空间;在实际活动中,政府认为非政府组织在国外的活动“与政府促进海外的多元化和民主化的基本原则是一致的、补充的(关系)”。虽然有一些非政府组织激烈反对政府,但没有让这些国家的政府觉得威胁到了基本的政治体制和价值观念。然而在另外一些国家,传统的政治思想和体制都没有给非政府组织的活动留下太大的空间,所以政府与非政府组织间冲突的一面或许更加突出。即使在日本,官僚制度在社会政治中的支配地位也使政府与非政府组织间经常出现“紧张”,而不是美国学者说的“合作大于冲突”。发展中国家的政府更是要考虑到国家安全,对非政府组织的发展保持警惕。这又与发展中国家面临的经济发展和社会整合任务有关,毕竟它们也不需要社会分裂。从东亚地区来看,菲律宾和泰国政府开始对非政府组织采取比较支持的态度,其他国家相对谨慎。从非政府组织的类型看,发展问题及援助型的组织比较容易和政府相处,政治性的组织与政府的关系则相对难以协调。当然,具体到某一组织,情况可能又不一样。

非政府组织走上国际舞台,给一国的对外关系和对外政策带来了新的问题和挑战。首先,非政府组织越过政府直接卷入国际事务,在一定条件下有可能补充政府行为的不足,提供非官方的信息、对话渠道。比如安全问题上的所谓“第二轨”(track two)和经合方面的亚太经济合作委员会。但在很多情况下,非政府活动进一步打破了国际关系中的国家“垄断”,造成“官、民”之间的紧张,给国家关系带来不快甚至引起冲突,如某些人权组织的活动就是如此。

其次,外交决策的过程由于非政府组织的监督、压力和参与变得更加复杂了。美国学者称,“哈佛—曼哈顿—雾谷”这一美国外交的决策三角已经动摇,因为非国家行为体不仅提出外交政策动议,而且执行他们“自己的‘外交’政策”,使“国家利益”变得模糊起来。此外,对于传统上并不习惯跨国非政府活动的国家,如何提高政治技巧,对待、管理甚至利用它们的跨国活动是面临的现实问题。

非政府组织的迅速发展,改变了人们仅仅把它们作为“压力集团”的看法,开始把它们本身视为跨国的政治行为体。换句话说,人们有时用世界政治的视角代替国际关系的视角观察问题。但是,非政府组织——特别是那些跨国的非政府组织——本身也面临巨大的困难的挑战。一方面,它们缺少充足的资金、训练有素的专业人员和稳定的组织、联合机构。另一方面,它们的目标往往限定在某一领域,一定程度上妨碍了以全面的视角观察问题。它们中虽然有一些以促进人道主义和全球利益为目的,但也不乏地方主义者、极端主义者。最要紧的是,它们处于依靠别人(政府或财团)和寻求独立的两难困境中,协调与政府的各种关系远非易事。对于发展中国家来说,非政府组织还面对寻求适合自身国情,摆脱外来影响的艰巨任务。这里既有发展与民主化的矛盾,也有文化的冲突等等。

非政府组织的兴起是一个不可以用“好坏”衡量的客观事实。忽略它们的存在,至少对国际关系和世界政治的理解是不完整的。

(作者单位:北京大学国际关系研究所)

前引 Frost 文, P275。

Yamamoto: integrative report To shihiro Menju & Takako Aoki: The Evolution If Japanese N GOs in the Asia Pacific Context, in Yamamoto, op. cit, P4, 27, 149 - 150

M icheal Clough: Grass- Roots Policymaking, Foreign Affairs, Feb. 1994, P4. 哈佛、曼哈顿和雾谷分别代表操纵美国外交政策的少数学界、财界、政界精英。

Paul W apner: Politics beyond the State, World Politics, Vol 47, April 1995, P319.