

[文献编码]doi: 10. 3969/j. issn. 1004 - 6917. 2013. 05. 021

# 国际非政府组织在国际法中的尴尬地位: 现状、原因及对策

何志鹏<sup>1</sup>, 刘海江<sup>1 2</sup>

(1. 吉林大学 法学院, 吉林 长春 130000; 2. 聊城大学 法学院, 山东 聊城 252000)

**摘要:** 国际非政府组织在国际法中的地位十分尴尬, 造成这一问题的原因主要有主权国家及国际政府组织从自身利益考虑对其不承认、国际非政府组织自身素质良莠不齐等。要改变国际非政府组织在国际法中的尴尬地位, 需要主权国家及国际政府组织放下架子, 承认及赋予国际非政府组织法律地位; 国际非政府组织通过缔结自身行为准则等方式改善自身缺点、提高自身素质; 国内外的国际法学研究者对国际非政府组织应该有的国际法律地位要有一个正确的认识, 从而为其国际法律地位的获得提供理论支持。

**关键词:** 国际非政府组织; 国际法律地位; 国际法

**中图分类号:** DF9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004 - 6917(2013)05 - 0093 - 05

自国际法学会成员 Lvon Bar 于 1912 年根据国际协会 1910 年第一届世界大会所提出的建议通过一个国际公约给予国际非政府组织国际法律地位的建议而起草第一份简短的公约草案以来, 国际社会寻求国际非政府组织国际法律地位已经有一个世纪之久。目前, 虽然对于国际非政府组织的国际法律地位国际社会有一定的承认, 如对国际红十字会的国际法主体地位; 区域政府组织对授予国际非政府组织国际法律地位所做的一系列努力, 如欧洲人权法院及非洲人权法院给予其诉讼资格地位及 1991 年生效的《关于承认国际非政府组织法律人格的欧洲公约》等。但是这种国际法律地位的授予毕竟仅发生在特定区域及特定领域, 而没有在全球形成普遍性, 其中最重要的表现就是至今为止也没有出现一部专门性的、普遍性的国际公约对国际非政府组织进行管约束。这与国际非政府组织在国际法领域及国际治理领域内所作出的贡献及应该得到的国际法律地位是不相符的。本文意在以国际非政府组织在国际法中的尴尬地位作为出发点, 对造成这种

现象的原因进行分析, 最后从主权国家、国际政府组织、国际非政府组织及国内外国际法学者的角度出发提出应对措施, 以期能够抛砖引玉, 对国际非政府组织国际法律地位的获得作出微薄贡献。

## 一、国际非政府组织国际法律尴尬地位现状分析

### (一) 已然: 被赋予国际法律主体地位

虽然国际社会在上个世纪初已经开始试图通过缔结国际公约的方式来赋予国际非政府组织国际法律地位, 但囿于当时的国际社会大环境, 没有取得成功。这是有其深刻的历史原因的。首先归因于当时的国际混乱的大环境; 其次当时的国际非政府组织和国际政府组织之间的联系较少, 国际非政府组织与当时的国际联盟只有过短短的“蜜月期”联系。而从另一个方面讲, 即便当时的国际政府组织也没有被确立国际法主体地位, 国际非政府组织所作出的努力并未得到主权国家及国际政府组织的支持。二战之后, 国际非政府组织本身的影响力发生了天翻地覆的变化。特别是在上个世纪六七十年代以后,

收稿日期: 2013 - 01 - 22

作者简介: 何志鹏(1974 -), 男(满族), 黑龙江双城人, 博士, 吉林大学法学院教授, 博士生导师; 刘海江(1980 -), 男, 山东聊城人, 吉林大学法学院博士研究生, 聊城大学法学院讲师。

随着冷战的结束及科学技术的迅猛发展,国际非政府组织不仅仅在数量上有了突飞猛进的发展,其影响力也引起了主权国家、国际政府组织及其他国际行为体的关注,并在实践中纷纷与国际非政府组织建立法律及各种合作关系,从应然的角度出发,国际非政府组织已经具备了国际法主体地位的资格。

所谓国际法主体,按照王铁崖教授的观点是指具备独立参与国家关系的能力、能够直接承担国际法基本权利及其享有义务及能够独立参与国际诉讼进行求偿。这一观点道出了国际法主体的本身特质并得到广大国家法学者的一致认可。而从实证的角度出发,国际非政府组织也通过自身的努力证明了其已具备了成为国际法主体的资格。

首先,国际非政府组织具备了独立参与国际关系的能力。独立性是国际非政府组织本身的一个特性,如果丧失了独立性,其也就丧失了作为国际非政府组织的资格。国际非政府组织在实践中与主权国家及国际政府组织发生着不可分割的关系,如在国际人权领域,大赦国际促进《禁止酷刑公约》的缔结及监督签署国实施<sup>[1]</sup>。在国际环境法领域,国际非政府组织不但创设了大量的国际“软法”,而且在国际环境公约的创设方面也起到了很重要的作用;而且,国际非政府组织在通过自身的行为与主权国家及国际政府组织之间一直进行交往关系。

其次,国际非政府组织具备直接承担国际权利及义务的能力。虽然目前在国际社会上没有一部专门的、普遍性的国际公约对国际非政府组织进行法律约束,但是我们还是能从其他的一些普遍国际公约及区域性公约里面发现国际非政府组织的这种能力。在人权领域里面所规定的社团权(right of organization);在环境领域国际公约里面所规定的环境知情权;1998年生效的《欧洲人权公约》第二十五条规定了国际非政府组织的申诉权等。在承担国际义务方面的国际条约主要有《联合国人权保卫者宣言》第十八条第二、第三款直接规定了国际非政府组织为实现个人权利和自由应该承担的责任《消除一切形式种族歧视国际公约》第四条要求一切组织遵守法律的义务及联合国经社理事会作出的取得咨商地位的国际非政府组织所应该承担的国际义务;1986年通过的《关于承认国际非政府组织法律人格的欧洲公约》更是更直接地规定了国际非政府组织所应承担及享有的国际法权利及义务。

再次,国际非政府组织具备参与国际诉讼直接

求偿的能力。关于国际非政府组织参与国际诉讼的案例更是不胜枚举。在“彩虹勇士号案”中,绿色和平组织与法国达成协议,通过仲裁的方式,从法国获赔近800万美元。虽然,国际非政府组织目前还没有在国际法院中具备直接参与诉讼(locus standi)的能力,但是在一些国际区域法院中,国际非政府组织是具备这种能力的,如欧洲人权法院及非洲人权法院等。而在国际司法机构中,国际非政府组织大多是以“法庭之友”(Amicus curiae)面目出现的,如WTO争端解决机制在多数案件中都欢迎并接受相关非政府组织为法庭提供相关信息。而近年来,对国际非政府组织代表公共利益(public interest)参与到国际诉讼中的讨论更是为数不少。上述论证表明,国际非政府组织已经通过自身的努力,具备了成为国际法主体的资格。

#### (二) 实然:没有国际法主体地位

然而,国际非政府组织虽然已经具备成为国际法主体的资格,但是在现实情况中并不完全是这样,其国际法主体地位实然与应然有着很大的差距。

国际非政府组织国际法主体地位缺失主要的表现就是:在国际社会努力了一个世纪之后,至今仍然没有一部专门的、普遍的国际公约对国际非政府组织进行管制约束从而确定国际法主体地位。应该有一个专门的、普遍的国际公约从概念的界定、国际权利及义务的赋予及其有效的权利救济机制对国际非政府组织有一个全方位的规定。虽然有1986年《关于承认国际非政府组织国际法律地位欧洲公约》的存在,但毕竟加入国较少,加上该公约本身设置的缺陷,其所起到的作用是很微弱的。

应然与实然的差距,显示了国际非政府组织在国际法中的尴尬地位。

### 二、造成国际非政府组织国际法律尴尬地位的原因分析

#### (一) 主权国家不愿面对现实

自1648年威斯特法利亚合约起,国际社会进入到国家中心主义社会,在二战以前,无论是所谓的“文明国家”还是独立主权国家,国家一直是国际法的唯一主体。即使二战之后国际社会承认了国际政府组织及正在争取独立民族的国际法主体地位,但是主权国家仍然是国际法的最主要及最基本的主体。但是,主权国家在国际治理的过程中,出现了所谓的政府失灵(government failure)的现象,正是在这

种情况下,国际非政府组织为了迎合国际社会的需要,才能够得到迅猛的发展,实践也证明了其在参与国际治理的过程中确实起到了主权国家所不能起到的作用。但是主权国家一直不愿面对这一现实。自非政府组织能够在国际社会彰显其独特作用以来,主权国家一直把国际非政府组织的专业优势及其网络化效应作为实现其或善或恶目的的工具,例如,1945年在旧金山举行联合国制宪会议时,美国政府就邀请了42个非政府组织的代表作为美国代表团的顾问,还有160个非政府组织作为观察员参加了会议,美国政府为其提供了种种便利。美国政府之所以这么做,是希望借助非政府组织能够取得公众对联合国的支持;在1998年国际刑事法院的罗马大会上,有的非政府组织的代表是作为一些国家的正式代表出现的,如加拿大。由此可以看出,在处理与国际非政府组织相互关系的时候,主权国家往往存在着两种相互矛盾的心理,一方面想利用国际非政府组织的特有优势来实现其目的;而另一方面又担心国际非政府组织的壮大会脱离其约束,威胁其国际地位。

#### (二) 国际政府组织把其当做附属物

国际非政府组织自成立之初,就在积极寻求与国际政府组织的合作关系。实践也表明,这两类国际组织之间一直保持密切的联系,其中很多国际政府组织的前身就是国际非政府组织,国际非政府组织一直把国际政府组织作为自己在国际上发出声音的舞台,而国际政府组织也把非政府组织作为信息及专业知识的来源。从表面上看来,两者之间一直保持比较友好及和谐的关系,但是从国际非政府组织国际法主体地位获得的角度出发,我们不难看出,国际政府组织之所以这么做,并不是从承认国际非政府组织国际法律地位的角度出发,而是一方面确实需要国际非政府组织在国际政府组织不能解决的问题领域发挥作用,而另一方面是出于对国际非政府组织所掌握的专业信息及知识的需要及非政府组织的参与更能体现国际政府组织存在的合法性。所以国际政府组织是一直把国际非政府组织当做其附属物来实现其特有目的的。这种关系的建立,对于国际非政府组织国际法主体地位的获得并没有起到显著的作用,虽然在一些区域性的国际政府组织里面,通过法律规定是给予了其法律地位,但这些国际组织并不具备代表性,所起到的作用也只是在很小的范围内。而在1945年的联合国宪章中,为了考虑

到国际社会对联合国的承认及支持,考虑到联合国的合法性及民主性,在宪章的第七十一条加入了联合国经社理事会与国际非政府组织建立咨商关系(consultative status)的规定。这些非政府组织在联合国体系内主要起到的作用就是纳言献策帮助联合国实现其目的,其并没有真正的投票权及参与权。况且这种咨商地位并不是存在于联合国体制内的所有机构里面,联合国给予非政府组织什么样的地位,是观察员还是不同的咨商地位,起决定作用的是联合国。即使这样,有些主权国家对于这种咨商地位还是提出异议,甚至要终止这种关系,如坦桑尼亚与阿根廷分别于1968年及1975年分别提出审查及终止咨商关系的建议<sup>[2]</sup>。

#### (三) 国际非政府组织自身素质良莠不齐

国际非政府组织的价值观往往是比较激进的,而其在实现其目的的时候也往往会比较激进而不择手段,如绿色和平组织在当时已有权威的研究证明英国壳牌公司钻井沉没计划不会造成污染的情况下,仍然采取极端做法对该计划百般阻挠以致该计划破产;世界贸易组织在西雅图部长会议遭受大规模的反贸易自由化的非政府组织的游行,并发生流血事件,导致会议无果而终;环境解放战线的成员为了保护猢猻的栖息地,不惜将美国科罗拉多的一个滑雪场烧毁,共造成了1000多万美元的损失。而有的国际非政府组织在开始之初,就如无形一样,如大名鼎鼎的国际禁雷运动组织在因其突出贡献而获得诺贝尔奖时,因其组织性缺失而遇到了领奖麻烦;有的国际非政府组织与国际法所倡导的和平与道德理念价值不符,如国际恐怖主义组织及一些宗教组织,诸如雷克尔教派宣布克隆了三个人类婴儿等。除此之外,绝大多数组织还存在着透明度缺失,如回避或不能如实公开其账务信息,这就会导致对其独立性的怀疑,顺应而来的,就是对其合法性及问责性的考量了。

#### 三、应对策略分析

国际非政府组织国际法主体地位的获得,不是一蹴而就的事情,这需要在国际社会的共同努力下才能实现这一目的,因为这涉及国际社会行为体之间在国际法范畴下相互承认其法律地位并在相互之间进行国际交往,以平等的地位共同参与国际治理。而只有这样,才能彻底改变国际非政府组织在国际法中的尴尬地位。

## (一) 主权国家要积极面对现实、改变观念

虽然在1648年威斯特法利亚体系建立以来,主权国家一直在国际社会关系中处于垄断地位,国际主权原则一直是处理对外关系的基石,我们也不能否认主权国家在进行国际治理中所发挥的最基本也是最重要的作用,但是也不能忽视主权国家在进行国际治理中所表现出的“力不从心”。这种“力不从心”在二战后更是表现得淋漓尽致,这也应该是为什么要在二战之后承认国际政府组织国际法律人格的一个重要原因。国际政府组织的出现为主权国家提供了对话合作及解决争端的舞台。我们不得不说主权国家对国际政府组织国际法律人格的承认是迫于现实的需要。但随着国际社会的发展,特别是在解释第三部门为何产生的原因时出现的“政府失灵”理论的存在,也向我们解释了为什么是到了主权国家承认国际非政府组织的国际法律地位,在其职能范围内与主权国家以平等的身份共同制定国际规则及参与国际治理的时候了。理想地处理两者之间关系的模式应该是在确立国际非政府组织国际法律地位,即保证其独立性并纳入国际法治轨道的基础上,两者保持合作的关系。而在这一模式的取得上,国际非政府组织一直是处于被动的地位,两者之间关系的模式一直是取决于主权国家。而主权国家并不愿意承认其在国际治理中的“力不从心”,一直幻想在国际政府组织的帮助下能够弥补其缺陷。虽然近年来,主权国家在这一问题上态度有所缓和,首要的表现就是制定较为完善的有关非政府组织的国内立法,通过国内立法的方式实现承认其法律地位。其次,主权国家也通过条约及协议的方式,为国际非政府组织在国内行为提供法律依据,如主权国家与国际红十字会委员会及绿色和平组织等国际非政府组织签署的协议,再如欧洲国家签署并通过的1986年《欧洲公约》。但是这都是在特定区域及其在特定领域内才有的局面,并没有形成广泛性及普及性。对于主权国家,目前应该在国际非政府组织国际法主体地位问题上达成共识,以缔结国际公约的方式对国际非政府组织进行法律地位的赋予及进行国际法律规制。通过这类国际条约,国际非政府组织一方面具备了自己的独特法律地位,解决了合法性难题;另一方面,有了国际法律可依,有利于实现自身的建设及权利救济。所以,只有主权国家积极面对现实及转变观念,两者之间的关系才会更和谐,才会在国际治理的过程中发挥出更有效的作用。

## (二) 国际政府组织要放松对国际非政府组织的控制

国际非政府组织与国际政府组织建立制度性联系正式始于联合国宪章第七十一条所规定的咨商关系。至此,两类国际组织之间所建立的制度性联系主要有观察员模式、咨商关系模式与参与地位模式。通查两类国际组织建立关系的动因是各从本身利益出发。对于国际政府组织而言,其看重的是国际非政府组织能够提供技术及专业知识、动用其地域资源优势及为其充作传送物资的渠道等;而对于国际非政府组织而言,其看重的是国际政府组织能够提供反映其声音的国际舞台,特别是在其注册国对其不重视的情况下,增加其国际影响力。实践也表明了这种利益互动的方式确实起到了很有效的作用,国际非政府组织基本上参与了国际组织的所有会议,并纳言献策、提供服务,促进了众多国际公约的达成,而相应地,国际非政府组织也因此扬名世界。但就两者合作关系模式来看,由于法律地位的不对等,国际非政府组织实际上在两者关系中处于弱势地位,受到的控制太多。让两者处于完全对等的地位,使两类国际组织以平等的地位进行合作,在国际政府组织内部享有平等的投票权,以目前的实践来看,这种做法完全是不可能的。笔者建议,国际政府组织至少可以对国际非政府组织的控制放宽一些,比如在国际政府组织体系内设立一个专门的非政府组织审查委员会,设定一个可行的标准,按照该非政府组织的活动区域,并考察其在国际上的影响力及在国际治理中发挥的作用,如国际红十字会、绿色和平组织及国际奥委会等,由委员会表决决定该非政府组织能否全面参与到该国际政府组织的活动中来,包括参与到该组织的各种会议,并且享有投票权。国际政府组织如果不放松对国际非政府组织的控制,后者就只能永远处于附属地位,其国际法律地位的获得就无从谈起。

## (三) 国际非政府组织提高自身素质

从表面上来看,是否给予国际非政府组织国际法主体地位,是与主权国家的赋予及广泛承认是分不开的。从近期的国际实践来看,主权国家对这一问题的态度是有松动的,如对国际红十字会委员会国际法主体地位的承认,再如欧洲区域性承认其国际法地位国际公约的存在。能够做到这一点,也与这些国际非政府组织自身素质的提高不无关系。主权国家及国际政府组织之所以不愿意承认国际非政

府组织的国际法主体地位除上述前者不愿意面对现实原因外, 也与国际非政府组织自身素质不高有关系。而解决这一问题的主要途径有以下几方面。首先, 国际非政府组织在自身建设过程中, 要自觉纳入到国际法治轨道, 自身建设上要符合其国际性、独立性、组织性、合法性及非营利性国际非政府组织的基本属性及保持自身行为的透明度等, 在行为过程中不能让外界对其应该具备的属性产生怀疑, 如有很少的国际非政府组织愿意向外界公示其账务信息, 这就容易造成对其独立性及透明度的怀疑。其次, 积极参与国际事务, 充分利用现行的与主权国家及国际政府组织合作的模式, 利用为主权国家及国际政府组织服务的行为积极扩大自身的国际影响力。再次, 充分发挥国际非政府组织自身约束机制行为准则( code of conduct ) 的约束作用, 国际非政府组织通过签署这类行为准则, 对关注相似领域的国际非政府组织的自身的建设、权利及义务的赋予及有效权利救济机制的构建等作出相对完善的规定, 通过这种方式也会对国际非政府组织的素质建设起到非常重要的作用。最后, 世界上的国际非政府组织数目众多, 其发展阶段及发展状况不可能在同一层次, 如果一个新生的国际非政府组织一开始建立还没有在国际舞台上发出声音之前就谋取其国际法主体地位, 也是不可能的, 只能是让国际红十字会、绿色和平组织、国际禁雷运动组织等这样发展比较完善的非政府组织先起到一个示范作用, 其他的组织对其效仿进行建设, 这样逐渐才能达到预期水平。

(四) 专家学者开阔视野, 为赋予国际非政府组织国际法律主体地位提供理论支持

在缺失国际条约及国际习惯的情况下, 最高权威的公法学家的学说可以作为确定国际法规则的辅助性渊源, 国内外的公法学家也应该深谙事物总是处于不断发展变化过程中的这一亘古不变的真理, 慎重研究及公平评价国际非政府组织对国际法的完善和发展及在国际治理中发挥出的重要作用, 对国际非政府组织的国际法律地位有一个正确的认识。毕竟国际法的主体在历史的发展过程中是真实地从

“文明国家”、主权国家及国际政府组织等的顺序在发展。国内外的国际法学者实际上也注意到了国际非政府组织主体地位的应然状态, 并且反映在其近期的著作中, 如《奥本海国际法》的第九版就提出哪些属于私法组织的, 但却部分或全部由政府机构组成的组织, 也有可能有限程度内被给予国际人格的属性<sup>[3]</sup>。我国学者李浩培教授也再三强调“任何法律关系的主体都不是一成不变的, 而是随着社会发展的需要而增加的。”<sup>[4]</sup>李先生并在著作中明确列举出马耳他骑士团及国际红十字会委员会是部分的国际法主体, 虽然这种承认只是对有些非政府组织国际法主体的有限承认, 但毕竟是对其的作用及地位有了正确及公平的认识。如果国际法学者一味忽视在经济全球化的进程中, 人类生存所遇到的全球问题依靠主权国家及国际政府组织也不能完全解决的情况下, 国际非政府组织跨越国界解决这些问题所发挥的重要作用, 从而忽视对其国际法律地位, 那么, 这将是一种不负责任的态度。正如国际法院在1949年对“联合国服务人员受害赔偿案”中所给予的咨询意见中所描述的那样“为了使其实现宗旨及目的, 联合国必须要具备国际人格”。国际非政府组织也一样面临这样的问题, 为了实现其宗旨及目的, 赋予其国际法人格地位是必要的。而国内外专家学者所要做的是, 正确认识及分析国际非政府组织在国际法中的地位, 为其国际法律人格的获得提供理论支持。

#### 参考文献:

- [1] 李俊义. 非政府间国际组织的国际法律地位研究 [D]. 上海: 华东政法大学, 2010.
- [2] 黄德明, 匡为为. 论非政府组织与联合国关系的现状及改革前景 [J]. 当代法学, 2006, (3): 27 - 34.
- [3] 詹宁斯·瓦茨. 奥本海国际法 [M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1995: 13.
- [4] 李浩培. 国际法的概念和渊源 [M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 1994: 2.

责任编辑: 邓双霜