

全球化与国际行为主体多元化

——兼论国际关系中的非政府组织

○樊勇明

内容提要 全球化反映为资本主义体系的全球扩张、经济技术资源的全球配置和全球问题的兴起三个层面。全球化推动了国际行为主体的多元化发展,跨国公司、政府间国际组织和非政府间国际组织在国际关系中日趋活跃。超国家关系论和地球共同体论为此提供了重要的理论依据。

关键词 全球化 国际行为主体 多元化 非政府间国际组织

作者简介 樊勇明,1949年生,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士生导师。

中图分类号:D813,D81 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-6964[2003]09-030822-0767

全球化对国际关系的形式和内容产生了巨大的冲击,跨国公司、政府间国际组织、非政府间国际组织等许多新兴的国际行为主体纷纷走上国际舞台,国际关系行为主体呈多元化发展。在超国家关系论和地球共同体论的推动下,非政府间国际组织将在国际关系中发挥越来越重要的作用。

一、全球化的三个层面

一般而言,所谓全球化大体上反映在下述三个层面:

第一层面是资本主义体系的全球扩张。有不少学者认为,全球化始于1492年的哥伦布大航海,迄今已有500多年的历史。哥伦布发现新大陆后,人类第一次相互知道了彼此的存在。从此以后,人类的交往程度大大地增加起来,开始由一体多元向多元一体化发展。尽管其中充满了战争、掠夺、流血和冲突,但融合始终是发展大趋势。从世界历史角度看,从1492年起的500年正好也是工业革命从酝酿到成熟,从欧洲一隅扩展到全球的历史进程。整个工业革命的进程也即是资本主义生产方式产生、发展和完善的历史。简而

言之,全球化是资本主义体系及其生产方式在全球全面扩张并趋于主导的历史进程。

第二层面是指经济技术资源在全球范围内的最优配置。国际货币基金组织将全球化定义为:跨国商品与服务贸易及国际资本流动规模和形式的增加,以及技术的广泛迅速传播使世界各国经济的相互依存增强。这一层面的全球化体现在生产、金融和科技的全球自由流动和优化配置。其中生产的全球化决定和推动了金融和科技的全球化。可以说,所谓的经济全球化也就是生产的全球化。在比较优势的作用下,一方面是发达国家之间的相互交叉投资、企业兼并,在更广泛的范围配置资源,以更大经济规模开拓市场,以更快速度更新技术;另一方面是发达国家向发展中国家的产业转移和扩散,不仅是越来越多的劳动和资源密集型产业被转移,而且相当一部分高技术产业中某些劳动密集型生产环节也被转移到发展中国家。在这两股力量的推动下,资源配置逐渐脱离民族国家的桎梏而扩大到全球的范围。

第三个层面是全球问题的兴起。所谓全球问题,是指当代国际社会面临的一系列超越国家和地区界线,关系到整个人类生存与发展的严峻问题。全球问

题的提出当首推罗马俱乐部。1972年,罗马俱乐部发表了题为《增长的极限》的报告书,首次对人口爆炸式的增长、对资源无节制的使用以及对经济增长无止境的追求提出警告。报告呼吁国际社会要用整体的眼光看待这些问题,指出人类社会在这些问题上具有共同利益,并把全球问题分成人口爆炸、生物圈的破坏、跨国犯罪等9大类。同年,联合国在斯德哥尔摩召开的人类环境会议上首次提出,为防止全球范围内的环境污染,必须开展国际合作。其后,全球问题日益引起国际社会的关注。1978年美国国会预测中心把环境污染、吸毒和粮食危机等286个问题列为全球问题。到了20世纪80年代,全球问题从人口、生态环境和社会问题扩大到政治问题。随着当时美苏争夺的激烈,各地政治局势动荡不安,战乱频仍,难民和大规模杀伤武器的扩散成为困扰全世界各国的难题。进入90年代,全球问题更为突出,甚至精神迷乱和道德失落也被列入全球关注的问题之一。

上述三个层面对全球化的理解各有侧重。第一层面,实际上是从历史的角度来看待全球化;第二层面,是20世纪80年代以来世界经济和国际政治中相互依存关系深化的反映;第三层面,是出于人类对自身发展前景的忧虑。不管它们的侧重点是什么,有一点是这三种看法都承认的,那就是全球化已是当今世界不争的事实。

二、全球化进程中的国际行为主体多元化

全球化在上述三个层面的全面进展,使当代国际关系发生重大变化。国际行为主体的多元化趋势就是其中之一。所谓国际行为主体是指有意愿且有能力参与国际活动和国际游戏规则制定、并承担和实施相应义务和责任的行為者。

长期以来,民族国家是唯一的国际行为主体。^①反映在国际关系理论上,对民族国家主权的界定和阐述一直是传统国际关系理论的重要内容。从1513年意大利政治家马基雅弗利发表《君主论》开始,直至汉斯·摩根索的《国家间政治——为权力与和平而斗争》一书问世,传统的现实主义国际关系理论均强调在国际关系中,唯一的行为主体是民族国家,主权是民族国家根本的属性,是不能割让的。

20世纪以后,这种情况发生了重大变化。国际关系领域中陆续出现了一些非国家行为主体,主要有国

际组织和跨国公司。其中国际组织又可以分为政府间国际组织和非政府间国际组织。非国家行为主体参与国际活动,制定国际游戏规则,承担国际义务,推动和加深着各主权国家在政治、经济和文化上的相互依存,日益成为当代国际关系中最活跃的因素。

跨国公司指的是在两个以上的国家和地区拥有并管理经济单位的企业。它产生于19世纪60—70年代,二战后得到迅猛发展。根据联合国《2002年世界投资报告》,目前世界上已有6.5万家跨国公司,在海外拥有85万家分公司,共雇用职员5400万人,对外直接投资存量达6.6万亿美元,年销售额达19万亿美元,是世界出口贸易额的1倍多,产值占全球GDP的1/10,出口量占世界出口总量的1/3。同时,目前世界上排名前十名的跨国公司,年销售额都在1000亿美元以上,大大超过了许多中小国家的GNP。

如此巨大的经济实力使跨国公司在世界经济领域具有举足轻重的影响。由于它掌握了经济生活中最重要的三个关键因素:技术、资本和销售网络,因而它“可以与国家一起对民族和全球经济发展进程发号施令”,^②控制某些国家的某些行业乃至经济命脉。

不仅如此,跨国公司在世界政治中也扮演了十分活跃的角色。最早对跨国公司的国际行为主体地位进行研究的美国经济学家雷蒙德·弗农将跨国公司在国际政治中的作用概括为以下三点:^③

1.干涉别国内政。如1954年美国联合果品公司参与了推翻危地马拉阿本兹政府的活动,1953年英国石油公司卷入伊朗摩萨政府的倒台过程,70年代美国国际电话电报公司直接策划参与推翻智利阿连德政府的活动等。此外,在现在海湾战争阴云背后,也不时闪现着跨国石油公司的身影。

①本文所说的民族国家是指30年战争(1618—1648年)以后首先在欧洲形成的以近代民族为基础的,以拥有主权为根本政治特征的国家。定居的人民、一定界限的领土、政府和主权是民族国家构成的四个要素。(可参见俞正梁《当代国际关系学导论》,复旦大学出版社,1996年,第56页)民族国家产生以后,伴随着资本主义生产方式的扩张,国际关系才开始具有业界性质。本文所称的国际关系就是指民族国家产生以来的历史。

②苏珊·斯特兰奇:《全球化与国家的销蚀》,转引自王列、杨雪冬编译,《全球化与世界》,中央编译出版社1998年,第114—117页。

③Joseph Nye Jr. The Multinational Corporations and Worlds Order, in the American Assembly, Columbia University, Golbal Companies, New Jersey Prentice Hall Inc. 1975.

2. 被母国或东道国政府用作对他人施加影响的手段。罗伯特·吉尔平指出,随着跨国公司的发展,“公司、母国和东道国之间关系出现了一种复杂的格局,这种格局增加了国内和国外投资的日益政治化。”“集团和国家想操纵公司,以便为它们自己的特殊利益服务。”跨国公司通过支持某些政党或其候选人,或支持政变等形式,来左右东道国的政治进程。

3. 影响国家间政治议事日程的设置。如 90 年代の日美保险谈判。当时,日美两国政府间谈判由于在市场份额上争执不下而濒临破裂,两国的大型财产保险公司为了自己的利润和市场各自组成代表团进行交涉,从而形成政府间谈判与企业间谈判并行的局面。而且,从总体上来说,后者影响和控制着前者的进展。

弗农强调:“不管跨国公司自己是否希望或坦率承认,它确实已经是世界政治中的重要存在。”国际政治经济学家苏珊·斯特兰奇在考察跨国公司在世界性生产结构中的权力地位时也指出,国家的传统权力已经由于大公司控制生产结构而受到侵蚀,“大企业——不管是私营的还是国营的——正在窃取国家的权力……当各国的生产结构不再牢牢地处于各国政府的主要控制之下时。”

最初的国际组织主要是政府间国际组织,随着全球化的不断发展,非政府间国际组织的大量出现和影响日增已经成为国际舞台上新的亮点。目前各类国际组织总数已经超过 5 万个,覆盖了全球 300 多个国家和地区。^①

政府间国际组织是指两个以上的国家政府为了达到一定的目的,根据一致同意的条约或协议而设立的常设机构,享有国际法的主体地位。它主要是在解决日益密切的国际交往中所产生的各种专门性、行政性和技术性的国际协作过程中逐步形成的。1909 年,全世界只有 37 个政府间国际组织,到 2000 年,已经发展到 6556 个。^②政府间国际组织可以按照不同的标准进行分类。按照成员的地域,可以分为世界性和区域性两种。前者如联合国(UN)、国际劳工组织(ILO)等;后者如东盟(ASEAN)、非洲统一组织(OAU)等。按照其职能,可分为综合性和单一性两种。前者如美洲国家组织(OAS)、欧盟(EU)等;后者如北约(NATO)、世界卫生组织(WHO)、国际货币基金组织(IMF)等。

由于成员均为拥有主权的国家,因而,相比较其他非国家行为主体来说,政府间国际组织对国际政治

经济的影响比较直接,主要有以下三方面:

1. 为国家之间的协调、增进了解和缓和国际冲突提供对话的场所与平台。正如罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈指出的,各国政府机构之间原本难以建立联系,但政府间国际组织能够将诸多来自各国的官员聚集在一起,从而将“潜在或隐含的联盟”转变为“明确的、以直接交往为特征的跨国政府联盟。”这就在成员国之间建立了经常性的联系与沟通,便于协调成员国的政策与立场,从而有助于解决重大的国际问题。尤其对于弱国而言,政府间国际组织是它们“拟定联系战略的场所”,从而有助于借助集体的力量来维护自身的利益。因此,对于各国政府来说,“选择处理某问题的组织论坛并争取支持票的能力将是重要的政治资源。”^③从这个意义上讲,政府间国际组织也是民族国家争取和实现国家利益的重要场所。这方面最成功的例子是联合国。现已拥有 191 个成员国的联合国是世界上最大的综合性政府间国际组织,也是各国表达观点、交流思想的最大讲坛。它在维持国际和平与安全、发展国际间友好与合作关系、协调各国行动等方面发挥的作用为各国政府所公认。

2. 通过在提供帮助时附加各种条件,对成员国的政策及行为施加影响。由于政府间国际组织的职能是成员国所必需的,因此,国际组织往往在提供帮助时附加某些条件,从而直接影响成员国甚至非成员国的经济、外交等政策和行为。在这方面,国际货币基金组织(IMF)是一个突出的例子。1998 年东亚金融危机中,国际货币基金组织就向迫切需要援助的韩国提出了十分苛刻的条件,包括紧缩政府开支,调低经济增长率,压缩经常项目逆差;审核政府的财政声明;修订韩国中央银行法;开放国内金融市场,重建金融体系;调高外资在韩持股限额等等。韩国对此愤怒不已,甚至宣布协定签字日为韩国的“国耻日”。但是,面对经济崩溃的压力,也只能被迫接受。

3. 作为独立的行为主体制定国际法和行为规范,约束国家的行为。长期以来,国际社会处于无政府状态之中,并没有统一的凌驾于各国之上的立法机构。

① Union of International Associations: Yearbook of International Organizations 2000-2001, V01.3, K.G. Saur Munchen, 2000, p. 1661.

② Union of International Associations: Yearbook of International Organizations 2000-2001, V01.3, K.G. Saur Munchen, 2000, p. 1661.

③ 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(第三版),门洪华译,北京大学出版社 2002 年版,第 38 页。

在不断密切的相互往来中,制定共同的游戏规则势在必行。这一任务主要是由政府间国际组织来完成的。1945年签订的《联合国宪章》是突出的典范,它所确立的主权平等、不使用或威胁使用武力、不干涉内政等原则已经成为国际社会公认的外交准则。长期以来,在联合国的主持下,还制定了大量的国际法和国际公约。而1995年建立的世界贸易组织(WTO),实质上是一套调节国际经济和贸易关系的法律规则和程序的体系。它所设定的非歧视原则、自由贸易原则、竞争原则和公正透明原则已经成为各国必须遵循的贸易行为准则。

总之,政府间国际组织已经成为全球化进程的重要载体之一,它在制定全球化的规则,维持全球化的国际秩序等方面发挥着国家难以起到的作用。

非政府国际组织的兴起是当代国际关系的重要特征之一。但是对于什么是非政府组织并没有确切的定义。按照最为权威的联合国经济暨社会理事会(E-COSOC)1950年2月27日第288(X)号决议的规定:“任何国际组织,凡是未经政府间协议建立的,均被视为是为此种安排而成立的非政府间国际组织。”1968年6月25日通过的1296(XLIV)号决议又做了如下补充:“(非政府间国际组织)包括那些接受政府指定成员的组织,只要这种指定不干涉组织本身观点的自由表达。”有的学者把国际政治运动等也列入非政府间国际组织。一般说来,非政府间国际组织具有非经政府间协议成立、非营利、非暴力和非政党的特点。早期的非政府间国际组织活动集中于人道主义和宗教方面,现已发展到环境保护、保护妇女儿童、救助难民、防治艾滋病、核裁军、劳工等各个方面。根据国际协会联盟提供的数字,1909年全球各类非政府间国际组织仅有176个,2000年猛增到45647个。^①其中比较著名的有国际红十字会、国际奥委会、大赦国际、核裁军委员会、绿色和平组织等。

非政府间国际组织的成员不是主权国家,与政府间国际组织相比,非政府间组织对国际政治的影响比较复杂。有些非政府间国际组织对国家的国际行为几乎没有影响。如欧洲的欧洲广播联盟,它的主要宗旨是维护播音员的个人利益,不涉及国家的行为。有些非政府间国际组织却对世界事务有重大影响,如大赦国际(Amnesty International)不仅能影响一些国家的政府决策,而且能影响到公众舆论。因而它不仅对国家行为具有影响力,而且影响到国际政治环境本身。^②

非政府间国际组织对国际关系的影响主要有:

1.通过参加会议、提供咨询、提交建议等方式参与联合国及其他政府间国际组织的工作。非政府间国际组织范围广泛,成员众多,拥有强大的人力、物力和信息资源,这些都是联合国所需要的。因此联合国非常重视同非政府间国际组织的联系,将其视为重要的咨询对象和合作伙伴。1996年,联合国经社理事会通过的1996/31号决议构成了目前联合国与非政府间国际组织伙伴关系的基础。另外,联合国领导人也多次强调同非政府间国际组织合作的重要性。在联合国经社理事会中,专门设有一个非政府组织委员会,负责审核批准接纳非政府间国际组织,认可它们在联合国的咨询地位和观察员身份。获得经社理事会中咨询地位的非政府间国际组织,有权以咨询者和观察者的身份出席理事会议并参加联合国的各种会议,并有权在会上作口头发言和书面发言。截至2002年8月,已经有2143个非政府间国际组织获得了联合国经社理事会的咨询地位。2000年5月22日至26日,联合国在纽约总部召开了非政府间国际组织的千年论坛。来自100多个国家、代表1000多个非政府间国际组织的1350名代表参加了会议。事实表明,非政府间国际组织已经同联合国及其他政府间国际组织一起,构成了一个复杂的网络,广泛影响着全球政治、经济、和平与安全的进展。

2.通过单独或联合发起游说、游行或运动的方式来促成或阻止某项国家间协议的签订、内容的执行。同国家政府以及政府间国际组织比较,非政府间国际组织的组织机构和活动方式非常灵活,它们拥有广泛的信息来源,触觉敏锐,对问题反应迅速,因而往往能够更早地察觉到某些问题的存在,并通过各种形式唤起政府和政府间国际组织的重视,进而促成问题的解决。如1985年绿色和平运动组织为抗议各国科学考察活动对南极造成的污染,在南极设营,最终促使各国签订了保证在50年内不在南极开采矿物的“南极条约”。1991年由约750个非政府间国际组织联合发起的国际禁止地雷运动(ICBC),已在1998年成功地推动各国政府签署了“禁止对人地雷条约”并付诸实

① Union of International Associations: Yearbook of International Organizations 2000-2001, Vol.3 Munchen, 2000, p.1661.

② 李少军:《国际政治学概论》,上海人民出版社2002年版,第106页。

施。当然,非政府间国际组织同样也能阻止某项协议的签署。1999年,当世界贸易组织在西雅图召开首脑会议,准备发起新一轮谈判时,劳工、人权、环境保护等非政府组织的几万名成员在会场外组织了声势浩大的抗议活动,最终导致了会议的失败。

3.推动“全球市民社会”形成的持久力量。同政党不同,绝大多数非政府间国际组织都不谋求执政,它们的主要目的是要在“特定的功能性问题领域促进较大的跨国合作”。^①这就使非政府间国际组织能够避免大多数国内政治因素的干扰,长期地、始终如一地追求相对单一的主张和目标,成为推动全球化进展的持久力量。另一方面,非政府间国际组织是民间机构,它的经费来源全靠捐助。因而,一些大的基金会就借此机会有的放矢地向某些非政府间国际组织提供资助,进而操纵组织的活动。从这个意义上说,非政府间国际组织在很大意义上已经成为一种特殊的利益集团。它不代表某个国家中特定集团的利益,却代表了全球某一领域或某些人的利益,因而“影响了全世界更大范围内的合作行为,……改变了全球市民社会的治理结构。”^②

促使跨国公司、政府间国际组织和非政府间国际组织大量出现并在国际关系中发挥重大作用的原因主要有以下三点:

首先,资本对利润的永恒追求促使经济技术资源在全球范围内寻求最优配置,这是促使非国家行为主体出现的根本原因。在全球化的三个层面中,资本主义生产体系的扩张只是一种表象,它背后的推动力是资本对利润的永恒追求,这种追求在客观上导致了生产、技术、资金和信息资源跨越国界,在全球范围内进行更有效配置,其结果是各国发生了前所未有的密切联动,迫切要求制定行为规范和游戏规则。另一方面,跨国生产还导致了全球问题的出现,超越于国家利益之上的共同利益与日俱增。从这个意义上说,全球化的三层含义是密切相关的:资本主义体系扩张是现象,资本对利润的追求是动力,全球问题的出现是后果。在这一过程中,只着眼于本国利益的民族国家显然已是力不从心。因而,出现各种非国家行为主体就成为客观上的必然。

其次,民族国家主权受到内外两个方面的挑战。在上述全球化的背景之下,国家主权受到前所未有的冲击,世界政治出现了日趋“缩小”和“碎片化”的态势。^③一方面是各国联系日益密切,民族国家必须接受

的各种国际游戏规则越来越多,受到的制约越来越大;另一方面,“原有的维系手段和尺度却在日益失效”,“政府的调控及整合能力受到这样那样的挑战。”^④各种团体和利益集团获得了自我表达的机会。这一切使政府的权威受到挑战,主权的至上性和不可分性受到了质疑。

第三,技术的进步为非国家行为主体发挥作用提供了物质手段。电子通讯的发达、互联网的出现、交通运输手段的改进等技术进步使信息传播和交流、跨国联系和合作变得迅捷而高效。不仅对于跨国公司和政府间国际组织来说,这是开展工作的必须保障,而且对于那些甚至只有两名经济学家和两个笔记本电脑的非政府间国际组织来说,介入国际活动的成本也变得低廉而高效。

总之,二战后特别是冷战结束以后,各种非国家行为主体的数量不断增加,在国际关系中的影响力不断增强,已经成为当代国际关系的重要特征。虽然仍未能动摇民族国家作为最主要的国际行为主体的地位,但是,民族国家的主权受到了限制却是不争的事实。这就产生了重大的理论后果,集中体现为超国家关系论和地球共同体论的兴起。

三、超国家关系论和地球共同体论的兴起

超国家关系论由美国著名国际关系学者爱德华·L·莫尔斯、罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈等人提出。超国家关系论以各国间相互依存关系加深为立足点,对国内政治国际化、国际政治国内化情况下非国家行为主体所进行的超越国界的各种活动及其后果进行研究。“超国家关系论”的主要观点是:在国家间经济相互依存日益加深,国内外社会相互沟通的情况下,非国家行为主体已经结成了横跨国境、深入一切领域的

①李少军:《国际政治学概论》,上海人民出版社2002年版,第106页。

②Paul Wapner, Politics Beyond the State; Environmental Activism and World Civil Politics, in World Politics, V01.47, No.3, April 1995, p.320.

③约瑟夫·A·凯米莱里、古米·福尔克:《主权的终结?——日趋“缩小”和“碎片化”的世界政治》,李东燕译,浙江人民出版社,2001年。

④王逸舟:《西方国际政治学:历史与理论》,上海人民出版社1998年版,第603页。

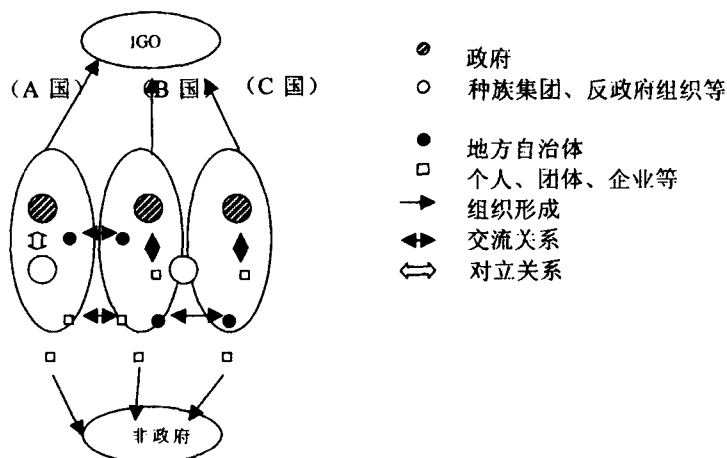
网络。国家已经不再是国际关系中唯一的行主体，而降格为诸多行为主体中的尊长者。

超国家关系论者认为，非国家行为主体已经登上国际社会舞台，并扮演着重要角色。由于通讯和交通技术的迅速发展，世界正在变小。围绕着稀缺资源的国际配置，各国之间的相互依存关系不断加深，各国人民的生活圈日益相互重合。因此，超越国境的非政府层次的接触、交流迅速扩大，国家之间的敏感性和脆弱性也在增大。在此情况下，国家已经无法独自制定和推行外交政策。外交政策的公开性和国民对政府外交的制约(合作)成为国际关系中的重大问题。政府

间组织和非政府组织(跨国企业、工会、政党、地方政府、恐怖组织、社会团体、体育组织、宗教团体、利益集团等)之间在既合作又冲突的过程中形成新的分工。简而言之，国际空间的扩大和非政府组织的参与是超国家关系发展的基本动力。

下图是超国家论者提出的非国家行为主体在国际关系的地位与作用的示意图。图中可见，政府间的交流和活动十分有限，而个人、团体及各种各样的非政府间交流则十分活泼，渠道众多，非政府间国际组织与政府间国际组织正在形成并列之趋。

非国家行为主体国际交流示意图



IGO=政府间国际组织，非政府组织=非政府间国际组织。

资料来源：[日]浦野央起：《国际关系理论史》，劲草书房，1997年5月第1版，第329页。

地球共同体论是从政治外交角度对超国家关系的发展和深化。地球共同体论者认为，既然经济上的相互依存已经把世界连成了一体，因此应该在国际关系研究中实现研究范式的转变，要求人们抛弃“民族国家主义”，转而树立“地球中心”的研究范式。莫德尔斯基在1972年就指出“当世纪末临近的时刻，全球化正迫使人们重新思考政治共同体的性质”。全球化对民族国家这一“正统观念提出了挑战”。加拿大的国际政治学家罗伯特·考克斯、史蒂芬·基尔等人一起创立“地球政治经济学”，提出要建立“地球市民国际社会”。考克斯等人还在80年代中期提出了“国家国际化”理论。他们认为，以直接投资为原动力的生产国际化的扩展使世界各国已经形成了与世界经济一体化

相适应的共同意识形态，开放的国际经济体系有了共同的目标和共同的理念。因此出现了国家国际化现象。他们强调生产的国际化过程也即是“一个在全球范围内各国为解决世界经济中的各种问题形成共识，采取共同行动的过程。在这一过程中，民族国家逐渐成为与生产国际化相适应的更加复杂的政治结构的一个组成部分”。“现阶段的国家所起的作用，只是为了保护国内的就业和福利而起的对外部破坏力量的缓冲器而已。国家最优先的政策目标只应该是国内福利的最大化。今后，随着以跨国公司为主轴的经济的发展，国内经济下在逐步被统一进国际经济之中。同时由于各国政策协调的加强，国家只需把各国达成共识的政策转变为国内政策就可以了。简而言之，将来的

国家是世界经济和国内经济之间的传送带”。^①

上述理论所阐明的国家主权的弱化和超国家关系的重要性的上升,为非国家行为主体更深入地参与国际事务提供了有力的理论支持。

四、非政府间国际组织 参与国际事务的前景展望

在主要的三种非国家行为主体中,政府间国际组织因其成员是拥有主权的国家,因而在某种意义上,成为国际主权的一种延伸。相比较而言,跨国公司和非政府间国际组织更具有突出的民间特征,代表着全球市民社会的蓬勃兴起和广阔前景。因此,与跨国公司相比,非政府间国际组织参与国际事务的潜力更大,前景更为可观。其主要理由有三:

1. 跨国公司参与国际事务具有局限性。跨国公司作一个行为主体在国际政治的所有活动并非是为所欲为,想干什么就干什么,它要受到种种约束。主要的约束来自内外两个方面。外部的约束来自主权国家的法律法令。战后以来巨型跨国公司被逐出投资国的事例屡见不鲜。内部的约束来自于跨国公司对利润的追求,只有它的国际活动符合长远经济利益并能支付得起所需成本时,才有可能去动用其资源从事国际政治中的冒险。否则,任何跨国公司是不会主动介入国际政治的。

2. 非政府间国际组织特有的柔性形态是其参与国际事务的巨大优势。同主权国家和政府间国际组织相比,非政府间国际组织不拥有任何强力机构和强制手段,但是从其宗旨到活动形式所体现的“柔性”,却使非政府间国际组织在国际上拥有广泛号召力和巨大影响力。首先从其宗旨来看,大多数非政府间国际组织是以保护环境,维护人的尊严和生存权利,寻求可持续发展为其活动宗旨的。这同各国人民的切身利益有着直接的联系,也能得到大多数中小国家政府的共鸣。其次从其组织形态看,大多数非政府间国际组织是各国民众自发组织起来的,是各阶层的有识之士为了一个共同的目标而自觉自愿投身的活动。活动所需经费也是来自成员的自愿捐款。最后从其活动形式来看,大多数非政府间国际组织主要通过和平请愿、示威集会、身体力行的环境保护活动、深入僻地的医疗救助等形式展开活动。虽然不排除在活动过程中会产生个别的冲突,如2001年WTO西雅图部长级会议发生的示威群众与军警冲突的

事件,但是总体上,非政府间国际组织参与国际事务的方式是和平的、非暴力的。当然,把恐怖组织和跨国犯罪集团也列为非政府组织的说法则应另当别论。

3. 各国民众对非政府间国际组织的认同程度越来越高。在西欧国家,民众对非政府组织的信任度已经超过本国政府的信任。据调查,在西欧各国,民众对非政府组织的信任度为51%,企业为41%,政府为26%。在美国,人们对非政府组织的信任度也已经达到了41%。^②在单独的信任度调查中,大赦国际、世界自然保护基金和绿色和平组织分别名列前三位,超过了微软、福特汽车和可口可乐等国际知名企业。非政府组织在很大程度上已经成为公众利益的代言人,特别是他们注意表达边缘状态群体的利益,对政府和社会起到拾遗补缺的作用,因而受到民众越来越广泛的支持。

随着全球化步伐的不断加快,非政府间国际组织对国际事务的参与日益深入,除与联合国合作外,非政府间国际组织还与其他许多政府间国际组织开展各种形式的对话与合作。2001年9月26日,亚洲开发银行与世界自然保护基金会签订合作备忘录,这是亚行首次与非政府间国际组织签订正式协议。双方据此成为亚太地区自然保护可持续管理的合作伙伴。在此之前,世界自然保护基金会主席吕贝尔斯在2000年10月还被安南提名为联合国难民事务高级专员。国际组织往往欢迎非政府间国际组织提供信息、或是专业上的帮助,以便有效处理会员国的相关问题。

但是,也应该看到非政府间国际组织的某些局限性,如其关注的问题一般较为单一,由于过分注重追求单个利益目标,而忽视政策的平衡性和整体性等等。哈佛大学的约瑟夫·奈教授在题为《为了促进全球化趋势支配下的民主化》的论文中提醒人们不能仅仅因为“非政府组织的主张”就自然肯定这种主张的客观性、民主性和合理性。对于非政府间国际组织,我们应该客观地看待其在国际事务中的具体行为,善加利用其建设性的、积极的一面,以实现国际关系良性发展的最终目标。□

(责任编辑:孟学聪)

①[加]Robert Cox, *Production Power and World Order*, New York, Columbia University Press, 1987, P253.

②《日本 NGO(非政府组织)》,载[日本]《赤旗报》,2002年3月17日。