

# 论非政府组织(NGOs)的国际法主体资格\*

彭雪娇

(华东政法大学,上海 201620)

[摘要]非政府组织在全球范围的勃兴,给传统的国际法律秩序带来重要影响和挑战,它的活动与国际法诸项环节都发生关联,但其法律人格尚处于不确定状态。鉴于其在全球性国际事务中扮演越来越重要的角色,应从国际法角度对非政府组织的国际法主体资格加以探析。

[关键词]非政府组织;国际法;主体资格;非国家行为体

[中图分类号]D993.9 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2008)01-0091-04

伴随着全球化的进程,国家间的关系似乎已经难以概括国际关系的现实,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。而伴随着全球化的进程,20世纪80年代后,非政府组织(Non-governmental organizations, NGOs)在各国和国际社会中无论其数量、规模,还是影响力都以惊人的速度蓬勃兴起,在跨国性的人权保护、环境保护、劳工问题、发展问题、疾病防治、扶贫济困、妇女人口教育甚至军控、体育领域,十分活跃,并卓有成效。据2003年的《国际组织年鉴》统计,国际组织总数达5万多个,其中非政府组织接近4万5千个,再加上各国的国内非政府组织,全球非政府组织的数量以数十万计。面对此现象及其意义,有人称其为“全球社团革命”、“全球市民社会的崛起”,视其为20世纪最伟大的社会创新。

“非政府组织”又被称为“非营利部门”、“第三部门”,对其每一种称呼反映了对该领域内不同性质的认识,作为法律概念,联合国经社理事会在1952年第288(x)号决议中为“非政府组织”定义为:“任何不是依据政府间协议建立起来的国际组织均应称为非政府组织。”1996年经社理事会通过一份新的决议,在《联合国与非政府组织咨询关系决议》中,把非政府组织范围扩大至包括国家的、地方的、区域的层面。从国际法角度看,侧重的是“国

际性的非政府组织”(international non-governmental organizations, INGOs),但在全球化的时代,当代社会国内事务与国际事务界线越来越模糊,国内的非政府组织活动和影响力经常渗透到国际层面,因此其也应置于国际法的视野之内。作为影响当代国际社会结构性变化的力量,非政府组织以非国家行为体的身份,给以主权国家为基本主体的国际关系和国际法律秩序带来巨大冲击和挑战,也将赋予变动社会中的国际法律秩序以新的生命活力和意义。

## 一、非政府组织在当代国际法律中的地位

尽管非政府组织积极广泛参与全球性事务,并推进国际法律秩序的变革,以一种功能性主体身份(Functional personality)活跃在跨国区域。但是作为国际舞台“新”演员,它的法律人格和地位仍不确定。在国际法律层面,非政府组织这个术语相当含糊,没有专门的国际条约对其定义和规范,而在国内法层面,许多国家依据本国私法,确立了非政府组织社团的法律地位。依照国际法大部分学者的见解,在当代国际社会里,享有国际法律人格的是国家、政府间国际组织和正在争取独立的民族,非政府组织被排除在外。国家作为国际法的主体,具有独立参加普遍国际关系的资格,直接承受国际法律关系中的权利和义务,毫无疑问地拥有国际诉讼主体资格;政府间国际组织根据所缔结的组织章程,在授权范围内享有诸项权利。国家、政府间国

\* [收稿日期]2007-10-31

[作者简介]彭雪娇,女,华东政法大学,研究生,研究方向:国际经济法。

际组织,依据国际习惯法、国际条约取得了国际法的主体资格,具有自己的国际人格。由于没有相应的国际法律对非政府组织进行规范,非政府组织国际法律人格不确定,它不能像政府间国际组织那样拥有各项特权和豁免,不具有法律、资金、财政、安全等各项保障,同时,也容易产生对其代表性、合法性的疑虑。

国际法对非政府组织法律地位承认的努力几乎可追溯至一个世纪前,1910年在比利时布鲁塞尔召开的国际协会世界代表大会上曾以议案方式表达此诉求,但最后不了了之。从历史看,伴随着现代意义上的非政府组织的产生,在国联时代早期,非政府组织就已进入其视野。除了明确承认与国际红十字委员会建立合作关系外,在国联盟约第24条框架下,国联与有关国际事务机关建立类似一种管理关系,并对其经资支持。其中“国际事务机关”虽未明指非政府组织,但显然应包括在内,非政府组织可以提交各项建议、表达立场,包括呈交书面或口头报告,参与讨论;甚至有资格列座于官方代表席上,对涉项国际谈判,提出议案或修正案。有些非政府组织能以“辅佐人”(Assessors)角色进入国联体系,除了没有投票表决权外,有些代表享受与官方代表一样的特权和便利参加国联各项委员会。如在国联经济咨询委员会中,国际商会拥有三席,直接参与国联谈判,甚至拥有充分的表决权。虽然国联没有正式赋予非政府组织的法律地位,但它对非政府组织还是采取良好的合作态度和一定的开放势态。但由于稍后的国际政治经济形势发生变化,国联逐渐弱化甚至退出与非政府组织的合作关系。

战后,联合国取代国联,在《联合国宪章》第71条第一次明确地规定非政府组织与联合国经社理事会建立咨商关系:“经济暨社会理事会得采取适当办法,与各种非政府组织会商有关于本理事会职权范围内的事件。此项办法得与国际组织商定之,并与适当情形下,经与关系联合国会员国会商后,得与该国内组织商定之。”第71条为非政府组织进入联合国体系和对属于经社理事会管辖事项的合作提供了一条途径,但并没有对什么是“非政府组织”作明确的解释。1996年联合国经社理事会通过一份新的决议,阐述非政府组织必须满足某些组织的基本原则和条件:如建立总部、执行机构和行政人员、民主章程、代议机构和不受政府机构控制的独立资金要求。在该份决议中对非政府组织

的中立的国际立场、专业领域的能力和代表的广泛性提出了要求,并突破了1952年决议中将非政府组织限于国际性质的范围,而扩大至各国各区域活动的非政府组织。联合国经社理事会把符合条件的非政府组织分为三类建立咨商关系,确定咨商地位或成为观察员:第一类为一般咨商地位,指与经社理事会的大部分活动相关并能够代表许多国家内一些重要领域的组织;第二类为特殊咨商地位,指在经社理事会的某些活动内具有特殊职能的组织;第三类为登记在册的被认为在某些场合可能对经社理事会的工作有用的组织。除都不具有表决权外,每类地位与权利各不相同,第一类组织拥有比其他两类更大的权利与便利,可以参加经社理事会及下属机构的会议,甚至有对上述机构提出某些议案列入临时议程的特殊权利;第二类组织拥有除上述后者以外相同的权利;第三类组织只能限于参加相关领域会议的权利。

从二十世纪初就存在澄清确立非政府组织的法律地位的各项努力,然而,国际社会迄今也未有统一的国际公约明确规范非政府组织的法律地位。因此,事实上上述联合国标准当成国际法律标准,其他政府间国际组织与非政府组织关系的安排也仿效联合国经社理事会的模式,与其建立咨商关系。非政府组织在国际层面的法律地位——咨商者的身份是确定无疑的。在区域范围内,上文提及1986年欧盟理事会主持签署了《关于承认国际非政府组织法律人格的欧洲公约》,并于1991年生效。《公约》规定,在依据缔约国国内法所成立的非政府组织的法律人格及行为能力在各缔约国得到相互承认,因此有些学者认为它仍旧不是一份在跨国层面上使非政府组织获取国际人格的公约,因为它的设立是依据国内法,甚至认为该公约在非政府组织国际人格问题上反倒退步了。不过在1998年生效的《欧洲人权公约》其第48条承认非政府组织有权作为案件当事人向欧洲人权法院直接提起诉讼,直接赋予它的诉讼法律人格。

## 二、对非政府组织的国际法主体资格探析

可见,非政府组织在国际法律秩序中的法律地位并未得到满意的解决,国际法律的发展滞后于非政府组织的勃兴于国际层面是不争的事实。就整体而言,非政府组织的法律地位主要限于咨商地位,在某些区域中拥有诉讼权,离国际法的主体资格有不小的距离。但是我们也注意到某些非政府

组织从功能性主体演进至法律性主体,如国际红十字委员会被广泛认为一种特殊的国际法主体,国际自然保护同盟、世界自然保护基金在相当程度上被承认为国际法主体,那么,从普遍程度而言,非政府组织能否成为国际法主体?目前国际上许多学者的看法是,虽然非政府组织在国际上具有重要影响,但除上述少数组织外,它们一般不是国际法主体。然而,也有些学者主张,某些非政府组织也可以被看作是部分国际法主体。其理由是,这些非政府组织积极地参与国际事务,并得到国际社会的认可(例如工会和雇主组织就是国际劳工组织的参与者),赋予其有关国际权利和义务,既有助于促进国际立法和决策的民主化,也有助于对其行为予以规范。

分析非政府间国际组织的国际法主体资格,首先有必要对国际法主体的含义作个了解。所谓国际法主体,是指独立参加国际关系并直接在国际法上享受权利和承担义务,并具有独立进行国际求偿能力者。由此可见,具有国际法主体资格要有三个条件:一是独立参加国际关系;二是能直接承受国际地位上的权利和义务;三是有独立进行国际求偿的能力。在当代国际社会,一般认为,同时具备上述三个条件的是国家,而在一定范围内和一定条件下还包括国际组织(指政府间国际组织)和正在争取独立的民族。从上述国际法主体的概念也可得出,某些非政府间国际组织已具备国际法主体的资格。鉴于非政府间国际组织在国际法上的地位问题日益受到重视,以下试从四方面对其国际法主体资格加以阐述。

首先,非政府间国际组织能够独立地参与国际关系,他们所致力解决的大多数问题都是国际性乃至全球性的。它们是国际经济关系中的一支重要的力量,对国际立法和国际法的执行有着重要影响。例如,在国际环境领域,许多非政府组织参加了一些环境条约的协商和起草;世界银行在世行项目方面开始注重与当地非政府组织协调;在经合组织关于《多边投资协议》的谈判以及 1999 年 WTO 西雅图部长会议期间,非政府组织均发挥了重要的影响。

其次,非政府组织与国际法有着实证连结。非政府组织在国际法中的活动、影响和作用,可以说与国际法的制度生成、规则实施与监督、权利救济和争端解决过程以及推进国际司法组织的建立等各个具体环节都发生密切连结。非政府组织以丰

富的专业知识、领域经验来劝说、影响各国政府、政府间国际组织对国际条约的谈判,或者直接参加国际组织活动、国际会议、官方谈判,并起草不同领域的条约草案来促进、推动国际法的制定、编纂。如 1864 年,国际红十字委员会(IRO)积极倡导和协助组织日内瓦会议,并促使该会议通过了《改善战地陆军伤病员待遇公约》;上个世纪 70 年代,大赦国际组织(AIO)发起一场声势浩大的反酷刑运动,并直接推动了 1984 年联合国反酷刑公约的通过;1997 年来自 60 个国家的非政府组织,成功说服各国政府,通过了《国际禁止地雷公约》,放弃使用危害惨重的地雷武器。在国际环境法领域,非政府组织参与了《国际濒危物种贸易公约》、《世界继承公约》、《生物多样性公约》以及《荒漠化公约》等条约的谈判及条约的准备工作。

再次,由于非政府组织日益广泛地参与国际关系,已有越来越多的国际社会成员(国家、政府间国际组织)承认某些非政府组织具有国际法主体资格。1986 年 4 月 24 日签订的《关于承认国际非政府间组织的法律人格的欧洲公约》已经明确承认非政府间国际组织的国际法律人格。如国际红十字委员会是一个依据瑞士民法设立的私人团体,并且被认为在国际公法上是一个独立的实体。其代表与日内瓦公约当事国的代表一起参加定期的国际红十字大会,主要任务则是援助和保护武装冲突的受难者以及自然灾害的受难者。这类非政府组织已经在国际上独立地进行活动,独立地承担责任,在一定条件下和一定范围内应是国际法主体。

最后,随着现代科技的发展,国际的交流越来越频繁,国际关系涉及的领域越来越广。再加上信息技术革命的支持以及经济的全球化,民间社会的人员和组织的跨国往来迅速发展。在一些有关人类重大问题,如人口、教育、扶贫、卫生保健、妇女儿童保护、环境保护、难民救援、人权、裁军等方面,过去由政府独享,现在已为非政府组织涉足,甚至在某些领域非政府组织起着近乎主导的作用。因为传统的以各国政府为主体的全球治理体制在迎接这些挑战和解决这些问题时显得力度不够,或者是力不从心,表现出很大的局限性。实践证明,各国政府和政府间国际组织解决这些棘手问题的能力是有限的。为了应对当今人类发展所遇到的挑战,新的全球治理体制不仅要有国家间政府间的国际组织参与,而且还应由非国家的非政府的组织参与。故赋予某些非政府组织以国际法主体资格,也

是解决人类共同面临问题之所需。

显然,非政府组织的法律地位的动向是个值得关注的新问题。虽然其绝大部分目前不具有国际法主体资格,但它们在国际上作为一种与政府相对应的民间力量和行为主体的影响和作用是不容忽视的。随着实践的发展,非政府组织在国际上的地位将会逐渐提高。笔者认为,在国际关系中完全否认非政府国际组织的国际法主体资格是不可取也是不现实的,可以对某些非政府组织的国际法主体有条件、有限制地加以认可,即在一定条件下和一定范围内承认某些非政府组织为国际法主体,以完善国际法主体体系。国际法的主体是相对的和变化的,随着国际社会的发展,主体范围在逐渐扩大,任何实体只要能承担国际法上的权利义务,实施法律行为,就应在有限的范围内承认其国际法主体

性。所以,随着国际社会的发展和非政府组织活动的加强,它们的国际地位必然要加强。承认某些非政府组织具有国际法主体资格便是加强其国际地位的表现,也是和事物发展变化的哲学原理相适应的。

#### [参考文献]

- [1]王铁崖主编.国际法[M].法律出版社,1995.
- [2]赵黎青.非政府组织与联合国体系[J].欧洲,1999,(5).
- [3](美)莱斯特·萨拉蒙.非营利部门的兴起——公民社会与第三部门[M].社会科学文献出版社,2000.
- [4]梁西.国际法[M].武汉大学,2000.
- [5]李浩培.国际法的概念与渊源[M].贵州人民出版社,1994.

(责任编辑:杨 睿)

## On subjectivity qualification of international laws of non - governmental organizations

PEN G Xue - jiao

( East China University of Politics and Law , Shanghai 201620 , China)

**Abstract :** The rise of non - governmental organizations in the world brings serious influence and challenge to traditional international law order , and their activities are associated with many divisions of international laws , however , their legal personality is still in uncertain state. As for that their role in global international business becomes more and more important , this paper analyzes the subjectivity qualification of international laws of non - governmental organizations from the angle of international laws.

**Key words :** non - governmental organizations ; international law ; subjectivity qualification ; non - governmental behavior of a country