



# 刍议国际非政府组织国际政治参与的研究范式

李峰

(华东政法大学社会学系,上海市 201620)

**摘要:**近年来,对国际非政府组织国际政治参与的研究出现了跨学科、多元化的取向。依照其理论建构原则和内在框架,大部分研究可归为三种主要的研究范式:多元主义、跨国主义和集体行动。多元主义范式强调国际非政府组织的游说,跨国主义强调直接的平行参与,集体行动则强调体制外的社会运动。它们在弥补传统国际理论不足的同时,在理论适用性、框架及其价值观等方面也存在着诸多值得进一步商榷的问题。

**关键词:**国际非政府组织;范式;多元主义;跨国主义;集体行动

**中图分类号:**D813 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2009)01-0103-04

随着二战后国际非政府组织的迅速发展,学界围绕其国际政治参与进行了大量的研究。近年来,这些研究又同全球治理、全球市民社会等理论结合在一起,并越来越多地从政治学和社会学等学科中寻找分析契合点。在这些众多的研究中,依照其理论建构原则和内在框架,我们可将其归为三种主要的研究范式:多元主义(pluralism)、跨国主义(transnationalism)和集体行动(collective social action)<sup>[1]</sup>。

基于此,本文试图在总结三种范式的特点的基础上,对它们进行初步的评析,以期推动此方面进一步的深入研究。

## 一、多元主义范式

多元主义范式基于多元主义社会政治观,其方法论具有明显的个体主义特征:在利益多元化的社会,集体行动只是个体偏好和利益集合的结果,而个体偏好和利益的多元化又会形成多样化的社会组织。据此,多元主义认为现代国家的权力分布格局应该是横向的分离,这种权力分散性使得任何单一集团都无法垄断权力,即使是政府也是如此。因此,在多元主义看来,多元化并相互竞争的社会利益团体构成了公民社会的主要主体,这些利益集团自身不图谋组织或取代国家,但它的积极行动对政府构成压力<sup>[2]</sup>。这种竞争表现为自我利益组织起来的各种利益团体基于自我利益和偏好,对立法机构开展游

说,通过影响法律和政策的制定来实现自我利益。这不仅使各利益团体的竞争在规范中进行,同时也使整个社会在竞争的制衡中实现秩序。为此,利益团体、游说和立法机构是多元主义范式的核心概念。

多元主义本是理解国内政治的一种理论视角,但它在对国际非政府组织的国际政治参与的研究中,也表现出较强的解释力。在理论上,这主要得益于国际政治理论中的新功能主义和新自由主义对非国家行为体的强调;在现实中,这主要归功于国际宗教非政府组织在如联合国等一些主要的国际政府组织中协商地位的获得。具体来说,多元主义范式认为:

首先,国际非政府组织实质是国际社会中私人利益的代表团体之一,它们有着自己的主张和利益,有别于国内之处在于其跨国性。

其次,战后的一些国际组织,特别是国际政府间组织都赋予他们协商地位,虽然协商地位没有投票权,但这为国际非政府组织提供了参与政治过程的一个合法的制度性框架。在此框架内,他们发挥着与国内政治相似的功能和作用。由于国际政府间组织多采取的是会议决策机制,因此,国际非政府组织可通过游说相当于“议员”的代表,向他们提供信息等方式,将本团体的要求传达给国际政府间组织,从而影响最后的决策。

最后,这种利益传导方式还得到了国际政府间组织的支持。对于大多数国际政府间组织来说,其官员从理

\* 收稿日期:2008-06-07

作者简介:李峰(1976-),男,湖北黄冈人,法学博士,华东政法大学社会学系,副教授;复旦大学政治学博士后流动站研究人员,主要研究国际非政府组织。

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“宗教与中国国家安全”(06JZD0005),项目负责人:徐以骅;上海市教委科研创新项目“国际社会网络中的国际宗教非政府组织”(08YS136),项目负责人:李峰。

论上讲可以毫不受国际非政府组织的游说压力影响,但从实际来看,情况可能要复杂得多,因为国际政府间组织也从国际非政府组织的参与中获益。这主要表现为:

第一,由于国际政府间组织不具有国内政府的征税权,因此,其经费预算相对有限,而他们面对的问题和要承担的责任却不断增长。非政府组织在参与过程中为说服决策者,会为他们免费提供必要的信息,甚至是技术咨询。

第二,吸纳国际非政府组织的参与可使国际政府间组织的决策更具合法性,而且还可培养出一批影响国内政策的功能性支持者。作为一个超国家的行动体,国际非政府组织不仅有自己的利益和诉求,而且通常还涉及几个国家。国际政府间组织尊重他们的游说和影响,实质就建构起了一种双通道的良性政治互动机制:一方面,国际非政府组织得以充分表达自己的利益;另一方面,部分采纳和均衡他们的建议后,国际政府间组织的决策也通过他们获得了相关国家民众的支持,民众的支持可能会影响到所在国政府的态度。这在许多对欧洲一体化的研究中都得到证实。

要言之,多元主义范式是将国际非政府组织视为国际社会中的特殊利益团体之一,它们的参与方式主要是通过游说和信息提供影响政策的制定。

## 二、跨国主义范式

跨国主义范式也来自国内政治理念。它认为,在一个存在多元利益的社会中,政治问题源自公民的不满,国家政策必须满足他们的需求。它强调在主权国家内,公民及其私人组织可以对政策制定的全过程产生影响。政策犹如社会工程,需要各方的参与和有机的合作,从而满足他们的要求,实现政治稳定。威利特(Willets)等人将此推及到国际非政府组织的国际政治参与研究。

与多元主义范式将国际非政府组织定位为辅助性角色不同,跨国主义范式将它们视为国际社会中与国家、国际政府间组织等行为体平行的直接参与者之一,多元主义将院外游说视为国际非政府组织国际参与的主要方式的观点有失偏颇。因为在现实中,它们不仅试图影响立法者(legislators),而且还积极地影响所有政策制定者(policy makers);不仅参与现有政策的讨论,而且还会拓展议题;不仅参与政策制定过程,而且还参与某些政策的执行。因此,从这个角度来看,在多元主义范式中,国际非政府组织主要是一个维护自我利益和主张的“言说(speak)者”,而在跨国主义范式看来,它还是一个政策“议定(negotiate)者”。

虽然1950、1958和1996年都将非政府组织在联合国经社理事会的地位界定为协商资格,但随着联合国逐渐从政府间的外交场所转变为全球治理系统,而治理是

“不存在依靠宪法和法律实施的权势等级次序”<sup>[3]</sup>,为此它们实际的参与并未如此严格。如威廉姆斯认为,国际非政府组织在联合国中扮演着四种角色:倡议者,为公众的各种特殊利益倡议;信息提供者,为政府决策提供专业信息和建议;执行者,受联合国的委托承担一些具体事务;代表,在某些场合履行联合国及其机构的公共关系职能<sup>[4]</sup>。威利特则认为,这种现实构成了一种国际习惯法:国际非政府组织成为国际法中与国家、政府间组织并行的事实的第三主体<sup>[5]</sup>。

为此,跨国主义范式断定,以前认为只有少数国际非政府组织能与国家或政府间组织平行地参与国际政治的观点是不对的,当前的现实和各国际行为体的特征使之成为可能。一方面,国际非政府组织常常是以政府或政府间组织的批评者和政策补充者的角色出现,它们考虑更多的是被忽视的且对政策不满的少数或弱势群体,其出发点更多具有道义的色彩,为此,有些人将国际非政府组织视为是“世界的良心”。另一方面,政府或政府间组织具有高权力但低合法性的特点,他们具有制定政策的权力,但却不能保证民众对政策的合法性的认可,而国际非政府组织则表现为低权力但高合法性的特征。这种互补性政治生态使得它们间的平行式的直接合作成为一种双赢的理性选择。

综上所述,对于跨国主义范式来说,国际非政府组织的作用不仅局限于间接的游说,在国际社会中,它与政府及政府间组织都是事实的平行参与主体,因此,在他们看来,全球治理是一种“多元化的全球治理(pluralising global governance)”<sup>[6]</sup>。

## 三、集体行动范式

多元主义和跨国主义都是论述国际非政府组织在制度化的政治系统中的参与,而集体行动范式则强调国际非政府组织在体制外发起的社会运动影响其他行为体的国际参与模式。

在政治学和社会学中,集体行动、社会运动是研究国内政治的两个密切相关的概念,“它们都是被看作是制度外的集体性政治行为”<sup>[7]</sup>,有学者称之为“对抗政治”。在对20世纪六七十年代后新社会运动的研究中,学界逐渐发展出资源动员、政治过程和政治机会结构等理论。它们都认为政体可分为体制内和体制外两部分,体制内能以常规、低成本的方式影响政策,多元主义中的游说、跨国主义的直接参与当归此类;而体制外的参与要么设法进入政体,要么打破现行政体,社会运动即是手段之一,而参与者的利益和理性选择、资源以及政治机会结构是决定社会运动成败与否的关键因素。

沿着此种思路,依照对政治机会结构的不同考虑,集体行动范式内部出现了两种研究取向:一种是预设存在

政治机会结构的“市民社会”取向,另一种是强调缺乏国内政治机会结构的跨国倡议网络研究。

之所以称之为市民社会取向,主要是因为它将非政府组织定位于国家和社会之间充满张力的领域。该研究取向认为,就一般情况而言,跨国的社会运动多具有抗议和要求变迁的特征。它是国际非政府组织网络化、制度化发展的形式,它大大提高了国际非政府组织的行动能力和议题影响力<sup>[8]</sup>。国际非政府组织虽然与国家、政府间组织等同,是平等的国际社会行为体,但相比后者来说,单个或少数的国际非政府组织不仅势单力薄,而且从现行的国际法来讲,它们还被排斥在国际政治正式体制外。为此,就需要国际非政府组织就某些议题上结成跨越国界的组织网络,发动跨国动员,利用体制外的途径实现自己的运动主张。

与国内社会运动不同,跨国社会运动的对象更多针对的是国际政府间组织、跨国集团和具体的国家。对于国际非政府组织来说,全球化为其创造了较为充足的政治机会结构。二战后,特别是冷战结束后,全球化以前所未有的速度进行,全球化首先通过经济一体化将世界各国组建为一个“地球村”。在此过程中,一些具有共性的社会问题随之而来,某些具有普世性的观念也得以扩展。这些在全球化进程中产生的政治、经济和社会等问题成为跨国社会运动的主要刺激和抗议源。同时,政治系统的适度开放和政治联盟内部的稳定程度是主权国家所具备的最为重要的政治机会机构。从这个角度出发,无论发达国家还是发展中国家,都具备了包容国际非政府组织的政治机会结构<sup>[9]</sup>。

国际非政府组织一方面通过分布在各国的分支或运动盟友发动国内社会运动,对所在国政府施压,让其赞同或放弃某项主张、行动;另一方面,跨国社会运动也会通过制造舆论、直接干预其行动等方式利用国际环境中的政治机会结构,向国际政府间组织等施压。前者如20世纪70年代欧洲的反核运动以及80年代的反对北约在西欧部署巡航导弹的运动,后者如国际非政府组织发起的国际禁雷运动,这最终促使《禁雷公约》的签署。

但我们同时也应看到,市民社会模式需要借助国际和国内两条途径发挥作用,而国内动员是其力量之源,因此,这种“抗议的国际扩散在微弱的政治机会条件下是不大可能的”<sup>[10]</sup>。一般而言,国际社会中的政治机会往往要多于国内,特别是对于某些国家和有些议题,一旦遇到政府的压制或不作为,国内的政治机会就会受阻,国内动员也就难以实现。

针对市民社会取向的这一解释盲区,玛格丽特·E·凯克(Margaret E. Keck)和凯瑟琳·辛金克(Kathryn Sikkink)提出了“跨国倡议网络”模式,它回答了在缺乏必要的国内政治机会结构的情况下,跨国社会

运动的可能作用机制和途径。

他们将跨国倡议网络定义为,以道德理念或价值观为核心要素,由国家和非国家行为体等彼此发生互动关系而形成的跨国网络。而非政府组织往往是运动的发起者,在整个网络中处于核心地位。其独特之处在于,“这些非传统行为体能够从战略的角度动员各种信息来源,并提出新的问题和范畴,对比自己强大得多的组织和政府进行游说、施压,并获得针对它们的杠杆”<sup>[11]</sup>。也就是说,当国内政治机会受阻时,地方非政府组织会绕开所在国家寻求国际非政府组织,国际非政府组织利用国际机会结构建立跨国倡议网络,并借助信息政治、象征政治、杠杆政治和责任政治,通过外部力量对所在国政府施加影响,这种以国际非政府组织为中轴的对主权国家内外结合式的倡议模式即所谓的“回飞镖模式”。

我们可以看到,跨国倡议网络研究在推动此方面研究的同时,还揭示了在全球化时代,国际政治机会结构与国内政治结构之间的相互性。

#### 四、小 结

虽然三种研究范式的建构原则和理论框架各不相同,但它们都认为,国际体系不是无政府社会,而是国际社会,除了主权国家及相关组织外,还存在着诸如非政府组织等非国家行为体,它们在当今国际政治中发挥着越来越显著的作用。这在很大程度上弥补了现实主义和自由主义等传统国际理论的不足。但我们也应看到,三种范式还存在着许多值得商榷之处。

首先,从理论适用性来看,三种研究范式都具有一定的局限性。当今国际非政府组织形态繁多,其活动的区域也各式各样,因此,任何一种范式都无法作为一个标准模式统摄所有的研究。从国际非政府组织的参与方式来看,我们可以将之分为运作型和倡议型。运作型国际非政府组织主要是设计、执行和发展有关的项目,因此,其组织特征决定了它采取的方式可能只符合跨国主义范式。而倡议型的非政府组织主要目的是为某项事业寻求影响相关的政策和行动,根据其影响方式又可分为合作性倡议组织和对抗性倡议组织<sup>[12]</sup>。合作性倡议组织的组织性质和宗旨决定了它们的参与方式是与国家、国际政府间组织和其他行为体的协商合作,因此,多元主义,或者跨国主义的分析框架更适合于对它们的分析。对抗性的组织由于它们与体制的紧张,因此,它们的作用方式可能更符合集体行动范式。

其次,从理论框架来看,三种研究范式缺乏对主权国家的适当考量。虽然我们在三种范式中都能看到国家及其相关组织的影子,但它们更多地是作为一个相对稳定的被动而非互动的主体存在。就现实情况而言,当国际非政府组织的议题离国家主权的核心利益越近,它们能

采取的措施及其影响就有限;同时,其作用对象,特别是被作用国的性质及其内部社会的开放程度也是影响其参与方式的重要因素。即使是诸如联合国等开放程度较高的国际政府间组织,国际非政府组织的参与也不能摆脱主权国家的影响。因此,从现实来看,国际非政府组织仍没有摆脱威斯特伐利亚体系的基本属性和规范结构的影响和制约,我们不能主观切断这一事实,而仅以非政府组织为中心来考虑其参与方式。

最后,从理论价值观来看,由于国际非政府组织的主体多以西方为背景,因此,这三种研究范式都具有一定的西方中心主义色彩,从而忽视了它们国际政治参与的负功能。由于缺少对主权国家的考量,因此,在三种研究范式中,国际非政府组织通常被视为“世界的良心”、“民主的推动者”等。但从现实来看,一方面,发达国家的政府拨款已成为许多国际非政府组织的重要资金来源。如以美国背景的几个大型国际非政府组织为例:在天主教救援服务 27.6 亿美元的年度预算中,美国政府资金就占 47.1%,世界救济会更是达 59.1%<sup>[13]</sup>。这在某种程度上损害了他们的自主性,甚至充当了西方国家外交政策的执行者,成为西方国家推广其“软实力”的工具。另一方面,有些国际非政府组织还是程度不同的干涉主义者,他们主张在危机和灾难时,西方国家应介入其中,某些国际非政府甚至完全站在自我(即西方)的立场,粗暴干预他国,特别是发展中国家的内政<sup>[14]</sup>。

综上所述,多元主义、跨国主义和集体行动等范式为我们提供了分析国际非政府组织国际政治参与的三种研究思路,但在具体的探讨中,我们不仅要结合其自身的组织特性,而且还必须考虑制度环境,特别是由主权国家建构起的国内和国际环境;我们不仅要看到国际非政府组织在推动全球治理中的积极作用,还应看到某些参与其中的组织的消极功能。

## 参考文献:

- [1] Bob Reinalda, Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relational Theory, in Bas Arts etc (ed.), Non-State Actors in International Relations[M]. Aldershot: Ashgate, 2001:11.
- [2] 张静. 法团主义[M]. 北京:社会科学文献出版社,1998:3.
- [3] 赵可金. 全球公民社会与民族国家[M]. 上海:上海三联书店,2008.
- [4] Williams D. The Specialized Agencies and The United Nations[M]. London: Hurst Company, 1990: 265.
- [5] Willetts P. From “Consultative Arrangements” to “Partnership”: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN [J]. Global Governance, 2000(2): 205.
- [6] Gordenker L, Weiss T G. Pluralising Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions [J]. Third World Quarterly, 1996(3).
- [7] 赵鼎新. 社会与政治运动讲义[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006:4.
- [8] 刘宏松. 跨国社会运动及其政策议程的有效性分析[J]. 现代国际关系,2003(10):19-24.
- [9] 徐莹. 当代国际政治中的非政府组织[M]. 北京:当代世界出版社,2006:75.
- [10] 汉斯彼得·克里西等. 西欧新社会运动:比较分析[M]. 重庆:重庆出版集团,2006:232.
- [11] 玛格丽特·E·凯克,凯瑟琳·辛金克. 超越国界的活动家——国际政治中的倡议网络[M]. 北京:北京大学出版社,2005:2.
- [12] Edwards M. Does the Doormat Influence the Boot? Critical Thoughts on UK NGOs and International Advocacy [J]. Development in Practice, 1993(3).
- [13] Elliott Abrams, The Influence of Faith: Religious Groups and U. S. Foreign Policy[M]. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. Inc. 2001: 188.
- [14] 李峰. 刍议国际宗教非政府组织的国际参与[J]. 青海社会科学,2008(1):106-109.

责任编辑 刘荣军

## On the Paradigms in the Research of International NGOs' Participation in World Politics

LI Feng

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

**Abstract:** The research of international NGO's participation in world politics tends to be interdisciplinary and multidimensional in recent years. Based on the constructive principle and inner frame of the theories, the researches can be categorized in three main paradigms: pluralism, transnationalism and collective social action. In pluralist paradigm, INGOs are pressure groups representing their interests through lobbying. In transnationalism paradigm, INGOs participate in the entire policy-making process indirectly. Collective social action paradigm emphasizes the social movement outside the political system. They notice the limitation of the traditional international political theories. But there are some problems in their applicability, frame and value views.

**Key words:** INGOs; paradigm; pluralism; transnationalism; collective social action