

非政府组织在国际组织中 影响力的决定性因素^{*}

刘宏松 钱 力

【内容提要】 二战结束后,特别是20世纪70年代以来,非政府组织得到空前发展。它们广泛地参与各种国际组织的活动,影响着国际组织的议程设置和决策结果,成为国际社会中的一支重要力量。作者试图在相对客观地评估非政府组织在国际组织中的影响力的基础上,探寻决定其影响力的关键变量,从而对非政府组织在不同国际组织中影响力存在差异的现象做出解释。作者提出并论证了以下理论假设:某个国际组织越趋近理想的服务型组织,非政府组织在该国际组织中的影响力就越大;非政府组织与某个国际组织的议题契合度越高,非政府组织在该国际组织中的影响力就越大。这一理论预期,非政府组织在世界银行中的影响力会高于非政府组织在世界贸易组织中的影响力。该预期得到了经验分析结果的支持。这一研究结果表明,只有非政府组织与国际组织的议题契合度较高,并且该组织属服务型组织的情况下,国家才能通过与非政府组织合作来影响国际组织议程和决策结果。

【关键词】 非政府组织;国际组织;世界银行;世界贸易组织;组织议程

【作者简介】 刘宏松,上海外国语大学国际关系与外交事务研究院副研究员,博士(上海 邮编:200083);钱力,上海交通大学招生办公室教师。(上海 邮编:200240)

【中图分类号】 D815 D813 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2014)06-0045-24

^{*} 本研究得到上海外国语大学上海高校一流学科建设项目(项目号:2013GXLYLXKZZXGG)资助。感谢《世界经济与政治》的匿名审稿人提出的修改意见,文中尚存的问题概由笔者负责。

一 引言

随着二战后全球化进程的加速推进,以非政府组织(NGO,在本文中特指国际非政府组织)为构成主体的跨国公民社会开始呈现活力。20世纪70年代以后,国际非政府组织进入快速发展时期,组织数量迅速增长。^①目前,世界范围内国际非政府组织总数已超过50000个(参见图1)。这些非政府组织广泛地参与各种国际组织的活动,影响国际组织的议程设置和决策结果。

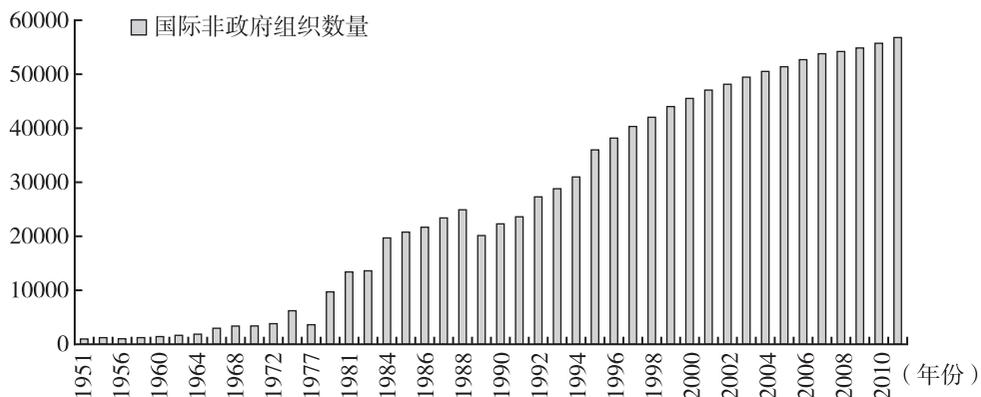


图1 1951-2011年国际非政府组织数量

资料来源: Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations 2011-2012*, Vol. 5, Leiden: Brill, 2012. 图中的非政府组织包括该年鉴中所有类型的非政府组织(A至U类)。

一个令人困惑的现象是:在不同的国际组织中,非政府组织的影响力存在差异。在有的国际组织中,非政府组织的影响力较强,^②而在有的国际组织中,非政府组织的影响力较弱。^③为什么非政府组织在不同国际组织中的影响力会存在差异?是什么

^① 王杰、张海滨、张志洲:《全球治理中的国际非政府组织》,北京:北京大学出版社2004年版,第144-164页。

^② 例如,非政府组织在世界银行中的较强影响力已引起许多执行董事的关注。“许多执行董事认为,世界银行走得太远了,听取非政府组织的意见比听取他们的意见还多”,并且“从环境政策到债务缓解,非政府组织都处于世界银行政策的中心”。参见王铁军:《全球治理机构与跨国公民社会》,上海:上海人民出版社2011年版,第338-342页。

^③ 例如,有学者观察到非政府组织在世界贸易组织中影响力较弱的现象。“NGOs参与WTO活动目前看来还处在一个相对较浅的层次”,“NGOs参与WTO活动的确有所局限”。参见闫宏光:《浅析NGOs参与WTO活动》,载《世界贸易组织动态与研究》,2011年第1期,第15-22页。

因素导致了这种差异?对于上述问题,既有研究没有给出令人满意的答案。

中国学者有关非政府组织与国际组织关系的研究以针对某个国际组织的案例研究为主。其研究路径是:通过考察非政府组织在单一国际组织中的参与情况,对非政府组织在该组织中的影响和作用做出归纳。^① 这些研究以案例解读或分析的方式提供了一些新的信息,但也存在一定的局限性。具体而言:其一,这些研究通常只是指出了非政府组织影响和作用的类型或性质,而没有涉及这种影响和作用的程度或强度。其二,这些研究均以描述性分析为主,没有对非政府组织在国际组织中的影响进行解释性分析。

一些国外学者也对非政府组织在某个国际组织中的参与情况进行了考察。^② 尽管这些研究所做的案例分析相对细致,但仍然没有摆脱上述局限性。除此之外,一些国外学者试图对非政府组织在国际谈判或国际组织中的影响力进行量化分析和研究。^③ 他们的研究工作虽然在影响力测量方面有所贡献,但尚未找出决定非政府组织在国际组织中影响力的关键变量。

本文试图在相对客观地评估非政府组织在国际组织中的影响力的基础上,探寻决定其影响力的关键变量,从而对非政府组织在不同国际组织中的影响力存在差异的现象做出解释。需要特别指出的是,本文所研究的非政府组织影响力是指非政府组织的整体影响力,而不是单个特定非政府组织的影响力。

^① 参见赵黎青:《非政府组织同世界银行的协作机制》,载《世界经济研究》,1999年第5期,第15-18页;赵黎青:《非政府组织与联合国体系》,载《欧洲》,1999年第5期,第34-45页;郑启荣:《试论非政府组织与联合国的关系》,载《外交学院学报》,1999年第1期,第55-59页;翁国民、姚宏敏:《再论非政府组织与WTO关系》,载《国际经贸探索》,2004年第5期,第75-79页;杨蕾:《国际非政府组织对WTO的参与及影响》,北京:外交学院硕士学位论文2007年;陈红:《NGOs与WTO多边贸易体制关系研究》,重庆:西南政法大学博士学位论文2009年;鄂晓梅:《NGO和WTO:国际非政府组织对国际贸易规则的影响》,载《武大国际法评论》,2010年第2期,第371-391页;宋渭澄:《联合国体系下的非政府组织及其国际政治效应》,载《国际论坛》,2003年第2期,第7-13页。

^② 参见Paul Nelson, "Heroism and Ambiguity: NGO Advocacy in International Policy," *Development in Practice*, Vol. 10, No. 3/4, 2000, pp. 478-490; Peter Van den Bossche, "NGO Involvement in the WTO: A Comparative Perspective," *Journal of International Economic Law*, Vol. 11, No. 4, 2008, pp. 717-749; Michele M. Betsill and Elisabeth Corell, "NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis," *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 4, 2001, pp. 65-85; Elisabeth Corell and Michele M. Betsill, "A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change," *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 4, 2001, pp. 86-107.

^③ 例如,米歇尔·贝特西尔和伊丽莎白·科雷尔为研究国际环境谈判中非政府组织的影响力建立了一个分析框架,通过对非政府组织参与谈判的七项指标的考察来衡量非政府组织的影响力水平。罗伯特·凯利则以三大主流国际关系理论为基础建立了一套假设和指标体系,用于测量非政府组织在国际组织中的影响力水平。参见Michele M. Betsill and Elisabeth Corell, "NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis," pp. 65-85; Elisabeth Corell and Michele M. Betsill, "A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change," pp. 86-107; Robert E. Kelly, "Assessing the Impact of NGOs on Intergovernmental Organizations: The Case of the Bretton Woods Institutions," *International Political Science Review*, Vol. 32, No. 3, 2011, pp. 323-344.

本文以下内容分为四个部分:首先,阐述测量非政府组织在国际组织中影响力的指标体系。其次,以国际组织类型和议题契合度为自变量建立解释非政府组织在国际组织中影响力的2×2模型。再次,以世界银行和世界贸易组织为案例来验证本文的理论假设。该部分首先根据世界银行和世界贸易组织的国际组织类型以及非政府组织与这两个国际组织的议题契合度提出理论预期,然后以非政府组织在这两个国际组织中影响力的经验分析结果与理论预期相比较,从而达到验证理论假设的目的。最后,在结论部分对研究发现进行总结。

二 非政府组织在国际组织中影响力的测量

在进行解释工作之前,首先需要测量非政府组织在国际组织中的影响力。虽然已有不少学者探讨了非政府组织在国际组织中的影响,但这些研究大多存在不同程度的主观性,在对非政府组织影响力的考察上缺乏客观的评价标准,学者们往往通过自身经验对其影响力大小做出判断。为克服这一不足,本文采用一套指标体系对非政府组织在国际组织中的影响力进行评估。

本文借鉴罗伯特·凯利(Robert E. Kelly)建立的假设和指标体系,^①对非政府组织在国际组织中的影响力水平进行评估。凯利认为,国际组织对非政府组织参与的不同反应及其处理与非政府组织关系的政策,表明了它们对非政府组织的认知与态度,进而表明非政府组织在国际组织中具有不同的地位和影响力。因此,可以通过考察国际组织制定的与非政府组织关系的政策对非政府组织的影响力进行评估和测量。凯利提出了四个假设来考察国际组织反应与非政府组织影响力之间的关系,并建立了一系列与这些假设相联系的指标来评估非政府组织在该国际组织中的影响力。

假设一又称无效假设。该假设认为只有国家才是国际社会唯一重要的行为主体——国际组织受大国的支配,国际组织的偏好也随大国偏好的改变而改变。在假设一中,国际组织无视非政府组织的活动与偏好。假设二认为国际组织对非政府组织的反应是出于自卫的目的。在假设二中,非政府组织的反对活动损害了国际组织的正常运作,甚至威胁到了它的存续,因此国际组织部分地改变了自己的政策,在一定程度上将非政府组织的活动纳入自己的运作程序,同时又限制非政府组织发挥实际作用。假设三则认为国际组织对非政府组织的反应是为了提升执行任务的效率。在假设三中,

^① Robert E. Kelly, "Assessing the Impact of NGOs on Intergovernmental Organizations: The Case of the Bretton Woods Institutions," pp. 323-344.

国际组织愿意进一步调整自己的政策,以利用非政府组织的专业技术来提升自己执行任务的效率。假设四认为非政府组织能够重构国际组织对身份的认知。在假设四中,国际组织将非政府组织视为全球公民社会的代表,赋予其更大的政治权力,使其能够在国际组织内制定规则和建立规范。

后三条假设各包含两项指标,共计六项指标(详见表1),而假设一无视非政府组织的存在,因此可以预期在这种情况下国际组织不会针对非政府组织做出任何制度性的安排和规定。在各项指标下还包含了数量不等的次级指标,以帮助评估非政府组织的影响力水平。

表1 非政府组织在国际组织中影响力的假设和指标

假设	指标	次级指标
假设一:无视	无	无
假设二:自卫	指标一:资源投入	1. 有专门处理非政府组织事务的员工
		2. 有专门用于处理非政府组织事务的资源
		3. 有专门向非政府组织公布信息的渠道
		4. 给予非政府组织接触上层官员的机会
	指标二:咨询意见	1. 吸纳非政府组织参与,开设磋商程序
		2. 就本组织事务咨询非政府组织的意见
假设三:提升效率	指标三:影响决策	1. 咨询非政府组织意见后改变原订计划
		2. 计划的改变内容可以追溯到非政府组织提供的咨询意见
	指标四:事后评估	1. 存在评估非政府组织工作的审查机构
		2. 根据非政府组织关心的问题建立申诉机制
假设四:建构身份	指标五:合法性	1. 自愿将非政府组织纳入内部决策过程
		2. 在正式文件中重新定义非政府组织
	指标六:政策方向	1. 讨论国际组织身份并重新制定政策方向
		2. 政策的改变内容可以追溯到非政府组织提供的咨询意见

指标一和指标二将假设二划分为两个影响力等级。指标一表示国际组织仅仅包含一些专门处理非政府组织事务的人员。其次级指标包括:(1)有专门处理非政府组织事务的员工;(2)有专门用于处理非政府组织事务的资源;(3)有专门向非政府组织公布信息的渠道;(4)给予非政府组织接触上层官员的机会。如果一个国际组织无法达到上述四项次级指标,那么我们可以认为该国际组织完全不理睬与非政府组织相关的事务,符合假设一的情况。

指标二表示国际组织具有向非政府组织咨询建议的磋商机制。其次级指标包括:(1)设置包容非政府组织参与的议事程序,如定期会议和磋商;(2)就本组织事务咨询非政府组织的意见。如果仅仅是磋商及咨询意见,这并不代表国际组织会因此而改变决策结果。

指标三和指标四将假设三划分为两个影响力等级。指标三表示非政府组织输入的信息能够改变国际组织的计划和决策。其次级指标包括:(1)在咨询非政府组织意见后原订计划发生改变;(2)计划的改变可以被确认为与非政府组织输入的信息有关。

指标四表示国际组织设有一套事后审查(after-action reviews)机制,以评估非政府组织参与对该组织任务执行效率的改善。如果国际组织愿意耗费额外资源来评估非政府组织参与的效果,说明该国际组织在认真对待非政府组织带来的变化。其次级指标包括:(1)存在审查机构(review body)及其评估报告;(2)根据非政府组织关心的问题建立的申诉机制(grievance mechanism)。

指标五和指标六将假设四划分为两个影响力等级。指标五表示国际组织认可了非政府组织的政治合法性。如果非政府组织具有了合法性,那么无论它们的参与是否有助于提高国际组织运作的效率,其意见和建议在大多数情况下都能改变国际组织决策的结果。其次级指标包括:(1)自愿将非政府组织纳入其内部决策过程;(2)在该国际组织的正式文件中将非政府组织定义为国际公民社会的代表或“人民的呼声(the voice of the people)”。

指标六表示非政府组织主导了国际组织目标及政策方向的变化。其次级指标包括:(1)围绕国际组织的身份问题展开大量的政策讨论;(2)政策的改变可以被确认为与非政府组织在政策讨论中输入的信息有关。

在上述指标体系中,非政府组织在国际组织中的影响力从指标一到指标六逐渐增大。本文将根据国际组织的制度性文件中有关非政府组织的规定以及官方报告和研究报告中对非政府组织参与国际组织情况的描述,将非政府组织的参与情况与上述指标进行比对,从而实现对非政府组织在国际组织中影响力的测量。

三 解释非政府组织在国际组织中的影响力差异

国际组织类型和议题契合度是决定非政府组织在国际组织中影响力的关键变量。服务型组织和高议题契合度会导致非政府组织在国际组织中拥有较强的影响力,而论坛型组织和低议题契合度会导致较弱的非政府组织影响力。

(一) 国际组织类型与非政府组织影响力

根据罗伯特·考克斯(Robert W. Cox)等学者的观点,国际组织可以分为论坛型组织和服务型组织。^①论坛型组织的主要功能是为成员国之间的谈判和决策提供会议场所和制度框架。在这类国际组织提供的规则和制度下,各国及其他国际行为体能够就是否对某一国际事态采取行动以及如何采取行动等问题进行广泛的协调和磋商;其谈判目的可以是交换意见,也可以是制定具有约束力的法律文件。服务型组织的主要功能则是为国际社会提供某些特定的公共产品和服务。这类国际组织能够通过自身机构来执行任务和实施行动,维护既定的国际事务安排。

论坛型组织和服务型组织是两个理想类型。一方面,现实中的国际组织通常同时具备这两类理想组织的特征,即同时具备论坛功能和服务功能。例如,国际劳工组织(ILO)、国际电信联盟(ITU)、联合国教科文组织(UNESCO)、世界卫生组织(WHO)、国际原子能机构(IAEA)等国际组织不仅在各自的权限范围内执行服务任务,而且也为成员提供讨论和谈判的场所和框架。另一方面,不同国际组织中论坛功能和服务功能所占比重又各不相同。世界卫生组织、联合国教科文组织、国际劳工组织较偏向于服务型组织,国际原子能机构较偏向于论坛型组织,而国际电信联盟则介于两者之间。^②虽然论坛型组织和服务型组织被定义为两种理想的组织类型,但在这两个概念的实际使用中,论坛型组织可泛指以论坛功能为主的国际组织,而服务型组织则可泛指以服务功能为主的国际组织。

两类理想组织具有的不同性质导致了非政府组织在服务型组织中比在论坛型组织中拥有更大的影响力。论坛型国际组织为国际谈判提供场所和框架,使各国代表能在一定规则下对某些亟须处理的国际问题进行商议和决策。通常情况下,需要通过谈判解决的国际问题都是随着人类科学技术和经济社会发展或国际局势变化新出现的问题。在这类问题上,各国缺乏互动的规则和惯例,但它们都希望能够形成对本国更有利的谈判结果,谋取更多利益。面对这类问题,各国及其代表都会谨慎行事,不愿意将决定本国政策的权力轻易让渡给他国,也不愿意将执行决议的权力委托给第三方机构。因此,非政府组织很难参与和干预各国代表之间的谈判和决策过程。而在另一些国际问题上,各国已经通过长期互动形成了共同认可的规则、规范和惯例。面对这类问题,各国政府不需要为寻求解决办法而展开谈判,它们更倾向于设立具有特殊职能

^① Robert W. Cox, et al., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven: Yale University Press, 1973, pp.5-6.

^② Robert W. Cox, et al., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, pp.372-373.

的国际机构,并委托该机构在已达成的共识和规则的基础上自行制定政策并执行决议。由此建立的国际组织通常都属于服务型组织,它们拥有较多的自主性和行动空间。非政府组织已被证明在弥补国际组织合法性缺陷、增进国际组织透明度、增强国际组织非选举性责任、促进国际组织治理有效性以及弥补国际组织选举性责任和代表性责任不足等方面具有重要作用。^①因此,在很多情况下服务型国际组织会吸纳非政府组织参与以减少公民社会的反对或提高自身的运行效率,甚至在一定程度上响应非政府组织的倡议并改变自身的政策。^②

(二) 议题契合度与非政府组织影响力

议题契合度是指非政府组织(作为整体的非政府组织)所关注议题与某个国际组织所关注议题的吻合程度。一方面,除联合国以外,每个国际组织都在不同的议题领域发挥其职能和作用,并且只关注自身职能范围内的议题,例如,世界卫生组织关注医疗卫生领域的问题,国际原子能机构关注核能利用方面的问题等;另一方面,非政府组织在整体上偏重于某些特定领域的议题。虽然几乎所有议题领域内都存在非政府组织,但是这并不代表非政府组织作为整体对所有议题都予以同等程度的关注。在某一议题领域内存在的非政府组织越多,就意味着非政府组织对该领域议题的总体关注程度越大。通常而言,非政府组织被认为主要关注保护环境、保护人权、发展、扶贫、慈善、反战等领域的议题。^③关于非政府组织总体上所偏好和侧重的议题将在下一部分进行更加详细的讨论。

议题契合度是除国际组织类型外决定非政府组织在国际组织中影响力的另一个重要因素。国际组织拥有各自既定的任务和目标,负责特定议题领域国际公共事务的治理;关注特定议题的非政府组织则通过参与相应国际组织的活动,试图塑造国际组织议程和改变国际组织决策的结果。如上文所述,非政府组织在整体上会偏重于某些领域的议题,在现实中表现为非政府组织越偏重某个议题,从事该议题活动的非政府组织数量就越多,非政府组织整体在该议题上投入的资源就越多。在其他条件给定的情况下,更多的资源投入意味着更有可能影响国际组织决策的结果。^④此外,关注和

① 刘贞晔:《国际多边组织与非政府组织:合法性的缺陷与补充》,载《教学与研究》,2007年第8期,第54-62页。

② 服务型国际组织具有较强的自主性,因此组织本身可以做出决策。关于国际组织的自主性,可参见刘宏松:《国际组织的自主性行为:两种理论视角及其比较》,载《外交评论》,2006年第3期,第104-111页。

③ 王杰、张海滨、张志洲:《全球治理中的国际非政府组织》,第26页;王铁军:《全球治理机构与跨国公民社会》,第24页。

④ “资源决定影响力”是社会运动理论中资源动员理论的核心观点。关于资源动员理论,可参见 John McCarthy and Mayer Zald, “The Enduring Vitality of the Resource Mobilization Theory of Social Movements,” in Jonathan Turner, ed., *Handbook of Sociological Theory*, New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, 2002, pp. 533-565。

参与特定国际组织事务的非政府组织数量越多,就越容易形成可带来力量聚合和倍增效应的跨国倡议网络;借助这样的网络,非政府组织可以提高资源利用的效率,更为有效地组织集体行动,这会使非政府组织整体的影响力得到大幅提升。^①

以上两种作用机制说明,议题契合度越高,关注和参与特定国际组织事务的非政府组织就越多,非政府组织在特定国际组织中的影响力就越大。反之亦然。

(三) 非政府组织在国际组织中影响力的解释模型

国际组织类型与议题契合度的结合构成了解释非政府组织在国际组织中影响力变化的2×2模型(下文简称2×2模型)。

表2 解释非政府组织在国际组织中影响力变化的2×2模型

		国际组织类型	
		论坛型组织	服务型组织
议题契合度	高	影响力 中	影响力 强
	低	影响力 弱	影响力 中

如表2所示,非政府组织在特定国际组织中的影响力将随国际组织类型和议题契合度的变化而变化。某一国际组织越偏向于理想的服务型组织,并且非政府组织与该国际组织的议题契合度越高,则非政府组织在其中的影响力就越强;反之,某一国际组织越偏向于理想的论坛型组织,并且非政府组织与该国际组织的议题契合度越低,则非政府组织在其中的影响力就越弱。

四 非政府组织在世界银行和世界贸易组织中的影响力

(一) 世界银行与世界贸易组织中非政府组织影响力的理论预期

在国际组织类型方面,世界银行偏向于服务型组织,而世界贸易组织偏向于论坛型组织。由于所有国际组织的实际功能都可视为论坛功能与服务功能在不同比例下的混合,因此我们需要通过一些方法对国际组织进行考察,以确定该组织更趋近何种理想类型。最直接的方法是考察国际组织分别在论坛功能和服务功能上的支出比重。

^① 有研究表明,结成跨国倡议网络是非政府组织成功塑造国际政治议程的重要条件,而较多的非政府组织数量是结成跨国倡议网络的必要条件。参见玛格丽特·凯克、凯瑟琳·辛金克著,韩召颖、孙英丽译:《超越国界的活动家:国际政治中的倡议网络》,北京:北京大学出版社2005年版;Richard Price, "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Landmines," *International Organization*, Vol. 52, No. 3, 1998, pp. 613-644.

国际组织在履行论坛功能与服务功能上的支出占总支出的比重,可以大致反映该组织中这两种功能所占的比重。考克斯等学者曾对国际货币基金组织(IMF)、世界卫生组织、国际原子能机构等八个国际组织在服务功能上的支出比重进行了考察,并将它们按接近服务型组织的程度进行了排序。作者还发现,国际组织按服务功能支出比重降序排位的结果与按员工数量降序排位的结果基本一致。^①原因在于,国际组织服务功能的比重与其雇员数量间存在相关性。具体来说,服务型组织侧重于提供服务,其雇员数量较多,而论坛型组织的雇员数量则相对较少。因此,确定国际组织类型的另一种方法是考察该国际组织的员工数量。根据官方公布的数据,世界银行的员工数量超过9000名(2010年数据),^②而世界贸易组织则只有600多名员工(2012年数据)。^③因此,世界银行比世界贸易组织更偏向于服务型组织。

在议题契合度方面,世界银行与非政府组织间的议题契合度要高于世界贸易组织与非政府组织间的议题契合度。根据国际协会联盟(UIA)的统计,世界范围内在各领域活动的国际非政府组织数量如图2所示。^④非政府组织数量大于3500的活动主题有:医学/医药、社会、社会活动、交通电信、社交、商业、工业、研究及标准、医疗卫生、教育、消遣娱乐、法律、发展以及和平。这些领域可以被认为非政府组织关注程度较高的议题领域。

世界银行和世界贸易组织拥有不同的组织目标和任务。世界银行将“终结极度贫困,促进共同繁荣”作为组织的终极目标。^⑤该组织致力于通过协助贫困国家提高在人力资源开发、环境可持续发展和私营部门发展等方面的能力来改善世界贫困人口的生活水平。2012年世界银行贷款援助资金主要集中于公共管理、法律和司法(25%),能源与采矿(14%),交通运输(13%),医疗及其他社会服务(12%),水、卫生、粮食安全(10%)和教育(8%)等部门。^⑥在上述众多活动领域中,发展、教育、医疗卫生、交通运输和法律是非政府组织与世界银行共同关注的领域。

世界贸易组织的主要目标则被定位为“使每一方都能获利的开放贸易”。^⑦

^① Robert W. Cox, et al., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, pp. 372-373.

^② World Bank, *The World Bank Annual Report 2010*, Washington, D. C., 2010.

^③ World Trade Organization, *WTO Annual Report 2012*, Geneva, 2012, p. 142.

^④ 图2中只包含数量大于1000的非政府组织数据。参见 Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations 2011-2012*, Vol. 5, pp. 163-191。

^⑤ 参见 <http://www.worldbank.org/en/about>, 登录时间:2013年9月9日。

^⑥ World Bank, *The World Bank Annual Report 2012*, Washington, D. C., 2012, p. 19.

^⑦ 参见 http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm, 登录时间:2013年9月10日。

世界贸易组织的主要活动包括:开展谈判以降低或取消贸易阻碍(关税及贸易壁垒),就国际贸易规则寻求一致;执行和监督世界贸易组织贸易规则的应用;监督和审查各国的贸易政策;解决国家间贸易争端等。可以看出,世界贸易组织的主要议题集中于贸易领域。在国际协会联盟对非政府组织的分类中,贸易类型从属于商业类型,是商业类型之下的一个分支。世界上共有约700个非政府组织从事贸易领域(包括贸易、进出口、关税以及贸易条件)的活动,^①由此可见,非政府组织与世界贸易组织间的议题契合度远低于非政府组织与世界银行间的议题契合度。

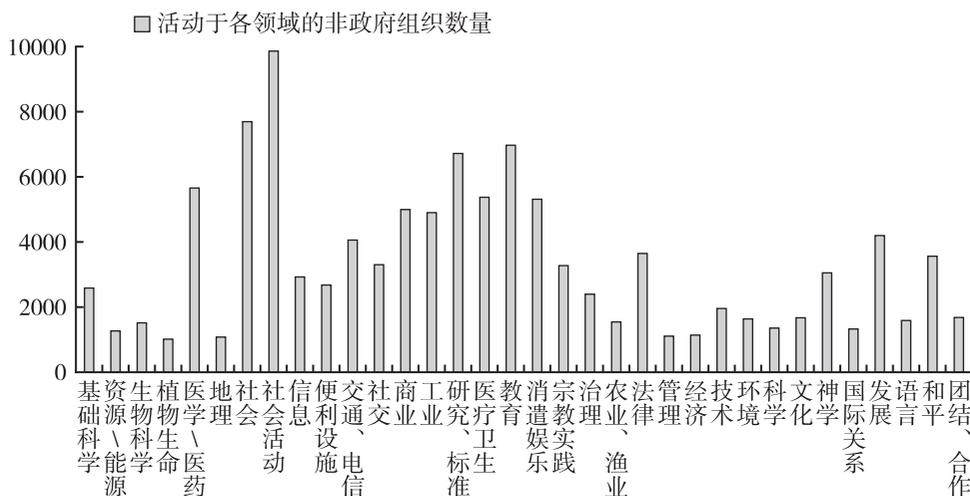


图2 各议题领域内的非政府组织数量

资料来源:Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations 2011-2012*, Vol. 5, 2012. 图中的非政府组织包括该年鉴中所有类型的非政府组织(A至U类)。

综合上述情况,根据本文的2×2模型可以预期,世界银行中的非政府组织将表现出较强的影响力,而世界贸易组织中非政府组织的影响力则相对较弱。

(二) 非政府组织在世界银行中的影响力

世界银行通常将非政府组织称为“公民社会组织”。世界银行将“公民社会”定义为公共生活中展现其成员在道德、文化、政治、科学、宗教或慈善等方面的利益和价值观念的非政府组织和非营利组织,“公民社会组织”包括社会团体、非政府组织、工会、土著团体、慈善组织、基于信仰的组织、专业协会和基金会。^②世界银行所使用的“公

^① Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations 2011-2012*, Vol. 5, p.174.

^② 参见 <http://go.worldbank.org/4CE7W046K0>, 登录时间:2013年9月12日。

民社会组织”概念与本文所使用的“非政府组织”概念含义基本一致。

总体上讲,非政府组织对世界银行的参与程度较深,它们通过世界银行提供的对话、磋商、合作等机制大量参与世界银行的会议、项目以及其他活动,对世界银行的运作产生了广泛的影响。世界银行对待非政府组织参与的态度也相当积极,认为“公民社会组织在政府发展项目和计划中的参与能够提高世界银行的运营绩效……而且公民社会组织还能为解决地方性难题带来创新性想法和方案”。^①

1. 指标一:员工、资源、信息和交流渠道

指标一考察的是世界银行中与非政府组织相关的员工、资源、公开信息以及非政府组织与世界银行上层官员接触渠道方面的情况。

首先,世界银行拥有一批专门负责非政府组织事务的工作人员。其中有 80 多名公民社会国家职员(civil society country staff)分散在多个国家的世界银行办事处,而在世界银行总部,另有由 40 多名员工组成的公民社会小组(civil society group),专门负责处理与非政府组织相关的全球或地区层面的事务。^②

其次,世界银行投入非政府组织事务的资源数额庞大,并且还为非政府组织提供直接的财政援助。截至 2011 年,世界银行共拥有 26 个筹资机制直接为非政府组织提供拨款。其中最大的是发展赠款机制(Development Grant Facility),它在 2008 年至 2010 年间为非政府组织提供的资金超过 4800 万美元。而公民社会基金(Civil Society Fund)则是最早的筹资机制,它为许多地方性非政府组织提供资金。据统计,2008 财年至 2010 财年期间,非政府组织从世界银行获得的直接拨款总额达 1.97 亿美元。^③ 2005 财年,世界银行在非政府组织事务上总共支出 7.81 亿美元。^④

再次,世界银行绝大多数的信息和资料都对非政府组织开放,其政策和活动具有很高的透明度。自 2010 年新的信息获取政策实施以来,世界银行实际上向公众提供了除少数内部文件和个人信息外的几乎所有世界银行资料。^⑤ 世界银行公开的大部分资料都可以在其官方网站上查阅;对于网站上无法查到的信息,任何组织或个人都

^① 参见 <http://go.worldbank.org/PWRRFJ2QH0>, 登录时间:2013 年 9 月 13 日。

^② 参见 <http://go.worldbank.org/WZAC4X2A70>, 登录时间:2013 年 9 月 15 日。

^③ World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, Washington, D. C., 2013, p. 43.

^④ Robert E. Kelly, “Assessing the Impact of NGOs on Intergovernmental Organizations: The Case of the Bretton Woods Institutions,” p. 332.

^⑤ 列入例外清单的信息类型包括:个人信息、执行董事办公室的通信、职业道德委员会的会议纪要、受制于律师和当事人保密特权的信息、可能危及安全的信息、根据不同信息披露制度受限保密的信息(譬如独立评估局、监察委员会和廉政副行长办公室的信息)、成员国或第三方提供的保密信息及其他调查信息。参见 <http://go.worldbank.org/L3HF51WOX0>, 登录时间:2013 年 9 月 16 日。

可以递交信息申请,正常情况下会在五个工作日内得到全面答复。^①此外,世界银行还经常与非政府组织就各类问题开展对话,并通过这种途径向非政府组织分享关于世界银行政策、计划和项目的信息。

最后,世界银行为非政府组织提供了许多与世行上层官员接触交流的机会。世界银行与非政府组织间的对话机制不仅能够传达信息,而且也为非政府组织与世界银行上层官员的交流提供了平台和渠道。世界银行与非政府组织之间最早的对话机制是1982年建立的公民社会与世界银行委员会(CSO-World Bank Committee),该委员会后来被联合促进委员会(Joint Facilitation Committee)取代,后者为非政府组织领袖与世界银行高层官员交流想法提供了制度化的论坛。世界银行与国际货币基金组织年会及春季会议也是非政府组织与世界银行对话的重要平台。自2001年起,非政府组织参与该年会的人数逐年增加(参见图3),并且被赋予较多的权利。在会议期间,非政府组织成员可以与世界银行执行董事进行正式的会面和讨论,也可以在会议上发言。除年会和春季会议的途径之外,世界银行还经常与非政府组织就某些特定问题举行政策对话会议,如2008-2011年间举行的一系列关于粮食与金融危机的圆桌会议以及2006-2007年间举行的一系列关于发展问题的研讨会等。^②

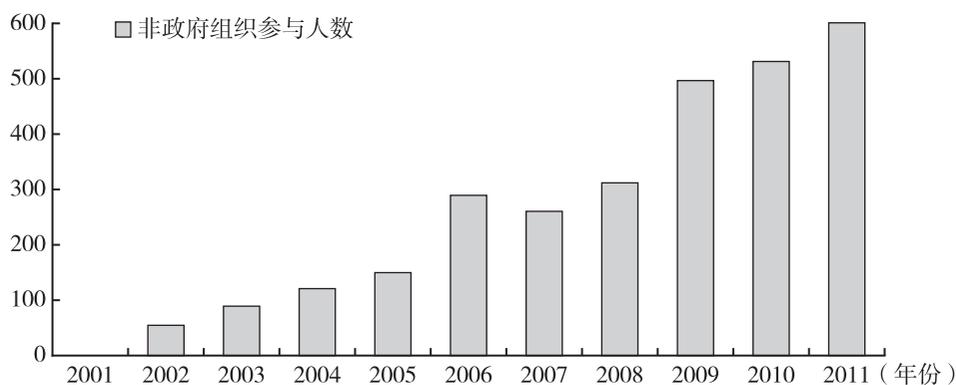


图3 参加世界银行与国际货币基金组织年会的非政府组织人数

资料来源:World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, 2013。

2. 指标二:磋商与咨询

世界银行向非政府组织拓展的服务与业务并不局限于各类会议中的对话交流,磋

^① 世界银行信息查询及信息申请网站地址:<http://www.worldbank.org/wbaccess>。

^② 参见 <http://go.worldbank.org/7XA43IEAY0>, 登录时间:2013年9月18日。

商也是非政府组织参与世界银行运作的重要途径。^① 世界银行会定期举办磋商会议,就战略、政策和项目等多方面问题与非政府组织展开讨论,并征求它们对一些全球问题或国家层面问题的看法和建议。近年来,围绕绩效标准、信息获取政策以及环境战略等问题进行的磋商,非政府组织具有很高的参与程度,有数以千计的非政府组织代表参与其中。

在全球和地区层面上,世界银行就关于信息披露、移民安置和消除贫困等问题的主要政策与非政府组织进行正式磋商。减贫战略(Poverty Reduction Strategies)是非政府组织参与磋商的重要政策之一。减贫战略由世界银行与国际货币基金组织于1999年联合发起,旨在鼓励低收入国家加入国家发展战略以改善贫困状况。参加该政策的国家被鼓励与非政府组织进行磋商与合作,并定期向世界银行提交减贫战略文件及年度进展报告。2010-2012年,相关国家共准备和提交了减贫战略文件28份。根据世界银行报告,非政府组织参与了其中大部分文件的制定。^② 在筹备和制定这些文件的过程中,非政府组织主要通过民意调查、小组会议、公共论坛及在线反馈等途径参与磋商。此外,世界银行还在调查研究方面与非政府组织展开合作,就每年出版的《世界发展报告》内容与非政府组织进行磋商。“这些磋商允许非政府组织影响世界银行的研究结果,并允许其就发展问题进行思想交流。”^③

在国家层面上,世界银行就国家援助、部门研究以及世界银行资助项目等问题与非政府组织进行磋商。国家援助战略(Country Assistance Strategies)是非政府组织参与磋商的另一项重要政策。国家援助战略根据每个国家的不同国情和需要量身定做,并且规定世界银行优先援助的项目及其援助的级别和类型。该战略与减贫战略类似,要求国家定期提交与之相关的报告文件,包括国家援助战略文件、国家援助战略进展报告以及中期战略备注(Interim Strategy Note)。由于适当的发展战略是有效援助的必要条件,世界银行官员会在国家援助战略的准备、实施和监督过程中与包括非政府组织在内的利益相关方展开广泛磋商。而大多数国家援助战略文件将在完成相关磋商后起草。2010财年至2012财年期间,世界银行共批准了129份关于国家援助战略

^① 世界银行年鉴和官方网站都提到,磋商是非政府组织参与世行活动的主要方式之一。参见 World Bank, *The World Bank Annual Report 2003: Volume 1, Year in Review*, Washington, D. C., 2003, p. 20; <http://go.worldbank.org/7GF4174AK0>, 登录时间:2013年9月19日。

^② 世界银行报告没有给出具体数据。参见 World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, p. 18。

^③ 引自 <http://go.worldbank.org/0KV6N0FDC0>, 登录时间:2013年9月21日。

的文件,其中公民社会组织参与制定了106份文件,约占总数的82%。^①非政府组织主要通过民意调查、小组会议、公共论坛及在线反馈等途径参与国家援助战略的磋商。

自1981年第一项关于与非政府组织关系的政策被批准以来,世界银行一直致力于提高非政府组织的参与程度。目前,世界银行已通过15份与非政府组织相关的运作政策及员工指南,如治理与反腐败政策(Governance and Anti-Corruption)、信息获取政策(Access to Information)以及利益相关方的参与指南(Stakeholder Engagement Guidance Note)等。^②这些政策和指南促进了非政府组织在世界银行的参与,体现了世界银行对非政府组织的重视。2009-2012年间,世界银行共举办20多场全球层面的磋商会议,就部门战略、运作方案、融资工具、调查研究及新政策等方面的问题向包括非政府组织在内的利益相关方征求意见和建议;而在世界范围内,世界银行在这段时期内共举办了600多场公开的咨询会,并收集到大约13000名参与者的意见或建议。^③

3. 指标三:政策改变与项目参与

虽然很少有证据直接表明非政府组织的参与能够实质性地改变世界银行原有的计划和政策,但世界银行对非政府组织参与的评价通常都是正面的、积极的。这在一定程度上反映出世界银行愿意吸纳非政府组织的建议并做出政策调整的态度。世界银行将磋商视为一种组织化程度较高的交流形式,并且承诺“主动听取”和“认真考虑”非政府组织在磋商中提出的建议。^④世界银行多次提到非政府组织参与能够为世界银行的运作带来诸多好处,如透明度和问责制的改善、政策和项目质量的提高以及组织服务能力的加强等。^⑤

与上述间接证据不同,非政府组织参与了大量世界银行资助项目的设计和 execution。世界银行雇用非政府组织作为项目的实施者和服务供应者是非政府组织参与世界银行活动最常见的方式。^⑥非政府组织对世界银行项目的参与包括多种形式,如调查项目受益人的意见、参加项目设计的磋商会议、承接社会分析或环境影响研究的任务、为

① World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, p. 17.

② 参见 <http://go.worldbank.org/19WRCK3AY0>, 登录时间:2013年9月23日。

③ World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, pp. 13-14.

④ 参见 <http://go.worldbank.org/YGGMJ4B201>, 登录时间:2013年9月24日。

⑤ World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2007 to 2009*, Washington, D. C., 2009; World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, 2013; 另参见 <http://go.worldbank.org/YGGMJ4B201>, 登录时间:2013年9月25日; <http://go.worldbank.org/7GF4174AK0>, 登录时间:2013年9月25日; <http://go.worldbank.org/NIU7BU8520>, 登录时间:2013年9月25日。

⑥ Carmen Malena, “Working with NGOs,” *Operation Policy Department*, Washington, D. C.: World Bank, 1995.

社区工作者提供培训以及加入咨询或决策机构以监督项目的管理和执行等。世界银行公民社会小组每年都会制作项目评估文件,对非政府组织参与设计、策划和评估的世界银行项目数量进行统计。从1990年起,非政府组织参与项目的比例不断攀升(参见图4和图5)。2010-2012年,世界银行共资助项目1018个,公民社会组织参与了其中843个项目的计划和评估,占总数的82%。^① 当非政府组织成为世界银行资助项目的代理方,参与项目的设计与策划时,便能够对项目的执行产生直接的影响,这有别于仅仅通过磋商提出咨询建议。

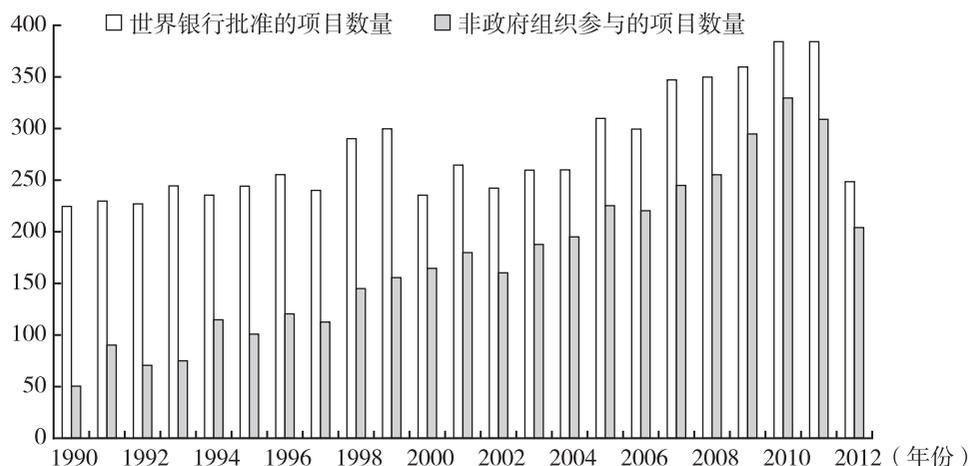


图4 非政府组织参与的世界银行项目数量

资料来源: World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, 2013。

4. 指标四: 评估与申诉机制

独立评估小组(IEG)是世界银行最重要的评估机制,专门负责评估世界银行工作与减少贫困间的联系和影响,其评估结果直接向执行董事报告。独立评估小组对非政府组织有一定程度的关注。该小组曾制定过几份关于非政府组织参与情况的调查报告,以评估其世界银行运作中的作用。其中一份是1999年公布的题为《世界银行资助项目中的非政府组织》的报告,该报告分析了非政府组织在37个世界银行项目中的参与情况。^② 另一份于2002年公布的报告归纳了有利于世界银行与非政府组织成

^① World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, p.21.

^② Christopher JN. Gibbs, *Nongovernmental Organizations in World Bank Supported Projects: A Review*, Washington, D. C.: World Bank-Free PDF, 1999.

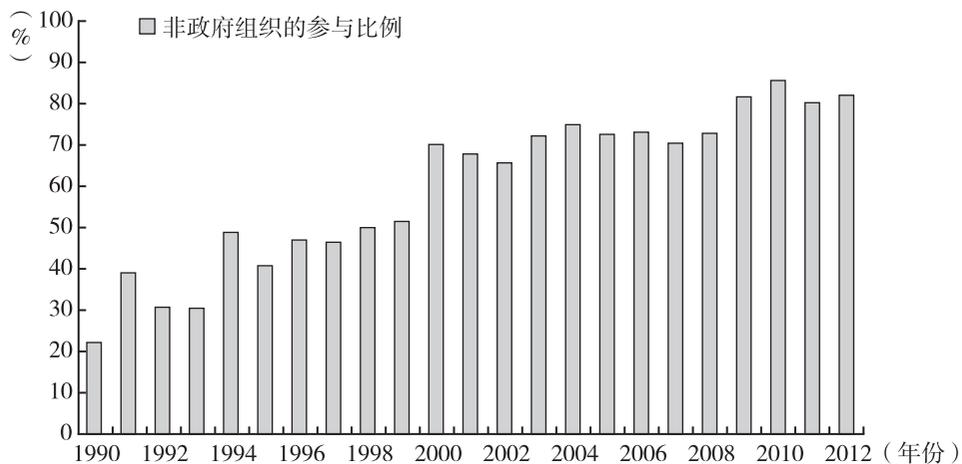


图5 非政府组织参与世界银行项目数量占总项目数量的比例

资料来源: World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, 2013。

功合作的多方面因素,并为如何巩固双方关系提出了建议。^①

世界银行为受项目影响的人群(PAPs)提供正式的申诉机制——监察组(Inspection Panel)。监察组于1993年建立,旨在保证世界银行在设计、准备和执行项目的过程中贯彻其运作政策和程序,并督促世界银行采取更有效的政策和程序来完成减贫任务。任何受世界银行资助项目损害的人都可以向监察组提出申诉,要求监察组调查项目的执行过程。监察组反映了非政府组织所关心的问题及其价值取向:“申诉程序授权给那些受世界银行项目影响的人,使他们发出的声音能够得到关注。”^②截至2012年,监察组共接受并处理了83起申诉和调查请求。^③

5. 指标五:合法性与决策参与

世界银行从未将非政府组织或公民社会组织称为“人民的呼声”。但是非政府组织在许多情况下确实为某些贫困人口和边缘人口争取利益,使它们的意见和诉求被纳入国际组织政策和项目的考虑范围。因此,世界银行通常将非政府组织视为“穷人的

^① OED, “Non-Governmental Organizations and Civil Society Engagement in World Bank Supported Projects: Lessons from OED Evaluations,” Washington, D. C.: World Bank, 2002.

^② World Bank, *The World Bank Annual Report 2004: Volume 1, Year in Review*, Washington, D. C., 2004, p. 94.

^③ Inspection Panel, *Annual Report 2012-2013*, Washington, D. C.: World Bank, 2013, pp. 51-61.

呼声”,认为它们能够为贫困人口代言。^① 这样的表达使世界银行避免了对非政府组织合法性问题的正面回应,也使得非政府组织的合法性问题仍处于未决状态。

世界银行最近的政策变化使非政府组织首次在世界银行治理机制的决策中获得代表席位。在此之前,非政府组织主要通过对话和磋商的方式参与世界银行的治理活动。然而在2010年至2012年期间,非政府组织受世界银行邀请参加了一系列新的筹资机制,并被赋予决策权力。在关于全球农业和粮食安全计划(Global Agriculture and Food Security Program)的决策中,有3名非政府组织代表加入了该计划的指导委员会(该委员会由26名成员构成)。在最近开启的社会问责全球合作机制(Global Partnership for Social Accountability)中,非政府组织也获得了决策权力,在由10人组成的指导委员会中占据3个席位。^② 照此形势发展,非政府组织将有可能在设置政策方向、制定预算拨款以及选择资助项目等方面与政府及捐赠机构代表拥有同等分量的决定权。

6. 指标六:倡议与政策方向

虽然参与世界银行项目的多为运作型的非政府组织,但其针对世界银行的倡议活动也在不断增加。其倡议活动主要集中于贫困、环境、参与式发展、治理与管理以及提高开放程度。^③ 20世纪90年代,世界银行有四项政策的方向发生改变,即可持续林业、更高的透明度、严格的社会和环境保障以及更慷慨的债务减免,这些政策变化在一定程度上由非政府组织的影响引致。由于非政府组织的持续施压,世界银行政策由偏重基础设施建设逐渐向非政府组织偏好的社会发展方向转移。

通过对以上六项指标的考察,我们可以得出结论:非政府组织在世界银行中的影响力大致处于第四指标水平。世界银行很好地满足了前三项指标的要求:世界银行不仅为非政府组织事务提供了大量的人力物力、公开的信息资料以及畅通的沟通渠道,而且世界银行会就各种政策和项目问题与非政府组织例行磋商,并且能够使非政府组织的意见在政策中得到反映。然而,非政府组织的影响力在指标四阶段开始受到侵蚀:没有专门针对非政府组织参与情况进行评估的机制,而现有的评估机制又对非政府组织关注不足。在指标五上,非政府组织的政治合法性问题依然悬而未决;尽管近年来被赋予某些正式的决策权力,但所涉及的决策机制相对边缘,所能达到的实际效果也有待观

^① World Bank, *Consultations with Civil Society Organizations*, Washington, D. C., 2000, p. 5; <http://go.worldbank.org/PDBXIJBW10>, 登录时间:2013年9月27日; <http://go.worldbank.org/7GF4174AK0>, 登录时间:2013年9月27日。

^② World Bank, *World Bank-Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2010 to 2012*, p. 42.

^③ World Bank, *World Bank's Partnership with Nongovernmental Organizations*, Washington, D. C., 1996, pp. 4-5, pp. 16-18.

察。在指标六上,虽然在非政府组织的倡议下世界银行的政策方向有所调整,但未发生较大的变化;此外,没有证据表明非政府组织改变了世界银行对自身身份及使命的认知。

(三) 非政府组织在世界贸易组织中的影响力

与世界银行的情况相比,非政府组织对世界贸易组织的参与程度相对较低。世界贸易组织的前身——关税及贸易总协定(GATT)从未与非政府组织建立任何正式联系;^①关税及贸易总协定不仅将所有场合的参与者限定为国家代表,而且还拒绝非政府组织成员以观察员身份参与会议。^②直到1995年《建立世界贸易组织的马拉喀什协定》(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization,下文简称《马拉喀什协定》)正式生效,世界贸易组织才在制度层面对非政府组织的参与问题做出规定。该协定第五条第二款(Article V:2)规定,“总理事会可就与涉及有关世界贸易组织事项的非政府组织进行磋商和合作,做出适当安排”。1996年总理事会通过的《与非政府组织关系安排的指导原则》(Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations, WT/L/162,下文简称《指导原则》)进一步明确了世界贸易组织处理与非政府组织关系的工作框架。非政府组织对世界贸易组织的参与基本上都在上述框架内进行。总体上,世界贸易组织将非政府组织的作用定位为“提高公众对世界贸易组织活动的认知”,并且认为“非政府组织不可能直接参与世界贸易组织的工作或会议”。^③

1. 指标一:员工、资源、信息和交流渠道

自1995年成立以来,世界贸易组织通过多种途径与非政府组织建立了稳定的联系,包括允许它们参与部长级会议、公共论坛、简报会以及上诉机构听证会等一系列措施。这些互动机制为非政府组织提供了有关世界贸易组织活动的信息以及接触世界贸易组织上层官员的机会。

部长级会议是世界贸易组织的最高决策机构,通常每两年召开一次。在《指导原则》通过以后,世界贸易组织同意让非政府组织出席部长级会议全体会议,但要求出席的非政府组织必须事先向秘书处提交申请,而只有那些活动内容与世界贸易组织事务相关的非政府组织才会被批准参加。在会议过程中,虽然非政府组织无法直接参与部长级会议的协商部分,但世界贸易组织会为它们提供一个配有会议室和计算机设备

^① Craig VanGrasstek, *The History and Future of the World Trade Organization*, Geneva: World Trade Organization, 2013, p. 181.

^② 杨蕾:《国际非政府组织对WTO的参与及影响》,第11页。

^③ *Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations: Decision Adopted by the General Council on 18 July 1996*, WTO document WT/L/162.

的非政府组织中心(NGO centre)。非政府组织可以在该中心收看部长级会议的实时转播或查阅官方文件。此外,非政府组织还被允许组织各种活动,如在会场以外的地方举办研讨会,或在附近的街道上举行抗议活动。每一届世界贸易组织部长级会议都有大量非政府组织参与(参见图6)。

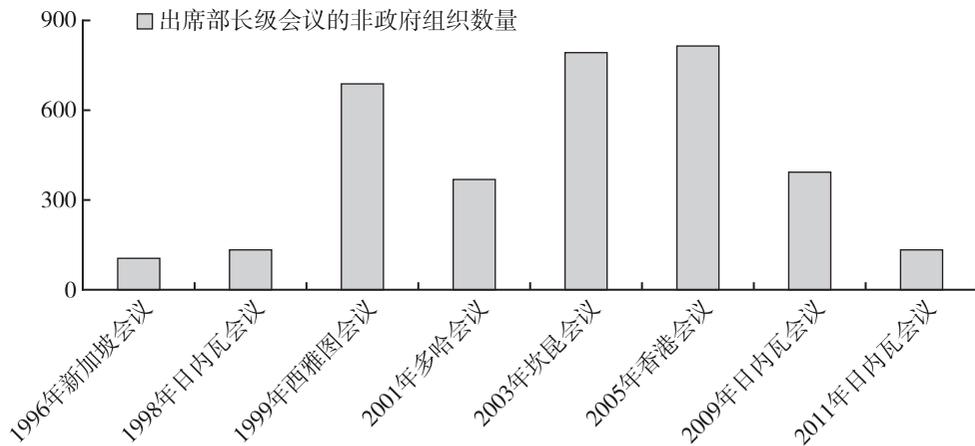


图6 世界贸易组织历届部长级会议上出席的非政府组织数量

资料来源:Craig VanGrasstek, *The History and Future of the World Trade Organization*, Geneva: World Trade Organization, 2013。

公共论坛是世界贸易组织最大的年度外展活动,它为多边贸易体系的所有利益相关方提供了对话平台。自2001年开始举办以来,公共论坛每年都会吸引大量来自非政府组织、学术界、商界、媒体、政府以及政府间国际组织的代表参与其中,这些代表会在论坛举办期间就世界贸易组织的最新发展动态展开讨论,并交流信息和看法。近几年来,每一届公共论坛的参与人数大约都在1500人左右,^①但非政府组织代表所占比例呈下降趋势(参见图7)。

除部长级会议和公共论坛外,自2009年起世界贸易组织秘书处还定期举办非政府组织简报会,向非政府组织介绍和宣传世界贸易组织近期的工作和活动情况(历年简报会数量参见图8)。简报会包括多种形式,有些由贸易谈判委员会举办,有些由总理事会举办,有些在部长级会议期间举行,还有一些是非正式对话。此外,自2005年起,上诉机构(appellate body)的部分听证会和仲裁程序也开始向包括非政府组织在内的公众开放,非政府组织可以通过网络视频链接观看听证会过程。

^① Craig VanGrasstek, *The History and Future of the World Trade Organization*, p.186.

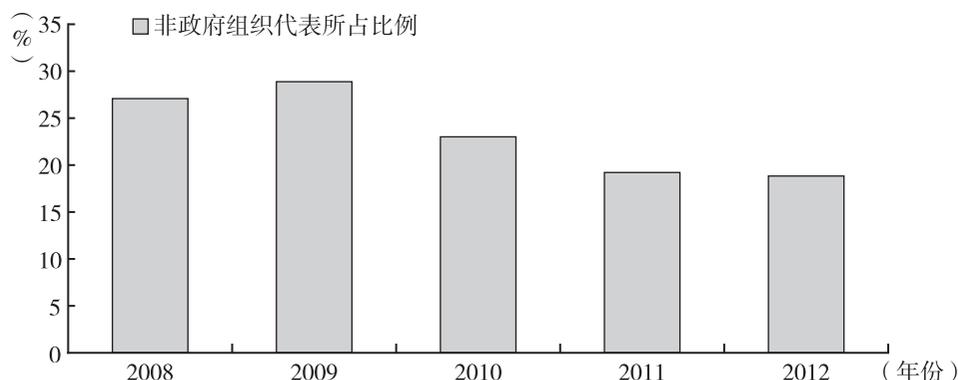


图7 2008-2012年公共论坛参与者中非政府组织代表所占比例

资料来源:World Trade Organization, *WTO Annual Report 2009*, Geneva, 2009; World Trade Organization, *WTO Annual Report 2010*, Geneva, 2010; World Trade Organization, *WTO Annual Report 2011*, Geneva, 2011; World Trade Organization, *WTO Annual Report 2012*, Geneva, 2012; World Trade Organization, *WTO Annual Report 2013*, Geneva, 2013。

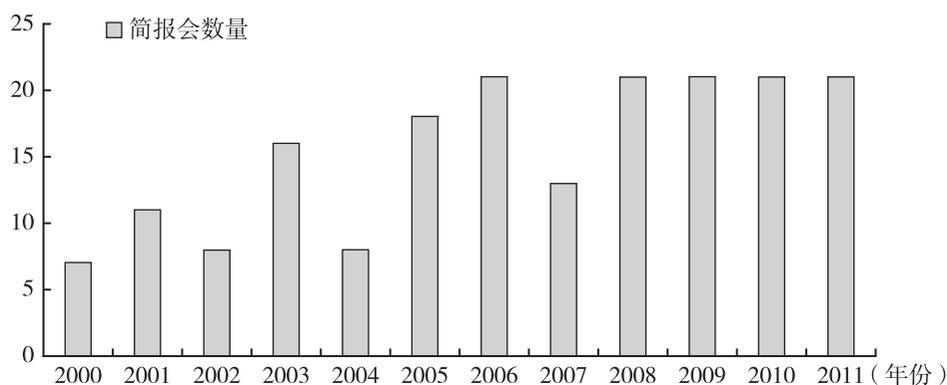


图8 世界贸易组织历年举办的非政府组织简报会数量

资料来源:World Trade Organization, *WTO Annual Report 2011*, 2011; World Trade Organization, *WTO Annual Report 2012*, 2012。

上述参与形式主要是为非政府组织提供获取世界贸易组织信息的途径以及接触其上层官员的机会。在员工与资源方面,虽然世界贸易组织并未给出关于其组织内部专门处理非政府组织事务的人员和资源的信息,但上述多种参与机制的存在可以说明世界贸易组织在非政府组织事务上投入了一定的人力和物力。

2. 指标二:磋商与咨询

虽然世界贸易组织并未建立向非政府组织咨询意见或建议的磋商机制,但仍然为非

政府组织提供了一些表达意见的渠道,其中主要包括允许非政府组织提交立场文件(NGO position papers)以及在争端解决过程中呈送法庭之友意见书(amicus curiae briefs)。

在《指导原则》中,总理事会要求秘书处“在与非政府组织的直接联系方面发挥更加积极的作用”,秘书处“应当通过各种途径”,包括“制定非正式的安排来接受那些非政府组织希望能够为有兴趣的代表团提供咨询的信息和资料”。^① 秘书处根据这一指示采取行动,接收非政府组织呈送的立场文件和研究报告,并将文件信息公布在世界贸易组织的官方网站上,还定期向成员国发送可供查阅的非政府组织立场文件清单。截至2012年,世界贸易组织秘书处共接收非政府组织立场文件407份,历年接收数量如图9所示。

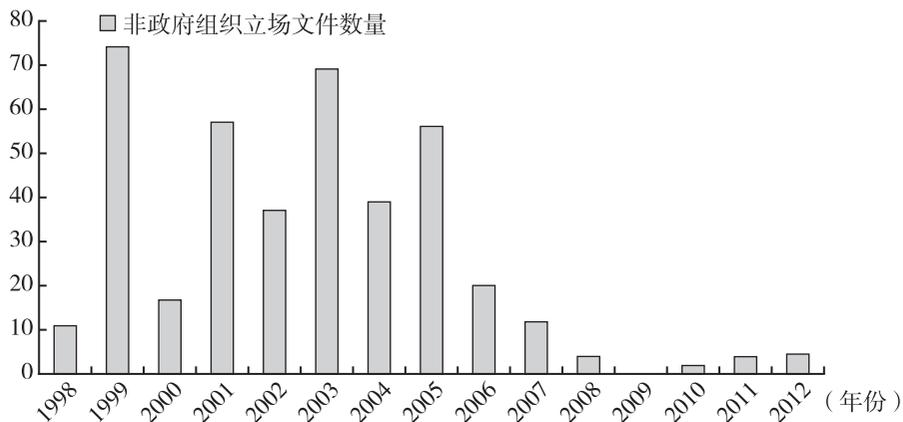


图9 秘书处历年接收的非政府组织立场文件数量

资料来源:世界贸易组织官方网站 http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/pospap_e.htm, 登录时间:2013年10月12日。

法庭之友意见书则是为解决贸易争端提供的咨询文件。非政府组织主要有三种参与争端解决机制的途径:其一,非政府组织可以协助争端当事方准备诉讼材料,或在陈述文件中附上自己的研究报告或意见文件。其二,非政府组织可以提交法庭之友意见书,如果专家组和上诉机构认为资料有用就有权将其内容纳入考虑。其三,根据《关于争端解决规则与程序的谅解》(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)第13条,^②当专家组主动寻求咨询时,非政府组织

^① *Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations: Decision Adopted by the General Council on 18 July 1996*, WTO document WT/L/162.

^② 《关于争端解决规则与程序的谅解》第13条规定:专家组有权向其认为适当的任何个人或机构寻求信息和技术建议。参见 *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, WTO document, April 15, 1994.

可以协助专家小组开展工作。截至目前,非政府组织已通过提交法庭之友意见书的方式参与部分贸易诉讼的争端解决程序,如“美国禁止某些虾与虾制品案”、“英国钢铁公司反补贴税案”和“欧共体影响石棉及石棉制品措施案”等。

3. 指标三至指标六

在政策改变方面(指标三),虽然非政府组织能够向世界贸易组织提交立场文件和意见书,但没有任何证据表明世界贸易组织必须根据非政府组织的建议做出政策调整。秘书处在接收到非政府组织立场文件后所采取的措施,仅仅是在网上公布并告知成员国,而负责解决贸易争端的专家小组则在接收或拒绝非政府组织意见书方面拥有完全自由的决定权。

在合法性方面(指标五),世界贸易组织无意将非政府组织视为“人民的呼声”或“穷人的呼声”,而仅仅承认非政府组织能够起到提高公众对世界贸易组织活动认知的作用。世界贸易组织对非政府组织的开放程度与《马拉喀什协定》第五条第二款的要求基本一致。

此外,世界贸易组织没有设立任何针对非政府组织的评估或申诉机制(指标四),非政府组织也无法对世界贸易组织的政策方向产生任何影响(指标六)。

综合上述情况可以看出,非政府组织在世界贸易组织的影响力初步达到第二指标水平。世界贸易组织在第一项指标上表现出受到非政府组织的影响,但在第二项指标上,世界贸易组织未能建立与非政府组织磋商的正式或非正式机制,只设置了一些供非政府组织表达意见和提交建议的渠道。因此,虽然有零星证据表明非政府组织在世界贸易组织中的影响力达到第二指标水平,但它们在該等级上的达标情况不甚理想。以指标三、四、五、六测量,非政府组织在世界贸易组织中不具备影响力。

(四)小结

本文建立的2×2模型预期非政府组织在世界银行中的影响力将大于其在世界贸易组织中的影响力。经验分析结果表明,非政府组织在世界银行中的影响力达到第四指标等级,而在世界贸易组织中则只达到第二指标等级。因此,本文的理论预期与经验分析结果是一致的。

五 结论

本文对不同国际组织中非政府组织影响力存在差异的现象做出了解释,提出并论证了以下核心观点:国际组织类型和议题契合度是决定国际组织中非政府组织影响力

的两个关键变量。某个国际组织越趋近理想的服务型组织,非政府组织在该国际组织中的影响力就越大;议题契合度越高,非政府组织在国际组织中的影响力就越大。以这两个关键变量为基础,本文建立了解释国际组织中非政府组织影响力变化的2×2模型。该模型将所有现实情况划分为四种类型,即服务型组织与高契合度、服务型组织与低契合度、论坛型组织与高契合度以及论坛型组织与低契合度。世界银行符合服务型组织与高契合度的情况,而世界贸易组织则符合论坛型组织与低契合度的情况。根据这一模型可以预期,世界银行中的非政府组织影响力将高于世界贸易组织中的非政府组织影响力。经验分析结果与该理论预期一致。

尽管经验分析结果支持本文的理论预期,但本文的经验分析工作还可以进一步加强。在对世界银行和世界贸易组织中非政府组织参与情况的经验考察中,本文的资料全部来源于这两个国际组织的官方文件、年鉴、网站以及研究报告。这使研究结果容易受国际组织方主观见解的影响。因为国际组织有可能在官方文件或研究报告中将非政府组织描述为很有影响力的参与者,以求减少公民社会对其透明度或代表性的指责,或满足自身其他方面的利益需要,但在事实上仅赋予非政府组织较少的参与机会和权力。在此情况下,非政府组织就可能在自身影响力的问题上持有与国际组织方不同的看法。这一不足还需要通过对国际组织和非政府组织相关人员的访谈来弥补。

非政府组织在国际事务中的广泛影响使主权国家通过与非政府组织合作来实现国际政策目标成为可能。^① 在外交实践中,国家如果希望影响国际组织议程和决策结果,可以借助非政府组织的力量来实现这一目标。本文的研究表明,这一政策手段的有效性受到外部条件的制约。只有非政府组织与国际组织的议题契合度较高,并且该组织属服务型组织的情况下,国家才能通过与非政府组织合作来影响国际组织议程和决策结果。而在议题契合度低、组织类型属论坛型国际组织的情况下,国家将很难通过与非政府组织合作来实现影响国际组织议程和决策结果的政策目标。

(截稿:2014年3月 责任编辑:主父笑飞)

^① 丹尼斯·扬认为,国家与非政府组织之间可以形成互补型关系,非政府组织可以帮助国家实现外交政策目标。参见 Dennis Young, "Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspective," *NonProfit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2000, pp. 149-172。关于主权国家与非政府组织的合作,还可参见孙景民:《冲突与合作:主权国家与非政府组织》,载《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》,2006年第2期,第42-45页。