

国际组织

国际非政府组织与非传统安全

李开盛 庞蕾

摘 要：由于非传统安全主要关注非国家的非军事、非政治领域的问题，一直面临着“谁来维护非传统安全”的主体缺失困境。国家虽是国际社会的首要行为体，但并不适合作为非传统安全的首要维护主体。政府间国际组织也无法避免类似问题。在这种情况下，国际非政府组织作为一种基于公民自愿的跨国组合，以其公益性、软性治理等特征，体现出其作为非传统安全“天然促进者”的角色，但其在能力、效力、合法性方面的缺陷显而易见，未能充分担任起促进非传统安全的主体角色，不能因此否定国家在维护非传统安全方面所起的作用。只有通过安全治理框架，协同发挥非政府组织与国家、政府间国际组织的作用，才能更好地维护非传统安全。

关 键 词：国际非政府组织；非传统安全；安全治理

作者简介：李开盛，博士，湘潭大学政治学系副教授（湖南 湘潭 710069）；

庞蕾，湘潭大学哲学与历史文化学院 2010 级硕士生（湖南 湘潭 710069）。

文章编号：1673-5161（2012）03-0043-19 **中图分类号：**D815 **文献标识码：**A

在有关非传统安全的理论与经验研究中，对安全指涉对象如何从国家身上转移、安全领域如何超越军事和政治领域论之甚详，而在依靠何种国际行为主体来维护非传统安全这一关键问题的研究相对不充分，甚至仍落入传统“国家中心论”的窠臼，如布赞将环境、经济、社会等非传统安全议题作为与政治、军事并列的安全领域，却未在“谁来保障安全”方面提供明确答案，而是列出一大堆选项，如政治和军事领域，国家仍然起主要作用；在环境领域，院外集团则可能起到更加多的作用；在经济领域，公司的作用则是十分突出的。^①批判

① [英]巴瑞·布赞、[丹]奥利·维夫、[丹]迪·怀尔德，朱宁译：《新安全论》，杭州：浙江人民出版社 2003 年版。

安全研究将个体安全置于国家安全之上，赞同一种由诸“解放共同体”（emancipatory community）共同构成的共同体网络来维护安全。^①但“解放共同体”概念既过于抽象又过于广泛，只要符合一定的标准（如人之间的自由组合），传统的国家以及宗教、种族、阶级共同体都可以包括在内，反而减损了对现实的指导意义。女性主义安全观关注性别安全，“质疑国家作为安全提供者的角色”^②，但在用什么来取代至少是限制、补充国家的作用这一问题上，女性主义很少进行明确的分析。在经验研究特别是国内学界的研究成果，则多采取“国家的非传统安全”这一视角，仅仅把非传统安全研究理解为以国家为指涉对象的非军事、非政治领域，因此最终仍然依赖国家来维护这种非传统安全。^③总体观之，目前学界对非传统安全的维护主体问题，既缺乏应有重视，也缺乏专门研究。这不但在理论上是一种缺憾，也不利于在实践中促进非传统安全的维护。有鉴于此，本文拟论述“谁来维护非传统安全”这一问题，而国际非政府组织正是在这种情况下进入了我们的视野。

一、从国家到国际非政府组织：非传统安全的维护

非传统安全是一个新兴的研究领域，国内学界对此十分重视，反倒是国外专门提及这一概念并加以研究的并不多。^④笔者以为，国外学界对“非传统安全”一词的迟疑并非由于他们学术触觉不够敏锐，更非学术水平已落后于中国，而

① 参见 Ken Booth, “Security and Emancipation,” *Review of International Studies*, Vol.17, No.4, 1991; Ken Booth, *Theory of World Security*, New York: Cambridge University Press, 2007.

② J. Ann Tickner, “Feminist Response to International Security Studies,” in Barry Buzan and Lene Hansen eds., *International Security (Volume IV)*, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: SAGE Publications, 2007, p.274.

③ 这方面的代表作可参见陆忠伟主编：《非传统安全论》，北京：时事出版社 2003 年版。

④ 国外当然也有相关的研究，如哥本哈根学派、批判安全研究、女性主义安全研究以及人的安全研究，其研究对象其实就是国内非传统安全研究要研究的内容，但很少使用“非传统安全”这一概念。例如，在布赞和汉森主编、由著名的 SAGE 出版社出版的《国际安全》四卷本中，所收录的文章内容涉及到女性安全、反恐、人的安全等非传统安全议题，但无一文献冠以“非传统安全研究”之名（参见 Barry Buzan and Lene Hansen, *International Security (I~IV)*, Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: SAGE Publications, 2007. 他两人还合著《国际安全研究的演变》一书对安全研究进行回顾与梳理，其中出现了传统主义（traditionalism）一词，但却无“非传统”的提法（参见 Barry Buzan and Lene Hansen, *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 他们后来来中国浙江大学非传统安全与和平发展研究中心参加有关非传统安全的研讨会，将书中的部分内容整理成中文，冠以“非传统安全研究”之名在《世界经济与政治》杂志上发表，但并没有对非传统安全做出明确的界定（参见[英]巴里·布赞：《论非传统安全研究的理论架构》，《世界经济与政治》2010 年第 1 期）。

是“非传统安全”概念涵盖范围太广，没有被当做一个有意义的学术概念。其实如果“非传统安全”一词能够得到较严谨的界定，其学术价值仍值得肯定。况且，在安全实践中，那些不同于传统安全的问题已无所不在，如何从理论上做出归纳也需要学界做出相应的概念界定。中国学者对此已做出不少努力，如余潇枫等人认为，“非传统安全是相对于‘传统安全’而言的，而传统安全以军事安全、政治安全为主要内容，权力、军事、武力、战争是安全的核心体现和保障，因此我们认为非传统安全是：一切免于由非军事武力所造成的生存性威胁的自由。”^①朱锋则将非传统安全和传统安全进行比较，并概括出四个特征：第一，传统安全主要研究“国家与国家之间”的安全互动或安全问题，而非传统安全则主要指向“跨国家”以及国家内部产生的安全威胁，如种族冲突；第二，传统安全研究的是“国家行为体”，非传统安全着重研究的是“非国家行为体”，如恐怖主义团体；第三，传统安全研究侧重军事安全，非传统安全则研究“非军事安全”；第四，传统安全强调“国家安全”，而非传统安全则将“人”视为安全主体和实现安全的目的。”^②

以上概念或粗或细，都列出了非传统安全的范围，但并没有直接指出其本质性特征。要对非传统安全概念有一个清晰的界定，需要回到安全研究的框架。甘地·巴伯（Kanti Bajpai）认为，在安全研究中，分析者必须回答下列问题，最核心的是两个：谁的安全（security for whom）以及何种价值的安全（security of which values，如领土统一还是个体福利）。^③布赞指出，“自国际安全研究从20世纪四十年代晚期产生以来，该领域内的争论基本直接或间接地围绕着以下五个问题产生：（1）安全的对象是什么？（2）安全问题是内在因素驱动的还是由外来因素驱动的？（3）将安全限制在国防领域，还是应该向其他领域扩展？（4）安全研究该基于何种国际政治学的基本思想？（5）安全研究应该选择怎样的认识论与方法论？”^④其中安全对象与安全领域也被作为两个重要的因素。可见，谁的安全（即指涉对象）和什么安全（即安全价值或领域）是任何一种安全理论必须回答的根本性问题，也对区分传统安全与非传统安全具有根本性的意义。如果将指涉对象分为国家与非国家、安全领域分为军事/政治领域和非军事/政治领域，则可以进行如下组合：

① 余潇枫、潘一禾、王江丽：《非传统安全概论》，杭州：浙江人民出版社2006年版，第52页。

② 朱锋：《“非传统安全”解析》，《中国社会科学》2004年第4期，第140页。

③ Kanti Bajpai, “Human Security: Concept and Measurement,” Kroc Institute Occasional Paper, August 2000, p. 9, http://www.hegoa.ohio.edu/dossiera/seguiridad/Human_security_concept_and_measurement.pdf.

④ [英]巴里·布赞：《论非传统安全研究的理论架构》，第119页。

图一：传统安全与非传统安全

		安全领域	
		军事、政治	非军事、非政治
指涉对象	国家	I.传统安全(战争、冲突、颠覆与反颠覆等)	II.广义非传统安全(经济安全、环境安全等)
	非国家	III.广义非传统安全(战争对平民、妇女、儿童的伤害等)	IV.狭义非传统安全(贫穷、饥饿、传染性疾病等)

这样，安全问题便可以分出四种：第一类是以国家为指涉对象，以军事、政治为安全领域，这被公认为传统安全问题。第四类则是狭义或严格意义上的非传统安全问题，不但以非国家为指涉对象，还以非军事、非政治为安全领域，如少数民族的文化安全、人的贫穷问题等。由于非传统安全是相对传统安全而言，带有传统安全以外的问题均属非传统安全的含义，所以第二类（以国家为指涉对象，但以非军事、非政治为安全领域，如一国之经济安全、金融安全、文化安全等）和第三类（以非国家为指涉对象，但以军事、政治为安全领域，如战争对人特别是平民的伤害、人权等）安全问题都可以纳入广义的非传统安全范围。冷战结束后，传统安全在国际政治议程中的地位下降，而非传统安全问题引起更加广泛的关注。一般来说，不同性质的安全问题往往要求不同的安全维护主体。但后冷战时代的国际行为主体以及相应的国际权力结构并未发生根本性的变化，这就提出了到底由谁来维护非传统安全的问题。

应该承认，拥有强大资源与实力的国家仍然是无可替代的，在维护非传统安全方面扮演一个主要提供者的角色。但由于以下两方面的原因，国家远未能发挥充分维护非传统安全的作用，甚至有时还起着消极作用。

第一，国家受制于国家利益，无法对“非国家”领域的非传统安全问题予以充分关注。在目前的全球事务中，国家利益是一个难以撼动的概念，它在政治关切方面占有压倒性的优势，也是政治领导人做出决定的首要标准。^①在一个无政府状态的国际社会中，“主权国家政府的首要职责是保护自己的公民，本国公民的福利比世界上其他地区的人们的福利更加重要。”^②或如有学者所言，“主

① Kennedy Graham ed., *The Planetary Interest: A New Concept for the Global Age*, New Jersey: Rutgers University Press, 1999, p.4.

② Mervyn Frost, *Ethics in International Relations: A Constitutive Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p.108.

权国家的行为受自助的国际体系的约束，其行为受追逐国家利益最大化目标的刚性约束，对超出国家利益之外的公共目标天然缺乏动力。”^①但是，非传统安全问题的一个最重要特征就在将指涉对象从国家身上转移，关注个人、民族、地区甚至是整个人类的安全，这种安全关切与国家行为主体在范围上是不匹配的，自然也就得不到国家的积极响应。即使是那些可以仍以国家为单位的广义非传统安全问题上，如环境安全、经济安全等，由于利益关系已较传统安全领域发生变化，国家也变得不合时宜。在传统的政治、军事安全领域，国家间的利益区隔十分明显，国家对自身的利益承担完全的责任，因此不太可能有“卸责”行为。而许多非传统安全问题都是跨国问题，本国利益很难与外国利益区分开来，如气候变化，它就远非一个国家所能应对，而必须由各国来共同应对，并对国界以外发生的事情承担责任。在这种情况下，就容易出现“国际公共用地”的悲剧，谁都不愿意承担过多的责任，从而最终导致共同的利益受损。

第二，在非传统安全领域，国家本身是一个重要的不安全来源，如工业政策对环境的破坏、国家权力对人权的侵犯、在战场上对武器的滥用等。正如大沼保昭所指出的，“保护人权的第一性行为主体当属国家，然而同时，国家、尤其拥有警察及军队等强制权力的国家机关，又是人权侵害的第一性主体。”^②鲁道夫·拉梅尔（Rudolf Rummel）发现，在 20 世纪，被自己政府杀死的人多达 1.5 亿，与之相比，所有的内战和国际战争中死亡的人才 3500 万。^③出现这一矛盾的根本原因有两个：一是国家更多关注于军事和政治安全，常常忽视了环境、社会、人权等方面的安全。在不同的安全价值之间，有时可能存在一种矛盾关系，如“在战争条件下，民权与自由常常受到政府全面的压制与侵犯。”二是国家安全与人的安全之间的根本矛盾。正如上面所强调的，严格意义上的非传统安全是一种“非国家”安全，常常体现为人的安全，人特别是个体的人成为主要安全指涉对象。布赞注意到，“个人安全与国家安全之间既有联系又存在矛盾。对于个人而言，国家既是威胁的主要来源，又是安全的主要提供者。对于国家寻求安全的行为而言，个人既提供了正当理由，同时也决定了其限度。”^④人的安全研究与女性主义安全研究也注意到国家对人的安全威胁，而批判安全论者

① 刘贞晔：《国际政治领域中的非政府组织：一种互动关系的分析》，天津：天津人民出版社 2005 年版，第 86-87 页。

② [日]大沼保昭，王志安译：《人权、国家与文明》，北京：三联书店 2003 年版，第 95 页。

③ P. Hassner, “From War and Peace to Violence and Intervention,” in Jonathan Moore ed., *Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, 1998, p.19. 转引自 Catherine Lu, *Just and Unjust Intervention in World Politics*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, pp.53-54.

④ [英]巴里·布赞，闫键、李剑译：《人、国家与恐惧——后冷战时代的国际安全议程》，北京：中央编译出版社 2009 年版，第 36 页。

则对国家持更加否定的态度。概而言之，国家在很多情况下已不能再承担安全保障者的角色，反而对其公民的安全形成了威胁。

相对而言，非政府组织在维护非传统安全方面有一些国家所没有的优势，主要体现在：

第一，国际非政府组织是不同国家的人跨越国界的自愿组合，对于人的生存与发展的关注是其首要关注点，而这正是非传统安全的核心内容。这种特点决定了，哪怕是同一个安全问题，国家会更加强调国家，而非政府组织会更加强调人，如在战争中，国家的关注点是战争的胜负，而像国际红十字会这样的非政府组织的关注点则是人员的伤亡。事实上，国际红十字会等国际非政府组织一直致力于把国际人道主义法、人权法应用到武装冲突之中，监督政府和武装反对派是否遵守有关人权和人道主义的相关规定。^①

第二，国际非政府组织具有公益性，能够关注到被国家“私利”所掩盖和忽视的领域。非政府组织的根本特征是非政府性和非营利性，这使得它不同于政府和企业。非政府性决定了它不是通过政府强力组织起来的，而是不同公民之间的在共同信念基础之上的自愿联合。非营利性决定了它不以获得利润和物质上的私利为目的，从而致力于关注那些公益性问题。例如，“进行人道主义救援是非政府组织迄今在国际关系领域最为重要的活动。这一方面是因为有众多的非政府组织专注于人道主义援助，另一方面则是因为许多国家的政府部门并不愿意从事人道主义救援工作，因而倾向于让追求公益性目标的非政府组织去完成。”^②“这种非政治性、非营利性和公益性使之乐于进入政府和企业都不愿、不能从事的‘无利可图’的公共领域，如人权、环保、反战、反核、裁军、慈善等，成为某个具体领域内执著的护卫者。对国家和政府间国际组织起到了拾遗补阙、甚至填补空白的作用。”^③

第三，国际非政府组织由于缺乏国家那样的强制手段，只能也倡导通过软性治理（如倡议、沟通、说服、影响等）方式开展工作，这使得它只会增进而难以损害以人为主体的非传统安全。传统的国家之所以常常损害人的安全，在一些情况下倒不是有意使然，而是因为它所采取的方式所致。国家在内政外交中常因为强调效率而运用警察甚至军事等强制手段，而这些手段极易造成对人的生命财产的损害，从而损及人的安全。“非政府组织的活动方式通常包括如下几类：（1）研究与教育、知识传播；（2）直接提供产品或服务；（3）参与、监

① David Weissbrodt, “Humanitarian Law in Armed Conflict: The Role of International Nongovernmental Organizations,” *Journal of Peace Research*, Vol. 24, No. 3, pp. 297, 302.

② 盛红生、贺兵：《当代国际关系中的“第三者”——非政府组织问题研究》，北京：时事出版社 2004 年版，第 378 页。

③ 余潇枫、潘一禾、王江丽：《非传统安全概论》，第 302 页。

督和协调政府或政府间国际组织的决策与行为；(4) 信息披露；(5) 倡议与游说；(6) 抗议与斗争。”^①也就是说，在最激烈的情况下，非政府组织所采取的手段也只是示威、抗议而已，其主要目标也是针对政府，不太可能危及人的安全。

第四，一个特定的非政府组织往往关注某一个特定的领域，有利于聚集问题、解决问题。国家的政局常常变化不定，很难专注于某一个问题。相对而言，“非政府组织能够免受政局变化、经济起伏的干扰，可以长期地、始终如一地追求相对单一的宗旨和目标。”^②进而言之，哪怕国家的政局稳定，由于它承担了从军事、政治到经济、社会各方面的责任，有时候不免力有未逮，或是在一些领域浅尝辄止，很少集中精力关注一个单一的问题。^③而非政府组织往往都是针对某一特定问题建立起来的，自然也就集中精力去持续关注并解决之。

第五，非政府组织越来越发达，拥有广泛的资源和专门的技能。^④特别是在专门技能上，由于许多国际非政府组织由专业人士所组成，它们在某个问题上往往比国家还要更有发言权，在解决问题方面也更具权威。

第六，相对于政府复杂的决策程序和官僚主义而言，非政府组织能够更加迅速地对紧急需要做出反应，在促进社会创新方面，也比政府要容易得多。^⑤因此，在提供一些紧急、灵活的服务方面，非政府组织反而比国家更有优势。

由于上述原因，在维护非传统安全方面，非政府组织就体现出一定的比较优势。在实践中，非政府组织的主要活动领域也正是非传统安全问题的多发地，如环境、救灾、减贫、人权等。从这个意义上讲，认为国际非政府组织是非传统安全的天然促进者，应是毫不为过的，但这种作用近些年来才为国际社会所关注。一是因为非传统安全问题一直被军事、政治议题所遮盖，直到冷战后才被广泛重视；二是尽管国际非政府组织兴起很早，但其作用的勃兴也是冷战以后的事情。二战期间，牛津饥荒救济委员会(Oxford Committee for Famine Relief, Oxfam)曾通过盟军的海上封锁，将食物送到希腊敌占区挨饿的妇女和儿童。^⑥

① 蓝煜昕、荣芳、于绘锦：《全球气候变化应对与 NGO 参与：国际经验借鉴》，《中国非营利评论》2010 年 1 期，第 94 页。

② 余潇枫、潘一禾、王江丽：《非传统安全概论》，第 302 页。

③ V. Mathur, *NGO and Global Policy: Current Issue and New Challenges*, New Delhi: Cyber Tech Publications, 2010, pp. 209-210.

④ Ibid., pp. 209-210.

⑤ Jennifer M. Brinkerhoff, Stephen C. Smith and Hildy Teegen, “Beyond the ‘Non’: The Strategic Space for NGOs in Development,” in Jennifer M. Brinkerhoff, Stephen C. Smith and Hildy Teegen eds., *NGOs and the Millennium Development Goals: Citizen Action to Reduce Poverty*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 65.

⑥ Jeffrey Atkinson and Martin Scurrah, *Globalizing Social Justice: The Role of Non-Government Organization in Bringing about Social Chang*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 52.

这是一个致力于非传统安全的很好例子，但当时非传统安全议题不为人们所重视，非政府组织亦未普遍兴起。直到“20世纪中期以来，尤其是九十年代以来，非政府组织在数量、规模、涉及领域、作用发挥和国际影响上，都呈现出一派兴盛之势，在国际公共领域如人权、环境污染、全球变暖、动物保护、艾滋病防治、知识产权保护、人口膨胀、贫困、难民、裁军等非传统安全问题上，发挥出了国家和政府间国际组织都难以企及的作用。”^①如1992年，通过国际非政府组织对发展中国家进行援助的总额为80亿美元，占有所有发展援助的13%。^②一些国家和政府间国际组织也愿意将一些项目交给国际非政府组织去实施，以提高自身和项目的效率，如在1994年，一半的世界银行贷款项目中，就有非政府组织参与的条款，在1991和1993年这一比例是30%，而在1973~1988年间，这一比例仅为6%。美国国际开发总署（USAID）预算支出的25%~30%是通过私人团体进行的，瑞典、瑞士、挪威的政府以及欧盟也是如此。联合国难民事务高级专员公署（UNHCR）2000年的预算为10亿美元，其中多数都是通过合同方式委托国际非政府组织来执行的。^③在“地球之友”的捐助者名单中，也可以发现荷兰外交部、欧盟等政府和政府间国际组织。^④非政府组织在维护国际和平与安全方面的作用也得到越来越多的肯定，国际红十字会、人权联盟、大赦国际、国际禁雷运动、无国界医生组织等非政府组织及其领导人就因在各自领域所做出的贡献而获得过诺贝尔和平奖，有的还得多次数。正如有学者所指出的，“过去二十年中非政府组织的影响不断上升，已成为一个明显的事实。”^⑤

二、国际非政府组织与全球安全治理

强调国际非政府组织在维护非传统安全中的作用，并非是说：国际非政府组织可以解决一切问题，国际非政府组织也有不少缺陷与不足，主要包括：

第一，缺乏资源，能力不够。一些国际非政府组织，特别是西方的国际非政府组织，拥有丰厚的财源，其实力让一些政府间国际组织相形见绌。但总体

① 余潇枫、潘一禾、王江丽：《非传统安全概论》，第301页。

② Simmons, “Learning to Live with NGOs,” *Foreign Policy*, No.112, 1998, p.87. 转引自 Alexander Cooley and James Ron, “The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action,” *International Security*, Vol. 27, No. 1, 2002, p. 10.

③ Alexander Cooley and James Ron, “The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action,” p. 10.

④ *Friends of The Earth International Financial Report*, 2010, p.3, <http://www.foei.org/en/resources/publications/annual-report>.

⑤ B. S. Aswal, *NGO in the Human Rights Management*, New Delhi: Cyber Tech Publications, 2010, p. 70.

观之，由于非政府组织不像企业那样有自己的财源，也不像国家能够向国民征收税收，其拥有的资源主要来自于志愿者的捐助，因此带有相当大的不确定性，整体实力也相当有限，如受到金融危机影响，地球之友2010~2011年的预算不得不减少30%，即大约100万欧元。^①这种资源的缺乏很大程度上限制了非政府组织的活动能力。特别是对于那些跨国界活动的国际非政府组织而言，资金与资源的要求更大。一旦缺乏，其活动也就更加受限。由于外来捐助的减少，一些非政府组织甚至在接入支付互联网费用方面都有困难。^②为弥补资源的不足，“越来越多的非政府组织大量接受了来自于政府的捐助，成为政府项目的执行者，从而在一定程度上失去了自身行动的独立性与公正性。”^③如何保持自身的“非政府性”与维持有效的资源供给，成为许多国际非政府组织面临的两难。

第二，缺乏权威，效力不够。“由于非政府组织不以掌握国家政权为主要目标，不拥有执行国家政策和法规所必需的强力机构，不能够行使只有主权国家才能够行使的诸如立法、外交、缔约等对内、对外职能，因此非政府组织只能通过对话与协商来参与解决国际、国内事务中的某些问题。因此，在非政府组织进行活动、履行自身的目标和宗旨过程中，同政府相比处于一个相对较弱的地位。”^④这种缺陷在进行紧急人道主义救援时就显得尤其突出。当重大的自然灾害发生，或是出现紧急的危害人权状况的时候，非政府组织虽能提供一定程度的救助，或是对危害人权的现象发出紧急呼吁，但由于缺乏权威和强制手段而无法做得更多，很多事情只能依赖政府和政府间国际组织去做。如果政府和政府间国际组织也无意采取行动，那么就很可能导致极其严重的后果，如1994年的卢旺达大屠杀。

第三，合法性问题。国际非政府组织不同于政府，政府常常由全体选民选出，但非政府组织则是一部分人发起成立。来自《经济学家》的一篇文章就曾质疑：Oxfam 是谁选出来的？^⑤他们质疑，牛津国际宣称代表穷人的利益，但在没有选举机制的情况下，怎么能够保证他们对穷人的利益保持敏感？有人把国际非政府组织称为国际社会的“良心”，这也就是说非政府组织主要是通过自己的“良心”和认识去代表它所服务对象的利益。但这跟自己代表自己的利益毕竟不是一回事，“良心”可能沉睡，认识也会出偏差。这个时候，确实有理由问上一句：“非政府组织真正代表了他们尽力所服务人民的利益吗？还是代表了

① *Friends of the Earth International Financial Report*, 2010, p.3.

② V. Mathur, *NGO and Global Policy: Current Issue and New Challenges*, p. 16.

③ 盛红生、贺兵：《当代国际关系中的“第三者”——非政府组织问题研究》，第384页。

④ 同上，第147页。

⑤ Jeffrey Atkinson and Martin Scurrah, *Globalizing Social Justice: The Role of Non-Government Organization in Bringing about Social Chang*, p. 30.

他们自己的观点？”^①特别是，在非政府组织的活动极其依赖于外部捐助的时候，它们的所作所为就不一定那么公正与超脱，而是“可能更强调拥有更多资金的利益集团所关注的问题。”^②另外，非政府组织内部的治理结构常常也不如民主政府那样民主，有的经过了推举，有的仅仅是协商，有的更是采取公司制的管理方式，这就使得非政府组织更有成为少数管理者实践其信念与认识的可能，而与所被代表群体的利益相去甚远。

第四，代表性问题。作为某一个领域的组织，非政府组织的群体基础常常相对狭隘，从而使人怀疑其是否具有足够代表性。有学者指出：“非政府组织成立的目的是为了满足不同特定人群的利益和需要。这种特定人群的利益和需要，使得大多数非政府组织只能代表社会中一部分人的社会团体。一些非政府组织在实现这些人群的利益与需求的同时，往往会忽略其他人群的利益与需求……非政府组织大多是一些专门性组织，往往集中关注于某一领域的突出问题，其看法上虽然有其独到之处，但是因为其代表性窄、专业性强，观察和考虑问题往往偏重于某一个方面，因而在分析和处理社会问题方面不免失之偏颇，从而不能够从社会的整体角度来考虑问题，甚至不去关心更为广泛的社会问题。”^③从地域来看，现在的国际非政府组织多以发达国家为主导，如“环境共同体被北方非政府组织所统治，仅仅有四分之一的环境非政府组织来自南方。”^④这种地域的分配不均可能影响到非政府组织在管理决策上的倾向性，使得在制定策略，采取行动，决定组织发展时，不自觉地倾向于发达国家，从而忽视其他地区的正义要求。

以上这些问题带有根本的性质，可以在一定程度上改进却不可能得到根本解决。甚至可以说，如果完全解决，非政府组织可能也就不成其为非政府组织了，如针对资金缺乏的问题，一些非政府组织也开始进行一些赢利活动，当然这些利润是不分配的且要全部投入公益事业中去。但非政府组织不可能像企业那样专注于赢利事业，也不可能像政府那样通过某种名目向人民强制征取，否则它也就不叫非政府组织了。可见，要避免这些缺陷，不可能通过非政府组织自身改良得到根本解决，而必须求诸国家与非政府组织间的相互补充与平衡。正如有学者指出的：“在这个多元化的社会中，如何能够使各个阶层利益与需求

① B. S. Aswal, *NGO in the Human Rights Management*, p. 90.

② Jennifer M. Brinkerhoff, Stephen C. Smith and Hildy Teegen, “Beyond the ‘Non’: The Strategic Space for NGOs in Development,” p. 66.

③ 盛红生、贺兵：《当代国际关系中的“第三者”——非政府组织问题研究》，第143-144页。

④ Michele M. Betsill, “Environmental NGOs and the Kyoto Protocol Negotiations: 1995 to 1997,” in Michele M. Betsill and Elisabeth Corell eds., *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organization in International Environmental Negotiations*, Cambridge: The MIT Press, 2008, p. 46.

协调发展，是摆在非政府组织面前的难以解决的问题。这个问题的解决只能依靠政府的调节和控制。”^①目前问题的关键是，必须寻找一个把国家和非政府组织都包括在内、彼此之间相互补充、相互制衡的框架。这种互动的框架，就是安全治理。

安全治理的核心词是治理。它不同于“统治”，统治主要是指政府通过命令、规范来实施的由上到下的权力行为，是权力的单向行使。治理则强调非政府行为体的参与、强调政府与其他行为体之间的协调而不是命令关系、强调不同行为体之间的双向互动。正如全球治理委员会的报告中所指出的那样：“治理是个体和制度、政府和私人管理其共同事务过程中所采用的多种方式的总和。它通过一个持续的过程，容纳冲突或多元的利益，并使合作成为可能。它既包括被授权采取强制行动的正式制度，也包括人们和制度或是同意或是认为最有利于他们的非正式安排。”^②作为一种比较规范的理论范式，“安全治理”最早由埃尔克·克拉曼（Elke Krahmann）提出并加以阐述。^③她认为，不同行为体之间的安全关系传统上一直以联盟或共同体来界定，但那些用来安排越来越多的公共和私人的安全行为体间的合作网络既分裂又重叠，更适合用治理概念来描述。^④她指出，“自从 20 世纪九十年代以来，全球安全治理概念已成为国际关系分析的新框架。该范式的支持者认为，我们正在见证一场全球政治的转变，即一体化和碎片化的同时推进，其结果是改变了国家作为国际事务首要权威与行为体的角色，因此危及到冷战期间发展起来的国家中心论这一理论视角。全球治理与安全治理方面的文献表明，尽管国家保留了其中心角色，越来越多的私人行为体如跨国公司、非政府组织正在国际政策的制定和实施过程中承担职能。”^⑤

综上所述，安全治理有几个相互关联的主要特征：第一，维护安全的主体不但包括国家，还包括诸如非政府组织、跨国公司等非国家行为体，而正是由于这些非国家行为体的加入，使得整个安全的维护都发生了根本的变化；第二，由于非国家行为体的加入，维护安全的方式不再只是国家的武力、权力、谈判和结盟，还包括非国家行为体所擅长的沟通、倡议甚至是公民直接行动；第三，由于非国家行为体的加入，国家失去了唯一的发号施令者的地位，整个安全制

① 盛红生、贺兵：《当代国际关系中的“第三者”——非政府组织问题研究》，第 144 页。

② Report of Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, 1995, <http://www.reformwatch.net/fixers/168.pdf>.

③ 崔顺姬、余潇枫：《安全治理：非传统安全能力建设的新范式》，《世界经济与政治》2010 年第 1 期，第 87 页。

④ Elke Krahmann, “Conceptualizing Security Governance,” *Cooperation and Conflict*, 2003, Vol. 38, No. 5, p. 10.

⑤ Elke Krahmann, “American Hegemony or Global Governance? Competing Visions of International Security,” *International Studies Review*, Vol. 7, No. 4, 2005, p. 531.

度不再是由国家从上至下的命令关系，还包括了自下而上的非国家行为体对国家的影响，权力的单向行使变成了各行为体之间的双向互动。这种安全治理架构的出现适应了新的安全形势的挑战。当前国际安全挑战主要还不是新的安全问题，而是国际社会未能建立起与新的安全形势相适应的安全治理结构。正如巴勒斯（Alyson J. K. Bailes）所言，“或许最好将目前情势视为这样一种状态：权力越来越分散，但权威迄今为止并没有出现类似的增殖与强化。这就导致了传统上设计的解决方案与实际中挑战之间的不匹配，从而留给世界一定程度的安全赤字。”^①而安全治理通过赋予那些非国家行为体以安全行为主体的权威，有利于在一定程度上减少世界所面临的安全赤字。另外，国家通过和其他行为体（包括其他国家、国际组织、非政府组织和私人公司）的合作，不但为自己及其公民有效提供安全保障，还降低了国家间的威胁感以及国家间战争的可能性。^②当然，安全治理的最大和最显著的效用，还是体现在非传统安全的维护上。

事实上，安全治理的最大好处就在于为国家与非政府组织的互动提供了一个很好的框架，从而有利于最大限度地维护非传统安全。由于这些非国家行为体在安全治理结构中地位的提升，国家（通过政府）在不放弃通过传统的手段（命令、管制、动员、利用）把它们纳入自己的安全政策范畴的同时，也不得不采取一些新的交往手段（如沟通和说服）和它们交往。同时，这些非国家行为体也能够积极运用各种手段与资源影响政府，如监督、建议甚至是直接的参与以及必要时的替换（通过选举的方式把认为不合格的领导人与政府选下台），以使自己的声音更多地传递到决策之中去。这种安全实现方式可能不如传统的战争、政治谈判那样迅速和有效，但却是一种成本更低、破坏性更小，特别是更有利于处理来自经济、社会和文化等方面安全挑战的方式。另外，安全治理也不像世界政府或是建立一种强力集体安全机制那样，以一种颠覆的姿态去改变目前国际社会的无政府状态，而是以一种协调、合作、调适的姿态去弥补无政府状态所带来的不足。这种治理模式因此更能得到当前国家的支持，有利于在一种立足现实的基础上适应后冷战时期实现国际安全的新要求。

从近些年的实践看，非政府组织在与国家的互动方面取得不少进展。特别是在环境领域，有学者认为，环境运动在影响国家行为以及国际社会动向方面总体而言是高度成功的。^③“绿色运动和环保组织还在一些国家发展成绿党，直

① Alyson J. K. Bailes, “Global Security Governance: A World of Change and Challenge,” SIPRI, *SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 3.

② Elke Krahmann, “American Hegemony or Global Governance? Competing Visions of International Security,” *International Studies Review*, pp. 537-538.

③ V. Mathur, *NGO and Global Policy: Current Issue and New Challenges*, p. 217.

接影响了这些国家在非传统安全问题上的政策走向。”^①另一个例子是非政府组织在禁雷运动上和一些国家的合作。政府间的禁雷运动在 20 世纪八十年代就已开始，但效果并不理想，如 1992 年几家非政府组织发起成立国际禁雷运动（International Campaign to Ban Landmines, ICBL），到 1999 年时参与的非政府组织已经超过 1000 家。借着这股势头，加拿大政府于 1996 年 10 月在渥太华召集会议致力于重启禁雷进程。在非政府组织和加拿大等国的合作下，尽管招致一些大国反对，仍然通过了禁雷条约。^②除此之外，在巴西总统的支持下，超过 1000 家非政府组织在巴西集会，要求坚持联合国千年发展目标，发起了一场要求世界领导人在 10 年内将贫困减半的全球运动。^③这些事实都表明：非政府组织与国家之间存在许多合作空间，这种合作是非传统安全得以有效维护的关键。

在与一些政府间国际组织特别是联合国的互动上，非政府组织也已经取得不少成绩。《联合国宪章》第 71 条明确规定：“经济与社会理事会得采取恰当办法，俾与各种非政府组织会商有关于理事会职权范围内的文件。”1968 年，联合国经社理事会通过了 1296 号决议，规定：“非政府组织可以在联合国经社理事会以及联合国体系中的其他机构中获得咨询地位”。“20 世纪九十年代以来获得联合国咨商地位的非政府组织数量大幅增长，两者关系明显加强。仅 1999 年一年就有 190 多个非政府组织取得了联合国的咨商地位，这个数字超过了 1950~1970 年 20 年间的总和，也超过了 1970~1980 年 10 年间增加的总和。”

^④虽然获得咨商地位并不意味着获得决策权，但非政府组织能够通过参与各委员会的工作、出席各种会议而施加自己的影响。近年来，在举行一些重大的国际会议时，常常会举行平行的非政府组织论坛，其参与人数之多、议题之广泛甚至要超过正式会议。联合国也十分重视非政府组织的作用，如联合国难民事务高级专员定期与致力于战争和饥饿地区的难民问题的人道主义非政府组织进行会晤^⑤，而牛津救济委员会的代表穆罕默德·沙农更是被任命为联合国和非洲统一组织关注大湖地区人道主义形势的特别代表。

即便如此，也不能对非政府组织的作用有太乐观的估计。总体而言，在安全治理结构中，如果非政府组织主要针对非传统安全议题，或者善于把一些传统安全议题转化为非传统安全议题，就能起到一定作用，如“在地雷议题的塑造过程中，非政府组织之所以在短时间能够在国家安全领域的核心议题中提

① 余潇枫、潘一禾、王江丽：《非传统安全概论》，第 304 页。

② Jeffrey Atkinson and Martin Scurrah, *Globalizing Social Justice: The Role of Non-Government Organization in Bringing about Social Chang*, pp. 1-2.

③ V. Mathur, *NGO and Global Policy: Current Issue and New Challenges*, p. 293.

④ 余潇枫、潘一禾、王江丽：《非传统安全概论》，第 303 页。

⑤ B. S. Aswal, *NGO in the Human Rights Management*, p. 82.

出受世人关注的议题，关键在于其努力避免将地雷议题当做是一个军控和安全议题，而巧妙地将其塑造为一个紧迫的人道主义议题，从而避开了国家对地雷议题的顽固抵制。”^①归根到底，这是因为在非传统安全领域，国家往往比较忽视，又加上较少对抗的性质，国家乐得让非政府组织发挥作用。一旦政府觉得某个问题重要，有必要掌握其主动权；或是与非政府组织之间起了摩擦，后者所能发挥的作用就非常有限，如国际货币基金组织和世界银行 2006 年在新加坡举行年会，新加坡政府以安全为由禁止一些非政府活动家入境，还禁止举行传统上与官方会议同时进行的公民社会论坛。作为替代，约 800 名非政府组织活动家在邻近的印尼举行会议，但据信是来自新加坡的压力，印尼警察命令论坛的所有户外活动取消。^②这种情况表明，目前的安全治理结构仍极其不完善，国家与非政府组织之间并没有实现平等的双向互动，双方的相互制衡与补充也就打了一个大的折扣，这在很大程度上制约了非传统安全水平的提升。

三、案例分析：气候变化与非政府组织

气候变化是一个重大的环境安全议题，也是国际非政府组织踊跃参与的一个领域。“自 1992 年联合国环境与发展大会以来，非政府组织一直致力于地球生态系统的可持续发展和保护，在建立有公众参与的民主结构方面扮演了关键角色。”^③这种角色所起到的作用及其限度，为非政府组织如何在全球安全治理的架构中维护非传统安全，提供了一个很好的案例。

活跃在气候变化领域的非政府组织数目繁多，组织复杂。根据活动范围或地理维度进行分类，可以分为国际非政府组织、区域性非政府组织、国内非政府组织和社区草根非政府组织；根据组织模式分类即可为独立开展活动的非政府组织、网络联盟形式的非政府组织（亦称“伞形非政府组织”）；根据行动方式则分为运动倡导性非政府组织、研究型非政府组织；而按背景诉求来区分则有环境非政府组织、发展非政府组织和工商业非政府组织。其中特别值得注意的有两类，一是网络联盟形式的非政府组织，它是组织的组织，旨在促进非政府组织之间的国家、地区及国际层次气候问题上的信息交换和战略协调，典型的代表如气候行动网络（Climate Action Network, CAN），其成员包括 450 多个非政府组织。在非政府组织数量众多但不免力量分散的情况下，CAN 在国际谈判中起到了重要的意见综合与力量聚合的作用。另一类是高海拔地区和海

① 刘贞晔：《国际政治领域中的非政府组织：一种互动关系的分析》，第 115 页。

② V. Mathur, *NGO and Global Policy: Current Issue and New Challenges*, pp. 131-132.

③ Ibid., p.1.

岛国家的土著居民组成的国际土著居民常设论坛（The International Forum of Indigenous Peoples on Climate Change, IFIPCC）。由于气候变化导致冰山融化和海平面上升，直接影响到这些土著居民的生活与生存。虽然他们的声音有限，但代表了应对气候变化努力中不可缺少的一个角色。^①

非政府组织在应对气候变化方面有不少优势。许多非政府组织是由专业人士组成的，相当多的国际非政府组织如地球之友、绿色和平组织还建立了各自专业领域的数据收集和分析中心和部门。提供相关信息与专业知识本是许多非政府组织发挥作用的一个重要方式，特别是在环境领域，“因为国际环境问题高度复杂，这些知识是有特别价值的资源，在理解这些问题的本质和不同备选政策背后的含义方面，决策者常常向非政府组织寻求帮助。”^②非政府组织“帮助”的一个重要的手段就是发布专业性、政策性的研究报告，如“2007年，世界自然基金会关于气候变化方面，就出版了近20份研究报告，从气候变化对北极熊、冰川、珊瑚等自然生态系统等的影响到电力部门的应对行动，多角度宣传气候变化给人类和自然带来的影响。”^③这种手段被有的学者称之为信息政治（Information Politics）。^④

一些实力雄厚的非政府组织还研发环保技术，如绿色和平组织在众多的领域诸如森林保护、气候变化与再生能源、有毒物质污染等方面都有自己的科研人员或科学家来做研究工作。特别值得一提的是，“绿色和平组织发起的禁止使用聚氯乙烯运动得到大公司的响应，通用、本田、耐克、宜家、莱格、马特尔等大公司承诺在产品中取消使用聚氯乙烯材料，并承诺不采购聚氯乙烯产品。面对温室效应，绿色和平组织正设法游说石油公司搞替代性能源开发，致力于推广应用不污染环境的太阳能和风能。”^⑤另外，“绿色和平组织发明了对臭氧层无害的电冰箱制冷技术，被欧洲生产电冰箱的主要公司采用。1997年使用绿色制冷技术的电冰箱在德国市场占有率达到100%，在其他西北欧地区市场也占有支配地位。”^⑥

① 对这些 NGO 的分类可参见蓝煜昕、荣芳、于绘锦：《全球气候变化应对与 NGO 参与：国际经验借鉴》，第 96 页；庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，杭州：浙江人民出版社 2009 年版，第 182 页。

② Elisabeth Corell and Michele M. Betsill, “Analytical Framework: Assessing the Influence of NGO Diplomats,” in Michele M. Betsill and Elisabeth Corell eds., *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organization in International Environmental Negotiations*, Cambridge: The MIT Press, 2008, p. 23.

③ 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，第 179 页。

④ Jeffrey Atkinson and Martin Scurrah, *Globalizing Social Justice: The Role of Non-Government Organization in Bringing about Social Change*, p. 18.

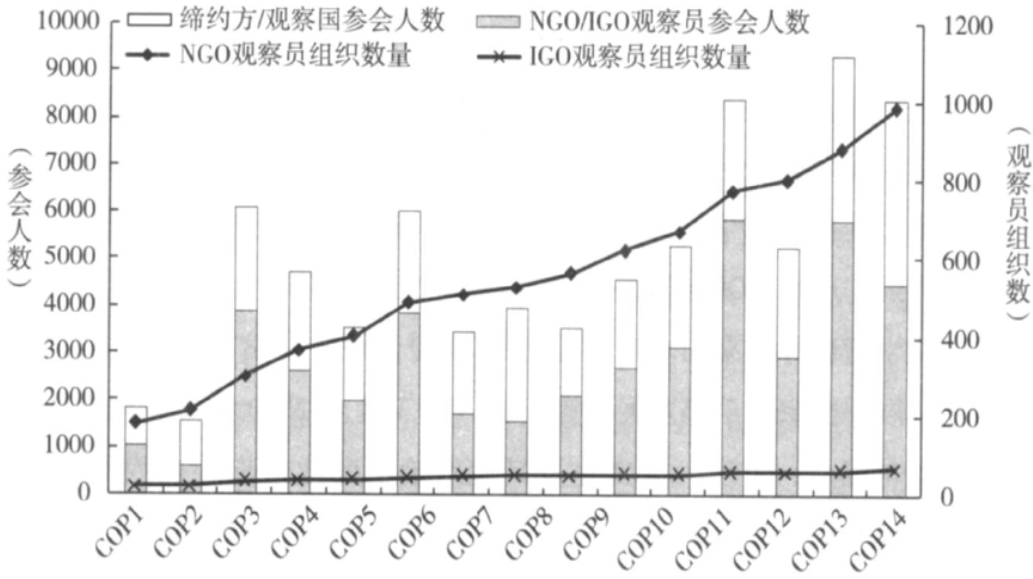
⑤ 盛红生、贺兵：《当代国际关系中的“第三者”——非政府组织问题研究》，第 303-304 页。

⑥ 同上，第 303 页。

在非传统安全治理框架下，主要行为体包括国家、政府间国际组织、跨国企业以及非政府组织。如前所述，非政府组织在积极倡导企业使用绿色技术方面发挥了积极作用，另外还对企业破坏气候的行为进行监督。由于国家和政府间国际组织是能够做出政策决策的行为体，本文特别强调非政府组织与这两个行为体之间的互动。这种互动主要通过以下方式进行：

第一，参与和游说。在国家层次，非政府组织致力于通过游说、智力支持的方式，推动相关决策的通过，如英国著名的《气候变化法案》就是地球之友（FOE）和世界自然保护基金（WWF）等十几家非政府组织共同起草并推动的。在政府间国际组织层次，非政府组织参与的最主要方式是以观察员身份参与《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）框架下的各类国际会议。有学者统计，自1995年UNFCCC第一次缔约方大会（COP1）以来，获得观察员资格的非政府组织数量从178个上升到现在的近1000个，历次大会中来自非政府组织的参会人数一般都超过来自各国政府代表的人数（见图二）。

图二：非政府组织在历届 UNFCCC 缔约方大会中的参与情况^①



第二，监督与批评。如果说游说和参与决策是非政府组织与国家以及政府间国际组织之间的相互配合行为的话，那么监督、批评就是一种制衡了。在国

① 蓝煜昕、荣芳、于绘锦：《全球气候变化应对与 NGO 参与：国际经验借鉴》，第 89 页。

家为了一己之利或是受制于国内政治进程时，这种外在的监督与批评就成为一种推动它们向前走的“外力”。“自2001年开始，CAN在每次《公约》缔约方会议期间每天免费印发简报，对谈判进程做辛辣点评，并每天召开新闻发布会，总结和点评谈判最新进展。”^①“2007年12月，众多的国际非政府组织参与联合国气候变化会议（巴厘岛会议），推动与会各国签署减排温室气体‘巴厘岛路线图’……著名的绿色和平组织在整个会议中心的入口处，悬挂起两个画有巨大眼睛的大气球，代表全世界的青年人在关注着参与会议的各国代表们的一举一动，并在这两个直径达两米的大气球中间垂下3米高的条幅，鲜明地写着‘我们在注视着你们’（we are watching you）。”^②有时非政府组织还故意通过一些羞辱性行为来进行监督，如给某个保护气候不力的国家或组织颁一个具有讽刺意味的奖，这被称为“羞辱政治”^③。

第三，采取直接行动。如果批评没有效果，一些非政府组织就会采取示威、抗议甚至是阻止相关活动的直接行动，以迫使国家履行自己的义务。例如，绿色和平组织控诉巴西对红木森林进行不可持续的砍伐，致使该国停止了全部木材运输，直到林业行为得到改善。“2001年美国拒绝批准《京都议定书》，导致之后几年在小布什的出访中，都有大批环境非政府组织尾随抗议，美国在世人心目中的形象大打折扣。”^④

非政府组织的行动既取得了一定成果，但仍有相当的限度。Bas Arts通过分析1990~1992年间达成的《联合国气候变化框架公约》和《生物多样性条约》两个国际条约指出，绿色和平、地球之友及第三世界网络等国际非政府组织对这两个国际条约的内容构成和最初执行有一定的影响力，但影响力有限。Elisabeth Corell和Michele M. Betsill从信息的有意识传播和信息传播导致行为变化两个方面评价非政府组织对国际谈判的影响，指出非政府组织对《防治沙漠化条约》谈判过程的影响很高，而对《京都议定书》的影响很有限。^⑤Betsill也指出，尽管环境非政府组织积极参加了《京都议定书》的谈判过程，并且塑造了部分议程，但它们的立场并没有在最终成果中体现出来，仅具有适度的影

① 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝：《全球环境与气候治理》，第178页。

② 叶江：《试论国际非政府组织参与全球治理的途径》，《国际观察》2008年第4期，第18页。

③ B. S. Aswal, *NGO in The Human Rights Management*, p. 92.

④ 余潇枫、潘一禾、王江丽：《非传统安全概论》，第305页。

⑤ Arts B., *The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*, Utrecht International Books, 1998; Corell E. and Betsill M. M., “A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiation: Desertification and Climate Change,” *Global Environmental Politics*, Vol. 1, No. 4, 2001, pp.86-77. 转引自蓝煜昕、荣芳、于绘锦：《全球气候变化应对与NGO参与：国际经验借鉴》，第96页。

响 (moderate influence)。^①这表明, 非政府组织的影响取决于国家的配合、特定的议题等诸多因素。总体观之, 由于非政府组织所掌握的渠道与能力、所拥有的权威仍然有限, 在非传统安全的治理框架中, 非政府组织仍然处于十分弱势的地位, 其作为非传统安全“天然促进者”的作用远没有发挥出来。

这种情况在 2009 年底召开的哥本哈根世界气候大会上表现得十分明显。早在 2009 年年初, 地球之友已就开展气候公正和能源问题计划 (Climate Justice and Energy Program) 发表了相关立场文件, 要求发达国家履行减排任务, 同时向发展中国家和地区提供技术和充足资金以帮助它们适应环境变化, 建立可持续的美好社会。^②其他非政府组织都有自己的立场和基本关注的气候问题等相关问题的表态, 为国家或政府间组织在协商会议要达成的目标是提供了基本的信息、专业的分析和了解了社会公众的基本环境诉求。在会议进行过程中, 世界各地的环保人士组织游行要求气候变化大会达致公平合理的减排协议, 制定强有力的措施, 对抗全球暖化现象。绿色和平组织在巴黎组织一千人的游行, 呼吁全球关注气候问题。他们还对与会国政治家进行施压, 以期他们要求在联合国气候变化大会达成一项具有法律效力的协议。但会议并未达到非政府组织的期望, 最终草草收场, 仅达成了无约束力的《哥本哈根协议》, 2012 年后的减排安排仍无着落。会议失败的根本原因在于减排安排事关重大国家利益, 国家不愿意轻易被非政府组织左右。特别是在对非政府组织的角色、权威、作用缺乏机制安排的情况下, 非政府组织的建议很容易被搁置一旁。

四、结语

近些年来, 非政府组织对非传统安全领域的参与逐渐增加, 扮演了越来越突出的角色。但必须注意到, “参与不会自动转化成影响。”^③目前非政府组织所取得的一些成就主要是在一些国家不太注意的领域, 或是愿意、允许非政府组织进入的领域, 如人道主义救援。一旦非政府组织与国家的意愿与利益起冲突, 那么非政府组织就很可能被弃置一旁, 只能发挥有限作用, 最突出的例子是有关气候变化的谈判, 其根本原因在于安全治理框架的缺陷, 即非政府组织的角

① Michele M. Betsill, “Reflections on the Analytical Framework and NGO Diplomacy,” in Michele M. Betsill and Elisabeth Corell eds., *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organization in International Environmental Negotiations*, Cambridge: The MIT Press, 2008, p.183.

② 参见 <http://www.foei.org/en/resources/publications/annual-report/annual-report-2009/what-we-achieved-in-2009/program-highlights/cje/?searchterm=UNFCCC> 2009; <http://www.foei.org/en/resources/publications/annual-report> Position Paper for COP 15, Copenhagen, December 2009.

③ Elisabeth Corell and Michele M. Betsill, “Analytical Framework: Assessing the Influence of NGO Diplomats,” p. 26.

色、权威与作用未得到一种机制化的承认。如在联合国系统，非政府组织仅被赋予一种咨商地位，其意见能否被纳入决策，完全取决于国家和政府间国际组织是否接受。也由于未赋予非政府组织在安全治理框架中以机制化的作用途径，它根本无法达到对国家进行制衡的效果，从而无法制止国家危害非传统安全的行为。要改变这种情况，就必须进一步改革当前的安全治理框架，赋予非政府组织以更多的权威，如使非政府组织在国际谈判中成为正式的谈判代表，或是增加一些有代表性的非政府组织作为联大的观察员，等等。只有从机制化的角度强化非政府组织在安全治理的地位与作用，才能充分发挥其作为非传统安全“天然促进者”的角色，更好地维护非传统安全。

INGOs and Non-traditional Security

LI Kaisheng & PANG Lei

Abstract Because of focusing on non-military and non-political security of non-state actors, the non-traditional security studies (NTSS) has been in a dilemma namely who safeguards the non-traditional security (NTS)? Although states are still the main actors in international society, they aren't suitable for NTS. Firstly, states have to be responsible to national interests so that they couldn't pay enough attention to the security of non-state actors. Secondly, in a lot of NTS issues especially human security issues, it is usually states themselves to destroy security. As for inter-governmental organizations (IGOs), they have been in a similar dilemma because they are controlled by states. In the contrast, international non-governmental organizations (INGOs) are founded on the base of the willing of people beyond national borders and take on the characteristics of public interests and soft governance, thus become natural promoters of NTS. The limitation of INGOs is that its capability, effectiveness and legitimacy maybe not so strong so that it couldn't take care of NTS without the help from states. So, only in an architecture of security governance assembled the role of INGOs, state and IGOs, NTS will be further safeguarded.

Key Words INGOs; NTS; Security Governance

(责任编辑: 杨 阳)