

# 非政府组织参与联合国工作的历史、现状及未来

李笑梅\*

**摘要：**2015年，联合国迎来成立70周年。同联合国其他领域的改革一样，非政府组织作为国际关系中日益重要的非国家行为体，如何在这个最具代表性的多边政府间国际组织中进一步发挥作用，广受关注。本文旨在通过梳理非政府组织参与联合国的法理基础与规则实践，探讨其未来发展趋势，即非政府组织不断扩大参与联合国工作的情况及其对非政府组织国际法地位问题的影响，并提出中国非政府组织参与联合国工作的建议。结论是，在经济全球化、国际关系多极化的大背景下，非政府组织扩大参与联合国工作乃大势所趋；中国非政府组织不断加强自身能力建设，更实质性地参与联合国工作，增强中国的话语权，提升中国的软实力，势在必行。

**关键词：**联合国 非政府组织 咨商地位

## 一 非政府组织参与联合国的法理基础

联合国是当今世界最具代表性的政府间国际组织（inter-governmental organization）。本文研究的主题是“非政府组织”（non-governmental organization, NGO）<sup>①</sup>如何参与这个政府间国际组织的工作，其法理基础、规则实践及未来趋势。

联合国机构庞大，非政府组织参与方式各异，本文难以面面俱到，仅着重探讨非政府组织参与的“主渠道”：其一，以《联合国宪章》第71条为主线，旨在从历史的纬度，探寻非政府组织参与联合国的法律渊源；其二，联合国经济及社会理事会（以下简称经社理事会）第1996/31号决议，<sup>②</sup>历经成员国多年的谈判与博弈，将《联合国宪章》第71条的原则性规定诠释固化为制度的安排，其原则辐射范围已远远超越经社理事会，成为非政府组织参与联合国的核心文件。以上两个国际法律文件是非政府组织参与联合国工作（本文简称“参与联合国”）的法律框架之核心。

---

\* 中国残疾人联合会国际联络部副主任。本文只代表作者个人的观点，与作者过去和现在任职的机构无关。

① 当前国内外关于非政府组织的用语不一。本文采用《联合国宪章》的“非政府组织”用语。在近年来联合国通过的一些决议中，也开始出现“民间社会”（civil society）的用法。这是一个最为广泛的概念，包含非政府组织、私营部门、议会等。欧洲国家较多使用“民间社会组织”（civil society organization）。美国则使用“非盈利组织”（non-profit organization）。中国官方使用“社会组织”（social organization）。中国相关国务院登记管理条例分别使用“社会团体”、“基金会”、“民办非企业单位”三个法律术语。

② 联合国经社理事会第1996/31号决议：《联合国与非政府组织之间的咨商关系》，ECOSOC/1996/31。

### （一）法律基础：《联合国宪章》第 71 条

第一个现代意义的全球性国际组织是第一次世界大战结束后不久成立的国际联盟，非政府组织参与国际组织的历史也可追溯至那个时代。国际联盟本身没有允许非政府组织参与其活动。但作为国际联盟附属机构的国际劳工组织在组织结构上实行独特的“三方性”原则，即参加各种会议和活动的成员国代表团由政府、雇主组织和工人组织的代表组成，三方代表有平等独立的发言和表决权。<sup>①</sup> 雇主组织和工人组织在国际劳工组织的活动，可以说是非政府组织参与国际组织活动的源头。

在酝酿联合国成立的过程中，最初并没有考虑非政府组织的参与问题。但有相当数量的非政府组织参加了 1945 年在美国旧金山召开的制定《联合国宪章》会议。其中作用尤其明显的是作为美国代表团顾问的 42 个美国非政府组织的代表。经这些代表的游说，与会的政府代表团开始考虑给予非政府组织在联合国一定的地位。<sup>②</sup> 有些国家代表曾提出给予非政府组织与政府间组织同样的法律地位，但包括美国在内的一些国家代表则认为联合国与非政府组织不应有任何法律上的关系。最后，各方达成妥协，同意经社理事会可与非政府组织发生一定的关系，由此形成了《联合国宪章》第 71 条。

《联合国宪章》第 71 条规定：“经济及社会理事会得采取适当办法，与各种非政府组织会商有关本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之，并于适当情形之下，经与有关联合国会员国会商后，得与该国内组织商定之。”<sup>③</sup> 这是迄今非政府组织参与联合国最根本的法律渊源。这一条款显示，非政府组织与联合国最正式的法律关系，应为与联合国经济及社会理事会建立“咨商关系”（consultative status with ECOSOC），且应在适当情形下在非政府组织所在的会员国同意之后。

### （二）核心文件：经社理事会第 1996/31 号决议

从 1945 年《联合国宪章》诞生至 1996 年联合国经社理事会就非政府组织参与建立全面的规则与制度安排，走过了很长的一段路。这是成员国之间谈判与博弈的过程，反映了各方在联合国这个政府间多边机构中借助非政府组织发声与制衡的此消彼长的力量对比。更为重要的是，这种博弈与国际政治从冷战时期的两极走向后冷战时期的多极的大背景息息相关。

联合国经社理事会第 1996/31 号决议无疑是目前联合国系统内有关非政府组织参与联合国最权威、最综合、最广泛的法律文件，联合国系统内其它机构亦认可其权威，直接适用或效仿其模式。正如该决议序言段中明确规定的那样，“要求联合国系统各有关组织、机关和专门机构的管理机关审查其与非政府组织咨商的原则和做法，并参照本决议的规定酌情采取行动以促进协调一致”。<sup>④</sup> 关于决议的具体安排及这种模式的沿伸将在下文第二部分作进一步介绍与解读。虽然经

① 《国际劳工组织》，新华网，[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-05/20/content\\_877495.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-05/20/content_877495.htm)，最后访问时间：2015 年 12 月 15 日。

② 沃尔夫鲁姆主编：《联合国：法律、政策及惯例》，第 928 页，转引自许光建主编：《联合国宪章诠释》，山西教育出版社 1999 年版，第 471 页。

③ 参见《联合国宪章》第 71 条。

④ 联合国经社理事会第 1996/31 号决议，第 7 序言段。

社理事会系联合国六个主要机构之一,<sup>①</sup>但是能够作出上述规定,根本上源于《联合国宪章》第71条确立的“咨商关系”。

经社理事会第1996/31号决议对非政府组织的范围作出了规定,即“凡非经任何政府实体或政府间协议建立的这类组织,均应视为非政府组织,包括接受政府当局指定之成员的组织在内,但此种成员须不妨碍该组织自由意见之表达”,<sup>②</sup>涵盖国家、分区域、区域或国际各级的非政府组织。<sup>③</sup>然而,上述规定还不能被视为非政府组织的定义。由于争议很大,各方未能就定义达成一致,只就非政府组织应为非政府、非政党、非工会、非学校、非宗教达成原则共识。

经社理事会第1996/31号决议专门提到,经社理事会认识到联合国和非政府组织之间的“关系演进”(evolving relationship),在同非政府组织委员会协商下,将酌情在必要时考虑审查咨商安排,尽可能最有效地促进非政府组织对联合国工作的贡献;<sup>④</sup>委员会应酌情与联合国秘书长协商有关影响《联合国宪章》第71条规定的咨商安排的事项及因此而产生的问题。<sup>⑤</sup>上述条款为未来改变第1996/31号决议的制度安排埋下了伏笔。

## 二 非政府组织参与联合国的现状分析

如前所述,非政府组织参与联合国最全面的制度安排与模式,是获得联合国经社理事会咨商地位。以此为核心,非政府组织正在以各种方式遵循各领域安排,参与联合国系统工作。以下以非政府组织获得联合国经社理事会咨商地位为核心,介绍非政府组织与联合国新闻部建立联系,参与联合国大会、安理会工作,参与联合国专门机构、发展机构工作以及联合国人权条约体系工作的相关规则与实践,旨在体现经社理事会第1996/31号决议在联合国系统内由近及远的“辐射效应”。笔者认为,总的趋势是实践远远走在了法律规则之前,且正在一步步地改变规则。

### (一) 获得联合国经社理事会咨商地位

经社理事会第1996/31号决议规定了经社理事会与非政府组织建立咨商关系的原则、程序、类别、权利、义务、监督机构等。

#### 1. 建立咨商关系的原则

经社理事会第1996/31号决议第一编详细规定了联合国与非政府组织建立咨商关系的原则,主要涉及如下内容:有关组织涉及事项应当属于经社理事会主管范围;其目的和宗旨应与《联合国宪章》之精神、宗旨和原则相符合;应关注区域平衡,尽量确保来自所有区域特别是发展中国家、转型国家的非政府组织“公平、均衡、有效和真正”的参与;国家组织的申请须先得其所在国同意,遵循一定程序;应以民主方式运作,基本资源应主要来自民间,政府或国际组织直接或间接捐赠应向非政府组织委员会公开声明,并符合联合国宗旨之用途;准许、停止和撤

<sup>①</sup> 根据《联合国宪章》所规定的宗旨,联合国设有六个主要机构,分别为联合国大会、安全理事会、经济及社会理事会、托管理事会、国际法院和秘书处。参见王铁崖主编:《国际法》,法律出版社1995年版,第405页。

<sup>②</sup> 联合国经社理事会第1996/31号决议,第12执行段。

<sup>③</sup> 联合国经社理事会第1996/31号决议,第4执行段。

<sup>④</sup> 联合国经社理事会第1996/31号决议,第17执行段。

<sup>⑤</sup> 联合国经社理事会第1996/31号决议,第61执行段。

销咨商地位以及关于此事项的规定与决定的解释，属于经社理事会及其非政府组织委员会的特权；咨商关系的安排确立了非政府组织没有等同于成员国的参加权，亦无谈判权等。<sup>①</sup>

上述原则字斟句酌，可谓为非政府组织参与联合国活动定性划圈。尤其是关于非政府组织活动应遵循联合国的宗旨和原则，非政府组织资金应主要来自非政府渠道，保持区域平衡及鼓励发展中国家参与等原则是实践中以及非政府组织委员会审议工作中最经常被援引的原则。

## 2. 获得咨商地位的程序

非政府组织咨商地位可分为一般地位（general status）、特别地位（special status）及列入名册（roster）三类，由经社理事会下设的常设委员会——非政府组织委员会（NGO committee）在审核非政府组织递交的申请材料后作出建议，提交理事会作出授予的决定。<sup>②</sup>

根据经社理事会第 1996/31 号决议规定，只有建立 2 年后的组织方可申请咨商地位。有关组织可在每年 6 月 1 日前在联合国网站上申请，联合国经济和社会事务部下设的非政府组织处会对网上申请进行审核。初审通过的组织被列入次年举行的非政府组织委员会 1 月届会及 5 月续会议程。如委员会审核通过其申请，有关名单将提交当年举行的经社理事会会议核可。<sup>③</sup>至此，非政府组织正式获得经社理事会咨商地位。截至 2015 年 12 月，已有 4360 个组织经过严格的审批程序，获得联合国经社理事会咨商地位。其中获得一般类咨商地位的组织 144 个，特别类 3237 个，列入名册 979 个。<sup>④</sup>

当然，对于已获咨商地位的非政府组织出现违规行为或不作为时，非政府组织委员会将提请经社理事会根据相关的规定予以警告、中止或撤销其咨商地位。此类行为包括从事违反《联合国宪章》的宗旨和原则的行为，从事非法毒品交易、洗钱等国际公认的犯罪活动，3 年内未对联合国相关工作作出有效贡献等。任何组织的咨商地位被撤销后，可在 3 年后再度申请。<sup>⑤</sup>

在上述环节中，非政府组织委员会的审核和监督是最关键的。非政府组织委员会是经社理事会下设常设委员会，适用经社理事会议事规则，<sup>⑥</sup>由 19 个成员国组成，可连选连任。由于这是非政府组织进入联合国大门的第一道关，各国均高度重视。在欧盟实行统一外交政策之前，5 个安理会常任理事国常年担任委员会成员。欧盟实行统一外交政策后，欧盟成员国轮流参选委员会，中国、美国、俄罗斯仍然维持连选连任的做法。

## 3. 享有咨商地位的权利

获得咨商地位后，非政府组织可以“咨商”方式，参与联合国经社理事会及其下设机构的工作。具体包括：具有一般及特别咨商地位的组织，可对经社理事会及其下属机构的会议临时议程提出建议；以观察员身份出席有关公开会议并发言；可就其具有专长的议题，提交与理事会工作相关的工作文件，并以联合国官方语言印发；应邀进行特定研究或为秘书长撰写研究报告或编制特定文件等。<sup>⑦</sup>

非政府组织可自由选择通过上述一种或多种方式参与联合国经社理事会工作。实践中，大多

① 联合国经社理事会第 1996/31 号决议，第 1 至第 17 执行段。

② 联合国经社理事会第 1996/31 号决议，第 60 至第 61 执行段。

③ 联合国经社理事会第 1996/31 号决议，第 61 执行段。

④ “Consultative Status with ECOSOC”，<http://www.un.org/ecosoc/ngo>（last visited December 15, 2015）。

⑤ 联合国经社理事会第 1996/31 号决议，第 55 至第 59 执行段。

⑥ 联合国经社理事会议事规则，E/5715/Rev. 2。

⑦ 联合国经社理事会第 1996/31 号决议，第 66 执行段。

数发展中国家的非政府组织或参与程度不深的非政府组织多以出席会议、发言为主要方式。而参与程度较深的非政府组织，往往专业领域及国际交往能力较强，财力雄厚，在纽约、日内瓦或维也纳设立办公室，与各国常驻联合国代表团及联合国秘书处密切联系，参与一些联合国报告的起草和会议的筹办。在这个以成员国为基础的多边政府间组织里可谓是“看不见的手”，以自己的方式发挥着影响。

#### 4. 咨商地位模式的扩展

如前所述，经社理事会所确立的咨商地位模式已不仅仅限于经社理事会及其下属机构，而成为一种在联合国系统内“辐射”的模式。以下几个方面可以佐证。

一是经社理事会第1996/31号决议在序言段中作出规定，<sup>①</sup>要求联合国系统各有关组织、机关和专门机构审查其与非政府组织咨商的原则和做法，并参照该决议的规定酌情采取行动以促进与该决议规定的协调一致。决议还进一步规定，该决议在作必要修改之后，适用于联合国区域委员会及其附属机构。上述两项条款明确规定了咨商地位的扩展和范例效应。

二是经社理事会第1996/31号决议专章规定了非政府组织参加联合国召开的国际会议的资格审核程序。<sup>②</sup>已获咨商地位的组织一般直接获得与会资格，其他组织须向会议秘书处提交申请材料，由筹备委员会作出决定。联合国召开的国际会议涉及联合国工作的方方面面，专章的规定实际已经超出了经济和社会领域，而把咨商地位模式在规则和实践两个方面向联合国系统推广。

三是作为联合国大会附属机构的联合国人权理事会，仍然适用经社理事会第1996/31号决议。人权理事会的前身是人权委员会，后者系经社理事会下属的职司委员会。根据联合国大会设立人权理事会的相关决议，在人权委员会升级为人权理事会后，咨商地位的模式仍然适用参与人权理事会的非政府组织。<sup>③</sup>

### (二) 与联合国新闻部建立联系

根据经社理事会第1297号决议，<sup>④</sup>非政府组织可通过一定程序，与联合国新闻部（Department of Public Information, DPI）建立联系，以在全世界范围内，尤其是基层宣传联合国的工作。此类组织被称为与新闻部建立联系的非政府组织（NGO associated with DPI）。

目前与新闻部建立联系的非政府组织约有1300个。<sup>⑤</sup>新闻部非政府组织科会定期就联合国工作向这些非政府组织进行通报，邀请其参加一年一度的非政府组织年会等。总的来看，与经社理事会咨商地位相比，这是一种更为松散的关系，没有严格的政府间进程<sup>⑥</sup>认定程序，而是由新闻部下设委员会进行认证。

① 联合国经社理事会第1996/31号决议，第7序言段。

② 联合国经社理事会第1996/31号决议，第41至54执行段。

③ 22 UN Human Rights Council, *Resolution 5/1: Institution-Building of the United Nations Human Rights Council*, UN Doc A/HRC/5/L.11.

④ 联合国经社理事会第1297号决议：E/1968/1297 (XLIV)。

⑤ “UN DPI/NGO Directory”，<http://esango.un.org/civilsociety/displayDPIsearch> (Last visited December 15, 2015)。

⑥ 联合国是一个由主权国家组成的政府间组织，由成员国组成的政府间机构作出决定的过程被称为政府间进程，也更具权威性。

### （三）参与联合国大会工作

近年来，非政府组织能否参与联合国大会工作，尤其是联合国大会高级别会议（high level meeting），成为非政府组织扩大参与联合国的一个矛盾焦点，并在联合国成员国之间形成“保留现行制度安排”与“扩大参与”两种不同主张。

由于《联合国宪章》规定由经社理事会与非政府组织建立咨商关系，因此联合国大会议事规则<sup>①</sup>未规定非政府组织的参与。近年来，联合国大会多次举办专题性的高级别会议。在举办相关高级别会议前，均会通过一个程序性决议（modality resolution），就会议主题、举办方式等作出规定。在此类决议中，非政府组织参与问题层出不穷，引发很大争议。

西方及拉美国家一般会要求在决议中加入请相关领域非政府组织出席的条款。对于已获经社理事会咨商地位的非政府组织，一般没有争议。对于未获咨商地位的非政府组织，主张维持现有制度安排的国家，则要求加入一个无异议条款（non-objection basis），即只有在所有成员国无异议时，方可核准此类组织申请，以加强审核。在这一条款是否应保留问题上，也就是会员国对于其不赞同的非政府组织参与是否具有否决权问题上，每一个程序决议的磋商都非常艰难。一些国家试图通过越来越多的决议，突破非政府组织不能参与联合国大会的既定规则，从而为下一步整体扩大参与打下伏笔。

### （四）参与联合国安理会工作

安理会是联合国六大主要机构之一，且是唯一一个其决议具有强制执行力的联合国机构。根据《联合国宪章》关于由经社理事会与非政府组织建立咨商关系的安排以及安理会的临时议事规则<sup>②</sup>，非政府组织不能直接参与安理会工作。然而，实践中却有很多变通的方式。

实践中，非政府组织参与安理会主要有三种方式。一是阿里亚模式（aria formula）。即当安理会审议某一问题时，如需要且在得到所有 15 个成员国同意情况下，邀请这一领域的某个非政府组织参加会议接受质询。二是安理会之友小组。这是非政府组织尤其是在纽约的非政府组织自发建立的、以专题分类的小组。每月安理会主席轮换时，他们会集体约见安理会主席进行对话，陈述其观点。主席一般会予以会见，听取其意见。三是撰写研究报告。许多有实力的大型国际非政府组织，在安理会审议的冲突或热点地区常年有人驻守，他们除自行开展人道主义援助工作外，会定期撰写研究报告，影响安理会决策及国际社会舆论。例如国际危机小组（International Crisis Group, ICG）有关非洲地区热点问题的研究报告很受某些安理会成员国青睐。笔者看来，这种参与是最实质性的方式之一。

### （五）参与联合国专门机构

联合国的专门机构根据其各自领域的特点，参照经社理事会第 1996/31 号决议，也纷纷作出与非政府组织建立联系的安排。如联合国教科文组织与非政府组织建立伙伴关系<sup>③</sup>，包括联系（associate

① 联合国大会议事规则：联大决议 A/520/Rev. 17。

② 安理会一直未曾通过正式议事规则，安理会临时议事规则：S/96/Rev. 7。

③ “Directives Concerning UNESCO’s Partnership with NGOs”，[http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=3313](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=3313)（last visited December 18, 2015）。

status) 等各种类别。

这里需要强调的是,联合国的专门机构,如联合国教科文组织、世界卫生组织、国际电信联盟、国际邮政联盟等,是在专业领域促进联合国工作的政府间组织,资金独立,向经社理事会及联合国大会汇报。这些组织尤其需要专业领域的非政府组织为其提供技术及专业服务,因而专门机构根据各自领域非政府组织的特点制定了相应的规则。

#### (六) 参与联合国发展机构工作

联合国发展集团(UN Development Group)是以联合国开发计划署(The United Nations Development Programme, UNDP)为龙头,着眼于在国家一级执行联合国的发展业务的机构,其资金来源几乎全部来自成员国的自愿捐助。

一定程度上,非政府组织与发展机构的关系是最为实质的,因为许多组织在驻地与发展机构共同执行项目或者直接受委托执行项目。尤其是一些传统的捐助国(traditional donor countries),会向发展机构提出项目执行由来自其本国或有其背景的国际非政府组织完成的要求,体现了发展机构“以捐助国为导向”(donor-driven)的工作模式。

#### (七) 参与联合国人权条约体系工作

笔者认为,在非政府组织参与的所有联合国工作中,人权领域可以说是最活跃、最政治化也最具争议的。这也许解释了经社理事会第1996/31号决议专门对人权组织申请咨商地位提出要求的原因,即须遵循《联合国宪章》的宗旨,追求增进和保护人权的目标。<sup>①</sup>决议中未对其它任何类别的组织作出如此专门的规定。

自联合国成立以来,共制定通过了九项核心人权条约,建立了监督条约执行的十个条约机构。<sup>②</sup>条约机构定期召开会议,审议缔约国提交的履约报告。在审议过程中,接受非政府组织提交的影子报告,并举行专门面向非政府组织的听证会。

需要指出的是,与前述几类参与最大的不同是,非政府组织参与人权条约机构工作没有统一的经过政府间进程制定的规则可循,缔约国几乎没有发言权。由专家组成的条约机构,如负责监督《公民权利和政治权利国际公约》的人权事务委员会等,有权通过各自的工作方法(methods of work),<sup>③</sup>自行决定非政府组织的参与方式,不论是信息的采集、影子报告上网还是公开的质询等各个环节。在此前进行的联合国大会人权条约体系改革进程中,<sup>④</sup>包括中国在内的部分联合国成员国曾尝试对这一状况进行改进。但由于九项人权条约在通过后所建立的审议模式在一定程度上已形成各自的法律体系,联合国大会对条约机构工作方式的改变存在法律上的管辖权问题(jurisdiction):即以联合国所有会员国组成的联合国大会,是否有权对一个国际条约的监督机构进行约束?由于联合国大会会员国未必是某一条约的缔约国,因而存在法律能力(legal competence)

① 联合国经社理事会第1996/31号决议,第25执行段。

② 《监督核心人权条约》,联合国人权高专办网站, <http://ohchr.org/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>, 最后访问时间:2015年12月15日。

③ UN HRC, *Decision on Working Methods*, UN Doc A/57/40 vol I Annex III B.

④ “Strengthening and Enhancing the Effective Functioning of the Human Rights Treaty Body System”, <http://www.un.org/press/en/2012/ga11209.doc.html> (last visited December 15, 2015).

问题。<sup>①</sup> 不过，笔者认为，至少，涉及条约解释和发展的实质性事项，最有决定权的应是缔约国大会，条约机构在这方面的的工作应有慎重态度。

在此有必要提一下联合国《残疾人权利国际公约》建立的非政府组织参与模式。在《残疾人权利国际公约》起草过程中，由残疾人组织联合组成的国际残疾人核心小组（International Disability Caucus）<sup>②</sup> 参与了公约特设委员会的谈判过程。该公约生效后，残疾人组织还参与一年一度的缔约国大会。应当说，不论是公约谈判过程，还是缔约国大会，过去对于非政府组织而言都是“禁区”。而上述两步构成了非政府组织参与联合国工作及国际人权条约实践的双重突破。<sup>③</sup>

### 三 非政府组织参与联合国的未来趋势

10年前，也就是联合国成立60周年之际，时任联合国秘书长安南向联合国大会提交了题为“我们人民：民间社会、联合国和全球治理”的报告。<sup>④</sup> 这是安南任命的由巴西前总统卡多佐领导的专家小组撰写的报告，又称“卡多佐报告”。

报告对非政府组织在多极化世界中的重要作用及与联合国的关系进行了全面的论述，对其参与联合国的各项原则、决议和实践以及秘书处有关部门的组织结构和工作方法进行了全面的梳理，提出了非政府组织全面扩大参与联合国的政策建议，主要包括下述方面：

联合国首先应高度重视包括非政府组织在内的多元利益相关方参与，对这种伙伴关系加大投入；应当优先在国家一级鼓励非政府组织参与，鼓励联合国发展机构加强与非政府组织合作，让非政府组织参与实施驻地项目；安理会应更多听取非政府组织尤其是国际非政府组织意见，了解冲突地区的社会根源及后果，安理会特派团应加强与非政府组织对话；在制度安排上应突破《联合国宪章》确立的经社理事会范畴以及经社理事会第1996/31号决议建立的制度安排，改由联合国大会下设的总务委员会（General Committee）负责非政府组织资格审查，秘书处发挥更大作用，只有在会员国存在不同意见时才开展正常业务工作，以尽可能减少审核进程中的“政治化倾向”，鼓励非政府组织通过建立网络加强内部管理和自我约束；在机制上建议秘书长办公厅增设一个高级别职位，帮助领导和管理改革进程，同时加强与各方的沟通对话；财务上设立一个特别基金，以增强发展中国家非政府组织参与联合国政治审议进程和各项发展业务的能力等。

“卡多佐报告”可谓迄今为止联合国有关非政府组织与联合国的关系，最为全面的研究及政策报告。10年之后，该报告的一些分析和论述仍然毫不过时：“民间社会的出现确实是当代具有里程碑意义的事件之一……问题不是联合国希望如何变化，而是联合国应当如何应对这一变化……虽然政治的实质正在全球化，但是政治的进程却没有全球化……。”

① J. Morijn, “UN Human Rights Treaty Body Reform towards a Permanent Unified Treaty Body”, <http://www.civitas.org/pdf/untreatyreform.pdf> (last visited October 5, 2015).

② 后演变为国际残疾人联盟（International Disability Alliance, IDA）。

③ [印] Amita Dhanda: 《一部新人权词典的建立：〈残疾人权利公约〉》，陈芳芳译，载张万洪主编：《残障权利研究》（第1卷），社会科学文献出版社2014年版，第317—330页。

④ *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations*, UN Doc A/58/817。报告使用的“民间社会”（civil society）应是一个非常广泛的概念，包含非政府组织、私营部门、议会等。

“卡多佐报告”出台后，支持及反对的声音同样强烈。支持观点认为，非政府组织扩大参与联合国已是世界多极化趋势下联合国与时俱进的必然之举，在规则上突破经社理事会的范畴势在必行。反对观点则强调，联合国是政府间性质，不论非政府组织的力量如何发展，这一性质不应改变；而且有关非政府组织参与突破至联合国大会的建议涉及对《联合国宪章》的修改，是“危险的举动”。根本上，国际法是由政府间进程制定，非政府组织在其中的地位是不清晰的。

巴西以“卡多佐报告”为契机在联合国大会提出了一个关于改革非政府组织参与联合国的决议草案，受到一些国家的抵制，最终无果而终。究其原因，报告提出的制度改革建议，尤其是将非政府组织的参与扩大至联合国大会，并由联合国大会负责审核，涉及对《联合国宪章》第71条进行修订。这绝不仅仅是非政府组织领域的改革问题了，成员国会将其与安理会改革挂钩，阻力极大。

然而，报告中一些建议需要成员国核准（inter-governmental process），一些建议涉及的问题属于秘书长职权范围，秘书处即可直接推行。回顾过去10年联合国在这一领域的实践，虽然相关规则及制度安排没有根本变化，但实践的步伐远远超过了规则的演变。主要趋势反映在如下方面。

### （一）扩大参与是趋势

从10年前“卡多佐报告”的论述与建议，到当前非政府组织在联合国的参与实践，尽管规则正在演变而尚未实质性突破，但非政府组织不断扩大参与联合国工作，是各方公认的事实，很难有成员国公然站出来反对。与此同时，在非政府组织参与问题上，各国的立场各有不同，“各取所需”。总之，扩大参与是趋势，只是何时扩大、如何扩大的问题。同时，任何扩大参与的改变都应以维护《联合国宪章》宗旨为原则，以维护联合国作为政府间国际组织的性质为前提，否则难以得到成员国广泛支持。

### （二）相互交织是趋势

2005年联合国首脑会议确定了联合国工作的三大支柱，安全、发展、人权。10年过去了，这三个领域的工作呈交织态势往前推进，尤其是人权向前两个领域的渗透趋势尤为明显。联合国人权事务高级专员办事处及其办公室，经常向安理会就热点地区人权状况通报情况，并向安理会维和特派团派驻人权官员。联合国发展集团倡导以“人权为基础的发展”（human rights based approach to development）作为工作准则。随着联合国人权理事会的建立，其审议的人权问题呈专业化趋势。<sup>①</sup>此外，获得联合国经社理事会咨商地位有一般、特别、载入名册三类。绝大多数组织属于特别类，即经济和社会领域的专业类非政府组织。三大支柱的交织，为专业类组织在各个领域参与提供了多种渠道。

值得注意的是，上述趋势的交织发展，也提出了非政府组织在国际法中的地位问题，即一个“突出的国际法理论困境”：国际非政府组织在现行国际法体系中尚不具有国际法律的人格，但在实践中已经具有了一定的国际法律地位。联合国经社理事会咨商地位等制度性安排，正是上述实践的突出表现。<sup>②</sup>随着非政府组织不断扩大参与联合国，这一制度性安排会给非政府组织的国际法地位问题带来怎样深远的影响，有待观察。

<sup>①</sup> 关于联合国改革的参考书目可见 <http://www.un.org/Depts/dhl/reform.htm>，最后访问时间：2015年12月15日。

<sup>②</sup> 参见孙海燕：《国际非政府组织国际法地位问题研究》，西南政法大学2008年硕士学位论文。

#### 四 中国非政府组织参与联合国的几点建议

在非政府组织不断扩大参与联合国的大趋势下，中国的非政府组织也日益活跃在联合国舞台上，并开始发挥积极的作用。非政府组织积极参与联合国，包括符合条件的非政府组织申请联合国经社理事会咨商地位，或者以其它适当的方式积极参与联合国活动。结合本文前述内容，笔者对中国非政府组织参与联合国提出几点建议。

一是积极申请联合国经社理事会咨商地位。考虑到目前获取经社理事会咨商地位仍然是非政府组织参与联合国的主渠道，且具有辐射效应，未获咨商地位的组织可首先考虑申请咨商地位。<sup>①</sup>一般来说，在本国合法登记满2年的、从事符合《联合国宪章》宗旨尤其是尊重联合国成员国领土主权完整、与联合国经济社会理事会工作领域相关的组织，即有资格申请。申请书可在网上填写提交，由秘书处进行初审。实际操作中，在每年5月前完成网上提交的组织，如果秘书处初审合格将列入次年联合国非政府组织委员会审议议程。委员会每年1月召开届会，5月召开续会，其审议结果将提交经社理事会于每年4月、7月分别进行核可。也就是说，一个符合条件的组织在5月提交的申请，如顺利通过审核，将最快于次年4月获得咨商地位。当然，因为不符合条件或未能及时回答委员会提出的问题，其申请被搁置数年的组织也有很多。

从非政府组织委员会工作情况看，一个组织除须符合提出申请的必要条件外，在填写申请表时要特别注意下述问题：非政府的组织性质，资金来源、使用情况尤其是管理费用的比例，国际性组织设立国家会员的情况及有关表述，行文中应使用联合国的标准语言（UN terminology）等。提交的有关登记材料、人员组成情况等都要属实。申请被列入议程后，委员会成员国可能对申请组织提出问题，届时要与秘书处保持密切联系，及时回答相关问题。必要时可派人前往联合国总部进行陈述，回答委员会质询。申请在经社理事会核可后，联合国秘书处将书面通知有关组织，此后即可正式以获得联合国经社理事会咨商地位的组织开展活动。

二是积极申请与新闻部建立联系的非政府组织资格。如前所述，与新闻部建立联系是非政府组织参与联合国较为松散的方式。其申请程序相对简单。<sup>②</sup>非政府组织在网上提交有关材料后，由新闻部非政府组织关系处进行初审，然后提交新闻部下设委员会审核，通过后即通知有关非政府组织。需要指出的是，一个组织可同时获得经社理事会咨商地位和与新闻部建立联系的非政府组织资格，也可只有其一，但前者能够确保非政府组织参与联合国有关会议的资格，后者参与范围要小得多。

三是发挥专业优势，以灵活多样的方式参与。获得经社理事会咨商地位的组织可以参与有关会议、发言、提交书面材料或者在正式会议时举行边会。除此之外，非政府组织发挥自己的专业领域优势，撰写研究报告、发起与联合国工作相关的倡议、游说政府或对某一政府间谈判或公约谈判施加影响、参与联合国驻地一级的项目执行。如联合国涉及安全、发展的许多工作，都是通

<sup>①</sup> 要了解相关申请程序及具体要求，可前往联合国经社理事会非政府组织处网站：“Consultative Status with ECOSOC”，<http://www.un.org/ecosoc/ngo> (last visited December 15, 2015).

<sup>②</sup> 有关规定详见联合国新闻部网站说明，“DPI NGO application”，<http://outreach.un.org/ngorelations/membership/application> (last visited December 15, 2015).

过维和特派团和驻地机构与非政府组织联手完成。上述灵活多样的参与方式，未必需要获得咨商地位，但非政府组织在某一专业领域的建树，国际交往的能力，对联合国议题、方案或项目的了解，都至关重要。

上述三点仅是思路性建议，并不代表非政府组织参与联合国的全部方式。对联合国实质性的参与，最核心的要求还是非政府组织自身的能力建设。这种能力也是在不断的国际交往中锻炼出来的。客观地说，中国自恢复联合国席位以来，在政府层面的参与也是经历了一个逐渐活跃在联合国舞台上，日益发挥重要作用的过程。中国非政府组织的参与起步要晚得多，更加深入的参与需要时间，更需要大量的投入和政府的大力支持，包括人力、财力、能力建设等各个方面。<sup>①</sup>

## 五 结论

本文从历史沿革、当前实践、未来趋势等三个方面论述了非政府组织参与联合国的历史、现状及未来，并对中国非政府组织的参与情况进行了简要论述，指出非政府组织扩大参与联合国是趋势，实践中参与程度的扩大已经远远超越法律规则的进步的程度。对此，中国在政府层面、民间层面均应作好应对准备，这既是顺应多极化、全球化趋势下时代的潮流，又是顺应中国国内社会组织发展的需要，更是中国国际化进程的重要组成部分。回顾过去的10年，笔者目睹了中国非政府组织对联合国的参与不断深入，也深信在未来中国非政府组织参与联合国及国际事务前景广阔。

## The History, Current Arrangements and Future of Non-governmental Organizations' Participation in the Work of the United Nations

*Li Xiaomei*

**Abstract:** 2015 marks the 70<sup>th</sup> Anniversary of the United Nations. The Non-governmental Organizations (NGOs), as the more and more important non-state actor in international relations, are more and more active in the United Nations. This article analysed the legal basis of NGO's role based on the Charter of the United Nations as well as its binding resolution ECOSOC/1996/31, and current arrangements, to explore the future trend of NGO's participation in the work of the United Nations, and touched upon its implications to NGO's legal status in international law. It also offered practical proposals for Chinese NGOs to participate in UN's work. It concluded that, in the backdrop of economic globalization and multilateralism in international relations, NGOs will play a more important role in UN. China should be well prepared to such a trend, as well as Chinese NGOs.

**Keywords:** the United Nations, Non-governmental Organizations, Consultative Status

(责任编辑: 郝鲁怡)

<sup>①</sup> 参见柳华文:《论加强中国在人权领域的公共外交》,载《人权》2015年第4期,第56—72页。