



国际非政府组织准制裁的合法性边界研究

张方建*

摘要：国际非政府组织（INGO）凭借组织优势和专业性，通过制定行业标准、实施认证机制、影响公众认知等手段逐渐在特定领域形成话语权垄断。准制裁是 INGO 针对其认为存在违规行为的特定对象作出的强制性惩戒决策，虽与传统制裁有着本质区别，却能产生类似的实际效果。基于组织行为理论和制度理论，INGO 准制裁的合法性边界可从内外两个面向进行考察。内部合法性边界着重检视准制裁是否符合政治中立、使命契合、代表正当、程序合规等核心标准。外部合法性边界的审视则强调准制裁受包括公私契约、国家主权反制工具、注册地领域法、国际规范在内的多维规制框架的约束。当前，INGO 准制裁的合法性争议凸显了非国家行为体权力扩张与法治缺位之间的矛盾。明确 INGO 准制裁合法性边界，既是规范 INGO 行为、维护国际秩序的需要，也是平衡全球治理效率与公平的关键。

关键词：国际非政府组织 问责治理 准制裁 法律规制 合法性边界

当前全球治理格局中，国际非政府组织（International Non-Governmental Organization，下称 INGO）凭借其显著的组织优势——包括可观的运作体量、创新的理论框架、专业的项目执行水平、充足的资金保障以及多元化的行动方案等——已然发展成为推动全球议题的重要力量。^① 这些组织曾被视为促进全球民主化进程的关键推手，以及对抗跨国精英集团的民间代表。^② 但近年来，学界开始反思 INGO 的实际代表性，质疑其究竟能在多大程度上维护广泛公众利益，又是否真正动摇了既有的权力结构。^③ 值得注意的是，以发达国家为基地的 INGO 在决策过程中常常弱化发展中国家的声音，研究者将这一现象归因为“国际体系固有权力差异与捐助方主导模式的必然体现”^④。更值得警惕的是，随着部分 INGO 在特定领域形成近乎垄断的话语权，叠加频发的组织管理丑闻，公众对其的认知已从早期的普遍推崇转变为深刻的信任危机。这种转变直接导致

* 张方建，南京大学法学院博士研究生。本文为国家社会科学基金西部项目“美国涉疆法案对中国企业的影响及法律应对研究”（项目编号：24XFX018）的阶段性研究成果。本文所有网络文献的最后访问时间为 2025 年 5 月 1 日。

① 参见〔美〕约翰·博尼著：《国际 NGO 发展与研究述评》，杨丽等译，载《中国非营利评论》2018 年第 1 期，第 26—28 页。

② See Patrizia Nanz and Jens Steffek, “Global Governance, Participation and the Public Sphere”, (2004) 39 *Government and Opposition* 314, pp. 314–335.

③ See Jan Aart Scholte, “A More Inclusive Global Governance? The IMF and Civil Society in Africa”, (2012) 18 *Global Governance* 185, pp. 185–206.

④ See Jonathan Murphy, “The World Bank, INGOs, and Civil Society: Converging Agendas? The Case of Universal Basic Education in the Niger”, (2005) 16 *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 353, pp. 353–374.

人们对 INGO 实施惩罚性准制裁措施的正当性基础产生质疑。本文首先将剖析 INGO 准制裁合法性争议的根源与研究价值,随后明确定义相关概念,最后通过考察 INGO 影响力扩张的实践路径与作用机理,全面探讨其准制裁行为的合法性限度。

一 问题的提出

国际非政府组织在跨国治理中扮演着关键角色,其重要职能包括建立、监督和实施国际专业规范等。这些由非国家行为体主导的规范体系构成了全球治理架构的重要组成部分。在某些情况下,主权国家为了获取特定权益,不得不接受这些组织制定的“强制性”规范。以国际体育领域为例,任何国家若想获得奥运会或世界杯等重大国际赛事的主办权,就必须严格遵循国际奥委会和国际足联等机构制定的各项规定。^① 部分国际非政府组织的影响力已经达到令人瞩目的程度。成立于 20 世纪 90 年代末的全球报告倡议组织 (Global Reporting Initiative, GRI),其制定的可持续发展报告框架已被全球 74% 的顶级跨国企业采用,累计产生近 3 万份标准报告。^② 在某些专业领域,由这些组织建立的质量标准或认证体系已成为行业公认的信用背书,甚至是商品流通的“必要”条件。以棉花产业为例,总部位于瑞士的良好棉花发展协会 (Better Cotton Initiative, BCI) 通过颁发认证证书,帮助棉农获得更广阔的市场准入。^③ 虽然这些标准体系在理论上遵循自愿参与原则,但当某个标准在行业内获得近乎垄断性的权威地位时,企业为维持正常经营往往不得不动接受,这种表面上的自愿实则已转化为实质性的强制。当国际非政府组织认定其成员或相关国家存在违规行为时,可能采取包括取消资格、暂停服务或终止合作等惩戒措施。这些带有明显惩罚性质的措施,其效果堪比国家间实施的正式制裁,因而可被视为“准制裁”行为。在特定行业占据主导地位的标准制定组织一旦对某企业作出负面认定,将导致该企业因无法满足采购要求而丧失大量商业机会,这种后果对相关企业而言可能是灾难性的。

随着国际非政府组织在跨国治理中的影响力日益扩大,特别是在制定和实施超越国家法律和国际法框架的行业标准方面,其准制裁行为引发的争议正不断升温。这种非国家行为体行使的惩戒权力,因其潜在的重大影响而引发了社会各界对其程序正当性、法律基础以及责任机制的深刻反思。深入探讨此类准制裁行为的合法界限是十分必要的,这主要基于以下 3 个关键考量。首先,缺乏约束的准制裁行为可能对国际经济秩序造成严重冲击。以国际贸易领域为例,某些掌握行业认证权力的组织若滥用其认证机制,可能导致合规企业被不公正地排除在供应链之外,造成难以估量的商业损失。其次,偏离初衷的准制裁行为往往与这些组织的崇高宗旨背道而驰。虽然这些机构通常标榜着保护人权、改善环境等崇高使命,但其决策过程常受到多方利益相关者的牵制,包括资助方、服务对象、内部管理层、政治机构等。当这类组织基于非公益目的实施惩戒时,实际效果可能与其宣称的社会价值产生严重背离。最后,更值得警惕的是,带有“背后目

① See Paul Emery, “The Bidders’ and Promoters’ Perspectives”, in Milena M. Parent and Jean-Loup Chappelet (eds.), *Routledge Handbook of Sports Event Management* (Routledge, 2017), pp. 21 – 42.

② See “GRI and Sustainability Reporting”, Global Reporting Initiative (GRI) website, www.globalreporting.org/information/sustainability-reporting/Pages/gri-standards.aspx.

③ See “Training Farmers: Capacity Strengthening”, Better Cotton Initiative (BCI) website, <https://bettercotton.org/what-we-do/training-farmers-capacity-strengthening/>.

的”的准制裁可能会严重误导公众判断。调查显示，国际非政府组织在公众信任度方面已超越商业机构，远高于政府和媒体。^① 这种信任优势可能导致即使是不合理、不合规的组织决定，也能获得不明真相的公众支持，使受影响方陷入更为不利的处境。因此，无论是为了维护健康的市场环境，还是确保这些组织恪守其成立宗旨，都有必要明确界定其准制裁行为的合法边界。若无明晰有效的约束机制，在特殊利益集团的影响下，这些组织很可能逐渐背离服务公众的初衷，进而沦为特定势力的代言工具。

二 INGO 准制裁的概念厘定

（一）INGO 准制裁的性质、内涵与定义

国际非政府组织与一般非政府组织的本质区别在于其跨国属性，这类组织是在全球范围内运作的非官方、非营利性实体。^② 在各类国际事务中，INGO 的参与度与日俱增，其中一些具有百年历史的知名组织如国际红十字委员会、国际奥林匹克委员会等，更是在全球议题中持续发挥着举足轻重的作用。当前国际局势日趋复杂，各国间制裁措施频出。部分 INGO 也作出了一些具有“制裁特征”的行为。比如，包括国际排球联合会、国际滑冰联盟和国际足联在内的多个体育组织对俄罗斯出台了参赛禁令。^③ 这类由非国家行为体实施的、形式上类似国家制裁但性质迥异的惩罚性措施，可被界定为“准制裁”行为。

INGO 实施的准制裁本质上是该组织对特定对象采取的一种决策行为。而依据决策行为对目标对象产生的不同影响效果，可将其划分为倡议性决策、羞辱性决策及惩戒性决策。倡议性决策主要指 INGO 为推动企业、行业或国家向积极方向转变而提出的各类指导性意见或建议，这类决策通常保持中立立场，不包含任何价值评判。当 INGO 认定某实体存在违规行为时，通过公开声明点名批评并借助媒体扩大影响的声誉施压策略，学界称之为点名羞辱，相关决策即属羞辱性决策，其核心在于通过损害目标对象的社会评价来促进行为修正。惩戒性决策虽然与羞辱性决策目标相近，但实施方式截然不同，主要表现为对会员或合作伙伴采取资格限制、服务终止等强制性措施，以此施压促使其行为符合组织预期。

结合实施目的与效果，INGO 准制裁应归类为惩戒型决策范畴。这类措施既不同于单纯的舆论谴责，也区别于一般性建议，虽非国家层面的正式制裁，却能产生类似的实际效果。具体而言，INGO 准制裁不仅包括舆论谴责，还涉及取消国际认证、终止合作项目、列入负面清单等实质性手段，使受影响对象同时承受道德舆论压力与实质性利益损失（包括直接经济损失与潜在发展机会丧失），最终迫使其行为改变。因此可将 INGO 准制裁定义为：国际非政府组织为惩戒其认为的违规行为并迫使目标对象作出符合组织愿景的改变，对会员或合作伙伴实施的包括权益剥夺、服务中止、合作终止及认证撤销等在内的强制性惩戒决策。另外，INGO 准制裁的决策基

① See “2018 Edelman Trust Barometer: Global Report”, Edelman website, <https://www.edelman.com/trust/2018-trust-barometer>.

② 参见信春鹰、张烨：《全球化结社革命与社团立法》，载《法学研究》1998 年第 3 期，第 110—120 页。

③ 参见《对俄制裁超 7000 项！一图看懂普京如何“亮剑”反制！》，澎湃新闻网，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_17189274。

础往往建立在该组织对特定现象的主观认知之上，带有一定程度的主观判断色彩。考虑到 INGO 实施准制裁的动机可能是复杂的，因此，遭受准制裁并不必然证明相关实体存在违法行为，而仅表明 INGO 对其行为提出了质疑，至于这种质疑是否客观公正，也不能仅凭 INGO 单方面主张，需结合具体事实、相关法律等进行全面评估。

（二）INGO 准制裁与传统制裁的异同辨析

顾名思义，准制裁是参照“制裁”而提出的一个新概念，因此要想准确理解 INGO 准制裁的内容、特征，需认真比较其与“制裁”的异同点，以此明确为何可以用“准”字。INGO 准制裁与传统制裁在形式和效果上存在一定的相似性，但二者的本质差异决定了“准”字的合理性。从行为主体来看，传统制裁通常由国家或政府间国际组织发起，具有鲜明的政治性和主权属性，而 INGO 准制裁的实施主体是国际非政府组织，其行为更多基于组织自身的章程或价值观，而非国家权力。这种主体性质的差异直接影响了行为的法律效力和强制性。国家制裁通常依托国内法或国际法授权，具有法律约束力，而 INGO 准制裁更多依赖于成员的自愿遵守或行业内的道德压力，缺乏强制执行力。

从目的和手段来看，传统制裁往往服务于国家的外交政策或安全目标，手段包括经济封锁、贸易禁运、资产冻结等，具有直接的经济或政治杀伤力。INGO 准制裁则更多出于道德或行业规范的考量，手段多为暂停会员资格、取消认证、拒绝参与国际活动等，其影响主要集中在声誉或特定领域的合作机会上。尽管某些 INGO 准制裁可能造成实际经济损失，但其力度和范围通常无法与国家制裁相提并论。此外，国家制裁通常针对国家或政府实体，而 INGO 准制裁的对象则大多更为具体，如企业、个人或非政府机构。在法律依据和程序上，传统制裁需遵循国际法或国内法的相关规定，程序上往往经过立法或行政机构的正式决策。INGO 准制裁则常基于组织内部的规则或决议，其程序相对灵活，但也可能因缺乏透明度而引发争议。并且，INGO 准制裁的主观性较强，其决策可能受组织内部政治或意识形态的影响，而国家制裁尽管可能带有浓烈政治色彩，但通常需符合更严格的法律标准。

“准”字的运用恰如其分地体现了 INGO 准制裁与国家制裁之间的微妙关系。“准”字既承认了 INGO 行为在效果上与“制裁”的类似性，又强调了其非官方、非政府的本质。这一概念区分有助于厘清国际社会中不同行为体的角色和影响力，同时为研究非国家实体的国际行动提供了新的理论视角。

三 INGO 发挥影响作用的路径与机制

在分析 INGO 准制裁的合法性边界之前，需首先厘清 INGO 参与社会治理的行动路径和影响机制。这一分析是理解 INGO 准制裁如何产生实际影响的理论基础，因为 INGO 的治理模式直接决定了其准制裁行为的运作逻辑和效力边界。

（一）INGO 扩展影响的行动路径

实践证明，INGO 凭借组织规模庞大、分布范围广泛、发展理念先进、管理能力成熟、专业

底蕴深厚、资金支持充足和行动策略灵活多样等优势，逐渐成为全球治理进程的重要推动力量。^① 随着经济全球化和区域一体化的深入推进，INGO 越来越多地在国际和区域治理领域扮演着核心角色。^② 根据治理场景不同，INGO 在扩展其影响力至其他国家或地区时通常选择以下 3 种行动路径（图 1）。

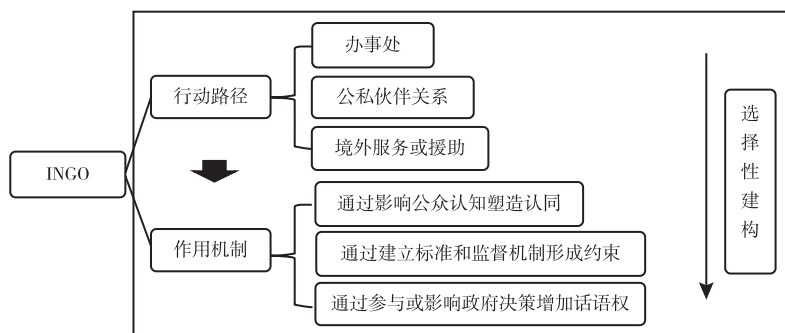


图 1 INGO 的行动路径与作用机制

一种是在东道国设立分支机构，通过与当地政府直接合作、支持本土 NGO 等方式，作为“主导者”将其母国业务和活动拓展至东道国当地。而且它们经常利用资金和技术援助来操纵当地民众意见、形成政治力量、引导政府决策，甚至输出西方价值观，暗中推广西式民主。^③ 例如，2015 年发生在柬埔寨的茶润水电大坝工程抗议事件，实则是一起 INGO 操控当地 NGO 干预在建项目的典型案例。^④ 另一种是，INGO 不在东道国设立办事处，但基于“东道国政府确定的框架”，通过签订合同或共同设立一个实体，与东道国建立跨国公私伙伴关系，选择被动性“入场”与依附性“运作”，以“遵从者”或“合作伙伴”的角色参与当地的治理活动，从而获得当地的身份认同与合法性地位。^⑤ 举例来说，国际奥林匹克委员会与东道国政府间的合作关系便是一种通过设立实体而形成的跨国公私伙伴关系；世界反兴奋剂机构（World Anti-Doping Agency, WADA）是国际奥委会下设的独立机构，它拥有法人资格，其成立也是为了实现上述跨国公私伙伴关系。^⑥

还有一种是在母国合法设立，既不在他国设立办事处，也不与他国建立伙伴关系，而是通过在国际层面为他国企业、个人等提供服务、援助，间接参与国际或区域治理。例如，全球报告倡议组织是一家与企业、投资者、政策制定者、民间组织等合作，为全球企业和其他实体提供可持

① 参见〔美〕约翰·博尼著：《国际 NGO 发展与研究述评》，杨丽等译，载《中国非营利评论》2018 年第 1 期，第 22—53 页。

② 参见谢舜、李岚睿：《INGO 参与东南亚区域治理的“本土化”路径——基于资源依赖理论视角》，载《广西大学学报（哲学社会科学版）》2021 年第 3 期，第 101—108 页。

③ 参见张勇安、刘海丽：《国际非政府组织与美国对缅外交——以美国国家民主基金会为中心》，载《美国研究》2014 年第 2 期，第 21—33 页。

④ 参见郭延军、任娜：《湄公河下游水资源开发与环境保护——各国政策取向与流域治理》，载《世界经济与政治》2013 年第 7 期，第 136—154 页，第 160 页。

⑤ 参见郭占锋：《被动性“入场”与依附性“运作”：对一个国际 NGO 在中国工作过程的社会学分析》，载《中国农业大学学报（社会科学版）》2012 年第 1 期，第 51—60 页。

⑥ 参见熊任翔、蒋新苗：《公私合伙关系中非政府国际组织的国际法主体地位》，载《求索》2010 年第 7 期，第 165—166 页。

续发展报告标准的 INGO。虽然该组织没有在中国设立办事处，但其服务区域覆盖大中华地区。比如，2020 年，深圳市质量协会联合 TUV 南德意志集团，在全球报告倡议组织的支持下成功举办了可持续发展信息披露热点话题线上研讨会；香港交易所则推荐或要求其上市公司在制定环境、社会和治理（ESG）报告时，要以 GRI 标准为基础。^① 除行动路径具有特殊性外，INGO 对相关实体施加影响的作用机制也具有一定规律性。

（二）INGO 施加影响的作用机制

在国际关系中，INGO 通过 3 种主要机制（图 1）对公众、民间社会组织、政府，甚至联合国施加影响。首先，通过影响公众认知塑造认同。在全球治理体系中，公众的价值观和认识水平能对国际事件舆论，甚至一国家对外政策产生显著影响。INGO 招募的志愿者和成员一般来自民间。INGO 凭借其深厚、广泛的社会资本和群众基础，能够深入地了解基层、民间现实情况，进而影响民众对特定问题的看法和行为。^② 作为传播文化和价值理念的媒介，INGO 往往在培养民众价值观和社会认识教育方面投入大量工作，因此其常常有能力改变国际关系参与者的价值观念，甚至影响其决策。而且，由于 INGO 具有中立、非政府以及公益属性，与民众关系极为密切，它倡导的观念更容易被广泛接受。面对公共领域的疑难问题，INGO 所具有的国际化特征使其更有能力激发公众讨论，提高民众对公共问题关注度，以便呼吁和倡导解决公共问题。此外，随着社交媒体的多元化发展，INGO 常常利用这些平台建构全球舆论网络，更便捷地与各国公众沟通，进而形成跨国影响力。

其次，通过建立标准和监督机制形成约束。鉴于 INGO 的专业属性，其可以通过建立国际标准和管理制度、推动国际规则制定等途径来引导或限制相关国际行为体的政策和行动。一些 INGO 还常常通过确立特定行业的规范和准则，来实现其在国际治理中的任务和中心目标。例如，在标准化领域具有广泛影响力的非政府性标准化专门机构——国际标准化组织（ISO）所制定的 ISO14000 系列标准就是一套旨在规范和影响全球企业和社会组织环境行为的非官方环境管理标准文件。通过适用这些框架性标准，可以提高企业和社会组织的环境保护意识、管理效能以及保障措施，有助于推动全球环境质量提升。^③ 同时，INGO 还可以对相关政策的制定、实施情况发挥监督作用，并关注政府间国际协定的遵守情况，确保相关领域的国际协定与标准得到有效的执行和落实。

最后，通过参与或影响政府决策增加话语权。INGO 在传播和提供专业知识方面发挥着日益重要的作用。它们依托跨国科学家群体开展科学研究和政策评估工作，不仅能为政策制定和国际磋商提供科学和技术支持，在某些情况下甚至能作为政策顾问直接介入政府间的谈判。^④ 例如，1973 年《濒危野生动植物种国际贸易公约》就是基于世界自然保护联盟（International Union for

① 参见《TUV 南德携手 GRI、深圳质协解析可持续发展热点话题》，美通社网，<https://www.pnasia.com/story/282742-1.shtml>。

② See Luke Desforges, “The Formation of Global Citizenship: International Non-governmental Organizations in Britain”, (2004) 23 *Political Geography* 549, pp. 549 – 569.

③ See “Environmental Management: The ISO 14000 Family of International Standards”, ISO website, https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/theiso14000family_2009.pdf.

④ 参见李昕蕾、王彬彬：《国际非政府组织与全球气候治理》，载《国际展望》2018 第 5 期，第 136—156 页，第 162 页。

Conservation of Nature, IUCN) 拟定的草案而诞生的。^① 此外, INGO 亦能对联合国等政府间国际组织的决策产生影响。当前, 越来越多的 INGO 开始主动或受邀参与联合国筹办的一系列活动, 包括国际会议、政策制定与实施过程等。以 INGO 参与气候治理为例, 从 1995 年第一届气候大会至 2013 年第十九届气候大会, INGO 参与数目从 176 家持续增加至 1758 家。^② 这一数据趋势表明, INGO 的活动范围和话语空间正在逐步扩大。在这一控制政策结果和发挥政治影响力的机制中, INGO 一般通过传播专业咨询、引导公共舆论、提出政策倡议以及参与示威活动等手段, 向各国政府或联合国等政府间组织表达其对国际事务的见解与建议, 从而对政策的形成过程产生影响。

综上, INGO 通过精心策划并实施一系列复杂而多元的行动策略, 成功地从塑造公众观念和认知这一基础层面入手, 逐步深入到为国家、国际组织决策提供实质性支持的层面, 并进一步延伸至直接参与国际重要事务的决策进程, 不仅在全球治理进程中扮演了重要角色, 更在国际舞台上积累了不可忽视的作用、话语权和影响力。它们如同国际社会的“隐形推手”, 在幕后影响着诸多国际事务的走向和结果。因此, 深入剖析 INGO 准制裁的合法性边界, 不仅是对 INGO 行为逻辑的全面理解, 更是维护国际秩序公平、稳定与可持续发展的重要一环。INGO 准制裁合法性边界的分析并非孤立存在, 而是深深植根于 INGO 发挥影响作用的路径与机制之中。从 INGO 扩展影响的行动路径来看, 无论是通过设立分支机构、建立跨国公私伙伴关系, 还是通过国际层面提供服务与援助, INGO 都在不断地拓展其影响范围和深度。这些行动路径不仅为 INGO 积累了丰富的资源和网络, 也为其准制裁行为的实施提供了多样化的手段和渠道。同时, 从 INGO 施加影响的作用机制来看, 无论是通过影响公众认知塑造认同、建立标准和监督机制形成约束, 还是通过参与或影响政府决策增加话语权, INGO 都在不断地巩固和扩大其在国际事务中的影响力。这种影响力的积累和运用, 直接关系到 INGO 准制裁行为的合法性和有效性。因此, 在接下来的深入分析中, 合法性边界的剖析维度与观察视角将紧密依托于 INGO 发挥影响作用的路径与机制, 尽管这种内在联系并非一目了然, 却贯穿于整个分析框架。

四 基于 INGO 影响机制的准制裁合法性边界分析

萨奇曼 (Suchman) 认为, 组织合法性强调的是在特定社会构建的规范、信念和价值体系内, 人们对于某个组织行为的适当性、可接受性所形成的共同理解和预期。^③ 从制度理论的观点出发, 斯科特 (Scott) 指出, 合法性并非可供交易的商品, 而是体现为一种与现行规则体系、法律条文或社会规范价值相协调的存在状态, 抑或是展现与特定文化认知模式的内在一致性。^④ 当国际非政府组织认定某些实体存在违背既定规范的行为时, 其所采取的准制裁作为一种具有“杀伤力”的合规保障手段, 本身必须是不逾越合法性边界的。鉴于 INGO 的活动涉及内部运作和外部行动两个层面, 要全面评估其准制裁的合法性边界, 较合理的分析策略是从内外两个维度进行考察 (图 2)。

① See Robert Boardman, *International Organization and the Conservation of Nature* (Palgrave Macmillan, 1981), pp. 80–97.

② See Naghmeh Nasiritousi, *Shapers, Brokers and Doers: The Dynamic Roles of Non-State Actors in Global Climate Change Governance* (Linköping University Electronic Press, 2015), p. 15.

③ See Mark C. Suchman, “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches”, (1995) 20 *Academy of Management Review* 571, p. 578.

④ 参见邓燕华:《社会建设视角下社会组织的情境合法性》, 载《中国社会科学》2019年第6期, 第149页。

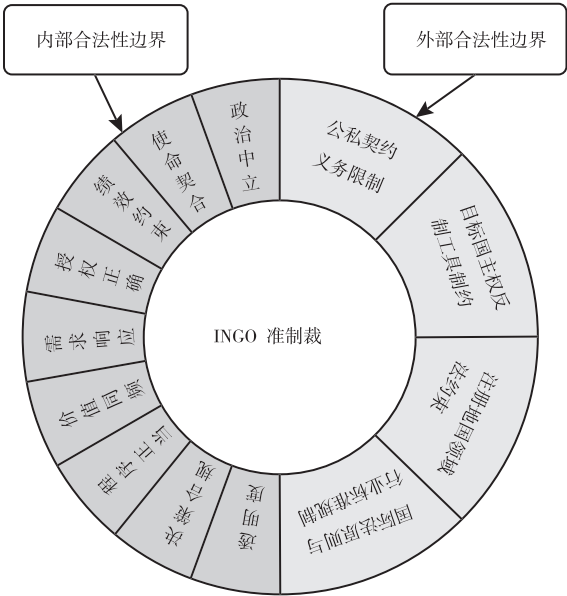


图2 INGO 准制裁合法性边界

（一）INGO 准制裁的内部合法性边界

要界定 INGO 准制裁的内部合法性边界，须建立与其实际运作相匹配的独特标准。传统政治学和国际法理论中，合法性通常强调公民授权、国际承认或国际规范遵循等要素。但 INGO 与国家具有根本区别，其成员基于自愿加入，既不具备公民与政府间的权利义务关系，也不受普遍性国际条约的约束，国际法理论中的合法性概念对其只具有借鉴意义而无强制性。基于组织行为理论，可以将内部合法性边界理解为 INGO 自我评估并向社会证明其行为正当性的内在尺度，即确保其运作方式符合基本的道德准则。^① INGO 可以通过制定内部行为规范来创建自己的道德准则，但这些准则必须接受外部监督，以确保其达到社会公认的道德基准。^② 在应用内部规范时，不能只停留在文本层面，还要将这些标准与其实际行为联系起来。^③

1. 政治倾向与利益关联：偏离非政府中立特征将致内部合法性折损

国际非政府组织准制裁行为一旦被政治化，其合法性就会遭到根本性质疑。作为全球治理体系的重要参与者，这些组织往往以道德卫士自居，但其实际运作却往往难以摆脱地缘政治的影响。联合国作为最具代表性的国际机构尚且无法完全保持中立，有实例表明其对成员国的批评是有倾向性的，某些人权侵害事件被刻意忽视，而另一些则被放大处理。^④ 联合国这种公信力极强的国际组织都会受到政治的影响，人们不禁思考，那些标榜“独立公正”的 INGO 决策是否真的

① See Takumi Shibaike *et al.* , “The Stories They Tell: What INGO Mission Statements Reveal about Their Authority”, (2023) 37 *Global Society* 23, pp. 23 – 50.

② See Vivien Collingwood and Louis Logister, “State of the Art: Addressing the INGO ‘Legitimacy Deficit’”, (2005) 3 *Political Studies Review* 175, pp. 175 – 192.

③ See Sarah S. Stroup and Wendy H. Wong, “Leading Authority as Hierarchy among INGOs”, in Ayşe Zarakol (ed.), *Hierarchies in World Politics* (Cambridge University Press, 2017), pp. 175 – 197.

④ 参见《巴以冲突：联大以压倒性的多数通过决议，要求立即实行人道主义停火》，联合国新闻网，<https://news.un.org/zh/story/2023/12/1124892>。

能完全摆脱政治因素的干扰？一个不容忽视的事实是，当前在国际社会掌握话语权的大型 INGO 绝大多数源自全球北方。^① 尽管它们极力强调自身的非政府属性和中立原则，但其价值取向、评判标准乃至资金链条都与西方政治利益深度绑定。^② 某些组织甚至直接接受政府资助或与情报机构存在隐秘联系，悄悄地成为西方国家推行“软实力”外交的政治工具。以瑞士良好棉花发展协会为例，其财务报告显示，该组织主要依赖美国国际开发署、德国国际合作机构等具有官方背景的基金会的资金支持。^③ 这种经济上的依附关系，难免会影响其决策的客观性。当这些组织以环保、人权等高尚名义实施准制裁时，其背后往往可能隐藏着更复杂的政治算计。它们可以通过发布行业标准、认证体系或黑名单等方式，对特定国家的关键产业实施精准打击。这种手段比传统贸易壁垒更为隐蔽，既能规避 WTO 等国际规则的约束，又能达到遏制竞争对手的目的。当 INGO 准制裁成为披着道德外衣的经济干预措施时，其不仅扭曲了正常的国际贸易秩序，也彻底暴露了某些国际非政府组织所谓“非政治化”宗旨的虚伪性。更值得警惕的是，国际社会目前缺乏对 INGO 决策的有效监管机制。这些组织游走于国际法的灰色地带，无需像政府间组织那样接受多边监督。这种制度真空使得它们能够以“民间机构”的身份，行使近乎“准行政”的权力。当国际非政府组织的“道德评判”沦为地缘政治博弈的棋子时，其准制裁的合法性基础也就荡然无存了。

2. 使命契合与绩效约束：目的合法性边界双重维度下的内部正当性基准

国际非政府组织在实施准制裁时，必须严格确保此类行为具有目的正当性，即符合目的合法性。这包括两个关键维度。首先，准制裁必须与该组织的核心使命保持高度契合，这一契合性本质上构成了其行动合法性的基石。INGO 的使命不仅是其创立的初衷，更是其持续运作与发展的根本支撑，任何准制裁行为的动机与目标都必须深深植根于这一使命之中。一旦行动目的偏离了既定使命，不仅意味着其原本旨在达成的正当目标化为泡影，更将直接动摇其行动合法性的根基。例如，若一家致力于人道救援的 INGO 突然转向针对某些企业实施经济限制，这种明显的使命偏离无疑将引发对其行动正当性的广泛质疑。其次，INGO 的准制裁行为还需经受绩效标准的严苛检验，这一标准聚焦于其实现正当目的的实际成效与效率，是衡量其合法性的另一重要标尺。^④ 绩效评估不仅关注 INGO 决策过程的质量，更深入到行动带来的具体产出、长期结果以及广泛的社会影响。^⑤ 在衡量准制裁实现正当目的的程度时，侧重于考察 INGO 决策所直接促成的可量化成果，^⑥ 比如一家专注于生态保护的 INGO 宣布已成功推动签署了一项覆盖广袤森林的保护协议，并助力多家大型企业采纳了对环境友好的经营策略，^⑦ 这样的成就无疑是对其行动成效的有力证明。而当本该专注于助农的 BCI 对一些企业实施准制裁导致许多农户的棉花销路受限

① 参见王宏伟：《社会运动视角下西方 NGO 的民主输出与“颜色革命”》，载《学术探索》2018年第5期，第50—55页。

② 参见李昕蕾、王彬彬：《国际非政府组织与全球气候治理》，载《国际展望》2018年第5期，第136—156页，第162页。

③ 参见刘俊梅：《抵制与反制：反外国制裁法境外实体的法律适用——以“新疆棉事件”的法治破局为例》，载《吉首大学学报（社会科学版）》2023年第6期，第103—112页。

④ See Sue Cavill and Mu Sohail, “Increasing Strategic Accountability: A Framework for International NGOs”, (2007) 17 *Development in Practice* 231, pp. 231–248.

⑤ See Jonas Tallberg and Michael Zürn, “The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework”, (2019) 14 *The Review of International Organizations* 581, p. 592.

⑥ See Alice Hengevoss, “Nonprofit Management Researchers’ Reconceptualization of Comprehensive INGO Accountability: Toward an Institutional Logics Approach”, (2023) 9 *Journal of Public and Nonprofit Affairs* 364, pp. 364–385.

⑦ See “Our Work”, STAND earth website, <https://stand.earth/our-work/protecting-forests/>.

时,这种“量化结果”是富有成效的“助农”吗?答案显然是否定的。而在评估效率层面,则着重审视 INGO 准制裁是否能够高效利用有限的资源,确保每一分投入都能产生最大的社会效益。换句话说,就是要评估捐助者的资金与时间是否得到了最优化配置,是否真正实现了物有所值。^①比如,一家致力于儿童助学的 INGO,当其花费 1 万元为学生购买图书和花费 1 万元为学生购买游戏点卡时,前者显然是更加符合资源最优配置的。在国际关系的广阔舞台上,INGO 往往被视为推动社会进步、增进公共利益的重要力量,其合法性在很大程度上依赖于其为社会创造的实际价值。因此,当 INGO 被赋予一定的权威与广泛权利时,它们便肩负起了更为沉重的责任,必须接受更为严苛的绩效审视。任何未能达到绩效标准的 INGO 决策,其合法性都将受损,^②包括准制裁。

3. 授权正确、需求响应与价值同频:代表合法性边界的 3 层校验框架

在国际非政府组织的运作框架中,代表合法性占据着举足轻重的地位,它强调的是 INGO 作出的准制裁,究竟能在多大程度上真实反映并体现其利益相关群体的意志、利益与诉求。首先,对于采用会员制结构的 INGO 而言,其权利来源于会员委托或授权,故其行动的合法性在很大程度上天然地与代表会员意志十分相关。^③然而,这种代表性并非意味着 INGO 可以任意地或无条件地追随某些利益主体的脚步,而是要求其精准识别并代表那些真正值得关注的利益主体。与国家不同,INGO 并不承担代表全体公民利益的普遍职责,它们往往依据自身的自律道德准则与核心使命,来选定其代表的公众范畴。^④以国际救助儿童会(Save the Children)为例,该组织将维护全球儿童权益、为儿童构筑更加光明的未来作为己任,因此,它所代表的“正确”利益主体,自然是全球儿童,尤其是那些处于社会边缘、最需要援助的弱势儿童群体。然而,令人忧虑的是,当前部分 INGO 正逐步沦为非官方政治体系的典型代表,其整体话语天平开始向资助者倾斜。^⑤倘若 INGO 作出的准制裁隐含了这种话语权的偏离,那么其将难被视为代表正确利益主体的正当行为,也就逾越了代表合法性边界。其次,代表合法性不仅要求 INGO 能够准确识别并代表“正确”的利益主体,更要求其决策能够切实反映这些利益主体的实际需求。^⑥这一要求与 INGO 的特定类型及其所肩负的使命息息相关。以“为非洲而书(Books for Africa)”这一组织为例,它致力于在非洲大陆培育扫盲文化,因此,其决策的合法性便体现为对“扫盲”这一核心需求的反映。最后,代表合法性还对 INGO 决策提出了更高层次的要求,即必须传递并践行“正确”的价值观,比如公正、平等、自由、仁爱等。当 INGO 准制裁能够充分表达或体现这些价值观时,其便获得了合法性支撑,因为它代表了公认的“正确”价值取向。

4. 程序正当、决策合规与透明度:程序合法性边界的 3 点要求

程序正义作为法治社会运行中的一项基础性原则,其重要性不容忽视。在评判国际非政府组

① See Lisa Dellmuth *et al.*, “The Elite-citizen Gap in International Organization Legitimacy”, (2022) 116 *American Political Science Review* 283, pp. 283 – 300.

② See Jonas Tallberg and Michael Zürn, “The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework”, (2019) 14 *The Review of International Organizations* 581, p. 592.

③ See Henning Schmidtke *et al.*, “The Legitimation of International Organizations: Introducing a New Dataset”, (2024) 25 *International Studies Perspectives* 86, pp. 86 – 110.

④ See Jennifer Gronau and Henning Schmidtke, “The Quest for Legitimacy in World Politics-international Institutions’ Legitimation Strategies”, (2016) 42 *Review of International Studies* 535, pp. 535 – 557.

⑤ See Sabine Lang, *NGOs, Civil Society, and the Public Sphere* (Cambridge University Press, 2012), pp. 91 – 222.

⑥ See Ian Hurd, “Legitimacy and Contestation in Global Governance: Revisiting the Folk Theory of International Institutions”, (2019) 14 *The Review of International Organizations* 717, pp. 717 – 729.

织行动合法性边界时，程序正义提出了3点要求。首先，准制裁的决策程序必须符合既定的法律规范和社会普遍认可的行为准则，^① 确保程序本身的正当性。程序本身如同水源，而准制裁则是流出的河水。如果源头被污染，那么河水即无纯净可言。第二，INGO 所作出的每一项决定，都需严格遵循其章程以及其他治理文件中明确规定的决策机制，包括会议召集、代表选定、投票表决等。例如，若某 INGO 章程明确规定，涉及成员权益减损的决定必须经过全体代表一致同意方能生效，那么，该组织在未经全体代表一致同意情况下擅自发布的准制裁显然违背了这一程序要求。又如，部分 INGO 将提供专业知识作为自身的核心使命，在此情形下，其程序合法性的关键便在于其决策是否依托于深厚且专业的行业知识，这大概率体现为其决策过程是否确保了相关领域权威专家的深度参与并征询了专家意见。^② 第三，程序合法性还特别强调决策过程的透明度，^③ 即整个决策过程应当是公开的和可监督的。尽管不同性质的非政府组织在具体运作规程上可能存在显著差异，但必须有一个普遍共识，即任何程序瑕疵必然损害准制裁的合法性基础。

综上，INGO 准制裁内部合法性边界的分析聚焦于政治倾向、使命契合、代表授权及程序正当等，应确保准制裁符合道德准则，是适当的和可接受的。然而，内部标准在一定程度上基于 INGO 自愿公布和选择，仅依赖内部标准认定准制裁合法性之边界具有明显局限性，因此，还需将视野拓展到更为广泛的外部标准上，以确保准制裁合法性边界的全面性、客观性与公正性。

（二）INGO 准制裁的外部合法性边界

INGO 实施的准制裁除受内部标准严格限制外，还要受到多重外部规则体系的约束与规范。INGO 在作出准制裁时，必须视情况审慎考量并遵循这些外部规则中的一项或多项，以确保准制裁不逾越外部合法性边界。

1. 公私契约义务嵌套：授权与合作协议履约的直接限制

在全球治理体系中，国家及政府间国际组织常常基于效率与专业性的考量，将部分公共职能外包给国际非政府组织，^④ 特别是在专业技术性较强的领域。这种职能的转移通常以具有法律效力的委托或授权协议为载体，使原本属于政府或政府间组织的公共权力部分让渡给民间机构。诸如国际标准组织与欧洲标准化委员会等知名专业机构，便是此类授权委托关系的典型代表。这种国际公私伙伴关系的建立，不仅赋予了 INGO 制定和执行标准的公共权力，同时也为其设定了明确的责任与义务框架。INGO 在享受这一权力的同时，必须严格遵守授权委托协议中的各项条款。此外，在日常运作中，为了扩大规模、增加影响力或整合资源，一些 INGO 吸纳新会员或寻求合作伙伴时往往会与对方签署详尽的合作协议，明确各自的权利与义务。以提供认证服务的 INGO 为例，其会员协议中通常会详细规定认证的具体条件、评判标准及申请流程。当这些 INGO 决定

① See Maryam Zarnegar Deloffre and Hans Peter Schmitz, "International NGO Legitimacy: Challenges and Responses", in Thomas Davies (ed.), *Routledge Handbook of NGOs and International Relations* (Routledge, 2019), p. 609.

② See Sarah Von Billerbeck, "'Mirror, Mirror on the Wall': Self-legitimation by International Organizations", (2020) 64 *International Studies Quarterly* 207, pp. 207–219.

③ See Jonas Tallberg and Michael Zürn, "The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework", (2019) 14 *The Review of International Organizations* 581, p. 594.

④ 参见于宏源：《全球气候治理伙伴关系网络与非政府组织的作用》，载《太平洋学报》2019 第 11 期，第 14—25 页。

采取准制裁，撤销某些会员的认证资格时，必须审慎评估其是否全面落实了合作协议中约定的各项义务。

2. 国家主权反制工具的管辖权穿透：目标国合法性审查的红线制约

当国际非政府组织实施准制裁时，即使其未在目标国设立分支机构或与当地政府建立正式的公私合作关系，只要其准制裁对目标国实体造成负面影响，那么准制裁便可能受到目标国法律体系的约束与审视。尤其当准制裁对目标国实体产生事实上的抵制效果时，极有可能触犯目标国关于反制的法律法规。以中国为例，为有效应对域外不合理的抵制行为，中国已相继出台了《不可靠实体清单规定》《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》和《反外国制裁法》等一系列法律法规，构建起一套较为完整的反制机制来应对此类行为。依据《反外国制裁法》相关规定，不论 INGO 实施的准制裁措施对中国公民、组织构成歧视性限制，亦或旨在打压、遏制中国某些产业发展，只要危害中国主权、安全、发展利益的，中国有关部门就有权将该 INGO 列入反制清单，并依法采取必要的反制措施。^① 相应地，《不可靠实体清单规定》还为受 INGO 准制裁影响的企业、组织或个人提供了另一条救济渠道。他们可以直接向国务院商务主管部门呈递针对相关 INGO 的建议、投诉或举报。由该部门综合考虑准制裁对中国主权、安全、发展利益的危害程度，对中国企业、组织、个人权益的损害程度以及是否违反国际通行的经贸规则等，评估是否应将其列入不可靠实体清单；一旦 INGO 被列入清单，其需在规定期限内改正行为并消除不良影响，才能被移出清单。^② 本质上，一旦准制裁对目标国实体造成了事实上的负面影响，即在一定程度上已经逾越了外部合法性边界。

3. 注册地法律的遵从性：领域法义务下的刚性约束

国际非政府组织的设立和运作首先必须符合其注册地所在国的法律体系，其采取的准制裁措施同样需在注册地国法律框架内保持合法性。以澳大利亚为例，该国对多元文化和种族平等有着高度关注，其法律体系中对种族歧视有着严格且详细的禁止性规定，这直接影响着在该国注册的国际非政府组织的行为边界。因此在澳大利亚注册的 INGO 在实施准制裁时，不仅要恪守联邦宪法和一般民事立法的基本要求，还需特别注意遵守《种族歧视法》（Racial Discrimination Act）的相关条款。任何带有种族偏见色彩的准制裁，不仅会逾越其合法性边界，相关 INGO 还将为此承担严厉的法律后果。^③ 除此之外，如果准制裁的内容涉及披露特定个人或企业的相关信息时，其必须确保不违反注册地国的隐私保护法规，若构成对隐私权的侵犯，轻则进行民事赔偿，重则触及刑事责任。上述列举的法律类型仅为示例，实际上，INGO 实施准制裁时须全面考量并遵守所有与其活动领域相关的注册地国法律法规。例如，若某 INGO 准制裁对当地环境或自然生态系统造成负面影响，则可能因违反注册地国关于环境保护、自然资源管理等方面的法律法规而丧失合法性。

4. 国际法原则与行业标准约束：不得逾越的国际规范底线

虽然目前国际社会尚未通过具有约束力的多边条约来明确界定 INGO 的法律地位，联合国框架下的各类决议和国际司法机构的判例也未能形成关于 INGO 国际法律人格的统一定论，^④ 但这并不意味着国际法对 INGO 活动的规制处于完全真空状态。事实上，随着当代国际法研究的不断

① 参见《中华人民共和国反外国制裁法》第3条第2款、第4条和第15条。

② 参见中华人民共和国商务部《不可靠实体清单规定》第5条、第7条和第13条。

③ See Australia Racial Discrimination Act 1975, Section 9.

④ See Ingrid Rossi, *Legal Status of Non-governmental Organizations in International Law* (Intersentia, 2010), pp. 10–23.

深入,越来越多的法律学者开始主张,国际法中的确存在国际非政府组织的权利义务空间。^①以跨国公私伙伴关系为例,INGO 通过与东道国政府签订合作协议或共同设立合作实体,实际上获得了一定程度的公共权力。这种权力获取方式,与国家通过国际条约将部分主权权力让渡给政府间国际组织的情形颇为相似。基于此,INGO 在国际法上被赋予了相应的权利能力和行为能力,从而也需受到一系列国际法原则的约束。例如,国际法中的人道主义原则禁止任何跨国行为对无辜平民造成伤害。^②因此,INGO 准制裁必须严格限定目标对象,不得对无辜民众造成损害,否则即逾越外部合法性边界。

尽管 INGO 在国际法体系中并未获得正式的法律地位,但许多 INGO 出于自愿原则,选择接受一系列国际准则的约束。其中,《世界人权宣言》作为国际人权领域的基础性文件,其内容被绝大多数 INGO 视为宣传活动和提供服务的基本准则。^③如果 INGO 准制裁的内容或效果与《世界人权宣言》的内容相背离,那么其合法性将难以得到国际社会的广泛认可。

此外,必须关注的是,2006 年,在 11 个具有广泛影响力的 INGO 倡导下,《INGO 问责宪章》(International Non Governmental Organisations Accountability Charter)正式启动。该宪章旨在成为全球所有 INGO 共同遵循的权威标准和行为准则,以促进 INGO 的透明度和问责制。截至 2025 年 5 月,共计 110 多个 INGO 签署了该宪章。^④该宪章不仅明确了有关 INGO 定义、职能和目标等基本内容,还详细规定了 INGO 开展活动应遵循的原则,包括独立性、非歧视、透明度等等。其中,非歧视原则作为该宪章的核心原则之一,与 INGO 准制裁合法性边界密切相关。该原则要求 INGO 在所有行为、活动和决策过程中,都必须保持客观、公正,并避免任何形式的歧视。

综上,INGO 准制裁虽在特定领域具有一定自主性,但其外部合法性边界受到多重规则体系的严格约束。尤其在当前复杂多变的国际环境下,各国主权意识增强,反制机制日益完善,任何带有歧视性或危害他国利益的准制裁都会招致法律挑战。因此,INGO 在实施准制裁时,唯有恪守国际准则、尊重他国利益、遵守国内法律、履行契约义务,才能维持其行动的外部正当性与公信力,避免陷入法律与道德的双重困境。

五 结语

INGO 准制裁是国际非政府组织为惩戒其认为的违规行为并迫使目标对象作出符合组织愿景的改变,对会员或合作伙伴实施的包括权益剥夺、服务中止、合作终止及认证撤销等在内的强制性惩戒决策。INGO 准制裁与传统制裁在形式和效果上存在一定的相似性,但二者的本质差异决定了“准”字的合理性。这种本质区别主要体现在行为主体、目的和手段、法律依据和程序多个方面。在分析 INGO 准制裁的合法性边界之前,需认识到 INGO 的行动路径和作用机制直接决

① See Anna-Karin Lindblom, “Non-governmental Organizations and Non-State Actors in International Law”, in Bob Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors* (Routledge, 2011), pp. 147 – 160.

② See David Cortright and George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Lynne Rienner Publishers, 2000), pp. 132 – 137.

③ See Maryam Zarnegar Deloffre and Hans Peter Schmitz, “International NGO Legitimacy: Challenges and Responses”, in Thomas Davies (ed.), *Routledge Handbook of NGOs and International Relations* (Routledge, 2019), p. 610.

④ See “Charter of Accountability”, Charter 4 CHANGE website, <https://charter4change.org/coa/>.

定了其准制裁的运作逻辑和效力边界。鉴于国际非政府组织的活动涉及内部运作和外部行动两个层面，要全面评估其准制裁的合法性边界，较合理的分析策略是从内外两个维度进行考察。内部合法性边界要求 INGO 准制裁必须严格遵循组织的政治中立性、使命契合性、代表正当性和程序合规性等核心准则。任何政治倾向的介入、使命的偏离，或程序的瑕疵，都将严重损害 INGO 准制裁的内部合法性基础。外部合法性边界则要求 INGO 准制裁接受多重规制体系的约束。一方面，其受到公私契约义务的直接限制，不得触犯目标国主权反制工具创设的红线，也不得违反注册地国领域法义务下的刚性约束。另一方面，尽管国际法尚未明确 INGO 的正式法律地位，关于 INGO 的国际法律人格也未形成统一定论，但 INGO 获取公共权力的方式，使其在国际法上具有相应的权利能力和行为能力，从而也需接受一系列国际法原则的约束。而且，INGO 基于自愿而接受的国际准则以及共同创设的行业自律标准，也对准制裁之外部合法性划定了明确的界限。总之，界定并明晰 INGO 准制裁的合法性边界，不仅是规范非国家行为体权力的需要，更是维护国际秩序公平性与稳定性的关键。INGO 唯有在尊重国家主权、坚定使命、恪守国际规范的基础上，才能真正发挥其全球治理的积极作用，避免沦为地缘政治或经济博弈的隐性工具。

The Legitimacy Boundaries of Quasi-Sanctions by International Non-Governmental Organizations

Zhang Fangjian

Abstract: International Non-Governmental Organizations (INGOs), leveraging their organizational advantages and expertise, have gradually established monopolistic discursive power in specific fields through means such as setting industry standards, implementing certification mechanisms, and shaping public perception. Quasi-sanctions refer to coercive punitive measures imposed by INGOs against targets they deem non-compliant. While fundamentally distinct from traditional sanctions, these measures can produce analogous practical effects. Drawing on organizational behavior theory and institutional theory, the legitimacy boundaries of INGO quasi-sanctions can be examined from both internal and external dimensions. The internal legitimacy boundary focuses on whether quasi-sanctions adhere to core criteria such as political neutrality, mission alignment, representational legitimacy, and procedural compliance. The external legitimacy boundary, meanwhile, emphasizes that quasi-sanctions are constrained by a multidimensional regulatory framework, including public-private contracts, sovereign countermeasures under national law, jurisdictional regulations of the host country, and international norms. The current legitimacy debates surrounding INGO quasi-sanctions highlight the tension between the expanding power of non-state actors and the absence of corresponding legal constraints. Defining the legitimacy boundaries of INGO quasi-sanctions is not only essential for regulating INGO conduct and maintaining international order but also a critical step in balancing efficiency and equity in global governance.

Keywords: INGO, Accountability Governance, Quasi-Sanction, Legal Regulation, Legitimacy Boundary

(责任编辑：王惠茹)