

政府间与非政府间国际组织在全球环境治理中的有效性评估

庞强

(南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300350)

[摘要] 全球环境治理是当今国际社会的重要议题, 其治理主体呈现多元化趋势, 治理模式也由原有的国家中心治理模式向有限治理模式、网络治理模式发展, 呈现多方向的新变化。除国家政府之外, 就国际组织而言可分成政府间国际组织(IGO)与非政府间国际组织(INGO)两种。文章将探究在全球环境治理问题上是否政府间国际组织可以替代非政府组织的作用, 并以绿色和平与联合国环境规划署两大组织为例, 从国际社会对全球环境治理体制的功能需求方面进行案例对比分析与治理有效性的评估。

[关键词] 全球环境治理; 绿色行动组织; 联合国环境署; 有效性评估

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2016.01.015

[中图分类号] D523.36 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2016)01-049-04

一、绪论

在全球环境与生态问题日益严峻的背景下, 由于单个政府主体的制约因素及国家间合作的困难, 国际组织在全球环境治理中发挥着重要作用。通常学术界强调以联合国为主要框架的政府间国际组织的作用, 而非政府组织在国际事务中往往被认为是无关紧要的边缘组织。可以说自威斯特伐利亚体系形成以来, 主权国家便是国际事务的主要参与者。而国际组织的作用在近半个多世纪日益崛起, 其中, 政府间国际组织在国际舞台上起到了桥梁的协调能动作用, 国际非政府组织也积极参与并持续发力, 成为了全球治理中的重要行为体。

在全球环境治理中, 笔者通过全球环境治理标准的有效评估来验证国际组织的作用关系。

二、全球环境治理中的国际组织

随着经济发展、科技进步, 日益严重的生态问题逐渐被人们所重视, 同时被以国家和国际组织为主体的国际社会提到议事日程上来。环境危机促使国际行为主体不得不开展国内外环境治理, 承担起保护环境的责任, 这种责任具有全球性以及密切的个人相关性。在这种大背景和紧迫性的促使下, 全球环境治理成为了当今国际社会的重要议题。其中, 国际组织作为协调国家间利益冲突、均衡环境技术水平、促进环保区域合作从而引导环境问题良好的解决起到了协调者、建议者乃至推动者的作用, 在全球环境治理中, 国际组织扛起了建树者的大旗。

其中 INGO 与 IGO 作为两种不同类型的国际组织在其中分别起到了显眼且不同的作用与贡献。关于政府间国际组织, 由于其成员为具有权威的主权国家, 因此在相关环境治理过程中具有较强权威和执行力。因此一般来说, 真正被国际社会认可的治理

权威是政府间国际组织, 尤以在联合国框架下的环境治理表现突出。同时, 国际非政府组织随着近些年的迅猛发展与日益壮大, 也成为了不可替代的全球治理重要主体, 这俨然形成了 INGO 与 IGO 在全球环境治理领域的两营对垒。

从现实发展来看非政府组织在全球环境治理中的地位与作用已经不可替代, 其发挥着国际政府间组织缺乏的行动力与脱政府性的优势。在全球环境治理中, 国际非政府组织以信息化为依托, 推动国际制度的具体实施和全球治理的有效开展, 在全球治理中发挥了自己独特的作用。这种特殊的作用可以看做对传统治理模式的补充发展与治理习惯的影响, 但是由于国际体系、国际环境以及非政府组织自身的限制, 国际环境非政府组织基本只能在全球环境治理中充当着补充性角色, 其作用以及地位始终徘徊于外围以及半外围的边缘地位, 作用较为有限。^①那么, 国际非政府组织在参与全球环境治理的过程中究竟发挥了怎样的作用, 是否政府间组织可以替代非政府组织便是本文探讨的重点。

三、有效性分析

本文欲从国际机制的有效性来考量拥有合法性之后的实际功能实现, 并以此为依据来回答笔者的研究问题。借用考核全球治理的有效性标准来更具体的评估全球治理内部各种组织类型的效果也体现了现实主义的观点。

(一) 有效性提出

全球环境领域问题是全球公共问题的重要组成部分, 具体地说, 国际社会对全球环境治理体制的“功能需求”可总结为四个方面, 即收集与评估环境信息方面、建构制度框架和发挥协调的功能方面、促进环境保护行动或价值倡议的履行效果方面与多

[投稿日期] 2016-03-03

[作者简介] 庞强(1991-), 男, 河北邯郸人, 硕士研究生, 研究方向: 行政管理。

边环境协议应对环境问题的目标实现方面。^②

但是,对于与环境问题相关的治理体制的有效性分析与评估我们需要注意两个层面的问题:第一,对全球环境治理体制的预期功能定位是怎样的?需要达成怎样的作用?我们需要从定位上做现实的效果评估。其二,机制不可能是完美的,不能用奢求的视角来评估,不可陷入理想主义的描画,基于现实来进行分析。这是我们需要规避的问题。

(二) 两个案例的选取

笔者挑取了两个具有代表性的国际组织进行比较分析,分别是联合国环境规划署与绿色和平组织。

1. 联合国环境规划署

联合国环境规划署隶属于联合国系统,是负责全球环境事务的牵头部门和权威机构。凭借联合国在国际事务的影响力,环境规划署在相关领域发挥了重大作用,可以作为国际政府间环境组织的代表。

笔者翻阅联合国环境署的相关议程,选取了关于资助太阳能贷款项目案例,该项目旨在为太阳能装置的安装提供低利率贷款,从而达到帮助购置者缓冲初始投资与装设费用的目的,以此推动绿色资源太阳能的开发与利用。其中最著名的地区案例是在印度帮助十万人装设太阳能设施,推动了印度的绿色能源发展。由于该项目在印度的成功实施,之后在突尼斯、摩洛哥、印度尼西亚和墨西哥形成传递效果,也相继实施了类似的项目,效果明显。

2. 绿色和平组织

绿色和平组织是旨在从事环保工作的国际性非政府组织,其活动踪迹与影响遍及全球。绿色和平于1971年在加拿大成立,总部位于荷兰的阿姆斯特丹,在全球41个国家设有办事处,参与活动领域众多,是规模庞大的INGO。其规模日渐壮大,活动见微知著,力在“行微小之力”搬硕大之石,绿色使命感强烈,可以代表非政府组织的基本特性。

在绿色和平组织的众多行动中,笔者选取了“绿色冰箱”项目案例。绿色和平组织对臭氧层具有极大破坏了的物质——氟利昂,采取了多方位的举措,首先,通过一系列行动宣传氟利昂对环境的危害,对制冷剂企业采取了反氟利昂的行动。另一方面,在抗议的同时加速科技研发,最终推出了可以代替氟利昂的、对臭氧层没有任何破坏作用的绿色制冷剂。绿色制冷剂的问世引发了制冷行业的产业革命,标志着环境非政府组织与环境技术进步的合作,为环境非政府组织参与科技创新与进步树立了榜样。^③

(三) 有效性分析

1. 在收集与评估环境信息方面的有效性分析

环境署资助太阳能贷款项目与“绿色冰箱”项目相比,借用了印度等合作国家的国家力量,在收

集与评价环境信息方面表现突出。项目初期利用国家力量进行信息收集与评估,在计划进行与结束的后续环境反馈上表现出持续性和固定化。同时,环境署利用已经建立起来的全球资源信息数据库与搜集的太阳能安装数据,为新能源议题分析做出贡献。

绿色和平组织通过特定的、非官方的渠道去收集和评估环境信息,在权威性上已经先天不足败给了具有国家力量的政府间组织,但是随着社会团体力量的逐渐强大,与社会间的研究机构与调查组织的兴起,绿色和平组织在信息的收集与评价上也逐渐提升了科学性,比如在“绿色冰箱”上,绿色组织也获得了一手的氟利昂技术改造信息,对于各个国家在非氟利昂技术所占比例与臭氧空洞关系的信息分析有着较为科学的数据。比较而言,在收集与评估环境信息方面政府间国际组织更有优势。

2. 从建构制度框架和发挥协调功能方面的分析

绿色和平组织的“绿色冰箱”项目在宣传动员的初期阶段发挥的框架协调功效欠缺。但其初期行动与技术革新成果结合发挥了制度框架作用,新型绿色制冷技术革命推动了制冷业的体制改革与反对氟利昂的制冷条例框架建设,协调了消费与生产的关系,协调了氟利昂制造与新工艺的关系,协调了制冷业内与民众环保诉求的关系,有一定积极意义。

联合国环境署资助太阳能贷款项目在发挥协调功能更多的表现为一锤子买卖的技术升级行动,其制度层面建设效果不佳,但在太阳能清洁资源利用上起到了示范功效,欠缺框架制度的推动与建设。这与政府间组织的缺陷有关,通过政府合作只着眼于眼前效果的执行而忽略更大范围的推动。但其在制度上的天然优势是具有权威性与优先性的。在外部层次上,环境署与各个主体国家、环境组织、社会公民开展对话合作,在太阳能资助方面表现更为明显,形成了科学决策的平台。可以说,环境署在框架制度上是有组织优势的,而在协调功能上却发挥不佳,职责重叠,沟通协调失当,为环保而环保。

在建构制度框架和发挥协调方面两者各有优劣。

3. 从促进环境保护行动或价值倡议的履行效果方面的有效性分析

绿色和平组织在“绿色冰箱”项目上,通过非常规渠道,在民间展开宣传攻势向民众宣传氟利昂的破坏力与危害,并运用发行出版物、环境保护论坛、网络宣传、示威游行等多种方式作为突破口,利用信息载体反对制冷企业使用氟利昂。初期舆论支持功效明显,并对冰箱制冷业造成了巨大冲击。因此,绿色和平在环境保护的倡议上具有强大的软实力,旨在通过民间运动、宣传攻势发挥政府间国际组织无力或无精力涉及的领域功效。

同时,在环境保护的行动过程中,绿色和平组

织在“绿色冰箱”活动中加强科技研发，争取在问题的根源解决“非绿色”问题，成功研制绿色制冷剂。现实推广中，“绿色冰箱”技术因低成本、高效能等优势在欧洲、中国、印度等地得到广泛应用。截至到 1997 年，使用绿色制冷技术的电冰箱在德国的实际占有率达到了 100%，在其他西北欧地区市场也占据支配地位。^④无氟技术的推广效果明显。

因此，绿色和平的“绿色冰箱”案例在行动的价值倡议与履行效果俱佳，具有开创性与强效果性。

而联合国环境署的资助太阳能贷款项目，其在行动的价值倡议上缺乏力度。该活动是在环境署机制下的对政府行为，在印度的太阳能建设上表现的尤为突出，虽然在太阳能的硬件升级上印度完成了十万太阳能设施的建设，成就巨大，而且所带动的环境效益也极为显著，但是对于人们的环保观念却无深刻的影响，没有“绿色冰箱”的前期价值倡导对民众的“环境珍视”观念影响大。因此，在价值倡议层面来看政府的热度与力度不足于绿色和平组织，表现除了政府间国际组织对观念上的惰性与不积极态度，而更多的认为物质层面更为重要。

同上所述，印度的太阳能建设在行动上效果显

著，同时在印度成功之后，该项目在突尼斯、摩洛哥、印度尼西亚和墨西哥也实施推广了类似的项目。表现出了良好的行动扩展效果，可以说充分利用了政府间国际组织的权威来源，利用可以筹集到的低利率资金贷款推动规模巨大的长久绿色能源工程，表现出了强大的政府力。

联合国环境署的资助太阳能贷款项目案例，在履行效果上表现出色，在价值倡议上并无建树。

4. 从多边环境协议的目标实现的有效性分析

在所选两个案例中，多边环境协议均体现不明显，因为两个案例偏向于事务性，而非制度性，因此缺乏协议效果。但并不代表两大类型组织在该方面并无建树。现实中，国际组织在多边环境协议框架中，关于具体议题的目标实现方面表现非常活跃，而且多以国际间政府组织与非政府组织等多种主体共同形成的平台来运作。非政府组织在该领域的未来将发挥作用。不过在此次案例选择中成为失效项。

四、结论

经以上四个部分的分析，可简要归纳为以下效果评估表，如表 1 所示：

表 1 效果评估表

| | 收集与评估环境信息 | 建构制度框架和发挥协调的功能 | 环境保护行动或价值倡议的履行效果 | 多边环境协议应对环境问题的目标实现 |
|---------|-----------|----------------|------------------|-------------------|
| 绿色冰箱行动 | 优势明显 | 各有优缺 | 优势明显 | 失效 |
| 太阳能贷款项目 | 各有优缺 | 各有优缺 | 各有优缺 | 失效 |

运用不同的治理模式，在有效性的不同治理方面，INGO 与 IGO 两个不同类型的国际组织在参与全球环境治理的进程中发挥的作用与效果并不是一成不变的，而是因为其不同的类型与行动方式等诸多因素导致呈现出不同的效果。因此，回答笔者提出的问题假设：在全球环境治理上是否政府间国际组织可以替代非政府组织等非营利性组织的作用。可以从全文的分析看出，有些方面政府间国际组织更胜一筹，有些方面非政府间国际组织更有优势，因此不存在替代的问题，两者可以互补甚至可以共赢，这就与一些学者提出的多元多层合作治理的观点契合。综合来看，在不同环境治理领域所适用的治理主体是不同的，例如，在笔者选取的绿色和平组织的“绿色冰箱行动”中，具有非营利性质的非政府组织承担着技术开发、价值倡议，在保护臭氧层的问题上避免了政府间组织的一些局限性，促使行动功效的达成。而联合国环境规划署的“资助太阳能贷款”项目在行动力方面有效性更高，却丧失了环境组织应该具有的价值倡议等特点。而且两个成果的案例在建立多边协议框架方面没有建树，有一些

都丧失有效性的问题存在。但是，选取两个单一的案例进行对比势必具有更多的偶然性，因此我们无法得出非政府组织或者国际间政府组织哪个在全球环境治理功效更大的结论，但是可以得出：两种类型的国际组织在全球环境治理中起到的作用是相关、互补、协调、互助的结论，不可忽视日益发挥重要作用的非政府组织的作用，这是促进全球环境治理良性发展的正确认识与综合手段的行为方式。

其中，作为国际组织的重要构成部分的国际政府间与非政府组织需要改进与完善的方面还很多，特别要在透明性与规划性方面加大力度。在全球治理模式推导来看，有限治理模式、网络治理模式发展、国家中心治理模式等五种治理模式应该互相协调，互相促进，综合各种国际行为体与国家的力量，统一服务于全球环境治理，不忽视、不偏视、不眼高手低、不以偏概全才可以整合国际力量完成治理任务。为了更好的发挥各大主体的优势和避免其不足与缺陷，建构一个多元多层的合作机制将是未来应对国际环境问题的趋势。

(下转第 76 页)

参考文献:

- [1]游祥斌,刘江.从双重管理到规范发展——中国社会组织发展的制度环境分析[J].北京行政学院学报,2013(4):40-45.
- [2]陈劲松.我国社会团体立法现状及对策研究[D].中南大

学,2013.

- [3]张林江.社会组织立法的三个核心命题[J].行政管理改革,2015:71-74.
- [4]张春生.论我国的国家立法权[J].唯实,2003(10):45-48.

[责任编辑 王云江]

Promoting the healthy and orderly development of social organizations from the prospective of legislation

LI Fei-fei, WANG Sheng-ben

(School of Management, North China University of Science and Technology, Tangshan 063009, China)

Abstract: In the context of the rule of law, the development of social organizations needs the guarantee of law. Through the analysis of the present situation of law concerned social organizations, the article puts forward the necessity of legislation of social organizations. Attentions should be paid to four key propositions, including the object, height, process and experience reference of legislation, to promote the development of social organizations.

Key words: social organizations; legislation; development

(上接第51页)

注释:

- ①孙凤蕾.全球环境治理的主体问题研究[J].山东大学2007级马克思主义理论研究专业博士论文,第3页.
- ②薄燕.全球环境治理的有效性[J].外交评论,2006(92):57.
- ③杨威.全球环境治理中的国际环境非政府组织[D].外交学院2010级国际关系专业硕士论文,第33页.
- ④孙茹.绿色和平组织[J].国际资料信息,2002(8):35.

参考文献:

- [1]薄燕.全球环境治理的有效性[J].外交评论,2006(6):56-62.
- [2]梁西.国际组织法[M].武汉:武汉大学出版社,2001.
- [3]吕晓莉.全球治理:模式比较与现实选择[J].现代国际

关系,2005(3):8-13.

- [4]吕有志,查君红.G7/G8角色转型与全球治理[J].现代国际关系,2001(12):18-22.
- [5]孙辉,禹昱.国际政府组织与全球治理[J].同济大学学报(社会科学版),2004(5):48-53.
- [6]孙茹.绿色和平组织[J].国际资料信息,2002(8):34-39.
- [7]杨威.全球环境治理中的国际环境非政府组织[D].硕士学位论文,北京:外交学院,2012.
- [8]易文彬.全球治理模式述评[J].世界经济与政治论坛,2005(4):118-122.
- [9]俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实,2002(1):20-32.

[责任编辑 王云江]

The effectiveness of IGO and INGO in the global environment governance

PANG Qiang

(Zhou enlai Government School of Management, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: The global environment governance is an important agenda in today's international community. The subjects of governance are showing a diversified trend. New changes also emerge from the governance models, which develop from the centralized governance model to limited governance model and network governance model. Besides the national governments, the subjects of governance are divided into two categories: the Intergovernmental Organizations (IGO) and the International Non-governmental Organizations (INGO). This thesis analyzes the feasibility for Intergovernmental Organizations to replace the International Non-governmental Organizations in the global environmental governance. From the perspective of the requirement of the international community for the global environmental governance, Greenpeace International and United Nations Environment Programme (UNEP) are chosen as cases to conduct the comparative analysis and evaluation on the effectiveness.

Key Words: global environmental governance; Greenpeace International; United Nations Environment Programme; Effectiveness evaluation