

全球治理中的市民社会

(意) 拉斐尔·马切蒂*

摘要：市民社会是全球治理的重要组成。在当今复杂的国际政治博弈中，市民社会行为体尤其在影响公共舆论、规范改变、政策建议和政策实施过程中所发挥的作用不容忽视。然而，地方的和跨国的行为体发挥的作用也不能认为理所当然，其实际作用是有争议的，也总是难以得到发挥。本文认为组织结构、总体行动安排、国际国内政治机会，以及政治机构间的关系是市民社会组织成功的关键。

关键词：全球治理；市民社会组织；跨国行动主义

Civil Society in Global Governance

Abstract: Civil society constitutes a significant component of global governance. For their dimension in terms of public communication, norm change, policy advice, or policy implementation, civil society organizations cannot be eluded in the complex game of today's global politics. And yet, the role played by local and transnational activist actors cannot be taken for granted. It is indeed a role that is contested and always difficult to play. The paper concludes that organizational structure, repertoire of action, national and international political opportunity structure, and relations with political institutions are critical for the success of each civil society organizations.

Key Words: Global Governance, Civil Society Organizations, Transnational Activism

一、全球体系中市民社会出现及发展条件

如今，传统市民社会在全球治理进程中发挥着重要作用已成为普遍共识。¹在过去的 30 年间，特别是冷战结束后，市民社会组织（civil society organizations, CSOs）已经开始越来越广泛地参与到国际事务中。它们在议程设定、国际法规制定、全球治理、跨国的二轨和三轨外交中都发挥作用。此外，各市民社会组织还参与了很多重要国际议题的实施和监督，这些议题涵盖范围广泛，既包括跨国贸易、和平、安全与民主治理，也包括发展民生、减少贫困、人权保障、环境保护和建立信息社会等。因而可以说，市民社会组织作为重要的国际事务参与者，一方面推动了政策方案的出台，提供了服务与知识创新；另一方面也监督

*拉斐尔·马切蒂 (Raffaele Marchetti): 意大利罗马路易斯大学副教授。

¹ 参见 T.Risse-Kappen (Ed.). (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structure and International Institutions*. Ithaca, NY: Cornell University Press. M.Keck & K.Sikkink (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press. United Nations. (2004). *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance* (No. A/58/817/2004). New York: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations. Commission Cardoso. Tarrow, S. (2005). *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press. D. Della Porta (Ed.). (2007). *The Global Justice Movement: A Cross-national and Transnational Perspective*. Boulder, CO: Paradigm. J.Smith & D.Wiest (2012). *Social Movements in the World-System: The Politics of Crisis and Transformation*. New York: Russell Sage Foundation.

着各国政府和政府间的行为。² 根据国际协会联合会 (Union of International Associations) 的年度报告显示, 国际非政府组织的数量已经从 1990 年的 6000 个增长到了 2006 年的 50000 多个。

一般而言, “市民社会”的范畴被定义为独立于政府、家庭和市场以外, 在这里, 个人和有集体认同的机构拥有共同的利益。而更加全面的定义, 则将“市民社会”界定为公民通过社会倡议自发组织起来具有目标差异性但具有公共性质的核心利益的组织。这一组织可以是地方性的、全国性的, 也可以是跨国的。因此, 市民社会组织通常情况下包括社区团体、非政府组织、社会运动、工会组织、地区集团、慈善组织、以共同信仰为基础的各种组织、媒体、学术机构、移民社群、院外游说和咨询机构、智库、研究中心、专业协会和基金会等等 (政党和私人公司是否属于市民社会范畴还有很大争议)。更广泛的非国家行为体的定义中也包括有犯罪组织、恐怖组织和好战团体。³ 关于这一研究议题, 跨国的行动主义 (activism) 被认为是一系列的动员过程, 这一过程往往涉及跨国或全球性的议题, 通过多国的参与者形成集体目标, 并且旨在解决多国政府、国际政府间组织或者是其他国际行为体的目标。⁴

全球行动主义往往发生于特定的政治格局下, 而这种格局又是在机制支持、社会经济发展、技术创新、特定的政治意识形态凌驾于其他因素之上等多重因素的互动过程中产生的。

现在, 许多国际组织支持市民社会行为体参与到国际事务的决策进程中。比如, 联合国曾积极推动在全球治理中与市民社会组织的合作, 特别是在一些全球峰会上, 给市民社会提供发声的机会。⁵ 再比如欧盟也效仿了这样一种模式, 在欧洲地区的治理机制中融合了不同种类的市民社会组织。⁶ 此外, 包括世界贸易组织、非洲发展银行和世界银行在内的一些其他国际机构也已开启了和市民社会组织的对话及沟通渠道。⁷

全球化进程已经在市民社会行为体之间促成了一种共同的信念, 这一方面巩固了市民社

² 比如, 根据经济合作与发展组织 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 的报告, 2006 年各市民社会组织曾利用自己的资源为发展中国家的合作伙伴提供了约 200-250 亿美元的援助, 而官方对这一地区的援助约为 1040 亿美元。

³ Marchetti, R., & Tocci, N. (2009). Conflict Society: Understanding the Role of Civil Society in Conflict. *Global Change, Peace and Security*, 21(2), pp.201-217.

⁴ Della Porta, D., & Marchetti, R. (2011). Transnational Activism and the Global Justice Movement. In G. Delanty & S. Turner (Eds.), *Handbook of Contemporary Social and Political Theory*, London: Routledge, pp. 428-438.

⁵ 参见 FAO. (1999). *FAO Policy and Strategy for Cooperation with Non-Governmental and Civil Society Organizations*. Rome: Food and Agricultural Organization of the United Nations. United Nations. (2004). *We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance* (No. A/58/817/2004). New York: Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations. Commission Cardoso. Pianta, M. (2005). *UN World Summits and Civil Society. The State of the Art*. Geneva: UNRISD Programme-Working Paper 18. McKeon, N. (2009). *The United Nations and Civil Society: Legitimizing Global Governance – Whose Voice?* London: Zed.

⁶ European Commission. (2012). *The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: European Commission, COM(2012) 492 final

⁷ 参见 World Trade Organization. (1996). *Guidelines for arrangements on relations with Non-Governmental Organizations*. Geneva: WTO, WT/L/162. African Development Bank. (1999). *Cooperation with Civil Society Organizations. Policy and Guidelines*. Abidjan: African Development Bank. World Bank. (2003). *Working Together. World Bank-Civil Society Relations*. Washington, D.C: World Bank, Civil Society Team.

会组织内部的统一并增进了各组织之间的团结,另一方面也引发了各方对全球化所带来的社会经济发展结果的争论。⁸在过去的 20 多年间,新自由主义的政治经济政策一直居于主导地位,由此引发了市民社会各部门的强烈政治反应,特别是在全球金融危机背景下,这种反应愈发强烈。很多临时的联盟与活动被组织起来,旨在解决一些全球化进程中有争议的议题(主要是经济方面的)。这些活动是建立在超越意识形态差异基础上的,因而也第一次冲破了以往政治动员模式所带来的固有政治障碍。

信息和通讯领域的技术创新使得市民社会的组织模式发生了革命性的变化。⁹世界上不同地区的团体可以通过互联网熟悉彼此的政治现实,结识志同道合的组织或机构,并了解其他的行动方式。因此,市民社会组织通过这种方式培养了自身参与政治活动的技巧,并提升了其参与能力,甚至为实现共同目标而进行跨国军事合作的能力。

最后,广泛意义上的国际体系主要是建立在西方自由主义原则基础上的,因而,也为各种市民社会活动的开展提供了有利的国际环境。¹⁰比如关于人权、市民参与、责任感、善治、社会权能感、性别平等这些传统的价值观已经获得了普遍认同,并且在以传统主权国家为核心的国际体系以外,市民社会组织有了更广的发展空间,从而获得了合法性基础。

特定的政治格局推动了市民社会行动在国际层面的发展和联合,这有助于解释这一现象的根源,并勾勒出未来市民社会组织角色发展的轮廓。如果没有国际机构的支持,如果全球化的进程受到民族主义的干扰,如果科学技术的创新仍然被割裂开来,如果国际体系朝着国家中心主义的方向发展,如果国际体系演变成了现实主义主导的多极政治体系,那么这些超越国家边界、推动市民社会组织蓬勃发展的条件将不复存在,采取行动的人们也不得不在压力面前低头,转而寻找其他的政治活动方式(事实上是建立新的政治机构)来适应新的发展环境。

总的来说,目前开始越来越多参与国际事务的市民社会主要有以下两个特点:第一,市民社会组织在提供服务方面已经开始发挥作用。¹¹在过去的几十年间,各国政府在国内和国际事务中所提供的服务越来越少,导致了世界政治的“私有化”。在这一背景下,看似“技术性的”或“对政治不关心的”市民社会组织开始在地方层面和跨国合作方面发挥作用。第二,市民社会组织也开始在规范的扩散方面发挥越来越大的政治影响,特别是在强调人权、促进社会民主方面发挥了重要作用。¹²按照自由主义的观点,一个真正的民主体系必须包含

⁸ J.Smith & H.Johnston (Eds.). (2002). *Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements*. Lanham, MD: Rowan and Littlefield. A.Van Rooy (2004). *The Global Legitimacy Game: Civil Society, Globalization, and Protest*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave.

⁹ K. A.Hill & J. E. Hughes (1998). *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*. Lanham, MD: Rowan and Littlefield.

¹⁰ J.Boli & G. M.Thomas (Eds.), (1999). *Constructing World Culture: International Non-Governmental Organizations Since 1875*. Stanford, CA: Stanford University Press.

¹¹ A. Van Rooy (ed.), (1998), *Civil Society and the Aid Industry: The Politics and Promise*. London: Earthscan.

¹² T.Risse, S. C Ropp & K.Sikkink (eds.) (1999), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press. J.Steffek, C. Kissling & P. Nanz (eds.) (2007), *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?* Basingstoke: Palgrave. J. A. Scholte (ed.) (2011), *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*.

有效的、反响积极的民意，这样才能给政治系统带来新的活力，并使其处于责任的压力之下。市民社会组织提供了一种自下而上的渠道，这种渠道也越来越受到认可，从而增强了整个国际体系的合法性。

二、全球治理中市民社会面临的挑战与机遇

市民社会在国际层面提供服务和传播规范（这其中包含推广民主）方面所发挥的政治作用非常显著。其在传播规范方面的作用尤其成为关注的焦点，对于此前市民社会组织曾宣称要进行更有意义的政治创新还引发了不少的争议。

在全球变革的年代，传统意义上的政府间机构已经很难为一些复杂的国际问题提供有效的、合法的解决方案，这些议题包括全球气候变化、金融动荡、疾病扩散、文明冲突、发展不平衡等等。为了解决这一困境，国际社会已建立起多层次的治理模式，在这种模式下，公共关系机构和那些私人性质的行为体都可以发挥作用。尽管这无疑增加了市民社会行为体的有效性，但其合法性仍受到置疑。

现在，很多参与全球治理的行为体都面临着合法性缺失的危机。这些机构缺少传统意义上像主权国家那样通过正式的民主模式运行的机制，比如没有民选的领导人、国会的监督、公开法庭等。而全球主要管理机构的执行委员会都是由那些不受其政策直接影响的官员构成。那些生活在边远地区或是属于社会边缘群体的人们往往不受到重视，他们的声音和利益在全球治理中没有任何影响力。对于这样的一个国际体系，有学者将其描述为以“跨国排外主义”（transnational exclusion）为中心的系统。¹³

这种排外现象虽然缺乏组织模式的可信性，但可促进市民社会在全球治理中的参与。¹⁴国际层面市民社会的活动通常关注于为全球治理建立一种新的政治框架或是提供新的内涵，因此，也包括通过一些新的模式确保决策过程的可信性。事实上，最近一些年，大多数的国际实体机构都已开始发展和推进与市民社会组织的关系，比如作为欧盟的重要咨询机构之一的欧洲经济与社会委员会以及联合国粮农组织下的食品安全委员会等等。尽管市民社会组织在这些国际机构中所发挥的作用是以咨询性质为主，但仍然可以通过各种方式发挥自身“软实力”。全球治理近年来日益受到关注也为市民社会的发展提供了很多新的机遇。各参与全球治理的机构需要在其加深社会影响力的同时获得更多的合法性，因此，它们就必须更具包容性，更加关注来自社会底层的政治诉求。正因如此，市民社会行为体才能更广泛地参与国际议程设定、国际事务决策、监督和实施过程。

Cambridge: Cambridge University Press. T.Risse, S. C Ropp & K.Sikkink (eds.).(2013), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹³ R.Marchetti (2008), *Global Democracy: For and Against. Ethical Theory, Institutional Design, and Social Struggles*. London-New York: Routledge.

¹⁴ J.Smith (2007), *Social Movements for Global Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press. J. A. Scholte(ed.)(2011), *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

与此同时，市民社会在参与全球治理进程也面临很大的挑战。随着新的公共机构应运而生，其在整合过程中面临的挑战也因此不断出现。在国家 and 全球层面建立起了新过滤机制，因而，市民社会行为体需要持续关注并逐渐适应这种新的政治环境。最近从 G8 到 G20 机制的转变就是一个典型的例子。市民社会由于一直关注 G8 的事务和发展动态，而对 G20 的关注不够，直到近来才略有侧重。

三、跨国行动主义的主要特点

在过去的二十多年里，市民社会越来越积极地参与国际事务。其角色也不局限于传统的民族国家范围内，而是通过组织跨国行动、建立永久性的跨国合作与联络网络，和通过全球社交群体等方式影响国际议题的决策结果。

在全球行动主义的范围内，跨国网络是非常重要的政治行为体。¹⁵这里的跨国网络可以被定义为不同组织¹⁶之间的永久性合作机制。这个网络可以在几个国家同时设立机构，并集中关注一个特定的国际议题，在追求共同目标的前提下通过国家层面和超国家层面的联合行动或社会动员等形式支持或反对相关的国际议题。跨国网络以自愿的、横向的合作为特征，以相互信任为核心，具有不对称性等特点。事实上，这些网络并非固步自封，流动性和灵活性是其两个主要特点，因而，跨国网络能够有效地适应社会变化，并可以超越组织之间的界限。¹⁷跨国社会网络的三个最显著的要素分别是组织结构、主题和战略。¹⁸它们在整合社会力量以及发展社会认同等方面发挥着重要作用。在全球性的社会活动中，各跨国网络在概念的提出、组织模式的设定、沟通、政治技巧和在行动主义框架下提出具体方案等方面提供了大量有创意的政治主张。

在过去的二十几年中，市民社会组织的跨国网络是推动全球议题发生政治经济变化的最典型的行为体。¹⁹其中代表性的网络包括：对大多数的国际贸易问题都有影响的、名为“我们的世界不是用来出售的”（Our World Is Not for Sale, OWINFS）的组织；主张在农业问题中保护中小农民的权利的、名为“农民之路”（Via Campesina）的组织；通过组建各国商会的全球性网络对贸易和经济政策施加影响、名为“课征金融交易税以协助公民组织”

¹⁵ M.Keck & K.Sikkink (1999), "Transnational advocacy networks in international and regional politics", *International Social Science Journal*, 51(159), pp.89-101. H.Katz & H.Anheier(2006), Global Connectedness, "The Structure of Transnational NGO Networks", in M. Glasius, M. Kaldor & H. Anheier (eds.), *Global Civil Society 2005/6*, pp. 240-265. London: Sage. R., Marchetti & M. Pianta (2012), "Global Networks of Civil Society and the Politics of Change", in A. Ellersiek, M. Pianta & P. Utting (eds.), *Global Justice Activism and Policy Reform in Europe: Understanding When Change Happens*, London: Routledge, pp. 93-111..

¹⁶ 这里的组织也包括个人行为体，比如专家学者等。

¹⁷ M.Diani & D.McAdam (eds.) (2003), *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁸ R.Marchetti & M.Pianta (2012), "Global Networks of Civil Society and the Politics of Change", in A. Ellersiek, M. Pianta & P. Utting (eds.), *Global Justice Activism and Policy Reform in Europe: Understanding When Change Happens*. London: Routledge, pp. 94...

¹⁹ 但与此同时，市民社会网络也从保守主义的视角出发尝试抵制这些变化。

(Association pour la taxation des transactions pour l'aide aux citoyens, ATTAC); 以及解决债务问题的南方债务大赦组织 (Jubilee South)、在保护人权方面活跃的很多妇女联络组织、致力于维护传统家庭价值观的名为“浸礼者与面纱” (Baptist-burqa) 的组织 and 草根阶层反对资本主义的非正式组织——“人民全球行动组织” (People's Global Action, PGA) 等等。

跨国网络通常以通过采取跨国行动来推动政治领域的规范变革为特征, 因而又被称为跨国倡议网络 (Transnational Advocacy Networks, TAN)。其中很多行动都在一定程度上成功地影响到了相关政策的走向。比如, 1995 年为推动建立国际刑事法院 (International Criminal Court, ICC) 而进行的努力最终促成了《罗马条约》在 1998 年获批²⁰; 债务大赦组织在 1996 年为解决第三世界债务问题而进行的努力促使债权国政府和国际货币基金组织采取相关措施减轻那些高负债贫穷国家的债务负担²¹; 1992 年的国际禁雷运动促使各国在加拿大首都渥太华召开政府间会议, 并于 1997 年签属了《地雷禁止条约》²²; 此外, 还有一些行动促成了 2007 年《联合国暂停死刑决议》的通过²³以及 2007 年《联合国土著人民权利宣言》的发表²⁴。除了这些行动之外, 跨国网络还做了一些其他工作, 比如推动一些公益行动或进行公平贸易等, 当然, 这些不属于全球政治和经济的范畴。

最后, 集中到近乎普世价值上来, 对跨国市民社会组织特别是对跨国网络的原则性讨论中最为重要的是确定其身份。这些组织尤其在规范性方面展示出了持久的创新性活力。当普世道义与那些来自底层的价值和规范碰撞时, 往往能够产生一些意想不到的、有创造性的新规范组合, 因而跨国网络的活力在互动中产生, 其发展也孕育出很多基础性原则, 这些原则产生于特定的文化内涵中, 可以被不同的文化行为体接受。这些原则主要包括: 平等、正义、和平、人权、自治和环境保护。与这些基础原则相伴而生的是底层和草根运动倡导的价值多元化, 这成为了跨国网络推动规范信仰的合法性来源。

跨国行动主义出现和运行的核心推动力是对一个特定全球议题领域可能发生变化的认知 (或者正好相反, 是对抵制可能的威胁而改变的认知)。这种可能性要么来自对一个新的重大议题的“发现”, 要么来自对传统议题的新诠释。最终, 全球治理中的跨国行为主义的一个重要构成因素是其坚持不懈地尝试对一些重要全球性议题的规范之争施加影响, 以期实现正确的、合法性的解读。从这个意义上来说, 市民社会组织不仅仅应被视为传统上的“问题解决者” (problem solvers)²⁵, 同时也是“问题制造者” (problem generators)²⁶。行为体采取行动的前提是发现存在不公平情况, 但只有当意识到这可能对局势产生重要影响

²⁰ M.Glasius (2006), *The International Criminal Court: A Global Civil Society Achievement*. London: Routledge.

²¹ J. W.Busby (2007), "Bono Made Jesse Helms Cry: Jubilee 200, Debt Relief, and Moral Action in International Politics", *International Studies Quarterly*, 51(2), pp. 247-275.

²² R.Price (1998), "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines", *International Organization*, 52(3), pp.613-644.

²³ R.Marchetti (2013), "The Other Side of Global Politics: Goals, Strategies, and Impact of Civil Society Mobilizations", Unpublished manuscript.

²⁴ S.Sargent (2012), "Transnational networks and United Nations human rights structural change: the future of indigenous and minority rights", *The International Journal of Human Right*, 16(1), pp.123-151.

²⁵ 这里指市民社会组织能够为那些不太适合由政府出面解决的问题提供解决方案。

²⁶ 这里指市民社会组织能够根据需要对国际政治议程施加新的议题。

时，才会启动动员工作。在动员中，两个要素缺一不可：情况判定和政治承诺。

针对全球议题的跨国动员可以从几个步骤进行解读。²⁷对于任何一个跨国网络来说，其面临的重要挑战在于是否有能力提出国际社会面临的紧迫议题，并让各方相信这一议题是有疑点的、危急的但是可以解决的。因此，跨国动员的第一步就是收集足够的材料，并设置一个分析框架能正确诠释这个紧迫议题。

第二步需要战略性地应用已有材料对外界进行宣传。这是至关重要的一步，因为在这一阶段各种信息会受到公众的关注，并产生了一定的政治价值。公共舆论需要进行一定程度的引导，以便使有争议的国际议题成为公众关注的焦点，并通过公众参与来解决。通常情况下，各跨国网络都在信息传播方面发挥着积极作用，大多数民众会认为跨国组织和网络对全球性议题提供的信息具有可靠性，因而这也就增加了这些网络对相关政策制定的影响。

然而，为了实现变革，第三步不可或缺，那就是民众获得合法代表权。这改变了传统上民族国家政府独揽大权处理国际事务状况，社会行为体不再被结构性地排除在外，它们在公共社会领域中发挥的作用受到承认，并成为谋求公共利益的有力推动者。

四、跨国市民动员的政治条件

跨国行动主义所处的全球政治结构是复杂的，也是多层次的。²⁸那些能够进行社会动员的议题往往都是全球性的，尽管在其实施过程中经常通过国家层面与地方层面的斡旋。成功的社会动员来自于国家层面与跨国领域政治行动的交织与重合。当然，这种成功必须依赖于良好的国际环境。而一个国家内部状况经常在推动全球性社会运动过程中发挥重要的作用。

在国家层面来看，市民社会组织处于复杂的社会关系网络中，它们拥有共同的认同，并有机会接触到一些重要的资源（比如财政的、人文的等等），但是它们却是在高度模式化的政治系统中运行，这一系统规范并限制着其行动，并且通过很多政治“过滤器”对其施加影响。民主国家可能会给行动主义留有更多的空间，然而在其他政权控制的国家中，市民社会的行动自由就受到了极大限制，也因此影响了其积极参与全球或跨国行动的能力。

相反，在全球层面没有像国家层面那样僵硬的机制设计，这拓展了解决一些全球性议题而采取政治行动的可选择范畴。像联合国或欧盟这样的国际组织通过不同的方式为跨国网络和国家行动创造了政治空间，并为其提供动员社会资源的机会。当然，尽管如此，跨国行动者拥有的资源是有限的，它们必须超越不同文化和语言上的障碍，在不同组织之间建立起跨国联系，这一过程的推进也是困难重重。

事实上，跨国网络拥有可扩展到国家层面的政治机遇。通常情况下，它们可以为那些无

²⁷ M.Keck & K. Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press. R. Price (2003), *Transnational Civil Society and Advocacy*. *World Politics*, 55(4), pp. 579-607. R. C.Carpenter (2007), "Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Non-emergence in Transnational Advocacy Networks", *International Studies Quarterly*, 51(1), pp.99-120.

²⁸ D.Della Porta & S.Tarrow (eds.)(2005), *Transnational Protest and Global Activism*. Lanham, MD: Rowan and Littlefield.

法发表意见或被排除在政治以外的行为体提供发展空间。跨国网络也可以通过其在全球的触角扩大一些地方团体的影响力,使它们在一些全球性议题和政策中不被忽视,进而通过这种方式帮助地方或国家的相关行动。²⁹在全球层面,跨国网络能够“再现”那些政治体系中没有被体现的利益。

全球政治的空间越广阔,政治行为的机会也就越多,因而跨国网络可采取的战略也就越多。在冲突可能性较低,可能出现机制联盟的情况下,针对一些全球性议题开展的“垂直的、交叉性的合作”便会出现。在这里,市民社会组织可能会直接参与合作,或者至少会与相关的超国家组织、进步的民族国家政府或者区域机构建立一种对话机制。³⁰另一方面,当冲突程度较高时,市民社会组织就会较容易地进入最核心的决策层面,以期共同有效的应对各种挑战。在这两种情况下,跨国网络都获得了更多机会,它们作为合法的、权威的全球利益的代表,可以扩大其在公众中以及那些期待加入跨国网络与行动的市民社会组织中的影响力。

五、全球市民社会发展的不平衡

如上所述,在过去的几十年里,全球的市民社会组织取得了长足的发展。这种发展不仅发生在地方和国家层面,也出现在跨国层面。然而,这一过程却不是同质的,市民社会组织的发展必然受到一些因素(如社会经济发展状况、历史、传统和意识形态)的影响。因此,全球市民社会的发展是不平衡的,具有多面性和多样性等特点。在这种情况下,市民社会的发展不太可能超越国家、地区或文化的边界而被复制,也不太可能实现真正意义上统一的全球行动。³¹

市民社会自身的发展及其对全球或跨国动员的参与程度也是不平衡的。在过去的几十年里,除拉丁美洲和东南亚外,多数的跨国行动都是在西方组织的倡议下。如果我们回顾一下跨国行动的历史,很容易发现,西方的市民社会组织往往跨越不同国家彼此密切相联,偶尔也和拉丁美洲或东南亚一些国家的组织进行联系。然而,对世界其他地区而言,在社会层面的联系却少之又少。比如在俄罗斯、中国,大多数非洲国家和阿拉伯国家,尽管也存在一定意义上发达的国内动员机制,或者也有个别的知名跨国网络,但整体而言这些国家和地区仍然落后于跨国市民社会发展的大潮。这也在一定程度上影响了跨国行动的质量和数量,这种不平衡的参与破坏了跨国行动的可信性,因为这些为满足世界上所有团体利益而进行的全球性跨国行动一直被认为具有较强的包容性。

²⁹ S. Tarrow (2001), "Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics", *Annual Review of Political Science*, 4, pp.1-20. D. C. Thomas (2002), "Boomerangs and Superpowers: International Norms, Transnational Networks and US Foreign Policy", *Cambridge Review of International Affairs*, 15(1), pp.25-44.

³⁰ 这方面的例子包括国际刑事法庭、禁雷运动、反对雇佣童工运动和世界贸易组织坎昆会议等。

³¹ M. K. Pasha & D. L. Blaney (1998), *Elusive Paradise: The Promise and Peril of Global Civil Society*. *Alternatives*, 23, pp.417-450. N. Chandhoke (2003), "The Limits of Global Civil Society", in H. Anheier, M. Glasius & M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2003* pp. 35-53. Oxford: Oxford University Press.

关于市民社会的概念问题也存在争论。³²有人认为市民社会这一概念是指家庭、国家和市场外的一个范畴,然而此概念是西化的,在非西方语境下,有时家庭、国家与市场之间的关系比较模糊,因此并不适用这一概念。此外,市民社会由于多元的价值观和差异的政治内涵,特别是在传统正规模式与草根行动之间的矛盾有时也妨碍了真正意义上全球行动的展开。为此,有人甚至认为,当我们在跨国层面上讨论市民社会特别是全球市民社会时,我们参考了大量不同的现象。表面上,我们使用了“市民社会”这一相同的概念,然而从社会和政治意义上而言我们指向的是具有不同的民族和文化内涵的不同实体。另外,在一些人看来,当一种市民社会的解读和统一的范式盛行时,市民社会无疑是西方主导的产物。当人们接受一种相对主义的批判立场时,通常建议是对所听到的东西采取宽容的态度,这是在真正平等基础上促进文化和政治碰撞的最好办法。

六、自治与合作之间的合法性

关于市民社会合法性的争论由来已久,并已成为跨国行动中的重要议题。³³显然,市民社会组织不能取替传统的政治代表制,但其可通过“宣传”来表达那些很难列入政治议题中的诉求和问题,并在议题设定方面发挥重要作用。

从行动者的视角来看,有关政治代表权的问题不应仅仅被诠释为代表谁,而应该是想要代表什么。在这些人看来,其解决的问题和秉承的价值观比所谓的“宪法”更加重要。通常情况下,市民社会组织都宣称维护公益,但事实上在面对众多纷繁复杂的全球性议题时,有关公益这一概念的界定并不清晰。正如前文所述,市民社会的目标就是在所谓全球公共舆论的规范性博弈中能够对“公益”进行正确的诠释。

市民社会行为体在提升国际合作行动的合法性方面所做的贡献已受到了广泛认可。在广义的自由主义范式中,国际组织、民族国家和社会行为体都认为,市民社会和利益攸关方在全球治理进程中的积极参与增强了其行为或行动的合法性。当市民社会能够自治,草根阶层的政治诉求能够通过这些行为体建立有效沟通机制时,其合法性来源会进一步巩固。在这里有必要区分一下对政治机构有着不同态度的两种市民社会组织。³⁴一种是国际化的专业非政府组织,这些组织倾向于参加正式的和政府机构的相关活动,比如游说和公共宣传等。这些市民社会组织旨在通过温和改革增进全球治理组织的合法性。而另一种是本土色彩更浓的市民社会组织或社会运动,它们往往通过跨国网络进行运作,希望更加直接地开展行动或举行抗议。这些市民社会组织更倾向于通过局部的激进抗议来彻底改变现有国际机制的体系架

³² D.Lewis (2001), *Civil Society in Non-Western Contexts: Reflections on the Usefulness of a Concept*. London: Centre for Civil Society-LSE, WP13. R.,Marchetti & N.Tocci (2009),“Conflict Society: Understanding the Role of Civil Society in Conflict. Global Change”, *Peace and Security*, 21(2), pp.201-217.

³³ V.Collingwood & L.Logister (2005),“State of the Art: Addressing the INGO ‘Legitimacy Deficit’”. *Political Studies Review*, 3(2), pp.175-192. L. D. Brown (2008), *Creating Credibility. Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*. Sterling VA: Kumarian Press.

³⁴ R.Marchetti (2009),“Mapping Alternative Models of Global Politics”, *International Studies Review*, 11(1), pp.133-156.

构。因而，基于上述原因，这两种市民社会组织行动的方式并不一致。

此外，我们也应该认识到采取国际联合行动会产生一些负面影响。比如：合作与排外就是个例子，一个主张全部融入现有的政治系统中，而另一个则正好相反，主张彻底与现有体系绝裂，独立于政治系统之外。一方面，对市民社会组织而言，融入现有的机制体系给它们带来的机遇与挑战都很大。³⁵市民社会组织的生存与发展需要资金、公众认可和政治支持，而这些往往都需要现有政治体系协助其获得。³⁶与此同时，政治体系也会利用各市民社会组织尚未壮大的有利时机，按照其政治意愿选择那些接受现有的政治议程并愿意与政府合作的组织进行扶植。这样，市民社会组织便发现自己只是代表个别利益或提供特定产品服务的傀儡，这种代表关系依然是自上而下的。我们经常讨论的带有政府性质的非政府组织（Government-owned Non-governmental Organizations, GONGOs），就是完全融入现有政治体系中的市民社会组织的典型例子。³⁷而另一方面，威胁或抗拒所有政治体系也很有争议，如何判定其好坏主要取决于对这种态度的政治解读。从激进的分离主义到激进的民族主义（更不用说是恐怖团体），都对现有的政府或公共机构的政策持反对态度，因此经常被政治体系边缘化，并认定这些组织和个人是罪犯。

七、市民社会对全球治理民主责任性的影响

最后，有必要参考其他政治行为体，对市民社会在全球治理中所扮演的角色进行评估。³⁸我们至少可以确认有两方面的影响：对内及对外。对内而言，市民社会组织不仅数量上和模式上发展壮大了自己的队伍，还极大扩展了其参与国际事务的空间。对外而言，市民社会组织一方面通过自身努力使那些一直被忽视的民众有了发言权，进而对政治决策者施加影响，另一方面还通过提出新的议题对国际政治议程的设定施加影响。此外，市民社会组织还通过对参与全球治理的相关机构施加压力，使得各机构的透明度、咨询机制、外在评价、决策和行动效率以及行为可信度都远高于二十年前的水平。当然这些成绩的取得不能仅仅归功于市民社会，但是毫无疑问也与市民社会行动密不可分。因此，市民社会组织对众多的议题都产生了重要影响。比如应对气候变化问题的《京都议定书》、妇女权利的性别比例、全球金融市场的托宾税、公共卫生领域的防控艾滋病、军事领域的禁雷运动、打击跨国犯罪领域的国际刑事法庭、公共监督的腐败问题、人权领域的童工问题和暂停使用死刑决议等等，

³⁵ H. R. Clinton(2010), "Leading Through Civilian Power: Redefining American Diplomacy and Development", *Foreign Affairs*, 89(6), pp.13-24. European Commission. (2010). *European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). Strategy Paper 2010-2013*. Brussels: C(2010) 2432, 21 April

³⁶ I. Gary(1996), "Confrontation, Cooperation or Cooptation: NGOs and the Ghanaian State during structural Adjustment", *Review of African Political Economy*, 23(68), pp.149-168. S. L. Henderson (2002), "Selling Civil Society: Western Aid and the Nongovernmental Organization Sector in Russia", *Comparative Political Studies*, 35(March), pp.139-167. F.Wu (2003), "Environmental GONGO Autonomy: Unintended Consequences of State Strategies in China", *The Good Society*, 12(1), pp.35-45.

³⁷ M.Naim (2007), "What Is a GONGO? How government-sponsored groups masquerade as civil society", *Foreign Policy*, 170(18), pp.96-98.

³⁸ M.Giugni & L.Bosi (2012), "The Effect of Protest Movements: Theoretical and Methodological Issues", in K. Fahlenbrach (ed.), *The 'Establishment' Responds*, Oxford: Berghahn Books, pp. 17-28.

这些问题都受到了公众的热议，也在公共政策中体现出来。因而，我们要明白，在绝对意义上说，市民社会组织的这些影响是温和而又不平衡的。由于市民社会组织多年来主要关注发达国家的事务，虽然近年来也主动采取再平衡策略开始关注不发达国家和地区，但其政治影响仍反映出地缘政治上的不平衡性。从其取得的政治成就看，多数都与发达国家的政治议程相一致，并且其结果也是维护了发达国家的利益。

那么，为什么市民社会在应对这些而不是那些问题时更有成效？最近的研究³⁹显示，跨国市民社会在满足如下条件时其行动会更有效：第一，在特定的全球议题领域建立跨国联盟或网络，并有来自不同行动领域的市民社会组织、科学团体和商业伙伴参加；第二，同时采取多种方式的行动，如公共舆论宣传、抗议、游说、提出替代性的政策或行动方案等；第三，采取多层次（包括地方层面、国家层面、区域层面和全球层面）的战略，并有针对性地应对全球治理中的各种结构问题，同时充分利用这一系统提供的各种机会；第四，与联合国的相关机构及类似的政府或商业团体建立垂直的同盟关系；第五，拥有有感召力的、有激情的、敏锐的、有决断力的、能够自我反省的领袖；第六，有充足的资金、人力和信息资源；第七，没有明显的或隐性的机制障碍。

案例 1：市民社会与“千年发展目标”

在联合国千年发展目标（MDGs）的谈判进程中，市民社会在影响全球公共政策形成和在国家提供相关服务等方面所发挥的作用日益提升，并受到广泛认可。市民社会这种新的横向跨国组织模式已经挑战了传统上纵向的政府间政治合作方式。这是因为各国政府开始慢慢地接纳市民社会组织参与到关于千年发展目标的谈判中来。将非政府组织纳入到政府间决策进程也标志着国际社会正在朝着“包容性多边主义”前进。可以说，在千年发展目标的谈判中将市民社会纳入进来只是一次尝试，主要的考虑是它们能够协助实现联合国的发展目标，并完成相应的项目。然而，今天市民社会不仅可以作为相关服务的提供者，还可以作为真正的政治行为体，参与一些至关重要的国际议程。对于市民社会观念的这一改变主要是由于大家已经普遍认同一种观点，那就是在千年发展目标的谈判进程中，多个利益攸关方的参与是积极有效推动整个项目发展的关键。比如，在 20 世纪 90 年代末期，时任联合国秘书长的安南就提议改革并组建以联合国为中心的包括市民社会和个人行为体在内的新的联合体。

除此之外，市民社会的发展仍存在一些限制和挑战。比如，很多联合国官员认为，市民社会仅参与了国际事务中的某些特定议题。虽然市民社会获得了更多发言权，但这不一定意味着它们能够更多地参与国际事务。在联合国框架下被承认的市民社会组织数量的增加也不必然能够强化其影响国际事务的能力。在这里，市民社会组织的不平衡性依然是一个问题，那些拥有优势资源的国际非政府组织有时也会无意识地边缘化甚至忽视一些地区的利益。此

³⁹ J. A.Scholte (2004), "Civil Society and Democratically Accountable Global Governance", *Government and Opposition*, 39(2), pp.211-233. M.Pianta, A.Ellersiek & P.Utting (2012), "How Can Activism Make Change Happen?" in P. Utting, M. Pianta & A. Ellersiek (eds.), *Global Justice Activism and Policy Reform in Europe* London: Routledge, pp. 297-322.

外，对市民社会组织内部的职责分工问题也存在争议。最后，全球和国家层面之间的联系依然十分脆弱，其典型特征是自上而下。

案例 2： 市民社会——从禁雷运动到全球零核倡议

人们一般认为，与那些如环境保护和人权保障等问题相比，安全领域所面临的挑战似乎只能由各民族国家或政府机构出面来解决。因而，市民社会在维护安全领域所能发挥的作用在相当长一段时间内被低估了。然而，事实上市民社会在维护安全方面也取得了令人瞩目的成绩。也许反对非法贩卖小型轻型武器，禁止研制、使用和扩散生物武器、《武装暴力与发展问题日内瓦宣言》的发表以及全球零核倡议等行动对世界政治的影响不大，但是《全面禁止杀伤性地雷公约》的签署，禁用集束炸弹国际会议的召开以及正在进行的武器贸易条约的筹备，都证明了市民社会在安全领域所发挥的重要作用。在这些例子中，市民社会或者更确切地说是一些非政府组织已经能够在国际决策机制中有效地发挥其影响力。

市民社会能够有效参与国际安全事务，主要得利于以下几个因素：第一，政策的不确定性使得市民社会能够有机会影响事态的发展，并提出最佳倡议。换句话说，它使得市民社会能够以一种不同的、有创新性的方式提出这一问题，而不是将问题与一些已经广为人知的原则联系起来。第二，财政资金的支持对于有效动员来说不可或缺。但是这些资金通常情况下都是由少数几个国家提供的。第三，和有政治背景的大公司建立起有效的伙伴关系至关重要，这样就自动排除了这些组织参与反对或激进运动的可能性。第四，按照一个易于沟通的目标汇集不同的行动团体，尽管这样可能意味着那些复杂的、多样化的、长期存在的重要问题很难成为全球公共舆论的焦点。第五，要有能力将不同行动领域的行为体组合成一个联盟。

案例 3： 市民社会和生态债务

环境领域是市民社会成功影响国际议事日程和决策的又一成功案例。起初，市民社会只是提供一些新想法，或是从不同的角度来诠释环境现状，或是强调一些以前被忽略的议题。但后来在市民社会和科技团体的共同努力下，生态债务成为一个重要的政治议题。这也是市民社会参与环境领域的一个很好案例。

作为对剥夺性积累（accumulation by dispossession）的回应，环境正义组织（environmental justice organization, EJOs）在 1991 年后就不断呼吁大家关注生态债务问题。在 2009 年的哥本哈根气候大会上，一个新的应对全球气候问题的正义网络发挥了重要作用。比如在应对气候变化问题上，名为“农民之路”（via campesina）的组织主张“发展小农农业为地球降温”。虽然我们现在还远没有完全接受这一建议，但在哥本哈根会议上，至少有 20 个国家的元首或部长（主要来自发展中国家）曾明确提及过此概念，一些人甚至直接提出索要生态赔偿。今天生态问题矛盾或争议的焦点在于一些国家承认了破坏环境，但不认为其有罪或应该为这些行为负责。尽管如此，共同但有区别的责任原则日益为更多的国家所接受。据测算，每年发达国家对发展中国家的生态债务高达价值 750 亿美元，而这些生态债务已经累积高达 2 万亿美元。显然，对发达国家而言，承认历史责任将会带来严重的后

果。

除了生态债务的例子外，有关环境的各种议题已经成为国际事务议程中的重要组成部分。这在一定程度上与环境问题本身的特性有关。一方面，环境问题与能源供应和工业发展紧密相联，因此也就直接影响到了各国经济发展的核心。另一方面，环境问题直接影响到全球人类的健康，无论是穷人还是富人，无论是来自发达地区还是不发达地区。环境正义组织的贡献在于，它使得环境议题在国际事务议程中占据了重要位置。

案例 4： 市民社会与人权

传统上来说，保障和促进人权是市民社会组织行动的一个重要领域。它不仅为市民社会直接参与人权政策的实施提供了平台，同时也为那些在国际和国家层面上表现积极的大多数市民社会提供了一个综合性的标准框架。对于“市民”这个词的解释也经常引用人权保护的内容。因而，从事人权保护的相关人士不仅在人权保障的具体实施阶段发挥着重要作用，同时也积极在各个机构和公共舆论中宣传人权保护。市民社会通过独立的行动以及参与国家或国际组织委派的各种项目，有效地在世界上很多地区落实了各种人权保护⁴⁰的政策。与此同时，市民社会通过宣传和推广人权理念已经影响到各种国际机制和国家机构的议程设定。然而，在全球政治中评价人权保护的发展需要采取一种更加精确的方式。同时，我们也应该注意到，伴随着一些限制性法律的出台和各种形式的“沉默”盛行，从一定意义上来说市民社会在人权领域的发展空间正在萎缩。

随着联合国人权宣言受到越来越广泛的认可，有关人权保护的讨论正在逐渐扩散至全球各个地区和国家。从历史上来看，这一讨论根植于西方，而如今很多非西方的市民社会组织也在全球人权保护事业中发挥着重要的作用。它的这种全球主义的特性也为此受到了批评，一些人认为人权保护没有考虑到文化差异问题，并且过于迎合西方的话语体系。此外，人权保护有时并不是真正按照政治立场来解读，而是成为支持不同政治实体的宣传工具，当然这也受到了国际社会一些国家的强烈反对。这样的例子也发生在缔造和平领域，市民社会组织提出关注人权保护这一议程的方案激起了争论。在当一国内部发生冲突时，有关人权的讨论经常被提及，因为那些维护人权的政党自然获得了合法性基础。然而，我们偶尔也会发现一些明显矛盾的情况，两个打着相同的人权保护口号的市民组织秉承的政治目标却截然相反。特别是在种族政治冲突中，人权被视为一种重要的政治武器，并可能带来很多不同的后果，比如冲突证券化（**conflict securitisation**）等。正是在这些案例中，人权问题的政治性变得十分明显。市民社会组织也在关于实现人权在特定领域中的整体目标的规范性讨论中发挥着重要作用。

⁴⁰ 这些权利包括公民权利，政治权利和经济社会权利与文化权利。

结论

市民社会的行动是全球治理进程中的重要组成部分。为了推进一个成功的行动战略，包括政府、国际组织和私人实体在内的其他行为体都需要将市民社会纳入考虑范畴中来。在当今复杂的国际政治博弈中，市民社会行为体不能被忽略，特别是其在影响公共舆论、规范改变、政策建议和政策实施过程中所发挥的作用更应受到重视。但是，地方和跨国行为体因其角色的微妙性，难以在国际事务中发挥作用，也很难在某些相关议程中施加影响。本文考察了很多议题，最终认为：组织结构、总体行动安排、国际国内政治机会，以及政治机构间的关系是市民社会组织成功的关键。

（马妍 译）