

国际组织：世界动荡的一个可能祸源

——以联合国难民署对罗兴雅人变质的“自愿遣返”为例

□王亚坤

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要：20世纪中后期，伴随着新自由制度主义在西方理论界的崛起及全球化和全球治理概念的深入发展，作为支撑制度和和平与充当治理媒介的国际组织，在当前国际社会的演进过程中，地位和作用益发凸显。但是国际组织并非总是和平缔造者。从外部变量看，国际组织在国际交往中必然要遭受现实主义权力政治与国家主权属性的严酷拷问；更为重要的，从内部因素看，国际组织，尤其是大型官方组织，不断扩展的权威与能力会使得专业性的官僚化执行团队走向法律和道义的背离。

关键词：国际组织；国际秩序；制度

〔中图分类号〕D813

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕1003-6547 (2012) 01-0162-03

国际组织对世界政治的重要性从来没有像今天这样大。气候变化、经济危机、战争冲突，几乎当今国际社会的所有领域，公共的或私人的，国际组织都在其中发挥着积极而富有建设性的作用。但是被寄予厚望的国际组织似乎在建构与维系国际秩序过程中并没有表现出人们所期望的能力，难以担起铸造与维系和平稳定的重任。

一、国际组织的概念、功能及其治理能力

国际组织，是指国家间多层次的联系网络、规则和机构，在某种意义上它是一种世界政治结构，既包含正式的、有形的，也涵盖非特定的、无形的联系网络、规则和机构。

从国际法学视角讲，严格意义上的国际组织仅指若干国家或其政府通过签署国际协议而设立的机构。为进行有针对性的分析解读，本文所言及的国际组织将只限于狭义的国际组织定义，即政府间的国际组织。

从制度的角度看，国际机制是指在某一特定问题领域里组织和协调国际关系的原则、准则、规则和决策程式。而国际制度则囊括了指导世界政治诸要素的规则和协助实施这些规则的国际组织。对国际组织的研究实际上是国际制度实证研究中最重要的一块阵地，因为制度本身是不能独立存在的，必须有实际承载体——组织，如家庭、企业或国家等。

〔收稿日期〕2011-11-07

〔作者简介〕王亚坤 (1986-)，男，河北廊坊人，复旦大学国际关系与公共事务学院法学硕士研究生在读，

研究方向：大国外交、全球治理与难民问题。

的交集，其真正的实效性又必然是在全球共同体之下，借助政治、经济文化等的制度安排来完成，势必会带来制度好坏之争。这并不能从根本上改变西方文化中心主义，破解现代道德世俗化、主观化、相对化困境。很明显，底线伦理建构的是规范伦理层面的共识，但规范很难脱离终极价值的支撑而建立其普遍性，即使规范普遍性得以建立也很难从根本上破解多方价值与权力的基础上的伦理冲突。

另一方面应对全球问题，建立有效的伦理规范，需要全球各方共同参与、平等互动，需要从全球文化中寻找资源，并通过广泛的参与而共享资源。这对于非西方文化是个机会，使其由世界文化的边缘参与到世界文化体系中去，并有可能超出价值批判的范围而从全球文化生态上改变西方文化中心主义的片面状况，推动普遍伦理价值的建构。

仅仅局限于形而上学的理论探讨，或脱离趋同的价值追求建构底线伦理，似乎都很难建立具体可行的全球伦理，必须找到建立普遍伦理价值与底线伦理的合理机制并把二者有效结合起来。■

参考文献：

- [1] [2] [美] 彼得·辛格著. 一个世界——全球化伦理 [M]. 应奇, 杨立群, 译. 顾肃校. 东方出版社, 2005: 11、12.
- [3] 田海平. 人的概念与普遍伦理 [J]. 南京社会科学, 2002 (10): 9-10.
- [4] 万俊人. 寻求普世伦理 [M]. 北京大学出版社, 2009, 再版序: 4.
- [5] 刘述先. 有关“全球伦理与宗教对话”的再反思 [J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2001 (6): 11-12.
- [6] 何怀宏. 伦理学是什么 [J]. 北京大学出版社, 2002: 84-90.

责任编辑：严瑾

国际制度功效的发挥促进了信任的产生,形成关于合作的稳定预期,从而以国际组织为支撑平台,以合作为途径手段,缔造了良好的国际秩序。

从全球治理理念的延展看,在相互依存日益复杂的时代,国家不可能完全使其公民免受其他地方事件的影响。同时,国内的繁荣与人类社会的安全维系也强烈地需要通过多边协调行动达成。全球治理进程中,国际组织的作用独特而广泛。在联合国发展的同时,区域性组织、国际非政府组织迅速增长,形成了多种类型、各种层次、多种管道相互交错的机构体系。政府间国际组织是有国际法律人格的国际社会行为主体,涉及人类生活的多方面,其行动范围甚至包括主权国家难以触及的领域。而非政府组织在人权、环境、宗教、健康卫生等各个领域发挥着重要作用。

可以看到,无论是理论上的制度构建与维系,还是实践上的治理与操作,国际组织都担负着建构国际秩序、解决发展瓶颈的责任;其自主性与能力的扩展,也使之成为践行全球治理、维系世界稳定的排头兵与看护员,成为国际关系不可或缺的一部分。但与此同时,所不能忽视的是,国际组织作为被广泛认可的独立的国际行为体,却因为内部因素与外部条件的限制,不能完成这些任务,其进退维谷的尴尬地位早已被注定了。

二、联合国难民署对罗兴雅人变质的“自愿遣返”

罗兴雅人,被国际人权组织称为“东南亚巴勒斯坦人”,因战乱、政治压制、生活贫困以及无国籍被迫流亡海外,主要集中和滞留于孟加拉国境内,据统计,截止到2011年1月,人数达到近23万,其中28342人得到孟加拉国政府和联合国难民署的照料,生活于科克斯巴扎尔(Cox's Bazar)的两个难民营内;仍有20余万人游荡于难民营外,急需救济。

随着难民数目与日俱增,孟加拉国政府和联合国难民署的负担也越发沉重。尤其是联合国难民署,一方面承担孟加拉国政府与缅甸当局相当大的压力,另一方面其组织名望声誉、资金募集能力等也大为折损。联合国难民署急于摆脱这种进退维谷的两难境地,希冀能够借助一些行动改变消极被动的地位。于是,对孟加拉国境内的罗兴雅人的遣返被搬上各方的议事日程。尽管存在着诸多的阻扰因素,1994年4月30日,新一轮的遣返计划开始了。

联合国难民署采取各种措施以推动难民返回原居住地,但是这些行为方案及其执行的过程,并不如表面上或者联合国难民署一家所言,其真实的面向是联合国难民署操纵民调、垄断资讯并给予难民虚假承诺。

问题一:罗兴雅人是否“自愿”接受遣返?

联合国难民署的调研显示,有97%的罗兴雅人愿意接受遣返;这之前27%的比率之间的差距太为悬殊。尽管联合国难民署声称是由于一种延迟性的扈从效应影响,诸多的非政府组织并不买账。无国界医生组织自主进行的调查报告中显示,绝大多数罗兴雅人并没有被告知他们有权拒绝接受遣返;仅有9%的罗兴雅人表示他们愿意回到原居住地,但其前提条件是他们在缅甸境内具有绝对的安全保障。无国界医生组织联合其他一些非政府组织向联合国难民署提交抗议其遣返行为的声明,联合国难民署不为所动,辩解称无国界医

生组织的调研不专业、无价值,仅表示将确保罗兴雅难民的基本权益。此外,有证据表明,联合国难民署贿赂难民返乡,对接受遣返的罗兴雅人不仅提供食物和补给,同时附送每个家庭20美金,而这对于贫困潦倒的罗兴雅人来说,可能是一辈子都见不到的财富。

问题二:罗兴雅人原居住地的境况是否得到了改善?

联合国难民署向罗兴雅人宣传,缅甸国内情况得到了很大改善,他们可以安全地回到原居住地生活。但是这一观点不仅受到非政府组织的质疑,同时也遭遇已经遣返的难民再度出逃的事实冲击(每天有15000人次的罗兴雅人逃离家园)。针对这一状况,联合国难民署采取了相当激烈的措施。它宣称,已经遣返又再次回到遣返地的罗兴雅人,其难民身份将不被认可,将不被允许进入难民营,将不被赋予难民其他有关权益。

问题三:联合国难民署能否有效监督遣返进程?

联合国难民署表示,不仅罗兴雅人的原居住地条件得到了很大改善,同样重要的是,它能够有效地监督难民的安全返回,并指导和协助他们重建家园。但是联合国难民署面临着巨大的专制权力、地理情势、后勤补给方面的限制,使其在缅甸境内不可能发挥什么效用。若开邦辖区内基础设施匮乏,几乎没有良好铺设的道路;且联合国难民署对已返回罗兴雅人的调研都有军事人员陪同,并被要求与缅甸移民局和人力资源部紧密合作。因此,联合国难民署很难给予返乡罗兴雅人有效的独立的帮助。

在1995年底,鉴于缅甸若开邦再度恶化的人权状况、罗兴雅人拒绝回到原居住地的心态,以及难民署难以对已返乡难民提供有效帮助的具体限制,科克斯巴扎尔当地的联合国难民署官员单方面地停止了遣返行动。虽然这一决定造成了与联合国难民署日内瓦和仰光机构之间的冲突,遭到批评和指责,但是对罗兴雅人的这一轮遣返行动总算告一段落。

三、国际组织病态行为的原因追问

就自身创制而言,国际组织具有权威,这里的“权威”是指一种行为体使用制度和资源来赢得其他行为体尊重的能力。就权威的获取而言,国际组织有三种权威来源:其一,授予性权威(delegated authority),就是国家授予国际组织的权威。其二,道义性权威(moral authority)。国际组织的创立通常是旨在体现、服务或者保护某种广泛共用的原则。其三,专业性权威(expert authority)。国际组织通常因为它们的专业知识而具有权威性。国际组织通过运用这种权威,使用广泛和制度性的资源来使得其他行为体遵从它们。

在此不禁要追问,为何联合国难民署会背离其原初的宗旨与原则,不仅不能为无所依归的难民提供人道主义援助,反而将他们推入更为悲惨的境地?与此相类似,为何联合国安理会对卢旺达种族屠杀事件作壁上观?为何国际货币基金组织利用其专业知识和权力对国家经济不断地实施渗透?为何世界银行的贷款要求越来越严苛,附带的政治条件越来越繁重?它们本应是为人类安全与世界繁荣服务的,但是现实的表现却是时不时地罔顾这一基本信条。这些国际组织怎么了?

从权威的获取与流散的角度去考察,可以发现,国际组

组织的病态行为是内外强力因素共同作用的结果：

1. 主权藩篱：权力与政治现实

在现实主义理论视角下，从赫德利·布林、汉斯·摩根索到肯尼斯·沃尔兹和马丁·怀特，他们都对国际政治的本质持有一种共同的假定，即国际社会不存在最高的权威，而是一种无政府状态的社会。从这一点出发，虽然他们不否认国际组织的重要性，但他们仍然坚持国家是国际事务中基本和首要的实体，认为国际组织原则上还缺乏独立的权力，一般只能作为增进那些最具影响力的国家及其联盟利益的工具。约翰·米尔斯海默更为尖锐地指出，很少有证据证明国际组织能使大国行为与现实主义相违背。可以说，国际组织对于大国行为几乎没有独立的影响力。

国际组织某些场合之所以敢于对国家叫板，并不是因为国际组织强大到足以与国家实力相抗衡，而往往是由于组织内部的一些大国利用组织主导使然，被制约的国家，要么是某些弱小国家，要么是与组织的价值目标相背离。因此，国际组织与国家的对抗，实质上还是国家与国家的对抗，是国家合作出现问题的一种极端表现形式，而且往往是强权政治的结果。

主权国家部分职能的让渡客观上给予国际组织独立发挥作用的空间，使国际组织从国家谈判交流的场所演化为具有协调功能的重要的国际行为主体。但是主权让渡并不是主权的丧失与削弱，而是在更大范围内通过对让渡主权集合的共用，以谋求国家更长远、更大的利益。让渡的目的是集体获益，没有任何国家认为参与国际组织意味着对国家主权的放弃，或国际组织有权任意干涉主权国家的内政。

因此，从外部变数看，现实主义认为国家是国际关系的核心；国家关注相对收益、追求单级霸权，合作行为和国际组织只是国家权力寻求或者维护的手段，难以超越根深蒂固的主权属性。所以即便是像联合国、欧盟这样强有力的跨境组织也几乎不能制约大国的行为，正如本世纪伊始的两次国际战争。

2. 官僚政治：法律与道义背离

官僚机构是一种独特的社会形式，带有权威性，它具有自身内在的逻辑和行为倾向。国际组织，由于其本身拥有以及后来获得的权威，可以被视为一种官僚机构。国际组织官僚机构式的运作逐步形成官僚政治。虽然官僚政治带来了简洁明确、专业高效的执行制度，但是它也摆脱不掉官僚政治的弊端。

从法律上看，官僚机构专业高效的决策权威和越轨行为的正常化，破坏了既定的规程序序和制度。首先，公共官僚处于相当强有力的位置以对抗潜在的其它决策机构。他们拥有现代决策者所需要的专业、时间、稳定性和技术，而他们迫切期望的合法性能够通过效率获得。一旦获得了效率导致的运作合法性，他们就可能成为集体分配价值的适当选择。其次，随着时间的推移，组织有时会允许日积月累的规则的例外情形或越轨变为例行公事及规则的正常组成部分。而越轨行为的正常化会增加组织采取可能失败的行为的可能性。这些是有违法律精神的。

从道义上看，官僚机构对于资讯和专业技术的掌握与组织许可权的扩张，可能产生欺瞒或自利的违背道义的情形。首先，官僚机构对信息的垄断可以在很多方面转化为权力。这意味着官僚所处的位置至少能够含蓄地用政策资讯交换对政策的影响力，而且事实上资讯可能被有选择地提供出来，致使某种政策成为实际上不可避免的政策。其次，官僚机构有着强烈扩张的冲动，扩张的目的是为了占有更多的资源，获取更大的利益。这种自利性的存在和扩张造成特定群体的受惠，而一些弱势群体的利益因此受损并使其产生剥夺感，更有甚者，有些管理机构为了防范公众揭露其政策制定中的不规范行为，掩盖事实的真相，打击或压制公众的不满，导致事态进一步恶化。

因此，从内部变数说，以官僚政治的分析路径来考察国际组织的运行，通过对法律和道义这两个社会行为衡量标准的解读，认识到国际组织的官僚化机制有着很大程度上的背离，既侵蚀了当前的法律标准和准则，又悖行于应有的道义品德和原则。

五、结论

伴随着自由制度主义理论的兴起和全球化与全球治理理念的深入发展，国际组织在跨境合作上的功效益发彰显，国际组织的研究被抬升到一个核心议题的高度。但国际组织并不总是“好东西”，它经常会出现功能性的紊乱和病态的行为。这是因为从外部变数看，在国际交往中必然要遭受现实主义权力政治与国家主权属性的严酷拷问；从内部因素看，尤其是官方组织，不断扩展权威与能力，使得专业性的官僚化执行团队走向法律和道义的背离。也正由此注定了国际组织并不能独立承担起建构国际秩序的重任。

对于国际组织，既要认识到其保持与维护世界和平稳定，应对人类共同问题的作用；又要看清，其内外受限的局面，特别是内部的官僚做派，将会消耗和榨干其行为能力的权威性基础，不仅不能造福世人，反而会贻害乡野。■

参考文献：

- [1] Michael Barnett, Martha Finnemore, *Rules For The World: International Organizations In Global Politics*, Cornell University Press, 2004.
- [2] Bob Reinalda and Bertjan Verbeek (Edited), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, London; New York: Routledge, 1998.
- [3] U.S. Committee for Refugees, *The return of the Rohingya refugees to Burma: Voluntary repatriation or refoulement?* Washington, D.C., March 1995.
- [4] Human Rights Watch, *Burma: The Rohingya Muslims: Ending a Cycle of Exodus?* September 1, 1996.
- [5] Médecins Sans Frontières-Holland, *Awareness Survey of Rohingya Refugee Camps*, March 15, 1995.
- [6] Amnesty International, *Myanmar/Bangladesh Rohingyas—The search for safety*, 1 September 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6a9931f.html>
- [7] 盖伊·彼得斯. 官僚政治. 中国人民大学出版社, 2006, 7.
- [8] 玛格丽特·凯克, 凯瑟琳·金辛克. 超越国界的活动家: 国际政治中的行动网络. 北京大学出版社, 2005, 6.

责任编辑：严瑾