

国际组织与中东

国际人权非政府组织与中东剧变^{*}

刘 波

摘 要：国际人权非政府组织在中东地区的活动主要是通过基金资助、技术指导和跨国倡议网络等多种方式，培训专业性的反抗力量，变革乃至颠覆中东国家的政治话语体系，促进中东国家公民社会的发展，推动中东地区民主化进程，为政治反对派的抗争活动创造宽松环境。在中东剧变中，国际人权非政府组织的行为特点体现为调查并曝光侵犯人权的行为；充分发挥网络的动员功能；诉诸国际司法，将侵犯人权者绳之以法；影响西方国家舆论和外交决策；依据自身政治偏好主动设置敏感议题；难以摆脱其背后的西方政府的影响。

关 键 词：国际人权非政府组织；中东剧变；民主化；跨国倡议网络

作者简介：刘波，博士，北京市社会科学院外国问题研究所研究员（北京 100101）。

文章编号：1673-5161(2018)03-0061-14

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系北京市中国特色社会主义理论体系研究中心与北京市社会科学基金重大项目“新时期物质文明与精神文明协调发展研究”（16ZDAL02）的阶段性成果。

冷战结束以来,国际非政府组织数量快速增长,在国际政治中扮演着越来越重要的角色,对区域和全球政治安全产生了重要影响。其中,国际人权非政府组织在国际人权合作、监督政府履行人权保障、缓和地区冲突、推动国际环境保护和人道主义救援等领域异常活跃,^①成为国际非政府组织“代言人”的趋势日益凸显。^②

广大发展中国家,尤其是处于动荡和冲突地区的国家是国际人权非政府组织的重点关注对象。一方面,人权、安全和发展已成为联合国最关注的议题,也是国际社会普遍的道义价值;另一方面,一些国际人权非政府组织通过自身优势和强大的跨国倡议网络,干涉发展中国家的人权事务。西方学者大多强调人权的普遍性原则,认为“各国人权发展不应存在过大差异”,“国际人权非政府组织推动全球人权事业快速发展”^③。入江昭(Akira Iriye)、玛格利特·凯克(Margaret Keck)等学者指出,“国际人权非政府组织的活动促进了全球人权文化的同质性发展”。^④与此同时,马克·穆图(Makau Mutua)等西方学者则对国际人权非政府组织持批评态度,认为“国际人权非政府组织对人权的关注,更多的是侧重于政治层面,而非经济社会层面,并把西方的价值观强行推送到世界各地”^⑤。发展中国家学者普遍对国际非政府组织持谨慎的度,如兰密施·塔库(Remesh Thakur)等认为,“西方人权非政府组织是西方国家干预发展中国家人权发展的一颗棋子,本质上维护的是发达国家利益”。^⑥中国是最大的发展中国家,以黎尔平、李开盛为代表的中国学者强调,“西方非政府人权组织代表的是西方社会的整体利益,是以维护西方人权价值为主要动机”^⑦。

近年来,无论是阿富汗和伊拉克战后重建,苏丹达尔富尔危机和缅甸密松水坝事件中,还是在中亚地区“颜色革命”和中东剧变中,都能看到国际人权非政府组织活跃的身影。本文通过研究国际人权非政府组织在中东剧变中的行为特点及其影响,考察理解“阿拉伯之春”的外部成因,并在此基础上为中国等广大发展中国家制

① 在当前日益碎片化的国际治理体系中,国际人权非政府组织日趋活跃,对国际社会的影响也日趋扩大,其中一些国际人权非政府组织获得过诺贝尔和平奖,如“国际劳工组织”(1969年)、“大赦国际”(1977年)、“人权观察”(1997年)、“无国界医生”(1999年)等。

② Balam Singh Aswal, *NGO in The Human Rights Management*, New Delhi: Cyber Tech Publications, 2010, p. 93.

③ Jeffrey Atkinson and Martin Scurrah, *Globalizing Social Justice: The Role of Non-Government Organization in Bringing about Social Change*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 240.

④ [美]入江昭:《全球共同体》,刘青等译,北京:社会科学文献出版社2009年版,第71页。

⑤ Makau Mutua, “Human Rights International NGOs: A Critical Evacuation,” in Claude E. Welch Jr., ed., *NGOs and Human Rights: Promise and Performance*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001, pp. 151-163.

⑥ Thakur, R. and T. G. Weiss, “United Nations ‘Policy’: An Argument with Three Illustrations,” *International Studies Perspectives*, Vol. 10, No. 1, 2009, p. 27.

⑦ 黎尔平:《西方国际人权非政府组织的作用及其困境》,载《人权》2004年第1期,第52页;李开盛:《来自西方的阴影?——国际非政府组织对发展中国家的人权干预》,载张蕴岭主编:《西方新国际干预的理论与现实》,北京:社会科学文献出版社2012年版,第231页。

定应对方略提供思路。

一、国际人权非政府组织的发展现状

要考察国际人权非政府组织在中东剧变中的角色定位,首先需要了解其自身的性质与发展路径。“非政府组织是游离于政府公共权力部门之外,不以营利为目的,是继政府和企业之后的‘第三部门’。”^①国际人权非政府组织是“独立于政府和政治团体,通过各种方式在国际和国内层面上致力于促进和保护人权而自身并不追求权利的独立组织”^②。国际人权非政府组织的主要职能包括:监督联合国有关人权的文书实施,定期和不定期发布世界各国的人权发展状况,成立专家小组研究国际人权标准,监督世界各国人权保障的实施情况,派遣调查团调查具体的侵权问题并促使其纠正以及开展人权观念舆论宣传。^③克劳德·维奇(Claude E. Welch)认为,国际人权非政府组织主要关注世界五大类人权发展问题:非政府组织有关人权最主要的实现目标;设置和主导这些目标的主体;实现这些人权目标的战略;人权战略网络中可资利用的资源;人权的实现效果评价。^④目前,“人权观察(Human Rights Watch)”^⑤和“大赦国际(Amnesty International)”^⑥是两个在全球范围内具有重要影响力的国际人权非政府组织。此外,“自由之家(Freedom House)”、国家民主研究所(National Democratic Institute)、“第三世界反对剥削妇女运动(Third World Movement Against the Exploitation of Women)”、“非洲权利(Africa Right)”、“保护少数民族权利组织(Protect Minority Rights Association)”、“支持人权律师委员会(Union of Support Human Rights Lawyers)”等地区性人权非政府组织也具有一定影响力。

当前,国际社会跨国倡议网络活动日益频繁,其行为事实上已导致国家与市民之间的分隔界限日趋模糊,通过议题设置、促使目标行为体话语承诺、引发程序实质

① 宁金和:《颜色革命与美国》,载《成都行政学院学报》2016年第2期,第54页。

② Peter Pack, “Amnesty International: An Evolving Mandate in a Changing World,” Angela Hegarty and Siobhan Leonard, eds., *Human Rights: An Agenda for the 21st Century*, London: Cavendish Publishing Limited, 1999, p. 267.

③ Francis Kofi Abiew, “Assessing Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Period: Sources of Consensus,” *International Relations*, Vol. 14, No. 2, 1998, p. 70.

④ Claude E. Welch Jr., *NGO and Human Rights: Promise and Performance*, p. 1.

⑤ “人权观察”组织于1978年成立,总部设在美国纽约,以调查、促进人权问题为宗旨。早期名为“赫尔辛基观察”,其职能主要为监视前苏联对赫尔辛基协定的执行情况。该组织在发展过程中曾以“观察委员会”的名义介入世界其他地区的事务。1998年,各地区委员会纳入“人权观察”的统一旗帜下运作。

⑥ “大赦国际”于1961年7月成立,是一个负责监察国际上违反人权事件的国际性非政府组织,其成员由世界各国民间人士组成。当前,“大赦国际”在全世界的会员数量已超过200万人,是全球规模最大的人权组织。该组织奉行并推广《世界人权宣言》及其他国际法的人权法则,主要工作为“预防及终止肆意侵犯身体及精神方面的健全、表达良心以及免受歧视的自由”。

性变化、进而影响倡议行动目标。“人权观察”等国际人权非政府组织作为典型的倡议网络型非政府组织,虽然不直接提供具体的制度性产品,却在为国际社会人权治理领域提供制度性、规则性、政策性的公共产品而活动。国际人权非政府组织在“跨国倡议网络中统治地位”^①的确立经历了长期的过程。1823 年成立的“英国及外国反奴隶制协会(British and Foreign Anti-Slavery Society)”被认为是第一个国际人权非政府组织。^②一战前,围绕战场受伤人员救护的国际红十字会曾密切关注国际人权事务,当时的人权非政府组织是按照特定议题而设立,与现代意义上的人权非政府组织存在差别。一战后国际联盟的成立标志着国际人权非政府组织的发展进入快车道,仅 1919 年新成立的地方性常规国际人权非政府组织数量就达到 40 个。^③二战后,在《联合国宪章》第 71 条的制度安排下,国际人权非政府组织开始享有一定的法律地位,遂广泛开展人权和人道主义援助活动,尤其是其倡导的各种社会运动,对国际政治产生了重要影响。冷战结束后,地区局部冲突中侵犯人权的现象日益增多,人道主义干预兴起,国际人权非政府组织的影响力和作用显著增加。进入 21 世纪以来,国际人权非政府组织仅在联合国获得咨询地位的就多达 410 余个。随着“脸书(Facebook)”、“推特(Twitter)”等自媒体的迅猛发展,国际人权非政府组织进入了新的发展阶段,其对国际人权等领域的国际治理参与度日益提升,在很多国际重要场合发出强有力的声音,对政府间国际组织、主权国家的影响更为直接有效。^④

表 1 国际人权非政府组织成立时间与数量

年份	1823	1839	1892	1919	1929	1940	1954	1963	1971	1979	1987	1991	1995	2000	2010
数量	1	1	1	0	0	3	2	6	9	19	23	28	10	5	3

资料来源:作者根据相关资料统计整理而成。

总体来看,一方面,当前国际人权非政府组织有助于完善国际人权领域治理结构、制定国际人权公约、监督国际人权法在世界各国的贯彻落实以及开展国际人权司法救济等方面的国际合作;另一方面,它也成为西方价值观念的重要“传播者”,其相关活动在处于转型中的发展中国家,有可能转变为颠覆现有社会体系的力量,这在中东剧变中体现得尤为明显。

① Jeffrey Atkinson and Martin Scurrah, *Globalizing Social Justice: The Role of Non-Government Organization in Bringing about Social Change*, p. 240.

② Peter Willetts, ed., *The Conscience of the World: The Influence of Non-Government Organizations in the UN System*, Washington D.C.: Brooking Institution, 1996, p. 15.

③ Jean Philippe Lavoyer and Louis Maresca: “The Role of the ICRC in the Development of International Humanitarian Law,” *International Negotiation*, Vol. 4, No. 3, 1999, pp. 501-524.

④ 马长山:《法治进程中的“民间治理——民间社会组织与法治秩序关系的研究》,北京:法律出版社 2006 年版,第 10 页。

二、国际人权非政府组织参与中东剧变的主要路径

中东地区一直是国际人权非政府组织的重点活动区域,^①这些组织的活动促进了中东国家公民社会的发展,推动了地区民主化进程,通过基金资助和跨国网络培训了专业性的抗争力量,为政治反对派的抗争活动创造了宽松环境,在一定程度上打破了地区国家传统的威权治理体系。

第一,国际人权非政府组织打破地区国家传统话语禁锢,塑造政治变革的新人权话语体系,形成有利于变革的人权话语环境。国际人权非政府组织在人权领域拥有丰富的专业知识和资源,居于国际人权活动领域的话语制高点,有利于形成对舆论话语的操控。自20世纪80年代中期以来,“人权观察”、“大赦国际”等组织加大对中东地区人权事务的关注和介入,各自发布年度性中东地区人权报告,使得地区人权话语的外部环境逐渐走向宽松。在国际人权非政府组织的舆论压力下,中东国家相继颁布《开罗伊斯兰人权宣言》(Cairo Declaration on Human Rights in Islam)、《阿拉伯人权宪章》(Arab Charter on Human Rights)等重要人权文件。这些人权文件打破了中东伊斯兰国家传统的人权话语禁锢,促进了当地人权观念的普及,为地区人权发展和各层级的政府人权组织的建立提供了人权理论框架体系。例如,突尼斯人权行动人士在“大赦国际”等组织帮助下成立的“突尼斯人权委员会”,被视为“冷战后马格里布地区唯一始终如一地发出保护人权和抗议人权受侵犯声音的组织”^②。在埃及,人权非政府组织^③发展迅速,其中既有传播西方人权思想、鼓动埃及民众“走出家门”、“把暴君赶走”的“阿拉伯妇女团结协会”和“开罗人权研究所”等组织,也有“人权法律研究和资源中心”等具有本土特色的人权机构。埃及学者艾曼·奥克尔(Ayman Okeil)指出,人权非政府组织对埃及的政治格局、政治走向和政治话语环境产生了十分重要的影响,这种影响在穆巴拉克倒台之前就已十分明显,在此后埃及剧变和持续的社会动荡中表现得更加淋漓尽致。^④在中东剧变期间,“人权观察”等国际人权非政府组织主要奉行的行动策略就是将人权价值转换为大众话语,即以普通穆斯林民众能够理解的文字和图片语言编制并发布人权报告,将抽象的人权话语转换为人权观念加以普及,向民众灌输维护自身政治经济等权利的意识。“各种

^① 自2010年底以来,“大赦国际”、“人权观察”、“阿拉伯人权组织”、“非暴力行动与战略应用中心”等国际人权非政府组织在中东剧变中表现活跃。

^② Susan Waltz, *Human Rights and Reform: Changing the Face of North African Politics*, Berkeley: University of California Press, 1995, p. 139.

^③ 埃及国内的人权非政府组织主要有:埃及人权组织、开罗人权研究协会、人权法律研究和资源中心、艾斯尤特人权协会、埃及妇女法律援助中心等。其中,1985年成立的埃及人权组织拥有2300名会员,在全国17个省市设有分支机构,是埃及国内最活跃、影响力最大的非政府人权组织。

^④ 王震:《它们一直在行动:中东剧变中的NGO》,载《世界知识》2012年第16期,第46页。

人权非政府组织不仅要提供资金支持,而且要参与中东地区民主话语建设,营造宽容的人权发展环境。”^①中东剧变期间,阿拉伯国家的民众纷纷走上街头,高呼要求实现自由、民主和人权等口号,正是国际人权非政府组织长期影响地区国家民众人权观念和意识的典型表现。

第二,国际人权非政府组织以倡导公民社会为手段,扶植进行政治抗争的反对派力量团体。国际人权非政府组织通过各种渠道,与中东地区各类非政府组织以推动公民社会发展为名,引导穆斯林民众对社会发展进行重新审视,提升民众对民主本土化的意识与诉求。“国内各种人权非政府组织构成一个重要的媒介推动力量,通过这些组织,要求民主化的力量团体提出变革新要求,这种变革不仅包括参与者,而且也包括政治话语的内容和规则。”^②人权非政府组织在客观上以推进政治民主化为政治口号,为更多具有党派性质的反对派团体提供了融合发展机会。^③2013 年,埃及一家受西方支持的人权非政府组织将警察虐待犯人的视频上传至 YouTube 网站,引发埃及民众上街抗议。据统计,2011 年仅“国家民主研究所”就在埃及开展了 739 次短期培训,举办“非暴力抵抗”讲座,前后接受培训的人数高达 13,671 人。该组织培训的内容主要包括通过人权申诉等活动组织集体游行,通过“脸书”等社交网站分享“抗议经验”,如何就争取自身“权利”与政府讨价还价。2012 年 8 月,美国总统奥巴马 2008 年竞选团队负责人西蒙(Michael Simon)曾赴开罗对“埃及民主研究会”成员进行专门的人权项目培训。截至 2016 年 12 月,埃及成立了 36 家本土非政府人权组织。在中东剧变中,非政府组织工作者视自己为潜在的组织力量,号召社会各阶层提升公民权利和政治权利诉求,有力地改变了现有社会体系。具有欧美国家背景的国际人权非政府组织在埃及、利比亚、约旦等中东国家实施“民主发展三年行动计划”,^④通过培育当地青年的“人权保护意识”,逐渐发展出反政府的政治抗争群体,这些青年走上街头抗议威权政府,要求“实现美好人权”与“自由民主”。一位曾接受过美国人权非政府组织培训的也门青年活动者表示,“培训对我非常有帮助,因为我之前认为变革只能通过武器和暴力才会发生。现在看来,和平抗议和其他非暴力手段也可以达到目的”^⑤。

第三,国际人权非政府组织推动民众加大对民主化的需求,提高民众的政治意

① Dina Zafer, “Aid and the Arab Spring: Why the World Bank and NGOs Just Don’t Get It,” *World Crunch*, February 23, 2012, https://www.worldcrunch.com/search?_token=T52cIP55Vi88WEQk1DDVUOXSwyKtPlSjMUm0DA1e&q=Dina+Zafer, 登录时间:2018 年 3 月 30 日。

② Susan Waltz, “Making Waves: The Political Impact of Human Rights Groups in North Africa,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 29, No. 3, 1991, p. 504.

③ Jill Crystal, “The Human Rights Movement in the Arab World,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 16, No. 3, 1994, p. 439.

④ Jeffrey Atkinson and Martin Scurrah, *Globalizing Social Justice: The Role of Non-Government Organization in Bringing about Social Change*, p. 240.

⑤ 王震:《它们一直在行动:中东剧变中的 NGO》,第 46 页。

识和民主权利觉醒,对执政当局的政治改革进行施压,在整个社会形成有利于政治剧变的主观愿景。“西方世界认为非政府组织是使地区出现重大社会、政治变革的潜在催化剂,从而解救独裁政权,使威权政体转向民主政治。”^①二战后,阿拉伯国家纷纷实现民族独立,建立了威权体制。截止到中东剧变前,突尼斯、埃及、利比亚、也门、叙利亚的威权体制已持续三四十年,相似的文化背景、社会结构和经济状况,使得这些国家的政府都无力推动民主化发展。正是在这种背景下,国际人权非政府组织通过与当地非政府组织进行跨国互动,促进当地民众尤其是草根阶层民主意识的形成和民主诉求的伸张。经过多年宣传,阿拉伯国家的精英和民众对人权保护的价值诉求、对自身民主权利的追求和对自由的向往已成为一种趋势。^②战后西方民主国家在经济上发展迅速,人民生活水平提高显著,政治权利得到有效保障,这同经济发展滞后、民众权利无法得到有效保障的阿拉伯国家形成了强烈对比。“中东地区民众更加积极地追求诸如埃及‘阿拉伯人权组织’所强调的个人自由和个人信仰的权利,思想和表达的自由权利以及政治参与的权利。”^③客观来说,西方殖民统治对很多阿拉伯国家来说仍历历在目,使这些国家背负着沉重的历史包袱,短期内较难实现经济的高度发展和政治民主。中东国家人权非政府组织提出的“宪政民主”、“保护人权”、“反对腐败”、“公平正义”等社会改革诉求,提升了地方民众的民主诉求,增强了推动改革的愿景,同时也不可避免地增加了执政当局应对社会变革的压力。^④总部设在开罗的中东门户项目(MENGOS)的宗旨就是利用互联网资助在中东国家的非政府组织,通过知识和信息网络促进公平的可持续发展和民主、人权的发展。^⑤

第四,国际人权非政府组织通过文化和宗教渗透,引发中东国家精英和民众对本土文化及宗教价值的怀疑,冲击地区国家思想体系,降低社会共识和国家凝聚力。人权非政府组织“传播的民主思想,与当地长期形成的传统威权思想相互排斥”^⑥。“自由之家”、“国家民主研究所”等组织帮助中东国家所谓的“民主力量”搭建起具有强大凝聚力的宗教非政府组织和传播西方人权思想的文化机构,通过各种活动影响当地民众的宗教和文化价值观念,^⑦引发思想混乱。针对埃及等中东国家出现的官员腐败、侵犯人权、司法不公等问题,本地和国际人权非政府组织利用传统媒体集

① Krista Masonis El-Gawhary, “Egyptian Advocacy NGOs: Catalysts for Social and Political Change?” *Middle East Report*, No. 214, 2000, p. 38.

② Abudullahi An-Na'im, “Human Rights in the Arab World: A Regional Perspective,” *Human Rights Quarterly*, No. 3, 2001, p. 709.

③ 吕耀军:《中东非政府人权组织的特征与挑战》,载《阿拉伯世界研究》2012年第1期,第67页。

④ 王震:《它们一直在行动:中东剧变中的NGO》,第46页。

⑤ 闫文虎:《中东非政府组织及其影响》,载《国际资料信息》2005年第12期,第21页。

⑥ Sharon Lean, “Democracy Assistance to Domestic Election Monitoring Organizations: Conditions for Success,” *Democratization*, Vol. 14, No. 2, 2007, p. 296.

⑦ Kristina Kausch, *Defenders in Retreat: Freedom of Association and Civil Society in Egypt*, Madrid: FRIDE, 2009, p. 15.

中报道,开辟网络平台使民众参与讨论,丑化当地政府和政党,使事件发酵并对整个社会形成负面影响。“面对西方人权非政府组织鼓吹的所谓民主、人权、自由等普世价值,一大批中东地区文化精英群体在民族传统和西方主流价值之间出现认知混乱,甚至丧失了对本国国情和民族文化传统的基本判断。”^①在中东剧变中,多数阿拉伯文化精英出现“集体失语”,这是思想意识形态领域出现混乱的突出表现。此外,“大赦国际”、“人权观察”等国际人权非政府组织支持中东地区逊尼派成立具有鲜明人权性质的宗教组织,定期出版宣示人权、民主和自由思想的刊物,同利比亚、叙利亚等国内的反政府力量和民族分裂势力进行勾连。在这些组织的支持下,中东国家一些反政府力量乘机打着示威抗议者的旗号,大肆进行民族分离活动,为中东伊斯兰极端势力的回潮创造了有利条件,导致原本就脆弱的政治生态和安全环境进一步恶化。^②反政府的政治话语也被“伊斯兰国”等极端组织利用,以激发伊斯兰民众的情感共鸣。^③

第五,国际人权非政府组织借助跨国倡议网络影响中东人权非政府组织,弱化其独立性并使其成为附属执行机构。“国家民主研究所”、“自由之家”等国际人权非政府组织与中东地区的人权非政府组织始终保持着一种跨国倡议网络关系。“人权观察”、“大赦国际”、美国国家民主基金会等在波黑战争、卢旺达冲突、中亚地区“颜色革命”、科索沃战争中进行社会动员的经验,使其在埃及社会运动中扮演着“跨国环境与外部行为体角色”。例如,“埃及变革运动(Egyptian Movement for Change)”领导人曾公开承认,该组织“之所以采取动员普通市民采取非暴力抗议的形式来反抗政府”,主要就是因为受到东欧和中亚地区社会运动,尤其是 2003 年底乌克兰“橙色革命”和 2004 年格鲁吉亚“玫瑰革命”推翻政府经验的重要启发。^④总部设在德国的阿登纳民主基金“高举人权大旗,鼓动当地非政府组织对抗政府,引发了埃及、阿联酋等中东国家的不满”^⑤。中东地区人权非政府组织先天发育不足,普遍面临经济困难,主要依靠外国非政府组织的资金援助来维系组织运转。^⑥在中东剧变中,中东人权非政府组织一方面以地方参与者的身份积极传递信息,大量转载和引用“人权观察”、“大赦国际”的报道。有分析指出,“由于当地信息的封锁,对政府的批评声

① 王震:《它们一直在行动:中东剧变中的 NGO》,第 46 页。

② Joseph E. Stiglitz, “The Arab Spring Is at Risk without Aid Now,” *Financial Times*, June 6, 2011.

③ David Ignatius, “How to Fight the Islamic States ‘Brand Appeal’,” *The Washington Post*, May 12, 2015.

④ Nadia Oweidat et al., *The Kefaya Movement: A Case Study of a Grassroots Reform Initiative*, Pittsburgh: Rand Corporation, 2008, pp. 14–20.

⑤ Angela Shah, “Gulf States Cast Dim Eye on Reform after Tumult,” *The New York Times*, April 18, 2011.

⑥ 20 世纪 90 年代,埃及成立的人权组织多依靠国外资金,如开罗人权研究协会(1993)、埃及妇女问题中心(1994)、法律援助中心(1994)、埃及妇女权利中心(1996)、民主发展协会(1996)、阿拉伯法官和律师独立中心(1997)、犯人人权中心(1997)、人权保护地区计划行动者(1997)等。

音,89%以上来自国外非政府组织”^①。另一方面,这些人权非政府组织监控、搜集本国人权状况的资料和信息,对人权问题敏感区域进行调查研究,将获得的一手资料提供给国际人权非政府组织,“一些穆斯林民众把当地的这些人权非政府组织,称为欧美人权组织在中东的‘复制品’”^②。

三、国际人权非政府组织在中东剧变中的行动特点

“人权观察”、“大赦国际”、“自由之家”等国际人权非政府组织在中东剧变中将自身塑造成为相互联系、相互支持的全球跨国倡议网络组织,其行动特点主要体现在以下几个方面。

第一,调查并曝光当地政府侵犯人权的各种行径。国际人权非政府组织利用自身国际影响力雇佣专业的研究人员,成立研究小组,调查目标国侵犯人权行径,“揭露警察局及监狱中的酷刑”^③,并通过发布调查报告向调查对象国施加国际压力。“人权观察”的《全球年度报告》、“自由之家”的《世界自由》、“大赦国际”的《大赦国际年度报告》、“无国界记者”的《全球新闻自由年鉴》等年度报告,都是通过对世界各国的人权状况进行批评曝光来制造舆论。在中东剧变中,国际人权非政府组织曝光也门、利比亚、叙利亚等国家侵犯人权的状况,发布《中东地区人权特别关注报告》,对利、叙两国施加外部压力。^④ 2010 年底和 2011 年初突尼斯和埃及先后发生动荡,“人权观察”曾进入两国开展独立调查,派工作人员赶赴利比亚冲突前线进行调查采访。2011 年 8 月 4 日至 11 日,“人权观察”组织聘请两名人权研究专家和两名当地人权非政府组织成员,前往利比亚首都的黎波里进行调研,期间走访了两座关押反政府示威者的监狱,并与当地官员就落实安理会和联合国人权理事会有关利比亚人权保护的声明开展对话。^⑤ 2012 年 8 月 16 日,“人权观察”组织在叙利亚政府军用飞机轰炸阿扎兹(Azaz)两小时后,立即赶赴现场进行实地调查,调查结果称有至少 30 人死于此次空袭。^⑥ “在实地调查、了解利比亚战争人权状况的同时,这些国际人

① Greg Miller and Souad Mkehennet, “Inside the Surreal World of the Islamic State’s Propaganda Machine,” *The Washington Post*, November 20, 2015.

② 吕耀军:《中东非政府人权组织的特征与挑战》,第 69 页。

③ “When Will the Crime of Torture Stop?” *Egyptian Organization for Human Rights*, March 11, 2009, <http://en.eohr.org/2009/03/11/when-will-the-crime-of-torture-stop/>, 登录时间:2018 年 3 月 27 日。

④ Louis Henkin, “Human Rights: Ideology and Aspiration, Reality and Prospect,” in Samantha Power and Graham Allison, eds., *Realizing Human Rights: Moving from Inspiration to Impact*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 24.

⑤ “Libya: All Sides Obligated to Protect Civilians,” *Human Rights Watch*, August 22, 2011, <https://www.hrw.org/news/2011/08/22/libya-all-sides-obligated-protect-civilians>, 登录时间:2018 年 3 月 30 日。

⑥ “Monitors Say Many Dead in Syria Air Strike on Azaz,” *BCC*, August 16, 2012, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-19279817>, 登录时间:2018 年 4 月 1 日。

权组织还随时发布当地各类侵犯人权情况的消息、公布含有特定要求的声明以及专门或综合的人权状况报告,以对相关方施加压力,引起国际舆论关注,改善利比亚人权状况。”^①国际人权非政府组织在调查对象国收集的信息往往会成为西方国家或联合国人权机构评估有关国家和地区人权状况的主要资料和数据来源。^②

第二,充分发挥互联网尤其是社交网络的动员功能。冷战结束后不久,“大赦国际”、“人权观察”、“人权律师委员会”等组织合作建立了“数据自由网络”,该网站通过设定特定话题吸引网民参与互动,炒作发展中国家失业、腐败、贫富分化、司法不公等社会问题,企图激化当地政府与民众之间的矛盾。近年来,在突尼斯、埃及、利比亚的政治动荡中,以 YouTube、“脸书”、“推特”等为代表的社交网络,在国际人权非政府组织的行动中作用突出,尤其是在信息传播、草根动员、政治集会等方面的重要性日益显著。^③因此,西方将中东剧变冠之以“社交网络革命”或“脸书革命”等称号。“大赦国际”、“人权观察”以及其他国际机构中的人权活动家组成的埃及“新左派”,不断向 YouTube、“脸书”、“推特”等社交网络上传与“一·二五革命”相关的视频、现场图片、新闻评论,通过与网民之间形成评论互动,构建出极富煽动性但又不具备明显政治性的用户体验界面,吸引了民众和媒体的广泛关注。^④叙利亚人权观察组织承认其信息主要是基于 YouTube 图像而来,并没有确认信息来源的真实性。埃及无党派人权组织通过社交网站与网民即时互动,传播政府军队射击平民的视频画面。^⑤美国《福布斯》杂志称,“在国际人权组织的协助下,突尼斯是阿拉伯世界中第一个由崛起的公民力量——更确切地说是网民——推翻现政权的国家”^⑥。2011 年 2 月,时任美国国务卿希拉里发表“互联网自由”演说,对人权组织发挥互联网在埃及、伊朗加速政治、社会和经济变革的作用表示赞赏。^⑦此外,一些国际人权非政府组织还通过网络向埃及、突尼斯、叙利亚等中东国家境内服务器或个人邮箱发送所谓的“解密文件”和提供相关软件服务,提升人权组织的话语传播和影响力。

第三,诉诸国际司法,要求将侵犯人权者绳之以法。国际人权非政府组织雇员一般拥有较高的学历,团队整体法律素养高,具有丰富的国际诉讼经验,能够提供高

① 李开盛:《来自西方的阴影?——国际非政府组织对发展中国家的人权干预》,第 231 页。

② 孙茹:《人权观察》,载《国际资料信息》2003 年第 2 期,第 38 页。

③ Patricia Bauer and Bertold Schweitzer, “The Egyptian Revolution 2011: Mechanisms of Violence and Non-Violence,” in Bert Preiss and Claudia Brunner, eds., *Democracy in Crisis: The Dynamics of Civic Protest and Civil Resistance*, Vienna and Berlin: Lit-Verlag, 2013, p. 9.

④ Hazem Kandil, “Revolt in Egypt,” *New Left Review*, No. 68, March-April 2011, p. 20.

⑤ Laila El-Baradei, “The Role of Civil Society Organizations in Monitoring Elections: Lessons Learned for the New Egypt,” *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, No. 9, 2012, p. 593.

⑥ Jeffrey Carr, “In Tunisia, Cyberwar Precedes Revolution,” *The Forbes*, January 15, 2011.

⑦ Hillary Rodham Clinton, “Internet Rights and Wrongs: Choices & Challenges in a Networked World,” U.S. Department of State, February 15, 2011, <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/02/156619.htm>, 登录时间:2018 年 3 月 30 日。

效的法律救济。针对涉及大规模侵犯人权指控的国际申诉,非政府组织通常在搜集可靠情报、准备法律文件方面比个人具有更大的团队优势。人权观察专家理查德·迪克(Richard Dicker)认为,“国际刑事法院如果对也门总统萨利赫、埃及总统穆巴拉克、叙利亚总统巴沙尔大规模侵犯人权的行为熟视无睹,那么其存在的意义必将受到广泛质疑”^①。2011年4月,“人权观察”向国际刑事法庭提交了其在利比亚实地调查和采访期间获得的“重要证据”。该组织基于利比亚政府明显的大规模侵犯人权的事实证据,要求将利比亚卡扎菲政府诉讼至国际刑事法庭。^② 正是在国际人权非政府组织的介入下,2011年6月,国际刑事法庭指控卡扎菲及其子赛义夫、利比亚情报部门负责人赛努西(Abdullah Senussi)“阻止和镇压民众示威”,“杀害和迫害平民”,并签署对三人的逮捕令。在叙利亚危机中,“人权观察”和“大赦国际”向联合国人权高专办提供了大量报告和视频资料,指责叙利亚政府在霍姆斯发起大规模镇压行动,认为“其暴行已达到危害人类罪的程度”,呼吁安理会将叙利亚情势移交国际刑事法院。^③ 2012年4月,“人权观察”组织执行主任肯尼思·罗斯(Kenneth Roth)呼吁将俄罗斯国有军火贸易公司罗索博龙出口公司(Rosoboron Export Corporation)上诉至国际刑事法院,称该公司向“正进行危害人类罪行”的叙利亚政府提供武器,强调为叙政府提供武器可构成协助犯罪。^④

第四,通过影响美国等西方国家舆论,对相关国家的外交决策产生影响。“国际人权非政府组织的主要特点是刺激和调动公众,影响政府政策和行为。”^⑤ 人权非政府组织的活动和公众舆论是一种互动关系,人权非政府组织的公关可以对公众舆论施加影响,而公众舆论有利与否反过来又直接影响到人权非政府组织游说的效果。^⑥ 除影响公众舆论外,国际人权非政府组织还通过向有关政府、国际组织游说,实现对相关国家外交决策的影响,继而达到人权活动的目的。自中东剧变以来,“人权观察”曾多次在美国国会举行的听证会上指责穆巴拉克、卡扎菲及巴沙尔政府侵犯人权,呼吁美国政府制定一套多边战略来处理中东地区的人权问题。“自由之家”、美国国家民主基金会在联合国和欧洲议会举行国际讨论会与听证会,大肆讨论地区国家“被关押的勇敢者”,试图影响联合国人权理事会的相关决议,并向当事国施加压力。2011年12月8日,“大赦国际”在伦敦举行游行活动,要求美国政府停止对埃及

① Lydia Polgreen, “Arab Uprisings Point up Flaws in Global Court,” *The New York Times*, July 7, 2012.

② James Pattison, “The Ethics of Humanitarian Intervention in Libya,” *Ethics & International Affairs*, Vol. 25, Issue 3, 2011, p. 271.

③ 王晓燕:《联合国人权专员吁将叙利亚局势提交国际刑事法院》,中国网,2014年4月11日, http://news.china.com.cn/world/2014-04/11/content_32067935.htm, 登录时间:2018年3月30日。

④ “Letter to Rosoboron Export on Syrian Weapons Supplies,” *Human Rights Watch*, April 10, 2012.

⑤ Maria T. Baldwin, *Amnesty International and U. S. Foreign Policy: Human Rights Campaigns in Guatemala, the United State, and China*, El Paso: LFB Scholarly Publishing LLC, 2009, pp. 283-284.

⑥ 周琪:《人权与外交》,北京:时事出版社2002年版,第186页。

出口武器,以避免武器被用来镇压民众抗议。据《今日美国报》与盖洛普民意调查数据显示,美国国内的人权非政府组织通过发布报告、举办分析会等方式,展示“利比亚面临的可怕的人权状况”,激发美国民众支持政府采取必要行动的热情。与人权非政府组织存在紧密联系的皮尤研究中心公布的民调显示,美国 47% 的民众认为奥巴马下令攻击利比亚是对的,36% 认为是错的,22% 认为美军应立即撤退。^① 此外,美国国务院人权局在中东剧变中多次邀请人权非政府组织人士参加吹风会,10 多个组织定期受邀就中东地区人权形势同政府人士进行协商。

第五,依据自身政治偏好,主动设置敏感议题,提升影响力。在中东剧变中,国际人权非政府组织依凭自身偏好,侧重“关注公民权利和政治权利,往往忽视其背后的经济、社会和文化权利”^②。包括“人权观察”、“大赦国际”在内的国际人权非政府组织对冲突双方的调查,“往往只集中在免受国家侵扰的自由权、民主参与权等公民权利和政治权利方面,而有意忽视经济、社会和文化等发展权利”^③。换句话说,在“人权观察”、“大赦国际”这类组织看来,公民权利和政治权利远高于经济、社会和文化等发展权利,这种不平等关系始终贯穿于这些组织对中东等第三世界国家的观察视角。^④ 但是,很多发展中国家的发展实践经验表明,经济、社会和文化权利是实现政治权利的重要保障,没有这些权利,基本的人权保障便无从谈起。“人权非政府组织的目标及活动范围越广泛,它们作为客观观察者的特殊地位就越会受到政治目的的破坏,甚至是被取而代之。”^⑤ 例如,“大赦国际”当前的重点目标已转变为寻求释放政治犯,为所有政治犯争取公平审判。在中东剧变中,“大赦国际”动员宣传舆论,追求言论和宗教信仰自由,促进公平审判,要求释放被政府关押的所有参与游行示威的反对派人士,抗议对反政府人士实施酷刑,监督执政者权力的使用范围。上述议题在冲突时期具有高度的敏感性,容易引发冲突进一步加剧。

最后,难以摆脱背后的西方政府的影响。美国非政府组织在“9·11”事件后出现“大改变”,很多非政府组织表现出“国家情结”,与美国有线新闻网一同承担起“美国责任”。^⑥ 人权非政府组织受到政府的资助,其行动的自主性自然受到影响。^⑦ 除

① 吴庆才:《奥巴马称美国不排除“武装”利比亚反政府军》,中国新闻网,2011 年 3 月 30 日, <http://www.chinanews.com/gj/2011/03-30/2940348.shtml>, 登录时间:2018 年 4 月 2 日。

② 黄贇琴:《非政府组织与人权的国际保护》,载《东方法学》2011 年第 12 期,第 113 页。

③ Gerald M. Steinberg and Naftali A. Balanson, “Human Rights Watch’s Belated ‘Arab Spring’,” *The Jerusalem Post*, March 8, 2011.

④ Fiona Robinson, “NGOs and the Advancement of Economic and Social Rights: Philosophical and Practical Controversies,” *International Relations*, Vol. 17, No. 1, 2003, pp. 79–80.

⑤ Henry J. Steiner, *Diverse Partners: Non-governmental Organizations in the Human Rights Movement: The Report of a Retreat of Human Rights Activists*, Cambridge: Harvard Law School, 1991, p. 39.

⑥ 黄培昭:《美国 1.5 万 NGO 撒在全世界 成为“推动民主”工具》,载《环球时报》2012 年 2 月 28 日。

⑦ M. Edwards and D. Hulme, “Introduction,” in Michael Edwards and David Hulme, eds., *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, West Hartford: Kumarian Press, 1996, p. 7.

“大赦国际”^①等极少数国际人权非政府组织外,很多人权非政府组织仍需要政府的公共资金支持才能维系运转。^② 2002 年美国实施“中东民主改革计划”,其重要内容之一就是“拨巨款资助中东各国致力于人权和善治的非政府组织”^③。美国和平研究所、“自由之家”、国际共和研究所、开放社会基金会、索罗斯基金会等非政府组织同美国政府积极开展合作,大力宣传美国的自由、民主和人权价值观,主动承担“改造任务”,扮演“民主改革”的“急先锋”角色,向埃及、突尼斯等中东国家形形色色的反对派提供“民主改造方案”和“民主技能培训”。^④ 2009 年,欧盟拨款 500 万欧元支持叙利亚人权非政府组织的发展。^⑤ 2012 年 1 月,时任美国驻埃及大使安妮·帕特森宣布,“自穆巴拉克政权倒台后,美国政府陆续向在埃及活动的人权非政府组织提供资金资助,总额已超过 4,000 万美元”^⑥。埃及《金字塔报》指出,“美国向人权非政府组织提供的资金和技术资助,是以推翻穆巴拉克政府为目标,大力支持埃及反政府力量的民主行动,广泛传播西方人权、自由、民主等价值观”^⑦。埃及投资与国际合作部部长阿布·纳加(Abul Nagaa)表示,2011 年 3 月至 6 月,包括人权组织在内的埃及各类非政府组织共接受了约 1.75 亿美元的外部资金援助,是之前四年总额的 3 倍之多。^⑧ “现在回顾‘阿拉伯之春’,虽然美国民主促进战略投入资金与五角大楼相比微不足道,但在煽动抗议者走上街头方面,发挥的作用远远超过五角大楼。”^⑨ 2015 年,叙利亚难民危机愈演愈烈,欧洲国家深受影响,在此背景下,“大赦国际”配合欧洲国家政府大肆炒作“沙特、卡塔尔、阿联酋、阿曼、科威特和巴林六国对叙利亚难民的安置数量为零”^⑩,试图在接收难民问题上向海湾阿拉伯国家施加压力。

表 2 美国在中东地区军事援助与民主促进战略投入比较(单位:百万美元)

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
军事援助	38	39	42	46	45	53
民主促进战略投入	3	9	6	5	7	4

数据来源:“Supporting Democracy in the Middle East,” *The New York Times*, April 15, 2011。

① “大赦国际”因为拥有大量的会员以及私人捐助,不依赖于政府的公共资金援助。

② [奥地利]曼弗雷德·诺瓦克:《国际人权制度导论》,柳华文译,北京:北京大学出版社 2010 年版,第 267 页。

③ 闫文虎:《中东非政府组织及其影响》,第 22 页。

④ Rachel Brett, “The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations,” *Political Studies*, Vol. 43, No. 1, 1995, p. 98.

⑤ John Pollock, *State Manipulation of NGOs: Government-Civil Society Relations in Egypt*, Master's Thesis, Tufts University, 2013, p. 22.

⑥ 黄培昭:《埃及“非政府组织”面临起诉》,载《人民日报》2012 年 2 月 7 日,第 3 版。

⑦ Mohamed Abdel-Baky, “Civil Society Attacked,” *Al-Ahram Weekly*, No. 1137, February 28, 2013.

⑧ 王震:《“阿拉伯之春”与西方意识形态渗透》,载《现代国际关系》2012 年第 6 期,第 18 页。

⑨ Ron Nixon, “U.S. Groups Helped Nurture Arab Uprisings,” *The New York Times*, April 14, 2011.

⑩ 龚正:《故事的另一面:叙利亚难民在中东》,载《世界知识》,2015 年第 19 期,第 38 页。

四、结语

国际人权非政府组织本应是非政治性、非营利性、不受任何政府支配的独立的民间组织。但在中东剧变中,国际人权非政府组织支持与其身份不相符的反政府活动的现象随处可见,其背后有西方国家政府的授意和支持。在一定程度上,国际人权非政府组织煽动地方民众进行政治抗争、具有明显政治意图的行为“实际上已沦为美国等西方国家推行人权外交、实施国际人道主义干涉的政治工具”^①。中东历来是各种矛盾和冲突比较集中的地区,近年来随着利比亚、埃及和叙利亚等国家经历政权更迭或陷入长期动荡,各种民族分裂势力、宗教极端势力甚至恐怖主义势力打着“维护宗教信仰,促进当地人权发展”的旗号,或多或少利用国际人权非政府组织的活动主张,为地区安全增添了更多不稳定因素。

处理国际关系,需要谨慎的原则,国际人权非政府组织在当地国的活动,同样应遵循谨慎的独立原则,真正发挥促进当地人权发展和维护地区安全的作用,避免沦为大国外交的工具。与此同时,中东国家也需要直面自身存在的人权发展问题,通过改革积极推动经济社会发展,提升人民的生活水平,消除社会矛盾的隐患,依法引导规范西方人权非政府组织的行为,防止人权非政府组织成为颠覆或变革现有社会秩序的力量,引导其成为有益于本国经济社会发展的推动力量。

(责任编辑:章 远)

^① Elie Al-Hindy, “Arab Human Rights NGOs: Towards an Arab Spring,” *eCommons*, October 4, 2013, http://ecommons.udayton.edu/human_rights/2013/newcontexts/4/, 登录时间:2018 年 3 月 20 日。