

国际制度与中国红十字会立法^{*}

王荣华 陈寒溪

研究全球化的学者一般认为,法律在历史上一直是全球化水平最低的社会领域。之所以如此,是因为立法通常被民族国家视为主权中最为核心的部分,国际制度对立法领域的影响受到国家边界的刚性制约。因此,莱斯特·罗斯(Lester Ross)指出:“国际制度一般不会提供有效的立法援助。”但是,在国际制度影响日益增强、各国不断融入诸多国际制度的今天,主权国家的国内立法逐渐受到国际制度因素的影响。国际制度对中国国内进程的影响也明显表现出这个特点,并成为学术界关注的热点。

1949年新中国诞生后,中国的执政者对经历百年屈辱而艰辛获得的国家独立倍加珍视,因而在主权问题上极其敏感。不过,至20世纪80年代后期,中国基本上参与了所有重要的国际组织,中国与各种国际制度的广泛联系开始建

* 感谢北京大学国际关系学院表明教授、于铁军副教授以及《国际政治科学》约请的三位匿名评审专家对本文给予的批评和建议。当然,文中如有不当之处概由作者负责。

弗雷德里克·萧尔:《法律移植政治及其动机》,载于约瑟夫·奈、约翰·唐纳胡主编:《全球化世界的治理》,北京,世界知识出版社2003年版,第209页。

Lester Ross, “China: Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Patterns of Participation in Regimes and Compliance with International Norms,” *The China Quarterly*, Dec., 1998, p. 809.

《国际政治科学》2007年第1期(总第9期),第1—30页。

Science of International Politics

立起来。塞缪尔·金 (Samuel S. Kim) 评价说,在现代历史上,中国第一次成为全球体系中的积极成员。随着中国参与国际制度深度和广度的增加,国际制度对中国的影响也逐渐增大,有的国际制度甚至影响到了中国国内的立法活动。

尽管影响中国国内政治法律进程的国际制度日益增多,但国际制度能为国内立法所确认的并不多。本文探讨的核心问题是国际制度在中国国内影响的差异性,即在中国国际化进程中,为什么有些国际制度能为中国国内政治法律过程所内化,而有些国际制度则不能?

关于中国与国际制度互动的现有研究涉及中国对联合国及其各个机构的政策变化,中国与世界银行和国际货币基金组织等多边经济组织的关系,以及中国与国际环境机制、国际军控和裁军机制间的互动,甚至更广泛意义上的国际社会互动对中国政策、认知和利益产生的影响。不过,所有这些研究更为关注的是相关领域中的国际制度是否影响中国相关政策,中国在国际制度中的行为是否符合既有规范,而不是国际制度如何影响中国的国内政策制定。本

Samuel S. Kim, "International Organizations in Chinese Foreign Policy," in Thomas W. Robinson and David Shambaugh, eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (Oxford: Clarendon Press, 1994), p. 140. 根据江忆恩的研究,就经济实力而言,中国在 20 世纪 90 年代实际上是“过度卷入”到国际制度之中。见 Alastair Iain Johnston, "Is China a Status Quo Power?", *International Security*, Vol. 27, No. 4 (Spring 2003), pp. 12—13.

Samuel S. Kim, "Thinking Globally in PostMao China," *Journal of Peace Research*, Vol. 27, No. 2, 1990, p. 191.

比如,据中国世界贸易组织法研究会的统计,为了兑现中国入世承诺,到 2002 年底,国务院清理了 2 300 多件法规,其中废止了 830 件,修订了 325 件,范围涉及货物贸易、服务贸易、知识产权及投资等诸多方面。参见《我初建符合世贸规则法律体系》,《人民日报》2002 年 12 月 11 日,第 6 版。

Samuel S. Kim, *China, The United Nations, and World Order* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979); Lester Ross, "China: Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Patterns of Participation in Regimes and Compliance with International Norms," pp. 809—835; Elizabeth Economy, "The Impact of International Regimes on Chinese Foreign Policy-Making: Broadening Perspectives and Policies," in David M. Lampton, ed., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform* (Stanford, California: Stanford University Press, 2001), pp. 230—253; Harold K. Jacobson and Michel Oksenberg, *China's Participation in the MF, the World Bank, and GATT: Toward a Global Economic Order* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990); Margaret M. Pearson, "China and the Norms of the Global Economic Regime," *China Studies*, No. 6, 2000, pp. 147—170. 米歇尔·奥克森伯格、伊莉莎白·埃克诺米主编:《中国参与世界》(华宏勋等译),北京,新华出版社 2001 年版;王逸舟主编:《磨合中的建构:中国与国际组织关系的多视角透视》,北京,中国发展出版社 2003 年版。

江忆恩最近的研究是个例外。

文试图在这些研究的基础上,通过考察国际红十字会制度在中国的内化过程,说明为什么作为国际制度的国际红十字运动在不同时期对中国国内的影响大不相同,国际红十字规范又是如何影响国内相关立法进程的,进而讨论国际制度对中国国内政治经济变迁的影响。

一、国际制度影响的差异性

国际制度如何影响国家行为?自从彼得·古瑞维奇(Peter Gourevitch)的《第二意象的反转》一文发表以来,关于国际制度——为某一议题设定的国际组织及其体系内的条约和规则,包括支撑该组织的规范体系——国内影响的经验性研究,重新引起了国际关系学者的关注。现有的研究,有的注重体系层次的分析,有的注重国家和社会层次的分析,甚至还有学者将分析层次置于决策者个人。然而,这些层次的解释虽然有助于我们理解某些问题,但在解释国际红十字与中国的关系时均面临很大的不足。

(一) 体系层次的解释及其不足

从体系层次分析国际制度的影响,需要关注的问题是:当国际制度发生变化时,它们对国家行为的影响如何变化?玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)关于各国科层组织的研究主要考察了联合国教科文组织向国家“灌输”科学政策组织的作用,以及国家把科学科层组织作为发挥自身功能之重要工具的原因。她指出,国际观念很大程度上塑造了国家的偏好和行为。随着越来越多的国家接受这一观念,科学科层组织开始在国际上大量出现。

例如,关于国际制度中“说服”进程的研究,江忆恩认为,国际制度说服的主要对象是个体决策者,而不是政府本身。因此,个体官僚和关键政治人物偏好、观念和价值的变化是国际制度中说服进程的研究对象。参见 Alastair Iain Johnston, “Conclusions and Extensions: Toward Mid-Range Theorizing and Beyond Europe,” *International Organization*, Vol. 59, No. 4 (Fall 2005), p. 1015; Alastair Iain Johnston, “The Social Effects of International Institutions on Domestic (Foreign Policy) Actors,” in Daniel W. Drezner, ed., *Locating the Proper Authorities: The Interaction of Domestic and International Institutions* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003), pp. 175—176.

Martha Finnemore, “International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Science Policy,” *International Organization*, Vol. 47, No. 4 (Autumn 1993), pp. 565—597.

奥迪·克洛茨 (Audie Klotz)提出了类似的问题:为什么很多国际组织和国家对实行种族隔离政策的南非政权采取了制裁措施,尽管其中不少国家和国际组织与南非有着密切的经济联系。他认为,种族平等规范在全球范围的兴起是导致这一现象的根本原因,具体而言,规范通过三种途径影响国家的政策选择,即共同体与认同、声誉与沟通以及话语和制度。

罗纳德·米切尔 (Ronald Mitchell)的研究表明,不同的制度设计会影响国家和非国家行为体对国际机制的遵守。通过比较控制海上石油污染国际机制的两个“子机制”,他发现,当国际机制的制度设计能够提高监督的透明度和具备可信的制裁措施时,行为体更可能遵守该国际机制。丽莲娜·波特奇娃 (Liliana Botcheva)和丽莎·马丁 (Lisa Martin)也认为,当涉及的问题领域具有较强的外部性并且制度设计具有较强的监督机制以保证制度实施时,国际制度将导致成员行为的趋同。

江忆恩 (Alastair Iain Johnston)将国际制度内的社会化机制区分为说服和社会影响。他发现,社会化机制不同,与其对应的有效制度设计也会不同。他提出了一种与自由制度主义相反的制度设计——建立于共识基础上的非正式性和弱制度化的制度。他认为,这样的制度设计更有助于国际制度中“说服”行为的出现。此外,他对自由制度主义所强调的成员数目较小的制度设计有利于合作的假设也提出了挑战,认为成员数目较多的国际制度反而有利于社会影响发挥作用。

以上研究解释了国际制度发生变化时,对国家行为产生何种影响的问题。但是,这些研究在解释国际红十字会与中国的关系时面临的困难是,在20世纪80、90年代,国际红十字制度并没有发生实质性变化,但其对中国的影响却增大了。

Audie Klotz, *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid* (Ithaca: Cornell University Press, 1995).

Ronald B. Mitchell, "Regime Design Matters: Intentional Oil Pollution and Treaty Compliance," *International Organization*, Vol. 48, No. 3 (Summer 1994), pp. 425—458.

Liliana Botcheva and Lisa Martin, "Institutional Effects on State Behavior: Convergence and Divergence," *International Studies Quarterly*, Vol. 45, 2001, pp. 1—26.

Alastair Iain Johnston, "The Social Effects of International Institutions on Domestic (Foreign Policy) Actors," pp. 145—196; Alastair Iain Johnston, "Socialization in International Institutions: The ASEAN Way and International Relations Theory," in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 107—162.

(二) 单元层次的解释及其不足

鉴于体系层次解释的不足,有些学者从国内结构和国内机构组织文化这两个角度来解释国际制度对国家行为影响的差异性。托马斯·里瑟—卡彭(Thomas Risse-Kappen)认为,国内结构决定跨国行为体在各国不同的政策影响。按照国家结构、社会结构和政策网络三个维度,他将国内结构分为六类,分别是国家控制型、国家主导型、僵局型、法团主义型、社会主导型和脆弱型。他发现,国家结构会影响跨国行为体进入国内政治体系的难易程度以及对国内造成政治影响的可能性。对跨国行为体而言,进入国内政治议程的困难程度从国家控制型到脆弱型逐次降低;影响国内政治的可能性也逐次呈现下降趋势。例如,对于国家控制型国内结构的国家,跨国行为体的进入难度最大,但进入国内体系后产生影响的可能性也是最大的;对于社会主导型国内结构的国家,国际制度的进入虽然比较容易但产生影响的可能性较小。

杰弗里·切克尔(Jeffrey T. Checkel)则将国内结构区分为自由型、法团主义型、国家主义型和国内主导社会型四类。他发现,不同国内结构中国际规范的扩散机制各不相同。在自由型国内结构中,国际规范通过社会压力机制扩散。在法团主义国内结构中,国际规范的主要扩散机制是社会压力,并辅以精英学习的扩散机制。在国家主义国内结构中,国际规范的主要扩散机制是精英学习,并辅以社会压力。在国内主导社会型国内结构中,由于缺乏社会压力传导机制,精英学习成为主要的国际规范扩散机制。安德鲁·科泰尔(Andrew P. Cortell)和詹姆斯·戴维斯(James W. Davis, Jr)进行了类似研究说明不同类型的国内结构如何导致国际准则和规范在国内政治层面产生不同影响。

杰弗里·勒格罗(Jeffrey Legro)提出了国内官僚机构组织文化的理论解

Thomas Risse-Kappen, "Bringing Transnational Relations Back In: An Introduction," in Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (New York: Cambridge University Press, 1995), pp. 3—33.

Jeffrey T. Checkel, "Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe," *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 1 (Mar., 1999), pp. 83—114.

Andrew P. Cortell and James W. Davis, Jr., "How Do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms," *International Studies Quarterly*, Vol. 40, No. 4 (December 1996), pp. 451—478.

释。通过分析英国、德国、苏联和美国四国对禁止使用化学武器、禁止潜水艇攻击民用船只和禁止进行战略性轰炸三项禁止性规范的遵守程度,他检验了国际规范强度和组织文化两种视角的解释力。研究显示,在说明上述四国遵守三项国际规范的程度时,组织文化的解释力强于规范强度的解释。但他也指出,组织文化的解释力在很大程度上取决于该组织在国内官僚结构中的显要性。

然而,就国际制度与中国的关系来看,以上研究也遇到事实上的重要挑战。20世纪80、90年代,在中国国内结构和组织文化没有发生重大变化的情况下,国际红十字会对中国的影响却大大增强了。而且,在某些情况下,为什么中国官僚体系中并不显要的组织也能够推动政府遵守国际制度?

二、国际制度在中国内化的解释框架

国际制度在国内层面的影响,从时序上一般需要经过两个过程:首先是宏观层面的扩散,其次是微观层面的内化。国际制度的扩散是指参与国际制度的(政府和非政府)行为体增加,以及这些行为体接受国际制度相关规范和原则的宏观过程。而国际制度的内化是指国际制度进入一国国内社会、政治和法律进程之中,对其政治、经济、社会和法律进程产生持久影响的过程。

一般而言,国际制度的内化是以其扩散为前提的。随着参与国际制度以及接受其规范的行为体增加,相应国际制度在国家内化的可能性逐渐增大。但是,如果只关注宏观层次国际制度的出现和扩散以及国家行为相应调整之间的相关性,而忽视微观层次国际制度内化及其发挥作用的进程,就无法揭示为什么不同国际制度在中国国际化进程中带来的影响不同。因此,要了解国际制度对国家行为产生的影响,必须考察国际制度的内化过程。换言之,一个国际制度是否内化于对象国,是我们分析该国际制度影响该国程度的关键。

国际制度的内化进程可以分为两个阶段:一是国际制度进入一国国内话

Jeffrey W. Legro, "Which Norms Matter? Revisiting the 'Failure' of Internationalism," *International Organization*, Vol 51, No 1 (Winter 1997), pp. 31—63.

语,二是该国际制度发挥作用和影响。国际制度的进入是指国际制度的规范出现在国内话语体系之中,并得到正面和积极的解读。在本文中,国际制度发挥作用指的是国际制度能够影响国家内部的立法活动,使国际制度的规范直接为国内立法所确认。国际制度能否进入一国话语体系并发挥作用,最关键的因素是由该国与国际社会关系所决定的国家身份定位。

国际社会是由认同主流国际制度的国家组成的共同体。一个国家与国际社会的关系影响着国际制度进入该国国内话语体系的难易程度。从事实上看,国家与国际社会的关系并非要么认同、要么不认同的截然对立关系,大多数国家可能是介于两者之间。但是,为了便于分析,在逻辑上我们可以将国家分为现状型、游离型和革命型三类。与主导国际社会具有正向认同的国家是现状型国家,与国际社会具有零认同的国家是游离型国家,与国际社会具有负向认同的国家是革命型国家(见图-1)。

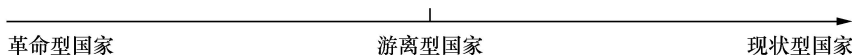


图-1 国家—国际社会认同程度

在特定时期,国家—国际社会关系所决定的国家身份往往是稳定的,相对稳定的身份定位直接影响国家的决策者和精英集团对国际制度合法性的解读,

国际制度进入国内话语体系和发挥作用这两个过程的因果机制存在着差异。托马斯·里瑟—卡彭对跨国行为体的国内影响的阶段作了类似区分,即跨国行为体进入国内政治和跨国行为体与国内行为体的联盟构建两个过程。但是,他认为,两个阶段的决定性因素都是国内结构——国内结构既决定了跨国行为体能否获得进入国内政治体系的机会,也决定了“获胜联盟”的规模和形成所需的必要条件。参见 Thomas Risse-Kappen, “Bringing Transnational Relations Back In,” pp. 25—28。马修·伊万杰伊斯塔的经验性研究则表明,国家可以通过制度安排阻止国际经济信息流入国内,从而阻止国内形成倾向于开放国内市场的联盟。这从一个方面表明国际制度进入问题的重要性。参见马修·伊万杰伊斯塔:《苏联国际化的制度障碍》,载于罗伯特·基欧汉、海伦·米尔纳主编:《国际化与国内政治》,北京大学出版社 2003年版,第 169—198页。

之所以对国际制度的内化过程做出这样的区分,是因为国际制度进入国内话语体系和发挥作用两个过程的因果机制存在差异,下文将对此进行详细分析。另一方面,从西方国家的视角来看,国际制度进入国内话语的过程并不是问题,因为现有国家社会的主导观念是西方式的,这决定了这些国家与国际社会之间基本不存在认同问题。但是,对于非西方国家而言,国际制度的进入就有可能遇到阻碍。

秦亚青:《国家身份、战略文化和安全利益:关于中国与国际社会关系的三个假设》,《世界经济与政治》2003年第 1期,第 10页。

该图根据秦亚青先生的图修改而得。同上文,第 10页。

从而限制了国际制度进入该国国内话语体系的程度,以及国际制度在国内发挥作用的程度。一般而言,由于现状型国家与国际社会是正向认同关系,这类国家对国际制度合法性的解读是正面的,具有良好的历史记忆,有利于国际制度进入国内话语体系并发挥作用。游离型国家对国际社会采取漠然和超然的态度,只有不影响国家根本利益的规范才有可能进入此类国家。对国际社会持负向认同的革命型国家,与国际社会的关系是对立的,对国际制度的解读也是负面的,具有痛苦的历史记忆,因此国际制度很难进入这些国家的内部并发挥作用。

当然,在革命型国家中,部分国际制度从形式上也可以出现在国内话语体系之中。那么,其原因何在呢?江忆恩发现,在多边国际制度中,“提出提案的主体可能比提案的内容更具争议”。也就是说,在多边制度中,提案主体的合法性对于提案被其他国家接受具有重要影响。不过,进一步的问题是,究竟是什么决定了提案主体合法性的差异?同样,在国内政治进程中形成外部压力的国际制度的合法性是由什么决定呢?笔者认为,对特定国际制度的历史记忆很大程度上塑造了国际制度及其压力的合法性。集体历史记忆不仅塑造国家的身份认同,也塑造了国家之间以及国家与非国家行为体之间的相互关系。即使对革命型国家而言,对特定国际制度良好的历史记忆有利于其认可和参加国际制度;而对该国际制度痛苦的历史记忆,则导致其拒绝和抵制国际制度及其压力。

由于国家与国际社会的敌对关系可能导致对相关国际制度的负向解读,因此要在国内立法过程中产生作用是非常困难的。换言之,在这种情况下,这一国际制度并未真正进入国内话语体系。例如,核不扩散机制在20世纪60年代即已出现在中国国内话语体系中,但是在当时与国际社会处于敌对状态的中国政府认为该机制是虚伪的,是为了维持美苏两国的核优势和限制其他国家发展自身的核力量。因此,虽然核不扩散机制已经出现在中国国内的话语体系,但

Gerrit W. Gong, "The Beginning of History: Remembering and Forgetting as Strategic Issues," *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (Spring, 2001), pp. 45—57.

Alastair Iain Johnston, "Socialization in International Institutions: The ASEAN Way and International Relations Theory," p. 125.

Gerrit W. Gong, "The Beginning of History," pp. 45—57.

并未得到正向的理解,因此没有完成真正意义上的“进入”。

需要指出的是,国家—国际社会的关系是会发生变化的,因此国家身份的
稳定只是相对的。实际上,从1949年到20世纪90年代初,中国与国际社会的
认同关系就经历从革命型国家、游离型国家到现状型国家的身份变化,从而带
来对国际制度合法性解读的变化。例如,20世纪80年代之前,中国对世界银
行、国际货币基金组织和关贸总协定合法性的解读和历史记忆主要是负面的,
对这些多边经济组织普遍持怀疑态度,甚至将这些组织称为“阻碍世界经济新
秩序建立的最后堡垒”。但随着中国从革命型国家向现状型国家的定位转
变,中国对这些国际组织合法性的解读和历史记忆开始向正面改变,这些
多边经济组织开始进入中国的话语体系并发挥作用。

国际制度进入国内话语体系就会产生对其合法性不同程度的解读,这是国
际制度内化的进入阶段。在对国际制度的合法性进行正面解读过程中,就产生
了接受和遵守国际制度规范的国内和国际压力,于是出现国际制度内化的第二
个阶段,即影响国内政治法律决策的过程。亚历山大·温特(Alexander Wendt)
揭示了国家遵守国际制度的三种原因:外来强迫、利益计算和合法性。在第一
种情况下,国家知道制度和规范是什么,但只有在受到外力胁迫时才服从规范。
在第二种情况下,国家是在没有胁迫和有选择的前提下,经过成本—收益计算,
认为服从规范符合自身利益,才选择服从。一旦服从规范的成本超过收益,国
家就改变行为方式。在第三种情况下,国家服从规范,是因为认为规范具有合
法性。这三种情况反映了国际制度内化的三个等级。当国际制度进入一国
话语体系之后,国家之所以遵守国际制度,在很大程度上不是因为受到外来强
迫,而是因为国家与国际制度的关系正从第二种情况向第三种情况过渡。国际
制度进入一国话语体系,其原则和规范得到正面解读,国家接受国际制度规范

Samuel S. Kim, "International Organizations in Chinese Foreign Policy," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 519 (Jan., 1992), p. 142.

关于中国对主要多边国际组织参与及其影响,参见 Harold K. Jacobson and Michel Oksenberg, *China's Participation in the IMF, the World Bank, and GATT: Toward a Global Economic Order* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1990)。

关于规范的内化问题的论述,参见亚历山大·温特著:《国际政治的社会理论》(秦亚青译),上海人民出版社2000年版,第337—349页。

并为之立法是因为国际制度规范是合法的,同时也符合自身利益。此时,国际制度内化的程度已经处于较高水平。在这种情况下,合法性得到正向解读的国际制度规范必然面临国际和国内的各种压力,要求国内政策发生相应变化。

在国际制度内化的第二个阶段,进入国内特定问题领域话语体系的国际制度能否在国内环境中发挥作用很大程度上还要受到文化契合的影响。所谓文化契合是指国际制度与国内话语、法律体系和官僚机构中规范的一致程度。由于国际制度承载了规范和社会性意义,因此该规范与国家既有文化的一致性在很大程度上会限制国际制度在国内层面的影响。文化契合与国际制度的影响成正比,即文化契合程度越高,国际制度在国内政治、经济和法律进程中发挥作用的可能性越大;反之亦然。例如,亚洲一些国家统治精英由于坚持“亚洲价值观”,因而拒绝接受某些主要反映西方人权概念和政治多元化的国际制度要求。本文中,在文化契合的问题上,笔者主要考察主权认知因素对中国接受红十字国际制度规范以及对红十字国内立法的影响。

从上述分析可以概括出国际制度在中国内化的理论框架。图-2简要说明了这一理论及其相关影响变量之间的关系。

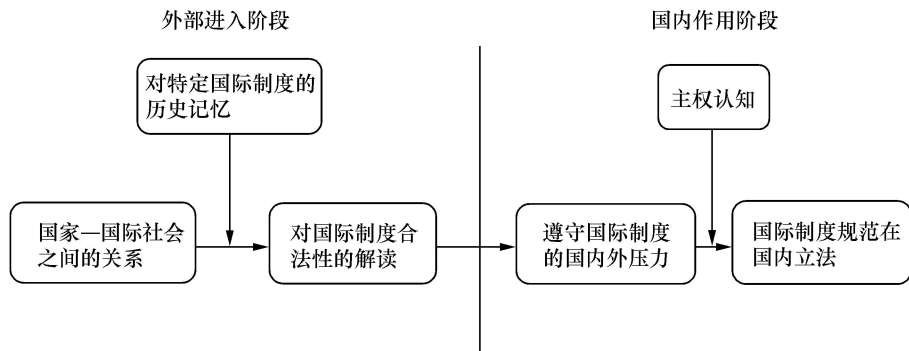


图-2 国际红十字会制度在中国的内化过程

Jeffrey T. Checkel, "Norms, Institutions and National Identity in Contemporary Europe," p. 87; Andrew P. Cortell and James W. Davis, Jr., "Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda," *International Studies Review*, Vol. 2, No. 1 (Spring, 2000), pp. 65—87.

Michael Freeman, "Human Rights, Democracy and 'Asian Values'," *The Pacific Review*, Vol. 9, No. 3 (1996), pp. 352—366.

三、为什么选择红十字会立法作为案例

本文选取国际红十字运动及其规范为中国红十字会立法所确认作为研究案例,主要的考虑有两个:

首先,在现有的学术讨论中,主权是否不可渗透仍然是一个争论不休的问题。如果通过中国红十字会国内立法的考察说明国际制度可以“穿透”国内立法这堵最厚实的主权之墙,那么我们完全有理由预期国际制度可以在不严重侵蚀主权的其他问题领域中,也会产生类似甚至更大的影响。

其次,从假设检验的角度看,中国红十字会立法是一个“最不可能”案例。从国内结构的角度看,中国大体上可以界定为托马斯·里瑟—卡彭所说的“政府主导型”国家,国际红十字运动及其规范进入中国国内话语体系时会面临重大困难,一旦进入国内则比较容易发挥作用。但是,国际红十字运动却顺利地进入了中国国内话语体系。从制度设计的解释而言,当国际制度设有强力的监督机制时,国家倾向于遵守国际制度。然而,国际红十字运动并不存在有效的监督机制,而且在中国红十字会国内立法时,国际红十字制度并没有发生重大变革。而从组织文化方面的解释是,国内组织在官僚体系中的显要程度决定组织文化是否推动国家遵守国际制度。可是,作为普通社会团体的中国红十字会在国内官僚体系中并不显要,而且也没有与国际红十字运动具有利害关系的显要国内组织极力推动中国红十字会立法。因此,这些替代性解释都无法较好地解释中国红十字会立法这一案例。深入分析中国红十字会这一案例,有助于我们更好地理解这些相关理论的优势与不足,更好地理解国际制度在单位行为体内的内化过程及其原理。

本文的实证过程主要采用了过程追踪和纵向比较的方法。研究国际制度的文献大多运用案例研究方法,采取其他方法的比较少。这是因为在研究国际制度作用时,对外部客观环境的分析仅能间接说明国际规范的重要性,而通

Gary Goertz and Paul F. Diehl, "Toward a Theory of International Norms: Some Conceptual and Measurement Issues," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, No. 4 (Dec., 1992), p. 642.

过微观分析则能显示国家行为和国际制度之间的直接联系。过程追踪的优势在于能对“如何”的问题做出回答,即可以对案例原始条件如何导致案例结果的进程进行检验。利用纵向比较,则对不同时段下同一行为体的不同行为进行比较,以近似地达到多个案例比较研究的检验效果。因此,利用这一分析技术可以在不增加案例的情况下,实现案例比较研究的效果。

本文参考了保存于中国红十字总会档案馆中的材料。为了弥补文字材料的不足,笔者还对参与立法的红十字会相关人员进行了访谈。

四、中国身份的变迁与《红十字会法》的提出

中国红十字会成立于1904年。由于历史和现实的原因,中国红十字会的立法工作一直比较薄弱,红十字会的许多工作因此得不到法律的保障和确认。1988年红十字会在关于《中国红十字会体制改革设想》中第一次正式提出“红十字会立法问题”,这标志着《中国红十字会法》立法进程的开始。

为什么红十字会会在20世纪80年代末90年代初提出立法问题呢?这与国际红十字运动进入中国国内体系紧密相连。按照国际红十字运动的相关规定,每个国家应当以立法的形式承认该国的红十字会,以支持该国红十字会的工作并鼓励其发展。国际红十字运动及其规范真正进入中国国内话语体系之前,中国红十字会没有实质性地参与国际红十字运动,对这些规范和原则缺乏

Gary Goertz and Paul F. Diehl, "Toward a Theory of International Norms: Some Conceptual and Measurement Issues," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, No. 4 (Dec., 1992), p. 643.

Stephen Van Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997), p. 64.

Jack Levy, "Qualitative Methods in International Relations," in Frank P. Harvey and Michael B. Reicher, eds., *Evaluating Methodology in International Studies* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2002), p. 141.

在资料收集初期,为了尽可能参考多方资料以提高材料可信度,笔者曾经联系国际红十字会档案中心工作人员寻求帮助。尽管工作人员非常热心地帮我寻找相关材料,但目前该中心几乎没有保存1993年之前与中国相关的英文档案。该中心保存了少量法文档案,但限于作者的法语水平未能加以利用。因此,本文案例研究材料主要基于中文材料和访谈资料。

中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,北京,民族出版社2005年版,第190页。

准确认知,因此无法意识到立法对于中国红十字会自身发展和推动国际红十字运动的作用,自然不会提出立法请求。随着国际红十字运动进入中国话语体系,中国红十字会开始实质性地参与到国际红十字运动中,发现履行相关的国际义务需要国家法律的保障,于是提出了立法请求。

1971年加入联合国之前,中国是一个具有明显革命色彩的体系外国家;此后到20世纪80年代之前,中国可定位为游离型国家;20世纪80年代之后,中国则表现出明显的体系内认同特征。国际社会参与的增加扩大了中国对国际社会和国际制度的认同,即使在对自己没有现实利益的方面,也会比以往更注意遵守国际制度的原则和维护自身的国际声誉。参与国际社会的活动越多,中国就越成为国际社会中的一个重要成员,也更加期望自己被视作国际制度积极而负责任的参与者。受中国与国际社会认同变迁的影响,以改革开放为界限,中国红十字会参与国际红十字运动的进程可以划分为前后两个不同的阶段。

(一) 敌对和怀疑阶段

从1950年开始到20世纪70年代中期,是中国红十字会参与国际进程的第一个时期。这一时期中国与西方主导的国际社会处于对立状态。由于中国处境相对孤立,中国红十字会便成为国家对外交往的重要窗口。在政府力量的大力推动下,中国红十字会在新中国诞生后迅速恢复了对外工作,使得这一时期红十字会的国际化进程带有非常明显的政府色彩。

恢复在国际红十字运动中的合法席位,将台湾国民党代表驱逐出国际红十字会,是中国红十字会参与国际红十字运动的第一幕。1950年10月,中国红十字会代表团在时任卫生部长李德全的带领下,参加了在摩纳哥召开的红十字协会第21届理事会。这是新中国红十字会第一次参加国际红十字运动的有关会议。1952年,中国政府承认了包括《1949年有关改善战地伤病者境遇》在内

1950年红十字会改组后的会章中将红十字会定义为“中央人民政府领导下的人民卫生救护团体”。同年12月,政务院又指示红十字会的卫生部分工作归卫生部门管,外交事务受中央外交部的领导。分别参见《中国红十字会章》和《关于红十字总会及中国人民救济总会属于政务院政法委领导的通报》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第3、13页。虽然改组后的红十字会依然强调自身的独立性,但在当时形势下实际已经是受中央领导的“准政府”单位。

的4个日内瓦公约,在此基础上,1952年的第18届国际红十字大会正式承认中国红十字会为中国唯一合法的全国性红十字会,但中国红十字会与国际红十字协会的冲突并未由此而停止。在第19届、20届红十字大会上,国际红十字协会依然邀请台湾代表参加大会,这引起了中国红十字会的强烈不满,两次致电国际红十字常设委员会主席要求将台湾代表清除出大会。在第19届红十字大会上,中国红十字会会长李德全的发言表明了对常设委员会的强烈不满:“庞赛作为一个国际组织的主席,竟然胆敢滥用他的权力来为美国制造‘两个中国’的阴谋服务,并且以他对中国代表团以及一切正直人士不能容忍的态度来扰乱这个会议。”双方的冲突完全公开化。

中国红十字会和国际红十字协会在台湾问题上还发生过几次摩擦。20世纪60和70年代之后,中国红十字会与红十字国际委员会和国际红十字协会的关系更趋政治化、复杂化。由于国际红十字协会邀请了西贡红十字会参加会议,中国红十字会于1967年和1971年两次拒绝参加国际红十字协会理事会的会议。

在中国与西方主导的国际体系处于负面认同的情况下,国际红十字运动及其规范并没有真正进入中国国内政治体系之中,这种情况与当时中国政府对多

作者认为中国政府对这些公约的承认并不是基于对红十字运动基本价值的认同,而是因为承认这些公约并不会束缚中国的行为,还能提高中国的国际形象。类似的观点可以参见江忆恩和保罗·埃文斯:《中国与多边安全机制》,载于江忆恩、罗伯特·罗斯主编:《与中国接触:应对一个崛起的大国》(黎晓蕾等译),北京,新华出版社2001年版,第319页。

《中国红十字会总会致电国际红十字常设委员会反对制造“两个中国”》和《中国红十字会总会致电国际红十字常设委员会主席就台湾问题重申反对制造“两个中国”》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第78、100页。

《第十九届国际红十字大会在德里开幕,我代表团要求禁止蒋帮分子参加,抗议常委会主席滥用职权为美国阴谋服务》,《人民日报》1957年10月29日;《中国只有一个合法政府,蒋帮无权参加国际会议:李德全在国际红十字大会上发言全文》,《人民日报》1957年10月30日。

《中国红十字会致电红十字协会反对制造“两个中国”》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第88页;《中国红十字会致电红十字协会季刊上刊登的世界红十字地图上的错误,抗议制造“两个中国”》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第114页。

参见《中国红十字会致电红十字协会决定不出席第29届理事会》和《中国红十字会致电红十字协会不参加第31届理事会》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第112、118页。

边国际制度存在的普遍怀疑和极其不信任是一致的。从某种意义上讲,这一时期的中国红十字更多的是为政府对外宣传和交往提供了比较方便的场合和手段。国际红十字运动及其规范进入中国的进程并没有因中国红十字会合法地位的恢复而同步开始。这一时期中国红十字会与国际红十字运动的关系基本处于游离状态,甚至是对立状态,对国际红十字运动规范的认可程度极低。因此,这一时期中国红十字会从未提出在国内立法的问题。直至1988年,中国红十字会才初次提出红十字立法问题,当时中国与国际社会的关系正从游离型向现状型转变。

(二) 融入和积极参与阶段

20世纪80年代初,中国对国际红十字制度合法性的解读开始发生较大的变化。为了推动国内经济发展、改善国际形象,中国加入联合国之后——尤其是对外开放之后——中国与国际社会的关系有了明显改善。1979年之后的十年中国迎来了参与国际进程的第一个高潮。认同关系改善的直接结果是,中国参与的多边条约明显增加。1979—1988年十年之间,中国政府参与的多边条约达到114个,占1949—1988年之间中国签订多边国际条约总和的78.6%。

中国与国际社会认同关系的转变改变了中国国内对国际红十字运动的认知和评价。1980年,红十字国际委员会主席亚历山大·海一行访问中国。全国人大常委会副委员长廖承志在会见代表团成员时,称赞国际委员会“为世界和平作出了杰出贡献”。相比20世纪50和60年代动辄将国际委员会称为“帮凶”的说法,这无疑是一个巨大的转变,可以看做是国际红十字运动以正面形象进入中国话语体系的标志性事件。认知的变化推动中国政府于1983年承认《日内瓦公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》和《日内瓦公约关于保护非国际性武装冲突受难者的附加议定书》。与此同时,中国红十

Elizabeth Economy, "The Impact of International Regimes on Chinese Foreign Policy-Making," p. 232

以上数据根据外交部网站数据整理得到。参见中华人民共和国外交部:《中国参加的多边条约一览表(截至2004年12月)》, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjw/zjjg/tyfls/tfsczk/zgcjdbty/t0814.htm>。

《廖承志会见红十字国际委员会主席》,《人民日报》1980年11月6日。

这是20世纪50年代《人民日报》对红十字国际委员会和国际红十字大会的常用称呼。

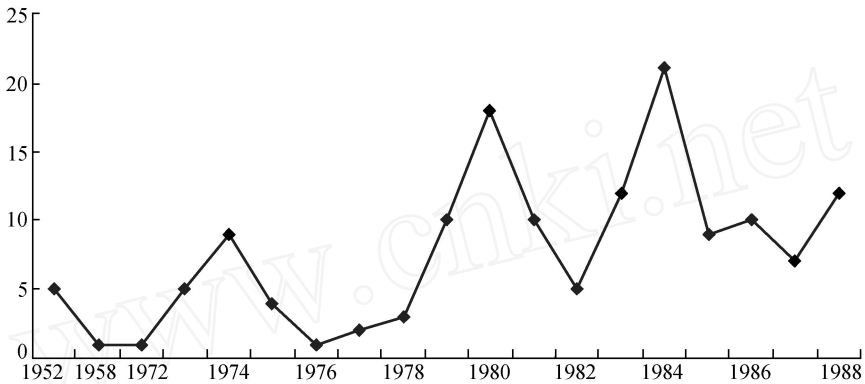


图-3 1952—1988年中国政府每年签署多边国际公约的数目

字会报告中谴责国际红十字协会和国际委员会的话语也基本消失了。可以说,从新中国诞生之初到 20 世纪 90 年代,红十字会经历了从“中国政府的红十字会”到“国际红十字运动中的中国红十字会”的重要转变。

国际红十字运动以正面形象进入中国国内话语体系,不仅体现在中国红十字会自身积极参加国际红十字相关运动,而且也带动了政府部门的参与。20 世纪 80 年代以后,中国红十字会参加国际委员会各种活动和国际大会的积极性大大提高,再未出现不参加国际大会的情形;参加会议不再是被动地评价、接受(或拒绝)其他代表的建议,开始主动提出对国际红十字运动发展的看法和建议。1991 年红十字会工作计划提出,在国际会议上“要争取发表更多的有效提案和有价值的演讲”。中国红十字会不仅积极参加各种相关国际会议,还加强了同国际委员会和其他国际红十字会的联系。1979—1985 年六年期间,中国红十字会组团出访 65 批,访问了 30 多个国家和地区;同时,接待了 22 个国家和地区、两个国际组织的代表团。这表明中国红十字会对国际红十字运动认同程度明显提高。中国红十字会在国际红十字运动中的活动,开始由“将红十字运动作为宣传政府政策的讲坛”转变为“积极融入国际红十字运动”。

中国红十字会的融入进程带动了相关部门认识和理解国际红十字运动。

《中国红十字会总会 1991 年工作计划》,未刊明日期,第 8 页。

钱信忠:《中国红十字会第四次全国会员代表大会工作报告》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第 149 页。

例如,中国红十字会与外交部和总政治部安排红十字国际委员会的代表探视被俘的越南武装人员,与国际委员会共同举办国际人道主义法讲习班。这些活动既加深了政府部门对红十字运动及其规范的认识,也为这些部门支持红十字会立法奠定了基础。

为了了解其他国家红十字会法、尽量完善《中国红十字会法》,1991年中国红十字会总会组织了一次出国立法考察。这次考察除了总会政策研究室(负责起草红十字会法草案的部门)的相关人员外,中国红十字会还邀请了外交部、国务院法制局和人大法工委的相关人员。考察分为东西两线:东线国家包括日本和韩国,西线的国家包括瑞士和土耳其。考察的主要内容包括红十字会法的基本内容、国家对红十字会的支持以及各国参与国际红十字运动的基本情况。对于国家立法机构的人员来说,这次国外考察不仅增加了他们对国际红十字运动的了解,而且使他们理解了各国红十字会法应具有的基本内容和规范,大大减少了相关立法部门在此后立法过程中对一些基本条款内容的争议。

20世纪90年代初,中国红十字会主办了第四届亚太区域红十字会与红新月会大会,这是中国红十字会成立近百年来第一次主办大型国际红十字会议。这一方面标志着中国红十字会的国际参与进程进入了积极主动融入的新阶段;另一方面,主办类似的国际会议不同于单纯参加,可以增进中国领导人对红十字会的认识和支持。正如中国红十字会在总结这次会议工作时所言:“我们请国家领导人给会议发贺信、参加开幕式并致词,增加了他们对红十字会工作的了解,这些对我们日后的工作都是十分有益的。”

随着国际红十字运动进入中国国内话语体系以及中国红十字会在国际红十字运动中地位的提升,中国红十字会开始更加关注自身在国际红十字运动中的形象,对国际义务和批评也更为敏感。由于大多数国家红十字会都根据《日内瓦公约》制定了本国的红十字会法,中国红十字会希望改变自己尚未立法的“另类”身份。1988年红十字会第一次提出立法的理由是,“许多国家根据《日内瓦公约》制定了本国的红十字会法,以明确红十字会性质、地位以及国际国

谭云鹤:《把建设具有中国特色的红十字事业继续推向前进》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第208页。

《第四届亚太区域红十字会与红新月会大会工作总结》,同上书,第267页。

内的作用”。国务院法制局和人大法工委也认为,“制定《红十字会法》的因素之一,就是从红十字会作为国际红十字运动的组成部分,与国际上的做法接轨考虑的”。由此可见,提出立法是国际红十字运动进入中国话语体系后中国红十字运动认知变迁的结果,这也就不难理解为什么中国红十字会立法会在20世纪80年代末期才真正提上了日程。

国际制度进入国内话语体系是其产生国内层面影响的前提,其重要标志是该制度及其规范得到国内“相应行为体”的接受。自20世纪50年代至70年代后期,中国与国际社会的关系严重制约了中国红十字会参与国际红十字运动的独立性,也使国际红十字运动进入中国的可能性大大降低。随着中国与国际社会关系的改善,中国红十字会与国际红十字运动的关系才得以恢复,国际红十字运动因而真正地进入中国国内话语体系。红十字会立法需求的基础是对国际红十字运动及其规范的正确理解。只有国际红十字运动及其规范进入中国国内话语体系后,中国红十字会才意识到相应的立法需求。由此可见,中国红十字会提出立法是国际红十字运动进入中国国内话语体系的直接结果。

五、国际制度压力与红十字立法

对红十字国际制度合法性认知的提高,不仅使红十字运动进入中国的国内话语体系,接受红十字制度、以红十字规范自身行为的国内外压力也随之产生。其对中国行政管理和法律体系产生影响的最重要表现是规范红十字标志的国内使用。

二战以后,国际红十字运动积极推动红十字标志在和平时期的规范使用,并逐渐成为重要的全球规范之一。国际红十字运动在正式和非正式、双边和多边场合对中国随意使用红十字标志的批评,对中国红十字运动乃至政府内决策精英形成了一定的压力。但是,国际制度压力能否产生具体政策的变化,很大程度上取决于大众和决策精英对于这种压力合法性的认知。而对国际制度合法性的认知,很大程度上受到该国关于这种国际制度集体历史记忆的影响。

《关于中国红十字会体制改革设想》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第190页。

全国人大常委会法制工作委员会编:《红十字会法释义》,1994年,第11页。

(一) 历史记忆与国际制度压力

在主权认知的限制下,国家决策者对来自国际制度的压力十分敏感。在很多情形下,接受国际制度压力意味着“示弱”,将影响国内政治精英统治的合法性。因此,一个国家和民族对于国际制度的集体记忆在很大程度上决定了该国际制度压力的合法性。在政府主导型国家中,由于缺乏社会压力的畅通渠道,核心决策者的记忆尤为重要。因此,托马斯·里瑟—卡朋指出,“跨国的思想观念要对国内政策产生影响,在很大程度上取决于领导人是否愿意听取这些观念”。红十字国际制度在中国决策者心目中具有怎样的形象,直接关系到中国对红十字规范合法性的认识,以及在多大程度上接受红十字的制度规范。中国红十字会在人道主义领域近百年的贡献及其在中国立法决策者心目中的正面形象,使得中国即使在20世纪50—70年代也参加了国际红十字运动,并在国际身份变化后以更大的力度推动《中国红十字会法》的立法进程。

1904年3月10日,中国红十字会正式成立,此后在战时医疗救护伤员、战后重建、赈灾救灾以及和平时期的医疗卫生工作等方面发挥了不可替代的作用。近代中国内忧外患,战事连年不断,给民众带来了深重的苦难,红十字会在战时的救护和保护平民工作方面取得了重大成就,因而在中国政治精英和普通民众的心目中留下了良好的印象。例如,日俄战争期间,在国际红十字运动和中国红十字会的共同努力下,共募捐白银20万两,筹购大米3万石,救助难民46.7万人。红十字会不仅在救护战时受伤人员中发挥了积极作用,还积极参与战后重建工作,直接受惠人数达到225138人。

抗日战争期间,国际红十字委员会协助中国红十字会为抗战军民开展了大规模的医疗救护工作,为赢得抗日战争的胜利作出了贡献。据不完全统计,抗日战争期间红十字救护总队及其所属医疗队共进行外科手术11万多例,收治伤病人员214万人次,预防接种460万人次。他们的工作得到了八路军领导

Thomas Risse-Kappen, "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War," *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (Spring, 1994), p. 210.

曲折主编:《中国红十字事业》,广州,广东经济出版社1999年版,第31页。

池子华:《红十字与近代中国》,第51页。

曲折主编:《中国红十字事业》,第35页。

和战士的好评。毛泽东甚至为医疗队亲自题词,称赞医疗队“救死扶伤,实行革命的人道主义精神”。

1950年,中国红十字会完成新中国成立后的改组工作。新中国成立之初处境相对孤立,在处理一些政府不便出面的国际问题上红十字会发挥了积极作用。一个典型案例是中日两国红十字会的交往促进了中日关系的正常化。20世纪50年代初期,中日两国红十字会通过协商,中国红十字会共协助2.6万日侨回国。这一事件在日本国内引起了积极的反响。后来,中国国家副主席王震在接见日本红十字会代表时表示,“红十字会的工作很有意义。中日两国红十字会组织为发展两国和两国人民间的友谊做了大量工作。中日两国邦交正常化以前,两国红十字会组织利用自己的特殊地位,解决了许多实际问题。中日两国红十字会在历史上的这段功绩,中日政府和人民是不会忘记的”。

可见,近代以来,国际红十字运动和中国红十字会在政治精英心目中享有很高的地位。1990年中国红十字会第五次全国会员代表大会上,时任国家总理的李鹏在贺信中写道:“中国红十字会遵循人道主义宗旨,在救死扶伤、扶危救困、敬老助残、助人为乐等方面发挥了重要的作用。替政府分忧,为政府解难,深受人民群众的欢迎。”国务委员李铁映在大会讲话中对中国红十字会建国后40多年来的作用做了更细致的说明,称赞红十字会“协助政府动员和组织群众性的卫生救护和社会福利工作;为社会主义建设和促进祖国和平统一,为增进同各国红十字会组织的交流与友谊、促进世界进步事业的发展等方面都做了很多有益的工作,成效是显著的”。当年参与立法工作的中国红十字会人员也认为,红十字会在立法决策者心目中的形象使他们更容易接受红十字会在立

侯道之等:《中国红十字会第23医疗队在延安》,《中国红十字》1992年第1期,第44—47页。

曲折主编:《中国红十字事业》,第39页。

《日本红十字会会长商洽日侨回国问题日方代表团团长岛津忠承感谢中国人民真诚协助日侨回国,首批日本侨民返国后感谢我国的协助并赞扬我国的成就》,《人民日报》1953年4月2日;《归国日侨致电中国红十字会感谢我会对他们的协助》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第47—48页。

《王震会见日红十字会会长》,《人民日报》1991年9月21日。

《李鹏总理给中国红十字会第五次全国会员代表大会的贺信》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第202页。

《李铁映同志在中国红十字会第五次全国会员代表大会上的讲话》,同上书,第203页。

法过程中提出的种种国际规范。

(二) 红十字标志的规范使用

在中国,红十字标志的随意使用是个历史问题。新中国诞生后,红十字会被定性为“人民卫生救护团体”,并接受中央政府相关部门(主要是卫生部和内务部)的领导。由于红十字会缺乏应有的独立地位,很难规范红十字标志的使用,这在一定程度上造成了红十字标志的滥用,如医院、急救站、救护车、卫生防疫站、诊所,甚至兽医站和卫生用品上也使用红十字做标记。当时中国红十字会还没有真正融入到国际红十字运动中去,因此对红十字标志的含义以及滥用标志的后果并不关注。随着不断地参与国际红十字运动,中国红十字会开始认识到正确使用红十字标志的重要性。而且,随着中国红十字会在国际红十字运动中地位的提高,其对滥用红十字标志的现象以及国际社会对这些现象的批评更加敏感。因此,利用红十字会法规范国内红十字标志的使用是当时中国红十字会立法的主要原因之一。红十字标志的规范使用之所以在国内得以推行,与二战后国际红十字运动推广规范使用标志的持续努力也是分不开的。

二战结束以来,红十字国际委员会一直致力于推动红十字标志的规范使用。1863年,阿皮亚提出,以红十字作为红十字会的识别标志。这一提议在1949年签署的《日内瓦公约》中得到确认。日内瓦公约第38条规定:“为对瑞士表示敬意,白底红十字之旗样,系将其联邦国旗翻转而形成者,留作武装部队义务部门之标志与特殊记号。”同时,公约要求《日内瓦公约》缔约国应在本国制定法律或者在本国红会法中对红十字标志的保护问题做出规定。

《日内瓦公约》的起草者也意识到红十字会标志可能被误用或者滥用的问题,因此在《改善战地伤者病者境遇之日内瓦公约》中有相关条款规范各国红

2006年1月8日在中国红十字会总部对参与红十字会立法人员的访谈。

曲折主编:《中国红十字事业》,第79页。

顾英奇:《关于中华人民共和国红十字会法(草案)的说明》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第270页。

中国人民解放军总政治部办公厅编译:《日内瓦四公约及其附加议定书》,2001年,第14页。

同上书,第38页。

十字会对标志的使用。但是,这些条款并未能阻止标志的滥用。除了少数几个国家,其他签约国都没有采取积极措施预防和打击滥用行为。正如一位学者指出的那样,“有效保护标志使用很大程度上依赖于国家立法和法院判决,因为国家才是履行公约条款的主体”。

鉴于签约国的消极立法行为,国际委员会采取了一系列措施引导签约国立法保护标志的使用。第一项措施是为签约国政府制定相关法律提供法律范本,希望以此激励尚未立法的国家制定法律。第二项措施是在红十字国际大会和地区大会上提出国家立法保护标志使用的问题,以引起相关国家红十字会代表的注意。国际委员会在第8届至第25届的历次国际大会上都提出了政府立法保护标志使用的问题,鼓励尚未立法的国家制定相关法律、已经立法的国家完善现有法律以预防和打击滥用红十字会标志的行为。

第三项措施是针对各个地区的具体情况,在地区大会上讨论各国保护标志使用以及相关的立法情况;同时,针对每个地区的具体情况提出政策建议。1977年3月召开的第一届亚太地区红十字大会(即新德里会议)上,国际委员会向会议提交了一份针对亚太地区各国保护标志中存在问题的建议草案。这份草案要求已经立法的国家进一步监督法律实施,尚未有保护标志立法的国家应当尽快通过立法。其中部分内容涉及中国滥用红十字标志的行为,但由于当时中国红十字会刚刚恢复工作,因此并未对此做出回应。这份草案获得了通过,并成为大会最后报告的重要组成部分。

尽管国际委员会进行了一系列努力,但由于签约政府的消极态度,这些措施并没有立即收到应有的效果。据国际委员会的统计,到1981年7月底只有50个签约国制定了保护标志使用的有关法律,其中41个国家的法律已经发挥实际效力,但其他国家滥用标志的行为依然十分严重。不过,随着规范红十字标志使用的红十字会的数量增多,保护红十字标志逐渐形成了一种规范。到20世纪90年代初期,绝大多数国家对红十字标志的使用均通过专门法律加以

Habib Slim, “Protection of the Red Cross and Red Crescent Emblems and the Repression of Misuse,” *International Review of the Red Cross*, No. 272, 1989, p. 430.

Ibid., p. 432.

Ibid., p. 433.

规范,有些国家则在红十字会法中对标志的使用进行了相应的规定。随着越来越多的国家(尤其是亚洲和第三世界国家)通过法律手段来规范本国红十字标志的使用,中国政府和红十字会感受到了越来越多的“同伴压力”。

在诸多双边和多边场合,中国红十字会都面临着来自国际红十字运动和其他国家红十字会对中国国内红十字标志滥用的批评,这些机构的领导人甚至利用与中国政府高层接触的机会直接向中国政府领导提出批评和不满。1992年,红十字国际委员会主席索马鲁加访华之时,在大街上看到药店和医院到处都是红十字标志表示十分惊讶和不解。在与时任国务院总理的李鹏会晤时,他当场提出中国政府应当规范红十字标志的使用。李鹏总理随即应允中国政府将尽快采取措施规范红十字标志的使用。

除了正式渠道的国际压力之外,来自国内的压力在立法过程中也起到了推动作用。1991年,在全国政协七届四次会议上,6位政协委员联名提案,建议采取措施限时纠正滥用红十字标志的现象。他们在提案中指出:“中国红十字会自1904年成立以来已有87年的历史,但至今在我国还不能正确地使用‘红十字标志’。有些外国友人和国际红十字会的朋友对发生在中国的这种现象非常敏感,很直率地提出了意见。”在红十字标志使用规范的压力下,规范红十字使用在中国第一次被提到政府议事日程上。这一提案的直接结果是1992年2月卫生部和红十字总会发出《关于正确使用红十字标志的通知》,要求在全国采取措施,限时纠正目前社会上误用和滥用红十字标志的现象,以维护红十字标志的庄严性。顾英奇在申请立项的报告中提出,制定《红十字会法》是“维护红十字标志,有效行使红会特定职责的需求”。在讨论这一立项报告时,许

“同伴压力”指本地区其他国家接受规范后对仍未接受规范国家所形成的压力。参见马莎·芬尼莫尔、凯瑟琳·斯金克:《国际规范的动力与政治变革》,载于彼德·卡赞斯坦等主编:《世界政治理论的探索与争鸣》,上海人民出版社2006年版,第312页。一些社会学研究人员通过对妇女选举权从1980年到1990年在世界范围内扩散的研究证明:在普及妇女选举权成为国际性运动之后,“同伴压力”在国家接受国际规范的过程中扮演着重要作用。Francisco O. Ramirez et al, “The Changing Logic of Political Citizenship: Cross-National Acquisition of Women’s Suffrage Rights, 1890 to 1990,” *American Sociological Review*, Vol. 62 (Oct 1997), pp. 740—742.

2005年11月15日笔者在中国红十字会总部对参与红十字会立法人员的访谈。

《卫生部红十字总会通知限时纠正滥用“红十字”标志》,《人民日报》1992年2月19日。

同上。

中国红十字总会:《关于中国红十字会法申请立项的请求》,1991年6月20日,第7页。

多与会者认为,以《红十字会法》规范红十字标志使用对于中国红十字会有效开展行动、维护中国政府的形象是有益的。

作为维护红十字正确使用的主要国际组织,红十字国际委员会自二战结束以来采取了一系列措施以规范各国国内对红十字标志的使用。这些措施在很大程度上纠正了大多数国家中滥用和误用红十字标志的现象。对中国红十字会(尤其是改革开放之后)而言,这些规范红十字标志使用的措施和其他国家相对规范的使用记录,使中国红十字会的外事人员经常在国际场合受到国际委员会和其他国家的批评以及感受到要加强纠正措施的压力。由于国际红十字运动具有一定的政府间性质,这种批评和压力很容易被政府官员感受到。而一旦红十字会要求立法以规范国内滥用红十字标志的现象时,这些批评和压力也就转变成为推动立法进程的力量。

六、主权认知与红十字立法原则

红十字规范与决策者国家主权认知的契合程度对中国红十字立法的内容和进程有着重要影响。一般而言,国际制度与国家决策者主权认知的契合程度越高,国际制度影响国内政治立法进程的可能性越大;反之亦然。《中国红十字会法》立法过程中,有关国际红十字运动统一性和独立性原则的争论以及最终处理办法就体现了这一点。统一性原则契合了当代中国重视主权和领土完整的理念,因此在推动国务院法制局将红会法列入立法议程的过程中发挥了积极作用。相反,独立性原则有悖于中国主权认知下“大政府”的政治文化。因此,根据独立性原则来订立享受独立于政府的红十字会的法律条款引发了激烈的争论。虽然独立性原则在最后时刻获得了认可,但留下了隐形的保留条款。

(一) 红十字立法过程中的统一性原则

随着对红十字制度合法性认识的提高,中国红十字会面临的一个重要问题

2006年1月8日笔者在中国红十字会总部对参与红十字会立法人员的访谈。
同上。

是如何使《红十字会法》列入国家立法规划。20世纪80年代末,中国红十字会曾与相关部门联系协商过立法事宜,但当时并未获得明确答复。与此同时发生的另外一件大事为红十字会立法提供了机遇,这就是香港回归。香港回归带来的一个必然问题是香港红十字会的地位问题。更为重要的是,香港红十字会已经按照《日内瓦公约》和《英国红十字会法》制定了自己的红十字会条例。一旦香港回归之后,在香港红十字会与中国红十字会发生冲突时,它很可能按照自己的条例来处理,因为当时大陆没有相应的立法。这凸显了制定中国红十字会法律的必要性。

与此同时,随着不断融入国际红十字运动,中国红十字会逐渐理解和接受了国际红十字运动的基本规范和原则。按照《国际红十字会和红新月运动章程》的规定,“任何一个国家只能有一个红十字会或者红新月会,它必须向所有人开放,必须在全国范围内开展活动”。这就是红十字会的统一性原则,即在红十字运动中,一个国家的红十字会如果要得到国际红十字会运动的承认,它必须是“该国唯一的全国性红十字会或者红新月会,并由一个中央委员会领导”。这项原则主要关注的是一国红十字会的内部结构和制度。统一性意味着行政的统一,从内部事务的角度看,即只能有一个中央机构(即总会或总部)从事全面筹划,负责分配所获得的各种资源,确定各种行动;从对外关系说,国家红十字会要参加国际会议,也只能由一个中央机构来代表其作为正式成员。

但是,国际红十字运动的统一性制度规范并没有自动成为红十字会在国内立法过程中的压力。只有当这种原则在国内遇到挑战时,它的力量方才体现出来。1984年中英签署联合声明,英国政府同意将香港归还中国政府。这给中

国家立法规划的建议是由顾明在1981年提出的,1983年正式开始实施,列入国家立法规划对于整个立法过程具有重大意义。参见 Murray Scot Tanner, *The Politics of Lawmaking in Post-Mao China* (Oxford: Clarendon Press, 1999), p. 123。

隋纳启、包富锐:《国际红十字与红新月运动——其起源、结构和职权》,载于朱文奇:《国际人道法概论》,香港,健宏出版社1997年版,第157页。

同上。

中国红十字总会编印:《国际红十字与红新月运动基本知识传播手册》,2002年,第52页。

Andrew P. Cortell and James W. Davis, Jr., “Understanding the Domestic Impact of International Norms,” p. 71.

国红十字会带来一个很大的问题:如何处理与香港红十字会的关系。香港红十字会成立于1950年,原是隶属于英国红十字总会的一个分会,香港红十字会按照《日内瓦公约》及其附约的有关原则和《英国红十字会法》制定了该会的条例,为其在香港行动提供了法律保障。无疑,有必要对中国红十字会与回归后具有高度自治权的香港红十字会的关系,在法律上做出原则性的界定。如果没有法律程序对两者关系进行界定,就可能出现关系混乱,甚至两者同时出现在国际会议上的可能。随着香港回归的日益临近,这一问题日益突出。中国红十字会很好地利用了这一时机,向国务院相关部门指出红十字会法的缺失可能带来的政治和外交影响。1993年,外交部在回复红十字会请示处理与香港红十字会问题时指出:“红十字会虽属民间组织,但具有较强的官方色彩。因此,在处理九七年后香港红十字会与我总会以及国际红十字组织和其他国家红十字会关系时,既要考虑香港特区基本法的有关规定,又要考虑国际红十字和红新月运动的统一性原则。”

国际规范对国内政治进程的影响通常需要借助国内政治行为体发挥作用。马丁和西蒙斯认为:“即使像经济合作与发展组织(OECD)援助目标这样没有强制执行机制的国际协定也能通过联结国内支持国际协定的利益集团而增加其对国内政治议程的影响。”很明显,中国红十字会通过在立法过程中引入统一性原则而使其发挥了重要作用。中国红十字会最早向政府部门提到统一性原则,并将之作为立法理由体现在1991年《关于中国红十字会法申请立项的请示》中。在这个文件中,中国红十字会明确提出了统一性原则:“统一性即要求一个国家只允许有一个红十字会。由于香港、台湾红十字会都有法,就自然带来了一个重要的维护权益的问题。台湾、香港都是我国的一部分,香港在1997年要回归祖国,台湾也迟早要与大陆统一,届时中国红十字会若依香港或者台湾的法行事显然是不合适的,这就要求我们必须看到中国红十字会立法的重要性和紧迫性。”红十字会的这一解释很快也得到了政府部门的肯定。1993年6月,国务院常务会议讨论《红十字会法》草案修改意见时第一条就提到“中国

Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, “Theories and Empirical Studies of International Institutions,” in Lisa L. Martin and Beth A. Simmons, eds., *International Institutions: An International Organization Reader* (Cambridge: The MIT Press, 2001), p. 464.

中国红十字总会:《关于中国红十字会法申请立项的请示》,1991年6月20日,第3页。

红十字会是中华人民共和国全国性红十字组织,在制定和解释该法时要注意同港澳台红十字会的关系”。

从更一般的意义上而言,国际制度规范能否被一国所接受并进而影响国内进程,受到这一规范与该国主流政治文化契合程度的影响。换言之,试图让立法决策者接受某一国际规范,需要这种规范与该国立法决策者原有的政治文化相契合。统一性原则之所以能得到中国立法决策者的认可并在立法过程中发挥作用,是因为它与中国决策者的主权偏好有较高的契合关系。由于中国在近代历史上曾遭受过山河破碎的屈辱,因此新中国政府对涉及领土和主权完整的问题特别敏感。这是国际红十字运动统一性原则能够起作用的真正原因所在。

(二) 红十字立法过程中的独立性原则

独立性原则涉及红十字会与政府的关系。新中国成立后,中国红十字会与中国政府的关系一直十分密切。1950年的《中国红十字会章程》中规定:中国红十字总会“为中央人民政府领导下的人民卫生救护团体”。1951年,政务院通报确定红十字会总会由政法委员会(或由政法委员会委托中央内务部)予以经常领导;红十字会业务中有关卫生部分,同时受中央卫生部领导;有关外交事项,同时受中央外交部的指导。此后,中国红十字会一直保持着这种“半官方”组织的性质——不是政府部门,但受政府部门影响很大。这与当时中国政府强调政府对社会团体控制的大政府政治文化是一致的。

中国红十字会的这一情况与国际红十字运动的独立性原则具有内在的抵触性。1986年通过的《国际红十字与红新月运动章程》规定了七项原则其中包括了独立性原则,其基本内容为:“本运动是独立的。虽然各国红十字会是

Andrew P. Cortell and James W. Davis, Jr., “Understanding the Domestic Impact of International Norms,” pp. 73—76

《中国红十字会会章》(1950年9月6日中央人民政府批准公布),载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第3页。

《关于中国红十字会总会及中国人民救济总会属于政务院政法委员会领导的通报》,同上书,第13页。

本国政府的工作助手,受本国法律的制约,但必须经常保持独立,以便任何时候都能按照本运动的原则行事。”这也成为一国红十字会得到国际承认的重要前提条件之一。

国际红十字运动基本原则与中国国内政治文化之间的分歧,使得中国红十字会立法过程中有关红十字会独立地位条款的争论十分激烈。这一争论首先体现在中国红十字会内部。红十字会的独立性原则并没有在《中国红十字会法》的草案中得到体现。在中国红十字会1990年起草的《红十字会法(征求意见稿)》中依然规定:“中国红十字会总会由国务院主管,接受国务院有关部门的指导。事实上,红十字会内部对红十字会与政府关系的认识并不统一。湖北红十字会在征求意见稿的修改意见中写道:“接受国务院有关部委指导,不写为好。”但是,上海市红十字会在提到红十字会与政府关系时认为,“红十字会应属同级政府领导”。在1991年的送审稿中进一步将国务院“有关部委”明确为卫生部、民政部、外交部和国家教育委员会四个部委。

1992年之前的审议过程中,这一条款并没有引起注意。1992年,中国红十字会提交送审稿请求国务院审议时,外交部对送审稿中关于红十字会与政府关系的内容提出了质疑。外交部提出:“红十字会作为民间团体,对外公开接受政府领导和政府部门的指导是否妥当?鉴于我国已经加入红十字国际组织,根据国际红十字和红新月运动章程规定,一个国家的红十字会欲得到红十字国际委员会的承认,必须具备的条件为‘本国合法政府已按照《日内瓦公约》和国家立法正式承认其为志愿救护团体,担任政府当局的人道主义工作助手’,‘具有独立的地位,从而得以按照本运动的基本原则进行活动’。”但是,国务院其他部门担心红十字会独立是否符合国家政策,以及在国家和红十字运动利益冲突

《国际红十字和红新月运动章程》,第215页。

同上书,第218页。

根据参与红十字会立法的人士回忆,红十字会之所以这样做并非不知道独立性原则的存在,而是想尽可能减少立法过程中的阻碍。2006年1月8日在中国红十字会总部对参与红十字会立法人员的访谈。

湖北省红十字会,《对中国红十字会法(征求意见稿)的修改意见》,1990年6月19日,第1页。

王希孟:《关于中国红十字会立法问题的一些认识和建议》,1990年7月,第6页。

《国务院法制局关于中华人民共和国红十字会法(送审稿)的审查报告》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第271页。

时中国红十字会如何行动的问题。虽然国务院法制局最后采纳了外交部的意见,建议将红十字会的地位重新定位为“遵循国际红十字和红新月运动确立的基本原则,依照中国参加的《日内瓦公约》及其附加议定书和《中国红十字章程》,独立自主地开展工作”,“与中国政府有关部门密切合作,开展活动”,但是,为了解决其他部门提出的上述问题,法制局提出一个折中的办法,即在红十字会法条款将“中国红十字会遵守宪法和法律”置于“遵循国际红十字和红新月运动确立的基本原则”之前,以制约中国红十字会的独立性条款。

七、结 论

本文发现,国际制度对国内立法过程的影响表现为两个阶段。第一阶段是国际制度进入国内政治法律议程。在不同的国家与国际社会关系下,国内话语对国际制度合法性的解读并不相同。大体而言,革命型国家对国际制度合法性的解读是负向的,现状型国家对国际制度合法性的解读是正向的。因此,前者拒绝国际制度规范,后者则愿意接受国际制度的约束。但是,在第一阶段,国家对某个特定国际制度的集体性历史记忆会影响其对该国际制度合法性的解读。即使对革命型国家而言,虽然它在总体上对国际制度持拒斥态度,但良好的历史记忆有助于该国承认、接受甚至加入某个特定的国际制度。

新中国诞生后,中国与世界的关系经历了根本性的变革。这些变化成为中国与国际社会关系互动的大背景,对于理解国际制度得到中国国内立法确认的原因至关重要。1971年加入联合国之前,中国是一个具有明显革命色彩的体制外国家,因而合法性能得到正向解读从而进入国内话语体系的国际制度很少。但是,由于国际红十字在中国建立了良好的形象,所以新中国积极参加了国际红十字的活动。不过,中国与西方主导的国际社会在总体上处于对立状态,这使得红十字国际制度的合法性受到了一定限制,也难以提出红十字的立法问题。改革开放以后,中国与国际社会的关系得以改善,中国越来越成为国

《国务院法制局关于〈中华人民共和国红十字会法(送审稿)〉的审查报告》,载于中国红十字会总会编:《中国红十字会历史资料选编:1950—2004》,第271页。

2005年11月15日在中国红十字会总部对参与红十字会立法人士的访谈。

际社会中的重要成员,国际制度进入中国国内的障碍大大降低。正如玛格丽特·皮尔逊(Margaret Pearson)所指出那样,外部组织规范的渗透“只发生在中国政府使国内意识形态发生重大变化之后,其动力来自国内”。皮尔逊所指的意识形态的重大变化其实就是国家—国际社会关系的变迁。在红十字会的案例中,中国政府之所以在20世纪90年代接受国际红十字运动的基本规范,并以国家立法的形式来内化这些规范,很大程度上是因为中国政府参与国际社会的程度在提高,因而越来越认同国际社会中被普遍接受的国际制度。

在国际制度影响国内过程的第二阶段,如果国家对国际制度合法性的解读是正向的,那么,这种合法性就成为国际制度压力的来源。一方面国际社会将要求国家遵守国际制度,国家也会对国际社会的批评表现出较高的敏感性;另一方面,国内各种行为体也会积极推动国家遵守国际制度,并寻求在国内立法上为国际制度奠定法理依据。也就是说,合法性得到肯定的国际制度会产生新的压力推动国内议程的变更,而这种压力的持久性和强度决定着国际制度的影响效果。在中国规范红十字标志使用的过程中,这种压力得到了明显体现。如同在第一阶段,对国际规范或者承载这种国际规范国际组织的历史记忆,也影响着政府和决策精英对相应国际压力的接受程度。由于中国红十字会在中国政府决策精英中享有很高评价,这使得立法机构相对比较容易接受红十字会所承载的国际红十字运动规范,为国内立法确认这些国际规范奠定了基础。

国际制度进入国内话语体系后,相应国内行为体(或“沟通行为体”)的能动性对国际制度的作用效果至关重要。在这方面,决策者所持有的主权偏好强度与国际制度规范是否契合,在很大程度上决定着国际制度影响国内政治的程度和效果。实证研究表明,红十字会的国内立法之所以能得到中国政府的认可,很大程度上是因为国际红十字运动的基本规范与中国政府的政策主张(至少是宣示性主张)和主权偏好相契合。例如,国际红十字运动的统一性原则与新中国成立后中国政治精英对国家主权和领土完整的关注是一致的。没有这种一致,统一性原则就不可能在推动立法过程中发挥积极作用。

Margaret M. Pearson, "China and the Norms of the Global Economic Regime," p. 170.

作者简介

王荣华 杭州万事利集团投资发展部国际经济政策研究员。2004年在北京师范大学历史学系获学士学位,2006年在北京大学国际关系学院获硕士学位。

电子邮件: rhwang_pku@hotmail.com

陈寒溪 广东外语外贸大学国际关系学院副院长。1992年和1995年在陕西师范大学获史学学士和硕士学位,2004年在清华大学获法学博士学位。著有《东亚的合作安全》(合著,2005年),译著有《争论中的国际关系理论》(合译,2003年)。

电子邮箱: chenhanxi@mail.gdufs.edu.cn

于宏源 上海国际问题研究所国际组织与国际法研究室副主任、副研究员,香港岭南大学亚太研究中心名誉研究员。1995年在烟台大学机械系获工学学士学位,2000年在中国人民大学国际关系学院获法学硕士学位,2004年在香港中文大学获政治学博士学位。主要作品有:“Environmental Change and Asia-Pacific: China Responds to Global Warming”(co-author), *Global Change, Peace, and Security*, Vol. 17, Iss. 1, 2005; “Knowledge and Climate Change Policy Coordination in China,” *East Asia: An International Quarterly*, Vol. 21, No. 3, 2004.

电子信箱: yuhongyuan@hotmail.com

李敏 北京大学国际关系学院博士候选人。2004年在南开大学政治学系获学士学位,2005年在北京大学国际关系学院获硕士学位。2006—2008年在日本早稻田大学交流学习。

电子邮箱: besonli2005@gmail.com

陈玉聃 复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。2003年和2006年在复旦大学国际关系与公共事务学院获法学学士和硕士学位。

电子信箱: chenjudan1981@hotmail.com

阎学通 清华大学国际问题研究所教授。1982年在黑龙江大学英语系获学士学位,1986年在国际关系学院获硕士学位,1992年在美国加州大学伯克利分校获博士学位。著有《中国崛起及其战略》(2006年)、《国际政治与中国》(2005年)、《国际关系研究实用方法》(2001年)、《中国国家利益分析》(1996年)。