国际奥委会参与全球安全治理的贡献与局限

任振朋[1]，李利利[2]，肖丽斌[1]，王润斌[1]

（1. 福建师范大学 体育科学学院，福州　350117；2. 成都师范学院 体育学院，成都　611130）

摘　要：国际奥委会在参与全球安全治理方面发挥了特殊作用。2018 年平昌冬奥会“朝韩半岛旗”再次飘扬在奥运赛场上，见证了朝鲜半岛紧张的局势逐渐缓和。平昌冬奥会朝韩联合参赛的达成与国际奥委会的不懈努力密不可分。首先，从宏观层面分析全球安全治理格局及非政府组织的参与。指出，国际奥委会通过推动“休战决议”的签署，联合举办“体育促进发展与和平国际日”，组建难民奥运代表队等途径积极参与全球安全治理，为促进世界稳定和平做出了巨大贡献。但受制于国际奥委会作为非政府组织的组织属性、安全问题涉及国家核心利益以及大国之间的政治博弈等因素，国际奥委会参与全球安全治理存在一定的局限性，无法取代民族国家作为首要行为体的角色，难以遏制单边主义和现实主义思想抬头，也无法脱离地区性安全形势的复杂多变性。

关键词：国际奥委会；全球治理；全球安全；平昌冬奥会

中图分类号：G811. 212　　**文献标志码：**A　　**文章编号：**1008-3596（2020）01-0050-06

2018 年平昌冬奥会开幕式上“朝鲜半岛旗”首次飘扬在奥运赛场上，再次见证了体育促进和平的独特魅力。冷战结束后，以朝鲜半岛为代表的国际社会局部冲突构成了全球安全威胁的重要因素。在全球化背景下，因局部冲突爆发的传统安全问题影响不断扩大至周边国家甚至全球。由于安全问题往往涉及国家核心利益，其形成、发展、影响、治理都极为复杂。随着全球化的快速发展，国际非政府组织积极倡导并参与的全球治理模式为治理全球性问题提供了新思路。作为重要的国际体育组织，国际奥委会通过奥林匹克主义倡导全球和平、促成奥林匹克休战决议签订阻止战乱冲突、对难民实施人道主义救援三方面的努力，表达其倡导普世价值的使命诉求。但国际奥委会的能力还比较薄弱，并在参与全球安全治理实践中还存在一定局限和困境。

1　全球安全治理格局及非政府组织的参与

1.1　全球安全治理格局

安全治理即治理理论在安全领域的实践与应用，可以理解为“一个有规则意图的体系，这一体系包含多个单独权威机构对安全领域的协调、管理和调节、公私行为体的干涉、正式与非正式的安排。”[1]换言之，安全治理作为一个体系，至少要包括所有集体、正式与非正式合作、权威与行为者、协调一致管理、解决冲突的共同目标等几个要素。由于主权国家在处理国际事务中的主

收稿日期：2019-08-18

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目“国际体育组织治理变革对中国体育治理现代化的影响研究”（18YJC890050）

作者简介：任振朋（1988—），男，河南濮阳人，助教，硕士，研究方向为体育组织与治理。

通讯简介：王润斌（1981—），男，河南信阳人，教授，博士，博士生导师，研究方向为体育历史与文化、奥林匹克运动。

文本信息：任振朋，李利利，肖丽斌，等.国际奥委会参与全球安全治理的贡献与局限[J].河北体育学院学报，2020，34（1）：50-55.

体地位以及其基于国家利益参与国际事务，传统的全球安全治理主要表现为以下几种模式。一是大国协调，即大国共同管理国际冲突与危机的一种多边安全机制，主要通过会议外交和协商、共识来决策，并依据一致性、合法性、责任性、包容性和自我克制等共有规则与规范行事[2]。主要突出大国在国际社会中的责任担当，为国际安全治理的主渠道。二是国际政府组织实施的双边和多边安全制度，通过此制度国家和非国家行为体能够协调个人、国家、地区安全及国际安全中的共同利益和冲突利益，进而解决冲突，促进合作[3]。至 20 世纪 90 年代这种模式主要在欧洲发挥作用。冷战以后，随着经济全球化的发展，全球安全问题类型增多，内容宽泛重叠，界限日益模糊。一方面，安全问题作为涉及主权国家核心利益的重大问题，通常较环境、经济等问题更为敏感；另一方面，一些大国（包括一些政府组织）从自身利益出发，甚至利用全球安全治理推销自己的价值观和增强国际话语权。进而，当今国际安全治理格局中大国主导的治理行为主体多数情况下表现出治理意愿不足，或是为外交诉求过多使用军事干涉，表现出政治“绑架”安全治理的倾向。

1.2　非政府组织参与全球安全治理

全球化背景下，各国之间的安全问题相互关联，密不可分。一国的安全问题不再是自身的问题，一国政局不稳、国家治理乏力，世界各国都会为此感到不安[4]。基于此，习近平总书记提出了“人类命运共同体”的概念。换言之，面对错综复杂的全球安全局势，各国之间互尊互信是维护世界稳定、实现全球安全的前提和基础。全球安全治理体系是基于多行为体共同参与和相互合作所构建的解决全球安全问题的措施、方法与机制，其重要特点之一是强调民间社会组织、非政府组织、企业部门、媒体的作用，尤其是非政府组织。上世纪 80 年代以来，国际非政府组织大量兴起并积极参与全球治理，广泛活跃于人权保护、环境气候、难民救援、体育文化等多个领域。尽管全球安全问题的敏感性和复杂性，给国际非政府组织的参与治理实践带来了相较于环境、气候等领域更多的阻碍，但国际非政府组织仍具有不可替代的作用[5]。

国际奥委会通过举办四年一届的奥运会广泛参与全球诸多领域治理，达成国际非政府组织的使命。随着上世纪 80 年代国际体育商业化开发与电视转播的高速发展，大型体育赛事在国际社会的影响力逐渐增加，体育具有了“改变世界的力量”（曼德拉语）。国际奥委会借助奥运会平台和体育运动，广泛倡导普世价值。如在环境领域，奥运会赛事举办遵循、倡导环保理念。在国际安全领域，奥运会以联合出场、共同参赛等方式化解民族国家和地区之间的冲突与矛盾，如 2018 年平昌冬奥会朝韩联合参赛。另外，国际奥委会还采用诸如推动“休战决议”签署、联合举办“体育促进发展与和平国际日”，以及组建难民奥运代表队等多种方式参与全球安全治理。

2　国际奥委会参与全球安全治理的行动与贡献

2.1　推动“休战决议”的签署

奥林匹克休战和奥运会的历史密不可分。公元前 776 年首次举办奥运会，为了保障运动员、法官、艺术家等出入奥林匹亚的交通安全，古希腊各交战城邦达成休战协定，暂时停止战斗。现代奥林匹克奠基人顾拜旦复兴奥运会，使它成为促进人类和平的世界性运动会。随着奥运会在世界范围内影响力的不断扩大，奥运会也成为了世界各国政治博弈的舞台[6]。

体育赛事不应成为政治对抗的舞台，而应化为各国促进合作、增进理解、减少冲突的友谊桥梁。国际奥委会宣扬奥林匹克主义寻求组织可持续发展，毅然决然恢复“圣神休战”传统。1993 年 10 月 25 日国际奥委会出席联合国第 48 届大会第 36 次会议，并向大会提交了由 184 个国家地区奥委会签署的“奥林匹克休战”议案，呼吁世界各国在每届奥运会期间和前后一周实行休战。最终，在联合国秘书长的支持下，与会 121 个联合国成员国一致通过《奥林匹克休战决议》（第 48/11 号决议）。具体实践中，1994 年在利勒哈默尔冬奥会期间，国际奥委会发起奥林匹克休战呼吁，前南斯拉夫地区的一些冲突地带响应“休战决议”停止冲突[7]。

为使《奥林匹克休战决议》产生更大的影响，国际奥委会与联合国合作并由联合国主持签署休战决议。联合国规定从 1993 年开始每两年，每届奥运会前一年，在联合国大会上一致通过一项题为“通过体育和奥林匹克理想建立一个和平的更美好世界”的决议。至北京奥运会国际奥委

会已连续 9 次通过该决议，参与国家数量也越来越多（表 1），而近几届联合国则呼吁所有成员国坚持奥林匹克休战。虽然奥林匹克休战不是万能神药，但其在人道主义救济、促进敌对国之间对话等方面都发挥了一定的作用，更重要的是在人们对政治机构日益丧失信心之际，奥林匹克休战给人们带来了和平的希望。

表 1　1993—2007 年历届奥运会参与《奥林匹克休战决议》提案的国家数目[8]

年份	所对应的奥运会	参与《奥林匹克休战决议》提案国家数目
1993 年	利勒哈默尔冬季奥运会	121
1995 年	亚特兰大夏季奥运会	161
1997 年	长野冬季奥运会	178
1999 年	悉尼夏季奥运会	169
2001 年	盐湖城冬季奥运会	173
2003 年	雅典夏季奥运会	190*
2005 年	都灵冬季奥运会	191
2007 年	北京夏季奥运会	192

注：表中的国家为联合国成员国；2003 年实为 191 个国家，但伊拉克被联合国暂停成员资格，进而成为唯一没有参与此项决议的国家

2.2　联合举办“体育促进发展与和平国际日”

根据《奥林匹克宪章》，国际奥委会的使命和作用是利用体育为人类服务，在不带任何歧视的情况下把体育同文化、教育和保障人的尊严结合起来，以培养人们健康的生活方式和促进社会和平发展。联合国逐渐认识到体育在促进人权、社会与经济发展方面发挥的积极作用。联合国大会第 58 届会议宣布 2005 年为体育运动国际年，重在表述体育对于促进教育、健康发展与社会和平的重要意义。2013 年 8 月 23 日，联合国大会第 67 届会议决定宣布每年 4 月 6 日为体育促进发展与和平国际日。

体育运动的作用越来越得到各方的认可，联合国系统、非政府组织、政府部门、体育组织都将体育运动作为一种低成本、高效能的人道主义发展和和平建设的工具。要想让奥林匹克运动真正成为促进国际社会和平的工具，国际奥委会必须携手更多组织机构、开展更广泛的合作，在实践中也进行了很多探索，如国际奥委会与联合国体育促进发展与和平办公室联合举办的“体育促进和平与发展国际论坛”，希冀以体育为平台不断增进不同国家人民之间的了解，进而为促进全球人类团结发挥作用。

2.3　组建难民奥运代表队

难民主要是指因宗教迫害、种族屠杀、战争冲突及自然灾难等流离失所、离开原居地的人。难民问题一直以来是国际社会开展人权维护、人道主义救济以及维护和平的主要治理对象。联合国难民署的数据显示，至 2015 年底全球大约有 6 530 万人流离失所，相当于世界上每 113 个人中就有 1 个难民[9]。面对这样一个庞大的弱势群体，联合国难民署以及非政府组织多采用人道主义救助的方式参与难民治理。国际奥委会宣扬和平、维护人权，倡导社会普世价值，有责任在能力范围内参与难民治理。

国际奥委会参与难民治理，可以追溯到 2004 年雅典奥运会期间与联合国难民署合作设立全球难民境况展示空间，吸引人们体验难民的生活。2014 年国际奥委会主席罗格被联合国任命为“青年、难民和体育问题特使”，任务是借助体育帮助改善青年难民的社会地位。根据《奥林匹克宪章》，个人、组织必须以国家、地区为单位参与奥运会，而难民逃离原属国家流浪至他国，一般很少会具有后者国籍，因此即使个别难民拥有高超的运动技能也不具备参加奥运会的资格。在 2015 年第 70 届联合国大会上，巴赫代表国际奥委会宣布决定邀请高水平的难民选手参加里约奥运会。2015 年 12 月经各国家奥委会推荐，国际奥委会筛选出 3 名难民选手成为难民代表队的首批预备队员。2016 年 3 月，国际奥委会执委会通过决议成立“难民奥林匹克选手代表队”，并对该代表队参赛事宜作出规定。2016 年 6 月 3 日国际奥委会宣布由 6 名男队员和 4 名女队员组成的“难民奥运代表队”正式成立并将参加里约奥运会[10]。

奥运赛场上这支“没有国家队，没有国旗，没有国歌可奏”的代表队的出现，证明了难民群体也是人类社会的组成部分，向全球 6 500 多万难民传递了希望。如国际奥委会主席巴赫所言：“尽管这些难民运动员曾有着令人难以想象的遭遇，但他们将会向全世界展示：他们也可以像其他任何人一样，用他们的才能与毅力为社会服务”[11]。组建“难民奥运代表队”邀请难民参赛的形式，延续了国际奥委会与联合国在难民权利保护领域建立的稳固合作关系，成为参与全球难民治理体系的重要角色，并以实际行动不断提升全球难民治理的能力[10]。

3　国际奥委会参与全球安全治理的局限

3.1　无法取代民族国家作为首要行为体的地位

传统意义上国际公共事务管理由政府主持和承担，通过外交手段参与国际事务表达国家利益诉求。以非政府组织为代表的行为体以多种方式参与公共事务的管理，分享了政府的部分公共权力和政治权威[12]。然而，在全球安全治理实践中，国际非政府组织无法取代民族国家作为全球治理行为主体的首要地位。在目前国际政治关系中，民族国家作为国际关系和国际事务中最基本、最主要的行为体，拥有更多的全球治理资源与更强的治理能力。安全作为民族国家的核心利益，是国家决策权和国家权威的基础和象征。国家安全问题因更接近政治而比较敏感，因此相对于其他领域，在全球安全治理方面，非政府组织常常处于边缘地位，大多是通过提供人道主义援助来弥补政府行动的缺失，其中最典型的为当发生局部战争、地区冲突后，非政府组织开展紧急救援，为受难国家的人民筹集资金、募集与购买援助物资、提供药品与救护、提供临时住所等[13]。国际奥委会在实践中主要通过参与战后或动乱后的难民治理，以及凭借奥委会组织和奥运会的影响力倡议、宣扬和平理念。

3.2　无法遏制单边主义和现实主义思想的抬头

美苏争霸两极格局结束，美国成为唯一超级大国，一直秉持“国家利益第一”“美国优先”的观念，凭借强大的综合国力，实施独断专横、我行我素的外交政策，参与处理国际事务，这种外交思维模式被称为“单边主义”。“单边主义”外交政策只关注本国核心利益，从根本上破坏了国际事务处理中国家与国家之间建立的平等合作关系，破坏了以联合国为核心主体的全球治理体系。在全球治理实践中以美国为代表的西方大国，一方面基于国家利益，在国际社会不愿意提供“公共服务”，推卸责任，表现为治理意愿不足；另一方面，为实现国家利益最大化而不顾他国利益，采取单边主义政策强势参与国际事务。

实践中，国际非政府组织往往凭借在某一领域的专业知识采用倡议、游说等方式向主权国家、国际政府组织提供建议策略，并以此参与国际社会某一专业领域的公共事务。非政府组织倡导的全球安全理念具有高度的理想主义色彩。在全球安全领域国际非政府组织很难充分发挥治理功能，大多作为一种制衡和辅助力量存在[14]。比如，面对美国实施单边主义威胁全球安全，国际非政府组织往往需要通过依附主权国家或国际政府组织，才能有效制衡单边主义消除安全威胁，但在目前世界政治体系中，任何主权国家都难以对美国构成制衡，国际非政府组织更是有心无力。1993 年国际奥委会提交《奥林匹克休战协议》并通过联合国决议。从 1994 年冬奥会开始，越来越多的国家参与并签署奥林匹克休战协议。但事实是，休战协议仅能维持短短的一个月左右，并不能保证休战期结束后局部冲突不会再继续。国际奥委会对此也束手无策，对于发生威胁全球安全的暴力冲突当事地区、国家也无法采取永久性禁赛的措施。

3.3　无法脱离地区性安全形势的复杂多变性

冷战结束以来，国际安全状况虽有所改善，但并不乐观。尽管没有爆发全球性战争，但各种局部冲突仍广泛存在，其起因、规模和类型日趋多样化，直接危害相关国家的安全并对周边国家和地区安全产生重大影响[15]。地区性安全问题，源于地缘政治冲突，夹杂民族、文化、宗教、经济等多方面因素而错综复杂。以朝鲜半岛为例，源于独特的地理位置产生的地缘政治以及冷战结束后国际关系新秩序的构建，虽作为东亚区域安全问题，却成为周边大国政治外交多层次博弈的舞台，这进一步导致朝鲜半岛安全局势复杂多变。朝鲜半岛问题由来已久，国际社会高度紧张，联合国束手无策、制裁效果堪忧，六方会谈不欢而散。

在国际奥委会的积极促成下，2018 年平昌冬季奥运会开幕式朝韩运动员共同出场，缓和了 2017 年以来剑拔弩张的朝鲜半岛局势，见证了韩朝关系的戏剧性发展。朝韩两国也以此为契机，最高领导人互派特使团。韩国积极推动美朝对话，美国应韩方请求推迟两国联合军演，朝韩首脑会晤，一时间半岛形势进入少有的和缓期[16]。但历次朝韩运动员共同出现在大型体育赛事开幕式所展现出的和平局面仅是昙花一现，甚至部分观点认为这不过是一场“政治表演”，朝、韩、美在这场表演的背后各有各的外交利益诉求。

韩国方面，文在寅政府以“低姿势”重拾“阳光外交”策略，积极缓和朝鲜半岛局势，旨在将平昌冬奥会提高到民族盛事的高度，以激发

民族情感，产生广泛共鸣，为改善朝韩关系奠定了坚实的民意基础[17]。同时希冀通过平昌冬奥会向世界展示韩国卓越的经济发展和现代化水平，以在与朝鲜意识形态冲突中获得有利地位，掌握解决朝鲜半岛问题的主导权。朝鲜方面，则希望借此改善朝韩关系谋求援助，以缓解国际社会制裁造成的经济困难。并希望在不弃核的情况下实现外交突破，缓解外交孤立，进而减轻战略压力，改善朝鲜的战略安全环境[16]。甚至希望通过参加冬奥会形成其以有核身份融入国际社会的事实[18]。而美国对于朝鲜弃核强硬立场从未改变。

由联合国主导、国际奥委会积极倡议最终达成的《奥林匹克朝鲜半岛宣言》缓和了朝鲜半岛的紧张局势，防止了冲突进一步升级。但不可否认，奥林匹克运动只是给朝韩筑起了沟通的桥梁，美朝之间长期积累下来的仇视、不信任感不可能彻底消除。另一方面，文在寅政府这种“低姿态”策略也遭到国内政治右派的批评，韩国KBS电视台的民意调查显示，只有40%的民众支持文在寅政府在“奥运外交”上的各种做法。另一项韩国民意调查显示，只有40%的人支持韩朝两国运动员在一面旗帜下出现在开幕式[19]。总而言之，国际奥委会和奥运会一定程度上促进了朝韩两国的沟通和交流，但对于改变错综复杂的朝鲜半岛安全问题依然有心无力。

4 展望

奥林匹克主义的目标是将体育置于为人类和谐发展的服务之中，以促成一个维护人类尊严的和平社会。顾拜旦等先贤一直致力于奥林匹克政治中立，但鉴于奥运会在国际事务中的地位，面对错综复杂的国际时局以及以国家利益为核心的民族国家外交战略，奥运会难免成为诸多大国博弈的“政治足球”。但奥运会式的体育运动毕竟还是有所作为，它通过休战为搁置冲突提供了空间和时间，并通过公平竞争比赛规则下的平等、理解、团结等方式培养人们对于和平的态度[20]。平昌冬奥会后，朝韩首脑于2018年4月27日举行会谈并签署《板门店宣言》联合声明，双方领导人手牵手共同跨越朝韩边界水泥分界线的举动，也被视为推动朝鲜半岛向和平发展迈出的伟大一步。朝韩在平昌冬奥会上通过联合组队参赛式的体育交流，使朝鲜半岛统一问题得以公开讨论，而无需进行复杂而困难的政治谈判，虽然并不能彻底解决朝鲜半岛存在的政治紧张、仇恨和冲突[21]，但这体育赛场上的一小步却对朝鲜半岛、东亚安全甚至国际关系产生了积极影响。平昌冬奥会后朝鲜半岛局势缓和也印证了民族主义和全球力量可以相容。通过“节日式”的奥运会赛事有意识地培养和平精神，也是奥林匹克运动对和平最有力的贡献。

参考文献：

[1] 宁泊.欧洲安全与安全治理[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版),2008(4):68.

[2] 郑先武.大国协调与国际安全治理[J].世界经济与政治,2010(5):49.

[3] 张东升.欧洲安全与安全治理[J].南开学报(哲学社会科学版),2008(3):1.

[4] 关朋.全球安全局势中的新图景:略论习近平国际安全观[J].当代世界与社会主义,2017(6):150.

[5] 李东燕.全球安全治理与中国的选择[J].世界经济与政治,2013(4):40.

[6] 黄世席.奥运会政治化之法律解读[J].中国体育科技,2008,44(4):3.

[7] 刘水庆.奥运休战协议研究[J].首都体育学院学报,2014,26(5):460.

[8] United Nations General Assembly Resolution[EB/OL].[2019-05-21]. http://www. un. org/documents/resga. htm.

[9] Olympic Refuge Foundation[EB/OL].[2019-05-22]. https://www. olympic. org/olympic-refuge-foundation.

[10] 王润斌,肖丽斌.里约奥运会难民代表队的实践达成与理念倡导:基于全球难民治理的视角[J].武汉体育学院学报,2017,51(11):19.

[11] 国际奥委会宣布组成难民奥林匹克运动队[EB/OL].(2016-06-04)[2018-12-10]. http://www. xinhuanet. com//sports/2016-06/04/c_1118988559. htm.

[12] 蔡拓.全球治理的中国视角与实践[J].中国社会科学,2004(1):94.

[13] 陈璨蕴.NGO在全球安全治理中为何受到阻碍:制度与观念的互动视角[D].北京:外交学院,2006:14-24.

[14] 王杰,张海滨.全球治理中的国际非政府组织[M].北京:北京大学出版社,2004:238.

[15] 石斌.共同安全的困境:论当代国际安全的文化价值基础[J].国际安全研究,2013,31(1):19.

[16] 李军.从平昌冬奥会看朝鲜半岛形势现状与前景[J].和平与发展,2018(2):14.

[17] 李敦球. 平昌冬奥会能否成为半岛共享的盛宴[N]. 中国青年报,2018-02-07(6).

[18] South Korean President Moon Jae-in's Olympic realpolitik[EB/OL]. (2018-02-07)[2019-05-16]. https://www.japantimes.co.jp/opinion/.

[19] TARABAY J. After North and South Korea's Olympic rapprochement, a reality check[EB/OL]. (2018-02-26)[2018-10-26]. https://edition.cnn.com/2018/02/25/asia/north-south-korea-post-olympics-intl/index.html.

[20] REID H L. Olympic sport and its lessons for peace[J]. Journal of the Philosophy of Sport, 2006, 33(2):205.

[21] MERKEL U. The politics of sport diplomacy and reunification in divided Korea: one nation, two countries and three flags[J]. International Review for the Sociology of Sport, 2008, 43(3):289.

Contribution and Limitation of IOC's Participation in the Global Security Governance

REN Zhenpeng[1], LI Lili[2], XIAO Libin[1], WANG Runbin[1]

(1. School of Sport Science, Fujian Normal University, Fuzhou 350117, China;
2. School of Physical Education, Chengdu Normal University, Chengdu 611130, China)

Abstract: IOC has played a special role in participating in global security governance. The "Korean Peninsula flag" of the 2018 Pyeongchang Winter Olympic Games once again fluttered on the Olympic venues, witnessing the gradual easing of tensions on the Korean Peninsula. The joint participation of North Korea and South Korea in the Pyeongchang Winter Olympic Games is closely related to the unremitting efforts of the International Olympic Committee. First of all, it analyzes the global security governance pattern and the participation of non-governmental organizations from the macro level. It is pointed out that the IOC has actively participated in global security governance by promoting the signing of the "truce resolution", jointly holding the "international day of sport for development and peace" and establishing a refugee Olympic team, which has made great contributions to promoting world stability and peace. However, restricted by the organizational attributes of the International Olympic Committee as a non-governmental organization, security issues involving national core interests and political games among major powers and other factors, there are certain limitations in the participation of the International Olympic Committee in global security governance, which can not replace the role of the national state as the primary actor and can not contain the rise of unilateralism and realism, and can not be separated from regional characteristics with complexity and variability of the security situation.

Key words: IOC; global governance; global security; Pyeongchang Winter Olympic Games