

# 试论国际组织的造法功能\*

唐 翀 张丹妮

(厦门大学 法学院 福建 厦门 361005)

**摘 要** 20 世纪以来国际组织发展迅速,日益成为国际舞台上的重要角色,在国际法的制定活动中的地位也显著加强,对国际秩序的建立和维护已起到举足轻重的作用。从国际关系理论与国际法的角度分析了国际组织造法的必然性和可行性,并结合国际组织造法的现实,对国际组织造法的未来趋势作出一定的预测。

**关键词** 国际组织 造法 无政府状态 秩序

中图分类号 D993.9

文献标识码 A

文章编号 1008-5092(2006)01-0031-05

根据《国际组织年鉴》的界定,国际组织是由两个以上的国家组成的一种国家联盟或国家联合体,该联盟由其成员国政府通过符合国际法的协议而成立,并且具有常设体系或一套机构,其宗旨是依靠成员国的合作来谋求符合共同利益的目标。随着经济全球一体化趋势的增强和国际关系上人们相互协作与依赖程度的深化与细化,国际组织在 20 世纪得到了惊人的发展,以至有学者认为,如果说 19 世纪是“国际会议的世纪”,那么 20 世纪完全可以称得上是“国际组织的世纪”。而国际组织的大批建立并在国际事务中作用的加强,体现出对国际关系越来越明显的规范功能,其在国际规则的制订过程中也扮演着越来越重要的角色。国际组织的该项造法(或者“准造法”)功能不仅表现在联合国这样的一般政治性组织当中,更日益显著地表现在国际货币基金组织、世界贸易组织等国际经济组织当中,对传统的国际立法造成巨大的冲击和挑战<sup>[1]</sup>。有鉴于此,笔者拟从国际关系理论和国际法的角度对国际组织的造法功能和机制作出评析,并对国际组织造法的发展趋势作出一定的预测。

## 一、国际组织造法之必要性分析:无政府状态与秩序需求

### (一)国际社会的无政府状态

当代主流的国际关系理论学派无不承认现行国际体系的“无政府状态”。国际社会与国内社会虽同样使用“社会”这一概念,两者却大不相同。国内社会有自己的政府,并以政府的形式实行对全社会的统治和管理。而国际社会却没有一个统一的政府,没有一个凌驾于全社会之上的、以实现对全社会的统治和管理的机关。正如肯尼思·沃尔兹所言:“国内政治体系的组成部分之间是上下级的关系,某些部分有权指挥,其他部分要服从。国内体系是集中的和等级的。国际政治社会的组成部分之间是平等的关系。在形式上,每一个国家与其他所有国家都是平等的。谁也无权指挥,谁也不用服从谁。”<sup>[2]</sup>所以,国际社会的最大特点就是分散的和无政府的。所谓分散的和无政府的,即指它没有被普遍接受的、对各行为主体所能加以限制约束的最高权威或强制中心,无论什么规则或协议都缺乏有效地强制主权和法律,没有统一的价值观念和统一的伦理道德标准,它只是根据相互需要、相互联系、相互作用和相互协调而存在。

### (二)国际社会对秩序的需求

美国学者罗伯特·鲍威尔对国际社会的无政

\* 收稿日期 2005-11-16

作者简介 唐 翀(1981-),男,安徽庐江人,厦门大学法学院硕士研究生,研究方向:国际法及国际投资法研究。  
万方数据

府状态提出质疑,他认为如果国际社会是一种无政府状态,那么“国家可以在行动上为达到自己的目标而不择手段,随心所欲。”<sup>[3]</sup>由此进一步推出,无政府状态下的国家有使用武力的危险,而这种自利的武力行为必将使国际社会陷入一种混乱状态。但事实并非如此,现实世界的国际社会非但不是混乱无序的,反而是有一定的秩序,甚至是有组织的。这似乎使国际社会陷入一个悖论:既是无政府的,又是有序的。然而这一“悖论”又是自然发展的结果,因为国际社会的无政府状态是其自然状态,而有序则是人为弥补自然状态缺陷的结果。如果各个国家都为达到自己的目标而不择手段,必将使每个国家都难以实现自己的目的。由于缺少中心权威,国际社会成员为了自保必须努力协调彼此间的关系。而这种协调最初通过均势实现,后来就开始建立各种国际组织。这样,无政府状态的国际社会就呈现出有秩序的特点。所谓秩序,它表明各国对在它们相互关系中有限的稳定性和可预见性抱有共同的强烈要求,这种要求是通过国际组织而形成的。

### (三)相互依存的国际社会

由于各种国际关系和科学技术的发展,国家间联系的日益增多,各国利益全面交织渗透,整个社会处于相互依存状态之中。正如瑞典经济学家阿萨·林德贝克所认为:“生产和消费的绝大部分外部结果不仅对家庭而言是外部的,而且对生产和消费发生于其中的国家而言也是外部的。”<sup>[4]</sup>一个问题之所以具有国际性的特点,就在于这样的问题在单个国家的疆域内常常无法得到有效的处理,成本和效益也因而越出国家的限制,进入外部领域。这些外部效应是如此重要,单个国家的力量根本无法解决,迫切要求进行打破国界的合作,甚至进行超国家的管理。因为“如果没有一种不同于主权国家而又拥有权力或手段,做出或实施能够影响大多数的决定的机构,那么世界上许多问题都不能得到有效的处理。”<sup>[5]</sup>这无疑是本世纪功能性、地区性乃至全球性国际组织迅猛发展的一个重要原因。国际组织已经成为了重塑国际关系的强大力量,其存在和作用“使国际政治引入了一种新的科层化、程序化、持续性和可预见性现象。因此人们现在至少可以小步离开传统的国家间体系的无政府状态”<sup>[6]</sup>。正如荷兰国际法学家格劳秀斯指出的那样,由于人类对于共同生活的自然要求和各主权国家利益的需

要,各国遵守共同的国际行为规范不仅是可能的,而且是必然的。在无政府状态体系之中,每个组成单位(民族国家)都在其领土范围内享用主权,但为了实际的需要,这些单位自愿形成相互间的交流关系,而这种交流行为又形成了在体系内建立秩序的紧迫需求方面的普遍共识。国际组织就是在上述两种力量的作用下建立和发展起来的。国际组织在建立后又会反过来约束各国的行为,从而确立一种秩序,以便使国家间的冲突尽可能少以及对价值观的摧毁尽可能小。为此,国际组织必须采取行动,通过制定一系列能够影响国家(或行为者)激励、成本和收益选择的共同规则(即国际规则),来对国家自身加以约束。

因此,国际组织的造法成为必要。

## 二、国际组织造法之可行性分析:理性的国家的追求

理性主义理论认为,每个国家是理性、利己的主体,在国际关系中总是追求个体效用的最大化。基于理性主义,我们可以作出这样的推论:假如国际组织制订的共同规则不会带来潜在的好处,就是说,假如不存在国家从规则中相互获益的可能,便不会又建立任何国际组织的需求。国际组织制定的规则在国际社会中起着重要的作用,各国都从中获得很多益处,如前所述国际组织造法是有必要的。另一方面,如果有其它途径可以更容易地达成共同规则,就是说,如果付出更低成本便能够获得好处,那么也不需要通过国际组织来造法。因此,我们需要比较国际规则的各种可能的供给途径,以说明为什么国家愿意通过国际组织建立共同规则以制衡和协调彼此间的关系。

### (一)国际规则的公共物品属性

公共物品是指非排他性和非竞争性的物品。排他性是指公共物品能否共享和共享程度的问题,即当甲享有公共物品的时候,其他人能否也享有的问题。竞争性也叫对抗性,指在能共享的情况下,会不会出现“零和游戏”的问题,即增加享受的主体,会不会减少他方的享受或者损害公共物品的效用。正如许多新自由制度主义者所提示的那样,国际制度能够降低信息成本、界定权利边界和监督制裁机会主义行为,从而降低国家间的交易费用<sup>[7]</sup>。对于任何涉及国际制度所管理的问题领域的国家而言,国际制度都会降低其参与该领域国家间交易的成本。国际制度带来的利益

是交易各方共同享有的,我们很难把参与的某一方从国际制度带来的这一收益中排除出去,这时我们可以说,国际制度具有了消费的非排他性。关于国际制度的非竞争性,我们可以看到的是,增加一个国家对于某个国际制度的分享,一般不会导致制度成本的明显增加,或者说,增加一国对其分享的边际成本是比较低的。因此,一般而言,国际制度也具备非竞争性的特点<sup>[8]</sup>。国际制度是一个更广泛的范畴,它涵盖了国际规则,所以我们可以逻辑地认为国际规则属于国际公共物品。

## (二)国际规则的供给途径比较分析

国际公共物品在理论上有三种供给途径:单个国家提供、世界政府提供以及集体提供。

首先,单个国家提供是“霸权稳定论”的模式。由霸权国建立相应的国际制度(如开放的国际贸易体制和稳定的国际货币体制),并将这些制度作为“国际公共物品”提供给其他国家使用,并容忍这些国家的“免费搭车”行为。但是霸权国维持国际制度是建立在其经济上有“剩余”的基础上的,而霸权国维持国际制度的边际成本和边际收益总体上成反比,由此,霸权国将逐步耗尽自身的经济“剩余”,霸权国国力逐步走向衰弱<sup>[9]</sup>。在负担日益加重而“免费搭车者”越来越多的情况下,霸权国提供“国际公共物品”的能力和愿望将会丧失殆尽,国际制度的维持就难以为继。正是因为极权和权力结构的不稳定性,这种“成败皆由霸权国”的供给模式,将使得国际秩序的大厦始终处于不断倾斜的状态,是不可取的。

其次,由世界政府提供的方式。国际社会处于无政府状态,在目前看来,成立世界政府的可能性并不存在。即使有世界政府存在,其民主性、合法性和责任性问题也无法解决;由于信息不充分的问题,世界政府失灵的可能性更大。因此由世界政府来制定“世界法”的模式明显带有乌托邦的色彩,也不是国际制度供给的可取方式。

最后,集体提供,这是公共选择理论认为的国际公共物品供给的可行途径。但是因为公共物品的创制和维持是需要成本的,在“集体行动的逻辑”的支配下,在国际政治经济中具有与经济人相同行为动机的主权国家在从事国际公共物品生产时也会采取“搭便车”行为。如果所有国家都试图采取这种行为,具备公共物品属性的国际制度将无法得到供给。但是,当所有国家从自我利益出发采取这种自利行为时,国际制度给其带来

万方数据

的实际利益也一并消失了,这是大家都不愿意看到的局面。而国际组织不仅可以为交流提供场所,而且其既有的制度可以塑造结果预期保持各行为体之间关系的稳定性与连续性;可以促成资源、信息的汇集,提高谈判的透明度减少欺诈;可以使国家在不同事务领域促成相互依赖等等。

简言之,国际组织本身就是一种国际制度,其所具有的论坛功能、协调功能、沟通功能、规范与管理功能、资源配置功能等“机制化功能”<sup>[10]</sup>可以克服在制订共同规则过程中的集体行动困境,因此是国际规则供给的可行方式。

## 三、国际组织造法之趋势分析:软权力、软规则与软立法

20世纪70年代以后,随着交通工具和信息技术的现代化,全球化浪潮涌起。全球化是一个不同国家之间经济、文化、技术和治理的联系不断加强并且产生出诸多复杂相互依赖关系的过程;其客观上要求加强国际合作、妥协和协调,这为政府间组织、尤其是普遍性国际组织提供了大展身手的广阔舞台。与此同时在这一过程中,如何管理日益增多的全球问题,对国际组织提出了严峻挑战。显然,面对变化中的世界,国际组织不能仅充当国家之间的协调者,而要担负起治理全球化的责任。面对国际社会正在形成复杂的治理层次和治理网络,以及国际社会多种行为体发挥作用的现实,国际组织难以通过硬性的权力和规则发挥作用。正如世界贸易组织在西雅图引起大批非政府组织抗议一样,国际组织不能继续作为政府的集合发挥作用,而就全球化的发展和当前遇到的许多具体问题而言,国际组织的治理必须是富有弹性的管理,即在管理的过程中需要更加注重对软权力、软规则和软立法的运用。

所谓软权力约瑟夫·奈指出,“软权力是通过吸引力而不是强制力达到目的的能力”。See Joseph S. Nye Jr. “The Power We Mustnot Squander” [N]. New York Times, January 2, 2000. p. 19. 即是指国际组织通过其奉行的原则,其介于政府与非政府组织和其它跨国行为体之间的关系以及其它多种渠道,对其它行为体产生的影响力。20世纪后半期所谓的多边合作基本上是一种“富国俱乐部”形式。来自少数富国的内阁部长或致力于研究同一议题的重要官员们召开会议然后制定规则。战后几十年来这种模式取得了一定成

功,但在技术进步和市场化的推动下,这种模式的多边合作受到了越来越多的抨击。尤其在参与程度和透明度等问题上,发展中国家和越来越多的非政府组织都不喜欢富国在它们不在时制定的俱乐部规则。国际组织掌控着重要的资源,但要求它们向更多的直接参与者开放的呼声也提高了。在这种情况下,国际组织与私人部门和非政府组织分享权力已是大势所趋。因此,随着公众知情度和全球问题的关联程度越来越高,国际组织在处理跨领域问题的时候,只有更多地扮演整合的角色,建立开放的机制,重视软权力,即更多地发挥影响力而不是自上而下的等级权力,才能更好地适应今日世界发展的需要。

另一方面,国际组织的造法活动应当注重软规则的确立和运用。利用软规则的含义一方面是在传统的规则基础上加强这些规则之间的相容性和关联性,另一方面就是面对新出现的全球性问题制定广泛适应性的新规则<sup>[1]</sup>。国际机制的目的是管理各种“问题域”,传统上各个国际组织根据授权各自独立地确定本组织正式的约束性规则,并依此进行管理。但是全球化的发展导致各种问题领域之间的联系越来越紧密,新的行为体,尤其是商业公司、工商协会、劳工组织和非政府组织,越来越活跃地参与进国际组织的决策过程,这就对分别处理问题的做法提出了严峻的挑战。全球公民社会的多元需求和多渠道、多层次的沟通、协调,也要求确立新的制度原则、经济原则与社会原则,从而把个别国际组织的规则与广泛的公共政策问题联系起来。国际组织的造法应当确立更容易实施的操作性规则并扩大规则的适用性。

从当前对全球产生重要影响的问题如核扩散、生态、人权和发展,以及难民、移民、毒品和传染病等来看,国际组织的造法功能应该继续得到加强。但鉴于国际组织目前的地位和职能,国际组织的立法活动仍处于“软立法”时期。虽名为“软法”,但在全球化时代,国际组织制订的这些规则已经越来越重要,在某些情况下,其实际效力

甚至已经超过了硬法。如1992年世界银行和国际货币基金组织制定的《外国直接投资待遇指南》。一国违背《指南》虽然并不会产生任何法律上的后果,但却会因此而得不到这两个组织的贷款,并且可能会被认定为投资环境欠佳从而影响该国吸收外资的能力。可见《指南》虽无任何强制力保证实施,但事实上的效力是相当强的。

全球化正在改变我们的世界,从金融到环境治理、从非法毒品交易到有组织犯罪,以国家为中心的主权治理体系已难以有效应对由于全球化深入发展而产生的大量问题。实际上,每一时代都对应着该时代独特的机构设置和制度框架,随着人类社会生产关系的转变,处理国家之间、人民之间的管理模式必然需要进行相应的调整和变革。如果说以国家为中心的多边主义为特征的联合国体系治理反映的是20世纪中期的国际化发展特征,那么具有“后多边主义”特征的全球治理,相对应的就是由全球参与者而非单由代表国家的政府共同协调、管理全球事务的全球化时代。国际组织作为当今全球治理模式中的重要组成部分,面对目标预期、要求和活动背景的变异,必须适应全球化发展的需要,在变化的世界上重新定位。新要求、新规则的出现反映了冷战后国际社会发生的深刻变化,尤其是非政府组织、跨国社会运动以及全球公民社会的发展和影响。从某种程度上来说,正是它们的崛起凸显了以国家为中心治理模式的缺陷和不足。理论上,随着全球相互依赖关系的扩大和加强,设若缺少一个强有力和全面的治理体系,全球冲突和全球问题的管理、控制和解决便无从谈起。但是在国家依然充满活力的国际体系内,国际组织的活动仍然离不开国家力量的支持。在由全球参与者构建的“世界经济”和社会结构中,国际组织对全球化过程中出现大量问题的介入和管理,只有通过充当联结国家与全球公民社会的纽带,推动全球的合作与协调,重视并充分运用软权力、软规则和软立法,才能更好地满足全球范围内不断产生的超国家治理需求。

#### 参考文献:

- [1] 蒲博著.当代世界中的国际组织[M].北京:当代世界出版社,2002:60.
- [2] 肯尼思·沃尔兹.国际政治理论[M].胡少华等译.北京:中国人民公安大学出版社,1992:104.
- [3] Robert Powell. Anarchy in International Relation Theory: The Neorealist - Aeoliberal Debate[J]. International Organization, Vol. 48, No. 2, Spring, 1994: 331.
- [4] 约翰·鲁杰.多边主义[M].苏长和等译.杭州:浙江人民出版社,2003:57.

- [ 5 ] A. Leroy Bennett. Principles and Issues[ M ]. International Organizations 6th edition ,Prentic Hall ,1995 4.
- [ 6 ] Donald Puchala & Stuart Fagan. International Politics in the 1970's : the Search for a Perspective[ J ]. International Organization ,Spring ,1974 :252.
- [ 7 ] 田野. 交易费用理论视野下的国际制度需求分析[ J ]. 欧洲 2002 ( 1 ) :12 - 20.
- [ 8 ] 田野. 全球治理中的制度供给 : 一种交易费用的分析[ J ]. 世界政治与经济 2002 ( 10 ) :17 - 22.
- [ 9 ] 查尔斯·P·金德尔伯格. 世界经济霸权 1500 - 1990[ M ]. 高祖贵译. 北京 :商务印书馆 ,2003 :352.
- [ 10 ] 刘杰. 秩序重构 : 经济全球化时代的国际机制[ M ]. 北京 :高等教育出版社 ,1999 :128.
- [ 11 ] 张胜军. 全球化与国际组织的新角色[ J ]. 国际论坛 2004 ( 3 ) :16 - 21.

## On the Law – making Function of the International Organization

TANG Chong ZHANG Dan – ni

( Xiamen University Law College ,Xiamen Fujian ,P. C 361005 )

**Abstract** Since the 20th century ,the international organizations have developed rapidly , and becomes the important role in the international scene day by day. They also remarkably strengthens the status in the international law – making ,playing the pivotal role to the establishment and the maintenance of the international order. The article analyzes the inevitability and the feasibility of the international organization law – making from the international relational theory and the international law angle ,and make the certain forecast to the tendency of the international organization law – making.

**Keywords** :International Organization ;Law – making ;Anarchy ;Order

( 上接第 27 页 )

参考文献 :

- [ 1 ] 北大哲学系. 古希腊罗马哲学[ M ]. 北京 :商务印书馆 ,1982.
- [ 2 ] 亚里士多德. 亚里士多德全集( 第八卷 ) [ M ]. 北京 :中国人民大学出版社 ,1994.
- [ 3 ] 西季威克. 伦理学方法[ M ]. 北京 :中国社会科学出版社 ,1993 :132.
- [ 4 ] 亚里士多德. 尼各马可伦理学[ M ]. 北京 :中国人民大学出版社 ,1992.
- [ 5 ] 奥古斯丁. 忏悔录[ M ]. 北京 :商务印书馆 ,1981 :206.
- [ 6 ] 周辅成. 西方伦理学名著选辑( 上卷 ) [ M ]. 北京 :商务印书馆 ,1987 :361.
- [ 7 ] 康德. 道德形而上学原理[ M ]. 上海 :上海人民出版社 ,1986 :42.
- [ 8 ] 舍勒. 价值的颠覆[ M ]. 北京 :三联书店 ,1997 :360.
- [ 9 ] 梯利. 伦理学概论[ M ]. 北京 :中国人民大学出版社 ,1990 :138.
- [ 10 ] 西田几多郎. 善的研究[ M ]. 北京 :商务印书馆 ,1983 :115.

## Research Review of Goodness

CHEN Hong – hong

( Department of Philosophy ,Nanjing Normal University ,Jiangsu Nanjing 210097 ,China )

**Abstract** Since ancient Greece , the philosophers and the ethicists in the western always have defined " goodness " , and with great effort pursued " goodness " . It is very important for us to distinguish and appraise " goodness and evil " . The idea of goodness and evil has been developing , not that each says he is right . In Marxist view , only if in line with the development social history people's behavior is of good value or meaning , otherwise , it is evil.

**Keywords** :goodness ;evil ;the supreme goodness ;an appraisalment on moral