

中国与国际组织研究丛书
黄仁伟 武心波 主编

国际组织中的授权与代理

Delegation and Agency in International Organizations

[美] 戴伦·霍金斯 戴维·莱克 丹尼尔·尼尔森 迈克尔·蒂尔尼 主编
白云真 译

Edited by
Darren G.Hawkins, David A.Lake,
Daniel L.Nielson, and Michael J.Tierney

 上海人民出版社

中国与国际组织研究丛书

黄仁伟 武心波 主编

国际组织中的授权与代理

Delegation and Agency in International Organizations

[美] 戴伦·霍金斯 戴维·莱克 丹尼尔·尼尔森 迈克尔·蒂尔尼 主编

白云真 译

Edited by
Darren G.Hawkins,David A.Lake,
Daniel L.Nielson,and Michael J.Tierney

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

国际组织中的授权与代理/(美)霍金斯
(Hawkins, D.G.)等主编;白云真译. —上海:上海人
民出版社, 2015

(中国与国际组织研究丛书)

书名原文: Delegation and Agency in
International Organizations

ISBN 978 - 7 - 208 - 13497 - 3

I. ①国… II. ①霍… ②白… III. ①国际组织-研
究 IV. ①D813

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 299056 号

责任编辑 史美林

封面装帧 王小阳

本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版

• 中国与国际组织研究丛书 •

国际组织中的授权与代理

[美]戴伦·霍金斯 等主编 白云真 译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 26.25 插页 4 字数 321,000

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 13497 - 3/D · 2784

定价 68.00 元

丛书总序

组织世界 以本领之

王国维尝从中外关系视野下总结中国学术的三个时代，认为晚周诸子学说为中国思想之能动时代；中古时期的佛学传入，为我国思想之受动时代，因宋儒调和，又兼带能动之性质；而今西洋思想东渐，又有佛学所没有之强大物质力量相配合，中国思想之受动影响，不亚于中古时期，此受动如何转化为能动，任务艰巨也。

此三个时代类及中国与世界的关系，同样贴切，与梁任公所谓“中国之中国”、“亚洲之中国”、“世界之中国”三说，有异曲同工之处。近代西人挟思想与物力，几横空出世于中国，中国传统天下观念迅疾天崩地裂，陵谷变易，殆失自尊，不要说能动中达济天下，在受动中独顾其身，怕都没有回旋的空间。

大国非仅强大物力之谓，有组织世界之灿烂学术和思想也！今日中国与世界正发生前所未有之互动，你中有我，我中有你；借改革开放之雄风，我国国力蒸蒸日上，势不可挡。然真正在相互交织的世界中，做到寓受动于能动，需有物力之配合，更得以思想和制度来组织世界，以本领之。要求得“本领”，非一门学科所能为，需要各个知识门类百花齐放，相互借力、接力、刺激。国际关系学顺应中国参与

国际社会之进程,是改革开放以来中国发展最快也是中国成为全球性大国最为需要的一门学科,应该为中国能动于世界,贡献更多的思想和理念。

此为我们出版“中国与国际组织研究丛书”的旨意所在。这套丛书循着这样的思路开展。第一,研究具体的国际组织及其与中国的关系;第二,研究国际规范和规则及其与中国的互动;第三,研究中国如何组织世界秩序。因此,这套丛书绝不限于具体的国际组织研究,丛书落在国际制度层面,立意在于“中国如何组织国际关系和世界秩序”上;丛书也不囿于国际关系理论领域,我们希望与主题相关的政治学、经济学、法律研究等成果的加入;丛书志在博采中外之长,遍览古今幽深,凡有参考借鉴之说,也作移译并纳入。

丛书可能谈不上“奇文共赏”,但一定坚持“疑义相析”的原则。同则不继,和则生物,唯有兼容并包、求辨析疑之精神,学术才能步步推进,薪火代传,与时俱进,显示其强大生命力。因此,我们期待在前学后进的爱护和支持下,共同办好这套丛书,为中国国际关系学进步,贡献绵薄之力。

丛书出版大部分得到上海外国语大学教育部 211 第三期项目和上海市重点学科 B701(国际关系)资助。国际组织是上海外国语大学国际关系与外交事务研究院重点特色研究方向,研究院全体研究人员为丛书编辑贡献良多。上海人民出版社向来倾力支持中国国际关系学术出版,成绩在学界有目共睹。谨对以上个人和机构的贡献,表示真挚的感谢。

是为序。

苏长和

2009年7月1日晨于沪北寓所

译者序

以委托—代理理论解释与理解国际组织

国际组织对于全球政治经济、大国崛起的重要性日益凸显,因而国际制度设计、自主性等议题日渐成为国际关系等社会科学关注的重要研究主题之一,特别是对于国际政治经济学而言。在国际组织学术研究的进程中,委托—代理理论成为国际组织自主行为、国际制度设计、全球治理架构分析的重要理论视角,尤其是因为国际制度设计涉及决策权向国际组织的授权,对国际组织的授权提出了很多值得思考与探究的问题。主权国家为何放弃自己的一些主权权益呢?在授权进程中,政府为何选择特定的制度设计而非其他制度设计呢?对国际组织的授权对于问题解决及其全球治理的合法性意味着什么呢?肯尼斯·阿伯特(Kenneth Abbott)早在1988年就提出国家如何借助国际组织而采取行动的问题,考察了国际组织的功能性特点。¹

委托—代理理论产生于社会科学的其他领域,特别是经济学、美国政治与比较政治研究。在政治科学领域,20世纪80年代的美国学者基本上以授权与代理方法研究美国国会与美国监管机构之间的关系。²1997年马克·波拉克(Mark A. Pollack)以委托—代理理论分析了欧洲共同体中的议程设定问题,明确指出了欧盟授权中代理损耗

问题,以委托—代理理论建构了欧洲一体化与欧洲治理的制度主义论述。³此后委托—代理理论被较为广泛地应用于多边开发银行、世界贸易组织、国际货币基金组织等国际组织研究之中,涉及授权的功能逻辑、政治逻辑、社会逻辑等。⁴事实上,一些学者认为,由于严重的信息成本及其扭曲的动机,国际组织无法解决委托—代理所存在的问题。⁵

对于欧洲一体化的研究,新功能主义者一般断言国际制度在一体化进程中因果性的重要角色,然而政府间主义者一般予以否认。如上所述,波拉克探讨了欧洲一体化进程中超国家制度获得授权、维系自主性,以及影响其成员国的条件。他认为:“一个既定的超国家制度的‘能动性’或自主性关键性地取决于委托者成员国所确立的控制机制的效力与可信度,而且这因制度、议题领域以及时间而异,从而导致不同的超国家自主性模式。”⁶按照理性制度主义的观点,授权一般涉及四个环节的因果链,即(1)授权的预期结果是欧盟成员国将特定功能授权超国家制度;(2)这些功能的性质影响着控制机制的设计;(3)制度设计影响着授权的结果;(4)以往授权的结果影响着未来的授权、制度设计与互动。⁷研究者以委托—代理理论理解欧盟制度的复杂性,超越了政府间主义与新功能主义之间的争论。然而该理论的潜力尚未完全实现,欧洲一体化研究者在某种程度上误解了该方法的复杂性与意义。⁸

近年来,学者们更关注作为委托者的国家,其授权的原因、结构、国际组织自主性行为等。对于以委托—代理理论研究国际组织自主性行为的学者的观点,刘宏松将其总结为三点,即(1)成员国为获得国际组织所带来的授权收益为其作出具有相对独立性的智斗安排,使国际组织具有一定程度的自由裁量权;(2)国际组织具有自身的机构利益,因而具有运用其自由裁量权服务于其机构利益的自主性行为为动力;(3)尽管成员国以各种控制机制控制国际组织的自主性行

为,尽量避免“代理损耗”的现象,但是由于特定情况下监控成本的高昂以及成员国之间的偏好异质性,委托者对代理者的监控并不能完美地实现。在社会学制度主义看来,委托—代理理论对于国际组织自主性行为的认识建立在并非真实的基本假设之上,导致它们对国际组织自主性行为的发生基础和作用方式的认识过于狭隘。⁹此外,国际组织研究的委托—代理理论对一些重要的、规范取向较强的国际授权现象解释不足,受到社会学制度主义竞争性解释的挑战,而且并未足够重视霸权国的作用。¹⁰

不仅如此,现实主义者认为,分配性冲突与权力作为决定这些冲突的手段在机制形成与设计占据显著的地位。¹¹“现实主义机制理论强调相对权力能力以此作为核心解释变量,而且强调国家对和平与机制分配性冲突方面的敏感性。……以规则为基础的合作不太那么容易形成,更可能是权力资源分配变化或机制无法预料的分配性影响的产物。”¹²显而易见的是,大多数学者将委托—代理理论纳入理性制度主义框架之中,需要适当地考量权力与规范等因素,以相比于现实制度主义¹³、社会学制度主义¹⁴等竞争性理论视角更具解释力。或许正如袁正清研究员所强调的,“一般来说,理性主义和建构主义是互补的,但在不同的阶段,不同行为体的行为出发点是不一样的,起初阶段可能是很功利的考虑,后来慢慢变成一个适当的行为,不完全是一种简单互补的关系”¹⁵。对此,笔者认为,如何将委托—代理理论与权力政治分析相结合,以理解国际组织行为与制度设计等世界政治制度化现象是至关重要的。

在本书中,各章节的作者以委托—代理的理论与方法理解国际组织行为,探讨国内政治中授权与国际政治中授权的异同。正如戴伦·霍金斯(Darren G. Hawkins)等所阐明的,他们意在解决两个相关的问题,即(1)国家为何将一些任务与责任授权于国际组织,而不是采取单边行动或直接合作呢?(2)一旦国家将权威授权于国际组

织,它们如何控制国际组织呢?具体来说,国家以何种机制确保国际组织服务于自己的利益呢?特别是,他们发现授权国际组织的原因、影响与国内政治中的授权极其相似。尽管国际无政府状态改变了政治的逻辑而且使国际制度并不那么重要,但是委托者授权国内代理者的原因、国家授权国际组织的原因之间相当有共性。他们或检验了委托—代理假设,或从中获得新的启示,或判定了委托—代理所预计的结果,有助于在无政府的国际体系中把握委托—代理理论和方法的范围与条件、优点与缺点。

由此可见,他们将代理纳入制度主义理论,试图进一步揭示国际合作的根源与困境。特别是国际组织研究早已并不停留在“制度是否重要?”的问题上。正如作者们在该书中所提到的,国际组织研究者提出一种新的政治方法,即战略性、有远见的国家有意地采用、设计国际制度以实现自己的目标。¹⁶事实上,国际制度不仅仅涉及一系列规则,而且包括国际组织自身的战略行为。如戴伦·霍金斯等所言,国际组织实施政策决策,战略性地追求自己的利益。¹⁷颇具政策实践意义的是,中国学者需要以委托—代理理论审视中国所倡议的亚洲基础设施投资银行(简称亚投行,AIIB),将其视作重要行为体的代理者,那么分析者不仅能以此解释与理解中国授权亚投行的原因,而且可以探究与考察亚投行的制度性规则设计、控制机制及其战略行为等关键性议题,以此推动中国所倡议的多边开发银行及其地区性国际组织在“一带一路”倡议及其全球经济治理中发挥更为重要的作用。

需要指出的是,本书是译者承担的国家社会科学基金项目“经济权力视角下我国对外战略调整研究”(批准号 12CGJ002)、中国博士后科学基金第 51 批面上资助项目“国际组织发展援助研究”(批准号 2012M510495)、中国博士后科学基金第 57 批面上资助项目“全球气候变化协议的制度设计”(批准号 2015M570204),及所参与的“十二

五”国家科技支撑计划“气候变化谈判综合问题的关键技术研究”项目(编号 2012BAC20B02)的阶段性成果之一。在繁重的教学与科研任务间隙,译者自己历经一年有余才完成本书的翻译工作。特别感谢中央财经大学国际政治系王韵之、中国社会科学院西亚非研究所硕士研究生马汉智(他们分别参译了第7—9、10、11章)。

关键的是,译者也向上海人民出版社潘丹榕与史美林两位女士致真诚的谢意。若没有她们不懈的努力与细致的工作,本书难以如此精致地出版。最后但重要的是,向自己的良师益友致以衷心的感谢。尽管译者几经易稿,但难免仍有值得斟酌之处,请读者多提出建设性意见。

译者 白云真

2015年10月31日

注释

1. Kenneth Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.42, 1988, pp.3—32.

2. J.Bendor, A.Glazer and T.Hammond, “Theories of Delegation,” *Annual Review of Political Science*, Vol.4, 2001, pp.235—269.

3. Mark Pollack, “Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community,” *International Organization*, Vol.51, No.1, 1997, pp.99—134; *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

4. Mark Thatcher and Alec Stone Sweet, “Theory and Practice of Delegation to Non-majoritarian Institutions,” *West European Politics*, Vol.25, No.1, 2002, pp.1—22; Daniel L.Nielson and Michael J.Tierney, “Delegation to International Organization: Agency Theory and World Bank Environmental Reform,” *International Organization*, Vol.57, No.2, 2003; Manfred Elsig, “Principal-Agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and ‘Missing Delegation’,” *European Journal of International Relations*, Vol.17, No.3, 2010.

5. Roland Vaubel, “Principal-agent Problems in International Organizations,” *Review of International Organizations*, Vol.1, No.2, 2006; David A.Lake, “Delegating

Divisible Sovereignty: Sweeping a Conceptual Minefield,” *Review of International Organizations*, Vol.2, No.3, 2007.

6. Mark Pollack, “Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community”, *International Organization*, Vol.51, No.1, 1997, p.101.

7. Mark Thatcher and Alec Stone Sweet eds., *The Politics of Delegation*, London: Frank Cass, 2003, p.21.

8. Giandomenico Majone, “Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance,” *European Union Politics*, Vol. 2, No. 1, 2001. Hussein Kassim and Anand Menon, “The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled?” *Journal of European Public Policy*, Vol.10, No. 1, 2003.

9. 刘宏松:《国际组织的自主性行为:两种理论视角及其比较》,载《外交评论》2006年第3期,第121、125页。

10. 张建宏等:《国际组织研究中的委托代理理论初探》,载《外交评论》2013年第4期,第151—154页。

11. Stephen Krasner, *Power, the State, and Sovereignty: Essays on International Relations*, London and New York: Routledge, 2009.

12. Andreas Hasenclever, Peter Mayer, Volker Rittberger eds., *Theories of International Regime*, Cambridge University Press, 1997, p.84.

13. 对于现实制度主义的理解与阐释,参见李巍等:《美国自贸区战略的逻辑:一种现实制度主义的解释》,载《世界经济与政治》2015年第8期。

14. 对于社会学制度主义,参见[美]玛莎·芬尼莫尔:《国际社会中的国家利益》,袁正清译,上海人民出版社2012年版。

15. 刘宏松:《国际组织的自主性行为:两种理论视角及其比较》,第128页。

16. Judith L.Goldstein, Miles Kahler, Robert O.Keohane, and Anne-Marie Slaughter eds., *Legalization and World Politics*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2001.

17. Barbara Koremenos, Charles Lipson, and Duncan Snidal eds., *The Rational Design of International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

序 言

本书源于2002年5月学者们在犹他州帕克城所提出的一系列问题。杨百翰大学斯科特·库珀(Scott Cooper)、戴伦·霍金斯、韦德·雅各比(Wade Jacoby)、丹尼尔·尼尔森(Daniel L. Nielson)组织了以授权国际组织为主题的会议。会议提出了如下问题:政府为何将权威授权于国际组织,政府如何组织授权关系,这种授权会产生何种问题。在许多方面,本书反映了会议最初的基本设计。杨百翰大学肯尼迪(David M. Kennedy)国际问题研究中心;家庭、住宅与社会科学学院;政治科学系推动了国际授权思想的初步探讨,因而我们向其致谢。

2002年春季本书的广泛主题已经得以确定,然而2002年12月、2003年4月利萨·马丁(Lisa Martin)在哈佛大学所组织的两场会议缩小并完善了项目范围。这些会议促使与会学者更具体地将代理理论视为理解授权国际组织的一种手段。我们感谢哈佛大学拉德克里夫高级研究院(Radcliffe Institute for Advanced Study)、韦瑟黑德国际事务研究中心(Weatherhead Center for International Affairs)为这些会议所提供的资助与赞助。

为了进一步讨论书稿,2003年9月戴维·莱克(David A. Lake)

在加利福尼亚组织了最后一次会议。这次会议有助于弄清楚本书的共同主题。为此,我们向加利福尼亚大学政治科学系,以及国际、比较与区域研究院;加利福尼亚大学全球冲突与合作研究院;杨百翰大学肯尼迪国际问题研究中心致谢。2004年3月的国际研究协会会议期间,我们在两个相关的小组讨论中收获了一些评论与批评。威廉与玛丽学院里夫斯(Reves)国际问题研究中心、国际关系理论与实践项目也向我们提供了资金支持与项目网站的维护费用。我们也向他们表示感谢。

我们也向在各种会议上参与讨论的学者们表达谢意。由于他们对完善本书观点的帮助,我们感谢肯·阿伯特(Ken Abbott)、迈克尔·巴奈特(Michael Barnett)、乔·鲍姆(Jee Baum)、比尔·伯恩哈德(Bill Bernhard)、蒂姆·布思(Tim Büthe)、德谢佐(J.R.DeShazo)、彼得·东布罗夫斯基(Peter Dombrowski)、丹尼尔·德茨纳(Daniel Drezner)、约翰·法里约翰(John Ferejohn)、马蒂·芬尼莫尔(Marty Finnemore)、杰夫·弗里登(Jeff Frieden)、朱迪·戈尔茨坦(Judy Goldstein)、彼得·古勒维奇(Peter Gourevitch)、劳埃德·格鲁伯(Lloyd Gruber)、迈尔斯·卡勒(Miles Kahler)、罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)、芭芭拉·凯里迈诺斯(Barbara Koremenos)、贝丝·西蒙斯(Beth Simmons)、肯尼斯·舒尔茨(Kenneth Schultz)、肯·斯泰尔斯(Ken Stiles)、迈克·蒂斯(Mike Thies)。剑桥大学出版社及其《国际组织》杂志(对于投稿的个别章节而言)的匿名评阅人也提供了有益的建议。当然这些学者不会赞同我们在本书中所提出的所有观点,但是由于这些批评,本书的观点与证据更有说服力了。

非常美妙的是,本书所有作者针对各种会议上学者的评论及其编辑们冗长的评论数次易稿。此外,他们多次担任其他章节的讨论人与评论人。不同于大多数学术项目,本书体现了最佳的合作方式。共同的努力极大地超过了每个人贡献的总和。我们向所有作者致

谢。这个过程极大地增强了对这种合作性学术努力的价值信心。

我们对剑桥大学出版社“制度与决策的政治经济学”丛书的编辑兰迪·卡尔弗特(Randy Calvert)、约翰·哈斯拉姆(John Haslam)不胜感激。全球冲突与合作研究院琳妮·布什(Lynne Bush)出色地为评阅与出版准备了底稿。

目 录

丛书总序	I
译者序	III
序言	IX

第一部分 导 论

第一章 无政府状态下的授权：国家、国际组织与委托—代理理论	戴伦·霍金斯、戴维·莱克、丹尼尔·尼尔森、迈克尔·蒂尔尼	3
-------------------------------------	------------------------------	---

第二部分 委托者偏好的差异、结构、决策规则、私人收益

第二章 谁授权？发展援助中的其他委托模式	莫娜·莱恩、丹尼尔·尼尔森、迈克尔·蒂尔尼	43
第三章 美国国内政治与国际货币基金组织的政策	劳伦斯·布罗兹、迈克尔·霍斯	76

第四章	缘何多边主义? 对外援助与国内委托—代理问题	海伦·米尔纳	108
第五章	分配、信息与授权国际组织: 以国际货币基金组织的条件性为案例	莉萨·马丁	139
第六章	欧盟中的授权与自由裁量权	马克·波拉克	167

第三部分 代理者偏好的差异、合法性、任务与渗透性

第七章	代理者如何重要	戴伦·霍金斯、韦德·雅各比	201
第八章	甄别权: 作为见闻广博的代理者的国际组织	亚历山大·汤普森	233
第九章	尽职的代理者、缺乏控制的行为体或两者兼有? 世界卫生组织和世界贸易组织的人事、投票规则以及懈怠	安德鲁·科特尔、苏珊·彼得森	259
第十章	国际货币基金组织条件性的授权: 理解控制与一致性的差异	埃里卡·古尔德	286
第十一章	对国际法院的授权、政治权力重新订约的限度	凯伦·奥尔特	319

第四部分 未来研究方向

第十二章	国际组织中授权的逻辑	戴维·莱克、马修·麦卡宾斯	349
作者简介			376
参考文献			378

第一部分 导 论