

中国与国际组织研究丛书

黄仁伟 武心波 主编

跨越制度边界的互动

国际制度与非成员国关系研究

王 玮 著

 上海人民出版社

D813
20131

中国与国际组织研究丛书
黄仁伟 武心波 主编

跨越制度边界的互动

国际制度与非成员国关系研究

王 玮 著



图书在版编目(CIP)数据

跨越制度边界的互动:国际制度与非成员国关系研究/王玮著. —上海:上海人民出版社,2012

(中国与国际组织研究丛书)

ISBN 978-7-208-10923-0

I. ①跨… II. ①王… III. ①国际组织-研究-世界
IV. ①D813

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 192251 号

责任编辑 潘丹榕
封面装帧 王小阳

· 中国与国际组织研究丛书 ·

跨越制度边界的互动

——国际制度与非成员国关系研究

王 玮 著

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.cc)

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 20.25 插页 4 字数 251,000

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10923-0/D·2132

定价 43.00 元

丛书主编:

黄仁伟 武心波

编委会成员 (按拼音顺序):

陈宗翼 (Gregory Chin) 约克大学
崔大伟 (David Zweig) 香港科技大学
范蔚文 上海人民出版社
黄仁伟 上海外国语大学
江忆恩 (Alstair Iain Johnston) 哈佛大学
康怡安 (Ann Kent) 澳大利亚国立大学
门洪华 中共中央党校
秦亚青 外交学院
沈丁立 复旦大学
时殷弘 中国人民大学
苏长和 复旦大学
王逸舟 北京大学
王正毅 北京大学
武心波 上海外国语大学
张曙光 澳门科技大学

上海外国语大学“211 三期”和上海市重点学科“国际关系”(B701)出版资助

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

序

在国际关系中,国际制度已是一种普遍的存在。正如在城市开车出门,一上路就会面对交通规则一样,现代国家实施对外政策,也需要经常考虑必须遵守的国际规范。作为一种环境因素,国际制度如同权力政治所构成的世界格局一样,也是一种影响行为体行为的体系结构。这种结构是行为体在国际关系中共存的必要条件。虽然在“国际无政府状态下”这种规范远不如国内制度那样有效,遵守情况相当不好,经常被一些国家撇在一边,但它对行为体的约束作用是确实存在的。实际上,任何国家违反自己同意遵守的制度,都要付出或大或小的代价,即使是超级大国也不能例外。

国际制度同国内制度相比有一个重要特点,即行为体是自愿参与的。因此,从制度的约束机制来讲,似乎只与参与者相关:只有制度的正式参与者须承担义务并享有权利。这样的机制就使得制度参与者与非成员之间有了明确的边界。然而,由于国际制度都是国际关系的产物,是行为体围绕一定问题互动而形成的,而这样的问题未必只与制度的参与者相关,因此制度外行为体事实上也可能参与相关问题的互动,从而会在一定程度上与制度产生联系。无论是与制度保持一致还是相对立,制度外行为体只要在该问题上采取政策行

为,就必然会对相关制度产生影响,并形成互动。一方面,国际制度的相关规范会对它们产生影响,成为它们采取特定行为的一种外部环境,在一定条件下有可能改变它们的观念,塑造它们的行为,使之接受并遵守规范;另一方面,非成员国的对外政策行为也会对这样的制度产生影响,特别是它们与制度相违背的行为,会不同程度地影响制度的有效性。从这些方面来看,国际制度与非成员间是存在重要的互动关系的,对这种关系进行研究是具有重要的学理价值与现实意义的。

王玮博士写的这本书,所研究的对象就是国际制度与非成员国的互动。探讨这种关系,首先需要回答的就是这种互动的起源问题,即国际制度和非成员国分别出于什么动机,才会打开相互互动的机会之门。作者认为,成员国的动机是扩大制度的适用范围,而非成员国的动机则是希望通过与特定制度的互动,分享制度带来的利益,并且借此得到国际社会的认同。当这两种愿望恰好同时存在并都变成具体行动时,跨越制度边界的互动就具有了可能性与现实性。

对于这样的互动,进一步的问题就是跨越制度边界的互动适用怎样的规则。作者认为,在国际制度与非成员国的互动中,非成员国接受制度的约束是以自愿为条件。在自治的国家构成的体系中,自由意愿的表达,包括对一切成文法或默示规则的同意,是行为体内在的权利。国际规则非经当事国同意不对其产生约束。正是基于这一基础,作者提出了“相互合法化”的解释模式。这种解释包括两方面:一方面,非成员国接受制度宗旨;另一方面,国际制度纳入非成员国的重要关切。

提出这样的解释模式后,作者对中国经验进行了思考。受历史因素影响,中国曾长期不信任多边国际制度,因此也缺席了一系列国际制度场合。这种情形发生改变,是近三十年的事。在加入国际核不扩散体制的问题上,在“复关”和“入世”的道路上,中国与国际制度

都经历了复杂的互动过程。没有相互的合法化,中国就不会加入这些制度,而这些制度也不会接受中国的加入。类似的问题也曾困扰欧共体/欧盟与候选国之间的关系。从这个意义上说,本书提出的理论模式是经得起实证检验的。

在当代的国际关系中,伴随着全球问题的凸显和全球治理进程的发展,人们日益认识到了国际制度的重要性。冷战结束以来的两个10年的历史表明,以权力政治特别是霸权体制来主导世界事务已行不通。深受两场战争和金融危机影响的美国,尽管仍然拥有超群的实力地位与国际影响,但在全球治理和新兴大国崛起的条件下也不可能再建立单极体制。当前国际关系中多边外交与国际制度已被寄予了更多的希望。

当然,国际制度在全球治理中要真正有效地运作并不是一件容易的事。事实上,目前人们所看到的情况非常不理想。贸易谈判、气候谈判、核问题谈判以及各种冲突的解决等,都面临着重重困难。这里面,既存在制度内互动的难题,亦存在更多的制度与非成员互动的难题。由于世界各国面对种种难题别无选择,不可能寄希望于单个或少数几个大国出来主导,因此只能在这种模式中艰难前行。正因为如此,深入进行国际制度研究才越发具有价值。

进行国际制度研究,从方法上讲,是个需要具体实证的问题。制度的形成,都是行为体互动的结果。这种互动,是以大量可以观察的事实作为对象的。只有仔细观察并梳理这些事实,才可能从中发现互动关系的属性,发现因果性与相关性,才有可能作出切实的解释,并在解释的基础上作出价值判断并提出政策启示。总之,事实乃是出发点,对事实做好观察,才能描述出它“是什么”,解释“为什么”,并说明“做什么”。当然,要真正了解事实的真相,并不是一件容易的事。这中间不但需要观察可以观察的东西,而且还需要诠释不能观察的行为体的观念。实际上,国际制度之所以能够影响非成员国,

就是因为它能够改变非成员国的观念,并进而使之改变行为。从方法的角度讲,只有同时做好实证与诠释这两个方面的研究,才能对国际制度与非成员国之间的互动作出深刻的解释。

在当今的国际关系研究中,“国际制度”已是一个人们熟悉的领域,在这样的领域要提出新思想,不是一件容易事。如果只关注、研读已有文献中的理论,那恐怕是很难成一家之言的。或许,唯有更深入、仔细地观察事实,特别是观察事实的新变化,才有可能提出新观点。古人云“文章最忌随人后”,又云“自成一家始逼真”。这应该是研究者追求的境界。

李少军

2012年8月

目 录

丛书总序	I
序	III
绪论	1
第一节 研究问题阐述	2
第二节 对现有理论的评估	9
第三节 研究方法说明	15
第一章 核心概念的厘定	25
第一节 界定国际制度	25
第二节 界定非成员国	35
第二章 跨界互动的起源	52
第一节 跨界互动的经验事实	52
第二节 制度成员的考虑	61
第三节 非成员国的考虑	71

第三章 跨界互动的制度基础	90
第一节 已有制度的基础规范	90
第二节 已有制度的有限适用	101
第三节 对补充规则的需求	112
第四章 国际制度与非成员国的相互合法化	125
第一节 跨界互动中的履约难题	125
第二节 相互合法化的解决途径	136
第三节 印度和英国的经验	148
第五章 跨界互动与国际制度变迁	163
第一节 反思传统的制度变迁理论	163
第二节 作为变迁根源的成员流动性	171
第三节 功能性合作中的制度调整	181
第六章 美国与国际条约体系	197
第一节 美国的缔约革命	198
第二节 从例外到通例	213
第七章 中国参与世界	237
第一节 中国的国际参与	237
第二节 解读彼此的到来	255
第三节 制度场合的中美互动	267
结语	286
参考文献	294
后记	313

绪 论

国际制度一经确立就改变了国际政治的版图,在成员和非成员之间绘制了一道无形的边界。在全球政治联系日益密切的今天,国际制度汇聚行为体的功能不断得到强化。越来越多的成员国作出了遵守国际制度的承诺,并同意接受国际机构关于国际规则在国内实施情况的监督。不仅如此,国际制度职能的强化还表现在另一个方面,即越来越多的非成员国加入这一进程,寻求强化国际制度在促进国际治理中的作用。简而言之,在处理有关国际事务时,非成员国不仅与成员国开展合作,有的还向国际社会作出了遵守制度规则的承诺。

然而,事物的另一面是,由于非成员国本质上独立在国际制度之外,国际制度对非成员国行为的约束必然是有限的。如果放任自流,国际制度促进非成员国参与国际合作的程度就是有限的。更有甚者,制度成员也有可能受到在外国家的诱惑,直至出现某些成员国退出国际制度的情形。如何解决好在外国家的问题,也日渐成为国际制度必须面对的重大挑战。

为了把国际制度打造成为国际社会善治的坚实基础,就需要在关注国际制度促进制度边界内的合作的同时,重视成员国和非成员

国之间跨越制度边界的互动。笔者认为,通过跨越制度边界的互动的方式推动成员国和非成员国的国际合作,构成了国际社会从局部治理迈向全球治理的重要动力。在这里,国际制度能够推动成员国和非成员国彼此接触,国际制度所明确的国际规则得以在双方接触的过程中获得更广泛的适用性。

基于这一认识,本书将对国际制度与非成员国关系展开初步讨论。本书的主旨在于阐明国际制度在推动成员国和非成员国的相互接触,以及非成员国向成员国转型两个重要事项上发挥的社会影响。进一步而言,需要深入思考的具体问题包括但不限于以下几个方面:非成员国有无义务或者会不会遵守国际制度?何种因素决定着非成员国遵守或者不遵守国际制度?非成员国遵守或者不遵守国际制度,会给自身带来什么影响,又会给国际秩序造成什么影响?通过什么方式促进非成员国遵守国际制度?又是什么机理决定着国际制度对非成员国行为约束的限度?

通过对这些具体问题的考察,本书旨在构建起阐释国际制度和非成员国相互影响的分析框架。以下将首先对现有理论进行简要回顾和评述,在此基础上明确本书的研究问题和方向,并简要说明研究中拟采用的研究方法。

第一节 研究问题阐述

国际制度作为国际规则的集合,把国际社会的不同国家区分为体制内国家和体制外国家。从逻辑上讲,由于体制内国家和体制外国家交往的存在,国际制度必然会对体制外国家构成影响。问题的关键之处在于,国际制度对非成员国构成了何种独特影响?¹ 相随而至的另一个问题是,国际制度对非成员国的独特作用是如何产生的?此外,非成员国参与同国际制度互动的过程,对非成员国自身以及国

际制度分别造成什么影响?

具体而言,本书将要讨论的第一个问题是:国际制度与非成员国的互动是否有别于国际制度与成员国的互动?按照历史制度主义的观点,人们早期的制度选择在很大程度上决定着当下的制度选择。由于早期的投入会不断要求追加新的投入,这种不断积累的投入导致了路径依赖,进而持续地限制着人类行为的选择。当体制外国家和体制内国家开始交往,并逐渐将这种互动关系稳定化,继续开展互动将成为双方的默认选择,而体制外国家也可能对这种互动关系产生不对称依赖。如果体制外国家确实依赖于这种互动关系,那么,鉴于不对称依赖构成了一种权力的源泉,体制内国家将得以操纵这种关系来影响体制外国家的行为。

这就是说,国际制度会对成员国和非成员国构成一定程度的影响。然而,我们不能简单地认为国际制度对体制外国家的影响,类似于它对体制内国家的影响。考虑到成员国和非成员国的身份差别,我们必须说明国际制度与非成员国互动的独特性。

首先,国际制度与成员国的互动在本质上是制度框架内的活动,而国际制度与非成员国的互动则是跨越制度边界的互动。就其实质来说,成员国与国际制度的互动,最终表现为成员国之间的互动;而非成员国与国际制度的互动,最终表现为成员国和非成员国的互动。制度只有明确了内外有别的待遇,才会激励内部成员去维持制度存在,也才会激励外部国家去争取同等待遇。否则,不仅非成员国无意寻求参与,甚至成员国也无意维持国际制度的继续存在。

其次,国际制度作为国际规则体系对成员国和非成员国都构成行为约束,但同时内在明确了成员和非成员所承受约束的界别。处在不断法制化的国际社会,遵守国际法是大多数国家乃至所有国家应当承担的责任。在建立和维护国际秩序方面国家间有着共同利益,这样就能在稳定性、确定性和可预期性的基础上共存与互动。

为此目的,国家需要遵守国际法:履行条约义务,遵守国家法律秩序中的规章、公约和惯例;也要遵守公认的外交惯例并支持国际组织;可能还需要遵循一些取得了广泛社会认可的具体制度。持这种观点的人认为,国家是负责任的社会行为者,而且在维持国际秩序和促进国际正义方面有共同利益。²因此,作为负责任的社会行为者,无论是制度成员国还是非成员国,可能在不同程度上都有遵守国际法、履行条约义务、接受制度约束的责任。

不同的是,成员国向其他成员国以及由所有成员国构成的国家团体作出了遵守国际制度框架下各项规约的承诺;而非成员国则未向其他任何国家、组织、团体作出过遵守这些规约的承诺。《维也纳条约法公约》根据条约只具有相对效力的原理,在其第34条规定:“条约非经第三国同意,不为该国创设义务或权利。”³据此而言,遵守国际制度框架下的各项规约,是成员国的国际法义务,而不是非成员国的国际法义务。

因此,成员国和非成员国参与同国际制度的互动有着截然不同的前提条件,前者始终有着履行规定义务的法定责任,而后者是否履行同样的义务则取决于自身的意愿。更有甚者,非成员国拥有承认国际制度的自由,有权决定是否承担起国际制度所明确的权利和义务。⁴因此,成员国之间的互动,至少在名义上有共同的规则依据,它们遵循制度规则给定的行为方式。相反,跨越制度边界的互动,则不完全依据既有制度规则。互动的规则要由互动双方共同约定,而在某些情况下非成员国参与互动的目的就是为了改变既有规则。

简而言之,从互动发生的基本环境看,成员国与国际制度的互动发生在制度框架之内,而非成员国与国际制度的互动则可能超出制度框架的范围。同时,由于成员国有遵守制度规则的法定义务,而非成员国没有同样的责任,因此,非成员国与国际制度的互动有着独特的性质,使其区别于成员国与国际制度的互动。

在这里,我们还需要回答的一个问题是:跨界互动作为一种独特的交往方式是如何起源的?换言之,国际制度和非成员国架设起沟通彼此的桥梁分别是出于什么目的?我们的观点是,国际制度有扩大制度规则适用范围、提高组织机构行动能力的内在动机;而非成员国有适应制度环境、分享制度红利、获得社会认可的内在动机。出于这两类不同的目的,国际制度和非成员国选择了共同的解决之道——接触对方,从而催生了跨越制度边界的互动。

本书将要系统讨论的第二个基本问题是:国际制度在改变非成员国行为方面有何种影响?在互动的过程中,非成员国的行为改变分两个步骤实现。第一步,部分非成员国同意接受制度规则的约束。第二步,在认可了制度规则体系之后,非成员国愿意以此为标准调整自身行为。通过考察国际制度在这两个步骤中发挥的作用,可以得出国际制度塑造非成员国行为的作用机制。

在第一个环节,国际制度的作用体现在两个方面。一方面,国际制度提供了跨越制度边界的互动的规则基础。非成员国参与同国际制度的互动时,它们固然没有遵守制度规则的国际法义务,但如果每次参与互动都要重新协商互动规则的话,非成员国参与同国际制度的互动将是不经济的。所以,如果非成员国愿意参与同国际制度的互动,并力盼将这种互动关系保持下去,就需要有稳定的规则体系作基础。通过创立经验的规则(rule of thumb),之后出现的诸如此类的决策将被低成本地协调。这使得制度规则在很大程度上构成了规范非成员国与国际制度互动的规则基础。

另一方面,国际制度遏制着替代规则体系的生成。三个方面的制度性因素限制了非成员国变革制度规则的可能。其一,由于现存国际制度部分提供了互动的规则,“后发国家面对的不是一个法律道德的空白纸张,供它们与其他国家一道订立新的契约”⁵。其二,国际规则的存续还会造成现有成员的国内否决力量,使非成员改变制度