

## 第一章 国际机制概念的辨析

当今世界的重要特征之一是世界各国在政治、经济、文化等各方面的相互依存程度日益深化。不同的理论对这一现象的解释大相径庭，但却无一否认这一事实的存在。与此相联系，国际机制在国际政治中发挥着越来越重要的作用，突出表现为：国际机制在国际事务中发挥作用的领域日益广泛，参与国际社会的程度更加深入，行动能力与权威性大大增强，而其自身的规范化、制度化程度也逐步提高。与此同时，国际机制这一概念无论在理论著作还是大众传媒中都得到越来越频繁的运用。然而，当前国际机制并无明确定义，学者们的解释大相径庭。<sup>①</sup>苏珊·斯特兰奇不无调侃地将国际机制称为“一个毛茸茸的概念（woolly concept）”，以表达对其模糊性的不满。<sup>②</sup>这种状况妨碍着人们对国际机制概念的正确理解，从而构成国际机制理论进一步发展的阻碍。

事实上，尽管国际机制的说法由来已久，但其本身仍然是一个充满争议的概念。国际政治理论界对其众说纷纭，至今未有完全一致的定论。本章的任务是通过对这一概念产生、发展的历程予以梳理，在综述各派理论的基础上力图尽可能全面、深入、清晰地剖析这一概念，为下步论述打下基础。

## 第一节 机制与国际机制

### 一、机制的概念

在讨论国际机制之前，首先应该对机制（Regime）的概念进行分析。据王逸舟考证：“此术语大概源于医学，原意是：为了保持和促进某种机体（如人体）的健康成长，医生安排规定了一整套饮食、锻炼、养生的办法或疗程，这套由各种办法和疗程组成的东西就叫‘Regime’”。<sup>③</sup>

称誉世界的《韦伯斯特大词典》对机制则有三个主要的解释：“（1）一种现象或行为的固定模式（如季节性降水）；（2）一种统治或管理的方法；一种行政管理方式；（3）一种政府或管理机构的形式”。

我们不难发现，机制最原始的含义包括以下几个方面的特征：第一，强调内在规律性，与单纯的现象描述相区别。机制意味着透过表面现象达致对事物内在规律的认识；第二，强调整体性，注重探求研究对象各组成部分的联系与互动。机制不是一般的规律总结，而是反映事物组成结构和互动关系的规律；第三，强调权威性，机制的形成可能存在自发与人为的多种根源，但机制一旦形成，就具有强大的约束力。

总体看，“Regime”一词更多地强调其政治学方面的意义。英国朗曼公司出版的《政治分析辞典》将其定义为“用来指称一种特定的政府形式的术语，这种政府形式由一种特定的政体所支配，如议会制、极权制、共和制。按照不同的原则对机制进行分类一直是政治分析中的首要任务。已经被使用过的标准包括政治规则中有效参与者的数量、机制的稳定程度、机制的经济体系、

以及掌权者对法律和政治的态度等”。<sup>⑤</sup>

皮埃尔·德·塞纳尔克朗论道，“传统上，规制（即机制）的意思是：‘管理和统治社会的一种方式’……按照其次一个限制较严的用法，规制界定为：‘据以组织一个机构的一套法律或行政管理条款’。”<sup>⑥</sup>

可见，当运用于政治范畴时，除了前文总结的有关特征外，机制这一概念至少还具有以下三个特点：

第一，它强调追求政治结果，特别体现为一种合理的政府形式。这种结果一旦形成，即具有极大的稳定性，不会轻易改变；

第二，它希望通过管理、安排的方式达到这一结果，即通过主动、人为的设计、运作实现上述目标；

第三，这样的管理、安排是分多个层次的。也就是说，在机制中包括具有不同效力范围的规则，相互补充、共同作用于同一政治目标。

## 二、国际机制的概念

20 世纪 70 年代，“国际机制”这一术语开始应用于国际政治学的研究领域。<sup>⑦</sup>70 年代中期到 80 年代中后期的 10 余年间，它发展成为国际政治研究中最重要概念之一。它的产生与发展，一方面体现了国际政治学者的追求和才智，另一方面更反映出国际政治现实状况与发展特征。国际机制这一概念自产生以来一直处于争议之中，其理论基础的建构工作不完善；而在国际政治的实践中，概念使用又比较随意，一时间，形形色色的“国际机制”概念充斥于各种新闻媒体。概念混淆最大的受害者实际上是概念本身，一旦某概念成为符号崇拜的对象，也就意味着其自身科学性受到威胁。下文将尽可能全面地综述已有的文献，以澄清国际机制的概念。

美国国际政治理论家斯蒂芬·哈格德与贝斯·西蒙斯概括说有

三种关于国际机制的定义。<sup>⑧</sup>第一种是“模式化的行为”。唐纳德·普查拉和雷蒙德·霍普金斯认为：“在国际关系每一个独立的问题领域中都存在机制——只要是存在着对行为进行调节的地方，就一定存在一些原则、规范和规则来对此作出解释”。<sup>⑨</sup>事实上，在今天的世界上，无论哪一个国家，能够完全为所欲为的空间实在太小了，遑论其他国际行为体。因此，按照这种定义，国际机制几乎存在于国际关系的每一个角落。第二种定义认为，机制等同于“明确的指令”，更具体地说，国际机制被定义为国家间旨在一定问题领域中调节国家行为的多边协议，“机制通过概括指出明确的指令来规定国家行为所被允许的范围”。<sup>⑩</sup>这种看法在很大程度上是为了回应对国际机制概念含糊性的批评。

对于第一种定义，普遍认为它过于宽泛甚至含混。哈格德和西蒙斯引证说：“一个宽泛的定义将冒这样的风险：即将受调节的行为模式与规则混为一谈，并过高估计国际政治中规范性共识的水平”。<sup>⑪</sup>如前文所言，随着科学技术的发展和经济全球化程度的深入，包括国家在内的任何国际行为体都难以自行其是，特别是进入国际政治、经济生活后，制约更是无所不在。而国际机制的概念并非仅仅强调这一事实，它不但指出这种制约的存在，更重要的是强调行为体对制约（表现为规则、原则等等）所表现出的理解与接受，这其中的关键问题在于是否体现了行为体的主动性。无疑，假如把所有受到国际社会影响的行为领域都归结于国际机制，表面上扩大了国际机制的作用空间，实际上却模糊了这一概念的界限，降低了概念的解释和分析效用。

对于第二种定义的批评主要在于其“形式主义”的危险倾向，以及由此带来的狭隘性甚至对概念的曲解。这里关键的问题在于：国际机制的概念包括两个方面的界定，其一是客观上国际环境对行为体存在制约的事实；其二是主观上行为体对此种制约的理解与接受，而不可忽略的是，这种理解和接受一定建立在对

自我利益——对于国家行为体而言就是国家利益的维护与发展的基础之上。将国际机制定义为“明确的指令”则从两个方面偏离了以上界定：一方面，由于过分强调作为国际机制的形式表现的“协议”的重要性，它使得行为体对国际制约的理解、接受与签署国际协议之间划上了等号，这无疑不合逻辑，也不符合国际政治的实际情况（关于国际协议与国际机制的关系，后文将详细讨论）；另一方面，由于过分强调“协议”的重要性以及国际机制的规范性，不当地抬高了国际机制的地位，使得国际机制仿佛完全超越了国家利益。基欧汉曾精辟地论道：“在另一个极端上，机制概念可能被限制在一个纯粹由规范性内容构成的状态中。在这种状况下，当机制的规则与国家的自我利益发生冲突时，国家将遵循机制的规定。如果我们采用这种说法，机制概念将成为曾经感情用事的‘理想主义’在国际关系中的的另一种表达方式。机制的范畴将在事实上变得空洞无物。”<sup>⑫</sup>

因此，目前被最广泛接受的是第三种定义，即“汇聚的规范和预期”<sup>⑬</sup>。1981年，在美国加利福尼亚州帕尔姆斯普林斯（Palm Springs）召开的以国际机制为主题的国际会议，对国际机制作出了一个集体的定义，“机制可定义为特定国际关系领域的一整套明示或默示的原则、规范、规则以及决策程序，行为体的预期以之为核心汇聚在一起。”其中，“原则是关于事实、原因和公正的信念；规范是以权利和义务定义的行为标准；规则是对行动特别的指示或禁止；决策程序是作出和应用集体选择的普遍实践”。<sup>⑭</sup>这个定义是由斯蒂芬·克拉斯纳提出的，是对上述第三种看法的总结，也被视为对前两种定义的调和。它比较全面地解决了上文两种定义的缺点，因此得到了国际政治学界比较普遍的认同。当然，这个定义也决非尽善尽美，对它的批评主要集中在该定义组成部分的区分与相互关系上，批评者认为原则、规范、规则以及决策程序的关系很不清楚，有损于概念的科学性。但基欧

汉对此作出了出色的辩解，他在尽力区别了四个不同的概念后，强调指出：“机制包含了不同普遍性水平的指令，从原则、规范到高度特殊化的规则和决策程序。通过探究不同时期原则与规范的演变，我们可以运用国际机制的概念来探讨世界政治经济中的连续性以及变化。”<sup>⑮</sup>

必须指出的是，到 20 世纪 80 年代后期及 90 年代初，又出现了几种界定国际机制概念的不同思路。根据德国学者哈斯克利夫等人的研究，这其中主要包括三种确定国际机制的途径：即“强调行为的途径（Behavioral Approach）”、“强调认知的途径（Cognitive Approach）”和“强调正式的途径（Formal Approach）”<sup>⑯</sup>。所谓“强调行为的途径”是指从规则的客观功用方面来判断一种机制是否存在。换言之，“没有一种规则（不管其存在基础何如）可以被称为机制的一部分，假如它不能至少在一定程度上约束其对象的行为”；“强调认知的途径”则把重点从“明显的行为”（Overt Behavior）转移到互主体性意义（Intersubjective Meaning）和共享的理解（Shared Understanding）上来，也就是说判断一个机制是否存在的主要依据在于主观层面的因素。比违反某一规则更为重要的是这一事件如何被联合体中其它的行为体所解释以及由此导致的沟通性行为（如谴责、赦免、辩护等等）；而“强调正式形式的途径”与这两种强烈关注本质的定义相反，主要（而非完全）以得到政府同意、适用于国际关系的特定问题领域、明确的规则等措词来定义国际机制。<sup>⑰</sup>

这些思路的出现，在很大程度上是为了回应国际机制定义含混性的批评，力图使定义更加明确。尽管这些学者从不同角度作出了努力，<sup>⑱</sup>他们的解释也确实有助于深化认识，但这些思路并没有从原则上超越克拉斯纳所总结的定义，也难以取代其地位。根据哈斯克利夫等人的说法，“研究国际机制的学者中存在着不同的研究目标与研究策略，难以协同的定义方案以及背道而

驰的认识论立场都使得（对国际机制定义）难以形成共同意见”，<sup>④</sup>而任何从自身研究纲领出发所强调的国际机制定义都难以为其派别所接受。总体而言，克拉斯纳的定义得到最广泛的认同，是有关国际机制讨论的基础。

## 第二节 国际机制与相关概念的比较

在国际政治理论中有一些与国际机制关系十分密切的概念，如国际制度、国际惯例、国际法、国际组织、国际秩序、国际社会、国际格局、国际体系等。本节将把国际机制与上述概念进行对比，以进一步深化对国际机制的认识。

### 一、国际制度、国际组织与国际机制

#### （一）国际制度与国际机制

国际制度（*International Institutions*）与国际机制这一对概念最难区分。事实上，有不少学者认为这两者根本就是一回事。美国现实主义学者约翰·米尔斯海默就明确提出“机制和制度在本文中视为完全同义的概念”。<sup>⑤</sup>而自由制度主义学者罗伯特·基欧汉也在一定意义上混用这两个概念，他曾说：“我们说联合国和世界银行（联合国体系的一部分），国际商用公司和埃克森公司都是制度，可是我们也认为‘国际货币机制’和‘国际贸易机制’也是制度”<sup>⑥</sup>。

笔者认为，国际机制与国际制度的概念之所以容易混淆，其根本原因在于这两个概念的应用范围十分接近甚至重叠，而概念的界定又长期处于争论之中，所以带来了很模糊的看法。而制度概念的宽泛性又扩大了这一困难。正如社会学家休斯（*Hughes*）所抱怨的：“在所有对‘制度’的使用中，惟一共同的理念

是在各个特定的社会领域中某种相对稳定性的建立。<sup>⑫</sup>笔者认为，为了尽可能明确地认识这两个概念，我们应该先从“制度”的定义入手。

《布莱克维尔政治学百科全书》指出：“在社会科学中，这一用语（Institution）的中心意思是从拉丁语动词 *instituere*（创立或建立）派生而来。按照这个拉丁词，*institution* 就是一种已确立的活动形式。”<sup>⑬</sup>1993 年版的《韦伯斯特大辞典》认为制度主要包括三个方面的内容：“（1）一种造成制度化的行为或过程；（2）具有指导性意义的某种事物（如一本教材或一套规则或原则）；（3）已经制度化的事物。”<sup>⑭</sup>基欧汉指出，制度主要包括两个方面的含义，一方面指“一种普遍的行为模式或分类”，另一方面指“一种特定的得到正式或非正式组织的人为安排”。<sup>⑮</sup>我们可以看出，制度的含义中既包括对特定的、规范性安排的概括，也包括对这种安排所导致结果的现象描述，是内涵比较宽泛的一个概念。事实上在英语中，“Institutions”一词既有“制度”的意思，也可以理解为“机构”的意思，在《布莱克维尔政治学百科全书》中，“Institution”即同时被翻译为“机构，制度”。而所谓“机构”，自赫斯廷·斯宾塞以来，大多数社会学的定义都对其有着共同的一般观念，即它是规范化的和定型的举止、行动或行动原则的载体。”所以，“制度”的概念相比“机制”而言更为宽泛，它既含有机制所强调的规范性含义，也包括操作机制的组织机构和执行机制所造成的后果，这一特点同样适用于“国际制度”概念。

基欧汉论述道：“我将制度定义为‘持续作用而相互关联的规则集合（正式或非正式的），它们规定行为的角色，限制行动，塑造期望。’我们可以按照这样的定义思考国际制度，它可以采取以下三种形式中的一种：

1. 正式的政府间或跨国的非政府组织。这种组织是为一定

目的服务的实体。它们能够监督行动并对其作出反应，是由国家深思熟虑地予以设计并设置。它们是科层化的官僚组织，具有明确的规则以及对个人和团体特定的规则安排。在联合国系统内外存在着数以百计的政府间组织，跨国的非政府组织也数量巨大；

2. 国际机制。国际机制是那些具有明确规则，得到政府同意，适用于国际关系的特定领域的制度；

3. 国际惯例。在哲学和社会理论中，惯例是具有隐含规则与理解的非正式制度，它塑造行为体的预期。它使得行为体能够彼此理解，并在没有明确规则的情况下协调它们的行为。

在基欧汉看来，国际惯例往往是国际机制形成的基础，国际机制的形成意味着“相关问题领域的规则（在惯例的基础上）得到扩展与澄清”。而国际组织则是国际机制形成、发展的重要条件之一，因为“机制不能自我适应与转变。没有国际组织的话，国际机制就完全成为参与国的利益表达——一个具备清晰规则的机制比一个只具有模糊的规则和几乎没有主动性的组织制度化程度更高，但即使规则不发生改变，国际组织的出现也表明了一种制度化水平的提高”。因此，惯例、国际机制和国际组织三者是相互作用的一个整体，正如基欧汉所说：“惯例、机制和组织之间的区别在实际上不像这种程式化的描述所暗示的那么明显。谈判所得的协议中总是包括一些处于惯例性理解边缘的明确规则，它们或多或少都有一些含糊的地方。而也许没有任何例外，国际组织总是隐含在国际机制之中：它们所做的主要的事情就是监督、管理以及调整机制的运作。组织和机制在理论分析中可以分开，但在实践中它们却是同一事物的不同表现而已。”而这三者的汇合，则构成了基欧汉所定义的“国际制度”。<sup>⑤</sup>

基欧汉对“国际制度”的分析是迄今为止有关国际制度、国际机制、国际组织以及国际惯例关系最为系统、全面的论述，对于深化国际机制的认识无疑具有重要的借鉴意义。然而，读者可

能会觉得，基欧汉的论述与其它文献之间存在一些矛盾、冲突之处，最主要表现为对国际机制形式特征的认识。奥兰·扬认为，“与其它社会制度相比，某一种机制得到系统、完整表达的可能性可以大一些，也可以小一些，它们可以伴之以明确的组织化安排，也可以不这么做。”而基欧汉却表示，“（国际）机制是那些具有明确规则，得到政府同意，适用于国际关系的特定领域的制度。”<sup>②</sup>并特别将其与不具任何正规形式的惯例区别开，而与国际组织却紧密地联系在一起。如何看待这一现象呢？

笔者认为，这里其实并不存在基本理论、概念上的矛盾。要判断基欧汉的上述分析是否与前文介绍的有关国际机制的基本理论相矛盾，核心的问题在于基欧汉对国际机制功能领域的广泛性的判断与前文是否矛盾。简单说，就是在何种范围内，以何种方式存在的国际规范应该被视为国际机制？对于这个关键问题的回答足以使我们作出是否存在基本矛盾的判断。前文已述，对于国际机制的基本概念存在三种定义，即从模式化的行为，到汇聚的规范和预期，到明确的命令。这三种定义实际上就是依据对国际机制的功能领域广泛性的不同认识来区分的。

分析基欧汉关于国际机制与国际制度、国际组织、惯例的论述，我们可以认为，基欧汉坚持了以上关于国际机制功能领域广泛性的基本判断。他强调国际机制与国际组织的密切关系，但只是提出国际组织一般都包含在某一国际机制之中，却没有反过来断言说每一个国际机制都必须依靠某一个国际组织才能成立；他强调“国际机制是那些具有明确规则，得到政府同意，适用于国际关系的特定领域的制度”，但却没有进一步规定“明确规则”必须具备“国际协议”或其它有悖于上述定义的具体形式；<sup>③</sup>他把国际机制与惯例相区别，但也承认两者之间存在一个模糊的边缘地带。凡此种种，都可以看出，尽管基欧汉努力作出了一些新的分析，但在基本理论和概念上与克拉斯纳并无背离。

基欧汉系统建构了以国际制度为核心的理论框架，从而为理顺国际机制、国际制度、国际组织以及惯例等相关概念的关系提供了新的分析模式，形成了独具特色的国际制度学派，推动了国际机制理论的发展。当然，具体到国际机制与这些相关概念的关系，并非所有学者都赞同基欧汉的看法，但是，当分析国际机制与国际制度的区别与联系时，观点却基本一致：即国际制度是一个较为宽泛、甚至可以包含国际机制的概念。正如某些学者指出的：“机制必须与更宽泛的‘制度’概念相区别，制度的实质性特征是‘一致的期望’和行为、实践模式的汇聚’，可能机制可以通过调节期望来支持部分国际生活的‘制度化’，但一些国际制度，例如势力均衡并不受制于明确的权利和规则。‘一致的期望’可能与明确的协议联系在一起，但也可以不这样——事实上，它们可以从一个以实质性冲突为特征的社会环境中成长出来。”<sup>②</sup>

## （二）国际组织与国际机制

上文关于国际机制与国际制度的讨论中已经论及了国际组织与国际机制的关系。总体而言，国际组织一般包含于某一国际机制之中，是该机制发展成熟的标志，同时也是它得以维护、巩固和进一步发展的重要条件。随着国际关系领域相互依存程度的提高，国际机制的规范性水平也在不断提升，国际组织的地位和作用也显著加强。

对国际组织的讨论，首先从国际组织的定义开始。总体来看，学术界对国际组织的基本概念并没有太大的分歧，主要的争论在于对非政府间国际组织的地位存在不同看法。在《外交与国际法辞典》中，“国际组织”的词条十分简单：“依据维也纳条约法公约第二款的规定，意思是‘一种政府间的组织’”，<sup>③</sup>《国际政治大辞典》则强调：“广义的国际组织包括政府间国际组织和非政府间国际组织。政府间国际组织是若干国家为了特定目的以条约为依据而建立起来的一种常设组织。非政府间国际组织是不

同国家间的个人或团体结成的组织。狭义的国际组织仅指政府间国际组织”。<sup>④</sup>这种定义显然更加全面。《国际关系政治词典》又进行了更为抽象的概括：“国际组织是超越国家边界的正式安排，通过这种安排建立起制度化的机构，促进了成员国间在安全、经济、社会或相关领域的合作”。<sup>⑤</sup>实际上，将国际组织局限于政府间组织的看法在今天已完全不能适应国际政治现实状况的发展。据统计，到 20 世纪 80 年代后期，全球政府间国际组织的数量大约为 400 余个，而非政府间国际组织则多达 4600 余个，超过前者的 10 倍。<sup>⑥</sup>虽然在资源占有量、活动能力及影响力等方面，非政府间国际组织往往逊于政府间国际组织，但它们的作用已经深入到国际关系的各个方面。

国际组织的概念在国际政治中出现的历史并不很长，不过正如巴里·休斯指出的，“尽管国际组织在世界政治中的盛行是近来的现象，在历史中它却拥有许多原型。例如，在除了其中的 26 年外，从公元前 478 年至公元前 338 年间把希腊城邦国家联系在一起的提洛同盟（The Delian League），尽管有时它不过是雅典的工具，但在其它时候它是一个名副其实的军事同盟。另一个例子是汉萨同盟（The Hanseatic League），它在 11 世纪到 17 世纪促进了北德意志各邦的贸易。”<sup>⑦</sup>在第一个现代意义的国际组织的认定上，不同的学者之间存在不同的意见，例如乔·克里格尔提出，“第一个国际组织的诞生往往被追溯到 1865 年国际电讯联盟的建立，尽管此前已经有很少数量的拥有成员的组织实体存在”。<sup>⑧</sup>而休斯则认为，也许第一个现代国际组织是莱茵河航行中央委员会<sup>⑨</sup>。综合来看，现代意义上的国际组织产生于 19 世纪中期的判断应该是可以接受的。国际组织产生之后，发展极为迅速。据《牛津世界政治手册》记载：“1909 年只有 37 个政府间国际组织和 176 个非政府间国际组织存在，而今天相应的数字则分别是 400 和 5000 左右。另外由政府间国际组织召开的国际会议的数量

也在迅速增长。在 19 世纪中期每年这样的会议不过两三次，而今天已经接近每年 4000 次<sup>③7</sup>。而“根据瓦兰斯和辛格的计算，1914 年以前共有 49 个政府间国际组织和略超过 170 个非政府国际组织。到 20 世纪 80 年代晚期，有近 400 个政府间国际组织和超过 4600 个非政府间国际组织。”<sup>③8</sup>

从国际组织的分类来看，《国际政治学大辞典》指出，“按其基本性质和活动范围来区分，国际组织可以分为从事政治、经济、社会等各方面的活动，具有较广泛的权限的一般政治性国际组织（如联合国，非洲统一组织等）和仅就某一特定领域进行活动，只具有较专门的权限的专门性国际组织（如世界卫生组织，国际民用航空组织等）以及仅对某一地区的国家开放、职权仅限于该地区事物的区域性国际组织（如欧洲经济共同体，东南亚国家联盟等）”<sup>③9</sup>。在这种分类之外，《政治学词典》又提出“根据相互间联系的程度，又可分为超国家的组织（如欧洲共同体）和非超国家的组织”<sup>④0</sup>。巴里·休斯指出：“国际组织在三个维度上彼此区别：制度的建设基础、地理的范围和不同的功能。”这可以视为对国际组织进行归类的另一种尝试。<sup>④1</sup>《牛津世界政治手册》则侧重于从表决模式的角度来分析国际组织的差别，书中分析道：“在国际组织中的表决安排（或曰决定得到批准的条件）主要有四种类型：全体一致（Unanimity）、多数原则（Majority Rule）、有条件多数原则（Selective Majorities）以及加权表决（Weighted Voting）。在 19 世纪的大部分时间里，政府间国际组织都是遵循全体一致的表决规则，就是说，决议的通过要求所有成员国都予以支持。在 19 世纪后期，一些国际组织开始采用受到控制的多数原则来通过建议（通常是成员国的 2/3）。到了 20 世纪更多的国际组织接受了多数通过的原则，但同时也接受了以有条件的多数以及加权表决的方式来通过有法律约束力的决议。这些方式特别规定在国际组织作出决定时，特定的大国必须表示同

意。从另外一个意义上讲，成员国在国际组织中的表决权大小取决于它在该问题领域、该组织中的力量。”<sup>④②</sup>关于有条件多数和加权表决的问题，最典型的例子当数联合国安理会的“大国否决权”原则与国际货币基金组织和世界银行的表决规则。在安理会“大国否决权”原则下，安理会所有决议的通过，必须以五大常任理事国的一致同意为前提，但也需要安理会多数成员国的赞成，这就是所谓的有条件多数。而在国际货币基金组织和世界银行的表决规定中，表决权则是根据不同成员国在基金中所分担的不同份额予以分配而并非采用一国一票的原则。不同成员国在经济实力上的差距直接转化成为在国际组织中的发言权与表决权。

“在国际组织的决定对成员国具有约束力的时候，权力的现实状况也与决策方式合为一体了”<sup>④③</sup>。正因为不同的国际组织的运作表现出很大的差异，特别是，国际组织在摆脱大国控制方面的努力效果还是一个争议很大的问题。因此，对于国际组织的评价也大相径庭。批评者（主要是现实主义者）认为国际组织对国际政治的影响完全受制于国家利益特别是大国利益，其作用十分有限，发展前景令人悲观；而支持者则认为国际组织“为国家间实现许多目标提供了手段”<sup>④④</sup>，作用不可低估。那么，应该如何看待这一问题呢？

国际组织对于发展国际机制、促进国际合作具有十分重要的积极意义和不可替代的作用。这一作用主要体现在以下几个方面：

第一，尽管国际机制并不依赖国际组织而存在，不少国际机制可以在没有相应国际组织支持的情况下发挥作用，但由于国际组织提供了议事的程序、场合与召集人（多为秘书处负责人），将国际机制的各种规范予以明晰化（例如各种有关国际制裁的规定、决定和实施）；同时，这种明晰化的效应又由于国际组织作为信息中心的功能而得以扩大，由此使得“共同的预期”更加容

易形成，因而也为许多国际机制的实现、强化乃至发展提供了重要的支持。随着国际政治生活的复杂化，国际组织的上述作用也日益明显；

第二，国际组织的存在，对于打破大国特别是以美国为代表的西方发达国家对国际事务的垄断，具有十分重要的意义。虽然前文介绍了有选择的多数原则和加权表决等有助于大国的表决方式，但是，一方面上述表决方式在国际组织中只占少数，另一方面即使在这些方式存在的情况下，与不存在这些国际组织的时候相比，其它发展中国家毕竟还是获得了一个表达自己意见和呼声的机会。在不少情况下，这种表达甚至还颇具力量。例如在中华人民共和国重返联合国的问题上、在发展中国家争取海洋权益的斗争中，国际组织为发展中国家所提供的发挥影响的机会都取得了重要的实质性后果；

第三，国际组织的自主权力已日益成为影响国际政治的现实力量之一。正如塞纳尔克朗所论：“这些国际机构，特别是联合国和布雷顿森林组织，不仅按照大国的意愿在保卫国际秩序主要结构中扮演主角，而且通过其执行机构的决策程序以及产生和发布为各自的运转所必需的规范和知识，在各自的演化中起了巨大作用。十分明显的是，政府间组织依靠建立它们的国家为它们提供各种资源，以期继续完成它们受权承担的任务。但是，它们也是若干原则和规范的受托执行者，这些原则和规范就授予它们的秘书处以一定程度的自主性。我们还必须记住，为行使权力所必需的权威有赖于依靠神化、符号和价值观动员起来的集体的想象，而国际组织则提供了可借以提供此种动员的集合点”<sup>④</sup>。

因此，国际组织与国际机制的关系是十分密切的。鲁杰指出，随着科学技术的迅速发展，国际关系日益整体化，形成了一种“集体环境”（Collective Situation）。每个国家都必须面对这一现状并作出反应。国家由此而产生的行为特征在国际层面上的制

度化则称为“集体反应”(Collective Response)。鲁杰认为共存在三个层次的制度化:(1)纯粹认知意义上的,称为“认识的联合体”(Epistemic Communities);(2)包括一系列相互期望或普遍同意的规则、调节和计划,并具有相应的组织化能量和财政义务,称为“国际机制”;(3)国际组织。<sup>45</sup>其中,国际组织是三个层次中“最具体有形”的一个,其运作的一般环境包括国际政治主要行为体和世界政治的基本特征;而构成其直接任务环境(Immediate Task Environment)的,则是它们所服务的国际机制。“任何国际组织都可以被看做是在一个三维的政策空间里运行,这三维分别由其服务的国际机制的目的、方法和功能构成”<sup>47</sup>。

由此可见,国际组织总是依托于一定的国际机制而存在并服务于该机制;而国际机制则具有相对广阔的生存、活动空间和更加独立的地位,并不需要依存于特定的国际组织。

## 二、国际法与国际机制

国际法也是与国际机制关系十分密切的一个概念。《布莱克维尔政治学百科全书》将国际法定义为指“对两国或多国之间的关系进行集体性调整的法规和惯例的总体”<sup>48</sup>。那么,所谓“一整套明示或默示的原则、规范、规则以及决策程序”与“法规和惯例的总体”是怎么样的一种关系呢?它们的区别与联系何在?对这些问题的探讨有助于我们对国际机制的深入认识。

我们先从概念的界定开始。伯恩斯·韦斯顿等指出:“国际常设法院在 1927 年所作的判词经常被引用为国际法的定义……‘国际法管束独立国家之间的关系。其约束国家的法规通过各国表达在常规(Conventions)或惯例(Usage)中的自由意愿发展而来,逐渐被广泛接受为法律的确切原则,并被建立起来调节这些独立联合体之间的关系,或达致共同的目标’”<sup>49</sup>。《简明牛津政治学词典》对国际法的解释是“一套得到文明国家普遍认可,用

于管束它们彼此之间以及对待彼此公民的行为的规则”。<sup>④</sup>《国际关系政治词典》的定义是，“在国家相互关系中关于国家的权利和义务的规则体系。国际法的概念建立在国家主权平等的基础之上，完全依靠国家间的同意来实现”。<sup>⑤</sup>《外交与国际法辞典》则认为，“国际法包括管束国家间关系的一套规则。它是从一次次发生的实际经历和对其需求中产生出来的法律系统，伴随着文明化程度的提高以及国家越来越强烈地意识到它们之间的关系，如果不是它们自身的存在，必须受制于乃至依赖于公正的、合理的法律规则而不断发展”。<sup>⑥</sup>根据《布莱克维尔政治学百科全书》，“根据场合的不同，‘国际法’可以用来单指或统指四种略有不同的事物：（1）实在国际法是两国或多国之间缔结的，并正式同意受之约束的各种专门协议（条约、协定、宣言、议定书等）的总和；（2）习惯国际法是见于历史记载，通过非正式认可而得到遵守的不成文的习惯性行为规范总和；（3）国际法原则是一些理想化的原则，如战争法中的‘人道主义’原则等，这些原则被认为构成了习惯国际法和实在国际法的基础；（4）最后是国际法理论，它属于被统称为国际法专家的学者阶层的学术范畴，相当于国内法中的‘法理学’”。确切而言，“上述四种情况并不是独立的国际法类型，而是同一实体的不同侧面，或者如国际法院规程第38条中所规定的那样，它们是审理具体案件时确认法律的四种确定的渊源。无论如何，在形式上这四种渊源并不等同：国际法原则构成了实在国际法和习惯国际法的基础，而国际法专家的著述，却对于其他三者的渊源，它们之间的相互关系，以及如何将其正确地适用于特定种类的案件等，进行了系统的理论评述”。<sup>⑦</sup>

国际法与国内法区别甚大，其差别存在于法律的制订、执行、修改等各个方面。概括而言，国际法是建立在同意的基础上，而国内法则以主权所代表的至高权力为基本的依托。因此，