

Y

YINGUO GUANXI YU

因果关系与
国际制度
有效性研究

王明国◎著



世界知识出版社

014031990

D521
49

因果关系与国际制度 有效性研究

王明国 著



世界出版社



北航

C1720080

D521
49

020120110

图书在版编目 (CIP) 数据

因果关系与国际制度有效性研究/王明国著. —北京:
世界知识出版社, 2014.3

ISBN 978-7-5012-3564-3

I. ①因… II. ①王… III. ①政治制度—有效性—
研究—世界 IV. ①D521

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第031386号

责任编辑
责任出版
责任校对

龚玲玲 余 岚

刘 喆

张 琨

书 名

因果关系与国际制度有效性研究

Yinguo Guanxi yu Guoji Zhidu Youxiaoxing Yanjiu

作 者

王明国

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号 (100010)

网 址

www.wap1934.com

经 销

新华书店

印 刷

北京京华虎彩印刷有限公司

开本印张

880×1230毫米 1/32 13 1/4印张

字 数

330千字

版次印次

2014年3月第一版 2014年3月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-3564-3

定 价

39.00元

版权所有 侵权必究

本书得到上海对外经贸大学“085工程”重大攻关项目“全球治理机制有效性现状评估及中国参与的对策研究”（项目编号：Z085ZDGG13004）、上海对外经贸大学“085工程”项目资助。

目 录

导 论	1
第一节 问题的提出与基本概念的界定	2
第二节 国际制度有效性研究的文献回顾与评析	17
第三节 理论框架与创新之处	33
第四节 结构安排与主要观点	37
第一章 国际关系研究中的因果关系	63
第一节 社会科学中的因果关系：理论概述	64
第二节 国际关系理论中的因果关系：研究回顾	72
第三节 实证主义中的定性案例研究、 定量方法：优缺点	78
第二章 国际制度有效性研究中的因果关系	107
第一节 因果效应、因果机制与因果推论	108
第二节 制度与效果的因果影响：制度是否有效	124
第三节 原因与结果的因果机制：制度如何有效	148
第四节 制度互动的因果联系：因果机制的视角	154
第三章 国际制度有效性的研究框架	189
第一节 影响因素：权力、合法性与国内政治	190
第二节 衡量标准（一）： 履约与国际制度的有效性	203

第三节 衡量标准(二):	
履行与国际制度的有效性	229

第四章 定性案例研究:

国际制度有效性的影响因素	265
--------------------	-----

第一节 内生合法性因素:

国际臭氧层保护制度的确立及发展	266
-----------------------	-----

第二节 国内政治因素:

作为多伦多集团一员的美国	286
--------------------	-----

第三节 外生权力因素:

发展中国家与《蒙特利尔议定书》	294
-----------------------	-----

第五章 定量方法研究:

国际制度有效性的衡量标准	319
--------------------	-----

第一节 履约悖论:

《长程越界空气污染公约》的履约检验	320
-------------------------	-----

第二节 履行困境:

《1988年氮氧化物议定书》的定量检验	344
---------------------------	-----

第三节 履约、履行与国际制度的有效性 359 |

结 语	375
-----------	-----

第一节 国际制度有效性研究的理论意义	375
--------------------------	-----

第二节 国际制度有效性研究的发展方向	378
--------------------------	-----

第三节 发展中国家与国际制度	382
----------------------	-----

图表目录	391
------------	-----

参考文献	393
------------	-----

导 论

一切关于事实的推理，看来都是建立在因果关系上面的。

——休谟：《人类理解研究》

国际制度理论是当代国际关系理论的主流范式之一。20世纪70年代以来，国际关系理论的发展主要是以国际制度研究为重心的。¹国际机制研究于70年代开始出现，到了80年代，国际机制研究的重心，已经从描述国际政治相互依赖关系和国际机制现象转向深入分析国家合作的条件。²90年代以来，国际制度领域的研究日益突破学派争论的框架，研究视角也越来越多元化。一般而言，国际制度研究的第一阶段是阐述国际机制形成的条件，第二阶段的关注点在于协议的实施及履约，而目前阶段的研究重点在于制度有效性问题。³国际制度有效性问题是全球治理的核心，决定了全球治理的成效。深入研究国际制度的有效性，可以更好地明晰21世纪世界政治的现实，因而，关注世界事务治理的学者应该更加关注国际制度的有效性。不少学者指出，自从第二次世界大战结束以来，有关国际制度的作用已经成为研究世界政治的一个中心。⁴在一篇对国际机制的总体评论文章中，德国柏林社会科学研究教授米切尔·齐恩（Michael Zürn）指出了机制有效性研究已经成为分析国际关系的“驱动力量”（a driving force）。⁵

第一节 问题的提出与基本概念界定

一、问题的提出

自从厄恩斯特·哈斯(Ernst B. Haas)和约翰·鲁杰(John G. Ruggie)于20世纪70年代初提出国际机制的概念以来,在过去40年中,国际制度领域的研究不断发展、深入,取得了明显的进步,主要表现在发展脉络逐步清晰,研究方法日益多元,学术成果不断积累,实际成效明显发挥。国际制度理论研究不断深入发展,既源于学术上的论战,也受益于国际形势的巨变。就学理论战而言,1979年肯尼思·华尔兹(Kenneth N. Waltz)出版了《国际政治理论》,拉开了第三次论战的序幕,1989年罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)的《国际制度与国家权力》一书出版,在国际关系理论第三次论战中具有重要地位。冷战的结束重开了被冻结的制度议题,为重组国际安全和经济事务创造了条件。⁶理性主义(包括新现实主义与新自由主义)与建构主义的争论则构成了第四次论战的核心,1999年亚历山大·温特(Alexander Went)的《国际政治的社会理论》一书在第四次论战中成为建构主义的代表作。学术争论的综合性、多视角与互动为推动国际制度理论走向深入创造了条件。在这些论战发生的时候,国际形势也经历了广泛、深刻和复杂的变化,为国际制度研究提供了丰富的土壤。进入新世纪以来,包括制度有效性研究在内的国际制度研究面对新的挑战,不断调整与完善,得以进一步发展。

国际制度理论的发展得益于相关学科的支持。制度理论的跨学科背景和多元化趋势的特征是国际制度理论发展的重要动力,而在跨学科合作方面,恐怕没有哪一个学科的作用能够与国际法的重要性相媲美。这是由于国际关系学与国际

法学具有相互交叉与部分重叠的研究志趣和研究议程。虽然在20世纪的大部分时间里，两个学科之间彼此隔绝、平行发展，不过，这种彼此间“相互忽视”的情况在冷战行将结束之时得以改观，学界有意识地利用两个学科的知识 and 理念，提高了解释问题、解决问题的能力。进入新世纪以来，国际法学与国际关系学的合作研究已经步入舞台的中心。可以说，借鉴和研究国际法学的相关知识和研究方法为国际制度研究者提供了丰富的研究议程。

同时，国际制度有效性研究的发展与国际组织的历史和现实密不可分。从国际组织的历史沿革来说，冷战对峙时期，国际组织经受了两极对抗的束缚，国际组织本身的有效性不强。无论是从国际组织的运行体制、决策程序及其分支机构运行来看，均体现了明显的局限性。随着冷战的结束，国际社会处于新旧交替转型之中，国际组织、国际机构的作用逐步受到重视，国际制度有效性研究获得了研究的实体支撑，因而在国际关系学中的地位越来越重要。如今，人们经常会思考如下问题：为什么像南极条约体系、大湖区水质机制以及臭氧层保护机制广泛有效，而保护野生动物迁徙物种的协议、国际热带雨林保护机制等几无效用，另外像欧洲长程越界大气污染机制、莱茵河倾倒污染物的协议及有害废物的跨界运输协定等作用发挥的程度到底多大？尤其是全球气候变化制度方面进展不大，引起了人们的广泛关注。可以说，全球环境保护诸领域的现状反映了国际制度有效性上差异显著不同，这些一同构成了国际制度有效性研究的现实政治基础。

国际制度有效性研究毕竟是一个新兴的研究领域，学术界一方面认识到了国际制度在影响国家政策和行为方面存在的潜力，同时，也逐步意识到其局限与不足。挪威奥斯陆大学教授阿里德·翁德达尔（Arild Underdal）与美国加利福尼

亚大学圣巴巴拉分校教授奥兰·扬(Oran R. Young)总结了国际制度有效性研究的四个主要问题:衡量有效性的核心变量非常粗糙、不透明,尽管这些因变量在概念上已经明确界定;机制结果研究中涉及某种因果推论,由于缺少丰富的数据库和审慎选择方法,使得反事实推论取代因果推论,进而造成研究上的偏见;在机制有效性的因果模型及其在不同环境下如何运作和相互作用方面,缺乏系统研究;由于缺乏共同的研究框架,造成科学知识积累的不充分,且常常处于不稳定的状态。⁷解决这种困境的途径在于持续不懈的学术探索与实践积累,相关理论研究成果的进展才可能对于实践产生助益。具体而言,国际制度有效性研究存在如下五个方面的问题:

(一) 混淆制度有效性的因果关系、因果推论

制度是否构成解决问题因果性的施动者,这是国际制度有效性研究面临的关键问题。简言之,某个问题在制度形成后得到解决,不一定能证明制度是因果施动者,可能还存在其他的影响因素。比如,就联合国维和机制而言,维和行动可能会推迟冲突双方寻求解决争端的方式;欧洲货币基金组织原本致力于稳定欧共体成员国间的货币汇率,加强成员国间的货币金融合作,可是在实际运行中,欧洲货币基金组织并没有达到推动各国金融货币合作的目的,甚至默许其成员国实施违背其金融原则的货币紧缩政策。这样,国际制度产生的效果并非是既定的,而是非故意的,甚至是不希望得到的(unintended and undesired effects)。因而,研究者需要认真考察问题解决领域制度导致行为体行为变化的比例中,制度性安排占了多大成分。一些学者另辟蹊径,试图避免这一纠缠,集中考察个体行为者的履约和履行。⁸不过,正如本文研究所揭示的那样,这种转向无益于澄清因果关系。为此,需从三个方面加强对制度有效性因果关系的研究:

1. 明确制度有效性的因变量。首先,关注问题解决。行为改变、问题解决、集体最优都可作为评估标准,评估有效性可通过观察行为改变来判断,但是制度有效性最终是通过解决特定问题来体现的。比如,可以通过经济增长或环境状况来判断某种制度的有效性。行为改变的研究需要关注制度缺乏时的情况,因而,仅仅通过判断制度是否及如何影响行为改变不能满足国际制度有效性的研究,或者说,行为改变不是有效性研究的充要条件。其次,构建统一性的、整体性的有效性估计标准。国际制度总是与特定领域相关联,但基于对比或比较的目的,跨问题领域的评估工具是必需的。近20年来,国际制度有效性的研究者在这方面进行了初步的探索,不过这种探索需要符合如下两个要求:一方面,评估标准要能形成整体性评估,将由个体机制产生的不同效果整合进单一、连贯的有效性评估框架中;另一方面,有效性总的衡量序列能既可以在微观层面上运用,也可以运用到宏观层面,也就是在个体行为层面和系统层面上都可以评估国际制度的有效性。最后,需要进行大范围的规范评估。对制度有效性的兴趣大都先入为主地认为制度有效性是一个好事,可以用来解决导致其产生的问题,但是对成本收益的内部分配等问题并没有引起应有的关注。比如,国际制度可能效率低下,甚至是不公正的,但是其有效性却很可观,这都关键性地涉及对该制度的规范评估。

2. 实施因果推论。国际社会的某一结果由制度因素造成的还是由其他因素所导致,这需要进行因果推论。比如,1946年成立的《国际捕鲸管制公约》在其成立初期几无成效,但是20世纪70年代以来变得有效了。此外,还有欧洲酸雨保护机制、长程越界空气污染机制等诸如此类的具体机制,对机制结果的分析判断需要进行因果推论。在国际制度有效性的任何研究中,因果推论都是必要的研究环节,但目

前这方面缺少审慎的案例及必需的研究工具。因而,如果能够支撑可供选择的案例数据库、更多熟练的分析工具以及可以分析对比特定制度效果的因果机制、路径方法,那么,将有助于分析国际制度有效性因果关系的方向、力度及形式。

3. 朝建立一个整体因果模型方向转变。如同国际制度有效性的衡量需要建立整体、统一的标准,整体性的因果关系模型对于制度有效性理论同样也是必需的。制度有效性研究已经在分析权力、国内政治等因素方面取得了一定进展,存在着内在因果关联。就权力因素来说,权力本身与制度有效性之间并不矛盾。比如国际臭氧层保护机制最初就是由一些特权国家集团着手创立的,1987年的《蒙特利尔议定书》由24个最发达工业化国家签订的,同时它们也是破坏臭氧层的氯氟化碳物质(CFCs)的最主要的生产源和责任者。它们在政策制定和资金援助方面的权力优势有助于限制氯氟化碳物质,保证了国际臭氧层保护机制的成功运行。因而,一个包含诸多影响因素的明晰的整体模型在研究中就显得尤为迫切了。

总体说来,基于因果关系的国际制度有效性研究已取得了一些进展,不过这些研究主要集中于各个特定的问题领域,着眼于个体机制,面临新制度因素的影响,即日益增长的诸多嵌套重叠的机制。个体机制的相关研究在复杂的国际社会中运用常常受限,原因就在于国际社会受各种社会驱动因素的影响。⁹在制度互动与制度复杂性直至全球治理机制碎片化的世界政治中,探询明确制度与结果间的因果关系则愈加困难。

(二) 忽视内生性问题对制度有效性的影响

在评估国际制度的影响,往往需要考虑制度内生性问题。制度内生性包括成员内生性(membership endogeneity)及设计内生性(design endogeneity)两个方面。制度内

生性是指作为成文制度的利益 (interest as “institutionally codified”) 在什么条件下、如何及为何不同于独立制度 (institution-independence) 的利益。¹⁰ 比如在臭氧层保护机制中, 多伦多集团与欧共体集团都保留接受或拒绝制度谈判所形成的最后文本的权利, 这种深嵌的成员内生性造成了可能达成的条约文本的制度压力。如果这个差别无法区别, 判断国际制度效果将非常困难。当对问题负责的因素也影响被采纳用来解决问题的政策时, 内生性问题便出现了。因而, 在国际制度理论中, 决定特定行为的因素, 也决定了制度设计及参与方的代表权问题。¹¹

因而, 有效性研究如何及时发现并解决制度的内生性问题, 是一个严肃的研究课题。罗纳德·米切尔 (Ronald B. Mitchell) 指出: “学者们已经发展了把制度效果与其他因素区分开来的系统方法, 证实了一系列解释制度绩效变化的内生因素, 评估 (以及某些情况下的比较) 制度绩效中的不少经验论证工作。”¹² 当前, 在问题结构与制度设计内生性问题方面, 已经取得了初步的进展, 基本共识是当问题结构决定制度设计时, 制度自身的关联行为影响很小, 反之亦然。

(三) 路径方法上面临着挑战

在路径方法上, 很多研究者都使用有效性的评价标准, 比如制度的影响力、问题解决的程度等相对简单的指标。这种研究视角本身没有错, 因为当前有效性研究的一个缺陷, 在于其太专注于证明制度是否起作用的问题, 对建构成熟的因果结构或者解释不同的制度效应, 则关注得太少。¹³ 不过, 由于评价指标受限于问题结构的困境、时间变化因素以及相关问题领域数据缺乏的客观实际, 研究方法上仍然面临着很大困难。

造成国际制度有效性研究方法困难重重的原因在于: 问题结构是一个多维度的现象, 没有方法可以将最重要的维

度集合到一个单一次序的衡量标尺上，更不要说找到一个把问题难易程度进行可数量化的衡量标尺。此外，路径方法方面的另一个困难是衡量指标如何适应个体机制随着时间的变化程度，来比较和对照不同机制的有效性水平。¹⁴在具体的考察绩效变化的过程中，考察制度的有效性需要一个很长的时间段。比如，1979年，欧洲长程越界空气污染机制建立的框架公约（The Convention on Long-range Transboundary Air Pollution, CLRTAP），连同其后续的8个针对不同污染物的控制协定推动了欧美在长程跨界大气污染物减排方面的合作，使欧洲的二氧化硫排放量减少了一半，美国和加拿大的空气质量也得以明显改观。可以说，随着时间的推移，《长程越界空气污染公约》才获得了实质性的内容，从而保障其作用的有效发挥。因而，时间变化因素阻碍了制度作为解释国家行为变化的因变量的作用，限制了形成衡量有效性的常规尺度，而有效性衡量标准对于解释有效性水平随着时间变化或在不同机制间进行比较至关重要。与此同时，目前很多研究还缺乏可资利用的数据，学者间也很难共享资源，存在着预测失真的现象。

总之，国际制度有效性的研究从一开始，就面临着理论及现实的挑战。两位新制度主义代表人物詹姆斯·马奇（James G. March）与约翰·奥尔森（Johan P. Olsen）认为，制度的因果联系是间接的、长期的和有条件的，因此，政治制度被认为可以使政治结果成为可能，也可以对其进行限制。在多层次、多中心的制度背景下对制度的作用进行条分缕析是极其困难的，其特征就是多个自主的过程相互作用。¹⁵尽管从方法论上看，当前研究面临着不少困难，但是建立序列的客观要求及主观愿望是存在的。或许，可以尝试发展一种序列性的尺度，对国际制度有效性进行从高到低的排列，并监督随时间的推移个体机制效果在其中的变化。为

了证实制度效果及在特定背景下效果的变化程度，应更加关注制度与结果间的关系。通过设计制度效果的衡量标准，把制度有效性作为因变量，从而使系统比较和跨问题领域的系统分析成为可能，有助于考察环境背景中国际制度有效性变化的程度。¹⁶

应该说，当前可以尝试使用一些其他学科的研究工具来分析国际制度有效性，像克利福德·格尔茨（Clifford Geertz）的过程跟踪及深层叙述（process tracing and thick description）；詹姆斯·弗伦（James D. Fearon）的思想实验（thought experiments）；以及查尔斯·拉金（Charles C. Ragin）利用布尔代数发展的定性比较分析来描绘建构事实，等等。运用这些方法，或许可以更好地论证制度运行所产生的广泛结果。

（四）制度有效性研究中出现履约研究的不良倾向

自20世纪80年代开始，国际机制成为国际关系学与国际法学新的对话的重要平台，而履约更是双方跨学科合作的核心问题之一，履约也成为国际制度有效性的重要研究范畴。在国际制度有效性与履约问题上，国际法学者希望通过履约来考察制度有效性，而国际关系的学者倾向于观察国家行为的改变，而不论这种改变是否包括履约，也不管这种行为变化是期待已久的、故意的还是反常的。更进一步说，国际关系研究者也同时关注行为改变的原因及这种行为在多大程度上是由制度造成的。

不过，国际制度的研究者需要注意的是，履约是对制度有效性研究的混淆。履约运用于有效性研究有着严重的瑕疵。本质上，履约是一个法学概念，并非国际关系学研究的观念，对于履约的关注，限制了国际制度有效性研究的进一步深入。丽莎·马丁（Lisa Martin）在评论将履约等同于国家政策的做法时指出，国家政策很显然不是“履约

政策”，如果直接关注持续的国家政策变化而不是履约战略，将有助于深入理解制度与协定间的因果关系。¹⁷ 亚布拉姆·蔡斯（Abram Chayes）与合作者安东尼亚·汉德勒·蔡斯（Antonia Handler Chayes）认为，用严格的履约标准去判断制度的效果是不恰当的。¹⁸ 乔治·唐斯（George Downs）等人也认为，由于制度规则常常非常薄弱，甚至功能异常，把有效性解释为对条约的遵守并不恰当。¹⁹ 总之，履约的概念与有效性的概念是两码事，研究者希望借用法学概念来论证制度的影响是错误的。国际制度领域的研究者首先应该明确，作为理性行为体的国家，对国际制度的态度不可能是简单的履约战略。把国家政策当作履约战略，所造成的一个可能后果是：一种技术策略上的履约无法反映国家的实际态度和行为。总之，履约是对制度因果关系的误解。为了摆脱用履约来判断或替代国际制度的有效性，学术界需要更加关注经验研究，而首先要做的是明确数据搜集的方法，并且这一方法要与履约的法学研究方法区别开来。

（五）制度有效性研究对环境领域的过度关注

国际环境问题是制度有效性研究赖以发展的沃土。就全球环境保护机制而言，自从1351年英格兰与卡斯蒂利亚²⁰ 签订有关捕鱼的协定（该协定为了规避可能出现的在公有水域捕鱼而爆发的冲突）以来，国际社会有关保护环境的协议、协定及备忘录呈几何型增长。²¹ 据联合国环境规划署（UNEP）公布的数据，截至2001年，国际环境条约已超过500个（包括323个区域性条约，其中60%是1972年后达成的）。²² 数目庞大的环境条约显示了国际社会对环境保护的关注，同时，表明当前很难再否认制度的重要性。正如《约翰内斯堡可持续发展宣言》指出的那样：“为实现我们的可持续发展目标，我们需要更有效、更民主和更负有责任的国际和多边机制。”²³ 这些成为国际制度有效性研究的不竭动

力。不过，当前制度有效性的大部分个案探讨均来源于环境保护机制，因而，相关研究成果能否适用于其他案例存在着一些争论。²⁴

在西方学术界，当前出现了一种超越国际制度有效性的研究视角，着手研究国际组织绩效（international organization performance, IOP）。²⁵ 国际组织是国际制度的特殊形式和有效载体，有学者已经敏锐地发觉了国际制度研究重新向国际组织研究回归的趋势。这种研究与早期的具体国际组织研究不同之处在于，这次回归建立在国际制度理论基础之上。²⁶ 国际组织绩效研究的两个可能的优点在于：一方面，尽管制度有效性研究提供了衡量有效性的概念及方法，触及了方法论上的困境，但总体而言，有效性研究存在着不足。一个给定的国际组织是国际制度的一部分，制度包含了多种组织及规则、条约与非政府因素等，具体国际组织只在给定领域实施治理。因而，很难将国际制度结果等同于单个组织的绩效。²⁷ 另一方面，国际组织绩效研究的出现，展现了不同类别的具体国际组织的运作，这也是在一定程度上对国际制度有效性研究受限于国际环境保护领域问题这一事实的发展。

概而言之，上述五个问题的核心反映出国际制度有效性研究中因果关系出现紊乱。一方面，普遍地、先入为主地将履约、履行等同于制度的有效性，另一方面，又缺少案例数据库和分析工具，给因果推论及实际案例检验施加了羁绊，直接影响了国际制度有效性的理论说服力。作为国际制度理论的核心，有效性研究必须重视因果关系，既着力确立衡量标准、规范评估，又审慎选择分析工具，从而为复杂的国际政治现实提供理论上的指导。