

国际组织中大国否决权的 规范价值探析

刘莲莲 王 晴

内容提要 大国否决权的规范价值一直存有争议。支持者从历史权利论、权利义务对等论和否决权的功能等诸多方面论证其积极意义;反对者则从大国否决权违背国家主权平等原则、实践中易遭滥用、妨碍国际组织发挥积极功能等角度提出质疑。这些观点依据的价值评价标准不同,无法形成有效对话。国际组织的政治属性决定了国际组织的主体性和能动性是有限的,其国际活动应具有边界意识;国际组织的法律属性决定了其应通过优化制度结构提升实际作为能力。大国否决权作为决策权集中规则的附属部分,其根本价值在于通过保障国际组织谦抑而有为的品质服务国际组织职能。具体制度设计应基于问题领域、宗旨目标、成员权力机构等要素,寻找决策效率和决策可执行性的最优平衡点。特定国际组织大国否决权权利主体结构、适用范围和适用程序设置的具体价值应接受前述指标的检验。

关键词 国际法 国际法治 国际组织 决策机制
大国否决权 规范价值

* 刘莲莲:北京大学国际关系学院助理教授。(邮编:100871);王晴:北京大学国际关系学院硕士研究生。(邮编:100871)

** 感谢《国际政治研究》杂志匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者承担。

大国否决权是指在特定国际组织中居于核心地位的大国,基于国际组织决策机制而获得的对重要决策可一票否决的权利。作为否决权,它允许少数成员的个体意志对抗多数成员的集体意志;作为大国权利,它是少数国家拥有的特权,不具有普遍性。在既有国际组织体系中,联合国安理会、国际货币基金组织(IMF)、世界银行和亚投行等国际组织都设置了大国否决权。大国否决权的规范价值是指国际社会基于共同的价值观念对大国否决权做出的价值评价。在通常情况下,社会规范的一致性决定了社会成员对特定事物规范价值评价的统一性,但国际社会的分散性使得各主体奉行的价值观念存在差异。相应地,各主体在对同一事物做价值评价时,其依据的评价标准也常常存在差异。其后果之一是各方观点无法基于统一的价值基础开展对话,也就无法就制度改革达成一致方案。^①

国际社会对国际组织大国否决权的规范价值始终存在不同看法。在1945年的旧金山会议上,各国代表团曾经强烈反对《联合国宪章》赋予安理会常任理事国否决权的做法,认为这“等于把整个世界交给一个大国集团称霸”。^②此后关于联合国机构改革的历次讨论也始终非常关注常任理事国否决权的存废问题。^③美国在国际货币基金组织和世界银行中所拥有的否决权也常常被视为霸权主义的象征,欧盟和发展中国家曾多次要求美国放弃该项权利。^④2015年,在亚投行筹建过程中,国际社会也曾就中国应否获得一票否决权展开讨论。^⑤而在该过程中,大国否决权的拥有者,以及对国际组织的有效性存在强烈期待的一些国家和代表,则对大国否决权的规范价值表示了不同程度的支持和认同。^⑥

争议的存在并未改变大国否决权存续并发挥作用这一事实,但它在观念

① 关于规范价值的内涵及其与具体价值的区别,参见马俊峰:《重视规范价值的研究》,《哲学动态》2007年第1期,第16—20页;马俊峰:《再论重视规范价值的研究:兼论“普世价值”》,《哲学动态》2009年第7期,第5—9页。

② 赵理海:《当代国际法问题》,北京:中国法制出版社1993年版,第321页;毛瑞鹏:《美国与联合国安理会改革》,上海人民出版社2017年版,第102页。

③ 戴轶:《联合国集体安全制度改革问题研究》,北京:中国社会科学出版社2014年版,第49页。

④ Strom Thacker, “The High Politics of IMF Lending,” *World Politics*, Vol.52, 1999, pp.38-75.

⑤ “Deutsche Welle Business: A Look at the China-led Asian Infrastructure Investment Bank,” *Newstex Global Business Blogs*, Chatham: Newstex. Jun. 25, 2015, <https://search.proquest.com/docview/1691062251?pq-origsite=summon>, 2017-12-22; Gregory T. Chin, “Asian Infrastructure Investment Bank: Governance Innovation and Prospects,” *Global Governance*, Vol.22, 2016, p.13.

⑥ [美]保罗·肯尼迪:《联合国过去与未来》,卿劼译,海口:海南出版社2008年版,第46页;[英]亚当·罗伯茨、[新西兰]本尼迪克特·金斯伯里主编:《全球治理:分裂世界中的联合国》,吴志成等译,北京:中央编译出版社2010年版,第47页。

层面给权利拥有者制造了压力。安理会常任理事国在否决特定议案时,常常要承受相对方和国际社会的责难;^①美国对国际货币基金组织2010年份额和治理改革一揽子方案久拖不决期间,遭到欧盟和发展中国家的批评。^②中国在筹建亚投行的过程中,为打消国际社会的疑虑,多次就否决权的适用范围做出解释和承诺。^③大国需要在实践中不断说明拥有和行使否决权的理由,表明国际社会对大国否决权规范价值的质疑实实在在地发挥着影响力。^④这在妨碍大国否决权正常发挥积极功能的同时,也使得国际社会无法客观认识并应对大国否决权的负面影响。

因而,研究大国否决权规范价值的评价标准,有利于正确理解大国否决权的功能,科学改进国际组织决策机制。对中国而言,深入探讨该话题具有更为特殊的意义。当前,中国在国际组织中拥有世界大国和发展中国家的双重身份,这使得大国否决权制度和中国国家利益的关联性比其他国家要更加复杂。一方面,作为安理会常任理事国和亚投行的发起国,中国在这两个组织中是大国否决权的拥有者;另一方面,中国作为世界经济中的后起之秀,在国际货币基金组织和世界银行等组织中又是美国大国否决权的制衡对象。在国际法治程度加深、制度话语权已成为各国捍卫自身利益重要武器这一历史背景下,中国要确保自己在国际组织中的权利不被掣肘,同时又要避免自己成为他国滥用权利的受害者,就必须放弃单一的价值立场,把握大国否决权的本质,在不同场合中给出不同的应对方案。

为此,本文基于有关大国否决权的历史文献和国内外学界的研究成果,梳理了大国否决权制度发展的历史脉络和当代表现形态,回顾了学界关于大国否决权规范价值的基本观点并分析了其价值评价标准的不合理之处,进而提出了评价大国否决权规范价值的适宜标准,以为我国在多边场合捍卫自身利益提供理论支持。

^① White House Daily Briefing, October 6, 2016, C-SPAN, <https://www.c-span.org/video/?416567-1/white-house-briefing>, 2018-05-01.

^② 《IMF呼吁尽快通过2010年份额和治理改革方案》,人民网2014年1月24日, <http://finance.people.com.cn/n/2014/0124/c70846-24219021.html>, 2017-12-21.

^③ 《亚投行的中国立场:总部敲定北京 否决权是个伪命题》,新华网2015年3月26日, http://www.xinhuanet.com/fortune/2015-03/26/c_127622886.htm, 2018-02-02.

^④ Daniel Moeckli, "A Duty to Give Reasons in the Security Council," *International Organizations Law Review*, Vol.14, No.1, 2017, pp. 13-86.

一、大国否决权制度的历史发展脉络

否决权的历史可以追溯到罗马共和国时期的执政官否决权和保民官否决权,并在共和政体宪政机制和国际组织决策机制这两个范畴得到了继承和发展。第二次世界大战后,联合国安理会、国际货币基金组织和世界银行等重要国际组织赋予了特定大国对部分决策的否决权。作为多数决策机制的补充。否决权能够有效防止权力滥用,并保护弱势群体的利益不受侵犯。大国否决权则在一定程度综合了否决权的制衡功能和防御功能,在国际秩序的塑造中发挥着重要作用。

(一) 否决权制度溯源

否决权的历史可以追溯到罗马共和国时期的执政官否决权和保民官否决权。罗马人推翻王政统治后,赋予了两个执政官否决彼此决议的权利;作为平民代表的保民官拥有了可以抗拒贵族通过损害平民利益政令的权利。^① 执政官否决权和保民官否决权都是权利主体在决策机制中消极不合作的权利,在效果上不能积极主导决策的走向,但可以阻却不利决策的发生。不同的是,执政官否决权是一项基于否决方和被否决方平等关系而产生的监督制衡性权力,而保民官否决权则是基于否决方相对于被否决权的弱势地位而赋予前者的一项保护自身根本利益不受侵犯的防御性权利。^② 此外,虽然执政官否决权和保民官否决权都有阻却决议产生的效果,但此二项制度的最终目的是在一般意义上防止相对方滥用权力,维护共和政体的整体目标。

随着全球范围内政治自由主义的兴起,国家机构内部要求警惕权力滥用、主张分权制衡;国际多边决策中则要求保护少数派权益、防止以多欺少。执政官否决权和保民官否决权的制衡功能和防御功能则分别应和了这两类需求,进而在共和政体的宪政制度和国际组织决策机制这两个范畴得到广泛的应用。

^① 兰奇光:《论罗马共和国的制度建设》,《湖南师范大学社会科学学报》2004年第1期,第97页;张学仁:《古代罗马共和国宪制探源:世界第一次立宪主义的实验》,《法学评论》2002年第5期。

^② 卢梭在《社会契约论》中这样评价保民官制度及其否决权:“保民官制绝不是城邦的一个组成部分,而且也不应该具有立法或行政权的任何一部分;但也正好是在这一方面,保民官的权限才最大;因为他虽不能做出任何事情,却可以禁止一切事情。”参见〔法〕卢梭:《社会契约论》,何兆武译,北京:商务印书馆2005年版,第156页。

共和政体内部常常通过赋予特定职能机构否决相对方采取特定行动的权利,以达到监督对方、防卫自身的效果。^① 美国总统对国会法案的否决权是最为典型的事例。^② 1789年的美国制宪会议经过激烈讨论后,决议采用三权分立的手段防止联邦政府内部机关滥用权力,总统对国会法案的否决权作为配套措施被写进了宪法。依据宪法规定,国会通过的法案在成为法律之前需送交美国总统签署批准,否则不能生效。^③ 与罗马时期的执政官否决权类似,美国总统否决权不是一项惠及总统个人的特权,而是服务于庞大宪政体制分权制衡目标的辅助性制度。总统立法否决权的制度目标在于将立法权纳入行政权的监督下,防止立法部门违背宪法、滥用权力。鉴于总统否决权是一种阻却变化、维持现状的权利,其行使也不会导致行政权僭越立法权的后果。^④ 更重要的是,总统对国会法案的否决不但能鞭策立法部门和行政部门在立法前协调分歧,以确保生效的法案得到有效的执行,还能将有争议的法案带入公众视野,促成社会的集体辩论和达成共识。^⑤ 换言之,总统立法否决权最有价值的后果不在于使特定不合理的法案无法通过,而在于使国会采用谨慎的态度,避免提交存在重大争议的法案。^⑥

国家间集体决策机制则常常通过赋予成员对集体决议的否决权来保护个体的重要利益不受多数决的侵害。欧盟和世贸组织中的一致同意表决机制便

① Indridi H. Indridason, "Executive Veto Power and Credit Claiming: Comparing the Effects of the Line-Item Veto and the Package Veto," *Public Choice*, Vol.146, No. 3-4, 2011, pp. 375-394; Megha Ram and Kaare Wallace Strom, "Mutual Veto and Power-Sharing," *International Area Studies Review*, Vol. 17, No.4, 2014, pp. 343-358.

② 16世纪开始,英国国王和议会在立法权的争夺中逐渐落于下风,其权限从积极促进法案的创议权收缩到消极阻却议会通过特定法案的否决权。英国国王的否决权并非有意设计的产物,对研究否决权制度参考价值有限,这里不做特别讨论。参见 Robert J. Spitzer, "The President's Veto Power," in Thomas E. Cronin, ed., *Inventing The American Presidency*, University Press of Kansas, 1989, p. 156; 阎照祥:《英国政治制度史》,北京:人民出版社1999年版,第204—205页。

③ 18世纪末北美独立战争胜利后,纽约州、马萨诸塞州等地的州宪法曾经赋予行政长官否决权以制衡立法机关。而总统的否决权也是一种相对否决权,被总统否决的法案经国会复议和两院2/3议员通过后即可生效。参见黄绍湘:《美国早期发展史(1492—1823)》,北京:人民出版社1957年版,第240—241页;于兆波:《美国总统的立法否决权及其新现象和对我国的启示》,《行政法学研究》2015年第5期。

④ [美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,北京:商务印书馆1980年版,第430—432页。

⑤ 同上书,第431页。

⑥ Nolan M. McCarty and Keith T. Poole, "Veto Power and Legislation: an Empirical Analysis of Executive and Legislative Bargaining from 1961 to 1986," *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, No.2, 1995, pp. 282-312; Christopher S. Kelley, et al., "Assessing Presidential Power: Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies," *American Politics Research*, Vol.37, No.3, 2009, pp. 508-533.

体现了这一功能。1987年,《单一欧洲法令》生效之前欧共体内部的所有立法都要求得到成员国的一致同意。《单一欧洲法令》及之后的《马斯特里赫特条约》《阿姆斯特丹条约》《里斯本条约》,逐步扩大了多数表决机制的适用范围,但在涉及税收、外交、防务等领域仍采用一致同意的决策原则。^①此外,欧盟内部还设置了“建设性弃权”和“紧急刹车”这两项补充性机制以调和保障少数派核心利益和国际组织决策效率之间的矛盾。^②世贸组织前身《关税与贸易总协定》(GATT)第25条规定了多数表决机制。但随着发展中国家大量加入并占据多数,发达国家的利益受到威胁。为避免发展中国家主导的决议引发发达国家消极对抗的态度,协商一致原则渐渐取代多数表决机制。1994年,《关于建立WTO的马拉喀什协定》确认了协商一致的决策方法,并在实践中得到普遍应用。^③如果说制衡性否决权的价值基础在于防止权力专断,防御性否决权的价值基础则在于西方共和理论中对多数决策可能侵犯少数派根本利益这一事实的认知。^④

无论是制衡性否决权,还是防御性否决权,其意义不仅在于让不合理或争议较大的决策无法通过,更在于其存在客观上能迫使相对方和权利拥有者充分沟通,提升各方主体对决策的共识度。事实上,无论是美国宪政体制内,还是欧盟和世贸组织内部,各方主体都尽力通过协商的方式处理分歧,很少使用正式的表决程序。^⑤权利主体行使否决权能将双方各执一词、具有争议的决策暴露在公众视野之下,引发全民讨论。这不仅符合民主共和思想,还常常成为社会价值体系发展更新的契机。

① [比]尤利·德沃伊斯特、门镜:《欧洲一体化进程:欧盟的决策与对外关系》,门镜译,北京:中国人民大学出版社2007年版,第46页。

② 前者将一致同意原则解释为没有反对的同意;后者允许成员国在认为某项适用多数表决机制的决议严重违背其国内政策或威胁其根本利益时,可以提请理事会采用全体一致的表决程序。参见朱仁显、唐哲文:《欧盟决策机制与欧洲一体化》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2002年第6期,第84页;武广震:《欧盟共同外交和安全政策的由来、机制及问题》,《国际关系学院学报》2003年第1期,第12页;Jonathan B. Slapin, *Veto Power: Institutional Design in the European Union*, University of Michigan Press, 2011.

③ 伍德龙:《世界贸易组织协商一致决策机制的问题与改革》,《求索》2012年第6期;王军敏:《国际会议和国际组织的协商一致原则》,《环球法律评论》1998年第3期。

④ Arend Lijphart, “The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation,” *The American Political Science Review*, Vol.90, No.2, pp. 261-262; Eva Krick, “The Myth of Effective Veto Power under the Rule of Consensus, Dynamics and Democratic Legitimacy of Collective Decision-Making by ‘Tacit Consent’,” *Négociations*, Vol.27, No.1, 2017, pp. 109-128.

⑤ 1965年,欧共体内部曾试图引入有效多数表决制度,但法国戴高乐总统认为将该其应用到农业领域是不可接受的,从六月起实行了七个月的“空椅子”政策。最终各方重新协商达成一致意见后,法国才再次积极配合欧共体的议程。参见[比]尤利·德沃伊斯特、门镜:《欧洲一体化进程:欧盟的决策与对外关系》,第45页。

(二) 大国否决权的性质及应用

大国否决权是指在特定国际组织中处于核心地位的大国所拥有的,对国际组织重要决策一票否决的权利。大国否决权的直接制度渊源是 19 世纪维也纳体系确立的大国一致原则,^①在既有国际组织体系中也得到了继承和发展。其中,安理会常任理事国的否决权得到了《联合国宪章》明确授权。^②国际货币基金组织和世界银行、亚投行等多边金融机构的宪法性条约中对此没有明确规定,但其投票权的分配和投票集中规则的设置事实上赋予了具有领导地位的国家对最重要决策的否决权。^③亚投行的地域属性使其投票权分配方式比国际货币基金组织和世界银行更复杂一些,但在大国否决权的设置方式上与后二者是一致的:重大决策需要 75% 表决权权重这一集中规则在事实上赋予了投票权权重超过 25% 的中国对重大决策的否决权。^④

大国否决权在一定程度上继承和发展了传统否决权的制度属性。作为否决权,它赋予了权利拥有者在决策机制中阻却改变、维持现状的权利。作为国际组织中的否决权,它和欧盟和世贸组织成员基于全体一致原则而获得的否决权一样,允许成员国在决策机制内以个体意志对抗集体意志,以保护其主体性不遭受集体决策的强制。然而不同于全体一致原则下否决权权利主体的普遍性,它是特定国家基于强大的政治、经济或外交实力而获得的特殊权利,其权利主体具有特殊性。

大国否决权在实践中经常被使用。在欧洲协调时期,大国一致原则有效避免了大国间发生严重冲突,对欧洲百年间的相对和平做出了重要贡献。^⑤在冷战期间,美苏两个超级大国在联合国安理会中频繁使用否决权,又使得安理

① 郑先武:《欧洲协调机制的历史与理论分析》,《教学与研究》2010 年第 1 期,第 80 页。

② 根据《联合国宪章》第 27 条第 3 款,安理会对于非程序性事项的决议,需要九个理事国之可决票,同时包含全体常任理事国的同意票。虽然宪章并未明确采用“否决权”字样,但语义上已拥有和授予否决权等同的法律效果。

③ 国际货币基金组织和世界银行都采用加权投票制,各成员的投票权由基本票和份额票构成。各成员国拥有均等的基本票,份额票则依据成员国出资额加权计算,而出资额的分配又和国家经济实力诸项指标挂钩。由于国际货币基金组织和世界银行中涉及修改协定等重要事项需要 85% 及以上的投票权权重才能形成决议,这使得唯一一个投票权权重超过 15% 的国家——美国获得了对该类决议的否决权。参见“Articles of Agreement of the International Monetary Fund,” <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>; “Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development,” <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>, 2017-11-25。

④ “Articles of Agreement of the Asian Infrastructure Investment Bank,” <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/articles-of-agreement/index.html>, 2017-11-25。

⑤ 王绳祖主编:《国际关系史(第二卷:1814—1871)》,北京:世界知识出版社 1995 年版,第 22 页。

会长期处于静默状态。^① 这一正一反的例子,都说明了否决权对国际组织决策具有非常现实的影响。在联合国成立的前十年中,苏联驻联合国大使曾因频繁动用否决权而被西方国家谑称为“Mr. No”。截至2017年底,美国、苏联及俄罗斯、英国、法国和中国在公开会议中分别动用过80、101、31、19、12次否决权,而法国和英国自冷战后几乎未再在公开会议中动用过否决权。^② 在国际货币基金组织和世界银行有关修改章程等重要事项的决议中,美国则常常以拖延不决的形式行使其一票否决的权利。例如,2015年12月19日,在美国国会通过2016财年的拨款法案之前,国际货币基金组织执行董事会于2010年11月推出的份额和治理改革一揽子方案因得不到美国国会批准而长期无法生效。^③

(三) 国际社会对在国际组织中设置大国否决权的不同看法

由于大国否决权在观感上违背了国家主权平等原则,效果上阻碍国际组织内部决议的达成,国际社会对大国否决权的态度一开始就存在分歧。在筹建联合国的过程中,美国和苏联对是否设立大国否决权、否决权的使用范围等问题上就有不同主张。当时,美国基于自身在联合国的多数优势,对否决权这项阻却决议通过的权利并无好感,因此主张严格限制否决权。而在联合国席位上处于劣势的苏联则坚决要求获得对安理会事务的绝对否决权。^④ 苏联在1946年即动用否决权推翻美国推出的议案后,美国限制或绕开否决权制度的愿望更加强烈,于1950年提出“联合一致共策和平”的提案,要求联大在和平遭受威胁而安理会无法达成协议时拥有召开紧急特别会议、建议使用武力等权力。但随着大量发展中国家加入联合国,美国失去对联合国多数席位的控制,转而强调大国否决权的重要性,并从1970年开始经常性使用否决权阻止安理会关于制裁以色列的决议,或保护其在全球范围内的其他利益。^⑤

广大中小国家也从一开始就表现出对常任理事国否决权的不满。在1945

① 袁士槟:《联合国安理会表决机制的探讨:对否决权的思考》,《外交学院学报》1994年第2期,第48页。

② 联合国安全理事会官方网站:<http://www.un.org/zh/sc/meetings/veto/>,2017-12-31。

③ 《美国国会通过IMF2010年份额和治理改革方案》,新华网,http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/19/c_128546762.htm,2017-12-21。

④ 刘文宗:《论安理会中的否决权问题》,《国际问题研究》1995年第4期,第20页。

⑤ 叶兰昌:《安理会五大国的否决权问题》,《法学杂志》1992年第5期,第17页;黄海莉、门洪华:《否决权机制及其未来》,《欧洲研究》2005年第3期,第16页。

年旧金山会议中的一份联合声明中,比利时、荷兰、挪威、澳大利亚等国家纷纷对雅尔塔公式表示反对。^① 对此,常任理事国不得不软硬兼施,一方面通过设置非常任理事国席位回应中小国家的权利主张,同时又表示“如果不通过一个包括否决权的宪章,那就完全没有宪章”。^② 自冷战以来,国际社会关于安理会否决权存在意义的争论也未曾断绝。利比亚、伊朗、泰国等国家坚持要求最终取消否决权;还有一些国家虽然质疑大国否决权存在的正当性,但倾向于采用约束和限制大国否决权的折中方案。^③

在关于国际货币基金组织和世界银行改革的建议中,有观点认为,应改革重大决议需获得 85% 的投票权的规定、设置 2/3 的多数机制,以取消美国的一票否决权。^④ 在国际货币基金组织中,法国人就经常抱怨国际货币基金组织整个官僚机构完全被美国及英语系国家所主导,失去自主性。^⑤ 在 2010 年的年会上,德国曾经建议美国放弃在重要决议上的一票否决权。^⑥ 2011 年,欧盟表示愿意缩减欧盟国家执董席位,支持国际货币基金组织治理结构改革,包括缩减欧盟国家执董席位,但同时要求将国际货币基金组织重要决议的多数票门槛下降到 75%。^⑦

在 2015 年亚投行筹建过程中,中国是否会设置否决权一直是国际舆论关注的事项。^⑧ 尽管最终中国以认缴初始资本 297.804 亿美元获得了占比 26.06% 的投票权,在重要决议中享有否决权,但中国在这一问题上始终持有非常谨慎的态度。时任亚投行多边临时秘书处秘书长金立群在“中国发展高层论坛 2015 年会”上就曾表示“中国将遵守国际通行准则,不会以老大

① Ian Hurd, *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, New Jersey and Oxfordshire, Princeton University Press, 2007, p. 102.

② 关于联合国建立之初安理会否决权的讨论与争议参见刘文宗:《论安理会中的否决权问题》,《国际问题研究》1995 年第 4 期,第 20—21 页;毛瑞鹏:《美国与联合国安理会改革》,第 91—107 页;Bruce Cronin and Ian Hurd, *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, New York: Routledge, 2008, pp. 175-176.

③ 李东燕:《对安理会改革及其方案的比较分析》,《世界经济与政治》2001 年第 11 期,第 37 页。

④ 谢世清、曲秋颖:《世界银行投票权改革评析》,《宏观经济研究》2010 年第 8 期,第 8—11 页。

⑤ See Robert W. Cox, et al., *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*, New Haven and London, Yale University Press, 1973, p. 269.

⑥ 熊敏:《IMF 年会闭幕:“股权变更”尘埃待定》,《21 世纪经济报道》2010 年 10 月 12 日。

⑦ Michael Emerson, et al., “Upgrading The EU’s Role as Global Actor: Institutions, Law and The Restructuring of European Diplomacy,” pp. 72-73, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1218_upgrading_the_eu_as_global_actor_e-version%5B1%5D.pdf, 2017-12-21.

⑧ “Deutsche Welle Business: A Look at the China-led Asian Infrastructure Investment Bank,” <https://search.proquest.com/docview/1691062251?pq-origsite=summon>, 2017-12-22.

自居,而是尽量以达成一致的方式决策,而不是靠投票权决定”。^①而国际舆论虽然接受了中国在亚投行中拥有否决权这一制度安排,但从相关措辞不难看出,其认同的主要是中国拥有否决权的可接受性,而不是积极的正当性和必要性。

二、学界对大国否决权规范价值的主要观点

如果说世界各国和市民社会层面较多地从大国否决权对自身利益的影响来评论其效用,学界则更倾向于运用具有共识性的规范来评价大国否决权的规范价值。然而,学界对大国否决权规范价值的看法也莫衷一是。支持者通常从历史权利论、权利义务对等论和否决权自身的特性这三个角度来阐述大国否决权存续的意义。反对者则常常从赋予特定大国否决权违反国家主权平等原则、大国常常滥用否决权、否决权自身具有消极性等角度,否定国际组织中的大国否决权制度的正当性。

(一) 支持和认同大国否决权规范价值的学理主张

在支持的观点中,历史权利论者将大国否决权视为特定国家基于特定政治经济环境获得的一项历史性权利。这种观点认为,无论人们是否愿意接受,大国主导世界的观念和先例也早已存在先例。^②第二次世界大战的胜利经验也表明,只有大国团结一致才能有效维护世界和平与安全。^③无论是从大国的历史功绩还是综合实力来看,在国际组织中承认大国拥有一定的特权是国际社会必须做出的妥协,不然,联合国可能重蹈国际联盟的覆辙,国际社会将不得不面对远比大国否决权制度本身的“恶”更糟糕的局面。^④此外,历史权利论

^① 《金立群:中国不会以亚投行老大自居》,央视网 2015 年 3 月 23 日, <http://news.cntv.cn/2015/03/23/VIDE1427091370423425.shtml>, 2017-12-22。

^② 对此,保罗·肯尼迪曾表示,“1914 年欧洲协调体系最终崩溃后,各种可怕的冲突接踵而来,这就促使获胜的大国按照自己的喜好来重铸和平体系……所以,我们难道还会对大国霸占特权这一现象感到惊奇么?恐怕在当代人的眼里,大国不这样做才是最令人惊奇的。”〔美〕保罗·肯尼迪:《联合国过去与未来》,第 45 页。

^③ 如罗斯福“炉边谈话”所言,“英国、俄国、中国和合众国及其盟国代表了全世界四分之三以上的人口,只要这四个军事大国团结一致决心维护和平,就不会出现一个侵略者再次发动世界大战的可能。”参见罗国强:《安理会改革核心问题研究》,《当代亚太》2007 年第 3 期,第 23 页。

^④ 甚至有学者直接指出,安理会的建立本就是强权政治的产物,大国的特殊权力是国际组织顺利运行的基础。美国国务卿赫尔即曾经说过:“如果没有否决权,美国一天也不会留在联合国。”参见袁士彬:《联合国安理会表决机制的探讨:对否决权的思考》,《外交学院学报》1994 年第 2 期,第 49 页。

者也认为,经过半个世纪的运作,大国否决权已成为五大国的制度性利益和维护国际地位的手段,不能指望其在和平状况下交出该项权利或与他者分享,否则,联合国和安理会改革议题将就此陷入停滞。^①

权利义务对等论者从大国对国际组织的特殊贡献或特殊义务来说明大国特殊权利的正当性。亚里士多德曾经表示,“在应该平等的方面给人们平等的待遇,而在不应该平等的方面对人们进行区别对待”。人们的分配正义观念大体上可以区分为平均主义的公平正义和权利义务对等的公平正义这两种类型。前者要求无差别地对待所有成员,后者要求充分考虑到个人地位、财产、能力或贡献等要素上的差异,并给予他们相应比例的待遇。^② 大国否决权的支持者倾向于后者。他们认为,《联合国宪章》所主张的国家主权平等原则在大会投票规则、国际货币基金组织和世界银行的基本票设置等制度设计中已得到较好体现。而安理会却有所不同,安理会的有效性是建立在五个常任理事国有能力也有意愿维护世界和平和安全这一假设之上的,大国否决权这一特殊权利和大国所肩负的特殊责任是相适应的。^③ 至于国际金融组织中的大国否决权,国家主权平等是法律适用上的平等,而不是参与程度与责任分配的平等。国际货币基金组织能够运行的关键在于贷出国的配合,世界银行对大国的管理经验和资金需求也显著高于其他国家。国际金融组织所采用的“基本票+份额票”的投票权分配方案,体现的正是国家主权平等原则和权利义务对等原则的结合。特定大国在金融机构获得的否决权不过是加权投票制的自然结果。^④

① 例如,2001年10月31日,在联合国大会第56届会议第三十五次全体会议,法国代表莱维特曾表示法国将坚持《宪章》所承认的否决权。联合国大会第56届会议第三十五次全体会议记录,2001年10月31日,文件编号:A/56/PV.35,第13页。参见联合国网站:<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/611/53/PDF/N0161153.pdf?OpenElement>,2018-01-15。

② [古希腊]亚里士多德:《政治学》,北京:商务印书馆1965年版,第148页。姚路等:《论全球正义:关于正义问题及实现路径的分析》,《太平洋学报》2015年第23期;刘莘:《康德、罗尔斯与全球正义》,《哲学研究》2008年第11期。

③ 如保罗·肯尼迪所言:“安理会在建立时对实力的评估,对历史的辨别以及对未来的担忧。正如我们所见,大国自己承担了最伟大的责任——决定战争或是和平。”[美]保罗·肯尼迪:《联合国过去与未来》,第46页。类似观点参见[英]亚当·罗伯茨、[新西兰]本尼迪克特·金斯伯里主编:《全球治理:分裂世界中的联合国》,第47页;王杰主编:《大国手中的权杖:联合国行使否决权纪实》,北京:当代世界出版社1998年版,第32—33页;David L. Bosco, *Five to Rule Them All: The UN Security Council and The Making of The Modern World*, Oxford University Press, Inc. 2009, p. 3.

④ See Jan-Erik Lane, Reinert Maeland, *International Organisation as Coordination in N-Person Games*, *Political Studies*, Vol.54, 2006, pp. 185-215; 江国青:《联合国专门机构法律制度研究》,武汉大学出版社1993年版,第193页。

第三类支持者将大国否决权视为对“少数服从多数”和“全体一致”这两种常见决策机制的补充和修正。根据日内瓦大学政治学教授简·埃里克·莱恩等学者的观点,国际组织中的决策机制必须妥善平衡群体决策的效率和个体利益保护这两种价值。^①少数服从多数是一项高效的决策机制,但其弊端在于最终决策无法体现少数派的意愿;全体一致原则虽然能很好地顾及后者,但其弊端在于决策时间冗长、效率低下。在国际组织决策中,单方面地奉行少数服从多数原则可能招致两方面的不利后果:当被忽视的是弱小国家的核心利益时,多数决在道义上是不公正的;而当被忽视的是实力雄厚、对国际组织具有重大影响的大国时,多数决产生的决策将因为被少数个体忽视而得不到有效执行,甚至可能甚至引发国际组织的动荡。^②而全体一致原则虽然可以有效防止以多欺少的现象,但其对决策效率的负面影响显而易见。^③国际联盟赋予所有成员国以否决权所带来的混乱和低效,是其走向失败的重要原因之一。欧盟委员会也曾表示:“在一个扩大的欧盟里,一致同意将会使决策的制定极为艰难。”^④如果国际组织必须在决策效率和保护个体成员利益中求取平衡,多数决可以保证决策的代表性,大国否决权则可以确保国际组织在大国与其他国家出现重大分歧时保持静默,不做出激化矛盾的行为。这在效果上相当于在多数决效用的临界点设置了“熔断器”,防止国际组织因忽略重要成员的意志而遭遇危机。

(二) 反对和质疑大国否决权规范价值的学理主张

反对的声浪中最具影响力观点认为,大国否决权从根本上违背了国际社会普遍信奉的国家主权平等原则。^⑤2001年10月31日,在联合国大会第56

^① Jan-Erik Lane and Reinert Maeland, “International Organisation as Coordination in N-Person Games,” *Political Studies*, Vol.54, 2006, pp. 185-215.

^② Bruce Cronin and Ian Hurd, *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, Routledge, 2008, p. 47.

^③ L. Bouton, et al., “Get Rid of Unanimity Rule: The Superiority of Majority Rules with Veto Power,” *Journal of Political Economy*, Vol.126, No.1, 2018, pp. 107-149.

^④ [比]尤利·德沃伊斯特、门镜:《欧洲一体化进程:欧盟的决策与对外关系》,第46页。

^⑤ 陈东晓等:《联合国:新议程和新挑战》,北京:时事出版社2004年版,第167页;曾皓:《安理会否决权与主权平等原则的关系新论:兼论主权平等原则对否决权改革的指导》,《求索》2009年第4期;Jeremy Farrall, Hilary Charlesworth, *Strengthening the Rule of Law through the UN Security Council*, Milton Park, Abingdon, Oxon; Routledge, 2016, p. 73; Kenneth Manusama, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era: Applying the Principle of Legality*, The Netherlands, Koninklijke Brill NV incorporates the imprints Brill Academic Publishers, 2006, p. 4.

届会议第三十五次全体会议,利比亚代表阿迈尔就曾指责大国否决权破坏了正义与民主价值。泰国代表卡森萨恩也表示,大国否决权所具有排他性与民主的概念格格不入。在国际社会试图建立一个更民主、更具有代表性的联合国的今天,安理会常任理事国的否决权已经失去了存在价值。^①

第二类反对观点认为,大国常常从自身利益出发而非国际公共利益出发行使否决权,违背了国际组织赋予大国特权的初衷。常任理事国常常利用否决权保护盟友、打击敌人,导致安理会在应对国际局势、处理国际事务中不能发挥应有的作用。^② 在国际货币基金组织和世界银行中,美国也使用否决权阻却不符合美国利益却明显有利于国际公共利益的决策。^③ 在联合国大会第56届会议第35次全体会议上,加拿大代表杜瓦尔和斯洛伐克代表诺沃特娜也曾经表示,无论大国拥有否决权的理由是多么令人信服,事实仍然是很多会员国对安理会的不满意起因于使用或者威胁使用否决权,常任理事国应尽量减少对否决的使用。^④

第三类观点从否决权天然的消极属性来否定大国否决权的价值。这类观点的持有者认为,大国否决权延长了决策时间,阻碍了共识的形成。^⑤ 安理会在应对卢旺达大屠杀事件、叙利亚危机上的失败可以部分归咎于否决权的存在。^⑥ 在国际金融组织内部,美国可以凭借17%的投票权否决占据83%投票

① 联合国大会第56届会议第三十五次全体会议记录,2001年10月31日,文件编号:A/56/PV.35,第8、14、15页。参见联合国网站:<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/611/53/PDF/N0161153.pdf?OpenElement>,2018-01-15。

② 戴轶:《联合国集体安全制度改革问题研究》,第49页;Davidson Nicol, *Paths to Peace: The UN Security Council and Its Presidency*, Pergamon Press, 1981, p. 4;李伯军:《从“大国否决权”看联合国改革的困境:法律、政治与伦理分析》,《湖南工程学院学报》2007年第3期;Kenneth Manusama, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era: Applying the Principle of Legality*, The Netherlands, Koninklijke Brill NV incorporates the imprints Brill Academic Publishers, 2006, p. 5。

③ 李菁:《IMF份额与治理改革方案的法律思考》,《时代法学》2014年第5期,第116页;陈天阳、谭玉:《IMF份额与投票权改革的困境与对策》,《国际金融研究》2013年第8期,第23页。

④ 联合国大会第56届会议第三十五次全体会议记录,2001年10月31日,文件编号:A/56/PV.35,第6、11—12页。参见联合国网站:<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/611/53/PDF/N0161153.pdf?OpenElement>,2018-01-15。

⑤ Hankyoung Sung, Eyal Winter, “Veto Power in Committees: an Experimental Study,” *Experimental Economics*, Vol.13, Issue 2, 2010, pp. 167-188.

⑥ John H. Kagel, et al., Veto power in committees: An Experimental Study, Received: 3 February 2009/Accepted: 23 February 2010/Published online: 11 March 2010 Economic Science Association; Kenneth Manusama, *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era: Applying the Principle of Legality*, The Netherlands, Koninklijke Brill NV incorporates the imprints Brill Academic Publishers, 2006, p. 273; Jeremy Farrall, Hilary Charlesworth, *Strengthening the Rule of Law through the UN Security Council*, Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge, 2016, p. 274.

权的其他国家,使国际金融组织机构改革、股权的重新分配、新金融秩序的建立很难在组织机构内部开展,阻碍了国际金融机构的发展与进步。^①

三、大国否决权的价值评价标准探析

评价任何一种社会事物的规范价值都是以共识性价值规范的存在为前提的。因此,对大国否决权规范价值的评价是否适当,首先是由其所依据的评价标准的适当性决定的。只有相关价值规范在特定社会具有广泛的共识度,且和待评价事物的社会功能具有相关性,其才适宜成为价值评价的标准,评价结果也才具有现实意义。前述关于大国否决权规范价值的理论主张中,各种观点所依据的评价标准的适当性常常经不起推敲,彼此之间也缺乏统一,这使得各种观点都不具有充分的说服力,彼此之间也无法有效对话,也就无法对制度改进提供思路。^②

(一) 对前述理论主张评价标准的批判

在前述理论主张中,历史权利论者用历史因果关系来说明大国否决权设立和存续的合理性,违背了经验事实,也不符合现实需要。如同任何一项国际制度的产生都有其特定历史背景一样,大国否决权的产生也有着复杂的历史背景。《联合国宪章》确立了安理会常任理事国对非程序事项决议的否决权,国际金融组织允许处于领导者地位的国家在重大决策中拥有否决权,这既是基于世界各国反思国际联盟历史教训的理性思考,也是拉拢大国、促进国际组织顺利建成的现实需要。但社会是变化发展的,大国否决权在特定历史背景下的必要性不等同于具有充分的正当性,也不意味着这种必要性随着时间推移始终成立。从历史上来看,国际社会仅仅在可以容忍大国否决权的意义上,而非应当积极追求和支持大国否决权的意义上认同安理会和国际金融组织中大国否决权的存在。这种薄弱的认同感意味着大国否决权的正当性基础必须在变化的时空中不断接受审查和检验,同时,尽管权力政治现实决定了国际社会对大国否决权规范价值的判断不能直接导致限制或废除大国否决权的结果,但却能影响后者的难易程度。历史权利论者的主张在逻辑上用实然的现

① 李佳佳:《国际金融机构表决权机制中的一票否决权》,《公民与法》2016年第9期。

② 马俊峰:《再论重视规范价值的研究:兼论“普世价值”》,《哲学动态》2009年第7期,第5—9页。

实替代了应然的价值评价,在方法上否认了在变化的历史中重新评估大国否决权规范价值的意义,在认知上否认了国际制度对权力政治的约束力,在效果上则可能导致对人们能动地改进国际制度这一能力的否认。

由于权利义务对等的公平正义观在世界范围内具有深厚的共识基础,权利义务对等论者关于大国基于特殊责任而享有特殊权利的观点也因此具有较高的认同度。但值得注意的是,权利义务对等论者所主张的公平应是一种实质的公平而非形式的公平,所主张的权利义务对等也应是全面的权利义务对等而非片面的权利义务对等。这要求人们在主体收益与成本、权利与义务的核算方式上应谨慎而全面,不能轻率地援引一般性公平原则,还应考虑问题本身的特殊性;不仅考虑到各方主体的物质成本,还应考虑到机会成本。在既有文献中,权利义务对等论者常常使用各成员国在国际治理中投入的金钱、人力、技术等物质成本来衡量其对国际社会的贡献,并据此说明贡献份额较大的国家拥有特权的合理性。^① 这种计算方法存在两个问题:其一,尽管大国的资源投入在个体意义上是最大或较大的,但大国否决权的效果是使资源投入总量占据少数的个别国家,可以阻却资源投入占据多数的大部分国家的集体决策,其后果及于所有国家。其他国家作为大国否决权的利益相关者,自然有权保留对设置和行使该项权利的质疑;其二,权利义务对等论者的主张所体现的契约精神通常适用于主体平等、交易自由、标的非稀缺的开放市场之中。而国际组织不属于此类。国际组织尤其是全球性组织具有很强的封闭性,其在成员规模、业务范围上的庞大体量使它在很大程度上限制或排除了竞争者生存的空间。成员国无论实力大小或资源投入多寡,其会员身份将降低它做出替代选择的可能,增加它对抗或退出国际组织的成本。^② 简单地用大国物质资源投入相对于其他单个成员国的压倒性优势来说明大国否决权的合理性,则低估了大国否决权的实际效果,也忽视了其他国家的机会成本。

将大国否决权视为对多数决和全体一致原则的补充和修正的观点,观察到了国际政治的现实和既有表决机制的局限性,并肯定了大国否决权防止引

^① 例如,五国分摊了相当大部分的维和经费,在实际维和行动中,这些国家都在35个最大派遣国之列等。参见刘从德、刘卫:《“五国均势机制”与联合国改革》,《当代世界与社会主义》2007年第2期,第70页。

^② 有学者就曾评论表示:“今天,各种国际组织正在实施对所有成员国和整个人类都至关重要的目标与价值。它们已经深深地融入到成员国的有序运作之中,以致于这些成员国想要恢复行动自由而放弃国际合作成为几乎不可能的事了。”参见M. Lachs, “Legal Framework of an International Community,” *Emory International Law Review*, Vol.6, 1992, p. 335, 转引自饶戈平:《论全球化进程中的国际组织》,《中国法学》2001年第6期,第130页。

发大国对抗行动、保持国际组织机构稳定的功能。但值得注意的是,这一论证是基于两个连续的假设而成立的,即罔顾大国意志将引发大国对抗并损害国际组织目标的实现,大国否决权的设置恰如其分地解决了这一忧虑。然而,对大国实力的评估和其核心利益的确定都是非常困难的事。因此,这种价值评价是概念性的,而不能落到制度设计的层面,也就无法为改良表决机制提供指导。

几种否定性观点的评价标准同样经不起推敲。认为大国否决权违背了国家主权原则,并以此为由否定大国否决权价值的观点,忽视了国家主权独立和平等这一原则本质上只是国际社会为和平与繁荣这一目标而做出的一种社会定义,而非国际社会追求的终极价值。在威斯特伐利亚体系的形成期,民族国家作为政治共同体具有自足、自主的特点。国家主权的独立性既是这种现实的表征,也是国际法的价值取向。而国家主权的平等,则是国家主权独立性在国际视野下的自然推论。因此,《联合国宪章》确立的国家主权原则,强调的是国家基于自治能力而拥有的独立决定内政外交政策、平等参与国际事务的自然权利,以阻却强权和侵略。它不等同于孤立主义和平均主义,也不等同于抹杀和否定各国在政治、经济、文化领域普遍而深刻的差别。随着国家间相互依赖的加深,国家必须管理自身行为的外部性并承担国际社会责任,已然不具有绝对的独立性。同时,国家主权平等强调是各国平等地存续和参与国际事务,而不是对国际事务享有平等的管理权。国际联盟的历史也已说明,主张各国在国际治理中享用平等的管理权既是不公平的,也是危险的。国家主权原则的本质和特殊内涵决定了它不适宜作为评估大国否决权的价值规范。

以权利易遭滥用为由否定大国否决权的观点所依据的价值评价标准和论证逻辑都有待商榷。判断否决权是否遭到滥用之前应首先明确国际社会对大国否决权功能的合理期待是什么。既有文献经常援引冷战期间美国和苏联借用否决权阻却通过针对自身和盟国的决议,认为大国运用否决权维护自身利益而非公共利益,构成了权利的滥用。^①然而,历史和理论都已反复表明,国际社会不可能期待大国在自身或盟国利益遭遇危险时保持绝对中立的态度。安理会乃至整个联合国体系的设计并未、也不应当以改变这一现实为目标。此外,如汉密尔顿所言,“凡是以篡夺的危险为根据的一切论述,应该着眼于政府

^① 袁士槟:《联合国安理会表决机制的探讨:对否决权的思考》,《外交学院学报》1994年第2期,第48页。

的组织 and 结构,而不是政府权力的性质或范围”,^①否决权易遭滥用指向的是权利是否受到适当约束这一问题,而非权利设置本身的合理性问题。

关于大国否决权造成国际组织中决策低效、阻碍共识形成等论述,则有本末倒置之嫌。国际组织建立和运行的目的从来都不是、也不应该是通过尽可能多的决议,而是通过组织化的手段促进各国在特定领域中共同目标的实现,这是国家间共同的利益和目标而非人们对国际社会的愿景和期待,界定了国际组织效能的最大边界。将愿景的落空归咎为国际组织的不作为,进而归咎于大国否决权制度,既违背了国际政治的基本规律,也是对国际组织功能的误解。

(二) 大国否决权的根本价值在于保障国际组织谦抑而有为的品质

认识国际组织的性质和职能是认识作为其决策机制一环的大国否决权规范价值的前提。国际组织首先是国际社会发展的产物,如著名国际组织法专家梁西教授所言,“在人类发展的漫长历史中,由原始集群发展到氏族,由氏族发展至部落,产生国家是一次飞跃;由国家交往而形成国际社会,在国际合作中又产生国际组织,这是又一次飞跃”。^② 国家间出现了某种长期的、复杂的合作目标,是国际组织得以产生的前提。然而,一个概括的国家间合作目标不足以导致国际组织的出现。只有在各国对合作的重要性、必要性,以及成员的权力义务分配方式都有高度明确的共识的情况下,国际组织才变得必要。^③ 国际组织作为国家间多边合作的工具,其存续的根本意义在于保障自身的主体性和作为能力,促成合作目标的实现。现实中这一点却常常被忽略。^④

而国际组织的政治、法律双重属性又决定了它对主体性和作为能力的追求不是恣意的,而受到权力政治和法律规范的双重约束。^⑤ 一方面,国际组织是国家间政治的产物,其组织机构、决策方式、活动范围都不同程度地体现和回应大国意志;另一方面,国际组织的多边性、组织性又使其具有法律制度的规范力量,前述国家间共同目标一旦内化为国际组织的宗旨、原则和程序,便

① [美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,第175页。

② 梁西:《国际组织法》,武汉大学出版社2001年版,第3页。

③ 刘莲莲:《国际组织理论:反思与前瞻》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版)2017年第5期,第22页。

④ Martin Binder, “The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates,” *International Studies Quarterly*, Vol.59, No.2, 2015, pp.238-250.

⑤ José E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers*, Elsevier B. V., 2005, p.199.

对包括大国在内的所有成员形成普遍约束力。^① 国际组织的政治属性使其不具有完全的主体性,在国际事务中的可作为空间也受到限制;而法律属性则使其能够通过科学化的制度设计塑造和规定成员国互动博弈的路径,最大程度地保障自身的主体性和作为能力。^②

为此,基于促成国家间共有目标这一基本宗旨,国际组织的存续和活动整体上也应遵循两方面原则:一是其必须准确把握国际政治现实为自身活动范围设置的“天花板”,避免因过度作为而导致不能做出或执行决策,甚至不能稳定存续的情况发生;二是其应制度结构应具有科学性,以组织职能为导向优化配置各方主体权利义务,最大程度保障自身的主体性和作为能力。

国际组织决策界定了国际组织活动的具体范围和形式,对前述目标的实现具有决定性意义。为此,国际组织的决策机制历来是国际组织制度设计的核心环节。在这一环节中,国际组织整体目标和成员国的个体利益偏好呈现出一种矛盾统一关系:前者希望最大限度地促进国际组织宗旨的实现,其诉求在于通过尽可能多的相关决策;后者则希望“能够通过其(国际组织)决策以权威形式分配有价值的东西”,其诉求在于掌握尽可能多的决策权。^③ 国际组织以决策形式实现其宗旨是所有成员国可能获得利益的前提,而成员国有利可图又是国际组织稳定存续并发挥作用的关键。国际组织的决策机制设计必须处理好这一组矛盾统一关系,使成员国掌握与其组织角色相适应的决策权,使国际组织既不至于因被成员国私利绑架而无法通过决策,进而无法实现其宗旨,也不至于因得不到成员国支持而无法顺利执行决策,进而无法实现其宗旨。

国际组织决策机制包含决策权分配规则和决策权集中规则两部分。通行的决策权分配规则有一国一票的平权制和将投票权与国家实力挂钩的加权制。在决策权集中规则上,大多数国际组织采用多数决方式。多数决分为超过1/2的简单多数决和高于1/2的特别多数决,后者向上的临界点即是全体一致。^④ 一个国际组织适宜采用的决策权分配规则通常是由合作目标的性质决

① 如迈克尔·巴尼特和玛莎·芬尼莫尔在《为世界定规则:全球政治中的国际组织》一书中所指出的,国际组织的创立旨在体现、服务或者保护某种广泛共享的原则。参见〔美〕迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,薄燕译,上海人民出版社2009年版,第33页。

② I. Hurd, "The UN Security Council and the International Rule of Law," *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.7, No.3, 2014, pp. 361-379.

③ 史哲:《向现实妥协:对集体安全组织决策模式的分析》,《国际论坛》2002年第6期,第46页。

④ 佟大木:《国际组织决策过程中的特权悖论》,《学习与探索》2009年第2期,第89页。

定的。在政治程度较高、利益缺乏量化可能性的合作领域,国际组织通常采用平权制,而在政治程度较低、利益具有量化可能性的领域则采用加权制。一个国际组织适宜采用的决策权集中规则通常受到成员国权力结构的影响。在控制其他变量的情况下,决策权集中规则向 1/2 的简单多数偏移有利于提升决策效率,其负面后果是可能导致为数众多、具有较大影响力的“少数派”因在决策中无利可图而消极不合作,减缓或阻止国际组织宗旨的实现。为此,国际组织的决策权集中规则应基于成员国在特定问题领域的权力结构妥善处理决策效率和成员共识度之间的关系。当特定决策攸关一国根本利益,或执行上严重依赖于各国或特定国家的配合,国际组织的决策权集中规则便宜向全体一致的方向偏移,将罔顾少数派或特定国家的利益关切可能造成的危害降到最低。

绝大多数国际组织在重要决策上都采用绝对多数的集中规则,甚至全体一致规则。例如,安理会决议所要求的平权 9/15 多数,以及国际货币基金组织和世界银行重要问题决策所要求的加权 85% 多数,都采用了特别多数决的决策权集中方式。这种设置的科学性是建立在这一假设性前提之上的:当且仅当决议得到代表 9/15 和 85% 特别多数及以上表决权的成员国支持时,决策就能也才能得到很好地实现。而在该过程中被忽略掉的代表 6/15 和 15% 少数及以下表决权的成员国意志,不会导致决议无法顺利执行或引发国际组织深层次危机等严重后果。

大国否决权是国际组织决策权集中规则中的一项附加性规定。如前所述,国际组织的决策权集中规则应基于成员国在特定问题领域的权力结构,妥善平衡决策效率和成员共识度之间的关系,优化国际组织的作为空间。一般情况下,成员国权力结构对组织目标的影响可以在 50%-100% 这一区间内浮动得到表达。但在特殊问题领域,特定成员国的意志对国际组织决策能否得到妥善执行、国际组织能否顺利运作具有额外的、特殊的影响时,国际组织的决策机制便需要对其做出额外、特殊的回应。国际组织赋予特定大国对重要决策的否决权,即为这种需求提供了制度性保障。它的存在使国际组织客观上不能通过违背特定成员国意志的决议,从而将国际组织的活动范围维持在一个安全、理性的范畴内,避免其决策因触碰权力政治底线而陷入低效或结构性危机。

大国否决权的规范价值在于以保障国际组织谦抑性的形式保障其作为能力。虽然大国否决权在效果上阻却国际组织发挥积极作用,其仍是维护特定国际组织决策可执行性和国际组织稳定性的必要手段。大国否决权对国际组

织决策消极的阻却后果也使得它存在着被滥用的危险。为此,理想状态下的大国否决权制度应当基于对问题领域、宗旨目标、成员国权力结构等要素的认识,理性界定国际组织可以作为的边界,使特定大国能够在国际组织的制度框架内运用否决权保护其核心关切不受到国际组织激进决策的损害;同时,又最大程度地抵御权力政治干扰,避免沦为特定大国攫取私利的工具。

四、对大国否决权制度的价值评估

不同国际组织在问题领域、宗旨目标、成员国权力结构等要素上存在很大差别。其决策机制内应否设立大国否决权,权利主体、权利范围和行使程序的设置是否适当,需要具体情况具体分析。整体而言,对特定国际组织中大国否决权制度的价值评价应落实在两项指标上:其一,其制度设计应当能使国际组织保持适当的谦抑性,防止其违背权力政治现实过度作为。这就要求在特定大国对特定决策的可执行性具有决定性影响力的情形下设置否决权;其二,其制度设计应当能有效防止自身沦为大国积极攫取权力的工具、侵蚀国际组织的可作为空间。这就要求在特定大国不具有决定性影响力的问题领域即不应设置否决权。同时,其制度设计还应采取制度措施降低权利主体使用否决权的几率。对此,可以援引前述二项指标对联合国安理会和以国际货币基金组织、世界银行为代表的国际金融组织中大国否决权的具体价值进行检验,从而阐述既有制度设计的合理性和改进方向,为在更大范围内评估和改革大国否决权制度提供思路。

(一) 对安理会常任理事国否决权的价值评估

常任理事国否决权的根本价值在于其能保障或积极促进安理会职能的实现,为此,首先需要对安理会的职能进行考察。《联合国宪章》第一条规定了联合国组织整体的宗旨目标是“维持国际和平及安全”。第24条则将维护和平与安全的主要责任赋予了安理会,授予其断定威胁、破坏和平或侵略行为的存在,并采用非军事制裁和军事制裁的方法维持或恢复国际和平与安全的权力,为此,安理会成为联合国中唯一具有强制执行力的机构。^①

^① Pascal Teixeira, *The Security Council at the Dawn of the 21st Century: to What Extent Is It Willing and Able to Maintain International Peace and Security?* United Nations Institute for Disarmament Research, 2003.

安理会的强制执行力是联合国宪章关于和平解决国际争端、禁止使用武力或以武力相威胁的基本原则具有正当性的重要前提。依据自然法传统,个体天然拥有自我保存及在遭遇危险时通过自助措施排除危险的权利。社会建立了行之有效的公力救济机构后,个体的自助权利才受到限制。在公力救济机构不达的地方,个体自助权利仍旧存续。该原则在国际法领域也得到普遍适用。在西方历史上,出于自助目的战争长期被视为是合法的。《国际联盟盟约》对国家的战争权利进行了较大幅度的限制,也依然未从根本上否定其合法性。《联合国宪章》在第二条明确禁止各国使用武力解决国际争端,并在第51条对国家的自卫权做出了极其严格的限制。相关规定具有正当性的先决条件正是安理会作为世界和平与安全领域的准公力救济机构存在并能发挥积极作用。为此,安理会能及时、有效地应对事端,是联合国国际秩序的根基,对其履行维护国际和平与安全职能具有决定性意义。

所谓及时、有效应对事端,分别对应着安理会能够及时做出决策、安理会的决策具有可执行性这两个重要方面。前者要求安理会能高效地通过尽可能多的决议;后者则要求安理会决议得到对维护国际和平与安全这一事项具有决定性影响力的国家的一致支持。历史经验表明,大国团结一致能有效保障集体决策可执行性:一方面,大国团结一致意味着具有强大军事实力和国际影响力的国家能够集中力量,使安理会决议获得必要的权力聚合的支持,达到令行禁止的效果;另一方面,大国团结一致意味着成功避免少数大国对抗性行动对集体决策强制执行力的对冲和瓦解。^①正是基于前述,大国团结一致原则自19世纪开始便成为解决国际和平与安全问题的保障性机制。《联合国宪章》对常任理事国否决权的设定是在新的时代背景下对该原则的制度表达。

常任理事国否决权的基本功能在于保障安理会不会通过预期会引发特定大国对抗行动的决议,从而保障安理会决议的可执行性,将安理会活动控制在权力政治的警戒线之内。其形式是消极的,但效果却是积极的。首先,如前所述,在安理会非程序性事项决策机制中设定大国否决权是基于这样一种假设:安理会做出的决定如果严重违反任何一个常任理事国的意志,其将面临着无法顺利执行甚至引发更深层次危机的严重后果。在此情形下,大国否决权能够像安全阀和熔断器一样以否定性、消极性的形式切断安理会对相关情势的

^① 陈卫国:《安理会大国否决权的事实和法理依据》,《国际关系学院学报》1999年第2期,第1页; David Bosco, "Assessing the UN Security Council: A Concert Perspective," *Global Governance*, Vol.20, No.4, 2014, pp. 545-561.

积极介入计划,迫使安理会保持静默以避免使局势进一步恶化或引发其他不利后果。20世纪50年代,美国不顾具有实际否决权的苏联和本应具有否决权的中华人民共和国的意见在安理会通过决议、发动朝鲜战争,导致大国间发生战争的灾难性后果,从反面说明了否决权的价值。^①其次,常任理事国行使否决权是对大国存在分歧的表达,而非造成大国无法达成一致的原因。它向国际社会传递出大国未就特定问题的解决方案形成一致意见这一信息,在提醒议案倡导者三思而后行的同时,也提醒国际组织集思广益、思考替代方案。1956年的苏伊士运河危机中,在安理会无法通过有效决议的情况下,联合国组建了一支紧急维和部队监督英、法、以撤军,即是类似例证。再次,作为决策权集中机制附加环节的大国否决权是一种维持现状的权利,而非积极介入现状、改变事情发展逻辑的权利。相比允许国际组织冒进,这种“静默”和“不作为”可能造成的恶要小得多。冷战期间,美国和苏联频繁运用否决权阻却对方议案,表面上造成安理会无所作为的后果,事实上却避免了两国之间的热战,同时使安理会机制得以保存,在冷战结束后继续发挥建设性作用。从这种意义上,大国否决权的存在确保国际组织在国际安全这一具有高度政治敏感性的领域保持谦抑性,^②保守自制,以消极的观感守护整个决策系统的安全。^③

值得注意的是,常任理事国否决权的预期功能不等同于具体制度设计具有合理性。如前所述,安理会的决策效率和决策的可执行性共同决定了安理会及时、有效应对事端的能力。无论是单方面地为了保证决策的可执行性而牺牲决策效率,还是为保障决策效率而牺牲可执行性,都将损害安理会在维护国际和平与安全上的功能。大国否决权作为安理会决策制度的一个环节,在捍卫决策可执行性的同时,对决策效率具有破坏作用,将安理会决策效率和可执行性的矛盾直接呈现出来。如何精确设计否决权制度,妥善处理决策效率和可执行性之间的紧张关系,这既是制度设计者的重要任务,也是对制度设计者最大的挑战。

为此,安理会大国否决权的具体制度设计和预期功能的匹配程度必须受到严格的检验。在一个具体的社会情境下,其权利主体、权利范围、行使权利

① Jean Galbraith, "Ending Security Council Resolutions," *The American Journal of International Law*, Vol.109, Issue 4, 2015, pp. 806-821.

② 谦抑性本是自由主义思想下的一项刑法原则,要求对公民进行刑事处罚遵从必要性、适当性原则。参见马克昌:《危险社会与刑法谦抑原则》,《人民检察》2010年第3期。

③ 黄海莉、门洪华:《否决权机制及其未来》,《欧洲研究》2005年第3期,第20页。

的程序必须恰如其分地符合设置大国否决权的目的,平衡决议可执行性和决议效率的关系,以达到优化安理会及时、有效应对事端这一基本目标。

第一,权利主体设置上,联合国应当赋予对决议的执行效果具有决定性影响力的主体以否决权,从而保障安理会决议的可执行性不会因为特定大国的对抗行为而遭到损害。这首先要要求制度设计者首先基于国际政治现实,识别对安理会决议的可执行性具有决定性影响力的国家,并在决议中充分尊重具有该种影响力的国家的意见,同时也要求制度设计者将否决权的主体精确地收缩在前述范围内,避免权利主体过多而损害决策效率。历史上在美国因意识形态分歧而反对恢复中华人民共和国在联合国的合法席位时,联合国第一任秘书长赖伊则强烈支持恢复新中国在联合国的合法席位,理由便是没有新中国参加的联合国将缺乏代表性。后来安理会在缺乏中华人民共和国代表的情况下通过关于朝鲜战争的决议并遭遇挫败,也印证了这一观点。^①

对此可能引发新的疑问是:在《联合国宪章》已经授予了美、英、苏、中、法五个常任理事国否决权的情况下,前述思路是否意味着有必要增加或减少否决权主体?例如,冷战后,国际社会有声音认为德国、日本、印度、巴西等新兴强国纳入安理会常任理事国的范畴,也有声音认为英国、法国这两个国际影响力明显下降的国家不能在维护世界和平与安全中发挥关键性作用,不应当继续居于安理会常任理事国地位。^②如果就此围绕着国家实力展开论证,我们的讨论将如现实中关于安理会改革的讨论那样走进狭路。事实上,是否有必要引入新的权利主体,关键要看实践中安理会决议是否可能违背具有影响力的大国的核心关切,这可以通过考察既有安理会决议的执行情况及舆论效果得到解答。事实上,安理会常任理事国的一致意见甚少引发国际社会具有挑战性的非议,这意味着五大常任理事国已经能较好地代表世界各国对安理会议题的观点,增设常任理事国在效果上不具有必要性。而对于是否有必要减少否决权主体,事实上英国和法国自冷战后鲜有在公开场合行使过否决权,取締

^① 陶文钊:《美国、赖伊与中国在联合国的代表权:写在中国恢复在联合国的席位二十五周年之前》,《美国研究》1996年第4期。

^② 罗国强:《安理会改革核心问题研究》,《当代亚太》2007年第3期;梁西:《国际困境:联合国安理会的改革问题:从日、德、印、巴正当常任理事国说起》,《法学评论》2005年第1期。

其否决权并不具有现实必要性和紧迫性。^① 同理可证的是,如果随着国际权力政治格局的变化,基于五大常任理事国一致的决议因违背常任理事国之外的特定大国的意志而在执行中遭遇了无法克服的阻力,或者少数不具有影响力的国家频繁使用否决权攫取私利,安理会否决权主体结构的改革便具有了现实意义。

第二,权利范围设置上,安理会决议中适用常任理事国否决权的事项应以不损害决议可执行性为基准,过窄将使否决权保障决议可执行性的使命无法完全实现,过宽则因超越必要限度而损害安理会决议的效率。安理会在运作实践中曾多次调整否决权的适用范围,都不同程度地体现了这一原理。例如,《联合国宪章》第27条将常任理事国的否决权局限于安理会的非程序性问题,但对于非程序性事项的范围却未做说明。在1945年旧金山会议上,常任理事国发表的联合声明表示界定程序性事项的范围也适用否决权,即常任理事国拥有所谓的“双重否决权”。但在后来的运作实践中,渐渐改由主席裁定程序性事项的内容并经安理会多数票通过,收缩了否决权的适用范围,缓和了常任理事国和非常任理事国的矛盾。再例如《联合国宪章》第27条规定非程序性事项必须得到常任理事国积极的一致同意才能通过。从文本上这意味着某一常任理事国迟疑的态度也将视为对决议的否决。鉴于赋予大国否决权的重要原因在于防止决议因严重违背大国核心关切而引发其对抗行为,迟疑的态度显然不属于这种情势,将其视为否决并不必要,为此实践中对该规定的内涵做了修正,常任理事国的缺席、弃权票、出席却不投票不被视为对决议的否决。^② 既有大国否决权的范围设置,例如在决定新会员加入、联合国秘书长人选等非关系和平与安全事项上是否有必要适用五常否决权等问题尚有待进一步讨论。但无论国际形势如何变化,大国否决权的范围设置是否契合安理会及时、有效应对争端这一目的都是最为核心的评价指标。

^① 据联合国网站统计,在安理会公开会议上所投的否决票中,英国共行使31次,法国共行使19次;英国与法国最近一次行使否决权是1989年12月23日关于巴拿马局势的决议,英国、法国与美国同时行使否决权。参见联合国网站:<http://www.un.org/zh/sc/meetings/veto/uk.shtml>,<http://www.un.org/zh/sc/meetings/veto/france.shtml>,2018-02-05。

^② 1946年4月29日,在关于促请安理会派遣小组委员会对于西班牙形势进行调查,并宣布该地区形势已严重威胁世界和平与安全的决议中,苏联代表投了弃权票,最终该决议通过。这是安理会中第一次因常任理事国投弃权票而获得通过的决议草案。在之后安理会的决策表决实践中,弃权票被广泛使用,成为常任理事国表达自身意愿的折中做法。前联合国法律顾问斯塔夫罗普洛斯认为常任理事国投弃权票的实践实质上是“一个常任理事国许可通过一项它不公开支持而又宁愿生效的决议”。参见赵理海:《当代国际法问题》,第330—331页。

第三,否决权适用程序设置上,制度设计者应充分发挥能动性,采用适当的程序性措施压缩否决权被特定大国滥用以谋取私利的空间。如前所述,安理会决策的效率亦是安理会及时、有效应对事端的重要指标。大国否决权在防止安理会过度作为的同时,也可能导致国际社会对安理会的期待落空,进而动摇《联合国宪章》禁止战争的法理基础。为此,国际组织的制度设计者应在尊重大国主体性这一前提之下,通过程序性措施缓解大国分歧、提升大国行使否决权的道义成本,以降低否决权的适用频次。实践中,安理会正式表决前的“非正式磋商”环节即体现了这一原理。1945年的雅尔塔会议和旧金山会议上,苏联曾经要求可以直接禁止特定事项纳入安理会议程的绝对否决权,美国则坚持要求否决权不能阻碍安理会和大会自由和充分的讨论,否则设立安理会和否决权的初衷将无法实现。苏联最终同意了这一要求。^① 1949年4月14日的联大报告再次确认了磋商作为必要前置程序对于减少滥用否决权的重要性。^② 安理会的非正式磋商环节给予大国阐述意见、沟通观点的机会,因此,如王杰教授指出的,“这一过程远比最后的投票结果重要和有意义”。^③ 此外,通过改革非常任理事国的遴选程序、提升它们的积极影响,也可能成为一项积极的尝试。^④

(二) 对国际货币基金组织和世界银行大国否决权制度的价值评估

能否妥善地处理好国际金融组织决策效率和决策可执行性的矛盾关系,在防止国际组织过度作为、保障决策可执行性的同时,不妨害其积极作为的空间、减少对其决策效率的损害,也是评价国际金融组织中大国否决权规范价值的两项基本指标。鉴于国际金融组织中的国际货币基金组织和世界银行拥有相对较长的运作历史,美国作为筹建者和最大股东,在获得唯一的大国否决权

^① 四国联合声明第三段关于“安理会的个别理事国不得单独组织理事会审议和讨论提请安理会注意的争端或情势”的表述确认了这一共识。参见刘文宗:《论安理会中的否决权问题》,《国际问题研究》1995年第4期,第20页。

^② 1949年4月14日的联大报告声明:“为了避免过多使用否决权而损害理事会的作用和威信,常任理事国应:(a) 安理会就重要问题做出决定时,尽可能在一起商讨;(b) 如果它们之间的一致对安理会有效行动是必需的,表决前尽可能一起商讨”。参见袁士槟:《联合国安理会表决机制的探讨:对否决权的思考》,《外交学院学报》1994年第2期,第50页。

^③ 王杰:《安理会否决权的驱动力》,《国际问题研究》2000年第2期,第22页。

^④ John Langmore & Ramesh Thakur, “The Elected but Neglected Security Council Members,” *The Washington Quarterly*, Vol.39, No.2, 2016, pp. 99-114; John Langmore and Jeremy Farral, “Can Elected Members Make a Difference in the UN Security Council? Australia’s Experience in 2013—2014,” *Global Governance*, Vol.22, Issue 1, 2016, pp. 59-77.

的同时也多次在实践中应用否决权,该部分将以此二者为例展开讨论。

《国际货币基金组织协定》将国际货币基金组织的宗旨设定为维护和健全国际货币系统,促进汇率稳定,纠正国际收支失衡。尽管国际货币基金组织的职能随着国际经济形势的变化有过扩张和调整,但它始终没有偏离世界经济中危机管理者这一核心角色。依据《国际复兴开发银行协定》《国际开发协会协定》等相关规定,世界银行的宗旨在于通过提供贷款、技术支持、担保等多种形式,协助成员国复兴经济、提升可持续发展的能力。过去几十年间,世界银行也始终未偏离通过促进融资和提供技术支持等手段协助成员国振兴经济这一核心角色。与其职能相适应,国际货币基金组织需要具备维系国际货币体系稳定、识别和应对系统性金融风险的理论知识、管理手段及资金支持。世界银行亦是同理,需要具备为贷款国发展经济提供理论、资金、技术支持的基本能力。相应地,国际金融组织机构和决策方式相关制度设计也应以维护和提升国际金融组织前述基本能力为目标。

国际货币基金组织和世界银行的决策机制很大程度上贯彻了这一目标。各国在经济领域的利益互斥程度较低,且具有可量化的特征,国际金融组织也因此比安全组织呈现出更高的法律属性,运作上也和效率优先的公司法人颇为相似,更依赖于资金规模、管理智慧和技术手段。^①为此,国际金融组织的表决权分配规则兼采了平权制和股权制的做法:每个成员国基于主权平等原则获得均等的基本票,此外再依据对国际组织的财政贡献等其他经济指标获得具有差异性的份额票。美国基于其强大的经济实力和综合国力获得了超过16%的表决权,成为国家金融组织的第一大股东。国际金融组织的表决权集中规则上则采用了50%简单多数、70%特别多数和85%的超级多数的做法。在涉及章程修改等重大决策要求投票权权重达到85%的超级多数方可通过。前述决策权分配规则和集中规则的共同效果使得美国在涉及国际货币基金组织和世界银行机构改革或运营方向调整等重要决策领域拥有一票否决权。美国在国际货币基金组织和世界银行的一票否决权也始终处于世界舆论的漩涡之中,国际社会质疑其合法性,要求减少美国决策权权重、修改85%的决策权集中规则的声音始终没有停止。^②

^① “事实上,采用加权表决制的这些国际金融组织或国际商品组织的职能和表现都更像银行或公司,它们通过一些具体的如放贷、担保等商事活动,去调和国际经济需要和稳定某一方面的秩序。”参见王中美:《国际经济组织的决策机制研究》,《国际论坛》2005年第4期,第57—58页。

^② 陈天阳、谭玉:《IMF份额与投票权改革的困境及对策》,《国际金融研究》2013年第8期,第28页。

对国际金融组织中大国否决权的价值评价,也应从大国否决权制度的预期功能和具体制度设计的合目的性两个层次着手。如前所述,大国否决权的基本功能在于防止国际组织决策因和特定大国意志相抵触而得不到顺利执行或引发深层次危机。居于领导者地位的美国对国际货币基金组织和世界银行顺利运营具有绝对影响力,这决定了美国作为国际货币基金组织和世界银行中唯一的否决权主体的合理性。首先,美国是国际货币基金组织和世界银行的主要设计者,在过去几十年间也始终是世界上最大的经济强国,这使其对国际货币基金组织和世界银行的顺利运作具有重大影响。第二次世界大战后,美国在与英国的金融霸权争夺战中胜出,建立了布雷顿森林体系,确立了美元在国际货币体系中的绝对中心地位。^① 20世纪70年代布雷顿森林体系崩溃后,国际经济格局中一超多强的局面并未改变,美国的国内生产总值始终位居世界第一,美元也依然是主要的储备货币以及国际金融和贸易领域的主要计价和结算工具。为此,美元在一篮子货币中始终拥有最高的权重,美国在决策机制中也享有最高份额的投票权。^②

实践也证明,美国对国际货币基金组织和世界银行的支持对于其顺利运营是不可或缺的。尽管国际金融组织处理的议题具有很强的专业性,似乎能够获得比国际安全组织更强的自主性,但理论和实践都证明,没有任何组织能够依赖精细的机构和复杂的流程设置获取完整的行为能力。^③ 基于特定意识形态产生的理论体系,以及足量的资金支持,这是整个制度体系不偏离其宗旨而顺利运行的前提。现阶段整个国际货币基金组织和世界银行的组织机构、行为模式和官僚体系,都是基于自由主义经济理论建立的,其运作上已形成了一种“路径锁定”的状态。作为意识形态和理论的输出者,美国在重大决策中的否决权不仅能防止国际组织决策违背其国家利益,也可以在一定程度上防止国际组织决策因偏离基本路径而引发内部混乱。除意识形态手段,美国对国际组织的物质影响力也决定了否决权的不可或缺。有学者指出,国际货币基金组织能够运行的关键就在于拥有决策控制权的成员是贷出款成员。美国作为主要的贷款方对决策的控制权正是国际货币基金组织正常运行的前提。^④

① 王德迅、张金杰编著:《国际货币基金组织》,北京:社会科学文献出版社2004年版,第8页。

② 谢世清、曲秋颖:《世界银行投票权改革评析》,《宏观经济研究》2010年第8期,第9页。

③ 刘岚雨、陈琪:《国际经济组织如何思考:IMF和世界银行决策行为背后的大国因素》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2017年第10期,第12页。

④ Jan-Erik Lane and Reinert Maeland, International Organisation as Coordination in N-Person Games, *Political Studies*, Vol.54, 2006, pp. 185-215.

20世纪80年代,世界银行不顾美国的反对向具有环境隐患的项目提供贷款,美国国会即于1994年停止了向世界银行的十亿美元供应,最终世界银行不得不纠正其贷款政策。^①只要美国具有足够的政策工具对国际货币基金组织和世界银行决策的可执行性施加决定性影响,其否决权对于确保国际组织的顺利运作便是必要的。

对国际组织对否决权适用范围和程序的设计能否有效防止大国利用否决权牺牲国际组织整体利益、攫取权力,可以从以下四个角度来考虑:

其一,人们有充分的理由相信,作为国际金融组织筹建者和最大股东的特定国家,其首要目标是积极促进该国际组织的积极作为能力,而非为国际组织积极实现其宗旨设置障碍。除非涉及严重违背大国利益和价值观的情形,处于领导者地位的大国更关注的是如何积极促成国际组织通过尽可能多的决议,而没有动用否决权阻碍决策形成的动机。美国在前述国际组织的否决权也仅适用于份额增加、国际货币基金组织销售黄金储备和修订协议等涉及国际货币基金组织基础结构的事项,而不覆盖国际货币基金组织借款决议等经营性内容。^②美国的否决权是国际货币基金组织和世界银行得以顺利建立并良性运作至今的关键要素。与国际货币基金组织和世界银行同期筹建的国际贸易组织(ITO)的失败,和其决策机制设计也具有一定的关联性。^③在实践中,国际货币基金组织和世界银行为了促进组织内部的和谐和决策的顺利运行,在重大决策上常常不止步于85%的投票权门槛,而是在国际货币基金组织总裁和世界银行行长的斡旋下,努力寻求全体的一致。^④这表明国际货币基金组织和世界银行已经充分意识到尊重每一个成员国意愿对于促成组织目标顺利实现的重要性,也就不难理解为何其需要在重要决策中尊重作为领导者的

^① D. L. Nielson and M. J. Tierney, "Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform," *International Organization*, Vol.57, No.2, 2003, pp. 241-276.

^② M. S. Copelovitch, "Master or Servant? Common Agency and the Political Economy of IMF Lending," *International Studies Quarterly*, Vol.54, No.1, 2010, p. 9.

^③ 设计中的国际贸易组织(ITO)由大会、执行委员会、专门委员会以及其他机构组成,大会由所有成员国组成,每个国家在大会中应有一个代表,并在大会中拥有一张投票权,除宪章另有要求之外,大会的决定由出席会议成员国的简单多数赞成票做出。正是这种决策机制,导致“从美国的观点来看,它将使美国处于这样的地位——在接受对自己歧视的同时,却要向所有其他成员国提供最惠国待遇。由于一国一票的投票程序,它将美国永久置于少数的地位。”因此,美国国会最终没有通过 ITO 宪章,加之其他各种原因,国际贸易组织最终流产。参见谈谭:《国际贸易组织(ITO)的失败:国家与市场》,上海社会科学出版社 2010 年版,第 225、238 页。

^④ [法]奥利维耶·科斯塔、娜塔莉·布拉克:《欧盟是怎么运作的》,潘革平译,北京:社会科学文献出版社 2016 年版,第 254 页。

大国的核心关切。

其二,否决权本质上是一项阻却改变、维持现状的权利,即使其存在被误用的可能性,阻却改变发生所带来的恶和错误改变现状带来的恶相比也相对轻微。如果说安理会的静默和消极不作为可能导致国际安全形势恶化、联合国国际秩序根基受到动摇的话,国际金融组织中这种两难困境则不显著。因此,尽管国际社会对美国的否决权有多种不满,多项研究也表明国际货币基金组织和世界银行的贷款去向和美国的商业利益存在关联性,^①但这并未使国际货币基金组织和世界银行陷入生存危机。相反,国际货币基金组织和世界银行在过去几十年间对于维护国际金融系统的稳定和促进可持续发展做出了重要贡献。^②

其三,大国否决权的存在并未从根本上阻却国际金融组织对国际经济格局变迁的应变能力。美国否决权的存在曾经被视为导致国际货币基金组织和世界银行中发展中国家话语权不足的罪魁祸首。然而,2010年国际货币基金组织股权改革方案久拖不决、最终在2015年才得到通过的案例,恰恰说明了国际金融组织中大国否决权的效用天然具有相对性。正如美国实力的不济导致了布雷顿森林体系的崩溃,21世纪的新兴经济问题、国际货币基金组织庞大的资金缺口正在迫使美国从单边主义转向多边主义,向新兴经济体和发展中国家寻求支持,这在客观上增加了新兴经济体和发展中国家的谈判砝码,并最终促成了国际货币基金组织股权改革方案的生效。^③

其四,随着经济形势变化,新兴经济体与既有国际金融秩序的领导者在国际治理基础理论和价值观上的分歧,超出了—个国际组织自身的应对能力。正如冷战期间安理会的静默促成了联合国维和机制的产生,作为安理会公力救济职能的补充,新兴经济体和发展中国家对新经济秩序的需求在国际货币基金组织和世界银行的体系内得不到表达时,促成了新发展银行和亚投行的

① A. Dreher, J. E. Sturm, "Do the IMF and the World Bank Influence Voting in the UN General Assembly?" *Public Choice*, Vol.151, No.1-2, 2012, pp. 363-397; 刘岚雨、陈琪:《国际经济组织如何思考:IMF和世界银行决策行为背后的大国因素》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2017年第10期,第12页。

② 国际货币基金组织作为所有国际金融组织中规模最大、成员最多、影响最广泛的国际金融组织,在加强国际经济与货币合作、稳定国际金融秩序等方面,发挥着极为重要的作用。而世界银行也通过种类繁多的业务在国际经济中履行着不可替代的经济职能。参见王德讯、张金杰编著:《国际货币基金组织》,第1页;金立群主编:《世界银行:寻求发展之路》,北京工业大学出版社1994年版,第19页。

③ See Dries Lesage, et al., "IMF Reform after the Crisis," *International Politics*, Vol.50, No.4, 2013, pp. 553-578.

建立。而作为国际组织决策机制一环的大国否决权既不足以承担国际社会对经济秩序改革的期待,也不足以承受这一愿望落空的指摘。

结 论

国际组织的政治、法律双重属性决定了它在国际事务中的作为空间存在边界。因此,其组织机构和制度设计不仅要尽可能促进国际组织积极作为,还要为国际组织的活动空间设立边界,防止其因罔顾权力政治的现实而给自身的稳定运行造成危害。无论是安理会常任理事国的否决权,还是国际金融组织中的大国否决权,大国拥有权利的根本原因在于它们兼具国际组织的管理者和集体决策的利益相关者这双重身份。作为管理者的大国具有强烈的动力积极促进国际组织宗旨的实现,赋予其否决权能有效防止集体决议偏离国际组织宗旨;作为利益相关者的大国具有强烈的动机保卫其国家利益不受国际组织决策侵害,赋予其否决权有利于将大国意志和其他成员意志的分歧控制在国际组织的制度框架之内。

大国否决权的规范价值不等于具体制度设计的合理性。国际组织决策的效率和决策的可执行性共同决定着国际组织宗旨的实现。为此,理想的大国否决权制度应当在确保国际组织决策的可执行性的同时,应当尽可能避免对国际组织决策效率的妨害,不侵扰国际组织可以有所作为的空间。大国否决权的权利主体结构、适用范围、适用程序的设置多大程度上和这两项目标相匹配,决定着特定国际组织中大国否决权制度的具体价值。随着社会环境、成员国权力结构的变化,大国否决权存续的价值及具体制度设计的价值也将发生改变。能否妥善处理国际组织决策可执行性和决策效率之间的矛盾,防止国际组织过度作为和不妨害国际组织可作为空间这两项任务之间的矛盾,始终是考察任何现存制度和确定未来改革方向的准绳。

在设置大国否决权的国际组织中,大国一意孤行、运用否决权阻碍在国际社会中具有高度共识的决议的极端情形,已经超出国际组织在促进国际和平与安全、发展与繁荣这一目标上所能发挥功效之范围。在国际组织失能的问题领域讨论否决权制度的价值不具有现实意义。对于永恒渴望和平与安全、发展与繁荣的人们而言,在国际组织失能的领域创新国际机制、寻求特定国际组织之外的替代性解决方案,是更为理性的解决之道。