

论“协商一致”表决制度及其发展趋势

李 化

(武汉大学 国际法研究所,湖北 武汉 430072)

摘 要 在考察种种表决制度的利弊和分析其不断演变发展的原因之后,认为“协商一致”表决制度是国际社会发展的必然产物,因为进入 21 世纪后,国家间的“复合相互依赖”关系日渐密切,世界各国也因“国际社会共同利益”紧密连在一起。进而阐述了“协商一致”表决制度的发展趋势:作为表决制度的新发展,“协商一致”表决制度将表现出旺盛的生命力和新的活力,并将确立其国际法上主要表决制度的地位。

关键词 协商一致;表决制度;国际社会共同利益

中图分类号:DF90 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2011)01-0114-04

“协商一致”是一个从问世开始就充满争议的国际法概念^[1]。就其形式而言,“协商一致”无须投票;就其实质而言,它是充分协商基础上的一般合意。提出一个令人满意的定义较困难,为了便于表述和进一步研究,界定一个简明的定义十分必要。“协商一致”,是指经充分协商且无须投票而达成一般合意的一种国际组织或国际会议的表决制度。

国际法上的表决制度需要变革,这已经成为学界的共识。作为表决制度的一项新发展,“协商一致”表决制度的确立经历了一个比较缓慢的过程。全球化时代,“协商一致”表决制度面临着新的发展机遇。国际法学研究理应回应国际关系的发展。因此,从国际法上的表决制度切入,研析并现实主义地预测全球化时代“协商一致”表决制度的发展前景,实有必要。

一、国际法上的表决制度之考察

国际法上的表决制度源于国际组织。国际组织最重要的日常活动是决策,“国际组织要完成其目的和任务,国际会议要解决具体问题,都须作出决定。为了作出决定,必须有程序规则以资遵循”^[2]。这些程序规则即为表决制度,它是国际组织决策程序的核心。一国一票同意制、一国一票多数表决制和一国数票加权表决制是传统表决制度的主要形式。客观地评述上述几种表决制度,为进一步分析“协商一致”表决制度打下了基础。

1. 一国一票同意制

“欧洲协调”时期的多边外交机制对一国一票同意制的形成产生了巨大影响。“1899 年和 1907 年两次海牙国际会议上首次采用一国一票制度,成为以后国际会议和国际组织的基本准则。”^[3]得益于近代国际法确立的国家主权原则,19 世纪和 20 世纪初的会议外交时代及其后的国际组织相继采用一国一票同意制。或者说,一国一票同意制是国家主权原则的必然结果。一国一票同意制的利与弊显而易见。一方面,它充分尊重国家主权,维护所有成员的利益。另一方面,它过分强调单个成员的意志,导致少数国家甚至一国可以否决绝大多数国家的主张,直接影响国际组织的工作效率。

2. 一国一票多数表决制

一国一票多数表决制以一国一票同意制为基础,两者都坚持在平等的基础上实行一国一票。根据决议案的性质,多数表决制有简单多数表决制和特定多数表决制之分,如《联合国宪章》第 18 条第 2、3 款的规定,“大会对于重要问题之决议应以到会及投票之会员国三分之二多数决定之”,“关于其他问题之决议,包括另有何种事项应以三分之二多数决定之问题,应以到会及投票之会员国过半数决定之”。尽管多数表决制客观上容易造成多数成员忽视少数成员的利益,但是,它以民主政治中的“为最大多数谋最大利益”原则为基础,避免了少数成员否决多数成员主张的情形,体现了民主性原则,具有较强的现实性和合理性。因此,一国一票多数表决制

成为国际组织应用最为广泛的表决制度之一。

3. 一国数票加权表决制

作为一国一票同意制的例外,一国数票加权表决制是适应各国因客观实际而导致的国家地位、利益和国际责任的差异而出现的。加权表决制可以追溯至 1815 年成立的莱茵河航运中央委员会,1905 年成立的国际农业协会(联合国粮农组织的前身)亦采用这一制度。现在,一些具有特殊性质的经济类国际组织普遍采用加权表决制。显然,一国数票加权表决制造成了各成员间决策过程中的不平等。正如著名国际法学者斯塔克^[4]所言,“国际社会最近的一些表决制度倾向于反映国际社会一些特别涉及到在一定程度上受到国际组织活动影响或者国际组织决议执行所依赖国家的权力和利益”。自产生之日起,一国数票加权表决制就广受国际社会的非议,幸运的是只在狭窄的范围内适用。

面对利弊互见的各种表决制度,国际组织或国际会议往往各取所需。对上述表决制度的评述,固然不能自动引申出“协商一致”表决制度,但是,通过追本溯源必会发现一些经验和教训。

二、“协商一致”表决制度是国际社会发展的必然产物

法律不可能在真空状态下发展,它应该根植于社会,反映其运作中的社会条件和传统文化,它的继续存在必须符合时代的现实性^[5]。20 世纪 60 年代前后,国际社会的结构发生了翻天覆地的变化,这种变化来自国际社会多极化和组织化两个方面。传统表决制度或公开承认国际社会的政治现实,或无法满足各国利益的差异,导致其运行不甚理想。“国际社会不断推动着国际法的演变,国际法的演变同国际社会的演变相伴而行,而且基本上是同步的。”^[6]变化的国际社会要求国际法与时俱进,传统表决制度面临着变革。

1. 多极化格局使“协商一致”制度化成为可能

“协商一致”可追溯至 20 世纪初期,早期“协商一致”主要是以惯例、非正式制度的形式运用于实践中,操作具有随意性。受制于当时国际社会环境,“协商一致”未能产生大的影响,直到二战前后一些国际组织和国际会议悄然运用。

第二次世界大战的结束导致了权力的一次大规模重新分配和政治边界的改变。在民族自决原则的影响下,亚非拉民族解放运动蓬勃发展,世界殖民

体系土崩瓦解,第三世界开始崛起并成为国际舞台上一支重要的政治力量。伴随着东欧剧变、苏联解体,冷战的结束标志着二战后形成的两极政治格局终结,国际关系形成了美国“一家独大”和欧盟、日本、俄罗斯和中国等“多强”力量不同程度发展的“一超多强”的多极化格局。

“国际法是国际政治体系的规范表示”^[7],国际政治格局的剧变自然引起国际法的发展。以均势为特征的多极化格局使发展中国家在国际组织或国际会议中牢牢地确立了优势,从而为“协商一致”制度化提供了现实可能性,因为多极化政治格局是任何国家妄图实行霸权主义强有力的约束机制。值得注意的是,联合国在发展“协商一致”表决制度中起到了决定性作用。前苏联拒付联合国刚果部队费用问题直接促成了“协商一致”表决制度在联合国系统的发展。可以说,“协商一致”制度化开端于 20 世纪 60 年代联合国系统内。

2. 国际社会组织化使“协商一致”表决制度日趋成熟

20 世纪是国际组织发展史上的黄金时期,或者说是“国际组织的世纪”。国际联盟的失败、二战的爆发、全球性问题等因素激发了人类寻求更高形式、更有成效的组织形态以维护和平、促进发展,国际社会形成了以联合国为核心,覆盖全球的国际组织网。国际社会组织化趋势日渐明显,且组织化程度不断增强。如今,国际组织数量庞大,职能范围逐步扩大,对国际事务产生了重要影响,已经成为国际关系中一个不容忽视的国际行为体。

国际社会组织化丰富了国际法的内容,它的丰富实践更是直接推动了“协商一致”表决制度的发展与完善。如今,联合国本身包括它的一些专门机构、越来越多的国际组织以及国际会议都不约而同地应用“协商一致”表决制度。早有学者建议,联合国“最好是淡化表决程序作为固定不变的决策方式:协商一致制度可以方便并建设性地取代正式的表决规则以记录各国的观点”^[8]。

联合国第三次海洋法会议是“协商一致”表决制度确立的标志。第三次海洋法会议议事规则附录中有这样的陈述,“会议应做出各种努力用协商一致方式就实质事项达成协议,且除非已尽一切努力而达不成协商一致,不应就这种事项进行表决”^[9]。更为重要的是,关贸总协定近 50 年的实践表明,它的绝大多数决议都遵循着“协商一致”表决制度。作为关

贸总协定的继承者,世界贸易组织在明确规定的事项(争端解决机制采用“反向协商一致”规则)外,均采取“协商一致”表决制度。可以说,《建立世界贸易组织的马拉喀什协议》是第一部明确地界定“协商一致”的国际条约。该协定第 9 条的“注 1”规定:“WTO 应当继续遵循 1947 年关贸总协定奉行的由一致意见作出决定的实践。有关机构就所提交的事项作出决定时,如在场的成员未正式提出异议,则视为由一致意见作出了决定。除另有规定外,若某一决定无法取得一致意见时,则由投票决定”。

“协商一致”表决制度正是发展和确立于上述国际社会结构性变化的基础之上。总之,“协商一致”已不再是习惯做法,它是国际法上表决制度的一大新发展。

三、“协商一致”表决制度的发展趋势

全球化是我们当今时代的首要特征。进入 21 世纪后,全球化浪潮更是席卷世界各地,深刻影响着国际社会生活的方方面面,传统上专注于国家间关系的国际关系已经扩展进而包括了跨越边境的非国家关系(跨国关系)和作为整体的全球体系运作(全球关系)^[10]。全球化时代,国际关系中出现的因素和国际法体系的革新,使得通过“协商一致”表决制度作出决定已越来越普遍。

1. “协商一致”表决制度因“共同利益”而呈现出新的活力

所谓“国际社会共同利益”,是指超越主权国家的国际社会共同体为生存与发展所必需的一般利益。显然,“国际社会共同利益”不等于各个主权国家的国家利益的总和,更不可能是某个超级大国的国家利益。它强调国际社会的整体性,强调国家或其他集合体的人类活动应置于共同体利益这一最高指导之下。

在国际法领域,“国际社会共同利益”早已有之,它是由“对国际社会作为整体而应承担的义务”发展而来。现在人们普遍认为,国际社会存在共同体利益,它们构成国际社会建立和存在的基础。“世界各国在一起构成了一个为了共同利益而结合的团体,这些共同利益使他们之间发生广泛交往,而文化、经济结构或政治制度的不同本身并不影响国际社会作为国际法的基本因素之一的存在。”^[11]“关于人类社会有高于各自国家利益的利益,关于人类社会的利

益可能高于各国利益之和的信念,已得到越来越广泛的传播。”^[12] 21 世纪,法律表现出从国家本位向国际社会本位转化的趋势,“国际社会共同利益”更深刻地渗透到国际法各领域。

“国际社会共同利益”为“协商一致”表决制度的发展注入了一股新鲜血液。全球化时代,世界各国在政治、经济、法律、文化等方面的“复合相互依赖”^[13]联系日渐密切,这种联系因“国际社会共同利益”而进一步增强。在综合考虑各国利益和影响差别的基础上,“协商一致”表决制度能够较好地实现谈判权力的分配和国际合作,“保证了多边外交谈判中的决策不被占数量优势的任何国家集团所控制……协商一致坚持平等程序的同时,又允许在实践中保证多边谈判能反映参加国的地缘政治权力”^[14]。据统计,联合国大会采用“协商一致”表决制度通过决议的比例逐年提高,1988 年以此通过的决议占全部决议的 58%,1990 年提高到 74%,1993 年为 80%，“协商一致”表决制度表现出旺盛的生命力和新的活力。

2. “协商一致”表决制度将被确立为主要的表决制度

全球化是一把“双刃剑”,不可避免地加剧了全球性问题的日益严重性。人类迈入 21 世纪之后,气候变化、地区冲突、南北差距、恐怖主义、跨国犯罪、核扩散及大规模的传染性疾病等全球性问题时刻威胁着人类的和平与发展,仅凭一国之力难以有效地化解与遏制。全球性问题不是新问题,全球化时代所关注的是国际社会表现出的共同兴趣和共同行动。“国际法是一个解决问题的过程”^[15],面对严峻的全球性问题,国际法应当有所作为。

全球化时代,国际法从冷战时期的“共处法”“合作法”发展到“共进法”阶段,国际关系的主题亦经历了“共处”“合作”直到今天的“共进”。“共进国际法”包罗万象,因而是“共同的”;在促进道德或伦理进步方面,以人类繁荣为其终极目标,因而是“进步的”^[16]。“共进国际法”呼唤当代国际法建立和维持各国和平共处的国际政治秩序,期盼世界范围内的国际经济与社会协调发展。

“一个法律制度,如果跟不上时代的需要或要求,而且死死抱住上个时代的只具有短暂意义的观念不放,显然是不可取的。在一个变幻不定的世界中,如果把法律仅仅视为是一种永恒的工具,那么它就不可能有效地发挥作用。”^[17]“协商一致”表决制

度的出现和广泛运用为表决制度的继续发展提供了契机,它克服了传统表决制度的缺陷,既维护和体现了国家主权平等和民主协商原则,又较好地解决了国家主权平等与国际组织工作效率间的平衡,具有较大的灵活性和实用性。作为一种国际合作的有效法律形式,“协商一致”表决制度为世界各国的接触与交流提供了平台,更为国际合作和全球性问题的解决提供了一种法律框架。有理由相信,适应“国际社会发展必要”和反映“共进国际法”呼声的“协商一致”表决制度将被确立为国际法上主要的表决制度,最终成为一般国际法的一部分。

参 考 文 献

[1] 江国青. 演变中的国际法问题[M]. 北京:法律出版社,2002:167.
[2] 李浩培. 条约法的一个突破:多边外交中的协商基本一致决定程序[M]// 李浩培. 李浩培文选. 北京:法律出版社,2000:585.
[3] 蒲传. 当代世界中的国际组织[M]. 北京:当代世界出版社,2002:33.
[4] STARKE J G. An introduction to International Law[M]. 11th ed. London:Butterworths,1994:557.
[5] [英]马尔科姆. 国际法[M]. 影印版. 北京:北京大学出版社,

2005:41.
[6] 梁西. 国际法[M]. 武汉:武汉大学出版社,2002:8.
[7] [美]路易斯·亨金. 国际法:政治与价值[M]. 张乃根,马忠法,罗国强,等译. 北京:中国政法大学出版社,2005:6.
[8] LATEAF N. Parliamentary diplomacy and the North-South dialogue[J]. Georgia Journal of International and Comparative Law,1981(11):1-44.
[9] [瑞士]I·潘逊. 国际公法(和平法)和国际组织术语手册[M]. 中国对外翻译出版公司,译. 北京:中国对外翻译出版公司,1989:161.
[10] [英]威廉·退宁. 全球化与法律理论[M]. 钱向阳,译. 北京:中国大百科全书出版社,2009:11.
[11] [英]詹宁斯,瓦茨. 奥本海国际法:第一分册[M]. 王铁崖,译. 北京:中国大百科全书出版社,1995:6.
[12] [美]熊玠. 无政府状态与世界秩序[M]. 余逊达,张铁军,译. 杭州:浙江人民出版社,2001:187.
[13] [美]罗伯特·基欧汉,约瑟夫·奈. 权力与相互依赖[M]. 门洪华,译. 北京:北京大学出版社,2002:28-30.
[14] CHARNEY J. United States interests in a convention on the law of the sea;the case for continued efforts[J]. Virginia Journal of International Law,1978(11):43.
[15] MULLERSON R. International Law, rights and politics[M]. London:Routledge,1994:55.
[16] 易显河. 向共进国际法迈进[J]. 新华文摘,2007(13):13-16.
[17] [美]E·博登海默. 法理学法律哲学与法律方法[M]. 邓正来,译. 北京:中国政法大学出版社,2004:304.

Study on the Voting System of Consensus and its Development Tendency

LI Hua

(Institute of International Law,Wuhan University,Wuhan,Hubei,430072)

Abstract The voting system in International Law is faced with changes in the era of globalization. This study puts forward a point that the consensus voting system is the product of the development of international society after examining its advantages and disadvantages and analyzing the causes of its development. Then, this article explores the foreground of the consensus voting system; with the new development of the voting system, the consensus voting system has shown great vitality and vigor under the influence of the common interests of international society as the “complex interdependence” between countries are becoming more significant after entering into the 21 century, and eventually it will be elevated to the status of main voting system in International Law.

Key words consensus; voting system; common interests of international society

(责任编辑:刘少雷)