

国际组织的投票表决与协商一致决策机制

陈海明¹, 仲霞²

(1. 厦门理工学院 外语系, 福建 厦门 361024; 2. 厦门大学 人文学院, 福建 厦门 361005)

摘要:为加深对国际组织各种决策机制的认识,促进国际社会的合作和国际法律秩序的发展,运用比较研究方法对国际组织投票表决制的类型与利弊以及协商一致决策机制的特征与利弊作了细致的分析。分析认为,投票表决制包括平权表决制和加权表决制,有利于发挥主权原则,促进高效合作,但是容易导致集团对抗和牺牲公平;协商一致决策机制具有兼容并包和多赢互利的优点,但是由于时间较长而容易陷入僵局,只有综合采纳各种决策机制才能取得最佳效果。

关键词:国际组织;决策机制;表决制;协商一致原则

中图分类号:D813.3

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2012)01-0080-05

科技的发展和国际社会交往的深化使国家间的联系日益密切,各国政府为了实现共同利益必须加强合作。国际政府组织是实现国际合作的重要机制。19世纪末以降,各种类型的国际组织大量涌现。通过这些不同类型的国际组织,可以解决各种国际问题。国际组织进行决策时必须遵循一定的程序规则。不同国际组织为了实现其宗旨和使命,都采纳了某种决策程序。联合国、国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织等一些重要的国际组织对决策机制都规定了具体的程序规则。这些国际组织主要采取平权表决制、加权表决制或者协商一致等决策机制。这些不同的决策机制适应于不同国际组织的宗旨和任务,各有特点。下面,笔者对此逐一论述。

一、投票表决制的类型与利弊

在对重要议案进行决策时,国际组织通常实行投票表决制。国际组织会员通过投票明确表示对议

案的赞成或者反对。根据国际组织会员行使的投票权大小,可以分为平权表决制和加权表决制。在平权表决制下,国际组织会员具有平等的表决权,实行一国一票;在加权表决制下,国际组织会员的表决权大小不一,与其对组织的贡献大小挂钩。

(一) 平权表决制

出于对国家主权原则的贯彻,国际组织往往实行平权表决制,因此国家无论强弱大小在表决时拥有一票。根据对赞成票比例的不同规定,平权表决制又可分为全体一致表决制和多数表决制。

在19世纪和20世纪早期,国际组织对实质性问题的决议都是采取全体一致的表决方式^[1]。由于近代国际法对国家主权原则的过分强调,这段时期的各种国际组织在决策时都是实行全体一致表决制。国际联盟盟约和国际联盟大会程序规则对于实质性问题也是采取全体一致表决制。国际常设法院在咨询意见中对上述规定评论为与所有外交会议或大会经久不变的传统是相一致的。全体一致表决制是近代国际法绝对主权原则的产物,实际上包含2

收稿日期:2011-12-15

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(10YJC820006);厦门理工学院高层次人才项目(YSK11006R)

作者简介:陈海明(1975-),男,江西赣州人,讲师,法学博士。

个因素:平等投票权以及所有参与国家一致投赞成票。因此,Vladimir在1945年认为:“过去数世纪国际会议依赖的两个支柱分别是平等投票权和一致同意。”^[2]国际会议上通过全体一致表决制达成的决议或者条约草案因为获得所有参与国同意,容易被贯彻实行;也因为广泛获得大多数国家的普遍一致实践,容易促使习惯国际法的产生。然而,全体一致表决制要求所有国家一致同意,只要有一国投反对票便无法通过决议或条约草案,因此,这种表决制赋予任一成员国否决权;一国可以否决其他所有国家达成的决议。显然,全体一致表决制会造成“寡人独裁”现象。因此,全体一致表决制很难促使国际社会达成一致的决议,不利于国际社会的合作。因此,在相互依存度不断加深的国际社会,这种表决制已经很少被国际组织采纳。

因全体一致表决制具有上述弊端,当代国际组织已经很少采用。多数表决制已经取代全体一致表决制。联合国汲取国际联盟在投票表决方面的教训,摒弃全体一致表决制,采纳多数表决制。《联合国宪章》第18条规定,联合国大会每一会员国具有一个投票权,对于重要问题必须由出席投票表决的三分之二会员国决策;对于包括哪些问题应该由三分之二多数决定在内的其他问题,应该由出席投票表决的多数会员国决定。因此,《联合国宪章》规定,对于重要问题要求三分之二的出席表决会员国决策,而对于非重要问题以及程序问题只要简单多数制。联合国多数表决制与国际联盟的全体一致表决制一样,都规定一国一票,实行平权表决,这是对主权国家相互独立、平等的法律地位的反映。然而,多数表决制不要求所有出席会员国一致同意,只要大多数出席会员国同意就可表决出对所有会员国有约束力的宣言、决议,这些反映了现代国际法对绝对主权原则的修正。由于联合国大会会员国大多数都是第二次世界大战后取得独立的新兴国家,广大发展中国家在许多重大问题上具有共同利益,在表决时基本上能够一致行动。联合国大会通过多数表决制作出了一系列重要的决议和宣言:1948年《世界人权宣言》、1960年《给予殖民地国家和人民独立宣言》、1963年《国家在探索和使用外层空间活动的法律原则宣言》、1966年《经济社会文化权利国际盟约》、1970年《关于各国依据联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则宣言》、1974年《国家经济权利和义务宪章》、1982年《世界自然宪章》、2000年《联合国千年宣言》等。所有这些重要决议和宣言

对于维护国际和平与安全、促进国际合作以及维护人权与自由具有重要意义。广大会员国在联合国大会上经多数表决制通过的一系列原则宣言和决议中发出了国际社会的正义呼声。不少宣言和决议因得到大多数国家一致实践,逐渐转变为习惯国际法。

多数表决制在具有上述积极意义的同时,也存在一些问题。多数会员国通过的决议并没有得到其他国家的认同,不利于宣言和决议的普遍贯彻实施。多数表决制背后的哲学基础是多数人的观点,具有规范性和权威性,但是这并没有得到合理解释和说明。在多边国际会议上,“多数表决制之所以为国家所接受,不是因为多数人具有规范性权威,而是因为有利于促使国际组织有秩序运作”^[1]。国家之间的人口数量、国土面积以及实力大小各不相同,不考虑这些客观因素,赋予每个国家平等的投票权,也是导致多数表决制被批评的一个重要原因。Abba认为,“表决制度是联合国体系的最大敌人……联合国表决制的不合理性在于实力差异悬殊的国家却具有平等的投票权。中国、俄国和美国这些国家却只拥有与斐济、巴布亚和马尔代夫这些岛屿小国等量的投票权”^[3]。由于一些大国在投票数量上不属于多数,无法控制表决结果,因而一些决议往往不符合大国利益。如果决议得不到与其利益攸关的大国执行,效果往往甚微,因此,多数表决制容易产生集团对抗。

总之,平权表决制尽管反映了国际法的主权原则,体现了国际社会对民主的诉求,但是不管是全体一致表决制还是多数表决制,都具有潜在弊端,前者会导致“寡人独裁”的现象,后者容易导致发达国家与发展中国家之间的对峙。

(二) 加权表决制

国际法约束力的重要根源是主权国家的同意,平权表决制在一定程度上反映了这一原则。平权表决制在一些重要的国际政治性组织中发挥了积极作用。但是由于存在上述一些弊端,很难在经济事务性国际组织中得到贯彻执行。国际经济组织是各国为了在相关经济领域展开合作而存在的。各国实力大小相异,对国际组织的贡献大小有别。根据权利与义务一致的原则,很难想象对国际经济组织投入大小有别的国家在利益分配上却等量享受。因此,第二次世界大战后成立的国际货币基金组织、世界银行、国际金融公司、国际农业发展基金会等国际组织的决策机制不是采取平权表决制,而是采取考虑会员国财力和贡献大小的加权表决制。

尽管不同国际经济组织所采取的加权表决制在具体制度设计上存在差异,但是实行加权表决制的这些国际组织都是根据会员国的贡献、责任和其他利益关系设计一个标准,赋予不同表决权。国际货币基金组织实行的加权表决制具有普遍代表性。根据相关协定,会员国的投票权分为基本投票权和配额投票权:各国基本投票权均为 250 票,配额投票权由会员国在国际货币基金组织中所取得的特别提款权(SDRs)大小决定,每 10 万单位特别提款权配额增加 1 票。会员国特别提款权大小根据其在国际货币基金组织中所认购的份额多少决定,这些又是根据一个国家经济在世界经济中所占位置决定。会员国配额既反映了其对国际货币基金组织的金融贡献,又决定其表决权的大小^[4]。加权表决制与中国法上的股份制公司概念存在某种相似性,股东表决权的行使和股利的分配都是以股份为计算标准。根据权利义务的一致性,会员国对组织的贡献多,承担的责任大,加权表决权也应该相应增大。这样有利于提高国际组织的决策效率,实现其宗旨和目标。

然而,这些国际经济组织的加权表决制也并非无可厚非。以国际货币基金组织为例,截至到 2008 年 3 月底,其 185 个会员国总配额为 2 173 亿特别提款权单位(大约 3 573 亿美元)。其中,排在前 5 名的美国、日本、德国、英国、法国占据总特别提款权的比例分别为 17.09%、6.13%、5.99%、4.94%、4.94%,表决权占总表决权的比例分别为 16.77%、6.02%、5.88%、4.86%、4.86%;相反,其他广大发展中国家特别提款权份额所占比例及其表决权占总表决权的比例微不足道,例如,排在后面的不丹、多米尼加、佛得角所占总特别提款权的比例分别为 0.003%、0.004%、0.004%,表决权占总表决权的比例分别为 0.01%、0.01%、0.02%^[5]。《国际货币基金协议》第 5 条和第 12 条规定,在表决时对一般问题实行简单多数制,对于包括配额改变在内的其他重要问题却采取 85% 表决权的绝对多数制。这样,美国凭自己的投票权就可以对一些重要问题的表决行使否决权。少数发达国家凭借绝对的投票权优势基本上可以操纵所有的决策。国际货币基金组织目前的加权表决制不利于广大发展中国家积极参与到国际经济事务决策中,不利于实现该协议第 1 条规定的“扩大和平衡贸易发展,促进和维持高就业率,促进收入提高……缩小会员国国际收支不平衡”之宗旨。发展中国家只有在国际经济事务决策上获得足够的表决权,才能够建立合理的国际经济新秩序。尽管国际货币基金组织的加权表决制规定会员国基

本投票权均为 250 票的事实在一定程度上考虑到国家主权平等原则,但是基本投票权占国际货币基金组织总投票权比例过小。

因此,要克服上述弊端,维护国际社会的公平,包括国际货币基金组织在内的这些金融机构决策机制的一种可行变革是,在整体上采纳加权表决制之际可以适当扩大平权表决制的应用,增加会员国的基本投票权所占的比例。倘若如此,将兼顾到公平与合作原则,实现效率与公平之统一。

二、协商一致决策机制的特征与利弊

无论是平权表决制还是加权表决制,投票表决制都是参加国际组织决策的会员国之间就决议草案进行立场鲜明的投票表决。这种表决方式虽然有各自的特点和优点,但是一个共同的弊端是投票表决的会员国之间容易形成对立,很难达成共识、实现双赢局面。晚近国际组织逐渐采取协商一致方式进行决策。

英语 consensus 来自拉丁语 consentire, con 表示一起, sentire 表示思考、感受。因此从词源上讲, consensus 表示“一起思考或一起感受”^[6]。不同国际组织对协商一致的定義并非完全相同。1974 年 5 月 14 日联合国经社理事会人口与发展委员会通过的第 1835 号决议将协商一致界定为未经投票达成的普遍同意;《欧洲安全与合作会议程序规则》第 69 条将其界定为代表没有提出反对意见来阻止决议。我们可以发现,协商一致决策机制的主要特征是:未经投票表决、达成普遍同意、没有出现阻止决议草案的反对意见。多数表决制使得会员国之间产生相互对立、竞争的局面,无法让所有国家积极参与到决议草案中,这在某种程度会导致多数人对少数人的暴政。相反,协商一致决策机制要求所有谈判方互相合作、妥协,要兼顾多数群体和少数群体的意见。因此,协商一致决策机制具有兼容并包、全面参与、合作共赢的特征。

协商一致决策机制没有以投票表决制为核心的罗伯特议事规则那样正式化,但是也有一系列自己的核心运作程序:确定议事日程,把相关的讨论项目囊括其中;对议事日程中的每一个项目进行讨论,确认各种不同的意见和相关信息;经过讨论,形成正式的决策提议;决策协调者组织会员对提议进行协商以求达成共识;如果未达成共识,每一位持不同意见者必须提出对提议的关注和不同主张;对提议修改

或者重新表述,顾及少数异议成员的主张;对修改后的提议重新协商以求达成共识。协商一致决策要顺利进行,离不开协调员的积极作用。每一讨论小组的主席起着积极协调作用,协调不同集团之间的利益冲突。只要没有会员国对提议进行明显反对,就算达成协商一致。有时协商一致“与其说是被看作来自协商团体的决议,毋宁说是来自主席的决议”^[7]。协商一致体现的是一种谈判艺术^[8]。因此,主席作为决策协调者,在协商一致时应该具备高超的谈判艺术,发挥积极作用,善于在不同利益方之间作出妥协。

晚近协商一致决策机制在联合国大会等场所不断兴起,是多方面因素作用的结果。第一,一国一票的多数表决制容易导致发达国家和发展中国家之间产生矛盾,导致谈判陷入分裂局面。第二次世界大战后涌现了大量新兴民族国家,广大发展中国家在联合国占据了绝大多数席位。相反,发达国家在联合国体系中只是少数。如果实行传统的多数表决制,那么发达国家在投票表决时将永远处于不利地位。一项决议如果不能反映这些大国的利益并获得其支持,在实践中将不大可能被彻底贯彻。因此,Barry 就协商一致决策机制在第三次联合国海洋法会议兴起的背景解释颇为中肯:“当代国际决策的关键问题在于,国际体系会员国的扩展所导致的权力与多数表决制的分离。由大国组成的少数群体的被疏远,将导致多数表决制在(国际)立法决策方面逐渐失效。在一个高度分裂的国际体系中,需要一种技巧来确保对决策的广泛支持。正是基于此,协商一致才产生吸引力。”^[9]第二,在关系到国际社会所有会员国的环境、经贸等领域,只有建立在广泛共识基础上的协商一致决策机制才能达成兼容并包的协议,让国际社会广泛践行协议宗旨和原则。第三,晚近国际组织在经贸、环境等领域不断采取“一揽子”谈判方式,谈判议题交叉挂钩。协商一致决策机制与“一揽子”谈判的结合能够促使不同利益集团之间相互妥协。无论是第三次联合国海洋法会议,还是 1992 年《气候变化和生物多样化公约》谈判,抑或是持续 8 年的乌拉圭回合谈判,都显示了协商一致决策机制与“一揽子”谈判之间的密切关系。“一国对于本来持反对意见的议题之所以能够协商一致,是因为在另外一个持赞同观点的议题谈判中经过协商一致达成了共识。”^[10]因此,为了在一个符合自己利益的议题方面达成协商一致,就必须在其他议题谈判中作出让步或妥协。

协商一致决策机制在上述领域显示了巨大的生

命力。它要求所有国家在谈判中倾听对方声音,考虑对方利益诉求。协商一致决策机制有利于减少国家之间的权力差异,使决策更加民主化。正如第三次联合国海洋法会议表明的那样,协商一致决策机制在“一揽子”协议谈判中照顾了所有会员国的利益,获得了广泛共识,容易促使广大会员国迅速执行协议。协商一致决策机制通过的协议草案,由于获得广泛支持,在实践中能够获得各国持续的贯彻,因而容易迅速产生新的习惯国际法。广义而言,协商一致程序不仅在谈判普遍接受的条约、决策或者软法方面更加有效,而且事实上成为一种特定的立法方式。

协商一致决策机制具备上述优点的同时,也存在一些弊端。由于要在不同利益集团之间达成共识,彼此妥协必不可少,因而决议文本措辞时常模糊不清,不利于在实践中执行。协商一致决策机制必须使所有会员国达成普遍同意,只要有少数会员国坚持寸步不让,协商就会失败。因此协商一致决策机制要在会员国不断协调中进行,容易拖延时间,甚至陷入僵局。这也就是第三次联合国海洋法会议和乌拉圭回合谈判时间漫长的原因之一,也解释了为什么 WTO 多哈回合谈判自 2001 年底启动至今未果。

因此,要消除上述弊端,可以允许国际组织保留多数表决制作为协商一致决策机制失败后的决策机制,这将有利于维持不同利益集团之间的权力均衡。例如,为了防止少数会员国在协商一致决策机制中阻挠而使谈判陷入僵局,第三次联合国海洋法会议和 WTO 都规定,一旦协商一致失败就启动投票表决制。第三次联合国海洋法会议程序规则第 37 条规定,只有在协商一致决策机制的努力穷尽后仍无法达成普遍同意,方可对实质性问题进行投票表决。WTO 协议第 9 条规定,“WTO 应该继续遵循协商一致决策方式……如果无法通过协商一致作出决策,那么对于讨论的问题必须投票表决”。这样可以避免协商一致决策谈判陷入僵局,让少数持反对意见的会员国作出妥协。因为一旦协商一致决策失败,启动多数表决制后,没有任何会员国能够阻止被多数会员国表决通过的议案。以第三次联合国海洋法会议谈判为例,77 国集团在谈判中构成了很大影响力,美国、欧洲共同体和日本等是为数甚少的发达大国或集团。如果谈判采取单纯的多数表决制,77 国集团在数量上占据绝对优势,肯定可以在投票中击败数量上占弱势的大国。相反,如果谈判采取单纯的协商一致,就可能会因为少数会员国的阻挠而使

决议流产。允许多数表决制为最后诉诸手段的协商一致决策机制,既可以避免多数人的暴政,又可以防止少数人滥用否决权,可以平衡不同集团之间的利益。

三、结 语

国际组织各种决策机制有利于国际组织的正常运作,促进了国际社会朝着法治化轨道迈进,对于维护国际社会的和平与安全、促进国际社会各领域的合作起到了极其重要的作用。国际社会在缺乏上述各种决策机制的情况下,单凭大国的霸权无法带来国际社会的长久和平与发展。然而,在肯定国际组织上述各种决策机制的积极作用之际,还必须意识到它们潜在的弊端和缺陷。因此,要更好发挥其作用,一种可行的变革方式在于综合上述各种不同的决策机制,使其扬长避短,更好地适应国际社会的需要。只有综合各种决策机制的优点,才能让国际组织在全球治理中发挥更大作用,促进国际法律秩序的发展,从而最终带来国际社会的和平与繁荣。

参考文献:

- [1] Sabel R. Procedure at international conferences[M]. New York:Cambridge University Press, 2006.
- [2] Vladimir D. A guide to the practice of international con-

ferences[M]. Washington D C: Carnegie Endowment for International Peace, 1945.

- [3] Abba E. The new diplomacy, international affairs in the modern age[M]. New York: Random House, 1983.
- [4] IMF. IMF quotas [EB/OL]. (2011-09-13) [2011-09-29]. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>.
- [5] IMF. IMF members' quotas and voting power, and IMF board of governors [EB/OL]. (2011-09-10) [2011-09-28]. <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.htm>.
- [6] Wikipedia. Consensus decision-making[EB/OL]. (2012-01-28) [2012-02-12]. http://en.wikipedia.org/wiki/Consensus_decision-making.
- [7] Daniel V. Will the third conference on the Law of Sea Work according to the consensus rule? [J]. AJIL, 1975, 69:120.
- [8] Jens E. Working methods and procedures in the Third United Nations conference on the Law of Sea[J]. RCA-DI, 1986, 199(IV):486.
- [9] Barry B. Negotiating by consensus: developments in technique at the United Nations Conference on the Law of the Sea[J]. AJIL, 1981, 75:326.
- [10] Alan B, Christine C. The making of International Law [M]. London: Oxford University Press, 2007.

Decision-making mechanism of international organizations

CHEN Hai-ming¹, ZHONG Xia²

(1. Department of International Languages, Xiamen University of Technology, Xiamen 361024, Fujian, China; 2. School of the Humanities, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian, China)

Abstract: In order to deepen the understanding of different decision-making mechanisms of international organizations, and to promote the cooperation of international community and the development of international legal system, this paper analyzes, with a comparative method, different categories of voting system and the consensus mechanism, and their respective advantages and disadvantages. The analysis shows that as the voting system contains equality and weighting features, it is good for sovereign principle and can promote efficient cooperation, but may easily lead to confrontation and inequality among the participants while the consensus mechanism can get rid of the former problems but usually take a longer period of time, resulting in deadlock. Therefore, it is better to combine the two in the decision making to avoid the potential disadvantages.

Key words: international organization; decision-making mechanism; voting system; consensus principle