

## 试论阿盟决策制度与阿拉伯一体化的发展\*

陈万里 赵军

**摘 要:** 阿盟采取国家间合作与协商来防止冲突的决策制度。理论上, 这种决策模式只有在某些合作收益大于单方面行动成本的政策领域才会产生共同政策, 但缺乏纯粹的区域层面上的有效运作; 实践上, 即使在共同利益较多的经济和安全领域, 阿盟一体化也只在既定的制度框架下徘徊, 仅能达成各国有限的、最低的共同愿望。本文用制度主义和一体化理论来透视阿盟决策制度的本质功能及其对阿拉伯一体化发展的影响, 并进一步指出未来的阿盟选择何种决策制度决定着其一体化发展的方向和水平。

**关键词:** 阿盟; 决策制度; 区域一体化; 中东区域组织

**作者简介:** 陈万里, 上海外国语大学教授; 赵军, 硕士, 上海外国语大学贤达学院助教(上海 200083)。

**文章编号:** 1673-5101(2009)02-0034-06

**中图分类号:** D371

**文献标识码:** A

\* 本文属教育部人文社会科学重点研究基地基金资助项目“中东伊斯兰国家发展道路案例研究”(07JJJDJW254)的阶段性成果, 并受上海市重点学科B702资助。

阿拉伯国家联盟(简称“阿盟”)框架下的泛阿拉伯一体化已推行多年, 在政治、经济、军事、安全和文化等诸多领域进行过不遗余力的努力。但从结果来看, 阿拉伯一体化的程度较低是不容否认的事实。<sup>[1]8-25</sup>对于造成这种现状的原因, 大多学者归结为政治、经济、国家利益、大国干涉等因素, 但却忽视了阿盟决策制度在阿拉伯一体化进程中所起的消极作用和影响。

众所周知, 制度构建渗透在区域一体化的整个进程中, 每项制度的设计和出台都显出其必要性和重要性, 而在所有制度安排中决策制度至关重要。一套成熟的决策制度不仅能促使参与一体化的各行为体在既定的制度框架下进行适时、合理、有效的运作和互动, 而且能反作用于各参与行为体并反映出它们之间的相互依存度以及一体化程度的真实水平。因此, 制度主义学者普遍认为, 一体化进展的顺利与否和水平高低取决于决策制度的必备功能, 即制度的“转换”作用, 将“各异意见”转化成“共同意志”和一体化组织能在某些政策领域中履行相应功能的作用, 如论坛、独立行为体、代理人等。<sup>[2]94-95</sup>

战后区域一体化组织如欧盟和东盟的实践不仅验证了上述一体化决策制度理论功能的必要性, 而且提出了其他条件, 即无论一体化组织被要求承载何种功能, 在区域层面其决策制度必须满足三个要求: 其一, 能承担利益调解的任务, 将成员国或次国家层面的利益整合成区域性政策; 其二, 必须有效率, 组成这个制度的各机构必须责任明确; 其三, 必须有执行政策的能力。<sup>[3]233-243</sup>

那么，阿盟决策制度在一体化进程中起到怎样的作用？它是否具备上述一体化理论和实践中提出的功能要求？本文试图回答上述问题并拟以上述理论依据和实践结论为标准来透视阿盟决策制度的本质功能，通过两个案例分析其在推进阿拉伯一体化进程中的现实作用和影响，从而对阿盟框架下的阿拉伯一体化趋向作理性判断。

## 一、阿盟决策制度的本质功能分析

国际组织的决策制度主要体现在投票权分配制度和表决权集中制度上，具体包括该组织设置的机构及其权限和职能分配。<sup>[4]</sup>就阿盟来说，各职能机构主要有首脑会议、理事会、常委会、秘书处、（非）正式制度化的专项部长会议、阿拉伯（过渡）议会等，主要职能和权限如下：首脑会议每年3月份举行一次正式会议，在两次正式会议之间可安排非正式会议或特别会议。首脑会议制度的安排与实践表明：它为成员国首脑提供了一个论坛，负责确定一些原则、方针或指导路线；它也可以做出重要决定，如有关重大问题的理事会决议由它最后批准，但首脑会议并不直接卷入具体政策的制定。理事会和常委会是具体事务的决策中枢机构。前者享有阿盟事务的理论上的决策权<sup>[5]8</sup>，后者主要负责各种纲领性文件的讨论与起草。防御理事会和经济社会理事会设立之后，表明军事和经济合作在阿拉伯一体化进程中得到进一步深化：它们和理事会分享权力，负责拟订计划和监督计划在各个经济和军事安全领域内的实施，在理事会授权下，它们能对某些草案计划享有相对的最终决策权，但无绝对的独立决策权。这说明，它们在政策决定方面的职权还不明确或只是附属性的。秘书处作为阿盟的行政和协调机构，主要负责处理阿盟内部的一些程序性组织工作、接待工作以及实施理事会决议的相关协调工作。12个部长理事会定期举行会议，讨论各自领域的相关问题，并把最后达成的共识提交给秘书处和理事会，部长理事会的功能是为各个合作领域提供经常性的交流场所和论坛之地。

阿盟上述权力结构显示，首脑会议提供宏观指导，理事会及委员会负责具体的政策框架设计，部长理事会负责征询意见，这种貌似在区域层面设立执行政策的机构，由于采取“全体一致原则”和“国内法原则”的决策模式，其合作成果的优劣在很大程度上取决于各成员国政府的意愿而非取决于区域组织机构的独立运作。阿盟具体政策的制定和执行间接地操纵在成员国政府的手中，其最终的决策结果只是各国政府之间妥协的产物而已。

在历史和现实中，阿盟的共同政策主要集中在经济、政治和安全领域，若考虑到这类政策的专业特点，区域层面的功能性机构应该在政策制定中担负主要角色，如类似欧盟委员会或外务委员会那样的由专业人士组成的超国家功能性机构来主导利益调解、政策建议和政策实现。然而，阿盟的制度安排没有出于这种考虑，如明确规定阿拉伯过渡议会无立法权等。因此，阿盟19个专项组织只是附属性机构，主要起交流联系的作用。在寻求一体化突破口的大阿拉伯自由贸易区运作过程中，阿盟建立了四个自由贸易区运作委员会，负责“推动阿拉伯自由贸易区计划的实施”<sup>[6]173</sup>。由于它们不是决定和执行政策的超国家机构，所行使的监督协调职权只能被置于成员国政府的控制之下。本来贸易区的建立意味着形成一个共同的对外贸易实体，需要一个有政策建议和执行权并作为共同对外代表的超国家机构，实现共同管理，以便能排除阿盟各成员国因利益取向和执行政策的不同对贸易区运转造成的干扰。然而就目前的制度安排而言，贸易区运作委员会并没有获得这样的职权。它们虽在不断地促进贸易自由化，但这些变化只是进一步强化了政府间协商决定构架的重要性，并未推动设置超国家功能性机构，也没有显示出制度主义者所谓的“溢出效应”。

由此可见，阿盟的决策过程就其本质来说纯粹是政府间协调性质。按照制度主义理论的解释，

这类一体化组织的动力主要来自成员国利益的契合，其决策机制能把各国的要求转换成具体的共同政策，但对决策结果的接受程度则由成员国之间受益的多少决定。另外，共同利益能否转换为共同政策与成员国之间的同质性有着密切关系。成员国之间利益交合点越多，越有可能产生共同的要求，达成妥协，把共同要求转换成共同政策，反之则难以产生这样的政策效果。<sup>[7]</sup>

政府间决策机制主导着阿拉伯一体化的整个决策过程，其政策输出主要取决于成员国能否在各自的国家利益取向之间找到契合点。当前阿盟成员国之间的分歧正在扩大，在不同的利益优先性之间寻找共同点将会变得更为困难。为了在不同的国家利益取向之间找到共同利益，并在此基础上产生共同的或集体的政策，阿盟需要对利益和政策进行卓有成效的整合。功能机构的主动性和建议权是必不可少的，通过让渡主权或部分主权，功能机构的主动性才能突破政府间协商的障碍。

## 二、阿盟决策制度一体化领域的实践考察

阿盟的决策过程缺乏真正意义上区域层面的运作，成员国实际上控制着阿盟一体化进程并成为一体化的关键动力。这主要表现在作为理性行为体的成员国要推动一体化进程，只有在某些合作收益大于单方面行动时才会产生共同政策或出现一致行动。<sup>[7]</sup>下文以经济和安全领域为例来考察阿盟一体化的结果。在这两个领域，都有可能出现合作的收益大于单方面行动的情况，共同利益的多少决定合作的程度，也直接影响一体化的深度。

1. 经济领域。在阿盟成员国之间，对外经济是共同利益最多、涉及主权较少的政策领域，在此领域较易产生共同政策。但阿盟的发展表明，即使在此领域，各国对自身利益的优先考虑也使得政府间协商的结果并不理想，1996年以前没有真正实施所订立的各种泛阿拉伯经济计划。<sup>[8]</sup>大阿拉伯自由贸易区的最后妥协可以证实这一点，自由贸易区计划初衷是为了应付外部发展的挑战。阿盟各成员国找到了利益共同点，形成了集体政策倾向，它们需要加快建立一个规模化的阿拉伯内部市场来应付外部发展可能带来的不利后果。<sup>[9]</sup>由埃及提出的建立阿拉伯自由贸易区的计划草案，得到1996年首脑会议的采纳，随后为阿盟成员国所接受。但各个国家对这个大市场的设想充分显示了阿盟各成员国力图在这个发展中追求最大的国家利益，即在最终目标（关税同盟还是自由贸易区）、实现增长的模式、减税期、参与各国的责任和义务等方面的分歧。<sup>[10]</sup>理事会的最后决议是《十年内建成大自由贸易区的计划决定》，是各方妥协的结果，并以协定的形式规定了各国在减税和消除非关税壁垒，实现区域内的自由贸易方面所承担的互惠义务。但实施这一协定的具体做法则由各国自己规定。由于阿盟22个成员国之间在经济发展水平和经济结构等方面存在相当明显的差距，相对收益而不是绝对收益成为影响经济合作的一个主要因素。阿盟国家相互依存程度较低，地区层面上的制度没有很强的约束力，各成员国仍保留着许多扩大收益的政策手段，以减轻由于履行条约义务可能带来的不利影响。因此，自由贸易区具体运作效果仍将取决于各成员国的政策措施。阿盟虽可能演进为一个对外集体交涉的区域性实体，但成员国在经济政策上的自主权不会因此受到太大削弱。

2. 安全领域。对于阿盟而言，创造一个有利于内部发展的和平稳定的地区环境是成员国的共同要求。但保障地区安全和稳定需要做到两点：首先是消除地区内部冲突的根源，包括消除成员国之间历史遗留的争端，消除阿拉伯国家与该地区其他国家冲突的根源；其次是建立一个新的制度构架来实现大国参与但不直接干预的外部安全保障。

迄今，阿盟的努力结果是，一方面它为成员国提供了内部机制，让成员国增进了解，化解冲突，维持地区的安全和稳定，协调政策和加强合作；另一方面它为与阿拉伯安全问题有关各方提

供了一个国际论坛，包括阿盟成员国、中东地区的主要非阿拉伯国家、美国、俄罗斯、欧盟和中国等。阿盟成员国在阿盟的构架下集体与第三方协商对话，形成集体外交。在第一个方面，这个制度安排有其成功的一面，通过把该地区所有的阿拉伯国家都吸入阿盟，纳入制度化的内部政治协商对话机制，减少了争端发展为冲突的可能性；在第二个方面，如果阿盟注重的是形式而不是实质内容，这个机制确实可以让成员国集体地出现在中东地区的国际舞台上。虽然这一制度安排目前并没有使阿盟在安全方面成为成员国的对外代理人，但它使阿盟代表成员国与其他各方展开某些谈判，以独立行为体的形式参与保障中东和平的制度构架，在这个制度构架内，阿盟有可能由论坛转变为代理者。

以上分析说明，在经济和安全领域，阿拉伯一体化的程度略有差别。通过建设自由贸易区、与贸易区外的国家和国际组织谈判，阿盟已开始尝试在经济政策领域扮演代理人角色。在自由贸易区正式启动后，对共同利益的追求可能会导致成员国部分自主权的让渡，以便阿盟对自由贸易区的运作实行共同管理并代表成员国与第三方进行交涉谈判。如果成员国达成共识，阿盟有可能演变为有一定自主权的行为者。而在安全领域，成员国仍是主要行为者，阿盟的作用主要表现为对内为成员国提供协商化解冲突的机制，对外为成员国集体和区域外行为者对话提供一个论坛。制度安排是阿盟在经济和安全领域扮演不同角色的一个重要原因，阿盟能否扮演更重要的角色将取决于内部制度能否在外部压力下进一步演进，成为成员国的集体代理人或独立的行为体。

### 三、以欧盟决策制度为参照对象的对比研究

阿盟与欧盟一体化的差异性表现在诸多方面，其中在决策制度安排方面的差异尤其突出。欧盟自一体化开始之时，就平行存在着政府间协商决定和超国家决策执行两种机制，即作为政府间性质的决策机构，如欧洲首脑会议和部长理事会以及超国家的欧盟委员会、欧洲议会、欧洲法院等。欧洲一体化的进程就是由共同体和政府间这两个机制相互作用而推动的，通过所谓“共同体方法”，形成一套多元决策系统，各个机构权限不同，但分工相对明确，保持了在政策制定和执行方面权力的相对平衡。欧盟委员会负责政策建议和政策执行，在提出建议、制定法规等方面享有主导权；部长理事会对委员会的建议作出最终决定；在某些政策领域，欧洲议会参与决定。在部长理事会这一制度构架中，虽然外交部长理事会最重要，但其他部长理事会也是制度化的安排。由于越来越多地使用有效多数的决定方式，决策的效率有所提高。在政府间协商决定机制中，部长理事会既向欧洲首脑会议提建议，又能独立地就某些政策作决定。欧洲首脑会议负责方针和指导路线的制定。这种制度安排既有欧洲层面上由政府间和超国家两个机制产生的政策决定和执行，又有欧洲层面下的政府之间的协调合作。<sup>[11]</sup>

由于这两个机制的平行存在，欧洲一体化进程始终拥有内在驱动力。欧盟委员会和部长理事会之间的竞争使双方都力图在决策过程中扮演更加积极的角色。欧盟委员会依靠它在法规制定、政策建议和政策执行方面的主导地位，凭着它和各种利益集团和智库的联系以及在具体政策方面的专业知识，通过制定各领域的具体建议和政策法规，逐步加大了在法规方面的整合力度。这种制度安排显示，无论是政府间的协商合作，还是超国家机构的政策建议和执行，无论是共同的对内对外政策，还是具体的法律规章的制定，都有具体的机构负责，反映各方的共同需求。这样，即使一体化在某些重大问题上停滞不前，其他方面的发展仍在继续。但就是这样的制度安排仍然会出现与新的变化不相适应和不能满足内外部发展的要求。溢出效应产生的动力还不足以消除制度深化和“东扩”之间的矛盾。在一些关系到制度深化的重要问题上，政府之间讨价还价后达成

的妥协常与现实要求之间存在差距，超国家机构在政策建议方面的主动性难以克服政府间讨价还价对决策效率形成的阻力。没有强大的外力和因此而产生的共同内部要求，在某些关系到自主权让渡的政策领域，一体化的进程就会遇到重重阻力。与欧盟相比，从组织机构上看，阿盟有相对完整的决策机构，但这些机构不具有任何超国家的功能。这是由于阿盟在经济上采取了自由贸易区这种一体化形式，因此不涉及对外关税率，只需要建立政府间合作性质的协调机构，并不涉及主权让渡。所以，它不可能像欧盟那样建立一种超国家形态的控制机制。另外，它的政治结构虽存在机制化运作，但比较松散，没有欧盟委员会、欧洲议会那样的超国家机构来进行运作。阿盟有其独特的运行方式，但其地区一体化模式的核心更强调成员国的主权绝对平等，反对建立正式的超国家权力机构，坚持全体一致和互不干涉内政原则。这就是阿盟和欧洲一体化的主要区别。正如埃及学者所指出的，与欧盟不同，阿盟从未打算成为一个将要求成员国交出某些国家主权的超国家组织，阿盟没有欧盟委员会和欧洲议会那样的超国家机制来制定集体的政治政策。<sup>[12]</sup>

#### 四、结语

影响阿盟框架下的阿拉伯一体化进展的变量很多，本文仅对诸多变量中的阿盟决策制度进行了分析。可以看出，阿盟并未改变初创时期为适应政府间通过政治磋商化解冲突而设计的制度构架，尽管阿盟当前一体化扩展的主要方向已转到经济方面，但政府间协商性质的决策仍然主导着阿盟的决策过程。阿盟保留这一制度构架而不对它进行重大改进的事实说明，阿拉伯一体化刚刚开始向“共同决策和共享资源”的方向发展，远未形成在阿盟框架下成员国之间的相互依存。同时它也反映出，在一体化进程中，阿盟国家主要关心的是如何扩大收益并减少损失，特别是主权方面的损失。阿盟确立的战略发展目标极为有限，一体化进程还未触及主权等内部深层问题，经济政策和安全领域的一体化实践已暴露出阿盟制度构架的局限性。和超国家的制度相比，政府间性质的机制是民族国家在追求一体化的同时试图在各个政策领域尽可能保留主权或自主权的一种选择，只有增加一体化实体内部共同点才能减少这一机制安排对决策的阻碍。由于阿盟对成员国的共同性问题考虑不够，带来了两个结果：一是对未来的期待使成员国希望加强合作；二是在阿盟层面上未对决策机制作出相应的改革以适应这些变化。这样，成员国通过“一致同意原则”取得共识的可能性将变得更小，甚至决策和政策实现也变得更加困难，一体化政策领域将变得更加狭窄。欧盟的经验表明，制度的改变是困难且漫长的，但相互依存的加深和外来压力有助于促使成员国产生新的共同利益要求并导致制度上的改革；为实现共同经济利益的最大化，需要一个超国家机构负责共同政策的建议，保障共同政策和规则的制定和执行，从而规制成员国的行为。

伊拉克战争后，外来挑战的加剧促使阿拉伯国家积极寻求突破口，试图加快推进一体化进程。2004年3月，阿盟决定进行机构改革；2005年1月，阿盟提前启动大阿拉伯自由贸易区；2006年3月，阿拉伯首脑会议把阿拉伯一体化作为重要议程，以解决一体化进程中凸显的问题；2007年11月，阿拉伯经济一体化委员会会议决定深化一体化进程。但2009年1月第一次经济首脑会议并未出现期待的突破。<sup>[13]</sup>因此，从阿盟成员国的一系列举措中不难判断，阿盟在制度方面并未打算进行本质上的变革，似乎仅在寻找一条既能保持成员国主权，又能在一定程度上满足一体化要求的新路。这与阿拉伯国家现实需求相左，也与一体化理论和成功经验相悖。<sup>[14]5-6</sup>不论是由于“溢出效应”或是通过政府间的讨价还价，一体化既然是一种地区主义的具体实现，它的发展必然以把国家的部分主权或自主权逐渐让渡给地区性实体为代价。阿盟缺乏独立有效的政策工具和超国家的政策执行机构，其内外政策很大程度上依赖于成员国，而考虑到成员国的“共同责任性”

和承担这份责任的实际能力，短时间内阿盟很难像欧盟或东盟那样拥有稳定、积极和有效的对内对外制度，来推进一体化的发展，从而成为地区甚至国际事务中一个不可或缺的角色。

#### [ 参考文献 ]

- [1] Michael C Hudson. The Middle East Dillema[M]. New York: Columbia University Press, 1999.
- [2] 肖欢容.地区主义: 理论的历史演进[M].北京: 北京广播学院出版社, 2001.
- [3] 叶宗奎,王杏芳.国际组织概论[M].北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [4] 常景龙.国际组织决策制度变革对国家主权的影响[J].中州学刊, 2007(3).
- [5] Istvan Pogany. The Arab League and Peacekeeping in the Lebanon[M]. New York: St. Martin's Press, 1987.
- [6] 陈沫.中东经济喜忧参半//赵国忠.中东非洲发展报告(1999~2000) [M].北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [7] 房宪乐.政府间主义与欧洲一体化[J]. 欧洲, 2002(1).
- [8] 王联.阿拉伯自由贸易区的创立与发展现状[J]. 珠江经济, 2004(9).
- [9] 廖百智.大阿拉伯自由贸易区简况[J]. 国际资料信息, 2005( 5).
- [10] 中国驻黎巴嫩商赞处. 大阿拉伯自由贸易区及加强我同阿拉伯国家贸易的建议[EB/OL]. [2004-05-21].  
<http://myzx.zftcc.gov.cn/gjmy/gjmyyw/T79922.shtml>.
- [11] 朱仁显,唐哲文. 欧洲决策机制与欧洲一体化[J]. 厦门大学学报, 2002 (6).
- [12] Ali Salafy. The League of Arab States: Role and Objectives[M]. Arab Information Office: Washington DC, 1988.
- [13] Kuwait Summit serious step towards establishing Arab economic bloc[EB/OL]. [2009- 01-18].  
[http://www.bilaterals.org/article.php3?id\\_article=14213&lang=fr](http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=14213&lang=fr).
- [14] Michael Schulzetal. Regionalization in Globalizing World [M]. London: Zed ltd, 2001.

## Arab League's Decision-making System and Integration

CHEN Wanli & ZHAO Jun

**Abstract** This paper analyzes the function of Arab League decision-making system and its influences on Arab integration from the perspective of institutionalism and integration theory. Arab League makes its decisions on the basis of cooperation and negotiations. Theoretically, only in some policy fields where cooperation outperforms unilateral action, can such a decision institution lead to mutual policies and unanimous actions. While practically, this system lacks efficient operations on the regional level. Even in the fields of economy or security, where member states share more mutual interests, the integrative cooperation of Arab League is confined in the limited policy framework, with minimum agreements as its outcome. Experience from EU suggests that there must be a supra-national institution to propose draft, supervise the development and implementation of the policies, and regulate the behaviors of relevant nations. The integrative direction and outlook of Arab League depends exactly on its future decision-making system.

**Key Words** Arab League; Decision-making System; Regional Integation; Middle East Regional Organizations

(责任编辑: 李 意)