

# 国际法视野下的国家间投票交易<sup>\*</sup>

严 阳

**【内容提要】** 国家间投票交易是指一国通过为外国提供一定利益甚至使用威胁等方式，以换取外国在某一国际问题上对其立场的支持。国家间投票交易是当今国际社会中的一种普遍现象，由于现实的复杂性，很难确定其利弊。国家追求自身利益和国际立法空白，都是促使投票交易产生的原因。在现代国际法中，强行法和国家对国际社会的整体义务，加上主权平等、不干涉内政等国际法原则，尽管在现实中都存在或多或少的弊端，但也为规制国家间投票交易提供了理论基础。同时，完全禁止投票交易抑或将其合法化都不现实，这也需要各国际行为体特别是第三方的监督。从现实的角度看，以国际软法的方式达成规制不公平的投票交易的国际法文件，不失为一个合理的选择。就中国而言，既要坚决反对并积极应对不公正的投票交易，也要团结发展中国家积极推动规制投票交易的国际法治建设，在各类国际组织中代表发展中国家的利益，为实现合作共赢、共同发展而努力。

**【关键词】** 投票交易 国家利益 强行法 主权平等原则 国际软法

**【作者简介】** 严阳，武汉大学国际法研究所博士研究生

**【中图分类号】** D990

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2016)01-0135-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201601008

---

<sup>\*</sup> 感谢《国际展望》匿名评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

尽管国家间投票交易<sup>①</sup>是国际社会中的一个老问题，却是国际法上的一个新问题。国外学者多以国际政治的视角分析投票交易问题，但并未引起国际法学者的充分重视。在国内法中，股东购买股权，依自己的偏好投票参与公司事务的治理，绝大多数情况下股东的出发点是为自身牟利，利他主义没有深刻地体现。国家也不是利他主义者，在参与国际问题决策时，各国往往将国家利益置于国际共同体利益之上，尤其是部分强国在攸关切身利益的国际问题上，以援助之名甚至是威胁的方式换取弱国、小国在该问题上与之一致的立场，国家间投票交易的国际法问题便应运而生。那么，何谓国家间投票交易？投票交易现象是如何产生的？现行国际法规则是否为规制投票交易提供了理论基础？以国际法规制投票交易是否可行？本文首先介绍国家间投票交易的概念和性质，接着阐述该现象产生的原因，之后着重论述国际法为规制国家间投票交易提供的理论基础，最后探讨国际法规制国家间投票交易的可行性，并在结论中探讨中国的应对策略。

## 一、国家间投票交易概述

国家间投票交易是指一国为外国提供一定利益甚至采用威胁方式，以换取外国在某一国际会议上的投票或决定，目的在于使外国在某一国际问题上与之保持同一立场。<sup>②</sup>正如国际政治学者们难以界定“国家利益”一样，国家间投票交易中“购买方”所提供的利益也难以界定，不仅仅限于物质利益，还包括潜在利益、集团或联盟利益、远期战略利益、预设期待等；也就是说，投票交易的“出售方”所获利益也大致如此。因而，国家间投票交易在国际政治中显得愈加复杂，国际法也难以对其加以规制。

国家间投票交易现象在国际会议和国际组织中表现得更为明显，可以

---

<sup>①</sup> 关于“投票交易”的英文表述，国外学者使用了 *international vote-buying* 和 *international vote-trading* 两种不同的措辞。笔者最初使用了“购买投票”这一术语，它在字义上更偏向单方面方面的交易，强调“购买方”的行为，但并未体现“交易”的互动性；况且，*buying* 一词本来就有“交易”的意思。因此，笔者认为采用“投票交易”这一术语更为合适。

<sup>②</sup> Natalie J. Lockwood, "International Vote Buying," *Harvard International Law Journal*, Vol. 54, 2013, p. 97.

说,自区域性政治联盟产生,国家间投票交易现象便存在。起初,在不存在固定的国际会议或常设的国际组织时,国家之间私下会盟就相关问题达成共识并采取一致行动,萌生了国家间投票交易的雏形。早在春秋战国时期,诸侯相互间会盟便是外交关系的雏形,各国纵横捭阖、权力制衡,弱国将自身置于强国保护之下,不仅弱国维系了国家安全的核心利益,强国也获得“霸主”地位,这近似于现代国际社会中的投票交易现象。事实上,基于“礼治”建立的东亚朝贡体系<sup>①</sup>也类似于投票交易现象:一方面,封建中央王朝为维护统治的正统性,要求周边国家岁岁来贡;另一方面,周边国家被赐予封号或给予赏赐,可免受侵略从而安享和平。<sup>②</sup>近代国际关系始于威斯特伐利亚体系,三十年战争后的欧洲政治力量相对均衡,为发展以主权国家平等关系为主导的近代国际法奠定了政治基础。<sup>③</sup>随着国家主权平等原则成为国际法和国际关系的基石,加上外交日益透明化,国际性会议常态化,国际组织迅猛增长并作为解决国际问题的重要场合,国家间投票交易现象日益普遍。

在当今国际社会,国家间投票交易是一种普遍的国际政治现象,不仅发生在强国、大国与弱国、小国之间,而且发生于国家集团或者国家联盟中。海湾战争之前,要获得安理会授权对伊拉克使用武力,美国需要安理会成员的支持或弃权,因此美国为哥伦比亚等国提供了有条件援助,并向苏联承诺将拉脱维亚等三国排斥在1990年巴黎峰会之外,解禁对华贸易禁运;相反地,美国削减了对也门的700万美元援助,以惩罚其在该问题上投反对票的行为。<sup>④</sup>2003年,为在入侵伊拉克问题上获得安理会成员的支持,美国帮助安哥拉重建,对墨西哥移民实施农业减让政策,以此来换取这些国家在安理会决议上的赞成票。<sup>⑤</sup>以上是最为常见的投票交易现象,各方都基于短期

---

<sup>①</sup> 参见尚会鹏:《“伦人”与“天下”——解读以朝贡体系为核心的古代东亚国际秩序》,载《国际政治研究》2009年第2期,第31-34页;陈康令:《试论传统东亚秩序的礼治:一种分析框架》,载《当代亚太》2015年第3期,第29-59页。

<sup>②</sup> 参见简军波:《中华朝贡体系:观念结构与功能》,载《国际政治研究》2009年第1期,第133-135、138-140页。

<sup>③</sup> 参见白桂梅:《国际法》(第二版),北京大学出版社2010年版,第9页。

<sup>④</sup> Ofer Eldar, "Vote-Trading in International Institutions," *European Journal of International Law*, Vol. 19, 2008, p. 17-18.

<sup>⑤</sup> Natalie J. Lockwood, "International Vote Buying," pp. 103-104.

利益进行投票交易，美国对他国单方面使用武力违反禁止使用武力原则，这种寻求政治支持的行为在道义上并不具正当性，也不能排除背后存在威胁或胁迫的情形，但另一方面，处于弱势地位的中小国家却能因此而获得经济援助或贸易优惠政策，这有助于推动其国内经济发展并改善民生。国家间投票交易不仅仅限于物质利益的交换，互投赞成票（logrolling）便是例证，各国在相关问题或者各自关切的事务上达成一致的決定，互相支持，以取得预期利益，比如在选举国际组织的席位时，一国赞成另一国竞选该席位，另一国也同样支持该国。<sup>①</sup>

国家间投票交易也会发生在国家集团或联盟的内部。冷战时期，美苏两大阵营对抗，社会主义国家唯苏联马首是瞻，在联合国的投票中与苏联保持一致立场。这不仅是由于其他社会主义国家存在物质利益的诉求，得到苏联在经济、技术、人力等资源方面的援助；更为重要的是，社会主义阵营内部的中小国家在面临西方大国的威胁时，出于国家生存与安全这一根本利益的考虑，将自身置于苏联的社会主义阵营以共同发展经济，打破西方阵营的封锁。在此特殊历史时期，国家的诸多外交行为都打上了意识形态对抗的烙印，这些国家对社会主义制度和社会主义国家的身份认同，也决定了其利益和行为上与苏联保持一致。固然，国家集团内部的国家间投票交易有利于团结该阵营的国家，以共同发展经济并保持外交上的一致性，益于国家和平共处，然而，冷战期间苏联“霸权”和“大国沙文主义”的行径也屡见不鲜，忽视个别国家的意见，威胁或强制他国与之保持一致的立场，而有悖国家主权平等原则。

最后，值得注意的是，在国际社会中，有些行为看似是国家间投票交易，实则是一种长期战略联盟的考量，以促进该联盟各方的共同发展。20世纪70年代，新中国恢复在联合国的合法席位，受到发展中国家尤其是非洲国家的支持，可以说是非洲国家把新中国“抬进了”联合国，原因不仅是中国在自身建设举步维艰的情况下援助广大发展中国家，更是中国作为最大的发展中国家，在安理会常任理事国席位上代表发展中国家维护发展中国家的利

---

<sup>①</sup> Ofer Eldar, "Vote-Trading in International Institutions," p. 24.

益，而且中国一如既往地提升发展中国家在全球治理中的发言权，“中国在联合国的一票永远属于发展中国家”。<sup>①</sup> 在国际交往中，每个国家都有特定的利益期待。例如，发展中国家尤其是中小国家往往抱团取暖，就某些事项保持一致；20 世纪六七十年代，新兴发展中国家为了改变不公平的国际经济旧秩序，一致推动联大通过了诸多建立国际经济新秩序的宣言。不仅如此，还有一些中小国家在国际事务上主动与大国保持一致，主要是为了搭乘大国发展的顺风车，获得潜在利益。

总之，对于国家间投票交易的性质，不可以偏概全。无论是在联合国大会、联合国安理会，还是在国际法院、世界贸易组织、国际捕鲸委员会等，国家间投票交易的利弊得失都难以判断。<sup>②</sup>

## 二、国家间投票交易产生的原因

国际社会各国主权平等，不论国家大小、贫富、强弱、政治经济社会制度有怎样的不同。这既阐明了各国在法律上的平等，同时反映了国际社会中各国实力不平等的现实。从国际体系的变动来看，欧洲协调、美苏争霸、一超多强、国际社会多极化都反映了国家实力的差异和权力的角逐，因此也有学者认为国际社会存在“等级制”。<sup>③</sup> 与此同时，国家在对外交往中将国家利益置于首位，现实主义学者将人性之恶推至由人组成的国家，<sup>④</sup> 国家本身也难以成为一个天生的利他主义者，比如美国往往将一些国际组织当作其实施外交政策的工具。<sup>⑤</sup> 有学者从国家追求何种利益的角度出发，将国际组

---

<sup>①</sup> 习近平：《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，外交部网站，2015 年 9 月 29 日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1301660.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1301660.shtml)。

<sup>②</sup> Ofer Eldar, “Vote-Trading in International Institutions,” pp. 17-41.

<sup>③</sup> 参见[美]戴维·莱克：《国际关系中的等级制》，高婉妮译，东方编译出版社 2013 年版；[澳]杰里·辛普森：《大国与法外国家》，朱利江译，法律出版社 2008 年版。

<sup>④</sup> 参见[美]汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），肯尼斯·汤普森修订，徐昕、郝望、李保平译，北京大学出版社 2009 年版，第 27-28 页。

<sup>⑤</sup> 有研究表明，美国利用联合国儿童基金会（UNICEF）、联合国开发计划署（UNDP）作为其实施外交政策的工具，尤其体现在援助方面。参见 Ilyana Kuziemko and Eric Werker, “How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United

织的决策分为两类：一类是基于偏好的决策（preference-decisions），国家往往是依据自身利益或偏好进行投票，使其自身利益最大化；另一类是基于判断的决策（judgment-decisions），国家应该更多地考虑集体利益或者其他国家和人民的利益，最终要为国际共同体的利益服务。<sup>①</sup> 国家就特定国际事务作出决策时，往往将国家利益置于国际共同体利益之上；<sup>②</sup> 尽管国家行为可能在效果上增进了国际共同体利益，但很大程度上是由于该国际共同体利益与其国家利益相契合，本质上仍服务于国家利益。

在国家间投票交易这一问题上，不论是否存在一方被另一方强迫或威胁的情形，国家都是在权衡利弊的基础之上，追求国家利益最大化。对弱国、小国而言，维系国家生存、追求国家利益更是首要选择，它们可能根本无力增进国际共同体利益。这些国家的领土、自然资源、人口、经济、军事等权力要素远不如强国、大国，即使在平等共存、有序竞争的国际社会中，都难以与强国、大国抗衡，遑论那些难以维系自身生存发展的贫穷国家。因而，在国际社会交往过程中，弱国、小国面临着两种选择：一种是与弱国、小国“抱团取暖”，另一种是“追随”强国、大国。“抱团取暖”的策略并不稳固，在各国实力较弱且均衡的情形下，弱国、小国很容易相互背叛而导致集团瓦解。例如，在2001年多哈回合谈判中，14个发展中国家集团决定对抗发达国家，但由于美日等发达国家给予这些国家不同的优惠措施，该集团最终瓦解。<sup>③</sup> 反而，“追随”大国、强国的策略更为稳固，不仅仅由于大国、强国的实力威慑，而更重要的是，这很大程度上取决于弱国、小国的利益需求。一方面，绝大多数情况下，弱国、小国将国家生存发展置于国家根本利益的首位，因此，它们可能要比强国更需要资金的援助；<sup>④</sup> 另一方面，弱国

---

Nations,” *Journal of Political Economy*, Vol. 114, 2006, pp. 921-923.

<sup>①</sup> Ofer Eldar, “Vote-Trading in International Institutions,” p. 6.

<sup>②</sup> Antonio Cassese, *International Law*, second edition, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 6.

<sup>③</sup> Ofer Eldar, “Vote-Trading in International Institutions,” pp. 27-28.

<sup>④</sup> 这类似于金钱对穷人比富人更有价值一样，“货币边际效用递减”这一经济学术语便能说明这一问题。参见 Richard L. Hasen, “Vote Buying,” *California Law Review*, Vol. 88, 2000, p. 1329。“边际效用递减”是指在一定时间内，在其他商品的消费数量保持不变的条件下，随着消费者对某种商品消费量的增加，消费者从该商品连续增加的每一消费单位中所得到的效用增量即边际效用是递减的。参见高鸿业：《西方经济学（微观部分）》（第七版），中

更倾向于放弃并非至关重要的利益，与外国达成外交上的妥协，<sup>①</sup> 往往通过出卖其掌握的一票以换取强国提供的利益。

在实践中，美国常以援助方式换取其受援国的政治支持，<sup>②</sup> 日本在捕鲸问题上向国际捕鲸委员会中的小国提供援助以换取其赞成捕鲸的立场。这些小国也乐意接受援助，<sup>③</sup> 因为这些国家往往需要更多的资金以消除贫困、发展经济。从作为理性经济人的国家这一角度出发，有需求便有供给，同时“有形的手”能使交易有序并合法地进行。然而，国际社会不存在“有形的手”对投票交易进行规制，何况在国际社会中一国以物质利诱甚至威胁即“胡萝卜+大棒”的方式换取他国的投票，大多情况下这种私下交易满足了双方的需求。同时，国家间投票交易建立在成本与收益的基础上，国际法并未明令禁止投票交易，国家违背国际法的成本也比较低，无须顾虑国家责任、国际制裁等潜在损失，而且投票交易为双方带来的收益往往大于付出的成本。

国际法是协调各国国家利益的重要手段，<sup>④</sup> 也是国家利益的产物和反映。国际法尚未禁止国家间投票交易，某种程度上反映了国家在该问题上的价值导向。国际法曾受个别国家支配并为其利益服务，沦为“霸权主义国际法”，<sup>⑤</sup> 投票交易现象自外交关系产生就存在，但强国、大国在该问题上几乎占有绝对的主导权和话语权，故而一时难以有所改观。在国际关系民主化和国际法迈向良法善治的今天，国际法规制投票交易才迎来契机。与此同时，国际法规制投票交易也存在困难。国家间投票交易是在外交谈判的基础上达成的，其内容往往具有隐秘性。尽管二战之后美国前总统伍德罗·威尔逊提出禁止国家间缔结秘密协定，但《联合国宪章》第 102 条仅规定条约未在联

---

国人民出版社 2013 年版，第 60 页。

<sup>①</sup> 参见[美]汉斯·摩根索：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），第 583-587 页。

<sup>②</sup> Axel Dreher, Peter Nunnenkamp, Rainer Thiele, “Does US Aid Buy UN General Assembly Votes? A Disaggregated Analysis,” *Public Choice*, Vol. 136, 2008, p. 157.

<sup>③</sup> Jonathan R. Strand and John P. Tuman, “Foreign Aid and Voting Behavior in an International Organization: The Case of Japan and the International Whaling Commission,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 8, 2012, pp. 409-430.

<sup>④</sup> 梁西：《国际法的社会基础与法律性质》，载《武汉大学学报》（社会科学版）1992 年第 4 期，第 33 页。

<sup>⑤</sup> 蔡从燕：《国际法上的大国问题》，载《法学研究》2012 年第 6 期，第 188-206 页。

联合国秘书处登记则不得向联合国任何机关援引，可见秘密协定并未明令禁止，而只能依赖道德约束和国家自觉。<sup>①</sup> 就投票交易而言，不仅很难捕捉其具体的内容，其相关行为是否确立权利义务也存在疑问，而且建立相关的监督制度实属不易，因而，难以回答该行为是否有损国际社会的“公益”、是否违反了具体的国际法规则等问题，遑论进行禁止性立法。

### 三、国际法规制投票交易的理论基础之一： 国际共同体利益

国际法是不成体系的，某种程度上这导致国际法各分支“各自为政”，但并不意味着它们“老死不相往来”，而正由于国际法不是自主的法律体系，各分支相互影响并相互渗透，人权、发展等价值观念已经渗入各个部门，国际法有走向共同体国际法的趋势。<sup>②</sup> 国际共同体成员中的国家不再是单一、封闭的个体，考虑自身利益的同时也应逐步关注共同体利益。作为追求霸权的美国也只是在明显关涉自身利益的问题上以“世界警察”的身份行动，<sup>③</sup> 而且美国所做决定也受到利他主义和自身利益的双重影响。<sup>④</sup> 就投票交易的双边关系看，强国、大国给予弱国、小国经济援助以换取投票权，而弱国、小国消除贫困并发展经济，增进了国民福利；但很显然，投票交易对第三方特别是国际决策的利益攸关方的影响并未被纳入考虑。<sup>⑤</sup> 投票交易所带来的效益，不能仅仅在交易双方之间做加减法，而应该置于整个国际共同体的框架内审视其是否增进了全人类的福利。

然而，“国际共同体利益”抑或“全人类共同利益”这些概念过于抽象和模糊，没有确切的定义，即使国际社会就某一关切全人类共同利益的问题达成一致，也往往采用不具法律约束力的国际软法或政治性文件的形式，其

---

<sup>①</sup> Charles Lipson, “Why Are Some International Agreements Informal?” *International Organization*, Vol. 45, pp. 532-537.

<sup>②</sup> Antonio Cassese, *International Law*, 2nd edition, pp. 45, 21.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>④</sup> Ofer Eldar, “Vote-Trading in International Institutions,” p. 22.

<sup>⑤</sup> Natalie J. Lockwood, “International Vote Buying,” pp. 124-125.

措辞的模糊性往往致使国家做出偏向本国利益的解释。正如有学者指出，如果投票交易中的购买方旨在追求一个“善”的决策，而购买了具有“恶”性偏好的国家的投票，购买方可被称为追求“善”的国家；<sup>①</sup> 在这种情况下，投票交易可以认为增进了国际社会的共同利益。但问题在于：“善”“恶”的标准是什么？谁来设定这一标准？又由谁据此作出评判？国际法远未达到良法善治的阶段，<sup>②</sup> 并不是说国际法对正义、善恶等价值问题不关注，而是国际法远远不能达到兼具程序正义和实质正义的程度；即使国际法治近乎完美，国际法明确规定了平等、正义、公平的标准，也仅是停留在“法律之上”而非“法律面前”，因为这种应然的表述和状态，无法顾及由于国家权力的大小和国家权利、能力的差异所造成的实然状态。<sup>③</sup> 另外，国际法缺乏民主基石，很大程度上因为它并不具备国内社会的“金字塔”式的纵向权力。就现状而言，国际法尚不存在体现民主的最佳方式，但或多或少地体现在建立于“一国一票”基础上的多数决定制度。事实上，即使就国际共同体利益达成多数一致后，也总会出现少数反对多数的现象，即使在协商一致的基础上达成共识，由于缺乏实际履行力和制裁机制，如不积极协调各方利益，各国只会依照自身利益解释规则而自由行事。因而，评价国家间投票交易的标准，不能仅仅依靠“国际共同体利益”这种抽象的理念，而需要具体的实在规则，强行法和国家对国际社会的整体义务提供了一种可能。

强行法和国家对国家社会的整体义务代表着全人类的共同体利益。依据《维也纳条约法公约》第 53 条，强行法是指“国家之国际社会全体接受并公认为不许损抑且仅有以后具有同等性质之一般国际法规律始得更改之规律”。强行法带有自然法的色彩，<sup>④</sup> 相对于条约、习惯、一般国际法原则地位更高，但对于哪些规则是强行法，国际社会并未形成普遍的共识。比如，在德国诉意大利的司法管辖豁免案中，国际法院并没有明确阐明强行法的范

<sup>①</sup> Ofer Eldar, "Vote-Trading in International Institutions," p. 9.

<sup>②</sup> 何志鹏：《“良法”与“善治”何以同样重要——国际法治标准的审思》，载《浙江大学学报》（人文社会科学版）2014 年第 3 期，第 141-142 页。

<sup>③</sup> Jessup C. Philip, *A Modern Law of Nations*, London: The Macmillan Company, 1948, pp. 27-28.

<sup>④</sup> 罗国强：《国际法本体论》，法律出版社 2008 年版，第 89-110 页。

畴,认为司法豁免和强行法是两个不同的问题而不存在冲突;<sup>①</sup>而特林达德(Cançado Trindade)法官站在人权和司法正义的立场上极力反对国际法院的裁决,继而认为德国不应当享有司法豁免。<sup>②</sup>虽然国际法院很巧妙地回避了主权与人权的争辩,谨慎地做出裁决,但也折射出国际法诸多领域中人权和主权的争辩,换言之,这是国家的个体主义与国际社会的集体主义之间的角逐。国际法发展至今,虽然已“注意到国际政治中潜在的人类共同体在运作”<sup>③</sup>,其所具有的人本化发展趋势也以国家间合作为基石,<sup>④</sup>但并不意味着国际法已经完全注重全人类的共同利益并将个人视为国际法的首要主体。主权的神话短期内不会消弭,各个国家依然将国家利益放在首位,代表国际共同体利益的强行法的性质、范围和认定仍难以达致共识。<sup>⑤</sup>

就投票交易而言,一方面,强行法的范围存在争议而难以适用,特别是以威胁甚至使用武力的方式进行投票交易是否严重危害国际共同体利益仍然存疑;另一方面,如果国家间自愿达成投票交易,则无法适用条约因违反强行法而无效这一规则,姑且不论其秘密性导致其法律约束力成疑。此外,国家对国际社会的整体义务体现着一种全人类利益,包括禁止侵略、禁止种族灭绝、禁止奴隶制、禁止大规模破坏环境,<sup>⑥</sup>相比于强行法,它更停留在理论层面。正如科斯肯涅米(Martti Koskenniemi)教授所指出,强行法和国家对国际社会的整体义务整合了各国和全人类的多元化价值,但他也承认“诸如强行法或国家对国际社会的整体义务等公法概念,倾向于运用宏大的术语来表述,以至于这些概念重述了目的的悖论。”<sup>⑦</sup>抽象的法律术语往往

<sup>①</sup> *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening), Judgment*, I.C.J. Reports 2012, pp. 140-142, paras. 92-97.

<sup>②</sup> *Ibid.*, pp. 179-290.

<sup>③</sup> Antonio Cassese, *International Law*, 2nd edition, p. 21.

<sup>④</sup> 曾令良:《现代国际法的人本化发展趋势》,载《中国社会科学》2007年第1期,第89-107页。

<sup>⑤</sup> 参见 UNGA, *Report of the International Law Commission*, UN A/69/10, August 2014, Annex, pp. 274-282, para. 20, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/69/10>。联合国国际法委员会(ILC)在2015年才将“强行法”列入长期工作方案,并且任命迪雷·特拉迪先生(Dire Tladi)为特别报告员,参见 UNGA, *Report of the International Law Commission* UN A/70/10, August 2015, para. 286, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/70/10>。

<sup>⑥</sup> 参见[英]莫里齐奥·拉佳齐:《国际对世义务之概念》,池漫郊等译,法律出版社2013年版,第20-21页。

<sup>⑦</sup> Martti Koskenniemi, “What is International Law for?” in Malcolm D. Evans, ed.,

极具灵活性，而现实世界中权力的行使却恰好披着这些法律的外衣；无论是强国、大国，还是弱国、小国，都可借此按各自偏好解释强行法或国家对国际社会的整体义务。由此而来的明显后果是，旨在整合多元价值的规则本身往往被多元价值的冲突所破坏。因此，通过第三方中立且公正地解决此类解释性矛盾，可有效推动国际法的发展。但在缺乏统一立法机构的国际社会，不可能存在国内法中的“立法解释”，国际司法机构在裁判中解释并发展了有关规则，至少缓解了不同价值带来的矛盾，但最终仍需依赖一项具体的国际法规则和原则解决纠纷。强行法和国家对国际社会的整体义务及其暗含的国际共同体利益，可以作为规制投票交易的理论基础，但需更为详尽的规则对投票交易加以规制，而不是依靠那些抽象灵活且依赖于国家解释的规则。

#### 四、国际法规制投票交易的理论基础之二： 国际法基本原则

相对于强行法和国家对国际社会的整体义务，国际法基本原则更为明晰。国家主权平等原则、不干涉原则、善意履行国际义务原则，都为国际法规制投票交易提供依据。1970 年通过的《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法宣言》阐明，“各国一律享有主权平等。各国不论经济、社会、政治或其他性质有何不同，均有平等权利与责任，并为国际社会之平等会员国。”<sup>①</sup> 此外，该宣言还强调主权平等原则尤其包括各国法律地位平等这一要素。源于国家主权平等原则的“一国一票”原则也是其重要体现。

---

*International Law*, Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 106. 中文译本参见科斯肯涅米：*《国际法的目的是什么？》*，陈一峰译，苏子汀、罗欢欣校，载《北大国际法与比较法评论》，北京大学出版社 2014 年版，第 71-101 页。具体而言，国际法维护和平安全和国际正义，但是，“和平”“安全”“正义”具有抽象性而很难界定，在具体情形下难以指明国家应该作为还是不应作为，这就是“目的的悖论”。该悖论事实上也涉及了国际法的规范性和确定性，科斯肯涅米教授在其著作中有详细阐述，另参见 Martti Koskeniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, New York: Cambridge University Press, 2005, pp. 16-70.

<sup>①</sup> UNGA, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, UN A/RES/25/2625(XXV), October 24, 1970, <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>.

国家在国际组织中投票，是国家在国际社会行使主权的重要表现。所以，从主权平等的角度来看，一国提供物质利益购买他国投票，意味着他国失去了在某一国际问题上的投票权。那么，是否可以据此推论出国家间投票交易有悖主权平等原则的结论呢？

事实上，“一国一票”原则中“一票”的质量不一，所产生的效果也不尽相同，这说明了平等原则在国际社会中“实然”和法律上“应然”的差别。根植于国际社会的国际法也应当关注主权国家的实然地位，而不能过于苛求应然上的平等。随着“加权表决制”的出现，作为国际组织法基础的平等原则受到了侵蚀，有学者指责这是霸权主义的产物，不符合国家主权平等的原则，但是不得不承认的是主权平等原则已经受到侵蚀，绝对的主权平等原则过于理想主义。因此，主权观念弱化的时代也是国家让渡主权达成合作的时代。一国让渡自己的投票权，另一国以物质利益作为交换，在两国合意的基础上此种行为也具有合理性。另外，国际法并无强制性规定禁止国家自行让渡权利，它并不像国内法一样禁止私人将自损的身体一部分交易于他人，<sup>①</sup>因而，一国自愿出让其投票权，也并未被国际法所禁止。

国际组织法中的全体同意原则反映了国家主权平等原则，但随着各国国家利益的多元化，在多边外交谈判中，极少数国家也可以否决绝大多数国家的意见，造成多边性造法公约流产。协商一致制度的出现便弥补了这一缺点，各国在协商让步基础上达成基本一致的结果，但由于要反复协商和妥协折中，有时各国并不能达成实质上的一致。<sup>②</sup>在协商一致决定程序中，只要各方都不反对作出决定，就可认为协商取得基本一致，<sup>③</sup>这也说明协商一致也遵循“一国一票”的基本原则，但与此同时，协商一致制度也为国家间投票交易提供了机会。在一些国际决议付诸投票之前，各方的偏好已经基本被知晓，<sup>④</sup>往往是一些强国、大国威逼利诱弱国、小国出卖投票，而经济上的利

---

<sup>①</sup> Antonio Cassese, *International Law*, 2nd edition, pp. 45, 10-11.

<sup>②</sup> 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》，载黄炳坤编：《当代国际法》，广角镜出版社有限公司 1988 年版，第 66 页。

<sup>③</sup> 同上，第 52 页。

<sup>④</sup> Ilyana Kuziemko and Eric Werker, “How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations,” p. 924.

诱、威胁减少或者撤销援助很难被认定为违反国际法。

不干涉原则也是由主权平等原则派生的原则，是《联合国宪章》的基本原则之一。1970 年《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法宣言》规定，“任何国家均不得使用或鼓励使用经济、政治或任何其他措施强迫另一国家，以取得该国主权的屈从，或从该国获取任何利益。”<sup>①</sup> 学者们对干涉的界定存在分歧。广义而言，干涉的方式不仅局限于武力方式，还包括经济手段。就投票交易而言，以武力方式威胁他国投票或与之保持一致的立场，难以判定的是该结果是否满足了违反不干涉原则的条件；若以停止援助的方式行为之，也难以判定是否违反不干涉原则。正如在尼加拉瓜境内对其从事军事和准军事行动案中，国际法院并不认为美国违反经济条约和终止援助违反不干涉原则这一习惯国际法。<sup>②</sup> 也有学者认为，认定干涉行为时，干涉手段的强迫程度越高，干涉对象的重要性就可以降低，<sup>③</sup> 那么，一般情形下，经济干涉的手段强迫性不及武力干涉，所以在认定是否违反不干涉原则时，经济干涉的对象极其重要，也就是说要认定经济干涉是否危及了一国内政或核心利益。另外，经济干涉是否属于不干涉原则的范畴，国际社会和学界都没有取得一致看法。虽然存在上述问题，不干涉原则在特定情况下仍然可以适用于投票交易，也有待于国际社会的实践。

国家间主权平等也意味着国家在行为时对彼此的尊重，在履行各自义务时亦应如此。善意履行国际义务是国际法的基本原则之一，是指国家在履行国际法义务时应善意行事。所以，善意原则不是一项独立的国际法规则，而要依赖于其先前所存在的国际法义务。<sup>④</sup> 以一国威胁取消对他国援助为例，判断是否违反善意履行国际义务原则时，需要考察是否存在国家间援助协议或者单方面援助声明？该协议是条约而具有约束力，还是非条约性协定<sup>⑤</sup> 而

<sup>①</sup> UNGA, *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*.

<sup>②</sup> *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua Case (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Report, 1986, pp. 125-126, paras. 244-245.

<sup>③</sup> 陈一峰：《论当代国际法上的不干涉原则》，北京大学出版社 2013 年版，第 153-155 页。

<sup>④</sup> Natalie J. Lockwood, “International Vote Buying,” p. 112.

<sup>⑤</sup> 有关非条约性协定的阐述，参见白桂梅：《国际法》（第二版），第 52-60 页；Hartmut Hillgenberg, “A Fresh Look at Soft Law,” *European Journal of International Law*, Vol. 10, 1999, p.

不具约束力？或者，该单方面援助声明是否是单方行为，继而是否会产生国际法义务？最终结果是取决于该援助行为的性质，仅仅是条约义务，还是道义上的义务？若存在条约义务，该行为又在何种程度上违反了条约义务？可见，善意履行国际义务原则也难以规制国家间投票交易行为。

## 五、国际法规制投票交易的可行性

尽管上述国际法规范对于规制投票交易仍存在缺陷，但并不意味着不存在部分限制国家间投票交易的可能。首先要明确的是，完全禁止投票交易并不具有现实的可行性。一方面，这将遇到来自强国、大国的强大阻力，因为禁止该行为将对各国国家利益造成影响，强国、大国可能因此丧失了一种施加国际影响的手段，弱国、小国则失去了一种收入来源。<sup>①</sup> 另一方面，如果不加区分地完全禁止国家间投票交易行为，也可能与国家自由行使主权原则相背离，因为国家自主行使主权的范围遭到侵蚀；同时，国际法并不禁止国家的“自损”行为，换言之，投票交易中一方只是放弃了自身的投票权。因此，限制投票交易的核心在于如何界定投票交易。有学者认为，国际法可在特定情形下禁止或限制投票交易，如禁止权力或财富极不对称的国家间交易、禁止秘密交易、为出卖投票设置价格的上限或下限。<sup>②</sup> 值得怀疑的是，国际法允许特定范围内的投票交易是否会导致投票“商品化”趋势，<sup>③</sup> 是否意味着投票交易是合法的且不被禁止，继而可能影响国际社会的秩序。总之，国际法规制投票交易，至少要面临以下问题：哪些国家间投票交易行为必须禁止？而对于无需或无法全面禁止的投票交易行为，如何制定一个规范体系加以规制？谁来监督国家间投票交易？又如何确保投票交易的公开透明？

就何种投票交易行为必须加以禁止而言，依据现行国际法体系，以威胁

---

499-515。

<sup>①</sup> Natalie J. Lockwood, "International Vote Buying," p. 155.

<sup>②</sup> Ibid., p.155.

<sup>③</sup> 投票与生俱来地带有一种“共同的善”，应该关注“公益”，参见 Richard L. Hasen, "Vote Buying," *California Law Review*, Vol. 88, 2000, pp. 1335-1337。投票“商品化”的趋势可能会与其“公益”性质相悖。

或胁迫的方式进行投票交易极可能会违反国际法的基本原则，因此应当采取措施全面禁止。换句话说，所有的国家间投票交易，都必须是交易各方自愿同意、相互妥协的结果，而不能通过威胁或胁迫方式实现。

对于通过交易各方自愿达成的投票交易行为，也需要引入合法、正当的监督机制，以确保其公正和合理。由于主权国家往往是投票交易的主要行为体，因此，由第三方监督是一个良好的选择，其中国际非政府组织是较为合适的候选者。随着国际非政府组织在全球治理中发挥着愈加重要的作用，允许其在国际造法中逐渐介入国家的核心利益，本着正义和中立的原则监督国家行为，保障国家在国际法治的轨道中运行，具有一定的可行性。此外，非政府国际组织可以引导、规制投票交易的国际软法产生，<sup>①</sup> 正如国内社会选民有行使监督候选人的权利一样，国际社会也应发挥非政府组织的第三方监督作用。当然，也不能过分夸大国际非政府组织的作用，因为在国家建构的国际法框架下，它也只是间接参与国际社会的治理，<sup>②</sup> 其正当性、独立性和中立性存在局限性。<sup>③</sup>

笔者认为，国际人权条约体系中的监督执行机制，即国别报告制度、国家间指控制度和个人来文制度为监督规范国家间投票交易提供了制度借鉴。但国家间指控制度需要缔约国自由决定是否接受，<sup>④</sup> 个人来文制度更是如此，且该执行机制的状况并不乐观；相反，国别报告制度具有强制性，<sup>⑤</sup> 缔约国必须定期提交报告，相关国际机构就各国国际人权条约的履行状况进行审议，并提出意见和批评以促进人权之保护。相比于国际人权法，国家间投票交易具有更强的政治性，可能会涉及国家的根本利益，因此规制投票交易的可行性依然取决于各国的态度。

最后，对以何种方式造法以规制国家间投票交易的问题，笔者认为，第

---

<sup>①</sup> Natalie J. Lockwood, "International Vote Buying," pp. 155-156.

<sup>②</sup> 黄志雄主编：《国际法视角下的非政府组织：趋势、影响与回应》，中国政法大学出版社 2012 年版，第 218-221 页。

<sup>③</sup> 对非政府国际组织的批评和质疑的著述颇多，比如黄志雄主编：《国际法视角下的非政府组织：趋势、影响与回应》，第 71-79、100-102、225-256、306-321 页。

<sup>④</sup> 例如《公民权利和政治权利国际公约》第 41 条。

<sup>⑤</sup> 国别报告制度是由国际劳工组织（ILO）首次建立的，《公民权利和政治权利国际公约》第 40 条也对此有所规定。

一，国家不可能以条约的形式规制投票交易，这不仅由于该事项牵涉国家利益并具有强烈的政治性，还因各国不愿承担违反条约义务的责任。即使各国达成一致以规制投票交易，其更可能的方式是以不具法律约束力的国际软法为载体制定国际规范。国际软法的造法时间短且能较快生效，易于应对国际社会产生的新问题，况且国家选择国际软法，很大程度是因为其事先已考虑到不遵守承诺的可能，软法本身的灵活性使国家掌控着解释权以影响其履行承诺的程度。<sup>①</sup> 第二，相对于依旧规定主权平等或互惠的权利义务的传统国际法，软法更易于纳入针对某些国家的特殊规定，<sup>②</sup> 比如倡导强国、大国承担更多责任和义务。第三，国际软法的创制使得国际组织、国际非政府组织、个人等非国家行为体参与规制投票交易的过程中，从长远来看，也有利于非国家行为体监督国家的行为是否正当合法。第四，也是最为重要的一点，国际软法表明国际社会在处理国际事务的路径上达成了一致同意，而且更多地运用激励而非命令式的措辞指引国家行为，这种指南性文件为国家实践指明方向，经过国家实践和法律确信可能导致习惯国际法的产生，也可能成为条约造法的基础。<sup>③</sup> 就像 1948 年《世界人权宣言》主要规定了公民权利和政治权利与经济权利、社会权利和文化权利，被认为是制定 1966 年两份国际人权公约的前奏，国际法规制国家间投票交易也可以先采用不具法律约束力的建议、宣言或指南的形式，作为嗣后条约或国际习惯的基础和前奏。

## 结 束 语

正如国际法院在“科索沃单方面宣布独立是否符合国际法”的咨询意见中所言，“某一问题具有政治性的一面，这一事实不能使其丧失作为一个法律问题的特征。”<sup>④</sup> 一方面，现行国际法为规制国家间投票交易提供了理论

---

<sup>①</sup> Dinah Shelton, ed., *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, New York: Oxford University Press, 2000, p. 12, pp. 109-110, p. 238.

<sup>②</sup> Alexandre Kiss, “Commentary and Conclusion,” in Dinah Shelton, ed., *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*, p. 238.

<sup>③</sup> Antonio Cassese, *International Law*, 2nd edition, p. 507.

<sup>④</sup> *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 2010, p. 405. 国际法院在威胁或使用核武器

基础，国际人权条约的监督机制为规制投票交易提供了机制上的借鉴，而以国际软法的形式规制投票交易是一项较优选择。另一方面，国家间投票交易具有强烈的政治性，因牵涉国家外交和国家利益而更具复杂性，也有赖各国尤其是大国的政治智慧以解决该问题。

作为国际秩序的坚定维护者和国际法治的忠实践行者，中国倡导国际关系民主化，反对任何强权政治；尤其在全球治理的新时代，中国外交也要“创造性介入”，与发展中国家构建投票联盟，维护共同利益。毋庸置疑，任何联盟的建立都以国家利益为基础，而国家利益的差异与冲突也会导致成员的背叛甚至联盟的瓦解。作为最大的发展中国家，中国可以作为投票联盟的核心国，这必然要求强大的软硬实力支撑。同时，中国也要协调好联盟内部的各方利益。共同利益是构建投票联盟的基础，因而，中国必须衡量各方的成本和收益。比如，联盟内部存在利益冲突可能导致一方的背叛，而至关重要的是，投票上立场一致所带来的收益，或者中国为其提供的无条件援助或补偿，是否远超或足以弥补另一方受损的国家利益。此外，投票联盟内部成员之间要加强协调，因为在存在相互背叛的囚徒困境中，国家间多次反复的博弈使彼此信息得到充分交流和完善，加上威慑惩罚等因素的作用，纳什均衡才逐渐趋向帕累托最优。从长远来讲，中国在推动建立合理的投票交易规范机制上应有所作为，进而掌握话语权和主导权。一方面，中国与发展中国家在构建投票联盟的基础上，可达成政治性文件，并通过持续一致的国家实践创设相关国际规则。另一方面，不能忽视非官方机构的作用，国际社会如能在推动规范国家间投票交易的机制上达成一致认同，可以由相关学者组成专业性机构，针对该议题开展研究，而中国也应积极参与其中，表达中国立场。

[收稿日期：2015-09-25]

[修回日期：2015-11-30]

[责任编辑：樊文光]

---

的合法性问题的咨询意见中，也作出了类似的表述，参见 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, p. 234。