



Working Paper No. 201915

November 11, 2019

全球治理学科动态

Global Governance Panel 将持续追踪全球治理学科动态

定期收集整理全球治理研究领域权威成果推送分享

* 全球治理研究团队系列成果 | 本期执笔：彭博，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际经济与战略研究中心研究助理；郭蔚霄，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际经济与战略研究中心实习生；岳国斌，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际经济与战略研究中心实习生；孙振民，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际经济与战略研究中心实习生

专题序言 本期GGP学科动态重点关注全球治理和国际组织研究中的“退出”（withdrawal）问题。从文献的选取来看，本期对“退出”研究的回顾与梳理是多视角与多维度的。从国际法视角，本期选取了两篇英文文献和一篇中文文献。这种选择一是基于早期英文文献对“退出”的研究多是侧重国际法视角，二是这三篇文献之间存在一种时空上层层推进的关系，有助于我们以历史视角理解“退出”概念在法理上的演化。从国际关系视角，本期首先关注了制度中权力要素的作用（制度现实主义），即制度自身存在的溢出效应和权力消耗效应对“退出”政策的影响；接下来探究了地缘政治因素在“退出”中发挥的不可忽视的作用，相关文献中的“地缘政治”指的是国际组织中成员国的偏好差异以及领导国的行为示范作用；本期也重点考察了美国国内政治的结构性限制与美国制度收缩（退出）战略之间的关联，表现为尽管制度收缩一定程度上有助于缓解美国本土主义者的焦虑，但是这种制度收缩战略依然受到国际政治和（尤其是）美国政治自身的结构性限制，并非美国中长期的战略选择。



OXFORD
ACADEMIC
THE BRITISH YEARBOOK OF
INTERNATIONAL LAW

N. Feinberg

39 1963 Pp.189-219

Unilateral Withdrawal from an International Organization



CURRENT
LEGAL
PROBLEMS

Michael Akehurst

Vol.32 No.1 1979 Pp.144-154

Withdrawal from International Organizations



世界经济与政治
WORLD ECONOMICS AND POLITICS

伍俐斌

2018年第11期 第59-79页

论美国退出国际组织和条约的合法性问题

三篇文章聚焦“退出外交”的国际法基础，讨论了国际条约中的“退出”条款以及国家“退出”行为的合法性，有助于从法理角度更全面地理解“退出外交”。因为国际条约往往和国际组织联系在一起，所以关于“退出外交”的国际法研究主要是就国际组织的宪章性条约而言，也包括国际组织的其它条约、在实践中产生的习惯法。三篇文章有时间上的梯度，次第涵盖了战后国际组织及条约的发展历程，也在研究问题与框架上层层推进，展示出相关国际法及其讨论的更新演进。

Feinberg 关注的问题是国家在什么情况下有权退出国际组织。彼时，还未产生关于国际条约的普遍性公约，而就各个国际组织来说，大部分的条约中写入了关于退出的明确条款，但少数的例外就包括联合国这一最重要的组织。通过详细

回顾联合国宪章（UN Charter）以及世界卫生组织（WHO）、教科文组织（UNESCO）的宪章的制定实践，并反驳几种将退出视作国家固有权利（inherent）的观点，作者认为只有在退出的选项得到条约承认（recognition of treaty）时，成员国才有权退出，但同时，这样的承认不仅可以通过宪章的退出条款做出（explicit），还可以是默示性的权利（implied）。比如，联合国宪章之外的声明（declaratory statement）指出，如果成员国在“特殊情况”下强行退出、撇弃成员义务，或如果在产生宪章修正案时认为无法接受改变后的权利与义务，那么联合国不会强迫其继续留在组织内。

Akehurst 专门讨论了如果国际组织的条约中没有明确的退出条款，那么应该如何处理退出的法律地位。文章写作发表时，1969 年签订的《维也纳条约法公约》（Vienna Convention on the Law of Treaties）即将正式生效，实际上对这类问题做出了权威规定，但难点就在于具体判定中的争议与困难。《公约》第 56 条指出，当条约中没有退出规定，国家原则上不得退出，但又允许例外情况的存在，即能够确定缔约国在缔约时具有承认退出权利的原意，或依据条约的性质允许退出。其中，缔约国原意可以依据立约时各方磋商的情境或声明进行判断，联合国在退出问题上的声明实际上属于此范畴。由此，国家在无明确规定的情况下退出国际组织及条约具有了模糊的解释和操作空间。

在《论美国退出国际组织和条约的合法性问题》中，就当前特朗普政府的密集退约行为，伍俐斌在既有国际法研究的基础上梳理出一个更全面的框架，将退出的合法性问题分为实体合法性问题和程序合法性问题，以此分析美国近年“退出外交”的合法性：实体合法性指“能否退出”，包括有明确条款的情况，和无明确条款情况下的“一项原则，三项例外”（依据《公约》）；程序合法性指“退出程序是否合法”，包括退出的时间、通知对象、生效、生效前条约义务的承担

等具体问题。最终发现，因为法条本身和国际政治实践的张力，合法性问题其实是难以绝对断定的，但在成员义务等一些具体问题上可以形成确定答案。

在三篇文章列举的案例中，可以发现尽管国际法为“退出外交”提供了解释和操作空间，联合国等主要国际组织历史上在面对退出行为时，总体抱持反对态度，并避免诉诸法律手段予以解决，而是通过消极处理留有余手，以最大程度地维系制度的稳定性和可持续性。事实上，这些做法也成为国际社会处理“退出”行为的习惯法（customary law），补充了相关问题的法理维度。



美国总统特朗普上台以来在全球治理多边建制层面屡屡作出退出表态，施展出“退出外交”的制度制衡手段。本文作者从制度现实主义角度出发，借助权力与制度两种分析变量，对“退出外交”的战略目的、产生机制、作用机制及其本质做出解释，并对全球治理秩序的双重属性及其与“退出外交”的互动关系进行了分析。最后，作者对新旧制度制衡的手段进行了对比，将“退出外交”这种以往被忽略的战略选项补充到既成大国应对潜在秩序转变趋势的策略中，作为除建立包容性制度与排他性制度之外的另一手段。

本文通过结合现实主义权力要素与自由主义制度要素对美国的“退出外交”政策进行了详细阐述。作者指出，美国重视权力属性在塑造全球治理秩序中的作用，构建权力等级并获得领导权与非中性收益。然而，现行国际制度的功能属性通过溢出效应与消耗效应逐渐消融了美国在这些制度的权力属性上的优势，使得美国采取“退出外交”政策以应对这种权力离散。换言之，特朗普政府的“退出外交”是针对其权力优势下降而采取的一种战略调整，其战略目标分为三点：试图切断他国得自制度溢出效应的收益；降低溢出效应带来的盟国离心力，削减对盟国承诺带来的权力资源损耗；挤压谈判空间，要求新兴国家承担更多的治理成本，降低自身治理消耗。

作者明确指出“退出外交”表面上可能会影响美国的领导权，实际上是守成国应对潜在秩序转变的制度制衡手段。此次“退出外交”行为的规模空前，对象明确，目的就是重启等级化的全球治理体系。本文的主要贡献是透过制度现实主义的视角揭示了隐藏在制度手段背后的现实主义战略企图，表现为以维护霸权国权力优势为宗旨的“退出外交”策略。



最近英国脱欧，美国威胁退出世贸组织、北约等似乎表明国际组织正遭遇强烈反对。国际局势观察者将其归因为民族主义的增强，政治家则宣称是由于国际政府间组织（IGO）的低效率和高成本，但这些能否对跨时空的退出 IGO 的行为作出一般性的、长期有效的解释则值得怀疑。本文在研究国家何时以及为何退出 IGO 的机理时，以对“加入 IGO”的文献的反向思考为出发点，将退出 IGO 的原因归纳为国内政治（domestic politics）、IGO 的组织特征（IGO characteristics）以及地缘政治逻辑（geopolitics）。

本文首先从概念和经验上提供了 IGO 成员国退出行为的背景，然后使用 1945 年至 2014 年间 493 个 IGO 的原始数据集，以 IGO 成员国为分析单位，对 200 个退出案例进行了定量检验。作者将退出 IGO 作为因变量，将国内政治、IGO 的组织特征、地缘政治逻辑作为自变量，并对以上三个可能的原因进行了细分：国内政治被细化为一国的民主程度、政府取向变化和民族主义；IGO 的组织特征包括了组织的制度化、绩效、平均民主得分和所在的问题领域；地缘政治逻辑则分为各成员国偏好与所在组织偏好平均值之间的差异，（退出的）传染效应和国家权力的变化。为说明退出行为的相对稀有性，作者使用了罕见事件模型。

经过对原始数据的分析以及不同方式的稳健性检验，作者得出结论：退出与民族主义并没有紧密联系，IGO 本身的特征以及地缘政治因素才是国家退出的主要原因。一国偏好与其他成员间的重大分歧增加了退出的可能性，同时，领导国的退出会带来传染效应。在理论上，本文还实证说明了国家退出 IGO 的条件，为未来对退出影响的研究奠定了基础。



温 尧

2019年第1期 第4-37页

退出的政治：美国制度收缩的逻辑

本文研究了美国在特朗普上台以后“制度收缩”的条件和对国际秩序的潜在影响。其中关键在于对“退出成本”的界定与分析，包括“变更成本”，也就是退出所需克服的国内和国际阻碍，以及“机会成本”，也就是如果留在相关国际制度中本能获得的收益。作者指出当成本越高时，美国越倾向于威胁退出，而当成本越低时，美国越倾向于直接退出。

为考察制度收缩的条件和成本，作者将美国国内的政治制度、选情与其国际行为以及各类国际制度的具体情况结合在一起，搭建起一个动态的分析框架：退出的有利条件（时机窗口与合理化借口）—退出的成本考量（变更成本与机会成本）—制度收缩的选择（高成本下的威胁退出或低成本下的直接退出）。作者指出尽管特朗普与之前的总统区别很大，但他选择退出或威胁退出国际组织时对成本有着审慎的考量，制度收缩对于美国来说相当于一种霸权调适，是手段而非目的，当美国在国际组织中的收益减少时，适当的制度收缩能减轻国内本土主义者的焦虑，也让国内的民众更好地接受本国的对外政策。而且，美国政治和国际政治对制度收缩具有结构性限制，因此作者将其视为一种现象，而非美国在战略层面的中长期选择。关于这一现象对国际秩序的影响，作者指出在美国进行制度收缩以后，中国同样在审慎地填补部分美国留下的空缺，因此未来或许会出现更加多元甚至多层的世界秩序。



在研究这一现象时应该注意到，退出不是特朗普政府所表现的那样随性而为，更不是特朗普一人的独断专行，总统的选举和国内的民情都在限制着甚至指引着总统在国际制度中的选择，这一现象在美国国内具有社会基础，也从某种程度上对美国有利。本文为理解美国退出国际制度做出的主要贡献即在于一种联系国内政治生态的、多元的、动态的分析视角。

全球治理研究团队

任琳 宋锦 鲁桐 吴国鼎 熊爱宗 刘玮 沈陈

研究助理团队

彭博 黄宇韬 兰馨彤 孙振民

责任条款：本报告仅供内部讨论，版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究团队所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留追责权利。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。