

建立国际经济新秩序宣言

艾哈迈德·马希乌

国际法学会会员，前国际法委员会委员、主席

A. 国际经济新秩序的起源

要确切知道“国际经济新秩序”由何人在何时提出相当困难。这一概念的正式认可，可以追溯到 1974 年 5 月 1 日联合国大会的两项决议，即关于建立国际经济新秩序宣言的第 3201(S-VI)号决议和关于建立国际经济新秩序行动纲领的第 3202(S-VI)号决议。除上述正式认可外，这一概念还与 1960 年代初推出的联合国促进发展战略以及有关国际贸易和国际发展法的辩论有着前后演变关系。国际经济新秩序首先体现了摆脱殖民统治的新国家切实参与国际生活，推翻或至少深入改革二战后建立的世界经济体系的意愿。它们认为这一体系(以国际货币基金组织、世界银行和关税及贸易总协定为代表)源于自由开放的原则，处在以美国为首的几个西方大国霸权之下，已经不再符合当代的需要。为了有所改变，它们组成 77 国集团，协调在面对发达国家时的立场和诉求。

对自由经济秩序的保留和批评意见，很大一部分来自研究欠发达起因及其补救途径的经济学家。他们首先对认为欠发达基本上属于内源性问题、是有关国家内部事务的支配论提出批评；欠发达是(合格人才、资本、技术和技能方面的)欠缺或者匮乏和脆弱所致，必须加以克服，有关国家才能实现经济腾飞。这一观点无疑是正确的，但似乎不够充分；为了真正解释上述匮乏和脆弱，必须从国际经济关系的不平衡结构和有利于发达国家的支配关系中分析深层起因。同时，为了阻断欠发达这一恶性循环，首先要消除这些阻碍南方国家拥有真正发展战略的依附/支配关系。正因为如此，就支配型经济秩序以及深入改革这一经济秩序或者推翻相关制约原则和规则的必要性展开了辩论。

虽然一开始经济学家们很积极地参与辩论，但之后的辩论便由法学家们主持，他们引入国际发展法这个新的处理办法，其优点是重视南方国家的权利和利益，并以此作为对发展问题进行传统分析的突破口。不过，第三世界国家认为，这一处理办法虽然值得关注，但辩论中并没有充分谈及，在审视可满足这些国家诉求的必要变革时更是如此；这些国家因此在 1970 年代初转而赞成国际经济新秩序的观点。

关于国际经济新秩序的法律辩论继续推动了这一分析，就北南关系，特别是国际关系和发展政策领域有待开展的变革提出一整套建议。第三世界经济体的特点是杂乱脱节，各经济部门彼此隔绝，受繁杂且分散的法律结构制约，运作规则受制于外来干扰。因此，应通过相关国际行动对每一个经济体进行结构重组，通过相互强化的安排使不同部门建立联系，并从总体上创建一个可在较好条件下融入全球市场，而不是只承担负面影响的全国统筹经济空间。为此，首先必须通过国有化、投资管制和跨国公司监督等措施，掌握经济杠杆以及自然财富和资源的开发。南方国家正是为了这个

目的，才单独或集体地提出建立国际经济新秩序的主张，但发达国家予以反对，认为这是对国际法传统规则的彻底颠覆。

B. 联合国框架内的国际经济新秩序战略

第三世界有一种趋势认为，采用有碍改革尝试的传统方法和手段，不可能在支配体系内部实现国际秩序的改善。随着 77 国集团的国际行动愈演愈烈，1970 年代的一系列会议和决定明确阐述了南方对北方的诉求。这些努力基本上是在联合国系统内部，特别是通过大会及联合国拉丁美洲和非洲经济委员会作出；南方国家区域集团随后接棒（不结盟运动、非洲统一组织、美洲国家组织、阿拉伯国家联盟等）。它们的目标都是通过修订或颠覆传统国际法的渊源、制度、原则和规范，为建立一个更加公平的新秩序奠定基础。

传统国际法的渊源主要来自条约和习惯，其形成遵从一些妥为确立的程序。国际发展法则背离这一形式，削弱了条约过分拘泥于形式和严格死板的特点，也减轻了习惯形成的缓慢性，并通过优先考虑其他较为灵活的规则，例如国际组织的各类文书（决议、宣言、宪章、纲领等），重新就所有这些条文的强制性展开辩论。国家间合作及其产生的体制，只有在面对欠发达这个当前基本问题时才存在并具有重要意义；因此就产生了一个明确分配给国际组织的目标，要据此评价国际组织的行动，才能对现行经济体制进行深入改革，或者在不能这么做时，通过建立新的体制来为发展服务。

国际法依平等和主权原则建立，这两项原则也是国际法的基石；但这些抽象、理论性的原则掩盖了各国极不平等的实情。国际经济新秩序的优点是在开展法律分析和评价国家间关系时引入经济因素和发展水平；将每一个国家都置于国际交流的背景之中，并重视它们的能力和贡献。对于旧的附有例外的单一规范制度，应当用二元规范制度加以取代，即一方面是在发达国家之间适用的遵从国际经济法传统规则的规范，另一方面是在发达国家和发展中国家之间适用的试图通过引入一个有利于南方国家的不平等补偿机制，纠正发展不平等现象的规范。事实上，国际经济新秩序对抽象法律平等的公认原则提出了质疑，认为这一原则不符合客观实情，因为各国在国际社会中发挥的作用并不相同，有些国家无所不在，对国际社会的发展变化举足轻重，而另外一些国家却几乎从不抛头露面。因此就有了一种顾及公平的处理办法，致力于发展战略提供具体的内容。

C. 国际经济新秩序宣言和行动纲领的内容

《建立国际经济新秩序宣言》比较简短，只有七个段落，其中第 4 段最为重要，而且占据决议的一半篇幅。前三段对以少数发达国家和多数发展中国家之间存在差距、发展中国家没有充分参与国际活动以及国际社会内部经济相互依存为特征的现行国际秩序作了某种形式的确认，后三段则阐述了国际发展战略和联合国在建立国际经济新秩序方面的作用。

第 4 段列举了构成国际经济新秩序立足之本的一系列原则，转述如下：

- 各国主权一律平等，不干涉他国内政，各国切实参与解决世界性难题，自由选择经济和社会制度；
- 自由管理自然资源和发展所需的其他经济活动，以及管制跨国公司；
- 在发展中国家与发达国家出口的原材料和其他产品价格之间建立公正和公平关系；
- 加强有利于发展中国家工业化的双边和多边国际援助，特别是提供充足财政资源以及为转让适当技术和高科技提供便利。

该宣言还附带一项关于建立国际经济新秩序的行动纲领。行动纲领的篇幅要长得多，也详细得多，表明发展中国家有意突破这个简单但却同样庄重的宣告，从某种程度上阐明能使国际经济新秩序宣言通过若干执行措施变得切实有效的途径和方式。本文将只提及应当尽快开展改革的主要领域：

- 重新拟订国际贸易规则，特别是与原材料、粮食、优惠和对等制度、基础产品协定、运输和保险有关的规则；
- 重新审视国际货币体系和其他融资机制，使之与发展需求保持一致；
- 从资金和技术转让的角度，鼓励和帮助发展中国家实施工业化项目；
- 促进南方国家之间的合作，逐步加强单独和集体自主意识，推动更加广泛地参与和更好地融入国际经济交换；
- 加强联合国各机构，特别是大会在执行这项国际经济新秩序行动纲领方面的作用。

D. 国际经济新秩序的利弊

虽然国际经济新秩序起源于近四十年前，但有关其利弊的评价众说纷纭。简单而言，有两种相互对立的潮流：一种是称赞国际经济新秩序在强调第三世界国家诉求方面带来的贡献和国际经济关系领域取得的些许进展；另一种是只看到失败之处，认定这一战略有害于经济自由主义和西方支配地位。

事实上，与所有具备规模的国际倡议相比，国际经济新秩序在有些方面反差强烈。一些重大变革出自其中而且清晰可辨，另一些则相对渺小，常常被当时国际社会的所有发展变化所淹没。此外，国际经济新秩序带来的贡献从全球角度难以识别，毕竟，各国是根据国际经济新秩序带给每个国家的好处和不便而对其作出评价。虽然积极方面不容置疑，但这一战略并未使人人受益；这一战略突显了 77 国集团成员之间的区别或分歧，因为在它们明显一致的诉求背后，是各种各样需要进行适当变革的差别。

对于国际经济新秩序的诉求所引致的重大体制变革，可列举如下：

- 对大部分国际贸易规则进行改革，在关贸总协定中引入第四部分(贸易和发展)，随后在世界贸易组织框架内维持这一特别制度，并通过多哈会合，努力为第三世界国家的诉求寻找解决办法，尤其考虑将农业问题纳入今后的国际贸易规章；
- 加强灵活性或引入新规则，为世界银行和国际货币基金组织的发展筹资和债务管理提供便利，并越来越多地考虑国际自由经济体系极其正统的捍卫者提出的批评；
- 重新给国际援助与合作机制定位，不论这些机制是多边(联合国开发计划署、联合国工业发展组织、联合国贸易和发展会议、联合国国际贸易法委员会等)、区域、还是双边性质，并酌情与国际农业发展基金和现有商品协定中新增加的商品共同基金一道，创建新的体制；
- 在拟订若干国际法律制度时施加确凿影响，不论这些制度是世界性(作为人类共同遗产的海洋资源法规、技术转让、环境保护等)、区域性(欧洲与非洲、加勒比和太平洋国家之间的发展协定，鼓励南方国家区域一体化)、还是双边性(发展援助，投资保护协定)。

国际经济新秩序远没有对整个国际法和所有发展中国家产生一致的影响，但已推动发展中国家积极争取改革和特许权。这方面通常是以接连通过大量联合国大会决议为形式，直到 1980 年代末(1974 年 12 月 12 日关于各国经济权利和义务宪章的第 3281(XXIX)号决议，1975 年 9 月 16 日关于国际经济发展与合作的第 3362(S-VII)号决议，1979 年 12 月 17 日关于国际经济新秩序原则的第 34/150 号决议)。不过，在 1980 年代，发展中国家未能推动对发展权利的确认(1986 年 12 月 4 日第 41/128 号决议)，而这一权利原本可以给国际经济新秩序提供其所缺少的法律基础；同样，发展中国家也未能推动建立对跨国公司活动进行管制的国际制度。

关于国际经济新秩序的辩论并未终结，而是隐藏于联合国若干关切之中。联合国有时还试图以其他形式重启辩论，包括将其与当前发展变化和全球化引起的争论挂钩。不过，对激进观点的引述已经不复存在，南方国家的战略也转向更加部门化和更加具体的关切。南方国家内部的情况复杂多样，希望尽可能以最佳条件融入国际贸易大潮，加上经济自由主义始终占据主导，这些都使得关于国际经济关系的辩论不再百花齐放。相关处理办法变得更加务实，为的是根据具体情况对发展中国家的困难作出修正，而不是寻找全面和抽象的办法来解决国际经济不平等问题。此外，当前关于可持续发展的辩论也在一定程度上越拖越长，从许多方面看，这也是环境与发展之间彼此关系紧密的后果。

参考资料

文件

1974 年 5 月 1 日第 3202(S-VI)号决议(建立国际经济新秩序行动纲领)

1974 年 12 月 12 日第 3281(XXIX)号决议(各国经济权利和义务宪章)

1975 年 9 月 16 日第 3362(S-VII)号决议(国际经济发展与合作)

1979 年 12 月 17 日第 34/150 号决议(国际经济法特别是有关国际经济新秩序的法律方面各项原则和规范的汇集和逐步发展)

1986 年 12 月 4 日第 41/128 号决议(发展权利宣言)
