

阿拉伯国家联盟决策机制研究

陈万里 赵军

摘要：阿盟采取不同的决策程序和方式来满足成员国复杂的利益关系和要求，其决策机制由多种要素构成，拥有多层次决策机构。阿盟决策机制既具有自身的特点，又存在一定的缺陷。从阿盟决策机制的历史变迁、决策要素的权责分配、决策程序与方式等方面进行分析，有利于系统理解阿盟决策机制的本质，也有助于理解阿盟在阿拉伯国家间以及中阿关系中所能起到的真正作用。

关键词：阿盟；决策机制；决策机构；决策程序；决策方式

作者简介：陈万里，上海外国语大学教授（上海 200083）；

赵军，硕士，上海外国语大学贤达学院助教（上海 200083）。

文章编号：1673-5161（2007）-06-0018-08

中图分类号：D371

文献标识码：A

作为泛阿拉伯一体化（Pan-Arab integration）的希望所在与机制载体，阿拉伯国家联盟（以下简称“阿盟”）的重要地位在于其具有泛阿拉伯性、地区性和国际性。可以说，这三个层面的角色地位主导着阿盟的政治生活，也标志着阿拉伯世界整体的发展方向。而决定阿盟上述角色地位的关键因素之一就是其决策制度。近年来，随着泛阿拉伯治理理念的发展与变化，特别是阿拉伯社会关系、社会结构以及民主化、区域化与全球化的不断演进与强劲推动，阿盟的治理结构在不断发生演变。其中，阿盟决策制度的新变化已引起各国学者的关注，并成为学术研究的一个重要课题。本文拟从阿盟决策机制的历史演变入手，从纵横两个剖面予以系统分析，以期对理解阿盟的决策本质提供一些参考。

一、决策机制的变化与相对定型

1944年10月，《亚历山大议定书》完成了阿盟决策制度的基本框架设定。1945年3月，《阿盟宪章》（以下简称《宪章》）正式确立了令阿拉伯理想主义者与现实主义者均能接受的组织架构与主体决策原则，即阿盟应是由政府间机构组成的协调组织，遵循一国一票一致同意的基本原则。在过去的60多年中，为适应阿拉伯政治现状、应对阿拉伯社会问题、加强阿拉伯国家间的联系与合作以及缓解自身的决策困境，在不改变组织性质和基本决策原则的前提下，阿盟对决策机制进行了调整、整合与革新，呈现出多层次性。从变化的内容来看，主要涉及三个方面：

其一，决策机构的调整与整合。阿盟决策机构的变化主要体现在阿盟理事会（以下简称“理

有学者称之为“部长理事会”或“阿盟部长级委员会”。

事会”)与其他决策机构的关系演变方面:一是阿盟首脑会议(以下简称“首脑会议”)从理事会的一种会议形式发展成为独立机构;二是理事会某些相关领域的议事或执行职能逐步下放给部长会议或专项组织等机构。

1964年前,理事会一直是阿盟最高级别的政治决策机构。但这一时期的理事会会议代表有多种级别,如首脑级、部长级、大使级等,会议形式亦呈级别形式,如首脑会议、外长会议或常驻阿盟代表会议等。尽管如此,这些并不影响理事会的性质与决策,各种会议形式的表决结果具有同等的“理事会效力”。可以说,这一时期的理事会拥有阿拉伯合作领域所有事务的决策权与终审权,是一个“全能型”的权力机构,诸多重要政策、方针和计划均由理事会签署通过,如《阿拉伯国家文化合作条约》、《阿拉伯国家联合防御与经济合作条约》和《阿拉伯经济一体化协议》等。^[1]综而观之,理事会亦存在如下不足与缺陷:一是因为没有确定政府首脑会议为最高级别的常设机构,在某些重大问题上,常需要政府首脑会议才能定夺。但由于没有形成机制化运作,往往很难聚齐首脑开会。即使会议顺利召开,其决议或决定也只是指导性的,具体执行方案仍需要回到理事会磋商,讨论结果还要上报各国政府或首脑。这样就拉长了决策周期,因而削弱了阿盟对突发事件和亟待解决之事务的反应能力;二是阿盟的决策实际上操控在参加会议的各国外长手中,大多数外长深谙政治事务,但在处理经济、安全、社会和文化领域合作事宜等方面却并非擅长。按照《宪章》的原则规定,上述领域的合作恰是阿盟的基本意图,因而难免影响了具体的合作与发展。正是基于这些原因,加之这一时期阿以矛盾频频凸显,需要首脑磋商和会晤,首脑会议实属必要。1964年1月阿拉伯12国首脑在开罗召开会议,决定对决策机构进行调整,在通过的《阿拉伯首脑会议声明》规定“每年定期召开阿拉伯首脑会议”。至此,首脑会议不再是“理事会职能的衍生”^{[2]8},而是一个独立机构。由于并未规定首脑会议为最高决策机构,因此理事会仍保持名义上的最高决策机构地位。

进入20世纪七十年代后期,由于阿拉伯世界内部分裂,首脑会议机制化的约定成为一纸空文,首脑会议长期中断。冷战结束后,阿盟各国逐渐认识到,如果不使首脑会议制度化,阿盟的决策作用将名存实亡,况且把大政方针的实际决策权全部交给理事会,显然也不符合阿盟内部凝聚力弱化与合作需求增强的现实,对其发展极为不利。2000年10月,阿盟22国首脑或首脑代表在开罗召开会议,发表了《阿盟首脑会议机制化宣言》(以下称《宣言》),并将之作为《宪章》的修正案。《宣言》规定:“为加强阿盟的力量,阿盟各国首脑每年定期举行一次正式会议”,“阿拉伯世界发生重大事件时,召开特别首脑会议”。在随后的第114届会议上,理事会批准了这一机制,首脑会议从此回归机制化运作,成为阿盟合法、独立的决策机构。首脑会议机制化虽然在原则上没有限制或削弱理事会的决策职能,理事会依然保持其法定的决策功能,但在实际运作中,首脑会议或直接或间接地替代了理事会的某些职能却是不争的事实。

在首脑会议与理事会关系演变的同时,阿盟适时设立、合并或裁撤了某些机构。但采取这些举措是为了配合主体决策机构或规则变化的需要,如随着成员国数目的增加和阿盟合作领域的纵深扩展,理事会相继批准设立11个相关领域的专项部长会议,特批成立经济社会理事会并授权其成立19个专项组织,这些机构随之成为解决相应领域事务的主要执行、议事部门以及主要提案的供源地,有逐步替代理事会相关职能的倾向。近年来,改革阿盟运行机制的提案纷纷出台。可见,阿盟决策机构的整合与调整仍处于探索阶段。

有学者称之为“阿盟首脑理事会”或“阿盟首脑及国王峰会”。

根据阿盟驻华代表处统计数据,详见<http://www.arableague-china.org/chinaese/general/history/history5.htm>。

其二，解读规则内涵。重新解读《宪章》规则主要基于两点原因：一是在决策实践中，成员国对《宪章》原则内涵的理解不尽相同，因国、因事、因时而解读各异，有些国家甚至为了本国利益蓄意曲解相关的原则，使得阿盟建立后不久就在制定共同政策时屡次陷入困境；二是某些条款已不适应阿盟决策的新变化。

阐释《宪章》既定条款的工作始于第一次中东战争后、成于第四次中东战争前。在第一次中东战争中，由于各决策机构权限分割不明，导致阿盟协调工作受限，从而成为战争失败的主要原因之一，也促使阿盟展开第一轮解读《宪章》原则的工作。1951年10月，阿盟出台两份重要文件，即《阿盟常设委员会规定》和《阿盟理事会内部规定》，对《宪章》第2条和有关理事会的各个条款进行了深入阐释，明确了常设委员会（以下简称“常委会”）的构成、性质、职能范围，详细界定了理事会的构成、责任、义务及相关功能，避免《宪章》中的模糊描述。1953年5月，阿盟又对《宪章》第12条和13条有关行政机构条款进行解释，通过《阿盟秘书处内部规定》，重新划定秘书处行政范围，并设置新部门，规范秘书长的权利与义务。这三份纲领性文件奠定了《宪章》内涵的基础，使得阿盟上述三个机构在决策中责任相对明确，基本消除了原有的分歧。进入20世纪七十年代，随着成员国数目增加与合作进一步深化，理事会和秘书处的某些职能又显出与现实的不适应性。1973年7月，第59届理事会会议决定采用新的《理事会内部规定》和《秘书处内部规定》。这次修订进一步细化了理事会与秘书处的规范原则，又总结了从前的细则在决策实践中的经验，如新《理事会内部规定》增加了理事会召开特别会议的详细条件^{[3]421}，而1951年文件中并未涉及。可以说，经过两个阶段的历史性解读、修订与完善，成员国对《宪章》及条款中涉及的机构职能与职责的理解基本上达成了共识。

其三，全面修订《宪章》，扩大条款外延。1982年11月，阿盟集中修订《宪章》，修正后的《宪章》包括49个条款。在许多重要的革新举措中，新的文本允许在某些问题上以2/3多数票通过具有约束全体成员国的决议，如成员国绝对多数票将足以约束涉及预算批准、修正阿盟机构内部规定等。不过，在诸多问题上仍沿用初创时期的决策规定，如任命秘书长仍由2/3多数票通过决议；涉及争端问题等时，只有全体通过的决议才对所有成员国具有约束力等。与1945年《宪章》不同的是，“假如一国对此不持异议，则该国被认为已经同意该项决议。”此外，阿盟还有很多情况是以修正案的形式对《宪章》条款进行补充或修正，如《阿盟首脑会议机制化宣言》和《关于成立过渡议会的决定》等。

二、主体决策机构 及其权责分配

在发展演变中，阿盟对决策机制进行适时调整，使其逐步拥有了一个相对稳定的架构体系和一套相关制度原则，且具有较强的自我调节能力。在构筑阿拉伯民族共同事业时，阿盟在出台大量的政策与计划的过程中，各决策机构分享决策权的大体情形是：

1. 首脑会议。阿盟首脑会议是阿盟主要政治决定的中心论坛，素有“阿拉伯论坛”之称。它由各成员国国家元首或其代表及阿盟秘书长组成，每年三月举行一次例会，会期为两天；在关乎阿拉伯民族利益的重大事件发生时，召开特别首脑会议；为显示成员国平等，各国按国名英文首

阿盟1945年《宪章》共有22个条款。

有的资料把“经济社会理事会”作为主体决策机构。事实上，该机构属于理事会下属机构，这里不单独列出讨论。此外，阿盟“过渡议会”因其过渡性质，还不是阿盟法定意义上的正式决策机构，本文亦不加讨论。

字母顺序轮流主办，每届大会主席由东道主国家元首担任。首脑会议的主要职能是确定阿盟的指导方针和方向，对与阿拉伯政治合作和共同利益相关的重大事务进行协调并做出决定，以改善理事会的工作效率，使理事会的决策与执行更具全面性、权威性和方向性。其中最重要的任务是促进共同政治、经济以及安全领域的合作。从本质上讲，“很难把首脑会议看作是阿盟的决策机构，它更像是阿盟的最高领导机构”^{[4]77}。因为在实际运作中，首脑会议不直接颁布条例或指令，仅对泛阿拉伯事务提出指导性意见，如通过《阿拉伯团结公约》和《阿拉伯和平倡议》，这些决议还有待于理事会进一步落实。然而由于它的特殊地位，其决议往往成为一种政治命令或指导性文件，陪同各国首脑参加会议的外长得在会后立即落实。因此，它在决策中的地位和作用不可低估。另外，理事会的所有关于“泛阿拉伯”的合作计划与安全的重大问题均要上报首脑会议。从这一点上来说，首脑会议握有实质性的终审权。

2. 理事会。理事会由 22 个成员国派往阿盟的常驻使节组成，代表各自的政府行事。理事会的内部组织可分为理事会主席和议事机关两大类。理事会设主席 1 人，由各理事国按照其国名英文首字母的排列顺序轮流担任，任期 1 年。理事会还下设多种议事和执行机构，如经济社会理事会、11 个部长理事会等帮助理事会落实决议。理事会是阿盟最高的行政决策机构和泛阿拉伯事务的决策枢纽，拥有很大的职权，如主要负责协调成员国各个领域的政策活动，制定阿盟的政策和相关规定，审议各级机构的决议，监督理事会决议的执行等。此外，理事会还承担向首脑会议提交有关重大问题决议草案的义务。

3. 常委会。《宪章》第 4 条规定成立若干加强各成员国间合作领域的常委会。为应对阿拉伯国家间关系的新变化，阿盟据实际需要增设了 5 个常委会，分管政治、经济、社会文化、行政金融和法律事务等。每个国家在这五个委员会只有一名代表，享有一张投票权。常委会主席由理事会任命，任期两年，可以连任。各分委会颁布的决议由各成员国简单多数票决定，其会议必须有半数成员国参加。作为阿盟的常设机构和最低一级的行政机构，常委会除了履行行政职责外，还在一定程度上参与阿盟的决策制定，主要体现在：向理事会提出有关发展和完善阿拉伯国家在农业、工业、内部自由贸易、科学研究、能源、环保、社会文化、对外贸易、经济和通讯等方面的政策建议；有权成立专业性、技术性分会，在需要时召集成员国的专家以听取意见和改进常委会工作，如阿拉伯化学委员会、阿拉伯防止荒漠化研究委员会就是在常委会的授权下组建的；可根据理事会和专项部长会议的授权进行决策，这种决策在性质上属于行政法规的权力。不过，常委会行使上述权力时须得到理事会批准。^[5]常委会还制定过若干重要协议的草案，如《阿拉伯共同防御和经济合作协议草案》、《阿拉伯国家联盟协议草案》、《阿拉伯国家引渡罪犯协议草案》和《在阿拉伯国家的巴勒斯坦人待遇议定书草案》等。目前来看，各领域专项部长会议相继建立的有关下设机构，有替代常委会职能的倾向。

4. 秘书处。阿盟秘书处由秘书长、副秘书长和若干工作人员组成。秘书长是秘书处的主体和灵魂，由理事会 2/3 多数任命，任期 5 年，且可连任。经常委会同意，秘书长负责任命副秘书长和阿盟主要行政工作人员。阿盟的制度框架确定了秘书长应承担以下职责：（1）负责阿盟组织的行政管理工作（包括贯彻实施阿盟理事会及其委员会的决议），确定每届理事会召开的日期，为理事会及其常委会的召开发邀请函，并组织与此有关的秘书工作，制定阿盟的预算；（2）有权参加决策（包括出席阿盟理事会会议和首脑会议，参加会议主题的讨论），提供口头或书面的供理事会讨论的有关问题的报告或说明；（3）作为阿盟组织的代理人，有权在国际组织中代表阿盟发言、向媒体发表必要的声明，并以阿盟的行为者或代理人进行斡旋活动。^[6]近年来，随着阿盟活动范

围的不断深化，秘书长的权限在实践中亦有逐渐扩大的趋势。

三、决策程序与决策方式

一般来说，国际组织决策程序的第一步多为提案的提出与起草，接着须在有关机构进行表决，即进入决策机制中最关键表决环节。阿盟的决策程序大致是：先由部长会议、委员会、成员国提交议案，后在理事会磋商中形成决议。如果决议属于阿拉伯重大问题范畴，则要提交首脑会议集体审议。那么，面对 22 个成员国在利益和认知上的差异和冲突，作为体现《宪章》各项原则的主要机构，阿盟在决策过程中如何化解矛盾、协调共识，以确保决议的通过与实施的呢？

如前所述，有权向阿盟提交议案的有成员国或阿盟的行政机构、执行机构、专项组织机构等，由于议案的种类和内容不同，就能否得到理事会或其他决策机构的重视而言，不同的主体所提交议案的份量或影响力也有所不同。各成员国通常就阿盟内部机构的工作日程、修改基础协定、召开特别会议等问题提出动议，如“应两个成员国之请求，自秘书长收到此项请求之日的一个月之内，应召集理事会会议”^[7]。最常提交动议的主体属于阿盟的内部机构，尤其是行政或执行机构的提案易受重视，因为这些提案更多包含着阿拉伯世界的共性问题。阿盟对执行和决策机构的分工规定，做出某些决议应基于执行机构的提议，行政部门也可向执行部门提出动议，对某一特殊事项进行具体起草时，也会邀请一些常设或临时性的专门顾问或草案拟定机构阐释后再作决策。

一项提案一经拟定和前置磋商后，就要在阿盟的相关机构进行表决，即进入决策过程的表决阶段。一般来说，除了对议案草案采取简单的讨论通过外，对那些比较重要、必须实行投票表决的决议案，阿盟会根据不同的政策实施两种不同的表决形式：

一是特定多数的投票制度。阿盟遵从绝对平等的原则，实行一国一票制度。在特定多数情形下，弃权票与反对票具有同等效力。在程序性事项上，阿盟使用特定多数这一原则进行表决的事项主要包括：通过或修改议事规则；推选阿盟秘书长；安排理事会的工作人员；通过联盟预算；建立理事会、各分委会议及秘书处的行政条例；组织理事会使之能继续行使职务的组织措施；决定会议的时间和地点；设立必要的附属机构；邀请各专项组织的代表或非会员国以观察员身份参加理事会讨论等。目前，这一制度的适用范围有扩大的趋势，如阿盟将议题列入议程或从议程上撤销议题、议程项目的搁置、议题的讨论次序、主席的裁定、邀请个别人士参加讨论等事项均运用这一制度。特别值得一提的是，1990 年海湾危机期间，阿盟首脑会议破例在重大事务中使用了 2/3 多数票的表决方式。^{[8][39]}目前，除了重大事项仍采取一致同意的投票制度外，阿盟的主要政策领域都有使用特定多数投票制度的倾向，尤其是在阿盟内部的行政事务上，基本上采用这一制度。

二是一致同意的投票制度。这一投票制度是理事会或首脑会议投票表决的主要方式。不过，“一致同意”并不一定意味着全体同意，理事会成员或其代表可以弃权，都不妨碍其通过须以一致同意决议方可通过的法令，因为《宪章》第 7 款规定，“全体一致通过的决议对所有国家具有约束力，多数通过的决议只对那些接受国具有约束力，决议实施与否要依据各国国内的基本法而定”^[6]。它的赞成票可能是 22 票，也可能少于这个数。在进行政治、经济、外交与安全等涉及泛阿拉伯事务尤其涉及一国的权的决策时，阿盟多使用一致同意这一投票制度，即须由全体一致通过的决议才能生效。这样的规定常变成实际上的“一票否决制”，导致阿盟经常议而难决，甚至议而不决，这也是造成阿盟一体化进程缓慢的主要原因之一。为提高决策效率，是否继续使用这一制度正引起广泛的讨论。但从另一方面来看，这一投票制度又反映出阿盟自身的决策特点，即区别于国际上

其他地区较为通行的“少数服从多数”原则，不是靠强制少数成员国放弃自身立场，而是靠成员国寻求最低限度的共同点和相互让步来完成决策过程。同时，这一制度也反映了阿盟在成员国关系复杂的情况下，为寻求国家利益和阿盟整体利益之间的平衡而付出的努力。

在某些情况下，阿盟经过上述方式通过的决议仍要再经一定的程序才能生效，其中包括在生效前须保持一定的时限或要经各国国内宪法程序的批准等。只有履行了这样的程序，通过的决议案才能真正付诸实践。

四、基本特征与主要缺失

通过分析后发现，阿盟决策机制的基本特征大致可归纳为如下几点：

第一，决策机构在设计上呈现金字塔式的架构模式，具有层级性和集权性，其决策权分配有利于权力集中，机制化的运作便于信息传递，方便沟通，从而能对要解决之事务做出迅速反应。如首脑会议能自上而下给下级决策机构下达“命令”或提出指导性意见，其他决策机构也可自下而上向理事会或首脑会议提供建议和提案；各级机构的定期会议能加强成员国各级官员的交流，增强个人感情，及时了解彼此观点等。

第二，决策主体形式多样，相对稳固，相互连接，决策的整体性较强。阿盟各级决策机构存在一定的分工，在首脑会议机制化过后，各级决策机构在原则上并没有受到削弱，在各自的权限范围内仍可做出一些相对独立的决策。这就使阿盟不同于其他政府间国际组织，它拥有包括首脑会议、理事会、常委会等一套形式多样的决策系统。各级决策机构（除首脑会议外）拥有固定的总部，由各国轮流担任会议主席；由成员国轮流主办的首脑会议把松散的最高层连接起来。此外，从上述决策程序中可知，各种决策元素做出的决议又相互影响，呈现出较强的整体性。

第三，决策机构属于政府间性质，决策也因此具有非强制性。阿盟各级机构仍保持初创时期的机构性质，实行政府间协调的工作模式，其决议只对接受决议的成员国具有约束力，他国可因某种需求暂缓实施，等条件成熟后再履行决议。

第四，强调平等观念。这一点渗透在整个机制当中，如首脑会议由各国轮流主办，其他各级会议主席由成员国代表轮流担任；在投票权的分配上实行一国一票；在涉及主权和领土问题上恪守一国一票一致同意的决策原则；决策程序不仅有“阿盟程序”，还有国内“宪法程序”等。

当然，体现地区特色的决策机制也在实践中存在一些突出问题，随着阿盟规模的扩大和合作的深入，尤其在历次危机中，其内在缺陷屡次暴露，成为阿盟影响力弱化的关键因素，主要表现为：

其一，机构权限划分存在模糊性，规则性概念界定不清或没有界定。各决策机构间的职权、工作范围划分还存在分工不清的问题，如首脑会议与理事会间的权限存在交叠情况，常委会与专项组织间的权限存在权力重叠，过渡议会的权限和秘书长的权限界定等都不十分清楚。另外，首脑会议对重大问题拥有最终决策权，但“重大问题”在《宪章》或相关文件中并没有界定，未从法理上确定“侵略者”的概念，导致解决危机时常对“谁是侵略者”一事争论不休。

其二，阿盟决策机制难以保证成员国之间进行有效沟通。由上文可知，阿盟决策机制的设计是有利于成员国各层次交流的，但由于阿盟各国在政治体制、经济发展水平等方面都存在较大差

这种模式在理论上具有优势，但阿盟在实践中很少做到这一点。
在实践中有的决策机构决策权限受到削弱，如理事会。

异，因此在国家领土、种族冲突、教派冲突等方面矛盾突出。内在差异与外在矛盾加大了阿盟取得内部一致意见的难度，因而未能从制度上为成员国间进行有效沟通提供保证。伊拉克战争后，虽然阿盟开始发挥了一定的凝聚作用，但阿拉伯世界出现诸多新的动荡因素，如达尔富尔危机、巴勒斯坦内战等，多数成员国政策的重心开始转移到国内，分歧和矛盾仍难以弥合。在这种情况下，阿盟的决策机制并没有发挥其应有的作用，在消除分歧方面仍显得软弱无力。

其三，决策效率存在问题：首先，由于政治、经济和社会文化上的不同制约，成员国对“阿盟共同政策”的构想存在明显的差异，如埃及主张建立强有力的阿盟，海湾国家则致力于推进海合会一体化，马格里布国家则强调次地区合作等。这些大国或集团对阿拉伯未来构想的差异，反映在决策过程中出现无休止的争论、矛盾和冲突，客观上影响了阿盟的决策效率；其次，“全体一致同意”是阿盟基本的决策原则，但这种决策方式需成员国间经过大量的讨价还价，耗费巨大的人力、物力、财力以及大量的时间，这种决策模式往往“以最大的决策成本获得少量的决策产出”。^{[9]235}更麻烦的是，这样的过程并不能保证阿盟能在“一致意见”上有所收获，一旦某个成员国提出反对意见则意味着前功尽弃，“全体一致同意”往往带来的是无效率和无言的结局，这使得阿盟在阿拉伯世界发生重大变局的决策中常陷入毫无意义的讨论和磋商之中，无法对迅速变化的外界环境做出有效反应，阿盟在1990年海湾危机中所处的被动地位，就是明证；最后，即使阿盟做出决议，由于不是强制性的规定，也无法保证成员国的贯彻执行。当区域利益与国家利益发生冲突时，各国优先考虑的是维护本国利益，阿盟的决策便在一定程度上成了一纸空文，如阿盟建立自由贸易区，进一步消除阿拉伯内部关税壁垒的计划等，由于各成员国担心自身利益受损，使得阿盟一系列经济合作计划难有实质性进展。

五、结语

纵观国际组织的发展历史，我们不难发现，因为决策机制问题直接导致组织解散的例证，如国际联盟；也有因决策机制安排较为合理，逐步发展成为国际关系中举足轻重的行为体的先例，如欧盟。后者的成功并非单纯依靠成员国志愿与协调，在很大程度上是依靠决策制度层面的合理运作，包括决策机构的合理设置与权限划分、多样的表决制度、灵活的决策原则等^{[9]233}。反观阿盟的决策实践，我们很难说它是依靠自身的制度安排来运作的，绝大多数决策依赖成员国的意愿。当然，阿盟之所以选择这样的机制有其重要原因：一是为了最大程度契合组织本身的性质与职能需要；二是考虑到政治和经济等因素对各成员国通过决议所产生的影响。然而，不管是在历史还是现实中，中东诸多传统和非传统问题都对这种机制提出了不同程度的质疑，验证了“阿盟未拥有强效机制”^[10]的判断。当今的阿拉伯世界，阿盟决策制度的表现显然已适应不了现实的发展需求，阿盟必须正视现实问题并加以解决，以发挥应有的作用。

近年来，阿拉伯国家政府和民众中均出现要求阿盟设立符合代议制民主机构模式和承担部分立法权、主要决策权和主要行政执行权的呼声，且呼声由弱转强。2005年12月，过渡议会作为机构改革的尝试性举措应运而生，被媒体誉为“阿拉伯国家的民主与改革进程步入了新的阶段”。^[11]虽然过渡议会仅享有咨询权和监督权，没有立法权，但已逐步显露出超国家与强制性的发展趋势。目前过渡议会的功能主要表现为两点：一是致力于加强阿拉伯国家议会之间的合作；二是推动阿盟自身的建设与改革，讨论加强阿拉伯国家共同工作机制的原则，提升阿拉伯国家的凝聚力及其在国际舞台上的地位和影响力等。实践证明，前者进展较为顺利，后者前景仍充满变数。鉴于阿

拉伯国家正试图寻求加强阿盟功能的方法,从中探索地区组织超国家化的运作途径,一个拥有“ 强效决策机制 ” 的阿盟应当是值得期待的。

[参考文献]

- [1] Sessions of Arab League[EB/OL]. [1998-04-06].<http://faculty.winthrop.edu/hayne/mlas/ALSessions.html>.
- [2] Istvan Pogany. The Arab League and Peacekeeping in the Lebanon [M]. New York: St. Martin's Press, 1989.
- [3] Hussein Hassouna. The League of Arab States and Regional disputes [M]. New York: Oceana Publications, 1978.
- [4] Boutros-Ghali. Arab League (1945-1970) [M]. REDI. Vol.25 (1972).
- [5] Committees of the League of Arab States [EB/OL]. [2006-09-26].
<http://faculty.winthrop.edu/hayne/mlas/CmteeRegs.html> .
- [6] Pact of League of Arab States [EB/OL]. [2006-11-16]. <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/mideast/arableag.htm>.
- [7] Internal Regulations of the Council of the League of Arab States [EB/OL]. [2006-11-16].
<http://faculty.winthrop.edu/hayne/mlas/CouncilRegs.html>.
- [8] Michah Sifry and Christopher Cerf. The Gulf War Reader: History, Documents, Opinions [M]. New York: Random House, 1991.
- [9] 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.
- [10] Majid Khadduri. Towards an Arab Union: The League of Arab States, The American Political Science Review [J], Vol.40.
- [11] 黄培昭. 阿盟改革迈新步[N]. 人民日报, 2006-01-01 (3).

A Study of the Decision-making Mechanism of the League of Arab States

CHEN Wanli ZHAO Jun

Abstract The decision-making mechanism of LAS, which consists of multi-faceted decision-making organs, adopts various decision-making procedures and principles to meet the complicated interest demands of its members. However, LAS has defects in its practice and institutional arrangements as well: low efficiency, ambiguous concepts of functions and powers between the organs, inflexible rules and so on. This article begins with the historical development and change of LAS' decision-making mechanism, then analyses the functions and powers of its organs and the procedure of its making decisions. This will help the readers to understand the decision-making of LAS better and the real role that LAS can play in the inter-Arab and Sino-Arab relations.

Key Words LAS; Decision-making Mechanism; Organs; Procedures and Principles of Making Decisions

(责任编辑: 马丽蓉)