

跨政府网络的合法性与问责

Dr Alexander Ressos, TEP

Attorney-at-Law (Switzerland), Solicitor (Hong Kong),

Solicitor (England & Wales)

本章所述的各机构在法学和政治学中被作为跨政府网络加以分析。Anne-Marie Slaughter 在 2004 年出版的 *A New World Order* 一书中提出世界日益由各国官员、监管者、法官和立法者组成的网络所治理，他们在没有传统外交居间的情况下开展跨境合作。她以巴塞尔委员会及其他金融监管网络作为核心例证。¹在 Slaughter 看来，此类网络之所以有效，是因为它们汇集了拥有共同职业文化、能够迅速达成一致的专家。她也认识到，这些网络带来了问责问题，因为在网络中行事的国家官员并不像缔结条约的外交官那样受到同等的控制。

Chris Brummer 在 *Soft Law and the Global Financial System* 一书中探讨了为何这些机构不具约束力的标准仍被广泛遵循。他的答案指向声誉机制、市场纪律和制度压力的结合：不遵循标准的法域会在同行评议和国际货币基金组织（IMF）的评估中受到批评，面临更高的融资成本，并被排除在合作之外。²金融稳定理事会（FSB）对实施情况的监测、其同行评议以及向二十国集团（G20）提交的报告，可被理解为借助透明度使软法“硬化”的一种尝试。另一些作者则从全球行政法的视角分析巴塞尔委员会及其姊妹机构，并探讨透明、参与、说理决策和审查等原则是否应适用于它们。³

跨政府网络的合法性与问责

批评者提出了若干异议。第一项涉及成员资格。尽管FSB和巴塞尔委员会在2009年后扩大了成员范围，纳入了G20经济体，但世界上大多数国家仍处于其外，必须采纳自己未曾参与起草的标准。国际保险监督官协会（IAIS）和国际存款保险机构协会（IADI）成员广泛，较少受到这一异议的影响。第二项异议涉及金融业的影响力：金融业拥有资源，能够深度参与咨询并游说各国成员。第三项异议涉及民主控制。在巴塞尔通过的标准由各国立法者实施，而他们往往回旋余地甚小，因为偏离国际标准会带来声誉成本，并招致同行的批评。⁴

各机构以不同方式回应了这些批评。大多数机构如今就标准草案公开征求意见，并公布所收到的意见。FSB公布其工作计划，定期向G20报告，并设立了区域咨询小组，以吸纳非成员参与。其主席在本国议会委员会出席陈述，一些国家的议会还设立了在国际标准实施之前对其进行讨论的程序。在瑞士，国际金融事务国务秘书处（SIF）协调瑞士对这些机构的参与，而联邦议会则以通常方式审议由此产生的立法。⁵2023年后美国围绕巴塞尔III最终改革的争论——业界和国会议员的反对导致该提案被撤回和修订——表明各国的政治程序仍保有抵制在巴塞尔商定之标准的能力。

从律师的角度看，这些机构最有意思的特点在于其将私法形式与公共职能相结合的方式。FSB、IAIS和IADI是依据《瑞士民法典》（CC）设立的协会，但其成员是公共主管机关，其标准塑造着许多国家的公法。这种混合形式赋予它们灵活性，使其免于条约组织的僵化。但这也意味着，公法的传统工具，从司法审查到议会监督，都无法直接触及它们。因此，问责是经由各国成员间接实现的，而各国成员须对本国的立法机关和法院负责。这种间接问责是否足够，是一个理性的观察者之间存在分歧的问题。只要这些机构继续制定具有如此重大实际意义的标准，这一问题就不大可能得到解决。

1 注释

1. Anne-Marie Slaughter, A New World Order (Princeton University Press, 2004), 尤其是关于监管网络的第1章和第2章。有待核实。
2. Chris Brummer, Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century (Cambridge University Press, 2012; 第2版, 2015)。有待核实。
3. Michael S. Barr and Geoffrey P. Miller, “Global Administrative Law: The View from Basel”, European Journal of International Law 17 (2006), 15–46 ; Benedict Kingsbury, Nico Krisch and Richard B. Stewart, “The Emergence of Global Administrative Law”, Law and Contemporary Problems 68 (2005), 15–61。有待核实。
4. 例如参见 Eric Helleiner, The Status Quo Crisis: Global Financial Governance after the 2008 Meltdown (Oxford University Press, 2014) ; Daniel K. Tarullo, Banking on Basel: The Future of International Financial Regulation (Peterson Institute, 2008)。有待核实。
5. 关于瑞士对参与国际金融机构的协调, 参见国际金融事务国务秘书处(SIF)的年度报告以及联邦委员会关于金融市场政策的报告。有待核实。

仅供一般参考。本文不构成法律或税务意见, 不能替代针对个案的专业意见, 亦不建立律师与客户关系。本文反映截至2026年9月的法律状况。

在线版本: cn.helveticaregister.com/basel-legitimacy-and-accountability-of-transgovernmental-networks