

现代国际组织国际法律人格研究

王 雨

国际组织是国际社会政治、经济和文化发展到一定阶段的产物,是国家间多边关系发展的产物。广义的国际组织既包括政府间的国际组织,也包括非政府间的国际组织,狭义的国际组织仅指国家参加的国际组织,即政府间国际组织^[1]。国际法上所讲的国际组织,基本上都是狭义的国际组织^[2],本文只讨论政府间国际组织。

国际组织的法律人格包括国际法意义上的法律人格和内国法意义上的法律人格^[3]。内国法意义上的法律人格因各个国家国内法不同而异,本文在此不涉及。

国际法的发展初期,只有国家被认为是国际法的唯一主体^[4]。随着国家间交往的不断深入,国家间的合作形式也日趋多样,国际组织的出现则将这种合作推向了一个新的顶峰。国际联盟的建立,特别是第二次世界大战后联合国的建立,使得既有的国际法律秩序发生了巨大的改变,那种只将国家作为国际法主体的时代已经一去不返,国际组织正以自己独立的面貌出现在国际舞台上,享有权利,承担义务^[5]。然而,对于国际组织的法律人格,国际法尚没有一个清晰的界定,其源起、性质等方面都处于一种很模糊的状态。

一、国际组织国际法律人格的享有

谈到法律人格问题,首先要弄清楚的就是它的来源是什么。正如前面所论及的,在国际法层面,由于缺少一个权威的立法机关,在没有国际惯例、国际条约以及一般法律原则规定的情况下,要说清楚一个法律问题是十分困难的,而国际组织的法律人格问题恰恰遇到这种情况,本部分试图从学者学说和国际法院的实践两个方面来阐明这个问题。

(一) 学者学说

根据《国际法院规约》第三十八条之四,各国权威之公法学者的著述亦是国际法的渊源之一。对于此问题,学者们大致有以下两种观点。

1.主观人格说。支持此观点的学者主要有:著名国际法学者施瓦曾伯格(Schwarzenberger)、霍文菲尔德(Seidl-Hohenveldern)、彼德施德勒(Bindschedler),他们认为,国际组织所赖以存在的基础就是他们的组织约章或称为组织宪章,而该条约就是国际组织成员国意志的体现。其宗旨、职能、权力、义务等方面盖由该条约所规定,离开了它的组织约章,国际组织是无法在国际社会存在的。因此,国际组织的人格来源于其组织约章,如果一国际组织的约章中没有规定其享有国际人格,那么该国际组织就不具有法律人格^[6]。此学说又发展出了“暗含权力说”,即:一国际组织的组织约章纵然没有明确规定其是否享有国际法律人格,但如果能从该组织的职能等方面推断出它享有法律人格,那么它依然是具有法律人格的^[7]。

2.客观人格说。支持这一学说的学者主要有:著名国际法学者布朗利(Brownlie)、塞耶斯逊德(Seyerstedt)、阿蒙雷辛格(Amerasinghe)等,他们认为国际组织的法律人格并非来源于其组织约章,而是来源既定的国际法秩序。只要一国际组织满足一定的客观因素,则其便享有法律人格。这些客观因素由一般国际法所确定,诸如该国际组织有永久性的机构、独立的意志能力等^[8]。

(二) 国际法院的实践

纵观上述两派观点,可谓旗鼓相当,不分伯仲。然而毕竟是理论而已,在国际法层面,国际法院的实

践可谓举足轻重,在“1949年关于为联合国服务而受损害的赔偿案”(简称“赔偿案”)的咨询意见中^[9],国际法院对这个问题发表了自己的看法。该案件的大致情况是:1948年9月,联合国调解专员伯纳多特等在耶路撒冷的以色列控制区被暗杀。事件发生后,联合国大会就联合国能否向以色列提出国际赔偿请求国际法院发表咨询意见。在该案中,联合国大会请求国际法院就以下问题给予咨询意见^[10]:

I.在联合国人员为履行其职责期间因一国责任所遭受之损害,作为一个国际组织,联合国是否能够就 a) 自身所遭受之损害,(b) 受害者本人所遭受之损害,向事实上或法律上的一国政府要求赔偿?

II.如果第一项之 b) 得到肯定,那么联合国的这种求偿行为如何才能与受害者的国籍国的权利得到调和^[11]?

在接受咨询请求后,国际法院解决这个问题思路是这样的:首先通过既存的事实确定联合国享有国际法律人格,进而通过这一法律概念,推论出联合国享有权利进行国际求偿,因为能够进行国际求偿是一个国际法主体拥有法律人格的结果之一^[12]。

对于国际法院根据什么理论来确定联合国具有国际法律人格,学界争论甚是激烈,有学者认为国际法院采用了“主观人格说”,也有学者认为国际法院采取了“客观人格说”,然而,这些看法都不准确、不全面,事实上国际法院没有支持其中的任何一种理论^[13]。在本案的咨询意见中,国际法院曾有一段经典的表述:

在一个法律体系中,法律主体无论在本质上还是权利范围上并不一定都要是相同的,其本质和权利取决于该社会的需要。纵观历史,国际法的发展深受国际社会生活需求的影响,不断发展的国家间的集体行动已经使得在国际层面存在非国家的主体成为必要。这种发展在1945年联合国的建立后达到了顶峰,为了达到宪章(联合国宪章)所载的目的和宗旨,国际法律人格对于联合国而言是不可或缺的^[14]。

对此,简·克拉伯(Jan Klabbers)教授作出精辟的分析:国际法院先假定了联合国具有国际法律人格,然后寻找各种主、客观因素来支持它的结论^[15]。这些因素包括:(1) 联合国不仅仅是协调各成员国行动的中心;(2) 拥有机构,并被赋予广泛的职能;(3) 它的地位与成员国的地位清晰划分;(4) 在国际层面广泛享有权利^[16]。最后法院得出结论:联合国享有国际法律人格,即采取了一种“推论”式(inductive)的理论^[17]。笔者以为,这种观点是合理的。

那么对于一个非特定的国际组织,如何判断它是否享有国际法律人格呢?根据国际法院“赔偿案”中的咨询意见以及著名国际法学者的学说,判断一个国际组织享有法律人格应考虑以下几个方面^[18]:

1.基于国际法而创设。此要求是将国际组织区别于政府间的跨国公司等其他实体。

2.成员国不仅仅将它作为一个共同行动的中心。一般而言,成员国是可以控制一国际组织是否享有法律人格的,极端的情况就是在组织约章中规定其不享有法律人格^[19]。

3.具有永久性的机构并且能够表达独立的意志。这是判断一国际组织是否享有法律人格的核心因素,一般而言,国际组织能够表达独立意志的一个显著特征就是其在意志形成中的“多数决”原则(majority vote)^[20]。另外,以自己名义的缔约权^[21]、一定程度的经济独立都是独立意志的表现^[22]。

4.在国际层面享有权利,承担义务不仅限于其成员国内。

二、国际组织国际法律人格的界限

这部分所要讨论的问题就是,国际组织享有的国际法律人格是客观的,对世性的,还是仅仅在它的成员国中享有?

对此问题,理论界依然存在很大的争议。在“1949年赔偿案”中,当时以色列并不是联合国的成员国,对于联合国能否向一个非成员国主张赔偿请求时,国际法院只是笼统地说到:

法庭的意见是,五十个国家,代表国际社会的绝大多数(vast majority)成员,有能力在符合国际法的前提下,创设一个具有客观法律人格的组织……^[23]

可见,国际法院也没有对这个问题作出明确的表述。

持国际组织“人格客观说”的学者大都主张国际组织的法律人格是客观的,具有对世性。因为其人格来源于国际法秩序,一旦一个国际组织确定享有国际法律人格,那么其便成为一个一般的国际法主体,其人格便可以对抗其他国际法主体而无须被承认^[24]。这种观点也得到了国内法院的支持,在国际锡业理事会的案件中(International Tin Council Case),美国并不是国际锡业理事会组织的成员国,但美国法院承认了该组织的国际法律人格^[25]。

相反的,持国际组织“人格主观说”的学者大都主张国际组织的法律人格仅仅在其成员国和承认其人格的国家内享有,不是对世性的。其理由是:国际组织的人格来源于其组织约章,而作为条约的组织

约章是不能约束第三国的^[26]。英国法院在阿拉伯货币基金组织诉哈希姆 Arab Monetary Fund v. Hashim) 一案中支持了这种观点^[27]。在上述案件中,作为原告的阿拉伯货币基金组织在英国法院起诉其前总理兼董事哈希姆 director-general Hashim) 涉嫌盗窃该组织五千万美元的资产,而英国法院最后认为:英国并不是阿拉伯货币基金组织的成员国,英国法院没有义务承认该组织的法律人格,所以其在英国法律中是不存在的,不能够进行诉讼,故而驳回了该组织的起诉。同时,该派学者认为,基于其本身的特性,联合国是例外的情况,因为《宪章》本身就规定了非联合国成员的义务^[28]。该派学者中的著名教授,荷兰莱顿大学舍尔摩斯 H.G Schermers) 先生则进一步认为,具有普遍性特征 (universal character) 的国际组织均享有对世性的法律人格^[29]。

对于非成员国,该派学者主张只有在非成员国承认该组织的法律人格时,其人格才能够对抗该国。否则,该组织只是其成员国的共同机构 (common organ) 而已^[30]。承认包括明示承认与默示承认。明示承认主要有单边的宣示、发表联合声明等^[31]。对于什么构成默示承认,理论上则存在争议,目前尚未有专门的学者著述,但我们可以参照对国家的默示承认。著名国际法学家劳特派特认为,应当严格限制对默示承认的界定,只有在下列情况下,才构成对国家的默示承认:(1) 签订规定广泛关系的双边条约;(2) 正式建立外交关系以及颁发领事证书;(3) 在交战状态下,宣布中立或者类似的明确行为 (a proclamation of neutrality or some such unequivocal act)^[32]。在涉及对国际组织的承认时,只有 1) (2) 两项可以参考借鉴。笔者也认为,对于什么行为构成对国际组织的默示承认也应当持谨慎的态度,不能仅仅从行为来推断一个国家或其他国际法主体的政治意志。

回顾国家国际法主体资格的发展历程,我们可以看到,它也是经历了承认构成主义到承认宣示主义的转变^[33]。可以想见的是,从国际法的发展趋势来讲,国际组织的国际法律人格是朝着客观方向发展的,一旦一国际组织享有国际法律人格,那么其人格便是对世性的,毋须其他国际法主体的承认。

三、结论

从现代国际组织的雏形——1815年维也纳和会算起,国际组织的发展也走过了接近两百年的历程,其发展也体现出从松散的会议形式向高度机构化的转变,由仅仅的国家间合作形式发展成为日益重要的国际法主体,由起初的屈指可数发展到今天

的成千上万。可以预见的是,在未来的国际秩序中,国际组织将会扮演更加重要的角色,发挥更大的作用,至于会不会发展成为“世界政府”,我们将拭目以待。

注释:

[1][5][33] 王铁崖:《国际法》,法律出版社1995年版,第521、534、78~79页。

[2] 梁西:《国际组织法》,武汉大学出版社1993年版,第1~2页。

[3] Philippe Sands & Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions* [M], 5th edition, London, Sweet & Maxwell, 2001, p.472; H.G Schermers & Blok, *International Institutional Law* [M], 4th Edition, The Hague, Martinus Nijhoff Publisher, 2003, p. 986.

[4] H.G Schermers & Blok, *supra note 4*, p. 987.

[6] Schwarzenberger, *International Law* [M], vol.1, 3rd edition, London, pp.128-138; Seidl-Hohenveldern, "Die evtlkerrechtliche Haftung für Handlungen internationaler Organisationen im Verhältnis zu Nichtmitgliedstaaten" in *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht*, XI (1961) pp.497-506; Bindschedler, "Die Anerkennung im Völkerrecht" in *Archiv des Völkerrechts*, IX(1961-1962) pp.387-388; 上述脚注皆转引自: Finn Seyersted, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations* [J], *Nordisk Tidsskrift Int'l Ret*, 1964, vol.34, p.9.

[7] Esa Paasivirta, *The European Union: From an Aggregate of States to a Legal Person?* [J] *Hbfstra L. & Pol'y Symp*, 1997 vol. 2 p.41.

[8] Ian Brownlie, *Principle of International Law* [M], 3rd edition, London, the ELBS and Oxford University Press, 1979, p.697; Finn Seyersted, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations* [J], *Nordisk Tidsskrift Int'l Ret*, 1964, vol.34, p.98, 100;

[9] I.C.J. Report, 1949, p.174.

[10] *Ibid*, p.175.

[11] 在这种情况下,受害者的国籍国可能行使外交保护,第二项请求所要解决的问题就是联合国为其人员求偿的权利如何与该受害者的国籍国行使外交保护权相协调的问题。

[12] Rama-Montaldo, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations* [J], *British Yearbook of International Law*, 1970, vol.44, p.124.

[13] Jan Klabbers, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, in Martti Koskeniemi, (ed.) *International Law Aspects of the European Union* [Q], *Kluwer Law International*, 1998, pp.244-246.

[14] I.C.J. Report, p.178.

[15] *Supra note 15*, p.246.

[16] I.C.J. Report, p.179.

[17] Philippe Sands & Pierre Klein, *supra note 4*, p.472

[18] I.C.J. Report 1949, pp.178-180; Rama-Montaldo

o, supra note 14, pp.144-147; Ian Brownlie, supra note 10, p. 697.

[19] Esa Paasivirta, supra note 9, p.41.

[20] Reuter, The Law of International Institutions [M], London, Oxford University Press, 1958, p.145.

[21] AOI and Others v. Westland Helicopter Ltd. Case, Switzerland, Court of Justice of Geneva and Swiss Federal Supreme Court, 1988 ILM, p.646, 658.

[22] Muller, International Organizations and Their Host States: Aspects of their Legal Relationship [M], The Hague, Kluwer Law International, 1995, p.76.

[23] I.C.J. Report, 1949, p.185.

[24] Finn Seyersted, Finn Seyersted, Is the International Personality of Intergovernmental Organizations Valid vis-à-vis Non-Members? [J], Indian Journal of International Law, 1964, vol.4, p.259.

[25] International Tin Council v. Amalgamet Inc, [1998], 524 NYS 2d, p.971.

[26] supra note 8.

[27] Arab Monetary Fund Appellants v. Hashim and Others Respondents, [1991] 2 W.L.R 729,739 (H.L.); Arab Monetary Fund v. Hashim(No 3) [1991] 1 ALL ER 871.

[28] 参见《联合国宪章》并 Finn Seyersted, Objective International Personality of Intergovernmental Organizations, 34 Nordisk Tidsskrift Int'l Ret (1964), pp12-14.

[29] H.G. Schermers & Blokker, supra note 4, p. 990.

[30] Philippe Sands & Pierre Klein, supra note 4, p.476

[31] Seidl-Hohenveldern, The legal Personality of international and Supranational Organizations, in Seidl-Hohenveldern, (ed.), Collected Essays on International Investments and on International Organizations, Kluwer Law International [C], 1998, p.23.

[32] H. Lauterpacht, Implied Recognition [J], British Yearbook of International Law, 1944, vol.21, p.149.

(作者单位: 厦门大学法学院)

观点摘登

增强人大工作实效性坚持党的领导发扬民主发挥代表作用

李多瑛

中央九号和甘肃省委五十九号文件明确了新形势下人大工作必须坚持正确的政治方向、坚持民主集中制、坚持走群众路线这三条根本政治原则及充分发挥人大代表作用和加强人大常委会制度建设两个工作重点。笔者认为,要贯彻落实好“两个文件”精神和监督法,使人大工作在构建社会主义和谐社会中发挥积极作用,就必须坚持做到五个必须:(一)必须坚持和依靠党的领导。坚持党的领导是做好人大工作的根本保证,也是人大必须始终不渝遵循的根本政治原则。人大及其常委会坚持和依靠党的领导,就是要坚决贯彻执行党的路线、方针、政策,紧紧围绕同级党委的中心工作开展人大工作,通过法定程序把党委的决策转化为国家意志、把党委推荐的人选选举成为本级国家政权机关的领导人员,工作中的重大事项和重要活动都要及时向党委请示报告,积极主动地争取党委的领导和支持。(二)必须正确处理加强人大监督与支持“一府两院”依法行使职权的关系。人大与“一府两院”,都是在党的统一领导下依法独立负责地履行职责、分工合作、协调一致地开展工作的国家机关,虽然职责分工不同,但工作目标是完全一致的。人大常委会审议“一府两院”专项工作报告、开展执法检查、代表视察评议等工作,既是对“一府两院”工作的制约、监督,又是支持促进,其目的是为了促进依法行政、公正司法,形成共谋发展和促进发展的良性互动。(三)必须在充分发扬民主的基础上集体行使权力。人大及其常委会各项职权的行使,必须贯彻民主集中制原则,坚持群众路线,充分发扬民主,广泛听取人大代表和人民群众的意见建议,把常委会的监督活动、代表工作、作出相关决议决定建立在倾听群众呼声、反映群众意愿、集中群众智慧的基础之上。(四)必须把群众关注的热点难点问题作为人大监督工作的重点。人大常委会在监督工作中,要始终把人民群众关注的社会主义和谐社会建设、新农村建设、就业和再就业、社会保障、劳动安全等作为监督工作的重点,只有这样,人大的监督工作才有坚实的基础,人民群众才能支持、拥护人大监督工作。(五)必须充分发挥人大代表的作用。人大代表是国家权力机关的组成人员,是人民代表大会的主体。充分发挥人大代表的作用,是做好人大工作的动力和源泉。人大及其常委会要不断加强和改进代表工作,丰富创新闭会期间的代表活动,积极为人大代表执行职务创造条件,支持和保证人大代表充分发挥主体作用。

(作者系甘肃省临泽县人大常委会副主任)