

论国际组织对解决争端的国际法的主要发展

余 敏 友

作 者 余敏友, 武汉大学法学院副教授、博士; 武汉, 430072。

关键词 国际组织 解决争端 国际法 发展

提 要 本文认为: 国际组织丰富了国际争端的概念及内容, 赋予了国际争端新的特征和促进了争端的和平解决, 继承和发展了一般国际法上的和平解决国际争端程序, 创立了对争端解决结果积极进行监控的机制, 开启和促进了各种解决国际争端方法有机结合的组织化、系统化和制度化进程, 从而使统一性与多样性并行不悖成为国际争端解决法的一大特点。

国际争端是现代国际生活中不可回避的客观事实。解决国际争端是现代国际法的一项重要职能。国际法中有关解决国际争端的内容日益丰富, 且已成为现代国际法学的一个分支——国际争端解决法。国际争端解决法, 就是解决争端的国际法, 系指国际法上调节整个国际争端解决进程的各种原则、规则、程序和制度的总体。其主要渊源是不成文的国际习惯和成文的国际条约。专门规范国际争端解决活动的第一个多边国际公约始于1899年第一次海牙和平会议。1990年联合国大会在宣布1990年至1999年为“联合国国际法10年”时指出: “联合国国际法10年”的一个主要目的就是要促进和平解决国家间争端的各种手段和方法, 包括运用和尊重国际法院。据报道, 1999年, 在第一次海牙和平会议100周年和“联合国国际法10年”结束之际, 联合国大会将召开第三次海牙和平会议, 并缔结一项全新而综合性的和平解决国际争端公约, 以便吸收当代国际社会解决国际争端法律与实践的百年精华, 进一步规范21世纪和平解决国际争端活动。笔者愿以本文献给“联合国国际法10年”和第一次海牙和平会议100周年。

关于国际组织解决争端, 迄今为止, 在国际法文献中, 它有下列几种不同的含义: 第一, 通过国际组织这种“集体性质的第三方”解决国际组织内外各种国际争端的制度; 第二, 专门以解决国际争端为宗旨的国际组织及其制度, 例如, 联合国国际法院、欧洲人权法院、解决外国人与东道国国际投资争端华盛顿中心等国际争端解决机构及其制度; 第三, 解决国际组织内争端的制度。必须指出的是, 政治性国际组织与经济技术性国际组织所要解决的争端,

有一定的区别。对于政治性国际组织而言，和平解决国际争端是其主要职能，其所有活动都直接或间接与此有关。这类国际组织负有解决其成员国之间可能产生的任何争端的义务，而不只限于解决与其组织章程或者其所通过的规章条例的适用和解释有关的争端或分歧。因为，政治性国际组织的宗旨是维持和平。而维持和平至少包括两方面的任务：首先，防止冲突；其次，和平解决已经发生的争端与冲突。联合国、美洲国家组织、非洲统一组织和阿拉伯国家联盟等普遍性与区域性政治性国际组织的法律与实践，都证实了这一点。经济技术性国际组织的宗旨是国际经济技术合作，相比较而言，促进争端的解决只是其附带任务，当然，WTO是例外。尽管解决国际争端是其日常管理工作的组成部分，但是这些国际组织只解决与其组织章程或其所通过的规章条例的适用与解释有关的争端或分歧。与政治性国际组织解决“内外”国际争端相比较，经济技术性国际组织所解决的争端只是“内部”争端，因而它们在解决争端方面只起比较有限的作用。尽管如此，但是，一般来说，国际组织在下列方面促进了解决争端的国际法。

1. 国际组织丰富了国际争端的概念及内容

国际组织所处理的国际争端，通常是指国际组织作为当事一方，或者，由于国际组织的活动而引起国际组织以外的实体为当事一方，对另一方的主张或请求所涉及的事实、法律或政策问题有异议而拒绝或否认另一方的主张，甚至针对其主张提出相反的请求。按争端当事方来分，与一般国际法上的争端主要是国家间的纠纷不同，国际组织所涉及的争端可谓种类繁多^①。简而言之，在国际组织中可能出现下列争端：（1）国际组织与成员国的争端，包括较大国际组织与作为其成员的较小国际组织之间的争端，例如世界贸易组织与欧洲联盟的争端；（2）国际组织成员国彼此间的争端，包括一个国际组织的某成员国对非成员国实行经济制裁从而对该国际组织其他成员国的利益造成损害所发生的争端；（3）国际组织各机构之间因权限问题所发生的争端；（4）国际组织相互间的争端，例如区域性国际组织与全球性国际组织在相同或相似活动领域所发生的权限冲突，一般性国际组织与专门性国际组织所产生的权限冲突；（5）国际组织与非成员国的争端；（6）国际组织与其公务员的争端；（7）国际组织与私人的争端，如联合国维和行动对私人造成损害、世界银行贷款业务对私人投资者造成损失等所引起的求偿，在具有超国家因素的国际组织^②中，因其直接涉及自然人和法人的活动对私人造成不利影响所产生的争端。此外，在某些特殊区域或范围内，有些争端也可能因国际组织活动而引起，或者说，这些争端与国际组织活动有直接或间接联系。例如，当成员国公民或法人违反该成员国为了实施有关国际组织决定而制定的法令时，或者反过来，当成员国公民或法人向有关国际组织或国内法院指控成员国的行为违反有关国际组织决定而对其利益造成损害时，在遵守有关国际组织有关决定方面，该成员国与其公民或法人就产生了争端。上述各种争端，性质各异。国际组织与成员国的争端、国际组织成员国相互间的纠纷、国际组织各机构间的争端，均为因国际组织的组织章程或基本文件的解释与适用所发生的争端，故属于国际组织范围内的争端，应依照有关国际组织章程和惯例解决。国际组织彼此间的争端、国际组织和非成员国的争端是一般国际法上的两种不同国际法主体之间的争端，因此，应依照一般国际法有关原则和规则解决。国际组织与其公务员之间的争端，则属于国际行政法或国际公务员法范围内的争端，应由有关国际组织内部行政法庭依照有关法规解决。国际组织与私人之间的争端，则属于国际民商事纠纷，应按照处理国际民商事争端的惯例通过仲裁或其

它双方认可的方式解决。至于因国际组织活动而出现的成员国与其公民或法人之间的纠纷,属于国内法上的争端,应由有关成员国依照国内法律程序解决,如有必要,可将处理结果通报有关国际组织。鉴于实践中国际组织与成员国的争端和国际组织成员国相互间的争端占了国际组织争端的主要部分,本文主要研究这两类争端及其解决方法。

2. 国际组织赋予了国际争端新的特征

首先,在国际组织中,争端大多与国际组织法律规则的适用与解释有关。与一般国际法上的争端一样,按争端性质分,国际组织所处理的争端也可分为政治争端、法律争端、事实争端与混合争端四类。但在国际组织中,争端多发生于规则的适用与解释活动中。美国当代著名国际贸易法专家杰克逊教授(John. H. Jackson)指出:“在特殊情况下,现行规则必须以某种方式适用于特定事实。这将不可避免地产生与这种适用有关的分歧。也就是说,对于有关规则及其适用范围和适当的例外等问题的解释,都将可能产生分歧。”^⑧荷兰国际法专家歇墨斯(H. Schermers)也认为,“无论谁适用一项规则首先也将解释该规则,他会以其认为应被理解的方式实施该规则。这是国际组织机构和成员国(他们实施绝大多数国际组织规则)依照国际组织法拥有解释其权利、义务和权限的广泛权力的原因。只要其解释没有招致反对,成员国将继续以其认为其义务应予解释的方式解释该项义务,国际组织有关机构会继续以其认为它们有权行使的方式行使权力。但当这种解释遭到反对时,争端就产生了。”^⑨因解释而发生的问题,在一定意义上说,就是成员国或国际组织在解释规则方面的异议或潜在异议,解释问题因而很难与争端完全分开。相反,绝大多数争端的根源均可能追溯到解释问题。尽管两者密切相关,但区别仍然存在。一方面,在任何争端发生之前,解释问题就可能存在。另一方面,并非所有争端都起因于解释方面的分歧。有时候,当事各方对有关法律规则本身没有分歧而对它必须适用的实际事实却有争论。因此,本文所指的争端,除另有说明外,就是指与国际组织法律规则的适用与解释有关的争端或分歧。换言之,也就是一般国际法上所指的 legal 性质的争端。

其次,在国际组织中,国际争端具有多边性。国际组织通常几乎都根据多边协定设立。这种多边协定所建立的法律关系,不是国际组织成员国彼此之间的一系列双边法律关系的简单相加,而是一个保证所有各方利益平衡的对等权利义务的相互依存网络。这种平衡建立在所有成员国遵守国际组织的组织章程这种多边协定的基础之上;如果各成员国不履行义务,那么这种平衡就将被破坏。因此,任何两个成员国之间的一项争端对整个国际组织都有影响。而且,在实践中,最初在国际组织中产生和发展的双边争端,其最后结束几乎总离不开某种多边性质的形式。

3. 国际组织推动和促进了争端的和平解决

首先,两种相互竞争的利益促使争端当事国尽可能谋求争端的和平解决。在国际组织中,争端当事国通常发现自己面临两种相互竞争的利益,即:国际组织成员国所固有的共同利益与争端起因所包含的单独利益。在这两种利益无法相容时,如果争端当事国坚持单独利益的优先性,它将冒丧失另一利益的风险,甚至可能不得不退出国际组织或者被国际组织开除;如果争端当事国偏重共同利益,它将会接受国际组织所提出的友好解决争端方案。为了尽可能地实现这两种利益的相容,争端当事各方自然倾向于利用国际组织争端解决机制解决它们之间的争端。正是国际组织成员国所享有的共同利益,使国际组织成员国中的争端当事国

一般不会拒绝国际组织所建议的和平解决争端方案。在无组织的国际社会，不存在这种共同利益。

其次，强化了和平解决国际争端义务的强制性。在国家间关系中，和平解决国际争端受国家主权所派生的自愿解决原则的调整。根据这一原则，争端当事各国自由同意和平解决；任何争端当事国未经其事先同意不得被迫进行和平解决程序。其一项后果是，争端当事国一方不能单方面将争端提交某个国际争端解决机关解决，而争端当事国另一方也没有义务接受该争端解决机关的决定。因此，争端当事各国必须订立协定，以便使有关国际争端解决机关能够有效地受理其相互间的争端。尽管各国有义务和平解决国际争端已成为一般国际法的一项原则，但是这项原则的形成与发展都与国际组织的存在与演变具有密切的历史联系。从首次规定在《国际联盟盟约》的一项神圣义务到《联合国宪章》确立的一项具有国际强行法性质的基本原则，和平解决国际争端现在几乎已经成为所有国际组织组织章程的一项必不可少的条款。在国际组织中，这一原则打上了国际组织的烙印，从而使它具有不同于一般国际法和和平解决国际争端原则的特点，即：当争端当事国一方或者国际组织诉诸某一和平解决程序时，争端当事国另一方有义务接受该和平解决程序。联合国甚至走得更远。第一，受害国可以向联合国有关机关控告违法国，只要该项指控属于宪章所规定的范围。不像其他和平解决国际争端程序，此种起诉和受理不必获得被告国的同意。第二，即便依据宪章第 51 条行使自卫权的遭受外国武装攻击的受害国，在行使自卫权的同时，也负有和平解决该争端的义务，不应中止或者排除和平解决的努力。在实践中，在发生武装冲突时，停火通常是绝大多数联合国活动的首要目标，接着是维持和平行动，最后才是促使争端的和平解决。

再次，确定了自由选择争端解决方法的制约性。在一般国际法中，和平解决国际争端的自愿性质的必然推论是争端各方自由选择解决方法。在国际组织法中，这没有任何实质性的改变。国际组织要求成员国和平解决国际争端，但通常没有命令成员国采用某种具体的解决方法。采用何种解决方法，这是争端当事各国的自由裁量权。例如，联合国成员国，对于宪章第 33 条所规定的各种和平方法，具有广泛的选择权。但是，在国际组织中，争端当事各方，在面对国际组织所固有的集体压力时，可能不得不诉诸适当程序或者接受国际组织所提出的解决办法。尽管国际组织常常只是作出指导争端各方选择解决方法的决议，但是这些决议对争端各方诉诸解决程序的自由裁量权有一定的制约作用。因为如果争端各方拒绝国际组织所提出的解决方法，甚至可能被认为拒绝履行国际组织成员国所承担的义务。当然，不应忽视的是，在实践中，例如有关联合国成员国违反义务的指控，通常通过联合国主要机关，尤其是联合国大会和安理会的辩论与决议来处理。在绝大多数情况下，这可能产生对争端当事一方极其有利的决定。从而，一方面，在有些情况下，可能促使争端当事国另一方在压力下参与谈判并采取较为和解的政策；但另一方面，也可能出现相反的情况，例如争端当事一方可能认为，联合国偏袒另一方而且对自己在政治上采取敌视或者恶意的政策或态度，因而对联合国或其官员为解决该争端所作的各种努力拒不合作。

第四，每个成员国通常被要求以这样或那样的身份参与争端解决程序。在国际组织中，存在着相互依存的利益关系，有些国家尽管不是争端的直接当事方，但是对争端的解决有利害关系。因为，争端的继续存在及其所达成的解决办法，都可能对其利益和它们作为成员国的国际组织的运作产生重大影响。因此，所有成员国都有权利或义务发起或者参加争端的解决

程序。

第五,各成员国在提起争端解决程序时通常不必证明其主观利益的存在。各成员国不仅可以对其认为正在损害自己利益的他国行为进行投诉,而且可以对其认为正在危及国际组织宗旨的他国行为提出控告。各成员国可以维护本国的利益,也可以维护国际组织整体的利益。例如,根据《联合国宪章》第35条及其它有关规定,任何可能危及国际和平与安全的争端或情势,与所有国家都有关,因而,任何国家甚至联合国秘书长均可提请安理会或者联合国大会或者二者注意该争端或者情势。

第六,国际组织本身通常可能成为争端当事方。一方面,一项发生在国际组织成员国之间的涉及国际组织章程或惯例的争端,在一定意义上说,实际上,也是被告国与国际组织本身之间的一项争端。因为,当原告国的权益遭受损害时,国际组织的最高利益是保证其组织章程及其规则得到有效的遵守,以便保证其正常运转。另一方面,一国与国际组织所发生的争端,也可以认为实质上该国与其余所有成员国之间的争端。在前一种情况下,国际组织被视为负责解决争端的第三方;在后一种情况下,国际组织既是争端当事方也是裁判争端的“法官”。国际组织组织章程,很少明文规定解决本组织与成员国之间争端的方法。而在实践中所用的解决方法,因不同性质的组织而有所不同。一般说来,欧洲联盟采用欧洲联盟法院的诉讼程序和咨询程序;联合国系统的国际组织,大多采用政治方法或诉诸国际法院的咨询意见;国际经济技术方面的政府间组织,多由各该组织本身解决。事实上,此类国际组织为当事方的争端,绝大多数是政治性质的而不是法律性质的。而且,如果冲突十分严重,通常将会导致争端当事国退出有关国际组织。这种结局对国际组织和成员国而言都不是一种最佳解决。因此,为了尽可能减轻成员国相互之间的争端和成员国与国际组织之间的争端对国际组织多边框架所产生的消极影响,绝大多数国际组织非常注重建立预防和解决争端的机制。它们试图建立一套从解决争端与预防冲突到监督各成员国履行国际义务的对付成员国间滋生国际冲突的根源的防微杜渐机制。

4. 继承和发展了一般国际法上的和平解决国际争端程序

一般国际法上通行的和平解决争端方法,不仅没有因国际组织的兴起而消失,反而获得了新的生机和动力。国际组织不仅使这些方法的适用更加系统、更加经常和更加有效,而且国际组织本身已经成为现代国际法中的一个崭新的、利用率最高的和最有潜力的和平解决国际争端手段。国际组织尽管采用这些传统的和平解决方法,但是已经大大改善和加强了这些方法及其运作环境。这里仅以外交方法为例^⑤。国际组织使外交方法扬长避短。国际组织所具有的总部和各种常设机关,不仅为谈判及其它外交方法提供了一个理想的框架,而且提供了接触的机会和物质便利。国际组织所具有的相对独立性、集体性和中立性,不仅有助于发扬外交方法的强项,而且有利于控制外交方法的弱项。国际组织的法律不仅为外交方法的运作提供了较为明确的规范,而且为所达成的解决结果提供了较为客观公正的监测和评估标准。如何协调尊重外交方法解决争端的愿望与关注这种方法所达成的最终解决结果对国际组织法律秩序的影响?是国际组织争端解决机制面临的一个难题。从理论上说,应该把争端的解决与保证国际组织法律规范的严格适用结合起来。在国际组织争端解决机制中,外交方法的目的在于不仅结束争端而且保证遵守国际组织的法律;所谋求的解决办法应该不仅尽可能获得争端当事各方的接受,而且必须建立在遵守国际组织组织章程的基础之上。谈判、调停、斡旋

和调解等外交方法，不仅分别是国际组织整个争端解决机制中的某个阶段或程序，而且是国际组织促进其宗旨与目标的实现的更为广泛的活动的的重要组成部分。它们的职能不能仅限于解决争端，而更重要的是防止争端的最终解决以损害国际组织顺利运转为代价。因此，在法律上，国际组织组织章程或其他类似法律文件，对国际组织内有关机构发起或干预争端各方的谈判，或者进行调停或调解，甚至采取制裁，等等，均作了明确的规定。在实践中，国际组织在谋求争端的友好解决时，通常提出多种建议，以便争端当事各方选择和采用，而把制裁作为一种迫不得已的最后手段。仅就谈判而言，表面看来，双边谈判与国际组织内争端的多边性几乎水火不相容以致不可能被国际组织争端解决机制容纳。实践证明，在国际组织争端解决机制中，双边谈判几乎总是一个必不可少的首要阶段或程序，而且如有必要，双边谈判还可以与其他程序同时进行，或者交叉进行，或者作为其他程序的组成部分。争端当事各方之间的谈判以国际组织为背景。国际组织对谈判及其进展进行监视与监督，从而不仅加强了谈判的强项而且减轻了谈判的弱项的消极影响。首先，针对谈判可能产生不符合国际组织组织章程的解决结果从而招致其他成员国反对的缺点，有关国际组织在其组织章程或者其他类似法律文件中明文规定，谈判各方必须向国际组织报告谈判结果，任何其他成员国有权对谈判结果发表意见，国际组织有权对谈判结果进行审查。在实践中，已经形成了下列基本规则：谈判所达成的妥协必须使有关各方满意，不得违反国际组织组织章程的规定，不得损害其他成员国的利益，不得违背国际组织的宗旨。其次，针对谈判耗时过长的缺点，国际组织采取了下列措施：确定明确的期限、进入下一步程序的可能性、甚至必要的干预，等等。最后，针对弱小国家在与强大国家谈判中明显处于不利的地位，国际组织的在场及其可能干预，在一定程度上对弱小国家提供了一定的保护，从而加强了弱小国家的谈判力量。在国际谈判中，有“多边讲道理，双边凭实力”的说法。在一定意义上说，对于国际组织争端解决机制中的谈判，这种评价基本上是恰如其分的。

5. 国际组织对争端解决结果积极进行监控

对于争端解决结果，国际组织主要通过争端当事各方定期或不定期报告、有关政治机关的审议、核查、正式宣告违法以及制裁等手段，来对争端解决结果予以监督和控制。其中，最严厉者是制裁。制裁包括组织方面的制裁，如，中止投票权、代表权、国际组织服务和成员国的特权与权利，开除出特定机关甚至开除出国际组织，等等。其他方面的制裁有：通过其它国际组织制裁、军事制裁和非军事制裁、授权受害国或其他成员国制裁、对个人实施制裁，等等。仅就授权受害国实施制裁而言，绝大多数国际组织章程都规定可以对公认违反其规则的国家实行制裁。但是，由于国际组织的存在，这种制裁与根据一般国际法可以采取的制裁相比较，具有某些明显的不同。依据一般国际法，制裁属于各国的自由裁量权。当法律规则的违反对一个或一个以上国家造成影响时，受影响国家自身可以诉诸制裁，这通常表现为受影响国家对违法国进行报复。但是，在国际组织中，与一般国际法上的报复不同，受害国采取的报复措施必须接受国际组织的监视和监督。受害国一般只有在国际组织授予报复权后才能单方面实施制裁。正是这种授权才使该制裁合法化。换言之，正是国际组织所确认的违法行为的存在，奠定了授权受害国采取制裁措施的合法基础。诚然，实践中，国际组织很少使用制裁权。主要因为国际组织偏爱维护合作精神而不愿轻易实施制裁。制裁对于国际组织来说常常只是两害之中取其轻，迫不得已而为之的最后手段。

6. 简要的结论

纵观国际组织推动解决争端的国际法发展的百年历程,不难得出:

国际组织开启和促进了各种解决国际争端方法有机结合的组织化、系统化和制度化进程,从而使统一性与多样并行不悖成为国际争端解决法的一大特点^①。根据和平解决国际争端这项具有强行法性质的现代国际法基本原则,各国不仅负有排他地以不危及国际和平安全与正义的和平方法解决国际争端的法律义务,而且享有在相互同意基础上自出选择和平方法与机制解决国际争端的法律权利。既然各国有权根据特定国际争端的具体情况与性质选择适当的解决程序与方法,那么和平解决的具体方法与程序规则(或者说在解决国际争端的规则与技术层面)就自然呈现出多样性。这种多样性不仅不排除反而加强了争端解决具体程序规则各组成部分之间相互协调与有机联系的系统化:第一步是对一国可能严重影响另一国利益的行为建立事先通知与磋商的预防争端机制;第二步是对既已发生的争端确定动态的首选处理机制(如直接谈判);第三步是如失败就立即采取变通办法(不管是否与首选机制的时间期限相联系);第四步是在就国际争端求得确定的解决办法之前严格禁止采取任何激化矛盾或扩大事态的行动;同时在整个争端解决进程中继续通过国际法基本原则及其他公认的国际法原则和规则调整争端各方的相互关系。

冷战结束以来,联合国和世界贸易组织^②等的国际多边争端解决机制,不仅强化了上述特点,而且显现出下述新动向:“权力取向”向“规则取向”发展;从解决争端扩展到预防与管理争端;强制手段与和平方法、政治方法与法律方法、传统的国家间方法与现代国际组织途径之间出现了互补性协调的趋势;政府间机制与民间机制、双边方法与多边方法、国际程序与国内程序,各种争端解决机制之间日益呈现出竞争性合作的态势;国际争端解决机制的有效性和多样性与国际法制度与规范所要求的世界统一适用的一致性、和谐性与系统性之间,正在形成一种良性的动态平衡。

注 释:

- ① 参见范西尔马特主编:《变动中的国际经济法结构:法律史、比较法和法的一般理论对新国际经济秩序辩论的贡献》(英文版),马蒂纳斯内基赫夫出版公司1981年版,第4、2、1章。
- ② 欧洲联盟的立法对个人有直接影响,因此欧洲联盟法院可以直接受理私人所提起的诉讼(即:不是根据合同中的仲裁条款所提交的合同纠纷诉讼而是指对成员国或个人因欧洲联盟有关机关的行为而造成的非合同性侵权之索赔诉讼)。因为,个人一旦被赋予权利,就必须配备保护实现其权利的相应法律手段。
- ③ 杰克逊著:《世界贸易体系:国际经济关系的法律与政策》,麻省理工学院出版社1989年版,第88页。
- ④ 歌墨斯著:《国际组织法》,西吉索夫和诺德霍夫出版社1980年版,第658至659页。
- ⑤ 关于国际组织对法律方法的发展,见余敏友“论国际组织对解决国际争端的法律方法的若干重大发展”,《法学评论》1998年第3期。
- ⑥ 见余敏友“论和平解决国际争端的国际法程序与规则的百年发展”,《社会科学战线》1998年第5期。
- ⑦ 详见余敏友著《世界贸易组织争端解决机制:法律与实践》,武汉大学出版社1998年版。

(责任编辑 车 英)