

国际争端解决方法的历史演进

叶 兴 平

以1899年《海牙和平解决国际争端公约》为里程碑,国际争端解决方法经历了一个由强制方法向和平方法的转变过程。因为战争、国际组织、非殖民化运动和意识形态等因素的影响,20世纪以来政治和法律的争端解决方法得到了迅速的发展。第二次世界大战之后,政治方法更是经常、普遍地得到适用。随着国际局势的急剧变化,国际社会越来越迫切地期望完善这些方法,包括政治和法律方法在内的和平的争端解决方法正朝着人们期望的方向演进。

20世纪以来,战争的法律地位发生根本性变化。涉及使用武力或武力威胁的各种次于战争的强制方法也受到严格限制,但是国际社会依旧不乏使用战争和次于战争的强制方法解决国际争端的实例。人们在讨论国际争端的解决方法的时候,不可避免地要对包括传统国际法视为合法的争端解决方法在内的各种方法在法律上进行全面的考量。

一、强制性的非和平的方法

传统的争端解决方法虽然包括仲裁、调停这样一些在现代国际法中可归于法律方法和政治方法的方法,但是更多更经常的则是指战争、反报、报复、平时封锁和干涉。

在国际法上,战争主要指两个或两个以上国家因使用武力推行国家政策而引起的武装冲突。它同国家之间的其它斗争形式如宣传、外交、经济竞争等有所区别。它是“以行使武力为中心的全面而综合的斗争形式”。反报和报复均为一国针对另一国损害行为而作出的反击。不同之处在于,反报是以同样或类似性质的合法行为反击另一国的某种不礼貌或不公平行为,而报复是以同样的不法行为反击另一国的不法行为。反报和报复虽然并不总是诉诸于“使用威胁或武力”,但是不时涉及到它,特别是当一个国家采取报复的方法去解决争端的时候更是经常涉及到它,比如禁运,占领领土。这种广义的反报和报复本质上不同于《联合国宪章》所允许的某些严格作为自助手段的强制措施。作为报复的一种特殊形式的平时封锁和对另一国事务专断干预以强迫该国采取符合自己意愿政策的干涉,在相当大的程度上是依靠“使用威胁或武力”实现其目的的。1962年美国对古巴实行的以“隔离”为名的封锁以及国际法上常常引用的1827年美法俄对希土争端的干涉,都没有离开“使用威胁或武力”。

可见,在作为争端解决方法上,广义的反报、报复、平时封锁和干涉与战争一样,都不可能

是和平的方法。

至于传统国际法里视为合法的强制的非和平方法在现代国际法条件下是如何变为不合法的,我们可以从20世纪的几项重要的涉及战争和国际争端解决的国际法文件中窥见其轨迹。

《国际联盟盟约》经过第一次世界大战,人类社会普遍感到仅仅限制武器使用和改变伤病员待遇是不够的,迫切渴望从根本上否定战争。国际联盟这个战后成立的第一个普遍性国际组织在这方面进行了初步的尝试。该组织章程《国际联盟盟约》在一定程度上对其会员国诉诸战争的权利施加了限制。首先,《盟约》规定,若会员国之间发生争端,它们应当把争端提交仲裁、司法判决,或由行政院调查,并在仲裁裁决、司法判决或行政院提出报告后三个月内不得从事战争^①。其次,《盟约》禁止会员国对另一个履行裁决、判决,或服从国际联盟行政院一致决议的会员国进行战争^②。另外,按照《盟约》第十条的规定,以夺取会员国领土或使之成为附属国为目的的战争也在禁止之列。尽管以今人的标准衡量,《盟约》对战争的限制主要还局限于程序性方面,但是,它确定性地剥夺会员国在某些情况下战争权利的努力具有不可低估的价值,为以后在这方面的更大突破奠定了基础。

《巴黎非战公约》1928年由美法两国倡议而产生的《关于禁止使用武力作为推行国家政策工具的公约》,简称《巴黎非战公约》,迄止1986年已有64个国家签字加入^③。该《公约》实质性的内容有两点:其一,“缔结各方以它们各国人民的名义郑重声明它们斥责用战争来解决国际纠纷,并在它们的相互关系上废弃战争作为实行国家政策的工具”;其二,“缔约各方同意它们之间可能发生的一切争端或冲突,不论其性质如何,只能用和平方法加以处理解决”^④。这两点从深度和广度上构成了一个完整的内容体系。一方面它不仅禁止用战争解决国家间的争端,而且还禁止在国家间其它关系中以战争推行其国家政策。另一方面它还更进一步地明确了在其中战争受到摈弃的争端领域。从所使用的文字看,《公约》规定摈弃战争的争端领域似乎不能再大了。

《联合国宪章》二战之前,大量事实显示,由于这样或那样原因,《巴黎非战公约》遭受严重践踏。也就是说,它未能有效地阻止若干国家以种种借口所进行的侵略。联合国在其组织章程《联合国宪章》中,吸取了过去的教训。在有关规定的措辞选择上,力图避免遭受破坏的可能。《宪章》第二条第4款规定,“各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力,或以与联合国宗旨不符之任何其他方法,侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立”。显然,这主要是对国家间使用战争作为实现法律权利和推行政策之工具的情况的。但它只字未提“战争”或“侵略”,其相应措辞是“使用威胁或武力”。这正是《宪章》进步于《巴黎非战公约》的地方。它非但从法律上否定了“以行使武力为其核心”的战争的地位,而且也反对直接或间接地涉及“使用威胁或武力”的次于战争的强制的争端解决方法。

如果说《宪章》仅仅在有关战争的规定方面进步于《巴黎非战公约》,那还不够,《宪章》这项规定的适用范围也胜过一筹。《公约》适用于缔约国之间,对于一个缔约国与一个非缔约国或者两个非缔约国之间的情形就不适用了。《宪章》则不同。《宪章》第二条第6款规定,“本组织在维持国际和平及安全之必要范围内,应保证非联合国会员国遵行上述原则”。因此,普遍认为,《宪章》第二条第4款在实质上“已经成为一项对所有国家具有拘束力的习惯国际法原则,具有强行法的特点”^⑤。

有关战争的国际立法实践表明,国际社会的共同努力,已经使战争和次于战争的强制争端解决方法逐渐在丧失其合法地位。

与此发展趋势相反,仲裁、司法解决以及调停、斡旋、调查、调解和谈判等更加经常地在国

际争端解决的实践中得到运用,各自形成系统,以法律和政治的属性,在争端解决体系中越来越占据支配地位,并且被普遍地接受为严格意义上的两大类和平的方法。

二、法律的方法与政治的方法

作为现代国际法中两种基本的法律方法,仲裁和司法解决总是相提并论地出现在国际法文件中,其实,两者除了在形式上有所类似以外,在性质上是不相同的。就其以一种独立的争端解决方法资格登上国际关系舞台而言,它们更是相去甚远。

广义的仲裁,其历史可追溯到古希腊、罗马时代。一般认为这一时期存在的仲裁制度是现代国际仲裁实践的起源。不过,这种古代的仲裁制度在形式上和内容与现代国际仲裁不一样,而且“对现代国际仲裁并未产生太大影响”。中世纪后期,由古罗马帝国废墟上兴起的各政治单位在其相互关系中曾一度广泛地运用仲裁方法解决彼此间的争端。罗马教皇经常充任仲裁人。这个时期的仲裁带有浓厚的宗教色彩,也不是近现代意义上的国际仲裁。

以美英之间的《杰伊条约》为标志,严格意义上的仲裁的历史才真正开始。《杰伊条约》的一个重要特点,是它首次创立了具有仲裁职能的“混合委员会”,美英两国卓有成效地解决了它们之间的许多重大的争端。通过“混合委员会”解决争端的实践,对国际仲裁的发展做出了巨大贡献。可以说,它为现代国际仲裁机构的建立,特别是国际常设仲裁法院的诞生,提供了借鉴和铺平了道路。

从19世纪末到20世纪中期,仲裁经历了三个重要的发展阶段。19世纪末到20世纪初为第一个发展阶段。1899年和1907年的两次海牙和会就现行的仲裁规则做了一些编纂工作。两次会议签署和修订的《和平解决国际争端公约》提出有关仲裁的法庭组成、管辖权和程序等具体规定。第二个发展阶段是在两次世界大战之间。以1919年《国际联盟盟约》和1928年《和平解决国际争端总议定书》为代表的国际公约或多边条约,均规定以仲裁作为解决国际争端的一项基本方法。此外,一系列双边仲裁条约与和解条约甚至有更为具体的规定。据统计,截止1939年,在国联秘书处登记的这类条约大约有250项。^①

现代仲裁的第三个发展阶段是在二战之后。这个阶段仲裁发展的情况是复杂的。一方面,尽管常设仲裁法院并未因国际法院的建立而取消,但是形同虚设,几乎未见有争端提交其解决;另一方面,战后国际仲裁又继续循着与1919年至1939年期间类似的模式发展。《联合国宪章》等国际组织章程以及1948年《美洲和平解决国际争端公约》和1957年《欧洲和平解决争端公约》等重要的国际公约,仍然承认仲裁是解决争端的一种重要的法律方法。若干国家,在其相互关系中,甚至把仲裁视为可优先考虑使用的手段。比如,联合国《海洋法公约》就给人这样一种印象:“在缺少其它任何有效争端解决方法可资选择的情况下仲裁不失为一项可供优先考虑的解决方法”^②。尤其值得注意的是,1958年联合国国际法委员会通过了一项《仲裁程序示范规则》。这是各国朝着仲裁程序规范化方向努力的结晶。它不同于过去各国间订立的仲裁条约。它不是以形成一般仲裁条约为其目标,“而是具有仲裁程序指南的性质”。

与仲裁相比,司法解决的历史要年轻得多。它是和国际常设法院、国际法院的产生、发展相伴随的。因此,司法解决又称为国际法院裁判。还在两次海牙和会召开之际,一些国家就积极倡导建立一个与国际常设仲裁法院不同的国际法院,使两者在和平解决国际争端中充分发挥互补的作用。1920年前后,国际联盟行政院委托专门的机构研究建立这样一种法院的可能性并着手拟定具体的计划。1922年,国际常设法院在海牙正式宣告成立。该法院在1945年以后

实际上为联合国的主要司法机构国际法院所取代。在近70年的时间里,两个法院大约总共受理争端案件130多项,其中作出了判决的占大多数,除了部分案件因种种原因而没有结果以外,其余的均由法院提出咨询意见。不过,司法解决还属于“新生事物”,各国由于这样或那样的原因不习惯对其加以利用,而且,司法解决本身还处于发展和完善的过程之中,比如它的程序和机构组织就正在发生变化。客观地说,司法解决是一种很有潜力可挖掘的争端解决方法。

与法律的方法不同,政治的方法显得多样化一些。狭义的政治方法是指非法律的第三方介入,如调停、斡旋、调查、和解以及直接谈判等。广义的政治方法还包括联合国政治组织与区域办法的利用。与法律的方法相同,政治方法中的各种解决程序亦有历史长短之区分,都经历了其独特的发展过程。

作为既有区别又有联系的争端解决程序,调停与斡旋萌芽于近现代以前的国际社会。不过,它们的根本发展还是在1899年之后。为了顺应国际关系的时代潮流,1899和1907年的《和平解决国际争端公约》在第二条至第八条中对调停和斡旋争端解决程序作出了极为详细的规定。这些条款明确规定,与争端无关的国家有权利提供调停和斡旋,而且行使这种权利不得被认为是不友好行为。还规定调停和斡旋仅具有建议的性质,绝无拘束力。海牙公约“力图劝导各签字国比过去更多地采用斡旋和调停”^⑧,这在一定意义上,对调停和斡旋在现代国际争端解决体系中地位的确立具有决定性的作用。此外,20世纪初期两次重要的调停斡旋实践,也大大地巩固了其地位。一次是1904年法国出面调停促成英俄多革滩事件解决,另一次是1905年美国总统罗斯福在日俄争端中提供斡旋。二战后,调停和斡旋的法律地位得到更进一步的巩固。1945年《联合国宪章》、1948年《美洲和平解决国际争端公约》等重要国际法文件均毫不含糊地确认调停和斡旋为有效的解决国际争端的基本程序之一。与调停斡旋同为政治方法的调查与调解,完全是近代国际关系的产物。

调查程序创始于1899年的第一次海牙和平会议。这次会议的《和平解决国际争端公约》规定,“凡遇有国际争端无关荣誉或根本利益而只起于对事实的意见分歧者,各缔约国认为,如争端当事国不能以外交手段解决,则于情况许可范围内,设立国际调查委员会,依公正认真的调查,辨清事实,以促进争端之解决”。由该《公约》确立的国际调查委员会制度,在1904年的英俄渔船争端(即多革滩事件)中得到相当成功的应用。1907年的第二次海牙和会“汲取了多革滩事件的调查委员会……所取得的经验”,在会议修订的《公约》中肯定这项制度,并将这项制度加以发展。修订后的《公约》规定,调查委员会的任务是调查有关争端案件的情况和发表一个“限于说明事实”并且不具有“裁决的性质”的报告,各当事国有权决定给予报告以何种效力。

1913年8月至1914年10月,美国先后与美洲和欧洲各国签定了近30项以当时美国国务卿布赖恩命名的双边仲裁条约。这些条约的条款内容不尽相同,但在主要方面是一致的,都规定在缔约国间设立一个常设国际调查委员会。比如,美英之间的《布赖恩条约》的第一条规定,“缔约国同意对两国间所有的不论什么性质的争端,除了在现有条约中已规定有解决办法并在事实上已解决外,将在通过外交途径解决失败后,提交常设的国际调查委员会调查并作出报告,……缔约国同意对两国在调查期间及未提交报告前不宣战或开始敌对状态。”与两个《海牙公约》相比,《布赖恩条约》在关于调查委员会方面的规定至少有如下几点进步:第一,更加强调当事国将未经外交途径解决之争端提交调查委员会解决的义务;第二,没有把涉及荣誉或重大利益的争端排除在外;第三,要求事先组成遇有争端即可适用的调查委员会;第四,禁止争端当事国在调查委员会发表调查结果的报告之前从事敌对行动。

调解,又称和解,是在调查程序基础上发展起来的将调查与建议相结合的一种争端解决程

序。1922年9月22日,国联第三次大会通过决议,要求争端当事国建立由五人组成的调解委员会并通过调解委员会的调查和带有建议性质的报告解决其争端。调解作为一项解决争端的可供适用的正式程序是由1928年国联大会修订的《和平解决国际争端总议定书》确定下来的。《总议定书》推荐调解为解决国际争端的三种基本程序(调解、司法解决和仲裁)之一。按照其第五条的规定,“调解委员会的任务是通过调查或其他方法收集一切必要情报以阐明争端中的问题”,“并在审查争端情势之后,将其认为适合争端解决的条件通知当事国各方”,“设法使当事国各方达成协议”^⑥。显然,这个委员会是区别于《海牙公约》中的调查委员会的。其区别就在于“后者只在依调查解决事实问题,而前者则在依调查确定的事实上提出调解各方争端的条件”,即提出建议,尽管这种建议不具有仲裁裁决或司法判决所具有的那种性质。二战后,大量的国际条约,如1948年的《波哥大公约》、《布鲁塞尔条约》和1957年的《欧洲和平解决争端公约》等,都有关于调解的规定。只是由于兼具有调解主要职能的仲裁与司法解决程序的日益重要以及联合国机构在调解争端方面的努力越来越引人注目,作为一种独立的争端解决程序的调解“似乎已失去了它的大部分重要性”^⑦。

政治解决方法中历史最悠久、发展最充分的一种程序是谈判。作为调节人类关系的一种手段,谈判是伴随着人类交往的出现而出现的。这可追溯到原始社会的中后期。而以国际关系基本形式出现的谈判,则是在国家产生之后。这种谈判的作用主要体现在两个方面:一是解决国与国之间的争端;二是“疏通经济发展的障碍,促进民族间、国际间的相互了解和经济文化交流”^⑧。狭义的国际争端解决程序的谈判,是在20世纪开始以后发展起来的。在这个时期,谈判的基本原则、技巧、形式和具体规则等逐渐趋向成熟。谈判在国际关系中影响的扩大和地位的提高,甚至使人们深切地感觉到“我们的时代是各种问题通过谈判方式解决的时代”^⑨。

就争端解决而言,谈判作为一种基本程序,更是受到越来越多的重视。首先,若干重要的国际法文件皆载有利用谈判解决国际争端的规定。1907年《海牙和平解决国际争端公约》第三十八条、《国际联盟盟约》第十条和1928年《和平解决国际争端总议定书》第一章或直接或间接地要求各种国际争端应首先适用外交方式即谈判加以解决。《联合国宪章》第三十三条、1948年《美洲国际组织宪章》第二十一条和1963年《非洲统一组织宪章》第三条等,更加明确地把谈判列在各种和平解决争端程序的首位^⑩。其次,在实践中,各国在使用其他程序解决争端之前,总是首先求诸于谈判。而且,直接通过谈判来解决国际争端不断地被证明为是一条卓有成效的途径。例如,1974年和1977年,印度与斯里兰卡以及印度与孟加拉之间,分别通过谈判成功地解决了各自有关福克湾边界划分和有关法拉卡堤问题的争端。

联合国和区域办法在现行的争端解决体系中也属于政治方法范畴。本来,依赖集体力量解决国际争端的尝试正式地始于一次大战后的国际联盟。但是因为国联未能从根本上否定战争的合法地位,它对于争端的管辖权有极大的局限性。相比之下,联合国在解决争端方面拥有广泛得多的职权。《联合国宪章》首先从宗旨上确认该组织是为着“维护国际和平及安全”,“以和平方法且依正义国际法之原则,调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势”的^⑪。接着,从原则上强调该组织会员国“和平解决国际争端”的义务。此外,《宪章》的若干章节从方法上具体规定了该组织实现其宗旨和保障各会员国履行其义务的途径。从而使联合国解决争端程序得以确立。安全理事会和大会是联合国的两个重要机构,在政治解决争端方面担负着主要责任。据国际组织问题专家A·L·巴内特的统计,从1946年1月至1986年6月,联合国安理会和大会受理的争端案件超过了170项。其中,除极少数至今仍未得到彻底解决外,占百分之九十以上的绝大多数或是在联合国辩论后由当事国采取行动加以解决的,或是在安理会、大会和秘书

长的积极贡献下获至最后解决的^⑧。

《宪章》规定,在争端提交安理会之前,当事各方应尝试包括区域机关或区域办法在内的各种《宪章》所确认的程序。因此,在某种意义上讲,区域办法是一种既与联合国程序相关联又不因为彼此的某些共同之处而失去其自身本质特征的争端解决程序。战后以来,区域办法程序发挥过一些作用。比如美洲国家组织就曾成功地解决了一些属于美洲区域范围内的国际争端。但是,与其他程序比较,区域办法的作用“并不显著”^⑨。它的法律地位,在根本上是由《联合国宪章》决定的。

三、争端解决方法发展的基本动因和发展趋势

无可否认,近代以来争端解决方法的变化,是朝着进步方向的。不过,在漫长的时间里,影响争端解决方法发展的因素并不都是或总是积极的。它们复杂多样。以下是其中的几个主要因素。

第一,战争。世纪之交的两次海牙和会是在近代战争的破坏性因武器进步而达到一定程度的情势下召开的,通过编纂战争法规,对战争的破坏性加以了限制,甚至在某些领域禁止使用武力。这在促使传统争端解决方法战争以及次于战争的反报、报复、平时封锁和干涉让位于现代的政治方法和法律方法方面作出的贡献是开拓性的。两次世界大战是人类历史上空前劫难。其后,一些重要的国际法文件,如《国际联盟盟约》、《联合国宪章》,以及一些重要的争端解决机构,如国际常设法院、国际法院,确立、巩固和发展了20世纪初以来逐渐兴盛的通过政治和法律方法和平解决争端的制度。战争从反面帮助了争端解决方法的进步发展。

第二,国际组织。如果说一战后的国际联盟有助于现代争端解决方法体系的确立的话,那么二战后的联合国便巩固和发展了这个体系。相比之下,联合国更值得注意。它不但系统地确认了现代争端解决的基本方法,而且以自己的积极参与,扩大了争端的法律、政治解决的内涵,直接影响着争端解决方法的进步发展。

第三,非殖民化运动。二战后,民族解放、国家独立的运动蓬勃兴起。对于那些要求解放和独立的民族或国家来说,革命,即暴力,是解决它们与那些束缚其解放的压迫者和阻碍其独立的宗主国之间争端的可行的且普遍的方法。尽管西方学者一般认为这是争端解决方法发展历史的停滞,但从被压迫者角度看,他们的暴力行动正是为了从根本上消除一定范围内国际争端的根源。

第四,意识形态。在由雅尔塔体系确立的战后国际政治格局解体之前数十年里,东西方集团意识形态的对立是十分突出的。在争端解决方面,更是如此。一般地讲,西方国家倾向于采用法律方法和某些政治方法如非法律的第三方介入来解决国际争端。而社会主义国家和若干发展中国家为捍卫其主权多半主张直接谈判是解决争端的最佳途径。客观说来,这样两种倾向或主张的对立,或多或少地制约了法律、政治方法的健康发展。

作为国际关系中特定时期的现象,对迄今为止国际争端解决方法发展产生影响的上面四种因素,在新的时代条件下自身也正发生变化。由于核技术为愈来愈多的国家所掌握,毁灭人类的大规模的总体战争似乎没有太大的爆发的可能性,取而代之的是全球热点地区局部军事冲突的频繁发生。各国在政治、经济、科技、文化等领域的相互依赖程度的增强,使联合国的地位得到空前提高,而且各专业化国际组织和区域性机构也相应地受到更多的重视。战争和国际组织这两项因素仍将以新的方式影响争端解决方法的发展。

在四项因素中,后两项的变化最为明显。随着亚非拉被压迫民族的解放和殖民地半殖民地的独立,非殖民化运动几乎成为历史。东欧、苏联政治联盟以及苏联自身的解体,东西方意识形态的对立已不再是 90 年代以后国际关系的主流现象。种种变化,反映在争端解决中,必然呈现出解决方法与前不同的变化倾向。在此,可以推论出的发展趋势,至少有如下几个方面:

1. 用和平的方法解决国际争端成为全人类绝大多数国家和人民的共同愿望,进一步发展争端解决方法是这绝大多数国家和人民的强烈要求。

2. 东西方国家在基本争端解决程序选择倾向上的对立情势得到缓解。虽然发展中国家与发达国家未来在各方面还会存在一定程度的矛盾冲突,但是和平的共同愿望的增长与政治、经济、科技、文化联系的加强,一定会使相互之间在争端解决程序选择和适用上的理解、妥协多于相互之间的不信任和对抗。

3. 国际争端解决方法体系中已经发展的解决程序将继续完善,若干刚刚萌芽的争端解决程序,如协商等则会茁壮成长。甚至在新的时代、新的条件下还有新的、独立的、更加有效的争端解决程序产生。

4. 联合国组织在引导争端解决方法向前进步中的作用将越来越大。

注 释:

①②④ 《国际法资料选编》,法律出版社 1982 年版,第 854、854、863 页。

③⑤⑦ 亨金等:《国际法:案例与资料》,1987 年西方出版公司第 2 版,第 671、677、589 页。

④ 《国际条约集》(1924—1933),世界知识出版社 1961 年版,第 373—376 页。

⑥ 马克斯·普朗克比较公法及国际法研究所主编:《争端的解决》,中山大学出版社 1988 年中译本,第 292 页。

⑧⑩ 《奥本海国际法》下卷第一分册,商务印书馆 1972 年中译本,第 6、12 页。

⑨ 亨金等:《〈国际法:案例与资料〉基本文件》,西方出版公司 1987 年第 2 版,第 63—75 页。

⑪ 李明新主编:《现代谈判学》,中国社会科学出版社 1990 年版,第 20 页。

⑫ A·拉尔:《现代国际谈判》,1966 年纽约版,第 1—8 页。

⑬ 类似的国际文件还有:1955 年《万隆会议宣言》、1982 年《马尼拉和平解决国际争端宣言》和 1970 年《国际法原则宣言》等。

⑮⑯ A·L·巴内特:《国际组织》,新泽西 1988 年第 2 版,第 107—114、131—132。

(本文责任编辑 车 英)