

论国际组织缔约能力的法律依据

万鄂湘 石磊

本文从兼及国际组织法与条约法的角度,采用定义分析、比较分析以及实例分析的方法,对国际组织缔约能力的概念进行了深入探讨,并且着重评述了关于国际组织缔约能力的法律依据问题的各种理论和学说。作者认为国际组织缔约能力问题不是一个单纯的条约法或国际组织法所研究的课题。作为一个联结点,它沟通了条约法与国际组织法在现代条件下的各自发展,促成了这两个国际法分支之间的相互影响与渗透,在一定程度上反映了现代国际法由其各分支相互推动而作整体发展的趋势。

条约是国际法主体作为国际社会成员从事对外交往、参与国际事务不可缺少的法律工具。作为自成一类的国际法主体和“现代国际生活中促成各国合作的一种有效的法律形式”^①,国际组织为实现其宗旨,履行其职能,在发展其对外关系时也同样离不开缔结条约这一国际法律行为。如果将1875年10月4日国际度量衡组织的执行机构,“国际计量局”与法国政府缔结的一项有关该局在巴黎设总部的协定看作是第一个由国际组织缔结的条约^②,那么国际组织的缔约实践就已经有100多年的历史。从那时起国际组织参与缔结的条约不断增多,尤其是联合国成立之后,国际组织缔结的条约数量更是急剧增长。据估计,从1945年到1980年,国际组织作为缔约方的条约仅已在《联合国条约集》中公布的就有2000多个^③。不仅如此,随着国际组织自身的发展,国际组织缔结条约涉及的内容也大为扩展。就有关国际组织行政职能方面而言,除了传统的总部协定外,国际组织缔结的条约还涉及到国际组织的特权与豁免问题、国际组织的设施保障问题等等。在国际组织职能活动方面,还出现了国际组织之间缔结的继承协定、国际组织合作协定等新型条约。

国际组织日益丰富的缔约实践给我们提出了一个值得重视的法律问题,那就是既然任何国际法主体参与缔结国际条约须以其有相应的缔约能力为前提,那么,对于具有广泛缔约实践的国际组织而言,其缔约能力该如何理解?详言之,国际组织缔约能力的概念为何?其法律依据何在?其国际实践的表现又该如何看待?对以上问题的研究有助于进一步了解条约法在现代条件下的发展,更好地认识国际组织的法律人格特征,以及条约法与国际组织法之间的相互渗透和交叉影响,从而更全面深刻地认清现代国际法的发展动向。可见,这是一个具有重要意

义的理论课题。因此,笔者不揣简陋,试图从兼及国际组织法与条约法的角度,对国际组织缔约能力的法律问题作一初步探讨。

二

我们认为,所谓“国际组织缔约能力”是指国际组织具有以自己的主体资格与国家、国际组织或其他国际法主体达成具有国际法上权利义务内容的意思表示一致的协议的权利能力和行为能力,简言之,也就是国际组织以自己的主体资格与同为国际法主体的他方缔结国际条约的权利能力和行为能力。对于这一概念,我们的理解是,首先,该能力是一种权利能力和行为能力的结合。它表现为一种权能或资格,国际组织只有在具备这种权能或资格的前提下,才能参与条约法律关系并在此法律关系中享受条约权利和承担条约义务。与一般所不同的是,国际组织是派生的国际人格者,其各项具体权能,包括这种缔约能力在内,也都具有派生性,而且这种派生性意味着,对于国际组织的某项权能而言,不仅是权利能力,而且行为能力也是派生的而非天然固有的。因此,就国际组织缔约能力而论,其权利能力与行为能力是合而为一、不可分离的,不存在具有权利能力而无行为能力或相反的情形。其次,这种能力是缔结国际条约的能力。所谓国际条约当然必须具备一定的要素,也就是条约的主体必须为国际法主体,条约的内容必须具有国际法上权利义务关系的性质,条约在形式上必须有缔约方明确的意思表示一致。国际组织与他方达成的协议是否具备条约的以上基本要素,是区别国际组织缔结国际条约与签订国内法意义上的契约或其他非条约性协议的判断标准。最后,这种能力是国际组织以自己的主体资格独立具有的。它表现为虽然该能力是派生的,但国际组织一旦具有这种能力,它就有独立依这种能力行事的资格,也就是说,国际组织缔结条约完全是以自己的名义,并由该组织本身而非其他实体享受条约权利并承担条约义务。

单从以上定义分析的方式来理解国际组织缔约能力的概念还是远远不够的,为求更加全面深刻的认识,我们还需要采取比较分析的方法来研究国际组织缔约能力的特性。具体分析起来,我们还可以发现,与国家相比,国际组织的缔约能力具有以下特点:

1. 缔约能力有限。我们知道,国家是国际法的基本主体,国家具有主权的特性使国家具有完全的法律人格。对外缔结条约是国家行使主权的一种方式,因此国家在这方面的权利能力和行为能力基本上都是不受限制的。这表现在,一方面从理论上讲,除了不能缔结违反国际强行法的条约外,国家可以与任何国际法主体缔结任何内容的条约;另一方面,国家所缔结的条约还受条约形式的限制,无论对于双边条约还是多边条约,国家的缔约能力均不受影响。

而国际组织却有所不同。国际组织只具有不完全的“派生”的国际人格,其缔结条约的能力主要来自于组织章程明示或隐含的授权。因此,一方面国际组织缔结的条约在内容上有所限制,一般都只涉及特定事项或限于特定领域,远不及国家缔结条约的内容广泛;另一方面,国际组织由于其派生人格的特殊性,缔结条约的形式也较单一。正象下文将要论及的,国际组织基本上都是与其他国际法主体缔结双边条约,缔结多边条约的能力极为有限,而国际组织能普遍参加的造法性公约则更为罕见。这与国家相比就相差甚远。因此,无论是从条约的内容还是条约的形式上看,国际组织的缔约能力都是有限的。

2. 缔约程序有所不同。国际组织缔结条约的程序是在国家缔约实践的基础上发展形成的,因此两者可说是“大同小异”。之所以存在“小异”,是因为国际组织是派生的有限国际人格者。这种有限人格只是一种法律“拟制”,与国家比较,二者在组织结构、内部职权划分、承担条约权

利义务的能力等诸多方面有所不同,因此造成国家的某些缔约程序不能移用于国际组织。例如,国际组织不象国家那样存在着明确的有权缔约机关,全权证书的核发,条约的谈判、签署和批准程序也各有差异。(与国家缔约中的批准程序相对应的行为,在国际组织缔约程序中被称为“正式确认行为”)此外,在条约的保留、生效、遵守、条约与第三方关系、条约的无效、条约争端的解决等程序问题上,国际组织也有一些与国家不同的特点。这些在1986年《关于国家和国际组织间或国际组织相互间条约法的维也纳公约》(以下简称1986年条约法公约)中也有反映。因此,国际组织与国家相比较,在缔约程序上可以说“大致相同,小节有异”。

3. 缔约能力的法律依据不同。国家具有缔约能力是国家具有主权的一个表现形式。因此,国家缔约能力的法律依据就是该能力是国家作为国际法基本主体所固有的“天然”主权的一部分。而国际组织本身是派生人格者,其缔约能力当然不能象国家那样具有客观固有的性质。这一点两者是有根本区别的。

三

关于国际组织缔约能力的法律依据,目前在理论上还没有一致的意见。

我们知道,缔结条约最初还只是一种国家行为。正如国联时期的常设国际法院在“温布尔登案”判决中指出的,“缔结国际协议的权力是国家主权的一个特征。”^④因此,从传统的国际法观点来看,缔约能力的法律基础就是主权。这对于国家而言,现在仍是正确的,但对于如今大量的有缔约实践的国际组织而言,这种解释就难以适用了,因为国际组织显然不象国家那样拥有主权。于是为了能与传统观念保持一致,有的学者倾向一种所谓“集体缔约论”,把国际组织的缔约能力解释为“集体行使”具有主权的成员国的缔约能力。例如劳特派特修订《奥本海国际法》时就认为,“各国可以单独行使它们的缔约权力,也可以集体行使,即通过公共国际组织——用条约创立的国际组织——来行使。”^⑤相应地劳特派特在1953年条约法报告中,将条约定义为:“国家之间,包括国家的组织之间”的协议^⑥。按照这种观点,缔结条约仍是国家的主权行为,而国际组织只不过是作为成员国的集体代表,集中行使成员国的缔约权罢了。这种说法明显不具有说服力。因为根据这种“集体缔约理论”,国际组织就不具有独立的法律地位,国际组织代表国家集体缔结的条约的权利义务就应该都由成员国来承担,这当然不符合现实。而且国际组织还大量地与本组织成员国缔约,在这种情况下,哪方是代表成员国“集体”,哪方是代表成员国“个体”,这又存在着混乱状况。国际组织如果与每个成员国或大多数成员国都缔结同类条约,显然就不能自相矛盾地说该国际组织一方面应是成员国的集体代表,而另一方面这些缔约成员国又只是代表各个个体国家。

拘泥于传统观点是难以说明迅速变化的现实的。于是有的学者试图“引进”其他观念,其中一种就是“国际人格论”,也就是认为国家的缔约能力来自国家主权,而国际组织的缔约能力则来自国际组织的国际法律人格。这一观点的最早代表应是费厄里,他在其著作《国际法典及其法律制裁》中最早提出被赋予国际人格的组织可以具有缔约能力^⑦。而后来的菲茨摩里斯也持此论。他认为,“国际人格的必要特征就是直接或间接地(通过条约或其他方式)与其他国际人格者发生关系的权力”^⑧。于是正象国家缔结条约是国家主权的特征之一,国际组织缔结条约就是国际组织法律人格的特征。

在联合国成立之后,尤其是1949年4月11日国际法院就“在为联合国服务中所受损害的赔偿问题”(即赔偿案)发表咨询意见后,国际组织具有国际法律人格的观点已逐渐为人们所接

受,而且许多学者以此概念来说明国际组织的法律地位问题。但借用这一概念来说明国际组织缔约能力的法律依据,在笔者看来也欠妥当。因为所谓“国际法律人格”本身是一个抽象概念,是根据国际组织已经具有许多具体权能的事实而归纳凝炼出的一个针对国际组织法律地位的宣告性的而非构成性的概念。因此,就它与国际组织缔结条约这一具体权能的关系而言,国际法委员会在对1959年的条约法公约草案第2条的评议中就曾提出,“所有具有缔约能力的实体一定具有国际人格,而另一方面却不能认为,所有国际人格者都具有缔约能力”^⑧。可见国际组织的缔约能力并不是源于国际组织具有国际法律人格这一事实,而是源于能证明国际组织具有包括缔约能力在内的国际法律人格的其他事实根据。所以博维特就明确指出,“即使(国际)人格本身是由一项特别的缔约能力推论而出,但是从(国际)人格的简单事实而推论出一项一般的缔约能力则是很危险的”^⑨。因为这实际上是一种循环论证。

由于“集体缔约论”明显不符合现实,而“国际人格论”又具有难以克服的逻辑推理上的缺陷,因此有的学者干脆撇开国际组织的人格问题,而提出所谓“习惯法说”。这可以施奈德为代表^⑩。根据他的见解,国际人格是建立在承认基础上的,在任何情况下,取得国际人格只是获准加入国际大家庭而并不意味着就被授予了特别的权利。因此他认为,“缔约能力是根据一般国际法规则的强度而赋予(国际)组织的……有关(国际组织)缔约能力的规则在其习惯性上完全可以比拟于那些有关特权与豁免的规则。”^⑪这种“习惯法说”,首先建立在有关承认理论的构成说基础上,这已是很少人赞同的观点。其次,该学说不能证明究竟哪些是他所说的关于国际组织缔约能力的“国际法习惯规则”,也不能解释为什么在国联时期,甚至直到20世纪40年代,在几乎不存在或极少有关国际组织的习惯规则的条件下,国际组织却有许多缔约实践的问题。因此,虽然用“习惯法说”来解释国际组织缔约能力的法律依据,论证较为简单,而且在一定程度上易于顺应现实发展的需要,但在理论上,尤其是其证明性上却缺乏令人信服的根据。

与以上各学说不同的是,大多数的学者都倾向于从国际组织的组织章程的基础来说明国际组织缔约能力的法律依据问题。这里又存在着“章程明示说”与“隐含权力说”两种分野。前一观点可以凯尔逊为代表^⑫。凯氏以其一贯遵循的注重法律形式的严格立场,认为联合国的法律人格既然没有明示限定,那么该组织就只能具有宪章的特别条款所授权的缔结国际协定的合法权力^⑬。这种“章程明示说”实际上是以国际组织的法律能力均来自于国家的明示授权为根据,在很大程度上说明了国际组织缔约能力的真实来源,但该学说过于局限于组织章程在法律形式上的意义,而忽视了章程本身所包含的真实法律价值,并且也不能很好地解释国际组织经常在没有章程明示的情况下缔结条约的现实。

“隐含权力说”则注重组织章程的法律内涵,虽然该说也以授权论为基础,但又认为国际组织缔约能力并不以章程条款的明示规定为限,甚至认为即使在章程毫无任何有关该组织缔约能力条款规定的情况下,该组织根据其章程所包含的宗旨与职能的要求,也应有一定的缔约能力。因此在方法论上,“章程明示说”其实是消极授权论,即未明示授予的权力就不能具有,而“隐含权力说”则倾向于积极授权论,即未明示禁止的权力即可具有。布莱尔利就认为,“国际组织的固有缔约能力……限于有能力缔结与他们各个章程的文字与精神相符的条约。”^⑭国际法院在“赔偿案”咨询意见中也肯定了“隐含权力说”。该意见主张,“按照国际法,该组织(指联合国——笔者注)必须被认为具有下述权力,这些权力虽然并未明文规定于宪章,然而由于必要的隐含,作为对它的履行义务所必不可少的权力,授予了它。”^⑮不仅如此,国际法院对隐含权力的论述还超越了组织文件的范围,而将国际组织“在实践中所发展的宗旨与职能”,也作为国际组织行为能力,当然也包括缔约能力的根据^⑯。

“隐含权力说”的优点是以务实的目的论来看待抽象的理论问题,顺应了国际组织缔约实践不断发展的客观需要。但该说的缺陷也是明显的。持该说立场的人如不采取谨慎态度,很容易导致国际组织缔约能力的不切实际的扩展与延伸。如果要对所谓隐含的缔约能力根据某一基准作出限定,那么这一基准是仅指组织章程规定的宗旨与职能^⑧,还是也包括组织的其他规则(如组织决议等),或者组织本身的实践(甚至其他组织的一般实践),这又是一个众说不一的问题。而且这种学说还极易与前面论及的“国际人格论”相结合,以所谓“国际人格”来推论国际组织隐含的缔约能力,从而陷于循环论证。

笔者认为,要真正认识国际组织缔约能力的法律依据,还得回到本文伊始论及的“国际组织缔约能力”的概念上去。根据这一概念,我们知道,国际组织的缔约能力由两大部分组成,一是其权利能力,二是其行为能力。因此,只有就两个方面分别论证其依据,才能归纳出国际组织缔约能力的全面法律依据。

从权利能力来看,根据1986年条约法公约第6条的规定,“国际组织缔结条约的能力依照该组织的规则”。就表面看,这一规定是采用了单纯的“章程明示说”,即国际组织的缔约能力来源于该组织宪章的特别授权条款。然而,1986年条约法公约第2条(1)款(丁)项有关第6条中“组织规则”的解释或界定,却不仅限于组织宪章。该项解释说:“组织规则”特别指“该组织的组成文书,按照这些文书通过的决定和决议,以及确立的惯例。”这就给“非明示”的国际组织的缔约能力开了方便之门,因为在组织宪章之外,还有根据该组织在不同时期的发展而作出的组织决议,以及其确立的不成文惯例。换言之,即使组织宪章没有明确规定该组织有某类缔约能力,也可通过单项决议,或以此为先例来确立非成文惯例或习惯法来确认国际组织的此类权利。

从行为能力来看,国际组织的缔约能力需要通过国际组织本身的实践来证明其必要性。1986年条约法公约在序言中宣告:“国际组织具有为执行其职务和实现其宗旨所必需的缔约能力。”这一宣告表面上看“隐含权力说”的意味较浓,但事实上,它把国际组织缔约权有效地限制在了“执行其职务”和“实现其宗旨”的范围之内,从而避免了“隐含权力说”无限扩展国际组织缔约权的弊端。由此可见,该宣告对国际组织缔约权方面的行为能力认定有两重意义:1. 它肯定了国际组织缔结条约的行为能力,而且这种能力是建立在“执行职务”和“实现宗旨”的必要性的基础之上的。2. 它也相应地将其缔约权的范围和发展趋势限制在了“必要性”许可范围之内。

从权利能力和行为能力两者的结合来看,前者是一个抽象的理论基础,指明国际组织缔约能力的法理依据,后者则是一个具体的客观现实,表明国际组织具有缔约能力的实际必要性。法理依据可以理想化地表明某种发展趋势,客观现实则需谨慎地把这种发展趋势控制在“必要”的许可之内。正是这两者的有机结合,才能使国际组织缔约能力的法律依据具有了现实说服力 and 长远生命力。从这个意义上说,1986年条约法公约是“发展性”地解决了这一理论问题。

我们知道,按照传统的一般规则,多边条约只对国家开放,加之国际组织最初的缔约实践只限于双边领域,因此国际社会最初所承认的国际组织缔约能力也只是指国际组织能缔结某些双边条约。虽然随着国际法的发展,国际组织缔约范围有不断扩大的趋势,但是对于国际组织同国家一样平等地参加缔结造法性多边条约,却有许多国家持排斥态度。在她们看来,只有国家作为国际法的“原始”主体才有资格在各个方面确定一般国际法规范,而国际组织只具有“派生”国际法律人格,其行为能力限于本组织活动领域,权能大小又受制于本组织规则的约束,因此无法在缔结造法性公约方面与国家平起平坐^⑨。

这种观点在欧共体参加《联合国海洋法公约》的问题上就明显产生了影响。该公约附录九

规定签署公约的国际组织必须是其大部分成员国也是公约签署国,且国际组织在签署该公约时还必须列出该组织与成员国之间职权划分的“权利清单”。对国际组织(此处指欧共体)参加造法性公约所附加的额外条件正反映了一些国家对国际组织缔结多边条约能力的怀疑态度。

除了以上存在于国家方面的主观原因外,国际组织参加多边条约还有着现实的客观障碍。从程序问题来看,相对于国家而言,国际组织数目庞大(据1987—1988年《国际组织年鉴》统计,全球大小国际组织已达21764个,其中政府间组织也有3569个^⑨),假定多边条约所涉内容是有普遍意义的,那么该公约的制定过程是所有国际组织都参加还是其中一部分组织参加?如果是前者,对于成千上万个国际组织来讲,每个组织都象国家那样派代表参加多边条约国际会议有没有现实可能?如果是后者,对于其他为数众多的未参加的国际组织来讲,它们的利益和意见就难得反映于条约,这样的造法性条约对它们又有多大价值?从目前的实践来看,1986年条约法公约制订时采用的方法只是邀请“主要国际组织”参加条约法会议,所谓“主要国际组织”也只包括了联合国及其专门机构,以及主要区域性组织,而其他众多的国际组织都未能参与其事。因此上述矛盾也没有令人满意地解决,而只是最大限度地调和了。

另外,国际组织的缔约能力是要受其正常活动领域限制的,因此相对于双边领域而言,要判定每个要求参加造法性多边条约的国际组织是否都具有在该条约所涉领域范围内的缔约能力,这不仅在程序上繁琐^⑩,而且由此引起争议的可能性极大,甚至还会因此造成缔约程序的停滞或国际“立法”会议的“搁浅”。

从实体问题来看,国际组织自身有限的权利能力和行为能力也妨碍着国际组织参加许多造法性条约。例如,关于联合国是否可能加入1949年的一系列战争法公约的问题,联合国法律事务厅就认为,“联合国实质上不具备成为1949年公约缔约方的条件,因为公约包含有许多只有通过行使司法和行政权力才可履行的义务,而本组织不具备对武装部队成员行使刑事管辖权等权力,也不具备涉及领土主权的行政权力,因此联合国无法履行那些须行使未授予本组织的权力才能履行的义务,因而不能参加公约。”^⑪联合国法律事务厅的意见可说道出了问题的关键。国际组织参加缔结造法性多边条约的最大障碍还是国际组织本身在整个的权利能力和行为能力方面的局限,而不仅仅在于缔约能力有限这一制约因素。

不过,虽然有以上主客观方面的困难和障碍,但是国际组织广泛参与国际事务的需要以及国际组织“自主性”不断加强的趋势,已经推动越来越多的造法性多边条约反映国际组织的一定要求和特殊实践。因此在实践中国际社会曾有过两种模式,试图在不明确将国际组织列为缔约方的前提下,解决国际组织接受多边条约权利义务的方式问题。

一是特权与豁免公约模式。有关联合国与专门机构的两个特权与豁免公约在开放给国家批准或加入之前,分别由联合国大会“通过”或专门机构代表机关“接受”^⑫,而且两个公约都明文规定公约在国际组织与批准加入国家之间生效,因此毫无疑问国际组织也认为自己接受公约的拘束。但是正如前面曾论及的,国际组织并没有取得与国家一样的缔约方地位,尽管实质上国际组织享有与缔约方地位相应的权利与义务。这一模式的缺陷是,它适用于所涉及的国际组织数目不多的公约,而有的公约其内容涉及的国际组织众多,这些公约就很难采用这一模式。《专门机构特权与豁免公约》就采取了在附件中对15个专门机构区别对待的方式来照顾各个组织的特殊要求。如果与公约有关的国际组织远超过此数目,那么就只好采用别的补充办法,如允许各组织予以“各自保留”,但这又破坏了公约的完整性。

另一个是《国家在其对国际组织关系上的代表权公约》模式。该模式的特点是将国际组织列为“第三方”,公约本身只对国家开放批准和加入,但对国际组织也设立权利和义务。如该公

约第 86—89 条规定了国家的签署、批准和加入程序,第 90 条则规定“普遍性国际组织得在本公约生效之后,由主管机关通过决定,实施本公约的有关规定”。而且公约第 2 条还规定,该公约适用范围只限于完成第 90 条程序的国际组织和接受这一程序的东道国之间。通过以上方式,国际组织并不具有公约缔约方地位,但公约却可能对其适用。事实上这种模式并不行之有效,甚至还有人批评该公约是一个“糟糕的先例”^④。而从实际情况看,该公约到目前还没有得到多少东道国的批准,而且指望国际组织采用第 90 条程序也几乎没有可能,除非东道国也能采取相应行动,更何况公约还只能适用于数目有限的普遍性国际组织,对于众多国际组织普遍参加的公约,这一模式也难为所用。更重要的是,这种模式将国际组织列为“第三方”,而这第三方所享有和承担的公约权利和义务该如何保障?由此引起的争端又将如何解决?这些都是不能回避却又正是该公约试图回避的问题。

由于以上模式所固有的缺陷,国际社会曾试图另辟蹊径,希望突破国际法编纂中将习惯法编纂成造法性多边条约的传统,而探索一种所谓“软法”方式。1982 年和 1983 年,联合国的行政协调委员会向大会提出,有关国家和国际组织之间条约问题的条文草案可由联合国授权,并由联合国作为“意在强化成习惯法的行动参考准则”,而不是作为“公约”来通过。这样,“针对最主要的普遍性国际组织——联合国体系的各组织,该草案在通过的同时,可根据不同关系协定的要求,向每个组织的主管机关提交一个正式建议……针对其他组织,则由那些具有联合国和这些组织的双重成员资格的成员国负责采取必要步骤,以便通过适当方式采纳该参考准则……”^⑤这种“软法”方式虽似有新意,但还是固守多边条约一般只对国家开放的传统,在国际组织实质上已必须而且能够参加某些公约的形势下,回避这一现实,并试图用形式上的变化来维持旧有传统,其实还是未脱窠臼。因此,虽然类似的建议在 1986 年条约法公约第一个草案的评述中也提出过,但是国际法委员会最后还是选择了将条文草案编纂成一个普遍性公约的方式^⑥。1982 年联合国大会也以 37/112 号决议通过了相同决定,肯定了编纂公约的构想。

客观而论,1986 年条约法公约虽然采用了旧有的多边条约编纂方式,而且这种方式也的确存在如前所述的缺陷和弊端,但是它实际上已成为目前为止唯一一个对所有具有缔约能力的国际组织开放的多边条约,并以权威形式开创了国际组织参加缔结造法性公约的先例^⑦。尽管由于该公约本身所涉内容的特殊性而使该先例为以后国际组织参加缔结其他造法性公约所仿效的作用受到限制,但无论如何,这毕竟肯定了国际组织有能力与国家一道参加缔结造法性多边条约,从这个意义上讲 1986 年条约法公约仿效的作用受到限制,但无论如何,这毕竟肯定了国际组织有能力与国家一道参加缔结造法性多边条约,1986 年条约法公约不失为国际条约法的一大发展。

以上有关国际组织缔约能力问题的探讨,可以给我们某些启示。国际组织缔约能力的概念在理论和实践上都是极富争议性的。之所以如此,我们认为,一方面是由于随着国际关系的演变和现代国际法的发展,国际组织广泛参与国际事务和积极参加国际“立法”的要求也不断加强,因此存在着对其缔约能力不断扩展的需要。而另一方面,主权国家对于国际组织法律人格的“派生性”仍然极为强调,同时在现实条件下国际组织缔约能力又确有诸多局限,目前还不可能与国家在此方面处于平等地位。这种矛盾的对立和冲突在一定时期内只能最大限度地调和而无法彻底解决。以上分析反映到国际法上就是国际组织法与条约法在此问题上的相互影响关系。如前所述,国际组织缔约能力问题是与国际组织的法律地位问题紧密相关的。国际组织的有限法律人格使其所有权能够取得与运用都只能以其职能范围为限,所以其缔约能力的大

小也是与其职能范围相一致的,国际组织一般不能超越其职能范围而与他方缔结条约。但国际组织的法律地位很难说是一成不变的,它的职能活动也不断发展,甚至在一定程度上还会突破原组织章程的限定范围,因此国际组织的缔约能力也会随之发展,以适应变化的现实需要。而这些又会引起条约法律制度的相应变革,导致条约法的调整与发展。从这个意义上说国际组织法与条约法是紧密相联的。

因此我们认为,国际组织缔约能力问题不是一个单纯的条约法或国际组织法所研究的课题。作为一个联结点,它沟通了条约法与国际组织法在现代条件下的各自发展,促成了这两个国际法分支之间的相互影响与渗透,在一定程度上反映了现代国际法由其各分支相互推动而作整体发展的趋势。

注 释:

- ①② 梁西,《国际组织法》,武汉大学出版社 1993 年版,第 7、22 页。
- ③ 参见《国际法委员会年刊》,1972 年第 2 卷,英文版,第 171 页。
- ④ 参见《国际公法百科全书》第五辑,德国马克斯·普朗克比较公法及国际法研究所主编,1980 年英文版,第 168 页。
- ⑤ 《常设国际法院刊物》A 辑,第 1 号,1923 年,第 25 页。
- ⑥ 劳特派特修订,《奥本海国际法》,中译本,上卷,第二分册,第 313 页。
- ⑦ H·劳特派特,《国际法》,E·劳特派特编辑,1978 年英文版,第四卷,“平时法”,第七、八编。
- ⑧ 参见费厄里,《国际法典及其法律制裁》,1918 年纽约英文版,第 229 页。——转引自《国际法委员会年刊》,1972 年,第 2 卷,第 175 页。
- ⑨ 菲茨摩里斯:“国际法院的法律和程序”,载于《英国国际法年刊》,1953 年,英文版,第 2 页。
- ⑩ A/4 169, P. 10, Para. 8(a)。
- ⑪ 博维特,《国际机构法》,第 4 版,1982 年,英文版,第 337 页。
- ⑫ 持有国际组织固有人格论的学者,如思耶斯特,也持近似的习惯法说。
- ⑬ 参见施奈德《国际组织的缔约权》,1959 年,英文版,第 8 章及第 9 章。引语见该书第 135 页。
- ⑭ 前苏联曾经有段时期也有此观点。如卢卡苏科即是一例。可参见其论文:“作为国际条约一方的国际组织”,载于《苏联国际法年刊》,1960 年,第 144 页。
- ⑮ 见凯尔逊《联合国法》,1950 年,英文版,第 330 页。
- ⑯⑰ A/CN. 4/23. 第 21 页,NU Doc. A/38/145, 第 8 页,NU Doc. A/C. 6/37/L. 12 及 A/C. 6/38/4。
- ⑱⑲ 《国际法院报告》,1949 年,第 182、179 页。
- ⑳ 我国学者,如李浩培也倾向此论,即承认隐含缔约能力,但该“隐含”应符合组织章程规定的本组织的宗旨与职能。参见李浩培:《条约法概论》,法律出版社 1987 年版,第 6 页。
- ㉑ 例如 1986 年条约法公约第 84 条 2 款就特别规定:“国际组织的加入书应载有一份声明,表示其有缔约能力。”
- ㉒ 见“联合国法律事务厅 1972 年 6 月 15 日备忘录”,载于《联合国司法年刊》,1972 年,第 153 页。
- ㉓ UN Doc. A/940 中更明确指出,专门机构的“接受”是该机构参加公约的前提条件。
- ㉔ 摩根斯坦恩:《国际组织的法律问题》,1986 年,英文版,第 35 页。
- ㉕ 参见《国际法委员会第 34 次会议工作报告,大会正式记录》,第 37 次会议,附件 No 10(A/37/10)。
- ㉖ 该公约于 1986 年 3 月 21 日获得通过,截止 1987 年 6 月 30 日止,已经有 27 个国家,10 个国际组织签署,但目前还未生效。