联合国与国际争端的和平解决

叶 兴 平

联合国安理会、大会和秘书处和平解决国际争端方面承担重要任务。它们解决国际争端具体行动步骤主要有：建议、调查、斡旋、调停、调解和利用其他联合国机构或区域性国际组织。通过联合国组织解决国际争端，越来越受到国际社会重视。国际社会以及联合国组织机构本身正在为完善这一新的解决国际争端途径作出努力。

《联合国宪章》为联合国组织规定了四项宗旨，其中“维持国际和平及安全”居首位。《宪章》要求该组织为实现其宗旨而承担如下既有联系又不完全相同的两个方面责任：1. “采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏”；2. “以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势”（第一条）。本文将着重讨论在这第二个方面联合国组织的职权范围，实践中这些职权行使的方式以及联合国解决争端的成效和所存在的问题。

一、联合国机构解决争端的职权

在联合国组织体系内，除开国际法院，承担和平解决国际争端任务的机构主要有三个。它们是安理会、大会和秘书处。而在这三个机构里，又数安理会的责任最为重大。

在解决国际争端方面，《宪章》赋予了安理会以广泛职能和权力。《宪章》第六章第三十三条规定，“一、任何争端之当事国，于争端之继续存在足以危及国际和平与安全之维持时，应尽先以谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决、区域机关或区域办法之利用、或各该国自行选择之其他和平方法，求得解决”。“二、安全理事会认为必要时，应促请各当事国经此办法，解决其争端。”根据这两项规定，安理会解决争端职权的第一个方面的内容就可以认为是促请当事各方利用现有各种和平程序解决争端。

安理会解决争端职权的第二个方面的内容是“调查任何争端或可能引起国际摩擦或惹起争端之任何情势，以断定该项争端或情势继续存在是否危及国际和平与安全之维持”（第三十四条）。

安理会职权的第三个方面内容是在争端任何阶段向争端当事各方建议适当程序或调整方法（第三十八条）以及在争端未能由当事各方依《宪章》第三十三条所示方法解决时建议其认为

适当之解决条件(第三十七条)。

另外,安理会在断定有对和平之威胁、和平之破坏或侵略行为存在情况下,可以提出建议以维护或恢复国际和平与安全。还可以采取包括强制要求各会员国对侵略者实施经济制裁和除武力以外其它措施在内的强制措施。甚至可以当其认为上述强制不足以解决国际问题时要求对侵略者采取必要军事行动(第三十九至第四十二条)。

但是,安理会解决争端的职权并非广泛得毫无限制。它一方面要受制于争端的范围,另外一方面要受制于现存或其它的和平解决国际争端程序。此外,还有两种特别情形也一定程度地影响了安理会解决争端职权的广泛性。一种是属于涉及《宪章》第一百零七条规定的争端情形^①,另一种是区域范围内的争端情形。

不过,我们承认若干因素对安理会解决争端职权的限制仍然削弱不了我们对安理会解决争端职权广泛性的肯定程度。事实上,在很多方面,安理会对于争端的管辖权或职权远远比人们期望仲裁机构所具有的同方面权力广泛得多。

首先,仲裁或司法解决机构一般有权受理的是法律争端,而安理会处理的争端虽然在正常情况下必须具备相当程度的严重性,并且不得涉及“本质上属于任何国家国内管辖之事件”(其实,仲裁或司法解决机构往往也缺乏对这样的争端,特别是后一类争端的管辖权),但可以是关于利益问题的政治争端,也可以是关于权利问题的法律争端。

其次,与包括仲裁和司法解决机构在内的许多传统解决争端机构不同,安理会解决争端职权并不一定依赖于争端当事各方同意而得以行使。安理会对于争端案件管辖权的根据或者是争端当事各方或有关方面的提交,或者是联合国秘书长的请求,或者是安理会自身的决定。诚然,没有力量能够迫使任何争端当事方参与安理会就该项争端所进行的解决活动,但是即使缺少其参与,这也并不妨碍安理会在这样的活动中正常地行使其职权。

再次,安理会在某项争端或情势恶化到威胁和平、破坏和平和侵略行为的必要时候,有采取强制执行措施的行为能力。这客观上必然使各个争端当事方有这样一种印象,即安理会对于争端解决不象仲裁或司法解决机构那样,只停留在裁决书或判决书的书面上。

在实现维持国际和平与安全的联合国组织之宗旨方面,《宪章》赋予安理会的责任远较联合国大会大得多。因此,大会解决争端的职能权力不可能与安理会的相应职能权力相比拟。《宪章》为安理会在解决争端过程中设置的限制,同样适宜于大会。也就是说,在一项争端提交大会解决之前,大会也得鼓励当事各方尽先利用传统解决争端程序。而且,大会受理的争端原则上也不得涉及国家管辖内问题。当然,必须指出,《宪章》并没有象对安理会那样对大会解决争端职权作出上述两个方面的明确限制。除了这些限制之外,大会还受到另外两项限制。它们是:1. 非经安理会请求,大会对于安理会正在处理的争端或情势,不得提出任何建议(第十二条第1款);2. 大会对于需要采取行动的各项问题,应在讨论前或讨论后提交安理会(第十一条第2款)。大会所独有的这两项限制正是安理会在解决争端职权上优于大会的具体表现。

然而尽管如此,《宪章》还是为大会规定了较为广泛的职权。比如大会可以讨论《宪章》范围内任何问题或事项(第十条)。理所当然,大会可以讨论包括争端在内的有关维持国际和平及安全的任何问题。这些问题或者是由联合国提出,或者是由安理会提出,或者是由非联合国会员国依《宪章》第三十五条第2款之规定^②提出。

大会也可以就讨论中的上述各项问题向会员国或安理会,或兼向两者提出建议(第十一条第2款),提请安理会注意足以危及国际和平与安全的情势(第十一条第3款)。

另外,大会还可以就任何足以妨碍国际间公共福利或友好关系的情势,在其决议中提出解

决办法或解决条件建议(第十四条)。

在战后国际关系实践中,大会解决争端职权曾一度有扩大趋势。比如,大会为1956年苏伊士危机组建了一支联合国紧急部队以保障一条分割交战各方的隔离线和监督停止敌对行动。1960年,在安理会内部主要强国之间的协议失败之后,大会又在刚果危机中扮演了关键角色。

二、联合国机构解决争端的机制

安理会在解决争端方面优于大会的地位,是《宪章》有关部分文字所明确示意的,也是由这两个联合国机构结构性质和固有的工作特点所决定的。但这并不能意味着所有经联合国解决的争端必须首先交由安理会处理。实际上,《宪章》是要表示,作为整体的联合国受理争端的途径既可能是联合国会员国、秘书长或接受一定条件的非联合国会员国向安理会提出,也可能是它们向大会提出,还可能是安理会和大会彼此向对方提请注意。安理会与大会在处理争端问题上大体地存在着一种默契分工^⑥。原则上,新发生的争端,特别是具有危机性质的争端,一般首先提交安理会解决。而如果争端未有得到及时解决,成为僵持不决的问题,大会便常常介入其进一步解决过程。

不过,安理会与大会在着手解决争端过程中所可能采取的步骤,是没有什么本质区别的。

由《宪章》第三十二条第2款和第三十六条第1款规定可见,安理会在解决争端中和当事各方作成的建议内容范围是十分广泛的:从建议使用现存和平程序解决争端到建议使用特别程序或调整方法,甚至到建议实际解决条件。其中,建议使用现存和平程序解决争端的权力,常在安理会解决争端实践里运用。《宪章》也赋予了大会以与安理会类似的建议权力。《宪章》第十条和第十一条规定,大会不仅可以建议当事各方使用和平程序解决争端,而且可以向它们建议可能的解决条件。

在解决争端时,安理会和大会广泛从事的另一项活动是调查,又称事实断定。调查通常构成安理会和大会进一步行动的基础。对于安理会来说,调查主要目的在于断定任何争端或可能引起国际摩擦或惹起争端之任何情势的继续存在是否足以危及国际和平与安全的维持(第三十四条);而对于大会来说,调查则主要是为了澄清争端的事实以便于就解决争端程序尤其是就解决争端条件作成适当建议。不论是安理会还是大会,它们的调查活动一般都是通过某一临时设立的调查机构进行的。当然,与拟议中的常设调查机构相比,临时调查机构确有许多不便之处。这突出地表现在其人员组成和其具体形式采用等方面。特别是在后一方面。在联合国解决争端实践中,安理会和大会为履行调查之职能组建过各种不同形式的辅助机构。比如,安理会于1959年为帮助老挝问题解决所派遣的调查委员会就是一种形式的调查机构。在大会所创设的若干调查机构中,“和平观察委员会”则是比较独特的一种调查机构。它体现了1950年大会通过的“联合维持和平决议”的精神。

联合国系统内与调查紧密相关的解决争端步骤是斡旋、调停和调解活动。对于这些活动,可以有两个方面理解。一方面,就联合国解决的争端当事各方而言,安理会和大会这两个重要机构的存在以及它们为解决争端而从事的一切活动,本身就是广义的斡旋、调停和调解。有时候,安理会直接作为斡旋、调停和调解机构介入某项争端解决。大会虽然不能直接作为这种机构发挥非法律第三方介入程序的作用,但它是一个性质独特的“公共场所”。它不但能够以其组织机构名义安排争端当事各方的无障的接触,而且还能够为其他局外国家在不冒有任何干涉指责之危险情况下帮助争端当事各方达成协议。另一方面,安理会和大会委托其他特别机构或

特别人士,或者授权建立临时斡旋、调停和调解机构作为其辅助机构,从事包括调查或建议在内的斡旋、调停和调解活动。这可以说是狭义的斡旋、调停和调解活动。在这方面,建议、调查等安理会和大会解决争端步骤成为这些活动组成部分。

安理会和大会在和平解决争端过程中所可能采取的最后一个步骤,是将争端提交或委托其他联合国机构或区域性国际组织处理。安理会和大会除了可以在彼此间向对方直接或间接提交或委托解决争端之外,也可以向联合国其他法律和政治机构这样做。根本上讲,安理会不应该简单地将某项争端提交一个司法或仲裁机构解决,而只能向争端当事各方提出这样的建议。但是,安理会有过与此倾向不尽一致的历史记录。据统计,截止1989年,在国际法院发表的21项咨询意见中,有超过一半的是应大会请求而作出的。

《宪章》第五十二条第3款还规定,对于具有“区域性”特点的争端,安理会或者可能直接提交区域办法解决,或者鼓励争端当事各方充分地利用区域办法。

三、秘书长的调停和斡旋活动

根据《宪章》规定,秘书长在安理会和大会解决争端进程中本来就应该是一项积极因素。对于大会而言,“秘书长经安全理事会之同意,应于大会每次会议时,将安全理事会正在处理中关于维持国际和平及安全之任何事件通知大会;于安全理事会停止处理该项事件时,亦应立即通知大会,或在大会闭会期内通知联合国会员国”(第十二条第2款)。对于安理会而言,“秘书长得将其认为可能威胁国际和平及安全之任何事件”,提请其注意(第九十九条)。然而,秘书长解决争端的实际作用远不止于此,他可以在两种情形下履行调停和斡旋者的职能。

第一种情形是安理会和大会委托行使其部分的解决争端责任。在联合国成立初期,安理会和大会喜欢通过建立自己的调停委员会或斡旋委员会,直接介入解决。50年代以后,它们便倾向于把调停或斡旋使命交由秘书长去执行。也就是说,联合国系统内正式的调停委员会或斡旋委员会越来越少地得到利用,相反地,秘书长或秘书长的代理人越来越经常地充当争端案件的调停者或斡旋者。当然,秘书长也可以进一步授权组织特别的调停委员会或斡旋委员会,只是秘书长之下这种团体的调停或斡旋争端活动,明显地要少于秘书长本人或秘书长代理人的个人性质的调停或斡旋活动。

第二种情形是争端当事人各方邀请或出于秘书长本身主动。

在争端当事各方合作下,秘书长通过调停斡旋安排争端解决,确实使许多争端“避免”提交安理会和大会。

秘书长在解决争端中地位的日趋重要,部分地是因为秘书长这个职位的一般任职者具备较高个人素质和崇高道德声誉。作为秘书长的人士以及秘书长的代理人,既要求有相当的工作效率,又要求有超凡的耐心;既能在复杂、僵持的局面中善于运用灵活外交和技术上的策略,也能在处理与争端当事各方以及安理会或大会成员国关系中保持公正的立场和态度,即在不依赖任何政府的条件下对所有国家负责^①。另一部分原因是秘书长在过去的调停努力中有着比较“辉煌的”记录。仅哈马舍尔德和吴丹两个秘书长,就至少在20项“委托的”或“应邀的”或“主动的”解决争端的努力中获得成功^②。秘书长解决争端成功的比率甚至不逊于通过谈判、协商和司法解决等所达到的成功的比率。秘书长在解决争端时还可以有效利用一些为其独有的“资源”。这些适于秘书长的资源包括,一大批有着永久编制的国际性文职人员、随时能掌握第一手资料的研究单位以及分布于联合国总部和在实地进行调查、调停或监督的单位或个人之间方

便通信网络等。

秘书长解决争端活动是很广泛的。将他的活动称为调停斡旋活动,是相对而言的。秘书长不但在调停斡旋活动之外还有所作为。比如为了准确地向当事各方传递有关信息或向它们提出有关建议,他或他的代理人有时必须亲临实地调查。而且在某项争端解决过程中也可能进行包括调停斡旋在内的各种活动。在此意义上,秘书长解决争端活动是对于第三方介入解决争端形式或具体方法的贡献与发展。

当然,秘书长解决争端作用的不断增强和其活动空间的不断扩大不是由秘书长本人意愿所决定的,而是变化中的世界力量格局对联合国主要机构职能和权力继续调整的要求^⑥。

四、联合国解决争端的成效和问题

同其他传统解决争端程序相比,联合国程序是一种非正式和复合的解决争端程序。说它是非正式解决争端程序,并不是指它缺乏一般解决争端的基本功能,而主要是指它在适用的时候不拘形式,并不严格地遵循某一种或某些特定的具体规则。这一特征与联合国组织性质有关系。虽然和平解决国际争端是《宪章》规定的基本原则之一,但是它服务于《宪章》为联合国组织确定的宗旨,是实现维持国际和平及安全之首要宗旨的根本保障之一。联合国组织首先并不直接表现为一个解决争端机构。它的解决争端职能是通过它的两个主要机构安理会和大会以及秘书长来履行的。由于安理会、大会和秘书长的职权范围大小不尽相同,它们在解决争端中便不可能沿用同一固定方式。说联合国解决争端程序是综合性较强的程序,这是因为安理会、大会和秘书长在解决争端时不止限于运用某一种或某几种传统解决争端程序的技术或技巧,而是广泛地将其灵活地运用。有时甚至在某一项争端解决过程中有机地发挥各种程序技术或技巧的相互综合作用,比如调查、建议等。事实上,联合国运用单一程序技术或技巧解决争端的情形是不多见的。

联合国程序的这些无法由其他传统解决争端程序比拟的特征,对于联合国组织成立以后国际范围内解决争端的实践,产生一定积极影响。据国际组织问题专家巴内特统计,在1946至1980年40年间,经联合国程序(主要是安理会和大会)处理的争端数量达到170多项,其中除极少数争端未有得到有效解决以外,其他绝大多数的争端均获致较为理想的解决。

鉴于由联合国程序处理的争端在全世界范围发生的各种国际争端中(甚至在通过和平程序解决的各种国际争端中)没有占据多大比重,有人怀疑联合国程序对国际和平及安全的维持能起多大的作用。的确,即使包括秘书长受安理会和大会委托以及主动处理的各项争端在内,1948年以来联合国程序处理的争端情况是不足以值得大为称道的。但是,换一个角度看,联合国解决争端程序的存在是对当代国际法上和平解决国际争端制度的一个大的发展,它为各国在寻求和平解决争端目标实现时提供了一条可供选择的有效途径。

联合国解决争端实践告诉我们,许多国际争端是在当事各方用尽或几乎用尽其他和平程序之后而仍然有升格为冲突或战争之危险情况下求诸安理会、大会或秘书长得以解决的。希望在传统解决程序内无法解决的争端能在新的条件下得到解决,这是争端当事各方重视使用联合国程序的动机之一。

争端当事各方重视使用联合国程序的动机之二,是它们认为问题的国际化可以帮助争端朝着有利于自己的方向解决。

在上面动机之外,争端当事各方还可能考虑技术性因素。正如国际问题专家佩乔塔概括

的,联合国在解决争端时“具有其组织成员国不能轻易忽视的权威”。“因为接受《宪章》,便意味着它们承认联合国关注那些其继续存在有可能危及国际和平与安全的争端解决的合法性”,而且“联合国可以调遣能在第三方介入过程中转变成积极因素的某些资源”^⑦。

然而,阻挠当事各方利用联合国程序和妨碍联合国程序成功解决争端的因素也是存在的。其中有两个方面因素值得重视。一个是争端当事方方面面的,另一个是联合国程序本身方面的。在争端当事各方方面,强烈的民族主义情绪和过分强调国家主权原则中对外独立内容的倾向,常常使已经具有国际性质的争端在“其属于国内管辖权范围内”之问题的理由上不能及时有效地提交联合国程序解决。而在联合国程序方面,安理会中大国否决权的广泛使用和大会有关建议效力的虚弱,对以联合国程序解决争端的努力有很大的不利影响。

这些消极因素似乎不容易消除,但国际社会仍不断地在寻求联合国程序的改善之道。各种建议中有三项基本建议是针对上述联合国程序局限性的。第一,在安理会就争端问题形成决议时,取消大国否决权。第二,增强安理会和大会对争端管辖权的“强制性”,特别是使安理会和大会关于争端的决议对当事各方具有法律约束力。第三,安理会和大会应更多地更充分地利用《宪章》赋予它们的以建议当事各方将争端提交国际法院解决的权力。

在上面提及的各项建议中,有的是可行的,但有的却是不现实的。比如说完全取消安理会中大国否决权就不太现实。不过,即便是这些“不太现实”的建议,也不是丝毫没有能够借鉴的地方。在可以预见的未来,如果说完全取消安理会中大国否决权是不可能的话,那么能否对这样的权力作出某种程度的限制呢?既然国际社会已经显现出这种一般的意向,我们便无理由不相信它在经过各国共同努力之后会变成大家共同接受的现实。改善联合国解决争端程序,不只是某几个大国的事,而应是世界各国共同关心的问题。在这一点上,前联合国秘书长吴丹的一句名言是一个很好的提醒。他说:“联合国的失败就是国际社会的失败”。

注 释:

- ① 《联合国宪章》第一百零七条规定:“本宪章并不取消或禁止负行动责任之政府对于在第二次世界大战中本宪章任何签字国之敌国因该次战争而采取或授权执行这行动。”
- ② 《联合国宪章》第三十五条第2款规定:“非联合国会员国之国家如为任何争端之当事国时,经预先声明就该争端而言接受本宪章所规定和平解决之义务后,得将该项争端,提请大会或安全理事会注意。”
- ③⑦ A. L. 巴内特:《国际组织》,新泽西 1988 年英文版,第 131、107—114 页。
- ④⑤ K. J. 霍尔斯蒂:《国际政治的分析框架》,新泽西 1977 年英文版,第 492 页。
- ⑥ V. 佩乔塔:“静止的观点:对和平进程中联合国秘书长所进行的斡旋的研究”,载于拉曼主编的《通过联合国解决争端》,海洋出版公司 1977 年英文版,第 672 页。

(责任编辑 叶娟丽)