



## 国际法委员会

### 第五十五届会议

2003年5月5日至6月6日和  
7月7日至8月8日，日内瓦

## 关于国际组织的责任的第一次报告

特别报告员乔治·加亚先生

### 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	2
二. 委员会以往关于这一议题的工作 .....	3-11	2
三. 本研究的范围 .....	12-34	6
第一条. 本条款草案的范围 .....		16
第二条. 用语 .....		16
四. 关于国际组织责任的一般原则 .....	35-39	16
第三条. 一般原则 .....		18



## 一. 引言

1. 在国际法委员会完成国家对国际不法行为的责任的条文草案二读后，大会2001年12月12日第56/82号决议建议委员会探讨国际组织责任问题。<sup>1</sup>委员会在第五十四届会议（2002年）期间决定将“国际的组织责任”的议题列入其当前的工作方案。<sup>2</sup>本文件撰写人被任命为特别报告员，并设立了一个工作组。<sup>3</sup>工作组报告<sup>4</sup>简短地探讨了该议题的范围、新项目与关于国家责任的条文草案的关系、归因问题、与会员国对归因于某一国际组织的行为所负责任的问题、以及与国际责任的内容、履行责任和解决争端有关的问题。委员会在其第五十四届会议结束时通过了工作组的报告。<sup>5</sup>

2. 本报告首先论及委员会以往与国际组织责任有关的工作。报告随后讨论了即将从事的工作的范围。最后，报告试图提出关于国际组织责任的一般原则，其中涉及同国家对国际不法行为的责任条文草案第一章（“一般原则”，第1至3条）所涉问题相对应的问题。<sup>6</sup>

## 二. 委员会以往关于这一议题的工作

3. 国际组织的责任是1963年列为值得委员会注意的一个特别问题。A. El-Erian先生关于“国家与政府间组织的关系”的第一次报告论及了这个问题。他还指出，“国际组织活动范围的不断扩大，很可能使国际组织责任问题产生新的层面。”<sup>7</sup>

4. 同年，国家责任问题小组委员会认为，“国际组织等国际法其他主体的责任问题应予以搁置”。<sup>8</sup>该小组委员会讨论了最终促成国家对国际不法行为责任条

<sup>1</sup> 关于国家对国际不法行为的责任的条文草案摘录于《大会正式记录，第五十六届会议，补编第10号》(A/56/10)，第四.E.1章，第76段。附有相关评注的条文见上述文件，第四.E.2章，第77段。

<sup>2</sup> 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第10号》(A/57/10)，第八.B章，第161段。两年前，委员会已将这一议题列入其长期工作方案；同上，《第五十五届会议，补编第10号》(A/55/10)，第九.A.1章，第729段。委员会的报告随后载列了A. Pellet先生对该议题所作的说明（同上，附件，第1节，第299-310段）。

<sup>3</sup> 工作组由下列人员组成：G. 加亚先生（主席）、J. C. Baena Soares先生、I. Brownlie先生、E. Candioti先生、R. Daoudi先生、P. Escarameia女士、S. Fomba先生、M. Kamto先生、J. L. Kateka先生、M. Koskenniemi先生、W. Mansfield先生、B. Simma先生、P. Tomka先生、C. Yamada先生和V. Kuznetsov先生（当然成员）。《大会正式记录，第五十七届会议，补编第10号》(A/57/10)，第一.D章，第10(b)段。

<sup>4</sup> 同上，第八.C章，第465-488段。

<sup>5</sup> 同上，第八.B章，第464段。

<sup>6</sup> 上文，脚注1，见第四.E.1章，第76段。

<sup>7</sup> 《1963年……年鉴》，第二卷，A/CN.4/161号文件和Add.1，第184页，第172段。

<sup>8</sup> 国家责任问题小组委员会主席Roberto Ago先生的报告，同上，A/CN.4/152号文件，脚注2，第228页。

文草案的研究的范围。小组委员会几个成员认为，这一议题应推迟审议。<sup>9</sup> 委员会其他成员在全会上也提出了相同的看法。<sup>10</sup> 因此，被任命为国际责任问题特别报告员的 R. Ago 先生可以在关于国家责任的第一次报告中说：

“小组委员会关于将国际组织等国际法其他主体的责任问题研究予以搁置的建议，得到了委员会成员的普遍赞同。”<sup>11</sup>

5. 虽然委员会在一读后通过的关于国家责任的条文草案并未全面讨论与国际组织责任有关的问题，但关于行为归因的两个条款提到了国际组织。其中一个条款涉及某一国际组织将其一个机关交由一国调遣的情形。第 9 条规定：

“由一国或一个国际组织交由另一国调遣的机关的行为，应视为前一国根据国际法采取的行动，条件是该机关采取行动时系在行使负责调遣的国家政府的部分权力。”<sup>12</sup>

特别报告员 R. Ago 先生在说明载于其第三次报告、<sup>13</sup> 为最终成为上述条款的案文所提的建议，还提到了“国家交由国际组织调遣的机关的行为”。<sup>14</sup> 在委员会内关于该案文的辩论中，一些发言涉及在下列两种情况下由谁负责的问题：(a) 国际组织将一个机关交由一国调遣；(b) 一国将其一个机关交由一个组织调遣的对应情形。<sup>15</sup> 但是，一读通过的条文草案和相关评注，只考虑了国际组织将其一个机关租借给一国时的行为的归因问题。<sup>16</sup>

<sup>9</sup> 见 de Luna 先生的发言（同上，第 229 页）、Ago 先生的发言（第 229 页和 234 页）、Tunkin 先生的发言（第 233 页）和 Yasseen 先生的发言（第 235 页）。虽然实际考虑因素起了很大作用，但 Ago 先生还认为，连此种组织是否有能力从事国际不法行为都是个问题（同上，第 229 页），并说，国际组织是一个刚刚出现的现象，因此此种组织据称犯下不法行为可能引起国际责任的问题不适合编纂（同上，第 234 页）。

<sup>10</sup> Nagendra Singh 先生的发言（《1969 年……年鉴》，第一卷，第 108 页，第 40 段）和 Eustathiades 先生的发言（同上，第 115 页，第 13 段）也表达了相同的看法。

<sup>11</sup> 《1969 年……年鉴》，第二卷，第 140 页，第 94 段。

<sup>12</sup> 《1974 年……年鉴》，第一卷，第 1278 次会议，第 39 段，第 154 页。

<sup>13</sup> 《1971 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/CN.4/217/Add.2，第 274 页，第 214 段。该报告载有同在大韩民国和刚果（现刚果民主共和国）军事干预有关的问题，同上，第 272-273 页，第 211 和 212 段。

<sup>14</sup> 《1974 年……年鉴》，第一卷，第 1260 次会议，第 39 段，第 47 页。

<sup>15</sup> 特别是见下列人员的发言：Reuter 先生（同上，第 47 页，第 41 段和第 50 页，第 18 段）、Tabibi 先生（同上，第 48 页，第 43 和 44 段）、Elias 先生（同上，第 48 页，第 1 段）、Yasseen 先生（同上，第 49 页，第 2 段）、Ushakov 先生（同上，第 49 页，第 6 段和第 59 页，第 44 段）、Ago 先生（同上，第 49-50 页，第 10-11 段，以及第 60 页，第 10 段）、Tsuruoka 先生（同上，第 52 页，第 29 段）、Bedjaoui 先生（同上，第 52 页，第 34 段）、Calle y Calle 先生（同上，第 53 页，第 39-41 段）、Sette Câmara 先生（同上，第 53 页，第 45 段）、Martinez Moreno 先生（同上，第 56 页，第 21 段）、Quentin-Baxter 先生（同上，第 57 页，第 28-30 段）、El-Erian 先生（同上，第 57 页，第 33 段）以及 Bilge 先生（同上，第 58 页，第 36 段）。

<sup>16</sup> 《1974 年……年鉴》，第二卷（第一部分），A/9610/Rev.1 号文件，第三.B.2 章，第 286-290 页。

6. 关于某一国际组织外借其一个机关的内容，在二读时已删除。第6条的标题是“一国交由另一国调遣的机关的行为”，该条涉及一国将其一个机关外借给另一国的情形。<sup>17</sup> 但评注确认，“在国际组织的一个机关交由一国调遣并行使该国政府的部分权力时，类似的问题也会产生。”<sup>18</sup> 评注还说，这一情况“就国家与国际组织间的关系提出了难题，而此种问题在这些条文的范围之外。”<sup>19</sup> 评注随后提到了二读通过的第57条所载的一般保留条款。该条在下文（第9段）论述。但现阶段应当注意到第57条的评注载有下列一段：

“正如一国可向另一国借调官员供其调遣，为后者服务并由后者控制，一个国际组织与一个国家之间也可以发生同类情形。关于相反的情形，就第6条而言，看来没有令人信服的例子说明存在国际组织将一个机关交由一个国家调遣的情形，没有必要就此种可能性作出明确规定。”<sup>20</sup>

7. 在一读通过的条文草案中，第13条也提到了国际组织。该条考虑了一个组织的一个机关在一国领土上采取行动时该国与该组织的关系引起的行为归因问题的一个方面。第13条规定：

“依照国际法，以此种身份采取行动的一个国际组织的一个机关的行为，不能仅因为此种行为在该国境内或其管辖的任何其他领土内发生，就认为这是该国的行为。”<sup>21</sup>

在通过该案文前进行的讨论中，提出了与国际组织责任有关的各种问题，特别是国际组织的法人问题<sup>22</sup> 以及国家对其参与的国际组织的行为的责任问题。<sup>23</sup> 第13条的评注没有就这些问题表态：

<sup>17</sup> 上文脚注1，第95页。提及国际组织的内容，依照 James Crawford 先生关于国家责任的第一次报告所载的建议予以删除，A/CN.4/490/Add.5，第234段。

<sup>18</sup> 上文脚注1，第6条评注第(9)段，第98页。

<sup>19</sup> 同上，评注还提及，“一国依照条约将被告移交给一个国际机构等情形。有关国家在此种情况下与国际机构合作，并不对由此产生的行为负责”。(同上)

<sup>20</sup> 上文脚注1，评注第(3)段，第361—362页。

<sup>21</sup> 《1975年……年鉴》，第一卷，第216页。该案文原来作为第12条之二获得通过。

<sup>22</sup> 见下列各位的发言：Reuter 先生（同上，第45页，第29段）、El-Erian 先生（同上，第46页，第35段）、Ago 先生（同上，第52页，第4段，以及第59页，第37段，以及第60页，第42段）、Martínez Moreno 先生（同上，第53页，第16段）、Tsuruoka 先生（同上，第55页，第31段）、Ramangasoavina 先生（同上，第55页，第34段）和 Calle y Calle 先生（同上，第57页，第11段）。

<sup>23</sup> 见下列各位的发言：Ustor 先生（同上，第44页，第44段和第66页，第54段）、Ushakov 先生（同上，第47页，第6段）、Kearney 先生（同上，第55页，第29段）、Ramangasoavina 先生（同上，第55页，第34段）、Bilge 先生（同上，第58页，第19段）和 Ago 先生（同上，第59页，第37段）。

“……第 13 条不应视为界定国际组织的责任或此种责任所体现的归因问题。该条仅申明，以此种身份采取行动的一个国际组织的一个机关的行为，不能仅因为此种行为在该国境内或其管辖的其他某些领土内发生，就将此种行为归因于该国。”<sup>24</sup>

在二读通过的条文草案中，没有载列与第 13 条相应的任何条款。一读条文草案所载的关于归因问题的几个条款已删除，特别是如第 13 条那样载有行为归因问题的消极、而不是积极标准的条款。<sup>25</sup>

8. 第 9 和第 13 条一读时审议的实例，远未能完全包括国家责任似乎与国际组织责任有关的所有问题。但一读的条款草案不包括一个一般性保障条款，以排除有关国际组织责任的事项。这些条款草案的题目（“国家责任”）确实传达了这样一个想法，即此案文仅处理涉及一国责任的有关情况。因此，条款草案没有考虑一国际组织是否对一国的不法行为负责，是可以理解的。但对于一个国家对一国际组织不法行为相关责任的对等情况，则没有理由避而不提。例如，由于一国是某国际组织的成员或曾帮助、协助或胁迫该国际组织犯下不法行为，该国自然负有责任。<sup>26</sup> 说一条保障条款会是有用的，还有另外一层原因：很可能存在一国家对某国际组织负责的情况，而一读条款草案第二部分（“国际责任的内容、形式和程度”）和第三部分（“争端的解决”）仅涉及国家之间的关系。也是在这方面，没有提到国际组织，不能被视为条款草案标题即含有此意。

9. 二读通过的条款草案第 57 条称：

“本条款不影响一国际组织依法承担的，或任何国家对一国际组织的行为负责的任何问题。”<sup>27</sup>

此条款清楚表明，有关国际组织责任，更广义来说，有关其行为的责任的各种问题，都不在条款草案的考虑之列。第 57 条保障条款没有包括的关于一国对一国际组织负责的情况，在第 33 条第二款中有一个有关条款草案第二部分（“一国国

<sup>24</sup> 《1975 年……年鉴》，第二卷，A/10010/Rev.1 号文件，第二. B.2 章，第 13 条评注第(12)段，第 90 页。

<sup>25</sup> 正如特别报告员 James Crawford 先生在关于国家责任的第一次报告中所述，“作为归因法的一项声明，第 13 条提出了相反的问题，却没有以任何方式加以解决。” A/CN.4/490/Add.5，第 262 段。

<sup>26</sup> 一读通过的条款草案第 27 和 28 条，仅涉及某国帮助、协助或胁迫另一国犯下不法行为。《1978 年……年鉴》，第二卷，（第二部分）第三章，B.2 节，第 99 页和《1979 年……年鉴》，第二卷，（第二部分），第 94 页。特别报告员 Robert Ago 先生在关于国家责任的第八次报告中称：“一个国家对国家以外的一国际法主体（如一国际组织或一叛乱运动）的行为承担国际责任的情况，没有包括在内，因为实际没有发生此类已知的情况，而且未来也不大可能发生。”（同上，第一部分，文件 A/CN.4/318 和 Add.1-4，第 3 段）

<sup>27</sup> 上文，脚注 1，第 360 页。此条款的提议，是特别报告员 James Crawford 先生在有关国家责任的第一次报告中提出的。A/CN.4/490/Add.5，第 262 段。

际责任的内容”)的另一个保障条款。该条款虽然没有明确提及,但肯定也涉及了国际组织。该款内容如下:

“本部分不妨碍任何人或国家以外的实体由于一国的国际责任可能直接取得的任何权利。”<sup>28</sup>

10. 对第 57 条的评注称,此条提到“依国际法具有单独法人资格”的政府间组织,这样一个组织“对自己的行为负责,即对他们自己的机关或官员所做的行为负责”。<sup>29</sup> 评注提到一国家机关受一组织支配和与此相反的情况后,<sup>30</sup> 继续说到条款草案不考虑“国际组织为行为者,而国家因参与该组织行为或由于为其成员,而被认为负有责任的情况”。<sup>31</sup> 评注的最后一段指出,“第 57 条并未将一国对自己行为负责的问题排除在本条款之外,即根据第一部分第二章,它应负责之行为而不是国际组织的机关的行为”。<sup>32</sup>

11. 上面简单的考查说明,在通过有关国家对国际不当行为的责任的条款草案的漫长过程中,已涉及到有关国际组织责任的一些最富争议的问题。此外,某些问题也在委员会内引起讨论。虽然二读通过的条款草案对所有特定的问题都没有下结论,但委员会有关国家责任的工作不能不影响新的研究。委员会没有理由对与有关国家问题平行的国际组织的问题采取不同的做法,除非有特定的理由这样做。这并不是提出一项假设,将这些问题视为类似问题,并采取类似的解决办法。其意图只是建议,如果有关国际组织特定问题的研究结果,同委员会分析国家责任问题时得出的结果并无不同,那就应在新案文的一般概述和措词中,沿用有关国家责任条款草案的模式。

### 三. 本研究的范围

12. 1969 年 5 月 23 日《维也纳条约法公约》<sup>33</sup> 第 5 条明确提到国际组织,内称本《公约》适用于“一国际组织组成文书的任何条约和一国际组织内通过的不影响该组织任何有关规则的任何条约”。对国际组织的这一提及,促使为《公约》的目的在第 2 条(1)(c)款内作出如下定义:

“国际组织义为政府间组织。”

1975 年 3 月 14 日《维也纳关于国家在其对普遍性国际组织关系上的代表权公约》<sup>34</sup> 第一条第(1)(1)款,1978 年 8 月 23 日《关于国家在条约方面的继承的维也

<sup>28</sup> 上文,注脚 1,第 233 页,有关评注在第 234-235 页。

<sup>29</sup> 同上,评注第(2)段,第 361 页。

<sup>30</sup> 见评注第(2)段,上文第 6 段。

<sup>31</sup> 上文,脚注 1,评注第(4)段,第 362 页。

<sup>32</sup> 同上,第(5)段,第 363 页。

<sup>33</sup> 《联合国条约汇编》,第 1155 卷,第 331 页。

<sup>34</sup> A/CONF.67/16。

纳公约》<sup>35</sup> 第 2 条第(1)(n)款和 1986 年 3 月 21 日《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》<sup>36</sup> 第二条(1)(-)款,都引用了这一简明的定义。

13. 为特定公约的目的总是使用作为“政府间组织”的国际组织的定义,但在许多情况都接受这一定义的事实表明,它也能用于责任问题。应当指出,委员会在对有关国家对国际不当行为的责任的条款草案第 57 条的评注中,采纳了同一定义。<sup>37</sup> 但在一项有关国际组织责任的专门研究中,还需做一些进一步的考查。第一,此定义严重影响到拟订的条款草案的范围。因此有必要考虑对本条款草案的目的来说,是否完全适合。第二,如果定义适合,也应考虑定出一项不那么简要但更为准确的定义。

14. 给国际组织下一个令人满意的定义的主要困难是,目前被视为“国际”组织的组织,其性质千差万别。这种差别的一个方面是其成员的组成。作为“政府间”的国际组织的定义,看来决定性的因素是这些组织是由国家组成的。<sup>38</sup> 反之,不是由国家成员组成的组织,则被视为非政府组织。一个有关的方面是该组织组成文书的性质。政府间组织一般由条约建立,而非政府组织所依据的文书不受国际法的管辖。然而,就组成成员和成立文书来说,一些组织并不能明确地归入其中的那一类。有些组织有国家和非国家实体的混合成员。<sup>39</sup> 另一些组织虽然只有国家成员,但不是由条约设立,而是由不具约束力的国际法文书<sup>40</sup> 或甚至由有关

<sup>35</sup> 《联合国条约汇编》,第 1946 卷,第 3 页。

<sup>36</sup> A/CONF. 129/15。

<sup>37</sup> 委员会说,“根据委员会就其他问题制订的条款,‘国际组织’一词的含义是‘政府间组织’”。上文,脚注 1,评注第(2)段,第 361 页。

<sup>38</sup> 将一个组织定性为“政府间”组织,是指其成员的组成,而不是其职能或内部结构。H. G. Schermers 和 N. M. Blokker 所著《国际组织法》第三版(海牙/伦敦/波士顿: Nijhoff, 1995) 第 40 页,提出一种不同的观点,他们认为“政府间组织的基本特点”是“事实上由政府的代表行使决策的权力”和“在重要事项上,各国政府不可能违反它们的意志做到联合”。

<sup>39</sup> 例如,世界气象组织(气象组织)。气象组织《章程》规定国家以外实体,如“领土”或“领土集团”可以成为成员。见 P. J. G. Kapteyn, R. H. Lauwaars, P. H. Kooijmans, H. G. Schermers 和 M. van Leeuwen Boomkamp, *International Organization and Integration. Annotated Basic Documents of International Organization and Arrangement, Supplement to volumes I. A-I. B* (海牙/波士顿/伦敦: Nijhoff, 1997), suppl. I. B. 1. 7. a。

<sup>40</sup> 例如,世界旅游组织。见 D. R. Gilmour, “The World Tourism Organization: International Constitutional Law with a Difference”, 《荷兰国际法概览》第 18 卷(1971), 第 275-298 页。又如欧洲安全与合作组织。见 M. Sapiro, “Changing the CSCE into OSCE: legal aspects of a political transformation”, *A. J. I. L.*, vol. 89(1995), 第 631-637 页; T. Schweisfurth, “Die juristische Mutation der KSZE: eine internationale Organisation in statu nascendi”, in: *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt* (柏林/海得堡/纽约: Springer, 1995) 第 213-228 页; I. Seidl-Hohenveldern, “Internationale Organisationen aufgrund von soft law”, *ibid.*, 第 229-239 页; J. Bortloff, *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: eine völkerrechtliche Bestandsaufnahme* (柏林: Duncker & Humblot, 1996); C. Bertrand, “La nature juridique de l’ Organisation pour la Sécurité et Coopération en Europe (OSCE)”, *Revue générale de droit international public*, vol. 102(1998), 第 365-406 页; F. Mariño Menendez, “La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (O. S. C. E.)”, in: M. Díez de Velasco(ed.), *Las Organizaciones internacionales*, 11a ed. (马德里: Tecnos, 1999), 第 661-670 页。

国内法的类似法案<sup>41</sup>设立的。在这些情况下，如果认为根据国际法存在一种默认协定，那就有理由将这类组织视为由条约设立的组织。然而，还有一些组织，是由国家设立的，但却仅根据受一个或多个国内法管辖的文书。<sup>42</sup>

15. 当考虑对国际组织责任的条款草案实用的国际组织的定义时，必须从这样一种假设出发，即国际法规定的责任只可用于一个国际法的主体。国际法的准则不能在违背一项“主要”义务时，将“主要义务”或“次要义务”强加给一个实体，除非该实体具有国际法的法人地位。

因此，如果一个国际组织依国际法承担一项义务，就可能产生该组织的责任问题。依此类推，关于国际组织责任的研究，应当考虑属于国际法主体的所有组织。

16. 1949年以来，国际组织的法律人格问题有了很大发展，该年国际法院在关于“联合国公务中所受伤害的赔偿案”的咨询意见中评估了联合国的法律人格。<sup>43</sup>法院当时以其他组织不可能也具有某些具体特点为依据，宣布了联合国的法律人格。这项咨询意见的关键段落如下：

“法院认为，建立联合国的意图是让它行使和享有、而且它也确实在行使并享有各种职能和权利，而这些职能和权利的依据只能是它在很大程度上具有国际人格并具有在国际一级执行任务的能力。目前它是最高级类别的国际组织，如果它不具有国际人格，就不能实现其创建者的意图。必须承认，联合国的会员国向其赋予某些职能以及相应的义务和责任，就已经给予它能够有效履行这些职能的能力。

因此，法院认为，联合国是国际法人。”<sup>44</sup>

为了说明这一领域国际法的演变，只需要将上文所引述的文字与国际法院关于“1951年3月25日卫生组织和埃及协定的解释案”的咨询意见<sup>45</sup>的文字作比较。国际法院在咨询意见中审议了一般性国际组织，虽然可以说，这项意见是暗指与世界卫生组织同类的某一组织，法院指出：

“国际组织受国际法管制，因此，也受国际法一般规则、各组织自己的章程或其参加的国际协定所规定其的任何义务的管制。”<sup>46</sup>

<sup>41</sup> 例如，在1962年3月23日《合作条约》生效前的北欧理事会。该条约经1971年2月3日协定修订，转载于A. J. Peaslee(ed.), *International Governmental Organization*, (第3版), 第一部分(海牙: Nijhoff, 1974), 第1135-1143页。

<sup>42</sup> 见I. Seidl-Hohenveldern和G. Loibl, *Das Recht der internationalen Organisationen, einschliesslich der supranationalen Gemeinschaften*, (第7版)(Colognc-Heymanns, 2000), 第57-58页。

<sup>43</sup> 《1949年国际法院报告》，第174页。

<sup>44</sup> 同上，第179页。

<sup>45</sup> 《1980年国际法院报告》，第73页。

<sup>46</sup> 同上，第89至90页，第37段。



17. 对于国际法院关于国际组织法律人格的宣称，应该结合法院最近对国际法中的法律人格问题的看法来理解。法院在“拉格兰德案”中指出，个人也是国际法的主体。<sup>47</sup> 这种看法可能导致法院宣称甚至非政府组织也具有法律人格。因为很难理解为何个人可以依照国际法取得权利和义务，而国际组织却不能依照国际法取得权利和义务，只要该国际组织是有别于其成员的实体。

18. 国际组织的某些组织文书含有与《联合国宪章》第一百零四条类似的条款，该条指出：

“本组织于每一会员国之领土内，应享受与执行其职务及达成其宗旨所必需之法律行为能力。”

此类条款的目的并非依照国际法给予有关组织法律人格。应该指出，法院在“联合国公务中所受伤害的赔偿案”的咨询意见中，并没有依照《宪章》第一百零四条提出赞同联合国法律人格的论点，而指出，“《宪章》的实际条款并未解决联合国的国际法人问题”。<sup>48</sup> 《联合国宪章》第一百零四条和同类条款的目的是规定会员国有义务依照国内法承认联合国的法律人格。<sup>49</sup> 总部条约通常对该组织总部所在国(不论其是否该组织成员国)规定了同样的义务。<sup>50</sup> 因此，取得国内法所规定法律人格的直接依据是组织文书或总部协定，或者是执行立法，如果有关国家的国内法有此规定。<sup>51</sup> 国家的国内法也可以给予法律人格，而不论该国是否具有这种义务。<sup>52</sup> 国际法所规定的法律人格不一定意味是国内法中的法律人格。另一方

<sup>47</sup> 《2001年国际法院报告》，第77段。法院提到1963年4月24日《维也纳领事关系公约》，认为“第36条第1款规定了个人的权利”。

<sup>48</sup> 《1949年国际法院报告》，第178页。

<sup>49</sup> I. Seidl-Hohenveldern 和 W. Rudolph 关于《宪章》第一百零四条的评论明确提出了这一论点。见 B. Simma 编辑的“《联合国宪章》，评论”，第二版，牛津：牛津大学出版社，2002年，第1302至1306页。

<sup>50</sup> 意大利最高上诉法院在1999年3月18日第149号判决书“*Istituto Universitario Europeo v. Piette, Giustizia civile*” (第49(1999)卷, I, 第1313页第1309段)中坚持这种看法。该法院认为，“一项国际协定规定必须承认某一组织的法律人格以及依法执行这项规定仅仅意味着该组织依照缔约国国内法取得法律人格”。

<sup>51</sup> 在这方面，关于缔结条约的章程规定也具有重要作用。譬如，比利时最高上诉法院在2001年3月12日关于“*Ligue des Etats arabes v. T. 案*”的判决书中指出，“比利时法院不能因为国王未经议会批准所缔结的条约规定司法豁免而拒绝审理案件”(英文译稿由作者提供)。见“*Pasicrisie belge*”，第188(2001)卷，第398页第394段。

<sup>52</sup> 一俟某一国际组织在该成员国中获得法律人格，这可能在該成员国内产生法律后果。坦普曼爵士为上议院多数撰写理由时，在“*Arab Monetary Fund v. Hashim and others*”(见“*All England Law Reports*”(1991年) I, 第875页)中指出，“当第35号联邦法令在阿联酋(阿拉伯联合酋长国)登记阿拉伯货币基金协定时，这项登记便给予该国际组织法律人格，因此，建立了英国法院可以并且应该承认的法人组织”。这项协定第2条指出：“基金会应具有独立的法律人格，特别应该享有拥有、订约和诉讼权。”(同上，第873页)

面，不具有国内法所规定的法律人格也不影响其国际法所规定的地位，因此，该组织可能负有国际责任。

19. 即使条约某一条款的意图是给予特定组织国际人格，但是，取得法律人格将取决于实际设立该组织。显然不能认为仅仅在纸面上存在的组织是国际法的主体。该实体还必须具有不依附于其成员的充分独立性，因而不能认为它是其成员都具有的某一机关。在成立这样一个独立的实体时，人们才能谈论国际法院在关于“联合国公务中所受伤害的赔偿案”的咨询意见中提到的“客观存在的国际人格。”<sup>53</sup> 因此，将某一组织作为国际法的实体便成为一个事实的问题。<sup>54</sup> 虽然有人认为，对非成员国而言，如果它们承认某一组织，该组织的人格才存在，<sup>55</sup> 但是，不能认为这种论点具有合理的必然性。如果一国与一个组织缔结了总部协定，但并非其成员，很难想象该国家给予该组织的法律人格在另一种情况下就不存在。缔结总部协定本身就表明，该组织已经是国际法的主体。应该指出，该组织的法律人格并不一定意味着该组织依照一般国际法在非成员国中享有豁免权。<sup>56</sup> 也不能认为成员国因其参加的组织的行为而对其他成员和非成员的责任是相同的。

20. 虽然可以认为许多国际组织具有国际法所规定的法律人格，但是，现有国际组织的类别差异很大，很难说明适用于各类组织的一般性规则。否则，国际法委员会似乎在同时在审议关于国家和个人的国际责任的问题。显然应该仅仅处理与比较单一类别的国际组织有关的问题。如果这项研究报告的意图是作为关于国家对国际不法行为责任条款草案的续篇，<sup>57</sup> 本研究报告就应该以履行与国家所履行

<sup>53</sup> 《1949年国际法院报告》，第185页。

<sup>54</sup> G. G. Fitzmaurice, “The Law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and Tribunals”, B. Y. B. I. L. 第29(1952)卷, 第4页第1段, 指出, 法院认为, “该组织的国际人格是一个事实的问题”, “国际人格的存在作为一个客观事实[……]能够在该组织之外产生后果”。Krilov法官在反对意见(《1949年国际法院报告》, 第218页)中使用了“客观事实”这一术语。F. Seyersted大力主张国际组织具有客观存在的国际人格这一观点, “Objective International Personality of Intergovernmental Organizations”, 《Nordisk Tidsskrift for International Ret》, 第34(1964)卷, 第1页; 作者从国际组织的人格所作出的推论与本文的讨论无关。

<sup>55</sup> I. Seidl-Hohenveldern和G. Loibl, 同前(上文, 脚注42), 第52页。

<sup>56</sup> 譬如, 巴黎上诉法院1993年1月13日关于“Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest and others v. bank of credit and Commerce international案”的判决书指出, 如果没有签订协定, 非成员国没有义务给予国际组织豁免权。见“Journal du droit international”, 第120卷(1993年), 第357页第353段。阿根廷最高法院在1999年8月31日关于“Duhalde v. Organización Panamericana de la Salud案”的判决书中表达了同样的意见。见www.oas.org。A. Reinisch审查了关于这一问题的若干其他决定, 《International Organizations before National Courts》(剑桥: 剑桥大学出版社, 2000年), 第152至157页。

<sup>57</sup> 各代表团在纪律委员会的发言强调了这一点。见下列国家的发言: 中国(A/C.6/57/SR.20, 第34段)、捷克共和国(A/C.6/57/SR.21, 第54段)、以色列(同上, 第61段)、波兰(A/C.6/57/SR.22, 第15段)、新西兰(A/C.6/57/SR.23, 第21段)、意大利(A/C.6/57/SR.24, 第29段)、缅甸(同上, 第62段)、巴西(同上, 第65段)、罗马尼亚(A/C.6/57/SR.25, 第22段)、瑞士(同上, 第36段)和智利(A/C.6/57/SR.27, 第13段)。

职能相似或者可能相同职能的组织有关的问题为限。这些职能，不论是立法、行政或司法职能，都可以称为政府性职能。

21. 这种选择就意味着，首先，这项研究报告不应该包括非政府组织的职能问题，因为它们一般不履行政府性职能，<sup>58</sup> 此外，也不会产生会员国对该组织行为的责任的重要问题。这种划分今后条款草案适用范围的做法与许多代表团应国际法委员会关于发表评论的邀请而在第六委员会发表的意见相符合。<sup>59</sup> 有些代表团的确曾顺便指出，应该在起初阶段就说明非政府组织不属于这份研究报告的范畴，<sup>60</sup> 从而建议委员会晚些时候可以审查这一划分并且尽可能扩大调查的对象。如果遵照这项建议，就会是蓄意留有余地，以进一步考虑为理由，重新审议起初作出的决定。但是，如果委员会采取此种行动，就必须重新编写委员会可能已经暂时通过的部分条款草案，这项任务令人想起珀涅罗颇推迟选择新配偶的手段之一。因此，至少在一读时，似乎首先应该确定与条款草案适用范围有关的问题。如果选择相对单一类别的组织，那么在任何情况下都不会产生将其他组织排除在外会妨碍研究报告结果的危险。

22. 在为新条款草案的目的着手处理国际组织的定义这项问题时，先例的重要性不容忽视，尽管人们不应当自然而然地遵循惯例。如同上文分析，<sup>61</sup> 在某些法典编纂公约以及国际法委员会对关于国家对国际不法行为的责任问题的条款草案第 57 条所作的评注中，国际组织被简单明了地定义为政府间组织。在委员会将作出决定，把非政府组织排除在外的前提下，人们或许很想在条款草案中再度采用过去好几次用过的同一定义。<sup>62</sup> 然而，每一项法典编纂公约都指出，该定义仅为有关公约的目的界定的。如果完全接受这一说法的含义，就必须问一问，在为关于国际组织责任的一项研究划分范围时，传统定义是否也是合宜的。应当指出，

<sup>58</sup> 可以承认有某些例外，例如红十字国际委员会。

<sup>59</sup> 见下列国家的发言：中国(A/C.6/57/SR.20, 第34段)、以色列(A/C.6/57/SR.21, 第61段)、塞浦路斯(A/C.6/57/SR.22, 第12段)、新西兰(A/C.6/57/SR.23, 第21段)、联合王国(同上, 第39段)、俄罗斯联邦(同上, 第70段)、奥地利(A/C.6/57/SR.24, 第20段)、意大利(同上, 第26段)、白俄罗斯(同上, 第56段)、缅甸(同上, 第62段)、巴西(同上, 第65段)、罗马尼亚(A/C.6/57/SR.25, 第22段)、瑞士(同上, 第36段)。日本(同上, 第43段)、约旦(同上, 第56段)、印度(A/C.6/57/SR.26, 第15段)、尼泊尔(同上, 第19段)、希腊(同上, 第32段)、斯洛伐克(同上, 第38段)、委内瑞拉(同上, 第52段)、古巴(同上, 第64段)、大韩民国(同上, 第71段)、阿根廷(同上, 第79段)和智利(A/C.6/57/SR.27, 第13段)。

<sup>60</sup> 见下列国家的发言：塞浦路斯(A/C.6/57/SR.22, 第12段)、新西兰(A/C.6/57/SR.23, 第21段)、联合王国(同上, 第39段)、白俄罗斯(A/C.6/57/SR.24, 第56段)、缅甸(同上, 第62段)、瑞士(A/C.6/57/SR.25, 第36段)、日本(同上, 第43段)、希腊(A/C.6/57/SR.26, 第32段)和大韩民国(同上, 第71段)。

<sup>61</sup> 上文, 第12段。

<sup>62</sup> 委内瑞拉代表团(A/C.6/57/SR.26, 第52段)和阿根廷(同上, 第79段)看来偏向于再度采用把国际组织界定为政府间组织的定义。然而，他们的话是在主张把非政府组织排除在外时说的，因此人们不一定可以假定，这两个代表团打算反对纳入更加详尽的定义。

大多数公约同国际组织关涉不多，因此并非意义重大的先例。在这方面，1975年《维也纳关于国家在其对普遍性国际组织关系上的代表权公约》意义重大，因为在把国际组织定义为“政府间组织”之后，第1条界定了“普遍性国际组织”。依照第2条，该公约的范围局限于这种组织。<sup>63</sup>毫无疑问，1986年《维也纳公约》<sup>64</sup>大体上涉及国际组织，不过仍然指其为政府间组织，然而，该公约隐含重大限制，因为它仅仅考虑拥有制订条约权力的组织。委员会在其关于相关条款草案的评注中指出，有些国家政府偏向于采用不同的定义，但委员会决定，维持国际组织的传统定义为“政府间组织”：

“……因为对条款草案的目的而言，它[是]适当的。要不然一个国际组织拥有缔结至少一项条约的能力，在这种情况下条款草案的规则将对其适用，或者，尽管有此名称，它并没有这种能力，在这种情况下，明文规定条款草案对其不适用是毫无意义的。”<sup>65</sup>

如果在本研究中人们接受同一项一般性定义，将会面对依国际法承担义务的国际组织数量极其庞大的局面。鉴于与国际组织依国际法所具法律人格有关的种种发展，<sup>66</sup>这种组织的种类远多于当初界定该定义时原先打算包含者。因此，委员会应当通过起草一项对本研究更为合宜的定义来划分其范围，看来是合理的。此一新定义必须包含性质更加相似的一类组织。鉴于把国际组织定为政府间组织的传统定义意义不大，它还应当具有更高的准确性。<sup>67</sup>

23. 在设法拟定一项对本研究的目的而言行得通的定义时，国际组织传统定义中不应忘掉的一项要素是其“政府间”性质。如同上文指出，<sup>68</sup>这一特性看来是指成员：换句话说，重要的是，是那一个实体最终控制该组织的运作，而且可以修订或终止其活动。重要的是实际而非原先的成员。在一个国际组织中，国家发挥决定性的作用，不论组织的机关是否由国家代表团组成。

24. 在比法典编纂公约一般所用者较为复杂的一项定义中，不妨明文规定，一个国际组织的成员并不一定需要都是国家。有某些非国家成员存在不一定会改变该组织的性质，就该组织及其成员国分别承担的责任而言，所引起的问题亦然。在

<sup>63</sup> 公约第一条第(一)款(2)项规定，普遍性国际组织意指联合国、其专门机构、国际原子能机构及其成员和职责遍布全世界的任何类似组织”。见上文，脚注34。

<sup>64</sup> 上文，脚注36。

<sup>65</sup> 《1981年……年鉴》，第二卷(第二部分)，A/36/10号文件，第三B章，第22段，对条款草案第22条的评注，英文本第124页。

<sup>66</sup> 上文，第16至17段。

<sup>67</sup> 俄罗斯联邦代表团提出下一建议：“政府间组织”一词的定义值得审议(A/C.6/57/SR.23，第70段)。

<sup>68</sup> 上文第14段。

为本研究的目的界定的定义中指出，条款草案所适用的国际组织，得包括其他国际组织为其成员，将是有益的。<sup>69</sup> 这样做将从一开始就表示，关于一个国际组织所承担责任的讨论也包含与其在其他组织中的成员资格相关的问题。然而，由于明文规定一个国际组织的非国家成员中得包含其他国际组织并非绝对必要，或许看来最好起草一项较为简单的定义。

25. 在文献中，对“国际组织”一词现用的定义经常指出，只有当一个组织是依国际法根据一项协定成立的，才能被指为是国际组织。<sup>70</sup> 上文曾就未能满足此一正式条件的重要组织举出一些实例，尽管在某些例子中，人们可以假定，有一个未言明，即便可能是后续的协定存在。<sup>71</sup> 就我们的目的而言，看来要紧的并不在于为成立该组织而通过的文书具有何种法律性质，而在于该组织所履行的职能。直接相关的是，提到该组织所履行的政府职能，而组成文书的性质仅有说明的作用。尽管在大多数情况下，依国际法确实为成立该组织签订了一项协定，并不一定需要在定义中提到有这样一项协定存在。如果两个国家打算通过为兴建和经营工厂成立一个组织，以便彼此间进行合作，它们可以通过依照一项国内法签订的合同这样做。它们也可以通过依国际法订立一项协定，达到同一目的。它们不大可能通过合同建立一个组织，并赋予某些政府职能，但在一个组织的组成文书及其职能之间并不一定有关联。

26. 如同上文指出，<sup>72</sup> 在被视为是国家对国际不法行为责任问题的研究的一项接续研究中，看来相关的是，该组织行使某些可以用“政府”一词简单表示的规范、行政或司法职能。<sup>73</sup> 还为了使委员会调查的对象保持某种相近的性质，研究应当

<sup>69</sup> 举例来说，1991年11月，修订了《联合国粮食和农业组织（粮农组织）章程》，准许各区域经济一体化组织加入为成员。当时称为欧洲经济委员会的组织几天后加入。参看 S. Marchisio, “Lo status della CEE quale membro della FAO”, 《Rivista di diritto internazionale》, 第76卷(1993), 第321页。《粮农组织章程》的订正案文载在 P. J. G. Kapteyn, R. H. Lauwaars, P. H. Kooijmans, H. G. Schermers 和 M. van Leeuwen Boomkamp (编), 同上(上文, 脚注39), 补编 I. B. 1. 3. a。

<sup>70</sup> 因此, H. G. Schermers 和 N. M. Blokker, 同上, 脚注38, 第29页, 界定国际组织“为一项国际协定中载列的合作形式, 创立至少一个组织, 又有其本身的意志, 依国际法成立”。Ph. Sands 和 P. Klein (编), 《Bowett 国际机构法》, 第5版, (伦敦, 2001年), 第16页, 指出, 一个国际组织“必须由条约成立”。根据 M. Rama Montaldo, “国际组织的国际法律人格和默示的权力”, 《英国国际法年鉴》, 第44卷(1970), 第154-155页, 第111段, 国际组织“如果满足某些客观的先决条件就拥有国际人格: 一项国际协定成立一个国家社团, 拥有至少一个表现与其成员国不同意志的机构, 拥有明确规定的目标或宗旨, 通过履行职能或行使权力实现”。Abdullah El-Erian 在关于国家和政府间组织之间关系的第一份报告中也指出了“根据协约”的条件, 《1963年……年鉴》, 第二卷, 第167页, 第60段。

<sup>71</sup> 上文, 第14段。

<sup>72</sup> 上文, 第20段。

<sup>73</sup> “政府”一词可视为包括监测条约执行情况的职能, 奥地利代表团提到这一点(A/C. 6/57/SR. 24, 第20段)。

仅仅涉及实际行使某一种这些职能的组织，而非一般组织。这些政府职能并不一定需要在国际一级行使。一旦这种情况发生，所设的组织很可能将依照与这些职能相关的国际法承担义务，而是否有违法情况存在的问题或许会更频繁发生。然而，依国际法承担的义务必然同时影响到政府职能在国内一级的行使。看来不必在定义中指出该组织依国际法是为义务承担者的条件。如果幸运的是，该组织依国际法不承担任何义务，该组织的国际责任这项问题实际上很可能永远不会发生，但这一点看来不足以构成本研究不考虑该组织的理由。

27. 至于一个可能被追究责任的组织，它应当不仅具有法律人格，从而依国际法本身承担某些义务。必不可少的还有，在行使有关职能时，该组织得被视为是与其成员不同的单独实体，因而这些职能的行使可归于该组织本身。如果在行使政府职能时，该组织是作为一个或多个国家的机关采取行动，依照关于国家对国际不法行为所承担责任的条款草案第4或第5条，其行为应当归于有关的国家。<sup>74</sup> 关于一个组织作为一个或一个以上国家的机关行使职能的情况，只要它或许有用，可用来通过同行为可归于一个组织的相反情况对比来说明问题，本研究就应当审议相关的做法。

28. 顺着以上说明的思路，一项暂定定义载列在下文第34段。定义列在第2条草案内，因为看来整体案文最好从大体说明条款草案的范围开始，并在接续的规定中明白指出“国际组织”用意何在。无论如何，这两条规定彼此相关，因为它们都有助于划分条款草案的范围。此处安排的次序有一些先例。有一些法规编纂公约在列出关于“用语”条款之前先大体指出范围。这些例子有：1969年5月23日《维也纳条约法公约》、<sup>75</sup> 1978年8月23日《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》、<sup>76</sup> 1983年4月8日《关于国家对国家财产、档案和债务的继承的维也纳公约》、<sup>77</sup> 1986年3月21日《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》<sup>78</sup> 和1997年5月21日《关于国际水道非航行使用法的纽约公约》。<sup>79</sup>

29. 关于条款草案范围的规定首先应当明确指出，本研究仅涉及依国际法所承担的责任。因此，将不提及民事责任问题，后者一直是最近提交国内法院进行诉讼

<sup>74</sup> 上文，脚注1，第84页和第92页。第4条可能相关，因为即便为指出国家机构的目的，它提到“国家国内法”，但并不认为这是必要的条件。第5条案文提到“根据第4条非属国家机关的个人或实体，但得到该国法律授权行使政府权力的要素”。国际法委员会的评注在这些情况下并没有提到国际组织。

<sup>75</sup> 上文，脚注33。

<sup>76</sup> 上文，脚注35。

<sup>77</sup> A/CONF. 117/14。

<sup>78</sup> 上文，脚注36。

<sup>79</sup> 大会第51/229号决议，附件。

的核心问题。<sup>80</sup> 这样做的用意并不是否定某些司法决定对民事责任的关系，因为这些决定要不是偶而论及国际法问题，就是对可以用来类比推理的国内法提出一些论据。<sup>81</sup> 然而，把民事责任问题略过不提并不仅仅是因为关于国家对国际不法行为的责任的条款草案并没有论及民事责任问题。另一个理由是，关于民事责任的国际规则几乎完全是由国际法的逐步发展而形成的。无论如何，委员会是否是研究这些问题的最适当机构，还有疑问。

30. 应当划分本研究的范围，以便明白显示，条款草案的目标仅在于审议不法行为的国际责任问题。作为分别的一项研究，委员会目前正在审查下一议题：“国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任（危险活动造成的越境损害带来损失的国际责任）”<sup>82</sup> 这个议题引起了也同国际组织相关、可以加以分析的一些问题。为了定义本议题的范围，必须指出，国际法不加禁止的行为所引起的种种问题同关于国家对国际不法行为所承担责任的条款草案中所审议者相比，彼此之间性质差异比较大。就委员会征求评论而在第六委员会作出答复的大多数代表团都明确表示，它们宁愿本研究仅讨论与国际组织对不法行为所承担责任相关的问题。<sup>83</sup> 因此，如果委员会打算对国际组织对国际法不加禁止的行为承担的国际责任进行一次研究，那么在关于国际责任的本研究的范围内进行，或是今后在这项研究的接续研究中进行，将是比较合理的。

31. 前两个段落主张的解决办法可以视为就是与关于国家对国际不法行为所承担责任的条款草案第 1 条类似的案文所默示者。<sup>84</sup> 这种规定将把国际责任同依国际法属不法行为的实施挂钩，因此明确显示，本研究的范围既不包括民事责任，也不包括国际法不加禁止的行为所引起的国际责任问题。

32. 国际组织依国际法承担的责任通常由该组织的不法行为引起。然而，可以想见，当行为是由一个国家或另一个国际组织实施的情况下，某一组织也负有责任。

<sup>80</sup> 特别是关于国际锡业理事会的诉讼。在一宗相关案件中，援引了欧洲经济共同体的责任，这个案件已提交欧洲共同体法院裁决。参看 *Maclaine Watson 诉欧洲共同体理事会和委员会*，即 C-241/87 一案。法院判令在登记簿上删除此案，但事前检察长发表了一篇冗长的意见。欧洲共同体法院，《报告》（1990），第 I-1825 页。

<sup>81</sup> 工作组在其报告中已提出了这一点。（大会正式纪录，第五十七届会议，补编第 10 号）（A/57/10），第八.C.8 章，第 487 段。

<sup>82</sup> 同上，第八章，第 430—457 段。委员会报告此一部分并未触及国际组织的国际责任问题。

<sup>83</sup> 参看下列各国代表团提出的意见：以色列（A/C.6/57/SR.21，第 61 段），塞浦路斯（A/C.6/57/SR.22，第 12 段），波兰（同上，第 15 段），新西兰（A/C.6/57/SR.23，第 21 段），联合王国（同上，第 39 段），意大利（A/C.6/57/SR.24，第 26 段），瑞士（A/C.6/57/SR.25，第 36 段），印度（A/C.6/57/SR.26，第 15 段），希腊（同上，第 32 段），斯洛伐克（同上，第 38 段），委内瑞拉（同上，第 53 段），古巴（同上，第 64 段），和大韩民国（同上，第 71 段）。白俄罗斯代表团（A/C.6/57/SR.24，第 56 段）建议，委员会应当“连同”国际组织对国际非法行为的责任一道研究国际组织的责任。约旦代表团（A/C.6/57/SR.25，第 56 段）主张，国际组织的责任这个课题不应当局限于对国际非法行为的责任。

<sup>84</sup> 上文，脚注 1，第 63 页。

这在例如关于国家对国际不法行为所承担责任的条款草案第 16 至第 18 条所审议的情况下发生。<sup>85</sup> 举例来说，一个国家或另一个组织对国际不法行为的实施提供协助或援助的情况。也可以因为某一个国际组织作为其成员的另一个组织的不法行为引起第一个组织的责任。所有这些问题显然都应属于本研究的范围之内。因此，范围不应当局限于一个国际组织对得被视为其本身行为的行为承担责任的相关问题。

33. 本研究的范围也必须包括下列问题：与国家的责任有关，但因为它们同国际组织不法行为相关而在关于国家责任的条款草案中没有提到的问题。如同上文回顾，<sup>86</sup> 这些条款草案第 57 条明确地把“国际组织依国际法所承担责任的任何问题”以及“任何国家为国际组织的行为”略过不提。同国际组织作为国家机关采取行动不同，<sup>87</sup> 后一情况所涉的行为应归于一个组织。不过，依情况而定，一个国家的责任仍然可以因为它为该组织的不法行为出了力，或是因为它是该组织的成员而承担责任。这些与国家责任有关的问题需要在本研究中加以讨论。因此，关于范围的案文不应当局限于与国际组织责任相关的问题。需要指出，关于国家责任的问题将完全纳入本研究的范围之内，但不影响这些问题应当以什么方式解答。即便本研究总结说，国家绝对不会因它们作为成员的组织的行为而承担责任，本条款草案的范围将没有准确地指明，除非它明确指出，范围包括关于国家责任的条款草案所略过不提的那些问题，因为它们同有关国际组织责任的一些问题相关。

34. 参照上述各点，提交下列案文供委员会审议：

**“第一条**

**“本条款草案的范围**

“本条款草案适用于一个国际组织对国际法所指的不法行为承担的国际责任问题。它们还适用于一个国家对一个国际组织行为承担的国际责任问题。

**“第二条**

**“用语**

“为本条款草案的目的，“国际组织”一词是指接纳国家为其成员，而又以其本身的身份行使某些政府职能的组织。

#### **四. 关于国际组织责任的一般原则**

35. 关于国家采取国际不法行为的责任的条款草案第一部分（“国家的国际不法行为”）第一章的标题是“一般原则”。<sup>88</sup> 该章阐述了三项此类原则。头两项原则很容易转用于国际组织，可能不会产生问题。条款草案第 1 条案文如下：

<sup>85</sup> 有关条款案文及有关评注见上文，脚注 1，第 155-168 页。

<sup>86</sup> 上文，第 9 段。

<sup>87</sup> 上文，第 27 段。

<sup>88</sup> 上文，脚注 1，第 63 至 80 页。



“一国的每一国际不法行为引起该国的国际责任。”<sup>89</sup>

第二部分(“国家国际责任的内容”)条款草案其他地方阐述了责任的意义。<sup>90</sup> 没有理由对国际组织采取不同的做法。作为一项一般原则,显然可以说,国际组织应对其每一项国际不法行为承担国际责任。譬如,可以参考国际法院关于“人权委员会特别报告员免受法律程序豁免权的区别”一案的咨询意见,其中法院认为:

“……法院要指出,免受法律程序的豁免权问题不同于联合国或其代理人以其公务身分采取行动造成任何损害的补偿问题。

“联合国可能需要对此种行为造成的损害承担责任。”<sup>91</sup>

36. 关于国家责任的条款草案第2条具体规定了国际不法行为的定义,指出它具有两个基本要件:行为归咎于国家以及将该行为定性为违反国际义务。随后,第二和第三章对这两个要件作了进一步阐述。第2条规定:

“一国的国际不法行动在下列情况下发生:

- (a) 由作为或不作为构成的行为依国际法归于国家;而且
- (b) 该行为构成对该国国际义务的违法。”<sup>92</sup>

同样,没有理由对国际组织采取不同的做法。只要将“国家”改为“国际组织”,就可以提出一种类似的一般原则,

37. 关于国家责任的条款草案第3条阐述了第三项一般原则,即:

“把一国的行为定性为国际不法行为时须遵守国际法。这种定性不因国内法把同一行为定性为合法行为而受影响。”<sup>93</sup>

委员会在关于该条款草案的评论开头便指出,“第3条明示了第2条中已经暗示的原则,即:将一特定行为定性为国际不法行为不因当事国依国内法将其定性为合法行为而受影响。”<sup>94</sup> 是否确实有必要在关于国际组织责任的条款草案中重复这一原则,令人怀疑。显然,在任何情况下,国际法对国际不法行为都作出此种定性。其他法律系统无法妨碍此种定性。此外,在适用到国际组织时,提到“国内法”会产生问题,因为它们的组织文书一般都与国际法相关。另外,虽然该组

<sup>89</sup> 同上,第63页。

<sup>90</sup> 同上,第211至292页。

<sup>91</sup> 《1999年国际法院报告》,第88至89页,第66段。

<sup>92</sup> 上文,脚注1,第68页。

<sup>93</sup> 同上,第74页。

<sup>94</sup> 同上,关于该条款评论的第(1)段。

织遵守内部规则并不排斥该组织可能违反国际法规定其对非成员国的义务，但是，对于作为该组织成员的国家就不能这样看。《联合国宪章》第一百零三条规定，应以组织文书以及依照《宪章》所作出可能具有约束力的决定为准绳，<sup>95</sup>但是，不能将这项规则普遍化，将其应用于联合国之外的其他组织。是否有必要在目前的条款草案中审查这些问题，还有待于考虑。这些问题在阐述一般原则的条款中显然不能得到满意的解决，因为这一条款的主要目的仅仅是强调有必要考虑仅与国际法有关的国际责任问题。

38. 上文各段重申的两项原则未述及国家作为国际组织成员可能承担的责任。它们也不涵盖一个国际组织作为另一组织成员而应承担责任的案例，因为在这种情况下，有关的行为应与后一组织相关，而不是与前者相关。同时，国家援助、协助或胁迫一个国际组织而承担责任的案件不属于这两项原则的范畴。这些原则虽然不适用于属于条款草案范畴的所有问题，但是，它们并不妨碍不受这些原则管辖的问题的解决。认为一个国际组织应对其不法行为负责，并不意味着其他实体可能不需要为同一行为承担责任。因此，以上文建议的方式阐述这两项原则似乎不会产生危害。

39. 在陈述这两项原则时，没有必要以两项单独的条款重新阐述关于对国际不法行为的国家责任的条款草案第 1 和第 2 条。在单独的第 1 条中阐述第一项原则的主要理由似乎是希望在案文的开头庄严宣布，不法行为会带来国际责任。如关于第 1 条的评论所述，这是“规定整个条款的基本原则”。<sup>96</sup> 在目前的条款草案中，第一个条款涉及范畴，所以应将这两项原则纳入一项条款，因为第二项原则基本上是对第一项原则的具体说明。因此，提议采用下列案文：

**“第三条**

**“一般原则**

- “1. 一国际组织的每一国际不法行为引起该国际组织的国际责任。
- “2. 一国际组织的国际不法行动在下列情况下发生：
  - (c) 由作为或不作为构成的行为依国际法归于该国际组织；而且
  - (d) 该行为构成对该国际组织国际义务的违法。”

<sup>95</sup> 可参考法院在“关于洛克比事件引起的 1971 年《蒙特利尔公约》的解释和适用问题”案件临时措施的裁定的意见。见《1992 年国际法院报告》，第 15 页第 39 段和第 126 页第 42 段。

<sup>96</sup> 上文，关于该条款评论的第 63 页第(1)段。