



国际法委员会

第五十五届会议

2004年5月3日至6月4日和
7月5日至8月6日，日内瓦

关于国际组织的责任的第二次报告

特别报告员乔治·加亚先生

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	2
二. 行为归属国际组织和行为归属国家之间的关系	5-13	3
三. 把行为归属国际组织的一般规则	14-28	7
四. 一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关的行为	29-50	13
五. 越权行为的归责问题	51-59	22
六. 经一国际组织确认并当作为本身行为的行为	60-63	25
七. 将行为归于一国际组织的其他案例	64-67	27



一. 导言*

1. 国际法委员会于 2003 年通过了关于“国际组织的责任”这一专题的头三条条款草案。¹ 大会第六委员会在审查国际法委员会的报告时，对这些条款提出了若干评论意见。² 那次交换看法的主要对象是第 2 条草案中国际组织的定义的措辞。我认为，委员会应在一读结束前审议所有这些评论意见，然后决定是修订初步通过的这些条款草案，还是推迟到二读之后再作修订。

2. 根据委员会 2002 年届会期间提出的建议，³ 联合国法律顾问请若干国际组织提供意见和材料，“着重探讨行为归属[国际组织]的问题和国际组织成员国对归于该组织之行为的责任问题”。除个别值得注意的例外以外，国际组织迄今给予的答复并未对已发表的材料增添更多的内容。特别报告员希望，委员会的继续讨论将引发国际组织提出进一步的意见，以便使委员会的研究更充分联系实践，因而更有助益。

3. 在此，应该指出，大会在其 2003 年 12 月 9 日第 58/77 号决议中请：

“[……]秘书长邀请各国和国际组织提交它们与‘国际组织的责任’专题相关的实践的資料，包括某一国际组织成员国可能被视为对该组织的行为负责的情事。”⁴

4. 第 3 条草案在“一般原则”的标题下规定：

“2. 在下列情况下，一国际组织有国际不法行为：

(a) 依国际法，由作为或不作为构成的一行为属于该国际组织的行为[……]”。⁵

本报告将讨论与行为归属国际组织有关的问题。

* 特别报告员感谢 José Caicedo 先生（巴黎第一大学，博士生候选人）、Stefano Dorigo 先生（比萨大学，博士生候选人）、Paolo Palchetti 博士（佛罗伦萨大学，研究员）和 Ashika Singh 女士（纽约大学，法学博士候选人）对撰写本报告所提供的帮助。

¹ 《大会正式记录，第五十八届会议补编第 10 号》(A/58/10)，第四章，C 节，第 53 段。

² 特别是在 2003 年 10 月 27 日和 11 月 4 日期间举行的会议上 (A/C.6/58/SR.14-21)。本报告只分析有关行为归属问题的评论意见。

³ 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 10 号和更正》(A/57/10 和 Corr.1)，第八章，第 464 和 488 段。以下引语来自第 488 段。

⁴ 大会第 58/77 号决议，第 5 段。

⁵ 见上文脚注 1。

二. 行为归属国际组织和行为归属国家之间的关系

5. 委员会通过的关于国家对国际不法行为的责任的条款对行为归属有若干规定（第 4-11 条）。⁶ 虽然这些条款并不直接适用国际组织，但是在讨论与归属国家问题相似的归属国际组织问题时应予以充分考虑。委员会的工作需要前后一贯，这就要求若对国际组织改变做法甚至改变曾对国家所用的措辞，就需找出有关实践或客观特性的不同之处作为正当理由。

6. 如果有人认为行为不能同时既归属国家又归属国际组织，那么将行为归属国家的肯定标准就意味着不将同一行为归属国际组织的相应的否定标准。在许多情况下，实际问题将是是否应该将某一行为归属于国际法的这个主体还是那个主体。然而，行为并非一定只能归属于一个主体。因此，比如说，两个国家可以建立一个联合机构，其行为一般将不得不归属这两个国家。同样，也可以设想某一行为应同时归属一个国际组织及其一个或多个成员的情况。

7. 1999 年轰炸南斯拉夫联盟共和国领土的事件就是一个典型的例子。该军事行动引发了热烈的讨论，焦点是必须把行为归属某个国际组织还是归属其某些或全体成员。北大西洋公约组织（北约）若干成员因轰炸而被告到国际法院（使用武力合法性案⁷）和欧洲人权法院（Bankovic 案）。⁸ 在这两处都有一些被告国争辩说，应该将行为归属北约而不是如求偿人所主张的归属被告国自己。⁹ 尽管在

⁶ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号和更正》(A/56/10 和 Corr. 1)，第四章，E. 1 节，第 76 段。

⁷ 尽管国际法院在 1999 年 6 月 2 日发布两项命令，从法院清单中撤销了两个案件，但其他 8 个案件依然待决。法院预定不久审查被告国对法院管辖权提出的异议。

⁸ 欧洲人权法院大分庭 2001 年 12 月 12 日的决定宣布该申请不可接受。决定的英文文本重刊在 *Rivista di diritto internazionale*，第 85 卷，(2002 年)，第 193 页。

⁹ 例如，可以参阅加拿大政府代理人 Kirsch 先生 1999 年 5 月 12 日的口头答辩 (CR99/27；有关段落是由 R. Higgins 在 S. Schlemmer-Schulte 和 K.-Y. Tunk(eds.), *Liber Amicorum Ibrahim F. I. Shihata* (The Hague/London/Boston/New York: Kluwer Law International, 2001), p. 441 at p. 447) 的“成员国对国际组织违约的责任：继续进行对话”中转载，并可参阅 Bankovic 案件中法国政府的提要（见 P. Weckel, “Chronique de jurisprudence internationale”, *Revue générale de Droit international public*, 第 106 卷 (2002 年), p. 423 at p. 446 中引用的段落，附带评论性意见）。A. Pellet 认为北约部队的行为只能归属北约，“L'imputabilité d'éventuels actes illicites. Responsabilité de l'OTAN ou des Etats membres”, in C. Tomuschat (ed.), *Kosovo and the International Community. A Legal Assessment* (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002), p. 193 at p. 199. T. Stein, 在“科索沃和国际社会。可能是国际不法行为的归属：北约的责任还是其成员国的责任”，同上，第 181 页见第 189-190 页中接受将北约部队的行为归属北约，但是排除了北约的责任，因为它“这种身份不为可能的求偿人（南斯拉夫）所承认”。J. Verhoeven 在 *Droit international public* (Bruxelles: Larcier, 2000), 第 613 页中否认了北约的法人资格。G. Cohen-Jonathan, “Cour européenne des droits de l'homme et droit international général (2000)”, *Annuaire français de Droit international*, vol. 46 (2000), p. 611 at p. 632 强调北约成员国在北约系统内行事时的自主权。

此不宜讨论这一问题，但可以争辩说，将行为归属国际组织并不排除再将该行为归属国家，反之，归属国家也并不排除归属国际组织。¹⁰ 因此，可以设想的一个解决方案是将有关行为既归属北约又归属一个或多个成员国，譬如说，因为这些国家帮助计划或进行了军事行动。¹¹

8. 行为的双重归属通常导致共同责任或共同和各自责任。然而，共同责任或共同和各自责任并非一定取决于双重归属。人们可以将欧洲共同体（欧共体）及其成员国都参加的所谓的混合协定作为例子。在违反混合协定但不直接或按它们各自的权限区分欧共体及其成员国各自责任的情况下，这一责任对协定的非成员缔约国就是共同的。如欧洲法院在 C-316/91（[议会诉理事会](#)）案中谈到第四个洛美协定时说的：

“[……]在协定没有明确的另行规定情况下，共同体及其成员国作为非加太国家（非洲、加勒比和太平洋国家）的伙伴共同对后者负责履行因所作承诺而产生的每一义务[……]”¹²

在这个案例中，行为归属欧共体还是成员国对决定谁负责任似乎无关。即使确认行为只归属其中的一个行动者，它们大家也还是要共同负责。

9. 上一段考察的那种情形不是致使一国际组织因国际法的另一主体（譬如说，一个国家）的行为而负有责任的唯一情形。这在与关于国家对国际不法行为的责任条款第一部分第四章审议的情形相类似的情况中也可能出现。¹³ 在该章中，第 16 至第 18 条指的是国家负责任的情形，因为它“帮助或协助”或“指使和控制另一个国家实施国际非法行为”，要不然就是“胁迫另一个国家实施某种若非胁迫即属受胁迫国的国际非法行为”。因此，有理由设想，如果一国际组织帮助或

¹⁰ J.-P. Ritter, 在 “La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale”, *Annuaire français de Droit international*, vol. 8 (1962), 第 427 页, 见第 444-445 页中已经证明了这一论点, 尽管涉及的是损害问题 (“dommage”)。国际法协会的国际组织责任委员会建议规定“一国际组织的责任并不排除参加不法行为的国家或另一个国际组织的单独或并存的责任”。国际法协会, 2002 年 4 月 2 日至 6 日在新德里举行的第七十次大会的报告 (2002 年), 第 797 页。

¹¹ 如荷兰外交大臣在谈到这些军事行动时所说的：

“[……]荷兰充分参与了空中行动, 各个方面的决策进程: 制定空中战役的政治目标, 制定战役所根据的行动计划, 关于开始和结束行动的决定, 关于开始各个阶段的决定。”

2000 年 5 月 18 日在下议院辩论时所作的声明, 重刊在《荷兰国际法年鉴》第 32 卷 (2001), p. 192 at p. 196。大多数成员国还参与了决定的执行。在此值得注意的是, 中国政府关于 1999 年 5 月 7 日中国驻贝尔格莱德使馆被炸的求偿是通过中国和美国之间的双边协定解决的。《美国国务院 2000 年历年美国的国际法惯例集》, <http://www.state.gov>。

¹² 1994 年 3 月 2 日的裁决, 《欧洲法院判例》(1994), 第 I-625 页, 见第 I-661-662 页 (recital 29)。

¹³ 见上文脚注 6。

协助、指使或控制某个国家实施非法行为或胁迫某个国家实施这种行为，则应在类似对国家适用的那种条件下，责成该组织负责。这些情形必须在与关于国家责任的条款第一部分第四章相对应的某个章节中加以审查。

10. 对讨论归属问题更相关的是另一种情况。这种情况在关于国家责任的条款和有关评注中都没有提到，可能是认为它无关紧要的缘故。但这种情况对国际组织而言却值得考虑，因为此时它具有更为重要的实际意义。我们假设向某一国际组织转移了某种权力，该国际组织其后与某个非成员国家缔结了一项关于使用这种权力的协定。我们可以用欧共体在其专管领域（例如共同的商业政策）达成的协定作比方。如果把执行欧共体缔结的贸易协定的任务至少部分地交给不受该组织控制的国家机构，比如说海关官员，那么该组织就必须对违反其协定义务的情况负责，但它是在对本身的行为负责吗？

11. 在审议这一问题时，欧洲联盟委员会法律事务司司长如此解释了欧共体对美国就贸易纠纷向世贸组织一专门小组指控欧共体两个成员国一事采取的态度：

“[鉴于]就欧共体的成员国当局（海关管理局）在欧共体的专属权限领域内作为欧共体法律的执行当局行事来说，欧共体制度采取的是‘纵向’结构，欧共体认为，这些当局的行为应该归属欧共体本身，并强调其随时愿意为关税减让这一特定领域内的全部措施承担责任，无论这些措施是在欧共体一级还是成员国一级采取的[……]”¹⁴

这一做法意味着，按照国家责任的条款必须归属国家的行为将因国际组织的专属缘故而归属该国际组织。不能排除规定一体化的组织可能会出现特殊情况。但没有必要为了在这种情况下主张组织的责任而制定专门的归属规定。一个组织的责任并非必得体现在行为归属该组织这一点上。¹⁵很可能是由组织承担某种义务，而其遵守与否则取决于成员国的行为。如果成员国不按预期方式行事，则便违背了义务，组织就要负责。但行为的归属并不一定是暗指的。尽管一般说来组织的责任取决于行为归属（这是第 3 条草案（见上文第 4 段）中体现的观点），但并非在所有情况下都是如此。

12. 《联合国海洋法公约》附件九为注重责任归属而不是行为归属的做法提供了范例。根据第 5 条，国际组织及其成员国应该说明各自对公约所涉事项的权限。第 6 条说：

¹⁴ 2003 年 3 月 7 日的情况说明，为欧洲联盟委员会法律事务司司长 Michel Petite 先生给联合国法律顾问汉斯·科雷尔先生的信函附件，第 2 页。这一观点反映了 J. Groux 和 P. Manin 表达的意见，*The European Communities in the International Order* (Brussels: European Communities, 1985) 第 144 页。

¹⁵ 在对世贸组织欧洲共同体专门小组所作的口头答辩（海关对某些计算机设备的分类）中，欧共体无疑主张，若有违反行为，其责任完全在欧共体，而不在当事的两个成员国。但是，这一观点至少不是明文地基于下述论点，即国家海关当局的行为必须归属欧共体。

“根据本附件第5条具有权限的缔约各方对不履行义务或任何其他违反本公约的行为，应负责任。”¹⁶

在此没有提到行为归属。实践也确认了这一点。例如，在智利和欧洲共同体之间的专门协定中找不到提及行为归属的文字。该协定设立了国际海洋法法庭的一个专门分庭，以便除其他外查明：

“欧洲共同体是否履行了它的公约义务，特别是公约第116至第119条规定的确保打着其成员国国旗的船只在靠近智利专属经济区的公海上从事捕鱼活动时保护箭鱼的义务。”¹⁷

所指的不作为包括当事船只的国籍国应采取的措施。

13. 成员国可能对国际组织有义务以某种方式行事这一事实并不意味着根据国际法，行为应该归属组织而不是国家。欧洲人权委员会在 *M. & Co 诉德国* 一案中就明确表明了这一点。该案件涉及的是德国当局强制执行欧洲法院对一家德国公司作出的裁决：

“委员会首先回顾，事实上，就人而言，它并无资格审查欧洲共同体各机构受理的诉讼程序或作出的决定[……]。然而，这并不是说，使欧洲法院的裁决具有执行效力，德国主管当局就能貌似共同体机构行事，并因之而超越传统机构行使控制的范围。”¹⁸

¹⁶ 联合国《条约汇编》，第1833卷，第397页，见第580页。J. Heliskoski 在 *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2001) 第165页写道：“附件九第5条和第6条实际上制定了一个程序框架，可以在其中讨论关于归属问题的疑问。”应该将此理解为意指责任归属而不是行为归属。

¹⁷ 专门协定的文本重刊在国际海洋法法庭2000年12月20日的一项命令中。

¹⁸ 1990年2月9日关于适用第13258/87号的决定，《决定和报告》第64卷，第138页。应该指出，关于欧共体的非契约性责任，欧洲共同体法院在 *Krohn 诉欧洲共同体委员会* 一案 (Case 175/84, *European Court Reports* (1986), p. 753 at p. 768) 中并没有对归属表示不同的意见。当时它说“申请人为了确立自己的求偿权而指控的非法行为不应该归属联邦机构（联邦机构有义务遵守委员会的指示）而应该归属委员会本身”。尽管责成欧共体负责，但并非是因为将德国的联邦机构视为欧共体一个机构的缘故。最近，I. Scobbie, 在“*International Organizations and International Relations*” in R. J. Dupuy (ed.), *A Handbook of International Organizations*, 2nd ed. (Dordrecht/Boston/London: Nijhoff, 1998), 第892页, G. Cohen-Jonathan, *op. cit.* (see footnote 9, above), p. 623, 和 P. Weckel, *op. cit.* (see footnote 9, above), 第447页中又一次肯定了国家当局不作为欧共体机构行事的观点。P. Klein 在 *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens* (Bruxelles: Bruylant/Editions de l'Université de Bruxelles, 1998), 第385-386页和 J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 第307-308页中也讨论了这一问题。

同样，对因在吉布提的一艘船上徒劳搜查武器而造成的损失提出的求偿，联合国法律事务厅的一份备忘录说：

“执行安理会禁运措施的责任由安理会各成员国来负，因此，凡因各成员国为保证执行禁运措施而认为有必要采取的特别行动引发的费用，各成员国应负责赔偿。”¹⁹

尽管在这一系列情况下，国家当局的行为必须归属国家，但可因上述原因而涉及组织的责任。

三. 把行为归属国际组织的一般规则

14. 根据关于国家对国际不法行为的责任的第4条，²⁰ 把行为归属一个国家，基本上是以将行为的个人或实体定性为“国家机关”作为前提条件的。但归属问题也许不取决于有关国家国内法中某一特定术语的使用。因此，具有决定意义的并非一个实体是否被正式界定为“机关”。正如委员会在评注中指出的那样：

“如一国法律将某一实体定性为机关，将不会产生任何困难。另一方面，确定国家机关的地位时光提到国内法是不够的。在若干法系中，各种实体的地位和职能不仅是由法律决定的，而且是由惯例决定的，光提到国内法可能会引起误解。此外，一国国内法可能无法详尽无遗地确定或者根本无法确定哪些实体具有“机关”的地位。在这种情形下，虽然国内法中规定的某一实体的权力及其与其他实体的关系将同它是否被归类为“机关”有关，但是，国内法本身并不进行分类工作。”²¹

对于有关国际组织的相对应的法律体系，也可以进行类似的推论。

15. 值得注意的是，虽然《联合国宪章》的某些条款使用“机关”一词，²² 但国际法院在考虑为联合国工作的个人的地位时，仅认为有意义的是联合国的一个机关是否已赋予此人一定的职能。法院使用“代理人”一词，而且认为一个人是否具有正式地位并无关系。法院在关于“对执行联合国公务时所受损害的赔偿”的

¹⁹ 1995年4月21日的备忘录，《联合国法律年鉴》（1995年），第464-465页。主管法律事务助理秘书长拉尔夫·萨克林在1998年5月4日的信中谈到同一案例时重申：“实施和执行联合国安全理事会施加的强制性制裁的责任在会员国”。

²⁰ 见上文脚注6。

²¹ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第10号和更正》（A/56/10和Corr. 1），第四章，E.2节，评注第11段，第67页。

²² 《联合国宪章》第七条提到“主要机关”和“辅助机关”。后一用语也出现在第二十二和第三十条中。

咨询意见中指出，大会所处理的问题，涉及联合国是否有能力在对其代理人造成损害时提出索赔要求，并表示：

“法院非常宽泛地理解‘代理人’一词，也就是说此人是该组织的一个机关委托履行或协助履行它的一项职能的任何人，不管是否向他支付薪酬，也不管是否予以长期雇用——简而言之，就是该组织通过其发挥作用的任何人。”²³

法院在随后关于“《联合国特权和豁免公约》第六条第二十二节的适用”的咨询意见中指出：

“在实践中，根据秘书长提供的资料，联合国需要将性质越来越不同的各种任务交给不具有联合国官员地位的人员。”²⁴

关于特权和豁免，法院还在同一项咨询意见中指出：

“此事的实质不在于其行政职务，而在于其任务的性质。”²⁵

16. 最近，法院在关于“关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议”的咨询意见中指出：

“享有法律程序豁免问题不同于对因联合国或以其公务身份行事的代理人所实施的行为而造成的损害的赔偿问题。”²⁶

法院还在同一项咨询意见中扼要谈到行为的归属问题，它指出如果：

“[……]因联合国或以其公务身份行事的代理人所实施的行为而造成的损害，可要求联合国对由此类行为产生的损害负责。”²⁷

因此，法院认为，联合国的行为除包括其主要机关和附属机关的行为外，还包括其“代理人”的作为或不作为。“代理人”这一用语不仅指联合国官员，而且指根据联合国的一个机关赋予的职能而为联合国行事的其他人员。

²³ 《1949年国际法院案例汇编》，第174页，见第177页。

²⁴ 《1989年国际法院案例汇编》第177页，见第194页，第48段。

²⁵ 同上，第194页，第47段。

²⁶ 《1999年国际法院案例汇编》第62页，见第88页，第66段。

²⁷ 同上，第88-89页，第66段。

17. 若干学者对这一观点表示赞同，他们认为，作为归属的前提条件，是代理人与该组织之间是否一般通过根据该组织的组成文书直接或间接设立的其机关之一存在着职能联系。²⁸

18. 国际法院有关联合国的评论可更广泛地适用于各国际组织，而大多数国际组织是通过其机关（不论是否如此界定）和受委托行使该组织职能的各种代理人行事的。正如瑞士联邦委员会在 1996 年 10 月 30 日的一项裁定中指出的那样：

“一般来说，人们可以将国际组织各种级别和各种性质的机关及其代理人在行使职权时的作为和不作为归属该国际组织。”²⁹

19. 为了确定一个机关或代理人与一个国际组织之间是否存在联系，不宜提该组织的“内部法”，以试图使这种提法模仿关于国家责任的第 4 条中表述的内容（见上文第 14 段）。正如委员会以前曾指出的那样：

²⁸ C. Eagleton, “International Organization and the Law of Responsibility”, *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, vol. 76 (1950-I), p. 323 at p. 387, 认为, “可预期联合国为[其]代理人采取的有害于他人的行为承担责任”。E. Butkiewicz, “The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations”, *Polish Yearbook of International Law*, vol. 11(1981-1982), p. 117 at p. 132, 研究了“在[组织]中具有某种职能关系的人(该组织的机关、该组织雇用的人)的行为”。C. Tomuschat, “The International Responsibility of the European Union”, in E. Cannizzaro(ed.), *The European Union as an Actor in International Relations* (The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002), p. 177 at p. 180, 认为“必须能在授权某个人代表国际组织行事的范围内将此人的作为归属该国际组织”。若干著述者提到对接受组织的一个机关的委托行使某一职能的个人加以“控制”这一条件。如参见 J.-P. Ritter, “La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale”, *op.cit.* (见 footnote 10, above), p. 441; M. Perez Gonzalez, “Les organisations internationales et le droit de la responsabilité”, *Revue générale de Droit international public*, vol. 99(1988), p. 63 at p. 88; C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 241; P. Sands and P. Klein (eds.), *Bowett's Law of International Institutions*, 5th ed. (London: Sweet & Maxwell, 2001), p. 520. 可将确立某种正式联系, 如组织的一个机关交给某人一项任务, 理解为暗示存在着控制。P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, *op.cit.* (见 footnote 18, above), p. 378, 更进而认为组织的控制是归属的主要标准。这种观点与 G. Arangio-Ruiz 的观点(“State Fault and the Forms and Degrees of International Responsibility: Questions of Attribution and Relevance”, in: *Le droit international au service de la justice et du développement. Mélanges Michel Virally* (Paris: Pedone, 1991), p. 25 at p. 33) 接近。后者认为, 在确定个人与国家之间的联系方面, 只有“事实上的规范和标准”才相关。他虽然不承认国际法中存在有关归属问题的规则, 但并没有排除“一些推定”, 如关于国家的责任的第 4 至第 11 条中的推定的用处。见 G. Arangio-Ruiz, “Dualism Revisited. International Law and Interindividual Law”, *Rivista di Diritto internazionale*, vol. 86 (2003), p. 909 at p. 985.

²⁹ 英文本是从法文原文翻译过来的, 法文原文是: “En règle générale, sont imputables à une organisation internationale les actes et omissions de ses organes de tout rang et de toute nature et de ses agents dans l'exercice de leurs compétences”, Doc. VPB 61.75, 发表在瑞士联邦委员会的网站上。

“提一个组织的‘内部法’会产生问题，因为该法虽具有内部的一面，在其他方面也存在国际的一面。”³⁰

20. 在涉及到国际组织时，一般使用的用语是“组织的规则”。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》是含有这一用语定义的最新的编纂公约。该公约第2条第1款(j)项的规定是：

“组织的规则”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、以及已确立的惯例。”³¹

21. 针对国际法委员会2003年报告³²中提出的一个问题，若干国家的代表在第六委员会中表示，条款草案在表述关于把行为归属国际组织的一般规则时，应使用上述定义。³³但是，几位代表持有异议，³⁴而总起来说赞同保留这项定义的

³⁰ 《1982年……年鉴》，第二卷，第二部分，第21页。

³¹ A/CONF.129/15。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》(A/CONF.67/16)第1(1)(34)条中列有部分内容有所不同的定义。该定义是：

“‘组织的规则’具体是指有关组织的组成文书、有关的决定和决议、以及已确立的惯例。”

国际法委员会在关于国家和国际组织间或国际组织相互间的条约问题的第2(1)(j)条草案中提出了相同的措辞。《1982年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第18页。国际法学会在其1995年于里斯本通过的关于“国际组织不履行对第三方的国际义务对成员国所产生的法律后果”的决议第2(c)条中，提出了下列定义：

“‘组织的规则’是指有关组织的组成文书和对其所作的任何修订、据此通过的条例、根据此类文书通过的具有约束力的决定和决议、以及已确立的惯例。”

国际法学会，《年鉴》，第66卷(第二部分)，第447页。

³² 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第10号》(A/58/10)，第三章，A节，第27段。

³³ 见下列国家的发言：丹麦(同时代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典)(A/C.6/58/SR.14，第25段)、奥地利(同上，第33段)、日本(同上，第37段)、意大利(同上，第45段)、法国(同上，第58段)、加拿大(A/C.6/58/SR.15，第1-2段)、希腊(同上，第12段)、以色列(同上，第20段)、葡萄牙(同上，第27段)、俄罗斯联邦(同上，第30段)、西班牙(同上，第40段)、白俄罗斯(同上，第42段)、埃及(A/C.6/58/SR.16，第1段)、罗马尼亚(A/C.6/58/SR.19，第53段)、委内瑞拉(A/C.6/58/SR.21，第21段)、塞拉利昂(同上，第25段)和墨西哥(同上，第47段)。

³⁴ 加蓬在发言(A/C.6/58/SR.15，第4段)中，认为这一定义“不能令人满意”，“原因是就涉及责任的事项而言，应该采用尽可能广泛的适用范围”。阿根廷在发言(同上，第24段)中认为，“初步来看，不宜提《维也纳公约》中载列的‘组织的规则’定义”。

一些代表也说，应进一步拟订此一定义。³⁵ 世界卫生组织法律顾问写道，这一定义“至少适于作为更适合条款草案的具体目的的一项定义的出发点”。³⁶

22. 上述“组织的规则”的定义有一个重要特点，那就是它对惯例相当重视。这项定义似乎在组成文书所载列的、为成员国所正式接受的规则与有关组织作为一个机构有必要取得发展两者之间达到了平衡。³⁷ 国际法院在其关于“对执行联合国公务时所受损害的赔偿”的咨询意见中指出：

“国家具有国际法所确认的全部国际权利和义务，但像该组织这样一个实体的权利和义务则必须取决于其组成文件所具体说明或暗示的以及在实践中演变而成的宗旨和职能。”³⁸

23. 惯例是在对一个国际组织的组成文书做解释时需要计及的要素之一。因此，国际法院在其关于“南非不顾安全理事会第 276 (1970) 号决议继续留驻纳米比亚 (西南非洲) 对各国的法律后果”的咨询意见中，考虑到惯例问题，对《联合国宪章》第二十七条第三款作了解释：

“[……]安全理事会长期以来的议事录提供了大量证据表明，主席的裁决以及安理会理事国、特别是常任理事国采取的立场，已经连贯一致地将一个常任理事国采取的自愿弃权做法解释为并不阻碍决议的通过。[……]安全理事会采用的这一程序自 1965 年修订《宪章》第二十七条以来一直保持未变，它已为联合国会员国普遍接受，并表明了该组织的一种一般惯例。”³⁹

最近，法院在其关于“国家在武装冲突中使用核武器的合法性”的咨询意见中指出：

³⁵ 下列国家的发言：日本(A/C.6/58/SR.14, 第 37 段)、意大利(同上, 第 45 段)、法国(同上, 第 58 段)和葡萄牙(A/C.6/58/SR.15, 第 27 段)。葡萄牙在发言中建议，“可考虑组织的规则中的其他组成部分，以拟订出更详尽的定义”。

³⁶ 2003 年 12 月 19 日世界卫生组织法律顾问 Thomas S. R. Topping 先生给联合国法律顾问汉斯·科雷尔先生的信。信中还说：“在这种情形下最重要的是继续提有关组织的已确立的惯例，作为该组织‘规则’的一个类别。”

³⁷ C. de Visscher 就明确地表明了这一点 (“L'interprétation judiciaire des traités d'organisation internationale”, *Rivista di Diritto internazionale*, vol. 61(1958), p. 177 at p. 187)。

³⁸ 《1949 年国际法院案例汇编》，第 174 页，见第 180 页。仲裁法庭在迄今尚未公布的 2002 年 11 月 22 日对“**Reineccius 以及其他他人等诉国际清算银行**”一案做出的局部裁决中，赞成地引述了此段内容。仲裁法庭还指出：“该银行数度修订《章程》，增加新条文，似乎证明它在这方面可对《章程》做出权威性解释”(第 145 段)。

³⁹ 《1971 年国际法院案例汇编》，第 12 页，见第 22 页 (第 22 段)。

“[……]国际组织的组成文书也是特定类别的条约；其目的是组建具有一定自主权的新的法律主体，该法律主体受各缔约方的委托负责实现共同的目标。此类条约由于除其他外同时具有公约性质和机构性质，会引起具体的解释问题；所设立的组织的性质、创立者赋予其目标、与其职能的有效行使有关的规则、以及其自身的惯例，这些都是在需要对这些组成条约做出解释时值得特别重视的因素。”⁴⁰

24. 法院在上述引文中对惯例的相关意义作了讨论，这些引文先是关于安全理事会决策过程的一项条款，尔后是关于世界卫生组织的权限。上文（第 20 段）所述的“组织的规则”的定义源于《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》，⁴¹ 其中在论及一个组织缔结条约的能力和权限时使用了这一用语。可能提出的问题是，为了明确行为的归属以便追究国际责任，是否应当有比讨论组织的能力或权限时更加广泛的含义。人们可以认为，在惯例的发展与组成文书不一致时，若有关行为超出了该组织的权限范围，不一定应免除该组织的责任。但是，在考虑该组织的越权行为时，可计及这种情形下行为归属的可能性，但这种可能性无需影响有关归属的一般规则。

25. 似能在两个方面改进上述“组织的规则”的定义。首先，“决定和决议”的提法不确切，因为使用的用语不尽相同（例如，决议可能包括决定），而且因为一个组织的不同行为具有彼此不同的法律意义。很明显，这一定义旨在广泛说明可能相关的事项。但是，可以用在理论上更适当的方式加以表述，使之更准确、更全面。重要的是，通过有关组织根据组成文书采取的行为，向有关机关、官员或其他人员赋予了职能。可能做出的第二项改进，涉及“已确立的惯例”一语。这一措辞把侧重点放在不一定相关的时间因素上，同时它却没有明确说明似为更加重要的普遍接受的作用。⁴² 因此，似宜考虑现行定义这两个方面的替代案文。下面的条款草案在方括号中列出了这一定义的措辞和一些可能的备选案文（见第 28 段）。

26. 再一个问题是，对“组织的规则”所下的定义应列于第 4 条草案，还是置于含国际组织定义的第 2 条草案。这个决定可推迟到以后做出，届时将更清楚“组

⁴⁰ 《1996 年国际法院案例汇编》，第 66 页，见第 75 页（第 19 段）。法院在第 76 页（第 21 段）中重申，必须“根据该组织沿用的[……]惯例”来解释组成文书。

⁴¹ “组织的规则”一语用于《公约》的一个序言段落、第 6 条（“国际组织缔结条约的能力”）和第 46 条（“一国国内法关于缔约权限的规定和一国际组织关于缔约权限的规则”）；在国际组织同意方面，用于第 35 条（“为第三国或第三组织规定义务的条约”）和第 36 条（“为第三国或第三组织规定权利的条约”）。见上文脚注 31。

⁴² 国际法院在上文第 23 段的第 1 段引文中，对“普遍接受”的作用作了强调。C. F. Amerasinghe 认为（“Interpretation of Texts in Open International Organizations”，*British Year Book of International Law*, vol. 65(1994), p. 175 at p. 200），“其后在解释规约方面的惯例应以协议或同意为基础”。但是，他似乎仅“在[一国]成为组织条约的缔约国时”才提到接受。

组织的规则”一语是仅出现在关于行为归属的一般规则语境中，还是此一用语也将用于其他条款。如属后一种情况，则宜将目前建议的第4条草案第3款移至第2条草案。

27. 根据关于国家责任的第4条第1款，在把一个机关的作为归属一个国家时，“不论该机关行使立法、行政、司法职能，还是任何其他职能，不论它在国家组织中具有何种地位，也不论它作为该国中央政府机关或一领土单位机关而具有何种特性”。⁴³ 后一种特别说明也许不能适用于国际组织。其他要素可予以保留，但可用更简洁的措辞加以概括。具体而言，没必要具体说明有关组织行使何种职能，部分原因是虽然可要求所有国家履行上述的全部职能，但在这方面各组织的情况可能相差很大。

28. 鉴于上述评注，应将第4条草案置于标题为“把行为归属国际组织”的一章之首。建议采用下列措辞：

“第4条

“把行为归属国际组织的一般规则

“1. 一国际组织中的一个机关、其一名官员或受委托行使该组织部分职能的另外一个人的行为，应视为国际法中的该组织的行为，不管该机关、官员或人在该组织结构中的地位如何。

2. 上一款所述的机关、官员和人是根据该组织的规则如此定性的机关、官员和人。

3. 为了本条的目的，“组织的规则”具体是指组成文书、根据组成文书通过的[决定和决议][组织的行为]和[已确立的][普遍接受的]该组织的惯例。”

四. 一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关的行为

29. 鉴于国际组织所拥有的可用于实现其目标的资源有限，它们经常不得不依赖国家机关的援助。国家对组织进行援助的方式之一是将它们自己的一些机关交由该组织支配。一国将其一个机关交由一个组织支配的例子肯定多于对等现象：一个组织将其一个机关交由一国支配。

30. 一读时通过的关于国家责任的条款草案在第9条中提及“[……]国际组织将一个机关交由一国支配”的情形。据认定，适用于一国将一个机关交由另一国支配的规则同样适用于这一情形。⁴⁴ 二读时删除了提交国际组织

⁴³ 见上文脚注6。

⁴⁴ 一读通过的第9条如下：

“由一国或一国际组织交由另一国支配的机关，如为行使支配国家的政府权力要素而行事，其行为应视为国际法所指的该支配国家的行为”。

《1974年……年鉴》，第一卷，第1278次会议，第154页，第39段。

的字样⁴⁵ 以及一读时在关于行为归属一章中列入的所有类似字样。在二读案文中，第 57 条仅载有一项不影响条款，⁴⁶ 这样做的目的是对有关国际组织的问题暂不作决定，以供进一步研究。然而，对第 57 条的评注简要审议了一国将其一个机关交由一个组织支配这一相反的情形，并说：

“[……]如果一国临时调派官员到一国际组织作为该组织的机关或官员行事，他们的行为将归属该组织而不是该派出国”[……]”。⁴⁷

31. 当一国或一国际组织将一个机关交由另一国或另一组织支配时，有关归属的问题一般来说不是该机关的行为是否可归属一国或一个组织。问题将是行为该归属哪个国家或组织：是归属派人国或派人组织还是借人国或借人组织。而且，不能排除同一行为的双重归属(见上文第 6 至 7 段)。

32. 对有关军事部队在执行安全理事会建议或授权的干预的过程中所采取的行为，有时会提出有关行为是归属联合国还是归属国家的问题。在此类情形中，联合国的责任，如果有的话，不能以该行为的归属为前提。不能说部队经授权就交由联合国支配了。惯例确认了这一点。在朝鲜战争中，美国部队错误地轰炸了中国和苏联领土上的目标。在中国问题上，美国政府最后接受：

“[……]通过联合国对经公正的现场调查表明是由美国军队造成的损害承担责任并进行赔偿。”⁴⁸

美国政府还表示，“它感到遗憾的是联合国指挥下的美军卷入”侵犯苏联主权的行，并宣布它“准备提供资金，支付由联合国委员会或其他适当程序确定的对苏联财产所造成的任何损害赔偿”。⁴⁹

33. 联合国一直认为，当部队在联合国指挥系统之外采取行动时，该行为必须归属各自国家。例如，联合国维持和平行动部外地行政和后勤司司长就在索马里发生的汽车事故引起的索偿要求致函比利时常驻联合国代表：

“1993 年 4 月 13 日事故发生时，比利时驻索马里部队是根据安全理事会第 794(1992)号决议组建的联合特遣部队的一部分，不是联合国索马里行动（联索行动）的一部分。事实上，比利时参加联索行动的国民仅仅是指挥

⁴⁵ 《1998 年……年鉴》，第二卷(第二部分)，第 85 页(第 425 至 426 段)。

⁴⁶ 见上文脚注 6。

⁴⁷ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号和更正》(A/56/10 和 Corr. 1)，第四章 E. 2 节，第 304 页，评注第 3 段。

⁴⁸ 1950 年 9 月 26 日美利坚合众国副代表就空军轰炸中国领土问题给秘书长的信(S/1813)。美国代表否认了对早先提出的类似求偿的责任(S/1722)，认为该行为归属“在韩国的联合国”(S/1727)。

⁴⁹ 1950 年 10 月 19 日美利坚合众国代表给秘书长的照会(S/1856)。

部的参谋人员。卷入这一事故中的个人在接受面谈时说，他是一名厨师，是“恢复希望行动”的一部分；所以，不能认为他是联合国行动的一部分。特遣队部队不在联合国的指挥下，本组织一直拒绝对因涉及这些部队的事故而提出的任何索偿要求承担责任”。⁵⁰

这一办法似乎已普遍为其部队参与安全理事会授权的各种行动的国家所接受。⁵¹

34. 在将一个国家机关交由一个组织支配的情形中，行为归属的多数实践是有关维持和平部队的。⁵² 很明显，这就是为什么委员会在其 2003 年的报告中表示，希望得到各国政府对有关“维持和平部队的行为在多大程度上归于派遣国，在多大程度上归于联合国”的实践方面的看法。⁵³ 委员会并未暗示，这些答复将有助于它起草关于维持和平部队行为归属的特定规则。此类努力不仅不符合委员会已宣布它打算遵守的有关国家责任的条款的模式，而且，鉴于通常会赋予“维持和平部队”一词多个意思，发表一个特定规则也会很困难。

35. 维持和平部队被视为联合国的附属机关。但是，它们是由各国家机关构成的，所以，行为归属问题不明确。联合国承认其对国家特遣队的行为的责任的第一个例子是，秘书长与比利时和其他几个国家解决了因联合国刚果行动（联刚行动）人员的有害行动而使这些国家在刚果境内的各自国民遭受损害的索偿要求。这些协定包括下列句子：

“联合国声明，在已确定联合国人员事实上对无辜方造成了无理损害的情况下，它不回避责任。”⁵⁴

⁵⁰ 1998 年 6 月 25 日未出版的信。

⁵¹ 例如，加拿大政府为参加联合国特遣队的加拿大特遣队的一些成员杀死一名索马里青年支付了赔偿。见 R.M. Young 和 M. Molina 所著：“IHL and Peace Operations: Sharing Canada's lessons learned from Somalia”，《国际人道主义法年鉴》，第一卷(1998)、第 362 页，见第 366 页。

⁵² 2004 年 2 月 3 日，联合国法律顾问汉斯·科雷尔先生给编纂司司长瓦奇拉夫·米库尔卡先生写信说，正是在“有关维持和平行动方面，本组织在过去 50 年的实践中发展了大部分[……]国际责任原则”。

⁵³ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)，第三章 A 节，第 27 段。

⁵⁴ 联合国，《条约汇编》，第 535 卷，第 191 页，见第 199 页。与希腊(同上，第 565 卷，第 3 页)、意大利(同上，第 588 卷，第 197 页)、卢森堡(同上，第 585 卷，第 147 页)和瑞士(同上，第 564 卷，第 193 页)签署了类似协定。《联合国法律年鉴》(1975 年)第 155 页提及与赞比亚签署的协定。正如 P. de Visscher 在“Les conditions d'application des lois de guerre aux opérations militaires des Nations Unies. Rapport préliminaire”，Institut de Droit international, Annuaire, vol. 54 (1971-I), p. 1 at pp. 54-55 中指出的那样，没有人建议必须要追究有关的部队派遣国的责任。

联合国的这一立场在几个场合得到重新确认。例如，法律事务厅在有关由联合国驻塞浦路斯维持和平部队（联塞部队）在塞浦路斯支配的一架英国直升飞机所发生的事故的一份备忘录中声明：

“直升飞机的机组人员是联塞部队英国特遣队的成员，直升飞机的飞行是作为联塞部队的行动进行的。通过指挥系统，所涉直升飞机的行动是在联塞部队指挥官拥有最终指挥权的情况下进行的，是联合国的责任。英国拥有所有权的直升飞机交由联塞部队支配的情形导致这一结论，即这些直升飞机应该被视作联合国的飞机。在联塞部队直升飞机发生事故并对有关当事方造成损害或伤亡的情况下，第三方可以并通常会追究联合国作为承运人的责任；所以，通常应该预期会对联合国提出第三方索偿要求。”⁵⁵

36. 秘书长将目前联合国对维持和平部队行为所负责任的立场总结如下：

“联合国承认它对其部队的活动担负国际责任，因而它从维持和平行动伊始就已为其部队成员执行任务所引起的损失承担责任[……]。联合国承诺解决针对它提出的私法性质争端并在实际上解决此类第三方索赔要求，这已表明联合国承认它应对联合国部队成员导致的损失负责。”⁵⁶

尽管此处及其他例子中提及了私法索偿要求，但其中暗含的意思是有关行为归属的同一原则将适用于处理国际法中的责任问题。联合国法律顾问最近的一个声明的下列一段明确显示了这种过渡：

“作为联合国的一个附属机关，一支维持和平部队的行为，从原则上讲可归属本组织，如果实施此种行为违反了国际义务，就会引起本组织的国际责任以及其赔偿责任。任何此类行为可能是由作为维持和平行动的一个组成部分的一个国家军事特遣队的成员所实施的这一事实并不影响联合国对第三国和个人的国际责任。”⁵⁷

37. 1979年2月26日维也纳州最高法院的一份判决以类似的方式解决了一个国家特遣队成员的行为归属问题。因联合国脱离接触观察员部队奥地利特遣队的成员对营房的财产造成了损害，对奥地利国提起了索偿要求。法院裁决：

“具有决定作用的并不是被指称已造成损害的人实际上属于哪个机关（从组织的角度来看），而是当行为发生时，此人正在以谁的名义和为谁采取

⁵⁵ 《联合国法律年鉴》（1980年），第184至185页。

⁵⁶ 秘书长关于联合国维持和平行动经费的筹措的报告（A/51/389），第4页，第7至8段。

⁵⁷ 见上文脚注52。

行动（从职能的角度来看）。所以，具有决定作用的是所涉机关在相关时刻正在什么范围内采取行动。”⁵⁸

38. 但是，国家特遣队的行为归属也应考虑到下列情况：各国对纪律惩戒事项仍有控制权，仍对刑事事项具有专属管辖权。⁵⁹ 联合国与派遣国缔结的协定中一般都对此有规定。⁶⁰ 所以，国家特遣队并没有完全交由联合国支配，这可能会有行为归属方面的后果。例如，联合国法律事务厅采取下列立场：

“既然[濒危野生动植物种国际贸易]公约将执行其条款的责任交给缔约国，既然部队派遣国保留对其军事人员的犯罪行为的管辖权，执行公约条款的责任在于是公约缔约国的部队派遣国本身。”⁶¹

39. 尽管在下列案件中并不直接有关，但派遣国方面保留纪律惩戒权和刑事管辖权是促成上议院在**检察总长诉尼桑**一案中作出下列判决的一个重要因素：联合国政府必须为身为联塞部队的一个组成部分的英国部队临时占用一个建筑物支付补偿。⁶² Morris of Borth-y-Gest 议员的观点清楚表明了这一点：

“[……]尽管国家特遣队是在联合国的指挥之下，要接受指挥官的指令，但军人作为其军队成员仍然是其国家服役人员。所以，英国部队继续是女王陛下的士兵。对于联合国部队的成员在塞浦路斯境内实施的任何刑事犯罪，他们要接受其各自国家的专属管辖权。”⁶³

⁵⁸ 这一段引自《国际法报告》中转载的英译本，第 77 卷，第 470 页，见第 472 页。判决的原文见 *Osterreichische Zeitschrift für offebtkuges Recht und Volkerrecht*，第 31 卷(1980 年)，第 310 页。

⁵⁹ 正如加拿大外交部法律局谅解备忘录所述：

“最终，对违反接战规则(或违反国际法或国内法)的行为的起诉将由部队派遣国的国家当局进行。这是所有参与维持和平活动的武装部队的标准做法。”

P. Kirsch(ed.), “Canadian Practice in International Law”, 《加拿大国际法年鉴》，第 34 卷(1996 年)，第 387 页，见第 388 页。

⁶⁰ 例如，关于“纪律处分权”和“犯罪和罪行的管辖权”，见有关联合国驻塞浦路斯维持和平部队(联塞部队)协定，《联合国司法年鉴》(1966 年)，第 41 页。关于这些条款的一般情况，见秘书长的报告(A/49/681)，第 6 段。

⁶¹ 《联合国司法年鉴》(1994 年)，第 450 页。

⁶² 《英格兰法律报告全集》(1969 年)，第 1 卷，第 639 页。上议院撤消上诉法院的决定，同上，(1967 年)，第 2 卷，第 1241 页，其中 Denning 议员曾认定，身为联塞部队的一个组成部分的英国部队“是作为联合国的人员行动的”。

⁶³ 《英格兰法律报告全集》(1969 年)，第 1 卷，第 646 页。

40. 如果认为派遣国方面有纪律处分权和刑事管辖权就完全排除了部队被视为由联合国支配, 这种看法又太极端了。正如几位学者所认为,⁶⁴ 关于某一行为的责任归属, 关键的问题似乎在于谁对有关行为具有有效控制。例如, 在为调查第二期联索行动人员受到武装攻击事件而设立的调查委员会报告所述的情况下, 就很难将部队的行为归责于联合国:

“第二期联索行动部队指挥官对若干国家的特遣队没有有效的控制权, 这些特遣队在执行部队指挥部命令之前不同程度地坚持征求其本国当局的命令。在联合国的旗帜下和在联索行动任务范围内进行的许多大型行动完全不在联合国的指挥和控制之下, 虽然其后果对联索行动的任务及其人员的安全具有重大的影响。”⁶⁵

41. 联合国秘书长认为, “有效控制的程度”这一标准对联合行动最为关键:

“联合国对联合国部队的与作战有关的活动负有国际责任的前提是, 假设有关行动完全在联合国的指挥和控制下。[……]在联合行动中, 部队行为的国际责任在于根据确定部队提供国与联合国之间合作方式的安排所赋予

⁶⁴ J.-P. Ritter, “La protection diplomatique à l’égard d’une organisation internationale”, op. cit. (上文脚注 10), p. 442; R. Simmonds, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations* (The Hague: Nijhoff, 1968), p. 229; B. Amrallah, “The International Responsibility of the United Nations for Activities Carried Out by U. N. Peace-Keeping Forces”, *Revue égyptienne de droit international*, vol. 32 (1976), p. 57, at pp. 62-63 and 73-79; E. Butkiewicz, “The Premises of International Responsibility of Inter-Governmental Organizations”, op. cit. (上文脚注 28), pp. 123-125 and 134-135; M. Perez Gonzalez, “Les organisations internationales et le droit de la responsabilité”, op. cit. (上文脚注 28), p. 83; M. Hirsch, *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties* (Dordrecht/London: Nijhoff, 1995), pp. 64-67; C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, op. cit. (上文脚注 28), pp. 241-243; P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op. cit. (上文脚注 18), pp. 379-380; I. Scobbie, “International Organizations and International Relations”, op. cit. (上文脚注 28), p. 891; C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten* (Berlin: Duncker & Humblot, 2001), p. 52; J.-M. Sorel, “La responsabilité des Nations Unies dans les opérations de maintien de la paix”, *International Law Forum*, vol. 3 (2001), p. 127 at p. 129. 有些作者提到“有效控制”, 有些作者提到“作战控制”。M. Bothe 也使用了后一概念, 见 *Streitkräfte internationaler Organisationen* (Köln/Berlin: Heymanns Verlag, 1968), p. 87. L. Condorelli 强调了区分作战控制与组织控制的困难, 见 “Le statut des forces de l’ONU et le droit international humanitaire”, *Rivista di Diritto internazionale*, vol. 78 (1995), p. 881 at pp. 887-888. 国际法协会的国际组织责任问题委员会提出的草案中提到“有效控制(作战指挥和控制)”的标准。International Law Association, *Report of the Seventieth Conference held in New Delhi 2-6 April 2002* (2002), p. 797.

⁶⁵ S/1994/653, 第 243-244 段, 第 45 页。

的行动指挥和控制权。在联合国与部队提供国之间没有正式安排的情况下，则根据双方在行动中所行使的有效控制的程度个别确定责任。”⁶⁶

对涉及第二期联索行动和在索马里的快速反应部队那样的联合行动的看法，也应适用于维持和平行动，只要就它们而论有可能区分分属于联合国和派遣国的有效控制领域。尽管可以理解为了军事行动的效率，联合国坚持对维和部队拥有完全的指挥和控制权，但行为的责任归属在这方面也应以事实标准为基础。

42. 关于违反国际人道主义法的行为，联合国秘书长提到联合国和派遣国的“共同责任”，但没有澄清责任的依据。⁶⁷ 这取决于违反行为的情节。人们可能不得不断定同一行为具有共同责任；但也可能断定违反行为或者应归责于国家，或者应归于联合国，同时没有采取规定的预防措施则归责于另一方。⁶⁸ 关于维持和平部队成员影响到其他保护人权领域的违反行为，也可得出类似结论。⁶⁹

43. 联合国与派遣国之间缔结的安排只涉及到有关各方，不影响到一般国际法规定的行为归属问题。无论如何，示范捐助协定主张联合国对第三方有赔偿责任，只规定联合国在“政府提供人员的严重疏忽或故意过失造成损失、损坏或伤害”的情况下有权提出追偿。⁷⁰

⁶⁶ A/51/389, 第 17-18 段, 第 5 页。

⁶⁷ A/51/389, 第 44 段, 第 9 页。秘书长“关于联合国部队遵守国际人道主义法的公告”(ST/SGB/1999/13, 第 1 页) 没有提到这个问题。

⁶⁸ L. Condorelli, “Le azioni dell’ONU e l’applicazione del diritto internazionale umanitario: il “bollettino” del Segretario generale del 6 agosto 1999”, *Rivista di Diritto internazionale*, vol. 82 (1999), p. 1049 at p. 1053, and P. Benvenuti, “Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies: la circulaire du Secrétaire général”, *Revue générale de Droit international public*, vol. 105 (2001), p. 355 at p. 370, 作者认为联合国有义务确保派遣国在发生违反国际人道主义法的情况下行使刑事管辖权。

⁶⁹ 这促使联合国内部监督事务厅对在各个国家关于性剥削的指控进行调查。见“*The U. N. and the Sex Slave Trade in Bosnia: Isolated Case or Larger Problem in the U. N. System?*”, Hearing before the Subcommittee on International Operations and Human Rights of the Committee on International Relations, House of Representatives, 24 April 2002 (Washington: U. S. Government Printing Office, 2002)。关于一份重要的调查, 见 J. Murray, “Who will police the peace-builders? The failure to establish accountability for participation of United Nations civilian police in the trafficking of women in post-conflict Bosnia and Herzegovina”, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 34 (2002-2003), p. 475, especially p. 518 ff.

⁷⁰ 示范捐助协定 (A/50/995, 附件; A/51/967, 附件) 第 9 条。尽管案文说“政府应对索赔负责”, 但似乎意指追偿的权利。秘书长后来的一份报告 (A/51/389, 第 43 段, 第 9 页) 在“向提供部队的国家提出的追偿: 共同责任”的标题下提到这一案文。联合国在为获得免费提供的人员而使用的示范协定 (ST/AI/1999/6, 附件) 中载有类似的案文。

44. 在答复委员会 2003 年报告中提出的一个问题时，⁷¹ 几个国家的代表团在联合国第六委员会中认为，一般来说维持和平部队的行为必须归责于联合国。⁷² 然而，有些代表团也认为，在某些情况下，归责必须是共同的，⁷³ 甚至应完全⁷⁴ 归责于派遣国。有些发言强调，为了确定行为归责于谁，控制权这一标准非常重要。⁷⁵

45. 适用于维持和平部队的原则可延伸至交由联合国支配的其他国家机关，如救灾单位，对此联合国秘书长写到：

“如果救灾单位本身由联合国设立，该单位就是联合国的附属机关。此类救灾单位的法律地位类似于例如联合国驻塞浦路斯部队(联塞部队)的法律地位 [……]”⁷⁶

46. 对一国际组织将其机关交由另一国际组织支配这一较少见的情况，也可以得出类似的结论。泛美卫生会议提供了一个事例，由于世界卫生组织(卫生组织)与泛美卫生组织之间的一项协定，该会议“在世界卫生组织组织法范围内，分别作为区域委员会和世界卫生组织西半球区域办事处”。⁷⁷ 世界卫生组织的法律顾问指出：

⁷¹ 上文第 34 段。

⁷² 丹麦也代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典(A/C.6/58/SR.14, 第 27 段)、奥地利(A/C.6/58/SR.14, 第 33 段)、意大利(A/C.6/58/SR.14, 第 46 段)、加拿大(A/C.6/58/SR.15, 第 3 段)、加蓬(A/C.6/58/SR.15, 第 5 段)、希腊(A/C.6/58/SR.15, 第 13 段)、以色列(A/C.6/58/SR.15, 第 21 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/58/SR.15, 第 31 段)、西班牙(A/C.6/58/SR.15, 第 41 段)、白俄罗斯(A/C.6/58/SR.15, 第 43 段)、埃及(A/C.6/58/SR.16, 第 2 段)和墨西哥(A/C.6/58/SR.21, 第 48 段)的发言。

⁷³ 丹麦也代表芬兰、冰岛、挪威和瑞典(A/C.6/58/SR.14, 第 28 段)、希腊(A/C.6/58/SR.15, 第 13 段)和以色列(A/C.6/58/SR.15, 第 21 段)的发言。

⁷⁴ 奥地利(A/C.6/58/SR.14, 第 33 段)、意大利(A/C.6/58/SR.14, 第 46 段)、加拿大(A/C.6/58/SR.15, 第 3 段)、加蓬(A/C.6/58/SR.15, 第 5 段)、以色列(A/C.6/58/SR.15, 第 21 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/58/SR.15, 第 31 段)、白俄罗斯(A/C.6/58/SR.15, 第 43 段)和埃及(A/C.6/58/SR.16, 第 2 段)的发言。

⁷⁵ 意大利(A/C.6/58/SR.14, 第 46 段)、加拿大(A/C.6/58/SR.15, 第 3 段)、以色列(A/C.6/58/SR.15, 第 21 段)、俄罗斯联邦(A/C.6/58/SR.15, 第 31 段)、西班牙(A/C.6/58/SR.15, 第 41 段)、白俄罗斯(A/C.6/58/SR.15, 第 43 段)和墨西哥(A/C.6/58/SR.21, 第 48 段)的发言。希腊的发言(A/C.6/58/SR.15, 第 13 段)提到把“权威和指挥”作为将维持和平部队行为归属于联合国的标准。

⁷⁶ 《联合国法律年鉴》(1971), 第 187 页。

⁷⁷ 1949 年 5 月 24 日该协定第 2 条, 可在 <http://intranet.who.int> 上查阅。

“根据那一安排，泛美卫生组织及其工作人员的行为可以牵涉到世界卫生组织的责任。”⁷⁸

47. 关于国家责任的第 6 条认为，将另一国交由一国支配的机关的行为归责于该国，决定性的标准是“该机关为行使支配该机关的国家政府权力要素而行事”。⁷⁹关于国际组织，提到政府的权力是不恰当的，国际组织只在很少见的情况下行使这种权力。应更宽泛地提到行使一个组织的职能。

48. 关于国家责任的第 6 条没有提供任何要素，来确定某一机关何时交由另一国“支配”。然而却暗示了接受国方面的某种控制。相关的评注具体指出：

“在履行接受国委托它行使的职能时，该机关也必须完全在接受国的指示和控制下与接受国的机构协作行事，而不是按派遣国的指示行事。”⁸⁰

可在案文中更明确地规定这一点，以便就国家特遣队交由一个组织支配和类似情况下产生的归责问题提供指导。还应指出，重要的是有效控制程度而不是完全控制权，联合国对国家特遣队从来没有完全的控制权。这一点还为某些行为的双重归属敞开机会。

49. 关于行为归责于国际组织的问题，第 4 条草案（见上文第 28 段）对委托履行国际组织部分职能的机关、官员和其他个人进行了区分。如果适用于国际组织的机关的原则也适用于第 4 条草案中提到的官员和其他个人这一点不言而喻，似乎就不必再重复这些说明，否则会使案文显得累赘。

50. 提出以下行文：

“第 5 条

一国或一国际组织交由另一国际组织支配的机关的行为

“一国或一国际组织的机关为了履行另一国际组织的一项职能而交由该组织支配，其行为依国际法应视为该国际组织的行为，只要该组织对该机关的行为行使有效控制。”

⁷⁸ 2003 年 12 月 19 日给联合国法律顾问汉斯·科雷尔先生的信。

⁷⁹ 上文脚注 6。

⁸⁰ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第四章，E.2，评注第 3 段，第 71 页。

五. 越权行为的归责问题

51. 一国际组织的越权行为可以是逾越该组织权限范围的行为或逾越某一特定机关的权力的行为。国际法院在关于国家在武装冲突中使用核武器的合法性的咨询意见中指出：

“[……]国际组织[……]不同于国家，不拥有一般权限。国际组织受‘特定原则’的规范，也就是说，国际组织的权力由设立它们的国家所赋予，权力有多大由这些国家的共同利益所决定，而且国家授权国际组织促进这些共同利益。”⁸¹

这一申明并不意味着决不可将逾越一国际组织职能的行为归责于该国际组织。

52. 显然，对某一组织而言属越权的行为对其任何机关而言也是越权行为。之所以说某一机关越权，也可能是因为它侵犯了专属于另一机关的权力，或是因为它行使了尚未授予任何机关的权力。国际法院在关于联合国某些费用的咨询意见中接受了将某一机关越权采取的行为归责于某一国际组织的可能性，它表示：

“如果确定所涉行为属联合国职能范围之内、但据称是由若干机关以不符合《宪章》所述的职能分工的方式启动或实施的，这就涉及内部层面，涉及联合国的内部组织架构。如果这一行为由一个不该实施该行为的机关所为，这对内部组织架构而言是违规行为，但这并不一定意味着所产生的费用并非联合国的费用。国内法和国际法均预期可能发生法人团体或政治团体同一代理人的越权行为而对第三方承担法律责任的情况。”⁸²

53. 国际法院认为联合国可能须承担其某一机关的越权行为所产生的费用，这反映了相对于不法行为而言似乎更为强有力的政策考虑，因为拒绝行为归责可能使第三方无从采取任何矫正措施，除非将行为归责于某国或另一组织。⁸³ 需要保护第三方，这就要求出于如同确认一国际组织所缔结的条约的效力而不问其略为违反缔约权限规则的同样理由延伸行为归责。⁸⁴ 关于这一问题，或许可以辩道，对

⁸¹ 《1996年国际法院报告》，第66页起，在第78页（第25段）。

⁸² 《1962年国际法院报告》，第168页。

⁸³ S. Dorigo, “Imputazione e responsabilita internazionale per l’attivita delle forze di perceiving delle Nazioni Unite”, *Rivista di diritto internazionale*, vol. 85(2002), p. 903 at pp. 933-935, 其中认为，如果国家或有越权行为系另一国施加压力所致，则该行为只应归责于该国。

⁸⁴ 在此援引《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》第46条（上文，脚注31）。

第三方的保护应限于那些诚实依赖该机关行为或官员行为的人，⁸⁵ 但这一理由在多数情况下不适用于不法行为的责任。

54. 将机关行为和官员行为与受权履行组织部分职能的人员的行为相区分，这没有什么理由，因为这种区分对国际组织的实践的意义有限。⁸⁶ 国际法院似乎认为组织也应对并非担任官职的人的行为承担责任。该法院在关于人权委员会特别报告员享有法律程序豁免的争议的咨询意见中指出：

“[……]无需赘言，联合国所有代理人无论以何种官方身份行事，必须注意不逾越职能范围，他们应谨慎行事，以免其行为导致对联合国的索赔。”⁸⁷

为何代理人——此处所涉的是一名执行特派任务的专家——也应注意避免逾越职能范围以免出现对组织的索赔，显然理由是该组织很有可能须为该代理人的行为承担责任。

55. 如同国家机关的情况一样，要使责任产生，实体或个人的官方职务与所涉行为之间须有一定关系。这似乎是联合国法律事务厅在一份有关维持和平部队成员在值勤时间外行为所涉索赔问题的备忘录中所采取的立场的依据：

“联合国对维持和平部队成员在值勤时间外的行为的政策是，本组织对此种行为所造成的死亡、伤害或损害不负任何法律或财务责任。[……]我们认为确定是否处于‘在值勤时间外’的状态的首要因素是事件发生时维持和平使团成员是否以非公务/非业务身份行事，而不是他/她在事件发生时是穿着军装呢，还是穿着平民服装，也不是事件是发生在行动区域内呢，还是发生在行动区域外。[……]就联合国的法律和财务责任而言，维持和平部队中处于警戒状态的成员，如果他/她在指定的‘警戒状态’期间以不属于履行公务的个人身份单独行事，则可能具有在值勤时间外的地位。[……]我们要指出，每一案例的事实情况各不相同，因此，确定维持和平使团成员是处于

⁸⁵ 关于这一关切问题：M. H. Arsanjani, “Claims Against International Organizations. *Quis custodiet ipsos custodes*”, *The Yale Journal of World Public Order*, vol.2 (1981), p. 131 at p. 153; E. J. Aramburu, “Responsabilidad de los organismos internacionales y jurisprudencia argentina”, *Jurisprudencia argentina*, No. 6200(2000), p. 4. A. Reinisch, *International Organizations Before National Courts* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), pp. 80-81 似乎将责任与越权行为的效力联系在一起。

⁸⁶ 国际法协会国际组织责任问题委员会提议以下规则：

“根据国际法，如果某国际组织的机关或官员或代理人以官方身份行事，则其行为应视为该组织的行为，即便这一行为逾越了所授权限或违背了指示（越权行为）。”

国际法协会，2002年4月2日至6日在新德里举行的第70届会议的报告（2002），第797页。

⁸⁷ 《1999年国际法院报告》，第62页起，在第89页（第66段）。

在值勤时间内的地位还是处于在值勤时间外的地位可能部分取决于每一案例的特定因素，同时要考虑到部队司令或参谋长的意见。”⁸⁸

一国特遣队中某一成员“在值勤时间外”的行为不归责于本组织，⁸⁹但“在值勤时间内”的行为则可归责于本组织，尽管我们不得不考虑任何越权行为与授予此人的职能之间有何种关系。

56. 国际货币基金组织总法律顾问撰文如下：

“如果官员未遵守规则或玩忽职守，那么，即便他逾越了授予他的权限，也可将所涉行为归责于组织。但一官员并非以官方身份从事的行为不可归因于组织。”⁹⁰

欧洲共同体法院对 [Sayag 诉 Leduc](#) 一案的裁决中也有相似概念，尽管措辞不同：

建立欧洲原子能共同体条约第 188 条同时一并论及共同体机构造成的损害和共同体公务员造成的损害，表明共同体仅对其公务员的下列行为承担责任，这些行为出于内部、直接的关系，是授予共同体机构的任务的必要延伸。”⁹¹

57. 关于国家责任问题的第 7 条措辞如下：

“国家机关或经授权行使政府权力要素的个人或实体，若以此种资格行事，即使逾越权限或违背指示，其行为仍应视为国际法所指的国家行为。”⁹²

“以此种资格”这一关键短语系指越权行为与授予机关、实体、个人或官员的职能之间必须存在的关系。关于第 7 条的评注清楚表明了这一点：

“必须区别以下两种不同情况，一种是官员以其官方身份行事，尽管其行为是违法或违背指示的；另一种是官员的行为与其官方职责范围相去甚远，应等同于个人私人行为，而不能归责于国家。”⁹³

⁸⁸ 《联合国法律年鉴》（1986 年），第 300 页。

⁸⁹ 1979 年 5 月 10 日，海法地方法院在一项判决中认为联黎部队一成员的行为显然是“在值勤时间外”的行为，该成员参与将爆炸物运入以色列领土。《联合国法律年鉴》（1979 年），第 20 页。

⁹⁰ 2003 年 2 月 7 日致国际法委员会秘书的信。

⁹¹ 1969 年 7 月 10 日的裁决，第 9/69 号案子，《欧洲法院报告》（1969 年），从第 329 页起，第 335 至 336 页（援引 7）。该法院指出，“公务员在执行公务时用其私家车作为运输工具，这不符合上文规定的判断条件”。同上，第 336 页（援引 9）。

⁹² 同上，脚注 6。

⁹³ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》（A/56/10），第四.E.2 章，评注第 7 段，英文本第 102 页。

虽说“以此种资格”这一短语相当隐涩含糊，⁹⁴ 但似乎还是保留为好。这样可以表明，在此方面，无需为国际组织拟订一条与适用于国家的原则不同的原则。⁹⁵

58. 但关于国家责任问题的第 7 条的措辞需略为改动。首先，“政府权力要素”适用于国家，但对国际组织来说仅适用于极为有限的案例。有关机关、个人或实体的表述可与条款草案第 4 条的措辞相吻合。英文本第 7 条最后一行中的物主代词“its”模棱两可，或可删除。

59. 建议措辞如下：

“第 6 条

逾越权限或违背指示

“受权履行组织部分职能的机关、官员或个人，若以此种资格行事，即使逾越权限或违背指示，其行为仍应视为国际法所指的组织行为。”

六. 经一国际组织确认并当作为本身行为的行为

60. 国际组织在行为发生后将此行为确认并当作为本身的行为，其意义可视为体现“代理或批准[……]的原则”。⁹⁶ 也可将其视为适用与证据有关的程序性规则的结果。无论持何种看法，委员会似乎都没有理由采取一种与导致其通过关于国家责任的第 11 条的方式不同的方式。⁹⁷ 也没有任何理由为国际组织拟订一条与已经为国家通过的规则不同的规则。

⁹⁴ I. Brownlie, *System of the Law of Nations. State Responsibility. Part I* (牛津：克拉伦登出版社)，第 147 页中指出，委员会“用同义反复的词语制订了一条原则。一方面意欲避免为逃避责任提供依据，另一方面却借不精确表述方法为出路”。“以此种资格”这一短语在此方面的各种诠释的例子见 L. Condorelli, “L'imputation a l'Etat d'un fait internationalement illicite; solutions classiques et nouvelles tendances”, *Recueil des cours de l'Academie de Droit international de La Haye*, t. 189(1984-VI), p. 9 at p.94 和 C. Fischer, *La responsabilite internationale de l'Etat pour les comportements ultra vires de ses organs* (Tolochenaz: Imprimerie Chabloz, 1993), pp. 234-235.

⁹⁵ 以下人士主张为国家和国际组织制订相同的解决办法，P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, op. cit. (同上，脚注 18), p. 390; C. Pitschas, *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten*, op. cit. (同上，脚注 64), pp. 56 and 60; P. Daillier and A. Pellet, *Droit international public*, 7th ed. (Paris: Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 2002), p. 782.

⁹⁶ Thus I. Brownlie, *System of the Law of Nations. State Responsibility Part I*, op. cit. (上文，脚注 94)，第 158 页。

⁹⁷ 见上文，脚注 6。

61. 另外，最近的几个案例可说明与国际组织确认或者当作为本身的行为有关的做法。其中一个案例在某种程度上令人怀疑，因为该案例与承担责任有关，而不是特别与行为归责有关。⁹⁸ 在“欧洲共同体——某些计算机设备关税分类”一案中，对美国向爱尔兰和联合王国提出的索赔要求，欧共体在向世贸组织小组提出的口头诉状中宣布：

“准备对关税减让方面的所有措施承担全部国际责任，不论遭到投诉的措施是在欧共体一级还是在成员国一级采取的。”⁹⁹

62. 一个更明显的案例是前南斯拉夫问题国际刑事法庭第二审判分庭的一项裁决。在**检察官诉 Dragan Nikolic** 一案中，该分庭审议了将被告被捕归责稳定部队的问题。审判分庭首先指出，国际法委员会关于国家责任的条款“对国家没有约束力”，然后，提及第 57 条，并指出，这些条款“主要是针对国家责任而不是国际组织或者实体的责任”。¹⁰⁰ 不过，分庭认为，“纯粹作为一般性法律指导”，它将“采用条款草案规定的原则，只要这些条款可有助于确定正在处理的问题”。¹⁰¹ 因此，分庭广泛引用第 11 条及有关评注。¹⁰² 然后分庭补充说：

“审判分庭认为，双方采用的关于‘确认’‘当作’‘认可’‘同意’‘批准’的标准，与国际法委员会采用的标准相同或者相似。因此，问题是，在假定事实的基础上，是否可以认为，稳定部队已经将个人所采取的行为“确认并当作为本身的行为。”¹⁰³

审判分庭的结论是，稳定部队的行为不“等于将这些违法行为‘当作或确认为本身的行为’”。¹⁰⁴

63. 拟建议的文本可能完全套用关于国家责任的第 11 条。案文如下：

⁹⁸ 见上文评注，脚注 15。

⁹⁹ 未发表的文件。

¹⁰⁰ “Decision on Defence Motion Challenging the Exercise of Jurisdiction by the Tribunal”，2002 年 10 月 9 日，案例编号 IT-94-2-PT，第 60 段。

¹⁰¹ 同上，第 61 段。

¹⁰² 同上，第 62-63 段。

¹⁰³ 同上，第 64 段。

¹⁰⁴ 同上，第 106 段。该上诉被依据另外的标准予以驳回。对有争议之处，上诉分庭只是指出，“发生作为私人的个人实施绑架行为时，不应拒绝行使司法管辖权，这些个人的行为，除非是受国家或者国际组织或其他实体的怂恿，确认或者纵容，本身并不一定侵犯国家主权”。关于涉及逮捕的合法性的中间上诉的裁决，2003 年 6 月 5 日，案例编号 IT-94-2-AR73，第 26 段。

“第 7 条

经一国际组织确认并当作为本身行为的行为

“按照前述各条款不归于国际组织的行为，在并且只在该国际组织将此行为承认和当作为本身行为的情况下，依国际法应视为该国际组织的行为。”

七. 将行为归于一国际组织的其他案例

64. 关于国家责任的条款中有关行为归责一章¹⁰⁵ 包括四项其他规定，这些规定似乎与国际组织关系不大。这表明，应避免编写完全对应的案文，并提供机会在出现这些条款之一所述归责问题的难得情况下以类比方式适用已为国家制定的一些规定。

65. 关于国家责任的第 5 条涉及“行使政府权力要素的个人或实体的行为”。正如已经指出的那样，对国际组织无法恰当地使用“政府权力”这种说法。另外，作为归责问题的一条一般性规定的第 4 条草案所建议的定义涵盖了关于授权个人履行组织的一部分职能的所有情况。就实体而言，货币基金组织总法律顾问说：

“[……]关于归责问题的国家责任条款中涉及外部实体行为的部分，与国际组织即使有关，也是很有限的。据我们所知，没有任何一个事例表明一个外部实体的行为被归于货币基金组织，而且，我们认为，任何不属于货币基金组织的外部实体的任何行为都不可归于货币基金组织，除非货币基金组织的适当机构批准或者明确地对该行为承担责任。”¹⁰⁶

以上陈述主要与货币基金组织有关，那些被授权履行该组织的部分职能的实体通常设置在该组织结构的内部。

66. 由于第 4 条所载定义涵盖范围很广，没有多少余地可仿效关于国家责任的第 8 条（受到国家指挥或控制的行为）制定另一条规定，特别是因为第 4 条草案提及了实践，使我们可将实际上受控制的情况考虑在内，而“实际上受控制”是关于国家责任的第 8 条的要点，这点可能更难融入关于国家责任的第 4 条。

67. 关于国家责任的第 9 条（“正式当局不存在或缺席时实施的行为”）和第 10 条（“叛乱运动或其他运动的行为”）均假定已经控制了领土。尽管近来出现一些事态发展，对国际组织来说，这种情况是很少见的，更不可能发生与第 10 条设想的一个国家面临的相似的情况，这种情况涉及一个叛乱运动变成一个“新政府”。

¹⁰⁵ 见上文，脚注 6。

¹⁰⁶ 见上文，脚注 90。