

本体、对象与范围

——国际组织法学科基本问题之探讨

饶戈平^{*}

摘要：本文就国际组织法的本体、对象和范围这三个学科基本问题进行了探讨。多年来，国际法所研究的国际组织其实仅限于协定性政府间组织，而未能包含实践中大量存在的其他形式的国际多边合作的制度形态，不足以涵盖国际组织法研究的对象和范围。本文主张将国际组织定义为“适用于国家间多边合作的、依据国际法运作的制度性安排”，从而将不属于协定性政府间组织的其他多边合作的组织形态纳入研究之中。同时，本文强调国际组织法研究应从传统的机构法、程序法视角跳出来，关注国际机构法和一般国际法、程序法和实体法之间的互动关系。国际社会尚不存在一部普遍适用于所有国际组织的统一的国际组织法法典，国际组织法大量地表现为各个国际组织的多样化的法律秩序；但是各国际组织中存在着共同的法律问题，需要就其一般性法律原则、规则和制度进行基础性研究，推动形成适用于各国际组织的普遍性法律规范和法理基础。

关键词：国际组织 国际组织法 一般国际法 机构法 内部法

一 引言

国际组织是国家间多边合作的产物，推动和加速了全球化时代的到来。所谓全球化时代，在很大程度上也可以说是一个国际组织的时代。国际组织，特别是政府间国际组织，是国际社会组织化、全球化的载体，是国际社会法律秩序和国际体制的组织形态。当前世界上各类国际组织或机构的数目已接近7万个，国际组织活跃的领域覆盖了国际社会的方方面面，可以说是无所不至，无处不在。世界上重大问题的解决几乎都离不开相关国际组织的作用。

一方面，国际组织对主权国家的渗透程度和影响力日益加深，国际组织的活动不仅对一国政府的对外政策和国际法实践，而且对国家内部的社会生活，诸如贸易、环境、个人权利保护等问题也都有深刻的影响。另一方面，国际组织是一个国家必须善加利用的活生生的国际资源。参与国际组织是国家对外关系、外交政策的重要组织部分，国际组织所代表的国际社会公共利益，也包含了各国的国家利益。一个大国、强国的作用，很大程度上体现在其动员、影响、利用国际机制的能力。实践表明，有效借助国际组织是西方大国建构其全球影响力和话语权的必由之路。

* 北京大学法学院教授。本文的缘起得益于与陈一峰博士的多次深度讨论，谨此表示真诚的谢意。

不妨说，对国际组织的认识、参与和利用程度，是衡量一个国家对外关系是否成熟、是否明智和有力度的重要标志。

国际法学界对于国际组织的关注，始于19世纪后期在欧洲出现的“国际行政联盟”，此后又有对国际联盟和国际劳工组织等国际组织进行的专门研究。但是直到第二次世界大战以后，国际组织呈现出雨后春笋般的发展态势，学界从二十世纪五六十年代开始才跳出对个别国际组织的关注，尝试对国际组织整体开展一般化的研究，从理论上对国际组织的组织特性加以重视，并使得国际组织法成长为现代国际法学科的一个重要分支。鲍维特（Bowett）于1963年初版的《国际组织法》（*Law of International Institutions*）和谢默思（Schermers）1972年初版的《国际机构法》（*International Institutional Law*），^① 可视作国际组织法学科确立的重要标志。在全球化不断深化的今天，国际组织法研究也进一步拓展和丰富，不仅鲍氏和谢氏的教科书在保持再版和更新，新的国际组织法教科书也不断在欧洲和美国问世，为国际组织法的研究增添了活力。^② 以国际组织法作为专门研究领域的《国际组织法评论》杂志也于2004年问世，成为汇聚和推动国际组织法研究的重要平台。

近三十多年来，我国学界、实务界对国际组织的认识程度有了很大进步。国际组织法研究从无到有，从了无生息到显露头角，逐渐发展起来。一些高校设置了国际组织法的相关课程，一些部委设置了专责国际组织的机构，开始有一批关注国际组织法的学者和专家。可以说，国际组织作为国际法不可或缺的组成部分，教学与实践中都有了较为充分的展示，学界比以往任何时候都更加关注国际组织法这门学科，诚堪嘉许。

但是整体来看，我国学界对国际组织的研究和教学还是比较薄弱、比较落后的。不论是就整体研究、对基本理论和基本问题的研究而言，还是就类别组织、个别组织的深入研究而言，大多数工作似乎还停留在对知识的介绍、章程的诠释以及对个别、局部问题的分析上，其成果数量和质量都难如人愿。最明显的是，在国际组织法学科的研究对象、研究范围、研究方法、核心内容等问题上，国内学界的认识还是比较模糊、薄弱的，讨论得也不充分。倘若对这些问题缺乏清晰的认识，很难设想能够把握住这门学科的精髓，而对这些问题的回答，不仅需要密切跟踪国际组织的发展现实，需要对国际组织法这一学科的基本框架和方法做深层次的思考；而且要适应我国认识和参与国际组织的实际需要，也应该在国际学术讨论中表达中国学界的思考和声音。

^① See Derek W. Bowett, *The Law of International Institutions* (Stevens & Sons Limited, 1963); Henry G. Schermers, *International Institutional Law* (Leiden: A. W. Sijthoff), the first two volumes (Structure, Functioning and Legal Order) published in 1972 and a third volume (Teaching and Materials) in 1974. 在此之前，英国国际法学者、国际劳工局局长詹克斯（Jenks）于1962年也出版了其专著《国际组织法》（*The Proper Law of International Organizations*），侧重对国际组织内部行政管理（从公法的角度）、组织外部交往（从私法的角度）做了研究，但是从国际公法本身对国际组织的分析只有很少的篇幅。这种研究视角并未成为后续国际组织法研究的主流方法。参见 C. Wilfred Jenks, *The Proper Law of International Organisations* (London: Stevens & Sons Limited, 1962)。

^② C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2nd Revised Edition, 2005, 初版于1996年); Jan Klabebrs, *An Introduction to International Organizations Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 3rd edn, 2015, 初版于2003年)。美国学界对国际组织法教材也有所发展，柯吉斯教授的国际组织法最早出版于1977年，近来美国学界又开始了对国际组织法新的研究兴趣。Frederic Kirgis, *International Organizations in Their Legal Setting* (West Publishing Co., 2nd edn, 1993, 初版于1977年); Michael P. Scharf and Paul R. Williams, *The Law of International Organizations: Problems and Materials* (Carolina Academic Press, 3rd edn, 2013, 初版于2001年)。

二 国际组织法的研究对象：对国际组织的再定义

我们通常可以把国际组织法理解为用以规范和调整国际组织的建立和运作的所有法律原则、规则、章程和制度的总称，虽然学界对此存在不同的认识。对国际组织的定义问题，不单纯是一个概念上的争论，更重要的是表明了对国际组织法这一学科的研究对象和范围的判断和界定。对于什么是国际组织，哪些是构成国际组织必不可少的要素，尚没有一个被普遍接受的定义。^① 总结西方学界的主流意见，一般认为，一个国际组织需要具备以下要素：主要成员是主权国家、以国际条约为基础、具备自己的独立意志、并设有常设机构。^② 此种定义下的国际组织，确切的说，仅仅能够涵盖现今的协定性政府间组织。传统上，国际组织法的研究对象主要是国家通过条约成立的政府间国际组织，因此，协定性政府间组织也就习惯性地构成整个国际组织法研究的基础模型。

从历史上看，国际组织法的研究的确始于对协定性政府间组织的关注。国际联盟、国际劳工组织和联合国等典型的协定性国际组织，为国际组织法的发展和成熟积累了大量的研究素材和实践经验。协定性政府间组织的组织特点非常鲜明，具有国际法律人格，构成自成一类的国际法主体，受国际法规范；有利于学界借鉴国际法学的知识和话语体系，从国际法主体、国际法渊源、特权与豁免、条约法等问题来对此类国际组织加以研究。不可否认的是，协定性政府间国际组织始终是国际多边合作中最为重要、最值得关注的一种形态。

同时值得注意的是，二战后，特别是冷战结束后，国际组织整体呈现出井喷式的发展态势，然而协定性国际组织数目的增长速度却在放慢甚至相对萎缩。从数量上看，协定性政府间组织曾在80年代中期发展到其最高峰，1985年为387个。此后协定性政府间组织就开始进入缓慢下降的趋势，到了2002年降为232个，到了2011年回升为251个，数量较其最高峰而言减少了三分之一。^③ 相反，其他形态的政府间组织正在风生水起，蓬勃发展。例如在人权领域，各类条约机构已经成为推动和监督国家履约、对人权条约进行解释和适用的重要机制，其数目成倍地增长。再如环境领域，在1972年以后，缔约方大会制度也逐渐成为国际环境条约所普遍采纳的制度。

① 意大利国际法教授加亚（Gaja）作为国际法委员会“国际组织责任”特别报告员在其第一次报告中指出，之所以“就国际组织无法达成一个令人满意的定义，主要困难是当下被认为是‘国际性’的组织具有极大的多样性”。参见First Report of the Special Rapporteur, Giorgio Gaja, A/CN.4/532 (March 26, 2003)。最终国际法委员会在其“国际组织责任条款草案”第2条采纳了如下工作定义：“为本条款的目的，‘国际组织’是指根据条约或受国际法制约的其他文书建立的具有独立国际法律人格的组织。国际组织的成员除国家以外，还可包括其他实体。”这个定义强调了国际组织须具有国际法律人格，主要是考虑到不具有国际法律人格的国际组织难以在国际法上承受国际责任，此类国际组织的责任问题不必适用该条款草案。条款草案文本，参见联大决议A/Res/66/100（2011年12月9日）。

② 西方学界对于国际组织的定义和构成国际组织的要素意见并不完全一致。有代表性的讨论可以参见Philippe Sands & Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (London: Sweet & Maxwell, 6th edn, 2009), pp. 15 – 16; Felice Morgenstern, *Legal Problems of International Organizations* (Cambridge: Grotius Publications, 1986), pp. 19 – 26; See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law* (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 5th Revised Edition, 2011), pp. 30 – 47。

③ Union of International Associations (ed.), *Yearbook of International Organizations* (Brill, 48th edn, 2011/2012), pp. 33 – 35.

总结来说，在过去三四十年的国际实践中，产生并活跃着大量非传统的政府间国际组织形态。这些国际组织形态，可以大致归纳为如下四种情况。^① 一是国家间集团性组织（即 G 型组织），典型的如八国集团（G8）、二十国集团（G20）等。在某种程度上，亚太经济合作组织（APEC）也属于此类组织形态。此类组织由国家参与，其行为方式也受到国际法约束，虽然机制化程度较低，但是在组织化和机构化的层面上明显高于定期会议制度。正是这种组织化的特征，才有在克里米亚事件之后，美国等西方国家中止了俄罗斯在八国集团中的成员资格。二是条约机构，这是最大量也是最活跃的一类新生的政府间组织形态。国家为了应对国际社会的特定问题，制定了一些多边条约，同时附带性地成立了以执行、监督和落实条约为目的的机构。条约机构多见于贸易、环境、人权、电讯等领域，其数目数以千计。三是协定性组织中具有对外职能的内部机构。这主要是指具有普遍性管理职能的国际组织中具有一定对外职能的内部机构，例如作为联合国主要机构之一的国际法院，作为大会附属机构的联合国开发计划署、联合国环境规划署、联合国人权事务高级专员办公室等以及欧盟下属的欧盟委员会等等，都属此类。这些内部机构几乎是以独立活动的身份出现在国际舞台，尽管它们只是特定国际组织的一个内部机构。权威的《国际组织年刊》（*Yearbook of International Organizations*）往往把它们作为一个独立实体统计进国际组织的数目之中。四是国际组织间的联合机构或项目，例如联合国艾滋病防治署等。近年来，国际组织之间尝试着通过建立联合机构或者项目来处理国际社会的问题。一个问题的解决往往涉及国际社会的方方面面，不光是单个国际组织，还连带其他政府间和非政府间组织，甚至还有特定国家。通过这种多样化的多边合作形式，往往可以形成国际社会的合力，避免多头管辖和不必要竞争，从而更好更有效地处理问题。当然，上述四种非传统形态的国际组织之外，肯定还存在着其他有待发掘的形态，需要我们继续探索。

这些非传统的政府间组织形态在实际上适应和满足了国际多边合作的社会需求，极大地丰富并扩展了国际组织的职能，也构成了国际社会非常重要的活动舞台。然而，按照传统的国际组织定义，条约机构、集团型组织等都很难算作正式的国际组织。谢默思和布洛克在其《国际机构法》里以集团性组织的机构化程度相对较低而将其排除在国际组织之外，^② 而条约机构因其不具有自己独立的意志而同样被排除在外。^③ 这些新形态的国际组织由于不具备先入为主的协定性国际组织的典型特征，在法理上无法进入国际组织法的研究范畴。

然而无法否认的是，上述国际合作的新形态，同样是国家间多边合作的产物和载体，也具有不同程度的机构化形态，并且都是依据国际法在积极参与和影响国际事务，没有理由被排斥在国际组织法的研究范围之外。传统的国际组织法学对国际组织采取了一个比较僵硬、刚性的定义，实有削足适履之嫌，不敷所用。实践的发展需要我们突破传统的认识，需要对国际组织的现有界定进行再思考、再探索，形成符合实际的新认识，以便使国际组织法研究能够囊括所有这些国际多边合作的新形态、新本体，更好地回应国际社会常青不谢的实践。

有鉴于此，笔者尝试着对政府间国际组织提出一种新的界定，简要表述如下：所谓政府间国际组织，就是适用于国家间多边合作的、依据国际法运作的制度性安排。这个定义包含了以下三

^① 对非传统形态国际组织的详细考察和分类，参见饶戈平、胡茜：《全球化时代国家间多边合作的组织型态》，载饶戈平主编：《全球化进程中的国际组织》，北京大学出版社 2005 年版，第 36—90 页。

^② See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, pp. 32–33.

^③ See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, pp. 44–46.

个要素：一是要满足国家间多边合作的需求。政府间国际组织本身就是多边主义的产物，是为了满足这种需求才产生的，这是本质特征。二是要有一定的制度化或者机构化形态。前述五种组织形态，都是常设性、有制度、有载体的组织形式，而并非是临时的、松散的、无所依托的组合。这是机制特征，也是国际组织区别于国际会议、国家间条约关系的根本方面。三是依据国际法运作。这些组织都依据国际法行事，多数可以在国际法上承受权利和义务，具有法律特征。对国际组织的这一尝试性新定义，一方面力图抓住国际组织的核心特征，同时也力图最大限度地包容现有的各类形态的政府间多边合作形式，以一种开放的、与时俱进的理论包容来回应国际社会的实践。从这一界定出发，凡是符合上述标准的各类政府间多边合作形式都可称之为国际组织，都构成国际组织法的研究对象。

需要指出，对国际组织采取新的定义，并不仅仅是进一步扩大了国际组织法的研究范围，同时也对现有国际组织法的知识结构提出了新的问题和挑战。这些新形态组织的法律地位、成员构成、职能范围、组织机制、程序规则，以及和其他国际法主体间的关系等问题，各有其特性，和传统的协定性政府间组织有明显区别，但是又都有其共性，汇合成为国际组织的整体。凡此种种，都需要分别加以考察和分析，进而补充、修改和丰富现有的国际组织法体系。

同时要强调的是，国际组织法还似有必要在一定程度上将国际非政府间组织纳入自己的研究范围。众所周知，国际法学传统上是不包括对非政府组织的研究的，然而国际现实逼迫我们不得不重新考虑是否要继续这一立场。非政府间国际组织的数量已逾六万个，占全部国际组织数目的八成以上，已经成为全球化时代国际社会不可或缺的“完全参与者”（联合国赋予的称呼）。非政府组织是国际关系中的非国家行为体，代表了国际合作的民间组织形态，可以说是风起云涌的国际市民社会的一种载体。非政府间国际组织也以各种形式参与了全球性、区域性国际制度的构建，与政府间国际组织发生大量的交往，其作用委实不容小觑。但是如天文数字般庞大的非政府组织却因为不具有国际法的主体资格，整体上也不能直接承受国际法上的权利与义务，向来未被正式列入国际法的研究视野。现代国际法亦缺乏专门规范非政府组织的原则、规则以及制度，只有在联合国系统，在咨询非政府组织的过程中才形成了一些内部管理规则，然而这些规则不具有普遍性，也并非正式意义上的法律，无法起到规范一般非政府组织的作用。不妨说，除受制于驻在国内法的约束外，非政府组织在国际社会尚处在无法可依、无法可管的状态。这种现状对国际秩序和国际法提出了重大挑战：要不要规范、用什么规范以及如何规范数以万计的国际非政府组织？如何把非政府组织作为一个特殊对象列入到国际法、国际组织法的研究范畴，这一问题对当代国际组织法而言，似乎已成为一项刻不容缓的任务了。

三 国际组织法的研究范围

就确定国际组织法学科的研究范围而言，界定国际组织仅仅是第一步，接下来还有必要处理好研究过程中始终面临的三对关系。

首先，是关于国际组织内部法律秩序和外部法律秩序的关系问题。如同国家一样，每个国际组织都有各自的法律秩序。作为国际法的主体以及国际社会的独立成员，国际组织法律秩序包括内部和外部两个方面。内部法律秩序通常也称为国际组织的内部法，或者说是组织机构法，涉及

国际组织内部运作中适用的一般性法律原则、规则、章程和制度。就组织机构法而言，至少可包括组织的基本文件、法律地位、成员资格、组织机构、机构职能、组织机构的议事、决策和投票程序、组织内部的管理制度等多个方面。外部法律秩序则是指调整国际组织与包括成员国在内的其他国际法主体交往过程中所发生的法律关系，其中涉及的问题包括对外缔约、承认和求偿、特权与豁免、组织的监督实施机制、制裁机制、争端解决机制以及国际组织的责任等问题。外部法关注的是组织运作过程中所适用的国际法原则、规则和制度，既包括国际组织章程、国际组织参加的条约，也包括其他可适用于国际组织的国际法一般规则。^① 比较而言，国际组织的内部法更像是一个国家的国内法，而外部法涉及的基本上是国际法，更像是一个国家的对外关系法。内部法和外部法相互作用、相辅相成、缺一不可，共同构成一个组织的法律秩序。

从传统上看，组织机构法向来是国际组织法学科研究的主要方面，谢默思和布洛克所著的《国际机构法》和阿蒙雷辛格（Amerasinghe）的《国际组织机构法原理》即为代表。从国际社会的实践来看，国际组织的外部行为具有对外交往的特性，往往具有重大的社会影响，其中涉及的大量法律问题无法仅仅从组织机构法的角度予以解决。不过，国际组织的内部法和外部法，在实践中往往很难严格地加以区分。随着全球化的深入，国际组织承担越来越多的全球治理职能，行使广泛的国际权力，国际组织的外部法律秩序越来越受到关注和重视。^② 因此，今后国际组织法的研究，在继续关注组织机构法的同时，应当更多地将组织外部法律秩序纳入自己的研究视域，注重内部法律秩序和外部法律秩序的互动关系。

其次，是作为机构法和程序法的国际组织法，与实体国际法问题/领域之间的关系。不少学者主张区分国际组织的机构法（institutional law）和实体法（substantive law），而将国际组织法的教材写作限定于前者。^③ 从国际组织法教科书的写作来看，这样的主张无可厚非，毕竟国际组织的实体法所涉领域已经渗透到国际法的几乎每一个领域，如果要把国际组织涉及的每个实体法领域都包容进来，不啻于写作一本国际法百科全书。国际组织法学科研究，一方面固然要在全局上对国际组织从事比较性质的、一般性的研究，需要开展理论和学说方面的探索和归纳，另一方面尤其有必要强化对特定、个别国际组织的专门研究。国际组织的实践都是在具体的国际法领域内开展的，涉及到具体的国际法问题，表现为多样性特色；国际组织法一般问题的研究，不能替代对单个国际组织的具体、深入、跟踪性的研究。若要充分认识和善加利用国际组织，我们更迫切需要的似乎是对特定国际组织的有深度研究、能解决实际问题的专家而非一般泛泛而论的杂家。因此需要强化对特定的国际组织、对特定类型的国际组织（如经济类、安全类、环境类的国际组织）开展深入研究。在这方面，国内学者以往的研究较多偏重于联合国、世界贸易组织、欧盟、世界银行、国际货币基金组织，以及联合国系统的一些专门机构，针对其他国际组织的专门

^① 国际法院在1980年“世界卫生组织与埃及于1951年3月25日所定之协议的解释”的咨询意见中指出：“国际组织是国际法主体，因此受国际法一般规则、组织章程及其所参加条约所施加之任何义务的约束。”参见 International Court of Justice, *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion*, I. C. J. Reports 1980, pp. 89–90。

^② 对于国际组织管理行为的外部性问题，包括人权保护、环境义务等问题，正在引发学界越来越多的关注。例如 Jan Wouters, et al (eds.), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations* (Antwerp: Intersentia, 2010)。

^③ See Jan Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 3rd edn, 2015), p. 2; Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, pp. 27–28.

性、有深度的研究还太少。对于这些具体的、个别的国际组织的研究，必须紧密结合具体国际法领域或者实体国际法问题。正是在此过程中，国际组织的机构法和程序法才能充分展现其活生生的生命力和实际效用。

沙赫特（Schachter）和乔伊尔（Joyner）在1995年主编的《联合国法律秩序》一书中，归纳了与联合国体系有关的18个实体法领域，包括武力与军备控制、人权、自决权、难民和移民、妇女、劳工、经济关系与发展问题、教育科学文化和信息、环境、海洋法、海运、通讯与邮政、民航、外层空间、卫生、粮食与农业、国际犯罪、国际私法的统一。^①现在二十年过去了，联合国体系所涉及的实体法领域，已经远远超出了上述18个领域的范围。在国际组织法教科书的写作上，固然可以侧重国际组织的一般性问题，但是在日常的学术研究中应当大力提倡对国际组织的个别研究，提升对国际组织法和国际法研究的深度，两者不可偏废。

第三，是国际组织法和一般国际法研究之间的关系。每个国际组织都有其内外部法律秩序，甚至在一定意义上，每个国际组织都是自成体系的自给自足的法律和政治系统。但是，不可忽视的是，国际组织身处国际法律秩序之中，是在整个国际法的大环境中依据国际法开展活动的，国际组织和国际法密切相关。国际组织法是国际法学科的一个重要分支，国际组织成立和运作的方方面面都受到国际法制约，但是国际组织同时也在影响和改变着国际法系统本身。国际组织大大拓展和丰富了国际法理论和学说的范畴，充实和发展了当代国际法的内容。这表现在很多方面：国际组织的出现，带来了国际法上主体概念的扩大；作为一个独立的国际法律人格者，国际组织使得国际法律体系趋向于多元化和多样性。国际组织的出现，在某些领域使得原本是水平的国际法律秩序出现了垂直化的现象，并且一定程度上使得国际法和国内法的疆界变得模糊。^②此外，国际组织对于国际社会的造法过程产生了结构性影响，促进了国际法渊源形式的扩展，也赋予国际造法概念以新的内涵。^③尽管《国际法院规约》第38条已有相关规定，但在实践中，国际组织的重要决议及国际组织本身的章程对国际法渊源的扩大都有影响。二战以来，国际组织日渐成为现代国际法发展的一个主要动力和渊源。

同样值得关注的是，国际组织也推动国际法的实施机制产生革命性变化。^④国际法自身有着传统的实施机制，主要是通过国家自我遵守或自助的方式来实施。但自从国际组织出现以来，特别是在二战后国际组织得到了长足发展，国际组织事实上也参与了国际法的实施过程。尽管在大部分情况下，这只是作为一项辅助手段，是国家实施机制的补充。国际组织实际参与国际法实施的例子很多，像联合国这样的政治性组织，以及如北约、非洲联盟、美洲国家组织这样的区域性组织，都直接参与了区域性、全球性和平与安全方面的实际运作，在很大程度上能够使国际法实施机制具有强有力的执行效果。在这方面，人权、贸易、裁军等领域表现得尤为明显。

因此国际组织法学科研究，在注重国际组织自身及其运作之外，还有必要关注国际组织对于

① Oscar Schachter & Christopher Joyner, *United Nations Legal Order* (two volumes, New York: Cambridge University Press, 1995).

② See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, pp. 5–7.

③ 对此问题的专门探讨，参见 Jose Alvarez, *International Organizations as Law-makers* (New York: Oxford University Press, 2005)。

④ 详见饶戈平：《国际组织与国际法实施机制的发展》，载饶戈平主编：《国际组织与国际法实施机制的发展》，北京大学出版社2013年版，第3—30页。

国际法发展的影响以及两者的互动关系。这些问题从性质上来说更多的属于国际法领域，但是国际组织法学者谙熟国际组织的运作和实践，往往能够提供自己独到的经验和认识，拓展和深化国际法本身的学科知识。

四 国际组织法学科中的“法”

在探讨了国际组织法研究的对象和范围以后，还有一个本体性质的问题没有回答，那就是作为一个学科，什么是国际组织“法”？国际组织法所研究的究竟是作为国际组织这一国际现象整体的法，还是单个国际组织的法？如果存在法，那么是一个什么性质和形态的法？作为法律，其渊源又是什么？这些问题解决好了，国际组织法的研究才是有根基、有方向的。

有意思的是，虽然国际组织法作为一个学科和研究领域获得了很大发展，但是对何谓国际组织“法”这个本体问题，学界始终语焉不详。欧洲早期的两本最主要的国际组织法教科书，鲍维特 1963 年的《国际组织法》和谢默思 1972 年的《国际机构法》，完全回避了这个问题，虽然这并不妨碍两位学者将其研究对象和领域定性为法律，而不是法理学、组织、机构或者政治。谢默思和布洛克在其 2011 年第五版的《国际机构法》一书中反复用了国际机构法（international institutional law）或者国际组织的机构法（institutional law of international organizations）的措辞，并且明确主张国际组织法应列为国际法下面的一个次级学科。^① 但令人不解的是，这部将近 1300 页的教科书从头到尾没有给何谓国际机构法下一个明确的定义。桑兹（Sands）和克莱恩（Klein）修订的第六版《鲍维特国际组织法》，仅仅用了不到一页的篇幅对国际组织法做了一个欲语还休的说明，仅仅提到说“并不排除存在一个国际组织共通法的可能性”，让人感觉更多的是在刻意回避而不是意在具体讨论。^② 芬兰赫尔辛基大学国际法教授克莱伯斯（Klabbers）是当前国际法和国际组织法研究的领军人物，但是在其 2015 年出版的第三版《国际组织法导论》一书中，同样回避了这个问题，只是一般地援引说“有社会，即有法”。^③ 也曾有个别学者对国际组织法的这个本体问题做了讨论，但显然并没有获得学界的一般性接受。^④

这些国际组织法专家对于国际组织法这个概念本身采取了回避的态度，显然并非出于疏忽，而是有深层原因的。最根本的原因，恐怕在于到底什么是国际组织法，在他们看来仍然是一个不明确的、见仁见智的、实践中也仍然在不断发展的。然而，既然要主张把国际组织法作为一个独立学科来认识和研究，就不能长期回避这个本体性问题。可以说，对这个问题的认识和回答，从根本上影响到国际组织法是否构成一个独立的学科，影响到国际组织法作为一个学科的定位以及具体的研究方法等理论和学术问题，同时也在规范的层面上不可避免地影响我们对各种具

^① See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, p. 27.

^② See Philippe Sands & Pierre Klein, *Bouet's Law of International Institutions*, pp. 16 – 17.

^③ Jan Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law*. 尽管担任过赫尔辛基大学国际组织法教授，但是克莱伯斯教授对于国际组织法是否构成一个独立的学科提出了质疑，但是他认为这并不减损在大学里教授国际组织法的必要性。参见 Jan Klabbers, “The Paradox of International Institutional Law”, (2008) 5 *International Organizations Law Review* 151, pp. 151 – 173。

^④ 参见 C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, pp. 13 – 21; Finn Seyersted, *Common Law of International Organizations* (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2008), pp. 1 – 29。

体的国际组织法问题的正确认识和解决。

其实，困扰国际组织法概念的最根本的问题在于，是否存在一个专门调整国际组织的、具有一般性、对各类国际组织都可以统一适用的国际法规范体系，抑或说国际组织法研究仅仅是对国际组织存在的若干共同法律问题加以比较研究的领域。诚然，林林总总的国际组织各不相同，每个国际组织都自成体系，都有其不同的法律秩序，都有其独特的原则、规则和具体实践。但是所谓国际组织法究竟是旨在揭示和构建一个具有普遍适用效力的规范性体系，抑或说仅仅是一个对各个国际组织的法律和实践加以比较研究或个别研究的学术领域，这似乎是一个我们无法推诿、有必要加以明确的重大问题。

学界对此问题的专门讨论虽然有限，但把他们歧见纷呈的论述汇总一下，还是可以归纳出以下四种基本立场。第一种意见一枝独放，以塞耶斯泰德（Seyersted）为典型代表。他在其著作《国际组织的共通法》（*Common Law of International Organizations*）中认为，国际实践中存在一套完整的、可以一般适用于所有国际组织的法律。他强调自己所研究的，是政府间国际组织的共通法（common law）。“尽管各类政府间国际组织存在种种差别，但是存在一套事实上对包括超国家组织在内的所有政府间国际组织都适用的重要的习惯法。”^①按照塞耶斯泰德的观点，这套国际组织的共通法并非来源于国际组织的章程性文件，而是在国际组织的实践中发展出来的习惯法。从内容上来看，包括了处理组织内部关系的内部法、处理组织对外与国家关系相关的国际公法、以及处理组织对外与私人关系的冲突法规则。^②显然，塞耶斯泰德在这里把国际组织法定位为具有一般性的习惯法、共通法。第二种意见则是针锋相对，以法国学者勒泰（Reuter）为代表。他认为，不存在一个统一的、适用于所有国际组织的国际组织法，而是每个国际组织都是有其自身的组织法，因此所谓国际组织法只能是一个复数的法（laws of international organizations），^③是每个单个的国际组织法律和实践的总和。在他看来，国际组织法似乎是汇集众多国际组织的单个法律体系的一个大拼盘。第三种意见独辟蹊径，以谢默思和布洛克为代表。他们认为，国际组织尽管千差万别，但是在日常运作过程中遭遇的大量问题却很有类似之处，而且这些问题都有其法律方面的共性，因此国际组织法是以国际组织的章程性文件为基础，对各个国际组织所可能遇到的共同问题进行的一种比较研究。^④一个国际组织的法律和实践并不能当然地适用于另一个国际组织，但是可以彼此借鉴，有参考意义而非规范性效力。给人的印象是，他们似乎在有意无意地用对国际组织的研究方法去取代对国际组织法的定性。第四种意见接近于折中派，以阿蒙雷辛格为代表。他一方面承认每个国际组织都有其特殊性，每个国际组织都有其独特的原则和规则体系，同时又主张国际社会已经在国际组织的某些问题上发展出了一些可以广泛适用的法律原则。因此，国际组织法既包括了各个国际组织的章程等基本文件，同时也包括了某些可以一般适用的法律原则、某些实践中发展出来的习惯法、以及某些协定性国际法规则等等。^⑤

上述意见表明了不同学者对于国际组织法性质和范围的不同认知，各有其真知灼见和合理

① Finn Seyersted, *Common Law of International Organizations*, p. 1.

② Finn Seyersted, *Common Law of International Organizations*, pp. 21–23.

③ 转引自 C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, pp. 16–17.

④ See Henry G. Schermers & Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, pp. 21–28.

⑤ See C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, pp. 13–21.

性，很难简单地加以肯否或取舍，也凸显了从学术上解决这一问题的难度，很难期待短时间内能够产生出一种共识。值得注意的是，这些不同认识还在很大程度上影响了学者个人对国际组织法的研究方法、研究重点和研究内容等核心问题的看法。例如，塞耶斯泰德力图发现和建构“国际组织的共通法”，注重研究中的归纳和演绎方法，重点在于阐明国际组织法的一般规则，在体系上注重围绕国际组织运行建构一个体系完整的国际组织法。而谢默思和布洛克则彻底贯彻了比较研究的方法，注重对国际组织实践的总结和类型化，注重对国际组织共同机构问题的发掘，而对国际组织法的体系性和系统性关注程度不够，在一定意义上对国际组织法的理论发掘是相对贫乏的。

笔者认为，国际组织法具有不同于国际法其他分支学科的许多特点，在现实生活中更多的是表现为一个个国际组织的具体的、特定的法律规范，我们不能以国际法其他学科的惯常的标准或模式来要求、衡量国际组织法。纵使国际社会不存在一个统一的成文的国际组织法典，也没有一个可以普遍适用于所有政府间国际组织的法律体系，但这些丝毫不足以否认实践中的确存在着规范国际组织的法律，也难以忽略国际组织法学科确立的正当性，而是需要用新的更加开放的思维来看待国际法行列中的这一特殊成员。对国际组织法的认识既可以基于规范意义的层面，也可以基于学科意义的层面，既要注意两者的区分，也要注意两者的关联。就规范意义上来说，国际组织法是用以规范、调整政府间国际组织的建立和运作的所有原则、规则、章程和制度的总称。从学科内容上来看，国际组织法不仅包括每个国际组织的个别法，也包含适用于国际组织的一般原则和习惯法规则；不仅包括国际组织法的基本文件、组织决议、运作实践等组织内部法，也包括组织参加或者缔结的条约法规则，还包括调整国际组织对外关系方面的国际法律人格、权力、缔约、承认、特权与豁免、使节派驻、组织责任等一般国际法原则和规则。从国际实践发展来看，这些一般性质的国际法原则和规则，正在日益成为国际法学界的研究重点，国际组织法研究也日益从比较研究转向规范性研究。

作为一个独立学科的国际组织法，其中的“法”除了在实践中体现为对国际组织的具体规范外，更多强调的是法律研究方法，指的是国际法学者运用规范的视角和法律的思维去研究国际组织运作中存在的各种法律问题，推动国际组织运作的法治化、规范化。面对国际组织这一活生生的社会现象，向来有不同学科、不同视角的研究方法，包括政治学的、经济学的、历史学的、社会学的等方法。国际组织法学科强调的是从法律的角度对国际组织这一充满多样性的现象加以研究和规范，从规范性的角度切入，实然法和应然法并重。换言之，国际组织法作为一个学科，强调的是国际法学者在研究国际组织方面特有的视角、方法、维度和价值取向。正是这种独特性，使得国际法学者得以在对何谓国际组织“法”存在争议的情况下，能够推动形成一个独立的国际组织法学科。也正因为此，国际组织法的学科内容具有相当的开放性，尤其是在教材写作方面。不同学者对于哪些问题应该纳入国际组织法、基于何种体系和原则来梳理和阐述国际组织法，往往带有鲜明的个人见解。

当然，规范意义上的国际组织法和学科意义上的国际组织法是密切关联的。规范意义上的国际组织法，构成了国际组织法学科研究的基础和主要方面；同时，对国际组织法在规范层面上的不同理解，也往往导致在国际组织法研究上不同的发展方向。

在研究国际组织的法现象和法要素过程中，还有以下两个方面的问题值得注意。第一是硬法和软法的问题。国际组织法的研究对象既包括了所谓硬法，即严格符合国际法形式渊源的原则和

规则，也包括了大量的所谓软法，最典型的就是国际组织的决议。国际组织决议的法律基础、形式和效力各有不同，有建议和决定之分，有对内决议和对外决议之分，但它们都是国际组织有效影响国际社会生活的重要方式，均应当纳入国际组织法的研究范围。第二是内部法和外部法的问题。调整组织内部各种关系的内部法跟以调整国家间关系为对象、以条约和习惯为主要形式的传统国际法显然不同，前者在性质上究竟是属于国际法的范畴，还是自成一类的国际组织法范畴，仍然有待于在理论上进一步探讨。至于国际组织的外部法，从国际组织法研究的角度来看，随着国际组织在全球治理背景下对外行使国际权力的情况日益增多，加强对国际组织外部法的研究已经是刻不容缓了。

五 结语

综上所述，本文试图仅就国际组织法学科研究中的三个基础性问题进行了探讨。首先，是强调厘清学科研究对象的必要性。国际组织法不能仅仅把目光聚焦于协定性政府间组织，还必须同时关注在它之外大量存在的其他多边合作的组织形态。在此基础上笔者提出了对国际组织重新界定的思考，将所谓国际组织定义为：适用于国家间多边合作的、依据国际法运作的制度性安排。其次，是强调了国际组织法的研究范围，提出其中应重点关注的三对关系，即内部法与外部法的关系、国际组织机构法与实体国际法的关系、国际组织法与国际法发展的关系。指出国际组织法研究应从传统的机构法、程序法视角跳出来，把自己置身于整个国际法的大环境下来发展，关注二者的互动关系。第三，试图对国际组织法的“法”的定位和定性进行探索。一方面指出国际社会尚不存在一部普遍适用于所有国际组织的统一的国际组织法法典，国际组织法大量地表现为各个国际组织的多样化的法律秩序；另一方面又强调各国际组织中存在着共同的法律问题，需要就其一般性法律原则、规则和制度进行基础性研究，推动形成适用于各国际组织的普遍性法律规范和法理基础。当然，以上这些观点不过是笔者个人不很成熟的观察与见解，纯属探索之言，一家之说，目的主要在于引发、促进学界的争鸣。

其实，国际组织法学科的基本问题远不限于上述三点，还有一些重大问题，诸如本学科的核心内容、基本理论、研究方法、学术流派，以及中国学界的当务之急等等，都是大有必要探讨、厘清的。限于篇幅的原因，本文尚未能涉及，期待此后可以继续讨论。

一个学科的成熟往往是在丰富实践的积累过程和持续充分的学术探讨过程中逐步取得的。当前，虽然很少有人再质疑国际组织法作为国际法一个分支学科存在的必要性，但并非意味着这一学科已经足够成熟，已经具备足够的学术根基了。国际组织法学科产生的空间按理说已经不算短了，但严格说来，整个学界似乎仍然缺乏深度的基础性研究，还有一些基础性的理论问题存在着争议，还缺乏重大的理论性突破，在学科体系上还存在着一些明显的虚点和盲点，亟待加强研究、完善成熟，亟待学界的重视和投入。不过，这一状况也恰恰从另一方面说明了国际组织法学科的发展潜力和发掘空间，学界在这方面可以拓荒耕耘、大有作为。殷切期待国内学界有识之士能够携手砥砺，为这一学科的发展贡献自己的学术智慧和才华。

Essentials of the Law of International Organizations: Some Reflections on the Ontology, Object and Scope of the Discipline

Rao Geping

Abstract: The article discusses in details three selected issues concerning the fundamentals of the law of international organizations, namely, the ontology, the research object as well as the scope of the scientific discipline. Traditionally, the study of international organizations in international law has been largely confined to treaty-based inter-governmental organizations and failed to treat other institutional forms of multilateral international cooperation as proper subjects for study under the law of international organizations. The article thus proposes to re-define international organizations as “institutional arrangements that are used for multilateral cooperation among states in accordance with international law”, for the purpose of justifying the inclusion of the study of international institutions other than intergovernmental organizations in the purview of the law of international organizations. It is also emphasized that the study of the law of international organizations should not be exclusively devoted to institutional law or procedural law. Rather, more attention should be paid to the interactions between the international institutional law and general international law, between procedural law and substantive law. The international society has not enacted a uniform code for all international organizations and as such the law of international organizations in fact exists as an amalgamation of the diversified legal order of each and every individual organization. Yet, as international organizations face a number of problems common to them, many of which now occur when public authority is exercised by international organizations at global scale, it is highly desirable to study and develop principles and rules which are of general application to all international organizations.

Keywords: International Organizations, Law of International Organizations, General International Law, Institutional Law, Internal Law

(责任编辑：李西霞)