



国际法委员会

第五十九届会议

2007年5月7日至6月8日和
7月9日至8月10日，日内瓦

国际组织的责任

从国际组织收到的评论和意见

目录

	页次
一. 导言	4
二. 从国际组织收到的评论和意见	4
A. 一般性意见	4
欧洲联盟委员会	4
国际货币基金组织	4
禁止化学武器组织	5
B. 第3条草案——一般原则	6
国际货币基金组织	6
C. 第8条草案——违背国际义务行为的发生	7
国际货币基金组织	7
D. 第11条草案——复合行为违背义务	8
国际货币基金组织	8
E. 一国际组织对一国或另一国际组织行为的责任——一般性意见	8



	国际货币基金组织.....	8
F.	第 12 条草案——援助或协助实施一国际不法行为.....	9
	国际货币基金组织.....	9
G.	第 13 条草案——指挥和控制一国际不法行为的实施.....	10
	国际货币基金组织.....	10
H.	第 14 条草案——胁迫一国或另一国际组织.....	10
	国际货币基金组织.....	10
I.	第 15 条草案——向成员国和为其成员的国际组织做出的决定、建议和授权.....	11
	国际货币基金组织.....	11
J.	解除不法性的情况——一般性意见.....	13
	欧洲联盟委员会.....	13
K.	第 17 条草案——同意.....	13
	欧洲联盟委员会.....	13
	国际货币基金组织.....	13
L.	第 18 条草案——自卫.....	14
	欧洲联盟委员会.....	14
	国际货币基金组织.....	14
M.	第 19 条草案——反措施.....	14
	国际货币基金组织.....	14
N.	第 21 条草案——危难.....	15
	欧洲联盟委员会.....	15
	禁止化学武器组织.....	15
O.	第 22 条草案——危急情况.....	16
	欧洲联盟委员会.....	16
	国际货币基金组织.....	16
P.	一国对一国际组织行为的责任——一般性意见.....	16
	欧洲联盟委员会.....	16

Q.	第 25 条和第 26 条草案.....	17
	国际货币基金组织.....	17
R.	第 27 条草案——一国胁迫一国际组织.....	17
	国际货币基金组织.....	17
S.	第 28 条草案——向国际组织提供职权情况下的国际责任.....	18
	欧洲联盟委员会.....	18
	国际货币基金组织.....	19
T.	第 29 条草案——国际组织的成员国对该组织的国际不法行为的责任.....	20
	欧洲联盟委员会.....	20
	禁止化学武器组织.....	21
U.	国际法委员会第五十八届会议工作报告第三章，B 节所提出的具体问题.....	21
	1. 国际组织成员向受害方提供赔偿的义务.....	21
	国际货币基金组织.....	21
	禁止化学武器组织.....	22
	2. 在国际组织严重违反一般国际法强制性规范规定的义务的情况下合作的义务.....	22
	国际货币基金组织.....	22
	禁止化学武器组织.....	25

一. 引言

1. 在第五十五届会议上，国际法委员会请秘书处每年将其报告与“国际组织的责任”专题相关的部分送请各国际组织作出评论。¹ 按照该项请求，选邀了若干国际组织对委员会 2003 年、2004 年、2005 年和 2006 年的报告相关部分提出评论意见。² 最近，委员会征求关于其 2006 年报告³ 第七章和关于该报告⁴ 第 27 和 28 段特别指出的问题的意见。

2. 截至 2007 年 4 月 30 日，共收到下列三个国际组织的评论（括号内为提交日期）：欧洲联盟委员会（2006 年 12 月 18 日）、国际货币基金组织（2007 年 3 月 12 日）和禁止化学武器组织（2007 年 1 月 8 日）。这些评论载于下文第二节，按题目分列。收到的其他资料将作为本报告增编印发。

二. 从国际组织收到的评论和意见

A. 一般性意见

欧洲联盟委员会

欧盟委员会基本支持关于解除不法性的情况的草案第 17 条至第 24 条，但是对一国对国际组织行为的责任一章中新的草案第 28 条和第 29 条的某些细节表示一定的关切。欧盟委员会希望，国际法委员会能够充分地注意到这些关切。

国际货币基金组织

在谈到具体条款之前，国际货币基金组织（基金组织）想重申其以前提出过的关于国际法委员会对这个专题的方针的一些一般性意见。

¹ 《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)，第 52 段。

² 2006 年 5 月 12 日以前从国际组织收到的书面评论载于 A/CN.4/545、A/CN.4/556、A/CN.4/568 和 Add.1 号文件。

³ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)。

⁴ 2006 年报告第 27 和 28 段内容如下：

“27. 委员会欢迎各国政府和国际组织关于第 17 至 30 条草案的评论和意见，特别是关于在向一国际组织提供职权的问题(第 28 条草案)和国际组织成员国对该组织国际不法行为所负责任的问题(第 29 条草案)。

“28. 委员会也欢迎各国政府和国际组织对下一次报告将阐述的以下两个问题提出意见：

“(a) 如果一国际组织无法做出赔偿，不为该组织国际不法行为负责的该组织成员有义务向受害方提供赔偿吗？

“(b) 根据国家对国际不法行为的责任第 41 条第 1 款，当一国严重违反一般国际法强制性规范的一项义务时，其它国家有义务合作，以合法手段终止违反行为。如果一国际组织实施一项类似违反行为，各国以及其他国际组织有义务进行合作以终止该违反行为吗？”

首先，基金组织不认为在分析国际组织的国际责任时依靠适用于国家责任的规则是恰当的。正如国际法院已经确认的，与国家不同，国际组织没有一般权力。国际组织是由其成员签订协定成立的，具体目的在其组织协定中有规定。除非该协定本身不符合国际法（在这种情况下，该协定的不当性应归咎于成员国，而不是该组织），否则该组织的责任应当根据其是否有按照该协定的规定行事而定，也就是说，根据其有否越权行事而定。此外，并且符合上述所述，国家在组织上和功能上都是相似的，而国际组织的权力和功能则视其章程的规定而定。在评估不同组织的行为所产生的国际责任时必须考虑这些差异。

第二，当一个组织依照其章程的规定行事，则此种行为相对于国际法的另一项准则是不当的唯一条件是，要么该项准则是一项“强制性准则”（强制法），要么该项准则是该组织在其活动过程中引发的具体义务（例如与另一个国际法主体另行签定了条约）。不过，相对于国际法所有其他准则来说，该组织的章程及其内部规则就其责任而言都是特别法规，因此，不能被普通法（包括这些条款草案）推翻。

最后，基金组织仍然不能确定正在拟订的建议的准则的基础是什么。基金组织认识到《国际法委员会规约》第一条规定“国际法委员会的宗旨为促进国际法的逐渐发展和编纂”。国际法委员会未曾表示考虑中的条款草案是编纂现有原则，或是要逐渐发展国际法。如果前者是现行工作的基础，那么国际法委员会最好每一次都说明正在编纂的做法。不过，如果采取的是后一种方针，那么基金组织认为研究必须详述所作建议的政策基础。

基金组织知道，这些意见货币基金组织已在较早时提出过。不过，基金组织在检视了国际法委员会对基金组织较早前所作的评论的回应后，觉得它还没有就这些一般性问题——也是根本的问题——作出回应。基金组织恳请它作出回应。

在对第 17 至第 30 条草案发表评论意见之前，基金组织借机对以前通过的一些条款草案发表一下意见，希望委员未来审读这些草案时予以考虑。此外，基金组织对以前条款草案的评论意见也与已在征求意见的第 25 至 30 条草案有关。

禁止化学武器组织

正在审议的条款草案基本上可以分为两类：(a) 对关于国家对国际不法行为的责任的条款的修改（第 17 条至第 27 条和第 30 条）；以及 (b) 本草案特有的条款（第 28 条至第 29 条）。以下评论意见依次提出。

大体上，上述条款案文与国际法委员会关于国家对国际不法行为的责任的对应条款的不同之处主要是，把“国家”都改成了“国际组织”（或“组织”），因为就上述条款而言，国际组织的立场与国家的立场并无很大差异。有些地方作出了其他的修改，但没有造成明显的困难，并为支持条款草案援引了大量的

判例法。⁵ 在没有或很少引述国家实践的地方，禁止化学武器组织认为在第 6 条草案的主题方面似乎不存在任何争议。⁶

如上所述，第 28 条和第 29 条是关于国际组织对国际不法行为的责任的条款草案中特有的，在很大程度解释了这种用语含糊不清、甚至是隐晦难明的情况。当然，这种含糊不清很可能是故意的，但当然不应导致无法理解。包含性不应以明确性为代价。

B. 第 3 条草案——一般原则⁷

国际货币基金组织

特别报告员第三次报告第 8 至第 10 段表明通过一个组织的决策程序授权的合法行为可能导致违背该组织的义务。⁸ 这一看法是基于特别报告员的观点，即“由于政治决策程序而产生的遵守困难，不仅是国际组织专有的问题”。⁹

对此国际货币基金组织不能同意。国际组织的决策程序是其自身的法律义务，通常由其章程建立。在作出特定决定前不论涉及何种政治，遵守决策程序并非是一个政治选择。和国家不同，一个国际组织在这方面并没有主权；它仅是其章程的一个工具。

特别报告员以联合国在卢旺达和斯雷布雷尼察活动为例有失偏颇。例如，特别报告员援引的有关卢旺达的报告似乎仅仅在道义上处理联合国的“责任”问题。报告中没有任何地方表明联合国依照国际法负有法律责任。此外，这些例子强调了基金组织之前表达过的保留意见，即委员会不应试图援引来自维和或使用武力的做法来制定适用于国际组织其他活动（例如发展和财务活动）的原则。¹⁰

基金组织希望再次强调，必须在一个国际组织的组织协定中确立包含该组织所有义务在内的根本要素，因为该章程中包含了该组织成员商定内容的外部界限。国际组织的能力受到限制，其义务也因此受到该组织宪章限定能力的限制。国际货币基金组织前总法律顾问于 2001 年向联合国经济、社会和文化权利委员会提交的一份文件中也对这个问题进行了讨论，基金组织提请委员会特别注意这份文件。¹¹

⁵ [脚注从略]。

⁶ [脚注从略]。

⁷ 见《大会正式记录，第五十八届会议，补编第 10 号》(A/58/10)，第 53 段。

⁸ 例如，见 A/CN.4/545，第 6 至 7 页，国际货币基金组织在这方面的一些关切。

⁹ 特别报告员关于国际组织的责任的第三次报告，A/CN.4/553，第 3 页。

¹⁰ 例如，见 A/CN.4/545，第 7、17 页中国际货币基金组织之前在这方面的评论。

¹¹ “Economic Social and General Human Rights and the international monetary Fund”，E/C.12/2001/WP.5/（2001 年 5 月 7 日）（讨论经济、社会、文化权利国际公约条款对国际货币基金组织的法律影响范围，国际货币基金组织为实现公约目标作出贡献的义务范围，以及国际货币基金组织按照其协定条款为这些目标作出贡献的程度）。

C. 第 8 条草案——违背国际义务行为的发生¹²

国际货币基金组织

国际货币基金组织对这条草案有两点评论意见。

首先，条款草案第 1 款对一国际组织违背国际义务的处理和第 2 款根据该组织规则对同一行为的处理这两者之间的关系存在严重问题。

对该条款草案的评注认为，在这方面一个国际组织的规则“不一定凌驾本草案中所载述的原则。”¹³ 基金组织认为这一论断没有法律基础。这些条款草案中并未表示其中包含成为一般国际法或习惯国际法一部分的强制性规范或原则。

即便说委员会试图为国际法的逐渐发展作出贡献，也难以看出引用的论断如何能够实现这一目标。报告本身显示了委员会成员在这一问题上的各种观点之间的巨大差异，这一论断只能在各组织之间管辖其行为的规则的内容及适用性方面带来当前并不存在的不确定性。如上文所述，在 2005 年 4 月 1 日的评论意见中，基金组织认同一个更好的观点，即一个组织的规则不仅是国际法的一部分，而且按照国际法也是在确定国际组织义务方面的一个特别法。此外，一个组织的成员之间的国际协定和该组织的其他规则将处理管辖其关系的法律的排他性适用问题。那么很明显，条款草案（作为一般法并反映了约束所有国际组织的义务）中包含的一般原则则将不能凌驾于作为特别法的组织规则之上。

出于上述原因，基金组织重申其一般性评论意见，即一个国际组织是否违反一项国际义务的问题只能通过参照该组织的规则加以确定（涉及一般国际法强制性规范的情况除外）。

其次，在不妨碍上述各点的情况下，应明确第 8 条草案中为何需要第 2 款的内容。评注称第 2 款“试图指出：在并且只在组织规则引起的义务依国际法必须被视为一项义务的情形下，本草案所表述的原则才适用。”¹⁴ 然而，第 8 条草案第 1 款的措词已经足够，因为它适用于国际义务而不论其起源或特性为何。因此，就一个组织的规则产生的义务被视作国际法义务的程度而言，第 8 条草案第 1 款中已经将其包含在内。如果这一点无误，第 8 条草案第 2 款因为没有增添新的内容可以被删除。与组织规则适用第 8 条草案有关的问题可在对条款草案的评注中得以充分解决。

¹² 《大会正式记录，第六十届会议补编第 10 号》(A/60/10)，第 205 段。

¹³ 同上，第 206 段，第 8 条草案评注，第(7)段。

¹⁴ 同上，第(6)段。

D. 第 11 条草案——复合行为违背义务¹⁵

国际货币基金组织

有关国家责任条款中的第 15 条草案是第 11 条的基础，用于处理复合行为，这种行为“涉及某些聚合行为，而不是个别的行为”且“导致不断的违背，其时间从一系列不法行为的第一个作为或不作为开始。”¹⁶

鉴于国际组织的有限能力，关于所有国际组织需遵守可能被复合行为违反的义务的说法尚无明证。委员会应提供具体的复合行为例证以及设想国际组织应承担的相关义务。

E. 一国际组织对一国或另一国际组织行为的责任——一般性意见

国际货币基金组织

国际货币基金组织不能同意条款草案本章所基于的假设。条款草案评注中，包含了上述假设：

“就国际责任来说，没有任何理由需要对一国际组织援助或协助一国或另一国际组织与一国援助或协助另一国这两种情况加以区分。”¹⁷

首先，基金组织在 2005 年 4 月 1 日的评注中，已概述其观点，认为一国际组织在一国或另一组织行为中的作用，本质上不同于一国在另一国行为中的作用。¹⁸ 如上文一般性评注所述，国家和国际组织在此方面有着根本的区别。基金组织再度提请委员会注意这些一般性意见以及其 2005 年 4 月 1 日评注第 13 至第 17 段所述的意见。¹⁹

其次，如基金组织一般性评论所述，国际组织在一成员国行为中的作用之影响和责任均受各国际组织规则的总体和专门约束。适用于各国际组织的有关规则内容多种多样。就正在试图逐步发展此领域的一般性原则而言，这应当主要基于各国际组织的具体规则，然后才依赖于那些汲取国与国之间关系、并旨在适用于国与国之间关系的规则。

¹⁵ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第 205 段。

¹⁶ 同上，《第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第 77 段，第 15 条草案评注第(1)段。

¹⁷ 同上，《第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第 206 段，第四章草案评注，第(1)段。

¹⁸ A/CN.4/556，第 45-46 页。

¹⁹ 同上，除其他外，国际货币基金组织在这些评注意见中指出，国家和国际组织很少有相同、甚至是近似的义务。因此，第 12、13 和 15 条草案所预见的情形几乎不会出现，一旦出现，其概率也很低。举例而言，按照《联合国宪章》第七章，基金组织和联合国会员国对安全理事会决定承担的相应义务迥然不同。《联合国宪章》规定会员国有义务执行这些决定，而联合国已承认并同意基金组织的意见，即：基金组织的唯一义务在于适当重视此类决定，如下文[第五节]所述。

第三，特别法优先于普通法的原则也适用于此类一般性原则。因此，一个组织有关与成员国关系的具体规则应优先于关于国际组织向各国一般提供援助或协助方面之责任的任何一般性原则。

最后，应当指出，关于“没有任何理由”区分此类案件的说法似乎同委员会后来在评注中所承认的观点相矛盾，即：国际组织通过不具约束力的行为影响国家行为的能力的后果是“与国家间关系不相同的”。²⁰

F. 第 12 条草案——援助或协助实施一国际不法行为²¹

国际货币基金组织

鉴于上述各段所述的理由，国际货币基金组织不能同意这样的观点，即：把关于国家责任的条款草案第 16 条适用于国际组织“不会引起问题”，基金组织不能同意把关于国家责任的条款草案第 16 条普遍适用于国际组织。²²

此外，应当按照对关于国家责任的条款草案第 16 条的评注，强调指出，这些条款草案中所用的“援助或协助”必然导致在知情和故意的情况下提供对于有关不法行为而言是必不可少的、或大有助于此不法行为的便利或资助。²³ 鉴于金融援助的可互换性质，在金融援助情形下提到此类说法只能意味着指定用于不法行为的援助。这应当同援助和协助区分开来，因为这些词是口头用语，国际组织定期向其成员提供这种援助或协助。

例如，基金组织成立的目的，除其他外，是要向其成员提供财政援助，帮助处理它们的国际收支问题。基金组织按照其章程，定期提供此种财政援助。

话说回来，从基金组织获得财政援助的成员仍然可以从事不法行为。基金组织本身，以及基金组织提供财政援助这一点，既不能防止、也不能大有助于此类行为的发生。首先，基金组织不能防止此类行为的发生，因为，正如基金组织下文对第 14 条草案的评注所解释的那样，成员总是能够作出有效选择，可以决定不接受基金组织提供援助的条件。其次，基金组织不能大有助于此类行为的发生，因为基金组织的资助不是针对具体行为的；提供此援助，是支助某成员解决其国际收支问题的经济方案的。该成员用于从事具体行为的财政资源可以，而且一般也总是，取之于若干不同的来源——国内纳税人、国内和国际债权人和国际捐助者。财政资源的可互换性质也意味着，为第 12 条草案的目的，基金组织的财政

²⁰ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》，第 206 段，第四章草案评注，第(3)段。

²¹ 同上，第 205 段。

²² 同上，第 206 段，第 12 条草案评注。

²³ 同上，《第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 77 段，第 16 条草案评注，第(5)段。

援助永远都不能对某成员国具体不法行为而言是必不可少的，也不能大有助于此项行为。²⁴

G. 第 13 条草案——指挥和控制—国际不法行为的实施²⁵

国际货币基金组织

国际货币基金组织认识到关于国家责任的条款草案第 17 条中的原则对于国际组织的重要性，但很难接受大幅度扩展第 13 条草案的评注中所提及的原则。正如援引具有约束力的合同承诺一般而言不会对合同对应方产生指导或控制作用一样，国际组织作出一项对其成员国具有法律约束力的决定，也不同于该组织的指导或控制。国际组织的决定具有法律约束力，只是因为受约束国按照该组织的章程事先同意此项法律机制。这一情形根本不能等同于一统治国对于附属国的指导和控制。因此，此项指导和控制的原则显然不适用于无力使用或威胁使用武力的组织，如国际金融机构。我们下文对第 15 条草案的评注进一步解释了这一问题，请委员会也注意这些评注。

H. 第 14 条草案——胁迫一国或另一国际组织²⁶

国际货币基金组织

国际货币基金组织在这里不得不反对扩展第 14 条草案评注中关于国家责任的一项原则。国际组织具约束力的决定不能够构成胁迫，关于国家责任的第 18 条的评注中将它定义为“必须有迫使……意志屈服，除了遵守……意愿之外别无选择的行为”。²⁷ 因为成员国同意并且参加决策进程，基金组织不明白委员会何以能够认定，国际组织具有约束力的决定可以等同于上述意义上的胁迫。基金对第 15 条草案的评注进一步解释了这一问题，请委员会注意这些评注。

此外，基金组织不同意特别报告员第三次报告第 28 段中的暗示，即：国际金融机构向成员国提供财政援助的条件能够构成胁迫。特别报告员提到罗马尼亚境内据称对基金组织提出法律诉讼，他这样做是不合适的；这一诉讼基金组织的未遂行为在法律上没有任何意义，只能使人们记得原告律师永远具有创造力。基金组织欢迎委员会在其自身的报告中删去了这一讨论，尽管如此，基金组织借此

²⁴ 特别报告员在其第三次报告（A/CN.4/553）中也承认这一观点，第 11 页脚注 35 提到 Ibrahim Shihata 的文章，“Human Rights, Development and International Financial Institutions”，8 American University Journal of International Law and Policy, Vol.8 (1992-1993) p. 27。

²⁵ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》（A/60/10），第 205 段。

²⁶ 同上。

²⁷ 同上，《第五十六届会议，补编第 10 号》（A/56/10），第 77 段，第 18 条草案评注，第(2)段。

机会要强调指出，成员国总是能在接受基金组织资助的条件、可利用其他外部资助，与不接受任何外部资助之间作出有效选择。

在此方面，有两点需要强调一下。一，正如各种出版物（包括基金的规则）所解释的那样，基金组织提供资助，并不要求基金组织与获得财政援助的成员之间建立合同关系。²⁸ 因此，某成员无力或不愿遵从提供此类资助的条件并不导致该成员违背义务。二，基金组织虽然就制定并监测利用其资源的附加条件而言，对其成员负全面责任，但基金组织在回应成员们利用这些资源的请求以及在确定这些条件方面，“遵循的原则是成员对选择、设计和执行其经济和财政政策负主要责任。”²⁹

I. 第 15 条草案——向成员国和为其成员的国际组织做出的决定、建议和授权³⁰

国际货币基金组织

国际货币基金组织要呼应并赞同刑警组织和世界卫生组织对第 15 条草案所表达的关心和保留意见，这些关注和保留意见在特别报告员的报告中得到重述。该条草案声称，一国际组织的成员国或另一国际组织，并不是接受前一国际组织的援助或协助、指示或控制，而仅仅是依靠该组织的一项具有或不具有约束力的决定、授权或建议，而采取某项行动；则在此情形下，前一个国际组织须对此项行动负责。³¹

此外，出于下文所述理由，基金组织认为本条草案应当全部删除。

正如基金组织 2005 年 4 月 1 日的评注第 17 段所述，本条款草案的理念似乎存在矛盾，其中显示对国际组织不遵从其国际义务行动的能力有着根本的误解。

在按照国际组织的规则“授权”开展行为时，该组织可以合法地“授权”此项行为的事实，就必然意味着该行为并不违反该组织的章程。如果此项行为不违反该组织的章程，那么，剩下的唯一的问题就是此项行为是否符合该组织的其他国际义务。一个国际组织是由其章程设立的，因此主要受章程的约束，该组织的其他国际义务必须符合此章程。正如上文的一般性评注意见所述，可见这一情况只能在其他义务产生于一项强制性规范或该组织和国际法另一主体间形成的某项具体双边义务时发生。

²⁸ 例如，见《国际货币基金组织贷款条件准则》，2002 年 9 月 25 日第 12864-02/1020 号决定第 9 段，可查阅 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-02/102>。又见 Joseph Gold, *Financial Assistance by the International Monetary Fund: Law and Practice*, IMF Pamphlet Series, No. 27, (1980) pp. 17-19。

²⁹ 见《国际货币基金组织贷款条件准则》，2002 年 9 月 25 日第 12864-02/1020 号决定，第 3 段，可查阅 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=12864-02/102>。

³⁰ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第 205 段。

³¹ 见 A/CN.4/568 [第 5-6 页]。

第 15 条草案存在的矛盾也体现于该条草案的评注。例如，评注指出，既然期待一国际组织具有约束力的决定能够等到遵守，那么似乎应该认定该国际组织甚至在实施旨在执行此种决定的行为之前就已负有责任。³² 这一意见暗示，作出具有约束力的决定的行为本身就构成了不法行为，因为此项行为导致违背义务。作出了一项具有约束力决定的行为必定要符合该组织的章程，因此，此行为本身并不能够构成导致违背该国际组织义务的不法行为。这样，此项意见不符合以下的基本原则，即：必须要有构成违背国际义务的行为，才形成责任。³³

基金组织也不能同意本第 15 条草案评注中的说法，即：如果国际组织的决定允许“成员国或[其他]国际组织自己决定采取不意味着规避责任的备选途径，只有当实际发生规避义务的行为时，才会发生国际组织的国际责任。”³⁴

国家是独立的行为体。国际组织仅仅建议或明确说明某项目标，一个国家(或其他国际组织)然后以自己确定的方式决定实现此项目标，这并不能够形成授权、建议或明确说明此项目标的组织的国际责任。出于同样的原因，依赖此项授权或建议并不是把责任归于国际组织的充分理由。

如基金组织 2005 年 4 月 1 日评注所述，一国际组织不能够对其成员、或非成员国家、或其他国际组织选择执行或不执行该组织的决定、授权或建议的方式负责。³⁵ 同样，刑警组织以前曾解释过，在一国按照一个国际组织的授权或同该组织合作而采取行动时，并不仅仅因为此种授权或合作，就形成该国际组织的责任。³⁶

特别报告员第三次报告中承认，实际上举不出明确的事例来说明，国际组织对其成员国按照该组织具有约束力的决定或授权实施的行为负责，如果这种行为由该组织本身实施，就会属于国际不法行为。³⁷

鉴于上述意见，第 15 条草案评注第 8 段所表述的观点——一个组织的授权和建议“能够影响其成员国”或其他方面“之行为”³⁸——不足以决定该国际组

³² 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第 206 段，第 15 条草案评注，第(5)段。

³³ 见关于国家责任的条款草案第 2 条，《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，以及关于国际组织的责任的本条款草案第 3 条草案。

³⁴ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第 206 段，第 15 条草案评注，第(7)段。

³⁵ A/CN.4/556，第 45 页。

³⁶ 同上，第 43-45 页。

³⁷ A/CN.4/553，第 27-28 段。

³⁸ 《大会正式记录，第六十届会议，补编第 10 号》(A/60/10)，第 206 段，第 15 条草案评注，第(8)段。

织的责任。能够影响其他方面的行为——仅仅这一点，并不是国际责任的公认测试标准。如果是的话，那么，关于国家责任的第 16、17 和 18 条中，本项目第 12、13 和 14、以及 25、26 和 27 条草案的相应内容中，也就没有必要对关于援助或协助、指导或控制或胁迫其他方面的责任加以限定和限制了。第 15 条草案及类似的第 28 条草案（下文加以讨论）也可能会取消所有这些限定和限制。基金组织看不到委员会有什么原因和理由能说明，将此项规定包括在内，就是在此领域编纂或逐步发展国际法。

J. 解除不法性的情况——一般性意见

欧洲联盟委员会

第 17 条至第 24 条草案与关于国家责任的相关条款的模式极其相似。这在多数情况下可以接受，但在另外一些情况下则不能接受。

欧洲共同体指出，国际组织的结构、形式和职能多种多样，而适用于国家的一些概念与此并不相关。对欧洲共同体而言，这一点十分重要，因为本组织具有其特殊性，而且欧洲共同体法律对成员国直接适用并优于国家法律。

欧洲共同体还认为，必须对国际组织成员国、承认该组织的第三国和明确拒绝承认该组织的第三国的法律立场加以明确区分。

K. 第 17 条草案——同意³⁹

欧洲联盟委员会

第 17 条草案对欧洲共同体/欧洲联盟的多项对外关系活动极为重要。在讨论关于同意的第 17 条草案时，特别报告员提到了一些国家向联合国发出的对其选举进程进行核查的邀请。除欧洲联盟民事危机文书外，欧洲共同体在这方面也有大量实践。欧洲共同体 1999 年的两项条例规定，欧洲共同体为选举进程提供支助，特别是向独立选举委员会提供支助，为包括选民普查在内的选举筹备工作提供物质、技术和法律援助，同时采取措施促进包括妇女在内的各个群体参与选举进程，并培训观察员。应东道国政府邀请派遣的欧洲共同体选举观察团，通常由欧洲议会的一名议员率领。因此，第 17 条对欧洲联盟的对外关系活动极为重要，否则这种活动可被视为对第三国内政的不当干涉。

国际货币基金组织

关于第 17 条草案讨论的同意问题，委员会应将一个重要的例子，即一国在加入一国际组织宪章时作出的同意，纳入条款草案的评注之中。

³⁹ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。

国际组织的宪章是由其成员议定的。比如，国际货币基金组织《协定》开宗明义地表示：“以其名义签署本协定的政府兹**议定**如下。”⁴⁰（着重号后加。）

因此，只要一组织的行为符合其宪章规定，这种行为就是该组织成员同意的行为。所以，一组织依照其组织宪章采取的行为，已经得到其组织成员的同意，可以初步解除这些成员这种行为不法性的责任。⁴¹

除基于特别法的理由以及国际货币基金组织在答复委员会的一般性评论和前几年发表的评论意见中提出的理由外，这是说明国际组织通过其规章授权的行为对该组织成员不构成国际不法行为的又一理由。

上述意见不应被理解为，同意仅仅产生于一组织与其成员国的交往之中。解除一组织行为不法性的同意原则，还适用于该组织与非成员之间的关系，但是这种同意必须是明确同意或是默示同意。

L. 第 18 条草案——自卫⁴²

欧洲联盟委员会

有必要进一步讨论关于自卫的第 18 条草案，以明确自卫如何对国际组织适用。国际法委员会评注中的讨论，主要涉及在维持和平行动中使用权自卫，但在许多情况下这一权利产生于赋予维持和平部队的任务规定。从这种具体授权中，难以推断出可能存在于各种不同情况之中的更广泛权利。

国际货币基金组织

这一条款草案突出说明了基金组织在上文就国际组织之间的差异提出的一般意见。如委员会表示，第 18 条草案述及的问题（“自卫”）仅仅涉及少数组织，如管理领土或部署武装部队的组织。不清楚为何要建议把这种涉及范围有限的规定纳入意在具有更广泛适用性，即适用于所有国际组织，而非仅仅是管理领土或部署武装部队的组织的条款草案。相反，作为第 18 条草案依据的关于国家责任的第 21 条草案，则涉及并适用于所有国家。

M. 第 19 条草案——反措施⁴³

国际货币基金组织

基金组织注意到委员会表示有关反措施的规定将在稍后拟订，但是基金组织想结合国际组织就反措施问题发表以下看法。

⁴⁰ 《联合国宪章》序言部分载有相似的表述，即“爰由我各本国政府，……**议定**本《联合国宪章》，并设立国际组织，定名联合国。”（着重号后加）。

⁴¹ 也许还应指出，国际货币基金组织《协定》不允许对成员义务提出限制或保留。

⁴² 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。

⁴³ 本条草案案文将在稍后阶段，在审查与国际组织执行责任有关的国际组织采取反措施问题时草拟（同上）。

基金组织认为，一国际组织行为的不法性还可以由反措施原则解除，亦即因为采取行为的目的是确保停止针对该组织的不法行为。这一看法的依据是，在实践中国际条约草案为国际组织提供了采取与反措施相似措施的权利。

比如，国际货币基金组织《协定》第 5 节第五条草案规定，如基金组织认为一成员使用本组织一般资源的方式违背了本组织的宗旨，基金组织即可向该成员提出报告，阐述这种意见并规定其在适当时间内作出答复，以此限制该成员对本组织一般资源的使用。如果没有收到答复或对收到的答复不满，基金组织可以进而宣布该成员无资格使用本组织的一般资源。虽然这种限制组织成员使用本可获取的资源的行为要求基金组织行使条约规定的权利，但是这种限制行为实际上与另一组织为确保停止针对该组织的不法行为而采取的反措施相似。

N. 第 21 条草案——危难⁴⁴

欧洲联盟委员会

欧洲共同体希望国际法委员会列举具体例子，说明危难何时对国际组织适用，以及是否会扩大至包括一个为委托其照顾的人员履行正常人道主义职能的国际组织。

禁止化学武器组织

草案案文评注引用了关于国家对国际不法行为的责任的第 24 条的评注，并特别提到了一艘英国军舰在狂风恶浪中进入冰岛领水寻求避难的例子。关于这一事件的描述如下：“有关行为人在危难中，别无其他合理方法来拯救其生命或受其监护的其他人员的生命”。这一描述暗示，如果不是因为危难情况，一艘英国军舰进入冰岛领海的行为本应视为国际不法行为。

有关事件发生于 1975 年 12 月，当时或许并非所有海洋强国都承认军舰无害通过沿海国领海的权利。这种情况目前已经改变，军舰无害通过权已在 1982 年《联合国海洋法公约》和国家实践中得到体现。⁴⁵ 因此，今天类似的行为将不再是国际不法行为，因为根据《联合国海洋法公约》，⁴⁶ 由于不可抗力或危难原因产生的行为将不再视为不法行为。由于国际海洋法的发展和目前国际已经承认军舰的无害通过权，关于国家对国际不法行为的责任的条款评注中列举的例子似乎有些过时。因此，为了避免混淆，不妨说明一般国际法中关于这一专题的立场已经改变。

⁴⁴ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。

⁴⁵ 特别见美国-俄罗斯联邦 1989 年关于无害通过的联合声明，以及联合国秘书长关于海洋法的各份年度报告。

⁴⁶ 《联合国海洋法公约》中关于通过的意义的第十八条第(2)款规定：“通过应继续不停和迅速进行。通过包括停船和下锚在内，但以通常航行所附带发生的或由于不可抗力或遇难所必要的或为救助遇险或遭难的人员、船舶或飞机的目的为限。”

0. 第 22 条草案——危急情况⁴⁷

欧洲联盟委员会

关于危急情况的草案第 22 条，特别报告员报告，在第六委员会所作的多数发言赞成把这样一项条款作为解除不法行为的情况之一。但是，欧美联盟部分成员国表示应谨慎处理，并认为缺乏相关实践，存在滥用风险，并必须规定比适用于国家的条件更为严格的条件。

欧盟委员会建议进一步澄清“基本利益”的含义，以及国际组织何时对这一利益具有“保护职能”。

国际货币基金组织

国际货币基金组织希望对早先有关危急情况专题发表的意见加以补充。

基金组织在 2005 年 4 月 1 日致委员会的信中述及了危急情况问题，基金组织想了解国际组织是否能够主张与国家基本利益相似的“基本利益”。⁴⁸ 在世界银行的组织下，基金组织与特别报告员并随后与起草委员会主席就此问题进行了十分有益的讨论。基金组织在讨论后认为，这一观点很有价值：可能存在对一组织宗旨而言的基本利益，这种利益将使一国际组织能够援引危急情况原则。各组织的规章都载有类似的原则，即主要利益优先于其他宣称的目的。

比如，国际货币基金组织《协定》第 3 节第七条授权基金组织正式宣布一成员的货币为稀缺货币，如明确显示这种稀缺使基金组织供应这种货币的能力受到了“严重威胁”。⁴⁹ 这一宣布随即可作为授权，允许基金组织成员在与基金组织协商后，对稀缺货币自由兑换业务采取临时限制措施。第七条草案提及的“严重威胁”如不存在，这种宣布的结果则将有悖于基金组织协助消除兑换限制的宗旨。

基于上述理由，基金组织敦促拟订一种比委员会在第 22 条草案评注中建议的更加广泛的“基本利益”。

P. 一国对一国际组织行为的责任——一般性意见⁵⁰

欧洲联盟委员会

一方面，从特别报告员提出的理由来看，第 25 条至第 27 条和第 30 条草案（与关于国家责任的第 16 条至第 18 条草案相对应）似乎可以接受。但是，这种直接借用国家责任条款草案的做法需要特别小心。另一方面，新的第 28 条和第

⁴⁷ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。

⁴⁸ 见 A/CN.4/556，第 41-42 页。

⁴⁹ 国际货币基金组织迄今尚未援引过第 3 节第七条。

⁵⁰ 本节位置尚待稍后阶段决定。

29 条草案没有先例，因此需加以仔细审查。正是在这些条款上，欧洲共同体的特殊性产生了特殊的问题。

Q. 第 25 条和第 26 条草案⁵¹

国际货币基金组织

国际货币基金组织同意以下意见，即一成员国仅参与一国际组织的决策过程，不能构成对该组织实施国际不法行为的协助或援助、或指导或控制。⁵²

但是，正如基金组织在对第 12 条草案的评论中指出，应该结合关于国家责任的第 16 条草案评注强调指出，“协助或援助”是指故意和蓄意提供对该不法行为具有基本作用或极大促进作用的便利或资金。⁵³ 鉴于财政援助具有可替代性，在财政援助案例中提及的这种协助或援助，只能是指为不法行为提供的专门援助。这种对不法行为具有基本作用或极大促进作用的协助或援助的门槛，也应纳入第 25 条草案。

至于第 25 条和第 26 条草案评注中提出，甚至国家在国际组织框架内采取的行动都会产生不法性，基金组织再次提请委员会注意前述一般性评论和基金组织对第 15 条草案的评论意见。具体而言，如果行为得到一国际组织规章的“授权”，那么该组织就可以合法地“授权”采取这一行为，这就必然意味着该行为并不违反该组织的宪章。如果这一行为不违反该组织的宪章，那么留下的唯一的问题就是，这一行为是否符合该组织的其他义务。如上所述，只有在其他义务产生于强制性规范或该组织与另一国际法主体订立的具体双边义务的情况下，才能产生这种情形。

R. 第 27 条草案——一国胁迫一国际组织⁵⁴

国际货币基金组织

国际货币基金组织同样赞成这样的意见，即一成员国仅参与一国际组织的决定不能构成胁迫。⁵⁵ 按照委员会对这一术语的用法，胁迫意味着一种完全的强迫意志的行为，除遵守外别无其他有效的选择。⁵⁶ 不能因为一成员国通过参与决策过程，包括行使一成员国依照国际组织宪章所载规定可能拥有的各种特权，包括退出该组织的权利，来指称该国对一国际组织进行胁迫。

⁵¹ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。

⁵² 同上，第 25 条和第 26 条草案评注。

⁵³ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 77 段，第 16 条草案评注。

⁵⁴ 同上，《第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。

⁵⁵ 同上，第 27 条草案评注，第(2)段。

⁵⁶ 同上，《第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 77 段，第 18 条草案评注，第(2)段。

并且，依照关于国家责任的条款草案的评注，基金组织指出一成员国对一国际组织施加强大的财政压力，如其意在使该组织无法遵守被违反的义务，才能构成胁迫行为。⁵⁷

这并不意味着根本不存在通过彼此非法使用武力或以武力相威胁等方式成员国胁迫国际组织或国际组织胁迫成员国的情况。但是，基金组织无法设想在一国际组织与其成员国的财政交往中可能产生胁迫的情况，因为这种交往是根据该组织的宪章和规章设想和进行的。

S. 第 28 条草案——向国际组织提供职权情况下的国际责任⁵⁸

欧洲联盟委员会

第 28 条草案提出了新的设想，即一国际组织中的一成员国，对向该组织授予权力负有责任。第 1 款规定，一国“通过向该组织提供与该项国际义务有关的权力而规避该项国际义务，并且该组织实施一项若由该国实施即构成对该项义务的违反的行为”。第 2 款作出解释，国家责任即产生于这种情况，不论有关行为是否构成该国际组织的国际不法行为。换言之，一国可能仅仅因为向一国际组织移交权力而负有责任，即使该组织合法行事，如果而且只要该国“以此规避其国际义务之一”。

欧洲共同体/欧洲联盟认为，这一处理办法难以理解。成员国是否因为（通过订立 1957 年《罗马条约》）授权欧洲共同体，特别是欧盟委员会，作出反托拉斯决定而负有责任，因为这些决定或有可能侵犯了对成员国具有约束力的人权法所保障的某些程序权，或者因为这些决定违反了关于司法管辖权限的惯例规则？特别报告员对此作出的解释不很明了。他列举的“作为禁止发展某种武器的条约的缔约国通过利用不受该条约约束的一国际组织间接获得对这种武器的控制的 国家”⁵⁹ 的例子似乎有些牵强。

此外，与欧洲人权法院判例更加相关的例子（*Waite and Kennedy, Bosphorus, and Senator Lines* 等案），⁶⁰ 并不支持第 28 条草案的宽泛措词。欧洲人权法院强调，《欧洲人权公约》缔约国不得通过向一国际组织移交权力来规避其义务，并强调如果该组织提供了成员国依照国际法，即本案中的《欧洲人权公约》提供的相等程度的保护，就不会产生国家对该组织行为的责任。第 28 条草案根本没有纳入这一相等标准。由于“规避”这一含糊不清的用词没有规定必须有逃避义务的意图，草案涵盖范围似乎过广。至少应该说明，如果一国将权力移交给一国际

⁵⁷ 同上，第(3)段。

⁵⁸ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。

⁵⁹ 见 A/CN.4/564/A. dd. 1，第 66 段。

⁶⁰ 可查阅 <http://www.echr.coe.int/echr/>。

组织，但该国际组织不受该国本身条约义务的约束，其司法制度又可提供相应程度的保证，就不存在“规避”问题。否则，欧洲共同体将很难接受这一条款。

国际货币基金组织

关于第 28 条草案，国际货币基金组织对该条款草案提出严重的关切和保留。委员会的评注指出，该条草案与第 15 条草案相类似，但是基金组织对第 15 条草案也同样深感忧虑，基金组织已在上文中对此加以评论。基金组织再次提请委员会注意基金组织就第 15 条草案发表的评论。

基金组织敦促委员会从条款草案中删除这一条草案，理由如下。

该条款设想了两种理论上会出现的情况：(一) 该行为构成国家的不法行为，而不构成国际组织的不法行为；(二) 该行为构成国家和国际组织两者的不法行为。

在前一种情况中，即该行为构成国家的不法行为，而不构成国际组织的不法行为，国家责任的问题应该完全通过提及关于国家责任的规则来确定。处理这样一种情况的条款草案与涉及国际组织责任的条款草案毫不相干。

后一种情况，即该行为构成国家和国际组织两者的不法行为，似乎根本站不住脚，并缺乏法律或实践上的支持。委员会写道，“如果国际组织不受该国际义务的约束，则更可能发生规避现象。”⁶¹ 基金组织进一步指出，规避现象只能在国际组织不受该国际义务约束的情况下发生，这是因为基金组织预见不会出现国家依据法律向国际组织提供职权来违反其共同义务的情况。

委员会在欧洲人权法院的案例中无法为后一种情况找到支持，第 28 条草案评注引述了这些防止《欧洲人权公约》缔约国规避基本人权的案例。正如引述的两个案例指出，欧洲公约规定的义务是这些公约缔约方的义务。这些义务不能直接归于所有的国际法主体，更不能归于尚未加入这些公约的各国际组织。⁶² 所引述的裁决并没有确立有关组织任何行为的不法性，因此并不对所谓一国通过一国际组织规避其共同义务的行为产生影响。

在后一种情况中，评注似乎还提出，一成员国可以向国际组织提供“职权”。基金组织不理解如何会发生这种情况。因为国际组织是由条约创立的，并且这种职权只能以这种条约为基础，为这种组织提供职权必须要一个以上的国家的行动。如果有关义务仅对一个或一些国家具有约束力，而对其他国家不具约束力，委员会将通过这条规定宣称仅以该组织成员的理由把这种义务扩大到一国际组织的全体成员。这将违背“当该组织实施国际不法行为时，这种成员地位并不使

⁶¹ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。第 28 条草案评注，第(7)段。

⁶² 一般见 Gianviti, [“Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund”, (E/CN.12/2001/WP.5, 2001 年 5 月 7 日)]。

成员国承担国际责任”的规则，委员会其后也承认这是一条“明确的”规则，并且有悖于委员会引述的关于这一问题的大量判决。⁶³ 因此，基金组织认为把这种义务扩大为全体成员国依国际法应承担的义务是没有依据的。

如果委员会认为应该继续提出第 28 条草案所载的规定，那么委员会还需进一步考虑一个实质问题（除上文述及的两个问题外）。委员会引述的 *Bosphorus Hova Yollary Turizm* 案的案文，载有一个重要的时间因素，但这一因素在规定和评注中均未述及。⁶⁴ 法院在这一案件中指出，“法院认为国家保留了在公约生效后根据条约承诺承担的公约赔偿义务。”⁶⁵

因此，向一国际组织提供职权只有在此种提供职权是在所违反的义务生效“之后”发生，才会引起国家对该组织行为的责任。国家一项义务的生效，其本身并不对各国作为其成员的一国际组织以前确立的职权构成限制。

T. 第 29 条草案——国际组织的成员国对该组织的国际不法行为的责任⁶⁶

欧洲联盟委员会

在关于一国际组织的一成员国对该组织的国际不法行为的责任的草案第 29 条上，也产生了一些问题。虽然第 1 款中的条件支持“*Westland Helicopters*”和“*International Tin Council*”判例法推断的原则，⁶⁷ 即如果确有这种责任，至多被认定为附属责任（第 2 款），但这种条件可能具有深远意义。第 1 款(a)项规定，一国对其作为成员的组织的国际不法行为负有责任，如果该国接受对这一行为的责任。在这方面，应该提及在欧洲共同体等一些国际组织，这种对责任的明确接受受到了该组织“组织”法的严格限制，因此欧洲共同体成员国按照第 29 条草案第 1 款(a)项可能拥有的自由实际上是非常有限的。比如，如果欧洲共同体一成员国就欧洲共同体享有“专属权力”的事项承担责任，那么该成员国将面临违规诉讼。

第 1 款(b)项规定，一国际组织的成员国还对该组织的非法行为负有责任，如果该组织致使受害方需要依赖该国的责任。这可能对欧洲共同体和其成员国与第三国订立的各种混合协定产生问题。这种安排是“作为一方的”欧洲共同体和其成员国与“作为另一方的”另一国订立的。这是否会导致其他国家认为依照国际法成员国对执行整项协定负有责任，即使协定的大部分属于欧洲共同体的专属

⁶³ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。第 28 条草案评注。

⁶⁴ 同上，第(4)段。

⁶⁵ [2005 年 6 月 30 日判决，尚未收入案例汇编，第 154 段]，着重号后加。

⁶⁶ 《大会正式记录，第六十一届会议，补编第 10 号》(A/61/10)，第 90 段。

⁶⁷ 同上，第 29 条草案评注。

权力？在这方面，也可以说，欧洲共同体法律必须自行行为这种复杂问题寻找解决办法，但是欧洲共同体认为第 29 条草案没有为此提供帮助。

欧盟委员会认为，欧洲共同体很有必要为违反条约的行为分摊责任。否则，一第三国和一成员国可能自行决定欧洲共同体的国际责任，并因此自行决定对有关协定的解释和欧洲共同体的对外关系权力。

欧盟委员会认为，正确的方法应该是让这项条款反映出这一假定，即作为通则，一国际组织的成员国对该组织的行为负有国际责任。特别是，这种责任不仅仅因为其成员身份而产生。由现有的司法当局处理较为合适。随后，可以根据这条经修改的通则仔细规定例外条款。

禁止化学武器组织

评注第(10)段最后一句指出：“显然没有设想这种情况，即第三方应当能够依赖成员国的责任”。⁶⁸ 禁止化学武器组织不清楚为何第三国不能够依赖成员国的责任，如果这种责任是根据第 29 条第(1)款(a)项和(b)项的规定所确立的。评注第(10)段中的这句话可能涉及第 29 条第(2)款草案，该款认为国家责任为“附属责任”。如果出现这种情况，条款草案应该更加具体地说明“首要”和“附属”责任之间的区别。

此外，评注第(12)段似乎提出了许多问题，需要对“仅由某些成员国”⁶⁹ 负责的可能性加以说明。

U. 国际法委员会第五十八届会议工作报告第三章，B 节所提出的具体问题

1. 国际组织成员向受害方提供赔偿的义务

国际货币基金组织

关于国际组织的责任的第 29 条草案的评注承认作为国际组织的成员无须为该组织的国际不法行为担负国际责任。国际货币基金组织指出这是根据国际法委员会以前关于国家责任的评注，即“通则是，在国际上可归于一国的行为须为政府机关所为或受这些机关的指示、教唆或控制所为，也就是该国的代理所为。”⁷⁰

不过，正如基金组织以前在具体讨论国际组织国家成员问题时评论指出的，此种一般性的原则也需要接受该组织的规则制约。因此，如果国际组织的成员国在该组织的规则中就成员对组织的行为的衍生责任作了规定，则这些规定将成为断定某一成员国是否须为该组织某一行为负责的基础。

⁶⁸ 同上，第(10)段。

⁶⁹ 同上，第(12)段。

⁷⁰ 同上，《第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 77 段，第二章评注，第(2)段。

这样，假如组织无法向受害方提供赔偿，则成员国一般情况下也没有义务这样做，除非该组织的规则要求成员国这样做。基金组织认为这是符合下列既定原则的唯一结论：(a) 国际组织有独立的法律人格；(b) “归属”是国家必须为不法行为负责的必要条件；和(c) 国家的赔偿责任只能够建立在国家责任或对国家有约束力的另一规则（在这里为该组织的规则）上。

禁止化学武器组织

禁止化学武器组织认为，这个问题本身似乎有些难以理解。需要对一些成员国对一组织的行为负责、而另一些成员国对此不负责的情况加以说明。禁止化学武器组织认为，这是一个门槛问题。

除此之外，国际法委员会第五十八届会议工作报告第 28 段(a)分段中提出的问题，涉及第 29 条草案（国际组织的成员国对该组织的国际不法行为的责任）。该条规定，一成员国对一国际组织的国际不法行为负有责任，如果该国已接受这一责任，或已致使受害方依赖这一责任。如果假定这一责任包含向受害方提供赔偿的义务，那么也可以假定如果一成员国不负有责任，则没有向受害方提供赔偿的义务。

然而，应该考虑到即使不负有责任也存在这种赔偿责任的情况；即使是在无过失（严格赔偿责任）的情况下，也有可能产生赔偿义务。因此，归根结底，答案将取决于所破坏的实质义务，亦即所要求的行为标准。一些义务或许要求有过失，而另一些义务则没有这种要求。

2. 在国际组织严重违反一般国际法强制性规范规定的义务的情况下合作的义务

国际货币基金组织

由于国际组织受一般国际法强制性规范的约束，那么国家应当有同样的积极的义务去合作来制止国际组织严重违反一般国际法强制性规范，就象它们去制止国家的严重违反行为一样。

在国际组织方面，它们参与制止国际法的主体的这种违反行为的方式是为此种国家合作提供架构，或是由于其成员要求对此种国家合作提供援助或协助。

不过，与国家不同，国际组织没有一般权力。这样，国际组织不可能有与国家一样的义务去制止严重违反强制性规范的行为。因此，国际组织的任何此种义务都将需要考虑到它们各自的章程赋予的有限权力。

基金组织不知道有什么现有的作法能够证明国际组织有一般性义务完全象国家那样去合作。实际的做法告诉基金组织，国际组织的任何合作义务都将受各自的章程的管辖及限制。

举例来说，在另外一种情况下，有一种错误的论调：“有很强的法律论据来支持这样的立场，即国际货币基金组织根据国际法有义务考虑到人权因素。第一个因素是，国际货币基金组织是联合国一个机构，因此必须受《联合国宪章》所述原则的约束。联合国组织的原则和目的之一是促进和尊重人权。因此，这不是个政治目的，而是个法定的目的。”⁷¹

此种论据是建立在几个错误的假设上的——这一点国际货币基金组织前任总法律顾问Francois Gianviti已经指出。⁷² 特别是，国际货币基金组织不是所称的“联合国机构”，而是《联合国宪章》意义上的专门机构，也就是说，它是个政府间机构，不是联合国的机构。⁷³ 根据《宪章》第五十七条，通过 1947 年的一项协定把国际货币基金组织带入了联合国系统。联合国在该项协定中确认“鉴于国际货币基金组织的国际责任的性质及其协定条款的规定，国际货币基金组织是个独立机构，必须独立运作。”⁷⁴ 此外，该机构的协定条款第十条在要求其与“任何一般性国际组织”[例如联合国]合作的同时，规定“任何需要修改[协定条款]任何条文的此种合作安排必须在修订了[协定条款]之后才能实施。”因此，1947 年协定所建立的关系并非属于“机构”⁷⁵ 一类，而是“主权平等”一类。⁷⁶

此外，联合国与国际货币基金组织的关系协定第六条第 1 款规定，“国际货币基金组织注意到根据联合国宪章第四十八条第二项，其同时也是联合国会员国的成员承担了这样的义务，即通过它们所属的适当的专门机构执行安全理事会的

⁷¹ Philip Alston, “专题讨论会：1986 年世界粮食日及法律会议：‘饥谨问题的各种法律表徵：实现食物权的 9 种直接障碍：国际货币基金组织与食物权’” 30 HOW. L. J. 473, 479 (1987)。

⁷² 见 François Gianviti: “Economic, Social and Cultural Human Rights and the International Monetary Fund,” (E/C.12/2001/WP.5, 2001 年 5 月 7 日)。

⁷³ 法文本的《联合国宪章》第五十七、六十三和六十四条称“专门机构”为：“les diverses institutions spécialisées”, “toute institution visée à l’Article 57”; “les institutions spécialisées,”。“spécialisées”明显地是指这些组织的特殊职责，但从法文本可见，“机构”一词在英文本的《联合国宪章》中并没有主从关系的意思，只是用来指组织。

⁷⁴ 联合国与国际货币基金组织的协定，1947 年 11 月 14 日，第 1 条第 2 款，见 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp>。

⁷⁵ 为了避免在这点上有任何含糊，在谈判记录中加上了一项声明：“大家明白，第 1 条第 2 款所说的，即国际货币基金组织是成员国政府通过协定成立的专门机构，绝不表示联合国与其是主从关系。”见与专门机构磋商委员会的报告《关于与国际复兴开发银行及国际货币基金组织的谈判的报告》，William E. Holder 曾在《Current Legal Issues Affecting Central Banking》第 4 卷第 18 页 (Robert C. Effros 版，国际货币基金组织，1997) 刊登的《联合国与国际货币基金组织的关系》一文中加以引述。

⁷⁶ Leland M. Goodrich 及其他人，《联合国宪章，评论与文件》，第 421 页（哥伦比亚大学出版社，1969 年）。

决定，并在其工作中对安全理事会根据《联合国宪章》第四十一和四十二条所作的决定给予应有的尊重。”⁷⁷

正如国际货币基金组织前副总法律顾问William Holder所指出的，这项条文所提出的平衡与联合国原先提出的相比很不同——联合国的条文会更直接地向该组织施加义务。⁷⁸ 按照《关系协定》的这项条款，安全理事会的决议对国际货币基金组织本身没有约束力：安全理事会决议产生的具有约束力的义务是针对联合国的“会员”而言。国际货币基金组织虽然是国际法的一个主体，但它不是联合国的会员。此外，根据《关系协定》对国际货币基金组织要求的义务是，对安全理事会根据联合国宪章第四十一和四十二条所作的决议“给予应有的尊重”。⁷⁹

综上所述，国际货币基金组织与联合国之间的《关系协定》并不要求国际货币基金组织执行《联合国宪章》或联合国的决议。

可能与本讨论有关的组织章程条文的影响的另一个例子见诸于世界银行前总法律顾问Ibrahim Shihata在讨论怎样对待大会在1960年代就南非和葡萄牙问题通过的决议（那些决议要求国际金融机构不要向这两个国家提供财政援助）时所表达的意见：⁸⁰

“世界银行采取了坚定的立场，即根据[世界银行与联合国之间的]关系协定，它[即世界银行]没有义务执行联合国大会的决议，更不用说事先没有与世界银行协商过的那些决议。它提出进一步的理由说，让它去接受大会在这些个案中所作的建议是不妥当的，因为世界银行的协定条款第10节第四条有禁令：

‘世界银行及其工作人员不得干预任何成员国的政治事务，所作决定也不得受有关成员国的政治性格影响。决定只能考虑有关的经济因素，并且要公正地考虑这些因素，以实现第一条所提出的目标。’”

Shihata继续指出，有关南非和葡萄牙问题争议的最后结果是“世界银行坚持其立场，即其协定条款不许它干涉成员国的政治事务，但它将复核这两国的经济条件和前景，‘以考虑局势的发展’”。⁸¹

⁷⁷ 经国际货币基金组织理事会于1947年9月17日核可及联合国大会于1947年11月15日核可的《联合国与国际货币基金组织之间的协定》于1947年11月15日生效。

⁷⁸ W. Holder, 前注75, 第21页。

⁷⁹ 同上。

⁸⁰ 见 Ibrahim Shihata: *The World Bank in a Changing World: Selected Essays*, Vol. 1, at p. 103 (Martinus Nijhoff 1991) (脚注从略)。

⁸¹ 同上, 第104页。

尽管存在以上种种理由，如果国际法委员会依然认为将适用于国家的义务以同样方式施加于国际组织将有助于国际法的逐渐发展，那么，国际法委员会在评估国际组织的此种义务的可能范围时应当关注在现行国际法的情况下适用于国际组织行动的有限能力和其他限制。

禁止化学武器组织

各国肯定有义务进行合作以终止该违反行为，因为当一国际组织的行为违反一般国际法强制性规范时，其立场与国家的立场并无太大的区别。

从原则上讲，国际组织是法人，应该受到法律的约束来终止违反强制性规范的行为，法律的所有主体都应如此。但是，有一些实际问题需要加以考虑。国家的法人地位原则上是没有限制的，而国际组织的法人地位则受到了其组织法所载的任务规定、权力和规则的限制。因此，可以认为与国家不同的是，任何国际组织终止违反绝对法行为的义务范围也应受到同样的限制，亦即国际组织必须在其任务规定范围内行事并根据其规则行事。

最后，关于进行合作终止这种行为的义务，可以参照关于这种合作模式的国家对国际不法行为的责任条款的第 41 条第(1)款。⁸²

⁸² 关于国家对国际不法行为责任的第 41 条评注第 2 段指出，“由于可以设想的情况很多，因此这项规定没有详细说明合作应采取什么形式。合作可在主管国际组织，特别是联合国的框架内安排。然而，第 1 款也设想了非机构性合作的可能性”。第 3 段补充指出，这种合作“必须通过合法手段，其选择取决于具体情况”。特别是，“合作的义务对各国都适用，不论它们作为具体国家是否受到严重违反行为的影响”。最重要的是，第 3 段规定，“事实上，对严重违反国际法的行为已经开展了这种合作，特别是在国际组织的框架内，而且常常是提供有效补救的唯一办法”《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 10 号》(A/56/10)，第 77 段，第 41 条评注第(1)-(3)段。(着重号后加)。