

《联合国宪章》解释对传统条约解释规则的影响和发展

韩燕煦

内容提要:条约解释是国际法上的重要问题。1969年《维也纳条约法公约》第31至33条的规定集中体现了传统的条约解释规则。实践中,《联合国宪章》的解释对于传统条约解释规则多有突破和发展,主要体现在三个方面:第一,宪章解释过程中除运用传统方法外,还形成了“暗含权力”和“机构嗣后实践”等新方法;第二,各种传统条约解释方法在运用于宪章时,相互地位关系较之一般条约解释有所不同;最后,存在于条约解释中的解释与修改、解释与新规则创制的关系问题,在宪章解释上体现得尤为突出。宪章自身的特殊性质是形成上述特点的根本原因。宪章解释丰富和发展了传统条约解释理论和实践,为条约解释提供了全新的样本,拓宽了条约解释在现代国际法学研究中的领域。

关键词:《联合国宪章》 条约 条约解释

韩燕煦,同济大学法学院讲师,法学博士。

条约解释乃条约适用之前提。因其在国际法实施中的重要性,条约解释很早即受到国际法学界的关注,并在传统国际法上形成了一些规则。当代国际组织的出现和发展,给传统国际法实施机制带来了多方面冲击和深远影响,具体到条约解释而言主要体现在两个方面:一方面,国际组织作为一类新出现的解释主体,其对一般条约^[1]的解释同其他主体相比具有自身特点,给既有条约解释规则增添了新的内容。另一方面,随着国际组织的出现,产生了一类新的条约,即国际组织的基本文件;由于创设新国际法主体等特性,此类条约的解释与其他条约相比存在很大不同,对于传统解释规则亦多有突破和发展。本文将《联合国宪章》(以下简称“宪章”)为范本,讨论国际组织基本文件解释对于传统规则的影响与发展。之所以选择宪章作为研究切入点,是因为就解释而言,宪章无疑是其中最具代表性的文件之一:其内容丰富,涉及国际社会生活的方方面面,在联合国运作的六十余年里,关于宪章的解释积累了大量实践,形成了一些较为明确的规则;而且,作为较早出现的当代国际组织基本文件,宪章的解释也对其他国际组织基本文件的解释产生了较大影响,^[2]值得我们充分关注。

[1] 这里指除国际组织基本文件之外的条约。

[2] 例如,国际法院在1949年“损害赔偿案”中有关国际组织法律人格的相关论述,对其他国际组织基本文件的解释产生了很大影响,其后曾被多次援引。国际法院在“世界卫生组织和埃及1951年3月25日协议的解释案”(1980)中,在论述有关国际组织的国际法主体性质时,就参照了该案中的相关解释。参见 *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, ICJ Reports, 1980, pp. 89-90。

一 传统的条约解释规则

在条约解释方法方面,传统上存在主观论、客观论和目的论三个主要学派。^[3] 主观学派认为,解释条约的主要目的是探求缔约各方的缔约意图。为了寻求某一条约的缔约意图,应当研究该条约的准备资料(travaux préparatoires),这种方法也因此被称为“缔约国意图解释方法”、“历史解释方法”等。与主观学派针锋相对的是客观学派,认为条约解释的首要任务是按照条约的上下文,确定其用语的自然和通常的含义,而不是探求缔约各方的缔约意图。这种方法因此也称为“约文解释”、“文义解释”。目的学派则主张一种“目的论的解释方法”,即强调在确定条约中某一特定条款的含义时,条约的目的和宗旨是需要考虑的最重要因素。^[4]

上述三种方法在1969年《维也纳条约法公约》中均得以体现,该公约第31至33条规定:

第31条 解释之通则

1. 条约应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义,善意解释之。

2. 就解释条约而言,上下文除指连同序言及附件在内之约文外,并应包括:

(1) 全体当事国间因缔结条约所订与条约有关之任何协定;

(2) 一个以上当事国因缔结条约所订并经其他当事国接受为条约有关文书之任何文书。

3. 应与上下文一并考虑者尚有:

(1) 当事国嗣后所订关于条约之解释或其规定之适用之任何协定;

(2) 嗣后在条约适用方面确定各当事国对条约解释之协定之任何惯例;

(3) 适用于当事国间关系之任何有关国际法规则。

4. 倘经确定当事国有此原意,条约用语应使其具有特殊意义。

第32条 解释之补充资料

为证实由适用第31条所得之意义起见,或遇依第31条作解释:

(1) 意义仍属不明或难解;或

(2) 所获结果显属荒谬或不合理时,为确定其意义起见,得使用解释之补充资料,包括条约之准备工作及缔约之情况在内。

第33条 以两种以上文字认证之条约之解释

(1) 条约约文经以两种以上文字认证作准者,除依条约之规定或当事国之协议遇意义分歧时应以某种文字为根据外,每种文字之约文应同一作准。

(2) 以认证作准文字以外之他种文字作成之条约译本,仅于条约有此规定或

[3] 参见 Fitzmaurice, "The Law and Procedure of the International Court of Justice: Treaty Interpretation and Certain Other Treaty Points", *British Yearbook of International Law*, 1951, p. 1; Francis G. Jacobs, "Varieties of Approach to Treaty Interpretation: With Special Reference to the Draft Convention on the Law of Treaties before the Vienna Diplomatic Conference", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 18, 1969, No 1-2, p. 318-320.

[4] Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, 1997, p. 656.

当事国有此协议时,始得视为作准约文。

(3) 条约用语推定在各作准约文内意义相同。

(4) 除依第一项应以某种约文为根据之情形外,倘比较作准约文后发现意义有差别而非适用第31条及第32条所能消除时,应采用顾及条约目的及宗旨之最能调和各约文之意义。

上述规定被认为确立了一种以文本解释为基础,并折衷采纳目的论解释,而将缔约意图解释作为补充和辅助方法的解释框架。^[5]

二 宪章解释上出现的新方法

宪章解释对传统条约解释规则的发展,首先体现在新解释方法的出现和运用上,主要包括“暗含权力”理论和“嗣后实践”解释方法。

(一) “暗含权力”理论在宪章解释上的运用

“暗含权力”是目的论方法运用于国际组织基本文件解释所产生的一个特殊问题,关于它的争论尤其出现在对宪章中涉及联合国机构权力的相关内容的解释中。该理论虽然已为国际法院在多个咨询意见中所表述和运用,但关于其内涵和作用的争议却一直存在。

1. 暗含权力的内涵

从字面上可以看出,暗含权力相对于“明示权力”而言,是指在国际组织基本文件中没有明确规定的那些权力。但是,关于这种权力的范围究竟有多大的问题,还存在着不同的看法,主要有:^[6]

第一种:国际组织的暗含权力是指那些组织所享有的、虽未被明确规定但却是行使明示权力所必需的权力。国际法院法官哈克沃斯(Hackworth)在1949年“执行联合国职务时遭受伤害的赔偿案”(以下简称“赔偿案”)的反对意见中即认为,“未被明示的权力不能被随意地推论。暗含权力来源于明示权力,并且仅限于那些为行使明示权力所‘必需’的权力。”^[7]在1954年“联合国行政法庭补偿裁决的效果案”的反对意见中,他又重申了这种主张:“暗含权力理论是在合理的限制之下,为了实现而非取代或背离明示权力而使用的。”^[8]

第二种:国际组织的暗含权力是指那些组织所享有的、虽未被明确规定但却是履行基本文件规定的组织职责和实现组织宗旨和目的所必需的权力。国际法院的多个咨询意见均从此种意义上对暗含权力理论进行了阐释。在1949年“赔偿案”中,法院多数意见即认为,“联合国这样的实体的权利和义务必须视其目的和职能而定,这些目的和职能明确规定或者暗含于其基本文件中”,而“按照国际法,联合国必须被认为具有那些为履行职责所必需的权力,这些权力虽然没有明确规定在宪章中,但却可以通过必要的推论而被赋予联

[5] 参见李浩培:《条约法概论》,法律出版社2003年版,第351-352页。

[6] 参见 Fitzmaurice, “The Law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and Tribunals”, *British Yearbook of International Law*, 1952, Vol. 29, p. 6.

[7] *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ Reports, 1949, p. 198.

[8] *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunals*, ICJ Reports, 1954, pp. 80-81. 类似观点又见 Tetsuo Sato, *Evolving Constitutions of International Organizations: A Critical Analysis of the Interpretative Framework of the Constituent Instruments of the International Organization*, Kluwer Law International, 1996, p. 33.

联合国。”〔9〕

第三种：国际组织的暗含权力是指那些组织所享有的、虽未被明确规定但却是使得组织得以根据国际社会生活的需要而发展的所有权力。国际法院法官阿尔瓦雷斯(Alvarez)在“接纳会员国条件案”(1948)中的个别意见以及在“大会接纳一国加入联合国的权限案”(1950)中的反对意见即倾向于此种理解。〔10〕

以上三种暗含权力理论都是目的论方法运用于宪章解释的产物。“条约的目的”这一用语实际上包含多层含义,它可以指某一具体条文的目的,也可以指条约规定的某个制度或章节的目的,还可以指条约的整体目的。〔11〕可以说,所谓“为行使明示权力所必需”(第一种理解),其实就是从宪章个别条款的目的出发进行解释;“实现组织宗旨和职能所必需”(第二种理解),则是考虑宪章整体目的的解释;而“适应社会发展的需要”(第三种理解),实际上是从宪章作为国际社会的宪法性文件所要实现的调整国际关系这一最终目的的角度来解释。总之,推论暗含权力实际上是一个解释宪章的过程;暗含权力理论的实质是通过目的论的解释方法,扩大联合国的权力,〔12〕使其拥有宪章所没有明文规定的权力。三种理解的区别在于这种引申的程度,以及其与宪章文本距离的大小。其中,第三种理解对宪章文本的偏离程度最大,并不被广泛接受;而前两种,尤其是第二种,在国际法的理论和实践中占据主要地位。同时,正如一些学者所言,一种暗含权力的来源究竟是宪章中的明示权力,还是组织的宗旨或职能,在许多情况下是难以区分的。〔13〕

2. 暗含权力理论的法理基础

“暗含权力”是来源于美国国内宪法解释的一个概念。这一概念由美国开国先贤汉密尔顿首先使用,泛指联邦政府所享有的那些虽然没有被宪法明确规定,但却可以从其他宪法性权力中推论出来的权力。〔14〕这一理论长期以来得到美国宪法判例的确认和发展,被视为美国宪法解释的基本原则之一。〔15〕

正因为暗含权力概念来源于国内法,所以一些学者主张,宪章解释上的“暗含权力”理论存在的法理基础就在于宪章同联邦宪法的类似性。换言之,因为宪章在一些方面同联邦宪法具有相同的特点,所以在宪章解释上也可适用这一理论。〔16〕但这种说法遭到了另一些学者的批判;他们认为,宪章同联邦宪法之间虽然存在某些共同点,但亦有重大差别,因此反

〔9〕 *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ Reports, 1949, pp. 180, 182-183.

〔10〕 ICJ Reports, 1948, pp. 69-70; ICJ Report, 1950, pp. 15-19.

〔11〕 例如,德国学者 Bernhardt 即主张,“条约的整体目的及宗旨和条约的个别规定的目的和宗旨,在条约的解释中起着重要作用”。转引自黄瑶:《论〈联合国宪章〉的解释方法问题》,《中国法学》2003 年第 6 期,第 134 页注释〔1〕。此外,对于条约的目的还可以有其他理解,参见 Jose E. Alvarez, “Constitutional Interpretation in International Organization”, in Jean-Marc Coicaud and Veijo Heiskanen ed., *The Legitimacy of International Organization*, United Nations University Press, 2001, p. 123.

〔12〕 参见黄瑶:《论〈联合国宪章〉的解释方法》,第 135 页。

〔13〕 参见 Krzysztof Skubiszewski, “Implied Powers of International Organizations”, in Yoram Dinstein ed., *International Law at a Time of Perplexity: Essays in honor of Shabtai Rosenne*, Nijhoff, 1989, p. 857.

〔14〕 参见饶戈平、蔡文海:《国际组织暗含权力问题初探》,《中国法学》1993 年第 4 期,第 96 页。

〔15〕 例如,美国学者詹姆斯·安修将其总结为美国宪法解释上“对各项宪法授权作整体理解”的原则。参见〔美〕詹姆斯·安修:《美国宪法判例与解释》,黎建飞译,中国政法大学出版社 1999 年版,第 48 页。

〔16〕 参见 Gaetano Arangio-Ruiz, “The ‘Federal Analogy’ and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue”, *European Journal of International Law*, Vol. 18, 1997, p. 2.

对将这种类似性作为将暗含权力理论适用于宪章解释的理论基础。^[17]

笔者认为,宪章同国内宪法尤其是联邦宪法确实存在不容忽视的实质性差别。事实上,暗含权力在宪章解释上运用的理论依据在于目的论的解释方法。这是因为,目的论方法要求按照条约的目的和宗旨进行解释,而当被解释的条约是一个组织的基本文件——换言之,条约的目的在于建立一个国际组织——时,该条约的目的和宗旨往往就体现为该条约所建立的组织的目的和宗旨了。为了实现该组织的目的和宗旨,当明示权力不足时,往往需要通过基本文件推论出必要的暗含权力。因此,就其实质而言,暗含权力理论实际是目的论方法运用于宪章解释的产物,其存在的合法性根据也正在于此。

3. 对暗含权力理论的评价

如上所述,暗含权力理论是目的论方法运用于宪章解释的产物。它的存在,充分说明了目的论方法运用于宪章解释的独特作用,那就是,它使联合国得以在不改变宪章明文规定的情况下,适应不断出现的新问题以及国际社会的发展和变化。这正是目的论方法相对于文本、缔约者意图等解释方法的独特优势,同时也是暗含权力理论的合理性所在。

但是,就其在联合国实践中的运用情况看,暗含权力理论还存在着诸多尚未解决的问题和弊端:

首先,作为推论暗含权力之重要标准的“必要性”,具有主观性和不确定性。在1949年“赔偿案”中,国际法院法官的多数意见与哈克沃斯法官反对意见的对立,集中体现了这一弊端。多数意见认为联合国在此案所涉情形下提起国际求偿的权力是为履行其职责所“必不可少的”,而哈克沃斯法官则认为“行使此种权力的必要性并不存在”。^[18]对此,国际法院法官格罗(Gros)在1971年的“纳米比亚案”中指出,“必要性不是一个法律上的标准”。^[19]

其次,在暗含权力的行使上缺乏有效的合法审查和监督机制,也没有合适的机构来决定究竟何种权力是“必要的”。^[20]这就导致了暗含权力理论被滥用的危险。当联合国某一机构从事某种事实上的越权行为甚至不法行为时,暗含权力理论往往会成为将其行动合法化的潜在借口。

最后,上述缺点最终导致在联合国内部存在着不断扩大组织权力的趋势,从而对会员国的主权造成了冲击。^[21]

暗含权力理论的以上弊端从一个侧面反映了目的论方法运用于宪章解释时的局限性。一方面,该理论有助于将宪章的一般性规定适用于个别的、千变万化的国际社会现实中,有助于协调不变的宪章与流变的国际社会之间的紧张关系;从这个意义上说,它对于充分发挥宪章解释在联合国法律秩序中的作用是有益的。另一方面,由于缺乏合理可靠的标准,从目前来看,该方法的运用又常常过于主观化而缺乏说服力。

[17] 参见 Gaetano Arangio-Ruiz, “The ‘Federal Analogy’ and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue”, *European Journal of International Law*, Vol. 18, 1997, p. 2.

[18] *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ Reports, 1949, p. 198.

[19] *Namibia Case*, ICJ Reports, 1971, p. 339.

[20] 参见 H. W. A. Thirlway, “The Law and Procedure of the International Court of Justice 1960 – 1989”, Part 8, *British Yearbook of International Law*, 1996, p. 32.

[21] 阿尔瓦雷斯认为,此种暗含权力推论会造成对会员国“剩余权力”的侵蚀,因此需要对会员国的“剩余权力”进行必要的保护。参见 Alvarez, “Constitutional Interpretation in International Organization”, in Jean-Marc Coicaud and Veijo Heiskanen ed., *The Legitimacy of International Organization*, United Nations University Press, 2001, p. 122.

(二) 宪章解释上的“嗣后实践”

条约解释上的嗣后实践亦称“嗣后惯例”。依据嗣后实践或惯例来解释条约,早在常设国际法院时代就有先例。^[22] 1969年《维也纳条约法公约》第31条第3款规定,在解释条约时,应与条约的上下文一并考虑的因素包括“嗣后在条约方面确定各当事国对条约解释之协定之任何惯例”。该条虽未明确这种“嗣后惯例”的主体是谁,但就一般条约而言,毫无疑问主要是指条约当事方。

但在解释宪章这样的国际组织基本文件时,虽然其缔约者是当事方,但通过此条约又创设了新的国际法主体,并且此组织按照条约,以授权的各机构为代表,从事与基本文件相关的活动。换言之,就宪章而言,联合国及其机构也是宪章形成的国际法律关系的参加者或“当事方”。因此,当传统的嗣后实践作为一种解释手段运用于宪章时,除了存在会员国的实践外,还出现了各机构的嗣后实践。

此外,在联合国各机构中,安理会、经社理事会、托管理事会及秘书处等机构因为仅由部分会员国代表或国际行政人员组成,所以其嗣后实践显然不同于联合国全体会员国的实践。相反,联合国大会则因为由所有会员国代表组成,所以其嗣后实践往往难以与全体会员国的实践相区别;但在理论上,二者的区别还是比较明确的:对于大会来说,因其表决程序上的要求,一项决议可以过半数或特定多数而获得通过,从而被视为大会这一机构整体的实践;^[23] 然而,单纯半数甚至某种特定多数的会员国的实践,却不被视为整体会员国的实践。

1. 国际法院运用机构嗣后实践方法的案例

国际法院在其司法实践中多次运用机构嗣后实践方法解释宪章。在1949年“赔偿案”咨询意见中,法院主张,从宪章的规定来看,宪章并不限于使联合国仅仅成为“协调各国行动”的中心,而是意欲使其具有不同于其会员国的特性。为了证实这一点,法院声称,“实践——特别是本组织作为一方而缔结条约——已经证明了本组织的此种性质”。^[24] 法院还主张,联合国已经意识到了为了履行职能而保护其代表的必要性;联合国大会1948年12月3日所通过之决议的序言,表明了大会在这一问题上的一致看法。^[25]

在1950年“大会接纳一国加入联合国的权限案”咨询意见中,法院考察了联合国有关机构的实践,主张:“被(宪章)第4条赋予在接纳问题上之判断权的本组织机构,一贯地在这种意义上解释该条,即大会只有在安理会推荐的基础上才能决定接纳。特别是,《大会议事规则》规定,只有当安理会推荐申请国为会员时,(大会)才考虑其申请和就此作出决定(第125条)。该规则仅规定,如果安理会没有推荐,可以将申请送回安理会作进一步考虑(第126条)。这后一个步骤已经被采取过几次……”^[26] 同样地,在1950年“西南非洲国际地位案”中,法院考察了联合国大会的相关实践,主张:“联合国大会行使此种监督及接受并审查报告的权限来源于宪章第10条,该条授权大会讨论宪章范围内的任何问题或事项,并就这些问题或事项向联合国会员国提出建议。大会在其第141号决议和第227号决议中,

[22] 常设国际法院至少在三个案件中涉及嗣后实践的解释方法,参见 Lord McNair, *The Law of Treaties*, Clarendon Press, 1961, pp. 425-426.

[23] 参见[英]M. 阿库斯特:《现代国际法概论》,汪瑄等译,中国社会科学出版社1981年版,第228页。

[24] *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, ICJ Reports, 1949, p. 179.

[25] 同上,第183页。

[26] *Competence of the General Assembly Regarding Admission to the UN*, ICJ Reports, 1950, p. 9.

也确实行使了这种权力。”^[27]

1962年“联合国某些经费案”是国际法院运用机构嗣后实践解释宪章的典型案件。在该案中,法院通过广泛考察联合国各有关机构的实践来解释宪章第17条第1款中的“预算”和第17条第2款中的“经费”的含义。法院认为:(1)联合国的相关实践与宪章中“预算”一词的通常含义完全一致;(2)大会一贯的实践是,将用于维持国际和平与安全的有关费用包括在年度预算中;(3)没有理由怀疑下述既定实践的合法性,即把由于联合国各不同机构授予秘书长的职责而产生的费用,包括在大会分配给联合国各会员国的预算份额中;(4)联合国的实践表明,宪章第11条第2款所指的“行动”应被解释为授权大会在特殊情况下,为了维持国际和平与安全而提出建议;(5)大会和秘书长的实践都表明,没有证据显示联合国部队必须被用于宪章第七章下的执行行动;(6)在大会多年的实践中,都将联合国紧急部队产生的费用作为宪章第17条第2款下的组织费用来对待;(7)记录显示,对于秘书长履行(安理会)1960年7月14日的决议而采取的行动,安理会和大会进行了多次的重申、肯定、支持和批准,因此不可能得出这样的结论,即这些军事行动对宪章授予安理会的特别权力造成了侵占或冲击;(8)综上所述,大会曾经两次认定,即使某些经费是特别的或完全不同于普通预算,它们也依然属于(宪章)第17条第2款所授权大会分配的“本组织之经费”。^[28]

此外,在1971年“纳米比亚案”中,法院就宪章第27条第3款的解释主张:“安理会长期的行为充分证明,主席的裁定及安理会理事国特别是常任理事国的立场,一贯和一致地将一个常任理事国的自愿弃权解释为不构成对决议通过的妨碍。一个会员国弃权并不意味着反对核准所提议的事项;为了防止通过一项需要常任理事国一致同意的决议,常任理事国只能投反对票。安全理事会所遵循的这个程序……已为联合国会员国全体所接受,并被证明为该组织的一般实践。”^[29]

2. 对嗣后实践方法的评价

对机构嗣后实践的参考已成为宪章解释上的一个显著特点。^[30] 嗣后实践在宪章解释中发挥的作用主要体现在以下几个方面:

首先,嗣后实践作为解释的辅助手段,用以证明经由其他方法得出的解释结论。在国际法院的咨询意见中,常常是先运用文义解释、系统解释等方法得出对宪章某些条款的解释结论,继而列举相关嗣后实践用以证明,以增加解释的合理性。

其次,在宪章缺乏明确规定的情形下,嗣后实践成为填补宪章漏洞的方法。这方面的典型实例是1971年“纳米比亚案”。如前所述,国际法院在宪章缺乏相关规定的情况下,考察了安理会在表决时的嗣后实践,得出了“弃权不构成否决”的解释结论。

最后,在某些情况下,运用嗣后实践进行解释实际上起到了修改宪章的作用。如果嗣后实践对宪章的解释背离了宪章用语的自然和通常含义的话,那么这种解释实际上就构成了

[27] *International Status of South-West Africa*, ICJ Reports, 1950, p. 137.

[28] *Certain Expenses of United Nations*, ICJ Reports, 1962, pp. 160-178.

[29] *The Namibia Case*, ICJ Reports, 1971, p. 22.

[30] 参见 E. Lauterpacht, “The Development of the Law of International Organization by the Decisions of International Tribunals”, in *Recueil des Cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1976, Vol. 4, p. 447.

对宪章的修改。^[31] 这涉及宪章的解释与修改的关系问题,本文将于稍后讨论。

嗣后实践方法在运用于宪章解释的过程中也暴露出一些不容忽视的弊端,主要包括扩大联合国机构的权力、改变宪章规定、使机构越权行为取得合法性等。这一点集中体现在某些西方国家和学者对于20世纪90年代末科索沃危机中北约对南联盟使用武力之行为的解释上。在为北约的武力打击行动寻求合法依据的主张中,最为引人注目的就是主张北约的此种行动得到了安理会“默示授权”的观点。^[32] 美国官员声称,仅仅是安理会第1199号决议中提到了宪章第七章这一点,就暗示地授予了北约以使用武力的权力。^[33] 而一些学者也认为,安理会在之前的一些事件中也有过这种默示授权的实践,这证明了行动的合法性。这些事件包括1961年印度从葡萄牙手中夺取果阿、1962年美国阻止苏联船只前往古巴、1981年以色列对伊拉克奥西拉克(Osiraq)核反应堆的空袭、1990年西非国家经济共同体对利比亚的干涉以及1998年美英对伊拉克的空中打击等。^[34] 之所以产生这些弊端,很大程度上是因为目前国际法上既缺乏判断某个实践能否成为可信赖的宪章解释来源的标准,也缺乏行使此种判断权的有效机构。这既是当前运用机构嗣后实践来解释宪章的最大弊病,也反映了当前国际法实施机制中普遍存在的问题。

三 不同宪章解释方法之间的地位关系对传统规则的发展

1969年《维也纳条约法公约》有关条约解释的规定体现了以文本为主,综合考虑目的与宗旨、嗣后实践、准备资料以及其他因素的一般解释规则。但就宪章解释来看,一方面,宪章的很多用语非常概括和模糊,所以单纯依靠文本方法往往难以确定某一具体条文的准确含义,使得文本方法的运用相对有限;另一方面,由于联合国嗣后加入的会员国从数量上远远超过了其创始会员国,所以寻求准备资料的做法往往不被后来加入的国家所接受,因此历史方法在宪章解释中发挥的作用更为有限。值得注意的是,在宪章解释实践中,逐渐呈现出一种对传统规则的发展,即目的论(包括由此推论而来的暗含权力理论)和嗣后实践等解释方法较之其他条约解释方法而言运用更为频繁,发挥着相对重要的作用,并成为宪章通过解释而取得发展的重要手段。^[35] 这一点也可以从前面对相关案例的考察中看到。

[31] 参见 Tetsuo Sato, *Evolving Constitutions of International Organizations: A Critical Analysis of the Interpretative Framework of the Constituent Instruments of the International Organization*, p. 31.

[32] 参见英国《每日邮报》1998年10月9日题为“布莱尔抨击西方在科索沃问题上的不统一”的文章中对美国时任国务卿奥尔布赖特观点的表述。“Blair Attacks West's Disunity on Kosovo”, *Daily Telegraph*, 9 October 1998. 又见 Simma, B., “NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects”, *European Journal of International Law*, 1999, Vol. 1; Cassese, A., “*Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimization of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*” *European Journal of International Law*, 1999, Vol. 1; Loble, J. and Ratner, M., “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorization to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime”, *American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1, 1999.

[33] 参见前引《每日邮报》文。事实上,安理会第1199(1998)号决议仅仅确认南联盟科索沃局势的恶化“对该区域的和平与安全构成威胁”,安理会应根据《联合国宪章》第七章采取行动。决议文本见于 www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/s1199.htm, 2010年3月20日访问。

[34] 参见 Loble, J. and Ratner, M., *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorization to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime*, pp. 131-134.

[35] 参见 Constance Jean Schwindt, “Interpreting the United Nations Charter: From Treaty to World Constitution”, *U. C. Davis Journal of International Law & Policy*, Spring, 2000, p. 213.

国际法学者从不同角度对此进行了分析。有学者认为,宪章类似于一国宪法,^[36]因而在解释上也应采取类似于宪法解释的方法。例如,《奥本海国际法》第九版就认为:“下述见解是有道理的,即属于‘组织’性质的条约应遵从略为不同的解释规则,从而允许其具有一部宪法那样的本质上属于演化的性质。”^[37]雷斯(Ress)也认为,宪章具有“契约性”和“立法性”的双重性质,而后者使得宪章类似于会员国的国内宪法;因此,对于宪章的此种“立法性”的规则,应当适用不同的解释规则。^[38]

另一些学者则认为上述现象的原因还在于宪章自身的特殊性。例如,肖(Shaw)就认为,国际组织的基本文件具有双重特性,即一方面是缔约方所缔结的具有拘束力的协议,是多边条约,另一方面由于通过它们创设了新的国际法主体,因此这些条约又有特殊性。这种双重性质对它们的解释有着明显影响,那就是,要求以一种更灵活或者更注重目的的方法对其加以解释;嗣后实践有时很关键,而目的和宗旨也特别重要。^[39]国际法院在1996年“一国在武装冲突中使用核武器的合法性案”咨询意见中也表达了类似观点。法院指出:“国际组织构成文件也是一种特殊的条约;其目的在于创立被授予一定自治权的新的法律主体,会员国还将实现共同目标的任务赋予该主体。由于同时具有契约性和机构性,此种条约可能引起特殊的解释问题。当解释作为构成文件的条约时,创立组织的性质、创立者赋予组织的目标、组织职能的有效实现以及其自身的实践,都是需要特别注意的因素。”^[40]

笔者赞同后一种观点。诚然,宪章同国内宪法的确存在某些相似之处,如它们都是一定社会组织(联合国或一国国内社会)范围内的基本法,都据此建立了一定的社会组织形态(联合国或国家),并且都具有原则性、概括性、抽象性和相对稳定性等;这些相似性也的确导致在宪章解释方法上存在着一些类似国内宪法解释的方法,如暗含权力理论。然而,从本质上看,宪章同联邦国家宪法之间存在着根本差异。首先,联合国不是“超国家”,它建立在主权国家之间而不是凌驾于它们之上,“联合国的集权程度也远远没有达到联邦国家的程度,甚至不能同邦联相比”。^[41]其次,宪章明确保留了所有会员国的主权及国内管辖权,这一点自联合国成立以来一再为联合国及各会员国所强调,这也是完全不同于联邦宪法的。最后,在一般国家国内宪法之下,由宪法的授权形成国内“立法”、“行政”和“司法”机构;但在宪章之下,却并未形成类似的国际“立法”、“行政”和“司法”机构——无论是联合国大会、安理会还是国际法院,都不是这样的机构。^[42]因此,忽视这些本质的差别而过分强调在宪章解释上适用类似于国内宪法的方法,是不科学的。

事实上,目的论方法和嗣后实践方法之所以在宪章解释中占有相对重要的地位,根本原因还在于宪章自身的特性。宪章建立了一个最具普遍性和职权最为广泛的国际组织,这给

[36] 美国学者 Schwandt 认为,《联合国宪章》同国内宪法的相似之处主要在于四个方面,即宪章序言类似于国内宪法序言、建立了类似于国内机构的机构、适用于非会员国,以及语言上的灵活性等。参见 Schwandt, “Interpreting the United Nations Charter: From Treaty to World Constitution”, pp. 205 - 209.

[37] [英]詹宁斯、瓦茨修订:《奥本海国际法》,王铁崖等译,第一卷第二分册,中国大百科全书出版社1998年版,第662页。

[38] 参见 Ress, G., “The Interpretation of the Charter”, in Bruno Simma ed., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, 2002, Second Edition, Vol. 1, p. 15.

[39] 参见 Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, 1997, Fourth Edition, pp. 914 - 915.

[40] *Legality of the Use by a State of Nuclear-Weapons in Armed Conflict*, ICJ Reports, 1996, (I), p. 75.

[41] Ruiz, “The ‘Federal Analogy’ and UN Charter Interpretation: A Crucial Issue”, p. 4.

[42] 参见 Alvarez, “Constitutional Interpretation in International Organizations”, pp. 106 - 107.

宪章的解释方法带来了深刻的影响。正如斯潘德法官在“联合国某些经费案”中所述：“在解释宪章这样一个建立一个永久性的国际机制或组织以实现某些规定宗旨的多边条约时，我认为应当有一些特殊的考虑……尽管宪章授予其机构的权力的性质不会随着时间而变化，但这种授权的范围却可能包括了不断变化的情况，以及宪章缔结时没有和无法设想的新问题和新形势。因此，虽然不能歪曲或脱离其用语，但必须这样解释宪章，以使授予联合国及其各机构的权力可以适应新出现的和未被预见的情况和事件。”^[43]

还应指出的是，尽管对于宪章解释而言，目的论方法和嗣后实践方法较之其他条约解释方法来说地位相对重要，但不应被过分强调和夸大这种区别。如前所述，由于过分强调目的论方法（包括暗含权力推论）及嗣后实践在宪章解释中的作用，以及对相关解释合法性审查的缺失，已经造成了一些令人担忧的问题。

四 条约解释与条约修改及新规则创制之间的关系

实践中存在这种情况：一个以条约解释开始的过程，最终结果却已经同条约规定相去甚远，事实上构成对约文的修改，或者形成了原始文本并未包含的新规范。对于宪章解释而言，由于目的论方法、暗含权力理论和嗣后实践的运用相对频繁，这一现象尤为突出。由此而来的是如何理解解释与修改、解释与新规则创制之间的关系这一问题。换言之，这种通过解释而进行的条约修改和新规范创制是否合法？如果是，其依据何在？

一种意见认为，可以从条约明文规定的修改程序中寻求合法性依据。有学者主张：“宪章第108条规定的宪章修正程序是，‘经大会会员国三分之二表决并由联合国会员国三分之二，包括安理会全体常任理事国……批准后，对于联合国所有会员国发生效力’。若将这一规定类推适用于实践所默示的宪章修改，那么，应该可以认为，如果有关实践得到三分之二的会员国包括安理会全体常任理事国的接受，则可修改《宪章》的有关规定。”^[44]

笔者认为，上述说法值得商榷，原因至少有三：其一，宪章第108条所明文规定的修改程序，要求首先经会员国三分之二表决，然后经特定国家批准后方能生效。此种程序系国际法上缔结条约的典型程序，从性质上看，它从一开始就属于一种国际法“制定”行为。而经由解释而为的修改则可能由不同主体进行，例如联合国某一职能机构或国际法院的解释，此种解释不一定且在绝大多数情况下并不具有“制定”国际法的效果。^[45]其二，按照宪章第108条所为之修改，对所有会员国都发生拘束力；而经解释而为的修改，即使被三分之二的会员国所接受，也仅对接受的这部分会员国有拘束力。其三，经宪章第108条所规定之程序进行的修改，具有普遍规范性，对此后的类似情形都普遍适用；而经由解释而为的修改，即使在该案中被三分之二会员国所接受，其效力也只限于该案，并不具备一

[43] *Certain Expenses of United Nations*, ICJ Reports, 1962, pp. 186 - 187.

[44] [英] M. 阿库斯特：《现代国际法概论》，第228 - 229页。

[45] 具体来说，如果联合国机构在《联合国宪章》规定的范围内对联合国内部事项的解释实际上构成了修改，则此时的修改具有立法性质，因为宪章明确授权机构制定某些内部法。但是，由于大多数情况下当涉及外部事项时联合国机构并无立法权，而仅有建议权，因此时的解释即使构成了修改也不具有立法性质。此外，国际法院的解释即使包括了修改，这种修改也不具有立法性质。

般规范性。

实际上,上述现象是条约解释和适用中稳定性与变动性、一般性与特殊性矛盾的客观反映。一方面,条约一旦制定出来,就固化、定型于文本之中,为了发挥其规范和调整作用,必须保持相对的稳定性;另一方面,这个相对不变的文本中所包含的规范却又被用于调整现实的国际社会关系,而后者处在不断的发展变化之中。这就是始终贯穿在条约解释、适用和发展过程中的稳定性和变动性矛盾。条约的解释正是解决这一矛盾的重要手段之一。一般而言,在条约制定伊始时,其文本与社会现实之间基本同步,此时文本方法和历史方法在解释中多被强调。经过一段时间后,国际社会实际必然发生变化,此时如果严格按照文本解释,就不能反映社会实际,或者在事实上造成条约适用的不公正,抑或在文本中根本找不到可以适用的条文;然而,为了维护条约的稳定性及权威性,又不能马上按照条约明文规定的程序来进行修改。在这种情况下,就往往通过目的论、嗣后实践等较为灵活的方法进行解释,事实上改变文本最初的含义,而赋予其脱离原有文本的新内涵,或者创制出新的规范。

此外,在条约解释和适用过程中还存在一般性和个别性的矛盾。作为一种法律规范,条约文本具有抽象性和概括性,用以调整一般的国际社会关系,但是这种一般的、概括的规范最终只有通过适用于个别的、具体的实际事件才能实现和发挥其调整和规范作用。条约的解释正是将一般性的条文与个别性的案件相联结的过程:在条文规定不符合实际情况,或者因条约存在“漏洞”而根本找不到可适用的条文时,往往需要通过解释实现一定程度的修改或创制出新的规范。

由于宪章的特殊性质,条约解释的上述作用在宪章上体现得尤为明显。一方面,作为联合国的基本组织文件,宪章条文的一般性和概括性较之一般条约更甚;另一方面,由于种种原因,宪章的修改较之一般组织文件更为困难。^[46] 这样,经由解释而为之修改和新规范创制,就在很大程度上发挥了缓解宪章适用和发展中的一般性与个别性、稳定性与变动性之矛盾的积极作用,成为宪章实现自我进化和发展的重要方式。

五 结 语

宪章解释对传统规则的影响和发展,主要体现在三个方面:首先,在宪章解释过程中除运用传统历史方法、文本方法和目的论方法之外,还形成了新的解释方法,即暗含权力理论和嗣后实践方法;其次,各种传统条约解释方法在运用于宪章时,相互地位关系较之一般条约解释有所不同,目的论方法及嗣后实践方法在宪章解释实践中比在其他条约解释中运用得更为频繁,发挥着相对重要的作用;最后,存在于条约解释中的解释与修改、解释与新规则创制的关系问题,在宪章解释上体现尤为突出,为理解和研究该问题提供了典型实例。

传统条约解释规则在运用于宪章解释时之所以出现上述发展和变化,根本原因在于宪章自身的特殊性质。基于宪章作为国际组织基本文件的特殊性,以及它 (下转第 90 页)

[46] 《联合国宪章》第 108 和 109 条规定了相关修改程序。联合国成立后,仅有的几次按此程序进行的修改都是关于增设安理会和经社理事会理事国的。造成宪章修改困难的原因是多方面的,其中就包括宪章缔约国的普遍性——会员国越多,其利益就越难协调,修改建议也就越难获得通过。