

国际组织的自主性探究

——以国际刑警组织为例

刘竺婷 唐婉宁

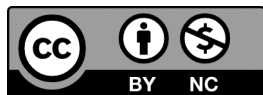
上海政法学院，上海

摘要 | 在国际关系层面上，国际组织（intergovernmental organization, IO）是独立于主权国家之外的国际行为体，但无论是何种国际组织，其运作、议程及组织文化或多或少都会受到成员国的影响。国际组织在多大程度上拥有自主性？影响这种自主性的因素有哪些？国际组织在适应外部国际形势变化、向成员国争取组织发展所需资源的过程中，如何维持自身在国际事务特定领域的重要性、避免牺牲组织的自主性？本文将国际刑警组织为例，结合该组织的发展进程及围绕其职责存在的争议，对其在发展过程中维持自主性所面临的问题进行初步探究。

关键词 | 国际组织；国际组织自主性；国际刑警组织

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



1 国际刑警组织的法律地位

国际刑警合作的雏形诞生于 1914 年在欧洲摩纳哥蒙地卡罗召开的国际刑事警察大会，后又被称为“第一次国际刑警大会”。自十九世纪中期以来，随

作者简介：刘竺婷，上海政法学院政府管理学院研究生，研究方向：国际政治与国际法治；唐婉宁，上海政法学院政府管理学院研究生，研究方向：国际政治与国际法治。

文章引用：刘竺婷，唐婉宁：国际组织的自主性探究——以国际刑警组织为例 [J]. 社会科学进展，2022，4（5）：443-454.

<https://doi.org/10.35534/pss.0405039>

着跨国交通运输的进步,各国境内的犯罪可能转变为跨国犯罪,而在国界相连、边境互通的欧洲大陆表现尤为明显,因此各国警察之间的合作被提上日程。

现在的国际刑警组织(international criminal police organization, INTERPOL)总部位于法国里昂,前身是 1923 年在奥地利维也纳成立的国际刑事警察委员会(international criminal police commission, ICPC)。《国际刑事警察组织章程》(以下简称《章程》)第二条明确了该组织成立与运作的宗旨:“(1)在各国现行法律的限度之内并本着《世界人权宣言》的精神,保证和促进各国刑事警察当局之间最广泛的相互支援。(2)建立和发展可能有助于预防和阻止一般犯罪的各种制度。”^①依照《国际人权宣言》,其宗旨分为两大部分:一是在各会员国国家法律许可的范围内,确保和促进所有国家警察机构之间最大限度地相互协助;二是建立和发展有助于有效防止及打击普通犯罪的机制。因此,国际刑警组织可以看作是协调打击国际性刑事犯罪活动的政府间合作与咨询的国际组织。

到目前为止,国际刑警组织共有 194 个成员国,是仅次于联合国的第二大政府间国际组织。然而,国际刑警组织的法律地位长期以来具有争议性。与其他普遍由各国政府签订并批准协议创立的政府间国际组织不同,国际刑警组织于 1956 年通过的《章程》被部分国际法学者视为各国警察部门主管之间的协议,缺乏正式的国际条约基础。但是国际刑警组织认为其《章程》是一个简化的协议:成为国际刑警组织缔约方的决定——符合《章程》第 4 条和第 45 条的规定——来自有关政府当局的决定,根据 1969 年《维也纳条约法公约》,该决定赋予了国家一定国际义务。这种观点借鉴了国际法院 1994 年在卡塔尔诉巴哈尔一案中的裁决,确认了对《维也纳条约法公约》中的国际协议这个概念采取灵活和广义的解释,并主张根据一国的意图作为确定其国家意愿的基本标准。随后,国际刑警组织在实践中通过国际习惯法被国际社会“承认为公共国际组织”。

^① The Constitution of the ICPO-INTERPOL, Article 2, <https://www.interpol.int/Who-we-are/What-is-INTERPOL>.

实际上,国际刑警组织具有典型的国际组织属性。第一,它有五个机构:作为组织最高权力机构、由各成员国代表组成的“全体大会”,组织常设的决策和执行机构“执行委员会”,“总秘书处”,在各成员国设立的“国家中心局”,“顾问”及“档案管制委员会”;第二,国际刑警组织工作人员的独立性受到《章程》的保障。与其他国际组织一样,刑警组织的官员具有国际公务员的地位,在执行职务时享有国际法的特权和豁免;第三,各成员国是否具有法律义务存在争议,但每个成员国都在其国家预算中列入了相应的财政拨款。因此,国际刑警组织从成员国那里得到定期的财政支持,年度预算约为 5000 万欧元。第四,正式的国家成员资格也应得到承认。虽然《章程》第 4 条关于加入程序的规定存在一定的模糊性,但共识是成员资格属于一国政府,而不是其警察行政部门。

从国际刑警组织的具体运作层面来看,网络化组织(Network Organization)这一名称似乎比传统的国际组织更能体现出其本质特征。国际刑警组织的决定是由政府官员而非一国外交官或政府代表作出的。各国警察代表团聚集在国际刑警组织的全体大会上,讨论在国际上开展行动的最有效形式。国家中心局受各成员国法律的管辖,但它的行为是国际刑警组织在一国境内的延伸,而不属于该国政府的延伸。各国政府执行国际刑警组织的决定,收集数据,为国际刑警组织的数据库提供资料,并与相应部门和国际刑警组织总部保持沟通。在这方面,国际刑警组织并不遵循传统国际组织中国家即基本单位的模式,而是遵循零散的国家模式。因此,国际刑警组织在功能上更像一个“基于政府官员跨国网络的集体行动”的行政机构,而不是一个“正式的国际组织的行政机构”。有学者指出,从形式上看,国际刑警组织是一个国际组织,而实质上它遵循的是跨政府的模式。^[1]

2 国际刑警组织的“政治性”之争

2.1 对于“政治性”的突破

当今的国际刑警组织俨然成为参与打击国际恐怖主义的全球网络中心,

然而在二十世纪六七十年代，国际刑警组织的高层并没有预想到该组织会面临职能范围的扩张。彼时的国际刑警组织注重《章程》第二条中规定的宗旨，专注于预防和打击“普通犯罪”而尽量避免介入有关政治犯罪的问题，《章程》第三条的规定十分明确：“组织严禁采取任何政治、军事、宗教或种族性质的干预或活动。”^①该条款也被视为国际刑警组织的“政治中立”条款。

保持“政治中立”对于国际刑警组织而言非常重要，因为其成员国数量之多、文化和政治制度差异之大，要促使它们有效地参与到该组织主导的国际警务合作当中，就必须对任何的政治性偏见加以警惕，从而能够围绕国际刑警组织的基本职能来展开工作。国际刑警组织积极参与到反恐怖活动当中来，考虑到政治性是恐怖主义及其相关案件的本质特征之一，突破其组织职能范围和“政治中立”的立场，体现了国际刑警组织自主性的一个变化。

自主性作为国际组织的目标之一，它是确保国际组织的延续性和实现其组织使命的一个重要手段。通过保持自主性，国际组织能够控制其既有的工作条件，国际组织的自主性越强，就越有可能避免自己的偏好被政治化，并使自身免受来自组织外部的压力和威胁。为了保持和扩大其自主性，国际组织可以尽可能确保独立的资金来源，这样就不易受到捐助者的操纵或附带条件的准则的影响；国际组织也可以为收集、分析和传播信息优势建立一个独立的基础，这样就无须依赖外部提供信息，并能够在与第三方打交道时使用组织内部的信息来推进其所期望的结果；国际组织还可以寻求与其他志同道合的行为体结盟，以试图减少或逃避国家建立的控制机制。^[2]

在探讨国际组织的自主性问题上，传统国际组织学者往往采取“委托—代理”这种范式，它的特点是主权国家作为政府间国际组织的基本单位，国际组织的自主权来自主权国家的让渡，国家类似于委托者，而国际组织是国家特定意志的代理人。但这种研究思路忽视了国际组织作为独立的国际行为

^① The Constitution of the ICPO-INTERPOL, Article 3, <https://www.interpol.int/Who-we-are/What-is-INTERPOL>.

体本身具有的自主性,也就是说,国际组织的行动策略根据外部国际形势发生调整 and 变化,除了国际组织面临的外部压力(很大程度上来源于主权国家)外,国际组织也是一个自主的战略行为体。就国际刑警组织而言,作为一个促进警务合作的专门性国际组织,在相关业务领域拥有相对较大的自主权,但是由于它的行动涉及各国安全事务,因此国际刑警组织会在这一领域遇到阻力。基于这个原因,传统的“委托—代理”范式不能充分地解释国际刑警组织变革的理由,因此应当结合国际组织作为战略行为体的角度对组织的变革进行分析。^[2]

前面提到国际刑警组织的前身是 1923 年在奥地利首都维也纳成立的国际刑警委员会(ICPC),而国际刑警组织直接继承了 ICPC 的组织文化。当时的与会代表认为,维护其自主性、专业规范和非政治性的最佳方式是避免涉及有关一国的政治性犯罪,因此,他们将组织职责的授权限制在普通国际犯罪。在 20 世纪早期有关国家的大力支持和宽松的外部环境影响之下,ICPC 拥有很大的自主性,也在业务领域享有权威,但是在第二次世界大战之后,外部形势发生了变化,迫使该组织采取不同的战略。

在二战后初期,ICPC 面临的主要挑战是在不牺牲其自主性的情况下提高其国际地位,以确保获取更多组织发展所需的资源。尽管 ICPC 谨慎低调的行事风格有助于其开展工作,但这种隐秘的性质却阻碍了它筹措资金的能力。正如 ICPC 前秘书长吉恩·内波特(Jean Népote)所说:“没有钱你什么都做不了,钱是战斗之母。”^[3]为此,ICPC 开始调整该组织的架构,使其符合国际法规范并增加其合法性,从而寻求增加组织的资金来源。但是该组织不希望以失去自主性为代价,因为这可能会影响到他们按照自己的意愿展开工作和确定组织目标的能力。

当时 ICPC 对于成员资格的讨论反映了上述矛盾性,既希望吸引更多国家的参与以扩大规模和提高国际地位,又要尽可能保持组织的独立性和自主性。ICPC 最终选择通过保持早期章程中固有的模糊性来维持该组织的自主性,1956 年的《国际刑警组织章程》的第 45 条完全避免使用“国家(States)”和“政府(Governments)”字眼,而是将其成员称为“countries”,该条规定只需要它们

在事后对章程给予默认。^①虽然没有任何“counties”明确拒绝承认国际刑警组织的章程，但各国都默认国际刑警组织成员实际上是主权国家（States）。

ICPC 的策略取得了成功，国际刑警组织在没有牺牲其组织文化、减损其自主性或影响其职责规定的情况下大幅扩员，该组织的成员从 1949 年的 35 个国家增加到 1966 年的近 100 个。虽然其年度预算相对较少（1969 年只有约 100 万美元），但不断增加的成员数量保证了其收入的稳定增加。该组织也越来越活跃，处理的案件数量成倍增长，从 1947 年的 280 起增加到 1972 年的 22733 起。

然而，20 世纪 60 年代猖獗的恐怖主义案件对国际刑警组织继续保持“政治中立性”构成了挑战。包括巴德尔·梅因霍夫团伙在内的极端左翼恐怖组织不断实施爆炸、纵火和劫机活动，西欧国家特别希望国际刑警组织能在反恐方面能发挥更加积极的作用。面临着这些国家的压力，当时国际刑警组织秘书处的反应是：尽管投入到反恐领域会得到各国的大力资助，但参与反恐事务是对国际刑警组织本身的一种威胁，因为这违反了它对“政治中立”的理解。来自外部成员国的压力与其内部组织文化之间存在明显差异和冲突，使得秘书处不敢贸然行动。国际刑警组织始终认为《章程》的第三条是国际刑警组织活动的源泉，也是其得以存续的重要原因。^[4]国际刑警组织在当时还是固执地奉行对《章程》严格解释的精神，对外界的压力采取抵抗策略。

事实证明国际刑警组织的抵抗策略成效甚低，一些成员国选择设立其他同类型的替代性组织。1975 年，欧洲共同体的成员国建立了自己的跨政府警察网络 Trevi，以协调反恐怖主义的信息交流和制定政策，欧洲国家认为国际刑警组织是一个“繁琐、派别林立、资金不足的机构，完全不适合协调反恐工作。”^[5]其他同类型的警务合作机构的兴起逐渐使得国际刑警组织感到不安，秘书处开始在保持组织自主性和维持其国际性权威之间寻求平衡点。在 20 世纪 70 年代末期，国际刑警组织还面临资金紧缺问题。在这些外部压力之下，国际刑警组

^① The Constitution of the ICPO-INTERPOL, Article 45, <https://www.interpol.int/Who-we-are/What-is-INTERPOL>.

织重新审视《章程》中“政治性”的定义，通过寻求扩张解释允许该组织参与曾被视为“不容涉足”的任务。在 1984 年卢森堡大会，国际刑警组织正式重新解释了“政治性”的含义，终结了该组织对恐怖主义的模糊立场，并允许该组织针对“通常被称为恐怖主义的暴力犯罪”采取行动。大会决议宣称，有组织犯罪集团利用恐怖活动来实现“所谓的政治目标”，并指出虽然只有国家才能通过立法来确定犯罪事件的政治性质，但“打击这种对成员国造成重大损害的犯罪行为至关重要”。^[6]总之，来自外部的压力迫使国际刑警组织重新定义其职能范围，使其能够将其任务扩展到各国关注的领域。

虽然国际刑警组织在自主性的改革上最终迎合了国家意愿的偏好，但它并非默许大国对它提出的任何要求，而是根据环境的压力变化来不断调整自身的发展策略。国际组织可以成为战略行为体并确定一套策略，但其首选策略不仅取决于组织的目标和制约因素，而且取决于它对于自主权和获取物质资源之间的权衡。

2.2 对于滥用红色通报的争议

如前文所述，在将打击恐怖主义活动列入国际刑警组织的职责范围后，这本身就涉及政治性的特殊犯罪使得国际刑警组织坚守“政治中立”目标的自主性受到了削弱。

就常见于报端的“红色通缉令（Red Notice）”而言，从法律的角度看，这个名称也许并不那么正确。^[7]国际刑警组织的通告是国际合作请求或警报，使成员国警方能够分享与犯罪有关的重要信息，它一共发布八种类别的通报，其中“红色通缉令”因为媒体曝光率较高最为出名。国际刑警组织对于红色通报这一类别的解释是“寻找和逮捕被通缉的人，以便起诉或服刑”，^[8]它的法律性质并不是逮捕令，其主要目的是通报全世界各成员国警方，请求协助定位相关人士，以便实行有关国家的引渡要求。任何成员国都可以要求发出红色通报，这种请求通常由成员国的国家中心局提出。红色通报发布后，被通报人员的信息在所有成员国的警务系统中得到共享，被通报人员目前所在国可以自行决定是否逮捕该人士。以美国为例，红色通报并不会产生逮捕令的效果，因

为美国宪法要求法官认定相关人员犯下了有关犯罪行为，方可签发逮捕令。尽管国际刑警组织强调被发布红色通报的个人“涉嫌犯罪，但尚未被起诉，因此在被证明有罪之前应被视为无罪”，美国国际刑警组织合作局估计，国际刑警组织约有三分之一的成员国将红色通缉令视为“临时逮捕令”。基于该情况，公平审判国际组织（Fair Trials International）认为，“红色通报往往会对个人产生严重影响，使其面临被逮捕和长期拘留的风险，行动自由受到限制，并影响私生活和家庭生活”。^[9]国际刑警组织还有非正式的预警机制——“扩散通报（Diffusion）”，这种机制不如通报正式，是各成员国的国家中心局直接向所有或部分成员国发布，但和国际刑警组织发布的通报一样，扩散通报也必须遵守国际刑警组织的《章程》和《数据处理规则》。

自 2000 年以来，红色通报和扩散通报的发布量急剧增加。国际刑警组织 2018 年的报告再次指出，流通中的扩散通报数量已经上升到 10 万多份，其中仅 2017 年就发布了 50,530 份警报。相比之下，2002 年仅发布了 7,500 份新的扩散通报。同样，国际刑警组织在 2017 年发布了 13,048 个红色通报，而 2002 年仅有 1,277 个。导致通报激增的有多种原因，部分原因可能与 2013 年以来前往叙利亚和伊拉克参加当地武装冲突的外国战斗人员的增多有关。

但近年来有一些媒体、非政府组织、难民法专家和学者对红色通报和扩散通报的数量剧增表示担忧，特别是部分法制不健全的成员国对这一预警机制的滥用，国际刑警组织对于发布通报的审查制度也因此被诟病。^[10]

3 改革的前景

自从“公平审判国际组织”（Fair Trials International）和其他组织在 2012 年开始提请注意对于国际刑警组织预警机制的滥用以来，国际刑警组织已采取改革措施。它在 2015 年宣布将不会对已获得难民身份或庇护地位的个人发布红色通报，并将删除符合这个条件的人员的现有条目。同时，国际刑警组织宣布将加强对红色通报的审查措施，所有的通报请求只有在正式审查后才会发布。国际刑警组织全体大会于 2016 年批准的“国际刑警组织档案管制委员会章程”于

2017 年 3 月 11 日生效，这一改革将档案管制委员会（commission for the control of files, CCF）重组为两个分庭，一个分庭侧重于确保遵守《数据安全规则》，另一个分庭负责处理红色通报人员提出的删除信息申请。档案管制委员会新的章程规定，个人提出的案件一旦宣布被受理，请求分庭应在接下来九个月内作出决定，该决定然后会在一个月内提交到总秘书处，还有一个月的时间由总秘书处来执行这一决定。

然而，考虑到国际刑警组织本质上缺乏真正的问责机制和来自外部的独立监督，部分专家对于其改革的前景并不乐观。英国著名大律师本·艾莫森（Ben Emmerson）表示，档案控制委员会——就像为审查红色通报和扩散通报而单独设立的特别工作组一样——只是“狗皮膏药”，目的是“给外界营造一种具有正当程序的印象”。^[11]而档案控制委员会的负责人尼娜瓦吉奇（Nina Vajic）也在 2017 年全体大会上坦白，“未来的情况不会有那么大的改变，因为分庭总是要依靠国家中心局的合作意愿，根据国家主权原则，主权国家仍然是这些数据的所有者。”^[12]

国际刑警组织保持政治中立的努力历来围绕其《章程》第三条展开。2013 年，国际刑警组织进一步区分了主权国家安全部门提交的纯粹政治性犯罪案件以及涉及政治因素的一般刑事犯罪案件。同时，国际刑警组织也在践行对其“政治中立”条款的落实，近年来，档案管制委员会已经先后拒绝了一些明显出于政治动机的通报请求。

不过，除了对于预警机制存在的滥用的担忧以外，也有人担心国际刑警组织的“政治正确”会因为对于某些国家司法系统固有的不公正偏见，而使得真正的国际刑事罪犯从国际刑警组织的手中溜走。

例如，乌克兰政治家奥列先科（Oleksandr Onyshchenko）被指控侵吞国有公司 6400 多万美元后，于 2016 年逃离乌克兰。尽管随后越来越多的证据表明奥列先科涉嫌犯罪，乌克兰国会也剥夺了其议员豁免权并要求拘留他——但西方官员却迟迟没有采取行动。西班牙和德国法院分别两次拒绝了基辅的扩散通报请求，而国际刑警组织则拒绝了发布针对奥列先科的红色通报的请求。最终在乌克兰国家反腐局的单独请求之下，这位前国会议员终于在 2019 年 8 月在德国

被捕。

归根结底，档案管制委员会的特殊职责是防止不法势力利用国际刑警组织的政治中立性，同时也要确保国际刑警组织控制滥用预警通报机制的措施不会危及国际执法界的真正需要。如果允许政治争论对国际刑警组织的决定产生不适当的影响，从而无意中帮助罪犯逃脱法律制裁，那么国际刑警组织就会逐渐丧失组织在国际警务合作领域的权威性。总而言之，就像在过去遇到的组织发展困境一样，国际刑警组织需要在外部压力和保持组织的自主性之间尽可能找到一个平衡点。

参考文献

- [1] Savino, Mario. Global Administrative Law Meets “Soft” Powers: The Uncomfortable Case of Interpol Red Notices [J] . New York University Journal of International Law and Politics, 2010, 43 (2) .
- [2] MICHAEL BARNETT, LIV COLEMAN. Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations [J] . International Studies Quarterly, 2005, 49 (59) : 3-619.
- [3] BRESLER, FENTON. Interpol [M] . London: Mandarin, 1992: 123.
- [4] BRESLER, FENTON. Interpol [M] . London: Mandarin, 1992: 160.
- [5] GAMMELGARD PER. International Police Cooperation from a Norwegian Perspective [M] // Daniel J Koenig, Dilip K Das. International Police Cooperation. New York: Lexington Books, 2001.
- [6] Deflem, Mathieu, Lindsay C, et al. Interpol and the Policing of International Terrorism: Developments and Dynamics since September 11 [M] // Lynne L, Snowden, Brad Whitsel. Terrorism: Research, Readings, & Realities. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 2005.
- [7] 王文硕. “红色通缉令”的说法为何不准确 [R/OL] . (2015-01-08) [2022-10-20] . <http://special.cpd.com.cn/n24947551/n24947788/>

[c27313221/content.html](https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/About-Notices).

- [8] Interpol. About Notices [R/OL] . [2022-10-20] . <https://www.interpol.int/en/How-we-work/Notices/About-Notices>.
- [9] Fair Trials International. Strengthening Respect for Human Rights, Strengthening INTERPOL [R] . 2013: 13-14.
- [10] Edward Lemon. Weaponizing Interpol [J] . Journal of Democracy, 2019, 30 (2) : 15-29.
- [11] Michael Peel. Is Interpol being manipulated by authoritarian regimes [N/OL] . Financial Times, [2018-11-19] . <https://www.ft.com/content/6f6f7074-e8e1-11e8-a34c-663b3f553b35>.
- [12] Inside Arabia. Interpol Abuse: How Authoritarian Regimes use the International Policing Organization as a Weapon [R/OL] . (2019-08-14) [2022-10-20] . <https://insidearabia.com/interpol-abuse-how-authoritarian-regimes-use-the-international-policing-organization-as-a-weapon/>.
- [13] Henry St George. The thorny question of #Interpol's political neutrality, europorter [R/OL] . (2020-01-14) [2022-10-20] . <https://www.europorter.co/world/interpol/2020/01/14/the-thorny-question-of-interpols-political-neutrality/>.

A Study on the Autonomy of International Organizations

—Take Interpol as an Example

Liu Zhuting Tang Wanning

Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: In international relations, the international organization (IO) is an international actor independent of a sovereign state, no matter what kind of international organization, its operations, agenda and organizational culture are more or less influenced by member states. To what extent do international organizations enjoy autonomy? What are the factors that affect this autonomy? How can international organizations maintain their importance in specific areas of international affairs and avoid sacrificing the autonomy of the organization in the process of adapting to external changes in the international situation and seeking resources from member states for the development of the organization? Taking Interpol as an example, this paper takes a tentative look at the problems faced by this organization in maintaining autonomy in its development process, in the light of its development process and the controversies surrounding its role.

Key words: International organizations; The autonomy of international organizations; Interpol