

联合国的专门机构

拉貝里—梅納埃姆著



世界知識出版社

联合国专门机构

国际行政的法律和外交问题

拉貝里—梅納埃姆著

邵 津 譯

世界知識出版社

1957年·北京

Лабейри-монахем
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ
УЧРЕЖДЕНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

Издательство иностранной литературы

Москва, 1955

根据苏联外国書籍出版局1955年俄譯本轉譯。原著以法文出版。原作者是
C. LABEYRIE-MÉNAHEM, 原著名称是 DES INSTITUTIONS
SPÉCIALISÉES, 法国巴黎阿·珀东圖書出版公司 1953 年出版。

联合国专门机构

(法) 拉貝里—梅納埃姆著

邵 津 譯

*

世界知識出版社出版 (北京干面胡同 27 号)

北京市書刊出版業營業許可証出字第 101 号

北京新华印刷厂印刷 新华書店發行

*

开本 787×1092 公厘 $\frac{1}{32}$ · 印張 $6 \frac{1}{2}$ · 字数 135,000

1957 年 11 月第 1 版

1957 年 11 月北京第 1 次印刷

印数 1—2,700 定价 (7) 0.60 元

統一書号 3003 · 312

封面設計者: 王誠龍 校對者: 余时光筆

目 录

俄譯本序	1
引言	16

第一章 专门机构的定义和法律性質

第一节 定义	19
第一目 专门机构是由政府間协定成立的	20
一、具有政府間协定	20
二、专门机构的非国家会员	20
三、組織約章	22
甲、各組織約章的差异；它們的缺点	22
一般規定的多样性	22
乙、組織約章的制訂	24
丙、組織約章的生效	26
（一）“接受”与“批准”	27
（二）批准書和接受書的交存。宜于对相应的 程序加以改进	28
（三）批准效力的領土范围	31
（四）批准生效的时间	31
（五）不完善的批准	33
（六）批准时的保留	36
丁、組織約章的修正	37
（一）概說	37
（二）各专门机构中所确立的采纳修正的程序	40
不須批准就生效的修正	40

須經批准的修正。这种修正的生效時間.....	42
(三) 改进和統一采納对章程文件修正的程序的	
必要性.....	44
戊、組織約章的解釋.....	45
己、專門机构的解散.....	45
第二目 專門机构的广大国际責任.....	46
联合国体系外的各个組織的建立.....	46
第三目 專門机构是以协定同联合国發生关系的.....	48
各專門机构活動的協調.....	49
因协助联合国的政治机关而發生的問題.....	51
第二节 專門机构的法律性質.....	53
第一目 政府間机构的獨立性在国际关系中的逐漸增长.....	54
第二目 專門机构的联邦性.....	56
第三目 專門机构法律人格的屬性.....	57
一、治外法权問題.....	57
二、給予国际官員特权和豁免的問題.....	61

第二章 專門机构的屬地权限

第一节 專門机构力求普遍化的傾向及其演化	67
第二节 为取得專門机构會員資格所必須	
具备的特性	70
第一目 主权国家.....	71
一、复合國。它們的義務的屬地效力.....	73
二、組織的會員国的分裂.....	77
第二目 非自治領土.....	79
一、权利平等的制度.....	79
二、准會員制度.....	81
第三目 小型国家.....	83
第四目 政府受国际抵制的国家.....	83

第三节	准許加入专门机构的条件.....	85
第一目	专门机构創始會員和联合国會員	85
第二目	其他国家加入的准許	87
第四节	准許加入的程序	89
第五节	国家的退出組織	91
第一目	自願退出	91
第二目	强制退出(除名)	92
第六节	观察員	93

第三章 政府与专门机构之間的关系

概說	98
第一节 内部的权限問題	99
第一目 实践中的变化	100
第二目 問題的理論分析	105
第三目 方法論	111
一、对外联络局	112
二、协调	112
三、联系的种类	116
第二节 国家在专门机构中的代表。代表团； 非专职外交官	123
第一目 国际會議數量的增多和它們的不同种类	124
第二目 外交部門喪失其对外代表国家的壟斷权	125
第三目 外交史上一个新时期的开始	126
第四目 非专职外交官	126
一、什么是非专职外交官(定义)	130
二、非专职外交官的职司沒有規定	131
三、任命非专职外交官的方式	132
四、代表的挑選	134

五、非专职外交官的素养	137
六、全权證書与派遣	138
甲、有权頒發全权證書的国家机关	140
乙、全权證書的形式	141
丙、全权證書与通知	143
七、非专职外交官的地位	144
八、非专职外交官对本国政府的义务。訓令。报告	146
甲、論代表团人員的个人品行	148
乙、論对代表团的領導	148
丙、論訓令	150
訓令的草拟	152
丁、使命执行情况的报告書	154
第三节 国家的义务	155
第一目 概說	155
第二目 义务的作成	157
I. 国际組織的決議——义务的基础	158
II. 作成決議的程序	159
一、国家平等原則	159
甲、平等原則对国家义务所产生的后果	160
乙、国家平等原則的緩和：“分輕重”投票制， 投票数的間接均衡	161
(甲) 大国——組織的理事会的常任理事	163
(乙) 复合国的特权地位	164
二、投票規則	165
第三目 不同种类的义务	166
一、多边义务	166
1. 强制执行力上的区别：“決議”和“建議”	166
2. 义务内容上的区别	167
甲、財政义务	168
乙、制訂規章諸問題；某些專門机构的超國	

家的制訂規章權力	170
(甲) 公約形式	170
(乙) 超國家的制訂規章權力	171
(丙) 論國際義務的默示認可	172
3. 義務的簡化形式	175
改進作成義務的手續的必要性；義務的真實性的 認證	177
二、雙邊義務	178
第四目 國際義務方面的內部權限	179
第五目 論國際義務的履行：監督和制裁	182
一、國際義務沒有得到充分履行	183
二、在什麼程度上國際義務沒有得到履行的原因是由 義務本身的性質和國家的能力決定的	186
三、對國際義務的履行的監督和制裁	191
甲、對財政義務的履行的監督和制裁	193
乙、對國際公約和規章的執行的監督	195
結束語	199

俄譯本序

法国外交部工作人員拉貝里—梅納埃姆的這本書，研究一个对于国际法学無疑是很有意义的問題，即联合国專門机构^①。

“專門机构”一詞是不久以前才产生的：这个專門名詞是同联合国宪章一起，于1945年6月26日开始在国际法科学中通用起来的，在宪章中有十一条用到这个名詞（第十七条，第五十七——五十九条，第六十二——六十四条，第六十六条，第七十条，第九十一条和第九十六条）。按照这些条文（特别是第五十七条，第五十八条和第六十三条）的意思，称作專門机构的是这样的一些永久性国际組織，这些組織是根据各国政府的协定，为在各專門管理部门（邮政、电讯等）实行国际合作而設立，并且是以特别协定同联合国發生关系的。

这样的組織現在有十个。其中有些是由十九世紀的国际行政組合改造而成（例如国际电信联盟，它的产生是1865年的事）；另一些，如国际劳工組織，是在第一次世界大战后出現的；再另一些，如国际貨幣基金，是与联合国同时組成的；但是所有这些組織都以特别协定同联合国發生关系（这些协定一方面由联合国大会核准，另一方面由相应專門組織的大会核准）。

① “專門机构”一詞在联合国宪章中文本中作“專門机关”，譯文中从一般用“專門机构”。——中譯者注。

屬於这种組織或联合国专门机构的有：(1) 万国邮政联盟，有八十四个会员；(2) 国际电信联盟，有八十六个会员；(3) 国际劳工組織，有七十一个会员；(4) 联合国教育、科学及文化組織，有六十八个会员；(5) 世界气象組織，有七十八个会员；(6) 国际民用航空組織，有五十八个会员；(7) 国际貨幣基金組織，有五十四个会员；(8) 国际复兴开发銀行，有五十四个会员；(9) 世界衛生組織，有七十二个会员；(10) 联合国粮食及农业組織，有六十八个会员^①。

从以上所引的材料可以看出，各专门机构会员的数目并不与联合国会员的数目(六十个)^②一致，可見各专门机构同联合国的联系，乃是这些机构在行政和預算方面受联合国的某种监督的关系(这种关系是依照宪章第十二条^③和依照相应的协定而确立的)，既不表示成員数量相等，也不表示这些組織接受会员的条件相同。

拿苏联來說，它是上面所举的各专门机构的前五个(万国邮政联盟，国际电信联盟，国际劳工組織，联合国教育、科学及文化組織，世界气象組織)的会员；它在从1946年到1949年这段时期曾是世界衛生組織的会员，1949年因鑒于这个組織对行政問題的注意大于对解决直接有关衛生的任

① 根据1957年“世界知識手冊”的材料，到1956年年底各专门机构的会员数目已有了很大的变化，現列述如下：(1) 万国邮政联盟，会员95个；(2) 国际电信联盟，会员96个，准会员7个；(3) 国际劳工組織，会员76个；(4) 联合国教育、科学及文化組織，会员76个；(5) 世界气象組織，会员95个；(6) 国际民用航空組織，会员68个；(7) 国际貨幣基金組織，会员60个；(8) 国际复兴开发銀行，会员60个；(9) 世界衛生組織，会员78个；(10) 联合国粮食及农业組織，会员72个。——中譯者注。

② 到1956年年底，联合国会员国为80个。——中譯者注。

③ 应为第十七条。——中譯者注。

务的注意而宣布退出^①。国际劳工組織和联合国教育、科学及文化組織，苏联是在 1954 年加入的。

在說明專門机构的法律性質时，原則性的理論分歧产生了。實質上，这些組織是国际協調管理的一些專門的机构，因此它們也跟其他国际組織一样，絕不能主張超国家的权力；它們也不能主張同国家平等的、国际法的主权主体的地位；它們是一些国家的复合的派生机关，依照各政府之間的协定而赋有特別的权力，但絕不是主权的集体，更不是超国家的集体。

可是在西方的資產階級的国际法学說中，由于其趋向于否認国家主权和企圖論証“世界政府”的思想，因此可以看到一种把專門机构視為世界“政府”的某种引帶和杠杆的意圖。这种傾向在拉貝里—梅納埃姆的書中也不是沒有的，虽然由于作者对事实材料知道得很清楚，因此在好些地方就不能不意識到这种傾向的牵强性。應該說，这种傾向在拉貝里—梅納埃姆的書中是貫徹得非常小心謹慎的，她力圖保持一种“客觀的”敘述口吻，但是拉貝里—梅納埃姆所屬的法国官僚集团的政治同情是不能不表現出来的：例如，作者把美国阻撓接納德意志民主共和国和中华人民共和国的合法代表进入某些專門机构一事，同苏联發起阻止佛朗哥西班牙进入国际組織一事相提并論。可是苏联讀者是不難看清作者的某些論断的政治傾向的。这部著作的价值并不在于这些論断，而是在于拉貝里—梅納埃姆所提供的事实材料，和圍繞着專門机构的組織和活動的主要問題

① 应当說明一点，即由于世界衛生組織的章程沒有直接規定退出的問題，因此該組織仍旧將苏联列为它的會員，而把苏联和另外九個在不同时候宣布退出的國家列在所謂“非積極會員”一类。

对这些材料所作的系統化工作。拉貝里—梅納埃姆是在法国外交部的国际會議事務秘書处工作的，所以她有可能对各項同專門机构有关的問題加以研究。关于各專門机构的會員資格和关于各政府同專門机构的关系的各項問題，她作了仔細的研究并根据大量文件材料进行了分析。

作者在下述一点上或者是应受責备的，就是她的叙述是从讀者对各專門机构的結構和活动已經熟悉这一假定出發的，可是在实际上情形不一定是这样而且常常不是这样，因为这个題目还很少被探討过而且材料不易得到。因此我們認為举出一些有关各專門机构的材料并不是沒有好处的^①。

* * *

在十九世紀后半期，各国之間文化和技术交流迅速發展的結果，为了在通訊、运输、度量衡制度、財政等方面实行国际合作起見，一些国际的專門行政組合建立起来了。二十世紀初，这种組織的数目更加增大。第一次世界大战后，国际联盟的一些領導人認為这种組織是对国际关系施加影响的有力工具，于是就嘗試把各行政組合加以集中而置于国联的监督之下。国联盟約第二十四条規定，“凡根据公約業已成立的”一切在当时存在的国际事務局（具有專門宗旨的組合），“如經条約当事国同意，都应置于国联指导之下。此后成立的一切这种国际事務局和处理具有国际意义的事宜的委员会，均归国联指导”^②。

但是这种把当时存在的一切具有專門宗旨的行政組合

① 在选取和整理这些材料时，本序文作者曾利用塞·鮑·克雷洛夫教授所提供的材料。

② 見“凡尔賽和約”，1925年版，第14頁。

的事务局置于国联指导之下的打算，遭到了这些組合的許多参加者的反对，因为并不是这些組合的所有参加者都是国联的會員国。因此，这些国际行政組合大都仍旧是独立的，仅仅与国联秘書处交換必要的情报。

联合国宪章吸取了国联的經驗，它在第五十七和第六十三条中規定，各行政組合，或者照新的名称，专门机构，應該以同經濟及社会理事会訂立特別協定的方式与联合国發生关系。这样，各专门机构就可以保持一定的自主性。經濟及社会理事会在1947年締結了一系列宪章第六十三条所規定的協定，这些協定都經联合国大会核准。这样，下列各組織就取得了联合国专门机构的地位：

(一)万国邮政联盟。这个組織实际上联合了差不多全世界所有的国家。它当时是根据 1878 年 1 月 1 日在巴黎簽訂的第一次万国邮政公約而成立的，公約对联盟的所有参加者規定了划一的轉运函件規則。这个公約（它的第一部分是联盟章程）在定期举行的各次會員大会（大会通常每五年举行一次；最近的一次邮政大会是 1952 年在布魯塞尔举行的）上曾經不止一次地經過修改。万国邮政公約的現行約文規定普通函件和挂号函件、小包邮件和貨样的轉运；各特別的多边協定規定邮政匯兌、保价函件和箱匣、包裹的邮政轉运。万国邮政联盟（它根据 1948 年 7 月 4 日和 11 月 15 日的協定已成为联合国的一个专门机构）的机关是：會員大会，它審議国际范围邮政調整的各项最重要問題；执行及聯絡委员会，它在定期大会上选出，負責監督联盟的常設机关即联盟国际局（設在伯尔尼）的活动。国际局是在执行及聯絡委员会的監督下工作并受瑞士邮政部門的“督導”。国际局起联盟的情报和諮詢中心的作用，編制联盟的預算（預

算是依照每个国家人口数目按一定等級所繳納的会費来抵付的)；遇联盟参加者之間發生爭执时，国际局可以作为調解机关。苏联于1926年確認了它的参加万国邮政联盟；现时苏联、乌克兰苏維埃社会主义共和国和白俄罗斯苏維埃社会主义共和国是万国邮政联盟的會員，并且是該联盟的基本公約、关于航空轉运邮件的各项規定以及保价信函及箱匣轉运公約的当事国。邮政包裹的交換，苏联、乌克兰苏維埃社会主义共和国、白俄罗斯苏維埃社会主义共和国只同那些与它們締結有交換邮政包裹特別協定的国家进行。

(二)国际电信联盟产生于1932年，所根据的是早先存在的两个文件——最初締結于1865年的国际电报公約和1906年締結的国际無綫电报公約；这两个文件都曾經經過不止一次的修訂，以后于1932年在馬德里为統一的电訊公約所代替（該公約的第一部分就是国际电訊联盟的章程）。这个公約附有三个規章——無綫电規章、电话規章和电报規章。公約和規章都曾經經過不止一次的修訂和改訂（在1938年，1947年，1949年）。国际电信公約的最新的約文是1952年在布宜諾斯艾利斯确定下来的，但是有些国家，包括苏联，在它們批准布宜諾斯艾利斯公約之前仍旧适用1947年的公約。电信公約承認每个国家有調整其电信的主权权利；該公約規定，联盟的會員是联合国會員国和經联盟大会以三分之二多数票接受的国家；以普通多数票接受的国家承認其为电信联盟的“准會員”，它們在會議上沒有表決权，也沒有被选入联盟各領導机关的权利。联盟的領導机关是：重新审查基本公約的全权會議和重新审查規章的行政會議。大会通常五年举行一次。由全权會議选举行政理事会，这个理事会由十八个理事組成，設在日內瓦。經常工作

由以秘書長和兩名助理秘書長為首的總秘書處處理，秘書長和助理秘書長由行政理事會任命並向其作報告。總秘書處也設在日內瓦。除此以外還有電報、電話和無線電三個國際諮詢委員會和國際頻率登記委員會。最近幾年，在這個組織里因為世界範圍和區域範圍的無線電波分配問題曾經發生過數次重大的摩擦，而且各帝國主義國家，首先是美國，為了明顯的政治目的而力圖保證自己在以太中的霸權。因此有些國家（蘇聯、墨西哥）曾不得不对 1947 年在太平洋城會議上所擬制的無線電規章提出一系列的保留。

（三）國際勞工組織是第一次世界大戰以後在 1919 年的巴黎和會上成立的。這個組織的章程是 1919—1920 年的所有五個巴黎和約的一個單獨的部分（在有的和約中是第十三部分，在有的和約中是第十二部分）；這個章程在 1946 年 10 月曾在蒙特利爾修訂。國際聯盟在 1946 年解散後（它從 1940 年起就已實際上停止活動），國際勞工組織仍繼續獨立地存在，並於 1947 年成為聯合國的專門機構；它的會址在日內瓦。凡國際聯盟會員都有權作國際勞工組織的會員（例如，蘇聯在 1934—1940 年為國聯會員的期間就曾是这个組織的會員）。在現時在聯合國會員國資格與國際勞工組織會員資格之間並不存在當然的聯繫，1954 年蘇聯作了一項特別的聲明加入了這個組織。

國際勞工組織的機關是：國際勞工大會，勞工理事會和國際勞工局。

在大会上每個國家有四名代表，其中兩名是政府代表，一名是僱主代表，一名是工人代表；僱主代表和工人代表是經與最大的僱主團體和職工會協議後委派的。

勞工理事會由三十二名理事組成，理事都由大會選出，

任期三年；其中十六名代表政府，八名代表雇主，八名代表工人^①。八个“在工業上最重要”的国家在理事会中应当有代表；十六名政府代表中的六名代表，二名工人代表和二名雇主代表应当是代表非欧洲国家的。

国际劳工局由局长主持，局长由大会选举并受理事会监督。劳工局設立一系列常設的和临时的处理各項国际劳工保护問題和規定劳动条件的委员会，它是协调各个組織的工作的主要中心。

大会和理事会有权通过关于劳工問題的公約（这些公約如經某国議會批准即成为該国的法律）和关于变更国际劳工組織會員的国内劳动立法的建議。曾經有經国际劳工組織各机关認可的一百个以上的公約和九十个以上的建議被提出过，但是它們并没有产生很大的結果；只有少数几个公約曾得到为数不多的国家的批准。国际劳工局所收集和發表的关于各資本主义国家中的劳工情况和居民迁移情况的有价值的統計材料，是有意义的。有关章程的解釋和适用的爭执由在海牙的联合国国际法院解决。

（四）联合国教育、科学及文化組織是为代替国际联盟的文化合作委员会而于1945年11月在倫敦成立的，現在它設在巴黎。一切表示願意加入这个組織的联合国會員国都有权做該組織的會員；其他国家可以以三分之二的多数票被接受加入該組織。

依照章程，这个組織应当：（甲）利用一切大規模交流的方法，通过文字和形象傳播各种思想，以促进各国人民的相

^① 依照1953年的修正文件（这个文件于1954年5月20日生效）所选出的新的理事会由四十名理事組成，其中十名是常任政府代表，十名是选任政府代表，十名是雇主代表，十名是工人代表。——中譯者注。

互了解；(乙)促进普及教育和文化的傳播；(丙)保护文化珍品(書籍、艺术品、历史和科学文物)；(丁)鼓励国际間交換从事教育、科学和文化的人員，以及交換出版物、具有科学和艺术价值的物品及其他报导材料。

联合国教育、科学及文化組織的机关是：大会，执行局和由一个总干事主持的秘書处。大会的召开应当不少于每年一次，并且可以召集关于教育、科学、人文学和关于知識傳播問題的特別會議。大会可審議組織章程和通过建議或公約草案。建議由普通多数通过，公約草案則以三分之二多数票通过。总干事由大会选举，任期六年，連选得連任；总干事的活动受执行局的监督。执行局由十八个成員組成，都由大会选举，任期三年，每年改选三分之一(即每年六人)。执行局每年开会两次。有关章程的解釋和适用的爭执可以提交在海牙的国际法院处理。

(五)世界气象組織是根据 1947 年 10 月 11 日的華盛頓公約成立的，它代替了 1878 年产生的国际气象組織。这个組織的任务是在以下各方面促进各国之間的合作：建立气象觀測站网，迅速交換天气情报，觀測的統計和标准化，以及一般地發展气象学的科学工作和实际工作，其中特别是气象服务在航空、航海等方面的应用。世界气象組織的机关是：世界气象大会，执行委员会和一个常設的秘書处。

大会每四年举行一次，一般都派主持會員国气象机构的人員作为代表参加。执行委员会由大会选举，每年开会一次，执行情报和諮詢的职司。秘書处是一个協調的中心，它負責通信、編制預算等事宜。苏联、乌克兰苏維埃社会主义共和国和白俄罗斯苏維埃社会主义共和国是这个組織的會員。