

江国青 著
武汉大学出版社



联合国专门机构 法律制度研究

LEGAL SYSTEM
OF THE SPECIALIZED AGENCIES
OF THE UNITED NATIONS

联合国专门机构 法律制度研究

江国青 著

武汉大学出版社

(鄂)新登字 09 号

联合国专门机构法律制度研究

© 江国青 著

*

武汉大学出版社出版发行

(430072 武昌 珞珈山)

京山县印刷厂印刷

*

850×1168 1/32 10.5 印张 257 千字

1993 年 9 月第 1 版 1993 年 9 月第 1 次印刷

印数:1-1000

ISBN 7-307-01597-8/D·249

定价:9.20 元

前 言

联合国专门机构是联合国组织系统的一个重要组成部分，包括 18 个根据各国政府间协定而设立、并以特别协定或方式同联合国建立了关系的专门性国际组织。其中除关税及贸易总协定外，中国是所有其他 17 个专门机构的成员国。目前，正在申请恢复在关贸总协定的缔约国地位。

原则上，联合国专门机构同联合国不是隶属关系。它们有各自的成员国、基本章程、组织结构、议事日程、经费来源及工作总部。但是，根据联合国与各专门机构签订的关系协定，这些专门机构应通过联合国经济及社会理事会同联合国在工作上保持相互配合与联系。它们与联合国之间得互派代表出席对方的会议；经请求时，互相把议事项目列入会议议程；彼此交换文件与情报。此外，各专门机构还定期向联合国经社理事会提交工作报告，经社理事会有权对其工作提出建议并协调其活动。事实上，联合国根据有关规定而开展的国际经济与社会合作方面的活动，大部分是由这些专门机构作为执行机关来完成的。本书主要从国际行政角度研究这些专门机构的法律制度及有关实际问题。

本书的内容及结构除前言外共分七章。第一章，专门机构的形成与发展，主要从 19 世纪的国际行政联盟和国联领导下的一些专门性国际组织的情况探讨联合国专门机构的历史发展轨迹。第二章，专门机构的法律性质，具体研究专门机构的概念与特征，专门机构的法律基础，专门机构的法律地位，并就专门机构

的法律人格、特权与豁免等问题进行深入探讨。第三章，专门机构的成员资格，包括专门机构成员资格的分类，专门机构成员资格的取得，专门机构成员资格的丧失。本章在论述专门机构成员资格普遍性的基础上，结合实际研究了中华人民共和国在联合国及其各专门机构的代表权问题，以及香港、澳门地区参与各专门机构活动的情况及方式。第四章，专门机构的组织结构，包括各专门机构大会、理事会、其他辅助机关、秘书处及有关区域结构的组成，职权和议事规则等内容。第五章，专门机构与联合国的协调关系，从整体结构上剖析了联合国与各专门机构之间的法律联系。第六章，专门机构的决策程序，概括研究专门机构决策程序的一般规则及制度。最后，第七章，专门机构决策程序的特别规则，主要结合实际情况与广大发展中国家的要求，具体深入研究几个国际金融机构的决策程序及其改革问题。

作为博士学位论文，本书是在导师梁西先生的指导下完成的。多年来，先生在本书的选题、内容结构以及初稿和定稿的写作方面，均予以缜密的指导，并亲自加以斧正。在此，谨向先生为教育工作而奉献的精神表示敬意！

业师李谋盛教授和黄炳坤教授也给予了指导和帮助。韩德培教授、姚梅镇教授、李双元教授、刘丰各教授曾从各方面加以教诲和支持，谨此深表感谢！

本书还得到北京大学王铁崖教授、赵理海教授、邵津教授、外交学院马骏教授、中山大学陈致中教授、中国人民大学程晓霞教授、上海社会科学院丘日庆教授、中南政法学院王献枢教授、侯洵直教授的指教。外交部港澳办公室邓中华同志和条法司徐宏同志也为本书提供了许多有益的资料及帮助。美国美中法学教育交流委员会谭竞嫦(Sharon Hom)教授、李浩(Victor Hao Li)教授校阅了本书的英文目录。特此一并致以谢意！

联合国专门机构的法律制度是一个相当广泛的研究课题。尽

管本书在写作过程中得到众多良师益友的指导与支持，但由于作者的学力、经历有限，资料不足，书中仍恐不乏错误疏漏之处，恳请读者指正。

江国青

1993年6月6日于珞珈山

序

本世纪以来，人类社会以前所未有的速度向前发展，国际关系也发生了一系列深刻的变化。一方面，科学技术突飞猛进，使整个地球的时空距离大大缩小，人们因而提出了“地球村”的新概念。另一方面，国际组织大量出现，为各国间的交往与合作架起了新的桥梁，因而又有人称“20 世纪为国际组织的世纪”。

迄今，人类活动的各个领域几乎都有国际组织的存在。仅以联合国及其各有关机构所涉及的范围而言，就包括政治、经济、社会、科技、文化、军事、教育、人权、卫生、通信、邮电、能源、气象、环境保护、金融贸易、工农业生产、劳工关系、知识产权等一系列重要的领域。更不用说在联合国系统之外，还有众多的国际组织在为各式各样的问题进行活动。

在由主权国家组成的国际社会里，国际组织的特殊作用可以说是无可替代的。在很多场合，它们不但是提供达成合作协议的理想场所，同时也是将某些协议转化为共同行动的行政机构。它们作为其成员国的主要国际讲坛，不仅是一种促进国际交流与合作的有效机构，而且也是一条缓和冲突与解决国际争端的重要渠道。

随着国际组织的兴起，有关国际组织的理论研究也相应发展：逐渐从传统的国际政治学和国际关系学的范畴发展成为现代国际法的一个新的分支学科。

当前，各国学者关于国际组织的研究可以归纳为以下几种方

法。一种是阐述性的方法。这主要是就历史背景和法律规范进行阐述，着重对国际组织的结构、职权及活动进行研究。另一种是分析性方法：以宏观分析，将国际组织置于宏大国际社会的框架内，研究其一般的发展与变化；以微观分析，将各类国际组织本身作为体系，着重研究其内部作用，从而发掘国际组织的特别功能。还有一种是解释性的方法。这种方法不但试图从原理上解释国际社会的组织化现象，而且强调其对国际行动的影响。战后欧美学者，利用功能主义对于专门性国际组织的研究，利用一体化理论对于欧洲共同体及其他区域性经济组织的研究，均对国际组织化运动不无促进作用。

我国有关国际组织的研究起步较晚。由于历史原因，新中国直到 1971 年在联合国恢复合法席位后，才正式与大批的国际组织建立关系。此后，关于国际组织的研究虽然已经引起人们的重视，但对其中专门性国际组织的研究仍然相当欠缺。随着我国与各种专门性国际组织的实际交往日益频繁，对这类国际组织进行相应的理论研究已成为当务之急。

根据以上情况，本书作者江国青同志多年来所从事的有关联合国专门机构法律制度的研究工作，无论在理论上或实践上都是非常有意义的。联合国专门机构是联合国组织系统的一个有机组成部分。至今为止，这种已与联合国建立工作关系的专门性国际组织已经发展到了 18 个，其中尤以有关国际经济技术合作的专门性国际组织居多，业务领域十分广泛。本书作者在广泛收集、查阅国内外有关资料的基础上，采取系统综合的研究方法，全面、深入地探讨了联合国专门机构诸方面的法律制度及问题。全书内容结构合理，材料丰富、新颖、翔实，言而有据，论述精辟，理论联系实际，不乏独到见解，具有高度的学术价值。本书作为国内第一本有关联合国专门机构的专著，它的出版，不仅在国际法理论上填补了这方面的一个空白，而且在实践中也将有助于我

国同各专门机构更有效地开展联系与工作。

本书作者是一位青年国际法学者。自 1984 年以来，一直在武汉大学法学院攻读国际法硕士、博士学位，担任国际法的教学工作。曾发表一系列有关联合国和联合国专门机构的学术论文，多次参加撰写有关国际法著作。本书是作者在多年教学及科研工作基础上完成的博士学位论文。值兹书稿付梓之际，谨志数语，以为序。

梁 西

1993 年 6 月于武汉大学国际法研究所

目 录

第一章 联合国专门机构的形成与发展…………… (1)

第一节 十九世纪的国际行政联盟…………… (1)

第二节 国际联盟与专门性国际组织…………… (9)

一、国联的起源与性质…………… (9)

二、国联领导下的专门性国际组织及其活动…………… (11)

三、布鲁斯改革计划…………… (15)

第三节 联合国与联合国专门机构…………… (17)

一、联合国——一个庞大的体系…………… (17)

二、联合国与国际经济社会合作…………… (21)

三、专门机构的分类与职能…………… (27)

(一)社会文化方面的专门机构…………… (28)

(二)科学技术方面的专门机构…………… (31)

(三)金融贸易方面的专门机构…………… (34)

(四)工农业方面的专门机构…………… (37)

第二章 联合国专门机构的法律性质…………… (40)

第一节 专门机构的概念与特征…………… (40)

第二节 专门机构的法律基础…………… (47)

一、专门机构的组织文件…………… (47)

二、组织文件的生效…………… (52)

三、组织文件的修正	(57)
第三节 专门机构的法律地位	(60)
一、专门机构的法律人格	(60)
(一)专门机构法律人格的确定性	(60)
(二)专门机构法律人格的范围	(63)
二、专门机构的特权与豁免	(67)
(一)有关组织本身的特权与豁免	(69)
(二)有关成员国代表的特权与豁免	(70)
(三)有关组织官员及职员的特权与豁免	(71)

第三章 联合国专门机构的成员资格

第一节 专门机构成员资格的普遍性	(73)
第二节 专门机构成员资格的分类	(76)
一、原始成员与纳入成员	(76)
二、正式成员与联系成员	(77)
三、国际农业发展基金成员的分类	(82)
第三节 专门机构成员资格的取得	(83)
一、原始成员	(83)
二、纳入成员	(85)
三、联系成员	(87)
第四节 专门机构成员资格的丧失	(87)
一、自愿退出	(88)
二、开除	(93)
第五节 专门机构的成员资格与中国	(95)
一、中华人民共和国在联合国及其专门机构的代表权问题	(95)
二、香港地区与专门机构	(102)
(一)香港地区在各专门机构的现有地位	(102)
(二)1997年后香港地区继续参加专门机构的方式	(105)

第四章 联合国专门机构的组织结构…………… (112)

第一节 全体大会——最高权力机关…………… (112)

一、大会的职能…………… (112)

二、大会的组成…………… (115)

(一)代表的数量限制…………… (115)

(二)代表的资格要求…………… (115)

(三)国际劳工组织的“三边结构”…………… (116)

三、大会的工作程序…………… (117)

(一)常会…………… (117)

(二)特别会议…………… (117)

(三)大会主席…………… (118)

第二节 理事会——执行机关…………… (119)

一、理事会的职能…………… (119)

二、理事会的组成…………… (121)

(一)权利平等…………… (121)

(二)特殊利益…………… (121)

(三)地域分配…………… (123)

三、理事会的工作程序…………… (123)

第三节 技术咨询委员会——辅助机关…………… (126)

一、国际民航组织的航行委员会…………… (126)

二、国际海事组织的海上安全委员会…………… (126)

三、国际电信联盟的国际咨询委员会…………… (127)

四、万国邮政联盟的邮政研究咨询理事会…………… (128)

五、国际电信联盟的国际频率登记委员会…………… (129)

第四节 秘书处——行政机关…………… (130)

一、秘书处的组成…………… (130)

(一)总干事及其选举…………… (131)

(二)其他工作人员的招聘和任用…………… (136)

二、秘书处的职能…………… (139)

(一)筹备组织各种会议	(139)
(二)负责与成员国和其他机构的联系	(140)
(三)研究、起草政策性决定和报告	(140)
(四)收集、整理、出版和分发资料	(141)
(五)管理技术援助及其他	(141)
三、秘书处的国际性质	(142)
第五节 专门机构的区域机关	(144)
一、秘书处的派出代表机关	(144)
二、专门机构的常设区域机关	(146)
(一)世界气象组织的区域协会	(146)
(二)世界卫生组织的区域安排	(147)

第五章 联合国专门机构与联合国的协调关系

(149)

第一节 协调的法律依据	(149)
一、《联合国宪章》	(149)
二、专门机构的组织文件	(151)
三、联合国与各专门机构的关系协定	(152)
(一)概述	(152)
(二)关系协定的基本条款	(154)
第二节 协调的主要机关	(157)
一、联合国大会	(157)
二、经济及社会理事会	(160)
三、其他政府间机构	(165)
第三节 行政协调委员会	(167)
一、行政协调委员会的建立	(167)
二、行政协调委员会的职权范围	(169)
三、行政协调委员会的议事程序	(170)
第四节 协调的主要实践和评价	(172)
一、行政和预算协调	(172)

二、方案协调·····	(176)
三、区域协调·····	(179)
四、协调之评价·····	(181)
第六章 联合国专门机构的决策程序(一):一般规则和制度 ·····	(185)
第一节 概述·····	(185)
第二节 投票权分配制度·····	(187)
一、一国一票制·····	(187)
二、加权投票制·····	(193)
第三节 表决制度·····	(199)
一、一致表决制·····	(199)
二、多数表决制·····	(202)
(一)简单多数制·····	(205)
(二)特定多数制·····	(206)
第四节 协商一致的决策程序·····	(210)
一、协商一致的概念·····	(210)
二、协商一致决策程序的形成与发展·····	(213)
三、小结——协商一致决策程序的利弊·····	(217)
第七章 联合国专门机构的决策程序(二):国际金融机构的决策程序与改革问题 ·····	(221)
第一节 国际货币基金组织的决策规则·····	(222)
一、历史背景·····	(222)
二、规则的具体内容·····	(225)
(一)加权投票制·····	(225)
(二)多数表决制·····	(227)
第二节 国际货币基金组织的决策机关·····	(227)

一、理事会	(228)
二、执行董事会	(228)
三、临时委员会	(230)
第三节 发展中国家对基金组织决策程序的改革要求与努力	(232)
一、发展中国家对“借款总安排”的反应	(232)
二、成立 24 国集团	(234)
三、有关决策程序改革的具体要求与问题	(236)
(一)决策民主化问题	(237)
(二)平等投票权问题	(238)
(三)份额制问题	(239)
(四)结构改革问题	(241)
第四节 发达国家的反应与基金组织的改革尝试	(242)
第五节 结语	(245)

附 录:

一、专门机构特权和豁免公约	(249)
二、世界卫生组织组织法	(282)
三、联合国与世界卫生组织的关系协定	(303)
四、英文目录	(311)

第一章 联合国专门机构的形成与发展

第一节 十九世纪的国际行政联盟

现代国际社会存在着各种名目的国际组织。一般而言，国际法所重点研究的主要是以国家名义参加的政府间国际组织(intergovernmental organizations)。这类国际组织与不是通过政府间缔结条约而建立的非政府间国际组织(international nongovernmental organizations)是相对而言的^①。当然，这只是国际组织的分类方法之一。国际组织还可以根据其性质、目的、权力、结构及活动范围，有许多不同的分类^②。从本书的研究角度出发，如果按照其基本性质和目的来分，国际组织又可分为一般政治性的与专门性的两大类。政治性国际组织的使命在于维护国际和平与安全以及从事任何与此相关的活动，包括和平解决国际争端。实际上，几乎没有什么问题与维护国际和平与安全毫无联系的，所以，政治性国际组织的权限范围往往十分广泛，因此它又是一般

① Cf. Paul Taylor and A. J. R. Groom, *International Organization: A Conceptual Approach*, 1978, p. 9, 30—32; Houshang Ameri, *Politics and Process in the Specialized Agencies of the United Nations*, 1982, p. 9.

② Cf. Georg Schwarzenberger, *International Law as Applied by International Courts and Tribunals*, Vol. 3, *International Constitutional Law*, 1976, pp. 5—7; JG Starke, *Introduction to International Law* (Eighth edition), 1977, pp. 648—649.

性的。相比之下，专门性国际组织则只具有较专门的职能，是以某种专业技术活动为主的组织，通常又称非政治性组织(non-political organizations)^①。应该指出的是，这里的“非政治性”一词，其含义是比较狭隘的，在理论上也存在分歧。在国际组织的实际活动中，政治与非政治的划分并非是固定不变的。许多主要为了经济目的的组织，同样也带有政治特征^②。

在国际组织的发展史上，总的看来，专门性国际组织比一般政治性国际组织产生得要早。这样说，并不意味着国际组织，特别是专门性国际组织已经有了很悠久的历史。通常认为，1648年的威斯特伐里亚公会最终形成了以主权平等和领土主权为基础的现代国家体制，也标致着近代国际法的产生。然而，具有现代模式的国际组织的出现却是1815年维也纳公会以后的事情。在此之前，国际上有关问题的讨论与处理往往是采取一种双边外交的形式，或偶尔举行政府间多边会议，一般都是临时性接触。

1815年拿破仑战争结束以后，国际合作出现了两股新的潮流：其一是在政治方面的“欧洲协作”(the Concert of the Europe)；其二是工业革命后产生的国际行政联盟。

所谓欧洲协作，实际上仍是一种以国际会议来处理国际问题的制度。但是，这种会议同以往一般停战善后会议不同，其宗旨在于调整当时欧洲封建君主间平时国际关系的各个方面，包括政治、经济、宗教、河川管理、少数民族等问题，范围非常广泛。在活动方式上，欧洲协作采取了一种定期举行多边、高层次的政治会议形式，并根据实际需要制定了许多新的议事规则，初步形成了一种比较连续和稳定的协商制度。

欧洲协作尽管在一定程度上转变了传统的外交习惯，使国际

① See Houshang Ameri, op. cit.

② Ibid.