



李滨 著

世界 政治经济中的 国际组织

SHIJIE ZHENGZHI
JINGJI ZHONG DE
GUOJI ZUZHI

国家行政学院出版社



世界政治经济中的 国际组织

李 滨 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

世界政治经济中的国际组织/李滨著. —北京:国家行政学院出版社, 2001. 8

ISBN 7-80140-178-6

I. 世... I. 李... II. ①国际组织②国际经济组织 N. ①D813②F116

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 061290 号

世界政治经济中的国际组织

李滨 著

*

国家行政学院出版社出版发行

北京市海淀区长春桥路 6 号(100089)

发行部电话: 68929037 68920380

*

新华书店总经销

北京市清华园胶印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 开本 11.25 印张 258 千字

2001 年 8 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

印数: 1—2000 册

ISBN 7-80140-178-6/D·88 定价: 23.00 元

如发现印装问题,请与本社联系

前 言

国际组织是 20 世纪一个重大现象,在这个世纪它呈几何级数增长,特别是第二次世界大战以后。这种现象的出现并不是偶然的,它取决以下几个因素:第一,人类在经历了两次世界大战的浩劫后,太希望通过一定的组织手段来规范国家间的权力斗争关系,来限制和约束国家的政策手段,确保国家能在国际关系中遵守最基本的规则与道义,实施某种国际间的管理。第二,由于科技的发展和生产力水平的提高,人类跨国间的交往与联系成为了生存与发展的必须,并且变得日益频繁与深入。在这种条件下,国家间需要在各自相互联系与交往的领域进行合作与协调,建立某种机制来规范与管理这一领域内的国家行为成为必然;同时,通过这种功能性的合作可以促进与加强国际间的联系与交往的纽带,形成一个利益的共同体,进而把这种合作协调的精神扩展到其他领域。第三,20 世纪是一个民主发展的世纪,各种不同观点、不同利益要求、不同价值观、甚至是不同阶层的人都希望能对世界的组织与运行的方式或是某个具体领域的国际机制表明自己的立场与态度。这样,他们结成了各种不同的跨国的民间团体来参与或要求参与国际上各种领域的决策过程中。这种国际政治中的权力斗争性、国际间联系与交往的社会性以及利益表达与民主参与性大概是促成战后国际组织大发展的主要原因。

国际组织既是国际政治生活的产物,同时也在自己的运作过程中体现出国际政治生活的特征。国际政治生活是多元的,正如美国著名国际关系学者斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann)所指出那样:一方面有国家间合作与有管理的交往因素;另一方

面也有战争和国家间为权力而斗争的因素,还有超越国家间分界的跨国团结与冲突的因素。^①而且在国际体系的不同历史阶段,在国际体系运作的不同地理区域,在不同国家和政治家的不同政策中,可能存在着一个因素支配着其他两个因素状况。^②这种国际政治生活的特点也反映在国际组织的运作过程中。国际组织的运作过程也是国际政治过程中的重要组成,双方是不能分离的。因此,国际组织在世界政治中有时表现为“权力斗争的工具”,有时表现为“促进合作与协调”的国际管理性,有时表现为跨国社会力量相互团结与斗争的特性;或者三者兼有,某个属性比其他两个属性在一些时期表现的更突出一些。因此,我们在研究国际组织的作用与功能时,不能离开国际政治生活的特征。也就是说,国际生活中的权力斗争性、合作与协调的社会性以及跨国的团结与斗争性都是国际组织在运作中可能表现出来的作用与功能。

在研究目前世界上众多的国际组织时,我们还应该对它们的法律地位、组织体制进行分析,归纳出它们的属类,指出它们在国际法中的地位,研究它们共同的组织结构与特性。这也是国际组织研究所需要的内容。因为国际组织是一个不同于一般政治学和行政管理学所研究的政府组织,它与这些国内组织在法律地位上、组织形式上、特征上和内在的管理与运行机制上存在着重大的区别。但是它们又是相互影响的,相互借鉴的。比如欧盟内部的组织形式与管理特征,是在借鉴联邦制和邦联制

① Stanley Hoffmann, “Forward: Revising *The Anarchical Society*”. See Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 1995 2ed., p. vi.

② Ibid, p. 39.

的基础上创制的,但又有别于联邦制和邦联制。通过这种比较与研究,可以深化对国内政府机构与行政管理的理解。

本书正是在上述三个考虑的基础上确定框架的。本书的第一章是对国际组织总体的类型、法律地位和组织形式的分析;第二章是分析国际政治与国际组织的关系,分析国际政治特性与国际组织特性的相互联系;第三章是对国际组织的发展历程与具体的功能进行研究与分析;第四至第六章是对世界政治与经济最有影响、最具组织特点的一些国际组织——联合国、国际货币基金组织、世界贸易组织、世界银行和欧盟——沿着上述的思路进行个案分析。因为世界上的国际组织有几千个之多,我们不可能面面俱到,只能对最具代表性、最有影响的一些政府性国际组织进行可能还是不太深入的研究分析。因此,它不同于一般从法律上对国际组织进行研究的著作如国际组织法,也不同于侧重对国际组织进行介绍的书籍如国际组织与集团,也不同于对某一个重要的国际组织进行深入研究的著作如对联合国的研究专著。当然这些研究与作品对本书的形成提供了极大的帮助与启发,其中引用的部分(特别是观点部分)基本上在本书中的注释中也一一指出了,除了少数客观现状或基本事实的内容外。

在我国国际政治研究中,对国际组织的研究还处于初始阶段。本书可能也超越不了这个现状。因为一个领域整体的学术水平对个体的研究是产生影响的。因此,本书可能也存在着一定的不足,甚至是错误,希望海内外的同行能不吝赐教,大力斧正,由此达到抛砖引玉的效果。

最后,我的学生沈超小姐帮我打写了我曾丢失了的部分文稿,在此我表示感谢。

李 滨

2001年3月25日于南京

目 录

第一章 国际组织的概述	(1)
一、国际组织的定义和类型	(1)
(一) 国际组织的定义	(1)
(二) 国际组织的分类	(4)
二、国际组织的宗旨、目的和法律地位	(11)
(一) 国际组织的宗旨与目的	(11)
(二) 国际组织的法律地位	(14)
三、国际组织的内部组织结构	(19)
(一) 国际组织的经费与人员	(20)
(二) 国际组织成员的构成	(24)
(三) 国际组织内部机构设置	(31)
(四) 国际组织的议事规则和投票机制	(35)
第二章 全球政治中的国际组织	(44)
一、全球政治生活的多元特质及其对国际政治的本质认识	(44)
(一) 全球政治的多元特质	(44)
(二) 关于国际政治的三种本质观	(50)
二、国际组织的本质与国际组织在世界政治过程中的作用	(66)
(一) 国际组织的本质	(66)
(二) 全球政治过程中国际组织的作用	(77)
第三章 国际组织的历程与功能	(84)
一、国际组织的思想之源	(84)
(一) 国际组织的早期思想渊源	(84)

(二) 近代民主主义的国际/世界政府的思想	(87)
(三) 大国协调的思想传统	(92)
二、国际组织的发展历程	(96)
(一) 古代国际组织	(96)
(二) 近代国际组织的形成与发展	(97)
(三) 20 世纪现代国际组织的发展	(107)
三、国际组织的基本功能	(112)
(一) 国际交往的场所	(112)
(二) 功能性合作	(119)
(三) 国际组织与国际制度	(123)
(四) 作为独立行为体的国际组织	(128)
第四章 联合国体系	(130)
一、联合国的建立以及宗旨与原则	(130)
(一) 国际联盟	(130)
(二) 联合国建立的历史背景	(139)
(三) 联合国的宗旨与原则	(148)
二、联合国体系的组织形式	(157)
(一) 联合国的成员国	(157)
(二) 联合国的经费	(160)
(三) 联合国的主要机构	(162)
三、联合国在世界政治经济中的作用	(177)
(一) 联合国在国际权力政治中的作用	(177)
(二) 联合国在推动国际间的社会性交往与社会发展上的作用	(189)
(三) 联合国在世界性社会力量的斗争中所起的作用	(196)
第五章 全球最主要的三大国际经济组织:国际货币基金 组织、世界贸易组织、世界银行	(198)

一、三大国际经济组织建立的历史背景	(199)
(一) 民主、福利国家与自由放任国际经济秩序的冲突	(199)
(二) 国际自由经济秩序与民主、民族福利的妥协	(211)
二、三大国际经济组织的内部组织形式	(227)
(一) 国际货币基金组织的内部组织形式	(227)
(二) 世界银行的内部组织形式	(236)
(三) 世界贸易组织的内部组织形式	(242)
三、三大国际经济组织在世界政治经济中的作用	(252)
(一) IMF 的主要功能和在世界政治经济中的作用	(252)
(二) WB 的主要功能和在世界政治经济中的作用	(259)
(三) GATT/WTO 的主要功能和在世界政治经济中的作用	(262)
(四) 三大经济组织对战后资本主义世界政治经济体系的影响	(266)
第六章 欧洲联盟	(274)
一、欧洲统一的历史进程	(274)
(一) 欧洲统一的溯源	(274)
(二) 从煤钢共同体到欧洲联盟	(281)
二、欧盟的组织结构与功能	(288)
(一) 欧盟的内部组织形式	(288)
(二) 是联邦、邦联, 还是其他?	(301)
三、欧盟在世界政治经济中的作用	(307)
(一) 欧盟在国际政治中的作用	(307)
(二) 欧盟在推动国际社会性交往与联系中的作用	(312)
(三) 欧盟在世界范围内的社会力量斗争中的作用	(317)
附录: 部分国际组织名称	(319)
参考文献	(339)

第一章 国际组织的概述

一、国际组织的定义和类型

(一) 国际组织的定义

对国际组织的定义有广义和狭义之分。要弄清国际组织一词的真正含义,必须首先弄清“组织”一词的确切含意。“组织”(organization)一词有两方面的意思:一是单元之间有秩序和规则的结构或联系,或系统化的排列和安排;二是按一定规则和程序组织起来的机构或团体。对国际组织的定义一般也是按对组织的这两种定义来定义的。广义的国际组织按美国学者罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈的定义是国际间多层次的联系网络、规则和机构,在某种意义上它是一种世界政治结构。这种国际组织中所包含的联系网络、规则和机构既指正式的、有形的联系网络、规则和机构,也指非特定的、无形的联系网络、规则和机构。^①实际上广义的国际组织指国际社会的组织方法和与制度框架。对这种广义的国际组织研究是目前西方国际政治研究的重要领域,编辑部设在美国的《国际组织》(International Organization)就是这方面最权威的一种学术刊物。它主要研究与国际社会的联系、交往与合作、组织与管理等相关的问题。如果我们不理解广义的国际组织的含义就无法理解这本著名学术期刊所刊主要文章的内容与刊名之间的关系,而仅仅理解为,它是探讨我们平常

^① 罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(中译本),中国人民公安大学出版社,1992年,第66页。

所理解的狭义国际组织的刊物。

我们平常所说的国际组织正是狭义的国际组织。它指的是广义国际组织中的第三个成分的一部分内容,即国际上正式的,有特定组织形式的国际机构。本文探讨的主要内容是指这种狭义的国际组织,但本书是从国际关系来探讨国际组织的,所以本书的第三章第三部分中将对狭义的国际组织与国际制度的关系问题进行一定的探讨。

国际组织是游离于民族国家直接管辖之外的跨国的正式机构。它一般分为二种:一是政府间国际组织(intergovernmental organizations, IGOs),另一种是非政府国际组织(nongovernmental organizations, NGOs 或 INGOs)。

政府间国际组织是民族国家间为了某种目的由两个或两个以上的政府出面通过签订条约、协定和公约等国际契约而建立的不隶属于各签字国的独立的,并且有常设机构的国家联盟(Union of States)或国家联合体(Association of States),其宗旨是通过成员国之间的合作来促进共同的利益。^① 其成员特点主要是由主权国家的政府参加。政府间国际组织既有包括世界绝大多数国家参加的组织,如联合国、世界银行、国际货币基金组织等等,也有三个国家参加的多边组织,如美国、加拿大和墨西哥三国组织的北美自由贸易协定。前者具有全球性,而后者更多地表现出区域性。据 1992/93 年的统计数字,区域间的 IGOs 要远远多于全球性 IGOs,区域性的 IGOs 约占全世界的 IGOs 的四分

① 这一定义引自 Georges Abi-Saab, *The Concept of International Organization*, UNESCO, Paris, 1981, p. 50.

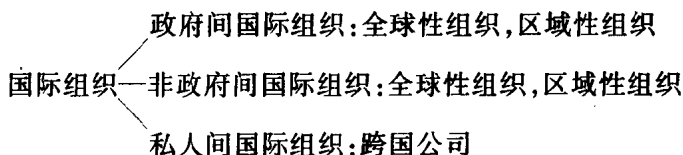
之三,全球性或跨洲性的 IGOs 只占世界 IGOs 的 25%。^①

非政府间国际组织,即民间的国际组织,是指由某些国家中的某团体或个人为了某种目的发起、组织和参加的跨国的机构,它一般也是独立于民族国家的国际机构。如社会党国际、国际劳工组织、国际学生联合会、绿色和平组织、国际红十字会等等。它们一般没有政府的直接参与,因此,有人也称非政府组织为民间国际联盟。但是,即使是民间的社会团体或个人有时也不能完全与政府没有关系,因此,根据联合国经济与社会理事会的规定,“任何国际组织,凡不是经由政府间协议而创立的,都被认为是为此种安排而成立的非政府组织”(1950 年第 288(X)号决议);非政府间国际组织还应“包括接受由政府当局指定的成员的组织,如果这种成员资格不干预该组织观点的自由表达的话”(1968 年 1296(XLIV)号决议),尽管联合国经社理事会的这种决议只是对涉及实施联合国宪章第 71 条关于非政府国际组织的咨询地位的规定,并不是对非政府组织这一概念所作的界定,但在实践上一般认为被在国内视为民间社团或个人主体作为成员的国际组织都是非政府国际组织。因为在某些国家社会团体与个人无法与政府分开,有的本身有时就是执政党,如社会党国际。非政府间国际组织创立于 19 世纪,几乎与政府间国际组织同时诞生。其早期的活动主要集中在人道主义与宗教方面,但发展到现在,它的活动领域已经扩展到政治、经济、科技、文化、环境保护等人类活动的所有领域。成为国际社会中的一种民间的压力集团和民间志愿者团体。与政府间国际组织一样,区域间非政府性国际组织多于全球性非政府组织。与政府间国际组织

^① 转引自 Richard W. Mansbach's, *The Global Puzzle: Issues and Actors in World Politics*. Boston: Mass, Houghton Mifflin, 1994, p146.

相比,现在全球的非政府组织的数量要远远多于政府间国际组织。

从严格意义上讲,国际组织应包括三个部分(见下图):第一是政府间国际组织,第二是非政府间国际组织,第三是私人国际机构,主要是指跨国公司。非政府国际组织与私人机构的最大区别在于前者的非赢利性或公益性,后者完全是以获取利润为主要目的。尽管跨国公司在目前的世界政府中起了极大的作用,但一般国际组织的研究主要集中在政府间国际组织上,部分也涉及对非政府国际组织研究。对跨国公司的研究主要放在跨国政治中进行研究。我们这里也遵循这种惯例,主要是以对政府间国际组织的研究为主,部分涉及非政府组织(主要在总体研究上),跨国公司的内容在此书中不谈。



(二) 国际组织的分类

作为国际社会的两个重要的国际组织,政府间国际组织与非政府间国际组织在实践上已经形成了一种相互协商和合作的关系,各自地或联合地发挥自己的国际作用。不过,直到国际联盟时代,二者之间尚未形成一种正式的、制度化的联系。二者之间进行正式的、定期的联系是在联合国成立之后的事,联合国的各个专门机构是这种联系的主要执行者。许多区域性政府间国际组织,如美洲国家组织(OAS)、欧洲理事会(Council of Europe)也纷纷效法。就联合国而言,经社理事会还在上述的两个决议中决定了与非政府间国际组织开展咨询的办法与规则。咨询的目的是为了使经社理事会可以从非政府组织那里获得各个专门

活动领域的信息与建议,同时也使得代表国际社会各个活动领域的非政府组织有表达意见的机会。至1991年4月止,已经获得联合国经社理事会咨询地位的各类政府组织共有893个,所涉及的领域遍及经社理事会及其下层机构的工作范围。^①

目前世界上主要国际组织的数量,据设在比利时布鲁塞尔的国际协会联盟(Union of Intl. Associations UIA)在1994年发表的统计数字,截止到1993年,政府间国际组织是272个,非政府国际组织是4,830个。^② 这些国际组织在世界政治、军事、经济和社会各领域发挥了重要而独特的作用,已经在国际事务中成为举足轻重、不可或缺的组成部分。它们的分类是一个相当复杂的工作,很难对此有严格的区分,但一般而言,它们主要可以按照下面的三个标准进行划分:

1. 依据国际组织与国家政府的关系划分,这就是我们前面所划分的政府间国际组织与非政府间国际组织,如联合国(United Nations, UN)是最大的政府间组织,国际商会(International Chamber of Commerce)是非政府组织。

2. 依据组织成员的构成范围来划分,这可分为普遍性的国际组织与封闭性的国际组织;前者其成员构成可以包括全世界所有国家;后者的成员构成只包括国际社会的特定的成员,如特定的地区,或某一共同的军事、经济利益、或共同的文化、宗教、民族等背景等,以地区标准确定成员国的组织如非洲统一组织(Organization of African Unity, OAU),以共同的军事利益为标准

① 饶戈平主编《国际组织法》,北京大学出版社,1996年,第12页。

② Union of International Associations ed., Yearbook of International Organizations, 1993/1994, 30th ed.. 但在这里必须说明的是,这只是国际协会联盟按照自己的标准统计的数字,有些统计数字与这一统计数字有所不同,这只是各自依据的标准不同所造成的。

确定的组织如北大西洋公约组织(North Atlantic Treaty Organization, NATO),以共同的经济利益确定的组织如经济合作与发展组织(Organization of Economic Cooperation and Development, OECD),以共同的文化确定的组织如非洲葡语国家五国首脑会议(Summit of Five Portuguese - Speaking Countries in Africa),以宗教为标准确定成员的国际组织如伊斯兰发展银行(Islamic Development Bank, IDB),以民族确定成员的国际组织如阿拉伯国家联盟(League of Arab States, LAS)。封闭性的国际组织有时并不是以一种标准作为国家加入的标准的,如加入欧盟的国家在地理上属于欧洲国家,政治上应该是西方民主制的国家,经济上要达到一定的发展程度。因此,封闭性国际组织的封闭程度因不同的国际组织而有所不同。

3. 依据组织的宗旨与功能来划分,分为一般性国际组织与功能性或专门性国际组织,前者包括了政治、经济、社会、文化甚至是军事等领域,如联合国,美洲国家组织(Organization of American States, OAS);后者只限于某个单一领域,具有单一的宗旨与专门的功能,偏重于技术性与行政性的活动,如国际货币基金组织(International Monetary Fund IMF)和世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)。

下面我们按照组织成员与国家政府的关系、组织成员的地理分布(组织成员的构成范围内的一个指标)和组织的目的与功能这三个标准,对国际组织进行分类(见下图)。

国际组织的类型及其案例^①

^① 摘自 John T. Rourke 等编《世界舞台上的国际政治》(*International Politics on the World Stage*, 5th ed., Guilford: CO, Dushkin Publishing Group/ Brown & Benchmark Publishers, 1995) 第 340 页。

地理分布	目的或宗旨			
	一般性目的		专门性目的	
	政府间国际组织	非政府国际组织	政府间国际组织	非政府国际组织
全球性	联合国	天主教会	世界银行 国际货币基金组织	大赦国际 国际红十字会
地区性	美洲国家组织	欧洲人民党	东南亚国家联盟	亚洲足球协会

全球性一般性目的(*general purpose*)的政府间组织是指那些其组织宗旨涉及世界性的政治经济与社会生活各方面的一般是由主权国家政府参加的组织,如联合国,以及一战到二战期间的国际联盟。地区性一般目的政府间组织是指那些其组织宗旨涉及地区性的政治经济与社会生活各方面的并且一般是由该地区主权国家政府参加的组织,如美洲国家组织,非洲统一组织,东南亚国家联盟,欧盟等等。区域性一般性目的政府间国际组织多于全球性一般性目的政府间组织。这类国际组织具有以下大致的特点:

1. 建立在主权国家的契约基础上。首先这类国际组织的参加者是主权国家,并且对全球范围内或属于该地区范围内的国家一般原则上都持开放的态度,各国可以自愿加入,尽管有些这类组织也接纳了某些非独立的国家或地区的政治实体为联系成员(*associate member*)甚至是正式成员,但这类组织的主要成员是民族国家;这种方式的优点在于可以增加该组织的效力的适用范围,但缺点是由于各种国家的异质性,如政治、经济、文化和国家能力与规模上的差异,也影响到这类国际组织的效率的充分发挥。其二,这类国际组织不是凌驾于主权国家之上的世界政府,而是介于国家之间的组织,该组织的所有权力来自国家

的授权,一般而言,它不能违反国家主权原则去干预在本质上属于成员国国内管辖的事务。其三,该类组织的创立、宗旨或目的、结构、职能以及运作方式均来自于国家之间的协议,这种协议是以国际法为基础的。

2. 具有一套承担一系列长久稳定职能的常设机构。如果没有常设的实体机构,不论其结构是多么的复杂,都不能认为是一个国际组织,而只能是一个国际会议,尽管国际会议也拥有许多与国际组织相同的特征,特别是在决策程序上。这一点决定了这类国际组织结构与制度的稳定性。

3. 拥有某种自主权。这种自主权是由于这类国际组织存在一套不同于成员国的机构系统而产生的,并且是由于这类组织具有不同于成员国内部的决策程序而产生的。这两项决定了这类国际组织在进行决策或执行政策时在法律上具有自己的独立意志,不是国家的代理者,而采纳的按照自己的决策程序做出的决议和有自己常设机构负责执行的自己的决议,而不是来自成员国内部做出的决议,执行某一成员国的决议,并且可以独立的身份与国家打交道,在法律上具有行为的独立性。这一点在后面的国际组织的法律地位中还将谈到。

4. 具有国家间合作的功能。这类国际组织设立的目的都是为了在社会政治经济多方面进行合作,鼓励与协调各国成员国之间的立场、政策和行为的,从下面所谈的国际组织的目的中可以看到任何国际组织的宗旨都是为了国际社会的合作。

全球性专门性或功能性目的(special purpose or functional purpose)的政府间组织是指那些负责国际事务中某一领域事务的全球性国际组织,它一般是由主权国家政府参加,并且负责协调主权国家在这一领域的政策,如国际货币基金组织,世界贸易组织等等。地区性专门性目的的政府间组织是指那些在某一区