

新编国际关系学系列教材

System of
Modern International
Civil Service

国际公务员制度

牛仲君 © 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

本书受外交学院“中央高校基本科研业务费专项资金”资助
(supported by “the Fundamental Research Funds for the Central Universities”)
项目名称：“中国与国际公务员制度” (ZY2011QB03)

新编国际关系学系列教材

System of
Modern International
Civil Service

国际公务员制度

牛仲君 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

国际公务员制度/牛仲君著. —北京:北京大学出版社,2015.5

(新编国际关系学系列教材)

ISBN 978-7-301-25758-6

I. ①国… II. ①牛… III. ①国际组织—公务员制度—高等学校—教材 IV. ①D813

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第089246号



- 书 名 国际公务员制度
著作责任者 牛仲君 著
责任编辑 张盈盈
标准书号 ISBN 978-7-301-25758-6
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路205号 100871
网 址 <http://www.pup.cn>
电子信箱 ss@pup.pku.edu.cn
新浪微博 @北京大学出版社
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121
印刷者 北京富生印刷厂
经销者 新华书店
730毫米×980毫米 16开本 15.5印张 278千字
2015年5月第1版 2015年5月第1次印刷
定 价 34.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

前言

自 1815 年世界上最早的国际行政组织莱茵河委员会建立至今,国际组织已经有二百年的历史了。在这二百年间,随着以欧洲国家为主体的国际体系扩展到全世界,安全事务更加国际化,国际组织也得到了迅猛发展,极大地改变了国际政治的形态。特别是进入 20 世纪后,两次世界大战的硝烟让世人认识到了国际合作的重要性,国际组织如雨后春笋般大量涌现,其规模和速度远超从前,它们独特的作用日益受到国际社会的重视,成为调整国家间关系、推动国际关系向前发展的重要形式。据统计,20 世纪初,各类国际组织只有 213 个,到 1956 年,总数就多达 1117 个;冷战结束后的 1990 年,则惊人地猛增至 26656 个;而到 1998 年底,国际组织总数已达到 48 350 个。^① 目前,联合国等国际组织的活动遍及全世界,无论是全球变暖、生态平衡、裁军军控、地区冲突、维和救灾、反洗钱、反走私、反毒品、反贫困、艾滋病防治,还是教育、科技、文化、人权等问题,国际组织无处不涉足,极大地推动了国际合作的开展,一定程度上缓和了国际政治因无政府状态所导致的集体行动困境。而就各国政府来说,国际组织是增加国际影响、提升国际形象、实现国家利益的重要舞台,是通过多边外交来解决彼此之间的纠纷、推进国际合作的工具,一国参与国际组织的程度也自然成为衡量“软实力”的重要指标,日益受到重视。

国际组织的发展离不开服务于其中的工作人员,随着国际组织机构的不断扩大和制度的日益完善,20 世纪初期出现了专门服务于国际组织的国际职员。这些国际职员与各国外交官不同,他们隶属于国际组织,服务并效忠于国际组织,但同时也拥有与各国外交官相似的政治地位和外交特权,因此被称作“国际公务员”。目前,随着国际组织职能和作用的不断扩大,国际公务员的数量也急剧增加,仅联合国秘书处就拥有 4 万多名员工,在政治、经济、社会、科技等各个领域履行着联合国的职责,成为国际协调的中心部门。为了

^① 饶戈平:《全球化进程中的国际组织》,北京大学出版社 2005 年版,第 2—3 页。

更好地规范国际公务员的发展,联合国还于1974年专门成立了“国际公务员制度委员会”,以修改和完善国际职员的各项规章制度,确保他们的合法权益和稳定的福利待遇。在现实中,由于国际组织工作的国际性特点,国际公务员活跃于国际舞台之上,很容易成为国际关注的焦点,体现了国际组织的正义性与权威性,在很多情况下其影响力甚至超过各国的普通外交官,成为很多人终生向往的职业。而国际职员较高的福利待遇、稳定的工作状态及受世人尊重的社会地位,也使国际公务员职业成为名副其实的“金饭碗”。另外,一国拥有的国际公务员数量及质量一定程度上也是该国国际影响力和国际贡献程度的体现,是提升国家“软实力”的重要方式,因此很多国家会采取种种措施来增加本国国际公务员的人数和地位,以影响国际组织的工作,增强国际影响。

中国自1971年恢复联合国合法席位以来,在联合国系统里工作的中国公务员数量和影响力不断增加,出现了毕季龙、谢启美、冀朝铸、陈健、沙祖康等一大批闻名海内外的优秀外交官,在国际舞台上体现了中国的影响力。同时,随着中国实力的提高,国际地位的提升,融入国际社会步伐的加快,近年来越来越多的国际组织选举中国人担任高级官员,自2006年来自中国香港的陈冯富珍当选世界卫生组织总干事起,2009年北京大学教授林毅夫被任命为世界银行高级副行长兼首席经济学家,2011年中国人民银行副行长朱民出任国际货币基金组织副总裁,很多国际组织的高级职位上出现了越来越多中国人的身影。2013年更是诞生了多名中国籍的国际组织掌舵人。先是5月,教育部副部长郝平当选为联合国教科文组织大会主席;6月,财政部副部长李勇当选为联合国工业发展组织总干事;8月,中国驻世贸组织大使易小准获任世贸组织副总干事;9月,鞍山钢铁集团总经理张晓刚当选为国际标准化组织主席。今后,随着中国国际组织会费的不断增加,对联合国维和机制的不断参与,大量国际机构和非政府组织与我们合作力度的加大,上海合作组织、国际竹藤组织等越来越多的国际组织将总部设在中国,中国国际公务员的数量一定会有爆炸性的增长,维和人员、在国际机构和非政府组织工作的一般雇员和志愿者也会大量增加,如何适应这种局面,加强管理和引导就成了当务之急。

在中国对国际组织人员参与迅速增加的同时,我们还应当看到,中国的参与程度还处于较低水平,一定程度上与我们的国家地位很不相符,主要表现在数量仍然相对较少,高级官员和重要岗位的人员不多,素质良莠不齐,招聘制度需要改革,社会认知度不高等。如截至2014年6月底,联合国秘书处总共有41426人,中国为450人,仅占1.09%,其中P级以上人员299人,排

在刚果(3054)、美国(2611)、法国(1484)、英国(931)、菲律宾(775)、意大利(765)、印度(601)、加拿大(654)、俄罗斯(562)、德国(516)等国后面,总体比重较少。其中,占用地区分配员额的中国籍专业级(P级)以上人员共71名(USG:1、D2:1、D1:9、P5:15、P4:16、P3:21、P2/1:8),低于美国(355人)、英国(141人)、法国(141人)、德国(129人)、意大利(129人)、加拿大(89人)、日本(83人),也远低于联合国开列的119人至161人的恰当幅度,被列为任职人数偏低的国家。且担任D级以上高级管理职务的中国籍职员也仅11人(USG:1、D2:1、D1:9),低于美国(55人)、英国(22人)、德国(18人)、法国(16人)、日本(13人)等发达国家^①。这种状况与中国的大国身份很不相称,有很大上升空间。因此,揭开国际组织人事制度的神秘面纱,总结经验教训,从战略上探讨如何加强和管理中国对国际组织人员参与问题,就成为当前迫在眉睫的研究课题之一。

应该看到,经过几十年的发展,中国的国际组织人才培养已经开始起步,并取得了一定的成绩。先是联合国于1979年开始在北京外国语大学举办了联合国译员培训班(北京外国语大学高级翻译学院的前身),为联合国组织和国内各机构共培养了500余名专业翻译人才。而自1995年联合国在华举办国家竞争考试后,很多大学都开始讲授国际组织概论、联合国研究等课程,出版了一系列教材与专著。北京大学、北京语言文化大学、复旦大学、外交学院、北京外国语大学等还建立了国际组织或联合国研究中心,初步培养了一批研究国际组织的专门人才。特别是2007年和2008年上海外国语大学和外交学院开始招收国际公务员本科班和国际组织方向的本科生之后,国际公务员的专业培养开始起步。另外,教育部、卫生部、中科院等单位也在本部门内开始了国际公务员的各种培训,联合国协会更是从2011年起每年举办国际公务员能力建设培训班,邀请国际问题专家及国际组织官员授课,每年培养100多名有志国际组织工作的学子。近年来在教育部的支持下,北京外国语大学也开始了国际公务员的研究生培养,使我国初步形成了较成体系的国际公务员专门培养机制。虽然由于国际组织招聘制度及培养经验不足等问题,目前鲜有通过大学培养直接进入国际组织工作的事例,但是这些教学与培训机构无疑为更多的年轻人创造了认识国际组织、近距离感受国际公务员工作的机会,为我国今后国际公务员的快速增加创造了人才储备条件。

但是,与日益发展的国际组织人才培养不相适应的是国际公务员的相关

^① 秘书长的报告 A/69/292:《秘书处的组成:工作人员统计数据》,参见联合国官方网站 <http://www.un.org/zh/documents/>。



研究十分不足。在当前的国际组织研究中,人事制度及中国对国际组织人员参与问题无疑是最为薄弱的领域之一。在有关国际公务员制度的研究方面,目前专著只有李铁城的《联合国里的中国人》^①与宋允孚的《做国际公务员》^②。前者只记载了2003年前联合国中国籍国际职员的情况,后者则更多是宋允孚作为长期任职于世界卫生组织官员的个人感悟。相关论文也只有不多的几篇^③,其他的基本都散落在有关联合国、国际组织、国际法的著作与教材之中。这些研究大多处在简单介绍或外交实践回忆的程度,缺少系统完整的研究,使人很难了解到中国与国际公务员制度的全貌,更不要说在此基础上总结经验教训,从战略上探讨解决问题和改进政策之道了。国外的研究也大多集中在中国与国际组织的关系问题,鲜有涉及中国国际组织人员参与问题的。因此迫切需要有一部较为系统介绍、分析国际公务员制度及中国参与国际组织人事制度的著作,以满足现实中教学与研究的需要。

本书是本人自2010年起在外交学院讲授“国际公务员制度”一课的教学与研究成果。就研究对象来说,虽然国际组织种类繁多,除联合国之外还有欧盟、东盟、非盟等大量地区组织及数量更多的专业性国际组织和国际非政府组织,但由于联合国的国际公务员制度历史最久,发展最为规范,具有典型性,且其他国际组织也大多参照联合国来制定自己的人事制度,狭义的国际公务员制度也往往指联合国系统的共同制度。因此本书将重点介绍联合国的国际职员情况,适当介绍下欧盟等其他国际组织人事制度的特点。为了满足更多人对国际组织工作人员的了解需求,在介绍一般国际职员之外,还对国际组织的行政首长、维和人员及实习生等特殊国际组织工作人员进行了介绍和分析,以使本书内容更为完整。特别是为了满足广大青年学子参加联合国青年专业人员考试的需要,本书还系统介绍了国际公务员的法律规章、工作环境、素质要求、福利待遇及中国与国际公务员等内容,希望能使本书成为青年学子、国际职员、外交官、研究人员及对国际组织有兴趣者的重要参考。

在本书的编写过程中,首先要感谢前联合国协会副会长兼总干事,现为中国驻伊朗大使的庞森先生,正是他最初为外交学院学生讲授的“国际公务

① 李铁城主编:《联合国里的中国人 1945—2003》上册,人民出版社2004年版。

② 宋允孚:《做国际公务员》,中国人民大学出版社2011年版。

③ 如赵劲松:《国际公务员制度刍议——以联合国为视角》,《甘肃社会科学》2005年第6期;王家兵:《联合国公务员制度的改革》,《外交评论》2008年4月;滕珺,曲梅:《国际公务员聘用标准及其对我国国际公务员培养的启示》,《比较教育研究》2012年第9期;夏彩菊:《国际公务员的基本素质与基本能力研究——兼论上海外国语大学对国际公务员的培养》,上海外国语大学2010年硕士学位论文等。

员制度”一课,使我对国际公务员有了更为系统和具体的了解。另外,前世界卫生组织的资深高级官员宋允孚先生、联合国总部新闻司的黄京波女士、世界粮食计划署的艾吉昌先生、世界卫生组织的梁华晶女士及在联合国开发计划署实习过的秦逸同学,多次受本人邀请为学生们作讲座,其演讲内容极大地丰富了本书的内容,在此深表感谢。作为联合国协会的一员,本人多次参加联合国协会组织的各种活动,通过与陈健、王学贤、张小安等外交官及李铁城、郑启荣等学者的深入讨论,使我对联合国事务有了更深入的理解。而外交学院外交学与外事管理系国际组织方向本科生班的同学们和我一起经历了对国际组织从陌生、迷茫到熟悉、透彻的过程,正是学生们的偶发观点、精彩的作业和刨根问底精神使本书的内容更为深入和完整。最后,本书曾获得外交学院中央高校基本科研业务费专项资金资助,是其研究成果之一,并对北京大学出版社的张盈盈编辑表示衷心的感谢,其认真负责的态度和辛勤工作保障了本书的顺利出版。



目录

Contents

- 第一章 国际公务员制度概述 / 1
 - 第一节 国际公务员制度的发展简史 / 1
 - 第二节 国际公务员的概念及类别 / 9
 - 第三节 国际公务员制度的改革 / 24
- 第二章 国际公务员的招募制度 / 33
 - 第一节 国际公务员的招募种类及原则 / 33
 - 第二节 国际公务员的招募方式与考试 / 42
 - 第三节 具体职位介绍 / 59
- 第三章 国际公务员的相关法律制度 / 68
 - 第一节 国际公务员的基本法律规范 / 68
 - 第二节 国际公务员的特权与豁免 / 77
 - 第三节 国际公务员制度的保障 / 85
- 第四章 国际公务员的素质要求 / 96
 - 第一节 国际公务员的政治素质要求 / 96
 - 第二节 国际公务员的业务素质要求 / 104
 - 第三节 国际公务员的其他素质要求 / 113
- 第五章 国际公务员的工作环境 / 119
 - 第一节 联合国秘书处 / 119
 - 第二节 联合国的主要附属机构 / 132
 - 第三节 联合国的主要专门机构 / 139

第六章	国际公务员的薪金福利	/ 146
第一节	国际公务员的工资待遇	/ 146
第二节	国际公务员的津贴福利	/ 158
第七章	中国与国际公务员制度	/ 168
第一节	中国籍国际公务员现状	/ 168
第二节	中国人成为国际公务员的途径	/ 175
第三节	联合国里的中国籍高级官员 ——以历任副秘书长为例	/ 180
	参考文献	/ 189
附录一	国际公务员行为标准(2012年修订版)	/ 191
附录二	联合国特权和豁免公约	/ 198
附录三	联合国《工作人员条例和工作人员细则》	/ 203

第一章

国际公务员制度概述

能够割断自己邻居的喉咙而令其浑然不知的外交官才是真正的外交官。

——联合国首任秘书长赖伊

我是一个国际公务员,我是为世卫 193 个成员国服务,不会偏帮任何一个国家,不偏不倚是我一贯工作的立场,我们的立场一贯都是要求国家与我们分享信息及分享样本。

——世界卫生组织总干事陈冯富珍

第一节 国际公务员制度的发展简史

国际组织的产生和发展是国际政治经济发展到一定阶段的产物,它的成长以国际关系的演变为基础,同人类社会的发展密切相关,经历了一个历史过程。虽然国家间联合与多边合作的形式由来已久,早在 2500 多年前的古希腊,各城邦国家之间就存在基于军事目的相互结盟的组织,中国的春秋战国时期,各国之间也常常合纵连横,出现了诸如“会盟制度”的临时性同盟,但这只是一种订立临时性质的同盟,真正意义上的国际组织则是近代资本主义发展的产物。这是因为国际组织的建立是人类经济、政治、社会生活日益国际化的结果,随着工业革命的开展及近代国家关系的形成,欧洲国家间的交往日益紧密,而与这种国际化倾向相伴随的是各种多边性国际问题的增多,这样就导致了各种多边性国际会议的频繁举行和世界历史上最初的一批国际组织的诞生。

特别是进入到 19 世纪以后,一方面,资本主义各国在发展过程中,为争夺市场、原料产地和殖民地产生了激烈的矛盾和冲突,欧洲各国之间的战争愈加频繁,人们陷入连绵战乱的苦难之中;另一方面,由于工业国家制造能力的加强,武器杀伤力的扩大,交通运输、通讯设施方面的革命性改进,使这些国家获得了巨大的破坏能力,战争带来的伤害不断加大,成为各国无法承受的重负,如何预防和减少战争,处理各国纠纷和维持国际秩序就变得日益迫切。随着历次战争后和平会议的召开,各国政府开始探索新的国际交往和合作的方式,直接导致了以“欧洲协调”为代表的多边国际会议的出现,使通过多边会议解决地区问题的模式成为常态,为国际组织的产生创造了条件。

国际组织的产生可以追溯到维也纳会议。拿破仑战争后,欧洲各国感受到有必要采取国际协调的形式,协调彼此之间的矛盾,防止法国革命的蔓延以保持各国皇室的地位。1814 年 9 月 18 日到 1815 年 6 月 9 日之间于维也纳召开了一次列强间的会议,在这次会议中,俄国、普鲁士、英国、奥地利四国把持着会议的进程,形成以四国同盟条约为基础的欧洲协调会议机制,使欧洲各主要大国间确立了一种以会议外交的方式处理欧洲或与欧洲有关事务的定期协商制度。1815 年 11 月,这些国家又签订了为期 20 年的四国同盟条约,其中规定缔约国要“继续举行定期会议”,以协商彼此共同利益事项并以武力维护维也纳会议的各项决议。1818 年法国偿清赔款,也参加了四国条约,形成了所谓的维也纳体系。这种以欧洲协调形式召开的各种国际会议一直持续到 1914 年第一次世界大战爆发前夕。维也纳体系的意义在于多国协调的国际体系首次出现在国际舞台上,多国参加,强国称霸,在大国体制下寻求妥协,会议频繁,宗旨诸多,会议程序有所创新(会议主席由东道国担任,设立委员会),开创了多边外交的雏形。^①但是这种国际会议通常其行政工作由临时组织起来的秘书处来承担,人员大多来自国际会议东道国,数量极为有限,因此不存在现代意义上的国际公务员。

欧洲协调直接导致了最早的国际行政组织——莱茵河委员会和多瑙河委员会的出现。欧洲协调时期的国际会议的讨论内容众多,其宗旨在于调整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。其中,在维也纳会议上创立的莱茵河委员会在国际组织发展史上颇具重要性,标志着国际组织的产生。维也纳会议确立了国际河川自由通航的原则,但管理应归沿岸国家,因此为确保莱茵河的国际管理建立了最早的国际行政组织——莱茵河委员会。该委员会由沿岸国家

^① 李铁城主编:《联合国的历程》,北京语言学院出版社 1993 年版,第 5—6 页。

组成,有制定宪章管理莱茵河使用之权。委员会开会,原则上规定每一会员国有一个投票权,但在某些场合也会考虑到各国境内河流的长短以确定投票权的数量,如选举总视察,普鲁士的投票权占总票数的1/3,法国与荷兰各占1/6,而巴登、赫斯、巴伐利亚、那骚四国共占1/3。莱茵河委员会成立后,沿岸过境税取消,航行无阻,深为沿岸国家所称许,很快为多瑙河所仿效,于是在1856年的巴黎会议上决定设立多瑙河欧洲委员会与多瑙河沿岸国委员会。其中的欧洲委员会由英、法、奥、普、土、俄、萨丁尼亚七国组成,主掌河道工作,为期两年;沿岸国委员会由奥、土、巴伐利亚、乌腾堡四国和保加利亚、罗马尼亚、塞尔维亚三个自治公国组成,为管理多瑙河的常设机构。沿岸国委员会后为英、法反对,不久即告解散,各国同意将欧洲委员会期限延长,职权扩充。

继维也纳会议之后,随着各国经济的不断发展,世界市场的形成,人们之间联系的加强,各国间交往也不断增多,某些功能领域的国际合作需求不断高涨,以国际性常设机构协调相互关系的要求日益迫切,国际法也开始由共处法向合作法迈进,相关的国际组织应运而生,直接导致了以国际行政联盟为代表的早期国际组织的出现。国际行政联盟也被称作万国联盟,是对19世纪出现的处理非政治性事务的国际行政组织或国际事务机构的综合称谓。^①这些组织除莱茵河委员会和多瑙河委员会之外,还有国际电报联盟(1865年)、万国邮政联盟(1874年)、国际度量衡组织(1875年)、国际保护工业产权联盟(1883年)、国际保护文化艺术作品联盟(1886年)、国际铁路货运联盟(1890年)等。它们主要致力于各国在共同利益上的实际合作,包括经济、社会、科学、文化、卫生等广泛行政技术事项,涉及卫生、农业、关税、铁路、度量衡、商标、专利权、著作权等许多领域。其出现主要是因为进入19世纪以后,国家之间频繁的经济和文化交往以及科学技术的进步,促使国家之间在某些方面进行合作成为需要和可能,而非政治性的合作能使各方更多受益而主权较小受限制。

国际行政联盟是现代国际组织的先导,对国际组织的发展做出了有价值的贡献。国际行政联盟的出现,促进了政府间的合作和交往,同时在组织结构和工作方式上也有所创新。首先,国际行政联盟创立了常设机关——国际事务局,它成为联合国秘书处的最早的溯源。有了常设机构,才使国际组织有连续性和稳定性,使此前不相衔接的国际会议开始变得制度化,这是国际组织发展过程中具有决定性的步骤。其次,国际行政联盟体系内的组织以专

^① 李铁城主编:《联合国的历程》,第7页。

门的和技术性的国际合作为目的,专业门类、活动领域很广,各成员国可以交换情报、制订公共政策、协调行动,为各国政府讨论和处理共同关心的国际问题提供了沟通和交流的渠道。最后,另一个创新是把作为决策的大会与执行机构的理事会分设成两个机关:前者由全体会员国组成,后者由被选出的少数会员国代表组成,在大会休会期间代表大会执行政策。

可以说,国际公务员的产生源于国际组织常设机构的出现。随着国际行政联盟的出现,开始了建立常设秘书处的国际实践,如1865年建立的国际电报联盟和1874年建立的邮政总联盟,都设有被称为“国际事务局”的常设机构,负责处理本组织的全部行政事务。但在这些国际行政联盟初创之时,它们的秘书机构还缺乏“整体机关”和“中立机关”的特征,在很多情况下,秘书处甚至完全由某一个国家的国民组成,缺少基本的国际性和独立性。因此这些职员仍属于国家公务员,并不具有真正的国际公务员的性质,但仍不失为国际秘书处的雏形。^①而且这些政府间组织大多处理技术性问题,这些问题“丝毫也不会引发任何民族感情,或造成会员国在战略的、经济的或政治的地位上的任何改变”^②。它们甚至没有近乎成型的机构网,工作人员也从未被授予某种特别身份,它们也没有义务要从世界各地招募自己的工作人,各工作人员之间彼此并不存在任何组织性的联系,可以说是传统国际会议机制的简单延伸。

真正现代意义上的国际公务员出现在1905年的国际农业协会,其产生与美国实业家大卫·卢宾的倡议与活动密不可分。作为美国连锁店的先驱者,卢宾在19世纪80年代转向农业经营后经遇到各种困难,因此四处活动,想争取社会对农业的支持,但未获成功。他深深感到,现代经济中各业利益竞争激烈,由于农民未有效地组织起来,农业与工业、商业和财政相比,处于十分不利的地位。他认为,只有发起成立一个国际组织,才能有效地保护农民的利益。当时,他的这种设想在美国得不到领导人的支持,于是他转向欧洲,在英国和法国也同样遭到冷遇,后来到了意大利,终于得到了国王维克多·埃曼努埃尔三世的支持和赞助,于1905年6月7日在意大利召开了一次国际会议,通过了建立国际农业协会的公约。当时意大利国王对国际农业协会的一大支持就是赋予其工作的办事人员与各国外交官一样的特权,从而保障了该组织的国际性和独立性,虽然人数不多,但已经是现代意义上的国际公务员

^① 赵劲松:《国际公务员制度刍议——以联合国为视角》,《甘肃社会科学》2005年第6期,第141页。

^② 彼得·伦吉尔:《在世界新形势下改革国际公务员制度》,张莉、黄为威译,《国际社会科学杂志》(中文版)1994年第4期,第94页。

了。而国际农业协会也成为联合国粮农组织的前身,为纪念卢宾对国际农业合作的贡献,位于罗马的粮农组织图书馆被命名为大卫·卢宾图书馆。

第一次世界大战后国际联盟的出现,把尚处于萌芽状态的国际公务员制度又向前推进了一大步,一系列人事制度的出台使其常设机构工作的职员真正具备了“国际公务员”的条件。作为一个综合性的国际组织,国际联盟是一次意义重大的尝试,它涉及政治、经济、军事、卫生、知识合作、难民救济以及社会生活的其他许多领域,是第一个全球性的国际合作机制。国联设有大会、行政院、秘书处和国际常设法院四个主要机构,附设有国际劳工局及其他许多国际事务机构或委员会。从历史发展的角度来看,秘书处是国联体制中最富于创新的部分,正如弗兰克·沃尔特斯在其所著《国际联盟史》中所说:“建立一个在结构上、精神上和人员上都具有国际性的秘书处,无疑是国际政治史上最重要的事件之一,不仅因为它本身重要,而且因为它无可争辩地证明向来深信不可能办到的事现在办到了。”^①秘书处是国际联盟的事务机关,职员有秘书长,秘书以及办事员等。盟约第五条规定:(一)常设秘书处设于联盟所在地。秘书处设秘书长一人暨应需之秘书及职员。(二)第一任秘书长以附件所载之人员充之。嗣后,秘书长应由行政院得大会多数之核准委任之。(三)秘书处之秘书及职员由秘书长得行政院之核准委任之。(四)联盟之秘书长当然为大会及行政院之秘书长。^②

国际公务员的本质在于人员构成的国际性及其承担的国际责任。简单而言,即其秘书处雇佣的职员应来自尽可能多的国家,且这些职员应忠诚于本组织而非其国籍所在国。之前的国际会议或国际机构的秘书处,其工作人员之所以不是国际公务员,就是因为缺少这种国际性和中立性,一般不是由东道国提供人选,就是由与会各国临时指派的官员所组成。而在国联中,秘书处变成了一个严格的机构,其职员来自于成员国,只对本组织负责,不再是国家公务员,必须只按照联盟的利益去完成任务,必须根据独立公正的公务员誓约进行工作,不得请求或接受国际联盟秘书处以外任何政府或其他当局之训示。为保证文职人员的国际性,国联坚持独自遴选,秘书处的秘书及工作人员都应由理事会批准,并由秘书长任命,而不是由他们本国政府任命。秘书处职员构成的国际性及其应承担的国际性责任,在《国际联盟职员守则》的第1条中得到强调:国际联盟秘书处职员具备专属的国际性特征,他们承担的责任也是国际性而非国家性的。然而在建立国联秘书处的早期提议中,中

① 陈鲁直:《联合国秘书长和维持国际和平与安全》,《美国研究》1995年第2期,第25页。

② 《国际条约集:1917—1923》,世界知识出版社1961年版,第269页。

立性被认为是不可实现的,秘书处被认为需要由不同国家的九位秘书及其职员组成,在秘书长监督下履行其职责。^①

国际联盟首任秘书长埃里克·德拉蒙德爵士曾担任英国外交大臣,他深受英国文官制度改革中提出的《诺斯考特与崔维元报告》影响,对报告中强调的“政治效率的提高,有赖于政治中立、能力胜任的公务人员”这一原则信赖有加。埃里克·德拉蒙德爵士认为:“(国联)秘书处办事人员一旦应任,即不复为其本国的公仆,而成为国际联盟的公仆,其职责并非国家性质,而纯属国际性质”^②,这一要求在1930年《职员守则》中被详细解释为:秘书处职员不得寻求或接受任何国际联盟之外的政府或其他当局的指示。其对秘书处的说明,被普遍认为是秘书处专属国际性的经典阐述:“根据条约的规定,秘书长拥有选择秘书处职员的权利,就像理事会拥有批准的权利一样。在秘书长提名、任命秘书处职员过程中,首先需要考虑的是确保提名人确是能够履行该职位职责的最佳人选;同时,也需要注意考虑从不同国家的官员中选择秘书处职员,但任何国家都不能在这个国际组织的职员分配上形成独占或垄断。我之所以强调的‘国际性’,是因为秘书处的职员一旦被任命,他就不再是其所在国家的公务员而是效力于国际联盟的职员,他们的职责性质不是国家的而是国际的。”^③国联公务员的这种国际性也较好地体现在常设国际法庭的法官身上,法官人数由每成员国最多选择4名改为固定的11名(后来增加为15名),还增加4名后备法官。法官不再由各国自己选定,或者由两个或几个国家协商共同选定,而是由国联大会和行政院选举产生。

在国联的报告中,除了重申英国文官制度中所规定的政治独立、道德忠诚原则外,为保证国际文职人员的才能是第一流的,也强调了应给予秘书处工作职员一个较为持久、稳定的工作职位,待遇要超常与优厚,以保证工作的连续性。1921年《诺贝尔梅耶报告》的出台更是使这一精神得到了制度上的确立。报告认为国际公务员的选拔应以才干为根本标准,而非国家或政治势力的推荐,其人员应来自尽可能多的国家,以体现地域分配的广度。同时,为了增强其工作的稳定、安全性,以抵抗来自国家的政治压力,国际公务员职位应确保永久性。此外,因此前并无国际性组织政策经验可供借鉴,为了帮助国际联盟吸引并留住最优秀的人才,报告建议以不低于最优国家薪金标准为

^① Dag Hammarskjöld, “The International Civil Servant in Law and in Fact”, Lecture delivered to Congregation at Oxford University, 30 May. 1961, pp. 336—337.

^② 黄圣仪:《联合国国际公务员制度概述》,载李铁城主编:《联合国里的中国人》,第3页。

^③ Dag Hammarskjöld, “The International Civil Servant in Law and in Fact”, Lecture delivered to Congregation at Oxford University, 30 May. 1961, pp. 336—337.

国际公务员的薪酬标准(当时为英国国家公务员薪金标准,后来更改为美国标准),即所谓的“诺贝尔梅耶原则”,从而确立了国际公务员的高薪标准。但是应当看到,由于预算等限制,在国联秘书处成立的最初几年里,国际公务员的数量不足200人,且大多数来自西欧国家,从这一点来看,国际公务员的国际性原则并未得到充分的体现。但是,国际联盟时期国际公务员制度的设想与实践在联合国筹备委员会的工作中得到新的发展,埃里克·德拉蒙德秘书长设想的国际公务员制度,基本原则最终被发展并载入《联合国宪章》。

第二次世界大战后联合国的建立,使国际公务员在数量和重要性上都大大地增加,随之形成的国际公务员制度也逐渐得到完善。^①从国际组织发展史上看,国联继承和发展了19世纪国际行政组织发展的成果;联合国又继承和发展了国联的成果。尽管联合国是一个崭新的国际组织,不是旧国联的再现和翻版,但必须承认宪章与盟约、联合国与国联的渊源相当密切。联合国的大会、安理会和秘书处与国联大会、行政院和常设秘书处在形式、职能和性质等方面有不少相似与相同之处。宪章根据国联积累的经验,对秘书处有着更为明确的规定,并将其列为联合国六个主要机构之一,与大会、安全理事会、经济及社会理事会、托管理事会和国际法院并列,具有同等重要的地位。对于国际公务员独立性与国际职责的阐述,《联合国宪章》第100条几乎逐字照搬了《国联盟约》的条款:“不得寻求或接受本组织以外任何政府或其他当局之训示”,这一条款是在旧金山会议中由四大国提出并一致同意的。国联的经验表明,只对国际组织负责的国际公务员运作才是可行并有效的,反之,以国家政治压力侵蚀国际组织的国际性是危险的,正如德意法西斯的行动一样。^②

由此可见,联合国的国际公务员制度起源于联合国前身国际联盟时期对于人事制度的构想。联合国的特殊身份使得在联合国工作的国际公务员的使命也不同于一国的国家公务员。联合国的办事人员世界各国聘用,唯才是用,忠于联合国的职守,在秘书长领导下,专诚为国际社会服务,超然独立,不听命于任何政府或其他当局,亦不受其干涉,律己从公,唯联合国利益为重。^③在国际公务员雇佣和服务条件要求上,宪章规定:“办事人员由秘书长依大会所定章程委派之;适当之办事人员应长期分配于经济及社会理事会、托管理事会,并于必要时,分配于联合国其他之机关。办事人员之雇用及其服务条

① 赵劲松:《国际公务员制度刍议——以联合国为视角》,《甘肃社会科学》2005年第6期。

② Dag Hammarskjöld, “The International Civil Servant in Law and in Fact”, Lecture delivered to Congregation at Oxford University, 30 May. 1961, p. 333.

③ 李铁城主编:《联合国里的中国人1945—2003》上册,第2页。