

联合国专门机构与功能主义理论的发展

江 国 青

—

联合国专门机构是联合国系统的一个重要组成部分。它们是根据各国政府间协定而设立、并以特定协定同联合国建立了关系的专门性国际组织。目前,联合国专门机构已经发展到了十八个。它们是:(1)国际电信联盟;(2)国际劳工组织;(3)世界卫生组织;(4)世界气象组织;(5)世界知识产权组织;(6)国际货币基金组织;(7)世界银行;(8)国际开发协会;(9)国际金融公司;(10)万国邮政联盟;(11)联合国粮食及农业组织;(12)联合国教科文组织;(13)国际民用航空组织;(14)国际海事组织;(15)国际农业发展基金;(16)国际原子能机构;(17)联合国工业发展组织;(18)关税及贸易总协定^①。

原则上,联合国专门机构同联合国不是隶属关系。它们各有自己的成员国、组织文件、体系结构、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建立关系的协定,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互相配合与联系。它们与联合国之间得互派代表出席对方的会议^②;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,各专门机构每年还定期向联合国经社理事会提交工作报告,经社理事会有权对此提出建议并协调其活动。事实上,联合国根据宪章的有关规定而开展的国际经济与社会合作方面的活动,大部分都是由这些专门机构来完成的。

从联合国自一九四五年成立至今所走过的近半个世纪的历程来看,这个世界上最大的国际组织无时不在受世界政治风云的影响而产生一系列发展和变化。六十年代以前,由于战后初期仍然动荡的世界局势,特别是在美苏“冷战”的强烈阴影之下,联合国工作的重点主要集中在如何建立一个和平的世界,以实现其维护国际和平与安全的首要目标。根据联合国宪章,安理会被赋予维护国际和平与安全的主要责任。大会被授权审议在这方面进行合作的一般原则,讨论有关维护国际和平与安全的任何问题并对这些问题提出建议。但实际上,联合国这一阶段的活动主要是由美、苏两个超级大国在左右。

一般认为,联合国成立的头两年,大国之间还保存着一些在战争时期形成的合作精神。这使得安理会能够按照宪章的规定比较顺利地开展工作。当时,尽管也存在着美国的多数和苏联的否决权问题,但安理会在一些有关国际和平与安全的重大政治问题上却达成了协议,比较成功地解决了西班牙成员资格、苏联军队从伊朗阿塞拜疆撤离以及巴勒斯坦分治等问题。因此,联合国的这一阶段通常被称为“安理会的时代”或联合国的“蜜月阶段”^③。

联合国“蜜月阶段”的好景并不长。第二次世界大战后，美国为了称霸世界，对苏联不断实行遏制政策，于1947年先后出笼了杜鲁门主义和马歇尔计划，使东西方之间降下了一幅沉重的“冷战”帷幕。1950年，美国在苏联代表缺席的情况下，操纵安理会通过决议，利用联合国的名义进行侵朝战争。这时的美苏关系已经完全从盟友变成了敌人^④。在联合国内，安全理事会由于其常任理事国之间的尖锐矛盾已经无法正常工作或作出大国一致的有效决议。一些原来已经列入安理会议程的事项也不得不从议程上撤销后转到大会谋求解决。这使得大会的地位徒然提高。1950年11月，五届联大进而通过了一项《联合维持和平决议》。该决议的一个主要内容为：在和平遇到威胁、破坏或出现侵略的情况下，如安理会常任理事国不能形成一致意见而无法行使其职能时，大会应立即对此问题进行审议，并就维持与恢复和平提出采取集体措施的建议。特别是在破坏和平与发生侵略的情况下，可向会员国提出使用武力的建议。这实际上是赋予了大会有可能代替安理会，径自作出安理会由于否决权而无法作出的建议的权利。1956年苏伊士运河事件时，第一次出现了上述决议所规定的典型情势。大会根据该决议呼吁立即停火和撤军，并且为监督停火与维持和平建立了第一支联合国维持和平部队，称为“联合国紧急部队”，直接解决了这场国际危机。整个五十年代，联合国基本上是以大会为活动中心而被称为“大会的时代”^⑤。尽管如此，联合国的工作重心仍然是沿着维护国际和平与安全这一政治轨道。

六十年代，国际关系呈现出新的变化。其中最突出的是一大批新独立国家登上了国际舞台。这一变化不但使联合国在结构上发生了很大的改变，而且也使得该组织的活动重心有了明显的转移。随着新独立国家的兴起，第三世界国家作为联合国会员国的数目越来越多。从1960年起，它们就已获得压倒的多数。这批广大的第三世界成员国在联合国发挥其数量优势，并利用大会这个讲坛，不断提出了一些旨在改变它们在政治上取得独立之后，在经济上仍得不到独立和发展、科学技术上落后以及政治上仍处于被轻视地位的新要求。这使得许多诸如种族平等、经济与社会发展、人口控制、文化教育、环境卫生等方面的问题在联合国日益受到重视。

1961年，大会决定以六十年代为第一个“联合国发展十年”，并且号召全体会员国团结一致，坚持努力，冲破至今依然使世界上许多地区受到折磨的贫穷、饥饿、愚昧和疾病的循环。这既是一个象征性的决定，也是一个纲领性的决定：它标志着联合国的活动重心已经开始从维护国际和平与安全向促进国际经济与社会合作方面转移；联合国将在发展问题上付出相对而言更多的时间、人力和财力。

六十年代中期，联合国分别成立了贸易和发展会议与开发计划署两个常设机构。联合国贸发会议是在第三世界的倡导下，于1964年由联合国大会决定成立的。它的主要宗旨是促进国际贸易，以加速经济的发展。贸发会议成立后，特别重视发展中国家的经济发展工作。例如，贸发会议的主要方案之一是处理初级商品问题，被称为《商品综合方案》。该方案提出的各项建议旨在为发展中国家的初级产品取得有利、公平和稳定的价格并改善这些产品进入各工业化国家市场的机会。贸发会议的另一重要方案在于扩大发展中国家制成品和半制成品的出口并使之多样化。经过长期谈判，于1970年在这方面达成了采用普遍优惠制的协议。这里，特别值得提出的是，发展中国家不但促成了贸发会议的成立，而且还在这一机构中形成了“七十七国集团”。在贸发会议每次开会之前，“七十七国集团”都要召开预备性的部长级会议，研究对策、协调立场，以便在贸发会议上采取联合行动，从而使这一机构能较好地体现发展中国家的利益与需要。联合国贸发会议在建立新的国际经济秩序的努力中、在实现联合

国第二个和第三个发展十年以及1975年大会第七届特别会议上通过的发展和国际经济合作的决议中都发挥了重要作用。

联合国开发计划署是世界上对于低收入国家提供多边援助和投资前援助的最大渠道。为了开展技术援助活动，联合国在其成立之初曾设置过一个技术扩大方案。1958年又设置过一个向较大规模的发展项目提供投资前援助的特别基金。1965年，联合国将这两部分合并，成立了现在的开发计划署。

联合国开发计划署成立后，几乎在所有的经济和社会部门积极开展工作，包括粮食生产、畜牧、林业、矿业、制造业、动力、运输、交通、住房和建筑、贸易和旅游、社区发展、经济计划和公共行政部门。开发计划署的经费来源是联合国会员国和其它有关机构成员国的自愿捐款。这种捐款逐年增加，近年已在七亿美元之上。得到开发计划署支持或提供经费的项目基本上都是由联合国本身或二十多个与联合国有联系的机构负责实施的，其中绝大部分是前述那些联合国的专门机构。它们每年从开发计划署所得到的拨款甚至大大超过了其正常预算经费^⑥。这些在各个不同业务领域负有广大国际责任的专门性国际组织，通过经社理事会的协调作用和开发计划署划拨的款项，在很大的程度上成为了联合国在这些领域从事活动的执行机构。鉴于它们和联合国的关系以及其在各个不同部门领域进行专业活动的性质，有人甚至将它们称为“国际部”(International Ministries)^⑦。同时，更多的外交界和学术界人士则倾向认为，六十年代以来，联合国又进入了一个“专门机构的时代”(the Period of the Specialized Agencies)^⑧。无论如何，这表明了联合国在经济和社会合作方面所开展的各项活动在不断加强；相应地，主要从事这方面活动的各专门机构的作用就显得越来越突出和重要了。

二

联合国的活动重心从维护国际和平与安全向国际经济与社会合作方面的转移并非仅是发展中国家所施加影响的缘故，更不意味着联合国已经淡漠了其维护国际和平与安全的最基本目标。从政治上来看，六十年代以来第三世界的发展和壮大，特别是“七十七国集团”和“不结盟运动”的兴起改变了过去那种两极世界的现象。这使得两个超级大国在联合国都不可能有效地控制多数。于是，它们往往觉得大会的一些决议越来越不符合它们的口味。例如，在六、七十年代，联合国关于中东、越南战争以及裁军等问题方面所通过的一系列决议，都由于涉及到大国的切身利益而得不到落实或解决。但另一方面大国也觉察到，长期无视大会的决议难免不损坏自己的国际声誉。为了减轻这种后果，在许多重大的国际政治争端或问题方面它们都故意绕过联合国而径寻解决途径。由此可见，对于联合国活动重心的上述转移，大国也是乐于顺水推舟的^⑨。更何况加强发展领域的国际合作本身对所有国家包括先进的大国在内都会带来好处。

理论上而言，和平与发展虽然属于两个不同性质的问题，但它们之间又有密切的内在联系。六、七十年代，国际上出现一种比较普遍的认识：尽管联合国的活动不再主要是直接针对国际和平与安全，但加强国际经济与社会合作却是为这一目的建立基础的^⑩这在西方则广为流传着一种所谓功能主义(functionalism)的理论。

功能主义作为一种国际关系的理论，对于研究国际组织及其活动在国际关系中的作用以及国际组织本身的发展方面都具有重要意义。根据功能主义的理论，人们可以通过各种经济

的、社会的、科技的、人道的等非政治性办法，来一点一滴、逐渐积累地缔造和平。功能主义者认为，现在的许多国际问题由于涉及国家主权和威望，如果直接采用政治办法去谋求解决，很少会有成功的希望。因此，他们赞成先从冲突较少的非政治性的国际合作入手，逐渐扩展到政治方面、最后达到消灭战争的目的^①。

功能主义的产生和发展，有其特殊的时代背景。人们不会忘记，第一次世界大战后，战胜国为了保持其战后的优势地位，建立了世界上第一个一般政治性的国际组织——国际联盟，希望以此将整个《凡尔赛和约》所规定的国际体系和国际秩序永久固定下来。根据《国际联盟盟约》，国联唯一的宗旨是维护国际和平与安全，而在促进国际合作，包括国际公益事业地开展以及各种国际事务局的管理等方面却显得不够重视。在实际活动中，国联及其主要机构将大部分精力集中在政治问题上，特别是如何避免第二次世界大战，但并没有成功。

国联的经验教训启发了功能主义的理论。功能主义的创始人和最杰出的代表人物是大卫·密特尼(David Mitrany, 1888—1975)^②。1943年，他的《一个运转的和平体系》(A Working Peace System)出版，第一次比较系统地阐述了这一理论的基本内容。密特尼教授认为，传统的哲学家如休谟(Hume)、柏克(Burke)、密尔(Mill)等等，都只热衷于发现和描述一种在国家和人民的不同因素之间的理想关系体系。他们似乎认为存在这样一种可以达到的理想秩序，而且，一旦达到后就能永久地维持下来。对此，密特尼却指出，在社会、人们的要求和希望以及需要对经济进行适当管理所产生的问题中的诸种变化因素，往往使这种传统空洞的理论毫无用处。社会的变化是如此之快以致于任何确定理想秩序的努力都注定要失败^③。密特尼相信，作为一种现实的选择，他发现了一个能够应付变化的重大理论。

在《一个运转的和平体系》中，密特尼将功能主义与防止战争和发展世界政治联系在一起。他认为，实现和平的理想在于国家的共同活动，而不是国家的共同存在。一个和平的世界通过在工厂和市场做事比通过国家缔结更能够生长出来。基于这一认识，密特尼不赞成利用政治性国际组织直接围绕冲突之点处理和平问题，或建立一种所谓“受到保护的和平”(a Protected Peace)；而主张在一些具有相互关系的特定活动领域进行国际合作和建立一个广泛的国际活动与国际机构网。由于这种功能性质的国际合作要求职权与特定的活动相联系和摆脱职权与特定领土相联系的传统办法，这样就使得人类社会从以国家主权为基础的纵的区分逐渐转变为一种跨越国界的横的联合。另一方面，随着国际经济、科技或福利领域合作的不断加强和发展，国家与国家之间的相互依赖性越来越大。它们从合作中得到的好处使它们觉得分裂的代价高昂得不可接受。于是，产生出一种“运转中的和平”(a Working Peace)^④。

密特尼的功能主义理论不但促进了第二次世界大战后各种专门性国际组织的普遍兴起，而且对联合国的建立也产生了深远的影响。作为一个职能广泛的一般综合性组织，联合国与国际联盟相比较显得更加重视国际经济与社会活动方面的合作。根据宪章第一条，联合国有四个宗旨，其中之一是“促成国际合作，以解决国际间属于经济、社会、文化及人类福利性质之问题”。为达成这一目标，宪章第五十五条进一步规定，“为造成国际间以尊重人民平等权利及自决原则为根据之和平友好关系所必要之安定及福利条件起见”，联合国有责任促进较高的生活程度、充分的就业、经济社会的进步；国际间经济、社会、卫生等问题的解决；国际间文化与教育的合作；以及对一切人的人权和基本自由的普遍尊重。这里，宪章明确将国际经济与社会合作视为国际和平与安全的前提条件，无疑是功能主义逻辑的典型表述。

宪章播下的功能主义种子直到六十年代才开始有了生机。在此之前，联合国穷于应付和处理各种政治问题，但效果并不显著；同时，却又忽视了其促进国际经济与社会合作的宗

旨。六十年代中期，国际上出现了一种“重温密特尼”(Mitrany re-read)现象^⑮，并在此基础上形成了一个以哈斯(Ernst Haas)为首的新功能主义(Neo-functionalism)学派。新功能主义者用它们的理论来解释欧洲经济一体化过程以及联合国有关专门机构对国际关系的影响，更加强调应当从经济问题着手，一点一滴地造就和平(Peace by Pieces)。他们还特别重视要发挥国际组织的中心作用^⑯。在一定程度上，功能主义者用自己的理论迎接了“专门机构时代”的到来。

可以肯定，功能主义对于六十年代以来联合国一系列发展规划的制定与实施以及各专门机构作用的加强都产生过积极影响。然而，这一理论在实际运用中却并没有人们所想象的(或希望的)那么灵验。功能主义理论的基本假设是认为世界问题可以分为政治与非政治的两大类。先把一些争议较小的非政治性问题解决了，政治问题也就迎刃而解。但目前的事实似乎恰恰相反：功能主义理论以其对政治问题的最终影响作为加强经济与社会活动的出发点，但政治因素的介入却首先影响到了这一理论的实施。

无可讳言，在某些功能合作领域一开始就存在着东西方意识形态上的分歧。苏联和东欧一些社会主义国家曾长期对联合国有关专门机构、特别是一些国际金融和贸易组织持否定态度，认为这些按照西方模式建立并为它们服务的国际机构对其他国家采取了歧视性政策。因此，也不参加这些机构的活动。

六十年代以后，东西方之间在国际经济与社会合作领域的矛盾似乎有所缓和，但随之而来的发展中国家与发达国家之间所形成的南北分歧却越来越大。应该说，新兴的发展中国家对联合国各专门机构的态度是积极的。它们希望通过各专门机构的活动来促进自己的发展与进步，但它们反对利用这些机构来维持旧的国际政治与经济秩序以及各种形式的殖民主义。为此，它们在积极参与各专门机构活动的同时，又特别要求对这些机构实行改革，希望废除那些现行不合理的规章制度，主张在各专门机构的国家主权平等与决策民主化过程等等。

对于发展中国家提出的这些建设性主张，西方大国却不以为然。相反，它们却开始批评发展中国家利用多数在专门机构搞“政治化”，指责它们将阿以冲突、种族隔离、以及国际经济新秩序等问题与各专门机构所从事的活动混为一谈，而认为这些问题本属于联合国其他有关机构的权限范围。于是，它们不断施加财政压力，甚至退出了某些专门机构^⑰。西方国家批评发展中国家在专门机构有政治化倾向，但自己还走向了极端。

功能主义理论在实际运行中的困难既有政治因素的影响，也有专门机构本身的组织结构问题。从整体上来看，联合国虽然有功能主义的理论基础，但它并不是一个纯功能主义的设计。功能主义要求把政治问题与非政治问题分开，而联合国却把许多功能性的国际组织与自己掺和在一起。这样，如何在一个具有政治目的组织体系之内发挥各专门机构的作用无疑也是功能主义的一个理论难题。

八十年代以来，人们更加倾向于认为和平与发展已经成为当今世界的两大主题^⑱。既要维护和平，又要促进发展，二者不可偏废。就其相互关系论，二者也是互为关联、互为作用和影响的。和平的国际环境固然是各国谋求发展的必不可少的条件，而广大国家经济与社会的发展又能增强维护国际局势缓和与稳定的力量，有利于维护世界和平^⑲。总之，人们对于和平与发展问题的进一步理解和认识，并不在于否定功能主义的理论以及各专门机构的活动，而是赋予它们更加丰富的含义和使命。当然，这也正是它们所面临的挑战。

注释：

① 关税及贸易总协定是一个多边条约，该协定并不具有专门机构的正式资格，但由于它在联合国秘书

处与政府间一级进行合作及其在世界贸易事务中的作用,其地位与其他专门机构并无差别。

② 但无表决权。

③ See Houshang Ameri, *Politics and Process in the Specialized Agencies of the United Nations*, 1982, P. 14.

④ 参见何春超主编:《国际关系史》(下册),1983年,第38—50页。

⑤ 参见梁西:《现代国际组织》,1984年,第207页;同注③。

⑥ 参见《联合国年鉴》,1984年,英文版,第1200页。

⑦⑧⑨⑩ 同注③引书,第34页。第14、17页。

⑪ 参见陈世材(美国):《国际组织—联合国体系的研究》,1986年,第177页。

⑫ 大卫·密传尼于1888年出生于罗马尼亚,但他一生大部分是在英国生活和工作。他的代表著作《一个运转的和平体系》也是在英国首次出版的。

⑬ See Paul Taylor, *Functionalism: The Theory of David Mitrany*, in "International Organization: A Conceptual Approach", edited by Paul Taylor and A. J. R. Groom, 1978, P. 237.

⑭ See David Mitrany, *A Working Peace System*, London, Royal Institute of International Affairs, 1943.

⑮ 如1966年,密传尼的《一个运转的和平体系》在美国出版。观: Andrew Wilson Green, 'Mitrany Re-read With the Help of Haas and Sewell', *Journal of Common Market Studies*, Sept. 1969.

⑯ See Ernst Haas, *Beyond the Nation State*, Stanford University Press, 1964.

⑰ 如1977年美国退出国际劳工组织以及美国和英国分别于1984年和1985年退出联合国教科文组织。

⑱⑲ 参见任建新,“增进了解、发展友谊、促进合作、维护和平”,载《中国国际法年刊》,1986年,第316—317页。

本 刊 启 事

本刊主要刊载校内人员的科研成果。限于条件,来稿一律不退。稿件寄出后一个月之内未接到采用通知,作者可另行处理。校内作者投送稿件后,请与编辑部保持联系,编辑部一般不用书面形式进行联系。

武汉大学学报编辑部

1991年4月