

論國際組織

沈克勤

提要

- 一、國際組織在國際法中之地位與功能
- 二、國際組織的一般法律性質及其憲章結構
- 三、國際組織的特權及豁免
- 四、國際組織的立法功能
- 五、國際行政法問題
- 六、國際組織準外交關係及條約關係
- 七、國際組織的解散；及其權利、義務及業務的繼承

一、國際組織在國際法中之地位與功能

晚近國際法之主體，不僅包括國家，而且包括諸如聯合國、國際勞工組織等一類的國際組織。國際組織在國際法範圍中之地位及其對於國際法發展之貢獻，值得研討。

國際組織一如現代國家，現代國家的功能及其機構之職權，受國內憲法所規定，而國際組織的功能與職權也同樣受法規限制，此類法規亦可稱為國際憲法。

國際組織的憲法結構並不完全做近代國家的憲法，但頗多類似之處。例如：國際組織是國際社會的機構，執行着許多功能，一如近代國家執行的各種功能相似，可以劃分為行政、立法及司法三種功能。關於國際組織的行政功能，並不如近代國家有那樣大權力的中央行政機構，不過賦予國際組織此種行政權是逐漸增加的，並分散給許多各個國際組織，每一國際組織賦有各別的及不同的職責；例如，維持世界和平的行政功能屬於聯合國，監督世界勞工工作條件是國際勞工組織的一項特

權，增進世界教育及智識技能是聯合國教科文組織的一項特別職責。如果這些個別的職責，不是由幾個國際組織執行，而全由一個國際組織實施，那麼國際社會就有了和近代國家相同的行政機構。

至於國際立法功能，是有限度的，由幾個國際機構如聯合國大會，國際勞工大會及世界衛生大會等行使。國際司法功能，範圍同樣的有限，賦予國際法院及其他國際司法機構行使。

不過依照大多數國際組織的憲章，其機構行使立法、司法、准立法或准司法職權，不像其行使行政職權，可以分開行使。國際組織某些行政機構，嚴格來說，不祇於是諮詢及顧問機構。

除此之外，尚有三個重要之點，值得注意：

(一) 某些國際組織的功能主要在於鼓勵國與國之間的合作，即所謂「增進的」功能（“Promotional” activities），其次才是盡其必要的職責，即所謂「工作的」功能（“Operational” activities）。例如，聯合國糧農組織和世界衛生組織都是「增進的」功能多於「工作的」功能。(二) 國際組織縱使是「工作的」，通常也祇有調查或建議之權，而不能作拘束性的決定。(三) 一般國際組織不外於是一個國際會議，也就是說，國際機構或組織作任何決定，最後取決於會員國的多數，就是組成分子的協議。

除此之外，在另一方面，就是國際組織對於國際法發展的影響。過去在國家幾乎是國際法唯一主體時，傳統的國際法是國家與國家往來經由慣例，條約及仲裁決定發展而成的。不過現在國際組織也是國際法主體，不獨國際組織與國際組織之間有關係，而且國際組織與國際法其他主體亦有關係，因此，在國家與國家之間的關係外，增加下列兩種關係，逐漸形成國際法的新法規：(一) 國家與國際組織間的關係；(二) 國際組織與國際組織之間的關係。經這兩種關係形成的重要國際法規則事例很多。關於第一種國家與國際組織之間的關係，例如，在一九四八年，聯合國調停官員柏納都鐸（Count Folke Bernadotte）在巴勒斯坦遇刺殉職，因而引起一個問題，就是聯合國對其職員所受的損害，有無為其本身向法律上或事實上的政府（即使不是該組織會員國政府）要求損害賠償之權。經向國際法院徵詢諮詢意見，國際法院於一九四九年決定，聯合國是一個國際

組織，有權提出此種損害賠償要求。關於第二種國際組織與國際組織之間的關係，它們彼此之間所訂的協定，對於國際法規與法律程序有重大影響。

國際組織與個人之間的關係，雖已在國際法中產生各項重大新原則，可是仍遠不如國家與個人之間的關係。例如，依照上述國際法院的諮詢意見，聯合國對其職員所受的損害，固可為其本身提出損害賠償，但國際法院是否也認為聯合國可代表受損害的本人及其家屬為他們提出損害賠償的要求。事實上，這個問題就是：國家對於其在國外的官員及僑民受得不當的損害，可以代表其國民提出權利要求，聯合國是否也能同國家一樣，為其辦事人員提出權利要求。此將涉及如何協調聯合國辦事人員的雙重地位問題，因為一方面他是這個國際組織的職員，另一方面他是他自己國家的國民，受到他自己國家的外交保護。國際法院大多數法官認為，由於他具有聯合國官員地位，所以聯合國可以不問他所具的國籍，有權可以為他提出此種權利要求，但不得與他本人所享受的本國外交保護特權相牴觸。

最後需要考慮的問題。除非我們認清國家為使國際組織達成它的任務，而限制國家本身的行動，使國際組織具有實際的方法，適應個人的需要，改進個人的福祉，否則，我們將不能完全認識現代國際組織的真正性質和宗旨。正如法學家任克斯(Jenks)所說，這是「反映現代國際組織的唯一實情」。

二、國際組織的一般法律性質及其憲章結構

國際組織的職權及其法律行為能力

各個國際組織的憲章對其職權均有明文規定，每一個國際組織各有其限定的活動範圍。國際組織憲章一般均有特別條文規定其宗旨，目的及職權。例如，聯合國憲章第一條規定聯合國宗旨有四項，特別是其中有兩項職權：一為維持國際和平及安全，一為發展國際間以尊重人民平等權及自決原則為基礎之友好關係。其他國際組織的憲章均有類似的規定，例如，國際勞工組織憲章序言及第一條條文，對於該組織的「目的」有明確的規定，聯合國糧農組織憲章序言及第一條條文，對於該組

織的「職權」也有規定，其他國際組織的憲章，對其特有的目的及職責，均有條文予以規定。

因為國際組織受其憲章權力的限制，在其與國家同為國際法主體時有基本不同之處。國家主權或管轄權所引起的一類問題，對於國際組織將不會發生，至少情況不同。凡是符合國際法規定的每一事項，幾乎都屬於國家權限之內，可是對於國際組織則適用相反的原則，就是，凡是國際組織憲章中未有明確規定的任何事項，均不屬於其職權範圍。例如，國際法院對於聯合國曾發表下面一段諮詢意見：

『國家具有國際法公認的全部國際權利與義務，像聯合國一類的國際組織具有的權利與義務，視其組織憲章所規定的及其實際發展的宗旨與職權而定。』

因此，在法律上，國際組織的憲章權力不應相互逾越。例如，國際勞工組織在憲章上不能行使聯合國安全理事會維持和平的職權，自然不能命令敵對的國家停火。

國際組織除其確定的權力外，依其憲章規定得『為執行其職務所必需的』權力。因此，在上述的國際法院諮詢意見中，大多數國際法院法官認為，依照聯合國憲章的含義，聯合國對其辦事人員得行使外交保護權，所以，聯合國對於它的辦事人員在執行職務時所受到的損害，得為其職員向有關政府提出權利要求。在最近國際法院的諮詢意見中，認為聯合國大會具有默示的權力，設立司法或行政法院，其所作的裁判，對聯大本身有具束力。

至於國際組織的法律性質，就是國際組織在(一)國際法中；及其在(二)國內法中是否具有法人資格的問題。

例如：國際聯盟，雖然盟約中沒有明文規定它是法人，一般意見認為國際聯盟具有國際法與國內法法人的資格。一部分所根據的原則是國際聯盟有效執行其職務所必需默示的給予它此項法人地位，一部分是由於它在實務中，一再的作為公司法人，例如，它與瑞士政府訂立協定，接管財產及基金等。

現在繼承國聯的機構——聯合國——同樣沒有明文規定它是法人，不過，起草憲章的人士認為，從整個憲章全文的含義，多少可以推定默示的給予它法人的資格。而且，聯合國憲章第一百零四條規定，聯合國於每一會員國之領土內，『應享受

於執行其職務及達成其宗旨所必須之法律行為能力』。以後在一九四六年二月，聯合國大會通過聯合國特權及豁免公約，依照該公約第一條的規定，聯合國應爲『法人』，具有締約，取得及處分不動產及動產，及進行法律訴訟的行爲能力。在此公約通過之後，有幾個國家接着予以立法承認，可是依照某些國家的國內法，縱使沒有此項立法，但根據該公約及聯合國憲章第一百零四條的規定，也認爲聯合國具有法人資格。照此說來，可以認爲聯合國在國內法的法人資格已經相當建立。至於聯合國是否是國際法人，依照國際法院在上述聯合國職員因公受傷有提出損害賠償要求之權的諮詢意見中，決定聯合國是國際法人，即使是在聯合國與非會員國的關係中，它亦具有此種法人地位。

除聯合國憲章之外，其他國際組織的憲章亦列有與聯合國憲章第一百零四條及聯合國特權及豁免公約第一條相似之規定，例如：國際勞工組織憲章第三十九條規定：國際勞工組織應爲完全之法人，尤以從事於：(一)訂立契約時，(二)買賣不動產及動產時，(三)進行法律訴訟時。聯合國糧食組織憲章第十五條第一款及國際貨幣基金會協定第四條第一款均有類似之規定。依據上述國際法院諮詢意見，大多數的國際組織被認爲具有國際法人。至於這些國際組織在國內法上是否具有法人的資格，依照其憲章各有不同的規定，對於此種法人如何獲得國內法的承認，沒有反映出固定的原則。例如，一九四四年的國際民航公約第四十七條對於國際民航組織的法律行為能力有如下的規定：

『該組織於每一會員國之領土內，應享受於執行其職務所必需之法律行為能力。凡符合有關國家憲法及法律之規定，應賦予其完全法人資格。』

此種方式是讓會員國家在其國內法許可範圍內，任其自由的給予或拒絕給予國際組織法人的特權，有許多其他國際組織的憲章則有不同的規定，限令會員國家完全承認它此種法人地位。

國際組織的分類

國際組織很難分類，而且沒有一種分類，方法，能以令人滿意。

國際組織依其職權分類，如分爲經濟的，政治的，社會的等等，甚或分爲司法的，立法的及行政的，均因其職責重疊，

而難以劃分清楚。現在的趨勢是在聯合國組織之內，協調它們的工作，也難對其職權作明確的劃分。

國際組織可分為：

(一) 全球或全世界性的國際組織，如聯合國及國際民航組織。

(二) 區域性的國際組織，如南太平洋委員會，歐洲理事會，美洲國家組織等，由於現今全球性的國際組織一般皆有自行設立區域機構或附屬機構，使得區域性的國際組織漸失其重要性。

國際組織亦可分為：

(一) 國家間的國際組織，如聯合國。

(二) 政府間的國際組織，如政府間海事諮詢組織。

是否可如此分類，有人表示懷疑，但也有人認此具有實際的重要性。據名法學家任克斯 (Jenks) 認為，此種分類不僅是形式的，而且是實質的；誠然，各國對於國家間與政府間的形式，在實際上難以明顯區別。有時，一個國家間的國際組織是依照政府間的一項條約或協定而設立，在有些國際組織的憲章中，對於會員國負擔義務的規定，對政府與國家兩個名詞，常交互使用，而無區別。而且有些國際組織的憲章中，使用『政府間』一詞，是依照其最廣的意義，是指國家與國家之間或政府之間的正式關係，而與非正式的關係或『非政府間』的關係相對稱（參閱聯合國憲章第五十七條及第七十一條）。

國際組織尚可分為超國家的國際組織與非超國家的國際組織。超國家的國際組織具有決定權，它所作的決定直接對於會員國的政府、個人，機構及企業具有拘束力，不論會員國家意願如何，必須執行此項決定。依據一九五一年四月八日條約而成立的歐洲煤鐵共營組織 (The European Coal and Steel Community)，以其對於會員國領土內的煤、鐵、鋼經營，可以行使此類性質的直接權力，所以它是一個超國家組織。非超國家類型的國際組織經由會員國同意，才能採取行動或作決定。

國際組織的協調

國際聯盟盟約及聯合國憲章的起草人士，曾作努力，以圖達成國際組織的完整性，並求協調它們之間的工作問題。他們

的目的在使這些國際組織的職權，像一個有機的整體，以免各自分散孤立，這是非常切合實際的需要。

國聯盟約第二十四條規定，凡公約所定業已成立之國際事務局，如經締約各國之認可，均應列在國聯管理之下；此後創設各項國際事務局及規定國際利益事件之各種委員會，統由國聯管理。此項規定，由於各種原因，祇有國際航空委員會及國際測量局等五個國際組織，列在國聯管理之下。除此五個國際機構之外，國際勞工組織基於下列四個理由，一直和國際聯盟維持着協調關係：(一)組織關係，例如，國聯會員國事實都是國際勞工組織的會員國；(二)共有一個預算；(三)國際勞工組織某些職權賦予國聯秘書長行使，例如，保管國際勞工公約原約本；(四)兩個組織之間真正合作，對某些經濟及社會問題共同從事調查。

聯合國憲章中對於國間組織間的協調有更具體而詳細的規定。其效果可簡述如下：

(一)國際組織是由各國政府間協定所成立之『各種專門機關，依其組織約章之規定，於經濟、社會、文化、教育、衛生、及其他有關部門負有廣大國際責任者』，得與聯合國經濟暨社會理事會訂立協定，使與聯合國發生關係。該項協定須經聯合國大會及各該專門機關之核准（聯合國憲章第五十七條及第六十三條第一款）。

(二)聯合國經濟暨社會理事會，為調整各種專門機關之工作，得與此種機關會商，並得向其提出建議，並得向聯合國大會及會員國建議（聯合國憲章第六十三條第二款）。

(三)聯合國得經由其機構作成建議，以調整各專門機關之政策及工作。（聯合國憲章第五十八條）。

(四)聯合國經濟暨社會理事會得取適當步驟，以取得專門機關之經常報告，俾其有效實施聯合國大會及經社理事會對其所提出的建議（聯合國憲章第六十四條）。

(五)聯合國經濟暨社會理事會得商定辦法使專門機關之代表得參加經社理事會及經社理事會所設各委員會之討論，或使經社理事會之代表參加各種專門機關之討論（聯合國憲章第七十條）。

在其他國際組織的憲章中，不論是聯合國的『專門機關』，或是不屬於聯合國專門機關之列的其他國際機構，對於彼此

之間的協調工作，亦均有類似之規定，其中包括與聯合國關係之規定，例如，對於共同人員之管理，以及相互派遣代表之辦法。

由於這些規定在實際上的應用，各國際組織之間發生廣大而密切的協調關係。凡是與聯合國發生關係之各專門機關，爲達成一切實際目的，已成爲聯合國『組織上專業化的工具』，聯合國可以不斷考核各『專門機關』之工作，俾使它們各自的職務，能成爲完整的有機體的一部分的功能。

國際組織與國間組織之間得訂立協定，以增加彼此之間協調和合作的關係：第一類是依照聯合國憲章第五十七條及第六十三條之規定，聯合國得與專門機關訂立協定。第二類是專門機關彼此之間得訂立協定。第三類是專門機關與區域組織之間得訂立協定，例如，國際勞工組織與美洲國家組織之間訂立的協定。第四類是區域組織彼此之間得訂立協定。第一類聯合國與專門機關間訂立的協定，對於它們彼此之間的協調關係有詳細的規定，此種協定多少可作爲其他國際組織之間通用的方式。聯合國與專門機關之間的協調關係有以下幾種方式：(一)相互派遣代表參加彼此的會議；(二)聯合國機構與專門機關得將其各自的議事項目相互列入彼此會議的議程之內，加以研討；(三)相互交換情報與文件；(四)在共同方法及程序下，統一人事行政辦法；(五)專門機關研討聯合國對其所提出之建議，及其採取行動實施此等建議所提出之報告；(六)統一財政及預算辦法；(七)各專門機關採取行動，協助聯合國大會及安全理事會，實施其各項決議；(八)各專門機關對其職權範圍內的事項，得請求國際法院發表諮詢意見。

除與聯合國發生關係之專門機關外，尚有許多其他國際組織未有列入聯合國整個體系之內。但聯合國憲章第五十七條對於專門機關的定義至爲廣泛，凡是未經列入的其他國際組織，無疑的可經由適當途徑，與聯合國訂立協定，發生協調關係。例如，依照聯合國憲章第七十一條之規定，聯合國經社理事會得採取適當辦法，俾與各種非政府組織會商其職權範圍內之事件。事實上，經社理事會已設立一個常設協調委員會，其主要職責是與國際組織進行商談，期使其最終能成爲聯合國的專門機關。

爲維持聯合國與專門機關之協調關係，聯合國內特設一個行政協調委員會，聯合國秘書長擔任該委員會主席，各專門機關行政首長爲其組成人員，其職務爲採取適當措施，使聯合國與專門機關之間訂立之協定，獲得充分而有效的實施，以免其各自業務發生重複。在這個特別委員會之內，各專門機關之間並有諮詢委員會，及各種專門技術工作小組。各專門機關由於獲得這些委員會的協助，彼此在業務上獲得實際協調的效果。

由此可知國際組織的完整性，建立於健全的行政基礎之上，並須不斷的實施行政監督，始能維持彼此間的完整性。

國際組織的機能結構

聯合國專門機關及其他國際機構的結構各有不同，不過，它們有些共同特徵：

(一)會址——國際組織的憲章中通常規定有總部所在地點，可是有些留待以後由會員國決定。

(二)會員——國際組織的憲章中，通常規定原簽字國經其批准或接受該憲章者，得爲會員國，其他國家之入會，須經該國際組織之法定機構的特定多數票之決議，亦得爲會員國。憲章中對於新會員之入會條件，如有明確規定，依照國際法院的諮詢意見，必須嚴格遵守此等條件。有些專門機關的憲章，例如，聯合國教育科學暨文化組織，凡是聯合國會員國，如願接受文教組織的憲章，有權自動加入爲文教組織之會員。其他有些專門機關，例如，世界衛生組織及國際電訊聯盟，准許各地區得爲『仲會員』，仲會員有權享受該組織之一切利益，但無投票權，也不能成爲執行機構的成員。

(三)會員退會，除名及停止行使權利之條件——各國際組織對於這一方面並無統一或固定的規定。大多數國際組織憲章的規定，會員退會須於十二個月前將退出之意願書面通知，始得退出；不過國際組織的憲章，對於入會後至少須經過多久時間始能通知退出，及其退出通知是否須待至其履行財政或其他義務之後，始能生效，各有不同的規定。對於會員不履行義務而予以除名，現在不像第二次大戰以前，很少視爲是一種紀律制裁；現今的趨勢不列除名的規定，對於不履行財政或其他義務之會員國，祇停止會員國的特權，其中包括投票權，直至其履行此等義務爲止。

(四)機構——茲就國際組織的主要機構及地區或附屬機構分述如下：

主要機構分爲：

(一) 一個制定政策機構，通常是『大會』或『理事會』，由全體會員國派代表參加，其職權在監督該組織之工作，審核預算，最常見的職權，是通過憲章及其他措施，並得提出各項建議，以供各國採用，定爲法規，例如，世界衛生組織大會，即係該組織制定政策的機構。至於需多久開一次會（從每年開一次會，至五年開一次會，各有不同），各會員國代表數目，制定政策機構監督權的範圍大小，及其是否將其職權授予小型組織的執行機構，亦各有不同的規定。

(二) 一個小型組織的執行機構或理事會，通常是由制定政策機構選舉其少數會員國代表組成。有時，執行機構之會員，須選舉對該組織特定業務範圍具有最大利益之會員國擔任之，並宜公勻分配，例如，國際民航組織的理事會，政府間海事諮詢組織理事會及國際勞工組織的執行機構，均有此類似之規定。有時，執行機構之會員需要就地理上作公勻分配，例如，世界郵政聯盟執行及聯絡委員會即有此規定。有時，執行機構在組織上是非政治性的，其組成人選固可由會員國中選出，但強調其個人品德及專門學識的資格，例如，聯合國教科文組織執行委員會及世界氣象組織執行委員會，均有此規定。至於執行機構執行權力的大小，各有不同，權力最大的可對會員國特定事項有最高管轄權，例如，依照一九五一年四月十八日條約之規定，歐洲煤鐵共營組織最高行政當局即有此種權力，至於政府間海事諮詢組織却祇有建議之權。

(三) 一個秘書處或國際文官處。各國際組織憲章多有規定，國際組織辦事人員責任之專屬國際性，不應接受其組織以外任何當局之訓示。爲加強其國際官員之地位，憲章中規定各會員國承諾尊重辦事人員責任之專屬國際性，決不設法影響任何本國籍的辦事人員責任之履行。各國際組織秘書處的主管人員，無論是秘書長或幹事長，對其主要機構所具有之職權大小，依其憲章，雖各有不同之規定，而今却有走向同化之趨勢。

地區及附屬機構——理代各國際組織有分權趨勢，對於設立地區及附屬機構，享有相當自由。不過各國際組織對其設立之地區及附屬機構，有不同的情況：(一) 地區會議，例如，國際勞工組織及聯合國糧食及農業組織皆有地區性的會議。(二) 成立顧問或諮詢委員會，研討一般性或專門性問題，例如，聯合國糧食組織的常設顧問委員會，國際電訊聯盟設有幾個諮詢委員

會。(三)設立所謂功能委員會，處理專門業務，例如，聯合國經社理事會設立各種功能委員會，研討氣體學及航空氣象學等。(四)國際電訊聯盟行政會議，各民間電訊機構得派代表參加。

(五)投票權——各國際組織通過決議或建議等，通常需要會員國過半數決定之，現今很少採用一致原則。有些國際組織使用特別制度，各會員國投票權『輕重份量』不等，例如，國際復興及開發銀行及國際貨幣基金會，各會員國投票數目視其負擔財政費用數額或其認購的股金多少而定。最近國際組織投票表決程序，趨於『反映會員國的權力及利益，尤其是各會員國受該組織業務影響的程度，或有賴於它執行該組織的決定』。對於重大事項的決定，例如，新會員的入會，或修改憲章，通用的規則是三分之二多數。聯合國安全理事會採取特別投票表決程序，依照聯合國憲章第二十七條的規定，安全理事會每一理事國應有一個投票權。關於程序事項之決議，應以七理事國之可決票表決之。對於其他一切事項之決議，應以七理事國之可決票包括全體常任理事國之同意票表決之。如果任何一個常任理事國對於某一項特定決議，投反對票，該項決議即被『否決』，這就是所謂『否決權』。

(六)會員國的報告——各國際組織的憲章，通常規定該組織得審核會員國對其履行義務採取行動所提出之各項報告。

(七)通過公約及建議，以供各會員國採取行動——留待在各國際組織的立法功能中討論。

(八)預算問題——各國際組織的一般規定，都是由秘書長或幹事長擬定未來費用預算，送交制定政策機構審查通過，有些國際組織還須送交執行機構決定，全部費用由制定政策機構決定比例，由會員國分攤。聯合國大會對於各專門機關管理之財政及預算事項，具有一般監督及建議之權。

三、國際組織的特權及豁免

各國際組織為有效及適當達成其宗旨，在其常設的或臨時所在的每一國土內，需要享受某些特權及豁免。此等國際組織的辦事人員，亦應同樣享受於行使其職務所必須之特權。

此事顯然需要在國際公約中加以規定，不能僅由參加每一個國際組織的會員國分別用法規和習慣予以處理。例如，聯合國憲章第一百零五條有一般性的規定，該組織於每一會員國之領土內，應享受於達成其宗旨所必須之特權及豁免，聯合國會員國之代表及該組織之職員，亦應同樣享受於其獨立行使關於該組織之職務所必需之特權及豁免，爲明定此項一般規定之施行細則起見，聯大會議得作成建議，或提議制定公約。聯合國各『專門機關』的憲章中，對於此事亦有類似之規定，有些規定得更爲明確詳細。

一九四六年二月，聯合國大會通過聯合國特權及豁免公約，有以下幾項原則性規定：(1)聯合國財產及資金，除拋棄之外，豁免法律程序；(2)聯合國的辦公處所及檔案不得侵犯；(3)聯合國之財產及資金，豁免直接稅及關稅；(4)聯合國職員通訊享有會員國給予任何其他政府外交代表的同等待遇；(5)會員國出席聯合國各機構及其會議之代表享有之特權，包括免於逮捕，文書不得侵犯，免除僑民登記等；(6)聯合國高級職員享有之特權，包括聯合國秘書長及副秘書享有外交官地位，其他職員享有之特權，例如，以其國際官員身份所爲之行為或發表之談話，均免受法律程序之管轄，免稅，並免除各種國民義務；(7)聯合國官員使用特別旅行護照。

起草委員會經過數月困難的準備工作之後，聯合國大會於一九四七年十一月通過一項公約，協調聯合國各專門機關的特權及豁免。該公約之規定與上述聯合國特權及豁免公約有相同的標準，不過每一個專門機關得分別另列附錄規則草約，對於每一專門機關依其特別性質所需要之特權及豁免，加以特別規定；例如，國際勞工組織附錄規則草約規定，勞工局之資方及勞方代表，除其自行拋棄外，亦享有特權。每一個專門機關應受此標準規定之限制，並有權依其個別的憲章程序，擬定特別附錄規則，對於附錄規則草約所定之特權，得予以加或增修訂。依照該公約『議定條款』的規定，每一個專門機關的會員國承諾遵守該公約之標準規定，以及各自制定的附錄規則的特別規定。

關於聯合國及各專門機關總部（辦公處所及土地）地位的問題，可用特別協定訂定之（如聯合國與美國於一九四七年訂立之協定）。此等協定具有下列共同一般特徵：(1)當地法律適用於各國際組織總部設在的區域，但受秘書處行政規則適用之

限制。(2)國際組織之處所及財產，不受所在國當局之搜查，徵用、沒收及任何其他形式之干涉。(3)地方官員非經該國際組織之同意不得進入其辦公處所。(4)當地政府須使用適當注意，以保護國際組織之辦公處所，免受外來之擾亂及擅自侵入。(5)國際組織總部豁免地方稅捐，但須繳付水電一類公用事業的費用。

各國給予國際組織之特權與豁免，得超過上述兩公約或國內法所規定之特權及豁免。聯合國大會於一九四八年在巴黎舉行全體會議時，法國政府給予聯合國及出席會議的各國代表許多額外的特權。例如，聯合國有權免稅進口食品，酒煙及衣物，以供各國代表，秘書處職員及其家人之需用。

一般說來，就上述兩個公約之規定，給予國際組織之特權及豁免的目的，非是使其享有治外特權或地位，而是使其能以獨立，公正及有效的行使職權。爲求公正及免受損害起見，國際組織得斟酌情形，決定何時要求給予這些特權及豁免，各國亦得斟酌實際情形，自由裁奪如何有效實施這些特權。

四、國際組織的立法功能

現今尚無世界性的立法機關，但各國國際組織得通過各種立法措施，如聯合國大會，經社理事會及國際法委員會，具有促進草擬各項公約之權。聯合國有四個專門機關主要是制定法規的機關，它們是國際勞工組織，世界衛生組織，國際民航組織，國際電訊聯盟。此等國際組織制定之特別法規，可得而言者，約有下列三種：(1)通過區域會議之規則或『程序』，例如，國際民航組織各種區域會議的規則。(2)非政府代表參加立法會議，例如，勞方及資方代表參加國際勞工會議，及民間電訊機構參加國際電訊聯盟各種行政會議。(3)世界衛生組織制定之各項衛生規則，除在一定期間提出拒絕或保留之通知的國家外，對其他所有會員國生效。

國際組織爲適應緊急需要起見，與國內法情形相同，有下列兩種發展：(一)代行立法；例如，授予國際民航組織理事會，對一九四四年十二月七日之國際民航公約有修改或增設條款之權。(二)制定附屬法規；例如，聯合國大會制定其議事規則，及

所謂『行政規則』，諸如條約登記規則，行政法院地位規則，及職員退休規則等。

五、國際行政法問題

給予國際組織行政及準司法功能，一如國內法，引起司法覆審問題，這就是說，一種監督管轄權，確使國際組織不得超越其法律權限。

成立歐洲煤鐵共營組織的一九五一年四月十八日的條約，對於司法覆審的程序，特設明確的規定。依照該項條約第三十一條至第四十五條規定，設立一個特別法院。依照該項條約第三十三條及第三十八條規定，該特別法院對於歐洲煤鐵共營組織最高權力機關的大會及該組織的特別理事會，因『缺乏法律權限』、『違反實質上的法律程序』每年所爲之行政行爲，各項決議及建議，具有監督管轄權。此種司法覆審的另一個實例，就是聯合國行政法院（審理聯合國辦事人員的任用問題）的規定，賦予國際法院有權決定聯合國行政法院是否超越其權限，及其在適用法律或程序上有無錯誤。

至於其他國際組織有關憲章之解釋及適用問題，通常的辦法，是提交該組織之某一重要機構解決之，例如，依照一九四四年十二月七日之國際民航公約第八十四條至八十六條的規定，由國際民航組織理事會解決之，或提請國際法院發表諮詢意見。在實例上，還有些國際組織自行解釋其憲章之疑義，或行使準司法的權力；例如，國際貨幣基金會自行解釋並適用其協定的條款，世界衛生組織在適用一九五一年國際衛生規則時，得解決有關檢疫的問題或爭端。

六、國際組織準外交關係及條約關係

不僅會員國派遣到聯合國及各專門機關的常設代表團具有外交使館的地位，就是聯合國各機構任命的某些官員，亦具有準外交官的身份，例如，聯合國在一九四九年任命一位高級專員，前往協助利比亞人民獲得獨立，成立自治政府。除此之外，依照聯合國與各專門機關所訂立的關係協定，以及各專門機關之間訂立的各項協定，聯合國與各專門機關得相互派遣代表

及聯絡人員。

國際組織之間的條約關係

某些國際組織的憲章，明確規定其享有締約權；例如，聯合國憲章規定，聯合國得與管理託管領土之國家，締結託管協定，以及經社理事會得與任何專門機關訂立各種關係協定。除此之外，國際組織依照其憲章規定含義，必須享有為履行其職務所必需之此種締約權。

就各種實際情形而論，許多國際組織之間，及其與各國及各地區間，得訂立各種條約。這些條約都富有彈性，並很簡單，這些協定並須經過有關國際組織的制定政策機構的「批准」，始發生效力。

七、國際組織的解散；及其權利、義務及業務的繼承

國際組織的解散

國際組織在下列三種情形下予以解散：(1) 成立有一定期間，限期屆滿；(2) 具有過渡性質，成立時之情勢已經消逝，或已達成其成立之宗旨；(3) 經會員國明示或默示的決定。此項決定似不需要一致通過，實際上，祇要大多數國家，包括具有重大利益的國家的可決票，即可構成此項決定。因此，國際聯盟及常設國際法院，經一九四六年四月十八日國聯大會全體會議的決議，宣佈解散，此項決定並不需要國聯或參加常設國際法院全體會員國個別的給予同意。各國國際組織的憲章如無明確相反的規定，會員國應具有解散其參加的國際組織的默示權力。

被解散的國際組織資產及業務的清理是另外一個問題，事實上並無原則可循。國際聯盟的解散是一種特殊情形，因為國聯會員國均同意將其資產分給聯合國及各專門機關。

國際組織的權利、義務與其業務的繼承

一個國際組織繼承另一個國際組織的權利義務等問題，同時涉及接管其憲章所規定的業務問題。

第一、繼承的國際組織須在其憲章上，明示或默示的具有接管被解散的國際組織的權利及業務的資格。例如，世界衛生組織憲章第七十二條規定，使該組織有權接管同性質機構的資產和業務，由於它在憲章上具有此項權力，國際聯盟內之衛生組織的業務和資產，都適當的移交給世界衛生組織。

第二、繼承的國際組織不能接管其憲章所規定的管轄範圍以外的業務，一般原則是政治性的業務不得繼承。因而在一九四六年，聯合國成立籌備委員會的執行委員會，鑒於國聯與聯合國政治責任迥然不同，故提出建議，國聯的政治性業務不得移交給聯合國。但須加以說明，聯合國為謀國際社會的利益，確曾接管國際聯盟的某些政治性業務，如保管各種公約原本，國際管制麻醉品，禁止販賣婦女及兒童，以及關於婦女地位之調查。

關於默示繼承有一個奇異的事例，就是國際法院於一九五〇年對於西南非國際地位發表的諮詢意見。依據該項諮詢意見，像國聯常設的委任統治地委員會這樣一個國際機構，它在國際社會擔負某些職務，委任統治地委員會被解散之後，應由何種國際機構繼續行使其職務，缺乏條約明確的規定，因此，其職務得自動移交給一個擔負性質相同職務的國際機構。聯合國託管理事會即與被解散的國聯委任地統治委員會擔負同性質的監督職務，可是，在事實上國際法院却認為，依照聯合國憲章，南非聯邦並沒有將西南非置於託管制度之下的義務，因為要把從前的委任地改為託管地，仍需徵得受任統治國的同意（參照聯合國憲章第七十九條及第八十條第一項）。

繼承的國際組織憲章中，對於接管被解散的國際組織的業務，規定有明確的條件和限制，關於繼承問題，自應遵照此等明確規定辦理。此項原則最好的一個例證，就是現在繼承常設國際法院的國際法院的規約，例如國際法院規約第三十七條規定：『現行條約或協約規定某項事件應提交國際所設之任何裁判機關或常設國際法院者，在本規約當事國間，該項事件應提交國際法院。』