

# 談聯合國的發展

朱建民

聯合國是一個由許多國際機關、國際組織組成的複雜體系，它的設立一方面爲補充——在某種限度內並監督——前此已有的國際組織，另一方面爲提供一些前此未有的處理國際事務程序；它的設計還預期要和各國國內組織同時並存。在各方面兼顧的情形下，確定這個複雜體系各部門間的關係，劃分其管轄，分配其職權，不是一舉所能解決的問題，而有賴於不斷發展，在發展過程中，聯合國各部門間的關係深深受到世事變遷的影響。

## 一、響影發展的因素

影響聯合國發展的因素有內在的，也有外來的。聯合國誕生於變化迅速的世界，憲章生效時，特別是聯合國主要機關開始活動時，世界局勢急劇惡化，大大地影響了聯合國的發展，甚至聯合國的本質。就外來因素言，世局變化影響聯合國的發展最烈者，爲東西冷戰的僵持與亞非國家的崛起。

冷戰是大國關係失調「不戰不和」(Neither war nor peace) 的一種狀態 (Palmer and Perkins, *International Relations*, 2nd ed., p. 117)，使傳統外交、正規兵法毫無用處，國際緊張情勢無法鬆弛——即有亦只是暫時的，表面的。憲章規定聯合國的宗旨有四：維持國際和平與安全；發展國際間友好關係；促成國際合作；協調各國行動（第一條），其根本在第四項。故協調各國行動，尤其是協調大國的行動，實爲未來國際組織的基礎，戰後新秩序的重要部份。換言之，在創造者的構想中聯合國建築在改造後的大國協調之上，大國合作乃聯合國有效運行所必要。

可是第二次大戰敵對行爲方告終止（甚至尚未終止），東西關係即急劇惡化：衝突成爲習尚，合作化爲烏有，猜忌代替了容忍，惡毒批評否定了建設性討論。在這種情形下，聯合國的效用只限於處理大國爲一時利害提請處理而可以達成某種程度協

議的少數事件；凡東西雙方意見相左、無法達成此項協議的案件，或者根本不令聯合國過問，或者即令過問，亦必爲一方用爲對他方實施敵對壓力的工具，而非便利達成協達的機構。

亞非民族運動的興起對聯合國作用的影響不亞於東西冷戰所產生的緊張情勢，甚或過之。亞非國家的絕對數與比例數的增加，其本身並不表示這些國家在國際政治上的勢力相對增加，因爲許多新興的亞非國家小而且窮，政治上亦不成熟，但其在聯合國的勢力，尤其在大會中舉足輕重的力量，實不可侮。在一個分裂的世界、同樣分裂的聯合國中，這批國家個別言，弱而無力；結爲一體，左右重大問題之力遠超過其實力。他們痛恨舊式的殖民主義，對西方國家懷有芥蒂；厭惡新式的擴張主義，對共產國家亦具有戒心；雖不願與任何一方結盟，却採取中立偏左的路線。又因爲多係落後地區，經濟亟待開發，故在他們的要求和影響下，聯合國逐漸成爲清理殖民主義殘餘、扶持弱小民族獨立、動員先進國家資源、協助落後地區發展的工具。

東西冷戰僵持與亞非國家興起對聯合國的發展發生三種具體影響：首先是安全理事會地位的削弱。由於大國失調，憲章第四十三條所稱供給軍隊的特別協定無法締結，第四十二條賦予安全理事會的軍事權力無法行使，聯合國的特色之一徒具虛名。其結果安全理事會甚至在應付和平威脅、和平破壞場合，一如大會只限於建議，其情形很像國聯時代實施制裁的事例，而非憲章預期樹立的楷模。

其次是大會地位的增強。由於安全理事會無法有效履行其責任，一九五〇年以後利用大會維持或恢復國際和平與安全，以執行原認爲應屬於安全理事會職權的情事年有增加。利用大會實施道義壓力，西方國家認爲有利；利用大會進行冷戰，蘇聯也認爲有利。大會大小國家一律平等，大會地位之增強，威望之提高，即中小國家在聯合國發揮作用的機會增多，這種趨勢尤合亞非國家的需要。有此數因，大會日益重要，已超過金山會議時最熱烈支持者的嚮往。

再其次爲區域主義的盛行。由於聯合國不可恃，致許多國家不得不求庇於聯合國以外的國際合作，於是依照憲章第五十一條所定的集體自衛措施蔚爲一時風尚。按憲章起草者的構想，區域組織在維持國際和平與安全中原居於次要地位，正如美國國務卿赫爾所說，房屋失火，應立即通知消防隊，鄰人前來相救，只在消防隊到達之先阻止火勢蔓延。可是今天事實保障和平主

要依賴區域組織，普遍組織反退居次要地位。政治方面如此，經社合作方面亦有邁過聯合國的趨勢，馬歇爾經濟援助歐洲計劃、歐洲經濟合作組織 (Organization for European Economic Cooperation, OEEC)、【歐洲】經濟合作開發組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、【東歐】經濟互助理事會 (Council for Mutual Economic Assistance, CMEA)、科倫坡計劃 (Colombo plan)、歐洲煤鐵聯營 (European Coal and Steel Community, ECSC)、歐洲經濟聯盟 (European Economic Community, EEC)、進步聯盟 (Alliance for Progress)，無一透過聯合國。

內在因素為聯合國本身活動對其發展的影響。聯合國誕生於動盪的時代，活動於多變的世界，要想垂諸久遠，必須能夠適應環境；要想適應環境，其根本大法必須隨發展而變更。聯合國憲章發展，變更之法有四：一曰修正 (Amendment)，二曰解釋 (Interpretation)，三曰久不適用 (Non-application)，四曰補充協定 (Supplementary agreements)。

修正為憲章發展、變更最正式的方法，但也是最不重要的方法，因為牠自來只用過一次——一九六三年十二月十七日第十八屆大會為適應會員國增加而通過的第一九九一（拾捌）號決議案，修正憲章第二十三、二十七及六十一各條，以擴大安全理事會及經社理事會的組織。憲章修正案提出的方式有二：一為大會會員國三分之二的表決（憲章第一〇八條），二為全體會議三分之二的表決（第一〇九條）。無論何種方式提出的修正案均須經會員國三分之二，包括安全理事會常任理事國，各依其憲法程序批准始能生效。一九六三年憲章修正案出於第一種方式，一九六五年八月三十一日完成生效條件，自該日起對聯合國全體會員國發生效力。反對修正案的會員國不僅無一國援引金山會議的聲明宣告退出，而且全部提前予以批准。

憲章行之二十年只修正一次，非謂聯合國發展需要變更根本大法以資適應者，只此一次。憲章修正之少，大國不一致只是原因之一，最重要的原因還是所有認為必要的變更而可以以其他方法變更者，多已由其他方法達成，無需採取正式修憲之一途。解釋與補充協定已行之有效，正式修正反視為無此必要。

解釋雖為憲章適應環境的主要方法，却不見憲章明文規定。金山會議有不少提案主張賦予國際法院或大會以解釋憲章之權，都未獲通過。法律問題委員會 (The Committee on Legal Problems) 建議一項聲明，為全會所接受。聲明謂聯合國各機

關得自行解釋憲章有關其職掌部分，各會員國亦得運用一切方法促成其特別關心的憲章條文的解釋。

這種各自為政的解釋方法與實行司法審核權 (Judicial review) 的國家如美國者所實行的制度大相徑庭。不過司法審核制度並非各國一律通行；因此；金山會議對予賦予國際法院以統一解釋憲章的職權之議無甚興趣。且也，即令在美國制度下立法與行政部門就涉及本身職掌對憲法解釋亦有重大責任，司法審核權只有訟訴事件提到法院時，方得行使。

依照憲章規定，利用國際法院解釋憲章只有一種可能：大會、安全理事會以及經大會授權的其他機關有關法律問題，包括憲章解釋問題，得請國際法院發表諮詢意見。國際法院發表的諮詢意見涉及憲章解釋者雖屬不少，但司法解釋並未因此而取得重要地位。居於重要地位的是政治解釋。

聯合國解釋憲章的事例有兩大缺點：第一各機關各自為政，無統一解釋；第二各機關所作解釋無法保證會員國一體遵行。例如憲章關於入會規定大會與安全理事會各有不同解釋，蘇聯亦有其自己的解釋。

儘管如此，解釋對聯合國的發展仍佔一重要地位。略舉數例以為說明：國內管轄事件之解釋，事實上已排除金山會議所顧慮的若干限制聯合國活動的障礙；大會職權條款之解釋，足使大會肩負維持國際和平與安全的責任，甚至可以應付和平威脅、和平破壞，而此項職權原認為係安全理事會的特殊責任；第二十七條有關安全理事會實質事項表決程序之解釋，認為常任理事國的缺席或棄權不構成否決；第十一章關於非自治領土宣言之解釋，認為趨向獨立與發展自治同為管理殖民地的目標；第八十六條關於託管理事會組織之解釋，認為管理國家與非管理國家不須保持平衡；第九十七條大會以安全理事會推薦任命秘書長條款之解釋，認為大會得不經安全理事會同意而延長現任秘書長的任期。凡此不過聯合國各機關及各會員國在聯合國日常活動中對憲章所作解釋的少數例證而已。

久不適用者會員國或各機關未履行或拒不履行憲章規定，致原意無由表達而使聯合國變質者也。最顯著的例子為憲章第四十三條所稱會員國供應軍隊的特別協定未能訂立，致安全理事會赤手空拳，無法履行其維持國際和平與安全的主要責任，第四十七條所設軍事參謀委員會形同虛設，聯合國幾次用兵未嘗依據其協助。另一例子為第七十九條每一託管領土的託管協定應由

「直接關係各國」（包括受任統治國）議定，事實上僅由原受任統治國家或現在佔領國家擬定，按照託管性質分別由大會或安  
全理事會核准施行。

另有若干例子所發生的結果究係由於解憲或由於日久不用，難以斷言。例如第二十七條安全理事會關於非程序事項的決議  
應「包括全體常任理事國之同意票」表決之，所謂「全體常任理事國」事實上係指「到會及投票的常任理事國」，所以致此，  
究竟由於解釋，抑或由於久而不用？又如第二十三條大會選舉安全理事會非常任理事國時，「首宜充分對配聯合國各會員國於  
維持國際和平與安全及本組織其餘各宗旨上之貢獻，並宜充分對配地域上之公勻分配。」事實上自第二屆大會起選舉往往只注  
意地域分配而不注意對聯合國貢獻，究竟由於解釋之故，抑或由於日久不用？歸於解釋，也只始於第十八屆大會通過的第一九  
九一（拾捌）號決議案。解釋與不用的分界有時不易確定。

憲章得因會員國之間所定補充協定而擴充。這類協定甚多，如五十七條由各國政府間協定所成立的各專門機關應使與聯合  
國發生關係；第六十三條明定此等專門機關與聯合國發生關係的協定如何訂立。這類協定無疑補充了憲章的原有規定，凡欲了  
解聯合國與各專門機關關係的確切性質者，不能不研究其內容。又如第七十九條、八十三條、八十五條置於託管制度下之每一  
領土的託管條款應視其情形由大會或安全理事會核准的託管協定予以規定。這些託管協定補充了憲章關於管理當局權責的規定  
，應視為憲章體系的重要部分。第一〇四條、一〇五條給予聯合國及其辦事人員以及會員國的代表以行使職務所必需的權利、  
特權及豁免，詳細規定這些權利、特權及豁免的協定有：一、一九四六年二月十三日大會核准並交由會員國簽署加入的聯合國  
特權與豁免公約（Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations）（決議案二十一（壹）  
Resolutions Adopted by the General Assembly During the First Part of Its First Session, A/C.4, p. 25-27）  
二、一九四六年六月二十六日國際法院與荷蘭政府協議，同年十二月十一日經大會核准的國際法院法官、書記官長、書記處職  
員、鑑定人、當事國代理人與律師及證人、專家特權與豁免協定（Agreements on the Privileges and Immunities of Mem-  
bers of the International Court of Justice, the Registrar, Officials of the Registry, Assessors, the Agents

and Counsel of the Parties and of Witnesses and Experts) (決議案九十(壹)、Resolutions Adopted by the General Assembly During the Second Part of Its First Session, A/64 Add. 1, pp. 176-182)。(三)、一九四六年六月十一日與瑞士聯邦政府簽訂、同年十二月十四日經大會核准的關於聯合國駐歐辦事處特權與豁免臨時協定(Interim Agreement on the Privileges and Immunities of the United Nations Concerning the European Office of the United Nations) (決議案九十八(壹)、Ibid., p. 194)。(四)、一九四七年十一月二十一日大會核准的各專門機關特權與豁免公約(Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies) (決議案一七九(貳)、Official Records of the Second Session of the General Assembly, Resolutions, A/519, pp. 112-129)。(五)、一九四七年六月二十六日簽訂、同年十月三十一日經大會核准的聯合國與美國關於聯合國會所協定(Agreement Between the United Nations and the United States of America Regarding the Headquarters of the United Nations) (決議案一六九(貳)、Ibid., pp. 91-102)。

憲章第一〇三條：會員國在憲章下的義務與依其他國際協定所負的義務有衝突時，其在憲章下的義務優先。這裡定下一個法律保障，即會員國所定協定應與憲章相合。要知那些協定與憲章相合，補充憲章的意義，確定聯合國的性質、結構、職權、程序和會員國的權利義務，須視協定的實質。例如北大西洋公約一方面雖補充了憲章第五十一條所認可的集體自衛權，另一方面却超出憲章規定課簽約國以額外的職責，因此不能謂北約組織構成聯合國的一部，只能說牠代表另一謀求和平的途徑。其他根據第五十一條和五十三條的區域辦法亦復如此。

## 二、司法解釋與發展

上面說過解釋為國際組織本身活動影響其根本大法發展變更的方法之一，須加以補充，特別是司法解釋與發展需要補充。根本大法所定藍圖實行時發生疑義，需要解釋，國內機關與國際機關同，國際機關尤甚。外交談判無法求得妥協時，

常以曖昧詞句掩飾其紛歧的意見，因此作為國際機關組成基礎的多邊條約很少能够精確，補充、闡明多賴於解釋。何人或那一機關有權解釋？解釋適用何種法則？根據何種考慮、何種價值作此解釋？一連串問題隨之發生。

各專門機關的組織法多有解釋條款，遇有疑義發生可資適用，獨普遍性組織的根本大法——國聯盟約與聯合國憲章——無此規定。傳統國際法關於國際條約的解釋有一沿用已久的法則：除另有規定外，惟有照締約國全體一致的意見予以解釋，這樣的解釋才具有權威；不獲一致同意時，每一締約國各有按照自己意思解釋的自由，這種解釋無法強他人贊同。意義不完備多由於締約時無法獲致協議，當初既難同意，解釋時自亦不易求得一致，結果惟有自行解釋之一途，這不啻紙面不願放鬆，實際悉聽尊便。傳統國際法以主權為本位，在主權平等下只好如此。

聯合國憲章無解釋明文，暗示有三種可能：第一種可能既無明文，會員國各保留單獨解釋之權；第二種可能既指定國際法院為「聯合國之主要司法機關」（憲章第九十二條），依邏輯推理可能仰賴國際法院為唯一解釋機關；第三種可能既規定大會得「討論本憲章範圍內之任何問題或事項，或關於本憲章所規定任何機關之職權」（第十條），可認為賦予大會以憲法裁判機關的職權。

可能不一定是事實。事實上憲章解釋問題金山會議故意存疑，上述三種可能途徑金山會議未接受任何一種。它未接受以國際法院為國際最高法院，具有解決國際機關職權衝突，或確定國際、國內管轄界限之權的提議；亦未採納比利時所提賦予大會以解釋憲章規定之權的議案；當其採納國內管轄條款而刪除國聯盟約原有須經國際機關認可的限制時，似含有任令會員國自行解釋之意，然又明白拒絕此一概念的普遍適用。綜觀金山會議紀錄，聯合國的創造者關於憲章解釋的想法可歸納為：一、各機關自行解釋憲章有關部份，係屬當然，無須明文規定；二、各機關的解釋可能互歧或為會員國所不採，遇有此種情形，得求救於國際法院發表諮詢意見；三、如需要權威性的解釋而為全體會員國所共同尊重，其唯一途徑為按照正常程序修改憲章。

金山會議雖未以國際法院為憲章的解釋機關，聯合國大會却有此意。一九四七年十一月十四日第二屆大會通過「聯合國及各機關需多利用國際法院」(Need for greater use by the United Nations and its Organs of the International Court

of Justice) 決議案(決議案一七一(貳))，認為聯合國憲章及各專門機關組織法的解釋應根據國際法公認的原則，國際法院為聯合國的主要司法機關，在逐漸發展國際法中無論關於國家間的法律爭端抑或關於根本大法解釋應對之作最大限度的利用，因而建議：聯合國各機關及各專門機關應隨時檢查其工作過程中所發生的重大法律問題，包括聯合國憲章及各專門機關組織法的解釋問題，提請國際法院發表諮詢意見 (Official Records of the Second Session of the General Assembly, Resolutions, A/519, p. 103)。

國際法院應邀以諮詢意見方式闡明憲章及各專門機關組織法的立法原意，甚至引伸其涵義之事例甚多：如一九四八年「加入聯合國的條件」(Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations)，解釋憲章第四條第一項所定加入聯合國的條件；一九五〇年「大會准許加入聯合國的權限」(Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations)，解釋同條第二項所定核准入會的程序；一九四九年「為聯合國服務所受損害的賠償」(Reparation for Injuries Incurred in the Service of the United Nations)，依傳統國際法外交保護係由國家行使，憲章雖未賦予聯合國以外交保護權，聯合國為履行其職權，對其服務人員應享有此權，因而有權要求損害賠償；一九五〇年「西南非國際地位」(International Status of South West Africa)，解釋委任統治地的地位應受聯合國監督，不得單獨變更，但無置於託管制度之下的法律義務；一九五一年「殘害人群公約的保留問題」(Reservations to Genocide Convention)，解釋多邊公約保留的效力，締約國不同保留者不受其拘束；一九五四年「聯合國行政法庭賠償裁判的效力」(Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal)，解釋聯合國行政法庭為一獨立司法機關，其判決拘束聯合國，自亦拘束大會；一九六〇年「政府間海事諮詢組織海事安全委員會的組成問題」(Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization)，海事安全委員會依政府間海事諮詢組織公約規定由十四國組成，其中至少八國為擁有船舶最多的國家；惟一九五九年一月海事諮詢組織大會第一次選舉海事安全委員會的委員國，賴比瑞亞與巴拿馬兩個擁有船舶最多的會員國均未當選，大事詢問法院海事安全委員會



會的組成是否合乎海事諮詢組織公約，法院發表諮詢意見作否定答覆；一九六二年「聯合國會員國的財政義務問題」(Financial Obligations of Members of the United Nations)，解釋憲章第十七條第二項「本組織之經費」，認為大會就有關聯合國剛果軍事行動及有關中東聯合國緊急軍事行動所核可的支出既為履行聯合國宗旨而付出的開支，即為「本組織之經費」；均為國際法院以諮詢意見方式解釋憲章或各專門機關組織法的事例。儘管如此，國際法院仍未取得解釋憲章主要機關的地位，原因是聯合國畢竟不是一個厲行法治的組織，政治機關厭惡司法解釋，聯合國一般法律方面的工作日趨衰落(此事可由大會據法律委員會報告通過的決議充逐屆減少證明，自一九六〇年起大會迭經決議加強法律委員會工作(決議案一五〇五(拾伍)、一六八六(拾陸)、一八一五(拾柒)、一九六六(拾捌)，仍無起色))。

政治機關之所以厭惡司法解釋，因為牠們認為司法解釋先天地只重述過去一些呆板法律成規，比較嚴格而不如政治解釋之自由。具體言之，牠們不願司法解釋限制其權限，妨礙其發展。因此聯合國內流行一種反司法的情緒(antijudicialism)——主張由政治機關自行解釋憲章而不假手司法機關。司法解釋是否妨礙發展？

解釋是靜態的，發展是動態的；自靜態言，憲章需要解釋，自動態言，機關需要發展。解釋固闡明某一特定時間的法定關係，也指示未來政治發展的趨勢。健全的憲法解釋——國際組織一如國內政府——固堅持過去立法原意，也顧及當前政治形勢，更着眼未來社會需要，三者求得其平而不偏倚。

由是把反司法運動視為保障聯合國俾其免遭發展停頓之虞，是不必要的，把國際法學家看死守主義權舊觀念，縛束羽毛未豐的國際組織之人，是不正確的。下列事實可以為證：一九二三年國聯國際常設法院在「突尼斯與摩洛哥國籍令」(Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco)一案的諮詢意見認為不容國際組織干涉的國內管轄，其領域是相對的，隨國際關係發展而縮小。一九二六年同一法院在「國際勞工組織附帶限制雇主私人工作的權限」(Competence of the International Labor Organization to Regulate, Incidentally, the Personal Work of the Employer)一案的諮詢意見認為國際勞工組織組織法所定職權範圍有關而未明白賦予的事項仍含有准許該組織擴充其活動的權力。聯合國國際法院繼續此項傳統，

一九四九年在「爲聯合國服務所受損害的賠償」(Reparation for Injuries Incurred in the Service of the United Nations)一案的諮詢意見由聯合國創立者的一般意志推定聯合國具有國際人格，並謂即令憲章未明白規定，依照國際法本組織必須認爲具有履行其職務所不可少的權力。一九五四年在「聯合國行政法庭賠償裁判的效力」(Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal)一案的諮詢意見謂推斷憲章原意，大會有設立行政法庭以促進其目的之權。

以上數例可以證明司法解釋並不墨守成規，拘泥條文，而按照國際關係的發展推斷立法原意，引伸憲章涵義，正如十九世紀初美國馬歇爾大法官 (Chief Justice Marshall) 默察社會進步，順應輿論趨向，從寬解釋聯邦憲法一樣。綜觀上述司法解釋紀錄，可見國際法院法官的見解非特無害而且有益於聯合國的未來發展。然此並非謂憲章的解釋工作應完全交給法官。發動、指導、控制憲政發展過程，即令國內亦從未全部或大部依靠司法機關。創立美國憲政制度的不是馬歇爾，他只登記憲政發展，予以理論基礎，設法使法院不致妨礙社會進步，如此而已。

解釋國際組織的根本大法一如解釋國內政府的根本大法應以社會利益 (Community interest) 爲着眼，國際社會利益發展雖較國內落伍，然並未完全消失。第一國家固惟自己利益是視，然在世界利益與國家利益相輔相成時，會挺身而出支持世界利益。第二利用國際法院解釋根本大法不乏其例，而國際法院向視聯合國的組成問題關乎世界秩序的發展，法院的意見不受國家政治動機左右，至少其黨爭色彩比之馬歇爾時代的美國最高法院淡薄。第三有一批追求公誼爲首要價值的人爲聯合國服務，如聯合國秘書長之例。第一任秘書長賴伊便自認爲是「國際會議中拋棄國家利益爲世界利益的發言人」(Spokesman for a world interest overriding any national interests in the councils of the nations)(Lie, In the Cause of Peace, p. 12)，並以此項資格勸告安全理事會對的里雅斯特自由區 (The Free Territory of Trieste) 有接受管理的責任，對巴勒士坦的分治計劃有承擔執行的權力；堅決支持聯合國對抗北韓侵略；提出加強聯合國的二十年長期計劃。第二任秘書長哈馬紹組織聯合國緊急軍，清除蘇彝士運河障礙，計劃由他擬定，軍隊歸他指揮；執行聯合國剛果政策，獨斷專行儼然以聯合國自居。

此二人的主動均以適應世界社會的需要而不作爲某一國或某一集團的工具爲首要目標。第四大會的運行有時亦有助於聯合國體系的健全發展。大會確乎集國家本位代表於一堂，發言表決各本私利，不過有時却也類似一個整體，負有促進世界社會長期利益的責任，正如國內政治一樣，一群政黨、派別、利益團體的代表組成的國會，有時表現舉國一致的利益。

總之，聯合國的發展是許多複雜因素交互作用的結果：憲章的原有規定，國家利害的衝突、政治行列的轉變，機關地位的盛衰，世界利益的影響。聯合國之有今天，不是法律專家探索憲章源流、推敲文義的結果，也不是外交家促進國家利益、艱難締造的結果，也不是國際主義者實現世界秩序、精心設計的結果，而是這些人、這些工作齊頭並進的共同結果。

### 三、大會地位的變動

聯合國成立以來糾紛最多、變化最大的爲大會權限的範圍。大會與其他機關關係的變化可以作爲上述各種因素交互作用的個案研究。

金山會議關於大會與安全理事會的主要想法爲二者「權力分立」(Separation of Powers)。國聯盟約未明確劃分國聯主要機關的職權，凡屬國聯行動範圍以內或關係後世界和平的事項，大會與理事會有同等處理之權(盟約第三條第三項、第四條第四項)。盟約起草者雖把重心放在理事會，大會在整個計劃中原居於次要地位，但盟約給與大會與理事會若干共同行使的職權；另有一些職權二者平行行使(即爭議可以向任一機關提出，孰先受理即繼續行使)，此項規定忽略了專業分工的原則。

反之，聯合國自着手締造，即注意到內部高度專業分工。頓巴敦橡園建議清楚地反映這一意向，把重要的政治與安全問題交給安全理事會處理，使大會成爲組織內部家務事項及經濟、社會活動的管理監督機關。

金山會議若干國家，特別是一些中小國家，極力設法擴大會的職權，俾成爲一個政治機關，成功不多。憲章最後定案第十至十五條及第三十五條在聯合國組織的政治活動方面雖給予大會以相當可觀的職位，但重心仍在安全理事會。憲章明白賦予安全理事會「維持國際和平與安全之主要責任」(第二十四條)，指定安全理事會在維持和平與安全方面爲全體會員國的權威

代理人，在處理政治事項方面享有優先權利，在緊急關頭決定防止或執行行動方面具有獨佔地位（第十一、十二、二十四、二十五、三九——五十四條）。

金山會議在機關職權方面所作的改變，特別是憲章第十條的增入，相當地模糊了大會與安全理事會的職權界線，但未消除這種界線。金山會議一方面拒絕一些設法使大會分擔一份和平與安全責任的修正案，另一方面採納「權力分工」為聯合國組織的基本原則，大國主張兩個機關職權截然區分的意見終於獲勝。美國國務卿斯丁紐斯（Edward R. Stettinius）報告會議經過說，大會與安全理事會的職權分工為聯合國與國聯二者組織安排方面最基本區別。

專業分工的觀念在聯合國的實際運行中遭受破壞，破壞的程度不啻一次大革命，大會逐漸地、漸增地侵入安全理事會的「特有領域」。開始的時候大會成為討論政治問題的議壇，只是利用次數較多而已；接着取得二審機關的性質，成為對安全理事會的上訴機關；一九五〇年十一月三日通過「聯合一致共策和平」決議案（Uniting for Peace Resolution）後（決議案三七七A（伍）），遇有安全理事會依照憲章所定大國一致原則不能有所行動時，得逕自建議執行行動，取得了置安全理事會於不顧的權力；事實上幾乎取代了安全理事會，在聯合國體系內擔負主要政治責任的地位。

這一趨勢可以引述大會處理的幾個重大案件來說明：一九四六年及一九四七年先後自安全理事會接辦西班牙問題及希臘問題；一九四七年設立駐會委員會（The Interim Committee），期於兩屆大會之間舉行會議，處理政治爭端，以補救大會集會時間之不足而發生過渡作用；一九四七年先安全理事會而討論巴勒斯坦問題，定下政治分立、經濟合一的計劃，請安全理事會執行其計劃，其後並與安全理事會同時參與該問題的處理，無形中提高了大會的威信；一九五〇年通過「聯合一致共策和平」決議案，程序上邁過不經安全理事會請求不得過問正在安全理事會處理中的案件的限制，實質上遇有和平破壞得向會員國提出集體措施包括使用武力的建議，儼然取得安全機關的地位；一九五〇年繼安全理事會處理韓戰，一九五一年通過對中共及北韓實施軍火及戰略物質禁運，一九五三年安排韓戰停戰；一九五六年蘇彝士運河問題發生，「聯合一致共策和平」決議案所想像的情勢第一次出現，大會第一次處理直接牽涉大國在內的爭端，號召停火撤兵，建立聯合國緊急軍，監督停戰，維持和平，迫

使兩個大國和一個小國中途歇手，撤退軍隊，使大會聲望達到空前高峰；同年匈牙利問題，另一直接涉及大國而且最難相處的大國的危機發生，第二次緊急特別大會緊接着第一次緊急特別大會召開，蘇聯公然反抗，堅持其武裝干涉政策，第十一屆大會譴責蘇聯違反憲章，蘇聯不理如故，其成就雖不如蘇彝士運河問題，其動員世界輿論則有過之；一九五八年黎巴嫩、約旦控案，撤兵問題安全理事會未能解決，一致要求召開緊急特別大會，大會安排撤兵條件，採納經援中東計劃，美、英軍隊隨即撤退；一九六〇年剛果問題，幾乎所有大國都牽涉在內，安全理事會本已決定出兵維持法律與秩序，旋以蘇聯單獨援助剛果分離份子而陷於僵局，第四次緊急特別大會要求各會員國不得在聯合國行動外給予剛果軍事援助，呼籲剛果領袖和平解決內爭，並設立和解委員會協助進行。

以上各案可以作為大會政治地位逐漸上升的重要里程碑。綜觀各案可知大會政治地位上升的趨勢聯合國開始活動的第一年已經開始，不過一九五〇年韓戰爆發後更為顯著。自「聯合一致共策和平」決議案通過，大會的政治地位有了「法律」基礎。依據該決議案而處理的四大問題均為聯合國史上有數的重大危機，大會繼安全理事會而處理，事實上已成爲聯合國體系的安全重心。前三案安全理事會雖先討論，却根本無法達成協議，才召開緊急特別大會，這是大會的黃金時代。剛果問題安全理事會原有決議，且已付諸實施，只因一個大國中途作梗，才求救於大會，而大會亦只重申安全理事會的原有決議。此後重大危機如一九六二年加勒比海情勢，一九六四年賽普勒斯問題均由安全理事會處理，未再煩勞大會，似大會處理重大政治問題的趨勢又有新的轉變。

以上政治問題未包括裁軍問題，其實裁軍也是重大政治問題：軍備不僅是戰爭的工具，且爲戰爭的原因之一，因此裁軍與和平解決同爲國際組織所關心。憲章有兩處提到裁軍：第十一條大會得考慮「軍備及軍備管制之原則」，並向會員國或安全理事會提出建議；第二十六條爲促進和平與安全，安全理事會應以軍事參謀委員會的協助負責擬具軍備管制的方案，提交會員國。由是可知憲章規定處理裁軍問題，一如其他重大政治問題，重心也在安全理事會。然而安全理事會由於軍事參謀委員會的工作無法開展，裁軍方面無所成就，聯合國的裁軍活動事實上便集中於大會：裁軍機構是大會設立的，裁軍原則和裁軍方案是

大會宣布的。

就裁軍機構言：自一九四六年成立原子能委員會 (Atomic Energy Commission) (決議案一(壹))，一九五二年合併原子能委員會與常規軍備委員會 (Commission for Conventional Armaments) 而成爲統一的十二國裁軍委員會 (Disarmament Commission) (決議案五〇一(陸))，一九五三年設立五國裁軍小組委員會 (Disarmament Sub-Committee) (決議案七一五(捌))，一九五七年設立二十五國裁軍委員會 (決議案一一五〇(拾貳))，一九五八年再擴大而由全體會員國組成 (決議案一二五二(拾叁))，至一九五九年認可十國裁軍委員會 (Ten-Nation Disarmament Committee)，一九六一年認可十八國裁軍委員會 (Eighteen-Nation Disarmament Committee)，無一而非依照大會的決議案。就是安全理事會一九四九年設立的十一國常規軍備委員會也出於大會建議。

再說裁軍原則與方案：一九四六年通過的「軍備普遍管制與裁減之原則」(Principles governing the general regulation and reduction of armaments) (決議案四十一(壹))，一九五二年通過的「一切軍隊及一切軍備之管制、限制及均衡裁減；原子能國際管制」(Regulation, limitation and balanced reduction of all armed forces and all armaments; international control of atomic energy) (決議案五〇一(陸))，一九五三年通過包括保證原子能和平用途的裁軍三原則 (決議案七〇四(柒))，一九五九年通過的「普遍徹底裁軍」(General and complete disarmament) (決議案一三七八(拾肆))及「防止核武器廣汎散佈」(Prevention of wider dissemination of nuclear weapon) (決議案一三八〇(拾肆))，一九六〇年通過的「停止核試及熱核試驗」(Suspension of nuclear and thermo-nuclear tests) (決議案一五七九(拾伍))，一九六一年認可的美蘇裁軍談判八原則 (決議案一七二二(拾陸))，一九六三年請所有國家勿將載有核子武器的物體射入軌道或留置外空 (決議案一八八四(拾捌))，請所有國家加入局部禁試條約 (決議案一九一〇(拾捌))：所有這些都出於大會的決議案。

另外還可以引述幾個數字證明這項趨勢。大會與安全理事會所討論重大政治問題數量的增減：大會處理政治問題的數目逐

漸增加，安全理事會處理的數目逐漸減少。一九五四年美國參議院外交委員會關於聯合國安全理事會否決權問題的研究報告，對一九四六—一九五三年安全理事會和大會討論重要問題的數目以及安全理事會集會的次數按年列有統計，可以證明。古德利的聯合國 (Goodrich, The United Nations) 對一九四六—一九五七年兩個機關活動情形的統計可以印證。作者對大會活動所作的統計也證明大會集會次數及決議案數目有顯者增加趨勢：一九四六—一九六三年十八年間大會共通過決議案一九九三件，一九四六—一九五四年前九屆通過九〇七件，一九五五—一九六三年後九屆通過的一〇八六件。自一九四六年一月十日第一屆大會開幕至一九六三年十二月十七日第十八屆大會閉幕，大會共舉行一二八五次全會，前九屆五一五次，後九屆七七〇次（以上數字特別屆會及緊急特別屆會均併入當屆常會計算）。決議多寡與集會多寡足以表示事務繁簡；事務繁簡可以表示重要程度。議事機關大凡集會多、決議多者，必然重要；集會次數逐漸增多，決議數目逐漸增加，其重要性亦必隨之而增（聯合國大會投票紀錄之研究頁二五—二九，五十四年七月）。

尋求這一趨勢發展的原因，最易聯想到的是大國冷戰。其實冷戰現象只是原因之一，中小國家要求也是原因，不能完全歸咎（或歸功）於冷戰。冷戰對於聯合國發展的影響前已言之，說者或謂大會地位增強出於美國領導，其實蘇聯何嘗無份？就美國言，由於蘇聯在安全理事會濫用否決權，致美國不克貫徹其政策，乃設法把政治、安全事項移到無否決權而行多數決的大會；在大會美國可以領導多數推動議案，而蘇聯只是少數集團的領袖，無能為力。在這種情形下，像設立大會駐會委員會、通過「聯合一致共策和平」決議案一類的運動之出於美國策動、受到蘇聯指責，都是極自然之事。此兩項辦法中小型聯大作用不大，「聯合一致共策和平」方案行之較為有效。

「聯合一致共策和平」方案雖為不得已的補救辦法，却違反了金山會議有關程序（辦事方法）所達成的協議——憲章第十二條對大會職權所作程序限制。依照這一方案，遇有安全理事會受到否決權的阻撓，大會得召集緊急特別屆會，不待安全理事會請求直接介入安全理事會處理中的危險情勢，並得斷定侵略，建議集體措施，包括使用武力，其管轄範圍已擴充及於金山會議指定給安全理事會的領域。

爲此舉辯護者常引金山創立會議有界于大會此項權力之意的說法，實則此種說法一則忽視了金山會議的權力分立原則——執行措施以斷定和平威脅或和平破壞是否存在爲條件，而此項斷定惟安全理事會有權爲之（第三十九條）；二則忘記了金山會議曾拒絕伊明及菲律賓的修正案——分配大會擔任其一九五〇年所取得的角色。修正案既經否定，不得謂金山會議仍有此意。金山會議明定只有五強一致同意始得行動的機關有權代表整個組織發動強制行動；言外之意不經五強同意，不得採取行動；此爲金山會議有意達成的協議。一九五〇年美國領導的大會多數派不顧蘇聯集團反對所撤銷的，正是此項協議。故引述金山會議早有意給與大會此項權力之說不足以解釋一九五〇年的行動。

比較可以自圓其說的，是蘇聯自己的行爲違反了金山會議有關宗旨（設立目的）所達成的協議，大會職權的濫動完全符合憲章宣告的原則與宗旨。按聯合國設立的目的爲維持和平，安全理事會的行動受到否決權困擾陷於癱瘓，並不解除會員國簽訂憲章、設立聯合國時信誓旦旦所承擔共維和平的義務。金山會議促進集體安全的約定比之金山會議採取某種辦事方式的協議更爲基本，違反憲章的程序總比放棄憲章的宗旨略勝一籌。如其不然，專講憲章所定辦事程序的法律尊嚴，而罔顧機關目的的法律地位，是舍本逐末。

就蘇聯言，蘇聯反對設立大會駐會委員會，反對採納「聯合一致共策和平」方案，反對增強大會地位，反對貶削安全理事會功能，然其反對者只限於美國領導抹煞蘇聯否決權效用的運動，一旦發現其在安全理事會阻撓行動的消極能力不如在大會爭取群眾的積極價值，一旦認爲安全理事會的馬蹄形會場高談濶論不如大會的半圓形會堂聲罪致討更能贏得朋友，影響他人，便亦爭先恐後主張大會對重大政治問題採取行動。一九五四年蘇聯提請大會宣布完全禁止核子武器，指示安全理事會執行這項決議，即其一例。「聯合一致共策和平」方案蘇聯怒目而視，然而幾次緊急特別大會蘇聯無一次不參加，安全理事會會議倒有退出和缺席情事。

由此可知把政治職權移到大會，使聯合國成爲冷戰更可用的工具，不是美國一國之力所可爲功，蘇聯的消極不行爲和積極行爲也大有助於其發展。又抬高大會的政治地位，設計的固然是美國，促使設計的則是蘇聯，建造的更是絕大多數的中小會員



國。

中小國家要求提高大會地位，其事甚顯，其理甚明。中小國家佔聯合國會員國絕大多數，即使沒有冷戰發展，牠們也會要求提高大會的地位，只是不一定有此力量；如果大國真的團結無間，牠們期待或許更爲殷切。中小國家念念不忘平等，大會是平等的僅有象徵，是牠們對世界大事施展勢力的主要論壇。牠們在金山會議試圖建立大會的優越地位，所得少於所求。牠們離開會場決定利用每一可乘之機，再接再厲，以鞏固牠們領導人物所稱的「聯合國組織民主中心」(the democratic core of the Organization)，這一中心牠們認爲是聯合國其他機關泉源所自出，也是聯合國其他機關領導所仰仗(Herbert V. Evtatt, *The Task of Nations*, New York, 1949, p. 12)。

國際組織的政治生活有一恆久不變的特色，即中小國家總是要求將權力集中於牠們可與大國並駕齊驅而尊卑之分最少的機關；國聯如此，聯合國亦如此。國聯由於大國紛紛退出，削弱了理事會的氣勢，大會乘機逐漸顯露頭角。聯合國由於大國失調，貶低了安全理事會的功能，大會因利乘便抬高其地位。

大會職權擴張的結果不僅侵入安全理事會的管轄範圍，而且推翻了憲章委任給託管與經社兩理事會的專業職權，特別是託管理事會，以致兩個機關與大會的憲法關係發生重大變動。憲章雖以管理託管制度之權授予大會，但亦指定託管理事會爲大會執行此項職權的助手(第八十五—九十一條)，金山會議以託管理事會爲聯合國主要機關之一，據當時了解託管理事會在對大會負責的限度內多少應自行作主推動其工作。但聯合國的實例託管問題却逐漸轉到大會本身。

這種現象顯然受到反殖民主義的影響，託管理事會內管理國家與非管理國家表決力量的均衡激起反殖民勢力由託管理事會轉向大會，正如蘇聯的否決權激起美國由安全理事會趨向大會一樣；反殖民國家學會利用大會動員群眾支持其反殖民主義的大業，正如大國學會利用大會爲對峙的冷戰集團爭取援助一樣。

大會權力擴張，對各專門機關的關係也發生變動，終有一天會達到獨霸的地位。各專門機關和聯合國同爲國際組織，其與聯合國結合是獨立自主的。依憲章規定，大會直接或透過經社理事會對各專門機關所行使的集中管理和協調職權以各該機關所

已同意者爲限（第十三條、第十七條第三項、第五十七—七十二條），關係原本鬆弛。事實上這種鬆弛的關係已因大多數專門機關參與聯合國技術協助擴大方案（The Expanded Program of Technical Assistance），從擴大方案的預算中接受款項，大會掌握擴大方案的最後控制權而變動（按技術擴大方案及特別基金經一九六五年十一月二十二日大會第二〇二九（貳拾）號決議案自一九六六年一月一日起合併爲「聯合國發展方案」（United Nations Development Program）；近年以來復由於各專門機關的活動未能盡如美國之意，提供財源最大的美國一變其當初分權立場而主張集權制度，以期透過大會對各該機關發揮更有效的影響力，也加速了這一趨勢。

總而言之，聯合國的發展過程大會已成爲整個體系全般活動的焦點，將近成爲其他機關決議的上訴機關。大會由全體會員國組成，各理事會的代表性有限，凡不協於其他機關所作決定而預料在大會獲得有利響應者，常捨其他機關而訴之於大會。大會會有選舉權、預算權、監督權，在行政系統中的中心地位也使其成爲聯合國的樞紐。聯合國監督、管理、協調各專門機關的權力，最後還是出自大會，無怪大會成爲無匹的主要機關。

#### 四、國內管轄與國際權限

憲章的解釋與發展涉及聯合國與會員國各自管轄的領域問題，比聯合國內部各機關的關係問題更爲複雜、更爲嚴重。在聯邦制國家如美國者，聯邦政府與各邦分權所產生的爭論問題爲邦權（States' rights）問題；在多國家體系如聯合國者，國際組織與會員國共存所產生的爭論問題爲「國內管轄」（domestic jurisdiction）問題。

國聯創立時，國內管轄問題對頭腦冷靜的人相當簡單：依照公認的法律原則，國聯只應享有明白賦予的權限；遇有疑義發生，應對國家主權而不應對國際組織的權力作有利解釋。但非人人頭腦冷靜，爲此盟約起人草特在爭端和平解決條款內設一但書，消除不必要的顧慮：

「如爭議國之一造聲明：當事國間之爭議按照國際公法純屬該造本國法權內事件，並經理事會承認，則理事會據情報

告，不必爲解決該爭議之建議。」（盟約第十五條第八項）

國聯適用本條所定國內管轄的經驗平淡無奇：遇有一造主張某某特定爭端理事會不應置喙，理事會照例視爲法律問題，請國際常設法院發表諮詢意見。由諮詢意見而產生一個對國際組織長期發展甚關重要的原則：國家就某一事項承受條約義務，即具有自純屬國內管轄剔除該事項之效力（一九二三年摩洛哥及突尼斯國際籍令諮詢意見）。聯合國時代有關國內管轄問題所引起的爭辯，其遽烈程度非國聯歷史所可比擬。

金山會議賦予國際組織的職權範圍遠較國聯爲廣，所定國內管轄條款的適用範圍亦較國聯爲大，憲章第二條第七項：

「本憲章不得認爲授權干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件，且並不要求會員國將該項事件依本憲章提請解決；但此項原則不妨礙第七章內執行辦法之適用。」

照文字所定，這個方式適用於憲章範圍內聯合國的整個活動，維持和平的執行行動是唯一的例外。盟約國內管轄不受干涉的規定只適用於爭端和平解決，且有按照國際法並經理事會認定的要件；金山會議以之移至「宗旨及原則」章，且故意不指明決定管轄爭論之權誰屬，亦不引證國際法作爲判斷標準。「純屬」(“Solely within”)改爲「本質上屬於」(“essentially within”)，又其餘事。

有此區別，憲章所定方式的真正意義何在，如何實際用於劃分國內管轄與國際管轄的界線，單獨決定固需公正無私的法學家苦心推敲，集體同意尤賴不偏不倚的政治家煞費周章。

從狹義觀點視之，此項國內管轄條款對聯合國的限制略等於無；因爲會員國簽訂憲章、批准憲章、已承諾將所有可以想像得到的問題——從使用武力到基本人權，從領土爭端到經濟生活——置於國際管轄之下，所剩國內管轄之少已無可侵犯餘地。即不然，專就本條款而言，前半段所稱「干涉」一詞如從嚴解釋，批評、勸告、建議均不構成「干涉」，而容許聯合國對會員國內管轄事件批評、勸告、建議，再加以後半段但書准許聯合國干涉——真正干涉，強制性干涉——其認爲與國際和平有關的事件，亦可得到同一結論。

從廣義觀點視之，此項國內管轄條款幾一筆勾銷了整個憲章。「干涉」及「國內管轄」等詞句如作廣義解釋，凡對國內事件、國內問題有所討論、批評、建議均包括在內，則聯合國依法得從事的活動似已無多。「國內管轄」既無限制準則（如按照國際法之類），又無判斷機關（如理事會認定之類），則凡會員國主張為國內管轄事件，即屬於國內管轄事件，聯合國即到此止步，免開尊口。

以上兩種說法都趨於極端，任何一種極端解釋都不免使憲章一部分歸於烏有。前一解釋使國內管轄條款不足以對抗國際組織的權限，有等於無；後一解釋無限制擴充國內管轄範圍，使整個憲章除第二條第七項外成爲廢話連篇。這兩種說法實際上都無法適用。

研究本問題不可單從法律觀點加以解釋；因爲國際組織與會員國的憲法關係問題不是一個純法律問題，而主要是一個政治問題。從法律觀點說明管轄條款的正確意義不但不得到結果（因爲每個人都得自由加以解釋），而且愈解釋愈紛歧（因爲每個人都希望他人接受其解釋）。研究本問題應注意國際管轄擴大趨勢的發展一直循着政治途徑。第一、管轄問題向由聯合國的政治機關處理，而不交國際法院或其他法律輔助機關。第二、所用判斷標準是政治考慮——如何使國際組織得以實現金山創立會議所抱的宗旨——而不是法律考慮——是否符合確定的法律原則。政治考慮瞻望未來，尋求新環境的適應；法律考慮回顧過去，尋求舊事例的許可。

分析聯合國的實際活動，必能發現國際組織承擔工作的範圍、經管事務的範圍有逐漸趨向擴大之勢。其實這一趨勢在聯合國創立時已經開始，此可於聯合國原始文件所載戰後組織職權之廣見之。盟約與憲章比較，一個是壞地偏小，氣量狹窄；一個是幅頁廣大、氣量恢宏。聯合國會員國如果有意拒絕國際考慮經社問題，必不會創造一個具有經社理事會的組織；如果仍相信殖民政策純屬帝國國內事件，必不會批准一個載有非自治領土宣言的憲章；如果認爲國家有權隨心所欲對待其人民，必不會承諾共同合作促進人權之普遍尊重與遵守。既經做了，自始即對國際管轄承諾一項廣汎觀念。

一般說來，國際管轄擴大的結果聯合國各機關已確認有權過問提請其注意的任何事件。凡會員國堅持屬於國內管轄的事件

，牠們間或小心翼翼加以處理，但對會員國單方面強行限制國際管轄的企圖則從不讓步。牠們一方面充分利用國際常設法院一九二三年諮詢意見所作條約義務確定管轄權限之說，另一方面試圖發展一個尙未經司法機關認可的新原則：國內管轄的主張即令技術上言之有理，亦不能阻止聯合國過問其認爲與維持世界和平、實現憲章宗旨有重大關係的案件。

會員國主張國內管轄不受國際干涉，聯合國一貫政策不予同意，事例甚多：南非境內印、巴裔人民待遇與種族隔離案，爲聯合國成立以來每屆大會必討論的舊案，南非一貫立場認爲事屬國內管轄，一開始即要求請國際法院就此發表諮詢意見，爲大會拒絕。大會一貫主張認爲事關國際條約、聯合國憲章、國家友好關係，先後表示關切、促請談制、進行調查、通過譴責，一九六二年且決定絕交、抵貨、禁運，實施制裁。葡萄牙海外殖民地案爲近年聯合國爭辯最烈的熱門。葡萄牙始終認爲係本國海外行省，其本土的憲法關係純屬國內管轄，不容置疑，大會無權干與。聯合國始終以行動表示有權過問，始而討論，繼而硬性指爲憲章第十一章所稱的非自治領土，課葡萄牙以國際義務。葡萄牙不予理睬，一九六一年加以譴責，一九六二年採取制裁措施，要求立即給予獨立。

再如殖民地問題，憲章第十一章關於非自治領土宣言雖課管理國家以若干義務，如承認以居民利益爲至上，以增進居民福利爲神聖付託，保證其發展，發展其自治，按時將所管領土內經濟、社會、教育情報遞送秘書長以供參考等等；但未賦予聯合國任何機關以監督權力，就履行宣言下的責任向管理國家提出建議，亦未明言所遞情報應交付審查，更未設立機關負審查之責，尤其未規定管理非自治領土的極終目的在獨立，到某一時期應無條件准許其獨立。聯合國如果這樣做，在管理國家看來，不僅超越憲章規定的範圍，而且違反不得干涉國內管轄事件的原則；事實上聯合國大會不願管理國家的反對一一做了：一九四七年起以專設性質設立機關審查秘書長就管理國家遞送情報所作的撮要與分析，一九四九年起審查機關改爲常設性質；一九四七年核定遞送情報的「標準格式」(Standard form)，除社會、教育、經濟情報外，並列有憲章所未規定的政治情報，請管理國家自動填報，不少管理國家確曾自動填報。至於會員國管理下領土何者爲非自治領土，一九四六年開始辦理之時，原承認管理國家自行決定、自行申報之權，不予置疑；一九四八年則認爲既經決定、申報之後，不得任意變更，如有變更應通知聯合國，

大會核准或不核准之權；一九五一年制定非自治領地位變更應計及的「因素表」(List of factors)，建立原有非自治領土地變更的審查程序；一九六〇年為確定新會員國管轄下有無非自治領土，通過遞送情報應遵循的原則，並立即適用是項原則宣布葡萄牙、西班牙管理下海外領土為非自治領土，以杜絕二國逃避國際責任。同年發布史無前例的准許殖民地及人民獨立宣言 (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples)，宣布迅速而無條件地終止各種形式的殖民主義，要求各國在託管領土及其他尚未獨立的領土內立即採取步驟，將一切權力無條件、無保留移交當地人民，並不得以政治、經濟、社會或教育上準備不足為遲延獨立的藉口；大大地修改了憲章第十一章關於非自治領土宣言，擴充了國際管轄的範圍；一九六一年設立委員會實施殖民地獨立宣言，就各個殖民地情況加以審查，訂定其獨立程序。在此一步逼一步的過程中管理國家提出國內管轄的擋箭牌，均歸無效（參看拙著聯合國與殖民地問題，政大學報第十二期）。

時至今日這種趨勢發展結果，任何會員國能將憲章範圍內任何問題提出大會，如能結合必要的票數並得將該問題列入議程，加以討論，作成建議，而所謂憲章範圍實際上無所不包。不管你高興或不高興，只要有足夠的人或只要能激起足夠的人對任何事件不滿意，任何法律爭辯無濟於事。目前問題已不是國內管轄條款範圍寬窄問題，而是國內管轄條款作用存在或不存在問題。國內管轄條款作用之是否喪失，問題不在居於政治上守勢的國家有無法律上堅強理由，而在處於政治上攻勢的國家能否獲得多數支持；有了多數支持，國內管轄條款「不准介入」的皇皇禁令不發生任何遏阻作用，事實上有等於無，聯合國各機關能做足夠票數支持其要做的任何事件。

這種現象不一定健全，因此聯合國的政治發展一方面固產生了擴大國際管轄、犧牲國內管轄的趨勢，另一方面却也激起一種反應，產生一種對抗的趨勢，為國際組織與會員國間管轄均衡問題而艱苦鬭爭。這兩種趨勢甚至可以說同時進展，正如聯邦制的美國聯邦集權發展與邦權伸張運動齊頭並進一樣。

表面看對抗的趨勢甚為單純：凡主張保持現狀的國家大都堅守國內管轄領域，贊成打破現狀的國家莫不倡言突破這一領域。實則現狀派並非一直是現狀派；就此一事是現狀派，就彼一事可能不是現狀派。反現狀派亦復如此。而且同一國家對同一問

題也不一定持同一標準，尤令人有混淆之感。例如蘇聯對東歐附庸國家問題，特別是對波羅的海三國問題——世界上最新的三個殖民地——一貫指責國際機關過問國家主權神聖不可侵犯的份內事件，但對查究西歐國家的殖民事務則大放厥辭，樂此不倦；印度鏗爾不舍地叫囂聯合國應干與南非民族問題，但對回教徒佔絕大多數的喀什米爾問題則慷慨激昂憤然宣稱不容聯合國干與其主權領域；亞非集團素以推動民族獨立爲己任，但南羅德西亞宣布獨立則奔走呼號，聲罪致討。國內管轄原則和邦權學說一樣，參加政治爭辯的人都難免犯同一毛病：適合我用，援引之；阻我計劃，責斥之。

分析聯合國管轄擴張所引起的反應，來源不止一端：國際主義者的顧慮，惟恐國際組織企圖太多、太快，反而僨事；國家主義者的敏感，厭惡外來批評國內政策；保守主義者的恐懼，深怕喪失現有優勢；殖民主義者的義憤，反對不斷推廣關於非自治領土的承諾。反抗勢力雖無挽回聯合國活動擴張趨勢的可能，但確可使這一趨勢成爲聯合國發展中最糾紛的問題。

