

國際爭端和平解決的評價

朱 建 民

國際組織的創立由於防止戰爭，國際組織的存在爲了促進和平。促進和平必先謀求和平，爭端和平解決爲國際組織謀求和平、進而促進和平的集體方法之一。本文擬對和平解決的理論、發展及成敗得失加以論列。

一、和平解決的理論

爭端和平解決是謀求和平最古老、最常用的方法，古希臘時代的 *Nicias* 條約（雅典軍人政治家 *Nicias* 與斯巴達所訂和約）及近世的海牙會議莫不重視之，其法有一基本假定——假定戰爭是解決爭端的手段。依此說法，戰爭不是國家領導人物所犯的罪行，也不是國際社會所患的病症，而是解決國際爭端的傳統方法，但却不是妥當的方法。不妥當者，因其有礙人類的善良品德。Cicero 說：「解決爭端之道有二：一爲講理（by argument），一爲動武（by force）；前者爲人所特有，後者爲獸所特有。只有無法使用第一種方法時，才應仰賴第二種方法。」近代戰爭是大量消耗、毀滅的戰爭，波及之遠無法估計，結局之慘難以預期。即以此點而言，繼續特爲解決爭端的手段亦不足取，豈僅關乎人獸之分而已。依前一說，戰爭是解決爭端的野蠻手段；從後一說，戰爭是解決爭端的危險手段。

照此分析，所以問題在於尋求、發展一些其他方法以解決爭端，並說服國家使用之，垂爲定例。要知國家有爭執才發生戰爭，並非因戰爭而發生爭執；要防止戰爭，必須規定相當代替之物，提供更好代替之法。國際組織的任務即在爲暴力手段覓求一些和平代用品（peaceful substitutes），鼓勵——最好能強迫——爭端當事國利用之，以解決彼此間的爭端。

和平解決之說重在防止採取暴力手段解決爭端，防止的具體措施視戰爭的性質而定。和平解決論者對戰爭本質有幾項假定（看法），這些假定可稱爲次要假定，以別於上述以戰爭爲解決手段的首要（基本）假定。

第一項假定認爲戰爭之選爲解決的手段由於爭端激起如雷如霆的憤怒，無法遏止，征討殺伐，逞快一時。解決之道拖延爲上，在爭端既起與兵事未發之間安排一段「冷卻」期間（a "cooling-off" period），以便怒氣消失，情緒恢復平靜。這是和平解決論者津津樂道的策略，例證不一而足：兩次海牙公約都建議爭端當事國在無利害關係的第三者居間調停或進行調查之際，延緩敵對行爲。Bryan 仲裁條約要求締約國遇有爭端，等待一年俾國際委員會提出報告書，始得發動戰爭；國聯盟約和平解決條款規定會員國間發生爭端勢將決裂，應將此事提交仲裁或法律解決或理事會審查，並約定無論如何非俟仲裁裁決或法律判決或理事會報告三個月後，不得從事戰爭（第十二條第一項），希望雙方在數月拖延期間尋得和平解決；聯合國憲章同樣要求會員國遇爭端之繼續存在足以危及國際和平與安全之維持時，應儘先使用談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決，區域機關或區域辦法，或各該國自行選擇的其他和平方法，求得解決（第三十三條）。

以上例證都假定延期使用武力所爭取的時間全部用於積極尋求和平解決方法，和平解決方法尋得之後，無復使用武力必要；時間會產生癒合復原作用，拖延期間即使未尋得和平解決方法，延緩本身亦有其好處：因此爭取這段時間十分必要。雙方當事國坐下面對面或經由第三者談判之後，當初激動的情緒便會消失，本世紀初摩洛哥問題就是如此解決的。一九〇四年法國與西班牙劃分摩洛哥的勢力範圍，一九〇五年德皇訪問丹吉爾，有染指摩洛哥之意，妥協未成，德、法都很激動，歐洲瀕於戰爭邊緣。一九〇六年 Algeciras 會議尚未結束，雙方興趣已減，至少五年之內未再以摩洛哥爲戰爭原因，拖延的醫療價值於此可見。照約與憲章所定「冷卻」期間也都抱有緩和意氣用事、沖淡感情衝動的共同目的。

和平解決之說的第二項假定認爲戰爭常起於不明或誤解國際危機所牽涉的事實真相，草率推斷，輕啓戰端——例如未弄清 Maine 號軍艦被炸事件之前，美、西戰爭已經開始；未明瞭 Sarajevo 暗殺背景之前，奧地利已對塞爾維亞宣戰。所以查明引起爭端的事實，驅散暗中製造的恐懼，消除偏見產生的猜忌，揭穿惡意中傷的謊言，防止極端愛國主義者培植的怨恨，以免爲了看來事大、實則無關宏旨的事件走上戰爭途徑，甚爲重要。爲此，自第一次海牙會議起便十分重視公正無私的國際調查委員會的設置。調查委員會如能不偏不倚查明真相，消除誤解，糾正錯誤，再好沒有；即不然，也可以不慌不忙消磨時間，有益和平。

第三項假定認為戰爭起於國際糾紛找不到一條出路，僵持之下雙方自尊受到損害，無法尋求比較合理解決，而以兵戎相見。此說以為爭端一起，情緒激動，惡毒的諷刺、嚴厲的指責、憤怒的抗議、無禮的挑釁，無所不用其極，以致轉圜不得，退讓不能，逼上梁山。決鬪者短兵相接之際，內心何嘗願意拚個你死我活，只因爲沒有一個光榮的下臺方法，惟有硬着頭皮幹下去。在這個緊要關頭挽回面子的和平解決便發生了作用。無利害關係的第三者居間效勞，或拉攏已經疏遠的雙方，或傳達無法溝通的意見，或提出條件，或裁決是非，幫助相爭國家爲本身利益、爲國際責任跳出戰爭的死胡同。

第四項假定認為戰爭是一種理智破產的狀態，國家作戰不一定是有意圖的行爲，只因快意當前，一時心中無主，盲目走上戰爭的途徑。當局者迷，旁觀者清，爭端雙方神智錯亂需要神智清醒的第三者指示迷津，提醒戰爭的殘酷後果，提出合理解決辦法。Quincy Wright 說得好：「戰爭起於情緒激動，缺乏思考；欲望無窮，缺乏估量。」(Emotions devoid of ideas and desires devoid of appraisals) (A Study of War, II, 1117) 理智、思考、估量爲維持和平所不可少，居間調處、從中說合即爲提供這些寶貴的東西。

第五項假定認爲戰爭是國家領導人物自私自利、不負責任的結果。孟子痛罵「君不行仁政」，「爭地以戰，殺人盈野；爭城以戰，殺人盈城；此所謂率土地而食人肉，罪不容於死。」康德也相信專制暴君易於輕啓戰端，因爲他們獨享戰爭的利益而不付戰爭的代價。「統治者遇有戰爭，毫無所失，照樣享受其飲食、狩獵、宮室、慶典之樂。因此他們可以爲一些無關宏旨的小事決定戰爭，好像決定遊園會一樣。」(Zum Ewigen Frieden, 1795, Perpetual Peace, translated by Campbell Smith, "The Little Library of Liberal Arts", 1948, p. 12) 這一說法深入二十世紀國際組織的理論。擴而充之，皇帝、君主、獨裁者、外交家、軍事家、財政大亨、軍火商人，凡決定或影響戰和大計者，莫不同受爲私利、陰謀而驅使無辜人民進入屠場的罵名。馬克斯如此責罵，威爾遜也如此責罵。

依此說法戰爭問題最顯而易見的解決途徑，爲讓人民決定戰和大計（爲此必須每個國家建立民主政體，使人民控制政府），於是可能受戰爭犧牲的人在着手這項壞主意以前必衡量至再至三，而不致貿然從事；讓國際機關處理爭端（爲此必須設立國

際組織，規定爭端和平解決辦法），暴露好戰領導人物的欺騙詭計，使各個國家以及全世界的民主勢力決定有無戰爭需要，把握住正正當當的合理解決辦法。此說認為戰爭是少數人在煙霧彌漫的密室中所搞的把戲，敞開密室，公開討論爭端，讓健全的輿論發揮作用。自從威爾遜提倡公開外交、將其反對秘密外交的觀念注入國聯以來，這一尋求和平的方法便主宰了國際舞臺。

二、和平解決的發展

和平解決的發展經過兩大過程：第一步為建立爭端和平解決的義務及第三者要求相爭兩造和平解決的權利；第二步為樹立爭端和平解決的制度。

第一步發展為確立國際社會對避免戰爭有害關係的說法；既有害關係，便有理由要求當事國以和平方法解決其爭端，俾免危及國際和平，必要時並得強行介入促進這種理想。一八八九年海牙公約，締約國應允和平解決爭端，同意「情況許可」(as far as circumstances allow)盡力為之，承認第三國不待請求自動出任斡旋、調停不得視為有傷睦誼（第三條）。國聯盟約進一步限定會員國應將重大爭端提交和平解決，強制爭端當事國在和平解決過程中及和平程序結束後一定期間內不得從事戰爭（第十二條第一項）；正式賦予第三國友誼介入的權利（第十一條第二項：每一會員國對於任何影響國際關係的情勢，足以擾亂國際和平或危及國際和平所恃的良好諒解者，有權以友誼名義提請大會或理事會注意）；給予國際機關採取共同行動、防止和平崩潰的權力（第十一條第一項：任何戰爭或戰爭威脅不論直接或間接涉及任何會員國，皆為有關國聯全體之事，國聯應採取其認為明智有效行動，以保持和平。第十六條：遇有會員國漠視盟約所定和平解決爭端的程序而從事戰爭，每一會員國應據此事實視為對所有其他會員國的戰爭行為，其他會員國立即對之實施經濟制裁，理事會並建議實施軍事制裁）。

國聯視一切重大爭端皆為有關已事，規定雖然響亮，但其反對暴力解決爭端的法律堤防却留一缺口：即爭端當事國俟仲裁裁決、司法判決或理事會報告九十天後仍有從事戰爭的合法權利。為了堵塞這一缺口，廢除以戰爭為解決爭端的合法手段，國聯大會於一九二四年通過一項國際爭端和平解決議定書，通稱之為日內瓦議定書（The Geneva Protocol）者，規定一切爭

端應以和平方法解決，凡拒絕將爭端交付和平解決或不履行和平解決決定的國家，即視為侵略者，一經理事會斷定，即予制裁。日內瓦會議議定書未批准生效，但一九二八年巴黎公約則譴責從事戰爭解決國際爭端，要求「一切爭端不論其性質如何，亦不問其起源為何」，只可以和平方法謀求解決。

到了聯合國這一趨勢達於頂點。憲章不但約束各會員國以和平方法解決其國際爭端，俾免危及國際和平與安全，避免使用武力或以武力相威脅，保證非會員國遵行和平解決爭端的原則（第二條第二、三、六各項）；並授權未捲入漩渦的第三國（會員國或非會員國）、聯合國機關（安全理事會）及秘書長發動集體行動以鼓勵和平解決；會員國或非會員國得將任何爭端或惹起爭端的任何情勢提請安全理事會或大會注意（第三十五條）；安全理事會應促請爭端當事國以和平方法解決其爭端，得調查任何爭端或惹起爭端的任何情勢，得在任何階段建議適當程序或調整方法，得利用區域辦法或區域機關謀求地方爭端的和平解決（第三十三、三十四、三十六、五十二各條）；會員國不這樣做，安全理事會不自動做，秘書長仍得將其認為可能威脅國際和平與安全的任何事件提請安全理事會注意（第九十九條）。照此分頭並進的設計，國家間已無「私的」爭端（“private” disputes）的可能，國際糾紛為國際社會全體有關之事，國際關係發生麻煩時，國際機關得隨時介入以確保國際和平與安全的維持。

和平解決的第二步發展為樹立爭端和平解決的制度——動員「局外人」(outsiders)、創造「集合體的第三者」(synthetic third parties)、發展和平解決的技巧(techniques)，以完成國際社會排難解紛的責任。技巧分為政治技巧(political techniques)與司法技巧(judicial techniques)，兩者同時並用。

政治技巧方面最突出者為大規模發展多邊外交(multilateral diplomacy)，把處理外交事務的場所由緊閉悶氣的密室移到通風寬暢的大廳，由裝置隔音設備的套房間移到裝置擴音設備的會議室。這一趨勢自十九世紀會議制度開始，迄聯合國大會發展達於頂點。

會議時代和平解決的方法有斡旋(good offices)、調停(mediation)、調查(enquiry)、調解(conciliation)。這些方法

容許局外人參加爭議事端實質談判的程度雖有不同，而含有第三者居間效勞、提供和平解決便利、促成自願接受政治解決條件的事實則一。

惟這些和平解決的政治技巧本身既不完備，使用時又缺乏提供便利的機關。自第一次海牙會議迄今建立國際秩序的人所負主要任務為改善這些政治技巧，確立制度，便利其使用。一八九九年及一九〇七年兩次海牙公約建議利用專設調查委員會 (*ad hoc Commission of Inquiry*) 作為解決「不涉及榮譽與重大利益而因事實發生歧見的國際爭端」的方法，在利用第三國、樹立制度方面為未來國聯盟約奠定初步基礎。

國聯進一步補充傳統外交的政治解決方法。盟約所定和平解決的方法視各個爭端情形而定，並無強迫當事國非採取某一特定程序不可的嚴格要求。國聯的政治解決中心在理事會，這是有史以來第一次建立的調處爭端的常規制度，為和平解決創一新途徑。理事會調處爭端所用程序富有伸縮性，包括嚴厲要求停止暴力行為，小心避免譴責非難，適度進行公開辯論，順利安排私下談判。此外還發明利用理事會主席的威望以共同利益監護人的資格從事維持和平的重要工作；指定個別代表以報告員 (*rapporteurs*) 身份代表理事會處理特定案件；委派特別委員會視察糾紛地點，監督停戰撤兵臨時辦法的執行，調查糾紛的事實真象，主持雙方談判，提出解決辦法。大體說來，理事會在發展和平解決所需機構與技巧方面表現出智慧與創見，活用而不拘泥一定格式。

聯合國繼承以往多邊外交的和平解決方法，繼續發展。機構方面，安全理事會與大會同居顯著地位；程序方面，伸縮變通原則重獲重視。憲章鼓勵爭端當事國儘先利用自己選擇的和平方法，其他方法用盡之後再訴之於聯合國 (第三十三條)。聯合國採納國聯和平解決制度的基本前提，認為爭端和平解決最要莫過於避免或中止使用武力，在國際和解工作進行中應防止爭端惡化，隔離相爭兩造。在技巧方面也大部分沿用國聯所發展的技巧，惟少用安全理事會主席的名義 (因為安理會主席是按月輪值的)，多借重秘書長的威望 (因為秘書長享有政治權力而樂於主動)；少用報告員，多用就地視察團 (*field missions*)；重視大庭廣眾爭長道短的辯論。新的貢獻方面，則有：一、聯合國調停人 (*The UN Mediator*)、聯合國專員 (*The UN*

Commissioner)、聯合國代表(The UN Representative)——具有政治威望的個人經聯合國派往糾紛地區，執行重大政治任務，獨負國際責任；二、大會、安全理事會與秘書長對同一爭端配合運用。此外在和平改變方面比國聯擔負較大責任；凡因法定秩序明白改變而引起的情勢，大會有建議和平調整的準立法權限(第十四條)。

以上為和平解決的政治技巧方面發展過程。至於司法技巧，近代國際組織也繼承以往的遺產。司法技巧首先是準司法的仲裁。仲裁與司法解決同為依據法律解決爭端，仲裁裁決(award)與司法判決(decision)也同樣具有法律拘束力，其所以稱為準司法者主要由於仲裁員以相爭兩造自行選擇為原則，而司法解決則有固定的法院與法官。

以仲裁方法解決國際爭端古已有之，至十九世紀後半期又告恢復而盛行。第一次海牙會議設立常設仲裁法院(The Permanent Court of Arbitration)，定下利用法院和平解決爭端的條件，古代習慣至此編纂整理成為法典，奠定仲裁制度。常設仲裁法院儘管只提供一個仲裁員名單，既不常設，亦非法院，但國際間畢竟有了個準司法機關，這個準司法機關確也審理一些著名案件，此一經驗給予國聯的創立者創設一個真正國際法院掌管司法解決的決心。

常設國際法院(The Permanent Court of International Justice)為有史以來第一個國際法院，也是國聯對國際司法制度的第一個貢獻。常設國際法院至聯合國時代繼續設立，更名為國際法院(The International Court of Justice)，兩者名稱的不同顯示第一階段重在「常設」，第二階段重在「國際」。在國際法院以前，願意達成和平解決的國家及願意促成和平解決的國際機關除政治技巧外，只有仲裁裁決的準司法方法；自此以後，爭端當事國可以訴之於法院，國聯與聯合國的政治機關有權就自己處理的法律問題請法院提供意見。在訴訟管轄方面，法院尊重國家獨立自主的原則，不告不理，非兩造同意對簿公堂亦不理，如一九五二年 Anglo-Iranian Oil Company Case (Jurisdiction) 因未得伊朗同意，一九五四年 Monetary Gold Case (Preliminary Question) 因未得阿爾巴尼亞同意，同年 Treatment in Hungary of U.S. Aircraft and Crew 案因蘇聯、匈牙利不接受管轄，一九五六年 Antarctica Cases 因阿根廷、智利不接受管轄，一九五七年 Cases Concerning Certain Norwegian Loans 因挪威反對，一九五六——五九年幾件空中事件因蘇聯、捷克、保加利亞反對，法院均宣布無權管轄。惟一九六二年衣

索比亞及賴比瑞亞所提 *Cases concerning South West Africa (Jurisdiction)*，法院不顧南非反對仍認為有權管轄。在諮詢管轄方面，未經兩造同意，法院亦不接受國際組織的政治機關就其所管法律事件發表諮詢意見的請求，如一九二三年常設國際法院拒絕對 *The Eastern Carelia Case* 發表諮詢意見，理由是利害關係的蘇聯反對其管轄。惟一九五〇年國際法院不顧保、匈、羅三國反對同意就 *Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania* 發表諮詢意見，推翻了一九二三年的先例。國聯與聯合國和平解決程序之富於伸縮性，於常設國際法院與國際法院司法解決之無強制性又獲一明證。

三、和平解決成敗的檢討

檢討和平解決的紀錄，估量和平解決的成敗，不是一件簡單的事；因為：第一、這牽涉一連串「如果——將如何」無法正確解答的問題——如果某些糾紛未解決，世界會發生如何災難？或者如果沒有一套預先安排的和平解決程序，某些問題會不會順利解決？這類問題無人敢於斷言。第二、歷史只記載已發生的事，不記載未發生的事——我們所知道的是已發生的戰爭，未發生的戰爭在我們的知識領域中不佔據顯著地位。就是已發生的事也易於健忘——大家都知道國聯未解決某些重大爭端，開闢了第二次世界大戰的道路，然而誰記得國聯最初十年間理事會成功地處理過十七個足以引起決裂的案件，迅速地結束過七、八個已經爆發的敵對行爲？今天大家都了然於聯合國的失敗，但對其和平解決的成就則不甚了了，對其防止某些糾紛惡化、消滅衝突於無形——既未發展到需要調處的程度，享成功之名；亦未惡化到無可解決的階段，負失敗之責——知之更少。

估量國際組織和平解決的成敗，應就與和平解決有關、影響其成敗的幾個問題加以檢討。首先是和平解決程序的缺點。和平解決方法的利用以自願爲主，此爲和平解決制度的主要缺點。所以如此，法律上論點基於主權自由。一九二三年常設國際法院關於 *Status of Eastern Carelia* 的諮詢意見說：「任何國家不得其同意不得強其將爭端交付調停、仲裁或任何其他和平解決方法。」然而參加國聯及聯合國的國家根據盟約及憲章確已承諾限制其使用武力、拒絕和平解決爭端的主權自由，國際機關也曾多次主張爲維持正常關係應經常利用各種和平解決程序的原則，和平解決的效用應已大彰。

然而不然，巴勒斯坦問題是一個很好的例子。巴勒斯坦原為國聯時代交由英國管理的委任統治地，該地猶阿糾紛出來已久。英國不堪其擾，一九四七年春提議召開聯合國大會特別屆會決定巴勒斯坦的前途，大會指派巴勒斯坦問題特設委員會(Special Committee on Palestine) 建議解決方案。是年秋第二屆大會通過特設委員會的多數方案，決定猶阿分治，分別成立國家。猶太人接受，阿拉伯人反對。大會設立聯合國巴勒斯坦委員會(The United Nations Palestine Commission) 執行其決議，並要求安全理事會遇有任何一方以武力變更大會所定解決辦法，應依憲章第三十九條確定為破壞和平。是為大會第一次有意建立其決議案的法律權威。大會這項強硬主張有關國家既未遵行，安全理事會亦不支持。一九四八年第二次特別大會解散巴勒斯坦委員會，指派聯合國巴勒斯坦調停人(The United Nations Mediator in Palestine)，冀以斡旋方式促成和平解決。特別大會閉幕之次日以色列宣布獨立；以色列成立第二日阿拉伯各國聯合進兵。安全理事會一再要求雙方休兵，設立巴勒斯坦休戰委員會(Truce Commission for Palestine) 監督執行，雙方不予理睬，終於援引憲章第七章規定命令雙方停止軍事行動，宣布如不遵行即視為破壞和平，考慮執行行動。第三屆大會設立聯合國巴勒斯坦和解委員會(United Nations Conciliation Commission for Palestine)，協助雙方達成解決。調停人居間安排結果，一九四九年二月至七月埃及、黎巴嫩、約旦、敘利亞分別與以色列簽訂停戰協定；八月安全理事會促請有關各方談判和約，達成最後解決，設立聯合國駐巴勒斯坦停戰監督組織(United Nations Truce Supervision Organization in Palestine, UNTSO)，由參謀長領之，參謀長以兼任埃及、黎以、約以、敘以四個混合停戰委員會主席的資格監督各該停戰協定的執行。惟雙方立場迄無變動，無法達成最後解決。和解委員會每年照例向大會提具進展報告，實無進展可言。安全理事會連年處理該區問題，要求雙方遵守停戰協定，遵照聯合國決議，而情況不穩，糾紛迭出。

這件案子說明聯合國處理爭端程序的特點與弱點。特點是和平解決的方式不止一端，機關不止一個。方式從會所公開辯論到實地真象調查，從呼籲自行解決到建議具體辦法，從居間調停到進行和解，從命令停火到監督撤兵。此外還有仲裁裁決與司法判決。機關從大會到安全理事會，從主要機關到輔助機關，從仲裁法院到國際法院。方式可以交互使用，機關可以任意選擇

。弱點是會員國名義上承受和平解決，事實上却不一定從事和平解決。一般說來，會員國有試行和平解決的義務，也有選擇何種方法而試之的自由。爭端當事國必須遵行仲裁裁決或國際法院判決，但得自由阻止交付仲裁或司法解決，使裁決、判決無由提出；得自由拒絕政治機關的解決建議，却無法阻止提交政治機關處理，任其建議得以產生。司法程序一開始即可遇到障礙，法律情況不利於和平解決。

政治情況對和平解決比較有利：國際組織的興起、戰爭後果的嚴重，產生一項基本原則：在一切可能的和平手段用盡以前不得貿然使用武力，國際機關可以動員巨大壓力隨時介入。戰爭雖仍不免發生，但非一開始即可發生；戰爭只是最後的手段、極終的法寶，不再視為解決爭端的第一選擇、例行工具。這是一大轉變。

儘管如此，有了和平解決機關而不利用，仍然令人煩惱，尤其是司法機關門可羅雀，使提倡司法方法的人大為失望。國際法院雖因當事國接受任擇條款而取得相當範圍的保障管轄，但仍未成為國際社會排難解紛的主要工具。國家遇有爭端很少利用國際法院，實為國際法治效用不彰的主要障礙。

與和平解決有關的第二個問題為和平改變 (peaceful change) 問題。和平改變不受重視，妨礙國際間友好關係的情勢無法根除。和平解決在法律範圍以內解決爭端，和平改變在法律範圍以外解決爭端，二者觀念上雖有不同，但同為不許使用強制手段而以武力以外的其他方法解決國際糾紛。和平改變未雨綢繆，消滅爭端於無形；其有助於和平解決實非淺鮮。盟約第十九條預期國聯可能成為和平改變的工具，從未實現。憲章第十四條賦予聯合國更廣大的權限，聯合國在這方面的活動亦較為積極，如大會根據大國給予的特殊權力，確定了義大利殖民地的新地位；接受英國讓與的責任，制定了巴勒斯坦的分治；根據荷蘭、印尼的授權，安排了西以利安政權的轉移；引伸憲章第十一章的含義，扶助了非自治領土自治、獨立的達成。除此以外，其以世界議會姿態從事改變法定現狀的主張則遭遇嚴重的反抗，而少有成就。雖有審議改變現狀的機關，而不重視和平改變的法律義務，亦未發展容許國際機關決策的政治雅量。

國內機關的通病是規章俱備而不用，問題不得解決，國際機關尤甚於此。國家簽訂條約，設立和平解決的機關，制定和平

解決的程序，比利用所準備的辦法從事和平解決更爲熱心，戰爭不特未因紙面上表示好心好意而消聲匿跡，反因爲產生一種過度的自我陶醉而更容易發生。

第三個問題爲場外交易問題：有機關、有程序而不用、另覓蹊途的事，國聯與聯合國均有之。國聯一由於大國未盡加入或加入而退出，二由於當政者普遍懷疑這個國際新玩意的作用，未能照所預期成爲世界外交的焦點。聯合國雖已達成普及原則，但由於大國失調、派別林立、區域主義盛行、會外交易頻繁，也同樣未構成協調各國行動的中心，而淪爲國際政治的外圍，參加的國家撇開正路，寧依賴其他安排維持和平，憑藉傳統外交謀求解決，蔚爲風氣。

「撇開」(by-passing) 問題影響聯合國的和平解決到如何程度，很難加以估計。有人拘泥書生之見，以爲事事都應透過聯合國，不經聯合國即爲不當，憤然批評會員國捨正道而弗由的作風。此說忽略一個事實，即憲章不僅未禁止會外交涉，且有意鼓勵在聯合國以外解決爭端（第三十三條第一項）。憲章所預期的不是一套中央集權的和平解決辦法，而是一個擁護和平解決原則的中央機關，當其他工具均已證明無可爲力之時，才把問題提到聯合國。聯合國大會與安全理事會和平解決爭端只是傳統外交的延長——傳統方法告罄時，聯合國外交才開始行動，憲章第三十三條「儘先」云云可爲明證。說真個的，聯合國現在所困擾的，不是任意「邁過」，而是有些會員國熱中把鷄毛蒜皮的事不必要地或把本來應先覓求其他方法處理的問題過早地提到聯合國，以重累這個世界組織，作爲攻訐、出氣、進行冷戰的場所，甚至把聯合國當作承受破爛的垃圾堆。有些場合會員國如果自行會外解決，讓聯合國喘一口氣，對國際組織的健全發展或許更爲有益。

然此並非無「撇開」、「邁過」問題。書生之見執其一端，忽視爭端應在最適於解決的地方謀求解決，固不足取，一部分會員國強令聯合國不爲解決爭端而受理爭端，但爲負失敗之責而接受爭端，亦屬不幸。這兩種立場都不合於實事求是；但任意不合聯合國過問亟需該組織和平解決技巧處理的爭端，既無補於國際組織的進步發展，亦有害於和平大業，也是事實。聯合國也和以往國際組織同樣擔憂國家不誠心誠意地找上門來，在會所之內探求重大爭端和平解決的可能，使牠的和解工作無由展開。

第四爲和平解決機關的作風問題：會員國善意利用，當然重要，然此只是問題的一面。國際和解機關的效用一方面要靠國家有無利用的意向，另一方面也靠此等機關有無可供利用的價值。事實證明負責和平解決的國際機關久有不大關心的習慣，尤以涉及和平改變的案件爲甚。所謂「久」，至少已有近百年歷史。一八七一年俄國單方廢除巴黎條約的黑海中立法條款，倫敦會議承認既成事實，准其解除限制。自此以後凡會吵會鬧、製造紛擾的國家總可得到所要的東西，不吵不開未引起紛擾的國家不會得到所要的東西。這一獎勵吵鬧的歷史先例今天仍然適用。依照憲章，只有被認爲真正威脅和平（也就是引起紛擾）的情勢，才能引起聯合國政治機關的注意（第一、二、三十三—三十六各條）。

在聯合國解決爭端的紀錄中埃及首先效尤：一九四七年埃及在安全理事會提出修改一九三六年英、埃條約的案件（該約准許英國保有在蘇彝士運河區駐軍之權），遭到英國反對，要求安全理事會不予理會，理由是此項爭端並未危及國際和平。安全理事會雖不接受英國的論點，但也未採取任何行動。埃及的控案一直靜止在安全理事會的議程上，直到一九五一年埃及單方宣布廢約，進攻運河區英軍，亂子鬧大了，英國才認真考慮埃及的要求，一連串事件把納瑟推上了臺。

摩洛哥與突尼西亞問題又一例證。二國獨立前均爲法國的保護國。摩洛哥問題一九五一年阿拉伯國家首次提出於大會，決定緩議。突尼西亞問題一九五二年亞、非國家首先提出於安全理事會，法國辯稱事屬國內管轄，未上議程。一九五三年第八屆大會繼續討論摩、突二案，敘利亞代表發言抗議大會行動遲緩，說兩國人民反應和平，聯合國不予重視，似乎只有暴力行動才能引起充克諸公的注意。法國代表斥其主張暴力，企圖以敲詐方式爲獲得大會傾聽的手段。連年騷動，至一九五六法國承認二國獨立，問題方告解決。

摩、洛二案辯論情形顯示輕重兩難：不滿現狀的國家如果規規矩矩，它們的要求不會認爲嚴重到值得注意的程度；如果不規矩，又被指爲敲詐，打進議程——事實上這是獲得認真考慮的唯一有效途徑。以吵鬧爲滿足要求的先決條件，是解決問題的最壞方法。聯合國以和平解決爲職志，也有不少成就，倘其和平解決觀念加以改變，對不平之鳴早爲之計，則其效用當更爲彰明。

第五爲支配和平解決機關的政治趨向問題：聯合國和平解決行動的成敗與支配該組織的政治趨向有密切關係。

先言支配安全理事會的政治趨向：憲章和平解決章（第六章）所定利用聯合國政治機關從事爭端和平解決，單獨提及安全理事會者八次，提及安全理事會或大會者二次，無一次單獨提及大會。該章六條之中無一條不提及安全理事會，而提及大會者僅一條（第三十五條），提及安全理事會與大會為十與二之比。由是可知不僅執行行動之權專屬安全理事會，和平解決的任務亦以安全理事會為主。然安全理事會受到否決權的阻撓，致許多議案不克達成協議，故不少人士認為否決權實為和平解決一大缺失。此說未必盡然：第一、大國否決權之用於和平解決非無限制（爭端當事國不得投票）；第二、爭端可以移到大會（聯合一致共策和平決議案）。因此否決權對和平解決有些障礙，但非無可如何。然此說亦有其是處——否決權之障礙不在技術方面，而在政治方面。質言之，損害安全理事會和平解決的功用者，不是否決權的技術事實，而是其政治事實；政治事實使安全理事會的主要理事國陷於衝突，而將理事會由一個和解機關變為對罵場所，以致安全理事會處理爭端往往自己先爭執起來，非先和解內部糾紛，無法和解外部糾紛，最低限度安全理事會發言立說對理事國間糾紛比對當事國間糾紛更為注意。其極也，大國與大國之間的糾紛，安全理事會受制於大國，安全理事會不見了；小國與大國之間的糾紛，小國受制於大國，小國不見了；小國與小國之間糾紛，得不到注意，糾紛不見了。

再說支配大會的政治趨向：憲章雖不以大會為政治解決的主要機關，但聯合國的發展爭端移轉到大會的趨勢至為明顯，因此大會處理的爭端日見繁多。大會處理政治爭端的通常程序先來一套公開的正式辯論，再舉行正式表決。公開辯論發言不厭其多，有話要說，無話也要說；正式表決惟恐其少，程序要表決，實質更要表決。須知人多嘴雜的會議是解決爭端最不適宜的地方，斤斤計較的投票是解決爭端最不融通的方法。以如此地方、如此方法解決爭端，不僅損毀了和平解決的功能，而且根本否定了和平解決的觀念；是不管把大會變成聲罪致討的揚聲器、政治勝利的登記處。大會已成爲戰場，而非會場。

這種情形以南非境內印裔少數民族待遇案（一九四六年印度首次提出）及南非政府種族隔離案（一九五二年亞、非國家首次提出）（一九六二年起二案合併討論）表現得最爲明顯。該案爲聯合國拖延最久的爭端，二十年來迄無解決或接近解決之望，南非一意孤行，固不足爲訓，然印度提出本案非爲謀求解決，而爲獲得勝利；所發動的不是聯合國的和解技巧，而爲聯合國

的謾罵本領，亦有不是。這種情形自一九六二年非洲國家加入戰團以後尤甚。在此以前討論本案時南非尚出席，自此以後南非才避不參加；在此以前尚止於表示遺憾，自此以後制裁除名之言脫口而出。其結果非特無益，反而有害。

公開辯論把爭端暴露於大眾之前，集體非難陷當事國於難堪之境，確是當前國際機關和平解決需要善為處理的難題。自第一次大戰以來「公開外交」之說甚囂塵上，其說以為秘密協定導致戰爭，打開外交之窗，引進民間通達情理、熱愛和平的和風，會吹淡密室裏的烏煙瘴氣。事實上這項假定未必盡然。公開之後反而容易受到輿論的影響，使談判的人裝腔作勢，不事談判，專作宣傳。秘密外交有其黑暗面，但當前會議外交慷慨陳辭，肆意指摘也有其不是處。要知談判需要冷靜、理智、心平氣和，而不讓吵吵鬧鬧破壞和平解決的氣氛，引起新的糾紛。談判的目的在探求雙方可以接受的解決辦法，而不在逼令對方投降，獨享勝利。

因此和平解決機關的功用便在使外交家不受羣衆激昂情緒的干擾，其法為安排一個供認真談判之用的隱避處所，讓談判者負起交涉責任，覓求妥協辦法，說出各人的真心話，所說的話只是說給對方聽而不是說給會外聽，有了結果再行公布。

惟政治是衆人之事，在人民世紀自不能禁止人民注意外交。而在另一方面，既設聯合國作為世界外交焦點，也不能不許其過問世界大事。所以二十世紀中葉處理國際事務既需要秘密外交，又需要公開的多邊辯論，聯合國設法使這兩種活動獲得平衡發展，以期最有助於和平解決的進行。聯合國應求得其平而未能成功者，因為選擇之權操之於急切謀求本國政治勝利的國內政治家，而不操之於決心試探共同妥協辦法的國際政治家。

第六個問題為解決的原則問題：解決爭端必須合乎原則，始有價值。就價值觀點言，和平解決貴在於何種解決 (What kind of solution)，而不在解決得多少 (how many solutions)。聯合國的第一項宗旨為維持國際和平及安全，達到此目的的方法之一為以和平方法且依正義與國際法的原則解決足以破壞和平的國際爭端（憲章第一條第一項）。這裏列舉如何解決爭端的三項原則：以和平方法，依正義原則，合乎國際法原則。倡導司法解決的人每稱讚法官依照法律規條裁決爭端，主持正義，而謂司法解決的價值高於政治解決。在某種情形下可能如此，但非一切情形均如此；因為一、法律規條拘泥現狀，不問其是

否合於正義；二、正義不是獨一無二值得重視的價值，也不是法學家專有的物品。因此，活用而富於創造性的政治方式可能比嚴正而無伸縮性的司法方式更足以促成公平正直的理想。

爭端解決應合於正義，固矣，但評定政治機關所作解決的價值，且須視其解決得是否乾淨俐落，有無持久希望，是否合乎政治實現，是否明智。就乾淨俐落言，聯合國慣以含糊不清、模稜兩可的解決辦法混充真正解決。就持久的希望言，則寧可達成任何解決 (any solution)，而不願負不解決 (no solution) 的惡名。以言政治現實，聯合國內表決集團盛行，表決集團玩弄政治通過決議的力量與世界政治現實毫不相稱。如果說聯合國有犧牲弱者、遷就強者、犧牲正義、遷就秩序的危險，而其所達成的決議也同樣有滿足強大表決集團好惡而違背負責政治家行為準則的危險。至於明智，尤為政治解決的基本問題。凡最能達成正義與秩序、權力與意願、理想與現實的均衡者，即為明智之舉。國際組織應便利這種政治智慧的發展與應用。以此標準衡量聯合國的政治解決，則不免令人失望。

三項原則中和平為先，整個觀念中解決是本。以此標準衡量聯合國處理爭端，有些案子既不和平，也未解決，韓國問題、匈牙利問題即其事例。韓國問題一九四七年首次由美國提出大會，自是時起在聯合國處理已二十年。一九四七年十一月十四日大會通過第一一二(貳)號決議案規定韓國應在聯合國監督下舉行自由選舉，成立全國政府；設立聯合國韓國問題臨時委員會 (The United Nations Temporary Commission on Korea) 執行上述決議案。這是聯合國有關韓國問題的第一個決議案。次年春南韓在聯合國監督下舉行大選，組成政府，北韓在蘇聯控制下拒絕大會決議。第三屆大會通過第一九五(參)號決議案，承認南韓政府為韓國的唯一合法政府，要求佔領當局迅速撤兵，設立聯合國韓國問題委員會 (The United Nations Commission on Korea) 接辦臨時委員會的工作。

一九五〇年北韓武裝侵入南韓，安全理事會建議各會員國對南韓提供驅逐武裝攻擊、恢復國際和平的必要援助，十六國應召派兵赴援，所派部隊置於聯合國統一指揮之下而由美國統率。同年第五屆大會通過第三七六(伍)號決議案設立聯合國韓國統一善後事宜委員會 (The United Nations Commission for the Unification and Rehabilitation of Korea, UNCURK)。

代表聯合國促成建立韓國統一、獨立、民主政府。待中共介入韓戰，韓國問題轉入新危機。

一九五三年韓國停戰協定成立，翌年日內瓦韓國政治會議議定三原則：一、聯合國依其憲章規定具有在韓國採取集體行動擊退侵略、恢復和平、覓求和平解決的完全權力；二、韓國應以全韓人口比例代表為基礎在聯合國監督下舉行自由選舉；三、聯合國軍應繼續留駐韓國，直至韓國獲致和平統一為止。上述原則雖迭經大會認可成為聯合國解決韓國問題的基礎，但為共產集團所拒絕。聯合國韓國統一善後事宜委員會繼續代表聯合國觀察韓國政治經濟發展，並逐年向大會提具報告；大會每年辯論韓國問題亦必重申聯合國在韓國的目標為以和平方法建立代議政體下的統一、獨立、民主韓國，並促請北韓當局接受此項再三聲明的既定目標，然而韓國問題的解決仍屬渺茫無期。

匈牙利問題：一九五六年匈牙利人民發動革命，反對共產暴政，蘇聯以協助平亂為名派兵佔領匈京，屠殺人民，引起世界公憤。法、英、美三國以蘇聯暴力壓制匈牙利人民的權利，破壞一九四七年匈牙利和約，根據憲章第三十四條要求安全理事會討論匈牙利情勢。第二次緊急特別大會緊接着蘇聯否決安全理事會決議案而召開，一週之內通過五個決議案，要求蘇聯立即停止武裝攻擊匈牙利人民及武裝干涉匈牙利內政，並即刻自匈牙利領土撤退其軍隊；認定匈牙利應在聯合國主持下舉行自由選舉，自行決定其政體（決議案一〇〇四（緊特一貳）、一〇〇五（緊特一貳））。蘇聯不予理睬。

第十一屆大會繼續討論匈牙利問題，通過七個決議案，其中第一一三一（拾壹）號決議案譴責蘇聯剝奪匈牙利自由與獨立，剝奪匈牙利人民行使其基本權利，係破壞聯合國憲章；第一一三二（拾壹）號決議案設置匈牙利問題特設委員會（The Special Committee on the Problem of Hungary），調查匈牙利情勢，搜集證據，向大會報告。大會接受特設委員會報告書，通過第一一三三（拾壹）號決議案，請大會主席溫惠泰耶恭親王（Prince Wan Waihayakon）以大會特別代表資格遵照大會決議達成聯合國的目的。

溫親王向第十二屆大會報告蘇聯及匈牙利政府拒絕合作，無法達成任務。第十三屆大會改派上屆大會主席孟祿（Sir Leslie Munro）代表聯合國繼續執行大會有關匈牙利決議。一九五九、一九六〇、一九六一、一九六二年孟祿迭次向第十四、十五、

十六、十七各屆大會提出報告，蘇聯繼續駐兵匈牙利，匈牙利當局繼續藐視大會決議，大會除表示遺憾、重申決議外，別無他法。一九六二年大會索興撤銷聯合國匈牙利問題特別代表職位，請秘書長採取其認為有助於匈牙利問題的任何行動（決議案一八五七（拾柒））。

匈牙利問題雖未解決，却也未犧牲原則，有些案子雖然解決，却犧牲了原則，其結果比匈牙利問題更糟，西新幾內亞（西伊利安）問題便是最不堪的一個。西新幾內亞原為荷蘭王國之一部，受荷屬東印度羣島總督統治。印尼獨立，荷、印之間西新幾內亞問題懸而未決，雙方同意一年之內以談判方式決定其地位。談判不成，一九五四年印尼首次提出大會。印尼主張凡前荷屬東印度羣島受荷蘭總督統治之地均應歸其管轄。荷蘭則謂西新幾內亞巴布安人（Papuan）與印尼無關，荷蘭管理在發展其自治。大會未作任何決定。

一九五五年大會通過第九一五（拾）號決議案，希望雙方談判解決，是為大會有關本問題的第一個決議。一九五六、五七年第十一、十二兩屆大會均曾討論，無結果。

一九六一年第十六屆大會討論「准許殖民地及人民獨立宣言」的實施問題時，本案再提出討論。荷蘭發言，準備儘速將主權移交當地人民，惟鑒於自決原則的重要，提請聯合國設立西新幾內亞委員會，調查當地情形，監督公民投票及暫歸聯合國管理的可行性。印尼不接受。

未幾印尼出動陸海軍，訴諸武力，大規模敵對行為發生，代理秘書長宇譚呼籲雙方和平解決，指派代表從中調處，一九六二年八月十五日在聯合國總部簽訂協定，荷蘭於十月一日將西新幾內亞行政權移交聯合國臨時行政當局（The United Nations Temporary Executive Authority, UNTTEA），再由該行政當局於一九六三年五月一日移交印尼。印尼對當地居民提供若干保證，一九六九年舉行公民投票選擇與印尼合併或自行獨立。根據協定雙方應聯合提案請大會核備，第十七屆大會因而通過第一七五二（拾柒）號決議案。

憲章要求會員國不得違反聯合國宗旨使用武力，印尼動武，是印尼不是；聯合國認可，是聯合國喪失立場。本案為領土爭

執，正常辦法為訴請國際法院判決主權誰屬。事實上荷蘭曾作此建議，印尼不理。法律解決不可，惟有尋求政治解決。政治解決應循自決原則，由荷蘭交出主權聽當地人民實行民族自決之權，而將自決的準備工作交由聯合國負責。今則不然，聯合國管理七個月即移交準備武力奪取的印尼，六年半以後再實行自決，屆時自決權利已被吞食殆盡，何自決之有？印尼在本案辯論中口口聲聲訴諸武力，公然言戰，毫不隱諱，聯合國容忍之，寧有原則可言。

另有若干案件聯合國處理程序最成功之處也只能稱為「解決而不太和平」(not-quite-pacific settlement)，或「和平而未解決」(Pacific non-settlement)。

「解決而不太和平」的案子如希臘、印尼、巴勒斯坦、克什米爾、蘇彝士運河、比賽大、賽普勒斯、也門等。在這些案件中聯合國所面臨的問題是敵對行為已經開始，不單是爭端而已。處此情況，聯合國當前急於要做的事——也是後來稱為最大貢獻之處——為實施壓力停止敵對行為或限制敵對行為。這些案件的處理大致可記入聯合國和平解決的貨方——歸功於聯合國的効力；幸虧聯合國介入，暴力延續的時間較原來可能發展為短，劇烈的程度較原來預計為輕，波及的範圍較原來趨而為小。但應特別指出：其結果稱之為「和平」者，只是比較的而已。雖然是相對的，在一個容易激動的世界能夠及時捕滅戰火，免成燎原之勢，亦有足多者。

「解決」與「和平」一樣是相對的名詞，不一定片言折獄、長久相安始得稱為解決，就是暫時凍結、防止擴大也未始不可稱為解決。提出國際論壇的案件當然以早日獲得解決為最好，但有些爭端不必急於求得持久解決，而勸告雙方忍耐下去，或許更切合實際、接近理想。安全理事會與大會議程上有的是這類案件，且為和平保存而不求和平解決。說真個的，有許多問題必須和平共處下去，急於攤牌或急求解決，都不是明智之舉，個人相處如此，國際關係亦如此。

聯合國實例這類情形多得很，其故在於認為：把目前無法解決的問題留在國際公開監視之下，無限期延長臨時措施的効力，經常注視破壞臨時辦法的企圖，隨時試探最後解決的可能，有其用處。聯合國處理這類案件的手法讓和解、監督、調查委員會長期留駐當地，雖無事可做，却可以表示聯合國在場以及聯合國維持和平的關切與決心；遇有情況發生，得以即時報告聯合

國總部；如果時機成熟，亦易於協助雙方達成協議。克什米爾、巴勒斯坦可作為標準例證。這兩件爭端都不是十年、八年，甚至二十年、三十年可以解決的，聯合國運用的哲學是拖、推、拉。拖者，拖延時間；推者，推給特遣機關、特派人員——印、巴委員會、聯合國代表、和解委員會、聯合國調停人、停戰監督組織；拉者，拉開糾纏的雙方指定停火撤兵，劃定非武裝區。

拖延政策是否毫無時間限制？按和平解決的時機向有兩種相反的說法：一說謂時間是天然的治療劑，延緩攤牌，劍拔弩張之勢冷卻下來，自然解決。另一說則謂夜長夢多，將來恐有意外，拖延結果只會加熱而不會冷卻。拖延的時間愈長久，和解的希望愈渺茫；情緒激昂趨向沸點，立場僵持趨向冰點。此說攻擊和平解決的傳統理論，基本假定，正中要害，但亦不可一概而論。有些爭端如控制得宜，經過一段時間最後確乎可以渙然冰釋，迎刃而解。的里雅斯特爭端、英、伊石油糾紛、英、埃駐軍糾紛都因為時間遷延獲得解決，可為明證。克什米爾問題延至十八年後而達成協議，時間是一個重要因素。巴勒斯坦問題政治家傷透腦筋，也許會消失於時間溶液之中。

一般說來，調解國際爭端有兩個絕好時機：一為初發時期，在雙方立場表明、相互責難開始以前——立場一經表明，堅持難以放棄；責難既經開始，急切難以中止。二為成熟時期，在衝突過去、情緒穩定、頭腦清醒之後——衝突過去，悔悟當初孟浪；情緒穩定，忘却以往激昂；頭腦清醒，認清長久失和的不當。憲章按照爭端嚴重程度，分為必須所有當事國請求始得過問（第三十八條）與無需當事國請求即可過問（第三十三條第二項、第三十五條），在訴諸聯合國以前又希望儘先利用其他解決方法，提到聯合國時初發時期早已過去，致聯合國調處功能因未能早為之計，在時機配合方面受到限制。如此，即令聯合國無意助長爭端，亦只有在成熟階段獲得處理機會。爭端成熟階段很可能就是病勢加重時期，當初如果早日治療，可能更為圓滿。聯合國在這方面的紀錄有不少例證，令人懷疑和平解決技巧是否得到理想發展。

最後一個問題為和平解決方法的限度問題：故意製造的爭端無可解決。和平解決為謀求和平之一法，以和平解決謀求和平、避免戰爭，有其假定。國際組織有和平解決的詳細規定，亦有和平解決的長久經驗，而仍鮮成效者，實由於此項和平解決有關戰爭的假定並不正確。和平解決的理論認為戰爭是解決爭端的一種手法，訴諸戰爭或因憤怒激動之餘無暇計及其他出路，或

因詭計多端之人掌握了決策程序，或因國際調停技巧未充分發展。此項有關戰爭的說法過於簡單，有關和平解決的說法過於信賴人性合理。實則戰爭不單是解決爭端的一種手法，戰爭發生也不單純由於上述原因。國際關係活生生的事實證明爭端每每是故意製造出來的，引起爭端的目的不在求得解決，亦無可解決。危害人類生存最嚴重的戰爭不是因為缺乏有效運用和平解決技巧而發生的戰爭，而是爲了政治企圖故意製造的戰爭，是處心積慮陰謀推翻現存國際秩序基礎的行爲。採取這種計劃的人與反對這種計劃的人之間所發生的爭執不可以普通爭端視之。他們之間的爭執是一種根本對立，無法和平解決，和平解決程序於此無用武之地。

二十世紀兩大國際組織的經驗雖未確切證明集體機關不能解決普通爭端，確曾顯示不能解決有意製造的爭端，更無力謀求根本衝突的和平解決。導致第二次大戰的嚴重對立，以及當前威脅推翻世界秩序的根本衝突，不是冷靜、理智、心平氣和、小心謹慎所能處理，因爲對立與衝突的事項是邪惡勢力的顯露、權力政治的病徵，本質上在和平解決技巧的範圍以外。二十世紀的教訓不是缺乏更好的和平解決方法，而是和平解決——不管設想如何週到，制度如何完美——不足以治療現代世界的腹心之疾。

這不是說和平解決機關已盡其責，事實上和平解決機關仍有許多可做之事。一方面固需要發展和平解決的功能，以協助解決以產生不必要、非故意而可以避免的戰爭的糾紛，因而縮小戰爭危險的範圍僅限於處心積慮製造的陰謀詭計，但同時也必須承認和平解決方法有其限度：在應付威脅世界和平、陰謀推翻世界秩序的嚴重爭端中單靠會議、辯論、決議、調停、調查、和解是不夠的。

(五十五年十二月)