

聯合國的今昔比較

李其泰

美國名外交家杜勒斯曾說：「聯合國憲章代表人們最有決心的及最有希望的努力，以便挽救人類於戰爭的慘禍，並於國家之間建立正義」。（註一）在另一方面，美國退伍軍人協會前任會長威爾遜（Donald Wilson）曾說：「聯合國自始是一個騙局，在其實際工作上是一個偽善者，它第一次會以神聖的美國人的血染紅了韓國的山邱，它的下場可能是一個鬧劇」（註二）。聯合國已經有二十年以上的歷史。「仁者見仁，智者見智」。關於聯合國的組織及其活動，站在不同的角度，可以有不同的看法。本文並不企圖對聯合國在過去二十年內的組織及活動作一般的敘述，祇是檢討幾個具有代表性的問題，藉以顯示今日聯合國的面貌。顯然，它與金山會議中制憲者構想的聯合國頗有出入，甚至它與十年前的聯合國也大不相同。

一、會籍及具影響

當前的聯合國與金山會議中制憲者構想的聯合國的最大差別在於會籍的發展。在二十年內，聯合國的會籍已自五十一國增加到一百二十二國。二十年前，聯合國的多數創始會員國是歐洲及美洲國家，當前大多數的會員國是非洲及亞洲國家。

遠在國聯第一屆大會時，有些拉丁美洲國家曾主張使國聯的會籍普遍化，也便是使世界各國都成為國聯會員國。此項建議雖富於理想，在實際上却很難做到。例如當時美國無意參加國聯，蘇俄政府未經世界各國承認為國際社會的一份子，在此種情形下如何使該國成為會員國？由於此種困難，會籍普遍化的主張未被採納。國聯自成立至結束，先後曾有六十三國為會員國。一九三八年底時，會員國數目已減至四十九國。除美國外，各大國（包括德國及蘇聯）都曾為國聯會員國。重要國家始終沒有參加國聯者只有美國。在小國中，只有沙烏地阿拉伯、葉門、尼泊爾未曾申請加入。一九二〇年，列支登斯坦、聖馬里諾及摩納哥曾提出加入的要求。摩納哥不久自行撤回申請，聖馬里諾未經大會處理，列支登斯坦未經大會允准，後者因國家太小，難

盡會員國的責任。亞美尼亞、阿塞拜然、喬治亞及烏克蘭亦曾申請加入，均因政治地位不確定，未經大會允准。

憲章倣照國聯盟約的先例，把某些國家規定為聯合國的創始會員國，其他國家則應符合若干條件並獲得允許，方得加入組織。由此可見，憲章並未採納會籍普遍的原則。猶如國聯一樣，聯合國肇始於世界大戰中戰勝國的聯盟。這些戰勝國深信為戰後世界建立良好秩序，應是戰勝國的歷史任務。因此，除却極少數例外（如阿根廷及丹麥），幾乎全體創始會員國都是針對軸心國並肩作戰的盟國。在金山會議中，有些國家提出會籍應普遍的主張，多數拉丁美洲國家對於普遍主義尤其積極支持。惟如當時企圖立即達到普遍的目標，確有許多實際困難。因此，主張普遍主義的國家只得主張放寬會籍的資格尺度，以便促成普遍主義的實現。憲章第四條規定加入的資格及程序，非創始會員國的國家得依規定而申請加入。會籍的獲得在程序上應先經安全理事會的推薦，後者在表決時受常任理事國否決權的限制，更證實會籍並非無條件開放。在其報告書內，金山會議處理會籍問題的技術委員會曾說明：「本委員會雖然未再建議其他條件，惟在考慮允許新會員國的加入時，各種考慮並非不應顧及」（註三）。

在開始考慮會籍問題時，會籍即不認為應限於完全獨立的國家。國聯盟約把會籍規定為「完全自治國家、自治領或殖民地」，後者係指不列顛國協的成員及在實質上已充分自治的殖民地（例如印度）。在起草憲章時，菲律賓、印度、敘利亞、烏克蘭及白俄羅斯已被視為創始會員國。因此，只有完全獨立的國家方得為聯合國會員國的原則，自始即未嚴格適用，菲律賓、印度、敘利亞雖已先後獲得獨立地位，惟嚴格按照國際法下的意義，烏克蘭及白俄羅斯仍難認為獨立國家。

在一九五五年十二月前，會籍問題在聯合國內會形成僵局。由於聯合國是基於會員國主權平等的國際組織，聯合國各機關（除國際法院及秘書處外）是會議機關，會籍直接影響投票，新會員國入會問題的考慮無不受美蘇冷戰的影響。安全理事會在處理推薦問題時，西方國家堅持應嚴格符合憲章所定入會資格，其結果使聯合國內反共國家在數目上相對地佔優勢。自印尼入會後，曾有一段時期，會籍停留在六十國的數目。在另一方面，蘇聯利用否決權，企圖挾持其他國家，使其支持的國家獲得准許入會的機會，同時使站在反共陣容的國家不得入會。由於會籍影響各集團在聯合國內的權力平衡，在第十屆大會前，大多數

申請國均未能獲得安全理事會的推薦。少數經准許入會的國家都是在冷戰問題上採取模稜兩可態度及政治上不結盟的國家。

整批地允許入會最初是美國的主張。一九四六年，美國主張把當時申請入會的九國全體向大會推薦，以便使聯合國到達「最大可能的普遍性」。此項主張當時頗得多數國家的支持。蘇聯堅決反對此種整批推薦的主張，認為安全理事會應對各申請國個別考慮及個別決定。蘇聯立場堅定，美國不得不撤回其建議。從此以後，美國關於會籍問題採取了蘇聯最初的态度，即安全理事會應對各申請國分別地考慮，不應整批地處理。一九四七年，蘇聯支持保加利亞、匈牙利及羅馬尼亞三個共產國家入會，以此作為同意芬蘭及義大利入會的條件。（上述五國是第二次世界大戰時的敵國，惟此時和約已締結及生效。依波茨坦協議，俟和約締結後即支持敵國加入聯合國）。因此，蘇聯改變了以往的態度、由主張個別處理而堅持整批交易。

一九五四年，中南半島的停戰及日內瓦協定的締結緩和了國際間的緊張。大多數會員國認為只有以「整批交易」的方式，才能夠打開會籍僵局。尼赫魯等聲稱，欲使聯合國更能發揮功能，惟一的辦法是使會籍普遍化。四巨頭在日內瓦的會晤，更使一九五五年第十屆大會中反對蘇聯整批交易的力量大為削弱，終於使十六國加入組織。日本及外蒙古原係包括在整批交易內，惟由於蘇聯及我國的否決，致未能於當時加入。長期的會籍僵局因政治妥協而解決後，任何國家提出入會申請，無不得到允准。在聯合國第二十一屆大會中，會籍已達一百二十二國。關於會籍增加後的影響，下列六點最足以引起注意：

1. 目前聯合國會籍幾乎已臻普遍的程度。不參加的國家大致由於下列三種情形之一：(1)不願對其傳統的中立地位有所讓步或修正，例如瑞士。(2)但求遺世獨處，寧願過單純的及相當原始的生活；或不願介入世事的紛擾，因而增加精神的及物質的負擔。前者如西薩摩亞，後者如列支登斯坦、聖馬利諾等。屬於此種情形者都是很小的國家。(3)分裂的國家，例如德國、韓國及越南。在國聯時代，大國而無意參加國聯者及小國而未申請入會者，現在都是聯合國會員國。

在第一次世界大戰前夕，世界上共有六十三個國家，在第二次世界大戰前夕，獨立國家的數目增至二十二國，自一九四三年十一月二十二日黎巴嫩宣告獨立後，至聯合國第二十一屆大會舉行前夕，世界上增加了五十九個國家。除西薩摩亞外，這些新獨立國家幾乎全取得了聯合國會籍。在這些會員國中，星加坡主要是一個都市，馬爾代夫只是印度洋上為數約二千個珊瑚礁

所組成的島羣，其中僅二百二十個島住有居民，總面積約一一五方哩，人口為九萬六千餘人。自第十屆大會以來，聯合國在考慮會籍問題時，從未考慮到申請國是否國土太小及條件太差因而難盡會員國義務的問題。

在這些新獨立國家中，十六國是第二次世界大戰期間政治發展的結果，其他均為戰後民族主義興起及殖民制度解體所促成。新國家獲得獨立後，無不急於要求加入聯合國，幾乎把聯合國的會籍與國家的獨立等量齊觀。會籍反映國家的面子、主權及平等。經長時期被統治，此時便可揚眉吐氣，與世界各國平等地周旋，甚至與美國、蘇聯及舊日主人英法等強國分庭抗禮。撇開其他實質利益不論，即使這些虛榮已足夠顯示會籍對新興國家的意義。

2. 會籍的激增更加多了聯合國的活動及責任，惟大多數會員國對聯合國很少提供實際的貢獻。即以會費而論，在第二十屆大會時，美國負擔的會費攤額是百分之三一點九一，蘇聯是一四點九二，英國是七點二一，法國是六點零九，我國是四點二五。大會規定聯合國會費的最低攤額是百分之零點零四，負擔該最低攤額者幾乎達五十國，每國每年繳納者四萬三千餘美元。非洲三十六個會員國（南非共和國不計入）負擔的會費總攤額只是百分之一點八七，不過二百幾萬美元。在實際上，大多數新興國家的政治不穩定、經濟、社會及文化等條件很差，自身立國的基礎不穩固，尚需外來的協助及照料，遑論善盡聯合國會員國的義務了。

3. 新興國家雖然未能善盡會員國的義務，惟對於會員國權利的爭取却從不後人，而且使用集體力量，以求達到目的。修改憲章，擴大安全理事會及經濟暨社會理事會的組織，並依地域公勻原則而分配席次，便是新興國家的普遍及強烈的要求。在此種情形下，第十八屆大會通過了修憲案，把安全理事會的非常任理事國改為十國，經濟暨社會理事會的理事國改為二十七國，安全理事會的表決改為九票通過。這是聯合國憲章生效以來第一次的正式修正。此外，依第十八屆大會第一九九一（拾捌）號決議案（亦即上述修憲案），安全理事會十個非常任理事國應依下列地域分配原則而選舉：五個非洲及亞洲國家，一個東歐國家，兩個拉丁美洲國家，兩個西歐及其他國家。關於經濟暨社會理事會的組織，上述決議案規定：在不違背當前席次的分配下，新增的九個理事國應依下列方式選舉產生：七個非洲及亞洲國家，一個拉丁美洲國家，一個西歐及其他國家。

與上述修憲案的背景有密切關係者，為第十八屆大會通過的第一九九〇（拾捌）號決議案，其要點為擴大大會總務委員會的組織，大會主席應在幾個主要地域間輪值，增加大會副主席至十七人，大會副主席及七主要委員會主席應依據規定的比額產生，以求地域上的公勻分配（註四）。此外，近數年來聯合國大會新設置的許多專案委員會，如外空和平使用委員會、處理殖民地獨立問題的特設委員會、維持和平作業委員會、甚至裁軍委員會等，都是按照「均等公式」（parity formula）組織，因而確保了新興國家的成員數目。如以新興國家在聯合國內所盡的義務與其所享的權利衡量，確屬極不相稱。

4. 會籍的大量增加，改變了聯合國中的權力平衡。在一九四五年底時，就數目而論，歐洲國家及美洲國家居於重要地位，在五十一個創始會員國中，中東共有六國，非洲三國（不計南非），亞洲三國。自會籍激增後，亞非國家居於多數地位。

大致而論，聯合國的會員國可分為四個集團。一、共產集團。自一九五五年以後，共產會員國的數目自六國增至十一國。除南斯拉夫及阿爾巴尼亞外，共產會員國唯蘇聯的馬首是瞻。二、西方集團，包括美國、北大西洋社會國家、澳大利亞、紐西蘭等國。近年來，屬於西方集團的會員國仍維持原數。對於聯合國，西方集團會給予主要的物質支援及道義支援。三、拉丁美洲集團。在一九五五年前，拉丁美洲國家共有二十國。如把古巴計算在內，中南美國家共有二十四國。在過去幾年中，拉丁美洲國家企圖作為西歐集團及新興國家間的橋樑，極力主張非自治人民自決及經濟發展。四、亞非集團。在一九五五年前，亞非會員國共有十九國，現在亞非會員國的數目已超過會籍總數的半數。以非洲會員國而論（南非不計），一九五五年前祇有三國，目前非洲會員國的數目占會籍總數約三分之一。

在歐洲協商（Concert of Europe）時代，重大的國際政治問題是強國間協商處理的事項，雖與小國的切身利害有關，甚至可能以小國為犧牲，小國沒有置喙的餘地。聯合國以會員國的主權平等為基本原則，依據憲章第十八條，會員國在大會具有平等的投票權。由於大國居於少數，小國因採取集體立場而產生力量，促使大國側目而視而不得不重行考慮其態度。此種情形頗引起一部分人士的批評，認為甚不合理。保守的西方人士更有「太阿倒持」及「尾大不掉」的感歎。

5. 大多數新興國家採取「中立主義」。對本身利益無關的事項，不採取任何偏袒的立場，是很自然的反應。尤其當本身遭

遇嚴重的經濟及社會問題而無從解決時，對於外界的權力鬥爭，更是企圖保持距離及旁觀的態度。假如「中立主義」作如此解釋，便不應加以責難。大國與小國在過去都曾採取此種態度。新興國家的中立主義却另有其特殊的背景，它一方面反映對舊時西方帝國主義的恐懼，也反映對共產新帝國主義的恐懼。亞非國家企圖置身於共產國家與非共產國家的衝突之外，希望本身不成為兩大集團衝突的地區，也不成為任何一方干涉行動的對象。因此，亞非國家在政治上極力避免締結軍事同盟，同時在兩大力量外形成第三個力量，以便發揮集體的政治力量。在聯合國成立的初期，蘇聯往往指責西方國家利用大會中的多數，企圖挾持共產國家。由於投票情勢發生基本的改變，蘇聯的指責及在過去可能發生的情形，目前顯然已不存在。

在亞非集團的「中立主義」影響下，聯合國趨於不講是非及不講原則，但求息事寧人，難以期望聯合國發動集體措施抵抗共產侵略。在另一方面，會籍的大量發展却增加及加速了聯合國促進非自治人民的獨立及落後國家經濟及社會發展的功能。

6. 聯合國近年來對於人權的強調，也是新會員國大量增加的結果。一九六三年十一月二十日，第十八屆大會通過「聯合國消除一切形式種族歧視宣告」（註五）及定一九六八年為「國際人權年」（註六），便是此項表現的顛峯。此外，大會近年來已成為譴責南非種族隔離政策及葡萄牙殖民地政策的場所，以便促使其改變政策。另一趨勢是企圖使一九四八年第三屆大會通過的世界人權宣言成為具有拘束力的國際協定。在亞非新興國家的壓力下，殖民制度視為違反基本人權，否定種族平等的措施譴責為對和平的威脅。

二、維持和平與安全

維持國際和平是聯合國的基本宗旨。一切國際合作均以和平為前提，假如和平不能維持，聯合國的其他宗旨顯然難以達成。此項問題的另一方面牽涉安全理事會與大會的權力關係。在國聯盟約下，大會與理事會的職權沒有明顯的界限。在盟約第三條第三項下，大會得處理屬於國聯行動範圍內、或關係世界和平的任何事項。在盟約第四條第四項下，理事會得處理屬於國聯行動範圍內、或關係世界和平的任何事項。因此，凡屬國聯行動範圍內、或關係世界和平的任何事項，大會或理事會均得處理。

。在聯合國憲章下，維持和平究係安全理事會的職責，抑係大會亦具有責任，各國有分歧的看法。依照一種看法，憲章對於安全理事會與大會的職權有明確的劃分，維持和平與安全是安全理事會的主要責任。依照另一種看法，安全理事會與大會的職責是相輔相成的，不是彼此抗拒排斥的。在維持和平與安全方面，大會也負有責任。由於大國在安全理事會內享有否決權，在大會內則依據多數原則，安全理事會與大會的權力關係也反映大國與小國在聯合國內的相對作用。

在一九六五年二月二十日的一次演說中，宇譚秘書長曾說：

我們現在看到了一項大辯論的開始——是否在一致下的大國經由安全理事會的機構，應具有維持和平與安全的專有責任，而大會在政治事項方面的功用祇是一個榮譽的辯論團體；抑或在這兩個主要機關的功能方面，應設法確保公平、均勻及明確的分配（註七）。

在實際上，自聯合國成立以來，會員國對此問題即已爭辯不休，此項「大辯論」並非近年來開始。自第五屆大會通過「合力維持和平案」後，此項觀點的分歧愈益嚴重。聯合國的財政危機、憲章第十九條的適用問題、及第十九屆大會的陷於癱瘓狀態，都是上述分歧觀點發展到最高潮的反映。此項問題現仍在大會下的一個專設委員會檢討中，似乎尚難獲致共同接受的結論。

在金山會議中，美蘇並非爲了大國是否應有否決權而不同意，祇是對於否決權的適用範圍引起爭論。問題的焦點在於否決權是否得用於阻止安全理事會的討論，此項爭論幾乎使金山會議觸礁。最後，杜魯門派遣賀浦金斯爲個人代表，直接與史大林談判，該問題方告解決（註八）。目前的問題是：安全理事會是否爲授權聯合國和平作業的惟一機關？或是：在安全理事會由於大國行使否決權而不能作決定的情形下，大會得處理此項事項？在金山會議中，蘇聯企圖強化其在安全理事會的否決權。現在蘇聯的立場仍是如此。美國則認爲否決權不應是無限制的，且支持大會功能的加強。

因此，關於安全理事會與大會權力關係的爭論，二十年來祇是在跑空圈。不過，如認爲二十年來聯合國在維持和平與安全方面並無積極表現，顯然也與事實不符。聯合國維持和平的功能分爲兩方面，即「防止外交」（preventive diplomacy）及「國

「國際警察行動」(international police action)。前者係指和平解決國與國間糾紛的措施，使爭端不惡化破裂，以至於使用武力。後者係將武力的使用圍堵於較小的範圍，並防止其擴大為全球性的衝突。二十年來，聯合國在維持和平方面並非缺少良好表現。在某些方面，此項維持和平的功能係遵循制憲者所預期的路線，惟在其他方面所採取的路線顯然是制憲者所未曾預期者。換句話說，有些措施全然是根據憲章的明文規定，有些措施是基於經驗及需要，因此促成了憲章的發展。

國際爭端的和平解決不外司法方式及政治方式。憲章及國際法院規約規定了司法解決的機構及程序。此外，憲章又規定了非司法性質的和平解決方式，即談判、調查、調停、和解、仲裁、區域辦法的利用，安全理事會及大會的考慮等。

在國聯時代，常設國際法院曾判決了三十二個訴訟案件，及對二十七個法律問題發表諮詢意見。無論是判決或諮詢意見，從未遭受嚴重的批評。由於管轄權的限制，常設國際法院誠然未能處理戰爭與和平的重大問題。惟在其限制的範圍內，常設國際法院仍然是一個很成功的國際機關。鑑於過去的經驗，在金山會議中，制憲者對於司法解決顯然寄以很高的希望。在實際上，比較其他機關，國際法院的工作較為清閒，平均一年處理兩個案件。很少國家願意無條件接受國際法院的強制管轄權。當事國由於自動協議而在國際法院提出訴訟，為數也很少。此種困難並非由於國際法太空泛或不肯定，祇是由於當事國雙方往往不願在現行法律的基礎上裁判爭端。近年來的許多主要衝突都是高度政治性的，亦即至少一個當事國企圖推翻法律現狀。蘇聯與西方關於柏林之爭，阿拉伯國家與以色列關於巴勒斯坦之爭，印度與巴基斯坦關於喀什米爾之爭等，都是顯著的實例。此種爭端顯然難以司法方式獲得解決。一九六六年七月，關於賴比瑞亞及衣索比亞控訴南非共和國未履行其在西南非委任統治書下對該地所負的義務一案，國際法院裁定上述兩國並無就西南非問題對南非共和國提起訴訟的權利。對於雙方爭執的實質內容，如西南非的國際地位、南非共和國的國際義務、聯合國的監督職權等，都未作表示。西南非案尤其顯示司法解決的困難。

在以往的二十年內，聯合國和平解決爭端的主要功能表現於非司法機構及程序方面，著名的實例為：

一九四七年，聯合國印度委員會協助安排政治解決，促成印尼的獨立。

一九四八年，聯合國印度暨巴基斯坦委員會協助達成喀什米爾的停火。

一九四七——四九年，聯合國調停巴勒斯坦戰爭，促成以色列與阿拉伯國家間的停戰。

一九五八年以後，聯合國協助解除約旦與其鄰國間的緊張。

一九六二年，由於聯合國的調停而解決西新幾內亞問題。

一九六三年，聯合國協助改善葉門阿拉伯共和國與鄰國間的緊張關係。

一九六四年，聯合國的調停促成賽浦勒斯問題的和平解決。

有一點必須指出，過去二十年內聯合國和平解決爭端的經驗，顯示秘書長政治重要性的增加。憲章規定了安全理事會及大會在和平解決爭端方面的作用，惟制憲者却未能在第九十八條及第九十九條內充分預期秘書長重要性的發展。

聯合國警察權力的發展也並未全然符合制憲者所構想的方式。近年來聯合國的警察行動會表現於下列緊急情勢。

一九五〇年，由於蘇聯自動不出席會議，因而使安全理事會能夠決議協助南韓，抵抗外來的共產侵略。

一九五八年，大會建立聯合國中東緊急軍，巡視停火線及監督停戰，解決蘇彝士危機。

一九五八年，安全理事會派遣聯合國觀察團赴黎巴嫩，協助阻止軍火及人員自邊界非法滲透該國。

一九六〇年，依據安全理事會的決議，聯合國警察部隊維護剛果的領土完整及政治獨立，使該國免除外國干涉的危險。

一九六四年，安全理事會授權設置聯合國部隊，派赴賽浦勒斯維持和平，阻止兩個敵對力量間的內戰。

上述各種警察行動曾動用了五十四國的人員。以剛果而論，計有三十幾個會員國提供了為數二萬的聯合國部隊。

猶如和平解決爭端一樣，聯合國警察權的發展也未如制憲者所預期。制憲者強調憲章第四十三條的重要性。在第四十三條下，全體會員國應與安全理事會締結協定，提供軍隊及設備，在安全理事會發令時為維持和平而使用。二十年來，事實證明憲章第四十三條祇是具文。沒有一個會員國會與安全理事會締結此種協定，在可預見的未來也沒有締結的跡象。依憲章第四十三條可以調用的武裝部隊既不存在，聯合國祇有在個別情形下要求會員國提供軍隊，且由秘書長負督導的責任。尤其是最後一項

任務，格外增加了秘書長的政治重要性。此種發展全然出於制憲者的預料之外。

關於發動維持和平作業，憲章誠然賦予安全理事會主要責任。關於此項責任的履行，安全理事會在實際上也並不是全然已處於癱瘓的狀態，猶如一般人所想像的情況。例如安全理事會對於剛果的行動，蘇聯係投票贊同（不久對剛果行動的目標及辦法又持異議）。一九六四年三月，蘇聯贊同建立聯合國維持賽浦勒斯和平部隊（一年後在賽浦勒斯却又發現俄製坦克及飛彈）。由此可見，派遣聯合國部隊赴剛果及賽浦勒斯，蘇聯與其他常任理事國曾一致同意。惟鑑於安全理事會可能因大國的否決而處於癱瘓，勢應再有補充程序的需要，以利聯合國維持和平的工作。以韓戰而論，自一九五〇年六月二十五日至七月七日，安全理事會通過了三個決議案，確認北韓攻擊南韓是破壞和平的行爲，建議會員國政府提供協助，以便壓制武裝攻擊，設置在一個統帥下的聯合國指揮部。主要由於蘇聯的不出席安全理事會，才使聯合國在韓戰中的制裁行動成爲可能。誠如當時英國外相所說：這祇是偶然的巧合，聯合國履行維持和平的責任不能再憑藉此種機會。因此，美國在第五屆大會中提出「加強聯合國效能」的建議，終於促成第五屆大會通過第三七七A（伍）號決議案，亦即一般人所知的「合力維持和平案」。（註九）

在「合力維持和平案」的規定下，如由於常任理事國的不一致，因而使安全理事會不可能爲維持國際和平與安全而履行其主要責任，經安全理事會的任何七個（第二十屆大會已改爲九個）（註十）理事國的可決票或過半數會員國的要求，得於二十四小時內召開緊急特別大會。此外，「合力維持和平案」又規定：

如安全理事會由於常任理事國的不能一致，遇有和平的威脅、和平的破壞、或侵略行爲的發生，而無從履行其主要責任時，大會應立即考慮該事項，以便對會員國建議集體措施，如係和平的破壞或侵略行爲，必要時並得建議武力的使用。

合力維持和平案在實際上並未增加大會在憲章下的權力。它的價值祇是在於確立了一個新程序，使大會能夠很快地舉行緊急會議。大會的權力仍然限於研究、討論、考慮及建議。在另一方面，由於合力維持和平案把新程序限於安全理事會常任理事國行使否決權的情形，該案似乎又縮小了大會已有的範圍。不過，該案明白指出大會得對會員國建議集體措施，必要時並得建議武力的使用。依據上述規定，大會甚至得建議對安全理事會常任理事國實施制裁。這便是「合力維持和平案」最足以注意之

處。在憲章下，大會的決議雖然沒有拘束力，惟誠如杜勒斯所說，只要會員國的反應良好，建議與決定具有相同的效果。依據「合力維持和平案」下的權力，大會曾處理中共干涉韓戰問題，並確認中共在韓國從事侵略。一九五六年蘇彝士危機時，大會依據該決議案而建立聯合國中東緊急軍。

對於以此種方式而履行聯合國的警察責任，蘇聯自始不承認其合法性。一九六四年七月四日，蘇聯提出一項備忘錄（註十一）自稱係爲了確保國際和平與安全而加強聯合國的效能。在該備忘錄內，蘇聯強調「一致原則」。換句話說，每一步驟均須經安理事會五個常任理事國的協議，聯合國才能夠發動及實施警察行動。依美國及多數國家的觀點，蘇聯的主張顯然是曲解憲章及否決權的規定。當年制憲者誠然希望大國間能夠一致，以便使聯合國能夠爲了集體安全而壓制侵略。惟如不可能獲得大國的一致，便應依據憲章的其他條款，經由會員國的自願行動而使聯合國維持和平與安全。此外，在憲章的規定下，如未經其同意，大國誠然得不提供其自身的武力，爲國際警察行動而使用。惟憲章並未規定大國得阻止其他國家提供武力，爲其同意的行動而使用。蘇聯對於「一致原則」的解釋既不合理，也缺乏歷史根據。此種主張如付之實施，可使聯合國處於癱瘓無能的狀態，集體安全祇是徒託空言，國際組織祇不過是一個辯論的場所而已。

三、經濟暨社會合作

在一九四四年敦巴頓橡園會議中，經濟及社會合作方案是主要爭論之一。蘇聯主張聯合國應主要爲安全組織，關於經社會應另行成立國際組織。蘇聯最後放棄上述主張（註十二）。金山會議於一九四五年四月二十五日舉行，德國於五月八日投降。太平洋戰爭雖然已經勝利在望，惟日本於八月十四日投降。因此，金山會議是在戰爭氣氛下進行。參加會議的大多數國家是在戰場上並肩作戰的國家，也是直接或間接受戰爭嚴重破壞及損害的國家。由於此項原因，在金山會議中，各國對經社合作均感興趣。當時雖然認爲善後救濟工作由善後救濟總署、國際銀行、糧農組織等專門機關進行，惟聯合國的功能不應祇限於和平與安全的維持。在憲章下，聯合國還應與促進公共福利密切有關，不僅是物質生活的改善，還包括人類精神生活的充分發展。此

項經濟及社會目標的達成，與維持和平甚至是不可分的工作。憲章弁言強調聯合國的決心，「促成大自由中之社會進步及較善之民生」，「免後世再遭今代人類兩度身歷慘不堪言之戰禍」。

敦巴頓橡園建議書內包括了經社條款，對於聯合國處理經社事項的功能，大國的態度仍然是相當保守。以美國而論，由於聯邦制度，因此特別關心聯邦成員的權利，對於南方各州的種族關係也較為敏感。此外，鑒於參議院在一九一九年至一九二〇年時對國際聯盟的態度，美國政府對於聯合國的經社功能更是小心謹慎。在其致總統的報告書內，美國出席金山會議代表團長史退丁紐斯國務卿特別指出：

經濟暨社會理事會不具有任何權力：它的工具及程序是研究、討論、報告及建議（註十三）

當時從未有人設想該經社機關將有從事實務的任何責任。由於把「國內管轄事件」條款移植第二條內，規定為七項原則之一，聯合國的有限度性質更因而強調。作為聯合國的一項原則，該條款便適用於整個憲章，不限於和平解決爭端（猶如敦巴頓橡園建議書的規定）。此外，金山會議有關經社事項的委員會曾核准一項聲明，作為永久記錄，其中明言憲章第九章內任何條款均不授權聯合國「干涉會員國的國內事項」（註十四）。

聯合國的經社工作可分為兩個階段。以往的國際聯盟及聯合國成立後初期的工作，主要限於研究及建立標準。前者主要是秘書處的工作，後者則採取發動締結國際公約的方式。近年來的主要工作為協助落後的新興國家從事經社發展。以平均個人國民生產總值（GNP per capita）而論，據國際銀行於一九六六年九月的報告，美國為三千零二十美元，其他經濟發展國家均在五百美元以上，一般較少發展的國家約為一百五十美元，落後國家少於一百美元，甚至還有些國家低於五十美元（註十五）。據一般的估計，當前至少有十五億人正生活於貧窮、疾病、飢餓與愚昧之中。發展國家與落後國家間的貧富懸殊，是威脅和平的潛在因素。聯合國應針對實況，而改善及調整世界經濟關係。

近十年來獲得政治獨立的國家，無不在經濟方面遭遇嚴重困難。由於人口迅速增加，消費商品供不應求，外匯收支不能平衡，國內通貨無法穩定，一切經建措施處處遭遇阻礙。落後國家的貧窮本是人所共知的事實，當前的新問題是這些國家決心從

事發展。此種決心曾給世界上大部分地區造成了向所未見的困擾、騷動及混亂。在亞洲、中東、非洲及拉丁美洲，貧窮的國家迫切地要求經濟及社會發展。這些國家的發展本不是引起懷疑的問題，惟一的問題是如何發展。任何國家的發展責任，必然應由該國國民自己負擔。在發動馬歇爾計劃時，霍夫曼（Paul Hoffman）曾說：「祇有歐洲人才能夠挽救歐洲」。如沒有歐洲人自身的努力，歐洲在戰後不可能迅速復興。在另一方面，如沒有美國的馬歇爾計劃，歐洲也不可能迅速復興。落後國家的經社發展固有賴於本身的努力，惟許多問題誠然不是落後國家單獨能夠解決。

爲了協助其他國家的經濟發展，美國於二十年前便開始了援外計劃。至一九六五年止，美國經由其國際開發總署及其前身機構而實施的援助總額，已超過了三百六十億美元以上。第二次世界大戰結束後，美國參加聯合國的善後救濟復興計劃，並以「杜魯門主義」應付共黨對希臘及土耳其的侵略，又實施一項援助西歐的馬歇爾計劃，此外並依據「特別計劃」而對遠東國家給予經濟援助。一九四九年，美國實施有關技術援助的「第四點」計劃。一九五七年，美國創設了開發貸款基金，以補充技術援助計劃的不足。一九六一年，各項援外計劃合併成一個方案，由新設的國際開發總署負責執行。此外，美國又號召西半球各國推行「進步同盟」的工作，藉以促進西半球國家的經社發展。上述各項援外計劃是美國戰後外交政策的重要部分，證實協助落後國家從事經社發展是獲致世界和平與繁榮的必要條件。

自從會籍大量增加以後，協助落後會員國從事經社發展成爲聯合國的主要任務。在當前聯合國體系內，大約五分之四的人員與金錢用於經社計劃。此項任務不僅是大會、經濟暨社會理事會及聯合國秘書處的工作，也是聯合國專門機關、四個區域經濟委員會及若干「特別計劃」的工作。新會員國企圖利用各種手段，縮短進步國家與落後國家間貧富的距離。它們希望聯合國不僅在政策方面是討論及建議的場所，而且在提供服務及資源方面成爲直接從事協助工作的機關。促進落後國家的經社發展已成爲聯合國的優先工作，僅次於和平與安全。

經由雙邊及多邊的加強合作而促進經社發展的考慮，促成了「聯合國發展十年」（United Nations Development Decade）的推動。一九六一年九月二十五日，美國總統甘迺迪在第十六屆大會發表演說略謂：

倘無剷除貧窮、文盲與疾疫之方法，則政治上之主權無異空談。倘對於將來無有希望，則民族自決亦不過一標語而已。

吾國曾躊躇以資本及技術，協助他人使成爲自助，現擬正式建議將六十年代定名爲聯合國發展十年。在此建議下聯合國現有關於促進經濟發展之各種努力，將予以擴充及調整。各區域之調查及訓練工作，可以網羅各方面之人才，從事進行。新的研究，技術協助，以及領頭計劃，可以爲後進國家開闢富源。「發展」係合作而非競爭之事業，其目的在協助制度及信仰各異之國家，使在事實上及法律上皆成爲自由平等之國家（註十六）。

美國嗣後提出「聯合國發展十年」草案，經第十六屆大會通過而爲第一七一〇（拾陸）號決議案。在該案下，大會深信必須有聯合一致的行動，藉以表示各會員國決心，在目前十年內，再接再厲經由聯合國體系並依雙邊或多邊辦法，促進國際經濟合作。因此，大會

將當前十年定爲聯合國發展十年，俾各會員國及其人民加緊努力，發動並繼續對所有必須由已發展各國及正發展中各國採取用以加速個別國家經濟趨向自力增長之進展及其社會進展之措施，予以支援，以便使每一發展落後國家之增長率大有增加。（註十七）

此外，該案又規定一項發展的目標，在十年之期屆滿時，國民所得總額的每年最低增長率應達到百分之五。

「聯合國發展十年案」的推動，其目的在求加速落後國家的經社發展。該案並非替代在經濟發展方面已作的努力，不論是本國的或國際的、官方的或私人的。此項方案企圖對這些努力提供新的助力，予以聯繫，使其在聯合國體系下有效進行。一九六三年十一月二十一日，第十八屆大會通過第一九〇七（拾捌）號決議案，指定一九六五年（即聯合國第二十週年）爲「國際合作年」。（註十八）這是進一步的企圖，以便加強及擴大聯合國體系下的經社活動。此外，第十八屆大會又通過有關「聯合國發展十年世界反飢餓反疾病反愚昧運動」的第一九四三（拾捌）號決議案（註十九），該運動於一九六五年開始，並於「聯合國發展十年」的剩餘期間賡續進行。在「聯合國發展十年案」下的工作繁多而複雜，其中牽涉工業、農業、貿易、金融、教育、

衛生及人口等問題，即便是專家們也覺難以把握線索。

目前的主要問題是向落後國家流入資金及給予技術協助，以應付其各種發展計劃的要求。由於落後國家請求協助的數量與範圍不斷增加與擴大，並使聯合國組織系統內所舉辦的發展方案充分發揮作用起見，第二十屆大會通過第二〇二九（貳拾）號決議案，把「技術協助擴大方案」及「特別基金」合併為一，定名為「聯合國發展方案」（註二十），藉以統一事權，加強協助落後國家的發展。此外，該決議案設置聯合國發展方案董事會及聯合國發展方案各機關間諮詢委員會。前者由三十七個會員國組織，執行前此由特別基金董事會與技術協助委員會從事的任務，包括計劃及方案的審議與核定，及資金的分配，並對整個聯合國發展方案及聯合國技術協助經常方案提供一般政策上的指導。後者替代技術協助局及特別基金諮詢委員會，其成員包括聯合國秘書長、各專門機關及國際原子能總署的行政首長，凡聯合國發展方案的重要事項均應諮詢該委員會。

聯合國及其有關機關近年來的經濟活動雖然包括了很廣的範圍，惟提供實際協助的國家仍然是經濟高度發展的少數會員國。一位國際經濟專家曾指出，在工業國家對落後國家的經濟援助中，祇有一部分是經由聯合國體系。

例如，在一九五七至一九五八年，三別令（即十億）美元的援助及借款內，二點六別令是雙邊的，零點四別令是多邊的。一九六三年，經濟合作及發展組織的工業國家對開發不足國家及多邊機關提供了六別令美元；在該數目中，零點二別令給予聯合國技術協助及救濟機關，零點二別令給國際銀行及國際開發協會作為資金，四別令作爲雙邊援助及捐獻，一點七別令爲雙邊借款；因此，十六分之一的供獻給予聯合國體系下的機關。（註二十一）

工業國家不熱衷把聯合國作為財經援助的途徑，主要是鑑於雙邊援助較易達成本國外交政策的目的，並且易於把援助集中某些國家。此外，冷戰及落後國家的投票力量也是因素，前項因素可能減少，後項因素則有增加的趨勢。落後國家可能利用多數而通過決議案，且要求工業國家實施，如工業國家拒絕實施，此種決議案便毫無實際意義。如工業國家的觀點與落後國家的希望相距極遠，一切計劃均將落空。

四、非自治人民的自決

在第二次世界大戰期間及戰後，亞非地區人民的民族主義高漲，殖民地問題愈益迫切地等待解決。美國官方及民間均深感殖民主義已經死亡，戰後應有大改變，務使一切非自治人民均獲得充分的自由。一九四二年七月，赫爾國務卿曾聲言美國「已準備及願意」接受此項責任。（註二十二）殖民國家雖然明知時代潮流的趨向，惟總難以忘情繼續維持其物質的及戰略的利益。例如邱吉爾曾於一九四二年十一月公開聲言決不做清算大英帝國的第一位首相。在大西洋憲章內，羅斯福及邱吉爾聯合聲明各民族有自擇政府形式的權利，惟邱吉爾認為此項原則不適用於殖民地人民，羅斯福則不接受此種觀點。

在金山會議中，菲律賓、澳大利亞及紐西蘭主張憲章應對殖民地事項有所規定，承認殖民地問題的國際性質，確定預期完成的目標，及設置監督殖民地措施的機構等。殖民國家則強調自身對殖民地人民所負的責任。憲章第十一章是上述兩種立場妥協的結果，其中規定了規範一切非自治領土行政的一般原則。在第七十三條下，會員國承擔或負有非自治領土責任者，承認以當地居民的福利為至上原則，並以儘量增進當地居民福利為其神聖信託。會員國並保證其所管理非自治領土人民的政治、經濟、社會及教育的進展；對各該人民的政治願望予以適當注意，並助其自由政治制度的發展。對於此種非自治領土，憲章並未賦予聯合國監督權。殖民國家祇接受有限度的義務，為了情報的目的而對聯合國提出報告。在第七十三條辰款下，會員國承諾按時將其管理非自治領土內的經濟、社會及教育情形的統計及具有專門性質的情報遞送秘書長，後者據以擬具報告書，提送大會及大會所設的非自治領土情報審查委員會審查。該委員會於審查後向大會提出報告書。

繼承國聯委任統治的託管制度是較為嚴格的制度。憲章第七十六條規定託管領土的目標為：

按照各託管協定之條款，增進其趨向自治或獨立之逐漸發展。

憲章第十二章及第十三章又建立了由託管理事會對託管領土行政的監督辦法。不僅託管目標及聯合國的權力明確地規定，在託管理事會內也確保了管理國家的特殊地位。另一妥協是承認戰略防區託管領土的特殊性質，關於此類託管領土由安全理事會負

責。其他託管領土則由託管理事會負責，後者在大會權力之下。在憲章第七十七條下，託管理制度祇適用於下列三類領土：現在委任統治下之領土，因第二次世界大戰結果或將自敵國割離之領土，負管理責任之國家自願置於該制度下之領土。

上述規定都是反映金山會議中可能達成的妥協。在當時看來，這是較以往制度更為進步的制度，且認為足以適應非自治領土逐漸走向自治或獨立的時代潮流。關於殖民地的解放究將經過多麼久的過程，很少人會具體地提供答案，一般觀感都認為仍須相當長的時期。據說羅斯福曾表示，東南亞殖民地人民還要二十年才能夠自治。（註二十三）

迄今為止，共有十一處領土曾置於託管理制度下，其中十處為以往的委任統治地，一處為自敵國割離的領土，自願置於託管理制度下的領土尚未發生。在這十一處託管領土中，現僅餘太平洋島嶼、那烏魯及新幾內亞仍處於託管理制度下，其他託管領土均已先後獨立。太平洋島嶼由美國管理，係屬「戰略防區」，在安全理事會監督之下。那烏魯及新幾內亞由澳大利亞管理，前者係由澳大利亞代表澳紐英三國。

聯合國自成立以來，在歷屆大會中對於何項領土屬於憲章第十一章所稱「非自治領土」及大會對於此項領土的決定有無權力的問題，會員國辯論不休。一般而論，擁有殖民地國家均認為惟有會員國有權決定其所屬領土的某一部分為「非自治領土」，聯合國無權作任何主張。例如葡萄牙強調其殖民地為「海外領土」，聯合國無權干涉其憲法組織。其他會員國均主張聯合國大會有權對於此事表示意見。一九六〇年十二月十四日，第十五屆大會通過第一五一四（拾伍）號決議案，稱為「關於對殖民地及人民給予獨立之宣言」，（註二十四）大聲疾呼立即結束各種方式殖民主義的必要，認為人民受異族奴役、統治與剝削，係否定基本人權，違反聯合國憲章，且係促進世界和平與合作的障礙。該宣言進一步強調：

在託管領土及非自治領土或其他尚未達成獨立之領土內立即採取步驟，不分種族、信仰或膚色，按照此等領土人民自由表達之意志，將一切權力無條件無保留移交他們，使他們能享受完全之獨立與自由。（註二十五）

大會曾設置特設委員會，就上述宣言的實施情形向大會提出報告。該委員會由二十四國組成，其中祇有澳大利亞、英國及美國是管理非自治人民的國家。該委員會曾數次在聯合國會所外舉行會議，其工作包括審查報告、收集資料、聽取請願等，其

活動及重要性已超越憲章規定的託管理事會之上。

在國聯時代的委任統治地中，除在戰時已獲得獨立（例如敘利亞、黎巴嫩及約旦），或在起草憲章時視為即將獨立外，祇有西南非是惟一未置於託管理制度下的委任統治地。南非共和國堅持歸併該土地，並認為此項行動不違反國際義務。大會曾為此項問題請國際法院，就西南非的國際地位及南非共和國對該地所負的國際義務，發表諮詢意見。國際法院認為南非管理該領土係處於國際責任下，大會以國聯理事會繼承者的資格，應負責監督此項責任的履行。惟南非不接受此項觀點，並始終採取與聯合國大會不合作的態度。在第十二屆大會中，西南非問題委員會曾提出特別報告書，其主要結論為：聯合國會員國前為國聯會員國者，得按照國際法院規約第三十七條及西南非委任統治書第七條的規定，向國際法院提出南非共和國未履行其在委任統治書下所承擔的義務的訴訟。第十四屆大會曾在一次決議案內請會員國注意上述結論，終於促成賴比瑞亞及衣索比亞在國際法院內提出對南非共和國的控訴。一九六六年七月十八日，國際法院對該案宣佈判決，認為上述兩國並無控訴南非共和國的權利。此項判決引起了非洲國家激烈的反應，目前仍在發展中。

除西南非問題外，葡萄牙管理的若干領土也會引起極大的困擾。在第一五四二（拾伍）號決議案內，第十五屆大會具體開列葡萄牙管理的若干領土為憲章第十一章所指的非自治領土，並強調葡萄牙應履行憲章第七十三條下的義務。在第一八〇七（一拾柒）號決議案內，第十七屆大會促請葡萄牙政府立即承認其管理下各領土人民的自決與獨立的權力，允許各政黨自由活動，停止鎮壓行為，舉行自由選舉，依照人民的願望准許各領土獨立。一九六三年七月，安全理事會審議葡管領土問題，並於七月三十一日通過葡管領土的決議案，其實質內容與第十七屆大會的第一八〇七（拾柒）號決議案大致相同。由於葡萄牙未改變其殖民政策，尤其是拒絕實施大會及安全理事會的決議案，亞非國家會議大會，促請各會員國對葡萄牙斷絕外交及領事關係，禁運武器，並進一步實施經濟制裁。

自第十五屆大會通過第一五一四（拾伍）號決議案以來，殖民地獨立問題同時涉及會員國在主權方面的爭執者，尚有福克蘭羣島、直布羅陀、伊夫尼及西屬撒哈拉三處領土。對於福克蘭羣島，英國與阿根廷均認為享有主權。阿根廷以其原為該國領

土，於一八三三年被英武力占領迄今，應予歸還。英國與西班牙對於直布羅陀曾有長期的爭執，至今仍各執己見。關於伊夫尼及西屬撒哈拉，摩洛哥與茅利塔尼亞均強調對該地的主權，西班牙不予承認。殖民地獨立問題與主權爭執問題的解決，究應何者居先，會員國各有不同的立場及觀點。亞非國家咸認為民族獨立至上，所謂主權爭執不應構成擺脫殖民統治的障礙，應俟各該領土獨立後與有關國家共同解決。

另一困擾問題為：殖民地是否均應完全自治或獨立？不論其面積大小、人口多寡、及經濟、社會等各種條件。新興國家一致認為自決權是神聖不可剝奪的權利。此項權利與領土大小、人口多寡、資源及經濟社會條件並無關係，此項權利的行使應不受任何限制，為獲得此項權利而作的奮鬥係屬正當及合法。新興國家的主張獲得共產國家的附和，後者認為維護殖民統治有害於國際和平與安全。多數西方國家認為政治進展必須與經濟及社會方面的進展互相配合，因此應採取步驟逐漸及和諧地加強自治，依據自由表達的願望，選擇時間達成自治或獨立。鑑於各殖民地的情勢各異，自應採取個別方案，盡力協助及促成殖民地人民自由決定其前途。

那烏魯託管領土及庫克羣島是反映上述困擾的兩個實例。那烏魯人曾提出結束託管的要求，並於一九六五年坎伯拉會議時主張把獨立日期定於一九六八年一月三十一日。在實際上，那烏魯祇是一個小島，人口約二千八百人，該島幾乎全部是磷酸鹽岩石所組成，磷酸鹽也是其惟一的資源。如磷酸鹽的存量繼續開採，將在三十年內告竭，業經開採的土地也不可能予以整復。屆時那烏魯人民將無以爲生，勢須徙居他國。澳大利亞政府基於管理當局的負責態度，對於那烏魯人民的獨立願望，不得不採取謹慎的保留態度。

庫克羣島包括十五個島嶼，位於南太平洋，面積九十三平方哩，人口一萬八千餘人。一八八八年後爲英國保護地，一九〇一年與紐西蘭合併。二十四國特設委員會會於一九六四年建議，庫克羣島居民在一九六五年舉行選舉，以測民意。此項選舉於一九六五年四月舉行，由於紐西蘭的要求，聯合國會派遣代表前往監督。管理當局邀請聯合國監督非自治領土的選舉，此次爲創舉。在其報告書內，監督庫克羣島選舉的聯合國代表指出，新選議會已決定該領土人民在與紐西蘭自由聯合下完全自治，並

證實此項選舉係在真正自由情況下舉行。庫克羣島人民雖未選擇該領土的獨立主權及國家地位，惟其憲法第四十一條保證人民有權選擇其將來的地位，包括完全獨立的地位在內。在該條下，庫克羣島人民變更其地位的權利已獲保障。當該問題在第二十屆大會討論時，許多非洲國家仍對庫克羣島的自由選舉表示懷疑，認為聯合國雖應尊重庫克羣島人民的自由選擇的權利，惟其所作選擇是否符合大會所認可的基本原則，大會仍應加以判斷。有一個非洲國家甚至認為：「自由的選擇未必即是良好的選擇」，這真是「急不擇言」了。

五、秘書長的職權

在任何方面，聯合國秘書長的職權遠在國聯秘書長之上。憲章第九十七條規定「秘書長為本組織之行政首長」，因此他並不限於秘書處的首長。哈瑪紹曾說：「他是惟一經選舉的並在原則上代表全體會員國的官員」。（註二十六）除憲章條款外，秘書長的權力及地位主要是經慣例的發展。憲章第九十九條是秘書長政治權力的主要來源，在該條款下：

秘書長得將其所認為可能威脅國際和平及安全之任何事件，提請安全理事會注意。

聯合國籌備委員會曾指出此項權力為任何國際組織秘書處首長所未享有者。雖然憲法沒有明文規定秘書長得把威脅和平及安全的政治問題提請大會注意，惟憲章也沒有在這一方面明文限制他的權力。大會議事規則第七十二條規定：

秘書長或經其指定為秘書長代表之秘書處職員，得隨時就大會審議之任何問題，向大會提出口頭或書面聲明。

（註二十七）

此項條款使秘書長在大會中得採取主動，猶如在安全理事會一樣。基於上述權力及憲章第九十八條的規定，歷任秘書長曾與各國直接交往，並對聯合國各機關提出獨立的建議。

秘書長權力的發展在哈瑪紹時代到達最高峯。他曾擔負的重要任務包括：與中共政權談判釋放美國國民、和平解決蘇彝士運河問題、建立及指揮聯合國中東急緊軍、監督埃及地區的停戰、監督蘇彝士運河的清疏、處理黎巴嫩及約旦問題、因處理剛

果問題而採取涉及軍事的措施等。特別是在聯合國和平作業部隊的組織及指揮方面，秘書長的重要性甚為顯著。聯合國中東緊急軍的指揮官受秘書長的督導及命令。聯合國在剛果的部隊包括了幾個國家的部隊，人數約二萬，且有空軍的配備，秘書長便是最高指揮官。依哈瑪紹的觀點，如有關機關已賦予權力而未能同意確定的訓令，在此種情形下，秘書長便可行使權力。

由於此種實例的發展，使秘書長的政治重要性更為增加，惟其行動係依據大會或安全理事會的決議、強國間的協議、或直接有關國家的明示同意或默示同意。此外，由於憲章規定秘書長是聯合國的「行政首長」，具有代表聯合國的地位及督導秘書處的權力。尤其是由於聯合國內各對抗集團間力量的平衡，秘書長的地位也便愈益重要。

在一九六〇年第十五屆大會中（當時正是剛果危機到達高潮），蘇聯總理黑魯雪夫發動對當時秘書長哈瑪紹的人身攻擊，主張單一的秘書長的職位應予廢除，而代以「三頭馬車」的辦法，也就是以一個由三人組成的機構代替之。其中一人代表西方國家，一人代表社會主義國家，一人代表中立主義國家，「以便確保聯合國的決議得以正確地執行」。憲章第一百條規定，秘書長具有國際官員的地位，專對聯合國負責，會員國承諾尊重秘書長的國際責任，決不影響其責任的履行。惟蘇聯懷疑此項原則。在三頭馬車爭執時，李普曼（Walter Lippmann）訪問黑魯雪夫。據李普曼報導，黑魯雪夫表示他不能接受一個中立的行政官員。他認為世上可能有中立的國家，但是沒有中立的人。「你不會接受一個共產的行政官員，我也不接受一個非共產的行政官員」。（註二十八）

美國大使史蒂文生曾把「三頭馬車」視為聯合國成立以來所遭遇的三大危機之一。假如蘇聯的「三頭馬車」辦法付之實施，蘇聯對於秘書長的行動在實際上得行使否決，猶如強國在安全理事會得行使否決一樣。不論安全理事會、大會或任何其他機關通過任何決議案授權秘書長採取某種行動，蘇聯隨時可以在秘書處內予以否決。此種情況可使一個行政機關隨時處於停頓狀態，且有效地剝奪了秘書長在憲章第九十九條下的權力。換句話說，接受「三頭馬車」的辦法，再加上安全理事會中的否決權，蘇聯可以隨時停止聯合國的政治、經濟、行政等活動。由於亞非及西方國家的堅決反對，蘇聯不得不撤回其主張，惟蘇聯的退讓也不是無條件的。哈瑪紹因公死亡後，蘇聯同意任命宇譚為秘書長，宇譚則承諾在重要措施方面與他的高級助手協商。

近年來，蘇聯對於秘書長權力及主動的日益增加，力持反對，顯示「三頭馬車」的舊調可能隨時會重彈。此外，由於聯合國的財政危機，秘書長權力的發展遭遇了阻礙。

六、結語

金山會議後，有一位名叫羅默（Beardsley Ruml）的美國人曾作下列預言：「在第五年年底時，你將認為聯合國是人類所能實現的最高理想。在第十年年底時，全世界人們和你自己都將引起懷疑。在第十五年年底時，你將相信聯合國不可能達成任務。對於其最後生命及成功，你將認為一切均屬不利。祇有當聯合國在二十年時：我們將深信聯合國是世界毀滅的惟一代替」。（註二十九）聯合國成立至今已有二十年以上的歷史，它的發展是否如羅默所預言，是另一問題。不過有一點當為衆所公認的事實。聯合國並不是任何時候相同的國際組織。當前的聯合國與金山會議中制憲者構想的聯合國頗有出入，甚至與一九五五年時的聯合國也大不相同。聯合國猶如一面鏡子，它的組織及活動反映當前的國際政治。後者變動不居，因此聯合國也不是一成不變的組織。

衡量聯合國的得失顯然決定於使用的尺度或標準。假如不管現實的國際政治，而以建立某種理想的大同社會作為聯合國的目的，當前的聯合國誠然一無是處。假如認為聯合國應建立國際秩序及促進世界經濟繁榮所必不可少的條件，並以此作為衡量成效的標準，例如裁減甚至廢棄軍備，尤其是核子武器，建立國際法院的強制管轄權，使國際銀行成為各國中央銀行的中央銀行等，聯合國所表現者也距期望太遠。如採取比較的觀點，亦即以已往其他國際組織的成就與聯合國的表現相比較，即使在維持和平與安全方面，聯合國仍然表現了良好的成績，甚至較以往的國際聯盟還有更卓越的表現。無論如何，由於歷史的發展，二十世紀中期總會有此種形態的國際組織。

聯合國祇是一個國際組織，會員國從未企圖使它成為國際聯邦或太上政府。憲章雖然是聯合國的憲法。在實際上它祇是一個多邊條約。憲章第二條確立了七項原則。其中兩項便是國家主權的重申。會員國在憲章下誠然負擔了很廣範圍的義務。如會

員國確能全部及誠意地履行，各國的領土完整及政治獨立必然能確保，國際爭端必然能和平解決，全世界的政治、經濟及社會的情況也一定大為改善。惟聯合國的權力主要是商談、說服及和解而非強制。如會員國願意遵從聯合國，祇是由於會員國認為如此行為最符合其國家利益，並非由於聯合國本身具有任何獨立的權力，得在不顧會員國意志之下強制執行。憲章義務的履行猶如其他條約義務的履行，有賴於各主權國家願意履行此種義務。此種願意決定於各主權國家如何解釋其國家利益及履行義務的實際能力。如國家認為沒有力量履行憲章下的義務，或履行此種義務與國家利益抵觸，聯合國除予以批評或譴責外，很少有可能性採取進一步的行動。

一九五〇年韓戰便是一個實例，充分暴露了會員國履行憲章義務的不確定性。當時安全理事會要求各會員國協助制止北韓的武裝侵略。五十九個會員國中，計有四十四國給予某種方式的協助。蘇維埃集團、阿拉伯集團、四個拉丁美洲小國及南斯拉夫對聯合國在韓國的警察行動，根本不給任何協助。北韓及中共雖經聯合國宣告為侵略者，惟蘇聯及附庸國却對其協助。在對聯合國提供某種協助的四十國中，祇有十六國作軍事協助，百分之九十的軍事協助來自美國。其他國家（包括英法）僅提供了極小的兵力，至多不過是象徵性的作用。會員國自行決定如何履行憲章義務，便是一個有力的證明，充分顯示聯合國不是超國家的機關。聯合國缺乏強制性的權力，它不能像各國政府一樣地大權在握，祇要法律有所依據，便可以放手去做。聯合國至多為會員國提供了合作的場合、途徑及方法。如會員國不願充分利用，聯合國自身無能為力。

聯合國難以對主要國家行使強制權力，也可從一九五六年秋季蘇聯干涉匈牙利抗暴運動案得到證實。安全理事會曾企圖採取措施，促使蘇聯停止在匈牙利的武裝行動，惟遭蘇聯否決。一九五六年十一月，第十一屆大會曾通過十三個關於匈牙利問題的議決案，請蘇聯停止武裝行動、撤退軍隊、停止放逐匈牙利人民、允許在聯合國監督下舉行自由選舉、允許聯合國觀察員進入匈牙利國境、緊急救援匈牙利難民、及要求各會員國提供醫藥及其他援助。蘇聯對上述任何一項決議案均不理會。一九五六年十二月十二日，大會通過譴責蘇聯違犯憲章案（五十六國贊成、蘇維埃集團八國反對、十三國棄權），認為蘇聯「剝奪匈牙利的自由與獨立及匈牙利人民的基本權利」。當時，蘇聯堅持比項問題主要是匈牙利的國內管轄事件，聯合國因此無權干涉。

由於當時沒有一國準備以強制行動迫使蘇聯自匈牙利撤退，聯合國的決議祇是道義性的抗議。聯合國雖然不能停止蘇聯在匈牙利的暴行，惟由於蘇聯的行動在聯合國中遭受批評及譴責，使蘇聯的罪行大白於世界各國之前。

聯合國雖然難以對任何國家行使強制權力，惟也不是不能對任何國家發生影響力量，一九五六年蘇彝士運河危機便是一個實例。一九五六年十一月二日，第十一屆大會通過停火決議案，當時英法出兵蘇彝士運河還不到一星期，兩國立即同意接受。十二月二十二日，英法軍隊全部自運河區撤退。英法的撤兵雖然出於美國的壓力，惟聯合國大會的討論及決議不能不認為一項重要的因素。以色列當時也進軍埃及，對聯合國大會決議案的反應較為遲緩，惟在一九五七年三月也把軍隊全部自埃及境內撤出。由此可見，聯合國雖不是享有強制權力的及超國家的政府，惟其討論及決議對於許多國家的政策及行動具有相當影響的力量。

對於小國及反對殖民主義的國家，聯合國尤其是具有意義。殖民國家如英法荷三國曾一再反對聯合國討論賽普勒斯、北非及西新幾內亞問題，惟聯合國仍然進行討論。雖然法國會因此退出大會會場以示抗議，惟就久遠而論，法國政府的措施仍然受了其他國家態度及批評的影響。國際問題得在不顧主要國家的反對下進行討論，在十九世紀歐洲協商時代無疑是不可能的。

在其致杜魯門總統的報告書中，史退丁紐斯國務卿曾說：「在敦巴頓這是認為自明之理，在金山仍是發起國的觀點，形成對抗軸心國的大聯盟的中心國家，其團結一致為世界安全的基石」。（註三十）聯合國和平結構的基礎建立於大國的團結一致，是金山會議時各國普遍的看法。在實際上，「對抗軸心國的大聯盟的中心國家」並非全然在一致的情形下作戰。對於目的、戰略、資源的分配、人選及國家的聲望，大國有許多的歧見。由於強敵當前，為了求得共同勝利，因此必須避免磨擦及力求協調。當聯合國於一九四五年十月二十四日正式成立時，戰爭已結束，隨着敵國的消滅，大國的一致及協調也因之而不存在。

二十年前，聯合國在維持國際和平方面所遭遇的阻礙，主要來自蘇聯。聯合國在安全與政治方面所遭遇的困難，又反映在經濟及社會活動方面，因而連帶不能產生積極的功效。惟在自由世界方面，並無悲觀及失望的理由。自由世界不必因蘇聯的阻撓及破壞而對聯合國失却信心，惟必須揚棄一項虛妄的觀念，認為聯合國的效能建立於大國的團結一致，沒有蘇聯的合作便不

可能加強聯合國，使其成為推動世界和平及促進繁榮進步的力量。整個聯合國的歷史，無論在維持國際和平及協助落後國家的經濟及社會發展等方面，都是在遭遇蘇聯阻撓及破壞的情形下進行。韓戰更是一個明顯的教訓。由於自由世界堅持憲章原則，挽救了聯合國的聲譽，甚至挽救了聯合國的生命。以中東緊急軍及剛果作業而論，也是在缺乏大國一致的情形下進行的。大國不能一致，聯合國在和平與安全方面仍能有所作為，這是金山會議中制憲者所不能想像的。

大致而論，二十年來的記錄顯示聯合國能夠適應環境而生長，並無衰落的跡象。雖然沒有蘇聯的合作，聯合國仍然有成功地達成任務的可能。惟一的條件是美國及自由國家應堅定信心，增強合作，恪遵憲章原則，絕對不向侵略的共產惡勢力低頭退讓。強國協調下的聯合國已經事實證明不存在，惟有自由世界的團結及決心才能夠賦予聯合國新的活力。

(註 1) Daniel S. Cheever and H.Field Haviland, Jr., Organizing for Peace,Preface.

(註 11) Ibid.

(註 111) U.N.C.I.O.,Documents.Vol.VII,p.326

(註 四) 參閱拙著「擴大聯合國大會總務委員會安全理事會及經濟暨社會理事會的組織問題」，國立政治大學學報第九期。

(註 五) 第一九〇五(拾捌)號決議案，參閱中華民國出席聯合國大會第十八屆常會代表團報告書，第八章，第二節。

(註 六) 第一九六一(拾捌)號決議案，前書第一九三頁。

(註 七) U.N.Monthly Chronicle.Vol.2.No.3.p.46.

(註 八) Cheever and Haviland,op.cit.,p.148.

(註 九) Ibid,pp.486—489.

(註 10) 參閱中華民國出席聯合國大會第二十屆常會代表團報告書，第十二章，第五節。

(註 11) U.N.Doc.S/5811(10July,1964)

(註 111) Cheever and Haviland op.cit.,p.191.

(註111) Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State, June 26,1945,p.111

(註112) U.N.C.I.O,Documents,Vol.X,pp.271-272.

(註113) Atlas of Per Capita Product and Population, published by the International Bank for Reconstruction and Development. (註114) 中華民國出席聯合國大會第十屆常會代表團報告書，第11頁。

(註115) 前書，第115頁。

(註116) 中華民國出席聯合國大會第十八屆常會代表團報告書，第114頁。

(註117) 參閱前書，第七章，第11節，第11項。

(註118) 參閱中華民國出席聯合國大會第11屆常會代表團報告書，第八章，第十七節。

(註119) Roy Blough, "The Furtherance of Economic Development", the United Nations in the Balance,ed. by Norman J.Padelford and Leland M.Goodrich,pp213-214.

(註120) Department of State Bulletin. Vol, VII, No. 161,p.642.

(註121) Robert E.Sherwood,Roosevelt and Hopkins: An Intimate History, p.573.

(註122) 參閱中華民國出席聯合國大會第十五屆常會代表團報告書，第四章，第十四節。

(註123) 前書，第11頁。

(註124) Charles Winchmore, "The Secretariat : Retrospect and Prospect", Padelford and Goodrich,op.cit.,p.258

(註125) U.N.Doc.A/4700,p.14

(註126) Richard N.Gardner,In Pursuit of World Order. p.52.

(註127) Ibid p.45

(註128) Report to the President. op, cit., p.297