

## 聯合國憲章修改與日本策略

李明峻\*

聯合國制訂的憲章已經歷 60 多年，世界在此期間已發生重大的變化，「和平、合作、發展」已經成爲不可阻擋的歷史潮流，多種非傳統安全課題和 SARS 等新型疾病防治需要全球合作，地球溫暖化和臭氧層破洞等環境問題需要全人類共同應對。時代要求聯合國發揮更大的作用，正如前聯合國秘書長安南曾說，聯合國已經走到「十字路口」，聯合國改革的重要性不亞於 1945 年聯合國成立之時。因此，雖然安南的努力未能奏效，但相關的討論仍在進行，聯合國隨時都有可能進行憲章的修改。

由於擴大安理會的風險性成爲焦點話題，反而讓人忽略聯合國改革報告的其餘內容和 101 項改革建議。聯合國有關安全理事會的改革，需要修改聯合國憲章第 23 條，而第 53 條和第 107 條規定舊敵國條款等過時條文應予修改。同時，由於非殖民化工作已獲致成功，故第 13 章（託管理事會）應予刪除。此外，第 47 條（軍事參謀團）應予刪除，第 26 條、第 45 和 46 條提及該機構的字句也應刪除，安全理事會需要有更好的軍事諮詢。更重要的是，聯合國應增加安理會常任理事國的數量，廢除常任理事國的否決權，整頓聯合國財政以使聯合國能更獨立，並採取措施保證

聯合國的決定有制裁作爲後盾，甚至還考慮將聯合國總部從美國搬到一個中立國家。

儘管聯合國憲章的修改並不容易，但日本已將其做爲提升國際地位的重要事項。日本試圖利用此一時機，研究提出對其有利的聯合國憲章修正案，並取得其他聯合國會員國的支持，以使自己能成爲聯合國安理會常任理事國，並刪除目前聯合國憲章中的舊敵國條款，進而增加其在國際社會的影響力。

### 戰略意涵

聯合國是當今世界最重要的國際組織。聯合國的改革是當今國際社會的重要問題之一，它涉及全球的政治格局，並對國際關係的未來發展產生重大影響。聯合國的改革涉及諸多方面，安全理事會的改革被認爲是核心問題之一。其中，安理會組織的擴大，又是目前得到各方最多關注和迫切需要解決的問題。

然而，要改變安理會的組成，首先需要修改聯合國憲章。聯合國憲章的修改必須要在目前 192 個會員國中三分之二以上的國家贊成修改憲章決議案的基礎上，再得到包括目前五大常任理事國在內的三分

\* 作者現爲國立政治大學國際關係研究中心《問題與研究》日文版主編

之二會員國的批准，方可生效。到目前為止，聯合國憲章只在1965年、1968年和1973年修改過三次，其中安理會的理事國即是在1965年從11個增為15個。

聯合國安理會要增加常任理事國席位，必須經過以下四個步驟：第一、由聯合國大會通過架構性決議，確定安理會擴大的方式、方法以及規模等細節；第二、如果這個決議草案通過，聯合國大會將根據決議，選舉產生具體名單；第三、由聯合國大會通過修改聯合國憲章的決議；第四、依聯合國憲章第十八章規定的程序，由各國批准憲章修正案。前三個步驟是由聯合國大會通過決議，此時只需2/3多數會員國表決通過，現任5個常任理事國可以投反對票，但不構成否決權（中國目前對日本的「否決」屬於這個層次）。但是，第四個步驟在程序上涉及批准憲章修正案，五個常任理事國的立法機構在這個階段可否決憲章修改，或者擱置審查批准程序，這都將造成憲章的修改無法實施。

目前聯合國對安理會常任理事國問題有兩個方案：一個方案是分別增加6個不擁有否決權的常任理事國和3個非常任理事國；另一個是新設8個任期四年並可以再選連任的准常任理事國，增加1個非常任理事國。因此，日本為了使准常任理事國制度不能成立，因為該制度使日本無法成為常任理事國，決定採取分兩階段提出決議案的策略。

具體而言，日本在第一階段擬提出將常任理事國由5個增加到11個的決議案，非常任理事國也由目前的10個擴大到13個，而新的常任理事國分配方案是亞洲和非洲各2個，歐洲、南美和北美地區各1

個。第二階段則是具體指明哪些國家有希望加入常任理事國行列，所以第二階段的決議方式非常重要。

亦即，第一個決議確立增加常任理事國；第二個決議再確定新增者名單。同時，在聯合國大會討論階段，採取分項討論和分別通過決議的方式；在批准階段尋求包裹批准。此外，聯合國憲章第108-110條還規定：常任理事國對於憲章的生效以及憲章生效後的修正案的生效均享有否決權，這是對第27條規定的安理會表決程序的保障條款，因此只要有一個常任理事國的立法機構沒有批准，修正案就不能生效。因此，日本要成為安理會常任理事國，五大國的共識是成敗的關鍵。

除藉由憲章修改以爭取提升國際地位之外，日本還極力爭取國際組織的職位。因此，雖然日本尚無人擔任聯合國擔任秘書長，但歷史上已有6位日本人在聯合國擔任副秘書長，最近的一位是阿部信泰自2003年7月起擔任聯合國負責裁軍事務的副秘書長，他於2006年3月17日辭職後由田中信明接替此一職務。同時，現任日本國際協力機構理事長的緒方貞子，自1991年起擔任聯合國難民事務高級專員達10年之久。松浦晃一郎於1999年11月12日擔任聯合國教科文組織(UNESCO)秘書長，於2005年再次當選連任。內海善雄於1998年當選國際電信聯盟秘書長，2002年再次當選連任。此外，豬口邦子亦曾擔任聯合國裁軍大使。

## 對台灣的影響

就聯合國而言，目前亞洲擁有最多人

口和最多會員國。同時，亞洲不僅是全球經濟發展最快區域，而且日益成爲一個戰略重點。亞洲不但有台灣海峽、朝鮮半島、中東、南亞等世界安全問題的焦點，未來還將成爲全球經濟發展的軸心。2006年10月，聯合國選出歷史上第二位來自亞洲的秘書長——潘基文，意味著亞洲未來在聯合國將擔負起更積極的角色。

從一定意義上說，聯合國的「亞洲時代」即將來臨。從國際外交上說，不管中國、印度還是日本，都希望從政策和人力上在國際舞臺中發揮更重要的作用。現任聯合國副秘書長亦是由中國的陳健擔任，任期到2007年。特別是中國法官史久鏞於2003年2月6日出任國際法院院長一職。WHO將於2006年11月6日~9日在日內瓦選舉秘書長，中國也推出現任WHO負責傳染病事務助理秘書長的陳馮富珍參選。就此而言，尚未能進入聯合國的台灣，未來的處境將日益艱難。

如前所述，安理會常任理事國對於憲章修正案的生效享有否決權，日本要成爲安理會常任理事國，五大國的共識是成敗的關鍵。目前五個常任理事國中，除中國之外的其他四國均曾在雙邊外交中表示支持日本出任常任理事國。如此看來，日本能否成功成爲聯合國安理會常任理事國的關鍵是中國票。最近日本意識到中國地位的重要性，採取包括「日中共同作業計劃」在內的經濟合作和人員交流等措施改善與中國的關係。因此，日本雖然對台灣日益友善，但爲爭取成爲安理會常任理事國，不可能對中國採取過激的態度，此點台灣必須有所認識。

然而，事實上五大國在冷戰結束後都很少使用否決權，一方面是爲了減少眾多開發中國家對否決權制度的非議，另一方面也體現大國加強對國際事務的協商，避免在安理會運用否決權來解決問題。中國雖已表明將在聯合國大會對安理會改革架構性草案投反對票，但對於五大國在行使最後針對憲章修正案的否決權時，則不得不慎重行事，因爲這個一票否決意味著否決聯合國2/3會員國通過的決議，很可能使自己在國際上陷入孤立。因此，一旦聯合國大會通過憲章修改方案，則日本成功的可能性會非常高。如此一來，中、印、日三國將均爲安理會常任理事國，對亞洲區域的權力平衡容有幫助，台灣壓力或可稍爲減輕。

### 政策建議

首先，由於日本是採取經濟手段拉攏開發中國家，因此謀求成爲聯合國安理會常任理事國的2/3多數票，對於日本應非難事。最近幾年，日本政府對聯合國積極的貢獻，包括對安理會的出資和對國際維和人員的支援，且近幾年也積極參與國際維和任務。因此，既然日本成功的可能性非常高，我國應順水推舟，適時表明支持日本成爲聯合國安理會常任理事國，甚至向邦交國替日本拉票，以爭取日本的其他協助。

其次，我國因國際定位問題無法進入聯合國，但在此聯合國憲章修改之際，應考慮由友邦提案將「觀察員制度」明文化等方式，使我國能有機會參與聯合國的活動。聯合國目前面臨世界貧富差距持續擴

大、人權與人道保護不彰、核武不擴散問題迫切、恐怖主義橫行等課題，聯合國多年在這方面的努力從未間斷，台灣適度地參與，能與各國共同創造全人類美好的未來。

第三，中國因日益進入國際社會而可成爲負責任的大國，在冷戰結束後也很少使用否決權，對重要國際事務均不得不慎重行事，此點對台灣亦是一項利多。因爲中國越遵守國際規範，處理事務時會益趨理性，台灣在國際上即可力爭合理權益，以免陷入孤立或邊緣化。

最後，第二次世界大戰以後建立的各種國際組織，包括聯合國、世界銀行、國際貨幣基金組織和北約等已經臨近破產，失去應付新威脅的能力。然而，要改革現存國際組織是一件非常困難的事情，因爲大國都會強烈反對以保持自己的優勢。但所有這些組織如果不能進行根本性的改造，將使它們無法適應現代的需要。美國普林斯頓大學提出一份題爲《鑄造法治下的自由世界》的國家安全研究報告（泛稱爲普林斯頓計劃Princeton Project）。報告建議，如果聯合國改革不能進行，那麼可能由一個新的國際組織來取代聯合國，我國應仔細研究此一趨勢，或許能在新的國際組織中取得某種特別的身份。