

聯合國維持和平行動之發展： 冷戰後國際安全的轉變

楊 永 明

(國立台灣大學政治系助教授)

摘 要

冷戰後維持和平行動的發展，反映著國際體系的變化以及國際社會對於國際安全態度的轉變。由冷戰後聯合國維持和平行動內容與方式的轉變，我們觀察到三項重要有關國際安全秩序之國際關係原則的挑戰與改變：一、維和行動已經由預防外交功能擴增至許多國內行動，使得傳統國家主權原則受到挑戰；二、維和行動由冷戰時期的監督停火發展到終止內戰功能，令國際和平與安全概念解釋空間更為寬廣；三、維和行動由緩衝區角色擴充到全面重建任務，代表聯合國在維護國際安全的功能與角色不同往昔。當然這些現象也許僅是一時國際環境的特殊情勢，但也可能是代表下一個世紀國際關係特質發展的方向。

關鍵詞：維持和平行動、國際安全、聯合國、國家主權

* * *

前 言

冷戰的結束帶給國際關係學者一個十分重要的課題，亦即探討冷戰後國際性和區域性國家間權力關係的變化，分析冷戰後國際關係與國際安全之特色與結構轉變。現實主義者提出「回到未來」概念，意謂回到曾經熟知的環境，指出冷戰後歐洲和國際性權力分配結構，將會呈現如同第一次世界大戰之前的單極多元國際體系。^①自由主義者卻舉出「民主和平」觀點，認為民主國家之間不會出現戰爭規模的衝突狀態。^②

註① John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990), pp. 5~56.

註② John M. Owen, "How Liberalism Produces Democratic Peace," *International Security*, Vol. 19, No. 2 (Fall 1994), pp. 87~125.

Developments in United Nations Peacekeeping: Changes in International Security Since the End of the Cold War

Philip Y. M. Yang

Abstract

The development of United Nations Peace Keeping Operations (PKO) since the end of the Cold War reflects changes in the international system and new attitudes toward international security. In examining these new developments, the paper observes three major changes and challenges of international security since the end of the Cold War. First, in shifting from preventive diplomacy to domestic actions, the new generation of PKO has challenged the traditional idea of sovereignty. Second, in changing from monitoring cease-fires to the function of stopping civil wars, the PKO has widened the idea and concept of international security. Third, in expanding from the role of providing buffer zones to the mission of comprehensive reconstruction, PKO missions have given a new role to the United Nations in maintaining international peace and security. These new developments in international security reflect some current situations, and also represent some new directions for the next millennia.

Keywords: peace keeping operation; international security; United Nations; sovereignty



此外自由主義者強調各類國際議題的複雜性與依存性，因此未來國際關係議題的處理和解決不是個別或少數國家可以單獨面對的，因此將會透過更多的國際規範與國際組織進行溝通、協調與執行。^③其實，兩個理論均某種程度指出冷戰後國際關係特質轉變的特定面向，且均某種程度描繪出冷戰後國際安全轉變的方向與特質。

維持和平行動是聯合國處理國際衝突、維護國際安全的一種作法與機制，其係因應聯合國安理會在兩極體系之下，無法運作維護國際和平與安全而發展形成的維持和平機制，目的在藉由多國人員組成的聯合國部隊或觀察團的存在，作為一個交戰各方的緩衝區，使得交戰各方認真且有意願執行停戰協議，並提供進一步外交談判與和平解決的空間和機會。然而，冷戰之後，維持和平行動不僅在量上大幅增加，更引人關注的則是在任務與運作上，也有著和冷戰時期截然不同的作法。主要的關鍵就是廣泛深入的介入國家內戰，並且不再只是斡旋與扮演緩衝角色，甚至協助或主導全面性解決。由這些冷戰後的維持和平行動的新發展，作者有三項一般性觀察：一是國家主權觀念的挑戰，二是國際和平與安全定義的改變，三是聯合國角色的變化。這三項發展也許僅是一時國際社會運用維持和平行動的權宜現象，但也可能是代表二十一世紀國際關係特質發展的方向。

文章將分為五部分，第一部分介紹聯合國維持和平行動的由來、定義與原則；第二部分討論冷戰後維持和平行動的發展與特色；之後三部分將分別討論作者的三項觀察，包括對國家主權原則的挑戰、國際和平與安全定義的新解、以及聯合國角色的轉變。

壹、維持和平行動的形成與原則

規範二次大戰後國際安全體系的聯合國憲章對於國際爭端的處理可分為兩大類：和平解決爭端與集體安全體系。和平解決爭端是要求所有國家對外關係上的義務行為，聯合國憲章第二條第三項要求國家有和平解決彼此爭端的義務，憲章第六章的規定就是有關國家和平解決爭端的方法與程序。和平解決爭端的基本目的當然是在建構一個不以武力或戰爭作為外交政策工具的國際秩序，因此憲章第二條第四項規定禁止國家使用或威脅使用武力對抗其他國家。^④

如果國家未能遵守和平解決爭端規範，甚至使用武力或戰爭手段侵略其他國家，則聯合國憲章第七章賦予聯合國安理會以集體安全體系維護國際和平與安全。集體安全制度之目的在所有國家承諾放棄使用武力解決爭端的前提下，以全體力量對抗任何破壞和平的侵略者。但是冷戰時期在國際政治因素與本身制度性缺失的雙重限制之

註③ 有關自由主義與國際規範的討論，請閱：Immanuel Kant, trans. by M. Campbell Smith, *Perpetual Peace* (London: Swan, 1903), pp. 106~142; Anne-Marie Slaughter, "International Law in a World of Liberal States," *European Journal of International Law*, Vol. 6 (1995), pp. 503~538; Kjell Goldmann, *The Logic of Internationalism* (London: Routledge, 1994).

註④ 有關禁止武力使用的國際法規定，請閱：楊永明，「國際法與禁止武力使用與威脅」，美歐月刊，第十一卷第二期，民國八十五年二月，頁九二~一〇八。

下，集體安全體系無法有效實現憲章所賦予的維持國際和平與安全任務。^⑤

憲章並未有任何維持和平行動的文字或概念，但由於集體安全體系的缺失，聯合國乃發展出「維持和平行動」（Peace-Keeping Operation, PKO，中文簡稱維和行動）制度與作法，希望至少能夠控制戰爭或武力衝突的影響範圍，然後以國際外交方式或由安理會進行處理協調國家間衝突的解決方案，因此維持和平行動有時被稱為「憲章第六章半」（Chapter Six and a Half）。

聯合國維持和平的定義係指「基於交戰各方的同意之下，在一衝突地區部署國際軍事與文職人員，以停止或限制衝突的擴大，或是監督和平協議的執行。」^⑥由此可知，維持和平是一種另類的爭端處理機制，它既不是裁判爭端的公平解決，也不是強制處理國家間的戰爭或衝突。由維持和平行動的定義與數十年的實踐，可歸納出維和行動的三項基本原則：

一、同意原則：任何維持和平行動必須先取得衝突各方的事前明示同意，才能進行維和任務，派遣部署維持和平觀察團或部隊。這是維持和平行動的最大特色，因為維和行動的主要任務是防止戰爭擴大或監督交戰各方所簽署的和平或停火協議，因此如果沒有交戰各方的同意則無法進行該項任務，同時同意原則也是維和行動藉以自保的前提要件。^⑦這也是區別維持和平行動與安理會依據憲章第四十二條所做的集體安全軍事行動的不同之處。

二、中立原則：維和行動必須不偏袒任何一方，不作價值判斷，即使是介於民主合法政府與濫殺無辜的叛軍之間，也不能做出裁判者的動作與態度，因為如果造成一方認為維和行動立場偏頗，戰爭將可能再起，則將無法確實達成維持和平的任務。美國在索馬利亞任務中，就是未能嚴守中立原則，企圖與當地某些派系進行協商，受到其他派系的攻擊產生傷亡而草草退出。^⑧

三、不使用武力：由於維持和平行動不是強制性的執行和平，因此不需藉由使用武力來達成任務，因此維和行動部隊是屬於非戰鬥部隊，僅有在維持和平人員遭受攻擊的情況下，才可以使用武器自衛。

這三項原則是維和行動的基本原則，冷戰前介入緩衝國家之間衝突時奉為規臬，冷戰後投入解決國家內戰時也視為準則，例如日本為了參與柬埔寨維持和平行動所通

註⑤ 有關聯合國集體安全體系的缺失討論，請閱：楊永明，「從國際法觀點看聯合國集體安全體系法律架構、制度性問題與對應之策」，台灣大學法學論叢，第二十六卷第三期，民國八十六年四月，頁一八三~二一一。

註⑥ “United Nations peace-keeping means the deployment of international military and civilian personnel to a conflict area, with the consent of the parties to the conflict, in order to: stop or contain hostilities or supervise the carrying out of a peace agreement.” 見 <http://www.un.org/Depts/dpkos/>, Aug. 6, 1997.

註⑦ International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook* (N. Y. : Pergamon Press, 1984), p. 26.

註⑧ Steven Ratner, “Somalia: Major Issues for Future UN Peacekeeping,” in Daniel Warner, ed., *New Dimensions of Peacekeeping* (The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), pp. 69~102.

過的相關國內法案中，規定日本參與維持和平行動之海外派兵必須：一、交戰各方簽署停火協議；二、交戰各方同意維持和平行動的部署與日本的參與；三、日本參與維持和平行動必須保持絕對中立；四、除非自衛，禁止使用武力。^⑨

在冷戰期間的維持和平行動還有一項慣例，就是「大國排除原則」，亦即當時身為超強的美國與蘇聯不參與維持和平行動，主因是由於超強之間相互不信任以及避嫌原則。但是在冷戰結束兩極對抗體系已不復存在之後，這項默契因為美國與俄羅斯分別均參與多項維和行動而消失。此外，維持和平行動還有以下特性：一、須由安理會授權成立；二、須在聯合國祕書處的監督與祕書長的政治與行政管理之下運作；三、聯合國負擔經費等。

冷戰時期維持和平行動依據組成性質大致可分為兩類：觀察團與維持和平部隊（observer operations and peace-keeping forces）。以觀察團為主的維和行動主要由少數軍事或文職人員組成，任務在監視現場、蒐集資訊、擔任協調者角色等，並將觀察結果反映給聯合國祕書長。較具規模的維持和平部隊則由配備自衛武器的步兵或輕裝甲部隊組成，任務主要是藉由部署在交戰地區以減少戰事擴大、監視停火協議的執行、以及進行人道救援等工作。有時維和行動兼有兩者功能，尤其冷戰之後的維和行動，因為大量文職人員的加入，維和任務也更為複雜多樣，因此某些維和行動已經不能單純歸類為維和部隊或觀察團。

維持和平行動的主導權與最終決策成立機構是安理會，除了剛果維持和平部隊以及蘇伊士運河事件成立的聯合國緊急救援部隊（UN Emergency Force）係由大會建議成立之外，其他皆經安理會討論、表決、授權成立維和行動，聯合國祕書長與祕書處乃是負責執行與監督。參與維持和平部隊或觀察團的人數最多的包括在前南斯拉夫（38,599）、索馬利亞（30,800）、柬埔寨（22,000）、以及剛果（19,828），目前已經共有六十餘萬人次參與維持和平行動任務。至撰文為止，共有四十五個聯合國維持和平行動部署在全世界，其中二十九個已經完成任務，目前尚有十六個維持和平行動正在全球各地，最近成立的是在一九九七年八月安理會授權組成的「聯合國海地過渡行動」（United Nations Transition Mission in Haiti）。就時間而言，有的維和行動僅維持數月，有的長達數十年的時間仍在維持和平任務，冷戰後的維和行動在安理會授權成立之時，多半會明訂該行動的時間期限，通常在兩年之內。^⑩

因為配戴藍色頭盔之故，聯合國維持和平行動又被稱為「藍盔部隊」（Blue Helmets），他們通常是作為一個中立的緩衝區角色（buffer force），任務通常包括監督交戰各方停戰協議的執行、監督撤軍行動、監督選舉的進行、或是維護基本警察秩序等功能。有關維持和平行動的一項十分重要的前提是，維持和平行動需要獲得交戰各

註⑨ Takashi Inoguchi, "Japan's United Nations Peacekeeping and Other Operations," *International Journal*, Vol. 50, No. 2 (Spring 1995), pp. 325~342, at p. 333.

註⑩ 參見 United Nations Department of Public Information, DPI/1634/Rev.2-March 1996, United Nations Peace-Keeping Homepage, <http://www.un.org>, January 7, 1997.

方的明示同意才能夠進行部署。維持和平行動主要以觀察團和軍事部隊為組成形式，觀察團通常是少數個人進行監督行動，包括監督選舉、撤軍、調查等任務；^①軍事部隊可能從數百人到數萬人的軍事部隊，配備有防衛性的軍事武器，目的通常包括監督停戰協議、人道援助、或地方秩序的維持等。

冷戰期間共有十三次維持和平行動，且均是在一九七八年之前成立的，從一九七八到一九八八年的十年之間，原因從美蘇冷戰的最後對抗、國際衝突多有強權涉入而阻止安理會處理、以及各國普遍質疑聯合國能力與角色等，^②使得這個被視為「第六章半」的聯合國維持和平行動遭受前所未有之國際政治方面的困境，然而，真正的成就不會被世人忽視，因為對於維持國際和平與安全的貢獻，維持和平行動在一九八八年獲得諾貝爾和平獎。^③

維持和平行動當然也有許多問題：一、財務負擔分配問題，尤其是大型的維持和平部隊；二、多國部隊的中央指揮權與聯繫，以及各部隊與母國的聯繫等；三、多國部隊的組成與協調問題；四、多國部隊有關緊急情勢處理的訓練；五、大國態度與彼此協商成立維和行動的及時性與有效性問題也影響維和行動的成敗等項。^④

表一：冷戰時期聯合國十三次維持和平行動

名稱	時間	最高人數
聯合國停戰監督組織 UNTSO	1948至今	572
聯合國印度和巴基斯坦軍事觀察小組 UNMOGIP	1949至今	102
第一期聯合國緊急部隊 UNEF I	1956~1967	6073
聯合國黎巴嫩觀察小組 UNOGIL	1958六月至十二月	591
聯合國駐剛果部隊 ONUC	1960~1964	19828
聯合國西新幾內亞安全部隊 UNSF	1962~1963	1576
聯合國葉門觀察團 UNYOM	1963~1964	189
聯合國賽浦路斯維持和平部隊 UNFICYP	1964至今	6411
祕書長駐多明尼加共和國代表團 DOMREP	1965~1966	2
聯合國印度和巴基斯坦觀察團 UNIPOM	1965~1966	96
第二期聯合國緊急部隊 UNEF II	1973~1979	6973
聯合國脫離接觸觀察員部隊（哥蘭高地）UNDOF	1974至今	1450
聯合國黎巴嫩臨時部隊 UNIFIL	1978至今	7000

資料來源：http://www.un.org/Depts/dpko/c_miss.htm and http://www.un.org/Depts/dpko/p_miss.htm, August 6, 1997。

註① Sally Morphet, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring," in Adam Roberts and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World* (Oxford: Clarendon Press, 1993), pp. 183~239; Ruth Wedgwood, "The Evolution of United Nations Peacekeeping," *Cornell International Law Journal*, Vol. 28 (1995), pp. 631~643.

註② Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, and Roger A. Coate, *The United Nations and Changing World Politics* (Boulder: Westview Press, 1994), pp. 54~56.

註③ 林岩哲，「聯合國維持和平部隊之評介」，《問題與研究》，第三十一卷第十期，民國八十一年十月，頁六四~七三。

註④ Robert E. Riggs and Jack C. Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics* (Belmont, Ca.: Wadsworth Publishing Company, 1994), pp. 125~127.

貳、冷戰後維持和平行動的發展與特色

從一九七八年到一九八八年的十年之間，由於處於冷戰最後階段，強權之間無法達成國際秩序共識，因此未有任何新的維持和平行動。自一九八八年起，美國逐漸取得單極主導國際秩序地位，布希政府認知到透過既有的聯合國國際安全機制，將可以有效分擔責任與負擔，而強權之間也願意在聯合國架構之下，保有更多協商空間與舞臺，再加上因兩極對抗體系鬆綁而蜂擁而起的國家內戰與種族戰爭，於是維持和平行動重新發現新的角色與功能，成長十分快速，無論是在數目、經費、以及參與人數等項目上，充分反映冷戰後區域性或內戰衝突的激烈化，同時也顯示維和行動的重要性。此外，聯合國祕書長也適時扮演催化劑的角色，例如蓋理著名的一九九二年「和平議程」(An Agenda for Peace)文告中，^⑩就建議維持和平行動應持續且更廣泛的運用在維護國際和平與國際安全之上。^⑪

依據聯合國的分類，冷戰後維持和平行動可分為三類：^⑫

一、協助維持停火協議：

- 傳統維持和平行動任務，經由維持和平部隊的出現與存在，使交戰各方撤退至一定安全距離，以製造有利談判的氣氛與環境。
- 主要由軍事部隊與少數文職人員組成。
- 主要目的在製造和解空間與彈性，使交戰各方政治領袖得經由外交談判方式解決衝突。
- 例如在伊朗與伊拉克、印度與巴基斯坦。

二、全面性解決：

- 自從安理會在一九八九年於納米比亞(Namibia)建立UNTAG(1989~1990)以來，出現所謂「多層面維持和平行動」(multi-dimensional peace-keeping)。
- 主因是由於冷戰的結束，使得安理會常任理事國得以對更大規模與面向的維持和平行動取得共識。
- 任務內容主要是增加了文職人員在協助交戰國家或地區有關人權維護、地方秩序維持、選舉事務、軍人與游擊隊回復平民生活、以及協助建立基本國家制度與機

註^⑬ 有關聯合國祕書長在處理國際安全事務的角色，請閱 Thomas M. Franck, "The Secretary-General's Role in Conflict Resolution: Past, Present and Future Conjecture," *European Journal of International Law*, Vol. 6 (1995), pp. 360~387.

註^⑭ 文件中的要點包括：一、安理會在決定成立維持和平行動時，應考慮到如何使聯合國有效的發揮其權能。二、維持和平行動應有後勤單位與專門人才的支援。三、聯合國應該成立後勤倉庫與維持和平儲備金，且賦予祕書長更大的權限。四、一旦聯合國行動遭受敵意對抗時，即應視為對於國際和平與安全的威脅，可依憲章第七章規定採取集體安全措施。參見 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping* (United Nations, 1992).

註^⑮ 見 <http://www.un.org/Depts/dpko/>, July 28, 1997.

構等。

- 任務案例包括：柬埔寨、薩爾瓦多、莫三比克等。
- 多層面維持和平行動均有時間限制，例如十八個月或兩年，以避免過度干預並能使維持和平人員得以安全撤離。

三、人道保護行動：

- 國際社會為解決大規模違反人權事件，所採取的維持和平行動。
- 主要任務在運送人道救援物資、運送難民到安全避難所、以及隔離受害人民的再度侵害。
- 是較為困難的任務，必須憑藉正在激烈交戰各方的善意同意。

這三項不同類型的維持和平行動之中，「全面性解決」與「人道保護行動」雖然在冷戰期間少數維持和平行動曾經兼有扮演類似功能，但卻是冷戰後大部分維持和平行動的主要任務。例如在中美洲的 ONUCA 和 ONUSAL，包括大量的文職人員，進行選舉事務安排與監督、違反人權事件的調查、武器的收集與銷毀等工作；又例如在海地，聯合國 UNMIH 的任務包括協助海地政府的重建工作，從協助維持地方秩序、機場監管、甚至逮捕與監禁罪犯等工作。^⑩而柬埔寨的 UNTAC 更包括多層面的全面性解決（儘管近來第二總理韓先的軍事政變將聯合國的成就抹上陰影與問號），從維持秩序到重建政府與選舉等，都為聯合國維持和平行動建立新的經驗與作法。^⑪由於這些維和行動已經不再僅是傳統的觀察團或維和部隊任務，因此冷戰之後許多維和行動的名稱皆以「某某行動（mission）」稱之，例如聯合國莫三比克行動。

此外，聯合國為了使維持和平行動成為冷戰後維護國際安全的有效方法，維持和平行動必須能夠即時組成和部署，因此前任祕書長蓋里與時任主管維持和平行動部門副祕書長的現任祕書長安南大力推動 Standby Arrangements 作法，亦即聯合國在平時與會員國商討並簽署備忘錄，由會員國指定該國部分人員（包括軍事與文職人員）與設施，在聯合國需要成立維持和平行動時，能夠在較短的時間內動員派遣至指定地區，而平時聯合國可以對該部分人員施以維持和平訓練工作。依據這些由會員國事前指定可在短期間內組成的維持和平部隊，有時亦稱之為「聯合國快速部署部隊」或「聯合國預備部隊」。至目前為止，共有六十七個國家參與此項作法，並有部分國家與聯合國祕書處簽有備忘錄同意這項作法。^⑫

總合而言，冷戰後的聯合國維持和平行動有數項新的變化，其中又以前兩項發展最受矚目：

一、介入國家內戰或種族衝突的協調與回復和平成為多數維持和平行動的主要任

註^⑩ Robert O. Weiner and Fionuala Ni Aolain, "Beyond the Laws of War: Peacekeeping in Search of a Legal Framework," *Columbia Human Rights Law Review*, Vol. 27 (1996), pp. 293~354, at p. 320.

註^⑪ 有關聯合國在柬埔寨維持和平行動，請閱 Michael W. Doyle, *UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate* (Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1995).

註^⑫ See "Update Briefing to Member States on Standby Arrangements - 29 May 1997," <http://www.un.org/Depts/dpko/anb.htm>, August 6, 1997.

表二：冷戰後聯合國維持和平行動

名稱	任期	最高人數
聯合國阿富汗和巴基斯坦斡旋團 UNGOMAP	1988~1990	50
聯合國伊朗和伊拉克軍事觀察團 UNIIMOG	1988~1991	400
聯合國第一次安哥拉查核團 UNAVEM I	1989~1991	70
聯合國過渡時期援助團（納米比亞）UNTAG	1989~1990	8000
聯合國中美洲觀察團 ONUCA	1989~1992	1060
聯合國伊拉克和科威特觀察團 UNIKOM	1991至今	1339
聯合國西撒哈拉公民投票團 MINURSO	1991至今	227
聯合國第二次安哥拉查核團 UNAVEM II	1991~1995	1111
聯合國薩爾瓦多觀察團 ONUSAL	1991~1995	1159
聯合國南斯拉夫保護部隊 UNPROFOR	1992~1995	38599
聯合國柬埔寨先遣團 UNAMIC	1992~1992	1504
聯合國柬埔寨過渡機構 UNTAC	1992~1993	22000
聯合國第一次索馬利亞行動 UNOSOM I	1992~1993	4469
聯合國第二次索馬利亞行動 UNOSOM II	1993~1995	30800
聯合國莫三比克行動 ONUMOZ	1992~1994	9884
聯合國喬治亞觀察團 UNOMIG	1993至今	117
聯合國賴比瑞亞觀察團 UNOMIL	1993至今	92
聯合國海地行動 UNMIH	1993~1996	1840
聯合國盧安達烏干達觀察團 UNOMUR	1993~1994	81
聯合國盧安達援助團 UNAMIR	1993~1996	5500
聯合國查德利比亞觀察團 UNASOG	May 1994~June 1994	15
聯合國塔吉克斯坦觀察團 UNMOT	1994至今	20
聯合國第三次安哥拉核查團 UNAVEM III	1995~1997	4220
聯合國波士尼亞行動 UNMIBH	1995至今	1907
聯合國預防部署部隊（前南斯拉夫）UNPREDEP	1995至今	1105
聯合國克羅地亞信心重建組織 UNCRO	1995~1996	7071
聯合國普力夫拉卡觀察團 UNMOP	1996至今	
聯合國東斯拉夫尼亞過渡機構 UNTAES	1996至今	
聯合國海地支持行動 UNSMIH	1996~1997	1525
聯合國瓜地馬拉查核團 MINUGUA	Jan. 1997~May 1997	155
聯合國安哥拉觀察團 MONUA	1997至今	934
聯合國海地過渡行動 UNTMIH	1997至今	300

資料來源：http://www.un.org/Depts/dpko/c_miss.htm and http://www.un.org/Depts/dpko/p_miss.htm,

August 6, 1997。

務與目的，^①這是最為引人關切的新發展，從納米比亞、柬埔寨、索馬利亞、莫三比克、盧安達、安哥拉、前南斯拉夫、海地、以及薩爾瓦多等，皆是由於單一國家內部動亂，無論是由於派系鬥爭或是種族戰爭，使得聯合國成立維持和平行動進入國家內部維護和平與安全。

二、由冷戰時期的觀察停火的緩衝區角色增加了人道救援以及全面重建的復健功能。因此相較冷戰時期，增加了大量的文職工作人員，從事警察、選務、政務、以及人道工作等，在前述三項維和行動分類當中，全面重建與人道救援幾乎是冷戰後維持和平行動工作的主要內容，部分維持和平行動更是擔負國家重建及民主建設與鞏固（state building and democracy）的艱鉅任務。^②

三、解除了冷戰時期的大國排除限制，美國和俄羅斯均開始積極參與維和行動，俄羅斯是目前派遣參與維持和平行動人員最多的國家之一。^③

四、二次大戰的戰敗國（日本與德國）在國際社會的謹慎觀察之下開始參與維和行動。日本在柬埔寨的深度參與，以及在安哥拉、莫三比克與薩爾瓦多等行動中均有軍事或文職人員參與，德國則在波士尼亞行動中參與後勤與文職工作。

五、聯合國安理會愈來愈純熟與複雜地交替運用憲章第七章集體安全理念的執行和平功能與維持和平行動，以維護國際和平與安全。維持和平行動已經變成安理會維護國際和平與安全的政策工具，而且通常是伴隨在集體安全行動的軍事或經濟制裁之後，繼而採取成立維持和平行動，亦確保和平狀態的穩定持續。^④

參、由預防外交到國內行動：國家主權原則的挑戰

冷戰期間的維持和平行動是作為緩和避免國家間戰爭擴大的外交工具，因此維持和平行動出現初期具有預防外交特質，亦即派遣中立聯合國觀察團或部隊到國家間戰爭地區，以預防戰爭擴大變成區域性甚至超強之間的衝突，並且製造外交協議的空間與可能性。最有名的案例就是一九五六年蘇伊士運河事件，英、法、以色列出兵占領被埃及國有化的蘇伊士運河，引起阿拉伯國家與蘇聯集團的強烈抗議和反應，安理會

^{註①} Ruth Wiegwood, "The Evolution of United Nations Peacekeeping," *Cornell International Law Journal*, Vol. 28 (1995), pp. 631~643.

^{註②} Ronald Dreyer, "State Building and Democracy in Second-Generation Peacekeeping Operations," in Daniel Warner, ed., *New Dimensions of Peacekeeping* (The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), pp. 147~158.

^{註③} 在一九九七年三月一日之時，俄羅斯參與維和行動的人數高達一千一百一十四人，僅次於巴基斯坦與孟加拉。<http://www.un.org/Depts/dpko/troop/troop.htm>, Sep. 18, 1997.

^{註④} Roy S. Lee, "United Nations Peacekeeping: Development and Prospects," *Cornell International Law Journal*, Vol. 28 (1995), pp. 619~629.

也因為受到英、法的否決權而無法做出任何決議，戰爭情勢的緊張程度有可能一觸即發，而擴大為中東或是兩大集團之間的戰爭；此時，加拿大外長 Peter Pearson 呼籲各方停火並且組成「聯合國緊急部隊」UN Emergency Force (UNEF)，部署在蘇伊士運河區域以監督英國、法國與以色列軍隊從埃及撤出。在美國的外交壓力與當時的聯合國祕書長哈瑪紹 Hammarskjold 的積極推動之下，英法各國接受聯合國安排，並於一九五七年撤出所有軍隊，UNEF 並且在該區域駐紮至一九六七年，監督各方在該區域的活動，預防衝突的再次發生。這種作法有時被稱為：quiet diplomacy, United Nations presence, 或 preventive diplomacy，這是冷戰期間維持和平行動最為典型的做法與功能。[◎]

然而冷戰之後維持和平行動的發展卻大不相同，最為特殊的現象就是多數行動是因應單一國家內部的內戰或種族衝突而成立的，而並非如冷戰時期是國與國之間的衝突才考慮以維持和平行動來緩衝交戰各方。一九八八年以後大多數維持和平部隊都是因為一國內戰而部署，僅有在兩伊戰爭之後的 UNIIMOG、中美洲地區的 ONUCA，阿富汗和巴基斯坦斡旋團 UNGOMAP、以及波斯灣戰爭之後的 UNIKOM 是肇因於國家間衝突而成立部署的維持和平行動，屬於較為傳統維持和平行動任務，其他皆是肇因於單一國家內部的內戰或動亂而成立的。

這些介入國家內戰而成立的維和行動，所處理的事務除了協助停火的執行與人道救援之外，也包括許多國內事務，例如維持秩序、選舉事務、建立政治體制等。因此聯合國本身都稱之為所謂「第二代維持和平」(second-generation peacekeeping)，[◎]對於這種新的轉變，不再僅是以往具有預防外交性質的維持和平行動特質，有的學者甚至主張不再以維持和平稱之，而應該以「多國行動」(multinational operations)取代。[◎]

這種現象的轉變代表著一項重要的原則正受到挑戰，就是國家主權原則。國家主權其實是主權概念的外部表現，是指國家在國際社會中的法律地位與特質。[◎]在國際社會中，國家主權是指國家在其領域範圍內擁有最高的法律權威，且這個法律權威僅受限於國際法的規範。這個層面的國家主權意涵，有時被稱為「領土主權」(territorial sovereignty)，亦即「國家對於在其領域內的人或事物擁有完整和排他的

註◎ Indar Jit Rikhye, *The Theory and Practice of Peacekeeping* (N. Y.: St. Martin's Press, 1984), pp. 1~10.

註◎ 見 *UN Chronicle* 30 (September 1993) 的封面 “Peace-keeping: the second generation.”

註◎ John Mackinlay and Jarat Chopra, “Second generation multinational operations,” *Washington Quarterly* 15 (Summer 1992) 引自 Alan James, “Peacekeeping in the post-Cold War era,” *International Journal*, Vol. 50, No. 2 (Spring 1995), pp. 241~265, at p. 247.

註◎ 有關主權概念在國內層面的討論，請閱：楊永明，「民主主權：政治理論中主權概念之演變與主權理論新取向」，台大政治科學論叢，第七期，民國八十五年六月，頁一二五~一五六。有關主權概念在國際層面的討論，請閱：楊永明，「國際法中主權概念的地位與演變」，台大法學論叢，民國八十五年七月，頁七七~一〇八。

權威」。◎因此，在國際法範圍內，主權國家對於其內部事物的處理具有法律管轄權的自主性和排他性。

「國內管轄權」(domestic jurisdiction)與「不干涉原則」(non-intervention)是兩項源自於國家主權概念的重要國際關係與國際法原則。國內管轄權意謂凡屬於國內管轄的事件，專屬於國家決定和管轄，不受其他國家或國際組織的干涉，否則就是侵害他國之國家主權。不干涉原則是來自於國家主權概念中的內部自主特性，亦即國家和國際組織對屬於其他國家內部管轄事件的不干涉；干涉代表著對於國家的領土完整和法律權益的損害，也就是對國家主權的侵害。⑩

聯合國憲章第二條第七款規定：「本憲章不得認為授權聯合國干涉在本質上屬於任何國家國內管轄事件，且並不要求會員國將該事件一本憲章提請解決……」，因此，如國際法未有規定，國家對於屬於「國內管轄」範疇的事件具有自主和排他的決定能力。通常而言，國內管轄權的範圍和內容應由國際法來決定，例如近年來的國際法發展趨勢中，已漸將人權法的規範和監督視為國際法的一部分，國家在這方面的管轄權受到國際法相當多的拘束。但是，一九四六年美國依照國際法院規約第三十六條第二項，接受國際法院管轄聲明中，附有「由美國所認定在本質上屬於美國國內管轄的一切爭執事件」不受國際法院管轄的保留條件，⑪這個被稱為「康諾利修正案」(Connally amendment)的保留條款具有相當的爭議性，但也正顯示國家對於屬於國內管轄事物的自主性與排他性。

冷戰後的聯合國對於單一國家內部的內戰或動亂，採取以維持和平行動的方式介入，雖然三大原則依舊，亦即事先取得交戰各方同意、價值中立不偏袒、以及不使用武力，但是這些維持和平行動已經不再是「國際性」的維持和平，而是在單一國家管轄範圍內，處理著基本上是國內的問題，換言之，這些維持和平的任務已經是「國內行動」為主了。冷戰時期的十三次維持和平行動中，雖然在黎巴嫩、剛果、葉門、賽浦路斯、以及多明尼加等任務，維持和平部隊是駐紮在該國境內，但卻是國家間的領土戰爭造成該地區的動盪。

因此，國界已經不再是聯合國永遠跨不過的楚河漢界了，傳統主權概念所延伸出的不干涉原則與國內管轄權的排他性，在聯合國以影響區域或國際和平與安全，或是重大違反國際人權法的理由之下，安全理事會通過成立的多國維持和平行動，可以合法介入國家內戰的處理。而各派系或種族的事先同意，在強大外交與國際壓力之下，形式尊重多於實質意義，國家主權觀念在國際安全的考量之下，變成僅是形式上的外交辭令了。

註② Nkambo Mugerwa, "Subjects of International Law," in Max Sorenson, ed., *Manual of Public International Law* (New York: St. Martin's Press, 1968), p. 253.

註③ See Caroline Thomas, *New States, Sovereignty and Intervention* (London: Gower, 1985), pp. 1~9.

註④ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 4th Edition (Oxford: Clarendon Press, 1991), p. 728.

肆、由監督停火到終止內戰：國際和平 與安全概念的擴張

維持和平行動介入國家內部事務，不僅是對傳統主權觀念的挑戰，也是對於聯合國憲章架構下的國際和平與安全定義的重新闡釋。冷戰時期維持和平行動的主要任務包括：觀察與監督停火協議、監視交戰部隊的撤離、維持建立緩衝區、以及防止交戰軍隊的滲透等；這些任務與工作均是基於兩國或多國之間的戰爭衝突而介入，僅有在剛果的任務中包含有監視預防內戰的爆發，但也是肇因於剛獨立的剛果政府、比利時軍隊、以及剛果暴動部落之間的衝突。[◎]然而如前所述，冷戰之後的維持和平行動已經大不相同於以往的作法，大部分安理會成立的維持和平行動均是介入國家內部戰爭，使得國家主權概念與不干涉原則受到新的挑戰。

其實造成冷戰後維持和平行動處理國家內部事務的主要原因，是由於冷戰之後出現大量國家內部的分離運動與種族衝突，而這些衝突和內戰的激烈程度不遜色於國家間的戰爭，甚至許多案例出現種族滅絕、嚴重違反人權、以及大量難民遷徙等現象，使得國際社會呈現同樣的動盪與不安狀態。其次，不論是因為原本的殖民關係或是鄰近關係，許多主要西方國家在冷戰期間均曾經協助第三世界國家內戰動亂的恢復和平，許多政府間與民間國際組織也積極投入協助重建工作，因此冷戰後面對大量的國家內戰，安理會常任理事國認知到如果透過大規模維持和平行動之整合多國與各界的資源與能力，將可能產生更佳的集體性效果。第三，冷戰之後「地球村」的概念愈加受到國際文化與媒體的重視與認同，國際媒體因此大量報導這些國家內戰的傷亡與不人道事件，增加國際視聽的關注與批評，造成主要國家外交政策制訂者無法忽視來自國內與國際民意的反應與壓力。第四，基於以上因素，在關鍵時刻，聯合國祕書長的主動斡旋與維持和平行動的本身表現，並且在嚴格遵守維持和平行動基本原則之下，也使得國際社會逐漸接受維持和平行動介入國家內戰的作法。

這些現象凸顯出另一個影響國際關係的新發展，亦即國際和平與安全（international peace and security）概念的擴張解釋。傳統對於國際和平與安全概念是指涉主權國家之間衝突或戰爭狀態，導致區域性或全球性動亂與紛擾。至於國家內部的內戰與政變，則是在該國國內管轄範圍之內，屬於該國國內事務，外國如未受到侵害是不得藉以干涉其內政的。因此，依據聯合國憲章建立的集體安全規範與機制，是以維護國家之間的國際和平與安全，安理會如果認定某個國家在對外關係上使用武力或戰爭手段，即為破壞和平現狀的侵略者，安理會乃有權決議採取適當方式（從非軍事行動

註◎ Henry Wiseman, "Peacekeeping in the International Political Context: Historical Analysis and Future Directions," in Indar Jit Rikhye and Kjell Skjelsbaek, eds., *The United Nations and Peacekeeping* (London: MacMillan, 1990), pp. 32~51.

到軍事行動），以維持既有國際秩序。

聯合國安理會的決議案中，除少數明示指出依據憲章第七章所賦予的權力而決議，多半不會明言該決議案的法律依據與解釋，但是由安理會的討論、各國代表的發言和祕書長的報告中，可以由三個層面分析維持和平行動介入國家內部事務。

第一、單一國家內部的動盪可能會擴大影響到區域性和平與安全，進而影響國際性和平與安全，因此安理會認定某國內部特殊情勢已經構成可能影響國際和平與安全，則可以介入處理該國內戰。尤其當該國內戰導致大規模難民進入周圍其他國家時，則該國內戰已經不再僅是國內事件，此時區域國際組織與聯合國將在爭端解決層面扮演重要角色。

當然，如果成立維和部隊或觀察團，則仍必須取得內戰各方的同意才能部署，只是透過相關國家與祕書處的強力外交調停，內戰交戰各方因武力規模與經濟能力問題，很難長期抗拒國際性壓力，而願意簽署停火協議，接受維和部隊或觀察團的進入。

第二、國家內戰如果造成重大違反人權情形，或甚至種族滅絕（genocide）行為，則已經超脫國家內部管轄範圍，而成為國際法禁制規範事項，尤其種族滅絕應可認定屬於強制規律或絕對法（Jus Cogens）禁止內容。國際社會對於這些國際法禁止範疇情勢的處理，除了各國與非政府國際組織的物資救援活動之外，通常採取多種管道介入調停或制裁，包括安理會行動、維持和平行動、以及區域國際組織等「人道干涉」方式。

人道干涉（humanitarian intervention）的定義是指「國家（一國或數國）以軍事部隊進入其他國家，保護標的國人民避免受到重大人權侵害」。^⑧人道干涉是在冷戰期間備受爭議的概念與實踐，從一九四八年巴基斯坦事件、一九六〇年剛果事件、一九六五年美國介入多明尼加內戰、一九七一年印度干涉東巴基斯坦（孟加拉）事件、一九七五印尼介入東帝汶、一九七五年南非入侵安哥拉、一九七八年越共入侵高棉、一九七九年烏干達事件、一九七九年中非事件、一九八三年美國入侵格瑞那達等事件，相關介入國家都是以人道干涉為理由，這些案例大都有國際或區域強權保護既有利益的嫌疑，而以人道干涉作為出兵他國的合法性藉口。

但是由冷戰後發展觀察，人道干涉概念已經逐漸取得某種程度合法地位，亦即由聯合國安理會授權的人道干涉行為，已被視為有效解決類似問題的合法性作法，但是缺乏安理會授權的單一或少數國家的單方行為，其合法性依然有高度爭議性。安理會透過人道干涉介入許多國內戰爭，一方面從事人道救援工作，另一方面也在預防該國戰爭惡化影響區域性和平與安全。

第三、聯合國安理會逐漸結合集體安全行動與維持和平行動介入國家內部戰爭，並且擴大維和行動的傳統角色，由監督停戰的緩衝區角色到全面重建的復原功能。在

^⑧ Anthony Clark Arend and Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force* (London: Routledge, 1993), p. 113.

這個概念之下，維持和平行動已經變成安理會的一個臂膀，作為安理會維護國際和平與安全的政策工具，而且通常是伴隨在集體安全行動的軍事或經濟制裁之後，繼而採取成立維持和平行動，亦確保和平狀態的穩定持續。

由數個案例觀察可得知，安理會已經將維持和平行動視為維持國際安全的主要手段，並且將之與憲章第七章集體安全執行和平行動（peace-enforcement actions）相互為用，以更廣泛且有效地解決複雜的區域性衝突與國家內戰。^⑨換言之，安理會在認定該情勢影響國際和平與安全後，依據憲章第七章的權限決議採取相關的非軍事行動，如經濟制裁、武器禁運、交通封鎖等方式，以希望製造一個有利於相關國家能夠介入尋求政治性解決的空間，在強國的外交調停與壓力之下，交戰各方最終同意停火談判，並同意聯合國派遣維持和平部隊以確保協議的執行。例如在海地案例中，安理會通過決議案第九百四十號，指出海地軍事鎮壓統治已經造成對區域性和平與安全的影響，因此依據第七章權限要求所有會員國組成多國部隊（multinational force），採取所有必要方法（all necessary means），協助合法政府重返海地。^⑩又如在波斯灣戰爭中，聯合國授權各國採取軍事行動協助科威特收復失土，在戰爭勝利之後，安理會同樣也成立維持和平行動部署在科威特與伊拉克邊界，以觀察邊界秩序確認伊拉克的不再侵犯。

然而聯合國國際和平與安全的另一項特性卻沒有改變，就是聯合國體制是重和平輕正義，國際和平與安全是在維護現有國際秩序不受影響或變動，至於國家過去所遭受的不正義行為，如侵略戰爭或喪失領土，則現在不得用以牙還牙的方式糾正過去的不正義結果。這種重和平輕正義的作法與邏輯，冷戰後由於「歷史終結」與美國影響之故，國際秩序之維護也以訴諸民主形式作為解決爭端的手段，例如，全面性解決的維持和平行動中，採取以選舉方式解決不同派系與種族的爭端與權力分配問題。

然而國際秩序基本原則仍然是以和平為最主要考慮，而非作為一個裁判者斷定誰是誰非，這正是聯合國擴大維持和平行動的用意，但也面臨紛爭可能隨時再度爆發的

註⑨ 維持和平行動理念與集體安全體系的差異在於：第一，集體安全是預防性的，維和行動是防止衝突再次發生；亦即集體安全是以強大全體力量預防任何單一國家的侵略行為的產生，而維和行動是在衝突發生後介入，以防止交戰行為的再一次爆發。第二，集體安全具有強制性，維持和平行動則須獲得各方同意；聯合國集體安全體系是制度完整（儘管有許多缺陷）且具有法律強制性的設計，而維持和平行動是必須在交戰各方明示同意之下才能部署。第三，集體安全是制裁性的行動，維和行動是價值中立；換言之，實施集體安全在懲戒制裁侵略者的不法行為，維持和平行動則是不偏袒任何一方的中立緩衝部隊。

註⑩ 決議案第四段內容如下：“Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations authorizes Members States to form a multinational force under unified command and control and, in this framework, to use all necessary means to facilitate the departure from Haiti of the military leadership, consistent with the Governors Island Agreement, the prompt return of the legitimately elected President and the restoration of the legitimate authorities of the Government of Haiti, and to establish and maintain a secure and stable environment that permit implementation of the Governors Island Agreement, ……” Security Council Resolution 940, U. N. Doc. S/RES/940 (July 31, 1994).

可能。例如柬埔寨的經驗證明聯合國這種過分依賴選舉形式的解決之道，正是種下日後衝突的因子，因為這些國家內部並未擁有相對的民主素養與文化，因此數人頭的解決內戰方式仍然需要維和部隊或觀察團配合持續的協助與監督，才能產生成效，這也是海地與安哥拉維和行動持續至今，從第一次到第三次不斷延長任務時間之故。

伍、由緩衝角色到全面重建：聯合國角色的轉變

冷戰後的維持和平行動在量與質上的變化，也代表聯合國在維護國際秩序的功能與角色上的轉變。如果將維持和平行動從一九四八年開始計算，一九四八年到一九八八年，四十年間共有十三次維持和平行動，但是從一九八八年至今十年來，安理會已經成立了二十九次維持和平行動。

冷戰的維持和平行動擔負了較以往更廣泛的責任與工作內容，在前述三項冷戰後維持和平行動類型中，僅有第一項協助停火協議的執行是屬於傳統維和行動的主要任務，然而冷戰之後維和行動的主要工作內容卻集中於第二項的全面性解決與第三項的人道救援工作。尤其是在全面性重建工作方面，更是完全不同於傳統的維持和平行動作法。舉例而言，在那米比亞（Namibia）的「聯合國轉型協助團」（United Nations Transition Assistance Group, UNTAG）除了具有傳統維和行動的軍事部分的監視非軍事區與停火協議的執行之外，還包括其他工作例如：一個文職人員在那米比亞全境進行政治教育與宣傳工作、文職警察協助地方警察維持秩序、選舉協助人員監督協助所有選舉過程事務等；同時，人道救援工作更是聯合國協助團的主要工作之一，以進行大規模難民救助、緊急醫療、以及人道物資運送等。同樣的工作應用於一九九二到九三年的柬埔寨聯合國維持和平行動（UNTAC），內容包括軍事、警察、重建工作、人權、選舉事務、文職行政等。目前在安哥拉、薩爾瓦多、西撒哈拉、莫三比克、索馬利亞、盧安達等任務，也是屬於同類型的維和行動。。

由這些冷戰後維持和平行動發展所凸顯聯合國在維持國際和平方面的角色改變，表現在兩個層面，一個是原則層面，另一個則是屬於較為行政層面。原則層面的角色轉變，是指冷戰後國際社會逐漸接受聯合國在形成國際安全政策的溝通、決策、與執行方面所扮演的角色，而且政策協商與執行也愈加落實在聯合國規範架構與程序中進行。事實上，聯合國過去在許多低政治性議題方面，例如環保、海洋、發展等議題的決策與執行上均有相當成就，至於在高政治性的安全與軍事議題層面，聯合國向來僅是外交代表聚會讀稿和舉杯的場所。但是冷戰後的發展，至少在維持和平行動方面，從討論、決策，到執行與評估等，聯合國規範與機構均扮演重要角色。

這項原則性的變化，其實是某種程度的「回歸憲章」的作法，也就是擔任憲章所賦予維持國際和平與安全的主要角色，憲章雖然沒有維持和平行動的規定，但是顯然安理會已經將之視為維護國際秩序的一環。當然聯合國絕對不是世界政府，強權主導

與權力政治依舊存在，只是已不再是冷戰時期被世人質疑與遺忘的單純外交場所。

行政層面的改變是指聯合國在各項複雜的維持和平行動中，擔負的招募、協調、整合、財務、行政、訓練、評估等各項功能，顯示聯合國本身由單純論壇性質的國際組織轉變為具有扮演國際行政官僚功能的角色與期望。祕書處為因應處理日益增多且複雜的維持和平行動，成立專門部門且由副祕書長負責，現任祕書長安南之前就是負責維和行動的副祕書長。祕書長介入解決國際衝突的角色也受到重視與肯定，祕書處也積極與會員國洽談有關維持和平行動的預備安排與訓練等平時準備事項。伴隨著國際互賴程度的日益加深，這項聯合國行政層面的角色加重將更受矚目。

當然，對於聯合國的角色轉變不必有過於不切實際的想法，這可以由前任聯合國祕書長蓋里的遭遇，以及新任祕書長安南的新政獲得證實。前任聯合國祕書長蓋里適逢冷戰結束，他希望聯合國能夠在兩極對抗體系瓦解之後，扮演憲章所賦予的強勢角色，尤其在維持國際和平與安全方面，蓋里的「和平議程」希望聯合國成為具有實際權力與主導權的國際組織。對於蓋里的提議，美國的起初反應是正面的。布希總統在取得波斯灣戰爭的勝利之後，認知到美國雖然單極主導國際秩序，但是面對蜂擁而起的各國內戰情勢，透過聯合國維持和平的多國行動，可以減少許多不必要的直接涉入，以及合法的分擔過重之財務負擔。柯林頓總統剛上任初期蕭規曹隨，也曾呼應蓋里的「快速部署」概念，聲稱成立永久性「快速部隊」投入聯合國維和行動，並且在安理會中支持成立許多維持和平行動。^⑧

但是，三項主要因素使得蓋里的理念無法實現，反而在美國單獨反對之下，無法連任祕書長職務而黯然下台：首先是結構性因素，也就是冷戰後的國際體系結構是美國處於超強地位主導國際秩序，任何分享權力的作法與制度是對美國地位與利益的挑戰，而聯合國大部分決策過程卻是受國際官僚與第三世界主導，因此蓋里註定是一個悲劇英雄。其次，是受到美國國內兩黨政爭的波及，共和黨痛批毫無外交經驗且逃避越戰的柯林頓將美國繳械給聯合國，嚴重損害美國國家利益，柯林頓政府因此開始建立自己的外交風格與政策，而過於強勢與獨立的聯合國自然不是任何超強國家政府所樂見的。第三項原因就是在蓋里推出「和平議程」之後，依其理念建立的索馬利亞與波士尼亞兩項維持和平行動，反而使得聯合國與西方國家深陷泥沼，陪了夫人又折兵地受到國際與國內的指責，因此時運不濟加上企圖心過強，使得蓋里在美國單獨反對之下，無法連任掛冠而去。

蓋里的下台並不代表聯合國新一代維持和平行動的落幕，新任祕書長安南原本就是負責維持和平行動部門的副祕書長，安南提出的改革計畫重心則是放在整頓聯合國行政體系、縮減預算、合併各項專案計畫等，以便將資源與經費集中於重要的核心議題如和平與安全、經濟與社會、人道與發展等，^⑨但是仍然持續推動擴大維持和平行

註⑧ 鄭念祖，「美國對聯合國和平行動的態度」，《問題與研究》，第三十四卷第十一期，民國八十四年十一月，頁五〇～五九。

註⑨ 見「安南改造聯合國，寧靜革命獲支持」，《中國時報》，民國八十六年七月十八日，版十。

動的配合措施，例如繼續與會員國協商簽署 Standby Arrangements 的備忘錄，以及維持和平人員訓練計畫等。

安南的改革方案中，對於安理會結構的檢討避重就輕一筆帶過，也許因為汲取蓋里教訓，也許因為安理會的改革關係國際權力結構生態消長。但是本屆聯合國大會馬來西亞籍主席拉薩利（Razali Ismail）卻提出一項聯合國改革方案，建議增加五席不得行使否決權的常任理事國，以及增加四席非常任理事國，使得安理會理事國數目增為二十四席。[◎]這項建議依然未能獲得現任常任理事國的共識，但是現今國際體系已與一九四五年大不相同，安理會席次未能充分反應國際社會的政治經濟權力結構，這對於以強權共識與協商為基礎的國際和平與安全，將會產生事倍功半的影響。

因此冷戰後聯合國在維護國際和平與安全方面的角色轉變是審慎的，蓋里式的宏圖大展是不可能的，但是某種程度的回歸憲章是可以確定的，聯合國的新角色應該是在憲章的架構之下，更積極的協調整合各國的政策與意願，在更廣為接受的合法性與正當性之下，以聯合國名義動員多國集體性行動，進行維護國際和平與安全和維持和平行動任務。

結 論

冷戰後維持和平行動的發展，反映著國際體系的變化以及國際社會對於國際安全態度的轉變。由冷戰後聯合國維持和平行動內容與方式的轉變，我們觀察到三項重要有關國際安全秩序之國際關係原則的挑戰與改變：

首先，對主權觀念的挑戰。聯合國維持和平行動的本質已經由冷戰時期的圍堵區域性戰爭，避免擴大成為超強或其集團之間的衝突，轉變為冷戰後介入重大違反人權或種族滅絕的國家內戰的方法。這項發展引導出一項重要國際關係原則的挑戰，亦即國家主權概念，原本專屬於國家內部管轄事務的內戰與種族衝突，可能因為違反重要國際法原則或影響區域性和平與安全，而成為國際干涉的理由與依據。

第二是對於國際和平與安全的解釋問題。維持和平行動介入國家內部事務，不僅是對傳統主權觀念的挑戰，也是對於聯合國憲章架構下的國際和平與安全定義的重新闡釋。單一國家內部的動盪可能會擴大影響到區域性和平與安全，聯合國安理會因此逐漸透過集體安全行動與維持和平行動介入國家內部戰爭，並且擴大維和行動的傳統角色，由觀察停戰的緩衝區角色到人道干涉，甚至全面重建的復原功能，這對於聯合國憲章架構下的國際和平與安全的定義產生重大影響。

第三是聯合國角色與功能的改變。維持和平行動的功能已經轉變（或增加）由預防外交到終止內戰，維持和平行動創始初期與預防外交概念緊密相連，後來兩者關係雖不再是同義字，但是在冷戰期間基本上是希望透過維持和平行動避免區域性衝突演變成兩大超強或其集團間的戰爭。冷戰後的數個重要維持和平行動已經轉變為介入一

註◎ United Nations Press Release, GA/9228, 20 March 1997.

國內戰或種族衝突，這種內容上的轉變代表著聯合國角色與功能將不同於往昔。

這三項觀察比較不屬於現實主義所重視的結構層面的變化，亦即無法由這三項轉變預知未來國家間權力分配重組的結構圖像，但是依然可以由這三項觀察間接推論出可能的結構性變化，例如當國家主權概念逐漸淡出，區域主義概念則可能將取而代之，成為另一個集結具有類似地緣或文化背景的人們的社會建構。這三項觀察較能夠提供自由主義論點的支持，例如國家主權的不可侵犯在維持國際和平與安全的前提下受到極大的挑戰，以及聯合國的角色已經不再僅是國家之間的外交論壇，國際政策在聯合國組織內討論、制訂與執行，這些轉變均指出國際關係的複雜性及其與國內社會的互動關係。當然這些現象也許僅是一時國際環境的特殊情勢，但也可能是代表下一個世紀國際關係特質發展的方向。

*

*

*

