

第六章 結論

一、結論：

面對戰爭陰影和無休止的區域衝突，和平維持成爲聯合國最關心的問題。在國際衝突頻繁的今天，聯合國的維持和平行動十分引人矚目。而本論文的研究目的在於試著了解聯合國在維持國際社會的安全與和平，不同階段中所採取的不同維持和平行動，以及其背後的多方討論與癥結所在。因此，筆者希望能從研究聯合國的維持和平行動中，發現其中所可能存在的問題或相似處，做爲將來研究聯合國維持和平行動的參考資料。

第二次世界大戰的結束，聯合國的成立，人們或多或少以較樂觀的心情關注著國際關係的發展，特別是美國威爾遜總統倡導集體安全下，認爲在以主權國家爲基本成員的國際社會中，集體安全體系可有效的防阻或控制戰爭。大家也就接受了以制度化的方式管制國與國之間的關係。因此，聯合國運作的基礎是集體安全構想，由「安全理事會」負責維護國際和平與安全，「聯合國憲章」把和平解決國際爭端作爲實現國際和平與安全的重要原則與步驟。但是冷戰時期美國與蘇聯的對抗，使得聯合國以設置維持和平部隊的方式，來遏止區域衝突的持續或擴大。事實上，聯合國的維持和平行動並不等於集體安全。冷戰後的維持和平行動雖然有所成功，但不能歸功於集體安全，因爲它「不是國際社會的強制性制裁行動」，少數國家不能代表整個國際社會。維持和平是應衝突方邀請並得到當事國同意的情況下進行的，它是使用和平的手段將衝突雙方隔開。它與集體安全的強制性手段在本質上是不同的。

聯合國自成立以來，通過決議集體制裁侵略行爲的強制執行和平措施僅有韓戰和波斯灣戰爭兩次。可是韓戰只是美國企圖在聯合國旗幟下強化其圍堵政策的行爲，實際上並未達到集體安全的境界，因爲就出兵而言，22 個出兵援助的會員國中，只有 16 國提供象徵性的兵力可供使用。就禁運而言，雖然有 60 多個國

家同意對中共禁運，但只有少部分國家對中共實行禁運。此就說明韓戰與聯合國當初成立構想－政治基礎以大國為核心，與大國一致概念不合，證明集體安全是理想主義，必須依賴各會員國力量。冷戰結束後，波斯灣戰爭是區域衝突取代美蘇對抗而成為威脅世界和平的第一個例子。因此，聯合國在波斯灣戰爭中的表現引起了國際社會的廣泛關注。然此次波斯灣戰爭，聯軍指揮官是由出兵最多的美國任命，這種行動易為大國操控，聯合國失去指揮權和控制權，這是一項臨時的替代辦法，是一種折衷，這不是其他案例可以套用的。

值得一提的是，大國參與聯合國集體安全行動時「國家利益」所起的主導作用。這使得前述行動的採取都是有選擇性的。因為那些地方是大國利益所在或大國權力範圍，其他國家亦出於自身利害關係或雙邊、多邊合作或大國保護傘的考慮下，參與多國行動。這也就是聯合國集體安全式微之處。

聯合國雖然沒有常備武力以落實集體安全的功能，但對於國際衝突的調停聯合國卻發明了另一種替代辦法，即「維持和平行動」。維持和平行動是一種臨時措施。只靠他們並不能澈底解決衝突。其任務基本上有二個：停止或控制戰爭進而創造調解成功的條件；或監督調解人談判的進行及最後協議的實施。理想的維持和平與調解應該同步進行和平解決衝突，但是，這理想常無法實踐。有時維持停火比協調出解決的方案而言較簡單。因此，安全理事會應時常反問自己，是否維持和平行動在維護各方立場上反變成了「要排解難題的一部份」。

事實上，聯合國維持和平行動並不等於集體安全。冷戰後的維持和平行動雖然有些成功，但不能歸功於集體安全，因為它「不是國際社會的集體行動」，不是為懲罰侵略者而採取行動的。維持和平不是強制和平，它是由秘書長指揮，使用武裝的或非武裝的軍事人員或警察部隊和文職人員，從事解決國際衝突、恢復和維持國際和平的一種集體行動。維持和平是應衝突方邀請並得到聯合國成員和當事國同意的情況下進行的，它是使用和平手段將衝突雙方隔開。它與集體安全的強制性在性質上是不同的。

由於世界上仍存在著各種衝突及各式各樣複雜的利益糾葛，因此，維持和平

行動已經成為聯合國履行維護國際職能的一個不可或缺的手段，以使地區關係或國際關係正常化。為此，其行動已從傳統的監督停火、居中斡旋，擴大到開展預防性外交、維持和平與重建和平，相關的行動也為之擴大，更引人注意的對於和平維持觀念的修正。比如說擴大的維持和平部隊及第三類的維持和平行動（是在後冷戰時期出現的，主要是因應維持和平觀念的改變），同區域組織的維持和平部隊合作，監督和平協定的執行；維持和平衝突後的「締造和平」。而維持和平行動所執行的任務範圍，除了傳統的軍事觀察任務外，更大幅擴張如下：在衝突地區觀察並報告局勢；監督停火；武裝部隊之解編與復員、協助其融入社會生活與銷毀所收繳之武器；掃除地雷；協助難民與無家可歸之人民重返家園；提供人道援助；監督行政機構的運作；建立新的警察體系；確保人權受到尊重；擘劃與監督憲法、司法和選舉體系的改革；觀察與監督選舉事務，甚而組織選舉；協助經濟復甦與重建，而較傳統的維持和平行動增加了許多。

在本論文中，筆者以三個案例來說明聯合國維持和平行動：首先是成功的榜樣，亦即聯合國柬埔寨過渡時期權力機構（UNTAC），在安理會五個常任國意見一致下解決了衝突，聯合國在柬埔寨的任務也超越了一般維持和平的工作，諸如遣返難民，舉行選舉，扮演締造民主與和平，甚至確保民主的角色；其次是失敗的教訓，亦即索馬利亞行動（UNOSOM II），聯合國在維持和平行動實施之前並未考慮索國內部衝突的特殊性和複雜性；實施之時又沒有完全取得衝突各方的一致同意和合作；實施過程中也未贏得索民眾的理解與支持；實施中途又直接與索國軍事強人艾迪德為敵，對其進行軍事打擊和盲目搜捕，從而直接捲入衝突之中，陷於被動，最後導致失敗；再者是及馬其頓預防部署部隊（UNPREDEP）開創了預防性部署維持和平行動的先例，聯合國與地區組織包括歐洲安全暨合作組織、前南斯拉夫國際會議（ICFY）以及非政府組織等國際團體與馬其頓政府及其境內各種族團體保持密切的合作，以防止戰爭的外溢，並維持有效的協調機制達到內部的穩定，是聯合國所倡導的預防性外交的具體的例子。

本論文個案探討以波士尼亞問題為案例研究之原因，乃基於其特殊性：以

歷史意義而言，波士尼亞是最先脫離前南斯拉夫陣營的東歐國家之一，如今「南斯拉夫」一詞已成為歷史名詞，它的轉變是國際關係中的基本知識；以地理位置而言，其位於東西歐的交界，又是歐亞路橋的走廊位置，不僅戰略位置重要，更是進入東歐的門戶；以民族組成之複雜性而言，波士尼亞牽連甚廣，衝突自 1992 年 3 月到 1995 年 12 月止，犧牲了 20 多萬人的生命，造成了 200 多萬人流離失所，成為二次世界大戰後歐洲最慘烈的戰爭，對其他東歐國家的安全與發展，也有重大影響。

波士尼亞就民族構成而言，穆斯林裔約占總人數的 44%，塞爾維亞裔約占 31%，克羅埃西亞裔約占 17%；本來，沒有自己民族國家的穆裔希望在波士尼亞建立一個回教國家，因而堅決主張波士尼亞獨立和維護波士尼亞的國家統一。因此，波士尼亞議會在塞裔代表反對的情況下，於 1992 年 3 月 3 日，在波士尼亞回教徒和克裔通過「全民公決」宣佈獨立，引起塞裔強烈不滿，各地頻頻發生流血衝突，波士尼亞塞裔在塞爾維亞的支持下，發動了「種族清洗」的戰爭，戰鬥遍及波士尼亞全國，而有關解決波士尼亞內戰的和平進程，也正是在這種壓抑塞族裔的趨勢下進行的。

波士尼亞三大民族都有著明顯的支持者，塞爾維亞、克羅埃西亞兩國和回教國家各支持波士尼亞三大族群中的一個民族，克總統說解決波士尼亞危機的最佳方案是瓜分波士尼亞；回教國家組織在波士尼亞內戰爆發後，即號召回教世界支援波士尼亞回教徒，並提供了大宗的武器和物資；塞爾維亞和蒙特內哥羅 1992 年 4 月 27 日宣佈聯合成立南斯拉夫聯盟共和國，將前南斯拉夫人民服役的 80% 塞裔軍人留在波士尼亞境內，成為波士尼亞塞裔的武裝力量，增加了波士尼亞局勢的複雜性。

波士尼亞內戰是民族、宗教衝突和領土紛爭在後冷戰時期惡性發展的綜合結果，而一年多的制裁結果證明，這些制裁行動並不能為波士尼亞的問題帶來任何曙光。美歐大國都想在波士尼亞按自己的意志來左右波士尼亞局勢的發展，國際社會為儘早結束波士尼亞內戰已經付出了相當程度的努力。但遺憾的是，波士尼

亞內戰一直打打停停，持續的波士尼亞內戰造成的財產損失不計其數，更為嚴重的是波士尼亞各族人民心中所遭受的創傷，必需好久才能癒合。

南斯拉夫分裂後的所有各國處境，不見得在未來會比為分裂前更好，民族自決本身不會自動給波士尼亞的人民，帶來良好的美景，實行民族自決必需要具備安定、安全、安康的穩健條件才行。急促冒然是無法解決波士尼亞問題的，它需要各方努力，需要波士尼亞各方相互妥協、體諒、要有誠意。波士尼亞問題的澈底解決只能走政治解決的途徑，採取戰爭、暴力等激進手段是永遠不能解決問題的。面對這種情勢，聯合國介入波士尼亞事務的法律依據是：安理會斷定波士尼亞境內違反人權的事實嚴重威脅了世界的和平安全。聯合國作為一個國際組織可以表現出對侵略行為的回擊能力，而這種回擊能力強弱取決於大國的參與，尤其是美國的意願，但是德國、歐體、俄羅斯和法國也不可忽視。另一方面，聯合國的行動同時也被批評為干涉波士尼亞內戰，侵犯波士尼亞的主權；武器禁運更被認為是嚴重危害波士尼亞的自衛權。

經驗教訓得知，聯合國在協助解除國際危機和解決長期衝突方面發揮了重大作用，應該獲得我們的肯定與支持，只是聯合國的成就雖然在許多層面，聯合國的重要性也雖然與日俱增，但是聯合國仍然是以主權國家中心為主軸的國際政治中——一個環節。且聯合國的活動也漸漸進入傳統國家管轄範圍之內，或許這是現今國際社會權力版圖微調的結果，但無論這項變化是肇因於全球化發展或是全球治理，聯合國都將繼續扮演國家與國際社會的重要舞台、論壇與參與者角色。

儘管如此，維持和平行動在地區衝突頻繁的今天，還是有許多重大工作在推動，每一項維持和平行動並不是都一帆風順的，總是在艱辛中努力執行，它的一切行動也隨著國際環境的改變，而作出相應調整。面對這場世局的轉換，國際社會只相信實力，這種調整在國際上有其行事模式，隨著時空環境的變化和國際社會的需要而有所改變。維持和平行動的任務增加，目的改變，進而執行和平協議與執行行動權力，強制恢復或重建和平秩序，已成為聯合國維持和平的新趨勢，但無論聯合國維持和平如何變遷與發展，它還是需要依靠各會員國支持的。

二、建議：

經過對聯合國維持和平行動的變遷與發展之研究，我們可以了解聯合國機制與決策，知道其維持和平行動的演變過程，有利於準確把握維持和平行動的走向。在聯合國決策機制和國際環境的背景下分析維持和平行動能夠更有好的理解維持和平行動的來龍去脈；而對聯合國維持和平行動的剖析可以印證聯合國的意圖。

聯合國大會、安全理事會及《憲章》明確提出聯合國之宗旨為：維持國際和平及安全；並為此目的：採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行為或其他和平之破壞；並規定聯合國與區域組織的合作應在《聯合國憲章》的框架內加以解決，以維持國際社會的安全與和平；這也是本論文從前面到最後貫穿地想法。

在自波士尼亞內戰爆發後，聯合國不是世界政府，沒有國際警察，也沒有自己的軍事力量做後盾，加上財政限制，必須在大國一致下作成決議，在共識還未達成前，先由區域組織來落實集體安全的功能；殊不知忽略「維持和平行動」是聯合國對國際衝突調停的另一種替代辦法，是種臨時措施。只靠他們單方面不能澈底解決衝突。必需靠調解、談判的進行及協議來達成目標；維持和平與調解應該是同步進行和平解決衝突的；但是，波士尼亞危機還是變成戰爭了，這顯示主要問題出在調解、談判及協議的進行，而不是維持和平行動失敗。有時維持和平比協調出解決的方案而言較簡單，波士尼亞問題就是很好個案。

從本論文中，我們發現國際衝突發生時，聯合國僅僅作出了「撞擊反應」，並未形成有系統的、預防性的機制；雖然國際上已有馬其頓預防性部署維持和平行動的先例，但這只是個案，而非整體的機制，真正國際認同的反應。

綜合而言，無論聯合國維持和平如何變遷與發展，它還是需要依靠各會員國支持的。然大國參與聯合國維持和平行動時「國家利益」所起的主導作用，或多或少對維持和平行動政策走向有些影響；這使得聯合國都是有選擇性的採取維持和

平常動；聯合國有時善意的政策、行動反而變成了「要排解難題的一部份」，甚至維持和平常動在維護各方立場上也起爭執等，這些都是聯合國不足之處。建議聯合國與區域組織的合作應在《聯合國憲章》的框架內加以解決；聯合國應發展出屬於聯合國自己的「固定模式」與反應；若有不足之處，應推動修法！推動維持和平常動制度化！以建立可長可久的制度。不應每個案例都是特殊「個案」，不應將維持和平的落實成爲口號，俾利聯合國安理會有運作的空間。

當然這些僅僅是筆者一些不成熟的發現與心得建議，具體上應如何去做，則是一項繁雜、龐大、系統、嚴格的工程，需要眾多國際法專家、國際政治菁英的共同努力。同時，由於國家利益的存在，大國間利益糾葛仍不可避免。因此，對聯合國維持和平常動的發展不能不考慮到大國因素的影響。就以此次波士尼亞個案而言，聯合國介入波士尼亞問題的過程中，制約因素是多種多樣的，這些因素之所以會發揮作用，主要還在於美國缺乏足夠的意願去協助解決紛爭，從波灣戰爭中我們可以看出，一旦美國核心利益受到威脅，美國的行動將是毫不猶豫且具決定性的。

事實上，這些制約因素是在特定的歷史條件下所產生的，國際環境的變化及聯合國內外在因素的變化，無疑會使一些制約因素變的不再重要。但是，一些重要因素在今後仍然存在，所以，從整體上考察美國外交政策，對美國維持和平政策的研究是有必要的。

