

第二章 聯合國集體安全的運作

「集體安全制度」¹經常被人誤用或混淆，但究竟什麼是集體安全呢？在集體安全制度（collective security system）一詞中，安全是目的，集體表示所用之手段與所採方法的性質，制度則為便利此項手段或方法達成目所作的安排與所定的機制。²「集體安全」是國際關係中頗受重視的一個概念；³其概念是「我為人人，人人為我」（One for all and all for one）原則的推廣。⁴它強調：任何一國對他國非法使用武力，必受到所有國家合力抵抗之主張的實踐；是「互相擔保」約定的普遍化，「群起攻之」聯防的制度化。至於集體安全制度的理論基礎，英國學者密爾在《論自由》中提出了「人類之所以有理由、有權可以個別地或集體地對其中任何分子的行動自由進行干涉，唯一的目的，只是自我防衛」，⁵就是最好的闡明。在冷戰結束後，隨著安全觀念的探討，集體安全的觀念也被提出來進一步研究。有鑑於此，筆者遂從基本概念剖析集體安全，並分別從理論和實踐兩種角度來探討，但限於篇幅，本章係以聯合國成立概況、集體安全與其運作案例等研析作較深入研究。

第一節 聯合國的成立與概況

「聯合國」這個名稱是美國總統富蘭克林·羅斯福（Franklin D. Roosevelt）設想出來的，⁶並於第二次世界大戰期間，在 1942 年 1 月 1 日《聯合國宣言》中

¹ 郭承天，《國際建制與國際組織》（台北：時英出版社，2000 年），頁 37-40。

² 朱建民，《國際組織新論》（台北：正中書局，1978 年），頁 540-541。

³ 門洪華，〈集體安全辨析〉，《歐洲》，第 5 期（2001 年），頁 10。

⁴ 周煦，《聯合國與國際政治》（台北：黎明文化事業公司，1993 年），頁 248。

⁵ 引自汪玉，〈科索沃國際維持和平行動與國際法上的集體安全制度〉，《法律科學》，2000 年第 3 期，頁 59。博登海默，《法理學》（北京：華夏出版社，1987 年），頁 103。

⁶ 聯合國新聞部，《聯合國概覽》（紐約：聯合國新聞部出版，1956 年），頁 8。

第一次使用，⁷當時 26 個國家的代表承諾各自政府將繼續對軸心國（日、德、義）作戰。⁸

1945 年 4 月 25 日至 6 月 26 日，50 個國家的代表在舊金山舉行的聯合國國際組織會議上起草了《聯合國憲章》。這些代表以中國、蘇聯、英國和美國的代表於 1944 年在敦巴頓橡樹園擬訂的建議為基礎進行討論。最後，各國代表簽署了憲章。⁹波蘭當時沒有參加會議，但後來也成為 51 個創始會員國之一。在中、法、蘇、英、美以及多數其他簽字國批准憲章後，聯合國於 1945 年 10 月 24 日正式成立。10 月 24 日成為每年慶祝的聯合國日。¹⁰

聯合國是全球最具代表性的國際組織，它的目的是維持世界和平。¹¹從最初時的 51 個成員國，今天，聯合國共有 191 個成員國。瑞士和東帝汶是聯合國最新會員國；瑞士自 1945 年以來在聯合國一直享有觀察員地位，並於 2002 年 3 月 3 日經公投決定正式加入這個組織，而東帝汶也於 2002 年 5 月獨立後宣布加入。¹²根據憲章第四條規定，聯合國是採取普遍性原則接納新會員國，只要是愛好和平與接受憲章義務的國家，由大會經安理會之推薦決議便接受申請，因此到目前為止，國際社會尚未成為聯合國會員的國家與地區僅餘梵諦岡、巴勒斯坦與台灣等，其中梵諦岡是自願性不加入，後兩者則是因為各自特殊情勢尚未成為正式會員國。¹³

聯合國的宗旨是為維護國際和平與安全、發展國家間友好關係、促進社會進步、提高生活水平和促進人權。¹⁴至於《憲章》則是規定各會員國作為組織成員之權利義務的國際條約。¹⁵《憲章》明確規定：「安全理事會是聯合國主要負

⁷ 翁明賢，《國際組織新論》（台北：五南圖書公司，1995 年），頁 84。

⁸ 丘宏達，《聯合國研究》（台北：政治大學國際關係研究中心，1994 年），頁 1。

⁹ 李鐵城，《聯合國的歷程》（北京：北京語言學院出版社，1993 年），頁 121。

¹⁰ 聯合國歷史網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/history.htm>，2003/7/18。

¹¹ 樂施會網站，http://www.oxfam.org.hk/chinese/cyberschool/c-topics41_21.htm，2003/7/14。

¹² 聯合國網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/ir>，2003/7/14。

¹³ 林碧炤、楊永明，〈聯合國的重要性、功能與成就〉，<http://taiwanncf.org.tw/seminar/20010616/20010616-1.html>，2003/7/14。

¹⁴ 聯合國憲章網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/charter.htm>，2003/7/18。

¹⁵ 聯合國網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/ir/>，2003/7/18。

責維護國際和平與安全的機關，在出現危機時負責處理危機」¹⁶。自從聯合國誕生以來，安理會在維護國際和平與安全的實踐中不遺餘力，總體來說發揮了重要作用，積累了豐富的經驗，並開創一系列國際先例，為現代國際法的發展作出了傑出貢獻。聯合國維持和平的大事年表詳如附錄。

儘管聯合國並非世界政府，¹⁷但提供協助解決國際衝突的辦法，並就影響各國之事項擬訂政策。在聯合國，所有會員國不論大小、不分貧富，不論其政治觀點和社會制度為何，都享有同等的發言權和投票權。

聯合國有六個主要機關。其中大會、安全理事會、經濟及社會理事會、託管理事會和秘書處五個機關設在紐約總部。¹⁸第六個主要機關是國際法院，設在荷蘭海牙。結構概述如下：

一、大會¹⁹：

所有會員國都派遣代表出席大會。大會是個「世界議會」，負責審議世界上最緊迫的問題。每一會員國享有一個投票權。維持國際和平與安全、接納新會員國、制定聯合國預算等關鍵問題以三分之二多數決定。其他事項以簡單多數決定。近年來大會作出特別努力，通過協商一致而不是通過正式表決作出決定。

大會在 2001/2002 年的會議上審議了 180 個不同的議題，包括全球化、愛滋病、非洲的衝突、環境保護以及加強新的民主體制等問題。大會無法迫使任何國家採取行動，但其建議是世界輿論的重要呼聲，代表國際社會的道德權威。

大會每年 9 月至 12 月舉行常會，必要時舉行續會或就特別值得關注的問題舉行特別會議或緊急會議。在大會休會期間，大會的工作由六個主要委員會、其他附屬機關和聯合國秘書處進行。

二、[安全理事會](#)²⁰：

¹⁶ 聯合國介紹網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/ir/ch1.htm>，2003/7/19。

¹⁷ 陳世材，《國際組織－聯合國體系的研究》（北京：中國友誼出版公司，1986 年），頁 28。

¹⁸ 聯合國機構網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/facts/unorg.htm>，2003/7/15。

¹⁹ 聯合國大會網站，<http://www.un.org/chinese/ga/index.html>，2003/7/19。

²⁰ 聯合國安全理事會網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sc.htm>，2003/7/19。

聯合國憲章授予安全理事會的主要責任是維持國際和平與安全。²¹每當和平受到威脅，安全理事會都可隨時召開會議。所有會員國都有義務按照憲章的規定執行安理會的決定。

安理會有 15 個理事國。中國、法國、俄羅斯、英國和美國等 5 國為常任理事國。其他 10 個理事國由大會選舉產生，任期兩年。近年來，各會員國正在討論改變安理會成員組成的問題，致力於反映當前政治經濟現實。

安理會需要有 9 票贊成才能作出決定。除關於程序問題的表決外，只要任何一個常任理事國投票反對（否決），安理會就無法作出決定。安理會在審議威脅國際和平的問題時，首先探討和平解決爭端的途徑。安理會可提議解決的原則或進行調解。在發生戰鬥的情況下，安理會爭取實現停火。安理會可派遣維持和平特派團協助各方維持休戰狀態，將敵對部隊隔開。此外，安理會可採取措施強制執行決定，包括實行經濟制裁或武器禁運等。在極少數情況下，安理會授權會員國使用包括集體軍事行動在內的一切必要手段。安理會還就秘書長人選和接納聯合國新會員國問題向大會提出建議。²²

三、經濟及社會理事會²³：

經濟及社會理事會在大會領導下協調聯合國及其系統各組織的經濟和社會工作。作為討論國際經濟和社會問題以及擬訂政策建議的中心論壇，理事會在加強國際合作方面發揮關鍵作用。事會還與非政府組織協商，使聯合國與民間社會之間保持關鍵的聯繫。

經社理事會有 54 個成員，由大會選舉產生，任期 3 年。理事會整年都舉行會議，其中包括一次部長級特別會議，討論重大的經濟、社會和人道問題。理事會的附屬機構也定期開會，並向理事會彙報情況。例如人權委員會監測世界各地尊重人權的情況等。5 個區域委員會在各自區域負責促進經濟發展和合作。

²¹ 趙明義，《國際區域研究》（台北：黎明文化事業公司，1996 年），頁 28-29。

²² 李鐵城，前引書，頁 110-111。

²³ 聯合國經濟及社會理事會網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/esc/esc.htm>，2003/7/19。

四、託管理事會²⁴：

該理事會是爲了對由 7 個會員國管理的 11 個託管領土實行國際監督，並確保採取適當步驟爲託管領土的自治或獨立作好準備。到 1994 年，所有託管領土都已實現自治或獨立，有的成爲單獨國家，有的加入鄰近的獨立國家。最後一個實現自治的是由美國管理的太平洋島嶼託管領土帛琉，成爲聯合國第 185 個會員國。託管理事會現由安理會常任理事國組成。鑒於其工作已大致完成，託管理事會已修訂議事規則，使其能夠在需要時開會。

五、國際法院²⁵：

國際法院是聯合國的主要司法機關，由經大會和安全理事會聯合選出的 15 名法官組成，負責對國家間爭端作出裁決。國家自願參與訴訟程式，但一國如果同意參與，就有義務遵守法院的裁決。法院還根據請求向大會和安全理事會提供諮詢意見。²⁶

六、秘書處²⁷：

秘書處根據大會、安全理事會和其他機關的指示，執行聯合國實務工作和行政工作。秘書處首長是秘書長，負責提供通盤行政指導。目前，秘書處設有幾個部和一些廳處，經常預算編制內的工作人員約有 7500 人，特別經費編制的工作人員人數不相上下。工作人員來自 170 多個國家。工作地點包括紐約聯合國總部以及日內瓦、維也納和其他地點的聯合國辦事處。

七、預算：

資金主要來源是會員國按照大會核准的比額表分攤會費。分攤比額表所依據的標準是各國的支付能力；確定支付能力時，考慮到各國占國民生產總值共計數的相對份額，並連繫各國人均收入等因素加以調整。2000-2001 兩年的預算爲

²⁴ 聯合國託管理事會網站，<http://www.un.org/chinese/documents/tc.htm>，2003/7/19。

²⁵ 聯合國國際法院網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/icj/icj.htm>，2003/7/18。

²⁶ 龍寶麒，《邁向廿一世紀的聯合國》（台北：三民書局，1995 年），頁 29-30。

²⁷ 聯合國秘書處網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/mshch/st.htm>，2003/7/18。

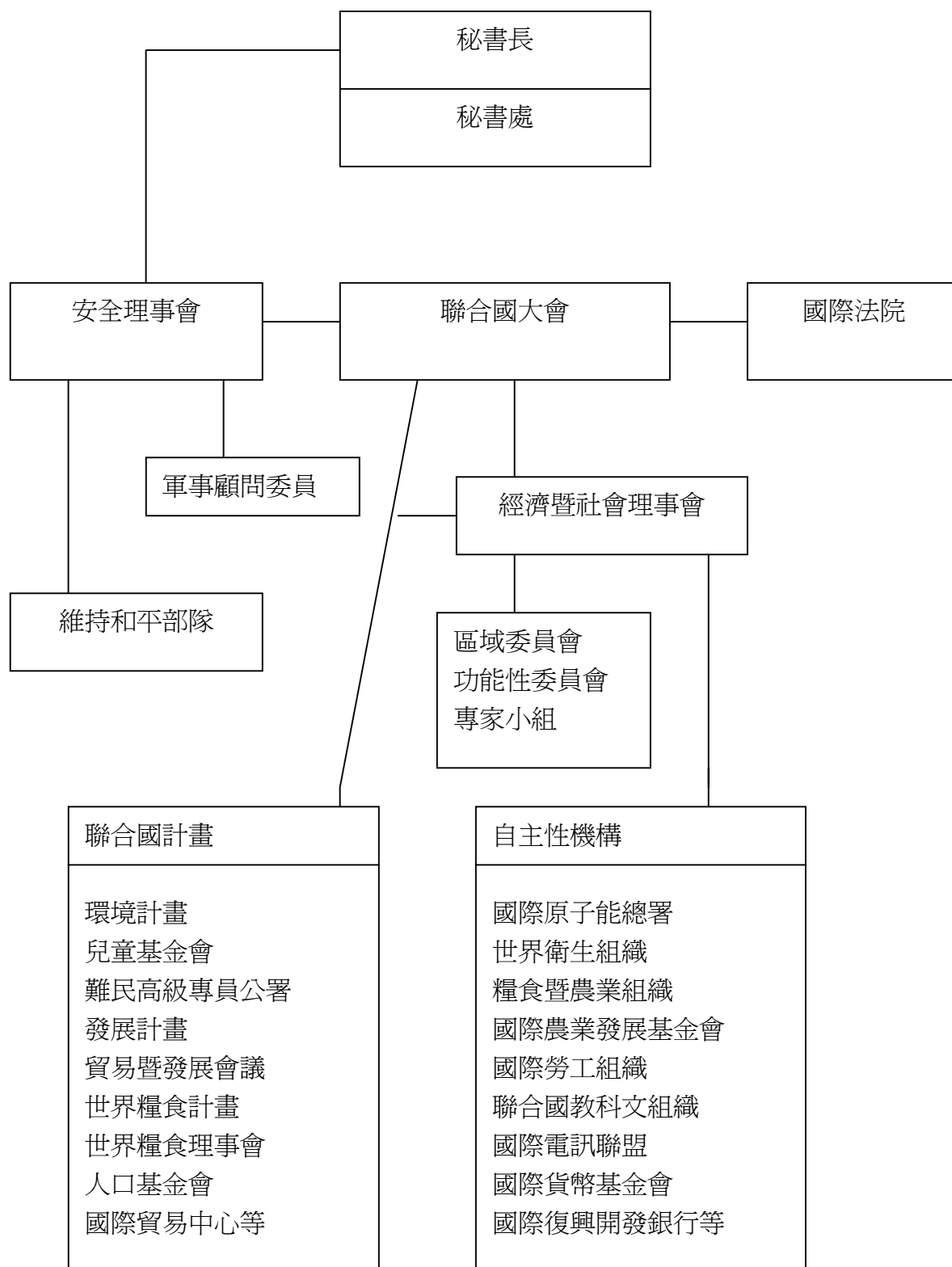
25.35 億美元。此外，各國還分攤維持和平行動的費用（如 2000 年維持和平費用約 20 億美元）。²⁸

八、聯合國系統：

國際貨幣基金與世界銀行和 12 個稱為專門機構的其他獨立組織，按合作協定與聯合國保持聯繫。[世界衛生組織](#)和[國際民用航空組織](#)也屬這類機構。這些機構是根據政府間協定設立的自治機構，在經濟、社會、文化、教育、衛生和有關領域負有廣泛的國際責任。其中一些機構，如[國際勞工組織](#)和[萬國郵政聯盟](#)，創立時間比聯合國更早。此外，聯合國一些辦事處、計劃署和基金，例如[聯合國難民事務高級專員辦事處](#)、[聯合國開發計劃署](#)或[聯合國兒童基金會](#)，負責改進世界各地人民的經濟和社會狀況。這些機構向大會或經濟及社會理事會負責。上述所有組織都有自己的理事機關、預算和秘書處。這些組織與聯合國一起，統稱為聯合國大家庭，或聯合國系統（聯合國基本組織結構圖詳如附圖一）。它們一起提供技術援助和其他形式的實際協助；範圍涉及經濟和社會領域。²⁹

²⁸ 聯合國概況網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/facts/unorg.htm>，2003/7/18。

²⁹ 聯合國簡介網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/unbrief/opera.htm>，2003/7/18。



附圖一：聯合國基本組織結構

資料來源：鄧中堅、高永光、黃奎博，〈聯合國與國際衝突〉，《政治溝通與談判技巧》（台北：國立空中大學用書，2003年），頁268。

第二節 聯合國的集體安全

安全問題雖是國際關係中最受關注的問題之一，但對一個國家來說，處於什麼情況下才算作安全仍頗有爭論。³⁰憲章第 1 條指出：「聯合國之宗旨為：一、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……」。³¹由其中揭櫫的精神來看，聯合國最重要的目的之一即是採行有效的集體方法以維護國際和平。依照憲章規定，大會、安理會、經濟社會理事會、託管理事會、秘書處和國際法院都有不同的處理衝突的功能，然而安理會在集體安全功能之發揮上無疑扮演了一個最重要的角色，特別是常任理事國是否能意見一致，經常是決定安理會能否順利推行集體安全的關鍵。³²但由於主客觀條件未能配合，該制度迄今未能完全實施。聯合國因應實際需要，先以「聯合一致共策和平」決議，設立集體安全制度；其後採用「維持和平」（Peace-Keeping）方法，應對各地的戰亂。³³

聯合國追求的安全目標和手段是集體安全。運作的基礎是集體安全構想。³⁴而「聯合國集體安全機制」³⁵指的是聯合國在世界和平與安全領域確立的一系列明示或暗含的原則、規則和決策程序。聯合國維持世界和平與安全的機制主要實現在：《聯合國憲章》與大量的決議、宣言、公約等確立了根本原則、規則、規範和特定程序；安理會和大會提供研究和平與安全的論壇；以維和部隊、軍事觀察團、秘書長特使等形式，通過經濟制裁、武器禁運、軍事措施等手段解決地區衝突；倡導裁軍、軍備控制等。簡言之，大會、安理會和秘書長構成維護集體安

³⁰ 周煦，前引書，頁 245。

³¹ 聯合國憲章網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/charter.htm>，2003/7/18。

³² 匹克（Pick, Otto），克瑞克利（Critchley, Julian），《集體安全》，何介富、劉志攻譯（台北：幼獅文化公司，1978 年），頁 22-23。

³³ 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，《淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊》（台北：淡江大學，2000 年），頁 144。

³⁴ 牟文富、鄭耀武，〈作為集體安全構想的聯合國復活了？〉，《國際觀察》，1997 年第 1 期，頁 23。

³⁵ 聯合國以集體安全為目標，確立並逐步形成了維護世界和平與安全的機制，我們稱之為聯合國集體安全機制。

全的決策機制；在控制地區衝突的機制方面，形成秘書長與維和行動的危機處理機制；同時，聯合國的裁軍與軍控則形成常規性機制，以上共同構成了聯合國的集體安全機制。³⁶

本節首先說明集體安全的概念和條件、聯合國的集體安全概念，其次說明並分析聯合國集體安全的模式。

一、集體安全之概念和條件：

自古迄今，國家在國際社會中追求安全之道，除加強本身軍備外，最常用的是與他國締結軍事同盟，以求與共同假想敵形成權力平衡。第一次大戰的爆發顯示，權力平衡不足以維持和平。³⁷盟國間的結合乃由於彼此在特定時空有特定利益之競合，並非由於認知維持國際和平是共同的利益，因此無法一以貫之的嚇阻侵略。國家決策者對國際情勢之評估未必明智，或者認為國家利益遠高於可能的風險，致不顧可能發生的不利後果而導致權力失衡。因此，集體安全的倡導者美國威爾遜（Woodrow Wilson）總統³⁸認為在以主權國家為基本成員的國際社會中，集體安全比權力平衡體系更可有效的防阻戰爭。³⁹

克勞德認為，集體安全世界乃是無政府狀態⁴⁰與世界政府這兩個極端中間的一種制度；它在第一次大戰已被視為是取代舊體系以維持國際和平的新制度。集體安全被設計成一種包含所有國家的國際機制（international mechanism），所採取的措施包括外交抵制（diplomatic boycott）、經濟施壓（economic pressure）、軍事制裁（military sanctions）⁴¹、甚至強制和平（enforce the peace）等。集體安全制度因為具有壓倒性優勢力量（overwhelming power）之嚇阻功效，使得任何一個具有侵略野心的國家都不敢貿然行動，而對於任何可能遭受侵略的受害國則是

³⁶ 門洪華，〈聯合國集體安全機制的困境〉，《國際觀察》，2002年第3期，頁1-4。

³⁷ 李登科等，《國際政治》（台北：國立空中大學，1996年），頁245-254。

³⁸ 匹克（Pick, Otto），克瑞克利（Critchley, Julian），前引書，頁15。

³⁹ 克勞德（Inis L. Claude, Jr.），《權力與國際關係》，張保民譯，（台北：幼獅文化公司，1990年），頁114-118。

⁴⁰ 任曉，〈從集體安全到合作安全〉，《世界經濟與政治》，1998年第4期，頁10。

安全保證的一項明確承諾。⁴²集體安全有兩層涵義：（一）建立穩定有效的安全保障體系，以集體優勢實力制止戰爭和侵略行爲；（二）不僅保障大國利益，而且確保弱小國家的獨立主權和安全，這是集體安全能否實現的關鍵。⁴³換言之，集體安全概念的基本精神是「我爲人人，人人爲我」之原則，只要體系內的任何一個國家受到攻擊，不論侵略者是屬於體系內外的國家，必定會受到所有國家群起合力抵抗之。⁴⁴所以，集體安全的理想明顯地不同於權力平衡或集體防衛，因爲它並沒有預設的假想敵，國不分大小都能得到保障，在集體安全體系中，各國都將軍備裁減至最低並建立一支有力的警察部隊維持國際秩序與安全。⁴⁵

集體安全（collective security）與集體防衛（collective defense）不同。集體防衛如北大西洋公約組織實乃軍事同盟體系，其集體防衛是對外取向的，預先假定在體系之外存在一個潛在的敵國或敵對集團；強調共同防禦外來的攻擊，所採取的手段則爲以軍事武力對付發動攻擊的敵人。集體安全如聯合國，其集體安全體系是兼有對內和對外的雙重取向，亦即體系內外的任何國家，如有威脅或破壞和平之行爲，皆會成爲集體制裁之對象，亦即視爲是對整體的威脅；所採取的手段不完全是以軍事行動爲主，而是視情況而定，通常也佐以要求會員國予以斷交封鎖、經濟制裁等措施的配合，而最終的目的不在降伏敵人，而在恢復安定與和平。⁴⁶集體安全或集體防衛的根本目的在於發揮集體的力，保護個別或集體的利益。⁴⁷集體安全體系的基本原則是「我爲人人，人人爲我」，而軍事同盟或集體防衛體系的基本原則則是「我爲盟國，盟國爲我」。⁴⁸爲簡便起見，我們可以說集體安全包含了集體防衛，但集體防衛不一定就是集體安全。集體防衛是從聯

⁴¹ 施正鋒，〈和平學與台灣〉，<http://mail.tku.edu.tw/cfshih/def5-2-011013.htm>，2003/10/8。

⁴² Inis L. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4th ed (New York: Random House, 1971), pp.245-250.

⁴³ 中國大百科全書，<http://knowledge.ndu.edu.tw/cpedia/Content.asp?ID=9044&Query=1>，2003/11/26。

⁴⁴ 朱建民，前引書，頁 540-541。

⁴⁵ 周啓朋，〈集體安全與聯合國憲章下的強制措施〉，《聯合國與世界秩序》（北京：北京語言學院出版社，1993 年），頁 143。

⁴⁶ 陳文賢，〈聯合國與集體安全〉，《問題與研究》，第 34 卷第 9 期（1995 年），頁 3。

⁴⁷ 林碧炤，〈論集體安全〉，《問題與研究》，第 33 卷第 8 期（1994 年），頁 5。

盟的安排去設法維持秩序，所以比較接近權力平衡，集體安全是從國際組織的功能去塑造和平，因而比較傾向法律層面。⁴⁹

集體安全的概念非常崇高，其原則旨在擊退侵略，⁵⁰任何一國對任何他國非法使用武力，必然受到所有國家合力抵抗之，致形成集體聯防和互相擔保安全之制度化。⁵¹集體安全的概念是發動戰爭的一方將受到其他國家公開宣佈集體的決心，會採取任何必要的道德、外交、經濟及軍事手段以挫敗攻擊者。集體抵抗是表達對企圖使用武力的侵略者的一種遏止力量，以及對易受攻擊的所有國家的一種安全保證與承諾，藉由所有國家的行動，抵制所有打算挑起戰爭打破現有國際秩序的國家。集體安全概念對事先存在均衡的武力系統，是深思熟慮和強調對比的。集體安全構想非常理想，如欲有效實施，必須具備若干主客觀的條件。朱建民教授認為，主觀條件係就人的情況立論（為內在的基本條件），包括各國堅信和平不可分割；效忠世界秩序，準備為現狀而戰；⁵²急難救援必需絕對可靠；信任國際決定而放棄自我作主；大公無私，一視同仁。客觀條件則包括各國權力大致相等；組織成員普及；經濟互相依賴；集體安全法律拘束各成員。⁵³

包韋特（D. W. Bowett）亦指出，集體安全制度必須具備下列共識、承諾、組織、會員普及和權力分散五大條件：（一）共識；（二）承諾；（三）組織；（四）會員普及；（五）權力分散。

前述條件當然無法具備。集體安全體系之設計者不得不遷就國際現實，而制訂並非完善的規定。⁵⁴創設國際組織，架起國際合作體制，防堵戰爭，並壓制侵略行為。⁵⁵因為，強制性是集體安全機制的主要特點，聯合國的集體安全原則和

⁴⁸ 周煦，前引書，頁 246。

⁴⁹ 林碧炤，前引文，頁 10-11。

⁵⁰ 林正義，〈美國的東南亞安全政策與預防外交〉，《戰略與國際研究》，第 3 卷第 1 期（2001 年），頁 17。

⁵¹ 朱建民，前引書，頁 540-541。

⁵² 陳世材，前引書，頁 135-136。

⁵³ 朱建民，前引書，頁 546-555。

⁵⁴ 周煦，〈國際新秩序中聯合國的集體安全制度〉，《國際新秩序》（台北：政治大學外交系，1992 年），頁 90-91。

⁵⁵ 周世雄，〈概念性探討國際和平與集體安全〉，《問題與研究》，第 33 卷第 5 期（1994 年），頁

目標是防止國家間發生侵略行爲。⁵⁶集體行動是手段，集體安全爲目的，集體行動具有阻嚇作用，此種舉措端靠多邊外交協商的成功。⁵⁷

二、聯合國的集體安全概念：

憲章第一條第一款即明定聯合國之宗旨爲：「維持國際和平及安全，並爲此目的：採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行爲或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢。」⁵⁸這其中所規定的「有效集體辦法」，就是憲章中首次明確規定的集體安全概念，也是該款的核心。⁵⁹

其次，在禁止武力使用與威脅的規範方面，⁶⁰憲章第二條第四款則規定：「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立。」，因此，國家不僅不能使用武力，凡是與聯合國宗旨不符之任何其他行爲都應該受到限制。第二條第五款則爲：「各會員國對於聯合國依本憲章規定而採取之行動，應盡力予以協助，聯合國對於任何國家正在採取防止或執行行動時，各會員國對該國不得給予協助。」⁶¹此規定更是具體地展現出聯合國對於集體行動的決心。

憲章序言及部分章節都有關於集體安全制度的規定。特別是第 43 條⁶²，有些學者認爲這一條使聯合國具備了強制執行的手段。聯合國成立後，爲貫徹憲章

71。

⁵⁶ 郭學堂，〈聯合國集體安全體系的未來〉，《國際觀察》，第 1999 年第 1 期（1999 年），頁 31。

⁵⁷ 王育三，〈走向共同管理的世界：互賴求存的國際關係〉（台北：黎明文化事業公司，2001 年），頁 184。

⁵⁸ 聯合國憲章網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/charter.htm>，2003/7/18。

⁵⁹ 錢皓，〈從“集體安全”到“集體防禦”〉，《國際政治》，第 2002 年第 9 期（2002 年），頁 88。

⁶⁰ 楊永明，〈國際安全與國際法〉（台北：元照出版公司，2003 年），頁 12-28。

⁶¹ 聯合國憲章網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/charter.htm>，2003/7/18。

⁶² 聯合國憲章第 43 條：一、聯合國各會員國爲求對於維持國際和平及安全有所貢獻起見，擔任於安全理事會發令時，並依特別協定，供給爲維持國際和平及安全所必需之軍隊、協助、及便利，包括過境權。二、此項特別協定應規定軍隊之數目及種類，其準備程度及一般駐扎地點，以及所供便利及協助之性質。三、此項特別協定應以安全理事會之主動，盡速議訂。此項協定應由安全理事會與會員國或由安全理事會與若干會員國之集團締結之，並由簽字國各依其憲法程序批准之。聯合國憲章網站，<http://www.taiwan2un.org/page21.htm>。

或將「禁止使用武力原則」具體化、條文化、制定了「侵略定義」⁶³決議法律文件，充實了憲章下的集體安全制度，其兩個重要文件為強制行動和裁軍。雖然依第 43 條建立聯合國部隊問題一直未能解決，⁶⁴但根據第 41 條、42 條，⁶⁵聯合國安全理事會決定採取武力之外的辦法來維持或恢復國際和平與安全，並已取得了一些成就，如掃雷、經濟制裁、人道運送等。這是憲章關於集體安全體制的一個關鍵條款，被認為是聯合國集體強制行動的法律基礎，⁶⁶從架構上來說，聯合國的機制是建立在「集體安全」的基礎之上。

聯合國集體安全制度與維持和平行動間有一點是相同的一均部署部隊，但採取維持和平行動的目的並不是要擊敗侵略者，而是要防止戰爭，形成緩衝、維持秩序和保持停火。而且，維持和平部隊不得使用武器（自衛除外），它的使命是「以非武力手段維持和平」，這一點有些類似於警察，而不同於軍人使用武器的。其次，在採取維持和平行動時，應徵得爭端或衝突當事各方面的同意，而執行集體安全措施時，則沒有這一說法。最後一點也最重要，聯合國維持和平行動與集體安全制度之間最根本的區別在於「有無敵人」。⁶⁷

憲章第七章的諸項條款均明確規定強制行動針對的是某一國家。集體安全制度要對付的是本體系內以暴力改變現狀者，強調的是通過集體優勢力量，從而保證所有成員的安全，⁶⁸而維持和平行動面對的是不同的派別，向衝突地區派遣部

⁶³ 聯合國大會關於侵略定義之決議，請參見丘宏達、陳純一，《現代國際法參考文件》（台北：三民書局，1996 年），頁 890-893。

⁶⁴ 楊永明，〈從國際法觀點看聯合國集體安全體系之法律架構、制度性問題與對應之策〉，《台大法學論叢》，第 26 卷第 3 期（1997 年），頁 183-211。

⁶⁵ 聯合國憲章第 41 條：安全理事會得決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無線電、及其他交通工具，之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕。

聯合國憲章第 42 條：安全理事會如認為第四十一條所規定之辦法為不足或已經證明為不足時，得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。此項行動得包括聯合國會員國之空海陸軍示威、封鎖、及其他軍事舉動。

丘宏達，前引書，頁 116。

⁶⁶ 殷飛，〈論聯合國集體安全體系所面臨的問題〉，《西安政治學院學報》，第 12 卷第 2 期（1999 年），頁 46。

⁶⁷ 周立超，〈試論冷戰後時期聯合國集體軍事強制措施的重新界定〉，中國外交學院碩士論文，2000 年，頁 13-14。

⁶⁸ 嚴峻，〈對“集體安全”的幾點看法〉，《國際關係學院學報》，1999 年第 2 期，頁 10。

隊，以防止衝突的擴大，進而為政治解決創造有利條件。⁶⁹從表面上看，集體安全制度設計得完美無缺，但實際使用時卻暴露出很多缺陷。⁷⁰憲章下的集體安全制度是以五大國充分合作，通過安理會聯合採取措施，來維持國際和平與安全為前提的。⁷¹集體安全制度實際上演化成了大國的「個體安全」與中小國家間戰亂不斷的局面。難怪有人對此提出「誰的集體安全？」

聯合國宗旨為維持國際和平與安全，要在國家最敏感的安全問題上作出決策，並使決策得以落實，經驗證明這是唯一選擇。而聯合國在集體安全事務中最主要的機構是大會和安理會。大會採取一國一票，一般提案簡單多數，重要提案2/3 多數的原則，這是民主政治的方式。不過這一民主模式顯然因為大會只有建議權，最後的決定權和行動權掌握在安理會手中。安理會由五個常任理事國以及依地域選出的成員國代表構成，其表決方式是有限制的多數原則，所謂的限制就是常任理事國在非成序事項上擁有否決權，顯然在關鍵問題上大國將握有主導權，⁷²這使得聯合國集體安全的決策制度做了現實的選擇—大國的參與。⁷³

三、聯合國的集體安全模式：

聯合國維持國際和平與安全的制度，自聯合國成立以來，可分為三種制度或模式：即憲章制度或模式，「聯合一致共策和平」決議模式，哈瑪紹模式。⁷⁴

（一）憲章模式：

在維護國際和平上，安理會掌握著制定政策、採取措施的決策權，大會擁有廣泛的建議權，而秘書長可以主動的判斷情勢，向安理會提出相關建議。

憲章把和平解決國際爭端作為實現國際和平的重要原則。要求爭端當事國應首先通過談判、調解、和解、仲裁、利用區域辦法等和平解決爭端。如當事國之

⁶⁹ 陳濱生，〈冷戰後的集體安全：對維和行動的思考〉，《哈爾濱學院學報》，第 22 卷第 6 期（2001 年），頁 44-45。

⁷⁰ 周世雄，前引書，頁 163-165。

⁷¹ 匹克（Pick, Otto），克瑞克利（Critchley, Julian），前引書，頁 22-23。

⁷² 史哲，〈向現實妥協：對集體安全組織決策模式的分析〉，《國際政治》，2003 年第 5 期，頁 39。

⁷³ 牟文富、鄭耀武，前引文，頁 24。

間未能解決，應將爭端提交安理會。安理會可以在爭端發展的任何階段，建議適當的調整程序或方法。對於危及國際和平的爭端，安理會可以主動提出他所認為的適當解決條件，進行斡旋和調解。如果發展到威脅和平、破壞和平甚至出現侵略行為時，安理會依據憲章作出建議或採取強制行動，並請各會員國執行。

憲章在制定的時候，曾經設想在大國一致的基礎上建立集體安全制度以維護世界和平，第六章中規定了「和平解決爭端」；第七章中規定了「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法」。其用意即一般衝突應該用第六章的原則，即和平方式來解決，但如果當和平來解決爭端方法無法實現，則應使用第七章中的強制性條款，從非武力發展到武力制裁。⁷⁵憲章集體安全制度的主要規定見於第七章，惟不限於該章。⁷⁶綜合言之，從聯合國憲章的條文與精神來看，憲章的模式有下列特點：

1. 確立集體安全的優越地位。
2. 指定安理會負擔集體安全的主要責任。
3. 明定會員國對集體安全制度的承諾和義務。
4. 授權安理會廣泛的制裁權和裁量權。
5. 設立軍事參謀委員會。
6. 不保證對付大國之侵略。
7. 期望大國合作維持國際和平與安全。⁷⁷

憲章中的集體安全制度是基於下列假設：首先是大國對和平的共同利益可化為具體行動，而大國的團結足以有效應付嚴重危害或威脅國際和平之行為。而其他會員國對制裁措施有合作之義務。⁷⁸（憲章第 2 條第 5 項及第 24 條）其次是大會與安理會之權限關係明確，五個常任理事國對不涉及自己的和平威脅和侵

⁷⁴ 周煦，前引書，頁 249。

⁷⁵ 王杰，《聯合國遭逢挑戰》（北京：中央編譯出版社，1995 年），頁 61-62。

⁷⁶ 周煦，〈國際新秩序中聯合國的集體安全制度〉，前引書，頁 91-92。

⁷⁷ 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁 147-149。

⁷⁸ 聯合國憲章網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/charter.htm>，2003/7/21。

略，擁有充分的力量來應付。⁷⁹（憲章第 12 條及 24 條）憲章規定安理會常任理事國得行使否決權的制度，以避免五強成爲衝突一方而與聯合國相抗衡的功能，但也使安理會的功能因否決權的使用而有爭議發生。

（二）聯合一致共策和平模式：

冷戰興起後，美國爲使聯合國集體安全措施不再因蘇聯行使否決權而無法發揮效用，乃促使大會於 1950 年 11 月 3 日通過「聯合一致共策和平」決議（the “Uniting for Peace” Resolution）⁸⁰，其特點爲：1.將冷戰時期維持和平與安全之責任將由大會承擔。但由於大會集體安全決定對會員國只有建議效果，所以該決議模式與憲章模式相較，理論上是種較弱的集體安全制度。2.賦予各會員國有向大會作集體措施建議的權利，聯合國中的中小國家因而得以在集體安全上扮演較重要的角色。3.大國不再有免於集體安全制裁之特權。大國在大會不享否決權，大會對大國所從事之行爲而形成對和平之威脅、和平之破壞、或侵略行爲，得實施制裁。

聯合一致共策和平決議規定安理會若因否決權之使用而無法處理國際爭端時，大會得立刻考慮並建議各國採取集體行動；⁸¹擴大了大會在和平與安全領域的權力，導致大會與安理會兩者權限模糊。⁸²該決議下的集體安全制度在韓戰中產生，亦在韓戰陰影下逐漸消失。1955 年大批新會員國加入後，美國在大會的有效控制不斷下降，各會員國不願全然不顧蘇聯的反對，逕行推動對共黨國家的集體制裁措施。1956 年蘇聯鎮壓匈牙利革命，聯合國大會並未對蘇聯或匈牙利採取有效的制裁。至此，「聯合一致共策和平」模式可說名存實亡了。⁸³

⁷⁹ 周煦，前引書，頁 251。

⁸⁰ A/RES/377 (V) (聯合一致共策和平)，<http://www.un.org/Depts/dhl/landmark/pdf/ares377c.pdf>，2003/10/15。

⁸¹ 克勞德 (Inis L. Claude, Jr.)，前引書，頁 131。

⁸² 門洪華，前引文，頁 23。

⁸³ 方一鳴，〈從美國出兵海地論聯合國集體安全制度〉，《國防雜誌》，第 11 卷第 1 期 (1995 年)，

(三) 哈瑪紹模式：

聯合國秘書長哈瑪紹於 1960 年在大會中提出的報告中表示，聯合國不能亦不宜介入東西雙方衝突範圍以內的問題，但是應設法防止東西冷戰擴大到發展中國家和地區（第三世界）為目的，利用國際社會的力量去控制危機，協助衝突各方避免戰爭，而不是協助一方抵抗侵略；⁸⁴聯合國應設法將第三世界衝突局限於衝突地區，避免兩大集團介入。他將此種干涉行動稱為「填補真空」或「局限衝突」。聯合國為此目的而採取的維持和平行動又稱為預防外交（preventive diplomacy）⁸⁵。綜合而論，哈瑪紹模式的特點有：1.大國在許多特定事件中，會默示同意不參與聯合國維持和平行動，然而在某些事件中，大國必須對該等活動給予默示同意，並且提供物資和後勤支援，以使行動順利完成。2.秘書長勇於任事，對其職權採取較為擴大的解釋，而能扮演主動而積極的角色。3.維持和平行動的人力和物力可以在專案的基礎上取得，有利於任務的執行。

哈瑪紹模式的一些假設在 1960 年的剛果危機中無法成立，幾乎使聯合國趨於瓦解，充分顯示維持和平行動之困難。70 年代和解興起後，雙方皆求避免引發核戰的對抗，無意將聯合國當作對抗的角力場，較願支持安理會為維持和平的主要角色。⁸⁶

第三節 聯合國集體安全的運作案例研析

一、韓戰：

第一個考驗聯合國集體安全功能的個案是 1950 年 6 月北韓入侵事件。韓戰爆發時，聯合國派駐南韓的觀察團目睹事件之發生，致能將入侵情形報回聯合國

頁 71。

⁸⁴ 李鐵城，前引書，頁 241。

⁸⁵ 預防外交定義：是一種行動，旨在阻止當事各方紛爭的形成，防止醞釀中的紛爭演變成衝突，當衝突發生時，限制其擴張；是在暴力事件爆發之前，尋求解決紛爭的辦法。龍寶麒，前引書，頁 35。Abiodun, Williams. *Preventing War: The United Nations and Macedonia* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2000), p.1.

⁸⁶ 〈中華民國國家安全的國際保障〉，<http://netcity1.web.hinet.net/UserData/wutl/tsp/chapt5.htm>，

總部，使安理會迅速確認北韓主動發起攻擊，安理會當天通過決議，認定北韓對南韓的武裝攻擊構成和平的破壞，要求北韓立即停止敵對行動，同時要求會員國盡力協助聯合國執行該項決議。⁸⁷蘇聯駐安理會代表在 1950 年 1 月因抗議安理會排除中國代表權問題憤而退出；⁸⁸在中國尚未進入聯合國安理會參與決議，蘇聯又缺席情形下，僥倖沒有受到否決權的阻撓，致無法否決安理會的決議。⁸⁹

安理會的這項決議授權會員國可自願使用軍事武力協助南韓收復失土，這是聯合國成立以來第一次依據憲章規範與程序，授權國家使用武力制裁破壞國際和平的武裝攻擊行爲。也是安理會第一次授權給國家使用武力對抗侵略者，但是由於決議案是採取不具法律拘束力的建議授權案，因此在法律層面而言，雖然不是運用聯合國編制部隊採取軍事行動，但仍然算是廣義的安理會強制和平措施，各國軍事協助南韓並不是集體自衛，而是基於安理會授權之自願性行動，也是冷戰期間唯一較接近憲章第七章集體安全制度的軍事行動。⁹⁰

初期安理會雖依第七章規定作成援助南韓的決議，但這完全是因爲蘇聯代表臨時缺席所致，並不是五個常任理事國因「共識」而達成。當 8 月輪到蘇聯代表擔任安理會主席後，繼續援助南韓的政策便毫無進展。⁹¹大會在美國的推動下雖通過「聯合一致共策和平」決議案，建議會員國繼續對抗北韓，但遭到蘇聯堅決反對，認爲它破壞了締建聯合國之最初協議，即不違反大國意願下，採取制裁行動。⁹²根據憲章第二十七條第三款之規定，安理會五個常任理事國對於實質事項的投票享有否決權，另外，安理會的永久成員不須解釋爲什麼行使否決權；只是

2003/7/19。

⁸⁷ 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁 150。

⁸⁸ 匹克 (Pick, Otto)，克瑞克利 (Critchley, Julian)，前引書，頁 28。

⁸⁹ 第一、宣布北韓的舉動破壞和平，並要求北韓終止敵意及撤軍；第二、建議會員國援助南韓以擊退北韓，並恢復此區域之國際和平與安定；第三、授權聯軍使用聯合國國旗，並要求美國指派統帥及指揮聯軍。陳文賢，〈聯合國與集體安全〉，《問題與研究》，第 34 卷第 9 期 (1995 年)，頁 7。

⁹⁰ 楊永明，前引書，頁 180-181。

⁹¹ 王育三，前引書，頁 188-189。

⁹² 克勞德 (Inis L. Claude, Jr.)，前引書，頁 133。

投下一個反對票。⁹³無疑地，聯合國的集體安全的設計，隨時都有可能因為任何一個常任理事國的否決權，而無法發揮其應有的功能。

然而，美國在大會所推動通過的「聯合一致共策和平」決議案，讓聯合國成為行使集體安全的機構，以抵制安理會強權，卻使這個情況完全改觀，因為常任理事國在大會的投票並未享有否決權。美國在表面上雖希望大會亦能發揮集體安全功能，但私底下卻是藉著大會幫助美國對北韓進行軍事行動授權。不過，韓戰因為中共隨後的介入，使得情勢更形複雜；大會雖然費時數月通過決議對中國大陸採取經濟制裁；⁹⁴雖然有 60 多個國家同意對中共禁運，但只有少部分國家真正實行。⁹⁵韓戰的任務就這樣落在美國肩上，也就是說韓戰是美國的戰爭。

韓戰與憲章下的集體安全制度並不相同。第一：聯軍乃臨時組成。安理會只建議會員國出兵。會員國可自行抉擇是否響應安理會的號召。響應的會員國亦未與安理會簽訂協定。第二：聯軍之絕大部分皆為美軍。22 國出兵援韓，只有 16 國提供之兵力在質量上可供使用，但是其中多屬象徵性兵力。第三：聯軍統帥麥克阿瑟事實上只對美國總統而非安理會負責。軍事補給、作戰行動皆由美國策劃。出兵各國代表合組諮詢委員會，取代安理會的軍事參謀委員會。第四：安理會出兵的決議並非大國一致同意的結果，而是蘇聯代表因故缺席之偶然產物。第五：韓戰並不涉及憲章預期的兩國之間的戰爭，而是一個分裂國家中兩個敵對政治實體之間的武力衝突。但是另一方面，韓戰亦超過了憲章集體安全之構想，而對受大國支持或庇護之北韓實施軍事制裁。⁹⁶

二、波斯灣戰爭：

1990 年伊拉克入侵科威特，聯合國採行全面強制手段，是韓戰以後首次符合集體安全定義的制裁行動。波斯灣戰爭是集體安全體系中大國合作的一個典型

⁹³ Sydney Dawson Bailey, *The Procedure of the UN Security Council*, 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 1988), p. 201.

⁹⁴ James Lee Ray, *Global Politics*, 5th ed. (Boston: Houghton Mifflin, 1992), p. 432.

⁹⁵ 王育三，前引書，頁 190。

範例。在波斯灣危機期間，安理會表現出空前的一致，其主要原因是美蘇關係進一步改善，蘇聯不想充當伊拉克的「後臺老闆」。安理會中的大國一致原則就是在全局局勢緩和的情況下才得以實現。⁹⁷

聯合國在波灣戰爭中的表現，亦與憲章集體安全制度不盡相同，但與韓戰不同的是，大國全體明示或默示的支持制裁侵略。1990年8月2日，海珊（Saddam Hussein）下令入侵科威特。當天安理會即以14票同意、1票（葉門）棄權，通過第660號決議，⁹⁸引用憲章39條，確認伊拉克入侵科威特構成對國際和平與安全的破壞，因此對伊拉克加以譴責；同時依照憲章40條，作成下列兩項臨時性措施：一、命令伊拉克立即無條件的撤兵；二、要求伊科兩國立即談判。安理會於6日以13票贊成、2票（古巴和葉門）棄權，通過第661號⁹⁹決議，對伊拉克實施強制性經濟制裁，以求終止對科威特的入侵和占領，並恢復科威特的主權獨立和領土完整。25日，安理會以13票贊成，2票（古巴和葉門）棄權，通過第665號¹⁰⁰決議，授權部署在波斯灣的各國船艦可對所有通行該區域的船隻進行登船檢查。11月29日，安理會通過第678號¹⁰¹決議，授權與科威特合作的國家「使用一切必要手段」以執行安理會第660號決議及相關決議；同時要求所有的國家對上述國家提供適當的支持。此次波斯灣戰爭，安理會常任理事國對制裁伊拉克，存有高度的共識。基本上符合憲章模式的假設一大國一致¹⁰²。

⁹⁶ 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁150。

⁹⁷ 郭學堂，〈後冷戰時代大國關係的變遷與集體安全的未來〉，《國際觀察》，第2000年第3期（2000年），頁2-3。

⁹⁸ S/RES/660，

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/574/73/IMG/NR057473.pdf?OpenElement>，2003/10/15。

⁹⁹ S/RES/661，

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/574/74/IMG/NR057474.pdf?OpenElement>，2003/10/15。

¹⁰⁰ S/RES/665，

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/574/78/IMG/NR057478.pdf?OpenElement>，2003/10/15。

¹⁰¹ S/RES/678，

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/574/91/IMG/NR057491.pdf?OpenElement>，2003/10/15。

¹⁰² 王杰，前引書，頁7。

然而在波斯灣戰爭中，聯合國並無自己的軍隊。美國提供 40 餘萬軍隊，而聯合國尚有 27 個會員國提供了 26 萬軍力。¹⁰³聯軍於 1991 年 2 月 24 日登陸科威特，終恢復科威特的主權和獨立，並於 3 月 6 日停火。在波斯灣危機期間，並沒有一個聯合國指揮部出現，直到戰爭開始才由出兵最多的美國指揮，美國所領導的聯軍並未如韓戰聯軍一樣，獲得使用聯合國旗幟之權。¹⁰⁴作戰之籌劃和指導，安理會軍事參謀委員會或聯合國秘書長皆未參與。此與憲章模式或哈瑪紹模式皆不相同。聯軍的費用由美國出面籌募，¹⁰⁵並未列為聯合國的費用，與聯合國維持和平之前例亦不相同。

憲章第 48 條規定，執行安理會為維持國際和平及安全之決議所必要之行動，應由聯合國全體會員國或由若干會員國擔任之，一切依安理會之決定；該決議應由會員國以其直接行動履行之。¹⁰⁶換言之，聯軍在波斯灣的行為乃是執行安理會相關決議「所必要之行動」，是安理會授權聯合部隊發動的。¹⁰⁷

聯合國在波斯灣戰爭中扮演了維護國際和平與安全的角色。然而由於聯合國迄今猶無自己的軍隊，即使有意伸張正義，維護公理，亦必須在大國主動出面並整合其他國家，方可發揮功能。如果美國不推動安理會制裁伊拉克的各項決議，伊拉克的侵略或許會成為不可更改的事實。美國在安理會授權使用武力前，已經根據憲章第五十一條的集體自衛權，接受科威特和沙國的要求出兵協助沙國，並在波斯灣對伊拉克實施武力封鎖。美國其後在安理會推動有關的決議，只是延伸、擴大和合法化其已採和將採的政策和行為。美國所以如此做，乃因欲維護其

¹⁰³ 陳文賢，前引文，頁 9。

¹⁰⁴ 李鐵城，〈從海灣戰爭看聯合國的集體安全機制〉，《聯合國機制與改革》（北京：北京語言學院出版社，1995 年），頁 111-112。

¹⁰⁵ 陳一新，〈後冷戰時期美國危機處理新模式〉，《美國外交與危機處理》（台北：中央研究院歐美研究所，1993 年），頁 182-183。

¹⁰⁶ 丘宏達，前引書，頁 118。

¹⁰⁷ 澤偉、曉紅，〈海灣戰爭：聯合國安理會授權的一次濫用〉，《法學評論》，1996 年第 1 期（1996 年），頁 26。

在中東的重大利益，¹⁰⁸諸如保持波斯灣地區石油對西方國家的正常供應、防阻蘇聯的勢力擴張等。

綜上所述，可知聯合國在波灣戰爭中雖發揮集體安全的功能，擊退伊拉克的侵略，但是由於憲章第四十三條下的聯合國軍隊迄未成立，聯合國制裁侵略者仍須會員國的武力支持。會員國願否出兵又決於本身現實利益之考慮，而非基於「人人為我，我為人人」之信念。因此，一旦侵略行為發生，聯合國似難自動發揮集體安全之功能，必須等待大國共同決議認為應予制裁時，方有所作為。¹⁰⁹

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。聯合國雖然無常備之武力以澈底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一種替代辦法，即冷戰期間，聯合國第二任秘書長哈瑪紹了解聯合國不能亦不宜介入東西雙方衝突內的問題，但是應設法防止冷戰擴大到發展中國家和地區，利用國際社會的力量去控制危機，協助衝突各方避免戰爭，創立了「維持和平行動」，以彌補憲章的集體安全制度無法落實之缺點。¹¹⁰

第四節 小結

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，最早在威爾遜總統倡導集體安全下，認為在以主權國家為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，聯合國憲章中規定「安全理事會」是聯合國主要維護國際和平與安全的機關，甚至建立聯合國部隊，強化聯合國的功能。

¹⁰⁸ 林正義，〈從危機處理分析布希總統的波斯灣戰爭決策〉，《美國外交與危機處理》（台北：中央研究院歐美研究所，1993年），頁133-137。

¹⁰⁹ 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁151-153。

¹¹⁰ 周煦，〈全球情勢及其對兩岸關係的影響〉，《問題與研究》，第35卷第10期（1996年），頁5-6。

但是冷戰時期美國與蘇聯的對抗，使聯合國大會和秘書長以設置維持和平部隊的方式來填補真空，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有所成功，但不能歸功於集體安全，因為它「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。維持和平不是強制和平，它是「由聯合國安理會或大會通過決議創建的、並由秘書長指揮、使用武裝或非武裝的軍事人員，包括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」。

集體安全在聯合國成立之初因韓戰而一新耳目，讓不少對國際社會失望的人又重拾信心，尤其是小國－他們要集體安全更甚於需要國家。因為，國家的力量仍不能免除其對安全的顧慮。可是韓戰畢竟只是例外與巧合；韓戰只是美國企圖在聯合國旗幟下強化其圍堵政策的行為，實際上並未達到集體安全的境界，因為，那時中蘇兩個常任理事國都不在場，且就禁運而言，只有少部分國家真正的對中共實行禁運。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的概念不合，證明集體安全是理想主義，必須依賴各會員國力量，礙於現實不可能應付實際需要。

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國際關注。人們對後冷戰時代的集體安全體系重新寄予了厚望，希望它能夠在後冷戰時代扮演「國際警察」的角色，實現憲章的維護和平作用。然此次波斯灣戰爭軍事行動安理會卻指揮不了，聯軍指揮官也是最後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，但聯合國對伊拉克採取的行動還有它獨特的地方，這不是其他案例可以套用的。

值得一提的是，大國參與集體安全行動時「國家利益」的主導作用。亦即這種行動的採取都是有選擇性的。有的地方儘管連年戰亂，但卻成為國際社會遺忘的角落，因為那些戰亂對世局的影響有限，大多數國家並未受到干擾，參與介入的意願自然很低；有的地方一有風吹草動，大國控制下的聯合國則迅速有所行

第二章 聯合國集體安全的運作

動。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。聯合國雖然無常備之武力以澈底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「維持和平方動」，以彌補憲章的集體安全制度無法落實之缺點。