

### 第三章 聯合國維持和平的運作

由於冷戰造成東西方對峙，致使聯合國的安全功能除在韓戰與波灣戰爭兩個特殊成功案例外，並未完全發揮。但隨著冷戰結束與蘇聯瓦解，國際情勢產生了根本變化。一方面美俄等強權除非與自身重大利益有關，否則儘量避免單獨介入地區衝突；但另一方面，這也彰顯出聯合國在維持世界和平一事上所扮演的角色日趨重要。<sup>1</sup>

維持和平行動（Peacekeeping Operation）是指聯合國根據安理會或大會通過的決議，向衝突地區派遣軍事人員以恢復或維護和平的一種行動。<sup>2</sup>因受限迄今並無憲章明文規定，<sup>3</sup>因此聯合國對維持和平作業既無任何事前規劃，亦無一定的組織與制度。各維持和平作業均因各特殊狀況發生而成立。<sup>4</sup>安理會常任理事國的政策對維持和平行動的工作影響至為深遠，<sup>5</sup>它們可以決定維持和平行動是否採取，因而維和行動很可能成為大國進行軍事干預的工具；<sup>6</sup>它的目的是防止局部地區衝突的擴大或再起，從而為實現政治解決創造條件。近年來，隨著國際形勢的變化，維持和平行動的任務範圍也有所擴大，<sup>7</sup>除非憲章明定禁止，否則聯合國都有權力行使。<sup>8</sup>由於問題牽涉範圍甚廣，因此處理上相當不容易，有鑑於此，本章係以聯合國的成立與運作概況、聯合國集體安全的概念與模式、維持和平行動的緣起與形成、維持和平的行動與發展作較深入研究。

<sup>1</sup> 陳純一，〈聯合國的區域性質〉，《美歐季刊》，第 12 卷第 1 期（1997 年春季號），頁 82。

<sup>2</sup> 仇萬紅，〈聯合國維持和平行動簡況〉，《國際縱橫》，1995 年第 2 期（1995 年），頁 38。

<sup>3</sup> 陳純一，〈波士尼亞情勢所引起的聯合國法律問題〉，《聯合國與歐美國家論文集》（台北：中央研究院歐美研究所，1997 年），頁 41。

<sup>4</sup> 林岩哲，〈聯合國維持和平作業與部隊〉，《聯合國與歐美國家論文集》（台北：中央研究院歐美研究所，1997 年），頁 4。

<sup>5</sup> 鄒念祖，〈聯合國與國際和平—第二代維和行動〉（台北：時英出版社，1996 年 9 月），頁 22。

<sup>6</sup> 陳衛東，〈略論聯合國維和部隊的法律性質及相關問題—紀念聯合國維持和平行動五十周年〉，《法學評論》，1999 年 01 期（1999 年），頁 23-40。

<sup>7</sup> 顧德偉，〈聯合國維和行動〉，<http://202.84.17.11/world/htm/20000907/102201.htm>，2003/7/14。

<sup>8</sup> Michael Pugh ed., *The UN, Peace and Force* (London, Frank Cass, 1997), p.46.

### 第一節 聯合國維持和平行動的緣起與形成

1948年6月，聯合國安理會通過第50號決議<sup>9</sup>，決定建立駐巴勒斯坦停戰監督組織（United Nations Truce Supervision Organization-UNTSO），負責監督以色列與阿拉伯國家間停戰協議的執行。該組織由234名非武裝的軍事觀察員組成，總部設在耶路撒冷，這是第一批聯合國維和人員。<sup>10</sup>維持和平行動又稱「藍盔」行動，其維和部隊又稱「藍盔」部隊，<sup>11</sup>因為維持和平部隊成員一般戴其特有的藍色盔帽或藍色貝雷帽。其任務是在敵對各方間的緩衝區巡邏，監督停火，幫助緩解地方衝突，創造條件讓各方繼續尋求持久的政治解決辦法。

軍事人員和機構乃多數維持和平行動的骨幹。但人員日益包括民警、選舉專家和觀察員、排雷人員、人權監測員以及民政和通訊等方面的專家。維持和平人員的職責廣泛，包括保護和交送人道主義援助，幫助過去曾是對立的各方執行複雜的和平協定；協助原戰鬥人員復員並恢復正常生活，監督和組織選舉；培訓民警，監測尊重人權的情況，並調查據稱的侵犯人權行為。

維持和平團也許是聯合國在衝突地區最顯眼的部分，但不是唯一的存在。聯合國各機構和辦公室的外勤人員經常與維和人員密切協作，其中包括聯合國難民事務高級專員辦事處、世界糧食計劃署、聯合國兒童基金會和聯合國人權事務高級專員辦事處的人員。這些人員與維和人員協力幫助減緩民衆困苦，處理難民問題，並推動和解和重建。維持和平人員應要求支助聯合國夥伴的活動，以及支助那些參與向受衝突及其結果影響的人提供人道主義援助的非政府組織和其他組織的工作。在許多工地區曾任命秘書長特別代表或其他聯合國高級官員，負責維持和平進程，指導維持和平工作，並為在當地的聯合國各機構提供協調。<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> S/RES/50，  
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/047/75/IMG/NR004775.pdf?OpenElement>，  
2003/10/15。

<sup>10</sup> 劉明，《國際干預與國家主權》（成都：四川人民出版社，2000年），頁25-26。

<sup>11</sup> 楊永明，〈聯合國維持和平行動之發展：冷戰後國際安全的轉變〉，《問題與研究》，第36卷第11期（1997年），頁26。

<sup>12</sup> 聯合國維持和平行動網站，<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/preface/intro.htm>，

本節先將聯合國維持和平行動的緣起簡介後，陳述維持和平的邏輯概念，再探討維持和平行動的形成，最後簡單將資助維持和平的方式作一敘述，進而能夠有一明確之概念了解聯合國維持和平的行動。

#### 一、維持和平行動的緣起：

聯合國維持和平行動是指聯合國按照憲章的精神，根據有關決議向衝突地區派遣軍事人員以恢復或維護和平的一種行動。維持和平行動是一個辦法，它是在第二次大戰後聯合國調解和解決地區衝突的實踐中逐步發展而來的。由聯合國首創和發展，難以用簡單的定義加以概括。哈瑪紹（Dag Hammarskjöld）<sup>13</sup>稱它為憲章的「第六章半」，將安置於和平解決爭端的各種傳統方法之間，放在調解和實況調查（第六章第 33-38 條）與禁運和軍事干預等強制的行動（第七章第 39-51 條）中間。<sup>14</sup>維和行動一向部署來自若干國家的人員，主要是軍事人員，由聯合國指揮，協助控制並化解敵對各方之間的武裝衝突。自 1948 年首次部署聯合國停戰監督組織（停戰監督組織）軍事觀察員以來，<sup>15</sup>聯合國維持和平行動不斷發展變化，以因應不同政治背景下截然不同的衝突所產生的特殊要求。

近年來提交聯合國處理的衝突數量和性質有了重大變化。後冷戰時期的特點是內戰和其他國內武裝衝突擴散威脅著國際和平，造成大量人類痛苦。維持和平行動最初是處理國家間衝突的一個手段，現在則日益用於處理國家內部衝突。衝突常發生於多個武裝派系間，有不同的政治目的和分散的指揮系統。因此，維持和平人員有時會發現他們處於以下各種情況：當事各方無視停火協定，對是否同意聯合國派員進駐的態度不明確，政府或國家機構停止運作或崩潰。非正規部隊

---

2003/7/31。

<sup>13</sup> 哈瑪紹於 1953 年 4 月 7 日就職聯合國第二任秘書長，1957 年連任，1961 年 9 月 18 日訪問剛果談判停戰問題時，飛機墜機身亡。原在瑞典斯德哥爾摩大學教政治經濟學，之後進外交部、瑞典國立銀行總裁、外交部次長，1951 年出任瑞典參加聯合國會議代表團的副團長。

陳勝，〈瞄準聯合國〉（台北：新新聞文化出版，1995 年），頁 77-81。

<sup>14</sup> 殷飛，〈論聯合國維持和平行動〉，《世界經濟與政治》，1995 年第 10 期，頁 42。

<sup>15</sup> 劉恩照，〈維持和平行動的歷史考察〉，《世界歷史》，1995 年第 5 期（1995 年），頁 16-17。

和民兵的行動無視或蓄意違反人道主義準則，不斷改變衝突界線，由此增加了維和工作的複雜性。<sup>16</sup>

傳統的維持和平方動由秘書長哈瑪紹建立之後，隨著時空環境的變化和國際社會的新需要而有所改變。維持和平方動的任務增加，目的改變。傳統的維持和平方動被稱為第一代（first generation）的維和行動。第二代的維持和平方動的目的已超越傳統的監督停火協議，進而執行和平協議；第三代的維持和平方動則運用聯合國憲章第七章下的執行行動（enforcement actions）權力，強制恢復或重建法律及和平秩序。冷戰結束後，第二代及第三代維持和平方動已成為聯合國維持和平的新趨勢。

#### 二、維持和平的邏輯概念：

聯合國維和行動通常在戰事發生之後，其理論依據是，聯合國在現場的公正存在有助於減緩緊張局勢，讓當事各方可通過談判達成和平解決衝突的目標。這也許藉著各種不同的手段達到，包括在安理會架構下的多邊外交努力，會員國的雙邊努力，或藉由秘書長的調停。這些調解的方法絕不互相排斥。<sup>17</sup>維持和平的第一步往往是由安理會建立和由秘書長指揮，通過外交途徑，爭取停止戰鬥，徵得當事各方同意，然後才部署維持和平人員。<sup>18</sup>

維和行動可歸為兩大類：（一）軍事觀察團：由相對較少的非武裝人員組成，任務包括監測停火，核查部隊撤退情況，在邊界地區或非軍事區巡邏；<sup>19</sup>（二）維持和平部隊：由各國特遣隊組成，負責執行的任務與軍事觀察員的任務大同小

---

<sup>16</sup> 聯合國維持和平方動簡介網站，<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/preface/1.htm>，2003/10/15。

<sup>17</sup> United Nations Dept. of Public Information, *The Blue Helmets : A Review of United Nations Peace-keeping, 2nd ed.* (New York : United Nations, Dept. of Public Information, 1990), p.7.

<sup>18</sup> United Nations Dept. of Public Information, *Basic Facts about the United Nations*, (New York : United Nations, Dept. of Public Information, 1992),p.30.

<sup>19</sup> 楊永明，〈聯合國維持和平方動之發展：冷戰後國際安全的轉變〉，《問題與研究》，第36卷第11期（1997年），頁26。

異，往往需充當敵對各方之間的緩衝力量，<sup>20</sup>只准攜帶自衛性輕武器，但個別衛隊也擁有重武器。<sup>21</sup>

多年來積累的辦法和經驗確定了新的維持和平任務的基本內容，這包括預防性部署，暫時管、治某一衝突後地區，保護人道主義援助的交送，協助創造穩定和安全的環境，以便不斷努力鞏固衝突後的和平。聯合國維持和平行動為因應不斷變化的需要而作出的發展變化意味著日益多的維持和平行動現已成為第三類－擴大的維持和平部隊：由軍事、民警和其他民事人員組成的複雜行動，任務是協助建立政治體制並擴大其基礎，與政府、非政府組織和當地公民團體協作，提供緊急援助，使前戰鬥人員復員和重新融入社會，排雷，組織和落實選舉，並促進可持續發展的各種做法。<sup>22</sup>

### 三、維持和平行動的形成：

聯合國沒有軍隊。每個維持和平行動都必須單獨規劃，以滿足每一新局勢的要求。由 15 個成員組成的安全理事會核准部署行動，並決定其任務授權。這種決定至少要有 9 票贊成，且可由安全理事會五個常任理事國（中國、法國、俄羅斯聯邦、英國、美國）的任一反對票加以否決。秘書長就如何發起和開展行動提出建議並報告其進展情況，此外亦負責挑選部隊指揮官，並請會員國提供各種人員。還必須請會員國或私營承包者提供用品、設備、運輸和後勤支助。

部署一個特派團所需的籌備時間各不相同，主要取決於會員國為某一維持和平行動提供部隊的意願。能否及時得到財政資源以及戰略運輸能力如何也影響部署所需的時間。對某些承擔特別複雜任務或後勤支助極為困難的特派團，或當維

---

<sup>20</sup> 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 275。

<sup>21</sup> 劉恩照，前引文，頁 15。

<sup>22</sup> 聯合國維持和平行動網站，<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/preface/2.htm>，2003/7/31。

持和平人員面臨巨大危險時，就可能需要幾個月才能組成和部署必要的部分。在這個過程中，區域組織可能也會參與。具體地說，維持和平行動有三大特徵：

（一）國際性：由聯合國組織；成員來自各會員國；由聯合國秘書長指揮，只對聯合國負責。<sup>23</sup>

（二）非強制性：維和部隊必須征得當事國同意又有會員國自願參加才能建立；它在維和時無權採取強制措施，只有在自衛的情況下才能使用武力。

（三）中立性：它具有鮮明的中立性，其成員必須來自與衝突雙方無直接利害關係的國家。它不同於一支真正的軍隊，它沒有戰場，沒有敵人，是一支政治外交部隊。必須嚴守中立、公正，不得捲入衝突任何一方，更不能干涉所在國內政。<sup>24</sup>

其特徵如此，但在冷戰時和冷戰後，聯合國的維持和平行動卻有很大的差別。冷戰前的維持和平行動一般被稱為傳統維和行动，通常是對付有可能威脅國際和平與安全的區域衝突，或由於非殖民化過程而出現的權力真空狀態，發揮公正而客觀的第三者作用，幫助建立並維護停火、監督撤軍、制止或遏制衝突中的戰鬥行動。傳統的維持和平目標不是「建立」和平，而是「維持」和平。隨著冷戰結束，國際關係趨向緩和，為開展維持和平行動創造了機會。因此，聯合國維持和平行動從「維持」向「締造」和平和用強制性的手段「促進」和平的方向演進，維持和平行動的職權範圍不斷擴大，政治因素不斷增加。有時還強制實施和平行動、裁減軍備、制裁措施相配合。通過維持和平行動的實施，提高了聯合國在國際事務中的地位，也為國際和平與安全作出了重要貢獻，並因此獲得了1998年諾貝爾和平獎。<sup>25</sup>

<sup>23</sup> 鄧浩，〈聯合國維和行动：回眸與前瞻〉，《人民日報海外版》，2000年06月02日第七版。

<sup>24</sup> 新華網，〈維護和平：聯合國的神聖使命〉，

<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/202.84.17.73/mil/htm/20000913/114983.htm>，2003/6/11。

<sup>25</sup> 房廣順、龐艷華、栗舒姪，〈聯合國的維和行动及面臨的新挑戰〉，《黨政幹部學刊》，2003年第5期（2003年），頁44。

#### 四、資助維持和平的方式：

通常的做法是由會員國按照憲章規定，分攤聯合國的維持和平費用。大會根據適用於維持和平的特別分攤比額表攤派這些費用。<sup>26</sup>分攤比額考慮到會員國的相對經濟財力，但要求安理會常任理事國繳付較大的份額。各國在回應秘書長的要求時，可自願向維持和平團提供人力、設備、用品或其他支助。提供這些基本要素的國家可根據議定費率向特派團預算報銷。維和人員並不是非派遣不可，部隊派遣國可保留將人員撤出行動的權利。維持和平行動中的軍事和民警人員仍歸屬本國編制，但受聯合國的行動控制，並按照其純國際性使命行事。此外，許多國家除攤派的維持和平費用份額外，還以運輸、用品、人員和財政貢獻等形式提供無償的額外資源，資助聯合國的維持和平工作。

幾十年來，會員國認識到聯合國維持和平行動作為處理衝突的一種手段有其獨特的優點。維持和平行動的普遍性使它能獨一無二地適應各種局勢，而且，作為代表一個全球組織而不是從國家或區域利益出發採取的行動，其正當性便得到保證。聯合國的維持和平行動還能幫助集中全球注意力，促使力求在衝突區外促進和平的各方加強協調，分擔責任。<sup>27</sup>

### 第二節 聯合國維持和平的變遷

聯合國不僅是全球最重要的論壇，亦是會員國在外交上的重要工具。<sup>28</sup>它原本是以集體安全制度作為維持和平與安全的基礎，由安理會負責維持國際和平與安全，以達成共同目標或增進共同利益。但冷戰時期的美蘇對抗，使聯合國的實際運作和憲章規定出現差距。憲章原鼓勵會員國以和平方式解決爭端，不能讓情勢危及到國際和平。因此，憲章並沒有規定和平維持應該如何處理。以後的演變

---

<sup>26</sup> 鄒念祖，前引書，頁 133。

<sup>27</sup> 聯合國維持和平行動網站，<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/preface/5.htm>，2003/7/31。

<sup>28</sup> 周煦，《聯合國與國際政治》（台北：黎明文化事業公司，1993年），頁 302。

卻證明和平維持是聯合國最主要的工作之一<sup>29</sup>。隨著冷戰結束，安理會再度肩負起維持和平的任務，相關的行動也為之擴大。<sup>30</sup>

維持和平行動最初只是種臨時措施。只靠他們不能澈底解決衝突。其任務根本上有二個：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，但是理想常無法實踐。有時維持停火比協調出解決方案更簡單。因此，安全理事會時常反問自己，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」。但不應該假設，行動歷時很長意味維持和平行動失敗了；相反的，歷時很長或許是它的成功措施意在防止衝突各方敵意再現等。<sup>31</sup>

聯合國第六任秘書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）在 1992 年向聯合國安理會提出了「和平議程」（An Agenda for Peace）的報告，<sup>32</sup>設計了維護世界和平機制之較全面的構想，此構想所追求的目標是使聯合國能承擔更廣泛和更多樣性的維護世界和平使命。報告所涵蓋的範圍首先是字面意義上的「維持和平」（peacekeeping）：亦即在得到衝突各造同意後，以較被動的形式，部署維持和平部隊介入事件作中間人，確保雙方執行停火協議。多數行動涉及軍事任務，其他行動可能要求民警或其他文職人員協助組織選舉或監督人權情況。此外，還部署行動，同區域組織的維持和平部隊合作；其次擴展到「預防外交（preventive diplomacy）」：指的是針對預防兩造爭端的興起、防止爭端升高為衝突、限制衝突的持續擴大等；再者是「建造和平（peacemaking）」：介於謀求防止衝突與維持和平這兩種任務間的一項責任是，採取行動使敵對雙方以符合聯合國憲章第八章所規定的和平方法達成協議。發展援助是建造和平的一項關鍵要素。聯合國同各專門機構、捐助國、東道國政府和非政府組織合作，致力於在努力消除衝

<sup>29</sup> 林碧炤，《國際政治與外交政策》（台北：五南圖書出版公司，1997年），頁439。

<sup>30</sup> 鄧中堅、高永光、黃奎博，前引書，頁268。

<sup>31</sup> United Nations Dept. of Public Information, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping, 2nd ed.* (New York: United Nations, Dept. of Public Information, 1990), p.8.

<sup>32</sup> 周煦，〈聯合國與區域組織維持和平與安全之分工與合作〉，《國際關係學報》，第16期（2000年），頁130。



突後果的國家內支援善政、法律和秩序、選舉和人權；維持和平衝突後的「締造和平（post-conflict peace-building）」：是兩個或兩個以上的國家基於共同的利益，採取具體合作計畫，不但對經濟和社會發展有所貢獻，而且也提升了對和平的信心，並建議成立一支和平執行部隊，擁有比維持和平部隊更重的裝備，<sup>33</sup>以便安理會創造和談空間。概念的擴展隨著維持和平行動執行而逐漸發展，因此有所謂的「第一代」、「第二代」與「第三代」維持和平行動的說法。

#### 一、第一代和平維持行動：

聯合國維持和平行動自 1948 年 6 月第一次中東戰爭到 1988 年美蘇關係全面緩和以前，橫跨整個冷戰期，聯合國派遣不具執行行動權力之軍事人員，<sup>34</sup>只負責和平維持，不負解決爭端的責任。其基本特徵是：軍事人員由會員國提供，且必須在秘書長的指揮下行動；這個行動必須可實行；操作必須有財政支持；<sup>35</sup>維持和平行動的範圍限制在監督停火上；維持和平部隊保持中立，極少介入當事國內政；根據任務的性質，聯合國軍只裝備輕型武器，行動方式及其後果均比較溫和；維持和平行動的發動不僅得到有關衝突當事國的認可，而且得到安理會各大國的一致同意，<sup>36</sup>而且大國不參加；因為這威脅他們的中立地位。<sup>37</sup>

在傳統時期，維和行動最主要的任務被使用在監督和幫助維護停火、協助軍隊撤退、以及提供緩衝區在衝突各造之間。<sup>38</sup>習慣上，人們將這一時期的維持和平行動稱為傳統的維持和平行動或第一代維持和平行動（從 1948-1978 年期間共

---

<sup>33</sup> Takeo, Uchida, "Northern Perspectives for Peace and Security Functions of the United Nations," in *Innovation in Multilateralism*. (New York: United Nations University Press, 1999), p. 65.

<sup>34</sup> 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 155。

<sup>35</sup> Lawrence Freedman, *Military Intervention in European Conflicts*, (Oxford: Blackwell Publishers, 1994), p.38.

<sup>36</sup> 王逸舟，〈PKO 欲往何方？〉，

<http://www.iwep.org.cn/chinese/gerenzhuyue/wangyizhou/duanlun/pko.htm>，2003/8/3。

<sup>37</sup> Tom Woodhouse, and Oliver Ramsbotham, *Peacekeeping and Conflict Resolution* (. London: Frank Cass, 2000), p.35.

<sup>38</sup> United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping, 2d ed.* (New York: United Nations Department of Public Information, 1990), p.5.

實施了 13 次維持和平行動，<sup>39</sup>詳如附表一)。<sup>40</sup>

附表一：冷戰時期聯合國十三次維持和平行動

	名 稱	時 間	最高人數
1	聯合國（中東）停戰監督組織 UNTSO	1948 至今	572
2	聯合國印度和巴基斯坦軍事觀察組 UNMOGIP	1949 至今	102
3	中東－第一期聯合國緊急部隊 UNEF I	1956-1967	6073
4	聯合國黎巴嫩觀察組 UNOGIL	1958 六月 至十二月	584
5	聯合國剛果行動部隊 ONUC	1960-1964	19828
6	聯合國西新幾內亞安全部隊 UNSF	1962-1963	1576
7	聯合國葉門觀察團 UNYOM	1963-1964	189
8	聯合國賽浦路斯維持和平部隊 UNFICYP	1964 至今	6411
9	秘書長駐多明尼加共和國代表特派團 DOMREP	1965-1966	2
10	聯合國印度－巴基斯坦觀察團 UNIPOM	1965-1966	96
11	中東－第二期聯合國緊急部隊 UNEF II	1973-1979	6973
12	聯合國脫離接觸觀察員部隊（哥蘭高地） UND OF	1974 至今	1450
13	聯合國黎巴嫩臨時部隊 UNIFIL	1978 至今	7000

資料來源：聯合國維持和平行動網站，

[http://www.un.org/chinese/work/peace/p\\_miss.htm](http://www.un.org/chinese/work/peace/p_miss.htm)、

[http://www.un.org/chinese/work/peace/c\\_miss.htm](http://www.un.org/chinese/work/peace/c_miss.htm)、

[http://www.un.org/Depts/dpko/c\\_miss.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/c_miss.htm)、

[http://www.un.org/Depts/dpko/p\\_miss.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/p_miss.htm)，2003/9/5。

<sup>39</sup> Thomas George Weiss, *The United Nations and Changing World Politics* Boulder, Colo. : Westview Press, 1994), p.54.

<sup>40</sup> 張寧，〈國際維和：路在何方？〉，[http://news.163.com/editor/001124/001124\\_96714.html](http://news.163.com/editor/001124/001124_96714.html)，2003/8/13。

傳統的維持和平行動從構成到任務均較為單一，目標也較為明確。其基本形式大致可分為兩類：一是由非武裝的軍事觀察員組成的觀察團監督停火、撤軍或有關協定的執行；二是派出裝備用於自衛的輕型武器的維持和平部隊，以確保停火，緩和局勢，為解決爭端創造條件。聯合國維持和平行動在其長期的實踐過程中形成了被國際社會認可的三項基本準則：即同意原則、中立原則和非武力原則。<sup>41</sup>這是聯合國維持和平行動取得成功的基本保證。正因為聯合國維持和平行動遵循上述基本準則，才使它在冷戰時期極其困難的環境中為防止地區衝突擴大化作出獨特的貢獻，並被譽為聯合國所採取的最成功的行動之一。<sup>42</sup>

## 二、第二代和平維持行動：

1988 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，而強權間也願意在聯合國架構之下，<sup>43</sup>保有更多協商空間與舞臺，再加上因兩極對抗體系鬆綁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，同時也顯示維持和平行動的重要性。此外，聯合國秘書長也適時扮演催化劑的角色，例如蓋里在 1992 年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。<sup>44</sup>為聯合國進一步發揮其積極的作用提供了新的機遇，聯合國的地位大大提高。第二代許多維持和平行動往往在還處於內戰狀態的國家裡展開，也沒有劃定的前線，聯合國需要它的軍事力量執行更廣泛的任務，同時維持和平行動也變得更加困難。<sup>45</sup>這些介入國家內戰而成立的維持和平行動，所處理的事務除了協助停火的執行與人道救援外，包含更多的責任

---

<sup>41</sup> 許志吉，〈中共對聯合國維持和平行動之政策〉，國立政治大學東亞研究所碩士論文，2002 年，頁 37-40。

<sup>42</sup> 〈聯合國面向 21 世紀的維和行動〉，<http://content.cleverschool.com/index/20sjmy/1024/1.htm>，2003/8/3。

<sup>43</sup> 鄒念祖，前引書，頁 39-40。

<sup>44</sup> 楊永明，〈國際安全與國際法〉（台北：元照出版公司，2003 年），頁 229-230。

和事務，也包括許多國內事務，例如維持秩序、選舉事務等。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，有的學者認為因為與之前的行動間無法取得平衡及聯接，甚至傾向不以第二代維持和平行動稱之，而以「多國行動」（multinational operations）取代。<sup>46</sup>

第二代維和行動的規模已大大增加，任務亦急劇擴展，不僅承擔傳統的監督停火等職責，還包括組織大選、監督選舉建立民主政府、監督和促進人權、改善法律秩序、安置難民、為人道主義救援行動創造安全環境、解除各派武裝、清除地雷、設置安全區、重建國家等非傳統性的任務。維持和平人員的職責不僅僅局限于維持和平，已經擴展至衝突後的重建和平問題。與此相對應，參與維持和平者除了軍事人員以外，增加了民警、選舉專家和觀察員、人權專員以及民政和通訊等方面的專家。<sup>47</sup>

第二代的和平維持最早在阿富汗，以後在那密比亞與尼加拉瓜監督選舉。最有名的典型例子是柬埔寨；1978年12月越南入侵，1989年9月撤軍，1991年巴黎協定，<sup>48</sup>1992年2月聯合國在柬埔寨成立過渡政府，1993年5月大選，10月新政府成立。他不僅涵蓋第一代維持和平行動的各項功能，亦充分展現第二代維持和平行動建設（締造）和平<sup>49</sup>與建立和平<sup>50</sup>的功能，而動用的人力及物力亦

---

<sup>45</sup> 〈風雨維和路〉，<http://www.csn.com.cn/csn0301/ca132042.htm>，2003/8/3。

<sup>46</sup> Alan James, "Peacekeeping in the Post-Cold War Era," *International Journal*, Vol. L No. 2 (Spring 1995): 247.

<sup>47</sup> 馬偉漢，〈從東帝汶獨立看維和行動〉，

[http://www.pladaily.com.cn/gb/defence/2002/05/21/20020521017111\\_gjjs.html](http://www.pladaily.com.cn/gb/defence/2002/05/21/20020521017111_gjjs.html)，2003/8/13。

<sup>48</sup> 許瑞文，〈聯合國處理柬埔寨與東帝汶問題之比較〉，政治大學外交研究所，碩士論文，2003年，頁88-102。

<sup>49</sup> 聯合國進行的活動日益著重解決衝突的根本原因。發展援助是建設和平的一項關鍵要素。聯合國同各專門機構、捐助國、東道國政府和非政府組織合作，致力於在努力消除衝突後果的國家內支援善政、法律和秩序、選舉和人權。與此同時，聯合國協助這些國家重建因戰爭而遭受破壞的行政、保健衛生、教育和其他服務。

<sup>50</sup> 聯合國的建立和平工作是通過外交手段促使敵對各方達成協定。安全理事會為維持國際和平與安全，可以建議採取各種方法，例如通過談判或訴諸國際法院，以避免衝突，或恢復或保障和平。秘書長在建立和平方面發揮重要作用。秘書長可以提請安全理事會注意可能威脅國際和平與安全的任何問題。秘書長可親自或通過特使，利用斡旋來進行調解，也可在幕後進行秘密外交。秘書長還進行預防性外交，以幫助解決爭端，防止爭端升級。

達前所未有的程度。但與此同時，第二代維和行動的實施也暴露出一些令人擔憂的問題。特別是 1994 年前後，索馬利亞與盧安達行動的失敗，以及少數維和人員的胡作非為，使維持和平行動聲譽受損，維持和平行動跌入谷底。與 1994 年維持和平行動高潮時期相比，1998 年聯合國在世界各地派出維持和平人員總數下降了 75%。<sup>51</sup>

第二代維持和平行動亦基於衝突各方的同意。惟該同意與第一代行動的同意在性質和目的上有所不同。第一代的同意是衝突各方允許聯合國部隊凍結衝突，但是對衝突的解決並無任何協議。第二代的同意是衝突各方已就衝突的解決獲致協議，而授權聯合國部隊監督協議的執行。<sup>52</sup>它的主要特點同第一代維持和平行動形成鮮明對比：其目標不是監督停火而是解決衝突；其方式不是站在衝突各方之外，而是主動介入和強行干預；為了履行新的使命，藍盔部隊的武器裝備重火力和大型化方向發展；<sup>53</sup>聯合國柬埔寨過渡時期權力機構再許多方面是第二代維持和平行動的典型示例。它不僅涵蓋第一代維持和平行動的各項功能，亦充分展現第二代維持和平行動締造和平與建立和平的功能。它反映冷戰結束對第二代維持和平行動順利開展的關係，而動用的人力及物力亦達前所未有的程度。因此，本文對該案例在下一節有較詳盡的說明。<sup>54</sup>（聯合國已完成的維持和平行動、聯合國正在執行的維持和平行動，詳如附表二、附表三）

---

<sup>51</sup> 〈聯合國面向 21 世紀的維和行動〉，<http://content.cleverschool.com/index/20sjmy/1024/1.htm>，2003/8/13。

<sup>52</sup> 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁 175。

<sup>53</sup> 王逸舟，〈PKO 欲往何方？〉，

<http://www.iwep.org.cn/chinese/gerenzhuyue/wangyizhou/duanlun/pko.htm>，2003/8/3。

<sup>54</sup> 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁 175。

### 第三章 聯合國維持和平的運作

#### 附表二：聯合國已完成的維持和平行動 非洲

安哥拉——第一期聯合國安哥拉核查團	1988年12月～1991年5月
安哥拉——第二期聯合國安哥拉核查團	1991年5月～1995年2月
安哥拉——第三期聯合國安哥拉核查團	1995年2月～1997年6月
安哥拉——聯合國安哥拉觀察團	1997年6月～1999年2月
中非共和國——中非特派團	1998年4月～2000年2月
查得/利比亞——聯合國奧觀察組	1994年5月～1994年6月
剛果——聯合國剛果行動	1960年7月～1964年6月
賴比瑞亞——聯合國賴比瑞亞觀察團	1993年9月～1997年12月
莫桑比克——聯合國莫行動	1992年12月～1994年12月
納米比亞——過渡時期援助團	1989年4月～1990年3月
盧安達——聯合國盧安達援助團	1993年10月～1996年3月
盧安達/烏干達——烏干達盧安達觀察團	1993年6月～1994年9月
獅子山——聯合國獅子山觀察團	1998年7月～1999年10月
索馬利亞——第一期聯合國索馬利亞行動	1992年4月～1993年3月
索馬利亞——第二期聯合國索馬利亞行動	1993年3月～1995年3月

#### 美洲

中美洲觀察團——中美洲觀察團	1989年11月～1992年1月
多明尼加共和國——秘書長代表特派團	1965年5月～1966年10月
薩爾瓦多——聯合國薩爾瓦多觀察團	1991年7月～1995年4月
瓜地馬拉——聯合國瓜地馬拉核查團	1997年1月～1997年5月
海地——聯合國海特派團	1993年9月～1996年6月
海地——聯合國海支助團	1996年7月～1997年7月
海地——聯合國海過渡團	1997年8月～1997年11月
海地民警特派團——聯合國海地民警團	1997年12月～2000年3月

#### 亞洲

阿富汗巴基斯坦—阿巴斡旋團	1988年5月~1990年3月
柬埔寨—聯合國柬埔寨先遣團	1991年10月~1992年3月
柬埔寨—聯合國過渡時期權力機構	1992年3月~1993年9月
印度巴基斯坦—印巴觀察團	1965年9月~1966年3月
塔吉克—聯合國塔吉克觀察團	1994年12月~2000年5月
西新幾內亞—聯合國安全部隊	1962年10月~1963年4月

#### 歐洲

克羅埃西亞—聯合國信心恢復行動	1995年3月~1996年1月
克羅埃西亞—聯合國過渡時期權力機構	1996年1月~1998年1月
克羅埃西亞（多瑙河區域）—警察支援組	1998年1月~1998年10月
南斯拉夫聯盟共和國—聯合國保護部隊	1992年2月~1995年3月
前南斯拉夫的馬其頓共和國—聯合國預防部隊	1995年3月~1999年2月

#### 中東

伊朗伊拉克—兩伊觀察團	1988年8月~1991年2月
黎巴嫩—聯合國黎巴嫩觀察組	1958年6月~1958年12月
中東—第一期緊急部隊	1956年11月~1967年6月
中東—第二期緊急部隊	1973年10月~1979年7月
葉門—聯合國葉門觀察團	1963年7月~1964年9月

資料來源：聯合國已完成的維和行動網頁，

[http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/co\\_mission/co\\_miss.htm](http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/co_mission/co_miss.htm)，2003/11/28。

### 第三章 聯合國維持和平的運作

#### 附表三：聯合國正在執行的維持和平行動

##### 非洲

賴比瑞亞——聯合國賴比瑞亞特派團	2003 年 9 月至今
科特迪瓦——聯合國科特迪瓦特派團	2003 年 5 月至今
剛果民主共和國——聯合國剛果特派團	1999 年 12 月至今
衣索匹亞厄立垂亞——衣厄特派團	2000 年 7 月至今
獅子山——聯合國獅子山特派團	1999 年 10 月至今
西撒哈拉——西撒哈拉特派團	1991 年 4 月至今

##### 亞洲

東帝汶——東帝汶過渡當局	1999 年 10 月至今
印度/巴基斯坦——印度/巴基斯坦軍事觀察組	1949 年 1 月至今

##### 歐洲

波士尼亞/赫塞哥維那——波黑特派團	1995 年 12 月至今
塞浦路斯——聯合國塞浦路斯部隊	1964 年 3 月至今
格魯吉亞——聯合國格觀察團	1993 年 8 月至今
科索伏——科索伏特派團	1999 年 6 月至今
普雷維拉卡半島——聯合國普觀察團	1996 年 2 月至今

##### 中東

敘利亞戈蘭高地——觀察員部隊	1974 年 6 月至今
伊拉克/科威特——伊科觀察團	1991 年 4 月至今
黎巴嫩——聯合國黎巴嫩部隊	1978 年 3 月至今
中東——聯合國停戰監督組織	1948 年 6 月至今

資料來源：聯合國正在進行的維和行動網頁，

<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/body.htm>，2003/11/28。

三、第三代的和平維持：



第三代維持和平常動有時爲了迫使衝突各造遵守解決衝突的方案，不徵求爭端當事國的同意，直接運用憲章第七章執行安理會所交代的任務，採取強制執行行動，強制恢復或重建法律及和平秩序。冷戰結束後，某些國家或因解體或因內部種族宗教等分歧而爆發內戰，引起廣泛的人權問題，聯合國常視之爲對國際和平與安全的威脅，力求撥亂返治，因而採取強制執行行動。

美國學者鐸里 (Michael W. Doyle) 說：和平執行 (peace-enforcing)，即作戰 (war-making)，乃是聯合國「第三代的」和平維持作業。聯合國第三代和平維持作業的內容，可自低層次的軍事行動算起，到提供人道援助執行停火以及協助戰亂國家的重建。聯合國的「和平維持」與「和平執行」作業，的確是可以區別的。通常，聯合國在地方性危機中作出的「和平維持」作業倘若惡化，便需要採取「和平執行」作業。而美國學者卡恩 (Margaret P. Karns) 與明絲特 (Karen A. Mingst) 認爲：所謂「和平執行」的內容，係包含武器禁運、經濟制裁、封鎖及其他符合憲章第七章規定「執行」和平的軍事行動。「執行」(enforce) 在定義上便蘊含著不受傳統和平維持的中立性原則的約束，而以積極的開創性作爲意圖衝突爭端產生特定的影響結果。在冷戰結束之後，聯合國更爲積極看待「和平執行」行動，較傾向於藉之解決一些難以化解的衝突，尤其是欠缺有力政府能自行恢復和平與穩定的國內衝突。<sup>55</sup>

第三代維持和平常動除可溯及冷戰時期聯合國剛果行動外，1991 年安理會授權會員國出兵制裁伊拉克，並獲得輝煌勝利，使安理會動用憲章第七章下強制措施的信心大增，致使安理會常常在以和平方法締造和平無效後，採取強制措施形成所謂第三代維持和平常動。然而自 1988 年迄今，安理會明確引用第七章而通過的決議遠超過以前四十多年的決議。對有關兩伊戰爭、波斯灣戰爭、前南斯拉夫的內戰、索馬利亞、利比亞、安哥拉、盧安達、海地、科索夫等事件，安理

---

<sup>55</sup> 戴萬欽，〈聯合國邁入二十一世紀－維持世界和平之挑戰與機會〉，《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 203。

會皆曾依據憲章第七章而通過強制措施的決議。<sup>56</sup>第三代和平維持受到國際支持愈來愈高，又稱爲人道干預。

安理會同時扮演具創造力的角色，<sup>57</sup>它通常只籠統表明決議是基於憲章第七章，但是不明示是根據哪些條款，多半會做出一般性的認定，指出某種情勢對國際和平與安全構成威脅，不提第卅九條中誰威脅和平、破壞和平或從事侵略行爲之斷定，只向有關國家表達決議具有法律拘束力。因聯合國仍無專屬於自己的武力，其強制措施能否實施端賴大國，尤其是美國的支持；克林頓政府曾表示美國支持聯合國維持和平行動的目的是維護美國的國家利益。而美國的第一國家利益就是確保美國在全世界的領導地位，維護以美國爲首的單極格局。美國不遺餘力的維護並加強其在世界上的領導地位。<sup>58</sup>如果會員國因與本身利益無關，致無意支持或無意維持原來的支持，則第三代的維持和平行動亦難望成功。聯合國索馬利亞行動即是代表性的失敗例證。

綜觀聯合國維持和平行動之發展經過可知，和平維持是聯合國最初的理想無法達成之後，逐漸形成的一種替代性辦法，<sup>59</sup>維持和平行動以取代原先設計之集體制裁行動，而成爲聯合國維持國際和平及安全之有效工具，其之所以能廣爲接受，乃是因維持和平行動之執行，以和平解決爲目的，以其實際之存在作爲公正的第三者，並以能獲得衝突相關國之信任，爲達成衝突相關國安全與和平及繁榮發展所必需，其成效端視全體會員國對其支持的程度而定了。<sup>60</sup>

### 第三節 聯合國維持和平的運作案例研析

---

<sup>56</sup> 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁 185。

<sup>57</sup> Adam Roberts and Benedict Kingsbury, *United Nations, Divided World: the UN's Roles in International Relations*, 2nd ed. (Oxford: Clarendon Press; New York: Oxford University Press, 1993), p.230.

<sup>58</sup> 牛紀濤，〈克林頓政府的聯合國維和政策〉，中國外交學院，碩士論文，2000 年，頁iii。

<sup>59</sup> 林碧炤，前引書，頁 439。

<sup>60</sup> 趙明義，〈國際政治論叢〉（台北：華泰文化事業股份公司，1998 年），頁 373。

近年來，聯合國維持和平行動在解決地區衝突、防止衝突擴大方面發揮了重要效能。但是，維持和平行動只有在政治利益和大國勢力想讓它成功，想依靠它時才能奏效。本節限於篇幅，僅能以三個案例來說明聯合國維持和平行動成功的榜樣，如聯合國派往柬埔寨接管當地政權、組織監督國家大選的維持和平行動。這個行動確保了當事國國內和平，恢復了國內秩序；藉著維持和平行動失敗的教訓，如聯合國在解除索馬利亞國內各派武裝的過程中，維持和平人員採取了強制性措施，與一些派別發生了嚴重的對抗，維持和平行動部隊遭襲擊，維持和平人員傷亡慘重，且未達到預定的目標；以及馬其頓維持和平行動，在鄰國前南斯拉夫衝突紛爭不斷的情況下，成功地維持了馬其頓安然無事，避免了災難，開創了預防性部署維持和平行動的先例。

#### 一、柬埔寨過渡時期權力機構（UNTAC）：

聯合國柬埔寨過渡時期權力機構（1992年3月-1993年9月）。1978年，越南在蘇聯支持下大舉入侵柬埔寨，<sup>61</sup>聯合國大會及安理會均通過許多決議，要求越南撤軍，但因涉及大國而得不到解決。直到1990年8月28日，美、蘇、中等五大國提出《柬埔寨衝突全面政治解決架構》文件，才得於1991年10月23日在巴黎會議上簽署柬埔寨和平協議。先是聯合國駐柬埔寨先遣特派團於10月到達柬埔寨。<sup>62</sup>安理會1992年2月28日通過第745號決議<sup>63</sup>，並宣佈於1993年5月舉行全國選舉，聯合國的主要目標之一是結束戰鬥，並且根據權利和自由要求一次公平的選舉。在1993年夏天編成新憲法，這部憲法指定：「柬埔寨將採取一個多黨任意民主政權」。這些機制包括：國民大會，以直接和秘密選舉方式進行的比例代表制、獨立司法制度；有限的君主制，設皇室有國王制，但不具有統治權；並且一系列廣泛的民權，包括可擁有自有物產的自由（民有）和言論自由

<sup>61</sup> 許瑞文，前引文，頁41-45。

<sup>62</sup> 劉恩照，前引文，頁21。

<sup>63</sup> S/RES/745，

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/30/IMG/NR001030.pdf?OpenElement>

及權利。在 1994 年夏天柬埔寨人開始了憲法及民主。<sup>64</sup>除常規工作之外，將司法制度和警察制度提昇到文明的標準。<sup>65</sup>

聯合國駐柬埔寨過渡時期權力機構總部設在金邊；總人數 2.2 萬人，其中中國派出 47 位軍事觀察員，400 位工程兵（迄今為止中國在一次維持和平行動中派出人員最多的記錄）<sup>66</sup>擔任修路架橋任務<sup>67</sup>；該權力機構的最重要目的是協助建立合法政府，<sup>68</sup>首要工作之一是培訓專業的本土人員，建立「尊重人權」並禁止威逼利誘行爲。安理會並不明確表達擁有處理人權的權利，除非當國際和平遭受威脅或破壞情況發生，安理會運用憲章第七章來執行相關措施。<sup>69</sup>聯合國權力機構承擔了以下各項工作：解除和收繳衝突各方武器；組織和主持大選；進行戰後重建。實際上幾乎擔負了柬埔寨過渡時期的全面管理工作；<sup>70</sup>尤其特別的是爲回應柬埔寨當局的邀請，國際紅十字會和柬埔寨監獄的生病人犯間有了固定和自由的溝通管道，在 1992 年 8 月以前釋放了 258 個囚犯。<sup>71</sup>

從聯合國駐柬埔寨先遣特派團開始到聯合國駐柬埔寨過渡時期權力機構結束共用 1,620,962,300 美元，經費由維持和平經費支出。<sup>72</sup>儘管目前柬埔寨內部仍有問題，但是安理會五個常任國能夠取得一致，提出一件「架構文件」，解決了地區衝突，開創了維持和平行動的一個歷史先例。<sup>73</sup>

聯合國在柬埔寨的任務超越一般維持和平的工作，扮演締造民主及和平，甚至確保民主的角色。也顯示了聯合國第二代維持和平行動成功之條件和限制。就

---

，2003/10/15。

<sup>64</sup> Michael W Doyle, *UN Peacekeeping in Cambodia : UNTAC's Civil Mandate* (Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, 1995), p.74.

<sup>65</sup> Sydney Dawson Bailey, *The UN Security Council and Human Rights* ( New York: St. Martin's Press, 1994), p. 122.

<sup>66</sup> 唐永勝，〈中國與聯合國維和行動〉，《世界經濟與政治》，2002 年第 9 期（2002 年），頁 40。

<sup>67</sup> 宋文榮，〈聯合國維持和平行動初探〉，《北京第二外國語學院學報》，1995 年第 1 期（1995 年），頁 92。

<sup>68</sup> 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁 176。

<sup>69</sup> Sydney Dawson Bailey, *Ibid*, p.46-47、123.

<sup>70</sup> 殷飛，前引文，頁 43。

<sup>71</sup> Sydney Dawson Bailey, *Ibid*, p.122-123.

<sup>72</sup> 劉恩照，〈聯合國維持和平行動現狀〉，《國際問題研究》，1998 年第 2 期（1998 年 2 月），頁 51。

<sup>73</sup> 劉恩照，前引文，頁 21。

以柬埔寨從事的維持和平為例，說明了使用第三世界資源有它的限制。其百分之八十的平民員警來自專制國家，他們的目的保證柬埔寨將尊重人權。維持和平行動中的保加利亞人是有啟發性的。他們在到達柬埔寨時，戰士獲悉在之後的 18 個月中他們將不會有薪水和休假。保加利亞維持和平人員未曾受過訓練，在柬埔寨進行的維持和平行動中表現出劣等行徑。<sup>74</sup>而柬埔寨問題獲致解決，主要原因有四：第一，涉及的大國願意終止柬埔寨的衝突。第二，柬埔寨內戰各派皆無法在戰場上取得優勢，因而不必擔心聯合國的介入在它們之間建立新的平衡。此種情勢給予聯合國充分的空間，以便推動其非軍事性之任務，諸如遣返難民，舉行選舉。第三，參與維持和平行動者皆認定聯合國不應強行執行其任務，因此，在遭遇阻礙後即放棄解除內戰各派的武力，轉而致力於選舉等非軍事性任務的達成。第四，聯合國未能解除交戰各派的武裝，反而強化其他各項任務的完成，因為各派仍可控制武力以保護其利益，不擔心對方的違約行為，從而允許維持和平部隊推動非軍事性的任務。<sup>75</sup>

## 二、索馬利亞行動（UNOSOM II）：

第二期索馬利亞行動（UNOSOM II）（1993 年 3 月-1995 年 3 月）是人道干預的例子。<sup>76</sup>1993 年 3 月 26 日，在美國支持下，安理會通過第 814 號決議<sup>77</sup>擴大了在索國第二梯次的行動，<sup>78</sup>由部隊 2.8 萬人和民政人員 2800 人組成；維持和平部隊最多時達 3.8 萬多人；<sup>79</sup>由於索馬利亞交戰雙方都未同意聯合國派遣維持

---

<sup>74</sup> Claude Beauregard, "LES CASQUES BLEUS (THE BLUE HELMETS)," *Peacekeeping & International Relations* (January/February 1995): 16.

<sup>75</sup> 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁 179-184。

<sup>76</sup> Christopher Greenwood, "Is there a right of humanitarian intervention?" *The World Today*, Vol. 49, No. 2 (1993): 34.

<sup>77</sup> S/RES/814,

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/177/32/IMG/N9317732.pdf?OpenElement>, 2003/10/15。

<sup>78</sup> 裘兆琳，〈美國出兵索馬利亞之決策分析〉，《後冷戰時期美國海外出兵案例研究》（台北：中央研究院歐美研究所，2001 年），頁 204-209。

<sup>79</sup> 宋文榮，前引文，頁 92。

和平部隊，當然就談不上合作了。<sup>80</sup>聯合國在使用武力以外的手段無效後，不能對索國威脅國際和平的情勢置之不理，因此，採取授權的方式，以便在索國境內建立一個安全環境，並給予更廣泛的任務指派，包括解除敵對派系武器、協助索國重建經濟、社會與政治生活、重建其制度性結構、達成該國政治的和解、重新創造一個基於民主的國度並且恢復其經濟和基礎建設。<sup>81</sup>該次行動名義上仍是維持和平行動，然而卻史無前例的被授予作戰的權力，以便強制完成其任務。<sup>82</sup> 該行動秘書長特別代表為哥貝奧，部隊司令為貝爾將軍（Cevik Bir，土耳其人）；總部設在摩加迪休；經費共用 1,643,485,500 美元，由維持和平經費支付。<sup>83</sup>

在索馬利亞，安理會授權美國為首的聯合特遣隊 3 萬餘兵力，<sup>84</sup>下令捉拿艾迪德（Aidid），艾迪德部隊襲擊美國及巴基斯坦軍隊。維持和平部隊直接武裝發起進攻，甚至懸賞捉拿艾迪德，儼然是索馬利亞內戰的第 16 支武裝（索有 15 支以部族為基礎的武裝）。從維持和平實踐中可以看出，強制實施和平，不僅不利於和平的解決，反而使問題更加複雜化，從而往往使維持和平行動陷於被動而不能自拔的境地。<sup>85</sup>

值得一提的是—根據索馬利亞經驗顯示，限制「人道主義的介入」<sup>86</sup>對保障民用食物和醫療物資證明相當困難。一旦運送補給被護送至區域分配中心，仍然需要保護不受當地人打劫。聯合國的人道救濟因索國變為無政府狀態而事倍功半，任務改成協助索國建國；<sup>87</sup>如果進一步分配人道救濟給貧窮人民工作不受到

---

<sup>80</sup> 袁士楨、錢文榮，《聯合國機制與改革》（北京：北京語言學院出版社，1995 年），頁 10。

<sup>81</sup> Williams Abiodun, *Preventing War: The United Nations and Macedonia*. (Lanham: Rowman & Littlefield, 2000), p.12.

<sup>82</sup> 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁 182。

<sup>83</sup> 劉恩照，前引文，頁 51。

<sup>84</sup> Michael Dewar, "Intervention In Bosnia - the case against," *The World Today*, Vol. 49, No. 2 (1993) : 33.

<sup>85</sup> 殷飛，前引文，頁 44。

<sup>86</sup> 人道主義的介入又稱人道救濟，被認為保護國家主權，使它的平民免受內戰或一個腐敗政府的痛苦，尤其是一個國家的政治和經濟穩定或區域難民的成群外出。

<sup>87</sup> 鄒念祖，〈美國對聯合國和平行動的態度〉，《問題與研究》，第 34 卷第 11 期（1995 年），頁 57。

保護及監督，物資很可能會被當地有權勢力吸走。<sup>88</sup>

1993年10月3日的槍戰，造成300名索馬利亞人和18名美軍喪生，<sup>89</sup>索國民兵拖著一具美軍屍首，在摩加迪休遊街示眾，透過電視媒體不斷的報導，美國輿論譁然，紛紛要求自索國撤軍。美國總統克林頓認為聯合國應對開啓侵略政策負責，因此宣佈美軍在1994年3月31日前撤兵，<sup>90</sup>由第二期部隊接替。然而由於美國撤軍，若干國家亦隨之撤軍，致各國執行拘捕艾迪德及解除軍閥武裝的興趣大減。<sup>91</sup>安理會1994年11月4日通過第954決議<sup>92</sup>延長最後一次駐期，1995年3月UNOSOM II也撤出索馬利亞。這是聯合國維和行動歷史上首次由於無法和平維持解決而撤離的案例。<sup>93</sup>聯合國在索馬利亞的特別行動凸顯了在缺乏中央權威的國家執行維持和平任務是相當危險的，也容易偏離中立性。維持和平行動很可能，而且實際上曾有某些維持和平行動已成爲個別大國對他國進行軍事干預的工具。<sup>94</sup>從此事件看來，緝捕艾迪德的行動背離了聯合國維持和平行動的兩個原則：中立與公正。<sup>95</sup>

從「維持和平」走向「強制實現和平」，<sup>96</sup>動輒就訴諸武力的傾向還有擴大之現象。這不僅超越了傳統維持和平的界限，而且違背聯合國憲章的宗旨和原則。結果使維持和平部隊由中立的第三方變成直接捲入衝突的當事者，不僅不利於衝突的制止，反而進一步刺激了被武力強制行動的另一方，<sup>97</sup>使問題更加複雜，使維持和平趨於被動而無法進一步擴展和平維持。尤其是，這會讓衝突地的民眾遭受更大的不幸。美國操縱聯合國部隊在索馬利亞向艾迪德武裝發動的大規

---

<sup>88</sup> William J. Durch (ed.), *UN PEACEKEEPING, AMERICAN POLITICS, and the UNCIVIL WARS OF THE 1990S* (New York: St. Martin's Press, 1996), p.5.

<sup>89</sup> Baroni, Claudia, "NEW PERSPECTIVES ON UNOSOM II AND THE ITALIAN ATTITUDE," *Peacekeeping & International Relations* Vol. 23, Issue 1 (1994): 4.

<sup>90</sup> Claude Beaugard, "LES CASQUES BLEUS (THE BLUE HELMETS)," *Peacekeeping & International Relations* (1995): 16.

<sup>91</sup> 周煦，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，前引書，頁183。

<sup>92</sup> S/RES/954，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/94/s954.htm>，2003/10/15。

<sup>93</sup> 劉恩照，〈維持和平行動的歷史考察〉，前引文，頁21。

<sup>94</sup> 陳衛東，〈略論聯合國維和部隊的法律性質集相關問題〉，《法學評論》，1999年第1期，頁88。

<sup>95</sup> Williams Abiodun, *Ibid*, p.13.

<sup>96</sup> 賴志剛，〈維和行動與國家主權〉，《西安政治學院學報》，第13卷第3期（2000年），頁66。

<sup>97</sup> 何曜，〈聯合國維和行動：衝突管理的理論框架分析〉，《歐洲》，2000年第2期，頁29。

模進攻，除造成數百名軍人和成千上萬索馬利亞平民傷亡外一無所獲。<sup>98</sup>聯合國在索馬利亞的維持和平行動在行動實施之前，沒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；實施中途又直接與主要衝突一方，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，陷於被動又難以自拔，最後導致維持和平的失敗。<sup>99</sup>

#### 三、馬其頓預防部署部隊（UNPREDEP）的例子：

預防性部署是聯合國所倡導的預防性外交的具體措施。1992年6月蓋里在報告中表示聯合國應發展預防性外交，要全面地介入地區衝突，並把衝突消滅在萌芽之中。馬其頓的預防性部署可說是種理想嘗試，是預防性外交的首例。它開創了維持和平行動歷史上的兩個先例：一是向尚未發生衝突的國家派遣維持和平部隊實施預防性部署，二是應一個非聯合國會員國的請求在其國內執行和平維持使命。<sup>100</sup>1992年馬其頓總統要求聯合國派駐維持和平部隊，以防止南斯拉夫等地的衝突擴散到馬其頓。<sup>101</sup>安理會於1992年12月11日通過第795號決議建立聯合國預防性部署部隊，<sup>102</sup>向馬其頓派出維持和平部隊761人，部署在阿爾巴尼亞邊界地帶，<sup>103</sup>擔任「臨時過渡政府」等工作。<sup>104</sup>該部隊被授權監督與報告任何有關可能威脅馬其頓情勢的發展，透過該部隊的部署以阻止威脅的發生，並且透過斡旋以維持該國的和平與穩定。<sup>105</sup>

<sup>98</sup> 仇萬紅，〈聯合國維持和平行動〉，《新視野》，1995年第2期，頁56-57。

<sup>99</sup> 仇萬紅，〈聯合國維持和平行動簡況〉，前引文，頁43。

<sup>100</sup> 丁強、顧國梅，〈淺析冷戰後聯合國維和行動的特性〉，《江南大學學報》，第2卷第1期（2003年），頁34。

<sup>101</sup> 姜桂石、韓志斌，〈聯合國第二代維和行動的任務、問題及應對措施〉，《內蒙古民族大學學報》，第27卷第2期（2001年），頁2。

<sup>102</sup> S/RES/795，

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/80/IMG/NR001080.pdf?OpenElement>，2003/10/15。

<sup>103</sup> UNPREDEP，[http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred\\_b.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred_b.htm)，2003/10/16。

<sup>104</sup> 殷飛，前引文，頁43。

<sup>105</sup> Williams Abiodun, Ibid, p. VIII.



1995年3月31日安理會第983號決議<sup>106</sup>將該部隊與聯保部隊分離(1995年3月31日-1999年2月28日)<sup>107</sup>。由軍事部隊1050名，軍事觀察員35名，民事警察26名，以及民政職員200名組成。團長索卡爾斯基(Henryk J. Sokalski 波蘭外交官)，<sup>108</sup>部隊司令係蘭弗准將(瑞典人)；總部設在史高比耶<sup>109</sup>(Skopje)；經費自1996年7月1日至1997年6月30日期間開支為5,040萬美元，<sup>110</sup>由維持和平經費開支。<sup>111</sup>部隊是由北歐以及美國的維持和平部隊組成，反映出傳統與非傳統維持和平行動。在冷戰期間，和平維持部隊常常是由中立國家的部隊組成，而沒有超級強權的軍隊。聯合國安全理事會的常任理事國愈來愈傾向於提供軍事人員參與維持和平行動。部隊指揮官以年度為基礎由北歐四個國家輪流擔任。<sup>112</sup>

馬其頓是前南斯拉夫中第一個美國部署地面部隊的地方(1993年中起美國派遣一個加強連加入UNPROFOR在馬其頓的分遣隊)<sup>113</sup>，美國計畫增加在馬其頓部署人員到達600名，以便釋出800名斯堪的納維亞軍隊部署波士尼亞，因為克林頓政府拒絕送維和部隊進入波士尼亞解決內戰問題。<sup>114</sup>維持和平部隊的價值不在於他們的兵力或是武器，而在於他們的常駐，企圖對塞爾維亞進行「心理威懾」，遏制戰爭進一步擴大。<sup>115</sup>維持和平部隊可以使用武力自衛或是如果有武裝人員妨礙它們執行任務時。

<sup>106</sup> S/RES/983，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/95/s983.htm>，2003/10/15。

<sup>107</sup> UNPREDEP，[http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred\\_p.htm](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unpred_p.htm)，2003/10/16。

<sup>108</sup> United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping 3d ed.* New York: United Nations Department of Public Information, 1996, p.489.

<sup>109</sup> 外交部網頁，

[http://www.mofa.gov.tw/mofadb/?MIval=cw\\_pub\\_view\\_intro\\_brief\\_test&txt\\_ct\\_id=MK](http://www.mofa.gov.tw/mofadb/?MIval=cw_pub_view_intro_brief_test&txt_ct_id=MK)，2003/10/16。

<sup>110</sup> 聯合國預防性部署部隊網頁，

[http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/co\\_mission/yugoslavia2.htm](http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/co_mission/yugoslavia2.htm)，2003/10/16。

<sup>111</sup> 劉恩照，前引文，頁52。

<sup>112</sup> Williams Abiodun, Ibid, p.41-42.

<sup>113</sup> William J. Durch, Ibid, p.15.

<sup>114</sup> “NATIONAL NOTATIONS: UNPROFOR,” *Peacekeeping & International Relations* Vol. 23. Issue 2 (1994): 11.

<sup>115</sup> 熊飛雲，〈冷戰後巴爾幹國家的相互聯系〉，《東歐中亞研究》，1994年第1期，頁46。

聯合國以及歐洲安全暨合作組織（OSCE）的合作，以防止衝突的外溢，對前南斯拉夫的其他地方造成影響，<sup>116</sup>是「聯合國預防部署部隊」經驗的重要因素。歐安組織在馬其頓的外溢任務團以及「聯合國預防部署部隊」在任務區建立並維持有效的協調機制。這種關係象徵了聯合國和區域組織兼有更大協調及諮詢的趨勢。<sup>117</sup>一般認為，「聯合國預防部署部隊」是較成功的聯合國行動之一。且其他國際行為者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與其境內各種族團體保持密切的合作，以防止戰爭的外溢，並維持內部的穩定。<sup>118</sup>再說，預防部署行動能把握原則維持和平就是成功，且其成效難以評估，一來無法證明「聯合國預防部署部隊」是否擁有嚇阻的效用，以預防對馬其頓安全的威脅、外來的攻擊或衝突的外溢等。二來是將「聯合國預防部署部隊」的嚇阻價值與其他促成馬其頓境內安全與穩定的其他因素無法加以比較。

#### 第四節 小結

聯合國成立後，原本以集體安全制度作為其維持世界和平的基礎，由安理會負責維持國際和平。會員國根據憲章同意以和平手段解決爭端，且不對其他國家進行武力威脅或使用武力。但冷戰時期的美蘇對抗，使聯合國大會和秘書長以設置維持和平部隊的方式，來遏止區域衝突的持續或擴大。現今，由於世界上仍存在著各種利益衝突及各式各樣複雜的矛盾，因此維護國際和平仍將是聯合國的一個重要課題和艱巨任務。事實證明，維持和平行動已經成為聯合國履行維護國際和平與安全職能的一個不可或缺的重要手段。與此同時，國際形勢的發展變化也對維持和平行動提出了更高的要求。為此，其行動已從傳統的監督停火、居中斡

---

<sup>116</sup> Jerzy M. Nowak, "The Organization for Security and Co-operation in Europe," in *Challenges for the New Peacekeepers* ed. Trevor Findlay (New York: Oxford University Press 1996), p.126.

<sup>117</sup> Williams Abiodun, *Ibid*, p.42-43.

<sup>118</sup> Williams Abiodun, *Ibid*, p. VIII - X.

旋，擴大到開展預防性外交、維持和平與重建和平。參與維持和平隊伍的人員除了軍事人員外，還有民事警察和文職人員。

維持和平行動所執行的任務範圍，除傳統的軍事觀察任務外，更大幅擴張到其他的領域，我們可以很清楚地發現，從軍事觀察任務到人道救援任務、協助行政能力的重建等，都已成爲當前維持和平行動所執行的任務範圍，而較傳統的維持和平行動增加了許多。

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，其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爲主軸的國際政治中——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，總是在風雨中克服困難執行，它的一切行動還是需要依靠各會員國支持才行。

不論我們喜歡與否，這個世界的權力版圖正在微調，遊戲規則正在改變，角色位置也在轉換，我們才剛熟悉的若干後冷戰世紀之若干特徵，現正在改寫。面對這場世局的大轉換，國際社會只相信實力，國際組織的下一步怎麼走，深值吾人注意。

