

第五章 聯合國維持和平行動介入波士尼亞之探討

自從 1815 年歐洲的維也納會議起，列強國家一直沒有停止通過不斷地製造戰爭，改變著歐洲弱小國家的邊界，不斷地「締造和平」，來劃分自己的勢力範圍。為此，而通過秘密交易或公開交易達成的雙邊、多邊協定、公約可謂汗牛充棟，這些根據列強國家的戰略需要而制定的「國際規則」和「國家規範」，毫無疑問地都表現著列強的意願。到 1990 年代初期，在前南斯拉夫解體中出現的波士尼亞內戰，¹無論戰與停，以及制定和平方案方面，再次重演了歷史上大國左右戰爭進程和依照他們的意願來「締造和平」²。

從 1992 年 3 月聯合國維持和平部隊進駐開始，前南斯拉夫解體過程中的武裝衝突就納入了國際社會的控制之下。當時，聯合國維持和平部隊的總部設在剛宣佈獨立的波士尼亞共和國首都塞拉耶佛，³同時出於波士尼亞日趨緊張的局勢變化，聯合國在該國派遣了 100 名軍事觀察員。⁴4 月，戰鬥開始，⁵促使聯合國安理會於 6 月 8 日通過向波士尼亞派遣維持和平部隊的決議。6 月 29 日，駐克羅埃西亞共和國克拉伊納地區的聯合國維和部隊抽調兵力開赴塞拉耶佛。隨著戰爭的全面展開，包括俄羅斯在內的西方國家紛紛派出部隊進駐波士尼亞，到 1993 年 3 月，波士尼亞的維和部隊已達 13,000 人左右。4 月，安理會批准再增加 7000 名軍人和警察進駐，以加強對波士尼亞境內 6 個安全區的保護。10 月，由於在波士尼亞出現維和部隊受到交戰方襲擊和被扣押為人質的現象，安理會又授權部隊以更大的「自衛反擊」權。與此同時展開的是「人道主義」救援行動，並根據

¹ Dana H. Allin, *NATO's Balkan Interventions* (London: Oxford University Press, 2002), p.23.

² 締造和平是政治家的任務，與維持和平不同，不是武裝部隊的職責。鄒念祖，〈聯合國維持和平部隊與波士尼亞內戰〉，《美歐月刊》，第 10 卷 12 期（1995 年），頁 75。

³ 聯合國 UNPROFOR 網頁，http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_b.htm，2003/11/16。

⁴ United Nations Dept. of Public Information, *The blue helmets: a review of United Nations peace-keeping*, 3rd ed. (New York: United Nations, Dept. of Public Information, 1996), p.521.

⁵ Michael S. Lund, *Preventing Violent Conflicts: a strategy for preventive diplomacy* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996), p.91.

美國的提議建立了領空「禁航區」。聯合國關於波士尼亞「禁航區」的決議授權聯合國成員國和「地區組織」可以採取一切必要手段，對交戰三方違反「禁航區」規定的行為實施打擊。這就為北約提供了所謂維護歐洲安全和保護人道主義救援施展身手的機會。北約軍事力量對波士尼亞內戰的介入，雖然按照聯合國決議的規定沒有攻擊地面目標的權力（除非在受到地面攻擊時），但美國在波士尼亞刻意偏袒回教徒和克羅埃西亞族裔的態度，本身就對塞爾維亞族裔造成了壓力。而有關解決內戰的和平進程，也正是在這種壓抑塞族裔的趨勢下進行的。⁶

第一節 主要國家對波士尼亞問題的態度

雖然波士尼亞內戰的爆發主要是由於內在原因，但事實上從一開始就有外來大國的干預，使其成為大國爭奪勢力範圍的場所。最早是德國，斯洛維尼亞和克羅埃西亞戰前就是其勢力範圍，德國要奠定在歐洲的主導地位就必須擴大勢力範圍。法英則要與德國爭奪主導權，以此來提高自己的地位。美國更不甘丟失其對歐洲地區的主導權。俄羅斯也想通過插手波士尼亞以重振大國地位。因而，各大國都想利用這場戰爭來達到自己的目的。

一、美國：

美國最初認為一個獨立和不結盟的南斯拉夫，不僅是巴爾幹，而且也是整個國際關係保持軍事的穩定因素。⁷因此，採取不捲入的觀望態度。從 1990 年 8 月到 1991 年中，美國專注於處理波斯灣危機，對迅速發展的南斯拉夫危機缺乏關注，⁸在歷次波士尼亞和談中，美國並沒有積極參與，歐盟一直是主要調停者。主要原因是冷戰後巴爾幹地區已不是美國的戰略重點地區，波士尼亞戰爭對美國

⁶ 郝時遠，《帝國霸權與巴爾幹“火藥桶”：從南斯拉夫的歷史解讀科索沃的現實》（北京：社會科學文獻出版社，1999 年），頁 331-333。

⁷ 蘭科·佩特科維奇（Ranko Petkovic），《巴爾幹既非“火藥桶”又非“和平區”》，石繼成、許憶寧譯（北京：商務印書館出版，1982 年），頁 105。

⁸ William J. Durch, *UN PEACEKEEPING, AMERICAN POLITICS, and the UNCIVIL WARS OF THE 1990S* (New York: St. Martin's Press, 1996), p.200.

利益影響是邊緣性的；且其擔心直接捲入波士尼亞內戰，代價將難以承受，美國不願陷入類似越南戰爭的泥潭；再說，戰爭使這一地區遭到全面破壞，它同海灣地區相比資源貧乏，從經濟利益考慮，美一旦捲入付出代價太高，回報太少。⁹然而，隨著波士尼亞內戰事態的進一步發展，美國又不能坐視不管。特別是克林頓上台後，美國政府逐漸改變其原有態度，在歐盟和聯合國的調停陷入僵局的情況下，便開始介入波士尼亞，以維護並顯示其超級大國的威望和在北約的主導地位。

（一）推出「六點和平計畫」與歐洲和平方案一致：

1993年4月，由美國提出的、醞釀數月的波士尼亞禁飛計畫正式由北約負責實施。這是北約自1949年成立以來首次在北約防區以外採取軍事行動。克林頓上台後，對歐盟大力支持的「范錫－歐文和平方案」（the Vance-Owen Peace Plan）¹⁰表示異議，認為將波士尼亞劃分為十個半自治的省，各省合組一個寬鬆中央政府，¹¹是使塞裔武裝侵略、恐怖主義及種族淨化的結果合法化。他極力主張通過武力迫使塞裔交出獲得的地盤。然而1993年2月10日美推出「六點和平計畫」來解決波士尼亞衝突：

- 1.決定派遣美駐北約大使巴塞羅繆（Reginald Barthelomew）為特使，協助解決波國危機；
- 2.強調談判是解決波國衝突唯一的途徑，但是主張修改「范錫－歐文和平方案」；
- 3.美國將加強對塞爾維亞共和國的制裁，增加侵略者的經濟及政治代價，並遏止衝突的蔓延；
- 4.美國敦促聯合國設立戰爭法庭，懲罰元兇。支持聯合國在波國上空實施禁航；
- 5.美國在達成停火協議後，加入維持和平任務。

⁹ 楊淑珩，〈歐、美、俄在波黑的角逐〉，《和平與發展》，1994年3期（1994年），頁30。

¹⁰ 范錫（Cyrus Vance）與歐文（David Owen）分別為聯合國及歐盟之特使，調停波士尼亞的戰爭。

¹¹ Dana H. Allin, Ibid, p.28.

6. 美國與盟國及俄羅斯將進行磋商。

此舉表明克林頓在波士尼亞問題上第一次從強硬立場上讓步。在以後推行和平方案為解決波國的過程中，巴塞羅繆尋求共識不得要領；俄國不願對塞爾維亞施加太多的壓力，已迫使塞裔交出土地；英、法兩國擔心其派駐波國維持和平部隊的安全，因此，對美國拒絕派兵參加維持和平工作而又要迫使塞裔放棄更多的佔領土地，認為不切實際；美國的和平方案因而無法推動。¹²

(二) 以「穆克聯邦+邦聯」協議取得解決波士尼亞問題的主導權：

1994年2月，美國在解決波士尼亞問題上打出一張新牌，即先由波士尼亞穆斯林和克裔組成波士尼亞聯邦，再同克羅埃西亞共和國結成邦聯，然後，把這個方案拿到日內瓦同波士尼亞塞裔談判，爭取把塞裔納入這個計畫中，組成波士尼亞三方聯邦。在美國的撮合下，穆克雙方經過一系列談判，1994年3月18日，在克林頓主持下，克羅埃西亞和波士尼亞克、穆兩裔三方領導人在華盛頓簽署了該協議。¹³美國此舉的目的在於：

1. 是以克羅埃西亞牽制穆斯林，防止歐洲出現一個回教獨立國家；
2. 是以穆克聯盟抗衡軍事實力最強的塞裔，迫使塞裔作出更大讓步；
3. 是遏制俄羅斯勢力進一步滲入。¹⁴

4月20日，克林頓在針對波士尼亞問題發表的政策聲明中，呼籲北約擴大實施安全區保護的範圍。還建議聯合國增加維和部隊，加強對波士尼亞的人道救援行動，並表示美國願意承擔新增派的6,500名維和部隊的費用。5月12日，美國國會通過決議，要求總統解除對波士尼亞穆斯林的武器禁運。¹⁵顯然，美國的波士尼亞政策要比原來更積極了。此外，除更深捲入波士尼亞事務外，美國還加強在克羅埃西亞、馬其頓等巴爾幹國家的外交活動。希望通過其在巴爾幹地區的

¹² 周煦，〈美國的波士尼亞政策（下）〉，《美歐月刊》，第10卷12期（1995年），頁34-37。

¹³ 孫健，〈波黑內戰—歐洲安全的一大挑戰〉，《解放軍外語學院學報》，1994年6期（總第71期），頁91。

¹⁴ 楊淑珩，前引文，頁31。

¹⁵ “UNPROFOR,” *Peacekeeping and International Relations*, Vol. 23, no.3 (1994) : 9.

影響，來防止俄羅斯和其他大國勢力的日益擴大。同時，美國也希望通過成功的外交，確立其主導世界事務的地位和對西方世界的領導作用。¹⁶

二、俄羅斯：

俄羅斯作為最大的斯拉夫民族國家，在巴爾幹半島有著傳統的影響力。由於國力衰微，在經濟上力求改善，然而隨著俄羅斯國內政局的變化，俄羅斯的外交政策也開始越來越強調其勢力範圍和影響力。波士尼亞局勢的發展正好給了它一個難得的機會。¹⁷俄羅斯在波士尼亞問題上的立場是反對軍事干預，謀求政治解決。為此，它建議分階段執行「范錫—歐文和平方案」。在該方案受挫後，俄對塞、克兩國與波士尼亞塞裔聯合提出的「三分波士尼亞」計畫持積極態度，希望在該計畫實現波士尼亞和平。俄羅斯的上述立場同西歐國家立場吻合，因而獲得西歐國家的認同。但在下列問題上俄與西方、特別是與美國明顯對立。

（一）反對北約對塞裔陣地進行空襲：

1994年2月8日，北約16國大使會議接受美法建議，向波士尼亞塞裔發出空襲的最後通牒。然而，在北約向塞裔發出最後通牒前後，俄官方多次表態，反對北約對波士尼亞塞裔動武。強調在波士尼亞衝突問題上，不能由西方單獨做出決定。俄外長科濟列夫指出，轟炸塞裔陣地只能導致衝突升級，並造成最嚴重的後果。俄在運用外交手段反對北約空襲行動的同時，說服塞裔從塞拉耶佛周圍撤出重武器，同時答應派出俄羅斯維持和平部隊，¹⁸使北約失去空襲的理由。這是俄執行獨立外交政策的一次成功之舉。

（二）反對把北約對塞市周圍塞裔砲兵的最後通牒擴大到波士尼亞其他地區：

俄認為擴大最後通牒範圍不會「產生很大效果」，呼籲召開俄、美、法、英、德的特別會議，尋求政治解決波士尼亞衝突。俄對北約未同俄磋商做出對戈拉日

¹⁶ 孫健，前引文，頁91。

¹⁷ 吳華、王昉、周定湘，《全球衝突與爭端（歐洲·美洲卷）》（北京：世界知識出版社，1998年），頁121。

¹⁸ 徐坤明，〈波黑問題背後的大國分歧與爭奪〉，《時事報告》，1995年2期（1995年），頁25。

代塞裔武裝實施空中打擊的決定極為不滿。葉爾辛警告北約說，空襲波士尼亞塞裔陣地將危及北約與俄的關係。

(三) 反對美國單方面取消對波士尼亞的武器禁運：

外長科濟列夫呼籲美國政府，不要支持參議院通過的取消對波士尼亞武器禁運案，認為此做法違背安理會決議和聯合國憲章。俄國議會也作出強烈反應，以絕對多數票通過一項決議，要求聯合國取消對塞爾維亞人的制裁。決議說，如果任何國家違反對波士尼亞交戰各方的武器禁運，俄國將單方面取消制裁。俄在反對北約最後通牒之後，外交政策發生較明顯變化，較前注意維護民族和國家利益，突出大國的獨立外交特色。¹⁹

大體來說，在波士尼亞危機中，俄羅斯所以反客為主的原因如下：首先，俄羅斯人與塞族裔在種族、宗教、文化和歷史上有著深厚的傳統聯繫。俄羅斯人與塞爾維亞人均為斯拉夫人，信仰東正教。1877 至 1878 年俄土戰爭，俄國擊敗了土耳其，塞爾維亞才獨立。第一次大戰中，塞爾維亞也是俄國的第一個盟友，由於塞爾維亞的英勇戰鬥才使得希特勒延遲了侵蘇戰爭，從而為蘇聯爭取了準備戰爭的寶貴時間。因此，如果俄羅斯不出面挽救塞族裔，那將大大削弱其在斯拉夫民族及俄周邊國家心目中的地位。其次，葉爾辛政府希望通過在波士尼亞外交上的成功，平息國內政治反對勢力對其政府以往外交政策的攻擊，以進一步鞏固其自身政權基礎。第三，通過在波士尼亞事務中的外交勢力，俄羅斯力圖加強其在巴爾幹的傳統勢力和影響力，向西方顯示自己仍是大國。俄羅斯外交方面的成功，也讓西方認識到俄國人的「影響力」。同時，俄羅斯的外交地位也因此而得到提高和加強。²⁰

三、歐盟：

歐盟對歐洲發生大規模戰爭極為擔心。一旦戰火蔓延不僅危及歐盟國家的安

¹⁹ 楊淑珩，前引文，頁 30-32。

²⁰ 孫健，前引文，頁 91-92。

全，尤其是擔心波士尼亞內戰掀起的難民潮會衝擊其社會穩定。²¹它們本著「歐洲事務由歐洲人自己解決」和「對本地區衝突進行適時干涉」的原則，以和平調停與武力威懾交替使用的兩手策略對波士尼亞衝突進行了干預。

(一) 譴責塞爾維亞並對它實施嚴厲制裁：

歐盟指責塞爾維亞對一個得到「國際社會承認」的波士尼亞進行分裂，「用武力」修改「邊界」和「大肆侵犯人權」，是對國際關係的藐視。歐盟主張「對波士尼亞內戰負有主要責任」的塞爾維亞及支持它的前南聯盟實施嚴厲制裁，包括經濟封鎖、武器禁運等，²²同時英、法、意等國分別向波士尼亞派駐總人數為 8,700 人的維持和平部隊。然而，這些部隊未能撲滅波士尼亞戰火，衝突愈演愈烈，有向整個巴爾幹蔓延的危險。

空襲是西方最晚決定一系列的選擇。在內戰中，這樣行動會阻止未來進取的行動。在這種形勢下，法國公開提出要有「干預權」，要求安理會通過一項准許使用武力建立波士尼亞「禁航區」的決議，以加強軍事干預。美國主張對塞爾維亞空軍發動先發制人的轟炸空襲，以求結束戰鬥，展示國際社會的決心；²³法國則擔心這樣做會引起塞族對法國派駐波士尼亞維和部隊進行報復而堅決反對。但 1994 年 2 月北約向圍困塞拉耶佛的塞裔軍隊發出最後通牒，以及 4 月北約戰鬥機連續三次對塞裔陣地進行空襲時，法國卻極力慫恿美國並與之協調行動。法國所以改變態度，不單是針對波士尼亞塞裔，還有針對俄羅斯的意圖，即向支持塞裔的俄羅斯提出警告並削弱俄在解決波士尼亞衝突中的影響和作用，以突出歐盟的主導地位。

(二) 施壓促和，迫使塞裔接受「范錫—歐文和平方案」：

從 1992 年初起，歐盟便積極插手調解波士尼亞衝突，但未能奏效。歐盟內

²¹ 徐坤明，〈波黑背後的大國明爭暗鬥〉，《時事報告》，1994 年 3 期，頁 23。

²² 因為，南斯拉夫對外貿易的 50% 是與歐盟進行的，歐盟可以利用經濟手段來平息危機（歐盟的合法權限決定它也只能做這些），但事實表明效果甚微。俞正梁等，《大國戰略研究》（北京：中央編譯出版社，1998 年），頁 264。

²³ Kevin A. O'Brien, "NATO AIR STRIKES IN BOSNIA-HERZEGOVINA," *Peacekeeping & International Relations*, Vol. 23, Issue 1 (1994): 8.

部因步調不一，爭吵不休，不得不將斡旋使命交給聯合國和歐盟聯合主持的日內瓦國際和會。1993年1月，聯合國調解人范錫和歐文提出了解決波士尼亞衝突的和平計畫。該計畫主要內容包括：1.確定波士尼亞憲法10項原則，規定波士尼亞為分權制國家。2.領土劃分。波士尼亞劃分為10個省，規定三方分得領土分別為：塞族43%，穆族38%，克族19%。3.停止軍事衝突7點事項。實現全面停火並將重武器交聯合國管理。²⁴

經過國際社會的調解、施壓及一系列談判，波士尼亞穆斯林和克裔先後在計畫上簽了字，但塞裔卻拒絕全盤接受這一計畫。為使塞裔簽字，美國和西歐國家對前南聯盟共和國和波士尼亞塞裔施加了更大的壓力。在美歐重壓之下，卡拉季奇在1993年5月的雅典會議上簽署了「范錫—歐文和平方案」。但5月15至16日，波士尼亞塞裔舉行全民公決，以絕對多數拒絕前述方案，致使簽字無效，遭到擱淺。「范錫—歐文和平方案」的失敗，是對歐盟調停的沉重打擊，歐洲獨立解決歐洲事務的能力大大受挫。²⁵

德國、英國與法國雖是歐盟的成員國，但在歷史因素與國家利益驅使下，他們的最初的作為與態度也有些差異，分述如下：

(一) 德國：

波士尼亞在歷史上曾是德國的勢力範圍。1878年柏林會議上，德國首相俾斯麥就努力不使波士尼亞落入塞族裔和俄羅斯之手。1914年德皇支持奧地利向塞裔宣戰，導致第一次世界大戰爆發。1939年希特勒占領克羅埃西亞並建立一個親德的克羅埃西亞共和國。1991年南斯拉夫聯邦解體，德國在未與盟國磋商之下便於1992年1月率先承認克羅埃西亞和斯洛維尼亞獨立，²⁶對前南斯拉夫的分裂有推波助瀾作用。²⁷所以，德國插手波士尼亞的目的即力圖建立起一定的

²⁴ 孫健，前引文，頁92。

²⁵ 楊淑珩，前引文，頁30。

²⁶ Lenard J. Cohen, "The Disintegration of Yugoslavia," *Current History*, (1992), p.374.

²⁷ 張征東，〈波黑態勢變遷與大國圖謀〉，《時事報告》，1995年第10期，頁53。

影響力。²⁸因此企圖通過國際調解波士尼亞問題發揮大國作用。德國認為，如果沒有軍事力量作後盾，德國難以在歐洲發揮主導作用，所以在聯合國名義下，德國積極參加在波士尼亞地區的維持和平行動。²⁹此外波士尼亞戰爭也直接關係到德國自身的利益。³⁰1991-93年德國接受前南斯拉夫難民 37 萬人，對該地區人道主義援助 3.3 億美元，均居西歐之首，對德國經濟造成很大壓力，對德國社會也有很大衝擊。³¹

（二）英國：

英國在前南地區衝突初期也表現的相當積極。英政府一方面張羅召開解決前南問題的倫敦會議，又派出歐文充當歐盟代表調解衝突，並派遣了數量較多的維持和平人員。英國企圖在解決前南問題上發揮重要作用，以力求在平等互利的基礎上進行協商。³²但在這些努力受挫後，英國變得較為謹慎。它在武器禁運、空襲以及組建快速反應部隊等事情上與法國立場相近。這與冷戰後歐洲政治形勢的變化有關。德國重新崛起，美國有意抬高德國的身價，要德與美一起「領導」歐洲，貶低英法的作用，美英「特殊關係」開始冷淡，這就促使了法英的接近，採取聯合行動牽制美國。³³

（三）法國：

除了上述各國外，法國也加強在波士尼亞的外交活動。法國向來全力投入歐洲整合建設，波士尼亞衝突爆發之初美國的消極態度為法國提供了機會，因此它向波士尼亞派出了人數最多的維持和平人員，自 90 年代初到 1994 年底一共派遣 5023 人到七個維持和平操作，90%都在前南斯拉夫。³⁴英法兩國所派遣的部隊成

²⁸ 孫健，前引文，頁 89。

²⁹ 馮中林，〈波黑問題研討會紀要〉，《現代國際關係》，1994 年第 5 期，頁 8。

³⁰ 德國主要是作為歐盟和世界的一個主要經濟大國存在於巴爾幹的；巴爾幹各國有 100 多萬人在德國工作，這是不可忽視因素之一；另一考量是德國公民到此旅遊的人數佔外國旅遊首位，這人員和物資的交流直接關係到德國自身的利益。蘭科·佩特科維奇（Ranko Petkovic），前引書，頁 115。

³¹ 馮中林，前引文，頁 8。

³² 蘭科·佩特科維奇（Ranko Petkovic），前引書，頁 110。

³³ 張征東，前引文，頁 53。

³⁴ Trevor Findlay, *Challenges for the New Peacekeepers* (Oxford : Oxford University Press,

為聯合國在前南斯拉夫地區維持和平部隊（UNPROFOR）的主力。³⁵法國沒有參加北約的軍事指揮系統已三十年了，這次聯合國提供了法國與它的盟友共同行動的機會，組建快速反應部隊，甚而練習由一位法國將軍作出任聯合國軍隊司令員指揮聯合國軍隊。其次，這次危機提供了法國一個在北約和歐盟內，長久以來限制德國的聲音及選擇權議題上的一個主導角色的機會。³⁶

法國與塞爾維亞在歷史上曾是盟友，法國積極介入波士尼亞衝突並向塞裔施壓，乍看起來這與法國的傳統政策不符。真實法國的行動在向世界表明，這與法國維持國際地位的一貫外交政策相吻合，³⁷也是它作為主導歐洲事務能力的一次檢驗。因此，每當美國提出對塞裔大規模空襲，並考慮單方面解除對穆族裔武器禁運時，法國都表示強烈反對，並以撤出維持和平人員相威脅。³⁸法國這樣做既牽制了美國的行動，使美國在不願派出地面部隊的情況下，難在解決波士尼亞問題上有大的作為，又使法國保持在波士尼亞的軍事存在，在波士尼亞問題上繼續發揮主要作用，同時客觀上也起了「保護」塞裔免受更沉重的打擊。³⁹

實際上，歐洲人極不希望南斯拉夫崩潰。大國之中的英國和法國，對民族主義的問題是極端敏感的。英法兩國希望避免任何鼓勵蘇格蘭、愛爾蘭或科西嘉島的問題，引發其他紛爭。⁴⁰

由此可見，波士尼亞危機不僅是波士尼亞三方爭奪領土的鬥爭，同時也是各大國爭奪巴爾幹地區影響力、建立各自勢力範圍的一場戰爭。各大國在波士尼亞事務上的插手及其在幕後對波士尼亞各方施加壓力，使得波士尼亞情勢的發展更趨複雜，使得波士尼亞危機的解決變得更加困難。⁴¹而聯合國對大國一致的原則，都是以二次大戰以後大國能夠合作為前提的，憲章不是為大國之間的衝突而

1996), p.101.

³⁵ 周煦，〈美國的波士尼亞政策（上）〉，《美歐月刊》，第10卷11期（1995年），頁7。

³⁶ William J. Durch, *Ibid*, p.201.

³⁷ 蘭科·佩特科維奇（Ranko Petkovic），前引書，頁111-112。

³⁸ 王杰，〈聯合國遭逢挑戰〉（北京：中央編譯出版社，1995年），頁73。

³⁹ 張征東，前引文，頁52-53。

⁴⁰ William J. Durch, *Ibid*, p.204.

⁴¹ 孫健，前引文，頁90-92。

設計的；⁴²然在現實社會，各國利益相互交織，求國家經濟與發展的世局下，維持和平行動是保持國際情勢穩定的一個較好手段。⁴³因此，在媒體和大眾關注下，聯合國維持和平行動就這樣展開了。

第二節 聯合國維持和平行動介入波士尼亞問題的經過

前南斯拉夫危機是聯合國在其歷史中面對最大的挑戰。1991年9月，當時南斯拉夫聯邦總統團的梅西契主席，要求聯合國派遣維持和平部隊。⁴⁴聯合國在1991年9月25日開始介入南斯拉夫，當安全理事會以部長層級會議召開，⁴⁵並且一致通過的713號決議案⁴⁶，以談判解決爭端，決定遵照聯合國憲章第七章規定，應全面執行對所有武器以及軍事裝備運送至南斯拉夫的禁運。⁴⁷自此，聯合國在巴爾幹半島衝突中所扮演的角色雖然常有改變，但不外乎是：人道援助和協助難民、維持和平、保護人權、推動談判解決紛爭、和執行安理會決議。在上述的五項工作中，人道援助和協助難民的工作主要是由「聯合國難民事務高級專員公署」（UNHCR）負責（在許多人眼裡，關於這案例「聯合國難民事務高級專員公署」被選定當指導代理機構，有赦免種族洗滌之嫌。有如此做是對塞爾維亞人讓步一說）⁴⁸；為保護人權，聯合國人權委員會指定了一個特別報告員調查前南斯拉夫地區的違反人權情況。安理會授權成立了專家委員會和國際戰爭罪行法庭，已收集資料和控告違反國際人權法的個人。⁴⁹以上均不在本次論文研究範

⁴² 李鐵城，〈聯合國憲章與國聯盟約的歷史比較〉，《聯合國與世界秩序》（北京：北京語言學院出版社，1993年），頁361。

⁴³ 彭艷，〈當前聯合國維和行動的發展及前景〉，《聯合國與世界秩序》，頁250。

⁴⁴ 米哈伊洛·塞諾布恩雅（Mihailo Crnobrnja），《南斯拉夫分裂大戲》，許綏南譯（台北：麥田出版股份公司，1999年），頁316。

⁴⁵ William J. Durch, Ibid, p.205.

⁴⁶ S/RES/713 (1991),

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/07/IMG/NR059607.pdf?OpenElement>, 2003/11/21。

⁴⁷ Williams Abiodun, *Preventing War: The United Nations and Macedonia* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers 2000), p.34.

⁴⁸ D.S. Gordon and F.H. Toase, ed., *Aspects of Peacekeeping* (Oregon: Frank Cass, 2001), p.187.

⁴⁹ 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32-34。

圍，不於深入探討。

至於維持和平的任務則賦與「聯合國南斯拉夫保護部隊」（UNPROFOR，以下簡稱聯保部隊）。最初設立於克羅埃西亞，作為一種臨時安排，目的是創造和平與安全環境，以便通過談判全面解決南斯拉夫危機。聯保部隊的任務是確保克羅埃西亞境內的「聯合國保護區」非軍事化，確保所有住在保護區內的人受到保護，免於遭受武裝攻擊。1992年，聯保部隊的任務擴大，包括在克羅埃西亞行使監測職能；使該部隊能夠控制平民進入聯合國保護區，並在國際邊境地區的聯合國保護區邊界上行使移民和海關職能；包括監測普雷維拉卡（Prevlaka）半島非軍事化，並確保控制佩魯察（Peruca）水壩。⁵⁰

波士尼亞戰爭大致經歷了以下四個階段：

一、第一階段（衝突發生－1993年初）：

1992年3月，在波士尼亞穆斯林和克羅埃西亞裔通過「全民公決」宣佈獨立並引起波士尼亞塞裔的堅決抵制後，各地頻頻發生流血衝突，⁵¹波士尼亞塞裔在塞爾維亞的支持下，發動了「種族清洗」戰爭。衝突一方是克羅埃西亞共和國支持的穆斯林和克羅埃西亞裔，另一方是南斯拉夫人民軍支持的塞爾維亞裔，雙方共投入武裝力量約40萬人，戰鬥遍及波士尼亞全國。1991年10月8日，秘書長任命前美國國務卿范錫擔任處理南斯拉夫危機的特使。⁵²

有三項平行考量阻礙到范錫早期的努力。第一，當時南斯拉夫會議⁵³還在活動，冷落卡林頓爵士和歐盟有損范錫和聯合國的形象。於是范錫和卡林頓宣佈採取聯合行動，尋找解決衝突的和平方法。第二，歐盟正極力催生西歐聯盟，依照計畫，西歐聯盟是歐洲整體的防衛力量兼安全保障。事實證明，有關派遣西歐聯盟部隊去支援歐盟的政治努力，這種言論空洞得危險，同時也延後了聯合國維

⁵⁰ 聯合國維和行动網頁，http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm，2003/11/24。

⁵¹ 汪徐和、郭明，《列國爭鋒》（北京：世界知識出版社，1999年），頁329。

⁵² G. L. Simons, *The United Nations: A Chronology of Conflict* (Hampshire, [England]: The Macmillan Press, 1994), p.216.

⁵³ 1991年9月7日，共同體在海牙的和平宮（Peace Palace）召開南斯拉夫會議，由卡林頓爵士（Lord Carrington）主持。

持和平部隊可能進入戰場的最早時機。⁵⁴

1992年2月15日，秘書長建議安理會建立聯保部隊。2月21日安理會在743號決議案中設置聯合國保護部隊，第一期定為12個月的時間，安理會強調保護部隊應該是「一個過渡性的安排，以便為談判全面解決南斯拉夫危機創造必要的和平與安全條件」。它要求秘書長立即部署部分的保護部隊。再次要求南斯拉夫各方同南斯拉夫問題會議充分合作，以期按照歐洲安全暨合作會議的原則達成政治解決，並要求各方採取一切必要措施，確保聯合國派出人員和歐盟監測成員的安全。1992年3月8日聯保部隊司令南比亞爾（Satish Nambiar，印度陸軍中將，服務到1993年3月，由瑞典陸軍中將Lars Erik Wahlgren接替，到7月，由法國將軍Jean Cot替換）⁵⁵率先遣部隊抵達塞拉耶佛總部正式進駐，到6月上旬，維持和平部隊實際擁有15610人全部就位。⁵⁶

波士尼亞戰事初起，歐盟在葡萄牙外交官庫希萊羅⁵⁷的斡旋下，波士尼亞衝突三方於3月18日達成「庫希萊羅計畫」，⁵⁸即將波士尼亞按民族或宗教劃分為幾個區，組成聯邦國家，但在7月底召開的倫敦和會上，穆斯林的代表堅決地否定了「庫希萊羅方案」。⁵⁹

4月7日安理會第749號決議⁶⁰核准盡早全面部署聯保部隊，並呼籲在波國的各方和其他有關方面同歐盟合作，努力實現停火和通過談判達成政治解決。然未能立即停止戰鬥，安理會主席乃緊急請特使范錫去該地區努力制止戰鬥，並以和平方式解決危機。1992年5月22日大會決議接納波士尼亞和赫塞哥維那共和

米哈伊洛·塞諾布恩雅（Mihailo Crnobrnja），前引書，頁316-317。

⁵⁴ 米哈伊洛·塞諾布恩雅（Mihailo Crnobrnja），前引書，頁316-317。

⁵⁵ William J. Durch, Ibid, p.213、235.

⁵⁶ 王杏芳，《聯合國春秋（下）》（北京：當代世界出版社，1999年），頁814。

⁵⁷ 1991年9月7日，歐盟在卡林頓主持的南斯拉夫和平會議下成立了波士尼亞和平會議，由庫希萊羅擔任主席。

⁵⁸ 米哈伊洛·塞諾布恩雅（Mihailo Crnobrnja），前引書，頁309。

⁵⁹ 赫時遠，《曠日持久的波黑內戰》（北京：中央民族大學出版社，1995年），第165-166頁。

⁶⁰ S/RES/749 (1992)，

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/34/IMG/NR001034.pdf?OpenElement>，2003/11/26。

國為聯合國會員國。⁶¹

前南斯拉夫軍隊在1992年5月19日成軍，即在聯合國5月22日承認波斯尼亞、克羅埃西亞、斯洛維尼亞獨立的前三天。那時前南斯拉夫人民軍隊（JNA）劃分成南斯拉夫軍隊（VJ，第三南斯拉夫）和波士尼亞的塞爾維亞裔軍隊（VRS）由Ratko Mladic將軍領軍。⁶²1992年5月南斯拉夫軍隊離開波士尼亞。但大部分的武器交給了波士尼亞塞裔。一些在波士尼亞出生的南斯拉夫人民軍軍官也留了下來，成為波士尼亞塞裔軍隊的新軍官團。⁶³5月，儘管歐盟、秘書長代表和聯保部隊正商議一個永久的停火協議，衝突仍在增強。5月14日，衝突增溫，歐盟觀察者從區域被撤回，大約三分之二的聯保部隊總部人員也在5月16、17日撤出塞拉耶佛，聯保部隊總部被移到貝爾格萊德，最後移到薩格勒布，⁶⁴只留下100名軍事人員與文職幕僚，以促進地方停火和人道主義的活動。⁶⁵

由於各方仍在戰鬥，衝突各方企圖改變人口中族裔組成，且迄今尚未有效和順利無阻的運送人道援助物資，包括安全進出塞拉耶佛和波國境內各機場，斷定對國際和平與安全構成威脅，乃於5月30日安理會通過第757號決議，⁶⁶對其採取經濟制裁。決定所有國家對其採取下列措施：阻止對南斯拉夫任何商品和產品的進出口（不包括醫療用品和食物）；不得提供資金與經濟資源；空中禁運；制止其參加體育比賽項目；暫停其參與科技合作、文化交流；請所有國家在6月22日前提出採取措施報告。

⁶¹ A/RES/46/237，

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/353/04/IMG/N9235304.pdf?OpenElement>，
2003/11/21。

⁶² Constantine P. Danopoulos and Daniel Zirker, *Civil-Military Relations in the Soviet and Yugoslav Successor States* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1996), p.154.

⁶³ 米哈伊洛·塞諾布恩雅 (Mihailo Crnobrnja)，前引書，頁 278-279。

⁶⁴ William J. Durch，Ibid, p.213.

⁶⁵ 聯合國UNPROFOR網頁，http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_b.htm，
2003/11/16。

⁶⁶ S/RES/757 (1992)，

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/010/42/IMG/NR001042.pdf?OpenElement>，
2003/11/26。

1992年6月，隨著衝突加劇並擴展到波士尼亞，安理會在6月8日以758號決議再次擴大南斯拉夫保護部隊的任務與編制，並且授權秘書長蓋里在塞拉耶佛部署軍事觀察員，以確保塞拉耶佛機場的安全和運作，並確保將人道主義援助運送到該市及周圍地區。7月16日，北約開始介入危機，擔任「海上監測」任務。在北約的歷史，第一次船進入亞得里亞海開始監測禁運和經濟制裁。⁶⁷但經濟制裁反而讓塞爾維亞總統米洛塞維奇⁶⁸利用黑市交易及走私活動等強化其控制力。於此同時，此一經濟制裁對其鄰近國家造成甚大的負擔，這些國家領袖均反對進一步擴大制裁範圍。⁶⁹8月7日，安理會通過769號決議案⁷⁰，擴大保護部隊的任務與編制，以確保部隊可以在聯合國保護區域（UNPA）⁷¹的國際邊界上控制進入聯合國保護區域的人數以及履行移民與海關的任務。⁷²8月13日，安理會透過第770號決議⁷³，讚揚南斯拉夫保護部隊採取行動支持波士尼亞開展的救濟行動，並決心採取一切必要的措施（包括使用武力），以確保人道援助。

在1992年8月的倫敦會議期間，⁷⁴呼籲聯合國採取新的維持和平行動，取代了歐盟，成為波士尼亞最主要的國外政治角色。這次會議訂出的重要政治原則包括支持波士尼亞的領土完整；國際社會不尊重武力侵佔得來的領土；協定行動計畫，確保嚴格執行制裁塞爾維亞的行動。⁷⁵在1992年9月對馬其頓首都史高

⁶⁷ Dick A. Leurdijk, "Before and after Dayton: the UN and NATO in the former Yugoslavia," *Third World Quarterly*, Vol.18, No.3 (1997): 457-70.

⁶⁸ 史洛波丹·米洛塞維奇（Slobodan Milosevic）：1990-1997年塞爾維亞總統，1997-2000年前南斯拉夫聯邦共和國總統。

⁶⁹ 衛斯理·克拉克（Wesley K. Clark），《進行現代戰爭》，余忠勇、吳福生、楊永生譯（台北：國防部史政編譯室，2002年），頁11。

⁷⁰ S/RES/769 (1992)，
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/368/90/IMG/N9236890.pdf?OpenElement>，
2003/11/21。

⁷¹ UNPROFOR部署在克羅埃西亞三個聯合國保護區域（東、西斯洛維尼亞Slavonia 以及Krajina）。保護部隊的原始任務是確保聯合國保護區域的非軍事化，使居民免於受到武裝攻擊的恐懼，監督當地警察的工作毫無歧視，及對人權的保障。

⁷² Williams Abiodun, *Ibid*, pp.35-36.

⁷³ S/RES/770 (1992)，
<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/379/65/IMG/N9237965.pdf?OpenElement>，
2003/11/21。

⁷⁴ 吳華、王昉、周定湘，前引書，頁126-127。

⁷⁵ 米哈伊洛·塞諾布恩雅（Mihailo Crnobrnja），前引書，頁326。

比耶（Skopje）部署溢出監控任務時，即採取一個前所未有的步驟，以防止各方衝突溢出到前南斯拉夫其他地區。該部署包括軍事觀察員以及與在馬其頓聯保部隊（UNPROFOR）的合作。由西歐聯盟所支援的認可協助使節團，提供了前所未有的接近於預防性外交的操作經驗。⁷⁶

9月14日，安理會通過776號決議案，⁷⁷聯保部隊的任務擴大正式進入波士尼亞，⁷⁸同時增派6000人，以支持聯合國難民公署在波士尼亞境內武裝護送人道救濟物資，⁷⁹以及在國際紅十字會的要求下，保護被拘留的平民獲釋後返鄉的車隊。⁸⁰10月9日，安理會通過781號決議案，⁸¹在波境成立「禁航區」以阻止塞爾維亞戰機在該區上空進行攻擊。11月，安理會通過787號的決議案，⁸²呼籲區域組織攔截船舶檢查實施禁運與經濟制裁，北約的行動因此由6月北大西洋會議同意「監督」禁運，改為「海上防衛行動」，這是北約第一次經由安理會授權可使用武力的任務。⁸³11月16日，安理會決定觀察員應該部署在波國邊界以促進實施委員會713號決議（1991），禁運武器和軍事設備給南斯拉夫；752號決議（1992），要求所有從波國外部的干涉，包括JNA以及克羅埃西亞軍隊的各單位，立刻停火；757號決議（1992），加強全面的經濟制裁抵抗南斯拉夫聯邦共

⁷⁶ 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.

⁷⁷ S/RES/776 (1992),

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/438/39/IMG/N9243839.pdf?OpenElement>, 2003/11/24。

⁷⁸ Michael Dewar, "Intervention In Bosnia - the case against," *The World Today*, Vol. 49, No. 2 (1993): 32.

⁷⁹ 王杏芳，前引書，頁815。

⁸⁰ Williams Abiodun, *Ibid*, p.36.

⁸¹ S/RES/781 (1992),

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/491/63/IMG/N9249163.pdf?OpenElement>, 2003/11/26。

⁸² S/RES/787 (1992),

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/723/02/IMG/N9272302.pdf?OpenElement>, 2003/11/27。

⁸³ 葉錦娟，〈內戰國際化：國際干預波士尼亞內戰之研究〉，（東海大學政治學研究所，碩士論文，1997年），頁79。

和國（塞爾維亞）；並且 787 號決議（1992），要求所有從波國外部的干涉，包括非正規的單位及人員滲透進入該國，必須立刻停止。⁸⁴

就這樣，聯合國展開了三十年來最龐大的維持和平任務，這也是它首度在歐洲執行監督、協助難民重返家園、重建地方警察與維護社會秩序等任務。⁸⁵這是項需要極為慎重處理的任務，有許多風險，先前的經驗已經證明了這一點。衝突各方的目標不僅差異很大，根本就是極端對立，因此聯合國以「廣泛解決南斯拉夫危機一事進行政治談判」的態度，置身在他們當中。⁸⁶

二、第二階段（1993 年初-1993 年 4 月）：

從 1993 年初開始，聯合反塞裔的穆、克兩族裔武裝反目成仇，4 月雙方在波士尼亞的中南部地區爭奪地盤，發生激戰，從而形成了塞、克、穆三方混戰的局面。1993 年 1 月，前南斯拉夫問題委員會在日內瓦舉行會談，波士尼亞衝突三方和前南聯盟領導人參加。會議兩主席范錫和歐文提出了解決波士尼亞衝突的和平計畫，即「范錫—歐文方案」。該計畫主要內容包括：

- (1) 確定波士尼亞憲法 10 項原則，規定波士尼亞為分權制國家。
- (2) 領土劃分。波士尼亞劃分為 10 個省，規定三方分得領土分別為：塞裔 43%，穆族 38%，克裔 15%。⁸⁷
- (3) 停止軍事衝突 7 點事項。實現全面停火並將重武器交聯合國管理。

經過激烈討價還價，波士尼亞衝突三方接受了和平計畫的第一項內容，但在領土劃分問題上陷入僵局。特別是塞裔認為「范錫—歐文方案」嚴重危及塞裔利益，塞裔議會兩次表決予以拒絕。由於塞裔堅決反對，該方案遭到拒絕。隨著局勢的惡化，應各當事方的請求，聯保部隊任務期限延至 1994 年 3 月底。⁸⁸

⁸⁴ United Nations Dept. of Public Information, Ibid, p.523.

⁸⁵ 王杏芳，前引書，頁 814。

⁸⁶ 米哈伊洛·塞諾布恩雅（Mihailo Crnobrnja），前引書，頁 321。

⁸⁷ 李景龍，《戰爭導火索：20 世紀十大軍事突發事件》（北京：軍事科學出版社，1999 年），頁 376。

⁸⁸ 王杏芳，前引書，頁 815。

1993年3月31日，在塞裔飛機違反禁航令達500多次之後，聯合國安理會通過816號決議案，⁸⁹授權北約擊落任何違反禁航令的飛行器。4月12日北約組織聲明表示，將開始在波國上空巡邏，執行聯合國的「禁航令」。這是西方國家首度對波國直接採取軍事行動，也是北約自1949年成立以來，首次派兵參與作戰行動，也開啓了盟國非防衛性的域外戰鬥任務。⁹⁰

在此一階段中，聯保部隊專門從事人道救援任務。而許多有關於武器監督或使用的活動，將人道援助與軍事干預結合起來，⁹¹如開放塞拉耶佛機場一樣，目的都在於協助人道救援的展開。無論如何，從1992年11月到1993年1月為止，大約提供了34,600噸救濟物資，估計約有80萬人受惠，在波士尼亞全境共有110個據點發放。從1992年7月3日到1993年1月31日，在聯保部隊保護下，由聯合國高級難民專員公署組成人道救援空運，共有2,476架次運載了27,460噸食物、醫藥和其他救援物資；⁹²從這可證明軍事干預不僅在財政方面，而且在聯合國與主要大國的政治信譽方面都是代價極高的。⁹³

三、第三階段（1993年5月-1994年初）：

1993年5月至1994年初，隨著政治解決內戰的努力進入新階段，塞、克兩裔的利益有所接近，雙方在戰場上又勢均力敵，固而相互間的武裝戰鬥逐漸趨緩，而它們與穆斯林的戰鬥卻仍有增無減，形成事實上的塞、克聯合對付穆斯林的局面。為保護穆斯林居民的安全，1993年5月6日，安理會通過824號決議案⁹⁴，宣布將塞拉耶佛、比哈奇（Bihac）、圖茲拉（Tuzla）、熱帕（Zepa）、

⁸⁹ S/RES/816 (1993), <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/187/16/IMG/N9318716.pdf?OpenElement>, 2003/11/26。

⁹⁰ 李長治，〈國際社會解決波士尼亞衝突之比較研究〉，（淡江大學歐洲研究所，碩士論文，1998年），頁88。

⁹¹ 聯合國社會發展研究所，《全球化背景下的社會問題》，蔡慶年、沈浦娜譯（北京：北京大學出版社，1997年），頁8。

⁹² United Nations Dept. of Public Information, Ibid, p.524.

⁹³ 聯合國社會發展研究所，前引書，頁102。

⁹⁴ S/RES/824 (1993)，

斯雷布雷尼察 (Srebrenica)、和戈拉日代 (Gorazdz) 六個回教聚集地區劃為「安全區」 (Safe-Areas)，由聯保部隊監測「禁航」區，禁止在波士尼亞以及安全理事會在五個波士尼亞城鎮和塞拉耶佛市周圍設立的聯合國「安全區」上空的所有軍事飛行，但如果他們被攻擊了，卻沒有保衛他們的意圖。⁹⁵1993年6月4日，安理會決議第836號⁹⁶並進一步授權聯保部隊為自衛時可使用武力，反擊對這些區域的進攻，同時通過波國各安全區及其四周允許北約使用空軍，支援聯保部隊執行任務。安全區的建立充其量只是人道的回應，終究不是長久之計，最多只能保護被圍困的波國人民－特別是回教徒，將其傷害減低，⁹⁷同時盡量避免塞裔破壞的暫時性作為。

歐洲聯盟的調解陷入僵局後，美國和俄羅斯相繼登場，在俄羅斯提出解決波士尼亞問題4點建議的基礎上，美、俄、英、法、西五國外長於1993年5月制訂「聯合行動計畫」，規定：繼續實施人道援助、經濟制裁、禁航區等措施；遏制波士尼亞衝突並防止戰火蔓延到馬其頓、科索沃等鄰近國家和地區；允許聯合國部隊在遭到襲擊時使用武力，並准許北約使用空中兵力支持維和部隊等。⁹⁸五國「聯合行動計畫」的提出顯示出美俄將採取行動，介入波士尼亞衝突的調停活動，以防止波士尼亞內戰蔓延鄰國，引發更大範圍的巴爾幹衝突。

1993年7月27日，波士尼亞衝突各方新一輪直接談判在日內瓦舉行。7月29日，歐盟代表歐文和聯合國調解人挪威籍的史特坦伯格⁹⁹根據各方意見提出折衷方案：

(1) 未來波士尼亞應成為「由三個制憲共和國組成的一個聯盟」，並繼續作為

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/262/06/IMG/N9326206.pdf?OpenElement> , 2003/11/24。

⁹⁵ Bruno Coppieters and Nick Fotion, *Moral Constraints on War Principles and Cases* (Lanham: Lexington Books 2002), p.113.

⁹⁶ S/RES/836 (1993) ,

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/330/20/IMG/N9333020.pdf?OpenElement> , 2003/11/24。

⁹⁷ 葉錦娟，前引文，頁73。

⁹⁸ 汪徐和、郭明，前引書，頁342-344。

⁹⁹ 范錫於五月辭職，聯合國調解人由挪威籍的史特坦伯格 (Thorvald Stoltenberg) 取代。

聯合國成員國；

- (2) 設主席團和中央政府，主席、總理、外長均採用三方輪換制，運轉方式遵循三方一致原則；
- (3) 中央政府主要處理國家對外事務，其他則由各共和國自己制訂憲法；
- (4) 波士尼亞實行非軍事化，各方只保留自己的警察。

7月30日，波士尼亞三方就「波士尼亞共和國聯盟」憲法協議初步達成一致，但對版圖劃分爭議較大。8月20日，歐文和史特坦伯格正式提出計畫。¹⁰⁰該計畫包括：憲法協議、停火協議；波士尼亞三分的版圖文件。根據該文件，塞裔佔據波士尼亞領土的52%；克族17%；穆族31%。另外，首都塞拉耶佛由聯合國託管兩年，直到問題解決。¹⁰¹關於歐文—史特坦伯格計畫，塞裔最為滿意，克裔表示有條件接受，穆族明確拒絕和平計畫。波士尼亞穆族的最後目標是爭取建立歐洲第一個回教國家，反對分裂。即使這目標暫時不能實現，穆族也要爭取更多的領土。大部分西歐國家以及美、俄對這個新的和平計畫基本持積極態度，希望在該計畫基礎上實現波士尼亞和平，但同時也強調邊界不可更改，主張波士尼亞仍應作為一個主權國家存在，特別要確保波士尼亞穆斯林能有一個「可以生存的共和國」。這樣，由於波士尼亞穆族的反對，三分波士尼亞的「歐文—史特坦伯格計畫」又不幸受挫。

在本階段中，聯保部隊之任務有所擴大以保護安全區，並指揮武器撤退及監督各安全區在停火協定下的狀況。這些額外工作逐漸變成強制和平，但強制和平行動的諸多限制在日後逐漸顯現出來。¹⁰²

四、第四階段（1994年以後）：

¹⁰⁰ 吳華、王昉、周定湘，前引書，頁131。

¹⁰¹ 汪徐和、郭明，前引書，頁346-347。

¹⁰² 李長治，前引文，頁62。

進入 1994 年以後，波士尼亞內戰的局勢又有新的變化，穆、克兩裔因領土劃分利益的一致再次接近，1994 年 2 月，克林頓決定另闢途徑，提出了「聯邦＋邦聯」方案，以圖在解決波士尼亞問題方面有所突破。該方案的核心是，穆斯林的力量和克裔兩個黨間，成立一個新聯盟組成一個聯邦政府，¹⁰³然後再同克羅埃西亞共和國組成邦聯。¹⁰⁴美國之所以熱衷於波士尼亞聯邦，其主要原因在於不希望波士尼亞塞裔和克裔分別同其母國塞爾維亞和克羅埃西亞合併形成「大塞爾維亞」和「大克羅埃西亞」，從而加強這兩國背後的俄羅斯與德國在巴爾幹的勢力。於是克羅埃西亞和波士尼亞克、穆兩族裔三方領導人 3 月 18 日在華盛頓簽署了該協議，克、穆在美的極力撮合下也組成了聯邦，使波士尼亞戰場由三方混戰變為兩軍對陣。

從波士尼亞戰場來看，實力最強的是塞裔，其次是克裔，戰鬥力較弱的是回教徒，塞裔利用其優勢兵力，加緊向塞拉耶佛等回教徒控制的地盤進攻。本階段，教徒因為有「聯邦＋邦聯」開始對塞裔採取強硬態度，發起大規模春季攻勢，但塞裔不僅收復失地，還將安全區之一的戈拉日代市圍困數週。¹⁰⁵為了遏制塞裔的攻勢，1994 年 4 月北約先後三次空襲波士尼亞東部安全區戈拉日代防線的塞裔陣地。¹⁰⁶這是波士尼亞戰爭爆發以來北約首次空襲塞裔陣地。

為使波士尼亞三方早日結束衝突，1994 年 2 月由法、德、俄、英、美五國創立了國際聯絡小組，努力往談判接受新的推動。¹⁰⁷1994 年 4 月，由五國組成的國際聯絡小組於倫敦舉行第一次會議。這個小組成立的目的，在於統一國際社會解決波士尼亞內戰問題，也是回應俄羅斯對巴爾幹事務有權參與之主張，可謂是華府與莫斯科共同解決波士尼亞戰爭之開端。更重要的是，五國聯絡小組的成立，顯示了強權在波士尼亞的外交干預一事上站上了第一線，而這有助於達成政

¹⁰³ Lenard J. Cohen, "Bosnia and Herzegovina: Fragile Peace in a Segmented State," *Current History*, (1996) : 103.

¹⁰⁴ 汪徐和、郭明，前引書，頁 350-351。

¹⁰⁵ 王杏芳，前引書，頁 818。

¹⁰⁶ 李景龍，前引書，頁 384。

¹⁰⁷ United Nations Dept. of Public Information, *Yearbook of the United Nations 1994, volume 48* (New

治協定。¹⁰⁸

1994年4月22日，安理會通過913號決議案¹⁰⁹，譴責波士尼亞塞裔騷擾和拘留聯保部隊人員及阻撓部隊行動自由，要求釋放被扣留的所有聯合國人員，還要求讓聯保部隊在執行任務時行動自由，並撤除限制行動自由的一切障礙。

1994年5月13日，經過多方醞釀，美、俄、英、法、德、比、希7國外長在日內瓦，共商解決波士尼亞衝突大計，尤其是關鍵的版圖劃分問題。7國外長在相互作出妥協後，取得共識，共同提出了劃分波士尼亞領土的方案：塞裔占49%，穆族裔聯邦占51%。¹¹⁰會議公報呼籲波士尼亞衝突三方達成停火4個月的協議，並在兩周內由國際聯絡小組參與下開始談判。¹¹¹對於7國外長協議，佔有波士尼亞領土72%的塞裔表示歡迎，但要求「無限期停火，而不是僅僅4個月」。穆族拒絕接受穆克聯邦只分到51%的領土，要求只實現兩個月停火。可見，波士尼亞三方的要求差距很大，7國外長要協議的地方還很多。

波士尼亞內戰引起歐洲和全世界的關心，歐美等西方國家已注意到，一旦波士尼亞內戰引發巴爾幹戰火，勢必會對整個歐洲的穩定與安全構成嚴重威脅，對美國主張建立的冷戰後的「世界新秩序」也將是一個重大挑戰。這樣，隨著波士尼亞情勢的緊張、惡化，一場以歐美為主導、有關國際組織積極參與的外部調停活動便迅速展開。

聯保部隊，在1994年底以前它大約有40,000名人員參加，比之前任一次聯合國維持和平行動參加人數都多；一年花費\$16億美元，幾乎是同時期全球17項維持和平行動費用的一半。它的行動命令，是根據聯合國安理會超過60項決議，比之前任何一項的聯合國維持和平行動還複雜。¹¹²

York: United Nations, Dept. of Public Information, 1995), p.85.

¹⁰⁸ 葉錦娟，前引文，頁92。

¹⁰⁹ S/RES/913 (1994)，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/94/s913.htm>，2003/11/24。

¹¹⁰ “Former Yugoslavia,” *Peacekeeping and International Relations*, Vol. 23, no.4 (1994) : 11.

¹¹¹ 汪徐和、郭明，前引書，頁354-355。

¹¹² Alex Danchev, Thomas E. Halverson, *International Perspectives on the Yugoslav Conflict* (Basingstoke: Macmillan Press 1996), p.191.

11 月北約多次空襲克羅埃西亞塞裔控制區的烏德比約機場和比哈奇東部的塞裔導彈基地。波士尼亞戰火首次蔓延到境外。但塞裔並未屈服，反而將安全區的 400 多名維持和平人員扣為人質，並包圍了比哈奇地區，使那裡的 5 萬百姓和 1300 名聯保部隊官兵陷入困境。危急的局勢使美國終於軟化了強硬立場。¹¹³ 12 月 29 日，在美國前總統卡特（Jimmy Carter）的調解下，波士尼亞塞爾維亞族裔議會批准了停火協定，¹¹⁴ 31 日波士尼亞交戰各方達成四個月的停火協議。¹¹⁵ 由聯保部隊監測克羅埃西亞政府和波士尼亞克裔部隊簽署的停火協定的執行情況。此外，聯保部隊還監測波士尼亞政府同波士尼亞塞裔部隊談判達成的停火安排。這項安排於 1995 年 1 月 1 日生效。¹¹⁶

在 1995 年 3 月聯保部隊後繼操作它被分開成四個：在克羅埃西亞的維持和平行動－聯合國克羅埃西亞信心恢復行動（UNCRO）；在馬其頓的維持和平行動－聯合國預防部署（UNPREDEP）；在普雷維拉卡（Prevlaka）的維持和平行動－聯合國普雷維拉卡半島軍事觀察團（UNMOP），和原有的聯保部隊。¹¹⁷

停火期剛過，克羅埃西亞率軍先拉開衝突的序幕，以幾十個小時的閃電戰攻佔了其境內塞裔控制區一部分。塞裔憑藉軍事優勢扣押了 380 名聯保部隊，1995 年 5 月下旬，北約以波士尼亞塞裔扣押維持和平士兵為由，空襲塞裔基地，塞裔乃將扣押的聯保部隊人質拘禁在北約預定空襲之塞裔軍事區當作盾牌，從而引發了「人質危機」。經俄羅斯等國斡旋，北約作出不再進行空襲的非正式保證，塞裔才於 6 月中釋放了全部人質。¹¹⁸ 7 月，在斯黎布黎尼卡（Srebrenica）「安全區」的塞爾維亞裔士兵全方位攻擊，¹¹⁹ 迅速佔領安全區並謀殺當地的回教徒，當時負

¹¹³ 王杏芳，前引書，頁 819。

¹¹⁴ 郝時遠，前引書，頁 349。

¹¹⁵ Lenard J. Cohen, *Ibid*, p.104.

¹¹⁶ 聯合國維和行動網頁，http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm，2003/11/24。

¹¹⁷ Ingrid A. Lehmann, *Peacekeeping and Public Information : caught in the crossfire* (London: F. Cass, 1999), p.134.

¹¹⁸ 王杏芳，前引書，頁 819-820。

¹¹⁹ United Nations Dept. of Public Information, *Yearbook of the United Nations 1995, volume 49* (New York: United Nations, Dept. of Public Information, 1996), p.521.

責當地維持和平任務的荷蘭籍部隊僅是在一旁觀望，¹²⁰這起種族滅絕慘案是二次世界大戰結束以來，發生在歐洲最慘烈的種族悲劇，被塞爾維亞裔士兵殺害的 8000 名回教徒的家屬們，至今還將控告聯合國和荷蘭政府。¹²¹

8 月上旬，克羅埃西亞出動 10 萬軍隊攻佔克拉伊納（Krajina）地區，¹²²這一仗從根本上減低了波西尼亞塞裔軍隊在此地區的軍事力量對比，¹²³形成三方對峙局面。美國在此情形下提出波士尼亞和平計畫。8 月底塞裔砲轟塞拉耶佛市場，¹²⁴8 月 30 日北約以塞裔砲轟塞拉耶佛為由，¹²⁵對塞裔陣地進行了兩週的大規模轟炸，使塞裔遭受重創。¹²⁶同時，穆、克聯合向塞裔發動猛烈攻擊，使和平方案規定的領土劃分比例 51%（穆克聯邦）對 49%（塞族）成為事實。11 月 21 日，南聯盟、克羅埃西亞、波士尼亞三國領導人在美德頓達成全面和平協議。¹²⁷不過聯保部隊的任務也隨著波士尼亞和平協議的達成而告一段落，1995 年 12 月 15 日聯合國安理會決議第 1031 號¹²⁸通過成立一支多國部隊（Implementation Force，簡稱 IFOR）取代它的工作，並負責監督和平計畫落實，¹²⁹由北大西洋公約組織帶領，聯保部隊在 1995 年 12 月 20 日終止。¹³⁰

在本階段初，增加聯保部隊先前監督停火協定及中介角色的工作，¹³¹1995 年 5 月停火協議期剛過，由於塞人圍攻安全區，引起北約戰機轟炸，聯合國維持

¹²⁰ Maurice, Marnika, "THE UNITED NATIONS IN BOSNIA-HERZEGOVINA: THE BEGINNING OF THE END?" *Peacekeeping & International Relations*, Vol. 24, Issue 4 (1995): 6.

¹²¹ EURF WEEKLY 歐羅巴週記 (No.47/2003), <http://tw.f161.mail.yahoo.com/ym/ShowLetter?YY=28375&order=down&sort=date&pos=0&view=a&head=b>, 2003/11/13。

¹²² 王郡里，《戰爭的歷程》（北京：國防大學出版社，2001 年），頁 559。

¹²³ Adekeye Adebajo and Chandra Lekha Sriram, ed., *Managing Armed Conflicts In the 21st Century* (Oregon: Frank Cass, 2001), p.64.

¹²⁴ Bruno Coppieters and Nick Fotion, *Ibid*, p.115.

¹²⁵ Obrad Kesic, "POLITICS, POWER, AND DECISION MAKING IN THE SERB REPUBLIC," *Problems of Post-Communism*, Vol. 43, Issue 2 (1996): 63-64.

¹²⁶ 王正泉、姚渭玉，《劇變後的原蘇聯東歐國家（1989-1999）》（北京：東方出版社，2001 年），頁 418。

¹²⁷ 甘愛冬，〈波黑問題淺析〉，《西南民族學院學報》，1996 年 S2 期（1996 年），頁 112。

¹²⁸ S/RES/1031 (1995), <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/95/s1031.htm>, 2003/11/24。

¹²⁹ 陳純一，前引文，頁 33。

¹³⁰ United Nations Dept. of Public Information, *Yearbook of the United Nations 1996, volume 50* (New York: United Nations, Dept. of Public Information, 1997), p.288.

¹³¹ 此乃依據波國克裔與回教教徒簽定的華盛頓協定。

和平部隊被塞裔拘留為人質。7月兩個安全區的陷落，聯合國乃將軍事行動之決定權交給北約，於是有8月底的最大規模轟炸行動，終而達成和平。¹³²

從1992年成立到1995年的任務移轉，聯保部隊的任務變遷有幾點值得關心：

一、南斯拉夫保護部隊在波士尼亞境內的任務範圍擴大而且多樣：

它包括運送救援物質、安置無家可歸的難民、保護包括塞拉耶佛在內的聯合國安全區、執行安理會通過的各種制裁方案，以及協助外交上的談判努力，以達成交戰各派系的和解。1995年6月16日安理會通過決議第998號¹³³，在波士尼亞境內設立部署快速反應部隊。波士尼亞境內保護部隊的任務範圍擴大主要是由於憲章第七章的授權，但是此舉被批評為過度積極，並可能有損其聲譽。因為以往傳統的維持和平行動都是由當事國同意接受而成立的，而且維持和平部隊也不會參與交戰雙方的軍事衝突。事實上以往的實踐顯示，一旦區域情勢變得緊張危險或是不穩定，聯合國維持和平部隊都能輕易的撤離。但是在波士尼亞，聯保部隊的任務轉變成抵抗侵略者或是保護人權，這使得波士尼亞的戰爭似乎成了聯合國的戰爭，而維持和平任務的成敗更直接影響到世人對聯合國的信心。

二、結束點（end-point）的建立：

聯保部隊維持和平操作最大的缺點的當中一個是，沒人知道他們何時將完成任務。最後，不是維持和平行動解決了衝突，而是他們成為部分的衝突，甚至創造了另外的衝突。因此需要制定一個清楚的結束時機，才開始參與，¹³⁴並律定「退出戰略」。¹³⁵

三、聯保部隊的角色：

雖然波士尼亞交戰各方目前已達成和平協議，但在此之前，停戰協議不被遵守是常態，大規模違反人權的行動也不斷發生，塞拉耶佛則被圍困了將近二年。

¹³² 李長治，前引文，頁62。

¹³³ S/RES/998 (1995)，<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/95/s998.htm>，2003/11/24。

¹³⁴ Rafael Moreno and Juan Jose Vega, "LESSONS FROM SOMALIA," *Peacekeeping & International Relations*, Vol. 23, Issue 3 (1994): 12.

面對這些情況，聯保部隊顯得無能為力，也無法改變情勢。這種情形暴露一個問題，聯保部隊被安置在模稜兩可位置，在沒有「和平」可以維持的情況下，¹³⁶到底聯保部隊應如何操作？

四、聯合國維持和平部隊的來源：

理論上聯合國維持和平部隊的立場應當中立，但是在波士尼亞，聯合國秘書長和安理會必須面對一個難題，即許多回教國家因為同情波士尼亞回教政府，因而自願派部隊加入聯保部隊。由於當時聯保部隊急需補充員額，所以秘書長很難拒絕回教國家加入聯保部隊的好意，但是又擔心這些國家的立場是否會偏頗不公。關於成為維持和平部隊，為什麼國際社會很猶豫？事實是，不願意犧牲戰士在與自己國家利益無關的事情上。¹³⁷

五、聯合國人員的安全問題：

波士尼亞境內的維持和平部隊常遭到武力攻擊，因此聯合國人員的安全問題值得關心，可是到目前為止，此一領域內並沒有條約或是相關的國際規則樹立標準。聯合國因此正在考慮制定有關的國際規則樹立標準。另一方面，由於駐在前南斯拉夫地區的聯保部隊據說有違反當地人權的情事，所以大會通過決議，要求秘書長在簽訂協定時，規範清楚。以上制定有關保護聯合國人員安全的條約和尊重地主國的法律秩序是國際法的一項進步；因為，沒有正義是不可能和平的，還是有必要合作的。¹³⁸

這次聯合國在波士尼亞的行動證明了：

- 一、經濟制裁或武器禁運的措施並不能發揮有效的嚇阻作用；
- 二、族群的衝突單憑隔離或建立非軍事區的做法並不能達到維持和平的目的；
- 三、維持和平的做法過於消極，全面參與戰爭又不可行，聯合國的部隊陷於自我

¹³⁵ George, Kenney, "NO EXIT IN BOSNIA," *Nation*, Vol. 263, Issue 19 (1996): 4-5.

¹³⁶ Hilaire McCoubrey and Justin Morris, *Regional Peacekeeping In the Post-Cold War Era* (Boston: Kluwer Law International, 2000), p.43.

¹³⁷ Claude, Beauregard, "NATIONAL HESITATION AND PEACEKEEPING," *Peacekeeping & International Relations*, Vol. 23, Issue 2 (1994): 12.

¹³⁸ Aldred P. Rubin, "DAYTON, BOSNIA, AND THE LIMITS OF LAW," *National Interest*, Issue 46 (1996/1997): 45-46.

的矛盾；

四、聯合國部隊所要對付的對象，同時又是聯合國推動談判所要接觸的對象，在和與戰之間造成矛盾；

五、大國的態度決定了聯合國維持和平的行動能否奏效，也決定了北約組織介入的程度。

沒有北約決定性的空中攻擊和美國的介入，塞爾維亞人不可能讓步。從這些經驗中證明，真正發揮維持和平的還是軍事、經濟和政治實力，缺乏這種實力，即使像歐盟那麼積極，最後還是失敗。此次，北約提供軍力，聯合國變成協調和辯論的場所，美國或其他大國發揮調停者的功能，這種混和的模式是波士尼亞內戰在慘烈和不人道的戰火之外，展現出來的經驗。¹³⁹

波士尼亞經驗的一個啓示是：作為一個國際組織，聯合國的角色在「維持」和平上比較勝任愉快。但是當地區情勢混亂，沒有「和平」可以維持時，聯合國並不能以武力制裁或是經濟制裁為手段而達成和平。因為，真正的關鍵在「意願」。安理會有意願，才能協調一致，依據憲章的規範，通過決議展開行動。會員國有意願，才能配合安理會或是秘書長的要求。當然爭端當事國也要有和平的意願，否則邁向和平之路必然是很艱難。

此外，也使得地區組織的作用越來越大。冷戰結束後，由民族爭端和領土爭執引發的地區衝突，解決起來相當困難。而且，隨著世界的多極化發展，大國間相互利益的制約和牽制，使得地區組織在解決地區衝突和局部戰爭中先作第一次的協調緩衝作用，¹⁴⁰聯合國方可到制高點以求和平解決爭端。

第三節 小結

1889 年的東歐劇變促使南斯拉夫民族主義勢力的抬頭，具有強烈民族主義色彩的新政黨利用民族主義進行分裂活動，聯邦面臨解體危機。歐盟為了維護自

¹³⁹ 林碧炤，《國際政治與外交政策》（台北：五南圖書出版公司，1997 年二版），頁 442。

身統一，保持與德國的密切關係，接受了德國承認斯洛維尼亞和克羅埃西亞獨立的主張。美國出於依靠德國主導未來歐洲事務的考慮，也轉而支持其立場。波士尼亞回教徒和克裔擔心留在南聯邦會受制於塞裔，宣布成立波士尼亞共和國。歐盟當即宣佈承認波士尼亞獨立，美國隨後也宣佈承認波士尼亞共和國。然而，歐美俄等大國出於維護自身利益，在解決波士尼亞衝突問題上各自偏袒一方，由於交戰雙方有恃無恐，衝突不斷升溫，增加了衝突各方通過和平談判解決爭端的難度，於是導致波士尼亞戰爭。總之，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結果，而外部勢力的介入、大國的干預對波士尼亞內戰的發生和不斷升溫的戰爭。

由於媒體和大眾越來越關注，大國的政治人物渴望採取明顯而且堅定的懲罰行動，於是經濟制裁等並沒有事先經過審慎的利弊分析，就這樣執行了。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。事實上，制裁行動只是強化了侵略民族主義者的手段，激化了波士尼亞分裂，這些都為我們在如何解決區域性或地區性衝突上提供了寶貴的經驗和教訓。波士尼亞問題是錯綜複雜的，解決波士尼亞問題需要各方努力，需要波士尼亞三方相互妥協、互諒互讓、要有誠意。總之，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、暴力等血腥手段是永遠不能解決問題的。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。

傳統的維持和平方動一般由中小國家提供維持和平部隊人員，而在波士尼亞，英、法、俄均參與其中，尤其是美國在聯合國授權下，打著北約的旗幟充當主力，多次採取軍事行動，大國在維持和平方動中的參與加強了維持和平方動的強制性。

¹⁴⁰ 滿斌，〈從波黑戰爭看北約參與聯合國維和行動〉，《歐洲》，1997年第3期，頁79。

1994 年以來，各大國對波士尼亞態度更加強硬，由過去「以壓促和」過渡到「以戰逼和」，並採取了包括有節制的空襲等一些實際步驟。但跡象表明，短期內，西方大國難以對波士尼亞採取大規模的軍事行動，這主要是由於：美國對採取大規模軍事行動頗有異議；俄一直同情並支持塞族；美、俄、西歐諸大國在處理波士尼亞問題上各有打算，立場也不盡一致，協調艱難。

西歐和美國在調停波士尼亞衝突中，由於目的與利益不同、意見各異，歐美始終不能一致採取行動。既使西歐各國在此問題上亦不能「思想一致」，無法共同採取有效的聯合行動。所以，就波士尼亞問題的解決從外部因素來說，取決於美、俄、歐的合作，只有三方利益實現大致上的「均衡」，巴爾幹局勢方能趨於穩定。

波士尼亞的軍事衝突有二項特徵：一是它具有國際性質的「內戰」；二是這場戰爭產生了許多嚴重違反人權的暴行。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。因此，依憲章第七章的規定，它可以對前南斯拉夫地區各相關國家實施武器禁運，對南斯拉夫採取經濟制裁，並擴大維持和平部隊的任務範圍，和成立國際戰爭罪行法庭以審判罪犯。

但是另一方面，聯合國的行動也同時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。而聯保部隊不但不能主動以武力化解衝突，自身反而成了被攻擊的目標。北約組織固然參與了聯合國在巴爾幹半島的行動，但二個組織如何配合運作也還有問題。除了以上的問題外，安理會所面對的老問題也似乎還是找不出妥善解決之道，例如並不是所有會員國都積極配合遵守安理會的決議。

綜上所述，我們可以發現聯合國「波士尼亞行動」對「集體安全」而言，有一重大缺失，那就是這種的制度，其功效大小取決於少數大國。主要是美國的意志和願望。聯合國作為一個實體可以表現出對赤裸裸的侵略行為的回擊能力，但是這種回擊能力的強弱取決於西方國家的參與程度。而且戰鬥一旦展開，一切取

決於大國的力量和各當事國或當事各方同大國妥協的程度。再說，大國的維持和平部隊有借用聯合國的權威和合法性，大國在特殊利害關係的驅使下，假手國際社會道義之名，謀大國政治私利之實。

另外，還可以發現聯合國安全功能的另一重大缺失，即它對國際衝突僅僅作出了應急性反應或「撞擊反射」，並未形成有系統的、預應式的機制；已有的種種反應往往是個案，而非整體的反應、真正國際共同體的反應，它們屬於「聯合國名義下的反應」，但不是「聯合國自己的反應」。

區域組織應加強其解決地區性衝突的能力，與如何結合聯合國在維持國際和平與安全方面的工作。而且憲章規定的，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。因此，聯合國也應尊重區域組織的有關章程，尊重構成有關組織的主權國家的意願。只有這樣，維持和平行動才能發揮其作用，實現其目標，才能締造和平，建立和平。

雖然，波士尼亞交戰各方已達成和平協議，但波士尼亞經驗告訴我們，「保護人權」不再只是道德上的訴求，它已經被賦與了法律的意涵。憲章第七章（對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法）的應用也不再是少數的個案，它將是聯合國未來維持世界和平行動的主要依據；而憲章第八章（區域辦法）的規範會日漸受到重視，乃因為聯合國為了適應環境，減輕自身的負擔，會更積極地和區域組織合作以解決區域衝突。因為當今世界主流是和平與發展。各國都在致力於經濟建設和發展，特別是各國皆不願看到第三次巴爾幹戰爭爆發，以危及他們的和平與經濟發展和振興，尤其是西歐。因此，在以經濟發展為主的世界情勢下，衝突處理不得不謹慎。