

## 第貳章 中共的聯合國政策

「作為常任理事國，中國致力於維護安理會權威與作用，推動通過協商、對話、談判等和平手段解決地區熱點問題，支持聯合國及秘書長開展斡旋、調解等預防性外交。」<sup>1</sup>

2001 年的諾貝爾和平獎，頒給了聯合國與聯合國秘書長安南，這是聯合國個人與機構第八次獲得諾貝爾和平獎，<sup>2</sup> 象徵著國際社會對聯合國在這半個多世紀以來，在維持國際和平與安全工作上所做的努力，給予高度的評價與肯定。聯合國依據聯合國憲章所賦予的權力，以及運作超過 60 年的實踐結果，發展出了以成立國際法庭、維和與制裁的制度，作為處理危及國際和平與安全情勢的手段，尤其是在冷戰結束後，面臨層出不窮的國內衝突事件與人道災難，聯合國的行動，確實是有著極大的貢獻與成就。而中共身為安理會常任理事國之一，對於安理會在制訂關於國際社平與安全的相關決議案上，具有重要的影響力，因此，作為闡述本論文的研究設計的內容部分，在本章中作者將先介紹中共對聯合國政策的演變過程，探討其從初期的敵視、抗拒，到加入以後的消極參與，乃至於在改革開放後的積極參與過程。其次將探討影響中共對聯合國干預制度的因素，除了從聯合國憲章與聯合國相關決議案的內容中，來探討聯合國與其成員國之間，關於「干涉/不干涉」的相互關係，以及聯合國如何以具體的制度來執行這種「干涉/不干涉」的相互關係之外，並從主權的觀點來詮釋中共對於聯合國採取干預措施時的政策作為。

<sup>1</sup> 「李肇星撰文紀念中國恢復聯合國合法席位 35 週年」，人民日報，2006 年 10 月 25 日，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-10/25/content\\_5245069.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-10/25/content_5245069.htm)。

<sup>2</sup> 前七次分別是：1950 年，Bunche, Ralph（聯合國中東調停代表）；1955 年，聯合國難民事務高級總署（UNHCR，於 1981 年再度獲獎）；1961 年，聯合國秘書長哈瑪紹；1965 年，聯合國兒童基金會（UNICEF）；1969 年，國際勞工組織（ILO）；1988 年，聯合國維持和平部隊。見：[http://www.nobel.no/eng\\_lau\\_list.html](http://www.nobel.no/eng_lau_list.html)，下載於 2009 年 3 月 29 日。

## 第一節 中共對聯合國政策的發展過程

探討中共如何參與國際體系的參與過程，其對聯合國政策的演變過程，無疑地具有相當的代表性，因此在本節中，將針對中共自從建政以來，對於聯合國政策的發展與演變過程，同時也特別針對中共在安理會的角色與參與行為作介紹。

### 壹、中共對聯合國政策的發展階段

對於中共的聯合國政策，可以依其外交政策的發展過程與對聯合國政策的特徵，區分為下列五個階段。

#### 一、聯合國籌備成立時期

在籌備成立聯合國的階段，中共對於這個新生的國際組織，是抱持著正面期待的態度，毛澤東即曾推崇 1943 年莫斯科會議所發表的四國宣言裡，所擘畫出戰後的國際組織（聯合國），是種「包括一切大小國家在內而以主權平等為原則的新的國際聯盟」，而此將和戰前的老的國際聯盟大不相同，「它將是真能保障和平安全的聯合機構」。<sup>3</sup>而這個組織的前提，是必須要有「建築在民主基礎上的統一」，「才能打倒法西斯，才能建設新中國與新世界。我們贊成大西洋憲章及莫斯科、開羅、德黑蘭會議的決議，就是基於這個觀點的。」<sup>4</sup>

對於探討戰後國際秩序的重建與安排的歷次國際會議，毛澤東也表示肯定，認為這些國際會議的決議都是「有利於打敗法西斯侵略者和維持世界和平的」，肯定成立聯合國的重要性；<sup>5</sup>然而，毛澤東也對這樣的國際組織運作有所疑慮，

<sup>3</sup> 毛澤東，「在慶祝十月革命節幹部晚會上的談話」，<http://www.mao1893.net/index.php/action-viewnews-itemid-1344>，下載於 2009 年 1 月 7 日。

<sup>4</sup> 毛澤東，「會見中外記者西北參觀團的講話」，1944 年 6 月 12 日，刊載於 1944 年 6 月 13 日《解放日報》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/69112/70190/70197/70357/4768951.html>，下載於 2008 年 11 月 17 日。

<sup>5</sup> 毛澤東說：「中國共產黨對於保障戰後國際和平與安全的機構之建立，完全同意敦巴頓橡樹林會議所作的建議和克里米亞會議對這個問題所做的決定。中國共產黨歡迎舊金山聯合國代表大會。中國共產黨已經派遣自己的代表加入中國代表團出席舊金山會議，藉以表達中國人民的意志。」見毛澤東，「論聯合政府」，中共中央毛澤東選集出版委員編，**毛澤東選集**（第三集）（北

他在提到國共兩黨合作建設一個統一新中國時強調，應該在所有領域貫徹民主，「在國際關係上，各國都應該是民主的國家，並發生民主的關係，…。國內如此，新的國際聯盟亦將是如此。」<sup>6</sup>

## 二、中共建政之後至 50 年代末期

中共於 1949 年建政之後，對聯合國則是表現出「既期待又怕受傷害」的矛盾態度，一方面希望透過積極爭取加入聯合國，來獲取國際上對其政權合法性的承認，<sup>7</sup>中共於政權成立初期多次致電聯合國，要求取代中華民國在聯合國大會及安理會的代表權（表 2-1），同時中亦多次要求聯合國採取行動制裁美國對台灣與中國的「侵略行爲」（表 2-2），展現出中共願意承認聯合國的地位與重要性的意願，最主要的目的還是希望藉此獲得國際對其新政權的合法性與統治權力的承認。<sup>8</sup>而在此時期，中共在許多對外的雙邊友好條約中，亦將尊重「聯合國憲章的宗旨與原則」納入條約內容中（表 2-3），<sup>9</sup>由此均可看出中共在初期對於聯合國的正面態度。

表 2-1. 中共要求取代國民政府在聯合國及其附屬機構致電聯合國（1949~1950）

時 間	電 文
1949.11.15	外交部長周恩來要求取消所謂「中國國民政府代表團」參加聯合國的一切權利致聯合國秘書長電
1949.11.15	外交部長周恩來否認所謂「中國國民政府代表團」在聯合國大會的合法地位致聯合國大會主席電
1950.1.8	外交部長周恩來要求安全理事會開除國民黨代表致聯合國電

京：人民出版社，1967 年 1 月），頁 1034。

<sup>6</sup> 「毛澤東答中外記者團」，**解放日報**，1944 年 6 月 13 日，  
[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_024edc670100abcv.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_024edc670100abcv.html)，下載於 2009 年 1 月 8 日。

<sup>7</sup> Samuel S. Kim, "China and the United Nations," in Michel Oksenberg and Elizabeth Economy eds., *China Joins the World: Progress and Prospects* (New York.: Council on Foreign Relations, Inc., 1999), p. 45.

<sup>8</sup> Byron S. Weng, "Communist China's Changing Attitudes Toward the United Nations," *International Organization*, Vol. 20, No. 4 (Fall 1966), p. 678.

<sup>9</sup> 而從 1960 年開始 1965 年止，除了與阿富汗所簽訂之友好和互不侵犯條約之外，其餘與緬甸、尼泊爾、蒙古、幾內亞、柬埔寨、印尼、北韓、加納、葉門、剛果、馬利、坦尚尼亞等 12 國所簽訂之友好條約，均未再出現關於遵守聯合國憲章原則的條文內容，見：中華人民共和國外交部編，**中華人民共和國友好條約匯編**（北京：世界知識出版社，1965 年）。

1950.1.19	外交部長周恩來通知認命張聞天為中國出席聯合國首席代表致聯合國電
1950.2.2	外交部副部長李克農通知任命冀朝鼎為中國出席經濟及社會理事會代表致聯合國電
1950.4.28	外交部長周恩來通知任命冀朝鼎為中國出席亞洲及遠東經濟委員會會議代表致聯合國電
1950.5.8	外交部長周恩來通知任命冀朝鼎兼任中國出席工業及貿易委員會會議代表致聯合國電
1950.5.12	外交部長周恩來要求驅逐國民黨代表致聯合國糧食及農業組織電
1950.5.12	外交部長周恩來要求驅逐國民黨代表致聯合國教育、科學及文化組織電
1950.5.30	外交部長周恩來通知任命孟用潛為中國出席聯合國託管理事會代表致聯合國電
1950.6.5	外交部長周恩來要求驅逐參加聯合國國際法委員會的國民黨代表致聯合國電
1950.8.26	外交部長周恩來通知認命張聞天等五人為中國出席聯合國大會第五屆會議代表致聯合國秘書長電
1950.8.26	外交部長周恩來要求驅逐參加聯合國國際兒童緊急救濟基金執行局的國民黨代表並通知任命伍云甫為中國出席該基金執行局的代表致聯合國電
1950.9.17	外交部長周恩來要求聯合國大會第五屆會議驅逐國民黨代表並辦理必要手續使中國代表團得以出席致聯合國秘書長電
1950.9.25	外交部發言人關於聯合國大會拒絕中國代表參加的非法決定的聲明

資料來源：世界知識出版社編，**中華人民共和國對外關係文件**，第一集（1949~1950）。

表 2-2. 中共要求聯合國處理美國「侵略」中國、台灣、朝鮮的電文（1949~1950）

時 間	電 文
1950.7.6	外交部長周恩來斥責安全理事會對朝鮮問題的決議以及美國侵犯中國領土台灣致聯合國電
1950.8.20	外交部長周恩來就美國侵略朝鮮問題致聯合國電
1950.8.24	外交部長周恩來為控訴美國武裝侵略台灣並要求安全理事會制裁美國致聯合國電
1950.8.27	外交部長周恩來要求安全理事會制裁美國侵朝飛機侵入中國進行掃射的罪行致聯合國電
1950.8.30	外交部長周恩來控訴美國侵朝飛機再度侵入中國進行掃射並要求安全理事會給予制裁致聯合國電
1950.9.10	外交部長周恩來要求在安全理事會討論美國侵朝飛機侵入中國進行掃射案時必須有中華人民共和國代表參加致聯合國電
1950.9.16	外交部長周恩來要求在安全理事會討論美國武裝侵略中國領土台灣案時必須有中華人民共和國代表參加致聯合國電
1950.9.24	外交部長周恩來要求聯合國大會討論中國控訴美國侵朝飛機侵入中國肆行掃

	射轟炸案致聯合國電
1950.9.27	外交部長周恩來要求聯合國大會討論美國侵朝軍艦砲擊和非法盤查中國商船案致聯合國電
1950.10.17	外交部長周恩來要求聯合國大會在討論控訴美國侵略中國等兩案時必須有中華人民共和國代表參加並抗議將所謂「福摩薩」問題列入議程致聯合國電
1950.10.18	外交部長周恩來再次控訴美國侵朝飛機侵入中國領空致聯合國電
1950.10.23	外交部長周恩來通知任命伍修權為中國出席安全理事會討論控訴武裝侵略台灣案的特派代表致聯合國秘書長電
1950.10.26	外交部長周恩來再次控訴美國侵朝飛機侵入中國領空致聯合國電
1950.10.28	外交部長周恩來再次控訴美國飛機侵犯中國山東沿海致聯合國電
1950.11.11	外交部長周恩來聲明中國不能接受安全理事會十一月八日會議決定的邀請並提議將控訴武裝侵略台灣案和美國武裝干涉朝鮮問題合併討論致聯合國電
1950.11.26	外交部長周恩來通知任命伍修權兼任出席聯合國大會政治及安全委員會討論控訴美國侵略中國案的代表致聯合國秘書長電

資料來源：世界知識出版社編，**中華人民共和國對外關係文件**，第一集（1949~1950）。

表 2-3. 中共簽訂對外條約中，內容提及尊重聯合國憲章（1949~1964）

訂約時間	條約名稱	條約有關聯合國憲章之內容
1950.2.14	中華人民共和國與蘇維埃社會主義共和國聯盟友好同盟互助條約	「極願依據聯合國組織的目標和原則，鞏固遠東和世界的持久和平與普遍安全」
1955.12.25	中華人民共和國和德意志民主共和國友好合作條約	「決心按照聯合國憲章的原則，維護和鞏固世界和平和對保障歐洲和亞洲各國人民的安全做出一切可能貢獻」
1957.3.27	中華人民共和國和捷克斯洛伐克共和國友好合作條約	「決心充分尊重和支持聯合國憲章的各項原則」
1959.5.6	中華人民共和國和匈牙利人民共和國友好合作條約	「並且在符合聯合國憲章原則下，參加一切旨在維護世界和平和各國人民的安全的國際行動」
1960.8.26	中華人民共和國和阿富汗王國友好和互不侵犯條約	「為此目的，決定根據聯合國憲章的基本原則和萬隆會議的精神，締結本條約」

資料來源：中華人民共和國外交部編，**中華人民共和國友好條約匯編**，頁 18、81、87、93、98。

然而，在另一方面，中共又認為「聯合國做了不少對不起世界人民的事情，此時的聯合國只不過是美國的工具而已」，<sup>10</sup>尤其是在韓戰發生以後，中共派遣了「自願軍」越過鴨綠江，開始正式介入戰爭，聯合國大會即於 1951 年 2 月 1

<sup>10</sup> 王杰編，**聯合國遭逢挑戰**，頁 77。

日通過了第四九八號決議案，譴責中共為「侵略者」(aggressors)，<sup>11</sup>中共隨即於次日聲明：「美國政府及其幫凶們是要戰爭不要和平的，而且堵塞了和平解決的途徑。」<sup>12</sup>韓戰的發生，以及關於中國代表權的爭議不斷，使此時期中共與聯合國之間的關係，一直呈現了緊張的狀態。

### 三、50年代後期至60年代後期

此時期中共對聯合國政策主要受到國際上冷戰體系的制約及國內「革命外交」理論的影響，前者使中共認為美蘇利用聯合國來壓制第三世界的民族解放運動，認為在聯合國中「兩個超級大國和第三世界國家的鬥爭越來越激烈」，<sup>13</sup>使中共對聯合國的批評日益升高，<sup>14</sup>對於其繼續被排除在聯合國之外，中共亦認為「中華人民共和國的成長、壯大和發展，並不取決於中國在不在聯合國，中國在世界事務中發揮日益增強的影響與作用，也不取決於中國在不在聯合國，如果美國繼續把中國排斥在聯合國之外，受到損失的只能是聯合國自己。」<sup>15</sup>到了文革開始之後，對於聯合國的批評更是激烈，例如當印尼在1965年退出聯合國時，大肆批評聯合國「這個所謂世界性的組織已經成了一個什麼樣的東西！」。<sup>16</sup>當時擔任中共副總理兼外長的陳毅直言聯合國已經成為「美帝國主義」……「作為它推行侵略政策和戰爭政策的工具，在亞洲、非洲和拉丁美洲幹了許多壞事，在朝鮮和剛果進行了侵略戰爭和武裝干涉」，<sup>17</sup>中共更倡言：「各國人民為了爭取和維護獨立和主權，只能靠堅決的反帝反殖鬥爭，而絕不能對美帝國主義操縱的聯

---

<sup>11</sup> China Institute of International Affairs, *China and the United Nations*, p. 165.

<sup>12</sup> 世界知識出版社編，**中華人民共和國對外關係文件**，第二集（1951~1953）（北京：世界知識出版社，1958年），頁7。

<sup>13</sup> 王杰編，**聯合國遭逢挑戰**，頁83。

<sup>14</sup> Samuel S. Kim, "China and the United Nations," in Michel Oksenberg and Elizabeth Economy eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, p. 45.

<sup>15</sup> 「美國阻撓恢復中國在聯合國合法權利必將失敗」，**人民日報**，1964年12月4日，第4版。

<sup>16</sup> 「印度尼西亞退出聯合國是正義的正確的革命行動 我政府發表聲明堅決支持蘇加諾總統的果斷決定」，**人民日報**，1965年1月10日，第1版。

<sup>17</sup> 「陳毅副總理盛讚蘇加諾總統毅然宣布退出聯合國 中國人民堅決同印度尼西亞人民一起為反對帝國主義新老殖民主義而鬥爭」，**人民日報**，1965年1月12日，第1版。

合國寄予不切實際的幻想。」<sup>18</sup>1967年第三次中東戰爭發生之後，中共在聯合國大會召開緊急會議之後，更是批評「聯合國是個什麼東西！它本來就是大霸主美帝國主義和二霸主蘇修集團兩家推行新殖民主義和大國強權政治的工具」；<sup>19</sup>然而，相較於主觀上的敵視，在客觀情勢上聯合國裡支持中共進入聯合國的力量卻不斷增加，並迫使美國以「重要問題」方式來處理，且在此時有許多新興的第三世界國家進入聯合國，因此中共進入聯合國只是時間早晚的問題而已。

#### 四、中共加入聯合國至 70 年代後期

此時期中共對聯合國政策的主要指導原則為「三個世界論」，對聯合國的參與表現了「高度的選擇性與象徵性」。<sup>20</sup>1974年鄧小平在聯合國大會上發表的「三個世界論」，揭示了中共加入聯合國主要是出於中國國際戰略的考量：即可名正言順地成為第三世界的領導者，與利用聯合國作為推行反殖反霸任務的舞台，而非著眼於借助聯合國來幫助中國的發展。<sup>21</sup>即使是在文革結束後的1978年，中共外長黃華在第三十三屆聯合國大會上的發言，依舊是從「三個世界論」的觀點來闡述國際局勢的變化，直言：「我們堅決遵循毛主席關於三個世界的理論，加強同全世界被壓迫人民和被壓迫民族的團結，加強同第三世界各國的團結，聯合一切受超級大國侵略、顛覆、干涉、控制和欺負的國家，結成最廣泛的統一戰線，反對超級大國的霸權主義」。<sup>22</sup>因此，對於參與聯合國的事務，中共表現出了高度的政治化傾向，同時亦在摸索一個明確的定位，「中國此時正在學規矩(learning the ropes)」，<sup>23</sup>對於安理會的事務極為關心，例如對於聯合國維持和平行動持負面的態度，但又不願使用否決權，而只是消極地不參加表決，連帶地拒絕攤付維

<sup>18</sup> 「聯合國不是亞非拉國家伸張正義的場所」，*人民日報*，1965年1月13日，第3版。

<sup>19</sup> 「聯合國的一幕丑劇」，*人民日報*，1967年7月8日，第6版。

<sup>20</sup> Samuel S. Kim, "China and the United Nations," in Michel Oksenberg and Elizabeth Economy eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, p. 45.

<sup>21</sup> Samuel S. Kim, "China and the United Nations," in Michel Oksenberg and Elizabeth Economy eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, pp. 45-46.

<sup>22</sup> 世界知識出版社編，*中國代表團出席聯合國有關會議文件集*（1978.7-12），頁11。

<sup>23</sup> Sally Morphet, "China as a Permanent Member of the Security Council: October 1971-December 1999," *Security Dialogue*, Vol. 31, No. 2(June 2000), p. 151

和行動的支出；<sup>24</sup>另一方面，也極度缺乏參與聯合國其他專業領域事務，如關於經濟合作、國際法律等方面的專業人才，而這現象直到 80 年代開始才有所改善。而在此時期的另一特色，就是中共參與國際組織的程度開始有了大幅度的提升，從 1966 年文革的最高潮時期只參加了一個國際組織，到了 1977 年時，已經增加至二十一個，<sup>25</sup>由此可看出此時期乃中共開始逐漸融入國際社會的起步時期。

## 五、改革開放以來迄今

自從 70 年代末期施行改革開放政策之後，中共開始將重心轉移至經濟建設上，在外交上採取了務實的獨立自主外交政策，以建構一個和平的國際環境為主要任務，逐步調整對各集團的政策，不再設定主要敵人，且不追求建立同盟關係，而以和平共存與獨立自主為原則，施行的「全方位外交」，<sup>26</sup>而聯合國則可視為是「中國通向世界的重要渠道」，<sup>27</sup>而中共的領導階層也開始對於聯合國在解決區域衝突、促進世界經濟社會發展與國際合作、維護世界和平與裁軍等方面的作用給予正面肯定的評價，<sup>28</sup>展現出中共對於聯合國的定位已經展現出正面積極的態度。

首先，從國際體系的層面來看，從 80 年代中共開始採行獨立自主外交政策以後，中共對於國際局勢的評估，表現最明顯的，就是對於戰爭與和平問題的判斷，認為「戰爭的危險依然存在，但是可以避免，而且戰爭十年內打不起來，而和平是有希望的」，<sup>29</sup>而原先用以對抗蘇聯的「一條線」策略，亦調整為全方位的交往關係，同時中國更開始逐漸積極參與國際事務的運作。因此，聯合國可視

---

<sup>24</sup> 陳勝，**瞄準聯合國**（台北：新新聞出版社，1995），頁 178-179。

<sup>25</sup> Samuel S. Kim, "China's International Organizational Behavior," p. 406.

<sup>26</sup> 天兒 慧著，劉靜貞譯，**中國：蛻變中的社會主義大國**，頁 186。

<sup>27</sup> 田進，**中國在聯合國：共同締造更美好的世界**，頁 8。

<sup>28</sup> 如李鵬在聯合國安理會高峰會上的發言，**文匯報**，1992 年 2 月 2 日，第 3 版；以及江澤民在聯合國成立 50 週年特別紀念會議上的講話，中共外交部政策研究室編，**中國外交**（1996 年版）（北京：世界知識出版社），頁 705。

<sup>29</sup> 高屹，「鄧小平新時期的外交戰略思想述論」，王泰平編，**鄧小平外交思想研究論文集**（北京：世界知識出版社，1996 年），頁 35。



爲是「中國通向世界的重要渠道」，<sup>30</sup>中共可將聯合國作爲闡明重要政策和與其他會員國交流的場所，以聯合國作爲分析世界局勢的觀察所並吸引國際傳媒的注意，以聯合國作爲培養、訓練優秀外交人才之地，更可從聯合國獲得發展現代化建設所需的資源，<sup>31</sup>自然是中共可極力揮灑的國際舞台。

再從國內層次的觀點來看，爲因應改革開放，進行社會主義現代化建設的需要，中共需要一個和平的國際環境，以專心投入經濟建設，並引進西方的資金、先進科技與經驗，因此中共此時採取了對聯合國積極參與的政策，包括參加世界銀行（World Bank）及國際貨幣基金會（International Monetary Fund，簡稱IMF）等重要國際組織，開始肯定維和行動的必要性，甚至開始派遣人員參與維和行動，參加裁減軍備委員會及人權委員會等，可以說此時的中共已是完全地融入聯合國所建構的這個全球體系當中。當然，在此時期中共積極參與聯合國的最主要目的，還是要借助聯合國的力量以協助中國的現代化，聯合國的一些附屬機構，包括開發計劃署、兒童基金會、人口基金會與教科文組織以及世銀、國際貨幣基金會等對於中共的資金和技術援助，已成爲中共追求發展的重要資金來源之一。因此，即使天安門事件之後，國際社會普遍對中共實施經濟制裁，而中共也開始重提「自力更生」，但是沒有多久的時間，這些的國際援助又紛紛恢復，<sup>32</sup>可見中共已無法回頭走過去那種自力更生、自我發展的道路，且已經與國際社會建立起緊密而複雜的聯繫關係了。

最後，從領導人的層面來看，從改革開放以後，鄧小平確立了和平與發展的政策方針，而歷任的領導人亦在這樣的基礎上持續發展中國的對外關係。大體而言，中共的領導階層對於聯合國在解決區域衝突、促進世界經濟社會發展與國際合作、維護世界和平與裁軍等方面的作用給予正面肯定的評價，<sup>33</sup>對於 80 年代

---

<sup>30</sup> 田進，**中國在聯合國：共同締造更美好的世界**，頁 8。

<sup>31</sup> 田進，**中國在聯合國：共同締造更美好的世界**，頁 8-10。

<sup>32</sup> 陳勝，**瞄準聯合國**，頁 172-173。

<sup>33</sup> 如李鵬在聯合國安理會高峰會上的發言，**文匯報**，1992 年 2 月 2 日，第 3 版；以及江澤民在聯合國成立 50 週年特別紀念會議上的講話，中共外交部政策研究室編，**中國外交**（1996 年版）（北京：世界知識出版社），頁 705。

末期開始進行的聯合國改革亦抱支持的態度；他們也認為聯合國在照顧發展中國家的利益與發展上無法盡如人意，<sup>34</sup>作為世界上最重要的國際組織，聯合國將會面臨更嚴峻的挑戰。

冷戰結束以後，中共對於國際事務的參與，展現了更為積極的作為，然而，在此同時，進入 90 年代以後，中共在聯合國的政策作為，相較於改革開放以後的第一個十年期間，則是出現了更多的保守消極特色，尤其是在安理會當中，一方面，其關注議題僅侷限在人權、台灣與制裁等議題，對於其他許多問題的參與則不多，更是鮮少參與安理會常任理事國之間的非正式磋商，而給予安理會其他成員一種漠不關心的印象；<sup>35</sup>另一方面，在 90 年代中共也頻繁地出現投棄權票的方式，表達其對於會涉及聯合國憲章第七章，尤其是授權使用強制行動的相關決議案的保留態度（見本論文第三、第四與第五章的投票結果分析）。中共學者也承認，中共在安理會的主動程度不足，會讓外人感覺「與中國的分量和能力不相匹配，對整個人類的和平與發展貢獻有限」，而不論願意、承認與否，這是中國必須面對融入世界後更多的權利、好處和責任、義務，<sup>36</sup>尤其是對於中共欲在國際上建立一個負責的大國形象來說，更是必須展現更多積極的態度。

進入二十一世紀之後，中共在安理會的表現作為，則又重新呈現新的發展趨勢，最大的轉變在於，中共開始認知到其作為具全球性影響力的大國地位，而開始去關注與其國家利益或周邊區域事務相關連性不明顯的議題，例如，根據報導，前中共駐聯合國大使王光亞就在安理會對於索馬利亞問題僵持不下時，怒責其他國家不重視該地區的和平，並要求聯合國儘速部署維和行動到該地區，<sup>37</sup>這是中共首次在安理會對於遠地區的衝突事件所提出的主動倡議，而這樣的發展，

---

<sup>34</sup> 江澤民在聯合國成立 50 週年特別紀念會議上的講話，中共外交部政策研究室編，**中國外交**（1996 年版），頁 705。

<sup>35</sup> Samuel S. Kim, "China and the United Nations," in Michel Oksenberg and Elizabeth Economy eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, pp. 62-65.

<sup>36</sup> 王逸舟，**全球政治與中國外交：探尋新的視角與選擇**（北京：世界知識出版社，2003 年），頁 254-256。

<sup>37</sup> Colum Lynch, "China Filling Void Left by West in U.N. Peacekeeping," *Washington Post*, November 24, 2006, p. A12.

也可提供我們觀察後續中共在安理會是否願意對更多種類的國際議題付出更多關注與行動的線索。

## 貳、中共與安理會

由於安理會是聯合國處理國際和平與安全情勢的最重要機構，而中共又身為具有否決權的常任理事國之一，因此有必要瞭解中共在安理會的角色與參與投票的行為，以期能對於中共的聯合國政策內涵有更為深入的理解。

### 一、中共進入安理會的意含

一般認為，中共進入安理會之後，確實使得安理會更具代表性與合法性，<sup>38</sup>如同中共出席安理會討論「控訴武裝侵略台灣」案的代表伍修權在安理會所言，「沒有代表四萬萬七千五百萬人民的中華人民共和國的合法代表參加，聯合國就不可能成為名符其實的聯合國」，<sup>39</sup>在中共於 1971 年 11 月 23 日首次參加安理會的會議時，當時擔任安理會輪值主席的波蘭大使庫瓦加（Eugeniusz Kulaga）也表示，「中共參與安理會的活動，將有助於實現聯合國憲章的宗旨與原則，這就是，為了世界和平與進步而加強國際和平安全和促進國家間的合作。」而擔任首任中共駐聯合國大使的黃華則發言表示，「支持各國人民的正義鬥爭是我們應盡的義務。根據聯合國憲章的宗旨，安理會應當再維護國際和平、反對侵略和干涉方面發揮應有的作用。我們希望聯合國憲章的精神能夠貫徹。為此，我們將同一切愛好和平、主持正義的國家和人民站在一起，為維護各國的民族獨立和國家主權，為維護國際和平、促進人類進步事業而共同努力。」<sup>40</sup>當時的聯合國秘書長宇譚（U Thant）則表示沒有中華人民共和國，聯合國絕不會成為真正的聯合國，<sup>41</sup>這樣的說法，確實代表了聯合國當中極大部分的觀點。

然而，對於中共進入安理會後，會對於安理會、乃至於聯合國帶來何種的影

<sup>38</sup> Samuel S. Kim, *China, the United Nations, and World Order* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977), pp. 237-238.

<sup>39</sup> 世界知識出版社編，*中華人民共和國對外關係文件*，第一集（1949~1950），頁 200。

<sup>40</sup> UN Doc. S/PV.1599 (1971), November 23, 1971.

<sup>41</sup> 李鐵城主編，*聯合國的歷程*（北京：北京語言學院出版社，1993 年），頁 273。

響與衝擊，國際社會並非都是全然樂觀地期待，尤其是中共在被排除於聯合國達二十餘年，更曾被聯合國視為是侵略者，<sup>42</sup>而在文革時期，更是曾直言，「聯合國是個什麼東西！它本來就是大霸主美帝國主義和二霸主蘇修集團兩家推行新殖民主義和大國強權政治的工具」，<sup>43</sup>因此，國際社會傾向是以「衝擊」(impact)而非影響(influence)的角度，來評估中共進入安理會所造成的後果，<sup>44</sup>例如，即曾有質疑到，由於60年代以來中蘇之前的強烈立場歧異，也讓人產生疑惑，要是此時安理會的中國代表是中共的話，安理會是否還能達成關於印巴衝突以及延長賽浦路斯維和的相關協議？<sup>45</sup>

中共首次參與安理會的會議，是在1971年11月23日，參加安理會第一五九九次會議，討論塞內加爾控訴葡萄牙的提案，而中共首次參與安理會的表決，則是在1971年11月24日，安理會的第一六〇一次會議，討論對塞內加爾控訴葡萄牙的決議草案。中共大使黃華譴責葡萄牙的殖民主義政策「是對聯合國憲章精神的嚴重違反」，但對此決議案能達到什麼結果，則表示「不應抱不切實際的幻想。」「誰能保證這個決議不會像過去的幾個決議一樣，被葡萄牙殖民主義者繼續予以蔑視、抵制和破壞？」<sup>46</sup>這樣的評論意見，展現出了濃厚的反帝反殖的觀點，由於當時中共仍是處於文革的階段，這樣的發言特色，自然是可以想見得到。

## 二、中共在安理會的角色：安理會常任理事國中唯一的第三世界國家

鄧小平曾說過：「聯合國安理會常任理事國，中國算一個，中國這一票是第三世界的，是名符其實屬於第三世界不發達國家的」，<sup>47</sup>然而，鄧小平也定調，認為外界稱中國是第三世界的頭頭，「頭頭可不能當，頭頭一當就壞了。...搞霸

<sup>42</sup> China Institute of International Affairs, *China and the United Nations*, p. 165.

<sup>43</sup> 「聯合國的一幕丑劇」，*人民日報*，1967年7月8日，第6版。

<sup>44</sup> Samuel S. Kim, *China, the United Nations, and World Order*, p. 195.

<sup>45</sup> Lincoln P. Bloomfield, "China, the United States, and the United Nations," *International Organization*, Vol. 20, No. 4(Fall 1966), pp. 661-663.

<sup>46</sup> UN Doc. S/PV.1601 (1971), November 24, 1971.

<sup>47</sup> 鄧小平，*鄧小平文集*，第三卷（北京：人民出版社，1993年），頁94。

權主義的名譽很壞，當第三世界的頭頭名譽也不好。」<sup>48</sup>中共稱「在聯合國，中國的活動的一個突出特點，就是堅定地同廣大第三世界國家站在一起，共同為實現憲章的宗旨、貫徹憲章的原則而不懈努力」，<sup>49</sup>中共強調「中國在廣大第三世界國家的堅決支持下，利用自己在聯合國的巨大影響和行使否決權，努力使聯合國從原來為霸權主義的工具向維護世界和平的工具方向發展。」<sup>50</sup>從實際的發展情況來看，中共也確實成功地藉由將自身定位為第三世界發展中國家的策略，建立其在聯合國，尤其是安理會中的特殊地位。

對中共而言，以安理會常任理事國中唯一的發展中國加身份自居，主要是為了因應各時期中共外交政策的目標所需，例如在反美與反蘇的 60 年代與 70 年代，中共的第三世界政策，即是充滿著濃厚的反霸色彩，中共在決議讓中共進入聯合國的第二十六屆聯合國大會上，中共代表團團長喬冠華首次在聯合國大會上的發言，即大力聲援了許多亞、非、拉等第三世界國家在反帝反殖的鬥爭，直言「支持各國人民的正義鬥爭是我們應盡的義務」，他的聲明「讓所有中小國家的代表高興至極」。<sup>51</sup>而在進入 80 年代外交政策開始調整的過程後，中共對第三世界政策的出發點亦有所轉換，改以藉助第三世界的支持力量，以提升中共在國際政治舞台上的地位與實力。因此，中共宣稱，「在聯合國，中國的活動的一個突出特點，就是堅定地同廣大第三世界國家站在一起，共同為實現憲章的宗旨、貫徹憲章的原則而不懈努力」，<sup>52</sup>「中國是五大常任理事國之一，但是，她又是發展中國家的代表。因此在解決國際問題的時候，她站在第三世界一邊，為第三世界國家聲張正義。」<sup>53</sup>換言之，中共就是以第三世界在安理會的發言人自居。

我們可以從中共對於安理會改革的政策立場為例，來說明中共聯合國的政策

---

<sup>48</sup> 中共中央文獻研究室編，**鄧小平思想年譜（1975-1997）**（北京：中央文獻出版社，1998 年），頁 229。

<sup>49</sup> 韓念龍主編，**當代中國外交**（北京：中國社會科學出版社，1987 年），頁 324。

<sup>50</sup> 王杏芳主編，**中國與聯合國：紀念聯合國成立五十週年**（北京：世界知識出版社，1995 年），頁 65。

<sup>51</sup> 張樹德，**中國重返聯合國紀實**（哈爾濱：黑龍江人民出版社，1999 年），頁 438。

<sup>52</sup> 韓念龍主編，**當代中國外交**（北京：中國社會科學出版社，1987 年），頁 324。

<sup>53</sup> 王杰編，**聯合國遭逢挑戰**，頁 91。

中，如何以實際的作為展現出其身為第三世界國家身份的自我定位。在關於安理會的改革議題中，擴大安理會代表性以及否決權是兩大焦點，由秘書長所任命聯合國改革名人小組（High-Level Panel），提出了關於擴大安理會成員規模的兩套改革方案，但強調任何的改革提案都不應擴大否決權，雖然當前尚無實際可行的辦法來改變現有的否決權，但「否決權似乎與時代不符，在民主日益盛行的時代，對安理會並不適合」。並呼籲常任理事國只在真正涉及重大利益時才使用否決權，並個別承諾在發生滅絕種族和大規模侵犯人權狀況時，不使用否決權。<sup>54</sup>

根據中共所發表的「中國關於聯合國改革問題的立場文件」，也主張安理會的改革應遵循優先增加發展中國家代表性、讓更多中小國家有更多機會輪流進入安理會、以及地域平衡原則等。<sup>55</sup>在中共所發表的第六十三屆聯合國大會中國立場文件中，表示：「支持發展中國家在聯合國、包括安理會發揮更大作用，主張優先增加發展中國家、特別是非洲國家在安理會的代表性。」<sup>56</sup>然而，關於否決權的問題，中共在其立場文件，以及聯合國相關會議上的談話，均未對此提出意見，只會籠統地指出，否決權有其歷史的必然性，也有一定現實的合理性和客觀性。<sup>57</sup>因此，我們也可以從此看到，中共對於安理會改革的侷限性，不願意碰觸到否決權的問題，因為其本身就是否決權制度的既得利益者。

### 三、中共在安理會的投票行爲

從中共在安理會投票的實踐來看，雖然在不同時期對於某些類型的決議案抱著強烈的保留態度（例如在 70 年代對於維和相關決議案，以及 90 年代對於援引聯合國憲章第七章內容的決議案），但評估其整體的投票行爲統計，我們可以

---

<sup>54</sup> “A More Secure World: Our Shared responsibility,” report of the High-Level panel on Threats, Challenges and Changes, p. 82.

<sup>55</sup> 「中國關於聯合國改革問題的立場文件」，引自中華人民共和國外交部網站，2005 年 6 月 7 日，<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/zcwj/t199083.htm>，下載於 2008 年 5 月 16 日。

<sup>56</sup> 「第 63 屆聯合國大會中國立場文件」，引自中華人民共和國常駐聯合國代表團網站，2008 年 9 月 16 日，<http://www.china-un.org/chn/hyyfy/t512970.htm>，下載於 2008 年 5 月 16 日。

<sup>57</sup> 中國聯合國協會編，中國代表團出席聯合國有關會議發言彙編（北京：世界知識出版社，1998 年），頁 6。

將中共在安理會的投票行為歸納出兩項特徵：

(一) 以投棄權票或不出席投票的方式表達對於決議案的保留立場

關於在 70 年代中共對於維和議題採取不出席投票的方式，曾任中共駐聯合國代表凌青表示，「進入聯合國初期，還不瞭解，就摸狀況。從來沒參加過聯合國鬥爭，也不知道怎麼回事，盡量還是遠離一點，這是必要的。」<sup>58</sup>因此，對於參與聯合國的事務，中共表現出了高度的政治化傾向，同時亦在摸索一個明確的定位，而中共在 90 年代頻繁出現投棄權票的情況，曾任中共駐聯合國副代表的沈國放表示，「投否決票並不意味著你強大，棄權也不意味著你弱。...棄權並不是不持立場。棄權往往是我們對一決議草案不同意，提出許多修改意見，要求刪除我不能接受的內容。磋商中對方接受了我部份主要修改意見或刪除了部份主要內容，我仍不滿意，但從大局考慮，又不必要否決，因此投棄權。...投棄權後，今後對方要引用這決議內容時，我可持保留意見或提出不同看法。如否決，當然就沒有餘地了。」<sup>59</sup>當然，也有批評到，中共這種投棄權票的作法，是一種逃避責任的作為，甚至這樣的批評是來自於中共內部，<sup>60</sup>因此也可視為是一種來自於中共內部的反省與檢討的意見。

(二) 中共在安理會使用否決權的次數最少

從安理會五個常任理事國在安理會的實踐結果來看，中共使用否決權的次數最少，相較於美國與蘇聯，都有一段很大的差別（如表 2-4）。

---

<sup>58</sup> 凌青，「改革開放初期的中國與聯合國」，**黨史博覽**，2005 年第 4 期（2005 年 4 月），頁 19。

<sup>59</sup> 「沈國放大使在強國論壇談『新世紀的聯合國』」，**人民網**，2001 年 1 月 6 日，  
<http://www1.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/16/20010106/372141.html>。

<sup>60</sup> Samuel S. Kim, "Chinese Foreign Policy Faces Globalization Challenges," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, p. 297.

表 2-4 安理會常任理事國行使否決權的情況 (1945-2009)<sup>61</sup>

	美國	蘇聯/ 俄羅斯	英國	法國	國民政府 / 中共	總計
1945-1955	0	80	0	2	1 <sup>62</sup>	83
1956-1965	0	26	3	2	0	31
1966-1975	12	7	10	2	2	33
1976-1985	34	6	11	9	0	60
1986-1995	24	2	8	3	0	37
1997	2	0	0	0	1	3
1999	0	0	0	0	1	1
2001	2	0	0	0	0	2
2002	2	0	0	0	0	2
2003	2	0	0	0	0	2
2004	2	1	0	0	0	3
2006	2	0	0	0	0	2
2007	0	1	0	0	1	2
2008	0	1	0	0	1	2
總計	84	124	32	18	6	261

資料來源：作者統計自聯合國網站。

中共表示，由一個來自於發展中國家的中國掌握否決權，「只能是有利於反映中小國家的願望，有利於國際力量的平衡，有利於聯合國憲章宗旨與原則的貫徹」，然而，中共也必須堅定的維護其主權利益，因此否決瓜地馬拉的維和行動

<sup>61</sup> 在聯合國網站的統計中，並未將對於聯合國秘書長任命時候所行使的否決權列入計算，因此本表格也參照其作法，未計算使用於聯合國秘書長任命案的否決權次數，見：

<http://www.un.org/chinese/documents/veto/index.html>.

<sup>62</sup> 此次否決權為國民政府於 1955 年所行使，否決蒙古申請加入聯合國的提案。



「表示了中國對於構成國際社會個體的基本存在價值的尊重，即國家的主權、獨立和尊嚴」，綜言之，中共對否決權的行使是「有利有節，留有餘地；有理有據，態度明確；堅持原則，兼顧靈活」。<sup>63</sup>換言之，對中共而言，其對於否決權是抱持謹慎使用的立場，常常以在安理會五常任理事國中使用次數最少而自豪，但也不忘強調，對於攸關中共核心國際利益的議題上，中共還是會以否決權來表達其「堅持原則」的立場。

## 第二節 聯合國與國際干預

聯合國作為一個由主權國家所組成之組織，與主權國家間的關係，既不像世界政府般的上對下強制關係，但對其成員國又具有一定的權利義務約束力量。國際政治大師摩根索（Hans J. Morgenthau）即曾認為這樣的現象是一種「主權國家和有效國際組織之間的衝突。我們已經看到，這兩個概念在理論和實踐上都是無法調和的。國際組織欲發揮功用，就必然會減損其成員的自由；其成員國如果要強調其行動自由，則必然損害國際組織的功能發揮。」<sup>64</sup>觀諸聯合國憲章的規定，以及聯合國所通過的相關決議案，我們可以將聯合國與主權國家之間關係的規範分為兩個範疇：一方面，聯合國是一個以主權國家為成員資格的國際組織，因此在聯合國憲章的規範中，關於各國的主權平等、尊重國家主權以及不干涉他國內事務的原則，成為國際普遍接受的觀點；另一方面，安理會為了維持國際和平與安全，對於某些國家所採取的行為與政策，會造成對於國際和平與安全的威脅時，安理會即有權採取聯合國憲章所賦予的權力，採取干預措施以對於國家的主權造成一定程度的限制。

<sup>63</sup> 王杰編，*大國手中的權杖：聯合國行使否決權紀實*，頁 434-435、438-439、442-445。

<sup>64</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace* (sixth edition), p. 591.

## 壹、聯合國與不干涉原則

根據奧本海國際法的定義，干預是指一國對於他國內外事務的一種介入（interference）的形式，從而構成對他國主權的侵犯。<sup>65</sup>自從近代民族國家體系建立以來，尊重主權國家的自主性已經成為國際關係發展過程中一項重要的原則，不論在理論與實踐上，均已儼然成為主導國家對外行動與政策的主導性原則。<sup>66</sup>國際組織的成立，並未能改變此種主權國家至上的情況，雖然從其運作過程中，確實出現了某種妥協的情況，但大致而言，仍舊是以主權國家為主體，而未出現真正形式的世界政府。

聯合國的成立，也是這樣的情況。自從聯合國成立以後，尤其是聯合國憲章的公布，逐漸讓不干涉原則成為國際法裡的一項原則，國際法院在 1949 年關於科孚海峽（Corfu Channel）案的判決中，即以明確否定干涉在國際法當中的地位，認為干預行為是過去嚴重地濫用權利而導致的實力政治的表現。<sup>67</sup>前聯合國秘書長哈瑪紹在總結聯合國第一緊急部隊（UNEF）的經驗時，也表示聯合國不應介入「本質上屬於國內事務的情勢」，同時也不應成為國內衝突的一造。<sup>68</sup>而在聯合國憲章的相關規定中，也對於維護各國的主權平等以及不干涉原則做出明確的宣示，在前言中即揭示了「大小各國平等權利」之信念，將「各會員國主權平等」列為首要的原則（第二條第一款），並規定「不得干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件，且並不要求會員國將該項事件依本憲章提請解決」（第二條第七款）。

### 一、主權平等

---

<sup>65</sup> Robert Jennings and Arthur Watts eds., *Oppenheim's International Law (third edition)(Volume I)*, pp. 430-431.

<sup>66</sup> Graham Evans, *The Dictionary of World Politics: a Reference Guide to Concepts, Ideas, and Institutions* (New York: Simon & Schuster, 1990), p. 198.

<sup>67</sup> International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders: The Corfu Channel Case (Merits) Judgment on April 9<sup>th</sup>, 1946*(Leyden: Sijthoff, 1949), p. 35.

<sup>68</sup> UN Doc. A/3943(1958), October 9, 1958.

在聯合國憲章制訂的過程中，考量所謂「主權平等」的概念，乃應包含下列四項要素：

- 第一，各會員國在法律上是平等的；
- 第二，各會員國享有完整主權所包含的各項權利（rights）；
- 第三，各會員國的國際法人格、領土完整與政治獨立必須受到充分的尊重；
- 第四，依據國際法，各會員國應當誠實履行其國際責任與義務。<sup>69</sup>

聯合國大會於 1970 年 10 月 24 日所通過之關於各國依照聯合國憲章建立友好關係及合作的國際法原則宣言（Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations）裡，即把「各國主權平等之原則」（The principle of sovereign equality of states）列為國際法的七項基本原則之一，並對主權平等的內容做了詳細的說明：<sup>70</sup>

「各國一律享有主權平等。各國不論在經濟、社會、政治或其他方面性質之不同，均擁有平等的權利與義務，並為國際社會之平等會員國。主權平等特別包括下列要素：

- （一）各國法律地位平等；
- （二）每個國家均享有充分主權之固有權利；
- （三）每個國家均有義務尊重其他國家之人格；
- （四）國家之領土完整及政治獨立不得侵犯；
- （五）每個國家均有權自由選擇並發展其政治、社會、經濟及文化制度；
- （六）每個國家均有責任充分並一秉誠意履行其國際義務，並與其他國家和平相處。」

「主權平等」原則在聯合國憲章中的實踐，就是「一國一票」的投票原則，

---

<sup>69</sup> Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents* (New York: Columbia University Press, 1969), p. 37.

<sup>70</sup> UN Doc. A/2625 (XXV), October 24, 1970.

<sup>71</sup> 除了因為顧及國際政治現實，而讓安理會常任理事國擁有否決權，得以對抗大多數成員國的意志之外，在聯合國的其它組織裡，都是遵循這樣「一國一票，票票等值」的方式，讓不管大國或小國的意見，都能有充分表達的平等機會。

## 二、尊重國家主權

尊重主權的原則，一直成為各會員國之間國際關係的最基本原則，<sup>72</sup>而聯合國是由各主權國家所組成之國際組織，自然必須依此原則。聯合國憲章即規定「不得干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件」(第二條第七款)，而聯合國憲章第二條第四款中，則明確規定了「各會員國在其國際關係上不得使用或威脅使用武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其它方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或主權獨立」。此外聯合國大會亦於 1965 年 12 月 21 日通過了關於各國內政不容干涉與保護其獨立與主權之宣言，宣示任何國家均無權干涉他國的內政或外交；<sup>73</sup>上文所提及聯合國大會於 1970 年所通過之關於各國依照聯合國憲章建立友好關係及合作的國際法原則宣言也把不干涉他國內政納入國際法的七項基本原則之中，宣示「任何國家或國家集團均無權以任何理由直接或間接干涉任何其他國家之內政或外交事務」；<sup>74</sup>1981 年 12 月 9 日聯合國大會通過不容干預和干涉別國內政宣言也明確指出，「各國有義務避免利用和歪曲人權問題，以此作為干預國家內政，對其他國家施加壓力或在其他國家或國家集團內部或彼此之間製造猜疑和混亂的手段」；<sup>75</sup>在聯合國大會於 1974 年 12 月 14 日通過的侵略的定義 (Definition of Aggression) 決議案裡，亦把「一國使用武力來對抗其他國家的主權、領土完整或政治獨立」列為侵略行為的首要定義，<sup>76</sup>凡此皆可顯現聯合國對

---

<sup>71</sup> Michael Ross Fowler and Julie Marie Bunck, *Law, Power, and the Sovereign State: The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty* (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1995), p. 145.

<sup>72</sup> 許光建編，**聯合國憲章詮釋**（太原：山西教育出版社，1999 年），頁 30。

<sup>73</sup> “Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty,” UN Doc. A/2131(XX), December 21, 1965.

<sup>74</sup> UN Doc. A/2625 (XXV), October 24, 1970.

<sup>75</sup> “Declaration on the Inadmissibility of Intervention and Interference in the Internal Affairs of States,” UN Doc. A/RES/36/103, December 9, 1981.

<sup>76</sup> UN Doc. A/3314 (XXIX), December 14, 1974.

於尊重各國平等主權，以及保護各國主權之獨立完整，避免外來干涉的努力。

## 貳、聯合國的干預制度

雖然不干涉原則已經成為聯合國規範其與成員國間關係的準則，然而，不干涉原則也不是一個絕對負面的概念，在許多時候，干涉的舉動也有其積極面的意涵，亦即其可以作為「影響、導正或防止某些結果與行動的產生」，<sup>77</sup>而雖然依據尊重國家主權的原則，國家可以有權自由決定對於本國人民的待遇，但「這種的決定權是有限度的，而如果一個國家犯有對本國人民施行殘暴或迫害的罪行，以致否定他們的基本人權並且鎮駭人類的良知，那麼，為人道而進行的干涉是法律所允許的。」<sup>78</sup>換言之，干預也可以是以國際和平與安全為名來進行的，但必須經由在國際法上有組織性的實體來進行，<sup>79</sup>在這其中，聯合國則是被國際社會視為最具有合理性與正當性來進行這一類干預的國際組織。

### 一、聯合國憲章中關於聯合國干預權力的規定

在尊重國家主權的同時，為了避免國家依仗主權至上的主張，而採行對外侵略或對內壓迫其人民的權利福祉，聯合國憲章亦對其會員國的主權有著一定的限制規範，包括：「各會員國應一秉善意，履行其依本憲章所擔負之義務，以保證全體會員國由加入組織而發生之權益」（第二條第二款）；「不干涉國內管轄事件之原則不妨礙第七章執行辦法之適用」（第二條第七款）；「聯合國會員國同意依憲章之規定接受並履行安全理事會之決議」（第二十五條）。

聯合國憲章對主權行使時的限制，出現於第二條第三款至第五款的規定裡，包括「以和平方式解決國際爭端」（第二條第三款）、「不得使用威脅或武力」（第

<sup>77</sup> J. A. Simpson and E. C. Weiner eds., *The Oxford English Dictionary (second edition)* (New York: Oxford University Press, 1989), p. 2.

<sup>78</sup> 勞特派特修訂，王鐵崖，陳體強譯，*奧本海國際法（上卷第一分冊）*（北京：商務印書館，1981年），頁 235。

<sup>79</sup> Lawrence Freedman, "Introduction," in Lawrence Freedman ed., *Military Intervention in European Conflicts*, p. 1.

二條第四款) 以及協助「聯合國依本憲章規定而採取之行動」(第二條第五款)。對於各國在其國際關係中,「和平解決爭端」以及「不使用武力」的原則,早已成爲國際法中一項確立的基本原則,<sup>80</sup>憲章第六章所建構的和平解決爭端措施,即係依此原則所發展衍生,以作爲處理區域衝突爭端的程序,避免對國際和平與安全秩序造成大規模的危害。

然而,聯合國憲章對於國家主權行使的限制,並不必然是對於國家主權的侵犯,因爲,一國的主權,不會因爲其接受多少數量的國際條約和法律義務而受到影響,「只要這些法律的約束不影響其最高立法權和執法權的性質。」<sup>81</sup>換言之,這樣的限制和義務,並不會對國家主權有所減損,反而是在維護國家主權免於受到他國的侵害與干涉,是種對各國主權的保護措施,尤其是在全球化的時代,國家藉由參與國際組織以進行合作的過程,其實是增強了國家在公權力方面的能力,<sup>82</sup>因此,聯合國憲章所規範其與其會員國主權之相互關係,不應該只是從單純的「干涉/不干涉」二分法觀點來思考,而必須注意到兩者的互動關係。

## 二、冷戰結束後聯合國對於干涉制度的理論主張

其實,從聯合國在冷戰期間的實踐經驗來看,已經出現過多次介入國內事務的先例:

- (一) 聯合國大會於 1946 年討論西班牙佛朗哥 (Franco) 政權,通過決議案,表示如果西班牙沒有在相當時期內出現一個由人民公意授權,且尊重言論、宗教與集會之自由,並矢謀迅速舉行選舉,使西班牙人民得以不受暴力與威迫之壓制且不分黨派得以自由表達其意志之政府,則安理會應採取適當措施以補救該情勢。<sup>83</sup>

<sup>80</sup> 許光建編,《聯合國憲章詮釋》,頁 37。

<sup>81</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace* (sixth edition), p. 332.

<sup>82</sup> Dinah Shelton, "The Impact of Economic Globalization on Compliance," in Alexander Kiss, Dinah Shelton, and Kanami Ishibashi eds., *Economic Globalization and Compliance with International Environmental Agreements* (The Hague: Kluwer Law International, 2003), p. 39.

<sup>83</sup> UN Doc. A/RES/39(1), December 12, 1946.

(二) 安理會於 1946 年 12 月 19 日，通過第十五號決議案，決定依據聯合國憲章第三十四條的規定，成立一個調查委員會，調查希臘北部邊界的衝突事件，<sup>84</sup> 反對此提案的蘇聯與波蘭則認為，該事件的起因是來自外國干涉希臘內部事務，聯合國的行動是構成了對相關當事國的侵犯。<sup>85</sup>

(三) 安理會於 1968 年 5 月 29 日，通過第二五三號決議案，譴責在南羅德西亞境內發生的政治鎮壓措施與「叛變」行徑，要求英國採取一切有效措施來因應。<sup>86</sup>

(四) 聯合國大會第一六六三號決議案，指控南非政府的種族政策違反聯合國憲章及世界人權宣言，並與其作為一會員國之義務相抵觸。<sup>87</sup> 藉此來排除聯合國憲章第二條第七款的適用。<sup>88</sup>

而在冷戰結束後，聯合國對在其國內禁止其人民自治或壓制人民言論行動自由的政府採取行動，也亦已經是越來越被國際社會所接受，<sup>89</sup> 亦即國內衝突越來越被視為對於國際和平與安全的威脅。<sup>90</sup> 這種介入形式上與於國家內部事務的情況，在冷戰之後更是頻繁地出現，所謂人道主義干涉（**Humanitarian Intervention**）的情況，<sup>91</sup> 成為冷戰結束後，聯合國在處理關於國際和平與安全局勢的一個新號召。

對於這樣的發展趨勢，聯合國則提出了以「絕對主權過時論」以及「保護的責任」兩項概念，來作為合理化聯合國進行人道干預行動的理論依據。

(一) 和平議程（**An Agenda for Peace**）所提出的絕對主權過時論

<sup>84</sup> UN Doc. S/RES/15(1946), December 19, 1946.

<sup>85</sup> UN Doc. S/PV. 87, December 19, 1946.

<sup>86</sup> UN Doc. S/RES/253(1968), May 29, 1968.

<sup>87</sup> UN Doc. A/RES/1663, November 28, 1961.

<sup>88</sup> Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents* (third edition), p. 71.

<sup>89</sup> Thomas M. Franck, "The Emerging Right to Democratic Governance," *The American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1(January 1992), p. 85.

<sup>90</sup> Susan E. Rice and Andrew J. Loomis, "The Evolution of Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect," in Ivo H. Daalder ed., *Beyond Protection: Force and Legitimacy in a Changing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007), p. 92.

<sup>91</sup> Nicholas J. Wheeler, "The Humanitarian responsibilities of Sovereignty: Explaining the Development of a New Norm of Military Intervention for Humanitarian Purposes in International Society," in Jennifer M. Welsh ed., *Humanitarian Intervention and International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 29.

聯合國前秘書長蓋里於 1992 年 1 月發表的「和平議程」裡，宣示了「絕對與排他主權之主權觀已經過時了，其理論已不切實際」，<sup>92</sup>主張國際社會已不再受制於絕對主權觀的束縛，對於一國發生的戰亂，會導致大規模人道危機，因而造成對於國際和平與安全的威脅時，國際社會會採取更為積極介入的措施。

在聯合國憲章的規定裡，安理會決定聯合國所採取之行動，乃是對於「和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付方法」，是種消極的消除妨礙國際和平與安全之因素，因而會造成聯合國與主權國家的關係緊張問題，對於「干涉內政」的認定問題，也是爭論不止。然而，我們亦可從另一個角度來看聯合國與主權國家互動的情況：聯合國的行動，乃是在強化（strengthen）該國行使國家功能的力量，是種協助該國穩定發展的關係，其目的在於藉助國際的力量來協助一個需要幫助的國家，而可以不影響該國的主權獨立與完整。所以，關於聯合國與主權國家在關於干涉主權的爭議問題上，並不是一種零合的關係，而應該是種共榮互存的關係。亦即，並非要揚棄國家主權的觀念，而只是在希望破除主權的「絕對道德」（moral absolute）觀念，<sup>93</sup>同時，在聯合國裡，也有越來越多的國家主張主權的原則有時應該拋開一邊，認為主權的重要性不及保障人權，因為嚴重的侵犯人權會破壞和平安定。俄羅斯即曾提議當在歐洲「發生嚴重侵犯人權事件時，不能援引這個原則（不干涉內政原則）」，<sup>94</sup>即是最佳例證。

## （二）改變主權內涵的「保護的責任」（Responsibility to Protect）

前聯合國秘書長安南在其向聯合國大會所提交的千禧年報告（*We, the Peoples: The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century*）中，在認同不干涉原則為弱小國家提供了至關重要的保護之時，也指出國際社會當前面臨了保護人權原則與保護主權原則的兩難困境，最大的挑戰在於，「當這兩項彼此相衝突時，應

<sup>92</sup> “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peacekeeping,” UN Doc. A/47/277(1992), June 17, 1992.

<sup>93</sup> Paul Taylor, “The United Nations in the 1990s: Proactive Cosmopolitanism and the Issue of Sovereignty,” in Robert Jackson ed., *Sovereignty at the Millennium* (Massachusetts: Blackwell Publishers Inc., 1999), pp. 121-123.

<sup>94</sup> 「要求聯合國出面干預人權 呼聲日漲 『白盔部隊』國際人權警察？」，*聯合報*，民國 80 年 1 月 26 日，第 5 版。



服從哪一項原則」。<sup>95</sup>作為回應這樣的挑戰，一份由國際干預與國家主權委員會（International Commission on Intervention and State Sovereignty）向聯合國提出一份名為「保護的責任」（The Responsibility to Protect）報告，將主權的內涵從控制轉變為責任。<sup>96</sup>也就是說，將這樣進行人道救援的行動，視為一種「保護的責任」而非干涉的權利，<sup>97</sup>以避免陷入關於是否干預國家主權的爭論，反而忽略這樣的論述是以緊急保護人道情況為最高價值的前提。

根據一份由聯合國改革名人小組（High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes）在 2004 年所發佈的研究報告，主張各國在簽署了聯合國憲章之後，「從而不僅享有主權帶來的各種特權，同時也接受由此產生的各種責任。」而從歷史上來看，「不能假設每個國家總是能夠或者願意履行其保護本國人民和避免傷害自己鄰國的責任。而當出現這種情況的時候，集體安全原則則意味著上述責任的某些部分應當由國際社會予以承擔，依照聯合國憲章和世界人權宣言採取行動，根據情況建立必要的能力或提供必要的保護。」<sup>98</sup>「聯合國憲章尋求保護所有國家，並不是因為所有國家在本質上都是善良的，而是因為國家在為其公民獲得尊嚴、公正、價值和安全方面，是必不可少的。…今天我們尋求建立的集體安全恰恰是為了上述目標而在所有國家和國際機構及其領導者之間確立共同責任。」<sup>98</sup>因此，若從保護的責任角度觀之，當一個國家無力或不願盡到保護其人民權利的責任時，則其國家所擁有的主權（亦即免於受到干預）權利亦將被宣告暫時終止，<sup>99</sup>而國際社會（或國際組織）得以，也必須採取行動來保護該國人民的權利。

索馬利亞於 1992 年國內之災荒達到最高潮時，索國駐聯合國代辦韓笙（Fatun Mohammed Hassan）請求安理會協助解決其國內危機，他以近乎哀求的口吻說

---

<sup>95</sup> Kofi Annan A. *We, the Peoples: The Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century* (New York: United Nations Department of Public Information, 2000), p. 48.

<sup>96</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa, Canada: International Development Research Center, 2001), p. 13.

<sup>97</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, p. 17.

<sup>98</sup> “A More Secure World: Our Shared Responsibility,” report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes, issued by the United Nations Department of Public Information, 2004, p. 17.

<sup>99</sup> Thomas G. Weiss, “To Intervention or Not to Intervene? A Contemporary Snap-Shot,” *Canadian Foreign Policy*, Vol. 9, No. 2 (Winter 2002), p. 153.

道：「讓我向安全理事會保證，任何措施--即使是強迫--以解決索馬利亞危機，均不會也將不會被解釋為干涉我國內政，因為該措施的效果是拯救人命及恢復人性尊嚴。目前情勢需要聯合國尤其是安理會的幫助。」<sup>100</sup>在這種來自於當事國的主動請求情況下，緊急人道救援顯然已經優先於國家主權概念的考量了。

當然，無可否認的是，人道干預面臨的最大難題，就是其與國家主權的衝突，雖然蓋里曾主張聯合國不能用武力來執行和平，<sup>101</sup>然而有評論認為蓋里在 1992 年「和平議程」的報告中，已有意要將維和行動的角色擴大至「準強制行動」的地步，而也招致了越來越多的國家對聯合國越來越多介入國內事務的權力提出質疑。<sup>102</sup>同時，蓋里自己亦承認，這種基於人道理由（humanitarian reasons）干涉的合法性是奠因於一國政府的消失，而類似違反人權的現象如果是發生在一個政府功能仍存在之地，則聯合國除非獲得其政府的同意，否則很難進行干預。<sup>103</sup>而且，人道干預要求的是及時的介入，但如此就容易缺乏對衝突成因的徹底解決策略，<sup>104</sup>只能救急而已。

### 參、中共對於聯合國實施干預制度的主張

探究中共對於聯合國干預制度的政策主張，必須先從瞭解中共的主權觀著手。中共的主權觀，乃是延續了近代百餘年中國受到西方列強侵略的屈辱歷史經驗，<sup>105</sup>使得中共對於主權的議題，總是抱持著敏感與保留的態度與立場。對於

---

<sup>100</sup> UN Doc. S/23507 & Annex (1992), February 3, 1992.

<sup>101</sup> “Boutros-Ghali Hits at ‘Peace by Force’,” *South China Morning Post*, January 7, 1995, p. 9.

<sup>102</sup> James H. Allen, *Peacekeeping: Outspoken Observations by a Field Officer* (London: Praeger Publishers, 1996), p. 5.

<sup>103</sup> Boutros Boutros-Ghali, “Setting a New Agenda for the United Nations,” p. 4.

<sup>104</sup> J.J.C. Voorhoeve, “Try New Thinking for Strengthened UN Peacekeeping,” *International Herald Tribune*, April 4, 1998, p. 8.

<sup>105</sup> Bates Gill and James Reilly, “Sovereignty, Intervention, and Peacekeeping: The View from Beijing,” *Survival*, Vol. 42, No. 3 (Fall 2000), pp. 43-44; Samuel S. Kim, “Sovereignty in the Chinese Image of World Order,” in Ronald St. John Macdonald ed., *Essays in Honor of Wang Tieya*, pp. 427-432; Allen Carlson, “More Than Just Saying No: China’s Evolving Approach to Sovereignty and Intervention Since Tiananmen,” in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, *New Directions in the Study of China’s Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2006), p. 223.

聯合國這樣的國際組織，中共將其定位為：「一個由主權國家構成的世界性組織，儘管它具有相當大的權威性和為維持國際和平與安全進行干預的合法權利行為能力，但它畢竟不是超國家的政府，無權干預其成員國主權範圍的內部事務，也不能越俎代庖處理其成員國的內部事務。」<sup>106</sup> 金淳基就認為對於他國主權的絕對尊重，以及堅決不扮演稱霸的超強角色，成為中共在聯合國政治舞台上的主要姿態。<sup>107</sup> 也因此，中共在 1950 年代所提出的「和平共處五原則」中，互不干涉內政一直是中共外交政策中極為重視的一項原則，<sup>108</sup> 即使是到了現在，依然成為中共外交政策中極為重視的一個原則。

而在冷戰結束以後，中共對於國家主權的重視，更是極力地堅持其本身的立場：「根據國際關係準則，主權觀念意味著民族國家主體的某種不容置疑的至上性。它的核心原則是，作為特定區域內民眾之統治者的國家當局，是處理民族國家所面臨的一切內外事務的至高無上的權威，它享有其他任何行為主體不具有的權利和職責，它可以自由地和獨立地規定其領土範圍內的國體和政府形式，它的內部組織和外交政策以及合法使用暴力的手段。」<sup>109</sup> 因此，對中共而言，「聯合國是不可能成為世界政府。它做為世界各國政府間的國際組織的性質和基本宗旨將不會變化」。<sup>110</sup> 對於由聯合國所主導的干預行動，中共除了堅持重申不干涉原則外，也強調這樣的干預行為必須獲得安理會的授權才能進行。<sup>111</sup> 特別是在波灣戰爭之後，儼然有形成以美國為主導的世界新秩序之勢的情況下，中共更是採用兩步驟的方式來作為因應之道：其一，強調聯合國在國際事務的領導地位，例如在維和行動以及全球反恐行動的推行上，中共都極力強調聯合國應扮演主導的

<sup>106</sup> 俞冠敏等編，*聯合國新論*，頁 14。

<sup>107</sup> Samuel S. Kim, *China, the United Nations, and World Order*, p. 132.

<sup>108</sup> 「中國倡導和平共處五原則」，引自中華人民共和國外交部網站，2009 年 4 月 7 日，<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/wjs/t8987.htm>，下載於 2009 年 4 月 19 日。

<sup>109</sup> 俞冠敏等編，*聯合國新論*，頁 14-15。

<sup>110</sup> 俞冠敏等編，*聯合國新論*，頁 17。

<sup>111</sup> Allen Carlson, "Protecting Sovereignty, Accepting Intervention: The Dilemma of Chinese Foreign Relations in the 1990s," *China Policy Series No. 18* (September 2002), p. 3. downloaded from the website of National Committee on United States-China Relations, [http://www.ncuscr.org/files/3.%20Protecting%20Sovereignty,%20Accepting%20Intervention%20\(18\).pdf](http://www.ncuscr.org/files/3.%20Protecting%20Sovereignty,%20Accepting%20Intervention%20(18).pdf)

地位；其二，則是在聯合國場合多次闡述其強調尊重國家主權的立場，<sup>112</sup>並在安理會多次授權使用強制措施的決議案裡，以投棄權票的方式來表明其特殊立場。所以，在面向新世紀的國際關係時，中共依然堅持「民族國家的主權當然是國際體系不可或缺的基石，這方面必須堅決抵制英美等國的『新干涉主義』」，<sup>113</sup>當即是中共對主權國家與聯合國關係的最佳詮釋。

然而，對於冷戰結束後聯合國頻繁地實施干預行動的發展趨勢，中共在實際的作為上，卻也是已經展現了更多的彈性，開始認知到，由聯合國所實施的國際干預，已經儼然是冷戰結束後國際秩序的一部份了，<sup>114</sup>展現在對於安理會相關決議案的投票行為上，顯現出中共開始以更為彈性的態度，來看待多邊干預的議題。<sup>115</sup>從本論文在第三、第四與第五章中的討論，更可以印證這樣的發展趨勢。

---

<sup>112</sup> 例如，曾任中共駐聯合國大使的秦華孫，在第 54 屆聯大討論聯合國秘書長的工作報告時，則主張：「冷戰後的國際形勢雖然發生了重大變化，但尊重各國主權和不干涉內政的原則絕沒有過時。對窮國、弱國而言，主權是他們保護自己不受欺負的最後屏障。如果把這道屏障……突破了，就會為以富壓貧、以強凌弱的行為開綠燈，世界將永無寧日」，「主權原則絕沒有過時」，**人民日報**，1999 年 10 月 8 日，第 6 版；前任中共駐聯合國副代表沈國放也強調，「尊重國家主權和不干涉成員國內政是憲章的基本原則。冷戰結束後，國際形勢發生了重大變化，但是這些原則並沒有過時，反而具有更加重要的現實意義。在人類即將進入新世紀之際，我們更有必要重申和強調這些原則。鼓吹『人權高於主權』，實質就是借人權侵犯它國主權，推行霸權。這與憲章的宗旨和原則完全是背道而馳的，國際社會應當保持警惕」，UN Doc. S/PV. 4011(1999), June 10, 1999；中共前外長李肇星在談論到和諧世界的理念時，也重申，「聯合國憲章確立了不干涉內政的原則」，「李肇星就中外交工作和國際問題答中外記者問」，**新華網**，2007 年 3 月 6 日，[http://news.xinhuanet.com/misc/2007-03/06/content\\_5810368.htm](http://news.xinhuanet.com/misc/2007-03/06/content_5810368.htm)；中共前總書記江澤民表示，除了當事國要求聯合國予以幫助外，其他任何國家和國際組織都無權進行干預。中國不贊成以「人道主義危機」為藉口任意干涉一個國家的內政，更反對在未經安理會授權的情況下以武力進行所謂的「人道主義干預」，「江澤民談東帝汶和『新人道主義干預權』問題」，**中新網**，1999 年 10 月 26 日，<http://big5.chinanews.com.cn:89/1999-10-26/26/5280.html>。

<sup>113</sup> 王逸舟，「面向 21 世紀的中國外交：三種需求的尋求及其平衡」，**戰略與管理**（1999 年第 6 期），頁 25。

<sup>114</sup> Allen Carlson, "More Than Just Saying No: China's Evolving Approach to Sovereignty and Intervention Since Tiananmen," pp. 227-233.

<sup>115</sup> Allen Carlson, "More Than Just Saying No: China's Evolving Approach to Sovereignty and Intervention Since Tiananmen," p. 224.

### 第三節 安理會的表決制度

本論文的寫作，乃是統計與分析中共在安理會中對於與聯合國干預相關的決議案的投票行為與發言記錄為主，因此有必要在此先針對安理會的表決制度加以說明。

#### 壹、制訂安理會表決制度的歷史背景

聯合國安理會表決制度的形成過程，借鑑了許多國際聯盟時代的失敗經驗。關於國際聯盟的表決制度，是一種「單元否決」的情況，亦即根據國際聯盟盟約的規定，除了依據盟約第十五條第六款所列之爭端當事國之外，「大會或行政院開會時之決議應得聯盟出席於會議之會員國全體同意」，<sup>116</sup>換言之，只要有任何會員國有不同的意見，即可阻擋國際聯盟通過決議案。在此種表決制度的約束下，使得國際聯盟無法迅速針對重要國際問題達成共識與做出決議，<sup>117</sup>也成為影響國際聯盟無法發揮阻止侵略與維護國際和平安全功能的主要原因。

因此，在制訂聯合國組織與聯合國憲章的過程中，刻意針對國際聯盟的不足處做出調整。首先，美國、英國、蘇聯三國元首於 1943 年 12 月 1 日於德黑蘭舉行會議，探討對納粹德國的作戰策略，並討論關於戰後的國際和平規劃，在會議期間，羅斯福總統在與史達林會談的過程中，曾詳細描述了對於聯合國組織的構想，並提出以蘇聯、美國、英國與中國等「四警察」(the Four Policeman)，作為此組織的權力執行機構。<sup>118</sup>而根據美國在頓巴敦橡樹園會議(the Dumbarton Oaks

<sup>116</sup> 國際聯盟盟約第五條第一款。

<sup>117</sup> 許光建編，**聯合國憲章詮釋**，頁 183。

<sup>118</sup> 羅斯福認為，未來的聯合國組織，應該包含三層次的機構，最低一層為大會(an Assembly)，羅斯福主張成員不僅只限歐洲，範圍將包括全世界其他地方，中間層次是執行委員會(Executive Committee)，將負責處理包括經濟、食物與健康等非軍事事務的議題(類似今日聯合國的經濟與社會理事會)；最高一層為「四警察」機構，由美國、蘇聯、英國與中國所組成，擁有處理對於和平的威脅或突發性緊急事件的權力(今日聯合國安理會)，羅斯福總統指出，如果今日(指國際聯盟)有此四警察存在，就不會有墨索里尼入侵衣索比亞的事件發生，Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins: an Intimate History* (New York: Bantam Books, 1948),

Conversations) 所提出之關於建立普遍性國際組織的提案 (United States Tentative Proposals for a General International Organization), 即主張與國際和平安全相關的決議, 需獲得安理會常任理事國的一致同意 (concurring votes of all member states having continuing tenure)。<sup>119</sup> 然而, 由於對是否需強制爭端當事國不得參與安理會的投票為有共識, <sup>120</sup> 直到雅爾達會議 (the Yalta Conference) 時, 才針對安理會的表決爭議做出妥協與安排, 通過了雅爾達方案 (The Yalta voting formula), 同意給予常任理事國擁有否決權。<sup>121</sup> 這樣的安排, 也被 1945 年於舊金山召開的關於制訂聯合國憲章的會議中所採納, 成為聯合國憲章中規範表決制度的內容。

## 貳、安理會表決制度的內容

安理會的表決制度, 除了源自於聯合國憲章的規定之外, 也涉及其他相關機構的規定 (例如國際法院規約規定選舉國際法院法官的方式), 以及安理會的實踐結果。

### 一、聯合國憲章

在聯合國憲章的條文中, 對於安理會的投票制度, 出現在第二十七條與第一〇九條的條文內容中:

#### (一) 第二十七條:

- 1、安理會每一理事國應有一個投票權;
- 2、安理會關於程序事項的決議, 應以九理事國之可決票表決之;
- 3、安理會對於其他一切事項之決議, 應以九理事國之可決票, 包括全體常任

---

pp. 410-412.

<sup>119</sup> “United States Tentative Proposals for a General International Organization”, in United States Department of State ed., *Foreign Relations of the United States Diplomatic Papers, 1944* (Vol. 1), pp. 653-669.

<sup>120</sup> 此反對意見主要來自蘇聯, 表示如果某一主要強國被拒絕參與某爭端的投票, 不論其是否為當事國, 此國際組織都將喪失存在的依附, 以及主張否決權應適用於所有的事項, 不論程序性或非程序性事項, 見: Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins: an Intimate History*, p. 664.

<sup>121</sup> Robert E. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins: an Intimate History*, pp. 664-668.

理事國之同意票表決之（此即否決權之規定來源）。同時，也規定了對於第六章（爭端之和平解決）與第五十二條第三款（地方爭端之和平解決）各事項之決議，爭端當事國不得投票。

（二）第一〇九條：規定了關於聯合國憲章修改的程序與生效的條件，對於決定舉行檢討聯合國憲章會議的日期與時間，除了大會的表決之外，還需經過安理會任何九個理事國的表決。

## 二、國際法院規約

國際法院是聯合國的六個主要機構之一，依據聯合國憲章第九十二條的規定，其為聯合國之主要司法機關，而依照國際法院規約執行其職務。根據國際法院規約第十條的規定，國際法院的法官候選人，必須在大會與安理會獲得絕對多數票方能當選。<sup>122</sup>

## 三、安理會的實踐結果

安理會的成員在投票時，除了投贊成票與反對票之外，常常也會出現投棄權票以及不參與投票的情況，而安理會對於某些決議草案，也出現以不表決或以共識方式通過決議案，這些情況在聯合國憲章的條文內容中，均未有明確的規範，因而逐漸形成了以安理會的實踐經驗作為大部分成員均能接受的共識。例如，對於不進行表決或以共識方式通過決議案，根據安理會的實踐，這兩種方式均被視為是一致同意，因此可算成與投贊成票同樣的效果。<sup>123</sup>而關於常任理事國的投棄權票或不出席投票，也被視為是不構成否決的效力。

## 參、安理會表決制度的特色

---

<sup>122</sup> “Statute of the International Court of Justice”, in Leland M. Goodrich, Hambro, Edvard and Simons, Anne Patricia, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, pp. 701-702.

<sup>123</sup> Sydney D. Bailey and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council* (Third edition)(Oxford: Oxford University Press, 1998), pp. 259-265.

如上所述，我們可以發現到，安理會的表決制度，與聯合國其他機構的投票制度有著顯著的差異，詳見表 2-5 的比較說明。

**表 2-5 聯合國主要機構對於議案之投票表決方式**

機構	決議案性質	表決方式	條文依據
安全理事會	程序事項	以九理事國之贊成票決定	憲章第二十七條第二款
	實質事項	以九理事國之贊成票包括全體常任理事國之贊成票決定（否決權）	憲章第二十七條第三款
	通過檢討憲章的會議日期與地點	以九理事國之贊成票決定	憲章第一〇九條第一、三款
	選舉國際法院法官	過半數贊成	國際法院規約第十條
聯合國大會	重要問題	以到會及投票之會員國三分之二多數贊成決定	憲章第十八條第三款
	其他問題	以到會及投票之會員國過半數贊成決定	憲章第十八條第三款
經社理事會	所有決議	以到會及投票之理事國過半數贊成決定	憲章第六十七條第二款
託管理事會	所有決議	以到會及投票之理事國過半數贊成決定	憲章第八十九條第二款

資料來源：作者整理自聯合國憲章與國際法院規約條文。

從聯合國憲章的相關規定與安理會的實踐結果，我們可以將安理會的投票制度歸納出以下幾項特色：

#### 一、常任理事國享有否決權的特殊權利

##### （一）否決權的意義

否決權是一種聯合國憲章投票制度所給予安理會常任理事國的特殊權力，主要是來自於聯合國憲章第二十七條的規定，安理會對屬於程序事項（procedural matters）以外的其他一切事項（又稱為實質事項）的決議草案，只要有任一常任理事國投反對票，即使有多數的成員國投贊成票，此決議草案即無法獲得通過，



此即所謂常任理事國的「否決權」。必須強調的是，如果一個議案是明確地屬於程序事項，或者在表決時，無法獲得所規定之贊成票數（九票）時，則就無關於否決權之問題，只有在針對一個屬於程序事項之外的議案，且獲得超過九張贊成票（affirmative vote），而有一個以上之常任理事國投反對票的情況之下，才算構成否決權的成立。

## （二）否決權的內容

從聯合國憲章第二十七條的內容來看，否決權的運用範圍是針對安理會對屬於實質事項性質的決議案，而除此條文之外，聯合國憲章第二十三條則明確規定否決權的行使，只限定於聯合國安理會的五個常任理事國。<sup>124</sup>

而何謂「程序事項」與「實質事項」，在 1945 年 6 月 8 日，一份由四國政府（美蘇中英）發表的關於安理會表決程序的聲明（又稱舊金山聲明，San Francisco Statement，亦稱四國聲明）中，具體羅列了程序事項與實質事項的適用範圍，同時也成為聯合國憲章的分類標準，<sup>125</sup> 本文將其具體內容歸納如表 2-6。

表 2-6 程序事項與實質事項的分類

	四國聲明	聯合國憲章條文
程序事項	1、通過或修改議事規則； 2、決定主席的推選方式； 3、確立安理會之組織，使其能繼續不斷行使職能； 4、選訂定期會議與特別會議的時間和地點； 5、設立履行職務所必需之輔助機構；	1、第二十九條：安全理事會得設立其認為於行使職務所必需之輔助機關。 2、第三十條：安全理事會應自行制訂其議事規則，包括其推選主席之方法。 3、第三十一條：在安全理事會提出之任何問題，經其認為對於非安

<sup>124</sup> 在聯合國憲章的條文中，關於憲章本文與修正案的生效條件，也有類似於否決權的設計，第一〇八條規定：「本憲章之修正案...包括安理會全體常任理事國，各依其憲法程序批准後，對於聯合國所有會員國發生效力。」而第一一〇條第三款則規定「一俟美利堅合眾國政府通知已有中華民國、法蘭西、蘇維埃社會主義共和國聯邦、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、與美利堅合眾國，及其他簽字國之過半數將批准書交存時，本憲章即發生效力。」而本文在此提及之否決權，乃是專指在安理會的投票結果，因此不將此兩部分列入。

<sup>125</sup> Leland M. Goodrich, Hambro, Edvard and Simons, Anne Patricia, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, pp. 217-218; Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary* (New York: Oxford University Press Inc., 1995), pp. 437-438.

	<p>6、當討論中之問題與某一非安理會代表之會員國利益有特別關係時，邀請其參加安理會之討論；</p> <p>7、任何國家如於安理會考慮中之爭端為當事國者，邀請其參加該爭端之討論；</p>	<p>全理事會理事國之聯合國任何會員國之利益有特別關係時，該會員國得參加討論，但無投票權。</p> <p>4、第三十二條：聯合國會員國而非為安全理事會之理事國，或非聯合國會員國之國家，如於安全理事會考慮中之爭端為當事國者，應被邀請參加關於該項爭端之討論，但無投票權。安全理事會應規定其所認為公平之條件，以便非聯合國會員國之國家參加。</p>
實質事項	<p>「認定若安理會做出之決定會涉及採取的直接措施」，而這些措施關係到「解決爭端、調整可能引起爭端的局勢、判斷對和平之威脅、消除對和平之威脅並糾正對和平之破壞時，則需要由五常任理事國之同意票。」</p>	<p>1、憲章第六章；</p> <p>2、憲章第七章；</p> <p>3、第四條：接納新會員國；</p> <p>4、第五條：會員國之除名；</p> <p>5、第九十四條第二款：安理會執行國際法院之判決；</p> <p>6、第九十六條第一款：要求國際法院發表諮詢意見；</p> <p>7、第九十七條：就任命秘書長向大會提出建議；</p>

資料來源：Leland M. Goodrich, Hambro, Edvard and Simons, Anne Patricia, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, p. 218.

### (三) 否決權的作用

否決權代表的是「一種意向，也就是大國的容忍限度」，<sup>126</sup>否決權最主要的作用，就是扮演著類似在電路裡的保險絲（fuse）一般的角色。<sup>127</sup>由於在聯合國憲章集體安全制度的架構裡，大國一致的原則是此制度運作的必要條件，也是「安理會採取任何行動的必要前提」，<sup>128</sup>因此，當安理會在做出決議案時，如果不能得到五個常任理事國的支持（至少是不反對），而依然強行通過此決議案的話，就會有引起大國間衝突的可能性，而鑑於此五常任理事國在國際政治中的影響

<sup>126</sup> 王杰編，**大國手中的權杖：聯合國行使否決權紀實**（北京：當代世界出版社，1998年），頁43。

<sup>127</sup> Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress on International Organization* (fourth edition) (New York: Random House, Inc., 1984), p. 158.

<sup>128</sup> 李鐵城，**聯合國五十年**（北京：中國書籍出版社，1995年），頁75。

力，這樣的衝突，無疑地將會對於國際秩序造成極大的衝擊。早在戰前所發表的四國聲明裡，即認為讓安理會常任理事國擁有「否決權」這樣的新權力，主要是因為「鑑於常任理事國的主要責任，在當前的世界環境下，不能期望他們根據一項其不同意的決議，而承擔在維持國際和平與安全此一重要事務中採取行動的義務」，<sup>129</sup>因此，否決權最大的作用，在於「既保護了大國自身的利益，也防止了安理會採取輕率的行動，並且可以防止安理會成為某些國家或國家集團操控的工具，有利於維護聯合國的權威和公正性。」<sup>130</sup>因此，否決權的產生，是種讓常任理事國擁有的特殊權力，但相對的，也賦予了他們承擔國際和平與安全的特殊責任。

#### （四）否決權的限制

否決權是安理會常任理事國所擁有的一項特權，而且顯然與聯合國憲章所揭示之各國主權平等之原則不符，因此，雖然顧及戰後國際政治的現實，而出現否決權這樣的設計，但其行使並非毫無限制，從聯合國憲章的規定與其後的實踐來看，對於否決權，有下列五項的限制：

第一，否決權僅能適用於屬於實質事項的決議案。

否決權僅能適用於屬於實質事項的決議草案投票上，而屬於程序事項的決議草案，則是依照聯合國憲章第二十七條第二款的規定來進行表決。

第二，爭端當事國不得投票。

在聯合國憲章第二十七條第三款的第二部分，特別規定了「對於第六章及第五十二條第三款內各事項之決議，爭端當事國不得投票」，因此，如果安理會常任理事國成為爭端之一造當事國時，便不能參加安理會關於此爭端之各項決議，從而排除其使用否決權之機會。

第三，凍結「雙重否決權」(double veto) 的適用。

「雙重否決權」的情況，是來自於四國聲明中的規定，「關於該問題是否屬

---

<sup>129</sup> Leland M. Goodrich, Edvard Hambro, and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, p. 219.

<sup>130</sup> 王杰編，*大國手中的權杖：聯合國行使否決權紀實*，頁 455。

於程序性這一基本問題的決定，必須由安理會七理事國之可決票包括全體常任理事國之同意票決之。」<sup>131</sup>亦即在決定某一議案是否屬於程序問題的表決時，常任理事國得使用否決權，否決其為程序事項，而在其後的表決時，因此議案為實質事項，當然可再以否決權加以否決。此種不甚合理的現象，在安理會曾發生過三次，都是由蘇聯所行使，<sup>132</sup>不過，後來在安理會的實踐上，形成了以安理會主席依據多數理事國的意見，來逕行加以裁定某議案是否屬於程序事項，而不再適用雙重否決的解釋。<sup>133</sup>

第四，以大會決議來迴避否決權的適用。

1950年11月3日聯合國大會通過的第三七七號聯合維持和平決議案（Uniting for Peace Resolution），規定了若「因常任理事國未能一致同意，而不能行使其維持國際和平及安全之主要責任，則大會應立即考慮此事，俾得向會員國提出集體辦法之妥善建議，...並得建議於必要時使用武力，以維持或恢復國際和平與安全」。<sup>134</sup>因此，倘若因常任理事國的否決權，而使得安理會遲遲無法做出決議而採取必要行動時，得由大會接手討論，而不必受否決權的限制。1956年聯合國第一緊急部隊（UNEF I）的成立，即是援引了此決議案的規定。

第五，國際法院法官的選舉不適用否決權。

根據國際法院規約第十條第二款的規定，安理會對於國際法院法官人選的投票，「應不論安全理事會常任理事國及非常任理事國之區別」。<sup>135</sup>從而排除了常任理事國對於國際法官人選的否決權運用。

## 二、特殊的多數決模式（specific number of affirmative votes）

<sup>131</sup> Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, p. 220.

<sup>132</sup> Sydney D. Bailey, "New Light on Abstentions in the UN Security Council", *International Affairs*, Vol. 50, No. 4 (October 1974), p. 556.

<sup>133</sup> Leland M. Goodrich, Edvard Hambro, and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, pp. 225-227.

<sup>134</sup> "Uniting for Peace: resolutions adopted by the United Nations General Assembly at its 302<sup>nd</sup> plenary meeting, November 3, 1950," UN Doc. A/RES/377(VI), November 3, 1950.

<sup>135</sup> "Statute of the International Court of Justice," in Leland M. Goodrich, Hambro, Edvard and Simons, Anne Patricia, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, p. 702.

從上述安理會的投票制度來看，在安理會針對某項決議草案進行投票時，如果出現以下兩種結果，就會讓此決議草案無法獲得通過：

第一，屬於實質事項，獲得九票以上的贊成票，但有至少一個常任理事國投下反對票。

第二，不論程序事項或實質事項的決議草案，獲得的贊成票數少於九票時。

第一種情況，就是指否決權的行使，而第二種情況，則是來自於安理會特殊的多數決，<sup>136</sup>亦有稱為「限定的多數表決」(qualified majority voting) 模式，<sup>137</sup>此種表決方式的主要目的，顯然是要讓非常任理事國也能對安理會的決議發揮一定的作用，因為即使在無常任理事國動用否決權的情況下，非常任理事國仍可以數量優勢抵制某決議草案的通過，<sup>138</sup>因而使得常任理事國也必須顧及到非常理事國的意見以及爭取其支持。

### 三、常任理事國的棄權與缺席投票不構成反對的效力

依據安理會的慣例，常任理事國的棄權 (abstentions) 與缺席 (absences) 並不構成對於非程序事項的否決結果，<sup>139</sup>而這樣的實踐，最早發生於 1946 年 4 月 29 日安理會針對西班牙問題設立一事實調查 (fact-finding) 委員會的議案討論上，蘇聯的代表決定缺席而不參加表決，並認為常任理事國在投票時缺席，並不妨礙一非程序事項的通過，翌年美國亦有相類似的意見表述，<sup>140</sup>雖然蘇聯也曾經針對安理會在蘇聯缺席的情況下通過出兵韓戰的決議案，認為安理會在某常任理事國缺席的情況下所通過的決議案是缺乏正當性的，<sup>141</sup>但大多數的國家則是逐漸形成了不將安理會常任理事國的「自願缺席投票」視為否決意圖的共識。<sup>142</sup>

<sup>136</sup> Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, p. 221.

<sup>137</sup> 劉大群，「論聯合國安理會的表決程序」，*法學研究*，1993 年第 2 期，頁 86。

<sup>138</sup> Sydney D. Bailey and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, p. 249.

<sup>139</sup> Leland M. Goodrich, Edvard Hambro, and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, pp. 229-231.

<sup>140</sup> Eduardo Jimenez De Arechaga, *Voting and the Handing of Disputes in the Security Council* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950), p. 19.

<sup>141</sup> UN Doc. S/PV.450 (1950), August 1, 1950.

<sup>142</sup> Leland M. Goodrich, Edvard Hambro, and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations:*

當某常任理事國對一在安理會討論之議案有不同意見，但又無意運用否決權加以阻撓通過時，往往就會採取此種投棄權票或不出席投票的方法，一方面維護了己方的基本立場，另一方面亦不至頻繁於與大多數國家的意見相抗衡，可說是安理會表決方式的一項彈性發展。

#### 第四節 小節

在本章的論述中，作者首先探討中共自從建政以來，在不同時期的外交政策指導方針影響下，對於聯合國的政策也有了相對應的發展，從敵視到加入初期的消極參與，乃至於到後來的積極加大參與程度等的變化，並針對中共在安理會的角色與參與特色作分析。本論文發現，中共對聯合國政策在不同時期的發展與變化，反映了中共在不同時期裡對於國際體系的認知與界定，同時也展現出中共參與國際體系程度的變化，尤其是在推動改革開放政策以來，爲了因應經濟建設之所需，更是加大對於聯合國事務的參與，尤其展現在對維和行動的參與上。更重要的一點是，隨著中共在重要國際事務的影響力大增的情況下，尤其是身爲具有否決權的常任理事國一員，中共對於聯合國的政策作爲更是引起了國際上的廣泛重視。

而在第二部分，則針對聯合國進行干預的內涵進行分析，主張聯合國與主權國家之間的關係，一方面是尊重其成員國的主權，在聯合國憲章的相關規範中，強調各國的主權平等、尊重國家主權以及不干涉他國國內事務的原則，避免國家遭遇到外來的力量干預本質上屬於國內事務的議題。另一方面，安理會爲了維持國際和平與安全，對於某些國家所採取的行爲與政策，會造成對於國際和平與安全的威脅時，安理會即有權採取聯合國憲章所賦予的權力，尤其是在憲章第六章與第七章中的內容，採取主動的干預措施，已對於國家的主權造成一定程度的限制。從這個意義上，則是展現出了由聯合國所採取干預措施的積極面意含。尤其

是在冷戰結束之後，爲了因應新型態的影響國際和平與安全的情勢發展，聯合國頻繁地以人道干預爲名採取包括成立國際法庭、部署維和行動，以及實施制裁措施等手段，並由聯合國提出因應新型衝突形勢的新干預概念，包括強調絕對主權已經過時論，以及提出「保護的責任」，其要將主權的概念由控制轉爲保護的責任等。

對於這樣的發展趨勢，中共由於來自歷史經驗的影響，使其對於主權的議題，總是抱持著敏感與保留的態度與立場，主張聯合國無權干預其成員國主權範圍的內部事務，也不能介入處理其成員國的內部事務。而在冷戰結束之後，中共更是極力強調其關於國家主權的原則，對於由聯合國所主導的干預行動，中共除了堅持重申不干涉原則外，也強調這樣的干預行爲必須獲得安理會的授權才能進行，並在安理會多次授權使用強制措施的決議案裡，以投棄權票或是在投票後的立場聲明中的表達中共的保留意見等方式來表明其特殊立場。然而，對於冷戰結束後聯合國頻繁地實施干預行動的發展趨勢，中共在實際的作爲上已經展現了更多的彈性，開始呈現出願意接受由聯合國所實施的國際干預的態度，但仍然堅持必須要獲得安理會充分授權的情況下，這樣的國際干預才具有合理與合法性。

而在關於中共在安理會的角色與作用的探討時，本文首先發現，對中共而言，聯合國是中共展現其國際合法性與強權地位的場所，<sup>143</sup>尤其是在進入安理會之後，可說是中共參與國際社會的一大成就。雖然國際社會大致上對於中共進入聯合國與安理會是抱持樂觀歡迎的態度，但也無法立即就消除對於中共進入安理會以後所可能帶來衝擊的疑慮，畢竟中共已經被聯合國排除在外達二十餘年，一段彼此調整與適應的過程必不可免。此外，中共以安理會常任理事國中唯一的第三世界國家身份自居，其在安理會的表現，確實也展現了與第三世界國家高度趨同性的特色，而在否決權的運用上，也是極爲節制地使用。

最後，關於中共在安理會參與過程的發展上，從一開始對於安理會事務所展

---

<sup>143</sup> Samuel S. Kim, "China and the United Nations," in Michel Oksenberg and Elizabeth Economy eds., *China Joins the World: Progress and Prospects*, p. 79.

現的高度「選擇性與象徵性」低調特色，到了改革開放以後，開始加大參與安理會的活動與事務，而在冷戰結束後，中共一方面在安理會展現更積極的作為，但同時也對於涉及主權與強制行動等敏感議題表達保留的立場，進入二十一世紀後，中共開始認知到其在安理會中，除了是第三世界的代言人之外，同時也應是具全球影響力的大國，因此加大了對其他區域與議題的關切程度，這種新的發展趨勢，目前還暫時只是展現在一些個案上，是否已成為長遠發展的方面，仍是有待觀察，但是其對於中共在國際上所欲建立的負責任大國的形象，仍可視為是具有正面積極的影響。