從國際組織法觀點分析聯大第二七五八號決議

鍾聲實
（國立政治大學國際關係研究中心
聯合國專案研究）

摘　要

本文從國際組織法觀點，分四部分探討聯大二七五八號決議。首先，根據法律正當的程序（due process of law），區分決議合法(de jure)與事實上（de facto）的效力，同時分析決議合法性的基礎與範圍。其次，以比較法的方式，分析二七五八號決議與國家主權的問題，以吾人雖可質疑決議干涉國家主權，但聯大得在憲章所賦予其權能整體架構下，決定二七五八號決議案。另外則引用國際法院有關諮詢意見論證，憲章固然賦予聯大權能的整體架構，但憲章亦同時禁止聯大有逾權行爲。縱然聯大的逾權行爲爲大多數會員國所同意，但大多數會員國之同意，仍無權擴張、改變或棄憲章於不顧。最後並分析誰有資格審議二七五八號決議的問題。

關鍵詞：聯合國、國際法院、二七五八號決議案、國家主權、憲章程序

*　*　*

前　言

今年我國參與聯合國在提案重點方面與過去三年有所不同，往年的提案强調「會籍普遍化」的原則和「雙重平行承認」之可行性，今年的提案名稱則爲「審議聯大第二七五八號決議造成中華民國在台灣的二千一百三十萬人民不能參加聯合國活動的特殊情況」。①由提案名稱可看出二七五八號決議是提案的切入點。

提案經尼加拉瓜等十六國向聯大提出要求審議後，聯合國祕書處乃正式向各會員國發布該提案，北京常駐聯合國代表秦華孫則即刻防堵，致函聯合國祕書長蓋里表示，該提案不僅是對中國主權的嚴重侵犯和對中國內政的粗暴干涉，同時也是對聯合國憲章、聯大二七五八號決議的恣意踐踏。②提案後經聯合國總務委員會討論，會中十七友邦會員國支持，三十七會員國反對，馬來西亞籍主席伊梅斯遂裁決不將提案列

註①　**中國時報**，中華民國八十五年七月二十五日，版二。
註②　同前註。

入大會正式議程。③

衆所週知，我國在聯合國及其他國際組織會籍起決定性變化的關鍵是一九七一年聯合國大會第二七五八號決議。二七五八號決議通過之後，中華民國從此失去了聯合國的席位，也連帶失去屬於聯合國之各專門機構的會籍。而中華人民共和國則取而代之，不僅加入聯合國，同時亦進入各專門機構。二十二年之後，自一九九三年起，我國對參與聯合國此一重大外交政策展開具體行動，不論從國際面向或對兩岸關係影響之分析，學術界已多論著，④惟從國際組織法角度，直接針對二七五八號決議之分析討論似不多見，本文撰寫之目的即希望引起這方面有更深入的討論。蓋聯合國係由其憲章所建立，聯合國必須透過憲章規範各機關來運作，例如憲章第四章係關於聯大之規定，第五章則關於安理會。由於憲章規定這些機關之功能和職權，因此可從各種不同角度對憲章加以探討分析，不論是在國際政治、國際法或其他範疇裡，有關的研究已不勝枚舉。惟不論吾人如何研究憲章，重要的是它爲一多邊條約，聯大或安理會得在憲章所賦予之職權範圍內行決議，職權範圍外之決議，縱然是大多數會員國的同意也不能改變該決議違反憲章的事實。⑤審議二七五八號決議的前提，不僅須解釋該決議是冷戰時期之產物，已不適合現今的新世界秩序，還須依據國際組織法說明該決議違反憲章的理由。

本文第一部分旨在依據憲章之規定，分析二七五八號決議與憲章程序問題。首先指出中華人民共和國是否合法（de jure）入會，和中華民國是否合法（de jure）被排除，是二七五八號決議並未真正解決的問題。第二部分係以比較法的方式討論二七五八號決議與國家主權之衝突，及聯大通過該決議案之權力來源。第三部分引用國際法院有關的諮詢意見來論證二七五八號決議之爭議點。第四部分討論誰有資格來審議二七五八號決議的問題，並說明正、反兩面和折衷的意見。

壹、二七五八號決議與憲章程序問題

仔細推敲二七五八號決議原文發現，⑥全文一百五十四個字沒有一處提到中華人

註③ **中國時報**，中華民國八十五年九月十九日，版四。

註④ 蔡瑋主編，**中華民國與聯合國**（台北：政治大學國際關係研究中心，民國八十二年）。

註⑤ 請參閱國際法院法官 Sir Percy Spender 在一九六二年聯合國預算案（Certain Expenses of the United Nations, Article 17, Paragraph 2, of the Charter）之分別意見（Separate Opinion）Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1962*, pp. 184～197.

註⑥ 2758號決議原文如下：

Resolution on Representation of China (United Nations General Assembly, Oct. 25, 2971. G. A. Res. 2758, 26 GAOR Supp. 29(A/8429), at 2.)

The General Assembly,

Recalling the principles of the Charter of the United Nations,

Considering that the restoration of the lawful rights of the People's Republic of China is essential both for the protection of the Charter of the United Nations and for the cause that the United Nations must serve under the Charter,

Recognizing that the representatives of the Government of the People's Republic of China are the only lawful representatives of China to the United Nations and that the People's Republic of China is one of the five permanent members of the Security Council,

Decides to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it.

民共和國入會的問題（the admission of the People's Republic of China），但卻提到中華人民共和國合法權利之恢復（the restoration of the lawful rights of the People's Republic of China）、中華人民共和國是安理會五個永久會員國之一（the People's Republic of China is one of the five permanent members of the Security Council）、和恢復中華人民共和國的權利（to restore all its rights to the People's Republic of China）。同時，決議中也沒有一處提到排除中華民國的問題（the expulsion of the Republic of China），但卻提到排除蔣介石代表（to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek）。依據憲章，會員國始享有權利，要成爲會員國，必先入會。同時，沒有個人代表可參與聯合國，蔣介石代表乃個人代表，原本即不存在，何以聯大要決議排除不存在的代表呢？由此看來，二七五八號決議中有許多疑點存在。

二七五八號決議決定恢復中華人民共和國所有的權利，並承認該政府代表爲中國在聯合國中唯一合法的代表，因此排除蔣介石代表在聯合國和其所屬之各專門機構內所非法占據的位置。這是二七五八號決議文一面的讀法。

另一面的讀法則是根據憲章條文來讀。在分析之前須先說明憲章有關之條文：

一、第四條規定入會的問題。關鍵中的第四條第二項稱：准許上述國家（愛好和平之國家）爲聯合國會員國，將由大會經安全理事會之推薦以決議行之。⑦

二、第六條規定排除會員的問題。聯合國之會員國，雖可由大會經安理會之建議，

[redacted]

得將其由聯合國中除名，但關鍵是該會員國須有屢次違犯憲章所載原則之事實。⑧

在一九七一年之前，中華民國在聯合國內爲安理會常任理事國之一，擁有憲章所賦予的否決權，其政府代表亦爲中國在聯合國中唯一合法的代表。在這種情況下，中華人民共和國之入會案，必然難獲安理會之推薦，故不可能交由聯大來決議。因此中華人民共和國申請入會實際上是行不通的。另外，中華民國又無違犯憲章所載原則之事實，同時會籍排除亦須經安理會之建議，故亦難依第六條將中華民國排除。此外，依憲章第十八條規定，對新會員國之准許、會員國之排除等事項，聯大均應以重要問

上所不易克服的障礙。⑨

然而，憲章第十八條第三項則規定，聯大對於第十八條第二項以外的其他問題（other questions）之解決，應以到會及投票會員國過半數決定，同時如獲過半數同意，亦可將**其他問題**以重要問題方式來處理。⑩

從一九五〇年到一九六〇年間，前蘇聯每年提中國代表權案均遭拒絕。自一九六一年起，由於第三世界國家入會漸多，中國代表權案開始排上議程，美國等會員國乃提案，要求任何改變中國代表權之議案均須以重要問題來處理之。根據第十八條第三項，只要到會及投票過半數會員國同意，第十八條第二項以外之其他問題，即須以重要問題來處理。代表權問題屬於第十八條第二項以外的問題，因此若半數以上會員國同意，即須以重要問題方式處理。一九六〇到一九七〇年間，聯大均以過半數認爲中國代表權案應以重要問題來處理，及至一九七一年，聯大到會及投票之會員國未能過半數，故中國代表權問題不再被視爲重要問題來處理。既然不再是重要問題，根據第十八條第三項，則應以到會及投票之會員國過半數決定之，一九七一年二七五八號決議則是循此途徑，以過半數之結果而獲通過。⑪

從第十八條第二項明示會員入會和排除會員爲重要問題來看，第十八條第三項所規定的其他問題指的應是第二項有關問題之外的問題，也就是說，依第十八條第三項決議的問題，不包括會員入會和排除會員的問題。既然不包括，二七五八號決議文就不能提到中華人民共和國入會問題，也不能提到排除中華民國的問題，因爲二七五八號決議所解決的是這兩個問題以外的其他問題，從決議文來看，即是把蔣介石代表換成中華人民共和國政府代表的問題。但從憲章第四條和第六條的規定來看，會員入會和排除會員這兩個問題尚未得著合法（de jure）的解決，所合法（de jure）解決的是排除蔣介石代表的問題，並以該問題的解決，來達到事實上（de facto）中華人民

註⑨ Article 18

1.Each member of the General Assembly shall have one vote.

2.Decisions of the General Assembly on important questions shall be made by a two-thirds majority of the members present and voting. These questions shall include: recommendations with respect to the maintenance of international peace and security, the election of the non-permanent members of the Security Council, the election of the members of the Economic and Social Council, the election of members of the Trusteeship Council in accordance with paragraph 1(c) of Article 86, the admission of new Members to the United Nations, the suspension of the rights and privileges of membership, the expulsion of Members, questions relating to the operation of the trusteeship system, and budgetary questions.

3.Decisions on other questions, including the determination of additional categories of questions to be decided by a two-thirds majority, shall be made by a majority of the members present and voting.

註⑩ *Ibid.*

註⑪ Federic L. Kirgis, Jr., *International Organizations in Their Legal Setting* (St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1993), p. 179.

共和國入會和排除中華民國的目的。⑫這是二七五八號決議另一面的讀法。

雖然二七五八號決議未合法（de jure）解決中華人民共和國入會和排除中華民國的問題，但就二七五八號決議本身而言，從下面國際法院的諮詢意見可推論得知，它已被合法採行。國際法院在一九七一年六月二十一日「南非不顧安理會一九七〇年第二七六號決議仍繼續留在西南非（現今納米比亞）境內之法律後果」案《Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276, 1970》表示，安理會有權採取措施來達到使南非撤出西南非之目的，南非在其所依據之託管命令被終止後，不得將西南非併爲己有，必須撤出西南非。並稱：「一個經由聯合國下成立之機關所作之決議，如該決議之通過符合該機關之程序規則，同時由主席宣布通過，則必須認爲該決議已被合法採行。」（A resolution of a properly constituted organization of the United Nations which is passed in accordance with that organization's rules of procedure, and is declared by its President to have been so passed, must be persumed to have been validly adopted.）。⑬

一九七一年十月二十五日，聯大討論中國代表權問題是否爲重要問題時，以五十五票贊成，五十九票反對，十五票棄權，二會員國未參與投票來看，程序符合第十八條第三項過半數決定不列爲重要問題之規定；又以七十六票贊成，三十五票反對，十七票棄權，三會員國未參與投票，而通過二七五八號決議看來，該決議係在聯合國下成立之機關所作之決議，且決議之通過符合該機關之程序規定，並由主席宣布通過，它被合法採行應無疑問。

現在的問題是：如何審議一個已被合法採行的決議？請求審議的國際組織法之根據是什麼？作者以爲國際法院在西南非案中並未觸及，但卻是吾人討論二七五八號決議時所不能忽略的問題，就是決議的合法性應以其決議的內容爲範圍。換言之，不在決議內容之內的事，並無合法性的基礎可言。

中華人民共和國合法（de jure）入會和合法（de jure）排除中華民國的問題，很清楚地不在二七五八號決議文之內，因爲憲章已分別於第四條和第六條中規定會員入會和排除會員之程序，而聯大卻擱置了這個程序。如果聯合國大會認爲二七五八號決議已合法（de jure）解決中華人民共和國入會和排除中華民國的問題，在國際組織法上將產生兩個問題：其一是決議內容本身並未涉及的問題，如何稱它已合法（de jure）解決；其二則是擱置既有的程序規定，而循其他程序，則使所循程序成爲憲章所未授權的程序（unauthorized procedure）。更有甚者，擱置憲章中既有規定的程序，尚涉及國際組織決議違憲的問題，有關違憲的問題，是國際組織法中最複雜

註⑫ 請參閱 John R. Bolton, "Testimony Before the Committee on International Relations of the United States House of Representatives," August 3, 1995, p. 9.

註⑬ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1971, p. 16.

的問題之一，極具爭議性。雖然聯合國大會不是司法機關，它的程序亦不保證公平，同時它的決議往往是國際政治妥協下的產物，但法律正當的程序(due process of law)乃是憲章執行會最終所賴以維繫者。

貳、二七五八號決議與國家主權問題

第二七五八號決議承認中華人民共和國政府的代表是中國在聯合國中唯一合法的代表，並恢復其在聯合國中所有的權利。從聯大而言，是認定代表資格（verification of credentials）和承認政府（recognition of governments）的問題，但從憲章來看，不僅是中華人民共和國政府的代表獲得聯合國之席位，同時也是聯合國祕書處承認中華人民共和國政府已被授權代表中國在聯合國組織內履行條約。⑭履行條約主要指的乃是履行條約的義務。

中華人民共和國政府合法代表全體或僅部分中國人履行條約，在本質上是屬於一個國家國內管轄的問題。而聯合國大會是否有權來解決這個問題則涉及其憲章的規定。憲章第二條第七項稱：「本憲章不得認爲授權聯合國干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件」。⑮這裡很顯然地，吾人有理由質疑聯合國大會二七五八號決議是否已與第二條第七項相抵觸，以至於構成「超越權限」（Ultra Vires）的問題。

設若聯大在二七五八號決議中超越憲章賦予之權限，但該決議畢竟被合法採行了，因此，值得深究的是聯大何以能作成二七五八號決議？而其與國家主權的關係又爲何？

在聯大的實踐中，值得參考的例子是聯合國大會一九四七年所通過的第一八一號巴勒斯坦決議（Resolution on Palestine）案。聯大在該案中不僅扮演似國家組成（Quasi-Constitutive）的角色，更是直接合法化（Legitimize）以色列國的建立。謹將該決議有關「巴勒斯坦未來憲法和政府」部分中，關鍵的一段摘錄如下：「在本計畫第三部分所宣布的獨立的阿拉伯人國家、**以色列人國家**和耶路撒冷國際特別政府，應於託管國之武裝部隊撤出之後的兩個月內，在**巴勒斯坦正式成立**，無論如何不得遲於一九四八年十月一日。阿拉伯國家、以色列人國家和耶路撒冷之疆界應在以下之第二、三部分中予以界定。」（Independent Arab and Jewish States and the Special International Regime for the City of Jerusalem, set forth in part Ⅲ of this plan, shall come into existence in Palestine two months after the evacuation of the armed forces of

---

註⑭ Article 102(1)
Every treaty and every international agreement entered into by any Member of the United Nations after the present Charter comes into force shall as soon as possible be registered with the Secretariat and published by it.

註⑮ Article 2(7)
Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Charter VII.

the mandatory Power has been completed but in any case not later than 1 October 1948. The boundaries of the Arab State, the Jewish State, and the City of Jerusalem shall be as described in Parts II and III below.）（著重點係作者所加）。巴勒斯坦決議案在三十三票同意，十三票反對，十票棄權的情況下通過。⑯

針對巴勒斯坦決議案，英國著名國際法學者 Ian Brownlie 曾說：「聯合國具有讓與名稱的能力是可議的，部分原因是因爲聯合國組織不能擔負領土統治者的角色，儘管暗示性權力的原則，聯合國組織仍不是一個國家，而且聯合國大會僅有推薦的權力。」（It is doubtful if the United Nations has a "capacity to convey title", in part because the Organization cannot assume the role of territorial sovereign, in spite of the principle of implied powers the Organization is not a state and the General Assembly only has a power of recommendation.）⑰

在這一段話中，「領土統治者的角色」（the role of territorial sovereign）這幾個字值得深思。Ian Brownlie 所指的是，聯合國大會並無巴勒斯坦地區領土的主權，故無權決議該地區名稱。與巴勒斯坦決議案相比較，作者以爲聯合國大會在中國代表權決議案所擔負的則是具有「合法統治者的角色」（the role of legitimate sovereign），如果推論 Ian Brownlie 的意見於二七五八號決議案，那應是聯合國大會對中國並無合法的權力，故無權決議由那一個政府來代表中國。

然而，巴勒斯坦案所顯示的意義與前述國際法院在納米比亞諮詢意見案的意見相符合，只要投票程序合法，即使在對巴勒斯坦無領土主權的情況下，聯大決定分割土地並成立國家之決議，仍可被合法採行。同樣地，中國代表權案顯示的意義是，只要投票程序合法，即使在對中國無合法權力的情況下，聯大仍可決定由誰來代表中國。

問題是除了程序合法外，聯合國大會通過巴勒斯坦決議的權力來源爲何。一般研究國際組織法的學者認爲或可作如下解釋，即在巴勒斯坦決議案中，聯合國大會係接續國際聯盟託管巴勒斯坦，因此具有監督託管之權，在爲解決該地種族衝突問題下，聯合國大會因具有可終止託管國託管的權力，而得在託管地分別創立一個以色列人國家和另一個阿拉伯人國家。⑱

至於聯合國大會通過中國代表權決議案的權力來源爲何，作者以爲從國際組織法觀點來看，或可從國際法院一九七一年西南非（現今納米比亞）一案之諮詢意見中找得一些解釋。謹將該案有關的一段話摘錄如下：「因聯合國大會主要被賦予的是推薦的權力，由此來假設聯合國大會係被禁止，在其權能整體架構內之特別案例中決議採取作爲或行動的設計，是不正確的。」《……[I]t would not be correct to assume that, because it（the General Assembly）is in principle vested with recommendatory powers, it is debarred from adopting, in special cases within the framework of its competence, resolutions which make determinations or have operative design……》。⑲

依據國際法院的諮詢意見，聯合國大會在特別案例中的決議，其權力的來源，應是憲章賦予聯大「權能的整體架構」。所謂「權能的整體架構」，其實就是一個「解

釋」的問題，也就是解釋憲章第四章和其他與聯大有關條文的問題。至於如何解釋，則可依據一九四五年聯合國國際組織會議第四委員會的報告，略以「每個機關在運作之時就解釋了涉及部分的憲章，此一解釋原則不必在憲章中規定。」([E]ach organ will interpret such parts of the Charter as are applicable to its particular functions. This process is inherent in the functioning of any body which operates under an instrument defining its functions and powers.)。⑯

由此看來，雖然憲章未賦予聯大超越憲章的權力，但憲章卻賦予聯大權能的整體架構，聯大根據這個架構決定涉及國家主權的二七五八號決議案，而其決議程序合法，就解釋了它具有如此決議的權能。

參、二七五八號決議爭議點之論證

現在我們要探討一極爲關鍵的問題，即聯大在憲章所賦予其權能整體架構之下，是否可涉入憲章所禁止的範圍（例如國內管轄事件）？或採行憲章所未授權的程序，來達到會員入會和排除會員的目的，而仍然堅持其決議過程（合法程序）本身就解釋了它具有如此決議的權能？

本文以下擬根據國際法院一九六二年聯合國預算案（Certain Expenses of the United Nations, Article 17, Paragraph 2, of the Charter）諮詢意見之有關部分，對上項問題加以分析。⑰

在論述有關意見部分之前，擬對該案摘要敘述之。本案源起自一九五〇年代，聯合國爲達其維持世界和平與安全之目的，設立了一支聯合國緊急部隊負責維持國際和平與安全的任務。該部隊先後曾在一九五六年至一九六〇年之中東危機，和一九六〇年之剛果問題上執行聯合國所交付的維和任務。⑱

然而聯合國各會員國對應由聯大或安理會擁有決定維和行動的權力和責任，卻有相當大的歧見，尤其對於由誰來負擔維和行動經費之支出更是看法分歧。維和行動的經費若是屬於聯大，則依據憲章第十七條第二項，「本組織之經費」則應由各會員國依照大會分配限額擔負之。爲解決此一問題，聯大於一九六一年十二月二十五日決議

註⑯ 同註⑪, p. 368.

註⑰ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford：Oxford University Press, 1990), pp. 172~173.

註⑱ 同註⑪, p. 371.

註⑲ 同註⑬, p. 50.

註⑳ Report of Committee IV/2 of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 12 June 1945. UNCIO Doc. 933, IV/2/42(2), p. 7；13 UNCIO Documents, pp. 709~710.

註㉑ Certain Expenses of the United Nations, Article 17, Paragraph 2, of the Charter, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1962, p. 151。

註㉒ *Ibid.*

請求國際法院發表諮詢意見。⑱

聯大所提之問題是聯合國憲章第十七條第二項之「本組織之經費」，其涵意是否包括中東及剛果等地維和行動之經費支出？⑲

國際法院認爲憲章第十七條第二項之「本組織之經費」是指所有的經費。對於「本組織之經費」僅限於一般經費，而排除維和經費的解釋，諮詢意見表示並無根據。國際法院並指出，自一九四七年以來，聯大一貫的作法即是將維持國際和平與安全的經費支出歸於其年度預算中，因此現在將中東和剛果地區維和行動的經費支出不納入聯大預算的主張，是缺乏根據的。⑳

國際法院根據憲章整體的架構，拒絕有關決定維和行動係專屬安理會之權力，故其費用不應由全體會員擔負之論點。雖然安理會對於維持國際和平與安全負有首要的責任，但聯大一樣也可對有關影響國際和平與安全的事務表示關切；同時，憲章在維持國際和平與安全之經費支出方面，並無明文限制聯大不得作出任何決定。國際法院以九票對五票裁示，憲章第十七條第二項「本組織之經費」之涵意包括中東和剛果地區維持和平行動經費之支出。㉑Judge Sir Percy Spender 同意本案之結論，但不同意用聯大的慣例來作爲解釋憲章的標準。在渠之分別意見中，有一段對解釋憲章原則極爲精闢的闡述，茲摘譯如下：作爲聯合國之機關，不論其爲聯大、安理會、經社會、秘書處或聯合國附屬之機關，都必須解釋它本身的職權以有效運作。事實上，聯大得經由多數表決來解釋憲章賦予其採取某一行動之職權。藉這種方式，聯大所採取的行動得涵蓋某些情況，係憲章當初設計者所未曾考慮的，但這並不必然涉及憲章規定之悖離（An organ of the United Nations, whether it be the General Assembly, the Security Council, the Economic and Social Council, the Secretariat or its subsidiary organs, has in practice to interpret its authority in order that it may effectively function……The General Assembly may thus in practice, by majority vote, interpret Charter provisions as giving it authority to pursue a certain course of action……In so doing action taken by it may be extended to cover circumstances and situations which had never been contemplated by those who framed the Charter. But this would not, for reasons which have already been given, necessarily involve any departure from the terms of the Charter.）。㉒

然而在另一方面，可能聯大事實上所解釋的職權已超過憲章明文或暗示所賦予者，例如聯大解釋其有權涉入憲章所禁止者，這時聯大所採取之行動即屬逾權（On the other hand, the General Assembly may in practice construe its authority beyond that conferred upon it, either expressly or impliedly, by the Charter. It

---

註⑱ *Ibid.*

註⑲ *Ibid.*

註⑳ *Ibid.*

註㉑ *Ibid.*

註㉒ *Ibid.*, pp. 184～197.

may, for example, interpret its powers to permit it to enter a field prohibited to it under the Charter……Action taken by the General Assembly may accordingly on occasions be beyond power.)。㉘

憲章建立聯合國組織，該組織則必須透過憲章規定的機關來運作，憲章亦規定了這些機關之功能和職權，不論憲章被如何形容，重要的是憲章是一多邊條約，就是大多數會員國的意願也不能改變它（The Charter establishes an Organization. The Organization must function through its constituted organs. The functions and authorities of those organs are set out in the Charter. However the Charter is otherwise described the essential fact is that it is a multilateral treaty. It cannot be altered at the will of the majority of the Member States.)。㉙

事實上，如果聯大逾權，則少數抗議之會員國除了抗議並保留其權利外，所能做的非常有限。如果（聯大）執行其職權侵犯個別會員國而逾權時，情況也是一樣（亦即個別會員國所能做的非常有限）（In practice, if the General Assembly (or any organ) exceeds its authority there is little that the protesting minority may do except to protest and reserve its rights whatever they may be. If, however, the authority purported to be exercised against the objection of any Member State is beyond power it remains so.)。㉚

如果聯大干涉憲章第二條第七項所稱，在本質上屬於任何國家國內管轄之事件時，不論「國內管轄事件」這幾個字的涵義是什麼，聯大已涉入憲章所禁止的範圍，該項行動即屬逾越聯大之職權。不論聯大如何經常持續一貫地解釋它所具有的職權，允許它干涉本質上屬於任何國家國內管轄的事件，其均屬逾權。大多數會員國（的意願）無權擴張、改變或棄憲章於不顧（So, if the General Assembly were to "intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any State" within the meaning of Article 2(7) of the Charter, whatever be the meaning to be given to these words, that intervention would be the entering into a field prohibited to it under the Charter and be beyond the authority of the General Assembly. This would continue to be so, no matter how frequently and consistently the General Assembly had construed its authority to permit it to make intervention in matters essentially within the domestic jurisdiction of any States. The majority has no power to extend, alter or disregard the Charter.)。㉛

聯合國之每一機關有一繼得的權利，即解釋憲章與該機關之職權與功能有關部分，然而這個規則並非沒有限制。不論如何，解釋憲章的權利並未賦予該機關改變憲章

註㉘ *Ibid.*

註㉙ *Ibid.*

註㉚ *Ibid.*

註㉛ *Ibid.*

的權力（Each organ of the United Nations, of course, has an inherent right to interpret the Charter in relation to its authority and functions. But the rule that they may do so is not in any case applicable without qualification…… In any case, their right to interpret the Charter gives them no power to alter it.）。㉜

對於聯大或安理會決議合法性的問題甚少被提請考慮，除了在聯合國內，多數會員國表決如此做時才有可能，事實上，這乃鼓勵了逾權的行動。然而當國際法院被請求就聯合國機關某項職權是否逾權而發表諮詢意見時，只有訴諸法律的考慮，而不是憲章事實上的擴張（該機關逾權行動所形成的慣例）（The question of constitutionality of action taken by the General Assembly or the Security Council will rarely call for consideration except within the United Nations itself, where a majority rule prevails. In practice this may enable action to be taken which is beyond power. When, however, the Court is called upon to pronounce upon a question whether certain authority exercised by an organ of the Organization is within the power of that organ, only legal considerations may be invoked and de facto extension of the Charter must be disregarded.）。㉝

根據 Sir Percy Spender 的意見，聯大得經由多數表決來解釋憲章賦予其採取某一行動的職權，所採取的行動得爲憲章所未曾考慮的。而這些行動又可分爲，一、不必然涉及憲章規定之悖離；二、涉入憲章所禁止的逾權行爲。如果聯大採取的行動係逾權時，縱然該行動爲大多數會員國所同意且已造成既成事實，但大多數會員國之同意仍無權擴張、改變或棄憲章於不顧，因爲解釋憲章的權力並未賦予聯大改變憲章的權力。

將 Sir Percy Spender 的意見，引用至本文第三部分的問題上，關鍵點是聯大在憲章所賦與其權能的整體架構之下，固然得以其決議過程本身來解釋它具有決議的權能，但聯大仍不能涉入憲章禁止的範圍，亦無權擴張、改變或棄憲章於不顧，因爲聯大以決議過程合法程序來解釋具有決議的權能，並不等於聯大有改變憲章的權力。

中國代表權問題是憲章當初設計時所未曾考慮到的。一九七一年聯大就中國代表權通過二七五八號決議，其問題不在於聯大是否具有作成二七五八號決議之權能，因聯大在其權能的整體架構之下，其決議程序之合法即解釋有作此決議的權能，問題乃在於二七五八號決議是否一、不必然涉及憲章規定悖離；或二、涉入憲章所禁止的逾權行爲。

本文第二部分用比較法的方式說明聯大在二七五八號決議中扮演了一個「合法統治者」的角色，並涉入中國國內管轄事件。聯大本身固然不乏涉入他國國內事件之前例可循，但在國際組織法之觀點下，這是聯大涉入憲章所禁止的逾權行爲，屬事實上擴張憲章（de facto extension of the Charter）的案例。

註㉜ *Ibid.*

註㉝ *Ibid.*

又二七五八號決議恢復中華人民共和國在聯合國之權利，事實上（de facto）達到中華人民共和國入會和排除中華民國的目的，所採取的是憲章第十八條第三項的投票程序。前面已分析過，以該程序來達到憲章第四條會員入會和第六條排除會員的目的，只能產生事實上（de facto）而不是合法（de jure）的效力。如果以第十八條第三項投票程序是合法的程序爲由，而欲稱二七五八號決議已合法的（de jure）決定中華人民共和國入會並同時排除中華民國，則就憲章已有會員入會和排除會員之規定而言，此時第十八條第三項就成了未經憲章合法授權的程序。現在，爲進一步探討，吾人假設憲章並未禁止聯大以第十八條第三項程序來作成會員入會和排除會員的決議，則其結果是聯大的決議不必然涉及憲章第四條和第六條規定之悖離，然而這樣的結果豈非必然抵觸第十八條第三項本身並不適用會員入會和排除會員之規定？由此看來，吾人論證中華人民共和國並未合法入會，中華民國並未被合法排除自有其法理根據，二者中又以中華民國未被合法排除具有重大意義，因爲這關係到我國爭取參與聯合國及其專門機構和其他國際組織之問題。

肆、誰有資格審議二七五八號決議

以上是對聯大作成二七五八號決議權能及程序之分析，值得再思考的一個問題是，縱然聯大決議違憲，誰有資格來審議呢？國際組織法對這個問題存有不同的意見。

其一是國際法院法官 Judge Morelli 在一九六二年聯合國預算案之諮詢意見中表示：「不可能假設憲章容許任何會員國，於任何時候，以聯大某一預算之決議，是出於對憲章錯誤的解釋，或對事實或法律等狀況錯誤的確知，而宣稱該特別預算之決議從未產生法律效力。」（[I]t is not possible to suppose that the Charter leaves it open to any state member to claim at any time that an Assembly resolution authorising a particular expense has never had any legal effect whatsoever, on the grounds that it was based on a wrong interpretation of the Charter or on incorrect ascertainment of situations of fact of law.）㉔

Judge Morelli 並表示：「不可能將無效的概念用於聯合國的行爲。」（There is no possibility of applying the concept of voidability to the acts of the United Nations）㉕

其二則是認爲違憲行爲自始無效並且不產生任何法律效力。國際著名國際法專家 Professor Schwarzenberger 曾表示：「如果一個國際組織之行爲係超越其權限時，該行爲乃在憲章所達成的共識之外，如因此而有疑問時，該行爲無效。由於國際組織本身並無自動受理超越管轄權之申訴，因而在組織內造成控訴與反控訴相對抗，且所有關心自身利益的會員國最後都成了互相對抗的當事國。結果如同將國際法置於一個

註㉔ Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1962*, p. 225.

註㉕ *Ibid.*, p. 222.

無組織的國際社會中。」(if action of an international organ or institution is ultra vires, it is outside the consensual relations created by the constituent instrument, and in case of doubt, void. In the absence of organs which are automatically entitled to deal with assertions of excess of jurisdiction, allegation stands against allegation, and all concerned are parties in their own causes. The position is reduced to that of international law in unorganised international society.) ㉞

上述不同見解說明了國際組織違憲行爲之法律效力究應如何，迄無普遍適用的原則，國際法院在一九六二年聯合國預算案諮詢意見曾表示：「在國家的法律制度中，總有些程序可決定立法行爲或政府行爲之合法性的問題，但在聯合國組織之架構中，卻無類似的程序。在憲章起草之初，建議將解釋憲章的最高權威交與國際法院之提案並沒有被接受，以至於國際法院所提的意見只是諮詢意見。正如一九四五年即已預爲考慮到的，（聯合國）每一個機關，至少可最優先決定它自己的管轄範圍。」（In the legal systems of States, there is often some procedure for determining the validity of even a legislative or governmental act, but no analogous procedure is to be found in the structure of the United Nations. Proposals made during the drafting of the Charter to place the ultimate authority to interpret the Charter in the International Court of Justice were not accepted; the opinion which the Court is in course of rendering is an advisory opinion. As anticipated in 1945, therefore, each organ must, in the first place at least, determine its own jurisdiction.) ㉟

國際法院根據憲章所作的解釋，固然正確，但是仍存有若干缺憾，其中主要的缺憾是，聯合國每一個機關均身兼球員與裁判的角色；除此之外，並非每一個機關都有能力處理法律上的問題。關於這些缺憾，國際法院最著名的法官之一 Sir Gerald Fitzmaurice 在一九七一年西南非諮詢意見案，渠所持的反對意見中即說的甚爲清楚：「在制度化的範圍裡，某機關其行爲之正當性，須根據其政治性、技術性或職業行爲或紀律的特點，來加以考慮，在此情形之下，該政治、技術或專業的機關，在原則上有能力作必要之決定。但是，當所考慮的事項純爲法律問題時，一個政治機關，縱然它有能力對該問題作決定，它也不能對該問題作必要的法律上的決定。只有司法機關才有能力作此決定。」（In the institutional field, the justification for the act of some organ or body may turn upon considerations of a political or technical character, or of professional conduct or discipline, and if so, the political, technical or professional organ or body concerned will, in principle, be competent to make the necessary determinations. But where the matter turns, and turns exclu-

---

註㉞ Georg Schwarzanberger, *International Constitutional Law — International Law as applied by International Courts and Tribunals*, Vol. Ⅲ (1976), pp. 677~682, cited by Ebere Osieke, "Unconstitutional Acts in International Organizations: The Law and Practice of the I. C. A. O.," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 28 (1979), p. 21.

註㉟ Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1962, p. 168.

sively, on considerations of a legal character, a political organ, even if it is competent to take any resulting action is not itself competent to make the necessary legal determinations on which the justification for such action must rest. This can only be done by a legal organ competent to make such determinations.) ⑱

對於 Sir Gerald Fitzmaurice 之意見，美國前國務院首席法律顧問，亦是哈佛大學著名國際法教授 Louis B. Sohn 則有更進一步具體的建議：「主要的問題是要確定，對於各種決定之適憲性及合法性的重大異議能加以適當地考慮，同時不交由一個處置權已受爭議的機關來處置。例如，有十五個會員國反對聯大之決定，反對理由爲該決定已違反聯合國憲章時，聯大應將該反對意見交由其他機關先行決定。最低限度，聯合國祕書處法律事務顧問應就該反對意見提出有關的前例，並說明是否適用的問題。任何時候只要可能的話，應請國際法院就該項問題發表諮詢意見。如果須要儘速決定時，可由著名法律專家組成特別委員會提供參考意見。」(The major issue is to make certain that grave objections to the constitutionality of legality of various decisions are properly considered and are not disposed of by the same body whose powers are in question. Thus, if a group of, for instance, 15 States should object to a proposed decision of the General Assembly on the ground that it constitutes a violation of the charter of the United Nations, such objection should be referred by the General Assembly to some other body for a preliminary decision. As a minimum, the Legal Counsel of the United Nations, the head of the office of the Legal Affairs in U.N. Secretariat, should be requested to present a statement of relevant precedents and his views on their applicability to the case in question. Whenever possible such a question should be referred to the International Court of Justice for an advisory opinion. Should there be need for a speedy action a special committee of eminent jurists might be asked for guidance.) ⑲

以上是就誰有資格審議聯大決議的問題所作的分析。Louis B. Sohn 之意見中提到國際法院之諮詢意見，根據憲章九十六條第一項及國際法院規約第六十五條，國際法院有資格對任何具體或抽象的法律問題發表諮詢意見，故提請國際法院審議，自爲一最適合途徑。惟國際法院諮詢意見除本身有其管轄權的問題外，所發表之諮詢意見對聯大尚無法律上的約束力。這些問題須再以專文深入分析。本文限於篇幅不擬探討有關國際法院的問題，惟在結語中，作者須再一次說明，本文是從國際組織法的觀點來分析審議聯大二七五八號決議的問題，因爲是以國際組織法爲根據，故所分析的主要是法律的問題。

* * *

註⑱ Advisory Opinion, *I.C.J. Reports* 1971, p. 298.

註⑲ Louis B. Sohn, Due Process in the United Nations, *American Journal of International Law*, Vol. 69 (1975), p. 621.