

聯合國憲章下集體安全與區域安全制度

陳世昌

甲、前言

聯合國是人類歷史上最為重要的一個國際組織。不論是在制度上，規模上，以及組織的運行上，比前此的國際組織，聯合國在在表現其制度的進步，規模的龐大，以及發展的彈性。實寫下了國際政治史上新的一頁。

自從二十世紀以來，在短短數十年之中，人類連續地遭受到兩次世界大戰的戰爭洗劫，於痛定思痛之餘，「欲免後世再遭今代人類兩度身歷慘不堪言之戰禍」（見聯合國憲章序文），於是建立起聯合國的集體安全制度，成為二十世紀國際政治的一大進步。

第一次世界大戰的結果，各戰勝國家共同發起組織國際聯盟，首次建立集體安全制度。第二次世界大戰打破了國聯的集體安全制度。因此，各愛好和平國家另起爐灶，組織了聯合國，再度建立起新的集體安全制度，但，事實證明這兩次集體安全的嘗試，並未能給人類帶來真正的集體安全。因此，在另一方面，當集體安全不能保障各國國家安全時，各國便又另尋途徑，打開了區域組織的發展道路。第一次世界大戰以後，羅迦諾公約之簽訂，小協約國之成立，以及第二次世界大戰以後，各種多邊或雙邊區域安全組織之相繼出現都是顯著的例子。很明顯地，說明了二十世紀的政治家縱然抱有崇高理想，兩度建立起集體安全制度，企求一般和平及普遍安全；但，事實證明國際現實環境距離政治家們的理想尚屬遙遠，致使集體安全與區域安全的兩種制度並駕齊驅遠半個世紀之久。

尤其，依據第二次世界大戰以後的實際發展，區域安全制度更有凌駕聯合國集體安全之勢。這固然一部份是由於戰後美蘇權力鬭爭的國際現實環境使得聯合國的集體安全制度不能完全有效運用，而一部份更由於目前的國際社會還停滯於一種分權的狀態中，尚不足以完完全全建立集權性質的法制，使得憲章第八章及其他有關條文不得不承認了「區域安全」的制度。

乙、聯合國憲章下集體安全制度及其發展

一、憲章與集體安全

保護國家安全，增進國家利益，乃是每一個國家的最基本權利。在一九一九年以前，國際社會尚未進展到現在的程度，各國對於自身之安全及利益，都是以自助的方式自行負責。自從國際聯盟成立以後，國際社會步入了一個新階段，國際政治的新趨勢，就是把維護國家安全的責任從個別國家移轉到國際社會，於是建立了集體安全制度。

國際聯盟的集體安全制度，見之於盟約第十二條、第十三條、第十五條、以及第十六條等等規定。其主要精神就是以各會員國的武力充當國聯的武力，任由各會員國以互助的方式，自行判定侵略是否存在，自行實施制裁，國聯本身並沒有制裁侵略的武力。因此，終國聯之歷史，對於制裁侵略，始終號令不行，一籌莫展。羅斯福總統以國聯之失敗為前車之鑑，懲前毖後，建立了聯合國的集體安全制度，把維護戰後國際和平及安全的主要責任交給安全理事會。

1. 憲法之規定

聯合國的集體安全制度規定於憲章第七章及其他有關條文，歸納之，有下列要點：

- 一、聯合國採取「有效集體辦法」，以維持國際和平及安全（第一條）。
- 二、聯合國將維持國際和平及安全之主要責任授予安全會，同時各會員國必須接受並履行安理會之決議（第二十四條及第二十五條）。
- 三、各會員國一方面必須協助聯合國之行動，另一方面不得協助成爲聯合國正在採取防止或執行行動對象的國家（第二條第五項）。
- 四、非會員國應當遵行聯合國的原則（第二條第六項）。

由是可知，依憲章之規定，聯合國集體安全制度的重心在安全理事會，安理會是聯合國集體安全制度的主幹。因此，安理會的決議會員國有接受和履行的義務，即使非會員國亦不得違背。然而，若有「和平之威脅、侵略行為或其他和平之破壞」等出現於國際時，又如何採取「有效集體辦法」以維持國際和平與安全呢？關於此點，憲章第七章（第三十九條至第五十一條）會作詳盡明晰的規定。第一步必須「斷定侵略存在」，「並作成建議或決定辦法，以維持或恢復國際和平及安全。」（第三十九條）。但安理會在作成建議或決定辦法以前，為避免情勢惡化，得提出必要或合宜的臨時辦法，促請當事國遵行（第四十條）。次一步驟就是決定「執行行動」（Enforcement Action），亦即通稱為制裁者。執行行動分為經濟制裁及軍事制裁兩種，經濟制裁規定於憲章第四十一條，軍事制裁規定於憲章第四十二條。首先採取的是經濟制裁，經濟制裁無法奏效時，才訴諸軍事制裁。安理會在採取軍事制裁之前，應有幾個先決條件：

一、由安理會與會員國訂立特別協定，以便會員國提供軍隊、協助及便利給聯合國（第四十三條），期其構成聯合國的武力。

二、安理會使用此項武力應依軍事參謀團（Military Staff Committee）的計劃。軍事參謀團由安理會各常任理事國的參謀總長或其代表組織之（第四十六條及第四十七條）。

三、在上述特別協定尚未議訂或尚未生效之前，憲章第一〇六條規定一項過渡辦法，由五強互相洽商，並於必要時與其他會員國洽商以代表聯合國採取必要之聯合行動。（註一）

2. 制度之得失

綜觀上述各點，聯合國憲章把集體安全的主要責任及其應付辦法交給了安理會，而安理會對於實施集體安全所採取的應付辦法，不論是斷定侵略存在，或是提出臨時辦法，乃至決定執行行動，無一不受五強否決權的操縱，或須直接由五強的協助和洽商，始能有所行動。在今日東西分裂的情形下，關於此等重大事項，五強當然無法全體合作，步調一致。由是觀之，聯合國成立以來，憲章預期的武力始終未能建立，以安理會為重心的集體安全制度，一直未能大展宏效，也就不足為奇了。

憲章把集體安全的重心放在安理會，而五強對於安理會的一切重要行動，又操有否決權，五強把持操縱了聯合國集體安全的運行。五強的同心一致，可以使聯合國發揮大用；但五強之中若有任一國自行其是，亦可置聯合國於絕望之地。究竟是憲章的優點，還是憲章的缺點呢？許萊格教授（Prof. Schleicher）認為這是憲章基於「權力現實」（the power reality）的考慮而作出的規定，他說：

憲章之所以允許大國否決聯合國對大國採取行動，是以一種現實的假定為基礎，即，倘使聯合國對大國採取行動，即意味着戰爭，而不是以壓倒性的集體力量來對抗一個侵略國。在制憲時，各國代表們並未假定說，安理會的常任理事國是永遠「愛好和平」的——因此不須對它們採取行動——而係假定，它們大規模的使用武力，勢將爆發戰爭，且聯合國亦勢必解體。甚至，沒有否決權阻撓的大會得「建議」制裁一個大國，亦未改變否決權所賴以建立的「權力現實」。否決權是此一現實的正確表徵。因此，在對一個大國實施制裁方面，取消否決權，是毫無意義的。」（註二）

另一方面，則有許多學者持相反的見解。他們不擁護憲章的制度，而嚴厲批評憲章。有名的國際法學家傑色普教授（Philip C. Jessup）在其得意之作「現代國際法」一書中，曾把聯合國集體安全制度中五強的否決權與國聯盟約第十二條放縱戰爭的大漏洞相提並論。他說：

憲章此一漏洞，正如國聯盟約第十二條之下的漏洞一樣地罪惡昭彰，在國聯盟約第十二條之下，仲裁裁決、司法判決、或國聯理事會的報告提出後三個月，身為爭端當事國的國聯會員國便可自由訴諸戰爭。我們也必須牢牢記住，不僅僅是當任一安理會常任理事國為爭端當事國時，才可行使否決權，而且在任一常任理事國同情爭端當事國之一方而希望阻止安理會行動時，也可行使否決權。」（註三）

平心而論，聯合國不僅「建立於一切國家主權平等之原則」上面，且在該組織內大國利用其在安理會內的否決權，便可使大國大大地免除了憲章第七章之下的制裁行動。在國際政治上，野心勃勃的固然是大國，且有能力發動侵略及動輒出兵境外的也是大國。因此，我們要期望這樣一個國際組織，能夠成爲一個有效的集體安全制度，無異痴人說夢。任何對於聯合國的謳歌

，都不能說明聯合國在這方面的缺陷。僅僅在集體安全一體施用於一切大小國家，且僅僅在全部或至少是大部份的主要國家，通力合作，全心全力支持集體安全時，集體安全才有意義可言。而聯合國則建立在一個與此相反的概念上。正如史瓦金布教授（Georg Schwarzenberger）所觀察而出者，他分析道：

正如頓巴敦橡園會議及舊金山會議所瞭解者一樣，聯合國的集體安全，是指對抗中小國家破壞和平時的集體安全，及面臨任何強國侵略時的集體不安全而言。」（註四）

這正是我們所致力以求的集體安全的反面答案。因此他進一步分析道：

當一個爭端當事國的小國默想安理會可能出面採取行動的時候，就不再需要集體行動了。且當各國指撥部隊給安理會指揮以後，支持侵略或其本身受安理會其他會員國支持的世界強國，就成爲癱瘓安理會的罪犯。」（註五）

二、聯合國集體安全之發展

1. 三個階段

聯合國是戰後國際政治的重鎮，也是美蘇冷戰的主戰場。在戰後二十年的錯綜複雜的國際關係中，由於美蘇冷戰的激烈展開，及亞非民族主義運動的洶湧澎湃，不僅改變了國際政治的內容，也激盪了國際關係的運行，聯合國爲求生存存於戰後世界，遂不得不順應世局的演變，隨時調整其內部的權力關係，隨風轉舵，充分顯示出聯合國發展的彈性。

在聯合國將近二十年的歷史中，聯合國集體安全制度的發展，可以一九五〇年及一九六〇年爲兩個分水嶺而區分爲三個階段。在一九五〇年韓戰發生之前及韓戰初期，是安理會主持集體安全的時代。自一九五〇年底，大會通過「爲和平而團結決議案」時起，至一九六〇年剛果危機時止，是大會主持集體安全時代。自此以後，集體安全的重心則又漸漸地重返安理會。

2. 安理會主持集體安全階段

聯合國成立之初，世界各國都把大部份精力灌注到戰時破壞的恢復工作上。同時，民主與共產兩大集團陣營的分裂，尚不

十分明顯，双方的鬭爭還沒有達到白熱化的程度。因此作為聯合國集體安全重心的安理會，在解決國際爭端方面，尙能不辱使命，諸如對於伊朗的蘇俄撤兵問題，敘利亞及黎巴嫩的英法撤兵問題都能有所成就。但是到了一九五〇年，共產集團已經囊括了整個東歐地區，在亞洲又復乘勢攫奪了全部中國大陸。國際共產一時兇熾高張，開始與民主國家短兵相接，於是發生了韓國戰爭。

一九五〇年六月二十五日清晨，在蘇俄共產的策使下，北韓的機動部隊以迅雷不及掩耳的手法，越過了北緯三十八度線，侵略南韓。當天下午，安理會召開臨時會議，在蘇俄缺席的難得機會下，立即通過一項決議，判定北韓軍隊對於南韓的武力攻擊，構成和平之破壞，促請北韓軍隊立即北撤，並促請會員國向聯合國提供各種協助，以執行本決議。兩天以後，安理會又通過一項決議案：「建議聯合國的會員國向韓國提供擊退武力攻擊與恢復該區域國際和平與安全的必要協助。」於是，澳、加、比、及英、美等十六國，立即接受建議提供軍隊，連同大韓民國本國部隊組成規模龐大的聯軍。七月七日，安理會再通過一個決議案，建議所有提供軍隊及其他協助的會員國，將該項軍隊與協助撥交一個在聯合國旗幟下的統一指揮部使用，並請求美國指派上述軍隊的司令官。美國旋即接受建議，迅速指派遠東美軍統帥麥克阿瑟將軍擔任聯軍統帥。自此，聯軍在美國統一指揮之下，軍事進展，漸漸順利。聯合國以安理會為重心的集體安全制度，於此確已發揮大用。安理會之所以能迅速行動，及時制阻侵略，有如巴爾麥 (N. D. Palmer) 及波金斯 (H. C. Perkins) 兩位教授所分析：

安理會得以採取這些行動，祇是因為一個僅此一次的環境巧合。第一，蘇俄因為其所提排斥國民政府代表牽引中共政權進入聯合國的議案，未獲通過，而自一月開始不出席安理會，以示抵制。因此，沒有蘇俄否決權的作祟。其次，美國在日本的佔領軍隊及其他鄰近基地，都是近在咫尺，朝發夕至。(註六)

一九五〇年一月間，蘇俄代表因為中國代表權問題，憤然退出安理會。當時，有人為蘇俄此項行動表示惋惜。但到六月二十五日韓戰發生時，蘇俄無從行使否決權，蘇俄的缺席等於拯救了聯合國。孰料蘇俄眼見局勢之急轉，恐怕於己不利，遂借口輪值安理會主席，於八月間硬着頭皮重返安理會，再施故技，從中硬阻。自此，蘇俄的否決權再度出現，安理會對於韓國事件

，事實上已經動彈不得，不能有所行動了。聯合國的集體安全制度，勢非改弦更張，尋求新的途徑不可。

3. 大會主持集體安全階段

當時，關於加強聯合國集體安全職能的建議，衆說紛紛。要之，不外三途：（一）放棄聯合國為集體安全組織，使其為其他目的而使用。（二）修改憲章，使大會享有行動權，俾便防止與消除對於和平的威脅及制止侵略。（三）就憲章許可範圍內，增加大會的重要性及責任，使大會也能在維護集體安全方面發揮更大作用。整個放棄聯合國為集體安全組織，至少是尚非其時。修正憲章，則又礙於蘇俄否決權的阻撓。因此，聯合國的趨勢是採取第三種途徑。（註七）

一九五〇年十一月三日，在美國的推動下，大會正式通過所謂「為和平而團結決議案」(The Uniting for Peace Resolution)，其最主要的部份在第一決議(Resolution A)，文為：

大會茲決議，當和平的威脅、和平的破壞，或侵略行為發生，而安理會因為常任理事國的不能一致，無法執行其維持國際和平及安全的主要責任時，大會應立即考慮該項問題，以便向會員國作集體措施的建議，必要時並可使用武力的建議。如果大會正在開會期中，大會應當在接獲開會請求的二十四小時以內，召開緊急特別會議。緊急特別會議的召開，由安理會的任何七個理事國，或聯合國的過半數會員國提出請求。

憲章第十二條第一項對於大會的建議權曾作重大的限制。該項規定：「當安理會對於任何爭端或情勢正在執行(is exercising)本憲章所授予該會之職務時，大會非經安理會請求，對該項爭端或情勢不得提出任何建議。」但由於此一決議案的通過，在程序上已邁過了憲章第十二條的限制。在維持國際和平及安全方面，於相當範圍內，大會代替了安理會。

蘇俄代表維辛斯基(Vysshinsky)反對本案說：憲章第十一條對大會討論維持國際和平與安全的職權設有限制，不修改憲章，不能變更這些限制，因此該決議案是非法的。究竟本決議案是否合法呢？研究憲章的學者，見仁見智：古力虛教授(Prof. L. M. Goodrich)主張，從法律觀點而論，當該事項仍在安理會議程上時，大會是否有權建議執行行動，頗值懷疑(註八)。

另一方面，凱爾遜教授(Prof. Hans Kelson)則主張：所謂當安理會「正在執行」(is exercising)其職務可以解釋為：當「

個爭端或情勢仍然在議程上時。但也可以解釋爲「安理會實實在在地正在執行其職務」(is actually exercising its functions)，因此當安理會因爲大國的行使否決權而不能行動時，就不得再認爲安理會是「正在執行其職務。」(註九)

但是，不論該決議案在理論上是否合法正當。在實際上，自從該決議案正式通過以後，聯合國集體安全重心已由安理會轉移到大會手中。大會根據該決議案，接二連三地處理國際上許多重大案件。

在此後的國際局勢中，曾經發生四次大危機，即一九五六年的蘇彝士運河危機、同年的匈牙利事件、一九五八年的中東危機，以及一九六〇年的剛果危機等。在這四次大危機中，安理會都因大國的行使否決權而不能盡其維護和平的職責，都由大會根據「爲和平而團結決議案」先後召開了四次緊急特別會議，分別予以處理，由此可知，自一九五〇年底以後，大會已成爲聯合國事實上的權力中心，國際上重大案件的解決，非大會莫屬。(註十)

4. 集體安全的新階段

由於「爲和平而團結決議案」的通過，使得聯合國集體安全制度的重心，自一九五〇年底以後，由安理會轉入大會手中。當時，發起並促成該決議案通過的，主要是美國。因爲在大會之內不但可以迴避蘇俄的否決權，且美國在大會內亦居於優勢地位。在當時的六十個會員國中，美洲集團國家包括美、加在內共有二十二國，已佔去當時會員國總數之三分之一以上。因之，當時美國在大會之內，縱使沒有領導通過議案的絕對把握，至少也有阻止議案的能力。美國對於大會議案的處理，可以運之掌上。

然而，該決議案本身還有一大缺點，就是緊急特別會議仍須遵守憲章所定關於大會行使職權的投票程序。遇有須三分之二投票表決的問題，便與聯合國內陣營的分裂，息息相關。而聯合國新會員國的入會問題，自從一九五五年底入會僵局打開，及亞非民族主義運動的浪潮衝入聯合國以後，大批亞非新興國家蜂湧進入聯合國，直到一九六〇年底，聯合國的一百個會員國中，亞非國家已佔去半數，局勢一變，使大會的原有陣勢驟然改變。最近四年，亞非國家又陸續加進了十個左右，更益加強了亞非國家在聯合國之內的強大勢力。

聯合國現有一百十七個會員國中，美洲集團（古巴已經背叛）的二十一國，在大會所佔的票數還不到五分之一，顯然喪失了昔日的優勢。在另一方面，三分之二的多數票爲七十八國，目前亞非國家在大會內共有六十國，不但遠遠超過會員國總數的三分之一，且已接近三分之二的數目，大可左右大會的一切議案。於是，昔日西方國家在大會內的優勢地位，至此已被「政治落後，國力不充」的亞非新興國家取而代之，在實際上負責維持國際和平及安全的主要西方國家，處於此種不合理的狀態下，姑不說對於增加大會重要性的任何企圖，不再有興趣，即以目前尚存的「爲和平而團結決議案」的運用，也不再以前那樣起勁。以大會爲集體安全重心的時代已近尾聲，聯合國的集體安全制度勢將步入一個新的階段。

一九六〇年剛果危機的發生，是聯合國集體安全制度步入新階段的轉捩點。剛果危機發生時，正是非洲國家紛紛獨立，大批進入聯合國的時候，當時西方國家已感受到由非洲方面而來的壓力，因此力圖設法避免剛果事件轉入大會手中，後因蘇俄公然抵抗聯合國在剛果的和平行動，並叫囂三頭馬車制，使聯合國陷於大危機，才不得不召開大會第四次緊急特別會議。但在事實上，聯合國在剛果行動的重要決議，都是在安理會階段內完成的，緊急特別會議的決議祇不過是重申和強調安理會的決議罷了。由此證明一九六〇年以後，亞非集團在大會之內的雄踞地盤，聯合國集體安全的權力中心已有逐漸回到安理會的跡象。而去年在賽普勒斯危機中，聯合國之由安理會出面決議授權秘書長宇譚組織一支賽普勒斯和平部隊，開赴賽國，維持和平，而不是由大會召開緊急特別會議予以處理，這一鐵的事實，恰恰證明了聯合國集體安全的重心，已再度回復到安理會。（註十二）

三、兩個特徵

在舊金山制憲會議的時候，曾有一個大前提，即五強必須同心協力，團結合作，共同維持戰後的國際和平及安全，基於這個大原則，制憲諸公建立了憲章的集體安全制度。一方面以安理會爲聯合國的權力中心，由安理會獨佔聯合國武力，執行維護國際和平及安全的行動；另一方面，又賦予五強以否決權，安理會要行動必須徵得五強的全體同意，始克有濟。孰料，戰後由於美蘇冷戰的迅速展開，「大國一致」的假想終成泡影，大前提既已消失，憲章的理想自無實現之可能。於是，產生兩個結

果：

第一、集體安全重心的游移不定：如前所述，韓戰發生後，由於蘇俄的濫用否決權，癱瘓了安理會，窒息了聯合國的集體安全制度，於是美國推動大會通過所謂「爲和平而團結決議案」，增高大會地位，使大會也能在安理會無法行動時，負起維護國際和平及安全的重責大任，無形之中把集體安全重責大任轉移到大會。但該決議案並未曾忽視安理會的權威，它祇是爲救濟安理會的政治困難而設，把安理會政治上無法達成協議的問題，移到大會加以解決；故在另一方面，當大會形勢改變不能發揮作用時，安理會仍舊保留了它作爲聯合國主要安全機關的功能，對於安理會在聯合國集體安全制度中的主要地位，依然如故。自從一九六〇年以來，聯合國集體安全制度的實際發展，證明了此點，聯合國集體安全的權力中心，在安理會與大會之間，來回游移，充分顯示出聯合國的發展，深富彈性。

第二、武力獨佔的放棄：在憲章的規劃中，聯合國的集體安全制度必須集權化，將維持戰後國際和平及安全的權力集中於安理會的五強手中，由五強控制的軍事參謀團獨佔聯合國的武力。但是，美蘇的冷戰不但使得安理會不能發揮效用，也使得憲章預期的武力遲遲不能建立。實際上，在三次聯合國部隊中，都不是憲章所預期的武力。一九五六年因蘇彝士運河危機而組成的聯合國緊急軍（U.N.E.F.）是會員國接受大會的「建議」而倉卒成軍的，一九六〇年的剛果聯軍及一九六四年的賽普勒斯聯軍，則都是由安理會授權秘書長組成的。這三次聯軍通通不受安理會裡軍事參謀團的指揮，且其兵源並不來自大國，而來自小國及大部份不結盟國家。此外，它們都不是用來擊敗侵略者，而係用來防止衝突的。聯合國的武力，不但放棄了它的獨佔性質，且亦異其使用目的。與憲章的規劃，大異其趣，這也是聯合國集體安全的發展，深富彈性的另一面。

丙、聯合國憲章下區域安全制度及其發展

一、憲章與區域安全

在舊金山制憲會議時，在理論上，一般皆偏愛世界主義（Universalism），但又深受區域主義的壓力。蓋在泛美制度、大英國協及阿拉伯聯盟等制度之下的國家，對於區域主義高唱入雲，影響了舊金山會議的氣氛。因此，在世界主義與區域主義兩者的激盪之下，終於產生了一個模糊不清的妥協方案。最後，憲章終於定出了現有的區域安全制度。憲章反映出一個前提，聯合國是至高無上的，而有條件地接受了區域主義。憲章承認區域安全制度的目的，在使其成爲聯合國的輔助機構，並使其隸屬於聯合國的指揮與控制。（註十二）

1. 憲章之規定

憲章第八章（第五十二條——第五十四條）規定區域辦法，其目的在維持某一地區的和平與安全，並作爲安理會制裁侵略的輔助機構，也是集體安全的一種措施。凱爾遜教授（Prof. Hans Kelson）認爲所謂「區域」就是指與某一特殊地區有關而言，同時也可以把它解釋爲總組織的一部份，而不是總組織的全體。締結區域條約之目的在滿足締約國間之某項共同利益，且此項利益並不一定要以地域上的鄰近爲標準，祇要是「利害與共，休戚相關」即爲已足。（註十三）

聯合國憲章雖對於區域安全制度有所規定，但它祇不過是規定區域安全制度和聯合國的法律關係。至於區域安全是否需要，如何發展，則應由有關國家自行決定。就法律觀點而言，憲章承認區域安全制度之目的有二：

- 一、用以應付關於維持國際和平與安全而宜於區域行動的事件，包括地方性爭端的解決（第五十二條第一、二項）。
- 二、當安理會採取執行行動時，作爲安理會制裁侵略的輔助機構（第五十三條第一項）。

但在另一方面，爲協調聯合國與區域安全制度的權限起見，憲章對於區域機關的設立與活動，又加以相當的限制。這種限制主要有三：

- 一、區域機關的工作應符合聯合國的宗旨及原則（第十二條第一項）。
- 二、依區域機關採取任何執行行動，必經安理的授權（第五十三條第一項）。
- 三、依區域機關所已採取或正在考慮的行動，應向安理會報告（第五十四條）。

此外，憲章第五十一條及第五十三條又規定了兩項例外的情形，使區域機關可以不經安理會之授權而逕行採取執行行動：

- 一、憲章第五十一條所許的個別或集體自衛權；憲章第五十一條規定：「聯合國任何會員國遭受武力攻擊時，在安理會採取必要辦法以維持國際和平與安全之前，本憲章不得認為禁止行使單獨或集體自衛之自然權利。會員國因行使此項自衛權而採取之辦法，應向安理會報告。」

- 二、憲章第五十三條及第一〇七條所承認的抵抗前敵國之方法；憲章第五十三條第一項後半段：「但關於依第一百零七條之規定對付本條第二項所指之任何敵國之步驟，或在區域辦法內所取防備此等國家再施其侵略政策之步驟，截至本組織經各關係政府之請求，對於此等國家之再次侵略能擔負防止責任時為止，不在此限，」可見抵抗敵國之方法有二：

- 甲、依照第一〇七條之規定：「本憲章並不取消或禁止負行動責任之政府，對於在第二次世界大戰中憲章任何簽字國之敵國，因該次戰爭而採取或受權執行之行動。」

- 乙、在區域辦法內，所採取防備此等國家再施其侵略政策之步驟。（註十四）

2. 制度之得失

基上所述，聯合國的區域安全制度，是在制憲當時，世界主義的理想與區域主義的現實，兩者之間妥協折衷，交織而成的產物。在表面上，聯合國的權威必須高於一切區域安全制度，區域安全制度是聯合國集體安全制度的輔助機構，必須接受聯合國安全理事會的指揮監督。但基於現實的考慮，在區域安全制度接受安理會指揮監督的程序中，憲章承認了兩條逃避路線，可以迴避安理會的權威，因此嚴重地損害了憲章下區域安全制度的健全性。

首先，就憲章第五十一條所承認的個別及集體自衛權而論；憲章承認各會員國保有自衛權，無疑地是起源於傳統國際法。依傳統國際法，主權國家得自由行使自衛權，殆為各國公認的國際法基本原則之一，但國家應在何種情形下，由誰決定行使自衛權始屬合法呢？尚無定論。傑色普教授在其所著「現代國際法」一書中曾作論說：在行使自衛權時須受許多限制。他引用了一八四二年美國國務卿韋伯斯特（Daniel Webster）的觀點，他說祇有在「立即、緊迫、無選擇手段之餘地及無考慮之時間」

(instant, overwhelming, and leaving no choice of means and no moment for deliberation) 的情形下而必須採取行動時，自衛行動始屬合法。傑色普氏認爲這是國際法的正確詮解（註十五）。在憲章第五十一條之下，雖然憲章承認了會員國使用武力行使自衛權是一種自然權利（an inherent right），但其行使須受以下三項限制：（一）限於遭受武力攻擊的場合。（二）限於安理會尚未採取必要辦法以前的一段時期。（三）因行使自衛權而採取的行動，應報告安理會。在傳統國際法下，自衛權的行使，祇要遭受威脅即爲已足，初不必等到攻擊實實在在發生時；又在傳統國際法下，自衛權的行使得於任何時候主張之，而不必限於國際組織採取干涉行動以前的時期，也不必向國際組織提出報告。故在這幾方面而言，憲章實爲傳統國際法下自衛權的行使加上了重重限制。

另一方面，除個別自衛權之外，憲章尚容許集體自衛，特許未被攻擊的會員國援助被攻擊的會員國，這無疑是傳統自衛權之擴大。但會員國應如何「集體自衛」呢？依凱爾遜教授的研究：

所謂「集體自衛」，是否即謂此種自衛，必須於侵略發生前以國際條約組織之？不無疑問。但如解釋爲任何會員國均有權爲自衛而援助被攻擊之國家，而無須事先與該國訂立援助條約，亦無不可。（註十六）

尚且，在事實上，安理會所採取之必要行動，顯然將在各會員國採取自衛行動之後，倘使施行武力攻擊之國家是安理會的任一常任理事國或其友國時，安理會決無採取行動之可能，則第五十一條的自衛權將更富價值。

其次，就憲章第五十三條及第一〇七條所承認的抵抗前敵國之方法而論：這兩個條文的主要目的及其效力，就是承認第二次世界大戰的主要戰勝國及各區域組織，都有全權決定控制戰敗國的措施。換言之，會員國若由負責五強政府之授權，對於從前戰時之敵國所採取之武裝行動，憲章對之並無任何限制；同時，區域組織對於從前戰時之敵國所採取之防備手段，憲章對之亦無任何限制。

會員國依憲章第一〇七條之規定，對前敵國得採取執行行動之權具有永久性及繼續性。關於此，凱爾遜教授亦曾作精闢的剖析，他說：

會員國依第一〇七條採取執行行動以對抗前敵國之權，於前敵國締結和約之後，並不停止，仍繼續存在。雖然，會員國得在上述之和約中，放棄其依憲章第一〇七條採取執行行動之權……惟和約之規定，並不能修改憲章第一〇七條之效力，亦不能變更憲章所定的法律狀態。故聯合國會員國依憲章第一〇七條之規定對前敵國之武裝攻擊，雖屬違反和約，但不違反憲章。」（註十七）

聯合國憲章在表面上，是建立了一套新的安全制度，以擔負維持戰後國際和平及安全的神聖任務。但，制憲的各國代表們對於他們所精心設計的這套安全制度，似乎沒有充分的信心，而為各國增闢了兩條逃避路線。「互信不生，大道不行」。因此，當後來美蘇冷戰展開，國際局勢轉變以後，聯合國的集體安全制度枵腹難行，各會員國遂各自循由這兩條路線在逃走。不但進一步地削弱了聯合國的安全制度，也使得各會員國寧可將其國家安全寄託於各區域安全組織，而不借重於聯合國的集體安全制度。

二、聯合國與區域安全之發展

聯合國成立後不久，戰後政治情勢的演變，證明聯合國的集體安全制度未能臻理想，無法為各國負起維持安全的責任。因此，當安理會因為蘇俄濫用否決權而陷於僵持局面時，各國除了一方面在憲章許可範圍內設法增加大會的責任，在相當範圍內，使大會在維持和平及安全方面代替了安理會而外；另一方面，各國又在「區域安全」的名義下，開始成立區域性的區域安全組織。但，這裡有一法律上的困難，即前述聯合國憲章對於區域組織所加的限制問題，尤其是憲章第五十三條第一項的規定。依此規定，會員國欲依區域機關採取執行行動，例如欲以武力對付侵略時，必須以獲得安理會的授權為先決條件。安理會中，常任理事國的否決權既然可以癱瘓安理會，倘使區域機關的行動事先必須獲得安理會的許可，則常任理事國的否決權又何嘗不可癱瘓區域組織呢？這樣一來，區域組織設立的本意，就完全喪失了。職是之故，聯合國成立以來，世界各國雖然普遍成立區域安全組織，但在法律上的主要問題之一，便是如何逃避憲章第五十三條第一項規定下的限制問題，使區域安全組織可以不必

受安理會的控制或牽制。綜觀近二十年來，各國成立區域安全組織的實際情形，有關國家爲達此目的所採取的方法，可大別爲兩類：

1. 民主集團的區域安全制度

以美國爲首的民主國家，將其所成立的區域組織建立於憲章第五十一條所承認的「集體自衛」的概念上。戰後，由於蘇俄積極進行其侵略擴張政策，國際局勢急轉直下，美國爲防堵蘇俄的擴張侵略，在世界各地成立區域安全組織，建立全球安全體系。這些區域安全組織由許多先後簽訂的多邊條約及雙邊條約所建立。一共包括了四十三個國家。民主集團的區域安全制度，又可分爲三個小集團：（一）北大西洋區域安全組織。（二）美洲區域安全組織。（三）歐洲及西半球以外地區的區域安全組織。

構成美洲區域安全核心的里約熱內盧條約（The Rio Treaty）簽訂於一九四七年九月二日。構成北大西洋區域安全的北大西洋公約則簽訂於一九四九年四月十二日。因此，前兩個小集團的區域安全系統都是在一九五〇年以前完成的，實構成了兩種國際政治的第一階段。

第二階段是自一九五一年開始的。因爲自那年起，美國與許多亞洲及太平洋地區的國家簽訂了一些多邊性及雙邊性的區域安全條約。一九五一年九月八日，在美國的發動下，四十八國在舊金山簽訂對日和約。同一天，美日條約簽字。美日條約的簽訂，引起了許多國家對於日本重整軍備的恐懼心理，咸認爲它們的國家安全受到威脅。其結果，美國於簽訂美日條約之前一星期，分別與菲、澳、紐等國簽訂美菲安全條約及美澳紐安全條約，非正式地參加了它們的防務。一九五二年八月八日美韓安全條約簽字。在上述條約之中，美日條約及美韓條約都是圍堵界線的擴張，其他兩個條約則是用來保證防止日本帝國主義的再起，及爭取它們參加對日和約而簽訂的。

但圍堵界線尙留下一大缺口，因此到了一九五四年九月八日，美、英、法、菲、泰、澳、紐及巴基斯坦等八國在馬尼刺簽訂東南亞集體防衛公約，部份地塞住了此一裂口。由於東南亞防禦公約的成立，使得美菲條約及美澳紐公約的締約國，現在與

泰、巴這兩個亞洲國家，以及與英法的利益彼此溝通，連成一氣了。此外，我國因為許多原因而未參加東約組織，因此美國乃於一九五四年十二月一日個別與我國簽訂一個共同防禦條約。這是美國領導的民主集團區域安全體系的最後一環。

此外，中東地區及緬甸、印度，依然是不結盟地區。其中緬甸、印度早已標榜中立。而中東防衛組織（又稱巴格達公約）則在一九五五年簽訂。此一公約受到大部份阿拉伯國家的強烈反對，美國為避免引起阿拉伯國家的敵視，並沒有正式參加該公約，只予積極支持。由於一九五八年伊拉克的退出，該公約的名稱遂更改為中部公約組織（CENTO）。

2. 共產集團的區域安全制度

以蘇俄為首的共產國家，將其所成立的區域組織建立於憲章第五十三條尤其是第一〇七條所承認的「戰勝國得對戰敗國採取行動」的觀念上。戰後，蘇俄一方面為進行其侵略擴張，另一方面為抵制民主國家的反侵略安全體系，繼續與其東歐附庸國家及其他共產傀儡政權簽訂許多雙邊條約，成立雙邊網狀組織。據布列克教授 (Prof. Black C.E.) 的研究：「在一九四三年十二月十二日到一九四八年四月六日間，蘇俄對捷克、波蘭、羅馬尼亞、匈牙利、保加利亞、以及當時尚隸屬於蘇俄的南斯拉夫和中立的芬蘭，分別簽訂了友好、合作、互助條約。」例如一九四三年十二月十二日的蘇捷條約。「同時，在一九四六年三月十八日到一九四九年四月十六日期間，東歐諸附庸國家也以他們分別簽訂同樣名義的十七種條約，聯繫到一起了。」例如，一九四九年一月二十六日的波羅條約。（註十八）

除與東歐附庸國家成立雙邊網狀組織之外，在亞洲蘇俄更於一九五〇年二月與共匪偽政權締訂匪俄條約，蘇俄與外蒙傀儡政權亦曾於一九三六年訂有同樣條約。最近又於一九六一年七月六日與北韓傀儡政權締訂軍事同盟條約。這些條約，表面上聲言對付日本的再侵略，實際上亦係用來當作侵略工具與對付民主國家的。因而，蘇俄在亞洲亦已佈置就緒侵略網狀組織。

蘇俄所佈置的侵略性區域組織，應推一九五五年五月十四日簽訂的華沙公約最為重要。這是蘇俄所建立的唯一多邊區域組織。締約國包括波蘭、捷克、匈牙利、羅馬尼亞、保加利亞、阿爾巴尼亞、東德、蘇俄等八國，條文共十一條。締約之目的，除在抵制北大西洋公約組織外，主要是對抗西德的重整軍備加入北大公約。因西德以五十萬新軍加入北約組織之後，甫告一週

，蘇俄即領導簽訂了華沙公約。

3. 兩大集團區域安全制度之比較

當戰後國際局勢走向兩極化道路之初，美蘇雙方，一方面爲不對抗，另一方面爲推廣地盤，鞏固防線，於是各自成立區域安全體系。美蘇基於同樣的需要而建立區域安全組織，但這兩個區域安全體系，不論在形式上及實際上，均大有不同。

首先，在形式上，民主集團所成立的區域安全組織，都以憲章第五十一條爲其法律依據。里約熱內盧條約、北大西洋公約等均有明文規定「每一締約國都有根據聯合國憲章第五十一條行使其個別或集體防衛之權。」而共產集團的區域安全條約，則係根據憲章第五十三條及第一〇七條而成立者。因爲蘇俄對東歐附庸國家之軍事同盟條約都有一個條文規定：

若締約國之一方，牽涉到對締約國之軍事行動，或德國企圖恢復侵略政策，或任何其他一國直接間接參加德國之侵略政策，另一締約國即將以其全部軍事及其他方面之力量，予以援助。」（註十九）

同樣蘇俄在亞洲佈置之雙邊軍事同盟亦有針對日本的類似條文。蘇俄對東歐附庸國家既然都是以德國爲對象而締約，其對亞洲之雙邊軍事同盟既然亦以日本爲對象而締訂，可見它們都是以憲章第五十三條及第一〇七條爲法律依據。

若再作更深入之觀察，則民主國家所簽訂的一切條約，其第一條開宗明義，千篇一律地規定各締約國承允依照聯合國憲章之宗旨及原則而行動。並且，各條約中也有條文規定：「任何此項武裝攻擊及因而採取之一切措施，應立即報告聯合國安理會，此等措施應予安理會採取恢復並維持國際和平及安全之必要措施時，予以終止。」由是觀之，民主集團的各區域組織，依區域條約之規定，均符合憲章第五十二條第一項及第五十四條所規定對於區域機關的兩項限制，亦即均從屬於聯合國，接受安理會的監督及指揮。不過，爲防萬一蘇俄在安理會內阻撓區域組織採取行動時，才以憲章第五十一條爲法律依據，可以避免蘇俄的可能的無理取鬧，但究竟這些區域組織還是依據憲章條文成立的，並未越出憲章一步，故爲合理的，合法的。

反觀共產集團的區域安全組織，表面上似乎只對付德國或日本而已，然按其實際文句而觀，顯然超過憲章第五十三條及第一〇七條之範圍，可能包括德、日以外的國家，且又不受安理會的監督和指揮，可以逍遙法外，因此可以解釋爲違憲的，不合

法的。關於此點，柏德爾福 (N.J. Padelford) 及林肯 (G.A. Lincoln) 兩位教授的分析，足為代表：

縱使這些「軍事同盟係直接針對德、日兩國，至顯且明，它們可能指向蘇俄所選擇之任何與這兩個國家之一聯盟的國家，這些條約大都宣稱它們將依據聯合國憲章之「原則」或「精神」而運用其條文，但它們沒有一個條約規定它們所採取之行動應報告聯合國安理會，或當安理會採取行動維持國際和平及安全時，即應停止其行動。」(註二十七)

其次，論到實際上，在民主與共產兩大區域安全制度之內，雖各以美蘇為其領導國家。但在實質上，美國在民主集團區域安全體系內的領導地位，遠不如蘇俄在共產集團區域安全體系內的主宰地位那樣穩如泰山，也不像蘇俄與其他締約國的關係一般，僅僅在形式上立於「平等地位」。近年來北大西洋公約組織內因美法歧異所產生的嚴重危機，及華沙公約內蘇俄權威的始終一貫，正說明了此點。如果沒有華沙公約及其他條約，蘇俄與這些共產國家之間的關係，也一樣「依然故我」，不會有多大差異。這些條約在實際上祇是定出一個法律的形式，期為蘇俄對這個國家的干涉及駐軍開一個方便之門而已，一九五六年發生的匈牙利事件便是一個最明顯的例子。這是它與民主集團的區域安全條約的另一重要異點。

三、區域安全組織對聯合國的影響

聯合國憲章關於區域安全的規定，遠比國聯盟約詳盡明晰。理由是威爾遜總統對於第一次世界大戰前夕的同盟競爭，心有餘悸，深懷戒懼，深怕區域辦法將廣開同盟之路，回復到均勢制度上面，終於實質地打銷以全球一體為根基的國聯集體安全制度。結果，卒因國聯的軟弱無能，區域安全組織紛紛出現於國際上。迨聯合國制憲會議召開於舊金山之際，區域辦法對抗聯合國之問題，便成為制憲會議所面臨的最困難問題之一。

在制憲當時，許多國家主張區域安排是國家安全所必須。法國曾指出，聯合國在遏阻侵略方面，安理會不可能劍及履及，迅速行動，因此區域安全制度必不可略。澳國代表主張基於國家安全，在安理會不能行動的情形下，各區域安全組織下的締約國應被授權採取各項行動。英國代表則相信區域性的行動應被合法地授權，因為安理會的行動可能是「明顯地不夠」(Clearly

inadequate)。拉丁美洲國家則一心一意想保衛向來防止或避免西半球紛爭上著有成的泛美聯盟，構成制憲會議時的一派大勢力。此外，法蘇為保證防止德國的再起，也想保存其現有的聯盟條約，因此它們把這些條約納入「區域安全」的觀念中。

(註廿一)

聯合國制憲會議時，各國對於區域辦法的關心和重視，並特列了憲章第五十一條、第五十三條、第一〇七條等幾個例外條款，是否為各國對於聯合國缺乏信心的一部份表現呢？倘使一九四五年出席舊金山會議之各國代表咸能信任聯合國的權威，他們是否還會關心這些替代的安全辦法呢？不論如何，戰後區域組織的盛行和對立，恰恰證實了制憲代表們對於區域安全的重視是有所顧慮的，亦證實各國制憲代表早就對聯合國的集體安全制度表示懷疑。因為戰後區域組織的紛紛成立，正是循着他們早先預留下的逃避路線在進行，在發展。

戰後區域組織的盛行，對聯合國而言，是福是禍呢？在聯合國之內，可以分為兩派意見。正面的意見，主張這種設計完全符合聯合國憲章，同時也是對於區域安全或集體自衛權的必要步驟。依一九五〇年大會根據「為和平而團結決議案」所設立之集體措施委員會，於一九五一年在其給大會之報告中，討論到區域組織時說：

區域組織構成聯合國的一般集體安全制度的一個重要部份……各區域組織之活動與聯合國所採取的集體措施間之關係必定是一種守望相助的關係。因此，各區域組織在其憲法地位之限度內，集體自衛和區域辦法為實現憲章之宗旨原則及應付侵略為目的，使在各自地區內可以成爲一種有效之力量 and 權宜之計。」(註廿二)

儘管如此，反面的意見排山倒海而來，大有推翻正面意見之勢。一九五二年一月二十日，大會通過一個決議案曾指出許多聯合國會員國在區域組織下之義務業已優於其在憲章下之義務(註廿三)。聯合國前兩任秘書長賴伊和哈瑪紹，對於戰後區域組織的發展，同抱着懷疑的態度。賴伊秘書長在其一九五〇年六月六日之備忘錄中主張：

集體自衛辦法及其他各種區域救濟辦法都僅是最好的臨時辦法，而不能從戰爭的陰影下帶來任何可靠的安全(註廿四)。

哈瑪紹秘書長在一九五五年之年度報告中也說：

近年以來，各國心注目營於區域組織之上，此種區域組織係基於區域之基礎而賦予安全辦法，但缺乏一個更為普遍的安全制度。倘使現在將其解釋為一個基於較廣泛基礎而進行的可能性合作，則聯合國勢必取得一個新的地位。（註廿五）。換言之，區域組織只有在它們真正成為聯合國之一部份及以聯合國為中心時，才能發揮積極作用。

至於，學者們的意見，幾乎一致批評戰後區域組織對聯合國的不良影響。古力虛教授執前說：

不論如何，大家將會坦然承認這些區域安全辦法的增加與強化，並不能加強聯合國的力量。依最暢達之看法，這些區域組織被認為是暫時的權宜之計，以及對於重建全球制度的可能與援。倘使聯合國能成為維持國際和平及安全的有效國際組織，則這些區域組織勢將減少其重要性，並聽從聯合國之指揮而行動。」（註廿六）

許萊恪教授也分析道：

由於國家安全之關係，大多數國家，至少在現在及最近之將來，把區域組織看得比聯合國來得重要……雖則這些區域組織，都被假定從屬於聯合國，但北大西洋公約組織及蘇俄集團都趨向於分裂世界，並妨礙聯合國發展成爲一個更完善的世界組織。至多，區域組織是爲了國家安全的迫不得已措施。須知，安全是一個大世界的問題，它決不能在一個區域之基礎上企求解決。（註廿七）

總之，戰後區域安全組織的盛行及發展，實已大大地影響了聯合國的集體安全制度，並有「凌而駕之」之勢。聯合國成立伊始，即顯示了東西分裂現象。聯合國陷於癱瘓狀態及僵持局面，各國爲謀國家安全，乃各尋求與國，成立區域組織。正因聯合國的癱瘓無能，致使這些區域組織的成立，都千方百計，設法逃避聯合國的羈絆，它們都不是依憲章定下的模型鑄造而出，而係利用着憲章的漏洞，迴避了聯合國的控制或牽制。這樣一來，不但動搖了聯合國維持世界和平及安全的權威，使世界各國進一步懷疑聯合國的能力及效力，而且也使大多數國家將其國家安全寄託在各區域安全組織之中，形成區域對峙的形勢，分裂了世界，危害了世界和平的基礎。因此，爲了人類前途及世界和平，目前的區域組織，必須將其納入一個更普遍之國際組織如聯合國之正軌中，始能彌補現行國際社會之缺失。

丁、聯合國憲章下集體安全與區域安全制度的展望

一、到世界和平之路

戰後，由於聯合國的癱瘓與無能，更由於大多數國家對區域安全制度的熱心與贊助，因此產生了一種心理傾向，大多數學者都認為目前國際和平的維持，靠的不是聯合國的集體安全制度，而是美國領導的區域安全體系與核子武器。然而，事實上此一觀點是否正確呢？我人徵諸實際，冷靜地思維，方今國際和平雖呈搖搖欲墜之象，但大戰的爆發，則亦遙遙無期。在目前的苟安局面下，和平的維持到底是獲益於聯合國集體安全的一息尚存？還是得助於各區域安全的對立制衡？頗值研究。

關於對立性的區域安全制度到底會引起戰爭或防止戰爭呢？目前尚無定論。同時，戰爭是否會因目前這些敵對性的聯盟制度而產生呢？也是個久爭未決的問題。但是，我可以肯定的是，除非世局起了驟變而外，這些國家集團將會透過聯盟關係繼續尋求其國家安全，以協調它們的軍力，對抗其他國家；同時，其他國家也必採取同樣的手段，「以牙還牙，以眼還眼」。我人還可肯定的是，除非世局起了驟變而外，世界各國也將繼續保持聯合國的集體安全制度作為緩衝的角色，直接地緩和敵對性安全制度之間的摩擦與衝突，間接地減輕國際緊張，拖延戰爭的爆發日期。由是觀之，在世界未起驟變之前，聯合國的集體安全制度及現行對立性的區域安全制度，實似輔車之互依，相得益彰，對於世界和平的維持，具有同等的重要性。如果取消了各區域安全制度，在聯合國集體安全制度未臻健全之前，各國對於聯合國勢必沒有充分的信心，對於其國家安全亦勢必惶恐備至，這是世界和平的一大威脅。反之，如果世界各國捨棄了聯合國作為維護國際和平及安全的國際組織，專心致力於區域安全制度，則只有加深區域之間的對立，加速戰爭的爆發，更屬世界和平的最大危害。職是之故，在目前動盪不安的世局中，達到世界永久和平及安全的入手要道，應是如何地加強和改進聯合國的集體安全制度，並把各區域安全組織納入一個健全的聯合國集體安全制度中。

二、如何改進聯合國

然則，如何加強與改進聯合國的集體安全制度呢？聯合國成立將近二十年來，憲章所建立的集體安全制度一直未能實現，主要是因為戰後世局的演變與制憲當時的想像，大相逕庭。想像的制度無法運用於現實的政治中。致使聯合國因應時局，另外發展出一套新的集體安全制度。

首先，在韓戰期中由於蘇俄的濫用否決權，使得憲章建立的集體安全制度不能運用，於是大會通過了有名的「爲和平而團結決議案」，把聯合國集體安全制度的重心移向大會。大會的決議祇具建議性質而無法律拘束力，使得聯合國的集體安全制度無寧接近國聯盟約所建立的集體安全制度。在實際上，已經大大地削弱了聯合國的效能。不僅此也，近年來由於亞非國家的雄佔大會地盤，改變了大會的形勢，更使得「爲和平而團結決議案」所建立的集體安全制度之運用發生困難。此路既然不通，於是聯合國集體安全制度的重心遂又不得不重返安理會，我們由近年來聯合國處理的重大國際問題，可以很明顯地證明聯合國的此一趨勢。而在此一趨勢下，聯合國業已面臨了其有史以來的最大危機。因爲，目前蘇俄在安理會的否決權依然存在，在十五年前癱瘓了安理會的病根猶未剷除，而且以大會爲重心的集體安全制度又難於運行。倘使嚴重的國際危機發生，則聯合國將如何自處呢？在一九六〇年的剛果危機及一九六四年的賽普勒斯危機中，聯合國採取行動的對象好在都是自由陣營的國家，蘇俄沒有否決的必要，因此安理會尚可發揮作用。但是，倘使將來聯合國要對共產集團的國家採取行動，在安理會內必然橫遭蘇俄否決權的阻撓，此在十五年前，尚可移到大會斟酌辦理，而現在則此路已塞，聯合國勢將束手無策，這是當前聯合國所面臨的最大危機，爲人類前途及世界和平計，必須迅謀解決。

有人主張，阻礙聯合國集體安全制度的原因追根究底，在於蘇俄的濫用否決權，因此要掃除聯合國的障礙，拯救聯合國，就必須斬草除根，取消否決權。快人快語，值得喝采。但，否決權在基本上是國際權力現實的反映，它代表着當前國際權力政治的內容。否決權是大國的自衛手段和最後保障，因此否決權不僅蘇俄不肯放手，就是美國及其他大國也不會輕易放棄，自絕

後路的。因此之故，我人自不宜因蘇俄的濫用否決權，因噎廢食，驟言取消否決權。取消了否決權，聯合國將不會受到大國的支持，沒有大國支持的聯合國，形將壽終正寢。

一九六一年當亞非新興國家蜂湧進入聯合國，改變了聯合國的形勢以後，美國參院外交委員會主席傅爾布萊特(Fulbright)曾在美國「外交季刊」(Foreign Affairs)上爲文主張成立一個「自由國家聯盟」。他發現聯合國已不切實用，並認爲澈底的改組亦非解決之道。因此，他主張成立一個以北大西洋公約組織爲核心，並包括大多數非共國家的「自由國家聯盟」(註廿八)。我們姑不論成立這樣一個聯盟是否可能實現。以放棄聯合國一點而言，已屬空談。目前聯合國的存在，對美蘇雙方均屬有利，而對亞非國家更有大利，世界各有關國家絕大多數均不願見到聯合國的崩潰或解體。職是之故，傅爾布萊特氏的主張，祇是一個理想問題，而不是一個現實問題。

然則如何？天下事，窮則變，變則通。目前聯合國的病根在於亞非國家的勢力支配了聯合國大會的行動，西方國家對聯合國表示冷淡，而聯合國又缺乏一支常備的武力，隨供役使。使得聯合國對於國際重大危機，勢將束手無策。因此，聯合國的當務之急，應是如何鼓舞西方國家對聯合國的興趣，並儘速成立一支聯合國常備軍。

自從新興亞非勢力衝入聯合國以後，固然改變了聯合國的原有面目，使西方國家在大會內感到相形見绌。但，另一方面，亞非勢力也在聯合國之內扮演了一個排難解紛的和事佬的角色。戰後，當美蘇冷戰激烈展開以後，憲章預期的聯合國武力遲遲難產。在核子恐怖平衡的局面下，聯合國在蘇彝士運河危機中及剛果危機中，借助於亞非小國，組成兩支頗爲成功的聯合國緊急軍(UNEF)及剛果聯軍，作爲大國之間的緩衝角色。這兩次聯軍都能不辱使命，解除了兩次國際大危機，已爲聯合國提供了一個現成的改進基礎。

當聯合國成立之初，安理會內的軍事參謀團因爲對於未來聯合國部隊的組成內容及各大國所應提供的人數比例，未能達成協議，因此不歡而散，致憲章預期的武力始終未能建立。今日，美蘇對立的形勢，益烈於前，要想建立一支包括大國軍隊在內的聯合國部隊，希望更屬渺茫。在聯合國沒有一支常備武力的情形下，倉卒成軍的幾次聯軍均已證明尙符實際。我們倘能依此

基礎，推而廣之，作為建立一支聯合國常備軍的張本，則未始不是改進聯合國的入手要道。

在當前，美蘇核子勢力如此旗鼓相當，恐怖平衡的國際現實下，以及民主與共產兩大區域安全制度如此針尖相對，虎視眈眈的國際大局中，作為維持世界和平及安全的聯合國所能達成的任務，祇是如何地設法減少兩者之間的摩擦，避免兩者之間的衝突。因此一支排斥大國勢力而主要由中小國軍隊組成的聯合國常備軍，正能達成現階段聯合國的此一任務，也正可使聯合國在當前國際政局中達成其宗旨及原則。其次，這支由中小國家組成的聯合國常備軍，必須擺脫安理會內大國否決權的控制，且必須像前此的良好先例一樣，授權給一位超然於大國之外的聯合國秘書長，負責運籌帷幄，向大會或安理會報告。這樣一來，不但這支聯合國常備軍之由中立性的中小國家軍隊組成，較易獲得大國的同意而成立，而且這支聯合國常備軍之不致於橫遭大國無理阻攔，也才有實用的價值。

戊、結 語

總之，當前聯合國的病根所在，在於西方國家不願聽從漫不負責的亞非小國在聯合國內所作的指揮，因此對聯合國的興趣減低；也在於聯合國缺乏一支常備軍，不能應付一切國際緊急情勢。倘使聯合國能建立一支由中小國家組成而不受大國支配的常備軍。一則能使亞非國家在聯合國之內的權力和責任相配合，重新鼓起西方國家對聯合國的新興趣與新希望；再則可使一支期待二十年之久的聯合國常備武力，終於誕生，鞏固了聯合國的權威；三則這樣一支中立性的國際軍正可吻合當前國際政治的性質，達成現階段聯合國的宗旨，發揮聯合國的力量。果真如此，則兵端之弭息，夫何難之有；世界之和平，又夫何遠之有。

註 解：

註一：參見拙著：「聯合國集體安全的演變及新發展」。載於「問題與研究」月刊第三卷第八期。民國五三年五月。

註二：引自 Charles P. Schlicher: "International Relations" Second Printing, 1963, p. 327.

註三：引自 Philikk C. Jessup, "A Modern Law of Nations," New York, 1952, p. 203.

註四：引自 Georg Schwarzenberger: "Power Politics," Praeger, 1951, Second Revised Edition, p. 510.

註五：Ibid, p. 515.

註六：引自 N. D. Palmre and H. C. Perkins: "International Relations", 1957, p. 380.

註七：參照李其泰教授編著：「國際政治」，第二九〇頁，正中，民國五二年臺初版。

註八：參見 Leland M. Goodrich: "Development of the General Assembly," International Conciliator, No 471, (Mar, 1951), p. 273.

註九：參見 Hans Kelson: "The Law of the United Nations," London, 1950, p. 217.

註十：詳細分析請見拙著「聯合國集體安全的演變及新發展」，同註一。

註十一：同右。

註十二：參見 Inis L. Clande, Jr.: "Swords into Plowshares, The Problems and Progress of International Organization" 2nd, New York, p. 121.

註十三：參見 Hans Kelson: "The Law of the United Nations", 1950, p.p. 319-320.

註十四：參見拙著：「聯合國與區域組織」，載於「問題與研究」月刊第三卷第六期，民國五三年三月。

註十五：同註三，p. 164.

註十六：同註十三，p. 799.

註十七：Ibid, p.p. 794-795.

註十八：參見 Black, C. E.: "Challenge in Eastern Europe," 1954, p. 201.

註十九：引自 Schleicher, C.P.: "Introduction to International Relations," 1954, p. 673.

註二十：引自 N. J. Paderford and G. A. Lincoln: "International Politics," 1954, p. 641.

註廿一：參考 L. Lorry Leonard: "International Organization," 1951, p. 163.

註廿二：同註六，p. 276.

註廿三：Ibid. p. 276.

註廿四：Ibid. p. 641.

註廿五：Ibid. p. 641.

註廿六：引自 L. M. Goodrich: "Regionalism and the United Nations," *Columbia Journal of International Affairs*, III, (Epring, 1949), p.p. 19-20.

註廿七：同註十九，p.p. 690-691.

註廿八：參見傅爾布萊特作，中央社譯稿：「聯合國已經失敗，我們應另尋他途。」連載於民國五十年十二月三日至六日，中央日報。