

擴大聯合國大會總務委員會、安全理事會及經濟暨社會理事會的組織問題

李其泰

一、本案的背景

擴大聯合國大會總務委員會的組織，與擴大安全理事會及經濟暨社會理事會的組織，就程序的觀點來說，顯然是兩個不同的事項。前項問題只須大會的決議及修改大會議事規則的有關條款，便可解決，此問題本身也比較不易引起爭論。後項問題却不然。由於安全理事會及經濟暨社會理事會的組織為憲章第二十三條及第六十一條所硬性規定，擴大上述兩理事會的組織，必須經由修改憲章的程序。在憲章第一〇八條之下，修憲須經大會會員國三分二（包括安全理事會全體常任理事國）的表決，並由會員國三分二（包括安全理事會全體常任理事國）的批准。此外，在考慮擴大安全理事會的組織時，又須考慮到安全理事會的表決制度，因此又牽涉憲章第二十七條的修正。

對於修改憲章的問題，在聯合國內表示的官方意見可以一九五五年為分界線。在一九五五年前，由於中小國家不滿意安全理事會常任理事國的否決權，尤其是因蘇聯濫用否決權而引起的反感，官方意見集中於如何限制甚或廢止強國的否決權。一九五五年後，聯合國會籍的僵局打開，會員國數目年年增加，尤其是亞非新興獨立國家先後加入組織，會員國總數已達一百十三國。如與舊金山制憲會議的出席國或創始會員國比較，會員國已增至一倍以上。新會員國認為聯合國的會籍既已大量增加，聯合國各機關（尤其是安全理事會及經濟暨社會理事會的組織）也應隨之而擴大，以適應新的需要。亞非國家更是認為現行的制度甚不公平，因此把擴大上述二理事會組織的問題稱為「安全理事會及經濟暨社會理事會公同代表權問題。」

上述主張反映亞非國家的迫切要求。在聯合國外，一九六一年在南斯拉夫首都舉行的不結盟國家高層會議聲明，聯合國大會應經由修改憲章的方式尋求辦法，擴大安全理事會及經濟暨社會理事會的組織，以適應會籍增加後的環境及需要。一

九六三年，在衣索比亞首都舉行的非洲國家高層會議會通過決議案，主張修改聯合國憲章，大聲疾呼非洲國家在聯合國各主要機關內應有公勻的代表權。在聯合國內，拉丁美洲國家也會提出類似的主張，因此亞非國家的要求得到拉丁美洲國家的支持，也獲得一部份西方國家的同情。蘇聯及其附庸國家對於亞非國家的要求雖然也予以口頭的同情，惟把修憲以便擴大安全理事會及經濟暨社會理事會組織的問題，與納匪入會問題牽連糾纏，使此問題更增加了複雜性。

擴大安全理事會及經濟暨社會理事會的問題，一九四六年時即已在聯合國內提出。過去七年內，更是不斷地討論。一九六三年七月二十二日，經濟暨社會理事會通過第九七四B及C（三十六）號決議案，籲請大會於十八屆常會中採取必要行動，以便對經濟暨社會理事會的理事國作適當的增加。憲章第一〇九條規定了檢討憲章的全體會議，擴大安全理事會及經濟暨社會理事會既須修改憲章，此問題自可在檢討憲章的全體會議中提出。一九五五年十一月二十四日，聯合國大會第十屆常會通過第九九一（拾）號決議案，設置檢討憲章國際會議籌備委員會，由聯合國全體會員國參加，會同聯合國秘書長，研商召開檢討憲章國際會議的時間、地點及該會議組織規程等事項。該籌備委員會後經大會第十二屆、第十四屆及第十六屆常會決議，繼續予以設置。大會第十六屆常會並曾決議，請該籌備委員會於大會第十七屆常會以前提出報告並附建議。一九六三年八月三十日，檢討憲章國際會議籌備委員會通過向大會提出的報告書及建議。關於修憲以便擴大安全理事會及經濟暨社會理事會組織的問題，檢討憲章國際會議籌備委員會曾提出下列幾項結論及建議：

(a) 自聯合國成立後十七年來，檢討憲章之全體會議業經公認，惟一般意見深感目前仍不宜依憲章第一〇九條舉行檢討憲章之全體會議。……

(c) 委員會內之一般意見均同意安全理事會及經濟暨社會理事會之組織應反映聯合國會員國總數（尤其是非洲及亞洲國家）之增加，惟以何種方法達成此同意之目標，仍有不同之意見。

(d) 委員會因此希望提起大會對此問題之注意，並希望大會在其第十八屆常會中處理此問題，作為一項緊急及重要之事項。

(e) 大會宜設置特別委員會，以便關於在憲章下如何增加安全理事會及經濟暨社會理事會理事國、確保全體會員國（尤其是非洲及亞洲國家）適當及公允之代表權問題，進行談判及獲致協議。特別委員會應於第十九屆常會前對大會提出報告（註一）。

由檢討憲章國際會議籌備委員會的結論及建議看來，當前國際環境既不適宜於根據憲章第一〇九條舉行檢討憲章的全體會議，而擴大安全理事會及經濟暨社會理事會的組織又是亞非國家迫不及待亟須解決的事項，便祇有採取憲章第一〇八條規定的程序而解決此問題。

二、本 案 的 提 出

一九六三年九月十六日，阿富汗、阿爾及利亞、緬甸、柬埔寨、喀麥隆、錫蘭、剛果（布拉薩市）、剛果（雷堡市）、塞普勒斯、達荷美、衣索比亞、加彭、迦納、幾內亞、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、象牙海岸、日本、約旦、科威特、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、利比亞、馬來西亞、馬利、摩洛哥、尼泊爾、尼日、奈及利亞、巴基斯坦、菲律賓、盧安達、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、蘇丹、敘利亞、坦干伊加、泰國、多哥、突尼西亞、烏干達、阿拉伯聯合國共和國、上伏塔及葉門等四十八個亞非國家聯名提請把「大會總務委員會的組織問題」（Question of the Composition of the General Committee of the General Assembly）列入大會第十八屆常會的議程。上述要求附說明節略如下：

1 大會議事規則第三十八條規定總務委員會的構成應確保其具有代表性。由於近年來聯合國會籍（特別是亞非國家）的大量增加，總務委員會已失却其代表性，且不能反映公允地域分配原則。

2 大會前曾於一九五七年以第一一九二一（十一）號決議案改變總務委員會的組織。依該決議案，大會將副主席數目自九人增至十三人，且證實過去數年來關於在各地域間分配各主要委員會主席之慣例。當時副主席數目之增加，即係使總務委員會之組織得更密切反映近年來聯合國會籍（尤其是亞非國家）之增加。該決議案通過時，會籍計為八十二國，

其中二十九國爲亞非國家。以後數年內，本組織之會籍已自八十二國增至一一一國，其中五十六國爲亞非國家。

3 聯合國各機關應更密切反映本組織內亞非會員國之增加，爲今日之迫切需要。對總務委員會而論，此事更屬需要，因總務委員會爲大會之委員會，應反映全體會員國主權平等原則。

4 總務委員會之現行組織係於會籍爲八十二國及亞非會員國僅占當前數目之半數時所規定，由於此項事實，茲建議大會應於即將舉行三屆會中再行考慮總務委員會之組織問題（註1）。

在同一日，阿富汗、阿爾及利亞、緬甸、柬埔寨、喀麥隆、錫蘭、剛果（布拉薩市）、剛果（雷堡市）、賽普勒斯、達荷美、衣索比亞、迦納、幾內亞、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、象牙海岸、日本、科威特、寮國、賴比瑞亞、利比亞、馬利、茅利塔尼亞、摩洛哥、尼泊爾、尼日、奈及利亞、巴基斯坦、菲律賓、盧安達、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、蘇丹、坦干伊加、泰國、突尼西亞、烏干達、阿拉伯聯合共和國、上伏塔及葉門等四十四個亞非國家聯名提請把「安全理事會及經濟暨社會理事會公勻代表權問題」（Question of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council）列入大會第十八屆常會的議程。在所附說明節略內，上述四十四國代表指出：

自憲章於一九四五年生效以來，六十個新會員國已獲准加入聯合國。此增加之數目已超過本組織創始會員國總數以上，主要係由於非洲及亞洲新國家之產生，且獲准加入。由於此項發展，且鑑於會籍今後可能再增，勢應檢討安全理事會及經濟暨社會理事會之組織，使其代表權之規定更爲公勻，藉便反映聯合國會籍之增加。茲促請大會在其第十八屆常會內採取必要措施，使安全理事會及經濟暨社會理事會之代表權趨於公勻（註2）。

此外，經濟暨社會理事會報告書第十三章第六節內提及經濟暨社會理事會在第三十六屆常會中所採納的兩項決議案。第一項決議案（第九七四B三十六號）係由非洲經濟委員會建議，該決議案建議大會應採取一切措施，以便根據公允地理分配而確保經社理事會內適當的代表性。第二項決議案（第九七四C三十六號）促請大會，鑑於聯合國會籍大量增加的事實，在第十八屆常會中採取必要行動，使經濟暨社會理事會理事國適當地增加，以便使其繼續符合憲章第九章及第十章的規定而仍

爲有效的及代表性的機關。

大會第十八屆常會經總務委員會的建議，於一九六三年九月二十日在第一二一〇次全會中決議，把上述三問題列入議程，並交特設政治委員會考慮及提出報告。

三、委員會的審議

自一九六三年十一月二十七日至十二月十六日，特設政治委員會於第四一七次至第四二九次會議中討論此三個項目。

在十二月九日特設政治委員會第四二一次會議中，阿富汗、阿爾及利亞、緬甸、蒲隆地、東埔寨、喀麥隆、中非共和國、錫蘭、查德、剛果（布拉薩市）、剛果（雷堡市）、塞普勒斯、達荷美、衣索比亞、加彭、迦納、幾內亞、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、象牙海岸、日本、約旦、科威特、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、利比亞、馬拉加西、馬來西亞、馬利、茅利塔尼亞、摩洛哥、尼泊爾、尼日、奈及利亞、巴基斯坦、菲律賓、盧安達、沙烏地阿拉伯、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、蘇丹、敘利亞、坦干伊加、泰國、多哥、突尼西亞、烏干達、阿拉伯聯合共和國、上伏塔、葉門及南斯拉夫等五十五國聯名提出一項決議案草案（註四）其要點爲：大會應決議：1 修正議事規則第三十一條及第三十八條，將各條中規定的副主席數目增至十六人；2 十六位副主席及七位主要委員會主席應按本次決議案附錄內的規定而選舉；3 撤銷以往有關大會總務委員會組織的一切決議及規定，並修正議事規則內一切有關規定。該決議案草案另有附錄如下：

一、在下列第二段的限制下，十六位副主席應按下列方式選舉：

- (a) 七人自非洲及亞洲國家；
- (b) 一人自東歐國家；
- (c) 二人自拉丁美洲及加勒比國家；
- (d) 二人自西歐及其他國家；

(e) 五人自安全理事會常任理事國。

一、主席如於該地區選出，該地區應在本附錄第一段規定的副主席數目內減少一人。

三、七位主要委員會主席應依下列方式選舉：

(a) 代表三人自非洲及亞洲國家；

(b) 代表一人自東歐國家；

(c) 代表一人自拉丁美洲及加勒比國家；

(d) 代表一人自西歐及其他國家；

(e) 第七位主席應由c及d國家的代表輪流擔任。

在同一會議中，澳大利亞、加拿大及紐西蘭三國聯名提出對上述決議案草案的修正案（註五）主張上述決議案草案附錄應增加第四段，其規定為：

四、不在改變上述第一、二、三段總務委員會席次地域分配之方式下，最低限度，上述第一段(a)、(c)及(d)類內副主席一人，或主席，或上述第三段(a)、(c)、(d)及(e)類內主要委員會主席一人，應自國協國家。

十二月十日，阿根廷、玻利維亞、巴西、智利、哥倫比亞、哥斯達黎加、多明尼加共和國、厄瓜多爾、薩爾瓦多、瓜地馬拉、海地、洪都拉斯、牙買加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、千里達、烏拉圭及委內瑞拉等二十一國聯名提出兩個決議案草案。經於十二月十一日修正的第一個決議案草案（註六）有下列要點，大會應決議：1.依第一〇八條，採納下列憲章修正案，並提交聯合國會員國批准。

(a) 在憲章第二十三條第一項內，第一句內的「十一」應改為「十三」，第三句內的「六」應改為「八」。

(b) 在第二十三條內，第二項的第二句應改為：「但(a)第一次選舉非常任理事國時，其中三者之任期應

為一年，及（b）自安全理事會理事國由十一國增至十三國後，第一次選舉非常任理事國時，新增兩理事國之一應以一年為任期。

（c）在第二十七條第二項內，「七」應改為「八」。

（d）在第二十七條第三項內，「七」應改為「八」。

2 自大會採納之日起兩年內，除非依憲章第一〇八條之規定而批准，上述修正案應屬無效。3 促請聯合國全體會員國各依其憲法程序儘速批准上述修正案。

第二個決議案草案（註七）有下列要點大會應決議：1 按照第一〇八條：採納下列憲章修正案並提交聯合國會員國批准：

（a）第六十一條第一項應改為「經濟暨社會理事會由大會選舉聯合國二十四會員國組織之」。

（b）第六十一條第二項應改為除第三項及第四項所規定外，經濟暨社會理事會每年選舉理事八國，任期三年。
○任滿之理事國得即行連選」。

（c）在第六十一條內應增下列第四項：「經濟暨社會理事會理事國自十八國增至二十四國生效後，新增六理事國應於以後三年之選舉內每年改選兩國，一依大會所定辦法。

（d）現行第六十一條第四項應改為第五項。

2 自大會採納之日起兩年內，除非依憲章第一〇八條之規定而批准，上述修正案應屬無效。3 促請聯合國全體會員國各依其憲法程序儘速批准上述修正案。

在十二月十三日第四二五次會議中，捷克斯拉夫及波蘭聯名提出五十五國決議案草案修正案（註八），其要點為：1 第一段內「十六位副主席……」前應增「大會主席」。2 五十五國決議案草案附錄內應增加下列規定並作為第一段：

大會主席每年應在下列地區間輪值：（a）非洲、（b）亞洲、（c）東歐、（d）拉丁美洲及加勒比國家、
（e）中東、（f）西歐及其他國家。

3 附錄內其他各段應依次重予排列。

十二月十三日，阿根廷、玻利維亞、巴西、哥倫比亞、哥斯達黎加、智利、多明尼加共和國、厄瓜多爾、薩爾瓦多、瓜地馬拉、海地、宏都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、烏拉圭及委內瑞拉提出對五十五國決議案草案修正案（註九），主張刪除附錄第一段（c）及第三段（c）內「及加勒比國家」數字，各段內「十六」應改為「十七」，附錄第一段（c）內「二」應改為「三」。

在同一日，阿爾及利亞、蒲隆地、喀麥隆、中非共和國、錫蘭、查德、剛果（布拉薩市）、剛果（雷堡市）、賽普勒斯、達荷美、衣索比亞、加彭、迦納、幾內亞、印度、象牙海岸、賴比瑞亞、利比亞、馬拉加西、馬利、茅利塔尼亞、摩洛哥、尼泊爾、尼日、奈及利亞、巴基斯坦、盧安達、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、蘇丹、坦干伊加、多哥、突尼西亞、烏干達、阿拉伯聯合共合國及上伏塔等三十七國聯名提出兩個決議草案。第一個決議案草案（註十）的要點為：大會應決議：1 依第一〇八條，採納下列憲章修正案，並提交聯合國會員國批准。

(a) 在憲章第二十三條第一項內，第一句內的「十一」應改為「十五」，第三句內的「六」應改為「十」。

(b) 在第二十三條第二項內，第二句應改為：「自安全理事會理事國由十一國增至十五國後，第一次選舉非常任理事國時，新增四理事國之二應以一年為任期」。

(c) 第三項應改為第四項。

(d) 在第二十七條第二項內，「七」應改為「九」。

(e) 在第二十七條第三項內，「七」應改為「九」。

2 根據憲章第一〇八條之規定，促請聯合國全體會員國各依其憲法程序於一九六五年九月一日前批准上述修正案。3 安全理事會十個非常任理事國應依下列方式選舉：

(a) 五個自非洲及亞洲國家；

(b) 一個自東歐國家；

(c) 兩個自拉丁美洲及加勒比國家；

(d) 兩個自西歐及其他國家；

第二個決議案草案(註十二)的要點爲：大會應決議：1 依第一〇八條，採納下列憲章修正案，並提交聯合國會員國批准。

憲章第六十一條應改爲：

(a) 經濟暨社會理事會由大會選舉聯合國二十七會員國組織之。

(b) 除第三項所規定外，經濟暨社會理事會每年選舉理事九國，任期三年；任滿之理事國得即行連選。

(c) 自經濟暨社會理事會理事國自十八國增至二十七國後，第一次選舉時，應選舉十五個理事國，其中三個理事國之任期爲一年，另三個理事國之任期爲二年，一依大會所訂辦法。

(d) 經濟暨社會理事會之每一理事國應有代表一人。

2 根據憲章第一〇八條之規定，促請聯合國全體會員國各依其憲法程序於一九六五年九月一日前批准上述修正案。

3 經濟暨社會理事會新增九個理事國中，八個理事國應自亞非會員國中產生，第九個理事國應依輪流方式自各地區中選舉產生。

在十二月十四日第四二七次會議中，奈及利亞代表建議捷克斯拉夫及波蘭修正案應修改爲：在聯名決議案草案增加下列新第一段：「選舉大會主席時，宜充分斟酌該職務應依附錄第四段所述各地域而公允輪值」。在同一會議中，波蘭代表聲明，如奈及利亞代表所建議的文字爲五十五國決議案草案提案國接受，則修正案的提案國則不將要求把修正案提付表決。此外，在第四二七次會議中，加拿大代表修正案各提案國聲明，不堅持將其修正案提付表決。

在十二月十六日第四二九次會議中，印度代表提出對二十一國決議案草案修正案，該修正案係經阿富汗、阿爾及利亞、緬甸、蒲隆地、喀麥隆、中非共和國、錫蘭、查德、剛果(布拉薩市)、剛果(雷堡市)、賽普勒斯、達荷美、衣索比亞、

加彭、迦納、幾內亞、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、象牙海岸、日本、約旦、肯亞、科威特、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、利比亞、馬拉加亞、馬來西亞、馬利、茅利塔尼亞、摩洛哥、尼泊爾、尼日、奈及利亞、巴基斯坦、菲律賓、盧安達、沙地阿拉伯、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、蘇丹、敘利亞、坦干伊喀、泰國、多哥、突尼西亞、烏干達、阿拉伯聯合共和國、上伏塔、葉門、南斯拉夫及桑吉巴等五十六國聯署。

對二十一國第一個決議案草案的修正案內容如下：

1 增加下段，作為原草案弁言：「鑑於安全理事會的現行組織不公允及不平衡」。

2 原草案第一段（a）項內，「十三」應改為「十五」，「八」應改為「十」。

3 原草案第一段b項應作如下之修正：

（b）在第二十三條內，第二項的第二句應改為：「自安全理事會理事國由十一國增至十五國後，第一次選舉非常任理事國時，新增四理事國之一應以一年為任期」。

4 原草案第一段（c）項內，「八」應改為「九」。

5 原草案第一段（d）項內，「八」應改為「九」。

6 原草案第二段及第三段應修正如下：

促請聯合國全體會員國各依其憲法程序於一九六五年九月一日前批准上述修正案。

決議安全理事會十個非常任理事國應依下列方式選舉：

（a）五個自非洲及亞洲國家；

（b）一個自東歐國家；

（c）兩個自拉丁美洲國家；

（d）兩個自西歐及其他國家。

對二十一國第二個決議案草案的修正案內容如下：

1 決議依第一〇八條採納下列憲章修正案並提交聯合國會員國批准：

第六十一條應修正為：

(1) 經濟暨社會理事會由大會選舉聯合國二十七會員國組織之。

(2) 除第三項所規定外，經濟暨社會理事會每年選舉理事九國，任期三年；任滿之理事國得即行連選。

(3) 自經濟暨社會理事會理事國自十八國增至二十七國後，第一次選舉時，除應選舉應於該年任滿之六理事國外，且應選舉新增之九理事國。在該新增之九理事國內，其中三理事國之任期為一年，另三理事國之任期為二年，一依大會所定辦法。

(4) 經濟暨社會理事會之每一理事國應有代表一人。

2 促請聯合國全體會員國各依其憲法程序於一九六五年九月一日前批准上述修正案：

3 決議在不違背經濟暨社會理事會當前席次之分配下，新增之九理事國應依下列方式選舉：

- (a) 七個自非洲及亞洲國家；
- (b) 一個自東歐國家；
- (c) 一個自西歐及其他國家。

在同一會議中，薩爾瓦多代表二十一國決議案草案的提案國聲明接受上述修正案。委員會即對決議案草案及修正案進行投票。五十五國決議案草案提案國聲明接受十九國修正案。

經修正的兩國修正案以九十七國贊成，一國反對，及十一國棄權的表決結果獲得通過。

經修正的五十五國決議案草案以一百〇九國贊成，無反對及無棄權的表決結果獲得通過。

經修正的二十一國決議案草案以九十六國贊成，十一國反對及四國棄權的表決結果獲得通過，唱名表決情形如下：

贊成者：阿富汗、阿爾巴尼亞、阿爾及利亞、阿根廷、澳大利亞、奧地利、比利時、玻利維亞、巴西、緬甸、蒲隆地、喀麥隆、加拿大、中非共和國、錫蘭、查德、智利、中國、哥倫比亞、剛果（布拉薩市）、剛果（雷堡市）、哥斯大黎加、賽普勒斯、達荷美、丹麥、多明尼加共和國、厄瓜多爾、薩爾瓦多、衣索比亞、芬蘭、加彭、迦納、希臘、瓜地馬拉、幾內亞、海地、洪都拉斯、冰島、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、愛爾蘭、以色列、義大利、象牙海岸、牙買加、日本、約旦、肯亞、科威特、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、利比亞、馬拉加西、馬來西亞、馬利、茅利塔尼亞、墨西哥、摩洛哥、尼泊爾、荷蘭、紐西蘭、尼加拉瓜、尼日、奈及利亞、挪威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓、盧安達、沙地阿拉伯、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、西班牙、蘇丹、瑞典、敘利亞、坦干伊喀、泰國、多哥、千里達、突尼西亞、土耳其、烏干達、阿拉伯聯合共和國、上伏塔、烏拉圭、委內瑞拉、葉門、南斯拉夫、桑吉巴。

反對者：保加利亞、白俄羅斯、古巴、捷克斯拉夫、法國、匈牙利、外蒙、波蘭、羅馬尼亞、烏克蘭、蘇維埃聯邦。

棄權者：葡萄牙、南非、英國、美國。

經修正的二十一國決議案以九十五國贊成，十一國反對及四國棄權的表決結果獲得通過，我國表示不參加投票，唱名表決情形如下：

贊成者：阿富汗、阿爾巴尼亞、阿爾及利亞、阿根廷、澳大利亞、奧地利、比利時、玻利維亞、巴西、緬甸、蒲隆地、喀麥隆、加拿大、中非共和國、錫蘭、查德、智利、哥倫比亞、剛果（布拉薩市）、哥斯大黎加、賽普勒斯、達荷美、丹麥、多明尼加共和國、厄瓜多爾、薩爾瓦多、衣索比亞、芬蘭、加彭、迦納、希臘、瓜地馬拉、幾內亞、海地、宏都拉斯、冰島、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、愛爾蘭、以色列、義大利、象牙海岸、牙買加、日本、約旦、肯亞、科威特、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、利比亞、馬拉加西、馬來西亞、馬利、茅利塔尼亞、墨西哥、摩洛哥、尼泊爾、荷蘭、紐西蘭、尼加拉瓜、尼日、奈及利亞、挪威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭

、秘魯、菲律賓、盧安達、沙地阿拉伯、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、西班牙、蘇丹、瑞典、敘利亞、坦干伊加、泰國、多哥、千里達、突尼西亞、土耳其、烏干達、阿拉伯聯合共和國、上伏塔、烏拉圭、委內瑞拉、葉門、南斯拉夫、桑吉巴。

反對者：保加利亞、白俄羅斯、古巴、捷克斯拉夫、法國、匈牙利、外蒙、波蘭、羅馬尼亞、烏克蘭、蘇維埃聯邦。棄權者：葡萄牙、南非、英國、美國。

因此，特設政治委員會建議大會採納下列決議案草案（註十二）。

決議案草案一

大會總務委員會組織問題

大會

鑑於聯合國會籍之顯著增加，

復鑑於總務委員會之組織應依據會員國間平衡地域分配俾確保其代表性質，

深信由於此項理由允宜擴大總務委員會之組織，

復查總務委員會係由主席、副主席及各主要委員會主席所組織，

一、決議修正大會議事規則第三十一條及第三十八條如下：

第三十一條

大會選舉主席一人副主席十七人，任職至選舉各該職員之屆會閉會時為止。副主席之選舉應於第一百零一條所稱七
主要委員會主席選出後為之，並應以確保總務委員會具有代表性為前提。

第三十八條

總務委員會應以大會主席，十七副主席及七主要委員會主席為委員，並由大會主席任其主席。總務委員會中不得有

委員一人同屬一國代表團，其構成應確保其具有代表性。大會所設立於屆會期間舉行會議而所有會員國均有權出席之其他委員會之主席，得列席總務委員會會議並參與討論，但無表決權。

二、決議大會主席、十七副主席及七主要委員會主席應依本決議案附錄之規定而選舉。

三、決議撤消以往有關大會總務委員會組織之一切決議及規定，並修正議事規則內一切有關規定。

附錄

一、選舉大會主席時，應注意使該職務能在下列第四段內所述各地域間公勻輪值。

二、除下列第三段規定者外，十七副主席應依下列方式選舉：

- (a) 七人自非洲及亞洲國家；
 - (b) 一人自東歐國家；
 - (c) 三人自拉丁美洲國家；
 - (d) 二人自西歐及其他國家；
 - (e) 五人自安全理事會常任理事國。
- 三、主席如於該地域選出，該地域應在本附錄第二段規定之副主席數目內減少一人。
- 四、七主要委員會主席應依下列方式選舉：
- (a) 代表三人自非洲及亞洲國家；
 - (b) 代表一人自東歐國家；
 - (c) 代表一人自拉丁美洲國家；
 - (d) 代表一人自西歐及其他國家；
 - (e) 第七位主席應間年由上述(c) 及(d) 國家之代表輪流擔任。

決議案草案二

安全理事會及經濟暨社會理事會公勻代表權問題

A

大會

鑑於安全理事會現行組織係屬不允勻及不平衡，

承認聯合國會籍之增加使安全理事會理事國數之增加至為必要，因此為非常任理事國作較為公勻之地域代表權之規定，使其在聯合國憲章下成為更能有效行使功能之機關，

覆按檢討憲章國際會議籌備委員會之結論及建議，

一、決議依聯合國憲章第一〇八條之規定採納下列憲章修正案，並提交聯合國會員國批准：

(a) 在第二十三條第一項內，第一句中之「十一」應改為「十五」，第三句中之「六」應改為「十」。

(b) 在第二十三條第二項內，第二句應作如下之修改：

「自安全理事會理事國由十一國增至十五國後，第一次選舉非常任理事國時，新增四理事國之二（應以一年為任期。

(c) 在第二十七條第二項內，「七」應改為「九」。

(d) 在第二十七條第三項內「七」應改為「九」。

二、促請聯合國全體會員國各依其憲法程序於一九六五年九月一日前批准上述修正案。

三、復決議安全理事會十非常任理事國應依下列方式選舉：

(a) 五個自非洲及亞洲國家；

(b) 一個自東歐國家；

(c) 兩個自拉丁美洲國家；

(d) 兩個自西歐及其他國家。

B

大會

承認聯合國會籍之增加使經濟暨社會理事會理事國數之增加至為必要，因此為其作較為公勻之地域代表權之規定，使其在聯合國憲章及第十章下成為更能有效行使功能之機關，

案查經濟暨社會理事會第九七四C及D（三十六）號決議案，

復查檢討憲章國際會議籌備委員會之結論及建議，

一、決議依聯合國憲章第一〇八條之規定採納下列憲章修正案，並提交聯合國會員國批准：

第六十一條

1 經濟暨社會理事會由大會選舉聯合國二十七會員國組織之。

2 除第三項所規定外，經濟暨社會理事會每年選舉理事九國，任期三年，任滿之理事國得即行連選。

3 自經濟暨社會理事會理事國自十八國增至二十七國後，第一次選舉時，除應選舉應於該年任滿之六理事國外，且應選舉新增之九理事國。在該新增之九理事國內，其中三理事國之任期為一年，另三理事國之任期為二年，一依大會所定辦法。

4 經濟暨社會理事會之每一理事國應有代表一人。

二、促請聯合國全體會員國各依其憲法程序於一九六五年九月一日前批准上述修正案。

三、復決議在不違背經濟暨社會理事會當前席次之分配下，新增之九理事國應依下列方式選舉：

(a) 七個自非洲及亞洲國家；

(b) 一個自拉丁美洲國家；

(c) 一個自西歐及其他國家。

四、大會的通過

在一九六三年十二月十七日舉行的第十八屆常會第一千二百八十五次全會中，特設政治委員會報告員達荷美代表提出該委員會報告後，即進行投票解釋。蘇聯代表先說明其立場，略謂近年來聯合國會員國（尤其是亞非國家）大為增加，為符合主權平等原則，在聯合國各主要機關內，應增加亞非國家之席次，使各集團有公勻的代表權。幾年以前，蘇聯即已主張在社會主義國家、中立國家及參加西方軍事同盟國家的三集團間，應有公勻的代表權。目前亞非新國家未能在組織中有公勻的代表權，並不因為蘇聯及社會主義國家操縱把持。依地域原則而分配安全理事會非常任理事國席次的制度已遭破壞，東歐社會主義國家在安全理事會應有的席次被無理剝奪，已有九年之久。惟西歐國家的非常任理事國席次則絕對安全。此外，在秘書處按地域原則分配的職位中，西方國家國民占百分之六十八，中立國家國民占百分之二十，社會主義國家國民占百分之十二。無論在量與質方面均不平等，蘇聯認為絕對不能容忍。十八年來，由於西方國家的操縱，社會主義國家的代表從未能够擔任大會主席，更是不能容忍的歧視。如此對社會主義國家及中立主義國家不平等及歧視的事實，應即結束。在十五屆常會中，黑魯雪夫已經提出了改善辦法的原則。

惟擴大安全理事會及經濟暨社會理事會的組織，勢須修改憲章有關條款。此事應經五常任理事國的批准，否則便是不合法。中共為聯合國安全理事會五常任理事國之一，由於西方國家的阻撓，其合法權利未能行使。在中共的合法權利未恢復前，修改憲章的問題根本不可能處理。蘇聯代表引述一九六一年九月二十二日人民日報社論，「中華人民共和國為安全理事會常任理事國之一，如沒有中華人民共和國的參加，聯合國憲章的任何修正都是不合法的。」（註十三）蘇聯代表又引述十二月五日中共外交部副部長對蘇聯駐北京大使的聲明：

我們不贊同以擴大聯合國機關的辦法解決此項問題。我們認爲可以各機關內現有席次重行分配的方式，即可使該問題解決（註十四）。

中共又於一九六三年十二月十二日聲明，安全理事會及經濟暨社會理事會現有席次的重分配在目前情形下較爲簡便可行，修改憲章則牽涉許多複雜問題及複雜的程序。

蘇聯代表指出中共的立場已甚明顯，如修改憲章而沒有中共的同意，不僅是違反憲章，而且在行動上促成了「兩個中國」情勢的形成。蘇聯代表又強調在十二月十六日特設政治委員會對擴大安全理事會及經濟暨社會理事會組織決議案草案表決時，沒有一個常任理事國（按：此係故意忽視我國的存在）投贊成票。在此種情形下，蘇聯認爲應對此事繼續協商，不應製造困難，使問題愈趨複雜。如草率從事，即行付表決，蘇聯祇有投票反對。

法國代表緊隨蘇聯代表發言，指出爲使新會員國滿意及適應平衡的需要，不宜急促地處理擴大安全理事會及經濟暨社會理事會組織的問題。大會應暫緩討論此決議案草案，以俟獲得全體接受的協議。

衣索比亞代表聲稱三十二個非洲國家對這兩個決議案草案的準備工作已盡極大努力，大會也已明瞭蘇聯及法國對此問題的立場。爲了與各集團談判此問題，已費却很多時間及精力，因此非洲國家認爲不能再拖延。

阿爾巴尼亞代表指出蘇聯態度的不當，尤其是錯誤地引述中共的聲明，彎曲事實使大會誤會中共的立場。阿爾巴尼亞代表引述一九六三年十二月十日北京新華社的報導如下：

蘇聯代表爲了某種目的，在聯合國大會特設政治委員會中，故意彎曲中共政府對此問題的立場。他的演說顯係愚弄羣衆及製造中共與其他亞非國家間的不和。據說蘇聯代表的演說已引起各亞非代表的憤怒，後者已要求聯合國把蘇聯代表發言的全文發表，並暫停討論，以便謹慎地研究。

特設政治委員會現正討論聯合國主要機關的擴大問題，五十三個亞非國家提案，要求擴大大會總務委員會內亞非國家的代表權。亞非國家的聯名提案反映亞非國家要求擴大代表權的合法願望。自第二次世界大戰以來，由於亞非地區殖

民地及半殖民地上民族獨立運動的急速發展，已產生了許多新興國家。目前聯合國各機關席次的分配顯然極不合理。

大量亞非國家已成爲聯合國會員國。在當前一百十一個會員國中，六十五國是亞非國家，已超過半數以上。惟由於以美國爲首的帝國主義國家的操縱及控制，上述國家在聯合國內未能平等地有代表的地位。

蘇聯代表雖在其演說內表示蘇聯政府同情亞非國家要求增加代表權的願望，惟把此問題與恢復中共在聯合國內合法權利的問題糾纏。他企圖製造一項錯誤的印象，誤認中共堅持在聯合國中的合法權利恢復前拒絕支持亞非國家的要求。

蘇聯代表利用此手法，作爲蘇聯政府不支持亞非國家合法要求的藉口。按塔斯社的報告，蘇俄代表表示，由於亞非獨立國家企圖解決擴大安全理事會及經濟暨社會理事會組織的問題，蘇聯政府詢問中共對此問題的立場，並自中共獲得答覆。惟在轉達中共答覆時，蘇聯代表竟稱中共反對擴大聯合國各機關的組織。在實際上，中共的態度祇是：如中共在聯合國之外，便不願對有關聯合國的行動表示確定的立場（註十五）。

阿爾巴尼亞代表特別強調中共對增加兩理事會席次問題，並未表示反對，祇是在其占有聯合國內合法席次的合法權利被剝奪期間，不願在這些問題方面表示確定的立場。此外，周恩來亦曾於十二月十二日表示，聯合國主要機關內亞非國家公同代表權的問題，與恢復中共在聯合國內合法權利的問題，全然不同。

我國代表說明爲何在特設政治委員會內對擴大經濟暨社會理事會的決議案草案不參加投票，認爲決議案草案第三段「在不違背經濟暨社會理事會當前席次之分配下」一語，歧視中國的利益。在此句的意義未澄清前，中國代表團不擬支持該案。佳納代表解釋，指出在該字句下並無任何地域的任何國家或屬於任何種類的任何國家排除在外。

發言至此即進行表決，先表決決議案草案一，即「大會總務委員會組織問題」。唱名表決的結果如下：

贊成者：西班牙、蘇丹、瑞典、敘利亞、坦干伊加、泰國、多哥、千里達、突尼西亞、土耳其、烏干達、烏克蘭、蘇維埃聯邦、阿拉伯聯合共和國、英國、美國、上伏塔、烏拉達、委內瑞拉、葉門、南斯拉夫、阿富汗、阿爾巴尼亞、阿爾及利亞、阿根廷、澳大利亞、奧地利、比利時、玻利維亞、巴西、保加利亞、緬甸、蒲隆地、白俄羅斯、柬埔寨

塞、喀麥隆、加拿大、中非共和國、錫蘭、查德、智利、中國、哥倫比亞、剛果（布拉薩市）、剛果（雷堡市）、哥斯大黎加、古巴、賽普勒斯、捷克斯拉夫、達荷美、丹麥、多明尼加共和國、厄瓜多爾、薩爾瓦多、衣索比亞、芬蘭、法國、加彭、佳納、希臘、瓜地馬拉、幾內亞、海地、宏都拉斯、匈牙利、冰島、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、愛爾蘭、以色列、義大利、象牙海岸、牙買加、日本、約旦、科威特、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、利比亞、盧森堡、馬拉加西、馬來西亞、馬利、茅利塔尼亞、墨西哥、外蒙、摩洛哥、尼泊爾、荷蘭、紐西蘭、尼加拉瓜、尼日、奈及利亞、挪威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、盧安達、沙地阿拉伯、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、南非。

反對者：無

決議案草案一第一九九〇（十八）號以一一一票贊成及無反對的表決結果獲得通過。

隨即表決決議案草案二，即安全理事會及經濟暨社會理事會公勻代表權問題。先表決決議案草案二A，即安全理事會公勻代表權問題。唱名表決的結果如下：

贊成者：秘魯、菲律賓、盧安達、沙地阿拉伯、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、西班牙、蘇丹、瑞典、敘利亞、坦干伊加、泰國、多哥、千里達、突尼西亞、土耳其、烏干達、阿拉伯聯合共和國、上伏塔、烏拉圭、委內瑞拉、葉門、南斯拉夫、阿富汗、阿爾巴尼亞、阿爾及利亞、阿根廷、澳大利亞、奧地利、比利時、玻利維亞、緬甸、蒲隆地、柬埔寨、喀麥隆、加拿大、中非共和國、錫蘭、查德、智利、中國、哥倫比亞、剛果（布拉薩市）剛果（雷堡市）、哥斯大黎加、賽普勒斯、達荷美、丹麥、多明尼加共和國、厄瓜多爾、薩爾瓦多、衣索比亞、芬蘭、加彭、佳納、希臘、瓜地馬拉、幾內亞、海地、宏都拉斯、冰島、印度、印度尼西亞、伊拉克、愛爾蘭、以色列、義大利、象牙海岸、牙買加、日本、約旦、肯亞、科威特、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、利比亞、盧森堡、馬拉加西、馬來西亞、馬利、茅利塔尼亞、墨西哥、摩洛哥、尼泊爾、荷蘭、紐西蘭、尼加拉瓜、尼日、奈及利亞、挪威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、盧安達、沙地阿拉伯、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、南非。

拿馬、巴拉圭。

反對者：波蘭、羅馬尼亞、烏克蘭、蘇維埃聯邦、保加利亞、白俄羅斯、古巴、捷克斯拉夫、法國、匈牙利、外蒙。

棄權者：葡萄牙、南非、英國、美國。

決議案草案二（A）以九十七票贊成、十一票反對、及四票棄權的表決結果獲得通過。

最後表決決議案草案二（B），即經濟暨社會理事會公勻代表權問題。唱名表決的結果如下：

贊成者：剛果（雷堡市）、哥斯大黎加、賽普勒斯、達荷美、丹麥、多明尼加共和國、厄瓜多爾、薩爾瓦多、衣索比亞、荷蘭、加彭、佳納、希臘、瓜地馬拉、幾內亞、海地、宏都拉斯、冰島、印度、印度尼西亞、伊朗、伊拉克、愛爾蘭、以色列、義大利、象牙海岸、牙買加、日本、約旦、肯亞、科威特、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、利比亞、盧森堡、馬拉加西、馬來西亞、馬利、茅利塔尼亞、墨西哥、摩洛哥、尼泊爾、荷蘭、紐西蘭、尼加拉瓜、尼日、奈及利亞、挪威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓、盧安達、沙地阿拉伯、塞內加爾、獅子山、索馬利亞、西班牙、蘇丹、瑞典、敍利亞、坦干伊加、泰國、多哥、千里達、突尼西亞、土耳其、烏干達、阿拉伯聯合共和國、上伏塔、烏拉圭、委內瑞拉、葉門、南斯拉夫、阿富汗、阿爾巴尼亞、阿爾及利亞、阿根廷、澳大利亞、奧地利、比利時、玻利維亞、巴西、緬甸、蒲隆地、柬埔寨、喀麥隆、加拿大、中非共和國、錫蘭、查德、智利、哥倫比亞、剛果（布拉薩市）。

反對者：古巴、捷克斯拉夫、法國、匈牙利、外蒙、波蘭、羅馬尼亞、烏克蘭、蘇維埃聯邦、保加利亞、白俄羅斯。
棄權者：葡萄牙、南非、英國、美國、中國。

決議案草案：（B）以九十六票贊成，十一票反對，及五票棄權的表決結果獲得通過。

隨後印尼、印度、蘇聯、阿爾巴尼亞等國代表作投票解釋，其內容與前述者大致相同。

五、評論

大會第十八屆常會通過的上述兩項決議案包括下列幾項要點：大會主席應在幾個主要地域間輪值。增加大會副主席至十七人，安全理事會非常任理事國至十國，經濟暨社會理事會理事國至二十七國。上述理事國、大會副主席及七個主要委員會的主席應按照規定的比額產生，以求地域上的公勻分配。由於安全理事會理事國的增加，因此安全理事會的表決辦法也須連帶改變，七個可決票的方式改為九個可決票。上述各項問題或牽涉憲章的修正，或須更改大會議事規則的有關條款，或須改變聯合國成立以來（甚或國際聯盟以來）的不成文慣例，或須在憲章外創立一項新原則。無論從法理的觀點或政治的角度來看任何一項都牽涉許多複雜的因素。

關於大會的主席，聯合國憲章第二十一條有如下的規定：「大會應選舉每次會議之主席」。由於此項條文過份簡略，其內容及意義須待澄清。誠如著名法學家凱爾遜（Hans Kelsen）指出：

主席是否必須自出席大會的代表中選出？抑係得由大會自由選舉任何人，猶如在任命秘書長時一樣自由？如主席必須選出自出席大會的代表，大會是否有權選舉任出席大會代表的某一個人？抑係猶如大會選舉安全理事會理事，或聯合國其他會議機關的委員？亦即大會決定應由何國在該屆會中執行主席的職務，至於人選則由該國政府決定，猶如該國有權決定出席大會、安全理事會及聯合國其他會議機關的人選。如係此種情形，該政府是否得派任何個人出任大會主席？或該政府必須在其代表中指派一人，因此擔任大會主席之人必係其五代表之一？在該屆會內出任主席之國家，其政府是否得在其任期內改派其代表？猶如改派其出席大會或聯合國其他會議機關的代表？（註十六）

對於上述問題，憲章條款未能提示任何答案，大會議事規則（註十七）關於主席的規定不過是重述憲章條款的內容。惟大會議事規則第三十條規定：

大會每次屆會開始，在該次屆會主席尚未選出以前，應由上次屆會主席所屬代表團之首席代表執行主席職務。

上述條款顯然假定大會主席是從各國首席代表中選出，雖然大會議事規則並未明文規定祇有代表團的首席代表才有當選主席的資格。按照以往的慣例，大會主席的選舉與副主席的選舉及秘書長的任命採取不同的方式。前者是從各國代表團的首席代表中選舉產生。未擔任各國代表的個人沒有當選的資格，惟主席的產生也不是由大會選舉某一會員國，然後再由該當選國自由任命某一個人為其代表而出任大會主席。

此外，大會主席在聯合國的機關中應自屬一類。按大會議事規則第三十五條的規定；

主席除行使本規則其他條款所賦予之權力外，應宣佈屆會中每次全體會議開會及散會，指導全體會議討論，確保本規則之遵行，准許發言，將問題提付表決及宣佈決議。主席對程序問題應加以裁定。主席對每次會議之進行及會場秩序之維持有完全控制之權，但以不違反本規則各條規定為限。主席得於大會討論某一項目時向大會建議：限制發言人之發言時間，限制每一代表就任何問題發言之次數，截止發言人名單或結束辯論。主席並得提議停會或延會或展期辯論所議項目。

大會議事規則第三十六條又進一步規定：「主席執行職務時仍應聽命於大會」。由此看來，大會主席的職務猶如民主國家議會的議長相似。在任何情形下，大會主席應脫離其代表國家或地域的立場，以便公正地行使議長的職務。

憲章第二十三條規定安全理事會非常任理事國的選舉「宜充分斟酌地域上之公勻分配」。在第一屆常會中，大會曾決定主席的選舉應採取秘密投票，無提名手續，根據個人資格及經驗。十八年來，大會都是依照此種規定而選舉主席。地域因素祇是一項次要的考慮。由於國際環境隨時更動，而大會須處理隨時發生的重大國際問題，主席的選舉制度自應保持充份的彈性，以便使大會能依當時所處的環境及遭遇的問題而選擇主席。這是聯合國大會的優良傳統，也可說是國際聯盟以來的優良傳統。在現行慣例下，個人資格及經驗是選擇主席的基本考慮。證之過去的事實，在此種制度下產生的歷屆主席都是卓越的政治家及外交家，且有良好的成績表現。如大會在主席的選舉方面遭受嚴格的束縛，而使此項職務祇依地域分配原則而輪值，國際組織的優良傳統必然會中斷。

及喪失。

大會主席見於憲章明文規定，憲章內却沒有任何條文提及副主席。大會議事規則第三十一條授權大會選舉副主席，此項規定顯然超越憲章的規定。在大會議事規則第三十一條之下：

副主席之選舉應於第一百零一條所稱七主要委員會主席選出後為之，並應以確保總務委員會具有代表性為前提。

上述條款的意義尚須參照大會議事規則第三十八條方能了解，該條款規定：

總務委員會應以大會主席，十三副主席及七主要委員會主席為委員，並由大會主席任其主席。總務委員會中不得有委員二人同屬一國代表團，其構成應確保其具有代表性。……

按照聯合國成立以來的慣例，副主席的選舉主要係以地域的公勻分配為主要考慮。十八年來，從未有東歐國家當選大會主席。惟東歐國家總是當選為某一主要委員會的主席或大會副主席，因而得出席總務委員會。蘇聯由於是安全理事會的常任理事國，也總是與其他四常任理事國一樣地當選為大會副主席。按以往的慣例，副主席的選舉也是以無記名投票方式，惟當選者是會員國而不是會員國的某一代表。這是副主席選舉制度的特點，也是與大會主席的產生方式主要不同之處。

一九五七年，大會第十二屆常會舉行時，由於佳納及馬來亞的加入組織，會員國總數共為八十二。大會於一九五七年十一月十二日通過第一一九二（十二）號決議案，把副主席的數目增加至十三人，並在該決議案的附件中作如下的規定：

- 一、十三副主席按下開辦法選舉之：
 - (a) 亞洲及非洲國家代表四名；
 - (b) 東歐國家代表一名；
 - (c) 拉丁美洲國家代表兩名；
 - (d) 西歐及其他國家代表兩名；
 - (e) 安全理事會常任理事國代表五名。

二一、但大會主席所選自之地域，其按本附件第一段分配而佔之副主席名額應減少一人。

三、屬上述（a）類或（b）類之副主席、或大會主席或各主要委員會主席中至少應有一人從國協國家選充之，但以不變更本附件第一、二兩段及決議案第一段所規定之總務委員會議席之地域分配為限。

從大會議事規則，上述決議案及其附件，及副主席選舉時的投票方式看來，副主席的選舉以地域公勻分配原則為主要考慮。由於會籍增加到一百十三國，第十八屆常會把副主席的數目再予增加，各地域間的分配再作調整，藉以滿足亞非國家的願望，此項行動與以往的慣例並無任何不一致。

擴大安全理事會及經濟暨社會理事會的組織，增加前者的非常理事國及後者的理事國席次，以便容納更多的代表，一九四六年時即已提出。自會籍激增後，擴大上述二理事會的呼聲愈益響亮。如不增加席次，而祇把現有席次作重分配，根本不能滿足亞非國家的需要。在另一方面，經重分配後而失却席次的地域，必然會引起反感。由於上述二理事會的理事國數目為憲章硬性規定，如不修改憲章，便無從達到擴大上述二理事會組織的目的。在過去七年內，此項問題曾不斷地提出討論。例如在一九五六年第十一屆常會中，拉丁美洲國家及西班牙即曾要求修改憲章，擴大聯合國各主要機關的組織，以便維持令人滿意的席次分配（詳十八）。自一九五六年後，大會每一屆會均會討論此問題，而亞非國家對此問題尤其表現得迫不及待。在處理此問題的方式方面，拉丁美洲國家會主張設置「五國委員會」，研究如何成立協議，促成憲章的修正，以便增加上述理事會的席次。亞非國家堅決反對成立此項委員會，認為此種措施有對某一常任理事國（意指蘇聯）行使壓力的嫌疑。

安全理事會的理事國分常任及非常任兩類，係遵循國際聯盟的傳統。按國聯盟約第四條第一項的規定，理事會由主要協約國、及參戰國及其他四個會員國組織，後者由大會隨時斟酌選定。因此，理事國分常任及非常任。國聯大會第一屆常會規定了選舉非常任理事國的標準，此項標準包括對地理、種族、宗教、文化、財富等因素的考慮。由於上述原則的適用，各地域集團如拉丁美洲國家，「小協約」，斯堪的那維亞國家，及不列顛國協國家通常都有一國擔任非常任理事國。按盟約第四條第二項的規定，經大會多數核准後，理事會得增設常任理事國，非常任理事國亦得以相同的方式而增加。一九二六年，德

國參加國聯，擔任常任理事國。一九三四年，蘇聯參加國聯，也擔任常任理事國。非常任理事國也會於一九二三年、一九二六年、一九三三年、一九三六年及一九三九年數次增加。此外，按盟約第四條第二項修正案，大會應以三分之二多數表決規定理事會非常任理事國的選舉規則、任期、連選連任的條件等規則。非常任理事國的任期定為三年，經大會三分之二多數決定得連選連任。波蘭及西班牙曾屢次連選連任，因此上述兩國不啻是理事會事實上的常任理事國。

在此種柔性的制度下，理事會常任及非常任理事國的增加無需經過繁重的修憲程序。國聯大會得隨時斟酌情形，以多數通過而增加常任及非常任理事國，手續甚為簡便。非常任理事國的選舉祇受大會所定規則的限制，此外並無憲法限制。

聯合國憲章却規定了剛性的制度。憲章第二十三條規定非常任理事國為六國，由於沒有憲章條款規定非常任理事國的增加方式，除修改憲章條款外，便無從增加非常任理事國。在憲章第二十三條之下，大會在選舉非常任理事國時，應考慮許多條件，「地域上之公勻分配」是其中之一。「非常任理事國任期定為二年……任滿之理事國不得即行連選。」大會在選舉非常任理事國時雖然受地域公勻分配的憲章限制，惟如何解釋及適用該原則，大會自有充分的衡量自由。嚴格就法律的觀點而論，任何國家不得基於大會未曾「充分斟酌地域上之公勻分配」而懷疑大會行動的合法性。

在國際組織內，嚴格地依據地域原則而分配其主要機關的席次，可能引起不利的後果。聯合國是國家間的組織，以主權平等為基礎，具有許多目的，例如維持國際和平與安全，透過國際和平而促進全世界的經濟繁榮及社會發展等。因此，聯合國各機關席次的分配除應考慮地域分配原則外，尚須考慮其他許多因素。在憲章第二十三條之下，大會在選舉非常任理事國時，

首宜充分斟酌聯合國各會員國於維持國際和平與安全及本組織其餘各宗旨上之貢獻，並宜充分斟酌地域上之公勻分配。此外，大會議事規則第一百四十四條規定：

選舉安全理事會非常任理事國時，應遵照憲章第二十三條第一項之規定，首先充分注意聯合國各會員國對於維持國際和平與安全以及本組織其他宗旨之貢獻，並充分注意地域上之公勻分配。

由此可見，在選舉安全理事會非常任理事國時，大會先須考慮各會員國對聯合國各項宗旨的貢獻，再考慮地域上的公勻分配。在任何情形下，地域的公勻分配不是惟一的考慮條件及限制。

憲章第六十一條第一項規定：「經濟暨社會理事會由大會選舉聯合國十八會員國組織之」。在該條款之下，任何會員國沒有必然擔任經濟暨社會理事會理事國的保障，大會在選舉經濟暨社會理事會理事國時也不受任何限制。在舊金山制憲會議中，加拿大及法國曾主張確保幾個工業上有極大重要性的國家在經濟暨社會理事會中的席次，惟一般意見認為不應有此種形式上的區別，在選舉該理事會的理事國時，大會應享有充分的自由。在實際上，大會在選舉經濟暨社會理事會的理事國時遵循一項慣例。例如強國及重要工業國家總是當選。由於理事國得連選連任，這些國家不啻給予了常任理事國的席位。中等國家如加拿大、澳大利亞及印度也常常連任。此外，經濟暨社會理事會理事國的選舉也似安全理事會非常任理事國的選舉一樣地遵循一項「君子協定」，以便顧及地域的分配。在此項傳統下，開發國家與開發中國家間的平衡，是選舉經濟暨社會理事會理事國的主要考慮，地域條件祇是次要因素。

在技術性的專門機關內，理事席次的分配也是依據該組織的特別性質而適用某種標準，不以地域的公勻分配為主要考慮。例如國際勞工組織的理事會由理事四十人組成，其中二十名代表政府方面，十名代表資方，十名代表勞方。在二十名政府代表中，十名代表主要工業國家。國際民用航空組織的理事會由全體大會選舉二十一國代表組成；選舉時應顧及空運事業中的主要國家及對於國際民航業務方面貢獻最多的國家。國際銀行董事會的常務董事內，其中五人由擁有最大股額的會員國指派。國際貨幣基金會的常務董事內，其中五人由負擔最大比額的會員國指派，按國際原子能總署規約第六條的規定，在選舉理事會理事國時也應先考慮在原子能技術方面最進步的會員國及為原料生產國的會員國。在上述各國際機關的組織法下，理事會席次的分配以「責任」、「貢獻」、「能力」、「經驗」、「成就」等實質條件為依據，不是僅求地域上的公勻。

目前聯合國會籍總數為一百十三國，其中亞非國家共為五十八國。上述兩項決議案反映亞非國家強烈的要求，且得到拉丁美洲國家的普遍支持。在此種形勢下，上述兩項決議案得以壓倒性的多數在大會中獲得通過。雖然蘇聯、法國及東歐國家

投票反對，惟所反對者不是上述兩案的實質內容。蘇聯堅持在納匪問題未解決前，上述兩案不應討論，尤其不應有修憲的行動。美英法三國認為僅由大會通過決議案不能有效解決牽涉修憲的問題。由於問題的重要性，應繼續在會外談判，謀求觀點的一致及協議。蘇聯等國把納匪問題與上述兩案糾纏，顯屬藉此要挾，無視我國的存在。惟美英法三強主張先在會外談判，我國不可掉以輕心。

上述兩案雖經大會通過，其修憲部份尚須經憲章第一〇八條的程序。換句話說，修憲部份尚須經會員國三分二包括五強的批准，修憲案才能合法成立。在大會中投贊成票誠然不暗示批准的承諾。不論本案在法理方面是否健全，在政治方面有何影響，在一九六五年九月一日限期前獲得三分二會員國批准，顯然有極大的可能性。因此，本案內有關修憲部份的關鍵在於安全理事會常任理事國的態度，其焦點尤其集中於納匪問題。就我國而論，本案的重要性不在於本案本身，而在於不使該案牽連我國在聯合國中的合法地位。因此，我國對於本案的發展應如維護代表權一樣地密切注意。

- (註一) A/5487, pp. 45
- (註二) A/5519, p.3
- (註三) A/5520, p.3
- (註四) A/SPC/L. 101 and Add.1 and2.
- (註五) A/SPC/L. 106
- (註六) A/SPC/L. 104/Rev. 1.
- (註七) A/SPC/L. 105.
- (註八) A/SPC/L. 107.
- (註九) A/SPC/L. 108.
- (註十) A/SPC/L. 109.

- (註十一) A/SPC/L. 110.
- (註十二) A/5675, pp.13 and Annex.
- (註十三) A/PV. 1285, p.46.
- (註十四) Ibid., p.47.
- (註十五) Ibid., pp. 61-62.
- (註十六) Hans Kelsen, The Law of the United Nations, pp.156-157.
- (註十七) A/4700.
- (註十八) 中華民國出席聯合國大會第十一屆常會代表團報告書，第110頁至1111頁。