

從憲法的觀點檢討聯合國憲章

李 其 泰

一、憲章的意義

聯合國憲章猶如各國的憲法一樣，可能有兩種意義。以後者而論，廣義的憲法是指一國整個的政府制度，亦即指確立及規範政府的全部規則。當提及英國憲法時，通常便是指此種意義。確立及規範政府的規則一部份是法律的，亦即為法院所承認及適用的規則；一部份是非法律的 (non-legal) 或法律外的 (extra-legal)，採取習尚、諒解、習慣或傳統等外形。對於此種規則法院雖不承認為法律，惟在規範政府方面，此種規則的權威並不稍遜於法律規則。英國憲法便是典型的實例，它是法律規則及非法律規則的總和。法律規則規定在法案內，例如繼承法規範了王位的繼承、自一八三二年以來的人民代表法逐步地擴大了選舉權、法院法規範了法院的組織及管轄權、一九一一年及一九四九年國會法限制了上議院的權力。法律規則也可能在命令或行政條例內，二者都是依據法案或君主的權力而頒佈。此外，法律規則可能規定在法院的判例內。非法律規則表現於習慣或傳統，例如君主不得拒絕同意兩院通過的法案、首相的在職由於在下院中具有多數信任等。上述法律規則及非法律規則都是英國憲法的一部份。即便是在成文憲法國家內，政府制度都是此類法律規則及非法律規則的混合。(註一)

在英國以外的其他國家內，憲法的意義較為狹隘。憲法不是用於指規範政府的全部法律規則及非法律規則，而是指其中的一部份。這些規則通常規定在一個法典內，最著名的實例便是美國憲法；或是規定在少數幾個密切有關的文件內，在實質上構成一個憲法法典，例如法國第三共和憲法。無論是規定在一個法典內，或是少數幾個密切有關的文件內，其中的規則祇是規範該國政府的部份法律規則。此種狹義的憲法便是一般人了解的憲法意義。廣義的憲法是該名詞較為古老的意義。到了近代史初期，歐洲人認為最好把確立政府的基本原則規定在一個文件內，一五七九年荷蘭聯邦法便是一個良好的實例。此種基本原則的全部初時並不稱為「憲法」。直到美法革命時，「憲法」的名詞方才通行。從此以後，把政府組織的原則規定在書面文件內，

成爲確立的慣例，「憲法」也便用於指此種意義。

雖然採用成文憲法是近代各國的慣例，惟成文憲法內的規則通常祇是規範政府的一部份法律規則，而且這些規則並不孤立地發生作用。它是整個政府制度或憲政結構的一部份，也是法律規則及非法律規則整體的一部份。它尤其需要由立法機關制定的法律予以補充，這些規則幾乎與憲法本身之內規定的規則一樣地重要。因此，憲法雖然設置了主要的機關，例如立法機關的兩院、行政機關及法院，惟這些機關的組織及職權等事項，都是由普通法律規定。在許多國家內，若干有關政府制度的重要事項，例如選舉制度的規定，議會內席次的分配，政府各部門的設置及組織等，並不規定在憲法內。即便規定在憲法內，也祇是作原則性的敘述，而由普通法律規定細節。在歐洲大陸及美國，此種法律稱爲組織法 (organic laws)。大致說來，憲法與此種組織法之間雖然有功能的劃分，惟兩者有密切的關係。不論是否稱爲組織法，此種性質的法律補充了甚或修正了憲法規定的規則。除非了解憲法與組織法的關係，否則便無從真正地了解憲法。

立法機關並不是法律的惟一來源。除立法機關制定的法律外，憲法往往由法院解釋而產生的法律規則所補充或修正。除却法律規則外，憲法可能由習尚、傳統而補充、修正、甚或廢止。如企圖了解某一個國家憲法的意義、說明其如何運用、或檢討其得失，必須全面了解憲法規則的整體，憲法法典祇是該整體的一部份。此外，憲法的文字規定是一件事，在實際上如何運用，又是另一件事。理論與實際之間可能有距離，甚至全然是南轅北轍。雖然世界各國都有憲法，惟在某些國家內，憲法等於具文。祇有在少數國家內，政府尊重憲法的權威，行動受憲法的限制。也祇有在這種情形下，才够得上說憲政及法治。在某些國家內，憲法在紙面上的規定及實際上的作用有距離，甚或形成極端，對於憲法的研究，也是富有意義的研究資料。

聯合國憲章是聯合國的基本法，在性質上它不過是一個國際公約或多邊條約。國聯的基本法稱爲盟約，不用通常的條約名稱，因爲當時國聯的倡導者威爾遜等人認爲，用一個較爲特殊的名稱容易表示其重要性，一般人便可明白它與其他條約不同。在另一方面，威爾遜等人又深恐世界人士對於該全球性的國際組織缺乏認識，誤認國聯是太上國家或太上政府，因此不把國聯的基本法稱爲憲法。一九四五年舊金山制憲會議也處於相同的情況下，因此也不把聯合國的基本法稱爲憲法，祇是稱其爲憲章

。就內容而論，憲章爲聯合國規定了宗旨及原則，確立會員國的義務，設置機關，並規定其職權及程序。爲保障各個構成成員，憲章對聯合國的權力規定了若干限制。此外，憲章又爲其本身規定了修憲程序。因此，在外表或形式上，憲章與各國的憲法法典相似。

一般人了解的聯合國憲章是指一九四五年舊金山制憲會議所採納的憲章，除弁言外，它共有一百一十一條。它誠然是聯合國制度的中心。惟聯合國憲章也像各國的成文憲法一樣，它需要立法作進一步的規定，也需要法院的解釋及適用。憲章也必然需要習慣及習尚的修正或補充。此外，憲章也猶如各國的成文憲法一樣，可能用於指形式的意義及實質的意義。凡成文憲法內的規定事項都是形式意義下的憲法規定，不論該規定的性質爲何。例如美國憲法規定每十年舉行人口調查一次。這是形式意義下的憲法規定，不是實質意義下的憲法規定。在另一方面，規範下級聯邦法院組織的法律都是國會制定的法案。此種法案便是實質意義下的憲法規定。（註二）在聯合國制度下，此類實例也很多。

猶如各國憲法尚須立法作進一步的明確規定一樣，憲章條款的发展也須由各會員國締結補充協定。例如憲章第五十七條規定，「由各國政府間協定所成立之各種專門機關……於經濟、社會、文化、教育、衛生、及其他有關部門負有廣大國際責任者」，應與聯合國發生關係。憲章第六十三條規定了發生此種關係的協定應如何締結。因此，此類協定補充了憲章條款，凡欲了解聯合國與各專門機關的關係，必須了解此類協定的內容。此外，憲章第七十九條規定，「置於託管制度下之每一領土之託管條款……其核准應依八十三條及八十五條之規定」。託管協定規定了管理當局的權力及義務，因此具體補充了憲章的規定，也應視爲憲章制度的主要部份。依憲法第一〇四條及第一〇五條的規定，聯合國及其職員及會員國的代表享受行使其職務所必需的權利、特權及豁免。此種權利、特權及豁免詳細規定於一九四六年二月十三日大會核准的聯合國特權及豁免公約及一九四七年六月二十六日聯合國與美國締結的聯合國會所協定。

因此，爲了認識聯合國整體制度的運用，憲章的意義應指規範聯合國制度的全部規則。換句話說，廣義的憲章除包括憲章的法典外，還包括形式上在憲章外而實質上仍規範聯合國制度的全部法律規則，甚至還包括非法律的或法律外的規則。

一、憲章的權威

在美國內戰前夕，名政治家西華德 (William Henry Seward) 在美國參議院演說時曾說：「還有比憲法更高的法律」。(註三) 這一句名言當時曾震驚了反對奴隸制度及擁護奴隸制度的人。西華德所指的意義默含一項前提，即便是美國憲法承認及保障奴隸制度，反對奴隸制度者無需視此種憲法條款具有拘束力。此種含義顯然削弱了憲法的法律權威及道義權威。西華德所指比憲法更高的法律是什麼，不屬於此處討論的範圍，惟西華德的話揭露了一個基本問題：憲法得主張何種權威？這是一個法律問題，也是一個道義問題。從道義的觀點而論，憲法具有崇高的權威係由於憲法反映人民的意志。「天聽自吾民聽，天視自吾民視」。人民規定在憲法內的規則，對政府及每一個人都有拘束力。由於人民有權修改憲法，即便在現行制度下遭遇困難，在憲法未修改前，人人均應服從。就法律的觀點而論，憲法係經制憲機關所制定、核准或公佈，因而具有憲法的權威。下一問題便是：制憲機關是否為憲法本身所創造？換句話說，在憲法存在前，是否得有一機關，具有創造法律的權威？很明顯地，在憲法本身授權設置制憲機關前，必須有一機關對憲法給予憲法的權威。誰是此種原始的創法者？對於此項問題，不同的國家內可能有不同的答案。

有些情勢較為簡單。以不列顛國協多數成員而論，其憲法的權威基於一項事實，即該憲法係由英國所制定或公佈。換句話說，憲法的權威來自創法者，該創法者在憲法存在前即已存在，憲法的權威存在於憲法之外。惟不列顛國協的有些成員不採取此種解釋。一九二二年，愛爾蘭制定憲法，其制憲機關聲請其權威係自上帝及愛爾蘭人民，它須制定的憲法具有法律的效力。英國不接受此種解釋。依英國的觀點，愛爾蘭制憲機關的權威係來自英國國會，它所起草的憲法尚須經英國國會的核准。上述二種解釋明顯地難以調和，此處也無需多加論列。惟應注意者，愛爾蘭制憲機關企圖在不列顛國協憲法內介紹一項新觀念，人民是創法者。對於英國法律內，這是一項新的觀念。一九三七年，愛爾蘭起草新憲法，經愛爾蘭國會核准後，再提交公民投票核准。憲法弁言內聲稱：「吾等愛爾蘭人民……為吾等制定本憲法」。愛爾蘭於一九四九年脫離不列顛國協，惟一九五〇年印

度憲法同樣地聲稱其權威來自人民。

「吾等……人民」的成語，最初見於美國憲法。多數近代憲法仿照美國憲法，也採納該成語內包含的理論。人民或代表人民的制憲會議有權制定憲法。此種解釋業已接受為法律。在一八一九年 *Marbury v. Madison* 案內，美國最高法院院長馬紹爾說明：

政府直接來自人民，係以人民之名而建立……在外形上及在實質上，政府係由人民產生。其權力係由人民授予，並對人民直接行使，且為人民的福利……它是全體的政府，其權力為全體所授予，它代表全體，並為全體而行為」。(註四)

嚴格就法律而論，憲法之具有法律權威係由於一個機關所制定，該機關係經承認為有權使憲法具有法律權威。該機關或是一個外在的機關，例如英國國會；或是本國人民，或是本國人民選舉產生的制憲機關。

大多數憲法不但主張具有法律的權威，且主張具有最高法律的權威。由於何種理由，憲法得主張高於普通法律的權威？對於此項問題，最簡單的答案是根據憲法的性質，憲法必須高於其建立的機關，這便是憲法的整個觀念。在時間上，它往往是早於立法機關。即便不是如此，它在邏輯上也是優於立法機關。憲法的功能是規範制度及控制政府，它不能以處理普通法律的方式一樣地去處理。在一八〇三年 *Marbury v. Madison* 案內，美國最高法院院長馬紹爾說：

起草成文憲法的人們誠然都意願使其形成本國的基本及最高法律，因此，每一此種政府的理論應為：如立法機關的法案有悖於憲法者，係屬無效。

……憲法或為最高法律，不得以普通方式改變，否則便是與普通立法處於同一地位，猶如其他法案一般，得由立法機關隨時更改。如承認前者的解釋為真實，違背憲法的立法便不是法律。如承認後者的解釋為真實，人民以成文憲法限制在性質上不得限制的權力，便成為可笑的企圖。(註五)

依據此種論點，憲法如限制其所建立機關的權力(包括立法機關)，憲法條款的權威誠然必須高於來自上述機關的任何法令。此種「吾等……人民」及憲法高於普通法律的觀念，在聯合國憲章內也可能找到痕跡。憲章弁言以「我聯合國人民……」

開始。此種詞句係出於美國的建議，其用意無非是強調憲章反映全世界人民的意志，並且表示憲章是以全世界人民的福利為前提。此種表示的方式與一般的國際公約不同，以國聯盟約而論，其弁言仍然把國家或政府視為締約者。憲章雖然強調反映各國人民的決心，惟在實際上它必須是政府間協議。因此，弁言的結語謂：「爰由我各國政府，經濟集金山市之代表……議定本聯合國憲章」。換句話說，憲章是依據國際法原則而締結的條約。它不是制憲機關或民意代表採納的憲法。憲章內某些條款建立契約性質的義務者，都是採用條約的一般用語，例如第二十五條：「聯合國會員國同意……」；第四十三條：「聯合國各會員國……擔任……」；第五十六條：「各會員國擔允……」；第七十三條：「聯合國各會員國……承認……並接受……」；第七十四條：「聯合國各會員國公同承諾……」；第九十四條：「聯合國每一會員國……承諾……」。

爲什麼許多國家認爲應給憲法高於其他法律規則的地位？簡單的答案便是許多國家認爲憲法是控制政府的工具。憲法係來自有限政府的觀念。如何對政府加以限制，各國有不同的辦法。有些憲法限制行政機關或地方單位，有些憲法在修憲程序方面限制立法機關，有些憲法禁止立法機關對某些事項制定法律。不論此種限制的性質及限度，此種限制都是基於有限政府的信念，並把憲法作爲限制的工具。此種限制的性質及程度，決定於制憲者企圖達成的目的。制憲者可能祇是意圖不使憲法輕易改變，因而規定了某種特殊的修憲程序。制憲者可能認爲立法機關與行政機關的某種關係至爲重要，或認爲司法權的行使應有某種程度的保障，應獨立於立法機關及行政機關之外。制憲者可能認爲人民應有某種基本權利，立法機關及行政機關不得侵犯。制憲者可能認爲某種法律不應制定，例如美國憲法禁止國會制定追溯既往的法律，一九三七年愛爾蘭憲法禁止立法機關制定准許離婚的法律。此外，不同的地方單位決定團結在同一政府之下，惟仍願爲自身保留某種權利。爲適應此種需要，憲法便在聯邦政府及聯邦各成員間劃分權力。由於上述各種原因，憲法應有較高的地位，以便確保憲法內規定的限制。

憲章第一〇三條規定：

聯合國會員國在本憲章下之義務與其任何其他國際協定所負之義務有衝突時，其在本憲章下之義務應居優先。

此項條款似乎把憲章視爲具有國際社會基本法的性質。如分析憲章第一〇三條的意義，便知舊金山制憲會議並未給予憲章高於

其他條約的地位，猶如多數國家使憲法高於普通法律的制度。就會員國的義務而論，在第一〇三條下可能有下列三種情形：一、會員國的憲章義務違背會員國在憲章生效前與另一會員國締結的條約義務；二、會員國的憲章義務違背會員國在憲章生效後與另一會員國締結的條約義務；三、會員國的憲章義務違背會員國在憲章生效前與另一非會員國締結的條約義務。在第一種情形下，第一〇三條祇是適用國際法中一項公認的原則，在相同的締約國間，後約應優於前約、在第二種情形下，第一〇三條祇是承認多邊條約的義務優於某幾個締約國間的後約義務，除非經其他締約國的同意，或依照多邊條約本身規定的程序，締約國不得解除其在該多邊條約下的義務。在第三種情形下，會員國如無從獲得前約義務的解除，應由於第一〇三條而拒絕履行憲章義務。在此種情形下，必然構成對前約的破壞，因而應對非會員國作損害賠償。

規範國際社會組織的多邊條約與一般條約的區別誠然有其重要性，惟現行國際法沒有把此種區別強調到某一程度，因而使規範國際社會組織的多邊條約具有較高法律的權威。（註六）以英國制度而論，並無任何單一的法律文件具有「憲法」的名稱，規範英國政府的全部法律規則與普通法律具有平等的地位。就這一點而論，聯合國憲章制度與英國憲法制度有類似之處。

三、影响憲章發展的基本因素

憲法是時代環境的產物，由於時代環境經常在變遷中，憲法也應隨時代環境而適應。促成憲法適應時代環境的因素可能表現於兩種方式。第一種方式是憲法本身的文字並無任何改變，惟此種因素在實際上促成憲法條款具有不同的意義，甚至與其原始意義大相逕庭。第二種方式是採取正式修正的程序，或經由司法解釋、或由於習慣及習尚的養成，因而促成憲法的改變。少數幾個例證便足以說明此種區別。

美國憲法第一條第八項授予國會規範各州間商業的權力。在一七八七年制憲時，十三州的人口稀少，而且主要是處於農業狀態，因此並無很多的「州際商業」由國會規範。由於十九世紀工業革命的結果，商業大量地擴張，運輸及通訊工具也急劇地改進。美國憲法雖然沒有一字的改變，惟美國國會規範「州際商業」的權力因此包括了很廣的範圍，結果使聯邦與各州間的權

力平衡發生重大的改變。在加拿大及澳大利亞，類似的改變也曾發生，雖然並未發展到美國的程度。除上述情事外，戰爭或對戰爭的恐懼也是促成中央集權的重要因素。在任何國家的憲法下，國防都是屬於中央政府的權力。在太平的時期，尤其是在民主國家內，此項權力的行使往往遭遇限制。惟在戰爭陰影的籠罩下，尤其是處於戰時，除軍隊及軍備的大量擴充外，中央政府的國防權力幾乎觸及國民生活的全面。不僅在單一政制的國家內如此，採行聯邦制的國家也不例外。在戰爭期間，聯邦政府幾乎無異於單一政府。此種情事不是源於憲法文字的改變，而是由於環境及實際需要所促成。經濟恐慌也是促成中央集權的主要因素，由於各州或地方政府難以有效處理失業問題及不景氣，祇有中央政府運用全國的力量才能有效解決此種危機。

在各種因素中，政黨是影響憲法運用的最重要因素。憲法猶如人的骨骼，政黨為骨骼賦予血與肉。由於政黨，政治制度才有了生命及個性。政黨與憲法雖然有重要的關聯，惟很少憲法提及政黨。制憲者有時根本不顧政黨的存在，甚或認為並不需要。大多數近代憲法雖然假定政黨的存在，並視為民主政府所必不可缺者，惟認為在憲法本身內不必予以承認或規範。祇有在政黨制度的國家內，憲法提及政黨並且給予特殊地位，例如一九三六年蘇維埃聯邦憲法第一二六條聲稱共產黨是勞工階級的前鋒。政黨如何影響憲法的運用，在不同的國家內，有不同的情形。以美國而論，政黨加強了總統的地位及權力，惟也可能加強了國會，由於兩者的衝突，可能使美國政府在某一時期實際上處於癱瘓狀態。在法國第三及第四共和時期，多黨制度削弱了內閣的地位。憲法雖然授予行政機關相當的權力，惟由於內閣不能把握繼續的及有效的政黨支持，行政機關的許多權力難以果決地行使。因此，憲法以外的政治環境決定了法國內閣與立法機關間的權力平衡。與政黨有關者便是選舉制度。選舉的制度及結果決定立法機關內政黨的陣容及實力，也可能影響行政權的強弱。

最後，人民對於憲法的態度也是影響憲法的重要因素。假使人民尊敬及重視憲法，並認為憲法內的規定事項都是善良公正，不知不覺地便有一種強大的力量，維護憲法使其不被輕易地更動。憲法雖然規定了修正程序，惟由於上述力量的發生作用，修正程序很少被採用。美國人民對於憲法的態度，便是一個良好的實例。在世界各國人民中，很少有如美國人一樣地對憲法抱如此高度尊敬的態度。也許瑞士人差可比擬。大致而論，在聯邦制度的國家中，憲法較易獲得高度的尊敬，這是一般的趨勢。

因爲憲法是本國的最高法律，無論中央政府及聯邦各成員均屬於憲法之下，其條款隨時可能用於控制立法機關或行政機關的行動。在另一方面，拉丁美洲國家便代表另一極端。在這些國家中，人民對於憲法漠不關心，甚至全然無知，因此政府違背憲法成爲常事，且也不致遭遇困難。在拉丁美洲國家內，人民對憲法並無休戚相關的濃厚感情，在蘇聯及共產國家內，當政者的權威臨駕憲法之上，憲法便任由黨政者隨意玩弄。此外還有一種情形，憲法不能獲得人民的尊敬主要由於憲法本身便是一個爭論的事項。例如在法國及義大利，有些政黨企圖推翻憲法建立的制度，並以建立另一全然不同的制度爲其使命。此種情形使憲法的改革甚爲困難。主張改革者的要求過份極端，反對改革者認爲不宜作絲毫的退讓。在此種情形下，改革可能長期地拖延，或則促成革命的爆發。

上述各種因素顯示憲法如何隨同時代環境而改變。有些因素促成憲法條款意義及性質的改變，有些因素促成正式修憲程序的適用，有些因素促成憲法經由司法判決的解釋而具有新的意義，或經由立法機關制定法律或形成習慣及習尚而補充憲法的正式規則。總之，在憲法的實際運用方面，許多重要的改變的發生往往不由於憲法條文的修正。此種改變不違犯任何憲法規則，它祇是補充及修正憲法規則。時代環境不是一成不變的，憲法也應隨同時代環境而生長及變遷。

自聯合國成立以來，兩個重要的因素影響憲章制度的發展，即強國間的權力鬭爭及會籍的大量發展。依據憲章的規定，和平及安全的維持是安全理事會的主要責任，在這一方面，安全理事會類似十九世紀時維持歐洲國際秩序的歐洲協商。憲章第二十四條第一項規定：

爲保證聯合國行動迅速有效起見，各會員國將維持國際和平及安全之主要責任，授予安全理事會，並同意安全理事會於履行此項責任下之職務時，即係代表各會員國。

在憲章第七章之下，安全理事會有權強制會員國（不包括常任理事國）採取行動，以便維持和平。除常任理事國外，其他各國不得像在國聯盟約下一樣地自行決定實施制裁的條件是否存在。就憲章的文字來看，安全理事會享有類似各國政府的警察權。在事實上，憲章的文字規定與憲章的實際運用有相當的距離。

在憲章之下，大會雖然得討論憲章範圍內的任何問題，惟大會的權力僅以討論及建議為限。關於維持國際和平與安全而需要行動的問題，應由安全理事會處理。當安全理事會正在執行職務時，大會對於該項爭端或情勢不得提供建議。此種制度的成功係以安全理事會五個常任理事國政治上的協調為基礎。惟第二次世界大戰後的國際情事在性質上及程度上與制憲者的構想全然不同。安全理事會常任理事國對於重要國際政治問題，態度不一致，蘇聯且習以為常地濫用否決權，妨礙安全理事會以集體行動解決國際政治問題，使安全理事會不能克盡憲章所賦予的職責，甚至使安全理事會實際上處於癱瘓狀態。

關於維持國際和平與安全，憲章雖然賦予安全理事會大權，事實上安全理事會却處於次要地位。在另一方面，西方國家在大會中容易爭取較多國家的支持及影響世界輿論，尤其是在一九五五年十二月前會籍總數停留在六十國的時期。雖然大會的權力祇限於建議，惟大會的重要性並不因此而減低。而且安全理事會在和平解決爭端方面的權力也限於建議，如安全理事會下令採取集體制裁侵略的措施，便受否決權的限制。此外，由於沒有一個會員國依據憲章第四十三條與安全理事會締結特別協定，安全理事會也沒有武裝部隊供其調用。在此種情形下，祇有就憲章許可的範圍內，在維護國際和平及安全方面增加大會的重要性及責任。

在加強大會重要性的各種行動方面，最重要者應為一九五〇年十一月三日大會第五屆常會通過的「合力維持和平案」。(註七) 該決議案的主要規定如下：安全理事會如因常任理事國的不能一致，遇有和平的威脅、和平的破壞、或侵略行為的發生，而無從執行其維持國際和平與安全的主要責任時，大會應立即考慮該問題，以便向會員國建議集體措施，必要時並得提出包括使用武力的建議，以維持並恢復國際和平與安全。根據此項決議案下的權力，大會曾處理一九五〇年中共干涉韓戰問題、一九五六年蘇彝士運河戰爭及蘇聯武裝干涉匈牙利人民抗暴運動、一九五八年黎巴嫩問題、及一九六〇年剛果危機。在事實上，許多重要的政治問題都是先直接在大會內提出。祇有當大會未集會期間而又須聯合國立即考慮的情形下，才對安全理事會上訴。

大會負起安全理事會責任的主要部份，是近年來最重要的憲章發展。此外，經濟暨社會理事會及託管理事會的重要性也已

減低，大會在這幾方面的權力顯然也已增加。雖然上述兩個機關都是在大會權力之下，惟按憲章起草人的原意，上述兩個機關對大會的關係類似內閣制下行行政權對立法機關負責一樣。因此，大會的權力祇限於制定一般性的原則，及檢討理事會的工作。在實際上，上述理事會的建議往往再重行詳細考慮，在理事會內已聲述的意見又在大會內重述，理事會的建議也常被大會推翻，或在實質上大事修正。此種發展一方面是大會的工作在量的方面增加，在另一方面使經濟暨社會理事會及託管理事會的價值及重要性大為減少。本應由上述兩個理事會作的決定，現在需要在大會內方能達成。此種發展在託管理事會內尤其有重要影響。由於在託管理事會內，託管國家與非託管國家數目相等，使託管國家多少享有了一些保障。在大會內，託管國家與非託管國家的數目不成比例，因此在表決時對託管國家較為不利。

隨着大會在國際政治上重要性的增加，聯合國秘書長的影響力量及重要性也在增加中。由於聯合國內各對抗集團力量的平衡，秘書長的地位也便愈益重要。在敦巴頓橡園會議中，四強已同意秘書長是聯合國的行政首長，得將其所認為可能威脅國際和平及安全的任何事件，提請安全理事會注意。在舊金山會議中，秘書長應具有重要政治作用的規定未曾為任何國家懷疑。雖然憲章沒有明文規定秘書長得把威脅和平及安全的政治問題提請大會注意，惟在這一面憲章也沒有明白限制其權力。秘書長逐漸居於重要地位，有許多事實因素促成。大會主席每屆更換，除非在開會期間，往往不在會所。安全理事會主席每月更換。經濟暨社會理事會及託管理事會並不繼續開會，而且這兩個機關是在大會權力之下。因此，祇有秘書長是惟一的最高官員，具有代表聯合國利益及活動的地位。歷任秘書長都充分了解此項職務的政治責任及充分行使其權力。主要由於這個原因，蘇聯曾主張聯合國秘書處的首長應實施「三頭馬車」的辦法。

聯合國是國家的組織，以會員國主權平等原則為基礎。祇有經由會員國的合作，聯合國的宗旨才能充分達成。雖然聯合國的機關得由於討論及建議而影響會員國的態度及行動，惟聯合國達成及執行有拘束性的決定，權力誠然有限。此外，即屬建議性的決定仍然需要會員國的合作，因為大會及其他三個理事會都是由會員國組成，必須先由會員國（或大部份會員國）間已有協調，才能够作決定。因此，聯合國的會籍至關重要，聯合國在國際政治上發生何種作用，及如何有效地達成憲章所宣告的宗

旨，會籍是一個決定因素。自聯合國成立以來，會籍問題吸引了各方面的注意。由於大會及其他三個理事會都是會議性質的機關，最後決定取決於投票表決，會籍的重要性也反映投票的重要性。

憲章雖然沒有把聯合國的會籍限於某一數目，也沒有把會籍限於某種政治制度或經濟制度的國家，惟憲章很明顯地沒有接受普遍會籍的原則。在舊金山會議中，有一些國家提出會籍應普遍的主張，多數拉丁美洲國家對於普遍主義尤其積極支持。惟憲章很明顯地沒有接受普遍原則。如純就理想而論，聯合國的會員國愈多，愈能成爲名符其實的國際組織，和平與安全的確保及國際合作的推動，也便愈能有效地實現。惟就憲章的規定而論，會籍是有條件的及選擇性的。如會籍根據普遍原則，任何國家主動地批准憲章後，即完成了入會的全部手續。惟在選擇原則下，國家必須符合憲章規定的條件，並經聯合國的允許，方能加入組織。

除創始會員國外，依憲章第四條的規定，其他國家加入組織必須符合三項條件：一、必須愛好和平，二、接受憲章義務，三、經聯合國認爲確能及願意履行憲章義務。上項條件（尤其是愛好和平），往往不易作客觀的斷定。新會員國的准許加入，必須經安全理事會的推薦及大會的許可。在憲章第二十七條之下，新會員國的推薦是非程序事項，受否決權的限制。按憲章第十八條，大會對新會員國加入組織的准許是重要事項，應以到會及投票的會員國三分之二多數表決。在舊金山會議中，有些國家主張依照國聯的制度，把入會允准權專歸大會，惟當時強國對於此問題的立場甚爲堅定，新會員國的入會請求必須先由安全理事會考慮，經安全理事會推薦後方得由大會考慮是否允准。大會當然可以不遵照安全理事會的推薦，惟如沒有後者的推薦，便根本不可能允准任何新會員國的加入。

自一九四六年七月至一九五五年十二月，關於新會員國入會問題的處理，無不受美蘇冷戰的影響。在美國的領導下，聯合國的非常產會員國（尤其是共同圍堵共產勢力的國家）堅持嚴格符合憲章所定入會資格。安全理事會在處理推薦問題時，西方國家堅持此項策略，結果使聯合國內反共國家在數目上相對地占優勢。在另一方面，蘇聯則利用否決權作爲有利的武器，企圖挾持其他國家，使其支持的國家獲得允准入會的機會，同時使站在反共陣容的國家不得入會。由於大會的政治作用及其表決的

重要性日益增加，在處理某一申請國の入會允准時，總須考慮到聯合國內全盤的權力平衡問題。此種性質的考慮既有如此重要的決定作用，因此在大會第十屆常會前，大多數申請入會的國家都未能獲得安全理事會的推薦。曾有一段時期，會籍形成僵局。少數經准許入會的國家都是在冷戰問題上採取模稜兩可態度及政治上不結盟的國家。自印尼於一九五〇年加入後，至一九五五年十二月，會籍數目停留在六十國。

由於會籍形成僵局，大多數會員國認為祇有以整批交易的方式才能够打開僵持數年的會籍難關。聯合國應更有代表性，惟一途徑便是使會籍普遍化。日內瓦協定的締結及四巨頭在日內瓦的會晤，使一九五五年大會第十屆常會中反對蘇聯整批交易的力量大為削弱。在此種空氣下，除偽蒙及日本排除於整批交易外，共有十六國經安全理事會的推薦而由大會允准加入組織。此時會員國的總數共為七十六國。長期的會籍僵局因政治的妥協而解決後，任何國家提出入會申請，無不得到安全理事會的推薦及大會的允准。目前會籍數目共為一百十二國，（註八）超過創始會員國的數目，今後還有增加的可能。聯合國的會籍幾乎已到達普遍化的程度，祇有分裂的國家（如德國、韓國、越南）及瑞士，是主要的非會員國。

近年來加入聯合國的國家大多數是亞非新興國家。新國家獲得獨立後，無不急於要求加入聯合國，幾乎把國際組織的會籍與國家的獨立地位等量齊觀。以一九六〇年而論，共有十七個非洲國家加入聯合國。對於此類新獨立的國家，獲得國際組織的會籍及派遣代表團出席聯合國大會，其意義並不難以了解。會籍反映國家的面子，主權及平等。經長時期的被統治者，此時便可揚眉吐氣，與世界各國平等地周旋，甚至與舊日的主人英法、及戰後的強國美蘇分庭抗禮。除堅決反共的中華民國外，自一九五五年後亞非會員國自十九國增至五十八國，超過會員國總數的半數，以非洲會員國而論（南非聯邦不計入），一九五五年前祇有三國，即賴比瑞亞、衣索比亞及埃及，現在非洲會員國總數已達三十四國，約占會籍總數三分之一弱。

在國際政治上，大多數亞非國家採取中立主義的政策。當本身遭遇嚴重的經濟及社會問題而難以解決時，對於外面的權力鬭爭保持距離及旁觀的態度，是極為自然的反應。惟亞非國家的中立主義有其特殊的背景，它一方面反映對舊日西方帝國主義的恐懼，在某種限度內也反映對蘇聯帝國主義的恐懼。亞非國家企圖置身於共產國家與非共產國家的衝突之外，希望本身不

成爲兩大集團衝突的地區，也不成爲任何一方干涉行動的對象。因此，亞非國家在政治上極力避免締結軍事同盟，同時在兩大集團外形成第三個集團，以便發揮集體力量。憲章賦予聯合國兩個主要功能，即維持和平與安全及以集體措施制裁侵略，及促進國際經濟合作與社會發展。在多數亞非國家影響下，聯合國成爲不講是非、不講正義、但求息事寧人的和事佬，難以期望聯合國發動集體措施抵抗侵略。在另一方面，大量亞非國家的取得會籍却增強了聯合國促進國際經濟合作及社會發展的功能。亞非國家同時又使用集體力量，促使聯合國加速促進非自治人民的自決。此外，擴大各理事會的組織，以便增加小國參加各理事會的機會，尤其是亞非新會員國的迫切要求。惟由於各理事會的組織爲憲章所規定，此項改變必需經正式的修憲程序。

四、憲章的正式修正

憲法的修正有兩種方式，即經通常的立法程序及經某種特別規定的程序，憲法學家把前者稱爲「柔性」憲法，後者則稱爲「剛性」憲法。大多數的近代憲法都是剛性憲法，很少數的近代憲法是柔性憲法。一般而論，大多數近代憲法爲修憲而規定的特別程序無非是爲了保障下列的目標：一、憲法的修正應謹慎從事，不得輕易草率。二、在憲法修正前，人民應有表示意見的機會。三、在聯邦制度下，聯邦各成員與中央政府間的權力不得僅由一方面予以改變。四、個人或少數民族的權利應予保護。有些憲法的修憲程序爲了確保上述目標之一，有些則爲了確保上述幾個甚或全部目標。任何剛性憲法的修憲程序幾乎都可依上述的各種因素而解釋。

關於憲章的修正，憲章規定了兩種方式。按照第一〇八條的規定，修憲案得經大會會員國三分二的表決。按照第一〇九條的規定，修憲案得經全體會議三分二的表決。此項全體會議係爲了檢討憲章而由大會及安全理事會決定舉行，安全理事會因此事而作的表決僅需任何七理事國的可決票，在大會內則需三分二的表決。惟如在舉行全體會議的問題自動置於大會第十屆常會議程的情形下，僅得大會會員國過半數的表決即可。無論採取任何方式，修憲案必須經會員國的三分二（包括安全理事會全體常任理事國）各依其憲法程序批准後方屬有效。在此種修憲程序下，安全理事會任何一個常任理事國均可阻撓任何修憲案。

使其不能生效。此種剛性的修憲程序不僅保障了安全理事會常任理事國的特殊地位及否決權，且確保憲章的其他部份使其不得在違背強國的意志下而作修改。

上述兩種修憲程序有顯著的不同之處。在第一〇八條的程序下，修憲案每須個別地提出。如依第一〇九條的規定而舉行全體會議，不啻再舉行一次舊金山制憲會議，在會議中，會員國對憲章得作全面性的檢討。在此項程序下，會員國得以一個全然不同的新憲章代替現行憲章。自從聯合國大會第十屆常會設置檢討憲章國際會議籌備委員會後，大多數會員國認為自從聯合國成立以來，世界的政治、經濟及社會情況雖然有改變，檢討憲章殊有必要，惟目前還不是召開此項會議的時候，因此主張暫緩舉行。蘇聯及其附庸國家反對召開檢討憲章會議，並認為籌備委員會的設置殊為不當。檢討憲章的全體會議既未能舉行，任何修憲案的提出便祇有採取憲章第一〇八條的程序。

在聯合國初成立時，即已有修憲意見的提出，例如古巴即曾於大會第一屆常會中提出建議，主張召開檢討憲章的全體會議。(註九)自一九四七年後，一般人對自由世界與共產集團間緊張的關懷與日俱增，深感當前情勢下的聯合國不僅難以制止共產侵略，甚至沒有能力消除國際緊張，並認為此種緊張可能導致戰爭，因此主張憲章條款應予修正，以便使聯合國能夠充分發揮維護國際和平及安全的責任。以美國而論，在一九五五年前，共有一百以上的眾議員及四十以上的參議員提出各種建議，企圖加強國際組織的發展，使其具有強大力量，足以維持和平及消除國際危機。雖然在細節方面有差異，惟各項建議都是反映一般人對聯合國及國際組織的深切關懷。聯合國憲章的缺陷有待改進，爲了確保和平、安全、人類自由及繁榮進步，不應有任何行動削弱或動搖聯合國的基礎。在一九五五年前，官方的修憲意見以如何限制強國的否決權爲主。例如美國參議院曾於一九四八年通過決議案，主張限制否決權，一切牽涉和平解決國際爭端的問題(憲章第六章)及新會員國入會，均不得行使否決權。一九五五年後，會籍大量增加。因此，官方的修憲意見集中於擴大聯合國各機關(尤其是安全理事會及經濟暨社會理事會)的組織，以便適應會籍大量增加後的新需要。

按國聯盟約第四條第一項的規定，國聯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

。在第四條第二項下，經大會多數核准後，理事會得增設常任理事國及非常任理事國。在此種柔性的制度下，國聯大會得隨時斟酌情形，以多數通過而擴大理事會的組織。不論常任或非常任理事國的增加，手續較為簡便，無需經過繁重的修憲程序。此外，非常任理事國的選舉祇受大會所定規則的規範，並無盟約條款的任何限制。聯合國憲章並未採取此種柔性的制度。

憲章第二十三條規定安全理事會以十一個理事國組織之，中美英法蘇五國為常任理事國，其餘六國為非常任理事國，任期二年，由大會選舉。由於憲章本身沒有規定理事國的增加方式，除修改憲章條款外，便無從增加理事國。在憲章第二十三條下，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」。此項規定主要是由於加拿大、澳大利亞及荷蘭等中等國家在舊金山會議中的堅持，才列入憲章內，以便有利於中等國家的當選。猶如國聯的經驗，選舉安全理事會的非常任理事國是一個困擾的問題，對維持和平與安全的貢獻及「地域上之公勻分配」，二者尤其不易調和。就法律的觀點而論，任何國家不得認為大會未曾考慮對維持和平與安全的貢獻或充分斟酌地域上的公勻分配，因而懷疑選舉結果的合法性。

在憲章第六十一條之下，經濟暨社會理事會由大會選舉十八個會員國組織之，任期三年，每年改選三分之一，得連選連任。因此，理事國不分常任與非常任，大會在選舉經濟暨社會理事會理事國時，不受任何限制。按照國際勞工組織組織法的規定理事會由理事四十人組成，其中二十人代表政府，十人代表資方，十人代表勞方。在二十名政府代表中，十人代表主要工業國家。在此種制度下，主要工業國家在國際勞工組織理事會中有較多的保障。在舊金山會議中，加拿大及法國主張採納國際勞工組織的辦法，為主要工業國家保障在經濟暨社會理事會的地位，此項企圖最後未能成功。美英等國不堅持經濟暨社會理事會的常任理事國地位，理由是多方面的。大致說來，非關安全的事項總不致構成國家利益的直接威脅，強國在經濟暨社會理事會中不堅持特殊地位是對小國的友好行動。此外，如何根據經濟、社會及文化等條件而衡量會員國的重要性，尤其是困難的工作。在實際上，安全理事會的常任理事國及主要工業國家總是連選連任經濟暨社會理事會的理事國。惟在一九六〇年大會第十五屆常會的選舉中，我國未能當選，從此失却經濟暨社會理事會理事國的席次。

擴大安全理事會及經濟暨社會理事會的組織，並依地域公勻原則而分配席次，反應大多數亞非會員國強烈的要求。由於上述兩個理事會的席次為憲章硬性規定，如不採取修憲的手續，便無從合法擴大上述兩個理事會的組織。在另一方面，如不採取修憲手續而擴大組織，祇是把現有席次重分配，結果必然使某些地區的國家喪失已有的席次。此種辦法不僅不能使亞非國家滿意，還會引起其他地區會員國的反感。在上述兩個理事會中，如何維持令人滿意的席次分配，是近年來聯合國中的困擾問題。為了適應亞非國家的普遍要求，大會第十八屆常會已於一九六三年十二月十七日通過擴大安全理事會及經濟暨社會理事會的決議案。這是聯合國成立以來第一次正式引用修憲的程序。

五、憲章的司法解釋

以大多數憲法而論，憲法能够適應時代環境，不祇是藉助於正式修憲程序。除正式修憲外，還有其他的方式，其中之一便是司法解釋。法官的任務係在爭端中解釋及適用法律。憲法是法律的一部份，因此也在法官的職掌範圍內。此外，立法機關制定的法律及行政機關採取的措施可能與憲法衝突。如在此種情形下法官裁定應適用何種法律，除應決定普通法律的意義外，還應決定憲法條款的意義。如憲法限制了其設置機關的權力，法院便應決定各該機關的行動是否逾越此種限制。在此種情形下，法官便應決定憲法所指的意義為何。

關於司法機關解釋憲法的理由，美國最高法院院長馬紹爾曾於一八〇三年在 *Marbury v. Madison* 案內說明如下：

裁決法律是什麼，必然是司法機關的權責……凡適用法律規則於具體案件者，必然應闡明及解釋該規則。如兩項法律彼此衝突，法律應決定適用一項法律。因此，如法律有悖於憲法，且法律與憲法均適用於某一案件，法院便應依照法律而判決該案件，置憲法於不顧；或應依照憲法而置法律於不顧。總之，法院必須決定應依何項規則而處理該案件。這是司法功能的實質。如法院尊重憲法，而憲法又高於立法機關的任何普通法案，憲法而非此種普通法案便應規範二者均可適用的案件。（註十一）

依據上述的解釋，憲法設置的各機關均應遵守其權力的限制，惟由於法院功能的性質，法院應裁決此種限制為何，這便是法院解釋憲法的理由。

在有些憲法內，法院的此項功能係經明白承認，例如愛爾蘭憲法。在有些情形下，法院解釋憲法的權力係由憲法或司法功能的性質推論而來。美國的制度係屬此種情形。依據馬紹爾院長的上述意見，法院宣告法案無效的權力係由憲法的三項條款的推論：一、美國的司法權包括憲法下發生的一切案件（第三條第二節第一項）。二、美國及各州法官均應宣誓支持美國憲法（第六條第三項）。三、憲法及依憲法而制定的美國法律為美國的最高法律（第六條第二項）。在有些國家內，憲法對此問題並無規定，惟法院認為不應裁判此種問題。例如在荷蘭、比利時、瑞典及丹麥，憲法雖然保障某種權利，因而默示禁止制定某種法律，惟法院並不企圖執行此種默示的憲法規定。

法院的功能隨各國憲法的規定而不同。如憲法對政府（尤其是對立法機關）加以很多限制，司法解釋的機會必然也因此而增加。一般而論，法院對於此類事項不採取主動。祇是在真實的案件發生時，亦即在針對決定憲法意義的具體問題的情形下，法院才解釋憲法。以美國而論，一七八七年制憲會議中曾有授權最高法院提供諮詢意見的建議，惟未經採納。一七九三年，華盛頓總統經由其國務卿會要求最高法院對某一擬議中的條約提供諮詢意見，惟遭最高法院的拒絕，從此成為確定的規則。（註十）二）在任何情形下，法院不得修改憲法。法官必須接受憲法的文字，祇是經由其解釋而使文字獲得新的意義。由於法官僅得解釋而非修正憲法，因此憲法意義的改變係由法院的解釋而促成，此種功能顯然與立法不同。

依憲章第九十二條的規定，國際法院規約為「憲章之構成部份」。在國際法院規約第三十八條之下，國際法院對於陳訴各項爭端，應依國際法裁決之，裁判時適用規則之一為：

不論普通或特別國際協約，確立訴訟當事國明白承認之規條者。

聯合國憲章為國際協約，因此亦屬國際法院在裁判時應適用的規則。此外，規約第三十六條第一項規定：

法院之管轄包括各當事國提交之一切案件，及聯合國憲章或現行條約及協約中所特定之一切事件。

在同條的「任擇條款」下，規約當事國得隨時聲明關於四項法律爭端，對於接受相同義務的任何其他國家，接受國際法院的強制管轄權。此種法律爭端的第一類便是「條約之解釋」。

在國際法院規約第三十四條之下，訴訟當事國限於國家。因此，聯合國或任何國際組織不得在國際法院內起訴或被訴。惟國際法院除訴訟管轄權外，尚有諮詢管轄權。依憲章第九十六條及法院規約第六十五條的規定，大會及安全理事會得請求國際法院發表諮詢意見，聯合國其他機關及專門機關經大會的授權，亦得就關於其職權範圍內的事項向國際法院作此種請求。諮詢意見的請求限於法律問題。諮詢意見沒有拘束力，因此與訴訟案件的判決不同。惟國家得因條約而負受諮詢意見拘束的義務，例如一九四六年聯合國外交特權及豁免公約第三十節及一九四七年各專門機關特權及豁免公約第三十二節的規定。由此可見，無論在訴訟管轄權下或諮詢管轄權下，國際法院均得解釋聯合國憲章。

一九四四年四月十一日，國際法院關於「聯合國服務人員之損害賠償」所表示的諮詢意見，對聯合國具有國際人格曾作重要的解釋。依憲章第一〇四條，

本組織於每一會員國之領土內，應享受於執行其職務及達成其宗旨所必需之法律行為能力。

惟憲章並未明白說明聯合國是國際法的主體，及具有能力提出損害賠償的國際要求。大會第三屆常會決議要求國際法院對於牽涉聯合國地位及行為能力的幾個問題提供諮詢意見。國際法院說明：

憲章並不祇是使其建立的組織「構成一協調各國行動之中心，以達成上述共同目的」（第一條第四項）。它為該中心設置機關，並賦予特殊任務。它為會員國確定對組織的立場，規定會員國應對聯合國採取之任何行動給予一切協助（第二條第五項）；授權大會對會員國提供建議；授予組織法律行為能力及在每一會員國領土內的特權及豁免；及規定組織與其會員國間締結協定。實例（尤其是締結聯合國為締約者的協定）業已證實組織的此項性質，在某幾方面，聯合國係處於脫離於其會員國外的地位，在必要的情形下，聯合國具有提示其會員國某些義務的任務。尚須再作說明者，聯合國是一政治單位，負有重要性質的政治任務，且包括甚廣的範圍……依本法院的意見，聯合國行使及享有

的許多功能及權利，祇有在具有高度國際人格的基礎上方能解釋。它是當前最高類型的國際組織。如不具有國際人格，它便不可能把其建立者的意圖付之實施。會員國既賦予聯合國某些功能及隨之而產生的義務及責任，便已賦予法律能力，藉使此種功能得有效地執行。因此，本院認為聯合國是一個國際人……它是國際法的主體，具有國際權利及義務，享有以提出國際要求而維護其權利的能力。（註十三）

上述諮詢意見為聯合國的法律性質提供了權威解釋，對國際組織今後的發展顯然有重要的影面。

國際法院的另一重要諮詢意見係牽涉聯合國的軍費及其所引起的財政危機。聯合國為維持國際和平與安全，曾先後就韓國、中東、剛果（雷堡市）、及賽普勒斯問題，依據安全理事會的決議或大會的決議，採取涉及軍事方面的措施。關於此四項問題所需的費用，係分別以不同的方式處理。聯合國在韓戰中的費用，係用參與該項行動的國家負擔。聯合國駐賽普勒斯軍事費用，係由各有關國家的捐款支付。聯合國在中東及剛果行動的費用（即一般人所稱的聯合國軍費），係由聯合國負擔，每年例由大會依據秘書長提具報告核定後，列入聯合國年度預算內，向會員國攤徵。聯合國駐中東緊急軍自一九五六年開始，聯合國在剛果的軍事行動自一九六〇年七月中旬開始。數年以來，會員國對該項攤徵的費用，欠繳甚多，使聯合國的財政陷於極困難的境地，形成聯合國的財政危機。蘇聯及共產國家基於政治理由，認為駐埃及緊急軍及剛果行動費用事前均未經安全理事會核准，有違憲章的規定，不能認為係屬聯合國的費用。因此根本拒絕繳付。

憲章第十七條第二項規定「本組織之經費應由各會員國依照大會分配限額擔負之」。在第十九條下，「凡拖欠本組織財政款項之會員國，其拖欠數目如等於或超過前兩年所應繳納之數目時，即喪失其在大會投票權」。由於會員國對於聯合國在中東及剛果維持和平費用，是否應屬憲章第十七條第二項所稱「本組織之經費」，持不同見解，且因而拒付此項經費，因此促使大會第十六屆常會通過決議案，就該問題請國際法院發表諮詢意見。一九六二年七月二十日，國際法院以九位法官贊成，五位法官反對，通過該院就本案所決定的諮詢意見，確認上述支出構成聯合國憲章第十七條第二項所稱「本組織之經費」。一九六二年十二月十九日，大會第十七屆常會以七十六票贊成、十七票反對及八票棄權，通過決議案，接受國際法院的諮詢意見。（註

在其諮詢意見中，國際法院認為聯合國大會所提的問題，為憲章的解釋問題，也是條約的解釋問題。雖然有些人認為該問題係屬高度的政治性問題，國際法院應拒絕提供諮詢意見，惟國際法院認為該問題牽涉條約的解釋，在本質上是一種司法性質的任務，因此在國際法院的職權之內。憲章第十七條第一項規定「大會應審核本組織之預算」，國際法院認為該項所稱的「預算」，應指其廣泛的意義，不得視為有任何限制，例如經常的或行政的。憲章第十七條第二項所稱「本組織之經費」，國際法院認為係指聯合國為達成其宗旨所付出之數額。聯合國的宗旨是多方面的，包括政治的、經濟的、社會的、人權的等方面。「本組織之經費」應指聯合國一切費用而言，不得僅指一部份費用，例如「經常費用」，關於維持和平與安全的費用應由安全理事會決定尤應經由依憲章第四十三條而締結的特別協定加以處理的問題，國際法院指出此說不能成立。

國際法院認為大會對於維持國際和平與安全，也負有責任，且得採取行動，以達成聯合國此項宗旨。憲章第十一條第二項規定，凡需要行動的國際和平與安全問題，應由大會提交安全理事會。國際法院指出此處所稱「行動」應係安全理事會在憲章第七章下所採取的「執行行動」，而非泛指大會可能採取的一切行動。因此，以憲章第十一條第二項限制大會關於維持國際和平與安全的預算權，國際法院認為並無根據。至於會員國關於維持國際和平與安全的財政負擔，應規定於憲章第四十三條第一項的「特別協定」內，國際法院指出聯合國緊急軍及剛果行動並非憲章第七章下的「執行行動」，因此與「特別協定」無涉。即便在締結「特別協定」的情形下，此種費用仍可能成爲聯合國的費用，而由大會分配擔負。此種「特別協定」雖然並未締結，惟不能據此而認為安全理事會不得應付國際緊急情勢。安全理事會爲維持國際和平與安全而採取「執行行動」以外的行動，其費用亦當爲聯合國的費用。（註十五）

總之，國際法院認為聯合國費用是否爲合法的標準，全然視該項支出是否合乎聯合國的宗旨，及引起該項支出的行動是否超越聯合國的權限。猶如一九四九年「聯合國服務人員之損害賠償」的諮詢意見，國際法院仍根據其「機構有效」原則而解釋憲章，以求聯合國地位、權力及實際效用的增強。

六、習尚與傳統的發展

習尚 (Usage) 與傳統 (Convention) 雖然不是法律，惟由於經承認為具有拘束力的規則，因而形成政府制度的一部份。即便在成文憲法國家內，習尚與傳統仍然具有重要性，猶如在不成文憲法國家內相同。習尚與傳統隨時代環境而變遷及適應。因此，在廣義之下，憲法的發展是一個繼續不斷的過程。在憲法的實際運用方面，「傳統」得視為具有拘束力的行為規則，「習尚」則祇是通例。傳統由於兩個來源而產生。傳統有時係由於長時期存在的行為規則，因而具有拘束力。在此種意義下，傳統也就是通常所稱的習慣。惟傳統也可能很快地產生，無需長時期的演變。例如有關方面達成協議，某些事項應如何處理，因而在無形中採納了一項行為規則。該規則並非自習慣產生，而係來自協議，並立即具有拘束性，該規則便是傳統。雖然此種規則在道義方面及政治方面具有拘束力，惟除非經正式納入憲法內，在大多數國家中，憲法傳統不改變憲法，亦不構成憲法的一部份。

猶如各國的憲法制度一樣，習尚與傳統促使憲章的發展適應需要。憲章第二條第七項規定聯合國不得干涉「在本質上屬於任何國家國內管轄之事件」。任何爭端如由於會員國的國內管轄事件而引起，聯合國不要求會員國把該爭端依憲章規定而解決。如對該條款作嚴格的解釋，聯合國的權力便大受限制。在實際上，聯合國提供建議的權力並未因該規定而受限制。依憲章第九十七條的規定，秘書長應由大會經安全理事會的推薦而任命。此項條款的意義也已經由習尚而確立為大會得延長秘書長的任期，而無需安全理事會的推薦。此外，還有不少此類實例。

在各國政府制度下，習尚與傳統的發展可能使憲法的某一規定形成具文，在該憲法規定下的權力因而無從行使。在聯合國憲章下，也有此種實例。憲章第四十三條規定，安全理事會應與會員國締結「特別協定」，其中規定締約國把武裝部隊及設備供安全理事會為維持國際和平及安全而使用。自聯合國成立以來，會員國從未締結此種特別協定，在可預見的將來，此種特別協定也不致締結。由於此種特別協定的不存在，安全理事會便沒有武裝部隊可供使用，以便執行憲章第七章所賦予的大權。另

一不適用憲章條款的實例便是憲章第七十九條關於締結託管協定的條件。在憲章第七十九條下，託管協定「應由直接關係各國……予以議定」。由於憲章未說明應依據何種標準而決定「直接關係各國」，而各會員國對此問題又缺乏一致的看法，憲章規定的此項要件便從未適用。依聯合國的通例，每一託管協定都是由控制該領土的國家與其選擇的國家協商後而締結，並經該控制國批准及大會核准後而生效。

最重要的實例應為憲章第二十七條的投票程序。在該條款下，安全理事會關於程序事項的決議，應以七理事國的可決票表決之。對於其他一切事項的決議，應以七理事國的可決票「包括全體常任理事國之同意票」表決之。後者的規定便是常任理事國的否決權。因此，安全理事會的決議分程序事項及非程序事項兩類。對於程序事項，否決權不適用。關於非程序事項的決議，受常任理事國否決權的限制。依聯合國成立以來的慣例，「全體常任理事國之同意票」的意義僅指出席及投票的常任理事國。因此，常任理事國的棄權或缺席不構成否決。蘇聯因排斥我國的合法代表權，曾有一段相當長的時期拒不出席安全理事會。在該期間發生了韓戰，由於蘇聯的缺席，安全理事會才順利地通過關於韓戰的決議。

關於常任理事國的否決權，四強曾在舊金山會議中發表一項聲明，其中特別指出：

關於某一事項是否為程序事項的先決問題，應以七理事國的同意票包括常任理事國的同意票表決之。（註十六）

換句話說，關於某一事項是否為程序事項發生疑問時，該問題本身便是非程序事項。這便是一般人所稱的「雙重否決」。嚴格就法律而論，四強關於安全理事會投票程序的聲明，不能視為憲章的一部份。惟上述規則業經會員國的承認，而成為安全理事會的傳統規則。由此可見習尚與傳統在憲章制度下的重要性。

如純就字面的解釋，常任理事國由於雙重否決的使用，得阻止任何事項成為程序事項。因此，任何事項均得成為實質事項，而受常任理事國否決權的限制。在實際上，否決權的行使也並非如此毫無限制。安全理事會議事規則第三十條規定：

代表如提出程序問題，主席應立即宣示其裁定。對於此項裁定如有不服，主席應將其裁定提交安全理事會立予決定。該裁定如未被推翻，仍為有效。（註十七）

在此項規定下，一個立場堅定的主席在多數理事國支持下，得裁定某一事項為程序事項。如遭遇某一常任理事國的反對，得以有代表反對主席認為程序事項的裁定付表決（不是以本案是否為程序事項付表決）。如未滿七票而被推翻，主席的裁定仍應維持。這便是安全理事會自一九四八年以來的慣例。由於此項慣例的發展，常任理事國的雙重否決受到嚴格的限制。上述各項例證足以顯示習尚與傳統對於憲章制度的影響，其重要性實在是不下於習尚與傳統在各國憲法下發生的作用。

七、結 論

自有歷史以來，人類即已有國際組織。在聯合國前有國際聯盟，在聯合國以外還有許多國際組織。某幾個國際組織的歷史甚至較聯合國悠久，會員國也較聯合國的會員國為多。過去的國聯為聯合國替代，也許今日的聯合國今後也將為另一國際組織替代。今日的聯合國是主權國家的組織，在聯合國內，會員國承諾在憲章下為某些共同目的而合作。國際組織的基本意義即是會員國不利用它為促進國家利益的場合，應將其國家利益屬於某些目的的達成，此類目的應為全體的共同利益，例如基於正義的和平、國際間友好關係的發展，各國經濟及社會發達的促進。在理論上，為了此類目的，會員國均應努力以赴，惟實際與理論並不符合。在當前的國際環境下，各國都是為了本國利益而利用聯合國，甚至使聯合國推動工作發生困難。

聯合國內國際活動的複雜性，是從組織本身的性質而來。聯合國是主權國家的自由組織，會籍已達一百十二國，已接近包括全體世界各國，會員國的文化、制度及利益至為紛歧。它不是具有某種特殊目的及拘束條件的聯合政府或同盟。因此，聯合國在基本上與北大西洋同盟等國際組織不同，在此類國際組織中，若干國家為確定的共同目的而結合，並根據共同利益而作決定。假如聯合國能達成理論上的完整性，全體會員國都經由聯合國而進行其國際活動，並將其國家利益屬於憲章的規定，此類區域組織便沒有必要。惟此種情形係以理想的及無磨擦的世界為先決條件。憲章起草人也承認此項先決條件並不存在，因此在憲章第五十一條及五十二條內承認個別及集體的自衛權，及區域性安全安排的必要。就實際而論，聯合國在任何方面的發展並未符合我們的計劃及希望。

聯合國的困難是許多因素所促成，最主要的因素是蘇聯利用聯合國為實現國家野心的工具。民主國家為了自保及自衛，不得不以全力阻止及反擊蘇聯的策略。在此種情形下，推進憲章目的的努力便愈益複雜及困難。對聯合國所作最大的損害，是蘇聯在安全理事會內的行為。為了阻礙維護和平及安全的若干行動，或企圖促進其本身的特殊目的，蘇聯不惜濫用否決權，因此使安全理事會遭遇嚴重障礙。在大會內蘇聯把會議轉變為策動宣傳攻勢的場合。蘇聯的作風是利用一般人畏懼戰爭的心理，鼓吹和平共存的口號，並以和平的保衛者及進步的代表者自居，西方國家則被認為侵略者及帝國主義者。一面又誇大其在科學上的成就，並以恐嚇配合其和平攻勢。

蘇聯和平宣傳的主要對象是所謂的中立國家或不結盟國家。不論蘇聯關於和平共存的宣傳是如何膚淺，惟對於此類國家確有吸引力，並能獲得支持。除以和平的保衛者自居外，蘇聯又透過宣傳而以反殖民主義者及民族運動支持者自居，其目的在刺激亞非新興國家的感情及製造分裂。蘇聯的宣傳以英國為殖民國家的代表，美國則為帝國主義者的代表。至於英國在過去一百年內在殖民地所作的貢獻及為殖民地獨立所作的鋪路工作，及美國自第二次世界大戰後對受戰爭損害國家所作的經濟復興工作及對落後國家所作的開發工作，在蘇聯的宣傳中從未有一字提及。自一九四五年以來，大約有七億五千萬人民自西方國家獲得獨立。在同一時期內，大約有相當數目的人民淪於共產枷鎖之下。後者便是蘇聯在東歐及亞洲對非俄羅斯人民推行帝國主義的結果。

聯合國的主要功能是協調各國的行動，維持以正義為基礎的和平與安全，推進國際間的友誼關係及在經濟及社會方面的合作。聯合國雖然也曾有相當的貢獻，惟距離我們的希望還遠。在其現有的限制範圍內，聯合國仍是最有價值的國際組織。假如第二次世界大戰後沒有聯合國，國際情勢可能較今日更為嚴重。無論如何，近代世界總是需要此種性質的國際組織，以便維持和平及解決國際糾紛。猶如民主國家一樣，憲政的基礎不祇是憑藉憲法法典，不論該法典的文字規定如何完善。加強聯合國效能的辦法不在改造憲章而使聯合國成為世界政府。真正改進之道在於發展每一個國家的責任感，此項責任感包括尊重彼此的領土完整及政治獨立，和平解決爭端，放棄武力及顛覆作為推行對外政策的工具，以集體行動制裁侵略國家等。經驗告訴我們，

和平必須以艱苦的努力求得，不是以一紙條約或幾句口號能夠換取，尤其不能以對侵略者姑息來購買和平。不惜以任何代價祈求和平，祇有加深國際緊張，進一步危害了和平的基礎。在此種情形下，即便有了良好的憲章，也祇是具文，其結果祇有使聯合國重演國際聯盟的歷史。

註一：A. V. Dicey, *Law of the Constitution*, 10th ed., P.30

註二：J.M. Mathews, *The American Constitutional System*, 2nd ed., PP.7-8

註三：K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, P.75.

註四：4 Wheaton, 316.

註五：1 Cranch, 137.

註六：G. Schwarzenberger, *International Law*, PP.426-427.

註七：Yearbook of the United Nations, 1950, PP.193-195

註八：自桑吉巴加入組織後，共有一百十三個會員國。一九六四年四月二十六日，桑吉巴與坦干伊加合併為聯合共和國，這是聯合國會籍的第二次減少。

註九：A/102 and A/C 1/58.

註十：參閱拙著「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」，國立政治大學學報第九期。

註十一：1 Cranch 137.

註十二：Mathews, op. cit., P.238.

註十三：I.C.J. Reports, 1949, P.174

註十四：中華民國出席聯合國大會第十七屆常會代表團報告書，第二三七頁。

註十五：I.C.J., Reports, 1962, PP.155ff.

註十六：U.N.C.I.O. Doc. 852III/37(1).

註十七：S/96/Rev. 3, PP.15-16.