

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫 成果報告
 期中進度報告

聯合國與國際衝突解決—
聯合國大會與安理會解決國際衝突制度之研究
(第 1 年)

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC96-2414-H-004-019-MY3

執行期間：2007 年 8 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日

計畫主持人：陳純一

共同主持人：

計畫參與人員：

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學

目 錄

中文關鍵字與摘要	II
英文關鍵字與摘要	III
報告內容	
前言	1
研究目的	1
文獻探討	1
研究方法	2
結果與討論	2
參考文獻	14
計畫成果自評	15

中文關鍵字與摘要

中文關鍵詞:

聯合國、大會、安理會、國際衝突、聯合國憲章、大會決議、集體辦法、維持和平部隊、強制執行行動、韓戰、蘇伊士運河危機、剛果危機

中文摘要:

在制度設計上，聯合國六個機關中，安理會是聯合國解決國際衝突的主要負責機構，聯合國成立以來的歷史也說明確認此一事實，但另一方面，聯合國大會的角色也不可忽略，因為它是聯合國主要機關功能最廣泛者，得討論憲章範圍內之任何問題，並在一定條件下提出建議。本文之目的，即在經由一九五〇年大會通過的「關於保障和平的聯合行動案決議」(uniting for peace resolution)與相關的維持和平方動，以及憲章第十條、第十一條、第十二條、第十四條、第三十五條的分析，和重要的實踐，以瞭解說明了大會如何解決國際衝突與其所扮演的角色。

英文關鍵字與摘要

英文關鍵詞:

United Nations, the General Assembly, recommendation, the peaceful settlement function, the Charter, article 10, article 11, article 12, article 14, action, 1956 Suez Crisis, United Nations Emergency Force, Korea War, Uniting for Peace Resolution, Security Council, ICJ

英文摘要

In the field of maintaining peace, the GA has power to determine any question of a general nature regarding maintaining of the peace, and to possibly issue recommendation on such issue. This power, which appears first in Article 10, is specifically provided by Article 11, under the procedure limits set up by Article 12. In addition, the GA may recommend measures for the peaceful adjustment of any situation which may impair friendly relations among nations, according to Article 14.

This article, through the relevant articles of the UN Charter and its practices, is to understand the General Assembly's function and role on maintaining world peace and resolving international conflicts.

貳、報告內容

前言

聯合國成立的重要宗旨之一是維護國際和平與安全，為達此一目的，憲章第二條第四項確立了「禁止使用武力原則」，禁止會員國在國際關係上使用武力或威脅，以侵犯其他國家的領土或政治獨立。但此一原則有二項例外規定：第一是憲章第五十一條的有關自衛權的規定，確認國家遭受武力攻擊時可採取自衛行為；另一是憲章第七章的集體安全制度，又被稱為「強制執行和平」(peace enforcement)，即由安理會確認國際和平是否被違反，並得以經濟或軍事制裁的方式，經由全體會員國的共同遵守，以達到維護國際安全和解決國際衝突的目的。

由上述的法律規範看來，聯合國安理會是聯合國解決國際衝突的主要負責機構。聯合國成立以來的歷史與實踐也說明確認了安理會的地位。但另一方面，這也不能因此否定聯合國其他機關與解決國際衝突問題無關，大會的角色與功能即不可忽略。一九五〇年的「團結和平」案與一系列的維持和平行動，以及憲章自第十與第十一條的規定都說明了大會對於聯合國解決國際衝突的重要性。

本計畫是整合型計畫「聯合國與國際衝突解決」的子計畫，目的之一在提供其他子計畫主持人堅實的制度與法律面的分析，以便其分析了解聯合國處理相關的國際衝突。本計畫第一年的工作重點是研究大會在解決國際衝突中所扮演的角色與地位，目前已順利完成，而第一年的研究經驗不但有助於第二年的研究工作，其成果經過再潤飾後，將嘗試於國內學術期刊發表。

研究目的

本研究之主要目的在討論與介紹聯合國在解決國際衝突時，大會的角色與地位，並檢視此一聯合國主要機關處理國際衝突的規範、功能及所遭遇的問題與挑戰。

文獻探討

目前國外有關聯合國研究著作文獻非常豐富，但國內有體系與深入介紹聯合國制度的文章或專書相形之下則顯不足。民國八十三年丘宏達教授所撰之「聯合國研究」提供了非常好的背景介紹，楊永明教授民國九十二年出版的「國際安全與國際法」一書體系完備，研究深入，也非常值得參考。不過隨著這幾年有關聯合國改革的議題日益受到重視，聯合國面臨的挑戰和解決衝突模式和以往都有所不同，而國內有關此一領域的研究，尤其是從國際法的角度討論之文獻則不足。

相對而言，大陸方面的著作較豐富。早期饒戈平教授和梁西教授有關國際組織的著作依舊值得參考，許光建先生主編的聯合國憲章詮釋也值得閱讀。國外著作方面 Kirgis 教授的 *International Organizations in Their Legal Setting* 資料豐富，可惜是 1993 年出版，稍舊了一些。所幸 Simon Chesterman 等教授於 2008 年出版 *Law and Practice of the United Nations: Documents and Commentary* 一書，彌補了缺憾。

研究方法

有關聯合國制度的規範主要必須參考聯合國憲章、聯合國與各國政府的實踐、大會與安理會的決議、國際法院的判決、條約和學者的看法。本研究除研究聯合國本身實踐和憲章外，也將收集整理重要的文獻資料和案例分析，以達到最佳的成果。

基於以上原因，本計畫採取的研究方法如下：在國外文獻資料搜集方面，主要是經由美國法律資料庫 NEXIS 和 Westlaw 系統以及聯合國條約網站，獲得最新的立法與案例資訊，並閱讀購買聯合國最新的官方出版品，和相關著作期刊。而在歸納整理分析決議、案例與各國立法方面，國際法院的判例採「案例分析法」，而聯合國與各國立法採「法條義理分析法」。研究期間並和其它子計畫主持人密切合作、交換研究心得，以促進對聯合國實踐的瞭解。

至於具體的研究項目方面，第一年著重在大會制度性的介紹。

結果與討論

具體成果如下：

聯合國大會解決國際衝突制度之研究

一、前言

聯合國成立最重要的宗旨是「維持國際和平與安全」，而此一宗旨的實現則有賴於聯合國是否能有效解決國際衝突。而在制度設計上，聯合國六個機關中，安理會是聯合國解決國際衝突的主要負責機構，聯合國成立以來的歷史也說明確認此一事實，尤其是一九九〇年代冷戰結束後，安理會的角色更為積極，第一次波灣戰爭即是著名的例子¹。但另一方面，這也不能否定聯合國其他機關與解決國際衝突問題無關，例如大會的角色即不可忽略。因為大會是聯合國主要機關功能最廣泛者，依據憲章第十條，它「得討論本憲章範圍內之任何問題或事項，或關於本憲章所規定任何機關之職權；並除第十二條所規定外，得向聯合國會員國或安全理事會或兼向兩者。提出對各該問題或事項之建議。」。而且由一九五〇年大會通過的「關於保障和平的聯合行動案決議」(uniting for peace resolution)與相關的維持和平行動，以及憲章第十條、第十一條、第十二條、第十四條、第三十五條的規定也都說明了大會對於聯合國解決國際衝突的重要性。

本文之目的即在於瞭解聯合國大會解決國際衝突之制度與相關議題。

二、聯合國大會的組織與運作

(一) 組織

依據聯合國憲章，聯合國大會由全體會員國組成，每一個會員國可以派遣五名代表，但只有一個投票權²。

大會下設六個委員會，分別是裁軍和國際安全委員會（包括節制軍備事務）（第一委員會），經濟和財政委員會（第二委員會），社會、人道主義和文化委員會（第三委員會），特別政治和非殖民化委員會（第四委員會），行政和預算委員會（第五委員會），法律委員會（第六委員會）³。

此外，大會並設有總務委員會（General Committee），處理每屆大會的議程

¹ 關於安理會在後冷戰的地位與角色，可以參考楊永明，國際安全與國際法，臺北：楊永民出版，元照總經銷，2003，頁278-302。

² 參考「聯合國憲章」第9條及第18條第1項

³ 見大會議事規則，第98條，《大會議事規則》(包括2006年9月止大會所通過的修正和增訂條款)，紐約：聯合國，2006，A/520/Rev. 16，頁26。

等事項⁴。總務委員會由大會主席、二十一個副主席和六個主要委員會主席組成，共二十八人，由大會主席擔任委員會主席，委員會中不得有二個成員同屬一個代表團⁵。除總務委員會外，大會也會在會議開始前先成立一個全權證書委員會，審查會員國代表的全權證書並向大會提出有關報告⁶。全權證書委員會的九個成員由大會根據主席的提名而任命。

依據聯合國憲章第二十二條規定，「大會得設立其認為於行使職權所必須的輔助機構」，大會因此正式設立了聯合國難民事務高級專員公署和聯合國人口基金等十多個常設機構⁷。

（二）會議

雖然大會功能廣泛，但它基本上是一個審議機關，而不是執行機關。而在召集會議方面，大會每年只開一屆常會，特別會議必須是在聯合國秘書長或是多數會員國的請求才能召開⁸，這一點與安理會常年辦公以確保行使職權不同。

大會常會在每年在九月第三個星期二開始舉行⁹。至於閉幕日期則由每屆會議開始時按照總務委員會的建議確定閉會日期¹⁰。每年秋開始到次年中結束的會算是一屆，自一九四六年開始到二零零八年秋截止共召開六十三屆常會。

依據大會議事規則第三十條，每屆常會選出主席一人及副主席二十一人，依一九七八年十二月十九日大會決議 33/138 號，副主席按下列名額送出：非洲國家六名，亞洲國家五名，東歐國家代表一名，拉丁美洲國家代表三名，西歐及其他國家代表二名，安全理事會常任理事國代表五名。但在大會選出主席後，主席所屬地區的副主席名額應減少一名¹¹。

如前所述，大會必要時可以舉行特別會議，由秘書長經安全理事會或聯合國過半數會員國之請求而召集¹²。此外，大會議事規則第八條第二項規定，依照聯

⁴ 參考大會議事規則第38條至40條，同上，頁11-12。

⁵ 大會議事規則，第38條，同上，頁11。

⁶ 大會議事規則，第28條，同上，頁7。

⁷ 丘宏達，現代國際法，修訂二版，臺北，三民，民國95年，頁909。

⁸ 參考「聯合國憲章」，第20條。

⁹ 大會議事規則，第1條，前引註3，頁1。

¹⁰ 大會議事規則，第2條，同上，頁2。

¹¹ 相關內容與決議見《大會議事規則》，同上，頁8。

¹² 參考憲章第20條。依大會議事規則第8條第1項規定，在得到安全理事會通知或過半數會員

合國大會一九五〇年十一月三日通過的第337號決議規定，大會得在安全理事會任何九個理事國之表示請求，或由聯合國過半數會員國請求，而可開緊急會議（Emergency Session）¹³。

每次特別會議或緊急會議另算屆數，不與常會屆數算在一起。到二零零七年為止已召開過二十八屆特別會議與十屆緊急會議¹⁴。

在投票制度方面，由憲章規定可之，大會對於重要問題之決議應以到會及投票之會員國三分之二多數決定。而所謂的「重要問題」則包括：關於維持國際和平及安全之建議，安全理事會非常任理事國之選舉，經濟暨社會理事會理事國之選舉，託管理事會理事國之選舉，對於新會員國加入聯合國之准許，會員國權利及特權之停止，會員國之除名，關於施行託管制度之問題，以及預算問題等。至於其他問題之決議，包括何種事項應以三分之二多數決定之問題，都應以到會及投票之會員國過半數決定之¹⁵。

（三）憲章規定的職權

聯合國大會的職權甚為廣泛，其基本原則規定在憲章第十條，第十條規定，「大會得討論本憲章範圍內之任何問題或事項，或關於本憲章所規定任何機關之職權：並除第十二條所規定外，得向聯合國會員國或安全理事會或兼向兩者，提出對該問題或事項之建議」，此一規定較原先設計範圍擴大，是因應舊金山會議中，拉丁美洲國家不滿意大國安排而要求強化大會角色的訴求¹⁶。

而論者因此將其分為兩大項：大會的一般權力和維持國際和平及安全的權力¹⁷。其中，憲章有關維持國際和平與安全權力的規定主要集中在第十一條、第十二條、第十四條和第三十五條。這些條文賦予大會的權力，概括而言，是對可能威脅到國際和平及安全的爭端行使建議權。其中第十一條和第十二條是有關大會針對於國際和平與安全受到威脅危害時的討論權和建議權，第十四條則是大會針對問題提出解決辦法的權力，第三十五條則規定大會在聯合國和平解決爭端機制

國請求時，秘書長應在十五天內召開特別會議，《大會議事規則》，同上，頁2。

¹³ 依大會議事規則第8條第2項規定緊急會議應在二十四小時內召開，《大會議事規則》，同上，頁2。

¹⁴ United Nations General Assembly: Sessions, <http://www.un.org/ga/62/meetings.shtml>

¹⁵ 憲章第18條。

¹⁶ Bruno Simma, ed., *the Charter of the United Nations: a Commentary*, New York: Oxford University Press, 1994, p. 232.

¹⁷ 許光建主編，聯合國憲章詮釋，太原：山西教育出版社，1998，頁107-108。

中所處的地位¹⁸。以下將先說明憲章有關於大會維持國際和平的規範，再論大會的一般權力。

1. 國際安全方面

憲章第十條首先說明在原則上，大會具有全面的「討論權」，不受任何限制，但在建議權方面，則要受到第十二條的限制，而第十二條則是要求「一、當安全理事會對於任何爭端或情勢，正在執行本憲章所賦予該會之職務時，大會非經安全理事會請求，對於該項爭端或情勢，不得提出任何建議。二、秘書長經安全理事會之同意，應於大會每次會議時，將安全理事會正在處理中關於維持國際和平與安全之任何事件，通知大會；於安全理事會停止處理該項事件時，亦應立即通知大會，或在大會閉會期內通知聯合國會員國。」¹⁹所以，第十二條第一項之設計也使大會的建議權受到了限制，即當安理會正在就爭端或情勢執行憲章所賦予的職務時，大會(一)不得就該爭議或情勢提出建議；(二)只有在安理會要求下，才得提出建議。這一項說明了大會雖然不能提出建議，但是依舊可以就相關問題進行討論²⁰。事實上近年來的實踐顯示，大會往往會在安理會已作出決定的問題，另行表達對該問題的立場。例如一九八一年安理會通過譴責以色列攻擊伊拉克核設施後，大會也通過了類似的決議²¹。

除了第十二條要求大會不得對安理會正在進行職務的爭端或情勢發表建議外，聯合國大會的建議內容還要受到憲章第十一條第二項的限制，即「大會得討論聯合國任何會員國或安全理事會或非聯合國會員國依第三十五條第二項之規定向大會所提關於維持國際和平及安全之任何問題；除第十二條所規定外，並得向會員國或安全理事會或兼向兩者提出對於各該項問題之建議。凡對於需要行動之各該項問題，應由大會於討論前或討論後提交安全理事會。」由前述二條可知，大會的權利受到二項限制，第一：大會不得對安理會正在處理的爭端或情勢發表建議，第二：對於需要安理會「行動」的問題，應於討論前或討論後提交安理會。

而進一步分析第十一條第二項，可以歸納下列結論：第一，依第十一條第二項，大會對於安理會、會員國、或非會員國所提交的國際和平問題有非常廣泛的

¹⁸ 同上，頁109。

¹⁹ 在過去的實踐中，大會採取的行動有時會超出了第十二條的限制，例如1946年安理會審察西班牙問題時，大會就建議要求聯合國會員國斷絕同西班牙的關係，而1956年蘇伊士運河危機爆發後，安理會無法解決問題，大會召開緊急特別會議，派出聯合國緊急部隊都是。見許光建，同上，頁110。

²⁰ Simma, *supra* 16, pp. 258-9.

²¹ 許光建，前引註17，頁119。

討論權，而不受任何限制。

第二，但該項也說明「凡對於需要行動的各項問題，應由大會於討論前或討論後提交安全理事會」，所謂「行動」，依國際法院諮詢意見，應指得是安理會依據第七章所採取的強制性行動。

第三，該項也說明大會有提出建議的權力，這個建議是否只是抽象原則性的規定，還是具體執行的曾引起爭議。支持前者的主張主要是認為第十二條第一項已經說明當安理會面對國際爭端，執行憲章所賦予的職務時，大會原則上不得提出任何建議。而本項也規定需要行動的各該項問題，大會要提交安理會。因此，此派見解以為如何作應是安理會的職責，故大會不應就行動內容提出非常具體的建議²²。但一九六二年國際法院的諮詢意見有不同的看法，它以為如果大會只能提供原則抽象性的建議，則本款就沒有存在的價值²³。就實務的發展來看，大會兩種作法都曾作過。例如一九四八年提出對希臘經濟制裁的建議是具體建議，而一九四九年通過的「和平解決國際爭端修訂總議定書」則是抽象建議²⁴。

第四，第十一條第三項與值得注意，因為它賦予了大會在維持國際和平及安全方面的主動性，依第二項，大會只能討論由會員國和安理會提交它的問題，而第三項則賦予大會主動要求安理會干預的權力。

至於第十四條則是規定在不違反第十二條的條件下，「大會對於其所認為足以妨礙國際間公共福利或友好關係之任何情事，不論其起源如何，包括由違反本憲章所載聯合國之宗旨和原則所起之情事，得建議和平調整辦法，但以不違背第十二條之規定為限」。

依憲章第三十五條，聯合國會員國或非會員國遇到有足以危害國際和平與安全的爭端時，可將該爭端提請大會或安理會注意，唯大會進行關於該注意事項的進行步驟時，應遵守第十一條及第十二條之規定。

2. 其它一般權力

大會其他重要職權則可以歸納如下：

1. 收受並審查安全理事會所送常年及特別報告，以及其他聯合國機關所送的報

²² 許光建，同上，頁114。

²³ 許光建，同上，頁115。

²⁴ 許光建，同上。

告²⁵。

2. 執行憲章第十二章及第十三章所授予關於國際託管制度之職務，包括關於非戰略防區託管協定之核准²⁶。
3. 審查聯合國的預算並分配各會員國擔負。同時也可依與各專門機構締結的協定，審查其行政預算並提出建議²⁷。
4. 選舉安全理事會十個非常任理事國²⁸；選舉經濟暨社會理事會五十個理事國²⁹；與安全理事會共同選舉國際法院法官十五人³⁰。
5. 經安全理事會推薦，決定接納新會員國、停止會員國的權利及特權的行使、開除會員、及任命秘書長³¹。
6. 發動研究，提倡國際法之逐漸發展與編纂³²。
7. 訂立章程以便秘書長委派聯合國辦事人員³³。
8. 修改憲章³⁴。
9. 設立輔助機關³⁵。

其中，大會必須與安理會一道行使的職權包括：經安理會推薦決定接納新會員國；經安理會建議中止和開除會員國；經安理會推薦委派聯合國秘書長，以及與安理會分別選舉國際法院法官。

三、聯合國大會解決國際衝突的方式

由前述對於憲章相關條文的分析，大會只有建議的權力，但由過去的紀錄顯示，它可以採取一些步驟達到其欲追求的目的。例如經由決議表達立場、授權附屬機關對可能違反國際法事宜進行調查、或是監督秘書長、或是經由召開國際會

²⁵ 聯合國憲章，第15條。

²⁶ 聯合國憲章，第16條。

²⁷ 聯合國憲章，第17條。

²⁸ 聯合國憲章，第23條。

²⁹ 聯合國憲章，第61條。

³⁰ 國際法院規約，第4條第1項。

³¹ 參考聯合國憲章第4, 5, 6, 97各條。

³² 聯合國憲章，第13條第1項。

³³ 聯合國憲章，第101條。

³⁴ 聯合國憲章第108條規定「本憲章之修正案經大會會員國三分之二之表決並由聯合國會員國之三分之二，包括安全理事會全體常任理事國，各依其憲章程序批准後，對於聯合國所有會員國發生效力。」

³⁵ 聯合國憲章第22條。

議等方式，以喚醒世人注意等。由於聯大決議涉及的法律爭議較多，故以下僅就決議事項說明。

(一) 一般決議

聯合國大會表面上很類似於各國的國會，但其實並不具備立法的功能，除了會員國的預算、各機關的選舉、和新會員國的加入等與組織內部的運作有關的決議外，在欠缺會員國的同意下，大會並沒有權去立法或執法，它的決議雖能形成社會壓力，但是原則是建議性質，無法律上之拘束力³⁶。

大會決議無法律上拘束力的主要原因是因為一些國家反對多數拘束少數，而且也必須考量各國國內法上憲法規定批准程序。不過，聯大的決議反映了國際社會對「現行法律」(de lege lata)的態度，並間接提供國際法的證據，例如聯合國大會在若干宣言中一再重申《侵略定義》，譬如 1977 年關於加深和鞏固國際緩和局勢的宣言(第 32/155 號決議)，1978 年關於為和平時期的生活交往做準備的宣言(第 33/73 號決議)，1987 年加強在國際關係上不使用武力或進行武力威脅的效力宣言(第 42/22 號決議)等。《侵略定義》雖以聯大決議的形式通過而不具有法律拘束力，但是它可以在確認侵略行為方面作為國家實踐與法律確信的證據。

此外，國際法院意見指出如果決議的目的是要解釋憲章或是編纂國際法，則也應當有相關的法律效力，國際法院在尼加拉瓜案中同意，大會決議雖原則上只有決議的效力，但有可能形成習慣國際法，並指出 2625(XXV)號決議有關「國際法原則宣言」就具有此一特色³⁷。而自 1947 年以來，大會通過了一系列有關促進和平的決議和宣言，對憲章進行了廣泛的解釋，其中關涉禁止使用武力原則的決議主要有以下各項：

- (1) 1949 年第 290(IV)號決議《和平要素》
- (2) 1965 年第 2131(XX)號決議《關於各國內政不容干涉及其獨立與主權之保護宣言》
- (3) 1966 年第 2160(XXI)號決議《嚴格遵守在國際關係中禁止使用武力或武力威脅和民族自決權》
- (4) 1970 年第 2625(XXV)號決議《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法原則之宣言》
- (5) 1974 年第 3314(XXIX)號決議《關於侵略的定義》
- (6) 1987 年第 42/22 號決議《加強在國際關係上不使用武力或進行武力威脅原則的效力宣言》

³⁶ 聯大決議及其效力分析，可參考丘宏達，前引註7，頁94-105。

³⁷ ICJ Reports, 1986, pp. 99-100.

(二) 採取強制措施的決議

如前所述，聯合國大會與安全理事會是聯合國六個主要機關中，與武力使用最具有關係的兩個主要機關，而由聯合國過去案例顯示，在和平與安全議題上，安理會決議扮演著主要的角色。雖然如此，在聯合國早期的歷史中，大會與安理會權責如何區分曾產生了很大的爭議。韓戰期間，許多國家擔心安理會因為否決權的行使而失去維持和平安全的功能，並希望大會能發揮作用，故於一九五〇年十一月三日大會通過了「關於保障和平的聯合行動決議案」(Uniting for Peace Resolution)³⁸，其基本概念即是當和平遭到威脅與破壞，或是侵略行動時，如常任理事國無法達成一致行使職權時，大會應立即考慮並提出集體辦法之建議，甚至包括武力使用之建議，該決議文如下：

特決議安全理事會遇似有威脅和平、破壞和平、或侵略行為發生之時，如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當建議，倘係破壞和平或侵略行為，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。當時如屬閉幕期間，大會得於接獲請求後二十四小時內舉行緊急特別會議。緊急特別會議之召集應由安全理事會依任何七理事國之表決請求為之，或由聯合國過半數會員國請求為之³⁹。

換句話說，依此一決議，大會決定介入維持國際和平爭端衝突時將不考慮安理會是否決定向其提出請求，也不考慮安理會常任理事國的不一致是否就是安理會已經中斷或中止「執行本憲章所授予該會之職務」，一九五〇年十月九日至十九日在聯合國大會第一委員會討論上述決議時，蘇聯反對，認為聯大無權建議使用武力的行動，否則就是侵犯安全理事會的職權⁴⁰。但此一見解未被採納，而由日後聯合國大會的實踐觀察，大會曾經建議的行動包括停火、撤軍、釋放政治犯、

³⁸ Dusan J. Djonovich, ed., *United Nations Resolutions, Series I, Vol. 3 (1950-1952)*, Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1973, p. 84，全文也刊在 Louis B. Sohn, *Basic Documents of the United Nations*, Brooklyn, New York: The Foundation Press, 1968, pp. 99-102。

³⁹ 轉引自丘宏達，前引註7，頁911-2。

⁴⁰ 丘宏達，同上，頁911。

認定某個國家為侵略者、禁運、經濟制裁等⁴¹。

關於大會 377(V)號決議的意義與性質，有學者以為 377(V)號決議是以有別於憲章第 109 條的方式修改了憲章的規定，但也有學者以為此一決議只是賦予大會可以採取維持和平行動而不是強制行動。還有學者認為，此一決議的出現說明安理會失職，而其結果則是大會充當了它原本不應擔任的角色，即判斷和平受到威脅、和平受到破壞、與侵略之存在，並對行使武力提供建議，而且也造成了非第六章也非第七章的維持和平行動的出現⁴²。

無論如何，該項決議實質上擴大了憲章所規定大會的職權，從某種意義上來看，大會如能依此決議採取法制執行行動是對安理會否決權行使的一種限制。而此一決議當年之所以能通過的原因首先是由於美國的主張與支持，而美國的最主要理由當然是由於蘇聯行使否決權使得其無法解決一些急迫問題，故希望將問題轉移到無否決權的大會解決。而另一方面，蘇聯其實也並不反對，因為蘇聯認為它能在大會中得到多數國家的支持，故蘇聯是採取消極抵制的態度，至於其他中小國家大多支持提升大會的地位，以增加其發言和決策權⁴³。而由日後的發展來看，一九五六年的蘇伊士運河事件是大會第一次召開緊急特別會議，並成立了第一支聯合國維持和平部隊。但整體而言，該決議效果沒有預期大。主要原因是由於強權基於國家利益考量而對於此一決議欠缺一致的立場，例如蘇聯本身的立場即反覆不定，例如 1956 年 10 月 30 日，安理會討論蘇伊士運河案，蘇聯投贊成票，4 天之後討論匈牙利問題，蘇聯則行使否決權，該問題只好提交大會討論。而且由日後國際局勢的實際發展看來，此一決議的重要性已降低，這是由於大會的會員國數目大幅增加，大國可控制的程度降低，而且大國在安理會合作的程度也加強，故安理會還是主導國際安全和平的維持。

進一步分析，337(V)號決議一直令人有下列疑慮：第一、聯大是否有權採取維和行動？第二、聯大向會員國提出使用武力的「建議」是否適當？第三、大會逾越安理會的權限是否違反了憲章的規定？一九六二年七月二十日國際法院對

⁴¹ 丘宏達，同上。丘教授所列舉的例子包括一九五一年二月一日通過的聯合國大會第 498 號決議，「斷定中華人民共和國中央人民政府既直接援助與協助侵略朝鮮之人〔指北韓在一九五〇年六月廿五日入侵南韓〕，並與聯合國在朝鮮之軍隊作戰，該政府已在朝鮮從事侵略。」以及一九五一年五月十八日聯合國大會通過的第 500 號決議，建議各國對「中華人民共和國中央人民政府及北朝鮮政權統治下之地域實行禁運軍械、彈藥、軍用品、原子能材料、石油、具有戰略價值之運輸器材以及可用以製造軍械、彈藥軍用品之物質。」

⁴² 盛紅生，聯合國維持和平行動法律問題研究，北京，時事出版社，民國九十五年，頁 52-53。

⁴³ 李鐵城主編，聯合國的歷程，北京：北京語言學院出版社，1993，頁 209-210。

「若干聯合國費用」(Certain Expenses of the United Nations) 的諮詢意見⁴⁴對前述問題有權威的意見。

關於第一個問題，法院以為，安理會在維持國際和平與安全方面的責任是主要(primary)，而非專屬(exclusive)，安理會依第七章規定採取強制行動的專屬權力，並不排除大會依第 10 條和第 14 條的建議之權，也不適用第 11 條 2 項對大會進行限制的規定。因為該項所指的「行動」是指強制行動，而國際法院以為，聯合國緊急部隊所採取的是第 14 條的辦法，而非行動。

關於第二個問題，國際法院指出，憲章第十一條第二項所指的「行動」(action) 必須是指只有安全理事會才能採取的行動，而不是指安理會如依憲章第三十八條所能採取的建議 (recommendation)，因為依憲章第十一條大會也有相似權力。所以憲章第十一條第二項所稱「行動」只包括安理會「強制或執行行動」(coercive or enforcement action⁴⁵) 以外的行動，即大會可以建議採取一些行動⁴⁶。

關於第十一條二項，國際法院 1962 年 7 月 2 日的諮詢意見表示「如果大會只能對安全與和平事項提出一般抽象的建議，而不涉及具體問題，那麼憲章第十一條二項就不必規定大會可以提出建議。」

關於第三個問題，國際法院的諮詢意見以為這兩支部隊的開支是憲章第 17 條所指的「本組織之經費」，並以為它們的任務不是採取強制措施，故雖未遵照第 43 條所規定之程序，但依舊有效。

由上述國際法院的見解可知，從憲章的角度而言，大會是一個討論的場合，雖然它可以討論任何問題，但卻禁止在安理會討論其間建議，如果要採取「行動」，則一定要由安理會執行。不過國際法院對「行動」(action) 一詞採取狹義解釋，而對「辦法」(measure) 一詞採取廣義解釋，因此大會可以推薦，但它視為國家之間的一般公共福利或友好關係受到傷害時的任何辦法。此外，大會與維持和平行動關係最密切的是預算的審核，依憲章規定，審核預算權力屬於大會，所以

⁴⁴ ICJ Reports, 1962, p. 151。

⁴⁵ 同上，頁 164-165，必須注意，除了第十一條第二項所提的「行動」(action) 外，憲章第二條第五款提到「防止或執行行動」(preventive or enforcement action)、第七款提到「執行辦法」(enforcement measures)、第五條也用「防止或執行行動」、第五十條用「防止或執行辦法」(preventive or enforcement measures)、第五十三條第一項用執行行動 (enforcement action) 等，按照舊金山會議的記錄，這些用詞均是指安理會根據憲章第四十一及四十二條採取的強制措施，即經濟制裁或軍事行動。丘宏達，前引註七，頁 911。

⁴⁶ ICJ Reports, 1962, pp. 163-164。

大會核可維持和平行動所需經費的決議，對於會員國產生直接拘束力。

四、聯合國大會解決國際衝突的實例

(一) 韓戰

一九五〇年六月二十五日北韓入侵南韓時，當時蘇聯正為了中國代表權問題而不出席安理會會議。由於並無聯合國軍隊，故安全理事會在六月二十七日通過第 83 號決議，建議聯合國會員國給以大韓民國〔Republic of Korea，即南韓〕必要協助，以便擊退武裝攻擊以恢復該區域的國際和平與安全。⁴⁷而鑒於蘇聯威脅使用否決權導致安理會無法達成任務，大會因而通過了前述的「關於保障和平的聯合行動決議」⁴⁸。

(二) 蘇伊士運河危機

聯合國首次成立維持和平的軍隊是在中東，目的在維持以色列與埃及間的和平。一九五六年十月二十九日以色列入侵埃及占領了埃及的西奈半島(Sinai)，安全理事會十月三十日的會議中，美國提出的停火撤軍建議被英、法兩國否決。十月三十一日南斯拉夫在安理會提案，主張根據聯合國大會通過的第 377 (V) 號決議「關於保障和平的聯合行動案決議」召開聯大緊急會議討論此事。十一月五日聯大通過第 1000 號決議，成立了緊急國際部隊以監督雙方停止敵對行動，「聯合國緊急部隊」(United Nations Emergency Force，簡稱 UNEF) 成立後，就停留在埃及靠近以色列的邊界，以免二國又發生衝突⁴⁹。

(三) 剛果危機

1960 年剛果危機發生後，安理會在 1960 年 7 月 13 日至 9 月 17 日連開十多次會議，但意見不一，無法通過採取何種行動，結果是通過一項決議(安理會決議 157 號)，表示「鑒於安全理事會常任理事國缺乏一致意見而阻礙了安全理事會履行其維持國際和平與安全的功能，要求大會召開緊急特別會議提出適當的建議。」

五、結論

⁴⁷ Simon Chesterman, Thomas M. Frank, David M. Malone, *Law and Practice of the United Nations: Documents and Commentary*, New York: Oxford University Press, 2008, pp. 273.

⁴⁸ Frederic L. Kirgis, *International Organizations in Their Legal Setting*, 2nd Edition, St. Paul, Minn., West, 1993, pp. 1011-1013.

⁴⁹ 相關決議參考 Chesterman, *supra* note 47, pp. 277-281; 事實可參考丘宏達, 前引註 7, 頁 922-923。

大會和安理會在功能上重疊有優點也有缺點。一方面，大會的程序保障了每一個會員平等的權利，但安理會不一定。但另一方面，二者之不同導致聯合國體系出現不一致的情形，由於組成不同，二個機關對同一事務常常會有不同的見解。以中東情勢為例，大會決議一般比較同情巴勒斯坦的觀點，而且由於大會在解決衝突爭端的作法上，本質上是比較採取政治的觀點，因此往往也比較無法得到全體一致的同意。

從歷史發展來看，在聯合國成立的最初十年，大會基本上是在美國的政治影響力之下。一九五〇年的三七七號決議說明了美國的影響力，一九五五年後，前蘇聯的影響力開始擴張，重要的原因之一是前蘇聯對非殖民化運動的支持。一九六〇年後，大會開始更關心經濟發展議題，而由目前的發展看來，以往主張擴大大會職權，並限制安理會功能的主張不再受到重視，安理會否決權的制度似乎被視為優於大會的多數決制度。

就大會本身而言，期於 1976 年 12 月 6 日通過了「加強國際安全宣言」，要求加強安理會作用，建議安理會充分發揮強制執行和平的功能，並鼓勵會員國努力增加安理會的功能，可以說明大會可能已經充分體會到安理會在維持國際和平與安全方面的重要性。

參考文獻

1. 中文書目

- 楊永明，國際安全與國際法，臺北：楊永民出版，元照總經銷，2003。
- 丘宏達，現代國際法，修訂二版，臺北，三民，2006。
- 丘宏達編輯，陳純一助編，現代國際法參考文件，臺北：三民，1996。
- 許光建主編，聯合國憲章詮釋，太原，山西教育出版社，1998。
- 盛紅生，聯合國維持和平行動法律問題研究，北京，時事出版社，2006。
- 李鐵城主編，聯合國的歷程，北京，北京語言學院出版社，1993。
- 聯合國，大會議事規則(包括 2006 年 9 月止大會所通過的修正和增訂條款)，紐約：聯合國，2006。
- 鄒念祖，聯合國與國際和平—第二代維和行動，台北：時英出版社，1996。
- 蔡瑋主編，中華民國與聯合國，台北：國立政治大學國際關係研究中心，1993。

2. 英文書目與期刊

BOWETT'S Law of International Institutions, Sands, P and Klein, P (eds), 5th edn, London: Sweet & Maxwell, 2001.

- CONFORTI, Benedetto, The Law and Practice of the United Nations, Second Revised Edition, The Hague: Kluwer Law International, 2000.
- DINSTEIN, Y, War, Aggression and Self-defence, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- DJONOVICH, Dusan J., ed., United Nations Resolutions, Series I, Vol. 3(1950-1952), Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1973.
- KIRGIS, Frederic L., International Organizations in Their Legal Setting, 2nd Edition, St. Paul, Minn., West, 1993.
- CHESTERMAN, Simon, Thomas M. Frank, David M. Malone, Law and Practice of the United Nations: Documents and Commentary, New York: Oxford University Press, 2008.
- SCHACHTER, O AND JOYNER, J (eds), United Nations Legal Order, 2 vols (Cambridge: Cambridge University Press), 1995.
- SIMMA, B. ed., The Charter of the United Nations: a Commentary, New York: Oxford University Press, 1994.
- SOHN, Louis B., Basic Documents of the United Nations, Brooklyn, New York: The Foundation Press, 1968.
- UNITED NATIONS , The Blue Helmets, 3rd edn, New York, NY: United Nations Dept. of Public Information, 1996.

計畫成果自評

申請本研究計畫時，申請人預期在第一年完成下列事項：

- 一、 導論
- 二、 聯合國大會與國際衝突解決
 - (一) 大會的組織與運作方式
 - (二) 大會的功能
 1. 討論權
 2. 建議權
 3. 大會決議的法律效力
 - (三) 大會與安理會的關係:聯合國憲章十二條的解釋與實踐
 - (四) 大會與一九五〇年的「團結和平」決議案
 - (五) 大會與聯合國的維持和平行動
- 五、 結論

而由前述完成報告的內容與結果可知，本年研究成果已初步達到上述目標，並具備論文架構，在經過進一步修改增補資料後，將嘗試於學術期刊發表。