

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

聯合國大會與安理會解決國際衝突制度之研究
(第 3 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：2009 年 8 月 1 日至 2010 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	38
計畫成果自評	40

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、維持和平行動、強制執行行動、韓戰、蘇伊士運河危機、剛果危機、韓戰、伊拉克、國際法院、否決權、一九五〇年「團結和平」決議案、憲章第六章和平解決爭端、集體安全制度、第一次波斯灣戰爭、區域國際安全組織、不干涉內政、恐怖主義、國際保護責任、人道干涉、自衛、先發制人自衛、武力使用

中文摘要：

本研究主要目的在分析聯合國大會與安理會在解決國際衝突時所扮演的角色與地位。第一部分為導論。第二部分是介紹聯合國大會與國際衝突解決之關係，除介紹大會的組織、運作方式、功能與大會決議的拘束力外，並特別重視大會與安理會在解決國際衝突時，是否會有職權混淆不清的情況。而經由一九五〇年的團結和平案與由大會主導的維持和平行動來說明觀察大會在這一方面的貢獻。

第三部分是安理會的介紹，研究的重點包括安理會的組織制度與投票制度，第七章的集體安全制度，除此之外，還要了解安理會如何經由與區域組織合作，和如何強化維持和平行動的功能以解決國際衝突。

第四部分是針對當前大會與安理會解決國際衝突面對的問題與趨勢加以分析。主要的重點有三：在組織面，涉及的問題主要是安理會的成員是否增加與安理會決議方式是否改變；在制度面方面，討論的重點是聯合國和區域國際組織的合作與維持和平行動範圍是否擴大；而在法律面方面，則涉及聯合國憲章第七章的範圍是否擴大，與國際保護責任和自衛的定義問題。最後則是結論。

英文關鍵字與摘要

Key Words: the United Nation, international conflicts resolution, the General Assembly, the Security Council, the UN Charter, the collective security system, UN Charter VI, UN peacekeeping operation, self defense, terrorism, regional action under UN Chapter VII, humanitarian intervention.

This project is trying to analyze the powers and structures of what are the leading organs of the United Nation system on dealing with international conflicts resolution-the General Assembly and the Security Council. Although neither 'conflict' nor 'conflict resolution' are expressed in the UN Charter, the UN's role in preventing and resolving international conflicts is taken for granted by public opinion and the academic community alike. Briefly stated, my purposes in this study are, first, to understand how the UN General assembly and Security Council respond and resolve international conflicts and, second, to assess the current state of the system on the subject, and in so doing, try to predict its foreseeable future developments in the light of the dynamics of the current trend.

Part I is an introduction on this subject. While Part II introduces how the UN General Assembly handling the cases of international conflicts, part III reviews function and powers of Security Council on resolving international conflicts. Both part II and part III emphasize issues such as the practices of the Security Council and General Assembly on resolving conflicts, the collective security system under UN Charter VII, UN peacekeeping operation, the relations between UN General Assembly and Security Council on resolving international conflicts.

Part IV studies the challenges faced by the UN on reforming conflict resolution. I discuss some recent important issues, such as self defense, terrorism, regional action under UN Chapter VII, humanitarian intervention, increasing number of Security Council members, expanding mandates of peace keeping, measures of peace-enforcement, etc.. Finally, generally conclusions derived from the developments in Part II to Part IV follow.

前言

自美蘇冷戰結束及前蘇聯共黨體制瓦解後，國際社會普遍對於未來局勢之發展抱持樂觀的期待。認為只要各國追求和平的信念不變，相關國際組織的功能又得以充分發揮，再加上區域整合的持續進行，則世界和平終將實現。然而回顧自1990年代以來的國際局勢發展，儘管國際大型戰爭的可能性下降，然而同時地區性的衝突卻反而有明顯增加之趨勢，所以國際衝突的解決依舊是當代面臨的重要課題之一。

另一方面，聯合國憲章第一條明列聯合國的重要宗旨之一是「維持國際和平及安全」，憲章並規定為達到此目的，聯合國必須「採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行為或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢」。換句話說，為實現「維持國際和平與安全」的宗旨，聯合國在消極方面必須防止和制止破壞和平的威脅，而在積極方面必須創造有助於維護和維持和平的環境。這也可以說明為何聯合國在預防（preventing）、解決（resolving）和處理（managing）國際衝突所扮演的角色及成果確為世人所關注，也與世界和平與穩定休戚相關。

「聯合國與國際衝突解決」所涵蓋之議題與範圍相當廣泛，有國際法與組織議題之討論，也涉及區域研究。本研究則是有系統地分析聯合國解決國際衝突時面對的法律與制度問題，並經由案例研究，瞭解聯合國大會與安理會在面對國際衝突時所扮演的角色，以及憲章所賦予的職權和彼此的關聯性。

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，安理會與大會的角色與地位，並檢視這二個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固然豐富，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比較不

足，本研究未來如能出版發表，將有助於國內相關文獻之充實。

二、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。

本計畫擬採取的研究方法如下：國外文獻資料搜集方面，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。同時也購買聯合國最新的官方出版品，和相關著作期刊。另一方面，則歸納整理分析決議、案例與各國立法。

計畫主持人預計在三年內完成下列工作如下：

- (一) 草擬寫作大綱和章節目次；
- (二) 收集資料—將著重於聯合國的實踐；
- (三) 分析資料、摘要整理；
- (四) 撰寫初稿，修改初稿，清繕完稿。

至於具體的研究項目方面，第一年與第二年著重在安理會與大會制度性的介紹，第三年則以未來的改革與當前大會與安理會在解決國際衝突時所面對的重要議題為核心。

結果與討論

本研究完成報告「聯合國大會與安理會解決國際衝突制度之研究」一篇，未來進一步修改後，將發表於相關期刊。

以下為報告內容：

聯合國大會與安理會解決國際衝突制度之研究

- 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
 - (二)大會解決國際衝突的方式
 - 1. 原則：討論與建議權
 - 2. 大會的普通決議
 - 3. 一九五〇年的「團結和平」決議案
 - (三)大會解決國際衝突的實例
 - 1. 韓戰
 - 2. 蘇伊士運河危機
 - 3. 剛果危機
- 三、聯合國安理會與國際衝突解決
 - (一)安理會的組織、決議與否決權制度
 - (二)安理會解決國際衝突的制度
 - 1. 憲章第六章和平解決爭端
 - 2. 憲章第七章之集體安全制度
 - 3. 第七章集體安全制度案例：第一次波斯灣戰爭
 - (三)安理會與其它區域國際安全組織的合作
 - (四)安理會與聯合國的維持和平行動
 - (五)安理會與不干涉內政
- 四、當前大會與安理會解決國際衝突面臨的挑戰與改革問題
 - (一)組織問題
 - 1. 安理會成員的數目與代表性
 - 2. 否決權的存廢與修正
 - (二)制度問題
 - 1. 集體安全制度
 - 2. 安理會與其它區域國際安全組織的合作
 - 3. 維持和平制度
 - (三)法律問題
 - 1. 恐怖主義定義
 - 2. 國際保護責任與人道干涉的關係
 - 3. 先發制人自衛與武力使用
- 五、結論

一、導論

自十八世紀以來不斷有人提出希望建立普遍性的國際組織來維持和平，不過此一想法正式成為具體的計畫要歸功於美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）。一九一八年一月八日，威爾遜提出著名的十四點和平計畫，其中第十四點是建立一個一般性的國家組織以保障世界各國家的政治獨立與領土完整¹，國際聯盟即是根據其想法在一九二〇年一月十日成立²。

不過回顧歷史，國聯在維護國際安全方面的成效不彰，例如一九三一年九月十八日日本發動九一八事變侵占我國東北³；一九三五年十月三日義大利入侵衣索比亞（Ethiopia）⁴；一九三六年德義兩國干涉西班牙內戰；一九三八年德國合併奧地利，一九三九年德國合併捷克大部分；一九三七年日本發動七七事變大舉進攻中國；⁵以及一九四一年三月十二日芬蘭被迫簽約割地給蘇聯求和等，國聯都無法發揮其應有之功能⁶。

國聯在一九四六年四月十九日召開最後一屆大會後正式宣告解散，其財產及一些未了的功能移交給新成立的聯合國。

¹ Ann Rustemeyer, "Wilson's Fourteen Points," *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, pp. 1479-1481。

² 有關國聯的詳細說明與歷史，可以參閱F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, 2 vols., New York: Oxford University Press, 1952及朱建民，《國際組織新論》，臺北：正中書局，民國六十五年出版，頁57-95。轉引自丘宏達，《現代國際法》，修訂二版，臺北，三民，民國95年，頁869。

³ 日本用兵侵占我國東北後，十二月十日國聯行政院決議組織調查團赴東北調查情況。一九三二年十月一日國聯調查團報告書發表，一九三三年二月二十四日國聯特別大會根據國聯報告書，建議日本應撤軍。投票結果四十二國贊成、一票棄權及一票反對（日本），通過此一報告。結果日本拒不接受，並在三月二十七日宣布退出國聯。國聯並未依盟約第十六條之規定對日本實施經濟制裁，行政院也未建議對日本實施軍事制裁。本段說明參考《國家建設叢刊》，第三冊，《外交與僑務》，臺北：正中書局經銷，民國六十年出版，頁53-58。轉引自丘宏達，同上，頁868。

⁴ 關於義大利入侵衣索比亞（Ethiopia），國聯行政院十月七日宣布義大利為侵略者，十月十一日國聯大會決定依盟約第十六條對義大利實施經濟制裁。但英法不合作，未對義大利實行石油禁運。五月五日義軍占領衣國首都，五月九日義國正式宣布併吞衣國，七月十五日國聯決定終止制裁。見C. E. Black and E. C. Helmreich, *Twentieth Century Europe, A History*, New York: Alfred A. Knopf, 1959, pp. 495-497。轉引自丘宏達，同上，頁869。

⁵ 丘宏達，同上，頁869。

⁶ 國聯雖將蘇聯驅逐出會，但未能提供任何具體援助，丘宏達，同上。

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⁷。為達成此一目的，聯合國在消極方面必須防止和制止破壞和平和破壞和平的威脅，而在積極方面則必須創造有助於維護和維持和平的環境⁸。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⁹，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

⁷聯合國憲章在序文中說明了下列幾點為聯合國的基本信念：(1) 重申對基本人權、人格尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念。(2) 創造適當環境以維持正義。(3) 尊重由條約與國際法其他淵源而起之義務。(4) 促成大自由中之社會進步及較善之民生。而為了要達到上述信念，方式之一即是「集中力量，以維持國際和平與安全」。

憲章第一條則明列聯合國的宗旨，第一項強調「維持國際和平及安全；並為此目的：採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行為或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢。」

⁸ 《奧本海國際法》，上卷，第一分冊，頁 296。為了達到實現聯合國宗旨的目的，憲章第二條明白宣示了聯合國及其會員國應視為法律義務而應遵行的七個原則。其中，與解決國際爭端議題最重要有關的項目如下：

1. 「各會員國應以和平方法解決其爭端，俾免危及國際和平、安全、及正義。」(第二條第三款)

2. 「各會員國在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立。」(第二條第四款)。

3. 「各會員國對於聯合國依本憲章規定而採取之行動，應盡力予以協助，聯合國對於任何國家正在採取防止或執行行動時，各會員國對該國不得給予協助。」(第二條第五款)

4. 本憲章不得認為授權聯合國干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件，且並不要求會員國將該項事件依本憲章提請解決；但此項原則不妨礙第七章內執行辦法之適用(第二條第七款)。

⁹和聯合國組織相比較，國際聯盟設有四個主要機構：大會(Assembly)，行政院(Council)，秘書處和常設國際法院(Permanent Court of International Justice)。其中，與處理國際爭端有關的機構是大會和行政院。依盟約第三條第三項，大會有權「處理屬於聯盟舉動範圍以內或關係世界和平之任何事件」。而行政院除可以行使大會所有的職權外，還可以在會員國受到違反盟約的侵害時建議採取軍事行動。丘宏達，前引註 2，頁 867-8。而在維護國際安全的規範方面，國際聯盟盟約第十條規定，聯盟的「會員擔任尊重並保持所有聯〔盟〕各會員之領土完全及現有政治上獨立，以防禦外來之侵犯。如遇此種侵犯或有此種侵犯之任何威脅或危險之虞時，行政院應籌履行此項義務之方法。」第十一條規定如有任何戰爭或戰爭之危險，任何會員國可以請求國聯秘書長召開行政院會議。丘宏達，前引註 2，頁 868。

著名的例子¹⁰。

不過聯合國其他機關也會參與國際衝突的解決，例如大會的角色即不可忽略。事實上，聯合國大會是聯合國主要機關中功能最廣泛者，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。」此外，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)賦予大會在必要情況下採取強制執行和平行動，考慮到大會曾參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，大會對於聯合國解決國際衝突的重要性不容忽視。

本文之目的即在於瞭解聯合國安理會與大會解決國際衝突之制度與相關議題。不過在討論聯合國解決國際衝突之制度與相關議題之前，有必要了解聯合國解決國際衝突制度制度的特點。

首先，聯合國會員國的義務在憲章中是用最一般性的措詞來表達，如和平解決爭端、一秉善意履行其依本憲章所擔負的義務 (shall fulfil in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter)。

其次，聯合國透過安全理事會對和平的威脅、和平的破壞或侵略行為發生時，均可以採取執行行動。且聯合國會員國有在事情發生前提供部隊供聯合國使用的義務 (憲章第四十三條)，且有軍事參謀團協助安全理事會採取行動 (憲章第四十七條)。國際聯盟盟約中無類似條款。

最後，聯合國憲章規定在投票時採取多數決制，惟一例外是中、美、英、蘇 (現俄羅斯)、法五大國對安理會非程序問題的決議與憲章的修改都有否決權。此外，聯合國只有在安理會關於爭端之和平解決的決議時，爭端當事國才不得投票，在其他情形仍可以投票，所以五大國可以用否決權使安理會無法執行其在憲章第七章的任務，因為即使爭端當事國之一為五大國之一，它仍可以投票阻止議案通過。

二、聯合國大會與國際衝突解決

(一) 大會的組織與運作

¹⁰ 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。

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¹¹。

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）¹²。大會並設有總務委員會（General Committee），處理每屆大會的議程等事項¹³。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¹⁴。

在召集會議方面，大會每年只開一屆常會，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¹⁵，這一點與安理會常年辦公以確保行使職權不同。此外，大會議事規則第八條第二項規定，依照聯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）¹⁶。

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」事項包括：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¹⁷。

所以「關於維持國際和平及安全之建議」是重要問題，需要到會及

¹¹ 參考「聯合國憲章」第9條及第18條第1項

¹² 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。

¹³ 參考大會議事規則第38條至40條，同上，頁11-12。

¹⁴ 丘宏達，前引註2，頁909。

¹⁵ 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。

¹⁶ 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。

¹⁷ 憲章第18條。

投票之會員國三分之二多數決定。

(二) 大會解決國際衝突的方式

論者將大會的權力其分為兩大項：大會的一般權力¹⁸和維持國際和平及安全的權力¹⁹。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中所處的地位²⁰。

1. 原則：討論和建議權

有關聯合國大會維護國際安全的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

¹⁸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告（聯合國憲章第 15 條）。
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（聯合國憲章第 16 條）。
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（聯合國憲章第 17 條）。
4. 選舉安全理事會十個非常任理事國（聯合國憲章第 23 條）；選舉經濟暨社會理事會五十個理事國（聯合國憲章第 61 條）；與安全理事會共同選舉國際法院法官十五人（國際法院規約第 4 條第 1 項）。
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（參考聯合國憲章第 4, 5, 6, 97 各條）。
6. 發動研究，提倡國際法之逐漸發展與編纂（聯合國憲章第 13 條第 1 項）。
7. 訂立章程以便秘書長委派聯合國辦事人員（聯合國憲章第 101 條）。
8. 修改憲章（聯合國憲章第 108 條）。
9. 設立輔助機關（聯合國憲章第 22 條）。

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。

¹⁹ 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。

²⁰ 同上，頁109。

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²¹。

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。」²²

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²³。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²⁴。

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。」

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討論權，而不受任何限制。

²¹ Bruno Simma, ed., *the Charter of the United Nations: a Commentary*, New York: Oxford University Press, 1994, p. 232.

²² 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。

²³ Simma, *supra* 21, pp. 258-9.

²⁴ 許光建，前引註19，頁119。

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²⁵。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²⁶。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²⁷。

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。

由第十一條早地十二條可知，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。

憲章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. 大會的普通決議

²⁵ 許光建，同上，頁114。

²⁶ 許光建，同上，頁115。

²⁷ 許光建，同上。

由前述對於憲章相關條文的分析，大會關於解決國際衝突的權力，原則上只有討論和建議，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議等方式，以喚醒世人注意等。聯大經由決議形成國際規範的方式值得注意。

依憲章的設計，聯大決議原則是建議性質。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，或是反應國際社會的要求，但是並無法律上之拘束力²⁸。

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。不過如前所述，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》，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。這些決議雖然不具有法律拘束力，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大會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²⁹。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，而這些項目可以視為聯大在解決國際爭議方面努力：

- (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》

²⁸ 聯大決議及其效力分析，可參考丘宏達，前引註2，頁94-105。

²⁹ ICJ Reports, 1986, pp. 99-100.

- (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》

3. 一九五〇年的「團結和平」決議案

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。

1950 年 6 月韓戰爆發，由於蘇聯代表的缺席，美國在安理會順利通過決議，譴責北韓為侵略者並要求其停止侵略。蘇聯於 8 月回到安理會後，與美國之間因為這些決議的效力，以及中國代表權的問題爭論不休，並互相否決對方的提案。在這種情形下，美國開始思考從大會通過決議之可行性，許多國家也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。

在上述背景下，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)³⁰，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³¹。

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」。

³⁰ 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。

³¹ 轉引自丘宏達，前引註2，頁911-2。

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，認為聯大建議使用武力的行動是侵犯安全理事會的職權，但此一見解未被採納³²。日後聯合國大會曾經建議的行動相當廣泛，包括停火、撤軍、釋放政治犯、認定某個國家為侵略者、禁運、經濟制裁等³³。

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³⁴。

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³⁵。

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。

³² 丘宏達，同上，頁 911。

³³ 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。」

³⁴ 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。

³⁵ 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。

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「若干聯合國費用」(Certain Expenses of the United Nations) 的諮詢意見³⁶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。換句話說，聯大可以採取維和行動。

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 action³⁷) 以外的行動，即大會可以建議採取一些行動³⁸。同時，國際法院也表示「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

³⁶ ICJ Reports, 1962, p. 151。

³⁷ 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 2，頁 911。

³⁸ ICJ Reports, 1962, pp. 163-164。

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，指的是第七章的強制執行和平行動，而對「辦法」(measure)一詞採取廣義解釋，因此大會可以建議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。

(三) 聯合國大會解決國際衝突的實例

1. 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。³⁹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」⁴⁰。

2. 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⁴¹。

3. 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

³⁹ 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.

⁴⁰ Frederic L. Kirgis, *International Organizations in Their Legal Setting*, 2nd Edition, St. Paul, Minn., West, 1993, pp. 1011-1013.

⁴¹ 相關決議參考 Chesterman, *supra* note 39, pp. 277-281; 事實可參考丘宏達, 前引註2, 頁922-923。

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. 安全理事會的組織與維護國際和平與安全之功能

(一) 安理會的組織、決議與否決權制度

依憲章第二十三條，安全理事會由十五個理事國組成，是聯合國負責維持國際和平與安全的主要機構。

安全理事會的投票方式規定在憲章第二十七條，⁴²第 27 條第 3 項規定所謂的「否決權」(veto power) 制度，即對於非程序事項投票，如果常任理事國投反對票就不能通過。但依安全理事會建立的慣例，如果常任理事國只是棄權 (abstention) 或缺席 (absence)，則不算是否決⁴³。

關於爭端當事國可不可以在安理會投票的問題，依憲章第二十七條第三項的規定，對憲章第六章爭端之和平解決⁴⁴的安理會決議及第五十二條第三項⁴⁵的安理會決議，爭端當事國不得投票，這包括常任理事國在內。至於其他場合，只要是非程序事項，常任理事國即使是爭端當事國仍可以投票以行使否決權。

⁴² 憲章 27 條規定如下：

一、安全理事會每一理事國應有一個投票權。

二、安全理事會關於程序事項之決議，應以九理事國之可決票表決之。

三、安全理事會對於其他一切事項之決議，應以九理事國之可決票包括全體常任理事國之同意票表決之；但對於第六章及第五十二條第三項內各事項之決議，爭端當事國不得投票。

⁴³ 雖然憲章中文本、法文本、俄文本及西班牙文本均規定，必須有「全體常任理事國之同意票」才能通過對非程序問題的決議。但英文本中並沒有 all 一字，所以可以解釋為不必全體常任理事國都同意。特別是對照憲章第一〇八條修正條款，則更確定如此解釋。參閱 Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, New York: Frederick A. Praeger, 1950, p. 241。轉引自丘宏達，前引註 2，頁 914。安理會建立的慣例是不將常任理事國的棄權或缺席作為對程序以外事項的否決。丘宏達，同上。

⁴⁴ 在該章中安理會只能建議而無法決定制裁行動。

⁴⁵ 該項規定：「安全理事會對於依區域辦法或由區域機關而求地方爭端之和平解決，不論其係由關係國主動，或由安全理事會提交者，應鼓勵其發展。」

依憲章第二十八條的規定，安全理事會要隨時可以行使職權⁴⁶，所以沒有屆數⁴⁷。安全理事會與大會一樣，依第二十九條的規定，「得設立其認為於行使職務所必需之輔助機關」。

此外，依憲章第三十一條規定，「在安全理事會提出之任何問題，經其認為對於非安全理事會理事國之聯合國任何會員國之利益有特別關係時，該會員國得參加討論，但無投票權。」而依第三十二條規定，如該國為「安全理事會考慮中之爭端為當事國者，應被邀參加關於該項爭端之討論，但無投票權。」對於非會員國，安全理事會「應規定其所認為公平之條件，以便非聯合國會員國之國家參加。」

憲章第二十五條的規定：「聯合國會員國同意依憲章之規定接受並履行安全理事會之決議。」因此，安理會的決議對會員國有法律上的拘束力，更依憲章第二條第六項：「本組織在維持國際和平及安全之必要範圍內，應保證非會員國遵行上述原則」，所以決議對非會員國也有法律上的拘束力。不過安理會的決議是否有法律上的拘束力，還必須依其內容和決議所用文字才能決定⁴⁸。

⁴⁶根據《聯合國憲章》，可以歸納安全理事會具有下列職權：

1. 依照聯合國的宗旨和原則來維護國際和平與安全；
2. 調查可能引起國際摩擦的任何爭端或局勢；
3. 建議調解這些爭端的方法或解決條件；
4. 制定計劃以處理對和平的威脅或侵略行為，並建議應採取的行動；
5. 促請各會員國實施經濟制裁和除使用武力以外的其他措施以防止或制止侵略；
6. 對侵略者採取軍事行動；
7. 就接納新會員國以及各國加入《國際法院規約》的條件提出建議；
8. 在「戰略地區」行使聯合國的託管職能；
9. 就秘書長的任命向聯合國大會提出建議，並與大會共同選舉國際法院的法官。

參考丘宏達，前引註 2，頁909-922。

⁴⁷該條規定如下：

- 一、安全理事會之組織，應以使其能繼續不斷行使職務為要件。為此目的，安全理事會之各理事國應有常駐本組織會所之代表。
- 二、安全理事會應舉行定期會議，每一理事國認為合宜時得派政府大員或其他特別指定之代表出席。
- 三、在本組織會所以外，安全理事會得在認為最能便利其工作之其他地點舉行會議。

⁴⁸丘宏達，前引註 2，頁917。

(二) 安全理事會解決國際衝突的制度

安理會維持國際和平與安全時有二種身份。一方面，安理會可以斷定是否出現了威脅和平、破壞和平或侵略行為之「情勢」(situation)；另一方面，安理會在履行此項職責時，係代表會員國行事。聯合國憲章第二十四條第一項明白規定：「為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。」因此，各會員國應按照特別協定的規定，向聯合國提供陸海空軍，組成軍隊，以執行軍事制裁。

安理會有關第七章強制執行和平的決議對會員國有拘束力。在安理會作出強制執行和平措施的決議後，不論決定屬於武力外辦法或武力行動，皆對各會員國有拘束力。各會員國應通力合作，以執行該決議。

憲章第六、七、八及十二章給以安全理事會解決國際衝突的權力。以下將分述與其職權有關的重要事實與問題。

1. 憲章第六章和平解決爭端

在憲章第六章爭端之和平解決部分，安全理事會扮演了調查(第三十四條)、斡旋或調停的角色。安理會作成的決議，除了第三十四條的調查權外，只是建議，會員國在法律上不受其拘束。如當事國依第三十八條主動要求安理會提出解決爭端的建議時，可以安理會的建議作為解決爭端的基礎克服一些談判上的困難。安理會本身也可以依據情況主動依第三十六條第一項建議適當程序或調整辦法來解決當事國之間的爭端或依第三十七條第二項建議「其所認為的適當解決條件」。

但是安全理事會是否對於一切爭端或情勢均可以採取行動，還是只限於第三十三條第一項所指的「爭端之繼續存在足以危及國際和平與安全之維持」？關於此一問題，憲章第六章的用語似乎認為除了第三十八條的情況，即爭端當事國要求安全理事會提出爭端解決的建議外，安理會的職權應限於對第三十三條第一項所指的爭端採取行動⁴⁹。而依憲章第三十五條第一項，只有屬於憲章第三十四條所說的「可能引起國際摩擦或惹起爭端之任何情勢」才可以提請安全理事會注意。憲章中對聯合國大會的職權，並未有此種限制。依憲章第三十二條，只有爭端當事國才能被邀請到安全理事會參與該會對該爭端的討論。

⁴⁹ Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Patricia Simons, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, 3rd and revised ed., New York and London: Columbia University Press, 1969, p.271

2. 憲章第七章之集體安全制度

聯合國所謂的「執行和平」(Peace Enforcement)行動，法源依據是聯合國憲章第七章，而依據該章的規定，安理會可以使用武力或是實施經濟制裁以維持國際和平或是促進人道援助，而且行動的執行實施並不需要當事國的同意⁵⁰。

在實務上，聯合國在科威特、索馬利亞和波士尼亞等地區進行的維持和平任務，都具有「執行和平」的性質，也就是希望以強制的方法或是軍事武力來達成和平的目的⁵¹。而且到目前為止，聯合國安理會適用憲章第四十一條而對國家或地區實施經濟制裁的次數較多，依第四十二條實施軍事制裁者，只有針對過伊拉克⁵²。

憲章第七章將安全理事會執行和平的程序及辦法大致規定如下：

首先、第三十九條規定，由安全理事會斷定(determine)和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為之是否存在。

斷定之後，安全理事會可以「作成建議或抉擇依第四十一條及第四十二條規定之辦法，以維持或恢復國際和平及安全」，至於作成什麼樣的建議，憲章沒有規定或限制，所以任何有助於此目標的建議似乎均可以。

在依第39條做成決定或是建議之前，安理會得依憲章第四十條規定，「為防止情勢之惡化，安全理事會在依第三十九條規定作成建議或決定辦法以前，得促請關係當事國遵行安全理事會所認為必要或合宜之臨時辦法。此項臨時辦法並不妨礙關係當事國之權利、要求、或立場。安全理事會對於不遵行此項臨時辦法之情形，應予適當注意。」

安全理事會依第39條做成斷定後，得依第四十一條「決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無線電、及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕。」

⁵⁰ John Tessitore and Susan Woolfson, eds., *A Global Agenda: Issues Before the 49th General Assembly of the United Nations* (Lanham: University Press of America, 1994), p.3-4.

⁵¹ Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, 2nd ed., New York: Oxford, 2004, pp. 217-226.

⁵² 丘宏達，前引註2，頁922。

安全理事會如認為第四十一條之經濟制儕不足以達成其目的時，則依第 42 條「得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。此項行動得包括聯合國會員國之空海陸軍示威、封鎖、及其他軍事舉動。」

安全理事會如果決定採取第四十二條的軍事制裁時，第四十三條規定聯合國軍隊的組成辦法如下：

- 一、聯合國各會員國為求對於維持國際和平及安全有所貢獻起見，擔任於安全理事會發令時，並依特別協定，供給為維持國際和平及安全所必需之軍隊、協助、及便利，包括過境權。
- 二、此項特別協定應規定軍隊之數目及種類，其準備程度及一般駐紮地點，以及所供便利及協助之性質。
- 三、此項特別協定應以安全理事會之主動，儘速議訂。此項協定應由安全理事會與會員國或由安全理事會與若干會員國之集團締結之，並由簽字國各依其憲法程序批准之。

此外，第四十五條規定，「會員國應將其本國空軍部隊為國際共同執行行動隨時供給調遣。此項部隊之實力與準備之程度，及其共同行動之計畫，應由安全理事會以軍事參謀團之協助，在第四十三條所指之特別協定範圍內決定之。」第四十六條並規定由軍事參謀團協助聯合國軍隊武力使用的計畫⁵³。

憲章第四十九條規定，「聯合國會員國應通力合作，彼此協助，以執行安全理事會所決定之辦法。」如因執行安理會的決定而引起特殊經濟問題者，不論是否會員國，可依第五十條規定，「應有權與安全理事會會商解決此項問題」。

因此，憲章第七章提供聯合國安全理事會制止對和平的威脅、破壞或侵略行

⁵³ 憲章第四十七條規定軍事參謀團組織如下：

- 一、茲設立軍事參謀團，以便對於安全理事會維持國際和平及安全之軍事需要問題，對於受該會所支配軍隊之使用及統率問題，對於軍備之管制及可能之軍縮問題，向該會貢獻意見並予以協助。
- 二、軍事參謀團應由安全理事會各常任理事國之參謀總長或其代表組織之。聯合國任何會員國在該團未有常任代表者，如於該團責任之履行在效率上必須該國參加其工作時，應由該團邀請參加。
- 三、軍事參謀團在安全理事會權力之下，對於受該會所支配之任何軍隊，負戰略上之指揮責任；關於該項軍隊之統率問題，應待以後處理。
- 四、軍事參謀團，經安全理事會之授權，並與區域內有關機關商議後，得設立區域分團。

為一套完整的辦法，不過此一制度有二點問題：首先、對憲章第七章的決議，五位常任理事國均可以行使否決權。其次、根據第四十三條，會員國與安全理事會應締結提供軍隊的特別協定，但由於美國與蘇聯對協定的內容未能獲致協議⁵⁴，所以從未簽訂，因此到目前為止，聯合國根本沒有可供使用的軍隊。

3. 第七章集體安全制度案例：第一次波灣戰爭

一九九〇年八月二日伊拉克入侵科威特，安全理事會通過一系列決議，要求伊拉克立刻無條件撤軍⁵⁵，但伊拉克均不理會。一九九〇年十一月二十九日安理會通過第 678 號決議：

注意到伊拉克悍然蔑視安全理事會，雖經聯合國作出種種努力，仍拒不遵守其應當執行第 660 (1990) 號決議及…隨後各有關決議的義務，銘記其根據「聯合國憲章」負有維持和維護國際和平與安全的職務與責任，決心確保其各項決定獲得完全遵守，茲根據「憲章」第七章，

- 1 要求伊拉克完全遵守第 660 (1990) 號決議及隨後的所有有關決議，並決定，在維持其所有各決定的同時，為表示善意，暫停一下，給予伊拉克最後一次遵守決議的機會；
- 2 授權同科威特政府合作的會員國，除非伊拉克在一九九一年一月十五日或之前按以上第 1 段的規定完全執行上述各決議，否則可以使用一切必要手段，維護並執行第 660 (1990) 號決議及隨後的所有有關決議，並恢復該地區的國際和平與安全；
- 3 請所有國家對根據本決議第 2 段採取的行動，提供適當支援⁵⁶…

由於伊拉克拒絕遵守，因此美國為首的多國軍隊在一九九一年一月十六日進攻伊拉克。三月二日，安理會通過 686 號決議要求伊拉克執行所有安理會決議⁵⁷，四月三日安理會又通過第 687 號決議詳列伊拉克所要遵守的和平條件⁵⁸。四月六日伊拉克接受了安理會第 687 號決議⁵⁹。

⁵⁴ 見 Report by the Military Staff Committee on the General Principles Governing the Organization of the Armed Forces Made Available to the Security Council by Members of the United Nations, April 30, 1947, U.N. Doc. S/336, 印在 Sohn, Basic Documents, 前引註 30, 頁 89-99。

⁵⁵ 例如決議文 660 號，見 Kirgis, supra note 40, p. 644。

⁵⁶ *Ibid.* p. 662。

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 699-670。

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 670-676。

⁵⁹ *Ibid.*, p. 676。

由本案例可知，雖無聯合國的軍隊存在，但安理會卻可以授權會員國出兵去執行安理會的決議。此外在實踐上，聯合國安全理事會適用憲章第四十一條對國家或地區實施經濟制裁次數較多⁶⁰，而適用第四十二條的軍事制裁，只有伊拉克一案。

(四) 安理會與其它區域國際安全組織的合作

如前所述，今日的聯合國是一個世界性的國際組織，但是憲章的制定者並未忽略區域組織的地位。除了第 51 條外，憲章第 8 章規範聯合國和其他區域組織的關係，例如第八章第 52 條的規定，「本憲章不應排除區域辦法或區域機關，用以應付關於維持國際和平及安全而宜於區域行動之事件者……」；第 53 條規定「安全理事會對於職權內之執行行動，在適當情形下，應利用此項區域辦法或區域機關……」。憲章第五十三條也規定，依區域辦法或區域機關採取任何執行行動，必須獲得安理會的授權。

不過上述條文都僅限於和平安全領域，而不及於經濟、社會和文化事務。

關於聯合國和區域組織的規範，可以追溯到 1943 年 10 月 30 日，中、美、英、蘇四國莫斯科宣言。宣言表示戰後有必要成立一個普遍性的國際組織，而且國家不論大小，均可以成為該組織的會員⁶¹。到了 1944 年，敦巴頓橡樹園會議正式而具體地討論如何建立此一國際組織，並建議安理會擔負維持世界和平安權的主要責任，而區域組織僅在經由安理會授權，或是相關國家的要求，方可參與解決區域糾紛⁶²。

隨後在舊金山召開聯合國組織會議時，與會代表們對否決權制度有很大的爭議。拉丁美洲國家的代表們堅持否決權不能阻止區域組織在美洲所採取的行動，並且強烈要求聯合國應給予區域組織較大的自主權。但是另一方面也有國家以

⁶⁰例如聯合國安全理事會對羅德西亞及南非的經濟制裁，以及由於南斯拉夫介入波斯尼亞和黑塞哥維那及克羅埃西亞的內戰，因此聯合國安全理事會在一九九二年五月三十日通過第 757 號決議，依憲章第七章對其實施經濟制裁。決議文見 Kirgis, 同上，頁 692-695。

⁶¹ 丘宏達，前引註 2，頁 870。

⁶² "Proposals for the Establishment of a General International Organization," *Department of State Bulletin*, Vol. II, No. 276 (1944), p.372.

為，不經由安理會授權所採取的區域組織行動將會傷害到聯合國的功能⁶³。在爭辯與妥協之下，憲章第8章反映出雙方的觀點，即允許區域組織和平合法地解決地區糾紛，但最終維持世界安全的責任還是由聯合國安理會承擔⁶⁴。

在上述的前提下，憲章第53條規定，安理會可以利用區域辦法或區域機構從事職權內之執行行動；但是如無安理會的授權，則不得依區域辦法或區域機構採取任何執行行動。此外，憲章第51條經修正後，同意會員國在安理會採取維持國際和平安全的必要辦法前，可以行使自衛的權利；但會員國採取自衛辦法後，應立即向安理會報告。以上修正的條文，充分說明憲章起草者希望聯合國和區域安全組織彼此能相輔相成，並且互相合作⁶⁵。

所以，檢視目前聯合國憲章的條文，可以發現區域性國際組織和聯合國的關係主要見於憲章第8章，該章包含第52條至第54條。此外，憲章第51條也與區域組織密切相關⁶⁶。

憲章第52條規範區域組織在解決地方糾紛時，和聯合國之間的關係。該條第1項說明在符合聯合國憲章的宗旨及原則下，區域辦法或機關（regional arrangements and agencies）用來維持區域和平安全是被允許的；第2項則要求區域辦法或機關的聯合國會員國，在將地方爭端提交安理會以前，儘量透過該辦法或機關和平解決；第3項規定不論是由關係國主動，或是由安理會主動，安理會都應鼓勵此種和平解決地方爭端的方式；最後在第4項中則解釋第52條絕不妨礙第34條和第35條的適用⁶⁷。

首先，第52條說明了二個重要原則：第一，區域組織可以「應付關於維持國際和平及安全而宜於區域行動之事件」⁶⁸，不過前提是該事件為「地方爭端」，而且要「力求和平解決」⁶⁹。所以在決定何種時機適宜採取區域辦法時，爭端的性質及使用和平方式解決爭端是兩個同等重要的考慮因素⁷⁰。第二，和平解決地

⁶³ Francis O. Wilcox, "Regionalism and the United Nations," *International Organizations*, Vol. 19 (1965), pp.790-791.

⁶⁴ *Ibid.*, pp.791-792.

⁶⁵ *Ibid.*, pp.792.

⁶⁶ 梁西，國際組織法，臺北：志一出版社，1996年，頁301。

⁶⁷ Simma, *supra* note 21., pp. 683-684.

⁶⁸ 憲章第52條第1項。以下聯合國憲章條文均引自丘宏達編輯，陳純一助編，**現代國際法參考文件**，臺北：三民書局，1996年，頁22-43。

⁶⁹ 憲章第52條第2項。

⁷⁰ Joachim Wolf, "Regional Arrangement and the Charter," in R. Bernhardt, ed., *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 6 (Amsterdam: North-Holland, 1983) p.291.

方爭端應由區域組織優先處理，不過安理會仍有權「調查任何爭端」⁷¹，或者是鼓勵以區域辦法和平解決爭端。換句話說，僅有在區域辦法證明無法解決問後，安理會方可行使其權力⁷²。

其次，憲章第 53 條規定僅有經由安理會的授權，區域組織才可以採取「執行行動」⁷³。但什麼是「執行行動」呢？該條並沒有說明。在舊金山會議期間，一般都同意本條所謂的「執行行動」和第 7 章所指的強制執行辦法應一致⁷⁴。但是實務上，除了軍事行動外，經濟制裁是否屬於本條所謂的執行行動則存在著很多的爭議。例如安理會 1960 和 1962 年分別討論多明尼克和古巴問題時，大多數的會員國均不認為對一個國家實施經濟制裁是本條所指的「執行辦法」⁷⁵。至於區域組織推動採取「維持和平行動」(Peace-keeping) 時，是否需要安理會的授權呢？答案是否定的，因為實施「維持和平行動」僅需地主國同意，而且是在該國國內實施，又不具備「強制性」，所以國際上主要的觀點是「維持和平行動」並非第 53 條所稱的「執行行動」，故不需要安理會的授權⁷⁶。安理會也可以依第 53 條主動利用區域組織進行「執行行動」，在這種情形下，該項「執行行動」應遵守憲章第 7 章所規定的條件和程序⁷⁷。總之，第 53 條很明白地指出，如要採取「執行行動」處理地方爭端時，區域組織或者是需要安理會的授權；或者是由安理會主動進行，區域組織在這一方面並沒有任何優先以「執行行動」主動解決爭端的權力。憲章第 54 條要求區域機關就已經採取或正在考慮之行動，不論何時均應向安理會報告。本條提供了安理會監督區域組織解決爭端的法律依據，而且和第 51 條的要求不同。第 51 條要求會員國向安理會報告「行使此項自衛權之辦法」，而第 54 條更要求正在考慮中的行動也應要報告⁷⁸。而在實務上，只有美洲國家組織 (The Organization of American States, OAS) 依第 54 條定期向安理會報告其行動。

第 8 章存在著一個有爭議的問題，及區域組織和非會員國之間的關係⁷⁹。第 52 條第 1 項規定區域組織可以處理「宜於區域行動之事件者」。所以區域組織是否可以依第 53 條採取「執行行動」對抗非會員國 (第三國) 呢？例如美洲國家

⁷¹ 憲章第 34 條。

⁷² Joachim Wolf, *supra* note 69, p. 292.

⁷³ Simma, *supra* note 21, p.291.

⁷⁴ Joachim Wolf, *supra* note 69., p. 292.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Ulrich Beyerlin, "Regional Arrangements," in Ruduger Wolfrum, ed., *United Nations: Law, Policies and Practice*, Vol. 2 (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), p. 1042.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Joachim Wolf, *supra* note 69, pp. 293-294.

⁷⁹ *Ibid.*

組織於 1962 年在古巴危機中的表現；阿拉伯國家聯盟 1948 年在巴勒斯坦的立場均是例子。學者對此問題有二種不同的意見：一派主張區域組織在安理會授權之下對第三國為「執行行動」時，其地位如同安理會的機關，故依憲章第 24 條和第 39 條，區域組織當然可以採取「執行行動」對抗第三國，不過其目的必須是維持世界和平，而且必須是「宜於區域行動之事件」⁸⁰。另一方面，也有學者主張第 52 條授權區域組織以和平方式解決地方爭端是限於該區域組織內，所以同樣的條件也應適用於第 53 條。因此，區域組織要採取強制行動以對抗第三國，只有訴諸憲章第 51 條⁸¹。

不過區域組織依第 8 章所採取的行動和第 51 條所規定的集體自衛權不同。第 8 章的目的主要是維持會員國之間的和平，而第 51 條則是要抵抗外來的武力攻擊。第 51 條允許國家締結共同防禦協定或是建立防衛組織以有效地執行集體自衛的權利。然而，這種集體自衛權只有當會員國遭受「武力攻擊」時方可被援引，而且在這種情況下，並不需要安理會的授權。而向安理會報告的義務，只有在自衛行為實施後方需要為之⁸²。

由聯合國憲章的相關內容可知，憲章把區域組織納入聯合國維持國際和平安全的體系，但是各區域組織有自己獨立的法人資格，並不是聯合國的一部分⁸³。

雖然聯合國憲章並未定義所謂「區域辦法或區域機關」，不過由以往的實踐看來，它應當具有下列特徵：

- (一) 它是由一個符合聯合國憲章目的和宗旨的條約為基礎而建立的國際組織。
- (二) 在聯合國體系的架構下，其基本任務是維持和平與安全。
- (三) 會員數應小於聯合國的會員數目。
- (四) 會員國彼此之間在地域上有相當的聯繫關係。
- (五) 有特別設計的程序機制以解決地區爭端⁸⁴。

目前符合上述條件，而且被公認同意具有憲章第 8 章所指「區域辦法或區域機關」的國際組織有三個：美洲國家組織、非洲聯盟（African Union，其前身為非洲團結組織，The Organization of African Unity）以及阿拉伯國家聯盟（The League of Arab States）。至於其他的區域組織，其性質和地位則存有爭議。

⁸⁰ 參考 M. Akehurst, "Enforcement Action by Regional Agencies with Special Reference to the Organization of American States," *British Year Book of International Law*, Vol. 42 (1967), p.221.

⁸¹ Joachim Wolf, *supra* note 69., p. 294.

⁸² Ulrich Beyerlin, *supra* note 76., p. 1043.

⁸³ 梁西，前引註 67，頁 300-301。

⁸⁴ Simma, *supra* note 21, p.699.

(五) 安理會與聯合國的維持和平行動

聯合國憲章並沒有明文規定什麼是「維持和平行動」(Peacekeeping Operation)。它一般是指聯合國為了解決地區衝突，而派遣沒有強制力的軍事人員，在衝突地區維持或是恢復國際和平安全的行動。雖然活動會使用軍隊，但其作用並不是要制裁那個國家(該國)，也不是希望以武力來達成和平。依過去的經驗顯示，「維持和平行動」的具體職責可以視情況和需要而調整，曾經執行的任務包括監督或是維持停火、協助撤軍，在衝突雙方之間建立緩衝區等⁸⁵。

「維持和平行動」的法律依據為何呢？雖然憲章並沒有明文規定，但是依聯合國的實踐來看，應當是憲章第二十三條、第二十九條和第九十八條。它們分別授權聯合國大會⁸⁶、安理會⁸⁷得設立其認為於行使職權時必須之輔助機構，以及要求聯合國秘書長應執行大會及安理會所託負之職務，而且此議行動並不涉及憲章第三十九條，由安理會先斷定是否有和平之威脅、和平之破壞或是侵略行為的發生。

在過去，聯合國「維持和平行動」的設立一定要經過衝突當事國各方的同意，

⁸⁵陳純一，波士尼亞情勢所引起的聯合國法律問題，**聯合國與歐美國家論文集**，頁41-42，1997年。

⁸⁶一九五六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)，安全理事會會議中，英、法兩國否決美國提出的停火撤軍建議被。依據第377(V)號決議「關於保障和平的聯合行動案決議」，聯大召開緊急會議討論此事，通過第1000號決議，成立緊急國際部隊來監督停止敵對行動。「聯合國緊急部隊」(United Nations Emergency Force, 簡稱UNEF)成立後，除將以色列撤退軍隊的地方移交給埃及外，就停留在埃及靠近以色列的邊界，以免二國又發生衝突。其成立的根據是依據憲章第二十二條聯合國大會「得設立其認為於行使職權所必需之輔助機構」。參閱Sohn, 前引註30, 頁535, 539, 558-559, 567-567。

⁸⁷一九六〇年剛果(Congo)獨立後，國內發生動亂，攻擊比利時人及其他歐洲人，比利時因此派遣部隊去剛果保護其國民。由於剛果的卡坦加省(Katanga)也宣布獨立，剛果因此向聯合國秘書長要求協助。安全理事會授權聯合國秘書長提供軍事協助，到剛果維持秩序使比國撤軍。本案詳細經過見Sohn, 同上, 頁706-763。

參閱國際法院一九六二年七月二十二日對「若干聯合國費用」(Certain Expenses of the United Nations)的諮詢意見，在聯合國安理會在剛果的和平部隊部分，特別提到了憲章第二十九條安理會設立輔助機構的權力。見ICJ Reports, 1962, p. 177。

並且要嚴守中立原則，不能干涉當事國的內政或是支持任何一方，武力的使用也是以自衛為目的。所以同意原則、中立原則、和非武力原則被認為是聯合國維持和平行動的基本原則。

到目前為止，除了二次行動是由大會授權建立者外，其餘都是由安理會授權成立，所以如果未經世界主要國家的一致同意，則不可能建立「維持和平行動」。而觀察安理會和維持和平行動之間的運作實務，基本上可以歸納模式如下：首先是維持和平行動基本上由安理會決議成立。其次是聯合國秘書長則實際負責召集與執行，並由秘書處負擔所有維和行動的實際決策與監督工作。最後則是各會員國則自願性參與組成維和行動。

「維持和平行動」的組織型態傳統上分為兩種，分別是軍事觀察團和維持和平部隊，而各會員國提供參加行動的軍事人員也應當是自願參與⁸⁸。

維持和平是聯合國在冷戰時期介入國家間衝突的過程與實踐中，逐漸發展演變而來的作法。它一般是指聯合國為了解決地區衝突，而派遣沒有強制力的軍事人員，在衝突地區維持或是恢復國際和平安全的行動⁸⁹。從過去的經驗顯示，維持和平相當重要且功效卓著，例如從在一九四八年至二〇〇七年為止，聯合國成立了63個維持和平行動，其中有50項是從1988年開始運作，到二〇〇七年十月一日為止，有82237人參與。⁹⁰

1. 冷戰結束前維持和平的工作，主要是軍事觀察與軍事緩衝。但是1988年東西冷戰結束後，國內衝突增加，維持和平行動之任務隨之擴大，開始介入重大違反人權或種族滅絕之國家內戰，結果是一方面，傳統國家主權概念被挑戰；另一方面，安理會有逐漸結合集體安全制度行動與維持和平行動，介入國家內部戰爭，擴大維和行動的角色的趨勢。

(六) 安理會與不干涉內政

聯合國憲章第二條第七項明定，「本憲章不得認為授權聯合國干涉在本質上屬於國家國內管轄事件」，這主要反映國際法的一項基本原則：及一國不可干涉另一國內政，因為如此作會侵犯他國主權，違反國家平等原則。但是同項也提供

⁸⁸ Christine Gray,, supra note 51, p. 203.

⁸⁹ 陳純一，波士尼亞情勢所引起的聯合國法律問題，前引註85，頁41-42。

⁹⁰United Nations, *The United Nations Today*, N.Y.: United Nations, 2008, pp. 77-78.

一個例外原則，「但此項原則不妨礙第七章內之執行辦法之適用」。依第七章，如安理會斷定有和平的威脅、破壞，或是侵略行為存在，可採取經濟或軍事制裁手段以維持國際秩序安全。

學理上對聯合國憲章第二條第七項和第七章條文之間的關係一直存在著兩種主張。一派主張憲章第二條第七項是原則，而第七章的規定則是例外，所以只有在國家全面公然地違反世界和平的情況下，聯合國才可出面干涉⁹¹。另一派學者則以為憲章第七章的規定是原則，而第二條第七項的規定只是一種限制，在這種情形下，安理會有較大的權限決定什麼情況威脅到世界和平。兩派的主張論點都能言之成理，但是目前大多數的學者都傾向支持第七章規定是原則的論點⁹²。因此，從聯合國憲章的角度分析，如果安理會能斷定世界的和平遭受破壞，則它可以採取必要行動，以維護世界和平，即使是干涉他國內政也無妨。

但是安理會如何斷定一國的國內情勢造成世界的和平遭受破壞？在安理會決定對羅德西亞及南非的經濟制裁案中，可以看出安理會可以做相當彈性的解釋。

一九六五年十一月十一日英國在南部非洲的殖民地羅德西亞（Rhodesia）宣布獨立⁹³，此一政權為白人主持的少數政府，反對黑人有投票權。聯合國安全理事會先通過第216號決議，要求各國對此不法政權（illegal regime）不予承認或給以任何協助，隨後又通過第217號決議，斷定南羅德西亞非法當局宣布獨立造成的情勢，「其繼續下去構成對國際和平與安全的威脅」（its continuance in time constitutes a threat to international peace and security），要求所有國家（all states）儘可能斷絕與羅德西亞的一切經濟關係⁹⁴。一九六六年十二月十六日安全理事會通過第232號決議⁹⁵，正式依據憲章第三十九條斷定羅德西亞的情勢構成對國際和平與安全的威脅，而適用憲章第四十一條對羅德西亞實施經濟制裁。一九六八年五月二十九日安全理事會又通過第353號決議⁹⁶，重申對羅德西亞的經濟制裁。

⁹¹ Mary Ellen O'Connell, "Contemporary on International Law: Continuing Limits on UN Intervention in Civil War," *Indiana Law Journal*, Vol. 67(1992), p. 903.

⁹² Yushiko Inoue, "United nations's Peacekeeping Role in the Post-Cold war Era: the Conflict in Bosnia-Herzegovina," *Loyola of Los Angeles international and Comparative Law journal*, Vol. 16(1993), p.249.

⁹³ 以下關於羅得西亞和南非的案例，請參閱丘宏達，前引註2，頁924-927的背景說明。

⁹⁴ 決議文見 Henkin, 2nd ed., pp. 239-240。

⁹⁵ 決議文摘要見 Kirgis，前引註40，頁624-625。

⁹⁶ 同上，頁625-626。

至於南非的情況則是由於南非實行種族隔離政策 (apartheid)，安全理事會因此在一九六三年八月七日通過第 181 號決議，以「南非之情勢已嚴重擾及國際和平與安全」為理由，要求各國家對南非實施武器禁運⁹⁷。一九七〇年安全理事會通過第 282 號決議，相信「南非繼續實行種族歧視的政策及經常增加南非軍隊和警察的力量造成的情勢……構成對國際和平與安全的潛在威脅」，因此，要求所有國家加強安理會一九六三年決議對南非武器的禁運⁹⁸。一九七七年十一月四日，安全理事會第 418 號決議正式斷定南非政府的政策與行動，構成對和平之威脅，故依據憲章第七章對其實施武器禁運 (arms embargo)⁹⁹。

雖然依憲章設計，安全理事會必須先斷定某一情勢構成對和平的威脅後，才能依憲章第七章實施經濟制裁。不過由以上兩個案例來看，在未作此種決定前，安全理事會仍然可以對未達構成和平之威脅之情況，要求會員國採取某些經濟制裁的行動¹⁰⁰。

五、當前大會與安理會解決國際衝突面臨的挑戰與改革問題

就國際大環境來觀察，有二項因素在挑戰當代聯合國大會與安理會解決國際衝突的能力：首先是美國家傾向以單邊主義 (unilateralism) 的方式，自行解決爭端，例如它以伊拉克藏有大規模毀滅性武器為理由出兵伊拉克，大大的打擊了聯合國的威信¹⁰¹。其次是全球化造成世界各國經濟發展差距擴大，人類面臨的衝突不但並未因此減少，且型態不再只限於侵略戰爭，反而更多是在處理恐怖主義、毒品走私、人口販賣、環境汙染和宗教種族衝突等問題。¹⁰²

以下簡略說明當前聯合國大會與安理會解決國際衝突時所面臨的問題。

(一) 組織問題

1. 安理會成員的數目與代表性

⁹⁷ 決議文見 UNYB, 1963, Vol. [17], p. 20。

⁹⁸ 決議文見 UNYB, Vol. 24 (1970), p. 146。

⁹⁹ 決議文見 UNYB, Vol. 31 (1977), p. 161。

¹⁰⁰ 丘宏達，前引註2，頁926-7。

¹⁰¹ 較早美國與聯合國的問題，請參考陳純一，「由法學觀點看聯合國當前面臨的問題與美國的態度」，*美歐月刊*，9卷5期，民國83年5月。

¹⁰² 楊澤偉主編，*聯合國改革的國際法問題研究*，武漢：武漢大學出版社，2009，頁 21-25。

安理會是聯合國維護國際和平的最重要機關，它的組織成員是否要增加的問題會影響到國際權力的分配和聯合國解決爭端的能力，所以不斷被討論¹⁰³。

就比例而言，聯合國成立時有 51 個會員國，其中 11 國為安理會成員；現在聯合國會員國增加至 192 個國家，安理會成原為 15 國。由此可以看出目前安理會的代表性大為降低，而且它還不能反映國家的實力，例如二次大戰後的經濟大國，如德國和日本都不是安理會常任理事國。而地區性大國，如亞洲的印度、南美的巴西、和非洲的奈及利亞，雖然它們的國力不容忽視，但是仍無法進入安理會。

到目前為止，各界已提出不少改革方案，但可以預見的是，增加常任理事國的可能性不高，主要原因是常任理事國的席次涉及到否決權的行使，所以現在安理會常任理事國的反應一般是不關心或是不支持，所以希望非常任理事國的數目是比較可行的方案。

2. 否決權的存廢與修正

否決權制度的利弊得失已有不少討論。有論者以為否決權的設計反映了國際上的實際力量，而且對執行武力行動，產生了一種制衡力量，避免國家貿然採取聯合軍事行動。但是另一方面，否決權實際上也賦予 5 個常任理事國特權，甚至被濫用，而造成了常任理事國大國的地位。

改革否決權的方案極多，從取消否決權，到限制否全權，到增加享有否決權國家的數量都有，不過短期內也看不到有任何進展的可能。

安理會組織和決議方式改變為何如此困難，最基本的問題，即為聯合國憲章修改的問題。憲章修改的程序相當不易，須經過 4 階段程序：

1. 列入臨時議案；
2. 總務委員會會議通過；
3. 聯合國大會討論與提交通過；
4. 會員國批准¹⁰⁴。

(二) 制度問題

1. 集體安全制度

¹⁰³ 見陳純一，由法學觀點看聯合國當前面臨的問題與美國的態度，前引註101，頁25-7。

¹⁰⁴ 楊澤偉，前引註102，頁169-170。

聯合國集體安全制度的缺陷如下：首先是對於集體安全制度的實施，常任理事國均擁有否決權。由於國家利益矛盾，很多情況下很難就重大問題達成一致。甚至常任理事國會濫用否決權，使得安理會無法有效處理為害國際安全事件，並造成常任理事國直接獲間接涉及的國際衝突事件亦因而不會成為集體安全所制裁的對象。

其次是集體安全制度所需軍隊無法建立。依憲章第 43 條的規定，會員國必須依「特別協定」(A Special Agreement or Agreements) 向聯合國提供維持國際和平與安全所需的軍隊。然而到目前為止，由於在各國在不少問題上未能取得一致意見¹⁰⁵，難以簽訂「特別協議」，故未能成立聯合國軍隊，結果是在此情形下，安理會只能採取建議性授權的方式，賦予各國自願參與軍事制裁，以補充無法完全落實集體安全制度之不足，這樣做當然會削弱聯合國集體安全體制的實際能力。

第三是缺乏權威性統一的判斷標準。憲章第 39 條是聯合國集體安全制度的法律基礎，然而安理會在斷定情勢時，往往對於相關事件是否已構成對和平的威脅或破壞和平或是已達侵略的程度，存有激烈的爭論。例如如何認定「侵略」，雖然聯合國大會於 1974 年通過「侵略定義」決議，但實際上安理會在斷定「侵略」時仍有困難，因為很難將所有侵略行為定型化與標準化。

第四是安理會決議措詞常常很模糊。在用來作為使用武力法律依據的安理會決議中，常使用的詞組是「一切適當手段」(all appropriate measures) 或「一切必要手段」(all necessary measures)，而不是「使用武力」(use of force) 的用語。由於用語不明確，所以相關國家間對執行措施具體內容看法也會不同¹⁰⁶。

最後是安理會決議的效力常會受到質疑挑戰，不少安理會的決議被當事國置之不理，甚至公然違反憲章所課的義務。例如依安理會決議第八二四號 S.C. Res. 824,

¹⁰⁵ 主要的問題包括安理會常任理事國提供部隊的規模、供聯合國使用的武裝部隊與其本國的關係、會員國應提供的協助和便利的性質、和國部隊的一般駐紮地點以及聯合國部隊指揮等問題。

¹⁰⁶ 例如，2002 年關於伊拉克問題的 1441 號決議指出，「伊拉克不遵守安理會決議及擴散大規模毀滅性武器和遠程導彈對國際和平與安全構成威脅」，「安理會曾一再警告伊拉克如繼續違反其義務將面臨嚴重後果」。但何謂「嚴重後果」，其是否包括武力制裁，美國、英國、西班牙等國認為第 1441 號決議持肯定態度；但法國、俄國、中國大陸則持反對意見。2004 年關於科索沃問題的第 1244 號決議，授權成員國和有關國際組織「採用一切必要手段以履行本決議下的職責」，許多國家認為此句足以包括所有強制行動；但俄國和中國大陸認為，該決議未明確授權使用武力。

UN Doc. S/RES/824 (1993). 它譴責違反人權的行為，要求以武力奪取領土的作法應立刻停止。同時它再一次地強調波士尼亞作為聯合國的會員國，其領土完整和政治獨立必須受到尊重。結果是上述的要求大都被忽略了，賽族人還曾以武力奪得安全區熱帕等地¹⁰⁷。此外，事實顯示當會員國被要求提供聯合國或是北約更多的協助時，反應往往很冷淡；而面對實施經濟制裁的要求，大部分會員國的態度也不熱心。這是因為會員國由過去的經驗得知，忠實履行安理會決議可能會導致其蒙受很大的經濟損失，而且若希望要依憲章第五十條的規定從聯合國或得補償則又相當困難¹⁰⁸。

2. 安理會與其它區域國際安全組織的合作

由於區域組織可以參與各項維和行動，甚至強制執行和平行動，所以如果配合得宜，可以減輕安理會的負擔，強化世界各國對於國際事務與和平的參與。但另一方面，如何控制區域組織的行動是一大挑戰。

目前觀察安理會與區域國際安全組織合作上主要產生的爭議問題包括區域性集體安全制度與集體自衛如何區分問題，因為依憲章第 53 條第 1 項的規定，區域安全組織如果要採取集體安全體系下之軍事制裁行為，必須先得到安理會的授權。然而，依據憲章第 51 條，有關國家遭受武力攻擊時，國家可合法進行武力自衛，不須要安理會的授權。所以集體自衛權與集體安全制度關係為何？安理會與區域安全組織之間在集體安全制度下如何分配權責？

一般以為答案，區域組織進行武力制裁必須獲得安理會的授權；而非軍事行動的經濟、外交制裁，安理會認為區域安全組織可自行決定。但是近年來，幾個例子顯示區域組織有行動未獲安理會規 或是未經授權：首先是 1998 年 10 月 10 日，北大西洋公約組織授權部隊在 96 小時內對前南斯拉夫實施空中攻擊。此項命令未得安理會授權。其次是 1999 年 3 月，北約未經安理會授權，以人道主義為理由，大規模轟炸科索沃。

除了 1999 年科索沃的案例值得觀察外，1990 年代的波士尼亞情勢也可以觀察此一問題。

¹⁰⁷ See, John Tessitore and Susan Woolfson, eds., *A Global Agenda: Issues Before the 49th General Assembly of the United Nations* (Lanham: University Press of America, 1994), p.266-267.。

¹⁰⁸ John Tessitore and Susan Woolfson, eds., *A Global Agenda: Issues Before the 49th General Assembly of the United Nations* (Lanham: University Press of America, 1994), p.266-267. 並參考陳純一，由法學觀點看聯合國當前面臨的問題與美國的態度，前引註101，頁23-24。

在波士尼亞案子中，北約組織空襲行動的發動往往未經過安理會的決定；俄羅斯甚至抱怨，作為一個常任理事國，聯合國秘書長竟未事先知會他們北約組織將採取的有關行動¹⁰⁹。而且由相關報導得知，北約和聯合國之間有互相推諉的情況。例如，北約主張要不要空襲得由聯合國決定，而聯合國駐波士尼亞則表示他們得聽上級指示，但是聯合國秘書長蓋里（Boutros-Ghali）卻認為此事應由安理會定奪，安理會又認為這是秘書長的職責¹¹⁰。另一方面，在如何發動空襲一事上，聯合國特使和北約組織秘書長之間又常因意見不同而常有爭議，這又說明兩個組織之間存在著很嚴重的雙頭馬車現象¹¹¹。此外，由於北約曾正式要求聯合國，允許其自由決定是否真對波境內數個目標，進行空中攻擊，但又不需要事先警告被攻擊之當事國。此舉被視為北約並不希望受憲章第八章的拘束，而打算獨立進行軍事行動。論者以為如果打算以一個區域組的力量來取代聯合國體系中各國協調一致同意的行動，可能會根本破壞聯合國的集體安全制度原則¹¹²。

原則上為避免可能發生的問題，論者以為區域組織行動一定要經過安理會事先且明示的授權，否則會造成分權化，侵害了安理會的功能¹¹³。

3. 維持和平制度

後冷戰時期的維持和平行動，主要有以下新特點：（一）維持和平行動的數量激增；（二）維持和平行動的任務領域更廣泛和多樣化，由傳統三大任務：監督並維持停火、幫助撤軍、設立對立各方間的緩衝區，逐漸擴展到組織和監督當地選舉（例如在安哥拉、納米比亞、莫三比克、剛果及東帝汶）、改善人權現狀、維護法律秩序、安置難民、清除地雷、重建國家（如東帝汶、剛果、利比亞、波士尼亞與赫塞哥維納及薩爾瓦多等）、反恐、人道主義援助（如在盧安達、蘇丹、利比亞及索馬利亞）等¹¹⁴。

從介入時間看，傳統的維持和平行動是在衝突發生後，應相關各方的請求，聯合國才派遣部隊進入衝突地區，執行維和任務。而後冷戰時期的維和行動並不

¹⁰⁹ G. I. Morozoy, "The UN at the Turn of the Century," *Moscow Journal of International Law*, Vol. 1, No. 1 (1995), p. 38.

¹¹⁰ 自立早報，84年5月28日，版7。

¹¹¹ 中國時報，84年10月1日，版10。

¹¹² G. I. Morozoy, *supra* note 109, p. 39.

¹¹³ 楊澤偉，前引註102，頁391。

¹¹⁴ Roy S. Lee, *United Nations Peacekeeping: Development and Prospects*, *Cornell International Law Journal*, Vol. 28, 1995, p.624.

恪守此規則，採取預防性干預，如 1995 年 3 月在馬其頓建立的聯合國預防性部署部隊。冷戰結束後，維和部隊常常捲入衝突，例如 1999 年聯合國在科索沃的行動。

冷戰時期多由發展中國家承擔維持和平任務，而且為數不多，大國基本上並不參加。然而，後冷戰時期的維和行動，不僅參與國家數量激增，而且呈現多元化態勢，有影響力的大國也紛紛擠身派出國的行列，聯合國維和行動已得到愈來愈多國家的積極支持和參與。

此外，最低限度使用武力或不使用武力原則也開始鬆動：實踐中，維和行動一般由維和部隊、維持治安的警察部隊、監督選舉的觀察團等共同組成，其中文職人員也占一定比例。傳統維和部隊只能配戴輕武器用於自衛，維和部隊及其官兵只有在「遭到攻擊」或履行職責「受到武力阻礙」時，才可使用「最低」限度的武力。「藍盔人員應當永遠把使用武力視為最後手段」。但是隨著維和行動任務範圍的擴大，維和部隊兼負更多的使命。在這過程中，出現程度不同對維和人員進行武力攻擊和對維和行動帶來負面影響的暴力事件。

再者，同意原則也受到挑戰。作為對國家主權的尊重，同意原則是傳統的維和規則的基本規範之一。是否需要實施維和行動，應以「當事國同意」作為基本出發點，且同時應得到出兵國的同意。隨著維持和平行動實踐的發展，某些需執行維和任務的衝突地區，主權的執政實體已不復存在，或種族和派系鬥爭十分複雜，出現權力真空的局面（如索馬利亞），或衝突地區有可能出現大規模種族屠殺等侵犯人權的國際罪行時

最後是不介入原則有新發展趨勢，傳統的維和基本規則建立在當國與國衝突發生時，強調中立、公平、不介入當事國內政、不作價值判斷上。其與國際法的基本原則不干涉內政相吻合。但是從目前實踐來看，衝突大多源自於國內而非國際。實踐上，維和行動處理國內衝突的數量有上升的趨勢。

（三）法律問題

集體安全制度的成功，除了需要聯合國能有效與合法使用武力外，還須要能妥善處理恐怖主義、國際保護責任、自衛等問題。

1. 恐怖主義

目前恐怖主義定義的分歧，2004 年 12 月，「威脅、挑戰和改革問題高級別小組」在其報告中將「恐怖主義」表述為：「現有有關恐怖主義各方面的公約、

日內瓦四公約和安理會第 1566 (2004) 號決議已經列明的各種行動，以及任何有意造成平民或非戰鬥員死亡或嚴重身體傷害的行動，如果此種行動的目的就其性質和背景而言，在於恐嚇人口或強迫一國政府或一國際組織實施或不實施任何行為。」¹¹⁵

由於該定義並未將反對外國占領的鬥爭與恐怖主義作區別，亦未提及國家恐怖主義，更無反對反恐中的雙重標準，因此絕大多數阿拉伯國家和其他許多國家都反對此定義。

恐怖主義定義涉及到武力使用的合法性，需要進早達成共識。

2. 國際保護責任與人道干涉的關係

人道干涉一般是指在未經被干涉國政府同意的情況下，基於人道主義對該國實施武力干涉或以武力干涉相威脅。基於人道主義而實施的強制行動，係在出現大規模侵犯人權的情況下，依據憲章第 7 章，由全球性或區域性國際組織實施的或者經其授權而進行的集體干涉。

人道干涉由於涉及主權與國內管轄問題，所以相當敏感而充滿爭議。安理會的實踐似乎認為國內衝突與國際和平與安全相關，尤其是發生侵犯人權事件時。

事實上，直到上世紀 90 年代，安理會對於國內情勢，根據憲章第 7 章作出有拘束力的制裁決定，僅有兩個例子：即對南羅德西亞和對南非的制裁。但是進入 90 年代以後，例子愈來愈多，例如伊拉克的庫爾德、波士尼亞、獅子山共和國和科索沃等。例如在 1999 年 12 月，安理會通過了 794 號決議，首先斷定「索馬利亞的衝突導致了巨大的人類災難，從而構成了對國際和平及安全的威脅」。其後安理會授權聯合國秘書長和相關會員國「使用一切必要手段以盡快位在索馬利亞的人道主義救援行動建立一個安全的環境。」¹¹⁶

安理會在 20 世紀 90 年代的實踐表明，對國際和平與安全的威脅並不限於軍事侵略或軍事威脅的存在。假使在會員國內出現如滅絕種族或其他大規模殺戮等人為緊急情況，而該國政府又如索馬利亞般完全無法作為，則無論是否波及鄰國，安理會即可能認定此構成對和平與安全的威脅。

這個發展是有跡可尋的。2001 年 12 月，加拿大「干預和國家主權國際委員

¹¹⁵ 威脅、挑戰和改革問題高級別小組的報告，一個更安全的世界：我們的共同責任，2004年12月1日，<http://www.un.org/chinese/secureworld/ch6.htm>。

¹¹⁶ S.C. Res. 794, U.N. SCOR, 47th Sess., 3145 mtg, at 2, U.N. Doc. S/Res/794 (1992).

會（The International Commission on Intervention and State Sovereignty）正式提交了「保護的責任」（The Responsibility to Protect）報告。該報告主張主權國家有責任保護本國公民免遭可以避免的災難——免遭大規模屠殺、強姦和飢餓，但是當它們不願或者無力這樣作的時候，必須由更廣泛的國際社會來承擔這一責任¹¹⁷。

2004年12月，「威脅、挑戰和改革問題高級別小組」（The High-level Panel on Treaties, Challenge and Change）在其「一個更安全的世界：我們的共同責任」（*A More Secure World: Our Shared Responsibility*）的報告中明確表示：「我們贊同新的規範，即發生滅絕種族和其他大規模殺戮，國際社會集體負有提供保護的責任，由安理會在不得已的情況下批准進行軍事干預，以防止主權國家政府沒有力量或不願意防止的族裔清洗或嚴重違反國際人道法行為。」¹¹⁸

2005年3月，聯合國秘書長安南在其「大自由：實現人人共享的發展、安全和人權」（*In Larger Freedom, Towards Security, Development and Human Rights for All*）報告中也認為，「我們必須承擔起保護的責任，並且在必要時採取行動。這一責任首先在於每個國家，因為國家存在的首要理由及職責就是保護本國人民。但如果一國當局不能或不願保護本國公民，那麼這一責任就落到國際社會肩上，由國際社會利用外交、人道主義及其他辦法，幫助維護平民的人權和福祉。如果發現這些方法仍然不夠，安理會可能不得不決定根據憲章採取行動，包括必要時採取強制行動。」¹¹⁹

可見，保護的責任有成為新國際法規範的趨勢，它將對聯合國解決國際衝突產生深遠的影響。愈來愈多人承認，雖然主權政府負有使自己的人民免受各種人為災難的主要責任，但是，如果它們沒有能力或不願意，國際社會即應承擔此責任，在必要時對暴力行為作出反應，並重建四分五裂的社會¹²⁰。例如在索馬利亞、波士尼亞與赫塞哥維納、盧安達、科索沃以及蘇丹達佛地區等相繼發生的人道主義災難。

3. 先發制人自衛與武力使用

聯合國憲章原則禁止會員國在沒有聯合國的授權下使用武力，例外的情況是憲章第五十一條，它規定當一個會員國遭受武力攻擊時，而在安理會採取維持安

¹¹⁷ 見干預和國家主權國際委員會的報告，保護的責任，2001年12月，頁69，

<http://www.iciss.ca/pdf/commission-report.pdf>.

¹¹⁸ 威脅、挑戰和改革問題高級別小組的報告，同前引註115。

¹¹⁹ 聯合國秘書長報告，大自由：實現人人共享的發展、安全和人權，2005年3月21日，

<http://www.un.org/chinese/largerfreedom/part4.htm>.

¹²⁰ 威脅、挑戰和改革問題高級別小組的報告，同前引註115。

全和平的必要辦法前，可以享有行使單獨或集體自衛的權利。換句話說，國家欲行使自衛權必須符合兩項要件：第一是遭受「武力攻擊」；第二是必須在安理會採取「必要辦法」維持和平前為之。

國際法院採相同立場，依它的意見¹²¹，一個國家要行使自衛權，一定要遭受「武力攻擊」，而「武力攻擊」指的是一國派遣或支持武裝部隊、傭兵，或是非正規軍以武力行為侵犯另一國。國際法院同時表示遭受攻擊的國家，可以請求其他國家協助。而當安理會採取必要辦法以維持國際和平安全後，一國的自衛權也隨即終止¹²²。至於什麼是「必要辦法」，國際法院並沒有作進一步解釋。

但是「預防性」攻擊與「先發制人」戰略實際上影響了傳統的自衛觀念。2002年9月，美國總統布希正式公布「國家安全戰略」(The National Security Strategy of the United States of America)報告，把「預防性」攻擊作為「自衛」的一種形式，列為國家安全保戰戰略的核心，並對伊拉克採取「先發制人」的戰略。「先發制人」的自衛是否合乎使用武力的正當性問題，值得討論。

五、結論

由前述的研究可知，在聯合國體系內，國際衝突的解決，有賴下列制度：

(一) 大會與安理會的互相配合

安理會雖然是維護國際和平的主要機關，但大會依舊具有建議權和討論權，而且經由1950年「團結一致和平案」的通過，賦予大會在必要時行使強制和平的功能。

(二) 聯合國與區域組織的共同合作

雖然聯合國和其它國際區域組織有著權力競爭的情形，但是如果配合得宜，二者能達到共同維護和平的目的。

(三) 「強制和平」與「維持和平」的運用

集體安全制度是聯合國維護世界和平的核心制度，維持和平是經由實踐一步一步發展而來。強制和平是對和平受到威脅、破壞和侵略所產生的一種制裁行動，而維持和平是經由第三力量的介入緩衝，以達到維持和平的目的。

雖然國際法上關於武力使用、自衛、保護責任、人道干涉、恐怖主義一直存

¹²¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America). 本案摘要見 *Summary of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice, 1948-1991* (New York: United Nations, 1992), pp. 160-170.

¹²² *Ibid.*, pp. 165-166.

在著爭議，但是在前述三大支柱的支持下，大會和安理會將依舊在解決國際爭端一事上，扮演著重要的角色。

參考文獻

1. 中文書目

- 朱建民，國際組織新論，臺北：正中書局，民國六十五年出版。
- 國家建設叢刊，第三冊，外交與僑務，臺北：正中書局經銷，民國六十年出版。
- 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。
- 楊永明，國際安全與國際法，臺北：楊永民出版，元照總經銷，2003。
- 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。
- 陳純一，波士尼亞情勢所引起的聯合國法律問題，聯合國與歐美國家論文集，1997 年。
- 陳純一，「由法學觀點看聯合國當前面臨的問題與美國的態度」，美歐月刊，9 卷 5 期，民國 83 年 5 月。
- 楊澤偉主編，聯合國改革的國際法問題研究，武漢：武漢大學出版社，2009。
- 干預和國家主權國際委員會的報告，保護的責任，2001 年 12 月，頁 69，<http://www.iciss.ca/pdf/commission-report.pdf>。
- 聯合國秘書長報告，大自由：實現人人共享的發展、安全和人權，2005 年 3 月 21 日，<http://www.un.org/chinese/largerfreedom/part4.htm>。
- 威脅、挑戰和改革問題高級別小組的報告，一個更安全的世界：我們的共同責任，2004 年 12 月 1 日，<http://www.un.org/chinese/secureworld/ch9.htm>。
- 梁西，國際組織法，臺北：志一出版社，1996 年，頁 301。

2. 英文書目與期刊

- AKEHURST M., "Enforcement Action by Regional Agencies with Special Reference to the Organization of American States," *British Year Book of International Law*, Vol. 42 (1967).
- BEYERLIN Ulrich, "Regional Arrangements," in Ruduger Wolfrum, ed., *United Nations: Law, Policies and Practice*, Vol. 2 (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995).

- BLACK C. E. and E. C. Helmreich, *Twentieth Century Europe, A History*, New York: Alfred A. Knopf, 1959.
- 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.
- GOODRICH Leland M., Edvard Hambro and Patricia Simons, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, 3rd and revised ed., New York and London: Columbia University Press, 1969.
- LEE Roy S., *United Nations Peacekeeping: Development and Prospects*, *Cornell International Law Journal*, Vol. 28, 1995.
- 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.
- GRAY Christine, *International Law and the Use of Force*, 2nd ed., New York: Oxford, 2004.
- INOUE Yushiko, "United Nations's Peacekeeping Role in the Post-Cold War Era: the Conflict in Bosnia-Herzegovina," *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, Vol. 16(1993).
- MOROZOY G. I. "The UN at the Turn of the Century," *Moscow Journal of International Law*, Vol. 1, No. 1 (1995)
- O'CONNELL, Mary Ellen, "Contemporary International Law: Continuing Limits on UN Intervention in Civil War," *Indiana Law Journal*, Vol. 67(1992).
- RUSTEMEYER Ann, "Wilson's Fourteen Points," *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, pp. 1479-1481.
- 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.
- TESSITORE John and Susan Woolfson, eds., *A Global Agenda: Issues Before the 49th General Assembly of the United Nations* (Lanham: University Press of

America, 1994).

UNITED NATIONS, *The Blue Helmets*, 3rd edn, New York, NY: United Nations Dept. of Public Information, 1996.

UNITED NATIONS, *Summary of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice, 1948-1991* (New York: United Nations)

WALTERS F. P., *A History of the League of Nations*, 2 vols., New York: Oxford University Press, 1952

WILCOX Francis O. Wilcox, "Regionalism and the United Nations," *International Organizations*, Vol. 19 (1965).

WOLF Joachim, "Regional Arrangement and the Charter," in R. Bernhardt, ed., *Encyclopedia of Public International Law*, Installment 6 (Amsterdam: North-Holland, 1983) p.291.

UNITD NATIONS, *The United Nations Today*, N.Y.: United Nations, 2008.

研究成果自評

依照申請計畫，主持人預期完成之工作項目及成果如下：

- 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
- 三、 聯合國安理會與國際衝突解決
 - (一) 安理會的組織與否決權制度
 - (二) 安理會的職權與集體安全制度
 - 1 憲章第七章之規範與強制執行和平
 - 2 憲章第七章執行上面臨的困難
 - 3 集體安全制度案例研析
 - (三) 安理會與其它區域國際安全組織的合作
 - (四) 安理會與聯合國的維持和平行動

四、 當前大會與安理會解決國際衝突面臨的挑戰與改革問題

(一) 組織的問題

- 1 安理會的成員增加
- 2 安理會決議的方式

(二) 制度問題

- 1 安理會與其它區域國際安全組織的合作
- 2 維持和平的範圍

(三) 法律問題

- 1 憲章第七章與恐怖主義、大規模殺傷武器與違反人權等事項
- 2 國際保護責任與人道干涉的關係
- 3 先發制人自衛與恐怖主義的定義

五、 結論

主持人以為研究已順利完成。在聯合國大會解決國際衝突之制度方面，本研究分析了大會的組織，包括介紹大會的組成、議事程序與投票方式，以及日常運作方式等。在大會的職權與國際安全的維持方面，則介紹大會解決國際衝突的主要法源依據憲章第十至第十二條，並分析相關條文的涵義以及大會與安理會的關係，並以一九五〇年針對韓戰而通過的「團結和平決議案」，以說明大會在解決國際衝突時扮演角色與職權。同時，研究還介紹了第一次維和行動一九五六年的蘇伊士運河事件。

在聯合國安理會解決國際衝突之制度方面，首先介紹安理會的組織，主要是分析安理會的組成、重要議事規則、投票方式與否決權制度，以及運作方式等。其次是介紹安理會的職權與集體安全制度，在介紹第六章和平解決爭端方式後，研究開始說明聯合國解決國際衝突最重要法律依據憲章第七章。本部分討論第七章涉及的重要法律議題，包括：如何認定侵略事實；臨時辦法、非軍事行動與軍事行動之授權方式；無法成立聯合國編制部隊的問題與實務上解決之道；以及最後會員國遵守的義務與否決權行使造成的困境。經由重要案例波斯灣戰爭的分析，有助於了解整個制度的運作。

安理會與維持和平方行動也是重點，安理會積極運用維持和平方行動以達到解決國際衝突的目的。近年來，由於安理會決議常授權維持和平方行動時，常建議採取一切必要措施以執行任務，使得維和行動也帶有「執行和平」的色彩，這一趨勢值得觀察，也是本部分所要討論的重點。當然，本研究也非常關心國內情勢引起的聯合國制裁。憲章第二條第七項規定，不干涉內政原則應不妨礙第七章執行辦法，而由聯合國對羅德西亞與南非採取的經濟制裁前例看來，安理會是可以介入一國國內情勢，其後的案例也一再說明此點，故本部分將由羅德西亞和南非等案例說明觀察安理會介入國內情勢的作為與相關的國際法議題。

研究的第三個重點是大會與安理會解決國際衝突所面臨的挑戰與改革要求。改革聯合國是近年來國際社會一直在討論的議題，涉及的問題也很廣泛。其中、與安理會和大會解決國際衝突有關的議題如下：（一）如何和其他的國際區域組織合作處理安全與和平的議題？（二）不干涉內政原則與國際保護責任的關連性（三）是否應將大規模殺傷性武器、恐怖主義和違反人權列入第七章，視為對和平之威脅或破壞，因而可以授權安理會使用武力？（四）安理會是否應擴大成員，以反映真正的國際實力，並因而有助於解決國際衝突？（五）恐怖主義的定義是否應確定？（六）先發制人攻擊的自衛是否為確認的國際法原則？（七）是否應擴大維持和平功能的擴大，以涵蓋國內行動與終止內戰？（八）安理會決議作出授權決議案的方式與權力是否要改變？針對上述問題，本研究也都作了分析。

主持人以為本研究的順利完成有三點效益。首先是對有關「聯合國與國際衝突解決」相關研究，提供堅實的制度與法律面的分析；其次則是希望經由成果之發表，能促進國內學者對此一國際法重要問題有著更進一步的了解與興趣；最後，主持人過去主要的研究領域主要有二：一是國際法上國家豁免制度之研究，另一是聯合國制度與法律議題之討論。在聯合國研究方面，主持人曾經研究並發表過的題目包括觀察員制度、聯合國的區域性質、聯合國的改革議題、以及聯合國國際法委員會研議中的條約草案評析等，而本計畫的完成除有助於計畫主持人進一步拓展其對聯合國問題的了解外，也有助於其整合歸納比較過去已從事的相關研究。