

聯合國簡史—功能與貢獻

●李明峻／台灣國際法學會副秘書長、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

10月24日是聯合國六十週歲生日。聯合國是當今世界上最具規模、最具代表性的國際組織。這主要從兩個方面來講，一是它的功能非常廣泛，幾乎涉及到人類生活的各個層面，各個領域的活動；二是它的涵蓋面非常廣，現在世界上幾乎所有獨立的國家，都是聯合國的會員國。聯合國成立以來，在肩負維護國際和平安全，促進國際合作、社會發展、保護人權和協調各國行動，以及推動人類進步方面，都負有非常重要的責任。要想瞭解今天的聯合國，就必須瞭解聯合國的歷史。

國際聯盟的失敗

眾所周知，在二十世紀的上半葉發生兩次世界大戰，給人類帶來極大的災難。第一次世界大戰後曾經建立國際聯盟，但國際聯盟並未能發揮應有的作用，因而無法阻止世界大戰爆發與保衛世界和平。

美國總統威爾遜（Woodrow Wilson，任期1913-1921）對1914年到1918年第一次世界大戰在歐洲顯示的現代戰爭的破壞力深感震驚，因而倡導創立國際聯盟。威爾遜認為，引起戰爭的原因主要有三個：軍備競賽、不民主的政府以及不穩定的權力均衡體制。在第一次世界大戰結束後舉行的巴黎和會（Paris Peace Conference）上，威爾遜不顧英法盟友的懷疑，推動確立一個新的「集體安全（collective security）」

體制（集體安全這個名詞直到1935年才產生），取代失去信譽的權力均衡體制。國際聯盟是集體安全體制的核心，國際聯盟盟約禁止侵略行徑，任何違約國家都將受到國聯其他成員的集體反對。威爾遜派國際主義者因此認為，任何政府都不會愚蠢到違反盟約的地步。由於威爾遜相信恐懼與憂慮是過去屢次戰爭的導火線，因此國際聯盟必須推動裁軍，如此將會出現一個沒有恐懼與憂慮的世界。

然而，在兩次世界大戰之間的年代，事態顯然沒有像威爾遜所希望的路線發展。由於美國拒絕加入國際聯盟以及根據國際聯盟盟約建立的常設國際法院（Permanent Court of International Justice），使得這兩個機構都被削弱。儘管國際聯盟在1920年代取得一些小規模的成功，但由於經濟危機，再加上孤立主義日益抬頭的美國不予支持，英國和法國官員不願啟動國聯盟約的「集體安全」體制，進而未能有效遏制德國、日本和義大利的軍事擴張。隨著第二次世界大戰的戰火在歐洲和亞洲肆虐蔓延，國際聯盟乃告解體。

國際聯盟之所以失敗，主要是因為國際聯盟的建立是在對戰敗國一種嚴厲懲罰的基礎之上，因此與第一次世界大戰戰敗國的矛盾非常尖銳。其次，在維護和平方面，國際聯盟的代表性不足。國際聯盟成立之初，主要由英、法兩國操縱，美國、

蘇聯和日本等主要大國都不是它的成員國。在二十世紀三〇年代，當法西斯甚囂塵上之際，國際聯盟顯得非常軟弱，使人們對這個國際組織喪失信心。1939年，第二次世界大戰爆發，國際聯盟已名存實亡。儘管如此，國際聯盟建立的初衷還是想防止戰爭，但由於它自身機制上存在的諸多弱點和代表性的不足，而沒有發揮應有的作用。

創立聯合國的計畫

聯合國的創建是在第二次世界大戰進行當中，當時美國、英國和蘇聯等一些主要反法西斯國家在與德、義、日等國作戰的同時，也在思考怎樣才能避免世界大戰再度爆發的問題。美國早在日本海軍1941年12月偷襲珍珠港以前就已經開始醞釀創立一個新的組織。這個新組織的設計人是新威爾遜主義人士，他們從國聯的失誤中汲取大量教訓。他們像威爾遜一樣致力於集體安全的理念，但他們不再依賴人類道義輿論的模糊情感來維持和平，而是更多地依賴於強大的實力。

為了防止國內孤立主義派人士的對抗，美國二次大戰期間創立聯合國的計畫一直在秘密進行，因為最少的宣傳所招致的反對也應當最少。策劃人員隱身在國務院的重重機構之中，在副國務卿威爾斯（Sumner Welles）和帕斯沃斯基（Leo Pasvolksy）的領導下，以「非正式議程小組（Informal Agenda Group）」和「政治問題小組委員會（Sub-Committee on Political Problems）」等不引人注目的名稱作掩護，規劃聯合國的設立進程。

美國總統羅斯福認為，戰後要建立普遍廣泛的安全制度，應涵蓋美國、蘇聯、英

國、中國四個大國，以彌補原國際聯盟代表性不足的弱點。因此，他提出「四員警制度」，設想以此構成維護世界和平的支柱，由這四個國家維持世界和平。爾後，經過1943年莫斯科外長會議，1943年底德黑蘭美、英、蘇三國高峰會議，這種想法逐漸清晰。

1944年10月，美、英、蘇、中四國在美國首都華盛頓敦巴頓橡樹園召開聯合國的制憲會議（Dumbarton Oaks Conference），具體商討建立新的國際組織和它的內容、宗旨、原則和架構等，最後終於達成戰後建立新國際組織的協定。敦巴頓橡樹園會議中，盟國談判人員開始起草《聯合國憲章》。會議決定成立新組織包括兩個重要機構：(1)一個作為辯論論壇的大會機構；(2)一個規模較小的安全理事會，由它啟動聯合國的執行權力。

敦巴頓橡樹園會議結果是威爾遜理想主義與傳統現實主義大國論相結合的產物。敦巴頓橡樹園會議的一些尖銳分歧反映不同的利益需要，但也反映對擬議成立的聯合國的主要宗旨尚不確定。原則和程序方面的分歧通常透過傳統的政治折衷方式得到解決。如蘇聯要求聯合國將其十六個加盟共和國接納為成員，因為大英國協的總席位以及有如美國保護國的拉丁美洲國家，將導致蘇聯在投票中寡不敵眾。雙方經過妥協，決定讓蘇聯擁有三個，而不是十六個席位。

羅斯福還為安撫其他歐洲國家作出一些讓步，其中包括在殖民地問題上讓步。羅斯福本不希望聯合國與國聯的殖民地委任統治制有任何牽連，但後來同意建立一個聯合國託管理事會（U.N. Trusteeship Council），而且這個理事會成為聯合國的一個主要機

構，擔負起與國聯大部分委任相關的職責。英國首相邱吉爾（Winston Churchill）對這項計畫表示支持，但前提條件是英國殖民地不受聯合國託管權力的管轄。另一個重大讓步與法國有關。羅斯福雖然極不信任法國解放領導人戴高樂（Charles DeGaulle），且在1940年向德國屈服的法國在二次大戰期間並非主要盟國，但在蘇聯和英國的壓力下，羅斯福最終同意讓法國擁有安理會席位。1945年2月，美、英、蘇三國雅爾達會議確認這個協議。

1945年4月，五十個國家的代表於聚集在舊金山完成憲章的起草工作。在舊金山集會的代表與二十五年前在巴黎集會起草國際聯盟盟約的代表有著一個重要差別。在1919年，很多代表相信，透過「人類的道義輿論」，能夠遏制侵略成性的政府，使其不再有自古不斷的侵犯鄰邦之舉，但舊金山會議的代表則更加清醒，他們認為在聯合國管理下的經濟和軍事力量，才是未來和平的關鍵，而不是道義輿論。與會代表甚至組建一個聯合國軍事參謀團（U.N. Military Staff Committee）。更重要的是，他們透過著名的《聯合國憲章》第五十一條，納入地區軍事聯盟行使自衛的權利。這一條款成為日後建立北大西洋公約組織（NATO，1949年）和華沙條約組織（Warsaw Pact，1955年）的法律基礎。

舊金山會議從1945年4月25日開始，經過兩個月的認真討論，於1945年6月26日正式簽署聯合國憲章，其後提交包括五大國在內的各國立法機構批准。1945年10月24日，聯合國憲章生效，聯合國正式成立。聯合國大會決定10月24日為聯合國日。從這一段歷史可以看出，聯合國建立

的背景是為了建立一種能夠永久性維護世界和平的集體機制。

聯合國的功能

在1945年促進起草《聯合國憲章》的舊金山會議（San Francisco Conference）上，杜魯門（Harry Truman）總統說這是一項「令人對萬能上帝深深感恩的工作」，人們相信這個新成立的組織將使世界大戰化為歷史。《聯合國憲章》在序言中明確闡明聯合國的宗旨：「我們聯合國的人民茲決心欲免後世再遭戰禍……。」

在1945年創立的、僅有五十個創始成員國的聯合國當時既代表一種理念，也是一個機制。作為一種理念，它的起源可追溯到第一次世界大戰爆發之前。作為一個機制，它是在其前身——第二次世界大戰最早的犧牲品之一——國際聯盟的遺跡中誕生。歷史學家雖然對美國外交政策中的很多問題看法不一，但在有一點上卻是一致的，即美國為創立國際聯盟和聯合國發揮關鍵作用。

聯合國創始人將經濟及社會理事會（ECOSOC）和聯合國教科文組織（UNESCO）作為聯合國的主要機構，僅這一點就充分顯示聯合國在非政治領域的作用。值得指出的是，聯合國的性質在1945年到1990年之間發生變化。聯合國最初是作為威爾遜主義的集體安全機制而成立的，但它逐漸成為一個反殖民主義及後殖民主義的論壇。隨著以前的殖民地紛紛加入，成員國從1945年的五十個增加到今天的一百九十二個，使得聯合國發生變化。像其他機構一樣，聯合國是歷史的產物，但不受歷史的束縛。

聯合國憲章是聯合國的根本章程，規定

會員國的權利和義務，並確定聯合國的機關和程序。依憲章的規定，聯合國的宗旨是：維護國際和平及安全；發展國際間之友好往來關係；合作解決國際間屬於經濟、社會、文化及人類福利性質之國際問題，增進對於全體人類之人權及基本自由之尊重；並構成一協調各國行動之中心，以達成共同目的。

聯合國是當今世界上最具規模、最具代表性的國際組織。狹義的聯合國是由六大機構組成：聯合國大會、安全理事會、經濟社會理事會、託管理事會、國際法院和秘書處。在六大機構之下，還有一些輔助機構，如聯合國開發計畫署、世界糧食計畫署、兒童基金會等。廣義的聯合國包括十六個專門機構，還包括世界銀行、國際貨幣基金、國際民航組織、教科文組織、萬國郵政聯盟、電信組織、氣象組織和國際勞工組織。這些專門機構與聯合國訂有專門協定，有自己獨立的組織機構、章程和體系，但他們必須接受聯合國的指導，向聯合國彙報工作。

聯合國的貢獻

聯合國建立六十年來，特別是在維護世界和平，推動人類進步事業方面都有非常積極的貢獻。人們對聯合國有兩種極端的眼光。一種是把聯合國看成是世界政府，好像聯合國無所不能，如果事情沒做好，就怪罪聯合國。另一種是把聯合國看成是清談館，什麼事也辦不成。對聯合國的作用不重視，說聯合國是西方大國的工具。這些都是誤解。聯合國不是世界政府，是政府間的國際組織，所有的權力來自成員國的授予。就是說，成員國要有這種意願，要聯合國發揮什麼作用，聯合國才能

採取措施，聯合國不可能自我授權。因此，聯合國是世界的鏡子。

聯合國憲章賦予聯合國四大功能，一是維護國際和平、安全。二是推動國際合作和社會的發展，包括促進人權的進步。三是推動經濟的發展。四是協調各國行動。在維護國際和平安全方面，儘管聯合國成立不久就遇到美蘇冷戰，國際局勢比較緊張，但聯合國還是盡其所能緩和國際緊張局勢，譴責與呼籲國際社會共同遏制侵略行徑。聯合國本身沒有軍隊，也不能去干涉他國政府（內政）。但這種道義上的集體力量，還是有相當的震懾作用。在一些具體的問題上，如聯合國維持和平的行動，還有倡導包括國際裁軍國際和平的理念，緩和國際衝突，減少對抗。這些做法都很有積極意義。近六十年來，聯合國從停戰監督組織到海地穩定特派團，共進行五十九個聯合國維和行動，為維護世界和平與安全作出傑出貢獻。

其次，在推動國際經濟、社會發展方面，聯合國極力幫助亞、非、拉丁美洲國家擺脫貧困，從1960年代開始，聯合國進行發展十年和十個方面十年。它的主要目標是幫助那些發展中國家發展經濟，要求發達國家增加對貧困國家的援助，並透過聯合國開發計畫署，推動扶貧項目和教育扶貧等。2000年，聯合國還進行千禧年發展綱要，呼籲國際社會加大對貧困落後國家的援助。在增進人權的維護方面，聯合國1948年通過世界人權宣言，到六〇年代兩個國際人權公約，這些都是在聯合國的主持下進行。

特別值得一提的是，聯合國對於推動非殖民化所作的貢獻。第一次世界大戰結束時，世界上獨立國家只有六十多個國家，

而現在已有近二百個獨立國家。聯合國成立之後，它設有一個託管理事會，專門負責這方面的工作。聯合國大會和各專門機構都在積極推動殖民地的解放。到1960年代，許多亞、非、拉丁美洲國家獲得獨立。到1990年代，基本上殖民地國家已經消滅，自決權已經確立。

結語

聯合國的成立是第二次世界大戰的產物，其後對世界各國的涉外事務提供一個對話交流的平臺，成為追求和平、解決爭端的場所。同時，各種全球性威脅和挑戰也層出不窮。民族矛盾、領土爭端等傳統安全問題還未解決，恐怖主義、跨國犯罪、疾病肆虐等非傳統安全問題日益嚴

重。發展不平衡問題更加突出，南北差距進一步拉大。世界已經進入二十一世紀，國際形勢正發生深刻和複雜的變化。人類進步的崇高事業既面臨著歷史性的機遇，也受到前所未有的挑戰。為求有效應對各種全球性威脅和挑戰，實現人類的和平與發展，即必須堅持多邊主義，加強集體行動，推進國際合作，特別是要不斷加強聯合國作用和權威。

在全球化的趨勢下，跨國界的共通事項日益增加，使得聯合國的重要性與日俱增。各國藉由聯合國的運作，共同建立國際社會的秩序，解決國際間的共通問題，並於其中爭取各自國家的權利，因此加入聯合國已成為一國求生存爭權益的重要關鍵。 ◎