聯合國應有的改革

●林文程／中山大學大陸研究所教授、台灣新世紀文教基金會國際關係委員會委員

一、前言

聯合國於1945年10月24日正式成立，其宗旨之一在於採取有效集體辦法，以阻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。六十年來，聯合國會員國的數目由五十一個增加到一百九十一個。雖然它的成效一直受到詬病，尤其是冷戰期間美蘇兩超強之對抗幾乎癱瘓聯合國在維持世界和平上的能力，但是聯合國仍然是世界上最重要的國際組織。尤其是冷戰於1989年結束，美國與蘇聯對抗左右國際政治運作的基本格局成為歷史之後，大家對聯合國重新寄予希望。今年9月14至16日，聯合國慶祝成立六十週年所舉行之世界首腦高峰會，包括美國布希總統在內高達一百七十個會員國的領袖親自出席會議，會中以鼓掌方式批准新的聯合國改革方案，但是此一改革方案是否淪為聯合國的另一篇文件，或是真正能夠落實？再度引起國際社會的討論。

聯合國許多會員國在過去幾十年當中，不斷呼籲甚至提議對聯合國進行改革，每一位聯合國秘書長新上任後也均會提出改革聯合國之新方案，這些建議或改革方案大致可以分成三大類：（一）調整聯合國的權力結構，包括是否賦予聯合國大會更大的權力，但最主要是對安理會權力結構之調整及是否取消常任理事國否決權問題；（二）強化聯合國因應國際情勢變遷的能力，包括對和平與安全新挑戰的研究及提出應變方案；（三）行政事務改革，包括如何精簡聯合國不斷膨脹的機構及人事、精簡會議及文件、減少職能及議題的重疊、編制合理預算及減少浪費、及增進效率和管理。整體而言，這些改革方案成效並不佳，因為聯合國成立雖然是理想主義（idealism）催生而成，但是在討論成立過程中就已經成為現實主義（realism）之俘虜，而過去六十年之運作，聯合國更是現實主義權力政治之受害者，聯合國改革當然也就時常淪為強權討價還價下之犧牲品。

二、聯合國安理會之改革問題

安全理事會原由十一個會員國組成，其中美國、蘇聯、英國、中國及法國是常任理事國，其他六個非常任理事國由大會選舉產生，任期兩年，不得連任。1965年修改憲章，將非常任理事國增加為十國，使安理會成員總數擴大為十五國，並依區域原則來分配非常任理事國席次，非洲產生三席、亞洲兩席、東歐一席、拉丁美洲及加勒比海地區兩席、西歐和其它國家兩席。

當年聯合國的締造者，將維持國際和平之主要責任（primary responsibility）授與安全理事會。根據聯合國憲章之規定，安全

理事會具有以下的職能與權力：(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)制定計畫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它措施以防止或制止侵略；(6)對侵略者採取制裁行動；(7)對接納新會員國以及各國加入國際法院規約（Statute of International Court of Justice）的條件提出建議；(8)在戰略地區行使聯合國託管功能；(9)就秘書長（Secretary General）的任命向大會提出建議，並與大會共同選舉國際法院的法官。

聯合國一方面依循主權國家平等之精神，賦予會員國不分大小在大會一國一票的權利，至於最重要和最具權力之安理會，則賦予美國、蘇聯、英國、中國及法國五常任理事國否決權（veto power）的特權。[1] 英國外交部的一項報告，將安理會的否決權界定為「一個常任理事國在考量實質問題時所投下的反對票，導致決議案草案無法通過。」[2] 所謂實質問題（substantive matters）包括向聯大推薦秘書長人選、是否向聯大推薦新會員國入會、「斷定任何和平之威脅、和平之破壞或侵略行為之是否存在」、及決定應付方法。對於實質性問題，安理會須有包括所有五個常任理事國之三分之二絕對多數之同意票才能通過。換言之，每一常任理事國的反對票，可以否決一決議草案（draft resolution）。

常任理事國的否決權及其適用範圍是在創立聯合國過程中最引起爭議的問題，否決權的概念是源自於十九世紀維也納會議（Congress of Vienna）所建立大國協商的精神，大國合作確保維也納會議之決定得以被實踐，創造了歐洲協商（the Concert of Europe）時代之和平。羅斯福總統堅信戰後和平要能夠確保，必須戰時的大國合作能夠延續到戰後。由於五個強權在維繫國際和平上被課以更大的責任，也因此必須給予更大的權力，而賦予五個常任理事國否決權，乃是大國一致（great power unity）理念的實踐，也保證聯合國所通過的提案可獲得這些大國之支持。

常任理事國過去行使的否決權大致可以分成三大類：[3] 第一大類是對新會員入會申請案投否決票，依據聯合國憲章第四條第二項之規定，新會員申請加入聯合國，「將由大會經安全理事會之推薦決議行之」，因此新會員入會屬於實質問題，安理會常任理事國對此擁有否決權，而冷戰期間在東西方對抗的氣氛下，新會員入會申請案常成為這種對抗下的犧牲品。[4] 第二大類是對有關政治問題和情勢的決議草案行使否決權，例如像南北韓衝突、印度與巴基斯坦衝突、中東情勢等影響國際安全與和平的問題。第三類是聯合國組織和運作的問題，例如根據憲章第九十七條規定是否向大會推薦秘書長人選問題[5]、聯合國與南非關係、減少軍備的規則等問題均屬之。冷戰期間，美蘇兩超強對抗、惡鬥的結果癱瘓安理會，導致聯合國集體安全（collective security）的功能無法發揮，常任理事國所擁有之否決權就是癱瘓安理會的禍根。

早在協商建立聯合國期間，中小國家對於賦予五大國否決權就已經感到不滿，一直爭取取消此一特權，但是最後仍然被迫接受，然而要求取消否決權的聲音一直不

斷。只是要取消否決權是一種不可能的任務，因為這涉及修改聯合國憲章，而依據憲章第一百零九條規定，對聯合國憲章之修改需經歷三個關卡：首先，需要大會會員國三分之二的表決，及經安理會任何九理事國之表決，才能提出憲章檢討案；其次，憲章修改案需經聯大全體會議以三分之二表決通過；第三，聯大所通過之憲改案需經過聯合國會員國三分之二，包括安理會全體常任理事國，「各依其憲法程序批准後，發生效力。」換言之，安理會常任理事國對修憲具有否決權，他們絕不會同意修憲拿掉他們之否決權，因此比較切實際的改革是約束他們對否決權之行使。

雖然1965年聯合國曾經修改憲章，增加非常任理事國的數目，但是安理會的組成仍然受到許多國家的不滿，例如非洲及拉丁美洲國家抱怨他們在安理會沒有常任理事國，發展中國家認為歐美在安理會的席次過多，而且擁有四席之常任理事國。事實上，目前安理會的常任理事國已經無法令人心服，例如英國和法國已經淪為第二流強權，而日本、德國的國力早已超過他們，甚至1940年代才獨立的印度也已成為南亞的強權，因此對安理會的另一項改革重點在於使其更具充分的代表性。

雖然有不少國家主張完全廢除否決權，因為此一制度完全不符合憲章所規定主權平等之原則，但是要讓常任理事國同意取消他們的否決權，等同天方夜譚，美國已經公開表示沒有否決權，她一天也不會留在聯合國，因此許多崛起的強權和區域大國均想要分享此一特權。目前展現企圖想要成為安理會常任理事國的國家包括日本、德國、印度、巴西、印尼、埃及、南非、尼日利亞、奈及利亞。其中日本、德國、及印度是因國力上漲，展現旺盛之企圖心，尤其是日本對聯合國經費之攤額高達19.5%，僅次於美國之22%，德國的分攤金額則是位居第三名，可說是名符其實之大國。巴西、印尼、埃及、南非、尼日利亞、及奈及利亞等國均是基於地理非配的公平性，並非真正的強國。

國力及地理上的公平分配確實已經成為如何調整安理會結構的兩大原則。從所被提出的各種改革方案加以分析，主要重點不外乎以下幾項：（一）常任理事國應增加幾席；（二）哪些國家可成為常任理事國；（三）非常任理事國應增加幾席，地理上如何分配，能否連任；（四）新的常任理事國能否擁有否決權。表一所列的聯合國秘書長安南（Kofi Annan）、美國、四國聯盟（日本、德國、印度、巴西）、團結謀共識運動、及前聯大主席所提出的改革方案。

安理會的改革是所有對聯合國改革之基石，也是其他改革能否成功的關鍵因素。然而，這也是聯合國改革最難的一部分，目前聯合國會員國，尤其是五個常任理事國，對於如何改革安理會仍然缺乏共識，北京已經公開表示會否決四國聯盟的改革方案。安南藉高級別名人小組之建議，提出的兩項改革方案，是否能夠獲得支持，仍然充滿不確定。[6] 但是參加2005年世界首腦會議之領袖們，已經同意「改革安全理事會是全面改革聯合國的一項基本內容，支持早日改革安理會，使之具有廣泛之代表性、更高的效率和透明度，從而進一步加強其效力與合法性，加大其決定的執行力度」，[7] 或許這些領袖的共同聲明可成為新動能，克服改革安理會的重重障礙，倘真能如此，則改革安理會可出現新的曙光。

表一、安理會改革的幾個方案

提出者	名稱	內容
第五十一屆聯大主席（1997年3月提出）	5+4方案	1. 增加五個常任理事國，其中二個發達國家，亞洲、非洲、拉丁美洲各一個，均不享有否決權，而且對維和部隊應繳納一定比例之額外攤款。 2. 增加四個常任理事國，亞洲、非洲、拉丁美洲、東歐各一個。 3. 敦促現任五常任理事國，僅限於在根據憲章第七章採用行動時使用否決權。 4. 安理會通過決議所需的票，由九票改為十五票。
美國	2+3方案	1. 增加二個不擁有否決權的常任理事國，其中一個給日本。 2. 增加二或三個按地區分配的非常任理事國。
安南	6+3方案	1. 增加六個常任理事國，但不具否決權，其中非洲和亞洲各兩個，南北美洲共享一個名額。 2. 新增三個任期兩年的非常任理事國。
安南	8+1方案	1. 新增八個任期四年並可連任之「准常任理事國」，其中非洲、亞洲和歐洲各二個名額南北美洲共享二個名額。 2. 將原有任期二年的十個非常任理事國增為十一個。 3. 安理會成員國總數二十四個。
日本、德國、印度、巴西	6+4方案	1. 增加六個常任理事國，其中四個為日本、德國、印度、巴西，剩下兩個由非洲國家產生。 2. 新常任理事國的否決權問題，可等到安理會擴大完成的十五年以後再解決。 3. 新增四個任期二年的非常任理事國，由亞洲、非洲、拉丁美洲和東歐平分。
團結謀共識運動	0+10方案	增加十個非常任理事國，任期為二或三年，可連選連任，其中亞洲和非洲各得三個，拉丁美洲和加勒比海地區二個，西歐和東歐各一個。

資料來源：http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/ggrqjp/898361.htm, accessed 2005/10/6; 聯合國大會A/59/596.

三、強化聯合國因應國際情勢變遷的能力

當年成立聯合國的目的在於避免人類再遭戰爭之禍害，以維持世界之和平與穩定。然而，今日世界所面臨之威脅與挑戰，與六十年前的已經有很大的不同。首先，國家與國家間的互賴性已經大大地提高，科技縮短國家與國家的距離，網路系統降低了邊界的意義；在自由化及國際化的浪潮下，世界各國的經濟加大對外開放的幅度，地球村（global village）的觀念逐漸浮現，傳統主權觀已受到挑戰，歐洲聯盟（European Union）就是這種趨勢下的產物。在全球化的浪潮之下，國家在經濟上很難閉關自守，也很難自掃門前雪，因為所面臨的問題需要國際合作才有可能

獲得解決。其次，非政府行為者的數目、能力及影響不斷增加，已經成為影響國際政治的重要力量；第三，第二次世界大戰時侵略者的日本、德國、和義大利已經成為富裕之民主政治國家，而且是聯合國的主要捐助者。第四，爆發世界大戰的可能性已經很小，但是在冷戰結束之後重新獲得動能之民族主義、激進的宗教主義、國際恐怖主義、核生化武器擴散、以及失敗國家（failed states）內部的不穩定等問題，業成為威脅區域及世界和平的重要因素。第五，毒品走私、人口販賣、及洗錢等跨國有組織犯罪、全球環保、及傳染疾病蔓延等非傳統性安全問題，對人類安全之威脅業已成為世人關注之新焦點。第六，大眾媒體蓬勃發展，國際通信網絡及網路之無遠弗屆，促進國際輿論的形成，要求聯合國更加公正的處理國際爭端。

面對新的挑戰，聯合國必須有新的思維及新的因應措施。針對新的挑戰，聯合國曾試圖進行一些調整，例如為了因應聯合國沒有常備軍或常備警察部隊，無法在短時間完成全面部署之困境，聯合國曾進行改革以增強其快速部署（rapid deployment）之能力。2003年9月，聯合國秘書長安南宣佈成立一個高級別名人小組，就如何解決聯合國所面臨之關鍵性問題提出改革建議。該名人小組認為對各種挑戰必須採取綜合性戰略，不能孤立地看待恐怖主義、內戰、或極端貧窮的問題，因為這些問題均相互關聯。該報告所提出的建議包括（一）採取重大舉措重建全球公共保健，從地方和國家一級入手，在整個發展中世界建設公共保健能力；（二）聯合國要明確提出一項有效而又具原則性的反恐策略；（三）建立「建設和平委員會」之政府間機構，以處理剛結束衝突之國家維持和平和秩序的工作；（四）提出兩項改革安理會的方案（方案內容請參見表一）；（五）改革人權委員會，因為人權委員會會員國已經充斥著破壞人權國家，已經成為國際笑話；（六）呼籲對核不擴散體制的不穩定狀態必須予以緊急關注；（七）要求先進國家訂立達成聯合國關於國民生產總值0.7%用於對外援助目標的時間表；（八）希望提供貸款的國家和國際金融機構，應當向重債窮國提供更大的債務減免，重新安排時間更長的償還期限；（九）安理會應當同愛滋病規劃署密切合作，發動對此一問題之研究，並確定關鍵步驟，以制定減輕此一威脅的長期戰略；（十）國家應當對進一步開發可再生能源給予獎勵，並應開始逐步撤銷對環境有害的各項補貼等。[8]

因應這些挑戰，聯合國固然需要起帶頭作用，也需要與會員國、政府間國際組織、及非政府間國家組織密切合作。名人小組所提出的分析與建議，均指出問題的核心，但是未來能否落實才是關鍵。

四、行政事務改革

聯合國之效率不彰、貪污浪費、組織結構疊床架屋情形，包括聯合國大會喪失活力和討論問題無法聚焦、人權委員會缺乏合法性、秘書處不夠專業化等問題、託管理事會在最後一塊託管地獨立後已經沒有繼續存在的必要等。有關聯合國事務之改革，許多是聯合國秘書長下定決心就可以推動進行，歷任秘書長均試圖加以改善，例如精減人事、減少浪費、節省開支。現任聯合國秘書長安南自1996年上台之後，已經推動多項改革方案，例如他於2002年

9月提出「加強聯合國：進一步改革綱領」報告，[9] 表示要在2003年向聯大提出一項經徹底修訂、更好反映千禧年大會商訂的優先事項的方案預算，也要加強新聞工作（具體作法包括重新定位新聞部、重組聯合國新聞中心、合併聯合國圖書館、和改善對出版品的監督）、採取各種措施加強對人權之提倡與保護等，報告中也承諾要向會員國提出更好的服務，例如要精簡報告和對大小會議加強管理。

2003年9月，安南進一步向聯大第五十八屆會議提出「加強聯合國：進一步改革綱領—改進目前的規劃和預算擬訂過程」報告，[10] 說明對預算之中期計畫、預算大綱、及監測和評價。聯合國大會於2003年2月7日及2004年3月3日分別通過「加強聯合國：進一步改革綱領」和「加強聯合國：進一步改革議程」決議案，[11] 大致同意安南所提出的改革方案。

雖然歷任的秘書長一再提出改革方案，也在精簡人事、提昇效率、節省經費上作出了些貢獻，但是聯合國貪污腐化的情勢仍然層出不窮，例如最近幾年來爆發之難民署高級專員性騷擾女職員、聯合國官員及安南兒子捲入伊拉克石油換食品貪污腐敗案等，原因在於聯合國缺乏一個真正的監督。

五、結語

聯合國已成立六十年，它的功能及表現無法讓人滿意，尤其是冷戰期間她在制裁侵略維持和平的功能完全癱瘓，只能藉著由聯合國憲章衍生出來的和平維持行動（peacekeeping operations），來緩和層出不窮的國際衝突。雖然冷戰結束後，國際社會對聯合國再度出現一些希望，但是十多年來的實踐，又讓許多人趨向悲觀。原因在於聯合國的集體安全機制，是一個相當理想主義的制度，但是國際社會不管各種國際組織如何蓬勃發展，也確實在促進國際合作和解決人類許多問題上發揮相當大的功能，但是聯合國畢竟是一個以主權國家為中心之高度政治化的機構，從安理會、大會、經社理事會、人權委員會、及每個專門機構之運作，成員國均是從自身國家利益出發來思考問題，尤其是握有安理會決策生殺大權之常任理事國更是如此。導致決策過程中充滿討價還價及權力政治色彩，結果是理想主義、小國利益、迫切需要解決的經濟和社會問題被忽略了。1996年12月26日，與台灣有邦交的瓜地馬拉政府與反政府武裝的全國革命聯盟簽署「永久和平協議」，墨西哥等國提議聯合國向瓜地馬拉派遣一百五十五名軍事觀察員，以見證和平協議之簽署。北京因為瓜地馬拉一再支持台灣參與聯合國的努力，又堅持邀請我國外交部長參加該年12月29日的和平協議簽字儀式，因此先是對瓜地馬拉威脅利誘，希望瓜國放棄對台灣之邀請，在瓜地馬拉不妥協的情況下，北京乃於1997年1月10日在安理會審議向瓜地馬拉派遣維和軍事觀察員的決議草案時投下否決票，理由是瓜地馬拉政府「損害了中國的主權和領土完整，干涉了中國的內政」，[12] 就是相當明顯的例子。

聯合國當年之組織設計已經無法滿足今日國際社會的需求，也無法因應當前國際安全新情勢，她確實有必要進行根本性的改革，而且此一根本性的改革應該從安理會著手，核心就是否決權的問題，如果取消否決權顯然是一個不切實際的理想，那麼國際輿論應該朝著限制常任理事國使用

否決權、提高安理會決策之透明化的方向來努力，例如限制常任理事國在討論該國所捲入之戰爭的決議草案行使否決權，否則安理會要真正發揮維護國際和平之功能，仍然會讓人一再失望，而聯合國是否能夠進行真正改革，以因應新的國際安全挑戰，前景仍然無法令人樂觀。

【註釋】

1.事實上，聯合國憲章並沒有否決權的字眼，但憲章第二十七條對安理會投票規則作如下規定：「一、安全理事會每一理事國應有一投票權。二、安全理事會關於程序事項（procedural matters）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（all other matters）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備事項之決議，爭端當事國不得投票。」

2.Global Issues Research Group, Foreign and Commonwealth Office, "Table of Vetoed Draft Resolutions in the United Nations Security Council, 1946-2002," *Research & Analysis Papers* (London: Foreign and Commonwealth Office, July 2003), p. 43.

3.Anjali V. Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto* (London: Mansell, 1992), pp. 19-455.

4.在1965年之前，聯合國大會及安理會的成員結構使美國居於絕對優勢，蘇聯處於勢單力薄劣勢下，大量使用否決權。在這二十年期間，蘇聯共投下一百次否決票，其中五十一次是阻止親西方的國家加入聯合國。Patil, *op .cit.*, pp. 471-486.

5.根據憲章第九十七條之規定，聯合國「秘書長應由大會經安全理事會之推薦委派之」。

6.聯合國大會A/59/565, 2004年12月13日.

7.http://www.un.org/chinese/ga/60/docs/a60L1p5.htm, accessed 2005/10/1.

8.同上註。

9.聯合國大會，A/57/387，2002年9月9日。

10.聯合國大會，A/58/395，2003年9月29日。

11.聯合國大會，A/RES/57/300，2003年2月7日；聯合國大會，A/RES/58/269，2004年3月3日。

12.「外交部發言人就中國否決向瓜地馬拉派遣軍事觀察員發表談話」，國務院台灣事務辦公室，http://big5.gwytb.gov.cn:82/zlzx0.asp?offset+50&zlzx_m_id=1010, accessed 8/18/2004. ◎