

〈第四名〉

聯合國的改革與國際社會的發展

●陳宗巖／接觸地球村網站站長、華碩電腦工程師

前言

在二十世紀前半段歷經了兩次的世界大戰之後，當時世界領袖們決心成立一個避免衝突再度發生的機制，聯合國因而誕生。聯合國的創始人對於這個新的世界組織抱有相當大的期望，希望聯合國能夠確保基本人權，創造出一個正義與法治的國際社會，以及聯合國憲章中強調的：「促進社會的發展，以及在更自由的環境中建立起更好的生活水準。」然而聯合國歷經六十年的發展過程，對於當初的遠景卻還有一大段的路要走，這條不好走的旅程中，除了需要國際社會自發性的援助與支持外，聯合國本身在制度上、行動上的改革亦是刻不容緩。

現任聯合國秘書長柯菲·安南（Kofi Annan）深知聯合國在運作上的問題所在，1996年底，當他接任聯合國秘書長之時就提到他期望聯合國有所變革，他希望「聯合國更精簡、更有效率和效力，更加關心其成員的願望和需求，對其目標和承諾更加現實」，這句話也道盡聯合國一路走來的問題，對於處理問題的效率與達成目標的執行力，往往受到各方面的制約，無法順利形成共識，進而推行政策。2005年為聯合國成立六十週年，安南邀集世界各國領袖齊聚一堂，共同商討聯合國的改

革問題，期望在改革議題中形成世界共識，讓聯合國更能隨時代潮流改變，面對各項的世界挑戰。

2005年5月/6月號的外交事務期刊（Foreign Affairs）中，安南發表題為In Larger Freedom: Decision Times at the UN的文章，在文章中他強調了幾個改革重點，首先是恐怖主義的定義問題、國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）強化與避免核武擴散的問題、和平建設委員會（Peacebuilding Commission）的設立、人權理事會（Human Right Council）的成立，加強千禧發展目標（Millennium Development Goals）的達成、安理會改組與秘書處的改革。

儘管聯合國設有各式各樣的組織機構，然而這些機構為六十年前的產物，為解決二次世界大戰的時空環境而存在，而冷戰時期思維下的聯合國與現今面臨的國際問題亦不相同，若用舊的體制、舊的思維讓聯合國去處理國際問題，早已經不合時宜，也無法順利解決當前的問題。

此外，對於聯合國在世界上能發揮什麼樣功能的問題，面臨爭論不休的局面。有人希望聯合國能成為世界政府，讓聯合國能發揮實質的效果，存在有效力有約束力的世界行政、立法、司法的權力；另一部分的人則希望聯合國牽制聯合國的權力，

將用途僅限制在人道救援的議題上。這樣的分歧也反映在各國政府對於聯合國的態度上，例如北大西洋公約組織（NATO）與美國布希政府對於科索沃與伊拉克的干預就說明了聯合國無法有效地透過本身的能力去制約各國政府單方面的行動，更不用期待成為世界政府的美麗新世界的到來。這樣的問題是聯合國被世界詬病的關鍵之處，但是若安南的聯合國改革方案有成功的機會，聯合國絕對能為世界做出更大的貢獻。

世界安全議題

集體安全與和平建設

在安南的聯合國改革概念之中，他希望能創設更有效的「集體安全系統」（Collective Security System）的機制，用以遏阻世界各地的國際衝突。集體安全一直是聯合國對於世界安全議題的重點所在，在集體安全的系統之下，任何對於和平的破壞，都將視為對每一個會員國的侵害，透過這樣的概念，建立起遏阻的效果，讓破壞和平的主體在行動前會因為將招致世界各國的撻伐而收斂。

然而集體安全的概念僅有在軍事聯盟的範圍中，較有成形的可能，若要將世界各國分歧不同的意見整合進入聯合國的範疇之中，則相當困難。特別在當今國際中，區域性的合作組織日益盛行，然而區域與區域間的共識卻難以取得，例如北美、歐洲、非洲、中東等區域彼此對於國際議題都有不同的看法，伊拉克對布希政府來說是重大的威脅，對於中東、部分歐洲來說卻不然，因此透過集體安全系統欲達成的目標雖然良善，但是礙於當今國際現實，實在難以落實。

前美國國務卿亨利·季辛吉（Henry Kissinger）在大外交（Diplomacy）書中對集體安全有這樣闡釋，他認為「集體安全系統根本就是有缺陷的，因為對於使用武力介入安全的成本太高，高過於集體安全所能帶來的利益，這將會大大地削弱執行行動的可能性，此外更沒有常駐的軍事聯盟可以執行這樣的系統。」當阿根廷政府入侵當時英屬的福克蘭群島（Falklands Islands）時，聯合國成員迴避討論這個國際議題，因為這與他們無關。

在冷戰時期的兩極世界中、與各列強脫離殖民主義前，重大的衝突危機多是涉入多國的問題，然而在歐洲將殖民地還政於當地的人民，以及蘇聯瓦解而冷戰終結之後，國際性的衝突降低，各國國內的衝突往往更嚴重、更殘暴，這時國際間的國家不是涉入戰爭的主體，而是內戰當地的叛軍、政府、民兵，這樣範圍僅止於國內的戰爭，在各國漠視、聯合國也無力解決之下，讓脫離殖民的國家陷入生靈塗炭之中。強國囿於國家利益不願干預，聯合國沒有厲害的牙齒可以阻止慘劇發生。

後冷戰、後殖民時期的內戰有種駭人的特色，就是內戰本身很容易持續循環下去，幾年爆發一次大規模的戰亂，透過國際軟性干預下所簽訂的和平協定無法有效地制約交戰國各方。1994年非洲的盧安達的胡圖族（Hutu）與圖西族（Tutsi）爆發嚴重的種族衝突，在短短兩個月間的衝突中，八十萬人喪生，當時駐紮在當地的聯合國藍盔部隊指揮官加拿大籍的將軍 Roméo Dallaire 與聯合國爭取增派援軍多次，卻因資源不足與美國反對下告終，而造成九〇年代最慘的悲劇。

在安南的構思中，集體安全除了要有效

地對付國際間的衝突，更要有效地處理當代國家內戰的問題。安南心中更有效率的「集體安全系統」不僅期望能有效地解決國際間的衝突問題，更能解決國內的衝突。在這樣的系統中，安南希望能建立起跨國的和平建設委員會（Peacebuilding Commission），對於內戰國家的問題是無法終止衝突再度爆發，要阻止唯有讓內戰國家步入正常的國家發展過程，以解決因政治、經濟、社會衝突所遭致的悲劇。

在和平建設委員會中，負責調停、規劃、捐獻、戰後重建的各方能透過委員會的論壇與衝突各方協調出可行之道，進而停止衝突的爆發。安南認為當一個國家無法負起責任維繫國家安全穩定的責任，就必須將問題交由國際間來解決，若情況失去控制，則聯合國安理會可以授權進行武力介入，避免類似盧安達大屠殺的悲劇再度發生。

假如盧安達的胡圖族與圖西族能夠被強制進入這個系統中，與 Roméo Dallaire、與周邊有影響力的國家、與有能力發動武力阻止衝突發生的國家一起坐下來談判，雖然不見得能有效地阻止衝突發生，但絕對能掌握最正確迅速的資訊回應後續的發展。讓國際間能夠快速地掌握情況，做最適當的處置。當然這樣的機制需要有強制性，曾能讓各方都能到位，除了在制度上應鼓勵各國追求集體安全機制外，更重要的各個國家必須少一點利益考量，多一點道德上多盡一份國際義務的誠意，才能讓安南的集體安全概念有發揮的一天。

強化IAEA功能 防止核武的擴散

核武非擴散條約（Non-Proliferation Treaty, NPT）簽訂至今已三十五年，在國際普遍認可這個條約框架的約制下，著實對於

核武擴散危機發揮了功效，確保世界的安全。然而北韓一連串的行為，恐破壞NPT條約的功能，在2002年底至2003年之間，北韓宣布退出NPT條約、驅逐國際原子能總署檢查人員，並宣稱已經發展出核子武器。至今六邊會談（美國、俄羅斯、中國、日本、南韓、北韓）已開過四次，尚無法說服北韓放棄核子行動。

伊朗在布希政府眼中為三大邪惡軸心之一，與神權獨裁政府關係密切的強硬派總統Mahmoud Ahmadinejad當選之後，旋即宣布將重新開啟伊朗核子活動，進行和平核子能源的運用，並廢除與歐盟英、德、法三國的協議，協議中試圖透過用政治與經濟利益換取伊朗永遠放棄核子活動。伊朗被認為隱瞞並欺騙IAEA派遣的武器檢查官員，與北韓一樣在IAEA中的紀錄不佳，不願配合IAEA官員在NPT條約授權下的檢查職責。

北韓與伊朗都宣稱並未違反NPT條約的規定範圍，認為他們開啟核子活動僅是在開發和平的核子用途，包括能源的汲取。目前正在進行的六邊會談中，美國堅持北韓連和平用途的核子活動都必須放棄，因為1994年柯林頓政府時期，以協助輕水反應爐的建設，換取北韓拋棄發展核武，然而即便如此，北韓卻偷偷發展，至今宣稱已經擁有核子武器。若核子武器落入流氓國家的手中，將會對區域、國際安全造成重大的威脅。

在這樣的環境之下，安南希望透過聯合國的改革議題的發酵，強化IAEA的職能，並且增加國際社會對於補充議定書範本（Model Additional Protocol）的認同度，此議定書1997年在IAEA通過，內容在於強化並擴大NPT條約中對各國武器檢

查人員的檢查權，期望能夠避免過去北韓與伊朗的類似情形再度發生。安南還希望能透過保證提供各國和平用途的能源，以換取各國放棄發展敏感的核子能源。此外，更要避免非政府的團體取得核能，若核子武器落入恐怖份子之手，將動盪世界和平。

IAEA為世界唯一官方合法的組織能夠進入各國，檢查被懷疑藏有或發展核子武器的地點與設施，這種特殊的職能若能夠得到充分有效的發揮，並能起到相當大的預防作用。然而，IAEA被國際現實所限制，無法充分發揮功能。2003年當各國都希望再給IAEA機會對伊拉克進行武檢，但是美國的行動充分展現出對IAEA的不信任，美國不願給IAEA更多時間，就強行攻打伊拉克。目前美國在伊拉克並未找出任何核子武器或大規模毀滅武器，可見若IAEA能充分發揮的話，在當時定能證明伊拉克並未擁有大規模毀滅武器，如此就能避免一場戰爭，當然這是在美國打從心裡認為伊拉克擁有大規模毀滅武器，而不是另有所圖。

若IAEA與相關條約能夠得到強化與尊重，並有實質的制約效果，就能有效控制核子武器所帶來的安全威脅。這需要各國一同協力認可這樣的框架，願意發自內心地遵守，不要為了國家利益，深怕IAEA入侵各國會侵害國家主權。此外對於所謂的流氓國家，國際社會應進行交涉，而非排拒，將這些頑劣份子重新帶回IAEA所設定的框架之中，認同NPT、支持補充議定書範本、維護全面禁止核子試驗條約（Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty），如此才能取得國際一致的共識下，讓世界能夠享有免於恐懼的自由。

重新定義恐怖主義

恐怖份子的議題在2001年蓋達組織（Al-Qaeda）劫機衝撞美國世貿大樓之後浮出檯面，不僅恐怖主義的議題浮上檯面，更讓回教徒等於恐怖份子的印象深植人心，這樣的誤解已經造成世界各國家、各民族之間的緊張情勢，尤其是多民族國家中少數民族的生存危機，例如今年7月份倫敦發生爆炸案之後，在英國的巴基斯坦人，乃至於回教徒已經在英國社會當中被排斥，造成社會問題，更可能讓原本平和的民族，因國際社會在情感上的排拒，淪為步入恐怖主義的窮途末路。

恐怖主義也常被拿來當作國家鎮壓人民的藉口，例如車臣分離運動的作為究竟是不是俄羅斯政府口中的恐怖主義；新疆的疆獨運動是否為中國用恐怖主義能夠加諸到他們身上，然後進行打壓的；中亞幾個國家的政府（例如烏茲別克）是否能將反對獨裁政府的運動說成恐怖份子，進而逮捕求刑。布希口中與恐怖主義勾結的伊拉克，是否可以因這項指控，讓美軍可以名正言順地推翻海珊政權；以色列口中的巴勒斯坦為恐怖份子的指控，能否成為世界共識進而撻伐巴勒斯坦人的作為？在當今世界中，別人眼中的恐怖份子，在其他入眼中卻是民族鬥士。

與上述帶有政治目的所謂恐怖份子比起來，哥倫比亞的毒梟、游擊隊，義大利黑手黨，俄羅斯黑幫，日本三口組，這些組織為了金錢利益所犯下的暴行程度，不輸給上述的所謂恐怖份子，然而今日主流世界價值眼中的恐怖份子，已經成為回教徒的代名詞，在路上看到回教打扮的路人，難免會心顫片刻。

這樣對恐怖主義的扭曲與誤解造成有的

國家、社會、民族飽受恐怖份子名號的摧殘，有的卻挾著代表主流社會的地位，即便造成的結果與恐怖份子一般，卻能免除這樣的指控與影射。在語言學家Noam Chomsky與大部分回教社會眼中，美國是頭號恐怖份子，然而在遭受過蓋達組織摧殘過的歐美社會，確認為部分回教組織為恐怖份子。

雖然消滅恐怖份子的議題取得國際社會一致的共識，然而對於恐怖份子認知的重大分歧，讓國際社會無法整合出一股有效的力量，去面對恐怖份子的問題。對付恐怖份子全球化的問題應當透過國際合作解決，然而目前卻淪為各國自行定義，自行發動攻勢去對付消滅恐怖份子，當一方為消滅他們眼中的恐怖份子而叫好時，另一方面因為他們眼中的民族鬥士遭謀殺而憤恨不已。去年3月底至4月間，巴勒斯坦境內哈瑪斯組織（**Hamas**）組織兩位領導人**Ahmed Yassin** 與 **Abdel Aziz al-Rantissi**，先後被以色列軍隊光天化日之下殺害的事件，就造成中東社會重大的不安與憤怒，原因即在此。

國際社會中有多項針對特定事件所制訂的條約，藉以遏阻恐怖攻擊事件的發生，例如對於劫機行為的恐怖攻擊認定。但是這樣無法形成一種廣泛的共識，用特定的事件來貼恐怖主義的標籤，會因為犯行者的目的不同，讓國際社會間爭議不休。目前聯合國大會主席非洲加彭籍的**Jean Ping**，在一開始對大會提出聯合國改革方案時，因為恐怖主義議題過於敏感，因而避開這項議題，然而在他修正過的方案中，他希望制訂出全面對抗恐怖主義公約（**Comprehensive Convention Against Terrorism**），做為全世界對抗恐怖份子的基礎。

安南在2005年所提**In Larger Freedom : Towards Security, Development And Human Rights For All**的改革方案中也提到「世界領袖必須對恐怖主義的定義展現出團結一致的共識，並明確表示任何對平民與非武裝者的攻擊是無法被國際社會所接受的。各國必須加強自己接受對抗恐怖主義的這項義務。」安南避開用字眼定義恐怖主義，而用攻擊平民老百姓的作為來定義國際社會所不容的情事。若任何攻擊平民老百姓的作為會被國際社會打壓，那麼恐怖份子的作為將無庸置疑地被國際社會唾棄。這樣的價值觀若能成功被世界領導人接納，將這種價值觀帶至世界各角落深耕，則世界公民自然能夠對事情的善惡作明確的區分，這也才有世界一心共同消滅恐怖份子的可能，不會因為各說各話造成恐怖份子逍遙法外，也不會讓無辜的社群遭受不實的指控。當然這樣的理想需要相當長時間的價值觀建立。

人權與世界發展議題

成立人權理事會

儘管世界上依然存在著種種侵害人權的政體存在，但人權議題早已經成為國際社會所捍衛的價值，雖然聯合國極度重視對人權的保障，然而現今聯合國對人權保障的制度與作為卻無法跟上時代的前進，反倒於是非政府組織（**NGO**）對於維護人權能夠進行更有效的援助，美中不足的是，對於**NGO**來說，他們不具備有聯合國這樣具有世界認同的帶有權威性，能夠有效地對人權侵害者做出適當的約束、甚至制裁。若聯合國能夠提出有效改革的方案，配合**NGO**的支援，定能對世界人權作更佳的保障。然而現今聯合國遇到若干

問題。

首先為人詬病的是，聯合國下的人權組織為人權委員會（**Commission on Human Rights**），這個委員會的會員國共由五十三個會員國組成，遭到國際撻伐的是會員國當中不乏人權紀錄惡劣的國家，例如古巴、巴基斯坦、越南。2003年當選的主席竟然是人權紀錄惡劣的國家利比亞的代表；2004年蘇丹在毫無爭議情況之下，進入委員會，造成美國代表憤而離席，進行抗議，抗議蘇丹政府對西部達佛（**Darfur**）地區人權的嚴重殘害。這些人權紀錄惡劣的國家進入委員會中，常會阻撓促進保障人權的議案，讓人權委員會成為人權破壞者的天堂，相當諷刺。

對於侵害人權的國家來說，人權僅是口頭上用來塑造國際形象的騙局，各國皆認同世界人權宣言，然而世界各國卻時有侵害人權的問題出現，甚至一向講求人權至上的美國，也出現美軍在關達納摩（**Guantanamo**）基地，虐待犯人的事情發生。人權遂成為保障國家形象的護身符，無法深刻地植入世界各國的心中。同時聯合國人權委員會每年僅定期在3月、4月召開為期六週的會議，但是迫害人權的案例卻不會定期在3、4月發生，而是無所不在。因此僵化的體制無法隨時應變人權危機，往往在悲劇發生之後，才後悔太晚投入拯救更多的性命。

目前人權委員會做出建議之後，會交由聯合國聯合國人權事務高級專員（**UN High Commissioner for Human Rights, OHCHR**）做出適當的處理，安南經常指派特使至人權危機嚴重的國家斡旋，然而在無法即時、資源與執行層級不足的缺失，讓這個組織僅淪為向聯合國的特派記

者一樣，僅將問題報導出來，並無解決問題的能力。

安南因此希望成立一個人權理事會（**Human Right Council, HRC**），除了對上述的缺失做改進之外，更能提升聯合國處理人權議題的層級。安南的構想中，透過會員國取得資格的重新設計，可以避免人權紀錄惡劣的國家進場胡鬧。而成員國是必須隨時待命的，隨時準備召開會議處理人權危機。此外人權理事會的組成方式門檻將提高，層級的提升代表資源的增加，執行過程不必礙於層級不足而綁手綁腳，這樣一來除了理事會的決議較有實現的可能外，更能有效地整合NGO資源，讓保障人權的努力更進一步。各國更可以透過HRC高層級下的約制力，集體對列管國家做出更有效的強制力，方能處理人權危機。現在聯合國的人權委員會像是嘉年華會，大家玩一玩後，收拾收拾回家了，卻依舊留下一缸子人權危機，甚至主席有時還可以是如利比亞那樣迫害人權的國家。透過HRC的成立，得以改善現今的缺失。雖然人權議題仍可能被當作形象遊戲被國家玩弄，但更能確保侵害人權的政權必須付出慘痛的代價。

千禧發展目標的達成

千禧發展目標（**Millennium Development Goals**）為聯合國在2000年9月由各國所簽訂的聯合國千禧宣言（**United Nations Millennium Declaration**）中所制訂的目標。目標中期望在2015年之前，世界各國可以致力於完成以下的目標。第一、根除極度貧窮與飢餓問題；第二、達成全面實施初等教育（**Primary Education**）；第三、促進男女平等與伸張女權；第四、降低幼童死亡率；第五、改善母體的健康；第六、

對抗 HIV/AIDS、瘧疾與其他疾病；第七、確保環境永續發展；第八、建立世界發展的伙伴關係。

安南在推動千禧目標時說：「我們沒有安全就無法享受發展帶來的成果，沒有發展更無法享受安全和平帶來的美好，若沒有對人權的尊重，我們將無法享受安全與發展的成果，只有當這三者能夠同時獲得進展，我們才會成功。」在安南眼中三者缺一不可。在安全與人權議題中透過制度的變革與各國的決心，或可得到預期的進展，然而對於千禧發展目標來說，有決心還不夠，大量資源的挹注，以及對國際現實利益的捨棄，配合下，才能順利達成目標。

上述的八個目標多發生在第三世界的落後地區，單靠這些國家自己的決心與能力，根本無法解決問題。對貧窮問題來說，沒有富國對金錢與糧食的挹注，許多非洲國家無法度過飢荒，例如近來蝗災、旱災肆虐的西非國家尼日（Niger）。若沒有西方的藥廠提供對抗各種疾病的處方，衛生環境差的非洲大陸會喪失更多人命。這些都極需富國與窮國彼此密切合作之下，才能達成的目標。

然而世界各國卻達不成聯合國期望中對外援助的目標，聯合國希望富國能將GDP的0.7%拿出來作為援外的目標，除了北歐國家之外，世界各國遠達不到這樣的目標。此外，雖然2005年6、7月間英國主辦G8會議期間前後，布萊爾與布希敲定對十八個嚴重舉債的國家，進行債務勾消的動作，似乎有朝千禧發展目標靠攏的趨勢，然而非洲人卻認為，他們要的不是錢，而是要能在世界立足的技能。然而，強國所制訂的世界經貿遊戲規則，卻讓非

洲人無法整合進世界之中。例如歐美對進口農作物的管制，讓非洲主要的維生工具農產品無法進入市場，而歐美各國企業卻以相當低的價格蒐購非洲的農作物，最後以極高的利潤將原料加工後售出，非洲人遭受到不公平的貿易侵害。

這樣的弱點使得千禧發展目標的第八點（建立世界發展的伙伴關係）顯得特別重要，也是安南特別重視的。世界發展的過程一定得從基礎的伙伴關係建立起，各國必須誠心協助落後地區站起來，除了資源上的貢獻之外，更應當無私的制訂出公平的遊戲規則，以世界利益的觀點，取代狹隘的國家利益，並應深刻瞭解到在現今各國彼此密切互賴的體系中，唯有彼此相輔相成，才能獲取最大的利益，唯有如此，落後的國家才能循正常的國家發展管道，充分融入世界潮流之中。

聯合國體制改革議題

安全理事會改組

聯合國安全理事會（United Nations Security Council）象徵著國際地位與對權力的掌控，尤其是常任理事國的位子。根據聯合國憲章第五章安全理事會中的規定，除了會議的程序問題之外，在其他議題中，若任何一個安理會常任理事國反對某項議案的話，則決議案將不予通過，這樣的否決權力往往能夠左右國際情勢的發展。

目前的五個常任理事國（美國、英國、法國、俄羅斯、中國），是由聯合國成立以來就定下來的，雖然中國與俄羅斯是因為政權轉移的關係，並非與原來的政權相同，然而這樣的席次分配，已經無法反應出國際上的公平原則，例如非洲擁有五十

三個國家，占了世界超過四分之一的數量，然而卻連一席常任理事國都沒有非洲國家，無法反映出公平的原則。另外，日本與德國對聯合國的贊助為第二、三名，印度與德國為派駐軍隊最多的國家，然而卻無法長期進入安全理事會，僅能靠選舉制度與世界一百八十多個國家競爭目前十席的非常任理事國職位。

國際間普遍認為聯合國安理會應該改組，改組的模式爭議相當多，有的認為應增加安理會常任理事國的席次，有的認為僅需增加非常任理事國席次，有的則認為應該廢除常任理事國的否決權。安南的改革方案有兩種版本，第一種為常任理事國增加六個，非常任理事國三個；第二種是增加九個非常任理事國。每種方案都有其用意在內，然而各國的考量皆為選擇最符合自己國家利益的方案。

目前浮出檯面的是安南的第一種方案，增加常任理事國六個，與非常任理事國三個，這六個常任理事國為日本、德國、印度、巴西與兩個非洲國家，認為這樣可以達到地域分配均勻的目的。然而中國與南韓因為與日本的歷史糾葛，反對日本進入常任理事國，巴西也遭受到南美強國阿根廷與其他國家的反對，認為這個葡語系的國家無法代表西語佔絕對多數的拉丁美洲。非洲的兩個席次一般預料將由奈及利亞、埃及與南非選出，又造成非洲各國不斷的爭議，整合之路困難。

安理會改組需要修改憲章中對安理會席次的規定。根據聯合國憲章第十八章一〇九條修正憲章的規定，若安理會常任理事國有任何一個國家反對，憲章的修正案將無法通過，換言之，目前安理會的常任理事國都不希望將自己握有的權力分享出

去，更有中國極度不願意日本加入的困擾，雖然五大常任理事國不敢公開反對這樣促進聯合國民主架構的構想，但是在內部的人都認為這個方案困難重重，只要有一個常任理事國表示反對，修改憲章而改組安理會就不會成功。日本近來也釋放出將放棄對進入常任理事國的爭取，實在因困難重重。

此外，不論增加後的代表性是否能真實反映出地域上的比例，安理會改組的議題若成功，則安理會改組後的聯合國內部，將會變成一個利益交換更猖獗的場所，非常任理事國的名額變多了，常任理事國就能取得更多的籌碼去與脅迫小國屈服，用權力與之交換，一旦小國進入安理會，反過來換他握有籌碼與大國談判，讓大國為了爭取小國的靠攏而放棄某些正義的價值觀，像人權這類的問題就有可能被犧牲掉。在安理會這樣握有不均等權利的機構中，更多國家參與換來的或許不是更民主，而是背地裡更不民主、更不自由的利益交換，這是外界所擔心的問題。安南秘書長在改革方案中對安理會改組的議題並未做太多的著墨，或許是他深知安理會改組議題僅是權力分配的問題，無法透過改組，解決聯合國目前急需改革的問題。

結論

在上述的聯合國改革方案中可以發現，這些都是當代世界公民所面臨的威脅與挑戰，聯合國存在的目的，就是順應時代潮流，解決國際上面臨的挑戰，在現今受到制約的聯合國體制中，即便有相當多的目標、理想、方法來解決問題，然而礙於本身並不是有權、有能的世界政府，許多政策無法順利推動，資源不足讓聯合國心有

餘卻力不足。上述改革的目的幾乎都在強化聯合國的執行能力，與整合世界更多的資源，讓改革方案成形。

然而國際社會中的聯合國主體——國家，卻依然活在現實主義的陰影之中，無法相信聯合國，將部分的權力與資源讓渡給聯合國。例如聯合國武器檢查員無法順利進入各國檢查核子武器的裝置，更沒有強制力做這樣的訴求。對於恐怖主義的廣泛共識，更在於各國深怕自己陷入某種定義的共識之中，成為人人喊打的恐怖主義下，無法齊心對抗當代的大威脅恐怖主義。強國間為了彼此的政治、經濟利益，無法制訂出公平的經貿遊戲規則，讓千禧計畫的目標，無法按預定的行程上路。

現實主義掛帥之下，各國不願意相信聯合國，不願意賦予聯合國足夠的權力去運作，反而透過自身的權力去影響聯合國的運作。紐約城市大學（CUNY）政治學教授湯瑪斯·維斯（Thomas G. Weiss）所著《聯合國與千變萬化的世界》（The United Nations and Changing World Politics）一書中提到，1991年美國為了在安理會取得葉門支持進攻伊拉克的贊成票，威脅停止對葉門援助，迫使葉門同意美國外交政策。書中開頭更提到聯合國殘酷的事實，就是它鬥不過各國政府，聯合國的計畫能否實現

大部分取決於世界各國願不願意配合。

然而，各國處理國際事務的心態仍然擺脫不了「國家利益至上」的概念，這樣的現實很難去談國際合作、集體安全、集體反恐、解除貧窮危機了，因為解決國際問題的「願」，大大地被國家的「利」抵銷掉。為什麼美國布希總統要跟巴基斯坦總統作朋友，即使巴基斯坦總統間接地壯大回教激進主義呢？原因就是為了美國在巴基斯坦的軍事利益啊，這樣的「利」，消弭了解決回教激進主義的「願」，即使有再多可行的機制，都會被利益沖刷掉。

何謂文明？或許某些國家存在高度的物質文明，然而能夠影響目前國際社會走向理想世界的卻是高度不足的精神文明，除了依靠硬梆梆的國際司法力道外，高度物質文明的國家應該擺脫追求利益的心態，以道德價值觀為利基，影響整個世界走向想美好的未來，這樣聯合國透過改革想達成的目標，才能依靠內在精神文明的昇華，為各國所遵循，成為各國追隨的普世價值。

當代國際關係是現實主義，聯合國的目標卻是理想主義，大家都想追求理想主義中的世界，卻不願意拋下現實主義的包袱，或許安南最要傷腦筋的，是如何調和這兩股原本就一直是相斥的力量吧！◎