聯合國與國際和平及安全的維護

●林文程／國立中山大學中國與亞太區域研究所教授兼社會科學院院長

壹、前言

第二次世界大戰的慘重人命和財產的損失，再度喚醒人類理智，希望能夠建立一個國際組織，來維護國際和平與安全。在這種思維之下，聯合國（United Nations）正式成立於1945年10月24日，它是世界上最重要之高度政治性的政府間國際組織，經過六十多年的發展，它的會員國數目由最初的五十一個增加到一百九十三個，而且它的組織不斷擴充，業已發展成為龐大、複雜的機構。

聯合國不是世界政府，但是聯合國的締造者從國際聯盟（League of Nations）失敗的經驗教訓中得到啟示，決定賦予聯合國相當程度強制的能力，來制裁侵略者或和平破壞者，因此在某種情況下，聯合國可扮演世界政府的角色，至少它是介於國家和世界政府之間的特殊機制。然而，聯合國在維持安全和促進國際和平上的功能和表現卻一直被詬病，美國的傳統基金會（Heritage Foundation）在1984年甚至表示：「一個沒有聯合國的世界可能更好（a world without a United Nations could be better）」，[1]這只是眾多對聯合國不滿的聲音之一。

本文的目的在於介紹聯合國在維護國際和平與安全上的功能和角色，以及對聯合國的成敗進行評估。

貳、聯合國在促進和平及維護國際安全上的功能與實踐

根據《聯合國憲章》第1條之規定，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」。憲章並將維持國際和平之主要責任（primary responsibility）授與安全理事會（Security Council），根據憲章之規定，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）調查可能引起國際磨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。基於這些被賦予的權力，可以說如果安理會能夠通過決議案，則聯合國就有可能扮演世界政府的角色。

安全理事會權力結構以及運作的思維，某種程度上有十九世紀歐洲強權協商（concert of great powers）之影子，亦即強調大國間的共識，因此賦予美國、蘇聯、英國、法國、和中國五個常任理事國否決權（veto power），這雖然是強權的私心和相互妥協之結果，但也顧及到國際政治的現實，亦即如果五常任理事國中的任何一國是侵略者，要制裁它代價將會非常慘重，例如假設要制裁的對象是美國這個世界軍力最強大的核武國家，實在很難想像其後果，因此如果是五個常任理事國中的任何一個破壞和平，聯合國就自廢武功，放棄介入。

聯合國制裁侵略、維護和平的構想是集體安全（collective security），集體安全與集體防衛（collective defense）不同，並不需要簽訂同盟條約，而是希望聯合國的會員國能有和平不可分割（indivisibility of peace）的認知，基本的精神是「我為人人，人人為我」（one for all and all for one），因此只要發生侵略行為，不管侵略者是敵或友，聯合國的會員國均會群起而攻之，[2]縱然會犧牲一些立即而明顯的國家利益，也義無反顧。

基本上，聯合國鼓勵爭端國採取和平途徑解決爭端。憲章第六章規定爭端之和平解決方法，包括採取談判（negotiation）、調查（enquiry）、調停（mediation）、和解（conciliation）、仲裁（arbitration）、司法解決、區域機關或區域辦法（regional agencies or arrangements）之利用或各該國自行採取之其它方法，[3]來解決爭端，但是聯合國並不能強制爭端國採取這些和平的方法來解決它們的爭端。如果聯合國安理會斷定爭端之繼續存在，會威脅或破壞和平，可決議採取經濟制裁、斷絕交通、甚至必要時採取陸海空軍行動。[4]

然而，美國與蘇聯兩超強自1947年開始陷入冷戰（Cold War）對峙情勢，尤其是蘇聯一再濫用否決權，癱瘓安理會，導致聯合國集體安全的機制無法發揮。從1947年至1989年之整個冷戰期間，集體安全機制只發揮過一次功能，即在1950年6月25日發生北韓入侵南韓事件後，聯合國安理會在該年6月27日通過決議案，授權美國成立聯合國部隊介入韓戰。但是那次的聯合國集體安全行動是一個意外，因為蘇聯杯葛安理會的會議而缺席，[5]沒有參與投票，否則一定會對該案投下否決票，因此此一事件不能視為是集體安全的典範，而且只有十六國參與聯合國部隊，超過九成的兵力來自美國和南韓兩國。

冷戰結束之後，美蘇間的關係趨於緩和，尤其在蘇聯於1991年12月瓦解之後，美蘇間的對抗成為歷史。1990年8月，伊拉克入侵科威特並佔領該國，安理會在1991年1月授權聯合國軍隊對伊拉克採取軍事行動，成功地制裁伊拉克的侵略行為，迫使伊拉克自科威特撤軍，可說是集體安全較為成功的例子，讓許多人對聯合國集體安全之理想重新恢復信心，[6]但是也有不少人依舊對此一機制的功能感到悲觀，因為此次集體安全軍事行動基本上仍是聯合國配合美國的政策，[7]因此如果安理會不徹底改革，五個常任理事國基於自私國家利益考量，終究會使聯合國集體安全之機制難以實現，維持國際和平的功能自然會大打折扣，進而損傷聯合國之威信，例如2003年3月20日英美聯軍對伊拉克發動攻擊，因為法國和俄羅斯公開表示要投否決票，中國也傾向於反對，英美乃繞過聯合國，沒有將該案提到安理會討論，逕自出兵，聯合國只能作壁上觀。

參、聯合國維持和平的變通辦法：和平維持行動

由於安全理事會在冷戰期間，因為美蘇之對抗而陷入癱瘓，喪失維護國際和平與安全之功能，聯合國和平維持行動（peacekeeping operations）的機制乃應運而生。《聯合國憲章》並沒有有關和平維持行動之規定，因此聯合國秘書長哈瑪紹（Dag Hammarskjold）曾表示，和平維持行動是由《聯合國憲章》「第六點五章（Chapter VI and a half）」授權而來，[8]因為它是介於第六章和平解決（pacific settlement）和第七章軍事執法（military enforcement）間的灰色地帶。[9]

自1947年成立第一支和平維持行動——「聯合國巴爾幹特別委員會」（UN Special Committee on the Balkans），以調查希臘境內共黨游擊隊受到外來支持情形，防止衝突可能擴大成為希臘與其北鄰南斯拉夫、保加利亞、阿爾巴尼亞三國之邊境戰爭以來，聯合國已經從事高達幾十次的和平維持行動，規模從數十個人組成的調查團或觀察團，到高達幾萬人之部隊。和平維持行動對防止國際衝突繼續擴大，確實發揮很大的功能，而且它開始僅扮演人牆來隔離衝突雙方、採取中立態度、五大常任理事國不派兵參與之運作原則，至今已經有很大的變化，新一代的和平維持行動，強權不僅派兵參與，甚至介入內政，包括觀察、組織和舉行選舉，或扮演臨時政府之角色。[10]

然而，和平維持行動的功能仍然有其侷限。首先，和平維持行動的成立必須獲得安全理事會過決議案之批准，而安理會之討論經常曠日費時，通常在維和部隊成立趕赴現場時，重大戰爭傷亡或種族滅絕之大屠殺早已發生。其次，和平維持行動所需經費龐大，甚至超過聯合國之經常預算，例如2005年維和行動支出三十九億美元，而該年之聯合國正常預算只有二十多億美元，而維和行動所需經費須靠會員國額外認捐，如果會員國不踴躍捐輸，就會缺乏經費來運作。第三，聯合國並沒有常設武力，所以和平維持行動部隊之成立，只要靠聯合國秘書長去奔走、協調、拜託來組成，過程非常辛苦，而且也相當費時。

肆、聯合國維護國際安全之新挑戰

當初成立聯合國所要因應的主要是國家與國家間的戰爭，然而經過幾十年之發展，現今的國際社會已經與1945年之社會有很大的不同，不僅如上所述聯合國之會員國由五十一個增為一百九十三個，再加上台灣、教廷、及巴勒斯坦等三個非會員國，數目已經大為增加。這些國家大小、政治體制、文化、貧富、社會安定情況差異不小，而失敗國家（failed states）因政府治理失靈，導致人民飢餓困頓，或是因內戰導致重大死傷、難民流離失所，因此對國際和平與安全之威脅的已經不只是國家間的征戰。事實上，對國際和平與安全之威脅的因素已經變得更多樣化，查克（Ramesh Thakur）就將這些威脅分成軟威脅（soft threats）和硬威脅（hard threats），前者包括飢餓、缺乏安全的飲用水、環境衛生、地方疾病、破壞人權等，後者包括戰爭、核武擴散、國際恐怖主義等。[11]

聯合國秘書長所任命的一個「因應威脅、挑戰、和變遷的高階小組」（High-Level Panel on Threats, Challenges and Change），於1994年提出一份「一個更安全的世界：我們的共同責任」（A More Secure World: Our Shared Responsibility）之報告，將對國際安全之威脅歸納成以下六組：（1）經濟和社會威脅，包括貧窮、傳染病、及環境退化；（2）國家間的衝突；（3）國內衝突，包括內戰、種族滅絕、和其它大規模暴行；（4）核武器、放射性武器、化學和生物武器；（5）恐怖主義；（6）跨國有組織犯罪。[12]其中除了第二組「國家間的衝突」之外，其它都不是當年聯合國成立時所認定之對國際安全的重要威脅，核武器和放射性武器當時還未為世人所知，其它大規模毀滅性武器（生化武器）雖存在，恐怖主義、跨國有組織犯罪也不是新的現象，但均尚不構成重大威脅，國內衝突以及經濟和社會威脅都是舊問題，被認為是主權國家內政，聯合國應該避免介入。

核武器在1945年出現及被使用，改變人類對戰爭的思維，而且經過不斷的改良，它的威力和殺傷力大為增加，美蘇兩個最大核武國家在1962年古巴危機（The Cuban Missile Crisis）中的對峙，甚至可能毀滅整個世界，促使國際社會開始重視防止核武擴散之議題。2001年9月11日，國際恐怖份子劫持四架飛機，攻擊美國紐約世貿大樓、華府郊區的五角大廈、及意圖衝撞白宮，共造成三千多人的死亡，這種後現代恐怖主義（post-modern terrorism），不在乎造成大量的人命傷亡，而且經常採取同歸於盡的自殺式攻擊，震驚國際人心，衝擊國際航空交通，甚至影響國際商務交往，使絕大多數的國家認知到制約國際恐怖主義的重要性。

然而，數據證明危害人類最殘忍的可能是內戰中的種族滅絕罪行，以及國家對人權之破壞，而造成人類最多死亡的則是經濟和社會威脅。例如紅色高棉由中共支持之波布（Pol Pot）政權，在其統治三年多的時間內，對人民的大屠殺，導致該國超過十分之一以上人民喪生；再如盧安達境內佔人口85%的胡圖族（Hutu）從1994年4月份開始，對少

數民族圖西族（Tutsi）長達一百天的種族滅絕屠殺，造成高達八十萬人之死亡，被殘害的屍體被丟到河中，在下游堆積如山，這是聯合國維和行動史上最可恥的一頁，[13]而此一內戰光是一天內就迫使二十萬人民逃難到坦尚尼亞。[14]事實上，在冷戰結束之後，國際戰爭已不再是國際社會武裝衝突的主要型態，國內衝突才是。耶魯和福特基金會（Yale-Ford Foundation）在1995年所提出的一份報告，指出自1989年以來，世界上發生將近一百次之武裝衝突，除了五次之外，其餘的都是國內衝突。此外，極權政府破壞人權、倒行逆施，造成大量人民死亡的暴行也是對人類尊嚴的重大打擊，其中中共在1949年10月1日建立政權之後，發動「三反五反」、「反右」、「文化大革命」等政治運動，[15]每一個運動均造成數百萬至數千萬人之死亡或流離失所，而1959至1962年間，因人民公社和大躍進的錯誤政策，釀成大飢荒，竟造成超過三千萬人之死亡。[16]這些作為對人性尊嚴及人命的傷害之嚴重性，遠超過國際戰爭。在冷戰結束之後，原先因東西對抗而被壓抑的極端宗教主義和民族主義被釋放出來，造成不少國家內部因此動盪不安，不只威脅它們國家人民的生存，也威脅到區域的和平與穩定。

至於經濟和社會威脅造成的人命傷亡更是不計其數，而且每天都發生，例如瘧疾平均每年造成一百萬人的死亡，而且百分之九十發生在非洲。[17]貧窮、飢荒、失業造成人命傷亡更是不亞於戰爭，例如蘇丹的內戰，大約有三萬五千餘死於直接戰鬥行為，但是在長達二十六個月的內戰中，平均每個月大約有一萬人死於營養不良和疾病。[18]索馬利亞因貧窮和嚴重失業促使許多村莊投入海盜行業，危害國際海運安全，已是眾所皆知的事情。就像前聯合國秘書長安南（Kofi Annan）所言：「每年有一千一百萬孩童不滿五歲前死亡、三百萬人死於愛滋病，這樣的世界不是安全的世界。」[19]

有鑒於全球化時代（globalization），跨越國境之交流、互動、交易非常頻繁，國家與國家相互依存程度大為增加，地球村（global village）的現象逐漸形成，非傳統性安全（non-traditional security）問題對國際社會和人類的威脅日益嚴重，而這些問題諸如全球氣候變遷、國際傳染病的可能蔓延、毒品和人口販運之跨國有組織犯罪等問題，對人類生存或人權之迫害不亞於戰爭，而這些威脅均不是個別國家有能力來加以解決，必須國際社會共同合作始能竟其功，因此聯合國發展署（The United Nations Development Programme，簡稱UNDP）於1994年提出一份人類發展報告（Human Development Report 1994），首次提出人類安全（Human Security）的概念，認為關懷安全的重心應該要放在維護人民在一般生活中的安全，並將安全分成七大部分：（1）經濟安全，指免於貧窮之自由；（2）糧食安全；（3）衛生安全，指醫療保險和疾病防範；（4）環境安全，指防範來自環境污染和消耗之威脅；（5）人身安全，指免於受虐待、戰爭、犯罪攻擊、國內暴力、毒品使用、自殺甚至交通意外之威脅；（6）社區安全，指傳統文化和族群的生存；（7）政治安全，指享有公民與政治權利和免於政治迫害的自由。[20]

伍、聯合國維護國際和平與安全的評估

如前所述，聯合國是當前世界上最重要的國際組織，成立之目的在於維護國際和平與安全，但是集體安全作為懲治侵略以維護國際和平的機制，因為東西對抗而幾乎完全失去其功能，在冷戰期間國際戰爭依舊不斷，四次以阿戰爭、1980至1988年的兩伊戰爭、印度和巴基斯坦的戰爭均是例子，尤其涉及常任理事國的戰爭，聯合國更加束手無策，這包括1962年的中印戰爭、1979年之中越戰爭、1982年英國和阿根廷之戰爭、及1979年蘇聯入侵阿富汗的戰爭。在這種困境之下，和平維持行動成為權宜的作法，雖然和平維持行動未能達到真正懲治侵略者、防止戰爭的目的，但是這些維持和平行動對防止衝突進一步惡化，確實取得相當的成就。

然而，聯合國對極權政府在它們國內所進行之種族滅絕或殘害人民的罪行，卻只能睜一隻眼、閉一隻眼，完全未能盡到維護和平與安全的責任，上述紅色高棉政權在國內的大屠殺、中共政權對人民之殘害都是例子，因此有一位研究人權的學者才會感嘆：「中華人民共和國是人權的例外」。[21]

面對冷戰結束後之國際新環境，聯合國顯然更加措手不及。少了美蘇之對抗，並不表示國際社會從此趨於平靜，如前所述許多原先被制約的潛在衝突因素反而因此被釋放出來，國際社會反而更加不平靜，聯合國維護國際和平與安全的責任反而加重，世界各國對聯合國的期望升高。然而，聯合國並沒有充分的準備來因應內戰以及人權和人類安全之軟性安全（soft security）問題，因此維和行動在1990年代上半期連續在索馬利亞、南斯拉夫、和盧安達遭到嚴重挫敗，[22]也就不足為奇，這些挫敗掩蓋了其它維和行動成功的光芒。

至於在防止核武擴散和維護人權上，聯合國也是功過互見，因為它並沒有阻止以色列、印度、巴基斯坦成為核武國家，對北韓和伊朗決心發展核武至今束手無策。雖然在聯合國的推動之下，至今已經通過二十多項重要的人權公約、議定書，人權也被視為是普世價值，但是專制獨裁政府對人權之破壞仍然未受制約，像中國這種人權紀錄惡劣的國家居然還是人權委員會（Human Rights Commission）／人權理事會（Human Rights Council）的會員國，實在是莫大的諷刺。只是在國際輿論壓力之下，中共政權也不敢再說人權是中國的內政，而且要找許多藉口來掩飾其殘害人權的罪行。

陸、結語

聯合國自1945年成立至今，它的壽命已經比國際聯盟長得多。它在維護國際和平與安全上的成就，顯然不能讓所有的國家或學者專家滿意，否則批評和要求改革的呼聲也不會持續不斷。誠然，聯合國集體安全的機制在冷戰期間完全癱瘓，國際戰爭持續發生，它至多只能派遣維和部隊隔離衝突雙方，來防止衝突的進一步升高，絕大多數侵略

者總是能夠免於聯合國之制裁。

進入後冷戰時期，常任理事國間取得共識的可能性雖然增加，但是集體安全機制要獲得落實依舊困難重重，維和行動在因應內戰之新的任務卻一再遭到挫折。此外，在提升軟性安全上的成果也難以讓人滿意。

然而，要評斷聯合國的成敗，必須從幾個主客觀的條件來分析，才能夠有較公正的認定。首先，聯合國的權力結構和決策模式，本來就是強權政治下的產物，常任理事國的否決權，使集體安全的理想很難真正實現。其次，每一個國家參與聯合國依舊從各自國家的利益來思考，例如：中國反對對蘇丹、北韓和伊朗施以較為嚴厲的制裁方案，就是基於自私的國家利益考量，而不是從地球村的整體利益來看問題。第三，世界各國期望聯合國發揮承擔維護國際和平與安全的重責大任，但是應該要捫心自問是否給予聯合國足夠之支持，聯合國迄今沒有常設的武力，維和行動之龐大經費支出，有賴會員國之認捐，但是會員國之款項不是不足夠，就是遲不到位，這種要馬兒好、卻要馬兒不吃草的期望，有失公允。在這種主客觀條件下，聯合國的表現應該已經及格。或許我們可以說，聯合國之表現仍未如人意，但是沒有聯合國的國際社會，可能更加糟糕，可能更加衝突、混亂。

進入後冷戰時期，聯合國已經逐漸從挫敗中汲取經驗，並力求改進，誠如加拿大人類安全中心（Human Security Centre）2005年的一份報告所指出，國際社會武裝衝突、種族滅絕、和人權破壞的現象已經逐漸減少，而且將此一進步歸功於聯合國在衝突預防與和平建構上的努力。[23]只是聯合國面對國際新環境，所要因應對國際和平與安全之威脅的因素增多，而且更加複雜，任務也更加艱巨。如果想要在維護國際和平與安全上發揮更大的功能，聯合國必須進行改革，以增進決策的效率和執行任務的能力。

【註釋】

1. 轉引自Peter R. Baeh and Leon Gordenker, *The United Nations in the 1990s*, 2nd edition (New York: St. Martin's Press. 1994), p. 148; and K. P. Saksena, *Reforming the United Nations: A Challenge of Relevance* (London: Sage Publications, 1993), p. 107.
2. Inis L. Claude, *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4th edition (New York: Random House, 1971).
3. 請參閱《聯合國憲章》第33條。
4. 請參閱《聯合國憲章》第7章，有關「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法」之規定。
5. 蘇聯公開表示，只要繼續由在台灣的中華民國代表聯合國之中國席次，蘇聯就杯葛安理會的會議，因此蘇聯自1950年1月13日起開始杯葛安理會的會議。
6. Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, "The Promise of Collective Security," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), pp. 52-61; Mark T. Clark , "The

Trouble with Collective Security," *Orbis*, Vol. 39, No. 2 (1995), pp. 237-258.

7. Ramesh Thakur, *The United Nations, Peace and Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), p. 34.
8. <http://www.un.org/events/peacekeeping60/60years.shtml>.
9. Ramesh Thakur, *op.cit.*, p. 34.
10. *Ibid*., p. 39.
11. *Ibid.*, pp. 71-202.
12. United Nations, "A More Secure World: Our Shared Responsibility," Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, 1994, <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.
13. Paul Kennedy, *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations* (New York: Random House, 2006), pp. 102-103.
14. Michael E. Brown, "Introduction," in Michael E. Brown (ed.) *The International Dimensions of Internal Conflict* (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996), p. 3.
15. 三反是指反貪污、反浪費、反官僚主義，五反是指反對行賄、反對偷工減料、反對偷稅漏稅、反對盜騙國家財產、及反對盜竊國家經濟情報。這是中共政權於1951年底、1952年初所發動打擊資產階級的運動。反右則是毛澤東於1957年發動整肅異己和知識分子的政治運動。無數的知識分子受盡屈辱，其中不少不堪羞辱自殺身亡，更多的是經不起粗重勞動而死亡。文化大革命則是毛澤東為權力鬥爭於1966年發動長達十年的政治運動，被中國學者稱為十年浩劫，幾乎將中國帶進絕望的深淵。鄧小平曾向媒體表示，文革期間大約有一百萬人死於暴民攻擊，但據估計高達一億人遭受政治迫害。Roberta Cohen, "People's Republic of China: The Human Rights Exception," *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, No. 4 (November 1987), pp. 448-449.
16. Dali L. Yang, *Calamity and Reform in China: State, Rural Society, and Institutional Change since the Great Leap Forward* (California: Stanford University Press, 1996), pp. 37-38.
17. 引自Ramesh Thakur, *op.cit.*, p. 78.
18. *Ibid.*, p. 86.
19. 轉引自Ramesh Thakur, *op.cit.*, p. 85.
20. The United Nations Development Programme, *Human Development Report 1994* (Oxford: Oxford University Press, 1994).
21. Roberta Cohen, *op.cit.*, pp. 447-549.
22. Paul Kennedy, *op.cit.*, pp. 94-107.
23. 轉引自Kennedy, *The Parliament of Man*, p.110.◆