

理事國由百分之五十四增為百分之六十七。由於通過議案只需要百分之六十，九個非常任理事國獲得協議時，便不需要任何常任理事國的參與，而通過一項程序事項的議案。在安理會的實例上，某個議案之為程序事項，或為非程序事項，往往沒有一定的標準，可資遵循。譬如延期討論某個議案，便時而視為程序事項，時而視為非程序事項（註九）。會員國的代表權問題，如果在安理會裏提出，當亦將引起同樣的爭執與紛擾。這是值得我們特別注意的。在目前，我們對於擴大組織以後的安理會，自不宜作過早的預測，而須等候若干時日，觀察其運用情形與亞非理事國表現，始克作初步的估價。

至於經社理事會的擴大組織，對於所謂落後國家或開發中的國家，自有莫大的裨益。

（註一）土耳其與賽浦勒斯加入歐洲會議 Council of Europe，故列入歐

新年看聯合國

陳紹賢

最近世界上有了幾種威脅和平的事件，無論發生的禍源，惡化的原因，或解決的障礙，都與毛共的侵略本質有關。這個經聯大決議譴責為侵略者仍在到處製造戰亂，竟有四十七國要牽它入會。此種違背憲章的行為，暴露了聯合國的重大危機。它的前途將如何？一九六六年是個嚴重考驗的年頭。

十九條失效也可能引起其他危機。他所讚稱的「成功」，當然指着廿年來聯合國對世界和平與安全的貢獻。

一九六六年將為聯合國的主要任務——維持世界和平與安全更加艱鉅的一年。值此歲暮與年初之際，讓我們看看它留下些什麼困難問題？原因何在？對世界可能有何影響？

在聯合國廿歲生辰的那天——今年十月廿四日，本屆聯大主席范法尼發表了一篇短篇精采的紀念詞。其中指出這個國際組織仍受困擾於「嚴重的組織危機」(Serious Constitutional Crisis)之中。但他也讚揚它有了「史無前例的成功」(Unprecedented Success)。他的所謂「組織危機」，顯然指着俄、法等國拒付和平部隊費用，致聯合國的財政瀕於破產；而憲章第

洲國家內。

（註二）參閱拙文國際組織之兩大制憲問題，本刊第一卷第九期。

（註三）一九六三年聯合國年鑑第八九頁至第九〇頁。

（註四）參閱拙文論聯合國第十九屆大會，本刊第四卷第十期。

（註五）參閱拙著國際組織修訂版第一〇五頁至第一一〇頁。

（註六）一九六三年聯合國年鑑第八六頁至第八八頁。

（註七）憲章曾忍受若干運用上或事實上之修改，如第二十七條第三段，即其一例。

（註八）捷克與馬來西亞於一九六四年與一九六五年，先後分任非常任理事國各一年。

（註九）關於所謂雙重否決，參閱拙著國際組織修訂版第一三七頁至第一三九頁。

今日除了北平匪幫及其少數附庸以外，誰都不否認聯合國的國際和平工作有了許多成就。假如沒有這個國際組織，則一九四八年起以、阿的巴勒斯坦爭端，一九五〇至五三年北韓和毛共的武力侵犯南韓，一九五六年英、法以聯合對埃及用兵的蘇彝士運河事件，一九五八年中東的危機及美、英分別地自黎巴嫩和約旦撤軍，一九六〇年剛果被俄共滲透而發生的戰亂，一九六四年希、土因賽島問題惹起的武裝衝突，一九四八年和一九六五年印、巴的兩次克什米爾戰爭等等，都有演成破壞國際和平，乃至觸發世界大戰的可能。不僅此也，聯合國對於國際間經濟、社會、教育、科學、文化、技術等

合作的倡導與協助，對於新興國家經濟開發的指導與贊助，對於人權平等及基本自由之宣導與維護，凡此種種工作，雖未能盡符理想，然於世界安全之維持與增進，都已有成效可觀。這些效果當有利於世界和平。

但是，今日聯合國所面臨的不只是組織的危機，而且有根本的危機。換言之，它的可能的致命傷，少在於憲章第十九條的失效，而多在於憲章的宗旨之犧牲。由於近年來國際權力政治的發展，集團勢力的分化，區域安全組織的癱瘓，直接間接地影響到聯合國的根本危機漸趨嚴重。它能否消除這種危機，一九六六年是其考驗的一個重要年頭。

二

最近發生的一種威脅世界和平的事件，就是羅德西亞片面宣佈獨立所帶來的危機。它原是英國的自治殖民地，人口四百二十二萬，其中白人與黑人為一與十八之比。一九六五年十一月十一日宣告獨立的政府，為少數白人的統治。英國經與談判及勸阻無效，遂對它採取經濟及財政制裁。聯合國安理會受理此案，於同月十二日決議：要求各國不承認該擅自獨立的政府。再於廿日決議：要求英國採取立即措施，使羅德西亞人民自決他們的將來；要求各國對羅實施石油禁運，作為一種制裁。

非洲國家對安理會如此決議，認為過於軟弱，表示不滿。十二月三日非洲團結組織(OAU)理事會在衣索匹亞首都阿底斯阿貝貝舉行外長會議，一致決議要求英國於十二月十五日以前摧毀擅行獨立的史密斯政權，否則該組織全體會員國(三十六國)即將對英絕交。會議也通過組織一個五國委員會，作經常注視本事件的發展；並曾討論到組織一支聯軍，以備對羅採取軍事行動。

英國已拒絕這種要求。非洲國家已宣佈與英絕交的有幾內亞、坦桑尼亞、迦納、茅利塔尼亞、馬利、阿聯、蘇丹，和阿爾及利亞等國。其中迦納且已動員部隊，準備參加聯軍，進攻羅境。

在此期間，羅德西亞的史密斯政權似不示弱，而表示可能被迫切斷卡里巴(Kariba)水壩的電源，以報復對方的經濟制裁。南非聯邦因種族政策與羅相同，已作經濟援羅的態勢。如果非洲團結組織的國家對羅進攻，南非可能赴援，在安哥拉和摩尚比克的葡萄牙軍隊也有介入的可能。

羅德西亞的危機將否觸發為國際種族戰爭，這在一九六六年中或能分曉。因為就它的經濟情況看，它不會長期經得起以英國為主的國際經濟制裁。它靠輸入的石油，儲量無幾；它的主要出產——煙草和糖極難找到新的市場。如果英國的財經制裁政策堅定不渝，並得多數國協會會員國及美國的切實支持，它終須於接受妥協或挺而走險兩途中抉擇其一。

北平匪幫看到這事件的嚴重，陰謀利用此一危機，去促成非洲的種族戰爭。所以周匪恩來於十一月廿三日公開宣稱，他們要支持羅德西亞及其他非洲人民的鬥爭，以反抗英、美帝國主義。他還歪曲事實地說：「英、美帝國主義縱容和支持羅國白人政權片面宣佈獨立。他們的目的不僅是進一步鎮壓民族獨立鬥爭，而且要把羅德西亞變為南非一樣，成為殖民主義和新殖民主義侵略和擴張到非洲其他地區的橋頭堡。」同時匪幫已在採取行動，煽惑非洲若干親共國家，去加強反英反美。幾內亞等國之對英絕交，迦納之實行緊急措施，預備參加攻羅，凡此動態都與匪幫的陰謀有了線索的關連。

三

印度與巴基斯坦的克什米爾爭端是個歷時十八年的老問題。一九四八與四九年之間，聯合國安理會只做到印、巴劃界停火。關於根本解決克邦問題的一項辦法——在聯合國監督下，由克邦公民自由投票，決定該邦的地位，初因印度的阻撓而延宕實行，直至一九五七年印度宣布合併該邦，撕毀了安理會的該項決議。當時巴基斯坦反對的呼聲，竟未受各國的重視，安理會也不會考慮對印作何制裁，遂種下戰爭再爆發的禍因。

此次的印、巴戰爭與十八年前的戰爭有性質上的差別。前次戰爭及其以後雙方前線無數次的衝突，純粹為兩國對克邦的利益矛盾所激成。當時——尤其在一九六二年以前，這種戰爭及其敵對狀態的存在，都沒有受外力的干預。直至是年十月，毛共藉口邊界糾紛，進攻印度，於是印度陸續取得美、俄的大量軍、經援助。巴基斯坦既受刺激，又感威脅。毛共乘機誘惑，喀拉蚩政府遂與勾搭。它取得了北平經援的甜頭，又達成匪、巴「邊界協定」的訂立，匪幫承認它領有克邦。從此巴國背離了東約組織和中約組織。這種情勢構成八月五日印、巴戰火復燃的近因。由此不難看出此次戰爭的性質已與往昔的不同。

此次印、巴戰爭的性質既不單純，安理會處理的決議也較一九四八年的差勁了。九月六日它決議要求雙方立即停火，并派秘書長宇譚前往促其實現。他此行的任務沒有成功，同向安理會提出報告，據說其中并建議倘雙方或一方不依限停火，安理會宜援用憲章第七章，考慮制裁的措施。這項帶有「牙齒」的建議，不獲接受。安理會經十四小時的會商，終於廿日達成決議：一、要求印、巴政府必須於九月廿二日國際時間上午七時前停火，雙方武裝人員全部退回至八月五日以前的原地位，二、請秘書長給以必要的協助，使得切實監視停火及全體武裝人員之撤退；三、籲請各國避免使該地區局勢更趨嚴重的任何行動；四、停火達成時，考慮採取步驟，協助解決引起此次衝突事件的政治問題；同時請兩國政府使用所有的和平方法，包括憲章第三十三條列舉的方法，去達到解決爭端的目的；五、請秘書長盡力使此決議案發生效力，尋求和平解決辦法，並向安理會提出報告。

安理會的這一決議，除對限時停火一項表現得態度堅定外，其餘各項都是空泛乏力，似是為敷衍了事的。它對克邦公民投票問題不復提及，也許是鑒於印度所為的既成事實；對於制裁的建議沒有接受，大概是怕事端擴大，非聯合國今日的威望與財力所克負擔；對於避免加增局勢嚴重的籲請對象，不限於爭端的雙方，而是用「各國」(all states)兩字，顯示克邦問題被毛共利用，是個威脅世界和平的國際事件了。

印、巴於九月廿一日實行停火。但雙方對於撤退前線部隊，尚未切實做到。安理會此項決議有點收效，除開印、巴本身的內在原因外，似有兩種外在的因素，值得重視。

莫斯科不願印、巴戰爭延長，讓毛共坐收漁利，所以它贊同英、美的立場，而通過安理會的決議。它並且進一步地勸導印、巴兩方去接受該決議，同時表示歡迎夏斯屈和艾育布到俄國境內進行和談。此其一。

當印、巴激戰之際，毛共以重兵開迫邊界，并於九月十七日向新德里提出最後通牒，限它於三天內拆除沿中國大陸與錫金邊界的軍事工事，否則印度須負責一切嚴重後果。毛共此一舉措，為牽制印度對巴作戰，可能是事先對巴作此承諾。但受華府「立即報復」的警告，它退縮了。此一變化使喀拉蚩政府對毛共的信心動搖，就不得不接受安理會的停火決議。此其二。

印、巴的戰火暫停了，雙方心坎裏仇恨的火種是沒有熄滅的。今後如果

他們背離聯合國的大道，而追上莫斯科的大當，或捲入匪、俄鬥爭的圈裏，那火種是會隨時復燃的。

四

一年來逐漸升高的越南戰爭，早已形成對世界和平的威脅，竟無人提請安理會討論處理，而在聯大第廿屆常會中却會演出俄、美的一場冷戰。這冷戰是蘇俄發動的：她向聯大提出一項「要求各國停止干涉他國內政」的議案，目的在打擊美國對越南和多明尼加的政策。聯大主要政治委員會討論此案時，俄代表菲多倫柯指控美國侵略越南，應受聯大的譴責。美代表高德柏反擊時說：「蘇俄支持以顛覆和恐怖活動作為推翻東南亞和世界其他政府的工具。」本案經政委會修正為「不論為直接干涉，或以顛覆，或以恐怖方式干涉」都要求停止。提經大會通過時，俄、美代表會展開一場舌戰。大會通過的是政委會的修正案，蘇俄提案的目的沒有完全達到。

在職責上應討論越南問題的安理會久無聲息，這是一般人所感覺駭異的。艾森豪將軍會對此表示失望。他感慨地說過：「聯合國未能表現主動，以取得越南問題的真相；又未能糾集世界意見，以支持越南的生存鬥爭。此事使我失望！」（見威斯康辛米諾考八月二日美聯社電）。

早在二月初，華府曾致函安理會，指控北越不斷的南侵，並辯護美機空襲北越軍事基地是為報復。函中未要求安理會集會，但聲明美國保留此種權利。當時俄國代表只要求安理會把蘇俄抗議美國轟炸北越的聲明書分發各國代表團。

為甚麼沒有從別的路徑把越南問題提出安理會呢？在二月廿四日聯合國招待記者會中，有人作此發問。宇譚答道：「我不認為這是一項行得通的建議。越共一直聲稱，聯合國無資格討論越南問題。因為它認為已經有一個一九五四年在日內瓦成立的國際機構。他們一直維持此項立場。而且大家知道，中共也有同樣的立場。就聯合國來說，我認為它的主要機構之一——安理會討論越南問題的最大障礙是：與此問題直接有關的不只兩方面並非此世界組織的會員國。所以在我看來，在安理會中從事有益的討論，是沒有任何立即希望的。」（見聯合國總部二月廿四日中央社電）

宇譚的這段話，衡諸事實，似有問題。越共和毛共都未公開表明過日內

瓦會議才有資格討論越南問題。相反地，它們却都聲明過反對開日內瓦會議去商談越南問題。再說，過去與韓戰直接有關的三方面都不是聯合國的會員國，但一九五〇年安理會排除一切障礙去討論韓戰問題。字譚的看法只有一點正確，那就是他所認為「在安理會中從事有益的討論，是沒有任何立即即希望的。」不過他諱言沒有這種希望的眞因，乃是毛共的阻撓和破壞。

華府尋求越戰和談的各條路線中，聯合國也是其一。尤其在七月廿八日記者會中，詹森總統作過這樣的宣告：「我已訓令高德柏大使今天到紐約去，立即向字譚祕書長送交一封函件，要求聯合國運用它的一切資源、能力及其偉大的威望，去尋求在越南中阻止侵略與導致和平的途徑。」他可能同時授意高大使對安理會如何運用。過了兩天，聯合國總部美聯社報導高德柏致安理會主席莫羅索夫函件的要點：美國現時和過去一樣，準備無條件與安理會理事國合作，尋求方法，以恢復越南和平。美國希望安理會能找出辦法，有效地處理該問題。同時它報導：「美代表團發言人力言：美國政府將不請求召開安理會，但如果聯合國祕書長或其他會員國請求召開，美國將予同意。」

華府為何不向安理會提出越南問題呢？高德柏曾在紐約對外交政策協會公開地說：「因為經過與聯合國祕書長及其他會員國作透澈的討論之後，所得的一致意見是：安理會的辯論只有增加情勢的嚴重，並不能達到我們的目的——一種談判的與榮譽的和平。」（紐約十二月二日美聯社電）他沒有——實則是不便作進一步的說明：為何該會辯論只有增加情勢的嚴重？那可能是預料到蘇俄會利用辯論去加深反美宣傳；也會利用否決權去破壞任何有利於和平的提議。

蘇俄要從毛共手中奪取對北越的領導權，就需要不斷地攻擊美國的援越政策為侵略，以打破毛共所謂「修正主義者與美帝勾結，為出賣越南人民」的宣傳攻擊。在蘇俄未能控制北越之前，哈里曼和孟斯菲德等所作的試探或遊說，當然不會有何效果。安理會將否討論越局，或聯大能否根據它的一九五〇年「聯合維持和平決議」（Uniting For Peace Resolution）去討論越局，都要看美、英、加、義各方幕後活動的成就如何。

對羅德西亞的經濟制裁及對印、巴的限期停火，安理會都能順利達成決議，其主因都在於美、俄能够合作。但是關於越南問題，美、俄的立場距離尚遠，蘇俄且藉越戰作擴大反美宣傳，以打擊美國的國際聲望。因此她要使華府企求聯合國為越戰謀和的意圖，一籌莫展。這些矛盾的存在，乃導因於匪、俄的利害鬥爭。

匪、俄都在企圖覆顛非洲國家，但採取的方法不同。共匪要製造亂亂；蘇俄要和平轉變。蘇俄不願非洲爆發種族戰爭給共匪混水摸魚的機會，所以她贊成安理會對羅德西亞外交與經濟制裁的決議，以打擊共匪的非洲陰謀。

印、巴之案更為明顯，此一戰爭既是共匪的陰謀所促成，戰事愈延長，巴國對匪的依賴必愈甚；同時印度的經濟必至崩潰，而予共匪以顛覆的便利。蘇俄贊成安理會的停火、撤軍、談和決議，既可遏阻共匪勢力向巴、印擴張，且可提高她自己的國際聲望，甚至可自作「和平調人」的姿態，去「調停」兩方的爭端。下月在塔什干舉行會談，似已安排就緒。

越南問題為目前最嚴重的國際問題。和談的希望渺茫，戰爭的升高勢所必然。這種情勢乃共匪對北越的控制所使然。對此，無須舉出其他事實，可看最近（十二月廿日）美聯社的一項報導：「在北平舉行越共游擊隊成立五週年紀念會上，周恩來激烈攻擊美國、蘇俄及一些試圖解決越戰的中間人。周恩來說：這些中間人替美國跑腿。蘇俄只給一些表面的援助，而正在出賣越南人民。除非美國撤出越南，別無途徑能導致越南和平。他又說：他們站在北越一邊，將獻出一切努力，來擊敗美國帝國主義。」

綜觀上述三種威脅世界和平的事件，其發生的禍源，惡化的原因，或解決的障礙，都與共匪的好亂習性與侵略本質有關。這個曾經聯大決議譴責為侵略者的偽政權，仍在到處製造戰亂，竟在本屆聯大常會中有四十七國要率它入會。此種假借憲章、開門揖盜的怪事，暴露了世界和平安全賴以維繫的正義殆已蕩然！這就是今日聯合國的根本危機，其嚴重的程度遠在它的組織危機之上。

組織的危機——憲章第十九條的失效，能使聯合國癱瘓。根本的危機——憲章的宗旨之破壞，可能導致毀滅性的世界大戰！聯合國將何之？新年看罷！