

美蘇和解下的聯合國

林岩哲
(國際關係研究中心研究員)

壹、前言

從一九七一年我國退出聯合國以來，國內新聞媒體似乎就鮮有有關聯合國的報導。其實新聞媒體未予重視聯合國的報導，並非我國獨有的現象。近一、二十年來，連一向講求新聞自由的歐美新聞媒體，也經常淡化處理有關聯合國的消息。平常在新聞媒體上難得發現聯合國的報導。因此，多年來新聞媒體稀疏報導聯合國的結果，逐漸使世人淡忘了聯合國的存在。

聯合國從一九四五年成立迄今，剛滿四十五周年。這四十五年來，聯合國在維持國際和平與安全方面的成效，可說見仁見智。①但不爭的事實是，近一、二十年來，聯合國似乎已每下愈況。從一九七〇年以後，第三世界新興國家大批湧入聯合國，聯合國的結構已非昔比。這些第三世界新會員國，在聯合國大會中，構成多數，形成所謂「七七集團」(the group of 77)②的多數派勢力，經常左右聯合國大會的決議。「七七集團」倡導「新國際經濟秩序」，攻訐西方國家，要求重新分配國際經濟資源。因此，聯合國大會逐漸淪為第三世界以外交輿論抨擊西方歐美國家的殿堂。美國無形中成為首要衆矢之的。誠如前美國駐聯合國大使派翠克說的，「美國在聯合國的地位根本是無能，毫無影響力，表決完全不受支持，孤立無援。」③

註① 參見Edward C. Luck, "The U. N. At 40: A Supporter's Lament," *Foreign Policy* 57 (Winter, 1984-85), pp. 143-159; Kurt Waldheim, "The United Nations: The Tarnished Image," *Foreign Affairs*, LXIII(Fall, 1984), pp. 93-107; Peter Fromuth, "The U. N. At 40: The Problems and the Opportunities," in Peter J. Fromuth, ed., *A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow* (Boston: University Press of America, 1988), pp. 81-106; Sydney D. Bailey, *The United Nations: A Short Political Guide* (London: Macmillan, 1989), esp. chap. VII.

註② 所謂聯合國「七七集團」(the group of 77)原指參與簽署一九六四年第一屆聯合國貿易暨開發會議宣言的七十七個國家而言。七七集團的原本主要目標係在聯合國大會中加強彼此團結，俾在經濟貿易問題上，爭取會員的共同利益。七七集團成員大都係第三世界國家，與不結盟國家運動息息相關，但不結盟國家運動係聯合國體制外的組織，而七七集團為聯合國大會中的集團。目前七七集團的成員有一二七國。

註③ Quoted in Richard Bernstein, "The U. N. versus the U. S.," *The New York Times Magazine*, Jan. 22, 1984, p. 18.

她曾譏諷聯合國是一所土耳其浴場，場內蒸發的是充滿第三世界對西方歐美國家洩憤之氣。^④

不幸的是，「七七集團」在聯合國大會中，呼朋引類，興風作浪，不但未創造出「新國際經濟秩序」，反而破壞了美國與聯合國的關係，更促成了聯合國聲望地位的衰落。如果說，聯合國是充滿第三世界洩憤之氣的土耳其浴場，則毫無疑問的，一九七一年我國退出聯合國，是這場土耳其浴場的啟幕祭品。美國對這場土耳其浴場的無奈，也終於導致一九七五年的退出國際勞工組織，肇致美國與聯合國關係惡化的表面化。到一九八〇年雷根執政之後，美國與聯合國的關係惡化到極點，連帶的，使聯合國在缺乏美國大力財力支援下，近臨破產邊緣。一九八六年六月，聯合國秘書長斐瑞茲即坦然承認，除非向會員國借款，否則到一九八六年底，聯合國的財庫，包括所有保留款，即將告罄，再也無法支付聯合國工作人員的薪餉。^⑤聯合國的衰落，淒淒之狀，由此可想而知。

然而近幾個月來，從伊拉克入侵科威特之後，隨伴着波斯灣緊張局勢的昇高，聯合國不但頻頻出現在全球新聞媒體上，而且表現出一連串看似強勢的作為。昔日遊客已冷清多時的紐約聯合國總部，一夕之間，又成爲成千上萬遊客絡繹不絕的觀光勝地。聯合國的一舉一動，再成爲世人注目的焦點；聯合國安理會似也恢復國際政治舞台的重心地位。這是否表示，聯合國在迴光返照？抑或起死回生？這是頗耐人尋味的問題。

姑且不論迴光返照或起死回生，無庸疑義的是，從一九九〇年八月二日伊拉克併吞科威特之後，聯合國安理會先後通過十二項對伊拉克譴責、禁運、授權動武的決議案，確實展現了聯合國四十年來，繼韓戰之後，對維持國際和平與安全的一次最大決心。八月三日，安理會以十四票對零票，通過譴責伊拉克入侵科威特，並要求伊拉克立即無條件撤軍；八月六日，安理會以十三票對零票，通過對伊拉克實施經濟制裁；八月九日，安理會一致通過、宣佈伊拉克兼併科威特無效；八月十八日，安理會一致決議，要求伊拉克釋放外國人離境；八月廿五日，安理會以十三票對零票，通過授權攔截檢查開往科、伊兩國的船舶；九月十三日，安理會同意有關國家基於人道運送糧食輸往科、伊兩國；九月十六日，安理會一致譴責伊拉克侵擾各國駐科威特使館；九月廿四日，安理會一致通過，只允安理會制裁委員會有權批准糧食藥物援助運入科伊兩國；九月廿五日，安理會以十四票對一票，通過對伊拉克實施空中禁運。到了一九九〇年十一月廿九日，聯合國安理會鑒於伊拉克迄未理會安理會幾個月來一連串的決議案，終於決定通過授權對伊拉克動武的最後通牒決議，限伊拉克在一九九一年元月十五日前撤出科威特，否則允許會員國採取一切必要手段，包括動用武力，排除伊拉克的侵略。

④ Charles Krauthammer, "Let It Sink," *The New Republic*, 3788(August 24, 1987), p. 20.

⑤ Ruth Pearson, "U. N. Cries 'Uncle,'" *Bulletin of Atomic Scientists*, XLIV(Oct., 1989), pp. 36~37; *The New York Times*, Nov. 13, 1987, p. A9.

貳、回顧美國與聯合國的交惡

雖然從一九九〇年八月初以來，美國對伊拉克大張撻伐，不斷增兵波斯灣。波斯灣劍拔弩張，如箭在弦的緊張局勢日益昇高，看似隨時可能爆發戰爭。但幾個月來，美國大張旗鼓，秣馬厲兵，僅布陣以待，按兵不動。波斯灣的情勢仍干戈未見，烽火未燃。事實上，近幾個月來，另一方面美國國務卿貝克却在國際間風塵僕僕，馬不停蹄地進行穿梭外交，期在美國動武之前，先獲聯合國的授權。所以纔有遲至十一月廿九日安理會的動武授權決議案。回顧過去十年來，美國與聯合國如何反顏交惡，再看看今日美國似乎事事先看聯合國顏色。撫今追昔，美國判若兩國，而聯合國漲跌隨便，今人有不勝「時過境遷，滄海桑田」之慨。

雖然一九七五年美國退出國際勞工組織時，美國與聯合國之間已出現裂痕，但美國於一九八〇年二月又重返國際勞工組織。美國與聯合國之間的真正交惡白熱化，始自雷根執政之後。一九八一年，共和黨保守派大本營的傳統基金會進行一項聯合國評估計畫，發表了一連串的研究報告，⑥首先對聯合國及其附屬機構發難。同時，雷根政府也發現，美國在聯合國及其附屬機構中的地位，就如派翠克女士所說的，「根本無能，毫無影響力，表決不受支持，孤立無援」。例如，在一九八一年，世界衛生組織大會在表決一項製訂國際規章，限制銷售嬰兒處方奶粉的議案中，⑦以一一九票對一票的結果，美國竟是唯一的反對票。像這種美國陷入孤立的情勢，加上傳統基金會不斷的煽火，從而一點星星之火，終於燎起了美國朝野杯葛撻伐聯合國的一片火海。

雷根政府首度對聯合國採取不友好的具體行動，是在一九八二年。當年聯合國通過了海洋法公約。這項公約也是美國過

⑥ 關於傳統基金會刊發的一連串有關聯合國評估報告，如“*The Infant Formula Controversy*,” No. 161(May 14, 1982); “*The United States and United Nations: A Balance Sheet*,” No. 162(Jan. 21, 1982); “*For UNESCO: A Failing Grade in Education*,” No. 221(Oct. 21, 1982); “*UNESCO, Where Culture Becomes Propaganda*,” No. 233(Dec. 13, 1982); “*The IPPC: UNESCO vs. The Free Press*,” No. 253(March 1983); “*The US and UNESCO at a Crossroads*,” No. 298(Oct. 19, 1983); “*Through the Looking Glass: The Political Culture of the U. N.*,” No. 206(August 20, 1982).

⑦ 世界衛生組織通過的決議，係制訂一項國際規章，要求各國依準立法限制嬰兒奶粉的銷售。當時有此項決議，緣起各地掀起杯葛雀巢公司的奶粉產品的運動。當時有許多人認為，嬰兒處方奶粉傾銷於第三世界，造成第三世界嬰兒大量死亡。因此有必要立法限制嬰兒奶粉的銷售，以免在第三世界中造成大量嬰兒的死亡。不過美國政府認為，第三世界嬰兒大量死亡的原因，並非由於嬰兒奶粉處方的不當結果，而是由於其他如衛生環境所造成的。更何況立法限制銷售，是違背自由市場的原則。關於嬰兒處方奶粉事件，可參見*The New York Times*, Jan. 27, 1984, pp. A1, A4; Guy M. Hicks, “*The Infant Formula Controversy*,” *The Heritage Foundation's Backgrounders*, No. 161(May 14, 1981).

去一向熱衷支持的。但雷根政府却藉詞該公約過分限制私有海洋採礦公司的權益，因此拒絕簽署這項公約。隨着一九八三年，尼加拉瓜政府向世界法庭控告美國違反聯合國憲章，在其港口佈雷。美國政府當即宣稱，世界法庭無權管轄，將來也不接受世界法庭的判決。世界法庭原為國際法庭，是聯合國設在海牙的附屬機構。其職責在解決國際間有關領土及聯合國憲章的司法爭端。雖然美國拒絕世界法庭的裁判，不過世界法庭仍然進行其司法程序，在一九八六年判決，美國必須終止對尼加拉瓜的干預，並且立即解除佈雷封鎖。由此亦顯見，美國與聯合國之間齟齬的一斑。

從另一方面來說，美國對聯合國的不滿，不單是雷根政府而已。在一九八〇年代，聯合國在美國民間的行情，也大幅滑落。一九八〇年十一月十九日，蓋樂普民意測驗發表一項調查報告，從美國人對聯合國的評價調查結果顯示，十個美國人中，只有三人認為，聯合國在解決問題上，表現稱職；而百分之五十三的人認為，聯合國表現差勁。據主持人喬治蓋樂普表示，這是聯合國這個世界組織在美國人心目中的評價，三十五年來的最低點。^⑧早在一九五九年時，蓋樂普民意測驗也曾做過同樣的調查，結果是有百分之八十七的美國人，認為聯合國表現稱職。而今竟有天地之別。此外，在一九八一年三月，羅普民意測驗（Roper Poll）也作類似問題的調查。從羅普民意測驗調查結果顯示，聯合國的地位，更滑落至谷底。只有百分之十的人認為，聯合國在維持國際和平與安全或執行其他任務方面，表現「高度效率」。^⑨

不過雷根政府對聯合國的不滿，拒簽海洋法公約，拒絕接受世界法庭的管轄，只不過一、二樁小衝突。一場火爆場面發生在一九八三年九月。當時美國為了韓航被蘇聯擊落而提出抗議，不准蘇聯外長葛羅米柯的專機在紐約機場着陸，引發了聯合國質問美國應有東道之義務。但美國不但拒絕接受質問，而且美國駐聯合國副代表李陳斯坦（Charles M. Lichenstein）更不假以顏色地回應，公然要求聯合國及各會員國代表，慎重考慮，請便遷出美國國土。他又說道：「我們不但不會給予挽留阻擋，而且美國出席聯合國代表團人員，將在你們出航向日落方向西歸時，會在碼頭熱烈地歡送你們。」^⑩

其實美國要求聯合國遷出美國國土，早在一九六、七〇年代，即有人提出。甚至美國政府曾多次邀集國際政治及法律學者研究退出聯合國的可行性。^⑪所以美國對聯合國的不滿，隨着李陳斯坦的逐客令之後，終於在一九八三年十二月爆發出美國決定退出聯合國教科文組織（UNESCO）的國際震撼事件。在美國看來，聯合國教科文組織是聯合國各機構當中，最

註⑧ See Juhana Geran Pilon, "The United States and the United Nations: A Balance Sheet," *The Heritage Foundation's Backgrounders*, No. 162 (Jan. 21, 1982), pp. 3-4.

註⑨ *Ibid.*, p. 4.

註⑩ 以紐約的地理位置而言，李陳斯坦應該說是「出航向日出方向東歸」纔是正確的說法，由此可見李陳斯坦的口誤逐客令，是以何等怒氣脫口而出。關於這一事件，見 *The New York Times*, Sept. 20, 1983, pp. A1, A10.

註⑪ 見傅崐成，「教科文組織與美國意識型態之爭」，中國時報，民國七十四年十二月三十一日。

腐化而又反美的典型。多年來，教科文組織完全政治化、預算濫支、限制新聞自由。正如傳統基金會聯合國評估計畫主持人布魯克思（Roger A. Brooks）所稱的：「聯合國教科文組織是聯合國中最壞的惡例（the worst of the worst examples）；政治化、管理無章、揮霍無度、桌底下進行支付。」¹²

叁、聯合國的改革

美國對聯合國不滿而欲從教科文組織開刀，其原因固有種種，但確也與雷根總統本人和保守派人士對該組織的認知息息相關。早在一九七八年一月間，雷根就曾在人間事周刊刊載的專欄上，指責聯合國教科文組織在巴黎的總部雇用許多共黨情報人員。例如當時該組織主席麥克布瑞德曾是愛爾蘭共和軍參謀長，而愛爾蘭共和軍是一個非法組織。麥克布瑞德亦曾因此而獲得列寧和平獎。雷根又認為，美國既能在一九七五年退出國際勞工組織，基於同樣理由，要求卡特總統，也應退出為「共黨間諜活動基地」的聯合國教科文組織。¹³

不過美國政府公開表示，退出教科文組織，如前述，主要在於聯合國教科文組織漫無節度的支出。例如，在一九八四年十二月，在美國退出教科文組織之後，該組織仍然動議撥款七千三百五十萬美元，在衣索匹亞首都阿迪斯阿貝巴興建一座擁有現代化餐廳及宴會設施的會議中心。而當時，衣索匹亞正面臨現代最嚴重的饑荒。¹⁴更加為人詬病的是該組織塞內加爾籍秘書長蒙包（Amadou - Mahtar M' Bow）。蒙包不但是典型反美人物，而且他本人經常濫用聯合國的經費，僱用其親友，同時在巴黎與高級助理過着豪華奢侈生活。例如，在一九八二年，聯合國審計人員曾發現聘用新增職員的二千五百萬美元，並未確實用於增聘任何人。¹⁵

從美國的退出教科文組織，美國國會也採取了與行政當局的一步調，削減對聯合國的預算。過去聯合國每年支出約四十五億美元。其中約四分之一的款額係由美國所提供。此外，美國亦經常自願捐助聯合國各專門機構的種種計畫。但在一九八五年國會審議外國關係法案時，參議員凱莎寶（Nancy Kassebaum）提出一項有關削減聯合國預算的修正案，一般稱為凱莎寶修正案（Kassebaum amendment）。根據凱莎寶修正案，美國將分擔聯合國的預算，從原來的百分之二十五削

註¹² Quoted in Mary H. Cooper, "United Nations At Forty," *Editorial Research Reports* (Oct. 4, 1985), p. 741.

註¹³ 見台灣日報，民國七十四年十二月三十一日。

註¹⁴ "Shaping Up the U. N.," *U. S. News & World Report* (July 14, 1986), p. 30.

註¹⁵ *Ibid.*

減為百分之二十。同時要求聯合國改善下列三項措施：(一)任何預算決策必須全體一致決議；(二)聯合國職員必須削減百分之十五的員額；(三)至少一半以上之職員必須為長期聘用人員。在聯合國未改善之前，美國將保留支付美國分擔的預算款。

毫無疑問的，美國的削減聯合國預算，將使聯合國損失鉅額的經費。加上美國扣留延付聯合國的經費的結果，自然更使聯合國的財務拮据。至一九八七年為止，美國拖欠聯合國的經費，即高達二億八百萬美元，其中包括六千一百萬美元未支付的債務。

無可諱言的，美國是在藉着削減預算，拖延支付經費，來控制聯合國的財務，逼使聯合國進行改革。凱莎寶參議員在提出其修正案時，即表示，其目的在校正聯合國所缺乏的「預算紀律」(budgetary discipline)，同時給予主要捐款國有更大的發言權。同樣地，華府亦曾公開表示，要求聯合國改革的唯一動機，純係由於聯合國漫無節度支出的緣故。國務院主管國際事務的助理國務卿基依斯(Alan Keyes)即說：「我們真正的目的，不祇是削減預算，而是要增進聯合國的效率。」^{①②}

美國削減聯合國預算，聯合國不得不有善意的回應。在凱莎寶修正案通過後的六個月，於一九八六年二月，秘書長裴瑞茲經大會的認可，指派成立十八人專家小組，重新檢討聯合國的預算程序。這個十八人專家小組經過幾個月的評估檢討，終於在同年八月提出一項「聯合國行政及財務功能效率之評估報告」，建議加強二十一人預算決策委員會，並給予主要捐款國更多的發言權。聯合國大會亦於十二月十九日一致通過接受該小組的建議。^{①③}一九八八年聯合國又設立一個「協調及計畫委員會」(the Committee on Coordination and Programmes)，專司預算事項的建議及審查預算請求。這個委員會由主要捐款國組成，包括美、蘇、日、西德、法、英等國。委員會的決議採取全體一致的原則，因此每一委員國皆可行使否決權。此完全符合美國當初的要求。同時聯合國本身也設定此後零成長的預算，也同意裁減百分之二十五高級職員，百分之十五中下級人員。此外，聯合國的幾個附屬機構，由於美國給予財務上的壓力，紛紛罷黜了反美立場的主管。例如，一九八七年，教科文組織秘書長蒙包，即由西班牙籍的查拉哥查(Federico Mayor Zaragoza)所取代；一九八六年，聯合國貿易暨開發會議秘書長，由迦納籍達德齊(Kenneth Daddie)接替斯里蘭卡籍柯里阿(Gamani Corea)；一九八八年，世界衛生組織秘書長，由日本籍中島弘(Hiroshi Nakajima)接任。唯一例外的是糧食暨農業組織。該組織主任薩歐馬(Edouard

註①② The New York Times, Nov. 13, 1987, p. A9.

註①③ Quoted in "Shaping Up the U. N." U. S. News & World Report (July 14, 1986), p. 30.

註④ 關於聯合國的改革建議，詳見Paul Taylor, "Reforming the UN System: Value for Money," The World Today XLIV(July, 1988), pp. 123-126; Gene M. Lyons, "Reforming the United Nations," International Social Science Journal, CXX (May, 1989), pp. 249-268.

Saouma) 為非洲貝寧國籍人。薩歐馬一直被美國視為不受歡迎人物，美國早就有意另找人取代他。但薩歐馬有法國及非洲團結組織的大力支持，所以還是保住了他的職位。不過從其他聯合國附屬機構陸續更換主管人員的情況看來，美國對聯合國所施的改革壓力，在聯合國各附屬機構中產生了最大效果。

肆、美國對聯合國態度的轉變

近幾年來，由於美國從財務預算上施加壓力的結果，聯合國本身不但在內部結構和行政程序上作了許多改革，而且對過去反美的態度有了轉變。聯合國轉變反美的態度，可以從聯合國大會的表決情況反映出來。因此，近年來，美國似乎也軟化對聯合國的壓力，有重扶聯合國的傾向。

據美國國務院最近的一項研究報告指出，近年來，在聯合國大會中的表決，支持美國立場的議案，有逐年增加的趨勢。一九八六年，大會所有表決中，支持美國立場的議案，有百分之五十八；一九八七年為百分之六十；一九八八年為百分之六十四；一九八九年為百分之七十。¹⁹所以美國駐聯合國大使皮克林(Thomas R. Pickering)在發表這項報告的同時，曾得意地表示：「世界百分之七十始終與美國站在同一立場。」他又說道：「針對美國指名發難而召集的會議，實際已從聯合國的決議和各項文件中消除。」²⁰

皮克林大使曾歷任美國駐以色列、薩爾瓦多、奈及利亞、約旦等國大使。是位職業外交家。一般咸認，皮克林出任美國駐聯合國大使，是布希政府積極重返聯合國的具體表現。布希總統也是唯一出使過聯合國大使的美國總統。在他上任總統不久，出席聯合國大會的演說中，即表明聯合國這個國際組織的重要性，重申美國積極支持聯合國的立場。從布希總統上任以來，美國行政當局不祇一次地請求國會，恢復美國對聯合國的全額預算經費，償還美國對聯合國的全部負債。在一九九〇年布希政府向國會提出高達十四億美元的聯合國預算，以償付美國過去對聯合國的所有負債及當年美國對聯合國的分擔經費。由此顯示，華府確已改變了對聯合國的態度。

其實華府改變對聯合國的正面積極態度，早在一九八六年即已見端倪。當年國務卿舒茲曾書勸國會議員，放寬對聯合國的預算經費，並且表示，削減聯合國的預算，不但有損於美國在聯合國中的影響力，也將會削弱聯合國在增進區域穩定和維持國際和平方面所作的努力。²¹舒茲不但力勸國會對聯合國的支持，同時在國務院中另指派專人全力負責監視聯合國，注視

¹⁹ The New York Times, April 3, 1990, p. A6.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., Sept. 14, 1986, p. A1.

聯合國的財務危機與行政改革，雷根總統在下任之前，出席聯合國大會，發表演說，無非表示，美國仍對聯合國重視與支持。因此，美國改變對聯合國的態度，並非布希的上任而驟然改弦易轍。

伍、蘇聯對聯合國的支持

從另一方面來說，近年來，美國對聯合國態度的轉變，從削減預算、軟化到支持，固然是由於聯合國本身已有所改變，加上美國行政當局人換政移的結果。但不能忽視的另一重要因素，即東西方關係和解，冷戰結束，蘇聯改變對聯合國的支持，美國不得不亦有所因應。²²

蘇聯改變對聯合國的態度可溯自一九八五年三月廿五日戈巴契夫取得政權。在同年八月廿二日蘇聯政治局首度表明，聯合國在維持國際和平的重要性。當時蘇聯正受美國發展星戰計畫的威脅。另一方面，美國也正在數落聯合國，拒付聯合國債務，退出教科文組織，排斥世界法庭的管轄。因此，在聯合國大會召開裁軍會議期間，剛為蘇聯有機可乘，從聯合國的裁軍問題上，大作文章擺姿態。²³姑不論當初蘇聯本意是否如此，但在次年（一九八六）二月廿五日第廿七屆蘇共黨大會中，提出一項計畫，建議「創設一個廣泛包容的國際安全系統」(the creation of a comprehensive system of international security)。

與此同時，蘇聯發生二件意外事件，促使蘇聯更積極正面參與聯合國事務，共同解決問題。其一是車諾比(Chernobyl)發生核能外洩事件；另一為意外擊落韓航客機事件。在前一事件中，國際原子能總署提供早期核能傷害的補救方法，而蘇聯也提出了詳盡的事故報告，同時進一步建議召開國際會議，處理事故的早期會報及協助。對於後一事件，蘇聯從國際民航組織中，取得美、日兩國的密切合作，草擬了一連串的協議，加強空中通訊、預防另外民航客機意外事件的發生。²⁴

因此，在同年十一月廿六日第四十一屆聯合國大會中，蘇聯正式向國際提出「廣泛包容的國際安全系統」的構想建議。

註²² 關於蘇聯近年改變對聯合國的態度，已有所評論。詳見 Jonathan Haslam, "The UN and the Soviet Union: New Thinking?" *International Affairs* (London), LXV(Autumn, 1989), pp. 677-684; Thomas G. Weiss and Meryl A. Kessler, "Moscow's U. N. Policy," *Foreign Policy* 79 (Summer, 1990), pp. 94-131; Edward C. Luck and Toby Trister Gati, "Gorbachev, the United Nations, and U. S. Policy," *The Washington Quarterly* XI (Autumn, 1988), pp. 19-35; Andrei V. Kozryev, "The New Soviet Attitude Toward the United Nations," *The Washington Quarterly* XIII (Summer, 1990), pp. 41-53.

註²³ Haslam, *op. cit.*, p. 680.

註²⁴ Luck and Gati, *op. cit.*, p. 20.

不過蘇聯的這項建議，概念抽象，不够具體，當時並未獲得廣大的迴響。到一九八七年九月十八日，在一篇登在蘇聯消息報，由戈巴契夫具名的社論中，蘇聯重申聯合國在解決世界問題具有重要的角色。戈巴契夫在這篇社論中同時承諾，蘇聯將履行對聯合國的財政義務：²⁵

「爲了聯合國及其專門機構能充分發揮其工作效能，我們必須瞭解一點，即不容許使用財政箝制，施加壓力。今天聯合國已發生財務困難，蘇聯願予合作，加以克服。」

蘇聯的這篇社論不但引起國際廣泛的注意，而且在文中首度未在言論上直接抨擊美國。隨着這篇社論發表之後，蘇聯外長謝瓦納澤於十月十五日向聯合國大會宣佈，蘇聯將還清對聯合國的所有債務，包括合計一億九千七百萬美元，從一九七三年以來積欠的維持和平部隊的費用。當時美國積欠聯合國的款額爲四億一千四百二十萬美元。謝瓦納澤在宣佈這項承諾，談到聯合國的財務危機時，也沒有直接抨擊美國。他說：²⁶

「任何製造聯合國財政困難的行爲，並且利用這種困難，對聯合國施加政治壓力，限制聯合國的活動，都是不合現實，在政治上是不負責任的作法……聯合國所以有今天的財政危機，我們很難說，應歸咎於某一捐款國任意削減預算的結果。」

從一九八七年以來，蘇聯除宣佈承諾償還對聯合國的負債外，也積極參與聯合國的種種活動，拉攏西方國家，討好美國。例如，一九八七年，在教科文組織中，放棄支持塞內加爾籍祕書長蒙包；在國際原子能總署中，不再質疑南非和以色列的會籍；加入國際貨幣基金、世界銀行以及貨物共同基金（Common Fund for Commodities）等經濟組織。一九八八年三月，蘇聯首次派出專家參加聯合國跨國公司中心（U.N. Center for Transnational Corporation）主辦的會議。五月，宣布容許蘇聯在聯合國服務的職員，可與其他國家職員一樣，與聯合國簽訂長期雇用合約。八月，蘇聯要求以觀察員身份，參加關稅暨貿易總協定。九月，蘇聯表示有興趣加入聯合國貿易暨開發會議（UNCTAD）。到了十二月，戈巴契夫赴美與雷根會談，同時出席聯合國大會，發表演說，重申國際和平的構想，強調以全體人類共同利益爲目標的優先性。戈巴契夫似乎表示，聯合國將從「冷戰的鬥場」轉化爲「真正具有建設性的合作場所」。²⁷

毫無疑問的，近幾年來，蘇聯攤開雙手，擺出笑容，以友善的姿態步伐，逐步迎向西方，接近、擁抱。不管它的袖裏是

²⁵ Quoted in Haslam, *op. cit.*, p. 681.

²⁶ *The New York Times*, Oct. 16, 1987, p. A10.

²⁷ *Ibid.*, Nov. 4, 1989, p. A5.

否藏刀，至少已軟化了西方，獲得美國的共鳴與支持，揮散了東西方之間的一片敵意。聯合國裏面過去的吵吵鬧鬧之聲，換來了一片歡笑氣氛。終於在一九八九年十一月三日美蘇在聯合國共同發表了一項聲明，美蘇將簽署一項共同提議案，合作加強聯合國及其附屬機構的功能，俾使聯合國在維持國際和平和國際合作方面，擔當一個更具份量的角色。正如聲明中所說的，美蘇之間的這項合作，「象徵聯合國的新生」。蘇聯外交次長彼得夫斯基（Vladimir F. Petrovsky）在同一新聞記者會說：「今天是對抗時代的結束。我們需要一個新氣氛，在聯合國及其附屬機構中，實際而慎重地討論問題。」所以從美蘇共同發表這一聲明開始，我們說：「今天冷戰時代已過去」，也許並不過甚其詞吧！

陸、結語

顯然地，最近幾個月來，聯合國對波斯灣危機表現強勢作為，可說是一九八九年美蘇共同聲明的延續而表現的具體行動。事實上，從一九八八年諾貝爾和平獎頒予聯合國維持和平部隊以來，聯合國在美蘇合作下，確實調停了不少國際紛爭。茲舉數例而言：

(1) 在阿富汗，蘇聯支持的阿富汗政府與美國支持的反抗軍之間的衝突，經聯合國的調停，終於在一九八八年，由美蘇擔保，雙方交戰團體簽訂了日內瓦停戰協定。聯合國派遣一支維持和平使團監督蘇聯從阿富汗撤軍。蘇聯亦於一九八九年二月完成撤軍工作。逃往巴基斯坦的阿富汗難民也重返了阿富汗家園。雖然迄今阿富汗境仍見零星戰火，但戰火已平息下來，也替蘇聯挽回不光榮的面子。

(2) 在非洲，經聯合國秘書長裴瑞茲多年多方奔走之後，促成了納米比亞（Namibia）在一九九〇年的獨立，而成爲聯合國第一六〇個會員國。

(3) 在中東，打了八年仗的兩伊戰爭，一九八八年在聯合國主持下，雙方停火。同時接受一支無武裝的聯合國軍事觀察團，來監督兩伊的停火。

(4) 在中南美，聯合國調停了尼加拉瓜的內戰。最後促成了尼加拉瓜的自由選舉。一九九〇年二月，聯合國派遣一支觀察團，監督尼加拉瓜的自由選舉。美國支持的查穆隆（Violeta Chamorro）當選尼加拉瓜新總統。「康脫拉」反抗游擊軍（Contra）繳械解散，將武器交予聯合國和平部隊監收，而在宏都拉斯邊界的游擊基地從此撤消。

不過話又說回來，維持和平只是聯合國的一部分任務，而不是唯一任務。一九九〇年代，新的國際問題，諸如環境污染、愛滋病、恐怖主義，盡是國際所關切而需要國際共同處理解決的問題。在今天看來，聯合國似可緩和國際政治的衝突，却仍對非政治的衝突，束手無策。因此，從這次聯合國對波斯灣伊科事件的表現，似乎多少令人恢復了對聯合國的信心，但我們對聯合國未來前景，似乎也不必懷太大的希望。