

聯合國三大機構在組織上之演進

雷崧生

壹

聯合國憲章於一九四五年十月二十四日生效。第一屆大會於翌年一月十日，安全理事會第一次會議於一月十七日，經濟暨社會理事會第一屆會議於一月二十三日，先後舉行。聯合國之從事於實際的活動，迄今恰為二十年。

二十年來，上述三個機構的組織，或由於憲章條款的適用與修改，或由於大會的決議，均曾有多次的演進。今年，在憲章修正條款開始實施之下，安全理事會與經濟暨社會理事會，在組織上的變動，尤為重大。本文擬在這一方面，就大會與兩個理事會，分別地加以研究。

貳

根據憲章第九條的規定，聯合國大會由全體會員國組織之。二十年前，當聯合國舉行第一屆大會時，全體會員國共為五十一個創始會員國。阿富汗、冰島、瑞典、與泰國，旋即加入。截至一九六五年九月二十一日，岡比亞、馬爾代夫、與新加坡加入為止，聯合國的會員會，已達一百一十七個之多。換言之，第二十屆大會（以下簡稱本屆大會）的構成分子，超過第一屆大會的兩倍以上。在一百一十七個會員國中，歐洲國家共二十九個（註一），美洲二十四個，亞洲二十五個，非洲三十七個，澳洲兩個。

由於聯合國會員國的增多，大會已經是一個所謂「世界性」Universality的機構。現在置身於聯合國之外者，是三種國家如下：

一、不願加入者：瑞士、利希登斯坦、聖馬利洛、不丹、蒙納哥、梵諦岡、西薩摩亞、與安多拉等小國是。瑞士曾是國際聯合會的會員國。利希登

斯坦曾申請加入國聯，而未獲通過。現在，它們都不會申請加入聯合國。它們和聖馬利洛一樣，都只是國際法院的會員國（憲章第九十三條第二段）。西薩摩亞終止其託管地的地位，成為獨立國以後，不願意增加自己的財政負擔，迄未申請加入聯合國。其他小國的情形略同。

二、尙未統一者：西德、韓國、與越南等是。西德未作加入的申請。韓國與越南的申請，在安理會中為蘇俄所否決。

三、退出者：印尼是。

二十年前，歐美國家構成大會裏的多數；而現在大會裏的多數，却由亞非國家構成。這種變動使票數的多寡，與國際政治權力的強弱，益不相稱。最強大的會員國為美國。最弱小的應當是剛入會的馬爾代夫。它們同樣地支配着一個投票權（憲章第十八條第一段）。一九六四年一月十日，美國國務卿魯斯克在哥倫比亞大學演說，曾指出：大會以三分之二多數所通過的議案，很可能只代表全體會員國人口的百分之十，只繳納聯合國正規預算的百分之五。這種現象，將來仍會有增無已。近年來，若干政治家與政論家，鑒於大會裏「一國一票」的原則，與現實的國際政治相去過遠，均高唱所謂「比重投票」Weighted Voting的制度。但是，據美國國務院研究的結果，任何比重投票制度的採用，必須先決定比重的標準。在若干簡易可行的標準中，人口必為其一。然而人口作為比重的標準，就會不利於美國與歐洲的大國，反而有利於蘇俄與印度等等。因此，改變大會的投票方式，技術上已經困難重重，更不用提到政治上的種種阻力了（註二）。

大會在開會時期內的組織，即由大會自己予以決定。二十年來，它會通過一些決議，變更其本身的組織，以適應會員國不斷增多的情勢。一九六三年十二月十七日，第十八屆大會所通過的第一九〇號（拾捌）決議，即其

重要的例證（註三）。由於第十九屆大會並未選舉副主席，亦未組織主要委員會（註四），上述決議的大部分規定，遲至本屆大會，始予執行。其主要規定如下：

一、大會主席的輪選

大會選出主席一人，總攬大會在會期內的會務。安理會五個常任理事國，向不担任大會的主席。主席一職，大致上比照安理會非常任理事國的區域分配，由其他會員國輪流担任。但是，二十年來，東歐國家未嘗當選過大會的主席。相反地，第四屆與第五屆大會的主席，均選自亞洲國家；第七屆與第八屆大會的主席，均選自不列顛國協；第十六屆與第十七屆的大會主席，均選自回教國家。同一區域或同一集團的兩個會員國，連續當選兩屆大會的主席，並無悖於輪流的原則。因此，這種區域劃分與輪流担任，原是大有伸縮餘地的。但是，上述第一九九〇號（拾捌）決議第一段的規定如下：

大會主席應在下列四個區域中，以公平的地理上的輪流方式，予以選出：

甲、亞非。

乙、東歐。

丙、拉丁美洲。

丁、西歐與其他國家。

這種規定，遠較二十年來不成文的實例，為具有硬性，無疑地限制了會員國選擇大會主席的自由。這裏所謂「其他國家」，指不屬於上述任何區域的國家而言，主要地是加拿大、澳大利亞、與紐西蘭等國。東歐區域的列入，實為蘇俄所堅持的結果，提供了東歐國家担任大會主席的保證。由於第十九屆大會的主席，是非洲國家迦納的首席代表，若干政論家便推測本屆大會的主席，將來自東歐區域。本屆大會未開會前，東歐國家之一當選主席的風傳甚盛。其實這種推測是不甚正確的。上述規定僅劃分了四個區域，而提出了公平輪流的原則。它並不意味着即指明了四個區域輪流當選的先後次序。本屆大會開會時，南斯拉夫知難而退。義大利外交部長范法尼 Amintore Fanfani 以一百十票的多數，當選為主席。很明顯地，義大利是西歐的天主教國家。最大多數的會員國，認為范法尼以大會主席的身分，歡迎遠來演說

的教宗，自較任何東歐國家的首席代表為適當。

二、副主席席次的增多與分配

一九四六年，第一屆大會僅選出七個會員國，為大會的副主席，包括安理會五個常任理事國在內。副主席的席次，未嘗變動者，幾達十年之久。一九五五年，新會員國入會的「整批交易」（註五）成功以後，大會的構成分子由六十國增為七十六國。因此，一九五六年，副主席增為八國；一九五七年，增為九國；一九五八年，增為十三國。根據一九五七年十二月二十二日第十二屆大會第一一九〇號（拾貳）決議的規定，副主席的分配如下：

甲、亞非四席。

乙、東歐一席。

丙、拉丁美洲兩席。

丁、西歐與其他國家兩席。

戊、安理會常任理事國五席。

任何區域的國家，當選為大會主席時，該區域應予減少副主席一席，以符合副主席共為十三國之數。這個決議實為硬性分配副主席席次的嚆矢。

一九六〇年一年以內，非洲國家加入聯合國者，即達十六個之衆；而副主席的席次，並未立即因之增多。一九六三年底，會員國的總數為一百一十三個。是年十二月十七日，上述第一九九〇號（拾捌）決議的第二段，始增多副主席為十七國，並予以分配如下：

甲、亞非七席。

乙、東歐一席。

丙、拉丁美洲三席。

丁、西歐與其他國家兩席。

戊、安理會常任理事國五席。

任何區域的國家，當選為大會主席時，該區域應予減少副主席一席，以符合副主席共為十七國之數。

上述決議的第二段，未克於第十九屆大會予以執行，而由本屆大會作首次的適用。因此，本屆大會選出副主席如下：

甲、科威特、蒲隆地、中非共和國、獅子山、寮國、馬來西亞、摩洛哥

乙、波蘭。

丙、智利、巴拉圭、瓜地馬拉。

丁、西班牙(義大利為大會主席)。

戊、中、美、英、法、蘇俄。

三、主要委員會主席的分配

一九四六年，第一屆大會的主要委員會，原僅六個。其中第一委員會，負責政治安全方面的議案者，工作特為繁重。大會旋即添設所謂臨時政治委員會，以分担第一委員會的煩勞。一九五六年，臨時政治委員會改稱為專設政治委員會，成為大會會期內的常設機構，列於第一委員會之後，第二委員會之前。從此以後，大會的主要委員會，始規律地增多為七個。

七個主要委員會的主席，亦由一九五七年十二月十二日第一一九〇號(拾貳)決議，予以分配如下：

甲、亞非兩席。

乙、東歐一席。

丙、拉丁美洲兩席。

丁、西歐與其他國家兩席。

但是，七八年來，大會的主要委員會既未增多，其主席即無法多於七國；而亞非兩洲的會員國，却有增無已。因此，一九六三年十二月十七日，上述第一九九〇號(拾捌)決議的第三段，復將委員會主席七席，予以調整分配如下：

甲、亞非三席。

乙、東歐一席。

丙、拉丁美洲一席。

丁、西歐與其他國家一席。

戊、拉丁美洲和「西歐與其他國家」，輪流担任一席。

很明顯地，本屆大會所首次適用的新分配方式，增多了亞非國家的席次，由兩席增為三席，而減少了拉丁美洲和「西歐與其他國家」的席次，由兩席減為一席半。

本屆大會主要委員會的主席如下：

甲、伊朗(第四委員會主席)、突尼西亞(第五委員會主席)、阿拉伯聯合共和國(第六委員會主席)。

乙、匈牙利(第一委員會主席)。

丙、海地(特設政治委員會主席)、墨西哥(第三委員會主席)。

丁、比利時(第二委員會主席)。

本屆大會主要委員會的七個主席裏，既有兩個來自拉丁美洲的主席，下屆大會便將有兩個委員會主席，來自「西歐與其他國家」。如上文所說明的，所謂「其他國家」，主要地是指加拿大、澳大利亞、與紐西蘭等國。

總上所述，會員國之重視大會主席、副主席、與委員會主席等等職位，可以概見。這些職位可以提高當選國的威望，可以使之在大會裏發生較大的影響，固不待言。其最主要的理由，實因為它們都是構成大會總務委員會的委員國。總務委員會為大會的程序委員會之一。其任務是擬定大會的議程，調整主要委員會的工作，並協助主席執行其職權等等。尤其是對於某個議案之是否列入議程，它具有決定性的權力。

總務委員會現由大會主席、副主席、與主要委員會主席共二十五國組成。本屆大會該委員會的分配如下：

甲、亞非十席。

乙、東歐兩席。

丙、拉丁美洲五席。

丁、西歐三席。

戊、安理會常任理事國五席。

叁

在一九六三年憲章修正條款未生效前，安全理事會原由十一個理事國組成。其中五個常任理事國，是中華民國、法蘭西、蘇俄、英國、與美國；其中六個非常任理事國，由大會以三分之二的多數，自其他會員國中選出，任期兩年。經濟暨社會理事會原由十八個理事國組成，亦為大會以三分之二的多數，自會員國中選出，任期三年。在一九六〇年中國落選以前，安理會的常任理事國，總是連續當選為經社理事會的理事國。

二十年前，當聯合國初成立時，由於會員國不過五十餘個，安理會的每個非常任理事國，至多代表十個會員國。而經社理事會的十八個理事國，實為全體會員國的三分之一強。因此，安理會與經社理事會，尚具有高度的代表性。迨後，會員國增多至一百一十個以上。而安理會的非常任理事國，仍然只是六席；經社理事會的理事國，仍然只是十八席。會員國當選機會的微小與理事國代表性的日益稀薄，至為明顯。

在初期的實例上，安理會六個非常任理事國的分配如下：

拉丁美洲兩席。

不列顛國協一席。

西歐北歐一席。

東歐南歐一席。

中東回教國家一席。

這種分配方式，頗多缺點。一是若干國家如菲律賓、賴比瑞亞、與泰國等，不屬於上述任何區域或集團，無法當選為非常任理事國；二是土耳其於一九五一年至五二年，以中東回教國家的地位當選，於一九五四年至五五年，復以東歐南歐國家的地位當選，較多擔任非常任理事國的機會。一九五五年第十屆大會的時候，南斯拉夫與菲律賓，競選非常任理事國，各不相下。大會的主席與它們諒解的結果：一九五六年至一九五七年的兩年任期，由兩國先後分別擔任。這個諒解不但打破了一九四六年以來的分配實例；而且也開始了非常任理事國兩年任期，平分給兩個會員國的權宜辦法。晚近的例證是：羅馬尼亞於一九六二年，菲律賓於一九六三年，捷克於一九六四年，馬來西亞於一九六五年，各擔任非常任理事國一年。這種權宜辦法固然滿足了若干會員國的當選願望，却顯然違反了憲章第二十三條第二段任期兩年的規定。儘管如此，截至一九六五年為止，在一百一十七個會員國中，獲選為非常任理事國者，僅有四十六國。

一九六三年聯合國第十八屆大會的時候，拉丁美洲國家與亞非國家，在長時期的磋商以後，決心推動修改憲章的程序。十二月十日，阿根廷等二十一國，提出兩個決議草案，目的在擴大安理會與經社理事會的組織。十二月十六日，阿富汗等五十六國，提出上述草案的修正案。同日，經修正後的阿根廷等二十一國提案，在特設政治委員會裏通過。十二月十七日，上述提案

復在大會裏通過，成為第一九九一號（拾捌）決議（註六）。關於安理會的部分，以九十七票對十一票通過，四票棄權，中國投贊成票。法俄投反對票，美英投棄權票。該決議的要點如下：

一、安理會由十五個理事國組成，內非常任理事國十席。安理會的表決，以九票為之。

二、會員國於一九六五年九月一日以前，完成上述憲章修正案的批准程序。

三、十個非常任理事國的分配如下：

甲、亞非五席。

乙、東歐一席。

丙、拉丁美洲兩席。

丁、西歐與其他國家兩席。

關於經社理事會的部分，以九十六票對十一票通過，五票棄權。法俄投反對票，中美英投棄權票。該決議的要點如下：

一、經社理事會由二十七個理事國組成。

二、會員國於一九六五年九月一日以前，完成上述憲章修正案的批准程序。

三、在不違背經社理事會現在席次分配之下，新增九個理事會的分配如下：

甲、亞非七席。

乙、拉丁美洲一席。

丙、西歐與其他國家一席。

上述第一九九一號（拾捌）決議，變更了憲章第二十三條、第二十七條、與第六十一條的若干規定，實為憲章的第一次正式修改（註七）。它規定了一個完成批准程序的期限，在立法的技術上，反較憲章第一百〇八條與第一百〇九條為精密。就安理會部分而言，它並未減削常任理事國的所謂「否決權」；而硬性地規定了非常任理事國的分配方式。就經社理事會部分而言，它對於新增九個理事國的分配方式，予以硬性的規定；而對於原來十八個理事國的現在分配方式，僅建立於實例上者，予以承認。由於我國並非經社理事會的理事國，對於這種承認，不得不提出異議，而作棄權的投票。

第一九九一號（拾捌）決議，由九十五個會員國，包括安理會五個常任理事國在內，予以批准後，於一九六五年八月三十一日生效。九十五個之數，已超過當時全體會員國的三分之二，達十九國之多。批准的程序恰於該決議所規定的期限以前完成。

一九六五年安理會的六個非常任理事國，為荷蘭、約旦、烏拉圭、玻利維亞、象牙海岸、與馬來西亞（註八）。其中任期於年底屆滿，應予改選者，為玻、象、與馬等三國。另一非常任理事國——約旦——原應辭職讓位於馬利。但是，一九六四年第十九屆大會，曾有一項諒解如下：如果第一九九一號（拾捌）決議如期生效，而使安理會擴大組織時，約旦與馬利將各得擔任非常任理事國兩年。一九六五年十二月十日，本屆大會遵照憲章修正條款的規定，選出七個非常任理事國。其中紐西蘭與烏干達等兩國，任期為一年；阿根廷、馬利、保加利亞、日本、與奈及利亞等五國，任期為兩年，以符合每年改選非常任理事國一半的原則。因此，本年安理會非常任理事國的分配如下：

甲、亞非五席：約旦、馬利、日本、奈及利亞、烏干達。

乙、東歐一席：保加利亞。

丙、拉丁美洲兩席：烏拉圭、阿根廷。

丁、西歐與其他國家兩席：荷蘭、紐西蘭。

上述亞非五席的分配，是亞二非三；而阿拉伯國家一席，輪流在亞非席次中勻出。拉丁美洲則包括加勒比海諸國，如牙買加等而言。

一九六五年經社理事會的理事國，為英國、蘇俄、捷克、阿根廷、奧地利、日本（以上任期至一九六五年底為止）、智利、厄瓜多爾、盧森堡、法國、伊拉克、阿爾及尼亞（以上任期至一九六六年底為止）、祕魯、巴基斯坦、加拿大、加彭、美國、與羅馬尼亞（以上任期至一九六七年底為止）。

一九六五年十二月十五日與十八日，本屆大會遵照憲章修正條款的規定，除開改選任滿的六個理事國而外，復選出新增的理事國九席。其中希臘、獅子山、與坦桑尼亞等三國，任期為一年；喀麥隆、達荷美、與印度等三國，任期為兩年；蘇俄（連任）、英國（連任）、捷克（連任）、巴拿馬（代阿根廷）、瑞典（代奧地利）、菲律賓（代日本）、摩洛哥、委內瑞拉、與伊朗等九國，任期為三年，以符合每年改選理事國三分之一的原則。因此，本年

經社理事會理事國的分配如下：

甲、亞非十二席：伊拉克、阿爾及尼亞、巴基斯坦、加彭、菲律賓（以上舊額）、達荷美、喀麥隆、摩洛哥、獅子山、坦桑尼亞、印度、

伊朗（以上新額）。

乙、東歐兩席：羅馬尼亞、捷克（均舊額）。

丙、拉丁美洲五席：智利、厄瓜多爾、祕魯、巴拿馬（以上舊額）、委內瑞拉（新額）。

丁、西歐與其他國家四席：盧森堡、加拿大、瑞典（以上舊額）、希臘（新額）。

戊、安理會常任理事國四席：美國、英國、法國、蘇俄（均舊額）。很明顯地，在現在的席次分配之下，我國被剝奪了理事國的地位。

肆

聯合國的會員國，自一九五五年起，每年均有增多。大會與安理會，對於申請國之是否具有履行聯合國憲章的能力（憲章第四條第一段），並不慎重加以考慮，而一律地准其入會。其結果是會員國多則多矣，聯合國本身却未獲得裨益，徒然增重了自己的負擔。這種「來者不拒」的態度，總是以「世界性」的原則，為其辯護的理由。

世界性一詞，並未為憲章所明文採用。但是，由於聯合國是一般性的國際組織，世界性的原則被認為是聯合國的題中應有之義。但是，聯合國憲章如果真含孕着所謂世界性的原則，它的世界性不應當是形式的世界性，而應當是實質的世界性。換言之，它的世界性，不在乎會員國數字的增大與其遍及世界各地；而在使任何國家之有助於聯合國宗旨的實現者，均被包括在聯合國的體系以內。很明顯地，憲章第四條第一段的規定，以申請國的愛好和平，具有履行憲章義務的能力與誠意，為入會的條件，便是強調着實質的世界性。不幸得很，這種規定的意義，為許多會員國所忽視，或為它們所故意漠視。

安理會擴大組織以後，常任理事國雖然還保有其整個的否決權，但是，在構成的百分率上，却由百分之四十六減為百分之三十三。相反地，非常任

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