

# 聯合國大會之重要問題案

雷 崧 生

## 壹

根據聯合國憲章第十八條第二段與第三段的規定，大會所處理的問題，分爲「重要問題」與「其他問題」。「其他問題」應當是指「非重要問題」而言，不妨簡稱之爲「普通問題」。根據該兩段的規定，大會對於重要問題的議案，應以到會投票會員國的三分之二之多數，予以表決；而對於普通問題的議案，只須到會投票會員國的過半數，即可表決。很明顯地，大會通過議案的原則，是單純多數，而由於議案中所包含的問題，具有重要性，憲章第十八條第二段，規定了一個特別多數，高達三分之二。

依照該段的規定，重要問題應包括諸問題如下：

- 一、關於維持國際和平與安全的建議。
- 二、安全理事會非常任理事國的選舉。
- 三、經濟暨社會理事會理事國的選舉。
- 四、託管理事會若干理事國的選舉。
- 五、新會員國加入聯合國的准許。
- 六、會員國權利與特權的停止。
- 七、會員國的除名出會。
- 八、關於施行託管制度的問題。
- 九、預算問題。

又依照憲章第十八條第三段的規定，大會得到會投票會員國的過半數，決議增列重要問題，因而以到會投票會員國的三分之二的多數，予以表決。總以上以觀，憲章第十八條第二段與第三段，實昭示三項意義如下：

## 聯合國大會之重要問題案

一、聯合國大會的任何決議，在法律上，均不需會員國的全體一致，予以通過，與國際聯合會的大會迥異。

二、聯合國大會的決議，或涉及一個重要問題，或涉及一個「其他問題」，亦即普通問題。普通與重要的分辨，和「程序事項」與「其他一切事項」，規定於憲章第二十七條第二段與第三段，適用於安全理事會的決議者，復不具有相同的涵義。

三、聯合國大會的重要問題，規定於憲章第十八條第二段裏者，初非全部的列舉。大會得根據該條的第三段，增列重要問題。換言之，它得確認某個問題爲重要問題。確認的決議，只須以到會投票會員國的過半數，即可表決。而確認以後的重要問題，則應以到會投票會員國的三分之二的多數，予以表決。

## 貳

聯合國大會得根據憲章第十八條第三段，確認某個問題爲重要問題的權力，即會在所謂「中國代表權」的議案裏，行使兩次。

一九六一年十二月一日，澳大利亞、哥倫比亞、日本、意大利、與美國等五國，在第十六屆大會裏，聯合提出決議草案如下：

大會，

鑒於各會員國對於列名於聯合國憲章之一創始會員國之代表權問題，意見極爲懸殊，

憶及此一問題，曾一再在大會中，被各方意見指爲重大而有決定性之問題，且屢經依據議事規則第十五條，作爲重要而緊急之項目，請求列入

議程，復憶大會一九五〇年十二月十四日第三九六號（伍）決議案中，建議「凡遇主張有權代表某一會員國出席聯合國者，非止一方，而該問題又成爲聯合國爭執之點時，則此問題應依憲章宗旨與原則，並就個別情形，予以審議。」

茲決議：依照憲章第十八條之規定，任何改變中國代表權之提案，爲一重要問題。

上引草案於一九六一年十二月十五日，以六十一票對三十四票通過，七國棄權，兩國缺席，編爲大會第一六六八號（拾陸）決議。

一九六五年十一月十五日，菲律賓、澳大利亞、巴西、哥倫比亞、加彭、意大利、日本、馬拉加西、泰國、美國、與尼加拉瓜等十一國，在第二屆大會裏，聯合提出決議草案如下：

大會，

覆按其一九五〇年十二月十四日第三九六號（伍）決議案所載建議，內稱：凡遇主張有權代表某一會員國出席聯合國之政府，不止一個當局，而該問題又成爲聯合國爭執之點時，則此問題應依聯合國憲章宗旨與原則，並就個別情形，予以審議，

復查大會一九六一年十二月十五日第一六六八號（拾陸）決議案所載決議：依照憲章第十八條之規定，任何改變中國代表權之提案，均係重要問題，

茲確認此項決議仍屬有效。

上引草案於一九六五年十一月十七日，以五十六票對四十九票通過，十一國棄權，一國未參加投票，編爲大會第二〇二五號（貳拾）決議。

根據上引兩個決議，任何改變中國代表權的議案，既然被確認為重要問題，便應以到會投票會員國的三分之二之多數，予以通過。

本年的第二十一屆大會，將有同樣議案的通過。

### 叁

憲章第十八條第三段，授權於大會，得在該條第二段所規定者外，增列

某些問題爲重要問題，因而確定其通過的票數爲三分之二，已見上述。但是，憲章並未特許大會，得將第十八條第二段所規定的諸重要問題，貶低爲普通問題，因而使原來應以三分之二之多數，才克表決的議案，竟得以過半數，而通過成立。很不幸地，在第二十屆大會裏，若干會員國居然從事於「降重要問題爲普通問題」的努力，甚至於還獲得部分的成功。這些例證是值得特別注意的，而亟須予以譴責與矯正。

一九六五年十二月十六日，大會討論「准許殖民地國家與民族獨立宣言」（第十五屆大會第一五一四號決議）的實施情形，並審議第四委員會所通過的八個決議草案。其第五決議草案的第三段規定如下：

大會……認爲軍事基地之存在或建立，實係各領土自由與獨立之障礙。

又同決議草案的第四段規定如下：

大會……請管理國拆毀現有之軍事基地，並勿再建立新基地。

大會會上引第三段，作唱名表決。其結果爲：贊成者四十八國（蘇俄在內），反對者三十二國（中、美、英、法在內），棄權者二十四國。主席宣佈該段未獲得三分之二之多數，不克通過。

蘇俄代表當即向主席提出質詢。主席說明兩點如下：

一、基於憲章第十八條第二段的規定與該段的內容，該段應被視爲是重要問題。

二、蘇俄代表如果否認其爲重要問題，得請求大會以過半數推翻主席的裁定。

大會就主席裁定表決的結果：贊成裁定者五十六國，反對裁定者三十國，棄權者九國。主席的裁定，既爲大會所支持，上述第三段的不克通過，乃告確定。接着，大會復就上引第四段，作唱名表決。其結果爲：贊成者四十八國（蘇俄在內），反對者三十七國（中、美、英、法在內），棄權者十九國。主席復宣佈該段未獲得三分之二之多數，不克通過。上引第三段與第四段，均自第五決議草案中，予以刪除。蘇俄的挑戰，卒告失敗。但是，它的嘗試，鼓勵了亞非國家的繼起。

翌日，阿富汗等亞非國家與南斯拉夫，共二十三國，聯合提出一項決議草案。其第十二段的規定如下：

大會……請各殖民國家拆除其設於殖民地領土內之軍事基地，並不設新軍事基地。

這項草案提出以後，馬利代表要求大會以單純多數（過半數）予以通過。美國代表立即表示異議。其要點如下：

一、該草案涉及維持國際和平與安全的建議，自應視爲是重要問題，而適用憲章第十八條第二段的規定。

二、該草案的第十二段與日昨第四委員會第五決議草案的第四段，內容相似。後者已因爲未獲得三分之二的多數，而被刪除。前者自不得僅以過半數，而通過成立。

一九六五年十二月二十日，大會就馬利提議，作唱名表決。其結果竟爲：贊成者五十九國（蘇俄在內），反對者四十五國（中、美、英、法在內），棄權者四國。主席宣佈馬利提議通過；上述二十三國決議草案，應即以過半數予以表決。該草案的第十二段，僅以四十九票對三十七票的多數，而被認爲通過，得免於被刪除的命運。大會在五天之內，對於軍事基地問題，竟作一百八十度的轉變。它在亞非國家與共產國家的串通之下，實通過了一項違反憲章的決議。

## 肆

大會的組成分子，由五十一個創始會員國，經由一九五五年的「整批交易」與一九六〇年以來非洲國家的相率入會，現在爲一百一十七個，今年底可能增多至一百二十個以上。亞非國家佔全體會員國的二分之一強。它們實取得了「特衆專橫」或「多數肆虐」Tyranny of the Majority的優勢。蘇俄復播弄於其間。美國亦往往爲所挾制。過去，它們在實質方面，曾提議並促成通過許多大而無當，不切實際的決議。近來，它們復在程序方面，施展其數字上的壓力：例如在第二十屆大會的時候，小之則在第五委員會裏，刪除南非代表的發言紀錄，在特別政治委員會裏，停止英國提案「和平解決爭端」的討論；大之則將關於維持國際和平與安全的建議，改變爲普通問題，而以過半數予以表決，如上所述。

聯合國大會的紛擾，固然反映着現實的國際政治，但是，這些惡劣的趨

勢，如果不及時地加以遏止，必會引起聯合國的危機。愛護聯合國者的一致呼籲，應當是：每個會員國恪守憲章；美國與其主要盟邦，加強其領導作用；中等國家加強其責任感，不以棄權或缺席而自足。我國在所謂「中國代表權」問題中，一直以重要問題爲其主要的防衛工具，尤其應當加倍地警惕。

註：聯合國大會決議，均引用官方中文本。

（上接第30頁）

共產政權，且現在亞洲國家（包括日本在內）乃至世界各國，對於「中共」對外擴張（不僅是武力的乃至思想的、政治的、經濟的）的危險性，都感到不安。日本因有日美安保條約的存在，「中共」尙無直接對日武裝侵略企圖。日本雖然在政經分離原則下與中國大陸發生以貿易爲主的各種接觸，但對於共匪利用此項接觸，實施其離間日美、日華的思想攻勢，日本政府必須十分警戒。

（三）聯合國中國代表權問題——聯合國中之中國代表權問題，是事關亞洲乃至世界和平之重要問題，必須加以實質的檢討，在國際輿論一致贊成下予以解決。因此，日本提議中國代表權問題應作爲重要問題處理。下屆聯合國大會中，日本究竟採取何種態度，現在尙未到決定階段，日本政府將觀察國際輿論之趨勢，慎重處理。不過此一問題，爲世界和平所繫，必須從實質上加以檢討，然後用國際輿論一致認爲公正之方法，予以解決。至於日本承認「中共」政權問題，必須在聯合國中，從各種角度，作充分討論，如一致認爲「中共」若准其進入聯合國爲維持亞洲及世界和平所必要，並在圓滿方式下，給予聯合國議席時，日本始考慮與「中共」建交問題。

上項文件，雖然已發表三年以上，而且係在池田內閣當時之政策，但證諸目前日本佐藤政府之方針，此項基本政策，迄無絲毫改變。

雖然我們對於上項文件，並不完全表示同意，但日本政府，如果能遵守以上原則，中日關係，將繼續目前的友好關係，但如果日本不惜犧牲原則，妄圖擴大對匪貿易，則中日關係，隨時有惡化可能。因此，今日中日關係前途，完全繫於日本對共匪的政策，尤其是日匪貿易的發展趨勢。