

聯合國教、科、文組織何去何從

蘇秀法

(國際關係研究中心研究員兼國際組召集人)

聯合國教育、科學與文化組織(簡稱聯教組織)，創立於一九四六年十一月四日，迄今四十三年，它已由當初的二十八國擴增為一六一國，是聯合國體系下擁有最多國家的專門機構(Specialized Agency)。

「戰爭產生於人類的智慧，和平的捍衛也應該從人類的智慧中生根萌芽。」這是當時英國首相艾特里(Clement Attlee)的名言，也是聯教組織憲章緒言的第一句。在這篇緒言之中，「戰爭」一辭出現了三次，而和平則出現五次。這個以人道主義為出發點的國際組織，曾經被人譏之為烏托邦。

聯教組織憲章的第一條第一段又說，本組織不分宗教、種族、性別和語言的不同，促進教育、科學和文化的緊密合作，維護世界的和平與安全，確保對公理、法律、人權及全人類基本自由之尊重。

然而，自一九四五年十一月一日英、法兩國聯合召集該組織的預備會議開始，這一段代表偉大情操的美妙文詞，就引發了意識形態教條主義者和實用主義者之間的爭論，前者尋求教條式的理論，強加於所有的精神個體，後者則為該組織的技術理念辯護，這種爭論始終隱約地存在於聯教組織的某些層面。直到蒙鮑(Amadou Mahtar M'Bow)擔任秘書長的後期，因為完全抹煞了該組織的全球性特徵，迷失於「偏向主義」，使聯教組織淪為一個「蘇聯企業」，導致工作計畫的嚴重政治污染，再加上領導者管理不善，揮霍無度，並且主張建立所謂世界資訊傳播新秩序，妨害新聞自由。因此，美國和英國兩個創始國憤而先後離去，新加坡也步入後塵。大部分西方國家紛紛促請進行徹底改革，否則亦將與聯教組織告別，使這個國際組織幾乎瀕臨解體的邊緣。本文效就美國退出聯教組織經緯、英國退出後的效應，以及該組織在新秘書長領導下的前景，作一分析。

美國退出聯教組織經緯

聯教組織成立之初，美國是熱心的支持者之一，然而，在它成立將近四十年的前夕——一九八三年的十二月十八日，美國國
聯合國教、科、文組織何去何從

務卿舒茲 (George Shultz) 致函聯教組織秘書長蒙鮑，宣佈美國將於一九八四年十二月卅一日退出這個國際組織。^①

美國何以作此決定？從聯教組織發展的過程中，不難找出美國退出的原因。首先，最具有意義也是最顯著的便是該組織成員國的迅速增加。一九四六年，二十八個成員國之中，十四國是西歐國家和美國、加拿大、澳洲及紐西蘭。一九八〇年，增為一五三國，其中大多數是新興獨立的開發中國家。一九四三年時，來自中東和非洲兩地區的成員國祇有四國，而一九八〇年時即增為六十二國。事實上，聯教組織成員國的增加總數，已超過加入聯合國的國家總數。^②這種現象的發生，主要是因為自殖民地獲得獨立的新興國家加入聯合國體系的緣故。這些新興國家雖然代表不同的文化、宗教、社會背景以及地理特徵，但是它們的經濟和政治情況都具有若干相似的地方。由於它們的經濟大部分尚未開發，它們都有一個共同的願望，那就是重新分配世界經濟資源。新增成員國尤其想利用在聯教組織中形成的「新的大多數」優勢地位，實現其共同願望——爭取實質的經濟開發利益。

聯教組織成員國的增加，自然影響了該組織內部權力的消長和轉移，這種情況發生在執行理事會 (Executive Board) 和秘書處最為明顯。一九四九年理事會十八名理事中，有十名是來自西歐國家和美國，一九八四年時，西歐國家雖仍舊保有十名理事，但理事會的總數已增為五十一名，中東、非洲各國在這期間由一名理事驟增為二十名。^③

權力的轉移在秘書處更為徹底，尤其秘書長一職，掌握了聯教組織各種資訊管道，也是權力的核心所在，這種權力轉移的主要結果，使美國對聯教組織事務的政治影響力大為減少，與它在聯教組織中早期的地位完全不同，因此，美國自一九六〇年代以來，對聯教組織的興趣即開始減退，進而決定放棄在該組織扮演一個具有積極影響力的角色。

美國與聯教組織發生爭論的問題歸納起來有二：一是聯教組織的各種計畫和活動染上了濃厚的政治色彩；二是該組織倡導所謂「世界資訊傳播新秩序」，妨害新聞自由。

聯教組織是聯合國體系下的一個政府間組織，自創始以來即具有政治機構的本質，由各成員國全權代表組織的大會，便是聯教組織的政策制定機構，也是各國檢討聯教組織實施各種活動計畫得失的場所，當西方國家支配各主要機構時，這種政治性也受到美國的支持。

由於結構的變遷，聯教組織的權力軸心和政治導向開始轉移，從東、西軸心轉變為南、北軸心，掌握多數票的第三世界國家遂運用投票方式重訂聯教組織的議程。聯教組織的「政治化」與聯合國體系下其他機構的「政治化」並無不同，近年來，美國經

註① 依照聯教組織憲章第二條(6)規定，任何成員國退出時，其退出通知函提交該組織秘書長後，次年十二月卅一日退出即開始生效。

註② 一九四六年聯合國有五個成員國，現增為一六一國。

註③ 見 *International Journal*, XLI, Winter 1985-86, p. 44.

常在那些機構中投票失敗而陷於孤立，④而聯教組織的「政治化」之所以令美國不能忍受，是因為聯教組織的「政治化」過於偏激。

在一九五三—四四年之間，美國和聯教組織的關係即呈現裂痕，參議員麥卡錫 (Senator Joseph McCarthy) 曾指出，美國駐聯教組織的代表們以及國務院處理聯教事務的官員們都是「共產黨陰謀分子」。⑤一九七四年十一月，聯教組織第十八屆大會通過文化委員會提交的第六十四條第七款決議案，譴責以色列在非法佔領耶路撒冷期間，擅自變更耶路撒冷的歷史外觀，從事考古活動，毀壞了耶城的文化遺產，而對以色列施以制裁。⑥雖然保存文化遺產是聯教組織最成功而最少引起爭議的基本權責之一，但是這項含有明顯政治動機的濫用例證，在美國引起相當大的反響，美國參議院外交委員會立刻決定對該組織停止一九七五—六年之間的兩年財務補助。⑦美國認為，以色列佔領耶路撒冷一案，如果在聯合國安理會提出討論或許較為適當，聯教組織不應該插手。美國的論點雖使聯教組織的「反猶」活動暫時停止，但近年來該組織在處理南非種族問題以及「和平與縮減軍備」研究的態度流於政治化，又引起美國的關心。不過，以色列和南非問題並不是美國決定退出聯教組織的主要原因。

一九七〇年代早期，若干第三世界國家認為有效傳播網的建立，是國內發展的重要一環，因此，他們主張建立一個「世界資訊傳播新秩序」 (A New World Information and Communication Order-NWICO)，以結束對西方資訊傳播的依賴。事實上，美國的新聞從業員也同意國際間有關資訊傳播的供應，可能有失衡的現象存在，並且準備透過技術轉移、訓練計畫和獎金等途徑加以改善，⑧但是若干第三世界國家企圖借題發揮，利用聯教組織通過議案，限制新聞自由，使美國對應否繼續參與聯教組織的活動有了懷疑。

一九八三年十二月美國通知聯教組織有關美國退出的決定以前三年，國務院負責國際組織事務的副國務卿紐威 (Gregory Newell) 即奉命重新評估美國參與的各種多邊國際組織，尤其是聯教組織的工作效率，以及美國在各該國際組織中的利益所在。並訂出下列五項政策作為評估的準繩：

- (一) 重新確定美國在多邊國際事務中的領導地位；
- (二) 在最近五年內實施各該組織的「零成長」預算政策；

註④ 同註③，p. 50.

註⑤ *The World Today*, vol. 41, No. 4, April 1985, p. 21.

註⑥ *International Herald Tribune*, Nov. 23, 1983, p. 3.

註⑦ 同註⑤，p. 75.

註⑧ 同註④，p. 46.

(三)爭取美國在大多邊機構中秘書處的足夠代表；

(四)削減因次數頻繁和會期冗長的國際會議所加諸成員國的財務負擔；

(五)提升國際事務中非官方所扮演的角色。^⑩

副國務卿紐威辦公室經過初步及一九八三年深入評估後，獲得如下的結論：^⑪

(一)聯教組織的活動計畫及人事任用安排，都過份「政治化」，如對研究裁軍、中東問題等聯教組織權責和技術能力之外的問題，提供財務援助，在意識形態方向也偏向蘇聯，並保留許多工作計畫，供作蘇聯宣傳的管道。

(二)倡導「世界資訊傳播新秩序」妨害新聞自由。早在一九七四年的第十八屆聯教組織大會即支持所謂「資訊自由平衡流傳」。一九八〇年大會時，正式提案建議新聞記者執行業務，必須經過特許，議案雖未通過，但有關聯教組織「世界資訊傳播新秩序」的暗潮洶湧，美國深為關心。

(三)「零成長」預算政策是美國促請所有多邊國際組織採納的政策，而聯教組織的預算都大大超過「零成長」。雖然一九八四至五兩年通過的預算祇增加百分之三點五至百分之五點五，而該兩年原先列出的工作計畫預算增加率為百分之九點七。在管理方面，美國也認為人員過分集中，每五個職員中有四個都在巴黎總部，而不是在工作計畫的地區工作。

美國政府在宣佈退出聯教組織的同時，為了強調繼續促請該組織進行改革的必要，特命舒茲指定一特別小組 (Special and ad hoc Panel) 觀察聯教組織的改革進展，並提出報告。^⑫

聯教組織也於一九八四年五月召開理事會，首次對美國退出案提出討論，並決定成立一臨時委員會 (Temporary Committee) 研究美國退出及要求改革的問題。^⑬同時，秘書長蒙鮑也宣佈成立五個工作小組，分別研究有關工作計畫、人員、預算、資料評估以及公共資訊等五類問題。

美國特別小組對聯教組織所作改革，作了如下評估：^⑭

(一)在工作計畫方面，美國要求聯教組織專注於權責以內的工作，應以教育、科學和資訊傳播等為優先，必須將政治化且易於造成不和諧關係的如和平、裁軍等工作計畫放棄。聯教組織為了反應美國對工作計畫的關心，曾通過議案，促請秘書長在施政計畫報告中對最亟需、有用、有效以及受到支持的活動予以強調。特別小組的報告指出，理事會與秘書處對美國所提敏感的問題，

⑩ 同註⑧ - p. 50.

⑪ 同註⑧ - p. 51.

⑫ 臨時委員會由每一區域代表兩名及地主國代表一人組成。

⑬ 同註⑧ - pp. 54, 55, 56.

⑭ 同註⑧ - pp. 54, 55, 56.

已特別謹慎處理，不過，存在於計畫中的若干問題及困難，仍有待解決。

(二)在經費預算方面，美國提出一九八六、七年度預算真正「零成長」的主張，理事會決定凍結預算至一九八七年。理事會也採納了美國方面所提有關預算的其他建議。唯美國建議成立一項由成員國專家組成的專家小組，檢討預算一節，未被理事會接受，但理事會允再作深入研究。

(三)在管理方面，美國所提建議包括加速吸收新進人員程序以遞補秘書處缺額，甄選適合的工作人員，增加秘書處美籍職員以平衡人事結構，改善管理方法以提振士氣，提升區域及地方層面的主動和適應精神以分散中央權力。一九八四年，秘書長蒙鮑曾透過五個工作小組開始一連串的改革，包括地區工作人員的指派、成立人事局以避免人員增添程序的延誤、設立委員會以協調地方人員分散計畫、實施直接工作評估等。然而，美國特別小組認為上述各領域的改革仍嫌不夠。

(四)在結構及制度方面，美國要求加強各成員國的權力，建議聯教組織必須建立決策程序及審查程序，以防止各種引起爭議和無關的政治化建議提至理事會；美國也主張理事會廣泛使用秘密投票制度以及不對外公開的會議。美國特別小組認為聯教組織在結構及制度改革方面的成就最小。

儘管特別小組的報告指出聯教組織呈現改革的趨勢，但美國政府認為聯教組織的表現與美國的期望之間仍有一段無法接受的距離，因此，美國決定自一九八四年十二月退出聯教組織，結束了美國多邊外交史上重要的一章。

美國雖已決定退出，但仍希望與這個國際組織保持密切聯繫，要求以觀察員身份觀察該組織的各種活動。但是蒙鮑對既已退出的美國是否有權保有觀察員地位，提出疑問，並表示該組織的一個律師小組認為美國仍應對該組織每兩年攤繳一次的三億九千兩百萬美元，負擔一九八五年的攤繳費用。聯教組織理事會一九八五年一月十三日至十七日召開特別會議討論的結果，通過了美國設立觀察員代表團的決議，並決定不向海牙國際法庭提控要求美國負擔一九八五年的會費。^④

註④ 歐洲日報，一九八五年一月廿日。

聯合國教、科、文組織何去何從

攤付聯教組織總預算的重要國家

國別	美國	蘇聯	日本	西德	法國	英國	義大利	加拿大	合計
攤付%	25%	10.41%	10.19%	8.4%	6.43%	4.61%	3.69%	3.04%	71.81%

1. 若干歐洲國家與澳洲各攤付1~2%。

2. 其餘國家各攤付1%以下。

資料來源：IHT, may 9, 1988, p. 6.

美國每年攤繳經費佔聯教組織全年總預算的百分之二十五，比率龐大，對聯教組織的財源有直接影響。另一致命打擊是「有錢」的國家都紛紛表示退出的意思，這與美國的退出實有連鎖關係，當然造成一大震撼，對聯教組織的前途，咸感憂心忡忡。

美國退出聯教組織及其效應

美國退出以後，聯教組織繼續籠罩在「改革」和「分裂」的氣氛中，值得提出的有兩件大事：一是在保加利亞首都索非亞舉行的第廿三屆大會，^⑭二是英國和新加坡的相繼退出。

一、聯教組織第廿三屆大會於一九八五年十月八日至十一月十日在索非亞(Sofia)舉行，雖然這是依照憲章規定舉行的一次例行大會，但在許多政治觀察家的期待中，這次大會將與其他各次大會不同；首先，這是聯教組織大會在蘇聯集團國家首都舉行的第一次大會；其次，這也是美國退出該組織後舉行的第一次大會，同時，英國已在一九八四年表示退出的意思，以英國為首的西方國家對聯教組織採取何種政策，亦將在這次大會中分曉。

大會有來自一五四個成員國和若干政府間組織的代表共一、九〇〇人參加。由於這次大會攸關聯教組織的前途，參加代表都已察覺到事態的嚴重，第三世界國家以及東歐國家代表都持相當和緩甚至妥協的態度，秘書長及秘書處人員也不像過去一樣展露鋒芒。大會對各項計畫、預算問題以及因美國退出後所引發的各種困難等，都很快地達成協議，大會並比原訂議程提早兩天結束。

自從美國對秘書長蒙鮑領導下的聯教組織展開攻擊以來，英國也採取與美國極為相似的態度，促請聯教組織進行改革。英國建議改革的內容包括取消「世界資訊和傳播新秩序」和有關裁減軍備與研究計畫，擴充有利於開發中國家的計畫，加強該組織各主管機構在憲章中規定的角色，改善秘書處的管理等。英國促請聯教組織進行改革，否則英國將不惜退出該組織的函件，於一九八四年四月送交秘書長蒙鮑。^⑮一九八五年十月，英國代表團參加第二十三屆聯教組織大會時，對會議的進行特別注意，參與議案討論的態度也非常積極，對一般議案的通過，甚至對最敏感的預算案等都表同意。然而就在同年十二月五日，英國宣佈將於十二月卅一日正式退出聯教組織。英國自一九四六年在倫敦和盟邦國家共同創立聯教組織四十年之後，最後仍然作了退出的決定。也是英國第一次退出聯合國體系下的一個專門機構。英國海外發展部部長瑞森(Timothy Raison)在議會宣佈退出的演說中，指責聯教組織過分政治化，經常牽涉於與其無關的政治問題如核子問題、人權問題以及國際資訊傳播控制等問題之中，尤其是處

註⑭ L'Evolution de la Crise de l'UNESCO, *Defense Nationale*, août/sept. 1986, pp. 87-88.
註⑮ 聯教組織文件 Cf doc. 119EX/30.

理國際資訊傳播問題，完全站在東歐國家的立場，損害了西方國家的利益；瑞森又指出聯教組織百分之七十的預算都花費在巴黎總部，忽略了總部以外的工作地點，管理不善，缺乏效率。英國認為自從一九八四年四月致函蒙鮑，促其改革的這一年之中，聯教組織雖有若干改革，但仍嫌不夠，所以決定退出。¹⁹

英國政府的決定，隨即引起國內一場政治爭論。贊成退出者認為該組織近年來已被政治氣氛籠罩，蘇聯集團和西方左派政黨多年來在該組織中擴張影響力，現在第三世界許多國家也有親蘇反西方傾向，成為左派勢力的根據地，危害自由民主思潮，助長共產主義的傳播；在經費方面，開支無度，英國不值得花這麼多錢繼續留在聯教組織之內。但是，反對英國退出的聲浪也很高，反對黨工黨外交事務發言人福克斯（George Foulkes）認為這項決定是使英國走向孤立的另一步驟，因為大英國協的四十一國以及英國的歐洲共同體盟國都主張英國留在聯教組織，從內部共同促成改革。英國下院外交委員會，前首相保守黨人奚斯（Edward Heath）以及著名知識分子如格寧（Graham Greene）和幽斯汀洛夫（Peter Usinov）等都持這一主張，英國民間並有「英國留在聯教組織委員會」（Keep Britain in UNESCO Committee）的組織發動反對英國退出運動。²⁰

英國政府決定退出聯教組織以前，曾由七十名專家組成「國家委員會」（National Committee），對聯教組織所作的改革進行評估。一九八五年年底，英政府諮詢其有關意見時，大多數專家都認為該組織在這一年中已有進步，英國應該將退出的通知予以撤銷，他們認為英國留在該組織對英國比較有利，可使英國在推動改革的過程中，扮演一個重要的角色。「國家委員會」並建議再以三年時間觀察其改革的結果。也有人認為英國留在聯教組織之內，不但可確保英語國家利益，而且可影響下一任秘書長人選，阻止蒙鮑獲得第三次連任。但是，以上這些理由都沒有影響英國政府的最後決定，因此，很多批評指出，英國政府的決定，完全是受了美國的影響，曲意迎合雷根政府。²¹同時，美國的傳統基金會（Heritage Foundation）代表哈里斯（Owen Harris）暗中對英國傳播界的遊說，也發生很大的影響。²²但是，柴契爾夫人辯稱，英國政府的決定，完全是為了英國的利益。英國撤銷駐聯教組織常任代表團以後，要求援美國先例，以觀察員身份參與該組織的活動，聯教組織同意了英國政府的要求。

英國的退出，對聯教組織的財政並未造成嚴重影響，因為英國每年的攤付款僅九百萬美元。但是，自從一九四六年聯教組織在倫敦創立以後，英國科學家哈斯雷（Julian Huxley）當選為該組織的第一任秘書長，聯教組織的成長、茁壯，哈斯雷功不可

註①② *The Times*, Dec. 7, 1985, p. 1.

註③ 見註⑤，p. 98.

註④ *Britain leaves UNESCO, The World Today*, Feb. 1986, p. 21.

註⑤ 見註⑤，p. 98.

註⑥ 聯教文件。Cf doc. 12AEX/41.

沒，英國不但是聯教組織的創始國，也是聯教組織憲章的存放國，英國的退出不但使聯教組織的威望遭受打擊，而且也造成一股無法估計的心理影響，反映出聯教組織面臨的嚴重危機。

緊接英國之後，新加坡也宣佈將依原定計畫於一九八五年十二月卅一日退出聯教組織，這表示第三世界也對該組織的左傾立場和浪費作風，表示不滿。這個擁有二百五十萬人口的島國，是退出聯教組織的第三個國家。它退出的表面理由雖是「新加坡是一個小國，其有限的資源要用於優先處理的目標」。但自其外交部隨後發表的聲明中得知其真正的動因則是對該組織過去十年所走的方向強烈不滿。^②新加坡負擔的經費在一九六五年～七五年已上漲一倍，一九七五～八五年間又增加四倍，依據確實統計，一九八四和八五年兩年來聯教組織支出的三億九千一百萬美元中，新加坡共分擔了三十五萬二千美元。^③

直到英國退出為止，聯教組織經歷過去四年的批評、指責和打擊，秘書長蒙鮑從三個途徑尋求自保：第一，發動精神支持運動。在若干西方國家成立一些「保衛聯教組織協會」，在美國有由諾貝爾獎得主包林 (Linus Pauling) 和麥克納馬拉 (Robert McNamara) 發起的「美國人保衛聯教組織的全球性」組織 (Americans for the Universality of UNESCO)，在英國有「英國留在聯教組織委員會」，巴黎有「支持聯教組織國際委員會」(Comité Internationale de Soutient à UNESCO Paris)，西班牙也有類似的組織，拉丁美洲的文化人士和電影界也發動支持運動。^④第二，發動自願捐款以填補因美、英及新加坡三國退出後失去的財源。一九八五年十二月，捐助款達九百八十萬美元，第三世界約有五十多國捐助十萬到五十萬美元不等，東歐國家的捐助有二百五十萬美元，中共捐助六十萬美元，法國二百萬美元，西班牙五十八萬美元，巴解組織以及其他民間組織或私人聯教組織職員也有捐助。^⑤第三，切實開始進行改革。當初美國決定退出時，聯教組織當局並未作出任何努力以留住美國，甚至對美國最主要的要求——凍結預算，也未作任何回應。直到英國宣佈如果聯教組織不作改革，英國將決定退出以後，一九八五年一年之中，聯教組織才削減了四分之一的預算。將部分工作計畫予以停頓，並減少了許多工作人員，這可說是英國宣佈退出後導致的改革結果之一。其次，當英國發出退出的通知時，聯教組織曾對英國的要求作了若干讓步，如增加教育發展和訓練計畫，引起最大爭議的如促進和平、國際了解以及人權問題等計畫，都重新加以調整。此外，秘書處的管理也有若干改善步驟，並設立一個特別委員會監督執行，表示聯教組織重新檢討全部結構及在運作方面尋求改革的誠意。

但是，如果蒙鮑不放棄競選第三任秘書長的野心，這些改革恐將仍成枉然。

註② 青年日報，民國七十四年四月二日，第三頁。

註③ 中國時報，民國七十四年十二月七日，第四頁。

註④ 聯教文件 Cf doc. 23C/R6s, 22 et 23 C/INF, 19(Prov), p. 2.

註⑤ 詳細數目請見聯教文件 Cf docs. 124 EX/34 et 124 EX/INF 3 p. 15.

更換「舵手」解除危機

秘書長蒙鮑是使聯教組織近年來迷失方向、動盪不安、瀕臨瓦解邊緣的中心人物。如果要使聯教組織駛返原來的正確航道，解除瓦解的危機，必須更換「舵手」，已無容質疑。

塞內加爾籍的蒙鮑在兩任秘書長任內，一共接受了四十個榮譽博士學位、三塊金牌獎、獲勳四十一次、榮膺十個城市的特別公民頭銜、四所大學的榮譽教授，在聯教組織計畫下出版了七本書。^②

蒙鮑於一九七〇年任職於聯教組織秘書處，一九七四年以壓倒優勢當選為秘書長後，儼然以「國王」姿態統治秘書處，要求部屬對他絕對忠實、服從，沒有人敢起而挑戰。^③不幾年，秘書處半打以上的優秀高級職員或遭免職，或無法忍受這種情勢，掛冠而去。一向支持聯教組織的巴黎世界日報 (*Le Monde*) 曾在社論中對蒙鮑管理不善、專橫獨裁，大加撻伐。蒙鮑在任期內出國次數頻繁，世界日報曾記載他一年之內出外旅行共二〇九次之多。蒙鮑的前任馬休 (*René Mahieu*) 因從不接受任何批評與忠告，也曾遭到外界嚴厲的指責，這位意志力極為堅強的法國教授，擁有權威主義者的「美譽」，他在兩任秘書長任內，戲劇性的擴充了秘書長的權力。

蒙鮑是當選為秘書長的第一位非洲人，他不但繼承了馬休的權力，而且更進一步予以擴充。馬休時代，秘書長需要在東、西兩大集團之間斡旋、折衝，而蒙鮑的背後却有一個非洲集團和第三世界的「多數」，他的任何作為，不但在秘書處，而且在一個國家的大會以及五一個代表的理事會中，^④都能獲得充分支持。因此，各國在討論美國退出聯教組織問題時，態度都非常小心謹慎，深恐激怒了蒙鮑，產生相反的效果。有人說，如果激怒了蒙鮑，所有非洲代表團將羣起而攻之。由於蒙鮑是第一位非洲籍秘書長，他已成為非洲國際權力和驕傲的象徵，若干聯教組織代表說，蒙鮑認為自己就是「聯教組織的化身」。

蒙鮑的權力雖大，但引起批評的地方也很多，西方報紙曾刊載對他嚴厲的人身攻擊報導，有些甚至對他政治的獨立性及操守的廉潔都提出疑問。美國指責聯教組織各階層管理不當，決策權過分集中。秘書處充斥了不安、不信任甚至恐懼的氣氛。雖然美國遞交聯教組織長達六五頁的退出通知文件中，並未提及蒙鮑的名字，但這些批評似乎都指向蒙鮑本人。

當美國宣佈退出聯教組織時，外傳蒙鮑可能辭職而使美國留下，但後來事實證明蒙鮑完全沒有辭職的意思，他寧願將若干工

註② I.H.T, Oct. 1, 1986, p. 4.

註③ I.H.T, May 9, 1984, p. 6.

註④ 美國退出聯教組織後，理事會祇剩五〇名代表。

作計畫束之高閣，減省開支，以彌補美國退出後失去的四分之一財源。甚至反對蒙鮑的人也認為非洲集團和第三世界國家不會讓蒙鮑在美國的壓力下出局，因為那簡直是向「殖民主義」投降。

蒙鮑於一九八〇年當選連任秘書長後，他偏向蘇聯集團的態度更趨明顯，聯教組織已淪為一個「蘇聯的企業」。②美國參議院曾在一份有關蘇聯人在「聯合國及其專門機構」的報告中指出，聯教組織為蘇聯提供了宣傳的可靠管道，蘇聯並按照其全球性人事安排的計畫，在聯教組織取得很多關鍵部門的主管地位，損害西方人的利益。如聯教組織「國際與和平」部門的主管是蘇聯人施密諾夫 (Sminov)，「人權與和平」部門的主管是千里達的代表俄加拉漢夫人 (Mime O'Callaghan)。蘇聯集團對聯教組織的科技資訊各部門尤其重視，如羅馬尼亞人杜米特雷斯庫 (S. Dumitrescu)、捷克人西布拉瓦 (V. Sibrava)、蘇聯人查諾夫 (V. Zharov) 和諾依奴夫 (V. Rojnov) 分別主管「水」、「地」、「高等科學教育」以及「統計與一般電腦」等部門。英人維茲 (Lord John Vaisey) 曾感慨的說：「西方政府對聯教組織過分掉以輕心，致使它變成了『反西方的宣傳中心』」。③美國、英國、新加坡三國退出時曾聲言，除非蒙鮑辭去秘書長職務，否則決不重返聯教組織。西方國家如西德、加拿大、荷蘭、義大利、瑞士、丹麥、比利時及日本等國都曾嚴正表示，希望蒙鮑進行澈底改革，改變其反西方的立場，否則都將退出。至於地主國的法國，對聯教組織近年來的激盪，一直持審慎態度。因為聯教組織是所有國際組織中唯一以法語為工作語言的機構，蒙鮑又是非洲法語國家的子民，在先天上，法國政府對這個組織抱著一分珍惜和偏愛的情懷。然而，法國輿論已發出呼籲，希望政府不要以語言為考慮的唯一因素，應該以聯教組織的前途為重。面對這些壓力，蒙鮑不得不於一九八六年十月六日公開宣佈一九八七年十一月任期屆滿後，不再競選第三任，當時各國新聞媒體都信以為真，競相報導，西方國家也鬆了一口氣。但是蒙鮑在任期屆滿之前六個月，開始奔走遊說非洲集團和第三世界國家，表示有意參加競選。一九八七年九月，尚比亞總統康達 (Kenneth Kaunda) 代表「非洲統一組織」(Organization of African Unity-OAU) 致函聯教組織為蒙鮑登記競選。蒙鮑自食其言，戀棧不去，引起聯教組織的一陣轟動和焦慮，秘書長的競選活動也異常緊張激烈。

角逐秘書長的候選人共有十名之多，其中以蒙鮑、巴基斯坦前外長康恩 (Gen. S. Y Khan)、南斯拉夫駐聯教組織代表馬根 (Ivo Margan) 和西班牙前教育部長馬羅爾 (Federico Mayor Zaragoza) 四人最具實力。

聯教組織秘書長選舉的程序是候選人必須先在理事會以超過半數的選票獲得提名，再由理事會將之提交大會追認。選舉若經四次投票都無人獲得過半數的選票，則由理事會以第四次投票中獲票最多的人舉行第五次投票，選出秘書長。

註② Le Figaro, le 18 novembre, 1987, p. 2.

註③ 同註②。

由於這次競爭激烈，選舉長達十五天，經過四次投票之後，仍無候選人獲得過半數的選票，巴基斯坦和南斯拉夫的兩名候選人相繼退去，蘇聯集團對蒙鮑的支持也開始動搖，蒙鮑見大勢已去，乃自動退出，祇剩西班牙候選人馬耀爾單獨參加理事會第五次投票，結果以三十票贊成，包括曾經強烈支持蒙鮑的蘇聯集團四票，二十票反對，而獲理事會提名，一九八七年十一月七日，經由大會投票通過，馬耀爾正式當選為聯教組織新任秘書長，過程複雜而艱辛。^②

馬耀爾的當選，結束了「統治」聯教組織十三年的「蒙鮑時代」，也使其他西方國家打消退出的念頭，解除了聯教組織瓦解的危機。

新任秘書長任重道遠

馬耀爾現年五十五歲，出生在西班牙東北部巴塞隆納 (Barcelona)，是著名的生物化學家。自一九六三年起先後執教於格拉那達 (Granada) 大學和馬德里大學，一九七八至八一年任聯教組織副秘書長，返國後出任西班牙教育部長兩年，並當選為歐洲議會中間右派議員，一九八三至八四年又回到聯教組織出任蒙鮑的特別顧問。

馬耀爾競選秘書長曾獲一百名科學家和知識分子的聯名支持，其中有十一位是諾貝爾獎的得主。進行改革和重新調整聯教組織結構是他在競選中提出的主張，並表示如果當選，第一要務就是爭取美國、英國和新加坡三國重返聯教組織，他希望這些國家以「朝前看的態度在具體活動方面共同合作」。^③

馬耀爾曾在蒙鮑秘書長任內擔任副秘書長，也曾出任蒙鮑的特別顧問，何以當年各國要求進行改革時，並不見他有任何反應？這也是西方國家在選舉秘書長初期，不把他列為支持對象的原因。支持蒙鮑的非洲和阿拉伯國家達六十個以上，這是一股不可忽視的力量，因此，馬耀爾當選後，立即表示要特別重視改善非洲國家的教育、科學及文化環境，他就職後的第一次國外官方旅行，就是去（一九八八年）一月廿七日前往象牙海岸等國聽取非洲國家領袖的心聲。

已經退出聯教組織的國家是否有重返的信息？美國國務院負責國際組織事務的副國務卿傑莉諾女士 (Laura Genero) 曾在一次訪問中表示，雖然該組織已有某些改革的跡象，但都是表面，聯教組織必須在制度、結構方面進行根本改革，清除強烈的政治污染，負擔會費較多的國家在預算使用及決策程序方面應有較大的發言權。在這些都沒有做到以前，美國不考慮重返聯教組織

註② I.H.T, Nov. 8, 1987, p. 4.

註③ I.H.T, Oct. 16, 1987.

英國政府在馬耀爾當選後，也宣佈英國將繼續留在聯教組織之外至少一年，因為英國認為在一年之內，甚至在一九八九年聯教大會以前，新任秘書長不可能在改革方面有所作為。同時英國政府表示，英國每年攤繳該組織的費用九百萬美元，退出後應用於雙邊關係的教育、文化計畫如資助在英國的外國留學生，成效良好。^④英國也無立即重返聯教組織的打算。

馬耀爾出任秘書長至今已快一年，他的實事求是，平易近人的作風，獲得一般好評，但是，在他從事改革的成績單上，仍然是一個問號。固然改革需要時間，無法一蹴可幾，而令人擔憂的是，聯教組織在蒙鮑「帝王式」統治十三年之後，其政治影響力隱約猶存，驅之不去。一位西方外交官表示，在偌大的聯教總部大廈中，馬耀爾可以信任的人不超過二、三名。^⑤新秘書長上任後，二、八五九名職員中已有三〇人收到辭職的信函，位居關鍵職位的若干人員也已調離。曾任蒙鮑助理的南斯拉夫尼亞曼(Dragoljub Njeman)指出，這種改革的進度，實在太慢。^⑥

不過，馬耀爾至少已開始步入方向正確的改革途徑。他上任後的第一次理事會已通過以「少做是爲了做得更好」爲題的一項「六年計畫」。蒙鮑時代對理事會提出的報告，通常都長達四百餘頁，而馬耀爾的報告書祇有四十頁。他已決定將銷數量極小的聯教出版品減少一半，旅行預算也削減爲百分之廿五。但是來自各代表團爲本國爭取援助計畫的政治壓力，依然很大。蒙鮑落選後已遷往北非摩洛哥定居，上次也趕赴巴黎參加理事會，並秘密向各方遊說他的「好戰」理念。美國駐聯教組織觀察員米勒(Charl T. Miller)說，聯教組織何去何從，仍是一個未知數。^⑦已從聯教組織退出的兩大支柱——美國和英國，仍在靜待該組織的徹底改革，爭取它們「重返」，尚須跋涉一段路程！

註④ I.H.T., Oct. 12, 1987, p.2.

註⑤ Financial Times, Oct. 20, 1987, p.4.

註⑥ Time, July 14, 1988, p.13.

註⑦ 同註⑥。

註⑧ 同註⑥。

*

*

*