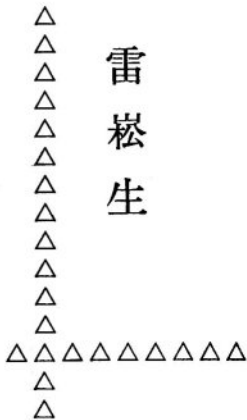




# 聯合國的沒落

雷崧生



## 壹

聯合國是政治性質的國際組織。它建立於國家平等的規則之上。從國際政治的觀點言之，世界上的國家儘管有大小、貧富、或強弱的不同，但是，從國際法的觀點言之，它們都享有彼此平等的法律地位。第一次世界大戰以後，由於國際聯盟的建立，國家平等的規則，雖然已經忍受了一些修正，但是，聯合國的憲章，在其第二條第一段裏，仍然肯定着：本組織建立於全體會員國「主權平等」的原則之上。

基於國家平等的規則，參預國際會議或國際組織的每個國家，應享有相等的投票權。這裏所謂相等的投票權，兼指數量與價值（效果）兩方面而言。在歷史上，我們可以找到若干國際會議，採用過投票權不相等的實例，如日耳曼邦聯的代表會議等。但是，自從十九世紀中葉以來，國際會議裏的「一國一票」規則，一直嚴格地被遵守着①。聯合國的憲章，在其第一八條第一段裏，規定着：「大會的每個會員國，應有一個投票權」。在其第二七條第一段裏，它又規定着：「安全理事會的每個理事國，應有一個投票權」。這都是「一國一票」規則的明文肯定。不過，在安全理事會的情形裏，常任理事國與非常任理事國的投票權，在數量上是相等的，但是，在價值（效果）上，却不一定相等。譬如常任理事國對於非程序事項的議案，投反對票時，即可以發生較大於非常任理事國投反對票的效果。常任理事國的反對票，得對抗九個以上理事國的贊成票，而將該議案予以打消。這是所謂常任理事國的否決權，而並未為非常任理事國所享有。

同樣地基於國家平等的規則，國際會議或國際機構的議案或草約，於提交表決時，須獲得全體參預國的贊成，才得合法通過。這是所謂「全體一致」的規則。這個規則，特別地為一八九九年與一九〇七年的兩次海牙和平會議所嚴格遵守。由於這個規則的適用，當年的若干議案或草約，竟不克提付表決，或不克合法通過。

直到第一次世界大戰以後，國際聯盟的盟約，仍然恪遵着這個規則（第五條第一段）。一九二三年，加拿大在大會裏，提出一項解釋盟約第一〇條的議案，即以波斯（伊朗）一國的反對票，而不克合法通過。一九三一年，理事會促令日本自南滿鐵路區撤軍的議案，也以爭端當事國日本自己的反對票，而不克合法通過。其法律的根據，都是該兩案未嘗獲得全體一致的贊成。國際聯盟的盟約，僅在少數的條款裏，例外地放棄了「全體一致」的要求，如第五條第二段所規定的程序事項的議案，得到到會會員國過半數的贊成，予以通過，即其一例。此外，第一條第二段、第四條第二段、第一五條第六、七、一〇段、與第一六條第四段，都有這種例外的規定。

聯合國的憲章，却整個地排除了傳統的「全體一致」規則。在其第一八條第二段與第三段裏，它規定着：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（特別多數），予以通過；對於其他問題的議案，應以到會投票會員國的過半數（普通多數），予以通過。同樣地，聯合國的憲章，在其第二七條第二段與第三段裏，規定着：安全理事會的程序投票或限制投票，都是以九個理事國的贊成票，通過議案。這些規定，實建立了大會與安全理事會的多數表決制度。不過，在安全理事會的限制投票裏，常任理事國的反對票，得對抗九個理事國的贊成票，而否決議案，如上所述。

大會與安全理事會的多數表決制度，表面上似乎是較全體一致規則為進步，但是，實際上，大會與安全理事會，作為國際機構，都付出了頗為重大的代價。就大會而言，大會的最大多數的決議，都只有建議的性質，而沒有法律上的拘束力。譬如許多會員國對於大會在韓戰時期所通過的一些決議，竟可以視若無睹，即因為它們只不過是無法法律拘束力的建議。聯合國的憲章，在其第一條第二段裏，還規定着：凡是須採取行動的問題，應由大會於討論前或討論後，提交安全理事會。這些規定，都說明了：憲章的草擬者，不願意把強大的權力，交付與多數表決的大會。就安全理事會而言，五個常任理事國，享有否決非程序議案的權力，便是以常任理事國的小型全體一致，作為對於多數表決制度的控制。

## 貳

二十餘年以來，聯合國大會的運用，便是在上述一國一票規則與多數表決制度之下進行着。在六十年代以前，大會的多數國家，都團結在美國的四周，在冷戰形態的國際政治裏，使蘇俄與其衛星國，成為大會裏的少數派。因此，當蘇俄在安全理事會裏的否決權，威脅着對於韓戰的處理時，美國領導着大多數國家，於一九五〇年十一月三日，在大會裏以五十二票對五票（蘇俄、烏克蘭、白俄羅斯、波蘭、捷克）的多數，通過了「聯合維持和平決議」(Uniting for Peace Resolution，編為大會第三七七號決議。其第一決議第一段的大意如下：

大會茲決議：當和平的威脅、和平的破壞、或侵略行為發生，而安全理事會因為常任理事國的不能夠一致，無法執行其維持國際和平與安全的主要責任時，大會應立即考慮該項問題，以便向會員國作集體安全的建議，必要時，並得作使用武力的建議。

聯合維持和平決議的通過，一直到現在，還被指摘為美國以其當時所能支配的多數會員國，壓迫大會通過決議的例證。該決議固然是特許大會，得越過安全理事會，而處理威脅和平、破壞和平、與侵略的行爲，但是，嚴格地說，無論在實質方面，或在程序方面，它並不違反憲章第一〇條、第一一條第一段與第二段，以及第一一二條第一段的規定。並且，憲章第二四條第一

段，明文地以維持國際和平與安全的主要責任，授予於安全理事會。那麼，維持國際和平與安全的次要責任，又應當屬於何項機構？當安全理事會不能夠執行其職務時，維持國際和平與安全的次要責任，自非由大會予以負擔不可。這時候，大會正應當取代安全理事會，庶幾使整個的聯合國體系，不致於都陷於癱瘓的狀態。

早在一九五五年，當新會員國入會的僵局，以「整批交易」的方式而解決，十六個國家同日加入的時候，美國即開始失去其在大會裏的領導地位。一九六〇年，十七個國家先後地加入聯合國，內有十六個非洲國家。同年十二月十四日，大會通過了第一五一四號決議，稱為「促成殖民地地區與人民獨立宣言」(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples，指出了大會多數，發生變動的分水嶺。這時候，蘇俄為首的共產國家，與所謂第三世界的國家，開始壟斷着大會的多數。

從此以後，屬於所謂第三世界的亞非國家，不斷地在聯合國裏增多。它們除開索取軍援與經援而外，對於行將和緩的冷戰，採取中立主義的態度，與一些所謂不結盟的國家合流。聯合國的主要活動，在它們的推動之下，是「反殖民」與「反猶太」。阿拉伯國家為着對抗以色列，非洲國家為着對抗南非共和國，而深相結納。蘇俄率領着其衛星國，復從中鼓動與利用。拉丁美洲國家，或則感受到經濟的威脅，特別是能源枯竭的威脅，或則醉心於反殖民的號召，亦往往站在第三世界的一邊。一九七一年以後，中共在聯合國裏，更為極盡煽惑與教唆的能事。因此，在目前的一百三十八個會員國裏，第三世界所提出的議案，無論如何抹煞現實，無論如何於法無據，都很容易獲得一百以上的贊成票數。實際上，聯合國的三分之二的會員國，可能只代表全體會員國人口的百分之十，只提供聯合國與其專門機構②正規預算總額的百分之五。

## 參

聯合國第二十九屆大會，剛於年前閉幕。這屆大會的主席，由阿爾及利亞首席代表布德佛利加 Abdelaziz Bouteflika 擔任。歷屆大會主席的傳統，是不偏不倚地執行其職務。但是，布德佛利加却並不諱言他自己的偏私。他

的裁定，往往接近到狂妄的程度。因此，這屆大會，開創了幾項惡例，為美國與其他民主國家的朝野人士所普遍指摘，為對於聯合國尚懷抱着若干希望的學者所痛心疾首。

最嚴重的惡例是：大會停止了南非共和國的出席權利。先是大會開幕未久，即以一百二十五票對一票的多數，九票棄權，通過決議，請求安全理事會檢討聯合國與南非共和國的關係。很明顯地，大會的意旨，是想推動憲章第六條關於「除名」的程序。安全理事會的三個非常任理事國，喀麥隆、肯亞、與茅利塔尼亞，在安全理事會裏，提出了開除南非共和國出會的議案。去年十月三十日，安全理事會表決的結果，該議案以三票（美、英、法）對十票的三重否決，兩票棄權，未克合法通過。接着，大會便宣布南非共和國不得出席本屆大會。

大會的上述行動，尚未達到憲章第六條驅逐會員國出會的程度。但是，它却違反了憲章第五條的規定。依照該條與第一八條第二段的規定，停止會員國的權利，須先由安全理事會建議，然後由大會視為重要問題，以三分之二的多數，予以決定。現在，大會並未經安全理事會的建議，逕自停止南非共和國的出席權利，其為違憲，自無疑義。如果此後的歷屆大會，均援以此一惡例，停止南非共和國的出席，其累積的效果，即將等於憲章第六條的適用，不啻實際上將南非共和國開除出會。大會停止南非共和國出席的理由，主要地是譴責它漠視人權。但是，聯合國會員國之漠視人權，豈僅南非一國

。這正是所謂「雙重標準」的例證。此種剝奪辦法，極可能適用於以色列。

其次，第二十九屆大會，復邀請巴勒斯坦解放組織的領袖阿拉法特 Yasser Arafat，於十一月十三日到會演說，亦為前所未有的輕率決定。誠然，聯合國的憲章與大會的議事規則，都沒有禁止邀請「非會員國」或「非國家」的代表，到會演說的規定。但是，聯合國會員國間的交往對象為「政府」。如果大會忽視了這種立場，那麼，任何組織或團體，都將在被邀請之列。這至少與憲章的精神相反。阿拉法特既然願意到會演說，他是否應當尊重憲章，尤其是憲章第二條所規定的各項原則？他要消滅聯合國會員國之一，以色列，而以以色列的領土完整與政治獨立，却正為聯合國憲章所保障。此外，大會主席布德佛利加，不顧秘書長華德翰 Kurt Waldheim 的反對，竟以國家元首的禮節，歡迎阿拉法特，尤為濫權之至。

從上面的討論看來，共產國家與第三世界在大會裏所構成的多數，已經使大會的多數表決制度，變質為「多數派的暴政」Tyranny of the Majority。晚近的實例，更為使之變本加厲。這種演變的方向，無疑地正加速着聯合國的沒落過程。

註①近代的例外情形，為經濟性質的國際組織，如國際復興開發銀行與國際貨幣基金。

註②國際勞工組織、糧農組織、國際民航組織、與萬國郵政聯盟等等。

# 石油問題的解決途徑

陳元

## 壹 前言

外交季刊所召開的銀行家和經濟學家的研討會獲得結論說：「一九七四年確已證明是輕鬆的一年」，不過，今後的幾個月裏，「一個收場或一連串

的收場，即將很快到來」，那將導致國家的破產——甚至政治的革命。怎樣來避免這樣一個對於全球的威脅，已不再是經濟學人的問題；而是對於經濟外交的挑戰。①

西方國家在一九七四年的國際收支逆差總數達九百億美元之多。

美國在一九七二年為輸入石油支付三九億美元，一九七四年躍增為二四