

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 聯合國與集體安全

doi:10.30390/ISC.199509_34(9).0001

問題與研究, 34(9), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(9), 1995

作者/Author： 陳文賢

頁數/Page： 1-11

出版日期/Publication Date：1995/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199509_34\(9\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199509_34(9).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



airiti

聯合國與集體安全

陳文賢

(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

壹、前言

聯合國憲章開宗明義即言：「我聯合國人民，同茲決心，欲免後世再遭今代人類兩度身歷慘不堪言的戰禍，重伸基本人權、人格尊嚴與價值……並為達此目的，力行容恕，彼此以善鄰之道和睦相處，集中力量，以維護國際和平與安全。」憲章第一條更進一步指出：「聯合國之宗旨為：一、維護國際和平及安全，並為此目的：採取有效集體辦法，以防止且清除對於和平之威脅，制止侵略行為或其它對和平的破壞。」^①

因此，聯合國最重要的目的是，採行有效的集體辦法以維護國際的和平與安全。因受第二次世界大戰的影響，聯合國集體維護國際和平與安全的構想也幾乎是指由戰勝的同盟國，特別是美國、蘇聯、英國、法國及中華民國的共同參與來加以落實。這也說明了聯合國有關安全理事會（以下簡稱安理會）設置的歷史背景，而聯合國有關維護國際和平與安全的責任，也就順理成章的由安理會承擔。聯合國憲章第二十四條即言：「為保證聯合國行動迅速有效起見，各會員國將維持國際和平及安全之主要責任授予安全理事會，並同意安全理事會於履行此項責任下之職務時，即係代表各會員國。」

但是審之聯合國於一九四五年成立以來，有關集體安全功能的發揮卻是乏善可陳，特別是以美、蘇兩國為首的冷戰時代，聯合國甚至成為美、蘇兩大集團的權力角逐場，再加上安理會常任理事國擁有否決權之設計，凡是涉及到有關美、蘇兩大集團利益且有關集體安全或安全與和平維護之事項，幾乎是窒礙難行。及至一九九〇年蘇聯的瓦解、國際情勢的丕變，才使得聯合國有關集體安全功能之發揮，在其制裁伊拉克侵略科威特之事件中再度受到重視。

本文的主旨即在探討冷戰與後冷戰時代的國際局勢變化如何影響聯合國集體安全功能之發揮，探討的重點，側重於身兼維護國際和平及安全的聯合國，如何受制度規範的影響，及其在落實集體安全的功能上所採取的運作模式。

貳、近代集體安全體系（Collective Security System）的濫觴

註① 以下有關聯合國憲章及國際聯盟條約的中文譯文，請參閱丘宏達編，現代國際法基本文件（台北：三民書局，民國八十年，四版）。

有關近代由國際組織維護國際和平與安全的責任及發揚集體安全的功能應是濫觴於一九一九年成立的國際聯盟（the League of Nations）（以下簡稱國聯）。國聯可以說是第一次世界大戰的產物，因為成立國聯的最大目的即在避免國際衝突的發生。第一次世界大戰因新型科技及武器的發明，捲入戰爭的國家之眾多，及其為人類帶來史無前例的戰爭傷亡與財產損失，以美國為首的同盟國遂有成立國聯之議。同盟國對於藉國聯的成立以防止戰爭並發揮集體安全體系之功能，於國聯成立之初，也確有很深的期望，同時也認為國聯的成立，幾乎是他們能為集體安全所作的最好策劃。^②

國聯想避免因國際間權力平衡、秘密外交等之運用對國際安定造成傷害，特於盟約第十條明白指出：「聯合會會員擔任尊重並保持所有聯合會各會員之領土完全及現有之政治上獨立，以防禦外來之侵犯。如遇此種侵犯或有此種侵犯之任何威嚇或危險之虞時，理事會應籌履行此項義務之方法。」而有關這種破壞和平的行動，國聯將其視為攸關全體會員之事的立意也於盟約第十一條中明示。該條文中指陳：「凡任何戰事或戰爭之危險，不論其立即涉及聯合會任何一會員與否，皆為有關聯合會全體之事，聯合會應用任何辦法視為敏妙而有力者，以保持各國間之和平。如遇此等情事，秘書長應依聯合會任何會員之請求，立即召集理事會。」此外，國聯雖於盟約第十六條明定，國聯理事會「應負向關係各政府建議之責，俾聯合會各會員各出陸海空之實力，組成軍隊；以維護聯合會盟約之實行。」就上述國聯盟約之規定，已知國聯已有集體安全之立意。惟倡成立國聯最力的美國，本身卻非會員，而強權會員為維護本國的利益，加以國聯本身亦無軍事武力，有關集體安全的落實終至付之闕如。^③

意大利於一九三五年侵略衣索匹亞，雖然經國聯通過決議對意大利實施經濟制裁，但因各國各懷鬼胎、意願不高，而導致莫索里尼無視國聯之存在，英法二國甚至默認意大利侵略衣索匹亞的事實。日本則早於一九三一年侵略中國東北，並於一九三七年藉蘆溝橋日兵失蹤事件全面侵略中國，國聯雖加譴責並指為侵略國，但也都無法有效地予以制裁，反激怒日本，憤而退出國聯。到二次大戰前夕，諸如德國入侵捷克、波蘭等國時，國聯實已名存實亡。

叁、集體安全與同盟（Alliance）

集體安全的概念很容易與同盟關係被視為一體，雖然兩者的目的都在保障成員國的安全，但兩者在宗旨、立意與手段上仍有很大的差別。茲分述如下：（一）同盟的

註② 參閱Inis L. Claude, Jr., *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962), pp. 151~155. Claude 並認為整體的國聯經驗，可以說是試圖將集體安全的觀念轉化為一可行之制度的一項被迫流產的努力。

註③ Inis L. Claude, Jr.即指出，國聯的歷史是一部對盟約中有關集體安全條款一種持續性努力去強化或加以減弱的紀錄，也幾近是一項介於既想享受本身得到的利益與不願為集體安全付出代價兩者之間的競爭。有關集體安全與國際聯盟之論述，詳見Claude 著*Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization* (New York: Random House, 1959), pp. 269~273.

成立，通常是因成員國為了保障自己免受比自己強大之國家的攻擊侵略，而藉著彼此力量之結合以達到共同防衛之目的；（二）同盟的成立與歐洲傳統的權力平衡觀念有關，一些國家成立的同盟關係必會激發其它國家亦形成另一同盟以求自保與對該同盟的制衡；（三）同盟國在其任何成員受到外來攻擊時，才群起抵抗。平時則藉定期的會議及共同軍事演習來加合作，並對外形成一股嚇阻的力量。

成立於一九五五年以蘇聯為首的華沙公約組織（The Warsaw Pact）及成立於一九四九年以美國為首的北大西洋公約組織（The North Atlantic Treaty Organization, NATO）為二次大戰後最為典型的同盟組織的例子。華沙公約組織已隨著蘇聯在一九九一年的解體而煙消霧散，北大西洋公約組織則從原為對抗蘇聯共產勢力的擴張而轉化為歐洲安全的礎石，同時也積極尋求組織本身在後冷戰時期所應扮演的角色。

同盟關係強調共同防禦外來的攻擊，所採取的手段則為以軍事武力對付發動攻擊的敵人。而集體安全則視任何國家對集體或集體內成員的和平與安定有威脅時，即視為是對整體的威脅，而必須採取適當的行動加以制止或制裁。所採取的手段不完全是以軍事行動為主，而是視情況而定，通常也佐以要求會員國予以斷交封鎖、經濟制裁等措施的配合，而最終的目的不在降伏敵人，而在恢復安定與和平。^④

此外，同盟成員對非同盟內的國家自夾雜著不信任，甚至敵對的態度，屬同一同盟內的國家自不易認為侵略會來自於同盟內的國家，惟同盟國家在採取行動時，仍舊維持了國家主權的獨立。譬如：NATO成員只同意對侵略者採取個別國家認為必須的制裁行動，各會員國提供給NATO的軍事武力仍在各國官員的控制之下，相關決策的制訂與執行均透過會員國的協商與合作來推行。但是有關在蘇聯侵略時是否採取核子報復行動的決定權仍操在美國手中。^⑤

相對於國聯或聯合國，類似NATO的同盟組織應不能歸類於集體安全。因為國聯與聯合國都訂有排解衝突以避免國際和平與安定受到威脅的條文，而且有關這一方面的行動都採取主動而非被動的因應。而NATO的功能最多也局限在區域性的範疇內。或許集體安全的概念因為一直是被界定在所有國家結合一起，以防止任何一國使用武力征服他國或攫取優勢的這種說法之下，遂有有關集體安全的概念不夠明確之議。事實上，集體安全的概念應該是要包含有關參與者、範圍、決策與行政過程及法律上的義務等。^⑥

因此，根據聯合國憲章有關集體安全的條文，即可看出是有別於類似北大西洋公約組織尋求「共同防禦」之宗旨，亦即聯合國尋求集體安全的努力應尚具有道德及法

註④ A. LeRoy Bennett, *International Organizations: Principles and Issues*, (New Jersey: Prentice Hall, 1991, 5th ed.), p. 132. 有關北大西洋公約組織及華沙公約組織等同盟形態的區域組織，該書第十章有詳細的介紹。

註⑤ *Ibid.*, pp. 232~237.

註⑥ Leon Gordenker and Thomas G. Weiss, "The Collective Security Idea and Changing World Politics," in Thomas G. Weiss, ed., *Collective Security in a Changing World* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1993), p.3.

律層面的意義。著名的國際政治學者摩根索（Hans J. Morgenthau）即言，集體安全是預見國際社區的所有成員強制執行國際法的規則，但是有些學者認為，集體安全體系的目標不在法律的強制執行，而在於國際和平的維持。^⑦

肆、聯合國集體安全制度之設計

自聯合國成立以來，有關集體安全的運作，主要可分為冷戰時期與後冷戰時代來加以探討。而聯合國對有關北韓侵略南韓及伊拉克侵略科威特的決議案，則分別為在此期間有關聯合國集體安全運作最顯著的兩個例子，而這兩個例子所顯示的最大不同之處，即在於安理會理事國意見的一致與否，特別是五個常任理事國對決議案是否採行一致的態度與作法，而常任理事國則經由否決權來表達他們不同的意見及所採取的不同立場。因此聯合國成立之初，允許常任理事國擁有否決權之設計，即考慮到要維持二次大戰後的和平與安定，必須獲得五個常任理事國的一致支持，始能克竟全功。但卻也因否決權的設置，使得安理會的運作也經常因五常任理事國否決權的使用而窒礙難行。^⑧

安理會否決權的設置，也具有避免五強之一因成為衝突的一方而與聯合國為敵的功能。當時蘇聯堅持擁有否決權的理由，即是認為任何缺乏大國一致意見的決議，將有損國際和平的維持。美國則認為，否決權的設置會破壞安理會的功能，甚致認為寧可不同意而不願成立一徒具虛名的世界組織。^⑨

其後，美國為求同盟國的最後勝利及聯合國的早日成立，遂對蘇聯讓步。安理會所討論的議題，除了程序問題外，餘均須安理會常任理事國的一致同意，才能成立決議案。事實上，小國對否決權的設置也多無異議，因為它們認為否決權的設置，才能避免為了履行聯合國的決議案而被捲入與強權的戰爭中。因為，若安理會不顧五強任一的強力反對，而執意通過採取制裁行動的決議案，則上述情況即可能發生。^⑩

聯合國為避免因安理會常任理事國否決權的使用，而無法發揮集體安全功能，也有提供集體自衛之條文的制訂。同時，也曾經藉大會決議案以補安理會否決權之運用所產生的缺失，茲分述如下。

一、聯合維持和平決議案（Uniting for Peace Resolution）

註⑦ Leon Gordenker and Thomas G. Weiss, *op. cit.*, p.5.

註⑧ 有關二次大戰後，世界和平的維持，欲藉由強權以達成的看法遠強於欲藉集體安全來達成的看法。美國總統羅斯福即希望由四個世界警察（包括戰後的中國）的觀念，做為提供國際秩序的手段，但並沒有成功。最後美國也接受集體安全的構想，不過，四個警察的觀點，也幾乎可從安理會的組織架構及相關條文體現出來。參閱Robert E. Riggs and Jack c. Plano, *The United Nations: International Organization and World Politics* (Belmont, CA: Wadsworth Publications, 1994), p.103.

註⑨ John Foster Dulles, *War or Peace* (New York: The MacMillan Company, 1950). pp. 90~95.

註⑩ Claude, *op. cit.*, pp. 160~161.

有關聯合國集體安全功能之落實與發揮的討論，安理會無疑的是一項重點。特別是五常任理事國是否能有一致的意見，經常是決定安理會能否順利推行集體安全功能的關鍵。上述韓戰與波斯灣戰爭之例即為顯著的例子。但也正因為五常任理事國各有不同的戰略與國家利益，在對某事件無共識之情況下，即影響到安理會的運作。韓戰一例即說明了因蘇聯的使用否決權，使得安理會在蘇聯於一九五〇年八月一日重回安理會時，即無法再通過任何有關韓國問題的決議案。

因此，由美國發動聯合國會員國促使大會通過「聯合維持和平」決議案，授權聯大在安理會因否決權的阻礙而無法有效處理危機時，得召開緊急特別會議（emergency special session）建議集體軍事力量對付破壞和平的行為。聯大於一九五〇年十一月通過此決議案。此項決議案規定，只要安理會內任何七國（現為九國）或聯合國過半數會員國投票決定，可要求大會召開緊急特別會議，該決議案亦決議成立「和平觀察委員會」（Peace Observation Commission），以利派遣觀察員到衝突地區，並授權「集體措施委員會」（Collective Measure Committee）研究並報告有關如何增強國際和平與安全的做法，並敦促會員國撥出部份國防軍力供聯合國之用，惟後兩項因爭執過多幾近廢用。事實上，只有泰國、丹麥、挪威及希臘曾表示願意提撥分遣隊供聯合國使用。該決議只有召開緊急特別會議一項留存下來。而緊急特別會議之召開也僅被用於幾次危機中，較著名的如一九六〇年的中東以阿戰爭、一九八〇年的阿富汗、一九八〇年的巴勒斯坦、一九八一年的納米比亞及一九八二年的阿拉伯土地占領區（the Occupied Arab Territories），諷刺的是最後三項卻是在蘇聯與第三世界國家聯合而在美國的反對下通過召開緊急特別會議。^①

聯合維持和平決議案雖讓大會也有權參與並決定有關集體安全之事宜，惟聯大組織過於龐大，且只有建議權，軍事制裁也係自願參加，同時，第三世界國家會員在聯大亦形成一股勢力等原因，使得此一議案也漸無法為美國所用。在冷戰時期，美國以此議案使聯合國會員國得有途徑支持美國所領導的反對共產主義擴張的行動，在冷戰結束後，常任理事國較前易取得共識的情況下，則更無須用到該決議案。該決議案自成立以來，只被使用了四次，分別是一九五六年蘇彝士運河危機，同年的匈牙利危機，一九五八年的中東危機，及一九六〇年的剛果危機。^②

總而言之，該決議案具有為美國在對抗蘇聯集團時爭取世界其它國家支持西方陣營的意涵，蘇聯一再反對該決議案之通過，亦是著眼於唯恐蘇聯成為聯合國行動的目標。第三世界國家如印度，則擔心本身成為在冷戰之下聯合國行動的工具。^③

二、軍事參謀團（Military Staff Committee）之設置

註① 朱建民，*國際組織新論*（台北：正中書局，民國六十五年），頁五六三～五六六，及Riggs and Plano, *op. cit.*, pp. 104~105.

註② Ramio Vayrynen, "The United Nations and the Resolution of International Conflict," in Richard A. Falk, Samuel S. Kim, and Saul H. Mendlovitz, eds., *The United Nations and a Just World Order* (Boulder, CO: Westview Press, Inc., 1991), pp. 228~229.

註③ Claude, *op. cit.*, pp. 168~170.

聯合國被認為無法徹底發揮集體安全之功能的原因，乃因為聯合國缺乏一常備軍事部隊，雖然憲章第四十三條明白規定，聯合國會員國有義務提供聯合國為維持國際和平及安全所必需之一定數目及種類的軍隊，但此項規定卻非強迫性質，同時第四十五條亦進一步規定，「此項部隊之實力與準備之程度，及其共同行動之計畫，應由安全理事會以軍事參謀團之協助，在第四十三條所指之特別協定範圍內決定之。」

此項軍事參謀團，根據聯憲是應由各常任理事國之參謀總長或其代表組成，而聯憲也授予軍事參謀團指揮調度各會員國提供給聯合國使用之軍隊，惟因此一規定並非強迫性及因大國間的互相猜疑也無法加以落實。五常任理事國的代表團於一九四六年二月首次於倫敦集會，企圖從軍事的觀點來解決聯合國需要維持多少及何種類的軍事武力以執行解決局部衝突的決議。但仍舊未傾向設立常備部隊，因為此期間內美蘇冷戰的遽升，例如捷克的反抗蘇聯所扶植的政權及蘇聯與東德的封鎖西柏林等事件，使得軍事參謀團對有關聯合國部隊計畫的討論及會議均成為美蘇冷戰的另一戰場，一直到一九四八年八月，有關的爭執各點均重新再被提出，但卻無結論。此後四十年至今，軍事參謀團幾近無功能可言。^⑭

由於冷戰結束後，聯合國維持和平部隊的功能及派遣的次數均顯著的增加，因此有人主張徹底落實軍事參謀團的功能，以協助聯合國維持和平部隊的功能，支持者認為，強化後的軍事參謀團，可提供軍事情報與評估，而這些基於軍事專家所做的評估，將可使安理會在對一國家或地區作軍事介入之決定時，能更準確地掌握該地的軍事情勢。^⑮

三、區域組織

區域組織扮演著聯合國維持國際和平與安全的輔助角色。早在舊金山會議時，美洲國家即有保留發展美洲區域安全組織的建議，而聯憲第五十一條至第五十四條的條文即是此一情況的妥協產物，當時美國總統杜魯門希望有關美洲的和平行動，能不受安理會否決權的阻撓，第五十一條明示：「任何聯合國的會員國遭受武力攻擊時，聯合國憲章不得禁止行使個別或集體自衛的自然權利。」

美國國務卿杜勒斯認為，若聯憲無此一條文，則聯合國將可能成為侵略者的工具，因為蘇聯可以否決任何聯合國用以抵抗或反擊侵略的議案。當時尚有另一層考慮，即是若蘇聯或其他國家不願聯合國朝向世界政府的目標邁進，則聯憲第五十一條的設

註⑭ 聯合國秘書長蓋里於一九九二年一月發表的和平計畫 (Agenda For Peace) 一文中指出，聯合國憲章所明白規定有關軍事行動的使用，乃是聯合國做為一國際組織的信用所必需。Eric Grove因此認為，若聯合國想在未來發揮集體安全的功能，則不須去思考如何另起爐灶，而是繼續透過軍事參謀團曾經討論過的有關聯合國部隊的規模、設置及指揮權等問題去尋求解決，相信在後冷戰時代，在常任理事國較能取得共識之下，應更有可能達成落實聯合國部隊之組成及軍事參謀團功能之發揮的功能，果如此，則對聯合國集體安全功能之發揮應具有正面的意義。見Eric Grove, "UN Armed Forces and the Military Staff Committee: A Look Back", *International Security*, No. 17 (Spring 1993), pp. 172~182.

註⑮ See Ingvar Carlsson, "Role for the UN in International Security after the Cold War," *Security Dialogue*, No. 26 (March 1995), p. 15.

置，提供了會員國對抗侵略的法律基礎。^{①⑥}

美國即在此條文的援引下，號召成立了數個區域安全組織，例如：一九四七年成立的里約熱內盧公約（Pact of Rio de Janeiro），一九五一年的美澳紐組織，一九五四年的東南亞公約組織及一九五五年的中部公約組織，惟後三者都已解體。

惟區域組織在扮演維持區域的和平與安全的角色也有其局限，例如，區域組織之能否發揮維持和平的功能，亦端賴組織內主要國家的領導而定，例如美國之於美洲國家組織，埃及之於阿拉伯聯盟（The Arab League）。有關區域衝突的調解，區域內國家有時對調解組織不信任，而寧可經由聯合國調解。因此，在此情況下，有關區域衝突的調解，區域組織與聯合國卻成爲競爭的對手。^{①⑦}

伍、聯合國集體安全制度之運作

聯合國成立以來，有關集體安全功能之發揮，以韓戰與波斯灣戰爭分別爲冷戰與後冷戰時期最顯著的兩個例子。而此二例，也充分顯示出制度與運作對落實集體安全功能之限制。

一、韓戰的例子

二次戰後，美蘇兩國以北緯三十八度爲界分別占領南北韓，並分別扶植成立南北韓政府，而聯合國則成立聯合國韓國委員會（United Nations Commission on Korea）以促進韓國在政治、經濟、社會的統一，並督導美蘇兩國分別自占領區撤軍。委員會於一九五〇年六月二十五日接獲報告，謂北韓軍隊越過三十八度線入侵南韓，安理會在美國請求下，立即召開會議，惟蘇聯以缺席加以抵制。不過，也因爲蘇聯的缺席抵制，安理會得通過三項決議，援助南韓。第一、宣布北韓的舉動爲破壞和平，並要求北韓終止敵意及撤軍；第二、建議會員國援助南韓以擊退北韓，並恢復此區域之國際和平與安定；第三、授權聯軍使用聯合國國旗並要求美國指派統帥組織及指揮聯軍。

一九五〇年十一月，中共軍援北韓攻擊聯合國軍隊。一九五一年二月一日，聯合國大會通過決議案指中共爲入侵韓國的侵略者；大會並於五月十八日建議會員國對中共及北韓展開有關軍事物資、武器及運輸器材的經濟制裁。戰事又持續了兩年，一直到一九五三年七月才達成停戰協議，但對於如何解決韓國問題，卻始終無法達成協定。

雖然聯大及安理會均通過軍事及經濟制裁中共及北韓的決議案，但是衡諸下列原

註①⑥ Dulles. *op. cit.*, pp. 90~95.

註①⑦ Ernst B. Haas認爲有關衝突的處理，並沒有全球性分工的功能存在。因此，Haas認爲區域組織的成功，可以說是相對的犧牲聯合國的功能，反之亦然。參閱Ernst B. Haas, *The United Nations and Collective Management of International Conflict* (New York: UN Institute for Training and Research, 1986), pp. 22~25.

因，聯合國此項行動與憲章所示的集體安全的目標顯有一大段差距，茲分述如下：

(一)蘇聯因抵制而未出席安理會，致使安理會得通過制裁北韓的決議案而不致遭蘇聯否決。易言之，安理會常任理事國並沒有達成共識，而在此一情況下，南北韓的戰爭因聯合國的介入很可能演變成世界大戰。安理會否決權的設置，亦著眼於避免在強權無共識之下的軍事行動，因為如此才能避免區域性的戰爭轉變成全球性的戰爭，否則，強權間因支持不同的對象而可能捲入世界性的戰爭。¹⁹

(二)中共在當時尚未進入聯合國及取代中華民國在聯大及安理會的席次，否則，以中共擁有否決權的情況，安理會亦通不過上述之決議案，而設若安理會亦在中共缺席下通過該等決議案，以中共軍援北韓的事實，自仍有擴散戰事的可能。

(三)以集體安全的觀念及聯合國憲章之規定觀之，聯合國的全體會員國應援助南韓，特別是在提供軍事武力方面，但是在當時聯合國的六十個會員國中，卻只有美國、加拿大、英國及土耳其提供可觀的軍力，而美國與南韓則幾乎承擔了百分之九十的地面及海上武力和百分之百的空中武力，其原因，就如同摩根索所言，只有在關係本國利益或希望與美國維持良好關係下的國家才較為積極的參與。²⁰

(四)摩根索亦指出，集體安全不僅是應暫時的對侵略者的驅逐，而是以建立未來的安全為目的。但中共的介入韓戰，使得南北雙方都無法取得一決定性的勝利，因為一方能否取得決定性的勝利，端視能否將對方擊敗，但中共亦為一強權，使得美國與中共均無意願承擔為擊敗對方所需付出的代價。²¹

也因此，集體安全的旨意在韓戰中也未能有效地發揮與落實。南北韓的對立仍舊是基於傳統的權力平衡，並持續影響東北亞地區的國際和平與安定，即至冷戰結束，特別是北韓可能已擁有核子武器所引發的危機，使得朝鮮半島仍舊是充滿軍事衝突威脅的地區。

二、波斯灣戰爭的例子

一九九〇年八月二日，伊拉克總統海珊（Saddam Hussein）以科威特為其屬地作為藉口，而揮兵南侵這個在領土及人口均遠小於伊拉克，但石油蘊藏量卻相當豐富的科威特。聯合國安理會於次日即發表聲明，並根據聯憲第三十九條有關由安理會「斷定任何和平之威脅、和平之破壞，或侵略行為之是否存在」，及第四十條安理會「得促請關係當事國遵行安理會所認為必要或合宜之臨時辦法」，譴責伊拉克破壞國際和平的侵略行為，並要求伊拉克無條件地從科威特撤軍。安理會並於八月六日根據憲章第四十一條，要求對伊拉克實施經濟制裁。

安理會更於一九九〇年十一月二十九日通過第六七八號決議案，明定一九九一年一月十五日為伊拉克從科威特撤軍的最後期限，並以若伊拉克堅不撤軍，則各會員國應運用所有手段強迫伊拉克撤軍。第六七八號決議案的通過可說代表了安理會自韓戰

註¹⁹ Riggs and Plano, *op. cit.*, p. 102.

註²⁰ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, (New York: McGraw-Hill, Inc., 1985, 6th ed.), p.460.

註²¹ *Ibid.*

以來第一次對會員國採行全面的強制手段，也是首次符合聯憲有關集體安全的定義而採取的制裁行動。²¹

在決議案的通過與執行之間，有近三個月的時間可以折衝和平解決的辦法。因為也有許多第三世界的國家認為這不過是西方國家的另一次帝國主義戰爭，因此，美國也經過相當多的外交努力，促使安理會其它常任理事國接受此一決議案。²²

由於伊拉克未在聯合國規定的期限內從科威特撤軍，聯合國部隊於一月六日展開海空攻擊；在攻擊前夕，美國提供了四十餘萬的軍隊，而聯合國尚有二十七個會員國提供了二十六萬的軍力。聯軍的攻勢凌厲，於二月二十四日登陸科威特掃蕩伊拉克軍隊，終至將伊拉克軍隊逐出科威特，美國總統布希遂於三月六日宣布停火。

聯合國於是成立「聯合國伊拉克—科威特觀察團」(United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission) 監察兩國邊界停戰區，而安理會也要求摧毀伊拉克生化武器、長程飛彈及製造核子武器的設施，聯合國也派遣代表團檢視執行的成效。

聯合國對伊拉克的制裁行動較之韓戰的例子，安理會是取得較為一致的立場。國際間也認為這是聯合國有關集體安全宗旨的發揮。但吾人若審之以聯合國部隊的組成及美國在此武力制裁中所扮演的角色，則知聯合國集體安全功能的落實仍有諸多尚待努力的地方。第一、聯合國仍舊沒有落實聯憲第四十三條有關會員國在會員國協定下所提供的軍隊數目及種類的條文。聯合國仍舊仰賴會員國志願性的提供軍力；第二、在聯合國旗幟下的軍隊約有七十萬，美國即提供近三分之二的軍隊，同時有關對伊拉克的戰和策略，幾近是在美國的主控之下。設若美國不是為維護其在中東的重要盟邦以色列及沙烏地阿拉伯的安全，及中東的石油攸關美國的國家安全至鉅，美國是否會積極的投入也不無疑問；第三、聯合國的其它會員國，特別是德、日兩國，並沒有得到美國的充分諮商，但卻必須負擔龐大的經費，而他們在有關如何謀求及恢復中東和平與安定的意見，是否與美國一致，均是個問題；第四、蘇聯及中共均面臨國內經改的問題，亟需與西方國家合作。特別是中共，更不希望其與西方國家因天安門事件而落於谷底的關係更加惡化，²³所以在聯合國安理會制裁伊拉克之行動能取得一致的立場。惟國際局勢及該二國內政的變遷，是否會影響中共與俄羅斯在聯合國的角色，則值得觀察。

三、聯合國維持和平部隊(United Nations Peacekeeping Force)

聯合國雖然無常備之武力以徹底落實集體安全的功能，但對於國際衝突的調停，聯合國卻發明了另外一種替代辦法，亦即是聯合國維持和平部隊的派遣。但是聯合國維持和平部隊的主要功能，並不在制裁參與衝突的任何一方，而在於恢復衝突地區的

註²¹ Ernst B. Haas, "Collective Conflict Management: Evidence for a New World Order," in Thomas G. Weiss, ed., *Collective Security in a Changing World* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1993), p.75.

註²² *Ibid.*, p.77.

註²³ Riggs and Plano, *op. cit.*, pp. 106~108.

和平，而聯合國維持和平部隊的派遣必須是經由受理國家及衝突各方的同意或默認。聯合國維持和平部隊的設置並未載於聯合國憲章內，其由來乃是聯合國於一九五六年爲了暫時接管蘇彝士運河，及敦促英法及以色列從埃及之占領區撤軍而設置了「聯合國緊急部隊」(UN Emergency Force)，而和平維持即在形容聯合國該次任務。雖然在聯合國成立至一九五三年間，「維持和平」的字眼並未在聯合國所執行之任務中出現，但已有較小規模而具維持和平實質之任務的執行。從一九四七年到一九九二年，聯合國維持和平部隊執行了三十一次的任務。²⁴

聯合國維持和平部隊只能自衛而不參與戰鬥，最主要的功能應是預防或阻止衝突面的擴大，與聯憲所明示的集體安全目的顯然有一大段距離。但是，就以減少一國內部的衝突，及有助於區域或國際的安定與和平而言，聯合國維持和平部隊對聯合國邁向集體安全的目標，仍有它積極的功能與貢獻，特別是在後冷戰時代，強國間意識形態對立的減弱及較易取得共識的情況下，當更有發揮其功能的可能性，也無怪乎聯合國維持和平部隊於一九八八年獲頒諾貝爾和平獎，以表彰其在維持國際安定與和平的貢獻。

聯合國維持和平部隊在阻止區域衝突及一國內戰之擴大與人道救援方面已有顯著的成效，例如聯合國維持和平部隊在納米比亞、柬埔寨、薩爾瓦多及戈蘭高地等處所發揮的積極功能。其次，聯合國維持和平部隊在穩定馬其頓共和國(Macedonia)宣布獨立之初，避免其淪入像目前波士尼亞—黑塞哥維納內之內戰，亦可說是成功的。而這項任務的成功應歸功於聯合國秘書長蓋里的果斷決定，並請安理會派遣維和部隊進駐馬其頓，而得以防止前南斯拉夫共和國解體所引爆的紛爭。

聯合國維持和平部隊的派遣幾乎須取決於三項條件，即強國特別是美國的支持、當事國的同意與妥協的意願，而這些條件也可說是決定聯合國維持和平部隊能否發揮成效的條件。²⁵此外，聯合國安理會也於一九九四年五月議決建立了維持和平作業基本的指導方針，涵蓋的層面包括維持和平部隊的成立、預備部隊的安排、文職人員、指揮、訓練及財務等問題。²⁶

上述這些問題也正是聯合國維持和平部隊所面臨的挑戰。由於聯合國維持和平部隊所需經費日漸龐大，因此，有關要求聯合國擬定派遣維持和平部隊所須之條件的呼聲也愈來愈大。聯合國會員國並不認爲維持和平部隊的派遣是解決國際衝突的萬靈丹，特別是在維持和平部隊的派遣並沒有一定的標準下，持續增加維持和平部隊之派遣與運作的次數，非但浪費可貴的資源，同時也使維持和平部隊捲入內戰衝突的機會大爲增加。例如，聯合國維持和平部隊目前在波士尼亞—黑塞哥維納的處境即是，既無

註²⁴ Riggs and Plano, *op. cit.*, pp. 112~115.

註²⁵ William J. Durch, "Getting Involved: The Political-Military Context," in William J. Durch, ed., *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis* (New York: St. Martin's Press, 1993), p.12.

註²⁶ "Peace-Keeping Guidelines Set Out by Security Council." *UN Chronicle* (September 1994), p.54.

法維持和平，本身又陷於被攻擊的處境中。因此，聯合國更應重視祕書長蓋里所提的預防外交（Preventive Diplomacy），即危機發生之時，即用各種有效方法加以調解，勿等到衝突提升後，才謀解決之道。如此，聯合國維持和平部隊之運作也才更符合聯合國憲章所標榜之宗旨，而進一步避免重蹈國際聯盟之覆轍。^②

陸、結 論

冷戰的結束，使聯合國面臨一新的國際局勢，區域性的安全問題，諸如族群衝突、軍備擴張等均使得聯合國在維持國際和平與安全上，擔負更大的任務，單是聯合國維持和平部隊的派遣，從一九四五年到一九八七年，四十二年間聯合國授權十五次的維持和平部隊任務，但在一九八八年至一九九二年五年內聯合國卻派遣了十三次的維持和平部隊，足見冷戰後，區域內衝突次數的增加，與對區域內安全與和平維持的需求。但另一方面，由聯合國維持和平部隊派遣次數的增加，也足徵聯合國大會或安理會內的意見較為一致，因為有關維持和平部隊的派遣，必須由聯合國祕書長向安理會報告及請求後，經安理會授權行之。有關維持和平部隊的派遣，聯大於一九六二年最後一次授權派遣至西新幾西亞（West New Guinea）後，即已成為安理會的特權；同時由於東西方冷戰的結束，美國與俄羅斯也均能提供軍隊參與聯合國維持和平部隊的任務。^③

聯合國維持和平部隊的功能也從單純的防止敵對雙方間衝突的擴張，到有關督導武裝解除，遣返難民，人道救援及組織與監督選舉等任務的維持。雖然也有些有關維持和平部隊的問題尚待解決，諸如聯合國對於這些新任務勝任的能力上限為何？支撐和平部隊的經費應如何由聯合國會員加以分擔？但是，自從冷戰結束，有關聯合國和平部隊的派遣的問題比起在冷戰時代的最大優勢，乃在於它獲得安理會所有理事國的一致支持。^④

而安理會理事國的這項共識，也正是決定聯合國憲章所揭櫫有關集體安全體系的理想及功能能否落實與發揮的最基本要求。由於聯合國會員國有增加安理會席次的呼聲，美國也表示支持德國與日本成為安理會常任理事國，聯合國甚至為了更能反映後冷戰時代的國際局勢而考慮讓印度及巴西成為安理會常任理事國。未來安理會席次之更動，勢必影響安理會甚至聯大有關加強集體安全之運作，類此均值得吾人續予注意及研究。

註② Mark Mahon, "The UN: Growing Pains at Fifty," *Peacekeeping & International Relations* No. 24 (March / April 1995), pp. 5~6; 及 Trevor Findlay, "United Nations & Peacekeeping: the Use of Force in Peace Operations," *Pacific Research*, 8 (May 1995), pp. 50~51.

註③ Riggs and Plano, *op. cit.*, pp. 112, 121.

註④ Brian Urquhart, "The UN and International Security After the Cold War," in Adam Roberts and Benedict Kingsbury, eds., *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations* (London: Oxford University Press, 1993, 2nd ed.), p. 92.