

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 聯合國處理柬埔寨爭端的角色變遷

doi:10.30390/ISC.199509_34(9).0002

問題與研究, 34(9), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(9), 1995

作者/Author：顧長永

頁數/Page：12-19

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\(9\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199509_34(9).0002)



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



聯合國處理柬埔寨爭端的 角色變遷

顧長永

(國立中山大學中山學術研究所副教授)

壹、前言

聯合國創立至今正好滿五十年，在過去的半個世紀，聯合國歷經相當大的變化。就會員國而言，從一九四五年六月廿六日成立時的五十個會員國，增加到目前（一九九五年）的一八五個會員國。就聯合國的職員人數而言，已從早期的二千餘人，增加到目前的三萬餘人；在紐約的聯合國總部，就有員工七千餘人。聯合國的預算在一九四六年時只有二千萬美元左右，目前的預算已超過二十億美元。^①聯合國的分支機構在過去的五十年也不斷的擴張，除了大會之下設有十一個常設組織之外，^②經濟暨社會理事會之下也設有十六個專業功能的機構，^③安全理事會亦先後派出三十餘支和平部隊；^④此外，聯合國在世界各地亦有各種不同性質的分支機構，其分支機構之多，連秘書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）都不知其詳細數目。除了這些外在的變遷外，聯合國的內涵亦發生相當重大的轉變，其關鍵點就是冷戰的結束。在冷戰期間，由於美、蘇兩大超級強國的對峙，安全理事會的功能受到限制，聯合國並不能有效的執行其維護世界和平的功能。因此，在冷戰期間，聯合國僅派出小規模的和平部隊，不僅次數少（自一九四六年至一九八八年，只派出十三支和平部隊），而且規模也小（派駐在約旦河西岸及迦薩走廊的只有三百多人）。可是，自從冷戰結束後，聯合國派出的和平部隊不僅次數多（自一九八九年到一九九五年，已派出廿一支和平部隊），而且規模也大。但是，聯合國在後冷戰時期的改變，是否真的有助於實踐其創立的宗旨——維持世界和平及安全。這是值得每一位研究及關心聯合國發展的人，所必須正視的課題。

聯合國在後冷戰時期的變遷，其所涉及的範圍及因素相當複雜，因此本文僅就聯

註① 有關聯合國的預算及會費的分攤及拖欠問題，請參考周煦，*聯合國與國際政治*（台北：黎明文化事業公司，民國八十二年六月），頁六三～八六。

註② 例如「聯合國貿易發展會議」（UNCTAD），「聯合國兒童基金」（UNICEF），「聯合國難民高等委員會」（UNHCR），「聯合國大學」（UNU），「聯合國訓練暨研究機構」（UNITAR），……等。

註③ 例如「國際勞工組織」（ILO），「聯合國教科文組織」（UNESCO），「世界衛生組織」（WHO），「國際貨幣基金會」（IMF），「世界銀行」（IBRD），「聯合國糧農組織」（FAO），「國際發展協會」（IDF），……等。

註④ 聯合國的和平部隊曾因維護世界和平及安定而獲得一九八八年的諾貝爾和平獎。自一九四六年至一九八八年，聯合國共執行十三次的和平任務；自一九八九年至一九九五年，聯合國已執行廿一次的和平任務。有些和平部隊因任務完成而解散，有些則仍在執行。有關聯合國和平部隊的著作很多，請參考Indar Jit Rikhye and Kjell Skjelsbaek, ed., *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects* (London: MacMillan for International Peace Academy, 1990); United Nations, *The Blue Helmets* (New York: United Nations Publication, 1990).

合國處理柬埔寨爭端的發展，來探討聯合國在冷戰結束前、後的變遷。本文之所以選擇柬埔寨事件，其主要原因是聯合國介入柬埔寨問題長達十餘年，自一九七九年十一月聯合國大會譴責越南入侵柬埔寨，及不承認由越南扶植的柬埔寨傀儡政府以來，一直到一九九三年五月二十三日柬埔寨舉行全國性大選後為止。在這期間，聯合國歷經美、蘇兩大超級強國由對峙到和解，歷經中共及蘇聯關係的正常化，及中共與越共的恢復邦交。除此之外，聯合國在處理柬埔寨問題時，也歷經國際環境及區域環境（東南亞）的變遷；當然，聯合國本身也因為內部及外部環境的變遷，而發生重大的改變。柬埔寨事件的處理雖不能完全代表聯合國在後冷戰時期的轉變，但是，柬埔寨爭端的處理過程，卻足以反映聯合國在這段時期的變遷。

貳、柬埔寨事件的緣起

柬埔寨（Cambodia）是東南亞一個窮國及弱國，不僅在國際政治未受到重視，即使東南亞區域，柬埔寨也不是一個有影響力的國家。可是當越南軍隊於一九七八年十二月廿四日揮軍入侵柬埔寨後，這個原本不受注意的國家，頓然成為東南亞區域及國際政治舞台的焦點。柬埔寨被放逐流亡在外的施亞努親王（Prince Norodom Shihanouk），原本也僅是柬埔寨人民心中的精神領袖，可是由於越南的入侵，施亞努遂成為一個國際性的政治人物。

柬埔寨問題的國際化，可從兩方面來分析。就國內而言，越南入侵柬埔寨是其國內的共黨派系之爭。柬埔寨的共黨原有兩支，一派是由喬森潘（Khieu Samphan）及波布（Pol Pot）所領導的「赤柬」（Khmer Rouge），另一派是由北越的「越盟」所領導的武裝游擊隊。當這兩個共黨派系聯合在一九七五年四月推翻龍諾（Lon Nol）政府而奪取柬埔寨政權後，「赤柬」卻成為柬埔寨的執政者，引發兩個派系的鬥爭。^⑤就國際因素而言，「赤柬」是由中共所扶植，而另一支是由越共及蘇共所支持。因此，當越南揮軍入侵柬埔寨，將波布所領導的「赤柬」政權推翻，並且扶植橫山林（Heng Samrin）建立一個傀儡政府——「柬埔寨人民共和國」，立即引起中共、越共及蘇共三邊關係的緊張。此外，「東南亞國家協會」（簡稱「東協」）的會員國及西方國家，對越南公然入侵另一個主權國家，也表達相當的憤慨及不滿。於是，原本不為人注意的柬埔寨，頓然成為國際政治談論的焦點。

柬埔寨問題的國際化還有另一個因素，就是柬埔寨在聯合國席次的代表權問題。當橫山林政府於一九七九年一月初被越共扶植成立後，即欲代表柬埔寨參加當年的聯合國大會。然而聯合國大會，卻在當年的十一月十四日通過一項決議案，^⑥不僅譴責越南的侵略行為，而且要求所有的外國軍隊撤出柬埔寨，並且不承認橫山林政府。在一九七九年的聯合國大會，由於美國、中共及東協國家的支持，由「赤柬」所領導的

註⑤ 這二個派系原本就因為背後支持的不同而有嫌隙，尤其是當中共與北越交惡後，這二大共黨派系的鬥爭益加劇烈。

註⑥ 這項決議案是以九一票比廿一票而通過。

「民主柬埔寨」(Democratic Kampuchea)獲得多數支持,而取得柬埔寨在聯合國的代表權。一個被推翻的政府仍能受到國際支持,而取得聯合國的代表席次,這是近代國際政治史上少有的事。^⑦當聯合國於一九八二年召開大會時,又通過承認由施亞努所領導的「民主柬埔寨聯合政府」(The Coalition Government of Democratic Kampuchea)。^⑧從此,沒有實際統治權的「民主柬埔寨聯合政府」即成為柬埔寨人民在聯合國的主權代表,而真正擁有統治權的橫山林政府(統治柬埔寨百分之八十的土地),卻被排除在聯合國大門之外。儘管越南、蘇聯及東歐共黨國家都支持橫山林共政府,但支持施亞努流亡政府的國家愈來愈多,在一九八七年的聯合國大會,支持「民主柬埔寨聯合政府」的國家已達一一七個,反對的有廿一個,另有十三個國家棄權。

柬埔寨問題的國際化使得柬埔寨問題也變得複雜化,原本只是單純的政治問題,後來卻由於人權、難民、飢荒及經濟問題,而使得柬埔寨問題愈加複雜。當然這些「剪不斷,理還亂」的問題,其關鍵所在應是柬埔寨內部的派系紛爭。當橫山林政府於一九七九年一月初建立後,即面對另三大派系的對抗,包括被推翻的「赤柬」,施亞努所領導的「柬埔寨民族解放運動」,及宋申(Son Sann)所領導的「柬埔寨人民解放陣線」。這三支在野的反抗軍實力最強的「赤柬」,也不過只擁有三萬多的武裝游擊隊,仍無法與柬埔寨政府軍(橫山林政府)對抗。可是,由於這三支派系受到美國、中共及「東協」的支持,而一直持續的與執政的橫山林政府對抗。就柬埔寨國內政治而言,這四大派系都有其堅持,因而互不相讓。橫山林政府宣稱其係代表柬埔寨人民推翻「赤柬」的恐怖統治,^⑨且已擁有全國百分之八十的統治權;「赤柬」則宣稱其才是合法的政權,並且控訴橫山林政府是越南入侵者的傀儡政權;而施亞努則宣稱他才是柬埔寨世襲的統治者,擁有傳統王室的合法性。宋申則支持施亞努的立場。這四大派系的紛爭,再加上國際勢力的介入,因此柬埔寨問題變得複雜化及國際化。

叁、聯合國處理柬埔寨事件的變遷

聯合國處理柬埔寨事件長達十四年(一九七九年~一九九三年),可以冷戰的結束分為二個時期:第一個時期為間接介入時期,第二時期為直接及積極介入時期。在第一時期內,聯合國藉著召開國際會議,一則譴責越南軍隊入侵柬埔寨,二則結合國際社會不承認由越南扶植的橫山林政府。這些僅有宣示性的作用,並沒有具體的行動。儘管聯合國部分會員國對柬埔寨及越南實施經濟及貿易的禁運,但這仍無濟於事,因為橫山林政府仍受到越南、蘇聯及東歐共黨國家的支持。越南軍隊侵略柬埔寨的行

註⑦ 有關「赤柬」在聯合國的代表權問題,請參考Ramses Amer, "The United Nations and Kampuchea: The Issue of Representation and Its Implications," *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 22, No. 3, (1990), pp. 52~60。

註⑧ 「民主柬埔寨聯合政府」是於一九八一年九月四日成立,由施亞努擔任總統,喬森潘擔任副總統,宋申擔任總理。

註⑨ 有關「赤柬」統治時期的恐怖政治,請參考Gavan McCornack, "The Kampuchean Revolution, 1975~1978: The Problem of Knowing the Truth," *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 10, No. 1, (1980), pp. 75~118。

為，並未實際受到國際社會的制裁。至於聯合國在一九八一年七月十三日至十七日在紐約所召開的國際會議，這是特別為柬埔寨問題而召開的國際會議，共有八十多個會員國參加，而且也共同發表了「聯合國對柬埔寨問題宣言」，其內容就成為日後聯合國處理柬埔寨問題的基礎，但這次會議仍然只有宣示性的作用，並無實際的制裁行動。例如，這次宣言的內容包括：一、柬埔寨問題的發生是由於違背主權尊重，主權獨立及領土完整的原則；二、外國勢力應撤出柬埔寨；三、呼籲以全面性的政治方式解決柬埔寨問題，……等。^⑩

自一九八一年至一九八六年期間，柬埔寨問題並未因聯合國所發表的宣言而有所和緩；相反的，由於柬埔寨四派系的互不相讓及國際勢力的介入，而使得柬埔寨問題更加複雜。可是自從蘇聯領袖戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）於一九八五年就任後，由於他所提出的改革政策，最後終於導致美、蘇兩大超級強國的和解。冷戰的結束，為柬埔寨問題帶來新的契機，聯合國處理柬埔寨問題遂進入第二階段的積極介入時期。戈巴契夫在一九八六年七月廿八日宣布蘇聯的新亞洲政策，公開表示柬埔寨問題的和解是蘇聯邁向全球和解政策的一部分，因此蘇聯提議和美國、中共、越南及其他國家共同致力解決柬埔寨問題。戈巴契夫的新亞洲政策，其實是回應「民主柬埔寨聯合政府」在一九八六年三月所提出的「八點和平建議」，其中重要的內容與「聯合國對柬埔寨問題宣言」大致相同，如要求越南自湄公河以東撤退，由柬埔寨四派系組織聯合政府，由聯合國監督舉行全國性的自由選舉。美國雷根總統在一九八六年四月下旬訪問印尼時，也公開表明支持上述的「八點和平建議」，及遵照「聯合國對柬埔寨問題宣言」的原則，以解決柬埔寨問題。

由於美、蘇兩國的和解，都有意共同解決柬埔寨問題，於是聯合國就開始積極的直接的處理柬埔寨問題。自一九八七年至一九九三年，柬埔寨內部雖仍有紛爭及層出不窮的問題，但是聯合國已開始採取較為強硬及積極的作為，來解決柬埔寨的爭端。一般而言，聯合國在此一時期的幾個處理方式包括下列幾項：

一、強化口頭宣示的功能：聯合國在此一時期內，仍不斷的召開國際會議，譴責越南的侵略行為，要求越南自柬埔寨撤軍，及透過政治和解方式，以解決柬埔寨問題。比較重要的會議包括，由三十多個國家於一九八七年七月下旬在曼谷舉行的國際會議，及分別於一九八八年七月及一九八九年二月舉行的第一次及第二次雅加達會議。

二、訂定行動的時間表：第二次雅加達會議正式要求越南軍隊應於一九八九年九月三十日以前，完全撤離柬埔寨。^⑪在一九八九年七月底舉行的巴黎會議，各國再度要求越南應於當年九月底前自柬埔寨撤軍，^⑫越南當局在蘇聯及國際的壓力之下，終於在一九八九年九月底完全自柬埔寨撤軍。此外，聯合國為了確實執行柬埔寨問題的政治解決方案，在一九九一年十月二十三日所簽署的「巴黎和平協議」，其中的一項重

註⑩ 有關這次宣言的詳細內容，請參考“UN Conference on Kampuchea: Final Draft Declaration,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 3, No. 3, (December 1981), pp. 302~305。

註⑪ 張耀秋，“第二次雅加達會談與柬埔寨局勢展望，”*問題與研究*，第二十八卷第七期，民國七十八年四月，頁三六~四二。

註⑫ 有關這次的巴黎多國會議，請參考Michael Haas, “The Paris Conference on Cambodia, 1889,” *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, Vol. 23, No. 2, 1991, pp. 42~53。

要內容，即是規定在一九九三年五月底前舉行一個由聯合國監督的全國性選舉。這項具體的行動方案最後也獲得實現，柬埔寨新組成的政府就是依照選舉結果而產生的。^⑬

三、協助組成中立的過渡政府：聯合國在越南入侵柬埔寨後，即不承認由橫山林領導的傀儡政府，卻承認一個不在其位的流亡政府，先是「民主柬埔寨」政府，後是「民主柬埔寨聯合政府」。這種政治處理，非但未解決問題，反而造成柬埔寨問題的複雜化。但是當美、蘇兩國冷戰結束後，聯合國安理會的五個常任理事國即在一九九〇年八月同意由柬埔寨四個派系組成一個聯合政府，這項共識在一九九一年十月二十三日簽署的「巴黎和平協議」正式列入為解決柬埔寨問題的一個方案。於是，由四個派系組成的「國家最高會議」（Supreme National Council）隨即成立，負責代表柬埔寨在國際的主權，而聯合國大會隨即承認「國家最高會議」代表柬埔寨在聯合國的席次。^⑭雖然這個「國家最高會議」只擁有對外的外交權，但至少表示柬埔寨的聯合政府已經成立，對柬埔寨問題的解決已跨出一大步。

四、派遣和平部隊接管柬埔寨政府：在冷戰期間，聯合國派出的和平部隊，大都是以小規模部隊方式派至衝突較小的區域。但冷戰結束後，聯合國派出的和平部隊已超過傳統的限制，柬埔寨就是最好的例子；聯合國派在柬埔寨的和平部隊人數超過二萬三千人，花費亦高達三十億美金。其關鍵點就是聯合國安理會的五個常任理事國均獲得一致的協議，而且日本也在聯合國及美國的壓力之下，首度派兵到海外（柬埔寨）參與聯合國的和平部隊行動。聯合國於一九九二年一月中旬正式組成「聯合國在柬埔寨權力移轉機構」（the UN Transitional Authority in Cambodia），負責接管柬埔寨政府的行政工作及辦理一九九三年五月舉行的全國大選。儘管在這期間，柬埔寨的內部問題仍然不斷，如「赤柬」攻擊聯合國人員，聯合國部隊素質太差而發生內部的爭執，但聯合國仍然克服萬難，如期舉行柬埔寨的全國大選，並將政權交與新組成的柬埔寨政府。^⑮

五、對柬埔寨難民及人權的救助：柬埔寨的政治紛爭也帶來許多相關的問題，難民的困境及經濟的衰敗就是最好的例子。在一九八六年以前，聯合國對逃亡在外的柬埔寨難民，並沒有實際的救助。但是人數超過三十萬人的柬埔寨難民，擁擠在泰國的邊界，他們既缺乏糧食，也缺乏醫藥及學校教育。當越南難民及寮國難民在此時期，都受到「聯合國難民高級專員總署」（UNHCR）的援助，而柬埔寨難民卻由於政治因素，而無法得到適當及應有的救助。^⑯但是當「巴黎和平協議」於一九九一年十月二十三日簽訂後，其中的一項重要內容就是要協助留在泰國境內將近三十六萬人的柬埔寨難民返回家園。過去聯合國不願救濟物質被「赤柬」所獨佔，而如今當「國家最

註⑬ 柬埔寨在一九九三年五月底的選舉，共選出一二〇名制憲代表，並組成「民族團結臨時諮詢政府」。雖然新政府已依照當年九月頒佈的憲法而組成，但柬埔寨的政局仍不穩定。請參考羅石圃，「柬埔寨大選後政勢展望」，*問題與研究*，第三十二卷第十一期，民國八十二年十一月，頁五一～五九。

註⑭ 由於柬埔寨四個派系對於組成參與聯合國大會的代表團成員有爭議，因此，柬埔寨代表並未參加當年所舉行的聯合國大會。

註⑮ 有關聯合國在柬埔寨推動民主與人權的工作，在國際間仍有相當多爭議，請參考Terence Duffy, "UNTAC's Mission in Cambodia: Prospects for Democracy and Human Rights," *Asian Affairs*, Vol. 20, No. 4, (Winter 1994), pp. 218~240。

註⑯ Amer, "The United Nations and Kampuchea", pp. 55~57。

高會議」及聯合國和平部隊駐進柬埔寨後，聯合國即積極的展開對難民的救助。這是冷戰結束後，聯合國在世界各地以人道方式維繫和平的積極作為。

六、經濟援助以挽救柬埔寨瀕臨崩潰的經濟：在聯合國憲章的序言中，清楚的記載為達到聯合國各國人民不再受戰爭之禍害，及保障各國及人民的尊嚴及平等，聯合國應有幾項作為，其中之一就是運用國際機構，以促成全球人民經濟及社會之發展。由此觀之，聯合國對維持和平已不再局限於抵抗及制裁侵略的作為，而擴及到以促成經濟及社會發展，來維持世界的和平與安定。柬埔寨歷經內亂及外患多年，本已貧窮的經濟，更是每下愈況。雖然柬埔寨的政治紛爭已透過政治方式尋得解決，但是熟悉柬埔寨事務的人都同意，如果柬埔寨的經濟問題不能同時解決，柬埔寨仍是一個令人擔憂的國家。因此，「巴黎和平協議」規定，聯合國應運用國際力量恢復柬埔寨幾近衰敗的經濟。在一九九二年舉行的東京國際會議，即決議要援助柬埔寨八億八千萬美元，這筆款項將透過「世界銀行」、「國際貨幣基金會」及「亞洲開發銀行」而提供給柬埔寨政府。

肆、聯合國處理柬埔寨事件的檢討

柬埔寨的紛爭已完全落幕，「聯合國在柬埔寨權力移轉機構」亦已在一九九三年五月大選之後，將柬埔寨政權交給經由選舉產生的新政府。一般而言，聯合國處理柬埔寨事件應該是一個成功的範例。由本文前述分析，聯合國對柬埔寨事件處理的一個轉捩點，就是美、蘇兩大超級強國冷戰的結束；自此之後，聯合國處理柬埔寨問題即進入一個積極作為時期，最後終於化解爭鬥多年的柬埔寨問題。我們認為聯合國在後冷戰時期，成功的處理柬埔寨問題有四個因素，這或許應該是未來聯合國要成功處理其他國際爭端的基礎。

第一，美國及蘇聯對柬埔寨問題採取一致的態度。這項轉變是來自蘇聯領袖戈巴契夫，由於他在一九八六年七月所提出的新亞洲政策，使得蘇聯不再支持由越南扶植的橫山林政府，因而迫使越南及橫山林政府讓步，越南不僅自柬埔寨撤軍，而橫山林政府也願與其他三個派系共組聯合政府。

其次，聯合國安全理事會的五個常任理事國對柬埔寨問題也採取一致的態度。在冷戰期間，不僅美、蘇對抗，中共對聯合國在一九八一年七月所發表的宣言也不大滿意。但冷戰結束後，中共分別與蘇聯及越南恢復正常關係，因此中共對其所支持的「赤柬」也採取較強硬態度，終於迫使「赤柬」回到談判桌上，而在一九九一年十月二十三日共同簽署「巴黎和平協議」，奠下解決柬埔寨問題的基礎。

第三，國際社會的普遍支持。柬埔寨問題的解決方案，不僅是前述的大國扮演重要角色，在亞太地區的「東協」國家，日本及歐洲國家都扮演重要角色。^①他們在越南入侵柬埔寨之初，並未完全採取一致的步調，待冷戰結束後，隨著美、蘇關係的改變，國際社會對柬埔寨問題的解決方案也隨即採取一致的共識。例如支持「民主柬埔寨聯合政府」在聯合國席次的國家數目，年年都有增加；國際社會對越南及橫山林政

註① Amer, "The United Nations and Kampuchea", pp. 53~55。

府的聯合經濟貿易抵制及制裁，都對侵略者造成很大的壓力。

最後，聯合國派出和平部隊象徵著國際社會解決柬埔寨問題的決心，聯合國以實際行動接管柬埔寨的政權，使交戰派系停止攻擊，並負責舉行一個全國性的公開選舉。儘管在聯合國接管期間，¹⁸「赤柬」與柬埔寨政府軍的戰火仍然不斷，但是聯合國的和平部隊仍發揮相當的功能，沒有使戰爭擴及到全國。在聯合國接管柬埔寨期間，雖也有不少的混亂，¹⁹但至少聯合國還能維持柬埔寨表面的安定。柬埔寨原本是一個內亂不斷，各交戰派系互相攻擊的國家，而且又受到國際社會的孤立，可是當聯合國和平部隊進駐柬埔寨之後，柬埔寨的內部安定及國際地位即開始逐漸恢復。

伍、結論

聯合國對柬埔寨問題的處理時期長達十四年，最後終能成功及和平地解決此一難解的中南半島紛爭，其中最主要的關鍵點就是美、蘇兩大強國冷戰的結束，彼此都願意共同以政治方式解決柬埔寨問題。但是，柬埔寨問題並不能代表世界各地的所有紛爭，聯合國在柬埔寨的工作也不能解釋在後冷戰時期聯合國就能解決世界所有的爭端。在後冷戰時期，聯合國介入國際事務的處理的確要比過去強化許多，因此有學者將之喻為「新介入者」，²⁰但是，聯合國是否真的更有效的促進世界和平與安定，這卻是一個嚴肅的課題。我們認為由處理柬埔寨爭端的經驗，聯合國在後冷戰時期，其發展將面臨下列三項挑戰。

首先，聯合國在後冷戰時期對國際問題較易達成共識，其之所以能在最近的幾年，派出如此多支的和平部隊，就是最明顯的例子。儘管柬埔寨問題已成功地達成任務，可是我們要問：和平是否真的已降臨到柬埔寨？「赤柬」仍未放棄武力，仍不時的向政府軍發動攻擊；柬埔寨新政府內部的紛歧，使得新組成的聯合政府仍然相當不穩定；柬埔寨社會及經濟的混亂，仍無法使柬埔寨人民享有真正的和平。到底聯合國安理會應在何種情況派出部隊，以武力維持和平？和平部隊工作至在何種程度才算達成任務？和平部隊應如何組成？和平部隊的花費應如何分擔？這些都是後冷戰時期，由和平部隊所衍生出來的問題。²¹

註¹⁸ 有關聯合國接管柬埔寨期間的工作，請參Ramses Amer, "The United Nation 'Peace Keeping Operation in Cambodia': Overview and Assessment," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 15, No. 2, (September 1993), pp.211~231。

註¹⁹ 例如聯合國人員素質不齊，公然調戲及侮辱柬埔寨婦女，引起施亞努的不滿，甚至一度揚言要辭去「全國最高會議」的主席職務。(*Far Eastern Economic Review*, February 4, 1993, pp. 20~24。)

註²⁰ Stephen John Stedman, "The New Interventionist", *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 1, (1993), pp. 1~16。

註²¹ 有關聯合國和平部隊的演變，請參考Marrack Goulding, "The Evolution of United Nations Peacekeeping," *International Affairs*, Vol. 69, No. 3 (1993), pp. 451~464; Alan James, *Peacekeeping in International Politics* (London: MacMillian for International Institute for Strategic Etudies, 1990); Anthony C. Arendand Robert J. Beck, *International Law and The Use of Force* (New York: Routledge, 1993)。

其次，聯合國維持世界和平的範圍也愈來愈廣，根據聯合國憲章第一條規定的聯合國宗旨有三大類，一為以集體安全及合作辦法維持國際和平及安全，二為發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則為基礎的友好關係，三為促進國際合作，以解決國際經濟、社會、文化及福利等相關問題，並且不分種族、性別、語言、或宗教，以增進對全人類之人權及自由的尊重。在柬埔寨問題的處理，聯合國除派出武裝和平部隊外，還對柬埔寨的經濟及人權採取人道的援助。姑且不論這些作為的成效如何，這種現象也反映在其他的國際爭端事件。自冷戰結束後，因人權及經濟而衍生出來的國際問題層出不窮，包括主權紛爭、種族衝突、飢餓、貧窮、疾病，及環境生態等。^②聯合國自冷戰結束後，所處理的國際事件及爭端大都以上述這些問題為中心，例如索馬利亞及盧安達因內戰而產生的飢荒及疾病，波士尼亞及塞爾維亞因種族、宗教爭端而爆發的內戰，安哥拉及薩爾瓦多的內戰亦是如此。這些區域的問題雖不致發生全面性戰爭，但是由於人權的基本尊重受到侵蝕，因此和平與安全就受到挑戰。在後冷戰時期，維持世界和平的理念已不限定於武力的使用，對於非武力的人權維護，及經濟生活的發展已成爲當代維持世界和平的主要趨勢。在聯合國慶祝五十週年的活動時，聯合國祕書長蓋里及美國總統柯林頓（Bill Clinton）在演講中，都同時指出此爲聯合國的未來發展方向。

最後，聯合國本身的官僚體制亦應隨著聯合國功能的轉變而有所調整。聯合國已成立五十年，其人員、機構及經費的擴張，已在本文前言述及；聯合國處理的國際事物在冷戰結束後，亦增加許多；可是，聯合國的效率是否有加強？根據聯合國過去的發展，聯合國最爲人詬病的就是冗員太多，組織龐大及缺乏效率。許多學者及專家都認爲聯合國的體制應改革，聯合國祕書長蓋里也認爲如此；事實上，自從蓋里祕書長於一九九二年一月一日就任以來，他已經著手裁撤聯合國內部一些功能重覆及效能不彰的機構。蓋里祕書長曾表示，要在本世紀結束前，重整聯合國的機構，使聯合國能更完全有效的發揮其功能，以因應當代國際環境的變遷。^③此外，許多學者亦指出，聯合國功能的強化還有二個主要因素，一爲聯合國祕書長的職權，另一爲聯合國安全理事會的功能。這二者扮演聯合國最主要的角色；前者是聯合國行政工作的領導者，後者是聯合國最重要的決策機構。二者若能相互協調及配合，對聯合國功能的發揮必然有正面的作用。

聯合國對柬埔寨問題的處理，反映出聯合國在冷戰結束後的變遷。在面對國際環境驟變的時代，聯合國仍是不可缺少的重要角色，但若要成功的處理國際爭端，仍需要多方條件的同時配合。

註^② Stedman, *op.cit.*, pp. 1~16; Brian Urquhart, "The United Nations in 1992: Problems and Opportunities," *International Affairs*, Vol. 68, No. 2 (1992), pp. 311~319; Paul Taylor and A. J.R. Groom, ed., *Global Issues in the United Nations Framework* (London: Macmillan Publication, 1989).

註^③ Boutros Boutros-Ghali, "Empowering The United Nations," *Foreign Affairs*, Winter 1992 / 1993, pp. 89~100.