

彭芳草編著

聯合國憲章的產生及評價

立達書店印行

價評與生產的章憲國合聯

編 草 芳 彭

版 出 店 書 達 立

目次

引言	編者（一）
聯合國憲章的評價	彭芳華（三）
舊金山會議與英美	楊卓之（一〇）
舊金山會議與蘇聯	黃元起（二〇）
舊金山會議與中國	周守正（二八）
世界安全和平的起點	任華（三三）
附錄	（四三）
頓巴敦會議國際組織建議案	（四三）
雅爾達聯合聲明全文	（四五）
舊金山會議聯合國憲章	（六三）

引言

全世界人士所注目的舊金山會議，於一九四五年四月二十五日開幕，至六月二十六日閉幕，在此六十二日的會議過程中，各國代表對於若干重大問題，曾發生熱烈的爭執，會議幾乎趨於決裂；但以各國代表均能本「協調」精神，繼續商討，尋覓妥協途徑，最後乃正式通過聯合國憲章。這個世界安全機構之組織的決定，將直接影響未來若干年的人類生活，它是人類歷史上劃時代的一件大事。

我們爲使國內人士了解此次會議之由來，經過，及其產生之聯合國憲章的價值，搜集了五篇論文，編成這本小冊子。第一篇「聯合國憲章的評價」，係就人類世界組織之理想的發展，以觀察舊金山會議的成果；第二篇「舊金山會議與英美」，第三篇「舊金山會議與蘇聯」，及第四篇「舊金山會議與中國」等三篇，則就會議中英美中蘇四國，對各項重要問題的主張，說明各該國的外交基本態度，以幫助讀者了解會議經過的情形。最後一篇——第五篇「世界安全和平的起點」，則就舊金山會議以前的幾次會議的發展，加以說明，使讀者了解舊金山會議的歷史根源。此外，爲便利讀者參攷起見，更將賴巴敦建議案，雅爾達協定以及聯合國憲章全文編入，作爲附錄。

因爲上述各篇是按照整個編輯計劃寫的，所以內容重複之處尙少；如果讀者閱完本書之後，

聯合國憲章的產生與評價

對於舊金山會議能有一個概括的認識，那是編者的莫大快慰！

編者識 一九四五年七月七日

聯合國憲章的評價

彭芳草

一、國際和平思想的發展

我們要知道這聯合國憲章的真價如何，首先應該來追溯國際和平思想的發展過程。幾百年來，若干政治家，外交家，學者，關於國際和平問題，曾經絞盡了腦汁，擬出了自以為滿意的方案，這些方案的中心思想，多是針對着戰爭的原因，而把混亂的國際社會如何組織起來。搭碧先生（Darby）蒐集歷史上著名的國際和平方案，曾印成了一千頁以上的「國際文件彙集」，我們可以從這一著作當中，看出聯合國憲章的根源。

爲了節省篇幅，十七世紀以前的國際和平思想，我們只好擱置不說；在十七世紀當中，有三個值得我們注意的國際和平計劃。第一個是克魯彩先生（Crue）的計劃，一六二三年，正是三十年戰爭不久，他認識了任何戰爭都是有關於各國的重大事件，因此主張在威尼斯設立一個永久的大使會議（國際和平組織的濫觴），來解決國際社會中的糾紛。第二個值得注意的是國際法大師格魯秀斯（Grotius）計劃，他企圖以國際法來限制國家的對外行動，並且提出和平期間仲裁的方法。第三、值得注意的是戴沙莉（Desully）的大計劃，他主張建立一個歐洲聯邦，各國派出代表七十人共同組織一個國際會議，這個會議就是權力機關，有着解決國際紛爭的最後權限，並

且還可以使用整備軍，來強迫執行他的決議。

十八世紀是國際和平思想最發達的時代，聖皮耳（St. Pierre）首先在西班牙繼承戰爭之後，鼓吹波沙爾的大計劃，然而並未獲得應有的反響。我們尤其應該注意從潘威廉（W. Penn）到康德（Kant）之間的思想發展；潘威廉的「歐洲和平論」，除了接受波沙爾的觀點以外，更強調國際組織要想維持和平，必須首先消除國際間的經濟衝突。英國功利主義者邊沁先生（Bentham）的「世界和平論」，主張用國際組織的力量，限制各國的軍隊，創設世界法庭，禁止秘密外交。至於康德的「永久和平論」，其中理想主義的色彩更加濃厚，他認為要維持國際間的親睦關係，國際社會當中的每一個份子，應該是民主的，澈底廢除軍備，以免干涉他國事務，然後用這些進步的份子組成國際團體，用和平手段解決國際間的紛爭。

十九世紀當中，雖然沒有甚麼關於世界和平的漂亮計劃，但和平運動却在歐美兩洲蓬勃發展，其中值得我們注意的，是美國來德先生（Tad.）的「國際和平論」，他主張設立一個國際團體，參加者各自保持完整的主權，解決國際糾紛，只許運用和平的方法，而不許訴諸武力。這一個時期的政治家，對於和平運動，在某種意義上，也不妨說不無微勞，俄皇亞歷山大所倡導的神聖同盟，俄皇尼古拉所發起的海牙和平會議，結果雖是失敗了，不過他們的方法都並不被後來者所唾棄。威爾遜的國際聯盟計劃，很顯然的一方面接受了和平主義的思想，另一方面也採納了政治家的經驗，我們試看國聯盟約的內容，就不難知道，其中所包含的成分，如廢除戰爭的和平思想，主權國家的組合，和平解決爭端的手段，的提倡等等，都有他的歷史根源。

頓巴敦會議與舊金山會議所擬定的聯合國憲章，表面上似乎與過去的一切和平方案相反，其中表現百分之百的現實主義，然而所不同的只在形式上，本質上還是有一貫的連繫，沒有過去理想主義方案的失敗，也就沒有今日現實主義方案的誕生。

二、理想主義失敗的原因

自十七世紀以來，理想主義失敗的最大原因，就是脫離了現實，國際的紛亂，是由於國際社會組織本身的不合理，在國際社會中，大大小小的國家約有數十，在歷史傳統上，地理環境上，經濟資源上，文化程度上，民族構成上，各有不同，而且不能彼此配合。一個領土很小的國家，也許人口過多，經濟發達，文化水準很高，一個領土很大的國家，也許人口稀少，經濟落後，文化水準很低。事實上，決沒有一個國家在各種因素上都能配合得當的。有人認為這是國際不安定的根源，例如美國學者波特（Potter），在「國際社會」一書中，就會經這樣的主張過，我們並不否認這不是事實，而是認為國情的差別，只是助長國際社會混亂的原因，而不是促發混亂的原因，促發的原因，乃在於資本主義本身，帝國主義國家，爲了市場的獲得，必須侵略弱小民族，控制落後區域，更不得不因此發生彼此間的衝突，尤其爲了維持本身的存在，更有壓制社會主義的需要。理想主義的失敗，就是他們脫離了這種現實，而另造一座空中樓閣。

不僅資本主義的和平主義者，不願暴露這種現實，甚至若干自稱爲社會主義的學者，如戴拉西（Delasie）之流，也故意掩蔽這種事實。戴拉西在他所著的「經濟的現實與政治的神話」一書

中，認為就經濟方面看，國際間的合作，是一種現實，但在政治上，由於國家主義的提倡，而在國際合作的原則下成了國際間分裂的現象，所以他的結論是如何能够拋棄國家的觀念，一個美滿的大國社會即可形成。事實上恰恰相反，就是因為有經濟的衝突，政治上才表現出紛亂的情形，他倒果為因，也許是爲了實現其基爾特社會主義的理想，才不得不如此主張。資本主義的理想主義者，當中雖有人並不否認經濟合作爲政治安定的必需條件，不過他們却陷於另一種錯誤，妄想以廢除衝突的工具，來防止衝突的發生，這就是說，廢除了武器，人類就不會戰爭，然而，人類是爲了鬥爭才創造武器，並不是有了武器才有鬥爭的。國際盟約的創造者，顯然陷於這種錯誤當中，所以不免脫離了現實。

我們試再看國聯盟約的內容，其中首先標明以國際永久和平爲目標。因爲要實現永久和平，他們就根本否認戰爭，爲了廢止戰爭，也就想用漸進的手段來縮減軍備。國聯的會員國，都是主權獨立而地位平等的，除非每一份子自己表示同意，她不對國聯負有任何義務，而國聯也不能強迫她有所動作，或者限制她有任何動作。國聯對於國際糾紛處置的方法，只有希望在所謂渺茫的正義前提下，來用和平的外交手段加以處理，對於破壞和平的責任者，最嚴厲的處置也只到經濟制裁爲止。這種各自保留至高無上的主權獨立的國際合作，事實上是不可能的，一旦國際衝突發生，這種懸空的國際和平制度，立刻就露出破綻來了。如果衝突的當事者都是弱小國家，例如南美大叢谷戰爭情形，國聯也許還可以利用壓力，強迫衝突停止；不過，如果衝突當事者之中，有一造是強大國家，國聯顯然就不能發生什麼作用，因爲強國決不致同意對她自己的譴責，仲裁，

乃至制裁。中日之戰及意阿之戰，在國聯中被處理的情形即是顯明的例證。有人認為國聯之所以無力應付遠東及歐洲的危局者，是由於美國和蘇聯在國聯以外，以致國聯無力行動。但是據史汀生所說，美國在國聯處置中日戰爭的過程當中，原是支持國聯行動的，蘇聯在歐洲轉運索里尼及希特勒威脅當中，甚至參加了國聯。何以國聯並未阻止第二次世界大戰的爆發呢？可見這一種辯解，並不切合事實。世界經濟危機，加深了帝國主義的衝突，國際合作根本不可能，建立在這種國際合作制度上的國聯，終於不得不走向崩潰的道路。理想主義者的失敗，是脫離了現實的必然結果。

三、現實主義者的成就

威爾遜等人接受了幾百年來的理想主義者，創造出來一個不切實際的與本質脆弱的國際聯盟，國際聯盟的失敗，對於世界第二次大戰末期的國際機構創造者，當然不失為一個良好的教訓。盟國當局今天一致採取現實主義的觀點，就是接受了過去的教訓。從頓巴敦橡樹會議到舊金山會議，代表們所計劃的，並不是一個沒有戰爭的永久和平世界，而是討論在現實環境當中如何來維持安全。安全成了聯合國憲章的最高目的。

就聯合國憲章的外表看，好像這憲章中也有若干理想主義的成份，例如以民族獨立為政治制度的最後目標。實際上憲章中的規定，處處都是現實主義的，我們試將國聯盟約與聯合國憲章作一比較，就可以發現它們的差別，其主要者如下：

(一) 在國聯盟約中，最高權力屬於國聯大會；而聯合國憲章將最高權力集中於安全理事會，實際集中於幾個領導的強國之手。就是與安全理事會平行的機關，如託治委員會，經濟及社會理事會，世界法庭，都通過祕書處的連繫，而被安全理事會所控制。這種權力的集中，是行動方便的前提。

(二) 國聯盟約中，處置國際紛爭的方法，限於外交及法律的手段，最劇烈的方式也不過是經濟制裁，而聯合國憲章中，不僅使用外交的，法律的，經濟的手段，甚至於還準備着武力制裁，因為祇有強大的武力，才能鎮壓國際和平破壞者的挑釁。

(三) 按照國聯盟約，國聯是一個主權獨立平等的國家所組成的團體，大會和理事會中，如有重大關係的建議案，必須經過一致通過的手續才能成立。而聯合國憲章却規定着，重大行動祇須安全理事會中七個國家（包括五強）投票同意即可實行。其他國家有隨同行動的義務。

(四) 聯合國憲章中的託治制度，好像與國聯盟約中的委任統治制度相同，但實際有着很大的差別，委任統治制度下，依據被委任統治區域，文化水準的高低，而決定其被委任統治的程度，並且不許它設防；託治制度將被託治區域劃分為戰略的與非戰略的兩類，非戰略區域被託治的程度較差，而戰略區域直截了當的是聯合國維持國際安全的工具，託治者是領導的強國。

(五) 聯合國憲章更比國聯盟約接受區域規劃辦法，國聯盟約除了認可美國的門羅主義以外，對於其他國際條約，享有監察權，祇承認與其理想主義附合的國際條約，例如非戰公約。聯合國憲章在現實的觀點上，把區域辦法當作維持安全的地方機構，英蘇軍事同盟，法蘇，捷蘇，南

蘇等等互助條約，與門羅主義擔負着同樣的責任。區域辦法所不能解決的問題，才提交安全理事會，這更合乎實際的需要。

我們應該承認領導原則的靈活運動，達到安全目的是有可能性的，這是指已經被打倒的和快要被打倒的侵略者，無法再起擾亂世界，聯合國以外任何國家，也自然不敢與聯合國國家爲敵而自找滅亡；聯合國中領導強國以外的任何國家，更不敢興風作浪，自相殘殺，國際盟約中，對於社會安定及經濟合作並未重視，而聯合國憲章却特別強調其重要性，設立一個與安全理事會平行的機關，即經濟與社會理事會，來担负促進社會安定與經濟合作的重責，盟國顯然認清這是爆發戰爭的因素，剷除這些因素，才有國際安全之可言。不過，這些可能性都是建立在五強一致下的，五強之間，如果發生糾紛，聯合國的整個體系就要崩潰。克里米亞會議所決定的五強一致，在舊金山會議當中，竟被小國代表公然攻擊，認爲是大國對於小國的壓迫，可見她們並不了解。強國一致乃聯合國的基礎的重要性，沒有五強一致，迅速而有力的行動便變成了幻想。

五強一致，似乎有着脫離現實的理想主義意味，因爲五強的本質各不相同，英美的高度資本主義，與蘇聯的社會主義，與中國的三民主義，如何能在外交政策上融洽無間，顯然是今後的一個重大問題，我們僅僅依賴在歷史上已經失敗了的老方法，如均勢政策，協調政策，不容易獲得效果，盟國當局似乎希望利用兩種手段來達到目的：（一）以強國享有否決權來保持形式上的二致；（二）使經濟與社會理事會產生經濟合作的作用，由經濟合作而達到政治的協調。前一段完全是消極性的，後一方式倒有積極的意味，不過這在理論上雖圓滿，然而不夠。例如小赫胥黎

(三) 的「世界在革命中」一文中的觀點，就表現着一種疑問。他認為如果今後的世界走向合理的發展，必須首先承認革命的事實，放棄掠奪的榨取的舊式生活方式，再從資本主義與社會主義之間找一條出路。不問他的看法對不對，我們必須有方法使五強確能保持一致，把這種一致作為領導原則的基礎，領導原則才能運用靈活發揮力量。聯合國憲章的成效，就在聯合國不能使五強一致確實成為現實。與中國三民主義、美國新民主主義、蘇聯共產主義無異。

五題一燈

舊金山會議與英美

楊卓之

美國在這次戰爭中，是出力最多的一個國家，也是本土沒有遭受戰爭蹂躪的國家。就地理形勢而論，她即使對戰爭不能保持永久中立，但至少可以保持暫時的中立，然而在歐戰開始後，她即放棄了第一次大戰初期的那種中立態度，以一民主國的兵工廠——自任，積極地以實際的力量，幫助各民主國進行反法西斯戰爭，在珍珠港事變後，她更整個地把她底龐大無畏的力量投入戰爭，以她底豐富的資源和優越的生產能力，使盟國在戰爭所需的物力上佔着絕對的優勢，再加上她底訓練精良而數目衆多的人力的使用，才使戰爭步入了獲取勝利途徑。我們可以說，歐亞兩洲的戰事，假使沒有美國的援助與支持，勝負誰屬，現恐尚難預定，而時日延長，自更爲必然的事。豈更合乎實業的需要。

續：正因爲美國在戰爭中佔有這樣重要的地位，因而在戰後和平問題的處理上，她也成爲三個具

有決定性的因素。在這次舊金山會議中，美英中蘇法是五個起領導作用的國家，然法蘭西復國未久，羽毛不豐，力量薄弱，中國積敝之餘，暫時對國際間諸問題，也難作斤斤的爭論。所以，事實上會議中許多問題的爭執，大都為美英蘇三國立場不同結果。蘇聯以社會體制的不同，為着保持她自身的安全，在許多問題的處理上，自難免發生歧異的見解，但即以同屬資本主義國家的英美，也由於立國環境的迥異，而表現出許多互相衝突的意見，我們要分析這個問題，必須從她們立國的基本條件上來加以觀察。

一、美英基本觀點的異同

美國是一個立國還沒有滿一百六十年的國家，在她開始向外尋求發展時，世界上各落後區域，已為先進國家分配殆盡。但是，由於她本土的龐大，資源的豐富，和人口的衆多，以及現代化運動之澈底，使她一方面仍具有充分發展為強大的資本主義的國家的條件；另一方面，使她不需要如歐陸其他先進的資本主義國家——特別是英國——把自己的發展與繁榮，完全放在對殖民地剝削的基礎上。這種條件的優越性，就使她在對外的擴展上，不能不着重於和平底經濟利益的獲取，而不能也不需要急急於領土的掠奪，所以，百餘年來美國對外政策，除了菲律賓的獲取外（即使這一個地方在戰前也就已允許其獨立），她不僅不是分割他國領土的競爭者，而且，還常常維持別國領土主權之完整而努力。因為只有在和平和自由的原則上，才能以她底雄厚的經濟力量

根據這一條件，使他首先需維持的，是西半球的和平。門羅主義的宣佈，就是為保障這一區域的安全，自由發展與繁榮。但這種地理上的孤立環境，也形成她在國際政治上的孤立觀念，使她自願置身於舊大陸糾紛之外，而不想以國際合作來求取真正的和平，這種觀念最顯明的表現，即為第一次大戰後威爾遜主張遭受否決。然而，現實環境的演進，打破了美國人這種「孤立安全」的幻想，她不想參加國際糾紛，但結果這次戰爭中出力最多的還是她。這種事實的教訓，不僅使過去的孤立派在國內完全失勢，而且從近年來美國外交政策的演進中，我們可以看出她已經有了如下的基本改進。

第一、她已經放棄了因特殊地理條件所形成的孤立幻想，決心把這次戰爭進行到最後，徹底擊敗德日，並要使德日無法再從事戰爭。第二、為着要達到後一目的，並維持世界的和平，以保存美國業已擴展到全世界的經濟關係，她必須保持及擴大共同從事這次戰爭之各大國現有之合作（斯退丁紐斯舊金山演辭）。第三、她也願意把這種合作擴展到一切國家與民族間，並在國際間建立起一個比較接近法治的基礎，使少數國家所掌握的權利不被濫用，所以，「她希望以不斷的努力，以求對建立司法至上，及與一切民族與大小國家間公平交易能有充分的貢獻」。第四、根據她了解到國際一切叛亂的形成，社會經濟的紊亂是一個主要的原因，所以，她願意造成一個倡和平空氣之社會及經濟環境，並使之作經常的發展。第五、為着保證本身的安全，與世界上龐大的經濟權益，她希望對某些戰略地點擁有控制權。第六、美國人民再不能永久不聞世事，蓋吾人不僅為其中一部份，且為其中最重要之部份。

這種積極的態度是這次美國參加會議的基本態度。她堅持着這些原則而力促會議成功，事實上，也獲得相當的成功。

英國的政策則恰好和美國相反，英國是一個擁有廣大殖民地的國家，她的屬地遍全球，本去却狹小而貧瘠，離開了屬地，不列顛帝國是無法存在的。過去她這些屬地的獲得，都是利用比她先興起的殖民國家間——法西葡等——衝突爭執的間隙，如在對拿破崙的戰爭中，攫取了法蘭西許多海外殖民地，在哈布斯堡王朝的爭奪中，又削弱了西班牙。她對這些殖民地的維持，更是煞費苦心，一方面要壓制殖民地民族勢力的抬頭，任何落後國家的興起，都使她戒慎恐懼，深怕塵地起而效尤，一方面，她希望在列強間起領導作用，最少也要維持着適當的威權，以免她的利益為別國所攘奪，因此，她不願國際間有過分強大的國家興起，過去對歐陸的均衡政策，以及對其他國家的縱橫捭闔手段，都是為着要維持她自己的勢力與地位的原故。

然而，現實的進展打破了她這種幻夢，在世界各國工業化的過程中，她發展得較早，但到了目前，她底比較舊的而又難以驟然變革的生產技術，使她在生產進程上比美國落後了許多。我們可以看見，最近幾十年來，她在國際間的經濟競爭中，已遠難匹敵美國，新興的蘇聯國力的強大和各地民族自主潮流的澎湃，尤使她的一貫政策受到打擊。這種情形以後一定更甚，她意識到種種危機，也為此而苦惱。同時，她更認識到美蘇參加國際機構，必將使她不能如對過去的國際聯盟任意操縱。所以我們甚至可以這樣說，她對會議成功的希望，或許還沒有盼望它毫無所成就而得殷切，因為強國間的矛盾，才能給予她足以利用它的機會。我們且看「三島」雜誌……

聯合國憲章的產生與評價

二四

這正如美國先鋒報社論所說：「我們忽視了英國在『三強』之間慣弄的那套『三角』戲法……任何有思想的美國人如果運用冷靜的頭腦去分析舊金山會議經過的情形，便可恍然我們同蘇聯的關係，暗中實受了英國的德惠和操縱……我們愈加誇揚我們同蘇聯意見不合之處，等到我們同史達林的磨擦，讓世界安全機構完全崩潰後，英國便愈容易抄襲舊日縱橫捭闔策略，來擺佈一個新的世界政策。」十平來，歐戰期間，歐洲各國，日漸趨向美國，而與歐洲各國，日漸疏遠。這是一針見血之論，我們只有從這種觀點來看美國，才能明瞭她在會議中的基本態度。其目的，固在爭取歐洲各國，使之與美國合作，而與歐洲各國，日漸疏遠。

二、美英的爭持與成就

美國是這次戰爭中出力最多的國家，雖然使軸心國趨於毀滅大半出自她的力量，但戰禍的殘酷，也使她怵目驚心。她希望自己今後免於蹂躪，首先注意的當然是安全問題。所以，在會議前，美海陸軍部就有佔領太平洋全部島嶼的意見，在會議中，美國所爭持的第一點，即為對託治領土的戰略區與非戰略區的劃分，並主張把前者屬於安全理事會，而後者則屬國際機構大會，同時，他認為安全機構應該監督託治區域，以保證其正常行政的權利。並希望各託治區域門戶開放，在商業與經濟上，予各國以自由。美國的第一點主張，是因為安全理事會係以五強為主體，五強又握有否決權，若能對戰略區域加以控制，則對美國和世界的安全都更有保障。安全機構對託治區域的監督，則包含有（一）設防問題，（二）扶助託治區域人民走向獨立與自治，這是為國際安全和託治區域人民的福利思想。至於門戶開放，則係希望貿易自由，而不為被託治國家所獨佔。