

雷崧生著

國際法論叢

臺灣商務印書館發行

中華民國四十七年五月初版

國際法論叢 一冊

基本定價 基本定價壹元伍角
一元六角

著者 雷 崧 生

發行人 趙 叔 誠

發行所 臺灣商務印書館

版權所
必究

登記證 內警臺業字第〇一三號

國際法論叢

聯合國憲章的新適用

一、北大西洋公約

甲、集體自衛條約的締結

一九四九年四月四日，十二個國家在華盛頓締結了北大西洋公約。其中十個國家，美、英、法、比利時、荷蘭、盧森堡、坎拿大、挪威、丹麥、與冰島，是聯合國的會員國。另外兩個國家，意大利與葡萄牙，却還不曾加入聯合國。北大西洋公約在聯合國憲章上有無根據？它所構成的北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization; NATO)，在聯合國的體系裏處於何種地位？這都是值得研究與分析的問題。

北大西洋公約的第五條規定如下：

締約國同意：任何一個締約國在歐洲或北美洲被武力攻擊時，應視為全體締約國被攻

擊。因此，它們復同意：如果上項武力攻擊發生時，每個締約國將行使聯合國憲章第五十一條所承認的單獨的或集體的自衛權，立即單獨地或與其他締約國合作地，採取其認為必要的行動，包括武力的使用在內，以恢復並維持北大西洋區域的安全。上項武力攻擊的發生，與其所引起的締約國的行動，應立即報告安全理事會。當安全理事會採取其恢復並維持國際和平與安全的必要辦法時，上項行動應即終止。

很明顯地，北大西洋公約實建立於聯合國憲章第五十一條的所謂「集體自衛」(Collective Self-Defence)之上。聯合國憲章第五十一條的規定如下：

聯合國任何會員國受武力攻擊時，在安全理事會採取必要辦法，以維持國際和平與安全以前，本憲章不得認為禁止行使單獨或集體自衛之自然權利。會員國因行使此項自衛權而採取之辦法，應立向安全理事會報告。此項辦法于任何方面，不影響該會按照本憲章，隨時採取其認為必要行動之權責，以維持或恢復國際和平與安全（聯合國憲章中文本文）。

從憲章第五十一條的文字看來，它既然肯定自衛是自然權利，它似乎默認了自然法(Natural Law)的學說。那麼，憲章第五十一條的性質，應當只是宣示的(Declaratory)，而不是構成的(Constitutive)。會員國的自衛權，應當是基于自然法的授予，而不是基於憲章第五十一條的規定；自然法授予的自衛權，只是為憲章第五十一條所確認。

但是，我們不能夠用自然法的學說，去解釋憲章的第五十一條。第一，自然法的學說並不會獲得普遍的承認。對於不承認自然法學說的會員國而言，它們的自衛權，仍然建立於憲章第五十一條之上。自其聯合國會員國的身分觀之，它們的自衛權，不多不少地恰是憲章第五十一條所規定的權利。因此，憲章的第五十一條，對於它們却具有構成的性質。復次，自然法學說裏的自衛權，與憲章第五十一條所規定的自衛權，並不重合。憲章第五十一條所規定的自衛權，或較自然法的學說爲寬大，或較自然法的學說爲嚴厲。譬如自然法的學說裏，即無所謂集體自衛權。集體的自衛權，可以說是憲章第五十一條的創制。反之，自然法學說裏的自衛權，並不因爲某個國際組織的參預，而必須終止。憲章第五十一條所規定的自衛權，却只在安全理事會還不曾採取維持或恢復國際和平與安全的必要辦法以前，才可以行使。

在文字方面，憲章的第五十一條還具有其他的缺點。它說：聯合國的會員國遭受武力攻擊時，聯合國的憲章不得被認爲禁止單獨自衛權或集體自衛權的行使。那麼，聯合國的會員國還不曾遭受武力攻擊時，聯合國的憲章便可以被認爲是禁止行使單獨自衛權或集體自衛權嗎？那麼，一切集體自衛的條約，必須在遭受武力攻擊時，才可以締結嗎？那麼，一九四七年里岳(Rio de Janeiro)汎美互助條約，一九四八年布魯塞爾(Brussels)英、法、比、荷、盧五十年同盟條約，與一九四九年華盛頓北大西洋公約，都締結於武力攻擊發生以前，難道都違反了聯合國憲章的規定嗎？

不然。憲章第五十一條的意思，只是說本憲章並不減損會員國對抗武力攻擊的自衛權。它的立法上的技術，却實有改善的餘地。自衛權的行使，指採取行動以對抗武力攻擊而言；便是所謂「執行行動」(Enforcement Actions)，使用武力的行動也在被允許之列。因此，憲章第五十一條的規定，實是對於憲章第二條第四段不得使用武力的一種限制。聯合國會員國的不得使用武力，一般地被規定在憲章第二條第四段裏。但是，憲章第五十一條所規定的自衛權，構成憲章第二條第四段的例外。

並且，集體自衛條約的締結，也還不就是集體自衛權的行使，而只是行使集體自衛權的準備。嚴格地說來，在武力攻擊發生以前，聯合國的會員國作行使集體自衛權的準備，也不違反憲章第五十一條的規定。何謂集體自衛？集體自衛是指未被攻擊的國家，協助被攻擊的國家，從事自衛而言。對於提供協助的國家而言，它的行動並不是防衛自己，而實是防衛他國。因此，所謂集體自衛，便是集體防衛。集體防衛是一種有組織的防衛。有組織的防衛必須在武力攻擊發生以前，便開始組織，才能够發揮其預期的效果。集體自衛的條約，必須締結於武力攻擊發生以前，是不容置疑的。武力攻擊既然還不會發生，集體自衛的條約便不是對抗任何武力攻擊的行動，也不構成集體自衛權的行使。締約國當然沒有報告安全理事會的義務。

乙、集體自衛與非聯合國會員國

在北大西洋公約的締約國中，意大利與葡萄牙都不是聯合國的會員國。聯合國的會員國，是否可以集體地防衛非會員國呢？

聯合國憲章的第五十一條，兩度地提到會員國。它似乎只規定了會員國的自衛權，而不會規定非會員國的自衛權。換言之，根據憲章第五十一條的規定，聯合國的會員國得對抗武力攻擊，而行使自衛權，而採取使用武力的執行行動。非會員國的能否行使自衛權，能否採取使用武力的執行行動，却不在憲章第五十一條的規定之內。如果我們完全從文字方面去解釋憲章第五十一條，那麼，北大西洋公約第五條下，使用武力以集體防衛非會員國的義務，便會與憲章第二條第四段下，不得使用武力的義務，發生衝突。在這裏，憲章的第一〇三條，便獲得了適用的機會。憲章第一〇三條的規定如下：

聯合國會員國在本憲章下之義務，與其依任何其他國際協定所負之義務有衝突時，其在本憲章下之義務，應居優先（聯合國憲章中文本原文）。

在憲章第一〇三條的適用之下，北大西洋公約締約國之同時爲聯合國會員國者，便不得向意大利與葡萄牙，履行北大西洋公約第五條下的義務。

但是，非會員國的不享有自衛權，實與憲章第二條第六段的規定不相符合。憲章第二條

第六段的規定如下：

本組織在維持國際和平與安全之必要範圍內，應保證非聯合國會員國遵行上述原則（聯合國憲章中文本原文）。

這裏所謂上述原則，實包括憲章第二條第四段不得使用武力的原則而言。憲章第二條第四段對於會員國的適用，既然忍受憲章第五十一條的限制，已見上述，那麼，它對於非會員國的適用，當然也忍受同樣的限制。因此，無論憲章第五十一條的措詞怎樣，它都可以解釋為規定了會員國與非會員國的自衛權。這樣，北大西洋公約下的義務，與聯合國憲章下義務，才不發生衝突。

丙、集體自衛與區域辦法

北大西洋公約是集體自衛的條約。它的根據是聯合國憲章的第五十一條，已無疑義。但是，它是否構成憲章第八章所規定的區域辦法（Regional Arrangements）呢？它的全部機構，是否構成憲章第八章所規定的區域機關（Regional Agencies）呢？

聯合國憲章第五十二條第一段的規定如下：

本憲章不得認為排除區域辦法或區域機關，用以應付關於維持國際和平與安全而宜於區域行動之事件者；但以此項辦法或機關與其工作，與聯合國之宗旨與原則符合者為限（

聯合國憲章中文本原文）。

從整個的聯合國憲章看來，憲章的第五十二條第一段，實爲一個不必要的條款。憲章的第二條第四段，規定不得使用武力。因此，憲章的第五十一條，規定會員國得例外地爲着行使自衛權，而使用武力。但是，憲章裏並無任何條款，排除區域辦法或機關。那麼，憲章第五十二條第一段，不得排除云云，豈不是無的放矢。同時，該條的立法上的技術，也大有商量的餘地。它對於何謂區域辦法，不會下一個定義。它何以採用「辦法」這個名詞，而不運用「協定」？這都是煞費解釋之處。

但是，我們可以抽繹而得是：區域辦法具有兩個特點：它必須是區域的；它必須是爲着維持國際和平與安全而存在。所謂區域的，便是包括聯合國的某些會員國，而不包括聯合國的全體會員國之謂。這些會員國，初不必是地理上的隣國。它們只須對於某個區域的國際和平與安全，具有予以維持的共同利益。因之，它們可以從事於所謂區域行動（Regional Action）。它們如果是維持國際和平與安全，它們的區域行動，不應當會違反聯合國的宗旨與原則。

從這兩個特點看去，北大西洋公約實構成憲章第八章所規定的區域辦法。它是聯合國的某些會員國所締結。它的特定的區域，是北大西洋區域（北大西洋公約第六條）。它的目的是集體自衛（北大西洋公約第五條），當然是「關於維持國際和平與安全之事件」。此外，根據憲章第五十二條第二段的規定，締結區域辦法的會員國，應當作一切的努力，以獲得地

方性爭端的和平解決。北大西洋公約的第一條，即有和平解決國際爭端的規定。

有些人否認北大西洋公約是憲章第八章所規定的區域辦法。他們舉出兩重理由如下：

(1) 憲章第八章不曾提到集體自衛，而集體自衛却是北大西洋公約的目的。

(2) 根據憲章第五十三條第一段的規定，除開對抗第二次世界大戰中的前敵國而外，區域辦法或區域機關，只在獲得安全理事會的特許以後，才可以採取執行行動。而集體自衛的北大西洋公約，却有不經安全理事會特許，採取執行行動的可能。

誠然，聯合國的憲章，並不曾允許區域辦法或區域機關，逕自採取執行行動，從事於集體自衛。這是很容易解釋的。聯合國的憲章，認為第五十一條所規定的集體自衛，只應當是暫時的特殊情形。它不曾料到第七章所規定的集體安全制度，會癱瘓無效，而必須代以第八章所規定的區域辦法。無論從精神方面說，或是從文字方面說，聯合國的憲章，並不排除區域辦法，作為從事集體自衛的方法。

二、聯合國在韓國的行動

甲、一九五〇年六月二十五日的決議

一九五〇年六月二十五日清晨四時，北韓的軍隊越過北緯三十八度前進，攻入韓國。同

日，安全理事會通過一個決議如下：

(1) 安全理事會以嚴重的關切，獲悉北韓軍隊對於韓國的武力攻擊。

(2) 安全理事會判明北韓軍隊對於韓國的武力攻擊，構成和平的破壞。

(3) 安全理事會促請：

a. 敵對行為的立即停止；

b. 北韓當局立即撤退其軍隊至北緯三十八度；

c. 會員國向聯合國提供各種協助，以執行本決議，並禁止對於北韓當局的協助。

從表面上看來，這個決議的第一點裏，援引了「武力攻擊」字樣，似乎是以憲章的第五十一條爲其根據。那麼，它便是肯定韓國的抵抗行動，是自衛權的行使。同時，這個決議的通過，便是安全理事會採取其維持國際和平與安全的必要辦法，應當終止了韓國的自衛。

但是，從這個決議的第二點看來，安全理事會顯然地適用了憲章第三十九條。憲章第三十九條的規定如下：

安全理事會應當判明和平的威脅、和平的破壞、或侵略行為的是否存在，並且應當製成建議，或是依照第四十一條與第四十二條的規定，決定辦法，以維持或恢復國際和平與安全。

不過，安全理事會在判明北韓軍隊對於韓國的武力攻擊，構成和平的破壞以後，並不會

製成任何建議，也不會依照憲章第四十一條或第四十二條的規定，決定任何辦法。這個決議第三點裏的a與b，實只是憲章第四十條所規定的臨時辦法。其目的在防止情勢的愈趨嚴重。第三點裏的c是很空泛的。會員國在未參加戰爭以前，對於聯合國或韓國，都無法提供協助。一九五〇年六月二十五日的決議，絕不曾規定任何執行行動。

乙、一九五〇年六月二十七日的決議

一九五〇年六月二十七日，美國總統下令美國空軍與海軍，支持並掩護韓國軍隊。同日，安全理事會通過一個決議，建議聯合國的會員國，向韓國提供擊退武力攻擊與恢復該區域國際和平與安全的必要協助。

在這個決議裏，我們注意到的是：它包含了一項建議。當兩天前安全理事會通過第一個決議時，它本來就應當製成建議，或是依照第四十一條與第四十二條的規定，決定辦法。現在，由於美國的挺身而出，以空軍與海軍支持並掩護韓國軍隊，安全理事會才通過上項建議，為時尚不太晚。但是，在憲章的第三十九條裏，建議與第四十一條第四十二條所規定的辦法，似處于對立的地位，構成安全理事會的兩種不同的職權。安全理事會的建議，應當只是調整情勢的和平方法；而它所決定的辦法，應當是第四十一條所規定的不使用武力的執行行動，或是第四十二條所規定的使用武力的執行行動。在這個決議裏，安全理事會的建議，

竟是一種使用武力的執行行動。這似乎與第三十九條不甚符合。不過，第三十九條對於安全理事會建議的內容，並無明白的規定。我們不妨認為第三十九條下的建議，也可以是一種使用武力的執行行動。

安全理事會依照第四十一條或第四十二條所決定的辦法，為聯合國會員國所必須承認並履行（第二十五條與第四十八條）。在這個決議裏，安全理事會採用了無法律上拘束力的建議方式，以對抗北韓的和平的破壞，也許是它對於自己還缺乏信心的緣故。

丙、一九五〇年七月七日的決議

一九五〇年七月七日，安全理事會通過一個決議如下：

（1）安全理事會嘉許聯合國的會員國，對於一九五〇年六月二十五日與二十七日兩個決議所作的迅速而有力的支持。

（2）安全理事會獲悉聯合國會員國向聯合國所提出的協助韓國的提議。

（3）安全理事會建議：凡是根據上述兩個決議，提供軍隊與其他協助的會員國，將該項軍隊與協助，撥交一個在美國統率下的統一指揮部使用。

（4）安全理事會請求美國指派上述軍隊的司令官。

（5）安全理事會授權統一指揮部，在對抗北韓作戰時，除開參加國的本國國旗而外，

得使用聯合國旗。

(5) 安全理事會請求美國，對於在統一指揮部下所作的行動，提供安全理事會以適當的報告。

在這個決議的第一點裏，一九五〇年六月二十五日的決議，也被視為含有協助韓國擊退武力攻擊的建議。其目的似乎是在事後給十天前的美國行動以法律上的根據。這個決議的第三點、第四點、與第五點，無異於肯定在韓國的行動構成聯合國的行動，這是很值得研究的。

聯合國的行動，或是直接地由聯合國的機構執行，或是間接地由會員國執行，都必須是基於憲章的授權，而構成聯合國機構的職權，或是聯合國會員國的義務。聯合國的建議，既然沒有法律上的拘束力，那麼，基於聯合國建議的行動，不得視為是聯合國的行動。譬如聯合國的兩個會員國之間，發生領域上的爭端；而聯合國提出一方退出該領域的建議。這個建議可以算是聯合國的行動；但是，遵從這個建議退出該領域的行爲，不得算是聯合國的行動。在憲章第三十九條之下，只有依照第四十一條與第四十二條所決定的辦法（執行行動），才可以算是聯合國的行動；而建議裏所包含的執行行動，不得算是聯合國的行動。韓國行動恰是後一種的執行行動。如果我們必須說韓國行動是聯合國的行動，我們不得不擴大「聯合國的行動」這個名詞的涵義。

丁、蘇俄的缺席

一九五〇年六月二十五日、六月二十七日、與七月七日三個決議，在安全理事會通過時，蘇俄都不曾出席會議。因之，它無法使用它的否決權（Veto Power）。六月二十九日，蘇俄曾否認上述三個決議的效力。

聯合國的憲章，對於安全理事會會議的法定人數，並無規定。憲章第二十七條第二段與第三段的規定如下：

安全理事會關於程序事項之決議，應以七理事國之可決票表決之。

安全理事會對於其他一切事項（非程序事項）之決議，應以七理事國之可決票——包括全體常任理事國之同意票——表決之（聯合國憲章中文本原文，標點由著者另加。）

從上引的條款看去，安全理事會如果僅有七個理事國的代表出席，也不妨成立合法有效的決議。但是，常任理事國的缺席或棄權，却可以被解釋為行使否決。

不過，安全理事會成立之始，常任理事國就並不認為自己的不出席會議，或是出席而不投票，可以影響到其所未投票的決議的效力。換言之，它們自己的缺席或棄權，都不構成否決。

一九四六年四月四日，安全理事會討論伊朗要求蘇俄撤退駐軍的問題。美國的提案，以

九票對零票通過，澳大利亞棄權，蘇俄缺席。四月八日，澳大利亞的代表曾指明蘇俄代表的缺席，特別地喚起其他理事國代表的注意。英國代表對於澳大利亞代表的疑惑，予以解釋。美國提案，卒被認為合法通過。

一九四六年四月二十九日，安全理事會討論西班牙佛蘭哥 (Francisco Franco) 政權，危害國際和平與安全的問題。澳大利亞提議設立一個小組委員會，以接受並考查關於西班牙的各種陳述，從事于必要的調查，而向安全理事會提出報告。蘇俄代表反對小組委員會的設立。但是，他聲明他將放棄投票，以免他的反對票，發生否決的作用。澳大利亞提案交付表決的結果：它以十票對零票通過，蘇俄棄權。小組委員會旋即設立。

這些良好的法例，在理論上，是無可訾議的。第一、享有否決權的常任理事國，對於某個特定的決議，不參加投票，或是不投反對票，當然可以被解釋為它放棄否決權，或是它不願意讓自己的反對票，發生否決的作用。我們不必對於它的不投票，給以大于它自己所預期的效力。第二、根據憲章第二十八條第一段的規定，安全理事會應當繼續不斷地行使它的職務。如果任何一個常任理事國的缺席，就可以阻撓一切非程序事項的表決，安全理事會不但無法繼續不斷地行使它的職權，而且只有停止它的工作。出席安全理事會的敘利亞代表曾宣稱：憲章第二十七條第三段所規定的「全體常任理事國之同意票」，是它們參加投票時所投的票，而不是指它們未參加投票所未投的票。出席安全理事會的英國代表說道：任何成文憲

法的發展，必須借助于其機構的實例；在安全理事會的實例與先例上，任何常任理事國對於非程序事項的棄權或缺席，都不視為反對的投票，都不發生否決的作用。

當一九五〇年夏間，上述三個決議在安全理事會通過時，這種法例早已經建立而為蘇俄所接受。

三、聯合維持和平決議

一九五〇年十一月三日，聯合國第五屆大會通過了聯合維持和平決議（Uniting For Peace Resolution）。其第一決議第一段的規定如下：

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，大會應立即考慮該事項，以便向會員國作集體措施的適當建議，必要時，並且可以作使用武力的建議，以維持或恢復國際和平與安全。如果大會正在閉會期中，大會應在接獲開會請求的二十四小時內，召開緊急特別大會。緊急特別大會的召開，由安全理事會的任何七個理事國表決，或聯合國過半數的會員國請求之。

這個決議是否合乎憲章的規定呢？我們必須從大會的職權方面，加以研究。聯合國大會的職權，一般地規定在憲章的第十條裏，憲章第十條的規定如下：