

國際關係類
新知識叢書

聯合國與 國際政治

周 煦 著
黎明文化事業公司



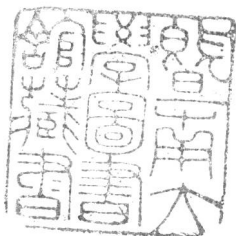
7813.2
972

港台書室

國際關係類新知識叢書

聯合國與國際政治

周 煦 著



00780977

黎明文化事業公司



註冊商標

圖書目錄：570129 (82-20)

國際關係
新知叢書 ③ 聯合國與國際政治

發行人：張明弘

編輯者：國際關係新知叢書編輯委員會

主任委員：李本京

委員：周煦 張京育 胡志強 張麟徵 裘兆琳
畢英賢 趙國材 蔡政文 馮啟人 蘇起

本書著者：周煦

執行編輯：鄧海翔

編輯：蔡素珍

出版者：黎明文化事業股份有限公司

行政院新聞局出版事業登記臺業字第一八五號

地址：臺北市重慶南路一段四十九號三樓・

電話／(02)3820613

發行組：臺北縣中和市中山路二段四八二巷十九號・

電話／(02)2252240

郵政劃撥帳戶：0018061-5號

台北分公司：臺北市重慶南路一段四十九號・電話／(02)3817230

郵政劃撥帳戶：1373264-3號

台中分公司：臺中市市府路三十九號・電話／(04)2201736

郵政劃撥帳戶：0286500-1號

高雄分公司：高雄市五福四路九十五號・電話／(07)5210416

郵政劃撥帳戶：0044814-9號

總經銷：三友圖書有限公司

地址：臺北縣中和市中山路二段327巷11弄17號5樓

電話／(02)2405600／2405707／2482395

排版者：文匯印刷資訊處理有限公司・電話／(02)3021170~3

印刷者：祥新印刷股份有限公司

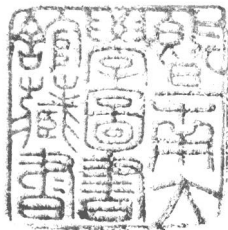
出版：中華民國八十二年六月初版

定價：新台幣 340 元

■如有缺頁、倒裝、請寄回換書■

獻給

子謙
梅隱



總序

李本京

國際關係與現勢在社會科學的領域中看似非常重要，然而又最易爲人所忽視。就拿一般報紙而言，國際新聞的版面常較影劇版爲小；大學中或將之排爲選修科。於是一個現代大學生可能根本未碰過國際關係課程就畢了業。也就是因爲這些不利的因素，儘管我們已是國際社會中重要的一員，然而卻可能缺乏足夠的國際觀，而國際觀是一個現代青年所必須具備的。

作爲一個知識份子，我們有義務也有責任來推動普及國際問題的學習，在這一理念之下，黎明文化公司乃倡議編撰一系列有關國際關係學科的專書。在黎明的號召下，身爲知識份子的一員，當然樂意來參加此一有意義的撰寫工作。於是乃與數位國內研究國際關係的學者共同負下這一最有意義的工作，每個人撰寫一本專書，合彙而成一套專門討論國際關係的叢書。

從民國八十一年春季始，預計以一年的時間陸續出版有關國際關係的專書。事實上，這一套專書不但可作爲教學的輔助教材，並且可以作爲大學及高中施教的參考資料，當然也可提供對國際問題有興趣人士的參考。因此之故，這一套專書具有多功能的作用。

國際問題的發展，每日均有不同。作爲一個現代知識份子一定要隨時留意時事的發展。而這一系列的專書就是在提供讀者們關心世界大事時，有一個研判參考的基礎。

民國八十一年來得特別快，當人們尚沉緬於過去數年各項震撼人心的世界大事時，一個新的年份卻已悄然來到，自從一九八九年東歐人民積極爭取自由平等以後，各項如閃電般，令人意外的世界大事層出不窮，不但為過去的歷史作了見證，也在未來國際關係上開創了新頁，我國地處亞太中心，值此亞洲時代行將到來之時，隨著二十一世紀的即將來臨，身為亞洲國際社會的一員，更是凜然於即將到來的各種挑戰。

面對一些已知或未知的挑戰，我國朝野各界更應同心協力，把握時機，充實國力，才可以在即將到來的亞洲世紀中扮演一個先導的角色，我國在過去四十多年來所獲得的經濟成就，事實上是來自民主政治的基礎，而民主政治一定要在安定的社會中才能生根，面對各項挑戰，我們在國際社會中應匯集智慧作最大之努力，以有效持續維護我國之利益。

面對因時代變遷而加諸在我們身上的責任，我們更應關心國事，關心世界，而要多花點心血時間在國際關係學科方面的瞭解。由於資訊，交通的發達，事實上，今日世界各國的關係，應該較過去更為緊密，也就是因為這種親近的關係，一些由之而生的矛盾，更是不可或免，作為一個現代人，更需要對國際事務有正確的瞭解與認識。本系列專書的出版就是為了提供讀者諸君一個觀察世界的園地，您的愛護及指教就是我們每一個知識份子認識世界，關心世事的保證。

本系列書籍的出版，首先要感謝黎明公司張明弘董事長及鄧海翔總編輯二位先生的支持。同時也要感謝淡大美研所童子蘋小姐的協助。當然最要感謝的是，為這一專書系列撰稿的諸位教授，謝謝諸位的支持與愛護。

自序

近年國內多有主張重返或加入聯合國的呼聲。然而聯合國是國際政治的一部分，亦反映國際政治的現實面。因此，我國國人在追求重返或加入聯合國之際，不能不注意聯合國之真實面貌。本書採取歷史分析法、結構分析法、和功能分析法，就聯合國發展的歷史背景，說明其性質；就聯合國主要機構的參與者、組織和職權，提出有系統的說明和分析；並就聯合國在和平解決爭端、集體安全、和裁軍的功能，作重點的分析與評估。由於篇幅所限，本書對聯合國的功能無法全部納入。

我國自一九七一年退出聯合國後，國內對聯合國的興趣缺缺。教育部亦一度將國際組織課程由必修改為選修。有關學校和機構，對聯合國資料亦不重視收集。筆者在撰寫本書時，是在資料並不充分的情形下完成，加以成書匆促，疏漏之處，尚祈方家先進、讀者諸君，不吝指正。本書得以完成，多賴本京兄和黎明文化公司諸先生的多年督促和叮嚀，在此特予致謝。

周 煦 謹識

中華民國八十一年九月

目次

總序.....	1
自序.....	i
第一章 導論.....	1
一、國際組織的分類和定義.....	1
二、國際組織的角色和功能.....	7
三、國際組織的發展.....	14
第二章 聯合國的創立和性質.....	21
一、聯合國的創立.....	21
二、聯合國的性質.....	25
第三章 會員國.....	31
一、加入的條件和程序.....	31
二、會員國之增加及其影響.....	39
三、會員國的代表權問題.....	48
四、會員國地位之喪失.....	51
五、會籍之繼承.....	55
六、觀察員.....	57
第四章 會費.....	63
一、會費之分攤.....	63
二、會費之拖欠.....	71
三、經費之控制.....	77
第五章 大會.....	87
一、參與者.....	87

二、內部組織	91
三、會議	110
四、表決	114
五、職權	120
第六章 安全理事會	135
一、參與者	135
二、內部組織	143
三、會議	150
四、表決	153
五、職權	170
第七章 經濟和社會理事會	177
一、參與者	177
二、內部組織	183
二、會議和表決	188
四、職權	189
第八章 託管理事會	195
一、託管制度	195
二、託管理事會	201
三、非自治領土	204
第九章 國際法院	209
一、組織	209
二、訴訟管轄權	212
三、諮詢管轄權	214
第十章 秘書處	219

一、秘書長.....	219
二、秘書處職員.....	227
第十一章 和平解決爭議.....	233
一、和平解決爭端之方法.....	233
二、聯合國機構之角色和地位.....	236
第十二章 集體安全與維持和平.....	245
一、集體安全之概念和條件.....	245
二、國際聯盟的集體安全制度.....	247
三、憲章的集體安全制度.....	249
四、「聯合一致共策和平」決議模式.....	258
五、哈瑪紹模式.....	261
第十三章 軍備管制和裁軍.....	277
一、憲章與盟約規定之別.....	277
二、安理會主導時期.....	279
三、大會主導時期.....	282
四、聯合國會外談判為主時期.....	285
第十四章 結論.....	301
參考書目.....	308
附錄 聯合國憲章.....	315

第一章 導論

國際組織，形形色色，不一而足。聯合國（the United Nations, UN）只是其中之一。本書首先說明國際組織之分類、定義、角色、功能、和歷史發展，以便更清楚的界定聯合國在國際政治中的地位。

第一節 國際組織的分類和定義

學者因所採用的標準不一，致對國際組織的分類亦各有不同。傳統的主要分類採三種二分法，即將國際組織分為：（一）公的和私的，或政府間的和非政府間的；（二）一般性的和專門性的；（三）普遍性的和區域性的^①。

（一）公的（public）國際組織和私的（private）國際組織。二者劃分的標準是國際組織的成員和法律基礎。公的國際組織之成員為國家，根據國家之間的協議，在國際法下所設立，如聯合國是。國家之間的協議最常見的是條約。公的國際組織之組織法大多數皆是多邊條約，但是亦有以條約以外的方式或政府代表的明示決議為組織法。例如北歐理事會（The Nordic Council）之設立，先由會員國國會各自通過決議，再由會員國政府以參加理事會，進行合作而完成。

二個以上的國家即使協議設立組織，如果不是依據國際法

而是依照某一國的國內法成立的，則仍非公的國際組織。

私的國際組織是由若干國家之個人或私人團體，依據一國之私法而成立，如國際商會（ the International Chamber of Commerce），國際研究協會（ the International Studies Association ）等是。

公的國際組織因為是代表國家的政府簽訂協議而設立，因而亦稱為政府間的國際組織（ inter-governmental organizations, IGOs ）。與此相對的則稱為非政府間的國際組織（ non-governmental organizations, NGOs ）。

有些私的或非政府間的國際組織之成員，部分是政府代表，部分是私人或私人團體。例如國際科學總會（ The International Council of Scientific Unions ），其成員包括各類國際科學協會，科學家，政府主管科學研究之機構等。

（二）一般性的（ general ）國際組織和專門性（ specilized ）的國際組織。二者劃分的標準是國際組織的宗旨和活動。如果國際組織設立的宗旨和從事的活動包括和平安全以及經、社、文化等事項，則為一般性的國際組織，如國際聯盟（ the League of Nations, LN ）和聯合國是。如果國際組織之宗旨及活動只限於某些特定或純技術性事項，則稱為專門性國際組織，例如關稅及貿易總協定（ the General Agreement on Tariff and Trade, GATT ）主管國際貿易關稅之減低和消除，確立自由貿易的規範；國際勞工組織（ the International Labor Organization, ILO ）求改善勞工的福利，樹立勞工標準；國際民航組織（ the International Civil Aviation Organization, ICAO ）求確保全球國際民航的飛行安全和公平競爭；北大西洋公約組織（

the North Atlantic Treaty Organization, NATO) 之目的求保障美、加和西歐國家之安全。

(三)普遍性 (universal) 國際組織和區域性的 (regional) 國際組織。二者劃分的標準是成員涵蓋的範圍。普遍性國際組織之成員遍及全球，不限於某一區域。換言之，該種國際組織採會籍普及原則，如國際聯盟和聯合國是。後者之成員限於一定地理區域。如美洲國家組織 (The Organization of American States, OAS) 之會員國限於在美洲之國家。非洲團結組織 (The Organization of African Unity, OAU) 之成員限於非洲國家。

上述分類皆有弊端。例如普遍性國際組織事實上並非容納世上所有的國家。聯合國憲章明定入會的條件，雖然沒有地理區域上的限制，事實上採取選擇性普及原則，而非完全開放給任何有意入會的國家。美洲國家組織對於同屬美洲地區的加拿大並未納入。非洲國家組織亦將南非拒於門外。尤有進者，有些國際組織如石油輸出國家組織 (the Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC) 和經濟合作發展組織 (the Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)，既無意容納所有國家為會員，亦非以某一地理區域為入會之標準，換言之，既非普遍性國際組織，亦非區域性國際組織。普遍性與區域性的二分法顯然不足說明該等國際組織^②。

專門性的國際組織亦非只處理其特定範圍的事項而不涉及和平與安全之類的政治性事項。國際貨幣基金會 (the International Monetary Fund, IMF) 雖然旨在促進國際匯兌的穩定，協助會員國調整其國際收支的失衡，但是亦直接涉及與

的安全和主權、以及國際秩序有關的問題^③。

政府間的國際組織源自政府間的協定，因此政府中某一部門與另一政府某一部門之間簽訂協定而成立的國際組織，如國際刑警組織（the International Criminal Police Commission, INTERPOL），即不符合政府間國際組織的形式條件，但是其代表卻接受政府的訓令，與政府間國際組織的代表一樣。

維拉立（Michel Virally）鑒於傳統的分類標準太多，分類的結果又不理想，因而以組織的功能為分類的總標準。組織的主要功能是合作。維拉立依照合作的程度（extent）、合作的範圍（range）、和合作的方法，將國際組織作了下列三組的分類^④。

（一）全球性的組織（world-wide organizations）和限制會員的組織（organization of limited membership）。前者之目的在促進國際社會的統一（unification），故將國際社會的全部成員或在國際社會扮演重要角色的成員作為其會員，同時對全球性的問題或影響整個國際社會的問題設法加以解決。後者則在特定的若干國家之間，以特定的共同利益為基礎，促進合作。聯合國屬於前者。美洲國家組織屬於後者。

（二）一般性的組織（general organizations）和部份性的組織（sectoral organizations）。前者在會員國之間就各方面的有益事項，或在明文排除的事項之外的有益事項推動合作。全球性的組織如聯合國，區域性的組織如美洲國家組織和非洲國家組織，其功能皆在促進各方面的合作。會員國限於歐洲國家的歐洲理事會（the Council of Europe），除因憲章明定規定不得涉及軍事外，在其他方面的合作則不受限制。反之，部份性的

組織所從事的合作則限於某一部份的活動、或某些特定相關部份 (sectors) 的活動。

(三)設定標準的組織 (standard-setting organizations) 和從事運作的組織 (operational organizations)。前者的主要關切事項是使會員國在態度和行為上避免發生摩擦，並且協調會員國彼此之間的合作，以實現共同追求的目標；因此，所使用的方法包括協商、談判、公開辯論、建議性的決議、和強制性的決議。後者不但求促進會員國之間的合作，並且進一步執行有關的活動；因此，所使用的方法尚包括逕行決定運用自己的資源、或會員國提供的資源。某些國際組織如世界銀行 (The World Bank)，大部分的活動皆是實際執行工作。惟聯合國、以及大多數的專門性機構 (the Specilized Agencies)，則兼有設定標準和從事運作的雙重情形。

維拉立或許認為，其分類之法可收綱舉目張之效。惟迄今為止，學者對國際組織之分類仍無共識。

國際組織的定義亦不一致。學者多認為國際組織一詞中的「國際」(international)二字乃介乎「民族」(nation)間之義，與國際組織原則上以國家為組成分子之事實不符，應改為「國家間」(inter-state)或「政府間」(inter-governmental)^⑤。惟近三十年來，若干學者對此提出異議，認為「國際」二字所指的不僅是國家之間或政府之間的關係，亦包括一國之內的個人或團體與他國之個人或團體之間的關係，以及一國政府中某一機構與他國政府中機構之間的關係。該三種關係分別稱為政府間關係，跨國關係 (trans-national relations)，和跨政府關係 (trans-governmental relations)，現皆統稱為國際

關係。處理該三種關係的組織分別稱為政府間組織、跨國組織（多為非政府組織）、和跨政府組織（如國際刑警組織），因此亦可統稱為國際組織（*international organizations*）^⑥，複數的國際組織既指各式各樣的組織，公認的定義自然不易產生。

複數的國際組織亦因常與「制度」（*institutions*）混用而致意義不明。國際關係無論是各國政府、團體或個人之間的關係，並非全然雜亂無章的狀態。反之，大部分的國際關係經由法律或習慣風俗而化為社會組織的基本結構，亦即所謂的制度。制度乃指人類社會中有關規則和目標的正式體系。國際組織（*international organization*）乃代表此種制度的一種形式（*a form*）、亦是人類社會發展的一種過程（*a process*）^⑦。此為單數的國際組織之意義，自與複數的國際組織所含意義迥異。複數的國際組織乃指「該制度、該過程在某一特空時間發展到某一階段的表象」^⑧。

學者論述之國際組織、絕大多數皆為政府間組織，所下之定義雖然不同，但是皆以組織構成的要件為定義之基礎。因此，無論國際組織是政府間或非政府間的組織，我人皆可基於其共同的構成要素，而作成下列的定義：國際組織乃其成員經由協議、透過合作、設立永久性的機構，以追求共同的目標，而形成的自願性組合。因此，國際組織具有下列三項主要的特質。

第一、自願性的結合。國際組織有如俱樂部，其成立乃會員們自願性的行為。自願性表現於會員之間的協議，包括成立時之協議以及成立之後新會員之申請。會員在履行應盡的義務後，隨時有退出之自由。

第二、永久性的機構。國際組織如無永久性的機構，則只是國際會議而非真正的國際組織。永久性的機構通常包括由會員組成的大會，代表會員行使決策的理事會，以及處理經常性事務的秘書處。

第三、共同的目標。國際組織成員願意設立或加入該國際組織，皆因憑一己之力難以達成某種目標，故與具有共同利益和目標的其他成員，彼此合作，以求實現之^⑨。

第二節 國際組織的角色和功能

國際組織種類繁多，已如前述。國際組織在國際社會中所扮演的角色亦視個別情形而定，惟可歸納為下列四種：工具（instrument）、論壇（forum）、行為修正者（modifier）、和行為者（actor）^⑩茲分述於后。

第一、工具 國際組織之設立，乃其成員欲集合整體力量以達成共同的目標或增進共同的利益。因此，國際組織乃成為其會員達成特定目標或增進特定利益的工具。此尤以政府間國際組織為然，因為會員國有限制國際組織採取獨立行為之能力。會員國國力不一，有效動員或操縱國際組織的能力亦隨之而異。原則上，大國較小國易於動員國際組織，以推行其外交政策。尤其在區域性國際組織如美洲國家組織中，美國是唯一的大國，通常有力獲得多數小國的支持，領導該組織採取其所欲見的行為。小國影響力較弱，運用國際組織為其外交政策之工具時，困難較多，方法上更需講求技巧。

國際組織成為會員國的外交政策工具時，其組織結構或發