

聯合國的

組織與功能：

兼論台灣參與聯合國的新思維

國立中山大學大陸研究所 | 林德昌 編著 |
「國際非政府組織研究中心」主任



行政院青年輔導委員會編印

聯合國的組織與功能：兼論台灣參與聯合國的新思維

主委序

編者的話

第一章 聯合國的設立宗旨

- 第一節 聯合國的設立
- 第二節 聯合國的組織機構
- 第三節 追求經濟和社會發展
- 第四節 國際和平與安全的維持
- 第五節 人權議題的倡導
- 第六節 推動人道主義援助
- 第七節 制訂國際法與推動非殖民化運動
- 第八節 聯合國憲章

第二章 聯合國大會

- 第一節 組織與功能
- 第二節 聯合國大會的主要委員會
- 第三節 各項會議與議程
- 第四節 總務委員會
- 第五節 大會主席
- 第六節 聯合國主要機構的選舉
- 第七節 聯合國大會的演變與發展

第三章 聯合國秘書處

- 第一節 秘書處的職責
- 第二節 非政府組織與公共資訊部
- 第三節 聯合國秘書處的職掌
- 第四節 秘書處與國際公務人員
- 第五節 聯合國秘書處的改革
- 第六節 安南秘書長的改革

第四章 聯合國安全理事會

- 第一節 組織與功能
- 第二節 安理會的會員國

- 第三節 制裁委員會
- 第四節 維持和平行動
- 第五節 反恐怖主義委員會
- 第六節 恐怖主義與聯合國第 1373 號決議案
- 第七節 安全理事會所面臨的困境與挑戰
- 第八節 安全理事會暫行議事規則

第五章 國際法院

- 第一節 國際聯盟與常設國際法院
- 第二節 聯合國與國際法院
- 第三節 國際法院的訴訟程序
- 第四節 國際法院的諮詢程序
- 第五節 國際法院的發展：挑戰與困境
- 第六節 國際法院規約

第六章 聯合國託管委員會

- 第一節 託管理事會的組織與功能
- 第二節 託管理事會的發展
- 第三節 託管理事會的原則與政策

第七章 經濟暨社會理事會

- 第一節 經濟暨社會理事會的職能
- 第二節 經濟暨社會理事會的附屬機構
- 第三節 經濟暨社會理事會與非政府組織
- 第四節 諮詢地位的權利與義務
- 第五節 權力下放機制
- 第六節 橫面協調機制
- 第七節 經濟暨社會理事會的改革
- 第八節 議事規則

第八章 結論：台灣參與聯合國的新思維

- 第一節 建構與聯合國具有諮詢地位非政府組織的合作關係
- 第二節 非政府組織與聯合國全球會議
- 第三節 強化與世界銀行的國際發展合作
- 第四節 推動參與世界衛生組織的國際醫療合作
- 第五節 非政府組織參與國際社會的策略思考

參考書目

序

在過去卅餘年來，台灣的快速經濟發展，無論在外匯存底、經濟成長率和對外貿易等方面，已然成爲許多第三世界國家發展的典範。儘管台灣在國際政治和經濟的層面上，由於北京的打壓與封鎖，使得台灣在積極參與國際社會的活動上，尤其是在推動重返聯合國和世界衛生組織等國際組織方面，遭到了重大的挫折，無法與我國雄厚的經濟實力相提並論，然而近十幾年來，台灣民主政治的快速發展，亦已成爲西方國家和第三世界國家所稱羨的對象。

自冷戰結束以來，國際政治情勢有重大的轉變，雖然在現實面上依然不利於我國官方外交的推動；然而，國際經濟、社會和文化等多重議題的出現，卻反而開啓了台灣走向國際社會的一項新契機。目前全世界已逐漸走向全球化(globalization) 與地球村的局面；一種相互依賴(interdependence) 的概念，亦已逐漸取代傳統軍事外交對立的現實主義。在國際社會活動的角色，除了傳統的國家與政府之外，還出現了許多國際非政府組織、民間專業團體、跨國企業，以及私人企業家等。國際活動與角色的多元化，以及討論議題的複雜化，使得傳統政府所扮演的外交功能，受到相當大的制約。此一發展趨勢，遂造成在環保、醫療、臭氧層、保育、教育、人道援助、發展合作，以及人權等國際議題的處理上，政府亦必須仰賴或委託民間專業人士或團體進行之。傳統政府與政府之間的外交折衝，乃逐漸爲民間社會的直接交流而取代。

台灣民主政治的持續深化，造成了公民社會和民間非政府組織的普遍興起。結合民間的力量走向國際社會，乃建立了台灣的一種「全民外交」概念。但值得注意的是，當台灣試圖藉由民間力量走向國際社會時，卻面臨一項嚴重的問題，即許多國內政府相關機構與民間單位，以及實際從事非營利事業的第三部門從業人員，欠缺對整個國際社會主流價值的了解，也無法深入掌握公民社會的特質，更不了解某些國際組織的實際運作特色，凡此皆使得台灣民間社會喪失了參與國際社會的許多機會。再者，當台灣民間向國際社會推動「全民外交」時，亦普遍遭遇到國際專業人才的不足，以及缺乏對相關國際組織和國際非政府組織的體認，此乃無疑形成台灣民間組織邁向國際社會的一道鴻溝。

有鑑於此，行政院青年輔導委員會乃於今年度推動「國際青年人才交流系列叢書編印計畫案」，委託中山大學林德昌所長針對聯合國、歐洲聯盟和亞太經濟合作理事會等三個國際性組織，進行其組織架構與功能的編譯、介紹與分析，並強調公民社會、非政府組織、國際青年於上述組織機構中，所扮演的角色與功能。其次，爲了協助國內青年和民間組織，能對聯合國系統有更進一步認識，及對當前各國的經濟與社會發展情勢，有更深層次的了解，本計畫也將針對聯合國

的三項重要文件，即「千禧年宣言」、「廿一世紀議程」和「二〇〇三年人類發展報告」等，進行編譯和分析。更重要的是，本計畫在編譯上列各書的過程中，亦將分別探討國內政府與民間參與這些國際組織或計畫的可能策略，俾建立國內政府和民間對於這些國際組織和議題的正確理解，進而建構出台灣實際參與這些國際組織機構的重要理論與實務基礎。期望本系列叢書的出版，對國內有志從事國際交流之青年及非營利組織有所助益。

行政院青年輔導委員會

主任委員 鄭麗君

民國九十四年 月

編者的話

「國際人才交流系列叢書」的編著目的，主要在於提供國內民間組織參與國際社會所需的各種資訊。近幾年來，國內民間人士出席各種國際會議的機會愈來愈多，但由於受到語言的限制，對國際組織的角色與功能，以及重要全球議題文件的缺乏深入認識與了解，遂使得多數民間人士的參與國際社會，多無法引起其他與會者的共鳴，或引起更多的重視。因此，在缺乏共同的語言，以及缺乏對特定議題的深入討論與建議上，皆使得國內民間組織在國際社會的活動力量與成效，受到相當大的侷限性。

在積極培養國際人才方面，首先必須要了解的最重要國際組織，即為聯合國。幾乎全球的各项議題倡導與活動，皆與聯合國系統有關。因此，本書所討論的主題，即集中在聯合國的組織架構及其功能。聯合國主要係由六大機關所組成：即國際法院(International Court of Justice)、安全理事會(Security Council)、聯合國大會(General Assembly)、經濟暨社會理事會(Economic and Social Council)、託管理事會(Trusteeship Council)，以及秘書處(Secretariat)等。但於此六個機構之下，又可區分為相當多的附屬組織。這些附屬組織可統稱為所謂的聯合國系統(The United Nations System)，並分別扮演著不同的組織、功能與運作方式。由此觀之，聯合國系統乃是由聯合國秘書處、聯合國各計畫署、專門機構和基金所共同組成。這些計畫署、基金和專門機構，皆有其各自的理事會和預算，自行制定標準和指導方針。

值得注意的是，在聯合國系統下有相當多的組織機構，與非政府組織和青年議題皆具有密切的關聯性。而此兩個議題，亦正是目前國內政府與民間所共同關切的課題。例如，在經濟暨社會理事會和秘書處的許多委員會和部門，其職掌和工作的推動，均與非政府組織和青年議題具有相當密切的關聯性。因此，除了傳統性的介紹與編譯聯合國的組織與功能時，我們更應將更多的心力，集中在聯合國非政府組織和國際青年等議題的分析與探討上。對於這些新議題的了解，必將有助於我國建構參與聯合國各項活動的新策略，並開啓和各重要國際非政府組織合作的新契機。

雖然國內所關切的青年發展和非政府組織與公民社會等議題，亦與聯合國的組織機構息息相關，但關於聯合國青年議題方面，由於已另有專書探討與分析，本書將不重複此議題的討論。是故，本書將僅就聯合國系統內的各組織機構，進行深入的探討與分析，期望能使國內政府和民間等相關單位，對聯合國的組織功能，能有更深層次的了解。再者，本書亦將就非政府組織與聯合國組織機構的關係，做較詳盡的介紹，使讀者能理解到非政府組織與公民社會在國際社會所扮演的關鍵力量。

本書所採用的資料，除了國內外的中英文書籍和資料外，主要係引用自聯合國網站(<http://www.un.org>)，並由作者進行編譯、分析與解釋。此外，作者亦針對

特定議題，為國內非政府組織的走向國際社會，提出了建議之道。本書之編著，特別感謝行政院青年輔導委員會的支持，該會長期以來，關注青年與 NGO 的發展，投入許多輔導心力，至為感佩。此外，在編著過程中，筆者衷心感謝國立中山大學國際非政府組織研究中心的許台澄、陳怡潏、林佳儀、林千櫻和王怡文等同學，協助各項中英文資料的蒐集，並向謝孟娟和吳千宜秘書的行政支援表示謝忱。

國立中山大學國際非政府組織研究中心

主任 林德昌

於高雄西子灣 民國九十四年 月

第一章 聯合國的設立宗旨

第一節 聯合國的設立

「聯合國」的名稱是美國羅斯福總統，於第二次世界大戰期間，在一九四二年一月一日的「聯合國宣言」中第一次使用，當時共有廿六個國家的代表，承諾將繼續共同對抗以德國為主的軸心國。

一九四五年四月廿五日到六月廿六日，全球五十個國家的代表，在舊金山所舉行的聯合國國際組織會議上，基於承諾國際合作和集體安全維護和平，共同起草了所謂的「聯合國憲章」¹。在中國、法國、蘇聯、英國、美國，以及其他簽字國簽署「聯合國憲章」之後，聯合國遂於一九四五年十月廿四日正式宣佈成立。十月廿四日遂明訂為聯合國日。目前聯合國共有一百九十一個會員國。

「聯合國憲章」為聯合國的根本章程，其中規定了國際關係的基本原則，以及會員國的權利和義務，並確定了聯合國的組織和機構。根據「聯合國憲章」的規定，聯合國的四項宗旨為：(一)維持國際和平與安全；(二)發展國際間友好關係；(三)合作解決經濟、社會、文化與人類福利性質之相關國際問題，以增進對於全體人類之人權及基本自由之尊重；(四)建構成為協調各國行動之中心，以追求上述共同目的之達成。

值得注意的是，聯合國並非世界政府，本身並不制定法律。但是，聯合國提供協助解決國際衝突的辦法，並就影響全球與各國政府的事項擬訂政策。在聯合國中，所有的會員國，不論大小、不分貧富，更不論其政治觀點和社會制度為何，皆在組織中享有發言權和投票權。

根據聯合國憲章，聯合國的六大機關為，聯合國大會(UN Assembly)、安全理事會(Security Council)、經濟暨社會理事會(Economic and Social Council)、託管理事會(Trustee Council)、國際法庭(Court for International Justice)與秘書處(Secretariat)等。除國際法院的總部設在荷蘭海牙外，其餘五個組織皆設在紐約的聯合國總部內。然而，屬於整個聯合國系統的大家庭，卻遠比上述機關為大。

聯合國系統係由聯合國秘書處、聯合國各計畫署和基金，如聯合國兒童基金會和聯合國發展計畫署，以及其他各專門機構所共同組成。各計畫署、基金和專門機構，皆有其各自的理事會和預算，自行制定行動標準和指導方針。這些屬於聯合國系統各個組織機構，主要功能在於就全球各層面的經濟及社會事務與活動，共同提供經濟技術援助和其他形式的實際協助。

聯合國的預算在二〇〇〇年到二〇〇一年期間，兩年的預算為廿五億三千五百萬美元。預算資金的主要來源，為各會員國按照大會所核准的比例表所繳交的會費。聯合國會費的分攤比例，其所依據的標準乃基於各國的實際支付能力。至於各國支付能力的評估與審訂，則係考慮及各國占總體國民生產總值的相對比例，並根據各會員國的個人平均收入等因素加以調整。此外，各會員國亦得分攤

¹ 波蘭當時沒有代表參加會議，但後來簽署了「聯合國憲章」，成為第五十一個創始會員國之一。

維持和平行動的費用；二〇〇〇年，使用於維持和平的費用，共約為廿億美元。

第二節 聯合國的組織機構

(一) 聯合國大會

聯合國的所有會員國，皆得派遣代表出席大會。大會是一個「世界議會」，開會討論與審議全球最緊迫的問題。每一個會員國皆享有投票權。維持國際和平與安全、接納新會員國、制定聯合國預算等關鍵問題，需由三分之二多數的會員國投票決定。其他事項則以簡單多數決定之。近年來，聯合國大會亦致力於在決議方面，訴諸於協商共識，而非採取正式投票表決的方式。

聯合國大會在二〇〇一年到二〇〇二的會議上，共審議了一百八十項不同的議題，包括全球化、愛滋病、非洲的衝突、環境保護，以及推動新民主機制等。不過值得注意的是，雖然聯合國大會的決議，無法迫使任何國家採取行動，但大會的建議卻隱涵著世界輿論的重要呼聲，亦代表國際社會的道德權威。

聯合國大會於每年九月至十二月舉行常會，必要時舉行續會，或就特別值得關注的問題，舉行特別會議或緊急會議等。於大會休會期間，聯合國大會的工作由六個主要委員會、其他附屬機關和聯合國秘書處等共同分工進行之。

(二) 安全理事會

「聯合國憲章」授予安全理事會的主要責任，在於國際和平與安全的維持。一旦和平遭受威脅，安全理事會即可隨時召開會議討論與解決之。同時，所有聯合國會員國皆有義務遵照「聯合國憲章」的規定，執行安理會的決議案。

聯合國安全理事會共有十五個理事國，其中中國、法國、俄羅斯聯邦、英國和美國等五國為常任理事國。其他十個理事國則由大會選舉產生，任期兩年。但近年來，各會員國正在討論改變安全理事會成員組成的問題，並致力於反映當前國際政治經濟現實。

基本上，在進行議案表決時，安全理事會需要有九票贊成才能作出決定。除關於程式問題的表決外，只要任何一個常任理事國投票否決，安全理事會即無法作出決定。安全理事會在審議威脅國際和平的問題時，主要關切的重點，在於首重探討和平解決爭端的途徑。針對此一議題，安全理事會可提議解決的原則或進行調解。在國際社會發生戰爭或內戰的情況下，安全理事會將爭取實現停火的機會。安全理事會可派遣維持和平特派團，協助各方維持休戰狀態，並將敵對部隊相互隔離。

安全理事會可採取措施，強制執行其決定；這些措施包括經濟制裁，或武器禁運等。在極少數的情況下，安全理事會亦可授權會員國，使用包括集體軍事行動在內的一切必要手段，以遂行其決議案之執行。

(三) 經濟暨社會理事會

經濟暨社會理事會在聯合國大會的領導下，主要負責協調聯合國及聯合國系統內各組織間的經濟和社會事務，並作為討論國際經濟和社會議題，以及擬訂政策建議的中心論壇。因此，經濟暨社會理事會的主要工作目標，即在於推動國際

發展合作，解決發展中國家的貧窮落後問題，追求國際社會的永續發展。除了政府與政府之間的發展合作外，經濟暨社會理事會亦與國際非政府組織，建立了密切的合作與互動關係，此使得聯合國與民間社會亦建立了密切的網絡關係。

經濟暨社會理事會共有五十四個成員，由聯合國大會選舉產生，任期三年。經濟暨社會理事會整年都舉行會議，每年七月舉行主要會議，其中包括一次部長級特別會議，主要討論重大的經濟、社會和人道主義援助等議題。

經濟暨社會理事會的附屬機構，亦定期召開會議，並向經濟暨社會理事會彙報情況。例如，人權委員會主要負責觀察世界各地尊重人權的情況。其他機構則分別負責處理有關社會發展、婦女地位、預防犯罪、麻醉藥品，以及環境保護等問題。至於五個區域委員會，則在各自區域分工範圍內，推動與促進經濟發展和合作。

(四)託管理事會

聯合國的設立託管理事會，是爲了對由七個會員國管理的十一個託管領土實行國際監督，並採取適當步驟協助託管領土邁向自治或獨立。到了一九九四年，所有的託管領土都已實現自治或獨立的目標，有的成爲單獨國家，有的則併入了鄰近的獨立國家。最後一個實現自治的國家，是由美國管理的太平洋島嶼託管領土帛琉，其成爲聯合國的第一百八十五個會員國。

託管理事會現由安全理事會五個常任理事國所組成，鑒於其工作已大致完成，因此託管理事會現已修訂議事規則，使其能夠在必要時得以召開會議。

(五)國際法院

國際法院是聯合國的主要司法機關，由經聯合國大會和安全理事會聯合選出的十五名法官所共同組成，負責從法律的層面裁決國與國之間的爭端。國家係屬自願性的參與訴訟程序，然一旦國家同意參與，其就有義務遵守國際法院的裁決。國際法院亦根據聯合國大會和安全理事會的請求，提供相關諮詢意見。

(六)聯合國秘書處

聯合國秘書處，係根據聯合國大會、安全理事會和其他機關的指示，專司執行聯合國各項實務和行政工作。聯合國秘書處首長是秘書長，負責提供通盤行政指導。秘書處下設幾個部和一些廳處，屬於經常預算編制內的工作人員，共約有七千五百餘人；特別經費編制內的工作人員人數，亦約有七千餘人。秘書處的工作人員，分別來自全球一百七十餘國。聯合國秘書處的工作地點，包括了紐約的聯合國總部，以及日內瓦、維也納、內羅畢和其他地點的聯合國辦事處。

(七)聯合國系統

國際貨幣基金組織(International Monetary Fund, IMF)、世界銀行(World Bank)和十二個稱爲專門機構(Special Agencies)的其他獨立組織，按照合作協定與聯合國保持聯繫關係。世界衛生組織(World Health Organization, WHO)和國際民航組織(International Aviation Organization)也屬此類機構。這些機構主要乃是根據政府間協定，所設立的自治與自主機構。這些機構在經濟、社會、文化、教育、衛生和有關領域上，負有廣泛的國際責任。值得注的是，其中有一些機構，如國際勞

工組織(International Labor Organization, ILO)和萬國郵政聯盟(Universal Postal Alliance)，創立時間甚至比聯合國還要早。

此外，聯合國內的一些辦事處、計畫署和基金，例如，聯合國難民事務高級專員辦事處、聯合國開發計畫署，或聯合國兒童基金會等，則專司負責改善世界各地人民的經濟和社會發展狀況。這些機構的工作目標，主要向聯合國大會或經濟暨社會理事會負責。然而這些屬於聯合國系統內的組織機構，皆有屬於自己的理事機關、經費預算和秘書處。這些附屬組織與聯合國，統稱之為聯合國系統，並對國際社會提供技術援助和其他形式的實際援助，援助的範圍涉及所有經濟和社會相關領域。

聯合國透過聯合國系統執行首長協調理事會，確保與各專門機構間的密切協調與合作。聯合國系統執行首長協調理事會，由秘書長、各專門機構、基金和計畫署、國際原子能機構和世界貿易組織的首長，所共同組成。

聯合國各計畫署和基金，根據聯合國大會和經濟暨社會理事會的授權開展工作，執行聯合國在經濟和社會方面的任務。例如，聯合國開發計畫署乃是聯合國為全球可持續發展，提供多邊贈款最多的機構，積極參與實現聯合國千年發展目標。聯合國兒童基金會，為聯合國系統內致力於推動兒童永續發展、保護和成長的主要機構。至於兒童基金會，亦在全球一百六十餘國，積極推動有關免疫、醫療衛生、營養和基本教育的方案計畫。

在聯合國系統內，還有其他許多聯合國計畫署和非政府組織，採取共同合作的方式以促進全球的發展合作。世界糧食計畫署乃是世界上最大的國際糧食援助機構，不但提供國際緊急救援，亦致力推動國際發展合作。在提供人口援助方面，聯合國人口基金乃是國際上最大的組織。聯合國環境規畫署則重視環保等問題，鼓勵在世界各地採用無害環境與的做法。聯合國人類住區計畫中心，強調對那些因居住狀況不佳，而危害身體健康者，提供必要的協助。此外，為使發展中國家皆能擴大參與國際經濟，聯合國貿易和發展會議的主要功能，則在於促進國際進出口貿易。聯合國貿易和發展會議亦與世界貿易組織共同合作，透過設在日內瓦的國際貿易中心，協助推動發展中國家的出口貿易。為了推動和加強這些機構之間的合作，聯合國秘書長曾於一九九七年，設立了聯合國發展集團，由聯合國各執行計畫署及基金所共同組成。

第三節 追求經濟和社會發展

聯合國在推動國際發展合作方面，實具有獨特之優勢。其在全球各地皆設有相關組織機構，工作範圍涵蓋了社會、經濟和緊急情況的需要。基本上，聯合國並非代表某一國家的利益或某一商業團體的利益；聯合國考慮與商討重大議案時，無論貧富的國家皆有發言權參與討論。

從一九六〇年起，聯合國大會通過制訂一系列為期十年的國際發展戰略，確定優先工作事項和目標，以強化各國經濟社會的發展。此外，聯合國亦持續針對永續發展、提高婦女地位、人權、環境保護和良好治理等關鍵領域，負責制訂實

現這些目標的方案。此顯示出聯合國在主導與促進國際社會就發展行動達成共識方面，確實發揮了相當重要的影響力。

在二〇〇〇年九月的千禧年高峰會議上，世界各國領袖通過了所謂的千禧年發展目標，這些目標包括消除極端貧窮和饑餓、實現普及初級教育、促進兩性平等和賦予婦女權力、減低兒童死亡率、改善產婦保健、遏制愛滋病毒和愛滋病、瘧疾和其他傳染疾病，以及確保環境的永續發展。為此，聯合國乃制訂出一套須在二〇一五年年底實現的可衡量指標。這些指標包括如下各項：將世界上每日收入低於一美元的人口比率減少一半、實現普及初級教育、消除各級教育的兩性差距、降低兒童死亡率，以及改善產婦保健等。

傳統上，絕大多數的人們，皆將聯合國與國際和平和安全等議題聯繫在一起，但絕大比例的聯合國資源，卻用之於經濟發展、社會發展和可持續發展。聯合國的推動發展工作，對世界各地數百萬人的生活 and 福利皆產生了深刻影響。從經濟和社會的層面來看，環境、難民、組織犯罪、販毒和愛滋病等問題，乃是已發展國家和發展中國家所共同面對，以及必須要迫切解決的問題。因為一個區域存在貧窮和失業的嚴重問題，必將影響及其他區域。因此，對聯合國而言，只有各地人民的經濟及社會福利得到充份保障，才有確保持久國際和平與安全的建立。而聯合國的經濟暨社會理事會，則是負責協調聯合國經濟和社會發展工作的主要機關。

聯合國的中心任務之一，是要促進提高生活水準、充分就業、經濟和社會的進步和發展。聯合國系統所推動的各項工作中，高達百分之七十的比例，即是為了要完成這些任務。指導此一工作的主要信念，在於消除貧窮和提高全世界人民的福利，乃是為實現世界永久和平創造條件的必要步驟。為此，聯合國系統遂以各種方式，為促進與實現經濟和社會目標而努力。聯合國系統內的各專門機構，其工作內涵即包括了經濟和社會工作的所有領域，提供技術援助和其他方式的實際協助。這些專門機構與聯合國密切合作，協助制訂發展政策，訂立標準和準則，鼓勵提供支援和籌集資金。例如，世界銀行在二〇〇一年財政年度，向一百多個發展中國家，提供了約一百七十多億美元的發展援助。

此外，聯合國系統現正致力於，協調與處理那些跨越各組織的專門領域，以及單一國家無法獨立解決的複雜議題。例如，愛滋病聯合方案，即彙集了八個聯合國機構和計畫署的專長，以遏制此一危害世界各地五千七百多萬人的流行病。一九九六年所開展的聯合國系統援助非洲的特別倡議，乃是一項為期十年，並斥資二百五十億美元的工作。在聯合國系統內幾乎所有的部門，皆參加了此一推動強化非洲基礎教育、保健服務和糧食安全等聯合方案。全球環境基金是一個由開發計畫署、環境規畫署和世界銀行管理的卅五億美元基金，旨在協助發展中國家實施有關環境方案。此外，兒童基金會、開發計畫署、世界銀行和衛生組織，亦於一九九八年推動防治瘧疾運動。²再者，為擴大免疫和研製新疫苗的聯合行動，

² 瘧疾每年均造成平均一百多萬人民的喪失生命。

聯合國亦積極爭取企業界領袖、慈善基金會、非政府組織和各國政府，以及兒童基金會、衛生組織和世界銀行的共同協助。

第四節 國際和平與安全的維持

聯合國的首要宗旨之一，即是要維持國際和平與安全。聯合國自成立以來，經常應各國要求，防止爭端演變為戰爭，鼓勵敵對雙方進行談判，或在衝突雙方間致力於和平的建構。在過去數十年來，聯合國經常在安全理事會的協助下，終止了多次的國際衝突事件，維繫了國際和平與安全。在促進國際和平與安全方面，聯合國安全理事會、大會和秘書長所扮演的角色，具有相輔相成的作用。

在一九九〇年代期間，國際衝突形式發生了重大的變化。百分之九十以上的衝突，主要發生在各國內部，而不是發生在國與國之間。有鑑於此，聯合國乃調整並加強其所掌握的工具，強調預防衝突、維持和平行動、擴大區域組織的參與，並加強衝突後的和平建設工作。在薩爾瓦多、瓜地馬拉、高棉和莫三比克，聯合國皆扮演了結束戰爭、促進和解的重要角色。然而，其他發生在索馬利亞、盧安達和前南斯拉夫境內的衝突，則是具有種族衝突的特色，此對聯合國的維持和平工作造成了新的挑戰。面對所遇到的這些新問題，從一九九五年在一九九七年間，安全理事會並未沒有採取任何實際的行動。但維持和平工作的必要性，卻不斷地獲得國際社會的肯定。但面對著剛果民主共和國、中非共和國、東帝汶、科索沃、塞拉利昂和衣索比亞－厄立特里亞境內持續發生的種族國內衝突，安全理事會遂於一九九八年至二〇〇〇年間，設立了六個新特派團。

此外，在近幾年來，聯合國已開始重視建設和平的工作，試圖採取行動以強化和平的結構。但值得思考的是，僅從避免軍事衝突，以維持和平的方式，仍不足以建立永續和平。因此，只有從根本上協助第三世界國家的經濟發展、維持社會正義、推動保護人權工作、良好治理和民主進程，方能有助於實現和平的永續發展。根據「聯合國憲章」的規定，聯合國建立的目標旨在維護國際和平，各會員國同意以和平手段解決爭端，並且不對其他國家進行武力威脅或使用武力。多年來，聯合國在協助解除國際危機和解決長期衝突方面，確實發揮了重大的影響力。但亦值得注意的是，在衝突結束之後，聯合國亦開始致力於衝突根本原因的解決。

在維持國際和平與安全方面，聯合國的表現可說是有目共睹。一九六二年的古巴飛彈危機，以及一九七三年的中東危機，在聯合國的介入下獲得了解決。一九八八年，在聯合國的主持下，以和平的方法結束了兩伊戰爭。次年，聯合國主持的談判，亦導致蘇聯從阿富汗撤軍。一九九〇年代，聯合國協助恢復了科威特主權，並在結束柬埔寨、薩爾瓦多、瓜地馬拉和莫三比克的內戰、恢復海地的民選政府，以及解決或遏阻其他一些國家的衝突等方面，皆亦發揮了重要影響力。

一九九九年九月，在東帝汶人民就自決問題進行投票後，爆發了一連串的暴動事件，約廿萬名東帝汶人民被迫逃離家園；其後在聯合國授權派遣一支國際安全部隊後，協助了秩序的恢復與重建。十月，安全理事會設立了一個東帝汶過渡

行政當局，在多國部隊的保護下，開始監督東帝汶過渡至獨立的進程。此外，在二〇〇一年九月十一日，在恐怖分子襲擊美國時，安全理事會迅速採取行動通過決議，規定各國有義務把參與資助、計劃、籌備、實施或支援恐怖主義行為的人繩之以法，並在各國法律中將此種行為明訂為重大的刑事犯罪。

防止武器擴散，並最終消除所有大規模毀滅性武器，亦是聯合國的主要目標。多年來，聯合國一直是進行裁軍談判、提出建議和開展研究的常設論壇，並針對裁軍等議題，在各國際機構中進行多邊談判。這些談判導致了一九六八年「核子不擴散條約」、一九九六年「全面禁止核子試驗條約」，以及各項建立無核武器區條約的制定。此外，聯合國亦締結了其他條約，如一九九二年的禁止發展、生產和儲存化學武器和細菌武器、一九七一年的禁止在海床洋底、一九六七年的禁止外太空安置核武器，以及禁止或限制其他類型的武器。迄二〇〇一年，全球共有一百廿多個國家，已成為一九九七年「渥太華反地雷公約」的締約國。聯合國亦鼓勵各國加入此項條約，和其他旨在禁止破壞性戰爭武器的條約。聯合國也支援防制和消除小武器和輕武器非法貿易的努力。自一九九〇年以來，在各國四十九項的主要衝突中，共有四十六項衝突，係以小型武器和輕武器為最常使用的武器。聯合國所制訂的常規武器登記冊和軍事支出標準化報告制度，有助於提升各國軍事方面的透明度。³

聯合國的建立國際和平，主要是透過外交手段，促使敵對各方達成協定。安全理事會為維持國際和平與安全，可以建議採取各種方法，例如通過談判或訴諸國際法院，以避免衝突，並恢復或保障和平。在建立國際和平方面，聯合國秘書長可以提請安全理事會，注意可能威脅國際和平與安全的任何問題。聯合國秘書長亦可親自或透過特使的任命，利用外交斡旋的方式，來進行衝突各方的調解，亦可在幕後進行所謂的秘密外交。聯合國秘書長也推動預防性外交，俾協助解決爭端，並防止衝突的擴大與升級。

在近幾年來，聯合國進行的活動，開始強調解決衝突的根本原因。由此觀之，國際發展合作乃成為建設和平的關鍵要素。因此，聯合國和各專門機構、捐助國、受援國政府，以及各民間非政府組織共同合作，試圖對衝突結束後的國家，建立良好治理、法律和秩序、選舉和人權等制度。例如，聯合國監督納米比亞在一九八九年的選舉、在莫三比克的反雷方案，以及在海地的民警訓練，皆是在聯合國維持和平框架內進行的。至於其他的活動，則是應該地政府的要求而進行的；例如，聯合國在高棉設立了一個人權辦事處，也在瓜地馬拉執行和平協定，其影響層面擴及人民的生活層面。

為了維持國際和平與安全，安全理事會設立了聯合國維持和平行動，並規定維持和平行動的範圍與任務。多數的維和行動皆涉及軍事任務，例如在談判者尋求長期解決辦法之際，得以監督雙方停火或建立緩衝區。另外其他行動可能要求

³ 設在維也納的國際原子能機構，通過了一項保障協定制度，確保和平用途的核材料和設備，不至轉用於軍事目的。設在海牙的禁止化學武器組織，蒐集與全球各地化學設施有關的資料，並定期進行視察，以確保化學武器公約的遵守。

民警或其他文職人員，共同協助組織選舉或監督人權情況。此外，聯合國的維和部隊，亦和區域組織的維持和平部隊共同合作、監督和平協定的執行。

第五節 人權議題的倡導

在相當程度上，幾乎每一個聯合國組織或專門機構，皆共同參與了保護人權的工作。聯合國的重大成就之一，即在於制定了全面的人權法案，為全球人類提供了一套普遍的、受國際保護的人權守則。聯合國不僅努力確定了國際公認的廣泛權利，而且還制定了促進和保護這些權利，以及協助各國政府建立履行職責的機制。

人權法的基礎是「聯合國憲章」，以及聯合國大會於一九四八年所通過的「世界人權宣言」。此後，聯合國亦逐步擴大人權法，將有關婦女、兒童、殘障人士、少數族裔、移民工人和其他弱勢團體的具體標準，也包括在內；其主要目的在於，使上述弱勢團體得以擁有各項權利，俾免除遭到許多社會中的歧視待遇。此外，聯合國大會亦作出一些創新的決定，逐步確立了權利的普遍性、不可剝奪性，以及與發展和民主的相互關係，藉以充實人類基本權利的堅定基礎。聯合國亦推展人權教育活動，向全世界宣揚了人權的不可剝奪性；而聯合國的培訓方案和技術諮詢意見，又強化了若干國家的司法和刑事系統。同時，聯合國人權事務高級專員亦致力加強和協調，有關聯合國保護與促進全球人權的工作。由此觀之，聯合國秘書長已然把人權，視為聯合國工作的重點所在。

聯合國大會在一九四八年所公佈的「世界人權宣言」，列舉了所有人都有權享受的各種基本權利和自由：如生命、自由和國籍權利；思想、良心和宗教自由權利；工作、受教育、獲得糧食和住房，以及參政的權利。值得注意的是，有兩項國際人權盟約，促使了這些權利更具有法律約束力。其中一項盟約規定了經濟、社會和文化方面的權利；而另一項盟約則規定了公民和政治權利。這兩項盟約與「世界人權宣言」共同構成了所謂的國際人權法案。「世界人權宣言」為八十多項有關人權的公約和宣言奠定了基礎：消除種族歧視和對婦女歧視的公約；關於兒童權利、禁止酷刑和其他有辱人格的待遇、難民地位、防止，以及懲治滅絕種族罪的公約；關於在民族或族裔、宗教和語言上屬於少數群體的人權、發展權利、人權捍衛者的權利的各項宣言。全球的絕大多數國家，都是此兩項盟約的締約國。

隨著制定標準的工作，基本上已告完成，因此聯合國現正把人權工作的重點，轉移到人權法律的具體執行上。人權事務高級專員負責協調聯合國的各項人權活動，亦正努力加強與各國政府的合作，俾改善各國尊重人權的狀況，謀求防止侵犯人權事件的發生，並與聯合國人權機制密切合作。聯合國人權委員會係屬政府間機構，其經常召開會議審查各國在人權方面的表現，並不斷修正人權的標準。人權委員會亦任命了所謂獨立的特別報告員，專司負責對具體的侵犯人權事件提出報告，或研究特定國家的人權問題。

聯合國人權機構除了協助開展早期預警和預防衝突的工作外，仍致力解決衝

突的根源問題。因此，在聯合國所採行的一些維持和平行動中，即含有推動人權工作的意涵。目前，聯合國在近卅個國家或領土，實地展開人權活動。這些活動有助於加強在人權立法、行政和教育方面的國家能力、調查侵犯人權情事，以及在必要時協助各國政府採取修正措施。由此可見，促進尊重人權已成為聯合國推動發展援助的重要內容。具體而言，聯合國把發展權利，視為各項公民、文化、經濟、政治和社會權利的綜合體，藉以使社會中每一個人生活得以改善。於此，屬於發展權利的關鍵因素，即消除貧窮，也自然而然成為聯合國所追求的一項重要目標。

第六節 推動人道主義援助

在第二次世界大戰後，聯合國首次在歐洲地區，推動協調人道主義救援行動。此後，國際社會乃逐漸依賴聯合國對無力應對自然災害和人為災害的國家提供援助。迄目前為止，聯合國已然成為國際緊急救援和長期援助的主要提供者，推動各國政府和救援機構採取行動，對第三世界國家的苦難人民供應緊急援助。

在過去十餘年來，內戰已成為造成國際情勢緊張的根本原因。僅在二〇〇〇年，即有數百萬人因為戰爭而流離失所。一九九八年，因自然災害，如洪水、乾旱、暴風雨和地震等，而喪生者超過了五萬人，經濟損失超過九百億美元。百分之九十以上的災民，生活在貧窮落後的發展中國家，此顯示了貧窮、人口壓力和環境惡化等，在相當程度內加劇了人民的苦難和痛苦。為此，聯合國作出了下列兩點的回應。一方面，聯合國努力迅速救援難民，主要透過其業務機構進行之；另一方面，聯合國努力推動更有效的援助戰略，以防患於未然。

人道主義災難在任何地點和任何時間都可能發生。無論其原因是洪水、旱災、地震或衝突，人道主義災難皆意味著生命喪失、人民流離失所、生靈塗炭，以及民不聊生等。面對各項人道主義災難，聯合國系統為兒童、婦女和老年人等受害者，提供了糧食、住所、藥品和後勤等援助。為了購買人道主義援助物資並運送給需要援助的人，聯合國向國際捐助者籌集了數十億美元的基金。一旦發生自然活人為災害時，聯合國及其機構即快速提供人道主義援助。僅在二〇〇〇年，人道主義事務協調廳⁴即發出了十六項機構間的呼籲，募得十四億多美元，協助十六個國家和區域的三千五百萬人民。二〇〇一年，聯合國人道主義事務協調廳亦發起了十九項機構間呼籲，籌集了逾十四億美元的基金，援助了十九個國家和區域內的四千四百萬人。同時，聯合國難民事務高級專員，亦向二千二百多萬的難民和流離失所者，提供國際保護及人道援助。聯合國近東巴勒斯坦難民救濟和「近東救濟工程處」，向三百八十萬登記註冊的巴勒斯坦難民，提供了教育、保健和救濟及社會等服務。世界糧食計畫署則提供了三分之一的世界緊急糧食，拯救了數百萬人民的性命。

一般而言，防災工作的目標，旨在減少各個社會易受自然災害影響的程度，並解決其人為的根源。對於短期預防而言，預警措失尤為重要，故聯合國各機構

⁴ 該廳係由聯合國緊急救濟協調員主持，協調員同時兼任主管人道主義事務副秘書長。

正在增強此一領域的能力，對迫在眉睫的災難進行監督，以及實施熱帶氣旋預報和乾旱監測等。聯合國開發計畫署亦協助易受災害影響的國家，制定應變計畫和其他防備措施。基本上，預防衝突的戰略，主要在於全面探討戰爭的根源，如促進安全、經濟增長、良好治理和尊重人權等，這些要點仍是防範自然或人為災害的最佳途徑。

爲了提供人道主義援助，聯合國必須克服實地存在的嚴重後勤和安全問題。例如，將物資送達受影響地區，本身即爲一項重大問題。近年來，由於許多國家的無視於人權，遂使許多危機更加惡化。例如，人道主義工作者無法接觸到需要援助的人，造成衝突各方故意把平民和援助工作者視爲攻擊目標。自一九九二年以來，在世界各地所推動的人道主義行動中，已有二百多名聯合國文職人員遭到殺害，二百六十五名遭劫持爲人質。聯合國人權事務高級專員，在聯合國推動國際緊急救援的工作中，已然發揮重大作用。

聯合國透過由所有重要人道主義機構組成的一個委員會，對處理人道主義危機進行合作與協調。該委員會的主席，由聯合國緊急救濟協調員擔任之。委員會成員，包括聯合國兒童基金會、聯合國開發計畫署、世界糧食計畫署，以及聯合國難民事務高級專員辦事處。此外，委員會成員亦包括聯合國其他機構，以及主要的非政府和政府間人道主義組織，如紅十字國際委員會等。

聯合國緊急救濟協調員，專司負責擬訂人道主義行動的政策，並宣傳人道主義等議題。例如，藉由實際的行動與宣傳，促使人類更清楚地認識到，小型武器擴散的後果，以及制裁措施所產生的人道主義影響。「難民專員辦事處」並針對戰亂、迫害或侵犯人權行爲的難民和流離失所者提供協助。二〇〇一年初，「難民專員辦事處」在一百廿多個國家內，照顧了約二千二百萬人，其中包括五百四十多萬的國內流離失所者。阿富汗難民約有三百六十多萬，占全世界難民的百分之卅。其次爲布隆地的難民五十六萬八千人，以及伊拉克的難民五十一萬二千八百人。

「世界糧食計畫署」乃是世界上最大的糧食援助組織，提供了全世界所需的緊急糧食的三分之一。二〇〇二年，「糧食計畫署」爲全世界八十三個國家的八千三百多萬人，提供了三百七十萬噸的糧食援助，其中包括世界上大部分的難民和國內流離失所者。此外，在過去十餘年間所發生的戰爭和內亂，估計造成一百萬名兒童與父母失散，使一千二百萬人無家可歸，更使另外一千萬人遭受嚴重的精神創傷。「兒童基金會」透過提供糧食、安全飲用水、藥品和住所，試圖滿足這些兒童的基本生活需要。「兒童基金會」亦率先提出「兒童和平區」的觀念，並創立了「安寧日」與「和平走廊」的概念，以保護武裝衝突中的兒童，並爲他們提供基本服務。

在人道主義援助方面，聯合國也相當關注防災和備災等工作。在發生災害時，「聯合國開發計畫署」即負責協調實地救濟工作，同時促進災後復蘇和長期發展。例如，二〇〇一年在印度發生災難性的地震後，「聯合國開發計畫署」即迅速採取行動，援助當地社區，同時致力於減低長期受自然災害影響的弱點

(vulnerability)所在。此外，在長期處於緊急狀態或正在從衝突中復原的國家，人道主義援助與發展，以及政治和財政援助等，皆已成為整個建設和平努力中的重要環節。

自一九四九年以來，救濟巴勒斯坦難民的工作，一直是由「聯合國近東巴勒斯坦難民救濟和工程處」所負責。目前，該工程處亦向區域內的四百多萬巴勒斯坦難民，提供了基本的衛生、教育、救濟和社會服務，並推動微額貸款等創收方案。一九九六年，伊拉克和聯合國制定「以油換糧」方案，以緩解一九九〇年對伊拉克實施的全面經濟制裁，所人道主義方面所產生的影響，直到伊拉克同意執行安全理事會的決議為止。一九九七年，聯合國亦在伊拉克設立了所謂伊拉克方案辦公室，以加強對該方案的管理；方案的內容，包括伊拉克石油的銷售、伊拉克和供應廠商之間，關於購買人道主義供應品的合同，以及觀察伊拉克分配供應品的情況等。

第七節 制訂國際法與推動非殖民化運動

聯合國最重大的成就之一，即在於制定了一整套的國際法，即各項公約、條約和標準等；對於在促進經濟和社會發展，以及國際和平與安全等方面，此一整套的國際法，確實發揮了關鍵作用。此外，聯合國所提出的許多條約，許多皆已成為國與國間相互關係法的基礎。多年來，聯合國亦倡議制定了五百多項多邊協定，內容涉及國家間所廣泛關注的議題。這些協定對於批准國，亦具有法律約束力。在許多領域的層面上，聯合國所推動的法律工作，如管理海洋的使用、保護環境、管理移民勞工、遏止販毒和打擊恐怖主義等，這些法律的制定都是屬於一種創舉。

在「聯合國憲章」中，明確要求聯合國逐步編纂和發展國際法。在推動聯合國是項工作上，已產生了五百多項公約、條約和標準，並已為促進國際和平與安全，以及經濟和社會發展提供了一個法律架構。聯合國的「國際法委員會」負責起草國際法各項主題草案，然後將其納入公約，開放供各國討論與批准。有些公約已成為國家間關係的法律基礎，例如有關外交關係的公約，以及規定國際水道使用的公約。「國際貿易法委員會」亦負責發展規則和準則，以協調和促進管制國際貿易的法律。同時，聯合國亦率先發展國際環境法。例如，「聯合國環境規畫署」所管轄的範圍，包括了防止荒漠化公約、保護臭氧層公約，以及管制有害廢物越境轉移的公約。海洋法公約旨在確保所有國家皆能平等利用海洋的各種財富，保護海洋免受污染，並便利航行自由和海洋研究。禁止非法販運麻醉藥品公約，主要是有關打擊毒品販運的重要國際條約。

聯合國仍然是國際努力建立一個打擊恐怖主義的法律框架的國際努力關鍵所在。在聯合國主持下，談判了十二項關於打擊恐怖主義問題的全球公約，包括一九七九年「反對劫持人質公約」、一九九七年「制止恐怖主義爆炸事件國際公約」和一九九九年「制止向恐怖主義提供資助的國際公約」，並正在擬訂一項全面的反對恐怖主義條約。

二〇〇一年，在九月十一日恐怖主義襲擊美國紐約雙子星大樓後，安全理事會根據「聯合國憲章」的規定，通過了一項範圍廣泛的反對恐怖主義決議。其中規定防止資助恐怖主義、將為恐怖主義籌集資金者訂為刑事犯罪、以及立即凍結恐怖主義金融資產。安全理事會亦呼籲各國加強交流關於恐怖主義行動的情報，並決定各國應在有關恐怖主義行為的刑事調查過程中，提供最大程度的協助。

在前南斯拉夫境內戰爭期間，曾發生大規模違反人道主義法的行為，因此聯合國安全理事會遂於一九九三年設立了一個國際法庭，審判被控在衝突中犯下戰爭罪的人。一九九四年，安全理事會又設立了一個國際法庭，審理關於在盧安達犯下種族滅絕罪的指控。此二國際法庭業已裁定一些被告有罪，並判處監禁。一九九八年，在有關盧安達的問題上，國際法庭對種族滅絕罪首次的作出裁決，乃是第一次對此類罪行的宣判。

再者，建立一項國際機制，對大規模侵犯人權行為的追究責任，亦是聯合國所追求的一項重要目標。一九九八年，各國政府遂同意設立「國際刑事法院」。二〇〇二年七月一日，「國際刑事法院」正式宣告設立。「國際刑事法院」成立的目標，旨在為懲處種族滅絕罪，和其他危害人類罪行的犯罪者提供一套嚴格的處理方式。此外，聯合國亦制訂了有關國際人道主義法的其他公約，如一九四八年的「防止及懲治滅絕種族罪公約」，以及一九八〇年的「不人道武器公約」，⁵以推動維護正義和平等權利的行動。

一九四五年，有七億五千萬人居住在非自治領土上。今日，此一數目已減少到一百萬。聯合國的鼓勵和協助附屬領土人民的加速實現獨立，實扮演著重要的角色。一九六〇年，聯合國大會通過「給予殖民地國家和人民獨立宣言」；此後，相繼約有六十個前殖民領土獲得了獨立，並以主權國家身份加入聯合國。此外，聯合國亦協助結束了南非的種族隔離制度。一九九四年，聯合國觀察團亦前往南非參加該國首次舉辦所有種族參加的選舉。由於聯合國自成立以來，即一直努力促使人人平等的基本原則得到實現，並消除一切形式的種族主義。依照聯合國大會的決定，二〇〇一年在南非舉行了一項國際會議，共同討論制止種族主義、種族歧視、仇外心理和不容忍行為的方法。

聯合國自一九四五年成立以來，已有八十餘曾受殖民統治的國家，獲得獨立並成為主權國家加入了聯合國。其他許多領土透過與其他獨立國家的政治聯繫，或透過與他國合併而實現了民族自決。不可否認的是，聯合國於此一歷史性的轉變過程中，如鼓勵殖民地人民保持期望，並確定目標和標準，加速其獲得獨立的進程等，確實發揮了關鍵性的角色。此外，聯合國亦監督了許多國家邁向獨立的選舉，如一九五六年和一九六八年的在多哥、一九六一年的西薩摩亞、一九八九年的納米比亞，以及一九九九年東帝汶的全民協商。

聯合國推動非殖民化的工作與目標，主要源自「聯合國憲章」中的「人民平等權利及自決」原則，以及「聯合國憲章」中討論殖民地人民利益的三個具體章節。自一九六〇年以來，聯合國一直遵行聯合國大會的「給予殖民地國家和人民

⁵ 即禁止或限制使用某些被認為具有過份傷害力，或大量殺傷作用的常規武器公約。

獨立宣言」；其中，聯合國會員國宣稱必須迅速結束殖民主義，並強調遵守聯合國大會在一九六〇年的第一五四一號決議案，其中規定向非自治領土提供充分自治的三項辦法。雖然聯合國在反對殖民主義方面取得了相當大的進展，但仍約有一百卅萬人民生活在殖民統治下；因此，聯合國仍繼續努力協助其餘的非自治領土獲得自決或獨立。為此目的，聯合國大會遂於二〇〇〇年宣佈，將二〇〇一年至二〇一〇年，明訂為第二個剷除國際殖民主義的十年。

第八節 聯合國憲章

導言

聯合國憲章是一九四五年六月廿六日聯合國國際組織會議結束時，在舊金山簽字的，於一九四五年十月廿四日生效。國際法院規約是憲章的組成部分。

憲章第二十三、第二十七和第六十一條的修正案，由大會於一九六三年十二月十七日通過，生效日為一九六五年八月卅一日。第六十一條的進一步修正案，由大會於一九七一年十二月廿日通過，生效日為一九七三年九月廿四日。第一百零九條修正案，由大會於一九六五年十二月廿日通過，於一九六八年六月十二日生效。

第二十三條修正案，將安全理事會成員由十一國增至十五國。第二十七條修正案規定安全理事會關於程序事項的決定，應由九個理事國(原先為七個)的投票決定；關於其他事項的決議，則由九個理事國(原先為七個)投票，其中必須包括安全理事會五個常任理事國的同意票。

第六十一條修正案於一九六五年八月卅一日生效，將經濟社會理事會的成員，自十八國增加至二十七國。該條的進一步修正案，於一九七三年九月廿四日生效，將經濟社會理事會的成員，自二十七國擴增至五十四國。

第一百零九條修正案，是修正該條第一項，其中規定會員國為審查本憲章，得以大會會員國三分之二的表決，經安全理事會任何九個理事國(原先為七個)之表決，確定日期及地點舉行全體會議。第一百零九條第三項，涉及大會第十屆常會期間可能舉行審查會議的問題，仍然保留原來的條文：「安全理事會任何七個理事國之表決」；一九五五年，大會第十屆常會和安全理事會根據該項規定採取了行動。

序言

我聯合國人民同茲決心

為免後世再遭現代人類，兩度身歷慘不堪言之戰禍，
重申基本人權，人格尊嚴與價值，以及男女與大小各國平等權利之信念，
創造適當環境，俾得維持正義，尊重由條約與國際法其他淵源而起之義務，
久而弗懈，

促成大自由中之社會進步，以及改善之民生，並為達此目的
力行容忍，彼此以善鄰之道，和睦相處，

集中力量，以維持國際和平及安全，
接受原則，確立方法，以保證非為公共利益，不得使用武力，
運用國際機構，以促成全球人民經濟及社會之進展，
用是發奮立志，務當同心協力，以竟厥功。
爰由我各本國政府，經齊集舊金山之代表各將所奉獻

第一章 宗旨及原則

第一條

聯合國之宗旨為：

- 一、維持國際和平及安全；並為此目的，採取有效集體辦法，以防止且消除對於和平之威脅，制止侵略行為或其他和平之破壞；並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢。
- 二、發展國際間以尊重人民平等權利，以及自決原則為根據之友好關係，並採取其他適當辦法，以增強普遍和平。
- 三、促進國際合作，以解決國際間屬於經濟、社會、文化，以及人類福利性質之國際問題，且不分種族、性別、語言或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重。
- 四、建構一協調各國行動之中心，以達成上述共同之目的。

第二條

為求實現第一條所述各項宗旨，本組織及其會員國應遵行下列之原則：

- 一、本組織係基於會員國主權平等之原則。
- 二、各會員國應一秉善意，履行其依本憲章所擔負之義務，以保證全體會員國因加入本組織而產生之權益。
- 三、各會員國應以和平方法解決其國際爭端，俾免危及國際和平、安全及正義。
- 四、各會員國在其國際關係上，不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何方法，侵害任何會員國國家之領土完整或政治獨立。
- 五、各會員國對於聯合國依本憲章規定而採取之行動，應盡力予以協助；聯合國對於任何國家正在採取防制或執行行動時，各會員國對該國不得給予協助。
- 六、本組織在維持國際和平及安全之必要範圍內，應保證非聯合國會員國遵行上述原則。
- 七、本憲章不得認為授權聯合國干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件，且並不要求會員國將該項事件依本憲章提請解決；但此項原則不妨礙第七章內執行辦法之適用。

第二章 會員

第三條

凡曾經參加舊金山聯合國國際組織會議，或前此曾簽字於一九四二年一月一日聯合國宣言之國家，簽訂本憲章，且依憲章第一百一十條規定，而予以批准者，均為聯合國之創始會員國。

第四條

- 一、凡其他愛好和平之國家，接受本憲章所載之義務，經本組織認為確能願意履行該項義務者，得為聯合國會員國。
- 二、准許上述國家為聯合國會員國，將由大會經安全理事會之推薦，投票表決之。

第五條

聯合國會員國，業經安全理事會對其採取制止或執行行動者，大會經安全理事會之建議，得停止其會員權利及特權之行使。此項權利及特權之行使，得由安全理事會恢復之。

第六條

聯合國之會員國中，凡屢次違犯本憲章所載之原則者，大會經安全理事會之建議，得將其自本組織中除名。

第三章 機關

第七條

- 一、茲設聯合國之主要機關如下：

大會

安全理事會

經濟社會理事會

託管理事會

國際法院

秘書處。

- 二、聯合國得依本憲章設立認為必須之輔助機關。

第八條

聯合國對於男女均得在其主要及輔助機關在平等條件之下，擔任任何職務，不得加以限制。

第四章 大會

組織

第九條

- 一、大會由聯合國所有會員國組成之。
- 二、每一會員國在大會之代表，不得超過五人。

職權

第十條

大會得討論本憲章範圍內之任何問題或事項，或關於本憲章所規定任何機

關之職權；並除第十二條所規定外，得向聯合國會員國或安全理事會或兼向兩者，提出對各該問題或事項之建議。

第十一條

- 一、大會得考慮關於維持國際和平及安全之合作之普遍原則，包括裁軍及軍備管制之原則；並得向會員國或安全理事會或兼向兩者，提出對於該項原則之建議。
- 二、大會得討論聯合國任何會員國，或安全理事會或非聯合國會員國，依第三十五條第二項之規定，向大會所提關於維持國際和平及安全之任何問題；除第十二條所規定外，並得向會員國或安全理事會或兼向兩者，提出對於各該項問題之建議。凡對於需要行動之各該項問題，應由大會於討論前或討論後，提交安全理事會。
- 三、大會對於足以危及國際和平與安全之情勢，得提請安全理事會注意之。
- 四、本條所載之大會權力，並不限制第十條所涵蓋之範圍。

第十二條

- 一、當安全理事會對於任何爭端或情勢，正在執行本憲章所授予該會之職務時，大會非經安全理事會請求，對於該項爭端或情勢，不得提出任何建議。
- 二、秘書長經安全理事會之同意，應於大會每次會議時，將安全理事會正在處理關於維持國際和平及安全之任何事件，通知大會；於安全理事會停止處理該項事件時，亦應立即通知大會，或在大會閉會期間內，通知聯合國會員國。

第十三條

- 一、大會應推動研究，並作成建議：
 - 1)以促進政治上之國際合作，並提倡國際法之逐漸發展與編纂。
 - 2)以促進經濟、社會、文化、教育及衛生各部門之國際合作，且不分種族、性別、語言或宗教，協助全體人類之人權及基本自由之實現。
- 二、大會關於本條第一項 2)款所列事項之其他責任及職權，於第九章及第十章中規定之。

第十四條

大會對於其所認為足以妨害國際間公共福利或友好關係之任何情勢，不論其起源為何，包括由違反本憲章所載聯合國之宗旨及原則而起之情勢，得建議和平調整辦法，但以不違背第十二條之規定為限。

第十五條

- 一、大會應收受並審查安全理事會所送之常年及特別報告；該項報告應載有安全理事會，對於維持國際和平及安全，所已決定或施行辦法之陳述。
- 二、大會應收受並審查聯合國其他機關所送之報告。

第十六條

大會應執行第十二章及第十三章，所授予關於國際託管制度之職務，包括關

於非戰略防衛區託管協定之核准。

第十七條

- 一、大會應審核本組織之預算。
- 二、本組織之經費應由各會員國依照大會分配限額擔負之。
- 三、大會應審核第五十七條所指各專門機構訂定之任何財政及預算辦法，並應審查該項專門機構之行政預算，俾向相關機關提出建議。

投票

第十八條

- 一、大會之每一會員國，應有一個投票權。
- 二、大會對於重要問題之決議，應以到會及投票之會員國三分之二多數決定之。此項問題應包括：關於維持國際和平及安全之建議、安全理事會非常任理事國之選舉、經濟社會理事會理事國之選舉，依第八十六條第一項(寅)款所規定託管理事會理事國之選舉、對於新會員國加入聯合國之准許、會員國權利及特權之終止、會員國之除名、關於施行託管制度之問題，以及預算問題等。
- 三、關於其他問題之決議，包括另有何種事項應以三分之二多數決定之問題，應以到會及投票之會員國過半數決定之。

第十九條

凡拖欠本組織財政款項之會員國，其拖欠數目如等於或超過前兩年所應繳納之數目時，即喪失其在大會之投票權。大會如認拖欠原因，確由於該會員國無法控制之情形者，得准許該會員國投票。

程序

第二十條

大會每年應舉行常會，並於必要時，舉行特別會議。特別會議應由秘書長經安全理事會或聯合國會員國過半數之請求而召集之。

第二十一條

大會應自行制定其議事規則。大會應選舉每次會議之主席。

第二十二條

大會得設立其認為於行使職務所必須需之輔助機關。

第五章 安全理事會

組織

第二十三條

- 一、安全理事會以聯合國十五會員國組織之。中華民國、法蘭西、蘇維埃社會主義共和國聯盟、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國，以及美利堅合眾國，應為安全理事會常任理事國。大會應選舉聯合國其他十個會員國，為安全理事會非常任理事國；選舉時首應充分考慮聯合國各會員國，對於維持國際和平與安全，以及對本組織宗旨之貢獻，並應充分考慮地

理區域上之公平分配。

二、安全理事會非常任理事國任期為二年。安全理事會理事國自十一國增至十五國後，第一次選舉非常任理事國時，所增四國中兩國之任期應為一年。任滿之理事國不得即行連選。

三、安全理事會每一理事國應有代表一人。

職權

第二十四條

一、為保證聯合國行動迅速有效，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時，即係代表各會員國。

二、安全理事會於履行此項職務時，應遵照聯合國之宗旨及原則。為履行此項職務而授予安全理事會之特定權力，於本憲章第六章、第七章、第八章和第十二章內規定之。

三、安全理事會應將常年報告、並於必要時將特別報告，提送大會審查之。

第二十五條

聯合國會員國同意依憲章之規定，接受並履行安全理事會之決議。

第二十六條

為促進國際和平與安全之建立和維持，並盡量減少世界人力和經濟資源的消耗於軍備，安全理事會藉第四十七條所指之軍事參謀團之協助，應負責擬具方案，提交聯合國會員國，以建立軍備管制制度。

投票

第二十七條

一、安全理事會每一理事國應有一個投票權。

二、安全理事會關於程序事項之決議，應以九個理事國之投票表決之。

三、安全理事會對於其他一切事項之決議，應以九個理事國之可決票，包括全體常任理事國之同意票表決之；但對於第六章和第五十二條第三項內備事項之決議，爭端當事國不得投票。

程序

第二十八條

一、安全理事會之組織，應以使其能繼續不斷行使職務為要件。為此目的，安全理事會之各理事國應有常駐本組織之代表。

二、安全理事會應舉行定期會議，每一理事國認為合宜時，得派政府要員或其他特別指定之代表出席。

三、在本組織之外，安全理事會得在認為最能便利其工作之其他地點，舉行會議。

第二十九條

安全理事會得設立其認為於行使職務所必須之輔助機關。

第三十條

安全理事會應自行制定其議事規則，包括其推選主席之方法。

第三十一條

在安全理事會提出之任何問題，經其認為對於非安全理事會理事國之聯合國任何會員國之利益有特別關係時，該會員國得參與討論，但無投票權。

第三十二條

聯合國會員國而非為安全理事會之理事國，或非聯合國會員國之國家，如於安全理事會考慮中之爭端為當事國者，應被邀參加關於該項爭端之討論，但無投票權。安全理事會應規定其所認為公平之條件，俾便非聯合國會員國之國家參加。

第六章 爭端之和平解決

第三十三條

- 一、任何爭端之當事國，於爭端之繼續存在足以危及國際和平與安全之維持時，應優先以談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決、區域機關或區域辦法之利用，或各該國自行選擇之其他和平方法，謀求解決。
- 二、安全理事會認為必要時，應促請各當事國以此項方法，解決其爭端。

第三十四條

安全理事會得調查任何爭端，或可能引起國際磨擦或引起爭端之任何情勢，以斷定該項爭端或情勢之繼續存在，是否足以危及國際和平與安全之維持。

第三十五條

- 一、聯合國任何會員國，得將屬於第三十四條所指之任何爭端或情勢，提請安全理事會或大會注意之。
- 二、非聯合國會員國之國家如為任何爭端之當事國時，經預先聲明就該爭端而言，接受本憲章所規定和平解決之義務後，得將該項爭端，提請大會或安全理事會注意。
- 三、大會關於按照本條所提請注意事項之進行步驟，應遵守第十一條及第十二條之規定。

第三十六條

- 一、屬於第三十三條所指之爭端或相似之情勢，安全理事會在任何階段，得建議適當程序或調整方法。
- 二、安全理事會對於當事國為解決爭端，業經採取之任何程序，理應予以考慮。
- 三、安全理事會按照本條文作成建議時，同時應注意具有法律性質之爭端；原則上，應由當事國依國際法院規約之規定，提交國際法院。

第三十七條

- 一、屬於第三十三條所指之爭端，當事國如未能依該條文所示之方法解決時，應將該項爭端提交安全理事會。
- 二、安全理事會如認為該項爭端之繼續存在，在事實上足以危及國際和平與

安全之維持時，應決定是否當依第三十六條，採取行動或建議其所認為適當之解決條件。

第三十八條

安全理事會如經所有爭端當事國之請求，得向各當事國作成建議，以求爭端之和平解決，但以不妨礙第三十三條至第三十七條之規定為限。

第七章 對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行為之應付辦法

第三十九條

安全理事會應斷定任何和平之威脅、和平之破壞，或侵略行為之是否存在，並應作成建議或抉擇，依第四十一條及第四十二條規定之辦法，以維持或恢復國際和平與安全。

第四十條

為防止情勢之惡化，安全理事會在依第三十九條規定，作成建議或決定辦法以前，得促請關係當事國遵行安全理事會所認為必要或合宜之臨時辦法。此項臨時辦法，並不妨礙關係當事國之權利、要求或立場。安全理事會對於不遵行此項臨時辦法之情形，應予適當注意。

第四十一條

安全理事會得決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵電、無線電，以及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕。

第四十二條

安全理事會如認為第四十一條所規定之辦法，不足或已經證明為不足時，得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。此項行動得包括聯合國會員國之陸海空軍示威、封鎖，以及其他軍事行動。

第四十三條

- 一、聯合國各會員國為求對於維持國際和平及安全有所貢獻起見，於安全理事會發令時，並依特別協定，供給為維持國際和平及安全所必須之軍隊、協助及便利，包括過境權
- 二、此項特別協定，應規定軍隊之數目及種類，其準備程度及一般駐紮地點，以及所提供便利及協助之性質。
- 三、此項特別協定，安全理事會應採取主動，儘速議訂之。此項協定應由安全理事會與會員國，或由安全理事會與若干會員國之集團締結之，並由簽字國各依其憲法程序批准之。

第四十四條

安全理事會決定使用武力時，並於要求非安全理事會會員國，依第四十三條供給軍隊以履行其義務之前，如經該會員國請求，則應請其派遣代表，參加安全理事會關於使用其軍事部隊之決議。

第四十五條

爲使聯合國能採取緊急軍事辦法起見，會員國應將提供本國空軍部隊，供國際共同執行行動隨時調遣之。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。

第四十六條

武力使用之計畫，應由安全理事會以軍事參謀團之協助決定之。

第四十七條

- 一、茲設立軍事參謀團，以便對於安全理事會維持國際和平及安全之軍事需要問題、對於受該會所支配軍隊之使用與指揮問題，以及對於軍備之管制及可能之軍縮問題，向該會貢獻意見並予以協助。
- 二、軍事參謀團應由安全理事會各常任理事國之參謀總長，或其代表組織之。聯合國任何會員國在該團未有常任代表者，如於該團責任之履行在效率上必須該國參加其工作時，則應由該團邀請參加。
- 三、軍事參謀團在安全理事會權力之下，對於受該會所支配之任何軍隊，負戰略上之指揮責任；關於該項軍隊之指揮問題，應留待以後處理。
- 四、軍事參謀團，經安全理事會之授權，並與區域內有關機關商議後、得設立區域分團。

第四十八條

- 一、執行安全理事會爲維持國際和平及安全之決議，所必要之行動，應由聯合國全體會員國，或由若干會員國擔任之，依安全理事會之決定。
- 二、此項決議應由聯合國會員國，以其直接行動及經其加入爲會員之有關國際機關之行動履行之。

第四十九條

聯合國會員國應通力合作，彼此協助，以執行安全理事會所決定之辦法。

第五十條

安全理事會對任何國家採取防制或執行辦法時，其他國家，不論其是否爲聯合國會員國，遇有因此項辦法之執行而引起之特殊經濟問題者，應有權與安全理事會會商，解決此項問題。

第五十一條

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，以維持國際和平及安全以前，本憲章不得認爲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，應立即向安全理事會報告，此項辦法於任何方面，不得影響該會按照本憲章隨時採取其所認爲必要行動之權責，以維持或恢復國際和平與安全。

第八章 區域辦法

第五十二條

- 一、本憲章不得認爲排除區域辦法或區域機關、用以應付關於維持國際和平

及安全而宜于區域行動之事件者；但以此項辦法或機關及其工作與聯合國之宗旨及原則符合者為限。

二、締結此項辦法或設立此項機關之聯合國會員國，將地方爭端提交安全理事會以前，應依該項區域辦法，或由該項區域機關，致力和平解決。

三、安全理事會對於依區域辦法或由區域機關而求地方爭端之和平解決，不論其係由關係國主動，或由安全理事會提交者，皆應鼓勵其發展。

四、本條文不得妨礙第三十四條及第三十五條之適用。

第五十三條

一、安全理事會對於職權內之執行行動，在適當情形下，應利用此項區域辦法或區域機關。如無安全理事會之授權，不得依區域辦法或由區域機關採取任何執行行動；但關於依第一百零七條之規定，對付本條文第二項所指之任何敵國之步驟，或在區域辦法內，所採取防備此等國家再進行侵略政策，截至本組織經各關係政府之請求，對於此等國家之再次侵略，能擔負防止責任時為止，不在此限。

二、本條第一項所稱敵國，係指第二次世界大戰中為本憲章任何簽字國之敵國而言。

第五十四條

關於為維持國際和平及安全，依區域辦法或由區域機關所已採取或正在考慮之行動，不論何時應向安全理事會充分報告之。

第九章 國際經濟及社會合作

第五十五條

為造成國際間以尊重人民平等權利，以及自決原則為根據之和平友好關係所必要之安定及福利條件，聯合國應促進：

一、較高之生活程度、全民就業，以及經濟與社會之進展。

二、國際間經濟、社會、衛生，以及有關問題之解決；國際間文化及教育合作。

三、全體人類之人權及基本自由之普遍尊重與遵守，不分種族、性別、語言或宗教。

第五十六條

各會員國同意採取共同及個別行動與本組織合作，以達成第五十五條所載之宗旨。

第五十七條

一、由各國政府間協定所成立之各種專門機構，依其組織規章之規定，於經濟、社會、文化、教育、衛生及其他有關部門，負有廣大國際責任者，應依第六十三條之規定，與聯合國發生關係。

二、上述與聯合國發生關係之各專門機構，以下簡稱專門機構。

第五十八條

本組織應作成建議，以調整各專門機構之政策與工作。

第五十九條

本組織應於適當情形下，發動各關係國間之談判，以創設為達成第五十五條規定宗旨所必要之新專門機構。

第六十條

履行本章所載本組織職務之責任，屬於大會及大會權力下之經濟社會理事會。為此目的，該理事會應具有第十章所載之權力。

第十章 經濟暨社會理事會

組織

第六十一條

- 一、經濟暨社會理事會由大會選舉聯合國五十四個會員國組成之。
- 二、除第三項所規定外，經濟暨社會理事會每年選舉理事九國，任期三年。任滿之理事國得即行連選。
- 三、經濟暨社會理事會理事國，自十八國增至二十七國後的第一次選舉時，除選舉理事六國接替任期在該年年終屆滿之理事國外，應另增選理事九國。增選之理事九國中，三國任期一年，另三國任期二年，均依大會所定辦法。
- 四、經濟暨社會理事會之每一理事國應有代表一人。

職權

第六十二條

- 一、經濟社會理事會得作成或推動關於國際經濟、社會、文化、教育、衛生，以及其他有關事項之研究和報告；並得向大會、聯合國會員國及相關專門機構提出關於此種事項之建議案。
- 二、本理事會為增進全體人類之人權及基本自由之尊重與維護，得作成建議案。
- 三、本理事會得擬具關於其職權範圍內事項之協約草案，提交大會。
- 四、本理事會得依聯合國所定之規則，召集本理事會職務範圍以內事項之國際會議。

第六十三條

- 一、經濟社會理事會得與第五十七條所指之任何專門機構訂立協定，訂明相關專門機構與聯合國發生關係之條件。該項協定需經大會之核准。
- 二、本理事會，為調整各種專門機構之工作，得與此種機關會商，並得向其提出建議，並得向大會及聯合國會員國建議。

第六十四條

- 一、經濟社會理事會得採取適當步驟，以取得專門機構之經常報告。本理事會得與聯合國會員國，以及專門機構商訂辦法，俾就實施本理事會之建議，以及大會對於本理事會職權範圍內事項之建議所採之步驟，取得報

告。

二、本理事會得將對於此項報告之意見提送大會。

第六十五條

經濟社會理事會得向安全理事會提供資訊，並應安全理事會之邀請，予以協助。

第六十六條

- 一、經濟社會理事會應履行其職權範圍內，關於執行大會建議之職務。
- 二、經大會之許可，本理事會得應聯合國會員國或專門機構之請求，供其服務。
- 三、本理事會應履行本憲章其他章節所特定之其他職務，以及大會所授予之職務。

投票

第六十七條

- 一、經濟社會理事會每一理事國應有一個投票權。
- 二、本理事會之決議，應以到會及投票之理事國過半數表決之。

程序

第六十八條

經濟社會理事會，應設立經濟與社會部門，以及以提倡人權為目的之各種委員會，並得設立於行使職務所必須之其他委員會。

第六十九條

經濟社會理事會應請聯合國會員國參加討論，本理事會對於該國有特別關係之任何事件，但無投票權。

第七十條

經濟社會理事會，得商定辦法使專門機構之代表無投票權，而參加本理事會及本理事會所設委員會之討論，或使本理事會之代表參加此項專門機構之討論。

第七十一條

經濟社會理事會得採取適當辦法，俾與各種非政府組織會商有關於本理事會職權範圍內之事件。此項辦法得與國際組織商定之，關於適當情形下，經與相關聯合國會員國會商後，得與該國國內組織商定之。

第七十二條

- 一、經濟社會理事會應自行制定其議事規則，包括其推選主席之方法。
- 二、經濟社會理事會應依其規則舉行必要之會議。此項規則應包括因理事國過半數之請求，而召集會議之條款。

第十一章 關於非自治領土之宣言

第七十三條

聯合國各會員國，於其所負有或擔承管理責任之領土，其人民尚未臻自治之充分程度者，承認以領土居民之福利為至上之原則，並接受在本憲章所建立之國

際和平及安全制度下，以充份增進領土居民福利之義務為神聖之信托，且為此
的：

- 1)於充分尊重相關人民之文化下，保證其政治、經濟、社會及教育之進展，
予以公平待遇，且保障其不受虐待。
- 2)按各領土及其人民特殊之環境、及其進化之階段，發展自治；對各該人民
之政治願望，予以適當之注意；並助其自由政治制度之逐漸發展。
- 3)促進國際和平及安全。
- 4)提倡建設計畫，以求進步；獎勵研究；各國彼此合作，並於適當之時間及
場合與專門國際團體合作，以求本條所載社會、經濟及科學目的之實現。
- 5)在不違背安全及憲法之限制下，按時將關於各會員國分別負責管理領土
內之經濟、社會及教育情形之統計，以及具有專門性質之資訊，遞送秘書
長參考。本憲章第十二章及第十三章所規定之領土，不在此限。

第七十四條

聯合國各會員國共同承諾對於本章規定之領土，一如對於本國區域，其政策
必須以善鄰之道奉為圭臬；並於社會、經濟及商業上，對世界各國之利益及幸福，
予以充分之注意。

第十二章 國際託管制度

第七十五條

聯合國在其權力下，應設立國際託管制度，以管理並監督憑此後個別協定而
置於該制度下之領土。此項領土以下簡稱託管領土。

第七十六條

按據本憲章第一條所載聯合國之宗旨，託管制度之基本目的應為：

- 一、促進國際和平與安全。
- 二、增進託管領土居民之政治、經濟、社會及教育之進展；並以適合各領土，
及其人民之特殊情形及相關人民自由表示之願望為原則，且按照各托管
協定之條款，增進其趨向自治或獨立之逐漸發展。
- 三、不分種族、性別、語言或宗教，提倡全體人類之人權及基本自由之尊重，
並激發世界人民互相依賴之意識。
- 四、於社會、經濟及商業事件上，保證聯合國全體會員國，以及其國民之平
等待遇，及各該國民於司法裁判上之平等待遇，但以不妨礙上述目的之
達成，且不違背第八十條之規定為限。

第七十七條

一、託管制度適用於依託管協定所置於該制度下之下列各種類之領土：

- 1)現在委任統治下之領土。
- 2)因第二次世界大戰結果或將自敵國割離之領土。
- 3)負管理責任之國家自願置於該制度下之領土。

二、關於上列種類中之何種領土將置於託管制度之下，及其條件，為此後協

定所當規定之事項。

第七十八條

凡領土已成為聯合國之會員國者，不適用託管制度；聯合國會員國間之關係，應基於尊重主權平等之原則。

第七十九條

置于託管制度下之每一領土之託管條款，及其更改或修正，應由直接關係各國、包括聯合國之會員國而為委任統治地之受託國者，予以議定，其核准應依第八十三條及第八十五條之規定。

第八十條

- 一、除依第七十七條、第七十九條，以及第八十一條所訂置各領土於託管制度下之個別託管協定另有議定外，並在該項協定未經締結以前，本章任何規定絕對不得解釋為以任何方式變更任何國家或人民之權利、或聯合國會員國個別簽訂之現有國際約章之條款。
- 二、本條第一項不得解釋為對於依第七十七條之規定，而訂置委任統治地或其他領土於託管制度下之協定，授以延展商訂之理由。

第八十一條

凡託管協定均應載有管理領土之條款，並指定管理託管領土之當局。該項當局，以下簡稱管理當局，得為一個或數個國家，或為聯合國本身。

第八十二條

於任何託管協定內，得指定一個或數個戰略防區，包括該項協定下之託管領土之一部或全部，但該項協定並不妨礙依第四十三條而訂立之任何特別協定。

第八十三條

- 一、聯合國關於戰略防區之各項職務，包括此項託管協定條款之核准、及其更改或修正，應由安全理事會行使之。
- 二、第七十六條所規定之基本目的，適用於每一戰略防區之人民。
- 三、安全理事會以不違背託管協定之規定，且不妨礙安全之考慮為限，應利用託管理事會之協助，以履行聯合國託管制度下，關於戰略防區內之政治、經濟、社會及教育事件之職務。

第八十四條

管理當局有保證託管領土，對於維持國際和平及安全盡其本分之義務。該當局為此目的得到用託管領土之志願軍、便利及協助，以履行該當局對於安全理事會所負關於此點之義務，並以實行地方自衛，且在托管領土內維持法律與秩序。

第八十五條

- 一、聯合國關於一切非戰略防區託管協定之職務，包括此項託管協定條款之核准及其更改或修正，應由大會行使之。
- 二、託管理事會於大會權力下，應協助大會履行上述之職務。

第十三章 託管理事會

組織

第八十六條

- 一、託管理事會應由下列聯合國會員國組織之：
 - 1)管理託管領土之會員國。
 - 2)第二十三條所列名之國家而現非管理託管領土者。
 - 3)大會選舉必要數目之其他會員國，任期三年，俾使託管理事會理事國之總數，於聯合國會員國中之管理託管領土者及不管理者之間，得以平均分配。
- 二、託管理事會之每一理事國應指定一特別合格之人員，以代表之。

職權

第八十七條

- 大會及在其權力下之託管理事會於履行職務時得：
- 1)審查管理當局所送之報告。
 - 2)會同管理當局接受並審查請願書。
 - 3)與管理當局商定時間，按期視察各託管領土。
 - 4)依託管協定之條款，採取上述其他行動。

第八十八條

託管理事會應擬定關於各託管領土居民之政治、經濟、社會，以及教育進展之問題，就大會職權範圍內，各託管領土之管理當局，應根據該項問題向大會提出常年報告。

投票

第八十九條

- 一、託管理事會之每一理事國應有一個投票權。
- 二、託管理事會之決議應以到會及投票之理事國過半數表決之。

程序

第九十條

- 一、託管理事會應自行制定其議事規則，包括其推選主席之方法。
- 二、託管理事會應依其所定規則，舉行必要之會議。此項規則應包括關於經該會理事國過半數之請求，而召集會議之規定。

第九十一條

託管理事會於適當時，應利用經濟暨社會理事會之協助，並對於各相關事項，利用專門機構協助之。

第十四章 國際法院

第九十二條

國際法院為聯合國之主要司法機關，應依所附規約執行其職務。該項規約係以國際常設法院之規約為根據，並為本憲章之構成部分。

第九十三條

- 一、聯合國各會員國為國際法院規約之當然當事國。
- 二、非聯合國會員國之國家，得為國際法院規約當事國之條件，應由大會經安全理事會之建議，就個別情形決定之。

第九十四條

- 一、聯合國每一會員國為任何案件之當事國者，承諾遵行國際法院之判決。
- 二、遇有一造不履行依法院判決應負之義務時，他造得向安全理事會申訴。安全理事會如認為必要時，得作成建議或決定應採辦法，以執行判決。

第九十五條

本憲章不得認為禁止聯合國會員國依據現有或以後締結之協定，將其爭端託付其他法院解決。

第九十六條

- 一、大會或安全理事會，對於任何法律問題得請國際法院發表諮詢意見。
- 二、聯合國其他機關及各種專門機構，對於其工作範圍內之任何法律問題，得隨時以大會之授權，請求國際法院發表諮詢意見。

第十五章 秘書處

第九十七條

秘書處置秘書長一人，以及本組織所需之辦事人員若干人。秘書長應由大會經安全理事會之推薦委派之。秘書長為本組織之行政首長。

第九十八條

秘書長在大會、安全理事會、經濟社會理事會，以及托管理事會之一切會議，應以秘書長資格行使職務，並應執行各該機關所托付之其他職務。秘書長應向大會提送關於本組織工作之常年報告。

第九十九條

秘書長得將其所認為可能威脅國際和平及安全之任何事件，提請安全理事會注意。

第一〇〇條

- 一、秘書長及辦事人員於執行職務時，不得請求或接受本組織以外任何政府或其他當局之訓示，並應避免足以妨礙其國際官員地位之行動。秘書長及辦事人員專對本組織負責。
- 二、聯合國各會員國承諾尊重秘書長及辦事人員責任之專屬國際性，決不設法影響其責任之履行。

第一〇一條

- 一、辦事人員由秘書長依大會所定章程委派之。
- 二、適當之辦事人員應長期分配於經濟社會理事會、托管理事會，並於必要時，分配於聯合國其他之機關。此項辦事人員構成秘書處之一部。
- 三、辦事人員之雇用及其服務條件之決定，應以求達效率、才幹及忠誠之最高標準為首要考慮。徵聘辦事人員時，於可能範圍內，應充分注意地域

上之普及。

第十六章 雜項條款

第一〇二條

- 一、本憲章發生效力後，聯合國任何會員國所締結之一切條約及國際協定應盡速在秘書處登記，並由秘書處公布之。
- 二、當事國對於未經依本條第一項規定登記之條約或國際協定，不得向聯合國任何機關援引之。

第一〇三條

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所衝突時，其在本憲章下之義務應居優先。

第一〇四條

本組織於每一會員國之領土內，應享受於執行其職務及達成其宗旨所必須之法律行為能力。

第一〇五條

- 一、本組織於每一會員國之領土內，應享受於達成其宗旨所必須之特權及豁免。
- 二、聯合國會員國之代表及本組織之職員，亦應同樣享受於其獨立行使關於本組織之職務所必需之特權及豁免。
- 三、為明定本條第一項及第二項之施行細則起見，大會得作成建議，或為此目的向聯合國會員國提議協約。

第十七章 過渡安全辦法

第一〇六條

在第四十三條所稱之特別協定尚未生效，因而安全理事會認為尚不得開始履行第四十二條所規定之責任前，一九四三年十月三十日在莫斯科簽訂四國宣言之當事國，以及法國應依該宣言第五項之規定，互相洽商，並於必要時，與聯合國其他會員國洽商，以代表本組織採取為維持國際和平及安全宗旨所必要之聯合行動。

第一〇七條

本憲章並不取消或禁止負行動責任之政府，對於在第二次世界大戰中本憲章任何簽字國之敵國，因該次戰爭而採取或授權執行之行動。

第十八章 修正

第一〇八條

本憲章之修正案，經大會會員國三分之二表決，並由聯合國會員國三分之二、包括安全理事會全體常任理事國，各依其憲法程序批准後，對於聯合國所有會員國均產生效力。

第一〇九條

- 一、聯合國會員國，為檢討本憲章，得以大會會員國三分之二表決，經安全理事會任何九理事國之表決，確定日期及地點舉行全體會議。聯合國每一會員國 在全體會議中應有一個投票權。
- 二、全體會議以三分之二表決所建議對於憲章之任何更改，應經聯合國會員國三分之二、包括安全理事會全體常任理事國，各依其憲法程序批准後，發生效力。
- 三、如於本憲章生效後大會第十屆年會前，此項全體會議尚未舉行時，應將召集全體會議之提議，列入大會該屆年會之議事日程；如得大會會員國過半數及安全理事會任何七個理事國之表決，則此項會議應即舉行。

第十九章 批准及簽字

第一一〇條

- 一、本憲章應由簽字國各依其憲法程序批准之。
- 二、批准書應交存美國政府。該國政府應於每一批准書交存時通知各簽字國，如本組織秘書長業經委派時，並應通知秘書長。
- 三、俟美國政府通知已有中華民國、法國、蘇聯、英國與美國，以及其他簽字國之過半數將批准書交存時，本憲章即發生效力。美國政府應擬就此項交存批准之議定書，並將副本分送所有簽字國。
- 四、本憲章簽字國於憲章發生效力後批准者，應自其各將批准書交存之日起，為聯合國之創始會員國。

第一一一條

本憲章應留存美國政府之檔案庫，中、法、俄、英和西文各版本同一批准。該國政府應將正副本分送其他簽字國政府。為此聯合國各會員國政府之代表，謹簽字於本憲章，以昭信守。

公曆一九四十五年六月二十六日簽訂於舊金山市。

第二章 聯合國大會

第一節 組織與功能

聯合國大會是聯合國的主要審議機構，由全體會員國的代表所共同組成，每一會員國都享有一個投票權。有關重要問題的決定，例如關於國際和平與安全、接納新會員國，以及預算等事項的決議，必須由三分之二多數通過之；其他議題則以簡單多數方式決定之即可。這些決定可不經表決作出，也可經記錄表決、無記錄表決，或唱名表決的方式作出。儘管聯合國大會的決議，對各國政府沒有實際法律上的約束力，但其卻具有在主要國際問題上的世界輿論影響力，以及國際社會在道義上的權威。聯合國整個年度的工作安排，主要係根據聯合國大會的決議而制定之：即根據聯合國大會所通過決議中，所表達出多數會員國的意願而定。基本上，聯合國大會的工作，主要係由下列機構分別執行之：

(一)各委員會和大會：針對裁軍、維持和平、非殖民化和人權等特殊議題進行研究，並提出報告而設立的組織機構；

(二)聯合國大會所召開的國際會議；

(三)聯合國秘書處、秘書長及其所領導的全體國際公務員。

各聯合國大會會員國的代表團，由代表(不得超過五名)、副代表(不超過五名)，以及其他所需相關顧問、技術顧問和專家等人員⁶等所共同組成。副代表則由代表團團長指定，必要時可代理代表之職務。

根據聯合國憲章第九款的規定，每一會員國在聯合國大會中，不得超過五個代表的名額。派遣到聯合國的永久代表團和大使，在與國際聯盟相比較下，是項創新。雖然安全理事會的永久會員國，必須在緊急時每年開一次會議，但對於其他的會員而言，則屬非必要，因此使得聯合國大會的會期，在時間上都受到限制。自一九四八年以來，會員國在紐約都派駐有永久性的代表團。貧窮的國家有時和華盛頓的外交使節合併，以節省經費。在永久代表團的職員中，聯合國大會的代表團是佔最大的部份。此代表團的大小、組成和自主性，每個國家均有所不同。代表團經常由外交部長率領。在大會辯論時，通常則是由總統或總理代表。

爲了要了解代表團的角色，有助於探討聯合國大會的會議。聯合國大會是一個大型的外交聚會，擁有無數次的正式和非正式會議。所有這種政治社會的爭論，使得聯合國大會的會議，成爲敵對者可以相互見面的場所。更有甚者，存在於地球上所有的壓力、情緒，皆聚集在聯合國大會。非政府組織、宗教代表、和解放運動，也都共同呈現於此。觀察員的資格，亦可擴大國際人士的參與重要議題的討論，但沒有投票權。

在聯合國新會員的資格方面，凡願成爲聯合國會員國的國家，應向聯合國秘書長提出申請。各申請國應在其正式文書中，聲明接受「聯合國憲章」所載之各項義務與責任。聯合國秘書長爲通報情況，應將申請的複本送交聯合國大會；若

⁶ 這些人員的組成無名額上的限制。

在聯合國大會閉會期間，則應送交聯合國各會員國。

在申請國的審議和決定方面，安全理事會如推薦申請國為會員國，則聯合國大會應審議該申請國是否為愛好和平的國家，而且能夠並願意履行「聯合國憲章」所載明之義務，並以出席並參加表決會員國的三分之二多數，對申請國的入會申請作出決議。然而安全理事會若不推薦申請國為會員國，或延期審查該申請案，則聯合國大會可在充分審議安全理事會的特別報告後，將該申請案與大會討論的全部記錄，送回安全理事會作進一步的審議，並提出推議或報告。聯合國秘書長應將聯合國大會的決定通知申請國。申請如獲通過，會籍應自聯合國大會就申請作出決定之日起生效。各代表的全體證書和代表團成員名單，應盡可能於會議開幕前一星期遞交聯合國秘書長。而全權證書則應由國家元首、政府領導或外交部長頒發。

於每屆會議開始時，聯合國大會應任命「全權證書委員會」(Credentials Committee)。委員會由大會根據大會主席提議，而任命九個成員所共同組成。委員會應選舉主席團，並負責審查各代表之全權證書，並應儘快提出報告。任何代表出席大會的資格，如經會員國提出異議，則在「全權證書委員會」提出報告，以及聯合國大會作出決定以前，應暫准出席大會，並享有與其他代表同等的權利。

雖然「全權證書委員會」的重要性已降低，但證書仍是很重要的，因此都是需要由全體大會所決定。授權證書的問題意味著對一個國家的承認，無法視為是理所當然之事：例如，台灣的代表地位到了一九七一年，即出現了問題；或者是高棉的例子，其在一九七三年以後就產生了問題，一直到一九八五年的巴黎協定才獲得解決。另一方面，聯合國大會曾拒絕頒發代表的授權書，因此採取臨時驅逐的方式，因為聯合國大會實無權將一個國家趕出聯合國之外。南非代表團在一九七四年，以及以色列在一九七五年的案例，即說明了此一事實。

根據「聯合國憲章」的規定，聯合國大會的職掌和權力，包括如下五項：

(一)就維持國際和平與安全方面的合作，包括裁軍和軍備管制等，進行審議和提出建議；

(二)討論有關國際和平與安全的任何議題，並且針對除安全理事會正在討論的爭端或局勢外，就某一爭端或局勢提出建議；

(三)選舉經濟暨社會理事會和託管理事會的理事國；

(四)與安全理事會共同選舉國際法院的法官；

(五)根據安全理事會的推薦，任命秘書長。

根據聯合國大會在一九五〇年十一月，所通過的「聯合一致共策和平」之決議，倘安全理事會因其常任理事國不能達成共識，或無法在發生威脅和平、破壞和平或侵略行為的情況下採取行動，則聯合國大會可採取行動。聯合國大會有權立即審議該事項，俾建議會員國採取共同措施，包括在出現破壞和平或侵略行為的情況下，於必要時使用軍隊，以維護或恢復國際和平與安全。

聯合國大會的常會，於每年九月的第三個星期二開幕，通常持續到十二月中旬。近年來，聯合國大會幾乎全年都在舉行會議。於每屆常會開始時，聯合國大

會先選出一名新主席、廿一名副主席，以及大會所屬六個主要委員會的主席。此外，聯合國大會亦可舉行一般性辯論，辯論中各會員國可就廣泛的國際議題發表各自看法。為確保各地理區域的公平代表性，聯合國大會主席每年依次輪流產生自五個國家集團，即非洲、亞洲、東歐、拉丁美洲和加勒比海，以及西歐和其他國家等地區。

除聯合國大會常會以外，若經安全理事會、聯合國多數會員國、或一個會員國，經多數會員國同意提出請求，則聯合國大會可為此召開特別會議。若安全理事會根據任何九個理事國的共同請求、或聯合國多數會員國的提出請求，或一個會員國經多數會員國同意提出請求，則聯合國大會亦可在廿四小時內召開緊急特別會議。

阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文等六種語言，乃為聯合國大會及其各委員會和小組委員會的正式語文和工作語文。當在會議進行期間採用其中一種語言時，則同時必須口譯為其他五種語文。由於任何代表，皆可用大會所規定六種語文以外的一種語文發言。則於此一情況下，該代表應自行安排，將發言口譯成大會或有關委員會的語文之一。而後秘書處口譯人員，可根據口譯成的語文，將發言口譯成大會或有關委員會的其他語文。至於逐字記錄或簡要記錄，亦應以大會各種語文寫成。在聯合國大會會議召開期間，聯合國日刊應以大會各種語文印發。而所有決議和其他文件，亦應以大會各種語文印發。若經大會決議，則大會及其委員會和小組委員會的文件，亦可以大會或有關委員會語文以外的任何語文印行之。

在會議記錄和錄音記錄方面，聯合國大會與政治和安全委員會(第一委員會)會議的逐字記錄，應由秘書處負責，並在獲得會議主席同意後，提交上述兩個機構。聯合國大會應決定其他主要委員會，以及任何附屬機構和特別會議的會議記錄方式。聯合國大會的任何機構，不得同時兼有逐字記錄和簡要記錄。大會及各主要委員會會議，均由秘書處製成錄音記錄。如各附屬機構和特別會議作此決定，其會議過程亦應製成錄音記錄。聯合國大會所通過的決議，應由聯合國秘書長於每屆會議閉幕後十五天內，分送各聯合國會員國。

第二節 聯合國大會的主要委員會

在每年的經常會期的議程上，所討論的項目，愈來愈多：在一九四六年的第一屆會期中，有四十六個不同的議程；一九八五年的第卅九屆會期中，有一百四十三項議程；在一九九七年到一九九八年之間的第五十二屆會期中，共有一百五十六項議程；在一九九八年的第五十三屆會期中，共有一百六十八項之多。許多議程又分出了子議程。此一情形，部份解釋了聯合國大會的總務委員會，不但缺乏對議程的修正、重復項目的去除，同時也浪費了太多的時間在討論與實際無多大關聯的議案上。例如，在第五十二屆會期中，即有二百一十一個決議案。

為了解決此一困境，有許多議題乃被分配給聯合國大會下設的各項主要委員會：

第一委員會(First Committee)：解除武裝和國際委員會(Disarmament and International Committee)

第二委員會(Second Committee)：經濟和財政委員會(Economic and Financial Committee)

第三委員會(Third Committee)：社會、人類和文化委員會(Social, Human and Cultural Committee)

第四委員會(Fourth Committee)：特別政治和去殖民委員會(Special Political and Decolonization Committee)

第五委員會(Fifth Committee)：行政和預算委員會(Administration and Budgetary Committee)

第六委員會(Sixth Committee)：法律委員會(Legal Committee)

當聯合國大會針對某些議題要進行協商時，這些委員會的爭論和投票，提供了相關會員國之間策略和權力衝突的場所。這種強烈的後台戰役，有時會改變某一個委員會已投票支持某一議案的立場，或是在全體會員出席大會上的投票情形。這些事前的議案爭論，在總務委員會中即已產生熱烈的討論；討論的重點，主要在於是否這些建議案應該納入大會議程中，或者是否要將臨時議程納入未來的會期中。將一個案件納入大會議程中，基本上是具有高度政治性和衝突性的意涵。因為每一個提案國，皆必須盡其所能的獲得其他國家的支持。例如，在第五十二屆會期中，建議被納入臨時議程的議題有：南半球和鄰近地區的反核子武器、以色列的作法影響了巴勒斯坦人民的人權、東帝汶的問題、在發展中國家和已發展國家間的資源轉移等。這些議題乃皆為當時最引起注意的重要國際議題。

由聯合國大會所設立的總務委員會，係由大會主席和廿一名副主席，以及六個主要委員會的主席所共同組成。至於全權證書委員會，則是根據每屆大會主席的建議，任命的九名成員所組成，負責就代表的全權證書情況，向聯合國大會提出報告。值得注意的是，有一些問題可直接在全體會議中進行審議，而不須經任何一個主要委員會審議。所有這些問題均可在全體會議上進行表決，通常於常會即將結束、各委員會已結束對其審議，並向全體會議提出決議草案之後進行表決之。

基本上，各委員會的設立，係取決於聯合國大會執行其職務的必要性。在議題的分類上，與同一類議題有關的專案，應交付負責處理該類議題的委員會討論。再者，所有的主要委員會，應於每屆會議的第一週內，進行第一〇三條所規定的選舉。每個主要委員會考慮到聯合國大會按照總務委員會建議所確定的閉幕日期，首先應制訂本身工作的先後次序，並舉行必要的會議，以順利完成對所交付各項事項的審議。每個主要委員會應於每屆會議開始時，通過工作計畫，並儘可能訂出結束工作的預計日期、審議各項目的大約日期，以及對每個專案擬召開的會議次數。此外，每個委員會可設立相關小組委員會，小組委員會應選舉自己的主席團成員。

每個會員國皆可派遣代表一人出席各主要委員會，以及出席由大會所設立，

且各全體會員國皆有權派遣代表出席的其他任何委員會。同時，各會員國亦可委派顧問、技術顧問、專家或具同等地位的人員，出席這些委員會。但在各代表團團長的指定下，顧問、技術顧問、專家或具同等地位的人員，亦可代理委員會的成員。具有上述地位的人員，除非已被指定為副代表，否則即無資格擔任委員會主席、副主席或報告員，亦無資格出席大會。

每個主要委員會，應選舉主席一人、副主席三人和報告員一人。其他委員會應各選主席一人，副主席一人或數人，以及報告員一人。上述人員之選舉，應取決於公平的地區分配、經驗和個人的能力。除非在只有一名候選人的情況下，或委員會另有決定外，選舉應以無記名投票方式進行之。對每一候選人的提名，應僅限一名發言者發言，然後委員會應立即進行選舉。主要委員會的主席不得參與表決，但可委由其所屬代表團的另一成員代為投票。

各委員會主席因故無法出席某次會議或會議的一部分時，則其應指定副主席一人代行主席職務。副主席代理主席時，其權力和職責與主席相同。委員會主席團的某一成員無法履行職務時，則應另選新成員在其未滿的任期內繼任其職務。

各委員會主席，應宣佈委員會每次會議的開會和散會、主持會議的討論、確保對會議規則的遵守、發言，以及議案的付諸表決。其次，主席亦應就程序問題作出裁決，並在遵守會議規則的情況下，全面掌握每次會議的進行和維持會場秩序。在討論某一專案期間，其亦可向委員會提議限制發言的時間、限制每一代表發言的次數、截止發言報名或結束辯論；其並可提議暫停會議、休會，或暫停辯論所討論的專案。

在委員會的召開方面，委員會至少須有四分之一成員出席，主席才可宣佈開會，並進行討論。任何決議，必須在有過半數成員出席時才可作出。任何代表事先未獲得主席允許，不得在委員會發言。主席應按代表請求發言的先後次序，請出席代表發言。如發言者的言論與所討論的議題無關，主席可敦促其遵守規則。委員會或小組委員會的主席和報告員，於解釋其委員會或小組委員會所作出的結論時，可擁有優先發言的權利。此外，聯合國秘書長，或秘書長所指定為其代表的秘書處人員，亦可隨時就委員會或小組委員會所審議的任何議題，向委員會或小組委員會提出口頭或書面說明。

出席委員會的代表，可在討論任何事項時提出程序問題。據此，主席應立即按議事規則，對該程序問題作出裁決。若各代表對主席的裁決提出異議，則主席應立即將此異議付諸表決。除非為過半數的出席並參加表決的成員所推翻，否則主席的裁決仍屬有效。但提出程序問題的代表，不得就所討論事項進行實質發言。

各委員會可限制每一發言者的發言時間，以及每一代表對任何問題的發言次數。在對規定上述限制的動議作出決定前，可由兩名贊成和兩名反對此項動議的代表發言。於討論進行中，如某一代表發言超過規定的時間，主席應立即提醒其遵守規則。此外，主席亦可在辯論過程中宣佈發言者的名單，並可在得到委員會同意後，宣佈發言報名截止。但在主席宣佈發言報名截止後，會上如有發言引起答辯問題時，主席仍可同意任何成員行使答辯權。

出席代表在討論任何事項的過程中，可提出暫停該專案討論的動議。除原提議人外，得由兩名贊成和兩名反對這個動議的代表發言，然後應立即將該動議付諸表決。主席對於根據本條規定發言者，可限制其發言時間。代表亦可隨時提出結束所討論專案的動議，不論是否有其他代表已要求發言。主席應只准許兩名反對結束辯論者，就結束辯論的問題發言，然後應立即將該動議付諸表決。如委員會贊成結束辯論，主席應宣佈辯論結束。主席對於根據本條規定發言者，可限制其發言時間。

出席代表在討論任何事項的過程中，亦可提出暫停會議或休會的動議。此種動議應不經辯論即付表決。主席對於提出暫停會議或休會的動議者，可限制其發言時間。而在不違反「聯合國憲章」第一一三條規定的情況下，下列動議按照其排列的次序，應優於其他提案或動議，先提交會議討論：

- 1) 暫停會議
- 2) 休會
- 3) 暫停辯論正在進行之中的專案
- 4) 結束辯論正在進行之中的專案

提案和修正案通常應以書面送交聯合國秘書長，由秘書長將複本發送至各代表團。於一般規定之下，任何提案不得在委員會會議上加以討論或表決，除非其複本已於會議前一天發送給所有代表團。但修正案或程序性動議的複本，即使尚未散發或僅於當天散發，主席仍可准許對這些修正案或動議進行討論和審議。但任何要求決定大會或委員會是否有權通過某項提案的動議，則應在有關提案付諸表決前先付表決。對於一項尚未經修正的動議，可由原提案人在表決開始前隨時撤回。已被撤回的動議，可由任何成員重新提出。已獲通過或否決的提案，不得在同一屆會議中重新審議，除非委員會以出席並參加表決的成員三分之二多數決定重新審議。對此，主席應只准許兩名反對重新審議者，就該動議發言，然後立即將該動議付諸表決。

各委員會每一位成員，應擁有一票表決權。委員會的決議，若獲得出席並參加表決的成員的過半數，即可獲通過。本規則各條內所謂出席並參加表決的成員，意指包含投贊成票或反對票的成員在內。棄權的成員，應被視為未參加表決。

各委員會表決的方式，主要可分為下列兩種：

1) 委員會通常以舉手或起立的方式進行表決，但任何代表亦可請求進行唱名表決。唱名表決應從主席抽籤決定的成員國開始，按成員國國名英文字母的次序進行。唱名表決時，每一成員國的國名均應點到，由成員國代表一人回答「贊成」、「反對」或「棄權」。表決結果，應按成員國國名英文字母列入記錄。

2) 委員會用機械設備進行表決時，應以無記名表決代替舉手或起立表決，以記名表決代替唱名表決。任何代表可請求進行記名表決。進行記名表決時，除非有代表提出請求，委員會應免去成員國唱名的程式；但表決的結果，應以唱名表決的相同方式列入記錄。

在主席宣佈表決開始後，除提出與表決實際進行有關的程序問題外，任何代

表均不得打斷表決的進行。除無記名投票外，主席可准許成員國在表決前或表決後解釋其投票理由。主席可限制此種發言與解釋的時間。主席不得允許提案或修正案的原提案人，解釋其對自己的提案或修正案的投票理由。

任何代表可提議將提案或修正案的各部分，分別付諸表決。若有代表對部分表決的方式提出異議，則委員會應將主張部分表決的動議，付諸表決。主席應只准許兩名贊成和兩名反對該動議者發言之。該動議若獲通過，提案或修正案中已獲通過的各部分，隨後應合成整體再付諸表決。如提案或修正案的各執行部分均遭否決，則應視為整個提案或修正案已被否決。

如對某項提案有修正案時，修正案應先付諸表決。當對某項提案有兩個或兩個以上的修正案時，委員會應先就實質內容與原提案差異最大的修正案進行表決，然後就差異較小的修正案進行表決，直至所有修正案均經表決為止。但如一個修正案的通過，必然意味著另一修正案的否決時，後一修正案即不應再付諸表決。一個或數個修正案如獲通過，則應將修正後的提案再付諸表決。僅對一項提案加以增刪或部分修改的動議，則應視為對該提案的修正案。如對同一問題有兩個或兩個以上的提案，除非委員會另有決定，否則應按照提出的先後次序付諸表決。委員會每表決一項提案後，可決定是否將下一項提案付諸表決。

第三節 各項會議與議程

在聯合國大會中，主要有三種不同的會期。一般的常會(regular annual sessions)，開始於每年九月的第三個星期二。理論上而言，預計在十二月的第三週結束。實際上，這些會議的時間都會跨越到另外一個年度。在一九九一年，聯合國大會決定其第四十六屆會期，一直會延續到第四屆會期前夕。從那時開始，聯合國大會經常在九月和一月間召開。例如，在第五十屆會期中，共舉行了一百次的全體大會；從一九九五年的九月到十二月間，有廿八個會議在一九九六年二月和九月之間召開。

此外，還有特別會議(special sessions)，當時機需要時，即召開之。在一九四七年到一九九八年之間，共召開了廿次。其中十七次是在聯合國大會的要求之下召開，一次是由安全理事會召開，兩次是由會員國召開。在一九九九年和二〇〇一年之間，共召開了六次。最後，亦有所謂的緊急特別會議(emergency special session)，可在廿四小時內召開，每當有否決權使得安理會無法運作時。在一九五六年和一九九七年之間，共召開了十次；其中有六次，都是處理中東問題。由於各類型的會議太多，因此許多會員國皆無法完全參加各種所有不同的會議。

(一)常會

聯合國大會常會，於每年九月的第二個星期的週二開始舉行。而聯合國大會應在每屆會議開始時，按照總務委員會的建議，確定會議的閉幕日期。在開會的地點方面，聯合國大會應在聯合國總部舉行；但可按照前一屆會議所作出的決定，或聯合國過半數會員國的請求，改在其他地點召開。

任何聯合國的會員國，均可請求大會在聯合國總部以外的地點舉行，但此項

請求最遲必須在既定常會開幕日期前的一百廿天提出。聯合國秘書長應立即將此項請求，並加上其本人的建議，立即通知聯合國的其他會員國。若過半數的會員國在發出通知後卅天內，表示贊成此項請求，則此屆會議即應在所請求的地點舉行。在召開會議的通知方面，聯合國秘書長最少必須在常會開幕前六十天，向聯合國各會員國發出召開會議的通知。同時，大會可於任何一屆會議期間，決定暫行休會，並可在以後復會。

常會的臨時議程由秘書長草擬，至遲需於會議開幕前六十天，送交聯合國各會員國。至於應列入常會臨時議程的專案，可包括下列各項：

- 1) 秘書長關於聯合國工作的報告；
- 2) 安全理事會報告、經濟暨社會理事會報告、託管理事會報告、國際法院報告、大會各附屬機構的報告，以及根據協定應提出報告的各專門機構報告；
- 3) 大會前一屆會議決定列入的所有專案；
- 4) 聯合國其他主要機構建議列入的所有專案；
- 5) 聯合國任何會員國提議列入的所有專案；
- 6) 關於下一財政年度預算，以及上一財政年度決算報告的所有專案；
- 7) 秘書長認為需要向大會提出的所有專案；
- 8) 非聯合國會員國的國家，根據憲章第三十五條第二項規定提議列入的所有專案。

於上述專案之外，任何聯合國的會員國或主要機構或秘書長，皆可請求在議程內列入補充專案，但最遲須於既定常會開幕日期前三十天提出。此類專案應開列補充專案表，至遲於該屆會議開幕前二十天分送各會員國。

在常會開幕前三十天內，或在召開常會期間，若遇有性質重要或緊急的增列專案，而欲提請列入議程者，則大會獲得出席並參加表決的會員國過半數的同意，即可將之列入議程。任何增列專案，必須在其列入議程已滿七天，並有一個委員會就有關問題提出報告後，才可逕與審議，除非大會以出席並參加表決的會員國三分之二多數作出其他決定。

(二)特別會議

特別會議由聯合國大會召集之。爲此，聯合國大會可自訂日期，召集特別會議。亦可經安全理事會或會員國的請求而召集之。聯合國秘書長在收到安全理事會或聯合國過半數會員國，所提出召開特別會議的請求，或在按照第九條規定得到過半數會員國贊同開會的通知後，必須於十五天內召開大會的特別會議。

在緊急特別會議方面，聯合國秘書長在收到安全理事會任何九個理事國以上的提出召開此種會議的請求、或在收到聯合國過半數會員國，以及在臨時委員會的贊成票，或以其他方式表示的請求、或在按照第九條規定得到過半數會員國支持開會的通知後，得於二十四小時內召開之。

基本上，任何聯合國的會員國，亦皆可請求聯合國秘書長召開大會特別會議。然後秘書長應立即將此項請求通知其他會員國，並詢問渠等是否同意。倘過半數的會員國在秘書長發出通知後卅天內，表示贊成此項請求，則應按照第八條的規

定召開大會特別會議。任何聯合國會員國亦可根據此一方式，請求召開緊急特別會議。於此一情況下，秘書長亦應以最迅速的方法，與其他會員國聯繫。

在召開會議的通知上，凡經安全理事會請求而召開特別會議時，聯合國秘書長至遲應於會議開幕前十四天，通知聯合國各會員國；而應過半數會員國的請求，或因過半數會員國對任何會員國的請求表示贊同而召開特別會議時，秘書長亦應於會議開幕前十天通知各會員國。至於在召開緊急特別會議時，秘書長最遲亦應於會議開幕前十二小時通知各會員國。常會和特別會議的開會通知，應抄送聯合國其他各主要機構，以及憲章第五十七條第二項所稱專門機構各一份。

在特別會議的臨時議程方面，應以請求舉行特別會議時提請審議的專案為限，經安全理事會請求而召開之特別會議臨時議程，最遲應於會議開幕前十四天分送各會員國。而因過半數會員國的請求，或因過半數會員國對任何會員國的請求，表示同意而召開的特別會議臨時議程，則最遲應於會議開幕前十天分送各會員國。緊急特別會議的臨時議程，應於召開會議的通知分送各會員國。

聯合國任何會員國、秘書長或各主要機構，均可請求在議程內列入補充專案，但最遲應於既定特別會議召開日期前四天提出。此類專案應開列補充專案表，儘快分送各會員國。在特別會議召開期間，補充專案和增列專案，得以出席並參加表決的會員國三分之二多數的同意而增列入議程。於緊急特別會議召開期間，在增列專案方面，亦得以出席並參加表決的會員國三分之二多數的同意而增列入議程。

任何提請列入議程的專案，均應附上解釋性備忘錄，如有可能，應附基本文件或決議草案。在議程的通過方面，每屆會議的臨時議程和補充專案表，再加上總務委員會就此所提出的相關報告，應於會議開幕後儘快提請大會通過。但值得注意的是，大會得根據出席並參加表決的會員國過半數的決定，修正或刪除議程上的專案。大會在進行總務委員會所提專案應否列入議程之辯論時，贊成和反對列入議程的發言者，應各以三名為限。主席對於根據本規定發言者，可限制其發言時間。

(三)緊急特別會議

聯合國大會在舉行緊急特別會議時，除非大會另有決定，否則只應召開全體會議，直接審議請求召開緊急特別會議時要求審議的專案，而無須先交總務委員會或任何其他委員會討論；緊急特別會議的主席和副主席，應分別由前一屆會議的主席和副主席所屬各國代表團的團長擔任之。

關於主張將秘書長報告的任何一部分不經辯論，即交付給主要委員會的動議，應由大會予以決定，無須先交總務委員會討論。此外，除非大會另有決定，否則大會對議程上的任何專案，在尚未獲得受理委員會關於這個專案的報告之前，不作最後決定。對主要委員會所提出的報告，若獲得至少三分之一出席大會，並參加表決的會員國，認為有必要在大會全體會議加以討論時，則應由全體會議加以討論之。此類動議應不經辯論即付表決。

大會至少須有三分之一會員國出席，主席才可宣佈開會並准許進行討論。任

何決議，必須在超過半數會員國出席時才能作出。任何代表事先未得主席同意，不得在大會發言。主席應按代表請求發言的先後次序，請他們發言。如發言者的言論與所討論的議題無關，主席亦可敦促他遵守規則。而委員會的主席和報告員，解釋其委員會所作出的結論時，可擁有優先發言的權利。而秘書長，或秘書長指定為其代表的秘書處人員，亦可隨時就大會所審議的任何問題，向大會提出口頭或書面說明。

代表可在討論任何事項時提出程序問題，主席應立即按議事規則，對該程序問題作出裁決。出席代表若對主席的裁決提出異議，則主席應立即將此異議付諸表決。主席的裁決，若未被過半數出席並參加表決的會員國所推翻，則仍應屬有效。提出程序問題的代表，不得就所討論事項進行實質發言。

大會可限制每一發言者的發言時間，以及每一代表對任何問題的發言次數。在對規定上述限制的動議作出決定前，可由兩名贊成和兩名反對該動議的代表發言。倘某一代表發言超過規定的時間，主席應立即敦促其遵守規則。此外，主席可在辯論過程中，宣佈發言者的名單，並可在獲得大會同意後宣佈發言報名截止。但在主席宣佈發言報名截止後，會上如有發言引起答辯問題時，主席可准任何會員國行使答辯權，

出席會議代表在討論任何事項的過程中，可針對正在進行中的專案，提出暫停辯論之動議。除原提議人外，得由兩名贊成和兩名反對該動議的代表發言，然後應立即將該動議付諸表決。主席對於根據本條規定發言者，可限制其發言時間。此外，不論是否已有其他代表已要求發言，出席代表可隨時針對正進行討論之專案，提出結束辯論的動議。主席只准許兩名反對結束辯論者，就結束辯論的問題發言，然後立即將該動議付諸表決。如大會贊成結束辯論，主席應宣佈辯論結束。主席對於根據本條規定發言者，可限制其發言時間。

出席代表在討論任何事項的過程中，亦可提出暫停會議或休會的動議。此種動議應不經辯論即付諸表決。主席對於提出暫停會議或休會的動議者，可限制其發言時間。在不違反第七十一條規定的情況下，下列動議按照其排列的次序，優先於其他會議的一切提案或動議：

- 1) 暫停會議；
- 2) 休會；
- 3) 暫停辯論所討論專案；
- 4) 結束辯論所討論專案。

提案和修正案通常應以書面送交秘書長，由秘書長將複本分送向各代表團。按一般規定，任何提案不得在大會會議上加以討論或表決，除非其複本至遲已於會議前一天分發給所有代表團。但修正案或程式性動議的複本，即使尚未散發或僅於當天散發，主席仍可准許對這些修正案或動議進行討論和審議。

在不違反第七十七條規定的情況下，任何要求決定大會是否有權通過某項提案的動議，應在有關提案付諸表決前先付表決。一項動議，如未經修正，可由原提案人在表決開始前隨時撤回。但已被撤回的動議，亦可由任何會員國重新提

出。已獲通過或否決的提案，不得在同一屆會議中重新審議，除非大會以出席並參加表決的會員國三分之二多數決定重新審議。主席應只准許兩名反對重新審議動議者，就該動議發言，然後立即將該動議付諸表決。

在表決方面，大會每一會員國應有一票表決權。大會對於重要問題的決議，應由出席並參加表決的會員國三分之二多數作出。此種問題，包括關於維持國際和平與安全的建議、安全理事會非常任理事國的選舉、經濟暨社會理事會理事國的選舉、按憲章第八十六條第一項所規定託管理事會理事國的選舉、接納新會員國加入聯合國、暫停會員國權利和特權、開除會員國、關於施行託管制度的問題，以及預算等問題。大會對於重要問題提案修正案的決定，以及對於此種提案部分付諸表決的決定，應由出席並參加表決的會員國三分之二多數通過之。但大會對於第八十三條規定以外的其他問題決議，則應由出席並參加表決的會員國過半數同意即可。本規則各條內所謂出席並參加表決的會員國一詞的意義，係指投贊成票或反對票的會員國。棄權的會員國應被認為沒有參加表決。

大會的表決方式，主要有下列兩種：

1)大會通常以舉手或起立的方式進行表決，但任何代表可請求進行唱名表決。唱名表決應從主席抽籤決定的會員國開始，按會員國國名英文字母的次序進行之。唱名表決時，每一會員國的國名均應點到，由會員國代表一人回答「贊成」、「反對」或「棄權」。表決結果，應按會員國國名英文字母列入記錄。

2)大會用機械設備進行表決時，應以無記名表決代替舉手或起立表決，以記名表決代替唱名表決。任何代表可請求進行記名表決。進行記名表決時，除非有代表提出請求，否則大會應免去會員國唱名的程序；但表決的結果，應以唱名表決的同樣方式列入記錄。

在主席宣佈表決開始後，除提出與表決的實際進行有關的程序問題外，任何代表均不得打斷表決的進行。除無記名投票外，主席可准許會員國在表決前後解釋其投票理由。主席可限制此種解釋的時間。主席不得允許提案或修正案的原提案人，解釋其對自己的提案或修正案的投票理由。

任何代表可提議將提案或修正案的各部分，分別付諸表決。如有人對部分表決的**作求**提出異議，則應將主張分部分表決的動議付諸表決。主席應只准許兩名贊成和兩名反對該動議者發言。該動議如獲通過，則提案或修正案中已獲通過的各部分，隨後應合成整體再付諸表決。如提案或修正案的各執行部分均遭否決，則應認為整個提案或修正案已遭否決。

如對某項提案有修正案時，修正案應先付諸表決。當對某項提案有兩個或兩個以上的修正案時，大會應先就實質內容與原提案差異最大的修正案進行表決，然後就差異較小的修正案進行表決，直至所有修正案均經表決為止。但如一個修正案的通過，必然意味著另一修正案的否決，則後一修正案不應再付諸表決。一個或數個修正案如獲通過，則應將修正後的提案付諸表決。僅對一項提案加以增刪或部分修改的動議，應視為對該提案的修正案。如對同一問題有兩個或兩個以上提案，除非大會另有決定，否則應按照提出的先後次序付諸表決。大會每表決

一項提案後，可決定是否將下一項提案付諸表決。

在投票的方式上，若只選舉一個人或一個會員國時，如第一次投票後無候選人獲得法定多數票，則應舉行第二次投票，此次投票只限於得票最多的兩個候選人。如第二次投票結果雙方所得票數相同，而法定當選票數為過半數時，主席應抽籤決定其中之一當選。如需三分之二多數才能當選時，則應繼續舉行投票，直至有一個候選人獲得所投票數的三分之二為止；但如第三次投票仍無結果，則可投票選舉任何合格的人或會員國。如此種無限制的投票進行了三次仍無結果，以後三次的投票，應只限於第三次無限制投票中得票最多的兩個候選人；此後三次的投票又應為無限制投票，依此交替進行，直至某一人或會員國當選為止。這些規定不應妨礙應用第一四三、一四四、一四六和一四八條。

當有兩個或兩個以上的位置空缺，須在同樣條件下同時補足時，則應由在第一次投票中獲得法定多數的候選人當選。如獲得法定多數的候選人，少於應選出的人員或會員國的數額時，應再舉行投票以補足餘缺，這些投票只限於上次投票中得票最多且其數目不超過應補餘缺兩倍的候選人；但如第三次投票仍無結果，則可投票選舉任何合格的人或會員國。如此種無限制的投票進行了三輪仍無結果，以後三次的投票應只限於第三次無限制投票中，得票最多且其數目不超過應補餘缺兩倍的候選人；此後三次的投票又應為無限制投票，依此交替進行，直至全部空缺補足時為止。這些規定不應妨礙應用第一四三、一四四、一四六和一四八條。

當就選舉以外的事項進行表決時，如贊成和反對的票數相等，則應在第一次表決後四十八小時內舉行的另一次會議上，進行第二次表決，並應在議程上寫明將對有關問題進行第二次表決。如第二次表決結果贊成和反對票數仍相等，該提案應視為已被否決。

第四節 總務委員會

總務委員會由大會主席、二十一名副主席，以及六個主要委員會的主席所共同組成，並由大會主席擔任主席。總務委員會中不得有兩個成員同屬一個代表團，且其組成應具有代表性。至於大會其他各委員會的主席，亦有權列席總務委員會會議並參與討論，但無表決權。

若大會某一副主席，因故無法出席總務委員會某次會議時，則可指定其所屬代表團成員一人代為出席。而某一主要委員會主席因故缺席，亦可指定該委員會副主席一人代為出席。但該副主席若與總務委員會另一成員同屬一個代表團，則無表決權。

總務委員會的職掌，主要在於每屆會議開始時，審議臨時議程和補充專案表，並就被提議的每一專案，向大會建議是否應將其列入議程，或將其列入未來某屆會議的臨時議程中。對於將增列專案列入議程的請求，總務委員會應進行審查，並向大會作出建議。總務委員會在審議有關大會議程之事項時，不應討論專案的任何實質內容，除非在某種程度上，可能會影響到總務委員會的考慮某一專

案的是否列入議程、是否將其列入未來某屆會議的臨時議程中，抑或應將這些專案列為何種優先次序，而必須進行的討論。

在其他的職掌方面，總務委員會亦應就本屆會議的閉幕日期，向大會提出建議。總務委員會應協助大會主席和大會，擬訂每次全體會議的議程、決定各項目的優先次序、並協調大會所有各委員會的議程。總務委員會應協助大會主席，處理屬於主席職權範圍內的大會一般事務，但該會不得就任何政治問題作出決定。

總務委員會應在每屆大會的召開過程中，定期舉行會議以研究大會及其各委員會的進展情況，並提出促進會議進程的建議。若大會主席認為有必要，或經總務委員會任何其他成員提出請求時，總務委員會亦應於其他時間召開相關會議。

最後，在總務委員會中並無代表，但卻曾提出在議程上列入專案的大會會員國，其亦有權列席並參加總務委員會的討論，但無表決權。儘管總務委員會可修改大會已通過的決議，但僅在形式的改變上，而實質內容的修改與變動，則應報請大會審議之。

第五節 大會主席

聯合國大會於每屆會議開幕時，於該屆會議主席尚未產生前，應由上屆會議主席所屬代表團的團長主持會議。大會選舉主席一人，副主席二十一人，其任期到選出他們的這屆會議閉幕時為止。副主席的選舉，在第九十八條所指的六個主要委員會的主席選出後進行之，並應確保總務委員會具有代表性。倘大會主席因故無法出席某次會議或會議的一部分時，其應指定副主席一人。副主席代理大會主席時，其權力和職責與主席相同。但大會主席若無法履行其職務時，則應另選新主席在其未滿的任期內繼任其職務。

大會主席的一般權力，除行使本規則其他條款所賦予的權力外，亦負責宣佈本屆會議每次全體會議的開會與散會、主持全體會議的討論、確保對本規則的遵守、准許發言、把問題付諸表決並宣佈決定等。主席應就程序問題作出裁決，並在遵守本規則的情況下，全面掌握每次會議的進行和會場秩序之維持。在討論某一專案期間，其亦可向大會提議限制發言者的發言時間、限制每一代表發言的次數、截止發言報名或結束辯論。其並可提議暫停會議或休會，或暫停某一專案的辯論。大會主席和代理主席的副主席不得參加表決，但應指定其所屬的代表團的另一成員代為投票。

聯合國秘書長在大會及其委員會和小組委員會的所有會議上，以秘書長的資格執行職務。其可指定一位秘書處人員，於此些會議上代行職務。大會和大會所設立的委員會或所屬機構所需要的工作人員，由秘書長提供和領導。

秘書處的工作職責，在於接受、翻譯、印刷和散發大會以及其委員會和機構的文件、報告和決議；口譯會議上的發言；編制、印刷和散發會議記錄；保管並妥善保存大會的歸檔文件；將大會的所有文件分送聯合國各會員國，並進行大會所要求的所有其他工作。

聯合國秘書長應就聯合國的工作，向大會提交年度報告和必要的補充報告。

秘書長至遲應於大會開幕前四十五天，將年度報告分送聯合國各會員國。

聯合國秘書長經安全理事會的同意，應於大會每屆會議時，將安全理事會正在處理關於維持國際和平及安全的任何事件通知大會；於安全理事會停止處理該項事件時，亦應立即通知大會，或在大會閉會期間通知聯合國會員國。

根據聯合國憲章，聯合國大會的主席，應該是聯合國組織的具體化，並和不同的夥伴一起工作。這是一個具有聲望，全球層面的功能。主席是一位有經驗、精明的外交官、獨立的和受到支持的。但是在選舉聯合國大會第一任主席時，曾引發相當的衝突。其結果乃是在西方國家和蘇聯妥協下的一種產物，而非五十一個聯合國會員的投票結果。

聯合國的發展和原先創建時之構想有所不同，主要因為秘書長功能的突然增加，而削弱了聯合國大會主席的重要性。哈瑪克喬(Dag Hammarskjold, 1953-1961)的強烈個性，使得聯合國秘書長成為聯合國的主要特色，超越了在聯合國組織中的其他人物。為此，聯合國大會的主席，經常表現出挫折感，並強調其僅能依賴來自職員和本國政府的支持。

但在聯合國大會上，主席仍具有一些責任。其必須監督，確保程序受到尊重，安排與管理聽眾，推動繁雜的行政工作，將許多不同的工作整合在一起；質言之，如何使聯合國大會順利運行。同時，主席也必須注意到國與國之間的非正式協商，以阻止無謂的爭論，俾產生更多的協議；其也必須和聯合國其他組織機構，尤其是安全理事會和秘書處，保持密切的關係。在聯合國大會的五十二屆會期中，只有兩次是婦女擔任聯合國大會的主席。

第六節 聯合國主要機構的選舉

除第一四七條另有規定外，各理事會理事國的任期，應自理事國被大會選出後的一月一日開始，直至其繼任理事國被選出後的十二月三十一日為止。

如某一理事國在任期期滿前不再屬於理事會，則應於大會下一屆會議單獨舉行補選，以選出一理事國在其未滿的任期內繼任。

(一)秘書長的任命

在聯合國安全理事會對秘書長人選提出推薦後，大會應舉行非公開會議，審議此項推薦，並以無記名投票法進行表決之。

(二)安全理事會年度選舉

聯合國大會應在每年常會召開期間，選舉安全理事會的五個非常任理事國，任期兩年。選舉安全理事會非常任理事國時，按照憲章第二十三條第一項的規定，首先應特別考慮聯合國會員國，對於維持國際和平與安全，以及聯合國其他宗旨的貢獻，並照顧公平的地區分配。安全理事會任滿的理事國，不得立即重新當選。

(三)經濟暨社會理事會

聯合國大會應在每年常會期間，選舉經濟社會理事會的十八個理事國，任期三年。但經濟暨社會理事會任滿的理事國，可立即重新當選。

(四)託管理事會

凡按照聯合國憲章第八十三條或八十五條的規定，某項託管協定通過，聯合國某會員國成爲某託管領土的管理當局時，大會應按照憲章第八十六條的規定，視情況需要選舉一個或多個託管理事會理事國。一個或一個以上的會員國，在大會常會進行的任何這類選舉中當選後，應立即就任；並應按照議事規則第一三九條的規定任職到期滿，猶如其任期係從當選後的一月一日開始一樣。

託管理事會非管理當局理事國的任期爲三年，並可立即重新當選。大會應於每屆會議根據憲章第八十六條的規定選舉理事國，以補足任何空缺。

(五)國際法院

國際法院法官的選舉，應按照國際法院規約的規定舉行。聯合國大會按照國際法院規約爲選舉法院法官而舉行的會議，應持續進行，直至有足夠的候選人經一次或一次以上的投票，獲得絕對多數票，以補足全部空缺時爲止。

第七節 聯合國大會的演變與發展

在聯合國每年召開國家論壇，公開討論全球最敏感的問題，以及界定全球所期望和至高無上的價值，在國際外交領域上已然成爲司空見慣之事。但值得注意的是，這些國際會議所討論議題的轉變，從長期的觀點來看，也可看出外交實務和國際關係上的重大改變。早期的聯合國大會，乃是代表了這些改變的一項重要角色與指標。基本上，聯合國大會的歷史，可以區分爲三個階段：擴張(expansion)、停滯(stagnation)和邊緣化(marginalization)。如果聯合國大會繼續被邊緣化，此可能象徵整個聯合國系統的落伍，及其無法對建立全球治理做出有效的貢獻。事實上，聯合國大會屬於大國和小國之間的一個合作場所。其有助於平衡國際體系的不均衡結構，而這種不評衡的結構，亦反映在聯合國的結構中；如安全理事會，即強權擁有決策的權利。在聯合國大會中，所有的國家都是平等的。所有敏感的、意識形態，以及文化和利益的差異，皆可以表達在演講和投票中。聯合國理應代表影響全球的潮流，而且不僅代表國家，也代表人民的期望。其宗旨是要在一個複雜相互依賴的管理上，確保各國間的一個最少量的合作。因此，若聯合國大會的重要性降低，則對國際社會而言，應該不是一個很好的徵兆。

國際聯盟的設立時，乃是歷史上第一次將民主的理想，引入了多邊的對話體制中。身爲國際聯盟的主要建構者，美國威爾遜總統相信消滅戰爭和使用武力的最佳方式，乃是要建立一個以理想主義爲依歸的美國制度，即民意凌駕在政治領導者之上。由於試圖確保公開的辯論和條約的公佈，國際聯盟遂開啓了所謂的公開外交。在威爾遜總統的心目中，所有國際的談判過程與結果，應完全呈現在所有人民的眼前，因此愛好和平的人民，必將反對集權政府和好戰者。在一個集體安全的體系中，道德的壓力是有效的。在國際聯盟中，大會和理事會都是平等的，而且可以表達出一股國際民意的力量。

但威爾遜總統所主張的理想主義，並沒有獲得國際社會的廣泛迴響。歐洲主要國家，如英法等國，皆不願放棄傳統外交的力量。國際聯盟大會的建立，以全

然法律平等的精神，將所有的國家集聚在一起，乃是一種嶄新的概念。但歐洲國家期望將之置於傳統的架構中。在第一次大會中，各代表團並非是由公民社會的代表所組成，而是由外交官、政治家和官員所組成。

國際聯盟的每一會員國，皆有三位代表，以及一票的投票權。國際聯盟的大會是平等機構的縮影。經過三分之二的多數支持，聯合國大會可以同意新會員的加入。在歐洲強權的眼中，國際聯盟的大會只是一個臨時機構，權力主要集中在理事會和其永久會員的手中。事實上，大會的行動遠超越了盟約所界定的範圍。大會建立了本身的程序規則，並使用盟約的修正機制，擴張其在重要領域的能力，以及確保下列三項主要特權：

(一)持久性

根據國際聯盟大會在第一次會議中的決定，聯盟每年開會一次，時間為九月的第一個星期一。

(二)預算權力

國際聯盟的所有支出，應該由所有會員國共同負擔；實際上，大會控制了所有聯盟的支出，包括那些國際勞工組織和國際永久法院(Permanent Court of International Justice)。

(三)管理所有共同利益問題的能力

大會決定設立六個委員會，保障所有的代表團皆有出席的權利。決議係採共識決，此乃濫用政治力量的一項障礙。但一般而言，國際聯盟大會試圖討論所有的全球利益，並形成建議，包括解除武裝和安全，以及鼓勵國際發展合作。

聯合國大會乃是承繼國際聯盟大會，但其並未繼承到任何優點。首先，聯合國大會從未掌握有其先驅者的力量，如聯盟大會將歐洲社會的政治尊嚴、藝術家和科學家，均集聚在一堂。但整體而言，聯合國大會只承繼了一項好處，即每年的會議、公開的討論、預算的權力，以及建立有助於推動其功能的附屬機構。聯合國大會和安全理事會的差異，明載於聯合國憲章中；聯合國大會可以討論、審查和推薦，但無法根據其決議而採取行動。

計劃建立一個新的國際組織，以取代國際聯盟，主要是在美國的主導下，並有英國和蘇聯的參與。但早期聯合國所面臨的問題，在於如何誘使中小型的國家願意加入此一國際組織，並同時保有強權在國際安全事務上的優勢。另一方面，國際聯盟給予了小國在國際政治上的一項行動工具，這些是小國以前所未擁有的，但在聯合國系統內，小國也不願放棄其力量。在另一方面，由於蘇聯無法原諒卻國際聯盟在一九三九年將其驅逐在外，故在其堅持之下，未來維持和平與集體安全體系的責任，皆亦必須建立在強權之上。史達林的同意設立一個全球性的國際組織，主要來自於一九四三年十月的莫斯科會議，且在當年十二月的德黑蘭會議中獲得了証實。因此，未來聯合國大會力量的縮減，乃是與蘇聯談判和交易的結果。

在國際聯盟的基礎上，聯合國所提出的組織結構，包括一個由全體出席的大會(a plenary Assembly)，一個受到限制的安全理事會和一個秘書處。聯合國大會

由所有的會員國家所組成。每年開會一次，如必要時，可以經常召開。每一個國家有一票。但三個主要國家，皆同意在聯合國大會和安全理事會之間的缺乏差異性，乃是國際聯盟的缺點所在。除了和平與安全的議題外，國際聯盟的理事會亦過份重視其他無關的議題。國際聯盟大會和理事會對龐雜事務的觀注，對他們來說是一項障礙，而非優點。蘇聯乃因此指出，新的國際組織應僅論及國際安全議題，而將與安全無直接相關的所有經濟和技術問題，擱置於一旁。美國和英國所界定的安全是廣義的，其並不完全是屬於政治和軍事的。因此，渠等強調不同的民族，皆期望新國際組織得以透過集體安全，而且也能透過經濟和技術合作，建立永久的和平，以免除和壓制暴力。在美國和英國的思考下，解決方案並不在於限制組織的功能，而是要建立主要組織機構間的明顯分工。因此，聯合國一個小型的理事會之概念，乃告付諸實現。

值得注意的是，當時所面臨的難題之一，即是大會的會員問題。有那一些國家應該獲得邀請，成爲此一國際組織的創始會員國？在最初的會員國家中，美國希望看到不僅是一九四二年一月一日聯合國宣言的卅五個簽約國，而且也期望看到那些和軸心國家脫離關係的國家，以及曾參與聯合國經濟會議的國家。⁷一九四四年八月廿八日，蘇聯提出一項建議，令西方國家深感頭痛。蘇聯宣佈將同意擴展會員資格至那些在技術上曾與軸心國作戰的國家，但條件是蘇聯的加盟共和國也應該同時成爲創始國。

按照史達林的想法，許多蘇聯的加盟共和國，是比一些所謂的獨立國家，如賴比瑞亞和瓜地馬拉等更爲重要。此一問題要到一九四五年二月的雅爾達會議 (Yalta Conference) 中，才獲得解決。最後，蘇聯在聯合國大會中的席位，又增加了烏克蘭和白俄羅斯等國。

在關於安全的議題上，四個主要強權皆同意將管理和監督國際和平與安全維繫的主要責任，交付給安全理事會。當時討論的重點，主要集中在是否聯合國大會可以針對安全議問題，對外發表聲明。對蘇聯而言，其主張一種高度限制的立場：即在獲得安全理事會的檢查與授權後，聯合國大會即可以自由討論國際和平與安全的問題。一般而言，強權希望限制聯合國大會於僅討論一些被界定的特殊議題，以及避免全體會員大會和安全理事會形成相互競爭的局面。對這些國際強權而言，聯合國所有的機構都是很重要的，但安全理事會卻是更重要。

如一般人所期望者，中小型國家在舊金山試圖儘可能擴大聯合國大會的特權方面，就某種程度而言，他們是成功的。因此，在舊金山所獲得的妥協，授與了聯合國大會更廣泛的權威，也與安全理事會的重要與特殊功能有所分工。儘管安全理事會強調解決國際爭端和情勢的功能，但聯合國大會在關於這些爭端和局勢方面，皆無法作出任何的建議，除非在安全理事會的要求之下。實際上，根據聯合國憲章第四章的規定，聯合國大會亦有其權力，可根據其所關心的所有議題，提出討論和作出建議。這些議題包括所有有關聯合國的生活、國際和平與安全的維繫、國際合作、軍備裁減、要求安理會重視可能對國際安全與和平造成危險的

⁷ 參加是項經濟會議的國家，包括了六個拉丁美洲國家、埃及、冰島和臨時法國政府。

局勢、社會經濟發展、去殖民地，以及南北關係等。

除了這些擴張的功能和政治權力外，聯合國大會亦具有行政和財政力量。其亦介入所有聯合國機構的會員事務：例如，安全理事會非常任理事國的選舉、經濟暨社會理事會和託管理事會會員的選舉、以及聯合國秘書長的任命等。若有必要，其亦可設立附屬機構。

這些國際社會多元力量的結合，給予了聯合國大會在聯合國一種最根本的功能：即成為協調各國追求共同利益、公正、社會進展與和平的行動中心。聯合國大會的角色與功能，並非來自於各國間的共同決策，而是透過一種道德的和智識上的權威，此乃由於聯合國大會所代表的，正是一種國際社會的具體化。

聯合國大會的權威與其代表和代表的組成，皆具有相當密切的關係。但會籍普遍性的問題，卻是一項長久存在的問題。在舊金山會議時，發生了兩種不同概念的衝突。對某些國家而言，尤其是拉丁美洲國家，聯合國是代表整個國際社會，因此所有的主權國家申請加入時，必須自動的獲准。但對其他的國家而言，如法國，要求申請加入聯合國的國家，必須要先表明追求和平的決心，並透過他們的組織和在國際的行為來保證之。最後，聯合國大會所通過的決議案，則需由一群愛好和平的國家，能夠也願意執行聯合國憲章所界定的責任。更甚者，在安全理事會的推薦基礎上，其亦同意新的會員必須由聯合國大會的決定而獲得加入。此一條款所造成的困擾在於，會籍的普遍性也許是值得追求的目標，但毫無疑問不是一個理所當然的普世原則。

在冷戰期間，上述聯合國會籍的問題，乃成為東西方的爭論焦點所在，尤其是在美國和蘇聯之間。在一九四六年，有三個候選國家為西方所支持，即約旦、葡萄牙和愛爾蘭，但遭蘇聯所拒絕。蘇聯所支持的二個候選國家，在安全理事會中因差七票而未能獲通過。故美國乃建議，讓這些國家全部都一次加入。但蘇聯亦表示拒絕。次年，蘇聯提出和美國建議極為類似的「包裹建議案」。但當時美國因不滿蘇聯的濫用否決權，故拒絕了來自東西兩陣營候選國的同時加入聯合國。此一結果，再一次對會籍普遍性的原則，形成了重大障礙。在一九四六年和一九五五年之間，蘇聯共使用了四十七次的否決權，來對付西歐候選國的進入聯合國。另一方面，美國也阻止了保加利亞、匈牙利和羅馬尼亞的加入。這種「競爭排除政策」(policy of competitive exclusion) 不但突顯了聯合國大會的弱點，同時忽略了多數中小型國家的重視。

在聯合國的第一個十年中，多數小國在有關會員議題上，皆強調聯合國大會在安全理事會之前的特權。在一九四八年和一九五四年之間，每一年聯合國大會所通過的決議案，皆訴請安全理事會關切會籍普遍性的議題。聯合國大會亦曾訴請國際法院，是否當安全理事會沒有推薦任何國家時，聯合國大會是否可以自行同意某一個國家成為聯合國的會員國。國際法院的意見是負面的。而安全理事會在同意的過程中，具有決定性的角色。為了不要被完全的邊緣化，聯合國大會乃設立了一些附屬機構，以及特別委員會等，其目的即是要和安理會的會員諮商。一九五五年十二月八日，聯合國大會決議案改變了以前的立場，宣稱每個國家分

開討論的方式應該放棄。安理會立即建議，同時允許十六個國家加入聯合國。一九五五年十二月十四日，聯合國大會同意這些十六個國家加入。

一九五五年包裹協議的轉折點，使得允許新會員加入的問題喪失其重要性。因此，除了有一些例外外，加入聯合國遂成爲自動之事。分裂國家的案例，因內部的邊界分爲兩個不同的集團。德國一直沒有被承認爲兩個分開的國家，一直要到一九七三年。越南只有在在一九七七年統一後，才獲得承認。兩韓一直到一九九一年才進入聯合國。除了這些特殊的案例外，聯合國朝向會籍普遍性的原則進展的很快。當新國家獲得獨立時，即可獲得申請加入聯合國：一九六〇年到一九六六年，下撒哈拉非洲的新獨立國家加入了聯合國；一九九一年到一九九三年，在蘇聯和南斯拉夫解體後的新國家，也加入了聯合國。此乃會籍普遍性原則的獲得重大勝利。

聯合國大會的普遍性，以及一國一票的原則，使得聯合國大會成爲提升一個國家國際地位的主要場所。在聯合國憲章中，規定主權平等的原則，在國際法之前，每個國家的權利和義務都是相等的。不管大小國家，都有權利針對特定議題發言，並引起國際社會的重視。在一九六〇年代和一九七〇年代，發展中國家開始使用主權平等的原則，作爲一種武器，來要求北方國家建立一個新國際經濟秩序。今日聯合國大會的邊緣化，就是因爲南北對話的破裂。

聯合國大會對於重要問題的決定，須要出席會員三分之二多數的投票通過。關於其他的問題，只要多數的決定即可。實際上，許多決議案的通過，是不需要投票的。除了在一九四九年到一九五四年之間的冷戰高峰期外，在聯合國的前廿年中，至少三分之一的決議案，都是採用共識決的方式。從一九六四年以後，共識決的方式，有擴散的趨勢；但南方的國家，是聯合國大會中的多數，故試圖使用數目的力量，來獲使對他們有利決議案的通過。但這些決議案的通過，由於北方國家不同意，因此也無法獲得落實。

在一九七〇年代後期以後，未經由投票而通過的決議案，有增加的趨勢；約有三分之二的決議案，皆未經投票而獲得通過。採用共識決的方式，意味著所有的代表團皆參與協商，而且所有代表都同意該建議案。沒有投票或沒有反對，意味著有一些代表正式承認建議案，但他們不希望反對該案，雖然他們不同意該案。

在官方的層面上，聯合國大會承認地理團體的存在，確保地理區域的公平分配在聯合國的機構中。聯合國大會更承認五個國家團體：非洲、亞洲、拉丁美洲和加勒比海、東歐國家，以及西歐和其他國家。此一分法事實上僅爲了適合代表權的輪調而已。這些地理畫分，不代表一支具體的政治力量。只有歐盟國家，形成了永久和統一的團體。其他重要的團體組成，都是因爲具有共同的認知與目標而形成的。如亞非團體。其在一九五五年的萬隆會議 (Bandung conference) 中，即看出了第三世界國家團結主張殖民地解放運動。一九七〇年代初期，所出現的七七集團，亦是個很好的例子。在聯合國貿易發展會議中，南方國家藉著組成七七集團，要求進行南北對話和建立新國際經濟秩序。

一直到一九八〇年代中期，這些團體結盟在廣泛的主題上，皆易有所區分。

不結盟國家投票反對南非和以色列的佔領政策。七七集團推動要求調整貿易體系、海洋和環保法。冷戰的結束，使得沿著東西分裂的形式消失。分裂分散的北方和團結南方國家的界線，變得更模糊。在聯合國中投票的零和遊戲，使失去其重要性。國家團體的臨時性結盟，變得以議題取向為主。

自第二次世界大戰以來，聯合國大會在國際領域和聯合國機制所扮演的角色，與其是否能確實反映行為者和世界競爭利害關係的能力，具有密切的關係。當下列四個條件同時達到時，聯合國大會的權力是處於最高峰：(一)在國際政治上，國家是主要的行為者；(二)對國際的重要議題，具有相當的影響力；(三)在聯合國大會內部所達成的決議，表達出國際制度的真正權力均衡；(四)聯合國大會獲得強權國家的支持。這四種狀況結合的差異性，解釋了聯合國大會所經歷過的不同階段。在第二次世界大戰後的第一個十年中，東西方的衝突和殖民地人民的爭取獨立，造成了國際社會的動盪不安。在這兩個事件上，美國和反殖民國家發現聯合國大會是可以利用的。由於東西集團的衝突，阻礙了安全理事會的功能。因此聯合國大會乃成爲另一個替代戰場，成爲國際安全與和平的爭論場所。例如，反對殖民化運動的第三世界國家，乃逐漸在聯合國大會中建立了集體性的強大聯盟。因此，在冷戰體系下，聯合國大會的功能愈來愈喪失，愈無法滿足其會員國。

實際上，在聯合國架構內有關經濟和社會的議題，皆與聯合國大會有所關聯。重組聯合國經濟和社會部門的問題，自一九七五年以來即是聯合國大會的主要議程。爲此，聯合國大會設立了許多的特殊委員會、專家小組，但成效有限。矛盾的是，聯合國大會和經濟暨社會理事會的試圖加強合作，並無法回應當前世界所面臨的主要問題。自一九七〇年代以後，聯合國大會不斷召開聯合國全球會議，在一九九〇年代以後，這種國際會議的次數和頻率愈來愈高。這些大型的全球會議，不但引起國際媒體的廣泛注意，並引進了各國的政要和民間公民社會成員的積極參與。這些臨時性的全球國際會議，雖然有助於聯合國的重振其光芒，且人們均不斷的談及聯合國。但這種集體開會獲得合法化的功能，已然無法透過聯合國大會的例行會期來獲得滿足，此無形削弱了聯合國大會的傳統功能。

基本上，聯合國大會的主要工作，是要協助與推動國際事務的合諧化。但值得注意的是，聯合國大會不是一個世界性的立法機構，其亦無權頒佈規範。除了內部的自我治理之外，關於預算或會籍等議題，以及其他決議案，聯合國大會都僅是有建議權而已。儘管如此，聯合國大會對立法的貢獻，也可由其他更微妙的方式來達成。例如，藉著新觀念的引進，如人類的共同遺產，未來一代的權利、永續發展等，以及合法化一些原則，如互不侵略和不歧視，即建立在一種共同的體系上，可以影響到國家的行為，造成在國際法中許多新原則的出現。由聯合國大會所通過的宣言，可視爲一種國際社會共識的觸媒。國際社會許多的多邊條約，皆起源於聯合國大會所通過的宣言：如一九六七年的外太空條約(Outer Space Treaty)和一九六八年的核武不擴散條約(Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons)等。此外，許多有關人權的國際會議，也是導源於聯合國大會的決議案。

人權普世宣言(The Universal Declaration on Human Rights)在一九四八年十二月十日，一致獲得通過；市民和政治權利的國際公約(International Covenant on Civil and Political Rights)，以及經濟社會和文化權利的國際公約(International Covenant on Economic, Social and Cultural rights)，亦在一九六六年獲得通過。婦女、兒童和少數民族、種族歧視的進展，主要也是導源於聯合國大會的努力。

於此一環境下，幾乎每一個人都會同意，聯合國大會有其革新的必要。聯合國在面臨世紀之交，改革的呼聲此起彼落。但是聯合國大會的改革，可以發生在三個不同的層面：(一)其目標可能只是試圖改進聯合國大會的運作和合理化其程序。如此一來，改革只是技術上和程序上的意涵。(二)改革的目標，可能是工作的重新分配，尤其是在聯合國大會的主要委員會，以及經濟暨社會理事會之間。但此一改革在政治上具敏感性。(三)重建廿一世紀的聯合國；此不但意謂著聯合國在國際社會的改變，也意謂著聯合國決定要面對一個全球化和相互依賴世界的挑戰。但不幸的是，聯合國大會的改革，僅止於第一層面，其成就仍乏善可陳。

根據一九五二年十二月廿一日的聯合國大會決議案，建立了一個「計畫特殊委員會」(Special Committee of Measures)，試圖限制聯合國大會一般會期的時間。一九七〇年十一月九日的決議案，亦同意在聯合國大會設立「程序和組織合理化特殊委員會」(Special Committee for the Rationalization of Procedures and Organization)。自一九九二年以後，對聯合國大會的改革，開始從合理化(rationalization)轉變到革新化(revitalization)的問題。但於革新化的過程中，聯合國大會會期的長度、開幕和閉幕日期、發言的時間、減少聯合國大會的工作負擔、議程的減少，以及議題的減少等，成為當時所面對的難題。

一九九八年七月，「強化聯合國系統工作小組」(Working Group on the Strengthening of the United Nations System)完成了一份報告，指出提升聯合國大會功能之道。根據該小組的評估，聯合國大會的議程，很難引起會員國和社會大眾的注意，因為在其議程上，列有太多的討論議案。該小組總結指出，每一年似乎不需要每一個議案都討論。議程上的議題，應該是被整理為一體，或每兩年考慮一次。

自一九九七年以後，由聯合國秘書長所提出的改革包裹，有一些建議係針對聯合國大會而來。秘書長安南(Kofi Anan)完全了解到聯合國大會無法恢復其信用，除非其削減議程，建立議程的優先順序，並處理與大眾利益有關的議題。秘書長建議這些會議應該納入聯合國大會的功能中；其亦認為，若鼓勵其主要委員會，或引導他們注意到特別的議題，則必然有助於提升聯合國大會的效率。更甚者，聯合國大會經常要求秘書長報告每一議案的執行過程與結果。對此，秘書長曾要求聯合國大會，應將秘書處的資源集中在高度優先的領域與議題之上。

同時，秘書長也要求會員國在設立新計畫署時，必先評估其成效。在成立革新委員會(Revitalization Committee)後的六年，以及秘書長建議改革後的一年，關於最近聯合國大會會期的評估，顯示出不僅是議程上的案件沒有減少，而且秘書長所建議的報告數目，也不減反增；從第四十九屆會期的二百八十三件，增加

到第五十一屆會期的二百八十六件。

爲了喚起聯合國大會的惰性，以及保守主義的瀰漫，亟需注入一股新的精力。但事實上，作爲一種機制，聯合國大會已無法找到新的力量來重建之。同時，沒有一個國家和團體，有足夠的動機來領導聯合國大會的進行革新。事實上，列權對唯一有興趣的改革議題，僅在於如何重組安全理事會。聯合國在廿一世紀的未來何去何從，此一主題對西方國家而言，仍然不是最受關切的議題。若改革要成功，則新的動力必須要來自私部門，如民間基金會和非政府組織等。然而，若無一個國家或一群國家的投注以必要之政治意志，則改革聯合國大會的目標，仍屬遙不可及。

第三章 聯合國秘書處

第一節 秘書處的職責

聯合國秘書處，係由在聯合國紐約總部，以及在世界各地的全體國際工作人員所共同組成，從事與推動聯合國的各項日常工作。秘書處的職責在於為聯合國其他主要機關提供服務，並執行這些機關所制定的方案與政策。秘書處的首長是秘書長，由聯合國大會根據安全理事會的推薦任命，任期五年，可以連任。

聯合國秘書處的職責與聯合國所處理的問題一樣，具有相當的多元化與多樣化。其工作範圍從管理維持和平行動到調停國際爭端、從調查經濟及社會趨勢和問題，到編寫關於人權和可持續發展問題的研究報告。秘書處工作人員的另一項任務，在於使世界各通訊媒體，得以瞭解和關心聯合國的工作。此外，秘書處亦就全世界所關切的重要議題，籌組國際會議；並監督聯合國各機構所作決定的執行情況；並將發言和文件翻譯成聯合國的各正式語文。

目前，由聯合國經常預算提供經費的秘書處工作人員，共來自一百七十餘國，約八千六百餘人。作為國際公務員，這些工作人員和秘書長皆對聯合國負責，並宣誓不尋求或接受聯合國以外任何政府或其他當局的指示。根據聯合國憲章的規定，各會員國承諾尊重秘書長和工作人員責任的專屬國際性，決不設法不當影響其責任的履行。

聯合國的總部設在紐約，但在日內瓦、維也納和內羅畢 (Nairobi) 也設有機構。聯合國日內瓦辦事處主要屬於會議外交中心，以及裁軍和人權問題論壇。聯合國維也納辦事處，則是聯合國藥物濫用管制、預防犯罪和刑事司法、和平利用外太空及國際貿易法等領域活動的總部。聯合國內羅畢辦事處，則是聯合國環境和人類住區領域活動的總部。

聯合國秘書處的主要組織架構，主要可區分為如下：

(一) 秘書長辦公室 (Office of the Secretary-General)

秘書處為聯合國其他機構服務，並執行這些機構所制訂的方案和政策。其由秘書長和聯合國組織所需要的職員組成，秘書長是聯合國的行政首長，現任秘書長是安南(Kofi Anan)。秘書長是聯合國大會根據安全理事會的推薦而任命的，任期為五年。除去其行政職責外，「聯合國憲章」要求秘書長執行安全理事會、大會及其他主要機構所委託的其他職務。「聯合國憲章」亦授權秘書長，可以將其所認為可能威脅國際和平與安全之任何事件，提請安理會注意。按「聯合國憲章」的規定，秘書長和秘書處職員只對聯合國負責，不得請求或接受任何政府的指示。

(二) 內部監督服務辦公室 (Office of Internal Oversight Services)

成立於一九九四年，直接隸屬秘書處的獨立機構，主要加強聯合國內部的監控，提供聯合國相關活動的調查、監督、計畫掌控、評估與諮詢等各項服務。其主要目標為強化資源的有效運用，建立制度化與透明的會計制度，俾增進各計畫之成效。

(三)法律事務辦公室 (Office of Legal Affairs)

成立於一九四六年。但從一九五四年之後，其職能轉變為提供秘書處法律建議或處理相關的法律事務。其主要的任務為提供法律顧問、諮詢一般法律事務、條約、海洋事務和海洋法，包括國際貿易法處與行政法庭秘書處。

(四)政治事務部 (Department of Political Affairs)

在維持世界和平與安全的前提下，提供秘書處對處理全球政治事件的建議，包括分析全球的政治發展、檢視聯合國可以在衝突中所扮演的角色、提供秘書處政策建議等。由其主導的相關活動，包括預警、預防性的民主、和平行動、戰後和平重建、選舉協助，以及對抗恐怖主義等。

(五)裁軍事務部 (Department for Disarmament Affairs)

聯合國審議裁軍問題的專門機構，隸屬於聯合國大會。其職責是就裁軍領域的各種問題，進行審議和提出建議，由聯合國所有成員國共同組成。委員會每年春季，在紐約召開為期約三到四周會議，通常審議三到四項裁軍議題，多數議題需多年反復審議。每年向聯合國大會報告工作進展情況。

(六)維和行動部 (Department of Peacekeeping Operations)

維和是聯合國的重要職能之一。聯合國維和行動係根據安理會或聯合國大會所通過的決議，派遣維持和平部隊或軍事觀察團到衝突地區，以恢復或維護和平的一種行動。其目的是要防止局部地區衝突的擴大和再起；維和行動的任務包括監督停火、停戰、撤軍；使衝突雙方避免接觸；觀察、報告局勢；幫助執行和平協議；防止非法越界或滲透，以及維持衝突地區的治安等。近年來，聯合國維和行動的任務範圍也有所擴大，已涉及監督選舉、全民公決、保護和分發人道主義援助，以及幫助掃雷和難民重返家園等許多非傳統性的工作。參與維和隊伍的人員除了軍事人員以外，還有民事警察和文職人員。

(七)人道事務協調辦公室 (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)

隸屬於秘書處下的一個部門，在紐約與日內瓦皆設有辦公室。其主要任務是有效率的動員，以及協調國內與國際社會進行人道活動；其目標為減少人類痛苦與疾病的發生、提供照顧給有需要的人、針對持續性的情況做準備與預防。

(八)經濟和社會事務部 (Department of Economic and Social Affairs)

為經濟、社會和環境領域的全球政策與國家行動之間的重要橋樑，工作主要涉及三個相關領域：即彙編、製作和分析範圍廣泛的經濟、社會和環境資料與資訊，提供聯合國會員國在審查共同問題和評價政策抉擇時參考；促進會員國在許多政府間機構內，就全球議題進行協商與合作；將聯合國各次會議和高峰會議上所制定的政策框架，轉化為國家層級方案的方式，向有關政府提供諮詢意見，並且透過技術援助之方式，協助國家能力之建設。

(九)大會和會議管理部 (Department of General Assembly and Conference Management)

大會和會議管理部，包括聯合國大會和經濟暨社會理事會事務部、會議和出

版部、[文件部](#)、中央規畫和協調部，以及執行辦公室與資訊管理服務部等；其與聯合國現行中期計畫有關的方案結構，具有密切的關聯性。此外，行政辦公室、檔規畫和監測股，以及資訊管理和技術股，皆為大會部提供了支援與服務。

(十)公共資訊部 (Department of Public Information)

公共資訊部的功能，在於提供聯合國資深官員、學者、媒體等互動的平台，及舉辦各種資訊方案和專業性活動。

(十一)管理部 (Department of Management)

(十二)伊拉克計畫辦公室 (Office of the Iraq Programme)

此計畫的緣起，乃是根據一九九〇年的第六六一號決議案，以及一九九五年的第九八六號決議案所制訂的相關細則，進行聯合國對伊拉克的人道援助計畫，提供伊拉克在國際封鎖期間的相關人道援助。二〇〇三年，在美伊戰爭後，則通過第一四七號決議案，調整以油換糧計畫，賦予秘書處全權處理伊拉克援助計畫。而根據二〇〇三年的第一四八三號決議案，秘書處有處理伊拉克重建計畫、開放石油出口等決定權。

(十三)聯合國安全協調員辦公室 (Office of the United Nations Security Coordinator)

(十四)低度發展國家、內陸封鎖發展中國家和小島發展中國家高級代表辦公室 (Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small island Developing States)

其主要目標是加強國際社會對布魯塞爾條約(Brussels Declaration)的實施，與對「行動綱領」(Programme of Action)的支持，並確保此兩個準則的施行成效。

(十五)藥物和犯罪辦公室 (Office on Drugs and Crime)

成立於一九九七年，為一全球性對抗疾病與國際犯罪的機構。其總部在維也納，有二十一個區域辦公室，在紐約亦設有一個聯絡辦公室。其人員主要是屬於志願服務性質，百分之九十的預算來自政府的補助；其主要任務是要協助會員國對抗非法藥品、犯罪與恐怖主義。會員國在千禧年宣言時，表示將致力於解決跨國的犯罪問題、投注更多心力於全球藥品問題，以及以具體行動來對抗恐怖主義等。

(十六)日內瓦聯合國辦事處 (UN Office at Geneva)

日內瓦位於歐洲的心臟，聯合國在此成立分支機構的主因，是為了服務非洲、中東與亞洲地區。提供不同國家、經濟體與文化間的協助，主要目標是希望成為公民社會、各國政府與聯合國大家庭間的最有力的橋樑，協助問題的解決。

(十七)維也納聯合國辦事處 (UN Office at Vienna)

聯合國總部設在紐約，但在日內瓦、維也納和內羅畢也設有分支機構。其中，聯合國維也納辦事處是聯合國藥物濫用管制、預防犯罪和刑事司法、和平利用外太空，以及國際貿易法等領域活動的總部。

(十八)內羅畢聯合國辦事處 (UN Office at Nairobi)

聯合國環境和人類住區領域活動的總部，於一九六六年成立。

第二節 非政府組織與公共資訊部

非政府組織是在地方、國家或國際級別上，所組織起來屬於非贏利性的與自願性的公民組織。非政府組織具有明確之工作任務、由具有相同興趣之人們所共同推動，對國際社會提供多元化的服務，並本著人道主義的精神，對全球人類提供服務，並向政府反映公民關心的問題、監督政策和鼓勵在公民的社區政治參與。這些非政府組織可提供分析和專業知識，發揮早期預警機制功能，協助監督和執行國際協定。有些非政府組織的工作重點，在於人權、環境、醫療健康、保育等具體問題。非政府組織在與聯合國系統各辦事處和機構相比較下，無論是在目標、地點和任務等方面，均有相當大的差異。

除經濟暨社會理事會之外，聯合國秘書處公共資訊部 (Department of Public Information, DPI) 則是在聯合國之內，另外一個與國際非政府組織具有最密切關係的機構。值得國內非政府組織注意的是，一個國際非政府組織若要取得聯合國的諮詢地位，則必須經由聯合國經濟暨社會理事會的安排。但如果一個國際非政府組織，僅是想參與聯合國系統內的國際非政府組織活動，並無意取得諮詢地位，則該組織所要聯繫的主要對象，應該是聯合國秘書處的公共資訊部。與公共資訊部建立關係的國際非政府組織，共有一千五百多個。透過兩者間的聯繫與互動，有助於使聯合國與更多的全球人類獲得寶貴的聯繫。此外，聯合國資訊部亦協助這些非政府組織，獲得並傳播有關聯合國參與的資訊，俾使全球人類更能瞭解聯合國的宗旨與目標。如關於國際和平與安全、經濟與社會發展、人權、人道主義事務和國際法等活動。一九六八年，經濟暨社會理事會在五月廿七日，通過了第 1279 (XLIV) 號決議案，要求公共資訊部加強與非政府組織的聯繫。

值得注意的是，在公共資訊部之下，亦設立了所謂的非政府組織科 (The UN Department of Public Information NGO Section)，試圖建構與國際非政府組織的合作模式：

(一)在與非政府組織/公共資訊部的合作下，組織與協調年度的非政府組織/公共資訊部會議。此一國際論壇匯集了聯合國系統和政府的資深官員、非政府組織、學者、輿論家和媒體，共同討論全球所關切的議題。

(二)在聯合國總部為非政府組織團體，針對重要的全球議題，舉行每週簡報。這些簡報的發言者，皆為聯合國的資深官員、會員國代表，以及在這些簡報中所提及的相關非政府組織。

(三)對與公共資訊部有關的非政府組織首長，以及其他非政府組織代表，邀請參與聯合國機構的所有公開會議、公共資訊部的圖片和影視圖書館；而且，以觀察員的身份，亦可參加由具聯合國諮詢地位的非政府組織聯盟 (Conference of Non-governmental Organizations, CONGO)，所舉辦的廿二個委員會會議。

(四)協調聯合公共資訊部/非政府組織的資訊計畫

(五)為新近獲授權的非政府組織代表，舉辦年度說明會。

(六)出版「與公共資訊部有關聯的非政府組織的目錄」，按字母、地區和專

業，列出所有參與的非政府組織。

(七)設立非政府組織資訊中心，提供各非政府組織使用聯合國文件和新聞稿、定期郵寄聯合國資訊文件、使用電腦資訊、組織每季的通訊研習、使用具有大量聯合國影片蒐藏的視聽借閱圖書館，以及更新聯合國系統的出版品。

The DPI/NGO Resource Center
Room L-1B-31
United Nations
New York, N.Y. 10017
Tel: (212) 963-7233, 963-7234, 963-7078
Fax: (212) 963-2819
Email: dpingo@un.org

一個國際非政府組織若欲和公共資訊部，建立聯盟關係，則該組織必須具有下列的資格或條件：

- 1.該非政府組織必須支持和尊重聯合國憲章
- 2.該非政府組織必須具有被認可的國家或國際地位
- 3.該非政府組織應該在非營利的基礎上獨立運作，並具有免稅的地位
- 4.該非政府組織必須有意願和方式，對其會員或有關聯合國活動的參與者，以出版簡訊、小冊和手冊；組織會議、座談和圓桌討論；或吸引媒體的注意，進行有效的資訊計畫。
- 5.非政府組織應該具有至少持續三年工作的記錄，而且展現對未來持續活動的承諾。
- 6.在加入聯盟之前，非政府組織應該具有與聯合國資訊中心/服務中心，或其他的聯合國系統，一種良好的合作記錄。
- 7.非政府組織應該提供由合格獨立會計師所審核通過的年度財務報表。
- 8.非政府組織應該具有法定的地位，提供透明的決策、幹部和董事會成員的選舉。

一個欲與公共資訊部建立聯盟關係的國際非政府組織，在符合上述標準後，應向公共資訊部非政府組織科科長寄出正式申請信函，首先表達加入公共資訊部的興趣。於申請信函中，該非政府組織應陳述其何以欲建立如此的聯盟關係。申請組織除申請函外，亦應準備至少六項與聯合國有關的資訊企畫案。值得注意的是，來自聯合國部門、聯合國計畫和專業機構，以及聯合國資訊中心和服務的推薦信，將更有助於申請的考慮。在六個月內所提供的完整文件，應包含下列必要之文件：(1)非政府組織的完整申請表格；(2)一份申請的完整摘要；(3)組織條例、規章或細則；(4)由官方機構所提供的非營利和免稅地位的證明；(5)組織最新的年度預算或財務報表；(6)正在進行與聯合國相關的資訊案證明：至少有組織六項最近通訊文件，如簡訊、期刊、廣播或電台的錄影帶，以及會議報告等；(7)機構的推薦函(聯合國或其他)和推薦人。

所有的申請文件，必須寄到如下地址：

Chief, DPI/NGO Section

Department of Public Information

Room S-1070L

United Nations, New York, N.Y. 10017

Tel: (212) 963-6842

Fax: (212) 963-6914/2819

一旦申請的程序完成後，公共資訊部的非政府組織委員會，將會在排定的會議中進行案件審查。委員會審查一有結果，將立即通知該申請組織。獲得聯盟身份的非政府組織，將可委派代表至公共資訊部參與會議。但值得注意的是，獲得了公共資訊部的聯繫資格與地位，並非代表該非政府組織已被納入了聯合國系統內，也未被賦與該組織成員具有任何特權、豁免或特殊地位。

此外，爲了要強化諮詢與合作的功能，公共資訊部與非政府組織團體，共同選出了一個由十八個成員組成的執行委員會，試圖代表與公共資訊部聯繫的非政府組織之利益。該委員會係由來自全球各地非政府組織在紐約的代表，所共同組成，當選任期爲兩年。執行委員會與公共資訊部非政府組織科，在共同關心的事件、專案和倡議上進行合作，包拓籌組公共資訊部/非政府組織的年會等。但值得注意的是，此一執行委員會並非屬於公共資訊部的一部分。同時，非政府組織與公共資訊部的聯繫，亦與執行委員會無關。

自從聯合國在舊金山創立時開起，非政府組織對國際社會所做出的貢獻，已然引起人們的注意力。這些非政府組織不但提出本身的觀點和專案，亦傳播資訊和動員輿論支援聯合國的組織機構。因此，與公共資訊部聯繫的非政府組織，其主要目的在於促進全球人類對聯合國原則和活動的瞭解。一九九七年一月，聯合國秘書長安南即曾指出了與民間社會行成夥伴關係的重要性。

公共資訊部在每年夏天，皆會召開年度的國際非政府組織大會；許多重要的國際非政府組織皆藉此大會的某一些特定主題表達意見，形成輿論壓力，進而產生政策上的影響力。因此，每一年在聯合國總部所舉行的國際非政府組織大會，乃成爲國際非政府組織的一項重要活動。對國際非政府組織而言，此不但是身份的確認，也形成了地位的彰顯。而一個國際非政府組織的能否參加該大會，通常都是由聯合國秘書處的公共資訊部決定之。倘公共資訊部決定將一個國際非政府組織列入其名冊內，則聯合國就會定期向該組織提供有關其他國際非政府組織活動的訊息；同時該組織也會被邀請參加每年一度的國際非政府組織大會。此即是何以聯合國秘書處的公共資訊部，對一個亟欲積極參與聯合國國際非政府組織體系的國際非政府組織而言，實具有相當的重要性。

第三節 聯合國秘書處的職掌

秘書處的領導者，即聯合國秘書長，係屬於政治任命。在安全理事會的推薦

下，秘書長由聯合國大會所任命。秘書長具有行政、政治和代表功能。作為首要的行政主管，秘書長必須準備和提出聯合國計畫和預算，提請聯合國大會同意之。此外，秘書長亦負責聯合國各部門單位的建立、重組或廢除，也任命和管理職員、分配基金，並對預算和財政使用負責，並確保組織行政和功能的運作。「聯合國憲章」限制了秘書長的政治角色，只要秘書長認為任何可能威脅到國際和平與安全的議題，其僅能提請安全理事會注意。然而，秘書長亦可根據其技巧、能力、工作努力、當前世界的政治氣氛、會員國的態度，以及政治機會和運氣，來運用其重要的政治影響力。為了要推動和維持談判，秘書長也可利用其職權來推動之。例如，前聯合國秘書長裴瑞斯 (Javier Perez de Cuellar) 在一九八〇年代，即在中美洲推動了區域和平過程；聯合國秘書長安南 (Kofi Annan) 在一九九八年，亦前往伊拉克進行冒險，但卻成功之旅，針對僵持不下的武器檢查問題，提出了外交解決方案，至少暫時阻止了軍事的衝突。最後，聯合國秘書長亦需進行每日的公共關係工作。對全世界而言，聯合國秘書長代表聯合國，並積極推動與解釋聯合國當前的情勢和計畫，以及其本身對聯合國未來發展理念。

面對著嚴峻的國際政經情勢，聯合國秘書長必須致力於政治和公共關係功能的發揮，此經常與作為一個行政管理主管的角色有所衝突。和許多其他的國際政府組織一樣，聯合國秘書長，目前也是許多會員國批評的目標，而且也面臨財政壓力和裁員的問題。對於一些不喜歡聯合國立場、決議案、計畫或管理的各國政府而言，聯合國秘書處和秘書長，都是屬於被批評的代罪羔羊。聯合國秘書處尤其是被批評的主要目標；其理由有下列三點：

(一)聯合國秘書處類似一個國家，也會受到冷戰緊張關係的影響，也必須要處理在南北國家之間所存在的永久衝突問題；

(二)聯合國總部因位於美國紐約市，乃成為批評的焦點；美國國會議員也反對多邊主義，並試圖降低聯合國所扮演的角色，以及減少對聯合國財政的支持；同時媒體對聯合國的報導，亦著重於負面的觀點；

(三)聯合國秘書處經常被批評以工作人員過多，無能力、太優厚的薪資和年金、腐敗、貧乏的領導權，以及過度的政治化等。

整體而言，複雜的組織，必須滿足基本的需求。一個清晰的使命和實際的目標，必須加以界定。聯合國秘書處是一個大型、複雜的組織機構。雖然追求和平、安全、在經濟社會、文化和人道方面的國際合作等，皆可界定為聯合國的使命，但是聯合國大會或安全理事會決議案所設定的目標，並非必然是明確和實際的；於如此的情況下，聯合國秘書處的表現，仍係依賴各國政府的行動，以及許多其他的因素，來追求所設定的目標；再者，許多聯合國大會的決議案，僅具有語詞上的意涵。由於聯合國是一個政治性組織，因此其秘書處乃不斷受到政府的干預；聯合國秘書長的任命，並非建立在明確的資格需求上，而是由於在安全理事會五個常任理事國之間的政治協商結果。重要職位人事的安排，也受到各國政府的注意與介入；各種政治任命的痕跡，處處可見。聯合國組織結構屬於金字塔形，權力集中於上層，權力下放的功能不夠明確。此外，對一個多國和多文化工作人

員的管理，在如何界定國際公職服務的標準上，亦有多重問題存在。

第四節 秘書處與國際公務人員

第一個國際秘書處的設立，是在十九世紀，試圖處理有關國際會議和組織的關係。在當時全球政治中心歐洲所舉辦的國際會議，在會議期間皆設有臨時秘書處，由各國的外交官所指導。最初，秘書處成員係由主辦國的國家公務員所組成。但在一八九九年和一九〇七年的海牙會議 (Hague Conferences)，以及在一九一九年的和平會議 (Peace Conference)，多國秘書處 (multinational secretariats) 成爲了主要的規範。然而，這種多國的概念，僅適用於參與國家外交部所擔任的資深會議席位。再者，此一國際會議係屬於短期性的會議。未來國際公務人員服務的主要成份之一，即所謂的永久性 (permanency)，也出現在十九世紀，透過國際行政聯盟 (international administrative unions) 的設立，其目的是要增加貿易交流，推動透過國際合作而強化資訊流通。成立於一八六五年的國際電報聯盟 (International Telegraph Union)⁸，以及成立於一八七四年的萬國郵政聯盟 (Universal Postal Union)，皆屬此例。目前，此二組織皆爲聯合國的專門機構。行政聯盟的工作人員，都是由當地國或其他會員國所提供的公務人員所組成。一九〇五年，成立於羅馬的國際農業中心 (International Institute of Agriculture)，也是屬於此例。

由單一國家，到多國國際秘書處的緩慢轉型，一直要到一九一九年國際聯盟和國際勞工組織設立時，才告成熟。基本上，一個國際公務員服務 (international civil service) 的概念，主要植基於下列兩點：

- (一)工作人員僅對僱用他們的國際組織宣誓效忠；
- (二)會員國的責任是要尊重工作人員的國際特色和責任。

一九二〇年五月，在英國代表巴爾福 (Arthur J. Balfour) 的推薦下，第一項原則爲國際聯盟的工作人員所採納。國際聯盟決定，秘書處工作人員一旦被任命後，即不再是其原屬國家的公務人員，而是暫時的成爲國際聯盟的公務人員。他們的責任不是國家性的，而是國際性的。

根據在一九四五年四月廿五日到六月廿六日，於舊金山所召開的國際組織聯合國會議 (The United Nations Conference on International Organization)，證實了國際官員獨立性的基本原則。換言之，秘書處是一種各方凝聚的行政單位，儘管其功能的多元化和多樣化，並視秘書長爲所有工作人員的唯一領導者。此一國際概念，包含在聯合國憲章的第一百條中：「在責任的表現上，秘書長及其工作人員，不應獲得來自任何政府的指示，或任何來自組織之外的機構...聯合國的每一會員，應該尊重秘書長和工作人員的國際特色和責任。」

接受此一概念的主要基礎，首先在於聯合國工作人員的價值觀，必須建立在他們的公平性和獨立於本國政府之外、尊重其組織的立場和決定、對聯合國利益的志願宣佈效忠，以及接受國際秘書長的領導。這種國際概念的採用，伴隨著一

⁸ 一九三四年，改名稱爲國際通訊聯盟(International Communications Union)。

種自主性國際人力系統的建立，其目的在於確保國際組織的工作人員，於處於法律和行政的真空下，不需向其本國政府尋求保護。

在一九一九年所設立的國際聯盟和國際勞工組織秘書處，其規模均無法與聯合國組織的複雜網絡相比。聯合國的工作人員，共約有五萬三千多名。而國際聯盟秘書處只有九百人，國際勞工組織只有四百人。工作人員數目的增加，也代表了專業的多元化。聯合國工作人員，必需尊重本身的國際責任，並具有高度的效率、能力和整體性 (integrity)。但值得注意的是，在所有聯合國組織五萬三千名工作人員中，以及在聯合國秘書處的一萬四千名工作人員中，有一部份比例的人員，無法達到此一標準。但問題的癥結在於，聯合國秘書長是否會認真考慮此一目標，以及是否經理人員願意運用領導權和控制，以制裁那些違反國際責任之聯合國工作人員。

然而這種國際公務員服務的概念，曾不斷的遭致批評。在一九二〇年代後期，以及在一九三〇年代期間，一些國際聯盟工作人員的國際概念，受到許多政府的質疑，包括義大利和法西斯德國在內。在一九五〇年代的兩位聯合國秘書長，必須要接受來自美國的壓力，以及美國的干預秘書處內務。蘇聯公開的批評秘書長缺乏中立。一直到冷戰結束時，蘇聯和其他社會主義國家，皆對其人民在聯合國組織的任職和僱用期限，採取嚴格的控制；並要求這些人員應先對他們自己的國家和共產意識型態效忠，而不是對聯合國組織效忠。許多其他國家，也不斷的對秘書長和資深官員增加壓力，或是推薦本國人士擔任重要職位。

聯合國秘書處的進展，從一九四六年三百名工作人員的臨時合約開始，但在幾個月之內，聯合國秘書長萊以 (Trygve Lie) 即另行招募了二千九百名新工作人員。聯合國秘書處工作人員，從一九六四年的三千二百三十七名，增加到一九七四年的一萬一千三百九十三名，以及一九八四年的一萬四千四百八十一名。一九九四年，工作人員高達一萬四千六百九十一名。一九九七年六月，秘書處僱用了一萬四千一百卅六名。工作人員的增加，同時也反映了聯合國會員國的增加。從一九四五年的五十一國，增加到一九八五年的一百五十九國，以及二〇〇〇年的一百八十八國。來自亞洲的新興獨立國家，也要求增加本國人士任職秘書處的配額。如此一來，聯合國秘書處所面臨的難題，乃在於招募這些工作人員的標準與資格何在。

隨著工作人員數目的增加，聯合國預算也跟著激增：一九四六年，聯合國經常預算為二千一百五十萬美元；一九七六年到一九七七年間，為七億八千四百萬美元；一九八四年到一九八五年間，為十五億八千七百萬美元；一九九六年到一九九七年間，為廿六億三百萬美元。值得注意的是，工作人員和經費預算的增加，也伴隨著聯合國其他活動、計畫和組織機構的擴充、通貨膨脹，以及幣值的變動等因素影響。例如，自一九八八年以來所突然擴充的維持和平任務，以及選舉監督機制，不僅代表著聯合國在國際和平和安全角色的重大轉變，而且也需要公共事務部 (Department of Political Affairs)、維和行動部 (Department of Peacekeeping Operations)、法律事務辦公室 (Office of Legal Affairs)，以及其他相關行政服務的

支援。

第五節 聯合國秘書處的改革

對秘書處結構所進行的行政改革，最初係由聯合國秘書長根據本身的觀點所提出。另外一些改革，則是由秘書長或會員國所任命的專業團體所建議：例如，一九六一年的檢驗秘書處活動和組織的委員會，以及一九六八年重組秘書處的委員會。在一九八〇年，聯合國大會設立「評估當前秘書處行政、財政和人力結構的政府專家委員會」（Committee of Governmental Experts to Evaluate the Present Structure of the Secretariat in the Administrative, Finance and Personnel Areas），以及在一九八五年，所設立的「審閱聯合國行政和財政功能效率的高級跨政府專家小組」（Group of High-level Intergovernmental Experts to Review the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations），或「十八人小組」（Group of 18）。此一小組建議裁員組織的百分之十五工作人員，此為聯合國歷史上所首見。此象徵著秘書處人力成長時期的終結。

聯合國秘書處的管理，必需遵照由內外機構所制定和監督的許多規範。秘書長必須向聯合國大會報告。其計畫預算、工作人員和重建計畫，在向聯合國大會提出之前，均受到「行政和預算問題諮詢委員會」（Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ）、「計畫和協調委員會」（Committee for Programme and Co-ordination, CPC），以及第五委員會（The Fifth Committee）的審查。所有的聯合國組織皆同意，一種單一的和統一的國際公務人員服務，乃是一種必要的發展。爲了此一目標，其乃設立了薪資、津貼和其他服務條件的共通體系。重要議題的主要決定者，在於聯合國大會。聯合國大會的主要人力顧問，乃是「國際公務人員服務委員會」（International Civic Service Commission, ICSC），在一九七四年爲聯合國大會所設立。在年金的議題上，「聯合國聯合職員年金委員會」（UN Joint Staff Pension Board）也扮演類似於「國際公務人員服務委員會」的功能。這些機構建立了一種在計畫和行政事務上的協調機制：即「協調行政委員會」（Administrative Committee on Co-ordination, ACC），支持「行政問題的諮詢委員會」（Consultative Committee on Administrative Questions, CCAQ）的行政和人事事務。任何關於聯合國專業人士增加薪資的建議，首先必須被「行政問題的諮詢委員會」所討論，然後經過「協調行政委員會」同意，再向「國際公務人員服務委員會」提出；經過「行政和預算問題諮詢委員會」和第五委員會審查後，最後由聯合國大會決定之。一九九五年，「聯合調查小組」（Joint Inspection Unit）的調查員漢尼斯（Richard V. Hennes）指出，在過去五十餘年來，有許多試圖強化聯合國的計畫，並改善聯合國的行政管理，但並未達到具體的成效。

在一九五〇年，聯合國大會曾首先強調審慎評估計畫，以有效使用有限的資源。一九七五年，聯合國秘書長承認仍缺乏有系統的評估結果，而這正是中期計畫所未涵蓋的關鍵問題。在一九八一年和一九八五年，「聯合調查小組」也發現，

儘管在一九八〇年最後設立了一個小型評估和監督單位，但在結果的評估以改善未來計畫方面，聯合國秘書處仍落後於其他聯合國系統內的各組織機構。在一九八五年到一九八六年間，也發現聯合國內部的稽核範圍缺乏效率，並建議稽核人員數目和專業技能的增加。「十八人小組」更要求內部稽核人員，應具有更大的獨立性。在一九九〇年到一九九二年間，秘書長亦不斷要求強化內部的控制和果斷的決定，來處理一些人力管理的問題。例如，在一九七八年，聯合國秘書長曾表達欲建立一個事業發展系統的意向。一九八三年、一九八五年和一九八九年，聯合國大會要求秘書長透過一個行為表現的評估和報告制度，落實一項事業發展的全面性計畫。一九九三年十二月，聯合國大會要求在一九九五年一月一日之前，建立一個透明、有效的責信 (accountability) 和責任制度，並明確指出此一制度應包括所有官員的行為評估在內。一九九四年，「聯合調查小組」指出在過去十七年來，出現了五種不同的方式，皆試圖建立一個完整的秘書處行為表現評鑑制度。雖然該制度獲致了許多成效，但由於秘書處無法成功的執行與落實，因此全告失敗。在招募工作人員方面，「聯合調查小組」發現其中缺乏了一致性與專業的衡量標準。在職位的任命上，亦充滿了政治任命和用人唯親的作法。

這種缺乏效率和錯誤管理的作法，嚴重損害了聯合國組織的工作和形象。這些失敗或許可歸諸於前五位秘書長的興趣缺缺，因渠等較強調國際外交和會員國互動，而較不重視內部管理的議題。缺乏有效的招募和晉升政策、人事處 (Office of Personnel) 和人力資源管理處 (Office of Human Resources Management, OHRM) 的缺乏專業和權威、再加上欠缺高級管理的支持，造成了來自各國政府的政治壓力而任職的高階聯合國官員，以及在均衡地理分佈原則的藉口下，造成了不符合資格的官員充斥於各個組織機構內。

原則上，所有的會員國應該同樣的關心聯合國秘書處的表現，以及強化其效率。然而，由於各會員國對聯合國組織的期望有所不同，因此在聯合國進行改革的觀點上，各會員國的看法必然不一致。對於聯合國在國際政治上所扮演的角色，會員國是希望此一角色擴張、保持現狀，還是應該減弱？或他們期望聯合國應該完全的消失？聯合國應該將多邊外交、人權、民主政治、環保列於優先地位？或是應該將這些議題，再委託給其他的組織，如國際政府組織或國際非政府組織或單一政府？許多工業國家對聯合國的價值和能力，以及其有限性均相當了解。他們對聯合國的態度，類似於對其他國際政府組織的態度，如「經濟合作暨發展組織」(Organization of Economic Cooperation and Development, OECD)、「歐洲太空總署」(European Space Agency) 等。許多會員國的要求是金錢的價值、清晰的目標、零成長的預算、有效的管理和財政控制、工作人員不加薪，以及甚至在一些國際政府組織薪資的減少。渠等不期望在政治和預算事務上，這些組織能獲得任何程度的獨立或自主。

一九九九年，由於柯林頓政府的支持聯合國，以及美國共和黨國會的強調單邊主義之間的不同立場，使得美國政府的態度更趨複雜。共和黨國會議員批評聯合國是一個失敗的組織。美國國會不斷的使用延遲繳納聯合國會費的方式，以抗

議聯合國的支持解放運動，以及聯合國的譴責以色列，或者是不滿其所不想要的計畫。一九八〇年代中期，爲了要使美國和其他貢獻者對聯合國預算的加強控制，國會要求聯合國採取比重投票(weighting voting) 的方式。由於聯合國的管理機構，於此一事件上，同意在預算的層面上，必須採用共識決，此乃提供美國於此一議題上的否決權。美國每一年的中止繳納會費，均導致聯合國的瀕臨破產邊緣。此外，美國國會亦試圖在美國的外交政策中，矮化聯合國的角色，而非強化聯合國的效率。

關於聯合國秘書處改革的缺乏任何共識，以及要求聯合國更多的改革，可由南方國家的觀點中窺其端倪。在一九九七年九月第十五日的第五十一屆聯合國大會中，馬來西亞籍的主席伊斯邁爾 (Razali Ismail)指出，由於南北方對於聯合國的每一項觀點，在基本價值和觀點方面，皆有相當大的歧異，此造成了每一項聯合國改革觀點的政治僵持。斯邁爾指出若聯合國的改革，僅強調在成本效率和更佳的協調上，則聯合國將無法獲得強化。對南方國家而言，聯合國問題主要是政治的和實質性的。這些問題無法透過這些改革來解決，而這些改革又是強調管理途徑、機制轉移模式、可資運用的技術和組織理論。所有聯合國的表現，不能透過成本效益的標準，來加以評估。聯合國經常必須要成爲一個或多個國家失敗政策的代罪羔羊。簡言之，南方國家需要的是一個強大的聯合國。

爲了確保聯合國會費的按時繳納，應該建立適當機制；爲了要避免濫用財政貢獻，以獲得特權和特殊地位，需要引進制度的保護系統。易言之，美國應停止利用不繳納會費的方式，來威脅聯合國。對此，南方國家支持聯合國組織的一個新的和穩定的財政，並要求此應和會員國的內政和直接預算程序脫離。這種朝向合作的一種概念，不應破壞國際公務人員服務的體制。一個獨立和高度特質的國際公務人員服務，應該重新被建立，保護來自個別政府干預或控制聯合國秘書處的單邊壓力。對於相關的議題，應該獲得授權和建議。在經過許多年的忽視之後，爲了要再強化國際公務人員的服務，一個短期獨立的代表委員會應該被設立，以研究整個情勢，並提出有助於提升國際公務人員服務更高表現水準的政策和計畫。

第一項重要的改革，係由第六任的埃及籍的秘書長蓋利 (Boutros Boutros-Ghali) 所推動。雖然其在一九九二年一月任職之前，曾擔任外交官，對管理缺乏經驗或興趣，但由於美國的財政和其他壓力，迫使其開始進行聯合國的改革。爲了要使改革能夠落實，秘書長完全屈服於美國所提名與任命的候選人。其先後任命三位的美國候選人，出任「行政和管理部」(Department of Administration and Management) 的領導者；其次，他任命另兩位美國的候選人，出任副秘書長。第三位美國的候選人，在助理秘書長的層面上，被任命爲協助秘書長處理媒體關係。其也選擇一位美國的候選人，接掌「聯合國兒童基金」(UN Children's Fund, UNICEF)。蓋利的明顯取悅美國，被沒有獲得好處：美國封殺了他的試圖競選連任秘書長，並選出安南以取代之。蓋利秘書長乃因此成爲造成聯合國失敗，所競相指責的對象。

蓋利秘書長所引進主要的革新計畫，乃是建立了「內部監督服務辦公室」(Office of Internal Oversight Services, OIOS)，並在一九九四年七月廿九日為聯合國大會所通過。該辦公室的主要職責，在於監督、內部稽核、檢查和評鑑等功能，試圖整合以前負責這些功能的許多單位。但在改革的過程中，「內部監督服務辦公室」發現該些單位難以推動整合，而且難以招募符合資格的人才任職。在針對該辦公室在一九九五年七月一日到一九九六年六月卅日活動的報告中，「內部監督服務辦公室」的領導者指出，由於該組織長久以來即缺乏獨立性和有效的內部監督，故已不斷遭致批評。「內部監督服務辦公室」也面臨了許多改革的阻力，主要是因為許多組織的反對調查和透明化。但各個聯合國的管理者，此時均被要求完全執行「內部監督服務辦公室」的建議，即執行稽核的制度，每季均須提出執行的報告。

一九九五年四月，「維和行動部」設立了一個「經驗學習單位」(Lessons Learned Unit)，試圖因應「內部監督服務辦公室」的建議案。由於缺乏經驗和標準化的行動程序和政策，使該組織面臨相當的挫折和無效率。此顯示出，每一項新的行動，都必須重新擬訂政策、指導原則和程序，並缺乏足夠的控制。許多無規律性和錯誤的決策，肇因於對既定程序的無知或違反，或單純只是缺乏管理的常識，皆被發現發在維和行動和其他的聯合國機構上。此外，維和行動日常管理的缺乏效率，以及計畫和過程的不夠完備，使得問題更為嚴重。在一九九四年到一九九五年間，維和行動的經費支出，超越了在經常預算、技術合作、信託基金和其它特別活動下，所有其他支出的總和。

「內部監督服務辦公室」的第三份報告，即針對一九九六年七月一日到一九九七年六月卅日期間，試圖針對不明確之規章加以修正，而不是去引導建立財政和人類資源管理的行政活動指導原則。稽核制度的執行率，從一九九六年的百分之六十一，增加到一九九七年的百分之七十一。

雖然在短短四年間，欲評定「內部監督服務辦公室」的影響仍嫌不足，但是該辦公室的設立及其活動，顯示出如此一個獨立、主動的調查機構，依然有其必要性：至少，調查的結果是公開出版在聯合國的文件上；同時，「內部監督服務辦公室」的設立，亦有助於聯合國責信的建立。

在聯合國大會和美國的要求下，其他的改革係在於試圖建立聯合國秘書處的新管理文化。此一改革未能成功的因素，主要在於美國所引起的財政危機、美國式的裁員，以及官僚的抗拒，固有利益的反抗和工作人員對改革的質疑等。在這些行動中，聯合國秘書長的「人力資源管理策略」(Human Resources management Strategy)，在一九九四年為聯合國大會所接受。此策略具有良好管理的原則和目標，試圖現代化人力資源管理和人力資源計畫，即建立在需要評估、諮詢、全球動力、革新招募制度、表現評估、接任制度，以及技術革新等基礎上。

一九九五年十一月，聯合國秘書長設立了「效率委員會」(Efficiency Board)。根據其在一九九六年九月的報告，此一委員會試圖針對聯合國秘書處的每一個部門和辦公室，進行效率評估。此項效率評估計畫，主要針對聯合國的預算情勢，

透過降低工作人員的層次，以及增加職員的生產力。然而，此一計畫被批評以缺乏立法精神；同時「效率委員會」的組成，被批評以缺乏適當的地理平衡，以及其成員的缺乏專業。

第六節 安南秘書長的改革

一九九七年一月二日，安南 (Kofi Annan) 成爲第七任的聯合國秘書長。其是第一位由聯合國工作人員中，被任命爲秘書長。所有前任的秘書長，都是外來的、外交官、政治家或資深公職人員出身。在和其前任者的比較下，安南表現出願更投注於聯合國內部的團隊，以及與區域團體和國家代表團的諮商。其也表示將追求聯合國問題的實際解決，儘管其當選是因爲在美國的堅持之下。安南的首要優先是要建立一個有能力、經驗的和動力的團隊。一九九七年一月中旬，其任命加拿大的史聰 (Maurice Strong) 爲聯合國改革的行政協調員 (Executive Co-ordinator of UN Reform)。史聰的責任是要在整個聯合國系統內，主導一個諮商的過程；建構一個可以爲所有會員國都接受的全面改革計畫。在一九九七年和一九九八年，安南任命一些有經驗和有能力的的人士。例如，任命前任愛爾蘭總統羅賓遜 (Mary Robinson)，作爲「人權高級專員」(High Commissioner for Human Rights)，則是較引人注意者。任命如此一位獨立的、傑出的、高度合乎資格的候選人，來擔任此一具有高度政治敏感功能的職位，強調了安南對聯合國在人權領域上所扮演的角色，以及其本身的獨立作出此一決定。同時，在一九九七年一月，秘書長也重組了聯合國核心任務的五個領域之工作計畫：和平與安全、經濟和社會事務、發展合作、人道事務，以及人權等。在前四個領域上，成立了執行委員會，而人權則分別列入其他四個領域的範圍中。

一九九七年三月十七日，秘書長針對聯合國的行政和管理改革，宣佈了如下的十點計畫：

- (一)在一九九八年到一九九九年的預算中，廢除大約一千個職位。
- (二)一九九八年到一九九九年的預算爲與前次的少一億二千三百萬美元。
- (三)部門的合併。

(四)設立一個新的「聯合國大會事務和會議服務部」(Department of General Assembly affairs and Conference Services)，爲聯合國大會、經濟暨社會理事會，以及其附屬機構，整合重要的技術支持服務。

(五)將「公共資訊部」(Department of Public Information) 轉型爲「通訊和媒體服務辦公室」(Office of Communications and Media Services)。

(六)在二〇〇一年減少三分之一使用在行政費用的預算，而且將此轉用之於發展活動。

(七)強調聯合國的協調角色，在發展合作和聯合國國家團隊的領導者等方面。

(八)將「聯合國資訊中心」(UN Information Centres) 整合入「駐節協調辦公室」(Resident Coordinator's Office)。

(九)對於要求聯合國工作人員能力、獨立和廉潔的最高標準，起草「行為法則」(Code for Conduct)。

(十)減少百分之廿五的文件。

在對代表團簡介後，安南提醒聯合國特派員，改革是一種過程，而不是一項議案。一九九八年到一九九九年的預算，以廿五億三千二百萬美元獲得通過，而在一九九六年到一九九七年，聯合國預算為廿六億八百萬美元。在一九九八年，秘書處有八千七百四十一個一般預算的職位，比一九九六年到一九九七年間的一萬零十二個職位更少。

安南秘書長的整套改革計畫，於一九九七年七月十六日，向聯合國大會提出報告。這是一項具有野心的計畫，除了有幾個例外，在政治上都是可以接受的。在秘書處的改革方面，包括如下各點：

(一)建立一個「資深管理小組」(Senior Management Group)，以取代先前在秘書長和其資深官員之間的會議。「資深管理小組」是要確保聯合國工作的政策導向。「資深管理小組」作為秘書長的內閣，向其建議所有影響聯合國的政策事務。該小組也具有危機管理的能力。

(二)副秘書長一職的設立，可能受到質疑和挑戰，因授權給一個非由選舉所產生的官員。副秘書長一職的設立，理由有三：第一，基於管理的需求：由於有卅個左右的資深官員需直接向秘書長報告，因此需要有另外的協助，以確保管理上的監督。第二項需求是當秘書長離開總部時，需要有人代理。第三，副秘書長可以注意到跨四個執行委員會的工作與議題。副秘書長是秘書長辦公室整體中的一部份。副秘書長的任命，不應超過秘書長的任期。一九九七年十二月十九日，聯合國大會通過了此一職位。一九九八年一月，安南任命了加拿大佛來契 (Louise Frechette) 為副秘書長。⁹

(三)在秘書長辦公室設立了「策略計畫組」(Strategy Planning Unit)。其主要職掌在於指出重要的全球議題和發展趨勢，分析這些議題對聯合國角色和工作方法的意涵，並為聯合國秘書長提出政策建議。此一設立主要係基於需要在秘書處設置智庫，並承認作為聯合國主要機構的秘書處，不是主要因應會員國的需求，而是在一個長期的基礎上，推動研究、分析和形成議題和觀點。其應指出聯合國需實際含蓋的領域，說明可以達到的目標，以及聯合國可以提供的最佳服務。

(四)組織一個「聯合國發展小組」(UN Development Group)，包含主要的聯合國計畫署和基金，以及部門和其他實體。其目標是要促進聯合政策的形成和決策，鼓勵計畫合作，實現管理的效率。在總部的此一改變，將會被反映在區域和國家的層面上。這些層面的所有聯合國計畫，將被整合在一個「聯合國發展協助架構」(United Nations Development Assistance Framework) 內。「聯合國發展小組」將帶來「聯合國兒童基金會」和「聯合國人口活動基金」(UN Fund for Population Activities, UNFPA)的結合在「聯合國發展計畫署」的領導下。協商的結果，決定了基金和計畫署的參與「聯合國發展小組」，仍可保有他們的屬性和責信的

⁹ 佛來契是一位有經驗和有能力的外交官，其上一個職務是加拿大的國防副部長。

現存架構，但同時亦作為一支團隊。

(五)位於紐約的「緊急救援協調員辦公室」(Office of the Emergency Relief Co-ordinator)，是要取代「人道事務部」(Department of Humanitarian Affairs)。

(六)在日內瓦的「人權高級專員辦公室」(Office of the High Commissioner for Human Rights)，將有助於鞏固「人權高級專員辦公室」和「人權中心」(Center for Human Rights)。

在以一九九四年聯合國大會所通過的前任秘書長的「人力資源管理」(Human Resources Management) 策略之基礎上，安南秘書長的另外一項努力，在於提出在一個國際組織的管理理論和實務：人員訓練、規則的單純化、招募人員的減少、行政實務、達到區域代表的目標和性別平衡的目標、更有效的事業發展，權力的下放和代表。然而，人員的訓練和事業發展，必然在財政危機和裁員的氣氛下受到限制。一千個職位將被裁減，以及行政費用減少三分之一。未來的聯合國秘書處，將會更小、更具訓練、專業、動力、管理和更整合為一支全球團隊。同時，年長的工作人員，將會被年輕化：聯合國工作人員的平均年齡為四十九歲，在未來十年內，至少有四千五百人將從聯合國退休。

一九九八年，秘書長設立了一個「人力資源管理工作小組」(Task Force on Human Resources Management)，期望在一九九八年九月的聯合國大會召開前，提出其研究發現和建議。「人力資源管理工作小組」由全球不同區域的專家所組成，這些專家於公私部門均具有不同的人力資源管理經驗。在整個聯合國系統的背景之下，秘書長建議聯合國大會進行「國際公務人員服務委員會」(International Civil Service Commission) 的評估，包括其使命、會員和功能。此乃是回應對「國際公務人員服務協會聯邦」(Federation of International Civil Service Associations, FICSA) 所關切的，長久以來即批評該委員會缺乏專業和客觀性，而且建議新委員會的組成應該是三方面的，即由政府、聯合國行政領導和工作人員代表所共同組成。秘書長的主要新作法，乃是提出「行為法則」(Code of Conduct)。該「行為法則」與在紐約的聯合國工作人員代表協商，但卻獲得來自在日內瓦聯合國工作人員和「國際公務人員服務協會聯邦」代表和的抗議。「行為法則」的主要目的，是要將聯合國工作人員的權利和義務制度化，使其成為「聯合國規範和規則」的一個整體部份。

在一九五四年由「國際公務人員服務顧問委員會」(International Civil Service Advisory Board, ICSAB) 所準備的「國際市民服務行為標準的報告」(Report on Standards of Conduct in the International Civil Service)，乃是一種期望標準的討論，而不是一套的限制規則。「國際公務人員服務協會聯邦」反對該「行為法則」的基本要旨。對「國際公務人員服務協會聯邦」而言，「行為法則」並非是一個以廉潔為基礎的眾所期望之規則。其是一本以順從為基礎的指令書本，將那些有助於聯合國有效功能的必要價值觀，轉為工作人員必須遵守的規則和規範。「國際公務人員服務協會聯邦」不滿該「行為法則」的措辭，意指國際公職人員及其家庭皆有潛在做錯事的行為。

聯合國與非政府組織結何在一起，早已不是一件新鮮事。被經濟暨社會理事會授與諮詢地位非政府組織的數目，從一九四八年的四十一個，增加到一九六八年的三百七十七個，以及一九七七年的一千二百個。在「聯合國人權高級委員會」(UN High Commission for Human Rights, UNHCR) 和「聯合國兒童基金」的計畫中，非政府組織扮演著一個非常具有操作性的角色。秘書長的決定要求所有聯合國的重要部門，任命一位非政府組織的聯絡官員，只是許多現有安排中的一環。此外，由於受到各國、區域和全球經濟發展，聯合國乃有其必要展開與企業的對話。因此，與「國際貿易局」(International Chamber of Commerce)和「世界經濟論壇」(World Economic Forum) 的連結，業已展開。除了學術界、非政府組織、組織勞工、青年和基金團體外，聯合國亦與公民社會中的私人企業領導展開對話，並計畫設立「聯合國企業聯絡服務處」(UN Enterprise Liaison Service)。

值得注意的是，沒有一種整套的改革，可以同時滿足聯合國的所有會員國。然而，安南秘書長所提出的許多改革，如果能獲得通過和正確的執行，可能可提供聯合國所長期需要的一股動力，以及給工作人員一股新動機。最初的反應是支持的、不滿的和警戒的。美國參議院的反應是負面的；但美國的國務卿歐布萊特(Madeleine Albright) 則讚揚此改革符合美國的要求。歐洲聯盟國家也贊成此改革。但發展中國家害怕聯合國改革，可能會影響到他們所強力支持發展計畫的受挫。一九九七年十一月十二日，聯合國大會一致通過一項決議案，歡迎秘書長在一九九七年七月十四日的報告，此間接同意秘書長可以在其權責內，執行其報告所描述的行動。但必須尊重聯合國大會的相關宗旨、決定和決議案。在一九九七年十二月十九日所通過的第二項決議案中，聯合國大會建立了副秘書長一職。

最後，聯合國秘書處已設立了超過五十年。秘書處的士氣，主要受到美國和社會主義國家政治壓力的打擊和影響，以及由於受到聯合國管理階層在人力資源管理上的缺乏專業。由於受到會員國增加的影響，以及機構和計畫署的增加，秘書處的持續成長，造成了新部門的設立，但同時亦造成許多舊有機構的腐化。秘書處受害於宗旨和功能的重複、目標的模糊和不實際、缺乏計畫和監督不良。國際公民服務的原則，正在不斷的腐蝕中。對於各國政府的建議安插人選，秘書長可說是無抗拒的能力。秘書處管理的失敗，鼓勵了聯合國大會的追求反對個體的管理。聯合國大會，在富裕國家的要求下，凍結了專業人士的薪資；此外，由西方國家所推薦到聯合國系統的人員，其對聯合國的效忠是值得懷疑的。因此，有必要針對職員政策，進行重新評估。其也期望工作小組可以提出創新的概念。世界衛生組織的建議一項修正之人力政策，則對聯合國提供了激勵作用。世界衛生組織的新安排職員政策，包括了一個核心團體的終身職員，也有一些職員是簽署有期限的合約，也有一些短期聘請的顧問。區域分配的原則和配額，並不適用於非核心職員。對聯合國而言，此三類工作人員的認定，可能需要更彈性的就業條件。聯合國秘書處的改革是必要的，但是改革只是一項過程，而不是一項事件。而秘書長本身的努力，更需要那些相信聯合國必須要被強化的人士堅定之支持。

第四章 聯合國安全理事會

第一節 組織與功能

根據聯合國憲章，安全理事會負有維護國際和平與安全的主要責任。每個理事國都必須有一名代表常駐聯合國總部。一九九二年一月卅一日，安全理事會在總部舉行了有史以來的第一次首腦會議，十五個理事國中有十三國的國家元首和政府領袖，以及其餘兩國的外交部長出席了是項會議。安全理事會可以在總部以外的其他地點舉行會議；一九七二年，其在衣索比亞的亞的斯亞貝巴舉行了一次會議，又於次年在巴拿馬的巴拿馬城舉行了會議。

在關於國際和平受到威脅的指控提交安理會時，安理會首先採取的行動通常是建議各方盡力透過和平手段來達成協定。在有些情況下，安理會會親自進行調查和調停。其可以委派特別代表或請秘書長委派特別代表，或請秘書長進行斡旋。最後，安理會亦可為爭端，制定和平解決的原則。

在爭端導致戰火時，安理會首要關切的是儘快使戰火停止。安理會曾多次發出停火的指示，對防止敵對行動的擴大，確實產生了作用。其還派遣聯合國維持和平部隊，協助緩和動亂地區的緊張局勢，將交戰雙方的軍隊區隔開來，並創造安定的條件，以促成雙方和平的解決。此外，安理會可就採取強制措施、經濟制裁(如貿易禁運)或集體軍事行動作出決定。

業經安全理事會對其採取預防性或強制行動的會員國，可由聯合國大會根據安理會的建議，中止其會員國權利和特權的行使。屢次違反聯合國憲章所載原則的會員國，可由聯合國大會根據安理會的建議，將其開除聯合國會籍。

非安理會理事國的聯合國會員國，在安理會認為該國利益受到影響時，也可以參加安理會的討論，但無表決權。安理會所審議爭端的當事國，不論聯合國會員國或非會員國，亦獲邀參加安理會的討論，但無表決權；非會員國參加討論的條件由安理會規定。安理會的主席由安理會理事國，按其國名英文字母順序按月輪流擔任。

根據聯合國憲章，安全理事會具有下列職能和權力：

- (一)依照聯合國的宗旨和原則來維護國際和平與安全；
- (二)調查可能引起國際摩擦的任何爭端或局勢；
- (三)建議調解這些爭端的方法或解決條件；
- (四)制定計畫以處理對和平的威脅或侵略行為，並建議應採取的行動；
- (五)促請各會員國實施經濟制裁，以及除使用武力以外的其他措施，以防止或制止侵略；
- (六)對侵略者採取軍事行動；
- (七)就接納新會員國，以及各國加入國際法院規約的條件提出建議；
- (八)在戰略地區行使聯合國的託管職能；
- (九)就秘書長的任命向大會提出建議，並與大會共同選舉國際法院的法官。

目前安全理事會設有兩個常設委員會，均由安理會所有理事國的代表組成：
(一)議事規則專家委員會：就議事規則和其他技術性事項，進行研究並提出意見。

(二)接納新會員國委員會

目前安理會亦設有特設委員會，特設委員會係視需要而設立，由安理會所有成員組成，舉行非公開會議。這些特設委員會包括如下：

安全理事會第 692(1991)號決議，所設之聯合國賠償委員會理事會

安全理事會關於第 1373(2001)號決議，所設立之反恐怖主義委員會、制裁委員會

安全理事會關於利比裏亞問題的第 1343(2001)號決議案，所設之委員會

安全理事會關於厄立特里亞與衣索比亞間局勢的第 1298(2000)號決議，所設之委員會

安全理事會關於第 1267(1999)號決議案，所設之委員會

安全理事會關於第 1160(1998)號決議案，所設之委員會

安全理事會關於塞拉利昂問題的第 1132(1997)號決議案，所設之委員會

安全理事會關於利比里亞問題的第 985(1995)號決議案，所設之委員會

安全理事會關於盧安達問題的第 918(1994)號決議案，所設之委員會

安全理事會關於安哥拉問題的第 864(1993)號決議案，所設之委員會

安全理事會關於索馬利亞問題的第 751(1992)號決議案，所設之委員會

安全理事會關於利比亞問題的第 748(1992)號決議案，所設之委員會

安全理事會關於伊拉克與科威特間局勢的第 661(1990)號決議案，所設之委員會

第二節 安理會的會員國

安理會由十五個理事國組成，包括五個常任理事國和十個由大會選出、任期兩年的理事國：

表 4-1：二〇〇四年安全理事會的成員和主席

| 月份 | 主席 | 成員任滿日期 |
|-----|-------|------------------|
| 1 月 | 智利 | 2004 年 12 月 31 日 |
| 2 月 | 中國 | 常任理事國 |
| 3 月 | 法國 | 常任理事國 |
| 4 月 | 德國 | 2004 年 12 月 31 日 |
| 5 月 | 巴基斯坦 | 2004 年 12 月 31 日 |
| 6 月 | 菲律賓 | 2005 年 12 月 31 日 |
| 7 月 | 羅馬尼亞 | 2005 年 12 月 31 日 |
| 8 月 | 俄羅斯聯邦 | 常任理事國 |

| | | |
|-----|-------------------|-------------|
| 9月 | 西班牙 | 2004年12月31日 |
| 10月 | 大不列顛及北愛爾蘭 聯合王國 | 常任理事國 |
| 11月 | 美國 | 常任理事國 |
| 12月 | 阿爾及利亞 | 2005年12月31日 |
| | 安哥拉 | 2004年12月31日 |
| | 貝寧 | 2005年12月31日 |
| | 巴西 | 2005年12月31日 |

註：阿爾及利亞、貝寧、巴西、菲律賓和羅馬尼亞等國家，於二〇〇四年一月一日起開始其兩年任期。

安理會每一理事國均有一個投票權。關於程序問題的決定，以十五個理事國中至少九個理事國的可決票通過。關於實質性問題的決定也需九票通過，但其中應包括五個常任理事國的同意票。此即是大國一致的規則，通常稱為否決權。根據聯合國憲章，聯合國所有會員國同意接受並執行安理會的決定。聯合國其他機構只是向各國政府提出建議，唯有安理會有權作出根據聯合國憲章的規定，要求各會員國必須執行之。

第三節 制裁委員會

根據「聯合國憲章」第七章，安全理事會可以採取強制執行的措施，以維持國際和平與安全。這些措施的形式有所不同，可以採取經濟制裁，也可以使用國際軍事行動。在國際和平受到威脅，外交努力失敗的情況下，安理會進行了強制性制裁，將其作為強制執行的工具。在過去十年中，對伊拉克、前南斯拉夫、利比亞、海地、盧安達、索馬利亞、安哥拉的安盟部隊、蘇丹、塞拉利昂、南斯拉夫聯盟、阿富汗和厄立垂亞及衣索比亞進行了此類制裁。制裁的範圍包括全面經濟和貿易制裁，以及一些較為具體的措施，如武器禁運、禁止旅行，以及金融或外交限制。

進行強制性制裁是為對某一國家或實體施加壓力，在不訴諸武力的情況下，迫使其遵守安全理事會所規定的目標。因此，制裁是安全理事會使其決定，得到獲得執行的一項重要工具。由於聯合國具有會籍普遍性的原則，因此其特別適合制訂和監測這些措施。與此同時，許多國家和人道主義組織，對制裁可能對人口中最易於受到傷害的婦女和兒童，所產生的不利影響表示關注。此外，這些組織亦對制裁可能對第三國的經濟產生不利之影響表示關注。

為要避免制裁造成太多不利之影響，國際社會日益認為需要改進安全理事會制裁的制訂、適用和實施辦法。對此，可透過直接在安全理事會決議中，列入基於人道主義的考量而免予制裁的情況，或透過更適當的制裁方法，俾減少制裁產生的不利影響。旨在對政權而不是人民施加壓力的制裁，即已逐漸獲得更多的

支持。例如，這些制裁可包括首先可凍結政治掌權者金融資產，不讓其進行金融交易。在非洲，戰爭的經費部分來自非法鑽石的貿易，透過這種貿易獲得的資金，經常被使用以購置武器和有關物資。安全理事會即曾對這些非洲國家，實行了上述的制裁方法。

自一九九〇年到二〇〇三年，安全理事會分別設立了下列的制裁委員會：
安全理事會關於伊拉克與科威特間局勢的第 1518 (2003) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於利比亞問題的第 1343 (2001) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於厄立垂亞與衣索比亞間局勢的第 1298 (2000) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於第 1267 (1999) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於第 1160 (1998) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於塞拉利昂問題的第 1132 (1997) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於利比亞問題的第 985 (1995) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於盧安達問題的第 918 (1994) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於安哥拉問題的第 864 (1993) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於索馬利亞問題的第 751 (1992) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於利比亞問題的第 748 (1992) 號決議案，所設之委員會

安全理事會關於伊拉克與科威特間局勢的第 661 (1990) 號決議案，所設之委員會

第四節 維持和平行動

從一九四八年至二〇〇〇年八月期間，安全理事會共計開展了五十三項聯合國維持和平行動。一九四八年五月，聯合國安全理事會決定設立一項外勤業務，以便監督第一次以阿戰爭的停戰。兩星期後，首批卅六名非武裝軍事觀察員抵達中東，這是第一批聯合國的出動維和人員。此後的半個多世紀中，已有成千上萬的人，為聯合國的五十三個維持和平行動提供服務，其中絕大多數是士兵。一千六百五十多名維持和平軍事人員和文職人員，不幸在聯合國維和行動中殉職。

由於其特有的帽盔，聯合國維和人員多被稱為藍盔或藍貝雷帽。其任務是在敵對各方之間的緩衝區巡邏，監督停火，幫助緩解地方衝突，創造條件讓各方繼續尋求持久的政治解決辦法。軍事人員和機構仍是大多數維和行動的骨幹。但維和人員也包括民警、選舉專家和觀察員、清除地雷人員、人權監測員，以及民政和通訊等方面的專家。維和人員的職責廣泛，包括保護和護送人道主義援助，幫助過去曾是對立的各方執行複雜的和平協定；協助原戰鬥人員復員，並恢復正常生活，監督和組織選舉；培訓民警，監測尊重人權的情況，並調查據稱的侵犯人權行為。

維持和平特派團，也許是聯合國在衝突地區最重要的部分之一。聯合國各機構和辦公室的外勤工作人員，經常與維和人員密切合作，其中包括聯合國難民事

務高級專員辦事處、世界糧食計畫署、聯合國兒童基金會，以及聯合國人權事務高級專員辦事處的外勤工作人員。這些人員與維和人員共同合作減緩民衆的困苦，處理難民和流離失所者問題，並推動和解與重建。維和人員的另一任務，亦在於支援聯合國夥伴的活動，以及支助那些提供人道主義援助的非政府組織和其他組織的工作。在許多衝突地區，秘書長亦任命特別代表或其他聯合國高級官員，負責指導維和工作，並為在當地開展工作的聯合國各機構提供總協調。

維持和平行動是一個辦法，由聯合國首創和發展，但難以用簡單的定義加以闡述。維持和平行動是由若干國家的人員，主要是軍事人員所共同組成，由聯合國所指揮，協助控制並化解敵對各方之間的武裝衝突。自一九四八年首次部署聯合國停戰監督組織之軍事觀察員以來，聯合國維和行動不斷歷經發展變化，以因應不同政治背景下，截然不同的衝突所產生的特殊要求。傳統的維和行動源於冷戰年代，一直在可能發生核子衝突的陰影下歷經發展與變化。

近年來，提交聯合國處理的衝突的數量和性質有了重大變化。後冷戰時期的特點，乃是內戰和其他國內武裝衝突的擴散，威脅了國際和平與安全，造成大量人類的災害與痛苦。維和行動最初是處理國家間衝突的一個手段，現在則日益用之於處理一個國家內部的衝突和內戰。當前的衝突經常發生於一個國家內部多個武裝派系之間，每一個派系皆有不同的政治目的和不同的指揮系統。因此，聯合國維和人員有時會遭遇如下之困境：當事各方無視停火協定，對是否同意聯合國派員進駐的態度不明確，而政府或國家機制亦停止運作。非正規部隊和民兵的行動，多無視於人道主義準則，不斷改變衝突界線，故乃增加了維和工作的複雜與困難性。

維和人員的任務常常包括執行或支援複雜的民事和軍事職能，這些職能對於維持和平，以及重建遭戰爭破壞的社會和體制建設至關重要。在半個多世紀的工作中，聯合國維持和平的任務既包括將敵對各方和平分開，也包括如何促使彼此間的和平與合作。隨著任務的日益錯綜複雜，民事人員亦開始加入了行列，與軍事人員一起成為聯合國維和人員，而且所占比例愈來愈大。

聯合國對於推動維持和平的理論依據是，其在現場的公正存在，有助於減緩緊張局勢，讓當事各方可透過談判，達成衝突情勢的解決。維持和平的第一步驟，往往是先由聯合國秘書長推動外交斡旋，爭取敵對各方停止戰鬥；而後在徵得當事各方同意後，才部署聯合國維和人員。

聯合國維和行動通常可區分為兩大類：

(一)軍事觀察員特派團：由相對較少的非武裝人員組成，其任務包括監測停火，核查部隊撤退情況，在邊界地區或非軍事區巡邏；

(二)維和部隊：由各國特遣隊所組成，負責執行的任務與軍事觀察員的任務大同小異，往往需要扮演敵對各方之間的一股緩衝力量。

多年來累積的辦法和經驗，確定了聯合國維和任務的新內容，此包括預防性部署，暫時監管某一衝突後地區，保護人道主義援助的交達與分配，協助創造穩定和安全的環境，鞏固衝突後的和平。聯合國維持和平行動為因應不斷變化的需

要，而作出的發展變化，意味著許多維和行動現已逐漸轉變為第三種類。

(三)由軍事人員、民警和其他民事人員組成的複雜行動，其任務是要協助建立政治體制並擴大其基礎，並與政府、非政府組織和當地公民團體合作，提供緊急人道援助，使原軍人復員且重新融入社會，組織政府和落實選舉，並推動可持續發展的各種作法。

基本上，維和行動獲得成功的一些先決條件，包括：

- (一)交戰各方有和平解決分歧的真誠願望；
- (二)授權明確；
- (三)國際社會強有力的政治支援；
- (四)提供實現行動目標所需的資源

部署有權還擊的武裝士兵，僅是有助於提高聯合國維和行動效力的幾個因素之一。維和部隊的真正實力，在於維和人員的公正不阿、國際社會的道義力量，以及國際社會的輿論壓力，特別是各方對尋求和平的承諾。部署維和人員之後，即可繼續進行政治和外交努力，俾謀求更持久的和平。只有在衝突各方表現出尊重協定，以及允許聯合國人員執行任務的政治意願時，維持和平才能發揮作用。聯合國維和部隊一向只配備少量武器。只目的僅在自衛、或有武裝人員試圖阻止其執行任務時，才可使用最低限度的武力。聯合國軍事觀察員和民警通常不攜帶武器。

當衝突各方未能遵守承諾和重啟戰火時，或當各方故意阻撓維和人員的努力時，維持和平將面臨最為嚴峻的挑戰。維和人員主要是透過規勸和談判來穩定局勢，並把非戰鬥人員的痛苦降低到最低限度，因此維和人員個人安危的風險往往很大，而且有時授權亦不明確，資源也不充分。一九九四年的盧安達、以及一九九二年至一九九五年期間，在波斯尼亞和黑塞哥維那和在索馬利亞的衝突，皆顯示了在無法維持和平的情況下，維和部隊所面臨的局限性與窘境。例如，當聯合國決定部署維和行動時，有許多行動皆曾處於困難或敵意的環境之中。當地各派隨時準備訴諸威脅或使用武力，來對付這些維和部隊。在一九六〇至一九九四年的剛果行動期間，安全理事會在一九六一年授權聯合國維和人員使用必要的武力，去徹底清除那些造成加丹加省分離的雇傭軍。

雖然使用武力可以對阻撓維和人員履行職責的作法產生威嚇作用，但最近的經驗顯示，為改善衝突區人民的生活而開展的各種民事行動方案，反而可以產生更多的善意，也可以鼓勵各方與維和人員合作。很多特派團中的維和人員，協助恢復在戰鬥期間被破壞的重要基礎設施和通訊服務等。

值得注意的是，聯合國本身沒有軍隊。每一個維和行動皆必須單獨策劃，以滿足每一新局勢的要求。安全理事會每次要求設立一個新行動，各組成部分都必須從頭開始配置。由十五個成員組成的安全理事會，首先核准部署維持和平行動，並決定其任務授權。這種決定至少要有九票贊成，且可由安全理事會五個常任理事國的任一反對票加以否決。聯合國秘書長就如何發起和開展行動提出建議並報告其進展情況。維持和平行動部負責世界各地聯合國維和行動的行政指導、

管理和後勤支援。聯合國秘書長負責挑選部隊指揮官，並請會員國提供部隊、民警或其他人員。秘書長仍須商請會員國或私營承包者，提供用品、設備、運輸和後勤支助。文職支援人員，包括從聯合國系統內借調的人員，向會員國借用的人員，以及為填補特定職位而徵聘的國際或當地工作人員。

各國在回應秘書長的要求時，可自願向維和特派團提供人力、設備、用品或其他支援。提供這些基本要素的國家，可根據議定費率向特派團預算報銷。維和人員並不是非要派遣不可，部隊派遣國可保留將人員撤出行動的權利。維和行動中的軍事和民警人員，仍歸屬本國編制，但受聯合國的行動控制。此外，許多國家除分擔的維和費用份額外，亦以運輸、用品、人員和財政貢獻等方式，提供無償的額外資源，以資助聯合國的維和工作。過去幾十年來，會員國認識到聯合國維和行動作為處理衝突的一種手段，有其獨特的優點。維和行動的普遍性，使其能適應各種局勢；而且作為代表一個全球組織，而不是從國家或區域特殊利益出發所採取的行動，使其正當性更能獲得保證。

第五節 反恐怖主義委員會

二〇〇一年九月廿八日，安全理事會根據聯合國憲章第七章的規定，通過了第 1373(2001)號決議案，重申斷然譴責二〇〇一年九月十一日在紐約、華盛頓特區和賓夕法尼亞州發生的恐怖主義攻擊事件，表示決心防止一切此種恐怖行為。第 1373 號決議亦設立了反恐怖主義委員會，由安全理事會全部十五位會員國成員所共同組成。反恐怖主義委員會負責監測各國執行第 1373 號決議的情況，並致力提高各國打擊恐怖主義的能力。反恐怖主義委員會是監督第 1373 號決議執行情況的工具，不是屬於制裁委員會。

為了對付恐怖主義的威脅，聯合國在其各組織機構，皆開展了反恐怖主義方案，包括反恐怖主義委員會監測第 1373 號決議的執行情況，並向安全理事會報告。安全理事會將恐怖主義問題，視為對國際和平與安全的威脅來處理。安全理事會定期召開會議審查反恐委員會的結構和活動，並在必要時召開會議審議與恐怖主義有關的其他問題。

聯合國恐怖主義政策工作組，係由聯合國秘書長於二〇〇一年十月設立，負責追查恐怖主義對聯合國所產生的影響，以及所涉及的廣泛政策問題，並提出建議。政策工作組確定聯合國的活動應該成為三方戰略的一部分，以支援全球努力，勸阻不滿的團體不要走上恐怖主義之途，不讓團體或個人擁有開展恐怖主義行為的手段，同時建立反恐怖主義的國際合作。

聯合國大會第 56/261 號決議案，通過了執行「關於犯罪與司法：迎接二十一世紀的維也納宣言」的行動計畫。其中要求聯合國毒品和犯罪問題辦事處國際預防犯罪中心，審議與其他相關國際和區域組織的合作，並在與秘書處法律事務廳協調的基礎上，採取如下步驟：

(一)提高對有關國際文書的認識，鼓勵各國簽署和批准此類文書，並在可行情況下，請求協助各國實施此類文書；

(二)與各會員國合作，採取措施提高民衆對國際恐怖主義的性質和範圍，以及其與組織犯罪關係的認識；

(三)繼續維持現有關於恐怖主義的資料庫；

(四)透過蒐集和傳播關於恐怖主義與有關犯罪活動的資訊，向各會員國提供分析與支援；

(五)視今後情況發展的需要，擬訂具體建議供各會員國審議，以加強中心的活動力，並在其職權範圍內，制定和管理其活動中關於防止恐怖主義的部分。

在近幾年來的努力下，反恐怖主義委員會已經與許多其職權範圍包括與第 1373 號決議有關的國際組織建立了聯繫管道。在二〇〇三年三月六日的特別會議上，反恐委員會決議這些組織必須與各國分享有關為打擊恐怖主義而制定的準則、標準和最佳做法的資訊，並在可執行的情況下，協助各國遵守這些準則、標準和作法。此外，聯合國第 1373 號決議案，亦籲請各國儘快批准這些公約。反恐委員會承諾協助各國開展此項努力，並要求目前尚未批准該計畫的國家，儘快與技術援助小組聯繫。

對聯合國而言，區域合作乃是打擊恐怖主義的重要關鍵。在反恐怖主義委員會二〇〇三年三月六日的特別會議上，區域和次區域組織均承諾交流有關區域合作進行反恐怖主義活動的專門知識。這些組織體認到協助其成員執行第 1373 號決議案方面，具有正面的效果，此乃加強了在區域及國家兩層面上打擊恐怖主義的能力。在二〇〇三年三月六日的此項特別會議上，反恐委員會與五十七個國際、區域和分區域組織，共同商訂如何在打擊恐怖主義中加強國際合作。其主要作法包括如下各點：

(一)資訊：交流與全球合作有關的資料和最佳作法；

(二)互補性：各組織將著重於各自最擅長的領域，同時避免重複努力，以及資源浪費；

(三)獨立努力：在總體協調的結構下，每個組織更應致力於開展本身的任務及行動；

(四)政治支援：區域和分區域組織將確保各會員國政府在執行第 1373(2001)號決議的框架內，給予反恐怖主義問題以高度的優先地位。

值得注意的是，聯合國第 1373 號決議案，亦籲請所有的國家，加入所有關於恐怖主義的公約和議定書。這些文書是建構國家和國際兩層級，建構打擊恐怖主義能力的關鍵工具。反恐怖主義委員會技術援助小組，亦已經準備協助各國批准此十二項國際公約；各國也可以聯繫維也納的聯合國毒品和犯罪問題辦事處，共同打擊全球的犯罪洗錢方案。

反恐怖主義委員會在關於人權的政策方面，曾由該委員會主席於二〇〇二年一月十八日，向安全理事會簡報時提及。基本上，反恐怖主義委員會的授權，乃是要監督第 1373(2001)號決議案的執行工作；並依照其他國際公約，包括人權法，來監督那些執行情況是否超越了反恐委員會的職權範圍。再者，聯合國秘書長與該項會議上，亦指出在有效打擊恐怖主義，以及和保護人權之間，絕不能顧

此失彼。相反的，從長期的觀點來看，人權係與民主和社會正義聯結，皆是預防恐怖主義的最佳辦法之一。誠然，保護人權並非安全理事會的主要責任，而是屬於其他聯合國機構的職掌，安全理事會實無必要重複這些工作。但安全理事會在推動打擊恐怖主義時，亦必須重視人權的保障。

第六節 恐怖主義與聯合國第 1373 號決議案

聯合國第 1373 號決議案，係於二〇〇一年九月廿八日安全理事會第 4385 次會議通過。安全理事會重申其一九九九年十月十九日第 1269 號和二〇〇一年九月十二日第 1368 號決議，並譴責二〇〇一年九月十一日，在紐約、華盛頓特區和賓夕法尼亞州所發生的恐怖主義攻擊，並表示決心防止一切此種行為的再度發生。安理會並重申這種行為，如同任何國際恐怖主義行為，已對國際和平與安全構成嚴重威脅。為此，安理會再次申明聯合國憲章所確認的內容，並經第 1368 號決議案，所重申單獨或集體自衛的固有權利，並強調必須根據聯合國憲章，以一切手段打擊恐怖主義對國際和平與安全所造成的威脅。

為打擊恐怖主義，安理會呼籲各國進行緊急合作，防止和制止恐怖主義行為，此包括透過加強合作和充分執行關於恐怖主義的各項國際公約，並確認各國為強化國際合作，有必要在其領土內透過合法手段採取更多的措施，以防止和制止資助和籌備任何恐怖主義的行為。為此，安理會重申聯合國大會一九七〇年十月的宣言，¹⁰並再經安全理事會一九九八年八月十三日的第 1189 號決議案所重申的原則，即每個國家皆有義務不在另一國家組織、煽動、協助或參加恐怖主義行為，或默許在本國境內為犯下這種行為而進行有組織的活動。

根據聯合國憲章第七章所採取行動，主要包括如下各項：

(一)決定所有的國家應：

1)防止和制止資助恐怖主義的行為；

2)將下述行為訂為犯罪：本國國民或在本國領土內，以任何手段直接間接和故意提供或籌集資金，意圖將這些資金用之於恐怖主義行為，或了解此些資金將用於支助此種行為；

3)毫不拖延地凍結犯下或企圖犯下恐怖主義行為，或參與或協助犯下恐怖主義行為的個人、或直接間接控制的實體，以及代表這種人和實體，或按其指示行事的個人和實體的資金，以及其他金融資產或經濟資源，包括由這種人及有關個人和實體擁有，或直接間接控制的財產所衍生或產生的資金；

4)禁止本國國民或本國領土內任何個人和實體，直接間接犯下或企圖犯下或協助或參與犯下恐怖主義行為的個人、直接間接擁有或控制的實體，以及代表這種人或按其指示行事的個人和實體提供任何資金、金融資產或經濟資源或金融或其他有關服務；

(二)還決定所有國家應：

1)不向參與恐怖主義行為的實體或個人，主動或被動提供任何形式的支

¹⁰ 即第 2625 號決議案。

援，包括制止恐怖主義集團招募成員和防止對恐怖分子供應武器；

2)採取必要步驟，防止犯下恐怖主義行爲，包括通過交流情報向其他國家提供預警資訊；

3)對於資助、計劃、支援或犯下恐怖主義行爲，或提供恐怖主義者安全庇護者，拒絕給予安全庇護；

4)防止資助、計劃、協助或犯下恐怖主義行爲的人，為敵對其他國家或其公民的目的，利用本國領土；

5)確保把參與資助、計劃、籌備或犯下恐怖主義行爲，或參與支援恐怖主義行爲的任何人繩之以法，確保除其他懲治措施以外，在國內法規中確定此種恐怖主義行爲是嚴重的刑事罪行，並確保懲罰可充分反映此種恐怖主義行爲的嚴重性；

6)在涉及資助或支援恐怖主義行爲的刑事調查或刑事訴訟中，給予最大程度的協助，包括協助取得本國所掌握的，以及訴訟所必須的證據；

7)通過有效的邊界管制和對簽發身份證和旅行證件的控制，並透過防止假造、偽造或冒用身份證和旅行證件，防止恐怖分子和恐怖主義集團的移動；

(三)呼籲所有國家：

1)找出辦法加緊和加速交流行動情報，尤其是下列情報：恐怖主義分子或網路的行動或移動；偽造或變造的旅行證件；販運軍火、爆炸物或敏感材料；恐怖主義集團使用通訊技術；以及恐怖主義集團擁有大規模毀滅性武器所造成的威脅；

2)按照國際和國內法交流情報，並在行政和司法事項上進行合作，以防止犯下恐怖主義行爲；

3)透過雙邊和多邊安排和協定，合作防止和制止恐怖主義攻擊，並採取行動對付犯下此種行爲者；

4)儘快成為關於恐怖主義的國際公約和議定書，包括一九九九年十二月九日「制止資助恐怖主義的國際公約」的締約國；

5)加強合作，全面執行關於恐怖主義的國際公約和議定書，以及安全理事會第 1269 號和第 1368 號決議案；

6)在給予難民地位前，依照本國法律和國際法的有關規定，包括國際人權標準的重視，以確保尋求庇護者未曾計劃、協助或參與犯下恐怖主義行爲；

7)依照國際法，確保難民地位不會遭到組織或協助恐怖主義行爲者所濫用，並且拒絕以政治動機為理由，引渡那些遭到被指控為恐怖分子的人士；

(四)關切地注意到國際恐怖主義與跨國有組織犯罪、非法藥物、洗錢、非法販運軍火、非法運送核子武器、化學、生物和其他潛在致命材料之間的密切聯繫；並強調必須加緊協調國家、次區域、區域和國際各層級的努力，以應付國際安全所受到的嚴重挑戰和威脅；

(五)宣佈違反聯合國宗旨的恐怖主義行爲、方法和作法，以及規劃和煽動恐怖主義的行爲；

(六)決定按照其暫行議事規則第廿八條，設立一個由安理會全體成員所組成的安全理事會委員會，在適當專家的協助下監督本決議案的執行情況，並籲請所有國家至遲於本決議通過之後的九十天，按照委員會所提出的時間表，向委員會報告該國為執行本決議案而採取的步驟；

(七)指示委員會與聯合國秘書長協商，界定其任務，並在本決議案通過後的卅天內，提出一項工作方案，並考慮其所需的支援；

(八)表示決心按照聯合國憲章規定的職責，採取一切必要步驟，以確保本決議獲得全面的執行；

(九)決定繼續處理此案。

第七節 安全理事會所面臨的困境與挑戰

在聯合國安全理事會成立之初，即面臨蘇聯和美國的衝突。最初，此一衝突即表現在伊朗對蘇聯的抱怨上。一九四六年一月，伊朗控告蘇聯干涉內政，並主張透過協商獲致相互滿意的解決方案，以及要求安理會進行調查，並建議適當的解決方案。蘇聯認為伊朗的案件應透過雙邊解決，故拒絕了安理會對此案的審理。此一事件的重要性在於，蘇聯是安理會的常任理事國，同時卻也派軍進駐伊朗。面對此一困境，安理會如何處理此一影響國際和平與安全的議題，乃成為眾所矚目的焦點。同時，蘇聯亦經常從對本身有利的觀點，來對安理會的程序進行解讀。

蘇聯自伊朗的撤軍，雖然造成了伊朗議案的終結，但是在安理會中的不合作氣氛，清楚的說明了美國及其盟邦堅持將伊朗問題置於安理會的議程中。再者，關於伊朗事件的爭論，已經使得一個有效的、合作的安全理事會之前景，遭到嚴重的威脅。在關於重要的國際和平與安全事務上，安理會的權力實已變得難以運作，而且也遭到忽略。此外，東西集團的核子軍備競賽、軍事集團的形成，亦均使安理會的功能難以彰顯。同時，韓戰的爆發，亦使世人對聯合國安全理事會的功能再次提出質疑。

當安理會的功能受到東西超強對立的影響，顯然任何的革新皆必須來自外在的聯合國主要機構。在成立之初的十年到十五年間，安全理事會主要掌握在西方國家的手中，而蘇聯則回應當遇到困難之際，即不斷的濫用否決權。因此，東西集團皆認知到，當一個議題直接牽涉到有關任何一個超強時，則安全理事會即難以採取行動。

儘管在冷戰體系下的安全理事會，其政治議程是非常的狹隘，以及其無法執行所付與維持全球和平與安全的工作，但安理會的議程和決議案，卻是愈來愈多，此更反映國際社會對安理會的實際需要性。在一九五〇年代和一九六〇年代，第三世界許多新興獨立國家的出現，開始利用安理會作為一個中立的論壇，以表達他們的不滿和爭論。聯合國的試圖解決蘇彝士運河 (Suez Canal) 危機，以及在剛果和塞浦路斯的危機，說明了安理會再一次的介入了衝突事件。

另外一種促成安全理事會不斷革新的因素，為在一九六〇年代和一九七〇年

代，許多新興獨立國家的加入聯合國成爲新會員。聯合國大會會員數目的大量增加，造成了安全理事會由原來十一名會員，增加到十五名。因此，在安理會中非常任理事國的數目，超過了所有會員的三分之二，此使得常任理事國更難以將他們個別的或集體的意志付諸實行。同時，使用否決權來反對絕大多數成員的議案，必須也要付出很大的代價。安理會席次的增加，以及投票的分佈，具有深遠的影響；此造成了安理會非正式協商 (informal consultations) 的重要性，以尋求爲達成決議和決定，一般可資接受的方法。

由於在安全理事會中，在十五票中的十四票多數，也可能會被一票的否決權所打敗。因此，爲了要避免此一情況的產生，若遇有議案的爭論而相持不下時，會員即必須採取非正式協商的方式，以追求共識。如能產生此一共識，則安理會可繼續召開正式會議，並產生決議。如果無法在會員國之間產生共識，則在安理會採取公開討論前，此一議案必須遭到擱置。

這種在安理會內部所發展出來的非正式協商體系，主要可分爲三個階段：

(一)在一項特殊爭論的形勢下，對安理會的提出要求開會，安理會主席在收到後，其即必須要進行與安理會當事個別會員，或相關會員國間的雙邊協商；

(二)在進行爲上述當事會員國的協商後，主席將進入第二階段的協商，即與安理會的各會員國進行之。此將包括特別的不結盟國家、蘇聯集團和西方集團等。

(三)倘一般的氣氛有利於更進一步的發展，則主席可進入最重要的第三個階段。即全體會員的協商，在主席的主持下，召開安理會會員間的閉門和非正式會議。

當安理會面臨有爭議性的議案或爭端時，即經常採取上述三個階段進行之。

當新興獨立國家愈來愈多時，不但造成了聯合國會員的大量增加，也重大改變了聯合國的政治方針。在前十五年的聯合國，是在美國的壟斷之下。但在一九六〇年代後期和一九七〇年代初期，不結盟國家開始佔據聯合國主要機構所提供的論壇，並重視可能影響安全理事會決策公正的問題。

於此之際，美國也注意到其觀點，與這些第三世界國家和不結盟運動國家的觀點和目標，有很大的差異性。這些不結盟國家所提出的重點，主要是反對種族隔離、種族主義，主張建立新世界經濟秩序，以及支援民族解放運動。南北國家的差異性，不斷造成在聯合國正式和非正式會議中的爭論。一九八一年十二月，聯合國秘書長裴瑞斯 (Perez de Cuellar) 的上任，試圖使安理會在解決國際衝突和避免危險衝突的發生上，扮演一個更主動和更強有力的角色。爲此，安理會同意將密切注意秘書長的觀點和建議，並召開更多的協商會議。

自一九八〇年代中期以來，蘇聯政府政策轉變，開始尋求與美國的全面和解。此造成了美蘇超強及其盟國，將渠等之注意力轉移到全球更緊急的議題上，並使用有限的預算資源來面對這些新的挑戰。因此到了一九九〇年冷戰的結束，遂造成了東西集團對立的結束，以及在資本主義和共產主義之間意識形態對立的終結。毫無疑問的是，此一轉變對安全理事會的影響是深遠的，此造成了許多區域衝突的解決，如兩伊戰爭、在阿富汗、中美洲、納米比亞、高棉和南非等危機

的重大突破。

美國和蘇聯的敵意，在過去一直阻礙著安全理事會扮演在國際和平與安全上的角色。此一障礙的去除，開啓了在安理會常任理事國之間更緊密合作的開始。在聯合國的歷史上，聯合國憲章上所規定的核心和平體系，再一次的被提出。伴隨著在安理會十五個理事國之間一種全球和諧的新氣氛，一九八〇年代後期和一九九〇年代初期的重大成功，創造了改革和強化安全理事會的無窮機會。建立在常任理事國間的和諧與一致，在一九八八年和一九九三年之間，使得安理會在全球治理方面，尤其是在全球民主化和公民社會的推動上，獲得了重大的成就。然而在多邊合作的氣氛下，儘管蘇聯和美國在冷戰對立的情況下已告舒緩，然而在安理會的非常任理事國間，仍可看到一些不同的意見表達。一九九〇年，伊拉克的進攻科威特，即是一個很好的例子。在關於譴責伊拉克侵略的決議案上，於安全理事會中，亦可以看到葉門、古巴等國家經常表達反對的意見。

在一九九二年，安理會的會員國主張安理會應該在國際和平與安全上，扮演更重要的角色。除了戰爭和軍事外，安理會也應該注意到所謂的非軍事事務，如經濟、社會、人道、環保，以及國際恐怖主義等全球議題；並要求聯合國在對於這些議題的解決上，應該列為最優先。一九九二年六月十七日，聯合國秘書長的關於「和平議程」(An Agenda for Peace) 報告，要求在聯合國憲章的架構和條款下，強化和有效化聯合國在避免外交衝突、追求和平與維持和平上的努力。

透過政治和歷史的分析，在舊金山會議聯合國憲章的接受，主要乃是基於試圖透過聯邦和統合的方式，以推動世界和平的理想與期望。然而此一期望不但沒有實現，而且此一國際組織，即聯合國，卻是建立在會員國的主權之上。安全理事會的功能和宗旨，即證實了國家主權的優越性。但在聯合國的政治發展過程中，卻因為冷戰的爆發而受到阻礙，此乃使得聯合國憲章的有限目標，無法完全實現。聯合國的重要成就，尤其是在維持和平方面，主要源自於當時國際環境的必要性。例如，去殖民化的發生，乃是第二次世界大戰的必然結果，但也因此影響到了聯合國系統的運作，尤其是對安全理事會的衝擊最大。因此，安全理事會重要性的增加，主要仍可歸諸於一九九〇年冷戰的結束。

在一九九〇年代的後冷戰時期，提供了安全理事會一個雙重的機會：其使得安理會得以具體實踐其在一九四五年所草擬的聯合國憲章，以及其所預期的目標。同時，後冷戰時期亦再提供了安理事會會員國，在歷史上首次對國際和平與安全基本原則所產生的一致性。並使安理會有機會代表國家社會 (community of states)，並採用新的途徑來推動和平的解決方案，並協助解決許多國家內部的衝突形勢。當聯合國對這些複雜的形勢束手無策之際，安理會的會員國發揮了其應有的責任。於此一角色的扮演下，安全理事會開始成為世界和平的守護者，以及法律和道德權威的代言者。

但是更進一步信心危機，卻也使得聯合國的有效性再度遭受到質疑。儘管我們可以指出，聯合國願意處理一個複雜動亂國際社會所面臨的挑戰與問題，以及安全理事會在後冷戰時期的前十年，強化了國際社會對安理會維繫和平與安全的

信心；然而有兩件事必須先被解決：第一，安理會在不喪失快速有效決策之能力下，必須變得更民主和更具代表性；第二，有關美國對安全理事會的政策搖擺不定：美國是否會置安全理事會於不顧？或美國將為安理會服務？或強化一種合作的和平與安全政策的多邊工具？對於這兩題答案的尋找，對於安理會的基本議題將具有決定性；易言之，即將影響安理會在新的世紀裡，如何強化與推動國際和平與安全。

第八節 安全理事會暫行議事規則

安全理事會第 1 次會議通過，後經下列各次會議修正：一九四六年四月九日、五月十六日和十七日、六月六日和廿四日第卅一、第四十一、第四十二、第四十四，以及第四十八次會議；一九四七年六月四日和十二月九日第 138 和第 222 次會議；一九五〇年二月廿八日第 468 次會議，一九六九年一月廿四日第 1463 次會議；一九七四年一月十七日第 1761 次會議，以及一九八二年十二月廿一日第 2410 次會議。本暫行議事規則過去的內文，曾以 S/96 和 Rev.1-6 的編號印發。聯合國一九八三年，紐約

第一章 會議

第一條

除第四條所提及的定期會議外，安全理事會的會議應由主席在其認為必要時，隨時召開，但兩次會議的相隔時間不得超過十四日。

第二條

主席經安全理事會任何理事國的請求，應召開安全理事會會議。

第三條

如根據憲章第三十五條，或第十一條第三項，將某一爭端或局勢提請安全理事會注意；或大會根據第十一條第二項向安全理事會提出建議，或將某一問題提交安全理事會，或秘書長根據第九十九條，提請安全理事會注意某一事項時，主席應召開安全理事會會議。

第四條

憲章第二十八條第二項所規定的安理會定期會議，每年應舉行兩次，時間由安全理事會自行決定之。

第五條

安全理事會會議通常應在聯合國總部舉行。

安全理事會任何理事國或秘書長，可提議安全理事會在另一地點開會。安全理事會如接受此一提議，即應決定會議的地點，以及安全理事會在該地開會的期限。

第二章 議程

第六條

各國、聯合國各機構，或秘書長本人所發出關於按憲章規定應由安全理事會審議的事項一切來文，秘書長應立即提請安全理事會全體理事國代表注意。

第七條

安全理事會每次會議的臨時議程，應由秘書長擬訂，並由安全理事會主席核定之。

列入臨時議程的項目，限於根據第六條已提請安全理事會各理事國代表注意的項目，第十條規定的項目，或安全理事會以前曾決定延遲審議的事項。

第八條

秘書長至遲應在開會前三日，將每次會議的臨時議程通知安全理事會各理事國代表，但在緊急情況下，可與開會通知同時發出。

第九條

安全理事會每次會議的臨時議程的第一個項目，應為通過議程。

第十條

除非安全理事會另有決定，安全理事會每次會議議程中的項目，如未在該次會議審議完畢，應自動列入下次會議的議程。

第十一條

秘書長每星期應就安全理事會處理中的事項，以及審議這些事項達到的階段，寫成簡要說明，送交安全理事會各理事國代表。

第十二條

每次定期會議的臨時議程，最遲應在會議開始前廿一日分送安全理事會各理事國代表。以後臨時議程如有任何更改增補，至遲應在開會前五日通知各理事國。但如情況緊急，安全理事會可在定期會議開會期間，隨時在議程上增列項目。

第七條第一段和第九條的規定，亦適用於定期會議。

第三章 代表和全權證書

第十三條

安全理事會每一理事國應委派代表一人，出席安全理事會會議。安全理事會理事國代表的全權證書，最遲應於該代表出席安全理事會會議前廿四小時送交秘書長。全權證書應由有關國家政府領袖或外交部長頒發。安全理事會各理事國的政府領袖或外交部長，有權出席安全理事會，無須提交全權證書。

第十四條

任何非安全理事會理事國的聯合國會員國，或任何非聯合國會員國的國家，如獲邀參加安全理事會會議，則應提交特派代表的全權證書。這類代表的全權證書，最遲應在該代表獲邀參加的第一次會議，開會前廿四小時送交秘書長。

第十五條

安全理事會理事國代表、以及任何按照第十四條所派代表的全權證書，應由秘書長審查之，並向安全理事會提出報告，由其認可之。

第十六條

安全理事會理事國的代表，在其全權證書未按照第十五條認可前，可暫行出席，並享有與其他代表同等的權利。

第十七條

如安全理事會某一理事國代表的全權證書，在安全理事會內遭到反對，則在安全理事會未作出決定前，該代表仍可繼續出席，並享有與其他代表同等的權利。

第四章 主席

第十八條

安全理事會的主席一職，應由安全理事會理事國按照理事國國名英文字母次序，輪流擔任之。每一主席任期一個月。

第十九條

主席主持安全理事會的會議，並在安全理事會的權力下，代表作為聯合國一個機構的安全理事會。

第二十條

當安全理事會主席所代表的理事國，與理事會審議的某項特定問題直接有關時，主席認為在審議該項問題期間，為使主席職務得以妥善處理、其不宜主持理事會會議時，應向理事會表明其決定。然後由按英文字母順序排列的下一位理事國代表，主持會議審議該項問題。本條規定應適用於依次被請主持會議的安全理事會理事國代表。本條規定並不影響第十九條所提到的主席的代表權，以及第七條所規定的主席職務。

第五章 秘書處

第二十一條

安全理事會每次開會時，秘書長應擔任會議秘書長職務。秘書長可授權一位代理人，在安全理事會會議中，代行此項職務。

第二十二條

秘書長或其代理人，可就安全理事會所審議的任何問題，向理事會提出口頭或書面說明。

第二十三條

安全理事會可按照第二十八條的規定，指派秘書長為特定問題的報告人。

第二十四條

秘書長應提供安全理事會所需要的工作人員。這些工作人員應為秘書處的一部分。

第二十五條

秘書長應將安全理事會及其各種委員會的開會通知，分送安全理事會各理事國代表。

第二十六條

秘書長負責準備安全理事會所需要的文件，除非情況緊急，否則最遲應於討論這些文件的會議開始前四十八小時予以分發。

第六章 事務的處理

第二十七條

主席應按照代表請求發言的先後次序，請其發言之。

第二十八條

安全理事會可為某一特定問題，指派一個委員會，或一名報告人。

第二十九條

主席可給予安全理事會所指派的報告人，以優先發言權。

各委員會主席或委員會所指派提出報告的報告人，可優先發言以解釋其報告。

第三十條

如有代表提出程序問題，主席應立即宣布其裁決。對其裁決如有異議，主席應將其裁決提交安全理事會立即作出決定。裁決非經推翻，否則仍為有效。

第三十一條

決議提案、修正案和實質性的動議，通常應書面提交各代表。

第三十二條

主席動議和決議草案，應按照提出的先後次序，享有優先權。

經任何代表請求，動議或決議草案的各部分，可分別表決之，但以原提案人不反對為條件。

第三十三條

下列動議按照排列次序的先後，對於與會議所討論事項有關的一切主要動議和決議草案，享有優先權。：

(一)暫停會議；

(二)休會；

(三)休會到預定的日期或鐘點；

(四)將任何事項提交委員會、秘書長、或報告人；

(五)將問題的討論推遲到預定的日期，或無限期延遲；

(六)提出修正案。

對於任何請求暫停會議或單純休會的動議，應不經辯論，即可加以決定之。

第三十四條

安全理事會理事國代表，所提任何動議或決議草案，無須附議即可表決。

第三十五條

動議或決議草案，在未經表決前，可以隨時撤回。

動議或決議草案如已獲得附議，附議的安全理事會理事國代表，可將其作為自己的動議或決議草案，要求付諸表決，其優先權與原提案人未撤回時相同。

第三十六條

對於動議或決議草案，如有兩個或兩個以上的修正案，主席應決定這些修正案付諸表決的次序。一般而言，安全理事會應先就內容距離原提案實質最遠的修正案進行表決，然後就次遠的修正案進行表決，直至所有修正案都經表決為止。但當修正案對於動議或決議草案原文有增刪時，此修正案應先付表決。

第三十七條

在討論提交安全理事會的任何問題時，任何非安全理事會理事國的聯合國會員國，在安全理事會認為其利益特別受到影響時，或某一會員國按照憲章第三十五條第一項，將某事項提請安全理事會注意時，可經安全理事會決定，應邀參加討論，但無表決權。

第三十八條

按照上一條規定或因執行憲章第三十二條的規定，被邀參加安全理事會討論的任何聯合國會員國，可提出提議和決議草案。這些提議和決議草案須經安全理事會理事國代表請求，才可付諸表決。

第三十九條

為審議理事會職權範圍內的事項，安全理事會可邀請其認為合適的秘書處人員，或其他人員向理事會提供情況或協助。

第七章 表決

第四十條

安全理事會的表決，應根據憲章和國際法院規約的有關條款進行之。

第八章 語文

第四十一條

阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文，同為安全理事會的正式語文和工作語文。

第四十二條

以安全理事會六種語文中的任何一種語文，所作的發言，應譯成其他五種語文。

第四十三條

(刪除)

第四十四條

任何代表可用安全理事會語文以外的一種語文發言。於此情況下，其應自行安排譯成安全理事會的語文之一。秘書處口譯人員可根據最先譯出的安全理事會語文，將發言譯成其他的安全理事會語文。

第四十五條

安全理事會會議的逐字記錄，應以安全理事會各種語文寫成。

第四十六條

所有決議和其他文件，都應以安全理事會各種語文印發。

第四十七條

安全理事會的文件，如經安全理事會決定，可以安全理事會語文以外的任何語文印發。

第九章 關於會議的公開和記錄問題

第四十八條

除非安全理事會另有決定，理事會會議應公開舉行。關於向大會推薦秘書長人選的問題，應在非公開會議中討論並決定之。

第四十九條

除第五十一條另有規定外，安全理事會每次會議的逐字記錄，應不遲於開會後第一個工作日上午十時，向安全理事會各理事國代表，以及參加會議的任何其他國家代表提供。

第五十條

參加會議的各國代表，對於逐字記錄如有任何更正，應於第四十九條所規定的時間之後兩個工作日內，通知秘書長。

第五十一條

對非公開會議，安全理事會可決定只作一份記錄。此項記錄應由秘書長保管。參加會議的各國代表，對於此項記錄如有任何更正，應於十日內通知秘書長。

第五十二條

更正的請求提出之後，應作為已經認可；除非主席認為關係重大，應提交安全理事會理事國代表。在後一種情況下，安全理事會各理事國代表，應於兩個工作日內提出意見。於此期間，如無反對意見，則應依照原請求更正記錄。

第五十三條

第四十九條所指的逐字記錄，或第五十一條所指的記錄，如在第五十條及第五十一條分別規定的期限內，未經請求更正，或已按第五十二條的規定予以更正，皆應視為已經認可。此項記錄應由主席簽字，成為安全理事會的正式記錄。

第五十四條

安全理事會公開會議的正式記錄，以及所附文件應盡速以正式語文印發。

第五十五條

每次非公開會議結束時，安全理事會應通過秘書長發表公報。

第五十六條

凡曾參加某次非公開會議的聯合國會員國代表，有權隨時到秘書長辦公室查閱該次會議的記錄。安全理事會可隨時准許聯合國其他會員國授權的代表，查閱此項記錄。

第五十七條

秘書長應每年向安全理事會，提交一份當時仍認為機密的記錄和文件清單。安全理事會應決定其中那些可向聯合國其他會員國提供，那些可以公布，那些仍應保持機密。

第十章 接納新會員國

第五十八條

凡欲成為聯合國會員國的國家，應向秘書長提出申請書。申請書應包括一項正式文書形式的聲明，宣布接受聯合國憲章所規定的義務。

第五十九條

秘書長應立即將入會申請書，提交安全理事會各理事國代表。除非安全理事會另有決定，此項申請書應由主席提交一個由安全理事會各理事國所派代表組成的委員會。這個委員會應審查所提交的任何申請書，並最遲應在大會常會開始前三十五日，或遇召開大會特別會議時，在特別會議開始前十四日，將審查結果報告安全理事會。

第六十條

安全理事會應按照其判斷，決定申請國是否為愛好和平的國家，而且能夠並願意履行憲章的義務，並據此決定是否推薦該申請國為會員國。

安全理事會如推薦該申請國為會員國，應向大會作出推薦，並附討論的全部記錄。

安全理事會如不推薦該申請國為會員國，或暫不審議其申請，則應向大會提出特別報告，並附上所討論的全部記錄。

安全理事會為使其推薦可於接到申請書後的下一屆大會中獲得審議，至遲應在大會常會開始前二十五日內，或大會特別會議開始前四日，向大會提出推薦。

在特殊情況下，安全理事會在上一段規定的期限以後，仍可就入會申請書向大會提出推薦。

第十一章 與聯合國其他機構的關係

第六十一條

安全理事會按照國際法院規約，為選舉該法院法官而舉行的會議，應持續進行，直至有足夠的候選人經一次或一次以上的投票，獲得絕對多數票以補足全部空缺時為止。

附 錄

處理私人及非政府團體來文暫行程序

1)凡與安全理事會正在處理中的事項有關的一切私人及非政府團體的來文，均應列出清單，向安全理事會各理事國代表散發。

2)如經安全理事會任何理事國代表請求，秘書長應將清單上所列的任何來文的複本一份，送交該代表參考。

第五章 國際法院

第一節 國際聯盟與常設國際法院

國際法院為聯合國主要司法機關，其係根據一九四五年六月廿六日在舊金山簽署的「聯合國憲章」而設立，其目標在於以和平的方法，且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢。國際法院主要依照「國際法院規約」，以及其本身的規則運作。「國際法院規約」是「聯合國憲章」的一部分。國際法院於一九四六年開始運作，其取代了一九二二年，在國際聯盟主持下所設立的常設國際法院 (Permanent Court of International Justice)。國際法院的功能是雙重的：根據國際法，解決國家所提出的法律爭議，以及針對法律議題，對授權的國際機構和組織，提供法律諮詢。



國際法院設在荷蘭海牙的和平宮。在聯合國的六個主要機構中，國際法院是唯一設在紐約總部以外的機構。聯合國其他五個主要機構，分別為聯合國大會、安全理事會、經濟暨社會理事會、託管理事會和秘書處等。國際法院具有雙重功能，除依照國際法解決各國向其提交的法律爭端外，並就正式認可的聯合國機關和專門機構所提交的法律問題，提供諮詢意見。國際法院由十五名法官所組成，並由其行政機關書記官處協助之。國際法院的正式語文，分別為英文和法文。

基本上，國際法院的誕生，主要是長期致力以和平方式解決國際爭端的結晶。除談判、調停與和解外，把爭端的解決提交公正的權威，並依據法律而進行裁定，此種作法即稱之為仲裁。¹¹透過仲裁所取得的成效，促使各國考慮設立一個負責和平解決爭端的常設國際法院，以避免為裁決每項可仲裁的爭端，而專門設立特設法庭。一八九九年和一九〇七年，俄國沙皇尼古拉斯二世，提議召開海牙和平會議，以討論和平與裁軍問題。參與首次會議的廿六個國家，簽署了關於和平解決爭端，以及設立常設仲裁法院的公約。

於一九〇二年開始運作的常設仲裁法院，迄今仍然存在。該法院獨立於所有其他國際組織之外，在一九九九年的公約締約國，共有八十九國之多。常設仲裁法院國際局位於海牙，其職能類似一般法院的書記官處，但是該法院並不是真正的常設法院或仲裁機構。常設仲裁法院由一群名冊上的法學家所組成，¹²爭端的當事方可以從中挑選仲裁庭成員。常設仲裁法院與海牙和平宮國際法院相毗鄰，

¹¹ 古印度和古希臘、早期伊斯蘭世界和中世紀歐洲，皆有仲裁的作法。一般認為，現代仲裁史始於一七九四年美國與英國所簽訂的傑伊條約，即美英「友好通商航海條約」。此一條約規定設立數個由相同人數的美國和英國國民組成的混合委員會，以解決幾個懸而未決的案件。這些混合委員會的工作，帶動了十九世紀仲裁概念的發展。一八七二年，阿亞拉巴瑪號索賠仲裁，標誌著另一個決定性階段。仲裁庭由當事方和另外三個國家指定的成員組成，最後裁定英國支付賠償。英國遵守了裁決，此顯示出仲裁在解決重大爭端方面的效力。

¹² 每個締約國最多可派出四人，由這些人共同組成該國的國家團體。

現已不再僅僅處理國家間的爭端。多年來，該法院所提供的服務，其範圍已經大為擴展。

目前常設仲裁法院向各國和非國家當事方(如國際組織、私人團體或個人)，提供各種解決爭端的方式(如事實調查、和解和各種仲裁等)。因此，常設仲裁法院的功能，乃愈來愈參與解決有關商務和財務的爭端。常設仲裁法院國際局在各種仲裁中，亦設立了書記官處，並向設在常設仲裁法院範圍以外的仲裁法庭，提供技術或行政協助。¹³常設仲裁法院機制，完全依靠當事各方的同意。在仲裁開始前，各方必須商定各種實際事項和程序問題，如提交仲裁問題的措辭，以及指定仲裁員等。此即是為何在一九〇七年的第二次海牙和平會議時，有一些國家已強力呼籲設立常設國際法庭，俾能建立比仲裁更具強制力的司法程序，以解決爭端問題。但是，由於未能就選定法官的方法達成協議，參加一九〇七年會議的各國代表團，僅修訂了一八九九年的公約，以及改進關於仲裁程序的規則。表 5-1 即說明了常設國際法院和國際法院的差異性。

表 5-1：常設國際法院和國際法院的差異

| 常設仲裁法院(仲裁) | 國際法院(司法解決) |
|------------|------------------|
| 當事方指定仲裁員 | 法院是常設的 |
| 當事方商定程式 | 程序已事先由法院規約和規則所確立 |
| 當事方選擇正式語文 | 正式語文為英文和法文 |
| 程序不公開 | 程序大部分公開 |
| 費用由當事方負擔 | 費用由聯合國負擔 |

一九二〇年，在國際聯盟的主持下，設立了常設國際法院。一直到一九四五年，才改為國際法院。在第一次世界大戰後誕生的國際聯盟，為選舉法院法官曾提供了公開論壇。值得注意的是，與常設仲裁法院一樣，常設國際法院的管轄權取決於當事方是否願意向其提交爭端；但是兩者之間的主要差異，在於一個國家可以事先宣佈，對於與另一個作出同樣宣佈的國家將來可能產生的任何爭端，承認法院的強制管轄權。因此，該國可以單方面向法院提交爭端，傳喚另一個國家出庭，而無須當事各方事先商定將案件提交法院。由國際聯盟設立的此一常設國際法院，解決了許多第一次世界大戰所引起的爭端。

¹³ 例如，一九七九年美國駐德黑蘭使館的五十二名美國國民，被扣留引起危機後，兩國乃設立伊朗-美國索賠法庭，處理美國國民對伊朗提出的索賠，以及伊朗國民對美國提出的索賠。

此外，常設國際法院在其他方面亦有所創新。法院由國際聯盟行政院和大會，選出具代表世界主要法律派別的終身法官所組成。常設國際法院在規約和程序規則的指導下，有權就國際聯盟行政院或大會向其提交的任何法律問題，提供諮詢意見，且其程序大部分是對外公開的。

儘管位於海牙和平宮的常設國際法院，係由國際聯盟所創立，並獲經費提供，但值得注意的是，該法院並不是國際聯盟的一部分；同時，「法院規約」也從未是「聯盟盟約」的一部分。國際聯盟的成員國，並不自動成為法院規約的締約國。在一九二二年到一九四〇年間，法院曾就廿九個案件作出了判決，並提供了廿七項諮詢意見，實際上均獲得了執行與落實。然而不幸的是，常設國際法院的活動，因第二次世界大戰而告中斷；一九四六年，法院與國際聯盟一起遭到解散的命運。

第二節 聯合國與國際法院

在一九四五年的舊金山會議中，與會者提出了創立聯合國和國際法院的幾點理由，其中包括因為國際法院將作為聯合國的主要司法機關，所有的聯合國會員國都將成為「國際法院規約」的締約國，因此常設國際法院與當時瀕於解體的國際聯盟相連，已顯然無法承擔此一任務。此外，由於幾個常設國際法院規約的締約國，並無代表出席舊金山會議，而一些舊金山會議的與會者，亦非常設國際法院規約的締約國，如美國和蘇聯等。當時一般的觀點為，常設國際法院僅是歐洲所主導舊秩序的一部分，而創立一個新的法院，將會產生更大的會籍普遍性。

至於在常設國際法院和國際法院之間權力移交的問題，則係發生在一九四五年的十月。常設國際法院在最後一次會議上，決定將其檔案和財產移交國際法院；而國際法院決定設之於海牙和平宮。一九四六年一月卅一日，常設國際法院法官辭職；同年二月五日，聯合國大會和安全理事會選出了國際法院的第一批法官。一九四六年四月，常設國際法院正式解散。一九四六年四月十八日，國際法院首次公開開庭。一九四七年五月，聯合國提交第一個案件，由英國起訴阿爾巴尼亞的案件。

國際法院是具有特定管轄許可權的民事法院，專司解決國家間的爭端，以及向經正式認可的聯合國機構和專門機構，提供諮詢意見；其本身無任何附屬機構。然而，自一九四六年以來，所設立的大量區域法院和特設法庭，造成了一些混亂問題的出現。國際法院沒有刑事管轄權，因此無法審判個人，如戰犯等。¹⁴此外，國際法院仍必須與專門處理歐洲聯盟事務有關案件的歐洲法院(位於盧森堡)、根據人權公約所設立審查違反人權公約的歐洲人權法院(位於法國斯特拉斯堡)，以及美洲人權法院(哥斯大黎加聖何塞)等有所區別。因為此三個法院可審查私人(訴國家和其他被告)提交的案件，但這類案件國際法院卻無法受理。再者，國際法院不是各國司法機構可以上訴的最高法院，也不是個人提出最終申訴的法院，更不是任何國際法庭的上訴法院。但是，在其具有管轄權的案件中，國際法院有權

¹⁴ 因為此項任務係屬於國內管轄權。



就仲裁裁決的效力作出裁定。

雖然「聯合國憲章」將維持國際和平與安全的主要責任，賦予安全理事會。但對於任何法律爭端，則應由當事國提交國際法院，但安全理事會可以調查任何爭端，並就調解措施提出建議。此外，聯合國大會也可以討論與維持國際和平與安全有關的問題，並提出建議。在履行其職能時，安全理事會和大會都可以請國際法院，就任何法律問題提出相關的諮詢意見。然而即使安全理事會或大會正在處理的某些爭端，國際法院也可以就其所受理維持國際和平與安全的此類爭端，作出裁決。國際法院限於處理此類爭端法律方面的問題，從而為維持國際和平與安全作出了相當的貢獻。

國際法院的十五名法官由選舉產生，任期九年，可連選連任之。而國際法院書記官處，則是常設的行政機關，專司協助國際法院履行職責。由於國際法院是聯合國的主要司法機關，故由聯合國大會進行選舉之。法官由聯合國大會和安全理事會選舉產生。聯合國大會和安全理事會對法官人選，進行同時但卻單獨的投票。對於聯合國大會的投票結果，安全理事會不得行使否決權。法官候選人必須在這兩個機關中，獲得絕對多數票才能當選。因此，在選舉過程中，經常需要進行多次投票。但為確保法院的組成在一定程度上具有連續性，因此十五名法官的任期並非同日屆滿。基本上，每三年改選國際法院三分之一的法官。三年一次的秋季選舉，被選出的法官於次年二月六日上任。¹⁵倘法官在任內因故死亡或辭職，則應儘快舉行特別選舉，當選法官接著完成其所餘任期。

在提名程序方面，為使提名程式不受政治因素的影響，候選人不是由政府直接提名，而是由常設仲裁法院的法學家團體提名；沒有參加常設仲裁法院的國家，其候選人名單應由同樣方式成立的團體提出。每一法學家團體所提候選人的的人數，不得超過四人；其中屬於本國國籍者，不得超過二人；其餘候選人可來自任何國家。此外，在法官的資格方面，根據「國際法院規約」的規定，法院由十五名獨立法官組成，不論國籍，從品格高尚並在本國具有最高司法職位的任命資格，或公認為國際法的法學家中選出。事實上，許多法院成員在當選之前，皆曾任職本國外交部的法律顧問、國際法教授、大使或最高法院法官。

在考量地域的均衡方面，國際法院規定不得有二名法官為同一國家的國民。此外，所有的法官必須能代表世界各大文化和各主要法律體系。根據此項原則，國際法院成員名額，按世界主要區域分配如下：非洲三名、拉丁美洲二名、亞洲三名、西歐和其他國家(包括加拿大、美國、澳洲和紐西蘭)五名，以及東歐(包括俄國)二名。此一分配辦法，與安全理事會會員組成的分配辦法相同。¹⁶但值得注意的是，國際法院法官一旦當選，就不代表本國政府，也不代表任何其他當局。他們屬於獨立法官，其第一項任務就是在公開庭，鄭重宣言本人必當秉公行使職

¹⁵ 這一天是國際法院首批法官於一九四六年就任的日子。

¹⁶ 雖然任何國家都無法自動成為國際法院中的一員，但國際法院一直有安全理事會常任理事會國國民擔任法官，只有中國是唯一的例外。在一九六七年至一九八四年期間，中國並未提名任何中國候選人。



權。

國際法院的院長和副院長，每三年由其他法官以無記名投票方式選出。他們必須獲得絕對多數票，但無國籍的限制。國際法院院長在由法官組成的預算和行政問題委員會，以及各種其他委員會的協助下，指導法院的工作，並監督法院行政。當院長不在、不能執行職務，或院長職位出缺時，院長職務得由副院長代行。

在院長和副院長之後，國際法院法官的順序，按照各自任期的起始日期依次排列。如果兩名法官同日就職，則年長者居先。其順序僅次於院長和副院長的法院成員，稱之為資深法官。¹⁷當國際法院公開開庭時，任職時間最長的法官坐在院長和副院長旁邊。而最新當選的法官，則坐在法官席兩端。不過，法院成員在執行職務時，不論其年齡、當選先後或任職時間長短，地位一律平等。

目前國際法院的法官，包括了院長史柳勇(Shi Jiuyong，中國)、副院長任傑瓦(Raymond Ranjeva，馬達加斯加)、法官桂勞梅(Gilbert Guillaume，法國)、科羅馬(Abdul G. Koroma，獅子山王國)、佛瑞謝登(Vladlen S. Vereshchetin，俄羅斯聯邦)、希登(Rosalyn Higgins，英國)、帕拉-阿仁顧任(Gonzalo Parra-Aranguren，委內瑞拉)、柯基曼(Pieter H. Kooijmans，荷蘭)、任傑克(Francisco Rezek，巴西)、阿卡薩萬(Awn Shawkat Al-Khasawneh，約旦)、布根索(Thomas Buergenthal，美國)、埃拉摩比(Nabil Elaraby，埃及)、歐瓦達(Hisashi Owada，日本)、齊瑪(Bruno Simma，德國)，以及湯卡(Peter Tomka，斯洛瓦奇亞)。法院的書記官是比利時的科瑞爾(Philippe Couvreur)先生，副書記官是法國籍的阿諾德茲(Jean - Jacques Arnaldez)先生。

國際法院法官成員，不得行使任何政治或行政職務，或執行任何其他職業性質的任務。法官對於任何案件，不得充任代理人、顧問或律師，也不能在與他們有關的案件中參與裁決。這些法官在執行法院職務時，得享受外交特權和豁免權。國際法院法官的年薪，在一九九九年約為十六萬美元，但院長有特別津貼。任職九年以上的法官，年退休金為其年薪金的一半。任職十八年以上的法官，退休金為其薪金的三分之二。法官的薪金和津貼，由聯合國大會決定之。其薪金和津貼皆免稅。

書記官處是國際法院的常設行政機關，只向國際法院負責。書記官長在副書記官長的協助下，領導書記官處的工作；書記官長不在時，由副書記官長代行職務。書記官長的級別，相當於聯合國助理秘書長。書記官長和副書記官長，由法院選舉產生，任期七年，可連選連任之。書記官處的工作人員，包括法律幹事、筆譯員和口譯員、檔案保管員、印務員、圖書管理員，以及新聞幹事、簿記員、電腦專家、行政助理、打字員、送信員、電話接線員和警衛。整個書記官處約有六十人。遇書記官處出缺時，國際法院將在其網址上刊登廣告。¹⁸此外，亦會通知新聞界、聯合國，以及其他國際組織和各大學。書記官處的官員，由國際法院

¹⁷ 一九九九年，國際法院法官在任期內的平均年齡為六十六歲。

¹⁸ <http://www.icj-cij.org>



根據書記官長的建議任命之；但一般事務人員，則由由書記官長徵得院長同意後任命之。

由於國際法院既是法院又是國際機構，因此書記官處的工作既具有司法和外交性質，又具有行政管理性質。書記官處的大部分工作屬法律性質，特別是因為法院成員沒有法官助理或法律助理，只有秘書助理。另一部分工作是語言方面的工作，法院使用的兩種正式語文是法文和英文，對翻譯質量要求極高。

書記官長必須住在海牙，領導書記官處的工作，並負責協調書記官處各部門的工作。書記官長是法院來往公文的渠道，協助保持法院與各國、國際組織和聯合國的聯繫。其保存法院案件的最新總表，出席法院會議，確保會議記錄的正確，會簽法院各項判決，並保管法院的印信。此外，書記官長亦負責法院的檔案和出版物、編列法院預算，並處理有關法院及其工作的詢問事宜。

國際法院的年度預算，由聯合國大會通過，總額不到聯合國總預算的百分之一。在一九九八年到一九九九年兩年期間的國際法院預算，約為每年一千一百萬美元。

第三節 國際法院的訴訟程序

自一九八五年以來，提交國際法院的訴訟案件數量大增。每年平均有十幾個案件，但一九九一年激增到廿三個案件。在與國家法庭相比較下，也許此些數目並不大，但值得注意的是，由於可能成為訴訟當事方的數目，比國家法庭少得多，因此案件數目必然比國家法庭的訴訟案件少得多。¹⁹



提請國際法院訴訟的案件，其性質有半數以上涉及國家領土和邊界糾紛。²⁰亦有相當多的案件，涉及海事爭端和有關海洋法的問題。同時也有一些案件，牽涉到國家管轄權的問題、不干預政策、人質問題、庇護所、對非法使用武力的指控，以及外交和領事法律等議題。有時，各國亦訴請國際法院，就一國向另一國提出的商業性或涉及私人權益的索賠要求作出裁定。

爲了要了解國際法院對上述國與國之間的訴訟議題，如何進行的審理與判決，因此本節將探討國際法院的訴訟程序。國際法院全年開庭，沒有休庭的規定，雖然按慣例在夏季和歲末年初時休庭。在法院的工作中，公開開庭是最顯著的一部分；除此之外，法官還參加許多各種內部會議，包括評議會會議、專為宣讀判決草案的開庭、行政會議，以及委員會會議等。國際法院執行職務時，一般由全體法官開庭，但亦可設立常設或臨時分庭。

¹⁹ 只有大約二百一十個國家和國際組織，有權利在國際法院提起訴訟。

²⁰ 一九八六年，在布吉納法索和馬里邊界爭端的案件中，雙方皆接受了國際法院成立的特別法所劃定的邊界線；一九九二年，國際法院所成立的另一個分庭，亦結束了薩爾瓦多和宏都拉斯之間，長達九十年之久的陸地、島嶼和海洋邊界的爭端。



國際法院為迅速處理事務，每年指定包括院長和副院長在內的五名法官，組織簡易程序分庭。國際法院可設立一個或數個分庭，每個分庭由三名以上法官組成，專司負責處理某類案件。自一九九三年以來，國際法院設立了一個包括七名法官的環境事項分庭。這些分庭屬於常設分庭。此外，國際法院為處理某特定案件，可與當事國各方，就法官人數和人選進行磋商之後，組織一個專案分庭；這些法官將參與該案件的各個階段，直至結案為止，即使在此期間其不再是法院成員。一九八二年，此項規定第一次用於加拿大與美國之間，關於劃定緬因灣區域海洋邊界案。值得注意的是，分庭作出的判決，應視為國際法院的判決。國際法院作出判決所適用的法律淵源，包括了國際公約和條約、國際習慣、文明各國所承認的一般法律原則、司法判例，以及各國權威最高的公法學家學說。此外，倘當事各方同意，國際法院亦可根據公平及善良的原則裁決案件，而不局限於現行國際法的規定。

根據「國際法院規約」的規定，任何法官都不得在與其有關的案件中，參與裁決。同理，法官如因特別原由(如家庭關係)，認為不應參與某一案件，則應通知院長。由於國際法院沒有助理法官，無人能替換不出庭的法官。因此，審理某一案件的法官可能少於十五人。但是，如果任命專案法官，也可能多於十五人。然而，如果負責審理某一案的法官組成已告確定，並已進行了審訊程序，則此一組成將不再改變，直至為該案作出了最後裁決。在該階段進行中，辭職或亡故的法官，皆無法由他人從中替代。原則上，生病的法官如未錯過訴訟的關鍵部分，則亦可重新參加案件有關階段的審理。如果在案件某一階段開庭之後進行選舉，任期屆滿的法官亦將繼續審理該案件，直至就該案件作出最後裁決。但國際法院院長如在某一案件中，為當事國一方的國民，則在該案中宜由副院長代行院長職務。此外，院長亦可與其他法官一樣，要求因特殊理由不參與某案件之審理。

在訴訟程序方面，主要是國際法院對各國向其提交的法律爭端進行審理。根據「國際法院規約」第三十四條的規定，在法院得為訴訟當事方者，僅限於國家，只有國家才可以向國際法院提交案件。因此，國際法院無法受理一個國家與一個國際組織間或兩個國際組織間的爭端，也無法處理書記官處收到的私人實體(如公司或非政府組織)，以及個人所提出的書面或口頭請求書，不論其具有多大的重要性。至於可以向國際法院提請訴訟的國家，包括(一)所有聯合國會員國在簽署「聯合國憲章」時，接受了憲章的義務，從而自動成為「國際法院規約」的締約國；(二)是「國際法院規約」的締約國，但卻不是聯合國的會員國；(三)任何其他國家，雖不是聯合國會員國，也不是《國際法院規約》締約國，但已向書記官處交存一項符合安全理事會規定的聲明，承認國際法院的管轄權，保證認真遵行國際法院的判決。

鑒於各國擁有主權，可自由選擇解決其爭端的方式，因此有關國家必須以某種方式同意成為提交法院訴訟的當事國，國際法院才能處理有關案件。一般而言，各國可以按下列三種不同方式表明其意願：

(一)一項特別協定：關於某個具體問題爭端中的兩個或多個國家，可以商定

共同把爭端提交國際法院，並為此締結一項特別協定；

(二)條約中的一項條款：締約國事先承諾，如將來發生與其他締約國關於條約的解釋或適用的爭端，承認國際法院的管轄權；

(三)單方面聲明：「國際法院規約」的締約國，可以選擇作出單方面聲明，承認對於接受同樣義務的任何其他國家，國際法院的管轄權是具有強制性的。這種被稱為任擇條款的制度，帶動了一個國家集團的產生，這些國家相互把管轄權給予法院，由法院裁決它們之間將來可能產生的爭端。這一集團的每一個國家，原則上皆有權將同屬該集團的任何其他國家告到法院。聲明可能有時間限制，並可能有各種保留或排除某些類別之爭端。這些聲明交存聯合國秘書長處。但應該指出的是，安全理事會五個常任理事國中，目前只有英國所作的聲明仍然有效。法國和美國以前曾作此項聲明，但又撤回；而中國和俄國從未發表過此類聲明。

基本上，在國際法院中，訴訟是採取以下列兩種方式：

(一)透過發出關於特別協定的通知：特別協定是希望共同將一項爭端，提交國際法院的國家締結雙邊協定，以單一案文形式，提出雙方同意提交國際法院審理的問題；有關國家可以透過把該協定，通知書記官處而提起訴訟程式；

(二)透過請求書：請求書是單方面提出的，一個國家可以根據一個條約的管轄權條款，或根據任擇條款的聲明，對另一國家提出一項請求書。²¹

如有相關國家外交部長或其駐海牙大使信函的文件，則必須說明爭端的確切事由，以及爭端各當事方的名稱。

請求書一定要比特別協定更為詳盡；除上述要件外，請求國必須確切說明其根據那一條文，主張國際法院具有管轄權。此外，請求書亦應具體說明主張的確切性質，並簡要陳述事實及其主張所根據的理由。然後，書記官長立即將特別協定或請求書，轉交其他當事方和各位法官，以及聯合國秘書長和所有有權出庭的國家。此外，書記官並將案件登錄入法院總表，並立即通知新聞界。亦值得注意的是，提交請求書的國家，稱之為請求國；另一方則稱之為被告國。如有特別協定，則既沒有請求國，也無被告國。因此，在正式文件中，兩個當事國的名稱，則係由一斜線分開(例如，印度尼西亞/馬來西亞)。基本上，訴狀、辯訴狀、答辯狀和複辯狀皆為訴訟案件中，當事方提交的書狀名稱。請求國提出訴狀，被告國對此提出辯訴狀。經當事方要求，或法院認為必要時，可以進行第二輪抗辯。此時請求國提出答辯狀，而被告國則對此提出複辯狀。根據特別協定提交國際法院的案件，既沒有請求國亦無被告國，各方提交訴狀和辯訴狀，如有必要則再提交答辯狀和複辯狀。

由於各國皆無派駐國際法院的常駐代表，因此涉及本國的案件提交國際法院時，皆由代理人代表之。一國政府的代理人，可以是該國駐荷蘭大使，或諸如外交部法律顧問等高級公務員。代理人接受法院書記官長有關案件的來文，並向書記官長遞交書狀。於公開審訊之際，代理人作出陳述，並提出論點。其不但代表本國政府發言，並亦可代表政府作出承諾。代理人有時獲共同代理人或助理代理

²¹ 百分之七十五的訴訟案件，係透過單方面請求書的方式，提交國際法院的。

人協助，並由顧問或律師協助，擬訂書狀和進行口頭辯論。代理人、顧問和律師等，皆享有獨立行使其職能所需的特權與豁免。

由於沒有國際法院律師公會，因此顧問或律師出庭辯護沒有必須滿足的條件，只須由案件當事國指定他們為案件出庭辯護。律師不必具有他們出庭所代表的國家之國籍。這些律師是在執業律師、國際法教授和法學家中所挑選出來，並且是訴訟國本身認為最符合資格的。

根據國際法院規約的規定，訴訟程式係由書面和口述兩程序所共同組成。在書面階段方面，包括向法院提交記載有相關爭議問題詳細說明的書狀。當事國一方所提交的一切書狀，應將副本一份送達他方。²²基本上，書面階段可以持續幾個月到幾年不等，取決於該案的複雜程度、書狀的數目和篇幅的多寡，以及當事各方所要求的時限等。由於法文和英文都是國際法院的正式語文，因此以這兩種語文之一所提交的書狀，皆必須由書記官處譯成另外一種語文。

由於向國際法院提起訴訟程序的費用，皆聯合國負擔，因此出庭的當事方不必繳付任何費用，亦毋須繳交行政或語文費用。向國際法院提交案件的當事國，僅須承擔其顧問和律師的費用。然而，對於財政有困難的國家，可以向聯合國秘書長於一九八九年所設立的信託基金提出申請。該基金係依賴聯合國會員國贈款維持，其目的是要援助貧窮國家籌措根據特別協定提交法院的爭端，或因此種協定產生的法院判決，執行所需承擔的相關費用。

國際法院的運作，如同國內法院一樣，提交國際法院的案件可以引起附帶程序。最常見的附帶程序，為初步反對意見和臨時措施兩種。提出初步反對意見，是對國際法院是否有權就案件實質作出判決，提出質疑。例如，一個國家可以主張國際法院沒有管轄權；被告國也可以辯稱請求國所提出的請求書，其所依據的條約或聲明無效或已失去效力。此外，一個國家亦可指出請求書不可受理；被告國可以辯稱國際法院規約或規則的基本規定，未獲遵行；爭端並不存在、或不是法律爭端、當地補救措施尚未全部用盡，或請求國沒有資格提起訴訟程序。任何當事方提出的初步反對意見，將中止有關案件實質的訴訟。對此，國際法院公開當庭宣讀判決。國際法院可以同意反對意見(則案件即告終止)，駁回反對意見(於此一情況下，關於案件實質的訴訟程序，將自中止的地方重新開始)，或宣佈必須在關於案件實質的訴訟過程中，就反對意見作出裁決。

除了上述的反對意見外，國際法院還有四種可能的附帶程序：

(一)不到庭：當事一方不到庭，無法阻止案件訴訟程序的繼續進行。此時另一方可以請求國際法院作出對其有利的裁決。國際法院在同意此項請求前，應查明其對案件是否有管轄權，以及請求國的主張是否具有充分根據。

(二)參加訴訟：在訴訟過程中，如果第三國認為案件對其具有法律性質的利益，可以要求允許參加訴訟。國際法院就該請求進行判決。倘爭端涉及條約的解釋，而案件有關當事國以外的國家，亦是該條約的共同締約國，則這些國家亦有權參與訴訟。

²² 訴訟程序是先採行書面，而後再採行口述。

(三)反訴：被告國可以在辯訴狀中提出反訴。反訴必須與另一方訴訟請求主旨直接相關，並亦屬於國際法院管轄範圍之內。反訴的目的，一般在於擴大爭端原訴主題(例如，一國被另一國指控違反某條約時，可以強調另一國亦有類似行爲)。

(四)合併訴訟：如國際法院認為不同訴訟的當事方，就同一問題對共同抗辯方提出同樣的論點和陳述，則國際法院可以命令合併訴訟。因此，這些當事方將只能指定一個專案法官，並提交共同書狀和口頭辯論。但國際法院僅做出一項判決。

審訊結束後，國際法院即開始審議其判決。國際法院的評議採秘密進行方式，但是判決卻是採公開宣佈的方式。法官首先初步交換彼此之意見，其間院長亦列舉其認為需要由國際法院進行討論和作出判決的主題。每個法官編寫闡述其對有關案件的觀點之書面記錄，即相當於作出了初步的小判決。此份記錄經過翻譯分發給其他法官，使渠等大致得以瞭解多數意見的傾向。接著在數週後，法官進行第二次深入的評議。第二次評議結束時，根據每個法官的觀點，國際法院設立一個起草委員會，由觀點最接近明顯多數意見的兩名法官和院長所共同組成，除非院長的觀點係屬於少數。起草委員會所編寫分發給各位法官的判決草案，法官可以書面的方式提出訂正案。起草委員會在審議了這些書面訂正案後，再編寫新的文稿。國際法院對此稿進行一讀，並可能對該案文字作進一步的修改。而後進行二讀之。在通過二讀後，該案進行最後之表決。法官口頭表決贊成或反對，從年資淺的開始，但每位法官皆不允許棄權。倘贊成和反對的人數相等，則院長可投關鍵的決定票。倘判決涉及可分開的問題，則可以針對每一個問題，逐一進行單獨表決。法官可以在判決文後附上聲明說明其立場，或附上個別或反對意見，以解釋其表決理由。

國際法院作出裁決的過程，是一種協調與合作的過程，其所強調的是一種集體的性質。按照此一辦法，附加個別或反對意見的法官將繼續充分參與討論，並繼續影響國際法院判決的內容。因此，從任何意義上而言，國際法院的裁決都是屬於整體性的。一般而言，根據案件的複雜程度，國際法院在審訊結束後的三至六個月作出最終判決。判決由院長(或由代行院長職務的副院長)在司法大會堂，於全體法官出席的公開庭上宣讀之。

國際法院有時因訴訟過程冗長而遭致批評。然而除非國際法院命令採取臨時措施，或迫切需要發表諮詢意見，否則國際法院的運作必然呈現出緩慢之特色。國際法院的訴訟程序，基本上結合了普通法系和大陸法系等不同的法學體系，其目的主要是為了使其能夠以最高專業的水準，謹慎處理每一個案件；而且訴訟過程，亦必然涉及十五名以上的法官。此外，國際法院能夠加速訴訟程序的作法也有限，因為訴訟案件的當事方都是主權國家。再只，書狀數量和篇幅的增加，是造成訴訟時間延緩的另一個主因。此外，國際法院還要處理愈來愈多的「案中案」，即包括附帶程序的各種案件在內。由於預算拮据，書記官處法律、語文和行政資源極為有限，因此案件審理延緩的情況更形嚴重。基本上，提交國際法院



的案件，平均審理時間約為四年。

國際法院的判決，係屬一份英、法文對照的雙語文件，每種語文的篇幅長約五十頁。每項判決由院長(或由代行院長職務的副院長)和書記官長共同簽署，而後加蓋法院印章。在公開當庭宣讀判決時，分發當事各方代理人各一份。第三份則存入國際法院存檔。

判決案文主要可區分為三大部分：

(一)導言：記載法官和當事方代表的姓名，概述訴訟過程和說明各當事方的訴訟主張；

(二)國際法院判決的依據：包括案情主要事實的摘要和說明，以及法院判決的理由；

(三)主文：主文部分說明國際法院實際的判決，以及法官的表決結果。

基本上，國際法院的判決對有關國家具有約束力。此一原則適用於所有的判決，無論是全體法官或是分庭作出的判決均適用之。例如，根據「聯合國憲章」第九十四條規定，聯合國每一會員國為任何案件之當事國者，均得承諾遵行國際法院之判決。由於所有判決都是結局判決，因此不能提起上訴。倘當事方不反對判決的意義或範圍，唯一可以採取的途徑，係請求解釋或複核判決。然而，若欲請求國際法院進行複核判決，即必須根據新發現具有決定性的事實，而此項事實在判決宣告時，皆為法院和請求複核的當事國所不知悉者。

此外，根據「聯合國憲章」第九十四條的規定，任何的國家，不論是否為聯合國會員國，若認為另一方不遵守國際法院的判決，則可以將此一問題提交安全理事會。安全理事會如認為有必要，則可以提出建議或決定應採取的措施，以執行判決。但是，訴訟程序並非總是以判決而結束，有時當事雙方在訴訟過程中達成了和解。同時，亦可能發生請求當事國通知國際法院，表示該國放棄訴訟，或當事雙方宣佈同意撤銷案件。於此二種情況下，國際法院或其院長將發佈指令，將該案件從法院總表中撤銷。

亦值得注意的是，國際法院的判例，使其在履行職務的過程中，得以加強國際法在國際關係中的作用，並促進國際法的發展。儘管國際法院無法如立法機關般的制訂新法律，但是其能夠根據新的情況，對國際法規則提出澄清、完善和解釋。此外，國際法院亦可提請注意國際法中的缺失，並指出發展的新趨勢。由於國際法院的判例具有法律效力，並且由於這些判例是對國際法的一種權威解釋，也隱含有國際行為的準則規範，因此各國和國際組織必須加以重視之。此外，受託編纂和逐漸發展國際法的機關，如聯合國國際法委員會，即在起草新條約時，經常援引國際法院的判例。

值得注意的是，目前在國際法院中，共有下列廿一件未決議案：

1. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)
2. Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)
3. Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of Congo)

- 4 - 11. Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium) (Serbia and Montenegro v. Canada) (Serbia and Montenegro v. France) (Serbia and Montenegro v. Germany) (Serbia and Montenegro v. Italy)(Serbia and Montenegro v. Netherlands) (Serbia and Montenegro v. Portugal) (Serbia and Montenegro v. United Kingdom)
12. Armed activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of Congo v. Uganda)
13. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia and Montenegro)
14. Maritime Delimitation between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)
15. Certain Property (Liechtenstein v. Germany)
16. Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)
17. Frontier Dispute (Benin/Niger)
18. Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application : 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda)
19. Certain Criminal Proceedings in France (Republic of the Congo v. France)
20. Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Bau Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore)
21. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (Request for Advisory Opinion)

第四節 國際法院的諮詢程序

國際法院除了具有訴訟功能外，亦具有對外提供諮詢的功能。這些諮詢的程序，可供某些國際組織，如聯合國機關和專門機構等利用；基本上，五個聯合國機關，以及十六個聯合國系統專門機構，皆有權請求國際法院就某些特定的法律



問題，發表諮詢意見。例如，聯合國大會和安全理事會可以請求國際法院，就任何法律問題提出諮詢意見；而聯合國其他機關和專門機構，亦可以請求國際法院就其活動範圍內產生的法律問題，提供諮詢意見。在國際法院的日常業務中，這些諮詢案件約占國際法院受理案件的五分之一。但值得注意的是，只有國際組織才能對國際法院提出要求，提供諮詢意見；任何單一的國家，均無法要求國際法院提供法律諮詢。

由於國際法院的諮詢職能，所具有的特殊性質與目的，故其所提供的諮詢程序，亦有其特殊之處。國際法院收到發表諮詢意見的請求之後，即擬訂一個名單，列出可能提供相關資料的國家和組織。不過，名單上的國家與訴訟程式中當事方的性質有所差異，因為這些國家不會由於參與諮詢程序，而使國際法院的諮詢意見對其產生約束力。國際法院處理諮詢的程序，比處理國與國之間的案件還要

快。國際法院會邀請這些聯合國機關或專門機構，以及名單中的國家提出書面意見；此外，國際法院亦邀請這些組織和國家，對這些陳述發表評論。隨後舉行公開聽訊。

表 5-2：有權要求國際法院發表諮詢意見的聯合國組織

聯合國大會
安全理事會
經濟及社會理事會
託管理事會
大會臨時委員會
國際勞工組織
聯合國糧食及農業組織
聯合國教育、科學及文化組織
世界衛生組織
國際復興開發銀行
國際金融公司
國際開發協會
國際貨幣基金組織
國際民用航空組織
國際電信聯盟
世界氣象組織
國際海事組織
世界知識產權組織
國際農業發展基金
聯合國工業發展組織
國際原子能機構

值得注意的是，未受到國際法院意見諮詢的組織或國家，亦可以提出意見。而後，國際法院即可根據這些要求作出決定。但基本上，國際法院很少同意非政府組織提出意見。至於一些未參與案件的個人或機構，但卻欲提請國際法院注意可能被忽略的一些觀點，國際法院概不予接受。儘管國際法院具有提供諮詢意見的功能，但倘其所欲發表的諮詢意見，不符合國際法院的司法性質，或違背國際法院的基本規則，或者提出的請求超越了提出機關的許可權，則國際法院可以拒絕提供諮詢意見。²³

²³ 國際法院只有一次曾拒絕發表諮詢意見。且在國際法院所發表的諮詢意見中，大約有百分之六十是聯合國大會所請求發表的。

就國際法院而言，擬訂諮詢意見之前的非公開評議與訴訟程序雷同。諮詢意見也可分為程序概述、法院推理和主文等三個部分。一般而言，諮詢意見的篇幅較短，每種語文大約僅有卅頁。聲明和個別意見或反對意見，皆可以附在文後。正式簽字蓋章的諮詢意見，一份應存入國際法院，另一份則發送聯合國秘書長參考。倘諮詢請求係來自其他實體所提出的，則應將第三份簽字蓋章的諮詢意見，發送該實體的行政首長或秘書長。

國際法院所受理的諮詢案件，主要涉及的主題包括了國際組織及其行使職能的法律。不過，亦有些案件涉及其他重要議題，如非殖民化、在聯合國服務受傷的賠償、聯合國總部協定的適用、聯合國計畫的經費支持、人權議題、環保問題、核子武器威脅，以及使用核子武器的合法正當性等。一九四七年，聯合國大會是第一個向國際法院要求提供諮詢意見者。當時該案主要針對的是，自聯合國設立以來，由於受到安全理事會的阻撓，約有十二個國家申請加入聯合國未果。一九四八年，國際法院宣佈，申請加入聯合國的國家，倘符合「聯合國憲章」第四條所規定的條件，則安全理事會就應建議聯合國大會接納之。由此觀點視之，國際法院實有助於維護聯合國的權威和執行職務的能力。例如，國際法院關於聯合國會員國繳付聯合國費用義務的諮詢意見、關於聯合國專家的豁免權，以及聯合國及其專門機構主持設立的行政法庭權力的諮詢意見，亦皆對聯合國的業務活動產生巨大的影響。

國際法院的諮詢意見未具約束力，此與訴訟的判決有所不同。提出請求的聯合國機關或專門機構，對於國際法院所提供的諮詢意見可以執行，亦也可以不予理會。然而從另外一個角度來看，諮詢意見雖然未具強制性，但卻有助於促進國際法的闡釋與發展。此外，諮詢意見及其裁定和推理，亦皆具有國際法院的權威。由於國際組織和各國在實踐中，都要考慮到國際法院的諮詢意見，此些情況亦有助於國際法的發展。

第五節 國際法院的發展：挑戰與困境

自一九四六年國際法院成立以來，約已審理了一百多個案件。其中百分之八十是國家之間的訴訟案件，而百分之廿是屬於聯合國機關或專門機構所要求發表諮詢意見的案件。此顯示出國際法院的重要性，已然與日俱增。

然而在對國際法院作一項評估時，則需要回顧一百多年前，即在一八九九年所召開的海牙和平會議 (Hague Peace Conference)。該會議的主要目標在於開展國際法的系統化和統一化過程，以及透過仲裁和司法解決，推動爭端的和平解決。一八九九年和一九〇七年的海牙和平會議，促成了仲裁永久法庭 (Permanent Court of Arbitration) 的誕生。十年後，國際聯盟的盟約，亦提供了國際永久法院 (Permanent Court of International Justice) 和國際法法典化委員會 (Committee for the Progressive Codification of International Law) 的問世。

由此觀點觀之，建立在國際永久法庭基礎上的國際法院，已提供了國際社會

四分之三世紀的國際判決經驗。維持此一觀念的存在，一直是對國際社會的一項重大貢獻。國際法院對於國際法的系統化、具體化和法典化，已然作出了貢獻。但國際法院依然面對其困境。首先，多數的國家均不願將本身置於國際法院強迫性的判決下，此乃國際法院所必須面對的後果。雖然國際法院擁有許多優秀的國際法人才，但有些法官亦遭致批評。有些法官在國內踐踏人權，但卻又受聘在國際法院，儼然成爲司法的悍衛者。其次，亦許多學者認爲國際法院的判決，必須在法律和權力之間作出一項平衡。易言之，國家的權力，也必須在考慮之列。

一九四五年六月廿五日的舊金山會議，一致推薦聯合國的會員國應儘可能的推動承認國際法院的司法權利。一九四七年，聯合國大會要求其會員國接受此一司法管轄權。值得注意的是，這些國際法院規約起草者的期望，在今日並未具體落實。因爲在國際關係上有許多重要的領域，並非單純可依賴法律決定之，而係端賴國家領導者的政治智慧而定。迄目前爲止，國際法院已遞送了八十餘項判決，以及廿餘項的諮詢意見。如何在政治和司法決策之間作出平衡的評估，以及如何具體且符合事實的瞭解對國際法院的期望，乃是吾人必須審慎思考之事。

事實上，國際法院在對爭端的和平解決，已然作出了相當的貢獻。一九九九年十二月三十一日，共有五十九個國家發表宣言，接受國際法院的強迫性司法 (compulsory jurisdiction)。各個國家所向國際法庭請求訴訟的議題，包括了國際水道的使用、漁業權利、民族的保護、庇護、判決的解釋、國籍問題、財產的徵收、海洋疆界、財產權、空服員和船員的待遇、空中意外、領土權利、領土通過權力、條約的應用或解釋、邊界的主權、徵收的賠償、大陸殼的司法管轄、自決權、漁業司法、邊界爭端、外交領事人員待遇、邊界和穿越邊界的武裝行動等。

至於請求國際法院提供的諮詢意見方面，包括了加入聯合國的會籍問題、在聯合國服務受傷的賠償、和約的解釋、關於同意國家加入聯合國的聯合國大會能力、非自我管理領土的國際地位、多邊條約的保留、投票程式、國際法庭判決的闡釋、專門機構規約的闡釋、聯合國會員繳費的義務、安理會決議案對國家的法律效果、西撒哈拉的地位、國際協定的闡釋、聯合國總部協定的解釋、國際盟約的應用，以及核武威脅和使用的適法等。然而不可否認的是，各國政府依然習慣訴諸於政治方式來解決爭端，尤其是採用雙邊談判的方法。此說明了各國政府依然渴望對事件的發展，仍能產生一些控制與影響力。

在國際法院的發展歷程上，在一九九〇年以前，其皆與冷戰產生密切的關係。因此，如何將國際判決，置於冷戰的架構下，對國際法院而言，實在是一種重大的挑戰。但在冷戰結束後，一些強權國家仍不願意臣服於國際組織的權威，如國際法院等。儘管如此，在發展國際憲政主義 (international constitutionalism) 等概念上，國際法院仍發揮了其影響力：

(一) 國家在國際社會所扮演的責任

在一九七〇年的巴塞隆納磨擦 (Barcelona Traction) 案件上，國際法院介紹了一個重要的概念，即整體國際社會的法律責任。國際法院認爲在一個國家視國際社會爲一整體的責任，以及在外交上國與國之間的對立之間，應該作出明確的

界定。就實質上而言，前者關心的是所有的國家。對於每一個國家所擁有的權利，都必須受到法律的保護。

(二)對人道主義的關懷

在一九四九年的科弗海峽 (Corfu Channel) 案例上，國際法院也建立了以關心人道主義為基礎的憲政責任。例如，無論在戰時或平時，維護海上交通自由的原則，以及每一個國家的領土均不得被使用為不利於他國的權利。

(三)國際關係的主要原則：主權、非武力和不干預

在一九八六年的尼加拉瓜案例上，國際法院拒絕了美國的主張以軍隊和準軍隊的集體防衛行動，來對付尼加拉瓜。於此一事件上，美國對尼加拉瓜游擊隊 (Contra force) 提供了訓練、軍備和財源等。國際法院認為不干預的原則，隱含了每一個主權國家的內政，不得受到外在干涉的權利；儘管此一原則的例子層出不窮，但國際法院強調在獨立的國家之間，尊重領土主權是國際關係的重要基礎，且國際法要求政治的整體性，亦應該獲得保護。就國際法院而言，不干預原則禁止所有國家或一群國家，直接或間接干預其他國家的內外事務。在國家的主權原則之下，每一個國家應該能自由的決定本身之事務，如政治、經濟、社會和文化制度的選擇，以及外交政策的決定等。一個國家藉著使用武力和威脅等方式，使另一個國家無法作出上述的自由抉擇，這種干預是不正確的。

(四)核子武器威脅和使用的法律性

國際法院認為違反聯合國憲章的第二條第四款和第五十一條，而威脅使用核子武器，都是不合法的手段。國際法院強調追求良好意志的責任，以及帶來解除核子武器的最終談判。

(五)國際組織的角色

在關於國際組織所扮演的角色方面，國際法院指出聯合國的宗旨皆已明述於憲章的第一條中。儘管這些目標是相當的廣泛，但是其依然有所限制。雖然各會員國委託聯合國追求共同目標的達成，但每一個國家依然保有本身的自由行動。但是當聯合國採取行動，並確定所主張實踐聯合國某一目標是適當時，則此一行動並非代表聯合國逾越其權限。

(六)衝突解決

尋求爭端的和平解決，在當前的國際關係上，最重要的乃是衝突解決 (conflict prevention)。過去數十年來，聯合國一直致力於衝突解決。歷任的聯合國秘書長和安全理事會，均不斷強調衝突解決的重要性。一九九九年十二月十六日到十七日於柏林所召開的 G8 外長高峰會議，亦將衝突解決列為政治議程上的優先事項。國際法院在過去五十餘年來，即不斷強調國際爭端的和平解決、對國際社會宣揚國際法的概念、將權威的法律概念，注入預防外交的過程中，以及發展國際法提供快速變動世界的需要。

(七)人權的保障

對國際法院而言，人權的議題包含了自決的原則、不歧視議題、種族屠殺議題，以及生存的權利等。在一九七一年，國際法院關於納米比亞 (Namibia) 的諮

詢意見，提出了自決的概念，可適用到不具有自我管理的領土。同時，國際法院亦論及南非的違反人權，並強調非歧視原則的重要性。

儘管自一九四六年以來，聯合國會員國的數目已是原來的三倍多，但是組成國際法院的法官數目，依然僅有十五名。有些人認為，十五名法官不再能充分代表國際社會，因此建議將法官的數目增加到廿名或以上。由於此一步驟可能會影響國際法院的特性和工作方法，故有些人認為此將會產生不利之影響。擴大法官數目所造成的實際困難，尤其是在審議過程中，可能導致國際法院設立更多僅由幾名法官所組成的分庭。然而，根據國際法院的經驗表示，各國傾向於將爭端提交全體法官共同審理之。除了法官數目問題之外，提出法院成員候選人的程序，以及選舉過程等，也成為改革建議的主題。例如，有人建議法官只能服務一任，但將任期延長為十五年一任。

根據一九四五年的「國際法院規約」，只有國家才可以在訴訟程序中向國際法院提交爭端解決，也僅有聯合國機關和專門機構才可以請求國際法院發表諮詢意見。但由於在國際政治中，國家已不再是國際社會的唯一活動角色，因此有些人建議可以將提起訴訟程序的權利，擴大到國家以外的角色，即國際政府間性組織，甚或非政府組織、公司或個人等。同理，諮詢程序也可以向國家正式開放，正如國際聯盟常設國際法院之作法。然而值得注意的是，這些建議的採行，需要修改「國際法院規約」。但由於「國際法院規約」乃是「聯合國憲章」的有機組成部分，因此修改規約，即意含著「聯合國憲章」的修改。由於任何憲章的修改，皆須經大會三分之二的成員通過，以及三分之二聯合國會員國的批准。再者，批准的國家中仍必須包括安全理事會五個常任理事國在內。由於茲事體大，因此國際法院本身尚未就這些建議採取立場。

第六節 國際法院規約

第一條

聯合國憲章所設之國際法院，為聯合國主要司法機關，其組織及職務之行使，應依本規約之下列規定。

第一章 法院之組織

第二條

法院以獨立法官若干人組織之。此項法官應不論國籍，就品格高尚，並具備本國具有最高司法職位之任命資格，或公認為國際法之法學家中選舉之。

第三條

一、法院以法官十五人組織之，其中不得有二人為同一國家之國民。

二、就充任法院之法官而言，一人而可視為一個國家以上之國民者，應認為屬於其通常行使公民及政治權利之國家或會員國之國民。

第四條

一、法院法官應由大會及安全理事會，依下列規定，就常設公斷法院各國團體所提出之名單內選舉之。

二、在常設公斷法院並無代表之聯合國會員國，其候選人名單，應由各該國政府專為此事而委派之團體提出；此項各國團體之委派，準用一九〇七年海牙和平解決國際紛爭條約之第四十四條規定，委派常設公斷法院公斷員之條件。

三、凡非聯合國會員國而已接受法院規約之國家，其參加選舉法院法官時，參加條件，如無特別協定，則應由大會經安全理事會之提議規定之。

第五條

一、聯合國秘書長至遲應於選舉日期三個月前，以書面邀請屬於本規約當事國之常設公斷法院公斷員，以及依第四條第二項所委派之各國團體，於一定期間內，分別由各國團體提出能接受法官職務之人員。

二、每一團體所提人數不得超過四人，其中屬其本國國籍者不得超過二人。在任何情形下，每一團體所提候選人之人數，不得超過應占席數之一倍。

第六條

各國團體在提出上項人員以前，宜諮詢本國最高法院、大學法學院、法律學校、專研法律之國家研究院，及國際研究院在各國所設之各分院。

第七條

一、秘書處應依字母次序，編就上項所提人員之名單。除第十二條第二項規定外，此項人員有被選權。

二、秘書長應將前項名單提交大會及安全理事會。

第八條

大會及安全理事會，各應獨立舉行法院法官之選舉。

第九條

每次選舉時，選舉人不僅應注意被候人必須具備必要資格，並應注意務使法官全體，確能代表世界各大文化及各主要法系。

第十條

一、候選人在大會及在安全理事會，得絕對多數票者，應視為當選。

二、安全理事會之投票，或為法官之選舉或為第十二條所稱聯席會議人員之指派，應無關安全理事會常任理事國及非常任理事國之區別。

三、如同一個國家之國民，獲得大會及安全理事會之絕對多數票者不止一人時，其中得票最高者應視為當選。

第十一條

第一次選舉會後，如有一席或一席以上尚待補選時，則應舉行第二次選舉會，並於必要時舉行第三次選舉。

第十二條

一、第三次選舉後，如仍有一席或一席以上尚待補選時，大會或安全理事會得隨時聲請組織聯席會議，其人數為六人，由大會及安全理事會各派三人組成。此項聯席會議就每一懸缺，以絕對多數票選定一人，提交大會及安全理事會分別請其接受之。

二、具有必要資格人員，即未列入第七條所指之候選人名單，如經聯席會議全體同意，亦得列入該會議名單。

三、如聯席會議確認選舉不能有結果時，應由已選出之法官，在安全理事會所定之期間內，就曾在大會或安全理事會得有選舉票之候選人中，選定若干人補足缺額。

四、法官投票數相等時，年事最高之法官應投決定票。

第十三條

一、法官任期九年，並得連選；但第一次選舉選出之法官中，五人任期應為三年，另五人為六年。

二、上述初期法官，任期為三年為六年，應於第一次選舉完畢後，立即由秘書長以抽籤方法決定之。

三、法官在其後任接替前，應繼續行使其職務，雖經接替，仍應結束其已開始辦理之案件。

四、法官辭職時，應將辭職書致送法院院長，轉知秘書長。轉知後，該法官之一席即行出缺。

第十四條

凡遇出缺，應照第一次選舉時所定之辦法補選之；但秘書長應於法官出缺後一個月內，發出第五條規定之邀請書，並由安全理事會指定選舉日期。

第十五條

法官被選以接替任期未滿之法官者，應任職至其前任法官任期屆滿時為止。

第十六條

一、法官不得行使任何政治或行政職務，或執行任何其他職業性質之任務。

二、關於此點，如有疑義，應由法院裁決之。

第十七條

- 一、法官對於任何案件，不得充任代理人律師，或輔佐人。
- 二、法官曾以當事國一造之代理人、律師或輔佐人，或以國內法院或國際法院或調查委員會委員，或以其他資格參加任何案件者，均不得參與該案件之裁決。
- 三、關於此點，如有疑義，應由法院決定之。

第十八條

- 一、法官除由其餘法官一致認為不適合必要條件外，不得免職。
- 二、法官之免職，應由書記官長正式通知秘書長。
- 三、此項通知一經送達秘書長，該法官之一席即行出缺。

第十九條

法官於執行法院職務時，應享受外交特權及豁免。

第二十條

法官於就職前，應在公開法庭鄭重宣言本人必當秉公竭誠行使職權。

第二十一條

- 一、法院應選舉院長及副院長，其任期各三年，並得連任。
- 二、法院應委派書記官長，並得酌派其他必要之職員。

第二十二條

- 一、法院設在海牙，但法院如認為合宜時，得在他處開庭及行使職務。
- 二、院長及書記官長，應駐於法院所在地。

第二十三條

- 一、法院除司法假期外，應常駐辦公。司法假期之日期及期間由法院定之。
- 二、法官得有定時假期，其日期及期間，由法院斟酌海牙與各法官住所之距離定之。
- 三、法官除在假期或因疾病或其他重大原由，不克視事，經向院長作適當之解釋外，應常駐備由法院分配工作。

第二十四條

- 一、法官如因特別原由，認為於某案之裁判不應參與時，應通知院長。
- 二、院長如認某法官因特別原由不應參與某案時，應以此通知該法官。
- 三、遇有此種情形，法官與院長意見不同時，應由法院決定之。

第二十五條

- 一、除本規約另有規定外，法院應由全體法官開庭。
- 二、法院規則得按情形並以輪流方法，規定准許法官一人或數人免予出席，但準備出席之法官人數，不得因此減至少於十一人。
- 三、法官九人，即足構成法院之法定人數。

第二十六條

- 一、法院得隨時設立一個或數個分庭，並得決定由法官三人或三人以上組織之。此項分庭處理特種案件，例如勞工案件及關於過境與交通案件。
- 二、法院為處理某特定案件，得隨時設立分庭，組織此項分庭法官之人數，應由法院得當事國之同意定之。
- 三、案件經當事國之請，求應由本條規定之分庭審理裁判之。

第二十七條

第二十六條及第二十九條規定之任何分庭所為之裁判，應視為法院之裁判。

第二十八條

第二十六條及第二十九條規定之分庭，經當事國之同意，得在海牙以外地方開庭及行使職務。

第二十九條

法院為迅速處理事務，應於每年以法官五人組織一分庭。該分庭經當事國之請求，得用簡易程式，審理及裁判案件。法院並應選定法官二人，以備接替不能出庭之法官。

第三十條

- 一、法院應訂立規則，以執行其職務，尤應訂定關於程式之規則。
- 二、法院規則得規定關於襄審官之出席法院或任何分庭，但無表決權。

第三十一條

- 一、屬於訴訟當事國國籍之法官，於法院受理該訴訟案件時，保有其參與之權。
- 二、法院受理案件，如法官中有屬於一造當事國之國籍者，任何他造當事國得選派人為法官，參與該案。此項人員尤以就第四條及第五條規定所提之候選人中擔任為宜。
- 三、法院受理案件，如當事國均無本國國籍法官時，各當事國均得依本條第二項之規定選派法官一人。
- 四、本條之規定於第二十六條及第二十九條之情形適用之。在此種情形下，院長應請分庭法官一人，或於必要時二人，讓與屬於關係當事國國籍之法官；如

無各當事國國籍之法官或各該法官不克出席時，則應讓與各當事國特別選派之法官。

五、如數當事國具有同樣利害關係時，在上列各規定適用範圍內，只應作為一當事國。關於此點，如有疑義，由法院裁決之。

六、依本條第二項、第三項、以及第四項規定所選派之法官，應適合本規約第二條、第十七條第二項、第二十條，以及第二十四條規定之條件。各該法官參與案件之裁判時，與其同事立於完全平等地位。

第三十二條

一、法院法官應領年俸

二、院長每年應領特別津貼。

三、副院長於代行院長職務時，應按日領特別津貼。

四、依第三十一條規定所選派之法官，而非法院之法官者，於執行職務時，應按日領酬金。

五、上列俸給津貼，以及酬金由聯合國大會定之，在任期內，不得減少。

六、書記官長之俸給，經法院之提議由大會定之。

七、法官及書記官長之退休金及補領旅費之條件，由大會訂立章程規定之。

八、上列俸給津貼及酬金，應免除一切稅捐。

第三十三條

法院經費由聯合國負擔，其負擔方法由大會定之。

第二章 法院之管轄

第三十四條

一、在法院得為訴訟當事國者，限於國家。

二、法院得依其規則，請求公共國際團體供給關於正在審理案件之情報。該項團體自動供給之情報，法院應接受之。

三、法院於某一案件遇有公共國際團體之組織約章，或依該項約章所締結之國際協約，發生解釋問題時，書記官長應通知有關公共國際團體，並向其遞送所有書面程式之副本。

第三十五條

一、法院受理本規約各當事國之訴訟。

二、法院受理其他各國訴訟之條件，除現行條約另有特別規定外，由安全理事會定之；但無論如何，此項條件不得使當事國在法院處於不平等地位。

三、非聯合國會員國為案件之當事國時，其應擔負法院費用之數目，由法院定之。如該國業已分攤法院經費之一部份時，本項規定不適用之。

第三十六條

一、法院之管轄，包括各當事國提交之一切案件，以及聯合國憲章或現行條約，以及協約中所特定之一切事件。

二、本規約各當事國，得隨時聲明關於具有下列性質之一切法律爭端，對於接受同樣義務之任何其他國家，承認法院之管轄為當然而具有強制性，不須另訂特別協定：

- 1) 條約之解釋。
- 2) 國際法之任何問題。
- 3) 任何事實之存在，如經確定即屬違反國際義務者。
- 4) 因違反國際義務而應予賠償之性質及其範圍。

三、上述聲明，得無條件為之，或以數個或特定之國家間彼此拘束為條件，或以一定之期間為條件。

四、此項聲明應交存聯合國秘書長，並由其將副本分送本規約各當事國及法院書記官長。

五、曾依常設國際法院規約第三十六條所為之聲明而現仍有效者，就本規約當事國間而言，在該項聲明期間尚未屆滿前仍應依其條款，應視為對於國際法院強制管轄之接受。

六、關於法院有無管轄權之爭端，由法院裁決之。

第三十七條

現行條約、協約或規定某項事件，應提交國際聯合會所設之任何裁判機關或常設國際法院者，在本規約當事國間，該項事件應提交國際法院。

第三十八條

一、法院對於陳訴各項爭端，應依國際法裁判之，裁判時應適用：

- 1) 不論普通或特別國際協約，確立訴訟當事國明白承認之規條者。
- 2) 國際習慣，作為通例之證明而經接受為法律者。
- 3) 一般法律原則為文明各國所承認者。

4) 在第五十九條規定之下，司法判例和各國權威最高之公法學家學說，作為確定法律原則之補助資料者。

二、前項規定不妨礙法院經當事國同意，本著公平及善良原則裁判案件之權。

第三章 程式

第三十九條

一、法院正式文字為英法兩文。如各當事國同意用法文辦理案件，其判決應以法文為之。如各當事國同意用英文辦理案件，其判決應以英文為之。

二、如未經同意使用何種文字，每一當事國於陳述中得擇用英法兩文之一；而法院之判決詞應使用英法兩文。法院並應同時確定以何者為準。

三、法院經任何當事國之請求，應准該當事國用英法文以外之文字。

第四十條

一、向法院提出訴訟案件，應按其情形將所訂特別協定，通告書記官長或以請求書送達書記官長。不論用何項方法，均應敘明爭端事由與各當事國。

二、書記官長應立將請求書通知有關各方。

三、書記官長並應經由秘書長，通知聯合國會員國，以及有權在法院出庭其他之國家。

第四十一條

一、法院如認情形有必要時，有權指示當事國應行遵守，以保全彼此權利之臨時辦法。

二、在終局判決前，應將此項指示辦法，立即通知各當事國及安全理事會。

第四十二條

一、各當事國應由代理人代表之。

二、各當事國得派律師或輔佐人在法院予以協助。

三、各當事國之代理人、律師、以及輔助人，應享受關於獨立行使其職務所必要之特權及豁免。

第四十三條

一、訴訟程式應分書面與口述兩部分。

二、書面程式係指以訴狀、辯訴狀，以及必要時之答辯狀，連同可資佐證之各種檔及公文書，送達法院及各當事國。

三、此項送達，應由書記官長依法院所定次序及期限為之。

四、當事國一造所提出之一切文件，應將證明無訛之抄本一份送達他造。

五、口述程式係指法院審訊證人、鑒定人、代理人、律師，以及輔佐人。

第四十四條

一、法院遇有對於代理人、律師、以及輔佐人以外之人送達通知書，而須在某國領土內行之者，應逕向該國政府接洽。

二、為就地蒐集證據而須採取步驟時，適用前項規定。

第四十五條

法院之審訊應由院長指揮，院長不克出席時，由副院長指揮；院長和副院長均不克出席時，由出席法官中之資深者主持。

第四十六條

法院之審訊應公開行之，但法院另有決定，或各當事國要求拒絕公眾旁聽時，不在此限。

第四十七條

- 一、每次審訊應作成記錄，由書記官長及院長簽名。
- 二、前項記錄為唯一可據之記錄。

第四十八條

法院為進行辦理案件應頒發命令；對於當事國每造，應決定其必須終結辯論之方式及時間；對於證據之蒐集，應為一切之措施。

第四十九條

法院在開始審訊前，亦得令代理人提出任何檔案，或提供任何解釋。如經拒絕應予正式記載。

第五十條

法院得隨時選擇任何個人、團體、局所、委員會，或其他組織，委以調查或鑒定之責。

第五十一條

審訊時，得依第三十條所指法院在其程式規則中所定之條件，向證人及鑒定人提出任何有關之詰問。

第五十二條

法院於所定期限內，收到各項證明及證據後，得拒絕接受當事國一造欲提出之其他口頭或書面證據，但經他造同意者，不在此限。

第五十三條

一、當事國一造不到法院或不辯護其主張時，他造得請求法院對自己主張為有利之裁判。

二、法院於同意前項請求前，應查明不特依第三十六條及第三十七條法院對本案有管轄權，且請求人之主張在事實及法律上均有根據。

第五十四條

一、代理人律師和輔佐人，在法院指揮下陳述其主張已完畢時，院長應宣告辯論終結。

二、法官應退席討論判決。

三、法官之評議應秘密為之，並永遠保守秘密。

第五十五條

- 一、一切問題應由出席法官之過半數決定之。
- 二、如投票數相等時，院長或代理院長職務之法官應投決定票。

第五十六條

- 一、判詞應敘明理由。
- 二、判詞應載明參與裁判之法官姓名。

第五十七條

判詞如全部或一部份無法代表法官一致之意見時，任何法官得另行宣告其個別意見。

第五十八條

判詞應由院長及書記官長簽名，在法庭內公開宣讀，並應先期通知各代理人。

第五十九條

法院之裁判，除對於當事國及本案外，無拘束力。

第六十條

法院之判決係屬確定，則不得上訴。判詞之意義或範圍發生爭端時，經任何當事國之請求後，法院應予解釋。

第六十一條

一、聲請法院複核判決，應根據發現具有決定性之事實，而此項事實在判決宣告時，為法院及聲請複核之當事國所不知者，但以非因過失而不知者為限。

二、複核程式之開始，應由法院以裁決，載明新事實之存在，承認此項新事實具有使本案應予複核性質，並宣告複核之聲請因此可予接受。

三、法院於接受複核訴訟前，得令先行履行判決之內容。

四、聲請複核至遲應於新事實發現後六個月內為之。

五、聲請複核自判決日起，逾十年後不得為之。

第六十二條

一、某一國家如認為某案件之判決，可影響屬於該國具有法律性質之利益時，得向法院聲請參加。

二、此項聲請應由法院裁決之。

第六十三條

一、若協約發生解釋問題，而訴訟當事國以外，尚有其他國家為該協約之簽字國者，則應立即由書記官長通知各該國家。

二、受前項通知之國家有參加程式之權；但如該國行使此項權利時，判決中之解釋，對該國具有同樣拘束力。

第六十四條

除法院另有裁定外，訴訟費用由各造當事國自行擔負。

第四章 諮詢意見

第六十五條

一、法院對於任何法律問題，如經任何團體由聯合國憲章授權而請求，或依照聯合國憲章而請求時，得發表諮詢意見。

二、凡向法院請求諮詢意見之問題，應以聲請書送交法院。此項聲請書對於諮詢意見之問題，應有確切之敘述，並應附送足以釋明該問題之一切文件。

第六十六條

一、書記官長應立將諮詢意見之聲請，通知凡有權在法院出庭之國家。

二、書記官長並應以特別且直接之方法，通知法院(或在法院不開庭時，院長)所認為對於諮詢問題，能供給情報之有權在法院出庭之任何國家，或能供給情報之國際團體，聲明法院於院長所定之期限內，準備接受關於該問題之書面陳述，或準備於本案公開審訊時聽取口頭陳述。

三、有權在法院出庭之任何國家，如未接到本條第二項所指之特別通知時，該國得表示願以書面或口頭陳述之意思，而由法院裁決之。

四、凡已經提出書面或口頭陳述，或兩項陳述之國家及團體，對於其他國家或團體所提之陳述，准其依法院(或在法院不開庭時，院長)所定，關於每案之方式、範圍和期限，予以評論。書記官長應於適當時間內，將此項書面陳述通知，已經提出此類陳述之國家及團體。

第六十七條

法院應將其諮詢意見，當庭公開宣告，並先期通知秘書長、聯合國會員國，以及有直接關係之其他國家和國際團體之代表。

第六十八條

法院執行關於諮詢意見之職務時，並應參照本規約關於訴訟案件各條款之規定，但以法院認為該項條款可以適用之範圍為限。

第五章 修正

第六十九條

本規約之修正，准用聯合國憲章所規定關於修正憲章之程式，但大會經安全理事會之建議，得制定關於本規約當事國，而非聯合國會員國參加該項程式之任何規定。

第七十條

法院認為必要時，得以書面向秘書長提出關於本規約之修正案，由聯合國依照第六十條之規定，加以討論。

第六章 聯合國託管理事會

第一節 託管理事會的組織與功能

隨著聯合國剩下的最後一個託管領土帕琉，於一九九四年十月一日取得獨立，托管理事會於一九九四年十一月一日停止運作。理事會在一九九四年五月廿五日通過決議，決定修改其議事規則，取消每年舉行會議的規定，並同意視需要舉行會議，即由理事會或理事會主席作出決定，或理事會多數成員，或大會或安全理事會提出要求。

聯合國憲章在建立國際託管制度過程中，設立了託管理事會，作為聯合國的一個主要機關，並規定其任務為監督置於托管制度之下的託管領土的管理。託管制度的主要目標，是要促進託管領土居民的進展，以及託管領土朝自治或獨立方向的逐漸發展。託管理事會由聯合國安全理事會的五個常任理事國所組成，即中國、法國、俄羅斯聯邦、聯合王國和美國等。

託管制度的目的已經充分實現，所有的托管領土均已取得自治或獨立，有的發展成為單獨的國家，有的加入相鄰的獨立國家。

在職能和權力方面，聯合國憲章規定，託管理事會有權審查並討論管理當局就託管領土人民的政治、經濟、社會和教育方面的進展，提出的報告，會同管理當局審查託管領土的請願書，並對託管領土進行定期的和其他特別的視察。

第二節 託管理事會的發展

託管理事會歷經了相當的成功。一九四七年三月廿六日，聯合國秘書長崔維李 (Trygve Lie) 在聯合國大會會期的開幕典禮上，指出了如果最終的目標是要讓所有託管的領土都能成為國家，則託管理事會為自己的死亡而工作。然而托管理事會不僅處理那些在其監管下的實體，而且其也試圖呈現出一種典範。一個成功的託管系統，將能提供一種和平的和有序的方法，以追求從落後到自治或獨立、到政治和經濟自力更生的困難轉型。從狹義的觀點而言，當十一個在託管理事會管理下的領土，完成了他們的獨立時，此一目標已經達到了。一九九四年，隨著太平洋島嶼託管的終止，以及帛琉的加入聯合國，在託管理事會之下已無任何實際被託管的領土。就廣義而言，託管系統在使得所有殖民地邁向獨立，也是一項重大的成功。整體而言，聯合國系統的成功，乃在於刺激了期望，同時緩和了去殖民地的過程減少了流血的事件。更有甚者，聯合國系統透過聯合國發展署和專門機構的工作，提供了獨立後的架構。託管體系並不是一種革新，而只是一種趨勢與順應潮流的發展。

聯合國憲章於起草之初，即隱含有對基本人權的尊重、對國際法和公正原則的強調，以及促進社會進步、提升人民生活水準與自由等。為達到這些目標，聯合國簽字國採取了國際機制，來推動所有民族的經濟和社會提升。

聯合國有六個主要機構，其中託管理事會為其中之一。但這些主要機構之

間，並不平等。尤其是託管理事會係屬於聯合國大會和安全理事會的管理之下。聯合國大會所作出有關託管理事會事務的決定，都是由出席會員的三分之二票獲得通過。

根據聯合國憲章的第五十五條，有關國際經濟和社會合作，指出了創造穩定和發展的環境，相互尊重人民平等的權利和自決，有助於國家之間建立和平和友好的關係。為達此一目標，則需要推動更高的生活水準、完全的就業、國際經濟和其他問題的解決方式，以及對人權和自由的尊重等。雖然所有的會員國皆同意此些發展目標，但對於那些接受管理託管領土的國家而言，則亦隱含了一些國際監督的責任，以確保有效的執行其責任。值得注意的是，這些原則亦適用於未自我管理的領土(non-selfgoverning territories)。

聯合國憲章的第十二章主要處理有關託管制度的議題。憲章的第七十六條指出託管制度的主要目標有如下四點：

- (一)促進國際和平與安全。
- (二)增進託管領土居民之政治、經濟、社會及教育之進展；並以適合各領土，及其人民之特殊情形及相關人民自由表示之願望為原則，且按照各托管協定之條款，增進其趨向自治或獨立之逐漸發展。
- (三)不分種族、性別、語言或宗教，提倡全體人類之人權及基本自由之尊重，並激發世界人民互相依賴之意識。
- (四)於社會、經濟及商業事件上，保證聯合國全體會員國，以及其國民之平等待遇，及各該國民於司法裁判上之平等待遇，但以不妨礙上述目的之達成，且不違背第八十條之規定為限。

此外，根據第七十七條，託管制度適用於依托管協定所置於該制度下之下列各類之領土：

- (一)現在委任統治下之領土。
- (二)因第二次世界大戰結果或將自敵國割離之領土。
- (三)負管理責任之國家自願置於該制度下之領土。

但是，凡領土已成為聯合國之會員國者，則不適用託管制度；聯合國會員國間之關係，應基於尊重主權平等之原則。

置於託管制度下之每一領土之托管條款，及其更改或修正，應由各直接關係國，包括聯合國之會員國而為委任統治地之受托國者，予以議定，其核准應依第聯合國憲章第八十三條及第八十五條之規定。

至於託管領土者，可以為一個或數個國家，或為聯合國本身。但託管者於任何托管協定內，得指定一個或數個戰略區域，包括該項協定下之托管領土之一部或全部。再者，於戰略區域內關於政治、經濟和社會事務，託管理事會得對安全理事會提供協助。

為了要確保託管領土，並應扮演國際和平與安全的維持，則託管當局可以使用來自託管領土的志願軍、設備和協助，以遂行其對安全理事會的責任與義務；並加強地方的自衛，以及在托管領土內維持法律與秩序。託管理事會在聯合國大

會的權威之下，應協助聯合國大會實行上述功能。

聯合國憲章的第十三章，設立了託管理事會。託管理事會應由下列聯合國會員國所組成之：

(一)管理托管領土之會員國。

(二)第二十三條所列名之國家而現非管理託管領土者。

(三)大會選舉必要數目之其他會員國，任期三年，俾使託管理事會理事國之總數，於聯合國會員國中之管理託管領土者及不管理者之間，得以平均分配。

託管理事會的功能和權力，皆位於聯合國大會的管理與監督下。託管理事會的職權，包括下列四點：

(一)審查管理當局所送之報告。

(二)會同管理當局接受並審查請願書。

(三)與管理當局商定時間，按期視察各託管領土。

(四)依託管協定之條款，採取上述其他行動。

此外，託管理事會應擬定關於各託管領土居民之政治、經濟、社會及教育進展之問題，就大會職權範圍內，各託管領土之管理當局，應根據該項問題向大會提出常年報告。託管理事會亦有權要求經濟社會理事會和專門機構的協助。

第三節 託管理事會的原則與政策

託管理事會的概念，最早源自於十九世紀。此一概念的具體化，主要體現在國際聯盟，然後在聯合國憲章中獲得更進一步的發展。此一概念為管理當局為其所控制領土的治理之一種責任觀念。因此，託管理事會成為了一種設定標準的機構 (standard-setting body)。如果一個殖民國家希望其非託管的領土，能夠獲得國際社會的認同，則其必須採用託管理事會所設立的標準。無法符合這些標準的任何管理當局，很難執行良好治理的政策，因此也無法獲得相當程度的國際正當性。也許最重要的標準，在於殖民主義並非是一種永久的狀態，因此託管理事會包含了一種概念，即不僅託管的領土最終必須要被給予自治政府 (self-government) 或獨立的機會，而且其他依賴的領土 (dependent territories) 亦應如此。於是在實質上，託管理事會所強調的哲學為反殖民主義。一直到一九六〇年，在發展此一哲學上，託管理事會乃是在聯合國系統中的最主要領導機構。但是在許多非洲、加勒比海和太平洋地區之國家紛紛獨立後，尤其是開始於一九五七年的迦納，這種在聯合國系統中的反殖民主義之精神，乃由託管理事會轉移到聯合國大會及其附屬機構。自此後，由於一個又一個的託管領土宣佈獨立，使得託管理事會成爲形同結束營業的商店。

在聯合國憲章中，並未指出獨立乃是依賴領土的唯一最終目標。但卻指出了自治政府應該是適當的。儘管如此，當去殖民化的過程，達到了快速的結束時，這種作為最終目標的自治政府概念，並未獲得支持。造成此一現象的部份因素，乃在於因為殖民國家仍可確保其經濟和政治的影響力，而不會阻礙完全的管理。這種完全治理的方式，比強制性的政治管理，成本更低，且更爲有效。因此，殖

民國家並不反對獨立的概念。

然而在領土的歸還 (restitution) 和自決的概念之間，事實上亦產生了不少的爭論。歸還的概念，主要奠基在殖民主義造成了原先統一國家的分裂。這種歸還原則，曾被有效的與和平的應用到香港和中國，以及印度的 Goa、印尼的 West Irian 和東帝汶 (East Timor)。在福克蘭群島 (Falkland Islands) 的事件上，西班牙和阿根廷皆主張領土歸還和領土統一的觀點。同時，非洲國家也是最反對歸還概念者。因此，在聯合國系統中，主要的觀點乃在於自決，而非歸還。事實上，在崩潰國家的背景上，聯合國的主要政策之一，在於那些民族應該獲得協助，達到可以採取自決的程度。聯合國的干預高棉，即係此因。

在聯合國的系統內，在內政的司法管轄觀念，以及在人權普遍性的概念之間，有著相當大的爭論。在某些事件上，違反人權的形勢，可以造成聯合國採取集體行動，來推翻內政管轄權優先的概念。一個最主要的例子，就是聯合國反對種族隔離的政策。聯合國強調對原住民的保護，使其免於被虐待，並得以發展他們的政治、社會和經濟的能力，以達到一種自決的可能性；如在內在方面，採用自決的方式，或在外在方面，經由獨立的方法。再者，託管理事會的強調和平與安全問題的重要性，即預示了違反人權的概念，乃是對國際和平與安全的威脅。例如，安全理事會有關伊拉克北部的 688 號決議案，即係此例。從另外一個角度來看，託管理事會乃是按照安理會和聯合國大會的指示與決議，來採取相關的行動。根據表一，可以看出自一九四六年到一九九四年間，共有喀麥隆、諾魯、新幾內亞、盧安達-烏干地、索馬利亞、坦加伊卡、多哥、太平洋島嶼託管地，以及西薩摩亞等地區，曾位聯合國託管理事會的託管之下。

表 6-1：聯合國託管理事會所託管的領土，1946-1994

| 領土 | 最初的地位 | 管理當局 | 託管期間 |
|----------------------------|---------------------------|-----------------------|-----------|
| 喀麥隆(Cameroons) | Class B Mandate (大英國協) | 大英國協 | 1946-1961 |
| 喀麥隆(Cameroons) | Class B Mandate (法國) | 法國 | 1946-1960 |
| 諾魯(Nauru) | Class C Mandate (澳大利亞) | 澳大利亞(代表澳大利亞、紐西蘭和大英國協) | 1947-1968 |
| 新幾內亞(New Guinea) | Class C Mandate (澳大利亞) | 澳大利亞 | 1946-1975 |
| 盧安達-烏干地 (Ruanda-Urundi) | Class C Mandate (比利時) | 比利時 | 1946-1962 |
| 索馬利 (Somaliland) | Italian Protectorate | 義大利 | 1950-1960 |

| | | | |
|---|---------------------------|------|------------------------|
| 坦加尼卡 (Tanganyika) | Class B Mandate (大英國協) | 大英國協 | 1946-1961 |
| 東加 (Togoland) | Class B Mandate (大英國協) | 大英國協 | 1946-1957 |
| 東加 | Class B Mandate (法國) | 法國 | 1946-1960 |
| 太平洋島嶼託管領土 (Trust Territory of the Pacific Islands) | Class C mandate (日本) | 美國 | 1947-1994 帛琉(Palau) |

| | | | |
|-------------------------|--------------------------|-----|-----------|
| 西薩摩亞 (Western Samoa) | Class C Mandate (紐西蘭) | 紐西蘭 | 1946-1962 |
|-------------------------|--------------------------|-----|-----------|

資料來源：A. LeRoy Bennett, *International Organization* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980) , p.350.

第七章 經濟暨社會理事會

第一節 經濟暨社會理事會的職能

經濟暨社會理事會共協調了十四個聯合國專門機構 (Specialized Agencies)，十個功能委員會 (Functional Commissions)，以及五個區域委員會 (Regional Commissions)，並同時聽取了來自十一個聯合國基金和方案的彙報。根據「聯合國憲章」的規定，經濟暨社會理事會負責促進較高的生活水準，全民就業，以及經濟和社會發展，並為聯合國系統和成員國家提供政策諮詢。經濟暨社會理事會的主要職掌，在於確定解決國際經濟、社會和衛生等問題的方案、促進國際間文化和教育的交流與合作，以及鼓勵對全人類人權和基本自由的普遍尊重。經濟暨社會理事會的所運用的財力資源，約佔聯合國系統的百分之七十左右。

經濟暨社會理事會主席團，由全體理事會成員在每年大會開始時，經由選舉產生。主席團的主要職能是擬訂議程，策畫工作框架，以及在聯合國秘書處的協助下組織會議。經濟暨社會理事會以簡單多數方式進行表決，每一理事國享有一票。此外，經濟暨社會理事會於每年七月，舉行一次為期五至六週的實質性會議，地點在紐約或日內瓦輪流舉行；並在紐約舉行一次組織會議。實質性會議包括一次由部長和其他高級官員出席的高級特別會議，就全球關注的重大經濟和社會議題進行討論。例如，討論如何促進第三世界國家的農村發展，以消滅貧窮，並確保可持續發展。會後，理事會將通過部長級宣言，俾提供政策導向和行動指南。理事會全年的工作，在其各附屬機構，即各委員會中進行，這些機構定期召開會議，並向理事會提出報告。此外，為了完成其使命，經濟暨社會理事會亦經常和學術界、私人企業部門的代表，以及二千四百一十八個非政府組織等機構，共同進行合作與磋商。

近幾年來，經濟暨社會理事會在關鍵的政策領域，皆發揮重大的影響力。一九九九年，高峰會議上所發表的「貧困聲明」，在許多層面上，有助於聯合國千禧年發展目標的制訂。千禧年的發展目標，在紐約的聯合國千年首腦會議上獲得通過。在二千年的高峰和部長級宣言中，亦提議對數位鴻溝採取特殊行動，此舉直接導致了二〇〇一年資訊和通信技術工作隊的建立。二〇〇二年，由於經濟暨社會理事會對非洲發展事務的關注，使第一個正式國際認可的非洲發展新夥伴關係，得以順利產生與運作。

在實質性會議之外，經濟暨社會理事會在一九九八年，亦發起了一個與各國財政部長在每年四月舉行會議的傳統，這些財政部長也是世界銀行和國際貨幣基金組織委員會的重要成員。這些活動促進了國際組織機構之間的合作，並為二〇〇二年三月在墨西哥所召開的發展籌資問題國際會議，奠定了良好的基礎。在會議中，經濟暨社會理事會被授權監督和評估，該項國際會議共識的執行情況。

經濟暨社會理事會的成員，共由五十四個理事國所組成。這些理事國經聯合國大會選舉產生，任期三年。理事會的席位，按區域代表進行分配，其中非洲十

四個，亞洲十一個，東歐六個，拉美和加勒比海國家十個，西歐和其他國家十三個。每個理事國的任期屆滿日期，為各該年的十二月卅一日。一九九九年，經濟暨社會理事會係由下列國家所共同組成：安道爾公國(2003)、安哥拉(2002)、阿根廷(2003)、奧地利(2002)、巴林(2002)、貝寧(2002)、利比亞(2001)、巴西(2003)、保加利亞(2001)、布吉納法索(2002)、喀麥隆(2002)、加拿大(2001)、中國(2001)、哥斯大黎加(2002)、克羅地亞共和國(2002)、古巴(2002)、捷克(2001)、剛果(2001)、丹麥(2001)、埃及(2003)、衣索比亞(2003)、斐濟(2002)、法國(2002)、格魯吉亞(2003)、德國(2002)、幾內亞比索(2001)、宏都拉斯(2001)、印尼(2001)、伊朗(2003)、義大利(2003)、日本(2002)、馬爾他(2002)、墨西哥(2002)、摩洛哥(2001)、尼泊爾(2003)、荷蘭(2003)、奈及利亞(2003)、挪威(2001)、巴基斯坦(2003)、秘魯(2003)、韓國(2003)、羅馬尼亞(2003)、俄羅斯(2001)、盧安達(2001)、沙烏地阿拉伯(2001)、南非(2003)、西班牙(2002)、蘇丹(2002)、蘇利南(2002)、敘利亞(2001)、烏干達(2003)、英國(2001)、美國(2003)和委內瑞拉(2001)。

二〇〇一年十月廿六日選出的十八個新理事國，將接替十二月卅一日所空出的席位。而下列新當選的理事國，則從二〇〇二年一月一日起任期三年：澳洲、不丹、布隆迪、智利、中國、薩爾瓦多、芬蘭、迦納、瓜地馬拉、匈牙利、印度、利比亞、卡達、俄羅斯、瑞典、烏克蘭、英國和辛巴威。

二〇〇四年，經濟暨社會理事會的會員分別如下：阿美尼亞(2006)、澳大利亞(2004)、Azerbaijan(2005)、孟加拉(2006)、比利時(2006)、伯里斯(2006)、貝寧(1005)、不丹(2004)、布隆地(2004)、加拿大(2006)、智利(2004)、中國(2004)、哥倫比亞(2006)、剛果(2005)、古巴(2005)、厄瓜多爾(2005)、薩爾瓦多(2004)、芬蘭(2004)、法國(2005)、德國(2005)、迦納(2004)、希臘(2005)、瓜地馬拉(2004)、印尼(2006)、義大利(2006)、匈牙利(2004)、印度(2004)、愛爾蘭(2005)、牙買加(2005)、日本(2005)、肯亞(2005)、利比亞(2004)、馬來西亞(2005)、模里西斯(2006)、莫三比克(2005)、納米比亞(2006)、尼加拉瓜(2005)、奈及利亞(2006)、巴拿馬(1006)、波蘭(2006)、卡達(2004)、南韓(2006)、俄羅斯(2004)、沙烏地阿拉伯(2005)、塞內加爾(2005)、瑞典(2004)、突尼西亞(2006)、土耳其(2005)、烏克蘭(2004)、阿拉伯聯合大公國(2006)、英國(2004)、坦尚尼亞(2006)、美國(2006)、辛巴威(2004)。

聯合國經濟暨社會理事會，主要係根據「聯合國憲章」而設立。其是在聯合國大會之下的一個重要組織，主要推動的目標有下列三項：

(一)提高生活水準、人民就業，以及經濟與社會發展的條件；

(二)不分種族、性別、語言或宗教，普遍尊重與遵守全體人類的人權和基本自由；

(三)解決國際間經濟、社會、衛生和有關問題的解決，並加強國際間的文化與教育合作。

此外，經濟暨社會理事會的職能與權力為：

(一)為討論全球性或跨學科性質的國際經濟和社會問題，並為此類問題對各

會員國和聯合國系統所提出的政策建議，提供中心論壇；

(二)從事或推動關於國際經濟、社會、文化、教育、衛生及其他有關事項的研究和報告，並提出相關建議；

(三)促進對人權和基本自由的尊重與遵守；

(四)就其職權範圍內的事項，召開國際會議和起草提交大會的草案；

(五)與各專門機構商訂協定，以確定這些機構與聯合國的關係；

(六)透過與各專門機構磋商和向其提出建議，以及透過向大會和聯合國各會員國提出建議，以協調各專門機構的活動；

(七)經大會許可，為聯合國會員國服務，並在專門機構的請求下，為專門機構服務；

(八)與經濟暨社會理事會所處理事項有關的非政府組織進行諮商。

第二節 經濟暨社會理事會的附屬機構

經濟暨社會理事會的附屬機構，包括：

(一)九個功能委員會：作為議事機構，其主要作用在於審議和提供與各自所屬領域的責任和專業知識有關問題的建議。

1)社會發展委員會 (Commission for Social Development)

一九四六年設立，原稱社會委員會，後根據經濟暨社會理事會一九六六年的決議，改稱現名。其職能和主要活動，乃為研究和討論國際社會領域的形勢和趨勢、對社會發展的目標和政策提出建議、對婦女、青年、老年人、殘疾人、社會治安與犯罪控制等領域，應採取的措施問題提出意見和建議，並與在經濟暨社理事會享有諮詢地位的有關非政府組織，建立工作關係。

2)人權委員會 (Commission on Human Rights)

成立於一九四六年，為聯合國審議人權問題的專門機構。職責有根據《聯合國憲章》宗旨和原則，在人權領域進行專題研究、提出建議和起草國際人權文書並提交聯合國大會；就有關國家的人權問題進行公開或秘密的審議，其中包括調查有關侵犯人權的指控，處理有關侵犯人權的來文，就有關國家的人權局勢發表意見並透過決議。長期以來，該委員會將由於種族隔離、種族主義、殖民主義、外國統治、侵略與佔領造成的大規模侵犯人權的問題作為其優先審議的重點。

3)麻醉藥物委員會 (Commission on Narcotic Drugs)

一九四六年成立，其前身為「鴉片和其他危險毒品販運顧問委員會」，成員由經濟暨社會理事會按地區分配原則，從聯合國會員國、有關麻醉品公約參加國、麻醉品和精神藥物的重要生產國和消費國中選任，任期四年。麻醉品委員會在閉會期間，日常業務由設在維也納的聯合國國際麻醉品管制署負責處理。該委員會是聯合國麻醉品管制領域的決策機構，協助聯合國經濟暨社會理事會制定國際管制，以及禁止麻醉藥品濫用和非法販運的政策和措施；草擬必要的國際公約，並執行有關公約所授予的其他職能。

4)預防犯罪和刑事司法委員會 (Commission on Crime Prevention and

Criminal Justice)

於一九九二年在維也納聯合國會議中心正式成立，主要根據一九九一年的第一號決議案。該委員會的職能和主要活動，是在預防犯罪，以及在刑事司法領域上，向聯合國提供政策指導；促進、監測和審查聯合國預防犯罪和刑事司法方案的執行；促進並協調區域和區域間的研究活動；推動成員國支持聯合國預防犯罪和刑事司法方案；籌備預防犯罪大會並審議大會提交的工作方案。

5)科學和技術發展委員會(Commission on Science and Technology for Development, CSTD)

於一九七九年成立，以取代經濟暨社會理事會的科學技術委員會。該委員會的任務，是要協助聯合國大會制訂指導方針，在「行動綱領」的基礎上，協調聯合國大會系統有關科技活動的政策，俾便為建立新的國際經濟秩序做出貢獻。

6)永續發展委員會(Commission on Sustainable development -- CSD)

一九九二年，聯合國環境與發展大會所通過的「21世紀議程」，決定於一九九二年的第四十七屆聯合國大會上，審議建立「可持續發展委員會」。其主要任務是增進國際合作，合理化政府間的決策過程，並使其有能力兼顧環境發展問題。並在大會上透過「里約環境與發展宣言」原則的指導下，審查在國家、區域和國際各層面，實施「21世紀議程」的進展情況，俾便在所有國家實現持續發展的目標。

7)婦女地位委員會(Commission on the Status of Women)

於一九四六年成立，該機構的職責是研究婦女在經濟和社會發展中的作用；在全球範圍內，就保障婦女在政治、經濟、社會、教育和法律等方面的權利的進展情況，向經濟暨社會理事會提交報告，並對在婦女權益方面，需立即引起注意的事項，向理事會提出建議；制訂有關婦女地位的公約、宣言；監督重要國際文件的執行；就有關婦女問題籌備和召開會議；制訂提高婦女地位的計畫和預算，以及協調聯合國系統的婦女活動等。

8)人口和發展委員會(Commission on Population and Development)

於一九九四年成立，委員會由二十六個國家組成。專門負責監督、審議和評論開羅會議所通過的「行動綱領」。其主要工作項目，為提供相關機構其研究資訊，幫助會員國有效的實行相關人口政策與計畫，強化與聯合國相關組織、其他國際、區域或國家在人口議題的互動，建立電子化的人口資訊，支持與聯合國相關組織的建立合作管道。

9)統計委員會(Statistical Commission)。

於一九四六年成立，負責聯合國及其專門機構的統計情報工作，研究各國統計工作的規範化和配合協調問題，並就有關問題向聯合國和各國政府提供建議。其主要職責是擬訂統計分類、統計指導方針，以及統計方法的國際標準；幫助發展中國家，提高統計水準和建立新的統計項目；蒐集國際統計資料，以及應聯合國系統各組織的諮詢，提供統計數字等。

(二)五個區域委員會

1)非洲經濟委員會 (Economic Commission for Africa--UNECA)

聯合國經濟暨社會理事會下屬的區域委員會之一，於一九五八年成立，總部設在亞的斯亞貝巴。該經濟委員會的主要任務，是倡導並參與促成各成員國一致行動的措施，以發展非洲經濟，提高非洲經濟活動的能力，以及成員國的生活水準，保持和加強非洲國家彼此間及其與世界其他國家間的經濟聯繫。

2)歐洲經濟委員會 (Economic Commission for Europe -- UNECE)

於一九四七年設立，是聯合國經濟暨社會理事會下屬的區域委員會之一，會址設在日內瓦。該委員會有五十五個成員，其主要的發展目標，為鼓勵本區之更大範圍的經濟合作，並致力於經濟分析、能源的永續發展等議題，提供技術、政策分析等協助，有超過七十個專業組織或非政府組織參與其運作

3)拉丁美洲和加勒比海經濟委員會(Economic Commission for Latin America and the Caribbean-- ECLAC)

簡稱「拉美經委會」，成立於一九四八年。拉美經委會是聯合國經濟暨社會理事會下屬的五個區域性分支機構之一，其主要職能是促進拉丁美洲和加勒比國家經濟與社會的發展，推動本地區各國之間的經濟合作。其總部設在智利首都聖地亞哥。

4)亞太經濟和社會委員會(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific-- ESCAP)

聯合國經濟暨社會理事會下屬的五個區域委員會之一，是亞太地區建立最早、代表性最為廣泛的政府間多邊經濟社會發展組織；其主要職能是要透過區域和次區域合作，以促進本地區社會經濟的發展，是聯合國在亞太地區的主要經濟和社會發展事務的論壇。亞太經社會是聯合國的附屬組織，工作包括透過在區內蒐集、評估和分發有關經濟、科技及統計資料，進行研究並提出製訂新措施，以促進亞太地區的經濟發展。

5)西亞經濟和社會委員會(Economic and Social Commission for Western Asia-- ESCWA)

屬於聯合國經濟暨社會理事會下屬的區域性委員會，主要任務是要協助西亞國家的發展經濟。一九七四年成立時，名為西亞經濟委員會；一九八五年改為現名，總部設在約旦的安曼。

(三)五個常設委員會和專家小組

1)方案和協調委員會

2)人類住所委員會

成立於一九七八年，隸屬於經濟暨社會理事會，是聯合國系統內專門負責推動全球人類住區發展的機構。其宗旨是要協調政府和其他機構，透過較好的方式發展、管理人類住區，並使用較新的技術，提高人類住區及生態環境質量。其主要職責是製訂政策和工作規畫、研究人類住區方向的問題，以及其解決辦法；指導和監督人類住區的工作等。

3)非政府組織委員會(Committee on Non-governmental Organization)

此一委員會係屬經濟暨社會理事會的一個執行委員會，根據該理事會一九四六年六月廿一日的第三號決議案而設立的。其會員包括了十九個國家：五個來自非洲地區、四個來自亞洲地區、二個來自東歐國家、四個來自拉丁美洲和加勒比海地區，以及四個來自西歐和其他國家地區。該委員會的主要職掌為：審理非政府組織的申請諮詢地位的案件、審理具「一般」和「特別」諮詢地位非政府組織所提出四年一次的報告、執行一九九六年經濟暨社會理事會的第卅一號決議案條款，並監督諮詢關係，以及任何理事會要求該委員會審理的其他議題等。

4)政府間機構協商委員會

5)能源和自然資源促進發展委員會

成立於一九七〇年，是聯合國經濟暨社會理事會的下設委員會之一。該委員會的宗旨和任務，是要促進實施聯合國關於開發自然資源的方針政策和措施；研究自然資源的發展及其前景；協調各成員國開發自然資源的活動，並向這些國家或地區提供諮詢服務；審閱和評估開發自然資源的工作報告；蒐集、加工和出版，關於自然資源開發方面的情報資料；舉行各類會議，磋商問題，交流經驗和資訊；定期向經濟暨社會理事會、聯合國其他有關機構，以及各成員國提供關於自然資源開發的情報資料；建立勘探自然資源循環基金，以便對發展中國家的勘探提供資助。

(四)計畫署和基金：由自願捐款供資，向經濟暨社會理事會或大會提交報告。

1)聯合國貿易發展會議(United Nations Conference on Trade and Development, (UNCTAD)

為聯合國處理有關貿易和發展問題的常設機構，簡稱貿發會議，是由發展中國家倡議於一九六四年成立的。貿發會議的組織宗旨是，為加速經濟發展而促進國際貿易，特別是促進發展中國家的貿易；製訂有關國際貿易和經濟發展的原則和政策；推進和開展有關國際貿易和經濟發展的協作活動，商訂多邊貿易協定；協調各國政府和區域性經濟集團的有關貿易和發展政策。貿發會議成立多年來，在促進發展中國家經濟發展、推動南北對話和南南合作方面，已然產生了重大貢獻。

2)聯合國發展計畫署(United Nations Development Programme, UNDP)

為聯合國技術援助計畫的管理機構，於一九六五年成立，總部設在美國紐約。其宗旨是要協助發展中國家，加速經濟和社會發展，並向這些國家提供有系統的、持續不斷的援助。聯合國開發計畫署的援助項目是無償的，資金主要來自於各國政府的自願捐款，由聯合國工業發展組織、聯合國糧農組織、聯合國技術合作部、世界衛生組織、聯合國教科文組織，以及貿易和發展會議等三十多個機構承辦和具體實施。計畫署本身不負責承辦或執行援助項目，其主要是派出專家進行發展項目的可行性考察，並擔任技術指導或顧問等。

3)聯合國藥物控制計畫署(United Nations Drug Control Programme, UNDCP)

總部設在奧地利維也納，其宗旨是在國際範圍內，協調麻醉品的管制活

動。其主要活動，包括協調國際麻醉品管制活動的主要中心，執行「全球行動綱領」、「控制麻醉品濫用今後活動的綜合性多學科綱要」、「國際麻醉品管制條約」，以及聯合國大會、經濟暨社會理事會和麻醉品委員會，有關決議和決定所賦予的職責。該署基金由執行主任直接負責，來自社會志願捐款，主要用之於在發展中國家開展禁毒合作項目。

4)聯合國環境計畫署(United Nations Environment Programme, UNEP)

成立於一九七三年，是聯合國系統內負責全球環境事務的引導部門和權威機構，總部設在內羅畢，共有六個區域辦事處與四個聯絡處。其宗旨是要促進環境領域內的國際合作，並提出政策建議；在聯合國系統內，提供指導和協調環境規劃總政策，並審查規劃的定期報告；審查世界環境狀況，以確保正在出現的、具有國際廣泛影響的環境問題，獲得各國政府的適當考慮；經常審查國家與國際環境政策和措施，對發展中國家所帶來的影響和費用增加的問題；促進環境知識的取得和資訊的交流等。

5)聯合國人類移民計畫署(United Nations Human Settlements Programme, UNHSP)

成立於二〇〇二年，整合原聯合國人居委員會及其執行機構，聯合國人居中心的職能。聯合國人類移民署相對於聯合國人居中心而言，不僅位階獲得提升，而且職能將更為廣泛。其職能將不僅限於項目的執行，而且將具有更強的資金籌措和運用能力，且有更強的政策協調能力；其工作著重於住房和社會服務、城市管理，以及環境和基礎設施的評價、監測和資訊等。

6)聯合國人類基金(United Nations Population Fund, UNFPA)

總部設在紐約，在六十多個國家設有辦事處；其宗旨是要在人口活動中，增進知識和能力，以適應國家、區域和全世界，在人口活動和計劃生育方面的需要；在計畫和規畫工作方面進行協調，促使各國根據各自計畫尋找解決人口問題的可行辦法；向發展中國家提供資金援助，資金來自於各國政府和私人的捐款。直屬聯合國大會，領導機構是執行局；執行局成員由經濟暨社會理事會按地區分配原則和主要捐款國、受援國的代表性原則選舉產生，任期三年。

7)聯合國難民事務高級專員辦事室(Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)

為聯合國大會附屬機構，簡稱聯合國難民署，於一九五一年在日內瓦成立。其職能是要在聯合國的領導下，透過下列途徑向屬於其職權範圍內的難民提供國際保護：促進締結和批准保護難民的國際公約，監督其實施，並對此提出修正案；透過與各政府達成特別協定，推動執行措施，以改善難民處境和減少需要保護的人數；協助政府和私人，在促進自願遣返，或與新國家社會同化方面的努力；促使各國收容難民；努力使難民獲准轉移其財產，特別是他們重新定居所必需具備的財產；從各國政府獲得有關其領土內難民人數和條件，以及涉及難民的法律和規章的情報；與各國政府和有關政府間組織保持密切聯繫；與處理難民問題的私人組織建立聯繫；促進協調關注難民私人組織的努力。

8)聯合國兒童基金(United Nations Children's Fund, UNICEF)

成立於一九四六年，為聯合國專門機構，總部設在紐約。其宗旨是要協助發展中國家兒童的保健、福利和教育等問題。

9)聯合國婦女發展基金(United Nations Development Fund for Women, UNIFEM)

針對女性的政經弱勢，提供實際訓練及援助，欲將女性對政經資源的平等獲得，作為進一步提高女性地位，並賦予權力的手段。透過國際合作的方式，致力於增強女性面對經濟事務的能力。在貿易方面，除了在簽署貿易協定及制定貿易政策時，希望各國能考慮婦女的處境外，聯合國婦女發展基金，亦協助女性提升其競爭力，如訓練女性管理技能，或是創造新的經濟機會，如為女性傳統手工藝品尋找新商機等。

10)聯合國志願人員(United Nations Volunteers, UNV)

促進志工的觀念與服務，鼓勵分享公元二〇〇一國際志工年的理念，並且協助會員國得到進一步的訊息。與聯合國體系緊密合作，逐步達成實際上的協調合作，並且建構志工奉獻的特殊範圍。個別的機構可以依循國際主要關心的議題，發展出本身特有的方針與方案。

11)世界糧食計畫署(World Food Programme, WFP)

為聯合國內負責多邊糧食援助的機構，於一九六三年成立，總部設在義大利首都羅馬。其宗旨是以糧食為手段，幫助受援國在糧農方面達到生產自救和糧食的自給自足；援助的方式，分緊急救濟、快速開發項目和正常開發項目等三種；其活動資源，主要來自各國政府自願捐獻的物資、現金和勞務等。

12)聯合國近東巴勒斯坦難民救濟和工程處(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA)²⁴

根據聯合國秘書處一九四九年第三〇二號決議案成立，主要是為了處理巴基斯坦難民的問題。其對中東的和平有極大的幫助，提供難民食物、住房與衣物等援助，同時教育與醫療年幼的難民。對超過四千一百萬的中東巴基斯坦難民而言，此組織是教育、醫療、救濟與社會服務的主要提供者。

(五)其他聯合國實體

1)聯合國人權事務高級專員辦事處(Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR)

該辦事處最主要的信念，就是要保護和促進人權；其最主要的目標是要確保實行全球一致的人權信仰，致力於推動聯合國的相關計畫，提供監控報告與特殊機制；其也希望扮演積極移除障礙、挑戰障礙與阻止虐待人權的事件發生。該處也希望與政府、聯合國相關組織、區域組織、國際與非政府組織，建立更緊密的合作關係。

2)聯合國項目服務處(United Nations Office for Project Services, UNOPS)

主要任務是要將聯合國的相關計畫，藉由有效率的方式管理並實行之；提

²⁴ 該組織僅向聯合國大會提出報告。

供計畫管理、借貸執行、計畫監督、貨品與服務配置與建議服務，希望藉由上述的方式，達成促進和平、建立效能、消弭可能發生的戰亂，與解決國家轉型所面臨的問題。

3)聯合國大學(United Nations University, UNU)

聯合國下設的國際大學，一九七五年建於東京。其宗旨是致力於實現「聯合國憲章」規定的和平與進步，研究聯合國及其各個機構所關心的有關人類生存、發展和福利等緊迫問題。其工作重點放在發展中國家，並加強這些國家的研究人員、研究機構之間的合作，透過設置在世界範圍的聯絡網和研究培訓中心，展開人員培訓工作；研究的領域包括人類的普遍性價值和責任、世界經濟的新趨勢、維護全球生命的體系、科學技術的進步，以及人口資源與福利。

4)聯合國系統職員學院 (United Nations System Staff College, UNSSC)

主要是提升組織管理的能力、提供教育訓練、協助組織改造與建立組織文化等，希望建立員工對聯合國體系的向心力、增加組織運作的效率、加強聯合國體系與其他主要國家、非政府組織與公民社會的合作與發展，並建立一個具有向心力的管理文化。

5)聯合國愛滋病毒聯合計畫 (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS, UNAIDS)²⁵

致力推動全球防禦疾病的計畫，主要是希望對愛滋病大規模的有效防治，提供照顧與支持，降低愛滋對個人或組織所造成的危害，減少此疾病帶來的影響。其主要推動準則，包括以有效率的行動對抗愛滋、增加全球防範愛滋的資訊、追蹤監測愛滋，以及整合資源對抗愛滋。

(六)研究和訓練中心(Research and Training Institutes)

1)提升婦女地位國際研究和訓練所(International Research and Training Institute for the Advancement of Women, INSTRAW)

於一九七六年成立，致力性別平等與研究全球有關婦女訓練、歧視婦女的相關研究。其主要任務為進行性別平等與婦女研究、扮演推動全球性別平等的重要角色，並與政府間或非政府組織建立合作模式等。

2)聯合國區域間犯罪和司法研究所(United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI)

於一九六八年成立，總部在義大利，其目標為藉由研究、訓練、領域探索與收集資訊等方式做出貢獻；實行改良的犯罪預防與控制，以及強化人權的保護等。此機構也希望能為政府間、政府與政府組織提供協助，包括促進、協助與支持研究，提供與聯合國相關的犯罪預防與罪犯審判的研究，在區域間提供教育訓練；對此有興趣的國家，也可以申請相關的教育訓練，提供資訊交換的協助。

3)聯合國訓練和研究中心(United Nations Institute for Training and Research, UNITAR)

於一九六三年成立，總部設在紐約。其宗旨與職能，是要增加聯合國在維

²⁵ 該組織僅向聯合國大會提出報告。

持和平與安全、促進經濟與社會發展方面的有效性。該中心對從事多邊和雙邊活動的外交和外語人材進行訓練，以及對聯合國職能與目標有關的問題進行專題研究；訓練的方式有舉辦訓練班、研討會等。訓練活動以舉辦訓練班和研討會為主要形式，培訓來自各國的多、雙邊外交官。該中心的研究，主要集中在世界和平、安全、經濟、社會各領域的一些重大問題，並已出版研究著作上百種。

4)聯合國社會發展研究所(United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD)

屬於一自主性高的機構，主要進行發展所導致相關社會問題的比較研究，藉由研究加強對話，希望對聯合國體系外的社會發展問題做出貢獻。社會發展過程常與社會力量發生衝突，且在經濟成長與社會改變的過程中，經常產生一些獲利或損失者，因此該機構主要係進行社會發展決策過程的多面向研究。

5)聯合國裁軍研究所(United Nations Institute for Disarmament Research, UNIDIR)

為一聯合國內的政府間組織，主要進行裁軍與安全的研究，並協助國際社會建立裁軍之想法、決心與作為。藉由一連串的研究計畫、書籍書版、小型會議與學者互動，提供一個對話機制。此機構也是一個研究單位，包括研究員、外交官、政府官員，以及非政府組織等單位，其財務來源為政府或自由捐贈。

(七)專門機構(Specialized Agencies)²⁶

聯合國專門機構係指那些透過專門協定的訂定，而參加聯合國的自治組織。

1)國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)

成立於一九四六年，為聯合國的一個專門機構，總部設在瑞士日內瓦。其宗旨在於促進充分就業和提高生活水準、促進勞資雙方合作、擴大社會保障措施、保護工人生活與健康、主張透過勞工立法來改善勞工狀況，進而獲得世界持久和平建立社會正義、制訂政策和方案，以改善工作條件和增加就業機會，並確定提供世界各國使用的勞工標準；主要活動有從事國際勞工立法，制定公約和建議書，以及技術援助和技術合作。

2)聯合國糧食農業組織(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO)

聯合國糧農組織的宗旨，是要透過加強世界各國和國際社會的行動，提致力於提高農業生產力和加強糧食安全，並提升農村居民的生活水準；改進一切糧農產品的生產和分配效率；改善農村人口狀況；促進世界經濟的發展，並保證人類免於饑餓；該組織的業務範圍相當廣泛，包括農、林、牧、漁生產、科技、政策，以及經濟等各方面。

3)聯合國教科文組織(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)

其宗旨是透過教育、科學和文化促進各國間合作，對和平和安全作出貢獻，

²⁶ 專門機構係屬與聯合國共同工作的自主性組織，並在經濟社會理事會的協調架構下，進行合作。

促進教育的普及、文化發展、世界自然和文化遺產的保護，以及在科學、新聞自由和通訊方面的國際合作。

4)世界衛生組織 (World Health Organization, WHO)

世界衛生組織的宗旨，是要促使全世界人民獲得盡可能高水準的健康，協調各個方案以解決保健問題，使所有人達到最高可能的健康水平。在免疫、保健教育和提供基本藥物等領域中，開展工作。其主要職能包括促進流行病和地方病的防治、提供和改進公共衛生、疾病醫療和有關事項的教學與訓練，以及推動確定生物製品的國際標準。

5)世界銀行集團 (World Bank Group)

世界銀行是世界上最大的發展援助機構之一，包括國際復興開發銀行、國際開發協會、國際金融公司、多邊投資擔保機構，以及與解決投資爭端國際中心。世界銀行利用其資金、高素質的人才和廣泛的知識基礎，向發展中國家提供貸款和技術援助，以減少貧窮和促進可持續的經濟增長。

6)國際復興開發銀行 (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)

成立於一九四五年，提供發展中與低度開發國家的貸款與發展協助，為聯合國的專門機構之一。現有一百五十餘個會員國，總部在美國華府；每個會員國依據其國家經濟體制的大小，持有股份。

7)國際開發協會 (International Development Association, IDA)

成立於一九六〇年，國際發展協會的宗旨，是對落後國給予條件較寬、期限較長、負擔較輕，並可用部分當地貨幣償還的貸款，以促進其經濟發展、提高生產和生活水準，從而促進世界銀行目標的實現。國際發展協會一般僅提供較貧窮的發展中國家的會員國貸款。

8)國際金融公司 (International Finance Corporation, IFC)

成立於一九五六年，其主要目標是要藉由資助投資私有部門、提供科技援助，以及對政府與企業提供建言等方式，協助發展中國家的經濟成長。作為世界銀行的一份子，其主要目標在於協助發展中國家私有部門的持續成長、協助減少貧窮與改善人民生活。

11)多邊投資擔保機構 (Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA)

成立於一九八八年，提供外國投資者免於非商業性損失的保證，藉以鼓勵外國投資者到發展中國家投資。其宗旨是要提供外國私人投資者，包括徵收風險、貨幣轉移限制、違約、戰爭和內亂風險在內的政治風險擔保，並透過向成員國政府提供投資促進服務、加強其吸引外資的能力，從而促使國外直接投資流入發展中國家。

12)解決投資爭端國際中心(International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID)

該中心的成立，主要係根據一九六五年的華盛頓「解決國家與他國國民間投資爭議公約」，是世界銀行所屬，根據「華盛頓公約」專門處理國家與他國國民

之間投資爭議的一個國際機構，總部設在美國華盛頓。多邊投資保證署為一自主的國際組織，其下有執行委員會和秘書處，世界銀行會員國皆為多邊投資保證署之會員國。

13)國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)

一九四四年七月聯合國貨幣金融會議，通過「國際貨幣基金組織協定」，於一九四五年十二月正式成立國際貨幣基金組織。其是聯合國的一個專門機構，現有會員國一百五十餘國，總部設在美國華府。其組織宗旨在於協助國際貨幣合作和金融穩定，是一個就金融問題進行協商、提供諮詢和援助的常設論壇。

14)國際民航組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)

總部設在加拿大的蒙特婁，迄今已有一百八十五個會員國。國際民航組織的宗旨，在於發展國際航行的原則和技術，促進國際航空運輸的規劃和發展，就空中交通運輸的安全、保障和效率制訂必要國際標準，並對民航所有領域中的國際合作進行協調。

15)國際海洋組織(International Maritime Organization, IMO)

成立於一九四八年，其宗旨在於為各國政府，就與國際貿易有關的各種航運技術事宜，提供合作機制；並且致力於改進國際海運程序，提高海事安全標準，減少船舶造成的海洋污染；此外，該組織亦負責處理與這些宗旨有關的行政和法律事宜。

16)國際電信聯盟(International Telecommunication Union, ITU)

總部位於瑞士日內瓦，是一個聯合國系統內的國際組織，促進國際合作以改進各類電信，對無線電和電視頻率的使用進行協調，促進採取安全措施並開展研究。現有一百八十九個會員國，包括各大電信運營商、設備製造商、金融團體、電信研發機構，以及國際性和區域性電信組織在內的六百四十六個民間會員，以及九十二個合作會員。

17)國際郵政聯盟(Universal Postal Union, UPU)

成立之初，稱為郵政總聯盟，一九四八年成為聯合國負責國際郵政事務的專門機構，主要工作在於為郵政服務，制訂國際規則，如計費、交換郵件、協調郵路，提供技術援助，以及促進郵政等事項上的合作。

18)世界氣象組織(World Meteorological Organization, WMO)

成立於一九五〇年，是聯合國關於地球大氣狀況和特徵、與海洋相互作用、產生和導致水源分佈氣候方面的最高權威，其總部設在瑞士日內瓦。世界氣象組織為國際社會的經濟發展，協助各會員氣象部門，提供及時、準確的天氣預報和警報，促進對地球大氣層和氣候變化的研究，協助全球交流氣象資料。

19)世界智慧財產組織(World Intellectual Property Organization, WIPO)

世界智慧財產組織的宗旨，在於提高生活質量和樂趣、為各國創造實際財富方面發揮重要作用，促進國際對智慧財產權的保護，推動版權、商標、工業設計和專利方面的合作。總部設在瑞士日內瓦的世界智慧財產權組織，是聯合國組織系統中的十六個專門機構之一，其管理著涉及知識產權保護各個方面的廿三項國

際條約；本組織的成員國，共有一百七十九個國家。

20)國際農業發展基金(International Fund for Agricultural Development, IFAD)

成立於一九九七年，為聯合國專門機構，總部設在羅馬。其宗旨是籌集資金，以優惠條件向發展中成員國發放農業貸款、扶持農業發展、消除貧困與營養不良，以及促進農業範圍內南北合作與南南合作。其成員國分為三類：「經濟合作暨發展組織」中的已發展國家、「石油輸出國組織」的發展中國家，以及其他的发展中國家；資金來源主要靠第一、二類國家按比例認捐，第三類成員則係自願認捐。

21)聯合國工業發展組織(United Nations Industrial Development Organization, UNIDO)

於一九六七年正式成立為聯合國的專門機構，其任務是要協助促進和加速發展中國家的工業化，以及協調聯合國系統在工業發展方面的活動，透過技術援助、諮詢服務和培訓，促進發展中國家的工業發展。大會為最高權力機構，每四年召開一次，另設有方案和預算委員會和秘書處。在十二個國家設立了投資服務辦公室，主要提供項目協調、建立合資企業、提供財政資助、技術轉讓和市場等方面的服務。

22)聯合國原子能機構(International Atomic Energy Agency)

屬於聯合國系統下的一個自主的政府間組織，推動政府間的科學技術合作，同時兼管地區原子安全及測量檢查，於一九五七年成立，總部設在維也納，致力於促進原子能的安全與和平使用。其宗旨是要加速擴大原子能對全世界和平、健康和繁榮的貢獻，確保由機構本身或經機構的請求、或在其監督管制下，提供的協助不致使用於任何軍事目的。

第三節 經濟暨社會理事會與非政府組織

基本上，國際非政府組織的集會與活動，在相當大的程度內，都是圍繞著聯合國進行，而且也與聯合國發生了組織上的密切結合。因此，非政府組織的活動，與聯合國等相關機構，實具有相當密切的關係。聯合國經濟暨社會理事會，乃是聯合國的六個重要組織機構之一，其主要強調永續發展 (sustainable development)、社會發展 (social development)、婦女地位 (status of women)、人口和發展 (population and development)，以及人權 (human rights) 等議題。這些議題的推動與追求，皆與非政府組織的工作宗旨，具有相當密切的關係。

一般國際非政府組織，如欲參加聯合國系統內有關國際非政府組織的活動，通常可經由下面兩種途徑為之：

(一)向聯合國公共資訊部 (Department of Public Information) 登記，經核可後即可參與活動；這種方式屬於比較非正式，也比較容易取得。

(二)另外一種較正式的關係，則是透過聯合國經濟暨社會理事會 (The Economic and Social Council of the United Nations) 的登記，而取得一種所謂的諮詢地位 (consultative status)，並成為聯合國秘書處，甚至於聯合國大會在某些重

要議題上的諮詢對象。

非政府組織正式參與聯合國的最重要管道，即是透過經濟暨社會理事會。在一九四六年，共有四十個非政府組織被授與該理事會的諮詢地位；一九九二年，有超過七百家以上的非政府組織，獲得了該理事會的諮詢地位；一直到今日，在經濟暨社會理事會中，擁有諮詢地位非政府組織的數目，已增加到二千四百一十八家之多。

根據「聯合國憲章」第七十一條的規定，開啓了聯合國與非政府組織建立諮詢關係的管道。而經濟暨社會理事會與非政府組織之間的諮商關係，主要係建立該理事會於一九九六年的第卅一號決議案中。該決議案界定了具有諮詢地位非政府組織之資格、權利和義務，以及關於諮詢地位的撤消或停權、非政府組織委員會的角色與功能，以及聯合國秘書處支援此項諮詢關係的責任。

在經濟暨社會理事會的非政府組織委員會的推薦下，理事會授與非政府組織諮詢地位。非政府組織委員會共由十九個會員國所組成。凡屬於國際性、區域性、次區域性和國家性的非政府組織、非營利組織或自願性組織，均可申請成爲具有諮詢地位的非政府組織。此外，一個非政府組織倘能說明其工作與聯合國的目標有直接之關聯性，並與一個國際組織建立密切的更作關係，則亦可申請加入成爲具諮詢地位的非政府組織。

爲了符合諮詢地位的資格，一個正式在本國政府註冊登記的非政府組織，必須已建立至少兩年、必須設有其總部、具民主機制的規章、爲其會員代言、有代表結構、正確的責信機制，以及民主和透明的決策過程等。組織的基本資源，必須來自於國家、個人或其他社會份子。但值得注意的是，由政府或政府間協定所建立的組織，並不屬於非政府組織的範疇。

在聯合國系統中，有幾個計畫署、基金和專門機構，皆屬於經濟暨社會理事會的管轄範圍。聯合國難民委員會 (The United Nations High Commission for Refugees, UNHCR)、世界衛生組織 (the World Health Organization, WHO)，以及聯合國兒童基金會 (the United Nations Children's Fund) 等，即是在經濟暨社會理事會中運作的主要實體。除了計畫署和基金外，經濟暨社會理事會亦監督了許多關注特殊議題的委員會和組織機構。經濟暨社會理事會的其他機構，亦強調推動和協助非政府組織參與該理事會的活動。例如，非政府組織聯絡服務處 (The Non-Governmental Liaison Service, NGLS) 和公共資訊部 (the Department of Public Information, DPI)，則是兩個提供非政府組織資訊交流的重要機構。

非政府組織與聯合國合作的模式，主要可區分爲下列四種：

(一)強調經濟和社會發展的非政府組織，可以尋求獲得經濟暨社會理事會的諮詢地位。此一非政府組織的諮詢地位，可分爲「一般性」(General)、「特別性」(Special) 或「列名性」(Roster) 等三種。每一種不同的諮詢地位，均授與該非政府組織在聯合國系統內的特定權利。

(二)非政府組織可以獲得授權參與聯合國所舉辦會議、高峰會或其他活動。此一授權係由承辦的秘書處所核發；同時具有經濟暨社會理事會諮詢地位的非政

府組織，亦可委派代表參加會議。

(三)非政府組織可以和聯合國系統內，不同的部門、計畫署或專業機構，建立共同的工作與合作關係。

(四)對於那些非政府組織有意願參與聯合國的活動者，利用出版的簡訊和手冊、電台或電視節目，或透過公開活動，如會議、演講、座談或研習會等，來推動有效的資訊計畫，以及具有連續至少三年良好工作記錄的非政府組織，皆可以申請加入與聯合國公共資訊部的聯盟關係。

值得注意的是，如果一個國際非政府組織的主要目的，是要對國際事務發揮影響力，或引起國際社會的普遍注意，則取得對聯合國的諮詢地位，是一種非常有效的途徑。依照「聯合國憲章」的規定，經濟暨社會理事會應該與國際非政府組織，就經濟暨社會理事會所關切的業務加以諮商，俾能強化該理事會工作的能力與效果。為規範與國際非政府組織之間的關係，經濟社會理事會在理事會之下，分設三種不同性質的委員會：(一)功能性委員會：包括設計委員會、人口委員會、社會發展委員會、婦女地位委員會，以及麻醉藥品委員會。(二)地區性委員會：包括非洲經濟委員會、亞太經濟社會委員會、歐洲經濟委員會、拉丁美洲與加勒比海地區經濟委員會，以及亞西經濟與社會委員會等。(三)常設委員會：包括計畫協調委員會、天然資源委員會、政府間機構談判委員會、跨國公司委員會、人類居住委員會，以及非政府組織委員會等。這些委員會的功能，均與非政府組織具有密切的合作關係。

第四節 諮詢地位的權利與義務

國際非政府組織取得聯合國經濟暨社會理事會的諮詢地位，基本上可區分為下列三種：

(一)「一般性」(general) 諮詢地位：此一諮詢地位，係指與聯合國經濟暨社會理事會具有最密切合作與諮詢關係的國際非政府組織；其工作範圍直接與經濟暨社會理事會及其附屬機構有關。其得在聯合國派駐代表，或應邀出席聯合國大型會議、向經濟暨社會理事會提案、出席聯合國一般會議、得在經濟暨社會理事會發言，並散發二千字以內之聲明，以及提交每四年一次的報告。具有「一般性」諮詢地位的非政府組織，皆屬於國際性的大型機構。

(二)「特別性」(special) 諮詢地位：指在某些特定專業領域內，對聯合國經濟暨社會理事會可能有所貢獻者。這些國際非政府組織得在聯合國派駐代表，獲邀出席聯合國大小型會議；雖然無權向經濟暨社會理事會提案或發言，但得在經濟暨社會理事會散發五百字以內之聲明，並可在其次級機構散發一千五百字以內之聲明，以及提交每四年一次的報告書。具有「特殊性」諮詢地位的非政府組織，其組織較小，有些更是剛成立不久的組織。

(三)「列名性」(roster) 諮詢地位：申請諮詢地位的非政府組織，倘無法劃入上述兩個範疇內，則經常被劃歸此範圍。屬於此級的國際非政府組織，僅能在經濟暨社會理事會名冊上列名；此即指其僅屬偶然可對經濟暨社會理事會，或其

附屬機構、或是聯合國的其他機構可能有所貢獻者。這些國際非政府組織得在聯合國派駐代表，獲邀出席聯合國大小型會議，但卻無權向經濟暨社會理事會提案、發言或散發聲明，也不需要繳交四年一次的報告。具有「列名性」諮詢地位的非政府組織，一般皆具有相當狹義與特定的技術專業。與其他聯合國機構或專門機構，具有正式地位的非政府組織，皆可被納入經濟暨社會理事會的此一「列名性」諮詢地位。

凡國際非政府組織，若獲得經濟暨社會理事會的認可，而取得諮詢地位時，即可以應邀派觀察員出席聯合國經濟暨社會理事會，或其附屬機構的公開會議。不出席會議之際，亦可就經濟暨社會理事會的相關業務，提供書面參考意見。取得諮詢地位的國際非政府組織，亦可進一步與聯合國秘書處，就共同關切的議題進行磋商。

大體而言，國際非政府組織若欲取得聯合國經濟暨社會理事會的諮詢地位，該組織必須經常參加符合該理事會目標的國際性活動，包括經濟、社會、文化、教育、衛生、科學、技術及人權等議題之國際性事務。該組織的目標，必須依照「聯合國憲章」的原則和精神，並保證支持及有能力積極參與聯合國工作。再者，該組織的活動範圍，必須兼顧地域性，儘可能涵蓋不同的地理範圍。易言之，該組織必須具有相當國際活動的能力與事實。此外，該組織本身必須有永久性的總部和執行單位，並具有民主憲章。成員的代表必須具有合法性，依規章選任，並能提出具體的說明。此外，該組織的結構必須具有國際性，成員享有公平的待遇；成員雖可接受官方代表，但不能影響組織的自主性。在組織的財源上，也必須多元而獨立，且有公開的記錄可徵信。不過，值得國內非政府組織注意的是，聯合國經濟暨社會理事會對於特別重視與宣傳反殖民主義、反種族歧視與迫害的人權組織，通常都會給與較特殊的考量。換言之，在相互比較之下，主張人權的國際非政府組織較易取得諮詢地位。

在申請加入具有諮詢地位的程序上，首先一個國際非政府組織在提出申請加入說明書後，必須要透過具有「一般性」或「特別性」諮詢地位的非政府組織在大會中提案。其次，在經過必要的書面審查後，經濟暨社會理事會將安排公聽會，或臨時委員會討論之，俾提供理事會參考。提出申請案件的國際非政府組織可利用公聽會，來回答各方面的問題，並爭取各組織的支持。²⁷在申請具有諮詢地位的程序上，該非政府組織必須函經濟暨社會理事會內的「非政府組織科」(the NGO Section of the Department of Economic and Social Affairs, DESA)，詳加敘述申請之目的。信紙上方必須具有組織的抬頭，也須由其秘書長或總裁所簽署。當非政府組織科收到該組織的意願書後，其將回寄整套申請文件供該組織正式填寫。²⁸有

²⁷ 欲申請加入的非政府組織，其書面申請案必須要在會期開始六十三天前繳交秘書處；並在四十九天前列成正式申請案；並獲得出席者的多數同意後，方得列入議程進行正式討論。

²⁸ 申請書必須使用英文或法文撰寫；當申請書為其他語言時，則必須附上一份非官方的法文或英文譯文。此外，必須附上一份非政府組織的規章、章程、條例或細則；擁有法人身份，或具有免稅或非營利身份之該組織，所屬國家的登記文件；若該國無法律規定需要登記，則不要求繳交

意申請諮詢地位的非政府組織，若欲在下一年度獲得委員會的推薦，則其所填具的正式申請書，必須要在當年的六月一日前寄達非政府組織科。「非政府組織科」的詳細資料如下：

DESA NGO Section

1 UN Plaza. Room DC1-1480

New York, NY 10017

USA

Tel:(+1 212) 963-8652

Fax:(+1 212) 963-9248

Email: desangosection@un.org

Website: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo>

「非政府組織科」在受到申請組織的正式文件後，即將相關資料轉交由聯合國十九個會員國代表所組成的「非政府組織委員會」，進行討論。該委員會主要的任務是審閱申請組織的文件，並在經過一年集會兩次的查證與相互討論後，決定推薦給經濟暨社會理事會的非政府組織名單。

對於具有聯合國諮詢地位的非政府組織，聯合國秘書長可以提供下列之協助：

- (一)該非政府組織有權使用聯合國的場地和設備。
- (二)對團體或組織具有特殊利益的事件，安排非正式的討論。
- (三)該非政府組織有權使用聯合國的新聞文件服務。
- (四)與經濟暨社會理事會工作有關的小型會議，或研討會的食宿安排。
- (五)在公開會議中，可以獲得適當的座次安排，以及獲得文件的設備。

此外，在經濟暨社會理事會及其附屬機構擁有諮詢地位的非政府組織，其所分別具有的特權如下：

(一)「一般性」諮詢地位

- 1)能針對非政府組織的相關事務，與秘書處官員商議。
- 2)在委員會的推薦下，可以發表口頭聲明。
- 3)可以提出簡短的書面聲明
- 4)可以委派代表，出席經濟社會理事會及其附屬機構的會議
- 5)有權利在經濟社會理事會及其附屬機構的議程上，安插事宜。

(二)「特殊性」諮詢地位

- 1)能針對非政府組織的相關事務，與秘書處官員商議。

登記文件。非政府組織科，需要能證明申請的非政府組織為非營利單位。該份證明非政府組織為非營利單位的登記文件，必須由所屬國家的政府所發給；若登記文件並非來自官方辦公室，將不被接受。此外，亦須包括一份最新的財務報表；此一財務報表，必須清楚的記載所得的來源，包括該組織會員的捐獻、從官方和私人機構取得的資金等；列出與申請的非政府組織有密切聯繫的協會和團體名冊；一份與聯合國相關活動的出版物和文章樣本；一份完整的問卷；以及一份完整的申請書摘要。

- 2)在委員會的推薦下，可以發表口頭聲明。
- 3)可以提出簡短的書面聲明
- 4)可以委派代表，出席經濟社會理事會及其附屬機構的會議

(三)「列名性」諮詢地位

- 1)能針對非政府組織的相關事務，與秘書處官員商議。
- 2)可以委派代表出席非政府組織相關領域的會議

但值得注意的是，具有聯合國諮詢地位的非政府組織，無法被允許從事下列各項：

- 1)使用聯合國標誌
- 2)代表聯合國
- 3)取得外交護照或免稅
- 4)成爲聯合國系統的一部份

至於在申請的實際過程中，國際非政府組織所提出的申請加入說明書，須透過具有第一類或第二類諮詢地位的組織在大會中提案。透過書面審查之後，理事會將安排公聽會來討論，甚至安排一個臨時任務編組的專門委員會來作討論，以提供理事會參考。申請的組織可利用公聽會，來解答疑問和爭取支持。而書面申請案必須在會期開始六十三天前送交秘書處，四十九天前列成正式申請案；並獲得出席者多數通過列入議程，才能正式被討論。

若欲申請具有諮詢地位，一個組織必須寄信給經濟和社會事務部的非政府組織科 (the NGO Section of the Department of Economic and Social Affairs, DESA)，闡述申請的目的何在。信紙上方必須具有組織的抬頭，也須由其秘書長或總裁所簽署。當非政府組織科收到意願書時，其將回寄包含問卷和所有背景資料在內的整套申請文件給該組織。申請諮詢地位的非政府組織，必須要填寫這些申請書和問卷。有關正確填寫申請書和問卷的疑問，可商洽非政府組織科。²⁹

非政府組織若想要在下一年度獲得委員會的考慮推薦，則其所完成的申請書必須在當年的六月一日前寄達。例如，在二〇〇〇年六月一日前，若申請書(包含問卷和所有需要的支持文件)爲非政府組織科所收到，則可在二〇〇一年爲非政府組織委員會所採納。此一委員會是由來自聯合國十九個會員國的代表所組成，且必須向聯合國的主要機構，即經濟社會理事會報告。值得注意的是，取得聯合國諮詢地位的其他必要條件，有如下四項：

(一)申請組織的活動，必須與經濟社會理事會的工作相關；

²⁹ 申請書必須使用英文或法文撰寫；當申請書爲其他語言時，則必須附上一份非官方的法文或英文譯文。此外，必須附上一份非政府組織的規章、章程、條例或細則；擁有法人身份，或具有免稅或非營利身份之該組織，所屬國家的登記文件；若該國無法律規定需要登記，則不要求繳交登記文件。非政府組織科，需要能證明申請的非政府組織爲非營利單位。該份證明非政府組織爲非營利單位的登記文件，必須由所屬國家的政府所發給；若登記文件並非來自官方辦公室，將不被接受。此外，亦須包括一份最新的財務報表；此一財務報表，必須清楚的記載所得的來源，包括該組織會員的捐獻、從官方和私人機構取得的資金等；列出與申請的非政府組織有密切聯繫的協會和團體名冊；一份與聯合國相關活動的出版物和文章樣本；一份完整的問卷；以及一份完整的申請書摘要。

(二)非政府組織必須具有民主的決策機制；

(三)非政府組織在申請前，必須至少已成立二年(正式向官方政府註冊的非政府組織或非營利組織)；

(四)組織基金的主要部份，必須來自國家相關機構、個人會員或其他來源的捐獻。

在六月一日到委員會開始考慮那一個非政府組織應該被推薦給經濟社會理事會的日期之間，主要是用來審閱申請書。在審閱期間，完成的申請書經過查證，委員會會員並討論推薦事宜。委員會一年集會兩次，決定那一個非政府組織的申請諮詢地位，可以被推薦給經濟社會理事會。

經濟和社會事務部的非政府組織科，對非政府組織委員會提供技術支援。針對委員會、經濟暨社會理事會和其他聯合國實體，非政府組織科的主要責任為：

(一)審查申請聯合國諮詢地位非政府組織的案件，以確定所有必要的訊息均已繳交，以及該非政府組織是否符合經濟社會理事會的技術要求。

(二)監督非政府組織參與聯合國贊助事件的授權和委任過程。

(三)處理非政府組織每四年所提交的活動報告。此每四年一次的報告，係由委員會所要求，被使用以監督非政府組織的遵守聯合國章程，俾確保非政府組織的活動係與其所獲得的諮詢地位相符合。

(四)對非政府組織提供多項服務：

1.獲得諮詢地位的程序、每四年一次報告的準備，或非政府組織重新分級的指導；

2.頒佈聯合國護照給具有經濟社會理事會諮詢地位的非政府組織代表；

3.聯繫與非政府組織有關的聯合國辦公室

4.鼓勵非政府組織的參與聯合國會議

5.傳播與非政府組織有關的資訊。

第五節 權力下放機制

本節所欲討論的重點，乃是在聯合國系統內，管理經濟和社會事務機制的演進與發展。基本上，在聯合國系統內，經濟暨社會理事會 (the Economic and Social Council, ECOSOC)、聯合國秘書處和聯合國大會，皆具有監督其他國際組織 (international institutions) 的功能。³⁰除了聯合國本身的組織機構外，這些國際組織主要是由兩種機制所組成：即專門機構 (the specialized agencies)、基金 (funds) 和計畫署 (programmes) 等。

「專門機構」包括了世界衛生組織 (World Health Organization, WHO)、國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO)，以及糧農組織 (Food and Agriculture Organization, FAO) 等。這些組織皆有屬於本身的規章，定期的評估預算、行政領導和國家代表人選等事項。在財政和政治上，這些組織是自主的，

³⁰ 聯合國大會與秘書處和這些國際組織共同形成了所謂的聯合國系統(the United Nations System)。

並不附屬於聯合國的直接控制。

就程度上而言，計畫署和基金的經營管理，較直接屬於聯合國大會的直接監督之下；而且亦可根據聯合國大會的決議案，進行調整與修正。計畫署和基金的經費來源，係屬於一種志願捐贈的基礎。整體而言，設立這些計畫署和基金的目的，主要是回應在有些社會經濟事務的協調上，無法列入任何單一專門機構的責任範圍內。因此，這些計畫署和基金的設立，主要是因為在專門機構設立之後，由於全球經濟和社會情勢的快速轉變所造成。其中比較重要的有聯合國發展基金 (the United Nations Development Programme, UNDP)、聯合國人口活動基金 (the United Nations Fund for Population activities, UNFPA)、世界糧食計畫 (the World Food Programme, WFP)，以及聯合國國際兒童緊急基金 (the United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF) 等。

由於上述專門機構、計畫署與基金的存在，使得經濟暨社會理事會成爲一個相當龐大且重要的組織。「聯合國憲章」的創建者，即曾試圖改進國際聯盟對經濟和社會組織的監督機制。國際聯盟曾將此一責任，委託給大會，但聯合國的創立者決定另行建立一個較小的機構，即經濟暨社會理事會，來執行此一較特殊的職責與功能。

經濟暨社會理事會係由聯合國大會任命，也對聯合國大會負責。在與國際聯盟的相比較下，在聯合國的這些改變，雖然主要是從功能的角度來思考，但其卻未能同時賦與經濟暨社會理事會必要的權力，來進行有效的運作。根據「聯合國憲章」第六十一到六十六條的規定，授權給經濟暨社會理事會對專門機構提供建議案，並接受來自這些機構的報告。但是在設立許多具有獨立規章的國際組織之後，這些組織亦開始要求本身所特有的運作方式。³¹如此一來，不但使得經濟暨社會理事會的職掌日益複雜，而且也使聯合國系統變得具有多重中心，造成橫面協調和工作缺乏效率等問題不斷浮現。由是觀之，聯合國的經濟和社會組織的歷史，乃是一種試圖追求有效經營與運作方式的過程。

本節主要試圖探討上述所列舉的問題，以及在第二次世界大戰後，一直到千禧年，這些問題如何獲得處理與解決。於此一討論過程中，本節首先將從功能性的觀點，探討早期聯合國設立處理國際社會經濟和社會問題的體制與安排；並從發展的觀點，強調如何根據此一體制，來推動各國的經濟發展。

於兩次世界大戰期間所設立的國際聯盟，對於有關經濟、社會和技術等工作，實質上係採取中央集權的方式，儘管每一個技術性組織 (technical organization) 均享有相當程度的自主性。國際聯盟所設立的各執行委員會，皆須向國際聯盟提出報告、成員皆由聯盟秘書處人員擔任之；其工作預算亦來自聯盟。此外，國際聯盟亦提供預算給國際勞工組織。由此可看出，國際聯盟在組織功能與預算的管理上，有其中央集權的控制力量。

一九三九年八月，「國際經濟和社會事務國際合作發展的國際聯盟特別委員會」 (the Special Committee of the League of Nations on the Development of

³¹ Paul Taylor, *International Organization in the Modern World* (London: Pinter, 1995).

International Co-operation in Economic and Social Affairs) 建議，爲了要加強處理國際經濟和社會問題，宜設立一個新的中央委員會 (Central Committee)。由具有專業的各國政府代表所組成，並同意聯盟的非會員國，亦能根據平等的基礎參與。中央委員會主要是針對國際聯盟的經濟和社會活動，提出工作方向和監督機制³²。此一建議案於一九三九年十二月，在聯盟大會獲得通過。但值得注意的是，由於第二次世界大戰的爆發，使得此一建議案未能付諸執行。

「聯合國憲章」的第九章和第十章，論及有關經濟和社會活動的運作與管理，尤其是有關經濟暨社會理事會的設立，主要係參考國際聯盟的發展經驗。然而在與國際聯盟的經驗相比較下，此時的作法卻有著相當大的差異：新憲章的安排，在功能上是採取權力下放的方式，在聯合國不明確的協調權威之下，並賦與各國國際組織相當的自主性。造成此一改變的原因，主要是因爲在舊金山會議期間，許多新的國際經濟和社會組織，即已儼然具有一個國際實體的本質。例如，國際勞工組織在戰間期，至少在名義上附屬於國際聯盟；但在第二次世界大戰以後，由於受到一九四四年費城宣言 (the Philadelphia Declaration) 的影響，而且也獲得了全球勞工部門的支持。因此，國際勞工組織的獨立性，早已見諸於歷史。

在第二次世界大戰結束之後，各國政府並未強烈支持聯合國中央集權化的原因，有其脈絡可尋。一般的看法是，在每一個重要功能領域的國際組織，皆能有其獨立性與自主性，即使聯合國本身不存在時，或因政治衝突而瓦解時，這些組織亦能夠獨立存在。國際聯盟就是一個前車之鑑。至於其他的因素，則在於此乃聯合國唯一可以處理憲章第九章所涵蓋的範圍；同時，在經濟和社會領域上國際活動的成功，端賴於每一個領域內各政府權威的主動參與和執行。在這些因素的考量下，只有透過不同程度和形式的權力下放，才有可能獲致工作上的成效。

從國家的層面來看，根據過去多年來協調問題的經驗，已顯示出最具有影響力的政府，尤其是美國和英國，並沒有致力於推動聯合國強大的中央權力。此外，各國政府亦未推動中央集權，此乃因爲在經濟、社會、人道主義和相關領域的國際行動，皆目睹了國際聯盟和國際勞工組織的實際成效。在戰爭之前，許多的工作都是由單一的機構或組織負責之。在實質上，這些機構皆屬於論壇性的組織，缺乏大型的行動計畫、預算和人力資源。對各國政府而言，這些組織所需要的是的一種理性的分工和協調機制的安排，而不是嚴格的統一行動或中央的行動指令。

根據「聯合國憲章」的第五十七條規定，其中提及在經濟、社會、文化、教育、衛生和相關領域上，需與由政府間協定所建立的聯合國許多不同專門機構建立關係。在第五十八條和六十三條的條文中，亦直接提及協調合作的問題；在第六十條中，亦間接指出推動聯合國的經濟和社會目標，在聯合國大會的權威之下，係屬經濟暨社會理事會的責任。在第六十二條和六十八條中，授權經濟暨社會理事會進行研究和報告，提出建議、召開國際會議，以及建立相關領域的委員會。事實上，在經濟和社會合作的領域上，聯合國被賦與了重大的角色和能力。同時，聯合國的專門機構，必須參與推動「聯合國憲章」的使命。

³² 除了國際勞工組織之外。

在一九四六年和一九五一年之間，經濟暨社會理事會和主要的政府間組織³³、一些較小型的機構³⁴，以及由聯合國本身所推動設立的三個組織間³⁵，開始進行協商彼此間關係的安排與定位。首先，在聯合國和「國際勞工組織」之間簽署了第一個協定，並形成了其他組織所參考的模式。此一模式也影響了聯合國大會，在一九五七年與「國際原子能總署」(International Atomic Energy Agency, IAEA)的協定簽署。其中界定「國際原子能總署」的責任和義務，皆必須直接向聯合國大會報告。因此，「國際原子能總署」乃發展成爲一種在聯合國贊助之下的機構，此不同於憲章第五十七條所界定的一種專門機構。

除了在一九五七年聯合國與「國際重建發展銀行」(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)、「國際財政公會」(International Finance Corporation, IFC)的協定，以及在一九六一年與「國際發展組織」(International Development Association, IDA)的簽署外，在一九五一年和一九七三年間，經濟暨社會理事會中的專門機構數目並未見有所增加。一九七三年，經濟暨社會理事會決定希望將「世界智慧財產組織」(World Intellectual Property Organization, WIPO)，建立與聯合國的關係，並決定根據「聯合國憲章」第五十七條和六十三條的規定，進行協商以達目標。於此其間，一些新的和重要的組織，包括「聯合國發展計畫署」(United Nations Development Programme, UNDP)、「聯合國貿易發展會議」(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)、「聯合國工業發展組織」(United Nations Industrial Development Organization, UNIDO)，以及「聯合國環境計畫署」(United Nations Environment Programme, UNEP)等，皆設立爲聯合國大會的補助機構。此外，經濟暨社會理事會並與非聯合國的區域性組織，建立了不同程度和形式的關係，包括在會議中的互派代表。雖然這些關係協定提供了合作與協調原則，但並未賦與專門機構的地位，如與「官方旅遊組織國際公會」(International Union of Official Travel Organizations, IUOTO)，以及「國際犯罪警察組織」(International Criminal Policy Organization, INTERPOL)，即係建立在是類關係之上。

至於其他聯合國專門機構的協定，經常起源於聯合國的承認該機構在特定領域上的權威、並在會議中的互派代表、可向聯合國提出正式的建議案、資訊和文件的交換、對聯合國機構的提供協助，以及關於人事安排、統計、行政管理和技術服務，以及預算和財政的處理等。然而各個國際組織由於地理分佈的差異，亦引起了有關效率、預算和合作困難度等問題。一九五〇年，聯合國內部乃興起一股強大的力量，要求將「世界糧農組織」設在紐約；但結果卻以少數票落敗，決

³³ 如國際勞工組織、糧農組織、聯合國教科文組織、國際重建開發銀行(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD)、國際貨幣基金會、國際民航組織(International Civil Aviation Organization, ICAO)等。

³⁴ 如全球郵政工會(Universal Postal Union, UPU)、國際通訊聯盟(International Telecommunication Union, ITU)，以及世界氣象組織(World Meteorological organization, WMO)等。

³⁵ 如世界衛生組織、國際救援組織(International Relief Organization, IRO)，以及政府間海洋諮詢組織(Inter-Governmental maritime Consultative Organization, IMCO)。

定設立於羅馬。在影響此一決定的諸多因素中，義大利政府的提供良好的總部設施，以及對非義大利職員的提供外交特權等，係最值得注意者。

第六節 橫面協調機制

在聯合國最初的設立階段中，橫面協調的問題是最困難的。一九四九年，聯合國大會的第三一〇決議案，即抱怨太複雜的活動、太多重的計畫、過多的會議，以及補助機構的設立，造成了會員國技術和人力資源的嚴重財政負擔。同年，經濟暨社會理事會通過了第二五九號決議案，要求集中努力與可資利用的資源。如何在聯合國的一般責任，以及專門機構的自主性和技術能力之間，取得平衡與協調的角色，在當時即已引起廣大的注意。

經濟暨社會理事會所面臨的另一項困境，即起源於所謂的內建問題 (built-in problem)，即如何在紛亂且獨立的計畫，而且每個計畫又擁有本身目標和行政管理之間，建構出一個具體可行的國際計畫，或者是獲致一個具有高度共識的觀念架構。更重要的是，不同組織活動範圍的重疊，更造成了計畫推動的困難度。「國際勞工組織」即說明了此一問題。國際勞工組織的主要活動領域，在於促進就業、職業引導、社會保障、安全和衛生、勞工法和勞工關係、勞工管理、勞工教育、合作企業、農村和相關組織等。但所有這些領域，皆包含有所謂的灰色地帶，因為這些領域同時也獲得其他組織的重視與關切。更有甚者，「國際勞工組織」獲得在一九四四年費城宣言 (Philadelphia Declaration) 的授權，以執行相當廣泛的國際經濟和社會責任。例如，「國際勞工組織」所推動的農村發展與改善人民生活計畫，包含了土地改革(聯合國糧農組織)、原住民的生活狀況、教育訓練問題(聯合國教科文組織)、小型工業的人力問題(聯合國糧農組織)、勞工的健康標準(世界衛生組織)。這些領域重複的情況，造成了資源的浪費與協調的困難。

「聯合國教科文組織」亦提供了另外一個例子。「聯合國教科文組織」的主要工作範圍，在於科學、教育和文化等領域上，此無異是將國際社會的各種行為皆涵蓋在內。以科學的領域為例，「聯合國教科文組織」對科學的發展、傳播和傳授，以及在發展中國家建立科學人才等，皆具有直接的責任。「聯合國教科文組織」亦和其他組織的科學活動進行合作，如聯合國本身、「世界衛生組織」、「世界氣象組織」、「國際電信聯盟」、「國際海洋組織」，以及「聯合國原子能機構」等，這些組織對於本身範圍內的科學活動，亦負有其責任。由於「聯合國教科文組織」對科學一詞的界定，包括了社會和自然科學，因此其經常關切聯合國所重視的課題，如發展理論、和平解決爭端，以及減少衝突等。在科學的領域上，「聯合國教科文組織」亦設立了一個「國際海洋學委員會」(International Oceanographic Commission)，然而「聯合國糧食農業組織」(在漁業方面)、「國際海洋組織」(在海洋汙染方面)、「聯合國原子能機構」(在核廢料汙染方面)，以及聯合國本身，在有關海洋學方面，皆亦發展本身的機制與計畫。一般而言，在科學的領域上，關於將科學和技術應用到原子能源的和平用途上，動員與集聚所有相關機構的努力，亦是聯合國的重點工作之一。

關於國際政策和計畫方面，在國家層面的缺乏協調，也是一項重要與廣泛的問題。在許多政府之間，彼此間的缺乏政策協調，不僅造成了在同一個國家內部不同組織代表之間的分歧立場，而且亦經常造成決策上的困難。³⁶儘管聯合國大會不斷的通過決議案，以及經濟暨社會理事會不斷的強調，要重視在國家層面的良好政策協調，但成效皆不彰。只要此一情況未能獲得改善，則必然無法期望在聯合國系統內的工作推動，會具有全然的共識與協調。此外，在來自同一個國家的不同代表之間，不同觀點亦受到本身所參與國際組織內部的差異之影響；因此，爲了要加強這些組織的工作協調，則改善上述之差異性確有其必要性。

此外，在某些特定事件的國際活動上，協調的困難性也反映在國家層面之上。例如，聯合國的區域和社區發展計畫，在功能領域上係與「聯合國教科文組織」、「聯合國糧農組織」的農業擴展工程、「世界衛生組織」的公共衛生，以及「國際勞工組織」的手工業計畫等，皆具有相當密切的關聯性。「聯合國教科文組織」的早期基礎教育工作，與聯合國的社區發展計畫，由於在目標和內容上皆相當雷同，因此在聯合國秘書處的建議下，兩者遂告合併之。

在第二次世界大戰後，國際新體系的出現，造成國際社會所存在的協調問題更形惡化。

(一)在一九四〇年代中期以後，在國際經濟和社會活動範圍的大量增加，伴隨著各項發展計畫的快速增加，以及在不同機構間活動的擴大相互依賴。

(二)各種領域活動的出現與快速成長，尤其是透過國際組織所提供的技術援助，除了提供大量的公共基金外，也對會員國政府直接提供諮詢服務。此一發展帶來了許多組織內部結構和人力配置的重大改變。但「世界衛生組織」是一項例外，因爲其推動的是屬於一種非操作型的活動 (non-operational field activities)。

面對著國際經濟和社會事務的大量增加，經濟暨社會理事會乃設立了一種新機制，試圖尋求各領域之間的協調與合作，然此卻更進一步模糊了該理事會的責任。其中之一即是「技術援助擴展計畫」(Expanded Programme of Technical Assistance, EPTA) 的設立。其主要職掌在於負責聯合國和許多不同的專門機構內，資金與經費的分配；分配的原則，主要係根據其本身所做出的決策，其次則是依據跨機構間的「技術援助理事會」(Technical Assistance Board) 所作出的決定。「技術援助擴展計畫」的工作，主要是在經濟暨社會理事會與「協調行政委員會」(Administrative Committee on Coordination) 的指導下；而「技術援助委員會」和「技術援助理事會」，則是必須向經濟暨社會理事會報告。然而在特別基金³⁷和「聯合國發展計畫署」(United Nations Development Programme, UNDP)³⁸的事例上，情勢上則有所不同。對「聯合國發展計畫署」而言，在依循特別基金的模式上，經濟暨社會理事會和聯合國大會做出了特殊的協調方式：即在職員的層面上，提供了一個協調的體制，即「跨機構諮詢理事會」(The Inter-Agency

³⁶ 如在 UNCTAD、GATT、UNIDO 和聯合國勞工組織等。

³⁷ 特別基金係於一九五八年納入聯合國系統內。

³⁸ 聯合國發展計畫署係於一九六六年一月，由 EPTA 和特別基金合併而成。

Consultative Board, IACB)；並在跨政府的層面上，設立一個管理機構，對經濟暨社會理事會提出報告。如此的一個複雜結構，使得經濟暨社會理事會在推動聯合國的重大工作時，必然無法獲取重大的成效。

關於這些協調方式的改革報告，開始出現於一九六〇年代後期。一九六七年，「聯合國發展計畫署」要求針對聯合國發展體系的能力進行研究，結果在一九六九年出版了所謂的「能力報告」(Capacity Report)，或稱之為「傑克森報告」(Jackson Report)³⁹。根據該報告，「聯合國計畫署」在一九七〇年對所必須採取的步驟產生了共識，並獲得了經濟暨社會理事會和聯合國大會的簽署。但不幸的是，「能力報告」本身，及其對聯合國系統所產生的上述共識，皆未獲得行政協調委員會的重視。

第三項影響聯合國和其機構之間關係的發展，則在於區域層面活動的增長。隨著聯合國在一九四七年的設立「歐洲經濟委員會」(Economic Commission for Europe, ECE) 和「亞洲和遠東經濟委員會」(Economic Commission for Asia and the Far East) 時，這些問題即已開始呈現。這些區域經濟委員會的設立，如同聯合國大會和經濟社會理事會一般，皆致力於推動國際經濟和社會的發展。然而，此一責任也與其他許多聯合國專門機構所關切的領域重疊。因此從一開始，由於功能重疊問題的存在，使得這些專門機構對區域委員會的態度，多少持有戒心。同時，一些專門機構亦設立屬於本身的區域網絡關係。再者，這些區域委員會亦對聯合國專門機構所提出的政策和計畫，懷有質疑與警戒的態度。委員會的工作人員，以及總部的「經濟社會事務部」(Department of Economic and Social Affairs, ESA)的工作，彼此之間也是難以劃分與協調。例如，區域經濟觀察係由委員會經濟學家所出版，很少和負責年度「世界經濟觀察」(World Economic Survey)的聯合國總部工作人員進行討論與協商。為了要防止這些在委員會和專門機構之間協調困難的發生，進而促進彼此間的合作，經濟暨社會理事會亦採取了許多對策：如設立委員會和專門機構間的聯合部門、在委員會總部派遣機構的代表，以及經常安排聯合國支持的座談和會議。這些作法儘管並非絕對有效，但至少仍是有用的；同時，其所必須付出的預算經費也相當高。

雖然委員會並未具有明確的協調權力，但他們的特別地位，已在經濟暨社會理事會一九七三年春天的第五十四屆會議中，獲得了承認。經濟暨社會理事會宣稱，區域經濟委員會在本身的區域內，以及在聯合國的系統內，是主要的經濟和社會發展中心；其並要求在聯合國系統內的所有組織和專門機構，必須與區域經濟委員會密切工作，以達成在區域層面上的經濟和社會發展目標。根據「世界衛生組織」的章程，其在早期即建立了一個高度鬆散的區域性結構。「聯合國兒童基金會」即採行了如此的作法。數年後，「聯合國糧農組織」和「聯合國教科文組織」，也相繼發展了相當的區域活動；「國際勞工組織」在其後亦採取了類似的措施。儘管區域經濟委員會的席位，吸引了許多機構的代表，但是機構的中心和次中心，亦分佈在每一個區域中。此無形中，亦增加了彼此間的協調困難度。

³⁹ 羅勃傑克森(Robert Jackson)，為撰寫此一報告的作者，故而命名之。

引起協調難題的第四種因素，乃是國際組織會員的大量增加，對其結構、效率和協調等，皆產生了重大的影響。國際組織所增加的新會員，許多都是來自貧窮落後的發展中國家，這些國家期望能透過國際組織，擴大引進發展援助。更有甚者，新會員希望在關於經濟和社會發展的議題上，能對中央決策單位產生最大的影響力。因此，協調對這些發展中國家而言，並無太大的吸引力，除非渠等能理解到，良好的協調有助於可產生更有效的援助，而且缺乏協調亦將造成基金來源的匱乏。值得注意的是，一些援助國家的態度，也強化了此一態度與作法，使得聯合國的財政狀況更為吃緊：一九六〇年代的剛果危機，以及一九八〇年代美國的拒絕提供資金，均使得聯合國組織機構有關經濟和社會計畫預算，無法獲得增加。

經濟暨社會理事會的缺少一項明顯使命感，也影響了其內部的協調功能。整體言之，聯合國大會應該在協調不同組織的活動方面，扮演領導的角色。例如，有關去殖民地的議題，或在經濟暨社會理事會的正常領域之上，於一九六六年所設立的「計畫和協調擴大委員會」(Enlarged Committee for Programme and Co-ordination) 即是為了強化聯合國系統對經濟和社會發展的協調與合作。由於許多發展中國家希望透過更高級或更具威望的組織來執行計畫，因此經濟暨社會理事會的遭到忽視，乃是愈來愈明顯。

經濟暨社會理事會的無法適切反映聯合國本身多變的政治環境，以及無法充份反映第三世界國家所揭櫫的新公正和經濟合作觀念，更造成了一九六〇年代中期，聯合國內部各經濟機制的分裂：易言之，在面臨來自發展中國家和不結盟國家的強大壓力下，聯合國大會在關於貿易和發展領域上，亦建立了重要的新國際組織，如「聯合國貿易發展會議」和「聯合國工業發展組織」。值得注意的是，這些組織並未設立在經濟暨社會理事會之下，且渠等之秘書處，亦獨立於聯合國秘書處的經濟社會事務部 (Department of Economic and Social Affairs) 之外。這兩個組織被授權的形式，有如「聯合國大會的一個機構」(如聯合國貿易發展會議)，或「在聯合國內的一個自主性組織」(如聯合國工業發展組織)；造成此一現象的主因，在於聯合國大會的希望強化其控制力，並亦考慮到財政經費，以及質疑在聯合國和專門機構之間的協調效率。

這些新組織⁴⁰及其規模和範圍的擴大，於其各自相關的領域上，皆被賦與確定的協調功能。「聯合國貿易發展會議」的主要職掌，即是要評估和推動在聯合國系統內，其他組織機構之間的行動協調性。但值得注意的是，根據「聯合國憲章」的規定，聯合國大會和經濟暨社會理事會亦同樣負有協調的責任。此外，「聯合國工業發展組織」的功能，是要在工業發展的領域上，扮演重要的角色，並負責觀察和推動聯合國系統所有相關活動的協調性。這兩個組織都要透過經濟暨社會理事會，向聯合國大會提出報告。但事實上，此亦意謂著雖然該些組織可以提出評論意見，但決定權依然掌握在聯合國大會的手中。茲以「聯合國發展計畫署」為例，經濟暨社會理事會可以提送其報告，但卻無法提出重要的評論意見。

⁴⁰ 這些新組織的建立，代表了聯合國行動的重要新方向。

在「聯合國貿易發展會議」和經濟暨社會理事會的案例上，此一情勢顯得更為複雜，主要在於兩者之間，對於發展的議題，缺乏一個觀念上的重大差異。例如，經濟暨社會理事會在一九七三年的第五十五屆會議中，決定將有關科技轉移的文件，轉交由「聯合國貿易發展會議」審理之；同時，關於財政資源流向發展中國家的年度報告，亦為處理相同議題的「聯合國貿易發展會議」之年度出版品所取代。再者，雖然在「聯合國貿易發展會議」和「聯合國糧食農業組織」之間，簽署了關於農業產品貿易的暫定協議；且在關於紙漿和紙工業上，在「聯合國糧食農業組織」和「聯合國工業發展組織」之間也簽署了暫定協議。但在許多其他的領域上，包括航運在內，協調的困境依然存在。

更重要的是，「聯合國貿易發展會議」的設立，也代表了對「關稅貿易總協定」的一項直接挑戰；除了關稅的傳統工作外，在一九六四年十二月的第一次「聯合國貿易發展會議」以後，聯合國大會將許多活動皆賦與「聯合國貿易發展會議」執行之。一九六五年二月，「關稅貿易總協定」的簽約國，在其總協定 (General Agreement) 中，增列了第四部份的貿易和發展，此使得「關稅貿易總協定」的工作領域，與「聯合國貿易發展會議」相互重疊。此外，這兩個組織的會員，亦有相當高的重疊。更令人驚訝的是，此二組織並未針對重疊的問題去討論，更不用說任何政策的修正。雖然在「關稅貿易總協定」和「聯合國貿易發展會議」之間，曾產生了幾個領域上的合作，如在一九六七年建立了「聯合貿易發展會議」和「關稅貿易總協定」的貿易中心，以及一項臨時暫定協議。然而，這些安排並無法取代政府間決定，也無法對結構的缺點提出更有效的解決方法。

值得注意的是，這種組織分裂的過程，並未因「聯合國貿易發展會議」和「聯合國工業發展組織」的設立而告結束。儘管此二組織的預算，主要來自聯合國的經常預算，但是造成組織分裂的重要因素，仍在於追求經費預算的自主性。早在一九四六年，聯合國大會即已決定，當時的「聯合國國際兒童緊急基金」(United Nations International Children's Emergency Fund, UNICEF)，其財政來源應來自聯合國的經常預算之外。「技術援助擴展計畫」的經費，同樣的也是來自志願捐募。「經濟發展特殊聯合國基金」(The Special United Nations fund for Economic Development, SUNFED) 成立於一九五八年，協助發展中國家的投資計畫，其預算也是來自於自願性的財政捐助。結合聯合國和糧農組織的「世界糧食計畫」(world Food Programme)，成立於一九六二年，成為主要提供人道救援後勤支持的國際組織。一九六三年成立的「聯合國訓練和發展中心」(United Nations Institute for Training and Research, UNITAR)，其財政預算也是來自志願捐募。當聯合國大會在一九六六年，將「技術援助擴大計畫」和特別基金合併，建立單一的「聯合國發展計畫署」(UN Development Programme, UNDP) 時，其預算也是來自志願捐獻。最後，聯合國大會在一九七二年所設立的「聯合國環境計畫署」(United Nations Environment Programme, UNEP)，儘管其行政預算，主要係來自聯合國的經常預算，但其亦建立志願性基金，用以提供環境計畫的額外財政協助。由於上述組織機構的一般發展趨勢，係朝向志願性的財政補助，此必然促成這些組織機

構與聯合國的更進一步組織分裂。

第七節 經濟暨社會理事會的改革

針對組織的分裂，經濟暨社會理事會曾試圖去重整與管理其體系，但成效依然不彰。在一九九〇年代，由於聯合國大會缺乏指導機構的權威，因此當其在考慮經濟和社會的計畫案時，導致無法和各機構採取密切的諮商；此外，聯合國大會亦缺乏有效監督各機構的手段。例如，聯合國大會無法審查各機構預算和計畫案之間的關係；易言之，聯合國大會缺乏檢查預算的實際權力。聯合國大會對各機構的主要監控單位，為「行政和預算問題諮詢委員會」(Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions, ACABQ) 和「聯合檢查單位」(Joint Inspection Unit, JIU)，但渠等所提出的報告，僅具有建議性質。各機構之間的主要行政協調者為「協調行政委員會」(Administrative Committee on Co-ordination, ACC)，其成為各機構領導者在討論實行聯合國計畫時，防衛本身利益的一個組織架構；因此，「協調行政委員會」的成員，比較關切本身機構所採取的立場，而對於協調彼此的行動以追求共同的目標，表現出興趣缺缺的態度。

另外試圖朝向有效管理和政策協調的途徑，係出現在一九七七年的決議案。該決議案建議，一位「發展和國際經濟合作」(Development and International Economic Co-operation) 的新執行長，應該由聯合國秘書處任命，以確保聯合國預算所支持經濟社會活動的協調與有效管理。但由於預算包括了經常預算與額外預算兩種，此似乎意謂著新官員不僅需要監督聯合國本身組織的活動，而且也要監控那些專門機構。但值得注意的是，這些協調與管理的目標，基本上仍是失敗的。

值得注意的是，這些不同的特色和無效率，說明了在一九九〇年代，無論是在行政管理，或政策執行和監督上，仍缺少任何全面性的具體管理措施。因此，自一九九〇年代開始，在建立總體性的整合政策，以及獲致有效的改革方案上，主要集中在聯合國大會監督功能的改善，以及經濟暨社會理事會的組織重整等方面。

基本上，聯合國各「基金」和「計畫署」的建立，從某一角度來看，亦說明了經濟暨社會理事會的成效不彰。一位資深的聯合國外交官曾指出，如果經濟暨社會理事會能夠發揮更大的效力時，則將不會有一九七〇年代第三世界國家的主張新世界經濟秩序 (New International Economic Order)，以及「聯合國貿易發展會議」的設立。此一說法也許有點誇大，但其意涵卻是值得思考。

然而在「基金」和「計畫署」設立後，卻在聯合國系統內產生了嚴重的橫面協調。在和聯合國機構的對照之下，「基金」和「計畫署」並不屬於經濟暨社會理事會的監督範圍；根據「聯合國憲章」第六十四條，這些「基金」和「計畫署」需要向經濟暨社會理事會報告。但渠等之經費預算，係來自各政府的捐助。國家的這種財政捐助承諾，主要是提供給那些經費非來自正常預算的機構。舊有系統的失敗，尤其是機構的自我利益，經常造成有些國家反對以「基金」和「計畫署」

的結合，作為一種改革的方式。例如，凡屬於國家共同參與的一種聯盟，如「聯合國貿易發展會議」和「聯合國工業發展組織」等，主要都是受到發展中國家的控制；但若將這些組織置於一位總經理的管理下，則勢將削弱聯盟的影響力。

強化組織中央集權的建議案，也立即面臨共同組織架構中有關會員資格的問題：經濟暨社會理事會有五十四個會員，並為西方工業國家所控制。儘管所有聯合國的會員國皆可出席和發言，但只有五十四個會員國可以投票。因此，發展中國家認為，倘欲改革經濟暨社會理事會，則應增加發展中國家的代表，但此一觀點為已發展國家所反對。亦值得注意的是，單純的增加單一獨立機構之職掌，由於每一個機構皆有其自我利益，此乃使得欲建立一個更強大的經濟暨社會理事會，變得更為困難重重：事實上，一些「基金」和「計畫署」，尤其是「聯合國發展署」和「聯合國貿易發展會議」，在扮演聯合國系統的決策者和協調者的角色上，已儼然成為經濟暨社會理事會的潛在對手。根據這些因素，「基金」和「計畫署」不僅應被視為聯合國系統內的一種調適過程，而且也是聯合國系統內在管理失敗的一種結果。

一九七七年聯合國大會的第卅二號決議案，重申需要強化經濟暨社會理事會的權威，其理由主要有兩點：

(一)需要強化經濟暨社會理事會的監督功能：為了提升監督功能，聯合國秘書處乃設置了「方案計畫和協調辦公室」(Office for Programme Planning and Co-ordination)，對經濟暨社會理事會提出改進的報告。例如，成立「跨組織計畫分析」(Cross Organizational Programme Analyses, COPAs)，專責綜合整理包含幾個「基金」和「計畫署」在內的方案，並向經濟暨社會理事會的「計畫協調委員會」(Committee for Programme and Co-ordination, CPC) 提出報告。「計畫協調委員會」所提出的評估方案，雖然指出所必須努力之所在，但對經濟暨社會理事會而言，這只是一種資訊的提供，使其了解如何有效的去回應新的問題。

(二)強化經濟暨社會理事會建構方案的能力，導因於環境的外在變化。經濟暨社會理事會被迫解散其所附屬的委員會，並轉而重視以議題為取向的會議。此一作法的重點在於，這些會議的召開可引進更多的專家，並經由這些專家提出更具份量的意見與觀點。同理，理事會於必要時，也必須召開特別會議來處理緊急和迫切的問題。此外，經濟暨社會理事會亦可召開部長或高層的不定期會議，以討論世界經濟和社會情勢的主要問題。這些作法與安排的主要意涵，即在於試圖強化經濟暨社會理事會的組織與功能。

這些不同的改變，主要試圖創建一個監督經濟和社會發展的改善機制，進而導引出更適當的政策，以及必要的組織調整與修正。缺乏如此的過程，乃是聯合國系統的最低回應新問題的一種原因。他們的意向必須在特別的會議中，來加以考慮和思考。

關於聯合國系統改革的許多報告和建議案，本身就是聯合國系統失敗的一種反映。除了前面所提及的一九六九年的「能力報告」(Capacity Report)，以及一九七七年的第卅二號決議案，在一九八〇年代最明顯的改革建議案，就是由「聯

合檢查單位」(Joint Inspection Unit) 於一九八五年十二月所提出的研究分析；此一建議案反映了聯合國系統調適的再度失敗。該案的主要論點在於，聯合國在一九七〇年代和一九八〇年代，在協調各個不同組織的推動與執行計畫方面，依然毫無效率可言；根據在一九八四年的聯合國一項報告指出，在巴貝多 (Barbados) 有三個國際組織關切該國人民的安置計畫，但並無人提出進行協調與合作。因此，聯合國系統顯然缺乏因應環境變化的能力，適時研擬出共同的計畫策略。

在一九九〇年代聯合國的改革過程中，已產生了許多重大的改變。首先，聯合國舉辦多項的全球會議，討論國際的重要問題。在一九九〇年代的上半期，這些會議包括了一九九二年在里約熱內盧召開的環境會議、一九九三年在維也納的人權會議、一九九五年在北京的婦女議題會議，以及一九九四年在開羅召開的人口問題會議等。值得注意的是，這些會議在會後皆各自成立了委員會，以推動會中所通過的議案。這些國際會議代表了全球相互依賴意識的提升，而且重新推動了如何將其所關切的議題，轉變成更明確和更可具體處理的計畫方案。

在一九九〇年代中期，有三種理論被提出，以推動聯合國系統經濟和社會安事務的改革：

(一)藉著任命一位中央管理者，如「發展和國際經濟合作」(Development and International Economic Cooperation, DGDIEC) 的執行長 (Director General)，採取超越國家的管理途徑。但由於聯合國無法賦與這位管理者監督各機構的權威，而且爲了要重新分配權力給該執行長，或提升聯合國大會或經濟暨社會理事會的權責，皆必須要修正「聯合國憲章」，此將使改革工作更加困難。因此，毫無疑問的是，聯合國系統多重中心的特色，也是環境所使然。

(二)聯合國系統的運作應該減縮，使轉變成爲不具實際操作能力的研究中心。然後將所節省下的經費預算，轉移給更具效率和國際聲望的世界銀行。但此一理論的最大問題，在於不太可能引起發展中國家的興趣，因爲這些國家一般都是質疑西方國家所建立的國際經濟體系。因此，在聯合國的許多會員國中，這種激進的改革作法，很難獲得一致性的同意與支持。

(三)強化多邊主義。此包含了在現存的結構下，強化聯合國系統的規範，使參與的行爲者有所依循。現存行爲者之間的關係，在目前的聯合國系統內將會被改變，使渠等之行爲可以更符合系統的規則。多邊主義的意涵，主要來自體系理論 (regime theory) 或全球治理 (global governance) 的概念。體系理論強調的是一種原則 (principle)、規範 (norms)、規則 (rule) 和決策過程 (decision-making process)。⁴¹在一個國際體系架構下的所有參與國家，其行爲必然受到該體系的節制與規範。此外，全球治理包含了一套引導參與者從事社會事務的規則，此亦可與政府劃分界線，因爲政府需要正式的機制，並透過威權式的價值觀分配。但治理是一種以規則爲主的有序社會，適用在一個如聯合國系統的多元中心體系中，

⁴¹ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in *International Regime*, ed., by Stephen D. Krasner (London: Cornell University Press, 1983), 1.

其中政府是被排除在外。甚至在缺乏政府之時，規則也可以透過多邊外交而產生。

在一九九〇年代，改革聯合國經濟和社會組織的努力，主要集中在兩個層面：

(一)國家層面

聯合國在國家層面的改革，主要在於採取了所謂的「國家策略觀點」(Country Strategy Notes)，其中指出了針對發展中國家實際需要的發展政策，皆必須經由各聯合國機構、基金和計畫署間、援助國和受援國之間的合作與協調。「聯合國發展計畫署」在推動「國家策略點」的制訂過程中，亦扮演了關鍵性的角色。

「聯合國發展計畫署」的駐地協調者，主要是一位在國家層面的實際負責官員。對於這些官員的選擇，除了必須具備專業能力外，也必須能重視專業化服務，如人道危機的回應，以及維持和平的管理等。在冷戰結束後，國際組織開始重視服務的專業化與一致性，使得聯合國的改革腳步加快。此外，非政府組織批評國際政府組織的缺乏效率，也是促使聯合國加速推動改革的動力。由於非政府組織在目前已愈來愈傾向於橫面的協調，因此其已逐漸成為聯合國推動國際發展合作的所不可或缺的夥伴。

過去「聯合國計畫署」的官員，在地方的實際作業上，經常被認為缺乏良好的表現。聯合國系統在國家層面的推動發展合作，必須要扮演一個中央協調的角色；同時，在地方實際工作的聯合國官員，亦必須要比以前更遵守聯合國系統的規範。例如，在地方層面的機構和官員，皆必須被賦與更大的權威，使計畫內資金的重新配置，毋須事事皆向總部報告，而在地方即可作出決定。此外，資訊的分享和通訊設備亦須建立。更重要的是，許多來自不同聯合國組織的人員，必須加強跨機構間的聯繫與合作。這種協調與合作應該是一種整合性的計畫，而非各組織的各行其事，忽視彼此間共同存在於相同的工作地點。評估工作成效的方法，主要因針對計畫的影響性和永續性，而非對資源、技術和人力輸入的估算。再者，科技的改善，如通訊科技的變化，勢將使得孤立的方案，在未來會變得愈來愈不可能。

爲了要在國家層面推動更有效的跨機構協調，「協調諮詢委員會」(The Advisory Committee on Coordination, ACC) 也和聯合國秘書處共同合作，建立一些工作小組。這些工作小組的成員，根據相關計畫方案的特性，分由機構內挑選而出。一九九六年，共成立了四個工作小組。因此，「協調諮詢委員會」與經濟暨社會理事會、聯合國秘書處和「計畫協調委員會」(Committee for Programme and Co-ordination) 的關係，乃變得更為密切。

(二)總部層面

如果在國家層面的角色要發揮其成效，則總部層面亦必須有所變革，亦即是經濟暨社會理事會的重組和理性化。經濟暨社會理事會每一年均在紐約召開實質會議，而日內瓦則每隔一年召開一次。是項會議主要分為四個部份，即一般 (General)、高層次 (High Level)、協調 (Co-ordination)，以及操作 (Operational) 等；每一場召開的時間為四到五週。其後，亦加入了人道主義部份。在高層次的四天會議中，主要係討論一般的政策問題，而且較短的會議，可以吸引更多資深的

政府和組織代表參加。結論主要是根據部長級層面的討論結果，而採取的共識決議。然而，如何選擇高層次會議所欲討論的議題，仍引起質疑；在籌備會議中，各國和機構皆採取政治運作的方式，來挑選其所欲討論的題目。據悉，一九九六年關於全球麻醉的議題，則是一項很好的例子。同時，由於受到聯合國全球會議的推動，造成國際社會對全球問題公共意識的增加，使得各國政府更難以忽視這些會議的存在與召開。

至於協調部份的會議，主要注意所謂功能委員會工作的跨產業和共同議題。自一九七〇年代以來，全球會議的舉辦，已逐漸成為國際社會的一項特色；例如，在開羅的人口會議、在北京的婦女利益會議、在維也納的人權會議、在里約熱內盧的環境和發展會議等。這些會議的召開，皆有助於創造出一個嶄新的功能委員會。一九九六年七月，共有九個如此的委員會存在，其成員皆由經濟暨社會理事會的全體會員大會中所選出。

有鑑於此，協調部份的會議，其努力係建立在全球會議的共識結論上，即擬訂各功能委員會的年度計畫工作。功能委員會的工作，主要在於審查會議的議題與全球會議的召開。一九九六年，聯合國的改革，主要強調在聯合國大會、功能委員會，以及經濟暨社會理事會之間關係的理性化。對此，功能委員會應重視特定的產業部門活動，消除相關領域的重疊與資源浪費；聯合國大會則是要考慮建立一個更廣泛的政策架構；在經濟暨社會理事會方面，則是要統合各功能委員會的工作，並向聯合國系統在協調的議題上，提供引導原則，以及支持聯合國大會的政策角色。

值得注意的是，經濟暨社會理事會的角色，不能與功能委員會的工作重疊；儘管前者有責任監督後者的運作，以消除重複和資源浪費，但經濟暨社會理事會的更重要角色，乃是要集中在協調各工作領域之間的議題。為此，各功能委員會應依照聯合國會議的結論，提出未來四年到五年的工作方案。一九九六年七月，四個功能委員會皆曾提出直到二千年的工作方案，如「永續發展委員會」(Commission on Sustainable Development)、「婦女地位委員會」(Commission on the Status of Women)、「人口和發展委員會」(Commission on Population and Development)，以及「社會發展委員會」(Commission for Social Development) 等。但「人權委員會」(Commissions on Human Rights)、「犯罪防治和犯罪公正委員會」(Commission on Crime Prevention and Criminal Justice)、「統計委員會」(Commission on Statistics)，以及「麻醉藥委員會」(Commission on Narcotic Drugs) 等，皆未能產生如此一致性的未來工作方案。

在操作性的會議上，乃是要確保聯合國大會的政策，獲得具體且正確的執行。經濟暨社會理事會應完全執行其權威，在經濟和社會相關領域上，發揮系統的協調與引導功能。同時，經濟暨社會理事會的決議案和結論等，應該被所有聯合國系統的相關部門所遵循。為此，在操作性的會議上，乃建立了許多跨機構的工作團體，以追求在其所運作的領域上，具有更協調的計畫。此外，操作部門也監督在「基金」和「計畫署」之間的分工，並在聯合國大會的要求下，提出建議

案。經濟暨社會理事會所強調的議題，也應同時反映在聯合國大會的各議程中，俾使聯合國大會不重複經濟暨社會理事會的工作；然而，在聯合國大會的政策監督下，經濟暨社會理事會的行政責任亦須獲得充份的尊重。

第八節 議事規則

一、會議

組織會議和實務會議

第 1 條

理事會每年通常舉行一屆組織會議和一屆實務會議。

會議開幕日期和休會日期

第 2 條

除第 3 條另有規定外，繼年初舉行一次會議專為選舉主席和主席團成員，組織會議應於二月第一個星期二召開，續會則於四月召開。實務會議應於五月至七月間召開，至遲應於大會常會開幕前六個星期休會。

第 3 條

理事會任何成員或秘書長，可請示更改實務會議的開幕日期。理事會主席應透過秘書長立即將此項請示，連同秘書長可能提出的意見，通知理事會全體成員。如果過半數理事會成員，在發出通知後八天內，表示贊成此項請求，理事會即應根據請求召開會議。

特別會議

第 4 條

1)在下列情況下，理事會應舉行特別會議：

- (1)經理事會決定
- (2)經理事會過半數成員請求或贊同
- (3)經大會或安全理事會請求

2)主席經各副主席同意，並在適當情況下與理事會成員協商後，亦得召開理事會特別會議。

3)如託管理事會、聯合國任何會員國或一個專門機構，請求召開特別會議，主席應透過秘書長，立即將此項請求通知理事會全體成員。除非主席和各副主席在適當情況下，與理事會成員協商後，於收到請求後四天內，同意此項請求；主席應透過秘書長詢問理事會全體成員，是否贊同此項請求；對詢問的答覆，應在八天內送交秘書長。如果過半數成員贊同此項請求，理事會即應根據請求召開會議。

4)除非理事會另有決定，或過半數成員另有表示，特別會議應在決定舉行特別會議後，或主席收到召開特別會議的請求後六個星期內召開，日期由主

席決定之。

開會地點

第 5 條

會議應在聯合國總部舉行，但可按照理事會過去所作出的決定，或理事會過半數成員的請求，指定其他地點舉行全部或一部分會議。

會議開幕日期的通知

第 6 條

理事會主席應透過秘書長，將每屆會議開幕日期通知聯合國會員國、安全理事會主席、託管理事會主席、各專門機構、第七十九條所稱各政府間組織，以及第一類、第二類或列於名冊的非政府組織。此種通知至遲應於組織會議或實務會議開幕前六個星期，或特別會議開幕前十二天發出。因大會或安全理事會的請求，而召開特別會議時，主席可縮短期限，至遲於開幕前八天前發出通知。

休會

第 7 條

理事會可於任何一屆會議期間，決定暫行休會，並可在以後復會。

二、議程

基本工作方案

第 8 條

理事會應於組織會議期間，在秘書長的協助下，草擬理事會該年的基本工作方案。

臨時議程的草擬

第 9 條

1) 秘書長應草擬理事會每屆會議的臨時議程。秘書長應向理事會：

- (1) 至遲於組織會議開幕前三個星期，提出組織會議的臨時議程
- (2) 在組織會議上，提出實務會議的臨時議程

2) 本規則和基本工作方案所規定的一切項目，或下列各方面所建議的項目，應列入臨時議程：

- (1) 理事會
- (2) 大會
- (3) 安全理事會
- (4) 託管理事會
- (5) 聯合國會員國
- (6) 秘書長

(7)專門機構(但須按照第七十六條的規定辦理)

3)第一類的任何非政府組織，可以請求非政府組織委員會建議將與該組織特別有關的項目，列入理事會臨時議程。委員會在審議此種請求時，應考慮到：

(1)該組織提出的文件是否充分

(2)該項目可促使理事會採取迅速積極行動的程度

(3)該項目交由理事會以外機構處理，是否更為適宜

非政府組織提出關於建議將項目列入理事會臨時議程的請求，經委員會決定不准時，應視為最後決定。

4)組織會議的議程，應包括審議理事會實務會議的臨時議程。

5)議程項目應以綜合的方式編排，使類似或相關的問題可於一次在同一個議題下進行辯論。

臨時議程的發送

第 10 條

理事會根據第九條第四款規定，審議實務會議臨時議程後，秘書長應將依照理事會所提任何修正案改訂的議程，送交聯合國會員國、安全理事會主席、託管理事會主席、各專門機構、第七十九條所稱的政府間組織，以及第一類、第二類或列於名冊的非政府組織。

特別會議的臨時議程

第 11 條

除須斟酌情況按照第十八條規定辦理外，特別會議臨時議程，應以請求舉行特別會議時，提請審議的項目為限。該議程應與召開會議的通知，分送第十條所列各當局。

補充項目

第 12 條

1)大會、安全理事會、託管理事會、聯合國會員國、秘書長或專門機構或政府組織委員會，均可按照第九條第三款所規定的程序，建議在業經理事會根據第九條第四款審議的臨時議程上，增列補充項目；但專門機構建議的項目，必須按第七十六條規定辦理之。除大會、安全理事會或託管理事會外，建議增列補充項目的當局，應在提出此項建議時，附送說明書，闡述急須審議該項目的理由，並說明未能在理事會審議臨時議程前，提出此項建議的原因。

2)秘書長應將各補充項目，列入補充項目表，連同理由說明書及秘書長可能提出的意見，提交理事會。

議程的通過

第 13 條

- 1) 理事會應在每屆會議開始時，並於必要時按照第十八條規定選舉主席團後，根據臨時議程和第十二條所稱補充項目表，通過本屆會議議程。
- 2) 建議在臨時議程或補充項目表上，增列項目的聯合國機構、聯合國會員國或專門機構，應有權就該項目的列入議程，向理事會或由理事會指定的適當會期委員會，發表意見。
- 3) 臨時議程或補充項目表上所列項目，如由非政府組織委員會根據第九條第三款，或第十二條第一款的規定請求列入，向該委員會建議該項目的非政府組織，應有權就該項目的列入議程，向理事會或由理事會指定的適當會期委員會發表意見。
- 4) 除非理事會另有決定，與議程項目有關的文件，如尚未在會議開幕前六個星期內，以所有工作語文散發，該項目即應推遲到下屆會議處理；但在理事會會議開幕前十個星期內，結束的各附屬機關和其他機關會議的報告，則不在此限。

項目的分配

第 14 條

理事會應將各項目分配給全體會議和各會期委員會，並可不經初步辯論即將項目提交：

- 1) 一個專門機構、聯合國系統另一組織或計畫署、理事會一個或一個以上的委員會或常設委員會、或秘書長，由其審查並向理事會下一屆會議提出報告；
- 2) 該項目的建議者，請其提供進一步的資料或文件。

議程的修改

第 15 條

理事會可在會議期間修改議程，對項目有所增刪、推遲或修正。只有重要和緊急的項目，才可在會議期間增列於議程。理事會可將在議程上增列的任何請求，提交一個委員會審議之。

三、代表、全權證書

代表、副代表和顧問

第 16 條

理事會每一成員應任命代表一人出席理事會，並視需要酌派副代表和顧問若干人隨同出席。

全權證書

第 17 條

代表的全權證書和副代表及顧問名單，至遲應於他們出席的第一次會議開會前三天，遞交秘書長。主席團應審查全權證書，並向理事會提出報告。

四、主席團

選舉及特別責任

第 18 條

- 1)理事會應在每年第一次會議的開始時，從其成員代表中選舉主席一人和副主席四人。主席和四位副主席，共同組成主席團。
- 2)理事會根據主席的建議，決定每一副主席應負的特別責任。

任期

第 19 條

除第廿二條另有規定外，主席和副主席的任期至繼任人選出為止。主席和副主席可重新當選。

代表主席

第 20 條

- 1)主席因故無法出席某次會議或會議的任何部分時，應指定副主席一人代行主席職務。
- 2)主席如根據第廿二條的規定，停止履行職務時，在新主席選出前，主席團其餘成員應指定一位副主席，代行主席職務。

代理主席的權力

第 21 條

副主席代理主席時，具有主席的權力和職責。

另選主席或副主席

第 22 條

如主席或任何副主席喪失執行職務的能力，或不再是理事會成員的代表，或其所代表的聯合國會員國，不再是理事會成員時，其他應停止擔任該項職務，並應另選主席或副主席，在其未滿的任期內繼任其職務。

主席的表決權

第 23 條

主席或代理主席的副主席，可將表決權授與他所屬代表團的另一成員行使。

五、會期機關和附屬機構

設立

第 24 條

1)理事會可設立下列委員會，並確定其組成和職權範圍：

- (1)職司委員會和區域委員會
- (2)會期全體委員會和其他會期機關
- (3)常設委員會和專設委員會

2)除各區域委員會外，理事會的各种委員會，非經理事會先行同意，不得設立閉會期間常設或專設附屬機關。

成員

第 25 條

除非理事會另有決定，成員數目有限制的任何機關或機構的成員，應由理事會選出，但附屬於區域委員會的此等機關或機構除外。

主席團成員

第 26 條

- 1)會期全體委員會的主席，應由理事會根據理事會主席的建議，指定理事會副主席一人擔任。每一會期全體委員會，應選舉副主席兩人。
- 2)除非理事會另有決定，所有其他機關和機構應自行選舉主席團成員。

議事規則

第 27 條

- 1)除非另有規定，第六章和第八至十二章所載的議事規則，適用於理事會各委員會、會期機關及其附屬機關的會議。
- 2)除非理事會另有決定，各委員會及其附屬機關的議事規則，應由理事會擬訂之。

六、秘書處

秘書長的職責

第 28 條

- 1)秘書長在理事會的所有會議上，以秘書長的資格執行職務。其可指定一位秘書處成員擔任代表。
- 2)理事會所需要的工作人員，由秘書長提供和領導。秘書長並負責為理事會會議作一切必要之安排。
- 3)秘書長應隨時將任何可能提交理事會審議的問題，通知理事會成員。

秘書處的職責

第 29 條

秘書處應：

- (1)口譯會議上的發言
- (2)接受、翻譯和散發文件
- (3)印刷、出版和散發會議記錄、理事會的決議和所需要的文件
- (4)保管歸檔文件
- (5)一般執行所要求的所有其他工作

秘書處的說明

第 30 條

秘書長或其代表可在不違反第四十四條規定的情況下，就審議中的任何問題，向理事會提出口頭或書面說明。

支出概算

第 31 條

- 1)秘書長應在每一奇數年，將根據理事會和其他主管機關通過的方案目標，以及訂立的優先次序，所編制的有關經濟、社會和人權方面活動的四年中期計畫，以及兩年期方案預算的草案，提交理事會審議。
- 2)由理事會的一個委員會，建議理事會通過的方案預算提案，必須按其預計達成的目標編制。秘書長應確定執行各提案的最經濟有效方法，並就此向理事會提出適當的建議。
- 3)在理事會通過涉及聯合國經費支出的提案以前，秘書長應就執行此一提案所涉方案預算的經費編制概算，向理事會提出。在理事會審議此一提案時，主席應提請理事會注意，並討論該項概算。秘書長應依照理事會通過的提案，在其以後向大會提出的兩年期方案預算，以及中期計畫中，作出適當的建議。
- 4)在遇到特別緊急的情況時，理事會可請秘書長在該兩期內優先執行一項新的方案決定。這項新方案應在本期方案預算範圍內執行，或由大會根據聯合國財務條例及細則，核准追加經費執行之。

七、語文

正式語文和工作語文

第 32 條

阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文，為理事會的正式語文；英文、法文和西班牙文為理事會的工作語文。

口譯

第 33 條

- 1)以一種正式語文所作的發言，應口譯成其他各種正式語文。

2)發言者可用正式語文以外的一種語文發言，但其應自行安排將發言譯成正式語文之一。秘書處口譯人員，可根據口譯成的第一種此種語文，將發言口譯成其他各種正式語文。

記錄所用語文

第 34 條

各種記錄應以各種工作語文寫成。如經任何代表請求，應將任何記錄的全部或一部，譯成其他任何一種正式語文。

決議和其他正式決定所用語文

第 35 條

理事會所有決議和其他正式決定，應以各種正式語文印發。

八、公開和非公開會議

通則

第 36 條

除非理事會另有決定，理事會會議均應公開舉行。

第八章 結論：台灣參與聯合國的新思維

第一節 建構與聯合國具有諮詢地位非政府組織的合作關係

在所有的國際性政府組織中，聯合國顯然是我國重返國際組織的重點。自一九九三年我國開始推動重返聯合國以來，在北京的外交打壓下，雖然皆未能成功，但亦顯示了我國對於加入聯合國組織的重視。鑑於官方外交的受到侷限，近幾年來，國內乃開始思考如何藉由民間非政府組織的力量，建立與聯合國相關機構的關係。

在「聯合國憲章」最初的起草過程中，並未提及非政府組織的角色。然而，當「聯合國憲章」在舊金山簽署時，在討論有關經濟暨社會理事會中，非政府組織的角色開始引起注意。從那時到現在的六十多年間，非政府組織的數目成長的非常快。而且在聯合國系統的內外環境中，非政府組織在全球治理 (global governance) 的層面上，所扮演的角色愈來愈重要。除了經濟暨社會理事會外，其他聯合國各主要機構，亦與非政府組織建立了密切的合作關係。

非政府組織的數目，以及他們參與國家和國際的決策，在過去五十餘年來，增加的非常快速。一九四五年，當聯合國建立時，共有二千八百六十五個國際非政府組織；但在一九九〇年時，其數目已增至一萬三千五百九十一家。當時的國際性政府組織約有三千四百四十三個，以及一百九十七個國家。但更重要的是，在一九九〇年代，非政府組織的重要性，開始獲得承認。在人權、發展、環境和解除軍備上，非政府組織已開始被承認在影響聯合國的公共政策上，扮演重要的角色。

在聯合國的組織機構中，經濟社會理事會、秘書處公共資訊部，以及非政府組織大會 (Conference of Non-Governmental Organizations) 等，均與相關國際非政府組織的活動具有密切關係。一九六七年，在聯合國經濟暨社會理事會中具有諮詢地位的非政府組織，共有一百九十家；一九九九年，已有一千六百零三個。在二〇〇四年，此一數目增加到二千四百一十八個之多。此外，在聯合國的附屬機構中，如世界銀行和世界衛生組織等，渠等的工作推動亦與非政府組織具有密切的關係。因此，國內在思考如何強化與聯合國、世界銀行和世界衛生組織的關係時，應該特別強調如何透過民間非政府組織的力量，強化與這幾個國際組織的活動關係，並進而擬訂出具體可行的整體性參與策略。

基本上，國際非政府組織的集會與活動，在相當大的程度內，都是圍繞著聯合國進行，而且也與聯合國發生了組織上的結合。因此，非政府組織的活動，與聯合國實具有相當密切的關係。與國際非政府組織關係最為密切的經濟暨社會理事會，乃是聯合國六個主要組織之一，強調永續發展 (sustainable development)、社會發展 (social development)、婦女地位 (status of women)、人口和發展 (population and development)，以及人權 (human rights) 等目標。

在聯合國之下，亦有幾個計畫署、基金和機構等，係屬於經濟暨社會理事會的管轄範圍。聯合國難民委員會 (The United Nations High Commission for

Refugees, UNHCR)、世界衛生組織 (the World Health Organization, WHO), 以及聯合國兒童基金會 (the United Nations Children's Fund) 等, 即是在經濟暨社會理事會中運作的主要實體。除了計畫署和基金外, 經濟暨社會理事會也監督了許多關注特殊議題的委員會和組織機構。經濟暨社會理事會的其他機構, 亦強調推動和協助非政府組織的參與理事會的活動。非政府組織聯絡服務處 (The Non-Governmental Liaison Service, NGLS) 和公共資訊部 (the Department of Public Information, DPI), 則是兩個提供非政府組織資訊交流的重要機制。

在聯合國的歷史上, 聯合國和非政府組織的關係, 係由三個主要的機構來監督管理。「非政府組織委員會」(The Committee on NGOs), 為經濟暨社會理事會的一個固定委員會, 根據一九四六年六月廿一日的經濟社會決議案 3(II)所建立。早期的「非政府組織委員會」只有七個會員, 今日會員已包括五個非洲國家、四個亞洲國家、二個東歐國家、四個拉丁美洲和加勒比海國家, 以及四個西歐國家和其他國家等。「非政府組織委員會」負責考慮非政府組織的申請諮詢地位、審閱每四年一次的非政府組織報告, 以及監督非政府組織和聯合國的諮詢關係。一直到近年來, 「非政府組織委員會」每兩年開一次會, 但在一九九〇年代因為非政府組織的申請案大為增加, 現已改為一年開會兩次。

「經濟社會事務部」(Department of Economic and Social Affairs) 的「非政府組織部門」(NGO section), 對「非政府組織委員會」提供行政支援。凡有關諮詢關係的事務, 皆由「非政府組織部門」負責之。「非政府組織部門」頒佈非政府組織的通行證, 而且對關於非政府組織的參與, 提供會議服務。

其他監督管理非政府組織的其他聯合國部門, 為「公共資訊部」的非政府組織部。當聯合國大會在一九四六年的第十三號決議案, 建立了「公共資訊部」, 並指出「公共資訊部」是要協助那些傳播聯合國資訊的政府和非政府組織。根據「公共資訊部」的界定, 非政府組織為由「任何非營利、志願性市民團體, 在地方、國家或國際的層面上所組織而成」, 且宣揚聯合國的活動, 並推動聯合國的例行儀式。「公共資訊部」設立「非政府組織資源中心」(NGO Resource Center), 提供會議的入場卷, 並且負責舉辦在九月的年會和每週的簡報會議。「公共資訊部和非政府組織的執行委員會」(DPI-NGO Executive Committee), 由與「公共資訊部」有關係的十八個非政府組織所組成, 主要負責提供諮詢服務。

值得注意的是, 非政府組織經常結合在一起, 形成網絡關係, 以強化他們在聯合國的影響力。一九四八年, 一個曾被經濟暨社會理事會賦與諮詢地位的非政府組織團體, 在日內瓦和聯合國秘書處的人員討論, 如何擴大與實行非政府組織參與聯合國的規定。根據此一討論的結果, 造成了一個機構的建立; 該組織在初期被稱之為「非政府組織大會」(Conference of NGOs, CONGOs), 並具有經濟暨社會理事會的諮詢地位。該組織的基本使命, 在於確保具有諮詢地位的非政府組織, 能夠享有完全機會和所有適合的聯合國設施, 以遂行他們的諮詢功能。儘管「非政府組織大會」並未採取針對實質議題的立場, 但其最後仍發展了廿七個實質議題的委員會; 這些委員會試圖在非政府組織本身, 以及在非政府組織、國家

和聯合國秘書處之間，提供一種對話的論壇。儘管其他關注於特定議題的組織網絡，也不斷的成長，但「非政府組織大會」依然扮演強調改善非政府組織和聯合國關係的一種角色。

一般國際非政府組織，如欲參加聯合國系統內的國際非政府組織活動，通常可經由兩個途徑：(一)向聯合國公共資訊部 (Department of Public Information)登記，經核可後即可參與活動；這種方式屬於比較非正式，也比較容易獲得。(二)另外一種較正式的關係，則是透過聯合國經濟暨社會理事會 (The Economic and Social Council of the United Nations) 的登記，而取得一種所謂的諮詢地位 (consultative status)，並成為聯合國秘書處，甚至於聯合國大會在某些重要問題上的諮詢對象。如果一個國際非政府組織的主要目的，是要對國際事務發揮影響力，則取得對聯合國的諮詢地位，是一種非常有效的途徑。

此外，亦值得注意的是，經濟暨社會理事會亦有一個名為「非政府組織會議」 (Conference of Non-Governmental Organizations) 的非政府組織；其基本任務，乃是要確保具有諮詢地位的非政府組織，為實行其諮詢功能，享有完全的機會和所有適當的設備。非政府組織大會與聯合國經濟暨社會理事會，是具有諮詢的關係，而且：

1. 協助具有諮詢地位的非政府組織，加強推動支持聯合國憲章的共同目標；
2. 代表具有諮詢地位的非政府組織，發展諮詢地位，並改善渠等與聯合國及其不同機構間的關係和合作；
3. 對懷有共同興趣的非政府組織，提供論壇，以共同研究、計畫、支持和行動與聯合國原則和方案有關之事務。

取得聯合國諮詢地位的非政府組織會議，無法參與諮詢事務。然而，在非政府組織會議監管下而成立的許多非政府組織委員會，提供了非政府組織討論諮詢事務的會議，以及與聯合國秘書處成員和會員國代表的對話。這些非政府組織委員會，每月均召開委員會，使其成員均能獲得相關領域的進展，以及鼓勵組織間的共同活動，以支持聯合國的綱領。就現階段而言，關於非政府組織委員會，計有：高齡化、裁減軍備、人權、麻醉劑、避護所與社區、南非、永續發展、原住民、婦女地位、青年、人口、犯罪預防，以及宗教信仰自由。

「非政府組織會議」的完全會員 (full membership)，主要是開放給經由經濟暨社會理事會與聯合國具有諮詢地位的非政府組織。準會員 (associate membership)，乃是開放給與聯合國具有正式關係的非政府組織，包括附屬於公共資訊部的非政府組織，以及可以參與聯合國會議和條約機構的非政府組織。

做為一個與聯合國有關係的非政府組織，將可獲得：

- 1) 參加聯合國會議和區域非政府組織咨商會議
- 2) 分享重要國際會議的追蹤執行
- 3) 透過議題取向的委員會會員資格，討論國際議題
- 4) 與其他非政府組織的網絡關係
- 5) 確保所有非政府組織的聲音，都能被傾聽和注意。

對於想成為聯合國非政府組織會議的成員，可分為完全會員和準會員兩種。完全會員需繳交二百美金；準會員需繳交第一年七十五美金；第二年開始每年一百五十美金。

就台灣非政府組織的參與國際社會而言，無論是加入聯合國經濟暨社會理事會，並具有諮詢地位，以及與聯合國公共資訊部建立聯盟關係，或加入聯合國「非政府組織大會」等，根據本書的討論可以發現，台灣的非政府組織在提出申請加入前，必須在國際社會已具有相當的活動經歷，並且不但要與重要國際非政府組織具有共同合作或聯合項目的經驗，而且要能配合聯合國主要推動的計畫或關切的活動範圍。易言之，台灣非政府組織的欲參與聯合國的正式活動，已然無法僅憑藉個別的力量來達成。其與國際非政府組織的合作方案，亦是獲准加入國際政府組織的重要前提之一。

由於加入聯合國經濟暨社會理事會，成為具有諮詢地位的非政府組織，對於國內非政府組織而言，係屬於較不易於短期間達成的目標。由於加入聯合國組織的工作，係屬長期性的任務，因此從官方與民間非政府組織的立場，我們應該考慮先集中火力在聯合國秘書處的公共資訊部，申請成為該部成員，並積極參加年度的國際非政府組織大會，提升台灣非政府組織的國際形象與對國際社會的貢獻；更重要的是，國內非政府組織代表，亦可藉參與年度大會的機會，認識專業相類似的國際非政府組織，進而發展出可能的國際合作計畫與方案。

其次，在參與聯合國非政府組織會議中，對國內的非政府組織而言，則顯得較為困難。儘管該會議歡迎國際非政府組織以完全會員和準會員的名義加入，但對於此兩種會員資格，基本上仍只開放給與聯合國具有正式關係的國際非政府組織。不過值得注意的是，台灣路竹會在二〇〇三年的一月廿三日，已獲聯合國非政府組織會議的邀請，成為該組織的完全會員。此証明了主要國內非政府組織在國際社會的活動，做出了相當的成效，則亦必然引起國際社會和相關國際組織的重視。

根據本書的討論，加入聯合國經濟暨社會理事會，成為具有諮詢地位的國際非政府組織，對國內非政府組織而言，可說是最困難的一項。儘管如此，國內非政府組織在追求此項目標時，依然有其切入點。基本上，聯合國經濟社會理事會，主要強調的是永續發展 (sustainable development)、社會發展 (social development)、婦女地位 (status of women)、人口和發展 (population and development)，以及人權 (human rights) 等目標。因此，台灣有相當多的非政府組織，在其國際社會的活動，係與這些目標相符合。政府相關單位，應該確實掌握這些國內非政府組織的實際活動情形，以及渠等與國際非政府組織的合作夥伴關係；並有計畫的協助較具重要性與可能性的國內非政府組織，逐漸發展成為聯合國內具有諮詢地位的非政府組織。

值得我們注意的是，經濟暨社會理事會共將其具有諮詢地位的國際非政府組織，依其專業性質共分為十五類：即發展 (development)、解除軍備/和平 (Disarm/Peace)、經濟 (Economics)、教育 (Education)、環境 (Environmental)、

糧食 (Food)、衛生 (Health)、人權 (Human Rights)、人類安置 (Human Settlements)、人道主義事務 (Humanitarian Affairs)、人口 (Population)、兒童權利 (Rights of the Child)、婦女權利 (Rights of Women)、社會議題 (Social Issues)，以及技術合作 (Technical Cooperation) 等。⁴²爲了有利於引導國內相關非政府組織的參與聯合國活動，甚至於未來獲得經濟社會理事會的諮詢資格，政府在主導或引導國內具有活動力的重要非政府組織參與聯合國活動時，這些組織的專業最好能與上述十五類專業性質相符合。此外，在籌設所謂非政府組織中心的機制時，亦應同時從這十五類專業著手，使台灣民間組織的發展，能在最短的時間內，融合入國際社會的主流價值。

第二節 非政府組織與聯合國全球會議

爲協調聯合國秘書處處理非政府組織的事宜，聯合國秘書長在一九八四年設立了「非政府組織跨部門工作小組」(Inter-Departmental Working Group on NGOs)。該小組邀請了「非政府組織大會」的官員，以及「公共資訊部與非政府組織的執行委員會」(DPI-NGO Executive Committee) 共同參與。一九九九年二月廿六日「非政府組織大會」的決議，亦強調非政府組織應發展與聯合國的密切關係。

一九六八年，在德黑蘭 (Teheran) 召開的聯合國會議，慶祝「聯合國人權宣言」(UN Declaration of Human Rights) 十二週年紀念時，有相當多的非政府組織並未獲得同意出席該項會議。「非政府組織大會」因此在巴黎組織了一個有關人權的非政府組織會議 (NGO Conference on Human Rights)。此一非政府組織會議，就某種程度而言，乃發展成爲一種非政府組織論壇的標準模式；並自一九七二年以來，這種論壇亦伴隨所有主要的聯合國會議而召開。此外，「非政府組織大會」亦向聯合國會議遊說，要求邀請那些未具有諮詢地位的非政府組織參加聯合國會議，以及同意該些非政府組織在會議中得以發言和提出聲明文件。在一九七九年所召開的「能源新和重新使用資源會議」(Conference on New and Renewable Sources of Energy)，乃成爲第一次開放給無諮詢地位非政府組織參加之會議。

一九七二年，「聯合國人類環境會議」(UN Conference on the Human Environment) 的召開，凡具有諮詢地位的非政府組織，皆正式成爲該會議之觀察員。對於那些無諮詢地位的非政府組織，瑞典的非政府組織亦在正式的會議之外，召開了一項非政府組織論壇，遂吸引了很多的非政府組織參加。其中一個非政府組織亦出版了日報。是項論壇和日報，遂發展成爲一九八〇年代和一九九〇年代所有關於這些會議的模式。

在某些事件上，非政府組織乃真正是這些聯合國會議的幕後推動者。一九七二年，在「企業專業婦女國際聯盟」(International Federation of Business and Professional Women) 的領導下，一群非政府組織要求經濟暨社會理事會的「婦女

⁴² http://www.unog.ch/unog01/Files/001_un_gva/fl_main.html

地位委員會」(Commission on the Status of Women, CSW)，推動一項國際婦女年(International Women's Year)。一九七二年二月十四日到三月三日的「婦女地位委員會」的第廿四次會議中，有十個非政府組織簽署一項聲明，要求國際婦女年的召開。聯合國大會隨後宣佈一九七五年為國際婦女年，並於墨西哥市召開了「國際婦女年會議」(International Women's Year Conference)。在「婦女地位委員會」簽署聲明的十個非政府組織，亦合力創辦了論壇報；並召開類似會議，邀請無法參加正式聯合國會議的非政府組織共同與會。

於此一發展模式下，一九八〇年在哥本哈根(Copenhagen)、一九八五年在納羅畢(Nairobi)，以及一九九五年在北京所分別召開的聯合國婦女會議，皆邀請了一些非政府組織同時出席了正式的聯合國會議，以及非政府組織論壇。在墨西哥市，有一百一十三家非政府組織參加了非政府組織論壇，以及七千二百家的非政府組織，參與了論壇報。在哥本哈根，有一百卅四家非政府組織出席了正式會議，八千零廿二家非政府組織參與了非政府組織論壇。在納羅畢，有一百六十三家非政府組織參加了聯合國的正式會議，而一萬三千五百家非政府組織出席了非政府組織論壇。此外，大約有四千家的非政府組織，參加了在北京的會議；而在出席非政府組織論壇方面，則約有二萬七百家非政府組織參加。此一相同的發展模式，也很明顯的出現在一九七四年的糧食和人口會議上，以及在一九七〇年代關於水源、沙漠化、在發展中國家之間的技術合作，以及追求發展的科技等會議上。

聯合國所召開的全球會議，由於其程序規則提供了非政府組織積極參與的動力，因此造成了非政府組織的增加對這些會議的召開與舉辦，以及在其後的五年間，評估其決議的執行情況。例如，在一九七二年的斯德哥爾摩會議(Stockholm conference)中，非政府組織要求可以參與一九九二年在里約所召開的「聯合國環境和發展會議」(UN Conference on Environment and Development, UNCED)，及其籌備會議；並要求參與由「環境和發展會議」所創立的「永續發展委員會」(Commission on Sustainable Development)，於紐約所召開的每年春季會議。雖然非政府組織擔心通往里約會議之路會減少，但該會議卻與非政府組織、國家和會議的秘書處之間，具有密切的合作關係。

值得注意的是，區域會議是最早對「聯合國環境和發展會議」程序有所貢獻者。一九九〇年五月，在由「歐洲的聯合國經濟委員會」(UN Economic Commission for Europe)所贊助的Bergen區域部長會議中，顯示出在政府和非政府組織之間的合作；例如，在會議中，由政府和非政府組織的代表共同擔任會議主席。此一成功的合作模式，影響了日後非政府組織的參與模式。一九九〇年八月，在內羅畢所召開的籌備委員會，籌備程序和會議的議程開始成形。於此一討論過程，共約有四十個非政府組織共同參與。最後，籌備委員會同意在關於「聯合國環境和發展會議」的議題上，具有能力和專業的非政府組織，可申請參加之。一九九〇年十二月，此為聯合國大會所通過。

一九九二年三月在紐約的第四次籌備會議，即里約地球高峰會議召開之前的

三個月，「聯合國環境和發展會議」的秘書長指出，非政府組織已對「聯合國環境和發展會議」工作的籌備，做出了相當重大的貢獻；其亦表達希望推動這些非政府組織，成為出席最後籌備委員會的觀察員。更重要的是，在籌備委員會的召開過程中，有許多會議屬於正式會議 (formal meetings)，即非政府組織可以參與的；還有非正式會議 (informal meetings)，即非政府組織僅被賦與有限的參與管道。一九九二年，約有一千四百廿個非政府組織獲得參加里約會議的機會，而約有來自九千個非政府組織的二萬五千名代表，出席了非政府組織的全球論壇。「廿一議程」(agenda 21)，在「聯合國環境和發展會議」秘書長和非政府組織的指令下，更以一個章節的篇幅介紹了有關非政府組織的角色，強調非政府組織和公民社會在追求環境發展目標上的重要性。

一九九五年，在「全球治理委員會報告」(Report of the Commission on Global Governance) 中，其中一章提及全球的公民社會，並強調非政府組織在協助建立公共政策議題上的重要性。其中建議邀請約有三百到六百全球公民社會的組織機構，參加每年的「公民社會論壇」(Forum of Civil Society)。二〇〇〇年五月廿二日到廿六日所召開的「千禧年非政府組織論壇」(Millennium NGO Forum)，其構想即是來自於公民社會論壇的觀念。

根據本節之討論，每年由聯合國所主辦的全球會議，提供了國際社會非政府組織共同參與的論壇。由於參與這些全球議題論壇的非政府組織，並不見得一定要具有聯合國諮詢地位，因此，對於積極爭取參加這些全球會議，已然成為台灣非政府組織所應努力的課題。

第三節 強化與世界銀行的國際發展合作

世界銀行主要重視的是第三世界國家的經濟與社會發展問題。自一九五〇年代以來，西方國家對第三世界國家提供了相當多的經濟援助與貸款，但是絕大多數的第三世界國家依然處於貧窮與發展落後的階段。此說明了西方政府的發展經驗與介入，經過了數十年後仍未有效達成第三世界國家的發展目標。由於每一個第三世界國家的政治、經濟、社會和文化背景不同，因此更使得這些發展中國家的發展問題更為專業化、多元化與複雜化。於此一情勢下，乃突顯了國際非政府組織所扮演的角色與功能。

但值得注意的是，在世界銀行尋求與非政府組織間的合作過程中，於有關人道和國際發展合作方面，由於受到兩者本身性質的差異，故亦使得合作關係面臨相當的挑戰與考驗。在從事國際發展合作方面，國際非政府組織強調與受援國貧困人民的關係，是一種參與和合作夥伴的本質；但世界銀行卻由於受到一些政治經濟因素，以及固有組織文化的制約，因此在某種程度內勢將影響其與非政府組織的合作。⁴³是故自一九九〇年代以來，世界銀行一直在試圖建構與非政府組織的合作架構。

⁴³ Paul J. Nelson, *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development* (London: Macmillan Ltd., 1995), 4-5.

自一九九〇年代以來，世界銀行在致力解決第三世界國家的發展問題時，乃逐漸強調與國際非政府組織合作的重要性。在一九九〇年世界銀行的年度報告中，即曾指出與非政府組織建立操作關係 (operational relations) 的必要性。⁴⁴而世界銀行亦有愈來愈多的案件，委由國際非政府組織來執行。本章將探討世界銀行內部，為強化與非政府組織的合作，所建立的一些重要機制。其次，本章將分析國內非政府組織在了解這些機制後，官方與民間應如何採取必要的措施或政策，俾強化與世界銀行及其周邊國際非政府組織的合作關係。

做為全球最大的多邊經援機構，世界銀行重視的是一種以貧窮為取向的援助政策。⁴⁵因此，消滅貧窮乃成為世界銀行的主要目標。由於近幾年來，世界銀行 (World Bank) 愈來愈重視第三世界國家貧窮的問題、參與、性別、環境、治理、能力建構，以及執行的品質，此使得世界銀行所推動的議程與工作，愈來愈複雜。這些發展工作的專業性與特殊性，使得世界銀行在推動第三世界國家的發展計畫時，必須要強調非政府組織的重要性。⁴⁶同時，世界銀行與國際非政府組織的合作關係，對於其計畫的成功執行，以及對受援國的公民社會發展，都是不可或缺的。因此，現階段的世界銀行相當強調與受援國民眾、當地非政府組織，以及國際非政府組織的一種有系統性的合作。

從人道援助與國際發展合作的角度來看，世界銀行與非政府組織的工作本質與組織架構，事實上呈現了相當大的差異性。在資金的籌措方面，世界銀行主要是向其會員國政府和主要的資本市場 (financial markets) 募集。其發展計畫和貸款的執行，係由銀行官員和各國政府共同策劃、評估、商議與監督。對於計畫事後的評估，其主要的指標為投資上的財政利益，以及生產力提升的多寡等。當世界銀行對受援國提供計畫或貸款案時，銀行官員多與受援國政府相關部門的官員，建立密切的合作關係。最後，透過對受援國總體經濟的規劃，使得世界銀行在相當程度內，可直接影響了受援國的經濟發展。

然而非政府組織與受援國關係的發展模式，卻與世界銀行大異其趣。非政府組織是建立在地方、基層民眾的基礎之上。其資金來源主要為民間單位，少部份來自政府的援外預算。一般認為，非政府組織之所以具有良好效率，主要係因其所執行的發展計畫，皆屬較小範圍，如地方上的鄉鎮村等地區；並與地方的官員和團體進行合作，如宗教、農村和婦女團體等。⁴⁷

由上述之分析，很顯然世界銀行的發展計畫，主要都是從政府或官方的角度出發；而非政府組織的發展計畫，則是從與計畫有關性的民眾進行討論與商議。儘管兩者之間有著如此大之差異，但由於在第三世界國家建構公民社會的訴求愈

⁴⁴ Paul J. Nelson, *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development* (New York: Macmillan Press Ltd., 1995), 1.

⁴⁵ John Madeley, *When Aid Is No Help: How Projects Fail, and How They Could Succeed* (London: Intermediate Technology Publications, 1995), 5.

⁴⁶ John Madeley, *When Aid Is No Help: How Projects Fail, and How They Could Succeed* (London: Intermediate Technology Publications, 1995), 6.

⁴⁷ Paul J. Nelson, *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development* (London: Macmillan Press, 1995), 6.

來愈高，因此根據一九九〇年世界銀行的年度報告，其依然指出了世界銀行與非政府組織合作的重要性。其中強調加強建立與非政府組織的一種有系統、有責任的互動模式，以及強化對非政府組織結構、文化的評估與了解。⁴⁸基本上，世界銀行與非政府組織的合作目標，主要有下列四端：

(一)加強世界銀行所支持計畫活動的效率，尤其是那些有關消滅貧窮或環境永續發展等。

(二)加強社會大眾對世界銀行活動的了解。

(三)加強非政府組織對借貸國家發展的貢獻。

(四)擴大對世界銀行政策、分析和國家策略的外來助力。

值得注意的是，非政府組織的參與世界銀行所支持的活動，即象徵在借貸政府、非政府組織和世界銀行之間的一種共同合作關係。因此，在世界銀行的對外貸款中，銀行官員首先必須要了解在非政府組織和政府之間的關係本質。銀行官員也必須要了解，儘管政府和非政府組織的合作，可以強化世界銀行執行計畫的品質，但並非適應於每一個所欲援助的第三世界國家。

但世界銀行所欲建立的聯結關係的非政府組織，主要為下列兩種：

(一)針對世界銀行的工作，具有特殊的分析或操作技術

(二)具有廣泛的草根經驗，可以強化深入接觸貧窮的人民

世界銀行也希望在發展政策和計畫上，對民意或政府有重要影響力的非政府組織，維持公開的對話。對世界銀行而言，非政府組織的優點包含如下各項：

- 1)接近社區和草根組織
- 2)具有以田野為基礎的發展專業
- 3)重要的知識或技術
- 4)具有創新和調適的能力
- 5)具有引導草根經驗，到國家層面的發展討論
- 6)參與的方法和手段
- 7)對永續發展的承諾和強調
- 8)成本效率

但世界銀行亦認為非政府組織的制約性，包含如下各項：

- 1)有限的組織能力
- 2)有限的資源、分析和技術
- 3)在任務目標和執行結果之間的差距
- 4)低層次的自我永續發展
- 5)缺乏組織間的協調與交流
- 6)只有小規模的介入能力
- 7)對於總體經濟或特定的經濟問題，專業技術受到限制

有鑑於此，世界銀行僅與兩種類型的非政府組織進行互動關係：

⁴⁸ Paul J. Nelson, *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development* (London: Macmillan Press Ltd., 1995), 1.

(一)操作型的非政府組織 (operational NGOs)：具有撥款、擬訂或執行與發展有關計畫的非政府組織；

(二)倡議型非政府組織 (advocacy NGOs)：其主要目標是要防衛或促進一件特殊的發展事件，以及尋求影響世界銀行、政府和其他組織機構的發展政策。

但這兩種非政府組織之間的差異性，並不嚴謹。也有很多非政府組織是位於此兩者之間。

爲了要協調他們的活動、加強組織的優勢，以及訊息的傳播，許多非政府組織在國家、區域和國際層面上，皆建立了網絡關係。與這些網絡關係的密切工作，有助於世界銀行的了解與接觸非政府組織團體：

(一)資訊分享 (information sharing)：世界銀行希望與非政府組織進行資訊分享。在國家層面上，一些國家辦公處成立了 Public Information Centers，提供世界銀行的報告、計畫文件、購買物資、獎學金，以及人員招募等訊息。

(二)政策對話 (policy dialogue)：在貧窮、環境、社會發展、參與和資訊交流方面，世界銀行認可諮商非政府組織的價值。在政策與報告的形成中，世界銀行必須尋求銀行內外相關專家的建議或評論，包括非政府組織在內。世界銀行與非政府組織的諮商方式，亦包括了 NGO-World Bank Committee 的定期會議，討論在全球和區域層面上相互關切的議題；External Gender Consultative Group⁴⁹，包含了非政府組織的代表，與世界銀行官員會議，藉以分享有關性別議題的資訊和建議。世界銀行在國家層面的辦事處，亦建立了與國際和地方非政府組織的系統性互動，以分享資訊、討論相互關係的議題，探討合作的可能性。此外，世界銀行也經常組織會議，召集銀行官員、非政府組織和政府官員等，討論共同合作的機會。

(三)實地合作 (operational collaboration)：非政府組織的參與世界銀行所支持的活動，其方式有非正式的指導、顧問、共同捐款者、工程管理。當非政府組織參與世界銀行所出資的計畫，銀行官員應該敘述其參與的內容，並獲得貸款國家的同意。

(四)對非政府組織提供財政資源的管道：世界銀行並不直接財政撥款給非政府組織。一個非政府組織收到世界銀行的計畫款項，最常見的方式在於作爲諮詢顧問，或對貸款國的簽約者。但在世界銀行所資助的社會款項方面，有時可以直接撥款非政府組織。

世界銀行選擇非政府組織作爲夥伴的要件：

(一)蒐集有關非政府組織的資料：包括非政府組織的人力、專業、技術部門。世界銀行在許多國家，已進行對非政府組織的評估。

(二)建立相關選擇的準則：

- 1)信任感 (credibility)：爲政府和人民的接受度。
- 2)能力 (competence)：相關的技術和經驗
- 3)地方知識 (local knowledge)

⁴⁹ 成立於一九九六年四月。

- 4)代表性：社區關係、責信度
- 5)治理：健全的內部管理，透明度，效率、財政的責信
- 6)法律地位
- 7)組織能力：足夠的設備與操作能力

對世界銀行而言，非政府組織在發展過程中，扮演相當重要的角色。與非政府組織的合作，可以將受援國地方上的人民列入考慮、鼓勵社區的參與、協助與改善貧窮人民的生活。爲了加強與公民社會的互動關係，世界銀行在其「環境和社會永續發展網絡社會發展部」(Social Development Department of the Environmentally and Socially Sustainable Development Network)中，設立了「非政府組織和公民社會部」(NGO and Civil Society Unit)，協助世界銀行發展政策的形成和執行。

世界銀行鼓勵受援國和工作人員，加強與非政府組織溝通，並將這些非政府組織納入世界銀行所支持的活動中，包括發展計畫的設計、執行、監督和評估。爲了加強與擴展和非政府組織的合作關係，世界銀行分別成立了「非政府組織-世界銀行委員會」(the NGO-World Bank Committee) 和「世界銀行非政府組織工作團體」(the NGO Working Group on the World Bank)。

「非政府組織-世界銀行委員會」(The NGO-World Bank Committee) 成立於一九八四年，由來自廿六個非政府組織的代表，以及一些銀行官員，共同組成半年度的定期討論。⁵⁰其主要目標在於如何增加非政府組織的參與世界銀行所資助的發展計畫，也是世界銀行和非政府組織互動的重要論壇。該委員會並爲世界銀行的資深官員，和世界各地的廿六個非政府組織領袖，提供正式的、國際性的政策討論會議。近幾年來，該委員較強調結構調整 (structure adjustment) 和參與。此委員會的非政府組織會員，集體成立了「世界銀行非政府組織工作團體」(the NGO Working Group on the World Bank)，這些會員涵蓋了來自全球的各地區。非洲、亞洲、拉丁美洲和加勒比海，以及歐洲，各有五個會員代表；北美太平洋有四個代表；最後兩個屬於國際非政府組織。值得注意的是，這些非政府組織自己決定其會員資格，經由其選舉程序，允許每年會員資格的輪流和會員的多元化。

自一九九〇年代以來，世界銀行即相當重視與國際非政府組織之間的合作與諮詢關係；其目的主要在於試圖解決第三世界國家人民，所面臨的經濟和社會等發展問題。因此，世界銀行非常強調建構公民社會的構想。值得注意的是，世界銀行強調僅與操作型的非政府組織，以及倡議型非政府組織建立一種合作與互動的關係。

基本上，世界銀行主要是透過資訊分享、政策對話、實地合作和財政撥款等方式，與非政府組織進行合作，對特定的第三世界國家提供協助。由於世界銀行建構公民社會的主要構想，係針對第三世界國家的人民，但因文化背景的差異性，使得世界銀行在尋求與非政府組織的合作之際，相當重視非政府組織的地方

⁵⁰ Paul J. Nelson, *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development* (London: Macmillan Press Ltd., 1995), 56.

性。易言之，一個國際非政府組織若對特定第三世界國家的社會或社區，有相當深入的了解，無論其為本土或外來的，皆可為世界銀行所考慮的合作對象。

在針對第三世界國家公民社會的議題方面，世界銀行亦透過非政府組織-世界銀行委員會等機制，舉辦定期會議，與非政府組織進行諮商與意見之交流。此外，世界銀行亦在個別國家的層面上，設立了世界銀行辦事處；其功能為資訊分享、相關議題討論，以及計畫合作的可能性。由於「非政府組織-世界銀行委員會」為世界銀行的資深官員，和世界各地的廿六個非政府組織領袖，提供正式的、國際性的政策討論會議。值得注意的是，由於該委員相當強調結構調整 (structure adjustment) 和非政府組織的實際參與，因此該委員會的非政府組織會員，遂集體成立了「世界銀行非政府組織工作團體」(the NGO Working Group on the World Bank)。此一非政府組織工作團體的成員，涵蓋了來自全球各地區。非洲、亞洲、拉丁美洲和加勒比海，以及歐洲，各有五個會員代表；北美太平洋有四個代表；最後兩個屬於國際非政府組織。值得注意的是，這些非政府組織自己決定其會員資格，經由其選舉程序，允許每年會員資格的輪流和會員的多元化。由於台灣目前仍非為聯合國的會員國，故難與世界銀行發生實際的合作關係，因此如何透過這些地區性的非政府組織成員，建立定期的諮商或合作關係，才是正確的首要步驟。

第四節 推動參與世界衛生組織的國際醫療合作

根據世界衛生組織憲章的第二條，世界衛生組織的主要功能之一，即是在國際衛生事務上，要作為指導和協調的權威機構。為了支持此項功能，且根據憲章的第七十一條，世界衛生組織在執行其國際衛生事務上，可以安排和加強與非政府組織的諮詢和合作。近幾年來，台灣非政府組織在國際社會的醫療活動，已有逐漸開展的趨勢，並亦逐漸獲得國際社會的重視。

但由於正式加入世界衛生組織的國家，皆需具有國家主權的地位，因此在北京的極力打壓與杯葛下，台灣已經六度被拒絕加入世界衛生組織。然而問題的關鍵在於，是否台灣在加入該組織方面已經全然毫無希望？在北京的政治外交封鎖下，是否台灣已無突破的空間？在此，我們必須要承認的是，加入世界衛生組織並不是一件容易的事，但也不是一件完全絕望的事。問題的癥結在於，在面臨困境之下，我們應該思考的是，台灣應該採取那些適當的策略？由於世界衛生組織的相當強調與國際非政府組織的合作關係，此乃提供台灣強化與世界衛生組織關係的一個重要新管道。

世界衛生組織與非政府組織合作的目標，主要有如下三點：

(一)推動世界衛生組織所制訂的政策、策略和計畫。

(二)和許多世界衛生組織的計畫，進行聯合行動來執行這些策略。

(三)在一個國家、區域或全球的背景上，在不同的產業部門間，扮演一個追求部門間利益和諧的適當角色。

在全球的層面上，世界衛生組織只認可和非政府組織有一種正式的關係 (formal relations)，即所謂的官方關係 (official relations)。其他所有的聯繫和工作關係，皆被認為係屬一種非正式關係的特性。

但值得注意的是，世界衛生組織與非政府組織的建立關係，必須經歷如下各個階段：

(一)與一個非政府組織的首次接觸，是要建立相互的了解，以及協助發展相互的利益，其經常所採取的方式為，資訊的交流、互惠的參與技術會議。這種非正式接觸的類型，可能在一個專業的基礎上持續著，沒有時間的限制，也沒有文字協定的簽訂。然而，合作目標的界定，以及擴大符合非政府組織專業技能的特定聯合行動範圍，也在此一階段中探討。

(二)當有一些聯合行動已確定時，合作關係即進入了下一個階段。此時非政府組織與世界衛生組織雙方經由信件交換 (an exchange of letters)，進入了一個時期(通常是兩年)的工作關係。這些信件決定了合作的同意基礎，指出了於此時期內所要執行的活動細節；並提供了由世界衛生組織和非政府組織所可以供應的資源評估；以及指出世界衛生組織和非政府組織，所要強調的重點所在。對於合作結果的聯合評估，在雙方工作關係結束時進行之，並包含對未來關係的考慮。評估的結果，可能產生工作關係的繼續延續到下一個時期；在 Executive Board⁵¹ 的檢查下，如果其發現有一些活動可以形成與世界衛生組織的一個長期和更密切的關係之基礎，則一個國際非政府組織，可以申請加入與世界衛生組織的官方關係；評估的結果，也可能是決定在可預見的未來，無繼續合作的範圍。這種與非政府組織的合作與諮詢的安排，是非正式的。

(一)非政府組織的專業能力，應該與世界衛生組織的範圍相符合。其主旨和活動，應該與世界衛生組織憲章的精神、目的和原則相吻合，應該著重於與衛生或相關衛生領域的發展工作，以及不能具有商業或贏利的本質。非政府組織的主要活動，應該和世界衛生組織工作綱領所執行的衛生策略有關。

(二)爲了要參與特定計畫的實行，非政府組織在其結構、範圍和人員組成等方面，都應該具有相當國際性。一旦一些國際非政府組織具有類似的興趣時，他們可以組成一種聯合委員會 (a joint committee) 或其他授權的機制，共同執行計畫。

(三)非政府組織應該具有憲章或類似的基本文件，一個總部、一個管理機制、不同行動層面的行政結構，以及透過所授權代表，代表其成員發言。在有關的政策或行動方面，會員必須運用投票權。

(四)因此，符合與世界衛生組織建立正式關係資格的非政府組織，包括了不同類型的國際非政府組織：聯邦結構(由國家或區域團體、或來自不同國家的個別成員所組成)、基金會(爲在全球不同地區的衛生發展活動籌措基金)，以及促進國際衛生的類似機構。

⁵¹ 對於決定非政府組織的獲得與世界衛生組織建立正式關係的責任，是在 Executive Board。

(五)在例外的事件上，一個國家性的組織，不管其是否附屬於一個國際非政府組織，可以被考慮獲得允許與世界衛生組織建立正式關係，在與世界衛生組織區域主任和所包含的會員國家諮詢，或獲得他們的推薦。如此的一個國家性組織(或是在一種聯邦『傘狀』結構下的一些國家性組織)，也應該符合獲得建立正式關係的資格，如果其活動和資源的主要部份，是直接針對國際衛生及其相關工作者；其已發展與世界衛生組織合作行動計畫；以及其活動經驗，符合世界衛生組織所需要者。

(六)正常而言，在申請建立與世界衛生組織的正式關係前，至少需要有兩年成功完成的工作關係。

(一)申請書必須送達世界衛生組織的總部，不得遲於七月底，爲了獲得執行委員會(Executive Board)在次年一月的審查。申請書中必須詳述已獲得非政府組織和世界衛生組織同意的合作計畫。來自國家性組織的申請書，必須包含世界衛生組織區域主任和有關會員國政府的簽署。在審查會議召開前兩個月，秘書處必須將這些申請書傳送到執行委員會的成員。

(二)在一月的審查會議中，執行委員會的非政府組織執行委員會 (Standing Committee on Nongovernmental Organizations，包含五位委員)，將審查非政府組織所提出的申請案，無論是自願提出或被邀請，然後對執行委員會提出建議。該執行委員會並可邀請提出申請的非政府組織，就有關申請事項列席報告。如果申請的組織，被認爲未能符合通過標準，但其仍有意願與世界衛生組織維持有價值的合作夥伴，以及根據過去成功合作的記錄，以及未來合作活動的架構，執行委員會可以建議延遲一個申請案的審查或拒絕。

(三)在審查執行委員會所提出的建議後，執行委員會將決定是否該非政府組織可以與世界衛生組織建立正式的關係。一個非政府組織的重新提出申請，必須在執行委員會第一次決定的兩年後，才能再次提出，否則將該申請案將不會被接受。

(四)執行長將通知每一個非政府組織，關於執行委員會對其申請案的決定。其將列出獲准與世界衛生組織建立正式關係的非政府組織名單，並將此一名單或任何修正，傳閱世界衛生組織的會員。

(五)建立在相互同意目標基礎上的合作計畫，以及未來三年期間的行動方針，形成世界衛生組織和非政府組織的正式關係之基礎。該計畫將也會被傳送到世界衛生組織的區域辦公室，藉以鼓勵區域層面的密切合作。

(六)經由非政府組織執行委員會，執行委員會將每三年的評估與每一個非政府組織的合作，俾決定維持正式關係的優點。執行委員會的評估，以三年爲一個期間，每一年評估其中三分之一的非政府組織。

(七)由於計畫的改變或其他環境因素，若其考慮如此關係不再適當或有其必要性，則執行委員會可以決定中斷正式關係。同理，執行委員會可以暫停或中止正式關係，如果該非政府組織不再符合建立該關係的標準，或無法完成在合作計畫中所需要執行的部份。

與區域、國家層面非政府組織的關係

(一)附屬與世界衛生組織有正式關係的國際非政府組織的區域或國家非政府組織

根據定義，這些非政府組織與世界衛生組織的區域辦事處，具有正式的關係。他們應該和區域和國家層面的世界衛生組織，發展和實行合作計畫，俾確保在國家層面上，所有有關衛生策略的付諸實行。

(二)有關區域辦公室，可以與這些組織建立工作關係，在與世界衛生組織的區域主任和執行長諮詢之後。此時，必須要發展出並執行一個活動計畫。

(三)附屬與世界衛生組織無正式關係的國際非政府組織的區域或國家非政府組織爲了要使世界衛生組織在不能的技術領域，可以促進和支持強大國際非政府組織的形成，相關的區域辦公室可以與上述的區域或國家性組織建立工作關係，在與世界衛生組織的區域主任和執行長諮詢之後。這種工作關係應建立在所發展與執行的活動計畫的基礎之上。

(一)與世界衛生組織具有正式關係的非政府組織，所擁有的特權：

1)指派代表參加世界衛生組織會議，或在世界衛生組織所召開的委員會或會議的權利，但沒有投票權；其條件如下：

每當衛生大會，或是在世界衛生組織所召開的委員會或會議，討論到一個特定非政府組織感到非常有興趣的議題時，在會議主席的邀請，或會議主席的同意該組織的請求參加下，可以做出一個註解式的說明；而且在會議的同意下，會議討論事項前，可以被主席邀請做出澄清目的一個額外說明。

2)可以有獲得閱讀非機密文件的管道，以及執行長認爲合適的其他文件，亦可透過世界衛生組織的特殊分送機制提供。

3)具有向執行長提出備忘錄的權利，由其決定傳閱的本質和範圍。

(二)在一個備忘錄被提出，而執行長認爲可以安排在衛生大會的議程上時，此備忘錄應該對執行委員會提出，由其考慮列入大會議程的可能性。

(三)類似於上述的特權，在區域主任和區域委員會商議過後，也可以應用到與世界衛生組織區域辦公室有工作關係的國家，或區域性非政府組織之上。

(四)附屬於一個國際非政府組織的一個國家組織，在國際的基礎上，也擁有相同的主題時，應該透過其政府或其所附屬的國際非政府組織，來表達其觀點，除非其與世界衛生組織具有特殊關係，而有其他的安排。

非政府組織維持與世界衛生組織關係所應擔負的責任：

(一)非政府組織應負責實行相互同意合作的計畫；如果因其他因素，造成他們無法履行屬於自己部份的協定時，則他們應該儘快通知世界衛生組織。

(二)非政府組織應利用可能的機會，透過他們的正常工作，來散播世界衛生組織的政策和計畫。

(三)非政府組織應個別或集體，與世界衛生組織的計畫合作，追求更進一步的衛生目標。

(四)非政府組織應個別或集體的與會員國合作，這些會員國的活動是建立在執行國家、區域或全球有關衛生策略的基礎上。

和非政府組織的交流和聯繫，形成世界衛生組織的重要一環。其特色為這些交流，都是在一對一的基礎上發展的，並建立在共享的相互利益上，以及發生在一個非政府組織和一個世界衛生組織的計畫之間。世界衛生組織中的對外合作和夥伴部 (The Department of External Cooperation and Partnerships)，主要負責強化和協調在非政府組織和各項計畫之間的聯繫。

根據二〇〇二年二月的統計，共有一百八十九個國際非政府組織，與世界衛生組織建立了所謂的官方關係。茲提供這些國際非政府組織的名稱如下，俾供台灣民間組織與相關組織建立合作計畫參考：

表 8-1：與世界衛生組織具有正式關係的非政府組織

| |
|--|
| African Medical and Research Foundation International |
| Aga Khan Foundation |
| Alzheimer's Disease International |
| Association of the Institutes and Schools of Tropical Medicine in Europe |
| CMC - Churches' Action for Health |
| Christoffel-Blindenmission |
| Collegium Internationale Neuro-Psychopharmacologicum |
| Commonwealth Association for Mental Handicap and Developmental Disabilities |
| Commonwealth Medical Association |
| Commonwealth Pharmaceutical Association |
| Council for International Organizations of Medical Sciences |
| Council on Health Research for Development |
| CropLife International |
| European Centre for Ecotoxicology and Toxicology of Chemicals |
| Family Health International |
| FDI World Dental Federation |
| Federation for International Cooperation of Health Services and Systems Research Centers |
| German Pharma Health Fund e.V. |
| Global Forum for Health Research |
| Global Health Council |
| Helen Keller International (Worldwide) Incorporated |
| Helen Keller International (Worldwide) S.A. |
| Help Age International |
| Inclusion International |

Industry Council for Development
Infact
Inter-African Committee on Traditional Practices affecting the Health of Women and Children
Inter-American Association of Sanitary and Environmental Engineering
Inter-Parliamentary Union
International Academy of Pathology
International Agency for the Prevention of Blindness
International Air Transport Association
International Alliance of Women
International Association for Adolescent Health
International Association for Dental Research
International Association for Maternal and Neonatal Health
International Association for Suicide Prevention
International Association for the Scientific Study of Intellectual Disabilities
International Association for the Study of Obesity
International Association for the Study of Pain
International Association of Agricultural Medicine and Rural Health
International Association of Biologists Technicians
International Association of Cancer Registries
International Association of Hydatid Disease
International Association of Logopedics and Phoniatics
International Association of Medical Laboratory Technologists
International Bureau for Epilepsy
International Catholic Committee of Nurses and Medico-social Assistants
International Clearinghouse for Birth Defects Monitoring Systems
International College of Surgeons
International Commission on Non-ionizing Radiation Protection
International Commission on Occupational Health
International Commission on Radiological Protection
International Confederation of Midwives
International Conference of Deans of French-Language Faculties of Medicine
International Consultation on Urological Diseases
International Council for Control of Iodine Deficiency Disorders
International Council for Science
International Council for Standardization in Haematology
International Council of Nurses
International Council of Women

International Council on Social Welfare
International Cystic Fibrosis (Mucoviscidosis) Association
International Diabetes Federation
International Epidemiological Association
International Ergonomics Association
International Eye Foundation, Inc.
International Federation for Housing and Planning
International Federation for Medical and Biological Engineering
International Federation of Anti-Leprosy Associations
International Federation of Business and Professional Women (BPW International)
International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions
International Federation of Clinical Chemistry and Laboratory Medicine
International Federation of Fertility Societies
International Federation of Gynecology and Obstetrics
International Federation of Health Records Organizations
International Federation of Hospital Engineering
International Federation of Medical Students Associations
International Federation of Multiple Sclerosis Societies
International Federation of Ophthalmological Societies
International Federation of Oto-rhino-laryngological Societies
International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Associations
International Federation of Physical Medicine and Rehabilitation
International Federation of Sports Medicine
International Federation of Surgical Colleges
International Federation on Ageing
International Hospital Federation
International Lactation Consultant Association
International League against Epilepsy
International League of Associations for Rheumatology
International League of Dermatological Societies
International Leprosy Association
International Life Sciences Institute
International Medical Informatics Association
International Medical Parliamentarians Organization
International Non Governmental Coalition against Tobacco
International Occupational Hygiene Association
International Organization against Trachoma
International Organization for Standardization

International Organisation of Consumers Unions (Consumers International)
International Pediatric Association
International Pharmaceutical Federation
International Physicians for the Prevention of Nuclear War
International Planned Parenthood Federation
International Radiation Protection Association
International Society for Biomedical Research on Alcoholism
International Society for Burn Injuries
International Society for Human and Animal Mycology
International Society for Preventive Oncology (ISPO)
International Society for Prosthetics and Orthotics
International Society for the Study of Behavioural Development
International Society of Andrology
International Society of Blood Transfusion
International Society of Chemotherapy
International Society of Doctors for the Environment
International Society of Hematology
International Society of Nurses in Cancer Care
International Society of Orthopaedic Surgery and Traumatology
International Society of Radiographers and Radiological Technologists
International Society of Radiology
International Society of Surgery
International Solid Waste Association
International Special Dietary Foods Industries
International Traffic Medicine Association
International Union against Cancer
International Union against Sexually Transmitted Infections
International Union against Tuberculosis and Lung Disease
International Union for Conservation of Nature and Natural Resources - The World
Conservation Union
International Union for Health Promotion and Education
International Union of Architects
International Union of Immunological Societies
International Union of Local Authorities
International Union of Microbiological Societies
International Union of Nutritional Sciences
International Union of Pharmacology
International Union of Psychological Science

International Union of Pure and Applied Chemistry
International Union of Toxicology
International Water Association
International Women's Health Coalition
Islamic Organization for Medical Sciences
Italian Association of Friends of Raoul Follereau
La Leche League International
Medical Women's International Association
Medicus Mundi International-International Organization for Cooperation in Health
Care
OXFAM
Project ORBIS International, Inc., (ORBIS International)
Rehabilitation International
Rotary International
Save the Children Fund (UK)
Save the Children Fund (Royaume-Uni)
Sorooptimist International
Thalassaemia International Federation
The International Association of Lions Clubs
The International Society on Thrombosis and Haemostasis, Inc.
The Network: Community Partnerships for Health through Innovative Education,
Service and Research
The Population Council
The Royal Commonwealth Society for the Blind (Sight Savers)
The World Federation of Acupuncture-Moxibustion Societies
World Assembly of Youth
World Association for Psychosocial Rehabilitation
World Association of Girl Guides and Girl Scouts
World Association of Societies of Pathology and Laboratory Medicine
World Blind Union
World Confederation for Physical Therapy
World Federation for Medical Education
World Federation for Mental Health
World Federation for Ultrasound in Medicine and Biology
World Federation of Associations of Poison Centres and Clinical Toxicology Centres
World Federation of Chiropractic
World Federation of Hemophilia
World Federation of Hydrotherapy and Climatotherapy

World Federation of Neurology
World Federation of Neurosurgical Societies
World Federation of Nuclear Medicine and Biology
World Federation of Occupational Therapists
World Federation of Parasitologists
World Federation of Public Health Associations
World Federation of Societies of Anaesthesiologists
World Federation of the Deaf
World Heart Federation
World Hypertension League
World Medical Association
World Organization of Family Doctors
World Organization of the Scout Movement
World Psychiatric Association
World Self-Medication Industry
World Veterans Federation
World Veterinary Association
World Vision International

近幾年來，台灣以衛生實體申請加入世界衛生大會成為觀察員之提案，均鎩羽而歸。雖然北京的再次封殺，也許不是大新聞；但對於政府的積極動員國內非政府組織，期能一舉加入世衛組織，卻犯了一些策略上的錯誤。

自民進黨政府成立以來，不遺餘力推動國內非政府組織與國際社會接軌，如人權、人道援助、國際發展合作、國際醫療和環保等，積極建構與國際社會接軌的機制。其目標也許和外交無直接關聯，但其具有外交附加價值的間接成果，卻是毋庸置疑。官方外交的運用，與非政府組織的走向國際社會，雖然可能產生異曲同工之妙，但兩者在本質上是截然不同。換句話說，將非政府組織的功能，與第一軌道外交混為一談，將使台灣在目前國際社會所面臨的處境更為艱困。

毫無疑問的，官方外交的折衝，以及政府雙邊經援的提供，基本上皆具有達成外交立即目標的功效。一筆龐大的經援，可能使受援國在一夕之間，同意與我國建交。但非政府組織的邁向國際社會，基本上並非代表兩國之間的官方接觸，而是一種社會與社會，以及人民與人民之間的交流。從另一個角度來看，非政府組織在他國的活動，其影響力經常僅具有點的效果。要將這些點的效果，擴散到面的層次，俾與當地政府產生互動關係或影響力，非但不易，而且恐怕亦需要相當長久的時間方能竟其功。因此，若勉強將非政府組織視為一種追求立即外交目標的工具，則顯然是誤用了這些組織的特殊性。

此次世衛組織的叩關失利，國內一些非政府組織，如台灣醫界聯盟和國際醫療聯盟等，可說是非戰之罪。但值得這些組織思考的是，非政府組織一向標榜具有非政府性質，尤其對於有明顯外交政治目標的事件，更需戒慎小心。國內有一些從事人道援助的非政府組織，在國外進行災難救助時，儘管其已不斷強調民間的性質，但在一些重要場合上受到來自北京的打壓，卻也是不爭的事實。雖然此次的世衛大會觀察員案，國內有關衛生醫療的非政府組織付出了相當心力；但不幸的是，中共恐怕也已將我國的非政府組織，與官方的白手套劃為等號。再者，在國際社會的眼光中，我國非政府組織的運作，恐怕亦難逃政治外交之嫌。

最後，從道德情義的觀點來看，國際社會對台灣的處境一向寄予同情。但是從現實政治的觀點來看，國際社會仍然屈服於中共的事實，則亦無可否認。因此，面對不利的國際政治因素，如何在與官方外交的配合下，使國內各非政府組織能在各國社會發揮其專業功能，並與當地對口單位和民眾建立長期性的合作夥伴機制，實應為未來我國的中、長期策略目標。透過這種各國民間社會，對我國非政府組織工作的道德認同與支持，進而逐步提升到政治外交層面的影響力，儘管需要長期性的精心與默默耕耘；但毫無疑問的是，這亦正是國內非政府組織所無可替代的角色與功能。

事實上，在台灣的試圖加入世界衛生組織上，除了官方的努力外，來自民間的力量，應該才是最具有決定性。易言之，台灣民間有關醫療衛生的非政府組織，對國際社會已做了多少的貢獻，並在國際社會上引起了多少的迴響，才是逐漸建構與世界衛生組織關係的最重要關鍵。因此，如何強化國內有關從事國際醫療衛生非政府組織的國際活動能力，並建構與相關國際非政府組織，甚至與世界衛生組織的合作夥伴關係，才是突破目前困境的最重要策略。

第五節 非政府組織參與國際社會的策略思考

爲了要使台灣「全民外交」的推動，能確實獲得成效，則政府在主導民間非政府組織的走向國際社會方面，必須要考量的因素，應包含下列幾點：

- 1)根據所設定外交的短期、中期或長期目標，選擇援助或合作的國家；
- 2)根據所選擇的援助國家，以及援助該國所需採取的方式與內容，挑選具有執行能力的特定國內非政府組織爲之；
- 3)必須審慎考慮國內非政府組織與官方發展援助內容與方式的互補性；易言之，針對一個特定第三世界國家，所提供的官方發展援助與民間非政府組織的人道與發展合作，兩者之間應能相輔相成，如此才能使協助該國社會與人民的成效達到最大化；
- 4)政府必須有系統且長期性的研究觀察，並掌握重要專業性國際非政府組織的國際活動；並適時引導國內非政府組織與這些重要的國際非政府組織，建立聯繫管道或策略聯盟關係；
- 5)對於重要國際性政府組織，如世界衛生組織、聯合國經濟暨社會理事會，以及世界銀行等，政府相關單位應該掌握與這些組織具有密切關係的周邊國

際非政府組織；並擬訂具體推動國內非政府組織，建構與這些重要國際非政府組織的策略合作關係，進而形成一種逐漸與該國際政府組織接軌的態勢。

除了來自政府相關單位的努力外，另外一股更大的力量可以來自民間。易言之，基於國內一向缺乏民間社會的橫面聯繫與整合協調的機制，除了造成事半功倍外，更易造成有限資源的浪費與重複。爲了要解決此一缺失，建構一個民間的台灣非政府組織中心，實有其急迫性與重要性。此一台灣非政府組織中心，所具有的功能應包括下列各項：

1)做爲政府與民間溝通的橋樑；中心應經常性的舉辦論壇，作爲政府和民間非政府組織之間的溝通交流管道。政府相關單位可利用此一論壇，將政府的政策與作法，讓民間了解；同時，民間非政府組織亦可利用此一機制，對政府提出其所關切的重要議題與政策；

2)做爲民間非政府組織與國際非政府組織之間的溝通橋樑，與資訊流通的重要管道；台灣非政府組織國際事務中心，應有系統的蒐集與分析重要的國際資訊、會議消息，以及各種國際合作計畫等，提供國內相關專業的非政府組織參考。

3)建立網絡平台，使國際社會充份了解與掌握國內非政府組織的發展與貢獻；

4)經常舉辦國際性會議和活動，或邀請重要國際非政府組織專家學者，來台進行講習，使國內非政府組織從業人員，能充份掌握國際動態，並進而提升組織的內部力量；

5)台灣非政府組織國際事務中心的內部組織，應包含許多不同的專業部門，如人道援助、發展合作、醫療衛生、人權、教育、環保等；並由專人負責不同專業部門資訊之蒐集與分析，並籌辦相關的邀訪、演講、論壇與國際會議等。

6)在與中心同一建築物內，應規劃出不同規模的多功能國際會議廳；並歡迎國際非政府組織來此建立辦事處或秘書處。如此一來，台灣將逐漸發展成爲亞太地區國際非政府組織的一個主要活動中心。

在建構政府的對外經援新架構之時，應特別考慮人道援助、國際發展合作與民間非政府組織，在其中所扮演的重要角色。這些角色應該是互動的，並且深具相輔相成的效果。值得外交部重視的是，就援助的本質而言，人道援助所具有的外交效果是短暫的；而發展合作的所達成的效果，則屬較中長期性的。更有甚者，如果政府相關單位把這些活動委託國內非政府組織來執行之，由於其活動性質屬社會與社會之間的互動關係，因此其成效屬於一種由下而上，並具長期性合作的效果。因此，無論是執行官方發展援助，抑或委託國內非政府組織進行援助，基本上就援助與合作的內容來看，我們應該強調的是一種人道與發展並重的援助方式。易言之，除了緊急物資或金錢的人道援助外，我們更應思考這些援助如何能同時含有發展的功效。一旦具有發展的意涵時，就外交的觀點而言，即能有助於更長時間的強化與受援國民間或政府的合作關係。例如，在提供人道援助之同時，我們的援外方式可以考慮如何與受援國的部份社區，進行更深層的接觸與互動。中小企業貸款、農村小額貸款、職業訓練、人力資源的提升、人權的重視、

社區的重建，以及相關管理經驗的傳授等，均有助於台灣與受援國民間社會的強力結合。從受援國的村鎮、社區出發，進而逐漸的由點擴展到面，將使得台灣在受援國民間的影響力大為增加。

在考慮對第三世界國家提供協助時，以及在思考需採用人道援助或發展合作時，首先必須要從弱點 (Vulnerability) 和能力 (Capacity) 兩個觀念架構，來考慮應採取何種方式對該國進行協助與合作。無論是採取民間非政府組織的力量，或是直接提供官方發展援助，事先我們都必須透過專業小組的評估，決定人道援助和發展合作，何者較適合受援國的需要。此一專業小組的組成，可由當地的辦事處來進行，亦可透過與當地國際非政府組織的溝通與交流，了解當地最迫切需要的項目。最好的策略應在於提供人道援助之同時，亦考慮到發展合作的計畫，如此將有助於我國提供援助的項目，與當地社會建立深層次的互動與相互依賴關係。

多年來，我國的外交政策一向以西方國家為主軸。對於第三世界國家的外交攻勢，我國除了提供部份經援外，依然缺乏整體性的策畫。由於我國不斷推動重返聯合國，以及加入世界衛生組織的活動，因此來自第三世界國家的支持，必然扮演重要的角色。在此，我們可針對第三世界國家，尤其是在地理位置上遠離中國大陸，較不易受到中共直接威脅的非洲和中南美洲等國家，進行系統的研究與分析。首先，我們要探討每一個國家最需要的援助項目與內容何在？其在政府與民間層面，各需何種類型的援助與合作？有那些國際非政府組織和官方組織，已在該國進行發展合作？最後，我們應藉此擬訂如何透過民間非政府組織的力量，或亦透過官方發展援助，共同對該國提供必要且深入民間基層的協助？在此，我們必須要認知的是，只有透過對受援國民間社會的深耕，才有機會逐漸建構兩國社會與政府的堅實基礎。亦值得注意的是，有些第三世界國家因與我國無邦交關係，故經常拒絕台灣民間非政府組織的入境。對於此一困境，我們可採取與國際非政府組織策略聯盟的方式，共同對特定的第三世界國家提供發展合作。與國際非政府組織的合作，可使台灣與該組織在受援國共同設立地區辦事處 (field office)。於此，我們應堅持使用中華民國或台灣的名稱，設立辦事處。亦值得一提的是，當我們與特定國際非政府組織進行合作方案時，基於工作的需要與便利性，我們亦可邀請該組織來台設立辦事處或秘書處，使台灣逐漸發展出國際非政府組織的活動重鎮。

基本上，在我國試圖建構國內非政府組織與國際政府組織之間的策略聯盟關係時，國際非政府組織經常扮演重要的媒介角色。因此，無論國內民間非政府組織的目標，是要強化在國際社會的活動，抑或是爭取加入國際性政府組織的機會，與重要國際非政府組織的建立合作夥伴關係，才是我們應該採取的正確步驟。更重要的是，很多著名的國際非政府組織，也是聯合國具有諮詢地位的非政府組織；因此，與這些組織的合作，將有助台灣民間組織在國際組織的嶄露頭角。

由於國際非政府組織具有相當的多元性與專業性，因此我們如何了解與掌握對這些組織機構的專業，乃成為相當重要的課題。對於此一問題的解決，外交部

應經常定期召集不同專業性質的國內民間非政府組織，⁵²討論屬該專業性質的國際非政府組織與國際政府組織為何？以及為加入該些組織機構，必須要採取的策略為何？由於政府部門召集非政府組織會議，可能過於具政治外交色彩，因此最好的方法應可委託學術單位，進行與召開一系列的會議與分析研究，並規劃出當前適宜推動加入國際非政府組織或國際政府組織名稱。此外，政府、民間與學術界所應分別扮演的角色，以及分別承擔的責任，亦應有所釐訂？

就台灣民間非政府組織而言，可按其專業性質，區分為文化教育類、文化藝術類、社會慈善類、人道援助與發展類、醫療衛生類、經濟發展類、法律事務類、新聞事業類，以及觀光事業類等；因此，政府關單位或學術團體，宜定期與這些具專業性質的非政府組織開會；並在學術團體的推薦與建議下，由外交部選擇適當與具國際活動能力的民間非政府組織，推動其與特定國際非政府組織建立合作關係或策略聯盟。

在思考與重要的國際非政府組織建立合作關係或策略聯盟時，必須要從兩個層面來考量：

1)配合外交的需要，以及援助國家的選擇，決定欲建立合作關係的國際非政府組織。易言之，由於我國的外交政策有其年度重點，倘未來數年內我國的外交重點國家為非洲某一國家，則為了強化政府與民間的力量，我們必須要先了解在該境內活動的重要國際非政府組織有那些？這些組織主要的活動範圍和方式為何？由於我們試圖透過民間的力量，來加強對該國民間社會的影響力，因此在政府部門的研究下，必須要先找出有那些重要的國際非政府組織，已與該政府或民間建立緊密的關係？爲了要使我國民間和官方力量的介入該國，因此與這些現有的國際非政府組織，直接進行接觸與合作，才是成功的最佳保障。

2)當我們選定欲援助的第三世界國家後，政府相關單位似可透過對受援國本土非政府組織的了解，決定或選擇該國本土組織進行合作或夥伴關係。兩國在社會與社會之間的溝通與交流合作，將有助於兩國邦誼的更趨穩固。

由於台灣在國際社會所面臨的外交困境，使得台灣欲加入國際性政府組織相當的困難。第一軌道外交的受限，使得台灣民間力量的興起，是否有助於我國更進一步的參與國際社會，乃開始成爲國人所注意的焦點。但根據本書的研究，筆者發現運用台灣民間組織的力量，來加入國際政府組織，就現階段而言，仍屬困難重重。儘管如此，爲了達成此一目標，我們仍然有努力的空間。

1)做爲一個獨立自主的國內非政府組織，不管其專業性質為何，應盡其所能在國際社會或第三世界國家，做出良好的專業聲望。

2)對於內部能力尙嫌不如的國內非政府組織，其要注意強化本身的能力建構，積極培養國際事務人才。政府在考量輔導國內非政府組織建構國際網絡關係上，因慎重考慮該組織的執行計畫能力，以及其國際聲譽等因素。

3)本計畫建議在民間非政府組織之間，設立所謂的台灣非政府組織國際事務

⁵² 外交部在召開非政府組織會議時，由於各民間組織專業性質的差異，因此很難在會議中達成共識。最好的方法，宜由專業相似的非政府組織共同參與，如此較易產生共識。

中心，作為國內外資訊分享、政府與民間溝通的橋樑、舉辦各項教育訓練活動，以及建構與整合本土寶貴的資源。

4)在國內非政府組織完成必要的協調與整合機制後，若要論及參與國際政府組織，仍然時機未成熟。因此，只能採取漸進包圍國際政府組織的態勢，對其周邊的重要國際非政府組織，先進行接軌與合作夥伴關係的建立。

5)只有在本土非政府組織在國際活動的聲望日隆，以及與國際非政府組織的合作與聯盟日臻成熟之際，台灣民間的力量才會引起國際政府組織的重視。否則在中共的打壓下，台灣非政府組織的冒昧申請加入世界衛生組織或聯合國經濟社會理事會的諮詢地位，其成功的可能性皆不大。值得注意的是，只要一次不成功，則再次的申請必然引起北京方面的高度政治警覺性。

加強國內非政府組織的國際活動能力。政府和民間應建立參加國際政府組織和國際非政府組織，各型會議之人才檔。這些人才應包括專家學者和具有非政府組織實務經驗之人員。當遇有重要國際政府或非政府組織等會議召開時，則可由此人才檔案中，挑選合適人選參加，俾使國際社會了解台灣的發展現況與優勢。此外，選擇具有國際地位及影響力的國際非政府組織，尤其是在聯合國經濟暨社會理事會已具有諮詢地位的組織，並根據其專業性質，作為國內非政府組織的主要聯繫與合作對象。

參考書目

林德昌，*海峽兩岸援外政策之比較研究*。台北：成文出版社，民國八十八年。
林德昌，*台灣非政府組織與國際社會參與*。高雄：國立中山大學國際非政府組織研究中心，民國九十二年。

Anderson, Mary B. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

Anderson, Mary B. and Woodrow, Peter J. *Rising from The Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder: Lynner Rienner Publishers, 1998.

Blair, Harry. "Civil Society and Building Democracy: Lessons from International Donor Experience," in *Civil Society and International Development*, edited by Amanda Bernard, Henny Helmich and Percy B. Lehning. Paris: OECD, 1998.

Chilcote, Ronald H. *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm*. Boulder: Westview Press, 1981.

Eade, Deborah. *Capacity-Building: An Approach to People-Centred Development*. Oxford: Oxfam, 1997.

Edwards, Michael and Hulme, David. *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. West Hartford: Kumarian Press, Inc., 1996.

Fisher, Julie. *Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World*. Bloomfield: Kumarian Press, 1998.

Flowler, Alan. *The Virtuous Spiral: A Guide to Sustainability for NGOs in*

- International Development*. London: Earthscan Publications Ltd., 2000.
- Hulme, David and Edwards, Michael, ed., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort*. New York: St. Martin's Press, INC., 1997.
- Lancaster, Carol and Wangwe, Samuel. *Managing a Smooth Transition from Aid Dependence in Africa*. Washington D.C.: Overseas Development Council, 2000.
- Lancaster, Carol. *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century*. Washington D.C.: Institute of International Economics, 2000.
- _____. *Aid to Africa: So Much to Do, So Little Done*. Chicago: A Century Foundation Book, 1999.
- Lewis, David and Wallace, Tina, ed., *New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change*. Bloomfield: Kumarian Press, Inc., 2000.
- Lin, Teh-chang. "The Donor versus the Recipient Approach: A Theoretical Exploration of Aid Distribution Patterns in Taipei and Beijing," *Asian Perspectives*, Vol. 24, no 2 (2000): 153-171.
- Lindenberg, Marc and Bryant, Coralie. *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*. Bloomfield: Kumarian Press, Inc., 2001.
- Lipset, Seymour Martin. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review* LIII (March 1959): 69-105.
- Mikesell, Raymond. *The Economics of Foreign Aid*. Chicago: Aldine, 1968.
- Mitlin, Diana. "The NGO Sector and its Role in Strengthening Civil Society and Securing Good Governance," in *Civil Society and International Development*, edited by Amanda Bernard, Henny Helmich and Percy B. Lehning. Paris: OECD, 1998.
- Muscat, Robert J. *Investing in Peace: How Development Aid Can Prevent or Promote Conflict*. New York: Armonk, 2002.
- Nelson, Paul J. *The World Bank and Non-Governmental Organizations: The Limits of Apolitical Development*. London: Macmillan Press LTD, 1995.
- Nye, Joseph S. and Donahue, John D. ed., *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.
- Organki, A.F.K. *The Stages of Political Development*. New York: Alfred A. Knopf, 1965.
- Pearce, Jenny. *Development NGOs, and Civil Society*. Oxford: Oxfam GB, 2000.
- Pye, Lucian. "The Concept of Political Development," *Annals of the American Academy of Political and Social Science* CCCLVIII (March 1965): 3-13; _____ . *Aspects of Political Development*. Boston: Little, Brown and Co., 1966.
- Riley, John M. *Stakeholders in Rural Development: Critical Collaboration in State-NGO Partnerships*. New Delhi: Sage Publications India Pvt Ltd, 2002.
- Rostow, Walt W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*

Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

Salamon, Lester M. *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: The Foundation Center, 1999.

Taylor, Paul and Groom, A. J. P. *The United Nations at the Millennium: The Principal Organs*. New York: Continuum, 2000.

West, Katarina. *Agents of Altruism: The Expansion of Humanitarian NGOs in Rwanda and Afghanistan*. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2001.