



● 作者/Uri Friedman ● 譯者/李昭穎 ● 審者/劉宗翰

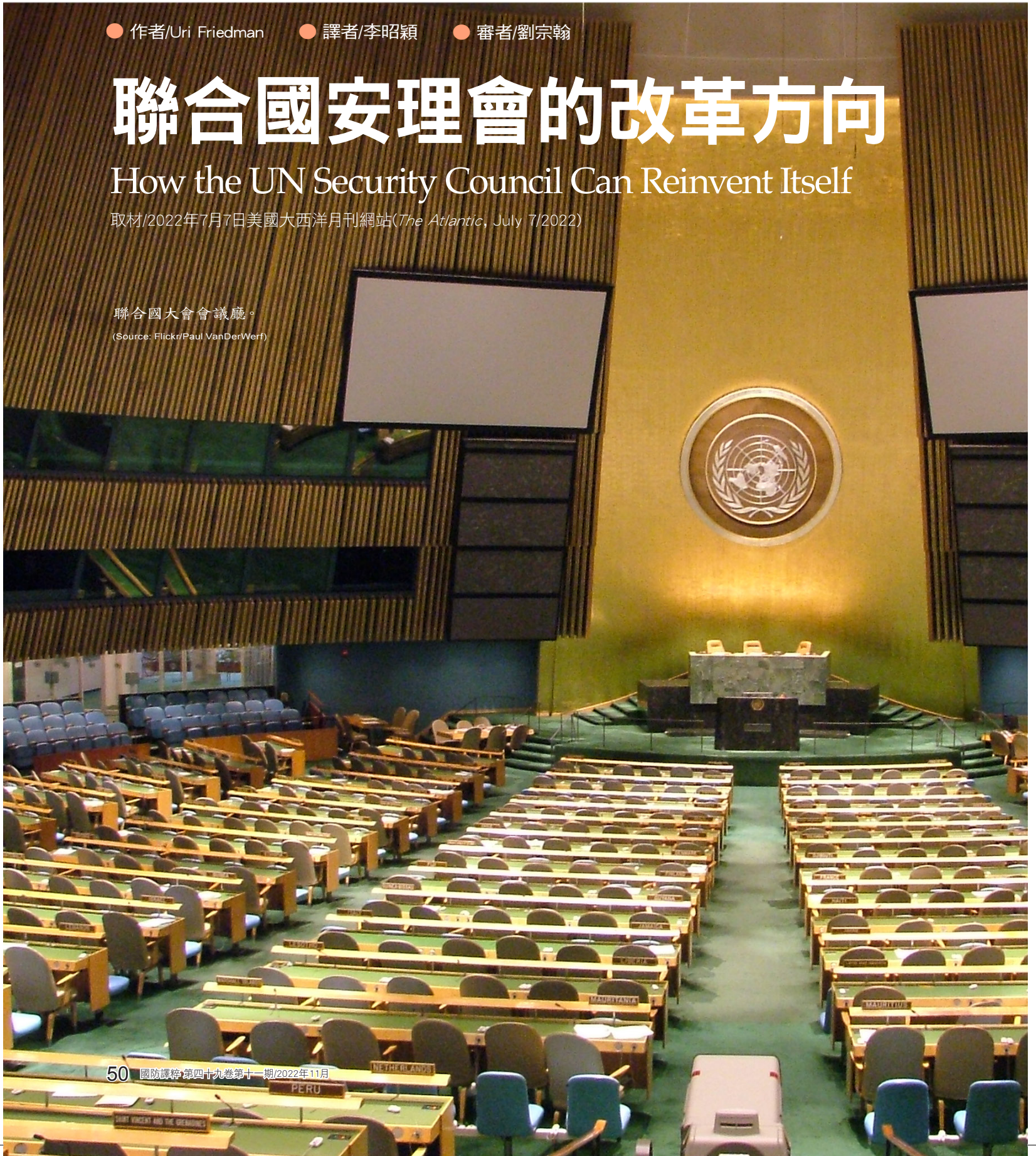
聯合國安理會的改革方向

How the UN Security Council Can Reinvent Itself

取材/2022年7月7日美國大西洋月刊網站(*The Atlantic*, July 7/2022)

聯合國大會會議廳。

(Source: Flickr/Paul VanDerWerf)



聯合國安理會長期面臨組織效能不彰問題，近期俄羅斯侵略烏克蘭後，憑藉其常任理事國身分動用否決權讓該會束手無策，凸顯改革的急迫性及必要性，惟如何澈底改革將是未來一項挑戰。

聯合國安全理事會(United Nations Security Council，以下簡稱安理會)陷入困境已長達77年，當前面臨重大抉擇：組織不改革將會名存實亡。

在烏俄戰爭爆發的前幾週，戰事完全說明安理會所面臨的抉擇，當時俄羅斯駐聯合國大使正輪值安理會主席，竟公然違反聯合國創立原則(譯註：企圖併吞主權國家領土，並以否決權否決安理會要求俄羅斯撤軍的協議)。在俄羅斯的驚人之舉後，烏克蘭總統澤倫斯基(Volodymyr Zelensky)隨後暗示，像安理會這類的組織實體已喪失功能，並提議共組名為「U-24」的負責任國家聯盟(Union of Responsible Countries)，成員國一旦遭遇攻擊、發生天災或衛生危機，可以在24小時內獲得「U-24」聯盟的協助，雖然澤倫斯基並未述及細節，但在國家遭逢戰爭苦難之際，卻還有氣魄提出這樣驚人建議，就好比是你的家園正遭祝融之災，即使燒光了卻還是提議重修防火規範一樣。此情此景凸顯國際機構的失能，也讓該會某種程度上的缺陷浮上檯面，更引發解決缺陷的迫切需求。

即便在俄羅斯入侵之前，嚴重分裂的安理會已苦於應付現今許多重大挑戰，包括大規模侵犯人權行為，以及諸如氣候變遷和公共衛生危機等非傳統安全威脅，但身為全球化組織中最強大機構的安理會，卻在烏俄戰爭上迴避全球最迫切且應該處理的問題。



烏克蘭總統澤倫斯基向聯合國提議，共組「U-24」負責任國家聯盟，確保成員國在遭遇攻擊或發生危機後24小時內能獲得協助，此舉也凸顯現今國際機構的失能。(Source: AP/達志)

若安理會未做出重大改變來克服當前動彈不得的情況，就會有逐漸遭淘汰的風險，惟該會尚未走到名存實亡的地步，專家正討論應如何修訂這項別具新義的提議，雖然一切似乎不太可能執行，但改革人士在面對幾乎難以創新的安理會時，仍可因此獲得鼓舞。

國際危機組織(International Crisis Group)聯合國事務主任高文(Richard Gowan)表示，在1945年創立安理會成為聯合國的分支機構時，該會是作為「擊敗希特勒及日本之大國的延伸平臺」，以及讓「蘇聯、英國、美國、法國、中國等大國成為維

護和平的世界警察角色」。

如此定位機制讓這些戰時盟友成為安理會永久常任理事國，並賦予其權力，能夠否決送交該會的議案，安理會在聯合國系統內享有至高的影響力，為唯一有權發起軍事行動、展開維和任務、實施國際制裁，以及發布具約束力決議的組織實體。

但是隨著冷戰開始，這些世界警察國家卻很快針鋒相對，以往為了確保安全所賦予大國的否決權，貌似合理的代價，開始看起來更像是杯毒酒。

在冷戰的某些低迷時期，安理會可以說是失去應有的功能還陷入僵局，情況甚至比目前更為嚴

重。1959年時，曾數月未召開會議，並僅通過一項決議，接著在1970及1980年代，多數時間功能不彰，冷戰後曾短暫成功發揮效用，隨後再度失去功能，無法有效應處多次國際危機，如盧安達種族滅絕、波士尼亞斯雷布尼察(Srebrenica)大屠殺、第二次伊拉克戰爭、敘利亞內戰、俄羅斯吞併克里米亞、蘇丹達佛地區(Darfur)及緬甸若開邦(Rakhine State)大規模暴行等。

廣義而言，在對人類安全形成嚴重威脅的當代挑戰中，安理會亦無法彰顯其功能，甚至在全球應處新冠肺炎(COVID-19)的作為上，也僅發揮有限作用，另在疫情期間，耗費數月卻只通過一項敦促全球參戰國家遵守人道主義的停火決議，而這個唯一作為也乏人問津。安理會在氣候變遷方面也幾無建樹：2021年，一項有關氣候變遷的決議草案，推動各國認同氣候變遷將成為和平與安全的威脅，雖然獲得113個會員國共同提案，是為安理會史上第二高提案數，但連這種無涉及利害關係的決議也慘遭俄羅斯否決。

由於安理會的常任理事國是由1945年前後的世界大國所組成，而也就是這種組成造就了合法性危機，舉例來說，該會並無來自非洲或拉丁美洲的常任代表，也未見印度及日本等具影響力的國家。正如聯合國秘書長古特雷斯(António Guterres)在2018年所言，安理會「不再符合」當代地緣政治動態的變化。

現今俄羅斯攻擊烏克蘭正凸顯出安理會多麼無能，尤其是常任理事國身為攻擊者，還以安理會作為擋箭牌。在衝突初期數日，考量決議的公平性，

俄羅斯身為爭端方本應投棄權票，但還是動用否決權否決安理會要求克里姆林宮停止非法侵略並自烏克蘭撤軍的決議，這讓反戰支持者不得不將之轉為不具約束力的決議，或許值得稱許的是，聯合國大會(UN General Assembly)高票通過該決議。莫斯科的否決權也是安理會接著將俄羅斯在烏克蘭的侵略行為送交國際刑事法院的障礙(International Criminal Court)，經濟制裁亦是如此，這些制裁並非由安理會施行，而是由特設的國家聯盟對莫斯科實施。



1945年4月25日，各國代表齊聚加州舊金山，草擬《聯合國憲章》，確立常任理事國與安理會的各項權責。(Source: AP/達志)



在烏克蘭危機期間，聯合國並非全然無所作為，如聯合國大會投票決議停權俄羅斯在人權理事會(Human Rights Council)的成員資格；聯合國官員也在調查烏克蘭發生的潛在戰爭罪；聯合國機構正提供烏克蘭人民人道援助並協助難民。

儘管安理會有種種缺陷，但還不算一無可取之處，該會(至今)亦設法持續從事烏克蘭以外的工作，例如，再度授權非洲聯盟(African Union)駐索馬利亞維和部隊，以及延長聯合國駐阿富汗的援助團隊。高文說，「我們明白中國私底下特別仰賴俄羅斯，但也說『別讓此種情況蔓延擴大，聯合國在阿富汗這些地方仍持續發揮作用，我們當然不希望搞砸這一切』」。他認為安理會的價值仍然存在，因為「其中的大國成員可以有效解決某些安全議題」，像是制裁北韓核武器計畫，或是限制伊朗核計畫的國際協議(惟目前陷入膠著)。

此外，對於改革安理會，有許多具可行性及充滿雄心的想法，諸如常任理事國若涉及大規模暴行，應自願放棄否決權，或在涉及氣候變遷、傳染性疾病及核武等生存威脅議題時，不允許動用否決權；讓安理會的成員更具全球代表性；改變秘書長遴選方式，以降低聯合國領導人受到常任理事國的人情羈絆。烏俄戰爭已引發一個大幅且適切的轉變：當前對於遭否決的安理會決議，將於十日內自行啟動針對該決議而舉行之聯合國大會中辯論。

目前遇到最令人佩服的想法，或許是改變聯合國的創始章程，允許聯合國大會中占絕對多數的國家(或是獲安理會多數常任理事國同意)就能夠推翻常任理事國的否決權。

胡笙(Zeid Ra'ad Al Hussein)曾任聯合國人權事務高級專員、約旦駐聯合國大使，以及前南斯拉夫維和人員，所以對聯合國體系瞭如指掌，他在最近提出一項解決方案，主張聯合國大會四分之三或八分之七的票數，應足以推翻常任理事國的否決權。至於曾任聯合國官員的前土耳其經濟部長德維斯(Kemal Derviş)與前哥倫比亞財政部長歐堪波(José Antonio Ocampo)，兩人也提出類似建議：在章程中增加條款，「採用雙重多數決——如至少代表聯合國三分之二的成員國和世界三分之二的人口來推翻否決權」。國際關係學者潘克(Anthony Pahnke)提出另一種方案：若聯合國大會三分之二的國家和/或安理會五分之四的成員贊成，即可推翻否決權。上述這些作法具可行性，因為在2022年3月聯合國大會決議中，聯合國竟罕見呈現國際團結的現象，不管是會員國及常任理事國都要求俄羅斯終止侵略烏克蘭。

改革將面臨莫大阻礙，修改任何憲章皆須經由三分之二的聯合國成員國同意，並以各自憲法程序批准條約修正案，包含所有安理會常任理事國在內，但俄羅斯和中共可能拒絕改革，甚至自1989年以來未曾行使否決權的法國和英國，以及常藉否決以巴衝突相關決議，捍衛以色列的美國也可能拒絕。

另外一項挑戰則是為了特定目的而修改章程，可能開啟全球規模的潘朵拉盒子，高文解釋道，各國「對安理會改革提出一長串願望清單，北韓偶爾會發聲，要求安理會應付出更多時間討論日本在1940年代的戰爭罪，各國皆有需求，因此若開始改革，將無法聚焦在少數的小範圍目標」。



修改聯合國創始章程，在絕對多數的聯合國會員同意下，推翻常任理事國否決權，或許能解決燃眉之急，但也會開啟潘多拉盒子，而這將是聯合國秘書長古特瑞斯(António Guterres)未來所須面對的挑戰。

(Source: Flickr/World Economic Forum)

這就是為何聯合國憲章，歷史上僅修訂五次，而且自1973年來未曾再有修訂。

人們往往會遺忘極具革命性意義的是，國家因武裝衝突等事件而願受安理會約束限制主權的情況，這些國家願自受約束，除了反映以往國際聯盟(League of Nations)這個國際組織的失敗，未能阻止第二次世界大戰爆發，同時也是各國對二戰的極度恐懼。前聯合國副秘書長、安全理事會報告(Security Council Report，促進安

理會效率的非營利組織)執行理事蘭格倫(Karin Landgren)注意到，在全球大國的激烈競爭下，「如果在1945年限制主權的情況已屬激進行為，我認為要在今日實現，更是純屬幻想」。

高文注意到，國際機構的轉變往往起源於涉及大國的戰爭，而機構中出現愈漸進式的溫和改革，通常來自於愈不嚴重的危機。烏克蘭戰爭發生之地，某部分曾是歷史上不斷輪替隸屬於兩國之處，他表示，「如果烏克蘭局勢升級成為大國戰

爭，好處是可以開啟根本性的多邊改革，但壞處是我們可能都會死於核戰」。

不過對聯合國這種不太可能創新的機構而言，或許以改革成功機率渺茫來加以形容頗為恰當，雖然缺乏世界大戰作為聯合國改革的動力，但現今出現的多重挑戰，正成為一股急迫推動改革的動力。若美國及其盟國想要維護他們所協助建立的國際架構，則在此絕望時刻須採取嚴厲措施，例如主導大膽措施以改革僵化的安理會，並施壓俄羅斯及中共同意實施。

當面臨生存威脅時，吾人生活在全球「相互脆弱」(Inter-vulnerability)時代，彼此共生共榮，共同面對既有各種威脅，此時或許有必要從彼時1945年的五大國轉移部分權力(例如以推翻聯合國否決權的形式轉移)，俾利在處理氣候變遷、流行疾病及核武衝突影響時，能夠達成大多數國家的共識。

美國政府在支持改革過程時，應表達不畏懼(實際上是支持)全球在重大挑戰所達成的共識，但在過程中也可能衍生



聯合國改革過程中，美國應透過各種場合，表達勇於面對、毫不退縮立場，與國際社會共生共榮，共同因應未來挑戰。圖為美國國務卿布林肯在聯合國大會上的演說實況。(Source: US State Department)

相關問題：如果俄羅斯和中共反對這樣的改革，則其漠視全球其他區域意謂什麼？這代表在莫斯科和北京的陣營，以及與之抗衡的華府及其盟友間，可能展開一條新的理念戰線。

誠如德維斯和歐堪波討論改革提議時所述，「對於美國等世界民主國家而言，現在正是提出改革的理想時刻，藉由支

持改革，拜登政府可以掌握時機，展示決心，建立更公平且包容的多邊體系，如此將得以傳達如此強有力且廣受歡迎的訊息，即美國堅信開明國家的自身利益，將符合世界絕大多數國家和人民的利益」。

若安理會未能大幅改革，另一條路可能是以靈活且任務導向的聯盟來處理問題，由相關

國家自願組成安全聯盟——典型例子就是烏克蘭所提的「U-24」聯盟，或是召集各個國家來提供基輔軍事、經濟及人道援助，並對俄羅斯實施制裁。

高文概略說明類似概念：這是一個與安理會平行運作的「緊急平臺」，由來自聯合國成員國、聯合國所屬團體、國際金融機構及援助機構領袖所構成的平臺網絡，以減輕危機衝擊全球經濟和國際體系的影響，他對該平臺功能提出展望，像是針對烏克蘭戰爭造成的能源挑戰及糧食危機，目前全球參與國家與機構應如何齊力同心應處相關問題。

高文指出，「未來的多邊合作模式可能是以事件導向為基礎，而且組成是相當不正式、針對特定情況的團體」，他也補充道，無可厚非須承擔的是合作團體通常還是會演變為拉幫結派的團體，「誠然，當危機浮現眼前時，原有的組織結構已不能夠解決問題」。

版權聲明

Reprint from *The Atlantic* with permission.