

書叢小科百國中

# 國 合 聯

著 夫 純 梁

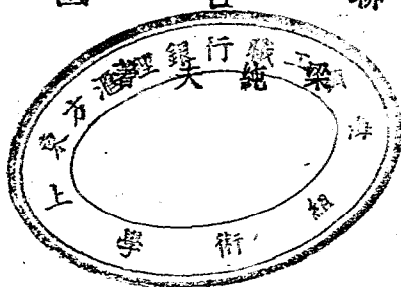


知 新 · 書 讀 · 活 生

行 發 所 行 發 合 聯 海 上

新中國百科小叢書

聯 合 國



F916.3

1285

知新·書讀·活生

上海聯合國發行所發行

書叢小科百國中

國 合 聯

著 者 梁 純 夫

發 行 者 生 活 · 讀 書 · 新 知  
上 海 聯 合 發 行 所

基 本 定 價 三 元 二 角  
外 埠 酌 加 郵 運 費

出 版 期 卅 八 年 六 月 滬 初 版

印 翻 准 不 · 有 所 權 版

[225](B22)S.0001—5000(P.140)

# 目次

- 一 從國聯到聯合國……………(一)
- 和平與戰爭——國聯的失敗——聯合國的課題
- 二 三強合作與聯合國……………(二)
- 三強與聯合國——從戰時到平時的合作——聯合國的產生
- 三 舊金山會議與聯合國憲章……………(三)
- 製憲會議中的難題——主席團與表決程序——阿根廷

與波蘭問題——否決權與小國問題——託管制度與殖民地問題——區域安全與世界合作

四 聯合國的組織與附屬機構……………(五)

聯合國大會——安全理事會——經濟社會理事會——託管理事會——國際法院——秘書處

五 去和平的路上……………(五)

兩個制度的並存——美國破壞聯合國——保衛聯合國的鬥爭

後記……………(一〇)

## 從國聯到聯合國

和  
與  
平  
戰  
爭

『贏得戰爭易，贏得和平難。』這一句流行的口頭禪，照字面看起來，似乎很費解。因為沒有了戰爭，便是和平的到來。

不過，和平是有兩種的：一種是暫時的休戰；一種是永久的和平。打勝了一場戰爭，並不就是贏得和平。譬如甲乙二人口角，甲把乙罵得一時無話可回，因而沉默了，但並不是從心底裏折服。這種情形祇能算休戰。一有機會，口角是可以隨時再起的。即使乙確實是被甲用理說服了，但如

果甲仍然保持挑釁的精神，或本身的言行有許多可受攻擊之處，便隨時會有丙或丁出來跟他口角。這樣和平是終於得不到的。

永久的和平是不易贏得的。要贏取永久的和平，必須從根本上消除戰爭的原因。這是一個曲折的過程。比方以個人而論，甲與乙必須互相尊重對方的利益，然後尋求一種基礎，發展共同的利益。在這種過程中，必定互有犧牲，然後共有所得。等到雙方的利益一致時，衝突的原因便沒有了。因此真正的永久和平的贏得，並不在於甲方說服或征服了乙方，而是在於雙方的利益得到了共同一致的發展基礎。

和平與戰爭本來是兩個相對的名詞，它們是因對立而存在的。世界上如果不曾發生過戰爭，人類如果不曾再三遭受戰爭的災難，他們腦子裏決

不會湧出『和平』這觀念。他們更不會絞腦汁，賣氣力，創立像聯合國這樣的機構來維持世界和平了。

這世界確也曾有過真正和平的時代，那時期並且相當長，佔去人類五十萬年生活史的一大半。那就是前氏族社會的『原始共產社會』。那時候世界也有戰爭，是人與獸之間的鬪爭，而人與人之間確實是和平共處的。

不過，原始社會的和平，也不能算做『世界和平』，因為那時候的人類之間並沒有構成一個有機的『世界』，他們的生活集團是互相隔離的。

戰爭隨着私有財產權而來臨到人間社會。戰爭又加速了有機『世界』的構成。我們現在要恢復和平，卻不是要恢復原始社會那種『鷄犬之聲相聞，老死不相往來』的和平；而是要創造一種適宜於全體利益的發展，而



又能照顧到個別利益的社會基礎。歷史是向前發展的。繁榮需要和平，和平也需要繁榮。這二者是不可分的。但是要創造繁榮的和平，或和平的繁榮，必須從根本上消除社會的戰爭原因，這樣的和平纔不是暫時的休戰。然而這道路是曲折的，艱苦的。

國  
的  
聯  
失  
敗

第一次世界大戰後成立的國際聯盟，是以維持世界和平為基本任務的。但是這機構自從成立到瓦解，不單對於國際和平毫無幫助，反而加速了第二次世界大戰的到來。它締結和保證了許多國際條約，而戰爭就是從這些條約的被撕廢開始的。

如果說，國聯的任務是維持暫時休戰式的和平，那它的任務是已經完成了的。它曾加速了第二次世界大戰的到來，是份內的事。因為在休戰時

期，雙方都在從新組織戰鬥力量，尋求機會再作決戰。如果沒有這休戰的保證，大家的戰鬥力便會逐漸消耗了。有了這一保證，新的戰鬥力纔可以迅速積聚起來。而當第二次大決戰到來時，國聯乃壽終正寢，這是很自然的事。

許多人把國聯的失敗，歸咎於盟約的不夠嚴密，或組織的不健全。其實這都不是重要的。在當時來說，如果世界上有和平可維持，那些盟約和那種組織是儘可以夠維持的。

問題是在於，那時候的世界，基本上不是一個和平的世界，戰爭的原因不但沒有消滅，而且到處增長着。那時候的世界，表面的武裝衝突雖然暫時停止，人類社會當中的矛盾卻愈益顯著地尖銳化起來。在國際間，帝

國主義者之間的矛盾沒有減少，而資本主義與社會主義之間的矛盾起來了。殖民地與宗主國之間的矛盾加深了。在國內，勞動者的覺醒強化了他們與資產階級的矛盾，而戰後的經濟恐慌又使資產階級之間起了分化。整個世界充滿了矛盾和鬭爭，而這些矛盾是互相牽連着的，每一環的衝擊都足以引發一次世界規模的戰爭。在這樣的情況下，國聯所能夠維持的便祇有暫時的休戰了。

美國和蘇聯沒有參加，確實是國聯機能的一大缺陷。美國不參加國聯，一方面是因爲所有的戰利品，如德、土的殖民地和經濟權益，都在美國參戰以前被英、法、意、日祕密外交預先瓜分完畢，國聯的任務在保持這種現狀，美國當然不願意。在另一方面，控制美國政治的國際卡迭爾美

國資本家，不願意受國聯的約束而使自身的經濟利益在德國受到損害，因而把門羅主義發展為孤立主義。

美國是自行孤立，蘇聯卻是被孤立的，當時蘇聯不單被拒絕於國聯之外，而且由許多大小國家組織干涉軍加以圍攻多年。蘇聯被擯除於歐洲政治外交場合之外，到了一九三八年的慕尼黑會議尤為顯著。

後來的事實卻證明了，美國的『自孤立』和蘇聯的『被孤立』，恰恰加速了第二次世界大戰的到臨。而從這兩面的事例，也可以看出國聯所維持的決不是世界和平而是列強的暫時休戰了。

聯合國  
的課題

從條文和組織上來說，聯合國和舊國際聯盟似乎沒有很大的分別。國際聯盟已經失敗了，聯合國就能維持世界和平

嗎？

條文和組織雖然大致相同，世界的政治形勢卻根本改變了。第一次世界大戰加深了帝國主義者內在和外在的矛盾，這種矛盾發展到軸心國家的侵略戰爭便瀕近於頂點。第二次世界大戰最初還是以帝國主義戰爭的性質開始，當戰爭發展為世界規模，戰爭的性質中途起了變化，侵略者與反侵略者兩條陣線在全世界顯著地劃分出來，戰爭成爲侵略與反侵略之間的搏鬥了。

這次戰爭的結果，聯合國國家得到了勝利。聯合國國家是以民主爲號召的，它的勝利確也是由於民主的力量——由於全體人民自願地貢獻於一切作戰努力。因此聯合國國家的勝利預示着民主在全世界的最後勝利。

反侵略的戰爭雖然勝利地結束了，聯合國家的任務卻沒有最後完成，因為民主還沒有在全世界獲得勝利。在戰時，聯合國家的勝利是依靠於團結與民主。聯合國家由戰時的團結而進一步發展為平時的聯合國機構，它的任務也是促進全世界的團結和民主。祇有團結和民主，纔能真正保證了世界和平。

反法西斯的戰爭雖然勝利地結束了，戰爭的因素卻還到處存在。這些因素目前正向三方面發展着。在一方面，戰敗國家的殘餘法西斯份子或潛入地下，或溜到國外，但仍然沒有停止活動。而在戰勝國家或所謂中立國裏面，並不缺少真正的法西斯主義者和法西斯主義的同情者。這些裏裏外外的法西斯分子勾結和配合起來，常常足以影響一些國家的政策。因而，

在管制主要戰敗國的政策上，在跟附庸戰敗國訂立和約上，在解放國政權的重建上，在敵國工業和敵產的處理上等等，主要戰勝國之間便常常發生有礙聯合國家團結合作的意見分歧。

另一方面，在某些戰勝國和解放國裏面，統治者們還未認清或故意抹煞這是一次人民的戰爭，不讓人民享受勝利的果實，於是人民自動團結起來，甚至用武力來爭取民主，因而形成了內戰的形勢。

還有更顯著的一面，就是殖民地和被保護國的人民要求實現戰爭目的中所標榜的民主自由，卻受到了帝國主義者的阻遏，因而爆發了所謂『叛亂』。

聯合國的課題，不是粉飾和平，而是面對現實。它的基本任務在於消

除戰爭的社會原因，其唯一的方法是促進世界各國的團結與民主。上述三方面的發展，主要是由於聯合國國家之間缺乏團結與民主：國際事務上的不民主，國內政治上的不民主，以及殖民地人民的沒有民主。

舊國聯的任務是維持列強之間的暫時休戰，在這方面它已經成功了。聯合國機構的任務是促進世界各國的團結與民主，它如果能把握這一中心任務，堅決朝這一方向走，它是能夠成功的。



## 二 三強合作與聯合國

三強與  
聯合國

一九四四年六月西歐第二戰場的開闢，加速了希特勒軸心的最後崩潰。開闢第二戰場在擊敗希特勒主義上的重大意義，不在於第二戰場軍事行動本身，而在於它執行了一九四三年十二月德黑蘭三強會議所決定的聯合戰略。我們回溯當時的情形，沒有第二戰場，蘇軍自不會那麼快便直搗柏林，剿滅法西斯的巢穴；但如果沒有蘇軍在以前給德軍的消耗，和當時的牽制、追擊，第二戰場也決不會那樣順利地開展。希特勒的最後失敗決定於兩線作戰，而這是祇有英、美、蘇三強的密切合

作才能發揮其全部效用。

軍事離不開政治，戰略被決定於政策。一九四四年英、美、蘇三強反希特勒的聯合戰略，是有其政治團結和政策上的合作道路為依據的。在德黑蘭會議以前，英、美、蘇三國之間雖然互相訂立了對抗德國的同盟條約和互助協定，但是反希特勒聯盟的聯合戰略遲遲未見有具體的表現。雖然斯大林在一九四一年十一月七日便發表了對在西歐開闢第二戰場的懇切要求，但是一直到一九四二年秋季斯大林格勒被圍的危急關頭，英、美方面在西歐大陸上依然未見有任何動靜。難道英、美不知道兩線作戰的意義嗎？難道它們不想提早擊潰希特勒嗎？這是難以使人相信的事。實際上，當時英、美、蘇三國之間是存在着政策上的距離和英、美對蘇的猜忌的。

這種猜忌在一九三九年之前曾使希特勒有機會和有勇氣準備和發動第二次世界大戰，執行其各個擊破的閃擊戰略。而在這以後，同一的猜忌又拖延了反希特勒同盟聯合戰略的實施，助長了希特勒侵略的氣燄，擴大和加長了被侵略國家人民的損失和災難。

這種政策上的矛盾和對蘇猜忌，到德黑蘭會議前後在英、美國內的輿論上愈加顯著地表現出來了。美國的孤立派如惠特和陳德勒之流，一直指摘美國派遣遠征軍到歐洲去是『爲狡猾的邱吉爾和斯大林火中取栗』。當德黑蘭會議決定英、美聯軍攻歐的具體計劃之後，孤立派還在報紙上鼓吹『深怕進軍要使美軍遭受犧牲』，叫軍人的妻子父母出來反對。當時我國的孤立派應聲蟲也大寫其文章，說：『進攻軍隊有全部犧牲的危險』（見

陳西澆作『論第二戰場』，載一九四二年十月重慶大公報。由於傳統的反蘇情緒作怪，他們把開闢第二戰場看做一種純粹救援蘇聯的冒險玩意，而不是反希特勒同盟執行聯合戰略的重要步驟，因此他們用種種方法來反對開闢第二戰場。

在英國方面，正當德黑蘭會議的前夕，綏靖主義的重要分子南非總理史末資將軍也急噪起來，在倫敦發表演講說：『在這三位（按指英、美、蘇）一體中，我們的兩位同伴都具有巨大的力量與資源，而大英帝國的歐洲資源和他們兩位的廣大資源對比起來都是貧弱的。我很害怕這是一個不相稱的合夥。』這種妬忌盟友的心理，真是情見乎詞了。

但是德黑蘭會議衝破了一切難關，打消了一切猜忌。它不單決定了澈

底擊敗希特勒的聯合戰略的具體實施步驟，也同時創造了一種共同政策，奠定了三強合作的道路。而聯合國組織的意念，便從這一合作的道路開展出來了。德黑蘭宣言說：

『我們（三強領袖）……已經擬定並且認可了我們的共同政策。』

『我們表示我們的決心：我們的國家在戰爭方面，以及在隨後的和平方面，都將共同工作。』

『……關於和平方面，我們確信：我們的和協，必將使和平成爲一種永久和平。我們完全承認我們以及所有聯合國國家負有無上的責任，要創造一種和平，這和平必將博得全世界各民族絕大多數人民大眾的好感，而在今後許多世代中，排除戰爭的災難和恐怖。』

「……我們將力求所有大小國家的合作和積極參加，那些國家的人民，就和我們本國（按指英、美、蘇三國）的人民一樣，都是用全副心靈，抱着獻身的精神，要消滅暴政和奴役、壓迫和苦難。我們一定要歡迎他們，聽他們抉擇，到一個全世界民主國家的大家庭裏來。」

從戰時的  
到和平時的  
合作

從一九四四年六月英美聯軍在法國北部登陸到一九四五年五月德國無條件投降，中間祇經過十一個月的時間。這是聯合戰略的神速功效，應該增加了三強從戰時的到和平時的合作的信心。

反希特勒戰爭的過程證明了，祇有三強的真誠合作才能收迅速勝利的效果。而照『贏得戰爭易，贏得和平難』的道理，三強合作在平時比在戰時更見重要。迅速的勝利可以減少犧牲，迅速的和平可以減少痛苦。

希特勒被打倒以至日本無條件投降，聯合國家的任務並沒有終了。因為世界上的戰爭因素沒有被清除，無數的希特勒或新希特勒主義可能再出現。打倒希特勒主義的戰爭工作需要三強合作來完成，消除戰爭因素的和平工作也需要三強合作來實現。

三強領袖老早就清楚地看到這一點，所以他們在德黑蘭宣言中曾強調說：『我們表示我們的決心：我們國家在戰爭方面，以及在隨後的和平方面，都將共同工作。』斯大林在一九四四年十一月革命節的演講中更進一步指出：『國際組織如欲獲得有效之結果，則負責打倒希特勒德國之大國，必須一心一德，以協調之精神，繼續從事工作。』一九四六年一月十日在倫敦舉行的第一次聯合國大會中，蘇聯代表葛羅米柯也引述斯大林這

句話，重申這一願望。

和平工作可以分爲兩方面：一方面是處置戰敗的侵略國及其附庸，另一方面是制止足以引起戰爭的國際糾紛。事實證明了，無論在那一方面，問題的合理解決都依靠於強國——主要是美蘇之間的——真誠合作。

處置戰敗國的工作又可以分爲兩部分：一部分是直接管制戰敗的德國和日本，另一部分是與附庸國如義、匈、羅、保、芬等訂立和約。就管制戰敗國來說，對德國的管制，美、英、蘇三國在一九四五年二月的雅爾達會議和同年七月的波茨坦會議中曾達成滿意的協議，基本的原則是：（一）解除德國全部武裝；（二）剷除可以用作軍事生產的一切德國工業；（三）摧毀納粹黨及其附屬和監督機構；（四）在民主的基礎上重建德國的政治生



活。（參看波茨坦宣言）可是美、英方面拋棄這些原則不顧，最初提出片面的所謂『保證德國解除武裝四十年公約』來代替這些原則，後來並且索性獨斷獨行，把西德重建爲反蘇反共的軍事基地，由分裂德國而分裂歐洲，造成了今天歐洲的混亂狀態和緊張局面。管制日本的問題就更加明顯了：由於美國一開始便拒絕與蘇聯合作，並且蓄意把日本重建爲遠東反蘇反共的強大堡壘，今天日本已成爲遠東和平威脅的可怕來源了。

在與義、羅、保、匈、芬等國訂立和約的問題上，美、英、法、蘇之間雖曾發生長期的爭論，終於能達成大家都相當滿意的協議。這證明各大國在戰後和平的重要問題上是能够合作的，而這種合作對於整個世界的和平與繁榮是有極大幫助的。

就消除足以引起戰爭的因素方面來說，主要的如原子能的管制和裁軍問題，大國間如能推誠合作，世界和平的問題便解決了一大半了，人類並且可以利用這種偉大的能力和龐大的金錢與人力來從事於生活必需品的生產，世界繁榮的問題也解決了一大半了。可是由於美國妄想永遠獨佔原子彈祕密以制霸世界，不單不肯裁軍，而且積極擴軍，以致造成今日世界的時時不安。

聯合國的產生

聯合國的概念，可以追溯到一九三七年十月五日（日寇侵入中國本部之初）故羅斯福總統在芝加哥發表的那有名的

『檢疫』演說。當時他號召：『所有愛好和平之國家，應即起而合作，反對違反條約與人道之行爲。因爲這種行爲現正造成國際混亂與不安局勢。』

欲避免此種局勢，決非嚴守孤立與中立所能收效。『第一次世界大戰以後，美國的孤立主義使國聯陷於無能，助長了德日的侵略氣燄，最後並召致了第二次世界大戰。羅斯福十二年多的總統生涯，是一段與孤立派不斷鬭爭的歷史。這次的演說，是羅斯福總統頭一次公開向孤立派宣戰。

隨後，當歐戰爆發之後，在一九三九年十一月，他便促使國會修正對作戰國家禁售軍火的中立法案，准許有利於聯合國家方面的現購自運。蘇德戰爭爆發之後，在一九四一年三月十一日，羅斯福又建議國會通過了租借法案，對反抗軸心侵略的國家無條件地給與物資援助。這對於美國孤立派是一連串沉重的打擊。在羅斯福總統領導之下，美國逐漸脫離了孤立主義的羈絆。

到了一九四一年十二月七日，日寇偷襲珍珠港，把戰爭帶到了美國本土，這時便再沒有孤立的餘地了。從那時候起，全世界便顯著地劃分出侵略與反侵略兩條陣線。當時侵略陣線一方的氣勢正盛，反侵略國家的團結便愈見迫切了。於是一九四二年一月一日，二十六個反侵略國家在華盛頓簽訂了共同協定，一般叫做聯合國宣言。這便是聯合國的來源。

二十六國宣言祇有兩項簡單的條文：

(一) 每一政府，承允對於與之立於戰爭狀態的三國同盟份子國家（按指德、意、日），及其附庸國家，使用其全部軍事與經濟資源。

(二) 每一政府，承允與本宣言簽字國合作，並不得與敵國締結單獨停戰協定或和約。

從這條文看來，當時這二十六國的結合，純粹是爲着共同對付侵略者，而並沒有包含戰後合作的意念。換句話說，這一結合祇是爲着戰爭的工作，爲着贏得戰爭，而並不是爲着和平的工作，爲着贏得和平。

把所有反侵略和愛好和平的國家團結起來，組織一個國際機構以維持世界和平的意念，是在一九四三年十二月的德黑蘭會議中產生出來的。如前所述，德黑蘭宣言開頭便說：『我們表示我們的決心：我們的國家在戰爭方面，以及在隨後的和平方面，都將共同工作。』德黑蘭會議不單表示了三強合作從事戰後和平建設的決心，它並且對戰後和平的工作和目標畫出了一個輪廓。如宣言中所說：『我們確信，我們的和協必將使和平成爲一種永久的和平，……我們將力求所有大小國家的合作和積極參加，……』

我們一定歡迎他們，聽他們抉擇，到一個全世界民主國家的大家庭裏來。」贏得戰爭的工作一方面需要「所有大小國家的合作和積極參加」，另一方面更需要強國的「和協」。贏得和平的工作也是同樣地一方面需要「所有大小國家的合作和積極參加，另一方面更需要強國的『和協』。這是德黑蘭會議的精神，也是聯合國機構的精神。聯合國機構必須在這一精神的基礎上，建立成爲一個『全世界民主國家的大家庭』。

一九四四年八月二十一日至九月二十九日，當歐洲戰場的聯合戰略已經開始執行並且立見成效之後，英、美、蘇三國代表在美國敦巴頓橡樹園舉行會議，擬訂了聯合國機構的組織草案，這草案後來又經中、英、美三國代表會議的審核通過，作爲向將來聯合國全體大會的建議案，作爲大會

討論聯合國憲章的藍本。

決定一九四五年四月二十五日在舊金山召開聯合國製憲會議的是同年二月在雅爾達舉行的英、美、蘇三強會議。雅爾達會議是繼承這德黑蘭會議的精神而來的，它的任務除了商定最後擊潰希特勒德國的具體步驟外，對於戰後歐洲和平秩序的恢復也根據民主團結的原則作了廣泛的協議。關於世界和平方面，雅爾達聲明重申三強共同的意願：『我們決定儘可能地從速和我們的盟邦建立一個一般性的國際組織，以維持和平與安全。我們相信：經由所有愛好和平的各國人民的密切和繼續的合作，以防止侵略，並消除政治上經濟上和社會上的戰爭原因都是必要的。在敦巴頓橡樹園會議中已奠定了一個基礎。』

雅爾達會議除商定了聯合國製憲會議的日期和地點並同意以敦巴頓建議案爲憲章的藍本外，對於參加聯合國的會員也提出一種非正式的約束，即在一九四五年三月一日以前向軸心國宣戰的國家才有資格參加舊金山制憲會議。

聯合國組織的成員是以簽字於一九四二年元旦的聯合國宣言的國家爲主體。到舊金山會議舉行的時候，聯合國已擁有五十一個國家會員。在全球人口二十一萬六千九百八十六萬四千人當中，聯合國會員的人口佔十七萬零五百八十三萬九千六百十五人（百分之七八點六）。這些會員國的名單依英文字母的序列是：

阿根廷、澳洲、比利時、玻里維亞、巴西、加拿大、智利、中國、哥



侖比亞、哥斯達黎加、古巴、捷克、丹麥、多米尼加共和國、赤道國、  
埃及、薩爾伐多、阿比西尼亞、法國、希臘、危地馬拉、海地、洪都  
拉斯、印度、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、里比利亞、盧森堡、墨西哥、  
荷蘭、新西蘭、尼加拉瓜、挪威、巴拿馬、巴拉圭、祕魯、菲律賓、  
波蘭、沙地阿拉伯、敘利亞、土耳其、烏克蘭、南非聯邦、蘇聯、聯  
合王國（英國）美國、烏拉圭、委內瑞拉、白俄羅斯、南斯拉夫。  
 後來陸續加入的有：阿富汗、冰島、瑞典、暹羅（一九四六年）、葉  
門、巴基斯坦（一九四七年）、緬甸（一九四八年）等國。

### 三 舊金山會議與聯合國憲章

製憲會議  
中的難題

舊金山會議是聯合國的制憲會議。它是由各會員國派遣代表團出席參加，根據敦巴頓建議案來製定聯合國憲章的。照雅爾達會議的協議，開會的請柬應由英、美、蘇、中、法五強簽署向其它會員國發出的，法國因為未參與敦巴頓會議和雅爾達會議，拒絕担负邀請責任，因此請柬祇有英、美、蘇、中四國簽署。參加開會的代表團最初祇有四十八國，因為阿根廷和波蘭的出席權發生問題，丹麥在開會之後纔被允許參加聯合國。

從四月二十五日的開幕式到六月二十六日的憲章簽署典禮，中間經過六十三天無間斷的議事日程。在會議的過程中，無數的難題像大海的風浪一樣地起伏着。這是毫不足為奇的，因為聯合國憲章是維持世界和平的百年大計。參加聯合國的五十個不同國家之間，政治制度和民族利益有着各種程度的差異。聯合國製憲會議的目的，是尋求共同的利益來保障個別的利益。一方面是，使個別的利益服從於共同的利益；另一方面是，在共同利益的前提之下，使個別的利益獲得盡量的發展。在目前這樣一個複雜的世界中，要追尋這樣一個遠大的目的，難題接二連三的出現自然是免的。值得我們慶幸的是，在舊金山會議中，大部分的難題經過熱烈的爭辯和虛心的檢討之後，大體上都能繼承德黑蘭和雅爾達的協調精神而獲

得協議了。

這些難題的產生和解決途徑，最足以表露各不同國家之間的利害關鍵。我們在這裏把當時爭辯最烈的問題來重新加以剖析，一方面使人明瞭聯合國各主要國家之間的不同立場，另一方面也可以幫助讀者把握聯合國憲章中一些與現實有關的重要方面——也就是聯合國憲章的基本精神。

主席團與  
表決程序

大會一開始便碰到了主席的人選問題。當時美國以地主爲詞，想以斯退丁紐斯（美國代表團的首席代表，當時的美國國務卿）獨當一面，做永久的主席。經蘇聯代表團以拒絕出席相對抗，纔商定由中、法、英、美、蘇（按英文字母排列）五強的首席代表輪流擔任主

席。這看來是小事，卻也足以表露美國在戰後國際事務上的居心。巴黎四國外長會議（一九四六年五月）不歡而散之際，蘇聯廣播指責美國「好爲人師」，據聯合社報導那廣播詞說：「若干人士視世界爲一大規模之學校，以美國代表居於教師地位。此種好爲人師之觀念實屬不近現實。持久之和平應以三大國間同舟共濟互相諒解爲必要條件。如依據圖霸世界者之意行事，則三強團結實不可期。」從這些話回想當時的情形，實有耐人尋味之處。

表決程序問題的爭執與上一問題有着類似的意義。當時美國以及南美各國主張所有議案有二分之一以上的同意便可通過，蘇聯則堅持須有三分之二以上的同意纔能通過。美國爲什麼有這主張呢？因爲美國連南美各國

在聯合國中有二十一個單位，加上在美國控制下的菲律賓等單位，便可以使美國的任何提案都能順利通過。美國的這一意向，在那次巴黎外長會議中也再度表現出來。巴黎會議破裂的主因，是因為美國外長貝爾納斯主張把對保、羅、匈、芬等的和約內容交由即將召開的歐洲和平會議來處理，蘇聯外長莫洛托夫則堅持由四國外長作初步決定。事後美國政論家李普曼拆穿內幕說：『貝爾納斯計劃的作者曾預料蘇聯在和平會議中將居於十四票對七票的劣勢；在聯合國大會中更居於四十四票對七票的劣勢。』

不過關於表決程序問題，在舊金山會議中已達到合理的協議。如聯合國憲章第十八條所載的，重要問題的會議應由到會及投票的會員國三分之二的多數來決定，次要問題則有半數以上便可以通過。（參看聯合國憲章

## 第十八條

阿根廷與

波蘭問題

主席的問題解決之後，阿根廷和波蘭的出席問題又引起美蘇之間的激烈爭辯。美國主張邀請阿根廷出席，而反對波蘭代表團參加。蘇聯認為阿根廷沒有資格來參加聯合國會議，而波蘭臨時政府卻是有權派遣代表出席的。這種針鋒相對的立場，使問題由現實的處理變為原則的爭持了。

原來，照雅爾達會議的精神，參加世界安全機構的會員資格應有一種原則上的約束，那就是：入會的國家必須申明它的反法西斯立場，以及在事實上證明它的政府是建立在廣泛的民主基礎上面。這一原則是兩次世界大戰的無量血、汗與淚教訓出來的。新國際機構如果放棄這一原則，就難

免重蹈舊國聯的覆轍，再度變爲綏靖政策的庇蔭所，而將產生與維持和平及安全完全相反的效用了。

阿根廷出席會議之所以成爲問題，就在於這一點上面。自從希特勒登台以後，阿根廷便一直是納粹主義的維護者，並且本身也成爲一個典型的法西斯國家。雅爾達宣言曾鄭重表示：『完全毀滅納粹主義的一切形式和制度，俾使和平與民主的敵人永遠不至捲土重來。』而阿根廷，在過去是納粹在南美活動的大本營，在當時是納粹領袖的逃遁藪。而在以後，由於地理位置的特殊，它比西班牙可能更適宜於供作新法西斯主義再起的温床。

阿根廷本來是汎美會議的重要成員。可是一九四五年二月間（舊金山



會議開幕前兩個月）在墨西哥京城舉行的汎美會議，阿根廷破例地被拒絕參加，因為直到那時為止阿根廷的法勒爾獨裁政府一直沒有被美國承認。現在美國爲什麼主張邀請阿根廷出席會議呢？原來汎美會議製定了一種西半球的聯防計劃，即所謂查普爾特匹克法案，事後阿根廷因爲感覺孤立，勉強簽字於這法案。並且裝出一種姿態，宣布向德、日絕交了。可是法勒爾政府還是原來的獨裁政府，阿根廷還是原來的法西斯國家。美國是爲着要使西半球全體國家在聯合國機構中成爲一個完整有力而獨立的體系，因此發動邀請阿根廷出席會議。在舊金山會議前夕召開的汎美會議本來就是爲着這一目的，後來大會中所發生關於區域組織的爭執也顯示了這一意向。

蘇聯反對阿根廷出席會議是爲着維護雅爾達會議的精神，爲着鞏固戰後世界的民主原則。可是美國代表團不顧美國國內以及世界輿論的反對，不顧蘇聯代表團的毅然退席，由英美集團的當然大多數票決把邀請阿根廷的議案通過了。從阿根廷政府此後所表現的種種行動來看，即使美國當局後來也坦白承認阿根廷的行爲是有害於世界和平的。

波蘭問題的爭執也是由於這同一民主原則所引起。波蘭是曾在二十六國宣言中簽字的，它的國土在這次戰爭中首先被蹂躪，而它的人民在最後擊敗納粹侵略者的努力中也作了不少貢獻，它的參加聯合國會議本來是沒有問題的。現在發生問題的，是出席會議的代表由怎樣一個政府選派出來的問題。在雅爾達會議中，英美已經事實上否定了倫敦的波蘭流亡政府，

但是對於當時在波蘭行使職權的華沙臨時政府的承認還有保留條件，就是「在更廣大的基礎上實行改組，以容納波蘭國內外的民主領袖」。英美當時反對波蘭出席舊金山會議，是因為華沙政府還沒有改組。但是它爲什麼還沒有改組呢？雅爾達宣言是蘇聯和英美共同簽字的，並且還由三國外長組成委員會來促進這一協議的早日實現，蘇聯當然不會反對臨時政府的改組。困難無疑地是在於「民主領袖」一詞的解釋不同。蘇聯堅決認爲應該容納的祇是那些在意識上積極表現反法西斯主義和在行動上對抗戰有貢獻的真正民主領袖，它並且認爲流亡政府當日的反蘇政策對於這次戰爭的造因應負一部分責任。因此，所謂容納民主領袖，決不是要容納倫敦流亡政府的領袖。而英美心目中所要容納的民主領袖，似乎正是倫敦波蘭流亡政

府中一些過去或現在的領袖。這是蘇聯所不能默認的。爲了世界的和平與安全，在這次戰後，蘇聯決不能坐視它的緊鄰再度爲這些法西斯的反民主的反蘇份子所把持。後來的事實證明了，被英美懲回到波蘭去參加改組政府的一批流亡人物當中，有十六人經蘇聯法庭審判之下，都承認了曾犯故意妨礙抗戰工作罪（領導祕密組織襲擊解放波蘭的紅軍和波蘭愛國志士）。經過這一內幕的揭破之後，新的波蘭民主政府便順利地改組完成了。可是在舊金山會議開會期間，波蘭代表團始終沒有機會出席參加，不能不認爲一大憾事。當時英美的意向是顯而易見的，就是企圖在波蘭保存一些自己方面的勢力，以爲將來對蘇外交的運用。這種意圖一直到外長會議關於對羅、匈、保、芬等國和約的爭議中依然發揮特殊的作用。其實

英美完全算錯了。它們想利用改組政府和訂立和約的機會，在東歐重建戰前的勢力範圍。這勢力範圍的玩意，在第一次世界大戰後英美曾認為是一條理想的防蘇堤或反蘇跳板，而實際上卻被希特勒德國利用了來離間民主國家，以進行各個擊破。結果是，英美搬起石子打了自己的腳背。這一經驗教訓是值得人們警惕的。

否決權與

小國問題

這次『聯合國』機構的組織中有一個顯著的特點，就是有一個賦有具體權力的安全理事會，在它之下設立『軍事參謀團』，由各常任理事國的參謀總長或其代表組織而成，可以向任何會員國調遣軍隊或利用軍事根據地，以從事制止侵略行爲。

這安全理事會由十一個會員國組成，其中七個非常任理事的任期爲兩

年，另外五個常任理事由英、美、蘇、中、法五國擔任，是永久職。並且常任理事國中的任何一國對於安全理事會的議案都保有否決權。

這五強的常任職和否決權，當時被許多人認爲是強權政治的合法化，在大會中引起最熱烈和最長時間的爭辯，各小國提出質問和修正案的有二十二項之多，直到閉幕那天才勉強獲得協議（當時以二十票對十票通過五強協議案，但有十五國棄權，五國缺席）。最後的決定是：「關於程序事項之決議，應以七理事國之可決票決定之。對於其他一切之決議，應以七理事國之可決票，包括全體常任理事國之同意票決定之。」（參看憲章第二十七條）這是說，除了一般程序問題外，五強中任何一國對於安全理事會的任何議案都保有否決權。

這似乎對於小國在「聯合國」機構中的權利有重大威脅。當時小國中以澳洲外長伊瓦特爲領導，發出強烈的抗議。在爭論過程中，後來英美也傾向於同情小國的主張，獨蘇聯堅決維持原來的立場。這似乎是難以令人索解的。蘇聯一向支持弱小民族的利益，現在爲什麼反有這種主張呢？

問題的關鍵是，如果人們肯於正視現實，就必須承認戰後的世界，是資本主義體系與社會主義體系對立的世界。世界和平的工作，必須以這兩個體系的協調爲出發點。正如李普曼所坦白地說出的「蘇聯在聯合國大會中將居於四十四票對七票的劣勢」。蘇聯在安全理事會中如果沒有否決權，對於一切國際事務必永遠處於被動的地位，處於被宰制的地位了。蘇聯當不能忘記第一次世界大戰後英美等十多個國與兵干涉它的內政，以及隨

後資本主義國家的包圍形勢。而在這次大戰結束後『西方集團』、『英美軍事同盟』、『西半球聯防』等玩意還層出不窮呢。

就否決權本身來說，原不過是一個理想與現實的先後問題。現實的形勢是，祇有強國纔有足夠的力量造成世界戰爭，也祇有強國才有足夠的力量保障世界和平。世界戰爭開始於強國的分裂，世界和平奠基於強國的團結。這次戰爭是由三強或五強的團結來贏得的，未來的和平也必須靠五強的團結來維持。

五強在安全理事會中對於任何爭端的任何解決辦法保有否決權，這不是象徵強國的走向分裂，而是象徵強國的走向團結。因為否決權有消極和積極兩方面的意義。從它的消極意義來說，處理任何爭端的任何辦法，必



須靠五強的一致努力纔能生效。如果一種解決爭端的辦法未經五強一致同意而逕付執行，這不單不能解決糾紛，而且實際上在製造和擴大糾紛了，因為不同意的強國顯然與這糾紛有着重大的利害關係。從它的積極意義來說，當糾紛已經發生，而且牽涉到五強本身的利害關係時，爲達到一種可以希望一致採納的解決辦法，五強之間必須事先尋求協調的途徑，以達到互相讓步的目的。這樣，否決權本身就能促進五強的團結，並且有阻遏戰爭的效用。

當然。如果有一種糾紛在五強之間不能獲得最後的協調，任何國際機構都不會有能力阻止戰爭發生的。關於這一問題，斯退丁紐斯當時的答覆便很夠現實：『有人說，五常任理事國之一，倘有侵略行徑並拒絕承認世

界組織的機構，那麼結果又將如何？倘有一侵略國其本身所投的反對票足以阻止理事國對其採取武力強制手段，那麼我們對於該侵略國究有什麼樣的遏制辦法？果有此事發生，我們的答覆極簡單，就是不論投票表決與否，另一世界大戰就要發生，而世界機構就宣告失敗。」

安全理事會是一個處理現實問題的機構，它必須從現實的觀點出發。祇有現實問題被逐步解決了之後，最後的理想纔能達到。這是聯合國機構與舊國聯一大不同之處，也是新國際機構對於未來的和平可能有實際貢獻之處。

託管制度  
與殖  
民地問題

敦巴頓建議案本來沒有「託管」這一章，後來在雅爾達會議中才商定一項原則，即下述三種土地應置於國際託管制度之

下：（一）舊國聯的委任統治地，（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。

國際託管制度並不是一種全新創造的辦法。它是第一次世界大戰後國聯所實施的『委任統治制』的繼續或發展。在那次戰爭結束後，戰敗國如德國和土耳其其在非洲、近東和太平洋的殖民地被用『委任統治』的方式在幾個主要的戰勝國之間加以分配了。分得這些土地的國家，主要是英國、法國和日本。土耳其其在近東的屬地伊拉克、巴力斯坦和外約旦但歸英國統治；敘利亞和黎巴嫩歸法國統治。德國在非洲的屬地分由英、法、比利時和南非聯邦統治。德國在太平洋的屬地分由日本、澳洲及新西蘭統治（赤道以北的歸日本，以南的歸澳洲和新西蘭）。這樣一種分配，是在美

國參戰之前由英法和英日之間的密約預先規定了的，因此美國沒有得到任何領土，在當時，美國對於歐洲的事情雖然不大願意過問，但是在亞洲它卻有着重大的權益。因為美國自從一八九八年戰敗西班牙取得菲律賓之後，它的外交政策的指針在『美洲門羅主義』之外又加上了『亞洲門戶開放』了。赤道以北的前德國殖民地（馬紹爾羣島、加羅林羣島、馬里亞納羣島等）交由日本統治，對於美國這方向的發展予以很大的威脅。當時美國極力反對這種制度，它也因此不願加入國聯。

可是，在這一次的舊金山會議中，國際託管制的方案是由美國首先提出來的。當時人們的推測是，美國爲着本身的安全，不能不取得太平洋航路上的一些重要根據地（包括上述日本的委任統治地和原屬日本的若干戰

略要地如琉璜羣島、小笠原羣島、琉球羣島等。但是爲着不違背大西洋憲章不能有任何領土要求的原則，美國又不能正式歸併這些土地。國際託管方案便是爲着這一要求而出現了。

不過，根據雅爾達協定應置於國際託管制之下的土地遠比這些戰略地區範圍較廣。而在另一方面，這次美國所建議的託管方案，跟以前委任統治制有一顯著不同之點，就是聯合國家在託管地區內有着平等的社會經濟權，這種權利在從前的委任統治地祇屬於受委託治理的國家所獨有。有許多理由可以使我們相信，在戰爭中高度膨大的美國生產力，本身的資本主義制度不能自行解決，便要求全世界所有地區的，尤其是落後區域的，「門戶開放」。

在這雙重的動機之下，美國的方案便有所謂戰略區域與非戰略區域（即經濟區域）的劃分。而這樣的劃分，卻首先碰到大殖民地國家尤其是英國的激烈反對。

在這初期階段，英美之間有着下列三點的意見分歧：第一，英美都贊成託管區應有軍事安全設施。不過美國希望有兩種託管地區，即屬於安全理事會下的戰略區域和屬於大會下的非戰略區域；英國卻認為所有的區域都可設防，都應隸屬於大會之下。第二，英美都不贊成由外人監督戰略區域，不過美國認為大會可以監督非戰略區域，英國卻不同意國際機構有任何監督權。第三，美國希望各託管區域『門戶開放』，英國卻主張各託管區域應有商業限制，像英國的自治領那樣。

從這裏我們可以看出來，英國和美國的利益是並不完全一致的。不過它們的立場也有一致的地方。那一致的地方，就是不能動搖殖民地制度的根基。而英國所反對的，是託管區域的『門戶開放』。英國之所以不贊成有非戰略區域的劃分，就是由於這一點。英國認為凡是託管區域，都不願有第三者去過問。

到了第二個階段，當託管制度的最後目標被提到議程上，美國的最後意向便表露出來了。國際託管的目標是『促進附屬人民的獨立』，這本來是美國的方案所提出，而曾得到中蘇兩國的支持的。但是後來美國代表史塔生忽然聲明撤回『獨立』一詞，而附和大殖民地國家英法等的以『自治』為最後目標。美國態度這種一百八十度角的轉變，是有它的理由的。

原來，前一階段的英美之爭，是在殖民地制度的範圍之內進行的。美國爲了追求落後區域的『門戶開放』（貿易自由），因而喊出了『獨立』的口號。與這同時，美國代表團還主張下列兩點：（一）國際託管區域應無經濟歧視；（二）國際託管理事會應有權在託管區域進行調查。當時美國所提的方案中，所謂託管理事會祇由擁有殖民地的國家參加，中、蘇兩國並不被包括在內。可是，當非殖民地國家的蘇聯和中國也表示了立場，堅決以『獨立』爲託管的最後目標時，殖民地制度內部的問題便發展爲殖民地制度與非殖民地制度之間的問題了。美國爲本身的利益打算，它是不願意看見殖民地制度被澈底清算的。

經過五強之間的折衷與讓步，這問題最後獲得了協議：（一）託管制



度的目標是，依照各有關民族自由表示的願望實行『自治』；（二）中、蘇兩國在將來的國際託管理事會中享有永久席位。

從這兩點看來，國際託管制比之舊國聯的委任統治制已經有了進步，不過這種進步還是有限度的：第一，在託管理事會中，並沒有給殖民地人民的代表留下位置，來參加處理有關他們本身利害的事情。第二，由於『自治』這一限制，附屬民族的最後命運仍然被掌握於治理它的國家的手中。這樣，託管制度跟任何殖民地問題的最後解決之間，便還存在着一段距離。

區域與世界  
安全與合作

前面我們曾提美國對阿根廷態度的前後不一致。這問題牽涉到一個區域組織，就是西半球的汎美體制。在舊金山會議

中，引起區域制度問題最大困難的，也就是這個組織。它是目前世界上唯一規模完備的區域組織。

汎美運動已經有五六十年的歷史（第一次汎美會議舉行於一八八九年）。在以前，這一運動一向是阿根廷對美國競爭拉丁美洲領導權的對象。每次汎美會議，阿根廷都從中破壞。因此一九四五年二月在墨西哥京城舉行的汎美會議，阿根廷沒有被邀請參加，而一個所謂『團結美洲國家共同防禦侵略』的查普爾特匹克方案便由全體一致通過了。由於這一方案的通過，醞釀半世紀以上的汎美體制終於建立起來了。

但是爲着這一體制的完整，在這次會議開過之後，阿根廷被勸請在查普爾特匹克方案上簽了字，並且宣布對德、日絕交。阿根廷這一舉措，當

時是以被容許出席舊金山會議爲交換條件的。因此可以說，阿根廷是以汎美體系之一員的資格，而不是以聯合國之一員的資格，來參加舊金山會議的。當時美國以及拉丁美洲國家那樣堅決地主張邀請阿根廷出席會議，就是爲着這一理由。

雅爾達會議決定在舊金山召開聯合國制憲會議之後，美國政策便臨到『世界合作』與『孤立主義』的十字街頭了。羅斯福總統從雅爾達會議回國後向國會報告說：『雅爾達會議是美國歷史的轉捩點。我不久便可向美國參議院和美國人民提出一次重大決定，足以決定未來幾代以及全世界的命運。這兒並沒有供給我們袖手旁觀的餘地，我們必須負起世界合作的責任，否則便要負起另一次世界大戰的責任。』

的命運。這兒並沒有供給我們袖手旁觀的餘地，我們必須負起世界合作的責任，否則便要負起另一次世界大戰的責任。」

及查普爾特匹克方案的美洲聯防計劃的製定，和阿根廷的被邀請出席，正是爲着這一目的。

因此，在舊金山會議中，區域安全制度的問題便展開激烈爭論。當時美國沒有出面，卻裝作調停人，而由拉丁美洲國家提出並堅持『汎美體制』要獨立於世界安全機構之外，不受聯合國憲章的任何束縛。這顯然是違背世界合作的原則的。美洲國家可以利用世界機構干預別人的事，而它們自己的事卻不容外人過問。這樣明顯的立場，是無法令人相信美洲國家對於未來的世界合作有任何誠意的。

經過蘇聯代表團以及美國國內輿論的激烈反對，美國不得不真的提出調停的方案了。五月十五晚斯退丁紐斯宣布說：『拉丁美洲各國與美國代

表團已就區域安全制度的問題成立協議，這一協議是以美國所提出的世界安全機構對於汎美體制應有優先權一項原則爲基礎。關於汎美體制的最後方案，將交五強再加檢討，然後提交區域組織委員會。」問題就這樣告一個段落。

後來關於加強區域組織在和平解決爭端上的地位，得到了這樣的協議：這種區域機構得代表國際安全機構負責行使權力，應付各種尙未發展到危害世界和平程度的區域性糾紛；亦得任安全理事會的代表機關，就地解決已經安全理事會調查過並已擬定和平解決方法的糾紛事件。

## 四 聯合國的組織與附屬機構

聯合  
大會

根據舊金山會議通過的聯合國憲章，聯合國的主要機構

有：(一)大會，(二)安全理事會，(三)經濟社會理事會，(四)託管理事會，(五)國際法院，(六)祕書處。

聯合國大會 (General Assembly)，也就是會員國的全體大會，由全體會員國派代表參加。每一會員國出席大會的代表不得超過五人，而且只有一表決權。大會每年舉行常會一次，經安全理事會或過半會員國的請求亦可舉行特別會議。主席由每屆大會選出。大會的主要職權是：(一)考

慮關於國際和平與安全的普通原則。(二)對於危害國際和平與安全的情勢，提請安全理事會注意，但已在安全理事會處理中的事件，非經安全理事會請求，不得提出任何建議。(三)審查安全理事會及其它機構的常年工作報告。(四)選舉安全理事會，經濟社會理事會，和託管理事會的理事國。(五)審核預算。(六)批准各種協定，批准新會員國的加入以及會員國權利的停止或除名(但須先經安全理事會的同意)。關於以上諸重大問題的決議，須有全體會員國三分之二以上的通過，其它事項過半數即可。

大會內設六個委員會，每個由全體會員國各派代表一人參加：(一)政治與安全委員會，(二)經濟與財政委員會，(三)社會人文及文化委



員會，(四)託治委員會，(五)行政及預算委員會，(六)立法委員會。此外又有一個普通委員會，從事於大會與各委員會間的聯繫工作，由大會主席，七個副主席和六個委員會的主席共十四人組成。此外，一九四六年的第一屆大會又曾建立三個臨時委員會：(一)永久會址委員會，從事選定永久會址；(二)國聯委員會，從事接收舊國聯的工作；(三)聯總委員會，與聯合國救濟善後總署取得聯絡。

一九四五年六月二十六日各國代表在舊金山舉行聯合國憲章的簽字典禮後，便把憲章帶回各國批准，同時推舉十四國代表(包括五強)組成臨時籌備委員會，籌備聯合國機構的第一屆大會。到一九四五年十月五日，已經有三十個國家批准憲章，照規定超過半數，便實際生效。十一月二十四

日，由臨時籌備委員會的召集，五十一國代表在倫敦西寺的臨時會址舉行籌備會議，決定一九四六年一月十日在倫敦原址召集第一屆聯合國大會。

第一屆聯合國大會，也就是聯合國的成立大會，因此它的主要工作是選舉和組織。比利時前外長史巴克 (Paul M. Spaak) 被選為本屆大會的主席。大會接着選出安全理事會的七個非常任理事國，經濟社會理事會的十八個理事國，并與安全理事會共同選出祕書長和國際法院的十五個法官，成立軍事參謀團和原子能委員會（參看下節）。

大會決定聯合國的永久會址設在美國紐約附近的成功湖，并以紐約市為臨時會址，便於二月十五日宣布休會，同時議決十月二十三日在紐約繼續舉行。紐約的會議有五十五國出席，重要議決案有：（一）全體會員國應

撤回它們駐西班牙的使節。(二)要求五強自行協商，確定否決權未來使用的方法，使否決權不致妨礙安理會迅速獲致決議。(三)要求安全理事會草擬條約禁用原子彈和裁減各會員國的武器及軍隊數目，并要求各會員國提供安全理事會以所需有關軍隊的情報。(四)成立託管理事會。大會於十二月十六日閉幕。(參看下節)

由於英國的請求和過半會員國的同意，聯大會於一九四七年四月二十八日在紐約召開一次會議，討論巴力斯坦問題。五月十五日通過成立巴力斯坦特別委員會，由五強以外的十一國代表組成，到巴力斯坦去實地調查，向下屆大會提出解決巴力斯坦問題的具體建議。

第二屆大會於一九四七年九月十六日起在紐約成功湖舉行，到十一月二

十九日閉幕。出席者有五十七國，巴西外長阿蘭哈(Dr. Oswaldo Aranha)被選爲本屆大會主席。重要的決議案有：(一)由聯大譴責一切戰爭宣傳，號召全體會員國促進和平宣傳(蘇聯提出，法、澳、加三國修正)。(二)成立巴爾幹邊境監察團，并促請南、保、阿三國勿再援助希臘游擊隊。(三)成立朝鮮委員會，協助朝鮮於一九四八年三月底前舉行選舉，建立議會及中央政府，并於政府成立九十日後撤退美蘇軍隊。(四)設立和平安全臨時委員會(即小型聯大)，由全體會員國參加(五強沒有否決權)，作爲聯大的一個常務機構，對有關國際安全問題有審查、調查和提出建議之權(以上三案均美國提出，蘇聯及東歐國家未參加表決)。(五)根據巴力斯坦特別委員會的建議，通過巴力斯坦分治計劃：(一)自一九四八

年八月一日起，英國終止代管巴力斯坦。(二)英國駐巴力斯坦軍隊於一九四八年八月一日以前全部撤退。(三)成立一個五國委員會，接替英國在巴力斯坦的責任，使巴力斯坦分爲阿拉伯和猶太兩國，保證它們在一九四八年十一月一日以前獨立。(四)耶路撒冷及其周圍由託管理事會實行永遠國際共管。(五)英軍撤退後的過渡期間，由五國委員會（玻利維亞、捷克、丹麥、巴拿馬、菲律賓）委任臨時政府，進行普選，成立正式政府。此外，阿根廷曾提議放寬義大利和約，美國提議限制否決權，蘇聯提議對西班牙實施政治和經濟制裁，均未獲得通過。

一九四八年四月十五日，由於美國的建議，聯大又在成功湖召開了一次特別會議。美國準備建議推翻巴力斯坦分治的決議案，改爲國際託管。

在會議進行中，埃及和外約但的阿拉伯軍隊已在英軍的協助下侵入巴力斯坦，大會束手無策，只在四月二十六日通過『採取迅速行動保衛耶路撒冷聖地』的空洞決議。但阿拉伯軍隊隨即以侵佔耶路撒冷作答覆。五月十五日，巴力斯坦問題又由聯大送交安理會處理，這次特別會議便這樣結束了。到五月二十九日，才由安全理事會下令自六月一日起阿猶雙方停戰四星期，並選派瑞典紅十字會副主席柏納杜特伯爵到聖地去擔任調停。

安  
理  
會

安全理事會 (Security Council) 是聯合國組織的最高執行機構，由十一個會員國組成。中國、法國、蘇聯、英國和美

國是常任理事國，對於程序問題以外的一切議案有否決權，即一切重要建議須得到這五國的一致同意才能通過。其餘六個非常任理事國由聯合國大

會選出，任期兩年（第一屆有三個任期一年，因此每年改選三個）。一切議案須有七個理事國的同意票才能通過，關於程序以外的議案，這七票要包括五個常任理事國的全體同意票，安理會對於提到議程上的任何國際爭端可以決定採取談判、調查、調停、和解、公斷，或交付司法解決等步驟。如認為必要時，亦可經由軍事參謀團指揮各會員國的陸海空軍，並利用它們的軍事基地，實行武力制止侵略行為；或勸員會員國對侵略者作經濟上和外交上的封鎖。

第一屆非常任理事國由一九四六年一月的聯合國大會選出：澳洲、巴西、波蘭（以上二年）、荷蘭、埃及和墨西哥（以上一年）。一九四七年由比利時、敘利亞和哥倫比亞代替荷、埃、墨三國；一九四八年又由加拿

大、阿根廷和烏克蘭代替澳、巴、波三國。這些非常任理事國的選出，都照顧到地理上的適當分佈。各理事國均須派代表經常駐會，舉行定期會議。主席由各理事國按英文字母次序每月輪流擔任一次。

在成立兩年間，安理會處理的重要議題有：（一）伊朗蘇軍撤退問題，（二）英軍干涉希臘內戰問題，（三）印度尼西亞與荷蘭的爭執，（四）對佛朗哥西班牙絕交問題，（五）印度與巴基斯坦關於克什米爾的糾紛，（六）調停巴力斯坦的阿、猶戰爭等。（參看下章）

安理會的直屬機構有原子能委員會，裁軍委員會和軍事參謀團。

軍事參謀團 (Military Staff Committee) —— 由安理會各常任

理事國的參謀總長或其代表組成，對安理會維持國際和平與安全的軍事需



要，軍隊的使用及統率，軍備的管制及可能的裁軍問題，提供意見并予協助。當安理會必須使用軍隊時，由參謀團負戰略上的指揮責任。現在五個常任理事國各有陸、海、空三個代表駐在聯合國。

原子能委員會 (Atomic Energy Commission) —— 一九四六年一月在倫敦舉行的第一屆聯合國大會中，美國代表建議設立，由安理會十一個理事國和加拿大組成。同年六月在紐約舉行第一次集會，美國代表巴魯支 (B. M. Baruch) 提出一個管制原子能的方案，要點為：(一) 建立一個國際原子能發展機構，(二) 控制一切有關原料，(三) 調查各地有關製造廠，(四) 任何國家都沒有否決權。蘇聯代表提出另一方案，主張：(一) 首先締結禁止使用原子武器的國際協定，(二) 協定簽字後三個月內銷燬

一切現存的原子武器，并禁止再行製造。兩方的爭論一直沒有結果。原因是，美國的方案一面要保持自己的原子彈祕密（它說要獲得確切保證後才能公開），不肯銷燬和放棄製造原子武器，一面還要通過原子能委員會去調查別國的工業組織和控制別國的有關資源，這種用心是很值得懷疑的。

裁軍委員會 (Commission on Conventional Armaments)——一九四六年十月二十九日莫洛托夫在紐約聯合國大會發表演說，代表蘇聯提出普遍裁軍的具體建議，要點爲：（一）爲鞏固國際和平與安全，遵照聯合國組織的目的和原則，大會認爲必須實行普遍裁軍。（二）實施裁減軍備的決議，應包括禁止生產與使用原子能於軍事目的爲其首要工作。（三）大

會向安全理事會建議保證實施上述一、二兩節所規定的工作。(四)大會號召各國政府在此一重要工作方面給予安全理事會以一切援助，因此種工作……使各國減輕因大量軍備費用所造成的重大經濟負擔。

這建議當時使西方各國大驚失色，美國代表奧斯汀還想抄襲原子能管制問題的故技，主張首先建立一個監督機構，調查各國軍隊數目、駐地和軍備情形，俟世界和平與安全問題獲得確切保證後，然後研究裁軍工作，但是在世界輿論的壓力下，聯大終於通過了一項幾經修正的決議：『要求安全理事會草擬條約禁用原子彈和裁減各會員國的武器及軍隊數目，和要求各會員國提供安理會以所需的關於軍隊的情報。』

一九四七年二月二十三日，裁軍委員會正式成立，由安全理事會的十

一理事國代表組成。關於裁軍的方法與程序問題，美蘇兩國的代表一直在爭論着，沒有獲得協議。美國總是想方法逃避現實問題，並且在國內用普遍軍訓，恢復徵兵，增加軍費，積極備戰等；在國際用武裝拉了美洲，英美武器標準化，軍事援助希、土和中國，槍桿支持西歐同盟等來作事實答覆。

經濟社  
理事會

經濟社會理事會 (Economic and Social Council) 是聯合國

大會轄下的主要機構，由大會選出十八個理事國組成，任期三年（第一次選舉有六個任期一年，六個任期二年，故每年改選六國）。理事會每年開常會三次，一切議案過半數同意即可通過。主席由理事會公選，任期一年。理事會內設九個委員會：（一）經濟與就業委員會，（二）

運輸與交通委員會，(三)統計委員會，(四)人權委員會，(五)婦女權利委員會，(六)社會委員會，(七)麻醉藥物委員會，(八)會計委員會，(九)人口委員會。另外有兩個專門委員會：(一)對各專門機構談判委員會，(二)對非政府組織顧問委員會。人權委員會下又分設三個委員會：(一)新聞與報導自由委員會，(二)防止歧視保障少數民族委員會，(三)國際權利法案起草委員會。

經濟社會理事會的主要任務，照「憲章」規定是：(一)發動國際經濟、社會、文化、教育、衛生及其它有關事項的研究；(二)召集有關的國際會議和組織新的專門機構；(三)與各種現存的國際專門機構訂立協定，發生連繫；(四)通過國際組織或取得會員國的同意，與各國的非政府組

織會商有關事件。

理事會的第四次常會又決定分設歐洲經濟委員會和亞洲與遠東經濟委員會。亞洲與遠東經濟委員會於一九四七年六月二十五日在上海召開第一次會議，同年十一月二十四日在馬尼拉（菲律賓）召開第二次會議，一九四八年六月一日在孟買（印度）召開第三次會議，這次會議並決定在上海設立臨時辦事處，第四次會議在澳洲召開。

與經濟社會理事會發生連繫的國際專門機構有：

(一) 聯合國教育科學文化協會 (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization) —— 簡稱 UNESCO。一九四六年十一月在巴黎成立，理事長為英國科學家小赫胥黎 (Dr. Julian Huxley)，

總會設巴黎，每年舉行大會一次。該會的主要任務是：（一）促進文化合作和民族間的互相了解；（二）獎勵社會教育和文化傳播，掃除文盲；（三）保存文化遺產和發展新知識。一九四七年十一月在墨西哥舉行的大會決定建立一個『國際戲劇研究所』。

（二）聯合國糧食與農業協會 (Food and Agriculture Organization) ——簡稱 FAO。一九四三年五月美國政府邀請各國代表在佛吉尼亞洲溫泉市舉行戰後糧食會議，選出聯合國糧食與農業臨時委員會，一九四五年十一月正式成立，總會設華盛頓，理事長為英人奧爾 (Sir John Boyd Orr)。主要任務為：（一）改進有關營養、糧食和農業的教育和行政，（二）保存自然資源，（三）提倡國際與國內農業信用貸款，（四）改進糧食與

農業生產的過程、市場與分配，(五)調整農產品的國際分配。該會曾於一九四八年二至三月在菲律賓的碧瑤召開遠東區會議，準備成立遠東區辦事處。

(三) 國際勞工局 (International Labour Organization) —— 簡稱 ILO，前國聯的直屬機構，一九一九年成立。每年召開國際勞工會議一次，每國派代表四人出席，二人代表政府，一人代表資方，一人代表勞方。戰後由聯合國接收，總局設加拿大的蒙特利奧 (Montreal)，理事長為愛爾蘭人伊瓦斯 (G. M. Evans)。日內瓦和倫敦設有辦事處。參加者五十三國。

(四) 世界保健會 (World Health Organization) —— 簡稱 W. H. O.



一九四六年七月聯合國在紐約召開世界保健會議有六十三國代表出席（其中有非會員國如義、奧等），決定成立世界保健會，從事公共衛生和防疫的推進工作。籌備會主席爲南斯拉夫人史丹巴爾博士（Dr. A. Stampar），會址設紐約。

（五）國際民用航空協會（International Civil Aviation Organization）——簡稱ICAO。一九四四年十一月各國代表在美國芝加哥舉行國際民航會議，成立臨時國際民航會。一九四七年五月在加拿大的蒙特利奧（Montreal）召集大會，決定成立正式機構，并與聯合國簽訂協定，發生連繫。參加者有四十三國（蘇聯沒有參加），總會設蒙特利奧，主席爲華爾納博士（Dr. E. Warner）。都柏林，巴黎，開羅和澳洲的墨爾本（Melbour-

rne)設有區域辦事處。主要任務是研究航空法規，改善航空的安全和便利。一九四八年三月曾在澳洲舉行澳亞區會議，并決定在香港設立辦事處。

(六)環球郵務同盟 (Universal Postal Union)——簡稱 UPU。一八七四年十月二十二國在瑞士伯爾尼 (Berne) 簽訂郵務公約，成立同盟，全球各國多已參加。在伯爾尼設有國際郵政事務處，每隔數年召開國際會議一次，討論修正郵務公約，主要任務為劃一郵件重量和費用率，使各國便於傳遞，并規定同盟領域內，郵件互遞及過境，絕對自由。一九四七年五月與聯合國訂立協定，發生連繫。事務處仍設伯爾尼。

(七)國際電信同盟 (International Telecommunications Union)——簡稱 ITU。一八六五年各國在巴黎簽訂電報公約，成立國際電報同盟，設

國際事務局於瑞士伯爾尼。一九三二年在馬德里舉行的無線電及電報會議，決定擴大為國際電信同盟。一九四七年七月同盟在美國大西洋城召開會議，決定與聯合國簽訂協定，發生連繫。同盟的任務是調整各國間電報、電話和無線電的交通，世界各國有電信設備的都已參加。事務局仍設伯爾尼。

(八) 國際建設銀行 (International Bank for Reconstruction and Development) —— 簡稱 IBRD，亦稱世界銀行，根據一九四四年七月在美國布裡敦森林舉行聯合國貨幣金融會議，由四十四國簽訂協定而組織的。一九四六年六月正式成立，行址在華盛頓，行長是美人麥克萊，(John J. McCloy) 在紐約和瑞士的巴塞爾設有辦事處。資本額定一百億美元，由各

國按照其財富攤派。已認定股款的有四十五國（蘇聯沒有加入），共八、二二四、五〇〇、〇〇〇美元。各國只繳交所認股份的百分之二十（百分之二黃金和百分之十八本國通貨），其餘百分之八十必要時才由銀行徵集。它的任務據說是：（一）幫助落後國家的生產建設，（二）幫助受戰爭破壞的國家的復興建設。銀行除直接放款外，又可在它的準備金（即各國未繳的股款）限額內擔保會員國向世界資本市場借款。美國的股份佔總額百分之三十八點六，因此它實際控制了這個銀行。

（九）國際貨幣基金會（International Monetary Fund），簡稱IMF，

根據一九四四年七月四十四國在美國布裡敦森林舉行的聯合國貨幣金融會議，決議設立這一機構，一九四五年十二月正式成立，參加者四十五國

(蘇聯沒有參加)。基金總額定八十八億美元，由簽約各國攤派，所認股款百分之二十五以黃金繳交，或繳交本國庫存黃金和美元總數百分之十，其餘為本國通貨。已繳股款六十五億三千五百萬元，其中黃金合十三億四千四百三十萬元。基金會的執行部由十三國代表組成，代表的表決權與本國的股權相等，因此美國有百分之三一·六八的表決權。會址設華盛頓，執行部主席為比人古德(Cammille Gutt)。它的任務據說是：(一)穩定匯率，防止競爭貶值；(二)建立通貨支付的多邊制度，避免歧視和轉折；(三)會員國可藉基金的支援(借款)減少其支付的不平衡。各國的幣值經基金會審定後，不得自由變更至百分之十以上。可是一九四八年一月二十五日，法國在美國的暗示下，未經基金會的同意，便把法郎貶值了百分

之八十。

(10) 國際貿易協會 (International Trade Organization)——一九四五年十二月美國國務院發表一種國際貿易與就業會議建議書，一九四六年九月又發表國際貿易組織憲章建議案，同年十月至十一月聯合國經濟社會理事會便在倫敦召開國際貿易與就業會議的籌備會議，一九四七年四月十日又在日內瓦召開擴大籌備會議。到十月三十日參加會議的二十三國（蘇聯及東歐國家沒有參加）便根據美國的意旨互相簽訂雙邊貿易協定，規定減低關稅和廢除特惠稅制（特別是大英帝國的）。一九四七年十一月二十二日國際貿易與就業會議在古巴的哈瓦那正式開幕，參加者三十六國（蘇聯沒有參加），到一九四八年四月二十四日結束，通過美國提出的國

際貿易憲章，并決定成立國際貿易協會。

(一一) 聯合國救濟善後總署 (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) —— 簡稱 UNRRA (聯總)。一九四三年十一月九日四十四國 (後來增至四十八國) 在華盛頓 白宮 簽訂協定，成立這一機構，從事於救濟受戰災國家的人民，供給糧食、衣服、藥物等，并協助解放國家的重建工作。資金由參加各國捐助一年總收入的百分之一。總署設美國華盛頓，美國前紐約州長李門 (H. H. Lehmann) 為署長，另設財政管理委員會 和 供應委員會，由美國和加拿大 分任主席。一九四六年三月廿九日美國前紐約市長拉第亞 (F. H. LaGuardia) 接任署長，一九四七年一月一日又由美國陸軍部的羅克斯少將 (L. W. Rooks) 接充。歐洲區 的救濟

工作已於一九四六年底結束，遠東延長至一九四七年六月底結束。總署收到的資金及物資至一九四六年十一月底止共值三、六八一、四五五、七三〇美元，其中美國佔百分之七十二。因為物資的來源、管理和運用都經過美國之手，美國便利用這個機構向受難國家作政治投資。聯總結束後，美國國會又於一九四七年五月二十一日通過一種對外救濟法案，以三億五千萬美元的物資供給義、奧、法、希臘和中國等的親美政府。

(一一)國際難民協會 (International Refugee Organization)——簡稱 IRO。一九四六年十二月十五日聯合國大會通過設立國際難民組織籌備委員會，經費由參加各國捐助。一九四七年二月籌委會在日內瓦舉行首次會議，參加者二十國。從一九四七年七月一日起籌委會接辦聯合國救濟



善後總署關於難民救濟及安置的工作。主席爲法人潘述 (Henri Ponsot)，辦事處在日內瓦。

(一三) 國際兒童緊急基金會 (International Children's Emergency Fund) —— 簡稱 ICEF。一九四六年十二月十一日聯合國大會通過設立，以救濟戰後各國苦難中的兒童。在經濟社會理事會的社會委員會指導下，成立一個由二十三國代表組成的理事局，向各國募集基金，進行難童調查和從事救濟工作。

(一四) 世界職工聯盟 (World Federation of Trade Unions) —— 簡稱 WFTU。一九四五年九月二十五日在巴黎成立，擁有六十七國有組織的工人七千多萬，蘇聯的職工聯合會，美國的產業職工大會和中國的解

放區職工聯合會，中國勞動協會等都已參加，是一個真正世界性的進步的工人組織，與國際勞工局的性質完全不同。它的主要任務是：（一）團結世界工人保護工人權利，（二）協助經濟和社會方面落後國家的職工會組織工作，（三）為澈底消滅任何法西斯主義的形跡和一切法西斯統治方式而鬪爭。總會現設巴黎，每二年召開大會一次，平時由執行委員會的主席及七個副主席與總書記組成執行局負責執行職務。由於蘇聯代表的力爭，一九四六年底的聯合國大會已通過：『世界工聯有權向聯合國經濟社會理事會提出問題，列入議程』。

（一五）聯合國新聞自由會議 (United Nations Conference on Freedom of Information and Press)——一九四七年九月七日美國國務

院公佈一種所謂國際新聞自由協定草案，主張國際間採訪與發表的無限制自由，並成立一個國際新聞委員會。一九四八年三月二十三日，聯合國經濟社會理事會在日內瓦召開新聞自由會議，出席者五十三國，會中關於『新聞自由』的定義，美蘇之間引起激辯。南斯拉夫代表指出美國報紙及其它新聞機構為獨佔資本家所控制，為少數人服務，實無自由可言。蘇聯代表建議取消起草憲章和建立常設機構的議程。大會為英美集團所把持，卒通過『新聞自由的一般原則』及美、英、法各提出的公約三種。美國的公約着重取消一切檢查制度，英國的公約着重禁止各國政府干涉新聞的自由流通與記者的行動，法國的公約着重設立一個世界新聞理事會。其實所有這三種公約的內容，都包括在美國國務院的建議案中。大會於四月二十

一日結束。

託  
管  
事  
理  
會

託管理事會 (Trusteeship Council) 與經濟社會理事會

同屬大會下的常設機構，由受託管治國與非受託管治國數目相等的理事國組成。理事會於一九四六年十二月十四日成立。照憲章規定，託管制的目的是：「增進託管領土居民之政治、經濟、社會及教育的進展……增進其趨向自治或獨立的逐漸進展」和「於社會、經濟及商業事項上保證聯合國全體會員國及其國民之平等待遇」。受託國家應與聯合國大會簽訂協定，保證上述目的，並於每年向大會和託管理事會提出報告。大會和託管理事會并可接受當地居民的請願，及按期視察各託管領土。但戰略區域的託管協定則與安全理事會簽訂，一切事項直接向安全理事會負

責。(參看第三章託管制度與殖民地問題)

現任託管理事會的理事國爲：澳洲、比利時、法國、新西蘭、英國、美國（以上受託管國家），中國、蘇聯（五強爲常任理事國），墨西哥、伊拉克、菲律賓、哥斯達黎加（以上大會選出，任期三年，至一九四九年底）。主席爲美人薛爾（F. B. Sayre）。已與聯合國簽訂協定，置於託管制度下的有下列八處：英國的坦甘尼加、卡麥隆和多哥蘭（非洲），法國的卡麥隆和多哥蘭（非洲），比利時的盧安達·烏倫第（非洲），澳洲的新幾內亞（太平洋），新西蘭的西薩摩亞（太平洋）。一九四七年四月，美國又提出前日本代管地三處：加羅林羣島、馬紹爾羣島和馬里亞納羣島，由美國單獨管治，并劃爲戰略區域。以上都是前國聯的委任統治地（參看上

章)。此外尚有前義屬北非殖民地（利比亞、的黎波里和昔蘭尼加）和日屬琉球羣島等，尚在英美佔領中，應置於託管制度下，而未作決定。前國聯交南非聯邦代管的西南非洲大片土地，南非聯邦想併為己有，也未提出託管協定。

聯合國大會的六個委員會中也有一個託治委員會，由全體會員國各派一人參加，研究有關託管制度和殖民地的一般問題，提交大會和託管理事會處理。這個委員會曾於一九四七年十月十四日（第二屆大會期間）以二十五票對二十三票通過印度的提案：要求各擁有殖民地的國家將未準備立即獨立的附屬領土全部或一部提置於託管制度之下。這建議由於英美等殖民地國家反對，未獲大會通過。委員會又於同月十五日以二十七票對二十

票通過印度的建議：限南非聯邦在一定時期以內向聯合國提出其在西南非  
 代管地的託管協定。

國際  
 法院

國際法院 (International Court of Justice) 是與大會和  
 安全理事會平衡的機構，有法官十五名，由大會和安全理事會  
 共同選出，任期九年（第一次選舉有五名任期三年，五名任期六年，因此  
 每三年改選五名）。全體法官中，一個國家只許有一名當選。當選法官自  
 選院長一人，副院長一人，任期三年。有法官九人便可開庭，過半數表  
 決。法院的主要任務是：（一）條約的解釋，（二）處理有關國際法的問  
 題，（三）裁決國際義務的破壞及其賠償。非會員國也可以經聯合國大會  
 和安全理事會的允許向國際法院提出訴訟。所有會員國必須遵行國際法院

的判決，如有一方不遵守時，安全理事會可加以制裁。法院的判決是不能上訴的，只有當情形改變後可以提出覆審。法院的判決依據下列數種資料：（一）國際條約，（二）國際慣例，（三）一般法律原則，（四）各種司法判例及名家學說。第一任院長是薩瓦爾多人居里勞博士（Dr. J. G. Guerrero）。院址海牙。

祕書處

祕書處（The Secretariat）為聯合國組織的行政機構，設祕書長一人，由安全理事會推薦，大會委任。聯合國組織內的各主要機構，如大會、安全理事會、經濟社會理事會和託管理事會的行政工作，都由祕書處負責。祕書長為聯合國組織的行政首長，對於他所認為可能威脅國際和平與安全的任何事件，得提請安全理事會注意。祕書長



每年向大會提送全年工作報告。祕書長任期爲五年，連選得連任。第一任祕書長爲挪威前外長賴伊 (Trygve Lie)，一九四六年一月聯合國大會選出。聯合國任何會員國所締結的一切條約及國際協定，須在祕書處登記。未經登記的條約或國際協定，不得向聯合國任何機關援引。

## 五 去和平的路上

兩個制  
度的  
並存

從以上的敘述中，我們可以看到聯合國的組織是從戰時各國合作戰勝法西斯戰爭製造者的實際體驗中發展出來，它因此是適應世界人民和平、民主、團結的現實要求，而有鞏固的基礎的。在另一方面，它的組織是如此嚴密，範圍如此廣泛，包括了人類社會一切政治、經濟、社會和文化上的活動，同時照顧到不同地域和不同民族的不同利益。假如世界各國，特別是擁有強大生產力和政治影響的大國，能夠接受歷史的教訓，順應人民和平民主的要求，相與推誠合作，共為世界繁

榮與人類幸福而努力，則任何爭端與衝突，都可以通過聯合國的各種機構而獲得合理解決的。

第二次世界大戰的全部歷史已經證明，法西斯主義連同它所產生的侵略戰爭，並不能阻止世界歷史的向前發展。這次戰爭同時也結束了帝國主義的全盛時代，而展開了一個人民的世紀。因此戰後世界的和平與安全問題，基本上是兩個制度能否並存和合作的問題。今天仍然存在着的威脅世界和平的最大因素，也就是殘存帝國主義者藉口阻止共產主義的發展而推行獨霸世界的政策和鼓吹新戰爭。

從帝國主義時代的『均勢』觀念來看，今天兩個制度能否並存和合作的問題，似乎只是蘇聯方面的問題，只是共產主義『擴張』的問題。那麼，

讓我們先看看蘇聯對於這個問題所表示的態度和實際行動。

蘇聯參加聯合國組織這一事實本身，就意味着蘇聯承認和願意維持兩個制度的和平合作。安全理事會常任理事國的否決權，也就是要保證兩個制度的和平合作，它不單使蘇聯保證社會主義國家和新民主國家的利益不受侵害，同時也使美國和英國保證資本主義國家的利益不受侵害。蘇聯參加聯合國組織，也沒有理由說是偶然的策略上的運用。它爲着獲得與美英等資本主義國家的充分合作，在一九四三年五月便宣佈解散共產國際；戰爭結束後，斯大林又曾三番五次對英美新聞界和政界說明兩個制度能够並存，能夠和平合作，彼此作友誼的競賽（參看：一九四六年九月二十四日斯大林對倫敦星期泰晤士報記者書面問題的答覆，同年十月二十八日斯大

林答覆合衆社社長的詢問書，又同年十二月二十一日斯大林與羅斯福公子伊里奧的談話，以及一九四七年四月九日斯大林與美國共和黨總統後選人史塔生的談話）。

因此，今天兩個制度能否並存和合作的問題，就不是蘇聯方面的問題，而恰恰是美國方面的問題。我們必須弄清楚，所謂兩個制度的並存和合作，是說社會主義國家和資本主義國家在聯合國組織的範圍內能夠和平合作和友誼競賽，而不是說社會主義的和平政策與帝國主義的侵略政策和獨霸政策也能夠合作。今天破壞兩個制度的並存與和平合作的，就正是帝國主義的侵略政策和獨霸政策。斯大林在答覆史塔生的詢問時，曾再三說到兩個制度合作的可能性是存在着的，問題只在於美國方面是否「願意」

合作。這所謂願意不願意，是說美國方面是否願意放棄它的帝國主義侵略政策和獨霸政策，而與蘇聯一致採取和平民主的合作政策。這也并不是蘇聯方面的片面要求。華萊士在一九四六年七月二十三日的致杜魯門總統函和同年九月十二日在紐約麥迪遜廣場發表抨擊貝爾納斯的對蘇強硬政策的演說時（參看華萊士的呼聲第四編），就指出兩個制度是可以和平合作和友誼競賽的，但美國必須放棄帝國主義的政策。可是，就爲了這封信和這次演說，九月二十日華萊士便被迫離開杜魯門的政府了。從華萊士後來所領導的第三黨獲得美國廣大人民的支持來看，華萊士的這個願望也就是美國廣大人民的願望。

美國破壞  
聯合國

這次所謂『華萊士事件』暴露了在獨佔資本家控制下的美國政府并不『願意』維持兩個制度的和平合作和友誼競賽，也就是暴露了美國政府的參加聯合國組織，不是沒有誠意便是別有用心。

經過兩次世界大戰和一次嚴重的經濟危機（一九二九—三三）的經驗教訓，羅斯福本來是有意通過聯合國的組織而把美國導向『世界合作』的（參看本書五四頁）；他也相信兩個制度能够和平合作和友誼競賽，因此他在一九四五年二月的雅爾達會議中與斯大林達成了常任理事國一致同意權（否決權）的協議，作為和平合作的基礎，也就是聯合國的基礎。

不幸在舊金山聯合國製憲會議開幕前十多天（四月十二日）羅斯福逝世了，美國政府重新落在獨佔資本集團的絕對控制之下。因此從舊金山會

議開始，便有種種跡象使人們懷疑美國是要想利用聯合國機構作爲它的帝國主義擴張政策和獨霸世界的工具。

從舊金山會議關於區域組織與區域安全問題的爭執（參看第三章區域安全與世界合作），人們便看出美國一方面固守它的『美洲門羅主義』的陣地，不許別人過問西半球的事情；另一方面又要利用汎美集團來控制聯合國，通過聯合國來打開世界其餘區域的門戶，以達到它獨霸世界的目的。

安全理事會中常任理事國的否決權無疑地妨礙着美國這種野心的發揮。可是在舊金山會議時期，美國也曾利用過這否決權來掩護它的擴張；它堅持把託管領土劃分爲經濟區域與戰略區域兩種，並且使戰略區域直接



向安全理事會負責，就是因為美國從日本手中接收的託管領土都可以劃作戰略區域，而美國在安全理事會有否決權，可以否決任何干涉這些地區的建議（參看第三章託管制度與殖民地問題）。

美國的這一運用，主要是對付英、法等殖民地國家的。英法等國的託管領土，多屬經濟區域，向大會負責，而大會是沒有否決權的，美國因此可以藉監督調查和通商自由等條款來打開這些區域的門戶了。（參看同上）

後來英、法等國政府相繼落入美國的掌握，安全理事會的否決權對於美國的擴張政策便失去了掩護作用，而成爲主要的障礙。因此到一九四六年十月至十二月的聯合國大會中，美國便藉口維護小國的利益，開始發動取

消或限制常任理事國的否決權。這無疑是針對蘇聯的和平民主政策的，因為在伊朗問題上，在希臘問題上，在印度尼西亞問題上，在制裁佛朗哥問題上，在原子能管制問題上，在裁軍問題和禁止戰爭宣傳等問題上，蘇聯的和平民主政策都妨礙了美國的擴張和獨霸政策。（參看第四章）

也許是因爲美國的擴張政策太過猖狂，它這種『維護』小國權益的苦心並沒有得到多少『小國』的欣賞。東歐和中歐的許多新民主『小國』不用說，就是南美的智利，中美的巴拿馬，北歐的挪威等『小國』也公然登上聯大的講台，表示不贊成取消否決權和修改聯合國憲章。

藉取消或限制否決權以控制聯合國，利用聯合國作爲擴張和獨霸世界的工具，這一企圖失敗後，美國便索性擱置聯合國，當作它並沒有存在那

樣，不顧什麼『憲章』或『協定』的約束，不管什麼『輿論』或『民意』的反對，單獨地和更猖狂地去推行它的帝國主義擴張政策和獨霸世界政策。這就是著名的杜魯門主義（一九四七年三月宣佈）和馬歇爾計劃（同年六月宣佈）的實施。接着又組織『西半球聯防』（一九四七年九月完成）和『西歐同盟』（一九四八年三月成立），并在國內恢復徵兵和擴充軍備，以軍火供給拉丁美洲國家和西歐國家，積極復興西德和日本，甚至拉攏佛朗哥的西班牙，準備進行第三次世界大戰了。

在一九四七年九至十一月的聯合國大會中，美國又曾發動組織一個所謂『小型聯大』以代替安全理事會而凍結它的否決權（參看第四章）。無疑地，美國是還想把聯合國組織利用一下的。可是這個『小型聯大』在一

九四八年一月舉行初次集會時，不單蘇聯和東歐國家拒絕參加，就是奉命出席的三十多個國家的代表，也『大多異常迷惑，不願發言』。這個美製的『小型聯大』從此便無聲無臭了。

從此以後美國更抄襲希特勒的故技，公然撕毀聯合國的重要決議案，以破壞聯合國的威信。最顯著的是關於巴勒斯坦問題的處理：美國爲了攫取阿拉伯國家的石油和中東的軍事基地，竟公然宣佈（一九四八年三月十九日）要推翻聯大於一九四七年十一月二十八日通過的關於巴勒斯坦分治的決議案（參看第四章），想改爲整個巴勒斯坦的『國際託管』——無疑地，美國還希望實際上（雖然不是名義上）單獨託管這個地區的。

保衛聯合  
國的鬥爭

破壞聯合國的行動由美國出發，保衛聯合國的鬥爭也是從美國開始。這一事實證明和平合作是全世界大多數人民所需要的，聯合國是有它的存在理由和前途的；這同時也證明蘇聯的和平合作政策是為世界大多數人民所支持的。

一九四七年三月三十一日晚，剛在杜魯門主義宣佈之後不久，華萊士在紐約麥迪遜廣場兩萬多聽衆前發表演說，號召美國人民起來推翻杜魯門主義，保衛聯合國。他一開頭便說：

『今晚我們在這裏開會，因為我們需要和平……因為我們一定要有和平……因為要揭穿杜魯門主義正危害和平……因為和平在呼喚美國人民起來反對這些「主義」，起來重申我們對於一個強大的聯合國的信心。』

接着他指出：

『在國外形成仇恨與衝突，在國內形成仇恨與恐怖，這將是「杜魯門主義」的兩大後果；而一個強有力的聯合國組織卻能帶來和平。』

最後他號召：

『如果聯合國沒有經過考驗，我們來考驗它；如果聯合國缺乏支持的力量，我們來支持它；如果聯合國是薄弱的，我們來加強它……』

他并且領導聽衆高呼口號：

『反對帝國主義的冒險行爲！擁護聯合國！』

從後來華萊士所領導的美國第三黨獲得美國人民廣泛和熱烈的支持，我們相信美國大多數人民是擁護聯合國的。

在蘇聯方面，斯大林和其他領袖都曾一再申言對於聯合國的信心和支持，它一貫的『和平合作』政策就是最好的事實說明。一九四八年五月美蘇換文的公佈，蘇聯重申它的『和平合作政策』，而得到全世界廣大人民的熱烈共鳴，從這裏我們也可以相信全世界大多數人民是擁護『和平合作』，擁護聯合國的。

華萊士在一九四八年五月十二日致斯大林總理的公開信中又再度指出：『這兩個照會（一九四八年五月四日和九日的美蘇換文）敘述了我們早就主張過的事——這兩個大國間戰時的合作，在和平時期可以重建而且加強起來。』斯大林五月十七日答覆華萊士的信中也重申：『蘇聯政府認為，儘管經濟制度和思想方面有着差異，而這些制度的同時並存以及蘇聯

和美國之間的歧見的和平解決，不僅是可能的，並且爲着普遍和平的利益，乃是絕對必需的。』

不過我們必須重復指出，所謂兩個制度能够並存和合作，是說社會主義國家和資本主義國家可以和平合作和友誼競賽，而不是說社會主義和民主國家可以跟美國的帝國主義擴張政策和獨霸世界政策合作。要維持世界和平，要避免第三次世界大戰，要保衛聯合國，就必須清除世界上殘餘的帝國主義思想和法西斯主義思想，正如華萊士所說，要反對帝國主義的冒險行爲；這是全世界愛好和平人民的責任，也是聯合國的真正考驗。



## 後記

本書的初版本是一九四六年五月執筆的，那時候聯合國的機構剛剛成立，因此只能就它的成立過程和基本概念加以論述。經過兩年多的發展，聯合國的組織已經日趨完密；同時由於美國的蓄意破壞，世人對於聯合國的信念卻似更加淡漠。但是無論如何，聯合國的活動或不動 (inaction)是今天我們了解世界局勢和國際問題的一個重要鎖鑰。因此趁這再版的機會，爲適應讀者的需要，把原書稍加增補一下，刪去了原來的第四章，而添上聯合國的組織與附屬機構和去和平的路上兩章。由於今天的國際形勢

與兩年前已大不相同，前三章有許多詞句顯然已不合讀者的口味，這一點是希望讀者加以體諒的。

# \* 書叢小科百國中 新 \*

馬克思	艾明
恩格斯	林明
列寧	周艾
孫中山	蔣啟
高爾基	胡秋
蔡元培	胡秋
洪秀全	秦牧
普式度	麥青
陶行知	秦似
巴一士	秦勉
聞一多	梁劍
居里夫人	劉舒
聯合國	魯綉
法國	以舒
緬甸	郁巴
馬來亞	湯巴
東印度	曹蘇
暹羅	綿蘇
社會主義	蘇華
第二次世界大戰	徐堅
蘇聯的經濟建設	陳史
中國的地形	蔡君
西北的政黨	昌浩
無產階級革命	杜明
社會主義	徐明
帝國主義	懋庸
資本主義	杜懋
怎樣搞思想方法	胡繩
思想方法論初步	胡繩
世界工人運動	湯達
生活教育	唐振
怎樣做調查研究工作	白朝
價值與剩餘價值	趙冬
簡易商業簿記	張竹
D D T	周雲
風水	羅酒
河流與新湖沼	陳堅
怎樣防治湖沼	傅石
田野的防除雜草	周維
我們的地球	莫偉
戲劇的常識	吳荻
導演與演員	章舟
怎樣學文藝	陸地

。書出續陸中排編在種多有另，版出可即或版出已書各列上

