

國際問題參考資料 新一號

祇供參考  
請勿發表

行政院新聞局編譯  
中華民國三十六年十一月十日

蘇聯對美國抑對聯合國

本文選譯自紐約時報周刊，原作者 Joseph P. Kamp  
Armitage 為美國對外關係協會出版之「外交季刊」主  
編者，曾任聯合國舊金山會議美國代表團的顧問，本文討  
論聯合國最主要問題——「去法權」——如何始能解決的問題。

NOV 1 1947

聯合國大會現在福祿星草地集會，會場的空氣愈發明顯的表示一個  
危機的存在。聯合國對危機的原因一般都假定是美蘇兩國間係長期而逐  
漸的惡化。但是把這種因果關係倒過來講，雖不十分適切，難道不可能嗎？蘇聯在聯  
合國的政策造成了危機，而這種危機又加深了美蘇間的磨擦以至被誤認為  
基本原因，而不知道這不過是一種更深刻的衝突的表現，假使我們這樣說，不是更  
加正確嗎？

安全理事會中蘇聯對特殊問題的玩弄權謀以及蘇聯在它廣大疆土上的  
周圍，努力建造堡壘的企圖，就這兩件事的本身來講，還不足以造成美國對  
蘇聯政府的憎恨到現有的程度。美國人或祇認為這些舉動沒有必要，而是俄國  
從一九一八年以來，基於某種理由對西方國家抱持恐懼心理的必然結果。

就是共產與民主兩塊磁石的互相吸引力也不足以毀壞我們對於保衛英  
斯科與史大林格勒的俄國人民的稱許。或消除我們援助俄人的意願。這種意願  
已使我們送給他們價值一百十億美元以上的戰時物資，也不會丟棄我們願與  
他們在長期「自己生存也讓別人生存」的基礎上，攜手合作的心意。這種心意我們  
在參議院以八十九票對二票通過接受聯合國憲章的時候已經表現了。

真正引起危機的決定因素實在是在蘇聯拒絕幫助聯合國加強並充實  
其機構使成為一個可靠而實際的防止侵略的工具的事實。我們盼望聯合國能

國立北平圖書館藏

提供給窮者的機會，使所有的大小國家得以自由討論他們的問題。我們曾希望各種經濟、健康教育和其他機關的工作將減少戰爭的基本原因。我們認為國際法庭未幫忙解決國際爭議，是順情合理的事。但是我們第一個主要的和長期的興趣，是關心安全理事會是否能組織日益增強的安全力量，以防止一個國家的武裝對另一個國家的武裝攻擊。

過去兩年中美國輿論的發展顯示，假若大多數其他強國願意向更透明更清晰的的安全制度前進，美國政府亦可自由地與他們一同前進。我們已經在大家對於我們提議管制原子能和簽字於里奧條約的反響中見到這種意向。

同樣假若美國人民已覺得我們的政策正對管制原子能供給國際武力對付侵略，以及裁減軍備等的實際計劃，施行打擊的話，他們早就發出呼喊，而使美國的對外干涉者不能再繼續阻撓了。

蘇聯的政策則一向是阻撓。為什麼那種態度對於美蘇關係會有這樣不幸的影響呢？因為我們的接受聯合國憲章已改變了我們處理對外國關係的基礎。我們對其他國家的態度，不再是主要地決定於地域上的遠近，經濟上文化上宗教上或思想上的親密或厭惡。這些事固然繼續有關係，但是我們成為聯合國會員的意義是，在我們對於其他國家積極的行為中，現在另外還有一個重要的決定因素，就是他們願意遵守憲章努力工作以求和平與安全嗎。

在雅爾達會議的時候，我們見到蘇聯已經希望限制聯合國保持和平的積極功用。但到舊金山（一九四五）年六月一日的晚上，才獲得確證。當時蘇聯要求否決權在安全理事會解決爭議的程序一開始的時候不予適用。這無異投下了一枚炸彈。在莫斯科之訓令下，葛羅米柯要求安全理事會如未得五常任理事國的一致同意，甚至無權討論及考慮一個被侵犯或被威脅國家的控訴。

這個對雅爾達諒解的激烈修正，終被國務卿斯提丁斯所拒絕。他在這一點上是勝利了，但是僅僅於對史達林元帥作了一個坦率的聲明之後（由舊金山斯提出，其時他正在莫斯科）那聲明說蘇聯若繼續堅持其解釋勢將使會議破裂。

美國代表團更設法進一步來改變擴大行使否決權的形勢。使五強於六月八日發表的解釋性的聯合聲明中嵌入一句說不希望他們任意使用否決權，以至妨礙了安全理事會的行動。

美國人（包括兩黨參議員）亦如他們的英國和法國同僚一樣覺得各強國不得不負起主要責任以促安全理事會的決議發生效力，尤其是有關軍事行動的決議時，必須有否決權作為保障，以應付各小國可能有不自負責任的行動。

但是美國對否決權的觀念是它祇能使用於主要的問題上，而且美國代表團希望上面引用的一句，使蘇聯和其他強國接受了以後，可以減少六國使用否決權以得到策略上的便利或阻撓安理會大多數通過決議的可能性。

但在實際上，否決權未曾依那個解釋去適用，在安全理事會存在的兩年間，蘇聯曾十七次訴諸否決權，此外，否決權曾一度為蘇聯與法國所聯合使用，也一度為法國所單獨使用，結果是不論出於有心的計劃與否，安全理事會的行動當然受到了阻撓。

在安全理事會能夠完成組織安全的主要責任以前，它不祇不在實際上完成憲章所制定的體制，並於憲章中僅規定條款的機構中增加其他部分，它不得不設法使和平解決爭端的程序經過非國際與壓力的漸進階段，而且準備實施憲章所要求的任何行動之最後一面，它必須組織華沙侵略案所需要的國際武力，以回復和平與安全，同時其補助的各委員會必須修正和採用一種公平與有效之管制原子能的辦法和裁減軍備切實可行的計劃。

在這些基本努力中，安全理事會以及它的機構由於各強國一致贊同的必要條件而感到軟弱無力，在對付某些特殊事件像伊朗和科孚海峽的時候，安理會曾獲相當的成功，但是現在即使是它的經常工作也已成了僵持狀態，而在組織安全的基本問題上，它的努力亦歸徒然。

現在簽字於憲章的國家負着一般的與特殊的義務，在第一條中，他們就申述了他們的宗旨，即保持和平與安全，採取有效的集體步驟，以防止並排除和平之威脅，並制止侵略行為。

為擁護這些宗旨，他們有遵守某些原則的義務，他們協議以誠意完成在憲章下的各種義務，以和平方式解決他們的爭端，除開達到上述之爭端之集體負擔，宗旨以外，他們不威脅或以武力加諸另一國家，並且在聯合國根據憲章採取集體行動時給予各種協助。

各強國因為有了義務以後，却没有實際執行的適當方法，而感覺坐立不安，各小國亦因這種拖延而感到恐慌，大多數的聯合國大小各會員國都在尋求方法加強組織以實現其宗旨和原則。

在舊金山反對否決權最強烈的各國當然仍舊要求取消否決權，但這祇能以修改憲章的方式達成，而修改憲章又是更難否決的。

據指示美國代表團可能請求聯合國大會進一步做一些安全理事會所不能做的事，但困難之點在大會受章程限定祇能從事討論其建議，它不能命令直接行動（雖然在巴爾幹地帶案中它設立了一個調查團）。

而且憲章特別禁止大會對於已經在安全理事會討論的案件提出建議，因此即使如保羅希爾頓士完整那樣緊急的事件，祇要它仍在安全理事會手裡，大會即不能對它作任何提議。

但是憲章不論在文字或精神上，都未禁止聯合國各會員國彼此同意以較憲章中更清晰的字句，用較憲章規定更有效的方法去實現聯合國組織的原則與宗旨，實則憲章第五十一條明白的為會員國保留如一會員國遭受武裝攻擊時，可以個別或集體的自衛的固有權利。

在準備這樣做的時候，他們不計劃做任何他們已經說過不做的事，他們祇做他們說過要做的事，而且不顧困難與危險設法去做，那種困難與危險他們希冀不要發生。

美國政府已經宣布如有人建議對於一個違反擬議中原子能管制計劃的國家採取集體行動，美國對於這次建議願意放棄否決權，它不是願意修正否決權以集體的行動去對付聯合國之一會員國對另一會員國發動武裝的攻擊呢。

假若如此它可提議一羣聯合國的會員國締結一個簡單的補充協定——一種協定書，或任意條款，問該協定所有會員國自由加入——他們自己約定實行憲章義務，以抵抗武裝侵略。

假如三分之二簽字國決定根據憲章採取集體行動已有必要，以及假如安理會不取行動，那末這種協定將見諸行動，三分之二的多數是與有關而全球行動的望與條約所要求者相同。

恰巧我們所建議的程序有一種先例可援，這先例發生於一九四六年二月當時安全理事會七理事國投票允許英法美蘇利亞及蘇俄直接談判撤退英法軍隊的事宜，蘇聯否決了該項提議，但是英法美法四國遵從了大多數他們同事的意志。

議定書中也應當規定條款以彌補聯合國實施程序中現有的缺陷，憲章定明會員國應將武裝部隊交由安全理事會處置，使得它能夠實行其決

議，但是迄今軍事參謀委員會還不能確定各國應出的比額。這些數額讓由參加議定書的各方在簽字時予以同意。

此項議定書的存在，可以激勵聯合國充實其實施程序，而且它足以免除修改憲章的努力，以允許在某種情形——例如破壞原子能管制或對一會員國攻擊——不必根據一致同意的原則，當即着手制裁。

我們還能想起一九二四年曾經有過一項努力，想憑藉所謂日內瓦議定書，以加強國際聯盟。該議定書當時準備以一種強迫解決爭端，聯合行動對付侵略的制度，和國際的裁軍計劃聯繫起來。這點刺到了聯合國運的轉捩點。

假使當時日內瓦議定書已經被採用的話，其後十年中，世界大事的過程可能很不相同。但是這項計劃歸於失敗，大部分因為最初贊成的英國政府決定不增加其以行動對付侵略的直接約束。這個決定的一個因素是加拿大通知英國，它不願牽涉到歐洲的爭執中去。

但今日的情形很不同了。英國的自治領已不再相信和平是可以不參其間，外約東的努力而獲致的。事實上，在舊金山他們領導一種運動，主張不受不決權約束的一種實施程序。

固然無人敢說僅因為這裡所建議的補充議定書的存在，就自動的會解決現在被不決權所凍結的一切問題，但是它可能較容易地解決它們。其中的若干問題，假如原子彈已經在實際存在的國際軍隊的控制中，管制原子能的相反觀念的折衷也許可以更快的就找到了。國際武力中各國應徵的數額一經確定，軍備可以裁減的限度，將更為清楚。

以宣傳威脅、特務的滲入以及第五縱隊活動等形式的秘密侵略不至被消滅，既非現存的憲章，亦非迄今建議的任何其他規章所能做到。但是假使被威脅的政府能夠確信間接侵略不致成為直接侵略的先驅，或者深信如武漢攻擊一旦發生，他們當不至單獨抵抗，那末間接侵略的規模與力量也許可以減少。

在聯合國機構不發生作用的時候，以及一直到它發生作用以前，聯合國某些會員國同意來實現聯合國的宗旨與原則，這一種舉動不能適當的被認為係聯合國任何會員國非友誼的行為。假使一會員國感覺被歧視的時候，它也可以簽字而立刻得到平等。我們必須正視事實，就是使聯合國實施條款不受濫用不決權的特別的何努力，幾乎一定的將被莫斯科認為是針對蘇聯的行動。

這種事實同時有不幸的結果。我們不願使蘇聯有更多的理由認為我們對她不友誼，因為我們雖然憎恨猶太政治和反對共產主義，我們並不是沒

有想法在和平與有時互相信任的條件之下，共產主義獨裁國家相處的希望。(6)

難則如此，我們確實渴望願望使蘇聯的領袖獲得一種印象，就是世界的優越勢力可能立即地與斯大林地投入反侵略的一邊，而且她並不救世界上任何其他國家更難免除這種集體行動的結果。

蘇聯業已顯示她對民主國家現有懷疑的程度，如果民主國家坦白的說出，遇到蘇聯或其衛星國之一侵略他國時，他們將怎樣採取行動制止，這種表示並不能大大的增加她的懷疑，而且假使克里姆林宮人士表示，他們不願有戰爭的話，是誠意的（好像許多情形所表明的），他們對於其他國家——那些可能在他們不防備的時候，使他們陷入他們所未曾計劃的戰爭的國家——政策上的鮮明表示，也許會覺得滿意。三十年前沒有人對於從那舊俄殘骸中產生的新的共產主義能夠說出它最後的形式與精神，今天也無人能說。

但是在那個時候，有一項事實似乎是明顯的，就是舊日暴政的皮殼已經破了，那不知的而天賦良好的蘇聯專家在暴政下面長久被踐踏以後，將要有一個機會申述其需要和要索他們的權利，並命有驚人的方面，其發展的可能過程包括一些恐怖的事實，但是經過長久而嚴重壓迫的人民所發動的其他革命運動，也曾有過令人可怕的一面，而最後終究演變為其他國家能夠和好相處的政制。

在西方沒有一種幻想以為僅僅打碎了沙皇鎖鍊的革命便自動的解放了俄國使之獲得自由富足與和平，許多世紀以來窒息於農奴制度以後，他們不能被期望立刻站立起來完全適切於其他國家經過長歲月的教育和自發的努力所發展而成的容忍的自治政府。

我們似乎沒有堅強的理由使我們失望，以為他們將來不能建立一近代文明國家，不僅能供給他們自己的需要，而且還能為普遍的和平與進步產生一個偉大的影響。

我們今日不至失望，但曾經過對斯大林這約於德國的問題以後，我們比以前更知道關於獨裁政治的性質——尤其知道更多關於他們的虛妄以及他們所造成的錯誤，我們已經見到愚蠢的說法以為某一個或兩個國家決不會作戰，我們也知道獨裁者能夠而且確實犯那種愚蠢，希特勒以為張伯倫時代的英國不能抵抗他，又以為英國也知道她不能抵抗，所以他十分確定英國決計不會抵抗，史太林想希特勒德國不能冒兩線作戰的危險。

一個軍事獨裁制度的驕傲，它誇造它自己與論的能力，因一切智力共高



深互作都投入它的政策的制定)以及它對於自由人民如何思想與行動的無知——這些結合起來在世界造成經常的戰爭危險。

蘇聯的寡頭政治今日也許在一種錯誤的信念下思想，以為英國經五年困苦戰爭和希望幻滅了的兩年和平後已筋疲力竭，她將不敢或者過分衰弱而不能對抗他們以前所不能對抗的事。或者蘇聯也許會假定，很快就要被經濟的破產和社會的分解所困的美國人民，縱使他們有此必要，也將沒有準備，並且不能與不願再度奮起，為全世界各地人民的自治權利，安全與和平，來從事那兩次世界大戰頭然未曾解決的未竟戰鬥。

包含在這些嚴重錯誤觀念中的危險，也許可以依照這裏所討論的方向，以決定性的行動去加強聯合國而使之減少。目的不是為了獨立行動而犧牲聯合國，而是挽救它，不是準備戰爭，而是保持和平。

——完——