

联合一致共策和平

作者：柏林洪堡大学名誉教授克里斯蒂安·托穆沙特(Christian Tomuschat)

1950年11月3日，大会通过了题为“联合一致共策和平”的第377 A(V)号决议。通过这项决议是为了回应苏维埃社会主义共和国联盟(苏联)的战略，该战略的目的是阻止安全理事会采取措施保护大韩民国使其免受北韩武装力量发动的侵略。1950年6月，在这场武装冲突的初始阶段，安全理事会成功地建议联合国会员国“向大韩民国提供必要援助，以便击退武装攻击，恢复该地区的国际和平与安全”(1950年6月27日第83(1950)号决议)。该决议得以通过是由于当时苏联抵制安全理事会会议以求将中国的永久席位分配给北京的共产政府。苏联以为它的缺席可使安全理事会无法履行职能，因为《宪章》第二十七条第三项规定安全理事会实质性决议须由九理事国之可决票“包括全体常任理事国之同意票表决之”。不过，安全理事会大多数理事国都认为不出现在会议室不能阻止联合国主要机构有效行事，这种看法后来经国际法院认同(南非不顾安全理事会第276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，咨询意见，国际法院1971年报告，第16页，第22段)。鉴于其抗议都无结果，苏联自1950年8月再次派遣代表团出席安全理事会的会议，投票反对美国谴责北韩当局不断违抗联合国的决议草案。为了打破僵局，美国在其国务卿迪安·艾奇逊(Dean Acheson)的领导下成功地说服了联合国大会，即大会应主张对国际和平与安全负起辅助责任，一如《宪章》第十四条所明示那样。第377 A(V)号决议就是这些努力的成果。

第377 A(V)号决议最重要的部分是A节，其中指出，如安全理事会因常任理事国未能一致同意，不能行使其维持国际和平与安全的主要责任，则大会本身应审理此事。这一节建议了一些程序步骤和实质步骤。第一，如属闭会期间，大会可以应安全理事会或其本身大多数会员的请求举行紧急特别会议。第二，召开这类会议的目的旨在为采取“集体行动……包括必要时使用武力”提出适当建议。该决议的用语也清楚表明，大会在这方面永远不能完全取代安全理事会。因此，只能提“建议”，即只能作没有任何法律约束力的声明。此外，第377 A(V)号决议还设立的两个附属机构，一个是存在直至1960年的和平观察委员会，另一个是只短暂存在两年的集体办法委员会。这两个机构都没有发挥过任何重大作用。

虽然大会并不试图取得与根源于《宪章》第七章的权力近似的权力，但如果按道理讲，第377 A(V)号决议原本就难于与《宪章》调和。第十一条和第十二条明确赋予安全理事会在与国际和平与安全有关的所有问题方面的主要责任。就程序问题而论，第十二条第一项规定，当安全理事会对任何争端或情事执行职务时，“大会对于该项争端或情势，不得提出任何建议”，另一方面，如果似乎有必要

采取“行动”，大会必须将事项提交安全理事会(第十一条第二项)。不过，这种办法难以维持。从政治上来说，在爆发重大冲突时让大会靠边站的确是相当不智的。按照逻辑推理，第十一条第二项和第十二条第一项已被减损，第 377 A(V)号决议只是众多因素之一。国际法院在其对在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果发表的咨询意见内正式确认禁止同时行动的规定已被实践所取代(国际法院 2004 年报告，第 136 页，第 27 和 28 段)。

至今为止，联合国大会已召开了十届紧急特别会议。第一届是在 1956 年以埃战争和英法袭击苏伊士运河区的时候召开的，第十届紧急特别会议讨论以色列占领巴勒斯坦领土的问题，从 1997 年开始，至今仍未结束(2006 年 11 月 17 日第 ES-10/16 号决议第 13 段决定休会，经会员国要求可随时复会)。

根据政治标准，紧急会议可以分为几种模式。如安全理事会一致要求召开这种会议，则联合国两个主要机构之间的协调就不会受到干扰。黎巴嫩危机促使安全理事会在 1958 年召开一届大会紧急特别会议(1958 年 8 月 7 日第 129(1958)号决议)。但是当时它并没有明确提到第 377 A(V)号决议，人们的确可以怀疑这是不是适用该决议的一个例子，因为常任理事国并非意见不一。将黎巴嫩局势交由大会处理，是因为安全理事会提不出解决办法。第二种局势的特点是，安全理事会大多数理事国投票赞成，若干其他理事国，其中包括常任理事国，投票反对大会召开紧急会议。在这种情况下，并没有动用否决权，因为交由大会处理被视为程序性决定，不受否决权效力的影响。这也可以解释第一届紧急特别会议何以能够在法国和联合王国的反对下由安全理事会要求召开(1956 年 10 月 31 日第 119(1956)号决议)。在几乎同时出现的匈牙利危机中，各方扮演角色有所不同，只有苏联反对动议(1956 年 11 月 4 日第 120(1956)号决议)。采用类似办法举行紧急特别会议的有：关于刚果共和国(1960 年 9 月 17 日第 157(1960)号决议：波兰和苏联反对)；关于印度与巴基斯坦之间就东巴基斯坦/孟加拉发生的冲突(1971 年 12 月 6 日第 303(1971)号决议：法国、波兰、苏联和联合王国弃权)；以及关于阿富汗(1980 年 1 月 9 日第 462(1980)号决议：德意志民主共和国和苏联反对)。第三种情况则完全绕开安全理事会，由秘书长应某一个联合国会员国在大会多数其他成员支持下要求召开紧急特别会议，已到了从安全理事会完全解脱出来的地步。关于巴勒斯坦问题的第七届紧急特别会议(1980-1982 年)事实上是由塞内加尔倡议的，关于纳米比亚问题的第八届紧急特别会议(1981 年)最初由津巴布韦提出要求，第十届紧急特别会议由卡塔尔以联合国阿拉伯国家集团主席的名义要求召开。按道理说，在这种情况下，第三世界国家的压倒性分量可以充分显示出来。如果安全理事会由于一个常任理事国投反对票而无法采取行动，紧急事项也可以在大会常会期间处理。(关于美国向利比亚发动海空攻击问题的大会 1986 年 11 月 20 日第 41/38 号决议就是一个明显的例子)。

尽管向大会转移责任可能并不符合《宪章》起草者的原意，但今天紧急特别会议业已成为联合国秩序的组成部分获得了充分接受。另一方面，举行这类会议的必要性已大为减少，因为许多年来大会会期经常超过通常的 9 月至 12 月。每届会议通常都会在 9 月新一届会议开幕前几个月内举行短期的全体会议。早年，会员国并没有长年在纽约派驻代表。今天，紧急事项可以一通知不久就可以处理。上面已经指出，1997 年开始的第十届紧急特别会议仍未结束，多年来一直与大会常会同时进行。（国际法院在其关于隔离墙的咨询意见（国际法院 2004 年报告，第 152 页，第 34 段）内并没有就这种做法提出任何反对意见）。它已成为讨论以色列关于被占领巴勒斯坦领土的政策和做法的一个特别论坛，其性质已完全改变，从一个为讨论紧急事项而召开的会议变为一个讨论对国际社会有重大利害关系的议题的永久性但间歇举行的会议。

第 377 A(V)号决议的关键内容显然是申明大会在其认为适当时可建议集体行动，包括使用武力。就这一核心意义而言，这项决议只在朝鲜危机时执行过一次。1951 年 2 月 1 日第 498(V)号决议断定中华人民共和国政府参与侵略朝鲜（第 1 段）并“促请所有国家及当局对联合国在朝鲜所取之行动继续予以一切协助”（第 4 段），这当然是指军事协助。该决议没有明确提到联合一致共策和平的决议，但却强调安全理事会“因各常任理事国意见不一，未能履行其维持国际和平与安全之主要责任”（序言）。可见，这些措辞与第 377 A(V)号决议完全一致。1956 年 11 月 5 日第 1000(ES-1)号决议决定成立维持和平行动第一支联合国紧急部队（UNEF I）以监测以埃前线，但这与 498(V)号决议并不属于同一类别，因为 UNEF I 并不需要履行战斗任务，而只是根据当时诞生的“经典”维持和平概念，出现在敌对双方之间，消弭冲突。总的来说，第 377 A(V)号决议内具体设想的“办法”与大会可能在其总任务框架内可不受阻碍地建议的其他办法之间不易划清界限。根据国际法院就某些经费个案提出的咨询意见，安全理事会的专属权力只限于强制或执行行动（联合国某些经费（《宪章》第十七条第二项），1962 年 7 月 20 日咨询意见，国际法院 1962 年报告，第 151 页，第 164 段），但国际法院并没有具体讨论第 377 A(V)号决议的影响。在这方面，还出现了一些界定上的问题：比如如何给大会过往以持续不断损害南非的方式强制实施的禁运进行定性（这一做法从 1986 年 11 月 10 日第 41/35 F 号决议开始）。无论如何，呼吁各方停止任何敌对行为并将部队撤回其领土已成为大会关于武装冲突的各项决议的常见内容（参看例如关于被占领阿塞拜疆领土局势的 2008 年 3 月 14 日第 62/243 号决议）。这种请求并没有被视为要求根据第 377 A(V)号决议给予任何合法性）。

第 377 A(V)号决议有可能可以打破联合国内部的权力平衡，最近对大会的作用和权力所作的描述并没有对这种潜在的可能进行说明（参看 2006 年 9 月 8 日第 60/286 号决议，附件，第 1 段）。但确实只会在普遍对常任理事国的政策不满的情况下才会用它来对付安全理事会。尽管在数目上占优势，联合国许多会员国力量太弱，不愿挑战安全理事会的决定。任何适用联合一致共策和平以采取强制行

动的做法至少需要获得一个常任理事国的支持。迄今为止，1951 年第 498(V) 号决议仍然是大会在当时压倒性的西方势力支持下，不顾一个常任理事国的坚决反对，建议采取这种行动的唯一例子。

参考资料

A. 判例

国际法院，联合国若干经费(《宪章》第十七条第二项)1962 年 7 月 20 日咨询意见，国际法院 1962 年报告，第 151 页。

国际法院，南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，咨询意见，国际法院 1971 年报告，第 16 页。

国际法院，在被占领巴勒斯坦领土修建隔离墙的法律后果，咨询意见，国际法院 2004 年报告，第 136 页。

B. 文件

安全理事会

1950 年 6 月 27 日第 83(1950)号决议(大韩民国遭受侵略之控诉)。

1956 年 10 月 31 日第 119(1956)号决议(埃及控诉法国和联合王国)。

1956 年 11 月 4 日第 120(1956)号决议(匈牙利局势)。

1958 年 8 月 7 日第 129(1958)号决议(黎巴嫩之控诉-约旦之控诉)

1960 年 9 月 17 日第 157(1960)号决议(刚果问题)。

1971 年 12 月 6 日第 303(1971)号决议(印度/巴基斯坦次大陆局势)。

1980 年 1 月 9 日第 462(1980)号决议(国际和平与安全)。

大会

1951 年 2 月 1 日第 498(V)号决议(中华人民共和国中央人民政府干涉朝鲜)。

1956 年 11 月 5 日第 1000(ES-1)号决议(UNEF I)。

1986 年 11 月 10 日第 41/35 F 号决议(南非政府的种族隔离政策)。

1986 年 11 月 20 日第 41/38 号决议(非洲统一组织国家元首和政府首脑会议关于美国现行当局 1986 年 4 月向阿拉伯利比亚人民社会主义民众国发动海空军事攻击的宣言)。

2006 年 9 月 8 日第 60/286 号决议(振兴大会)。

2006年11月17日第ES-10/16号决议(以色列在被占领的东耶路撒冷和其余被占领巴勒斯坦领土的非法行动)。

2008年3月14日第62/243号决议(被占领阿塞拜疆领土的局势)。

C. 学术论著

J. Andrassy, “Uniting for Peace”, *American Journal of International Law*, vol. 50(1956)563–582.

J. Krasno and M. Das, “The Uniting for Peace Resolution and Other Ways of Circumventing the Authority of the Security Council”, in: B. Cronin and I. Hurd (eds.), *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, London et al.: Routledge, 2008, 173–195.

K. S. Petersen, “The Uses of the Uniting for Peace Resolution since 1950”, *International Organization*, vol. 13(1959)219–232.

H. Reicher, “The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 20(1982)1–49.

E. Stein and R. Morrissey, “Uniting for Peace Resolution”, in: *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Amsterdam et al.: Elsevier, 2000, 1232–1235.

C. Tomuschat, “‘Uniting for Peace’: ein Rückblick nach 50 Jahren”, *Die Friedens-Warte, Journal of International Peace and Organization*, vol. 76(2001)289–303.

D. Zaum, “The Security Council, the General Assembly, and War: the Uniting for Peace Resolution”, in: Low, Vaughan et al. (eds.), *The United Nations Security Council and War: the Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 154–174.

A. Zimmermann, “Uniting-for-Peace und Gutachtenanfragen der Generalversammlung”, in: *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin, Duncker & Humblot, 2005, 909–925.