

聯合國秘書長的法律地位和權力

俞寬賜*

摘 要

以促進國際合作，維持國際和平與安全，及解決有關經濟、政治、文化、和人類福利等國際問題為宗旨的「聯合國」，其所以能由各種間歇性的國際會議變成延續性的常設國際組織，以及它的龐大和複雜的組織體系之所以能井然運作，其主要機關及專門機構之所以能在功能上彼此協調配合，相得益彰，莫不有賴聯合國秘書長及其所領導的秘書處之運作。因此，「秘書長」是聯合國的靈魂人物；其法律地位與權力也因此特別值得深入研究。

為此研究之目的，本論文特就「國際聯盟盟約」(Covenant of the League of Nations)、「聯合國憲章」(The United Nations Charter)、及其他相關法律文獻、和該兩組織歷任秘書長之實際運作與發展紀錄，並參考相關之學術論著、與國際司法判例等，以比較分析的研究方法，從五方面深入剖析和探討此一重要主題。

換言之，本論文之內容主要包括五個層面：首則評述聯合國秘書長之國際文官地位，次則辯證聯合國秘書長的職權與秘書處所扮演的角色，三則剖析聯合國秘書長在組織及行政管理方面的職責，四則透視聯合國秘書長之政治權力——包括這種權力的法律淵源和發展過程——並闡釋和評析秘書長如何在聯合國憲章明示和默示授權的基礎上發揮和施展其政治權力之方法與途徑；最後並在結論中肯定聯合國秘書長得以維持和發揮適度政治主動權力之「適宜性和必要性」。

*英國劍橋大學法學博士、國立台灣大學政治學系教授

壹、前言

聯合國是一個全球性多功能的國際組織，其宗旨在於實現中、美、英、蘇四國一九四三年莫斯科宣言及翌年頓巴登橡樹園（Dumbarton Oaks）組織計劃，以促進國際合作，維持國際和平與安全，解決有關經濟、社會、文化、及人類福利的國際問題。在當今「多國家體系」中，它對多邊國際關係之發展和處理，在制度、方法、和程序上均有不容忽視的貢獻。在半個多世紀以來，它始終受國際社會的重視，新生國家更莫不積極爭取加入它，其理由即在於此。其會員國截至一九九八年已有一百八十五國，是創始會員國數目的三倍有奇。

然而聯合國之所以能夠由各種間歇性的國際會議變成延續性的常設國際組織，以及它的龐大組織體系之所以能夠井然運作，各機關及其專門機構之所以能夠在功能上彼此協調配合，相得益彰，則唯賴聯合國秘書長及其所領導的秘書處之運作。因此秘書長是聯合國的靈魂人物；其法律地位與權力也因此特別值得深入研究。茲就國際聯盟盟約（Covenant of the League of Nations）¹、聯合國憲章（U.N. Charter）²、其他相關法律文獻³、該兩組織歷任秘書長之實際運作和發展紀錄，並參考相關學術論著⁴，以比

¹ 國際聯盟約相關條文包括 Arts.2, 6, 7 等。

² 聯合國憲章相關條文包括 Arts.7 (1), 97, 98, 99,100, 101, 105 等。

³ 包括國聯理事會通過之 Declarations and Staff Regulations.，聯合國大會、安理會、及經濟社會理事會之議事規則及相關決議。例如 The Staff Regulations established by the General Assembly, the rules of procedure of the Main Organs, the decisions of these Organs in particular cases.

⁴ 包括：

Bailey, Sydney D., The Secretariat of the United Nations, Revised ed., N.Y., Washington, London, 1962.

Bennett, A. LeRoy, International Organizations: Principles and Issues, 5th Ed., 1991, Chapters 4, 16.

Bowett, D. W., The Law of International Institutions, 4th ed., London 1982, pp.87-104.

Claude, Inis. L., Jr., Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization, 4th Ed., N.Y., 1984, Charter 10.

較研究之方法，剖析聯合國秘書長之法律地位和權力。

貳、聯合國秘書長的國際文官地位

現代國際組織最重要的發展之一，便是設置常任的專職秘書長，並由他任命專責幕僚和職員，組織純屬國際文官性質的「秘書處」。這種國際文官制度的發展，遠不如國家文官制度之悠久，因為後者已有幾個世紀的歷史，而前者則起步甚晚，且迄今仍在成長之中。

不過，從多種角度言，國際文官制度也許可以追溯到十七世紀末期，因為當時彭威廉（William Pen）所設計的「歐洲議會」組織，即建議比照英國下議院的書記官制（Clerks of the British House of Commons）成立歐洲

Goodrich, Leland M., The United Nations in a Changing World, Columbia University Press, 1974, Chapter 5.

Goodrich, Leland M. & Anne P. Simons: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, The Brookings Institution, Washington, D.C., 2nd printing, Aug. 1962. Chapter II.

Gordenker, Leon, The U.N. Secretary-General and the Maintenance of Peace, 1967.

Kelsen, Hans, The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems, published under the Auspices of the London Institute of World Affairs, N.Y., 1951, Chapter II.

Kirgis, Frederic L., Jr., International Organizations in Their Legal Setting, West Publishing Co., 2nd ed., 1993, pp.751, 781- 845, etc.

Meron, Theodor, The United Nations' Secretariat: the Rules and the Practice, Lexington Books, Massachusetts, 1977.

Pitt, David and Thomas G. Weiss (eds.), The Nature of United Nations: Bureaucracies, London & Sydney, 1986.

Schachter, Oscar, "Dag Hammarskjold and the Relation of Law to Politics," A.J.I.L., Vol.56 (1962), pp.1-8.

Schwebel, Stephen M., The Secretary-General of the United Nations: His Political Powers and Practice, Cambridge, Harvard University Press, 1952.

Stein, Eric, "Mr. Hammarskjold, the Charter Law and the Future of the United Nations' Secretary-General," A.J.I.L., Vol. 56 (1962), pp.9-32.

Virally, Michel, "Le rôle politique du Secrétaire-Général des Nations Unies," Annuaire Français de Droit International, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique, 1958.

議會秘書處⁵。但國際組織實際設立秘書處則是一八六 年代和七 年代的國際電報聯盟(International Telegraphic Union)、郵政聯盟(Universal Postal Union)及國際度量衡局(International Bureau of Weights and Measures)。惟當時這些秘書處的職員並非由多國家國民組成，而是在地主國徵用或經會員國政府同意後聘用。真正不向國籍所屬國負責，而專對國際組織負責的國際性秘書長及秘書處，則始創於第一次世界大戰後的國際聯盟（以下簡稱「國聯」）。

國聯在這方面的貢獻不在盟約(The Covenant)之規定，而在秘書長的實踐。因為前者僅規定：國聯秘書處由秘書長及所需秘書及辦事人員組成；而秘書及人員由秘書長經理事會(The Council)同意後任命⁶。後者又以首任秘書長卓蒙(Sir Eric Drummond)居功最偉。為了要將英國文官中立的傳統導入國聯⁷，他不僅反對將國聯秘書處人員視為政府代表、及這種人員之任職須經其國籍所屬國的同意，而且反對這種人員「在秘書處任職期間只是暫時停止其國家文官身份」的觀念。他認為國聯秘書處在組織、責任、忠誠和精神上均須具有國際性質。換言之，他主張國聯秘書處人員一經任命之後，不再是其國籍所屬國的公務員，而是國聯的文官，專責履行國際職務⁸。因此，國聯在他的主導下，經理事會於一九二 年五月十九日通過的宣言即明示：秘書處人員被任命後即變成國聯的文官，其職責不是國家的、而是國際性的⁹；繼而更在修正後的職員規範(Staff Regulations)中要求秘書處人員宣誓保證在執行職務時唯以國聯的利益為念，和不尋求或接受任何政府或國聯以外當局之訓示¹⁰。在此等原則下，國聯秘書處是由秘書長任命不同國籍的人員組成的一個國際行政部隊；而他們被任命後的待遇

⁵ 彭氏此項建議係於一六九四年公佈。可參見 A. LeRoy Bennett, International Organizations: Principles and Issues, 5th ed., 1991, p.382.

⁶ The League of Nations Covenant, Art. 6, 首任秘書長則載列於盟約附件中,即指名為卓蒙(Sir Eric Drummond)。

⁷ For tradition of anonymity and nonpartisanship of the British civil service, see Bennett, *supra* note 5, p.382.

⁸ 參閱 The Balfour Report to the League, 1920. cited in Bennett, *supra* note 5, p.384.

⁹ Inis L. Claude, Jr. Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization, New York: Ramdum House, 5th ed, 1984, p.199.

¹⁰ Ibid.

及任期，均受到合理的保證¹¹。

聯合國及其專門機構均體認到這種國際文官制度的重要性，乃在其基本憲章中分別加以進一步詳細規定¹²，並付諸實施。其中就聯合國憲章言，其要點有四：即秘書處人員之晉用，須以高水準的效能、才幹、和品德為首要條件，然而也不忽視地理區域的分佈¹³。因為不同的國家背景、文化、和經驗，亦有助於秘書處對聯合國工作之貢獻¹⁴；麥在秘書長及秘書處人員的國際忠貞和獨立性格方面，憲章秉承國聯精神，不僅規定秘書長和秘書處人員在執行職務時不得請求或接受任何政府或其他當局之訓示，而且規定各會員國政府應尊重秘書長及秘書處職員責任之「專屬國際性」（*exclusively international character*）及絕不設法影響其職責之履行；尙秘書長及秘書處人員應避免足以妨礙其只對聯合國負責的國際官員地位的任何行動；及秘書長享有依聯大所定章程任命秘書處人員之最後決定權（*The final power of making staff appointments*）¹⁵。針對此項任命權，哈瑪紹（*Dag Hammarskjöld*）秘書長曾在英國牛津大學演說時強調：各國政府可以鼓勵適當人才積極申請聯合國秘書處的職位，及就申請人的才幹和品德提供適切的資訊；但秘書長有權作最後的抉擇（*The right to make final choice*）¹⁶。

由此可知，在現行制度下，做為秘書處首長的秘書長，也是國際文官的一員。

¹¹ 唯一例外是副秘書長及助理秘書長等主要職位分由各國指定人選擔任。德、義等國並要求他們就秘書處相關職位之重大事項向國籍所屬國外交部提出報告。參閱 A.W.Rovine, *The First Fifty Years: The Secretary General in World Politics, 1920-1970*, Leiden: A.W. Sijthoff, 1970, p.38; also Bennett (1991), *supra* note 5, p.384.

¹² 在頓巴登橡樹園及舊金山，國際間對於秘書處的忠貞及獨立等的原則均無基本歧見。參閱 Bennett (1991), *supra* note 5, p.385.

¹³ 參見聯合國憲章第一百零一條。

¹⁴ Bennett (1991), *supra* note 5, p.386.

¹⁵ 參見 UN Charter, Arts. 100 and 101.

¹⁶ “The International Civil Servant in Law and in Fact” reproduced in Wilder Foote, (ed.), *Servant of Peace: A Selection of the Speeches and Statements of Dag Hammarskjöld* (New York: Harper & Row, 1963), pp.329-49, cited in Bennett (1991), *supra* note 5, p.388.

參、聯合國秘書長與秘書處的職權分野

許多研究聯合國的文獻和著作，傾向於將秘書長的職權與秘書處所扮演的角色混為一談¹⁷。不過這種傾向之確當性頗堪質疑。因為誠如學者溫契摩爾（Charles Winchmore）所指出者，秘書長與秘書處雖有密切關聯，但將秘書長的職權與秘書處的角色混為一談，猶如將「整體」與其構成分子混為一談¹⁸。換言之，雖然聯合國憲章第七條所定的聯合國主要機關之一是秘書處，而非秘書長；憲章第九十七條規定聯合國秘書處由秘書長和職員（Staff）構成；第九十七至一百零一條也一再就秘書處的秘書長及職員兩項成員併加規定，但是，秘書長並不等於秘書處，秘書長的職權並不就是秘書處所扮演的角色。

秘書處各種職位由秘書長任命適合人員擔任，已如前述，該秘書處規模之大小，隨國際組織事務之繁簡而異。國聯七百名與聯合國的兩萬名職員¹⁹，其懸殊頗大。他們的職責包括會議服務（聯合國各機關每年主辦會議約五千種以上）、準備文件、從事研究、草擬報告、六種官方及工作文字之通譯、從事各種經濟社會計劃之執行，資料之蒐集整理，問題之研究與報告，以及行政管理、財務會計、交通運輸、安全服務、法律事項、公共關係、出版等；十分龐雜。

反之，秘書長不僅是秘書處的領導者，而且是聯合國的行政首長。其任命須先有安全理事會的建議，再有聯合國大會三分之二之可決選舉產生²⁰；其任期雖非憲章所明定，但已由首屆聯大規定為五年²¹。候選人能否順利當選秘書長，其決定關鍵在安全理事會。因為該會每一常任理事國對於此項人選之建議案均享有否決權²²。至一九九八年止，聯合國已選任七位秘

¹⁷ 參閱 Bennett, supra note 5, p.390.

¹⁸ Charles Winchmore, "The Secretariat: Retrospect and Prospect", *International Organization*, 19 (Summer 1965), 622-39, cited in Bennett (1991), supra note 5, p.390.

¹⁹ 參閱 Bennett (1991), *ibid.*, p.391。其中約三分之一在美國紐約總部，另外三分之二分散在日內瓦、各區域委員會、及一百三十餘國境內。

²⁰ U.N. Charter, Art. 97.

²¹ Bennett (1991), supra note 5, pp.69 and Chapter 16.

²² 安理會常任理事國之否決權，可參閱聯合國憲章第二十七條及俞寬賜，聯合國安

書長；他們依序為：

賴伊（Trygve Lie），挪威籍，任期為一九四六至一九五三年。

哈瑪紹（Dag Hammarskjöld），瑞典籍，任期自一九五三年至一九六一年九月十七在非洲中部飛機失事死亡。其後秘書長一職虛懸近七週。

宇譚（U Phant），緬甸人，自一九六一年起，擔任代理秘書長，後被選為秘書長，兩任屆滿後始去職。

華德翰（Kurt Wallheim），奧地利人，兩任屆滿後於一九八二年一月一日卸職。

裴瑞斯（Javier Perez de Cuellar），秘魯人，任期自一九八二年至一九九二年一月一日退職。

蓋里（Butros Butros-Ghali），埃及人，自一九九二年一月一日至一九九六年十二月三十一日，因美國反對而未獲連任。

安南（Kofi Annan），迦納人，自一九九七年一月一日始任。

做為聯合國之行政首長²³，秘書長的職權除了行政管理及組織功能外，還包括下列各主要職責：即以秘書長身份在聯大、安理會、經濟社會理事會及託管理事會之一切會議執行職務²⁴；執行各該機關所託付之職務²⁵；向聯大提送關於聯合國工作之常年報告²⁶；依聯大規定之章程委派秘書處職員，並決定職員之僱用及服務條件²⁷；以及「將其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」²⁸。

歸納言之，秘書長的職權主要分兩方面：一是在組織及行政管理方面的法定職權，二是在政治領域的權力。茲分別析論如次。

理會否決權問題之法理研究，一九九五年三月四日，聯合國同志會國際關係研究委員會第二十七次學術會議發表及討論。

²³ 見憲章第九十七條。

²⁴ 見憲章第九十八條。

²⁵ 同前註。

²⁶ 同前註。

²⁷ 以上各項職掌見憲章第一百零一條。

²⁸ 參見憲章第九十九條。

肆、聯合國秘書長的組織及行政管理權力

首先就秘書長在組織及行政管理方面的權力言，在國聯時代，他雖然在秘書處的組織、監督、管理和領導方面享有廣泛權力，但須就整個秘書處的工作向國聯大會及理事會負責；任命幕僚的權力之行使，更須經理事會的核可²⁹。此外，當時秘書長的功能性權力還包括四項：即條約存放，包括各國對盟約之批准書及保留書之存放³⁰，及其後國際條約及協定之登記和公佈³¹；應理事會或相關國家之請求，就國際利益相關事項蒐集和分發必要及適當之資訊³²；在國聯各機關章則及特殊條約規定下享有行政及技術性的功能，及在理事會監督下編訂國聯預算³³。

根據國聯此等經驗，聯合國憲章及其他相關文獻就秘書長在這方面的權力做了更詳盡的規定；其中除任命幕僚及職員、組織及領導龐大的秘書處外，主要還包括：

杖擔任聯合國行政首長及各主要機關之秘書長³⁴，負責籌辦各該機關之業務，及執行它們的決議。

机保證各機關、各委員會、及其所主辦的一切會議議事之進行：諸如擬訂此等會議之臨時議程、通知被邀與會的國家及機構、提供幕僚人員及設備、審查代表證書及提出報告。會議進行期間，秘書長更須透過其幕僚，從事議題之研究、程序事項之建議，協助草擬文件、決議案及報告文，並提供法律和技術性的協助等³⁵。

杈協調與統合的權力：各專門機構及其他各政府間組織與聯合國秘書處各部門間的工作計劃 尤其在經濟與社會等方面的計劃，需要綜合的協調，以避免重疊、浪費，乃屬顯然。而此一責任就落在秘書長的肩上。其

²⁹ Covenant of the League of Nations, Art. VI(3).

³⁰ Ibid., Art. I (1).

³¹ Ibid., Art. XVIII.

³² Ibid., Art. XXIV (2).

³³ Josef L. Kung, "The Legal Position of the Secretary - General of the United Nations," American Journal of International Law (AJIL) 1946, p.787.

³⁴ United Nations Charter, Arts. 97, 98.

³⁵ D.W. Bowett, The Law of International Institutions, London, 1963, p.76.

工作包括刪除重疊工作、確定各方案和計劃的責任範圍和優先順序，籌備預算、分配幕僚人員、設計會議、發佈新聞。誠然，在各專門機構方面，主要責任屬於大會及經濟社會理事會，但聯大與各專門機構所締結的協定，莫不賦予秘書長特定的權力。尤其秘書長是「協調諮議委員會」主席（Chairman of the Advisory Committee on Coordination, ACC），得實際與各專門機構的首長會商，以達協調其政策及工作計劃之目的³⁶。

地研究報告的責任和影響力量：聯合國各機關和委員會的許多決議都要求秘書長提出研究及報告。此種研究的範圍實際涉及整個組織的工作層面；研究報告中的重要資料就是各機關和委員會達成決議案的基礎。原有的「技術援助總署」（Technical Assistance Administration）及其與「經濟社會部」（Department of Economic and Social Affairs）合併³⁷後，都是秘書處的重要單位，在秘書長領導下就聯合國技術援助計劃所作之必要研究，其價值尤受重視。

籽預算權：聯合國整個組織年度財務預算，係由秘書長負責編擬，然後送交「預算諮議委員會」（Advisory Committee on Budgetary Questions）轉聯大第五委員會審查，最後由大會通過。聯合國各種基金的保管及各項支付固然屬於秘書長的責任，即當聯合國遇有國際和平與安全之緊急性經濟重建等例外情況發生時，秘書長還可在預算之外享有特別支付經費的權力。

斡國際條約之登記、通知與公佈權：憲章規定各會員國所締結之一切條約應速向秘書處登記及由秘書處公告³⁸，事實上，國際間許多多邊條約也將各該條約之存放、保管、及各國簽署、加入、和提出保留等事項之受理和通知等權力，賦予聯合國秘書處³⁹。秘書處執行這種職權，直接受秘書長之指揮。

³⁶ Ibid., pp.76-77; L.M. Goodrich, The United Nations in A Changing World, Columbia University Press, 1974, p.89.

³⁷ UNGA, O.R. ST/SGB/115 (Dec. 18, 1958).

³⁸ UN Charter, Art. 102.

³⁹ 參閱 Bewett, *supra* note 35, p.77.

伍、聯合國秘書長政治權力的淵源

除了上述各種功能性的職權外，聯合國秘書長應否享有政治性質的權力？過去和現在都是一項比較有爭議和影響層面深遠的問題；宜先就國際聯盟時代的經驗及國際勞工組織（International Labor Organization）的實踐，作一簡略檢討。

一、國聯盟約的規定

第一次世界大戰後的國聯盟約起草人，初欲賦予秘書長廣泛的政治權力。英國政治家賽西爾（Lord Cecil）所擬之初稿並將秘書長一職稱曰「總理」（Chancellor）⁴⁰，此其故也。第二次世界大戰結束前，美國國務院為參加一九四四年八至十月中、美、英、蘇四國頓巴登橡園會議（Dumbarton Oaks Conference）而研議未來國際組織草案時，專案小組在巴斯伏基（Leo Pasvolsky）領導下，原主張新國際組織應設主席及秘書長兩位常任官，前者主管世界組織所關切的政治與執行大權，後者則負責秘書處內部的管理。但經深入考慮後，專案小組決定建議仍沿襲國際聯盟舊制，只設一名常任秘書長，兼負上述二者之權責⁴¹。這種建議後來被四國會議所同意。惟秘書長的政治主動權並不因此而被忽視。據說羅斯福總統曾主張將秘書長一職改為諸如「世界議長」（World Moderator）的職稱，以符其在世界政治上的重要性⁴²。這都是重視秘書長政治權力的證明。

國聯盟約和聯合國憲章雖然都規定僅設「秘書長」一職，但其有關秘書長政治權力之規定則頗為懸殊。就盟約言，國聯創始人因為一方面覺得難覓天下才俊來擔任政治大權在握的秘書長，另一方面也不願意創造一位「世界獨裁者」⁴³。所以他們最後在盟約中除了規定他以秘書長身份在國聯

⁴⁰ D.A. Miller, *The Drafting of the Covenant*, 1928, II, pp.120-121.

⁴¹ S.M. Schwebel, *The Secretary - General of the United Nations*, Harvard University Press, 1952, pp.17.

⁴² Schwebel, *ibid.*

⁴³ Schwebel, *ibid.*, p.18.

大會及理事會執行職務⁴⁴外，僅賦予他微不足道的政治性角色：即冷遇有戰爭或戰爭之威脅時，秘書長依任一會員國之請求，立即召開理事會⁴⁵；交爭端當事國之一認為爭端可能導致決裂而將之提交國聯理事會時，秘書長應作一切必要之安排，以便充分調查和考慮⁴⁶。

二、國聯首任秘書長的保守作風

尤有進者，秘書長本人的性格和作風，對政治權力之建立也是重要因素。國聯首任秘書長由盟約明定由英國籍的文官卓蒙（Sir Eric Drummond）擔任，已如前述。他在位十三年，一向認定自己只是國聯的行政官，著重在建立國際文官制度⁴⁷，而不積極發展政治權力。例如盟約既規定他是大會的秘書長⁴⁸，大會議事規則更規定大會主席得邀請秘書長就大會考慮中的任何問題作口頭報告⁴⁹；然而卓蒙對二者均作保守的解釋，從不向大會演說。他在理事會也通常僅以委員會秘書的姿態發言⁵⁰。就對外關係言，他也甚少訴諸輿論；他的新聞單位更避免為國聯多作宣傳⁵¹。但他不僅對國際問題了解深刻，而且具有外交專才。例如當義大利與南斯拉夫關係緊張時，南斯拉夫採取多種軍事防衛措施，防止義大利進攻。卓蒙原定訪問南斯拉夫，但卻故意先訪問羅馬，獲墨索利里（Benito Mussolini）肯定保證無進攻南國之意後，再往南斯拉夫，使南國因此釋疑⁵²。

卓蒙的保守作風自不免引起某種質疑。為此，國聯大會曾任命一個十三人委員會加以研究。後者於一九三一年提出報告，表示除少數委員認為不應忽視秘書長的政治影響力外，多數傾向於限制秘書長的政治性功能⁵³。

⁴⁴ The Covenant of the League of Nations, Art. VI (4).

⁴⁵ The Covenant, Art. XI (1).

⁴⁶ 參閱 The Covenant, Art. XV (1).

⁴⁷ Inis L. Claude, *supra* note 9, p.193, also Bennett (1991), *supra* note 5, pp.382-383.

⁴⁸ 參閱 The Covenant, Art.6 (4).

⁴⁹ The League of Nations Doc. C 220M (2.1931.V), Rule 9.

⁵⁰ Schwebel, *supra* note 41, p.6; also Bennett (1991), *supra* note 5, p.383.

⁵¹ E.F. Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, 1945, p.203.

⁵² Schwebel, *supra* note 41, p.8 (quoted from Eric Drummond's note of Jan. 31, 1951).

⁵³ Report of the Committee of Thirteen, League of Nations, Doc. A. 16 (1930).

三、一個顯明的對比

當時在國際聯盟體系內的自主專門機構「國際勞工組織」，也有秘書處長（Secretary Director）之設置⁵⁴。其首任處長法國籍的陶姆斯（Albert Thomas）及其繼任者巴特勒（Harold Butler）的作風和性格，正好與國聯秘書長卓蒙相反。他們相信：領導、主動、及必要時採取一切可能措施以防衛國際勞工組織的任務，莫不落在秘書處長的肩上⁵⁵。陶姆斯不僅向大會演說，及向大會提出年度報告，廣泛檢討國際勞工組織一年間的工作和整個國際社會正在醞釀的勞工問題，而且向大會提出議案。而大會的主要任務就在對此等提案議論是否接受、拒絕、或修正。至於他對國際勞工組織理事會（Governing Body, ILO），更幾乎居於支配地位⁵⁶。

陶姆斯的對外作風更是積極。他在全球各主要首都派駐國際勞工組織的「大使館」；同時派代表參加一切相關的國際會議，及親自出席當時的常設國際法院（Permanent Court of International Justice），就爭訟案件對會員國的論點加以辯護或駁斥；每年花費約二十週時間遍訪五大洲，到處作公開演說，對批評國際勞工組織的意見或文章莫不公開加以辯駁。他在外交活動方面，更認定他有義務「告訴各國政府應該做什麼」⁵⁷。

他這種政治領導的成功，與國聯首任秘書長的謹慎行事，正好形成對比⁵⁸。

四、國聯第二任秘書長的困境

法國人艾馮諾（Joseph Avonol）於一九三三年繼任國聯秘書長。他認為在盟約規定下，秘書長是重要人物，想比照國際勞工組織秘書處長，在政治方面扮演積極的角色。但是他受到兩方面的影響，未能如願以償。第一是前任秘書長卓蒙留下的傳統保守作風，使艾馮諾無法突破。第二是他被任命為秘書長時，正當希特勒（Adolph Hitler）的興起，不數月，希特勒

⁵⁴ 成立於一九一九年四月十一日，總部設於日內瓦。

⁵⁵ Schwebel, *supra* note 42, p.12; Bennett (1991), *supra* note 5, p.383.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ 參閱 Schwebel, *supra* note 42, pp.12-13; also Bennett (1991), *supra* note 5, p.383.

的德國退出國聯；繼後又有義大利墨索利里之侵略衣索比亞（Ethiopia）、及希特勒之入侵萊茵地帶（The Rhineland），致使國際情勢趨於緊張，和使艾馮諾陷於困境。雖然他曾試圖採取政治行動，企圖挽救大局，但並無成就。根據他自己的回憶，他曾於一九三六年藉任命一名義大利籍副秘書長的機會，故意訪問墨索利里，並在返回國聯後主張大會「資格審查委員會」（Credentials Committee）否定衣索比亞代表團的資格，以換取墨索利里與國聯合作，制衡德國。但艾馮諾的此一政治主動行為在理事會及大會均未被接納，以致義大利於一九三七年也退出國聯，造成墨、希二人的合流⁵⁹。艾馮諾所要求者事實上是主張國際聯盟承認義大利征服衣索比亞，鼓勵侵略；因此難獲國聯同意，自亦理所當然。一九三八年，英國在理事會提案，主張由各會員國根據自己的利益和義務，決定是否承認義大利征服衣索比亞的事實⁶⁰，當然也是姑息主義的表徵。

艾馮諾秘書長在國際局勢日益混亂，而他自己的行政措施和政治主張又受到批評之時，不得不於一九四一年辭去了國際聯盟秘書長職務，由雷斯德（Sean Lester）繼任，維持當時幾已失去功能的國際聯盟。

陸、聯合國秘書長政治權力的分析

根據國際聯盟和國際勞工組織分別提供的負面和正面經驗，及國聯在維持國際和平與安全方面失敗的教訓，中、美、英、蘇四國一九四四年頓巴登橡樹園會談時，即一致主張未來的國際組織應設一位在行政和政治雙方有效率的常任主管（a chief permanent officer who would be “effective” administratively and politically）⁶¹。一九四五年舊金山國際組織會議接受這種主張，寫入聯合國憲章⁶²，茲就此等規定及聯合國成立以來之發展，從三

⁵⁹ Avenol as interviewed by Schwebel, Aug. 3, 1951, Schwebel, supra note 41, pp.10-11. League of Nations Official Journal, 17th Year, no. 11, 93rd sess. of the Council, 1st Mtg., Doc. 18/IX/1936, p.1139.

⁶⁰ Schwebel, supra note 41, p.230.

⁶¹ Schwebel, ibid, p.19.

⁶² 憲章第十五章關於秘書處之規定，在小組委會曾有若干不同意見，但在委員會則全體一致通過。見 UN Conference on International Organization, Docs. Vol.6, p.173.

方面討論聯合國秘書長的政治權力⁶³。

第一、在憲章第九十九條下關於維持國際和平與安全方面的權力：就聯大與安全理事會的關係言，聯合國憲章採分權制，將維持國際和平與安全的主要權力和責任賦予安理會；而將其他事項之主要權力和責任賦予大會⁶⁴。這是憲章不同於國聯盟約的一項特色。為使安理會得以善盡此種權責，憲章特別規定：聯合國秘書長有權比照聯大及會員國政府，「將他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」⁶⁵。秘書長在此規定下所取得的政治上的主動權力，實質上超越了國聯或其他任何國際組織的秘書長職權範圍⁶⁶。根據憲章此項授權，他不僅可以像聯大及聯合國會員國一樣，提請安理會注意可能威脅國際和平與安全之政治情勢，而且可以主動召開安理會會議，積極處理此種情勢。在實踐上，歷任秘書長適用和解釋憲章這種規定，以行使政治主動權力之例，不一而足。茲舉四例以明之：

於一九四六年，由於蘇聯未在協定期限前從伊朗領土撤軍而引發國際爭端，當此項爭端應否被列入安理會議程而起爭議的期間，賴伊秘書長主張：根據他在上述憲章授權下，有權在安理會辯論期間，以口頭或書面陳述的方式，干預安理會的事務（to intervene in the affairs of the Security Council）。此項主張後來被確認為安理會的一項程序規則（a General Rule of Procedure）⁶⁷。繼後數月間，賴伊秘書長在聯合國大會作同樣主張的結果，

⁶³ 關於聯合國秘書長的政治權力，可參閱 Goodrich (1974), *supra* note 4, pp.89-96; Leon Gordenker, *The UN Secretary-General and the Maintenance of Peace*, New York, Columbia University Press, 1967; also Schwebel, *supra* note 41, p.19.

⁶⁴ 聯大一九五〇年通過的「聯合維持和平決議（Uniting for Peace Resolution）」旨在適應安理會因常任理事國行使否決權而造成的僵局；值得注意；惟非本文討論的範圍。

⁶⁵ UN Charter, Art. 99；同時憲章第三十五條規定任何會員國得將第二十四條所指之性質的任何爭端或情勢提請安理會或大會注意；非會員國如為任何爭端當事國時，經預先聲明就該爭端接受本憲章所規定之和平解決義務後，得將該爭端提請大會或安理會注意。第十一條第三款規定「聯大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」。

⁶⁶ 舊金山國際組織會議籌備委員會（Preparatory Commission）曾喻之為「十分特別的權力」。見該委員會報告 Doc. PC/20, p.87.

⁶⁷ Bennett (1991), *supra* note 5, p.396.

大會確認：秘書長不僅有權主動以口頭或書面方式干預聯大的辯論；而且有權從事調查，以決定應否將可能威脅國際和平或安全的事項提請聯大或安理會注意⁶⁸。

一九六〇年，當剛果（The Congo）發生內戰及其卡坦加省（Katanga Province）宣佈獨立時⁶⁹，聯合國秘書長哈瑪紹為應付此項緊急情勢，逕自召開安理會會議⁷⁰。

一九七九年十一月，伊朗扣留美國駐伊外交領事官員而引發「人質爭議案」（The Hostage Case），聯合國秘書長華德翰（Kurt Waldheim）於同月適用憲章之上述規定，召開安全理事會會議，處理美、伊間的人質危機⁷¹。

一九九五年，蓋里秘書長適用上述規定之例：秘魯（Peru）與厄瓜多爾（Ecuador）的邊區領土爭端，最早可逆源至一五三〇年的印加帝國內戰（civil war in Inca Empire），歷經西班牙殖民時期、至各自獨立、以迄於今。其間曾有不斷的敵對行為發生。兩國雖於一九四二年一月二十九日在里約熱內盧（Rio De Janeiro）簽訂議定書，劃定領土疆界，並由美國、阿根廷、智利和巴西共同保證；且該約所定疆界於三年後（即一九四五年）被巴西地理學家雅圭亞（Braz Dias de Aguias）仲裁確認為兩國間的有效法律疆界。但由於厄瓜多爾的異議，兩國此一領土爭端始終未定；近年來且日益激烈。一九九五年初期以來，常發生地面和空中攻擊事件。兩國雖於同年二月十七日簽訂「和平宣言」，允諾停火及接受四國組成的國際觀察團。然而事實上，戰火既未停，國際觀察團也未獲派遣，以致兩國衝突仍舊不斷；每日各自耗費高達千萬美元⁷²。聯合國秘書長經慎審查考，認為此

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ The Congo 現已改名「薩伊爾」（Zair）。

⁷⁰ 可參閱 Ernest W. Lefever, *Crisis in the Congo: A United Nations Force in Action*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1965, p.177. UN Doc. S/5653; *International Legal Materials*, 1964, 545; also *intra note 78*.

⁷¹ Bennett (1991), *supra note 5*, p.401；決議見 S.C. Resn. 457 (1979), *Resolutions and Decisions*, 1979, p.24.惟伊朗置若罔聞，以致美國訴之於國際法院；後者於一九八〇年判決，見 U.S. Diplomatic and Consular Staff in Teheran Case (US v. Iran), I.C.J. Rep. 1980.討論本案之論文頗多，可參閱 *AJIL*, vol. 74 (1980) at 395.

⁷² 參閱 UNA-USA:U.N. Secretary - General's Report to the Security Council, Model

一領土爭端不僅無法終止，而且會延及南美其他國家，嚴重威脅國際和平與安全，乃根據上述聯合國憲章第九十九條之授權，要求安全理事會採取干預措施。為求和平解決此一領土爭端及國際衝突，秘書長在致安理會的報告中，建議該理事會應考慮採取下列各項措施：

- 甲、籲請秘魯和厄瓜多爾兩國武裝部隊立即停火；
- 乙、增派觀察員會同上述四個保障國所派之國際觀察員前往爭議邊界監督停火；
- 丙、在兩國爭議邊界地區領土的上空，建立「聯合國禁飛區」(a U.N. No-Flight Zone)，並由安理會授權美國及(或)巴西於必要時擔任警戒和執行任務；
- 丁、聯合國代表會同美洲國家組織(Organization of American States)及四個保障國共同推動秘、尼兩國談判，以求兩國邊界爭端獲致最後解決；
- 戊、籲請設立一新的「秘厄疆界國際委員會」(International Commission for the Peru-Ecuador Boundary)，以求最後劃定兩國爭議的疆界線

73。

第二、在聯合國憲章第九十八條下的政治權力：依該條文之規定，秘書長在大會、安全理事會、經濟暨社會理事會及託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託付之其他職務。秘書長應向大會提送關於本組織工作之常年報告。

秉持此一條文，各該機關復在其議事規則中授權秘書長制訂每次會議之臨時議程、發表聲明、提出建議、草擬決議案、以及提送議案之修正案

United Nations, p.20.

⁷³ 美國聯合國同志會(The United Nations Association of the United States of America)一九九五年六月二十三至二十八日為祝聯合國五十週年而舉辦的「模擬聯合國」(Model United Nations), 即曾舉行一次「安全理事會模擬會議」(Security Council Simulation), 以上述秘、厄領土爭端為主題，依秘書長之要求而開會討論。一九九五年聯合國安理會理事國除五常任理事國外，十個非常任理事國為巴西、維得角(Cope Verde)、吉浦地(Djibouti)、匈牙利、日本、摩洛哥(Morocco)、紐西蘭、巴基斯坦、西班牙、委內瑞拉。筆去曾被編排為巴基斯坦代表，代表該國發表該國對此議題之政策聲明及進行討論。會議進行長達三個半小時。秘魯及厄瓜多爾則被邀以爭端當事國參加安理會討論。

等。這些規定及授權，不僅使秘書長在各主要機關得以發揮重大影響作用，而且使秘書長得以經由至少四種途徑行使其政治主動權力：其中之一即將他認為「可能威脅國際和平及安全的任何事件」列入聯合國安理會每次會議的臨時議程，以提請該理事會注意；以致成為秘書長行使上述第九十九條下的政治主動權力的另一種方式。同樣地，他也可以將同樣性質之任何事件或情勢列入聯合國大會的臨時議程，以提請該大會注意，從而擴展秘書長在憲章第九十九條下的上述政治權力⁷⁴。例如賴伊（Trygve Lie）秘書長曾於一九五一年針對當時已經昇華的東西冷戰情勢，以備忘錄方式將「聯合國二十年和平計畫」（Twenty-year programme for achieving peace through the United Nations）列入聯大當年會議的臨時議程，試圖使聯合國恢復成為謀求國際和平及集體安全的有效組織⁷⁵。當安理會因常任理事國意見分歧而發生僵局時，秘書長更可轉請聯大處理危機情勢。例如前述剛果危機之處理，就曾發生這種情形。

秘書長在憲章第九十八條下可以行使政治主動權的第二種途徑則是在每年向聯大提送聯合國工作報告時，猶如美國總統向國會參、眾兩院提出國情咨文一般，在報告中廣泛檢討世界情勢，及就政治性問題提出具有建設性的提議。其所發揮之政治主導作用未可忽視。

同樣，秘書長向聯大或各主要機關發表和陳述意見，也可構成他在憲章第九十八條下的第三種發揮政治主導作用的途徑。例如當聯大於一九五八年八月的第三屆緊急大會中，哈瑪紹秘書長在向大會陳辭中，針對當時中東危機及美、英等國已派兵登陸黎巴嫩和約旦之情勢，提出解決此項危機的綜合計畫，即曾發生深遠的作用⁷⁶。

同理，在該條文下的第四種途徑則是當聯合國各主要機關託付秘書長執行決議時，由於決議內容和執行方針均富彈性，以致秘書長也有機會發

⁷⁴ 秘書長在憲章第九十九條下的政治主動權力僅限於將其所認為可能威脅國際和平及安全的任何事件提請安全理事會注意。沒有提請聯合國大會注意之規定。不過在一九五一年「聯合維持和平決議」（The Uniting for Peace Resolution）下，聯大代替安理會採取措施的情形下，秘書長當可對聯大行使第九十九條之權力。

⁷⁵ 參閱 Bennett (1991), supra note 5, p.396.

⁷⁶ 參閱 D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, 4th ed., London: Stevens and Sons, 1982, p.92.

揮政治上的主導作用。例如前述剛果危機期間，安理會應哈瑪紹秘書長之要求舉行會議，決議除促請比利時撤軍外，授權秘書長提供剛果中央政府軍事和技術援助，直至該國安全部隊足以維持其國內秩序為止⁷⁷。秘書長竟據此而於一個月內創設了一支超過一萬四千人的「聯合國剛果作業軍」（United Nations Operation Force in the Congo），維持剛果國內秩序⁷⁸。當剛果政府企圖利用此項聯合國軍隊之助，以制服已宣布獨立之卡坦加省時，聯合國秘書長根據不干涉剛果內政之政策，力予拒絕，同時要求安理會就此給予明確指示。後者卻因常任理事國間的歧見而無法通過決議。秘書長乃向安理會宣布：

做為秘書長，我有權期待安理會的指引。但，如果安理會不能表示意見，則我除依自己的信念（Conviction）行事外，別無選擇⁷⁹。

其後，秘書長在繼續處理剛果危機時，即以他所了解的聯合國憲章之原則與宗旨作為指導方針⁸⁰。

第三、憲章默示的政治權力：聯合國憲章既然明定秘書長享有政治上的主動權力，那麼他無論經由上述哪一種途徑行使這種權力，以便將他認為可能威脅國際和平及安全的任何事件或情勢，提請安理會或大會注意，他都必須先就該相關事件或情勢主動進行確切調查，庶幾乃能向安理會或大會提出充份和必要的資訊。換言之，這種主動調查的權力是秘書長有效執行聯合國憲章相關條文之必要基礎，因此也是憲章默示的權力。早在一九四六年希臘邊境事件發生時，當時的賴伊秘書長即曾正式主張這種權力⁸¹；迄今並無爭議⁸²，其法理亦在於此。

⁷⁷ 安全理事會一九六年七月十四日決議。

⁷⁸ 秘書長曾因此招致蘇聯的責難；後者並拒絕攤付相關的軍事運作費用，使聯合國不得不將費用問題訴諸國際法庭處理。詳情可參閱 *Certain Expenses of the United Nations Case*, I.C.J. Rep. 1962; also *International Legal Materials*, 1964, p.545; also *supra* note 70.

⁷⁹ S.C. Official Record (Aug. 21, 1960), 88th Session.

⁸⁰ Bowett, *supra* note 76, pp.94-95.

⁸¹ 可參見聯合國安全理事會一九四六年九月二十日第七十次會議記錄 SC. Doc. S/P. V/70 (Sept. 20, 1946).

⁸² Bowett, *supra* note 76, p.92.

柒、結 論

循是以論，則可知聯合國秘書長的法律地位與權力具有多種特色。

第一、秘書長和他所領導的秘書處都屬於國際文官制度下的成員，負有「唯聯合國利益是念」、和「僅對聯合國負責」的國際獨立性和中立地位。為維持和強化這種地位，聯合國憲章一方面要求秘書長和秘書處職員一樣，「在執行職務時不得請求或接受聯合國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」；另一方面要求各會員國「尊重」秘書長責任之「專屬國際性」，「絕不設法影響其責任之履行」⁸³。

第二、秘書長雖然和他所領導的秘書處同屬國際文官體系，但兩者的職權不可混為一談。換言之，秘書長的功能和權力並不等於秘書處所扮演的角色。不過秘書處仍由秘書長依法任命的專責職員組成，在秘書長的指揮監督下，為全體會員國的共同利益而服務，以促進聯合國宗旨和原則之實現。因此，秘書處的任命、組織、管理、指揮和監督就是秘書長職權的一部份。

第三、從其發展歷程言，聯合國秘書長的職權雖是承襲國聯秘書長而來，但盟約和憲章的規定頗為懸殊。以致聯合國秘書長的法定權力遠較國聯秘書長的權力為廣泛。具體言之，雖然憲章所規定的秘書處職員之任命（第一百零一條）、就聯合國工作向聯大提出年度報告（第九十八條）、及擔任聯合國的行政首長（第九十七條）等，原則上都是國聯秘書長在盟約下已有的權力；但是除這些權力以外，聯合國秘書長在組織及行政管理等方面的其他功能性權力、以及聯合國秘書長在政治領域的權力則都是國聯秘書長所不曾享有的。

第四、聯合國秘書長在政治方面的主動權力主要以憲章第九十八條及第九十九條及對此等條文之擴大解釋為法律基礎。第九十九條賦予秘書長的權力和功能，屬於預防性質；目的在使秘書長得以依據自己的判斷，將他認為可能威脅國際和平或安全的國際事件（包括爭端和情勢），提請安

⁸³ UN Charter, Art. 100.

全理事會（或大會）注意及開會處理。由於這種權力的行使，必須以事實調查為基礎，因此第九十九條也默示授予秘書長以調查權。

尤有進者，由於該條文並未規定秘書長的後續責任或義務，因此，學者認為秘書長一旦將相關爭端或情勢提請注意後，他在該條文下的政治責任就結束了⁸⁴。雖然如此，但安理會（或大會）在處理過程中，如認為必要而就該爭端或情勢做成決議，規定應採之措施（如維持和平作業等）以後，仍將授權秘書長付諸實行。此時，秘書長為執行安理會（或大會）決議而採取的行動，不屬於秘書長一般性的行政或執行功能，而是以憲章第九十八條之適用為其法律根據；因此不可與秘書長在憲章第九十九條下的預防及裁量權混為一談。該兩條文間的這種法律關係和區別，不可不察！

此外，安理會（或大會）的決議如果缺乏適切指南，則秘書長不得不逕加解釋。同時，在執行決議過程中，遇有安理會所未預料、或預見不清的情勢發生，秘書長如不能返回安理會尋求權威性的指示，則他亦不得不逕加解釋，以求因應，是又不可不察者二也。

有此二者，則聯合國秘書長在憲章第九十八條下的政治權力之重大，和影響之深遠，亦不言可喻矣！

綜合言之，聯合國為一全球性多功能的國際組織，它應如何有效維持國際和平與安全，以創造有利環境，實現憲章所定之宗旨與原則，乃屬當務之急的問題。然而由於聯合國各會員國均有獨特之文化背景和國家利益，以致不易達成充分協調；加以安理會常任理事國否決權之行使，可能使情勢益趨複雜。秘書長以中立的國際文官身份在執行職務時不僅只對聯合國負責，而且唯以聯合國之利益為念。憲章規定他在維持國際和平與安全方面享有一定程度的政治主動權力，應可補安理會（或聯大）之不足。同時，由於秘書長係依一定程序由聯大依安理會之建議選舉產生，任期有定，因此亦無孕育所謂「世界獨裁者」之虞！這就是聯合國秘書長過去、現在、甚或將來，得以維持和發揮適度政治主動權力的理論所在。

⁸⁴ 參閱 Frederic L. Kirgis, Jr., *International Organizations in Their Legal Setting*, St. Paul: West Publishing Co., 2nd ed., 1993. p.783.

The Legal Status and Power of the Secretary-General of the United Nations

By Steven Kuan-tsyh Yu*

Abstract

The legal status and power of the United Nations Secretary-General are specifically worthy of study in depth because he, as designated in the Charter and evolved in practice, is the central figure of the Organization whose scope of functions extends to all aspects of international cooperation in solving every problem which transcends national boundary, including, *inter alia*, the problem of maintaining international peace and security.

To accomplish such a specific study, this research inquires extensively into various aspects of the topic, such as: (1) an assessment of the Secretary-General's legal status as an international civil servant; (2) discussions and distinction of the roles played by him and by the Secretariat under his leadership; (3) an analysis of his duties and responsibilities as an organizer and administrator of the United Nations; (4) an examination of his political power with emphasis not only on the legal basis and process of evolution of such power, but also on the ways in which he develops and enforces such power upon basis of the Charter's authorization both explicit and tacit, and (5) the conclusion by affirming

*Ph. D. in Law (Cambridge); Professor, National Taiwan University.

the desirability and necessity for the Secretary-General to preserve and invigorate political initiatives in appropriate cases.

In so focusing, the research has applied mainly the method of comparative analysis and referred, as necessary, to not only such documents as the Covenant of the League of Nations and the Charter of the United States, but also to the practice of each of the incumbents in the office of the Secretary-General of the two consecutive World bodies, as well as to the relevant international jurisprudence and academic publications.