

# 联合国的改革举步维艰

○ 韦 桦

**内容提要:**联合国创建 60 年来在推动世界经济发展和维护世界和平方面发挥了不可磨灭的历史作用。随着世界格局的变化,联合国的改革已势在必行。由于各成员国在国际秩序理念上的差异以及各自的国家利益,联合国的改革将是一个复杂和颇费周折的过程。

**关键词:**联合国 改革 前景

**作者:**中国人民大学国际关系学院学生

[中图分类号]D801 [文献标识码]A [文章编号]1006-6241(2005)01-0050-05

联合国创建以来的 60 年间,历经了国际舞台的风风雨雨,在非殖民化、推动世界经济发展以及维护世界和平方面起到了不可磨灭的历史作用。在今后的岁月里,联合国将面临更为复杂的各种矛盾,在处理和平与发展两个主题为中心的各种问题中将继续发挥核心和指导作用。

## 一、联合国的核心作用和指导作用不可取代

伊拉克战争后,绝大多数联合国成员国越来越认识到坚持《联合国宪章》宗旨和原则的重要性和必要性。法、德、俄、中等大国都把联合国视作国际秩序的基础和协调中心,主张多方加强而不是任意削弱联合国在维护世界和平和促进共同发展中的主导地位 and 核心作用。俄罗斯总统普京在联大第 58 届会议上发言时表示,《联合国宪章》确定的联合国为世界和平、安全和进步而奋斗的目标并未与当今时代脱节,它将继续成为联合国未来活动的坚实基础。他认为,联合国在当今世界上应继续发挥中心作用。

即使以挑战的眼光审视联合国的美国,也不得不承认联合国仍然重要。美国挑起伊拉克战争未能获得联合国安理会的授权,因而大骂联合国“毫无用处”,但仍不得不承认联合国在人道主义救援和维和方面的重要作用。

美国一些著名学者和曾担任过高级外交官的有识之士认为,联合国仍然是国际社会获得行动合法性的唯一权威组织。尽管美国政府的一些官员偏爱单边主义,但仍希望在未来打击恐怖分子和“无赖国家”的行动中得到安理会的支持。民意调查显示,绝大多数美国民众也认为美国对外使用武力之前,应该获得联合国安理会的授权,美国应该经由联合国与其他国家进行合作。由此可见,联合国的核心和指导作用不可取代。

## 二、联合国的改革势在必行

联合国的改革并非始于今日,而是由来已久。特别是冷战结束以来,国际社会要求改革联合国现行机制的呼声日益高涨。今天,人们要求改革的迫切性已比以往任何时候都强烈。然而,在改革的内容方面,发达国家和发展中国家由于各自处境和地位不同,提出的主要问题也不同,在改革的重点和具体要求方面存在着严重分歧。

安南秘书长过去一向认为“改革是个过程,不是一个(一次完成的)事件”,主张渐进式改革,然而他在 2003 年 9 月第 58 届联大召开前夕和会期内却一再强调今天的联合国“已处在十字路口”,必须进行“大幅度改革”。他提出的理由主要有以下三点:

首先,如前所述,美国继科索沃战争之后再次抛开联合国单方面发动伊拉克战争,不仅违反了国际法和国际关系准则,而且动摇了以《联合国宪章》为基准的国际体制,使联合国陷入了空前严重的危机之中,凸现了联合国改革的必要性和迫切性。安南说:“伊拉克战争使集体安全原则和联合国的应变能力受到了严峻考验”,“伊拉克战争暴露了国际社会中的重大分歧”,“一系列实践已经动摇了这个国际体制”。

第二,新的和非常规武器的威胁出现,“迫使我们考虑我们已习惯适应的机制和方法是否真的适用”。“既然我们面临的挑战变了,我们应对的方式方法也应改变。必须调整我们的机制和组织机构,使之能够应对这种情况。”

第三,目前的安理会未能体现国际社会和当代世界地缘政治的广泛代表性,“在发展中国家的眼中,安理会的决定越来越缺乏合法性,它们感到自己的观点和利益在决议者中没有得到充分反映”。

联合国改革涉及的范围很广。安南秘书长提出的“大幅度改革”是要“重组”包括安理会、经社理事会、联合国大会和托管理事会等在内的联合国主要机构及其职能。现在人们最关心、争论最激烈、分歧最大的是安理会改革问题。

从今天安理会组成的代表性和决策效率来看,联合国确实需要改革。联合国适当增加安理会成员国是必要的,因为在联合国成立时,安理会成员国的数量占当时 51 个会员国的 20%,而现在已降至仅占 191 个会员国的 7.8%,它的代表性已严重不足。此外,安理会的议事效率和决策的民主化不够,也需要加强和改进。本届联大一般性辩论中,要求扩大安理会的呼声更为强烈。之所以如此,是因为 2005 年是联合国成立 60 周年,那些正在争当安理会新常任理事国的国家和期望在联合国发挥更大作用的广大中小国家,都在努力推动把明年的联合国大会变成实现安理会改革的大会。

日本、德国、印度和巴西四国成为本届联大上争当安理会常任理事国的最活跃的角色,它们积极开展推动联合国改革的活动。2004 年以来四国通过高层互访达成相互支持对方成为常任理事国的协议,结成了如印度所说的“四国战略联盟”,并在

2004 年联大开幕之初发表了呼吁改革安理会的四国联合声明。德国官方还建议 2005 年联合国召开一次高峰会议就联合国改革做出最后决定。

日本在这方面尤为积极。早在 2003 年 9 月,日本外务省就成立了联合国改革专家小组,迄今已开了 5 次研讨会,并在 2004 年 6 月底向外务省递交了一份题为《联合国在 21 世纪的作用和加强联合国的途径》的研究报告。报告认为“日本应在安理会改革方面发挥中心作用”,建议日本政府把安理会改革作为日本外交的最优先课题。根据该小组的建议,日本外务省在早些时候成立了联合国对策部,提出了“更好地利用联合国”的口号,把争取成为安理会常任理事国作为 2004-2005 两年主要的外交目标,并任命了一位专门负责加强联合国事务的大使。小泉首相亲临联大进行游说。日本如此积极争当常任理事国,显然是与它积极谋求成为政治、军事大国的战略目标密切相关。

此外,爱尔兰外长也以欧盟轮值主席国代表的身份,向联合国高级别名人改革小组提交了欧盟对联合国改革的书面意见。南非、埃及、尼日利亚等国也在往届和本届联大上表达了争当常任理事国的愿望。

### 三、各大国对联合国改革的建议与设想

美国新保守派和一些强硬的现实主义分子一直嫌联合国碍手碍脚,甚至视联合国为美国通往单极独霸世界道路上的绊脚石。他们建议美国另起炉灶,组建“维护全球和平与安全的新机制”,即一个完全服务于美国战略利益的新联合国。尤其在伊拉克战争取得胜利之际,新保守派更主张美国应抓住历史时机,寻求新的准则和程序,重塑联合国,使之成为国际秩序的一个更有效的保护者。

最有代表性的是美国传统基金会一篇题为《改革联合国》的文章。它提出了关于联合国改革的六项建议:一、联合国不应拥有对美国外交政策的否决权,不能允许联合国限制美国和其他民主国家在国际舞台上按照自身国家利益采取行动的自由。二、面对“无赖政权”和国际恐怖主义网络日益上升的威胁,《联合国宪章》应做出修正,扩大各国自卫

的权利。三、反对安理会的任何扩大,安理会常任理事国数量的增加不会提高联合国的效率,只会带来适得其反的效果。四、美国对联合国资助的未来水准应明确地与联合国改革相联系;美国对联合国各委员会(如联合国教科文组织和联合国人权委员会)的未来资助也应以改革和证明这些委员会的长期会员资格符合美国的国家利益为条件。五、应支持从联合国人权委员会中驱逐残暴政权,支持在该委员会内部成立一个民主国家核心小组。六、对联合国进行外部审计。

美国官方也对联合国的改革提出七项指导原则:一、帮助阻止恐怖主义和大规模杀伤性武器的扩散。二、联合国常任理事国资格或非常任理事国资格,应给予那些承担负担的国家(如日本),确保民主国家成为其中一员。三、联合国经社理事会需重新考虑,要么扩大,要么缩小,避免浪费和低效率。四、增加旨在提高联合国设施和人员安全的预算,增加推进反恐活动的预算。五、各国在联合国内根据地区选派代表举行会议的原有作法应随之改变,地区集团选举的整个体制也有待进一步审查。六、一个政权威胁其邻国,支持恐怖主义,虐待其居民的权利,就无资格成为安理会成员。七、推行联合国改革的最重要的原则是促进自由,按照这一原则,应在联合国建立一个经济自由核心小组和民主核心小组。

由此可见,美国国内对联合国的改革设想与看法并不完全一致,甚至有自相矛盾之处。但无论是美国官方还是学界的建议其本质是一致的,即以美国利益和价值观念为中心,以美国为主导,通过打新安全威胁牌、自卫权利牌、民主牌和人权牌,确立“主权有限论”、“内政可干涉论”、“人权高于主权论”、“民主和平论”、“人道主义干预论”,迫使联合国作出符合美国战略利益的改革,以降低动武门槛并为“先发制人”打击开启绿灯。如若不能实现,美国对联合国的基本政策仍将是:能用则用,不能用则走单边之路,不能让联合国妨碍美国的行动自由。

英、法、俄、中关于联合国改革的主张或原则立场是:

英、法两国就联合国改革举行高层秘密会谈

后,准备提交有关联合国改革方案。其中比较引人注目的是:创立一个裁军组织;将现有的日内瓦人权委员会与其他人权组织合并,成立新的人权组织;创立一个全新的“经济及社会安全理事会”,这个理事会将吸纳现有“经济及社会理事会”的组织机构,主要用来应对国际经济及社会危机,那些在安理会有决定权的大国可以在新的“经济及社会理事会”中扮演更重要的角色。

俄罗斯总统普京在联合国大会第58届会议上讲话时表示:联合国机构进行任何改革前,必须进行慎重的、准确的分析和评估,以免出现国际法真空。为提高安理会效率进行的改革应在达成最广泛共识的基础上进行,安理会的崇高地位及其行动的合法性应得到无条件的维护。以联合国为核心的应对新挑战和新威胁的普遍体系应得到加强,以保障国际稳定、安全和可预见的发展。俄罗斯代表在联合国宪章和加强联合国作用特别委员会全体工作组第6次会议上重申,《联合国宪章》有关使用武力的各项规定不可改变,并强调加强联合国在维护国际和平与安全方面的任务。对于安理会的改革,俄罗斯在坚持维护安理会权威与作用的原则立场的同时,推行务实外交,支持日、德以及有关非洲国家获取联合国常任理事国席位,目的是为了获得更多的国外资金和技术并进一步扩展俄罗斯在非洲、亚洲的贸易市场和战略空间。

中国作为联合国安理会常任理事国,以世界的安危和发展为大局,用“世易时移,变法相宜”的古训来指出联合国改革的必要性,赞成安理会应有更广泛的代表性。中国就此提出了如下主张:应继续坚持和切实遵守《联合国宪章》的宗旨和原则,并积极致力于国际关系民主化和法制化;支持安理会进行必要的和合理的改革,安理会的改革必须体现国际关系的现状,优先考虑发展中国家的代表性,同时应增加其工作的透明度,提高工作效率;加强大会权威和作用并改进大会工作方法,在充分听取会员国特别是发展中国家意见的基础上,本着先易后难的精神,尽快取得实质性进展,从而使大会更具活力,在解决和平与发展问题方面更加有所作为;对全球化进行管理和引导;将发展作为联合国的优先任务;建立一个评估千年发展目标的公正、合理

的框架;将加强全球公共卫生能力建设纳入联合国发展计划;改革是一个复杂渐进的过程,能做到的应立即做起来,有难度的应实事求是地逐步解决。中国的这些主张充分体现出实事求是、讲求实效、不将自己意志强加于联合国的坦荡襟怀。

联合国秘书长安南认为:为了让联合国安理会的组成符合目前的世界格局,这个组织必须改革。他指出,改革不是为了剥夺目前五个常任理事国的权力,而是为了使安理会通过的决议具有广泛的代表性和合法性,更容易为全世界所接受。联合国秘书长办公室联络部主任默蒂默先生认为,要提高联合国的工作,就需要改革成员国的行为、它们对联合国的态度以及它们彼此之间的关系。无论现行联合国机构存在多少缺陷,如果成员国真正决心更好地利用此机构,很多事是可以做到的。这不仅意味着尊重规则和程序,还意味着谋求在多边框架内听取他人的观点并寻求与之妥协的方法。

各国的设想和主张反映出它们对国际秩序的理念和本国的利益,这就决定了联合国改革不会一帆风顺和一蹴而就,而是一个复杂的周旋过程。在这过程中,需要耐心、理智和反复的协调。澳大利亚前外长埃文思已被安南任命为名人改革小组成员,他把联合国改革比作如同“进入地狱一样艰难”。

首先,在改革的目的方面。伊拉克战争后,美国认为联合国已不能解决后冷战时代的威胁,联合国及其安理会已没有能力对美国及其盟友面临的主要威胁做出决定,因此必须“寻求新的准则,重新塑造联合国,使之成为(美国主宰下的)国际秩序的一个更有效的保护者”。但是,在大多数会员国特别是广大发展中国家看来,恰恰是美国的霸权主义损害了联合国的威信,阻碍了联合国充分发挥作用。它们希望通过改革能致力于推动多边决策的民主化,摆脱霸权主义和强权政治的干扰,从而加强联合国在维护国际和平和促进共同发展中的作用,使联合国能够真正按照《联合国宪章》的宗旨和原则行事,为建立一个“和平、平等、公正、合理的国际新秩序”服务。

二是在改革的内容方面。发达国家和发展中国家由于各自处境和地位不同,面临的主要挑战和问题也不同,因此,在改革的重点和具体要求方面存

在严重分歧。美国等发达国家强调当前国际社会面临的主要威胁是大规模杀伤性武器、恐怖主义和违反人权,主张将它们列入《宪章》第7章(对付和平之威胁、和平之破坏及侵略行为之应对办法),摆脱现行《联合国宪章》关于使用武力的限制。但是,对于广大发展中国家来说,贫穷、被剥夺权利、内战、疾病和环境恶化,才是它们面临的更直接的主要威胁。因此,绝大多数发展中国家主张改革的重点应放在发展问题上,主要是解决贫困、发展经济、缩小南北之间的贫富差距以及防治艾滋病等问题。

三是在安理会改革方面特别是在安理会扩大问题上,不但分歧大而且争斗十分激烈。安理会虽是联合国六大机构中规模最小的一个,但权力最大,只有它的决议具有约束力。因此,安理会组成的扩大,特别是增加常任理事国,不是一个简单的数量变化,而是一种权力的再分配。今天,只要是地区大国似乎都认为自己应该成为常任理事国,以增加自己在国际事务中的发言权。

如今在安理会扩大问题上,分歧主要集中在应扩大到什么程度,是仅增加非常任理事国还是既要增加非常理事国也要增加常任理事国,以什么标准选择新的安理会成员国,哪些国家有资格成为常任理事国等等。虽然近10多年来已提出了许多方案,却没有一个方案能为大多数国家所接受。最近媒体透露,安南任命的高级别名人改革小组倾向于增加没有否决权、任期为4年或5年的半常任理事国席位的方案,已遭日本、德国和巴西三国反对。在选择常任理事国的标准方面,有些发达国家强调实际影响力即经济、军事实力和对维护和平做出贡献的能力。发展中国家则强调主权平等和地域均衡分配原则。现在有一种意见主张设立集体常任理事国席位,如欧盟、非洲联盟都可以获得集体常任理事国席位,然后由该组织的成员国轮流参加安理会的工作,企图用这种办法来解决席位分配上的困难。但是,这样做涉及联合国是否继续是由主权国家组成的政府间国际组织的根本性问题。而且那些已经是常任理事国的国家如英国、法国则必须放弃现有席位,同其他欧盟成员国一样轮流参加安理会。那显然是不可能的。

即使在各大地区,对本地区内究竟哪个国家有

资格成为常任理事国问题上也存在重大分歧。就德国、日本、巴西和印度四个最积极争当常任理事国的国家而言,它们在各自地区内都有竞争对手或反对者。据西方媒体报道,意大利、西班牙和波兰就不太赞成德国成为常任理事国。日本至今没有认真清算它的侵略历史,影响着许多亚洲国家对它的信任度。联合国大学副校长拉米希·塔库尔最近在英文的《日本时报》上发表文章对四国争当常任理事国的前景所作的分析很有说服力。他说,日本虽然是世界第二经济大国,但日本在国际安全问题上跟美国太紧了,若日本成为常任理事国,将增加美国在联合国的霸道地位。德国是世界第三经济大国,并在伊拉克问题上表现出它有能力独立于华盛顿,这

是它的优势。但西欧已经有了英法两个常任理事国,若再加上德国,西欧占的席位太多。巴西在拉美显然是一个举足轻重的国家,但它是拉美地区惟一的葡语国家。至于印度,它的人口已超过10亿,在派遣联合国维和人员方面,它是作出最大贡献的国家之一。但它是一个核武装国家,且至今尚拒绝参加禁止核扩散条约。上述国家没有一个有充分理由可以跻身常任理事国。

总之,联合国改革势在必行,但步履艰难。安南秘书长在任期内实现“大幅度改革”的良好期望,需要超常的智慧和坚忍的耐心。

(本文完稿于2004年10月)

(上接第22页)差国。如果军售解禁,对中国的军事技术和武器的销售不仅可以减少贸易逆差,而且能给欧盟带来巨大的经济利益。1996年以来,日本在中国设立了巨大的高技术芯片工厂,俄罗斯也从对华军售中获得丰厚利润。俄罗斯国防产品出口公司经理别利亚尼诺夫声称,2003年俄军品出口达54亿美元,而中印所购的俄军品占70%。另据报道,1979年以来,以色列对华军售总额已达数十亿美元。随着中国国防力量的不断加强,欧盟如果不尽早取消对华军售禁令,那只能看着日、俄等国分食中国军备市场这块诱人的大蛋糕。

欧盟各成员国目前正在“解禁”带来的巨大经济效益和来自内、外部的压力之间徘徊,而这一徘徊又恰逢欧盟目前追求独立防务、“最终成为一个全球角色”的强烈需求,以及与中国建立“全面战略伙伴关系”这一战略机遇时期。所有这些内外因素掺杂在国际政治、经济博弈过程中,如果能遇上合适的时机,对华军售禁令有可能会被突然冲破。正如欧盟官员所指出,解除对华军售禁令不是“是否”的问题,而是“何时”的问题。

事实上,中欧之间的军事交流并没有因一纸禁令而中止,十几年来在实践领域已经有了实质性进展。2003年10月的中欧首脑会议签署的中欧合作

“伽利略卫星定位计划”这一正式文件,将使中国和欧盟在科技、工业制造、服务业及市场开发等领域就卫星导航这一内容展开多项合作。中欧之间在军事上的实质性合作显示,一些欧盟成员国冲破了政治的禁区。如果说中国和欧盟有政治、经济、文化、法律、金融等领域的合作,那么未来正式的军事合作将指日可待。中国在继续谋求与欧盟的各领域交流合作的同时,应该积极争取禁令的解除,这不但给双方的军事技术交流合作“正名”,同时也能显示出双方发展“全面战略伙伴关系”的诚意。

在今天全球经济一体化的时代,军事技术也需要交流。武器、技术的进口,无疑可以在一个短时间内迅速提升武器装备的性能,节省追赶国际先进水平的时间和成本。但目前国际武器装备和技术市场交易,一种默许的通行规则和方法是,凡是出售的均是二流的,或者行将过时、淘汰的技术装备。最核心、前沿的技术,仍然是国家高度机密,不予销售。所以在对待欧盟军售禁令问题上,一方面争取解禁,积极学习和借鉴国际先进的军事技术和装备,但更重要的是立足自身,主导性地发展国防科技力量。这才是两全之策。

(本文完稿于2004年11月1日)

prospect for Iraq's reconstruction remains complicated and confused. No matter what measures the U.S. dishes up, its future in Iraq would be difficult and unpredictable.

**11. The Appearance of Japan's New "Essentials of Defense Outline"** by Lin Xiaoguang, Professor of Central Party School of CPC and Guest Researcher of CPDS. The appearance of the new "Essentials" indicates that Japan will make major breakthroughs at military building-up scale, equipments, tasks of Japanese Self-Defense Forces and so on. It also provides political principles and legal guarantee for overseas military actions. Japanese national development strategy suiting extensive needs of U.S Asia-Pacific strategy and its orientation of security policy will exert negative effects upon the security and development in Asia.

**12. New Progress in India-Pakistan Relations and Their Prospects** by Chen Jidong, Doctor and Deputy Director of Institute for South Asia Studies, University of Sichuan Province. India and Pakistan made new progress in their relations in 2004 and formed a sound interacting posture. Because the two countries could hardly make substantial changes on their respective stands on major issues, it will be a long-term process for the two countries to improve their relations. It's unrealistic to expect that an important breakthrough will occur recently. However, it is still hopeful that the trend of improving their relations will keep going on.

**13. New Afghan Government: Hopes and Difficulties Co-Exist** by Yang Hongxi, Assistant Researcher of China Center for Contemporary World Studies. Afghanistan finally finished its presidential primary. Afghan people and various political forces were eager for peace and stability and the U.S. and international community provided support, thus laying a foundation for administrative operation of the newly-born government. The new government is now faced with arduous tasks of rebuilding and developing the country. The possibility of contests among political parties and political instability still remains. There exist both hopes and difficulties.

**14. Brief Analysis on UN Reform** by Wei Hua, student at College of International Studies, Chinese People's University. The United Nations has played indelible historical roles in promoting the world economic development and safeguarding world peace since its establishment 60 years ago. With the changes of the world structure, the UN reform has become urgent and imperative. As there are differences in conception of international order and respective interests among its member states, the UN reform will be a complicated process and full of considerable twists and turns.