



联合国改革年的“入常”风波

秦治来(2005.6)

对于联合国来说,2005年将是具有特别纪念意义的一年。它不仅是联合国成立的60周年,也是“改革年”。2004年12月8日,安南秘书长在联合国大会上公布了“联合国名人小组”关于联合国改革方案的报告——《一个更为安全的世界:我们的共同责任》,国际社会对于联合国新一轮的改革给予了厚望。诚然,联合国内部一直不乏改革的声音,但是过去大多属于程序方面,并未触及联合国的基本结构、重大原则。联合国新一轮的改革是为了应对新时期的各种挑战和威胁所做出的,具有很强的现实性和前瞻性。要知道,美国在国际事务中推行单边主义和“先发制人”战略,对这一国际组织的权威——多边主义和集体安全机制——提出了何等的挑战!因此,人们有足够的理由相信,联合国在改革年中必将做出大刀阔斧的自身改革。

然而,一场突如其来的“入常”风波引发了联合国内外的强烈震动。

不断蔓延的“入常”风波

目前,围绕“入常”问题展开的外交博弈在联合国内部已经进入白热化阶段。日本、德国、巴西、印度结成“四国联盟”,于5月16日、6月8日先后推出两份有关安理会扩大的框架性决议草案。结果,“四国联盟”这两次投石问路真可谓“激起千层浪”。国际社会对“入常”问题做出了强烈反响,并且极为关注“入常”方案所引发的种种波折。

其一,这场“入常”风波有可能导致安理会的改革陷入僵局。无论联合国改革朝着何种方向进行,始终都无法绕过安理会这道门坎。安理会改革之所以成为联合国改革的焦点和最大难点,主要的原因在于安理会涉及到世界政治权力的分配格局。在大多数成员国看来,安理会常任理事国代表着在国际社会中的话语权,是真正意义上的政治大国的唯一标志,这种巨大权威所产生的诱惑是不言而喻的。然而,安理会的改革始终伴随一些不确定因素,必然是一个艰难奋进的过程。当前,一些主要国家已经对“入常”方案提出了强烈的反对意见。6月7日,中国政府公布了《中国关于联合国改革问题的立场文件》,首次以官方文件形式表示,如果联合国大会对“四国联盟”提出的“入常”决议草案强行表决的话,中国将投反对票。迄今为止,中国在五个常任理事国中对“入常”问题做出了最鲜明的表态,这对“四国联盟”的“入常”努力无疑是一个沉重打击。

其二,“入常”风波将引发联合国内部的更大分裂。如果安理会的改革不能有所突破的话,那么“入常”风波会在联合国内部引发范围更广的连锁反应——诸如财政体制、维和原则、危机处理等方面的改革将成为“死结”。现在,发展中国家已经对“四国联盟”的“入常”外交进行了强烈的抵制。在许多发展中国家看来,这场轰轰烈烈的“入常”外交冲淡了国际社会对经济发展和社会进步问题的关注。在笔者看来,鉴于联合国长期以来形成了一种重安全、轻发展的传统思维模式,发展中国家关于联合国优先解决发展问题的主张是非常中肯的。虽然安南秘书长在千年首脑会议上将发展提升到与安全同等重要的位置,但是秘书长所提出的发展方案并没有多少新意,也没有对发达国家制定一种监督履行承诺的机制。例如,美国政府已经明确宣布,反对联合国“执意”为发达国家制定增加发展援助的时间表。而且,联合国新一轮的改革再次将发展问题搁置一边,而一味追求安理会在“扩容”问题上取得新进展。这种带有明显倾向的工作重心转变很可能诱发南北之间已有的对立情绪严重激化。

难能实现的“入常”梦想

“四国联盟”对“入常”形势的估计有些盲目乐观。缘于自身雄厚的政治和经济实力以及某些大国的口头支持，“四国联盟”普遍认为，它们完全可以得到联大2/3多数的支持而理所当然地成为安理会常任理事国；如果“入常”过程受到阻碍的话，它们有足够的力量实行“闯关”。因此，“四国联盟”对各种反对意见根本不屑一顾，而津津乐道于“入常”愿望实现后的宏伟蓝图。

然而，就目前国际社会的反应来看，实现“入常”愿望确实只是“四国联盟”一厢情愿的事情。随着联合国大会召开的日益迫近，“四国联盟”实现“入常”目标的希望越来越渺茫。其一，“四国联盟”并不是铁板一块，德国、日本、印度和巴西的“捆绑政策”不得不面临更大的考验。6月3日，美国国务卿赖斯再次表明，仅仅支持日本单独加入安理会常任理事国，美国的这种态度有可能诱发“四国联盟”走向分裂。除去“四国联盟”内部的斗争与较量之外，它们所招致的反对阵营不断强大。5月26日，由意大利、巴基斯坦、韩国、阿根廷等四国组成“团结谋共识”运动，并提出了一份联合国改革新方案。中国政府已经明确表达了对“四国联盟”方案的反对态度，而且亚洲许多国家不久前爆发了声势浩大的反对日本“入常”的抗议运动。在某种程度上，德、印、巴三国招致如此之大的反对是受到日本牵连的缘故，是吃了日本的“瓜落”。换句话说，“四国联盟”已经陷入“四面树敌”的尴尬局面。其二，“入常”方案能否顺利推行，关键在于大国的态度。安理会的改革不可能是一蹴而就的过程，强行“闯关”的可能性不大。目前，除了中国的明确表态之外，其他安理会常任理事国关于“入常”问题的态度不够明朗。例如，美国只是表示支持日本“入常”，但并不赞成安理会改革有“时间表”。英、法、俄在“入常”问题上的立场显得格外谨慎，外交辞令多有前后不一致的地方。大国的这种态度必然会影响到一些国家对“入常”问题的判断，成为这场“入常”外交能否取得成功的关键所在。

总而言之，透过这场不断蔓延的“入常”风波，人们不难发现，联合国自身的改革必将面临各种台前幕后外交博弈的考验。

（《学习时报》2005年第290期）