



▶ 您现在的位置: 中国国际关系研究网 >> 大国关系 >> 联合国 >> 文章正文

用户登录 新用户注册

## 透视联合国改革背后的大国角力

作者: 阮宗泽 文章来源: 前线200507 更新时间: 2006-6-15

### 【正文】

联合国改革无疑是一场世纪大博弈。国际上有关各方特别是大国围绕联合国改革正在展开一场新的角力。

#### 一、联合国改革呼声再起

今年3月21日, 联合国秘书长安南向第59届联大提交了题为《大自由: 为人人共享发展、安全和人权而奋斗》的联合国改革报告, 呼吁各国一揽子接受报告中关于发展、安全、人权和联合国机构改革等方面的改革建议。报告强调, 联合国的改革成功与否取决于安理会的改革, 并敦促各国考虑联合国改革问题高级别名人小组提出的有关安理会扩大的两个方案: 一个是6+3; 一个是8+1。前者是计划增加6个常任理事国和3个非常任理事国; 后者是计划增加8个常任理事国和1个非常任理事国。

在战后的半个多世纪之中, 除了1963年联合国成功实现安理会扩大的改革之外, 任何触及安理会改革的实质性方案都因各方分歧太大或时机不成熟而搁浅。冷战结束后, 联合国的改革问题被提上日程, 其中, 安理会的改革是联合国改革的重中之重, 也是最容易引起争议的内容。1993年, 第48届联大决定成立安理会改革专门工作组。1997年1月, 安南出任联合国秘书长后, 开始着手对联合国进行改革。7月16日, 安南向第51届联合国大会就联合国改革问题曾提出全面报告。几年来, 每一届联大会议都对安理会的改革问题进行讨论, 但因为安理会扩大规模、增加常任理事国和否决权等问题涉及各方利益, 导致各成员国对改革方案分歧很大, 难以取得广泛共识。2003年11月, 安南任命研究联合国改革问题高级别“名人小组”, 专门就国际和平与安全面临的挑战及联合国改革等重大问题进行研究。2004年12月, 该小组提出了有关安理会扩大的两个方案, 安南秘书长的改革方案就是在此基础上形成的。

#### 二、“四国同盟”遭遇“咖啡俱乐部”

今年4月底, 联合国大会就秘书长安南提出的改革报告进行了为期三天的辩论, 与会国家在有关发展、安全、人权和安理会扩大等方面的建议存在了严重的分歧。颇为引人注目的是, 发展中国家与发达国家的立场泾渭分明, 一个名为“咖啡俱乐部”的团体十分活跃, 反对安理会改革“急于求成”。

4月11日, “咖啡俱乐部”在纽约召开有100多个国家参加的“团结一致大会”。这次会议由韩国、巴基斯坦、阿根廷、意大利和墨西哥等国发起, 意大利外交部长詹弗兰科·菲尼主持会议。与会国家就“同意对联合国和安理会进行改革”, 但应在联合国成员国协商的基础上进行和“达成共识”, 认为“设定时限不妥”。

“咖啡俱乐部”成立于上世纪90年代中期。由于日本与德国两国想成为联合国常任理事国, 意大利等国表示反对, 以意大利为首的这些国家的代表就经常凑在咖啡馆商讨此事, 后来被称之为“咖啡俱乐部”。目前, 该俱乐部共有70多个成员国。它们并不反对联合国改革, 但主张改革要兼顾各方利益, 不要人为设定时限, 反对的是在没有取得共识的情况下, 强行表决。其中韩国主要针对日本, 意大利主要针对德国, 阿根廷和墨西哥主要针对巴西, 巴基斯坦主要针对印度。韩国认为, 安理会扩大方案会导致联合国分裂。巴基斯坦外长卡苏里日前表示, 巴基斯坦政府并不支持目前的联合国安理会扩大计划, 巴政府认为有关国家应该就安理会改革进行认真讨论和思考, 制定出“客观的标准”, 并使各方能够达成共识。意大利驻联合国大使表示, 安理会的席位不应该单纯集中于国家利益, 更不应该成为刺激大国野心的工具。

按照联合国宪章的相关规定, 如果日本、德国、巴西和印度要成为新的安理会常任理事国, 必须得到191个联合国成员国中的128个国家的支持, “咖啡俱乐部”表示其目的就是争取到64个以上的国家对联合国和安理会改革持反对或弃权的态度。

这是“咖啡俱乐部”与“四国集团”(日本、德国、印度和巴西)之间迄今为止规模最大的一次短兵相接。近年来, 一些国家正瞄准酝酿中的增加常任理事国数量的机会而展开一场角逐。亚洲的印度和日本一直将寻求成为安理会常任理事国列为其外交政策的重点; 欧洲的德国也被各方普遍看好; 南美的巴西对问鼎安理会宝座更是雄心勃勃; 而非洲国家也希

望安理会里面有自己的代表。为了进入安理会担任常任理事国，日本、德国、印度和巴西在去年的联合国大会期间达成了攻守同盟，曾发表联合声明宣布，他们将在联合国安理会改革中相互支持竞争常任理事国的席位。四国集团坚持采取“大胆的强行表决”的方式。

日本觉得自己从来没有像今天这样靠近这个梦寐以求的席位。日本对安理会常任理事国的地位觊觎已久。冷战结束以后，日本觉得这是实现“政治大国”梦想的最好时机。日本也把谋求大国地位作为主要外交目标，这使它不满足于战后作为战败国的国际政治地位，而要成为“普通国家”，最终成为安理会常任理事国。在安南推进其改革报告的当天，日本外相町村信孝即发表声明说：“秘书长的这一报告有利于推动改革向日本希望的方向前进，因此日本政府欢迎和支持这一报告。日本决心进一步努力，争取推动联合国和安理会的改革在9月前得以通过。”

当然，日本也十分清楚，要成为安理会常任理事国仍困难重重。这些困难正是日本自己一手制造的，其根本就是日本仍背着沉重的“历史包袱”，仍无法取信于亚洲邻国及世界其他国家。一个尚不能正视历史、无法取信于世界的国家怎么有资格成为安理会常任理事国，又怎么能对安理会各项决议享有否决权呢？还有日本舆论甚至称要将会费作为要挟联合国的一个手段，称日本不愿继续成为国际社会的“提款机”，如果日本还不能成为安理会常任理事国，应该冻结支付会费。日本自视财力雄厚，却错误地估计了形势，没有想到会引起如此大的反对声音。德国、印度担心受拖累。德国方面针对“咖啡俱乐部”的反对说，改革不该因个别国家达成错误妥协。德国驻联合国大使普洛伊格在联合国大会上坚持在期限内实现安理会改革，并称“不应该因为个别国家的利益而达成错误的妥协”。印度驻联合国大使日前表示，印度反对为获得联合国成员国的共识而不设置联合国改革的期限，那只能意味着延缓给予发展中国家在安理会中的代表权的机会，就安理会扩大在联合国大会上进行投票只会导致联合国的分裂，并影响其效率。

安南本来对日本进入安理会是支持的，但是，在韩国以及一些发展中国家表示反对后，他最近改变了口风，认为日本应该对二战进行深刻反省，以取信于邻国。与此同时，日本、德国、印度和巴西等国也没有闲着，而是四处活动，到处拉票。如日本首相小泉最近对东南亚国家和巴基斯坦进行访问，其中一个很明显的目的就是加大经济援助，争取这些国家对于日本“入常”的支持。当然，对安理会扩大问题，不少国家，包括欧洲一些中小国家也有意见，认为增加安理会常任理事国，可能使安理会意见更加分散，无助于提高安理会的工作效率。

### 三、倾听发展中国家的声音

发展中国家普遍认为报告没有均衡地反映出南北双方的关切，对南方最为关注的发展问题重视不够，无论是不结盟运动和“77国集团”都表达了类似的观点。联合国191个成员国当中大部分都来自发展中国家。不结盟运动轮值主席国马来西亚和另一个由发展中国家组成的重要组织“77国集团”轮值主席国牙买加的代表都认为，安南报告没有考虑到占联合国会员国大多数的发展中国家的意见。马来西亚驻联合国大使拉斯塔姆·穆赫迪·伊萨代表不结盟运动在联大上表示，该组织所呼吁的发展和社会进步仍是联合国最重要的特征，但这一要求并未在秘书长的改革方案中充分体现出来。不结盟运动主要由发展中国家组成。伊萨说：“我们必须承认联合国改革正在进行当中，但联合国成员是这次努力的主要参与者。”按照安南的改革方案，联合国考虑增加安理会成员国的数量，吸纳更多来自发展中国家和世界各地的成员。

发展中国家还对安南报告在安全和人权领域提出的一些新理念表示忧虑，认为这些理念有可能损害弱小国家的主权。这些理念包括“先发制人”自卫权、“防御性”使用武力和“保护责任”（即“人道干预”）等。发展中国家担心这些所谓新理念有可能被一些大国滥用，作为推进其霸权政策或干涉他国内政的“依据”。

比如，安南在报告中提倡的“保护责任”理念也受到了许多国家的批评。俄罗斯代表在发言中说，安南报告称“保护责任”正在逐渐成为“国际准则”，但国际准则需要得到国际社会的广泛支持，俄罗斯并未看到“保护责任”概念得到了如此程度的支持。巴基斯坦代表则指出，“保护责任”将使联合国踏上干涉主权国家内政的道路。何时及何地进行“保护”的决定权操在大国而不是弱小国家手中。此外，中国、乌干达、印度尼西亚等国家还对安南将联合国人权委员会升格为“人权理事会”的建议提出了保留意见。这些国家的代表认为，设立“人权理事会”无助于改变人权委员会被政治化的状况。

### 四、期待达成共识

大国力量围绕联合国改革的角力实际上折射出了大国关系在博弈基调下的重组与较量。20世纪80年代末90年代初，东西方冷战终结，两极格局被打破，国际格局进入新旧转换时期。大国之间或大国力量之间所表现出来的矛盾与竞争加剧了全球化对国际政治的影响，使建立什么样的国际政治、经济新秩序的张力更加明显。某种意义上，国际社会解决全球化的利益分配和矛盾冲突，已经从全球经济层面推进到了全球政治层面，在经济层面竞争日趋激烈的同时，国际政治层面的竞争也“水涨船高”，这使得大国关系的互动和力量重组、交织态势愈益明显。日本与德国都以自身经济力量增强，应当在国际上发挥更加重要的，与其经济实力相称的作用作为争取“入常”的理由。因此，联合国改革“扩容”之争就从另一个侧面反映出了对于今后国际规则制定方面的主导权或影响力之争。尽管伊拉克战争期间，一些人片面地认为，联合国已经被边缘化，没有什么作用，但是战后伊拉克问题重回回到联合国，联合国在恢复伊拉克主权、国家重建等领域都发挥着重

要作用。此次关于安理会改革的争论如此激烈，也从另一方面说明联合国仍在维护世界和平和促进共同发展方面具有不可替代的作用。

中国积极参加联合国改革工作。中国主张安理会改革的首要任务是根据公平地域分配原则，改变当前安理会中发展中国家和发达国家数量不平衡的状况，优先增加发展中国家的代表。中国支持安理会改进工作方法，提高工作透明度，同时确保安理会的工作效率和权威；强调各方应进行深入讨论，循序渐进，逐步寻求一致。但是，中国认为联合国改革不宜设时限并强行表决。中国常驻联合国代表王光亚在联大的辩论发言中特别强调，中国不赞成成为安理会改革人为设定时限，更不赞成强行表决缺乏共识的不成熟方案。对于安理会改革这样的重大问题，中方主张以协商一致的方式解决分歧。

美国代表也表示安理会改革应在达成广泛共识、不设定时限的基础上进行。美国还反对将改革定为联合国首脑会议的中心任务，认为首脑会议关注的焦点应是《千年宣言》的落实。对于联合国改革，美国认为一揽子接受安南的改革方案是不现实的，应先易后难，采取渐进的方式，推动联合国改革进程。俄罗斯、巴基斯坦、乌拉圭、韩国等国家也表达了相似的立场。

尽管谁都明白安理会必须改革，但真做起来，也并非人们想像的那么一帆风顺。联合国改革的目的是使安理会更好地履行维护国际和平与安全的职责。安理会的改革涉及今后国际社会权力分配的大局，究竟以什么标准来决定安理会成员国乃至常任理事国的资格，如何平衡发展中国家和发达国家的比例，又如何充分考虑到地域利益，这些无疑都是复杂的系统工程，必须在不断的协调和妥协中寻求共识。

对安南报告的迥异看法表明了不同国家对联合国改革的内容和方向存在重大分歧。可以预见，在有关发展、安全、人权和机构改革四大议题进行的讨论中，发展中国家将为维护自己的利益，与发达国家进行激烈的讨价还价。与此同时，发达国家之间也并非完全一致，而日、德等国将继续推动联大强行表决安理会改革方案，在此情况下，各方有关安理会改革的矛盾还在进一步发展。

目前，安南已经任命爱尔兰外长埃亨和墨西哥前总统塞迪略等5位政界人士为联合国首脑会议特使，就联合国改革方案与各方保持沟通。这些措施有助于凝聚各方在联合国改革问题上的共识，但如何在推进联合国的改革中体现各方关切，照顾各方利益，将是今年9月联合国首脑会议能否取得成功的关键。

声明: 1. 本网站为纯公益性学术网站，无任何商业目的。因部分文章来源于网络，如有侵权请来邮或来电告知, 本站将立即改正。  
2. 刊载此文并不代表本网站同意其观点，仅为提供更多信息，以作参考。

文章录入: sinoir 责任编辑: sinoir

- 上一篇文章: [透视联合国维和行动](#)
- 下一篇文章: [联合国安理会改革的国际法思考](#)

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【告诉好友】](#) [【打印此文】](#) [【关闭窗口】](#)



网友评论: (只显示最新10条。评论内容只代表网友观点，与本站立场无关!)

[| 设为首页](#) | [| 加入收藏](#) | [| 联系站长](#) | [| 友情链接](#) | [| 版权申明](#) | [| 管理登录](#) | [51Js 111111](#)