

## 关于大国与联合国关系的几点看法

于铁军

今年是世界反法西斯战争暨联合国成立 50 周年纪念。众所周知，联合国是在第二次世界大战后期开始孕育起来的。战争的惨痛教训使各国人民渴望能在战后成立一个广泛性的国际组织，以便维护国际和平与安全，使人类免遭战火的再度蹂躏。为达此目的，1945 年 4 月 25 日至 6 月 26 日，包括中国在内的 50 个国家的代表在美国旧金山召开了“联合国国际组织会议”，讨论并通过了《联合国宪章》，同年 10 月 24 日，联合国正式宣告成立。

联合国成立迄今已走过了整整 50 年的历程，其间尽管有不少曲折，但其生命力和重要性是与日俱增的。可以说，国际关系发展到今天，已经很少有人、很少有国家能无视联合国的存在，不重视研究它在国际关系中所发挥的作用。

翻开联合国的历史，我们会发现大国在联合国的建立、成长过程中发挥了重大的、甚至是决定性的作用。

值得指出的是，国内学术界对“大国”还是“强国”的提法存在不同意见<sup>①</sup>。笔者认为，中文里面的“大”常常具有“强”的内涵，如“强大”，“以大欺小，以强凌弱”中“强”和“大”的连用就很说明问题。在国际关系中，“大国”就是指那些综合国力强大的国家，具体到联合国范围内就是指美、俄（苏）、中、英、法五个安理会常任理事国和正在谋求安理会常任理事国席位的德、日等国家，其所指还是比较明确的。所以

笔者仍采用“大国”这个概念。中国是联合国常任理事国中唯一的发展中国家。在本文第四部分讨论联合国经济和社会发展方面的问题时所提及的大国不包含中国。

### 一、大国的竞争与合作推动了联合国的诞生

一部国际关系史处处表明，国际社会发生的具有划时代意义的事件往往是大国之间相互角力的结果。远的暂且不论，第二次世界大战主要就是德、意、日轴心国和苏、美、英、中、法两个大国集团之间的一场生与死的较量，而联合国诞生过程中所取得的每一阶段性成果也无不体现着大国之间的竞争与合作。

从 1941 年 8 月美国总统罗斯福和英国首相邱吉尔签署的《大西洋宪章》到 1942 年 1 月苏、美、英、中等 26 国在华盛顿发表的《联合国家宣言》，从 1943 年 10 月的苏、美、英、中莫斯《普遍安全宣言》到

<sup>①</sup> 《世界知识》杂志曾在 1994 年第 9 期和第 14 期分别刊登了江凌飞和袁明两位学者论冷战后大国关系的文章，题目分别是“变动中的西方大国关系”和“谁主沉浮——也谈大国关系”。笔者认为这两位作者对使用“大国”概念是认同的。另一种意见则认为“强国”概念比“大国”概念更确切，参见达洲：“‘大国’乎，‘强国’乎？”，《世界知识》，1995 年第 2 期，第 25 页。

同年 12 月的德黑兰苏、美、英战时首次首脑会晤，从 1944 年秋天在华盛顿敦巴顿橡树园会议通过的《关于建立普遍性国际组织的建议案》到 1945 年 2 月的苏、美、英“三巨头”雅尔塔会议，最后到 1945 年 4 月至 6 月在旧金山会议上批准的《联合国宪章》和 10 月 24 日联合国的正式成立，联合国从酝酿到诞生这一全过程，尽管可以说是体现了世界上爱好和平的国家和人民的意志。但联合国毕竟是由大国实际操作成立的，其背景是人类历史上规模空前的第二次世界大战，是谁的国力最强大，谁的军事力量最强大，谁就对国际事务最有发言权这一逻辑表现得最为明显的年代。在这种背景下，没有战胜国大国之间的合作，一个普遍性的国际组织是不会这样快地建立起来的。联合国能在短短的 4 年当中由抽象的原则和理想变成一个政治实体，得益于大国的有力推动和促成，其中美国所起的作用最为突出。

联合国不仅是建立在反法西斯联盟的基础之上，同时也是反法西斯阵营内部矛盾和竞争的产物。在德黑兰会议上，邱吉尔和斯大林开始时并不喜欢建立一个世界性组织的想法，而主张在欧洲和远东分别设立区域性的组织。只是由于将联合国视为美国战后世界蓝图主要组成部分的罗斯福的坚持，“世界性的而不是区域性的”国际组织的想法才被保留下来<sup>①</sup>。敦巴顿橡树园会议勾勒出联合国的基本轮廓，但由于美苏之间在创始会员国的资格问题和常任理事国在安理会的否决权问题上各执己见，这两个重要问题没有得到解决。在雅尔塔会议上，经过激烈的讨价还价，苏、美、英三国彼此达成妥协，列出了所谓的“雅尔塔公式”，即对于联合国非程序事项的决议，大国拥有一票否决权。旧金山制宪会议将“雅尔塔公式”写进了《联合国宪章》，使之成为联合国“根本大法”中的关键

内容。尽管广大中小国家对这种大国具有特殊地位的安排十分不满，斥之为对联合国民主平等原则的否定，是将强权政治合法化，但也无可奈何。由此可见，联合国不仅为大国的竞争与合作所催生，而且它的运行规则也是由大国制定的，反映着大国之间的实力对比、它们之间的关系及其各自的战后世界秩序观。

## 二、“大国一致”原则是联合国机制最主要的运行规则

无论是从《联合国宪章》的规定还是联合国战后 50 年的经验来看，“大国一致”原则都是联合国机制最主要的运行规则。尽管自 60 年代起，广大发展中国家大批加入进联合国并在其中发挥着越来越重要的作用，但这并未从根本上、也很难从根本上改变大国对联合国的决定性影响。

根据《联合国宪章》第十条至第十四条的规定，联合国大会只有权就政治事项向有关各方和安理会提出建议，关于战争与和平的重大问题，大会不得采取行动。联合国行动能力的中心在安理会。联合国成员国“将维持国际和平及安全之主要责任授予安全理事会，并同意安全理事会于履行此项责任之下职务时，即系代表各成员国”（第二十四条第一款）。安理会由美、苏（1991 年 12 月 27 日以后是俄罗斯）、中、英、法等 5 个常任理事国和（1963 年增至的）10 个非常任理事国组成。5 个常任理事国是 1945 年实际的或潜在的大国，到 1965 年它们又都成为拥有核武器的大国。非常任理事国由联合国大会选出，任期 2 年。根据宪章规定，联合国关于程序事项的决定，可以任何 9 个理事国的可决

<sup>①</sup>参见方连庆主编：《现代国际关系史》，北京大学出版社 1990 年版，第 559 页。

票表决之；除此之外，全体常任理事国的“赞成票”对安理会的所有决定是必不可少的。这就是说，宪章在确立安理会在联合国的优势地位的同时，更建立起大国在安理会中的优势地位。这种优势地位通过常任理事国拥有的否决权表现出来。除非五大国就某一问题达成一致，或至少不出面反对（常任理事国的弃权票或缺席按照惯例不被视为否决），联合国便不能就和平与安全问题采取任何有效的行动。正如摩根索所言，“联合国依赖于安理会常任理事国的持久团结……只要有一个常任理事国表示异议，联合国的国际统治就不复存在了<sup>①</sup>。”

在冷战年代，美苏之间在大多数问题上的严重对抗使联合国的表决机器濒于瘫痪。罗斯福对联合国的期望被证明过份乐观。他曾认为：既然苏、美、英、中在大战中能够通过成功的合作击败法西斯轴心国，那么这些国家在战后也将能够克制彼此之间的分歧，通过在联合国的合作共同致力于维护来之不易的和平<sup>②</sup>。而现实却是大战之后随即使出现了苏美之间、东西方之间的冷战。两大阵营在政治、经济、军事和意识形态等各个方面展开的激烈争夺成为这段时期国际关系的主要内容。在这种情况下，以“大国一致”原则为基础的联合国所能起到的作用就只能是边缘性的了。联合国更多地表现为美苏之间相互争吵的场所。联合国的这段历史从反面证明了大国对联合国的决定性影响。

80年代末90年代初，东欧巨变，德国统一，苏联解体等一系列重大事件宣告了战后持续40余年的冷战的结束。在此国际格局的转型时期，联合国的作用也开始发生变化。用联合国秘书长加利的话来说就是，“联合国历史上新的篇章已经揭开……因冷战而运转不灵的联合国机制突然间成为处理过去数10年的遗留问题以及现时

和将来事务的国际努力的中心”<sup>③</sup>。在这段时期内，联合国的作为的确引人注目。从1988年至1990年，联合国为一系列久拖不决的地区冲突的和平解决作出了贡献，如两伊战争中，以及在阿富汗、柬埔寨、纳米比亚和萨尔瓦多等地的冲突中（尽管不久之后阿富汗、柬埔寨等地又爆发了内战）。联合国在处理海湾危机和海湾战争中所起的作用更使许多人对其发展前景持乐观态度。近几年联合国在波黑、索马里和海地的行动也是解决这些地区冲突的国际努力的重要组成部分。那么，冷战后联合国是否已经进入了一个全新的时代？它是否已经取代了昔日由大国关系塑造国际格局的模式？

关于冷战后国际关系的分析现在各国都推出了不少。单是在美国，引起学者们普遍关注和争论的论述近几年当中就有福山的“历史终结论”和亨廷顿的“文明冲突论”等。关于联合国的作用，大家的看法并不一致。在我看来，联合国在冷战后时代作用的发挥仍然要取决于大国的合作。联合国近年来取得的成就，及由“边缘”作用向“中心”作用的发展趋势是建立在冷战结束和大国利益暂时趋同的基础之上的。美苏对抗的结束，为原来由此而衍生出来的地区冲突的解决创造了条件。苏联解体后的俄罗斯仍忙于解决国内的政治经济危

①汉斯·丁·摩根索：《国家间的政治》中译本，中国人民公安大学出版社1990年版，第589页

②See Richard Falk, "Appraising the U·N· at 50: The Looming Challenge," *Journal of International Affairs*, Columbia University, Vol. 48. No. 2, Winter 1995, p.628.

③Boutros Boutros-Ghali, "Empowering the United States," *Foreign Affairs*, Vol. 71. No. 5, 1992, p.89.

机,在经济上又有求于西方,所以在联合国比较注意保持同美国等西方国家的协调。中国正致力于国内社会主义市场经济体制的建设,外交活动的中心是为国内的经济建设创造一个良好的国际环境。只要不出现严重侵犯本国主权的事件,中国在联合国也尽量避免和西方国家发生冲突。英、法仍然是美国的盟国,彼此之间的利益冲突相对要更少一些。大国关系的这种现状使它们有可能在安理会采取一致的立场。近年来的事实表明,安理会常任理事国的一致投票率大大上升,这是联合国近年来作用上升的根本原因。

但大国的利益并不总能保持协调一致。“即使意识形态衰落了,大国的竞争却可能继续存在”<sup>①</sup>。冷战的终结并不意味着大国竞争的终结,并不意味着世界从此就不存在矛盾和冲突。事实上,冷战的结束虽然减弱了人们对世界大战和核战争的担心,却也使许多原来在两极体制压抑下未曾显露出来的矛盾表面化了,最突出的问题就是民族主义在国际关系中的复兴。在处理新矛盾、新问题的过程中,大国的所作所为说明,它们对联合国的态度仍然没有摆脱“借重”的旧范式。联合国的决议对自己有利就支持,反之就否决或拖延。美国在伊科冲突中大力支持联合国是因为联合国的决议符合美国在海湾的利益。最近的例证是 1994 年 12 月,俄罗斯否决了联合国安理会一项关于停止向波黑塞族控制区运送燃料的决议<sup>②</sup>; 1995 年 5 月,在安理会其它 14 个成员国都投了赞成票的情况下,美国运用否决权,使一项要求以色列撤销其征用东耶路撒冷 53 公顷土地的决议草案未获通过<sup>③</sup>。事实表明,目前,甚至在以后相当长一段时期内,这种“借重”范式还不会发生多少变化。联合国受制于大国仍然是一个现实问题,它不仅表现于大国仍能通过安理会影响联合国,也表现于

大国对不涉及自己切身利益的问题或可能招至自身损失的问题互相推诿而导致的联合国的困境:“说得多,做得少”。

### 三、改革安理会与大国力量对比的变化

联合国的改革是人们时下普遍关心的一个问题。如何处理好国际干预与尊重主权的关系,如何解决大国特殊地位与各国主权平等的矛盾,如何提高联合国自身的效率并克服日益严重的财政危机,如何协调和平与发展的关系,所有这些都是联合国现在亟需解决的问题。但在众多问题之中,安理会的改革无疑是最重要的,并且“一直是联合国斗争的焦点”<sup>④</sup>。

关于联合国安理会改革的争论主要围绕安理会常任理事国的数目和常任理事国的否决权两个问题展开。提出改革要求的国家既有德、日两个具有全球性影响的大国,也有印度、巴西这样的地区性强国,更有广大的中小国家。这些中小国家认为,联合国自成立之后就沦为少数几个大国推行本国对外政策的工具。大国对联合国的影响不仅反映在联合国的结构和运行机制上,还反映在诸如联合国秘书长的任命、联合国的财政、对和平构成威胁与侵犯人权的标准的选择以及安理会决议的实

① 亚当·罗伯茨:“国际关系的新时代”,袁明主编:《跨世纪的挑战——中国国际关系学科的发展》,重庆出版社 1993 年版,第 38 页。

② See “Russia Veto Protects Serbs,” New York Times, 3 December 1994, p.6.

③ 参见《人民日报》,1995 年 5 月 19 日,第 6 版。

④ 王杰编著:《国际格局与国际组织》,北京大学出版社 1993 年版,第 100 页。

施等许多问题上<sup>①</sup>。因此，它们主张增加发展中国家的常任理事国席位，改变五大国的运行机制。此外，一些国家还提出对安理会常任理事国的否决权做某些修改。有的主张扩大否决权的数目，有的主张实行两票否决权，还有的主张干脆取消否决权制度，加强联合国大会的作用。

如果说广大中小国家要求联合国民主化的呼声还只是联合国未来努力方向的话，那么德、日积极谋求安理会常任理事国席位则是一个现实，也将是一个影响深远的问题，因为这不仅仅是一个数目的变化，更代表了战后国际关系结构的深层次的变化。基辛格认为，在国家关系这个层次上，21世纪的世界新秩序将类似于18和19世纪欧洲的均势体系<sup>②</sup>。无论我们对这种观点赞同与否，一个不可否认的事实是，从本世纪60年代开始出现的大国实力均衡化的萌芽到90年代已经结出果实。当前关于联合国安理会改革的争论在很大程度上就是大国力量对比发生变化的一种反映。如果安理会常任理事国的数目发生变化，可以预见，未来联合国维持和平与安全任务将比现在更加艰巨和复杂。

#### 四、全球化、大国、联合国与经济、社会发展

以上几点都是侧重于谈大国在联合国维护国际和平与安全方面所起的作用，除此之外，联合国的另一项重要职能就是促进经济和社会发展。联合国的组织机构非常庞大，除了作为主体的安全理事会、大会、国际法院、经济和社会理事会、托管理事会和秘书处外，联合国还包括许多专门机构，其中最重要的有联合国教科文组织、联合国粮农组织、世界卫生组织、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处等。国际货币基金组织和世界银

行管理及运转完全独立，但名义上也是联合国的正式组成部分。1995年初成立的世界贸易组织的前身关税与贸易总协定，也是在联合国经社理事会的指导下于1947年订立的。从上述机构名单中，我们可以认识到联合国的活动范围几乎涵盖了人类生活的各个领域。50年来，联合国在促进经济和社会发展方面做了大量的工作。单是进入90年代以来，在联合国主持下召开的全球性会议就有1992年6月在巴西里约热内卢举行的“联合国环境与发展大会”，1994年在埃及开罗举行的“人口与环境国际会议”，以及1995年3月在丹麦哥本哈根举行的“社会发展世界首脑会议”等。在这些会议上，各国领导就当今人类普遍关心的一些全球性问题，如环境、人口、贫困、失业、战乱和贫富两极分化等问题展开讨论，共商对策。

我们处于一个全球化趋势日益加强的时代。除上述全球性问题要求人类齐心协力、共同解决外，科学技术的飞速发展和跨国界的经济行动更是造成全球化趋势的重要力量。今天世界各国间的相互依赖性比历史上任何时候都要强，但因此而否定各国对国家利益的追求则是错误的。国际化浪潮为联合国未来的活动提供了更为广阔的空间，但我们不能忘记，我们仍然生存于一个主要由主权国家构成的国际社会中，尽管传统的主权观念在新形势下正在发生变化，但它远未退出历史舞台。事实上，即使在联合国促进经济和社会发展的领域中，大国的特殊作用也是明显的。这个领域内的规则同样是由大国来制订的。没有人怀疑，美国在国际货币基金组织、

<sup>①</sup>See Rihard Falk, "Appraising the U · N · at 50: The Looming Challenge," P. 630.

<sup>②</sup>See Henry Kissinger, "Diplomacy" (New York: Simon & Schuster, 1994) PP. 23-24.

世界银行和世界贸易组织中拥有巨大的发言权,对其它成员国有重大的影响力。“在国际组织中,美国坚决反对的任何方案从未得到采纳,而美国接受的(相比之下为数不多)大部分倡议,在国际组织中实际上得到了执行”<sup>①</sup>。

目前联合国所致力于的发展问题,没有大国的合作是无法取得重大进展的。对不发达国家的援助需要注入资金,环境保护需要大国承担更多的责任,改变不合理的国际经济秩序、解决发展中国家的债务危机需要大国拿出实际行动。联合国是个提出问题、交流看法的场所,解决问题则需要大国的合作。

## 五、结语

本文讨论的几个问题都是强调大国对联合国作用的。实际上,联合国对大国也有一定的反作用。但它至少能为大国之间解决彼此间的问题提供了一个对话的场所,大国在联合国也不能完全无视中小国家的权益,它们需要考虑联合国在道义上的力量。笔者之所以重视大国对联合国的作用,是因为尽管联合国的作用近些年来有明显的上升趋势,尽管它在解决人类面临的许多共同问题时的确发挥着任何大国

都取代不了作用,尽管全球化浪潮为联合国提供了更为广阔的活动空间,但是当前国际关系的实质与过去相比并没有发生根本性的变化;大国的作用依然是关键性的。我们重视大国对联合国的影响既不是认同强权政治,否定发展中国家在联合国的作用,也不是患所谓的“现实主义短视症”、自私自利和政策缺乏勇气<sup>②</sup>,而是对联合国的历史及作用进行分析后得出的现实的结论。

半个世纪在人类发展的历史长河中只是短暂的一瞬,对于联合国这样一个全球性的国际组织来说,时间也不算长。50年来,联合国取得的成绩是有目共睹的,180多个具有不同历史传统、文化背景和价值观念的国家坐在一起共同讨论问题,这本身就是人类文明发展的一个巨大进步。但我们应该清醒地认识到,联合国未来的路还很长,对联合国抱不切实际的期望,只会带来失望。大国关系仍然值得我们重视和研究。

<sup>①</sup>苏珊·斯特兰奇:《国际政治经济学导论——国家与市场》中译本,经济科学出版社1990年版,第276页。

<sup>②</sup>See Brian Urquhart, "The United Nations in 1992: Problems and Opportunities," *International Affairs*, Vol. 68, No. 2., 1992, p311.