

深入理解安理会改革之困

陈须隆

内容提要：各方围绕安理会改革进行的博弈，目前仍处于推力积聚阶段，质变的实现仍尚需时日。强大的守势方（“五常”）与失势方（“团结谋共识”集团）只要联手或彼此借重，就足以对激进的得势方（“四国联盟”和“非洲联盟”）形成有效牵制。目前安改在国际议程上的地位趋降，国际大势更不利于得势方。IGN（联大非正式全会政府间谈判）在进程上并没有缩小各方对安改的根本立场对立和分歧，其积累的压力有外溢到 G20 等其他国际机制的迹象。安改本身也逐渐成为各大国进行战略与外交博弈的日常筹码，而“安改之友集团”来者不善，将助长得势方的势头。中国对安改问题一直给予高度重视，低调、稳妥、谨慎、负责地对其进行处理，避免了热炒、误读和内部争论，创造了良好的外交环境。

关键词：联合国改革 安理会 四国联盟

安改¹问题事关重大，牵动各国政治敏感神经，引发全球外交大博弈，上演精彩攻防拉锯战，目前已进入各方深度博弈的“新常态”。安改看似动力十足，实则举步维艰，前景更是难言乐观，困境亦发人深省。

一、认识安改问题的视角与方法

安改问题把国际政治的新旧时空拉到一起，引发既有结构性矛盾的激烈碰撞。从时间上看，安改似乎迫在眉睫，势不可当。2005年，正值联合国成立60

陈须隆 中国国际问题研究院国际战略研究所所长、研究员。

1 “安改”指安理会改革，下同。

周年。世界的巨大历史变迁构成了安改的强烈动因。当时，人们都在谈论，2005年的世界与1945年的世界迥然不同，联合国必须适应新的时代形势做出相应变革，安理会应扩员，以增强其代表性与合法性。一场没有硝烟的安改大战如期上演，却以“争常”¹失败而告终。现在，人们又强调，今日世界与70年前的世界已不可同日而语，安理会亟待改革，以“反映21世纪的现实”。这听起来似乎颇有说服力，但实际上似是而非。安理会的组成和权力划分基本上是以二战战胜国的格局确定的，仅在1965年改革过一次，将“非常”²数目由6个扩大到10个。“五常”³的特权地位是历史形成的，今天仍难撼动。从空间上看，它将整个世界牵涉进来，关乎国际格局的变动和世界秩序的重构。与此同时，这一空间充满了结构性矛盾，但却弹性不足。因此，新时代与旧结构之间形成了尖锐的矛盾和冲突，而新时代的推力尚不足以冲破旧结构的惯性。推力虽在不断积聚，安改也仅表现为量变进程加快，要实现质变仍需时日和条件。

（一）正确看待安改的三大视角

为了总揽安改全局，洞察安改大势，抓住主要矛盾，把握关键问题，明晰自身处境，放大自身优势，并在外交博弈中精准发力，宜采取以下长期有效的三大视角：

一是看安改问题的政治属性或本质特点是什么，牵涉到怎样的利害关系。安改的内涵并不简单，主要包含五个方面的问题：（1）成员类别；（2）否决权；（3）地区代表性；（4）扩大后的安理会规模及其工作方法；（5）安理会与联合国大会的关系。这些问题在联大议程中被统称为“安全理事会席位公平分配和成员数目增加问题及有关事项”。其要害是扩员与否决权之争，牵涉到国际体系最高层政治中核心权力的重新分配，关乎大国地位与尊严，各方争夺的是战略资源、稀缺资源，具有明显的零和博弈特点，一方所得为另一方所失，势必难以达成妥协。换言之，安改具有明显的权力冲突性质。而要就任何权力冲突问题在联合国193个成员国中达成广泛共识，是极为困难的。而且，安改被大国当筹码用来进行战略博弈，在捞取战略利益的同时加以相互牵制。这也就决定了，安改必定是国际体系和平变革中“最难啃的骨头”，必定是一场各方深度博弈的持久战、拉锯战。

二是看围绕安改问题国际力量发生了怎样的分化组合，力量对比如何，形成了怎样的结构性矛盾。各国围绕安改可分为得势方、守势方、失势方、协调方和弱勢及无势方，在态度与政策上主要表现为激进派、保守派、温和派、促进派和中间派。

1 “争常”指争取联合国安理会常任理事国席位，下同。

2 “非常”指联合国安理会非常任理事国，下同。

3 “五常”指联合国安理会现有的五个常任理事国（美国、中国、俄罗斯、英国、法国），下同。

得势方由两类国家构成。一是二战的战败但在战后重新崛起的发达国家，即日、德，它们是国际关系中的“修约派”，依托雄厚国力，急于通过“入常”而彻底甩掉历史包袱。二是部分新兴大国，以印度、巴西为代表，国力增长迅速，国际影响上升，它们是国际关系中的政治“激进派”，急于通过“入常”而获取政治大国身份。得势方必然地走到了一起，组成“争常”四国联盟（G4），且得势不饶人，倾向于采取激进的政策与做法，欲毕其功于一役，但也容易犯急躁冒进的错误，结果是欲速则不达，但绝不会善罢甘休。得势方目前是安改矛盾的主要方面。

其他一些重要国家在“争常”中处于相对劣势，相对而言成为失势方。它们不愿意看到地区竞争对手胜出，希望有人主安理会的机会，政策较为温和，堪称安改中的温和派。其前身为“咖啡俱乐部”，后改称“团结谋共识运动”，现以“团结谋共识”集团（UfC）著称，也被称为“观点相近国家”¹。它由激进“四国”的竞争对手韩国、意大利、巴基斯坦、墨西哥等若干中等强国及其追随者组成，不愿坐视G4²得逞而成为输家，遂联合70余国与之抗衡。他们也希望扩大安理会，但“争常”力有不逮，于是接受“轮流坐庄”，反对“增常”³，主张扩大“非常”并可连选连任，态度相对温和。温和派作为激进派对立面出现，对G4形成很大牵制。但也有动力不足、影响有限和组织松散等问题。

“五常”尽管都宣称支持安改，且英法相对积极，但客观上都是既得利益方，是被冲击的对象，都不愿失去既有特权，均要为安理会的效力负责，并且“家家有本难念的经”、各有自身关切，在安改中处于守势，或者明攻暗守，堪称守势方，政策相对稳健并偏保守，被视为安改中的保守派⁴。其中，美国最不愿安改，因怕“权力被稀释”，是安改的最大保守派和反对派。从公布的立场与运用的种种策略手段可以看出，美国对安理会扩员，尤其是“增常”态度消极。对美国而言，安理会越小越好，如能按其意图扩大（把日本和以色列包含进来）当然好，

“五常”大国权杖上流淌着无数烈士的鲜血，绝不容许他国轻易染指与撼动。

否则，以不扩大为好。英法看似积极，实则以攻为守，生怕因安改而“失常”⁵。守势方的优越地位是历史形成的，是经过战火洗礼而斩获的。“五常”大国权杖上流淌着无数烈士的鲜血，绝不容许他国轻易染指与撼动，均力保否决权。“五常”在安改中必有默契与合作。

若干中小国家在“争常”中处于弱势，甚至无势，属于中间派，是被争夺的

1 本文采用“观点相近国家”的称谓，即指“团结谋共识”集团（UfC）。

2 G4指由日本、德国、印度、巴西组成的四国联盟，下同。

3 “增常”指增加联合国安理会的常任席位或常任理事国，下同。

4 在安改问题上，应客观、理性地看待“保守派”，不应赋予其过多贬义，还应看到其稳健、负责的积极一面。

5 “失常”指失去联合国安理会常任理事国席位，下同。

对象，它们择机行事，待价而沽，并抱团增势发声，对安改进程施加积极影响，甚至成为代言人。

安改中的“非洲因素”突出，特殊而重要。非洲国家集体觉醒，采取统一立场即 AU¹ 立场，急于通过“入常”而结束历史不公，本身又是“大票仓”，独成一个重要结构因素。AU 也属于激进派，在“常任”“非常任”和“否决权”上都有高要求，甚至比 G4 更激进，也更值得同情。AU 是左右安改走势的关键变量，愈发成为各方争相拉拢的对象。

在安改中还有一股力量，是从多边主义立场出发力促安改的联合国高官，包括联合国秘书长、联大主席及其改革团队，堪称安理会中的促进派。但促进派终究受制于成员国，其作用更多体现在提供便利和技术支持、凝聚共识、落实协议上，但易为激进派所借重，成为其拉拢和利用的对象。

安改深受结构性矛盾的制约，其基本博弈态势是，强大的守势方与失势方只要联手或彼此借重，就足以对激进的得势方形成有效牵制。这一点业已获证明，并将继续得到证明。

换言之，激进派与温和派间的矛盾难以调和，但温和派处于弱势，需借力保守派。而保守派一旦力挺温和派，激进派便难占上风。所以，保守派给力是关键。

保守派虽各唱各调并钩心斗角，但有共同利益，包括维护既有权势和安理会效力。所以，“五常”在安改上既斗争又合作。“五常”之间可相互战略对冲与制衡，关键是要找到制衡点。

安改结构性矛盾中蕴藏各方，尤其是大国战略博弈的着力点，就看谁善于捕捉与利用。经过近十年来的安改风雨洗礼，“五常”对各自盘算都心知肚明，已达成一定程度的谅解和默契，深知安改难寻共赢方案，唯恐伤及自身，宁愿维持现状。“五常”更强调达成广泛共识和维护安理会效力，不愿扩大否决权。所以，“五常”虽未罢手国际博弈，但更有默契，甚至联手管控安改进程。

激进派中的 G4 与 AU 存在鸿沟，因而分道扬镳；但亦有合流动因。G4 垂涎 AU “大票仓”，一直试图拉拢 AU 及其成员国。但 G4 并非铁板一块，两股力量迥异，可被分化。AU 各国虽痛感历史不公并持共同立场，但也绝非铁板一块，难免松散和被分化，且将围绕席位分配发生内斗。这增加了安改矛盾与斗争的复杂性。

三是看安理会改革取得进展的要素或必要条件是否具备。主要看三要素：标准、方案和程序。不管安改的政府间谈判已进行了几轮，只要在标准、方案和程序上不能达成共识，安改就无法取得实质性进展。

其中，安改必然涉及修宪问题。由于联合国宪章对安理会的组成、职权等作

1 AU 指非洲联盟，下同。

出了明确规定，因此安改必然涉及联合国宪章的修改。根据联合国宪章第十八章108条，宪章的修改必须获得联大所有成员国2/3以上（至少129票）以及5个常任理事国的同意。

“魔鬼藏在细节里”。安改的“魔鬼”藏身于标准、方案和程序三大要素里。在标准上，各有算盘，各唱各调，难达共识。在方案上，各有偏好，各有利弊，均难服众。程序上，强行单个表决、人为设置时间表等做法行不通，终须取得共识的决议案提交联大表决，并获成员国至少2/3赞成票（即129票），还要修改宪章并得“五常”批准。“五常”拥有事实上的否决权，是绕不过去的“大山”。

“魔鬼”难除。关于安改的政府间谈判（IGN）也是举步维艰，收效不大。从2009年迄今，IGN¹虽已进行了12轮，但离基于案文的真正谈判仍远。安改将长期面临“魔鬼”挡道，各方须与“魔鬼”共舞，关键看谁“舞技”高。

只有对上述三大问题洞若观火，才可把握安改脉搏，不会被似是而非的东西所迷惑，得出正确的调研结论，并形成明智而有效的外交政策。

（二）运用三维综合分析框架

基于上述分析，可得到一个关于安改的三维分析框架：

首先是根本性视角——看问题的本质与特性。它决定着各国的态度、政策与博弈特点或斗争程度。关键在于，看各方对安改性质的认识是否会发生变化和调整，是否会在政治上降温和进行“脱敏”处理。

其次是宏观与战略视角——看结构性矛盾与博弈态势。它决定着各力量的分化组合、主要矛盾与主要博弈对手的“过招”。关键在于看激进派如何发招、如何拉票。

再次是微观与技术视角——看改革进程推进的四要素：标准、方案、程序与工具（如IGN等谈判机制）。它决定着安改能否有效推进。关键在于把好程序关。

二、安改进入深度博弈“新常态”

新世纪以来，安改进程保持动力与活力，现已进入各方深度博弈阶段，并呈现值得关注的“新常态”。

（一）安改动因强劲且目的明确

安改动因主要有五。一是世界之变。联合国成立72年后的世界，与1945年联合国成立之初的世界，已迥然不同。面对日趋复杂严峻的国际和平与安全新形势，联合国亟须通过改革安理会来更好地应对所面临的新问题新挑战，以跟上时

1 IGN 指关于安理会改革的政府间谈判，下同。

代发展和形势变化的步伐。

二是联合国成员国之变。联合国成员国的数量已由当初的51个发展到如今的193个，这使得由“五常”和十个“非常”组成的安理会缺乏足够的代表性。而且，伴随着广大发展中国家的集体崛起，其在联合国系统内（包括安理会）代表性与发言权不足的问题日益凸显，亟待通过改革加以解决。

三是联合国及其安理会的地位与作用更被看重。作为世界上最具代表性、普遍性和权威性的国际组织，在全球性问题和挑战日益突出的新世纪，联合国及其安理会的地位与作用备受重视。而且，“争常”各方都把“入常”看作崛起为世界政治大国的重要标志。

四是激进派力推。G4和AU等持续发力，使安改在联大议程上保持高热，并力推IGN进程，千方百计寻求突破。

五是全球治理其他方面的进展催生安改紧迫感。关于应对气候变化的《巴黎协定》的达成及生效，关于联合国可持续发展2030议程的通过及实施，均对安改进程产生激励和促进作用。

安改是大势所趋且明确了其正当目的。安改的目的在于，“使安理会具有更广泛的代表性、更高的效率和透明度，从而进一步加强其效力与合法性，加大其决定的执行力度。”¹

安改虽然动因强大且目的明确，但却一直深陷僵局。与十多年前相比，安改势头有所下降。各国认清问题的复杂性和艰难性，变得更现实、更理性。各方都无法破局，安改进入拉锯相持阶段。

安改在国际议程上的地位趋降。世界正经历前所未有的历史大变局，在“南升北降”“东升西降”大势所趋下，西方正发生深度裂变，自顾不暇。国际社会乱象丛生，地缘政治回归，恐怖主义和极端主义肆虐，民粹主义异军突起，反全球化声浪增高，民族主义抬头，发展议题突出。乱变交织的国际局势，对和平、发展、人权等提出严峻挑战，对全球治理提出新要求，这些均冲淡了安改议题。因此，安改虽动力未失且因机制化而“高烧”不退，但国际大势更不利于激进派。

安改虽动力未失且因机制化而“高烧”不退，但国际大势更不利于激进派。

（二）安改进程保持压力并外溢

自1993年联大成立安改工作组起，安改议题每年都被摆上联大议程，迄今已有24年。

2005年各方围绕着安改进行了一场激烈交锋。以G4为代表的激进派遭受重挫。但此后并未偃旗息鼓，而是卷土重来，变换手法力推安改。自2006年第61

¹ 联大第60/1号决议，第153段。

届联大以来，安改不仅再次摆上台面，且迈出重要步伐。2007年第62届联大闭幕前，一致通过了第62/557号决定。其核心内容是，立即在安改工作组内解决政府间谈判的“框架和模式”问题，政府间谈判在第63届联大期间举行，时间不能晚于2009年2月28日，它还确定了安改将涉及的5大问题。

2009年1月联合国成员国启动了关于安改的联大非正式全会政府间谈判(IGN)，逐步取代了联大1993年设立的安改工作组。2009年2月19日，IGN如期举行，安改谈判在新平台上就此展开。所谓安改“关于谈判的谈判”阶段结束，安改从磋商进入谈判。每年新一届联大会议召开的9月份，成为IGN进程的重要时间节点。

IGN主要围绕着安改所涉及的五大问题展开，即成员类别、否决权、地区代表性、扩大后的安理会规模和工作方法、安理会与联大的关系。

在谈判进程中，逐渐形成了立场迥异甚至对立的“四方两派”：“四方”是指G4、UfC、AU、S5¹，其中G4成员和UfC主要成员是地缘政治上竞争对手，后者反对前者“入常”；“两派”是指安理会现任“五常”中的英法和美俄，前者倾向于G4立场，后者对安改持谨慎态度。S5由于无望争“常”，争“非常”也渺茫，因此从自身利益出发，其主要诉求是改革安理会工作方法，目的是使安理会的工作更加透明和问责。它们提出两个要求：一是安理会在通过决议时要同联合国所有成员国协商；二是要求“常”们在使用否决权时向联大解释原因。

除了上述“四方两派”外，在谈判中还出现了不结盟运动、加勒比共同体、阿拉伯国家联盟、小岛屿发展中国家等组合，均力图对安改施加各自影响。

目前看，各方在安改所涉及的五大问题，特别是在成员类别、否决权及地区代表性这三个更为关键的问题上，立场严重对立，难以调和。

关于成员类别。G4主张，增加“常”²和“非常”³两类成员，具体为增加6个新“常”和4个“非常”，6个新“常”应是它们4国和2个非洲国家。UfC认为，安改的目标应是建立更加民主、公平、透明、有效和问责的安理会，改革的核心应是民主原则，而定期进行选举是确保实现安理会负责和便于接近的关键，因此反对“增常”，只主张扩大“非常”。此外，UfC还建议增设一种安理会成员新类别，即“定期的非常任理事国”。AU也主张增加“常”和“非常”两类席位，但强调分配给非洲的“常”位不能少于2席、“非常”总数要达到5席。

“五常”中，美对适当扩“常”和“非常”持开放态度，但坚持遴选新“常”和“非常”的标准是联合国宪章第二十三条，即必须首先考虑有能力维护国际和

1 S5指“五小国集团”，由哥斯达黎加、约旦、列支敦士登、新加坡和瑞士组成，后发展壮大为由若干中小国家组成的“问责、一致性及透明度组织”(ACT)。

2 “常”指联合国安理会常任理事国，下同。

3 “非常”指联合国安理会非常任理事国，下同。

平与安全及联合国其他宗旨的国家。俄未明确表态，只原则表示，在各方立场严重两极化的前提下，只有通过妥协才能使谈判取得进展，目前应认真考虑“过渡方案”。而英法则支持增加安“常”和“非常”两类席位，支持G4国家和非洲国家成为新“常”；法建议新“常”中应包括阿拉伯国家。

关于否决权问题。G4主张，新“常”享有与现“常”相同的责任和义务，但表示在15年后进行审议之前新“常”将不使用否决权。UfC认为，安理会增加“非常”后，在实质问题上应按照联合国宪章第二十七条采取多数通过原则，对现“常”的否决权，建议取消或限制使用，否决权只适用于联合国宪章第七章的问题，即威胁和平、破坏和平和侵略行为问题。AU认为应取消否决权，但只要否决权存在，新“常”就应享有。S5主张，严禁在种族灭绝、反人类罪和严重违反国际人道主义法问题上使用否决权，同时认为使用否决权的常任理事国不仅需要向安理会解释原因，也需要向联大各成员国做出解释。

“五常”在否决权问题上立场基本一致。美反对改变现有否决权机制，不赞成将否决权扩大到新“常”。俄反对禁止或限制现“常”使用否决权，表示任何改变现“常”否决权的努力都将成为安改不可逾越的障碍，并表示只有在安理会实现扩大后，才能讨论是否将否决权扩大到新“常”。英法的立场也是反对放弃、改变或改革现有的否决权机制。

关于地区代表性问题。这表现为安理会新增席位如何按区域进行分配。G4主张，在六个新“常”中，两个来自非洲、两个来自亚洲、一个来自拉美和加勒比国家、一个来自西欧和其他国家，即“四国”加非洲两国。四个新“非常”，一个来自非洲、一个来自亚洲、一个来自东欧国家、一个来自拉美和加勒比国家。UfC提出以一种新的方式解决区域分配问题。目前安理会“非常”分别由亚洲、非洲、东欧、拉美和加勒比、西欧和其他五个国家组别选举产生。UfC的方案是，改革现有选举“非常”组别，今后将根据“非常”类型确定新国家组别构成。AU只强调确保非洲在安理会得到公平与合理的代表席位，分配给非洲的“常”席不少于两个，“非常”席位不少于五个。

IGN进程艰难迈步。2010年9月12日联大非正式会议关于安改的政府间第五轮谈判结束，IGN进入“基于案文”阶段，开始寻求各方都能接受的安改“案文”。2015年7月31日，IGN进程按安改五大问题汇集各方立场和主张，形成“文本及附录”。同年9月14日，联大决定采纳“文本及附录”作为谈判性文件，首次决定以官方文件为基础商讨安改事宜。2016年7月，IGN进程催生两大“汇聚要素”，即“安理会和联大的关系”与“扩大后的安理会规模及其工作方法”；继而形成“关于安理会改革的草拟口头决定”，强调联大在安改中的中心作用，决定在第71届联大期间召集一个安改“开放工作组”。但两大“汇聚要素”只是IGN的“讨论要素”，而非“谈判要素”。而且，其回避了上述三大更为关键的问题，显然是在避重就轻。

需要指出的是,IGN 并没有缩小各方对安改的根本立场对立和分歧,却使安改一直摆在联大议程上,始终保持安改活力和压力,使实质问题愈发难以回避。

安改斗争蔓延至 G20 和 BRICS 等新 兴机制。

此外,安改斗争蔓延至 G20¹ 和 BRICS² 等新兴机制。一是以 G20 为准组成新安理会的提议出笼,但难以被普遍接受。二是 G20 提供了新的博弈平台。法国等曾欲在 G20 框架内推动安改,一度引起墨西哥等国的不安。三是印、巴在 BRICS 合作框架内力推安改议题,向中俄施压。

(三) 安改成为各大国进行战略与外交博弈的筹码

美国在安改上高调支持日、印“入常”,以中国为对手进行战略博弈,图谋一箭数雕:拉拢日印,离间中日、中印;打日本牌刺激中方做出“应激反应”,以便坐收渔翁之利;以中国为“挡箭牌”,掩盖美国是安改最大障碍之实。但其招数已被识破,如意算盘愈发难打。

在 2005 年安改进入决战阶段前夕,美国抛出扩大安理会的方案,宣布:按照美国所定标准支持安理会增加“两个左右”新“常”,支持增加两个或三个“非常”,从而把安理会成员从现有的 15 个扩大到 19 或 20 个。这无疑是分化瓦解 G4 的高明之举,一举击中 G4 结盟与捆绑战略的要害,给 G4 提案以迎头重击,显示了老辣的外交手法。

美国支持日本“入常”别有用心,却口惠而实不至。美国明确表示支持日本“入常”,认为其完全符合美国的标准。这一方面显示了日本在美国全球和东亚战略中的特殊地位,有安抚和拉拢日本的考虑。另一方面,美国包藏着利用中日在安改问题上的矛盾来恶化中日关系的祸心。同时,美国对日本的支持口惠而实不至,因为只支持日本,而又反对以日为主要成员的 G4 提案,实际上阻断了日本“入常”的希望之路。美国这一做法使日本深感沮丧和无奈。

2007 年 2 月,美国前驻联合国大使约翰·博尔顿在美国锡拉丘兹大学麦克斯维尔学院关于安改的一次演讲中说:“我认为随着日本(成为常任理事国)的前景向前推进,现实中会在这一点上与中国相冲突。如果中国准备否决,那么就让它否决好了,它有这个权利。但是当推动变成强推的时候,中国实际上将如何做是很有意思的。这就是我关于安理会改革的建议。不然的话,年复一年,可能数十年,将仍是同样的结果,一点改变都没有。”³ 博尔顿的言论明显有借“入常”问题加剧中日矛盾的算计。

为了推行“亚太再平衡”战略并拉印制华,奥巴马政府高调支持印度“入

1 G20指二十国集团。

2 BRICS 指金砖五国(巴西、俄罗斯、印度、中国、南非),下同。

3 转引自毛瑞鹏:《美国当前联合国安理会改革政策分析》,《世界经济与政治》,2008年第4期,第71页。

常”。从大国博弈的角度来看，美国此举旨在离间中印。同时，美国企图以政治交易换取经济实惠。美方随后不得不就此事安理会其他成员国做出解释。据称，当初在奥巴马访印之前，美国就已事先向巴基斯坦通报。巴外交部对此提出批评和警告：美国应该具有道德观，不应当因为强权政治的临时性私利和紧急需要就做出这样的决定；任何支持印度成为联合国安理会常任理事国申请的决定都将会对南亚的和平安全构成负面影响。

美国支持印度“入常”对安改进程还带来了三方面影响。一是抬高了印度的国际地位，增强了其“入常”愿望。二是实际上否定了“过渡性方案”或“中间方案”，害了UfC而帮了G4及英法。三是影响了各方对美安改政策的判断。其实，美国并未超出当初支持“两个左右”国家“入常”的限定，同时强调了未来安理会的效率、效力，回避了否决权问题。

英法通过支持安改，显示其多边主义立场和改革派姿态，在拉拢G4同时，占据道义高地，企图将安改僵局归咎于中国等，但怕因安改而“失常”¹，底气不足。英国脱欧给安改前景带来潜在影响，使以欧盟取代英法占据“常”位的设想落空。“欧盟入常”设想需进行必要修正。

鉴于俄与西方仍处于“准冷战”状态，俄可能以安改筹筹码，敲打日德，离间美日、美欧，拉拢印、巴与南非等国，并加强对华协作。

（四）“安改之友集团”带来新挑战

2016年9月21日，急于推动安改取得进展的一些国家在纽约举行部长/高官级别的会议，强调安改三原则：及早改革、进行基于案文的谈判和扩大“常”和“非常”两类席位，“安改之友集团”宣告成立。

“安改之友集团”鱼龙混杂，包括C10²、L.69³、CARICOM⁴、G4、北欧五国、英、法以及一些东欧和亚洲国家等80个以上国家，并呼吁更多国家加入。

其出笼有多重背景和动因。一是G4在不断调整策略，需扩大声势破局，并争取更多支持票。二是非洲国家对安改裹足不前愈发不满，急躁情绪上升。三是大多数会员国不甘心安改商谈20多年而流于务虚，期待开展案文式谈判，内心向往安改取得积极进展。

“安改之友集团”来者不善。其旨在聚拢“以改革为导向”的国家，形成“共推安改”的强大声势。它会把安改问题炒得更热，也将被G4借重，进行拉拢、

1 “失常”指失去联合国安理会常任理事国席位，下同。

2 C10指非盟委员会10国，包括阿尔及利亚、利比亚、塞内加尔、塞拉利昂、纳米比亚、赞比亚、肯尼亚、乌干达、赤道几内亚和刚果（布），它们代表非盟54国处理安改问题。

3 L.69是由非洲、拉美和加勒比地区、亚洲和太平洋地区国家的42个发展中国家组成的集团，取名于其所提出的推动IGN进程开启的L.69草案号。

4 CARICOM指加勒比国家联盟，包括15个成员国，还有5个联系国和8个观察员国。

串联和造势。它将助长激进派的势头而弱化 UfC 的影响。

三、中国妥善应对安改难题（代结语）

“崇尚改革的秘书长”安南，基于对安改问题重要性、复杂性和艰难性的深刻认知，强调“改革是一个过程，不是一个结果。”¹ 总体而言，对于安改应采取建设性的现实主义态度，需耐心寻求共识，坚持循序渐进，而不能急于求成和急躁冒进，否则，结果会适得其反。

中国是安改博弈中当仁不让的重要角色，而且地位和作用愈发突出。面临重压，中方打赢一场又一场“外交硬仗”，值得深刻总结经验并做长远谋划，以确保中国在安改博弈中立于不败之地，并开辟更加主动有利的前景。

中国的一条重要成功经验就是，充分认识到安改问题的重要性和敏感性，一直给予高度重视，并低调、稳妥、谨慎、负责地进行处理，及时推出立场文件，避免了热炒、误读和内部争论，创造了良好的政策执行环境。

安改可以作为战略调研与多边外交调研的一个典型案例，对教育和培养外交与国际政治人才具有很高的理论与实践价值。

1 [美]弗雷德里克·埃克哈德著：《冷战后的联合国》，J.Z. 爱门森译，杭州：浙江大学出版社，2010年，第259页。