

联合国改革：新秘书长、新议程

张胜军

内容提要：从2007年开始，联合国迎来“潘基文时代”。开局之年，新秘书长渐入佳境，在苏丹达尔富尔、缅甸、全球气候变暖等许多问题上连续取得突破和进展，使联合国出现了新气象。在联合国改革方面，越来越多的人开始相信，新秘书长正在发动的是一场静悄悄的变革。虽然缺少了华丽辞藻和远景新猷，但这场改革也许将会更为深入人心地改变联合国的面貌。

一、上任伊始

一年以前，当潘基文从前任安南手中接过联合国秘书长职位的时候，他希望自己是增进和谐的“协调者”和改善富国和穷国之间关系的桥梁。在上任的第一个月，潘基文就到埃塞俄比亚等非洲四国访问；3月份的时候，他又展开了11天的中东之行……在第一年任期中，他似乎并不满足于坐在纽约成功湖畔的联合国总部“主事”，而是奔波于全球六大洲，行程高达20多万公里，赢得了工作勤勉的赞誉。

潘基文低调、务实和身体力行的工作态度，为联合国带来了一股清新之风。对于如何激活这一巨大国际官僚机构以适应今天迅速变化的世界，潘基文认为没有捷径可走。他说：“没有神奇的公式，也无其他工作可比拟。但一切都始于勤奋、可靠和开明。”成为联合国秘书处的行政首长以后，他率先以自己的实际行动展示了强烈的主人翁意识。他鼓励全体员工为联合国的振兴做出贡献，他相信每一个联合国工作人员都能成为联合国的“大使”。为使联合国更加精简高效、值得信赖，潘基文采取了加强工作中的问责制、透明度和员工内部流动性的措施。他本人更是以身作则：提前一小时

潘基文低调、务实和身体力行的工作态度，为联合国带来了一股清新之风。

上班,公开自己的财产,强调道德、公开、透明,并要求所有联合国机构(包括那些独立运作的特别机构)采用相似的道德标准。之所以如此,按照他本人的说法就是要打造一支机动性强、能够担负多重任务的员工队伍。

在整顿内务的同时,潘基文也成功的处理了一系列复杂的国际事务。上任伊始,他把注意力投注到非洲的达尔富尔问题,成功说服苏丹政府接受联合国维和部队。在缅甸问题上,他任命缅甸问题特使,耐心谈判终使局势出现转机。他果断、坚决处理了“台湾加入联合国”问题,不遗余力地推动全球关注气候变暖问题。一年来,他风尘仆仆、恪守本分,不仅成功融入了联合国这个大家庭,而且正在有条不紊地把联合国塑造为讨论和解决全球事务的国际舞台。

在此过程中,人们对潘基文的个性和风格也有了更多的认识。潘基文上任前,被分歧、僵局和腐败所笼罩的联合国士气低落,某些联合国高级官员对潘基文能否扭转这种局面表示怀疑。上任之初,潘基文的能力和魄力一度遭受怀疑。潘基文待人温和、亲切,却被视为缺乏领袖气质,平凡到让人忽视其存在的地步。美国驻联合国大使扎勒米·哈利勒扎德(Zalmay Khalilzad)曾预言,因为潘基文临事缺乏决断的魄力,将使他的任期十分艰难。而前任大使博尔顿则直率地说,他对潘基文改革的慢节奏十分失望。然而,来自亚洲国家的代表则普遍对他的工作方式感到亲切,认为潘基文内敛低调,处理外交事务常常不露锋芒,并不简单等同于软弱。从东亚历史来看,这里的政治哲学多以平和、沉稳示人。平和、沉稳能够赢得信任。总之,他的亚洲文化在联合国这样一个广泛的国际舞台上,或许能够避免许多不必要的冲突和碰撞。

随着潘基文的一个又一个新举措出台,人们对他的认识已经发生了转变。刚果的一位在安理会工作的高级外交官赞扬潘基文对非洲事务的重视,并鼓励他继续为缓和非洲的冲突,为非洲赢取更多发展资源而努力。联合国安理会成员意大利的大使马赛罗·斯帕塔福拉(Marcello Spatafora)说,来自韩国的潘基文与来自加纳的安南不具有可比性,因为他们的文化背景截然不同。亚洲人普遍低调而且不肯轻易流露感情,但从秘书长一年来的任职中,我们看到了他在亚洲人泰然自若的面孔背后所掩藏的热心和激情。即便是博尔顿对潘基文的评价也出现了些许变化。在此前的10月中,他肯定潘基文的低调,“还没有认为自己是上帝指派的人权使者,也没有像他的前任安南那样自以为是神圣的教皇,而且也没有忘记他的工作是为成员国服务而安南却完全忘却了这一点。所以,总的来说,我认为这是一个进步,而且大多数成员国也认为如此”。美国哥伦比亚大学国际组织中心的主任爱德华·勒克认为,最好的秘书长应该是在提倡联合国核心价值的同时,又有着注重实效的眼光。

二、潘式改革

冷战结束后,改革逐渐成为联合国秘书长的头等大事。冷战后首任秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利和1996年继任秘书长的科菲·安南,均曾致力于推动以适应新时代挑战为目标的联合国改革,并因此留下了具有个人鲜明印记的政治遗产。

在加利任内,有关精简机构、提高效率、解决财政危机、加强大会、改革经济及社会理事会、改进维持和平行动等许多方面的改革措施,以及改革和扩大安理会的方案等,都陆续被提了出来。尤其他的《和平纲领》充分阐明了联合国干预行动所能采取的各种不同形式(如维和、缔造和平、冲突后的和平重建等)以及应如何确保这些行动能够顺利进行。¹尽管由于美国的阻挠,加利未能获取连任实施他的改革方案,但他的《和平纲领》报告和《发展纲领》报告依然给世人留下深刻的印象。

安南试图推动的联合国改革实际上触及了革新这一全球性机构的所有方面。在他的改革议程中,既有以节约开支、提高效率的全面措施,也有着眼未来的革故鼎新。从此,联合国改革被认为是最为纷繁复杂系统工程,而自布特罗斯·布特罗斯-加利启动第一轮联合国改革以来,秘书长主导几乎成为联合国改革的既定模式。然而,也许由于其改革计划过于宏大,终安南任内,联合国改革并不顺利,联合国的威望也因“石油换食品”腐败案等问题而受到损害。在这种情况下,世人期待潘基文能够有效协调各方利益,通过改革除旧布新,提高联合国的效率,恢复因为腐败等各种丑闻而受到伤害的联合国声望。

潘基文正式出任联合国秘书长后即宣布将把联合国改革作为工作重点。一年来,他成功建立起了自己精干的秘书处班子,在安全、维和、经济、人权、财务、军控、新闻等部门,任命安理会“五常”和有代表性的中等国家代表出任副秘书长;他力排众议,首次任命来自小国的代表出任联合国新闻发言人,又任命坦桑尼亚女代表为常务副秘书长;还首次在联合国建立内部法庭,从法律层面上解决联合国内部官员的腐败问题;鉴于国际裁军谈判和联合国维和行动近来很少“取得富有价值的成果”,为强化联合国维和行动的效力,潘基文把维和一部分为维和行动和后勤保障两个部门,分别由一名副秘书长领导。他巩固维和部队及严肃军纪、反对腐败的举措亦获得了好评。潘基文强调道德、公开、透明,并要求所有联合国机构(即便是那些独立运作的机构)都要采用相似的道德标准。看起来,潘基文并不想为联合国大动外科手术,而是希望通过中医慢慢调养,通过道德、规范和榜样的力量,他本人就想成为这样的榜样来拯救联合国。潘基文充分

1 [加]路易斯·弗协谢特(Louise Fréchette):“联合国的改革之路:一个未完的故事”,《国际经济合作》,2007年第6期,第42页。

利用了上任后的“蜜月”期来推行他所认为必要的秘书处内部的改革。但从总体上来看,他所采取的许多措施,看起来更像是零敲碎打式的修补。

潘基文的改革一定程度上已经背离了安南的方向,与安南相比,潘基文无疑重视的是绩效改革,而非远景改制式的变革。

当然,现在评论潘式改革还为时尚早。其实,潘基文的改革一定程度上已经背离了安南的方向,与安南相比,潘基文无疑重视的是绩效改革,而非远景改制式的变革。从规律上来说,联合国秘书长大多在第二任期才会更多的展示其个人真实的改革意图。从目前的进展来观察,潘基文或许正是希望通过他带领下的联合国的实际行动来回答:如何在不引起无法解决的价值冲突的前提下,演绎何以可能存在多个基本价值的可能性。

三、联合国改革:路径与前景

联合国改革没有捷径,而是一个复杂的系统工程。但大体而言,联合国改革有两种路径:第一是提高联合国绩效为目的改革;第二是结构重组式的改制,目标为赋予联合国以新的使命以适应时代、环境的变迁。以提高绩效为目的的改革一般采取两类措施,一是变革组织文化,目的是提升员工的工作热情和效率,主要手段包括问责制、制定和提高道德标准等;二是机构精简、节约开支方面的制度创新。以适应时代、环境变迁为目标的改制同样可区分为两种途径,一种是霍布斯式的契约缔造,另一种是洛克式的全球立宪。依照霍布斯式思想,联合国的改制要通过国家管理权的转移,逐渐建立起一个超国家主权的实体,最终实现现存国家主体的融合兼并。根据洛克式思想,联合国的改制过程要以更分散、更多极化的方式进行,在向一个超国家中心转移的同时,通过构造统一的全球公民社会,建立具有高效机制的地方反制力量或超国家力量的反制力量。

联合国一方面有一般官僚机构的积弊,需要绩效改革,另一方面也需要适应时代发展的需求,更好地履行其根本性的为全球谋福利的使命。潘基文着力于打造秘书处、重建信任和加强联合国施政能力等三大方面的改革,均属于联合国的绩效改革。而他呼吁早日缔结全面反恐怖公约、加强预防性外交的能力,以及把反对恐怖主义、防止核武器扩散、建设和平、人道主义援助与干预、千年发展目标和人权等五大重要问题作为下一步工作重点,则属于更为复杂敏感的联合国改制范畴。但从目前潘基文的表态看,他仍将会把重点放在已经启动的改革问题上,而不会轻易开启新的改革方向。

然而,联合国的改革应该兼有改制和提高绩效的双重含义。从某种意义上来说,二者同样重要。潘基文的改革如果能在绩效方面有所提升,对于联合国改革的意义将同样是里程碑式的。但是,如果联合国只是提高绩效,而不去采取积极或者及时的提高联合国应对全球化等新问题的能力,那么,联合国的改革也是不

全面的。可见,评价联合国改革的成效应主要根据其改革的目的来进行评价。从联合国所面临的主要危机来看,联合国改革的成败取决于多大程度上能够反映国际安全体系的深刻变化。我们认为,国际安全体系的深刻变化是联合国改革的原动力,而联合国集体安全机制对国际安全体系和平转型的贡献,将取决于其改革和制度创新多大程度上能够适应和管理国际安全威胁多元化和复杂化的新现实,以及如何在国际体系转型中强化联合国集体安全机制的能力建设。

联合国改革的成败取决于多大程度上能够反映国际安全体系的深刻变化。

但对于利益攸关的成员国而言,其评价标准则远非如此简单。秘书长在改革中起着关键性的作用,但绝对不是决定性的作用。这是因为联合国改革不仅是要在秘书处内部推动改革,而且要唤起各成员国的参与。那些成员国掌握着主动权,没有他们的明确认可很少有改革能得以进行下去。大多数成员国更善于表达对联合国的各种不满,特别是美国动辄以削减预算和撤回捐助相威胁,而不是去提出切实可行的解决之道。而且来自各成员国的意见常常相互矛盾。对西方国家来说,改革主要是提高效率和效益、明智地利用其为常规及维和开支所提供的大约80%或更多的资金。改革的目的是改善那些它们所认为的重点方面的现状,如人权、维和、政治事件以及反恐。对发展中国家来说,改革则意味着提高其在国际组织中的影响,如在政府间事务上有更多的发言权、在秘书处内有更多的本国人担任高级职务等。对于这个国际团体中那些更加弱小的成员来说,改革是件充满风险的事情。它意味着要放弃已知的相对安全的体系而去面临它们所难以控制的东西。贫穷和弱小的国家觉得自己容易受到伤害。即便是关于联合国如何适应时代发展的要求问题上,各国之间也很难达成共识。例如在联合国扩容、主权责任和国际干预、关于恐怖主义问题的界定和防范等也是引起国际社会激烈争论的问题。在此情况下,潘基文的选择实际上是十分有限的,要承担起联合国改革的重任,就需要他不仅是一个具有高超平衡能力的协调大师,还要是一个具有战略性的眼光和把握联合国改革方向的舵手,把联合国改革逐渐引向相对理想的状态。

处在顶点之上的联合国既暴露出国际秩序观的局限性,又把人们的目光引向远处,引向一种全球秩序观。¹在世界日益密切联系在一起的今天,国际社会成员对安全威胁的多样性、复杂性、关联性有更多共识,对全球扶贫、减灾、帮困的战略意义,以及通过发展人权、推进善治来预防冲突和消贫减困的共识有所增强。展望未来,潘基文的改革应当是以“不匀称”态势朝前推进。在南北方之间架设起沟通桥梁,逐步通过引入适应时代需求的目标,达到加强联合国和改革联合国的双重目的。也许,对于联合国改革而言,重要的不是激活联合国本身,而

¹ [美]迈克尔·哈特,[意]安东尼奥·奈格里:《帝国——全球化的政治秩序》,江苏人民出版社,2003年版,第2页。

是激活整个世界。无论联合国将来变得多么强大，但要它独立应对瞬息万变的地区局势仍将是不可能完成的任务。如果潘基文领导下的联合国成功地激活了世界参与国际事务的活力，那么哪怕变成“最弱意义上的”联合国，那也是最好的联合国。

（作者单位：北京师范大学政治学与国际关系学院）