联合国近年改革与中国外交

刘 建 飞

（中共中央党校 国际战略研究所，北京 100091）

[摘要] 联合国在中国的外交战略中占有重要地位，提升联合国的地位、加强联合国的作用符合中国的战略利益。在联合国改革问题上，存在着两种方向之争，涉及到国际新秩序的建立。2005年是推进联合国改革的重要年头，国际社会围绕联合国改革的纷争异常激烈。中国在联合国改革问题上发挥了负责任大国的作用。中国为把握联合国改革大方向，维护发展中国家利益，维护联合国的权威和团结贡献了自己的力量。

[关键词] 联合国；中国外交战略；改革

[中图分类号] D813.2 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489（2006）04-0041-06

一、中国外交战略中的联合国

中国与联合国有着不解之缘。中国作为二战期间反西斯同盟的重要成员，也是联合国的创始国和拥有否决权的常任理事国。中国共产党作为一支重要的反法西斯力量，也参与了联合国的创建工作。中华人民共和国成立后，中国政府为恢复在联合国的合法席位进行了长达 22年的不懈努力。

作为长期遭受霸权主义和强权政治之苦的中国，非常重视联合国，支持联合国的工作。中国外交的基本理念与联合国的宗旨和原则是完全一致的。中国所倡导并身体力行的和平共处五项原则，其基本内容在联合国宪章里都有所体现。当然，在联合国在美国操纵下干涉中国内政的时候，中国也一度出现排斥联合国的态度。比如，当时广为流传的一句电影台词就是："联合国算得了什么，它认得我，我还不认得它呢！"[1](P.245)可以说，这时的联合国并没有很好地实践自己的宪章，中国对联合国持排斥态度也是情有可缘的。不过，总的来讲，中国还是对联合国持肯定态度的，正因为这样，中国才为恢复联合国合法席位进行了艰苦的斗争。

中国恢复在联合国合法席位后，积极参与联合国的事务。[1](P.245)冷战结束后，联合国的地位与作用更加突出，联合国在解决柬埔寨问题、海湾危机以及维护和平行动、反对恐怖主义、裁军等政治、安全领域的事务中发挥了重要的、不可替代的作用。与此相应，中国更为重视联合国的作用，更积极地支持、配合联合国的工作，推进联合国各项目标的实现，比如，中国更直接赞同并签署了一系列获得国际社会好评的裁军与军控的文件，在诸如柬埔寨问题、海湾问题（1990）、维和行动问题、伊拉克重建问题（2004年）等政治、安全领域事务以及经济社会发展领域事务中，中国都配合联合国，发挥了建设性的作用。

中国之所以重视维护联合国的作用，是因为联

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

合国在中国外交战略大棋盘中占有重要位置。根据中国共产党第十六次全国代表大会的政治报告，中国外交战略的基本框架有三个层次：第一层次是对外政策的宗旨；第二层次是中国对国际事务的基本主张，或称处理国际事务的具体目标；第三层次是外交布局或外交工作的努力方向。中国对外政策的宗旨就是“维护世界和平，促进共同发展”。中国的基本主张有四项：“顺应历史潮流，维护全人类的共同利益”；“建立公正合理的国际政治经济新秩序”；“维护世界多样性，提倡国际关系民主化和发展模式多样化”；“反对一切形式的恐怖主义”。外交布局有六点：“继续改善和发展同发达国家的关系”；“把同周边国家的交流与合作推向新水平”；“继续增强同第三世界的团结和合作”；“继续积极参与多边外交活动，在联合国和其他国际及区域性组织中发挥作用”；“同各国各地区政党和政治组织发展交流与合作”；“继续广泛开展民间外交”。[2](P.46)在这个战略框架中，中国外交政策的宗旨与联合国的宗旨完全相符；四项主张也都符合联合国的宗旨和原则，特别是建立公正合理的国际新秩序，是以提升、加强联合国的地位和作用为基础的；在外交布局中，第四点本身就是强调在联合国等国际组织中发挥作用，前三点涉及中国同三类国家的关系，联合国为中国改善同这些国家的关系，特别是同第三世界国家的关系，提供了一个重要平台。可见，中国同联合国的关系，是中国外交战略的一个重要环节；联合国的前途，直接影响到中国外交战略的实现。从这个意义上讲，联合国改革将影响到中国的重大战略利益。

二、把握联合国改革的大方向

联合国成立于二战结束时，此后的 60年，国际社会和联合国本身都发生了巨大变化，单就联合国会员国来说，已由成立时的 51个国家发展到今天的 191个国家。很显然，60年前设计的联合国的各方面机制，已经很难适应当今世界和平与发展的需要，特别是建立公正、合理的国际新秩序的需要。而且联合国自身也存在着机构重叠、效率低下以及腐败等问题。联合国改革势在必行。

早在联合国成立不久，联合国改革问题就提出来了，而且 1965年和 1973年分别有过两次较重要的改革。[①]但是，直到 20世纪 90年代初，联合国改革问题才真正成为国际社会关注的重大问题，这同冷战秩序结束、联合国秩序成为居主导地位的国际秩序这一现实有关，[②]世界各国都更加关心联合国的前途与命运。1992年第 47届联大通过了联合国改革的决议；随后各种改革方案相继出台，特别是 1999年第 54届联大通过的秘书长安南提出的名为《革新联合国》的“一揽子改革方案”几乎涉及了除安理会以外的联合国所有领域，其中的一些内容，比如秘书处的机构设置，已付诸实施。[3](P.247)

2005年是联合国成立 60周年，也是推进联合国改革的一个重要契机。然而，在联合国改革问题上，国际社会却充满了纷争。联合国改革举步维艰。联合国改革既牵涉到许多国家的重大利益，更影响到国际秩序的走向。

联合国需要改革，但是怎样改革，这涉及到国际新秩序的建立，也涉及到世界各国的重大利益，当然也涉及中国的重大利益。从中国的国家利益出发，从建立国际新秩序的大局出发，中国应该在联合国改革中发挥积极的、建设性的作用；中国作为联合国的创始国和安理会常任理事国，在联合国改革上负有特殊的责任，中国必须负起责任，在联合国改革上有所作为。而有所作为首先表现为把握联合国改革的大方向。

2005年 4月 23日，胡锦涛主席在出席雅加达亚非峰会后会见了联合国秘书长安南，同他就共同关心的问题交换了看法。胡锦涛说，“60年来，联合国承担着维护和平、促进共同发展的重任，在国际事务中发挥了不可替代的作用。我们主张联合国在国

① 1965年的宪章修正案将安理会非常任理事国由 6个增加到 10个，将经社理事会成员国由 18个增加到 27个；1973年的修正案将经社理事会的成员国由 27个增加到 54个。

② 关于两个国际秩序的含义和相互之间的关系，参见刘建飞：《国际新秩序与联合国改革》，载《现代国际关系》2005年第 12期。

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

际事务中发挥更重要的作用，支持秘书长为倡导多边主义、加强联合国作用所作的努力。”对联合国改革问题，胡锦涛表示：“中国支持联合国改革，希望改革有助于增强联合国的权威，更好地在国际事务中发挥作用。”

2005年 6月，中国政府首次公布了关于联合国改革问题的立场文件，就发展问题、安全问题、法制、人权与民主问题和加强联合国问题全面阐述了中国的立场，提出了一系列合理的原则主张，在国际社会产生了广泛的积极影响。

在 2005年 9月举行的联合国成立 60周年首脑会议上，胡锦涛主席发表了题为《努力建设持久和平 共同繁荣的和谐世界》的重要讲话。在讲话中，胡锦涛进一步阐述了中国在联合国改革问题上的立场。胡锦涛指出：“应该通过合理、必要的改革，维护联合国的权威，提高联合国的效率，更好地发挥联合国的作用，增强联合国应对新挑战的能力”；“联合国改革是全方位、多领域的，可以先易后难、循序渐进，推动改革尽可能多出成果。改革应该重点推动联合国加大在发展领域的投入，致力于维护联合国宪章的宗旨和原则，增进广大会员国的团结。”[4]

概括起来，中国在联合国改革上的立场主要有三点：第一，改革要有利于维护联合国的权威，发挥联合国的作用；第二，改革的重点是发展问题；第三，改革要有利于维护联合国的宗旨和原则，增进会员国的团结。这实际上就是决定联合国改革方向的三个目标。中国的立场符合联合国的长远利益，有利于提升联合国的地位，增强联合国的作用，这实际上是为联合国改革指明了方向。

三、维护发展中国家的利益

纵观 2005年有关联合国改革的纷争，尽管围绕安理会改革方案的纷争一度吸引了国际社会的主要注意力，但是更为核心的问题还是制定向 9月份举行的联合国首脑会议提交的反映联合国改革内容的《成果文件草案》，因为它更明显地体现了对国际秩序主导权的争夺。

《成果文件草案》出台一波三折，几易其稿，险些流产，直到最后一刻才敲定。之所以如此，就是由于有关各方立场差别太大。主要分歧表现在发展中国家和发达国家特别是美国之间。有些分歧也存在于大国与中小国家之间以及不同地区国家之间。就问题来看，各方分歧主要集中在发展、反恐、建设和平委员会、人权理事会、“保护的责任”、裁军及防扩散、联合国秘书处管理改革这七个方面。由于美国与广大发展中国家之间的分歧比较突出，所以在临近召开联合国首脑会议时，美国在 8月下旬突然对已经得到秘书长安南认可的草案提出 500多条修改意见，大有将草案推倒重来之势。后经讨价还价，美国虽然做出了一些妥协，但在很多问题上仍与世界多数国家有分歧。

在联合国改革问题上，中国一直旗帜鲜明地主张，“改革应该重点推动联合国加大在发展领域的投入”。在关于联合国改革的立场文件中，中国政府从贫困、疾病、环境和自然灾害四个方面全面阐述了自己在发展问题上的立场。在联合国成立 60周年首脑会议发展筹资高级别会议上，胡锦涛主席发表了题为《促进普遍发展 实现共同繁荣》的重要讲话。在讲话中，胡锦涛高度评价了 2000年联合国千年首脑会议制定的千年发展目标，以及联合国为实现这一目标所付出的努力；提出了进一步落实千年发展目标的建议，其中包括深化改革，尊重发展模式的多样性，建立公平、合理、有效的千年发展目标进展评估框架，加强联合国在推动国际发展合作中的作用。他特别强调，要通过深化改革使国际经济体制和规则更加公平合理，特别是要充分反映广大发展中国家的关切，联合国应该将发展作为一项主要工作来抓。为了显示中国积极推动落实联合国在 2000年确立的千年发展目标，胡锦涛在讲话中还宣布了中国支持、帮助其他发展中国家加快发展的五项重大举措。这五项举措是：给予所有同中国建交的 39个最不发达国家部分商品零关税待遇，优惠范围将包括这些国家的多数对华出口商品；进一步扩大对重债穷国和最不发达国家的援助规模，并通过双边渠道，在今后两年内免除或以其他处理方式消

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

除所有同中国有外交关系的重债穷国 2004年底前对华到期未还的全部无息和低息政府贷款；在今后3年内向发展中国家提供 100亿美元优惠贷款及优惠出口买方信贷，用以帮助发展中国家加强基础设施建设，推动双方企业开展合资合作；在今后 3年内增加对发展中国家特别是非洲国家的相关援助，为其提供包括防疟特效药在内的药物，帮助他们建立和改善医疗设施、培训医疗人员；在今后 3年内为发展中国家培训培养 3万名各类人才，帮助有关国家加快人才培养。[5]

值得注意的是，中国是一个中低收入的发展中国家，在发展道路上仍然面临着许多困难和挑战。但是中国在支持、帮助发展中国家加快发展，落实联合国千年发展目标上起了表帅作用，充分体现出中国是一个负责任的大国，也表明中国对联合国工作的大力支持。

正是由于中国和广大发展中国家的努力，联合国改革取得了一定的成就。《成果文件》的通过就是一个重大成就。《成果文件》就发展、安全、人权三大领域以及联合国自身问题提出了一系列重大举措，比如：重视发展问题，敦促国际社会按时实现“千年发展目标”，呼吁发达国家增加发展援助，进一步减免穷国外债；确立“新的集体安全共识”，强调和平解决国际争端；强化国际人权机制，促使“人道主义干预”合法化；决定成立建设和平委员会，以人权理事会取代人权委员会，设立联合国民主基金。这些举措将为联合国的发展和国际秩序的进步产生重大影响。《成果文件》的最终达成，是发达国家与发展中国家既斗争又妥协的结果，虽然反映出双方的利益差别与立场分歧，但也表明双方愿意在联合国这个大家庭内共存、合作，双方的分歧可以通过谈判、协商解决。当然，双方在《成果文件草案》上的博弈，也反映出双方的实力对比。在当前的国际格局和实力对比下，联合国改革不可能顺利进行，更不可能完全满足广大发展中国家的意愿。但是不管怎样，通过发展中国家的不懈努力，以《联合国宪章》为核心的国际关系基本准则得以维护，以联合国为核心的集体安全机制和国际秩序得到加强。同时这也表明，广大发展中国家的力量在增强，在联合国内的影响在扩大。

四、维护联合国的权威与团结

在涉及联合国改革方向的三个目标中，如果说中国在维护发展中国家利益上的作用主要是通过影响《成果文件草案》体现出来的话，那么在维护联合国权威和团结上的作用则主要是通过影响安理会改革方案体现出来的。当然，在安理会改革问题上，也存在着维护发展中国家利益的问题。

安理会的改革被认为是联合国改革中最为核心和敏感的问题，因为它关系到联合国相当大一部分会员国的权益，关系到联合国的权威与效率，特别是关系到未来国际秩序的走向。美国等西方发达国家与发展中国家在安理会改革方向上存在着明显的分歧。西方发达国家试图通过改革进一步加强它们已经拥有的在安理会中的优势，特别是美国，想通过安理会的改革使联合国成为美国主导下的国际新秩序的工具；而广大发展中国家则希望通过改革来扩大自己在联合国的权益，特别是在安理会中的发言权，使国际关系更加民主化，以联合国为框架的国际秩序更加公正、合理。当然，在安理会改革问题上，各国之间存在着非常复杂的利益关系。发达国家之间与发展中国家之间也存在着很深的分歧。

在联合国成立 60周年之际，国际社会围绕安理会改革方案展开了一场激烈的纷争。最引人注目的是日本、德国、印度和巴西结成“四国联盟”，试图联合提出使它们四国都成为安理会常任理事国（起初要求拥有否决权，后提出暂时放弃否决权）的安理会改革方案。四国在联合国内外展开了积极的游说活动，并计划于 5月 16日将上述内容的决议草案在联合国内散发。它们还提出了时间表：6月份将决议草案提交给联合国大会；7月中旬进行新“常任”的推选工作。此举引起很多国家的强烈反响。以韩国、意大利、巴基斯坦和墨西哥为代表的“团结谋共识”集团坚决反对“增常”，并采取积极行动阻击“四国集团”方案的通过。联合国大有分裂为两大阵营

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

之势。

“四国联盟”的方案存在着明显的弊端。其一，新增“常任”拥有否决权会降低安理会的决策效率。“五常”的否决权有其产生的历史背景，它们都是反法西斯战争的主要战胜国，为战争胜利做出了巨大贡献，表现出了大国的负责任的精神。但是，实践表明，否决权的拥有者不宜过多，否则会影响安理会的工作效率。其二，“常任”在维护世界和平与安全上负有特殊的责任和义务，而日本对历史问题的态度，表明其很难胜任这样的责任和义务。日本右翼势力近些年越来越猖狂，将“入常”作为日本成为政治大国的一个重要标志；而与此同时，却无视亚洲人民的感情，在历史问题上一再进行挑衅。如果日本“入常”成功，无疑会助长日本右翼势力的嚣张气焰，不利于日本政治朝着有利于世界和平的方向发展，特别是会损害联合国的形象和权威。其三，安理会存在着的主要问题是发展中国家的席位过少，特别是“常任”，只有中国一个发展中国家。所以，安理会改革应着重解决扩大发展中国家的席位问题。虽然该方案将 6个新增“常任”中的 4个给与发展中国家，但是仍不能从根本上解决问题。其四，增加“常任”会导致会员国间产生新的矛盾。“团结谋共识”集团的出现就反映出了这个问题。如果联合国强行表决该提案，无疑会破坏联合国的团结，甚至造成分裂。

围绕“四国联盟”方案的纷争实际上涉及到联合国的权威，也涉及到联合国的团结。

鉴于“四国联盟”方案有诸多弊端，不利于联合国改革朝健康的方向发展，中国作为“五常”之一，需要明确表明自己的立场。在 4月 23日会见安南时，胡锦涛强调：“我们支持安理会扩大，赞同优先增加发展中国家的代表性，主张提高安理会的工作效率和权威。安理会改革事关重大，涉及各国利益，存在不同看法是正常的，有分歧就更需要充分讨论和酝酿，以取得广泛共识。”在关于联合国改革的立场文件中，中国政府明确阐明了安理会改革应遵循以下原则：提高安理会的权威和效率；优先增加发展中国家代表性；应让更多国家，特别是中小国家有更多的机会轮流进入安理会，参与其决策；坚持地域平衡原则，并兼顾不同文化和文明的代表性；涉及各地区的改革方案应首先在有关地区内达成一致；坚持协商一致，反对人为设时限，反对强行表决尚有重大分歧的方案。在 9月份出席联合国安理会首脑会议时，胡锦涛发表了题为《维护安理会权威 加强集体安全机制》的重要讲话。他强调：“安理会改革是联合国改革的一项重要内容。要通过改革安理会，优先增加发展中国家特别是非洲国家的代表性，让更多国家特别是中小国家有更多机会参与安理会决策。改革涉及各国利益，应该充分协商，在达成广泛共识的基础上作出决定。”[6]

中国的立场可以概括成三点：一是改革要有助于增强安理会的权威和工作效率；二是安理会改革要优先增加发展中国家的代表性；三是要在取得广泛共识的基础上，不能破坏联合国的团结。

由于“四国联盟”加紧外交活动，联合国围绕“增常”问题展开的斗争日趋激烈，中国需要做出更加明确、具体的表态。中国常驻联合国代表王光亚于 6月 2日明确表示，中国反对四国的“增常”提案，称之为“一个危险的提案”。中国倾向于赞成由意大利、墨西哥和巴基斯坦提出的方案，即：增加 10个“非常任”席位，将安理会扩大到 25国；20个“非常任”的分配比例为，非洲 6个，亚洲 5个，南美 4个，西欧及其他地区 3个，东欧 2个。这个方案较大幅度地扩大了发展中国家在安理会中的席位比例，亚洲、非洲和南美将拥有 15席“非常任”，占“非常任”的 3/4 在整个安理会拥有 16席，占 3/5强；而现在的安理会中，这三个洲拥有 7席“非常任”，占 2/3强，在整个安理会中有 8席，只占 1/2强。

当然，安理会的改革涉及国家间复杂的利益关系，特别是大国之间的权力争夺和较量。“四国联盟”的方案也不符合美国的意愿。四国中，美国只明确支持日本“入常”，但是没有否决权；“五常”的其他三国也不赞成新增“常任”拥有否决权。从这个角度看，在联合国改革问题上，中国同美国等安理会“常任”有着重要共同利益，特别是中美的立场比较接近。 2005年 8月 2日，中国驻联合国大使王光

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

亚就与美国新任驻联合国大使博尔顿举行了会晤，双方达成协议，中美两国将联手抵制“四国联盟”的议案。中美又找到了一个合作点。这一动向突显出安理会改革的复杂性。围绕安理会改革的斗争并未在中美这两个提出了完全不同的国际新秩序主张的大国间发生，反倒使这两国站在了同一条战线上。

由于“四国联盟”的方案遭到很多国家的反对，很难在联大通过，日本等国只好改变策略，放弃四国联合提案的计划。但是，日本等国争当“常任”的活动并未停止。围绕安理会改革的纷争并未结束。

联合国改革是一项非常复杂的系统工程，它既涉及到国际秩序的走向，也会影响中国的重大利益。中国需要继续关注联合国的改革，发挥积极的、建设性的作用。

[参考文献]

[1] 王逸舟．全球政治与中国外交——探寻新的视角与解释[M]．北京：世界知识出版社，2003.

[2] 江泽民．全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面[R]．中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编[Z]．北京：人民出版社，2002.

[3] 李铁城．世纪之交的联合国[M]．北京：人民出版社，2002.

[4] 胡锦涛．努力建设持久和平共同繁荣的和谐世界[N]．北京：人民日报，2005-09-16(1).

[5] 胡锦涛．促进普遍发展实现共同繁荣[N]．北京：经济日报，2005-09-15(2)

[6] 胡锦涛．维护安理会权威加强集体安全机制[N]．北京：经济日报，2005-09-15(2).

(责任编辑　双木)

·学术信息·

我国现行《国家安全法》名实不副

在《苏州市职业大学学报》2006年第3期发表的《国家安全法的名与实——关于修订我国〈国家安全法〉的一点建议》一文中，国际关系学院国家安全战略研究中心刘跃进指出，我国现行的《中华人民共和国国家安全法》是一部名实不副的法律。他认为，在《国家安全法》的修订中要做到名副其实，一方面要“以实责名”，根据现行《国家安全法》的内容之“实”，以及这些年专家学者关于这部法律修订的意见和建议，把其定“名”为《反间谍法》；另一方面要“以名责实”，根据“国家安全”之“名”，以及当代国家安全现实和国家安全理论研究最新成果，制定一部与名相副的真正的《国家安全法》。

(田甲方)

?1994-2017 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net