



复 旦 联 合 国 研 究 丛 书

全球治理中的中国与联合国

——China and UN in Global Governance——

复旦大学联合国研究中心成立十周年纪念文集

张贵洪◎主编



- ◎ 联合国与全球治理
- ◎ 联合国与新型国际关系
- ◎ 联合国与维和行动
- ◎ 联合国与全球反恐
- ◎ 联合国与国际制裁

- ◎ 联合国与选举援助
- ◎ 联合国与发展议程
- ◎ 联合国与气候变化
- ◎ 联合国与人权保护
- ◎ 联合国与政治调停

时事出版社



复 旦 联 合 国 研 究 丛 书

全球治理中的中国与联合国

——China and UN in Global Governance——

复旦大学联合国研究中心成立十周年纪念文集

张贵洪◎主编



时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全球治理中的中国与联合国/张贵洪主编. —北京: 时事出版社,
2017. 6

ISBN 978-7-5195-0117-4

I. ①全… II. ①张… III. ①联合国—研究 ②中外关系—研究
IV. ①D813.2 ②D822

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 108725 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京市昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 20.25 字数: 320 千字

2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

定价: 98.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

总 序

什么是联合国？联合国有什么作用？中国与联合国的关系如何？这是每一个对联国有兴趣的读者都想知道的。

我的回答是：联合国是一个“不独立的多元体”。所谓“不独立”，就是说联合国没有独立的主权，它的权力来自于它的成员国。所谓“多元体”，就是说在联合国的所有机构中，没有一个能够完整地、全面地或在任何时候都代表联合国。因此，联合国只是“联合起来的国家们”的一个简称，它的主体是成员国，是联合国的成员以不同的形式组织起来，以不同的决策方式实现全球治理。

在成立后的七十年的时间里，联合国究竟起了怎样的作用呢？综合起来看，它的作用主要有五个方面：一是作为一面镜子，反映了国际形势的变化，折射了国际格局的演变；二是作为一个讲坛，反映了世界上各种各样的声音；三是作为多边外交最活跃的舞台；四是一个国际合作的平台；五是国际行动合法性的象征。

联合国是多边外交的讲坛，联合国大会每年都云集了各国的元首、首脑和外长，这是任何一个国际机构都

无法比拟的。联合国又是集团外交博弈的舞台，许多重大谈判都是在集团之间进行的，集团外交在联合国里面有很重的分量。集团外交有优势也有弱点，它的优势在于增加了弱小者的谈判分量，有利于在这个强弱不等、力量失衡的世界为弱小国家争得一份发言权、一份决策权；缺点在于增加了谈判的复杂性和难度，联合国常常议而不决，决而不行。

联合国是国际合作的平台，主要体现在以下几个方面：一是完成了非殖民化的进程，使得一大批亚非拉国家取得独立并参加了联合国；二是开展历史上最广泛、最持久的发展援助，联合国里面有三大机构专门从事援助工作，即联合国开发计划署、联合国人口基金会以及联合国儿童基金会；三是缓和了国际冲突，通过军控、预防外交、维和、建设和平等手段处理了一系列地区冲突，更重要的是避免了大战的发生；四是规范国际行为，确立行为准则，并通过一系列决议、宣言、行动纲领以至于法律文件如条约、公约等形式，确立战后国际社会应该共同遵守的游戏规则。

联合国还有一个作用是过去人们很少意识到的，就是它已成为某一国际行为是否合法的象征，这从两次伊拉克战争就能看出来，有无联合国的授权是行动合法还是非法的一个依据。

同时，联合国还是一面镜子，反映国际形势的变化，折射了国际格局的演变。联合国成立到现在大概有这样几个时期：联合国成立初期，只有51个成员国，大部分是西方国家及其盟友，当时联合国是美国操纵的工具；20世纪60年代开始，情况逐步发生变化，到70年代就发生了质变，发展中国家成为联合国的多数；1971年中国代表权的恢复是一个分水岭，标志着美国一家操纵联合国的时代一去不复返了；70—80年代，联合国折射出来的是两对矛盾的交叉，一是南北矛盾，二是东西矛盾，既对抗又对话；进入90年代，苏联解体、冷战结束，联合国进入了一个新时期，这个时期的特点是两极争雄消失、南北矛盾缓和，联合国能够在政治、安全、经济、社会、人权等各个领域全面发挥作用。安理会在经历冷战时期的瘫痪之后恢复工作，成为联合国活动的一个中心。这十年被称为联合国的黄

金时代。世界人民对联合国的期望值也大大提高。但是好景不长，第二次伊拉克战争撕裂了联合国，使联合国陷入空前危机，联合国在世界民众心中的形象也大为受损。在这样的背景下，要求联合国改革的呼声在世界范围内响起。

从现在来看，联合国将来会怎样？这里人类再次面临需要和可能的矛盾。需要是因为国际关系格局发生了重大的变化，从两极格局向多极格局迈进。在这个世界政治多极化、经济全球化和社会信息化的新时代，联合国面临一系列新的挑战。作为世界上最大、最高、最具代表性的国际组织，联合国需要进行改革，以反映国际关系格局的演变，适应新时代的挑战。

但是，多极化是一个漫长、渐进且含有种种变数的过程，目前还远没有“尘埃落定”。对于联合国大会和安理会等重要机构的改革，各国利益纵横交错，互利共赢的交汇点久求而不得，故当前对联合国机构进行重大改革的可能性甚微。

联合国改革的举步维艰，削弱了联合国应有的作用。二十国集团的出现，及由二十国集团承担在金融领域全球治理的功能，从一个侧面折射出联合国不改革可能面临的被边缘化的危险。当然，这种被边缘化在可预见的将来还只是局限在个别领域，且没有不可逆转之理。就全局而言，作为二战结束后肩负全球治理重任的联合国，它的地位和作用还是不可替代的。近日，美国未来学家戴维·霍尔做出大胆预测，称未来十年的某个时间点，将出现一个新的全球管理主体，可以称之为“全球委员会”，其职责是监管全球事务。但他也认为，处理和裁决国家间政治经济冲突的职责仍然由联合国履行。

进入新世纪以来，联合国在变化，中国也在变化。中国的国家利益已经不再局限在国门以内，中国的影响也已超出了地区。有很多全球问题都事关中国的切身利益，这就要求中国以更积极的态度来参与联合国的事务，维护自身的利益。可以预见，中国将在财政、维和等方面做出更大贡献。

全球治理中的中国与联合国

献。同时中国也需要利用联合国这个平台来拓展自身利益，中国参与亚丁湾护航，中国海军合法走出国门就是一个成功的例子。

联合国需要中国，中国也需要联合国这样一个时代即将到来。

陳健

(联合国前副秘书长、上海联合国研究会名誉会长)

2015 年 10 月 24 日

于北京和平里

目 录

联合国与全球治理	(1)
一、中国与联合国	(1)
二、联合国是外交的大课堂	(9)
三、谁能代表联合国	(18)
四、变革时代的联合国和全球治理的新架构	(26)
联合国与新型国际关系	(35)
一、联合国是战后七十年国际秩序的基石	(35)
二、全球治理转型与联合国面临的主要挑战	(39)
三、联合国与未来新型国际关系	(44)
中国发展理念的全球共享与联合国的作用	(53)
一、中国改革开放 30 多年来的发展成就及其对全球发展的 贡献	(54)
二、中国的五个发展理念	(58)
三、将中国发展理念通过联合国共享给全球的政策启示	(63)
四、共享发展理念还需自身转变理念	(67)
联合国制裁恐怖主义机制的功能和不足	(69)
一、联合国制裁恐怖主义机制的功能	(71)

全球治理中的中国与联合国

- 二、联合国制裁恐怖主义机制功能的不足 (78)
- 三、联合国制裁恐怖主义功能不足的根源 (81)

联合国与全球气候变化治理：问题与应对 (87)

- 一、联合国框架下的全球气候变化治理进程 (87)
- 二、联合国在气候变化治理中面临的困境与挑战 (92)
- 三、联合国有效应对挑战的路径 (95)

联合国 2030 年可持续发展议程与全球经济新规则 (103)

- 一、2030 年可持续发展议程的发展趋势审视 (104)
- 二、2030 年可持续发展议程与全球经济新规则的内在联系 (108)
- 三、发展中国家面临的挑战与应对思考 (112)

安理会制裁制度：兼论安理会对朝制裁进展及对我国的

- 挑战 (118)
- 一、安理会制裁制度：机构与变革 (118)
- 二、安理会制裁制度：内容及创新 (124)
- 三、安理会对朝制裁：进展与效果 (130)

联合国在冲突后国家的选举援助 (140)

- 一、联合国选举援助在冲突后国家的不同作用 (142)
- 二、选举援助在冲突后大选中的功能作用 (148)
- 三、冲突后选举援助的缺陷 (163)

联合国维和机制在中国的本土化：冲突的产生与化解 (165)

- 一、国际机制传播的另一种后果：本土化 (165)
- 二、冲突的缘起：中西围绕维和机制的博弈 (167)
- 三、冲突的具体表现形式 (172)
- 四、化解冲突与建设性参与 (179)

“保护的责任”与联合国人权保护理念	(186)
一、“保护的责任”理念的提出与最新发展	(187)
二、“保护的责任”的现有共识与不确定性	(193)
三、“保护的责任”对联合国人权保护理念的影响	(195)

从边缘到中心：叙利亚危机中的联合国调停

(2011—2016)	(198)
一、叙利亚危机的由来与发展	(198)
二、联合国在叙利亚的调停进程	(201)
三、联合国调停身份及作用演变分析	(207)

联合国维和行动武力使用规范的思考 (213) |

一、联合国维和行动武力使用规范的演变：从自卫到平民 保护	(213)
二、联合国维和行动中武力的使用：正当性和限定	(220)
三、联合国维和改革与武力使用规范的未来：挑战与前景	(223)

联合国与非盟和平安全伙伴关系——以非洲和平安全架构

为例	(230)
一、联合国与非盟建立和平安全伙伴关系的动因	(231)
二、非洲和平安全架构：和平安全伙伴关系的内涵和框架	(233)
三、联合国与非盟围绕非洲和平安全架构的合作	(236)
四、联合国与非盟和平安全伙伴关系的问题与前景	(242)

冷战后联合国维和行动的困境与变革：一种国际机制变迁的

视角	(245)
一、联合国索马里维和行动	(246)
二、联合国维和行动陷入困境的表现	(248)

三、冷战后联合国维和行动的困境——一种国际机制变迁的 视角	(251)
联合国系统与中国籍国际公务员	(260)
一、联合国系统及其人事结构	(260)
二、联合国系统中国籍国际公务员的发展历程与现状	(263)
三、联合国系统中国籍国际公务员的发展趋势与若干建议	(266)
The Road to Global Zero: China's and India's Perspectives	(271)
I. What is Zero: the Definition	(272)
II. Why Zero: Nuclear as an Unmanageable Global Threat	(273)
III. Assessing the on-path obstacles: Chinese and Indian perspectives	(275)
IV. The Possible Pathways: Comprehensive Governance	(279)
附录.....	(283)
后记.....	(311)

联合国与全球治理*

陈 健

一、中国与联合国

中国从哪里走向世界？中国是从联合国走向世界，联合国是中国面向世界的第一个窗口。联合国 1945 年成立到现在，谈到联合国以及中国和联合国的关系时，有一个核心词：变化。联合国从成立到现在发生了翻天覆地的变化，中国与联合国的关系也发生了诸多的变化。是什么导致了联合国的变化，又是什么导致了中国与联合国关系的变化？

从联合国来说，导致变化的有两个因素。一个是背景，就是国际形势的变化，不同的时代对联合国提出了不同的要求，为联合国工作的开展提供了不同的可能，这带来了联合国变化的大背景。还有一个具体的原因就是联合国成员国的变化，从成立时候五十几个成员国到现在 193 个，成员国组成的变化是联合国变化的内因。

中国与联合国关系的变化，一方面是中国随着联合国的地位和性质的变化而变化，另一方面是中国整体外交战略的变化。这两个因素导致了中国与联合国关系的变化。

从这两个变化的角度来看，关于联合国的变化及中国与联合国关系的变化，我觉得可以分为四个阶段：

第一个阶段，从 1945 年联合国成立到 1971 年新中国恢复在联合国的

* 本文第一部分根据陈健大使于 2017 年 4 月 28 日在北京大学国际组织人才讲堂首场演讲整理，第二至第四部分选自陈健编著：《外交，让世界走向和谐》，中国人民大学出版社 2012 年版。

代表权；

第二个阶段，是上世纪 70、80 年代的近 20 年时间。这是联合国第一次被边缘化；

第三个阶段，是上世纪 80 年代末冷战结束到本世纪初，这是联合国的黄金时期，也是中国在联合国的作用开始全面发挥、全面拓宽的时期；

第四个阶段，是新世纪以来最近的这十年，这是联合国第二次被边缘化，而且是中国引领联合国发展的时期。

第一阶段从 1945 年到联合国成立的头二十年时间里，基本上来说，那时候的联合国是以美国为首的西方国家操纵的工具，是美国实现其外交战略的工具。原因很简单，第二次世界大战结束之后，虽然当时制定了很好的《联合国宪章》，但是联合国成员国不是西方国家就是追随西方国家的拉美国家，于是美国为首的西方国家掌握了联合国大会的多数。有个突出的例子，在美国的操纵之下，联合国大会在朝鲜战争期间通过一个决议，把中国和朝鲜民主主义人民共和国定性为侵略者，联合国欠了中国的账。在这样一个阶段，中国对联合国是口诛笔伐，经常公开批评联合国。当时的联合国因为受到美国操纵，所以也受到一些第三世界国家的反对。前印尼总统苏加诺说要另立一个革命的联合国，中国积极响应他的号召，时任外交部副部长乔冠华亲自写了一篇文章，题目是“敢于摸老虎屁股”，里面赞扬了苏加诺敢于“摸联合国的老虎屁股”。总的来说，这个阶段，联合国刚成立的这二十年里，联合国是欠中国的账，一个账是蒋介石窃取新中国合法席位，第二是跟中国打了一仗，第三是联合国把中国说成侵略者。这个阶段里联合国有负于中国，中国也批判联合国。

第二个阶段是从 1971 年新中国恢复联合国合法席位开始，这也是联合国性质变化的分水岭。在此之前联合国是美国的工具、西方的工具，之后美国再也不能操纵联合国，因为成员国多数已经不是西方及其附庸国家了。到 1971 年，联合国 132 个成员国，有 99 个来自亚非拉地区，很多是刚获得民族独立的新成员国。这时期，联合国会员国的多数站在中国一边，对于中国恢复席位起到很大作用。

彼时的联合国在两个方面发挥作用。一个是联合国大会，世界上最民主的机构，一国一票。当时大会成员国多数是亚非拉国家，通过了一系列

反帝反殖、建立国际新秩序的决议，在政治上伸张了正义。缺点在于，西方国家或是投了反对票，或是投了赞成票而在实际工作中不执行。比较典型的例子是1974年协商一致通过的《新经济秩序的宣言》和《行动纲领》，原本发展中国家称“新经济秩序”为 the new economic order，但在发达国家坚持下，改为 a new economic order，所以大会一致通过。应该说，第三世界国家在政治上取得了成功，但是发达国家其实不执行。这一时期，联合国大会虽然非常活跃，但是实际落实有限。

另一个是安全理事会。由于冷战开始，美国和苏联互相投否决票，安理会基本没法开展工作，我把它称为一个 sleeping beauty（睡美人）。按照《联合国宪章》来说，安理会是维护世界和平与安全最重要的舞台，但是在冷战时期，安理会没有很好地发挥作用。

这样，在全球治理中的安全问题和 development 问题上，联合国都没有实现《宪章》赋予它的责任。

由于当时联合国大会由发展中国家“把持”，所以出现了反对联合国大会的声音。比如1975年联合国大会在阿拉伯国家推动之下，通过决议把以色列的犹太复国主义定义为种族主义。美国常驻联合国代表发言称这是“多数的暴政”。一些美国智库把联合国当成国际反美温床，1983年里根总统称美国欢迎联合国搬出美国。

在整个冷战时期，当人们最需要联合国在和平与发展领域发挥作用之时，联合国大会虽然通过了一系列好的决议，但得不到执行；安全理事会陷于美苏之间的军控谈判及其他种种博弈在联合国之外进行。联合国的实际作用与其创始人的设想渐行渐远。从全球治理的角度看，这是联合国第一次被边缘化。

这时期，中国与联合国的关系如何呢？看到联合国性质这一根本性的变化，毛主席亲自做出战略性抉择，决心不计前嫌，毅然派团参加联合国。在参加联合国之后的第一阶段，我们主要把联合国当做一个讲堂，是中国面向世界发声、让世界了解中国的大讲台。我们工作的重点放在每年联合国大会的讲话上，我们的讲话确实是讲出了我们的声音，受到了第三世界国家的普遍赞扬。从历史照片可以看到，我们的代表团讲完话，发展中国家的代表排着队来跟我们的团长握手表示感谢，他们说中国讲了他们

想讲又不敢讲的话，说出了第三世界国家的心里话。我们当时讲话的主要核心是围绕三个世界思想，建立反霸战线。邓小平出席第六届特别联大，全面阐述了三个世界思想，表示中国永远跟第三世界站在一起、永远不做超级大国。我们每年联大的讲话有一个特点：最高的调子批判美国和苏联这两个超级大国。我们讲话之后苏联每次都气急败坏地答辩，但是美国从不答辩。有一次乔冠华在联合国大会一般性辩论讲完话，就碰到了当时美国国务卿基辛格，基辛格笑着说：你是不是又放空炮了？“放空炮”这个词是基辛格发明的，背后有一个故事。他第一次秘密访华，发现大街上都有横幅写着“打倒美帝国主义及其一切走狗”，翻译也如实告诉了他。到了钓鱼台宾馆看到英文版的新华简报（Xinhua News Bulletin），头版头条也是相同的标题。第二天他把简报拿给中国的陪同人员，说这一定是上一个代表团留下的，可能你们忘了收走吧。毛主席知道了这件事，指示周总理跟基辛格做出解释。总理说：我们的宣传有两种，有的是说了要做的，有的是说了不做的。基辛格从这里发明了一个词“放空炮”。后来毛主席对尼克松说，我们要联合起来对付“北极熊”。所以美国理解中国的实际矛头是指向苏联的，美国是陪绑的，所以从不答辩。在中国进入联合国之前，苏联一直被认为是第三世界的天然盟友，从来没有受到如此批判，故苏联气急败坏。由此看来，联合国也是中苏论战的又一战场。

第三个阶段，就是冷战结束后的整个90年代，这是联合国第一个也是唯一的黄金时代。因为冷战结束了，睡美人被唤醒了，安理会按照《宪章》发挥作用，成为联合国最有活力的机构。在1992年，联合国安理会召开了历史上第一次首脑会议，探讨共同应对地区冲突问题。大家知道，冷战时期掩藏的问题都随着冷战结束而暴露出来，在非洲、拉美、东欧（巴尔干半岛）等地区出现了国家之间、国家内部的矛盾和冲突。面对这些问题，5个常任理事国和国际社会形成了一个共识——应该有个和平稳定的环境，五常第一次有了利益的交汇点。20世纪90年代，安理会发挥了空前绝后的重大作用：安理会授权的维和行动从80年代的5个增加到42个，维和行动的经费比常规预算的两倍还多，助理秘书长和副秘书长级别的维和行动驻地负责人近40个，超过了在总部工作的副秘书长级别官员。联合国维和行动和联合国秘书长双双获得诺贝尔和平奖。

从1990年联合国授权老布什总统发动“沙漠风暴”伊拉克战争，到新世纪小布什没有得到联合国授权、单方面发动伊拉克战争，这十余年是联合国的黄金时间。有一位老资格的助理秘书长曾经说过，过去联合国秘书处想干的事情，成员国不让我们干，现在成员国追着要求我们干越来越多的事。老布什在“沙漠风暴”行动之后，到参众两院发表讲话，在谈到联合国的时候，他说：“现在我们可以预见这样一个世界——摆脱了冷战束缚的联合国，有希望实现创建者所赋予它的历史使命。”《联合国宪章》的核心内容就是大国一致，在二战的战火硝烟上建立起一个和平的世界是当时人们共同的意愿，也是联合国的创造者罗斯福和斯大林等人的初衷。冷战粉碎了人们美好的愿望，直到冷战结束联合国才全面发挥作用。

20世纪90年代安理会工作效率高，主要原因是五常一致，主要机制是五常磋商。五常在会前磋商达成一致，使得决议产生的过程大大缩短，安理会上大国之间就不再吵架了。磋商机制的缺点是让10个非常任理事国有点失落，感觉自己是“陪玩”。因为五常关系很微妙，在五常磋商达成的草案中改一个字都可能影响大国的利益平衡，于是改革安理会的声音就开始了。

这个阶段，中国对联合国的方针有大的变化，这个变化有两个基础，一是联合国的性质和作用发生了变化，二是中国对时代的认识发生了变化。随着国际形势的变化，我们从毛主席所说的革命与战争的时代，到邓小平提出的和平与发展的时代，我们对时代性质和联合国的认识发生了变化。我们参与联合国外交也随之发生了变化，不是建立反霸战线，而是奉行独立自主的和平外交政策，与世界各国发展友好合作关系，遵循“韬光养晦，有所作为”的策略。这时期，我们不仅把联合国当做一个讲堂和窗口，而且将其作为开展国际合作的平台。

具体政策上有两项重要调整，其一，中国开始参与联合国的发展项目。我们一方面通过联合国给第三世界国家提供援助，另一方面作为发展中国家开始接受联合国的援助，包括开发计划署的技术援助、世界银行的金融和财政支持等，这些援助为我们改革开放的第一步打下坚实基础。其二，中国开始参与联合国维和行动。联合国有两个账户，正常预算和维和账户，常任理事国要多交一点钱。由于历史原因，我们从1971年开始都是

拒交维和费用，直到 20 世纪 80 年代末才开始缴纳维和摊款，正式参加联合国维和行动。现在我们是五常中出兵人数最多的国家。我们作为发展中国家、五常大国之一发挥重要作用，在联合国发挥双重作用。

作为发展中国家，中国的联合国外交具体形式是“77 国集团 + 1”。联合国外交的特点是集团外交，美国可以独当一面，但是英法一般联合起来，其他大部分国家都是通过抱团取得决策权。联合国里面发展中国家有两大集团，一个是“不结盟集团”，一个是 77 国集团。77 国集团是 1964 年第一次贸发大会成立的，当时参与的发展中国家有 77 个，此后成员国家数量多了，但是名称没有变。经济问题的决议草案，大部分都是 77 国集团提出来的。开始是他们提出来，我们支持。后来他们逐渐意识到中国与广大的发展中国家在经济问题上的根本利益是一致的。于是，巴基斯坦在担任 77 国集团主席时，就倡议邀请中国加入其中，形成了 77 国集团加中国，就是“77 国集团 + 1”。

第四阶段是新世纪以来的这十年。小布什 2001 年发动了伊拉克战争，撕裂了联合国，在联合国第一次出现了西方国家的分裂，英美站在一起，法德俄中站在一起。究其原因，美国“9·11”之后，小布什宣布世界上存在“邪恶轴心”（Axis of Evils），在新保守主义思潮的推动下希望按照美国的形象来重塑世界，从中东开始。美国从“维持现状”的国家变为寻求“改革现状”的国家，也就是从 status quo power 变成 revolutionary power。于是，大国之间出现分裂。美国国内再次出现把联合国赶出美国的声音，联合国秘书长安南宣布联合国又到了一个十字路口。从那个时候起直至今今，五常很少在安理会达成一致，比如在叙利亚问题上西方与中俄对抗很激烈。

除了全球安全治理，发展问题也是联合国的重要使命。2008 年金融危机，二十国集团在金融治理上被赋予了重大责任，这也说明联合国在处理金融与经济问题上被边缘化。人们看到，进入新世纪以后，随着小布什政府发动伊拉克战争以及金融危机的爆发，联合国在历史上第二次被边缘化。

中国与联合国的关系也在发生变化。中国乘经济全球化、政治多极化、社会信息化的东风，取得了长足的发展，从一个贫穷落后的发展中国