

G 全球安全治理

Global Security Governance and the Reform of UN Security Regime



联合国安全机制改革

陈东晓  主编

时事出版社

全球安全治理与 联合国安全机制改革

Global Security Governance and the Reform of UN Security Regime

陈东晓◎主编



时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全球安全治理与联合国安全机制改革 / 陈东晓主编. — 北京: 时事出版社, 2012.12

ISBN 978-7-80232-567-8

I. ①全… II. ①陈… III. ①国际问题 - 安全 - 研究②联合国 - 安全管理 - 制度 - 研究 IV. ①D815.5②D813.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 256938 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) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网址: www.shishishe.com

印刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 24.75 字数: 318 千字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

定价: 62.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

主 编：陈东晓

撰稿人：陈东晓 薛 磊
吴莼思 张 春

目 录

导论	(1)
第一章 全球安全治理的新问题和新格局	(21)
第一节 当代安全需求的激增与变异	(22)
第二节 安全供应的“能力再造”及困境	(41)
第三节 中国的应对及思考	(59)
第二章 联合国改革的范式之争	(72)
第一节 组织角色的嬗变	(73)
第二节 改革路径的选择	(96)
第三节 中国的立场及思考	(125)
第三章 安理会与联合国集体安全决策机制改革	(135)
第一节 安理会机构改革的相关问题	(136)
第二节 安理会职权范围的界定与扩展	(145)
第三节 安理会维持国际和平及安全面临的重大 争议问题	(152)
第四节 中国的参与及对策	(164)
第四章 国际冲突管理与和平重建机制改革	(169)

第一节	国际冲突预防机制建设	(170)
第二节	联合国维和行动的演变及特征	(182)
第三节	联合国领导的和平重建行动	(199)
第四节	中国的参与及政策思考	(207)
第五章	联合国军备控制与裁军机制的改革	(217)
第一节	联合国的军控与裁军历程	(218)
第二节	国际核不扩散机制困境分析	(225)
第三节	改革方向及中国的政策思考	(234)
附录 1	大自由:实现人人共享的发展、安全 和人权(节选)	(251)
附录 2	2005 年世界首脑大会成果文件	(287)
附录 3	潘基文秘书长关于联合国工作的报告	(330)
附录 4	1948 年至 2012 年联合国维持和平行动清单	(361)
参考文献		(365)
后记		(385)

CONTENTS

Introduction	(1)
---------------------------	------------

Chapter I New Issues and New Configuration of Global Security Governance	(21)
1. Booming and Shifting of the Contemporary Security Demands	(22)
2. “Capacity Re-building” and Dilemma of Security Supply	(41)
3. China’s Perspectives	(59)

Chapter II Paradigm Contention of the UN Reform	(72)
1. Theoretical Debates of the UN Role	(73)
2. Choice of Pathway of the UN Reform	(96)
3. China’s Perspectives	(125)

Chapter III Reform of Security Council and UN Collective Security Decision-making Regime	(135)
1. Issues about the Security Council Reform	(136)
2. Defining and Extending the Power of Security Council	(145)
3. Debates over the Security Council’s Maintenance of	

International Peace and Security	(152)
4. China's Reflection	(164)
 Chapter IV Management of International Conflict and Reform of Peace – building Regime	(169)
1. Construction of International Conflict Prevention Regime	(170)
2. Evolution and Features of the UN Peace-keeping Actions	(182)
3. The UN-led Peace Building Actions	(199)
4. China's Reflection	(207)
 Chapter V UN Arms Control and Disarmament Regime Reform	(217)
1. The Course of the UN Arms Control and Disarmament Regime	(218)
2. Analysis on Dilemma of International Nuclear Non-proliferation Regime	(225)
3. China's Reflection	(234)
 Appendices I <i>In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights For All</i>	(251)
 Appendices II <i>2005 World Summit Outcome Report</i>	(287)
 Appendices III <i>Report of the Secretary – General on the Work of the Organization (2009)</i>	(330)

CONTENTS

Appendices IV <i>List of UN Peacekeeping Operation from</i>	
1948 to 2012	(361)
Acknowledgments	(365)
References	(385)

导 论

一

当今的世界正经历着一种历史性的变迁，在全球化的持续推动下，传统的国际政治与安全范式正日益被世界政治与安全范式——全球范畴内的多元行为体的复杂互动——所替代。^①尤其是进入 21 世纪以来，世界政治的发展趋势导致了以联合国为核心的全球多边机制的议程出现了三方面的重大变化。

首先是议题的扩散，涉及“人类生存”的全球性重大问题不但在各国的外交议程中的位置显著提高，而且如何预防、管理和引导全球化所引发的跨国和超国家传统和非传统安全日益成为全球多边机制的中心议题。正如联合国秘书长潘基文于 2010 年 11 月在中国共产党的中央党校的一次演讲中所阐述的那样：“我们生活在一个充满挑战的时代，这些挑战也是全球性的危机，没有一个国家能够独自应对。我们面临的挑战有：气候变化，国际恐怖主义的威胁，交通、通讯和信息体系的中断，以及一些更加传统的威胁，例如传染病、

^① 王缉思、唐士其：《多元化与同一性并存——三十年世界政治变迁（1979—2009）》，社会科学文献出版社，2011 年版，第 3 页。

大规模杀伤性武器的扩散、内战以及地区内部冲突。当今以全球化为特征的世界里，这些威胁越来越彼此联系，因而需要我们协调行动，共同应对。”^①

人类面临生存的全球性重大挑战不是一个新话题，例如冷战时期的核对峙与核毁灭的危机，以及早在 20 世纪 70 年代就提出的环境与可持续发展问题，等等。但 21 世纪以来，包括大规模杀伤性武器的扩散与全球极端主义和恐怖主义行为的联系，全球化中边缘国家与中心国家之间“发展鸿沟”扩大，边缘国家的“实际主权能力”严重不足导致的大规模的人道危机和地区不稳定，气候变化的加速发展及其灾难性的环境后果，国际金融体系不稳定以及全球经济发展的不平衡状态等，都对现有国际体系乃至人类家园的生存环境构成严重破坏甚至毁灭性打击。

与自 20 世纪 80 年代末冷战结束后一度主导国际议程的西方“新自由主义”的议题相比，如政治上的“选举民主至上”、经济上的“市场万灵”，金融领域的“去规制化”，国际关系中的“人权高于主权”等相比，21 世纪以来全球安全议题的内涵更为丰富，外延更为广泛了。与此同时，国际社会围绕“保护的责任”、“主权的平等”、“人类安全”、“人道主义干预”等观念的切磋和交锋不断深入，不但深刻地改变着人们对传统主权与安全概念的理解，甚至左右着当前国际关系与安全合作的态势。

新的世界政治的议程要求国际社会成员，尤其是核心成员更关注“代际因素”，即具备“更关注未来影响”，而不仅仅是“眼前发展”的战略意识。^② 由此，国际体系中的合作、特别是大国协调合作的空间得到更大拓展，合作共赢的思想、大国合作共治理念的吸引

① 潘基文：“全球治理与和谐社会”，2010 年 11 月 3 日在北京中国共产党中央党校的讲话，<http://www.un.org/zh/sg/statements/2010/dangxiao.shtml>。

② [美] 布鲁斯·琼斯等：《权力与责任：构建跨国威胁时代的国际秩序》（中译本），世界知识出版社，2009 年版，第 12 页。

力和生命力正在焕发。但同时我们也看到，联合国成员国，尤其是一些大国当面临一系列重大而紧迫的全球安全挑战时，或由于权势消长所导致的能力变化，或由于理念分歧及利益差异导致的战略互疑加深，或由于内政掣肘影响国际合作的政治意愿，总之，为全球安全稳定提供公共产品的集体领导力和集体行动力不足仍是国际社会面临的严峻挑战。

与此同时，在全球化以及全球性的人类生存问题的冲击下，现行的多边国际治理机制的充分性和有效性发展严重失衡。现行许多国际制度创制时的目的、功能、观念，都无法适应全球化的狂飙突进及其所产生的问题，全球化导致的许多问题无法在现行的国际制度框架中得到充分解决。例如，作为二战后诞生的管理全球政治和安全的联合国，其初衷在于以雅尔塔体系为基础，通过大国一致原则处理国家间的传统冲突。到了60年后的今天，联合国需要应对国际安全威胁的范畴正发生深刻转变，对国家之间的传统安全关切已经扩大为关注整个人类的发展、生存等“大安全”议题，联合国的体制和机制更新步伐尚无法跟上“大安全”议题的变化节奏。^① 有效性不足问题同样日益严重，并突出体现在两个方面：一是强权政治把国际制度视为“私产”的倾向依然严峻，当国际制度有助于扩展强国大国的权益时就加以支持，甚至强制它国跟从参与；而当制度规范不利于其权益，或成为其实现国家利益的障碍时，它们往往采取单边行动，置国际制度于无效。^② 二是一些主权国家的实际主权

① 前联合国秘书长安南在2005年《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》报告中指出：“在21世纪，对和平与安全的威胁，不仅包括国际战争和冲突，也包括恐怖主义、大规模毁灭性武器、有组织犯罪和国内暴力。这些威胁还包括贫穷、致命传染病和环境退化，因为此类威胁也可以造成同样的灾难性后果。所有这些威胁都可能会大规模地导致死亡或缩短寿命，也可能会削弱国家作为国际体系基本单位的地位。”详见科菲·安南：《大自由：实现人人共享的发展、安全和人权》，<http://www.un.org/chinese/largerfreedom/>。

② 陈东晓等：《联合国：新议程和新挑战》，时事出版社，2005年版，第107—110页。

能力严重不足，存在大规模人道主义灾难以及严重影响地区甚至全球稳定的现实威胁和隐患，但国际社会集体介入并提供合法、有效援助的机制和手段尚不充分。^①

其次是权势的扩散：一方面，国际权势中心从跨大西洋国家（美欧）向其他地区转移。美国在“9·11”事件后的一系列军事、外交和战略失误，尤其是源于美国的金融危机和经济衰退，对美国经济发展体制、国际领导力、乃至国家形象造成严重损害，削弱其掌控全球事务的能力。以中国为代表的新兴大国的整体崛起正改变国际力量格局，促使大国关系发生重大量变，多极化趋势加速发展，多极化格局日趋明朗。各类大国在未来竞争更加重视国际体系的构建和应对全球性问题上的合作与竞争，并尽力竞争未来发展模式和全球政治议题的话语权。另一方面，权势从国家/政府层面向非国家/政府行为体层面的扩散。21世纪以来，包括国际非政府组织及其社会运动在内全球公共社会（也称全球公民社会）方兴未艾，正日益分散和汲取国家/政府的权威及合法性，而各种极端思潮及其背后的社会和政治组织也对由传统主权国家为核心的国际体系构成严重威胁，其危害性甚至大于权势在国家之间的转移。^②

第三是以民族主义、民粹主义和宗教势力复兴为代表的全球范围内的政治活跃和兴奋。^③ 现代信息技术的突破全面加速了全球范围内政治活跃和兴奋的范围及程度，促使各种政治、宗教和宗族认同

① [美] 布鲁斯·琼斯等：《权力与责任：构建跨国威胁时代的国际秩序》（中译本，秦亚青等译），《世界知识出版社》，2009年版，第10页。

② Joseph Nye, “The Future of American Power”, *Foreign Affairs*, November/December, 2010, pp. 2-12.

③ 本书中的“全球政治兴奋和活跃”的提法参照了布热津斯基提出的“全球政治觉醒”的概念，参见作者的《第二次机遇：三位总统与超级大国美国的危机》（中译本，陈东晓等译），上海人民出版社，2008年版，第163—168页；以及 Zbigniew Brzezinski and Brent Scowcroft, *America and the World*, New York, NY: Basic Books, 2008, pp. 229-230.

的人群在全球范围内加强互动、共同挑战所谓人类社会的“不公平”等“非正义”现状。其表现形式有时相对和平、温和，如全球公民社会与主权国家政府在全球经济、政治、安全、文化、环境等议题上的互动与博弈；有时则极端暴力，除了各种形式的国际恐怖主义活动外，自2010年以来在西亚北非兴起的社会动荡和流血冲突是新一轮全球政治活跃和兴奋的集中表现，已导致包括埃及、突尼斯、利比亚等多个集权和独裁政权倒台，叙利亚则陷入内战之中。同时，全球范围内日益强烈的“不平等”感也促使国际社会更加重视、尊重多元文化，倡导不同文化之间的和解以及和谐共处的重要性。

国际权势中心的转移和全球范围内的政治活跃和兴奋，加剧了人们对现有国际多边治理机制的合法性质疑。它突出表现为多边机制决策过程和决策内容的代表性不足。合法性不足在不同的国际制度有程度差异，其外在表现也各有不同。在联合国框架内，一方面，它表现为贡献与能力相对较高的大国成员对于“一国一票”决策制“不公正性”的不满；^①另一方面，它表现为以美国为代表的霸权主义和单边主义试图绕开联合国安理会的集体决议（如2003年发动伊拉克战争），或者以“意愿者联盟”形式将联合国作用边缘化（如美国发动的反恐战争以及阿富汗和伊拉克战后初期的国家重建政策），引发了国际社会的忧虑。

合法性发展不平衡还源于国际社会成员对全球化背景下国际机制运行规范的不同利益取向。例如联合国成员内部围绕“不干涉内政”、“主权责任”、“反恐形势下的武力使用和预防性打击”、“恐怖主义界定”等问题仍存在较大分歧。而随着全球化的发展和全球公民社会的蓬勃发展，公民社会部门参与国际多边机制的需求、能力和作用同步上升，使得传统上主权国家主导的国际多边机制中的合

^① Joseph S Nye, Jr., “Globalization’s Democratic Deficit: How to Make International Institutions More Accountable”, *Foreign Affairs*, July/August, 2001.

法性问题凸现，国家利益主导下的多边机制能否代表全球公民社会的利益，尤其是国家内部处于边缘化的弱势群体的利益能否得到体现。在全球层次上起始于基层公民社会的复杂而多元的利益诉求开始削弱传统多边机制的合法性基础。^① 总之，当代世界政治的新发展以及全球合作共治的新需求，既为未来国际多边机制的演变设定了发展方向，同时也不断凝聚新一轮的国际多边机制的改革动力。

二

本课题基于对 21 世纪以来全球安全局势和世界政治最新发展态势的总体认识，围绕全球安全治理的新形势、新任务与联合国改革之间的互动这一主线，分别从全球安全治理的新问题和新格局、联合国改革的理论范式、安理会和集体安全决策机制改革、国际冲突管理与和平重建机制的发展、军备控制及裁军机制的发展等五个专题，综合理论、历史和当前实践等多个视角，分析探讨联合国集体安全机制在新的安全环境下的改革方向和路径，并结合各专题讨论，介绍和阐述中国政府的相关政策立场和国内学术界的分析及思考。

第一章主要讨论 21 世纪以来全球安全治理领域的新问题和新格局，分为三部分：

第一部分从全球安全的需求层面阐述当前全球安全问题的激增和变异。伴随全球化的深入以及国际安全局势的发展，人类的安全需求表现出两个明显的特征，即新安全需求的激增和旧安全需求的变异。一是以环境/气候变化所引发的粮食、水、土地等资源的退化

^① 关于新多边主义与传统多边机制的互动与矛盾，可参见 Robert Cox, ed., *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order* (New York: St. Martin's Press/United Nations University Press, 1997)。

及其国际间竞争和冲突加剧（又被称为“纽带安全”），以及大规模传染病为特征的国际公共卫生安全的严峻程度上升。两者分别对全球体系的物质环境和基本组成要素——人构成了直接的安全威胁。二是先前由主权国家主导的国家间安全模式发生改变，以人为中心的人类安全（Human Security）范式不断挑战传统的国家安全范式。三是国家间安全体系的转变。原本占据国际生活核心位置的国家间体系的重要性开始下降。先前的国家间体系安全需求现在很大程度上发生了变异：尽管权势转移仍相当重要，但国家间权势竞争的重点却在变化；尽管暴力使用很大程度上仍是主权国家的特权，但战争和军队的功能也开始了新的变化调整。

第二部分从供应层面分析阐述了全球安全供应的能力建设及其面临的挑战。当代安全需求的激增和变异。这既为全球安全治理体系带来了“能力再造”的重大机遇，同时也为其制造了巨大的压力和挑战。一方面，既有的全球安全治理体系面临一个难得的发展机遇，可有效利用这一传统与非传统安全的相互交织的机遇，拓展自身合法性，实现更为全面的和平与安全机制覆盖，甚至可通过强调人类共同命运和共同安全而强化集体强制的规范体系。另一方面，出于解决传统安全问题而来的路径依赖和能力限制，当前的全球安全治理体系在大力扩张的同时，也暴露出诸多的不足，有的源于其过度扩张，有的源于其使命性质，还有的源于其资源限制。

第三部分主要探讨中国对于全球安全治理新格局和新任务的战略思考和政策应对。在国际体系重组与国际规范重建的近30年准备期中，中国有效地提升了自身实力，在冷战结束、“9·11”恐怖主义事件以及2008年国际金融危机这三大事态导致国际体系的重组与国际规范的重建达到迫切的时刻，有效地参与到这一进程中。在理念发展方面，中国建立“适应时代要求的互信、互利、平等、合作的新型安全观”等新理念，创新了全球安全问题的应对理论，构建了科学的新安全观，和谐世界等理念，在理念层面为维护国家、人

类安全和世界和平提供了重要的国际公共品，在政策制定和实践中为国际和平稳定事业担负起力所能及的大国责任。在机制建设方面，中国参与全球安全问题解决的机制建设也逐渐完善，既有在全球层次特别是联合国体系内的全面参与，也有对地区层次的积极参与，甚至是主动创建和建构新型的全球安全治理体系。最后，中国通过与国际社会共同协作，推动包容性的治理理论和战略思维的创新；促进个体成员利益与全人类共同利益的合理平衡；促进开放性全球安全治理体系的形成，与国际社会成员一道努力构建互信、合作及包容为核心的新全球安全体系。

第二章围绕当前国际社会关于联合国改革范式的辨析，探讨联合国的角色功能、改革路径以及国际社会各重要力量的观念博弈。本章分为三部分：

第一部分对当前理论界关于联合国的角色功能的争论进行讨论，分析联合国角色的演变及发展方向，并分析了当前学术界关于联合国角色的三大主流观点及其背后的理论依据：

第一种观点认为联合国主要发挥一个“舞台”的功能，联合国框架内的各种行为体依照各自的利益和政策取向在这个舞台上互动，形成联合国各个机构的决策。“舞台”论者之中又有“强权之工具”和“（大）成员国合作之推手”两派观点。当然，“舞台”论者往往忽视联合国作为一个组织机构所拥有的自主性以及对成员国的影响，而“强权工具”论者也更难以解释当前中小国家成员甚至非政府组织在联合国各项议程中所发挥的日益显著的影响力这一现象。

第二种观点认为联合国扮演着国际社会的治理者以及国际社会秩序规范构建者的角色。联合国已经创立或正在创立的规则、规范，影响、塑造了成员国行为乃至国际关系准则。联合国既是这些共享观念和规范的载体，又发挥着执行规范、传播、促进这些规范、法律和机制的功能，从而能够维护国际秩序稳定的功能。

第三种观点从“超国家治理”及“世界政府”两个视角探讨联