



论联合国的 新角色

ON NEW ROLE
OF
THE UNITED NATIONS

余元洲 著

世界知识出版社

纪念联合国成立六十周年

论联合国的新角色

余元洲 著

世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论联合国的新角色 / 余元洲著. —北京: 世界知识

出版社, 2005.10

ISBN 7 - 5012 - 2673 - 3

I. 论... II. 余... III. 联合国—研究 IV. D813.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 107731 号

论联合国的新角色

Lun Lianheguo de Xinjuese

On New Role of the United Nations

责任编辑	周明晟
封面设计	郭宝珍
责任出版	孙唐平
责任校对	马莉娜
出版发行	世界知识出版社
地址电话	北京市东城区干面胡同 51 号 (010) 65265923
邮政编码	100010
经 销	新华书店
排 版	世界知识出版社电脑科
印 刷	世界知识印刷厂
开本印张	880 × 1230 1/32 7 ³ / ₄ 印张
字 数	177 千字
版 次	2005 年 9 月第一版 2006 年 4 月第二次印刷
定 价	28.00 元

版权所有 翻印必究

付梓前言

《论联合国的新角色》写于1993年，因种种原因拖延至今，始得出版。虽然耽搁了十多年时间，但是由于今年是联合国成立60周年，加上联合国的改革也正在热火朝天地进行，本书的出版就更重要，也更得其时了。

但我这样说，并不意味着与四国联盟和（或）非盟的议案相合。恰恰相反，在我看来，现有的改革方案相对于当前国际社会所面临的困境来说，什么问题也解决不了。现有方案把改革的重点放在了扩大安理会常任理事国上面，而当前国际社会真正需要的，则是扩大和加强联合国大会的权力基础。为此，笔者提出首先应改变联大结构，在保留国家院“一国一票制”的同时，增设“一人一票制”的联大人民院，使各会员国人民（特别是中国、印度、美国、俄罗斯、日本、巴西、巴基斯坦、印尼等人口大国的公民）能够直接或间接地选举代表进入联大人民院，由此实现国际社会的民主化和法制化，后者包括（但不限于）通过修改联合国宪章以赋予联大“国际立法权”。在此基础上，全面扩大联合国的权力和权利，加强其权威，并为此而采取三大措施：（1）设立联合国“国际维持和平基金”，组建联合国（安理会）直属和直接统辖的“国际常备维和部队”（即联合国常备军）；（2）改革联合国财政体制，开征联合国税；（3）建立联合国国际央行，发行国际币。相比之下，现有的联合国改革方案，如果不是背道而驰，也至少是偏离正道和大相径庭的。正因为如此，我断定：

此次联合国改革之后，不管改革成功与否，也不管选择的是哪一种方案，在严酷的现实面前，仍还是要启动新一轮改革，才能从根本上解决问题。

十余年来，国际社会风云变幻，值得一提的事件很多。但对本书的论题来说，最重要的有三件事：

第一件事是1994年（即《论联合国的新角色》写成的第二年）发生在非洲卢旺达的种族大屠杀。短短的几个月时间里，死亡一百多万人，血流成河、惨绝人寰，整个世界为之震惊。这件事说明，如果联合国（安理会）不建立和拥有直属的常备国际维和部队的话，要避免此种大屠杀是不可能的，或者至少是很难的。当时，联合国在卢旺达本来驻有一支规模不大的荷兰籍维和部队。由于当地胡图族和图西族之间的种族矛盾激化并出现失控之势，联合国安理会又迟迟不能就增派维和部队做出决议（实因无兵可派），荷兰政府见势不妙，执意撤走了正在执行维和任务的本国士兵，遂使此种惨祸发生。当时的国际社会之所以“无兵可派”，是因为真正的“兵权”在各会员国而不在联合国手里。一旦各会员国不愿出兵（如会员国中兵力最强的美国由于不久前在索马里受挫，加之出兵卢旺达对其本国无利可图，就不愿为此派出一兵一卒），联合国只能束手无策。不然的话，联合国和加利秘书长本人绝不会见死不救、坐视不管的。

第二件事是2003年美国踢开联合国而擅自发动的伊拉克战争。这次战争虽然也纠合了一些国家参与“联军”，但却受到国际社会绝大多数国家的反对，联合国秘书长安南本人更是明确地表示：美对伊拉克的这次战争“是非法的”。问题是，在国际社会民主化和法治化大势所趋的当今时代，国际社会为什么对于此种“非法战争”竟眼睁睁地看着它发生，而不能有效地加以制

止呢？

第三件事是欧盟的一体化进程到了一个关键点上。虽然目前《欧盟宪法条约》在批准过程中遇到了一些困难，但是，我们相信，人类历史上第一个由“国际组织紧密化”转变而成的国家联盟的第一部宪法，终将能够排除障碍，生效施行。

上述三事件，第一件说明了联合国不能没有自己的武装部队；第二件说明了只有国际社会和国际组织的“联合主权”，才能有效地遏止和对付美利坚帝国的霸权、强权，舍此没有任何其他办法，因为霸权者不会、也不可能“相信眼泪”（美国今天如果执意要打伊朗或朝鲜或任何其他国家的话，恐怕也是没有任何人能拦得住的）；第三件则说明联合国这样的“松散型”国际组织，也是可以像欧盟那样通过集中成员国所让与或让渡的部分主权而实现某种程度的“紧密化”的，只是会与“欧共体转化（紧密化）为欧盟”的路径、方式、形式和程度有所不同而已。无论如何，这一目标一旦实现，就会出现一个“二重化”（即双层化）的全球社会治理结构和治理机制——其上一层是作为协调中心的联合国或其他类似的国际组织，其下一层则是以会员国国内治理及各国相互间双边和（或）多边外交为基础的协调机制。由于联合国的“联合主权”与各会员国的“基本主权”（国家主权）在上、下两个不同的层次上同时存在、协调运行，此种二重结构就比历史上但丁、康德等人所主张和倡导的世界政府“理想模型”更科学、更合理，因而也更具有现实可行性。

《论联合国的新角色》一文写成之后，一直没做大的改动。现在付印的文稿，除个别地方稍作修改外，基本上仍保持1993年完稿时的原样。在此前提下，增加了1996年起草并经多次修改过的《新联合国宪章》（学者建议案）。考虑到联合国改革的实际因

难，特别是存在着美国随意否决其所不喜欢的任何方案的这种可能，我在保留既定方略基本不变的同时，开辟了另一条更可行的途径，亦即通过组建“亚洲联盟”（the Asian Union, AU）并于条件成熟时转变为“世界联盟”（the World Union, WdU or WDU）的方式，迂回实现改革联合国的根本目标。此种作为的合理性和（道义）合法性，《奥本海国际法》第5—8版修订者赫希·劳特派特先生早有暗示和提醒（见[英]劳特派特修订的《奥本海国际法》第8版，商务印书馆1971年中文版1989年重印本，上卷，第一分册，第331页及页下注脚3的相关论述）。顺便说，此举附带的一个好处是，为了亚盟及未来的世盟能有一个稳固的生存和发展基地，特别是为了给亚盟军队以及未来的世盟军队提供一个可自由驻扎的军事训练和后勤基地，特意安排在宪章中嵌入了一个非常必要的“联盟区”制度，并借此机会将联合国总部搬出纽约，迁到亚洲某地。于是，本书又增加了《亚洲联盟宪章草案》、《世界联盟宪章草案》两大块内容。至于建立“亚洲联盟”的必要性和可行性问题，超出了本书的论题范围，有兴趣的读者可参阅印度“亚洲联盟协会”（AAU）的网站（<http://www.au2010.org>），印度著名的前外交官 B.P. Agarwal 先生是该协会的主席。

此外，为使世界其他国家的学者、民众易于了解和理解本书的内容，笔者特用英文撰写了短论“*How to Reform the United Nations in Right Direction?*”一文，置于正文的前面，权且充作本书的英文简介。

作 者

2005年7月28日于新江大

原 序

余元洲博士的新作《论联合国的新角色》，顾名思义，是探讨联合国如何在总结历史经验的基础上，进行深入全面的改革，从而在新的历史时期扮演新的角色的论著。这是符合时代要求和形势所需之作。自冷战结束、两极格局消失以来，世界各国特别是广大发展中国家都期望在建立国际政治经济新秩序、促进世界和平与发展中，联合国扮演新的积极角色。正如江泽民主席所指出的：我们中国党和政府“支持联合国及其安理会在维护世界和平、推进裁军进程、促进全球发展，以及解决国际争端等方面发挥积极的作用”。（1992年10月21日《人民日报》）

联合国自1945年成立迄今已经运转近50年了。在半个世纪中，随着两极格局的兴衰和冷战的起伏，联合国也经历了不同时期，扮演过不同角色。不同国家和不同立场的政治家、理论家对联合国的历史地位与作用，各有不同的评价，褒贬不一。余元洲同志运用“一分为二”的辩证观点，对联合国的成败得失作了客观的评价，得出的总结论是：“就迄今为止的历史来看，它的缺点多于优点，失败多于成功。”我认为，这是公正的。

世界上任何事物的产生、发展及其成败，都受当时所处的时代特点与环境条件的影响与制约。作为世界上最大的国际组织的联合国，自然也不能例外。它的历史形象与目前深陷“没钱”、“没权”、“没军队”三大难题的困境，要从二战以来国际形势的演变、阶级力量的组合对比、超级大国的强权政治与霸权主义，

以及联合国自身的缺陷中，探索根源因果，总结经验教训。

严峻的现实表明，联合国要摆脱目前的处境，适应新形势的要求，发挥积极的作用，必须进行全面彻底的改革。出于权力的争夺，现在许多政治家热衷于谈论安理会的改革，强调扩大常任理事国的名额。为适应此要求，联合国已经成立了“安理会改革工作组”，举行公开会议，进行探讨。这当然是必要的。我国常驻联合国的代表已就此问题阐明了中国的观点，指出：“安理会在履行其职能时必须对所有的会员国负责，必须体现会员国的集体意志和共同愿望”（1994年3月31日《人民日报》）；“扩大安理会组成问题应在统筹兼顾、均衡公正的基础上解决”（1994年3月10日《人民日报》）。与此同时，不少有识之士出于对世界前途和人类命运的关注，也提出了他们对联合国进行全面改革的种种建议。中国青年学者余元洲，就是其中的一位优秀代表。

余元洲同志根据马克思主义的基本原理和邓小平关于“一国两制”构想的启示，针对联合国存在的痼疾，提出应从四方面对联合国进行全面彻底的改革：

首先，从财政体制上开刀，取消现行的会员国分摊经费制，建立“国际分税制”，设十种专税划归联合国，从根本上解决其经费问题。

其次，修改现行的《联合国宪章》，赋予联合国大会及（基本上）由其选举产生的安理会和经社理事会以“国际立法权”，从而解决联合国权力依据不足和缺乏普遍权威的隐忧。

再次，全面改组联合国的机构，改设联合国大会、联合国主席、秘书处、安全议事会、经社议事会、行政院、人事院、审计院、国际法院和国际检察院等十大机构，使改革后的新联合国运转更加合理，从而更有效地维护国际社会的和平、安定与安全。

最后，按会员国人口数量的比例征集兵员，分三个阶段组建常备的联合国军。为了保证这支军队的中立性和公正性，相应地要建立一套科学的、合理的、可行的管理体制，以防止军权落入某个或某些具有霸权野心的个人或国家之手，图谋私利。

作者对于上述四方面的改革，不仅详尽地论述了改革的必要性、可行性和理论基础，而且精心设计了具体的改革方案。尽管其中不乏理想主义色彩和论证不全之处，可以商榷；但如此周全的思考和明确的思路，深思熟虑的探讨和周密详尽的方案，则不仅在国内是首创，而且在国际上亦属罕见。这反映了作者具有崇高的理想、广博的知识和深邃的智慧。其新著《论联合国的新角色》是一次可贵的尝试，是一本难得的佳作，值得称赞和推荐。

联合国的全面改革，显然是一项宏伟的系统工程。受时代历史条件的限制和国际既得利益集团的阻挠，改革的进程必将是长期的、艰难的。然而历史前进的步伐是不可阻挡的。民族要独立，国家要发展，世界要和平，社会要进步，经济要繁荣，生活要提高，已成为当前各国人民的普遍要求。建立和平、稳定、公正、合理的国际政治经济新秩序，是世界发展的大势所趋。联合国必将在改革更新的道路上继续前进。我相信，余元洲同志的新著肯定会对联合国的改革有所裨益。

张汉济

1994年4月15日于北京大学朗润园寓所

原作前言

《论联合国的新角色》之诞生，原本是一次“命题作文”。那是1993年10月，现已调到深圳市工作的国世平先生约我为他主编的《面向二十一世纪的抉择——跨世纪的华人宣言》一书撰写部分内容，题目就叫《联合国的新角色》，并且嘱我将重点放在中国在联合国如何发挥新作用、充当新角色上，同时还要求，篇幅限定1.5万字以内，12月中旬交稿。

我当时连想都没有想一下，就一口答应下来。领命回府后，才知道承接了一个很难完成得好的任务。首先，这时的我已经博士毕业分配到了铁道部所属的华东交通大学工作，繁重的教学工作及其他杂事使我没有成块的时间集中精力静心写作；其次，由于刚到一个新地方，家尚未安顿好，除了过去积累的一些读书札记之外，手边可以找到的资料惊人地缺乏。此外，篇幅和交稿时间等方面的要求也都难免会有突破。但是，既然答应人家了，就不能不做，并尽可能地做好。为了争得必要的时间，我还专门与系领导和有关老师商量，调减了部分教学任务。就这样，经过几个月的呕心沥血，到1994年1月6日，总算得以脱稿。但由于多方面“违约”，已经不能按原计划编入国先生的书中，只好决定出单行本，也就是摆在我们面前的这本小册子。

上面讲述的是这本小书“出笼”的大致经过。事实上，就我自己来说，当时之所以会毫不犹豫地接受这一课题，是因为国先生所出的题目正合我的心愿。几年以前，我曾与友人谈到过自己

的至高理想，就是看到联合国及整个联合国体系经过革命性的改造之后，成为现代国际新秩序的基础。

但是，我的也许已经渗入到了血液中去的中庸、调和的本性，使我本能地排斥任何极端主义的改革思路。我认为，要使国际社会的和平与安全获得真正的保障，各成员国（主权国家）必须向作为“国家的国家”的联合国让渡和转移比目前更大更多的必要权力，但又不能达到剥夺成员国主权的程度。换句话说，这种权力的让渡和转移必须适度。而所谓“适度”，我指的是：一方面，应使联合国有足够的权力、权威、责任和动力去完成那些单凭一国之力甚至几国之力都完成不了也完成不好的任务，如维护世界和平与安全、促进全球经济发展、解决人类共同面临的资源、环境问题及其它关系人类生存与发展的自然和社会问题，等等；另一方面，联合国作为国家（间）联盟和国际组织的性质以及各成员国作为主权国家的地位都必须基本上予以保持。否则，联合国就会成为世界政府——而这种政府弄不好可能会比目前的国家政府更腐败、更低效率、更多官僚主义。

至于为什么只能“基本上”保持，是因为在新的历史条件下二者都不可避免地会有所变化。就前者来说，由于我所设计的联合国组织及其结构与原来不同，即联合国大会两院制的实行、下院（人民院）代表名额按各成员国人口多少加以分配并由各该成员国人民直选产生以及经社议会议员由联大人民院代表按 10:1 的比例互选产生等等，使得新的联合国将不再是纯而又纯的政府间组织，而是兼及国家联合与人民联合（但以国家联合为主、人民联合为辅）的混合型国际组织，相应地，所谓“国家的国家”也只能是就其基本性质而言，不可能是绝对的和纯而又纯的。而就后者来说，重要的是，主权的概念将进一步更新，即由不可分

割、不能让渡和不受限制的“绝对主权”演变为既可分割、又能让渡、更需加以适当限制和适度约束的“相对主权”。换句话说，联合国与各成员国之间的权限划分应当达到这样一点，在这一点上，联合国的权力之大要大到任何一个大国、富国、强国都不能够随便欺负任何一个弱国、穷国、小国的程度，从而实现国家不分大小、贫富、强弱一律平等；与此同时，联合国的权力之小又需小到不致干涉任何一个成员国国内事务的程度，否则，就可能不仅在名义上侵害成员国的国家主权，而且在事实上造成比一国内中央政府的瞎指挥损失更大的“国际瞎指挥”——全球统一的世界政府之并不可取的原因也正是在这里。因此，只有通过某种似乎“不伦不类”的折衷和调和，才能独辟蹊径，找到兼及各方面要求和长处的最佳方案。也只有这样，一个公正合理、又切实可行的国际政治、经济和法律新秩序才能够逐步地建立起来。

本来，实现世界大同一直是人类憧憬了几千年、至少也是近代以来憧憬了几百年的伟大梦想。但这一梦想如此遥远，以至于到了今天，当由于现代科技（特别是交通、通讯、信息技术等）的发展整个地球变得越来越小、各国人民之间的交往越来越密切因而实现这一梦想的现实条件越来越具备时，许多人仍然连想都不敢去想它。显然，这里既有现实中的问题，也有观念上的问题。两者相比，无疑前者更具有决定性，但观念的转变有时也会有至关重要的作用。

那么，是什么东西阻塞了我们的思路以至于不能有一个观念上的突破呢？我认为，主要有以下三种传统的“主义”在作祟：

第一种是“国家主义”，或者叫“民族主义”。传统的“国家（民族）主义”强调每一单个国家或民族的权力至高无上，主张主权绝对为国家（实际上是政府或君王）所拥有，不可分割、不

可分享、不可转让、不能限制。

第二种是“世界主义”。这是主张世界大同的一种理想主义（确切说是空想主义）理论。“世界主义”与“和平主义”往往是不可分割的孪生兄弟。罗素与《世界史纲》的作者韦尔斯都是其著名的代表人物。还有一位匈牙利人埃默里·里夫斯，他的下述名言比他本人的名字更著名：

“‘不许杀人’不能意味着杀一个和自己国籍相同的人是犯罪，而杀一个……属于另一民族——国家的公民或国民却是一项美德。”（见〔美〕爱·麦·伯恩斯：《当代世界政治理论》，商务印书馆1983年中文版，第455页）

正是这个里夫斯，由于认识到核战争的危险增加了问题的紧迫性，因而主张在还有时间的时候，全世界的政治家们必须同意召开一次世界制宪会议，把主权从国家单位转移到可以与美国联邦政府相比拟的世界联邦机构手里。（同上，第456页）

第三种是“国际主义”，包括无产阶级国际主义和资本主义国际主义。前者要求首先在全世界消灭资本主义，彻底埋葬帝、修、反，然后才在地球上建立共产主义的大同秩序；后者则企图通过消灭或排除共产主义来建立一个清一色的“自由民主国家联盟”，实即资本主义一统天下的世界秩序。

第一种“主义”阻碍人类走向大同是不言而喻的，因为它只能美化和凝固这个并不完美世界的现实。

第二种“主义”之所以也不能引导人类走向大同，是因为它关于取消主权国家和国家主权的主张既脱离世界的现实，又违背各国人民的意志，且即使果能实现，除了世界安全较有保障之外，其它方面也不一定会有许多好处。相反的，这么大一个地球，许多事情“世界联邦”管不了也管不好，到头来还得实行

“国家自治”。但是，承认成员国的国家主权而适当地加以限制，总比先剥夺之而后又通过“国家自治”还给它要明智得多，也切实可行得多。

第三种“主义”的“误区”在于，无论是无产阶级国际主义还是资本主义国际主义，这种建立在不是“你吃掉我”就是“我吃掉你”基础之上的“大同之路”，当前不仅不可行，而且很有可能会在避免世界战争之前先引发一场世界战争。这是一种地地道道的“旧思维”。

相比之下，邓小平的“一国两制”思想就客观得多、现实得多，因而也科学和合理得多。按此思路得出的“一球两制”，是列宁“和平共处”思想的新发展，是当今条件下唯一可能引导人类逐步走向大同世界的现实之路。——我在写作《论联合国的新角色》时，就是以此作为基本的指导思想的。

不久以前，我收到一位远方友人（方绪良）的来信，信中将他自己称作“民族主义者”，而将我称作“世界主义者”。然而，平心而论，我与这位朋友之间并无很大分歧。因为，我所信奉的固然不是传统的民族主义，但也绝不是传统的世界主义和国际主义。我自认为，以我心之所系、情之所衷，所信奉的实际上是一种新民族主义、新世界主义和新国际主义，是三者的统一或融会贯通，姑且称之为“全球主义”（现已改称为中国特产的“大同主义”，Great-Harmonism 或 Datongism，英文基词 Great-Harmony 的意思是“伟大的和谐”，与中央提出构建国内、国际和谐社会的发展方向正相契合。——余注 2005 年 9 月）。

这里，所谓“全球主义”，顾名思义，也就是凡事具有全球观点。其特点是：

第一，与传统的民族（国家）主义不同，它不再是狭隘民族

主义和狭隘爱国主义，而是类似于“文革”中老生常谈的“胸怀祖国，放眼世界”那样一种开放爱国主义，亦即十一届三中全会后我们党所执行的改革开放路线在理论上的概括。它虽以维护中华民族在世界上的合法权益为己任，但并不强调至高无上的地步，而是尽量强调自己国家（或中华民族）的利益与全人类共同利益的一致性。当二者发生矛盾时，则区别具体情况加以对待：有的方面以全球利益为重，有的方面以国家利益为重，但是无论如何都绝不搞那种与全人类共同利益背道而驰（或根本对立）的民族利己主义。

第二，与传统的世界主义不同的是，它承认和尊重当今世界各国的国家主权及主权平等原则；与此同时，强调主权的相对性和“主权在民”原则，强调和注重主权平等的实现条件。

第三，与传统的国际主义不同的是，它根据邓小平“一国两制”构想的启示，力求在“一球两制”的大格局下探寻实现国际和平和有序化的道路。这既是“一国两制”国际意义的一种体现，也是本书立论的一个重要哲学基础。

本书关于对联合国进行全面彻底改造和改革的建议中，可能引起争议的地方有三：一是联合国大会实行两院制，其下院（人民院）的代表名额按各会员国人口多少进行分配，由各该国人民直选产生，并且相应地，经社议事会的议员也由人民院的代表按10:1的比例互选产生；二是授予新的联合国大会及基本由其选举产生的安全议事会和经社议事会以国际立法权，特别是制定颁布作为调节各成员国相互关系之准则或规范的新的国际法（联合国法），并进而形成“联合国法”高于主要由双边条约、非普遍性国际条约及国际习惯组成的普通国际法的新的国际习惯；三是扩大国际法院的司法管辖权并提高其判决的法律效力，同时，增设

国际检察院作为联合国的法律监督机关并授予其包括“违宪（即违背《联合国宪章》）立法审查权”在内的广泛权力。

对于以上这些方面可能的非议，我的回答是：

第一，这是实现国际社会民主化、法治化（首先是联合国机器运行机制的民主化和法制化）的需要，而国际社会的民主化和法制化正是联合国扩权的前提和基础。否则，在尚未建立起安全可靠之国际民主与法制机制的情况下，贸然扩大联合国的权力，一旦有失，后果不堪设想。

第二，这是摆脱各会员国在联合国里代表权问题上两难处境的一种出路。这里，所谓代表权问题上的“两难处境”指的是：若按各国人口多少分配代表名额，则不能体现“各国主权平等”的原则；反之，若国家不分大小都只有一个代表权，就更加不合理了，因为大国人口多、贡献大、责任重，按照“权利与义务对等”的一般法律原则理应享有更大、更多的权利（至于按各国的富裕程度分配其在联合国的代表权，那是彻头彻尾的“金权政治”，与现代国际“人权观念”大相径庭，且与国际社会的民主化、法制化背道而驰，恰在扫荡之列，有关对策笔者在正文中谈及联合国财政改革时已有论述）。在此情况下，联大两院制就自然是解决问题的最佳选择。

作为上述问题的一个特例，“微型国家”问题具有极端的典型性和重要意义。所谓“微型国家”又称“极小国家”，是指那些领土面积很小、人口很少、资源很缺的国家。一般认为，目前世界上这样的国家或地区约有 60 个，它们的人口大都在 100 万以下。据梁西先生言，1967 年，当时的联合国秘书长吴丹曾试图对“微型国家”的正式会员资格加以某些限制，但终因此一问题敏感性大而未能采取任何实际行动。美国从其大国地位出发，也对