

全球化+現代中國

國際局勢

伴隨世界各國政經實力轉變，建立在反映二戰後國家實力對比基礎上的聯合國安理會面臨代表性不足問題。德國和日本等經濟發達國家希望可通過成為安理會常任理事國實現政治大國的夢想。印度、巴西等新興大國則要求安理會擴大發展中國家的代表權。因此，聯合國安理會的改革呼聲不斷，各國前後共提出十數個方案，但是由於各方利益難以協調，國際社會至今未對任何方案達成共識，聯合國安理會改革因此陷入僵局。

■葉淑蘭

浸會大學政府與國際關係學系博士

各國堅持已見 安理會改革無期



■近年聯合國安全理事會的改革呼聲不斷，但由於各國利益難以協調，國際社會至今未對任何改革方案達成共識。 資料圖片



概念鏈接

二戰後成立 目標零戰爭

國際政治先驅一直希望通過一定的制度設計，達到維護和平及制止戰爭的目標。第一次世界大戰後，政治家創立了國際聯盟，旨在避免戰爭的再次發生，然而，隨第二次世界大戰爆發，國聯的夢想徹底破滅。政治家和思想家重新設計戰後的制度安排，聯合國在1945年10月正式成立。在隨後的60多年，雖然局部衝突和戰爭仍然存在，但沒有出現新的世界大戰，可見聯合國的存在意義。

安理會權力最大

聯合國是一個綜合性的多邊合作機構，包括安全理事會、託管理事會、經濟社會理事會、聯合國大會、秘書處和國際法庭等6大機構。安理會是聯合國6大機構中權力最集中、影響最大的一個。它是聯合國中唯一有權對國際和平與安全採取行動的機構，甚至可通過採取軍事行動來解決國際衝突。

1945年聯合國成立伊始，安理會由5個常任理事國和6個非常任理事國組成。常任理事國包括中國、法國、俄羅斯、英國和美國。1963年，非常任理事國由最初的6個增加到10個。

5國享雙重否決權

聯合國常任理事國擁有否決權，非常任理事國不擁有否決權。根據《聯合國憲章》第27條和1945年中蘇美英法四國代表關於安理會投票程序的聲明，每個理事國有一個投票權，實質性問題的決議應以9個理事國同意票通過，其中應包括5個常任理事國的同意票，至少不是反對票。若對一個初始問題是否為程序性問題發生爭議，1945年三藩市會議又規定「關於這個是否為程序問題的初步問題，亦須有包括常任理事國在內的9票多數來決定」。因此，常任理事國享受「雙重否決權」，即安理會在決定某一事項是否進入程序性事項中常任理事國有否決權，如果此事項成功進入程序性事項後，在表決這一事項時，又具有否決權。常任理事國因為擁有「雙重否決權」，在聯合國決策中扮演了非常重要的角色。

香港浸會大學中國研究課程成立於1989年，至今已培養近兩千名本科生，為香港歷史最悠久的中國研究課程。香港文匯報與浸大中國研究課程合作推出通識專欄，以專業的角度，深入淺出地探究中國在社會民生、城市規劃、經濟轉型、外交政策等多方面的最新發展，為本港高中生提供具權威性的「現代中國」通識科單元學習材料。

新興大國熱推改革

安理會規模最小但權力最大，且其決議具有強制性，所以安理會的改革一直是國際焦點所在，亦是聯合國改革中最為核心和敏感的問題，可反映國際政治的權力結構變化。積極推動安理會改革並想成為常任理事國的主要有兩類國家：一是二戰中的戰敗國如德國和日本，兩國已成為經濟大國，現追求政治大國的地位；另一類是一些發展中國家的地區性大國，如巴西和印度等。

年解體後，其席位由俄羅斯接替)利用否決權輪番控制安理會，使安理會幾乎癱瘓。據統計，自聯合國成立以來，安理會5大常任理事國共使用了261次否決權，其中美、蘇(俄)兩國使用否決權205次。另外，美國單邊主義亦不斷挑戰聯合國的權威，例如：美國拒絕批准《全面禁止核子試驗條約》、《京都議定書》，以及未經聯合國授權攻打伊拉克和南斯拉夫等。

4. 程序複雜效率低

安理會所作的決定和規定的任務常因缺乏強制執行手段而難以得到落實，例如，安理會關於以色列和巴勒斯坦兩國的決議常因雙方拒絕執行而被擱置。

迄今為止，聯合國安理會最大的改革要數1963年12月通過的決議，將非常任理事國從6個增加到10個，而常任理事國依然是五大創始國。此外，未見其他實質性的改革能取得成功。

90年代開始，隨著新興大國的崛起，要求進一步改革安理會的呼聲再起。1992年，第47屆聯合國大會通過了由日本、印度和巴西等36國提交的決議案，安理會改革問題被正式列入聯合國大會議程，並成立不限名額的安理會改革工作組。1997年安南提出振興聯合國的改革計劃，主張對包括安理會在內的聯合國多個機構進行大刀闊斧的改革。

1. 代表合法性不足

1945年聯合國剛成立時，安理會擁有11個理事國，佔聯合國會員國總數20%。現時聯合國會員國總數達192個，理事國比例不到8%。尤其部分發展中國家認為安理會無廣泛反映當今世界實力對比，認為聯合國是「大國俱樂部」或「西方俱樂部」。聯合國前秘書長安南亦指出不改革安理會，聯合國的任何改革都不會徹底。

2. 付出收穫非正比

德日兩國認為自身對安理會的貢獻與參與權不成正比，必須改革。例如日本加入聯合國之初，分攤的聯合國會費僅為1.25%，但2009年已增至4.54億美元，佔全數會費16.6%。

3. 未發揮應有作用

冷戰時期，美蘇(蘇聯在1991

利益當前 難達共識

各國前後曾提出十數個安理會改革方案，但國際社會一直未能達成共識，主要問題為以下4點：

1. 大國一致原則

此意味著任何一個常任理事國均可否決不利於自己的提案，只要有一個國家不同意，提案就難以獲得通過。例如在四國聯盟提案中，德國和日本均想成為常任理事國，美國支持日本，但不支持德國；而中國則支持德國，不支持日本加入。

2. 抗拒權力變弱

對於常任理事國而言，一般不願新增的常任理事國或非常任理事國擁有與其同等的權利。例如美國對安理會改革態度較消極，美國常駐聯合國前代表博爾頓曾宣稱，「美國政府支持的(改革)方案一個也沒有」。前任副代表沃爾夫也曾稱，「擴大安理會不是美國的問題」。

3. 改革重點分歧

西方國家認為當前世界面臨的威脅主要是恐怖主義、大規模殺傷性武器和全球氣候變暖。許多發展中國家則認為貧窮、疾病、內戰頻繁、國際金融市場動盪、能源資源價格上漲、糧食不足、貧富差距拉大和生存環境惡化等才是其面臨的最大威脅。

4. 民主效率兩難

一些經濟大國和新興發展中國家要求擴大安理會的代表權，增加其民主性和合法性，但一旦實現擴大，安理會決策的難度將進一步加大。由於各國難就安理會改革達成共識，目前只能遵循先易後難、循序漸進的原則，以有助於維護和增進聯合國會員國的團結為前提，逐步提高安理會的權威和效率，增強其應對全球性威脅和挑戰的能力。



■由於安理會的決定缺乏強制執行手段，導致緩解以巴衝突的決議經常因雙方拒絕執行而被擱置。 資料圖片

面對各種方案 中國態度開放

作為聯合國安理會五大常任理事國之一，中國對於聯合國安理會改革的態度全球關注。面對眾多的安理會改革提案，中國積極回應，基本態度如下：

1. 增工作效率透明度

在第50屆聯合國大會上，時任中國代表王學賢已指出，改進安理會的工作方式，進一步提高工作效率以及增強工作透明度是安理會的改革重點。中國一向贊成並積極推動安理會改革其工作方法。

2. 提升中小國代表性

中國認為增加安理會成員不能亦不應單看一個國家對聯合國財政貢獻的大小，應解決發展中國家在安理會中代表性不足的問題。2005年9月15日，胡錦濤主席在聯合國成立60周年首腦會議上，發表了題為《努力建設持久和平、共同繁榮的和諧世界》的重要講話，講話中指出，「安理會改革要優先增加發展中國家特別是非洲國家的代表性，讓更多國家特別是中小國家有更多機會參與安理會決策」。



■西方國家認為當前世界面臨的威脅，主要是恐怖主義、大規模殺傷性武器和全球變暖等問題。 資料圖片

3. 遵從協商漸進原則

在各方對具體改革方案還有重大分歧的情況下，中方不贊成為改革設限或強行表決。2011年2月15日，外交部發言人馬朝旭在記者會上就聯合國安理會改革等問題回答提問時表示：「在安理會改革的問題上，成員國應該通過廣泛、民主的協商，兼顧各方的利益和關切，尋求一籃子的解決方案，爭取達成最廣泛的一致。」

4. 對改革持開放態度

中國沒有明確表態支持哪個國家。2005年4月21日，時任中國外交部部長助理沈國放表示，中國現在對各種方案都持開放態度，既未明確表態支持或反對哪個方案，也未明確表示支持或反對哪個國家。中國是一個常任理事國，在安理會改革問題上應採取非常負責任的態度。

對於日本的「爭常」行為，儘管中國民間反對的聲音比較大，但官方並沒有公開表態贊成或反對。中國社會科學院日本研究專家金熙德曾概括中國就日本成為常任理事國問題的態度：1.對日本想發揮更大國際作用的願望表示理解；2.為此日本必須正確對待歷史問題；3.聯合國安理會不是股東大會，不能以交錢多少來確定其組成；4.安理會應當更多地吸收發展中國家代表；5.中國目前無意就特定國家的要求進行表態。



■大部分發展中國家認為，貧窮、疾病、內戰頻繁、能源資源價格上漲和糧食不足等是目前世界面臨的最大威脅。 資料圖片

大力推動

- 新興大國積極推動改革原因：
• 現存安理會的代表和合法性不足
• 部分國家對安理會的貢獻和參與權不成正比
• 常任理事國權力過高，安理會效用受制

聯合國安全理事會

定義：

聯合國6大組成機構中，唯一有權對國際和平與安全採取行動的機構，可通過軍事行動解決國際衝突。

安理會改革

神州取態

- 中國對各種改革方案持開放態度：
• 建議提升工作效率並增加透明度
• 呼籲改善發展中國家在安理會中的代表性
• 堅持改革要通過廣泛和民主的協商，兼顧各方利益

受制分歧

- 國際社會未能就改革達成共識：
• 常任理事國否決不利於自己的方案
• 美國對改革抱消極態度
• 各國對改革重點存在分歧



想一想

- 1. 為甚麼日本、德國、巴西和印度等國家會積極爭取成為聯合國安理會常任理事國？
2. 你認為應否批准德國和日本成為聯合國安理會常任理事國？為甚麼？
3. 有人說：「常任理事國的雙重否決權是主要導致安理會政策經常被否決的主因。」你對此說有何意見？

延伸閱讀

- 1. 尤魯明：《聚焦聯合國安理會改革》，政治學論文網 http://politics.csscipaper.com/international/guozheng/5688.html
2. 《聚焦聯合國安理會改革》，騰訊新聞 http://news.qq.com/zt/2005/reformUN/index.htm
3. 陳向陽：《從國際格局角度透視聯合國安理會改革之爭》，《江南社會學院學報》，2005年第3期。
4. 《安理會改革陷入僵局》，新浪新聞 http://news.sina.com.cn/zt/unreform/index.shtml