

联合国集体安全制度改革与 中国和平发展的交互影响

戴 轶

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 戴 轶(1973-), 男, 湖北阳新人, 武汉大学法学院博士生, 华中师范大学政法学院讲师, 主要从事国际公法研究。

[摘 要] 由于制度设计不足和国际安全情势变迁等原因, 联合国集体安全制度已经难以满足国际和平与安全形势的需要, 其弊端集中体现在情势认定、维持和平行动、强制措施等方面。从联合国发布的系列改革文件来看, 联合国集体安全制度的改革呈现出三种趋势: 一是效力范围会扩大, 二是运行能力将会得到提高, 三是区域办法将得到凸显。本文认为, 联合国集体安全制度的改革为中国和平发展提供了制度性保障, 有助于中国获得发展所需要的相对和平稳定的国际环境, 也有助于中国解决和平发展进程中的安全问题; 而中国的和平发展也将对联合国集体安全制度的改革起着维护和推进作用, 中国作为一个崛起中的大国将对联合国集体安全制度改革的发展方向、机构重组和具体规则的修改、制定产生重大影响。

[关键词] 联合国集体安全制度; 中国和平发展; 法制改革

[中图分类号] DF97 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)06-0820-06

一、联合国集体安全制度改革的法律问题

联合国集体安全制度“是一种在主权国家组成之国际社会, 用以控制使用武力、保障和平的组织化措施”^[1] (第 179 页), 由于制度设计不足和国际安全情势变迁, 联合国集体安全制度在实际的运行中暴露出了诸多缺陷, 难以满足维持国际和平与安全的需要。特别是“9·11”事件以后, 美国单边主义的挑战更是有将其边缘化的危险。联合国集体安全制度的法律框架规定在《联合国宪章》的第七章, 改革的法律问题也在其中集中反映出来。

(一) 情势认定的改革问题

宪章第 39 条是联合国集体安全制度的基础性条款, 是联合国实施集体强制行动的前提条件, 反映在这一条款中的问题对联合国集体安全行动起着决定性的影响。第一, 机构改革问题。根据第 39 条, 安理会是集体安全制度的决策机构, 享有对国际安全情势做出断定的专属权力。当前国际社会对安理会责难甚多, 安理会必须改革以增强、提高联合国集体安全行动的合法性和效率, 其改革主要集中在两个方面: 一是政治性改革即安理会的组织扩容问题, 二是包括否决权、决策程序在内的法律性改革。第二, 情势认定的法律标准问题, 第 39 条是个抽象性的规定, 并没有对情势认定的对象作出任何定义, 也

没有提供任何认定的指导原则和标准。虽然1974年联合国大会通过了《侵略定义》,使安理会有了“断定”的法律根据,但在实际运用及解释中,仍难以适应各种复杂的矛盾^[1](第183页)。安理会是一个政策定向机构而不是一个类似于国际法院的法律机构,“由于受政治因素的影响和缺乏法律标准的制约,安理会在一些重大问题上的决策往往具有很大的摇摆性和随意性,不能以统一的标准处理所有问题,导致人们对有关决策的合法性产生怀疑。”^[2](第307页)因此,改革必须为作为政治机构的安理会制定决策的法律标准。

(二)临时办法——维持和平行动的改革

联合国维持和平行动始于1948年向第一次阿以战争派出停战监督组织,实质是一种防止形势恶化的过渡性措施,属于宪章第40条所规定的临时措施的范畴。以1988年为界,维持和平行动呈现出阶段性的特征:其范围由针对国际冲突的预防外交扩展到国内冲突的解决,其职能由监督停火发展到终止内战,其角色由缓冲调解人发展到国内和平重建者^[3](第304页)。第二代维和突破了同意、中立、非自卫不得使用武力原则,从维持和平(peace-keeping)发展到建立和平(peace-making)乃至缔造和平(peace-building)^[4](第88页)。联合国在索马里实施的两次强制和平行动失败,标志着第二代维和行动的终止。联合国半个多世纪的维和实践已经使之成为“集体安全机制的适度表现形式之一”^[5](第62-70页),但是,被称为“六章半”的维和行动在联合国宪章中并未规定,从一开始就具有明显的不规范性和不确定性,迄今为止“尚不能认为已经构成一种具有明确规范的国际制度”^[1](第196页),随意解释和盲目扩大是导致维和行动遭受挫折的最主要原因。联合国必须对其进行维和立法规制,在维和的实施程序、适用范围、职能权限、法律原则、授权制度上形成一套完整的、严密的理论体系和有约束力的规则。

(三)强制措施——制裁制度的改革

制裁措施规定于联合国宪章的第41条,是介于单纯的口头谴责和诉诸武力之间的一种强制措施。冷战时期,联合国仅在1966年和1977年分别对罗得西亚和南非实行了经济制裁和武器禁运,冷战结束后的10年联合国共对12个国家实施了制裁,制裁已经成为联合国处理国际安全事务的一种常用的强制措施,对维护国际和平与安全起到一定的作用。但是制裁制度的不完善使其未达到预想的效果,制裁严重被大国操纵和利用更是广为国际社会所非议。基于国际条约之上的公正、合理的制裁才能够取得效果,第41条只是一个抽象性的规定,将其细化为具体的法律规则才能发挥制裁在国际安全事务中的作用。改革必须完善制裁的实施程序,对制裁的决策、对象、实施、目标、取消等作出明确的规定。

(四)制度措施——武力使用制度的改革

第一,授权使用武力问题。由于第43条停摆,安理会的武力执行行动只能采取授权会员国或区域组织的方式实施,这在以下方面产生了问题,一是授权缺乏法律依据,除宪章第53(1)条规定可以通过区域办法采取强制行动外,联合国宪章中并无其他规定。二是授权的规则不明确,致使联合国授权的武力执行行动变异成为大国推行霸权主义的工具;区域组织更是先斩后奏,事后再寻求安理会的授权。应该说,授权使用武力作为一种权宜之计发挥了一定的作用,随着形势的发展今后也会大量出现,因此,应该建立明确的授权制度,对授权使用武力的程序、指挥权、监督权和报告制度作出明确的规定,杜绝默示授权和事后授权的出现。第二,武力使用的合法性问题。当前联合国宪章所规定的武力使用制度在实体上至少遇到了武力反恐、预防性自卫(先发制人)、人道主义干涉等几种新情形的挑战,在程序上依然存在着历史遗留的法律解释和事实认定两方面的问题,违法者总是对宪章第2(4)条和第51条作出自己需要的解释,在事实上又作出自圆其说的认定。这些单边使用武力的非法性和危害性是不言而喻的,但不可忽视的事实则是大规模杀伤性武器带来的威胁形式的变化和大规模践踏人权行为的存在危及国际和平与安全,而国际社会却对其缺乏有效管制,并且,联合国宪章未能完全、充分地反映这些新情况,国际社会对此的界定和认识也有比较大的分歧,阻碍或无法采取集体行动,致使一些单边武力在国际伦理上具有一定的存在意义。“联合国集体安全制度要想赢得尊重就必须将其纳入法治轨道,为之提供明晰的标准和可供依靠的程序,尽量减少单边武力法外实施的可能性。

二、联合国集体安全制度改革的基本走向

联合国集体安全制度的改革将是一个艰难的过程,由于国际社会的分歧,改革最终能够达到什么程度还难以估计;但毫无疑问的是,改革是联合国集体安全制度面对新的国际安全形势做出的调整和提高,其目的是加强法律效力,提高运行能力,使多边主义真正成为更有效、更充分、更具合法性地维护国家以及人类安全的基本行为准则,使业已抬头的单边主义安全重回多边安全的轨道。在联合国 60 周年之际,以《一个更安全的世界:我们的共同责任》(高级名人小组报告)、《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》(秘书长报告)及《2005 年 9 月大会高级别全体会议成果文件》(《成果文件》)为代表的联合国文件,对联合国的实践进行了广泛而深入的探讨,不仅总结了经验教训,而且提出了改进、加强与完善集体安全体制的各种建议。这些文件揭示了联合国集体安全制度改革的走向。

(一)联合国集体安全制度的效力范围将扩大

首先,联合国集体安全制度的效力范围将扩大。全球化的发展使现时之世界已不同于联合国建立时的世界,传统安全和非传统安全交织在一起,威胁国际社会稳定和安全的来源、主体、形式、范畴都已经在很大程度上超越了联合国集体安全制度最初设计的容量,联合国必须对安全形势的变化做出反应。但由于各国自身利益的差异和安全价值取向的不同,国际社会达成安全共识尚需要时日。在《成果文件》中,各国首脑已经认识到应该“紧急就主要的威胁和挑战达成共识”,可以预见,联合国集体安全制度的改革将从更大的范畴和更深的层次上来理解国际安全,其效力范围将由传统安全扩大到非传统安全,虽然非传统安全领域的哪些威胁形式将进入安理会关注的范畴还有待于国际社会的商榷。

其次,联合国集体安全制度的对象效力将扩大。20 世纪 90 年代以来,前南斯拉夫问题和卢旺达问题两个特设法庭在继续工作,在塞拉里昂已经设立混合法庭,而且希望不久在柬埔寨能成立这种法庭。《名人小组报告》提出“安理会应当随时准备行使《罗马规约》的授权,将案件提交国际刑事法院审理。”实践表明,对于犯有大规模种族灭绝、恐怖主义等危害国际和平安全罪行的个人将会适用国际法予以惩处,这种趋势将使联合国集体安全制度的效力由国家扩大到个人。

其三,联合国集体安全制度的空间效力将扩大。传统的联合国集体安全制度主要调整国与国之间的冲突,但冷战后的事实表明,国内问题国际化是一个普遍的现象,国内冲突是国际和平与安全的重要威胁,联合国集体安全制度的空间效力由国际扩大到国内殊已成为必要。可以预见,由联合国授权的集体干涉(collective intervention)、维和行动适用范围和职能的扩大化将会得到改革的承认。

(二)联合国集体安全制度的运行能力将得到提高

在集体安全行动的执行上,第一,联合国军的成立将使联合国集体安全制度的强制执行能力大为加强。虽然激活第 43 条的难度很大,但是“冷战结束之后,尤其是美国 9·11 事件以来,安理会对一系列涉及国际和平与安全的重大决议表明:将宪章第 43 条付诸于实践的时机逐渐成熟起来。”^[6](第 236 页)第二,在授权执行的问题上,改革也将使之趋向规范化。名人小组报告提出安理会在考虑是否批准或同意使用武力的 5 个正当性标准:威胁的严重性、正当的目的、万不得已的办法、相称的手段和权衡后果,并建议把这些授权使用武力的准则列入安理会和大会的宣告性决议。

在集体安全制度的机构上,第一,安理会的合法性将得到加强,效率将会得到提高,否决权有望得到限制,在发生灭绝种族和大规模侵犯人权情况时,不使用否决权。第二,大会、秘书长的安全职能将得到加强,经济与社会理事会也将被赋予安全职能,在其下设立一个安全威胁所涉社会和经济问题委员会,解决安全与经济和社会的相关联性问题。第三,“建设和平委员会”将作为一个新的集体安全机构推出,其职能是援助处于困境的国家,避免其陷入暴力冲突;协助冲突过后的国家建设和平,实现缔造和平的目的。

在集体安全行动的程序上,第一,安理会的决策程序将会规范化,改革将有可能对国际安全情势的

对象、断定的原则和标准作出基本性的规定,使安理会行使职权时有法可依。对于安理会工作程序的“暗箱操作”问题,改革将力争使之透明化,以接受国际社会的监督。第二,维和行动和强制措施的实施将规范化。对于司法程序中一些争议很大的宪章条款,如第2(4)条和第51条,改革将对其做出较为明确的解释。对第2(4)条的定义、适用和例外做出符合当前国际安全形势的解释,以解决人道主义干涉、武力反恐的合法性问题。对第51条,虽然名人小组报告建议不做修改,但对自卫的对象、及时性、方式和限度将会作出明确的规定,建立判断标准,确保自卫权的行使不能够妨碍安理会的行动,以达到遏制“先发制人”战略的目的。

(三)“区域办法”将得到规范并强化

《联合国宪章》第八章规定的维持国际和平与安全的“区域办法”,是联合国集体安全制度的补充,起一种辅助作用,但在实践中却走了样。第一,区域组织对宪章条款进行曲解。如区域组织在实践中却常常对53条所指的执行行动做出狭义解释,认为执行行动不包括宪章第41、42条所列举的所有行动,而仅仅只是指那些涉及武力使用军事力量的行动,区域组织实施的不涉及武力的措施不应包含其中。因此,区域组织实施的此类措施不需要安理会的批准,也无需遵守安理会的监督。1960年美洲国家组织对多米尼加实施制裁,拒绝经过安理会的批准。第二,对于一些新的区域组织行动《宪章》缺乏相应的规定。如区域组织的维和,区域组织一直主张区域性的维和不需要安理会的授权,避开联合国宪章对其行动的限制。此类情况的存在危及了联合国集体安全制度的权威,也带来相当多的负面影响。联合国改革文件都重申安理会对区域办法的“监控”作用,改革将对区域组织在国际安全上的法律权限给出明确的规定,并建立明确的实施、监督和报告制度,防止大国控制区域组织推行自己利益。

联合国成立以来,区域组织勃兴是国际社会的一个重要现象。联合国发挥区域组织在国际安全中的潜力是未来的趋势。《秘书长报告》“支持加强联合国与区域组织间的关系”,并提出“确保具备预防冲突或维持和平能力的区域组织考虑将此种能力纳入联合国待命安排系统”。《高级名人小组报告》也提出“利用联合国拥有的资源,为区域行动提供装备方面的支助”。区域组织将在联合国集体安全行动中发挥越来越大的作用。

三、联合国集体安全制度改革与中国和平发展的交互影响

(一)联合国集体安全制度改革对中国和平发展的影响

和平是中国实施和平发展战略的前提和基础,联合国集体安全机制这样的国际多边制度在当代国际关系中发挥着服务、制约、规范、示范、惩罚等多重功能^[3](第102页),一个健全、高效的多边安全法律制度将有利于我国减少、缓和、解决现有的和未来的国际冲突,为我国的和平发展提供更多的机会。

其一,联合国集体安全制度的改革所营造的国际法律秩序符合中国和平发展战略的需要。改革将加强国际安全在联合国集体安全制度内的合作,避免国家(集团)对抗和大规模军备竞赛局面的出现,从而缓和国际局势,维护世界大体上的和平稳定。为中国客观上营造了一个和平发展需要的一个长期的相对和平稳定的国际环境,使中国能够集中精力专注于建设。

其二,联合国集体安全制度的改革有助于中国在实施和平发展战略中解决安全争端问题。在中国和平发展的进程中,统一问题(主要是台湾问题)和边界问题(有钓鱼岛、南海等问题)已经构成了严重障碍,随着联合国安全制度和平解决争端能力的提高,中国将期望能够在国际安全法律制度的框架内解决这些纠纷。

其三,联合国集体安全制度的改革有助于中国在实施和平发展战略中处理国家之间的安全关系。中国的和平发展必须避免与西方大国尤其是美国陷入对抗、遏制和冷战的循环,避免周边国家结成旨在对付中国的同盟,避免中国周边热点问题失控危及我国的安全稳定。改革后的联合国集体安全制度在传统安全问题上将会增强“增信释疑”功能^[7](第7页),中国将能够更好地利用联合国集体安全的法律制

度,加强与大国的协调和相互信任度,加强与邻国安全问题的和平解决,增进稳定,减少敌对。

其四,联合国集体安全制度的改革有助于中国在实施和平发展战略中解决非传统安全问题。随着中国融入全球化的程度加深,非传统安全对中国和平建设的威胁日益严峻。改革后的集体安全制度将是一个涵盖非传统安全的广义集体安全制度。虽然并不是所有的非传统安全都会进入联合国集体安全的范畴,但反恐、管制核扩散和其他大规模杀伤性武器等将有望在集体安全制度的法律框架之中进行,这将有助于我国在和平发展中所必须面对的藏独、东突等恐怖势力问题,缓解周边有核国家四起的紧张局势。

(二)中国和平发展对联合国集体安全制度改革的影响

联合国在新的世纪必须面对中国崛起的事实,集体安全体系必须把崛起国吸收入现成机制框架,赋予其所谓“谈判桌边”的地位,与现大国一起构建国际机制和新的国际秩序。就中国而言,“实力较弱但有一定影响力的国家可创造话语机会(voice opportunity),确保在规则的制定中能够阐述观点、主张利益,阻止、改善被强国控制的局面。”^[8](第 34 页)中国积极参与、维护和强化联合国集体安全制度的改革是实施和平发展战略的需要,中国必定会利用联合国改革的契机,对集体安全制度的规则提出自己的观点和要求。同时,中国作为世界上的一个大国,其和平发展本身就是国际安全环境的一种变化,反过来也将对联合国集体安全制度的改革产生影响。

其一,中国的和平发展对联合国集体安全制度的改革起着维护和推动的作用。中国的和平建设与联合国的改革是一个并行发展的过程,一方面,中国的崛起必定会对现行的国际体系造成一定的冲击,从国际关系史上看,大国的崛起与外界的冲突是不可避免的,但是中国强调的是和平发展,中国积极参与包括联合国集体安全制度的国际多边组织及其集体行动,是国外认为改革开放以来的中国不是一个国际体系的颠覆者,而基本上是一个满足于现状者的主要标志。中国积极参与改革与西方国家在安全事务上边缘化联合国是对立的。另一方面,中国为实施和平发展战略,将仿效当初提出和平共处五项基本原则一样,将和平发展的理论基础上升到国际法的高度,使和平崛起的性质(rise of peace)、手段(rise by peace)、目的(rise for peace)等理论为国际社会所理解、认同,并受国际法的保护,从而推动在联合国集体安全制度的发展。

其二,中国在和平发展的进程中所倡导的新安全观及实践将促使联合国集体安全制度的改革朝着正确的方向发展。“中国提倡国际社会应树立以互信、互利、平等、协作原则为核心的新安全观,努力营造长期稳定、安全可靠的国际环境作为实现中国自身安全的前提和保障,”倡导通过多边国际安全制度促进国际安全合作,减少国际之间的安全困境。近些年来,中国参与联合国集体安全行动、维护地区和平稳定的深度和广度都有了实质性的提高,在区域问题上创造了上海合作组织,推动了 10+3 机制的发展,与周边国家积极实施“以邻为伴、与邻为善”和“睦邻、富邻、安邻”的方针,大力提倡不针对第三方的战略伙伴关系,反对根据单个国家的利益偏好制定歧视性和单边主义的行为规则。

其三,中国的和平发展对联合国集体安全的机构改革和具体法律规则的修改、制定将产生重大影响。中国是安理会常任理事国,也是最大的发展中国家,中国的和平发展将使中国在国际事务中具有更大的发言权,联合国集体安全制度的改革没有中国的支持是难以想像的。联合国集体安全制度改革对中国的和平发展有着至关重要的影响,针对现行的改革方案,中国已经就安理会、大会和秘书长的改革,以及联合国集体安全制度一些法律规则的修改和制定,向国际社会阐明自己的意见。中国的主张有利于加强改革的民主性和合法性。

[参 考 文 献]

- [1] 梁 西. 国际组织法(总论)[M]. 北京:武汉大学出版社,2001.
- [2] 张 军. 联合国采取执行和平行动的依据和方式问题[J]. 中国国际法年刊,1997.
- [3] 门洪华. 和平的纬度:联合国集体安全机制研究[M]. 上海:上海人民出版社,2002.

- [4] Lorenz, Joseph P. *Peace, Power, and the United Nations: A Security System for the Twenty-first Century*[M]. Boulder: Westview Press, 1999.
- [5] Ruggie, John G. The False Promise of Realism[J]. *International Security*, 1995, 20(1).
- [6] 曾令良. 论伊拉克战争的合法性问题与国际法的困惑[J]. *珞珈法学论坛*, 2005, 4.
- [7] 陈东晓, 等. *联合国: 新议程和新挑战*[M]. 北京: 时事出版社, 2005.
- [8] Grieco, Joseph M. The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-Realist Research Programme[J]. *Review of International Studies*, 1995, 20(1).

(责任编辑 车 英)

Interaction between UN Collective Security System Reform & China's Peaceful Development

DAI Yi

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography: DAI Yi(1973-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in public international law.

Abstract: Due to the design defects and the international security situation changes of circumstance, the UN collective security system has now been unable to fulfil the needs of world peace and security situations. These are mainly reflected in the determination of the situation, peace-keeping operation and enforcement measures. According to the UN reform documents, the UN collective security system reform has three tendencies: the enlargement of its scope of validity, the enhancement of its ability of function, the emphasis of regional arrangements. This essay holds the viewpoint that the reform of UN collective security system reform will provide systematic insurance to China's development and is helpful with China's attaining the relatively peaceful and stable international circumstances: it also can help China solve its security problems in its peaceful development. On the other hand, China's peaceful development will in turn maintain and promote the UN collective system reform. As a large rising power, China is to greatly influence the developing direction, the rearrangement of institutions and material rules and regulations of the innovation of the UN collective security system.

Key words: the UN collective security system; China's peaceful development; law reform