

争论焦点和集团重组*

——政府间谈判阶段的安理会改革

毛瑞鹏

【内容提要】 联合国大会第 62/557 号决定标志着安理会改革由“不限成员名额工作组”模式转变为政府间谈判模式。在政府间谈判阶段，各种改革力量围绕谈判框架和谈判原则展开了激烈交锋。成员国主导原则得到了中国以及“团结谋共识”集团的积极支持。同时，改革中的一些主要集团也发生着分化和重组。在原有的四国集团、“团结谋共识”、非洲联盟等国家集团之外，L69 集团、小岛国家联盟等新的集团也日益活跃起来。印度等国家领导的 L69 集团试图扮演协调各方立场的角色。非洲联盟内部的立场分歧有加剧的趋势，成为影响改革进展的一大变数。美国在这一阶段调整了对印度“入常”的态度，拉拢印度制衡中国的意图更加明显。为此，中国在政府间谈判中宜采取“低介入”的策略，防止安理会改革成为离间中印和中非关系的工具。

【关键词】 联合国 安理会改革 政府间谈判 成员国主导原则 集团重组

【作者简介】 毛瑞鹏，上海对外经贸大学法学院副教授

【中图分类号】 D813.4

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2017)01-0070-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201701005

* 本文系教育部人文社会科学研究项目“联合国安理会改革与美国的选择性支持政策研究”（12YJCGJW009）的阶段性成果。感谢《国际展望》评审专家和编辑部的宝贵意见，文中错漏由笔者负责。

在四国集团以及印度等国家领导的 L69 集团的推动下，安理会改革在 2009 年以后正式进入了政府间谈判（intergovernmental negotiation）阶段。新的时期，各集团围绕政府间谈判的框架和原则展开了交锋。2015 年 7 月，在庆祝联合国成立七十周年之际，第 69 届联合国大会主席、来自乌干达的萨姆·库泰萨（Sam Kahamba Kutesa）推动制定了所谓的政府间谈判的案文，再次引发有关安理会改革的激烈争论。2016 年 1 月 30 日，非洲联盟首脑会议呼吁加快联合国安理会改革。而在此前举行的外务局长级会议上，日本、德国、印度和巴西组成的四国集团一致同意与非盟进行磋商，制定改革安理会的联合决议案。在政府间谈判阶段，一些新的国家集团也活跃起来，各集团间立场协调也加速展开，使改革前景充满变数。梳理自 2009 年以来安理会改革的政府间谈判，厘清其中的焦点问题和主要国家集团的立场，有助于把握改革的发展方向。

一、冷战结束后安理会改革的阶段性演变

冷战结束后的安理会改革是 20 世纪 70 年代末改革动议的延续。1965 年安理会首次成功实现扩容增加四个非常任理事国之后，在发展中国家的要求下，1979 年第 34 届联大通过第 34/431 号决定，将题为“安理会的公平代表权和增加成员国数量问题”列入临时议程。然而在东西方阵营的联合抵制下这次改革未能取得进展。在 1981 年至 1991 年期间，该议题每年均被推迟到下一年度审议。^① 冷战结束后，联合国安理会改革问题更加迫切，迄今共经历了三个阶段的演变。

（一）1992—1998 年：确保公平时期

这是安理会改革议题在冷战后的第一个阶段，其基本特点是：改革力量相对分散，各方围绕公平代表性展开斗争。1992 年 9 月，印度及其他 35 个不结盟运动组织成员建议联大将安理会改革列入当年的联大议程。同年 11 月，这些国家又联合日本和德国向联大提交了要求审议这一问题的决议草

^① 联合国大会全文记录，A/48/PV.62，1993 年 11 月 23 日，第 2 页。

案，并于12月11日获得通过，即为A/RES/47/62。联合国大会在1993年12月3日第48/26号决议中决定设立一个“不限成员名额工作组”（Open-ended Working Group），审议安理会成员数目的增加及与安理会有关的其他事项。冷战后安理会改革的序幕正式拉开。

由于各方对冷战结束后的国际体系转型方向意见不一，因此对安理会改革的构想也争议重重：美国曾试图推动日本和德国“入常”的“快速修正方案”，发展中国家则要求改革遵循均衡代表性原则，反对排斥发展中国家的做法。这一阶段的高潮发生在1997年。当年3月20日，联大主席、安理会改革不限成员名额工作组主席拉扎利·伊斯梅尔（Razali Ismail）提出了一份将安理会扩大至24个席位的方案（简称“拉扎利方案”）。在新增的九个席位中，五个为不拥有否决权的常任理事国、四个为任期两年的非常任理事国。这一方案还规定，其中的两个常任理事国席位将从发达国家中选出，其余的三个常任席位将分别从非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比的发展中国家中产生。四个非常任理事国席位分配给非洲、亚洲、东欧，以及拉丁美洲和加勒比国家。^①

拉扎利方案一度被认为体现了各方权力诉求的平衡，是冷战后最接近成功的一次改革动议。^②然而这一方案却遭到了发展中国家及意大利等国的极力反对。^③不结盟运动组织在其中发挥了关键作用。它提出，由于其成员在安理会扩大问题上存在严重分歧，扩大将会造成不结盟国家之间的分裂和削弱该组织的内部团结。^④

这次争论的一个直接结果是，在意大利和不结盟运动组织成员的推动下，联大于1998年11月23日通过了A/RES/53/30号决议。这一决议规定：“如无大会会员至少三分之二的赞成票，不就安全理事会席位公平分配和成

^① 联合国文件，A/AC.247/1997/CRP.1，见A/51/47附件二，1997年8月8日。

^② Edward C. Luck, “Tokyo’s Quixotic Quest for Acceptance,” *Far Eastern Economic Review*, May 2005, pp. 7-8.

^③ Paul Lewis, “U.N. Panel Proposes Expanding Security Council to 24 Members,” *New York Times*, March 21, 1997, p. A13.

^④ Benjamin Macqueen, “Muslim States and Reform of the United Nations Security Council,” *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, Vol. 4, No. 3, 2010, p. 61.

员数目增加的问题及有关事项做出任何决议或决定。”^① 这份决议否定了拉扎利方案中关于仅需出席并参加联大投票的会员国的三分之二多数便可通过安理会改革框架的做法，起到抑制强力推动改革的效果。伴随着激烈的争论，拉扎利方案最终被束之高阁，安理会改革一度进入沉寂。

（二）2003—2007年：集团性竞争时期

在沉寂5年后，安理会改革于2003年进入冷战后的第二阶段，其突出特点是：各改革力量组建集团相互竞争，其中日本、德国、印度和巴西结成的四国集团充当改革的主要推动者。在拉扎利方案失败后，日本和德国等潜在的常任理事国候选国开始寻求联合。2003年，联合国秘书长科菲·安南任命“威胁、挑战和改革问题高级别小组”研究改革问题。2004年12月2日，高级别小组公布报告《一个更加安全的世界：我们共同的责任》。^② 报告就安理会扩大推出了两套方案，标志着新一轮改革正式启动。

这一时期，改革力量形成了三个相互竞争的国家集团：四国集团、非洲联盟、“团结谋共识”集团。2004年9月，日本、德国、印度和巴西发表联合声明，宣布结成四国集团，相互支持共同谋取常任理事国席位。2005年7月6日，四国集团向联合国大会正式提交了一份关于安理会改革的框架性决议草案，要求将理事国总数扩大到25个，包括新增六个常任理事国席位和四个非常任理事国席位。关于否决权问题，草案一方面要求新增常任理事国与现有常任理事国具有相同的权利，另一方面又规定，在《宪章》修正案生效15年后再通过审查这些修正案产生的情况，决定是否给予新常任理事国否决权，在此之前，新常任理事国不得行使否决权。^③

面对四国集团的攻势，2005年2月16日，意大利、韩国、巴基斯坦等国家联合对外公布了一份题为“团结谋共识”（Uniting for Consensus）的文件，反对增加常任理事国席位。“团结谋共识”也成为这一集团（之前称“咖啡俱乐部”）的正式名称。为了对抗四国集团的提案，同年7月21日，意

^① 联合国大会决议，A/RES/53/30，1998年11月23日。

^② 联合国文件，A/59/565，2004年11月17日。

^③ 联合国大会决议草案：A/59/L.64，2005年7月6日。除日本、德国、印度、巴西外，共同提案国还包括了比利时、法国、丹麦、葡萄牙、波兰、巴拉圭等23个国家。

大利、阿根廷、加拿大等 12 个国家联合向大会提交了一份决议草案。^① 草案要求新增 10 个任期两年的非常任理事国席位，从而使非常任理事国的数量增加至 20 个。

同一时期，联合国大会最大的地区集团非洲联盟也形成了统一的立场，向联大提交了非盟提案。根据 2005 年 3 月非盟执行理事会第七届特别会议达成的《关于联合国改革的共同立场：埃祖尔韦尼共识》，非盟要求：第一，非洲地区至少应获得两个常任理事国席位。第二，应由非洲联盟负责按照它所确定的标准，并在虑及所选代表的代表性和能力的情况下，选择其在安全理事会的代表。第三，只要存在否决权，就应当一视同仁地将它赋予所有安理会常任理事国。第四，非洲反对只增加非常任理事国席位的改革。^②

四国集团是这一阶段改革的主要推动者，其改革方案也一度被认为将有希望在联合国大会获得通过。然而，这次改革动议最终以失败告终。究其原因，四国集团的提案遭到中等发达国家和发展中国家的普遍反对，没有获得足够多的支持，且非洲联盟和四国集团陷入相互竞争之中。此外，中国和美国对四国集团方案的联合抵制也是该集团提案受挫的重要原因。

（三）2009 年至今：政府间谈判时期

2007 年 9 月 11 日，印度、巴西、尼日利亚和南非等 20 个国家联合提交了决议草案 A/61/L.69，并要求第六十二届联大主席立即着手进行政府间谈判。^③ 在此基础上，一个新的改革集团 L69 集团（以决议草案文号命名）^④ 诞生了。对于政府间谈判模式，意大利、韩国、墨西哥和巴基斯坦领导的“团结谋共识”集团则加以抵制。^⑤ 然而在 2008 年 9 月 15 日即第 62 届联大的最后一天，大会主席、来自马其顿的斯尔詹·克里姆（Srgjan Kerim）提出了一项妥协方案，建议在 2009 年 1 月 31 日前结束不限成员名额工作组的磋

^① 决议草案的共同提案国包括：阿根廷、哥伦比亚、墨西哥、意大利、西班牙、巴基斯坦、韩国、加拿大、哥斯达黎加、马耳他、圣马力诺和土耳其。

^② 埃及，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，2009 年 11 月 12 日，第 5-7 页。

^③ 联合国文件，A/61/L.69，2007 年 9 月 11 日。

^④ L69 集团的名称来源于联合国大会编号为 A/61/L.69 的一份决议草案。L 代表有限分发，69 是联合国大会分配给该草案的代码。

^⑤ The United States Department of State, *United States Participation in the United Nations-2008*, <http://www.state.gov/documents/organization/134785.pdf>.

商，并在2009年2月28日前开始政府间谈判。最终，联大以协商一致的方式于9月15日通过了第62/557号决定。从2009年起，安理会改革正式进入了政府间谈判的阶段。下面将具体考虑政府间谈判时期的相关争论及其对中国参与联合国安理会改革的政策意义。

二、关于政府间谈判原则的争论

尽管四国集团对政府间谈判寄予厚望，然而谈判并没有缩小成员国的分歧。各种力量就政府间谈判的框架和原则展开了持续的争论。

（一）政府间谈判应遵循的原则

联合国大会第62/557号决定被普遍认为是政府间谈判模式的基础。它的核心内容包括：“以大会非正式全体会议的形式……以会员国的建议为基础……进行开放、包容各方和透明的政府间谈判，力求找到能赢得会员国最广泛政治接受的解决办法”[(d)段]；“使会员国在审议与安全理事会席位公平分配……相关的所有问题时达成普遍一致意见”[(f)段]。此外，该决定还指出，“会员国、区域集团和其他会员国集团的立场和建议”构成了政府间谈判的基础[(e)段(i)]。^①此外，第62/557号决定的e段(二)项还确定了政府间谈判的五个关键问题，即成员类别、否决权问题、区域席位分配、扩大后的安全理事会的规模和工作方法，及安理会同联合国大会的关系。

依据联大第62/557号决定，政府间谈判应遵守如下的规则：第一，安理会改革应坚持全面性以及它的五个关键议题之间的密不可分的关联性，为此，谈判必须包括这五个方面，并且不排斥其中任何一个问题或使之居于不重要的地位。第二，谈判必须具有公开、透明和包容各方的性质，不得漏掉任何的代表团或者排除任何的提案。第三，谈判应由会员国推动，所有倡议必须来自会员国或者得到会员国的完全赞同。^②

^① 联大第62/557号决定，《安全理事会席位公平分配和成员数目增加问题及有关事项》。

^② 西班牙，联合国大会全文记录，A/65/PV.48，2010年11月11日，第16-17页。联大第62/557号决定作为政府间谈判的指导原则以及五个关键议题相互关联的思想已经被联合国成员国广

2008年12月,在最后一届不限成员名额工作组会议上,“团结谋共识”集团主张在政府间谈判开始之前应首先就谈判的框架和形式达成一致,但四国集团却主张将联合国大会的程序规则作为谈判的框架。为此,12月5日,阿根廷和西班牙联合提交了一份建议案,并得到土耳其、意大利、加拿大和巴基斯坦等国家的支持。该建议案包含了“团结谋共识”集团关于政府间谈判的主要观点,并体现了该集团在政府间谈判阶段反击四国集团和L69集团的主要策略。

该建议案的主要内容包括:首先,政府间谈判的目标是对安理会的所有方面进行全面改革,以形成一个更加民主、包容、体现公平代表性、透明、有效和负责任的安全理事会。其次,政府间谈判应遵循以下原则:尊重成员国的主权平等;确保公平地域分配;加强安理会的民主特性,以使其对会员国更加负责;在改革中通过包容所有的、尤其是那些传统上代表性不足的会员国以及地区和其他集团的利益,加强会员国对安理会的所有权;增加会员国尤其是传统上代表不足的国家在安理会任职的机会。

最后也最重要的是政府间谈判的规则,该建议案主张:第一,谈判过程应公开、包容和透明;第二,制定清晰的规则和程序以确保所有各方均公平地参与谈判;第三,根据联合国大会非正式会议的通行做法:会议不做记录,不做正式决定,不适用投票;第四,安理会改革的所有方面均纳入谈判;第五,坚持“要么在所有问题上达成协议,要么不达成任何协议”的原则;第六,不人为设置最后期限;第七,秉持善意和相互尊重所有各方的原则:不采取单方面的或超前的行动,包括提交决议草案;不在谈判过程的任何阶段要求进行投票;第八,谈判得到的解决方案必须获得会员国最广泛的政治接受,即远高于会员国2/3的多数。^①

泛接受。2015年12月11日,政府间谈判主席塞尔维·卢卡斯(Sylvie Lucas)在发给各国常驻联合国代表的信中就明确地指出了这一点。United Nations, December, 14, 2015, http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/14-Dec-2015_Security-Council-Reform-14-December-2015.pdf.

^① Spain and Argentina, “Security Council Reform Process: Procedure and Principle,” December 5, 2008, The Open-ended Working Group on Security Council Reform. Cited from “Open-ended Working Group Meets to Discuss Framework for Upcoming Negotiations,” Center for UN Reform Education, December 8, 2008, <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/5dec08%20oewg%20Arg-spain.PDF>.

2009 年 2 月 18 日，联大主席米格尔·德斯科托·布罗克曼（Miguel D’Escoto Brockmann）分发了一份关于政府间谈判的工作计划，明确了该谈判非正式会议的性质，这也意味着接受了“团结谋共识”集团的要求，承认联大的程序规则不适用于政府间谈判。印度、德国和日本等国虽对此工作计划表达了支持，但仍然坚持若谈判陷于停滞，将会利用表决推动进程。^①

（二）确定明确的谈判文本的必要性

在支持者看来，制定谈判文本是为了避免“机械地”重述同样的立场，以防陷入不限成员名额工作组那种“无休无止的”模式。^② 2009 年 11 月，德国代表就呼吁：“合乎逻辑的下一步是形成一份文本，以此作为谈判的基础。”他提出，政府间谈判的主席应被赋予帮助会员国缩小选择范围的权力，即有权提交谈判文本，因为这将使成员国能够聚焦于主要的选择。^③

这一主张遭到“团结谋共识”集团以及中国和俄罗斯等常任理事国的反对。在这些国家看来，四国集团的要求是为了强制推动改革进程，违背了成员国主导原则。相反，它们主张谈判不设定任何人为的最后期限，不过早地将重点聚焦于最后选项。^④ 在政府间谈判阶段，成员国主导原则成为“团结谋共识”集团及其支持者抵制四国集团和 L69 集团强行推动改革的主要依据。根据埃及代表马吉德·阿卜杜拉齐兹（Maged Abdelaziz）2009 年 11 月在联合国大会的发言，“所谓的成员国主导原则是指联大第 62/557 号决定(d)段中的规定，即政府间谈判应仅以会员国提出的建议为基础，而且各国应明确行使国家自主权并对所提建议充分负责；这些建议应当完全反映会员国政府的意见，从而使谈判成为真正的政府间谈判”。^⑤

在此基础上，“团结谋共识”集团在联合国大会上就以会员国主导原则明确反驳了要求确定谈判文本的主张。在这些国家看来，剔除得到支持较少的方案从而提出一份范围缩小的谈判文件，既违反了 62/557 号决定所确立

^① Center for UN Reform Education, “Governing and Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” New York, September 2013, p. 31.

^② 南非，联合国大会全文记录，A/64/PV.44，2009 年 11 月 12 日，第 11 页。

^③ 德国，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，2009 年 11 月 12 日，第 14 页。

^④ 俄罗斯，联合国大会全文记录，A/64/PV.44，2009 年 11 月 12 日，第 2 页。

^⑤ 埃及，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，2009 年 11 月 12 日，第 6 页。

的原则，也难以操作。意大利代表提出：“第一，我们的谈判是政府间谈判，也就是说，谈判是基于会员国的立场和提案。第二，（要求确立谈判文本的）提案谋求认可一个建立在少数服从多数逻辑基础上的进程，而这种多数和少数难以认定，又实在有违谈判的性质。计算大会的投票是一回事，谈判和寻求妥协则完全是另一回事。”^① 这样，“团结谋共识”集团就主张应继续听取各成员国的意见，展开充分协商。然而对于那些急切希望扩大安理会的国家而言，这只是试图拖延和阻挠改革的一种借口。

2009年12月，四国集团和南非等国动员联合国会员国签名支持确定一份文本作为谈判的基础，并得到了134个国家的支持，其中包括30个非洲国家。法国和英国也签了名。在这种情况下，2010年5月10日，第四轮政府间谈判主席查希尔·塔宁（Zahir Tanin）根据成员国提交的改革建议向各国发放了一份“谈判文本”。长达29页的附件中包含了来自会员国及国家集团的30份建议。随后，在2010年10月举行的第五轮谈判中，四国集团又要求缩减文本，并希望联大主席在谈判中提供指导和进行领导。然而，非洲国家则抵制这一要求。它们表示，只要改革的关键原则不首先达成一致，任何试图制定缩短版本的努力都将是浪费时间。“团结谋共识”集团强调需要确保最广泛的一致，且一并考虑所有的五个关键问题。最终，这轮谈判没有就谈判文本做出进一步的决定。^②

（三）联大第69/560号决定引发的争论

关于谈判文本的争论在2014年底发生了转变。2009至2014年间，政府间谈判共举行了十轮。然而，谈判并未按照推动者的设想实现突破。2014年11月，日本就表示：“讨论仍然陷于僵局。”^③ 随着一些非洲国家立场的转变，确立一份缩减的谈判文本似乎成为一个难以忽视的要求。在第69届大会上，一些非洲国家批评2009年以来进行的多轮政府间谈判是在没有案文、有违多边外交逻辑的真空中进行的。布隆迪甚至将对待谈判案文的立

^① 意大利，联合国大会全文记录，A/64/PV.45，2009年11月13日，第20页。

^② Center for UN Reform Education, “Governing and Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” pp. 34-36.

^③ 日本，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014年11月12日，第17页。

场与对待整个改革进程的立场相联系，称“任何表示不可能推进基于案文谈判的人实际上都是在对进展说‘不’。没有一份基础案文，怎么可能进行谈判？我们应该从哪里入手呢？”^①

2015 年 7 月 31 日，联大主席库泰萨向成员国分发了一份改革案文。尽管受到一些国家的抵制，在当年 9 月 14 日第 69 届大会临近结束时，联大仍以协商一致的方式通过了第 69/560 号决定。该文件决定以联大主席所发案文及附件作为政府间谈判的基础。“这是在政府间谈判进程中首次以大会官方和正式文件的形式，通过一项有关安全理事会改革的决定。”^② 安理会改革的政府间谈判被认为走上了基于案文的谈判轨道。

在 2015 年 9 月 14 日的大会上，“团结谋共识”集团与四国集团、L69 集团之间，围绕确立谈判案文的合理性以及第 69/560 号决定的性质发生了尖锐的对立。“团结谋共识”集团批评联大主席的案文，在分发之前和分发之后，都未充分征求会员国的意见。该集团进而批评联大主席的做法违反了安理会改革的会员国主导原则，造成了联合国内部的巨大分歧。^③ 相反，四国集团、L69 集团的成员及大多数非洲国家，则赞扬这是安理会改革进程中的一大进步。

此外，在 9 月 14 日的会议上，各国围绕联大第 69/560 号决定的性质也展开了激烈的交锋。与四国集团、L69 集团将其评价为“一项具有里程碑意义的历史性决定”^④ 不同，“团结谋共识”集团及其支持者则认为，这一决定是“一项纯技术性决定”，^⑤ 目的在于“需要它以便结束当前在大会第六十九届会议上进行的有关安全理事会改革问题的辩论或讨论”，^⑥ 以及“把关于安全理事会的议程项目技术性地顺延到大会下届会议”。^⑦ 因此，这一

^① 布隆迪，联合国大会全文记录，A/69/PV.50，2014 年 11 月 12 日，第 16 页。

^② 印度，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 6 页。

^③ 意大利，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 2 页；巴基斯坦，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 10 页。

^④ 圣卢西亚，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 1 页；日本常驻联合国代表吉川元伟（Motohide Yoshikawa）代表四国集团在联大的发言，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 3 页。

^⑤ 土耳其，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 12 页。

^⑥ 阿根廷，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 15 页。

^⑦ 意大利，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015 年 9 月 14 日，第 2 页。

决定并不具有特别的意义，它仅仅“复述我们过去所做的工作，只是确保将安全理事会改革问题推展到大会的下一届会议”。^①

“团结谋共识”集团的立场得到中国和俄罗斯的支持。中国主张政府间谈判必须坚持团结一致原则、会员国主导原则和民主协商原则。2014年11月，中国常驻联合国副代表王民就指出：安理会改革涉及每一个会员国的切身利益。改革进程应该、也必须由会员国主导。政府间谈判只能以会员国立场和主张作为基础，并同等对待各方主张、照顾各方关切，寻求最广泛一致，这是确保谈判进程保持正确方向的前提，也是推动改革健康发展的保障。没有会员国的共识，自行缩减谈判选项、仓促进入案文谈判，只会激化矛盾和分歧，让改革进程更为艰难，与各方期待背道而驰。^②

为此，2015年9月，中国常驻联合国代表刘结一批评联大主席分发的框架文件“没有会员国授权，割裂了会员国立场的完整性，违背了会员国主导原则和联大第62/557号决定精神”。他还指出，第69/560号决定仅仅是把安理会改革问题技术性过渡到下届联大的决定，是一种惯例性做法。^③2015年10月30日，刘结一再次呼吁政府间谈判重返会员国主导的正确轨道，寻求“一揽子”解决方案，达成最广泛共识，不应为改革人为设定时限，也不应强推不成熟的改革方案。^④俄罗斯也持相似立场。它的代表维塔利·丘尔金（Vitaly Churkin）表示，案文的起草“绝不应通过谈判协调人、大会主席或者一些封闭的小团体来进行”；“试图强加谈判案文，特别是未体现所有会员国立场的案文，只会破坏谈判进程，甚至使其倒退。”^⑤

三、主要改革集团的重组

在政府间谈判阶段，各改革集团一方面围绕谈判原则和框架进行着争

^① 西班牙，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015年9月14日，第10页。

^② 中国，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014年11月12日，第17-18页。

^③ 中国，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015年9月14日，第5页。

^④ 《中方希望安理会改革政府间谈判重返会员国主导的正确轨道》，新华网，2015年10月31日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-10/31/c_1116998931.htm。

^⑤ 俄罗斯，联合国大会全文记录，A/69/PV.104，2015年9月14日，第7-8页。

论,另一方面又围绕着具体的改革方案展开了协调和重组。其中,非盟集团的分化以及L69集团的组建最为关键。

(一) 非盟集团的变化

这一时期,非洲联盟内部围绕安理会改革展开了一系列竞争,统一立场受到了挑战。由于非洲国家在联合国大会中具有巨大的数量优势,其立场走向及与其他国家集团的协调将极大影响安理会改革前景,至少会改变这一问题的审议氛围。

非盟集团的变化主要表现在:第一,出于国家利益的考虑,非洲国家内部陷入了相互竞争。尼日利亚、南非、埃及、塞内加尔及利比亚等国竞相争取非洲潜在的常任席位,^①尼日利亚和南非更是志在必得。尼日利亚副总统耶米·奥辛巴乔(Yemi Osinbajo)2015年9月就公开宣称,如果非洲在安理会只能获得一个永久的国家席位,这个席位应当属于尼日利亚。他列举了尼日利亚在联合国维和行动中扮演的角色、经济规模、在非洲大陆拥有最多人口等优势。南非则利用“印度巴西南非对话论坛”(IBSA Dialogue Forum)与巴西和印度进行紧密合作。两国还同时成为L69集团的成员。然而,尼日利亚和南非的常任理事国资格都受到一些非洲国家的质疑。在2015年6月的非盟峰会上,津巴布韦总统穆加贝(Robert Gabriel Mugabe)甚至呼吁非洲国家永远不要支持南非和尼日利亚成为常任理事国,因为它们背叛了非洲大陆,投票支持武力推翻利比亚领导人卡扎菲的安理会决议。^②

埃及、利比亚等非洲国家则与其他地区的伊斯兰国家一道要求满足伊斯兰世界的代表权。2010年在利比亚苏尔特举行的阿拉伯国家首脑会议的决议规定,任何安理会改革方案都必须包括给予阿拉伯集团一个常任席位。同年11月,埃及代表在联合国大会就强调,扩大后的安理会应适当代表伊斯兰世界。^③

^① Benjamin Macqueen, "Muslim States and Reform of the United Nations Security Council," p. 61.

^② Rebecca Davis, "Analysis: Can South Africa win a seat on the UN Security Council?" *Daily Maverick*, September 22, 2015, <http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-09-22-analysis-can-south-africa-win-a-seat-on-the-un-security-council/#.VtLedPmEC4g>.

^③ 埃及,联合国大会全文记录, A/65/PV.48, 2010年11月11日,第6页。

第二，非盟的统一立场“埃祖尔韦尼共识”受到挑战。2005年确定的共识要求非洲国家获得两个拥有否决权的常任理事国席位。考虑到美国等常任理事国反对新增否决权，尼日利亚和南非等国希望在否决权问题上采取更加灵活的政策，并得到至少12个非洲国家的支持。^①在政府间谈判阶段，尼日利亚、南非及其支持者就重申了它们关于否决权的灵活立场。^②2009年11月，斯威士兰在联合国大会上就表示：“‘埃祖尔韦尼共识’明确要求，非洲至少要有两个常任理事席位。至于这些席位是否享有否决权，有待进一步考虑，要看谈判伙伴愿不愿意在否决权问题上做出让步。”^③这一立场与四国集团的主张相近。

第三，非洲国家在区域代表权问题上也出现不同意见。区域代表权对于非洲的立场具有至关重要的意义。然而，如何落实区域代表权仍然是一个具有争议的问题。例如，塞内加尔总统阿卜杜拉耶·瓦德（Abdoulaye Wade）就主张非洲获得的具有否决权的常任席位应由非洲联盟的轮值主席担任。^④这种以区域集团的身份担任常任理事国被认为可以确保所有国家、包括小国在安理会享有代表权，同时又不拥有与民主原则相违背的专属否决权。^⑤然而斯威士兰否定了所谓的“集体执政”的想法，将区域代表权解释为，由非洲来决定选举哪个国家获得常任理事国席位。2009年11月，其代表乔尔·恩赫莱科（Joel M. Nhleko）称：“我们要明确指出，非洲不要一个区域席位，而要一个纯粹是国家和主权性质的席位。唯一不同的是，选举哪个国家占据这一席位则由非洲说了算。至于如何利用这一席位来有效处理影响非洲和世界其他地方的相关问题，那是非洲的事情。认为非洲想在安全理事会内集体执政，那是误导的结果，应当打消这种念头。”^⑥

^① Lydia Swart and Cile Pace, “Changing the Composition of the Security Council: Is There a Viable Solution?” Center for UN Reform Education, March 1, 2015, p. 4, <http://centerforunreform.org/sites/default/files/SCReform1March2015.pdf#overlay-context=>.

^② Center for UN Reform Education, “Governing & Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” p. 34.

^③ 斯威士兰，联合国大会全文记录，A/64/PV.44，2009年11月12日，第20页。

^④ 塞内加尔，联合国大会全文记录，A/64/PV.6，2009年9月24日，第39页。

^⑤ 利比亚，联合国大会全文记录，A/65/PV.22，2010年9月28日，第1页。

^⑥ 斯威士兰，联合国大会全文记录，A/64/PV.44，2009年11月12日，第21页。

（二）L69 集团和小岛国家联盟

在四国集团、“团结谋共识”集团及非洲联盟外，这一时期还活跃着两个国家集团：L69 集团，小岛国家联盟。

L69 集团主要由发展中国家组成，主张增加安理会常任理事国席位。第 61 届大会上，印度、巴西、尼日利亚和南非等 25 个国家提交了该决议草案，要求就安理会改革问题开展政府间谈判。由于印度在其中扮演关键角色，该决议草案也被称为“印度提案”。A/61/L.69 决议草案要求：同时扩大常任和非常任理事国席位；增加发展中国家的代表权；发达国家及经济转型国家的代表权应反映当今世界现实情况；全面改进安理会工作方法，包括确保岛国和小国更多地参与安理会工作。^① 这一提案被认为是发展中国家中争取常任理事国席位的国家（巴西、印度、尼日利亚、南非）试图通过提供更大的代表权来吸引发展中世界中的小国和岛国支持的一种做法。从 2008 年开始，L69 集团逐渐演变为一个发展中国家的联盟，印度、圣文森特和格林纳丁斯成为这一集团的核心。^②

同时，来自加勒比共同体、太平洋、印度洋等地区的小岛国家结成联盟，呼吁增加小国特别是小岛屿发展中国家参加安理会工作的机会。牙买加常驻联合国代表 2009 年 9 月 2 日在联合国大会非正式全体会议上代表加共体发言时就提出：“在任何情况下，任何寻求排斥或把我们边缘化的提案都不会得到我们的支持。”^③

小岛国家联盟与 L69 集团的立场相协调，主张在新增的非常任理事国席位中安排一个跨地区的席位，专门代表小岛屿发展中国家，以换取这些国家对增加常任理事国席位的支持。L69 集团的主张满足了小岛国家的这一诉求。作为回应，小岛国家支持增加常任理事国席位。^④

^① 联合国文件，A/61/L.69，2007 年 9 月 11 日。

^② Center for UN Reform Education, “Governing & Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” pp. 48-50.

^③ 转引自巴巴多斯代表的发言，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，2009 年 11 月 12 日，第 10-11 页。

^④ 巴巴多斯代表 14 个加勒比共同体成员国在第 64 届联大第 43 次全会上的发言，联合国大会全文记录，A/64/PV.43，第 10-11 页。

（三）L69 集团与非盟的立场协调

为了满足非洲国家扩大否决权的要求，L69 集团承诺新的常任理事国将获得否决权。在 2012 年的一份改革方案中，L69 集团主张，联大选举产生如下新增席位：非洲国家两个常任理事国席位和两个非常任理事国席位，非洲集团负责指定非洲的代表；亚洲国家两个常任理事国席位和一个非常任理事国席位；东欧国家一个非常任理事国席位；拉美和加勒比国家一个常任理事国席位和一个非常任理事国席位；西欧和其他国家一个常任理事国席位；跨区域的小岛屿发展中国家一个非常任理事国席位。^①

由此，L69 集团和非洲国家的立场不断趋近。2007 年，南非、贝宁、布隆迪、佛得角、利比亚、毛里求斯、尼日利亚、卢旺达、塞舌尔等九个非洲国家就表示支持 A/61/L.69 提案。2012 年 2 月在 L69 集团提出赋予新常任理事国否决权后，非洲集团和 L69 集团之间的立场趋同变得更加明显。当年 3 月 13 日，非盟“十国委员会”在联合国总部的协调人塞拉利昂的谢科·图雷（Shekou Touray）大使表示：“我们与 L69 集团的接触和磋商具有走向共同平台的潜力。”2014 年 11 月，塞拉利昂代表非洲国家发言时又指出，非洲国家集团已经与 L69 集团、加勒比共同体和太平洋论坛等进行了“令人鼓舞的协商”。^②在同一次联大会议上，L69 集团成员、来自加勒比地区的圣卢西亚也给与呼应：L69 集团认可并支持在《埃祖尔韦尼共识》中阐明的非洲共同立场。这种加强共识的做法有助于帮助有关安全理事会改革进程政府间谈判向前推进，或许在谈判案文中也可以对此予以肯定。^③

同时，由于成员相互交织以及立场更加宽泛，L69 集团试图成为联结非洲联盟、四国集团以及小岛国家联盟的纽带。2012 年 2 月，L69 集团提交提案时称该集团有 41 个成员国。其中有 14 个国家来自非洲。同年 3 月 13 日，牙买加在代表 L69 集团解释其提案时称这一提案获得了 80 个国家的支持。

^① Center for UN Reform Education, “Governing & Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013,” p. 49.

^② 塞拉利昂代表非盟发言，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014 年 11 月 12 日，第 8-9 页。

^③ 圣卢西亚代表 L69 集团发言，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014 年 11 月 12 日，第 6 页。

然而，L69 集团从未对外公布它的成员国，该集团唯一一次明确显示其成员是 2007 年 9 月 14 日 A/61/L.69/Rev.1 决议草案中的 25 个联合提案国。进入政府间谈判以来，L69 集团公布的信件只由印度大使和牙买加大使签署。为此，2012 年 3 月 13 日，埃及常驻联合国副代表奥萨马·阿布德克哈利克（Osama Abdelkhalek）在第八轮政府间谈判会议上就公开质疑 L69 集团所获支持数目的真实性。^①

（四）印度扮演的角色

在各集团的立场协调过程中，印度试图扮演“协调人”的角色。它既是四国集团的成员，又是 L69 集团的领导国，同时它还积极调和这些力量与非洲国家及小岛屿发展中国家的关系。2010 年，印度以四国集团和 L69 集团共同成员的身份，表达了对改革方案的立场。综合起来，其核心主张包括：第一，赞成增加安理会常任和非常任两类成员；第二，将安理会的成员数目由目前的 15 个增加到 25 个左右；第三，愿意在否决权问题上同有关各方进一步磋商；第四，支持按照《宪章》分配席位，解决非洲、拉丁美洲和加勒比国家代表性不足的问题，亚洲国家在常任理事国中没有充分代表性的问题，及发展中国家（包括最不发达国家、内陆国家和小岛屿国家）在非常任理事国中没有充分代表性的问题。^②

2015 年 10 月底举行的第三届印非首脑峰会，确认了双方均要求获得拥有否决权的常任理事国席位的立场。从峰会发表的宣言来看，“埃祖尔韦尼共识”继续得到了非洲国家的坚持。宣言表示：印度注意到非洲的共同立场，以及非洲国家期望在一个扩大后的安理会中获得合理地位，即“埃祖尔韦尼共识”和《苏尔特宣言》（Sirte Declaration）所称的拥有完全权利的新常任理事国；非洲注意到印度的立场和它期望成为扩大后的联合国安理会中拥有完全权利的常任理事国。^③

^① 埃及常驻联合国副代表阿布德克哈利克在关于安理会改革的第八轮政府间谈判第四次会议上的发言。Kirsten Schlosser, “Report on Security Council Reform Meeting 13 March 2012,” Center for UN Reform Education, May 4, 2012, <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/IGN-%208%20round%20L.69.pdf>.

^② 印度，联合国大会全文记录，A/65/PV.49，2010年11月11日，第9页。

^③ “Third India-Africa Forum Summit 2015: Delhi Declaration 2015,” New Delhi, India, October 29, 2015, <http://pibphoto.nic.in/documents/rlink/2015/nov/p201511601.pdf>.

当然，鉴于美国等常任理事国反对新增拥有否决权的常任席位，以及南非和尼日利亚等国致力于推动加强与四国集团立场的协调，软化在否决权问题上的立场，L69 集团和非洲国家在安理会改革问题上的政策协调仍面临着巨大的挑战。

值得注意的是，不结盟运动组织的立场与印度存在着很大的区别。2012 年 8 月，第 16 届不结盟运动峰会最后文件就安理会改革提出了如下原则立场：联大第 62/557 号决定将继续是政府间关于安理会改革谈判的基础；根据宪章条款和相关的大会决定，尤其是联大第 62/557 号决定，安理会改革应当是全面的，解决所有的实质问题的，并应获得联合国成员国最广泛可能的政治接受；安理会改革不应人为设置最后期限；安理会扩大和工作方法的改革应当将该机构引向一个“民主的、更具代表性的、更负责的和更加有效力的”安理会。^①

四、中国应对

政府间谈判是目前联合国安理会改革的主要平台。中国与“团结谋共识”集团一道主张坚持成员国主导原则和达成包含各项议题的一揽子解决方案，反对人为地设置时限。然而，随着非洲国家对改革进展缓慢的不满情绪加剧，安理会改革也面临着越来越大的压力。结合《联合国宪章》第 108 条关于宪章修正案生效条件的规定，下一阶段联合国安理会改革存在以下三个趋势，要求中国前瞻性地思考相应对策：一是美国与 L69 集团、四国集团及非洲联盟在否决权扩大方面存在着根本的矛盾，安理会改革短期内实现突破的可能性很小；二是安理会改革有沦为个别国家施展离间计谋的工具的倾向，特别是美国拉拢印度的意图明显；三是非洲国家对改革停滞日益不满，希望推动谈判进程。

^① “The Final Document of the 16th Summit of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement,” NAM 2012/Doc.1/Rev.2, Tehran, Islamic Republic of Iran, August 31, 2012, [http://www.namiran.org/Files/16thSummit/FinalDocument\(NAM2012-Doc.1-Rev.2\).pdf](http://www.namiran.org/Files/16thSummit/FinalDocument(NAM2012-Doc.1-Rev.2).pdf).

（一）否决权扩大可能性极低，中国宜采取“低介入”策略

L69 集团和非盟合作的基础是支持新增常任理事国拥有否决权。虽然四国集团愿意在否决权问题上采取灵活立场，但实际上并不同意完全放弃否决权。然而，出于维护在安理会中的主导地位的需要，以及对发展中国家的不信任，美国不会轻易接受安理会扩大，尤其是不会允许否决权扩展到新的常任理事国。2015 年美国常驻联合国代表萨曼莎·鲍尔（Samantha Power）就明确表示，美国尽管“在原则上”对适度扩大安理会席位持开放立场，但是反对扩大否决权。^① 这与四国集团、L69 集团及非盟集团的立场形成了鲜明的对比。此外，美国国会对安理会改革的消极立场也不应忽视。《联合国宪章》的修订方案需要得到美国参议院三分之二多数的支持才能最终生效。发展中国家“入常”、新增否决权都将是影响参议院表决的重要障碍。

长期以来，四国集团常常声称它们的诉求获得了英国和法国的完全支持，但真实的情况明显更加复杂。在否决权问题上，英国确立了与美国一致的立场，即反对扩大否决权。2014 年 11 月，英国代表在联合国大会就明确表示：“联合王国不支持扩大否决权并将其赋予新的常任理事国。”^② 2015 年 2 月，英国再次表示不希望否决权扩展到新的常任理事国。^③ 俄罗斯同样反对将否决权赋予新增的常任理事国。俄罗斯外交部副部长加提诺夫（Gennady Gatilov）就表示，否决权应当只留给目前的五个常任理事国。^④ 由此可以判断，在反对扩大否决权的问题上，常任理事国形成了一定的共识。无论是四国集团的提案还是 L69 集团、非盟的提案都将很难获得现有常任理事国的支持。

有鉴于此，中国应当采取“低介入”策略。该策略意味着避免与扩大安理会的支持者发生直接对抗，以留下“阻碍”改革的印象。联合国成员国对

^① Rebecca Davis, “Analysis: Can South Africa win a seat on the UN Security Council?” *Daily Maverick*, September 22, 2015, <http://www.dailymaverick.co.za/article/2015-09-22-analysis-can-south-africa-win-a-seat-on-the-un-security-council/#.VtLedPmEC4g>.

^② 英国，联合国大会全文记录，A/69/PV.49，2014 年 11 月 12 日，第 14 页。

^③ Lydia Swart and Cile Pace, “Changing the Composition of the Security Council: Is There a Viable Solution?” March 1, 2015, p. 2, Center for UN Reform, March 1, 2015, <http://centerforunreform.org/sites/default/files/SCReform1March2015.pdf#overlay-context=>.

^④ Rebecca Davis, “Analysis: Can South Africa win a seat on the UN Security Council?”

安理会改革进程缓慢普遍不满，2015 年联大第 69/560 号决定在某种程度上就反映了成员国的这种情绪。在政府间谈判及联大辩论中，中国宜减少明确表态，弱化对所谓的“谈判文本”的抵制，选择超然于争论之外的做法。

（二）美国拉拢印度的意图明显，中国可考虑公开支持印度“入常”

自奥巴马政府上台以来，美国在安理会改革问题上立场的一个显著变化是，它开始公开地支持印度“入常”。2005 年，在英国、法国和俄罗斯公开支持印度之际，美国却始终不愿意认可印度的“入常”资格。^① 2005 年 7 月 18 日印度总理曼莫汉·辛格（Manmohan Singh）访问美国时，小布什（George Walker Bush）总统明确拒绝支持印度“入常”。^② 然而伴随着美国对中国国际地位上升的戒备感越来越强，美国国内一些人企图用提升美印关系来制衡中国。^③ 为此，印度在美国的全球和地区战略中的地位显著上升。美国总统奥巴马 2010 年 11 月对印度进行国事访问时就首次表示：“今后，我期待联合国安理会进行改革，它将吸纳印度作为常任理事国”；“对于印度准备获得联合国安理会席位，我们表示欢迎”。^④ 2015 年 1 月 27 日，奥巴马再次访问印度时又一次确认了对印度“入常”的支持。^⑤ 随着两国关系的持续升温，美国未来将会持续公开支持印度“入常”。美国借助印度对安理会改革的关切拉拢印度和挑拨中印关系的意图明显。

为粉碎美国将安理会改革当作自身拉拢其他国家的手段，中国可考虑公开支持印度“入常”。针对美国利用安理会改革拉拢印度和离间中印关系的意图，且英、法、俄已公开支持印度“入常”，中国宜从提高发展中国家在

^① Mussarat Jabeen, “Indian Aspiration of permanent Membership in the UN Security Council and American Stance,” *South Asian Studies*, Vol. 25, No. 2, 2010, p. 243.

^② Abdul Nafey, “Permanent Membership in the UN Security Council: India’s Diplomatic Initiatives and Strategies,” *India Quarterly: A Journal of International Affairs*, Vol. 61, No.4, 2005, pp. 23-24.

^③ 夏立平：《地缘政治与地缘经济双重视角下的美国》，《美国研究》2015 年第 2 期，第 45 页。

^④ Office of the Press Secretary, “Remarks by the President to the Joint Session of the Indian Parliament in New Delhi, India Parliament House, New Delhi, India,” The White House, November 8, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-joint-session-indian-parliament-new-delhi-india>.

^⑤ Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama in Address to the People of India,” The White House, January 27, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/27/remarks-president-obama-address-people-india>.

安理会的代表性出发明确支持印度成为常任理事国。这既有利于向印度方面传递积极信号,争取印度在中美、中日关系及南海问题等方面保持对华友好或中立,也有利于转变印度国内民众形成的中国阻碍印度崛起为大国的认识,进而加强中印两国在推进全球治理机制改革方面的协调。同时,由于美国、英国等常任理事国反对否决权扩大的立场短期内不会改变,印度真正“入常”仍有很长的路要走。

(三) 非盟统一立场日益崩溃, 中国应避免介入其内部争论

在政府间谈判阶段,非盟呈现出更加明显的分化。在第 69 届联合国大会上,作为非盟处理安理会改革的核心决策机构“十国委员会”的协调国,塞拉利昂在代表非洲国家集团发言时呼吁设法订立谈判时间表,表示期待着就一项文本进行谈判,并称目前的危险是这一进程可能会停滞不前、半途而废。同时,塞拉利昂还表示:“非洲集团重申,它决心继续力求建立联盟和缩小分歧。”^①与此同时,埃及等国家则显示出与“团结谋共识”集团的立场趋同。2015 年 9 月,埃及代表明确表示:“埃及坚定不移地支持由会员国驱动的进程。”^②

考虑到非洲立场日益分化的潜在发展,中国应避免直接介入非洲国家间的争论。鉴于非盟在联合国大会及安理会改革上具有重要影响,中国应继续明确支持非洲国家扩大在安理会中的代表权,阐明发达国家与发展中国家在改革议题上的立场区别。同时,考虑到安理会改革谈判很可能将长期处于僵持状态,及非洲国家内部的分裂有加剧的趋势,中国应一方面鼓励非盟保持内部团结,维护“埃祖尔韦尼共识”确立的统一立场,另一方面要避免直接介入非洲国家间的争论之中,防止中非关系受到破坏。

[收稿日期: 2016-10-30]

[修回日期: 2016-12-10]

[责任编辑: 石晨霞]

^① 塞拉利昂代表非洲国家集团发言, 联合国大会全文记录, A/69/PV.49, 2014 年 11 月 12 日, 第 8-9 页。

^② 埃及, 联合国大会全文记录, A/69/PV.104, 2015 年 9 月 14 日, 第 12 页。