

关于北约新战略与空袭南联盟问题的思考

王在邦

【内容提要】 北约华盛顿首脑会议推出新战略构成冷战后该组织经历的第二次重大战略调整, 北约空袭南联盟则是对该战略的预演和实际检验, 二者均为美国人策划与推动, 意在借以整合欧洲, 使下世纪的北约成为美国控制世界的工具。现实业已预示出, 由于其本身固有的矛盾性, 美国推动实施该战略的能力和效力可能大打折扣, 难免因此经历新的更加痛苦的政策调整过程。

【关键词】 新战略 空袭南联盟 北约

【作者简介】 王在邦, 中国现代国际关系研究所世界政治室主任, 博士、研究员。(北京 邮编: 100081)

伴随着南联盟上空的隆隆炮声、巴尔干难民的阵阵呻吟和国际反战呼声的不断高涨, 北约成员国首脑于4月下旬齐集华盛顿, 举行该组织50周年庆典并批准新《北约战略概念》。作为国际关系史上迄今延续时间最长、规模最大的军事政治联盟, 北约此番战略调整乃是跨世纪世界政治中的一件大事, 其时机、方式与内容不能不引起国际社会的广泛关注。而且, 在事态演变进程中, 居然发生北约无视最基本的国际关系准则、以5枚导弹野蛮袭击中国驻南联盟大使馆并造成我使馆20多人伤亡的事情, 更值得我们深思。固然, 准确把握该战略尤其对未来世界战略格局、国际安全环境乃至下世纪人类社会的前途命运的影响, 尚需一些时日。但是, 由于事关对跨世纪国际形势发展趋势的总体判断, 眼下就着手对其进行一些较深层次的思考, 通过分析其过去、感知其现在、预测其未来, 恐怕也是必要的。

北约华盛顿首脑会议推出新战略, 标志着该组织冷战后第二次重大战略调整已经完成。对事情的来龙去脉稍加分析, 便可见该战略的整个酝酿过程主要由美国人策划与推动。也就是说, 北约新战略的始作俑者是美国。

早在1996年4月, 兰德公司国际政策部高级分析家罗纳德·D·阿斯穆斯等人就在《华盛顿季刊》春季号撰文指出, “北约已陷入丧失目的感的危机, 必须彻底改革”, 其方式是在“新的千年开始前达成一项新的跨大西洋安全协议”。此后特别是进入1997年后, 北约新战略概念便在美国对外战略精英和高层决策圈内加速酝酿成型。如, 1997年10月21日, 美国前国务卿克里斯托弗与前国防部长佩里就联名在《纽约时报》发表题为《北约的真正使命》的文章; 同年12月13日, 美国务院战略政策和谈判办公室前主任索科尔斯基与兰德公司资深分析家拉腊比借《国际先驱论坛报》, 声称“新世界中的北约必须更新其战略思想”; 1998年12月7日, 现任国务卿奥尔布赖特则亲自在英国《金融时报》发表文章, 公开为北约新战略构想制造舆论。正是在他们的推动下, 1998年北约春秋两届理事会将北约新世纪战略构想列为会议主要议题, 开始为华盛顿北约首脑会议正式推出新战略奠定基础。

按照美国官员和战略分析家们的最初设想, 21世纪的北约必须考虑新的战略环境, 更新战略思想, 适时转变职能。首先, 鉴于北约面临的威胁已发生质的变化, 其战略重点须从传统的“集体防御入侵”转向“确保共同利益”。其次, 为确保共同利益, 北约的任务就须包括对付大规模毁灭性武器的扩散、打击恐怖活动、制

止种族灭绝行为以及干预由民族与宗教矛盾引发的地区冲突。再次,由于这些威胁并不仅存在于北约成员国领土以内,北约活动范围也就不能局限于成员国领土,实行“固定防御”,而应随时在“需要的时间和需要的地点”投入兵力。也就是说,北约需要从域内防御转变为域外进攻。复次,为使北约能够顺利地防区以外采取军事行动,就无需事先获得联合国安理会或欧安组织的批准和授权。最后,在未经联合国批准和授权的情况下,北约必须为其防区外军事行动寻找合法依据,以便师出有名。其方法是“做出使民族清洗行动成为一种国际犯罪行为的决定,从而使外界为阻止这种行动而进行的武力干涉合法化”。

从当代国际政治的常识出发看问题,美国人所设计的上述北约新战略,其意图无非要在新的千年来临之际,通过制造一个新的“对手”,使21世纪的北约继续成为美国霸权政策的工具。近来国内外媒体诸多报道与评论也几乎一个口径如此说。这样把握美国人的北约战略观,不能说没有道理,只是给人一种沿袭套话、分析不十分到位的感觉。实际上,对上述美国人的北约新战略构想稍加分析,便可发现其核心是“防区外干涉”,而这个“防区外干涉”战略所反映出的,更多的倒是美国怀疑其欧洲盟友的忠诚,担心大西洋两岸安全关系来日不多。

在兰德公司国际政策部高级分析家阿斯穆斯等人看来,危及北约生存的主要因素在于北约内部的结构性错位。即:一方面,冷战结束后,美国面临新的全球国际安全问题;欧洲事态发展尽管值得注意,却已不再是美国关注的核心。另一方面,北约欧洲盟国却仍旧以稳定欧洲大陆为重点。这使欧洲人仍希望美国人承担维护欧洲稳定的责任与美国决策集团乃至公众的认可程度相去甚远。解决这一结构性问题的办法在于大西洋两岸在新的千年开始前达成一项新的安全协议,规定美国继续承担维护欧洲大陆稳定的义务。作为回报,欧洲盟国将同美国建立长期伙伴关系,以应付欧洲以外的西方重要利益遇到的主要危险,特别是海湾能源易受攻击的危险和大规模毁灭性武器扩散所构成的危险。为达成这样一项协议,需要扩大北约。直到或除非东欧实现稳定,美国的北约欧洲盟国即使不是不可能也很难扩大其战略视野从而对付更遥远的严峻挑战。而这样一项新的跨大西洋安全协议之所以有可能达成,在于它对欧美双方都有利。对欧洲来说,一是可

在解决自身面临的安全问题时,确保美国继续参与维护欧洲安全与稳定;二是可以扩大在美国地区外交中的发言权;三是有利于在北约内部表现强有力的欧洲防务特性,并通过与美国一起承担全球防务责任,扩大国际影响。美国则可在几个方面得益。一是可通过继续参与欧洲事务,保持欧洲稳定,维持美国在欧亚大陆的领导地位;二是将因此获得可靠的安全伙伴,帮助美国应付它在欧洲以外地区的安全面临的紧张局势,从而使美国腾出财力用于其他紧迫的防务需要。在这种情况下,欧洲防务特性越突出,北约的欧洲支柱越强大,对美国就越有利。三是通过使欧洲在美国的地区外交(包括中东外交)中获得重要的发言权,当欧洲卷入的地区性预防外交失败后,华盛顿可比较容易地要求欧洲人通过北约与美国分担军事负担和风险以及参与在欧洲以外采取的军事行动。

结合近年来国际形势发展的基本脉络,我们可以更清楚地感知美国策划北约新战略的直接目的性。我们看到,1996年6月北约柏林春季理事会正式批准加强欧洲盟国独立防务能力为主要内容的改革计划,此后,制定一份旨在防止北约欧洲盟友脱离联盟的战略便更加紧迫地摆在美国决策者们面前。

我们看到,就是在1997年,中法两国首脑于5月发表倡导世界格局多极化的联合声明,10月,叶利钦访问欧洲,与法德两国达成从来年开始定期举行三国首脑会晤的协定;10~12月间,美国前国务卿克里斯托弗和国防部长佩里、兰德公司资深分析家拉腊比和国务院战略政策和谈判办公室前主任索科尔斯基便先后在《纽约时报》和《国际先驱论坛报》撰文,强烈呼吁制定北约新战略。进入1998年后,美国先后借口核查和科索沃冲突试图对伊拉克和南联盟实施军事打击。现在回想起来,去年美国频频制造事端,处处摆出一副咄咄逼人的气势,实在是急于为其主张的北约新战略提供说辞。不料,俄罗斯、法国和中国三大安理会常任理事国顺应和平与发展的时代潮流,以联合国为舞台,适时行使否决权,对美国的强权政治形成相当大的牵制。尤其在年初伊拉克核查危机中,包括美国海湾盟友在内的大多数国家都反对武力解决,其欧洲盟友或态度暧昧,或颇有微词,法国甚至与俄国和中国联手,公开反对美国动武。即使美国最后对伊拉克发动“沙漠之狐”行动时,也只有英国紧步后尘,“沙漠风暴”行动时那种美国振臂一呼北约竞相响应的局面一去不

返。此类事态发展使美国面对如下前景, 缺乏一份跨世纪的大西洋安全协议的约束, 一个志在并有能力奉行独立防务政策的欧洲, 不仅不能与美国共同采取防区外军事行动、分担风险, 而且可能妨碍美国实施其跨世纪的全球战略。相反, 即使美国有能力单独推行其世界战略, 不指望欧洲帮大忙, 为防止其欧洲盟友设绊子、挖墙脚, 一份大西洋两岸的彼此承诺也是不可缺少的。我们还看到, 也就是在这种情况下, 美国推动1998年北约春季理事会首次讨论北约新战略; 美《国际先驱论坛报》和德国《世界报》先后发表文章, 开始探讨北约军事干预科索沃问题的法律依据, 而且前者公开提出一个使所谓民族清洗行为成为国际犯罪的恶毒计划; 国务卿奥尔布赖特则公开发誓, 必须“使北约受制于联合国1~2个国家否决权的局面”。也就是在此背景下, 奥尔布赖特就北约新战略撰文指出, “在欧洲人寻找组织他们对外政策和安全政策合作的最佳途径时”, 关键“要避免三D, 即脱离(decoupling)、重复(duplication)和歧视(discrimination)”。她强调, “欧洲的政策不应脱离更广泛的联盟的政策决定……盟国不能在制定军事力量计划、操纵指挥结构和做出采购决定方面都来个两遍……不能对非欧盟成员国的北约成员国有任何歧视”。

固然, 世间万象, 偶然巧合在所难免, 抓住个别偶然现象做文章乃学者大忌。然而, 对反映同一性质的多种所谓巧合现象进行由此及彼、由表及里的冷静分析, 也是作为一个学者理应遵循的基本职业道德。

笔者之所以认为整合欧洲是北约新战略的初始动机, 因而具有直接目的性, 乃是因为美欧毕竟是持续50年之久的政治军事同盟关系, 美国又是当今世界唯一超级大国, 北约新战略只能是其全球战略的一部分。其终极或全球战略目标就是要控制世界, 使21世纪继续成为所谓“美国世纪”。正如德国《法兰克福报》所言, 美国要推行其全球战略, 便“需要一个……工具, 北约则是最好不过的选择”。要控制世界, 必先控制欧洲。

—

鉴于北约新战略的核心是“防区外干涉”, 其初始动机在于整合欧洲; 去年美国竭力在海湾和科索沃两地制造事端, 旨在为其推出北约新战略鸣锣开道, 它本身又构成实施其跨世纪全球战略的一个重大步骤; 那

么我们有理由认为, 美国策动北约空袭南斯拉夫联盟共和国乃是上述事态合乎逻辑的发展。

证据表明, 北约空袭南联盟虽然是一种联盟集体行动, 实际上是由美国人一手操办的。其具体手法如下: 一是美中央情报局暗中直接插手科索沃地区民族矛盾, 蓄意制造紧张局势。美《工人世界》半月刊4月29日报道, 德国政府高级官员掌握的秘密文件已经披露, 科索沃解放军由美中央情报局幕后建立, 对科索沃解放军的秘密资助则来源于中央情报局贩卖毒品所得。美中央情报局在科索沃的秘密行动被命名为“根源行动”, 意为制造种族冲突, 鼓励分裂。二是炮制令南联盟无法接受的协议, 蓄意堵塞实现科索沃问题政治解决的途径。最初美国人主导起草的有关科索沃问题的政治解决方案, 总是令南联盟和科索沃阿族解放军双方中的一方难以接受。当南联盟总统米洛舍维奇与阿族领导人鲁戈瓦即将就科索沃问题达成协议时, 美国便策动阿族解放军加强对南警察部队的进攻。3月中旬, 美国国务卿奥尔布赖特主持起草包含肢解南条款的“朗布依埃协议案”并先诱使阿族人签字后, 便以拒绝协议将实施空袭要挟南联盟, 从而一手将科索沃问题引入战争状态。再次, 实行新闻封锁, 控制舆论导向, 败坏南政府形象。早在去年6月, 美国就开始为对南军事行动寻找借口, 以便绕开安理会授权并取得某种所谓“合法性”。有关人士经过一番苦心冥想, 提出设法使“民族清洗成为国际犯罪, 以使外部的干预行动成为合法”。此后, 以美国为首的西方国家媒体便大肆渲染所谓塞族在科索沃驱赶难民、进行民族清洗的事实, 恶意攻击塞族人为“天生怪胎”和“杀人恶魔”, 在公众中制造对塞族的不满和恐惧情绪, 置南联盟于不义之境。据有关报道, 为收集有关塞族实行所谓民族清洗的录像或照片, 北约有关方面居然在空袭后的阿族难民营中悬赏20万美元。

在笔者看来, 美国一手将科索沃冲突引上战争道路, 实在是项庄舞剑, 意在沛公。从表层上看, 美国的战略意图有三: 一是要“拔掉东南欧最后一个共产主义堡垒”, 以进一步压缩俄罗斯的地缘战略空间。因为南联盟既是欧洲除白俄罗斯外唯一未申请加入北约或与北约建立“和平伙伴关系”的所谓共产党国家, 也是俄在前东欧地区的传统盟友和仅存势力范围。二是抢占东欧、东南欧军火市场, 拉拢美军工集团, 瓦解共和党势力基础。因为北约首批东扩完成后, 通过对南空袭,

可大幅度增加近期军事订货,及时试验和展示美高技术武器装备性能,并在中长时期内扩大对该地区武器出口,从而有助于确保民主党在2000年大选中获胜。三是确立美国在巴尔干地区的军事存在,扭转冷战后美在欧洲特别是中欧军事影响下降的趋势。

在更深层次上,美国的战略意图恐怕还在于加紧控制欧洲尤其是德国,强行推销北约新战略。因为,随着建立独立防务的步伐加快和欧元启动,近年来欧盟主要国家力求摆脱美国影响的倾向日增。在伊拉克危机中,欧洲多数国家拒绝追随美国,法国甚至多方设置障碍;德国总理施罗德上台后,公开要求北约放弃首先使用核武器,旨在通过扬长避短,提升其大国地位;作为德国政治和战略心态的自然表露,迁都柏林势必导致德国借北约和欧盟东扩,进一步扩大其在东欧、东南欧的影响。因为自俾斯麦统一德国开始,德国的强大总是与向东扩张相联系;南斯拉夫解体后,毕竟也是德国率先给予新独立国家以外交承认。目睹所有这些,美国表面上无动于衷,其实心急如焚。事情明摆着,任其发展下去,特别是让欧洲大国主导的科索沃政治解决取得成功,将更多地有利于欧盟东扩;欧盟的每一步东扩必定是德国在东南欧影响的扩大;在德国主导下,一个拥有共同防务和外交政策的欧盟势必更加不愿听从美国的摆布。相反,通过北约空袭南联盟并最终由美国大兵驻扎科索沃,一方面可堵住德国东进之路,防止后者再次坐大欧洲;另一方面,与欧洲以外其他地区不同的是,在东南欧制造出一个“不稳定源”,既可加重欧盟诸国的财政负担,在经济上拖住欧盟发展的后腿,制约欧元的正常运营,迟缓欧盟挑战美国单极世界倾向的进程与力度,更可借机推销其“北约新战略构想”,即充分显示美国在维护欧洲稳定中的作用不可缺少,促使欧洲国家最大限度地与美国联合采取“防区外干预”行动,避免美国再陷单打独斗境地,至少可防止再次出现像欧洲国家在伊拉克危机中所做的那样不时对美国掣肘的局面。

说美国策动北约空袭南联盟的意图重在制欧,似乎与英法德特别是法德此番与美沆瀣一气的基本事实相矛盾。然而细心分析一下便不难发现,在北约主要大国联合行动的背后,恰恰掩盖着彼此间激烈的地缘战略竞争。从德国方面看,科尔政府时期,东西德重新统一不久,摆在德国政府面前的当务之急是消化重新统一的成果,故其安全政策的基本方针是“让所有伙伴

满意”,“用对北约表示忠诚来安抚美国人”,即在不招致盟友怀疑的情况下扩大自身影响。施罗德政府要员由于较少历史包袱,本届政府组成时,又正值欧元和“北约欧洲化”进程启动之机,德国重新统一产生的首波阵痛也已消失。正是在这种情况下,出现德国迁都和要求北约放弃首先使用核武器的主张。所以,德国高层虽然清楚地意识到美国在蓄意制造危机,当其发现美英决心下定因而可能上演一幕“山地之狐”闹剧时,也不得不紧步后尘。因为置身事外,意味着坐视美国确立、并甘愿受制于其在该地区的军事存在;参与北约军事干预,则意味着至少有机会部分扩大或维护德国在该地区的影响,尤其可借机实现战后联邦国防军参与境外军事行动“零”的突破,以作为完全的大国跃至世界政治前台。从法国方面看,通过扩大和维护其在东南欧的影响以制约德国,乃法国沿袭几百年的传统国策。德国参与空袭,则使法国同样面临德国面临的上述难题,即只有参与其中,才能对德国扩大在该地区影响施加某种有效的制约。英国参与空袭行动乃其亲美政策的一贯延续,意在狐假虎威,增强在欧洲乃至世界事务中的发言权,平衡欧洲大陆一体化进程的冲击。这样,美国力主空袭南联盟,虽然意在制欧,却不可避免地产生一系列连锁反应和某种特殊的政治效应。在这种情况下,法德参与其中成为确保自身利益的必要前提,自动缺席意味着在战略上陷入被动。

我们看到,正由于上述主要国家在决定参与北约空袭问题上同床异梦,才有法德在空袭过程中的明显矛盾心态:既坚持空袭,又对俄罗斯等有关方面寻求科索沃政治解决的努力持欢迎态度。也正是在空袭难以奏效反而造成大量难民外逃的情况下,德国总理施罗德接过俄罗斯先前建议,促成八国外长会议并就科索沃问题的政治解决达成初步协议,并决定将会议情况向中国领导人通报。我们还看到,就在八国外长会议达成协议、施罗德即将访华并准备与中国领导人讨论科索沃问题之际,克林顿匆忙赶赴德国,盛赞德国此番发挥了领导作用,此后不久,便发生北约多枚导弹袭击中国驻南联盟大使馆的野蛮行径。所以,北约袭击中国驻南联盟大使馆不可能属于技术失误,也不可能与巴尔干事态发展完全无关。笔者有理由怀疑,北约公然挑衅中国主权和民族尊严重,恐怕还是美国人在其中作祟,其真实意图多半在于趁中美集中精力谈判中国加入WTO之际,激怒中国政府和人民并将怒气撒

到北约身上,使施罗德访华问题复杂化,从而阻止德国等国推动科索沃问题通过联合国安理会获得政治解决的努力,使巴尔干战事无限期拖下去。大概正是意识到问题的复杂性或识破美国人的诡计,北约空袭中国大使馆后不久,俄罗斯总统解决巴尔干问题特使切尔诺梅尔金便急匆匆访华。

说美国蓄意破坏科索沃政治解决进程,乃是因为北约新战略的核心内容是防区外联合干涉和绕开联合国安理会授权,北约空袭南联盟又是该战略的实际预演。施罗德谋求政治解决科索沃问题的外交努力成功,如果不是实际上宣判北约新战略的死刑,也将在很大程度上意味着北约新战略在两个主要方面遭受重大挫败。事情发展到这一步,美国便面临类似空袭开始时德国面临的那种局面,即德在空袭无效的情况下转而力主政治解决,迫使美国不得不假言支持。否则,一旦由德国等欧盟国家主导并实现科索沃问题的政治解决,美在该地区的影响必将大打折扣。也正如德国在空袭开始时不得不紧步美国后尘,只能求助于空袭开始后加速政治解决一样,美国决不愿见空袭就此不果而终,却只能玩弄策划袭击中国大使馆这样见不得天日的阴谋勾当。因为,只有巴尔干地区的战火持久化,才有利于美国确立其区内军事存在及其对所谓维护欧盟安全的不可替代性,加重相关特别是欧盟国家的负担,直至迟延欧元的正常运营。可见,北约袭击中国驻南联盟大使馆,很可能是美国黔驴技穷,狗急跳墙的拙劣表演。

三

迄今,北约新战略已经出笼,作为该战略的实际演练,北约空袭南联盟却尚不见尽头。我们看到,由于美国推动北约制定新战略、策划空袭南联盟的初始目的性所反映出的深刻矛盾,华盛顿会议推出的《北约新概念》在联合国作用与防区外干涉等不少相关问题上,不得不避重就轻或闪烁其词,实际结果已经与美国人的最初设想相去甚远。因此,未来美国能在多大程度上操纵北约实施其新战略,由此对21世纪世界格局和国际安全环境将产生什么影响,我们既应保持高度警惕,也无须过分悲观。

首先,北约实施防区外干涉的效果可能要打一些折扣。北约主要大国运用当今世界上最先进的武器装备,发动长达一个多月的狂轰滥炸,居然没有将一个小

小的南联盟炸服,这说明以美国为首的北约在制定其新战略过程中,已犯下唯武器论错误。无疑,北约决定实施防区外军事干涉,标志着北约从纯区内防御组织转变为防区外进攻性、侵略性集团。正如英国《情报文摘》4月30日一期所指出的那样,北约新战略概念是一个令人震惊的挑衅性文件,代表着极大的疯狂。然而,只要北约采取公然挑衅姿态,被某种前所未有的疯狂所驱使,它就难免自置于不义地位,从而遭到各有关国家的奋起抵抗。凭借新闻封锁和歪曲报道,以美国为首的北约可欺世于一时,纸毕竟难以包住火。笔者不妨斗胆预言,美英等国面临的防区外干涉前景恐怕难如它们曾经想象的那么光明。何况,以美国为首的北约奉行强权政治,试图借助炮舰外交寻求片面的绝对安全,已经并将继续从反面教育所有爱好和平与正义的各国人民,促使他们从世界力量对比的严酷现实出发,重新审视、深刻反思和调整其军事安全战略,更加坚定地走富国强兵之路。历史上从来没有哪一个国家因为疯狂或主观追求而曾经获得什么绝对安全。

其次,在世界格局的多极化发展进程中不排除曲折和起伏,然而总的发展趋势不会改变。北约空袭南联盟似乎表明多极化进程遭受挫折,未来我们面临的将是一个受美国支配的所谓单极世界。其实不然。从某种意义上讲,美国主导北约空袭南联盟,乃是多极化进程中“单极”与“多极”矛盾发展的必然结果。因为,美操纵北约绕开联合国安理会实施对南空袭,乃是因为近年来中、俄、法以联合国为舞台,使美国一个超级大国主义多次在联合国安理会碰壁,因而丧失理智,孤注一掷地作出反弹。这恰恰从另一面反映出当代多极化进程加速发展的力量所在。如上所述,此次法德等国追随美国对南联盟空袭所表现出来的一致性,实际上掩盖着它们彼此间深刻的战略角逐;这种表面上的一致并非意味着法、德等国此后便会放弃多极化的政策主张,认可美国建立单极世界的企图,甘心情愿地听凭美国摆布。我们看到,即使在其稳定与欧盟国家息息相关、有利于北约聚集共识和采取联合军事行动的巴尔干地区,也仍有成员国或持有异议,或置身事外。所以很难想象,一旦北约的军事侵略发生在与欧盟关系不那么直接的地区,欧盟多数国家会像参与空袭南联盟那样,甘心为美国火中取栗。从国际关系理论和国际关系的历史实践两方面看,无论是处于多极化发展进程还是基本定型的多极格局中, (下转53页)

组织效率和职能行使。目前,主要是一些区域性国际组织实行这一原则。联合国安理会的大国一致原则则是这一原则的特殊表现形式。

一国一票多数表决制:指国际组织内各成员国享有平等的投票权,即一国一票,而组织的决议案只须获得出席并参加投票的多数成员国的赞成票即可通过。多数表决又分简单多数和特定多数两种形式。简单多数表决制只需超过投票数 1/2 的赞成票,主要适用于国际组织大会表决中有关程序事项或其他一般问题的决议。特定多数表决制需大于投票数 1/2 的某一特定多数,运用得也相当广泛。如联合国对于重要问题的决议应以到会及投票的会员国 2/3 的多数通过。一国一票多数表决制既尊重国家主权平等又服从多数成员国的意志,因而为多数国际组织所采用。但它客观上容易造成组织内部多数派与少数派之间的对立,在决议实施上要比一致通过的困难。

一国数票加权表决制:在部分国际组织,特别是有关金融、经济事务的国际组织中,往往根据成员国实力强弱、责任大小、贡献多少等因素分配投票权,这就是一国数票加权表决制。这一机制充分考虑到组织内部各成员国地位和作用的不同,有利于保障组织的资金来源、增强组织的行为能力以及组织决议的形成和实施。但另一方面容易形成少数发达国家对组织事务的垄断。

此外,自 60 年代以来,一些国际组织和国际会议逐渐形成一种叫协商一致(consensus)的新的表决方式,即“通过谈判精心拟订一项文本并且不经过表决而使之获得通过的一种做法”。¹ 这是一种介于全体一

致同意与多数表决之间的一种表决方式。它的好处是有较大的活动空间和灵活性,但它允许成员国对决议有所保留甚至反对意见,从而影响了决议的全面实施。因此,协商一致还没有被国际组织普遍接受,而只是一种“不可避免的发展趋势”。

4. 财政活动

任何国际组织要实现其目标、完成其职能都离不开一定的资金和有效的财政手段。财政活动主要指经费的支出和收入,但国际组织的财政活动与社会生活中个人和家庭那种“先收入、后支出”的财政活动刚好相反,是“先支出、后收入”,即先确定活动方案,再筹措经费。

国际组织的支出分预算支出(如联合国行政开支)和预算外支出(如联合国维和开支)两种。国际组织的预算外支出往往要超出正常预算支出的几倍。

国际组织的收入主要有以下几种方式:一是成员国缴纳的会费,这是最主要的收入来源。国际组织在确定各成员国分摊比例时往往考虑各国的支付能力、人均收入和获取外汇能力。为了体现国家主权平等原则,同时照顾经济和财政上有特殊困难的发展中国家,国际组织又规定单个国家承担会费的最低比例和最高比例。二是富裕国家甚至个人的捐助。如日本向联合国、海湾石油国家向阿拉伯组织和伊斯兰组织提供的财政援助。三是税金收入和盈利性收入。国际组织的税金收入主要是内部工作人员的薪金税,盈利性收入主要是发行邮票、出版书刊、提供服务、门票收入、广告收入等。

[责任编辑 邵峰]

(上接 25 页)都不排除几大国在特定条件下联合行动的可能性。轻易地把在特定条件下发生的事情普遍化,将发展进程中某一阶段的起或伏视为长期趋势,容易在理论和政策实践上产生误导。

最后,联合国的作用仍无可替代。必须承认,北约未经安理会授权,擅自对南联盟采取军事打击,乃是对《联合国宪章》所规定诸项基本原则的最粗暴践踏,严重侵犯了安理会在维护国际和平与安全方面享有的特殊权力。同时也须看到,安理会行使权力与发挥作用的前提是五大国协商一致原则。联合国成立 50 多年来的实践表明,由于五大国战略利益不可能完全一致,有时甚至不免彼此对立,因而联合国安理会在维护和平

与安全方面不时受制属正常现象。北约此番绕开安理会,并不意味着后者的历史使命和作用已经终结。因为在当今世界,联合国对国际事务的影响毕竟非其他国际组织可比。不仅美国以外其他现有常任理事国不会轻易放弃其既得权利,日、德以及其他地区中等大国仍将谋求安理会常任理事国席位,其他广大中小国家更寄望于联合国在维护和平、促进发展方面发挥更大作用;尽管美国眼下霸气十足,也难保其今后不会发生陷入泥潭而不得不借助联合国安理会的情况。

[责任编辑 刘庆芳]

¹ 穆罕默德·贝贾维:《争取建立国际经济新秩序》,中国对外翻译出版公司,1982年版,第157页。