

国际制度的有效性： 以联合国为例

贾烈英

冷战结束以来,对于联合国在世界事务中作用的认识,经历了一个变化过程。20世纪90年代初期,不少国家曾寄希望于联合国建立世界新秩序。但是,在90年代中后期,联合国在维和行动中屡屡受挫,2003年美国更是绕过联合国直接对伊拉克进行先发制人的军事打击。现实与期望的差距,使得改革联合国的呼声日趋热烈。对联合国作用的认识,实质是关于国际制度的有效性问题。早在70年代,美国学术界开始关注美国国力衰落后,用什么手段来维持美国霸权的问题,从而引出机制理论和新自由制度理论。这些理论认为,世界需要国际制度。不过,它们并没有说清为什么需要以及需要什么样的国际制度,国际制度发挥效力的条件是什么。这并不是新问题。世界历史上,19世纪的欧洲协调和20世纪的国际联盟作为当时的国际制度,由于当时大国的实力分配不同,观念认同各异,它们的效力从而也相去甚远。当今世界正发生着新的权力变迁,新旧国际规范间进行着剧烈的碰撞和转变。权力分配、国际规范与国际制度有效性之间的关系,成为人们所关注的一个热点。本文将对此做一些探讨。

《国际政治科学》2006年第1期(总第5期),第86—116页。
Chinese Journal of International Politics

一、关于国际制度有效性的现有解释

在什么样的权力分配结构和国际规范结构下,国际制度才能有效?这是本文探讨的主要问题。关于这一问题,国外学者从不同角度进行了分析。他们分别从局限性、有效性和合法性等方面来评价国际制度,这也正好对应了现实主义的权力观,新自由制度主义的政治市场失灵说和建构主义的认同说。这些代表性观点都有一定的合理性,但其不足也很明显。

以肯尼思·沃尔兹(Kenneth Waltz)为代表的新现实主义,强调体系结构决定国家行为,而体系结构主要表现为大国之间的实力分布;国际制度是权力的从属物,是大国的工具,它起作用的动力来自大国。罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)的霸权稳定论对此给予了严密的论证。但现实主义不能解释的一个事实是,为什么权力结构发生变化,原有的制度却依然能发挥作用?为什么有时霸权国提供国际制度并遵守国际制度,有时不提供也不遵守国际制度?

以罗伯特·基欧汉(Robert Keohane)为代表的自由制度主义,在肯定体系结构所起作用的前提下,增加了国际制度变量,认为在体系结构不变的情况下,国家的行为并不一样,因为国家间的互动进程在起作用。在基欧汉看来,国际制度是一个独立变量,它的产生固然离不开霸权国的权力,但它一旦运转起来,霸权国也要受到制约,即使霸权国衰落后,由于国际社会的需要,国际制度还能存续下去。国际制度通过降低国家被欺骗的风险性,使合作成为更加明智的选择。自由制度主义强调制度的有效性源于国家对利益的考量及其需要。但是,自由制度主义不能解释,既然国家有内在的需要,为什么有的制度更有效,有的制度则不那么有效甚至彻底失败呢?

建构主义学者亚历山大·温特(Alexander Wendt)也认为体系结构决定国家行为,但他的体系结构的主要内容是文化,同时更强调体系结构对国家身份的建构作用。国际制度也是体系文化的一部分,国际制度可以建构国家的认同与利益观并规范国家行为。建构主义对制度的评价最高,认为国际规范的合法性造成了大国间的高度认同,从而影响了国家的行为。但是,建构主义不能解释的是,规范需要什么样的权力基础才能形成国家间的认同以及国内规范是如

何形成国际规范的?

权力分配、国际规范和国际制度三个变量,是现实主义、建构主义和自由主义的核心概念。对于这些概念的界定,本文也采用其代表性人物的界定。

权力分配是指世界性大国经济、军事等物质性能力的对比,常用的衡量指标是国民生产总值和军费开支。世界性大国,是指对国际结构有重大影响的国家。

国际规范是得到大国普遍认可的关于界定什么是合适行为的共同标准。它或者明确表现在国际法、国际制度的规约中;或者表现为大国间的一种默契。这种默契可能没有用文字的形式表示出来,但大国决策者自觉或不自觉地遵守这些隐含的游戏规则。也就是说,国际规范代表了国家间的认同。国家对其认同度越高,国际规范发挥的作用越大。

对于国际制度的定义,国内外学者的分歧也很大。根据基欧汉的定义,国际制度是持续的、相互关联的正式与非正式的规则体系,这些规则体系可以界定行为规范,可以制约国家行为,也有助于汇聚国家的预期。国际制度包括三种形式:(1)有着明确规定的规则和章程的政府间国际组织和非政府组织,如联合国和国际红十字会;(2)国际机制,即政府之间经协商同意和达成的,涉及某一问题领域的明确规则,如海洋法、国际货币体系等;(3)国际惯例,指那些有着非明确的规定和谅解,可以帮助国际行为体协调各自的行为,并能汇聚预期的非正式制度,如未以明文规定之前的外交豁免、非世贸组织国家之间相互给予最惠国待遇的国际互给行为等。^①

笔者认为,这三种形式的国际制度本质是一样的,在实践中三种形式的制度也往往汇集在一起,因此在论述中不再予以区分。

国际制度从来源、形式、维持、演变、功能及效果上看千差万别,本文的重点在于分析国际制度与无政府性的关系,考察国际制度有效性的来源,这样就需要定义国际制度有效性这个概念。搜索国内最近研究国际制度有效性的文章^②,这些

① 秦业青:《国际制度与国际合作:反思新自由制度主义》,《外交学院学报》1998年第1期,第43页。

② 门洪华:《合法性、有效性与局限性:评估国际机制作用的理论框架》,《香港社会科学学报》2002年第4期;随新民:《国际制度的合法性与有效性:新现实主义、新自由制度主义和建构主义三种范式比较》,《学术探索》2004年第6期,第71—74页;李晓燕:《试析国际制度的作用及其局限性》,《国际关系学院学报》2003年第6期,第3—8页;胡慧敏:《无政府状态下的国际制度的效用》,《国际论坛》2004年第2期,第46—51页。

作者在界定概念的时候多少都借鉴了美国学者奥兰·扬(Oran Young)的定义,即国际机制的有效性是衡量国际机制在多大程度上塑造或影响国际行为的一种尺度,国际机制的有效性可以从其能否成功地执行、得到服从并继续维持的角度来加以衡量,有效性是一个程度大小的问题,而不是一个全有全无的问题,只要一种制度的运作能够经受时空变换的考验,该制度就是有效的。^①

作为新自由制度主义者,奥兰·扬是为数不多的考察国际制度有效性的研究者之一。不过,以他的定义来考察具体的案例,还显得过于笼统。现实主义对国际制度的评价是最苛刻的,他们往往强调在政治安全领域国际制度的作用微乎其微。作为替代性的解释,如果我们能证明在政治安全领域里,国际制度也是有效的并说清其效力的来源,那将大大提高国际制度削弱国际无政府性的说服力。

因此,笔者衡量制度有效性的方法是,在关系国际制度框架的政治军事领域,大国合作的程度越高,制度就越有效。具体来说,第一,如果涉及大国的冲突都尽量在制度框架内解决,大国较多地以制度的办法去干预其他国家之间的冲突,制度就是有效的。这表现的是制度的工具性价值。第二,如果制度有助于建构国家新的利益观或新的角色,从而促进国际合作,制度就是有效的。这体现的是制度独立发挥作用的一面,即制度的本体价值。第三,如果制度的寿命较长,则表明其适应性和内聚力较强,从而也表明其有效性较强。

在衡量国际制度有效性时,由于牵涉到三个变量间关系的测算,本文将以以下方式进行。

首先,对权力分配结构的测算,将比较体系性大国的国民生产总值、军费支出或者军队规模。

其次,衡量国际规范的作用,主要体现为规范对大国的影响,或者说大国对规范的认同程度。如果规范影响了大国的行为,笔者就认为大国认同国际规范;如果规范不但影响了国家的行为,还建构了国家的角色和战争观,笔者就认为国家对规范的认同度更高。具体到大国对联合国的认同度,笔者将测量大国参与联合国维持和平行动的次数和大国在联合国安理会的投票行为。笔者假

^① 奥兰·扬:《国际制度的有效性:棘手案例与关键因素》,载于罗西瑙主编:《没有政府的治理》(张胜军、刘小林等译),南昌,江西人民出版社2001年版,第186—224页。

定,大国参与的维持和平行动次数越多,大国在安理会行使否决权越少,它们对联合国的认同度越高。

最后,关于联合国的有效性,笔者主要从历史的跨度来比较联合国在维持和平与安全方面的作用,找寻促使其变化的权力因素和规范因素,以此证实本文提出的假设。

二、假设的提出与案例的选择

权力结构、国际规范和制度有效性三者间的关系非常复杂,它们可以互为自变量和因变量。在现实当中,它们也不能截然分开。但是,科学研究的基本要求是把一个领域暂时与其他领域分开,区分出该领域的结构和单元,找出其互动关系。这里,笔者把大国权力分配和国际规范设为自变量,把国际制度的有效性设为因变量,力图通过不同的权力结构和不同的规范结构,来观察国际制度有效性的不同表现。本文的基本观点是,权力结构和大国认同度的不同组合,决定了国际制度有效性的高低。具体来说,它们可以表现为四种可能性,用表-1表示如下。

表-1 大国认同度和权力结构与国际制度的有效性

		大国认同度	
		高	低
权力结构	平衡	国际制度有效性高	国际制度有效性较低
	不平衡	国际制度有效性较高	国际制度有效性低

大国对国际规范的认同之所以高低不同,一个很重要的原因是规范的性质不同。笔者借用卡赞斯坦(Peter J. Katzenstein)和鲁杰(John G. Ruggie)关于规范的两类分类,来分析影响大国认同以及国际制度有效性的原因。卡赞斯坦认为,规范这个概念是用来描述在某种特定的认同下关于行为体合适行为的共同预期。在一些情况下,规范像规则一样起作用,即界定一个行为体的认同,这样就有了构成性效果,即表明什么样的行为会使得相关的他者获得一些特别的认同。在其他情况下,规范像标准一样起作用,即在已界定完毕的认同下,表明什么是合适行为的法规。在后面这种情况下,规范起着调节的作用,规定合适行

为的标准。因此,规范或构成(constitute)认同或制约(regulate)行为,或二者兼有。^①卡赞斯坦实际上区分了两种规范,即制约性规范(regulatory norms)和构成性规范(constitutive norms),前者涉及确定合适行为的标准,进而塑造政治行为体的利益,协调它们的行为;后者规定了行为体的认同,也规定了行为体的利益并约束着行为。^②

鲁杰特别强调构成性规范是一切社会生活的制度基础,并对新现实主义和新自由主义只重视制约性规范而忽略构成性规范的做法提出了批评。他认为,没有构成性规范,一切有组织的人类活动包括国际政治,都无法开展。当然,和其他社会秩序相比,国际政治领域的构成性规范比较“稀薄”。有些构成性规范,比如对领土的尊重,已经是积淀已久且被人们视为理所当然的东西,所以行为体已经根本不再视其为规范了。^③当然,规范既可能是“粘稠”的,也可能是“稀薄”的,粘稠与稀薄的程度取决于我们所研究的问题领域或国际群体。同样的规则可能构成冲突,也可能构成合作。^④

很显然,构成性规范比制约性规范程度要高,但实现的难度更大。制约性规范是为了管理国家行为,而构成性规范是为了生成国家行为。制约性规范的作用反映了因果关系,而构成性规范表现为建构关系。

结合这两种规范的划分,权力分配、国际规范与国际制度的关系可以表述如下:

(1) 权力分配与制度安排的关系。权力是制度建立的物质保证,制度的建立和维持有赖于权力的支撑,我们可以说制度是一个权力化的过程,如果它们成功地融合在一起,那将相互强化,密不可分。一般说来,大国权力均衡有助于国际制度的建立和维持,国际制度也将反映这种权力结构。有了权力与制度的基本一致,国际制度的有效性就易于得到保证。不过,权力均衡并不是国际制度有效性的充分条件,它还需要和别的变量相结合。

① Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security* (New York: Columbia University Press, 1996), p. 5.

② 彼得·卡赞斯坦:《文化规范与国家安全》(李小华译),北京,新华出版社2001年版,第21页。李小华把“regulatory norm”译为“限制性规范”,秦亚青则译为“制约性规范”。笔者采用后一种译法。

③ 约翰·鲁杰:《什么因素将世界维系在一起?新功利主义与社会建构主义的挑战》,载于卡赞斯坦、基欧汉和克拉斯纳主编:《世界政治理论的探索与争鸣》(秦亚青译),上海人民出版社2006年版。

④ 同上。

(2) 制约性规范与制度安排的关系。制度是人类社会实践的产物,它同时是权力和规范的连接体,人类选择什么样的制度,带有很大的主观性或偶然性。但是,制度一旦形成,它是否有效,则在很大程度上取决于规范的性质。一般说来,制约性规范更容易保证制度的成功,因为制约性规范符合大国的当前利益,大国更容易操作。但是,由于制约性规范不改变大国的身份与认同,一旦大国觉得遵守制约性规范不符合自己的利益时,它们就不再遵守。

(3) 构成性规范与制度安排的关系。构成性规范不但影响大国行为,还建构大国身份与集体认同,它力图超越制约性规范,超越权力政治,生成一种新的国际关系。在这种规范主导下,国际制度将自动调节国际关系,体系战争成为不可思议的事情。

根据上面的探讨,我们可以假定,由于构成性规范和制约性规范的内在属性不同,大国在建立并接受对它们的认同时难度也不相同。一般来说,相对于构成性规范,大国更容易建立起对制约性规范的认同。但是,随着大国对某些制约性规范的认同的提高,也有可能接受在这一规范基础上所发展出的规范性认同。

从经验形态上看,国际社会存在着很多种国际制度,有按领域划分的,有按区域划分的;有体现为实体的,也有比较形而上的。欧洲协调、国际联盟和联合国是在政治与安全领域影响最为广泛的国际制度,而且其中有些对应了表-1出现的情况。不过,由于篇幅关系,本文的实证分析仅围绕联合国展开。之所以重点分析联合国,还出于以下考虑:首先,联合国是全球最具代表性的国际组织,并在维护世界和平与安全方面承担着特殊的责任。其次,联合国是国际关系史的集中体现,是国际组织的集大成者,它既有欧洲协调的影子,又有国际联盟的痕迹,在国际制度方面具有代表性。与其他制度形式相比,它有着相对正式的制度形态,存活时间较为长久。最后,联合国经历了冷战时期和冷战后两个阶段,其有效性所经历的变化便于相互比较,因为联合国的效力变化是在不同的权力分配和国家观念下发生的。而且,联合国还面临着改革的巨大压力,它未来的变化可以对本文的观点提供更进一步的检验。

三、联合国有效性的相关数据及其基本分析

联合国成立于1945年,创始会员国51个,2004年底会员国达到191个,美、英、法、苏(俄)、中为联合国安理会常任理事国。联合国跨越了冷战与冷战后时期,安理会也经历了从瘫痪到复兴的转变。总的看来,很少有成员国退出联合国,相反倒是有很多国家争取早日加入联合国,尤其是争当联合国常任理事国和非常任理事国的愿望非常强烈。大国从第二次世界大战吸取的教训是,通过大国合作来保证和平,战时的盟友将成为和平时期的合作伙伴;必须重建有效的国际组织;大国是和平的支柱,而不是紧张局势的来源。

表-2 1946—1998年联合国安理会五大国GDP总量对比

国别/年份	1946	1950	1960	1970	1980	1990	1998
美	100	100	100	100	100	100	100
苏(俄)	25	35	42	44	41	2	9
英	24	24	22	20	17	17	15
法	12	15	17	19	19	19	16
中	Na	N	14	7	9	6	10

注:每年以美国的总量为100。关于中国的数据因与事实出入较大,采用的是联合国出版的《国际统计年鉴》中所能找到的中美相关数据之百分比。^①

表-3 1946—1999年联合国安理会五大国军费支出总量对比(%)

国别/年份	1946	1950	1960	1970	1980	1990	1999
美	61	40	47	41	34	52	63
苏(俄)	12	43	38	41	47	23	12
英	24	7	5	3	6	7	8
法	2	4	4	3	6	6	8
中	1	7	7	13	7	11	9

注:会员国军费所占比例基数为当年五国的总和。^②

^① 参见安格斯·麦迪森:《世界经济两百年回顾》(李德伟、盖建玲译),北京,改革出版社1997年版;安格斯·麦迪森:《世界经济千年史》(伍晓鹰等译),北京大学出版社2003年版; *International Statistical Yearbook*, published by UN, Vol. 1951—2004。

^② 参见 <http://www.umich.edu/cowproj/databaseset.html>; <http://www.first.sipri.org>。

表-4 联合国安理会通过决议与联合国维和行动

内容/年份	1945—1949	1950—1959	1960—1969	1970—1979	1980—1989	1990—1999
安理会决议号	0—78	78—132	132—275	275—461	461—646	646—1284
各期百分比	6	4	11	15	14	50
维和行动次数	2	2	6	3	5	36
各期百分比	4	4	11	6	9	67
维和行动人数	217	6664	22838	12335	7618	158333
各期百分比	0.1	3.2	11	6	3.7	76.1

注：百分比的基数都设为100。^①

表-5 联合国安理会否决票

国别/年代	1945—1949	1950—1959	1960—1969	1970—1979	1980—1989	1990—1999
美	0; 0	0; 0	0; 0	21; 9.2	35; 15.3	5; 2.2
苏(俄)	45; 19.7	44; 19.2	18; 7.9	7; 3.1	4; 1.7	2; 0.8
英	0; 0	2; 0.8	1; 0.4	12; 5.2	11; 4.8	0; 0
法	2; 0.8	2; 0.8	0; 0	7; 3.1	6; 2.6	0; 0
中*	0; 0	1; 0.4	0; 0	2; 0.8	0; 0	2; 0.8
总数	47; 20.5	49; 21.4	19; 8.3	49; 21.4	56; 24.5	9; 3.9

注：表中第一个数字为该国在每一时间段内所投否决票数，第二个数字为此否决票数占1945—1999总否决票数的比例。

* 中国在1970年以前所投否决票为国民党台湾当局的行为。^②

从表-4可以看出，联合国在冷战期间和冷战后的表现差别很大。20世纪90年代，联合国的安理会决议和维和行动通过的比例都占到50%以上，大国间合作明显加强，应该说这段时期联合国的效力是较高的。

从大国实力对比来看，冷战期间苏联的GDP总量一直比美国差很远，大概占其1/4—2/5之间；军费开支方面，在1950—1990年间，美苏基本持平。如果考虑到两个集团对抗与核武器因素，双方的战争能力可以说大体平衡。冷战结束后，美国成为唯一的超级大国，在GDP总量和军费支出上远远高于其他强

^① 安理会决议参见 <http://www.un.org/sc>；维和行动数据来自门洪华：《和平的纬度：联合国集体安全机制研究》，上海人民出版社2002年版，第451—457页。

^② 1945—1996年数据参考的是郑启荣、李铁城：《联合国大事编年：1945—1996》，北京语言文化大学出版社1998年版；1997—1999年的数据参考的是门洪华：《和平的纬度：联合国集体安全机制研究》，第450页。这两本书对于安理会否决票数有不同的统计。两种数据的主要区别是，后者把安理会选举联合国秘书长时大国的摸底投票算在内，而前者不算。本文采纳了前一计算办法。

国,大国的权力分配非常不平衡。

从大国对联合国的态度而言,1946—1969年间苏联在安理会行使否决权最多,占总数的46.8%。在1970—1990年间,美国行使否决权最多,占总数的24.5%。整个冷战期间,安理会通过的决议占总数的50%,维和行动次数占总数的37%,维和人数仅占23.9%。这表明,冷战期间大国对联合国的认同度较低,冷战后有了很大提高,各国对联合国寄予了更大的希望,联合国的效力得到认可。

可以说,冷战期间大国实力均衡,而且联合国的制度安排与国际权力分配基本一致,但由于大国的认同度低,联合国的效力也就低。冷战后的联合国,大国实力对比虽然发生了变化,不过安理会等联合国重要机构的结构基本上还是适应目前国际权力的分配状况。在这种情况下,由于大国的认同度较高,联合国的效力相比冷战也有较大提高。因此,在既定的权力结构下,大国对联合国的认同度是联合国效力的关键因素。

按照卡赞斯坦和鲁杰的标准,来对比分析欧洲协调、国际联盟和联合国三种国际制度所内含的规范,可以得出如下结论:

1. 欧洲协调是制约性规范。因为地缘相近,当时的五大国基于共同的利益即避免欧洲爆发战争,从而遵守了欧洲协调制度。该制度调节了大国的行为,但没有内化成它们的规范性认同。欧洲协调是大国之间建构共同战争观的结果,这一时期各国国内政治压力不大,各国意识形态相近,对拿破仑战争有相同的感受,所以在战争观上易于达成共识,并得到切实履行。通过对法国恩威并施,五大国形成了关于战争规范、原则、决策程序的地缘文化^①,这种地缘文化表现为欧洲协调,得到了大国较大程度上的认同,它有力地约束了大国的行为。

2. 国际联盟是未成型的构成性规范。国联时期,大国权力分配从全球看可以说是多极均势,从欧洲看是不均衡的多极。地缘文化是国内规范与国际规范的中间站和纽带,由于世界大国之间未能围绕战争观形成共同的地缘文化,所以更谈不上体系文化了,国联时期战争观的建构可以用图-1表示。

^① 秦亚青、亚历山大·温特:《建构主义的发展空间》,《世界经济与政治》2005年第1期,第8页。

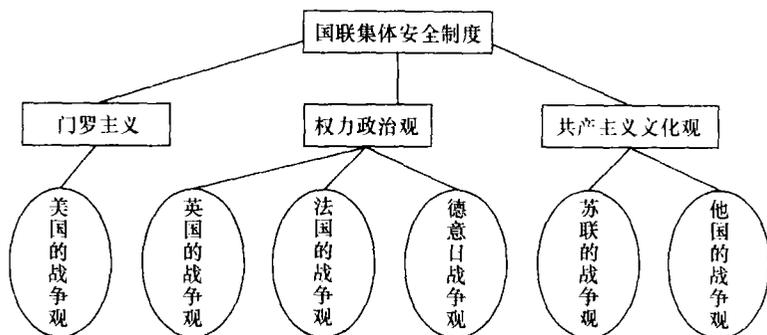


图-1 国联时期建构共同战争观的失败

作为一战的战胜国,英国、法国极力避免新的大战,但它们的实力已无法保证制约性规范的实施。美国反对战争,极力向欧洲推广利益和谐的构成性规范,但由于超越了欧洲能接受的程度而失败,况且美国自己也并不是真正地认同这些规范,因此这种构成性规范并没有被大国所内化。德、意、日越来越渴望战争,苏联则采取积极措施防止战争。各国从一战中吸取了完全不同的教训。对此,卡尔(Edward Carr)写道,1918年之后,很容易使那些生活在英语国家的人们相信,战争对任何人都没有好处。但是,在英语国家生活的人只是人类的一部分。对于德国人来说,这一观点就难以接受,毕竟它在1866年和1870年的战争中得到了极大的好处。德国人认为,他们在战争之后受了苦,但这不是因为1914年战争本身,而是因为他们输掉了这场战争。对于意大利人来说,这一观点也很难具有说服力。意大利人抱怨的也不是战争本身,他们抱怨的是协约国的背叛,认为协约国在和平安排中欺骗了意大利。还有波兰人、捷克斯洛伐克人,他们不但不厌恶战争,反而认为正是由于这场战争,他们的国家才得以生存,法国人也一样。战争使法国人收回了阿尔萨斯和洛林,他们当然不会为这样的战争感到丝毫的懊恼。¹

威尔逊等人力图给当时的世界提供一种全新的国际规范,用国际法、国际舆论和国际组织来实施集体安全,保证世界和平与安全。但是,这种构成性规

¹ 卡尔:《20年危机(1919--1939):国际关系研究导论》(秦亚青译),北京,世界知识出版社2005年版,第50--51页。

范不但超越了时代,而且基于利益的行为规范也没有形成,其结果是构成性规范飘在空中而制约性规范又不存在,世界处在一种失范的状态中,造成了国际联盟的彻底失败。

3. 联合国是制约性规范和构成性规范兼而有之。它对于大国主要是制约性规范,对于中小国家主要是构成性规范。联合国安理会大国一致原则,主要是保证大国的利益不受侵犯,在这个前提下,大国参与联合国,并在维护国际和平与安全方面负起特殊的责任;而中小国很多是在联合国规范的作用下成立、活动和变迁的,它们的很多观念和行为受到了联合国的建构,用费丽莫(Martha Finnemore)的话说,就是国家部分通过与他者即其他国家、国际组织或非政府组织之间的互动来理解利益,后者说服国家相信某个新目标的价值或善意。^①在这种情况下,国家利益的再定义常常不是外部威胁和国内集团要求的结果,而是由国际共享的规范和价值所塑造的,规范和价值构造国际政治生活并赋予其意义。^②在冷战时期,东西两大阵营各自形成了自己的地缘文化,意识形态的对抗非常激烈,这影响了联合国建构大国规范性认同的效果。尽管如此,两个阵营仍有很多共识,这些共识主要表现为避免第三次世界大战,默认对方对各自拥有战略利益的势力范围的管辖权。这些成了支撑联合国存在的基础。而冷战结束后,地缘文化呈现多样化趋势,其中一些深层次的规范比如宗教、文明等发挥的作用日益明显,国际规范的建构日益复杂化。图-2和图-3分别表示冷战前和冷战后的战争观的形成。

以上分析表明,作为非物质性权力的规范,虽然不比物质性权力更重要,但它起了物质性权力无法替代的作用。在许多情况下,它与沃尔兹所界定的权力或与基欧汉所界定的制度所发挥的作用有交汇之处。当然,它也并不总是能够成功地建构国家观念与行为。而且,国际规范有不同类型和层次;国际规范内部,国际规范与国家规范之间,国际规范与非国家行为体的规范之间充满了矛盾,它们之间相互融合和妥协才可能有切实的效用。

进而,可以推测,在权力支撑得以保证的情况下,制约性规范容易有效,使

^① 玛莎·费丽莫:《国际社会中的国家利益》(袁正清译),杭州,浙江人民出版社2001年版,中文版自序,第6页。

^② 同上书,第3页。

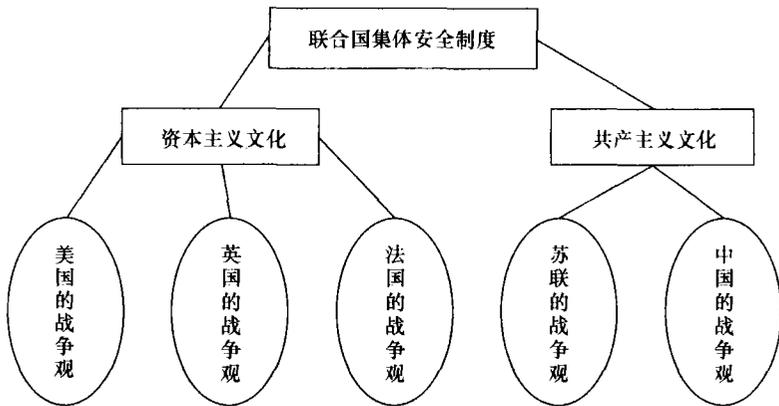


图-2 冷战时期大国的战争观

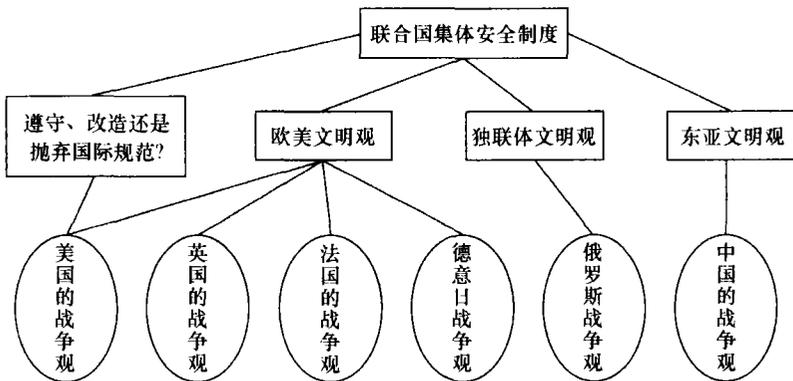


图-3 冷战后大国的战争观

国际和平与安全得以保证;而构成性规范起作用的条件并不比制约性规范简单,它在低政治情形下更有可能单独发挥作用。

四、联合国有效性的实证考察

2005年联合国迎来了它成立60周年纪念日。尽管对它的效力还充满了争议,但经历了冷战的严重对峙后,联合国存活了下来。冷战后国际权力结构发生了剧烈的变迁,它也依然发挥着维持和平与安全的作用。联合国成立时的

权力分配已不复存在,联合国无法解决超级大国的对外侵略问题,但绝大多数主权国家并没有因此抛弃联合国,反而更强烈地主张国际争端应回到联合国的框架内解决。实力上升的德国、日本、印度、巴西等大国并不是联合国体系的挑战国,而是力图谋求成为安理会的常任理事国。21世纪联合国的权力基础进一步扩大了,其面临的任务有增无减。由此产生的问题是,是什么原因使联合国保持了活力?它在削弱无政府性方面的效力如何?它对国际权力结构主要起支撑作用还是侵蚀作用?

(一) 联合国的产生:联合国诞生的基础

与欧洲协调、国际联盟一样,联合国也是大战的产物,只不过二战比以往的战争更为惨烈。除了参战国数目、物质人员的损失大大超过拿破仑战争和一战以外,核武器的出现及其使用也是一个新现象,这一技术因素后来证明对国际体系的结构和进程都产生了深远的影响。基于对历史教训的反思,二战中的战胜国决心通过国际合作来保障世界安全与和平。^①二战的炮火不但使得美国的孤立主义、法国的悲观主义、苏联的机会主义和英国的保守主义破产,更激发了大国要在欧洲协调和国际联盟的基础上重建国际秩序的愿望。在《圣詹姆斯宫盟国宣言》、《大西洋宪章》、《联合国宣言》、《莫斯科普遍安全宣言》和《德黑兰宣言》中,国际合作的构想越来越明确。经过敦巴顿橡树园会议、雅尔塔会议和旧金山会议等一系列国际会议,联合国的蓝图勾画完毕并从理想成为现实。

联合国在成立的过程中,有意拉开与国联的距离,意欲塑造其作为一个全新的国际组织的形象。在称谓上也用心良苦,如以“宪章”代替“盟约”,以“托管”代替“委任统治”,以“国际法院”代替“国际常设法院”。但事实上联合国与国联的关联十分密切,在若干方面联合国甚至表示自己是国联的法定继承人。从机制上看,联合国同时也是欧洲协调的继承者。因此,联合国可以说是大国协调和集体安全制度的混合物,它是对二者的扬弃,不是简单的相加。^②

^① 朱建民:《国际组织新论》,台北,正中书局1977年版,第90页。

^② 贾烈英:《无政府性与国际秩序有效性的实证研究:从欧洲协调到联合国》,外交学院2005年博士研究生学位论文,第2章。

从1945年10月24日联合国正式成立至今六十多年的时间里,国际权力结构既有持续期,也有变更期。联合国成员国之间的关系时而冲突,时而合作。因此,对联合国的评价也几经变化。一个突出的问题是,联合国是集体安全制度吗?它存在的理由是什么?

一种观点认为,联合国体系是一种公共产品,它证实了霸权稳定论。金德尔伯格(Charles Kindleberger)对1929—1933年的世界经济大萧条的研究以及吉尔平对霸权周期的分析共同构筑了霸权稳定论的框架。该理论认为,国际制度是一种公共产品,霸权国凭借自己的强大实力,提供自由贸易体制、稳定的国际货币和必要的国际安全保障。这种公共产品谁都可以用,用了不会减少,因此它是世界的稳定器。同时,霸权国还提供强制力量,用以制裁、惩罚违规者。在一个霸权周期内,霸权国有能力和意愿维持世界秩序的稳定。

但是,历史事实表明,联合国力图维护的稳定与霸权国要维持的稳定并不完全一致,而且霸权国并不总是愿意无条件地维持世界秩序和提供公共产品,从冷战后联合国的经费危机以及它时常被架空的现象中便可见一斑。

另一种观点认为,联合国是集体安全与权力政治的混合物。朱建民认为,联合国的创立是历史经验、战时规划、大国(特别是美国)领导、小国合作以及多边谈判(折中意见分歧、利害冲突的谈判)、民间压力(渴望一个较好的进步世界)、崇高理想(祈求光荣持久的和平)的复合产物。^①

还有一种观点认为,联合国是霸权自我约束的产物。伊肯伯里(John Ikenberry)在冷战后提出了仁慈霸权论。他认为,与维也纳体制发挥作用的基础是协商机制和大国克制的规范不同,20世纪的联合国体制是基于全球或区域多边制度和联盟的建立,尽管权力均衡和其他约束机制也很明显。这些机制变得越来越多样、复杂和相互关联,表明管理和约束大国方式的新变化。^②

伊肯伯里指出,战后霸权国之所以积极建立约束自己的制度,一是为了降低维持秩序的成本;二是为了通过制度延长自己的霸权。他认为,霸权国的自我约束与国际制度的捆束效用有关,而且制度总是具有“粘性”,它将国家行

^① 朱建民:《国际组织新论》,第154页。还可以参考门洪华:《和平的纬度:联合国集体安全机制研究》,第184—186页;陈乐民:《西方外交思想史》,第282页。

^② John Ikenberry, *After Victory* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001), p. 44.

为“锁定”在持续的、可预测的发展进程中。在他看来,霸权国的自我约束并非出于利他动机,而是一种利益驱动,主要是为了获得二等国家的合作和服从。而且,并非所有霸权国都能做到自我约束,只有具备自由民主政体的美国才可以做到,因为国内政体的民主性质,所以美国的霸权带有自由开放的特征。^①

不过,冷战后美国的行为并不完全符合这种自我约束理论。美国以自己的标准频频对外干涉,尤其是2003年的美伊战争,极大地削弱了联合国的权威。可见,没有世界政府或权力均衡的外在约束,靠自我约束来限制大国的行为是行不通的。曾担任法国国王的牧师和顾问的费列农(Fenelon)在1713年临终前就写道,他从不知道有哪个手中握有超凡权力的大国能够在较长时间内温和地行事。^②苏联解体以后,美国成为世界上冲突的首要管理者和制造者,要自我约束更是不可想象。^③

另外还有学者认为,世界需要联合国。基欧汉指出,随着各国经济相互依赖的加深,国家对国际机制的需求越来越大。国际机制一旦被创造出来,即使提供机制的霸权国衰落,国际机制因其本身的功能还可能长期存在下去,并将继续促进国家间的合作。但今天面临的问题是,国际机制的供给与需求并不那么均衡,美国没有足够的意愿保证对国际机制的供给,反而更多地在国际机制外组织临时同盟来解决自己所关心的问题。^④

因此,对联合国的评价,既牵涉到其内部机制的特点,也与时代的变迁、大国权力结构的转变、各国观念结构的变化密不可分。靠一种理论,难以同时解释复杂的制度体系的创立、维持和变迁等不同过程。

(二) 冷战时期联合国的有效性

中国国际关系学者对冷战时期联合国的作用一般评价不高,认为东西方冷战使得大国一致原则近乎荡然无存,联合国在冷战中的积极作用极为有限,特

① 朱立群:《欧洲安全组织与安全结构》,北京,世界知识出版社2002年版,第24页。

② 沃尔兹:《国际政治理论》,上海人民出版社2003年版,第19页。

③ 沃尔兹:《冷战后国际关系与美国外交政策》,载于中国人民大学复印报刊资料《国际政治》2004年第11期,第103页。

④ 门洪华:《和平的纬度:联合国集体安全机制研究》,第301页。

别是在涉及东西方斗争的领域更是无能为力。^① 二战后美苏从争夺霸权发展到全球对抗,联合国很快被淹没在冷战之中。^② 不少美国学者也认为,控制联合国的多数派对待世界问题的态度是偏颇的,倾向于反对西方特别是反对美国;联合国是清谈的场所,大量无用的演说、决议、研究报告只是增加了联合国的花费却没有有什么实际效果;联合国在履行维护世界和平这一首要职责方面不得力,因此也不再需要重视它。^③

从前面所提出的分析框架而言,要评价冷战时期联合国在维持和平与安全方面的表现,需要把它放到当时的国际环境中去考察,尤其要联系国际权力结构、大国认同的变化来分析联合国的作用。

1. 冷战时期的国际权力结构

二战结束后,国际政治的中心已不再是欧洲,英、法、德、意都衰落了,美国和苏联成为当时综合实力最强大的国家,国际政治变为两极结构。1945年美国独占资本主义世界工业产量的60%,占世界贸易的32.5%以及黄金储备的59%。^④ 二战后美国的海空军都是世界一流的,且独家垄断了原子弹。苏联在二战中虽然受到了巨大损失,但拥有一支世界上最强大的陆军,并很快成功研制出原子弹,再加上社会主义阵营的形成以及长期的高军费支出,从总体军力上可以与以美国为首的西方阵营相抗衡。但苏联的GDP总值明显少于美国。按米尔斯海默的财富指数对比,美苏之间的差距则更为直观。^⑤

表-6 1945—1990年超级大国的财富对比

年份/国别	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
美国	84%	78%	72%	67%	67%	65%	63%	65%	66%	68%
苏联	16%	22%	28%	33%	33%	35%	37%	35%	34%	32%

经济实力的差距使苏联在与美国的长期对抗中处于不利地位。1947年杜

① 张小明:《冷战及其遗产》,上海人民出版社1998年版,第214页。

② 李铁城:《联合国50年》,第308页。

③ 《联合国在当代世界中的作用》,载于《联合国研究参考资料》第21辑,北京语言学院联合国研究课题组编译,1992年版,第6—12页。

④ 王绳祖主编:《国际关系史》第7卷,北京,世界知识出版社1995年版,第27页。

⑤ 这里的财富指的是钢、铁以及能源消费的综合指标。参见米尔斯海默:《大国政治的悲剧》(王义桅、唐小松译),上海人民出版社2003年版,第97页。

鲁门主义的出笼标志着冷战的全面展开。冷战在政治、军事、文化、经济等多个领域都有表现,从而形成了两极结构的某些具体特点。如政治上两大力量(两种不同社会制度的国家)势不两立;军事上两大集团强烈对抗;两种类型的经济并行发展,交往较少;两大阵营内部基本上是一元结构、一个中心;两极结构长期相对稳定,从某种意义上说它是一种以地域为基础、以地缘政治为核心形成的板块式经济和军事格局。^①

联合国成立时,冷战还没有发生,那时人们还希望它能成为集体安全的工具。冷战的爆发极大地限制了联合国的作用,冷战很快就在联合国得到了反映,联合国成为集团斗争的工具,斗争从联合国的一个部门转移到另一个部门。因此,联合国难以扮演在全球范围内提供集体安全的角色。

在冷战四十多年的岁月中,美苏的攻守态势随着两国综合实力和各自领导人观念的变化而变化。总的来说,从1945年到20世纪60年代末是美国的扩张阶段,美国凭借其在联合国的优势,尽量利用联合国从事一些有利于自己的活动,而苏联只好用否决权或其他方式进行防御。70年代是苏攻美守阶段,美国因越战、石油危机和布雷顿森林体系的瓦解,实力大为削弱,在联合国也处于防御地位。这一时期美国使用否决权的次数明显增加,超过了苏联。

尽管受到冷战的限制,联合国没有像国联一样彻底走向死亡。在两极格局情况下,联合国还是有所作为的。这需要从大国对联合国的认同去分析。由于联合国提供的规范影响了大国的思维方式,从而影响了大国的行为,使它们在不知不觉中受到了联合国的制约。

2. 冷战时期大国对联合国的认同

联合国一诞生,就碰到了一个对抗的两极世界。在这种情况下,一方面联合国成为冷战的场所,另一方面联合国也积极填补真空,努力降低战争的烈度和周期,从而在核武器存在的时代里,减少了大国迎头相撞的可能性。

大国对联合国发挥作用的支持或默认,来源于联合国所提供的规范部分被大国所接受。这主要体现在《联合国宪章》和联合国有关决议所代表的新规范中。这些规范实际上可分为两大类:一类是强化主权的,一类是限制主权的。

^① 李景治、林颀主编:《当代世界经济与政治》,北京,中国人民大学出版社2003年版,第58—59页。

两者之间虽然有冲突,但缺一不可。它们之间的张力正好体现了摩根索(Hans Morgenthau)所说的国家主权和国际组织的效率之间的矛盾:国际组织要有效,就必须以限制其成员的行动自由为代价;成员国要强调它们的行动自由,就必然以损害国际组织的有效性为代价。只有国家愿意约束自己的行动自由时,规范才能起作用。

联合国关于强化主权的规范集中体现在三个规范上:(1)不得侵害国家独立、主权平等;(2)不干涉国家内政;(3)民族自决和非殖民化原则。非殖民化原则使主权国家的数目急剧增加,从而扩大了联合国的权力基础,增加了其合法性。美苏在相互对抗中,也都举着非殖民化的旗帜,这不可避免地进一步加强了大国对非殖民化的认同,加速了战后殖民体系的瓦解。联合国在非殖民化领域的贡献,极大地提高了联合国的威望。因此,秘书长吴丹曾把联合国的三大贡献总结为“3D”,即非殖民化(Decolonization)、发展(Development)和裁军(Disarmament)。加利也认为,联合国成立半个世纪以来,所解决的重大问题都涉及非殖民化等与第三世界相关的问题。^[1]

联合国提供的限制国家主权的新规范主要体现在以下几个方面:

(1) 在国际关系中不使用武力和武力威胁的原则。这一原则是对过去几百年来国家的“诉诸战争权”的否定。凡与联合国宗旨相悖的使用武力或武力威胁的行为都是非法的。这对国家主权当然是很大的限制。因此,王铁崖指出,第二次世界大战以后的国际法的重要特征之一是从废弃战争到禁止武力的使用,战争和武力在国际法上的地位发生了根本改变。^[2]

(2) 促进和鼓励尊重人权的原则。全世界不论种族、性别、语言、宗教,都要尊重人权和最基本的自由权。主权和人权都是含义丰富的历史概念,在不同历史阶段和不同文化背景下,内涵差别很大。联合国强调尊重人权,无疑把着眼点不是放在维护国家的权力上,而是扩大到人的权利上,这当然也包括不同于国家单位的集体人权,如民族、种族文明应享有的权利。主权高于人权,还是人权高于主权的争论不仅是一个学术问题,也是一个联合国实践中不能回避的问题。一旦接受了联合国限制主权的规范,就有必要要求国家认同联合国缔造

[1] 加利:《永不言败:加利回忆录》(张敏谦等译),北京,世界知识出版社2001年版,第360页。

[2] 王铁崖:《国际法引论》,北京大学出版社1998年版,第297页。

和平的保护人权的原则。

(3) 联合国建立前就存在的某些规范,即布尔(Bull)所说的构成国际社会的规则、价值观、协议。这些是长时期起作用的社会要素,使国际社会具有内在的联系。布尔指出,绝大多数国家在绝大多数时候,都尊重国际社会的共处原则,比如相互尊重主权、协定必须得到遵守以及限制使用暴力的规则。同样地,绝大多数国家在绝大多数时候,参与如下共同制度的创建:国际法的形式与程序、外交代表制度、承认大国的特殊地位以及从19世纪以来所产生的普遍性国际功能性组织(比如,国际联盟和联合国)。^①正因为国际社会的存在,即使在东西方阵营对抗和分裂非常严重的时候,这些共同规范也在起作用。处于相互冷战中的国家并没有断绝外交关系,没有否认对方拥有主权,没有否定双方应该遵循共同的国际法,也没有主张把联合国分裂成两个敌对的组织。^②

美苏的冷战以及相互对立的军事集团的建立,固然导致联合国的集体安全制度不可行,但即使如此,它们都把自己的军事组织修饰成集体安全的样子。虽然双方的政治宣传都不太可信,但都表明联合国的规范不能被完全漠视,因为双方都要论证自己的行为符合《联合国宪章》的精神。《北大西洋公约》和《华沙条约》都几乎原封不动地提到了《联合国宪章》的有关条文,两个条约都接受《联合国宪章》第一章第二条第3、4款规定的和平解决争端和绝不使用武力的原则,都赞同第五十一条、五十二条关于自卫和区域办法的规定。^③

3. 联合国在维持国际和平与安全方面的作用

冷战期间,尽管联合国安理会和联合国大会里充满了争斗,联合国的作用受到大国对抗的影响,但在维护世界和平与安全方面联合国还是发挥了不可替代的作用。中国资深外交家陈鲁直中肯地指出,联合国虽然没有重蹈国际联盟的覆辙,但这与两极结构不无关系。在两极对立的情况下,美苏通过不断的武器竞赛而达到核平衡,这是两极结构得以维持的物质基础,也是联合国得以存在的前提条件。联合国的集体安全机制没有建立起来,但在美苏对抗而又不愿

① 赫德利·布尔:《无政府社会:世界政治秩序研究》(张小明译),北京,世界知识出版社2003年版,第33页。

② 同上书,第34页。

③ 《联合国研究参考资料》第12辑,第8页。

意陷入直接冲突的局面下,它的维和行动却起了缓和矛盾的积极作用。^①

具体而言,联合国在削弱无政府性、促进国际和平方面的贡献,主要表现在联合国的规范对国家行为的影响上。

第一,调停大国间冲突,防止发生全球性战争。冷战期间大国间的直接对抗多发生在对于大国具有战略利益的地区。以古巴导弹危机为例,1962年美苏之间的导弹之争使世界几乎走到了核战争的边缘。但经过联合国秘书长吴丹的斡旋,双方终于可以找到一个台阶体面地退下来。赫鲁晓夫当时面临的问题是,在第三世界国家部署导弹象征着苏联准备保卫任何受到美国威胁的友好国家,但这必然遭到美国激烈的军事反对。可以说,联合国秘书长把他从进退两难的困境中解救出来。秘书长与有关各方互致信函,交换意见,最后达成了一致。联合国的斡旋使赫鲁晓夫认为苏联是服从一个国际机构最高官员的请求来缓和一次行将危及世界和平的危机。^②

第二,对大国侵略小国进行道义谴责。如1979年苏联入侵阿富汗后,从1980年起,每届联大都以压倒性多数通过要求外国军队立即全部无条件地撤出阿富汗的决议,这使得苏联声誉扫地,在国际上陷于孤立。1983年和1989年美军入侵格林纳达和巴拿马后,联大也都通过要求外国军队撤走和谴责美军入侵的决议。^③

第三,联合国推动非殖民化运动,使民族自决和国家独立蔚然成风,大量主权国家得以产生并加入联合国大家庭。联合国关于非殖民化的新规范主要体现在两个文件中,一是宪章第十一章《关于非自治领土之宣言》;二是1960年联大1514号决议《给予殖民地国家和人民独立宣言》(《非殖民化宣言》),决议要求必须立即无条件地结束一切形式的殖民主义。1961年联大成立了非殖民化特别委员会,该委员会在推动非殖民化进程中发挥了重要作用。它公开抨击殖民政策,为殖民地人民争取独立的斗争提供了法律讲坛;它展开关于殖民地政治、经济和文化的研究,为大会采取措施提供了依据;它派出视察团,了解和监督《非殖民化宣言》实施的情况;当它感到其职权限制了自己作用的发挥时,

① 陈鲁直:《国际组织与世界秩序:为联合国成立50周年而作》,《国际问题研究》1995年第4期,第2页。

② 《联合国研究参考资料》第14辑,北京语言学院联合国研究课题组编译,1992年版,第7页。

③ 李铁城:《联合国50年》,第103、121—122页。

就促成安理会采取强制行动。委员会的活动使联合国始终保持了对殖民大国的压力。^① 联合国托管理事会圆满完成了托管任务,世界非自治领的数目由联合国成立时的 84 下降到 18。^② 非殖民化成为一种规范并在全世界得到普及和认同,联合国的作用不容忽视。

第四,联合国维持和平行动极大缓解了地区热点冲突。联合国在冷战期间共实施了 18 次维和行动^③,主要是在亚非拉动荡地区。这当中三次维和行动格外引人注目,因为它们涉及新规范的制订和实行,在此对它们进行一个简单的说明。

联合国的第一次维持和平行动是 1948 年联合国停战监督组织(UNTSO)的建立。其主要使命是在第一次中东战争结束后,监督阿以停战。参加这次维和行动的军事观察员人数虽然不多,但他们的做法所表现出的特点无疑是维和行动规范的萌芽。比如说,作为联合国工作人员,佩带联合国袖章;中立、公正而不偏向争端的任何一方,只报告根据停战协定所见到的客观事实;不佩带武器。^④

联合国的第一支维持和平部队是 1956 年第一支紧急部队(UNEF-1)的建立。其主要使命是监督外国军队撤出埃及,监督埃以脱离接触。这里的外国军队包括了联合国安理会的常任理事国英法的军队。这次行动得以成行,既与美国在关键时刻向盟友施压有关,也与美苏的支持分不开,这反映出美苏共享某些规范的事实。

联合国秘书长哈马舍尔德为这次维和行动制订了如下原则:(1) 维和行动是《联合国宪章》中规定的临时办法,并不妨碍有关当事国之权利、要求和立场;(2) 维和行动只有征得有关各方的一致同意才能实施;(3) 维和部队只有在自卫时方可使用武力。人们把这三点概括为中立的原则、同意的原则和自卫的原则,并称之为“哈马舍尔德三原则”^⑤。

① 王文:《论联合国在推动世界非殖民化进程中的历史作用》,载于陈鲁直、李铁城主编:《联合国与世界秩序》,北京语言学院出版社 1993 年版,第 347 页。

② 具体见李铁城:《联合国 50 年》,第 293 页。

③ 门洪华:《和平的纬度:联合国集体安全机制研究》,第 451—453 页。

④ 李铁城:《联合国 50 年》,第 78 页。

⑤ 同上书,第 80 页。

1960年的联合国刚果行动(OUNC)的主要使命是监督外国军队撤出刚果,防止内战。这次维和行动在历史上备受争议,秘书长哈马舍尔德的遇难更使之增添了一丝神秘色彩。这次维和行动的不同之处是,在安理会的授权下,联合国部队先是介入刚果地方势力同中央政府的纠纷,在中央政府发生分裂后又介入中央两派的斗争以及后来出现的新的中央政府与闹分裂的地方之间的冲突。¹ 联合国应不应该采取强制行动?如何采取?如何在一个国家分裂时征得该国同意而开展维和行动?是否要保持绝对的中立?刚果案例无疑创造了维和行动的新规范。

第五,联合国始终支持南非黑人反对种族隔离的斗争,推动了人权规范的国际化。《联合国宪章》倡导“不分种族、性别、语言或宗教,增进并鼓励对于全体人类之人权及基本自由之尊重”(宪章第一章第一条第3款),后来联合国通过的《世界人权宣言》(1948年)、《德黑兰宣言》(1968年)、《发展权利宣言》(1974年)、《维也纳宣言和行动纲领》(1993年)都是人权规范的丰富和发展。联合国把人权规范与世界和平与安全联系起来,认为不消灭种族隔离,就无法恢复地区和平,这在联合国推动反对南非种族隔离的国际斗争中得到体现。

南非的种族隔离政策是一种制度化的对非白人的种族歧视。1946年,当时印度指控南非政府制定了歧视印度血统南非人的法律。1952年,南非的种族隔离政策引起的种族冲突问题被列入联大议程。关于这一问题和印度最初的指控,南非政府一直认为这本质上属于国内管辖范围,根据宪章规定联合国不得加以审议。

多年来联合国各机构特别是联大,为了向南非被压迫人民提供政治、道义和物质的支持而采取了各种的措施。这些措施包括对解放运动表示支持,要求释放政治犯,进行体育方面的抵制,传播种族隔离制度罪恶的资料,召开有关这一问题的国际会议、组织纪念活动以及援助种族隔离受害者的自愿捐款等。从1962年起,联合国大会多次敦促安理会对南非实行强制性经济制裁。联大从1970年起中止南非的席位,1977年安理会决定对南非实行强制性武器禁运,这

¹ 李铁城:《联合国50年》,第86页

标志着在联合国历史上第一次根据《联合国宪章》第七章对一个会员国采取行动。^① 联合国对反对种族隔离的长期宣传,终于促使1994年新南非的诞生,种族主义的最后堡垒被攻破。

总之,尽管冷战左右了45年的全球政治,美国和苏联之间的对抗使安理会无法在维护国际和平与安全方面发挥主导作用。但是,如果没有联合国,1945年之后的世界很可能更为血腥。20世纪下半叶,国家之间的战争少于上半叶。考虑到在同一期间国家的数目增长了近四倍,人们有理由认为国家之间的战争将会有显著增长,然而事实并非如此。无疑,联合国发挥了重要作用。联合国通过若干途径削减了国家间战争的危险,发明了维持和平的行动;秘书长开展外交工作,斡旋国际危机和冲突;通过国际法院解决争端,并奉行反对侵略战争这一坚定立场。所有这些都促进了国际和平。^②

这里一个有意义的问题是,冷战时期国际权力分配基本上处于均衡状态,这是有利于制度发挥效力的有利条件,但为什么此时联合国的有效性与冷战后力量对比失衡时相比反而较低呢?这是因为在冷战时期,大国对国际规范的认同度较低。造成这一结果的因素有两个。首先,共产主义文化与资本主义文化的强烈对抗,妨碍了对国际规范的遵守,各大国都把本集团的利益放在首位,并从意识形态出发界定自己的国家利益。其次,当时新的国际规范内化的程度很浅,尤其是限制国家主权的新规范,大国很难接受。虽然共产主义和资本主义的相关规范在超级大国权力的支撑下,在一定程度上得到了遵守,但这种规范不能形成全球性的普世规范。冷战结束后,这种局面有了很大的改变,经过几十年的内化过程,制约性规范开始向构成性规范发展,尽管权力对比严重失衡,霸权国常常绕开联合国单独行事,但大国对联合国的认同比起冷战时期有了提高,这就保证了联合国效力的发挥。

(三) 冷战后联合国的有效性

1. 冷战后的国际权力结构变化

20世纪80年代末至90年代初的苏联解体和东欧剧变,标志着冷战的结

^① 本部分主要参考《联合国手册》第二部分第3节,北京,中国对外翻译出版公司1988年版,第89—99页。

^② 《威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告》第一部分,<http://www.un.org/>。

束。由于苏联的解体,国际权力结构分配发生急剧变化。关于冷战后的国际格局,学术界的争论较多,有“单极”说、“向多极转化”说、“一超多强”说、“一二三多极结构”说(一个超级大国美国;军事上两强即美、俄;经济上三强即美日欧;政治上美欧日俄中)等。但共同的观点是,当前的国际权力结构既不是多极,也不是两极。^①

表-7 2003年大国的GDP和军费支出

内容/国别	美国	日本	德国	英国	法国	俄罗斯	中国
GDP比例	100	39	22	16	16	4	13.7
军费开支	100	12	8	11	10	20	14

表-7说明,当前无论是GDP总量,还是军费支出,美国都有明显的优势,约相当于其他大国的总和。当前国际格局的霸权结构,在历史上未曾出现过。这样的霸权结构对联合国有效性的影响表现为,当霸权国积极地利用联合国并能遵守国际规范时,联合国的效力高(比如,20世纪90年代初期的联合国);但当霸权国试图以自己的国内规范替代国际规范时,将引起国际社会的动荡,联合国的有效性受到挑战。因此,当霸权国绕开联合国自行其是时,联合国的有效性受到削弱,但同时制衡霸权国的力量开始增长,国际规范的限制性作用更加突出,霸权国的行为将受到国际规范的约束。所以,在无政府状态的国际社会下,霸权国也不能为所欲为。

2. 大国对联合国认同度的强化与联合国的复兴

冷战虽已结束,但历史没有终结。资本主义文化没有成为普世的国际规范,在新的区域性规范形成之前,联合国背后的国际规范更受各国的重视。一些新的主权国家诞生了,它们迅速加入联合国,其合法性得到了国际社会的认可,联合国的权力基础和规范基础得到了加强。各国对联合国寄予了更多的希望。

大国对联合国的认同度也越来越高,大国在联合国的对抗急剧下降。这在海湾危机中得到了体现。1992年,联合国首次召开了五大国首脑会议,各国都

①. GDP数据来自 <http://devdata.worldbank.org/data-query>; 军费开支数据来自 <http://www.correlatesofwar.org/>。二者都以美国的总量为100,对比其他大国所占的比例。

表示要强化联合国的权威,要让联合国在国际事务中发挥更大的作用。虽然对其中的含义,五大国的理解不尽相同,但之后联合国安理会否决权使用减少,通过的决议增多,维和行动增加。安理会从半瘫痪状态逐渐恢复活力。

五大国在安理会享有平等的否决权,如果没有它们的一致认同,联合国无法从冷战的灰烬中复兴。其他各国并不是因为霸权国认同联合国,就提升了对联合国的认同,而是因为在国际无政府状态下,国际规范把各成员国联系在一起,从而形成更为紧密的国际社会。既然是国际社会就要有秩序,联合国能够提供提供一个合法的 platform,各国在其中追求国家利益。霸权国无法单独提供一种国际制度,使其合法化并发挥效力。

下面简单地分析几个典型案例,它们体现了冷战后联合国在削弱无政府性方面效力的提高。

一个典型的例子是联合国对海湾战争的反应和行动。1990年8月2日伊拉克入侵和吞并了科威特。安理会迅速做出反应,仅在海湾战争爆发前就通过了12项决议。这些决议先后采取了政治、外交、经济制裁一直到武力制裁的各种强制手段,以期制止侵略行为。尽管安理会尚无条件采取宪章第42条所设想的最具强制性的军事行动,但它授权各会员国以安理会的名义采取措施,并最终由多国部队把伊拉克的军队驱逐出科威特,恢复了科威特的主权和领土完整。^①

联合国在海湾战争中的表现集中体现了大国一致原则的重要性,这是联合国历史上最接近集体安全理论的一次强制行动,大大提高了联合国的声望,使主权国家看到了集体安全制度的可行性。在海湾战争结束后,安理会又组建了伊科观察团,对两国接壤的非军事区实施监督。安理会常任理事国各派军事观察员参加,这是五大国首次共同派员参加的维持和平行动。^②

联合国在海湾战争中成功实施集体安全行动,使大国对其价值有了新的认识。因此,1992年联合国五大国首脑会议进一步强化了秘书长的职责。加利回忆说:“在这次安理会峰会上,我被要求承担比任何一位前任更多的责任。

^① 李铁城:《从海湾战争看联合国的集体安全机制》,载于袁士槟、钱文荣主编:《联合国机制与改革》,北京语言学院出版社1995年版,第110页。

^② 李铁城:《联合国50年》,第126页。

为了使这一授权名副其实,我将不得不维护自己职务的独立性,与反对我履行全体会员国赋予我的职责的任何会员国对抗,不管它是一个大国还是一个小国。”¹当时美国也想借助联合国建立世界新秩序,美国表示自己的军队要在联合国维持和平行动和采取预防性外交方面承担更大的使命,美国的行动要成为国际社会更广泛干预的催化剂。²在这种背景下,就有了加利的《和平纲领》。

3. 第二代维和行动的转向及其受挫

另一典型事件是联合国在索马里的维和行动。为了应对索马里因内战引起的人道主义灾难,联合国于1992—1995年实行了两期维和行动。第一期的主要目标为挽救生命,维护索马里各邻国的资源,减少饥饿与暴力的恶性循环。这期维和行动取得了一定的成功。第二期主要是用武力保证国际赈灾活动,强制解除国内冲突各派武装,组建警察部队,协助索马里重建经济,主持成立新政府等。这些任务超过了维和行动的传统范围,全面介入了索马里内部事务。³后由于维和士兵大量遇袭身亡,联合国部队被迫撤出索马里,维和行动以失败告终。国内有学者认为,联合国索马里维和行动是历史上最惨痛的失败,是维和行动的滑铁卢之役。⁴

索马里维和行动失败的主要原因是维和行动偏离了被主权国家认可的三项规范,即中立、同意与自卫的原则。这表明,联合国在其新规范远不成熟之前,不能轻易抛弃旧规范,规范的形成、传播与被接受需要时间。联合国的优势在于其中立地位和其规范的普适性,它不能过于倾向某大国的新观念。如果要发挥规范的作用,在建构规范的过程中,权力不是唯一的因素,有时甚至不是最重要的因素。

联合国在前南斯拉夫采取的维和行动也颇有研究意义。冷战时期,联合国没有机会在欧洲从事维和行动。冷战结束后,前苏联和东欧地区发生了不少民族冲突。南斯拉夫的解体过程所伴随的多场血腥的民族冲突,引起了国际社会的关注。联合国1992年成立保护部队,开始执行维和任务。1995年根据安理

1 加利:《永不言败:加利回忆录》,第27页。

2 宫少朋、朱立群、周启朋主编:《冷战后的国际关系》,北京,世界知识出版社1999年版,第81页。

3 同上书,第327—329页。

4 门洪华:《和平的纬度:联合国集体安全机制研究》,第325页。

会决议,前南地区维和部队被一分为三,改组为驻波黑联合国保护部队、驻克罗地亚联合国恢复信任行动部队和驻马其顿联合国预防性部署部队。其中后两支维和行动部队因恪守维和的基本原则而获得了成功,尤其是在马其顿的预防性部署部队是联合国历史上第一次预防性外交的试验,也是联合国首次向没有发生冲突和战争的非联合国会员国(马其顿自宣布独立以来当时尚未得到国际上的普遍认可)派出维和部队。^①

在波黑的维和行动由于得不到塞尔维亚族的合作陷入了困境。于是,安理会通过决议允许北约介入,使用空中支援手段协助维和部队保护安全区。北约渐渐控制了波黑的局势,1995年底联合国维和部队彻底向北约执行部队移交了权力。

从以上三个案例的分析可以看出,联合国要有效地维持和平与安全,必须区分面对的是外部侵略,还是民族冲突;是由秘书长指挥维和部队,还是由大国主导的多国部队实行维和行动;是维持和平,还是强制和平;失败后是由联合国承担责任,还是由大国承担责任?处理不好这些问题将损害联合国的声誉,过高的期望值一旦无法实现将使人们对联合国的认同走向反面。到目前为止,如何在一个主权国家为主的世界召集和指挥一支部队,仍然是联合国的致命缺点。^②

联合国在维和领域如此大规模和深入的拓展,在冷战时期是不可想象的,没有大国的认同是不可能实现的。维和行动的经验教训,恰恰说明了权力分配的限度和国际规范的重要性。即使有足够的权力支持,偏离国际规范和中小国家的认同,维和行动还是走向了失败。国际规范的结构虽然是隐性的,但并不是可有可无的。仔细研究国际规范结构的局限,使我们能更加清楚国际制度能做什么,不能做什么。

4. 联合国当前面临的各种挑战

当前联合国面临的最大的挑战是国际权力结构的失衡。所谓挑战,其含义是:一、霸权结构对联合国的影响;二、国际权力格局中第二梯队新兴大国的

① 宫少朋、朱立群、周启朋主编:《冷战后的国际关系》,第330页。

② 爱德华·勒克:《美国政治与国际组织》(裘因、邹用久译),北京,新华出版社2001年版,第219页。

崛起对安理会构成形成的挑战。

就霸权结构与联合国的关系这一方面而言,霸权与制度实际上有两面性,一方面是霸权国在建立和维持制度方面具有重要作用;另一方面霸权国并不总是遵守制度,霸权国关注的是霸权结构的稳定而不是国际和平,因为维护霸权体系与维护联合国制度的有效性不是一回事。美国在冷战后对联合国的工具理性态度越来越明显,对其有用则强化之,对其不利则抛弃之。美国凭借实力,不断在联合国改革上做文章,从机构改革到会费问题,从联合国的规范到秘书长人选,都显示出联合国承受的来自霸权结构的压力。

其次,德、日等二战战败国的重新崛起是明显事实,它们要求改变二战所形成的国际秩序,希望成为安理会常任理事国的呼声日切。从策略上看,它们之所以选择不去挑战联合国体系,一是因为霸权结构的存在;二是它们认为接受联合国规范符合自己的国家利益。因此,安理会如何既反映大国权力分配,又能保证效率从而成为一大难题。

权力结构与国际制度有效性的关系并不像初看上去那么简单。奥兰·扬认为,从广义上说,权力分配越对称,开始建立一种制度安排就越困难;但一旦它得以形成,其有效性也越高。权力对称使得社会体系内为数众多的成员间达成协议成为必需,从而提高了形成规制的交易成本。但与此同时,对称又确保了任何个体都无法掌握足够的权力去藐视制度安排或对通行的制度安排进行改变。非对称性则起到相反的效果:严重的非对称性产生出权力精英(在极端情况下即为独裁者),可以把制度强加给其他社会成员,从而使得制度的形成相对容易;但这种非对称性又会降低制度的有效性,因为它允许团体中的一些成员可以无视制度的指令(只要他们认为这样做符合其目标),从而会引起其他成员的不满。^①

非国家行为体的扩张与全球治理问题也对联合国提出了挑战。当前国际社会的一个突出特征是国际体系进程的复杂化程度加大。^② 各种非国家行为体数目剧增,互动频度加大,其涉及的领域和施加影响的方式也多样化。它们

① 奥兰·扬:《国际制度的有效性:棘手案例与关键因素》,第209页。

② 秦亚青:《观念调整与大国合作》,《现代国际关系》2002年第5期,第6页。

参与议程设定、政策制定和政策实施。^① 非国家行为体既是新的权力因素,也是新的规范的提供者。它们力图打破国家对合法暴力的垄断,使自己的声音上升为新的国际规范。联合国自身作为一种非国家行为体,它同样既是国际规范的产物,也是新国际规范的来源。不过,作为非国家行为体的联合国,其基本单位是国家,因此非国家行为体等社会性力量对联合国影响的增大究竟是促进还是削弱了联合国的有效性,这仍有待观察。

联合国改革的深层次问题涉及规范的延续与转变。《联合国宪章》从制订之时起就充满了争议。发展至今,《联合国宪章》有过几次小的修改,主要是关于增加安理会非常任理事国和经社理事会理事国数目等非实质性问题。但冷战结束后,对联合国改革的要求既有技术性的,更有规范性的。安南秘书长在2005年3月21日向第59届联大提交了题为《更大的自由:为人人共享发展、安全和人权而奋斗》的改革报告^②,呼吁关注人类安全,制定使用武力标准,定义恐怖主义,提升人权地位,这意味着要联合国进一步强化限制国家主权的规范。姑且不论这些要求能否实现,但从其被提上议事日程来看,有可能对国家行为产生深远影响,也对联合国的合法性和有效性形成严峻的考验。因此,联合国的改革反映了某些新的观念力图上升为国际规范的趋势。联合国又走到了十字路口。

五、结 论

通过对于联合国的产生背景及在不同历史时期和不同国际权力格局下的行为比较,我们发现联合国这一机制的有效性并不是一成不变的,决定其有效性的,除了国际权力结构外,还有大国认同度的高低。在国际权力不均衡和大国认同度低的情况下,基本上很难存在有效的国际制度,即使是既存的国际制度,也可能会因为其有效性的缺失而以失败告终,国联是其例子。而在权力较为均衡时,即使大国的认同度仍然不高,既存的国际制度仍然能发挥一定的作

^① 王杰、张海滨、张志洲主编:《全球治理中的国际非政府组织》,北京大学出版社2004年版,第190页。

^② 见 <http://www.un.org/>。

用,如冷战时期的联合国。当对构成国际制度的主要国际规范认同度较高的时候,即使国际权力不均衡,国际制度的有效性仍然可以得到保证,甚至可以在部分议题上发挥很高的活力,这是冷战后联合国有效性提高的根本原因。但是,在不均衡的国际权力分配结构下,特别是在霸权结构下,大国和霸权国对于国际制度所带来的压力又时常显著地降低其有效性,当前联合国所遇到的最大挑战即源于此。可以推断,在国际权力分配均衡,大国对构成制度的国际规范认同度高的情况下,国际制度的有效性是最高的,但这一推测目前缺乏有力的实证证据,我们只能从逻辑上推导或者在特殊情境下进行有限的验证。

在本文的研究工作中,大国的认同被化约为构成制度本身的国际规范的属性。研究发现,由于制约性规范和构成性规范的内在属性不同,使得大国在接受、建立起对它们的认同时难度不同。一般来说,相比规范性认同而言,大国更容易建立起对制约性规范的认同。但这并不是绝对的。随着大国对某些制约性规范认同的提高,也有可能接受在这一规范基础上所发展起来的规范性认同。当然,这只是出于研究的方便对于现实的简化而得到的结论,在现实世界中这样的简化必然有较大的偏差,因为事实上对大国规范认同的影响因素是非常复杂。不过,这样的简化对于我们思考和认识规范的建立和改变如何影响国际制度的效力是有帮助的。

作为重要国际制度的联合国,是战后人类在维护世界安全与和平的问题上的一次政治创新,在一定程度上使人类摆脱了国家间的丛林状态。即便是在20世纪中叶以来的国际政治的现实权力斗争中,联合国仍发挥了国际制度的独特作用。

作者简介

姜宅九 清华大学国际问题研究所 2003 级博士生(韩国留学生)。研究方向为中国对外政策、东亚安全。

电子信箱:jiangzj03@mails.tsinghua.edu.cn

张清敏 外交学院外交学系副教授。河南师范大学英语语言文学学士,美国杨百翰大学国际关系专业硕士,外交学院法学博士。2004—2005 年在美国乔治·华盛顿大学任富布赖特访问学者。代表作有《大棋局:中美日关系风云五十年》(副主编,北京,当代世界出版社 2001 年版)等。研究方向为外交政策理论、美国对华政策及中美关系。

电子信箱:zhangqingmin@cfau.edu.cn

随新民 外交学院副教授。1989 年郑州大学外语学院获文学学士学位,1995 年北京科技大学文法学院获法学硕士学位,2005 年外交学院毕业获法学博士学位。研究方向为国际关系和中国外交。

电子信箱:xmsui@cfau.edu.cn

贾烈英 北京语言大学人文学院副教授。分别在北京大学、中国传媒大学和外交学院获得学士、硕士和博士学位。1997 至 1998 年作为访问学者在英国谢菲尔德大学进修,2005 至 2006 年在美国加利福尼亚大学长滩分校学习。研究兴趣为国际制度理论。

电子信箱:jialieying5159@hotmail.com

盛红生 中国人民解放军国际关系学院教授。英国诺丁汉大学国际刑法与武装冲突专业毕业,获法学硕士学位;武汉大学国际法专业毕业,获法学博士学位。曾担任联合国驻刚果(金)维持和平特派团专家。代表作有《武力的边界:21 世纪前期武装冲突中的国际法问题研究》(北京,时事出版社 2003 年版)。

电子信箱:adamsheng@163.com