

国际政治

中国的联合国外交实践与贡献

方长平

【摘要】 本文系统考察了1949年新中国成立后中国联合国外交的曲折历程,据此总结了中国联合国外交的基本特征。本文认为,中国的联合国外交不仅奠定了中国多边外交基础,而且培育了和平发展时代中国外交基本气质,对于中国总体外交有着重要贡献和启示。

【关键词】 联合国;多边外交;中国外交

【中图分类号】 D51 【文献标识码】 A 【文章编号】 1008-1755(2012)03-0058-62

联合国是当今世界最大的政府间国际组织,它在维护世界和平、促进经济社会发展中发挥了不可替代的重要作用。尽管中国是联合国的创始会员国,但1949年成立的新中国与联合国的关系走过了一段不平凡的道路。中国的联合国外交实践不仅奠定了中国多边外交的基础,而且对中国的总体外交有着重要贡献。本文试图在系统回顾中国联合国外交历程的基础上,发现中国联合国外交的基本特征,最后对中国联合国外交对中国外交的贡献与启示进行了分析。

一、中国的联合国外交历程

自1945年中国作为创始会员国加入联合国之后,中国与联合国关系已经走过了60多年。在这60多年里,从不被联合国接纳到在联合国发挥重要作用,从对联合国事务被动、消极的旁观转为积极、主动的全面参与,从一个联合国体系的革命者、改革者到体系的维护者,中国与联合国关系经历了一个曲折的过程。作为安理会常任理事国和最大的发展中国家,中国在联合国这个多边外交舞台上的表现日臻成熟,发挥着自己独特的作用。自新中国成立以来,中国与联合国关系大致经历了以下四个阶段:

1. 1949—1970:联合国外的徘徊者

1949年新中国成立后,新生政权得不到大部分西方国家的承认,并被由美国主导的联合国拒之门外。这一阶段的中国,内部面对着尚未稳定的政局,外部又处于美苏冷战的夹缝中,处境较为孤立。在这种内忧外困的处境下,中国领导人将两极格局下的国家生存作为外交政策制定的出发点,其外交思想也不可避免地有着浓厚的意识形态色彩。无论是20世纪50年代的“一边倒”还是60年代的“两个拳头打人”,中国总是把自己置身于国际制度之外,并以批判者和怀疑者的角色出现在国际舞台上。

考虑到联合国是世界上最大的政府间国际组织,在国际社会具有广泛的种种影响力,因此,急于得到国际社会更多承认的新中国在建国初期曾积极谋求恢复在联合国的合法席位。但是,1950年朝鲜战争中美国操纵的联合国军与中国开战,中国愈加对“由美帝国操纵的联合国”怀疑和防范,加之随后中国在联大被扣上“侵略者”的帽子、且恢复联合国代表席位的努力屡遭失败,中国对联合国更加失望,除了不断进行批评之外,甚至一度提出另外建立一个“革命的联合国”的主张。⁽¹⁾

2. 1971—1978:联合国内的旁观者

20世纪70年代,在对国际形势的审慎考虑下,中

国实行了“一条线、一大片”的外交方针,新中国外交取得了建国以来的最好成就,中美关系走向缓和,国际格局对中国十分有利。1971年,第26届联合国大会上,中国恢复了在联合国的合法席位,重新成为了联合国中的一员,这是中国外交的一大历史性突破,为中国的多边外交提供了良好的机遇。中国随后就逐步恢复了联合国下属许多专门机构的席位。然而,加入联合国初期的中国由于意识形态、国内封闭、外交经验的匮乏及对联合国作用认识肤浅等原因,⁽²⁾在联合国的事务中很多时候扮演的是一个旁观者的角色。中国对联合国的理念并不能完全接受,对联合国的定位也只是反对超级大国的霸权主义、支持第三世界国家反帝反殖民的讲坛。⁽³⁾1974年,邓小平在第六届特别联大发表讲话,明确提出了三个世界划分的主张,并宣布中国永远不称霸、不做超级大国,并提出建立国际经济新秩序的主张。这充分反映了中国作为发展中国家的鲜明立场,中国也确实为第三世界国家争取合法权利做出了积极努力。

但是,中国在这一阶段对联合国的参与是比较不充分的,多是表达政治诉求,而非发展经济利益。中国认为计划经济与市场经济是完全水火不容的,因此,中国不仅没有参加世界银行、国际货币基金组织,而且拒不接受联合国范围内对中国的贷款。此外,中国多参与声援第三世界的活动,而对与中国外交原则不符的维和、人权等领域的问题,中国持相对消极态度;多涉及原则性的讨论,而实际参与甚少,经常以“不参加投票”或弃权的方式消极参与。在1981年以前,中国政府认为维和行动与我们一贯主张的不干涉内政的原则相抵触,因此中国对于维和行动是否定的,中国不参加行动,不分摊维和费用,也不参与安理会维和行动决议的表决。“不参加投票”是中国返回联合国后的一项“创造”。⁽⁴⁾从1971年11月24日到1976年12月22日止,安理会的158次表决中,中国有46次未参加投票,占29%,居各常任理事国之首。⁽⁵⁾

总之,到20世纪70年代末之前,中国对联合国的参与受意识形态影响较深,对联合国的态度经历了从挑战者到旁观者的转变,中国对联合国的参与是消极的,影响力非常有限,甚至可以说是“组织上加入,思想上没有加入”。

3. 1979—1990:国家利益驱动下对联合国的有限参与

1978年启动的改革开放是中国与联合国关系的重

大转折点。中国确立了以经济建设为中心的指导方针,放弃了从阶级斗争看世界的视角,更加客观地定位世界局势和中国的国际角色。当时外交政策主要制定者邓小平将和平与发展确立为当今世界的主题,并对外交政策进行了重大的调整,确立了独立自主、不结盟的超越意识形态的外交方针,中国开始积极参加以联合国为代表的多边外交活动。

这一阶段中国对联合国的看法也有了很大改变,联合国对中国而言不再仅仅是一个追求主权利益的讲坛,更是实现发展利益的广阔舞台。中国积极参与联合国的各个专门机构,开展了广泛的经济、社会合作。中国先后成为联合国粮农组织、世界知识产权组织的成员国,又于1980年恢复在世界银行和国际货币基金组织的席位,1983年恢复在国际劳工组织的活动,1984年成为国际原子能机构的正式成员。⁽⁶⁾中国与联合国展开了广泛的互动,“凸显了将国际制度视为促进国家利益工具的意识”。⁽⁷⁾联合国及其专门机构成为中国获得经济援助、信息、技术的重要渠道,从1979年到1983年,中国从联合国开发计划署、联合国人口基金等接受了2.3亿美元的援助。⁽⁸⁾同时,中国也贯彻“有给有取”的方针,通过自己的积极努力表达合作发展的诚意,并为联合国的一些项目提供了人力、设备、技术等支持。中国与联合国的关系进入了良性互动的阶段。

随着中国参与联合国程度的不断深入,中国对联合国促进和平与发展的作用有了更为清晰的了解,中国开始涉入传统上较为敏感的领域,如维和行动、人权及核裁军问题等。1986年,中国缴清了联合国维和行动的欠款;1988年,中国一改不参加投票、不承担任何维和义务的态度,正式申请加入维和行动特别委员会;1989年,中国首次派人参加了维持和平行动,向联合国纳米比亚过渡时期协助团派遣了20名选举监督员。中国已将维和行动视为联合国维护国际和平安全的有效手段。⁽⁹⁾在人权领域方面,中国从80年代起就积极参与联合国人权领域的活动,中国不仅从1981年起一直担任联合国人权委员会成员,在参与人权领域有关方案的起草制定、加入国际人权公约方面中国也认真的履行了其国际义务。在裁军领域,中国也改变过去消极的态度,积极肯定联合国推进世界裁军进程的努力,并开始参与国际军控和裁军领域的重大活动。自1980年起,中国开始参加联合国裁军谈判会议,1983年向联合国派出专职裁军大使,并在80年代参与签署了一系列有关裁军、军控的文件与协议。⁽¹⁰⁾

在这一阶段,中国参与联合国是以经济领域为主

的。同时,在政治和安全方面,中国也在积极履行义务、承担责任,中国国力的增强及国际影响力的上升使得中国开始发挥与其地位相称的作用。当然,改革开放初期的中国尽管其国家利益的界定有了明显的变化,但是由于与国际制度刚刚接轨,中国在联合国体制中发挥的作用是相对有限的,中国更多的是在进行着一个学习、适应、由被动接受到主动参与的过程。

4. 1991 年至今:作为负责任大国的全面参与

20 世纪 90 年代初期的中国曾一度面临着较为艰难的外交处境,因此,中国积极融入现有的国际秩序,更加主动地参与联合国这个多边外交的平台来改善自己的外交环境。同时,20 世纪 90 年代的全球化浪潮不断推进,使得中国的发展不可能孤立于国际体制之外;全球化带来的全球性问题,如环境恶化、跨国犯罪、恐怖主义等也需要中国与其他国家通力合作共同应对。在这种背景下,中国对自身实力和利益有了更为客观的认识,中国外交的目的不再仅仅是维护本国的发展利益,还需要真正融入国际秩序,成为国际社会所接受的大国,并发挥自己的影响力。90 年代中期以后,随着中国国家实力的上升,中国逐步将自己定位为负责任的大国,更加重视联合国的作用,注重维护联合国的权威,主张加强联合国在世界事务中的职能和地位,中国开始了全方位参与联合国的阶段。

在和平与安全领域,中国作为安理会常任理事国,愈加把自己视为国际制度积极而负责任的维护者,在维和、裁军方面做出了更为突出的贡献。中国迄今共参与了 22 项联合国维和行动,累计派出维和人员上万人次,现正在执行维和任务的有 1900 多人,是联合国安理会 5 个常任理事国中派出维和人员最多的国家。⁽¹¹⁾而在裁军方面,中国的态度更加合作,不仅明确提出中国关于裁军方面的立场,还主动接受国际社会对中国发展战略武器的限制。1992 年 3 月,中国正式加入《不扩散核武器条约》;随后又相继签署了《全面禁止核试验条约》、《禁止化学武器公约》。⁽¹²⁾中国为维护世界和平与安全所做的努力为中国赢得了良好的国际声誉。除了广泛参与维护和平安全的实践外,中国还积极倡导“新安全观”,主张安全上应相互信任,共同维护,树立“互信、互利、平等和协作”的新安全观,通过对话和合作解决争端,而不应诉诸武力或以武力相威胁。⁽¹³⁾这一观念的提出,表明中国作为一个负责任的大国在积极探索维护世界和平与安全的新途径,希望通过和平方式解决争端,实现共同安全。

在经济发展领域,中国仍然积极倡导建立公正合理的国际政治经济新秩序,积极推动联合国发挥作用,以缩小南北差距。⁽¹⁴⁾在保护全球环境方面,作为发展中国家的中国对环境问题愈加重视,除了将环境保护确立为基本国策外,还积极参与了联合国系统内部有关国际环境领域法律的起草或制定。⁽¹⁵⁾此外,中国还积极推动联合国的改革。中国始终主张联合国改革应当在安全、发展、人权三大领域平衡推进,特别是推动在发展领域取得成果,让发展中国家从中受益。

这一阶段,中国在联合国舞台上更加自信地发出自己的声音,并且逐步从对具体政策的阐述转变到对关于未来世界的观念性构想。2005 年 9 月,胡锦涛主席在联合国成立 60 周年的首脑会议上,向国际社会提出了构建“和谐世界”的理念。“和谐世界”的基本要求涵盖了政治、经济、文化、安全、发展等各个领域,而其实现途径就是世界各国都走和平发展道路。这一原则的提出充分表明中国融入世界的决心,也显示出中国对联合国的外交日趋成熟与务实。

二、中国的联合国外交基本特征

20 世纪 90 年代以来,随着中国开放程度的不断扩大,联合国已经不是中国惟一的多边外交舞台。但是中国对联合国的地位和作用却愈加重视,中国从联合国的“门外汉”变为真正的“局内人”,其对联合国参与也达到了前所未有的深度和广度,中国正以更灵活务实的态度参与到联合国制度的建构和维护中。通过对中国联合国外交历程的考察,大致可以发现以下几个特征:

第一,中国的联合国外交由强调对发展中国家权益的维护,到对全球公共问题关注的转变,从全球整体而不是具体某一种类型国家的出发来确定自己的联合国外交战略。20 世纪 70 年代中国更多地是把联合国看作第三世界联合反帝、反霸的舞台;80 年代则把联合国看成是一个可以为我所利用的组织;到了 90 年代后,随着中国对国际社会参与程度加深,中国越来越多地从全球视野来看待联合国的作用。这既是中国实力增强、国际地位提高的必然选择,也有中国对联合国认知变化的主观考量。

第二,由强调对国际经济秩序改革到对强调国际政治、国际安全秩序的改革。在 20 世纪七八十年代,中国政府支持并参与了广大第三世界国家要求改革不

合理的国际经济旧秩序斗争;冷战结束、伴随着国际格局的转换,国际政治新秩序的建立成为讨论热点,中国政府主张在建立新的国际政治新秩序中,要充分发挥联合国的作用,要以《联合国宪章》和公认的国际法基本准则为原则构建未来的国际政治新秩序。对全球化时代愈益影响国际关系的全球性问题日益关注,并呼吁在联合国的框架下或以《联合国宪章》为指导解决。在国际安全领域,中国批评个别国家在国际事务中的单边主义作风,强调维护联合国特别是安理会在国际事务中的作用和权威,认为联合国的集体安全机制作为维护当今国际安全的基石,倡导在国际社会建立“互信、互利、平等、协作”的新安全观。

第三、由权益的争取到制度的改革、观念的创新。中国恢复在联合国的合法席位后,由于当时的国际形势和包括中国在内的广大第三世界在国际上的不平等的地位,因此争取公正、平等的政治经济权益成为中国参与联合国外交的重要目标。例如,正是在中国和广大发展中国家的努力下,第29届联大通过了《各国经济权利和义务宪章》,确认了各国对本国自然资源的永久主权。中国还积极支持发展中国家为保卫200海里海洋权的斗争,推动了《联合国海洋法公约》的签署。中国坚决反对发达国家的贸易保护主义,为改善发展中国家的贸易环境进行了长期不懈的努力并取得了实质性成果。在争取发展中国家权益的基础上,中国积极参与到联合国体系的制度变革中,希望通过对联合国体制的改革,为建立公正合理的国际政治经济新秩序提供重要支持。到了20世纪90年代以后,中国利用联合国舞台向国际社会提出的“新安全观”与“和谐世界”理念显示了中国政府试图在观念层面推动联合国和国际政治变革的决心。

三、中国联合国外交对中国总体外交的贡献

1. 为中国广泛参与国际社会提供了重要的体制支持。

自近代以来中国一直处于西方主导的国际体系边缘地位。1949年新中国成立后,中国更是与这个国际体系处于基本对立的地位。1971年中国在联合国合法席位的恢复,其意义不仅在于中国重返了这个世界上最大的政府间国际组织,而且标志着中国与西方主导的国际体系和国际社会关系翻开了新的一页。中国与联合国的关系在某种程度上就是中国与国际社会的关

系。中国恢复联合国合法席位,预示着中国从国际体系的革命者、挑战者,转变为国际体系的参与者、甚至受益者和维护者。中国在20世纪70年代初与联合国关系的根本改变,是中国重返国际社会的重要起点,对80年代后中国对外战略的大调整和改革开放政策的实施提供了重要支持。

2. 扩大了中国多边外交的范围,促进了中国与国际社会的全面相互依赖。

在中国恢复联合国合法席位之前,中国也曾参与过一些多边外交活动,如亚非会议的召开,作为不结盟运动的观察员国参加不结盟运动的一些活动,当然也参加了苏东阵营内部的一些多边外交活动。但是囿于当时的国际形势,以及中国对多边外交性质和功能的主观认知,中国的多边外交活动也不可能有很大的发展。1971年后中国在联合国的外交活动,包括与联合国的专门组织和附属机构关系的建立,扩大了中国多边外交活动的范围,深化了中国多边外交合作的进程,把中国多边外交活动推到了巅峰,促进了中国与世界的深度相互依赖。

3. 培育了中国外交的气质,形成了和平发展时代中国大国外交的基本风貌。

新中国成立后,中国奉行独立自主的和平外交政策,但在具体的外交事务中,无论在双边还是在多边外交活动中,中国外交往往呈现一种挑战型的和对抗型的气质,更多时候是以革命者的、对抗者的姿态出现在国际舞台上,团结某些国家或者国家集团对抗、反对另外一些国家集团。个中原因非常复杂,在一定程度上也与建国后国内政治中的阶级斗争风气有关。1971年中国恢复在联合国的合法席位后,尽管在一定时期内中国还是联合广大第三世界国家反对帝国主义和霸权主义,但中国政府逐渐意识到,在联合国这样的多边舞台上,对抗与对立不可能解决任何问题,必须要学会合作甚至一定程度的妥协,包括与其他资本主义大国的合作。特别在安理会中,需要通过大国合作特别是常任理事国的合作,才可以推动国际安全问题的解决。正是这样长期的磨合,中国外交的气质才逐渐发生令人醒目的改观,由对抗型向合作型转变的态势愈加明显。这种对中国外交基本风貌的改变不仅体现在联合国这样的多边机构中,中国与其他大国的双边关系也因此发生了显著的积极变化。20世纪90年代后中国与世界诸大国所建立的战略伙伴关系,不论其具体内

涵如何,至少反映了中国外交的气质在变。这当然主要得益于中国外交总体战略的调整,但与中国在联合国等多边外交活动中所获得的启示也不无联系。

总之,中国联合国外交实践活动是中国多边外交活动的关键环节,也是中国总体外交活动的重要组成部分。从某种程度上看,中国联合国外交是中国外交的缩影,它既反映了中国与国际社会关系的变化,也培育了中国外交的气质,彰显了中国和平发展时代外交的新风貌。

[注释]

- (1) 1965年1月24日,周恩来在会见苏班德里约第一副总理率领的印度尼西亚代表团时表示:“联合国犯的错误太多了。联合国太使亚非国家失望了。联合国必须改正它的错误。联合国必须加以彻底改组”,“也可以另立一个革命的联合国,与那个被美帝国主义操纵的因而只能做坏事不可能做好事的所谓联合国也者,唱对台戏。”参见《可以另立一个革命的联合国》(J),《世界知识》1965年第3期。
- (2) (4) 吴建民《多边外交是构建和谐世界的平台——重新认识多边外交》(J),《外交评论》2006年第8期。
- (3) 同上,第11-12页
- (5) 王杰《大国手中的权杖:联合国行使否决权纪实》(M),当代世界出版社,1998年版,第448页。
- (6) 对这些国际组织基本情况以及中国何时加入的介绍可以参见中国外交部网站:<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gjhdqzz/>,访问日期:2012年3月25日。
- (7) 门洪华《压力、认知与国际形象——关于中国参与国际制度战略的历史解释》(J),《世界经济与政治》2005年第4期。
- (8) 转引自门洪华《压力、认知与国际形象——关于中国参与国际制度战略的历史解释》(J),《世界经济与政治》2005年第4期。
- (9) 参见蒲博《当代世界中的国际组织》(M),当代世界出版社,2002年版,第269页;王逸舟主编《磨合中的建构:中国与国际组织关系的多视角透视》(M),第二章,中国发展出版社,2003年版,第70-73页。
- (10) 参见滕建群等著《国际军备控制与裁军概论》,世界知识出版社,2009年版,第91-95页。
- (11) 胡锦涛主席在博鳌亚洲论坛2008年年会开幕式上发表的题为“坚持改革开放,推进合作共赢”的讲话。http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-04/12/content_7966434.htm,访问日期:2012年3月25日。
- (12) 中国在90年代参与国际军备控制和裁军的情况可以参见滕建群等著《国际军备控制与裁军概论》(M),世界知识出版社,2009年版,第95-101页。
- (13) 江泽民主席在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告中提出了“新安全观”概念。http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632296.htm,访问日期:2012年3月25日。
- (14) 江泽民主席2000年联合国千年首脑会议上发表的讲话。http://news.xinhuanet.com/ziliao/2000-12/03/content_494856.htm,访问日期:2012年3月25日。
- (15) 仪名海《20世纪国际组织》(M),北京广播学院出版社,2003年版,第315页。

作者简介:方长平,中国人民大学国际关系学院副教授。(北京,100872)

收稿日期:2012-02-05

修改日期:2012-03-26

52 China's Shifting Identity with UN Peacekeeping Operations: the Perspective of Shifting Evaluation in Discourse

by Feng Jicheng

China's participation in UN peacekeeping operations constitutes an important part of its integration into the international system. China's evaluation of peacekeeping activities in discourse, has taken on an obvious feature of development. From 1949 to 1980, China expressed strong condemnation and opposition toward the entire concept of UN peacekeeping; from 1981 to 1987, China adopted differentiated attitudes toward UN peacekeeping while making clear its principled position; from 1988 to 1997, China actively participated in making proposals and policy suggestions while firmly adhering to basic principles of peacekeeping; From 1998 on, China has affirmed strong political support for peacekeeping and has actively participated in peacekeeping reform and creation of new approaches. The evolution of China's evaluation in discourse has reflected and embodied its shifting identity with UN peacekeeping as well as its deepening integration into it.

58 China's UN Diplomacy Practice And Its Contribution

by Fang Changping

This paper does a systemic research on China's complicated UN diplomacy since New China was established in 1949 and summarises the general features of China's UN diplomacy. The study believes that China's UN diplomacy not only lays a solid foundation for its multilateral diplomacy, but also cultivates the unique temperament of China's diplomacy in the era of peace and development, both of which make great contribution to China's comprehensive diplomacy and inspire its future development.

World Economy

63 Inquiry into the Financial Crisis Management Behavior of the IMF: An Economic Analysis

by Wu Qizhi & Nie Wenxing

The paper first explores, on the basis of a framework of analysis in economics, the respective characteristics and financial crisis management behaviors of IMF as self-interested actor, limited rational actor, institution-flaw-constrained actor and insufficiently-resourced actor. Then the relations between IMF and other management entities of financial crisis are also discussed: the relation of being each other's agent and servant-master relation between it and the USA; imbalanced supply-demand relation of management resources and actions between it and crisis-stricken countries and areas and complementary and competitive relation between it and regional management entities, all of which have great impacts on the management behavior of the IMF. Therefore, it is concluded that the IMF's intrinsic characteristics and its internal and external constraints hit at the heart of the reform of the IMF.

68 Analysis of the Advantages and Disadvantages of China — Congo (Kinshasa) Economic Cooperation

by Wang Feng

So far, Congo (Kinshasa) has been one of the most important economic partners of China in Africa. The favorable foundation of political relationship, the strong economic complementarity, favorable policy environment and the broad platform of Forum on China-Africa Cooperation all contribute to energizing the vigorous development of China — Congo (Kinshasa) economic cooperation. However, challenges to the bilateral economic cooperation still exist in terms of the internal and external investment risk both from China and Congo (Kinshasa). China — Congo (Kinshasa) Economic Cooperation not only is a model for the cooperation between China and African resource-rich countries, but also gives guidance to the development of Sino — African economic relations.

Countries and Regions

74 A Study on the Localization Strategy in African Oil Development

by Zhou Shuqing

The essence of the localization strategy in African oil development is to increase the share of interests of countries with resources in international oil development cooperation. The localization strategy is rooted in both the enhancement of the status of African oil in the international energy structure and the changes in political and economic environment of African oil countries. The emphasis the African oil-producing countries place on the localization strategy will narrow the space of interest of foreign oil companies and affect the cooperation between foreign oil companies and Africa in oil development.