

从联合国安理会改革 看中欧战略关系的局限性

吉 磊

摘 要: 中外学界普遍认为中欧广泛的战略共识是双方关系快速发展的原因之一。对于致力于应对全球安全威胁,牵制美国单边主义倾向,推动国际多边合作,提升自身国际形象与影响力的中国与欧盟而言,联合国安理会无疑是促进双方战略合作、实现共同战略利益的重要舞台。但是在极具重要性的安理会改革问题上,中欧非但很少进行互动与合作,还表现出明显的分歧。本文通过分析联合国安理会改革进程以及欧盟和中国在这一问题上的立场,探寻欧盟本身的分歧、美国的负面影响、中欧双方在战略实践层面上的具体分歧等三方面因素对中欧战略伙伴关系的阻碍和制约。

关键词: 联合国安理会改革; 中欧关系; 中欧战略伙伴关系; 局限性

作者简介: 复旦大学 国际关系与公共事务学院 博士研究生 上海 200433

中图分类号: D81

文献标识码: A

文章编号: 1005- 4871(2010)01- 0026- 09

自 20 世纪 90 年代中期起,中欧关系开始超越从属于超级大国的“派生性”关系,并脱离了冷战结束后初期的低谷,获得了迅速而又蓬勃的发展,且日益常规化、制度化,互惠互利程度不断提升。¹ 1995 年至今欧盟的七份对华政策文件和中国 2003 年发表的对欧盟政策文件,自 1998 年以来已历十二届的中欧领导人峰会,2005 年启动的副外长中欧年度战略对话等等双边、多边合作对话机制,见证并推动着十多年里双方关系的飞跃,从面向 21 世纪长期稳定的“建设性伙伴关系”提升为“全面伙伴关系”,再向“全面的战略伙伴关系”迈进。冷战终结后,面对国际体系的结构变迁和日益严峻的全球化挑战,中欧逐步形成的战略利益共识与相互战略

需要无疑是双方关系大踏步前进的主要动力之一。许多中外分析家都不约而同地指出,中欧关系区别于其他大国关系,双方没有根本的利害冲突,均不将对方视为主要的战略威胁;中欧都希望对方在国际舞台上发挥更大的作用,在对世界秩序的追求上

¹ 戴维-香博(沈大伟):《中国和欧洲:从派生性关系向独立关系的发展》,载宋新宁、张小劲主编:《走向二十一世纪的中国与欧洲》,香港:香港社会科学出版社,1997年版,第33页;陈志敏、古斯塔夫-盖拉茨:《欧洲联盟对外政策一体化——不可能的使命?》,北京:时事出版社,2003年版,第361页;Bates Gill/Melissa Murphy, *China Europe Relations: Implications and Policy Responses for the United States*. A Report of the CSIS Freeman Chair in China Studies, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2008, p. 7.

以及全球治理的理念上,双方都倡导世界的多极化,支持多边主义合作。特别是中欧都致力于推动建立在规范基础之上的多边国际秩序,重视和维护联合国在维持国际和平与安全上的核心作用。¹ 尽管吴白乙、朱立群等学者也指出国际体系特别是美国对于中欧关系有着促进或阻碍的双重影响²,但学界普遍的观点是中欧关系战略基础良好,战略利益是相协调的。

被联合国宪章赋予了“维持国际和平与安全的首要责任”的联合国安理会是联合国最具权力的机构,冷战结束后它从两极对抗时期的瘫痪状态回到了国际社会的中心。对于致力于应对全球安全威胁,牵制美国单边主义倾向,推动国际多边合作,提升自身国际形象与影响力的中国与欧盟而言,安理会无疑是促进双方战略合作、实现共同战略利益的重要舞台,“加强安理会的地位,使之成为全球安全机制的核心制度是中美共享的强烈愿望”³。那么为什么在极具重要性的安理会改革问题上,中欧非但很少进行互动与合作,还表现出明显的分歧呢?本文通过分析联合国安理会改革进程以及欧盟和中国在这一问题上的立场,探寻欧盟本身的分歧、美国的负面影响、中欧双方在战略实践层面上具体的分歧等三方面因素对中欧战略伙伴关系的阻碍和制约。

一、转型国际秩序中的安理会改革

两个命定的挑战

19世纪大国均势的“百年和平”与20世纪初集体安全的国际联盟均以世界大战的爆发宣告失败。20世纪40年代在这双重阴影下,一个格外强调有效性的新集体安全组织“联合国”诞生了。它继承了二战期间美英《大西洋宪章》的精神,旨在建立一个“广泛而持久的普遍安全制度”,这集中体现在《联合国宪章》(以下简称《宪章》)第一章宗旨及原则中;同时它又吸取了国联权力太过分散的教训,通过设立安全理事会为这个新生的安全机制装上了“必要的‘牙齿’”。⁴最初安理会由美、苏、英、法、中5个常任理事国和6个非常任理事国组成;常任理事国拥有一票否决权;非常任理事国按照“对联合国的贡献”和“平等的地区分配”两个原则由联大选举产生,任期2年,不可连选连任。1965年在亚

非拉国家的巨大压力下,增加了4个非常任理事国席位(见第28页表1)。安理会的架构将国际社会制度化地分成了三个阶层:常任理事国、选任理事国以及很少有机会参与到安理会中去的国家。⁵

¹ 谭红平、彭元武:《欧盟的〈与中国建立全面伙伴关系〉文件评析》,载《欧洲》,1998年第6期,第40-45页;郇庆治、王珂:《全面合作伙伴关系:从比较的观点看》,载《现代国际关系》,2002年第5期,第53-58页;陈志敏、古斯塔夫·盖拉茨:《欧洲联盟对外政策一体化——不可能的使命?》,第374页;周弘:《论中欧伙伴关系中的不对称性与对称性》,载《欧洲研究》,2004年第2期,第1-15页;冯仲平:《欧盟对中国政策文件初析》,载《外交学院学报》,2004年3月第75期,第49-53页;裘元伦:《中欧关系现状与未来》,载《世界经济与政治》,2004年第10期,第8-16页;David Shambaugh, “China and Europe: The Emerging Axis”, *Current History*, 2004-09, p. 246;戴炳然:《走向健康、成熟、稳定的中欧关系——中欧建交30周年感言》,载《欧洲研究》,2005年第2期,第73-82页;火正德:《论中欧战略关系》,载《国际问题研究》,2005年第2期,第1-5,65页;沈大为:《新战略三角:美欧对中国崛起的反应》,赵晨译,载《欧洲研究》,2005年第5期,第17-31页;洪邮生:《欧盟与美国对话战略比较——兼论中美欧三边互动》,载《现代国际关系》,2005年第8期,第1-6页;Gustaaf Geeraerts/Chen Zhimin/Gkovalin Macaj, “The Reform of the UN”, in Stanley Crossick/Etienne Reuter, *China EU: a common future*, New Jersey: World Scientific, 2007, p. 68; Liselotte Odgaard/Sven Biscop, “The EU and China: Partner in Effective Multilateralism?”, in David Kerr/Liu Fei, *The International Politics of EU-China Relations*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 42; Charles Grant/Katinka Barusch, *Can Europe and China Shape a New World Order?*, London: Center for European Reform, 2008, p. 8; Bates Gill/Melissa Murphy, “China Europe Relations: Implications and Policy Responses for the United States”, p. 7;朱立群主编:《国际体系与中欧关系》,北京:世界知识出版社,2008年版,第107页。

² 吴白乙:《后冷战国际体系变动与中欧关系》,载《欧洲研究》,2005年第5期,第1-16页;朱立群主编:《国际体系与中欧关系》,第145-167页。

³ *Charter of the United Nations*, Chapter V, Article 24, <http://www.un.org/en/documents/charter/>, 访问日期:2010-01-16。

⁴ Gustaaf Geeraerts/Chen Zhimin/Gkovalin Macaj, “The Reform of the UN”, p. 68.

⁵ 倪世雄等著:《当代西方国际关系理论》,上海:复旦大学出版社,2001年版,第378-381页;Thomas G. Weiss, “The Illusion of UN Security Council Reform”, *The Washington Quarterly*, Autumn 2003, 26:4, pp. 147-161.

⁶ Christopher Hill, “The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas”, in Katie V. Laatikainen/Karen E. Smith, *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralism*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 53.

这一近似于等级制的结构被二次世界大战赋予了一定程度的合法性。五常被赋予了特权中的特权,由当时的几个重要大国担任。这一方面反映了几大国在反法西斯战争中的贡献,以及它们对和平负有的特殊责任;另一方面这体现了当时国际体系权力分配的现实,联合国的结构主要就是美国霸权、美英合作以及美苏对抗的产物¹。然而也正是这一结构给联合国种下了冲突的基因,自诞生之日起两种挑战就昭示着它的命运:一是难以调和的规范层面的冲突,即联合国成员国主权平等原则与安理会成员特别是常任理事国特权地位之间的矛盾。²第二种挑战在于,随着时间的推移,国际体系结构及观念结构变化不断冲击和腐蚀着安理会既有的权力分配与斗争文化。

两股改革的力量

20世纪90年代初冷战终结,国际体系历经深刻且复杂的变迁。安理会因两极格局瓦解重获新生,成为国际政治的神经中枢。全球化浪潮加速发展,新全球安全威胁日益严峻,与传统的安全问题一道要求安理会负起它维护国际安全稳定的首要责任;而惟一的超级大国美国的单边主义倾向却愈加明显,对安理会的权威构成了严重挑战。

在这一背景下两股重要的力量将安理会改革提上了议事日程:其一是新兴大国。随着战争记忆的消退,德国、日本力图摆脱经济巨人、政治侏儒的国际形象;印度、巴西等崛起中的发展中大国也日益获得了影响国际体系的能力与地位。这些多极化世界中的新权力中心急切希望成为安理会常任理事国。不断扩大的国际社会是另一股重要的改革力量。二战后,源自于西方的主权平等与民族自决观念扩展至全世界,联合国成员大幅增加,各国参与世界政治的热情也被动员起来。大部分成员国越来越意识到安理会为少数大国,特别是西方大国所主导,西方大国“在设置全球安全议程中过分的影响力削弱了安理会的‘合法性’”。³在这两股力量的推动下,联合国自1992年正式开始酝酿安理会改革。1993年第48届联大建立了一个专门负责安理会扩大及相关改革事宜的工作小组(open-ended working group)。

表1 安理会构成

	联合国成员总数	安理会席位	安理会席位占联合国成员总数的比例	五常占联合国成员总数的比例
1945年	51	11(5常, 6非常)	21.6%	9.8%
1965年	118	15(5常, 10非常)	12.7%	4.2%
2009年	192	15(5常, 10非常)	7.8%	2.6%

安理会合法性危机

“对合法性的追求是政治生活具有的恒常特征。它要求将权力转化为权威,权限通过法律来界定。”⁴简言之,被公众所批准且具备有效性的权力才是合法的权力。毋庸置疑,安理会是联合国体系中最有权力的机构,“在国际和平与安全领域,它以整个国际社会的名义进行决策,并对国际社会具有约束力”⁵。它可以施加经济制裁、对武力使用授权。但是安理会面临着深刻的合法性危机,国际社会长期积聚并日渐普遍的不满情绪使其承受着越来越沉重的改革压力。

安理会的合法性危机包含输入和输出两个方面。输入合法性主要关注政治体制的程序,取决于体制决策的方式是否公平。在安理会改革问题上,这一观点要求提升安理会的代表性,以及改革机构工作方式,使之更具包容性、更加透明化。输出合法性主要通过政治体制的成绩进行衡量,即这一体

¹ 资中筠:《大国保证和平的原则与大小国家平等的信念——论联合国的初始构想》,载《太平洋学报》,1995年第2期,第19页。

² 参见 Hans Kochler, “Organization and Global Power Politics: The Antagonism between Power and Law and the Future of World Order”, *Chinese Journal of International Law*, 2006, Vol. 5, No. 2, p. 323.

³ J. Laurenti, “What ‘reinforce’ for the Security Council”, in M. Ortega, *The European Union and the United States: Partners in Effective Multilateralism* (Chaillot Paper no. 78), Paris: EU Institute for Security Studies, 2005, p. 70.

⁴ I. Claude, “Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations”, *International Organization*, 1966, 20/3, pp. 367-379.

⁵ D. Caron, “The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council”, *The American Journal of International Law*, 1993, 87/4, pp. 552-588.

制有没有达到它的目标,或者解决相关问题。在安理会改革提案中,这种诉求主要表现为要求加强机构的有效性,并使之更负责任。

两个争论的焦点

总体而言,关于安理会改革的两个争论焦点围绕着扩大和工作方式改革这两个方面展开:第一个焦点是输入合法性和输出合法性之间的关系,其核心的问题是安理会扩大等加强安理会民主特性的改革是否必将削弱该机制的有效性或效率?争论的第二个焦点是如何将提升输入合法性的抽象原则实施到具体的实践中去。两次世界大战的历史教训使得联合国的建立兼顾了大国责任、大国协调和国际社会广泛团结、共同抵御安全威胁这两种思路,那么是否需要通过扩常来提高机构代表性呢?扩常是否和增强国际机制民主性的诉求相冲突呢?

二、欧盟与中国的安理会改革政策

分裂中的“欧洲安理会改革政策”

欧盟高举“有效多边主义”旗帜,是联合国改革进程中的重要行为体,但在安理会改革上却明显例外。¹它主要围绕着改革的第二个争论焦点,即如何加强安理会代表性的问题,大体上分裂成由德国和意大利所领导的两个阵营。²德国凭借对联合国的政治、物质、财政以及人力贡献,向来认为自己是安理会常任席位理所当然的候选国。³冷战一结束,它就联合日本在美国的支持下追求安理会的快修方案。但这不仅在欧盟内部遭到意大利等国的坚决反对,在国际上也无法取得广泛支持。2005年7月德国联合日本、印度、巴西向联大提出了四国方案:要求增加6个常任席位和4个非常任席位;在美国的压力下同意新常暂不行使否决权,而留待15年后重新审议解决;联大应尽快就该方案进行投票表决。

意大利害怕德国入常将损害自身地位,其安理会改革立场所包含的权力政治考量并不比后者少⁴,但同时也体现了欧洲一体化的深刻烙印,它主要通过强调地区一体化来对抗德国的入常诉求。1990年意大利外长曾提议在安理会中以共同的欧洲席位取代英法常任理事国席位。这一激进观点受到欧盟高级代表索拉纳的支持,在各种场合多次

重申,⁵并为大多数欧盟机构工作人员所赞同。⁶2005年6月9日欧洲议会对安南的联合国改革方案作出回应,表示一旦法律上允许,欧盟应当努力争取在安理会中设立单一的欧盟席位,同时,作为欧盟代表的欧盟国家应当获得安南秘书长所提议的其他分配给欧洲地区的席位。⁷随着欧洲一体化的深入,对于许多欧盟小国以及德国和意大利而言,欧盟单一席位都是一个更加有利的方案,⁸它不仅使一个更紧密联合的欧盟在安理会中更具影响力,也增大了除英法外的欧盟成员国对安理会的参

¹ Daniele Smadja, “The European Union and the Reform of the United States”, in Jan Wouters/Frank Hoffmeister/Tom Ruys, *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, the Netherlands: T. M. C. Asser Press, 2006, p. 364.

² 以下分析主要依据欧盟成员国驻联合国使团在联合国发表的声明,文件来源: <http://www.centerforunreform.org>, http://www.reformtheun.org/index.php/government_statements, 访问日期: 2010-1-16.

³ Bundesregierung, “Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zur Resolution 47/62 der Generalversammlung der Vereinten Nationen, vorgelegt am 30. Juni 1993”, *Europa Archiv*, 1993: 48, No. 19, S. 385; 也请参见 U. Roos/U. Franke/G. Hellmann, “Beyond the Deadlock: How Europe Can Contribute to UN Reform”, *The International Spectator*, 2008, Vol. 43, No. 1, pp. 43-55.

⁴ 参见 U. Roos/U. Franke/G. Hellmann, “Beyond the Deadlock: How Europe Can Contribute to UN Reform”, pp. 43-55.

⁵ Dimitris Bourantonis/Konstaninos Magliveras, “The Enlargement of the UN Security Council Reflections from the Current Debate”, *Political Studies Association*, 2002, Vol. 22 (1), pp. 24-30; “Solana Considers One EU Seat in UN Solution to Divisions”, <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2003/0324eu.htm>, 访问日期: 2010-1-16.

⁶ 参见欧洲议会中来自英国的议员丹尼尔·汉纳所作的关于“欧盟统一声音”的民意测验, <http://www.hannan.co.uk/news.htm>, 访问日期: 2010-01-16.

⁷ European Parliament, Motion for a resolution on the reform of the UN (Strasbourg), 2005-06-09, http://www.europarl.europa.eu/press/news/en/article_4792_en.htm, 访问日期: 2010-01-16.

⁸ Christopher Hill, “The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas”, p. 57; Dimitris Bourantonis/Konstaninos Magliveras, “The Enlargement of the UN Security Council Reflections from the Current Debate”, pp. 24-30. 德国表示“联邦政府坚持在安理会设立欧洲席位是一个适当的、值得追求的设想……但至今,欧盟成员国,除极少数例外,都支持另设常任理事国席位,而非一个欧洲席位。” http://www.auswaertiges.amt.de/ww/en/ausserpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat/faq_reform/frage3.html, 访问日期: 2010-01-16.

与。但是这一设想在法律和政治上面临着难以克服的困难:《联合国宪章》第四条规定只有主权国家能够成为该组织的成员;更重要的是,英法两国很难放弃作为它们大国地位标志的安理会常任理事国席位。因此德国竭力谋求独立的常任理事国席位,而意大利则针锋相对,转而反对扩常,为主权平等和地区轮值席位而战。90年代中期以来意大利活跃在拥有70多个成员的“咖啡馆俱乐部”里。2005年面对四国集团的猛烈攻势,意大利积极发起参与了“团结谋共识”会议,反对为改革设定时限,反对任何新增特权,要求增加10个非常任理事国席位。

表2 欧盟成员国关于安理会改革立场¹

“四国集团” (15)	“团结谋 共识”(3)	采取灵活 立场(4)	沉默 (5)
德国、法国、英国、丹麦、芬兰、瑞典、葡萄牙、比利时、奥地利、希腊、波兰、捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、拉脱维亚	意大利、西班牙、马耳他	荷兰、塞浦路斯、罗马尼亚、爱沙尼亚	爱尔兰、卢森堡、匈牙利、立陶宛、保加利亚

尽管欧盟内部分裂(参见表2)是导致安理会改革举步维艰的主因之一,但是比较德国和意大利各自提出的改革方案,不难发现欧盟各国对改革存在着不少的共识:

首先,欧盟国家基本上都认为安理会迫切需要全面改革,是改革的行动者而非旁观者。

第二,欧盟国家都意识到安理会的合法性危机包含输入和输出两个方面,也都认为提高安理会代表性、包容性和透明度等增强输入合法性的措施并不必然会损害该机构的有效性,即输出合法性。

第三,德意方案都要求将安理会扩大至25席,且将之视为发展中国家和美国利益诉求的折中调和之道。²但美国仍无法接受这一规模,因为这将使“安理会任何决议若要通过都必须得到一至两个亚洲或非洲国家的支持”。³显然欧盟国家相较于美国更愿意同发展中世界打交道。

第四,欧盟基本上在不增加新的否决权问题上达成了共识,并同意对五常的否决权使用进行一定的限制。早在1998年,奥地利、比利时、保加利亚、捷克、爱沙尼亚、匈牙利、爱尔兰、葡萄牙、斯洛文尼

亚等欧盟成员国或准成员国就联合澳大利亚组成了“十国集团”,它们意识到完全废除否决权不现实,而要求在不修改宪章的情况下对否决权进行限制和改革。⁴德国在制定自己的改革提案时,将它们较为务实的方案考虑在了其中。⁵

最后,德意方案都意在维持欧盟在安理会中被“超额代表”的现状,欧盟在安理会中拥有的席位比例大大超出它在联大中的比重(表3)。这就是为什么两个方案都没有提出调整安理会席位的地区分配方式的原因。当欧盟国家在联合国各大机构内加强协调和合作时,它们却并不打算将西欧和东欧合作一处,“分散在三个地区集团之中将有可能使得欧盟协调获取更多的信息,也使更多的欧盟成员有可能被选入联合国各机构之中。”⁶

表3 欧盟在联大和安理会中的席位比重

	欧盟在联大中的 席位比重	欧盟在安理会中的 席位比重
现状	14%	26.7% - 33.3%
四国提案		24% - 28%
团结谋共识提案		24% - 28%

¹ 该表格根据“联合国改革教育中心”网站提供的数据整理而成: Country Positions last updated on 8 December 2008, <http://www.centerforunreform.org>, 访问日期:2010-01-16。

² 非洲方案要求扩大安理会至26席,菲律宾提出31席,但是美国官方一贯接受的规模在20-21席左右。

³ J. Laurenti, “What ‘reinforce’ for the Security Council”, p. 76.

⁴ 参见 Official Records of the General Assembly, Fifty-second Session, Report of the GA Working Group on SC Reform for 1998, 24 August 1998, Supplement No. 47 (A/52/47), annex XVI. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/scre98.htm>, 访问日期:2010-01-16。

⁵ 参见 Official Records of the General Assembly, Fifty-fourth Session, Report of the GA Working Group on SC Reform for 2000, 25 July 2000, Supplement No. 47 (A/54/47), annex VI - X. <http://www.globalpolicy.org/security/reform/oewg/wg00a6+.htm>, 访问日期:2010-01-16。

⁶ Mary Farrell, “EU Representation and Coordination within the United Nations”, in Katie V. Laatikainen/Karen E. Smith, *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralism*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 46.

逐步成熟的中国安理会改革立场

在安理会改革问题上,中国向来兼顾有效性和代表性的提升,但对后者更为强调。虽然多重身份和历史记忆使它的改革原则立场比较明确,但也经历了一个发展的过程。

在1994年第49届联大上,钱其琛副外长就较为系统地提出了中国关于安理会改革的主张:“安理会的扩大应充分顾及公平地域分配原则,使之更具有广泛的代表性。为了使安理会的行动更好地体现联合国会员国的集体意志和共同愿望,增加安理会工作的透明度,加强安理会同联合国大会以及联合国其它机构的沟通是必要的”。¹可见中国当时主要关注输入合法性的提高,提出了按地域公平原则增强安理会代表性和改进工作方式两个要点。

1997年5月希拉克访华期间两国发表了《中法联合声明》,就推动联合国改革达成了共识:“双方重视联合国在维护国际安全与和平方面发挥的重要作用,支持在保证效率和成员国公平代表性的情况下,并考虑到国际关系中所发生的变化,对安理会进行有限扩大。联合国宪章中有关常任理事国地位的规定应得到尊重。”²中国的联合国改革立场体现出两方面的发展:一是随着联合国地位上升和中国对联合国越来越重视,中国明确了常任席位权利的合理性,且并举增强效率和代表性两个改革原则。二是反映了这一时期中欧关系的提升。由于法国一向支持德国入常,中国在此表态支持有限扩常可以视为对德国入常愿望发出的友好信号。

2000年联合国千年首脑会议上,江泽民主席重申了中国的安理会改革立场,中国立场日趋成熟:首先是肯定了安理会的权威性,表明中国对仅仅把安理会视为实现国家利益工具这一态度的否定。这既是中国日益重视安理会的结果,也是对1999年北约未经安理会授权在南斯拉夫实施空中打击的反应;其次,中国将效率和代表性都视为增强安理会权威的来源;扩大除坚持地域公平原则外,更强调了发展中国家的优先性;另外在改革方式上则强调耐心讨论、协商一致。

2005年6月7日,中国政府发表了关于联合国

改革问题的立场文件,其安理会改革立场得到了完整表述:首先强调了改革的全面性,指出改革包括扩大、提高效率和改进工作方式三个方面;增强代表性原则上更坚定地表达了对提升发展中国家及中小国家参与安理会的支持,并将文明代表性引入了地域公平原则;在达成改革方式上,除协商一致原则外,中国强调了达成地区共识,对意大利的地区轮值方案表现出了关注。³由于四国集团方案缺乏广泛协商的基础,引发了国际社会严重分裂,中国反对人为设定时限,表明了坚决反对很快通过决议案的姿态。而日本是中国明确反对四国提案的另一重要原因。中国无法接受一个美化自己侵略历史且入常要求始终得到了美国最明确支持的国家获得常任席位。

2005年9月16日胡锦涛主席在全球首脑会议上再次重申了中国的相关立场,并特别突出了对提升非洲在安理会代表性的支持。⁴

通过以上历史梳理可以发现,中国对安理会改革的立场逐渐丰富成熟起来。一方面,中国越来越重视安理会的地位和作用,它作为常任理事国肯定否决权的历史合理性,希望安理会成为一个有效的安全治理机构;另一方面中国又是五常中唯一的发展中国家,它奉行多边主义与国际关系民主化,深感安理会结构的不平衡性,要求增强发展中国家的代表性,特别强调对非洲入常要求的支持。同时基于历史和现实的原因,中国坚决地拒绝日本入常,明确反对受大多数欧盟成员支持的四国提案,以及为改革人为设定时限。

¹ 转引自张向前:《浅析联合国安全理事会改革》,载《中山大学学报论丛》,1999年第6期,第40页。

² 《中法联合声明》,1997年5月, http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-09/12/content_559463.htm, 访问日期:2010-01-16。

³ 江泽民主席在安理会首脑会议上的重要讲话(全文), <http://202.84.17.11/world/hm/20000908/105232.htm>, 访问日期:2010-01-16。

⁴ 中国关于联合国改革立场文件, http://news.xinhuanet.com/world/2005-06/08/content_3056959.htm, 访问日期:2010-01-16。

⁵ Hu Jintao, “Build Towards a Harmonious World of Lasting Peace and Common Prosperity”, <http://www.un.org/webcast/summit2005/statements14.html>, 访问日期:2010-01-16。

三、制约中欧战略伙伴关系的主要障碍

“欧盟”的缺失

为什么拥有广泛的共同战略利益和战略共识的欧盟与中国在安理会改革这样一个重要的战略问题上互动与合作非常稀少,甚至存在着显著的分歧呢?

首先,这是由于在安理会改革问题上不存在一个作为战略行为主体的欧盟。欧盟各成员国远没有就一个共同的欧洲席位达成共识,德国的方案虽然汇聚了大部分成员国的支持,但是正如欧洲共同外交与安全政策不能使英法放弃它们的常任理事国席位,它也一样难以说服意大利、西班牙等国接受另一个欧洲安理会常任理事国,从而屈居联盟内的二等国家。由于害怕自身地位受到威胁,一向表示支持德国入常的英国在2005年的改革高潮中也表现出了相当程度的犹疑和冷淡。英国政府和媒体对扩大问题上的争议基本采取一种不介入的态度,最终没有成为德国的共同提案国。当美国否定了四国提案后,英国驻联合国大使埃米尔-琼斯-帕里为《亚洲时报在线》总结道:“我们必须等到决议提交讨论的时候。只有那时,我们才能清楚地知道各国是怎么想的。”¹ 尽管绝大多数欧盟国家都希望尽快改革安理会,但“欧盟成员国相互冲突的改革激情使得欧盟整体处于消极状态”²,具体的国家利益似乎总是被置于更为抽象的欧盟集体利益之前。

总体而言,欧盟在安理会改革上的表现是令人失望的,“损害了它通过支持运作良好的国际机制来致力于有效多边主义的可信度”,用事实说明了“欧盟的安全战略更像是一个‘概念’而不是一个真正意义上的战略。”³ 如果欧盟内部尚不能形成真正的共同战略,在安理会改革问题上声音纷繁芜杂,那么又如何与中国展开有效的战略互动与合作呢?!

实践的分歧

中国与欧盟在安理会改革上非但协调稀少,反而心存龃龉,其第二个重要原因是双方在具体如何推动多极化与多边主义的战略上存在分歧。正如在安理会改革中共同支持加强输入合法性的国家就如何实现这一目标存在着各种争论和分歧一样,

要将推动多极化和多边主义这样较为抽象的战略目标贯彻到现实中去,不同行为体也可能因为历史经历、利益认知的不同而千差万别。

中欧都较侧重安理会代表性即输入合法性的提升,这体现出了双方促进世界多极化和多边合作、夯实和维护安理会权威的战略共识。但中欧的分歧也主要在于如何提高安理会的合法性上,具体表现在日本入常问题,以及加强发展中国家代表性的优先性上。

通过分析欧洲两个针锋相对的安理会改革文本可以看出,欧盟在国际体系转型、国际制度面临巨大改革压力的过程中是一个积极的行动者。毫无疑问,它期望将自己在战后用法律驯服国家间暴力的经验推广至世界,“塑造一个更强大的国际社会、运作良好的国际制度以及以规则为基础的国际秩序”⁴。但国际社会由谁来领导呢?国际制度中谁拥有较大的发言权呢?规则是由谁来制定呢?不难发现欧洲的优先目标是在势在必行的改革中竭力维护自身的优势地位,保持甚至扩大自身对机制决策的影响力,而不只是做一个“慷慨的提款机”:一方面它们力图使欧盟在安理会中获得尽可能多的席位,另一方面对于欧盟国家而言,当属于政府间性质的共同外交与安全政策仍存在着较大的期望与能力的差距,一个共同的安理会欧盟席位仍渺不可及,将欧洲一体化核心力量的德国送到安理会常任理事国的位置上是一个次优的可行选择。而德国的入常之路需要日本的陪伴。首先,德国因伊拉克战争失去了美国对它入常的支持,与美国惟一公开支持的日本联合可以争取美国的放行。其

¹ J. Sean Curtin, “US steps on Japan’s toes”, *Asia Times*, 2005 - 06 - 22, <http://www.atimes.com/atimes/Japan/GF22dh02.html>, 访问日期:2010-01-16.

² J. Laurenti, “What ‘reinforce’ for the Security Council”, p. 78.

³ Gustaaf Geeraerts/Chen Zhimin/Gkoyalin Macaj, “The Reform of the UN”, p. 61; Simon Duke, “The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances in a Better World?”, *European Foreign Affairs Review*, 2004: 9, pp. 459-481, here p. 460.

⁴ European Council, *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, 2003-12-12, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/solanae.pdf>, 访问日期:2010-01-16.

次,与日本联合发起入常冲击可以产生规模效应,争取到国际社会更多的赞成票。此外,日本是重要的发达民主国家,欧盟认为为了应对非西方崛起的多极化世界,日本应当成为其中一极。

中国和其他亚洲国家反对日本入常的根源是历史问题。地区一体化已经解决了欧洲的战后战争遗产,淡去了二战的记忆,然而历史问题在东亚仍然极其敏感。2005年时任日本首相的小泉纯一郎再次参拜靖国神社,严重伤害了亚洲各民族人民的感情。同年4月中国国内爆发了反对日本入常的大规模群众游行。当时出访印度的温家宝总理强调,只有尊重历史、承担历史责任,得到亚洲和全世界人民信任的国家才能在国际社会中担当起更重大的责任。

美日紧密同盟关系的地缘政治现实进一步恶化了日本奉行多边主义、维护联合国权威的独立性和可信度。“中国可以容许一个能够正视历史并且具有国际路线的日本入常,但绝不可容忍一个不能面对历史且作为美国的盟友的日本入常。”¹因此面对日本携德国、印度、巴西组成的“四国集团”来势汹涌,中国对改革采取了积极而冷静谨慎的态度,反对由此造成的国际社会分裂,提出了自己对改革的立场。

英国学者查尔斯-格兰认为,2005年上一轮联合国改革期间中国反对日本入常是改革努力失败的一个原因。这体现出在全球治理中,中国并不总是一个负责任的利益相关者。中国的一些作为让欧洲人惮于发展更紧密的对华关系,是中欧战略伙伴关系的主要障碍之一。²虽然中国不是欧盟那样力促改革的行动者,但将中国划归安理会改革的旁观者和阻碍者也是有失公允的。不同于美国对待安理会居高临下,力图把握住对安理会的控制能力,同时将入常的资格作为换取政治利益的筹码,口惠而实不至,中国对待安理会改革采取了严肃而审慎的态度。作为发展中国家的一员,它主张优先考虑提高发展中国家的代表性;它不仅把国际关系民主化看作现实的趋势,也是自身的责任,认为“世界上的事应由各国平等协商”,希望为中小国家提供更多参与安理会的机会,在改革的达成上也主张国际社会充分协商,不急于求成。

美国的影响

欧洲常常认为中国相较于自己更多的在国际关系中采取现实主义的姿态,中国更奉行多极化,而欧洲更重视多边主义。然而在安理会改革问题上,欧盟却表现得更加关注权力分配,维护自身及西方地位优势。施罗德在2002年竞选及其后在对伊动武问题上开罪华盛顿后,冷战后一直支持德国入常的美国态度急转直下。2005年德国在参与四国提案期间,相较于中国进行互动协调,德国和欧盟国家更注重的是寻求美国的重新支持,对美国展开积极的外交努力。

虽然欧美之间并未重新取得合作共识,中欧之间也并没有形成密切的协调,因此并不像在欧盟废除对华军售禁令问题上,美欧关系对中欧关系构成了直接的负面影响。但是同一时期美欧关系的其他动态对中欧在该问题上的协调造成了间接阻碍。安理会改革的马拉松也体现出了中欧关系的微妙变化。20世纪90代中期随着中欧关系的升温,中国表示安理会应根据“国际社会中的变化有限扩大”,透露出对德国的入常诉求的宽容。然而1999年北约未经安理会授权在南斯拉夫实施了空中打击后,中国开始强调对安理会权威的维护。2003年到2005年欧盟将废除对华军售禁令提上议事日程,中欧的蜜月关系到达了一个高峰。欧盟这场大张旗鼓的讨论2005年4月在美国的干预反对下最终失败了。对中欧关系满怀乐观期望的中国发现,跨大西洋关系毋庸置疑仍是欧盟最为重要的双边关系,它与中欧关系很大程度上是不对称的。这使得原本在安理会改革上就存在分歧的中欧更加疏离。

四、结 语

中欧拥有众多战略共识,这一基本判断是正确的。双方都反对单边主义,积极推进多极化和多边

¹ 郑永年:《联合国改革触动中国核心利益》,载《信报》,2005年6月14日, <http://www.cetina.net.cn/cetin2/servlet/cetin/action/HtmlDocumentAction?jsessionId=64D2ECB76BC334A4AA727673FCA9597A?baseid=1&docno=235433>,访问日期:2010-01-16。

² Charles Grant/Katinka Barusch, *Can Europe and China Shape a New World Order?*, pp. 13-14.

³ 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,2002年, http://news.china.com/zh_cn/focus/16th/,访问日期:2010-01-16。

主义,拥护联合国及其他多边国际机制,倡导以国际规范为基础开展国际合作应对全球挑战。即使近几年来美欧关系随着政府更迭再度接近,导致了欧盟在解除对华军售禁令问题上的失败;同时中欧关系走出蜜月期,进入更加复杂的冷却阶段,在经贸、西藏、中国对非政策、苏丹、津巴布韦、缅甸等问题上麻烦频现,但只要多极化和全球化的浪潮继续推进,中国与欧盟作为国际舞台上两支重要力量进行战略合作的基础就不会消失,相互依赖与互动也会越来越深入化和复杂化。¹但中欧学界对双方关系的评估和期望都更加审慎。²

联合国安理会改革这一敏感的问题像一束强烈的聚光投射出了中欧战略合作的局限性。正如陈志敏所指出的:“中国不能把现实的欧盟看作是一个完全的战略行为主体,或即将成为一个完全的战略行为主体”,“也不能把现实的欧盟看作是完全

自主的和独立于外部影响的战略行为主体”。³欧盟本身的分裂和美国对它的强大影响在很大程度上制约着中欧在战略问题上进行协调合作。但就中欧战略关系本身而言更重要的是,随着中欧在各种问题上的接触互动越来越频繁和深化,相互理解和合作的推进不能仅仅靠良好的战略基础和抽象的战略共识。至于中欧战略伙伴关系,查尔斯-格兰直言,中欧关系仍主要是侧重于经贸往来,在高级政治和安全上合作很少,即使有,也缺乏重点领域。⁴诚然,由于历史经历差异、现实的身份认知不同,中欧对待同一问题的理解可能极不相同,但这并不是不可调和的,众多的战略对话和战略共识还需要在合作的实践层面和具体问题领域落实、协调、深化,而在全球治理中加强和维护国际多边合作将是加强中欧双边关系的一个重点⁵。

责任编辑:郑春荣

德国教育简讯

德教研部将斥资二十亿欧元提高大学教学质量

直至2020年,德国教育和研究部将向各联邦州每年提供两亿欧元经费,用来改善德国大学的教学质量。

沙万部长期待各联邦州提供相应的配套经费,但各州政府是否对此作出响应,目前尚无定数。今年6月10日,有默克尔总理和各联邦州州长共同参加的“教育峰会”将对此作出最终决策。

该资助计划由大学校长联席会议负责实施,将于2011年春正式启动,估计在2013年前共投5亿欧元。此项经费主要用来设立十个全国性大学教学法中心,支持最多80所具有优秀教学方案的高校,也可以聘用教学型青年教授,以此形成教学梯队。

沙万部长把此项大学教学质量促进计划称为迄今“最大的质量攻势”,是联邦与各州政府间“高校协议”的“第三支柱”。到目前为止,“高校协议”的经费是主要资助高校的科研和扩招计划。

李国强 编译

¹ 参见 Fraser Gameron/Zheng Yongnian, “Key Elements of a Strategic Partnership”, in Stanley Crossick/Etienne Reuter, *China EU: a common future*, New Jersey: World Scientific, 2007, pp. 1-14; Charles Grant/Katinka Barusch, *Can Europe and China Shape a New World Order?*, p. 103.

² 陈志敏:《欧盟的有限战略行为主体特性与中欧伙伴关系——以解除对华军售禁令为例》,载《国际观察》,2006年第5期,第1-10页;朱立群主编:《国际体系与中欧关系》,第107页; Charles Grant/Katinka Barusch, *Can Europe and China Shape a New World Order?*, p. 17; John Fox/Francois Godement, *A Power Audit of EU-China Relations*, London: European Council on Foreign Relations, 2009, p. 65.

³ 陈志敏:《欧盟的有限战略行为主体特性与中欧伙伴关系——以解除对华军售禁令为例》。

⁴ Charles Grant/Katinka Barusch, *Can Europe and China Shape a New World Order?*, p. 18.

⁵ Center for European Reform, *A Compact Between China and the European Union*, 2006, pp. 1-2, http://www.cer.org.uk/pdf/eu_china_compact_sept06_5.pdf, 访问日期:2010-01-16.

Die Bedeutung der Kultur in der gegenwärtigen Gesellschaft und Wirtschaft liegt auf der Hand. Die Sprache ist der unmittelbare Ausdruck der Kultur und wichtiger Träger bzw. Bestandteil der nationalen Kultur. Die Mehrsprachigkeitspolitik ist inzwischen ein spezifisches Politikfeld der EU geworden. Der europäische Integrationsprozess ist mehr denn je gekennzeichnet durch die Supranationalität. Dennoch ist die EU kein souveräner Staat, sondern eine supranationale Organisation, die von souveränen Staaten gegründet und mitgetragen wurde/wird. Diese Wesensmerkmale der EU führen zur besonderen Bedeutung ihrer Sprachenpolitik: Die Mehrsprachigkeitspolitik tut angesichts des Schutzes von *the genetic code of the Union* Not, bildet eine wichtige Voraussetzung für die Konstruktion der europäischen kulturellen Identität und bietet sich als ein besonnenes Instrument für die EU-Governance.

zur Beschranktheit der strategischen Beziehungen zwischen China und Europa am Beispiel der Reform des VN-Sicherheitsrats

Ji Lei

Chinesische und ausländische Forscher gehen im Allgemeinen davon aus, dass die rapide Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen China und Europa teilweise auf den umfangreichen strategischen Konsens zwischen den beiden zurückzuführen ist. Sowohl China als auch die EU setzen sich zum Ziel, gegen globale Sicherheitsbedrohungen vorzugehen, den Unilateralismus der USA einzudämmen, die multilaterale internationale Kooperation anzukurbeln und das eigene internationale Image bzw. Einflüsse zu erhöhen. Für sie bietet sich der VN-Sicherheitsrat zweifelsohne als eine wichtige Bühne zur Förderung der gegenseitigen strategischen Zusammenarbeit und Verwirklichung der gemeinsamen strategischen Interessen. In der Tat aber lassen sich in der wichtigen Frage der Reform des VN-Sicherheitsrats kaum Interaktion bzw. Kooperation zwischen China und Europa erkennen. Im Gegenteil: Es lässt sich hier deutlicher Dissens feststellen. Die vorliegende Arbeit analysiert den Reformprozess des VN-Sicherheitsrats sowie den Standpunkt von der EU und China in dieser Frage und diskutiert in drei Aspekten intensiv die Hindernisse bzw. Einschränkungen in der strategischen Partnerschaft zwischen den beiden: der Dissens innerhalb der EU, die negative Einflussnahme durch die USA, der konkrete Dissens zwischen China und Europa auf der strategisch-praktischen Ebene.

Europäische Raumsicherheitspolitik: Ideen, Handlungen und Hindernisse

Cheng Qun

Die europäische Raumsicherheitspolitik sowie ihre Durchführung hängen mit der europäischen gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eng zusammen. Angesichts des Status quo der Raumforschung und -nutzung in Europa hat sich Europa Sorge um die Raumsicherheit gemacht. Als Resonanz wurden in Europa zahlreiche Lösungskonzepte aufgestellt, z. B. Ausarbeitung von Raumverkehrsregeln, Entwicklung der kollektiven Raumsicherheit, Etablierung der europäischen Raumabschreckung und Entwurf der europäischen Raumstrategie usw.. Dazu haben sich die EU und ihre Mitgliedstaaten kontinuierlich Mühe gegeben. Symbolische europäische Raumprojekte wie etwa Galileo und GMES und die Militärsatelliten von Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien dienen in gewissem Maße zum Aufbau der europäischen kollektiven Raumsicherheits- und Raumabschreckungskompetenz. Gleichzeitig strebt Europa durch die Kooperation in Raumprojekten nach einer Multipolordnung im Raum und einem Entgegenwirken gegen die Raumhegemonie von den USA.