

联合国八十年:回顾、挑战与展望

张贵洪

内容提要 联合国的发展历程大致可以分为冷战时期、冷战后时期和 21 世纪以来三个阶段,其间国际格局经历了由两极向单极再到多极化的演变。随着会员国数量的持续增长,联合国逐渐构建起一个由主要机关、专门机构和大量其他实体组成的工作系统,积极推动和平、发展和人权事业,以及人道主义援助和国际法治的工作。当前,世界正处于百年未有之大变局,联合国的自身权威性与有效性面临多重挑战,也需要应对大国战略竞争、地缘政治冲突及新兴科技风险等外部冲击。展望未来,联合国亟需在主权与人权、国家与非国家行为体、全球治理与区域治理三大关系间寻求平衡,以此推动系统转型和制度升级。

关键词 世界政治 国际组织 联合国 联合国系统 联合国事业 大国战略竞争 全球治理

全面回顾联合国的发展历程,展望联合国的未来走向,这在联合国成立 80 周年之际显得尤其重要。联合国的演变过程既体现为自身机构和工作的发

* 张贵洪:复旦大学国际问题研究院教授。(邮编:200433)

** 感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

展,又受制于国际格局和环境的变化,因此需要从联合国内部和外部两个方面进行梳理和总结。处于世界大变局中的联合国面临哪些问题和挑战?需要通过什么样的变革来解决和应对?这是摆在世人面前的重大课题。联合国的未来发展方向和前景既取决于其自身改革,更取决于会员国需要一个什么样的联合国,即如何重新定位联合国。

联合国系统内各机构的网站,特别是联合国数字图书馆,记录和保存了联合国的决议和文件,也展示了正在和即将开展的工作。这为联合国研究提供了极大的便利。国内外学界对联合国的相关研究,特别是“联合国思想史项目丛书”和“复旦联合国研究丛书”对回顾和展望联合国具有参考价值和启发意义。

在 80 年的发展过程中,联合国会员国数量增长了近三倍,形成了由主要机关、专门机构和其他实体组成的联合国系统,确立了和平、发展和人权三大事业支柱。《联合国宪章》开启了国际法治的时代,其宗旨和原则成为国际关系的基本准则。经过 80 年的演变,联合国已成为最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织,是国际体系的核心和国际秩序的基石。避免世界大战,保障基本人权,维持公平正义,实现社会进步,联合国成立时提出的这些目标没有完全实现,但无疑取得了巨大进展。然而,联合国当下面临前所未有的挑战甚至危机,特别是安理会的权威性和有效性受到削弱,美国在联合国的作用发生逆转,大国关系的竞争性和对抗性上升。联合国的未来有各种可能性,但主权与人权、国家与非国家行为体、全球与区域治理三大关系将在很大程度上塑造联合国的未来。

一、联合国的历史演变:系统构建与事业推进

80 年来,身处第二次世界大战后历史和时代的联合国,无论是系统的构建还是事业的推进,都体现了其成长的过程。

(一) 联合国历史的演变

联合国的历史,可以从会员国和国际格局两个维度进行回顾。从会员国的规模维度,联合国会员国从成立时的 51 个增加到现在的 193 个;从国际格局

的时空维度,联合国经历了冷战、冷战后和 21 世纪三个主要阶段,以及相对应的两极、单极和多极化三种不同环境。随着会员国的增加和国际格局的演变,联合国的角色和作用也发生很大变化。

第一,会员国的增长。联合国会员国增长最快的是两个时期:一是 20 世纪 50 年代,从 1950 年的 60 个增加到 1960 年的 99 个;二是 20 世纪 90 年代,从 1990 年的 159 个增加到 2000 年的 189 个。当然,20 世纪 60 年代和 70 年代也是会员国增加较多的年代,20 年间增加了 55 个。而从 2000 年后至今,会员国只增加了 4 个(参见图 1)。推动会员国增长的政治因素主要有两个:一是战后新兴民族独立国家的加入,二是苏联和南斯拉夫解体,原加盟共和国独立后的加入。

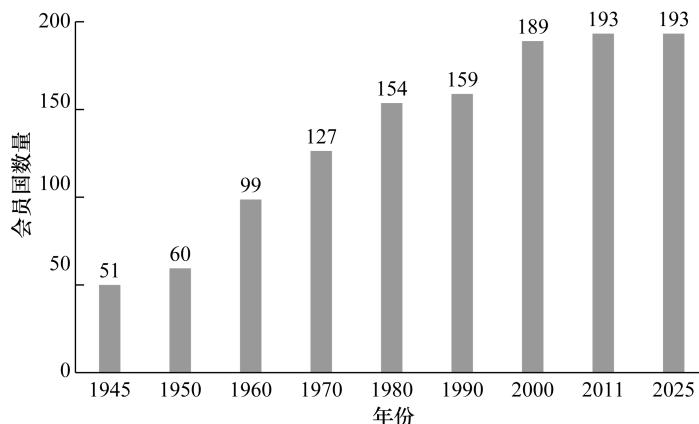


图 1 1945—2025 年联合国会员国数量增长情况

资料来源: <https://www.un.org/zh/about-us/growth-in-un-membership>, 2025-08-02。

会员国的增长,对联合国具有重要意义,也产生了重大影响。

一是联合国的政治生态发生变化。从西方发达国家占主体,变为发展中国家占大多数,会员国从两大阵营对抗的东西结构转变为发展水平差异的南北结构。这改变了联合国的投票格局和议程设置。如 1964 年成立联合国贸易和发展会议,1965 年成立联合国开发计划署,1974 年联大第六届特别会议通过《关于建立新的国际经济秩序的宣言》和《建立新的国际经济秩序的行动纲领》,1982 年通过《联合国海洋法公约》等,都是主要由发展中国家推动、聚焦发展问题、促进发展中国家利益的重要成果。

二是联合国成为最具普遍性和代表性的政府间国际组织。联合国成立时,会员国主要由反法西斯战争的胜利国组成,即战时盟国在战后的延伸。随着战败国(宪章中称敌国)意大利(1955年)、日本(1956年)、德国(当时是东德和西德)(1973年)先后加入,特别是1971年中华人民共和国恢复联合国合法席位,联合国成为国际社会团结和合作的象征。

三是推动联合国内部区域集团的组成。《联合国宪章》并没有规定区域集团制度,但区域集团已成为联合国工作结构的重要组成部分。来自不同大陆和地区的会员国被非正式地划分为五个区域集团,即非洲国家集团、亚太国家集团、东欧国家集团、拉丁美洲和加勒比国家集团、西欧和其他国家集团。^① 尽管这种划分因不能反映世界政治版图的变化而受到批评,但一直沿用至今。^② 根据“公平地域分配”原则,包括安理会(非常任理事国)、经社理事会在内的联合国机构相关席位,大会主席、国际法院法官和秘书长等职位的选举,以及秘书处工作人员等,都需要在地域代表性的基础上进行分配。区域集团也是就重要问题进行磋商和谈判的论坛。此外,在联合国内外,还有一些其他类型的谈判集团,如“之友小组”、不结盟运动、七十七国集团,以及围绕安理会改革形成的不同国家集团。

第二,从冷战到冷战后、从两极到多极。冷战塑造了联合国大部分时间的角色和作用。

联合国成立两年后,世界就陷入东西方冷战。在两大阵营对抗的背景下,世界各地出现了不少危机和冲突,其中,最为严重的是中东的以阿冲突、南亚的印巴冲突和东北亚的朝鲜战争。联合国都积极并深度介入了这三场地区冲突。在中东和南亚,联合国根据被称为“宪章第6.5章”(介于《联合国宪章》第六章“和平解决”和第七章“强制手段”之间)开创性地实施维和行动。在朝鲜,联合国甚至派遣由美国领导和控制的多国部队,以所谓“联合国军”的名义直接介入冲突。在苏伊士运河危机、古巴导弹危机、刚果危机中,哈马舍尔德和吴丹等几任联合国秘书长积极开展斡旋和调停,避免了危机升级为冲突。而在越南战争和阿富汗战争中,由于两个超级大国是当事方,联合国除了谴责和反对,无法采取任何有效行动。总之,在美苏争霸、东西方严重对抗的两极格

① 美国、以色列和土耳其在相关选举事宜上作为西欧和其他国家集团的成员。

② 2005年3月,安南秘书长在《大自由》报告中提出划分四个区域集团,即亚太、非洲、欧洲、美洲。

局下,联合国成为对抗的舞台而不是合作的平台,特别是安理会因为美苏频繁使用否决权而长期处于停滞甚至接近瘫痪状态。

冷战结束后,大国协调取代大国对抗。1992年1月,安理会15个国家的领导人举行首脑会议。2000年9月,安理会五个常任理事国举行首次首脑会晤。这为联合国发挥积极作用提供了有利的条件和环境。联合国作用的上升主要通过三件大事得到体现:一是1990—1991年,联合国授权美国为首的多国部队发动海湾战争,恢复了科威特的主权和领土完整。这也极大地恢复和加强了联合国在维护国际和平与安全方面的作用,提高了联合国的威望。二是20世纪90年代,联合国在纳米比亚、柬埔寨、莫桑比克、马其顿等地成功实施“第二代多元化维和行动”。大国合作“为联合国维和行动全面解决冲突、实现冲突地区的持久和平成为可能”。^①三是在2000年联合国通过千年发展目标。这是国际社会首次在全球层面通过发展目标体系并采取相应的全球治理行动。但是,由于世界进入美国独大的单极格局,美国绕过联合国,领导北约发动科索沃战争,使联合国的权威严重受损。联合国在波黑、索马里、卢旺达等开展的维和行动备受争议。联合国还陷入“石油换食品”丑闻的困扰。

2001年,“9·11”事件是世界进入21世纪后最重大的事件,反恐进入联合国的全球议程。美国发动阿富汗战争和伊拉克战争。如果说美国在阿富汗军事打击基地组织和塔利班是反恐战争,并得到联合国和大多数会员国的支持,具有一定的正当性,那么,美国在伊拉克的军事行动,既没有得到联合国的授权,也没有发现作为开战理由的大规模杀伤性武器,因而是非法和侵略战争。这再次表明,当一个拥有否决权的常任理事国发动侵略,安理会就无能为力。这一定程度上也是单极格局在进入21世纪后延续的体现和结果。但是,多极化已成为趋势和潮流。新兴经济体和新兴大国的群体性崛起,推动了以联合国为核心的国际体系朝更均衡的方向发展。这是继20世纪60年代前后新兴民族独立国家加入联合国后改变联合国政治生态的又一重大进展。在多极化背景下,联合国在多个领域取得积极成果,主要包括:开展建设和平行动,确立“保护的责任”规范,成立人权理事会取代人权委员会,制定可持续发展目标,达成气候变化《巴黎协定》等。当然,联合国也遇到很多困难和挫折。例如,

^① 陆建新等:《国际维和学》,北京:国防大学出版社2015年版,第34页。

2011 年,以美国为首的多国部队在利比亚的军事行动,已超出联合国安理会的授权范围,就是联合国面临的一种新困境。新冠疫情大流行使联合国可持续发展议程严重受阻。俄乌冲突的发生更是对《联合国宪章》确立的国际关系基本准则,以及安理会权威性和有效性的重大挑战。不仅如此,特朗普上台后,美国频繁“废约退群”,拖欠会费,减少甚至停止对多边机构的资助,联合国前景堪忧。

(二) 联合国系统的构建

在 80 年的发展过程中,联合国构建起由六大主要机关、15 个专门机构和大量其他实体组成的工作系统。

《联合国宪章》及《国际法院规约》确立了联合国的六大主要机关或称宪章机构。大会会员国从创始时的 51 个增加到现在的 193 个。迄今为止,联合国举行了 79 届大会常会,截至 2025 年 8 月 2 日,大会共通过了 17334 项决议。^①除了每年举行的常会,联合国还就需要特别关注的国际问题召开了 32 次特别会议,并就“威胁和平、破坏和平或侵略行为发生”召开了 11 次紧急特别会议,以表达会员国的态度和立场。安全理事会负有维护国际和平与安全的首要责任,其决议具有强制约束力。截至 2025 年 7 月 29 日,安理会已通过 2789 项决议。由于会员国增加,联合国于 1965 年将安理会成员从 11 个增加到 15 个。这是安理会第一次也是唯一的一次扩大。除了 5 个常任理事国,安理会 10 个非常任理事国根据“公平地域分配”原则选举产生,任期两年。但迄今仍有 60 个会员国从未担任过安理会理事国。经济及社会理事会的职能广泛、机构庞大。除了职司委员会、区域委员会和大量方案和基金,经社理事会还负责与专门机构的协调工作,并对非政府组织参与联合国的事务做出咨商安排。^②秘书处主要负责联合国的日常工作。除了纽约总部,秘书处在日内瓦、维也纳和内罗毕设有办事处。作为秘书处行政首长的秘书长,既是联合国理想的象征,也是世界人民的代言人。除了联合国成立时英国的格拉德温·杰布短暂担任过代理秘书长,至今已有九位联合国秘书长(参见表 1)。国际法院是联合国的主

① 联合国哈马舍尔德图书馆, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/79>, 2025-08-02。

② 截至 2022 年 12 月 31 日,有 6494 个非政府组织在经社理事会获得咨商地位。联合国数字图书馆, <https://digitallibrary.un.org/record/4025469?ln=en&v=pdf>, 2025-08-02。

要司法机关,负责解决国家之间的法律争端,并为联合国机构提供法律咨询意见。截至 2017 年,国际法院共做出判决书、咨询意见和命令共 223 项。^① 托管理事会负责监督置于国际托管制度下的托管领土的管理。有 14 个托管领土实现独立、全面自治或加入邻国。^② 1994 年,最后一个托管领土帕劳取得独立,托管理事会停止运作。非殖民化是联合国的一大政治成就,已有 80 个殖民地获得了独立,但仍有 17 块领土处于非自治状态。

表 1 历任联合国秘书长

姓名	国籍	任期	姓名	国籍	任期
赖伊	挪威	1946—1952	加利	埃及	1992—1996
哈马舍尔德	瑞典	1953—1961	安南	加纳	1997—2006
吴丹	缅甸	1961—1971	潘基文	韩国	2007—2016
瓦尔德海姆	奥地利	1972—1981	古特雷斯	葡萄牙	2017—2026
德奎利亚尔	秘鲁	1982—1991			

资料来源: <https://www.un.org/sg/zh/content/former-secretaries-general>, 2025-08-02

联合国专门机构是在经济和社会专门领域制订国际规则、开展国际合作、承担国际责任的政府间机构(参见表 2)。它们通过政府间协定而成立,或由联合国决定而创设,并通过专门协定与联合国建立法律和工作关系。专门机构是独立的国际组织,有各自的会员国、领导层和工作领域。专门机构通过自愿捐助和分摊会费获得资金。有的专门机构早就存在,如 19 世纪中叶成立的万国邮联和国际电联,以及国际联盟的附属机构劳工组织。它们在联合国成立后的早期成为专门机构。有的专门机构几乎与联合国同时成立,如基金组织、世界银行、粮农组织、教科文组织。有的专门机构则是联合国为满足新需求而设立的,如世卫组织、知识产权组织、工发组织、国际民航组织、农发基金、海事组织、气象组织、联合国世界旅游组织。这些国际组织在成立或改组后即成为联合国专门机构。

① 国际法院, <https://www.icj-cij.org/ch>, 2025-08-02。

② 联合国:《国际托管制度》, <https://www.un.org/dppa/decolonization/zh/history/international-trusteeship-system-and-trust-territories>, 2025-08-02。

表 2 联合国专门机构

专门机构名称	英文缩写	成立时间	成为联合国专门机构时间
国际电信联盟	ITU	1865 年	1947 年
万国邮政联盟	UPU	1874 年	1948 年
国际劳工组织	ILO	1919 年	1946 年
国际货币基金组织	IMF	1944 年	1947 年
世界银行	WB	1944 年	1947 年
联合国粮食及农业组织	UNFAO	1945 年	1946 年
联合国教育、科学及文化组织	UNESCO	1946 年	1946 年
国际民用航空组织	ICAO	1947 年	1947 年
世界卫生组织	WHO	1948 年	1948 年
国际海事组织	IMO	1948 年	1959 年
世界气象组织	WMO	1950 年	1951 年
联合国工业发展组织	UNIDO	1966 年	1985 年
世界知识产权组织	WIPO	1967 年	1974 年
联合国世旅组织	UN Tourism	1975 年	2003 年
国际农业发展基金	IFAD	1977 年	1977 年

资料来源：联合国专门机构官网。

除了主要机关和专门机构，联合国还设立了大量基金和项目、研究和训练机构、其他实体和相关组织。大会下属的基金和项目如开发署、环境署、粮食署、人居署、儿基会、人口基金，研究和训练机构如联合国大学、联合国训练研究所、裁军研究所、职员学院。其他实体如国际贸易中心、贸发会议、难民署、项目事务署、妇女署等，以及相关组织如全面禁止核试验条约组织筹备委员会、国际原子能机构、国际刑事法院、国际移民组织、国际海底管理局、国际海洋法法庭、禁止化学武器组织、世界贸易组织等。其他实体和相关组织都与大会和安理会相关，有的需要向大会或安理会提交报告，有的还是联合国系统行政首长协调理事会的成员。

（三）联合国事业的推进

在 80 年的历史演变过程中，联合国形成了和平、发展和人权三大支柱，以及人道主义援助和国际法治两项重要工作，构成了“3+2”的事业架构。

维护国际和平与安全是联合国的首要和最重要事业，也是联合国的初心和使命。联合国吸取国际联盟的教训，建立了更强有力的集体安全保障制度。《联合国宪章》明确规定了“和平解决国际争端”（第六章）和“使用武力应付威胁和破坏和平及侵略行为的办法”（第七章），并由安全理事会承担维护国际和平与安全的首要责任。由当时的五大国担任安理会常任理事国，实行大国一致原则，拥有否决权。安理会决议具有强制约束力。然而，冷战和大国对抗使安理会的权威性和有效性受到严重削弱。联合国在实践中创新性地开展维持和平行动，帮助冲突地区走向和平。维和行动成为联合国和平事业的核心。自1948年首次在中东和南亚部署维和行动以来，联合国已完成60项维和行动，目前仍有11项维和行动正在进行。维和行动的职能也从早期的监督停火扩大到保护平民、预防冲突、建立法治、选举援助、促进人权、恢复重建等建设和平行动，从而转型为和平行动。

防扩散和裁军是联合国和平事业的重要组成部分。联合国成立后，大会通过的第一个决议就是有关当时刚刚发明的原子能技术。此后，在联合国框架内形成了由国际原子能机构、《不扩散核武器条约》《全面禁止核试验条约》《禁止核武器条约》《核材料实物保护公约》、导弹及其技术控制制度、安理会第1540号决议、防扩散倡议等组成的防扩散机制，较有效地维护了全球核安全。在裁军方面，大会第一委员会处理裁军与国际安全事务，并召开过三次裁军问题特别会议（1978年、1982年、1988年）。秘书处下设裁军事务厅，并设立主管裁军事务的副秘书长和高级代表职务。自20世纪70年代开始，联合国还连续推动三个裁军十年。此外，联合国框架下还有裁军谈判会议和裁军研究所。长期以来，裁军在联合国议程中占据重要地位。

推动全球发展成为联合国越来越重要的事业。联合国成立时，发展尚未成为其“优先事项”，经济和社会事务也没有上升到“发展”的高度。第二次世界大战后，大量民族独立国家产生并加入联合国，发展在联合国事业中的分量越来越重。联合国发展事业大致经历了三个阶段。第一阶段是成立后特别是1960—2000年，联合国实施了四个“发展十年”国际发展战略。联合国主导下的全球发展经历了从增长和援助、秩序和公正、发展权利到多元发展的变化过程，发展的范畴也从经济扩大到社会和环境。但由于冷战和多个危机，这些战略未能取得预期效果。第二阶段是2000—2015年，联合国实施千年发展目标

标。这是联合国首次系统提出可量化和有时限的发展目标体系,在全球发展中具有权威性和治理意义。但由于未能充分调动发达国家的参与和支持,这些目标的进展很不平衡。第三阶段是2015—2030年,联合国推动可持续发展目标。以经济、社会和环境三位一体,发达国家和发展中国家共同参与为特点的可持续发展议程成为联合国发展事业的核心。尽管初期进展顺利,但由于新冠疫情、气候变化、地缘政治冲突等因素影响,可持续发展议程严重失速和脱轨。^① 如何在大国关系的竞争性、对抗性和不确定性上升的趋势下继续推进可持续发展议程已成为联合国面临的重大挑战。

促进和保护人权是联合国事业的重要目标和指导原则。《联合国宪章》七次提到“人权”。1948年,联合国大会通过《世界人权宣言》,在人类历史上首次确立共同的人权标准和原则。1966年联大通过、1976年生效的《经济、社会及文化权利国际公约》和《公民权利及政治权利国际公约》进一步明确了人权的具体内容。联合国还就妇女、儿童、残疾人、消除种族歧视、禁止酷刑、保护迁徙工人等特定人权制定公约,成立监督公约执行的人权条约机构。联合国人权事务主要由大会的附属机构人权理事会和秘书处下设的人权事务高级专员办公室专门负责处理,特别是通过“普遍定期审议”机制、特别程序、“保护的责任”、独立调查委员会、支持国际刑事法院等审查各国人权状况、防止大规模暴行、推动国际司法追责。经过长期的努力,联合国通过一系列的宣言、条约、决议及其机构确立了促进和保护人权的法律和制度基础。通过倡导人权主流化,“以人民为中心”或“基于人权”成为联合国系统各项工作和活动的价值指引。但是,发达国家和发展中国家在人权问题上仍存在较大分歧:西方国家倡导基于人权的发展和安全,并经常将人权政治化和“武器化”;发展中国家则强调生存权和发展权是首要的基本人权,倡导以安全保人权、以发展促人权。因此,联合国需要进一步整合不同的人权理念和路径,在全球层面倡导包容性的人权规范、价值和议程,这正是联合国的优势所在。

联合国成立之初就开始在世界各地积极为受武装冲突、自然灾害、突发事件影响的人们提供人道主义援助。1949年设立的近东救济工程处长期为巴勒

^① 根据《可持续发展目标报告2023:特别版》,在可评估的大约140个具体目标中,只有15%的具体目标位于实现目标的轨道上,48%的具体目标中度或严重偏离目标的轨道,37%的具体目标停滞,或倒退到2015年基线以下。参见联合国经社事务部, <https://desapublications.un.org/publications/sustainable-development-goals-report-2023-special-edition>, 2025-08-02。

斯坦难民提供教育、医疗和基础服务。联合国为埃塞俄比亚、索马里、肯尼亚、也门等国发生的饥荒提供粮食援助，为在波斯尼亚、卢旺达、叙利亚、阿富汗、缅甸等地发生冲突和暴力而造成的难民进行安置，为印度洋海啸、海地和尼泊尔地震等自然灾害协调国际救援，为西非埃博拉疫情和新冠疫情大流行等公共卫生危机发起“全球人道主义应对计划”。1991年12月，第46届联大通过第182号决议，确立了“人道、中立、公正”的人道主义援助原则。秘书处下设的人道主义事务协调厅负责协调全球人道主义应急行动和政策制定及资源动员。此外，联合国开发署、难民署、粮食署、粮农组织、世卫组织、儿基会、国际移民组织等也通过各自的方式提供人道主义援助。联合国人道主义机构和机制在应对人道灾难方面发挥着协调、引领、动员和组织作用。人道主义行动体现了多边合作的核心价值，但其效果受制于政治、资源和执行能力。人道主义援助形势并不乐观，存在严重的资金缺口。联合国的报告显示，2025年，全世界将有3.05亿人需要紧急人道主义援助和保护。^①而冲突和气候变化是造成人道危机的主要因素。

发展和尊重国际法、推动和实现国际法治也是联合国的一项重要事业。“在人类的历史上，国际法治一直是稀缺资源。”^②但是，联合国通过80年的努力，极大地丰富了这一资源。从1992年开始，联合国大会将法治纳入议程。自2006年以来，每届联大都会通过专门的法治决议。特别是2012年9月，第67届联大专门召开国际法治高级别会议，会议通过的宣言指出：“法治是各国间友好平等关系的基石。”联合国80年的历史表明，法治是实现持久和平、促进可持续发展、有效保护人权的根本。正如联合国前秘书长安南指出的，法治是联合国的核心概念。联合国开展国际法治的主要工作集中体现在以下几个方面：第一，维护《联合国宪章》作为国际法治核心和基础的地位。宪章确立和倡导的和平解决国际争端原则和禁止使用武力原则是国际法治的出发点。在宪章基础上形成的多边国际秩序、集体安全机制、基本行为规范、共同价值观念成为战后和平与安全基本保障，避免了大国之间的战争，又保证了中小国家参与国际事务。联合国推动国际法治的主要目标是实现国际关系的法治化和

① OCHA, *Global Humanitarian Overview 2025*, December 2024, <https://www.unocha.org/publications/report/world/global-humanitarian-overview-2025-enarfres>, 2025-08-02.

② 贾烈英：《联合国与国际法治建设》，《国际政治研究》2018年第2期，第56页。

建立以法治为基础的国际秩序。第二,编纂和执行国际法、促使会员国普遍签约和履约。联合国大会的决议具有立法、立规、立德功能,在国际社会倡导全球性和普遍性的价值和理念、规范和规则、议程和方案。安理会通过的决议和采取的行动对会员国有法律约束力。由联合国秘书长保存的 560 多份国际条约文书涉及人权、裁军、贸易、难民、环境、海洋、气候变化等广泛领域的国际法治。第三,推动国际争端的司法解决。国际法院作为联合国的主要司法机关,依国际法对当事国提交的争端做出有法律约束力的判决,对联合国主要机关和专门机构提交的法律问题提出咨询意见。至 2025 年 3 月,共有 196 起案件曾交付国际法院进行审理或咨询(其中有 25 起案件在审),涉及陆地边界、海洋划界、领土主权、禁止使用武力、违反国际人道法、禁止干涉别国内政、外交关系、人质事件、庇护权、国籍、监护、通行权和经济权利等问题。^① 由安理会设立的众多国际法院、国际法庭、特别法庭,以及独立于联合国之外的国际刑事法院、国际海洋法法庭、世界贸易组织争端解决机制等,体现了国际法治在范围和效力上的拓展。

总之,经过 80 年的历史演变、机构运行和事业推进,联合国已成为国际社会团结和合作的象征、国际体系的核心和国际秩序的基础。然而,国际力量对比的变化、地缘政治竞争的嬗变、跨国问题和挑战的凸现,使联合国的架构和工作显得滞后和低效。如安理会的代表性和有效性不足,频繁使用否决权受到批评,但安理会改革进展缓慢;托管理事会停止运作已 30 多年,但长期也未能进行改组;人权事业的重要性越来越突出,但人权理事会等人权机构在联合国系统中的地位仍有待提高;联合国秘书长至今还没有女性来担任,等等。

二、联合国面临三大挑战

面对充满不确定的现实世界,联合国面临的挑战既巨大又多样。这些挑战有的来自联合国组织自身,但更多的来自某些会员国特别是若干大国及其相互关系。

^① 国际法院案件总表, <https://www.icj-cij.org/index.php/list-of-all-cases?dateorder=introduction&order=desc>, 2025-08-02。

（一）联合国安理会的代表性、权威性和有效性受到质疑和挑战

安理会是联合国集体安全机制的核心，也是联合国系统中规模最小但权力最大的机构。安理会的决议对会员国具有强制约束力。作为战胜国的五强在安理会拥有否决权，这在联合国创立时无疑是合理也是创新的制度设计。但演变至今，安理会已显示出其局限性和内在缺陷。

第一，安理会规模过小。从安理会成员占会员国比例来看，1945 年联合国成立时，安理会有 11 个成员国，超过 51 个会员国的 1/5。1965 年，安理会扩员后的 15 个成员国，占当时 117 个会员国的 12.8%。现在会员国已扩大到 193 个，安理会成员国占会员国比例下降到 7.77%。安理会担负着维护世界和平与安全的主要责任，从兼顾代表性和决策效率来看，安理会成员占会员国的 10%—15%可能是比较合适的。

第二，安理会的代表性不足。无论是常任理事国还是非常任理事国席位，其在发达国家与发展中国家之间、在各地区之间的分配是不平衡的，且代表性严重不足。五个常任理事国，欧洲 3 席、亚洲和美洲各 1 席，发达国家 3 席、发展中国家 2 席，这与现有会员国的分布情况极不相称（参见表 3）。由于历史原因，非洲和拉美地区没有常任理事国。尽管非常任理事国按一定的地区分配原则，但原来的地区划分（即非洲、亚太地区、拉美、东欧、西欧及其他地区）主要基于冷战时期的地缘政治现实，已不适应地缘政治发展的新情况。此外，两个常任理事国的国号发生重大改变，而三个常任理事国的经济实力跌出世界前 5 名，甚至排名 10 名以外。第二次世界大战中两个主要战败国已转型并成长为世界主要经济强国。

表 3 安理会成员国地区分配情况

	欧洲	亚太	非洲	美洲	发达国家	发展中国家 ^①
会员国	47	57	54	35	37	156
常任理事国	3	1	0	1	3	2
非常任理事国	3	2	3	2	/	/

资料来源：联合国会员国，<https://www.un.org/zh/about-us/member-states>。

^① 发达国家与发展中国家分类无统一标准，此处参考世界银行、经济合作与发展组织（OECD）、国际货币基金组织（IMF）、联合国经济和社会事务部等机构的界定做大致分类统计。

第三,是否增加安理会常任理事国存在严重分歧。对于是否“增常”,“四国集团”和“团结谋共识”(Uniting for Consensus, UfC)集团的立场完全相反。以日本、印度、德国和巴西组成的“四国集团”为代表的一些会员国积极主张和大力推动增加常任理事国。以“团结谋共识”为代表的会员国主要基于本地区力量平衡的考虑,则极力反对增加常任理事国,但不反对增加非常任理事国。非洲国家在安理会的代表性最为不足,因此主张常任和非常任的理事国都要增加。五个常任理事国虽然表态不一,但不增常、少增常或晚增常应该更符合其利益。即使在主张安理会增常的会员国中,关于增常的依据和标准,增常的数量和分配,新增常任理事国是否有否决权等也存在不同的主张。此外,增常还需要经过五常同意、联大通过、宪章修改、会员国议会批准等复杂的过程。^①

第四,安理会常任理事国的否决权备受争议。否决权是为体现“大国一致”原则而做的制度安排,也是宪章赋予五个常任理事国的特殊权力和特殊责任。然而,在冷战时期,否决权成为大国对抗的工具。由于美苏频繁使用否决权(参见表 4),安理会难以承担起维护国际和平与安全的主要责任。冷战结束以来,当有常任理事国绕过安理会在国际上采取军事行动,安理会因其使用否决权而无法通过任何决议。2022 年 4 月,联大通过的“否决权倡议案”规定安理会常任理事国行使否决权后,联大主席应在 10 个工作日内举行大会辩论,对动用否决权的情况进行审查和评论。^② 这对常任理事国的投票行为形成某种政治压力,但并不能约束或改变常任理事国行使否决权的行为。一些会员国提出对行使否决权的范围进行某种限制,但也仅停留在讨论阶段。

表 4 五常行使否决权次数(截至 2025 年 2 月 24 日)

	苏联/俄罗斯	美国	英国	中国	法国
次数(325)	161	93	32	21	18
占比	49.54%	28.62%	9.85%	6.46%	5.54%

资料来源:联合国安理会, <https://main.un.org/securitycouncil/zh/content/veto>, 联合国新闻, <https://news.un.org/zh/story/2024/04/1128226>, 2025-08-02。

第五,安理会维护国际和平与安全的权威性和有效性受损。宪章在赋予

① 张贵洪:《举步维艰的联合国安理会改革》,《世界知识》2023 年第 3 期,第 38 页。

② 《在安全理事会发生投否决票情况时进行大会辩论的长期授权》,A/RES/76/262, <https://docs.un.org/zh/A/RES/76/26>, 2025-08-02。

安理会维护国际和平与安全首要责任的同时,也给予采取强制性行动的特殊权力。冷战时期,作为常任理事国和超级大国的美苏开展全方位的霸权争夺,直接发动战争或进行代理人战争。安理会被边缘化,未能防止某些常任理事国的单边、强权和霸权行动,未能避免大量冲突的发生和升级,安理会决议未能得到有效执行。冷战结束后,美国和俄罗斯都曾多次绕过安理会直接采取军事行动,联大通过决议对这些侵略和战争行为进行谴责。由于某些常任理事国未能成为安理会成立时所期待那样的和平大国,常任理事国之间也未能如当初构想的那样团结一致,甚至相反,安理会的权威性和有效性受到严重损害。

(二) 美国对联合国的损害

美国是联合国最重要的创始会员国,为联合国的成立做出了最大贡献。美国也曾一直支持联合国,如美国是联合国会费和维和摊款的最大贡献国,也是许多联合国机构的最大自愿捐助者。^①但是,美国历史上的一些政策和行为也对联合国造成了伤害。在特朗普 2.0 时期,美国可能对联合国造成更大的困扰和挑战。美国对联合国的损害和破坏作用主要体现在拖欠会费、退出联合国机构、强权政治行为等方面。

第一,拖欠会费。按时足额交纳会费是会员国的基本义务。会费是联合国的主要收入来源,拖欠会费直接影响联合国的日常运转,造成联合国的财政危机。《联合国宪章》第十九条明文规定,会员国“拖欠数目如等于或超过前两年所应缴纳之数目时,即丧失其在大会投票权”。

据联合国公布的信息,目前,美国未缴纳的联合国常规预算摊款已经达到 15 亿美元。再加上未缴纳的维和预算摊款与法庭预算摊款,美国目前总共还应向联合国缴纳 28 亿美元。^②事实上,美国长期拖欠会费(参见表 5),但拖欠数目不超过两年,以免被剥夺投票权。

^① 美国应缴联合国会费比率为 22%,应承担的联合国维和摊款比例为 28%左右,但美国单方面决定只承担维和摊款的 25%。2015 年以来美国向联合国机构和其他国际组织自愿捐助的情况,参见美国国务院网站, <https://www.state.gov/u-s-contributions-to-international-organizations>, 2025-08-02。

^② 联合国新闻, <https://press.un.org/en/2025/db250121.doc.htm>, 2025-08-02。

表 5 近 10 年美国应缴、实缴、未缴联合国会费情况 (单位:亿美元)

年份	未缴纳会费(截至 9 月 30 日)	当年应缴纳会费	当年已缴纳会费
2015	8.13	6.55	7.24
2016	7.86	5.94	6.21
2017	8.65	6.11	5.32
2018	8.42	5.91	6.14
2019	10.55	6.74	4.61
2020	10.90	6.79	6.44
2021	10.02	6.99	7.87
2022	9.15	6.93	7.80
2023	9.30	7.08	6.93
2024	9.95	7.62	6.97

资料来源:联合国秘书长和秘书处的报告和文件:<https://www.un.org/en/ga/contributions/financial.shtml>, 2025-08-02; <https://www.un.org/en/ga/contributions/budget.shtml>, 2025-08-02。美国已缴会费估算,由联合国秘书处公布的美国前一年未缴会费、当年应缴会费、当年未缴会费三项数据计算得出。当年已缴=截至前一年未缴+当年应缴-截至当年未缴。

以缓交、少交、不交会费向联合国施压,是美国推进国家战略、实现外交目标、为盟友谋取利益的重要手段。尽管不同时期美国国会和政府的做法和程度有所不同,但是否和什么时候交纳会费一直是美国的一个政策工具。

美国拖欠会费的情况和理由主要有以下几种:一是指责联合国(秘书处)在提高工作效率、加强问责、增加透明度等方面改革不力。但真实原因是美国对秘书处的控制和主导能力下降;二是以国际组织被中国控制为由。最典型的是世卫组织,在联合国工发、粮农、开发署、万国邮盟也有这种情况。三是为盟友(如以色列)撑腰,美国不惜三次退出教科文组织。美国以会费为手段,主要目的是两个:一是推进或阻挠相关议程;二是推动或阻止相关人事安排。

第二,退出联合国机构。美国是频繁退出联合国机构最多的国家,这给联合国工作带来极大的困扰,也造成恶劣的国际影响。

早在 1977 年,当时的卡特政府宣布退出国际劳工组织,这是美国首次正式退出国际组织。20 世纪 80 年代,里根政府曾拒绝签署《联合国海洋法公约》、退出联合国教科文组织和国际法庭。1996 年,克林顿政府宣布退出联合国工发组织。21 世纪初,小布什政府更是拒绝签署《京都议定书》,抵制世界反

种族主义大会,退出《反弹道导弹条约》,放弃《罗马规约》,抵制人权理事会等。^①这对相关国际组织的正常运转、正在推进的议程,以及相关国际规则的制定、实施及其效力带来极其负面的影响。

在特朗普政府第一个任期,美国先后宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)、《巴黎协定》、联合国教科文组织、《全球移民协议》、伊核协议、联合国人权理事会、《中导条约》、万国邮政联盟、《开放天空条约》、世界卫生组织等多个国际组织或协议。2025年1月20日,特朗普第二任期就职当天即签署行政令,宣布美国再次退出世卫组织和《巴黎协定》;2月4日和6日的行政令又宣布退出人权理事会,禁止向联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)提供任何资助,要求审查美国在联合国教科文组织等机构的参与情况,对国际刑事法院实施制裁;7月22日,美国宣布将再次退出教科文组织。有美国议员甚至提出一项法案,要求美国在2025年完全退出联合国。可以肯定的是,在“美国优先”理念的指导下,美国更多的“毁约退群”行动还在路上。

这一系列行动表明,美国对以联合国为代表的多边主义和国际组织的政策发生“逆转”。美国是战后很多全球性国际组织的主要创始国和关键贡献者。这也是美国作为世界领导和霸权国的象征和“曾经伟大”的标志。但随着实力地位的相对下降和战略目标的转移,美国在国际组织的角色也发生变化,从支持者逐渐变为批评者甚至反对者。美国再次远离多边主义和从全球治理后退,有两个根本性的出发点:一是“美国优先”,二是所谓的“中国威胁”。

加入或退出国际组织是一个主权国家的基本权利,只要符合相关的程序并完成应尽的义务(如交纳应交会费)。但美国是许多联合国机构第一大会费来源国,也往往是最有影响力的会员国,美国的“毁约退群”以及可预见的减少对国际组织的参与和支持,肯定会对国际合作和全球治理带来很多困难和挑战。特朗普政府的许多政策和行动具有颠覆性和极大的不确定性。在许多国际合作和全球议程中,美国很可能缺席,这是联合国遇到的前所未有的新课题。

第三,单边主义、霸权主义和强权政治。美国作为超级大国在国际上长期扮演“世界警察”的角色。尽管美国对确立和维护战后国际秩序,对联合国的

① 陈拯:《霸权国修正国际制度的策略选择》,《国际政治科学》2021年第3期,第34页。

和平、发展和人权事业做出了积极贡献,但不可否认,在许多国际事务上,美国推行强权政治,在政治军事、经济金融、科技文化等方面“谋求霸权、维护霸权、滥用霸权”。^①

一是单独或与盟国一起绕过联合国发动战争,损害了联合国的权威性。美国以反恐、防止大规模杀伤性武器、“保护的责任”等为名义或借口,多次发动战争。其中,1999 年,美国领导的北约在没有获得联合国安理会授权的情况下大规模轰炸南斯拉夫,造成大量平民伤亡和财产损失。2001 年发动的阿富汗战争尽管得到联合国的认可和支持,但长达 20 年的战争已远离当初的目标。2023 年的伊拉克战争,是美国在未能获得安理会授权的情况下发动的,被联合国秘书长安南认定为“不合法”。2011 年,美国在利比亚的军事行动,虽然得到安理会的授权,但在实际行动中超出了授权范围。在中东,美国长期偏袒和支持以色列对巴勒斯坦领土的非法占领和控制。这些行为不仅损害了美国的利益和形象,也使联合国的权威受到削弱。

二是策动“颜色革命”,干涉他国政权更迭,违反了《联合国宪章》的宗旨和原则。冷战开始后,美国就以“推广民主”和“保护人权”为名干涉他国内政,在世界各地推广美国的价值观和政治制度。有美国学者指出,1947—1989 年间,美国共实施了 64 次隐蔽的政权更迭行动和 6 次公开行动。^② 冷战结束后,美国继续对中小国家实施从经济制裁到技术封锁,从政治孤立到政权更迭的“胁迫外交”。仅 21 世纪以来,美国介入和支持的“颜色革命”就有 2003 年格鲁吉亚“玫瑰革命”,2004 年乌克兰“橙色革命”,2005 年吉尔吉斯斯坦“郁金香革命”、白俄罗斯“雪花革命”、阿塞拜疆“橙色风暴”、黎巴嫩“雪松革命”,2009 年伊朗“绿色革命”,2011 年“阿拉伯之春”,2014 年乌克兰“广场革命”等。美国的各种干预行动给当事国制造的混乱多于秩序,动荡多于稳定,也公然违背了《联合国宪章》有关“主权平等”“政治独立”“不干涉内政”等国际关系基本原则。

① 《美国的霸权霸道霸凌及其危害》,外交部网站,2023 年 2 月 20 日,https://www.mfa.gov.cn/web/wjbxw_new/202302/t20230220_11027619.shtml, 2025-08-02。

② 《美国的胁迫外交及其危害》,外交部网站,2023 年 5 月 18 日,https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202305/t20230518_11079585.shtml, 2025-08-02。

（三）大国战略竞争加剧、地缘政治冲突上升

作为国际社会团结的象征和国际合作的主要平台，联合国的作用有赖于会员国特别是大国的支持。80 年的历史反复证明，当大国协调和地缘政治关系稳定，联合国就能发挥主体作用，顺利推动国际合作和全球议程。否则，联合国就成为大国博弈的工具。近年来，大国战略竞争不断加剧，地缘政治冲突有所上升，这对联合国的权威性和有效性构成了严重威胁。

第一，大国战略竞争对联合国的冲击是结构性和基础性的。无论是冷战时期的美国与苏联，还是近些年的中国与美国，大国之间的战略对抗和竞争严重制约了联合国发挥作用的空间。

冷战时期的美苏争霸可被视为一种升级版的大国战略竞争。东西方两大政治阵营、北约和华约两大军事集团之间的尖锐对立和对抗，造成国际社会的严重分裂，联合国成为斗争的舞台而不是合作的平台，也给联合国许多机构的工作带来极大困难。美国和苏联作为安理会常任理事国频繁使用否决权，使安理会陷入困境。美苏之间的军备竞赛，使国际社会长期处于高度紧张和危险的状态。冷战时期，联合国不得不把大量的资源用于应对那些美苏或直接参与或通过其代理人间接介入的地区冲突，严重阻碍了国际发展合作和全球发展议程的推进。联合国的和平、发展和人权事业受挫，也偏离了联合国创立时所规划的方向。

在当前和未来很长一个时期内，对联合国影响最大的大国战略竞争发生在中美之间。中美战略竞争是两国力量对比和国际地位发生巨大变化的客观结果，也是美国对华战略发生重大调整所导致的，又是由特朗普政府上台、新冠疫情、俄乌冲突等因素促成的。中美全面战略竞争涉及双边军事安全、政治外交、经济科技、贸易金融、意识形态等领域，并且日益从双边和地区层面延伸到全球层面的国际组织和全球治理。特别是联合国成为中美在国际组织战略竞争的重点。美国智库报告明确提出，中国政府利用联合国系统来追求他们的目标，并且中国有足够的资金和外交意愿来填补美国留下的空白，因此主张

美国在多边组织中与中国进行竞争并获胜。^① 特朗普政府与拜登政府对国际组织的态度和政策有很大差异,但本质上都把国际组织作为对华战略竞争的重要工具和空间。中美之间围绕利益、制度和价值的战略竞争对联合国构成巨大挑战,因为它影响到国际规则的遵守和重塑,国际秩序的维护和重建,国际领导的追求和重组,以及全球治理体系变革的未来走向。^②

此外,俄乌战略竞争也对联合国构成直接和现实的挑战。这一竞争涉及三个安理会常任理事国。俄乌冲突的发生导致俄乌战略竞争将是长期的并且不可逆转。俄乌冲突如何解决则将关系到主权独立和领土完整等国际关系基本准则能否和多大程度上继续得到尊重和遵守,也将关系到造成欧洲冲突的根源能否得到解决,更关系到未来欧洲安全秩序如何构建。

第二,俄乌冲突是对联合国的未来发展影响最大的地缘政治冲突。俄乌冲突发生后,联大立即召开第 11 届紧急特别会议。这也是进入 21 世纪以来,联大首次举行新一届紧急特别会议。三年多来,联大已举行 20 多次会议,通过了多项决议,多次重申对乌克兰主权、独立、统一和领土完整的承诺,要求俄罗斯立即、彻底、无条件地将其所有军事力量从乌克兰国际公认边界内的领土撤出,并暂时取消俄罗斯在人权理事会的成员资格。国际法院也做出判决,要求俄罗斯立即停止在乌克兰的军事行动。联合国系统内的许多机构也做出相关行动,要求各方根据《联合国宪章》的原则尽快在乌克兰实现全面、公正和持久和平。但由于俄乌冲突的一方是安理会常任理事国,相关决议和判决难以得到有效执行。

特朗普政府上台后,改变了拜登政府在俄乌冲突上的立场和政策,把结束战争而不是赢得战争作为其最高目标。美国主导下的美俄和美乌就全面停火开启了谈判,但回避了乌东四州归属这一根本性的问题。由于乌克兰的战略诉求(收复失地)与俄罗斯的战略目标(占有克里米亚和乌东四州)截然相反,双方妥协的可能性极低。因此,这一战争的走向可能还是要取决于俄罗斯和乌克兰战争能力的消长,以及两国国内政治可能出现的变化。

① Daniel F. Runde, "Competing and Winning in the Multilateral System: U. S. Leadership in the United Nations," CSIS Report, May 2020, <https://www.csis.org/analysis/competing-and-winning-multilateral-system-us-leadership-united-nations>, 2025-08-02.

② 张贵洪、余姣:《国际组织与中美战略竞争:演变、态势和影响》,《国际展望》2022 年第 5 期,第 44 页。

俄乌冲突一方面对以联合国为核心的国际秩序和国际关系准则构成巨大挑战,对联合国的权威性和有效性造成严重损害;另一方面,联合国既无法阻止战争的发生,也未能采取实质性的行动来结束战争。但是,在未来结束俄乌冲突的进程中,联合国应发挥其作用。比如,在联合国的监督下实现停火和非军事化,乌东地区由联合国进行托管和派驻联合国维和部队和警察,条件成熟时在联合国监督下进行公投决定乌东地区的前途:自治、独立、留在乌克兰,或者加入俄罗斯。这可能是打破俄乌冲突僵局,实现公正和持久和平的可行之路。

三、三大关系塑造联合国未来

2020年是新的十年的开端,却遇到新冠疫情大流行。联合国秘书长古特雷斯称新冠疫情是第二次世界大战以来最大的全球危机。^① 2022年2月,俄乌冲突爆发。古特雷斯表示,俄乌冲突不仅对欧洲的和平与安全构成了严重威胁,也动摇了联合国的基本原则与核心基础。^② 2023年以来,人工智能取得爆发式发展,成为对人类未来影响最大的新兴技术。可以说,联合国面临前所未有的挑战,世界来到一个新的十字路口。

2020年9月,第75届联大通过1号决议,即《纪念联合国成立七十五周年宣言》。^③ 宣言请秘书长就如何推进《我们的共同议程》以及应对当前和未来的挑战提出建议。2021年9月,秘书长向大会提交《我们的共同议程》报告。^④ 报告提出关于构建更具包容性、更加网络化、更加有效的多边主义以更好地应对人类最紧迫挑战的愿景。报告还呼吁召开未来峰会,以达成新的全球共识,为充满风险和机遇的未来做好准备。秘书长还发布了11份政策简报,更详细地说明报告中所提出的建议,并供未来峰会讨论。^⑤ 2024年9月,联合国举行未来峰会,并通过《未来契约》。^⑥ 这是联合国历史上首次召开以“未来”命名的峰

① 联合国新闻,2020年4月14日,<https://news.un.org/zh/story/2020/04/1054992>, 2025-08-02。

② 联合国新闻,2025年2月23日,<https://news.un.org/zh/story/2025/02/1136326>, 2025-08-02。

③ 《纪念联合国成立七十五周年宣言》,<https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-75-1>, 2025-08-02。

④ 《我们的共同议程》,<https://www.un.org/zh/common-agenda>, 2025-08-02。

⑤ 《政策简报》,<https://www.un.org/zh/common-agenda/policy-briefs>, 2025-08-02。

⑥ 《未来契约》,<https://www.un.org/zh/documents/treaty/A-RES-79-1>, 2025-08-02。

会。《未来契约》就可持续发展与发展筹资、国际和平与安全、科学技术创新与数字合作、青年与子孙后代、变革全球治理提出 56 项行动。2025 年 3 月 12 日,联合国秘书长古特雷斯宣布正式启动“联合国 80 周年倡议”,以推进三大重点领域的改革,即提升现有工作机制的效率和改进管理方式、系统性审查联合国任务执行情况、结构性变革和项目调整。^① 古特雷斯还设立了七个专题工作组以推动改革,强化联合国体系,应对全球不确定性和各种危机。

从上述重要文件中,可以看到联合国对未来发展所规划的愿景和准备采取的行动。其中,《政策简报 11:联合国 2.0》提出包含创新、数据、数字化、前瞻和行为科学的“变革五重奏”,以加强联合国系统的专业知识和文化,实现“联合国 2.0”转型。但如果从百年大变局、大国关系转型和国际秩序重塑等视角展望联合国的未来,则联合国的转型和升级,实现真正的“联合国 2.0”取决于由三对关系构成的底层逻辑。

(一) 主权和人权

“主权高于人权”还是“人权高于主权”曾在 20 世纪 90 年代的国际社会引起巨大的争议。西方国家和一些国际法学者提出,人权是普遍的和无国界的,应限制和弱化主权,对侵犯人权应进行人道主义干预。广大发展中国家则坚持国家主权平等和不干涉内政原则,国际人权保护应建立在尊重国家主权基础上。

《联合国宪章》把“维护国际和平与安全”“发展各国友好关系”“增进人权”作为联合国的三项宗旨,同时规定了“各国主权平等”“和平解决国际争端”“不得使用武力侵害国家领土完整或政治独立”“不干涉内政”等作为其基本原则。很显然,国家主权是战后国际秩序的基础,尊重主权和不干涉内政是国际关系的基本准则,和平与安全是联合国的首要目标。

但是,经过 80 年的发展,国家主权的内涵和外延发生重大变化。就其内涵而言,国家主权的绝对性转变为相对性。通过国际条约和国际组织让渡部分主权、在行使主权的同时要承担国际责任,这在国际社会被普遍接受。而随着主权的功能性分化,如经济主权、数字主权、环境主权等,国家主权的自主程

^① 《秘书长古特雷斯启动“联合国 80 周年倡议”三大改革将重塑联合国未来》,联合国新闻,2025 年 3 月 12 日,<https://news.un.org/zh/story/2025/05/1138526>, 2025-08-02。

度也出现差异。在外延方面,网络、极地、深海、外空等突破了传统的领土主权,跨国公司、国际非政府组织、恐怖主义组织和黑客团体等非国家行为体的崛起侵蚀了国家主权的权威,而气候变化、传染病、核扩散、难民移民等全球性问题促使国家让渡部分主权,参与和接受国际规则的治理。此外,国际刑事法院和多个国际法庭对战争罪和反人类罪的管辖权部分突破了主权豁免原则。

在实践中,国家主权也面临来自市场、技术和非国家行为体越来越多的挑战。跨国资本流动和跨国公司的影响力已造成国家经济主权的弱化,多数国家在关键技术、能源和粮食等领域对全球供应链的依赖暴露了国家主权的脆弱性。技术革命如数据跨境流动、社交媒体平台、人工智能、数字货币等在一定程度上导致国家主权的解构。

同时,人权的价值和意义得到前所未有的重视。联合国成立时就把人权作为目标,并通过人权高专办、人权理事会和人权条约机构的工作促进和保护人权。但直到冷战结束后,联合国才把人权确立为三大工作支柱之一。随着人权主流化的推进,联合国各项事业和各个机构的工作中,人权的价值引领作用得到充分的体现。基于人权和为了人权越来越成为国际社会的共识。

国家主权和人权的上述变化要求联合国的使命和职能进行调整、转型和升级。如何平衡主权和人权之间的关系、处理主权与人权之间的张力、解决主权与人权之间的冲突,将决定联合国未来的发展方向。

一是确立主权和人权作为联合国的共同基石和双重原则。如果说主权是国家与国家之间关系的基石,那么,人权就是国际社会和全人类的基石。《联合国宪章》既将人权作为宗旨,又确立主权平等原则。这就要求联合国把主权和人权统一起来,实现尊重主权和保护人权的动态平衡:人权保护需尊重国家主权,而主权行使不得侵犯基本人权;既要维护国家主权的平等性,又要推动人权保障的普遍性。主权原则和人权原则应同时成为联合国开展国际法治的基本原则。一方面,要反对以人权为借口干涉别国内政,以人权为工具推动霸权;另一方面,也要反对把主权作为因侵犯人权而逃避责任的“保护伞”。正如联合国前秘书长安南曾指出的:“保护基本人权曾经被认为是专属于主权国家范畴内的事,现在则已是超越政府和边界的普遍关注的问题。”^①

^① 《我们人民:二十一世纪联合国的作用》,秘书长报告,2000年3月27日,<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n00/388/96/pdf/n0038896.pdf>, 2025-08-02。

二是提升人权理事会以获得联合国主要机构地位。人权是联合国的三大宗旨之一,也是联合国的三大工作支柱之一。为了真正体现和实现人权这一宗旨,也为了达成三大支柱之间的平衡,需要提升人权理事会在联合国系统中的地位。人权理事会成立于 2006 年,取代 1946 年成立的人权委员会。人权委员会是经社理会事的一个职司委员会,人权理事会成立后升格为大会的附属机构。但这仍不足以体现人权事务的重要性。人权理事会由大会的附属机构升级为与安理会和经社理事会一样的宪章机构,将极大地推动促进和保护人权的工作,也将有利于提高联合国的国际地位。由于在推动非殖民化、促进托管领土自治和独立过程中发挥重要作用的托管理事会已完成其使命,^①已停止运作 30 多年的托管理事会需要进行改组。由人权理事会取代托管理事会,可以成为联合国机构改革的一个方向。

三是加强联合国在安全、发展、人权三大支柱之间的协同。2006 年,安南秘书长在《大自由》的报告中明确提出:安全、发展和人权三者相辅相成,密不可分。没有发展,世界就不会安全;没有安全,发展就得不到保障;而如果不尊重人权,安全和发展事业也不会成功。^②从此,人权首次与安全和发展一起,成为联合国的工作重点。2016 年,由联合国召开的首次“世界人道主义峰会”提出“人道主义—发展—和平联结”(HDP Nexus)的概念,成为联合国系统在气候变化和长期冲突的环境下开展国际援助的“新工作方式”。在安全、发展、人权三大支柱中,联合国在人权领域的投入和影响相对较弱。这就要求联合国加强机构间协作、资源和政策的整合、加快推动人权主流化。正如中国所积极主张的,“以安全守护人权、以发展促进人权、以合作推进人权”。^③

(二) 国家与非国家行为体

联合国是政府间国际组织,只有主权国家才能成为其会员。一方面,联合国会员国不断增长;另一方面,各种非国家行为体日益渗透到联合国的日常工作

① 随着最后一个托管领土帕劳于 1994 年 10 月 1 日取得独立,托管理事会于 1994 年 11 月 1 日停止运作。托管理事会将于 2025 年 12 月召开会议。

② 《大自由:实现人人共享的发展、安全 and 人权,秘书长的报告》,A/59/2005/Add. 1, <https://digitallibrary.un.org/record/550204? v=pdf>, 2025-08-02。

③ 和音:《以安全守护人权 以发展促进人权 以合作推进人权》,《人民日报》2023 年 6 月 15 日,第 2 版。

作,在国际事务中发挥越来越重要的作用。

非国家行为体的类型多样、作用各异,对联合国的未来发展意义重大。

一是国际组织。联合国本身是国际组织,联合国系统内又有大量国际组织。与系统外的全球性和地区性、政府间和非政府间国际组织的关系是联合国能否在国际合作和全球治理中发挥主导性作用的重要因素。联合国成立时,国际组织的数量有限。时至今日,国际组织的规模和作用已非常巨大。联合国与国际组织建立了紧密和复杂的关系。有 25 个政府间国际组织和 5 个非政府间国际组织在联合国总部设有常驻办事处,还有 83 个国际组织虽未设立常驻办事处,但也应邀作为观察员参加联大会议和工作。^① 联合国与许多国际组织建立了伙伴关系,共同开展和平、发展和人权方面的工作。联合国 15 个专门机构具有独立的法律和政治地位,与联合国有紧密的工作关系,也是推动联合国事业的重要支撑系统。未来,联合国与国际组织的关系仍有巨大的发展和合作空间。如可以邀请更多的政府间国际组织在日内瓦、维也纳、内罗毕等联合国办公室设立办事处。又如,全球有 6 万多个非政府间国际组织,而在联合国纽约总部设立常驻办事处的非政府间国际组织偏少。再如,可以增设一些对联合国事业提供重要支持的新兴国际组织常驻办事处。此外,地区性国际组织在支持联合国倡导的全球议程的地区实践方面可以发挥“实践主体、实践平台和实践路径”的作用。^②

二是非政府组织。非政府组织不仅在国内,而且在国际事务中越来越活跃。联合国成立时就做出了非政府组织在经社理事会框架下参与联合国事务的规定。^③ 经社理事会成立非政府组织委员会,建立咨商制度和联系制度,作为非政府组织参与联合国事务的制度框架。特别是咨商制度为非政府组织发起倡议、表达诉求、提交报告和组织会议提供了合法性基础。联合国系统会议的各类边会成为非政府组织发挥国际影响力的重要平台。经过 80 年的发展,非政府组织参与联合国事务的范围不断扩大,程度也不断深入。这在人权、气候变化、妇女等领域尤其突出。截至 2022 年 12 月 31 日,获得咨商地位的非政

① <https://www.un.org/en/about-us/intergovernmental-and-other-organizations>, 2025-08-02.

② 余姣:《全球议程的区域实践:以非洲落实“妇女、和平与安全”议程为例》,复旦大学国际关系与公共事务学院博士学位论文,2022 年 5 月,第 62 页。

③ 《联合国宪章》第 71 条规定:“经济及社会理事会得采取适当办法,与各种非政府组织会商有关本理事会职权范围内之事件。”<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-10>, 2025-08-02。

府组织从最初的 42 个扩大到 6468 个,其中一般咨商地位 132 个,特别咨商地位 5369 个,名册咨商地位 967 个。^① 未来,联合国与非政府组织之间要形成包容和高效的互动关系,取决于权力、制度和能力三大因素。首先,有更多的非政府组织获得国内的合法性,以及所在国家政府的适当授权。同时,以经社理事会 1996/31 号决议为核心,联合国对非政府组织的参与提供更大的空间。其次,咨商制度和包括观察员、非正式对话、特别会议和联系制度等在内的非咨商性制度安排,为非政府组织参与联合国事务提供更有利的框架和途径。第三,非政府组织的代表性、专业性和影响力是塑造其与联合国关系的决定性因素。三大因素的共同作用有利于增强联合国的权威性和有效性。

三是次国家行为体。地方政府、城市、企业等次国家行为体正越来越多地参与到联合国工作和国际事务中,以改善其治理和扩大国际影响。联合国也需要和支持地方政府和城市共同来应对危机,推进可持续发展、性别平等、社会包容、气候行动和人权等全球性议题。古特雷斯强调,地方行动是确保落实 2030 年可持续发展议程的关键,城市是实现可持续未来的“关键战场”。^② 为此,联合国推动成立了地方和区域政府咨询小组、可持续城市化咨询委员会、联合国地方当局咨询委员会、地方 2030 行动十年联盟,以及地方和区域政府论坛等平台。地方政府和城市在联合国推动“以人民为中心”的全球议程中意义和潜力巨大。企业界在联合国一直发挥着积极作用,如与联合国专门机构合作,参与贸易、海运、航空、电信、邮政和统计等领域制订规范和标准;又如,企业在实现可持续发展目标的几乎所有方面都发挥着关键作用。联合国全球契约组织通过帮助企业将人权、劳工标准、环境和反腐败等领域内的全球契约十项原则整合到其战略和经营中,以推进企业可持续发展,同时共同推进更广泛的联合国目标。目前,有近 170 个国家的 2.4 万家企业和其他利益相关方成为参与者。

(三) 全球与区域治理

《联合国宪章》第八章专门就“区域办法”做出规定,但主要限于和平与安

① UNDESA NGO Branch, <https://esango.un.org/civilsociety/displayConsultativeStatusSearch.do?method=search>, 2025-08-02.

② 联合国新闻,2023 年 6 月 5 日,<https://news.un.org/zh/story/2023/06/1118547>, 2025-08-02。

全领域。在 80 年的发展过程中,联合国与区域性(包括跨区域和次区域)国际组织建立了各种形式的工作关系,涉及全球事务的方方面面。全球议程的地区实践,一方面促进区域的安全和发展,另一方面有利于全球议程更有效地在国家和地方层面落实。

联合国《未来契约》就全球治理变革提出了 17 项行动,包括重振多边体系、改革安理会、振兴大会、加强联合国系统、改革国际金融架构、加强伙伴关系等。^① 作为全球性的国际组织,联合国的所有工作都离不开地区的合作和支持。作为联合国未来使命和职能的重要部分,全球治理与区域治理密不可分。

全球治理与区域治理的相互补充和相互支持,对于联合国未来更好地推进和平、发展和人权事业特别重要。

首先,全球治理与区域治理的分工、互补和协同,有助于联合国全球目标的实现。全球治理的特点是广泛性。作为最具有普遍性、代表性和权威性的国际组织,联合国的优势在于倡导全球价值、制定全球规则、协调全球议题、推进全球议程。区域治理的特点是其地方性。各种区域性国际组织能动员本地区的力量和资源,根据本地区的情况和特点推进地区议程、应对地区危机、促进地区一体化、解决地区化问题。因此,区域性国际组织在区域治理过程中,有针对性地落实和平安全、可持续发展、气候变化、公共卫生、妇女和青年等全球议程,是联合国实现使命、履行职能的重要条件。

其次,联合国需要对区域治理进行充分授权和积极支持。如在符合联合国宗旨和原则的前提下,鼓励和支持区域性国际组织解决本地区争端,或在安理会的授权下采取联合行动。联合国与非盟在和平与安全领域开展战略协调、制度建设和业务合作是一个成功的范例,对其他地区开展相应合作具有启发意义和参考价值。安理会专门通过决议,支持非盟主导的维和行动和反恐任务,使非盟在维和行动中的自主性和贡献度持续上升。又如在可持续发展领域,联合国与区域性国际组织合作,推动可持续发展目标与区域发展战略的对接。联合国还通过专门和地区机构提供资金和技术援助,开展能力建设和知识共享,以及倡导伙伴关系等,共同推进可持续发展议程。

第三,区域性国际组织落实和强化全球治理。区域性国际组织是全球机

^① 《未来契约》,A/RES/79/1, <https://docs.un.org/zh/A/RES/79/1>, 2025-08-02。

构与各会员国之间的桥梁,在落实和强化全球议程,推进全球治理本土化方面可以发挥特殊作用。如区域性国际组织通过地区战略和政策,执行全球规范,落实全球目标,促进国际规则 and 标准纳入成员国法律和政策。而当全球议程与地区目标和国家利益出现分歧和矛盾,甚至全球与地区之间存在规则冲突和行动困难的情况下,联合国与区域性国际组织进行协调和平衡就至关重要。

总之,全球治理与区域治理有各自的特点和要求,前者提供普适性框架和合法性基础,后者致力于执行有效性和本地适应性。与区域性国际组织的有效合作,并通过区域性国际组织取得其成员国的积极支持,对于联合国在未来全球治理中的主导地位,不断增强其权威性和有效性,具有十分重要的意义。

结 语

与其前身国际联盟相比,联合国可以说取得了巨大的成功,但在其创立者看来,联合国可能远未达到他们的期待。联合国不是万能的,但没有联合国是万万不能的,可能是多数会员国的共识。

世界正处于百年未有之大变局。大国战略竞争越演越烈,地缘政治冲突持续不断,可持续发展议程严重受挫,新兴科技带来巨大的风险和不确定性。联合国面临前所未有的挑战,来到了一个新的十字路口。通过变革实现转型和升级,是联合国的希望所在。扩大安理会规模、进一步提高人权在联合国工作中的地位,充分利用和有效发挥非国家行为体的作用,在全球治理中加强与区域性国际组织的协同,可能是联合国努力的重要方向。