



联合国创建过程中的美国方案

刘晓莉

摘要:美国早在二战初期便开始针对国际联盟权威性的缺失和行动力的不足,寻求能够维护战后和平的有效途径。随着战争进程的深入以及战争形势的日趋明朗,美国政府逐步投入更多的精力对战后世界进行规划,对联合国方案不断进行补充和完善,从联合国的具体原则、机构设置、表决程序以及运行机制都进行了深入的讨论和研究,并最终形成了提交敦巴顿橡胶园会议讨论、成为联合国筹建基础的联合国方案。

关键词:联合国;创建;美国方案

早在一战结束初期,美国政府、国会和民众一致反对美国参与国际联盟,对于国际联盟的主要设计者威尔逊总统而言,这是一次致命打击,但同样的悲剧却并未在罗斯福及联合国身上重演。二战期间,在美国的提议和组织下,大国间召开了联合国筹备会议,即敦巴顿橡胶园会议。作为联合国四大发起国的美国、苏联、英国和中国分别提交了各自的方案,相对于其它三大国的方案,美国方案最为详尽和完备,不仅成为此次会议各国讨论的蓝本,而且奠定了未来联合国宪章的基础。关于美国参与联合国创建的相关研究成果在国内外学术界已有一定积累^①,但对此的现有研究多关注敦巴顿橡胶园会议之后,即 1944 年 8 月之后,美国如何在既有方案基础上进行调整,如何协调大国间关系。对于美国提交敦巴顿橡胶园会议的联合国方案则缺乏充分的研究,例如,该方案在二战期间如何形成?在方案形成过程中出现过什么分歧,又如何达成共识?该方案如何保证新的国际组织规避国际联盟的缺憾等。本文将对美国提交敦巴顿橡胶园会议,并最终成为后期创建联合国实质性阶段各国讨论基础的美国方案进行梳理,从联合国原则、机构设置、表决程序以及运行机制等具体内容分析中充实对于美国联合国方案的研究。

一、美国参战前对于筹建联合国的最初构想

美国筹建新的国际安全组织的准备工作在参战之前就已经开始了。欧战的爆发对于包括罗斯福在内的“威尔逊主义者”而言是难得的历史契机,他们终于可以推动美国社会各阶层重新思考建立新的国际组织的问题。

美国参与筹建国际组织的努力在威尔逊总统时期就已经开始,游走于孤立主义与国

^①Ruth B. Russell, *A History of the United Nations Charter; The Role of the United Nations 1940~1945*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1958; Robert C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks; the Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1990; Townsend Hoopes and Douglas Brinkley, *FDF and the Creation of the United Nations*. New Heaven, Conn.: Yale University Press, 1997; Stephen C. Schlesinger, *Act of Creation; The Founding of the United Nations; A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World*. Boulder, Colo.: Westview Press, 2003.

际主义之间、在国际国内两条战线同时展开较量的威尔逊以及他的国际联盟设想在美国未曾开始就已结束,美国最终未能加入打上深刻威尔逊主义烙印的国际联盟。许多人对此表示出极大的遗憾,其中就包括极力赞成国际联盟计划的富兰克林·罗斯福,他认为没有美国参与的国际联盟“将再次退回到神圣同盟”^①。就任总统后,他也曾公开表示:国际联盟是维护世界和平架构的支柱,美国即使身处国际联盟之外,也可以在不承担政治义务的前提下为了世界人民的福祉加强与国际联盟的合作^②。罗斯福始终没有放弃通过建立美国主导下的国际组织实现美国世界霸主的梦想。在国务院重要职位以及外交使臣的安排问题上大致可以看出罗斯福真正的政策取向,国务卿科德尔·赫尔、副国务卿萨摩·韦尔斯、约瑟夫·戴维斯大使等被罗斯福委以重用,而他们都被冠以“狂热的威尔逊主义者”的称号。

1939年秋,欧战爆发伊始,罗斯福即发表讲话称:“如果有可能的话,美国的影响力将有助于寻求消除国家间持续使用武力,取得最终的和平。”^③作为回应,国务卿赫尔提议组成一支关于全球安全计划的内部研究小组^④。在争得罗斯福的同意后,赫尔随即任命他的私人助理,俄裔经济学家里奥·帕斯沃斯基担任和平事务特别助理来对战后世界进行规划。帕斯沃斯基建议成立一个委员会来处理战后和平与重建问题,同时对于构成未来和谐国际秩序至关重要的基本原则应给予关注。该委员会可以参照威尔逊时期由爱德华·豪斯上校所领导的研究战后世界问题的调查小组^⑤,但必须保留在政府内部以获得国务院的全力支持。1939年12月27日,赫尔根据帕斯沃斯基的建议成立了“对外关系问题顾问委员会”,任命副国务卿韦尔斯为主席,委员会的任务就是研究如何“限制并结束战争,建立和平的国际秩序和加强西半球的防御”的方法^⑥。不久,委员会提出了关于战后和平组织的最初计划:该计划的首要目的是裁减军备,包括禁止生产轰炸机和其他的机动武器和限制各国的军队数量;为了达到裁减军备的目的,必须建立一种政治机制;为了保持该机制的有效运行,各国需要放弃或者让渡国家主权;针对欧洲的战事,他们呼吁在欧洲建立一个国际组织,世界上的其他一些国家也可以参加,但计划并没有特别指出美国参加与否。该国际组织包括享有不同权力的“理事会”和规模较大的“大会”;国联的“全体一致”原则也应转变为某种多数同意的原则;大会中存在九个相对独立的国家集团作为代表^⑦;最后,要建立一支独立的警察部队^⑧。作为联合国思想和组织的萌芽在此计划中隐约可见。但在1940年春,欧洲战事随着希特勒对于西线的进攻呈现扩大化的趋势,美国的当务之急是加强西半球的防御以对抗德国施加的压力和侵犯,因此委员会计划被搁置起来。

大不列颠之战中,德国对英国实施入侵登陆的“海狮”计划破产,重新树立了人们对于战胜法西斯势力的信心。美国国务院再次加快了对于战后世界的规划,但分歧也开始逐渐产生。国务卿赫尔开始公开阐述他对于战后世界格局的设想:为战后新的世界秩序制定一些规则的时刻已经到来,这些主要的原则之中应该首先包括经济原则——结束贸易限制、经济歧视以及商业战争。这些原则不可能孤立存在,首先必须建立新的国际秩序,在这种新的国际秩序中,主权国家可以彼此自由合作。赫尔分析说:“我们无法做到这些,除非我们的世界可以消除即将来临的军事威胁和恶毒的政治阴谋。”因此,我们需要的是一个能够维持和平、终结“征服者的威胁”的一个新的国际组织。副国务卿韦尔斯却认为赫尔所热衷的自由贸易对于建立一个和谐世界是次要的。与国务院多数人的想法相同,他认为裁军对于和平而言至关重要。但是,“真正的裁军”和自由贸易一样有赖于建立一个“适当的机构”来维持秩序和维护和平。

① Georg Schild, “The Roosevelt Administration and the United Nations”, *World Affair Journal* 1995 Summer, p. 34.

② Wayne Cole, *Roosevelt and the Isolationists, 1932~1945*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1983, p. 116.

③ Robert C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks: the Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, pp. 5~6.

④ 按, 赫尔是美国政府中最为坚定地按照威尔逊提出的原则重建战后世界的支持者, 他对于威尔逊建立国际组织的理想深信不疑, 同时他从二战中已经看到了遵循法律和秩序重建世界的难得机会, 在罗斯福政府内部他为联合国的创建做出了重大贡献, 被罗斯福称为“联合国之父”。

⑤ 按, 由于威尔逊总统对其国务院极不信任, 因此美国的国际联盟方案是由其私人助理爱德华·豪斯上校主持的研究小组制定的, 这个小组包括地理学家、历史学家、政治家和欧洲事务专家, 他们大多来自大学且游离于政府之外。

⑥ Ruth B. Russell, *A History of the United Nations Charter: The Role of the United Nations 1940~1945*. Washington, D. C.: Brookings Institution, 1958, p. 17.

⑦ 按, 韦尔斯希望该一全球性国际组织带有更多的区域性的特征, 这一点成为之后他与赫尔以及罗斯福之间在建联联合国问题上的主要分歧。

⑧ Townsend Hoopes, Douglas Brinkley, *FDF and the Creation of the United Nations*, pp. 36~40.

由此,到了1941年夏,国务院内部关于自由贸易和裁减军备的关注虽然各有侧重,但对于这两个战后重要问题的考虑已经集中到建立一个国际组织的需要上^①。随后,由于日本此时在亚洲侵略的升级,苏德战争的爆发以及美国在大西洋与德国之间的海上对抗已经使国务院疲于应付当务之急,因而这些关注战后世界的长远计划只能又一次被暂时搁置。

1941年8月14日,美国总统罗斯福与英国首相邱吉尔签署了《大西洋宪章》。宪章宣称:待纳粹暴政被最后毁灭后,希望世界终能将能建立一个“广泛而永久的普遍安全制度”^②。这是美英关于战后国际组织的最初构想,其所确立的原则奠定了以后联合国宪章的基础。在邱吉尔提出的联合声明的原稿中,有这样的记录:“它们(美国和不列颠)所寻求的和平,不仅是要永远推翻纳粹暴政,而且是要通过有效的国际组织,使一切国家和民族获得安居乐业的手段,等等。”但是,“有效的国际组织”被罗斯福删去了,他“不赞成建立一个新的国际联盟大会,至少要等段时间之后再说,在这段时间里,由美英两国组成的国际警察部队是已经得到发挥作用的机会的。”^③他建议用“广泛而永久的普遍安全制度”取代“有效的国际组织”。罗斯福之所以做出修改,一方面是鉴于国内传统的“孤立主义”情绪,另一方面二战局势的扑朔迷离也使罗斯福不愿在此时轻易抛出其建立新的国际组织的计划。但是,《大西洋宪章》的签署使国务院内部致力于该计划的所有人获得了继续前行的动力。

1941年9月12日,帕斯沃斯基以备忘录的形式建议赫尔:“在制定战后外交政策”的过程中,需要考虑战后最为重要的三个问题,即,政治和领土安排、军事协定、以及贸易和财政问题。这些问题“只有在统一和完善的领导之下才能够得到充分和足够”的考虑和重视,只有在“国务院正式和积极的领导下”才能够避免最终的混乱和浪费宝贵的时间。为此,委员会的设置应该既包括政府官员,同时也应该包括优秀的民众代表^④。10月,赫尔与韦尔斯得到了罗斯福的口头承诺:由国务院统一担负对于战后规划的责任。但是,由于在接下来的两个月时间国务院几乎耗尽所有的精力处理与日本关系的危机,所以对得到罗斯福口头批准建立新的委员会研究战后问题的计划没有采取任何行动。

美国参战前已经确定由国务院担负起对于战后世界进行统一规划的责任,并且专门设立了对外关系问题顾问委员会,寻求建立新的国际秩序以发展经济和维护和平,而某一国际组织的建立将成为问题解决的核心。该国际组织机构设置以及表决程序等将在批判的基础上借鉴国际联盟的经验。

二、美国联合国方案的逐步完善

美国自参战至二战局势出现战略转折之前这段时期,国务院内部关于联合国方案出现了诸多分歧,例如赫尔“全球主义”和韦尔斯“区域主义”之间的争论等。1943年8月,战后外交政策顾问委员会形成的草案在国务院层面达成了统一认识,并拟定了较为详尽的联合国方案,该方案成为之后美国联合国宪章草案的蓝本。

1942年1月1日,美、苏、英、中等26个同法西斯轴心国作战的国家的代表在华盛顿签署了《联合国家宣言》,宣布以《大西洋宪章》的宗旨和原则作为盟国的共同纲领,约定决不单独停战或单独媾和。“联合国”首次出现在正式文件中,对于战后世界的规划此时再次被提上议程。罗斯福“欣然同意”赫尔关于在国务院内部重新建立了一个新的战后外交政策顾问委员会的请求^⑤。这一新的委员会将“致力于几个密不可分的相关领域的研究,包括集体安全,限制军备,规范国际经济关系和其他方面的国际合作”^⑥。

战后外交政策顾问委员会在《大西洋宪章》以及《联合国家宣言》的基础上开始构建战后国际组织,关于战后国际组织的主要原则需要得到关注。1942年4月,韦尔斯率领该委员会起草了关于联合国的

① Robert C. Hilderbrand, *Dumbarton Oaks: the Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, p. 11.

② 丘吉尔:《第二次世界大战回忆录》第3卷,南方出版社2003年,第382页。

③ Townsend Hoopes, Douglas Brinkley, *FDR and the Creation of the United Nations*, pp. 36~40; 舍伍德:《罗斯福与霍普金斯——二次大战时期白宫实录》上册,商务印书馆1980年,第484页。

④ Harley Notter, *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939~1945*, Washington, D. C.: Department of State, 1949, pp. 64~67.

⑤ Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. 1, New York: Macmillan, 1948, pp. 1631~1633.

⑥ Harley Notter, *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939~1945*, pp. 63~65.

“过渡草案”,韦尔斯提议建立一个由《联合国宣言》26个签字国组成的国际组织,但是在特征上这一组织并非实行简单多数主义原则。其重要的权威机构理事会应该由“四大国”——美国,英国,苏联和中国——的代表以及诸如东欧、西欧、美洲、远东、或许还有伊斯兰国家等区域代表组成,所有的重要决定由“四大国”做出^①。非常明显,该方案汲取了罗斯福的“四警察”理论,该理论很快便成为所有美国人考虑战后世界的既定目标。但是,该方案中理事会所带有的“区域性”特征遭到帕斯沃斯基、赫尔的反对^②。从1942年7月17日到1943年3月26日,韦尔斯主持召开了45次会议继续讨论有关国际组织的问题,包括该组织应该是一个区域性的国际组织还是一个普遍性的国际组织以及会员国资格等极具争议的问题。经过努力,韦尔斯领导下的特别小组于1943年初提交出一份较为成熟的草案,对之前那份争议较大的草案很多细节加以充实。韦尔斯虽然仍将四大国纳入理事会,但是这一次他削弱了四大国的否决权,因为理事会同时还包括来自全球不同区域的代表(这次是七个而非五个区域,新增了太平洋地区和中东地区)。同时草案规定:只有国家可以成为会员国。因为他们认为民族国家的活力在战后世界最为重要,建立在其他任何基础上的国际组织必然会导致失败^③。虽然这个特别小组的结论并非权威和决定性,但是它至少已经开始处理国际组织的有争议的问题。

但是,由于赫尔与韦尔斯在联合国“全球性”与“区域性”特征等广泛的政策上存在重大分歧,赫尔决定采取一系列行动从韦尔斯手中夺取对于联合国计划的主导权。首先,他引导韦尔斯研究小组将焦点集中到战后国际组织的“普遍性的而非区域性的基础”之上。其次,他开始直接游说罗斯福改变其对于区域性国际组织有所倾向的观点,并且带上帕斯沃斯基和其他的支持者“频繁的”出入白宫。一直以来罗斯福对于这一问题始终不太确定,有时候他主张区域主义,有时候却主张全球主义。正如赫尔在回忆录中所讲的,“我们与总统讨论促使他改变原来的想法,但是过了一段时间没有效果……夏季来临的时候他开始转向我们的观点。”^④赫尔和他的追随者之所以坚决反对区域性理事会方案的原因大概可以概括为:该方案可能打破四大国之间的联合,可能弱化联合国的权威,而且毫无疑问会干扰联合国阻止战争发生的能力以及打击美国民众对于联合国的热情。

1943年8月22日,罗斯福同意了韦尔斯的辞职,赫尔开始全权负责联合国计划。在此之前,赫尔曾经命帕斯沃斯基主持草案的起草工作,他们开始全面钻研威尔逊档案、国联盟约、以往被提交的文件、以往独立群体和外国政府的提议等等相关文件,研究关于选举制度、组织结构、司法程序、控制军备、托管制度、社会福利、人权等相关问题。到了8月份,帕斯沃斯基提交出一份联合国宪章草案,它在某些方面有别于韦尔斯草案——例如取代了区域主义的观点,但是它也保留了韦尔斯草案中的一些内容——包括安理会、大会和秘书处等机构设置。这份草案完全符合赫尔关于国际组织的设想:联合国建立在普遍安全的基础上,但是并不排斥和联合国宗旨相符的区域发展;安全理事会包括五大国(美国、英国、苏联、中国和法国)和其余三个每年选举产生的非常任理事国;通过决议必须要得到包括3/4的常任理事国在内的2/3多数赞成。草案还规定了处理侵犯和平事件行为所采取的步骤:安理会呼吁侵犯国终止侵权行为,如若不予遵从则会被视为“意欲侵犯和平,”那么理事会为了维护和平,将采取包括使用武力在内的措施。在此情况下,理事会将根据地理位置、区域或者特殊责任以及每个国家相应的资源,在认为必要的时候号召成员国做出备战的准备^⑤。该草案最终取代了韦尔斯方案成为美国联合国宪章草案的蓝本。草案中的国际组织和国联有很大的不同:首先,它赋予大国“特殊和直接的安全责任”,同时在成员国资格和理事会的投票程序中的“永久的优先权”。其次,它废弃了完全一致原则从而增加了决议的可行性。最后,它规定了对于军备“有效的国际控制”。尽管联合国的概念并非完全源于帕斯沃斯基的创造,但是意义重大的的是他勾勒出了联合国的轮廓。参议员汤姆·科奈尔在其回忆录中做出如此评

① Harley Notter. *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939~1945*, pp. 88~89.

② Townsend Hoopes, Douglas Brinkley. *FDF and the Creation of the United Nations*, pp. 49~51.

③ Robert C. Hilderbrand. *Dumbarton Oaks: the Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, p20.

④ Cordell Hull. *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. 1, pp. 1643~1647.

⑤ Harley Notter. *Postwar Foreign Policy Preparation, 1939~1945*, pp. 175~176.

价：“理所当然，对于联合国宪章的贡献他（帕斯沃斯基）比其他任何人都要大。”^①

在国务院内部，关于联合国性质的争论最终以“全球主义”者的胜利而告一段落。在确定了最为关键的问题后，帕斯沃斯基等人在对既往国联资料以及威尔逊档案等文件进行系统研究的基础上，逐步形成了国务院关于联合国的具体方案。

三、美国联合国方案的最终完成

以1943年作为转折点，二战形势发生有利于盟国的根本性战略转折，安排战后世界的问题变得紧迫起来。国务院提交的联合国方案如果要成为美国的联合国方案，尚需征求国会、总统等机构的意见，甚至需要了解其它大国的初步意见。

罗斯福坚持四大国之间首先达成共识是召开国际会议商讨战后规划的必要前提，于是在1943年下半年四大国召开了若干会议。1943年8月魁北克会议期间，罗斯福通过密谈说服丘吉尔放弃其区域性国际组织的想法，转而接受美国提议建立的普遍性国际组织；1943年10月莫斯科外长会议期间，通过《苏美英中四国关于普遍安全的宣言》的签署，赫尔成功的使四大国而非三大国担负起联合国发起国的责任；1943年11月开罗会议期间，罗斯福和丘吉尔再次确认了中国将以发起国身份参与联合国的筹建；1943年11月德黑兰会议期间，罗斯福说服斯大林接受其以四大国为权力核心的普遍性国际组织的战后规划。在与大国协商取得初步一致的同时，罗斯福在美国加入战后和平组织的问题上取得国会的支持；1943年9月21日，众议院以360票对29票绝对的优势通过了富布莱特法案，“赞成建立一个适当的、有足够的权力可以维持公正和持久和平的国际机制”，同时号召美国加入其中。之后，1943年11月5日，参议院以85票对5票的绝对优势通过了康纳利法案，呼吁“以普遍国际组织”的形式建立“能够制止侵略的国际机构”。赫尔在他的回忆录中也表述了自己对于这两个法案的看法：这两项法案为美国参与一个国际组织并结束二十年的孤立主义“扫清了道路”^②。

筹建新的国际组织拥有了大国支持和国会的认可，罗斯福接下来需要亲自审阅由国务院起草的最新版本的联合国宪章草案，为此帕斯沃斯基带领他的研究小组继续讨论即将提交总统的草案。在对宪章草案进行讨论的过程中，他们认为最容易的问题已经解决：例如新的国际组织是否应该尽快建立？它应该是永久性的还是暂时过渡性质的？是否应该建立在保留国际联盟基础上等等。有些问题可以在小组内讨论商定，例如帕斯沃斯基提议国际组织应该为了“逐步提高大众福利”，以及维护和平和安全而加强合作等问题^③。但是其它的一些不能解决或暂时不能解决的问题只有留待总统做出结论。

其中第一个是理事会合适的规模以及组成问题。包括韦尔斯方案在内的以往的草案规定，建立一个由四大国组成的执行委员会和一个包括四大国和一些可能按照区域分配的小国代表组成的理事会。这两个机构的突出区别就在于：前者依据四大国意愿负责处理所有安全事务，而后者则主要是行政性与协商性的角色。1943年11月29日，在德黑兰会议上罗斯福向斯大林介绍方案由此而来^④。这一方案引起大家的异议：他们反对将处理安全事务的权力仅限为四大国享有，反对分配除了和平与安全事务以外的任何问题给理事会，而大国在理事会仍然享有不合比例的代表权和特殊的投票特权。小组内很多人认为：这些头重脚轻的机构设置忽视了中小国家的意愿，不利于和平处理国际争端，因此会对国际组织产生负面的影响。帕斯沃斯基提出的对策是：淘汰四大国组成的执行委员会，将处理安全事务的权力移交给一个较大的安全理事会，同时将其余的责任赋予包括所有会员国的大会。虽然这一方案最终被罗斯福采纳，但是当时在小组中并未达成一致意见。

第二个问题是理事会的投票方式。以前的方案是四大国全体一致原则，后来转变为至少3/4的常

① Thomas Connally, Alfred Steinberg, *My name is Thomas Connally*, New York: T. Y. Crowell, 1954, p. 279.

② Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. 1, p. 1649.

③ United States of American Department of State, *Foreign Relations of the United States* (以下简称 FRUS), 1944, Vol 1, “Plan for the Establishment of an International Organization for the Maintenance of International Peace and Security”, Washington 1959, p. 615.

④ FRUS, 1943, *Conference at Cairo and Tehran*, pp. 530~532, 622.

任理事国同意即可采取行动,这一方法更容易就强制措施达成一致。但是由此也会引发一个严重的问题,即一个大国可能参与违背自己意愿,或者完全针对本国的强制措施,而只有实行全体一致原则且大国拥有否决权才可能保证上述问题不会出现。在小组会议上,帕斯沃斯基提出了折中方案:常任理事国可以放弃对于强制措施问题的投票但是要接受决议,或者投票反对实施强制措施但是可以不参与制裁。尽管这样不会恢复全体一致原则,但是可以防止该组织在如此棘手事态的压力下崩溃^①。关于投票程序最为复杂的是当一个大国被理事会认定为争端一方当事国,那么该大国是否拥有投票权。这一之后在敦巴顿橡园会议上引起巨大争议的问题,在小组会议上被两次提及但是显然并未得到充分讨论。最终,在提交罗斯福总统的宪章草案中,该小组决定罗列出针对四类重要决议相应的投票程序:争端的和解,理事会的强制措施,对于侵略的认定以及对于侵略的镇压等,以便总统考虑理事会的决议需要全体一致抑或是3/4多数同意原则。对于作为争端一方当事国的大国投票权问题,草案的规定则更为模糊:理事会做出决议的时候不考虑该国的投票。如此,则大国的否决权便不能用来保护大国的侵略行为^②。

第三个问题是关于新的国际组织的成员国问题。这一问题可以分为三个部分:创始会员国资格问题、接纳会员国问题以及驱逐严重违反国际组织规则的会员国问题等。关于创始会员国资格问题首先取得了一致意见:国际组织应该由战时联合国以及他们联盟组成。但是在将来接纳其他会员国的程序问题上出现了意见分歧:一些人认为接纳会员国的权力应该由创始会员国掌握,接纳新成员国必须通过2/3多数成员国的同意,只有这样纳粹国家和他们的同情者才能在被接纳之前脱离纳粹。另外一种意见则认为:“所有被正式承认的独立国家”应该自动成为会员国,而对于该国是否是一个主权国家则由理事会确定。驱逐会员国的问题同样悬而未决,草案规定理事会有权剥夺任何“破坏和平”的国家的会员国资格,至少可以暂时剥夺。但是反对者认为,项规定违背了国际组织由所有联合国组成的原则同时将最需要国际组织引导的那些国家分离出去。但是支持者立即指出,将这些国家驱逐出去有助于国际组织的维持。而这些争论在敦巴顿橡园会议上将会更加激烈^③。

赫尔于1943年12月29日将小组拟定的宪章草案提交给罗斯福总统,在封面的备忘录中他告知总统该草案的基本思想建立在两个核心的设想之上:一是四大国认为他们道义上有义务保证彼此之间不交战同时不对其他国家交战,同时将联合维护和平。二是四大国将维持足够的军事力量用于阻止和镇压侵略行动。这再次重申了国务院所有参与规划的人员的共识:四大国战后继续合作方能维护未来和平,宪章草案的目的就是为战后可能的合作寻求一些基石。

1944年2月3日,罗斯福正式授权赫尔以这份草案为基础制定出美国政府参加拟议中的联合国筹备会议需要提交的正式宪章草案。同时,他接受了帕斯沃斯基两点最为重要的修正:第一,将处理安全事务的权力交付给包括11个成员国的安理会,而非罗斯福本人长久以来所主张的四大国,因此可以减少“四大独裁国”对于理事会操纵的印象。第二,理事会负责处理安全事务,大会负责处理所有的非安全事务。相对于国际联盟将维护安全的责任交给大会和理事会两者处理的方式做出了非常有益的改进。罗斯福也表达了自己的见解:首先,在安理会的选举权问题上,罗斯福同意帕斯沃斯基提出的“有限制的全体一致原则”。他认为有限制的全体一致原则有利于大国间的合作,因为这样可以使大国在无法行使否决权阻止安理会其他成员国所主张的行动时,避免投票表示支持的尴尬情况的出现。同时在此情况下,弃权国有义务遵守安理会的决议。罗斯福认为有限制的全体一致原则适用于安理会在处理“棘手”问题时,只有当大国的重要利益受到威胁时,即大国成为争端当事国时才可以通过行使否决权体现全体一致原则的有限性。其次,罗斯福希望阐明美国对于战后和平予以军事介入的性质问题。对于美国军事力量的安排必须得到本国许可,尤其是美国国会的认可,同时美国没有义务派遣军队常驻欧洲,从而

①Ruth B. Russell. *A History of the United Nations Charter: The Role of the United Nations 1940~1945*. Washington, D. C. Brookings Institution, 1958, p. 242.

②FRUS, 1944, *Plan for the Establishment*, Vol. 1, pp. 617~618.

③FRUS, 1944, *Plan for the Establishment*, Vol. 1, pp. 618~619.

避免美国民众再次反对美国介入欧洲事务,阻碍美国参与维护战后和平的任何行动^①。再次,罗斯福对于拟议中的联合国组织形式也表示出浓厚的兴趣。罗斯福希望联合国采取分权式的组织形式,以区别于国际联盟。同时希望起草人可以为联合国各部门寻求更为合适的命名,尽管他认为安理会和大会已经是不错的选择。在就上述问题发表意见后,罗斯福希望国务院尽快与英国、苏联和中国针对该宪章草案交换意见。1944年2月8日,美国通知英国和苏联大使美国已经做好准备,开始着手研究“国际和平安全机构”的结构和功能。同时建议三国政府开始准备作为讨论基础的文件和草案,待这些文件完成后将三国间将交流意见同时尽快开始安排初步讨论的会议^②。整个1944年的春天,罗斯福指令赫尔和帕斯沃斯基和英国、苏联以及中国政府针对联合国宪章不断交换照会讨论会议日期以及调整宪章草案。

在敦巴顿橡胶园会议召开之前,国务院提出的联合国方案经过国会的认同、总统的最终审订,并和其它三大国充分交流意见,最终形成了正式提交会议讨论的美国方案。

美国呼吁建立一个普遍性的国际组织,该组织包括四大机构:大会、理事会、国际法院和秘书处。理事会是权力核心,包括四大国以及由大会选举产生的其他四国。对于实质性问题的表决依据大国全体一致原则,其他问题则适用多数一致原则。由于起草人内部意见分歧所以草案并未谈及对于大国作为争端当事国时的表决问题,而只是规定任何国家都有权依照本国意愿投票弃权,但是除非行使否决权,否则仍然受到理事会决议的约束。同时草案规定所有成员国都应该为维护和平安全提供相应的武装力量,各国应该就武装力量的规模达成一致意见,为此建议理事会在必要的时候成立一个委员会管理军备事务^③。

纵观联合国成立过程中美国方案的不断更新及完善,可以推断,其方案的出台综合考虑了美国国内关于联合国筹建的不同意见。虽然国务院、国会和总统在关于联合国的性质、表决程序、机构设置、职能分配等具体问题方面存在意见分歧,但是他们对于美国战后外交政策的考量目标是基本一致的,即希望凭藉美国国家实力的增强,改变其孤立主义的外交传统,将其国际影响力拓展到世界范围,树立美国全球霸主的地位。如何达成这一外交目标?他们认为可以通过创建联合国这一国际组织,利用美国在联合国的特殊地位,在大国合作的基础上实现美国的全球战略。这一共识使美国国内各方最终能够化解分歧,并形成统一的联合国宪章草案,作为参与联合国的具体筹建工作的基础。敦巴顿橡胶园会议之前联合国尚未进入实质性的筹备阶段,加之其它大国对于联合国的重视相对美国较弱,因而此时的美国方案所面临的质疑、挑战和非议相对较少,美国方案基本上体现了美国战略规划の初衷。敦巴顿橡胶园会议开启了联合国的具体筹建阶段,作为大国讨论的基础的美国方案随之成为众矢之的,最终形成的联合国宪章虽然在美国方案的基础上做出了诸多修改,但是美国方案所确立的联合国的基本框架和运作机制等并未发生根本变化。因此,对于联合国创建过程中美国方案的考察有助于深入探析美国外交政策转变以及美国战后全球战略的研究。

●作者简介:刘晓莉,武汉大学历史学院讲师,历史学博士;湖北 武汉 430072。

●基金项目:武汉大学人文社科自主科研项目

●责任编辑:桂 莉

①FRUS, 1943, *Conference at Cairo and Tehran*, pp. 531~532.

②FRUS, 1944, Vol. 1, pp. 622~623.

③Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. 1, p. 1653.