

雅尔塔体制与联合国

杨 泽 伟

作 者 杨泽伟, 武汉大学法学院博士, 武汉, 430072

关键词 雅尔塔体制 联合国 宪章 国际格局

提 要 雅尔塔体制在联合国的历程中占有十分重要的地位, 为联合国的诞生铺平了道路, 同时以雅尔塔体制为基础的国际格局使联合国陷入了困境。雅尔塔体制的终结和世界多极化趋势, 揭开了联合国的新篇章, 它既为联合国发挥其作用提供了难得的机遇, 也为联合国带来了严峻的挑战。

旨在维护世界和平、促进各国友好合作的联合国, 成立至今已有半个世纪, 成为有史以来职权范围最广泛、作用和影响最大、会员国最多的一个国际组织。50多年来, 联合国随着国际关系的风云变幻走过了一条崎岖而不凡的道路。人类在前进, 联合国亦在进步。研究联合国的历史, 总结这一普遍性国际组织在维护世界和平、促进各国友好合作方面的丰富经验和教训, 是一个很有学术价值的课题。有鉴于此, 本文拟对雅尔塔体制与联合国的关系略作评析。

一、雅尔塔体制为联合国的诞生铺平了道路

第二次世界大战后期, 在以雅尔塔会议为代表的一系列重要国际会议 (包括波茨坦会议) 上, 美、英、苏三大国就结束战争与战后世界安排问题通过的各种宣言、公告和达成的各种协议 (包括秘密协定和口头协议) 所形成的战后世界秩序的种种框架, 统称为雅尔塔体制^①。雅尔塔体制的主要内容包括两个方面: 大国势力范围的划分和联合国的建立。二战的结果, 使一战后开始的世界政治重心转移并更加两极化。原有的欧洲老牌大国都渐趋衰落。美、苏两国在世界规模上划分了势力范围, 用英国外交大臣贝文的话来说, 美、苏就是“两个门罗”。英国只能设法尽量使大英帝国不致解体, 它的小势力范围被包括在美国的大势力范围之内。“两个门罗”的分界线就是所谓的“铁幕”。雅尔塔体制的另一部分是建立联合国, 特别是建立以拥有否决权的常任理事国为主体的安全理事会, 试图在大国一致的前提下, 用它来解决国际争端和控制世界。

联合国的建立经历了一个较长的酝酿和筹备过程。其中较为重大的步骤是: 1943年中、苏、美、英代表在莫斯科会议上共同签署了四国《普遍安全宣言》, 1944年华盛顿郊区乔治城敦巴顿橡树园会议。后者为联合国的建立做了基本准备工作, 橡树园建议案已规划出联合国的蓝图。但是, 在此次会议上, 还有一些问题没有得到完全解决, 一直到 1945年 2月在克里米亚的雅尔塔举行的美苏英三国首脑会议上才达成协议。1944

年 12 月 5 日，罗斯福致书斯大林和丘吉尔，提出了一个有关安理会表决程序的方案：“（1）每一理事国应有一个投票权。（2）关于程序事项的决议，应以七理事国的可决票表决之。（3）对于其他一切事项的决议，应以七理事国的可决票，包括全体常任理事国之同意票表决之；但对于第八章第一节（争端的和平解决——引者）和第八章第三节第一款（依区域办法和平解决争端——引者）内各事项之决议，争端当事国不得投票。”在雅尔塔会议上，对美国的方案，英国首先表示同意。斯大林在得到联合国的权力不能用来反对三大国的明确和肯定的答复之后，也接受了美国这一方案^②。这就是“大国一致原则”，又称“雅尔塔方案”（Yalta Formula）。在 2 月 7 日召开的第四次全体会议上，莫洛托夫又提出苏联各加盟共和国作为联合国的创始会员国的问题。他表示已不再要求 16 个加盟共和国都取得创始会员国资格，苏联只要求能接纳 3 个或至少 2 个加盟共和国为创始会员国。对苏联提出额外投票权的要求，美、英两国的态度最初是有分歧的，但最后两国同意，并与苏联达成一项谅解，即：在举行战后国际组织会议时，如果苏联提出关于接纳乌克兰和白俄罗斯两个加盟共和国为联合国创始会员国的要求，美、英将予以支持。罗斯福也一度试图为美国政府谋求三个投票权，但因国内公众的谴责，不得不放弃这一要求。当苏联提出要求额外投票权的问题后，罗斯福建议会议还应研究邀请哪些国家参加新国际组织的制宪会议。在 2 月 7 日和 8 日举行的会议上讨论了这个问题。最后决定被邀请参加这次会议的国家，应是 1945 年 2 月 8 日在《联合国国家宣言》上签字的国家和 1945 年 3 月 1 日前向共同敌人宣战的国家。雅尔塔会议还就托管问题达成了谅解，并决定于 1945 年 4 月 25 日在美国旧金山召开“联合国关于国际组织的会议（United Nations Conference on International Organization）”^③。雅尔塔会议对上述各项问题的解决，为联合国的诞生铺平了道路。

由上可见，雅尔塔体制的缩影，可以说一方面是两大势力范围并存，另一方面是保障世界和平的联合国的建立，两者相辅相成。这个设计很富有想象力，但实行起来却不无困难。美、苏两个大国在各自势力范围内外追逐自身的利益，很有可能会从竞争、对立发展到对抗，甚至发展到直接或间接的军事冲突。一旦它们之间发生冲突，安理会是无能为力的。对于大国来讲，安理会并不是个超国家机构，而是讨价还价的场所。此外，从雅尔塔体制也可以看出，联合国的筹建并非一帆风顺，美、苏之间的矛盾已渐露端倪。所以这些，为联合国诞生后的崎岖坎坷的历程埋下了伏笔，预示着联合国未来的艰难岁月。

二、以雅尔塔体制为基础的国际格局使联合国陷入了困境

1. 雅尔塔体制导致了冷战对峙的国际格局。冷战对峙的国际格局是在雅尔塔会议上奠定基础的。在这次会议上，苏、美、英三国，主要是美、苏两大国在欧洲和亚洲重新划分了势力范围。从此欧洲一分为二，东欧属于苏联的势力范围，西欧属于美国的势力范围。在雅尔塔会议上决定由美、苏、英、法分区占领德国，其后发展为东西两个德国。在远东，雅尔塔会议大体上也划分了势力范围。苏承认美对日的控制以及在中国的利益，美则满足了苏收回南库页岛、取得千岛群岛、外蒙古独立，以及把我国的大连港国际化、旅顺港租为苏海军基地、中国长春铁路由中苏共管等要求。朝鲜按三八线分为南北两方虽非雅尔塔会议的决定，但也可视为雅尔塔体制的一个部分。1945 年 7 月至 8 月在波茨坦召开的苏美英三国首脑会议是雅尔塔会议的继续，这次会议进一步完善了雅尔塔体制。正是在雅尔塔体制的基础上，经过战后主要盟国间的一系列会议和交涉，以及各种形式的较量和斗争，终于形成了以苏、美为首的东西方两大军事集团对峙的两极格局。

2. 建立在雅尔塔体制基础上的国际格局使宪章的设想架空，联合国几乎被变成了冷战双方的工具。宪章设想的战后国际秩序应该用集体安全制度取代传统的军事结盟政策，用大国一致来维护和平与制止战争，用国际组织维护小国安全。然而，宪章墨迹未干，冷战鼓噪即已开始，并很快就在联合国开辟了战场。在冷战对峙的格局下，宪章的宗旨和原则没有得到很好地遵守。对抗双方首先关心的不是维护联合国，而是如何让联合国为己所用。1949 年杜鲁门在一次演说中把控制联合国作为美国对外政策基石之一^④。在冷战形势下，联合国该做的事不能做；而不该由联合国做并明显违反宪章宗旨和原则的事，却被加到联合国的头上。结果出现了许多扭曲的现象，正确的原则往往被贯以错误的内容，例如：大会的民主原则一度被当成了“表决机

器”;中小国家如果在联合国的投票没有使一个大国感到满意,它们就要公开受到威胁^⑤。总之,强权政治严重地伤害了联合国,使其难以尽其所能地发挥作用。在冷战背景下,联合国只能在美、苏对抗的夹缝中发挥作用,只能在远离冷战或冷战火药味不浓的领域施展影响。

3. 雅尔塔体制的演进与联合国的发展有时也呈平行的态势,并交互影响。联合国是战后国际关系的一面镜子,它集中反映了国际风云的变幻,是世界的活生生写照;同时它又是国际社会的缩影,是反映世界力量组合和国际斗争态势的晴雨表。因此,雅尔塔体制的发展变化也会反映在联合国的历程中。雅尔塔体制以1956年—1960年为转折的分水岭,可以分为前后两个时期。在雅尔塔体制的前期,国际形势的主要特点是:德、日、意崩溃后初步恢复,英、法削弱,美、苏两强对峙,先后成立北约和华约。由于苏联在二战中蒙受了巨大的损失,战后的经济恢复需要较长的一段时间,而美国经历二战后力量反而迅速膨胀,所以在这一时期的国际格局中美国居主导地位,即美国处于攻势,苏联处于守势。与雅尔塔体制前期相对应的联合国,美国独领风骚,联合国沦为美国的“表决机器”。在联合国的51个创始会员国中,苏联及东欧盟国只占6国;在众多的中小国家中,受当时历史条件的限制,美国基本上可以稳定地控制它们中的大多数,再加上英、法及西欧其他国家,美国在联合国一年一度的大会上以及在各委员会中可以稳操胜券。《重新安排世界日程》一书的作者承认,当时“美国实际上把联合国看成是自己的国务院”。此外,否决权使用的情况也从一个侧面反映了当时美国在安理会的多数地位。从1946年至1955年,苏联共使用79次否决权,而美国则一次也未使用^⑥。这说明在这一期间,对美国不利的建议或决议草案,要么到不了表决阶段,要么无需美国的否决即可加以否定。在美国控制和操纵联合国的这10年里,美国利用联合国的表决机器,推行其扩张政策。例如:利用苏联缺席,操纵安理会通过美国的“关于朝鲜问题”的提案,授权美国拼凑“联合国军”入侵朝鲜;长期阻挠恢复中华人民共和国在联合国的合法席位,并挟持联合国一再讨论干涉中国内政的所谓“西藏问题”等。

在雅尔塔体制的后期,苏联经过十几年的恢复和发展,国力大为增强,而美国实务则相对削弱。美、苏两极进入相互争夺和缓和的新阶段。同时,1955年亚非会议后,作为一支独立的政治力量的第三世界日益成长壮大,在国际事务中发挥越来越大的作用,它们向雅尔塔体制提出了挑战,要求建立以和平共处为基础的国际政治和经济新秩序。雅尔塔体制的这种变化,在联合国明显地反映出来。60年代,美、苏既合作又争夺。在美国利用联合国名义入侵刚果(利)、干涉塞浦路斯内政,美国武装侵入多米尼加等问题上,苏联在联合国都在某种程度上起到帮手作用。苏联还同美国合作签订了《核不扩散条约》,但同时美、苏又为了维护自己的利益,在联合国勾心斗角。美、苏新的战略态势也体现在安理会中。从1956年到1965年,苏联行使否决权的次数显著下降,仅为26次,与前10年的79次相比形成鲜明对照。与此同时,大批新兴独立国家先后加入联合国,它们不但形成联合国成员的绝对多数,而且加强团结,对联合国产生了重大影响,这主要表现在:(1)1963年和1971年两次修改宪章,增加了安理会和经社理事会理事国的名额,使联合国在地域代表权方面更具普遍性。(2)通过了一系列有利于第三世界国家利益的决议,如《给予殖民地国家和人民独立的宣言》、《建立新的国际经济秩序宣言》等。这些决议反映了第三世界国家建立国际新秩序,反对帝国主义、殖民主义,发展民族经济,维护民族独立的要求。(3)中华人民共和国恢复在联合国的合法席位。1971年第26届联大以压倒多数通过阿尔及利亚等23国提出的关于“恢复中华人民共和国在联合国组织中的权利”的建议。中国恢复在联合国的合法席位使联合国更具普遍性,有助于实现宪章所规定的原则和宗旨。同时,中国恢复在联合国的合法席位之后,在安理会对美、苏在一定程度上起到制衡作用,加强了第三世界在联合国的影响力。联合国力量对比的重大变化,标志着美、苏都难以利用联合国来贯彻它们的意旨,特别是美国多次被置于被告席位,因而,美国一反常态,从过去强调发挥联合国作用转而攻击联合国出现“暴民政治”。从1970年美国第一次行使否决权开始,到1985年美国共行使了49次否决权,成为了行使否决权次数最多的国家^⑦。

80年代后半期,世界形势发生了重要变化。缓和对话代替了两极之间的冷战。1985年苏联的戈尔巴乔夫上台,推出“新思维”是这一巨大变化的转折点。不久,美国布什政府也推出“超越遏制”战略,积极同苏联谋求合作。联合国迅速反映了这一剧变。1987年的安理会,首先是五个常任理事国严肃地讨论了已经持续7年多的两伊战争,并通过598号决议,为两伊停火制定了框架。这是数十年来五大国在重大的战争与和平

问题上第一次协商一致。此项决议在一年后为这一地区带来了和平。同年，安理会成立了监督苏联从阿富汗撤军的机构并继续协助有关各方寻求彻底解决阿富汗问题。随后联合国在实现纳米比亚独立和解决柬埔寨冲突中都发挥了独特的作用。1988年第43届联大通过383项决议，其中245项是协商一致通过的，占64%。显然，“一致”的范围扩大了。美国前常驻联合国代表沃尔特斯在1989年国务院致国会的年度报告中说：“美国与苏联之间关系的改善是43届联大取得成果的一个主要因素。”^⑧

三、雅尔塔体制终结后的联合国

从1989年开始，东欧发生了自二战以来有利于西方国家的最大历史性变化，德国统一过程，苏东集团解体，欧洲两个不同社会制度军事集团的对峙结束，美、苏在全球范围的军事对峙消失，苏联被迫退出了雅尔塔体制形成时划定的势力范围，并且实际上结束了它的超级大国地位。所有这些已经发生的划时代变化，标志着雅尔塔体制的终结以及美、苏两极世界格局的结束，一个新的多极世界格局正在形成中。

雅尔塔体制的终结和世界的多极化发展趋势，既为联合国发挥其作用提供了广阔的机遇，也为联合国带来了巨大的挑战。首先，两极格局终结后，和平与发展成为国际关系发展的主流。随着雅尔塔体制的终结，东西矛盾缓和并逐渐融入西西矛盾之中，这大大减少了世界大战的可能性。与此同时，南北矛盾日益突出。西西矛盾、南北矛盾，其实质就是竞争和发展问题，而维护和平、促进发展则是联合国的宗旨。其次，雅尔塔体制终结后，美俄合作也有利于联合国发挥作用。联合国以大国合作为基础，以往的美、苏对抗使得联合国在重大问题上不能达成一致，采取行动。雅尔塔体制崩溃后，俄在一些重大问题上采取积极的态度与西方合作，这会使联合国有更多的机会参与国际事务，发挥其作用。再次，国际社会对联合国寄予厚望。雅尔塔体制终结以后，虽然国际形势总的趋向缓和，但局部战争威胁增大，地区分治主义抬头。这些可能使今后的世界更加动荡不安，而美国以各种名义进行的干预并未完全如愿以偿。因此国际社会希望联合国能够起作用，调和各方矛盾，平衡各方利益。同时，也希望利用联合国对付一些全人类的共同问题，如人口爆炸、生态环境、全球贩毒等问题。迩近以来，联合国在协调各方和平解决争端方面、在贯彻安理会决议方面取得了成就，显示了生命力，是个有效的国际机制。

雅尔塔体制的终结不但为联合国发挥其作用提供了难得的机遇，而且为联合国带来了严峻的挑战。（1）欧美国家企图利用联合国，继续推行强权政策。雅尔塔体制瓦解后，从整体上加强了资本主义力量。乘格局转换之机，1991年7月，西方国家提出了“加强国际秩序”的宣言，认为“重新恢复了活力的联合国（指联合国在海湾危机中的表现——引者注），将在国际秩序方面发挥重要作用。”但在事实上其所提出的这种国际秩序，实质上是要利用联合国继续推行强权政治。（2）有的大国企图利用财政手段，使联合国就范。在国际社会对联合国寄予厚望，强调发挥联合国作用的同时，联合国却遇到了严重的财政危机。这主要是由于大量拖欠会费造成的。美国是最大的拖欠国，其次是俄罗斯。费用拖欠问题表面上是经济问题，其实质却是个政治问题。一些国家尤其是大国的拖欠并不是由于这些国家经济上负担不起，而是某些国家企图通过经济手段，迫使联合国就范。（3）关于联合国的改革问题。雅尔塔体制瓦解后，世界和平与发展进入了一个新的转折时期。在由旧的世界秩序向新的世界秩序过渡中，国际和平与安全，国际间的经济竞争与合作，国际社会各种矛盾和冲突，都呈现出许多新的特点和形势。面对这些新特点和新形势，各国都在对其发展战略和安全战略进行新的调整和改革。与此相适应，作为国际社会最大国际组织的联合国，对其自身职能和体制进行改革就势在必然。但究竟应当如何改革，联合国的相关机构，许多大国的政府部门和国际学术界纷纷设计和提出重建联合国组织结构和机制的方案。然而，各方的主张多是从其本身的利益出发，希望未来世界的联合国朝着有利于自己的方向发展。由此看来，围绕联合国改革的纷争一时难以化解。

面对机会和挑战，笔者认为，联合国应利用近年来成功地参与解决一些国际热点问题的经验和办法，依靠全体会员国，维护和平，促进发展，在建立公正、合理的国际新秩序过程中发挥应有的作用。

四、几点启示

通过对雅尔塔体制与联合国关系的历史考察,我们可以从中得到诸多的经验教训,这为联合国以后的实践提供了有益的启示。联合国要想在未来的多极国际格局中发挥更大的作用,应当做到:

1. 反对强权政治。强权政治是国际事务中经常出现不平等、不公正现象的主要根源,也是联合国内外的一个突出问题。联合国和国际关系都要民主化,世界不可能只有一类国家或一种观点,应当具有多样性。如以强权实力支配国际关系则是实现世界和平与发展的主要障碍,也是履行宪章宗旨与原则的巨大阻力。历史已经证明,任何一个超级大国或几个大国想主宰和垄断国际事务都是不合理的,也是不现实的。

2. 遵守宪章的宗旨和原则。宪章是一部伟大的历史性文献,它给联合国及其会员国规定了法律任务、行动方针以及必须遵循的行为准则。尽管当前世界形势已发生了巨大变化,但宪章的宗旨和原则并没有过时,它不仅对今天适用,而且也为人类迈向未来提供了一个坚实的思想基础。

3. 尊重各国主权。主权平等原则是联合国最主要的和最基本的原则之一。今后无论世界形势如何发展和变化,尊重各成员国主权,实行主权平等,不得干涉各国主权范围之内的事务,这一原则不能有任何削弱。联合国在维护国际和平与安全,协调国际社会经济发展方面的任何行动,都必须在各主权国家平等协商的基础上,以尊重当事国的国家主权为前提。尊重各国主权是取得国家社会共同进步的关键。

4. 坚持和平解决国际争端的原则。宪章的宗旨和原则都强调“应以和平方法解决其国际争端”,其中第六章规定了一整套和平解决争端的方法和程序。雅尔塔体制终结后,一些地区频频发生冲突和争端,并不断被提交安理会解决。历史经验表明,无论是民族纠纷还是国际争端,都难以用战争手段来解决,以任何形式从外部使用武力只会使局势更加复杂、危险,问题更难解决。它最终还会有损于联合国的声誉和作用。因此,联合国对使用武力必须慎之又慎,高度克制;而对和平解决争端要有足够的耐心。

5. 联合国内部机制改革应体现出民主、公正、客观合理、平衡有效的基本原则。联合国内部机制的改革是一个十分复杂的系统工程,不能急于求成。中国外长在第 47 届联大发言时对联合国改革问题阐明了原则立场:“联合国改革应有利于维护成员国的主权,联合国的改革应有助于国际冲突的和平解决,联合国的改革应有益于世界各国经济的均衡、健康、持续的发展,联合国的改革应体现出民主、公正、客观合理、平衡有效的基本原则。”^⑨总之,联合国的改革一方面要注意反映广大发展中国家的要求,另一方面也要照顾到国际社会各种复杂的实际情况。

注 释:

- ① 参见拙作:《国际格局与国际组织》,载《现代法学》1996年第 2期。
- ② 赫伯特·菲斯:《丘吉尔、罗斯福和斯大林》,普林斯顿大学出版社 1967年版,第 554页。
- ③ 勒鲁瓦·贝内特:《国际组织原则和问题》,新泽西 1984年版,第 42- 43页。
- ④ 陈鲁直、李铁铁主编:《联合国与世界秩序》,北京语言学院出版社 1993年版,第 32页。
- ⑤ 《联合国纪事》(中文版),第 3卷第 1期,第 24页。
- ⑥ 梁西:《国际组织法》,武汉大学出版社 1993年版,第 139- 140页。
- ⑦ 西德尼·贝利:《联合国简明政治指南》,伦敦 1989年版,第 18页。
- ⑧ 美国国务院的“致国会关于在联合国投票实践的报告”,1989年 4月 20日。
- ⑨ 《人民日报》1992年 9月 25日。

(责任编辑 车 英)