

联合国会员国的身份获得与 主权国家身份建构

——以巴勒斯坦申请加入联合国为例

赵 洲¹

(1. 巢湖学院, 安徽 巢湖 238000)

摘要: 主权国家不仅是一个由实效性要素所构成的实体, 而且也是国际社会广泛认同的一种国际主体身份。联合国的承认与接纳不仅对主权国家身份在国际社会的全面建构具有直接的权威确认和支撑作用, 而且也对主权国家充分享有其主权权利并实际参与国际关系有着十分重要的作用。因此, “接纳新会员国”机制为主权国家身份全面建构提供了一种特殊的程序机制和博弈平台。为实现实质性的独立建国目标, 巴勒斯坦正式申请加入联合国。对此, 国际社会目前存在着明显的分歧, 并形成了多种博弈力量以及错综复杂的博弈格局。

关键词: 巴勒斯坦; 联合国; 国家身份; 博弈

中图分类号: DF9

文献标识码: A

文章编号: 1004-8049-2012(05)-0053-11

一、主权国家身份建构与入联 的制度和制衡

主权国家不仅是一个由实效性要素所构成的实体, 而且也是国际社会广泛认同的一种国际主体身份。任何这种身份的取得、变更或消灭都将深刻地影响现有的国际秩序与利益格局。巴勒斯坦的国家身份建构是一个事关中东和平安全, 以及国际社会整体利益和秩序的重大国际问题。联合国的“新会员国的审查与接纳”机制为这类问题的处理提供了基本的程序

机制与博弈平台。对此, 在各方的广泛博弈中, 国际社会需要共同努力和协调治理。这样的过程“是一个使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取合作行动的持续的过程。它既包括那些有权迫使人们服从的正式机构与机制, 也包括那些人们和机构已经同意的或认为将符合其利益的各种非正式的安排”^①。

《联合国宪章》(以下简称《宪章》)第4条第1款规定, 申请加入联合国的国家必须具备五个条件: ① 是一个国家; ② 热爱和平; ③ 接受宪章所载之义务; ④ 能够履行这些义务; ⑤ 愿意履行这些义务。《宪章》第4条第2款规定,

收稿日期: 2012-03-22; 修订日期: 2012-04-20。

基金项目: 2010年国家社科基金一般项目“我国政府参与全球性治理若干法律问题研究”(10BFX098)成果之一。

作者简介: 赵洲(1969—), 男, 安徽巢湖人, 巢湖学院经济管理与法学院教授, 法学博士, 主要研究方向: 国际法。

① [瑞典]卡尔松、[圭]兰法尔主编, 赵仲强、李正凌译《天涯成比邻——全球治理委员会的报告》, 中国对外翻译出版公司, 1995年版, 第2页。

接纳新会员国首先必须获得安理会“赞成的推荐”,然后由大会表决通过“决议”。这些条件成为会员国就“接纳新会员国”问题进行审查和博弈的国际法规范与制度框架。然而,以此为基础的机制究竟提供了怎样的博弈空间?1946年,爱尔兰、葡萄牙和约旦先后申请加入联合国。苏联在安理会均投了反对票,理由是三国当时未与其建立外交关系,而且爱尔兰和葡萄牙在第二次世界大战期间均曾保持中立。1947年,在保加利亚、匈牙利、罗马尼亚、意大利和芬兰加入联合国的问题上,苏联又与美、英等国发生分歧,致使安理会不能作出推荐的决定。为此,联合国大会于1947年11月17日请求国际法院就下述问题发表咨询意见:会员国在法律上是否有权以《宪章》第4条第1款未明确规定的条件作为同意接纳的条件?能否将有关国家一同接纳作为其投赞成票的附加条件?1948年5月28日,国际法院发表咨询意见指出,《宪章》第4条第1款对接纳条件做了详尽无遗的列举。这些条件不仅是必要的,而且是充分的。不过,由于该款规定的条件十分宽泛和灵活,因此,可以对那些能够证实必要条件的存在的事实情况加以评价,该条款并不禁止对任何可能在合理的和诚意范围内与规定条件有关的因素加以考虑。国际法院认为,会员国以接纳其他申请国作为其同意接纳某一申请国的前提,显然是提出了一个与《宪章》第4条第1款规定的条件全然无关的新条件。而且,第4条的规定必然意味着,对于每一项申请,应当分别对其法律依据进行审查和表决,否则不可能确定某一特定申请国是否符合了必要的接纳条件。据此,法院以9票比6票对联大提出的前述问题作出了否定的答复。^①尽管咨询意见明确否认在规定的条件之外可以提出新的接纳条件,但由于它同时承认可以考虑与规定条件有关的因素,这就实际上给会员国留下了很大的自由裁量空间。在接纳新会员国的问题上,联合国后来有关接纳的实践充分反映和强化了这一点。尤其重要的是,对于一个即便已经完全符合接纳条件的入联申请,《宪章》没有规定联合国与安理

会成员必须予以接纳的法律责任与义务,更没有规定一个完全符合接纳条件的申请国拥有必须获得接纳的权利。因此,即使没有提出附加条件以及其他任何理由,某一个入联申请依然可能被拒绝接受。这就为在法定接纳条件之外设置额外的政治条件或进行政治交换提供了可能。这或许是国际社会中的一种特殊的“权力寻租”。总之,《宪章》规定的接纳条件与审查机制并没有成为一个单纯的法律机制,在审查和决定某个入联申请是否符合接纳条件以及是否必须接纳方面,会员国没有受到明确而严格的法律限制,其在“接纳新会员国”问题上依然拥有广泛而灵活的博弈空间。但这不能被简单地解释为《宪章》在制度设计上的缺失或漏洞,相反,这是主权国家身份建构所固有的复杂性与博弈性所决定的。因此,在接纳巴勒斯坦入联的问题上,会员国包括安理会成员进行博弈的空间依然是广泛而灵活的。以色列和美国等提出的“入联附加先决条件”虽然不能成为正式的合法的入联条件,但却能够以“与接纳条件有关的政治因素等”为由而得以存在。

尽管会员国包括安理会成员在“接纳新会员国”问题上拥有广泛而灵活的博弈空间,但这并不意味着会员国拥有绝对的、任意的自由裁量权;相反,会员国必然受到各种博弈力量与相关因素的制约与影响。在各种力量与相关因素的博弈过程中,主权国家身份的建构秩序需要也将得到国际社会的全面治理。巴勒斯坦的主权国家身份在国际社会的全面建构也将最终得到解决。对于主权国家身份的建构秩序,迈向全面治理的基础和动力在于以下几个方面。

第一,审查和决定接纳新会员国始终要以《宪章》所规定的条件与制度框架为基础,并受其约束。尽管国际法院认为《宪章》规定的接纳条件十分宽泛和灵活,但是,在就任何其他因素进行考虑时,有关国家需要将其“考虑”与“接纳

^① Summaries of Judgments, Advisory Opinions and Orders of the International Court of Justice (1948 - 1991), pp. 4 - 5. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/110/79/pdf/N9511079.pdf?OpenElement>.

条件的合理相关性”提出令人信服的说明。事实上,在接纳新会员国委员会就“巴勒斯坦入联申请”所组织的审查会议上,与会各方也的确是主要根据《宪章》规定的条件逐一进行分析讨论,而不是单纯地进行政治考虑与评估。在2011年第66届联大和同年10月安理会的辩论会上,印度、俄罗斯、南非等许多国家正是严格依据《宪章》规定反对“入联附加先决条件”,确认并支持巴勒斯坦的入联要求。随着国际社会客观环境的变化和国际关系中规则导向性的加强,对《宪章》规定的接纳条件所进行的其他相关因素的考虑应当受到严格限制。

第二,安理会的特权尤其是否决权将接受责任的平衡与约束。虽然《宪章》并没有规定安理会及其成员必须接纳符合条件新会员的法律责任与义务,但是,由于主权国家身份建构事关和平安全等国际社会整体利益和秩序,安理会成员国在“接纳新会员国”问题上应当负有高度的政治责任和必要的法律责任,不能任意地附加接纳新条件或进行不相关的其他考虑而拒绝正当的入联要求。在确认申请国符合法定接纳条件后,安理会成员国有责任及时地作出“推荐”决议,不能再设置额外的政治条件或进行政治交易。这样的政治、法律责任并不仅仅针对具体的申请国,而是为了国际社会整体利益、价值和秩序,这也是与《宪章》的宗旨、原则和会员国义务的要求相适应的。从建构跨国威胁时代的国际秩序来看,国际社会需要所有国家对自己产生国际影响的那些行为负责任,要求国家将相互负责作为重建和扩展国际秩序基础的核心观念和原则。^①从国际法规范的特殊发展来看,在当代国际社会,“对一切”义务的观念和原则被逐渐确立并得到发展。^②安理会成员国在“接纳新会员国”问题上所肩负的责任在一定程度上具有“对一切”义务的性质。因此,安理会成员国基于国际社会整体利益、价值和秩序而负责任地行使其“推荐”特权,不仅是可能的,而且是必须的。在巴勒斯坦入联问题上,已经有一些国家要求联大尤其是安理会承担道义、政治和法律责任,以公正地对待巴勒斯坦人民的

要求。事实上,道义、政治和法律责任的长期缺失也正是安理会不断遭到批评的一个重要原因,要求安理会改革的力量将促使安理会成员在“接纳新会员国”问题上以与其承担的重大责任相符的方式行事。

第三,主权国家的身份建构并不仅仅取决于物质层面上的各种力量博弈,也取决于国际观念、原则、规范的变迁及其博弈作用。对于巴勒斯坦的入联问题,在联合国中已经形成了多个博弈力量和多层面的动态博弈格局,但这主要是物质层面上的博弈。从非物质性的博弈力量来看,国际观念、原则、规范将发挥重大影响。在最根本的层面上,观念规定着行动可能性的领域。^③“二战”以后,殖民主义体系迅速崩溃的主要原因不是宗主国与殖民地之间的物质实力对比发生了质的变化,而是有关国际体系的原则化观念发生了重大的转变,殖民统治受到普遍谴责从而失去了道义上的正当合法性,取而代之的是绝对的无条件的自决权观念的迅速兴起。^④对于巴勒斯坦的入联问题而言,支持入联的国家提出了民族自决权、民主权利、国际社会的广泛承认、符合《宪章》所规定的条件及其所赋予的权利与责任等各种理由和依据。这些理据相互联系和支撑,形成了一种强大的权利原则和责任观念,构成了一种非物质层面上的博弈力量。反对入联的某些西方国家也不得不承认,这些权利原则和责任观念,尤其是西方国家支持的“阿拉伯之春”所包含的人权原则和国际责任观念适时地强化了这种博弈力量。它对反

① [美]布鲁斯·琼斯、卡洛斯·帕斯夸尔、斯蒂芬·约翰·斯特德曼著,秦亚青、朱立群、王燕等译《权力与责任:构建跨国威胁时代的国际秩序》,世界知识出版社,2009年版,第8-9页。

② 王秀梅著《国家对国际社会整体的义务》,法律出版社,2009年版,第16-90页。

③ [美]朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·O.基欧汉编,刘东国、于军译《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》,北京大学出版社,2005年版,第3-11页。

④ [美]罗伯特·H.杰克逊“观念在非殖民化中的分量:国际关系中的规范变革”,[美]朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·O.基欧汉编,刘东国、于军译《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》,北京大学出版社,2005年版,第110-135页。

对入联的博弈力量具有强大的抑制和瓦解作用。这将极大地改变物质层面上的博弈格局,推进巴勒斯坦入联进程。

二、加入联合国对国家身份建构的特殊作用

国家建构的意义不仅仅只是独立、自主的政治经济实体的出现和存续,同时它也是一种国际主体身份的获得与拥有。这种特殊身份的获得与拥有离不开国际社会的广泛接受和认同。“没有任何一个国家可以仅凭自封便获得主权身份的承认。国家所组成的国际社会最终决定谁将成为一个国家,因此国家承认是国际政治上的一种构成性的基本实践。”^①1933年《关于国家权利和义务的蒙得维的亚公约》(以下简称《蒙得维的亚公约》)第1条规定,国家的构成应具有如下条件:① 常住人口;② 确定的领土;③ 政府;④ 与其他国家建立关系的能力。而第3条中则强调了国家的存在并不依赖于其他国家的承认,可以当然地享有国际法上的国家权利。显然,《蒙得维的亚公约》把国家主要地看成各种实效性的要素相结合的一个实体,而忽略了国家的形成也是一种国际主体身份的获得与拥有。这种观念也反映在国际法上有关“宣告说”的理论和实践中,然而,这种认识往往会导致对国家建构问题的过分简化处理。^②事实上,《蒙得维的亚公约》所规定的国家建构标准是有其特定历史背景的。一方面,在20世纪初,主权的正统主义原则已消亡,领土状况和有效统治成为考虑主权国家的主要因素。^③另一方面,美洲国家正在抵制美国在美洲事务上的武装干预政策,任何“有效统治”等要素以外的“国际承认”等要求的引入都可能有害于国家的独立自主。因此,任何公约规定的国家建构标准必须放在这一特定的历史条件下予以理解、适用。《蒙得维的亚公约》所规定的实效性要素可以认为只是进一步讨论国家建构的基础,而不是国家建构的全部要求和内涵。国际社会的长期实践也已经充分表明,国家不可能仅仅是一

个纯粹由《蒙得维的亚公约》所规定的实效性要素所构成的自给自足的实体,它同时也是国际社会广泛认同的一种基本主体身份的获得与拥有。^④对此,不可能只是依靠现成的一套具体的国际法规则就可以使国家身份得以确立,也不是既存国家的自由裁量就可以最终确定的。事实上,国家建构是在国际法原则和规范基础上各种客观因素、力量博弈和历史演化的过程和结果。“只有在相互承认的前提下,各个民族国家及这种全球的国家制度才是可能的。因此,任何个别国家恰好不是产生于自己的主权,而是产生于所有其他国家对于领土国家的世界秩序的确认以及在此范围内对该国家的承认,也就是说,在政治、财政和军事方面支持该国——反对例如某些种族群体和其他国家的竞争性要求。”^⑤这就意味着,在各种客观因素、力量博弈和历史演化的过程中,国际社会逐步形成特定时期的国家身份建构的共识观念、规则,以及身份秩序。在此基础上,通过既存国家和国际组织的承认实践,对具体的国家身份建构进行广泛而深刻的博弈。如果最终能够形成国际社会普遍一致的认同,则该政治经济实体便得以获得和拥有主权国家这种特殊的国际主体身份。

就巴勒斯坦而言,到2011年10月为止,已经有130个国家承认巴勒斯坦为主权国家。^⑥因此,巴勒斯坦的主权国家身份在一定程度上已经得到确立。尤其是巴勒斯坦在领土管辖、政府建设等要素方面存在许多缺陷的情

① K. J. Holsti, *Taming the Sovereign: Institutional Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 117.

② [英]布朗利著,曾令良、余敏友等译《国际公法原理》,法律出版社2003年版,第99-100页。

③ Thomas D. Grant, "Defining Statehood: The Montevideo Convention and Its Discontents", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 37, 1999, p. 433.

④ 赵洲“论国际法上的国家身份建构”,《法制与社会发展》2007年第6期,第80-89页。

⑤ [德]贝克、哈贝马斯著,王学东、柴方国译《全球化与政治》,中央编译出版社2000年版,第12页。

⑥ 巴勒斯坦常驻联合国观察员在安全理事会第6636次会议上的发言。S/PV. 6636, 2011年10月24日,第5页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636.

况下,这些国家的承认对巴勒斯坦的主权国家身份建构起到了重要的支撑作用。但不可否认的是,巴勒斯坦的主权国家身份至今并没有获得重要的关键国家,如美国、以色列等西方国家的普遍承认,这显然影响着巴勒斯坦的主权国家身份在国际社会的全面建构。由于是否给予承认基本上是一个主权国家自由裁量的事情,巴勒斯坦不可能在国家间关系上依据某种程序机制向有关国家提出被承认的请求,以完成其主权国家身份在国际社会的全面建构。同时,“一个国家给予承认是一种主要是影响双边关系的单方行为,它既没有构成也没有宣示被承认的国家成为整个国际社会的成员”^①。对此,政府间国际组织为主权国家身份建构间接地提供了一种程序机制和博弈空间。对于开放性的政府间国际组织而言,申请成为其成员国是一项程序性权利,申请加入方得以在不损害其地位和尊严的情况下谋求和推进其主权国家身份建构。同时,成员国的接纳审查一般是以组织章程、决议等规范为依据,具有较强的规则导向性。成员国的自由裁量权也会因为各种博弈力量、因素的牵制而受到一定的约束和弱化。申请加入方如果被接纳为成员国,就会在该组织体系内确立其主权国家身份,这将进一步强化主权国家身份在国际社会的全面建构。这样,在常规的国家承认之外,加入某个重要的政府间国际组织就成为主权国家身份建构的另一种重要路径。在这方面,接受巴勒斯坦为成员的国际组织、专门机构已有不结盟运动、伊斯兰合作组织、西亚经济社会委员会、77国集团等。但是,与加入这些国际组织、专门机构相比,加入联合国对于主权国家身份在国际社会的全面建构具有更为特殊和重要的作用。第一,联合国是一个全球性的国际组织,其成员已经基本包含了所有的主权国家,在该组织体系内确立主权国家身份也就意味着国际社会的广泛接受与认同。第二,联合国是一个综合性的国际组织,其涉及的领域包括政治、军事、和平与安全、贸易、环境、人权等各方面,被其接纳为会员国就意

味着主权国家身份在国际社会各领域的全面确立。第三,联合国是一个政府间的政治性国际组织,其成员必须具有确定的主权国家属性,对新成员的接纳需要在政治上予以权衡考虑,以充分体现国际秩序的现状与要求。被其接纳为会员国就意味着主权国家身份被融入到现有的国际秩序及其发展变化当中。第四,联合国对于接纳新会员国有着特殊的机制安排。接纳新会员首先要经过安理会的推荐,其中必须包含五个常任理事国的同意,在安理会的推荐的基础上再由联合国大会表决确定。这样的机制安排其目的是使主权国家身份建构可以得到国际社会多元价值和利益以及主导力量的认同。总之,被联合国接纳为会员国不同于普通的国际组织成员资格的获得,而是对主权国家身份在国际社会的全面建构具有直接的权威的确认作用。所以,与长期存在于联合国之外但其主权国家身份早已确立的国家(如奥地利和瑞士)相比,在领土管辖、政府建设等要素方面存在许多缺陷,以及未能得到重要的关键国家的普遍承认的情况下,巴勒斯坦要想在国际社会全面建构其主权国家身份,就尤其需要利用“联合国会员国接纳审查”这一程序机制和博弈空间。

此外,联合国的承认与接纳不仅对于主权国家身份在国际社会的全面建构具有直接的权威的确认、支撑作用,而且对主权国家充分享有其主权权利并实际参与国际关系也有着十分重要的作用。当一个宣布独立建国的政治实体出现在国际社会时,其参与国际关系的资格和能力仅仅只是理论上的,反映了参与具体、现实的国际关系的潜在可能性。即便是该政治实体的国家建构完全或基本上符合国际法和国际秩序的要求也是如此,更何况许多政治实体的国家建构本身尚充满了争议。尤其是在当今国际社会,主权国家参与国际关系的资格和能力应

^① [英]奥本海著,詹宁斯、瓦茨修订,王铁崖等译《奥本海国际法》(第九版)第一卷第一分册,中国大百科全书出版社,1995年版,第97页。

当是全方位的和多层面的,绝不仅仅局限于双边层面的有限领域。其中,加入重要的政府间国际组织、充分地参与国际关系,就是这种全方位和多层面的资格和能力的重要内容和表现。由于巴勒斯坦目前主要是在与130多个国家的双边关系上得到承认,其所享有的主权国家权利和实际参与国际关系的能力和程度依然是不充分的。基于联合国在当今国际社会中的核心地位和主导作用,如果没有联合国的承认与接纳,巴勒斯坦将难以实际参与到各种重大的国际事务当中,从而不能广泛地享有和承担一个主权国家应当享有和承担的国际权利和义务。例如,观察员身份使巴方难以进入到联合国起草、制定国际公约的过程中,也难以加入这些重要的国际公约。因此,在2011年10月加入联合国教科文组织后,巴勒斯坦表示,这将使巴方能够承担更多的责任,积极发展教育和文化事业,为世界的和平与发展做出更大贡献。^①这是巴勒斯坦在其主权国家身份建构上的一个里程碑。更为重要的是,如果没有联合国的承认与接纳,巴勒斯坦将不能享有以联合国为核心的国际体系所提供的国际法保护。也就是说,当遭到非法占领或他国吞并时,巴勒斯坦不能也无法在国际社会中主张其作为一个主权国家的国际法权利,如国家的自卫权,向国际法院提起诉讼的权利等,也无权要求联合国向其提供集体安全保障。^②因此,巴勒斯坦要想充分享有其主权权利并能够全方位、多层面地参与国际关系,就必须获得联合国会员国身份。

三、巴勒斯坦国家身份在联合国中的建构博弈

“一战”之后,随着奥斯曼土耳其帝国的瓦解,巴勒斯坦问题成为一个国际问题。根据《国际联盟盟约》有关委任统治的规定,巴勒斯坦被交由英国委任统治。委任统治的首要任务是执行英国在1917年颁布的《鲍尔弗宣言》,该宣言支持“在巴勒斯坦地区建立一个犹太国”。巴勒斯坦被委任统治期间,大量犹太移民从其他地

方涌入,这引起了巴勒斯坦人与犹太移民之间的不断冲突。为此,1947年11月29日,联合国大会通过了联大181号决议(巴勒斯坦分治计划)。根据这项决议,委任统治应于1948年8月1日之前结束,并应在此后的两个月之内建立“阿拉伯独立国”、“犹太独立国”和由联合国直接管理的“耶路撒冷市特别国际政权”。根据分治决议,犹太人得到这个地区面积的56%,虽然他们当时只占巴勒斯坦总人口的1/3,阿拉伯人则得到该地区面积的43%。这个分治决议后来成为以色列和巴勒斯坦独立建国的最初基础和依据。但在当时,阿拉伯国家反对分治决议,并宣布要用武力阻止以色列建国。而犹太人同意该决议,并于1948年5月14日宣布建立“以色列国”。以色列建国的次日,阿拉伯国家就与以色列爆发了第一次中东战争。结果,以色列占领了巴勒斯坦77%的土地,以及耶路撒冷的大部分地区,约旦和埃及占领了分治决议原本划分给未来的巴勒斯坦国的其他部分领土。在1967年的战争中,以色列进一步占领了约旦和埃及控制的巴勒斯坦其他地区(即约旦河西岸和加沙地带),巴勒斯坦人完全丧失了自己的土地,分治决议名存实亡。1964年5月,巴勒斯坦全国委员会召开第一届会议,宣称武装斗争是收复失地、解决巴勒斯坦问题的唯一出路,并正式成立巴勒斯坦民族解放组织,安理会于1967年11月22日通过第242号决议,促请以色列从1967年的冲突中占领的地区撤离。

1973年,第四次阿以战争后,阿以双方开始考虑和转向政治解决。同年11月22日,联合国大会通过了名为《给予巴勒斯坦解放组织观察员身份》的第32/37号决议。从此,巴勒斯坦在联合国获得了观察员身份。1974年,联合国大会重申了巴勒斯坦人民实现自治、民族及主权独立以

^① 舒适“加入教科文组织,巴勒斯坦盼了22年”,《新华每日电讯》2011年11月2日,第5版。

^② John Cerone, The UN and the Status of Palestine – Disentangling the Legal Issues, *American Society of International Law*, Vol. 15, Issue 26, September 13, 2011. <http://www.coalitionfortheicc.org/documents/insight110913.pdf>.

及重返家园的不可分割的权利。1975年,联合国大会建立了巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会。1982年8月5日,巴解组织宣布“接受联合国关于巴勒斯坦问题的所有决议”。不再坚持收复1948年战争中失去的土地,接受了联合国安理会第242号决议确立的“1967年边界”,即1948年战争停火线。通过政策调整,巴勒斯坦走向了通过政治手段实现独立建国的道路。1988年11月15日,巴勒斯坦全国委员会在阿尔及尔公布了《巴勒斯坦国独立宣言》的建国计划,这一举动被认为是“宣布建国”。1988年12月25日,联合国大会通过了关于巴勒斯坦问题的第43/177号决议,承认巴勒斯坦全国委员会1988年11月15日宣布成立巴勒斯坦国,并决定在联合国内用“巴勒斯坦”的名称取代“巴勒斯坦解放组织”,这意味着巴勒斯坦在联合国的地位和身份有了进一步提升。

1993年9月10日,以色列与巴解组织就相互承认换文,双方于9月13日签署了《关于临时自治安排的原则声明》,这一协定为巴勒斯坦人民在加沙地带和西岸实现自治和实质性的建国开辟了道路。1994年5月,巴解组织根据协议开始进入约旦河西岸和加沙地带接管民事权力。同年7月5日,巴勒斯坦临时自治权力机构在加沙和西岸耶利哥地区成立。此后达成的若干协定使更多地区归属巴勒斯坦权力机构控制。1995年9月28日,以巴签署了《以色列—巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》,即《奥斯陆第二项协定》。该协定规定,解散以色列行政公署,撤销以色列军政府,并将西岸分成三个区,每个区都由以色列和巴勒斯坦不同程度地各司其责。1996年1月,巴勒斯坦举行第一次大选。阿拉法特当选为巴勒斯坦权力机构主席,选出由88名成员组成的巴勒斯坦委员会(立法机构),并成立了由21名成员组成的巴勒斯坦委员会执行局,这是巴勒斯坦迈向实质性建国的重要一步。此后,巴勒斯坦不断地加强其国家机构、治理能力和经济基础等方面的建设。近年来,巴勒斯坦积极推进建设国家机构方案,实施了一系列大型基础设施项目。巴勒斯坦权力机构捐助方支援小组、世界

银行、国际货币基金组织充分肯定了巴勒斯坦在这些方面的能力和成就,并共同认为,巴勒斯坦人民完全有能力管理国家。与此形成对比的是,巴以和平谈判长期停滞不前。2003年4月30日,由四方(美国、欧洲联盟、俄罗斯联邦和联合国)为巴以和谈制定了“路线图”。但持续不断的矛盾冲突致使和平进程无法取得实质进展。同时,被占领巴勒斯坦领土的人道主义状况继续恶化。国际社会敦促以色列和巴勒斯坦采取必需的步骤,毫不迟延地达成和平解决。和平进程的停滞不前严重阻碍了巴勒斯坦实质性的独立建国。

2011年9月23日,巴勒斯坦权力机构主席阿巴斯向潘基文秘书长递交了加入联合国的正式申请。阿巴斯在申请信函中的署名为“巴勒斯坦国总统”。申请书及其附件指出,加入申请是以巴勒斯坦人民的自然、合法和历史权利为依据,也是以1947年11月29日联合国大会第181(II)号决议、1988年11月15日《巴勒斯坦国独立宣言》和1988年12月15日大会第43/177号决议对《宣言》的承认为依据。绝大多数国际社会成员支持巴勒斯坦作为一个民族享有的各项不可剥夺的权利,包括巴以双边承认在1967年边界基础上建立的以东耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国的立国权利。而且此类承认的数目仍在与日俱增。为申请加入联合国,巴勒斯坦郑重声明,巴勒斯坦国是热爱和平的国家,接受《联合国宪章》规定的各项义务并郑重承诺履行这些义务。呼吁联合国回顾大会第181(II)(1947)号决议所载各项指示,并对巴勒斯坦加入联合国的申请予以“同情的考虑”。^①2011年9月28日,安理会第6624次会议审议决定,将把巴勒斯坦的申请书提交接纳新会员国委员会审查并提出报告。

安理会下设的接纳新会员国委员会分别于2011年9月30日和11月3日举行的第109次

^① Application of Palestine for admission to membership in the United Nations, A/66/371-S/592, 23 September 2011. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/512/58/pdf/N1151258.pdf?OpenElement>.

和第110次会议审议了巴勒斯坦入联申请。在委员会的两次会议中,与会者在许多方面表达了不同看法。关于巴勒斯坦是否符合会员国的资格标准,有的意见认为,申请者符合《宪章》规定的全部标准。有的质疑申请者是否符合《宪章》关于申请者必须“爱好和平”的规定,有的表示,巴勒斯坦符合这一标准。关于申请者必须接受《宪章》所载义务并能够和愿意履行这些义务的规定,有人表示,巴勒斯坦符合这些标准,因为巴勒斯坦申请中所载郑重声明已具此效应。有人却表示,《宪章》要求的不仅仅是口头承诺,申请者还必须能够提供实际证明。在这方面,有人强调指出,哈马斯尚未接受这些义务。关于申请者必须满足一个主权国家的要素要求,有的意见则认为,巴勒斯坦符合有关常住人口和确定的领土的规定。有的强调指出,缺乏精确划定的边界并不妨碍取得国家资格;有的却表示,哈马斯只控制着巴勒斯坦40%的人口,因此巴勒斯坦权力机构不能被认为是一个对其所声称的领土实行控制的有效政府。有的根据世界银行、国际货币基金组织和协调对巴勒斯坦人提供国际援助特设联络委员会的报告,认为巴勒斯坦的政府职能现已足以运行一个国家,有能力与其他国家缔结关系。而有人质疑巴勒斯坦权力机构参与处理同其他国家关系的权力,因为《奥斯陆协定》规定巴勒斯坦权力机构不得参与处理对外关系。关于是否应当考虑《宪章》规定以外的其他因素,有的意见认为,《宪章》第4条所定标准是委员会审议中唯一可以考虑的因素。有的表示,审议应考虑到这一事项目前更广泛的政治背景。有的意见认为,应通过政治谈判达成一个两国解决方案,从而促成一个以东耶路撒冷为首都的独立巴勒斯坦国。有人指出,巴勒斯坦的申请既不有损于政治进程,也不是谈判的替代办法。承认巴勒斯坦国的问题不能也不应取决于巴勒斯坦人和以色列人谈判的结果。最终,接纳新会员国委员会总结认为,委员会无法向安全理事会提出意见一致的建议。^①在由15个安理会理事国组成的接纳新会员国委员会中,只有黎巴嫩、俄罗

斯、中国、巴西、印度、南非、加蓬和尼日利亚8个国家表示支持巴勒斯坦入联,美国明确表示反对,其他国家则放弃对此进行投票。因此,巴“入联”未能争取到安理会15个理事国中的9国支持。^②

围绕着巴勒斯坦的入联申请,其国家身份在联合国中的建构博弈首先来自于直接的利益攸关的双方——以色列与巴勒斯坦。巴勒斯坦认为,巴勒斯坦人民享有自决和建立独立国家这一不容置疑的权利,巴勒斯坦已经实施了建立国家机构的方案,并一直在强化那些成为未来国家特征的东西。“阿拉伯之春”同样应给巴勒斯坦带来“独立的春天”,^③恢复谈判与巴勒斯坦成为联合国会员国并不矛盾。巴勒斯坦人民的自决、自由与独立权利是不容讨价还价的。^④以色列则认为,巴勒斯坦人应当首先与以色列媾和,然而再建国,否则后患无穷。^⑤巴勒斯坦在联合国采取的单方面行动不是走向真正立国的道路。目前,巴勒斯坦人远远没有满足建立国家的基本标准,包括进行有效控制的考验。巴勒斯坦权力机构主席在加沙地带毫无权威。^⑥

面对巴勒斯坦与以色列之间针锋相对的博弈,各国也发表了各自的意见和主张,形成了多种博弈力量和错综复杂的博弈格局。以美国为代表的一些国家形成了一个强调“入联附加先决条件”的博弈力量。美国认为,建立巴勒斯坦国只能由巴以谈判来实现,必须承认以色列的

① Report of the Committee on the Admission of New Members Concerning the Application of Palestine for Admission to Membership in the United Nations S/705, 11 November 2011. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/585/55/pdf/N1158555.pdf?OpenElement>.

② 陈克勤“巴勒斯坦入联受阻”,《光明日报》,2011年11月13日,第8版。

③ 第66届联大第十九次全体会议正式记录,A/66/PV.19,2011年9月23日,第24-25页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.19.

④ 安全理事会第6636次会议临时逐字记录,S/PV.6636,2011年10月24日,第5-7页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636.

⑤ 同③。

⑥ 安全理事会第6636次会议临时逐字记录,S/PV.6636,2011年10月24日,第7-10页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636.

安全关切问题。必须继续谋求两国解决方案,做到安全的以色列与独立的巴勒斯坦并存。^①巴勒斯坦寻求会员国地位的努力并不会推进和平进程,反而会破坏谈判解决的前景。因此,美国反对这种单方面举措。阿尔巴尼亚、葡萄牙、德国、加拿大、巴拿马、哥伦比亚虽然没有像美国那样坚决地反对巴勒斯坦入联,但也明确主张和平谈判达成协议必须作为入联的先决条件。这种强调“入联附加先决条件”的博弈力量无疑支持、强化了以色列对巴勒斯坦入联的反对博弈。与这些明确主张“入联附加先决条件”的国家相比,有一些意见强调了实现巴以和平共存的重要性,如芬兰、英国,以及欧洲理事会主席赫尔曼·范龙佩(Herman Van Rompuy)。这种强调“巴以和平共存”的博弈力量虽然没有明确主张“入联附加先决条件”,但从实际效果来看,或多或少地支持了那种主张“入联附加先决条件”的博弈力量。在上述这两种博弈力量以外,以法国为代表形成了一种主张“过渡入联”的博弈力量。法国认为,巴勒斯坦人民的要求与整个中东地区人民所表达的要求是同样正当的。但由于巴、以双方之间缺乏信任,应当考虑一个中间阶段,通过将巴勒斯坦在联合国的地位升格为观察员国,使巴勒斯坦的建国取得具体进展和获得希望。^②西班牙认为,给予巴勒斯坦观察员国地位,可被视为入联过程中的一个阶段。巴勒斯坦人可在这个新地位中找到促使迅速恢复谈判的推动力。^③爱尔兰表示,如果就接纳巴勒斯坦为本组织会员,或给予巴勒斯坦非会员性质的观察员国地位的议案进行表决,只要决议措辞是合理和平衡的,爱尔兰会给予全力支持。^④这种主张“过渡入联”的博弈力量成为对抗博弈中的一个调和力量。一方面,这种博弈力量实际支持了那种主张“入联附加先决条件”的博弈力量;但另一方面,“观察员国”身份虽不同于“会员国家”身份,但也意味着联合国承认巴勒斯坦的主权国家身份,并使巴方可以加入那些以观察员身份不能加入的国际公约,为以后正式成为会员国打下基础。

与上述的三种博弈力量所不同的是,更多

的国家积极支持巴勒斯坦正式加入联合国,形成了一个主张“入联符合和平安全与国际正义”的博弈力量。巴西认为,只有一个自由、拥有主权的巴勒斯坦才能够应答以色列与该邻国和平共处、实现国内安全和本区域政治稳定的正当愿望。^⑤巴勒斯坦国获得国际承认并被接纳为联合国正式会员国,会有助于减少目前巴以双方关系特点的不对称性。如果一方太弱,并且不断受到另一方的行动损害,就不可能达成任何可持续协议。中东和北非的变革使得实现巴勒斯坦人民的建国愿望更为紧迫。^⑥印度认为,巴勒斯坦已经得到了本组织超过2/3会员国的承认,符合《宪章》第4条所提及的加入标准。巴勒斯坦人民应当实现自己的愿望,否则,国际社会关于民主和尊重基本权利的呼吁便会空洞无力。不能将一项和平协议作为巴勒斯坦加入联合国的条件,因为从法律上讲,这是站不住脚的。^⑦俄罗斯认为,巴勒斯坦符合《联合国宪章》关于新成员的所有标准。巴勒斯坦入联与谈判实现和平丝毫不矛盾,也丝毫不削弱这一进程的前景。恰恰相反,它可以补充这一进程。^⑧南非认为,巴勒斯坦加入联合国不能以达成和平协定为先决条件。应以符合安理会地位的方式行动起来,推荐巴勒斯坦成为联合国的正式成员。此外,很多国家基于类似或其他一些理由和

① 第66届联大第十一次全体会议正式记录,A/66/PV.11,2011年9月21日,第11、12页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.11.

② 同①,第21页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.11. 安全理事会第6636次会议临时逐字记录,S/PV.6636,2011年10月24日,第18页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636.

③ 第66届联大第二十四次全体会议正式记录,A/66/PV.24,2011年9月24日,第11页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.24.

④ 第66届联大第二十五次全体会议正式记录,A/66/PV.25,2011年9月26日,第22页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.25.

⑤ 同①,第8页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.11.

⑥ 安全理事会第6636次会议临时逐字记录,S/PV.6636,2011年10月24日,第15-16页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636.

⑦ 同⑥,第12页。

⑧ 同⑥,第16页。

依据支持巴勒斯坦成为正式会员国。综合这些国家的意见可以发现,支持巴勒斯坦入联的理由和依据是多方面的。其一,独立建国是巴勒斯坦人民不可剥夺的权利,成为正式会员国是巴勒斯坦在自决权基础上享有的合法权利。将谈判作为前提条件将实际上赋予以色列否决巴勒斯坦人民自决权的权利,这对巴勒斯坦而言是不公平的。其二,入联与和平进程没有矛盾,也不是单边主义的表现。接纳巴勒斯坦有助于实现地区和平与安全,反之,将影响、损害地区和平与安全。其三,和平谈判需要双方在国际地位与实力上的相对平衡。成为正式会员国将有助于减少目前巴以双方关系的不对称性。同时,才能使巴勒斯坦有条件 and 实际能力回应以色列对自身安全的需求。其四,接纳巴勒斯坦是联合国及安理会的责任和使命。因为维护国际社会的整体利益和正义秩序是联合国依其《宪章》所应承担的重大责任。其五,巴勒斯坦已经符合一个主权国家的资格与标准。不应该等到解决了关于边界、难民、以及与邻国的和平等问题之后才能获得会员身份。这与以色列当年申请入联的时候所面临的情况一样。其六,巴勒斯坦已经得到了本组织超过 2/3 会员国的承认。其七,“阿拉伯之春”的民主潮流与成就使得接纳巴勒斯坦更加具有正当合法性与紧迫性。这些理由和依据相互联系和支撑,充分论证支持了巴勒斯坦应当成为联合国会员国。相比之下,反对入联的国家所依据的“不利于和平进程”的理由则显得单薄而牵强。在这些明确主张“入联符合和平安全与国际正义”的国家之外,还有一些国家表达了支持巴勒斯坦加入联合国的一贯政策和原则立场。中国是最早承认巴勒斯坦国的国家之一。中方一贯支持巴勒斯坦独立建国的正义事业,支持通过政治谈判推进“两国方案”,中方支持巴勒斯坦成为联合国会员国。其他一些国家也表达了与中国类似的支持政策和原则立场。卡塔尔代表阿拉伯国家集团表示,希望巴勒斯坦的入联得到安理会所有成员的支持,使巴勒斯坦得到安理会的推荐,成为正式会员。^①这些表达一般政策和原则立场

的国家成为一种“一般性支持入联”的博弈力量。这种博弈力量与以美国为代表的主张“入联附加先决条件”的博弈力量之间并不发生直接、强烈的对抗,但它将与主张“入联符合和平安全与国际正义”的博弈力量形成合力,推动巴勒斯坦加入联合国。

综上,对于巴勒斯坦的入联问题,在联合国中已经形成了多个博弈力量和多层面的动态博弈格局。美国等一些西方国家明确反对或不支持巴勒斯坦现阶段立即入联,而更多的国家包括广大的发展中国家则赞同入联。其中的博弈关系需要进一步的深入分析。第一,直接从数量上看,支持入联的国家大大超过反对方的国家,支持入联的博弈力量显得更为强大。而且,在那些不赞成现阶段立即入联的国家中,坚决反对的只有美国、以色列等极少数国家;英国、芬兰等国并没有坚决主张“入联附加先决条件”;法国、西班牙所主张的“过渡入联”方案在现阶段的确可以帮助实现美国的阻拦入联的目标,但从长远来看,“过渡入联”方案却为“渐进入联”打开了缺口。这就更加凸显了博弈双方在国家数量上的不对称性。第二,从压力机制和协调行动来看,超过 2/3 的赞同入联的会员国作为一个立场较为统一的集团会构成一种强大的压力。同时,国际政治的压力机制也会限制美国采取激烈的对抗博弈。为避免国际社会尤其是阿拉伯世界对美国的不满,最佳的博弈是美国说服至少 6 个安理会成员反对入联,以避免美国直接动用否决权。但是,美国没有形成高度统一而坚定的反对力量,这对美国整合有关国家的立场并协调行动带来了很大困难与不确定性。这些都对反对力量作为一个整体充分发挥作用构成一定制约。第三,从国际决策力和影响力等实力因素来看,安理会特有的决策机制限制了支持力量,放大了反对入联的博弈力量。美国在安理会如果能够进一步协调

^① 安全理事会第 6636 次会议临时逐字记录。S/PV. 6636 (Resumption 1) 2011 年 10 月 24 日,第 28 页。[http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636\(Resumption 1\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636(Resumption1))。

英、法立场统一行动,将极大地制约支持入联的博弈力量。从博弈各方的实际力量来看,反对入联的国家虽然不多,但涵盖了一些主要的西方国家,这些国家在国际事务中拥有强大的影响力,尤其是美国在中东事务中具有主导性地位和力量。支持入联的主要力量则来自俄罗斯、巴西、中国、印度、南非等新兴国家,这些国家在国际事务中的影响力和作用日益强大。这表明双方的博弈在权力与实力层面没有构成明显的力量悬殊。

五、结 语

面对难以得到安理会推荐这一形势,巴勒斯坦常驻联合国观察员曼苏尔(Mansour)表示,巴勒斯坦已经预料到可能会出现的结果,但巴

勒斯坦决不放弃这一努力。许多国家都没有在第一轮投票中获得成功,包括以色列。巴勒斯坦将加强努力,全面和认真研究安理会的报告,并将就下一步在联合国系统内所要采取的步骤迅速做出决定。巴勒斯坦的表态并不是空洞的政治宣言,而是有着坚实的基础。在国际社会整体利益和秩序的制衡与引导下,巴勒斯坦的国家身份建构将得到渐进解决。这是一个负责任的国际社会也应该能够做到的。

联合国的承认和接纳是对主权国家身份在国际社会的全面建构,具有直接的权威确认和支撑作用,不过正处于主权国家身份建构的申请入联方,入联的制度和制衡,将是不可逾越的博弈。

编辑 薛迎春 罗凤灵

Acquirement of U. N. Member Ship Compared with the Sovereign State Construction

——In Light of Palestine's Application for Admission to United Nations

ZHAO Zhou¹

(1. Chaohu University, Chaohu 238000, China)

Abstract: Sovereignty is not only an entity based on principle of effectiveness but also an international subject status extensively recognized by international community. Recognition and admission by United Nations may not only serve as direct, authoritative acknowledgement and mainstay for overall construction of state status in international community, but also has great impact on the sovereign state fully enjoying sovereign rights and participating in concrete international relations. Therefore, "Admission of New Members" mechanism provides special procedural system and game platform for overall construction of sovereign state status. To achieve substantial independence and state capacity, State of Palestine submit application for admission to United Nations membership. However, there exist clear divergence in international community, and form different gaming forces, factors and complicated gaming pattern.

Key words: Palestine; United Nations; state status; game