

国际社会应共同努力建立基于新规则的新秩序

于洪君

【摘要】世界历史归根到底，就是从无规则无秩序到有规则有秩序，再到建立新规则新秩序无限发展历程。威斯特伐利亚条约的诞生，标志着以多边会议为争端解决机制的国际秩序开始形成，但粗陋而孱弱的世界秩序和国际关系准则并没能阻止第一次世界大战的爆发。一战后形成的一系列新型多边合作机制曾使国际社会欢欣鼓舞，但这套体制和规则仍未能阻止二战的爆发。国际社会于二战结束之际，建立起以联合国为代表的新的国际组织体系和联合国宪章为核心的新型国际关系准则。这套名为雅尔塔体系的世界秩序和国际关系规则虽然发挥了不可否认的历史作用，但许多方面仍不尽如人意。冷战结束后，世界呼唤新的政治经济秩序、安全格局，全球治理从理论到实践都亟待更新。但由于极其复杂的历史和现实原因，建立基于新规则的新秩序，将是一个漫长而曲折的历史过程。

【关键词】国际秩序，大国关系，联合国宪章，全球治理

【作者简介】中共中央对外联络部原副部长

Joint International Efforts on Building up a New Order Based on New Rules

Yu Hongjun

Abstract: In its nature, world history is an evolutionary cycle of non-rules, non-order to rules and order. The *Peace of Westphalia* began the international order aiming to resolve disputes through multinational meetings. However, the fragile world order and the code of international relations failed to prevent World War I. Although a new system of multinational mechanisms, formed after World War I, reformed the international community, it did not stop World War II from breaking out. After World War II, a new system of international organizations represented by the United Nations and new norms of international relations centered on the *Charter of the United Nations* were established. Despite its undeniable role in the world order and the norms of international relations, the so-called *Yalta System*, still has its flaws. After the end of the Cold War, the necessity of a new world political, economic and security order is rising. The theory and practice of global governance is in need of upgrading. However, due to complicated historical and realistic reasons, the process of building up a new order based on new rules would be long and tortuous.

Key Words: International Order, Power Relations, *Charter of the United Nations*, Global Governance

Author: Yu Hongjun is former vice Minister of International Department, Central Committee of CPC

近年来,世界形势复杂多变的特点分外突出,国际关系,特别是大国关系走势不明,令人倍感忧虑,建立基于新规则的国际新秩序,正在成为人们研讨国际关系的焦点和重点。

人类社会的历史,归根到底,就是从无规则无秩序到有规则有秩序,再到建立新规则新秩序,循环往复以至永远的发展历程。公元前14-13世纪,雄居北非的埃及帝国与统治叙利亚地区的赫梯王国经过百年霸权争夺战,最终签署了旨在缔造永久和平、彼此和睦相处的友好条约,开创了大国实行自我约束、谋求共同安全的古老范例。但是,人类社会当时不可能建立普遍公认的相互关系准则和具有普遍约束力的行为规范。埃及—赫梯和约问世后,人类社会仍然生活在弱肉强食的丛林法则之下。人类进步发展的路径一再被列强争雄,国强必霸所打乱。

进入资本主义发展阶段后,历经三十年宗教战争的欧洲人,切身感受到在不同民族国家之间划分边界、建立规则、维护秩序的必要性,著名的威斯特伐利亚和约于1648年应运而生。从此,以国家主权相互平等为重要前提,以不干涉内部事务为基本原则,以保证国家领土和独立不受侵犯为共同准则,以多边会议为争端解决机制的国际秩序初具雏形。

二百多年后,欧美国家开始切实考虑共同安全、共同发展问题,其着眼点首先是人类社会普遍关心的人的生命与尊严问题,其次是各国共同关注的技术进步及其管理问题。1863年,红十字国际委员会宣告成立。次年,亦即1864年,瑞士法国等12国签署有关改善战地伤病员境遇的日内瓦公约。1865年,国际电报联盟宣告成立。1874年,欧美地区20多个国家成立了邮政总联盟,1878年,该联盟升格为万国邮政联盟。1889年,各国议会联盟亮相于世界。1899年和1907年,欧美国家在荷兰海牙先后召开过两次国际和平会议,当时影响很大。会议不仅通过了以《和平解决国际争端公约》为主要内容的海牙公约,而且还建立了世界上第一个常设仲裁法院。

当时,人类对国际关系和国际秩序等问题的认识还相对幼稚。相关各方在执行和约的过程中随心所欲,甚至剑走偏锋的情形时有发生。威斯特伐利亚和约体系仍不足以有效应对国际力量对比变化和大国关系重组带来的新挑战。资本主义时代各种矛盾的积累,特别是欧洲两大国家集团的形成,终于在1914年引发了第一次世界大战。

第一次世界大战带来了巨大破坏和可怕后果。于是，在美英法等战胜国主导下，1919年召开了著名的巴黎和会，后来还召开了华盛顿会议，有了特利亚农条约和凡尔赛体系，有了空中航行国际委员会之类的新型多边合作组织。甚至还有了非战公约，有了国际联盟，有了常设国际法，有了国际刑警组织，当时称国际刑警委员会。那时，国际社会为这些政府间组织的建立和运转而欢欣鼓舞，美欧大国为打造出它们主导的国际关系体系和世界秩序而踌躇满志。

然而，此时已成为世界强国的美国，由于主导世界的意图未能充分体现，拒绝参加它所发起成立的国际联盟。苏联则因社会制度和意识形态有别于西方，被排斥在国联之外许多年。美英法三国为维持对外用兵权，对非战公约做了重大保留。1932年的世界裁军会议，由于日德退出而短命夭折。正是因为美国缺位于国联，苏联被拒于国联，非战公约成为废纸，世界裁军大会成了南柯一梦，凡尔赛体系和国际联盟实际上仍弱不禁风。

事实后来也充分证明，凡尔赛体系和国联没有遏制住德意日法西斯的崛起，未能约束英法两国的绥靖政策。1939年第二次世界大战全面爆发。战事之激烈，牺牲之惨痛，远远超出了人们的想象力和承受力。国际社会开始重新考虑制定新的国际关系准则、构建更为广泛的政府间合作组织问题。1944年秋的敦巴顿橡树园会议，勾勒出联合国的大致蓝图。1945年2月美苏英三国领导人的雅尔塔会议，就战后世界格局、大国利益分配、国际秩序安排，特别是成立联合国等问题做出了最后决定。

1945年10月，完全不同于旧国联的联合国组织呱呱落地。象征国际新秩序的历史性文件《联合国宪章》隆重签署。此后，联合国系统下属机构及相关组织，大量涌现。其中许多机构和组织，如国际法院、关贸总协定、世卫组织、国际货币基金组织、世界银行、联合国教科文组织，包括后来建立的国际原子能机构，等等，在建立和维护二战后国际政治经济秩序、推动和平发展进程、处理重大问题和危机、应对全球性挑战等方面，发挥了不可否认的重要作用。

与此相适应，二战前即已存在的国际法文件，如日内瓦公约、海牙公约等，经过修改补充，成为新的国际法体系的重要组成部分。一系列以联合国宪章为指导新的国际法文件，如世界人权宣言、维也纳外交关系公约、核不扩散条约等，陆续诞生。这些反映时代变化特点，符合人类进步方向，并且得到普遍认可的新文件，覆盖面大大超过了凡尔赛体系和国联时期，这是国际社会相向而行、共同努力的宝贵结果。

但是，战后初期世界分裂为东西方两大阵营。美国由于拥有独一无二的综合国力，在联

联合国系统以及其他各大多边组织中的地位极为突出。美国所代表的西方价值观和国际政治思维，仍在国际事务中起支配作用。1940年代后期美国施行的欧洲复兴计划，即马歇尔计划，加速了欧洲分裂。它所建立的北大西洋公约组织、巴黎统筹委员会以及短命夭亡的东南亚条约组织、巴格达条约组织等，将冷战之风吹向了整个世界。对此，美国恐怕难辞其咎。

二战后成长为第二超级大国的苏联，与美国分庭抗礼，打造了华沙条约组织和经济互助委员会。双方不仅在联合国系统，同时也在全球范围展开了战略角逐。80年代末90年代初，东欧剧变，苏联解体，华约崩溃，引导战后几十年国际关系发展变化的“雅尔塔体系”，宣告破裂。在这种情况下，国际关系需要重新调整，国际法体系亟待更新，国际社会呼唤新的政治经济秩序，世界安全格局应有新的安排。全球治理从理念到实践，都有必要创新发展。

遗憾的是，在国际战略格局由两极向多极转换、经济全球化向纵深发展、社会制度与道路选择日益多样化的大过渡时期，“一超独霸”现象意外生成。近三十年间，个别大国的冷战思维严重存在，强权政治和霸权主义有新的发展。作为冷战工具的北约，不但没有随着冷战结束而退出历史舞台，反对全力东扩，并且还参与了美国主导的科索沃战争。俄罗斯与美欧的关系进入不同以往的另一个复杂进程，欧洲安全格局和形势依然山重水复。结果是，中东之乱祸水外溢，恐怖主义成人类公敌，发展失衡更加突出。孤立主义、单边主义、民粹主义、种族主义、极端民族主义等反社会反人类反文明思潮，此生彼长，浊浪翻腾。

目前，人类社会正处在一个非常重要的历史当口。如何调整现行国际关系准则，如何完善以《联合国宪章》为主的国际法体系，如何构建稳定发展的大国关系，如何构建新的世界秩序，各种建议主张莫衷一是，繁多名目的区域性全球性会议和论坛如雨后春笋。广泛建立并日益活跃的多边机制，涵盖了人类活动的所有领域，已经残缺不全的雅尔塔体系，因此得到一定程度的修补。

冷战结束以来，中国一直主张超越意识形态分歧，超越社会制度差异，共同推动世界多极化、经济全球化健康发展，推动建立公正合理的政治经济新秩序。习近平就任中国最高领导人后，提出了构建人类命运共同体的新理念和建立总体稳定均衡发展的大国关系框架的新主张，形成了既有中国政治智慧，又蕴含时代精神，并且又为国际社会广泛认同的新时代观、新文明观、新发展观、新合作观和新安全观。中国通过大力推进“一带一路”建设，引领世界各国走向发展联动、安危与共、前途与命运休戚相关之路。

正是由于中国和广大发展中国家的积极参与，冷战后联合国的声望和作用明显加强，联合国机构的地位和影响进一步显现。关贸总协定改组为世贸组织后也有了新的发展。亚太经

合组织领导人非正式会议在推动区域合作方面发挥了重要作用，G20成了国际社会寄以厚望的“经济联合国”。就这一点来说，传统大国与新兴大国携手整个国际社会，共建国际新规则和世界新秩序，还是有所成就、有所建树的。

近两年来，国际形势复杂多变的特点更加突出。尤其是特朗普领导下的美国政府，对美国国际战略与对外关系进行剧烈调整，导致现存国际关系准则受到强烈冲击。国家社会为构建基于新规则的世界新秩序，面临意想不到的困难和挑战。鉴于大国对人类和平发展负有特殊责任，**相互尊重、彼此包容、互惠发展、共谋安全、继往开来、推陈出新，应当成为各大国构建新的国际关系体系，亦即基于新规则的新秩序的共同选择。**

历史和实践终将证明，这是世界格局转换之际，世界各国，首先是主要大国目前所能做出的唯一正确的选择，舍此没有其他方案可循，也没有其他道路可走。对此，各国的政治家必须站位高远，进行负责任的全局性的和战略性的深入思考。各国智库的专家学者们也要客观理性，为建立健全新的全球治理体系，为形成符合人类社会发展方向的政治经济新秩序，构建坚实稳固的地区性和全球性相互补充的安全新格局，努力提供建设性的切实可行的智力支持。