

巴勒斯坦入联的国际博弈与体系责任*

赵 洲

内容提要 对于巴勒斯坦正式申请加入联合国,国际社会目前存在着明显的分歧,并形成了多种博弈力量、因素以及错综复杂的博弈格局。美国、以色列等少数国家主张“入联附加条件”,要求巴勒斯坦在和以色列达成最终和平协议以后才能被接纳为会员国,而法国则提出“过渡入联方案”,即暂时给予巴勒斯坦观察员国身份,金砖国家等大多数国家主张接纳巴勒斯坦为联合国正式会员国。从物质层面上的博弈力量来看,各方的博弈在权力与实力层面没有构成明显的力量悬殊。从非物质性的博弈力量来看,国际观念、原则、规范将对巴勒斯坦入联发挥重大的支撑作用。巴勒斯坦入联是一个事关民族自决、中东和平安全,以及国际社会整体利益的重大国际问题。因此,在是否接纳巴勒斯坦加入联合国的问题上,国际社会成员承担着重大的体系责任,联合国会员国和安理会成员不应任意地裁量行使其手中的特权。基于在实现民族自决权与人权保护上所承担的义务,国际社会有责任给予巴勒斯坦正式会员国身份。

关键词 国际政治 巴勒斯坦 联合国 国际身份建构

作者简介 赵洲,巢湖学院经济管理与法学学院教授(巢湖238000)。

2011年9月23日,巴勒斯坦民族权力机构主席阿巴斯向潘基文秘书长递交了加入联合国(以下简称“入联”)的正式申请。阿巴斯在申请信函中的

* 本文为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)的阶段性成果。

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人民作为一个民族享有的各项不可剥夺的权利，包括双边承认在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日举行了第109次和第110次会议，会议审议了巴勒斯坦入联申请。在这些会议讨论中，各方存在意见分歧，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。^②在由15个安理会理事国^③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，巴勒斯坦“入联”未能争取到安理会15个理事国中的9国支持。^④

入联对巴勒斯坦的特殊作用

主权国家不仅仅只是独立、自主的政治经济实体的出现和存续，同时也

① Application of Palestine for Admission to Membership in the United Nations, A/66/371 - S/2011/592, 23 September 2011. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/512/58/pdf/N1151258.pdf?OpenElement>, 2012-02-21.

② Report of the Committee on the Admission of New Members Concerning the Application of Palestine for Admission to Membership in the United Nations, S/2011/705, 11 November, 2011. <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/585/55/pdf/N1158555.pdf?OpenElement>, 2012-02-21.

③ 15个安理会理事国为：中国、美国、英国、俄罗斯、法国、波兰、巴西、哥伦比亚、加蓬、德国、印度、黎巴嫩、尼日利亚、葡萄牙和南非。

④ 陈克勤：《巴勒斯坦入联受阻》，载《光明日报》2011年11月13日。

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。^①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。^②因此,巴勒斯坦的国际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况下,这些国家的承认对巴勒斯坦的国际身份建构起到了重要的支撑作用。但不可否认的是,巴勒斯坦的国际身份至今并没有获得关键国家的普遍承认,如美国等西方国家的承认,这明显影响着巴勒斯坦的国际身份的全面建构。

由于是否给予承认基本上是一个主权国家自由裁量的事务,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,以完成其国际身份的全面建构。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。”^③对此,政府间国际组织为国际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国际身份建构。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国际身份,这将进一步强化国际身份的全面建构。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国际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和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和77国集团。

与加入以上这些国际组织或专门机构相比,加入联合国对于国际身份的全面建构具有极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成员国身

① 赵洲:《论国际法上的国家身份建构》,载《法制与社会发展》2007年第6期,第80-89页。

② 参见巴勒斯坦常驻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.6636,2012-02-20。

③ [英国]詹宁斯,瓦茨著;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。

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国际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，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特定主体的国际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事宜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5个常任理事国的同意，在安理会推荐的基础上由联合国大会表决确定。这样的机制安排使得国际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，而是对国际身份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相比，如奥地利和瑞士，在领土管辖、政府建设等要素方面存在许多缺陷，以及未能得到关键国家普遍承认的情况下，巴勒斯坦要想在国际社会全面建构其国际身份，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。

联合国的承认与接纳不仅对于国际身份的全面建构具有直接、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能够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中，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际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际建构本身充满了争议。目前，巴勒斯坦已经获得了130个国家的承认。在与这些国家的关系上，巴勒斯坦确实已经具有了实际参与国际关系的资格和能力，但与其他的一些重要国家之间依然未能确立这样的资格和能力。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当是全方位的和多层面的，绝不仅仅只是双边层面的有限领域。其中，加入重要的政府间国际组织并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个国家的双边关系上得到承认，所以，其所享有的国际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 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、多层次地参与国际关系, 就必须获得联合国会员国身份。

各方在巴勒斯坦入联问题上的博弈

围绕着巴勒斯坦的入联申请, 其在联合国中的国际身份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, 巴勒斯坦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, 然后再建国, 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

① 舒适:《加入教科文组织, 巴勒斯坦盼了22年》, 载《新华每日电讯》2011年11月2日。

② John Cerone, *The UN and the Status of Palestine - Disentangling the Legal Issues*, Volume 15, Issue 26, September 13, 2011. See <http://www.coalitionfortheicc.org/documents/insight110913.pdf>, 2012-03-18.

③ 第66届联大第19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, 2012-02-25.

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, 2012-02-25.

⑤ 第66届联大第19次全体会议正式记录, A/66/PV.19, 2011年9月23日, 第33页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.19, 2012-02-25.

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。^①

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股强调“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。^② 巴勒斯坦寻求会员国地位的努力并不会推进和平进程,甚至将破坏谈判解决的前景。因此,美国反对这种单方面举措。^③ 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。^④ 这种强调“入联附加先决条件”的博弈力量无疑支持、强化了以色列反对巴勒斯坦入联问题上的博弈。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

① 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.6636,2012-02-25。

② 第66届联大第11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.11,2012-02-25。

③ 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11页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636,2012-02-25。

④ 阿尔巴尼亚的意见参见第66届联大第66次全体会议正式记录,A/66/PV.22,2011年9月24日,第28页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.22;葡萄牙的意见参见第66届联大第22次全体会议正式记录,A/66/PV.22,2011年9月24日,第50页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.22;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23~24页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636;德国的意见参见第66届联大第25次全体会议正式记录,A/66/PV.25,2011年9月26日,第42页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.25;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13页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636;加拿大的意见参见第66届联大第26次全体会议正式记录,A/66/PV.26,2011年9月26日,第26页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.26;巴拿马的意见参见第66届联大第29次全体会议正式记录,A/66/PV.29,2011年9月27日,第15页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.29;哥伦比亚的意见参见安全理事会第6636次会议临时逐字记录。S/PV.6636,2011年10月24日,第25页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636,2012-02-25。

巴以和平共存的重要性,如芬兰、英国、欧洲理事会主席赫尔曼·范龙佩。^①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3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,形成了主张“入联符合和平安全与国际正义”的博弈力量。巴西

① 芬兰的意见参见第六十六届联大第11次全体会议正式记录, A/66/PV.11, 2011年9月21日,第36页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.11;英国的意见参见第66届联大第十五次全体会议正式记录, A/66/PV.15, 2011年9月22日,第23页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.15;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17页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636;欧洲理事会主席赫尔曼·范龙佩的意见参见第66届联大第15次全体会议正式记录, A/66/PV.15, 2011年9月22日,第25页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.15, 2012-02-25。

② 第66届联大第11次全体会议正式记录, A/66/PV.11, 2011年9月21日,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, 2012-02-25。

③ 第66届联大第24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, 2012-02-25。

④ 第66届联大第25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, 2012-02-25。

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。^① 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。中东国家的变革使得实现巴勒斯坦人民的建国愿望更为紧迫。^② 印度则认为, 巴勒斯坦已经得到了本组织超过 2/3 会员国的承认, 符合《联合国宪章》第四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。^③ 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。^④ 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。^⑤ 此外, 很多国家(包括卡塔尔、阿根廷、土耳其、乍得、萨尔瓦多、尼日尔、冈比亚、冰岛、阿尔及利亚、古巴、苏丹、印度尼西亚、尼加拉瓜、挪威、黎巴嫩、马来西亚、阿拉伯联合酋长国、委内瑞拉、哈萨克斯坦等国) 基于类似或其他一些的理由和依据支持巴勒斯坦成为正式会员国。^⑥ 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。中国表示, 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

① 第 66 届联大第 11 次全体会议正式记录, A/66/PV. 11, 2011 年 9 月 21 日, 第 8 页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.11,2012-02-25.

② 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.6636,2012-02-25.

③ 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 12 页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636,2012-02-25.

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 16 页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636,2012-02-25.

⑤ 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 20 页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636,2012-02-25.

⑥ 以上国家的意见参见联合国联大召开的相关全文正式或临时逐字记录。

勒斯坦成为联合国会员国。^① 其他一些国家（包括约旦、塞内加尔、玻利维亚、吉尔吉斯斯坦、科威特、苏里南、阿富汗、伊拉克、纳米比亚、厄立特里亚、乌拉圭、也门、阿塞拜疆、巴基斯坦、朝鲜、厄瓜多尔、孟加拉国等国）表达了与中国类似的支持政策和原则立场。^② 卡塔尔代表阿拉伯国家集团表示，希望巴勒斯坦的人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。^③ 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。

巴勒斯坦入联博弈的力量对比

从物质层面上的博弈力量来看，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现阶段立即入联，而更多的国家包括广大的发展中国家赞同入联。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，坚决反对入联的只有美国、以色列等极少数国家，英国、芬兰等国没有坚决主张“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

① 第 66 届联大第 25 次全体会议正式记录，A/66/PV. 25，2011 年 9 月 26 日，第 36 页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/66/PV.25；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 页。http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636，2012-02-25。

② 以上国家的意见参见联合国联大召开的相关全文正式或临时逐字记录。

③ 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\(Resumption1\)](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636(Resumption1))，2012-02-25。

集团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的充分发挥作用构成制约。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英、法两国立场统一行动，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。

从非物质性的博弈力量来看，国际观念、原则、规范对巴勒斯坦入联博弈将发挥重大影响。在最根本的层面上，观念规定着行动可能性的领域。^①对于巴勒斯坦的入联问题，支持的国家提出了多方面的理由和依据。第一，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赋予以色列否决巴勒斯坦人民自决权的权利。第二，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和平与安全，反之，将影响、损害和平与安全。第三，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双方关系的不对称性。同时，这才能使巴勒斯坦有条件和实际能力回应以色列对自身安全的需求。第四，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。第五，巴勒斯坦已经符合一个主权国家的资格与标准，不应该等到解决了边界、难民，以及与邻国的和平等问题才能获得会员身份。正如以色列当年申请入联的时候所面临的情况一样。第六，巴勒斯

^① [美国] 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。

坦已经得到了本组织超过 2/3 会员国的承认。此外,“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,充分论证且支持了巴勒斯坦应当成为会员国的观点。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。总而言之,这些理由和依据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,推进入联进程。

巴勒斯坦入联的国际体系责任

根据《联合国宪章》第四条第一款之规定,申请加入联合国必须具备 5 个条件:是一个国家;热爱和平;接受宪章所载之义务;能够履行这些义务;愿意履行这些义务。这是联合国审查与接纳新会员国的法定实质要件。根据宪章第四条第二款之规定,接纳新会员国首先必须获得安理会的“赞成的推荐”,然后由大会表决通过“决议”。这是联合国审查与接纳新会员国的法定程序要件。在国际社会中,加入联合国意味着国际社会广泛认同的一种国际主体身份的获得和拥有。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。巴勒斯坦入联是一个事关民族自决、中东和平与安全,以及国际社会整体利益的重大国际问题。因此,在审查接纳新会员时,联合国会员国和安理会成员应当承担实现与促进宪章根本目的、宗旨和国际社会进步发展的重大责任,而不是任意地裁量行使其手中的特权。

联合国宪章所确立和承诺的民族自决权是建构二战后新的国际秩序与实现人类文明进步的必然要求,充分尊重、促进和实现民族自决权是国际社会所承担的重大国际责任。二战以后在非殖民化的过程中产生了许多新的国家,由于各种原因这些国家的政府有效性是存在问题,但国际社会却积极地承认了这些国家。这是由于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。^① 卢旺达和布隆迪曾是德国在东非的殖民地。20世纪60年代两个政治实体要求各自独立建国，联合国最终鉴于民族自决权接纳了这两个国家为会员国。又如1960年的刚果，其国内陷于严重的动乱和冲突当中，中央政府事实上处于瘫痪状态，但国际社会以民族自决权为由承认了刚果并接纳它为联合国会员国。对于巴勒斯坦人民而言，其所享有的民族自决权早已获得国际社会的广泛认同与支持，联大多次决议对此予以确认和强调。对于巴勒斯坦的入联问题，许多国家也是以民族自决权为依据支持巴勒斯坦入联。在关于修建隔离墙的咨询案件中，国际法院不仅确认了巴勒斯坦人民的自决权，而且认为，自决权是一项“对一切”的权利，所有的联合国成员以及联合国人权公约的缔约国有责任促进其实现。^② 关于民族自决权，国际法委员会指出，自决权不仅仅只是所有的国家都必须尊重的“对一切”的义务（obligation erga omnes），而且它还具有强行法（jus cogens）的地位，在国际关系上不容损抑。^③ 当然，在传统的非殖民化语境之外，自决权的规范性质、范围与内容有待于进一步明确，^④ 但巴勒斯坦所享有的民族自决权的特殊性质与内涵却是确定无疑的。因此，民族自决权是巴勒斯坦获得联合国接纳的坚实基础。在审查巴勒斯坦的会员国要求时，基于实现与促进宪章根本目的、宗旨和国际社会进步发展的重大责任，联合国会员国和安理会成员应当充分考虑其民族自决权，并以此为基础解释、适用宪章规定的接纳条件，反制美国等提出的“入联附加先决条件”。

在传统的民族自决权之外，联合国宪章和《世界人权宣言》以及两个人权公约开启了国际社会全面保护人权的进程。随着人权保护观念与国际规范的发展强化，国际社会开始被逐渐赋予了为那些身处人权危难境地的人民提供保护的國際责任。在国际社会履行人权保护责任的广泛实践中，近年来，国际社会开始提出和实践“保护的责任”这一人权保护新观念和原则。“保护

① [美国] 罗伯特·H. 杰克逊著；刘东国、于军译：《观念在非殖民化中的分量：国际关系中的规范变革》，载朱迪斯·戈尔茨坦、罗伯特·O. 基欧汉编；刘东国、于军译：前引书，第110~135页。

② Legal Consequences of the Construction of a Wall Advisory Opinion, ICJ Rep, 2004, pp. 171 - 172, para. 88.

③ James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*, Cambridge University Press, 2002, pp. 246 - 247.

④ Matthew Saul, "The Normative Status of Self - Determination in International Law: A Formula for Uncertainty in the Scope and Content of the Right?", *Human Rights Law Review*, Volume 11, Issue 4, 2011, pp. 609 - 644.

的责任”要求人权保护的首要责任主体是主权国家，国际社会有责任采取各种措施和提供有效资源等，以督促和帮助主权国家加强其履行人权保护责任的意愿和能力，充分有效地保护国内人民免受各种人权侵害。只有当一个主权国家确实不能或不愿保护其国内人民时，国际社会才能以适当的方法予以介入，为国内人民提供补充性的保护。^① 2009年1月，联合国秘书长潘基文在其《履行保护责任》的专题报告中就落实该责任提出了三大支柱战略。第一支柱是国家始终有责任保护其居民。第二支柱是国际社会承诺协助各国履行其义务。第三支柱是在一国显然未能提供这种保护时，会员国有责任及时、果断地作出集体反应。^② 2009年7月，第63届联大举行全体会议，特别就2005年世界首脑会议所提出的“落实保护责任”这一新问题进行了广泛的讨论。与会各国普遍认为，保护国内人权是每一个主权国家与国际社会必须承担的责任。^③ 总之，人权保护原则及其发展是二战以后建立国际新秩序的根本基础，反映了人类社会进步发展的必然要求。

对于巴勒斯坦人民而言，其人权长期以来处于严重被侵害的境地。其中一个重要的原因就是，与已经生存在各个主权国家之内的人民相比，巴勒斯坦人民却没有一个能够保护自己的主权国家，只能依赖国际社会的有限而间接的援助和保护。由于领土长期被以色列占领以及巴以之间的矛盾冲突，导致大批难民流离失所，^④ 以及各种人道主义灾难等。以色列采取修建隔离墙等各种限制措施和不断的军事行动致使巴勒斯坦人民的基本人权受到严重侵害。2010年5月，以色列在公海截获了向加沙运送人道主义援助物资的6艘船舶，这次行动导致了9个平民死亡和许多人受伤。以色列对加沙的长期封锁已经导致了大量平民面临饥饿等严重的人道主义危机，损害了当地的经济。^⑤

① 赵洲：《论国际社会提供保护责任的协助与补充属性》，载《安徽大学学报》（哲学社会科学版）2008年第3期，第57～63页。

② Report of the Secretary-General, Implementing the Responsibility to Protect, A/63/677, 12 January 2009, pp. 8-10, <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/pdf/N0920610.pdf?OpenElement>, 2011-11-16.

③ 第63届联大第96次全体会议正式记录，A/63/PV.96。第63届联大第97次全体会议正式记录，A/63/PV.97。第63届联大第98次全体会议正式记录，A/63/PV.98。第63届联大第99次全体会议正式记录，A/63/PV.99。第63届联大第100次全体会议正式记录，A/63/PV.100，2011-11-16。

④ Rafi Nets-Zehngut, “Origins of the Palestinian refugee problem: Changes in the historical memory of Israelis/Jews 1949-2004”, *Journal of Peace Research*, Volume 48, Issue 2, 2011, pp. 235-248.

⑤ Andrew Sanger, “The Contemporary Law of Blockade and the Gaza Freedom Flotilla”, M. N. Schmitt et al., *Yearbook of International Humanitarian Law*, Volume 13, 2010, pp. 397-446.

从人权保护所需要的物质基础来看，只有一个能够独立生存和发展的主权国家才能为其国内人民提供这样的基础，并促进国内人权的全面实现和提升。有学者分析指出，如果不是从根本上关注和着眼于内在的健全的国家能力的建设，国际社会的干预与援助项目就只能是短期的、不可持续的，并使巴勒斯坦陷于高度依赖而不能独立生存的状态。^①这就使得巴勒斯坦人民的各种人权难以得到全面实现和提升。显然，巴勒斯坦人民目前所处的这种人权状况与国际社会坚定承诺和承担的人权保护责任是不相称的。国际社会有责任帮助、支持巴勒斯坦人民获得人权保护所要求的前提和保障，即建立一个为国际社会认同和接纳的属于巴勒斯坦人民的主权国家。因此，在审查巴勒斯坦的会员国要求时，联合国会员国和安理会成员应当充分考虑（联合国宪章）等国际规范所确立的人权保护原则，以及“保护的责任”这一人权保护新观念和原则，基于国际社会在人权保护上的重大责任，将人权保护作为解释、适用宪章规定的接纳条件的重要因素。通过接纳巴勒斯坦为会员国，为巴勒斯坦人民确立一个能够提供人权保护的首要责任主体。

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表示，巴勒斯坦已经预料到可能会出现的结果，但巴勒斯坦绝不放弃这一努力。许多国家都没有在第一轮投票中获得成功，包括以色列。其中许多国家等待了数年。巴勒斯坦不希望也不预期自己会等待数年才能成为联合国的会员国。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。^②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公正合理的解决。

^① Anne Le More, “Killing with Kindness: Funding the Demise of a Palestinian State”, *International Affairs*, Volume 81, Issue 5, 2005, pp. 981 - 999.

^② 《安理会下设委员会通过有关巴勒斯坦入联报告 巴常驻观察员誓言绝不放弃努力》，<http://www.un.org/zh/focus/palestine/newsdetails.asp?newsID=16629&criteria=palestine>, 2012 - 02 - 21.

International Game and System Responsibility on Application of Palestine for Admission to Membership in the United Nations

Zhao Zhou

Abstract: On 23 September 2011, State of Palestine submitted application for admission to membership in the United Nations. However, there exist clear divergences in international community with different game forces, factors, and complicated situations. The minority of member states such as America and Israel insist “additional conditions”, demanding membership in the UN can be acquired only if final peace agreement has been made between Palestine and Israel; France suggests transitional project that UN temporarily offer Palestine observer status, whereas the majority of member states, including the BRICS, support Palestine’s application. From the perspective of material game forces, there is no obvious imbalance, but from the perspective of immaterial game forces, international concepts, principles, and norms would greatly support Palestine. Admission to membership in the UN is a significant international issue relating to self-determination, peace and security in the Middle East, and the interests of international community as a whole, so members of international community bear significant system responsibility. Member states of the UN and the Security Council should not arbitrarily wield prerogative in the “Admission of New Members” mechanism. According to significant responsibility undertaken by international community to advance self-determination and protect human rights, international community should offer Palestine membership in the UN.

Key Words: International Politics; Palestine; United Nations; International Status Building

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)