

# 新中国重返联合国40年

文 / 邓媛



**多**年后回望历史,1971年新中国重返联合国的那次外交胜利来得突然,却也着实不易。它的背后,体现了国际形势的风云变幻和不同阵营力量的此消彼长,也体现出了中国第一代领导人和外交官们的变通和智慧。

此后至今的40年,一个古老东方大国的胸襟与魄力,责任与担当,逐渐成熟与进步,都在联合国这个最大的国际舞台上表现得淋漓尽致。从当年被非洲兄弟抬进联合国,到如今成为维护世界和平与公平正义的重要力量,中国对联合国作用与责任的认识和理解也随着时间的推移悄然走向成熟

### 新中国这样重返联合国

联合国里以欧美占绝对优势的力量格局从上世纪60年代起被逐渐打破,“反对接纳北京的传统投票集团”最终不可避免地瓦解了。

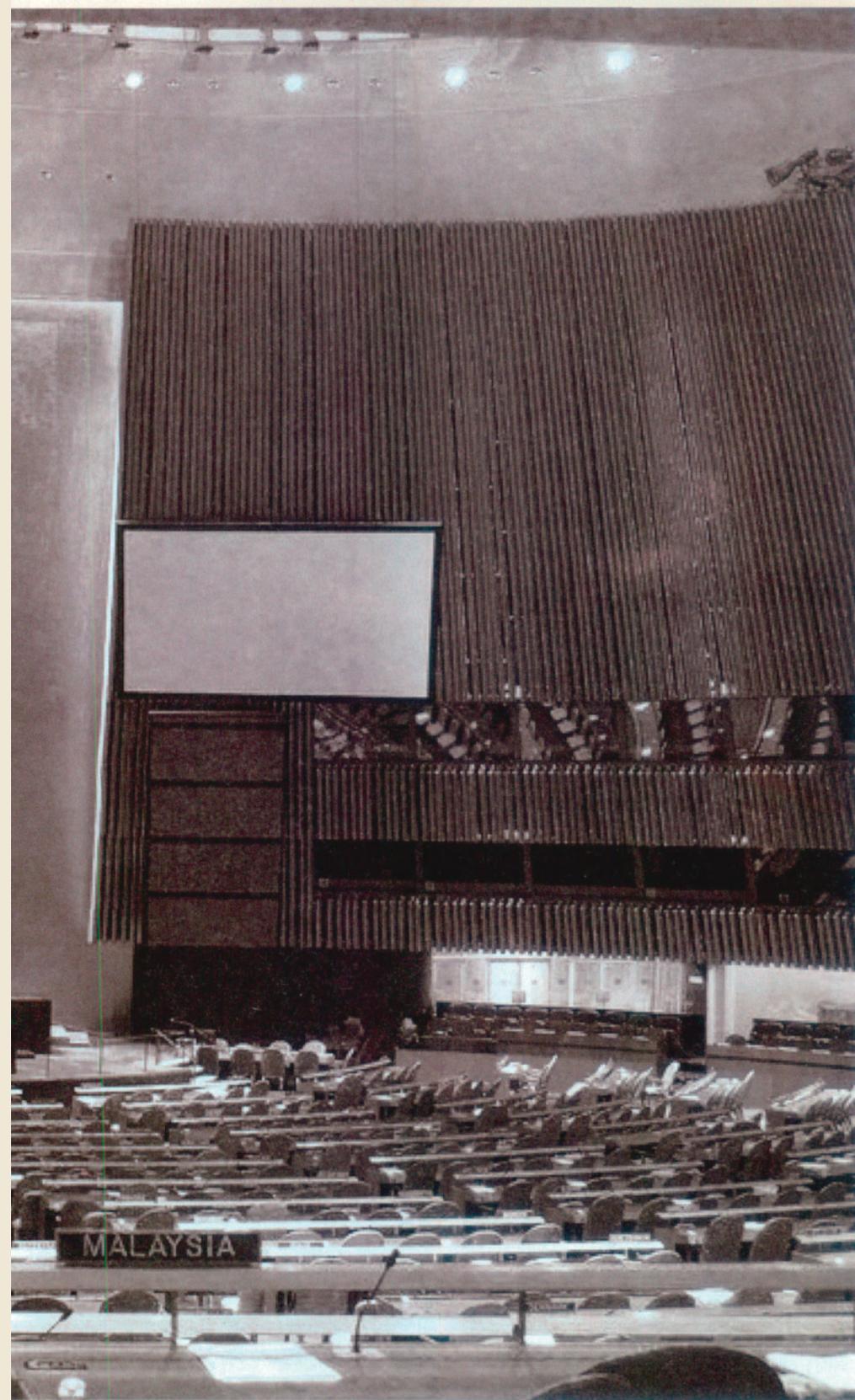
1971年,有两件大事出乎毛泽东的意料。一件是“林彪自我毁灭”,另一件就是新中国终于恢复了在联合国的合法席位。

是年10月25日,第26届联大以76票赞成、35票反对、17票弃权的压倒多数,通过了由阿尔巴尼亚、阿尔及利亚等23国提出的恢复中华人民共和国合法席位的提案(简称“两阿提案”)。联合国秘书长吴丹当下来发邀请电,请中国政府派代表团重返联合国。

好消息来得突然,却也着实不易。

### 非洲国家再推“两阿提案”

事实上,从1950年起,每届联合国大会都要讨论中国代表权问题,但是,美国每次都以“延期讨论”这一问题为名加以否决。直到1961年,新西兰代表首先提出“把中国代表权问题列入大会日程”,紧





接着，苏联提出将“恢复中华人民共和国代表权问题”列入大会日程，这两个要求均被大会采纳，美国的“拖”字战术由此未能再奏效。

也正是从上世纪60年代开始，随着亚非独立国家先后诞生，联合国里以欧美占绝对优势的力量格局开始逐渐被打破，新中国重返联合国渐露曙光。

这些联合国新增加的亚非国家多达56个，占当时联合国成员国近一半。其中，绝大多数刚获得独立的非洲国家出于和中国有着共同遭遇、相同目标而旋即成为联合国里支持中国恢复合法权益的强大力量。

这股力量与反对中国的势力，足足较量了11年之久。在“延期讨论”策略不奏效之后，美国又抛出“任何有关中国代表权的问题需经大会2/3多数票同意”的所谓“重要问题”案来加以阻挡，但年复一年地通过所谓“重要问题”案时，反对的票数逐年增多。

到1970年25届联大上，支持阿尔巴尼亚等18国提出的新中国恢复合法权利的有51票，反对的47票。支持票数第一次超过半数，但因不足2/3未能通过。

不过情势已不可阻挡地朝有利中国的一面发展。1970年的第三世界不结盟国家元首会议，联合声明集体支持中国重返联合国。次年，中加建交，和1964年的中法建交一样，重创美国阵营。

此外，中国还获得了拉美国家的一些支持。当时的外交部翻译，后任驻法大使、外交学院院长吴建民解释道：“当时拉美一些国家在争取200海里专属经济区的权利，但是美、苏主导的第一次海洋法会议通过《领海和毗连区公约》，规定各国领海和毗连区不得超过12海里，拉美国家对此始终予以抵制。在这个问题上，我国支持他们获得这方面的权益，这也使得我们获得了一些拉美国家在联合国问题上的支持。”

有感于当时的国际环境，时任美国总统的尼克松后来在

《回忆录》中这样表述：“反对接纳北京的传统投票集团已无可挽回地瓦解了，以前支持我们的几个国家已经决定在下次表决时转向支持北京。”他并在一份口述给基辛格的备忘录中又再次强调：“我认为，我们没有足够的票数去阻挡，接纳的时刻比我们预料的要来得快。”

这一点，终以“两阿提案”被高票通过得到印证。其中，赞成票中的非洲国家票数，高达三分之一。

## 绝不上“两个中国”的“贼船”

即使意识到“无法阻挡中国返联”的形势下，美国还在为保住台湾国民党当局席位“最后一搏”。

1971年8月，美国常驻联合国首席代表乔治·布什向联合国秘书长递交了一封书信及备忘录，强调“双重代表权”。它的要点，用布什的话解释说：“我们不讨论谁是中国的唯一合法政府，我们所做是以联合国这个政治为主的组织对此一现实中华民国一直以来是联合国忠实会员，另一方中华人民共和国则统治着更多人口做政治上的决定。”换句话说，美国主张“中华民国”与新中国同时拥有代表权。由此，美国以“双重代表权”在联合国制造两个中国的目的昭然若揭。

虽然蒋介石曾喊出“汉贼不两立”，但面对唯一可能在联合国有一席之地的最后机会，国民党当局默默接受了这一提法。

为了拉赞成票，尼克松亲自给许多国家的首脑写信，国务卿罗杰斯和布什也分别在联合国内外与一百多个国家的代表进行了二百多次谈话。美国有些议员甚至扬言，如果通过“两阿提案”，将削减美国给联合国的经费。

联大投票之前，毛泽东特意询问了外交部欧美司司长章文晋关于“两阿提案”和“双重代表案”的通过可能。章文晋介绍道，要在联合国投票过半数，需要得到66张票。如果算上1971年和中国新建交的联合国会员国，“今年‘两阿提案’可能得到61张赞成票，这是满打满算。”

“我们绝不上‘两个中国’的‘贼船’，今年不进联合国。”毛泽东听罢思索后，这样表示。

不过，10月25日投票当天，联大首先在投票中否决了由澳大利亚、日本等22个国家提出的，把驱逐“中华民国”在联合国的代表的提案作为重要问题讨论（“逆重要问题案”）。结果一出，会场上爆发出热烈掌声。而见此情景，“CHINA”席上的国民党“代表”们一片混乱，“首席代表”周书楷索性在“两阿提案”进行表决之前，便跑上讲坛，宣布“中华民国代表团”不再

参加联合国大会的任何议程。

其后，“两阿提案”率先获得通过，于是，“双重代表案”根本没有付诸讨论就成为了一纸废案。

遭驱逐的台湾国民党当局代表们悻悻离场。多年后，时任国民党当局驻美“大使”沈剑虹在回忆录中披露了台湾丧失联合国席位的另一个原因：“我们不能支持任何允许中共进入联合国的动机，尽管这项建议（双重代表权）也要求保留‘中华民国’的联合国席位。当‘友邦’询问我们，我们希望代表如何投票时，我们不知道怎么回答……他们不知道我们到底需要他们做些什么。”

## 印尼外长没听总统的指令

当时的美国国家安全事务助理基辛格后来曾若有所思地说，从“双重代表案”最后投票的顺序来看，“两阿提案”的胜利也是必然。

其实，当时的联大主席、印尼外交部长马立克为助中国一臂之力，确实在投票环节进行了一个“技术处理”。

马立克曾追随印尼革命斗士、也是中国领导人的朋友苏加诺。第26届联大召开前夕，他出任联大主席。当时，他敏感地意识到，1971年可能是中国重返联合国的一次契机，于是，他设法与在澳门的密友司徒眉生取得联系，并委托后者想办法了解到中国高层对重返联合国的提案想法。

然而，一直到1971年9月，司徒眉生仍得不到北京方面的任何反应。9月初，马立克与司徒眉生在香港碰面。马立克取出一份文件递给司徒眉生，面有难色地说：“关于本届联大讨论中国加入联合国的议案，苏哈托总统（苏加诺之后担任印尼总统）已经给我下了训令。你拿去看看。”司徒眉生接过文件，只见“训令”上写明：要求对阿尔巴尼亚等国提交的支持恢复中国



在联合国席位的提案投弃权票，对美国的提案投赞成票。

司徒眉生问马立克：“你研究过联大议事规则和主席的职权没有？有无特别发挥的空间？”马立克回答说：“仔细研究了，空间还是有的。”

沉吟片刻，司徒眉生建议道：“你现在已被选为本届联大会议主席，就不能站在一国外长的角度处理问题，而应站在联大主席的立场上思考问题、处理问题。”“你作为印尼外交部长最多不过干一二十年，可印尼作为联大主席国是百年才一遇的事情，而你个人能担任联大主席，更是千载难逢啊！这是历史的重托啊！你要紧紧抓住这个难得的历史机遇，争取流芳百世啊！”

听罢司徒眉生的话，马立克基本下定了心意。

投票当天，联大一改往日计票方式，采用公开唱票的方法。于是，一些国家不得不慎重考虑，是否再追随美国投票。当“两阿提案”获得通过后，马立克举起手中的木槌，果断裁决：“恢复中华人民共和国在联合国的合法权利就意味着台湾已丧失联合国席位，无需对台湾席位问题再进行表决。”

伴随着这一锤定音，中国为恢复合法权利而经历的22年斗争终于取得了胜利。

## 布什反问“基辛格在北京做了什么”

投票之后，沈剑虹问布什：“我们究竟做了什么，使得我们的朋友几乎不承认我们了？”布什反问道：“基辛格在北京做了什么？”

当年10月25日，基辛格恰恰还在北京访问。他在第一次秘密访华时主动告诉周恩来，尼克松已经决定，美国今年将支持中华人民共和国取得联合国和安全理事会的席位，但不同意从联合国驱逐台湾国民党当局的行动。在尼克松访华前，如果美国听任台湾国民党当局失去联合国席位，将使尼克松处于非常困难的境地。“我估计你们今年还进不了联大。”基辛格不假思索地说，“明年还差不多。待尼克松访华以后，你们就能进去了。”

“我看不见得吧？”已经得知好消息的叶剑英和副外长乔冠华在送行基辛格的路上如此回应道。果然，基辛格在离京的飞机上得知了中国重返联合国的消息。有资料记载，他当时一愣，自我解嘲地对助手们说：“我的话应验了，光是中美接近就会使国际形势产生革命性的变化，对此连我自己也认识不足。”

基辛格一度指责布什，应该把联合国大会的投票议程拖延



至他从北京返回后。正是由于摸不清美国对中国的真实态度，一些国家代表犹豫着投了支持中国返联一票。

但尼克松之后在回忆录中清清楚楚地写明，是他有意让基辛格在外面多呆一天，不要在表决这一有争议问题时回国。

不管尼克松当时出于怎样的考虑，于手舞足蹈的第三世界国家代表而言，中国重返联合国是广大发展中国家反对“美帝国主义”的一场重要胜利。

1971年11月1日，联合国总部自北边数第23根旗杆，青天白日旗被降下，五星红旗开始高高飘扬。

天时、地利、人和，新中国就这样被“抬进了”联合国。

## 从不参加投票到全面合作：中国在联合国四十载角色变迁

在中国为数不多的几次动用否决权的提案中，除了台湾问题，大多与不干涉他国内政原则有关。

“一九七一，十一月十一，万里大洋横渡，一望长空尽碧。此去欲何为？入虎穴，擒虎子！”借用临行前毛泽东的嘱托，副外长乔冠华在率领中国代表团前往联合国的飞机上，写下了这

几句壮志豪情。

逝者如斯夫，当年以“擒虎”之势被非洲朋友们抬进联合国的新中国，如今已是推动国际合作与国际交往的重要力量。时光荏苒背后，中国一步步体味并探索着大国的担当与责任，在联合国的舞台上既经历着斗争，也收获了赞誉。

## 一个“革命者”的姿态

时间回溯至40年前，1971年11月15日，第一次进入联合国大楼的中国代表团兴奋之余，仍有人感到一丝紧张。毛泽东曾有名言，不打无准备的仗，但这支代表队伍却是在一周之内匆忙组建起来的。

“初返联合国，我们对联合国的事务并不是很熟悉，思想准备也不充分。”联合国问题研究专家、外交学院副院长郑启荣评价道。他形容，当时中国是以一种“革命者”的姿态出现在联合国的。

乔冠华在联合国大会第26届会议上的发言中，“革命者”的姿态和中国最初对联合国的认知亦有明显体现。当时他说：“我们主张，任何一个国家的事，要由这个国家的人民自己来管；全世界的事，要由世界各国来管；联合国的事，要由参加联合国的所有国家共同来管，不允许超级大国操纵和垄断。”

“联合国确实在最初30年里走过弯路，但当时，我们确实对它的看法有局限性，先认为它是西方超级大国手中的工具，后来又认为它是一个‘清谈馆’，解决不了什么问题。”郑启荣说。鉴于此，重返联合国初期的中国代表团经常在发言和表态时使用“打倒帝国主义”、“反对霸权主义”的口号性措辞，并且在一些国际问题中表现得比当事国还激进。

据当时的代表团翻译、后任驻法大使的吴建民回忆，中国代表在联合国还发明了第四种投票方式：“不参加投票”。他解释说，原来三种：赞成、反对、弃权，“中国人去了，我在场，我对它根本不感兴趣，我在场我不参加投票”。后来，有些国家也沿用了这种方式。

上世纪70年代新华社常驻联合国工作的钱文荣说，由于代表团对联合国复杂的机构和投票表决程序感到陌生，因此毛泽东当年也以“首先学习、了解情况”指示代表团，所以中国代表对不了解的事务一般采取“不介入”的方式。

“不介入”在一些特定的问题上，并不利于大国形象的树立。吴建民的妻子、同是代表团翻译的施燕华介绍说，中国当时对裁军委员会就是抱着消极的态度，也没有参加联合国的维持和平行动。

不过，一个“革命者”的立场和姿态有时也很必要。1981年，安理会推荐联合国秘书长候选人时，中国支持第三世界提名的坦桑尼亚外长萨利姆，而美国则支持奥地利人瓦尔德海姆第二次连任。于是，中国在投票中连续6次否决了对瓦的提名，最后安理会经协商以秘鲁人德奎利亚尔为唯一候选人才打破了僵局。这件事，被外界视为是中国在联合国为第三世界而斗争的一次典型案例。

## 八次说“不”背后

但不同的是，从上世纪80年代开始，随着中国改革开放进程的加快以及国际形势在一定程度上的缓和，中国外交的指导思想从战争与革命转变为和平与发展。其间，中国对联合国作用的认识开始逐步深入。

中国开始接受联合国的对华援助，从1979年到2000年，中国接受了4次援助，总金额将近6亿美元，这对中国一些地区改变贫穷落后面貌发挥了积极作用。

在常任理事国在安理会所产生的影响上，中国也开始有了





更理性的思考。迄今,中国重返联合国后,在安理会议动用过8次(包括一次威胁使用)否决权。与之相对应,美国和俄罗斯(包括前苏联)的否决权动用次数分别为80多次和120多次。对此,曾担任中国常驻联合国大使的秦华孙在回忆录中表示,否决权“不能不用、不可多用”。郑启荣进一步解释道,这一思路与中国一贯坚持的外交方针有关:“改革开放以后我们奉行独立自主、不搞对抗,重大国际事务中极力主张通过协商解决分歧,不干涉其他国家内政的方针。这个方针一直持续到现在。”

### 为数不多的“说不”经历中,就有5次与不干涉他国内政有关

1972年8月25日,由于当时孟加拉国未获得巴基斯坦的承认,中国否决了安理会关于孟加拉国加入联合国的决议草案;1972年9月10日,中国否决了英国等西欧国家在安理会上提出的有关中东问题的对巴勒斯坦和阿拉伯国家的修正案草案;2007年1月12日,针对美国和英国提出的有关缅甸问题的决议草案,时任中国常驻联合国代表的王光亚再次投下了反对票;2008年7月11日,中国、俄罗斯在安理会表决有关制裁津巴布韦的决议

草案时,两国共同使用了否决权;今年10月4日,时隔三年后,中俄再次携手否决了法国、英国等国提交的有关叙利亚问题的决议草案。

“在缅甸、津巴布韦、叙利亚等问题上,我们的判断标准是有没有影响到国际和平与安全。当我们认为国际干涉无助于这种问题的解决,有时候反而使这些问题更加恶化,我们就会投下否决票。”郑启荣介绍说。

一方面是行使权利,另一方面则是捍卫中国的核心利益。中国大陆的另两次否决票和一次威胁使用否决权都与台湾有关:

1996年初,海地新当选总统邀请台湾当局“副总统”李元簇出席就职典礼,中国大陆施压通过对延长联海特派团的相关决议;

1997年1月10日,否决了安理会关于向危地马拉派遣联合国军事观察员的决议草案,理由是危地马拉与台湾维持外交关系以及每年在联合国总务委员会上联署所谓要求台湾“参与”联合国的提案;

1999年2月25日,否决了安理会关于同意联合国驻马其顿预

防性部署部队延期的决议草案,理由是马其顿政府在当年1月与台湾进行所谓“复交”。

其实在整个90年代,大陆围绕台湾策动搞“重返”联合国的活动都予以了坚决回击。即使在李登辉访美和“两国论”盛行的1995年,大陆和台湾“邦交国”在联合国总务委员会激烈辩论1971年第2758号决议的来由及其重要性,最终挫败了台湾的“重返梦”。

## 维和贡献与人权斗争

在郑启荣和钱文荣看来,从上世纪80年代初到世纪之交是中国和联合国逐步合作深入的时期,特别以中国参与联合国维和行动为代表。

1988年9月,中国常驻联合国大使李鹿野致函联合国秘书长,表示“中国愿意与维持和平行动特别委员会一道,对维护和平行动做出贡献”。

三年半后,1992年4月24日,“八一”军旗引导下的一台台喷有“UN”字样的白色机械车辆进入柬埔寨金边的中国维和部队营区。“中国首次派兵参与联合国维和行动”成为当时世界许多媒体的头条新闻。是年,400名官兵组成的工程兵大队,是我国第一次向联合国派出成建制的部队,标志着中国军队第一次走出国门执行联合国任务。

为了顺利完成任务,中国官兵特地找来了有关联合国维和的文件资料,连夜组织人员翻译。据一位当年赴柬维和的军人回忆:“我们与各国维和军人一起工作战斗,从外军身上学到了很多,不只是大大开阔了视野,同时也深深意识到中国维和军人所肩负的历史责任,一个负责任大国的使命担当。”

如今中国已是安理会5个常任理事国中,派出维和人员最多、参与维和行动最多的国家。

不过,“合作深入时期”也面临着激烈的外交斗争。



1989年之后,人权问题突然成为联合国里西方国家针对中国的一张“利牌”。只不过,1993年至1995年的三次人权会斗争,都以中国的胜利而落幕。

联合国前副秘书长金永健回忆道,1995年的第51届人权会斗争最尖锐、最激烈。当时,美国派出了负责人权事务的国务卿、白宫国家安全委员会分管人权的官员到现场指挥,美国还在许多国家的首都做了各种工作,施加了各种压力。

为了粉碎美国的图谋,中国代表团的外交官们连夜给中国在不同国家的驻华大使打电话,及时沟通信息。终于,原本倒向西方的科特迪瓦等国家最后时刻对西方投出了反对票,中国21票比20票化解了危机。

## 力所能及地发挥作用

几番较量、多种合作。中国代表团在联合国既要进行外交斗争、维护国家利益,又要力所能及地发挥大国影响力,广泛参与和支持联合国的各种工作。

进入新世纪以来,中国和联合国进入了“全面合作”阶段。回顾中国参与联合国事务的40年历程时,外交部部长助理吴海龙这样概括道:中国对联合国的认识从来没有像今天这样全面;中国对联合国的参与从来没有像今天这样深入;中国对联合国的贡献从来没有像今天这样突出。

郑启荣以联合国千年发展目标为例表示,中国积极配合并推动千年发展目标的如期实现。从中国自身来看,中国已经提前实现了好几个目标,比如2008年,中国成为世界第一个实现贫困人口比例减半目标的国家。“中国的发展,就是对联合国实现千年目标的巨大贡献。”他说,“随着中国自身实力的加强,中国今后对联合国的参与会更加积极,我们经过四十年的历史可以感受到,中国需要联合国,联合国也需要中国。因为在联合国内部也在谈,如何让中国承担更多的责任,对中国来说,我们也还是要力所能及、量力而为,不应该去承担超出我们能力的工作,要在力所能及方面最大限度地发挥作用,这也是作为安理会常任理事国的责任。”

此外,中国还在联合国强烈要求建立平等互利的国际经济新秩序,消除国际上的贫富不均,努力缩小南北差距。而也有国内学者建议,中国未来在环境保护问题上还有较大的提升空间。

“可预见的未来,在国际事务的推进中,如何衡量国家利益与全球利益,将是中国政府面临的挑战之一。”一位学者如是表述。