

# 联合国新秘书长：选举进程

[德国] 约阿希姆·穆勒 [德国] 卡尔·萨旺\* 著

刘万啸\*\* 译 郝鲁怡\*\*\* 校

**摘要：**根据《联合国宪章》，联合国秘书长人选经安理会推荐，由联合国大会任命。以往，联合国秘书长候选人提名主要通过秘密游说的方式进行。人选的决定结果在安理会内部产生，透明度很有限。联合国秘书长遴选进程适用的规则也很少。2015年联合国大会通过了一项关于“修改秘书长遴选进程使之更透明”的决议，要求在安理会开始遴选之前举行非正式对话和公开听证会。联合国大会还邀请各会员国考虑提出女性候选人来参选联合国秘书长一职。修改后的遴选进程规定公开遴选最合格的联合国秘书长候选人，不论地区和性别。在遴选过程中，包括最终获胜者安东尼奥·古特雷斯在内的每一名候选人都有机会在公开场合展示自己。文章最后提出了对联合国秘书长职位遴选进程作一步改革的建议。

**关键词：**联合国 新秘书长 选举进程

根据《联合国宪章》，联合国秘书长的法律地位被界定为联合国的“行政首长”，有权“提请安理会注意他认为可能威胁国际和平与安全的任何事项”。在实践中，联合国秘书长有相当大的行动空间，是联合国理想的象征。

以往，联合国秘书长候选人提名主要通过秘密游说的方式进行。人选的决定结果在安理会内部产生，其类似于梵蒂冈教皇选举制度，透明度很有限。联合国秘书长遴选进程适用的规则也很少。根据《联合国宪章》第97条规定，联合国秘书长人选经安理会推荐，由联合国大会任命。因此，联合国秘书长的遴选结果受制于安理会五个常任理事国，即中国、法国、俄罗斯、英国和美国中的任何一国都有否决权。而一旦这五个常任理事国就人选达成一致，安理会和随后联合国大会的批准则基本上可以得到保证。此外，1997年联合国大会曾通过一项决议，<sup>①</sup>规定在遴选和任命联合国秘书长职位最佳人选时，应当对“区域轮换”（regional rotation）问题给予“适当顾及”（due regard）。除东欧国家（包括俄罗斯）外，来自其他地区的人选都曾担任过联合国这一最高职位。只是迄今为止，联合国秘书长一职尚未由女性担任过。

---

\* [德国] 约阿希姆·穆勒（Joachim Müller），欧洲安全与合作组织管理和财务主任；[德国] 卡尔·萨旺（Karl P. Sauvant），哥伦比亚可持续投资中心（哥伦比亚大学法学院和哥伦比亚大学地球研究所联合设立）常驻高级研究员。两位作者为由牛津大学出版社出版的《联合国事务年度评论》联合主编。本文观点不代表作者所属机构的观点。

\*\* 刘万啸，山东政法学院副教授，哥伦比亚大学法学院访问学者。

\*\*\* 郝鲁怡，中国社会科学院国际法研究所副研究员。

① General Assembly resolution, “Strengthening of the United Nations system”, A/RES/51/241, August 22, 1997.

联合国秘书长的遴选和任命是振兴大会工作特设工作组讨论的主题。<sup>①</sup> 2015年9月11日，联合国大会通过了一项关于“修改遴选进程使之更透明”的决议，要求在安理会开始遴选之前举行非正式对话和公开听证会。联合国大会还邀请各会员国考虑提出女性候选人来参选联合国秘书长一职。<sup>②</sup>

联合国大会主席、丹麦人莫根斯·莱克托夫特（Mogens Lykketoft）将修改后的遴选进程称为“改变游戏规则的潜在博弈”（potential game changing exercise）。<sup>③</sup> 在新的遴选进程之下可能出现获得各会员国明显支持某单一候选人的局面。然而，安理会的五个常任理事国仍然有——过去就有——最终决定权。虽然这一点并未改变，但是修改后的遴选进程受到了更多期待，因为它使得安理会更加难以完全忽视审查进程而选择一个完全不同的候选人。

为了解决选举进程问题，有关各方发起了一些倡议。截至2015年年中，由哥伦比亚支持的、旨在推选一位女性联合国秘书长的倡导行动——“赞成妇女担任秘书长之友小组”获得了56个国家<sup>④</sup>的支持。此外，被称为“1为70亿”（1 for 7 Billion）的全球性民间社会倡议行动<sup>⑤</sup>在努力推动联合国秘书长职位候选人的听证制度。该倡议行动得到750多个组织的支持，这些组织积极提供有关候选人的客观信息资料，并且对候选人的竞选活动给予支持。

第70届联合国大会会议期间，大会主席和安理会主席自2015年9月的月度协调会开始，共同合作处理有关联合国秘书长遴选和任命进程问题。根据联合国大会决议，<sup>⑥</sup> 两位主席在联名信中邀请所有会员国提出联合国秘书长候选人。候选人的条件包括：应具备久经考验的领导能力与管理能力，在处理国际关系方面拥有广泛经验，还要具有强大的外交、沟通和多语言技能。联名信鼓励会员国考虑将女性与男性一样作为联合国秘书长职位的候选人。同时，联名信还描述了整个遴选进程并设立了提名程序——简言之，这是有史以来第一份关于联合国秘书长职位的公告。

提交审议的联合国秘书长人选名单被持续不断地分发给所有会员国。人们认为，早日提出候选人有助于安理会层面的协商。然而，这并不妨碍其他人在整个过程中使自己被人了解。联合国还建立了一个专门网站，随着新候选人的出现网站不断更新。

共有十三名联合国秘书长候选人被推举出来，这是有史以来该职位提名候选人最多的一次。其中，十名候选人完成了这一遴选进程，他/她们分别是：伊琳娜·博科娃（Irina Bokova，保加利亚）、海伦·克拉克（Helen Clark，新西兰）、克里斯塔莉娜·格奥尔基耶娃（Kristalina Geogieva，保加利亚）、纳塔利娅·盖尔曼（Natalia Gherman，摩尔多瓦）、安东尼奥·古特雷斯（António Guterres，葡萄牙）、武克·耶雷米奇（Vuk Jeremić，塞尔维亚）、斯尔詹·克里姆（Srgjan Kerim，马其顿）、米罗斯拉夫·莱恰克（Miroslav Lajčák，斯洛伐克）、苏珊娜·马尔科

① General Assembly document, “Report of the Ad Hoc Working Group on the Revitalization of the work of the General Assembly”, A/69/1007, September 3, 2015.

② See Chapter I. C of ARUNA 2014/2015 for General Assembly resolution, “Revitalization of the work of the General Assembly”, A/RES/69/321, September 11, 2015.

③ “United Nations begins informal briefings to select next Secretary-General”, UN News Center, April 12, 2016. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53662#.WBhxQi0rLow> (last visited February 16, 2017).

④ Including Argentina, Germany, Japan, Pakistan, Poland, South Africa, Spain, Sweden, Thailand, and Venezuela.

⑤ Members of the informal steering committee included: Avaaz; Friedrich-Ebert-Stiftung, New York; World Federalist Movement, Institute for Global Policy; United Nations Association, UK.

⑥ See Chapter I. C of ARUNA 2014/2015 for General Assembly resolution, “Revitalization of the work of the General Assembly”, A/RES/69/321, September 11, 2015.

拉 (Susana Malcorra, 阿根廷) 和达尼洛·图尔克 (Danilo Türk, 斯洛文尼亚)。而其余三名候选人退出了遴选进程, 他/她们是: 韦斯娜·皮习克 (Vesna Pusić, 克罗地亚)、伊戈尔·卢科希奇 (Igor Lukšić, 黑山) 和克里斯蒂娜·菲格雷斯 (Christina Figueres, 哥斯达黎加)。十三名候选人中, 七名为女性, 六名为男性; 九名来自东欧, 四名来自其他地区。三名候选人曾经担任过总理职务, 六名曾经担任过外交部长, 另外四名拥有其他经历。

从2016年4月12日开始, 联合国大会共举行了三次非正式对话。其中, 2016年4月12日至14日的非正式对话有8名候选人参加, 6月7日的非正式对话有4名候选人参加, 10月3日的非正式对话有1名候选人参加。被列入安理会协商名单之前, 候选人均有机会参加联合国大会的非正式对话, 阐明他们的理想和主张。在进行联合国大会非正式对话之前, 候选人提交了一份愿景声明, 阐述联合国和下一任秘书长面临的挑战和机遇。

非正式对话过程中, 每位候选人均有两个小时时间, 首先进行简短的开场陈述, 然后回答联合国会员国、地区代表以及少数民间社会组织提出的问题。非正式对话没有预先确定的提问者名单, 会员国的提问也是按“先到先得”席位的顺序进行。代表团体发言的会员国享有优先发言权。

在第一次非正式对话期间, 候选人回答了约800个问题。议题涉及目前联合国一系列主题, 包括执行可持续发展目标和关于气候变化的巴黎协定; 叙利亚局势和移民问题; 联合国秘书长的作用, 特别是在抵抗强大会会员国的压力方面; 性别政策和对维持和平人员实施的性剥削和性虐待行为的零容忍政策以及联合国管理方面的改革等。听证会向媒体和公众开放, 这是在社交媒体时代联合国秘书长职位的第一次公开竞选。在此期间, 评论大量涌入了推特 (Twitter) 这一社交平台。听证会还通过互联网在联合国网络电视上直播, 这一情形与之前的遴选进程形成鲜明对比。

除联合国大会授权的非正式对话外, 候选人还参加了民间社会辩论来回答来自世界各地的个人和民间社会组织提出的问题。2016年4月13日, 卫报、英国联合国协会和未来联合国发展体制 (一个主要由欧洲各国政府资助的政策研究机构) 在纽约市民厅 (New York's Civic Hall, 一个社区中心) 共同主办了一场由四名候选人参加的活动。类似的活动还有于2016年6月3日在伦敦威斯敏斯特中央大厅举行的由三名候选人参加的活动。

此外, 联合国大会主席还主动与半岛电视媒体网络合作组织了一次“全球市民大会” (Global Town Hall Meeting), 邀请所有十名已经声明参选的候选人参加辩论, 并且向全世界进行直播。通过直播, 整个过程展现给了更广泛的公众, 并允许公众与所有候选人同时进行互动。这是有史以来第一次在联合国大会会议厅举行的、由全球电视和网络直播的“市民大会” (Town Hall Style) 形式的辩论会。候选人现场回答了外交官和广大公众提出的问题。两位无法到纽约现场参加活动的候选人也被邀请通过发送视频的形式参与活动。

2016年7月, 安理会开始选择最终被提名人。在此期间, 日本担任安理会主席国。安理会的遴选活动包括安理会成员对每个正式候选人进行面试而举行的一系列非公开会议。会议的相关信息未向媒体透露。

与过去一样, 安理会进行了一系列意向性匿名投票, 即不透露安理会成员具体投票情况, 由其匿名对每位候选人作出“鼓励” (encourage)、“不鼓励” (discourage) 和“无意见” (no opinion) 三种不同的表决意向。意向性投票的结果并不向外界公布。这种缺少透明度的制度被认为是令人失望的, 因为其违背了新的开放性标准。并且与以往相同, 意向性投票结果还是会由安理会成员泄漏给世界媒体而最终传达出来。

在四个月内，安理会共进行了五次意向性投票。在每次投票中，安东尼奥·古特雷斯都处于领先地位。而七名女性候选人无一人进入前两名。克里斯塔莉娜·格奥尔基耶娃在最后一刻后来居上，但是她的表现仍未能给安理会留下足够深刻的印象以打破安理会之前的选择倾向。

第六次也是最后一次意向性投票于2016年10月5日举行，在此期间，俄罗斯担任安理会主席国。最后的意向性投票使用了区分十个非常任理事国与五个常任理事国不同颜色的选票，以体现候选人获得支持或被否定的来源。最终决定明显地没有争议，安理会仅用了90分钟即提名安东尼奥·古特雷斯为联合国秘书长。十个非常任理事国中，九项表决意见为“鼓励”，一项为“无意见”。在五个常任理事国中，四项表决意见为“鼓励”，一项为“无意见”，而“无意见”被推测是由俄罗斯作出的。

美国常驻联合国代表萨曼莎·鲍尔（Samantha Power）大使说，“只有一位候选人在经验、视野和才能各方面是令人信服的。”<sup>①</sup> 俄罗斯联邦常驻联合国代表丘尔金（V. Churkin）大使对媒体发表评论说：“我认为这是一个伟大的选择。我很高兴我们与古特雷斯先生保持一致。”<sup>②</sup> 他补充说：“我们也没有承诺阻止来自非东欧地区的人选。”<sup>③</sup> 紧随其后的三名候选人都获得七票“鼓励”，远远落后于古特雷斯，分别是曾任联合国大会主席（2012—2013年）、塞尔维亚外交部长（2007—2012年）的武克·耶雷米奇；斯洛伐克外交部长（2009—2010年，2012年至今）、驻波斯尼亚和黑塞哥维那国际高级代表（2007—2009）米罗斯拉夫·莱恰克；联合国教科文组织总干事（2009年至今）、曾任保加利亚外交部代理部长（1996—1997年）的伊琳娜·博科娃。

安东尼奥·古特雷斯被许多人认为是担任联合国秘书长这一职位的最合适人选。他致力于通过对话与讨论形式推动合作，并且直言不讳地支持难民。古特雷斯生于1949年4月30日，曾经是一名训练有素的工程师和助理教授，1974年加入社会党；同年，葡萄牙结束了50年的独裁政体。1995年至2002年他担任葡萄牙总理，在此期间他为国际社会解决东帝汶危机作出了巨大努力。2005年6月至2015年12月，他担任联合国难民事务高级专员，在任期间通过解决最近发生的、历史上最严重的流离失所危机（displacement crisis）而大大扩展了联合国难民署这一组织的业务能力。古特雷斯还担任“社会党国际”（Socialist International）主席，该组织是社会民主政党的全球性组织。同时他还是马德里俱乐部的成员。马德里俱乐部是由来自57个不同民主国家的前总统和前总理组成的一个独立组织，致力于加强民主制度和领导力。

古特雷斯将继续面临对和平、安全、人权和发展的一系列复杂挑战。最突出的问题是安理会对叙利亚和乌克兰日益紧张局势的尖锐分歧。其他问题包括也门、南苏丹局势、难民危机、实现可持续发展目标、恐怖主义和气候变化。最重要的是，人们评价他是要看，在不得已时他是否愿意而且有能力顶得住压力，不受选举他的联合国会员国的任意左右。

在安理会同意提名古特雷斯为联合国秘书长之后，联合国大会于2016年10月14日确认了这一任命。在联合国九位秘书长中，古特雷斯是第四位来自西欧国家的秘书长。有些倡议团体对这一决定感到愤怒。“选举女性秘书长运动”宣称，该决定“对妇女和东欧地区都不公平，其代

① “Remarks following a Security Council Straw Poll on the Next UN Secretary-General”, Ambassador Samantha Power, U. S. Permanent Representative to the United Nations, U. S. Mission to the United Nations, New York City, October 5, 2016.

② Remarks to the press by Ambassador V. Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations, October 6, 2016.

③ Remarks to the press by Ambassador V. Churkin, Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations, Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations, October 6, 2016.

表了联合国仍然普遍存在的密室交易”。<sup>①</sup>

修改后的遴选进程是否成功？它规定公开遴选最合格的联合国秘书长候选人，不论地区和性别。在遴选过程中，包括最终获胜者安东尼奥·古特雷斯在内的每一名候选人都有机会在公开场合展示自己。然而，无从知道的是在多大程度上公开是至关重要的。正如有人指出，大规模的公开讨论总是更有可能鼓励平庸而不是有深刻见解。<sup>②</sup>实际上，候选人在阐述观点时都尽可能含糊不清，或多或少模糊概念。显然，其目的是既要向决策者——常任理事国尽量展示自己，同时又避免在联合国大会上出现对自己不利的任何情况。

尽管如此，公开选拔联合国秘书长候选人已经打破了预期和传统，并且很可能不会再回到原来的封闭进程。令人出乎意料的是，此次遴选进程未能从七名女性竞争者中选出一名女性候选人。此外，联合国秘书长职位越过东欧地区再次由来自西欧国家的候选人担任，可能表明“区域轮换”制度的结束。对联合国秘书长职位遴选进程作一步改革的建议包括：在安理会审议之前在联合国大会中引入意向性投票；要求安理会向联合国大会推荐一名以上的候选人；考虑联合国秘书长任期为七年，不得连任；以及联合国秘书长和副秘书长的联合遴选和任命等。

## The New Secretary-General: The Election Process

*Joachim Müller and Karl P. Sauvant*

*(Translated by Liu Wanxiao*

*Proofread by Hao Luyi)*

**Abstract:** According to the United Nations Charter, the Secretary-General is appointed “by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council”. In the past, candidates lobbied mainly behind closed doors, and a decision emerged from inside the Security Council with limited transparency. Few rules govern the selection process of the Secretary-General. A General Assembly resolution was adopted on a modified, more transparent selection process with informal dialogues and public hearings to take place before the Security Council begins its selection. Moreover, the Assembly invited member states to consider presenting women as candidates. The modified selection process provided for an open search for the most qualified candidate, irrespective of region and gender. Each candidate, including the eventual winner, António Guterres, was given the opportunity to make a case in public. This article also proposes additional reforms for the selection process.

**Keywords:** United Nations, New UN Secretary-General, Election Process

(责任编辑：李西霞)

<sup>①</sup> Quoted in David R. Sands, in *The Washington Times*, October 5, 2016, <http://m.washingtontimes.com/news/2016/oct/5/antonio-guterres-elected-un-secretary-general-push/> (last visited February 16, 2017).

<sup>②</sup> Richard Gown, “Secretary General Candidates Seem Intent on Making the UN Boring Again”, *World Politics Review*, April 11, 2016. <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/18456/secretary-general-candidates-seem-intent-on-making-the-u-n-boring-again> (last visited October 9, 2016).