

联合国到底有什么用

一个没有军队、没有税收的组织，凭什么维持世界秩序八十年

王建硕

费曼式写法 · 由多个 AI 代理撰写与互相审校

导读

一个没有军队、没有税收的组织，凭什么维持世界秩序八十年

先做个思想实验。

假设明天早上你醒来，联合国消失了——不是搬走了，是整件事从来没存在过。没有纽约东河边那栋楼，没有蓝色头盔，没有否决权，没有那一百九十三个名牌。世界会变成什么样？

多数人的第一反应是：好像……也没什么变化？战争照打，大国照横，新闻里那些决议本来也没人执行。这个反应完全正常，而它恰好是这本书要拆解的误会。因为联合国的真相藏在一个拧巴里：**它是一个谁也管不了的组织，可要是真没了它，世界几乎每个星期都会用到它，然后发现缺了一块。**

联合国的官方自我介绍，你一分钟就能查到：1945 年成立，193 个会员国，宗旨是维持国际和平与安全。这些都是对的话，也都是没用的话——它回答不了任何真正的问题。真正的问题是：

- 这个组织**没有军队**，新闻里的联合国部队是哪来的？
- 它**没有税收**，一年上百亿美元的开销谁付？最大金主为什么同时是最大的老赖？
- 五个大国人手一张**否决票**，谁都能掀桌子，这个设计是 bug 还是 feature？
- 一百九十三国**一国一票**的大会，通过的决议为什么可以当废纸？
- 号称「世界最高长官」的秘书长，为什么连自己的下属机构都指挥不动？
- 它拦不住战争——卢旺达八十天里死了八十万人，联合国就在现场看着。那它到底有什么用？

这本书用十二章把这些问题挨个拆开。我们会从它的「上一任」——死得很惨的国际联盟——讲起，因为联合国身上每一条古怪的规则，都是对着上一任的死因开的药方；然后一块一块拆它的零件：否决权、维和部队、会费、大会、秘书长、法院、制裁；最后去看它最黑暗的时刻，再回来回答开头那个思想实验。

读这本书不需要任何国际关系的背景。我会把每个名词当场翻译成成人话，把每台机器拆开给你看齿轮——你可以把它当成一次逆向工程：对象是地球上最大、最老、也最受误解的一台政治机器。

它造出来的东西不是和平——它从来造不出和平。它造出来的是另一件东西，要到最后一章我们才好给它命名。

第一章 · 上一个世界组织是怎么死的

要讲清联合国，得先讲它的上一任——一个已经死掉的组织。因为联合国身上的几乎每一条设计，都是对着上一任的死因开的药方。

一战之后，人类第一次想给世界装个「总开关」

1918 年，第一次世界大战结束。这场仗打了四年，死了一千六百多万人，参战国谁也没捞到好处，纯粹是一场谁也说不清为什么非要打的互相放血。打完之后，幸存的国家坐在一起，得出一个朴素的共识：这种事不能再有第二次了。

美国总统威尔逊提了个方案：建一个所有国家都参加的俱乐部，以后有矛盾别动手，先到俱乐部里坐下来谈。这个俱乐部 1920 年在日内瓦开张，叫国际联盟——大白话就是「国家的联盟」，人类历史上第一个以「维护世界和平」为正式目标的国际组织。

听起来很美。但它只活了二十来年。在这二十来年里，它眼睁睁看着日本占了中国的东北、意大利吞了埃塞俄比亚、德国吞了奥地利和捷克斯洛伐克，然后第二次世界大战爆发，规模比第一次还大。1946 年，国联悄悄解散，连个像样的葬礼都没有。

死因一：设计了一个谁都能拉下的急刹车

国联的规则里有一条致命的：全体一致原则——凡是要紧的决定，必须所有成员国全部同意，一个反对票就能废掉整个决议。

大白话

大白话：这就像一栋一百户的楼，规定任何决定——包括「着火了要不要叫消防车」——都得一百户全票通过。只要有一户说「我不同意」，消防车就不能来。

1931 年日本侵占中国东北，国联派了个调查团（团长叫李顿），花了一年多写了份报告，客气地说日本这事做得不对。日本的态度是：哦，那我退群。1933 年日本正式退出国联，什么事也没有。1935 年意大利入侵埃塞俄比亚，国联总算搞了次制裁，但制裁清单里故意不

包括石油——因为大家怕把意大利惹急了。一个连石油都不敢禁的制裁，等于举着拳头说「你再不住手我可就要继续举着了」。意大利打完仗，1937 年也退群了。

看出来了吗？全体一致原则的本意是尊重每个国家，实际效果是把整个组织的行动能力交给了最不想配合的那个国家。

死因二：最能打的那个根本没进群

比规则更致命的是人。国联是威尔逊总统提议建的，可美国国会死活不批准加入——理由是美国人的事轮不到日内瓦那帮人来投票。于是国联从开张第一天起，世界上工业实力最强的国家就站在门外。后来德国、日本、意大利相继退出，苏联因为打芬兰被开除。到二战前夕，这个「世界组织」里剩下的有分量的成员，基本上就剩英法两家。

大白话

大白话：一个业主委员会，开发商没加入，最大的三家业主先后退群——这个委员会发的一切通知，都可以直接当废纸。

废墟上的新设计：每一条都对着死因

二战还没打完，同盟国就开始琢磨下一个组织该怎么建。1942 年 1 月 1 日，26 个对德意日作战的国家在华盛顿签了一份《联合国家宣言》，宣言里第一次出现了罗斯福起的名字：「联合国家」（United Nations）——注意，它最初不是组织名，而是「我们这一伙并肩作战的国家」的自称。仗打赢了，这个名字就被新组织继承下来，中文译作「联合国」。

1945 年 4 月，五十个国家的代表聚到旧金山，吵了两个月，写下《联合国宪章》。同年 10 月 24 日宪章正式生效——这一天后来成了「联合国日」。而国联那边，1946 年开了最后一次会，把档案和位于日内瓦的办公楼（万国宫）移交给了这个继承者，体面地咽了气。

把宪章和国联的教训对着看，你会发现设计者的思路冷静得近乎冷酷：

- 国联死于全体一致 → 联合国搞**多数表决**，安理会决议只要理事国里拿到足够多数赞成（今天是十五国里的九票）就能过，任何一个小国都挡不住。
- 国联死于大国缺席 → 这次无论如何要把大国焊在屋里。办法是给五个战胜大国（美、苏、中、英、法）每人发一张否决权——任何安理会决议，五常中任何一个说「不行」，就是不

行。

第二条今天看起来像是联合国最大的毛病，可在 1945 年它恰恰是这个组织能活下来的原因：设计者想通了，大国真要动手，本来就没人拦得住；与其让它在门外动手，不如给它一个屋里的按钮，让它留在屋里按按钮。否决权不是给大国的礼物，是拴住大国的链子。

这个交易到底划不划算，八十年来一直在吵。这是下一章的事。

第二章 · 一票否决：bug 还是 feature

上一章留下一个交易：为了让大国留在屋里，联合国给美、苏、中、英、法五个战胜国每人发了一张否决权。这一章看看这张牌的规则，以及八十年里它都被怎么打过。

先看这台机器长什么样

联合国里真正管「打与不打」的机构是安全理事会——大白话就是「值班室」，十五个理事国围着一张马蹄形桌子坐：五个是永久住户（中国、法国、俄罗斯、英国、美国，合称「五常」），十个是轮流值班的，由各地区选出，任期两年。大会里那些吵吵嚷嚷的决议大多没有强制力，而安理会通过的决议，按宪章第二十五条，**所有会员国都有义务执行**——这是整个联合国系统里唯一长牙齿的地方。

安理会表决要九票赞成才过。但在重大（非程序性）问题上，宪章第二十七条加了一句要命的话：这九票里必须**包括五个常任理事国的同意票**。换句话说，五常中任何一个投反对，决议当场死亡——哪怕其余十四国全部赞成。这就是否决权。

大白话

大白话：值班室十五个人投票，九票算过；但五个永久住户手里各有一个红色按钮，按下去，十四比一也是输。

为什么故意装一个「瘫痪按钮」

这不是疏忽，是雅尔塔会议上精心谈出来的设计，背后是一个冷冰冰的推理：联合国要管的那些事——制止侵略、强制执行——最终都得靠大国的军队。如果安理会通过一项针对美国的决议，美国不干，联合国怎么办？跟美国开战吗？不可能。那这项决议就是一张废纸，而废纸会杀死组织的信用，国联就是这么死的。

所以设计者的结论是：**与其让大国在门外违抗决议，不如给它一个门内的否决按钮**。否决权保证了一件事：联合国永远不会通过一项执行不了的决议。它的代价是另一件事：五常自己动手或者护着朋友的时候，联合国就只能干瞪眼。

八十年的历史基本就是这两个面的轮流上演。苏联（后来的俄罗斯）是使用否决权最多的国家，累计一百二十多次，从冷战到叙利亚再到乌克兰；美国 1970 年才第一次动用，之后用了八十多次，大半是为以色列挡枪；中国用得最少，两只手数得过来。

两个漏洞，两段传奇

否决权规则有个细节：条文要求的是常任理事国的「同意票」，那**不投票呢**？实践中形成了一个解释：弃权 and 缺席都不算否决。这个空子，有人钻成了，有人钻砸了。

钻砸了的是苏联。1950 年 1 月，苏联为了抗议中国的席位还由「中华民国」代表占着，赌气退出安理会会场，抵制开会。结果同年 6 月朝鲜战争爆发，安理会趁苏联代表不在，连续通过决议：认定朝鲜进攻韩国、号召会员国出兵援助——「联合国军」的合法性就这么来的。苏联代表匆匆赶回时，生米已成熟饭。从那以后，苏联人吸取了终身难忘的教训：**在安理会，离席就是弃权**，此后再也没敢缺席过要紧的会。

钻成了的是中华人民共和国。1949 年之后，「中国」这个常任席位一直由退到台湾的国民党当局代表坐着，这在冷战格局里僵了二十二年。到了 1971 年，风向变了。阿尔巴尼亚等国年年提案要求「恢复中华人民共和国的一切权利」，这一年终于凑够了票数。10 月 25 日深夜，联合国大会以 76 票赞成、35 票反对、17 票弃权通过第 2758 号决议：承认中华人民共和国政府代表是全中国唯一合法代表，当场把蒋介石的代表「驱逐出去」。表决通过那一刻，会场里不少非洲国家的代表站起来跳舞鼓掌。

注意这里的关键：席位归谁，是**大会**说了算，而大会里没有否决权。美国在安理会拦不住，想在大会把这事定性为「重要问题」（需三分之二多数），也被投票击败了。台湾的国民党代表团没等正式表决就提前离场，时任「外交部长」周书楷宣布退出联合国。几天后，中华人民共和国的代表团走进纽约东河边的这栋大楼，第一次升旗。否决权这张牌，在它管不到的地方，一点用都没有。

瘫痪归瘫痪，门还留着

冷战四十五年，安理会的决议被否决了近两百次；叙利亚内战的十多年里，俄罗斯为挡涉叙决议又用了十几次，2022 年俄乌开战后，俄罗斯干脆否决了谴责自己的决议——被告坐在法官席上把判决撕了，围观者目瞪口呆，却完全符合规则。

于是 2022 年 4 月，小国们推动通过了一个新机制：只要有人动用否决权，大会必须在十个工作日内自动开会，让投否决票的国家当着全世界解释理由。这个会议没有约束力，否决照样有效，但它把「悄悄按按钮」变成了「当众做检讨」。你不能阻止大国掀桌子，但你可以让掀桌子变得难看。

这就是否决权的全貌：它是联合国最刺眼的设计缺陷，也是这个组织活过国联的保险丝。问题是，就算安理会通过了决议要出兵，兵从哪来？联合国自己，连一个兵都没有。这是下一章。

第三章 · 没有军队的组织怎么出兵

上一章结尾埋了个问题：就算安理会顺利通过决议，「联合国决定出兵」——兵从哪来？答案可能让你意外：联合国从成立到今天，**连一个属于自己的兵都没有**。它没有军队、没有征兵权、没有军营。那新闻里那些戴蓝盔的维和部队，是哪来的？

一个从没兑现的设想

其实宪章里原本设计了常备军。第四十三条规定：各会员国按特别协定，把一定数量的军队交给安理会调遣。换句话说，1945 年的设计者们想要一支真正的「联合国军」——安理会投票，五常一致，部队就开拔。

这支军队一天也没有存在过。因为谁来出多少人、驻扎在哪、归谁指挥，美苏从 1946 年一直吵到冷战全面开打，永远谈不拢。负责谈这件事的军事参谋团开了一百多次会，最后不了了之。宪章第四十三条，成了全文最著名的一条死条文。

1956 年，一个临时补丁变成了传统

真正的维和是逼出来的。1956 年，英法联合以色列进攻埃及，要抢苏伊士运河，世界差点被拖进大国对抗。安理会里英法两张否决票把路堵死，加拿大外长莱斯特·皮尔逊想出个急招：既然大国靠不住，那就从中小国家凑一支部队，派到战场上站在埃及和以色列军队中间，把两边隔开。第一支联合国紧急部队就这么上岗了，枪很少，任务很明确：不打任何人，只要站在那，两边就不好继续打。皮尔逊因此拿了 1957 年诺贝尔和平奖。

大白话

大白话：两个邻居在院子里扭打，警察来不了，于是社区派了十个戴蓝袖标的志愿者往中间一站——不拉偏架，但谁想接着打，都得先穿过这排人，也就打不下去了。

这个临时补丁后来成了联合国的看家业务：维和行动。士兵戴着涂成联合国蓝的钢盔或贝雷帽，所以叫「蓝盔部队」。蓝色是有讲究的：要让战场上的人远远就能认出这不是任何一方的军队，而是「不站队的人」。

三条铁律，和一条模糊地带

维和行动几十年来沉淀下三条铁律：

- **当事方同意**——打仗的双方都同意你进来，你才进得来；
- **不偏不倚**——不帮任何一边，只站在停火线中间；
- **除自卫外不使用武力**——枪是最后手段，原则上只用来挡打向自己的子弹。

这三条决定了维和部队能干什么、不能干什么。它擅长的是**停火之后的看守**：监督撤军、隔开双方、护送人道物资、帮一个打烂了的国家办选举。它干不了的是**把战争打停**——那是打仗，不是维和。这个区别听着像文字游戏，后来要了无数人的命（第十章会讲）。

兵是「租」来的，这是个市场

既然联合国没兵，每次行动的部队都是会员国一家一家凑的——联合国的角色像个总包方：安理会下任务，秘书处在全世界「招标」，各国自愿出人，联合国按统一标准付钱。

付多少？目前每名维和士兵每月大约一千四百美元，由联合国按账期打给出兵国政府。这笔钱对发达国家是成本，对一些发展中国家却是**一门收入可观的外汇生意**——本国士兵工资低，联合国标准高，中间的差额是净赚。所以你会看到一个反直觉的榜单：维和出兵最多的不是大国，而是孟加拉国、尼泊尔、印度、卢旺达这些国家。加德满都的一个尼泊尔青年去南苏丹当蓝盔，收入可能是他在家种地的好几倍，他的国家也因此成了联合国离不开的供应商。

五常里有个例外：中国。自 1990 年首次派出军事观察员以来，中国累计派出五万多人次，如今是**五常中出兵最多的国家**，同时还是维和经费的第二大出资国——既出人，又出钱。

便宜得不像话的保险

最后算笔总账。联合国七十多年干了七十多次维和行动，现在同时在跑的任务有十来个，蓝盔总共七万人上下。而全部维和行动一年的预算约五六十亿美元——**不到美国一年军费的百分之一**，大致相当于纽约市警察局大半年的开销。

拿这点钱，在刚果、黎巴嫩、西撒哈拉这些火药桶上各放了一排戴蓝盔的人。他们拦不住一场铁了心要打的战争，但让几十个停火协议没有立刻撕毁。用工程的话说：这不是承重墙，

是阻尼器——它不能让楼永远不晃，但能让大多数晃动不至于塌楼。

那么问题来了：租兵要钱，租楼要钱，七万人的保险丝也要钱——联合国这个既没有税收、又不能印钞的组织，钱到底从哪来？下一章。

第四章 · 联合国的钱从哪来

上一章结尾的账单摆着：七万蓝盔、十几个任务区、一年几十亿美元。可联合国这个组织——没有税收、不能罚款、不能印钞——钱从哪来？答案简单得有点扫兴：**跟业主要物业费**。而这个「物业费」的收法，把大国小国之间那点心照不宣的算计照得清清楚楚。

先搞清楚有几本账

联合国的钱不是一个口袋，主要分三本：

- **常规预算**：维持联合国总部、秘书处、会议这些「日常开销」，一年约三十六亿美元。这是物业费的本体，按规则每家必交。
- **维和预算**：上一章说的蓝盔开销，一年约五十六亿美元，单独立账、单独分摊。
- **自愿捐款**：难民署、世界粮食计划署、儿童基金会这些干活的主力机构，大部分经费**不在会费里**，靠各国自愿掏。比如粮食署，经费九成以上靠自愿捐款，今年谁愿意给、给多少，全看心情和政局。

先记住一个对比：常规预算加维和预算，一年不到一百亿美元。这笔钱是什么概念？还不到纽约市一年行政预算的十分之一，也不够美军花两个星期。买武器的话，它甚至买不起一艘美国最新型的航空母舰——人类一年给「维护世界和平」拨的全部款项，凑不出一艘航母。

物业费怎么摊：一个「按收入交」的公式

每家交多少，不是拍脑袋，是算出来的。联合国用一个叫分摊比额的公式：大白话就是「按各国经济实力占全球的比例出钱」，主要看国民总收入，再对人均穷国打折。每三年重算一次。

算出来以后还有两个护栏：最低一档只交 0.001%（图瓦卢、瑙鲁这种袖珍国，一年交三万多美元，买的是和超级大国一样的席位）；最高封顶 22%——这个上限基本是为一个国家量身定做的：美国。

今天的榜单大致是：美国顶格 22%，中国约五分之一，然后日本、德国、英国、法国依次往下。这个榜单本身就是一部世界经济的编年史：1946 年联合国刚成立时美国一家扛了近

40%，后来欧洲复兴、日本崛起、中国进入，份额一次次重排。每三年调比额的时候，各国代表团为这个公式里的小数点能吵上几个月——因为小数点后面，是真金白银，也是「谁是世界第几」的面子。

最大的金主，是最大的老赖

现在说这事最拧巴的部分：出钱最多的美国，也是欠钱最多的。

从 1980 年代起，美国国会就发现了一件好使的事：联合国没有催债手段，唯一的发条就是钱，那**欠费就是最好的遥控器**。1985 年国会通过修正案，强行把美国的分摊比例往下降，不达到要求就扣着钱不交——联合国只好照办，上限这才压到 22%。此后几十年，「联合国再不改革，我们就不交钱」成了华盛顿的保留节目，共和党政府用得尤其顺手。到最近几年，美国累计拖欠常规预算和维和摊款常常高达二三十亿美元，远超所有其他国家欠款的总和。

大白话

大白话：小区里面积最大的那户业主，物业费交得最多，欠得也最多——而且他算准了物业不敢真停他家的水电，于是「交不交、什么时候交」就成了他跟物业谈条件的筹码。

宪章里其实有一条红线，以及贴着红线走的艺术

联合国也不是完全没招。宪章第十九条规定：会员国欠款一旦达到**过去两年应缴总额**，就自动丧失联合国大会的投票权——不用谁开会表决，账目一到线，投票权当场冻结。委内瑞拉、伊朗、黎巴嫩、利比亚等国都中过招，代表们只能在大会上干坐着看别人举手。

但请注意一个微妙的事实：被第十九条收拾的，几乎清一色是中小国家。而美国几十年如一日地欠着巨额摊款，却从来没丢过投票权。不是运气好，是**算得准**——每到逼近红线，就补交一笔「刚好够留在红线下面」的钱，多一分都不给。欠费在美国手里不是财政问题，是一门精确到小数点的政治艺术。

于是你会看到联合国财政的荒诞日常：秘书长隔三差五发声明说「现金快见底了，请会员国尽快缴费」，总部冬天调低暖气温度、电梯轮流停开、出差审批卡死——一个号称管理全世界和平的组织，现金流紧张得像个月底的创业公司。

钱讲完了，下一章回到人：在联合国，真正「一国一票」、每个国家都能上台讲话的地方是联合国大会——可为什么这个最民主的机构，说出来的话偏偏最不算数？

第五章 · 世界议会为什么说话不算数

每年九月，全世界的电视上都会出现同一个画面：绿色大理石讲台后面，各国元首和外交部长挨个上台演讲，台下坐着一百九十三个国家的代表。这是联合国大会——联合国里唯一「全员到齐」的机构，也是唯一实行绝对平等的地方：图瓦卢（人口一万出头）和中国（人口十四亿），一国一票，票票相等。

听起来这才是联合国最像「世界议会」的地方。可如果你细看它通过的决议，会发现一个尴尬的事实：**大会说的话，基本上不算数**。为什么把最民主的机构设计成最没权力的？这个矛盾里藏着联合国最核心的世界观。

它的权力清单上写着两个字：建议

翻开宪章，大会能「讨论宪章范围内的任何问题」，然后向会员国或安理会「提出建议」。注意这个词：建议。宪章里安理会决议的措辞是会员国「有义务执行」，大会决议则从头到尾没有这个待遇——除了管自家内部的事（批预算、选非常任理事国、任命秘书长）之外，大会对世界发的每一份文件，法律性质都是「我们希望你们考虑一下」。

于是出现了联合国最经典的场景之一：从 1992 年起，大会几乎每年都通过决议要求美国解除对古巴的封锁。近年的表决结果是 187 票赞成、2 票反对（美国和以色列）。全世界以 187 比 2 要求美国做一件事，做了三十多年——美国该封锁还封锁，决议年年照发，票数年年照旧。这不是新闻，这是年度仪式。

大白话

大白话：大会像一栋楼的全体业主大会，每家一票，可以高票通过「强烈要求一楼餐馆别再把油烟排到楼道里」——但这个决议没有执法队。餐馆老板听不听，取决于他在乎不在乎邻居的脸色。

那它为什么还是重要的

因为「没有约束力」和「没有力量」是两回事。大会决议测量的是地球上唯一的[世界舆论](#)。1947 年大会以 33 票赞成通过巴勒斯坦分治方案，直接催生了以色列建国；2022 年 3 月，大会以 141 票赞成要求俄军撤出乌克兰——这张票单不会让一辆坦克掉头，但它把「谁站在哪边」白纸黑字地钉在了历史上，从此以后任何国家想改口，都得先解释当年那一票。外交官们给这东西起了个名字：[软法](#)——大白话就是「不罚你，但大家都看着」。国际关系里，被全世界看着，本身就是一种成本。

何况大会手里还握着几件真有分量的家伙：预算案它说了算（上一章的欠费大战就发生在这），秘书长的任命它盖章，以及——第二章讲过的——中国席位归谁，是大会投票定的，否决权够不着。1971 年那个 76 票赞成之夜，就是大会权力的高光时刻。

被否决权噎住的时候，大会还有一条应急通道

很少有人知道，大会还有一个压箱底的机制。1950 年，为了绕开苏联对朝鲜问题的否决，美国推动大会通过了著名的第 377 号决议，史称「[联合为和平](#)」——核心意思是：如果安理会因为大国否决而瘫痪、和平又真出了事，大会可以在二十四小时内召集紧急特别会议，接过安理会的活，向全世界「建议采取集体措施」，包括使用武力。

注意还是「建议」——大会变不出军队。但这条通道后来真用过十来次：1956 年苏伊士危机，就是紧急特别会议下的令，才有了上一章里皮尔逊的第一支维和部队；1960 年刚果危机也走过这条路；2022 年俄乌开战，安理会被俄罗斯自己的否决权堵死，大会随即召开八十年来第十一次紧急特别会议，那份 141 票的撤军决议就是这么来的。你可以把它理解成联合国系统里的旁路开关：主电路被大国掐断时，电流还能从这里绕过去——电压不高，但至少灯不会全灭。

不公平，是刻意的

最后回答开头的问题：为什么最民主的机构最没权力？因为 1945 年的设计者们对「一人一票」的民主想象保持清醒的警惕。图瓦卢的一票和中国的一票相等，这个安排在象征意义上漂亮，但如果大会决议有强制力，就意味着占世界人口零头的一群小国理论上可以给全人类立法——大国绝对不会接受，不接受就退群，组织就死，国联的剧本重演。

所以联合国的权力分配是一个精心设计的不等式：**发言权按民主原则分（一国一票），执行权按实力原则分（五常否决）**。大会负责说，安理会负责办。说不算数的痛苦，就是这个组织为「大国不掀桌子」付的另一笔保费。

说和办之间，还需要一个把这些机构串起来的人：全世界唯一以「为世界工作」为职业的人——秘书长。可他到底是世界最大的官，还是世界最大的服务员？下一章。

第六章·秘书长：世界上最大的服务员

联合国所有机构里，只有一个是「人」：秘书长。安理会是张桌子，大会是个大厅，而秘书长是一个有名有姓、要在镜头前回答「你打算怎么办」的活人。新闻里常称他「联合国最高长官」，听起来像地球的总统。可他自己的权力清单摊开来看，薄得让人吃惊。要理解这个职位，最准的入口不是「官」，是「服务员」——服务一百九十个脾气各异的老板。

先看 he 怎么上岗的

秘书长的产生程序只有一句话：安理会推荐，大会任命。但「安理会推荐」四个字意味着——第二章的规则原样适用——五常中任何一国反对，这个人就出局。所以秘书长任命的本质，是**五个大国各拿一张否决票，从全世界的候选人里挑一个大家都能忍的人**。

这决定了什么样的人当得上：太强的不行，哪个大国都怕管不住；有硬伤的更不行。最后胜出的往往是资历体面、身段柔软、善于在夹缝里做工作的职业外交官。任期五年，可连任一次——但连任还得再过一次五常的筛子。1996 年，埃及人布特罗斯·加利寻求连任，十四个理事国赞成，美国一票反对，加利就成了历史上唯一没干满两任的秘书长。理由？美国嫌他「改革不力」——真实原因多半是他发布过一份令以色列难堪的报告。一人一票就能让「世界最高长官」下课，这就是这个职位的天花板。

大白话

大白话：一个小区的物业经理，由楼里五户最大的业主每人一票否决权共同选出。他能不能干，取决于他管得好不好；他能不能留任，取决于五户大户里有没有人看他不顺眼。

他手里真正的牌

翻遍宪章，秘书长独享的硬权力只有一条，第九十九条：他「得将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件，提请安全理事会注意」。说白了：**他有权在安理会不想谈某件事的时候，把这件事强行摆上桌子**。仅此而已——摆上桌之后怎么办，还是那十五个国家说了算。

但这之外，他还有一件宪法没写、却真实存在的武器：话筒。秘书长是全世界唯一以「为全人类工作」为职业的人，当他说「这件事是错的」，没有任何国家在法律上有义务听，但全世界媒体都会转播。前任秘书长们把这叫「道德权威」——听起来虚，可在没有军队的组织里，嗓门就是兵力。古特雷斯反复警告加沙的人道灾难、安南当年公开说伊拉克战争「不合法」，用的都是这同一件武器：让违背共识的人至少付出脸面的代价。

殉职在任上的那位

这个职位最沉重的一页属于第二任秘书长、瑞典人达格·哈马舍尔德。1961 年，他飞去刚果调停内战，飞机在今夜赞比亚的丛林上空坠毁，机上无人生还——迄今唯一一位死在任上的秘书长，事故原因至今众说纷纭，半个多世纪后联合国还在重新调查。同年他被追授诺贝尔和平奖。哈马舍尔德留下过一句话，至今被认为是联合国精神最好的注脚：

联合国被创造出来，不是为了把人类带往天堂，而是为了把人类从地狱里拯救出来。

这句话的份量在于它的克制——这个组织从诞生的第一天起，定的就不是「实现理想」，而是「挡住最坏」。

一些心照不宣的行规

八十年来，这个职位攒下了一整套不成文的规矩，比宪章条文还稳定：五常自己的公民**从不参选**（大国不能既当裁判又当经理）；地区大体轮换着来，于是有了北欧人、亚洲人、拉美人、非洲人；九任秘书长清一色是男性，「下一任该是女性」已经喊了很多年。2016 年的遴选第一次搞了公开听证，候选人对着全世界直播答辩——以前是五常密室里挑人，现在至少要把简历贴到橱窗里。

而在秘书长之下，才是联合国真正庞大、也最少被新闻关注的部分：一个拥有数万名雇员、遍布全球的办事系统——难民署在边境搭帐篷，粮食署往战区运小麦，世卫组织追踪病毒。秘书长对它们中的大多数甚至没有指挥权。这张网到底是怎么织起来的？下一章。

第七章 · 真正救命的另一半

提到联合国，多数人脑子里只有两样东西：开会和吵架。安理会的否决、大会的投票、走廊里的外交官。但这只是联合国的「上半身」。它还有一副庞大得多、却几乎不上头条的「下半身」——一群在难民营、疫区、港口和邮局里干活的机构。如果明天这副下半身停摆，一周内出事的不是国际政治，而是你的日常生活。

一张比想象中大得多的网

严格说，「联合国」两个字至少指三层东西，混在一起看就会糊涂：

- **六大主要机关**：大会、安理会、经济及社会理事会、托管理事会、国际法院、秘书处。这是宪章的亲儿子。
- **基金和方案**：儿童基金会、世界粮食计划署、难民署、开发计划署等，由大会设立、向大会报告，是联合国的「直属干活队」。
- **专门机构**：世界卫生组织、联合国教科文组织、国际劳工组织、国际货币基金组织、世界银行、国际民航组织、万国邮政联盟等十五个——注意，这些**不是联合国的下属，而是加盟的独立组织**，各有自己的章程、预算和成员国，只是通过协议和联合国挂钩。

有些「加盟商」比联合国还老：万国邮政联盟 1874 年就成立了，国际劳工组织 1919 年跟国联同龄——联合国是后来者，把一帮早已开张的老字号收编进同一个门牌号。这解释了上一章末尾那个奇怪的现象：秘书长对世卫组织没有指挥权。他不是 CEO，更像一个商会的荣誉会长——牌子挂得最大，各家店铺各归各的老板。

这些机构到底干了什么

挑几件最硬的：

天花。这种杀了人类几千年的传染病，在二十世纪还每年带走两百万人。1967 年世界卫生组织发起全球根除计划，用了十几年逐国围歼，1980 年正式宣布天花绝迹——人类历史上第一次、也是迄今唯一一次根除一种传染病。这件事没有否决权问题，没有大国博弈戏码，

就是几十个国家按同一张路线图打疫苗。它可能是「联合国系统」这个抽象名词最接近「拯救世界」的一次。

吃饭。世界粮食计划署是地球上最大的人道救援组织，每年给一亿多吃吃不饱饭的人送粮，2020 年拿了诺贝尔和平奖。难民署更夸张，拿过两次（1954 年和 1981 年），今天全球被迫流离失所者超过一亿两千万人，他们的帐篷、净水和登记，大头都压在这家机构身上。儿童基金会每年采购的疫苗，够给全世界近一半的儿童接种。

你察觉不到的那部分。你从上海给巴黎的朋友寄一张明信片，贴中国邮票，法国邮政认账、送到——背后是万国邮政联盟那一套一百五十年的结算规则。你坐的任何一趟国际航班，航路、应答、救援程序之所以各国机场都接得上，是因为国际民航组织定了一整套细致到跑道灯光颜色的全球统一标准。这些机构从不抗议、从不否决、从不上热搜，它们是国际秩序的管道层——大白话：埋在地板下面的水管，没人在意，断了才知道离不开。

大白话

大白话：联合国的上半身是「辩论部」，负责吵；下半身是「后勤部」，负责让人活下去。新闻只拍辩论部，但每当战争和灾难真的发生，到场的几乎都是后勤部。

下半身的软肋

这套后勤系统有个和第四章接得上的软肋：钱。除了少数机构有固定摊款，粮食署、难民署、儿基会的经费大头靠各国**自愿捐款**——这意味着它们的议程不由自主地被「谁给钱」塑造。捐款国指定用途（这笔钱只能用于某国某项目），机构就得围着指定转；某年捐款国财政紧缩或换了政府，某个战区的粮食配给就得当场砍半。维和的兵是租来的，救援的钱是讨来的——联合国救命的下半身，一直踩着一双借来的鞋。

还有一件冷知识收尾：六大机关之一的托管理事会，任务是吧殖民地托管地「扶到独立」。1994 年最后一块托管地帕劳独立，它的活儿干完了——一个联合国的正式机关，因为使命胜利完成而原地失业，从此挂着牌子不开会。这是整个联合国历史上罕见的、因为「成功」而消失的机构。

下半身讲完了。下一章回到一个更尖锐的问题：吵也吵了，钱也出了，维和也派了——如果两个国家铁了心要打官司，联合国能给个判决吗？海牙的那座和平宫，判得了国家吗？

第八章·联合国能审判国家吗

荷兰海牙有一座和平宫，里面坐着十五名法官，白头发、黑法袍，开庭时用法语和英语轮流念判决书。这是国际法院，联合国六大主要机关之一，号称「世界法院」。那它能像国内法院一样，把干了坏事的国家判了吗？答案分两半：能判，**但没有法警**。

这是一家「双方自愿才来」的法院

国际法院只受理一种官司：**国家告国家**。个人、公司、组织都进不了这个门。而且和任何国内法院最不一样的是：它没有强制管辖权——你告另一个国家之前，得先证明对方**同意过**被它管。同意的方式有三种：两国事先签了「有纠纷来海牙」的协议；两国加入的某个条约里写了「解释分歧归国际法院管」；或者国家事先递过一份概括性的「我接受管辖」声明。全球只有七十来个国家递过这种声明，而且多半附了长长的保留条款。

大白话

大白话：这是一家仲裁所，不是派出所。它不打上门去，谁想打官司，得双方都事先点头过「这家的判决我认」。没点过头的，门都进不去。

判了，然后呢：尼加拉瓜的判决，美国的一票

最能说明这台机器极限的，是 1986 年的尼加拉瓜案。尼加拉瓜告美国：你给我的反政府武装出钱出枪、还在我的港口布雷，违反国际法。国际法院审了两年，判决美国败诉，要求停止并赔偿。美国的反应分三步：开庭前先宣布「这案子你管不着」，退出管辖声明；判决下来后拒绝执行；尼加拉瓜到安理会要求执行判决——美国一张否决票，决议作废。

看清楚这个闭环：国际法院的判决按宪章是有约束力的，可判决的执行只能去找安理会，而安理会有否决权。也就是说，**「法律」的最后一道门，钥匙挂在「政治」的腰上**。这不是某次偶然失灵，是设计的本来面貌：1945 年的大国们愿意要一个法院，但谁也没打算给自己戴上手铐。

可你因此说这法院是摆设，又不公平。它判过智利和秘鲁的海上边界、尼日尔和布基纳法索的陆地边界——两国拿着判决书真去勘界立碑，仗没打，地分了。世界上多数国家间的划界纠纷，今天都是这么了结的。它的判决对大国常常无效，对小国却天天有用——因为小国需要的不是强制，而是一个中立的裁判把理讲清楚，好让双方都有台阶下。

一个最常见的误会：国际刑事法院不是联合国的

新闻里隔三差五出现「国际刑事法院通缉某国领导人」，很多人以为这就是联合国的法院。**不是。**这是两个完全不同的机构，混了会闹笑话：

- **国际法院**：联合国六大机关之一，1946 年开张，审的是**国家**之间的民事式纠纷——边界、条约、外交保护。它不审人，也没有牢房。
- **国际刑事法院**：2002 年才成立，依据是各国自愿签署的《罗马规约》，审的是**个人**的四种重罪——种族灭绝、危害人类、战争罪、侵略罪。它有自己的检察官，能对总统、司令发出逮捕令。

更要命的一个细节：美国、中国、俄罗斯都**没有加入**《罗马规约》。三个军事大国站在门外，意味着这家法院手最长的案子，往往只能到非洲和中东的落败者——这也是它常年被骂「选择性执法」的根源。它和国际法院唯一的联系，是都设在海牙，走路二十分钟。

真正由联合国自己设立的刑事法庭，是另两家「临时工」：1993 年为前南斯拉夫内战设的前南问题国际法庭，和 1994 年为卢旺达大屠杀设的卢旺达问题国际法庭——安理会决议直接创设，审完就关门。前南法庭把塞尔维亚前总统米洛舍维奇押上了被告席——人类历史上头一回有国家元首站到国际刑事法庭的被告席上。

法院之外，还有一支「笔」

国际法院除了判案，还有一项低调但影响深远的功能：咨询意见——联合国机构可以就法律问题请它「给个说法」。这种意见没有约束力，但分量极重。1996 年它应大会请求回答「核武器合不合法」，写下一句滴水不漏的名言：使用核武器「一般违反」国际法，但「极端自卫情形下」无法定论——这句话至今是核裁军辩论的起点。2004 年它认定以色列在约旦河西岸修隔离墙违反国际法；2024 年它又应大会要求，认定以色列对巴勒斯坦领土的占领非法。这些意见拆不掉一堵墙，但它们成了各国律师、外交官和活动人士手里反复引用的「标准答案」。没有法警的法院，靠的是判决书在时间里慢慢发酵。

判决执行不了，逮捕令够不着，咨询意见靠自觉——法律这条路看到头了。那安理会手里还有没有不动刀兵的强制手段？有，而且威力巨大：制裁。下一章看看这台「不开枪的战争机器」怎么运作。

第九章 · 不开枪的战争：制裁

安理会真正厉害的权力，藏在宪章第七章。这一章——注意，是宪章的第七章，不是本书的——授权安理会认定「和平受到威胁」后采取强制措施：第四十一条是不动刀兵的手段（断交、禁运、冻结资产），第四十二条是动武。本章讲前者：[制裁](#)，联合国工具箱里唯一介于「谴责」和「开战」之间的家伙。它是这本书里最长的一章，因为这台机器比你想象的复杂得多：它曾经被闲置四十五年，然后被疯狂使用十年，把名声砸烂，又被拆开重新设计，最后变成今天这个样子——一套覆盖十几个国家和地区的、精密但始终漏水的全球封锁系统。

先看法律底座：第四十一条到底有多硬

很多人以为联合国制裁跟联大决议一样，是「建议」。不是。宪章第二十五条规定，会员国同意「接受并履行安理会之决定」——注意这个词，是「决定」，不是「建议」。安理会按第四十一条做出的制裁决议，对全部一百九十个会员国都有法律约束力，跟安理会授权动武的决议是同一个法律等级。

更狠的是宪章第一百零三条：会员国在宪章下的义务，与任何其他国际协定冲突时，[宪章优先](#)。这句话的白话是：你跟被制裁国签过贸易合同、引渡条约、航空协议？对不起，制裁决议一出，那些合同全部让路。全世界很少有法律文书能这样压倒一国已经签好的合同，联合国制裁决议是其中之一。

大白话

大白话：第五章讲了，联大决议像小区业主大会的倡议书，物业（各国）可以不搭理；安理会制裁决议像法院判决，而且附带一条「本判决效力高于你签过的所有租房合同」。

但约束力和执行力是两回事。联合国没有海关、没有警察、没有银行。决议通过之后，每一个字都要靠一百九十三个国家自己立法、自己执法去落实：美国要把它转成财政部的行政令，欧盟要把它转成理事会条例，中国要由外交部发通知、各部门执行。同一份决议，在法治严的国家是铁墙，在管不住边界的国家是纱窗。这注定了制裁的第一个特征：[它的强度取决于最松的那个缺口](#)。这个特征会贯穿本章所有案例。

第一次按下按钮：罗德西亚

联合国历史上第一次强制性经济制裁，对象是一个今天已经不存在的国家。1965 年，南罗德西亚（今天的津巴布韦）的白人少数政府怕英国逼它把权力交给黑人多数，干脆单方面宣布独立。英国不走武力路线，把问题搬到联合国。1966 年 12 月，安理会通过第 232 号决议，对罗德西亚实行部分物资禁运；1968 年 5 月，第 253 号决议把它升级为当时史上最全面的封锁：切断进出口、切断金融、切断航空和旅行。

这次制裁还顺手发明了两个沿用至今的机构：一是制裁委员会——由安理会全体理事国组成、专门盯着某一项制裁日常运转的小组；二是「各国定期报告执行情况」的制度。第一套制裁机器的全部原型，都是对着罗德西亚攒出来的。

结果呢？罗德西亚的白人政权又撑了十一年。原因藏在本章第一特征里：它有两个拒绝配合的邻居。南边是同样由白人统治的南非，物资从南非源源北上；东边是葡萄牙殖民地莫桑比克，罗德西亚缺的石油长期走莫桑比克的贝拉港，经一条输油管送进来，南非的一些公司还参与在禁运名单外倒手。联合国管得住纽约的决议，管不住约翰内斯堡的货单。直到 1974 年葡萄牙国内革命、莫桑比克独立倒向黑人政权，油管被掐断，南非也开始抽身，罗德西亚的经济封锁才真正咬到肉——1979 年，白人政权坐下来签了交出多数统治的协议。

罗德西亚这堂课，联合国记了三条，每一条都会在后面反复出现：

- **邻居不配合，制裁就是筛子。**被制裁国只要有陆地边界和一个愿意做生意的邻国，封锁就要打上对折。
- **制裁是慢功夫。**从第一次禁运到政权让步，十三年。指望制裁三个月见效的人，从来不懂这台机器。
- **掐脖子和掐死是两回事。**罗德西亚经济被掐得长期缺血，但政权的核心圈子始终饿不着——这个规律后来在伊拉克、在朝鲜，会一再重演。

南非：拧了三十年的阀门

第二个案例是种族隔离的南非。对南非的施压比罗德西亚更漫长：1963 年安理会先通过自愿性武器禁运（「请大家别卖」），1976 年索韦托抗议和此后一连串血腥镇压持续激怒世界，1977 年第 418 号决议把它升级为强制性武器禁运（「谁都不许卖」）。讽刺的是，南非被逼出了当时非洲最完整的军工体系——自己造装甲车、自己造战斗机、自己造出了六枚核弹

（后来在弃核时拆掉，这是后话）。禁运没有阻止南非武装，只是让它的武器变贵了、变土了。

真正让南非政府肉痛的，更多是联合国之外的动作：1985 年国际商业银行集体停止对南非续贷，兰德汇率应声跳水；美国国会 1986 年干脆推翻里根总统的否决，强行通过《全面反种族隔离法》，切断新投资和大部分贸易；英联邦跟进限制；再加上全球体育联合抵制——一个不能参加奥运会和板球世界杯的国家，对热爱体育的南非白人来说是一种天天看得见的社会性死亡。联合国制裁在其中扮演了「定调」的角色：418 号决议把「与南非做军火生意」从灰色生意变成了违法行为，别的压力才跟着有了道义制高点。1991 年，南非开始拆除种族隔离制度，制裁随之解除。

这留下一个至今仍被争论的问题：结束种族隔离的，到底是制裁，还是南非内部的黑人抗争加上冷战结束？学界比较诚实的回答是：没人能量化。但可以确定的是，**制裁从来不是单独起作用的**——它更像天平上持续压着的一个砝码，单独看压不动，但你不能说它没重量。

制裁是怎么被造出来的：笔杆子与共识

在讲更多案例之前，值得掀开这台机器的引擎盖看一眼——因为制裁的成色，在出炉那一刻就被两道工序决定了。

第一道叫笔杆子制度。安理会的决议不是十五个国家坐在一起一句句凑出来的，而是默认由某个常任理事国当「执笔人」：它先写草案，先在自家代表团的小会议室里跟五常逐条磨，磨到没人会否决了，才拿进正式会议厅投票。制裁议题的笔杆子长期是美英法三家。这意味着每一条制裁措施的松紧、豁免的宽窄、专家小组的授权长短，在公众看到新闻之前，就已经在几只笔的讨价还价里定形了。你在报纸上看到的「安理会一致通过」，只是这场漫长磋商的最后镜头。

第二道藏在制裁委员会的工作规则里：**委员会做决定，一律协商一致**。注意，这比安理会投票还要苛刻——安理会投票时非常任理事国可以用多数票被裹挟，而在制裁委员会里，任何一个理事国（包括只任期两年的小国）都可以 silently 卡住一项列名、一项除名、一项豁免，不需要理由，不留记录。于是黑名单的增删变成了一种微型的否决权政治：某国想保一个人，只要它坐在委员会里，这个人就上不了榜；想列谁，也得先跟十四双眼睛逐一打招呼。专家们私下把这叫「房间里最安静的那只手」。

理解了两道工序，再看每个案例里那些看似古怪的松紧不一——为什么对甲国掐到奶粉、对乙国只冻几个人的账户——就不奇怪了：**制裁从来不是纯粹的技术设计，它是五常之间一笔一笔谈出来的交易。**

大白话

大白话：安理会投票像拍卖，举牌子就行；制裁委员会像一桌麻将，谁要碰牌、谁要杠牌，得全屋没人吭声才算数。所以黑名单上每加一个名字，都是十五家挨个点头点出来的。

冷战的哑火，与九十年代的狂欢

罗德西亚和南非之外，冷战四十五年里安理会总共就启动过这两次制裁。原因前面几章已经讲透了：东西方对掐，任何制裁提案都会被某一张否决票拍死——制裁的是苏联的小兄弟，苏联否决；制裁的是美国的盟友，美国否决。制裁按钮装了四十五年，基本处于断电状态。

苏联一解体，电来了。九十年代被外交官叫作「制裁的十年」：伊拉克、前南斯拉夫、利比亚、海地、索马里、卢旺达、安哥拉、苏丹……安理会突然发现这台机器能用了，于是见事就按。1991 年对南斯拉夫全境武器禁运，1992 年对塞尔维亚和黑山全面封锁（多瑙河上真的派了军舰查船）；1993 年海地军人政变推翻民选总统阿里斯蒂德，安理会对军政府石油禁运加码，硬是把它逼回谈判桌；对索马里的武器禁运从 1992 年一直活到今天，是联合国最长寿的制裁制度之一。

但这十年里最重要的一次按下，把整个工具的名声砸了个稀烂——伊拉克。

海地：同一个国家，两种制裁

海地配得上一节，因为它被安理会制裁过两次，而两次的对象完全不同——先是自己的军政府，后是自家街区的黑帮。第一次是 1993 年：军方政变推翻了民选总统阿里斯蒂德，安理会第 841 号决议对军政权实施石油和武器禁运、冻结其海外资产。这次制裁的痛感传导出奇地顺畅——政变头目们有海外账户、有出国度假的习惯、还需要国际承认，冻结和禁运一样样掐上去，几个月内军政府就签了总督岛协议，同意交权。它几乎符合成功教科书的所有条件：目标具体（恢复民选政府）、对象是还要脸面的军头、加勒比海岛国无险可守。

第二次是 2022 年，对象已经不是政府，而是黑帮。海地国家机器塌缩后，太子港的街区被武装团伙瓜分，安理会第 2653 号决议直接点名黑帮头目「烧烤」(Jimmy Chérizier) 等人：全球资产冻结、旅行禁令、武器禁运。这是联合国制裁史上罕见的操作——**制裁名单上没有一个国家，全是个人和团伙**。从对国到对人，海地的三十年，就是这套工具从地毯式轰炸演化成狙击的完整缩影。

前南斯拉夫：一次武器禁运的道德困境

九十年代的另一场制裁暴露了这类工具的另一种代价。1991 年南斯拉夫开始解体，安理会第 713 号决议对整个南斯拉夫全境实施武器禁运——初衷很体面：不给任何一方递刀，火就烧不旺。问题在于，动手时各方的家底完全不同：塞尔维亚人继承了原南人民军的几乎全部重武器，波黑的穆斯林政府几乎赤手空拳。一刀切的禁运没有把大家拉平，而是**把既有的力量悬殊用国际法固定了下来**——有枪的一方继续有枪，没枪的一方永远没枪。波黑战争期间，要求「解除对波黑政府武器禁运」的呼声就没停过，安理会始终没有松口。下一章要讲的斯雷布雷尼察，就是在这个被冻结的不平衡里发生的。制裁的设计者想掐灭火，有时却只是替强的一方看住了柴火堆。

与之配套的对塞尔维亚和黑山的全面封锁（第 757 号决议）倒是九十年代执行最较真的一次：多瑙河上真的有巡逻舰查船，周边海关一辆辆卡车地翻。贝尔格莱德的市场上物价飞涨、汽油配给，最终把米洛舍维奇逼到了 1995 年达顿协议的桌前——经济痛感传到了一个还要选票、还要体面的政权身上。对比一下就能看清那条反复出现的分界线：**痛感能传到决策层的政权，制裁有效；能把痛感外包给平民的政权，制裁无效。**

安哥拉：给钻石贴上封条

九十年代末还有一个案例，改变了全世界买钻石的方式。安哥拉内战中，反政府武装安盟（UNITA）不靠国库靠矿：它控制着安哥拉东部的钻石矿区，把原钻偷运出境换成武器和燃料。1993 年安理会先对安盟武器和石油禁运，1997、1998 年又加码冻结其海外资产、禁运其控制区的钻石——这是联合国第一次尝试制裁一种大宗商品：不针对国境，而针对一种会走路钱。

难点显而易见：钻石没有国籍，一公斤原钻塞在牙膏管里就能过境，禁运令怎么证明一颗石头来自安盟矿区？2000 年，制裁委员会主席、加拿大大使罗伯特·福勒发布了一份震动业界

的报告，不再泛泛谴责，而是点名道姓：哪些国家的总统亲友在收货，哪些钻石交易所睁一只眼闭一只眼，哪些军火商在同一张餐桌上跟钻石商吃饭。报告把「血钻」这个词钉进了全球报纸的头版。后面的连锁反应超出了联合国本身：在联大背书下，钻石产国、贸易国和行业在 2003 年建立了金伯利进程证书制度——从此合法原钻跨境必须有原产地证书，冲突钻石被挡在正规市场门外。安哥拉案例的启示是：**制裁掐不动一个政权时，可以改掐它的货源**。这个思路后来被套用在木材、金矿、charcoal（木炭，索马里青年党的财源）上，成了制裁工具箱里一个独立的分支。

伊拉克：一次教科书级的用力过猛

1990 年 8 月 2 日，萨达姆的军队开进科威特。四天之内，安理会通过第 661 号决议，对伊拉克实施当时史上最全面的经济封锁：除了人道物资，一切进出口切断。设计逻辑简单粗暴——伊拉克九成以上的出口收入靠石油，进口药品、粮食、设备全靠这口气，把经济掐死，政权自然会跪。

结果政权没跪，跪的是平民。这里必须讲清一个机制，它解释了这个工具最黑暗的一面：**全面制裁对一个不在乎民生的政权，不但无害，反而有功**。经济物资一旦稀缺，分配权就值钱了；谁掌握分配权？政权。萨达姆家族和共和国卫队通过配给、走私和黑市差价，反而把对社会的控制拧得更紧——老百姓要活命就得依赖政府发的配给卡，等于制裁亲手帮独裁者把人质攥得更牢。而代价落在最没抵抗力的人头上：药品、净水设备的零件、奶粉，全在禁运清单的阴影里。更糟的是战争结束后，第 687 号决议把解除制裁和「彻底销毁大规模杀伤性武器」绑在了一起：战争打完了，封锁却不解，锁孔换了钥匙。制裁一锁就是十三年。伊拉克的水处理厂在海湾战争中被炸坏，修复所需的氯气和零件因为可能被「军民两用」而卡在审批里，腹泻和伤寒卷土重来。

1996 年，美国驻联合国大使奥尔布赖特在电视上被问到「有说法称制裁导致五十万伊拉克儿童死亡，这个代价值得吗」，她回答：「我们认为这个代价是值得的。」这句话成了制裁史上最臭名昭著的录音。公平起见要补一句：那个「五十万」出自一份后来被证明严重高估的研究，真实数字学界至今争吵，奥尔布赖特本人后来也公开表示后悔说了那句话。但数字的真伪已经改变不了结论：「制裁杀的是平民，不是独裁者」从此成了全世界的共识。

同一年，联合国自己给制裁开了个人道主义的洞：第 986 号决议启动石油换食品计划——允许伊拉克卖有限数量的石油，收入进联合国托管账户，专款购买粮食和药品。这是历史上

第一次由联合国直接代管一个主权国家的出口收入来喂养它的人民。初衷是好的，结局是又一记耳光：2004 年后的独立调查（沃尔克报告）查出，萨达姆政权利利用招标回扣和石油抬价从计划里抽走了约十八亿美元，联合国体系内也有官员被指控收钱放水。石油换食品本意是修补制裁的人道漏洞，最后变成制裁史上第二大丑闻——它证明的教训和伊拉克制裁本身是一对：**把一国的经济命脉交到设计粗糙的制度手里，权力寻租会像水一样渗进每一条缝。**

大白话

大白话：为了逼楼上一户不交物业费的业主就范，物业把整层的水电掐了。业主家有囤粮，先饿晕的是他家的老人和租客。物业过意不去，改成「允许业主卖家具换米，但要物业代收钱」——结果物业自己也有人从里面抽成。

从「地毯式轰炸」到「狙击」

伊拉克的教训催生了一次工具升级。九十年代末，瑞士、德国、瑞典等几个欧洲国家政府牵头做了三轮研究（行话叫因特拉肯、波恩—柏林、斯德哥尔摩进程），结论一致：全面禁运被证明是砸平民的钝器，那就改用定向制裁（媒体爱叫「聪明制裁」）——不掐整个国家的经济，而是点名到个人和实体。三样武器：

- **资产冻结**：上榜者和其实体在全球任何银行里的钱，立即冻住。银行不敢不执行——哪个银行敢放行，它在执行国境内的业务就涉嫌违法。
- **旅行禁令**：上榜者本人及常连带的家眷，不得进入或过境任何会员国。对一个喜欢把孩子送去伦敦上学、去巴黎看病的权贵阶层，这一刀常常比冻结还疼。
- **定向武器禁运与物资禁运**：只禁特定的东西——武器、奢侈品、核导相关物资，而不是全国一切贸易。

2000 年之后的安理会制裁几乎全是这个形态。今天联合国有十几个并行运转的制裁制度（一个制裁目标体系，配一套黑名单和规则），每个都配一个由全体理事国组成的制裁委员会——朝鲜的、基地组织与伊斯兰国的、索马里的、刚果（金）的、南苏丹的、也门的、利比亚的……黑名单有专人维护，列名要说明理由，除名有申请通道。

大白话：全面制裁是往小区里扔烟雾弹，呛到的全是住户；定向制裁是照着监控截图抓人——只冻张三的账户、只拦李四的登机牌，邻居家的水电照常用。当然，前提是截图没拍错人。

狙击模式也有自己的官司要打。1999 年为对付塔利班和基地组织设立的 1267 制裁制度，高峰时黑名单上有几百人，而早期程序粗糙到近乎随意：一个人可能因为某个成员国递的一张纸条就被全球冻结资产，没有听证、没有证据开示、没有上诉渠道——你甚至不知道自己为什么上榜。更荒诞的是连坐式的误伤：名单只写名字，重名者跟着遭殃，欧洲和加拿大都出现过普通人因为跟恐怖分子同名而账户被冻、登机被拒的案子。2008 年，欧洲法院在「卡迪案」中裁定：欧盟为执行 1267 黑名单而立的规定，侵犯了当事人的财产权和获得司法救济的权利，予以撤销。一个欧洲法院判决联合国制裁的执行方式违法，这在当时是爆炸性的。压力之下，安理会 2009 年设立了[监察员机制](#)——被列名者可以向一位独立专家申诉，监察员审查后有权建议除名。狙击枪升级出了保险栓：对准坏人的名单，也要给被误伤的人一条活路。

人道口子也在一点点凿宽。早年的人道豁免是个笨办法：任何想往被制裁国运药品、运粮的机构，要逐案向制裁委员会申请豁免，审批一等就是几周——而救灾恰恰等不起。伊拉克的阴影让各国最终想通了一件事：与其逐案开洞，不如把洞直接砌进墙里。2022 年 12 月，第 2664 号决议给所有现行的和未来的资产冻结类制裁，统一加了一条常设豁免：人道救援机构运粮、运药、救灾，天然合法，不再需要任何申请。这是从三十年误伤史里熬出来的条文。

黑名单的诞生：从本·拉丹开始

狙击模式的起点，是一个当时还没几个人听说过名字的人。1998 年，美国驻肯尼亚和坦桑尼亚大使馆同日被炸，二百多人遇难，调查指向藏身阿富汗的本·拉丹。塔利班拒绝交人。1999 年，安理会通过第 1267 号决议：冻结塔利班海外资产、禁止其航空器起降，限期交出本·拉丹——联合国第一次为「交出一个人」而制裁一个政权，1267 委员会和黑名单制度就此诞生。两年后「9·11」发生，这套名单迅速扩容到基地组织全体成员，再后来拆出伊斯兰国一支，成为今天历史最长、列名最多的制裁制度。

「9·11」还催生了另一种更广的约束。2001 年 9 月 28 日，第 1373 号决议干脆跳过黑名单，直接给全部会员国立了法定义务：冻结一切涉恐资金、禁止向恐怖分子提供任何资助、合作引渡——等于把原本只针对特定组织的狙击网，升级成了一张罩住全球的反恐法网，各国都要据此修改本国刑法并向反恐委员会报告进度。从「冻这个人的账户」到「全世界都要立这条法」，第四十一条的边界在这里被推到了相当远的地方，也引发过「安理会是不是在替全世界立法」的争论——这个争论至今没有标准答案。

制裁的眼睛：专家小组

黑名单拉出来只是纸面功夫，谁在破坏制裁？这就要说制裁体系里最低调也最关键的角色：专家小组——安理会为每个主要制裁制度聘请的一小队独立专家，通常五六个人，背景是军火、金融、航运、海关，授权期内满世界查走私，然后公开发布报告。

他们的工作方式像跨国财经记者加海关侦探：翻船运提单，追踪改了名的货船；查自动识别系统的航行记录——一艘船如果在公海上把应答机关掉几小时，再出现时航向变了，大概率刚干完一单海上过驳；对比进口国的报关数据和出口国的发货数据，两边对不上的差额就是走私的规模；再顺藤摸瓜找出壳公司背后的真人。谁在偷偷给朝鲜卖成品油，谁的货机在半夜关掉应答机降落在利比亚的民兵机场，哪国的银行给黑名单上的实体开了账户——这些报告里写得清清楚楚，点名道姓，附照片和船号。

朝鲜问题专家小组的报告里有一个堪称经典的段落：一艘在第三国注册的油轮，在东海公海上关掉应答机，跟一艘朝鲜小船并排靠了三个小时，卫星照片里两船之间连着输油管；几个小时后它重新开机，装作什么都没发生过。专家小组把照片、船号、船东的壳公司注册地一层层剥开，最后指向某国港口里一家只有一张办公桌的「贸易公司」。一份这样的报告发出来，那家船东的保赔保险会被取消，船再也进不了任何正经港口——走私网络的一个节点就此报废。这样的节点，一份年度报告能废掉几十个。

这些报告没有直接的强制力，但有一样武器：点名羞辱。被曝光的航运公司会上保险黑名单，银行会关掉相关账户，港口会拒绝涉事船只停靠。对靠隐身吃饭的走私网络来说，被写进联合国报告等于职业生涯重伤。所以专家小组的真实处境常年微妙：查得越狠，得罪的政府越多——2024 年 3 月，俄罗斯在安理会否决了朝鲜问题专家小组的授权延期，这个运转了十五年、揭露了无数次海上过驳和煤炭走私的小组就此解散。杀了报信的人，制裁就瞎了一只眼睛。

有没有成功过？利比亚算半个

讲了这么多失败和代价，得给个平衡：定向施压确实有过教科书式的成功，利比亚洛克比案是最佳样本。1988 年泛美航空 103 号班机在苏格兰洛克比上空爆炸，二百七十人遇难，调查指向利比亚情报人员。利比亚拒绝交人。1992 年第 748 号决议切断对利航空和军火往来，1993 年第 883 号决议冻结其部分海外资产、禁运石油设备——注意，刻意没动利比亚的石油出口本身，怕重演伊拉克式的人道灾难，只掐它扩大石油产能的能力。

这是一套拧得很准的螺丝：力度够疼（航空公司断联、海外资产冻住、石油工业更新不了设备），但不至于让卡扎菲政权觉得「反正一无所有不如死磕」。制裁悬在头上七年，1999 年利比亚交出两名嫌疑人，苏格兰干脆把一座法庭连法官带法警搬到了荷兰的一块「苏格兰飞地」上开审，制裁随即暂停；2003 年利比亚正式对空难承担责任并支付赔偿，制裁彻底解除。同一年，卡扎菲主动宣布放弃大规模杀伤性武器计划——虽然那是多因素的结果，但「交出嫌疑人就解除制裁」兑现了承诺，无疑让「制裁可以谈」这件事变得可信。

洛克比案写进了所有制裁教科书的经验是：**目标具体、让步有回报，制裁就能当筹码用。**

「交出这两个人」是可验证的、可完成的；「变成一个民主国家」不是。这个区别，几乎能预测每一次制裁的成败。

利比亚还提供了这组经验的镜像。2011 年内战爆发，安理会在十几天内连续通过第 1970 和 1973 号决议：武器禁运、冻结卡扎菲家族及其政权的海外资产——那一次冻结的规模是以百亿美元计的，伦敦、纽约、苏黎世的银行同时动手，卡扎菲政权一夜之间摸不到自己存在外面的钱。但它没能阻止政权动用库存武器镇压，真正改变战场的是随后以「保护平民」名义展开的空中打击。这恰好标出了制裁的又一条边界：**冻结能锁住钱，锁不住已经到手的枪；对一场正在进行的内战，制裁是慢药，而战场按小时计。**卡扎菲最终死在苏尔特的排水管里，跟资产冻结没有半点关系。

达尔富尔：当制裁遇上行进中的战争

2003 年，苏丹西部的达尔富尔爆发武装冲突，政府支持的金戈威德民兵对村庄的烧杀被国际社会定性为种族清洗。安理会的反应是教科书式的制裁组合拳：2004 年第 1556 号决议对达尔富尔地区的非政府武装武器禁运，2005 年第 1591 号决议把禁运对象扩到包括苏丹政府军在内的达尔富尔所有各方，并对涉事个人资产冻结加旅行禁令，还配了专家小组。结果呢？武器照样从乍得和利比亚的边境流进来——达尔富尔的沙漠边境线是非洲最管不住的

边境之一，专家小组的报告年复一年地写着「禁运被系统性违反」，而被冻结的几个人里没有一个落网，苏丹政府照样执政到 2019 年被本国人推翻。达尔富尔案例把一条残酷的规律摆在了台面上：**对一场正在燃烧的局部战争，武器禁运的效果受限于边境的地理；地理管不住的地方，决议管得更不住。**

解除也是一门手艺：厄立特里亚的退场

制裁制度还有个常被忽略的尾部问题：怎么收场。安理会 2009 年因厄立特里亚支持索马里武装对其实施武器禁运和资产冻结，此后九年里，厄立特里亚政府年年喊冤，委员会年年续期——制裁这东西，加上只需要一次投票，解除却要求所有人承认「情况变了」，而没有哪个理事国愿意率先冒这个险。转机出现在 2018 年：厄立特里亚与宿敌埃塞俄比亚戏剧性和解，埃塞俄比亚总理拿了诺贝尔和平奖，制裁的地缘前提一夜之间消失了，第 2444 号决议当年就把整套制裁解除。九年的制裁没有直接逼出任何让步，解除它却只用了一顿早饭的工夫——这再次印证：制裁绑定的从来不是被制裁国的经济状况，而是五常之间的政治判断。判断一变，开关就跳。

黑名单的世界：今天都有哪些制裁在运转

到狙击模式成熟之后，安理会攒下的制裁制度已经能排出一张长清单。截至今天仍在运转的，大致有：基地组织与伊斯兰国的 1267 制度（黑名单制的鼻祖，后被拆分成两套）；朝鲜的 1718 制度（纸面上最严密的一套）；索马里的武器禁运（1992 年至今，联合国最长寿的制裁）；刚果（金）、南苏丹、中非共和国、也门、利比亚、苏丹达尔富尔、海地

（2022 年新设，直接点名黑帮头目）、几内亚比绍，外加塔利班的 1988 制度。也有过出局的：马里的制裁制度 2023 年 8 月因俄罗斯否决续期而整体终止——制裁制度可以死，而且死法也是一票否决。每一个活着的制度都配一个制裁委员会，多数配有专家小组，每个委员会每年要开几十次会、处理上百份列名除名申请和豁免请求。

细看这张清单会发现一个不太光彩的规律：**上榜的几乎全是中小国家和非国家武装。**大国以及大国的核心盟友，从来不会出现在安理会制裁名单上——这不是偶然，而是第二章讲过的那道铁门的直接后果：任何指向五常或其势力范围的制裁提案，都会在投票前被否决票拍死。叙利亚战争期间，多份针对化武袭击的制裁和问责草案被连续否决；2022 年之后，想经安理会制裁俄罗斯本身更是从数学上就不可能——被告席上坐着法官。这不是哪个秘书长的失职，是这台机器出厂时就焊死的边界。

而且这把「向下打的枪」近年还在变钝。冷战后那种「五常大体愿意合作」的窗口正在关闭：专家小组的授权可以被一票掐死（朝鲜小组 2024 年之死），新的制裁制度越来越难立，旧的制度在续期时讨价还价越来越凶。制裁机器最辉煌的年代是九十年代到 2010 年代——那恰好也是大国关系最肯给联合国面子的年代。机器没坏，是供电开始不稳了。

朝鲜：制裁长城与它的缝

利比亚是「目标具体」的正面，朝鲜就是「目标撞上死磕」的反面。2006 年朝鲜第一次核试验，安理会第 1718 号决议开制裁，此后十几年层层加码：2016 年核试验后禁煤禁铁，2017 年第 2371 号和 2375 号决议把朝鲜的拳头出口——煤、铁、海产品、纺织品——几乎全禁，年底第 2397 号决议再把成品油进口压到每年五十万桶的天花板，海外劳工限期遣返。从纸面看，这是联合国历史上对一个仍在运转的国家施加过的最严密的封锁，朝鲜对外贸易的合规渠道被砍掉了九成。

但纸面是纸面。朝鲜的对策是一部制裁规避百科全书：货船改名换旗、公海上船对船过驳煤炭和成品油、用几十层壳公司伪装贸易、海外劳工换个签证类别继续滞留，再后来干脆发展出一支国家级黑客队伍——专家小组估算，仅加密货币盗窃一项，朝鲜每年就进账以亿美元计，相当于用网络抢劫补上了被禁运砍掉的出口收入。而封锁的物理前提始终不在：一千四百公里的中朝边境线和丹东口岸，承担着朝鲜九成以上的对外贸易，北京严格执行决议的力度，直接决定整条长城有多高。罗德西亚那堂课的原话：邻居不配合，制裁是筛子。

结果众所周知：制裁清单加了又加，朝鲜的核试验一路做到第六次，洲际导弹打到能覆盖美国本土。中间还出过一段黑色幽默：2020 年疫情暴发，朝鲜自己把边境彻底封死，执行力度超过了任何制裁决议，专家小组那两年的报告肉眼可见地变薄——原来让封锁滴水不漏的办法，是被封锁者自己动手。边境重开后，海上过驳随即恢复到历史高位。朝鲜成了制裁局限性的活标本：**制裁能让造核弹变得又贵又慢，但拦不住一个愿意让全民挨饿也要造核弹的政权**。经济学上这叫「买方不在乎价格」——当政权把拥核视为生存本身，成本就不是决策变量了。

伊朗：制裁作为谈判的杠杆

介于利比亚和朝鲜之间的，是伊朗。从 2006 年第 1737 号决议起，安理会就伊朗核计划连出数轮制裁，2010 年第 1929 号决议加码到金融、航运和能源领域。真正让伊朗肉痛的其

实是联合国制裁撬动的连锁反应：决议给了美国和欧盟加码自家措施的国际法基础，伊朗被踢出国际银行结算体系，石油出口从每天二百多万桶被压到一百万桶上下，里亚尔对美元的汇率几年内跌去大半，普通家庭的储蓄被通胀吞掉。2013 年，主张温和的鲁哈尼带着「解除制裁」的竞选承诺当选总统，谈判正式开跑；2015 年，伊核协议达成，安理会第 2231 号决议背书，2016 年初联合国制裁解除。

这个故事本可以到此结束，但 2231 号决议里埋了一个精巧的装置：快速恢复机制——任何协议参与国认定伊朗严重违约，可以直接触发「啪」的一下，全部旧制裁自动恢复，无需安理会再投票，否决权都拦不住。设计师的初衷是防止违约方用否决票保护自己。2018 年美国单方面退出协议并恢复自家制裁，伊朗逐步突破浓缩铀限制，十年扯皮之后，2025 年 8 月英法德三国正式触发快速恢复，9 月底，那几轮早已被解除的联合国制裁原样回归。伊朗案例因此同时展示了制裁的两副面孔：作为谈判杠杆，它真的把对方按到了桌前；作为长期解决方案，协议一旦散伙，弹簧「啪」地弹回原位，一切归零。

那制裁到底有没有用

把案例摊开之后，可以回答这个大问题了。学界把二十世纪的案例翻了个底朝天，最常被引用的口径是：制裁大约有三分之一的时候能逼对方做出部分让步（也有更悲观的学派把这个数压到百分之五，分歧主要在你把「政权最后让步了」多少算在制裁头上）。还有一派更扎心的观察叫「制裁悖论」：越容易被制裁打痛的国家，往往在制裁落地前就妥协了，根本轮不到被制裁；真的挨上制裁的，恰恰是那些早就把代价算清、决定硬扛到底的政权——所以制裁名单本身就经过了反向筛选，剩下的全是硬骨头。比数字更重要的是规律，成败大致由三件事决定：

1. **目标够不够具体。**「放回这个人质」「交出这两名嫌疑人」「停止这次空袭」——可验证、可完成，成功率高；「推翻你自己」「放弃你视为命根子的核计划」——成功率趋近于零。利比亚和朝鲜是这条规律的两极。
2. **对方是不是死磕型政权。**政权越不在乎本国民生，制裁的经济痛感越传不到决策层。伊拉克和朝鲜都证明：对一个能把饥饿外包给平民的政权，挨饿的是人质，不是绑匪。
3. **围堵圈有没有缝。**罗德西亚输在南非和莫桑比克，朝鲜的效果被一条边境线打了对折。制裁的有效性约等于「最松的那个邻国」的配合程度。

所以制裁最稳的功效，其实是两件不起眼的事。一是**信号**：用一份有法律约束力的决议告诉全世界「这条线不能过」，把孤立变成既成事实——企业会做风险规避，银行会主动切割，很多损失根本不是决议条文直接造成的，而是「被联合国点名」这件事本身吓出来的。二是**堵**：武器禁运很难全堵死，但每一枚被拦下的导弹零件、每一船被退回的煤炭，都真实地抬高了对手的成本、拖慢了对手的时间表。制裁很少一击致命，它更像个减速器。

还有第三件更隐蔽的用处，研究者叫它「以压促谈」的序曲功能：很多让步并不发生在制裁落地之后，而发生在**制裁的威胁阶段**——对方掂量代价、提前让步，制裁决议根本不必真的通过。这本账没法统计成功案例（没通过的决议不上新闻），但外交官们心知肚明：安理会走廊里那句「再不收手就表决制裁」，本身就是工具箱里的一件工具，只是它用不出响声。

它还有一串必须记账的副作用，本章前面已经见过了，这里收个尾：误伤平民（伊拉克的人道灾难是直接促成定向制裁改革的原因）；肥了政权（稀缺带来分配权，分配权带来控制）；养肥黑市（每一次禁运都造就一代走私富豪和犯罪网络，而犯罪网络一旦长成，制裁解除后也不会消失——巴尔干战后欧洲的有组织犯罪版图，很大程度上是九十年代禁运喂出来的）；以及政治上的回火——被制裁国的宣传机器最喜欢把民生苦难归因于「外面的封锁」，民族主义的团结效应有时反而替政权续了命。正因为副作用清单这么长，2022 年安理会专门通过第 2664 号决议，给所有资产冻结类制裁统一开了一个人道豁免口：人道救援机构的粮食、药品、救灾行动，不再怕被误冻。这是从伊拉克的尸骨上学来的条文。

最后还有一种更隐蔽的损耗：制裁疲劳。任何制裁制度都要安理会年年续授权、会员国年年花执法成本，而新闻头条是会翻篇的。时间拖得越久，执行国海关的注意力越松，企业的合规部门越倦怠，政治人物越懒得为一桩没有头条价值的旧案得罪人。罗德西亚十三年、索马里三十多年——制裁的敌人不只是走私者，还有时间本身。

旁观者的账单：第五十条与第三国的血

制裁砸向目标国，溅出的血却常常落在围观者身上，而宪章的设计者居然提前想到了这一点。宪章第五十条规定：任何国家（哪怕不是会员国）因执行制裁而遇到「特殊经济问题」，有权找安理会协商。这款平时无人提起，真用起来却要钱要得理直气壮：对南斯拉夫全面封锁那几年，多瑙河航运中断，上游的罗马尼亚、保加利亚外贸受损以十亿美元计，排着队援引第五十条要求补偿；更早对伊拉克禁运时，靠对伊贸易和侨汇吃饭的约旦经济几乎休克，安理会只好专门给它开了对伊贸易的豁免口子。

问题是「有权「协商」不等于有权「获赔」——安理会没有补偿基金，安慰性质居多。于是第五十条渐渐变成了一种外交筹码：小国在制裁表决前先把账单拍在桌上，「要我们配合执行可以，损失你们怎么补？」这也解释了为什么一些决议里会专门写进对邻国的人道豁免或贸易例外。**制裁从来不只是两方的事，它是一张账单，而账单的每一页都在找一个愿意付钱的人。**

执行的最后一公里：决议怎么变成一国的法律

前面说「约束力与执行力是两回事」，这里把这最后一公里拆开看。一份制裁决议通过后，每个会员国都要完成一套「翻译」：行政部门把决议条款写成本国的行政令或条例，明确罚则——公民和银行违反要承担什么刑事责任；金融监管机构连夜把黑名单发给所有银行，银行系统更新筛查程序；海关更新口岸布控名单；外交部通知驻外使领馆拒发上榜者的签证。行动快的国家几天内完成，慢的要走议会立法，拖上一年半载的也不少见。安理会没有督察权，只能靠各国按决议要求提交的执行报告和专家小组的暗访去抽查。

于是出现了一幅极不均匀的世界地图：在美欧，违反联合国制裁是要坐牢的重罪，银行对黑名单的筛查细到连重名都会拦下；而在一些治理能力弱的国家，决议进了外交部就再没出来过，边界照样过货，黑市照样换汇。再加上有些国家的法院（像卡迪案里的欧洲法院）会因为程序正义问题部分抵制执行，同一份第四十一条决议，在地球的不同经度上，密度完全不同。制裁专家说了一句很冷的实话：**联合国制裁的真实效力曲线，画的其实是全球治理能力的分布图。**

过度合规：制裁的隐形成本

还有一本账很少被算进制裁评估里：执行方的成本。对银行和大企业来说，碰一条黑名单的成本是天文数字的罚款，而收益是零，于是理性选择不是「精准执行」，而是「宁可错杀」。业界给这个现象起了个名字，叫「去风险化」：只要一个国家上过制裁名单、或者名字跟某个制裁制度沾边，银行干脆关掉这个国家所有小客户的汇款通道，船公司整片海域不接单，保险公司整类货物不保。结果就是人道组织往苏丹汇款救急被银行退回，小国侨民的侨汇被切断，被误伤的又是平民——只不过这次的「刽子手」不是政权，而是合规部门的算法。联合国自己也被反噬过：在阿富汗和索马里，人道机构一度因为怕触碰对塔利班和青年党的资产冻结而不敢行动，这正是后来催生第 2664 号常设豁免的直接压力之一。**制裁的杀伤力从来不只是在名单上，还在名单吓出来的过度谨慎里。**

一个必须澄清的混淆

读到这里你可能会问：新闻里天天说的那些制裁——冻结某国央行、踢出 SWIFT、连第三国跟它做生意都要被罚——怎么本章没提？因为**那些大多不是联合国制裁**。今天世界上影响最大的制裁工具，是美国的单边制裁：财政部海外资产控制办公室（OFAC）拉名单，依托的是美元结算体系，而不是安理会决议；所谓「次级制裁」——罚跟被制裁国做生意的第三国企业——更是纯美国国内法的延伸，联合国框架里不存在这个东西。它的牙齿是真金白银的罚单：2014 年，法国巴黎银行因为替苏丹、伊朗、古巴客户走美元结算，被罚了八十九亿美元，创下纪录——注意，它违的是美国财政部名单，不是安理会决议。欧盟的制裁同理。它们的共同点是：不需要中俄点头，所以比联合国制裁用得更多、加得快；也正因为绕开了联合国，它们在法律上只约束自家企业和敢用美元、欧元体系的人。

区分两者的现实意义在于：联合国制裁是全人类共同立约，道义分量最重，但受否决权掣肘、也堵不死单边行动留的后门；单边制裁灵活凶狠，但没有联合国那份「全世界都欠账」的合法性。一个国家对同一种行为，常常同时挨着两套——伊朗就是被联合国、美国、欧盟三层制裁叠着打的典型。看新闻时认清是哪一套，是读懂地缘政治的基本功。

手、嘴和刀

把它放回联合国的工具体系里看，位置就清楚了：谴责是嘴，制裁是手，动武是刀。嘴不花钱但没人怕；刀一出手就收不回来；手的力气有限，还经常误伤旁人——从罗德西亚的输油管，到伊拉克的奶粉，到朝鲜的加密货币黑客，这套机器八十年里被反复拆开重装，变得更精密、更有人道豁免、更有申诉通道，但始终没能改掉那个娘胎里的缺陷：它的强度取决于最松的缺口，它的代价由最弱的人先付。

但在「只能看着」和「必须开战」之间，它仍是唯一能在客厅里完成的动作。而有没有一些时刻，连手都抬不起来，只能眼睁睁看着最坏的事情发生？有。而且就发生在联合国自己的院子里。下一章，去看它最黑暗的两页。

第十章·至暗时刻

前面九章一直在讲这台机器怎么转。这一章讲它两次最严重的停转——不是没人按按钮，是按钮被按住了。这两次停转之间隔着十四个月，每一次都有几十万人为此送命。讲它们不是为了控诉，而是因为：**不理解这两次失败，就会对联合国产生两种同样错误的判断——要么以为它无所不能，要么以为它一无是处。**

卢旺达：传真机先到了八十天

1994 年 4 月 6 日晚，卢旺达总统的座机在首都基加利上空被导弹击落。几小时内，路障在城里立起来，极端分子拿着事先印好的名单挨家杀人。此后大约一百天，八十万图西族人和温和派胡图人被杀——用的主要不是枪，是砍刀。每天八千人的速度，是人类历史上效率最高的屠杀之一。

联合国当时就在卢旺达。一支约两千五百人的维和部队（联卢援助团）部署在首都，指挥官是加拿大少将罗密欧·达莱尔。而且他**提前知道**。当年 1 月 11 日，也就是屠杀开始前近三个月，达莱尔给纽约总部发了一封后来举世闻名的电报：线人供出了军火藏匿点和屠杀计划，连名单制度都说得清清楚楚。达莱尔请求授权去抄军火库。总部的答复是：不行——你的授权是监督停火，不是收缴武器，别越权。

屠杀开始后，更荒诞的事发生了。十名比利时蓝盔士兵被杀，比利时整个撤军；西方各国派飞机来，只接走本国侨民，一个卢旺达人不带；4 月 21 日，安理会通过第 912 号决议——不是增兵，而是**把部队从两千五百人裁到二百七十人**。在屠杀最凶的那几周里，联合国留在基加利的兵力，不够守住一座体育馆。与此同时，各国政府在措辞上精打细算：官方文件刻意避开「种族灭绝」这个词，因为 1948 年的《防止及惩治灭绝种族罪公约》规定，一旦认定种族灭绝，缔约国有义务出手制止。五月中旬安理会终于授权增兵五千五百人，可各国磨磨蹭蹭凑不齐人——七月屠杀结束时，增援部队还没到。

斯雷布雷尼察：「安全区」三个字

十四个月后，欧洲。波黑战争打到 1995 年，联合国在波黑东部划了六个「安全区」，承诺保护逃进去的平民。其中一个叫斯雷布雷尼察的飞地，挤着四万穆斯林难民，由四百来名荷

兰蓝盔驻守——轻武器，弹药不足，授权仍然是第三章那三条铁律：除自卫外不使用武力。

1995 年 7 月，塞族军队在姆拉迪奇指挥下进攻安全区。荷兰营向上级请求空中支援，支援在官僚主义里层层打转，批下来时城已破。7 月 11 日，塞族军队开进斯雷布雷尼察，当着蓝盔的面把男性平民分批押走。此后几天，超过八千名男子和男孩被处决、埋进乱葬坑——二战以后欧洲土地上最大规模的屠杀，发生在一个联合国挂牌承诺保护的地方，在联合国士兵的眼皮底下。后来荷兰海牙的法庭裁定荷兰政府对此负有部分责任；而早在 2002 年，一份本国调查报告就让荷兰内阁集体引咎辞职。

为什么眼睁睁看着

复盘这两次失败，原因出奇地一致，而且每一条都能在本书前几章找到出处：

- **授权太小**。维和三条铁律是为「监督停火」设计的（第三章），用来对付屠杀等于让交通协管员去解救人质。安理会不肯升级授权，因为升级意味着打进去。
- **没人愿意死**。部队是租来的（第三章），出兵国的政府首先对本国选民负责。比利时死了十个兵就撤军——不是军人怂，是任何民主国家都没法向选民解释「我们的孩子为什么死在非洲中部」。
- **大国无利可图**。卢旺达不是任何人的战略要地。安理会那张马蹄形桌子（第二章）只做「划算」的事，而卢旺达在任何一常的利益账本上都是空白页。

1999 年，联合国自己发表了两份独立调查报告，结论罕见地没有推诿。关于卢旺达的报告写道：联合国系统的失败「是根本性的」；关于斯雷布雷尼察的报告，秘书长在序言里承认，联合国「将因其在这场悲剧中的角色而被历史铭记」。秘书长科菲·安南——他本人正是卢旺达事发时的维和部负责人，那封被驳回的电报就躺在他的系统里——后来多次说，卢旺达是他一生的痛。

失败留下的遗产

两次屠杀的废墟上长出了两件东西。一是 2005 年世界首脑会议全体通过的「保护的责任」原则（R2P）——大白话：主权不再是暴行的挡箭牌，一个国家屠杀自己的人民时，国际社会有权、甚至有责任介入，外交不行就制裁，制裁不行，最后一招可以是武力。二是维和授权的整体转向：此后的维和任务普遍写进「使用一切必要手段保护平民」的条款，蓝盔终于有了为平民开枪的授权。

遗产的另一面是清醒的失望：R2P 通过至今二十年，它最被引用的时候，往往还是争论「为什么这一次又没用」的时候。规则前进了，政治没有。这台机器改起来为什么这么难——为什么连「吸取教训」都这么步履蹒跚？这是下一章的问题。

第十一章 · 为什么改不动

读到这一章，你脑子里大概已经攒了一长串改革方案：否决权该废掉，安理会该扩员，非洲和拉美连个常任席位都没有，凭什么？这些想法你不是第一个有的——从 1950 年代起，「联合国改革」就是个年年被提起、年年没下文的行业。七十年提了多少方案没人统计过，落地的是零。为什么？因为联合国的改革问题里，藏着整个体系最精妙、也最令人绝望的一个死锁。

锁的结构：修门需要钥匙，钥匙挂在门里

先看规则本身。宪章第一百零八条规定了修改宪章的程序：大会三分之二多数通过，然后经三分之二会员国的议会批准——**其中包括全部五个常任理事国的批准**。

请把最后半句再读一遍。这意味着：任何削弱五常权力的修正案，都需要五常自己点头。否决权是五常的命根子，而废除否决权需要五常全体同意。这不是悖论，这是设计——1945 年在旧金山，小国们曾为否决权激烈抗议，大国们给出的回复直白得惊人：不接受否决权，就没有联合国。要么收下这个带特权的组织，要么回到国联的老路。小国收下了，死锁就此铸成。

大白话

大白话：一栋楼的章程规定「修改章程需全体大户签字」。你可以提议取消大户特权，表决结果也一定会很好看——但那扇门的钥匙，就挂在大户的腰上。

八十年只成功过几次，全是「加法」

宪章生效至今，修正案只通过过寥寥几次，而且清一色是无害的扩容：1965 年安理会从十一席扩到十五席，经社理事会两次扩员——全是「把蛋糕做大」，没有一刀动过五常的蛋糕。顺便说，那几次扩员的理由至今成立：1945 年联合国五十一个会员国，今天一百九十三，安理会还是十五席，占会员国的比例从五分之一缩到不足百分之八。

最热门工程：安理会扩员，和它的四路阻击

改革议题里最热闹的是给安理会加常任席位。场上主要有几拨玩家：

- **四国集团 (G4)**：日本、德国、印度、巴西，组团争常任。理由一个比一个硬：日本德国是第三、第四大出钱国（交着前几名的会费，却连固定座位都没有）；印度是世界第一人口大国、最大的维和出兵国之一；巴西代表整个拉美的空白。
- **非洲集团**：五十四个非洲国家占大会票数四分之一还多，常任席位却是零。他们的要价更狠：两个常任席位，而且**要连否决权一起给**——否则就是二等舱。
- **「团结谋共识」集团**：意大利、巴基斯坦、韩国、阿根廷、墨西哥等一大批中等国家。他们的立场耐人寻味：反对增加任何常任席位，只同意加非常任。为什么？因为意大利不想德国升上去，巴基斯坦不想印度升上去，阿根廷不想巴西升上去——**每个候选国的隔壁，都站着一个拼了命也要拽住它的邻居**。

看明白这个局了吗？即便五常集体大度同意扩员（现实中不存在），方案也会撞上这堵「地区互撕」的墙：给印度，巴基斯坦不答应；给德国，意大利不答应；给巴西，拉美自己先打起来。而大会三分之二这条线，意味着任何方案都要同时摆平这几股互相否定的力量。七十年来没有一份方案做到过。

绕道走的改革：不动宪章，动「面子」

正门焊死了，改革者学会了翻窗户——搞不需要修宪的「软约束」。第二章讲过的 2022 年机制就是一例：动用否决权后，大会自动开会让你当众解释。再早一点，法国和墨西哥常年推动一个倡议：发生种族灭绝这类大规模暴行时，五常应自愿承诺不使用否决权。英国支持，一百多个国家联署——但注意它的性质：承诺书，不是法律。五常签不签、到时候守不守，全凭自觉。这就是联合国改革能走到的最远边界：**所有真改革都要五常同意，所以所有能落地的改革，都只能是五常不怕的那种**。

一个冷知识可以作结：宪章里至今还躺着两条「敌国条款」（第五十三、一百零七条），白纸黑字把德国、日本等二战敌国单列为可防范对象——八十年代过去，德日早已是模范会员国兼大金主。1995 年大会专门通过决议宣布这些条款「已经过时」，建议尽早删除。三十年过去了，字还在那儿——因为删它也要修宪，而修宪要走的流程，复杂到没人愿意为两条没人用的死条文去启动。一个连删除错别字都办不到的章程，你大概能想象改它的特权条款是什么量级。

那么，一台被自己的保险丝焊死的机器，一个改不动、管不住大国、眼睁睁见过地狱的组织——它凭什么活过了八十年，而且至今没人真敢关掉它？最后一章，回答贯穿全书的问题。

第十二章 · 如果没有联合国

最后一章，回到导读里那个思想实验：明天早上，联合国消失了。大楼、否决权、蓝盔、摊款单，全部蒸发。世界会怎样？

现在你有资格认真回答它了。第一天，新闻头条会炸锅，然后各国宣布「以双边方式继续合作」。第一周，你会发现国际邮件和航班照常（第七章说了，邮政和民航是独立老字号，会活下去），股票市场波澜不惊。但第一个月之内，裂缝会一个接一个出现：南苏丹边境上那排蓝盔没了，停火线两边的指挥官开始互相试探；刚果的粮食车队没了，难民营开始断顿；也门的霍乱疫情没了牵头协调的人；某个大国和某个小国在公海上撞了船，想找个双方都能进门的房间谈——发现这样的房间没有了。

这就是联合国真正的产品。它不在决议里，不在预算表里，它是一种**默认值**：在没有联合国之前，两个国家有了摩擦，默认状态是「各自回家，断交，备战」；有了联合国之后，默认状态变成了「后天上午十点，纽约，老地方谈」。这本书用十一章拆遍了这台机器的每一个生锈零件，最后要说的是：机器的全部意义，就在于它一直在那儿转。

先纠正一个测评标准

评价联合国，人们惯用的标准从一开始就错了：拿它和「世界政府」比——它没有军队、管不了大国、决议没人执行，所以「联合国没用」。但世界政府从来不是它的产品定位。它的设计者在 1945 年亲眼见过国联怎么死（第一章），他们要造的不是一个管得住世界的政府——那东西造不出来——而是一个**关不掉、也舍不得退的房间**。

所以正确的比较对象不是理想国，是「没有它的那个平行世界」。而那个平行世界，人类恰好试过一次：国联 1930 年代瘫痪，接下来发生的事是第二次世界大战。联合国运行八十年的成绩单上，第一行永远是这条：八十年里，大国之间没有爆发过一次直接战争——这是工业革命以来最长的一段大国和平。当然，这份和平的功劳簿上还有核武器的恐怖平衡、还有深度捆绑的全球贸易，联合国顶多算三分之一功臣。但历史学家基本都同意一件事：冷战四十多年，联合国是美苏之间**唯一一条永远在线的官方热线**。1962 年古巴导弹危机最紧的那几天，肯尼迪和赫鲁晓夫之间很多话，就是通过秘书长吴丹在中间传递的。热线的价值不在通话质量，在于它永远在。

几个被低估的实绩

除了「没打打仗」这件无形的事，还有些摸得着的：

- **去殖民化**。1945 年地球上大半人口生活在殖民地里。联合国从成立起就把「民族自决」写进宪章，1960 年大会通过《给予殖民地国家和人民独立宣言》，此后三十年，八十多个前殖民地以国家的身份走进了那个大厅——会员国从五十一个涨到一百九十三个，涨出来的几乎全是它们。联合国是自己「生」出来的世界最好的见证人。
- **一整套今天没人觉得需要感谢的标准**。儿童的疫苗、难民的权利、海洋的规则、人权的清单——1948 年《世界人权宣言》至今是被翻译语言最多的文件，五百多种。这些纸张没有法警（第八章），但每一张都抬高了下次作恶的舆论成本。
- **一支永远在垫底的救援队**。一年一亿多人的粮食、一亿两千万流离失所者的帐篷、全球一半儿童的疫苗（第七章）——这些事如果没有联合国系统，就得靠一百九十三个国家两两谈判解决。

它到底是什么

拆到这里，可以给这本书开头的问题一个完整的答案了。

联合国不是政府，因为它没有强制力（第三、四、八章）；不是议会，因为大会的决议不算数（第五章）；不是法庭，因为判决执行要看政治脸色（第八章）；不是军队，因为连兵都是租来的（第三章）。它的否决权瘫痪过自己（第二章），它眼睁睁见过地狱（第十章），它被自己的保险丝焊死、改不动（第十一章）。

它是一间客厅。全世界一百九十三个国家，无论贫富、无论对错、无论此刻正在和谁交战，每天都得来这间客厅坐着。沙发不舒服，规矩偏心眼，最横的几家还攥着遥控器——但这是人类历史上第一间「所有人都在」的客厅。在客厅里，吵架至少发生在室内，情报在走廊里流动，敌意被稀释成程序，而最坏的那种沉默——两个大国彻底失联——自从 1945 年起就再没发生过。

哈马舍尔德那句话（第六章）现在可以读出第二层意思了：「联合国被创造出来，不是为了把人类带往天堂，而是为了把人类从地狱里拯救出来。」——从地狱到天堂之间的路，它一步也管不了；它管的只是让地狱的门不要开得那么顺。八十年来，这是它唯一承诺过的东西，也是它唯一交付了的东西。

下次再看到新闻里「联合国强烈谴责」却无人执行的画面，你可能会少一分嘲讽，多一分理解：那台机器此刻正在做的，就是它八十年来一直在做的那件事——**让所有人留在房间里**。至于房间里的人要往哪走，从来不是、也永远不会是它能决定的。

联合国到底有什么用 · 王建硕