

联合国安理会的“否决权之战”

所谓“否决权”，通常是指联合国安理会常任理事国使用反对票阻止安理会某项决议通过的权力。《联合国宪章》规定，美国、苏联（苏联解体后由俄罗斯继承席位）、英国、法国、中国五国为安理会常任理事国，对决议拥有“一票否决”的特殊权力。而这，往往成为影响联合国乃至整个国际局势的重要因素。

自1945年联合国成立以来，否决权成为各国外交斗争的重要工具。“否决权之战”，则使联合国安理会成为一个没有硝烟的战场，或胜或败，往往可能使历史重新书写。 ■ 林利民



2012年4日，中国常驻联合国代表李保东在表决中投否决票，中俄否决安理会叙利亚决议草案。

1 安理会的“大国一致”规则

联合国作为当今世界最大、最重要、最具代表性和权威的国际组织，也是大国利益的角逐场，安理会五大常任理事国的否决权则是大国间相互较量、相互制衡的工具。

在安理会常任理事国否决权的使用问题上，中国是相当谨慎的，但在关键时刻、关键问题上，却是原则性极强，可以说是“该出手时就出手”。

联合国安理会常任理事国行使的“否决权”是怎么回事呢？

联合国安全理事会（简称“联合国安理会”或“安理会”）是联合国的六大主要机构之一，根据联合国宪章的宗旨及原则，安理会负有维持国际和平与安全的责任，是唯一有权采取强制行动的联合国机构。

安理会由5个常任理事国和10个非常任理事国组成。5个常任理事国是美国、苏联（苏联解体后由俄罗斯继承席位）、英国、法国、中国。非常任理事国由联合国大会选举产生，最初为6个。1965年，通过修改宪章，非常任理事国数量从6个增加到10个。

事实上，《联合国宪章》有关安理会的章节中并无“否决权”一说，但其规定凡非程序性决议案，必须得到安理会15个理事国中至少9票以上赞成，并且5个常任理事国中没有一国投反对票才能通过。这样说来，任何一个常任理事国的反对票都会使一个议案无法通过，这就是“大国一致”规则。

实际上，在程序问题上，安理会常任理事国也拥有否决权。因为安理会成员国就该问题是“程序问题”还是“实质问题”产生分歧时候，就可以把该问题认定为“实质问题”。因此，一般情况下，安理会常任理事国投反对票即被称为行使“否决权”。

2 苏联缺席，朝战议案侥幸通过

1950年6月25日爆发的朝鲜战争，不但被美国认为是由中苏所策动，还被看作是第三次世界大战的序幕，因而决心武力介入，回应“世界共产主义挑战”。

朝战爆发后，美国以极快的速度操纵安理会接连通过了有利于贯彻美国战略意图的三个议案。

朝战爆发的当天下午，美国操纵安理会通过了有关朝鲜战争的第一个议案，宣布朝鲜的进攻“是对和平的破坏”，要求它立即停止军事行动并把军队撤回三八线以北。

两天后，美国又操纵安理会通过了第二个议案，建议联合国会员国向韩国提供“必要的援助”。

紧接着在7月7日，美国又操纵联合国通过了第三个议案，要求组织“联合国军”，由一名美国司令官指挥，以联合国名义介入朝战，并要求各会员国依据安理会决议向“联合国”提供军队及其他援助。不久，以美军为主，包括15个仆从国军队在内的“联合国军”正式成军，并由美国将军麦克阿瑟指挥开赴朝鲜，开启了“联合国军”武力干涉一国内政的历史。

本来，因苏联在安理会享有“绝对否决权”，美国很难操纵安理会通过以上三个决议。但当时苏联代表马立克因安理会年初未通过中国“入联”议案，宣布抵制安理会，未在任上。美国便乘苏联代表缺席之机，蓄意以最快的速度操纵英法及“中华民国”代表和其他非常任理事国，以多数票通过了以上三个议案。

换言之，如苏联代表能正常出席安理会会议并动用否决权，美国就休想通过以上三个议案，也就不能打着“联合国军”旗号干涉朝鲜战争。

3 中国“恢复”席位，美国没否决

新中国成立后不久，周恩来便几度致电联合国，要求联合国“取消国民政府代表团”在联合国的一切活动，将其代表“开除”出联合国，并恢复新中国在联合国的合法席位。

新中国要实现“恢复”联合国席位（以下简称“入联”）并“驱逐”蒋政权代表的目标，最大的障碍在美国。如果美国在安理会投否决票，中国“恢复”联合国合法席位的道路可能更加曲折。

然而，美国虽然千方百计阻挠新中国“入联”，却始终未动用“绝对否决权”搞一票否决，而是采用了其他曲折的办法。

1950年初中国首次提出“恢复”联合国席位的申请后，苏联提出了一个支持中国“入联”的提案。当时美国驻联合国代表表示，美国未承认“中华人民共和国”，不能把美国这一票理解为“否决票”，如果安理会多数通过苏联提案，美国将接受投票结果。

当年1月13日，安理会就苏联提案进行表决，虽然未获多数，但英国、挪威已承认新中国，法国也有此意，苏联、印度、南斯拉夫更是中国“入联”的铁杆支持者。根据这种情势，到秋季安理会再讨论时，中国有可能获得安理会多数票，提早21年实现“入联”目标。

然而，恰在此时，朝鲜战争爆发。美国断言战争由朝鲜发动，朝鲜得到中苏支持，因而急剧转变了对中国“入联”的立场，开始着手完全封死中国“入联”的通路。

1951年11月，在第六届联合国大会上，美国指使泰国出面，以中国“侵略”朝鲜为由，搞了一个提案，称“任何排除中华民国代表或容纳中共的提议，不予列入议程”，要求联大“延期讨论”中国“入联”问题。此案以37:11通过。

此后直到1960年，美国每年都依葫芦画瓢，搞一个类似提案，用“延期讨论”的方式把中国“入联”问题拖了下来。

到了1961年，支持中国“入联”的国家越来越多，“延期讨论”案难以为继，美国便在当年十六届联大上搞了一个五国提案，宣称“改变”中国代表权问题是“重要问题”，需要联大2/3多数票表决通过才有效。由于美国很容易掌握1/3以上的票数，中国“入联”又被拖了10年。

1971年，中国国际威望进一步提高。这年7月基辛格秘密访华，并宣布尼克松也将访华，美国更难阻止其他国家投票支持中国“入联”。当年9月举行的第26届联大以压倒多数票通过了接受中国“入联”并驱逐国民党政权代表的多国提案，中国终于恢复了在联合国的地位。

4 30年河东，30年河西

联合国成立之初，美国能操纵英法等国，苏联在安理会居于少数地位，因而不断动用否决权保护自己的诉求。1975年以前，也就是联合国成立后的第一个30年，苏联一共动用过114次否决权，占其动用否决权总数的90%，最极端的一次是，苏联竟然在一天内投过15次否决票，以致苏联驻联合国代表被称为“否决票机器”。

美国直到1970年3月才第一次在联合国使用否决权。1975年之前，美国仅动用过6次否决权。这表明，在联合国成立的前期，美国对联合国影响力很大，甚至有一定的操控能力，不需轻易动用否决权。1975年以后，美国的国际威望和对联合国的影响力下降，开始在联合国频繁使用否决权。

在1975年之后的三十多年中，美国动用了90多次否决权，占美国使用否决

权总数的90%以上。相反，苏联（俄）在此期间只动用了17次否决权，1985年后的20多年只动用了6次否决权。即是说，美国取代苏联成了联合国安理会的“否决票机器”。正所谓“30年河东，30年河西”，这也说明美国在联合国的地位及对联合国的操控能力在下降，联合国越来越像联合国。

中国是安理会的后来者，一直慎用否决权。中国20多次动用否决权主要用于表达对联合国秘书长人选问题的诉求（19次），除了1981年否决瓦尔德海姆连任，70年代还在联合国秘书长人选问题上投过3次否决票。冷战后中国更是慎用否决权，近20年来仅动用过6次（包括最近在叙利亚问题上的否决票）。这也表明中国对联合国及对国际事务一直秉持建设性立场。

综合《中国组织人事报》《文史月刊》