

# 从联大决议看安理会改革中的否决权问题

——以联大第 76/262 号决议为例<sup>[1]</sup>

周方银 梁媛姗

**【内容提要】**联合国安理会的大国否决权机制自确立至今，已持续运转 70 余年，它在维护国际和平与安全方面发挥着重要的作用，但同时也存在一定问题。国际社会要求对联合国安理会进行改革的呼声长期存在，其中否决权机制常被列为改革的首要问题。近期乌克兰危机的爆发使安理会五大常任理事国具有的“一票否决权”再度成为各方关注的焦点。2022 年 4 月，联合国大会通过第 76/262 号决议，规定一旦安理会常任理事国行使否决权，将自动触发联大召开会议机制。尽管决议并未从实质上阻止五常对否决权的行使，但新增的联大辩论程序将增加安理会常任理事国行使否决权时所面临的外部约束和国际道义压力。在中美竞争加剧和俄美欧关系紧张的当下，联大第 76/262 号决议会对五常分别产生程度不同的影响。

**【关键词】**安理会 否决权 联合国大会 常任理事国 乌克兰危机

**【作者简介】**周方银，广东外语外贸大学国际关系学院教授；梁媛姗，广东外语外贸大学国别和区域研究专业博士研究生。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241 (2023) 01-0113-20

---

[1] 本文是国家社科基金重大项目“地区秩序转型背景下打造周边命运共同体研究”(项目编号: 22ZDA128) 的阶段性成果。

2022年4月,第76届联合国大会以协商一致的方式通过了第76/262号决议,要求任一安理会常任理事国行使否决权后,联大在10日内自动召开会议,由联合国全体成员对否决权所涉局势进行审议。尽管决议内容在表面上触及了此前国际社会关于安理会否决权机制改革的相关诉求,但它本质上是当前大国战略博弈在联合国框架内的延伸和体现。在当前乌克兰危机持续、中美战略竞争长期化的背景下,该决议的通过一定程度上或预示着未来联合国包括安理会改革的发展趋势,其动向值得关注。

## 一、安理会否决权机制设立的背景和历史作用

### (一) 大国否决权机制设立的历史背景

在1945年2月举行的雅尔塔会议上,美国、苏联、英国三大反法西斯同盟国经过激烈谈判,在确定联合国创始国和投票机制等关乎战后各大国地位、权力的重要问题上达成一致。“雅尔塔方案”确定邀请中、法两国同美、苏、英一起,共同作为旧金山制宪会议暨联合国的发起国;在投票程序上,规定安理会每一理事国都拥有投票权;非程序性问题需由全体常任理事国的同意票决定。<sup>[1]</sup>1945年6月的旧金山制宪会议正式签署《联合国宪章》,规定美国、苏联、英国、法国、中国为安理会五大常任理事国(以下简称“五常”)。尽管宪章文本中没有出现“否决权”的说法,但它作为常任理事国的权力实质性地存在,并源于关于投票程序的相关规定——“安全理事会关于程序事项之决议,应以九理事国之可决票表决之”,“安全理事会对于其他一切事项之决议,应以九理事国之可决票包括全体常任理事国之同意票表决之”。<sup>[2]</sup>由此,安理会五大常任理事国可以通过一票反对的方式,

---

[1] [苏] 萨纳柯耶夫、崔布列夫斯基:《德黑兰、雅尔塔、波茨坦会议记录摘编》,上海人民出版社1974年版,第223—224页。

[2] 参见《联合国宪章》第五章第二十七条第二、三项。

阻止任何其不赞成的非程序性事项议案的通过。

## （二）大国否决权机制的重要性和时代意义

《联合国宪章》确立的大国否决权机制作为一项特殊的制度安排，在维护国际和平与安全方面发挥了重要的历史作用。首先，该机制的最大意义在于显著降低了大国间由于缺乏协商而爆发严重冲突的风险。国际关系的历史和实践表明，唯有大国团结一致才能有效维护世界的和平与安全。历史上，“大国一致”原则曾贯穿19世纪维也纳体系下的欧洲协调时期。在这一原则的指导下，大国在面临国际危机时会更多地寻求协商解决以达成共识，而非诉诸单边行动，这一理念曾对欧洲百年间的相对和平做出过重要贡献。<sup>[1]</sup>安理会否决权机制为大国因出现分歧而走向战争设置了缓冲阀，使大国可以通过投否决票的方式表达立场、维护其关键利益，防止集体安全因忽略重要成员的意志而遭遇危机。如果缓冲机制缺失，大国间的矛盾与冲突会变得更为尖锐，世界将面临更大危险。

其次，大国否决权机制吸取了国际联盟因坚持“全体一致”原则而导致决策效率低下、在面临国际危机时无法有效发挥作用的历史教训，兼顾了效率与公平。一战后创立的国际联盟为体现公平与平等原则、避免“大国欺负小国”的情况发生，赋予每个国家同等的一票，且只有在全体同意的情况下决议才能获得通过。这样的规则使各成员国都拥有事实上的否决权。“全体一致”规则导致国联的决策效率十分低下，成员国几乎难以在任何问题上达成共识。时任英国外长奥斯丁·张伯伦（Austen Chamberlain）对国联的评价可谓一语中的：“麻雀吵架时，国联大显身手；老鹰搏斗时，国联则束手无策。”<sup>[2]</sup>鉴于国联的惨痛教训，联合国在成立之初就将否决权

[1] 郑先武：《欧洲协调机制的历史与理论分析》，载《教学与研究》2010年第1期，第80页。

[2] [英] W·N·梅德利科特：《英国现代史》，张毓文等译，北京：商务印书馆1990年版，第118页。

集中在能承担保障国际和平与安全重任的大国手中，以确保集体安全机制运行的有效性，使大国更好地承担维护和平的责任。<sup>[1]</sup>为兼顾中小国家的利益，联合国在成立时设置了6个由联大选举产生的非常任理事国席位，从数量上保证安理会内小国的席位多于大国。1965年，非常任理事国数量增加至10个，席位按地区分配，为亚洲2个、非洲3个、拉美2个、东欧1个、西欧及其他国家2个，最大程度确保地域公平。<sup>[2]</sup>由此，安理会三分之二以上多数同意（9个理事国可决票）加上“大国一致”的制度安排，使安理会的决定既能体现多数国家的意愿，又确保五常都不反对。这不仅提高了决策效率，也降低了因任一常任理事国激烈反对而显著激化国际矛盾的风险，是一种平衡权力与道义、利益与效率的折中安排。

### （三）大国否决权机制在实践中暴露出的问题

安理会投票机制是美苏英三大国在二战后期特定国际形势下设计的。随着世界反法西斯战争结束，三大国为了战争胜利而合作的基础不复存在，为争夺霸权，美苏矛盾日益尖锐。随着国际格局发生改变，否决权机制也显露出一定的弊端，特别是当大国意见相左时，否决权往往只能以“消极一致”的方式避免大国关系的高度恶化，而无助于实际问题的解决，甚至成为大国博弈的政治工具。根据集体安全的逻辑，安理会的关注点本应聚焦于维护国际和平与安全，然而在现实中却长期陷于无所作为的困境。自联合国成立以来，安理会一直在一些大规模战争和冲突中保持沉默，包括冷战时期的越南战争、阿富汗战争以及冷战后的伊拉克战争、俄格战争和叙利亚冲突等，在解决巴以冲突等旷日持久的地区冲突方面也成效欠奉，未能改变中东地区过去几十年持续动荡的局面。否决权在一定意义上沦为大国维护特权的工具，它们在享有这一特殊权

---

[1] 雷建锋：《安理会大国否决权的历史与现实意义》，载《教学与研究》2017年第12期，第54—55页。

[2] 参见《联合国宪章》第二十三条。



力的同时，没有充分承担起与之相应的责任。这导致国际社会对安理会的价值和功能产生质疑，对安理会及大国否决权相关机制做出调整以适应当前世界政治变化的呼声不断响起。<sup>[1]</sup>

## 二、国际社会围绕安理会否决权问题的主要立场

1979年，联合国大会为回应国际社会的呼声，首次决定将安理会改革问题列入议程，规定每届联大都须对该问题进行审议。苏联解体后，一些中小国家要求对安理会进行改革以反映国际力量对比变化的诉求变得更加迫切。为此，联合国大会于1993年通过第48/26号决议，成立安理会改革工作组，负责征集意见并提交有关安理会改革相关问题的报告。<sup>[2]</sup>2008年，联合国大会通过第62/557号决议，确定了安理会改革的五项关键议题，包括成员类别、否决权问题、区域席位分配、扩充后的安理会规模和工作方法及大会与安理会的关系。<sup>[3]</sup>多年来，联合国召开了数百次与安理会改革相关的会议，改革的核心问题可归纳为两点：一是安理会常任理事国席位是否需要增减，二是常任理事国的否决权问题。<sup>[4]</sup>但在这两个关键问题上各国间的分歧始终难以弥合，安理会的改革工作一直难有实质性地推进。

许多中小国家认为，否决权的存在体现了各国在联合国地位的不平等，违背了国家主权平等的原则，是大国对小国实施霸权主义、强权政治的工具，一些国家如利比亚、伊朗、古巴、泰国等都曾提出取消安理会常任理

---

[1] Ian Hurd, "Myths of membership: the politics of legitimation in UN Security Council Reform," *Global Governance*, Vol. 14, No. 2, 2008, pp. 199-217.

[2] 李东燕:《对安理会改革及其方案的比较分析》,载《世界经济与政治》2001年第11期,第34—39页。

[3] 联合国:《大会第六十二届会议通过的决议和决定》(第三卷),联合国大会第62届会议补编第49号(A/62/49),2008年,第116页, [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=a/62/49\(Vol.III\)&Lang=C](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/62/49(Vol.III)&Lang=C)。

[4] 罗国强:《安理会改革核心问题研究》,载《当代亚太》2007年第3期,第19页。

事国否决权的相关主张。<sup>[1]</sup>但此类方案从客观上不切实际。从程序上来说,按照联合国的制度设计,如果不能获得五常一致同意,就不存在取消否决权的政策操作空间。《联合国宪章》规定,“全体会议以三分之二表决所建议对于宪章之任何更改,应经联合国会员国三分之二、包括安全理事会全体常任理事国,各依其宪法程序批准后,发生效力”。<sup>[2]</sup>这意味着必须获得五常一致同意才能改变宪章。然而否决权是安理会常任理事国的重要制度性权力,五常不会轻易放弃。其次,取消否决权的方案忽视了否决权安排所具有的积极意义。安理会否决权是政治现实的客观反映,大国之间的相互尊重和协商一致,是保障国际和平与安全的重要基础性条件,当大国无法达成一致而面临冲突风险时,否决权在一定程度上起到了安全阀的作用,可以阻止安理会做出违背任一常任理事国意愿的冒险决定。此外,安理会的有效性还建立在五大常任理事国有能力且有意愿维护世界和平与安全的假设上,否决权是与五常的大国责任相对应的一种权力。如果取消否决权,五常将更缺乏维护国际和平与安全的意愿,安理会甚至联合国的存在都将失去一个重要根基。<sup>[3]</sup>为此,大部分国家基于务实考虑,认为取消否决权的目标无法实现,转而考虑其他更为切实可行的路径。

近20年来,围绕安理会否决权机制调整的思路主要朝两个方向演化,一是从机制本身出发,要求对拥有否决权的国家数量、否决权的行使范围等进行调整;二是从外部约束的角度出发,强化联合国大会对安理会行使否决权的监督机制,以增强安理会的民主性和履责效果,使其能够更好地承担维护国际和平与安全的重任。围绕这两种思路,不同国家和阵营主要提出了三类方案。

---

[1] 刘莲莲、王晴:《国际组织中大国否决权的规范价值探析》,载《国际政治研究》2018年第2期,第77—106页。

[2] 参见《联合国宪章》第十八章第一百零九条第二项。

[3] 王新宇:《论安理会否决权机制的实践挑战与应对》,载《法制与社会》2017年第13期,第141—142页。

### （一）通过增加安理会常任理事席位和拥有否决权国家的数量，以吸纳更多国家参与安理会决策

支持这一方案的国家认为，过去几十年来，联合国成员数量大幅上升，世界各国的情况发生了很大变化，但常任理事国的数量一直未变，这使安理会不像过去那样具有代表性。<sup>[1]</sup>1945年联合国创立时仅有51个成员，到2022年联合国成员国总数增加到193个。然而除了1963年联大通过第1991号决议，将安理会非常任理事国的数量从6个增加到10个外，常任理事国成员的数量一直没有变化。随着国际体系中多极化的长期发展，以及世界力量的分布变得更为均衡，一些国家认为，需要通过扩大安理会规模和否决权数量的方式来代表更广泛的国际利益，战后实力得到很大提升的国家如日本、德国、印度、巴西更是坚持这一主张，它们组成“四国集团”（Group of Four），要求成为拥有否决权的安理会常任理事国。

然而，扩大否决权数量的主张也遭到不少国家的强烈抵制。反对方的代表是由意大利、巴基斯坦、韩国和墨西哥组成的“团结谋共识”集团（Uniting for Consensus），他们认为增大拥有否决权的国家数量会进一步降低安理会的决策效率，随着拥有否决权的国家增多，各方更容易出现利益分歧，这将使安理会的合作面临更复杂的局面，而且还会由此产生“新的权力中心”。<sup>[2]</sup>此外，增加安理会席位的决议仍需五常全体通过，但五常不会轻易同意其他国家分享与其相当的权力，这也使这一思路显得不太可行。

### （二）对安理会常任理事国行使否决权的范围做出限制，以防止对否决权的滥用

这一方案从否决权机制的合法性出发，要求对现有安理会常任理事国的权力范围作出明确约束，以确保它们能够真正履行维护国际和平与安

[1] Sabine Hassler, *Reforming the UN Security Council Membership*, Routledge, 2014, p.90.

[2] Fakiha Mahmood, “Power Versus the Sovereign Equality of States: The Veto, the P-5 and United Nations Security Council Reforms,” *Journal of International Affairs*, Vol.18, No.4, 2013, pp.117 - 138.

全的承诺，避免否决权成为大国维护自身利益的私器。这一主张的主要代表是由 27 个跨区域中小国家于 2013 年成立的 ACT 组织（Accountability, Coherence and Transparency Group）<sup>[1]</sup>，它们致力于强化安理会的问责机制，提高联合国工作的连贯性和透明度。<sup>[2]</sup>2015 年，ACT 组织提出一项旨在限制常任理事国否决权的“安理会行为准则”（Security Council Code of Conduct），倡议五常采取果断行动，防止或者及时制止种族灭绝、危害人类罪和战争罪，敦促常任理事国自愿同意在涉及大规模暴行的情况下放弃行使否决权。<sup>[3]</sup>该倡议获得包括英、法两个常任理事国在内的 104 个联合国成员的签署和支持。

身为安理会常任理事国的法国长期支持限制常任理事国否决权行使范围的方案。2001 年，法国外交部长休伯特·韦德林（Hubert Védrine）建议在涉及暴行罪的情况下限制否决权的行使。2013 年，法国总统奥朗德（François Gérard Georges Nicolas Hollande）向联合国提交一份支持限制否决权的提案，建议五常遵守自愿在涉及大规模暴行罪的情况下放弃行使否决权的“行为准则”。<sup>[4]</sup>2015 年，法国和墨西哥发表一项声明，要求安理

---

[1] 这 27 个国家是：奥地利、智利、哥斯达黎加、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、加蓬、加纳、匈牙利、爱尔兰、约旦、列支敦士登、卢森堡、马尔代夫、新西兰、挪威、巴布亚新几内亚、秘鲁、葡萄牙、卢旺达、圣文森特和格林纳丁斯、沙特阿拉伯、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、坦桑尼亚和乌拉圭。

[2] “The Accountability, Coherence and Transparency Group – Better Working Methods for today’s UN Security Council,” June 2015, <https://centerforunreform.org/wp-content/uploads/2015/06/FACT-SHEET-ACT-June-2015.pdf>.

[3] “Code of conduct regarding Security Council action against genocide, crimes against humanity or war crimes,” Annex 1 to the Letter from the Permanent Representative of Liechtenstein to the United Nations addressed to the Secretary-General, *General Assembly Security Council, United Nations*, A/70/621-S/2015/978, December 14, 2015, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/433/57/PDF/N1543357.pdf?OpenElement>.

[4] Laurent Fabius, “A Call for Self-Restraint at the U.N.,” *The New York Times*, October 4, 2013, <https://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html>.

会常任理事国达成协议，自愿在涉及大规模暴行罪的情况下放弃使用否决权。<sup>[1]</sup> 不过，法国的提议仅得到常任理事国中英国的支持，未能在五常中达成普遍的共识。

### （三）强化对安理会的外部约束，增强联合国对安理会五常行使否决权的问责和监督机制

如上所述，任何涉及安理会变革的决议，都需获得五常的一致同意，如有任一常任理事国动用否决权阻止决议通过，变革就无法实现，而前两类方案始终无法打破这一困境。为此，部分国家提出不直接对否决权机制本身进行改革，而是通过增加外部约束的方式强化对行使否决权的监督，其目的是通过增大安理会常任理事国行使否决权的政治成本，使其更谨慎地行使权力。

2012年，由瑞士、列支敦士登、哥斯达黎加、约旦和新加坡牵头的“五小国集团” (Small Five Group) 在联大提出一项关于提高安理会透明度的决议草案，草案的第19条建议敦促五常在行使否决权时要解释其行为的原因，特别是说明其做法是否符合《联合国宪章》的宗旨和原则，以及其所适用的国际法，该国解释的副本应作为单独的安理会文件分发给联合国所有成员。<sup>[2]</sup> 由于五常对该决议的支持者施加压力，五小国集团随后解散，决议草案也被撤回<sup>[3]</sup>，但这一要求安理会常任理事国在行使否决权时须向联合国大会说明理由的思路被沿袭下来。2020年3月，列支敦士登外交官克里

[1] “UN Security Council Code of Conduct”, *Center for Development of International Law*, <http://cdilaw.org/unsc-code-of-conduct>.

[2] Costa Rica, Jordan, Liechtenstein, Singapore, Switzerland, “Enhancing the accountability, transparency and effectiveness of the Security Council: revised draft resolution,” *General Assembly, United Nations*, May 15, 2012, A/66/L.42/Rev.2, <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a%2066%20L42%20rev2.pdf>.

[3] “Switzerland Withdraws Draft Resolution in General Assembly Aimed at Improving Security Council’s Working Methods to Avoid ‘Politically Complex’ Wrangling,” *UN Meetings Coverage and Press Releases*, May 16, 2012, <https://www.un.org/press/en/2012/ga11234.doc.htm>.

斯蒂安·韦纳韦瑟 (Christian Wenaweser) 提出一项“否决权问责倡议”，主要内容包括：在安理会常任理事国行使否决权后，联大主席被授权在两周内召集一次大会正式会议讨论该否决权；根据《联合国宪章》第二十四条第三项，安理会可在联大召开前向大会提交关于使用否决权的特别报告；行使否决权的国家将被邀请在大会上发言，并在发言名单上享有优先地位。<sup>[1]</sup> 韦纳韦瑟的倡议内容实际成为此后联大第 76/262 号决议的蓝本。

### 三、俄乌冲突背景下联大第 76/262 号决议的出台及影响

2022 年 4 月 26 日，第 76 届联合国大会以全体成员国协商一致的方式通过联大第 76/262 号决议。决议规定：（1）大会主席应在安理会一个或多个常任理事国投否决票后 10 个工作日内召开一次大会正式会议，就投否决票所涉情势进行辩论；（2）在拟订发言名单时优先考虑已投否决票的一个或多个安全理事会常任理事国；（3）请安全理事会根据《联合国宪章》第二十四条第三项，至少在大会进行有关讨论前 72 小时向大会提交一份关于行使否决权的特别报告。<sup>[2]</sup>

可以发现，此次联大决议的内容与两年前韦纳韦瑟的倡议高度相似。然而这一倡议之所以在两年后突然得到重视，直接原因在于俄乌冲突的爆发。2022 年 2 月 24 日，俄罗斯宣布对乌克兰采取“特别军事行动”。随后第二天，安理会对美国等国家所提交的要求俄罗斯停火的第 2022/155 号决议草案进行表决，但由于俄罗斯一票反对，该草案未获得通过。在俄乌冲突背景下，俄罗斯行使否决权的做法立刻激起部分西方国家的强烈反弹，

---

[1] Christian Wenaweser and Sina Alavi, “Innovating to Restrain the Use of the Veto in the United Nations Security Council,” *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 52, No. 1, 2020, pp. 65-72.

[2] 联合国大会:《2022 年 4 月 26 日大会决议》，2022 年 4 月 28 日，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/330/36/PDF/N2233036.pdf?OpenElement>。

联合国内部要求对安理会否决权进行限制的呼声迅速上升。这项两年前被列支敦士登提出的倡议重新吸引了美国的关注和支持。3月3日，列支敦士登牵头并联合其他15个国家向联合国全体会员国发起关于否决权问责倡议的动员。4月12日，以列支敦士登为首的38个国家正式向联合国提交决议草案。4月26日，决议最终由联合国83个成员共同提案，并以“协商一致”的方式在联合国大会获得通过。此次牵头提案的是人口只有3.8万的微型国家列支敦士登，显然，如果没有美国的幕后推动和其强大的国际动员能力作为背书，决议很难在草案提交后的短短半个月后就正式获得通过。事实上，当前除美国以外的任何其他国家都难以在这么短的时间内在国际上展现出如此强大的动员能力。

从性质上来说，联大第76/262号决议延续了前文讨论的第三种安理会改革思路，它对常任理事国行使否决权增加了联大成员辩论和审议的程序，即增大了联合国对五常行使否决权的外部约束和道义压力，但审议结果并不影响五常行使否决权的实际效力。此前，常任理事国在行使否决权时，只需在安理会内部作解释性发言。此后，在安理会行使否决权的国家需在更广泛的国际舞台上接受更多联合国成员面对面的提问、质疑甚至公开指责。从形式上看，联大第76/262号决议的内容同时适用于安理会所有常任理事国，表面上看似乎是十分公平的做法，然而事实上该决议对五常的影响迥异。

### （一）联大第76/262号决议对安理会常任理事国俄罗斯的影响

首先，联大第76/262号决议在俄乌冲突的背景下迅速获得通过，其针对俄罗斯的意味不言自明，客观上会对俄罗斯造成最为不利的影响。自冷战结束后，尽管实力和影响力已被大幅削弱，但作为苏联的继承国，俄罗斯承袭了苏联在安理会的常任理事国席位，这确保其能继续以世界大国的身份参与国际事务。20多年来，俄罗斯的国际战略空间遭到美西方国家的持续挤压。因此，俄罗斯十分看重安理会常任理事国身份所赋予的权力，安理会否决权是俄罗斯在重大国际问题上表达立场、维护利益的重要手



段。从1991—2021年底，俄罗斯一共在安理会行使否决权28次，是五常中行使否决权次数最多的国家。在安理会改革问题上，俄罗斯也一直主张保留否决权，不希望因安理会改革而使自身权力被稀释或受限。<sup>[1]</sup> 联大第76/262号决议的直接目的是增大俄罗斯在安理会行使否决权的成本和政治代价。除非俄罗斯完全不在意国际舆论，否则其未来行使否决权会变得更加慎重。不排除未来一个时期美国及其盟国可能会在安理会主动制造不利于俄罗斯的提案，如果俄方以行使否决权予以反击，在美国的国际话语权压制下，俄罗斯很可能在国际舆论场上成为众矢之的，面临较为被动的局面。

### （二）联大第76/262号决议对安理会常任理事国中国的影响

2000—2021年底，中国在安理会共行使否决权13次，且都是与俄罗斯共同行使的。其中，10次涉及与叙利亚有关的中东局势问题，1次是关于委内瑞拉问题，1次是关于非洲问题，1次是关于缅甸问题。<sup>[2]</sup> 基于20年来中国没有单独行使过否决权的事实，联大第76/262号决议对中国的负面影响相对有限。但鉴于中美战略竞争的长期性，以及中国和平发展所处的外部环境正在经历复杂变化，中国未来可能面临须在安理会行使否决权来维护自身重要利益的情况。如果出现此类情形，该决议的通过无疑会增大中国未来面临的国际政治压力。

### （三）联大第76/262号决议对美英法及其代表的西方国家的影响

在联大第76/262号决议通过的过程中，美英法三个安理会常任理事国推波助澜，积极推进。首先，联大第76/262号决议并未给美英法三国带来实质性的负面影响。对美国而言，自2000年以来，其在安理会一共单独行使否决权14次，虽然这个频率仅次于俄罗斯，但其对否决权的依赖程度并

---

[1] Dimitris Bourantonis and Ritsa Panagiotou, "Russia's Attitude towards the Reform of the United Nations Security Council, 1990–2000," *Journal of Communist Studies & Transition Politics*, Vol. 20, No. 4, 2004, pp. 98–99.

[2] 参见《安全理事会常任理事国在公开会议上所投的否决票》(1990年至今)，联合国安全理事会网站，<https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/veto-90-present>。

不高，近年来美国在安理会行使否决权的次数更呈现出下降趋势：2000—2010年间，美国行使了10次否决权；2011—2021年，这一频率下降至4次，其中3次是针对中东局势包括巴勒斯坦问题，另一次是涉及“恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁”。<sup>[1]</sup>近10年来，美国动用否决权的议题主要围绕其在中东地区的利益，而随着美国反恐战略的调整，相关问题在其国家利益排序中的位置已逐渐后移，因此美国在安理会行使否决权的必要性不断降低。同时，美国在联合国等国际组织中具有很强的动员能力和话语权，加上其拥有规模庞大的盟友体系，因此即使行使否决权，美国也不太担心附加的联大审议程序所带来的负面影响。

对英法两国而言，联大第76/262号决议带来的不利影响则更加有限。在冷战时期，英法两国在联合国安理会动用否决权，主要是针对与其前殖民地有关的非洲问题。<sup>[2]</sup>冷战结束以来，英法两国均未在联合国安理会行使过否决权。其背后一个重要原因是，两国的国际实力地位相较联合国成立时已大幅下降，两国基本不再以世界大国自居，其全球利益也出现较为明显的收缩。实力地位的变化，加上与美国紧密的同盟关系，大大降低了英法在安理会行使否决权的必要。因此，近年来英法在否决权改革问题上表现出很大的政策灵活性，甚至自愿发起过某些限制否决权的倡议。

其次，美英法三国是出于明确的政治目的而推动联大第76/262号决议通过的，该决议是美西方国家共同对俄罗斯实施遏制和打压的产物。在俄乌冲突的背景下，以英国、法国、德国为代表的大部分欧洲国家在联合国框架内显著提高了与美国的政策协调。从决议联合提案的国家名单看，在44个欧洲国家中，除俄罗斯、白俄罗斯和塞尔维亚三国外，其余41国全部

---

[1] 参见《安全理事会常任理事国在公开会议上所投的否决票》(1990年至今)，联合国安全理事会网站，<https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/veto-90-present>。

[2] 如在20世纪80年代，针对纳米比亚局势，英国、美国2次共同行使否决权；英国、法国、美国4次共同行使否决权。参见《安全理事会常任理事国在公开会议上所投的否决票》(1980—1989年)，联合国安全理事会网站，<https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/veto-80-89>。

公开表示了对提案的支持，数量接近 83 个提案国名单的一半。<sup>[1]</sup> 在过去，由于存在利益分歧，欧洲国家在安理会否决权相关问题上的立场并不完全统一。然而，俄乌冲突使欧洲国家共同面临冷战结束以来最严重的地缘政治危机和集体安全挑战，其对俄罗斯的威胁认知达到前所未有的高度。因此，此次欧洲国家对提案的集体支持很大程度上是受“反俄”情绪所驱动。如列支敦士登驻联合国大使韦纳韦瑟虽然强调决议并非针对俄罗斯，而是旨在促进多边主义，但他接受采访时却又明确“暗示”俄罗斯是近年来行使否决权最多的国家。<sup>[2]</sup> 因此，在俄乌危机尚未解决的情况下，受集体“反俄”情绪的驱动，美西方国家可能会继续在联合国涉及俄罗斯的议题上表现出高度的立场配合和政策协调。

#### （四）联大第 76/262 号决议对其他中小国家的影响

除欧洲国家和美国外，此次参与联合提案、对 76/262 号决议表示公开支持的还有 41 个中小国家，它们对此次决议的心态则比较复杂。这些国家主要可分为三类：（1）其中相当一部分国家是美国的盟国，如日本、韩国、澳大利亚、新西兰、加拿大、土耳其等，由于联盟体系内部普遍存在对美国的不对称性依赖关系，因此美国的立场会对大多数盟国产生影响；（2）一部分是在联合国内持续反对大国否决权的国家，如“五小国集团”的成员；（3）少数国家基于自身的特殊利益考量支持了提案，其中比较典型的国家如巴勒斯坦。自 2000 年以来，美国在安理会一共行使否决权 14 次，其中 12 次是为了在巴勒斯坦和中东问题上支持以色列。巴勒斯坦无疑希望此次提案能对美国的行为产生一定约束，其动机是为了反对美国而非俄罗斯，这与美国推动提案的意图全然相反。黎巴嫩对提案的支持也出于相似原因。

---

[1] 参见《4 月 26 日联大决议的联合提案国名单》，安理会程序，<https://twitter.com/SCProcedure/status/1519843001232732160/photo/1>。

[2] Christian Wenaweser, “This is not about Russia, this is about multilateralism,” *IJPS*, April 21, 2022, <https://www.ips-journal.eu/interviews/this-is-not-about-russia-this-is-about-multilateralism-5887/>.

剔除上述欧洲国家和美国的盟国后，国际上其他中小国家对上述提案表示公开支持的比例并不高。总体而言，亚洲、非洲、拉丁美洲国家中参与此次联合提案的国家都不足三成。<sup>[1]</sup>此前，中小国家和发展中国家一直是呼吁对安理会否决权进行改革的主力，然而此次它们却并没有积极参与共同提案，甚至不少国家对该项决议明确提出反对。从会后各国发表的立场看，有不少发展中国家对美欧推动该决议的真实目的存疑，为了不成为大国博弈的棋子，它们选择置身事外。总体上，这些中小国家对决议通过的过程及可能带来的影响提出了以下几方面的质疑。

第一，联大第 76/262 号决议有违中小国家要求安理会改革的初衷，决议增加的联大对安理会五常行使否决权的审议程序具有明显的指向性和针对性。美西方推动提案的出发点是为了进一步限制俄罗斯在安理会的权力，而非基于民主的原则去试图解决联合国机制中现已存在的不公平、不合理内容。因此，该决议本质上是美西方调整规则，以维持自身主导地位而努力的产物，无助于从实质上增加安理会的履责效果和执行效力。对此，白俄罗斯代表在会后对当前安理会常任理事国之间的巨大分歧表示了担忧，指出“该决议没有试图去解决大国为何无法在安理会达成共识的问题，而是‘完全依靠蛮力’做出改变”，“大国不去直面分歧的根源只会使得这个世界变得更加危险”。<sup>[2]</sup>

第二，中小国家并没有因为该项提案而拥有更大的选择权和发言权以限制大国的肆意妄为，而是再次成为政治表态的工具，在大国博弈中被迫

---

[1] 据笔者统计，亚洲参与提案的国家共 13 个，占该洲总比 27.7%；拉丁美洲参与提案的国家共 9 个，占该洲总比 27.3%；非洲参与提案的国家共 11 个，占该洲总比 20.4%。参见《4 月 26 日联大决议的联合提案国名单》，安理会程序，<https://twitter.com/SCProcedure/status/1519843001232732160/photo/1>。

[2] “General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto,” United Nations, Seventy-sixth Session, 69th & 70th Meeting, GA/12417, April 26, 2022, <https://www.un.org/press/en/2022/ga12417.doc.htm>.

选边站队。印度和尼加拉瓜代表在会后直指美西方的“双重标准”问题。印方代表指出：“10年前，当包括印度在内的一众支持改革的成员国在提出类似的否决权改革倡议时，遭到了大国的拒绝和指责，理由是否决权改革问题不能独立于安理会五项改革而被‘零敲碎打’地解决；然而具有讽刺意味的是，当时强烈反对的西方大国现在竟主动呼吁国际社会联合支持这个同样是‘零敲碎打’的倡议。”尼加拉瓜的代表则指责美国长期无视联合国大会决议、违反《联合国宪章》的事实。自1992年起，联合国大会每年都会通过一项决议，谴责并呼吁美国停止对古巴的非法禁运。尽管决议每年都以压倒性的票数获得通过，然而美国却一直置若罔闻。<sup>[1]</sup>这说明美国习惯于将自己的意志凌驾于联大决议之上，当决议不符合其国家利益时，美国就选择无视或是绕开它；当决议对美国有利时，就要求国际社会共同支持它，甚至对那些没有表示支持的国家直接施压。

第三，联大第76/262号决议以“不经记录表决”的方式被直接通过，从草案提交到决议通过的过程都缺乏公正性和透明度。印尼和巴西代表谴责此次决议起草者并未按照往常联合国工作的程序和惯例，组织非正式的集体协商，以允许各代表团对提案提出意见和建议。在整个过程中，其他国家只能“要么接受、要么放弃，完全没有谈判的空间和商量的余地”，“一个致力于提高安理会透明度的改革，却通过如此不具有包容性和透明度的进程来实现”<sup>[2]</sup>，这是原本不应该出现的现象。因此，联大第76/262号决议是否有助于促进未来安理会的改革朝着更加公正、平等、民主的方向发展，以更好地体现中小国家的集体意志而非大国的私利，非常值得怀疑。

---

[1] “General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto,” United Nations, Seventy-sixth Session, 69th & 70th Meeting, GA/12417, April 26, 2022, <https://www.un.org/press/en/2022/ga12417.doc.htm>.

[2] Ibid.

#### 四、美国在未来安理会改革问题上的目标和态度

关于联合国安理会否决权改革的讨论此前已持续多年，但一直没有取得实质性的进展。而联大第 76/262 号决议从倡议的提出到最后通过只花了短短数周时间，进一步佐证了一个事实：不管外部要求改革的声音有多强烈，有关安理会的任何重大改革都必须依赖来自五常内部的驱动力，其中美国的态度是关键。二战后美国一直是国际体系中实力最强大的国家，在很大程度上是美国的实力地位赋予并强化了联合国安理会的地位与作用。与中国、俄罗斯、英国、法国相比，美国在发挥国际作用的过程中对安理会常任理事国身份的依赖程度更低。当现有国际机制不符合美国利益，或者不那么“得心应手”时，美国有更强烈的动机调整甚至打破已有的规则。<sup>[1]</sup> 此次联大决议的快速通过再次说明了这一点。

有学者指出，美国围绕安理会改革问题有两个重要政策目标：一是确保继续主导安理会的决策能力；二是制衡和打击主要竞争对手。<sup>[2]</sup> 前者是美国在安理会改革问题上的直接利益，但当其霸主地位受到竞争对手威胁时，美国往往会优先考虑制衡主要对手——在不影响自身主导地位的情况下，如果围绕否决权的变革能给对手制造更大的麻烦，对美国来说就是利大于弊，也是其未来持续努力的方向。同时，美国为实现这一目标也会寻找适当的契机，以降低国际组织制度变迁对美国的负面影响，使美国的道义形象和其作为“领导者”的合法性不受质疑。普林斯顿大学教授约翰·伊肯伯里（G. John Ikenberry）表示：“为将其他国家规锁在预期的秩序中，领导国往往会同意对其自身权力进行限制，以获得其他国家对其权力运用

---

[1] John J. Mearsheimer, “The False Promise of International Institutions,” *International Security*, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/95, pp. 5-49; 高程：《从规则视角看美国重构国际秩序的战略调整》，载《世界经济与政治》2013年第12期，第81—97页。

[2] 毛瑞鹏：《权力分享与美国在安理会改革问题上的政策选择》，载《美国研究》2016年第4期，第58—76页。



的默许。”<sup>[1]</sup> 此次联大第 76/262 号决议的通过，可以说是美国一次颇为成功的政治操作：在许多联合国成员对五常的否决权长期不满的基础上，美西方又借俄乌冲突爆发的契机，使俄罗斯深陷冷战后最严重的国际舆论危机，在此背景下，美国借势推动决议，以不惜主动限制和牺牲自身部分权益的姿态来呼应联合国大多数成员的变革要求。其做法既占据了道德制高点，又在一定程度上隐藏了美国更深层的动机和目的，可谓一举多得。

当前，在中美战略竞争长期化、乌克兰危机加剧世界阵营对立的背景下，美国作为国际体系中实力最强大的霸权国，未来可能会进一步借机推动对联合国框架下国际制度和规范的调整，以便更好地打压竞争对手，实现自身的战略目标。

长期以来，中国一直强调坚持维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，试图以此约束美西方破坏国际规则、绕开联合国推行“伪多边主义”的做法，彰显作为新兴发展中大国在国际上的建设性作用。但是，如果未来安理会的改革进程和联合国的行为方式在美国霸权的推动下逐渐发生偏移，且美国坚称这是国际社会集体意志的体现，这将在某种程度上弱化和掏空中国对外政策主张的现实基础，造成对中国某些政策主张的曲解，并对中国形成事实上的话语束缚。此次联大决议对联合国及安理会改革所产生的影响、所隐含的意味，将不得不引起中国以及众多希望国际多边机制朝公正、合理方向发展的广大发展中国家的警觉。

2022 年 5 月 26 日，在联大第 76/262 号决议通过后仅一个月，美国向联合国安理会提交了一份对朝鲜追加新制裁的决议草案，中国和俄罗斯对此投了反对票，使决议草案未获通过。<sup>[2]</sup> 根据联大第 76/262 号决议，中俄两国需在联大解释行使否决权的原因。美国在明知提案会被中俄否决的情况下，如此迅速地在安理会提出这一提案，目的并不是为了真正推动朝核

[1] [美] 约翰·伊肯伯里：《大战胜利之后：制度、战略约束和战后秩序重建》，门洪华译，北京大学出版社 2008 年版，第 25 页。

[2] “中俄否绝对朝追加制裁决议草案，我常驻联合国代表：一味制裁无济于事”，环球网，2022 年 5 月 28 日，<https://world.huanqiu.com/article/48BURxOKPyt>。



问题的解决，而有利用新决议对中俄两国施压的政治动机。由此可见，联大第 76/262 号决议对安理会和联合国的影响已经开始逐渐浮现。

## 结 语

联合国和安理会的改革问题一直备受瞩目，国际社会希望联合国及其安理会能够适应不断深化的全球化时代，使其决策更具代表性、更有效力和效率、更好地履职，并具有更高的透明度，以反映世界格局中不断上升的广大发展中国家和新兴经济体的声音。然而在美西方的主导下，此次联大第 76/262 号决议却在某些方面带来了消极的影响。

首先，决议的通过没有充分体现民主性和透明度的原则，还可能在一定程度上冲击安理会常任理事国的权威，放大安理会内部的矛盾，折损安理会的效力。二战结束以来，联合国一直是最重要的国际组织，安理会在其组织架构中又处于核心位置。从表面上看，联大第 76/262 号决议的通过不过是对安理会常任理事国行使否决权施加了一个道义层面的外部约束，但它实质上针对的是五常最核心的权力。决议没有从根源上直面大国关系中存在的分歧，相反使得大国间的矛盾更为尖锐、大国博弈更加复杂。如果这个方向的影响继续发酵，可能会使过去长期大体上行之有效的“大国一致”原则受到持续冲击，进而降低安理会集体决策机制的效率，影响未来安理会作用的有效发挥，对以联合国为核心的国际体系的稳定性产生不利影响。

其次，虽然决议增加的联大成员辩论和审议程序并不会对安理会常任理事国的否决权本身构成实质性约束，然而它带来的规范压力会对五常未来行使否决权的行为产生影响。决议没有改变硬实力在国际关系中的作用，但增大了软实力在安理会的影响，它会加剧与行使否决权相关的国际舆论战和宣传战，从而增加大国行使否决权的政治成本。为了避免在联大会议中成为被他国攻击的对象，安理会常任理事国未来在行使否决权时会更为慎重，可能会减少在非核心利益议题上行使否决权的频率，同时也会推动

它们在平时以更大的力度争取国际社会的支持。这显示在未来的大国竞争中，国际舆论战的重要性会进一步上升，这一领域的较量将变得更为激烈，较量方式也会更加多样。

最后，长期以来，中国一直是国际秩序的坚定维护者，中国积极维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。美西方在俄乌冲突的特定背景下快速通过联大决议，其目的是要改变联合国在国际上发挥作用的方式，未来联合国可能成为大国之间更激烈的博弈平台。如果以联合国为核心的国际体系的性质发生变化，中国如何更好地维护现有国际秩序的稳定性，将是一个需要在动态的国际背景下进一步思考的问题。对此，中国需要更为紧迫地强化在国际平台上的能力建设，同时更多地依靠安理会常任理事国之外的其他身份和能力来有效地维护自身利益，以实现联合国之内和联合国之外能力的更好平衡，为中华民族的伟大复兴创造更为充分的国际战略回旋空间。

【收稿日期：2022-08-05】

【修回日期：2022-09-18】

（责任编辑：邢嫣）