从否决权的使用看美国在联合国安理会中影响力的变化*

刘铁娃

（北京外国语大学　国际关系学院，北京　100089）

［摘要］联合国安理会中常任理事国否决权是一种消极的权力，对否决权的使用虽然可以维护安理会常任理事国的核心利益，但是却体现出该国不足以在这一机制内获得足够的支持。否决权的使用作为一种制度开放性条件与美国相对实力地位的变化共同构成了美国在联合国安理会中影响力的因果关系。相对实力的变化使得美国对联合国安理会其他成员的影响力发生变化，而否决权的存在使得美国可以在实力相对衰落的 20 世纪六七十年代保住自己的核心利益。这两个因素的共同作用，使得美国在联合国安理会的影响力大体经历了从关键性的到实质性的再到关键性的影响的过程。

［关键词］联合国安理会；否决权；美国；影响力

［中图分类号］D813.2　［文献标识码］A　［文章编号］1004-3489(2012)06-0015-12

一般认为，联合国安理会中常任理事国被赋予否决权，这体现了二战结束以来大国仍然主导国际秩序的本质。王杏芳教授指出："在联合国实践中，否决权的行使情况突出反映了苏联与美国在反法西斯战争胜利前夕的特殊协作关系以及在这种关系基础上建立起来的国际政治格局的变革情况。"[1](P.39) 对于当时的苏联来说，由于它在联合国大会和安理会中都居于少数地位，自然会十分看重否决权这一维护自身核心利益的特权。有学者曾经指出："苏联的兴趣只在于创立一个大国独霸、不影响苏联行动的自由组织。它认为大国既已赢得了战争，就应该有监督战后世界的责任，政策决于安理会，安理会是大国的天下，不容中小国牵制大国的行动。"[2](P.126) 当时的美国并不反对大国拥有否决权，只是在否决权的应用范围上与苏联有所争执，因为美国在当时可以轻易地获得国际组织中的多数。到目前为止，已经有很多著作讨论了否决权这样一种定型于旧金山和会的特殊决策方式。[3][4][5][6][7] 但是，随着美国相对实力地位的变化、《联合国宪章》的修改等因素，美国在联合国中并不能总是轻易地获得多数，有些时候甚至不得不动用否决权来维护它所认为的核心利益。这就导致了战后不同时期美国在否决权使用频率上的明显变化。本文将集中关注否决权的使用与美国影响力的变化，同时在不同时期也适当考察其他关键性的事实，来佐证两者之间的因

* 作者感谢《国际关系学院学报》匿名审稿专家所提的修改意见，文中错讹与疏漏之处由作者负责。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

果联系。

一　否决权与影响力的界定

1945 年，在对纳粹德国的战争获得全面胜利的几周之前，联合国的创始者们开始了对联合国安理会框架和章程的讨论。一年以后，在雅尔塔会议上，建立安理会的决议基本成型。这一决议认为，这个机构应该与联合国大会分开行使职能。按照后来《联合国宪章》的说法，安理会“以维护和平和国际安全为主要责任”。[8](Article 24:1) 有关安理会的成员构成，宪章规定，“安全理事会以联合国十五会员国组织之。中华民国①、法兰西、苏维埃社会主义共和国联邦、大不列颠及北爱尔兰联合王国及美利坚合众国应为安全理事会常任理事国。大会应选举联合国其他十会员国为安全理事会非常任理事国，选举时首宜充分斟酌联合国各会员国于维持国际和平与安全及本组织其余各宗旨上之贡献，并宜充分斟酌地域上之公匀分配。”[8](Article 23:1) “安全理事会非常任理事国任期定为二年。安全理事会理事国自十一国增至十五国后第一次选举非常任理事国时，所增四国中两国之任期应为一年。任满之理事国不得即行连选。”[8](Article 23:2) 旧金山和会上最重要的讨论围绕着有关安理会投票的雅尔塔公式。按联合国宪章的准确说法，投票程序应按以下方式进行：（1）安全理事会每一理事国应有一个投票权。（2）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。②（3）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；但对于第六章及第五十二条第三项内各事项之决议，争端当事国不得投票。[8](Article 27) 虽然雅尔塔公式将常任理事国的否决权规定在实质性问题的范围内，在旧金山还是达成了共识（在苏联的压力之下），有关一个具体的议题属于程序性问题还是实质性问题应该被视做是程序性的决定。因此，否决权在议程中实际上可以使用在任何问题上。[9](P.813-823) 这也被称为安理会中常任理事国所拥有的“双重否决权”。

否决权对于五大国来说是非常明显的特权。一些学者论述过否决权在联合国安理会中所发挥的影响力问题。例如，国际关系学者利昂·戈登克（Leon Gordenker）曾经说过，“正像 1945 年建立的国际组织体系所规定的那样，维持和平需要在国际关系中禁止未经授权的武力使用、对这类使用武力的迅速反制和大国的共同监督作用。如果某个并非大国的国家确实使用或者威胁使用武力，那么美国有能力在安理会的指导下制止其发展。[10](P.11)“由于安理会只能在大国一致的基础上采取行动，那么轻举妄动和不成熟的计划将不能付诸实施，因为有的常任理事国不会支持它们。”[10](P.12) 五个大国都拥有否决权这一事实使得美国不能完全控制联合国安理会，尽管它自己也是其中的受益者。另一位国际关系学者奈杰尔·怀特（Nigel D. White）也认为，美国以及其他大国运用否决权阻止不利于本国的决议通过。“然而，虽然第四条（1）③规定了新成员国加入时的标准，在冷战期间，安理会的超级大国通过更宽泛的地缘政治标准判断新的申请国家的资格……安理会中的主要大国并不接受这样的观点……苏联从一开始就表示反对，美国则在 1975 年因为并不在《联合国宪章》第四款规定范围内的原因阻止越南民主共和国和越南共和国④的加入，从而间接地否定了这样的观点。”[11](P.81) 对此，一位学者清楚地定义了否决权滥用的标准：（1）在不是与国际和平与安全的问题直接相关的问题上使用否决权，例如，在决定某申请国是否可以被接纳为正式会员的问题上；（2）安理会常

① 《联合国宪章》中的“中华民国”的说法是因为最初代表中国成为联合国成员国的是当时的“中华民国”，自1971年中华人民共和国恢复在联合国的合法席位之后，所有的文件都改成“中国”或者“中华人民共和国”。

② 在1963年12月《联合国宪章》修正之前是11个国家中的7个。

③ 第四条概述了新大国加入联合国的条件，“成员身份向所有接受现宪章所规定义务，并且在组织看来有能力和意愿完成这些义务的国家开放”。这一判断由“联合国大会基于安理会的推荐做出决定”。

④ 越南民主共和国和越南共和国于1976年统一为越南社会主义共和国。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

任理事国本身在冲突中直接卷入，或者与直接卷入冲突的国家存在密切关系。例如，美国曾经频繁地使用否决权阻止对以色列的可能的任何谴责和制裁。[12](P.48)

因为否决权制度的存在，联合国安理会的决策变得更为复杂，否决权的使用将会决定性地影响联合国安理会的结果。如果某个常任理事国认为决议草案明显损害到了它的核心利益，那么它就可以动用否决权，这可以保证它获得一个最低损害度的结果。但是，作为一种预防性和禁止性的力量，美国或者其他安理会常任理事国使用否决权同样可以被视做是无奈的选择，因为它只能够利用自己的特权来阻止某项提案，而不能用其他外交手段在组织内争取到足够多的支持将其扼杀，因此，它不得不将结果强加给其他的安理会成员。通常说来，否决权可以被视为一种消极而不是积极的力量。这里的意思是，它只能够阻止不利于常任理事国决议的通过，但不能促成有利于自己议案的通过。简单说来，否决权的设计并不是倾向于允许大国将自己的意愿强加于人，而是可以阻止某些决议，使之无法施行。[9](P.813) 安理会初期只包括 11 个成员国，5 个非常任理事国的反对将使得提案无法获得需要通过的票数。英国代表对新西兰代表的回应经常被引用：在考虑到非常任理事国对于否决权的反对时，我们可以看到，五个常任理事国加在一起也不能通过有五个非常任理事国反对的决议。[13](P.925-929)①这实际上指出了安理会议事规则的另一面，即否决权的同时还有多数决定。同时，我们也不能否认，否决权存在的事实证明了常任理事国具有单个非常任理事国所不具有的特权。不过，即使这种特权不是完全无效的话，它也只能在与常任理事国意见相反的时候发挥作用。否决权使用的次数越多，就说明某个常任事理国其实处在一种不太有利的境地，必须求助于制度化的特权（在某种意义上来说必然会激化与其他成员国的矛盾）而不是使用其他外交手段来获得一个柔性的、合法性更强的解决方案。因此，否决权的使用次数与常任理事国的影响力是直接联系在一起的。

为了具体说明常任理事国在联合国安理会中影响力的层次，本文将使用“关键性的”、“实质性的”和“一般性的”的术语来描述常任理事国尤其是美国的影响力所能表现出来的不同层次。也许“微弱的”或者“较低的”也应该用做形容一般国家在国际组织的影响力。但是，本文的研究集中于美国——作为一个强大的国家，它的影响力即使是在实力相对衰落的时候也没有降低到“微弱的”层次。本文对于不同影响力的具体界定如下：关键性的影响力（Critical Influence）是指，某国对于决策程序发挥决定性的影响，特别是这些国家通常能够成功地在很多重要的问题上得到足够的支持，以顺利推行它们的政策。实质性的影响力（Substantial Influence）是指，某些国家在决策制定过程中有重要的影响力，虽然它们不能成功地在多数主要的问题上获得支持，但它们通常可以阻止多数对自己不利的提案获得通过。一般性的影响力（Moderate Influence）是指，某国在国际组织的决策制定过程中发挥一般的影响力，它既不能够取得足够的支持以推行自身的政策，也不能否决对自己不利的提案，但它享有作为正式成员的各种权利。简言之，关键性的影响力能够确保大国政策的顺利推行，实质性的影响力能够确保大国否决权的使用，而一般性的影响力则只能够确保大国的成员权利。

那么，如何将否决权的使用与美国在联合国安理会中的影响力联系起来呢？一方面，我们需要承认，美国在联合国安理会中至少能够发挥实质性的影响力；也就是说，美国虽然不一定能够支配议程设置、决定决策结果，但是它仍然能够阻止通过对自己不利的决议。一般来说，联合国安理会的开放性是相对封闭的。即便是其他常任理事国拥有否决权，美国仍然能够在实力顶峰时

① 1966年前，联合国安理会的非常任理事国为6个，按照2/3多数决的原则，如果有5个非常任理事国反对，也是不能够通过任何重要的决议的。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

期在大多数不伤害其他常任理事国核心利益的问题上发挥关键性的影响。当然，“涉及其他常任理事国核心利益”时这一保留也就意味着联合国安理会的制度开放性相对要大于国际货币基金组织等美国具有单边否决权的国际组织，美国在这些问题上并不一定能如愿以偿。另一方面，其他的安理会常任理事国，特别是冷战中的苏联，也使用否决权来反对通过对美国有利的议案，但是这并不能阻止某些时期美国由于压倒性的实力优势，可以控制大多数重要事务的结果，在议程设置和大多数问题领域中具有关键性的影响力。其原因大概是两方面的。其一是由于联合国安理会的成员数量很有限，美国可以运用自己的超强实力——包括经济援助、军事支持等手段——说服其他成员支持它的立场。其二则是由于美国相对实力地位的变化。中国社会科学院李少军研究员在其《评美国与联合国关系的历史进程》一文中，大致回顾了美国在国际组织体系中影响力的总体变化，也提到了美国相对实力变化的影响。在战后初期，“美国积极推动建立联合国的活动，反映了二战期间美国实力地位的上升和对全球性安全利益的追求。战争大大改变了强国的力量对比。”他认为，20 世纪 60 年代中期以前，苏联频繁动用否决权而美国一次也没有用过，这种情况间接反映了两者的力量对比。[14](P.73)

因此，否决权决定了联合国安理会是一个相对封闭的组织，也决定了美国至少能够在该组织中发挥实质性的影响力。在霸权体系下，其他常任理事国对否决权的使用只能体现出在组织内的权力不平衡以及某些问题对它们来说有着关键性的利益、不得不使用否决权，但是并不能够帮助它们积极地实现获得实质性利益的目标。对美国来说，否决权的使用保障了它最低限度的实质性影响力，在它相对实力地位居于明显优势时则可以在大多数情况下发挥关键性的影响力。

此外，本文着重研究美国在联合国安理会中影响力的变化，具体时间段基本上是按照美国在国际体系中相对实力的变化而划分的。在考察相对实力的变化时，我们观察美国的综合国力，包括其政治、经济和军事实力，同时通过比较美国和其他大国的实力变化，来确定其相对的实力地位。第二次世界大战彻底动摇了欧洲在世界政治舞台上的中心地位，两极主导的新结构出现了，美国与苏联成为战后国际舞台上的两个力量中心。苏联通过二战结束时的军事行动，控制了罗马尼亚、捷克斯洛伐克、波兰、民主德国等一批东欧国家，从而确立了在这一地区的主导地位。苏联的经济实力也获得迅速恢复，在军事上部队规模超过了 1 000 万人。然而，美国比苏联强大得多；苏联只是一个挑战者。在二战中，美国在战争中失去了 35 万人，苏联则高达 2 000 万人。1950 年，美国经济规模是苏联的 3 倍、英国的 5 倍以及日本的 10 倍。[15](P.369) 战争后期，美国在欧洲部署了 69 个师，在亚洲有 26 个，占领了德国的一部分和日本的全部领土，并且垄断了核武器。虽然截至 1948 年，美国在欧洲的驻军从 300 万人减至 10 万人，它仍然在许多实力来源方面占据优势地位。[15](P.359,378) 由于这种相当不平衡的实力分配状态，战后的国际体系也被定义为霸权体系。

随着欧洲经济一体化的不断深入和英国、法国、德国实力地位的上升，从 20 世纪 60 年代中期至 80 年代中期，美国的霸权地位经历了一段相对艰难的时期，它所面临的挑战不是某一个方面或者某一个国家，而是遍布各个领域，对手则包括敌人和盟友。然而，这些挑战和美国的反应（特别是里根政府的经济改革）为克林顿执政时期的长期经济发展奠定了坚实的基础。在这个时期，第三世界也越来越独立，为建立国际政治经济新秩序而斗争，并往往得到苏联的支持。苏联在经济发展和军事建设两方面都处于快速发展的黄金时期，到了 20 世纪 70 年代中期，苏联的国内生产总值已经达到了美国的 2/3 左右。日本随着经济实力的快速上升，国内也出现反美主义的浪潮，提出“日本可以说不”的论点并引起了美国的强烈反弹。欧洲的经济共同体建设稳步推进，在一些贸易领域实行了歧视性政策，从而导致美国和

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

欧洲之间复杂、持续的各种贸易战。这一切都使得美国在国际体系中处境不利。正像伊曼纽尔·沃勒斯坦（Immanuel Wallerstein）所说的那样，到20世纪70年代早期，美国霸权的基础已经崩溃了，自那时起美国的国力呈现出缓慢的衰退。[16]

然而，20世纪90年代的信息技术革命不但根本性地改变了美国军事装备水平，同时也为美国经济的再一次腾飞打下了基础。这场革命造就了美国所谓的“新经济”，后者在20世纪90年代经历了大发展。按照美国竞争力协会（American Council on Competitiveness）主席的报告，“20世纪90年代，美国是唯一保持经济增长、创造新的就业机会并且在没有通货膨胀的前提下提高生活水平的国家。在20世纪90年代中叶，2/3的国民生产总值增长归功于创造经济财富的生产增长。1995年至2000年，美国所保持的较高的平均生产增长率使美国能够在不引发通货膨胀压力的基础上实现充分就业。1985年至2000年，在美国所创造的350万个新工作岗位以及实际收入的翻倍——在很大程度上有赖于控制革新的能力——促进了经济的增长。”[17] 对于冷战结束后美国霸权地位的延续，我们可以引用罗伯特·利伯（Robert Lieber）的话来说明，“美国优势在20世纪90年代被保持下来，甚至得到了加强，并且很可能继续下去。这种首要地位包括，军事实力、远距离发挥实力的能力、技术、经济推动力和文化。”[18](P.3) 大部分学者和政治家们相信，美国在冷战后复兴了它的霸权地位，并且在所有关键的领域都拥有无可匹敌的实力：政治的、军事的、经济的、技术的和文化的。美国与它的主要挑战者之间的距离在20世纪90年代被进一步拉大了。正像爱德华·勒克（Edward Luck）所说的，美国并非世界上唯一的主要大国，也不是唯一能够不时对联合国施加压力的国家，但是，美国实力的范围和触角，包括它的自身利益，是前无古人的。[19](P.15) 考虑到美国实力地位的变化以及能够较为平均的划分战后60年的历史过程，本文将研究的时间段划分为1945-1965年（美国优势地位明显）、1965-1985年（美国实力相对衰落）、1985-2010年（美国优势地位恢复）。

二　1945-1965年美国的否决权使用与影响力

从1945年到1965年，美国在国际组织体系中居于明显的优势。即使是在一国一票的联合国大会中，由于大多数国家是美国的盟友，而且美国可以通过诸多的经济和军事手段来影响其他国家，相比之下，苏联的综合国力仍然差距明显，因此美国在联合国大会和联合国安理会的投票中往往是获胜者，而苏联则处于防守地位。有许多证据可以表明这一时期美国在联合国安理会中的主导地位。例如，美国著名历史学家阿瑟·林克（Arthur S. Link）曾经说道：“《联合国宪章》体现了对苏联要求的最低限度的让步和美国争取的每项重要目标……它是一部美国文献，一部经过修订和润色的威尔逊国际联盟盟约。”[20](P.423) 这里笔者将主要关注否决权的使用情况，同时也结合安理会中更具体的投票情况进行佐证分析。

在任何关于安理会投票行为的现有分析当中，有一个共同点就是讨论20世纪60年代中叶以前苏联使用否决权阻止草案通过的频繁程度。在安理会中，处于少数地位的苏联为了反对美国操纵联合国通过不利于苏联及其盟国的决议案，多次行使否决权，成为美国操纵安理会的最大障碍。从联合国成立到1955年，安理会常任理事国行使否决权82次，苏联就占了79次。[7](P.213) 冷战初期，苏联阵营的成员在联合国安理会中一直占少数，苏联作为己方唯一的常任理事国往往处于被孤立的地位。事实上，在安理会成立后的大部分时期中，西方国家都是占多数的。如表1所示，苏联否决权使用次数的唯一作用，就在于让我们看到西方集团的成员如此频繁地提出了对苏联不利的决议草案。[21](P.61-78)

因此，在冷战初期，由于在安理会中所具有的相对实力地位、己方阵营成员数量的明显优势，

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

表1　联合国安理会中否决权的使用①

时期	中国	法国	英国	美国	苏联	总计
1946–1955年	1	2	–	–	80	83
1956–1965年	–	2	3	–	26	31

美国不使用否决权就可以保证对自己不利的议案无法获得通过。由于苏联经常使用否决权，美国进而把提出己方草案的机构从安理会转移到联合国大会。由于没有否决权机制的存在，这一时期美国在联合国大会中具有绝对的优势。1946-1953年期间，联合国大会通过了800项以上的决议，其中美国不满意的仅为3%，而且这其中没有一项涉及重要的安全问题。[22](P.282)1959年全年安理会仅召开5次会议，几乎形同虚设，而频频召开的联合国大会却基本上按美国的意志行事。[23](P.15)

在这个阶段，美国的经济和军事实力都占据明显的优势地位，为欧洲、日本和其他盟友提供核保护伞和其他必要的经济、军事援助。在安理会中，美国和它的盟友具有支配性的支持票数，并且控制了重要部门的人事和议程设置。决议草案的提出是安理会的成员国实践自己权利的方式之一。在安理会中，与其他国际组织类似，成员国草案决议的提出在确定讨论什么议题的时候起到重要的作用。成员国是否能够提出动议、决定议程设置，与它们在决定讨论结果方面的影响力也有着密切的联系；很明显，如果一个国家不能获得足够的支持提出动议，那么它很难获得对自己特别有利的结果。表2说明，两个阵营的领导国家——美国和苏联——在1946年到1965年这20年间比其他任何常任理事国提出的议案都要多。实际上，这两个国家所提出的草案都比接下来表现最为积极的成员国英国多2倍。

在回顾了安理会议案的提交之后，我们仍然需要关注一下成员国所提出议案的通过率，以便对当时安理会常任理事国尤其是美国的影响力有更全面了解。除非提案国设法促使提出的草案具有一定的通过率，否则就很难说提案国可以得到什么收益。通过观察在安理会中提出议案的数量以及最终的通过率，可以发现某些成员的支持对决议的通过很重要。[21](P.66)表3说明，常任理事国中的三个西方大国（美国、英国和法国）以及它们的共同提案国在获得通过的过程中成功的几率更高。与之呈鲜明对比的是，苏联在安理会中从来没有成功地通过提案。

表2　常任理事国各国提出草案的数目[21](P.64)

时间段	英国	美国	苏联	法国	中国
1946–1948年	4	11	3	0	2
1948–1959年	2	1	9	1	2
1959–1965年	1	0	3	1	0
总计	7	12	15	2	4

表3　获得提案通过的成功率（1946-1965年）[21](P.67)

提案国	递交提案	通过比例
英国及共同提案国	34	76.4%
美国及共同提案国	38	78.9%
苏联及共同提案国	15	0
法国及共同提案国	16	87.5%
中国及共同提案国	6	66.6%

从表3中可以非常容易地看出，自安理会成立之初到20世纪60年代末，与苏联相比美国一直处于上风。当时，作为西方集团的领袖，美国通过对成功提出草案可能性的垄断，支配了形成议题的正式过程。美国能够依靠其他两个常任理事会在投票上对它的支持，因为它们是美国的盟友和坚定的支持者；其他的非常任理事国虽然不如美国的盟友那样一贯、稳定地支持美国，但是

① 只有少数否决是在具有关键利益的国际安全问题上，其中50次被用来阻止新成员的加入，另外43次是用来阻止某个秘书长人选的提名，但是这些投票是在安理会的闭门会议上，因此不包括在安理会投票的表格里。许多成员国建议，否决权只能限制在国际安全与和平问题上。但要想完全废除否决权短期内还很难。参见：Table compiled by Global Policy Forum from UN information, http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm。

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

相对来说绝大多数还是偏向美国的。这种形势的结果就是，大多数美国认可的草案决议都可以在安理会中成功地通过，并且对于它反对的议案，美国也总是能够轻易地阻止它们的通过。[21](P.61-78) 因此，我们可以说，在这一时期，美国在安理会中明显具有关键性的影响力。

三　1965-1985 年美国的否决权使用与影响力

美国直到 1970 年之前从来没有使用过否决权，因为美国能够从安理会成员国中争取到足够的支持，特别是考虑到成员国中的绝大部分都是美国的盟友。随着美国相对实力地位的变化，美国在安理会中的影响力也表现出相应的变化。在这一阶段，苏联阵营在联合国中的影响力迅速增长，而美国却不得不频繁使用否决权作为防御工具。两个因素造成了美国的相对衰落：美国相对实力的下降以及联合国安理会和大会成员国数目的不断增长。自 20 世纪 60 年代开始，美国与联合国的关系转入低潮，这中间的一个主要原因就是第三世界的兴起。其实，早在联合国成立初年，阿根廷、巴西、缅甸、埃及、印度、印度尼西亚和墨西哥等国，在政策上就构成了一个介于美苏之间的“第三世界”，而苏联显然是与第三世界站在一起的。[14](P.76) 这一时期，苏联在联合国大会中往往能够通过对自己有利的决议，进而上报至安理会。随着美国盟友独立性的不断增强和安理会的扩大，美国在安理会中也不能够争取到足够的支持了。因此，这一时期美国开始经常使用否决权。

从 1970 年到 1989 年，我们看到美国频繁使用否决权阻止某些议案的通过——这些议案不符合或者不能满足美国的国家利益。从 1970 年 3 月美国第一次在安理会中使用否决权开始——这次是用来阻止对葡萄牙和南非经济制裁的扩大——美国使用否决权的次数大幅上扬。两年以后的 1972 年 9 月 10 日，美国为了保护以色列，第二次使用了否决权。为了保护以色列不受到不利决议的约束和制裁，华盛顿从 1972 年到 1997 年总共使用了 32 次否决权。自联合国建立以来，美国用在以色列问题上的否决权次数几乎占了它总共 69 次使用否决权的一半。[24] 里根政府（1981-1989 年）还使用否决权来阻止安理会对美国在格林纳达和利比亚的军事行动进行谴责。必须承认，与美国在过去几十年中发挥的关键性影响力相比，自 20 世纪 60 年代后期开始，美国在安理会中的影响力下降为实质性的，如表 4 所示，因为它必须不断使用否决权这根“大棒”消除国际社会对美国的负面评价，而不是成功地说服或者迫使这些成员国与它站在一条战线上。

表4 联合国安理会中否决权的使用

时期	中国	法国	英国	美国	苏联	总计
1976–1985年	–	9	11	34	6	60
1966–1975年	2	2	10	12	7	33

数据来源：Table compiled by Global Policy Forum from UN information, http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm。

从投票的记录中也可以看到多数结果是与美国的偏好背道而驰的。在有些情况下，美国在安理会的投票过程中是绝对的少数。与此同时，随着安理会在 1965 年由 11 个成员国扩大至 15 个以及第三世界“不结盟运动”的发展，美国在安理会中越来越难争取到多数成员的支持了。不过，正如安理会从来没有通过苏联坚决否决的决议，它也同样不能通过任何常任理事国——自然包括美国——强烈反对的议案。因此，美国在安理会中并没有像在联合国大会中那样经常受到“集团投票”和“仲裁多数”的困扰。[25](P.513-544) 简言之，在这个时期，美国采取的是高度自卫的态度，使用否决权保护美国以及以色列不受侵害。[26](P.358) 除了极少数的情况，美国的否决权大多都是用在有关被占阿拉伯领土的问题上。[27] 必须一提的是，当超级大国之间出现矛盾时，滥用否决权的做法在某种程度上甚至造成了联合国安理会的瘫痪——冷战期间，滥用否决权的极端做法甚至一度破坏了分属于东方集团和西方集团的国家之间可能进行的合作。在接下来的几十年中，因为美

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

国和苏联的利益争夺，安理会实际上一直处于僵局状态。[26](P.358) 从1965年到1985年，安理会因为两极争霸几近瘫痪，同时苏联在该组织中基本控制了议程的设置。

在1956-1957年联合国第11届大会上，16个拉美国家和西班牙联合向大会建议立即考虑修改《联合国宪章》，增加安理会中非常任理事国的数量。它们提出一个决议草案，呼吁大会对《联合国宪章》的第23条和27条进行修改。其建议是把非常任理事国的席位从6个增加到8个（从而安理会理事国席位从11个增加到13个）。因而，安理会通过决议所需要的票数也从7票增加到8票。[28](P.31) 虽然存在种种争论，事实是，联合国安理会存在的60多年中只在1963年进行了一次实质性的扩大。按照联合国的决议，“考虑到安理会的现有构成是不平等也不平衡的；认识到联合国成员国数量的增加使得扩大安理会的成员国变得十分必要，以便使非常任理事国具有更加充分的地理代表性，并且使安理会成为在联合国之下履行职责的更有效机构”，因此安理会应该进行扩大。具体说来，“决定按照《联合国宪章》108条的规定，对宪章进行如下修改，并送交联合国成员国批准通过，宪章23条第一段，第一句中的‘11’应该改为‘15’，第三句中的‘6’应该改为‘10’。”考虑到非常任理事国的选举，决议还包括以下原则，“（a）五个来自非洲国家和亚洲国家；（b）一个来自东欧国家；（c）两个来自拉美国家；（d）两个来自西欧国家和其他国家。”[29]

正像《联合国宪章》27条第二款中规定的那样，“安理会有关程序性事务的决定要有七个成员国的赞成票才能做出。”在11个成员国的安理会中，这意味着在程序事务中的决定必须要包括至少一个常任理事国的赞成票。当安理会成员国上升为15个时，正像之前提到的那样，程序性事务的决策需要9个国家的赞成票，这意味着决策的做出可能只需要非常任理事国的赞成票就可以做出了。[11](P.15) 很清楚的是，安理会成员国的变化在某种程度上进一步限制了美国的影响力。在扩大之前，美国只需要说服其他6个成员国，而其中的一些本来就是它的盟友；但是在扩大之后，美国不得不去说服另外10个成员国，其中一些可能就是它的对立国。虽然成员构成的变化并没有威胁到安理会的基本组织原则，但是它仍然导致了美国影响力的减弱。因为美国的相对衰落、第三世界国家的日益强大以及《联合国宪章》的修订和安理会的扩大，美国在联合国安理会中的影响力被进一步削弱了。毕竟，安理会的扩大给了发展中国家和非西方国家接近这个最重要的政治组织更多的机会，因为美国不能够再支配这个组织了，它不得不选择通过使用否决权使这个组织陷于瘫痪（见表4）。

四　1985-2010年美国的否决权使用与影响力

从20世纪80年代中期开始，由于美苏关系缓和，第三世界国家集团慢慢开始分化，美国重新主导了联合国及其相关机构，尤其是从冷战结束后，美国在联合国安理会中的影响力有了大幅度的上升。随着戈尔巴乔夫推行的人道的民主的社会主义、与西方实现和解、从柏林撤军等一系列行动，美国和苏联在联合国安理会中出现了一个短暂的“蜜月期”。由于美苏的缓和，联合国也进入了一个新的时期，为安理会和联合国大会开展正常工作、取得协商一致提供了较好的条件。1987年，戈尔巴乔夫宣布苏联准备与联合国重新接触，这也标志着苏联——之后是俄罗斯——与美国和联合国安理会合作的新时代的到来。1988年第43届联大通过383项决议，其中245项是协商一致通过的，比例高达64%。显然，“联合一致”的范围扩大了。[23](P.18-19) 苏联解体、戈尔巴乔夫辞职并没有严重地影响到这种发展趋势。随着苏联解体和美国在20世纪90年代的经济复兴，美国和俄罗斯之间的实力差距明显加大，美国在安理会中虽然可能面临俄罗斯时不时的否决权威胁，但事实证明，在大多数问题上，美国都能通过安理

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

会达到自己的目的。美国的领导权或者说大力支持导致安理会在几个方面有了进展，其中包括管理武力使用的国际法和国际制度、各种国际战犯法庭的建立、维和与进行经济制裁。[23](P.358)1991 年 11 月 20 日，联合国秘书长加利（Boutros Boutros-Ghali）在会见美国负责国际组织事务的助理国务卿约翰 • 博尔顿（John Robert Bolton）时说：“没有美国的支持，联合国将会瘫痪”，因此，“作为联合国秘书长，首先要考虑的事情就是美国与联合国的关系”。[30](P.4,11)

同时，冷战结束后，美国逐渐恢复了对日本和欧洲国家的相对实力优势。英国《卫报》的记者马丁 • 沃克（Martin Walker）略显刻薄地评价说：“华盛顿对于自己作为一个并且是唯一一个超级大国感到迷醉。”[31](P.792) 实力地位的上升意味着美国可以在国际组织中发挥更大影响力。苏联的衰落导致了两个超级大国在中东的合作，尽管苏联仍然与伊拉克保持密切的联系。美国在海湾战争中的领导作用说明美国比在冷战中能够做得更多。美国可以通过联合国行使领导权，正像在海湾危机中所表现出来的那样。这是自 1945 年以来就一直被美国政府设想但却没有实现的目标。[32](P.41) 按照学者唐纳德 • 帕查拉（Donald Puchala）的说法，“秘书处以及许多国家代表团的深刻印象是，联合国所做的或者不做的每件事情都是以美国的意愿、想法和资源为条件的。”[33](P.574) 例如，2002 年，欧洲的一位外交官抱怨说，没有来自华盛顿的经济支持几乎没有什么维和行动能进行下去，甚至在美国政府批准了一项命令时，“我们必须坐等国会决定拨款。”法国的一位外交官在 2002 年说道，“没有美国的同意什么事情也做不成”，“这反映了世界的现实状况。”[33](P.574)1996 财年到 2001 财年，美国为了支持联合国维和行动直接投入了大约 34.5 亿美元。2006 年，美国为联合国维和行动预算支出了将近预算总额的 26%。[34](P.46-69) 在美国的压力下，为缓解联合国的财政困难，冷战后的两任秘书长加利和安南都采取了一系列改革措施，但美国一直未见满意，尤其是掌管美国钱袋子的美国国会。科索沃战争进一步表明了美国在联合国维和行动中的支配性作用。最初，欧洲大国反对美国的参与，但是在接下来的过程中表现了它们的无能为力。在美国参与进来、空袭了塞尔维亚政权以后，科索沃危机在很短的时间内就得到了解决。

1946 年到 1989 年否决权的使用高达 270 次（平均每年 6 次），而自 1990 年 1 月至今，比较看来，否决权仅仅被使用了 18 次。[35] (P.230-239) 在冷战后所使用的一些否决权本身并不具有重要的意义，并且很快形势就有了变化，大多数美国支持的议案都能够得到美国盟友足够的支持，其他的常任理事国也避免在关键问题上与美国发生严重的对抗或者冲突。因此，冷战后美国否决权使用次数大为减少（参见图 1 和表 5）。[36]

涉及联合国安理会的改革问题时，美国的态度既不消极，也不积极。它一方面希望德国和日本尽早成为常任理事国，既可增强西方发达国家在安理会的实力，又可减轻它在联合国的财政负担；另一方面又担心发展中国家增加在安理会的影响力，也担心德、日将来利用常任理事国的地位不买它的账，所以美国提出新增常任理事国“不一定拥有否决权”。[4](P.258) 美国国会通过的旨在改革联合国的《海德法案》（the Hyde Reform Act）则明确提出了美国关于安理会改革的三个基本立场：第一，安理会的扩大不能减小美在安理会的影响。第二，任何新安理会成员国不得拥有否决权。第三，安理会的扩大不能削弱其效力。美国的政策是利用美国在联合国的发言权、表决权和影响力来反对任何违背以上三个立场的扩大安理会的提案。[37](P.34) 由于美国和其他联合国常任理事国在安理会改革上实际持有的保守态度，因此美国虽然表面上支持德国和日本，但现实中却一直没有什么进展。

目前，许多联合国内部工作人员的印象是：联合国很大程度上是由美国控制的组织，区别在于现在的控制力要比从前更大了。正如秘书处的一位官员所说，“主要问题是联合国无法脱离美国

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

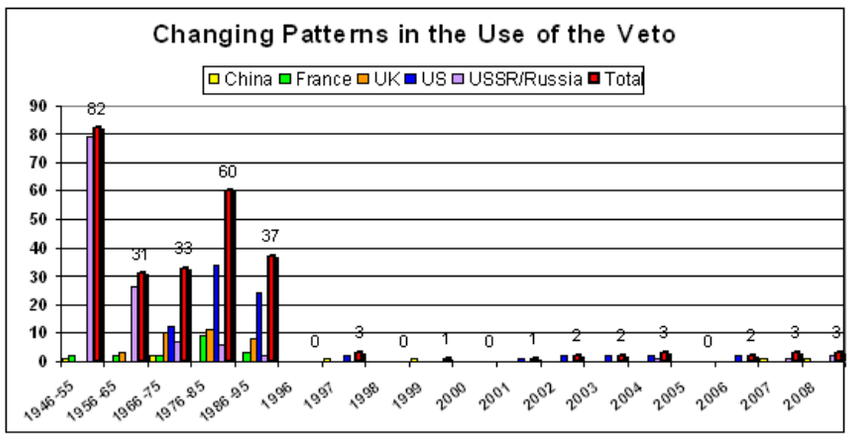


图1 联合国安理会中的否决权使用情况（1946—2008）[36]

数据来源：Cline Nahory, “The Hidden Veto”, Global Policy Forum, May 2004, at: http://www.globalpolicy.org/security/veto/2004/0519hiddenveto.htm。

表5 联合国安理会中否决权的使用

时期	中国	法国	英国	美国	苏联/俄国	总计
2009年	–	–	–	–	1	1
2008年	1	–	–	–	1	2
2007年	1	–	–	–	1	2
2006年	–	–	–	2	–	2
2005年	–	–	–	–	–	–
2004年	–	–	–	2	1	3
2003年	–	–	–	2	–	2
2002年	–	–	–	2	–	2
2001年	–	–	–	2	–	2
2000年	–	–	–	–	–	0
1999年	1	–	–	–	–	1
1998年	–	–	–	–	–	0
1997年	1	–	–	2	–	3
1996年	–	–	–	–	–	0
1986–1995年	–	3	8	24	2	37
1945–2009年总计	6	18	32	82	124	262

数据来源：Table compiled by Global Policy Forum from UN information, http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm。

的怀抱。美国在很大程度上驾驭了这个组织。联合国必须要成为成员国的组织，而不是其中一个成员的工具。”[33](P.575)“正像在伊拉克的行动中所显示的那样，美国领导、其他国家听命——今年如此，明年如此，接下来的一代仍然如此。”[38](P.48)总之，后冷战时期，美国在联合国安理会中的影响力逐渐恢复，从实质性影响力重新恢复到关键性影响力的层次。

五 结论

在讨论美国与国际组织的关系时，联合国安理会是一个好的案例，其中否决权的使用则可以典型地反映出美国影响力的变化。正如北京大学国际关系学院教授张海滨指出的，“联合国改革说到底是利益格局和权力格局的调整，涉及方方面

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

面的利益，为全体成员所关注，尤其是有关安理会否决权的改革，关系到大国的核心利益，高度敏感。”他认为，之所以联合国的改革停滞不前，有一个因素就是否决权制度。“大国一致原则赋予大国在联合国涉及宪章改革问题上事实上的否决权，而大国由于相互之间的争夺和对既得利益的维护，对联合国进行实质性改革的共同意愿不强。”[39](P.77) 一方面，在联合国安理会中，否决权的使用可以决定性地改变结果，因此否决权的存在至少保证了常任理事国的实质性影响力；另一方面，否决权的使用本身与成员国的影响力相对衰落相联系，大国频繁使用否决权的事实只能表明，它无法通过正常的方式得到想要的结果。美国动用否决权次数的发展变化就是这个结论的很好佐证。在 20 世纪 50 年代和 60 年代初期，苏联不得不在安理会中频繁使用否决权，因为当时美国和它的盟友们一直都占有绝对多数，但是从 20 世纪 60 年代中期开始，美国不得不使用否决权否决来自苏联的对自己不利的决议，因为当时苏联和第三世界国家主导着联合国大会和安理会的议程设置。冷战结束后，美国成为唯一的超级大国，因此它不再需要使用否决权；通过运用无可匹敌的实力，美国经常可以主导议程的设置，并且能够从安理会得到对自己有利的结果。冷战后，美国极大地减少了在安理会中对否决权的使用。因此，从否决权的使用出发，可以对美国在联合国安理会中影响力的变化有一个连续的、清晰的理解。

本文的研究也涉及否决权的使用作为一种制度开放性条件与美国相对实力地位的变化如何共同构成美国在联合国安理会中影响力的因果关系。虽然没有试图提出一个明确的框架，但本文的分析表明，相对实力的变化使得美国对联合国安理会其他成员的影响能力发生变化，而否决权的存在使得美国可以在实力相对衰落的 20 世纪六七十年代保住自己的核心利益。这两个因素的共同作用，使得美国在联合国安理会的影响力大体经历了从关键性的到实质性的再到关键性的这样一个过程。

[参考文献]

[1] 王杏芳 . 联合国重大决策 [M]. 北京：当代世界出版社，2001.

[2] 朱建民 . 国际组织新论 [M]. 中国台北：正中书局，1985.

[3] 王杰 . 大国手中的权杖：联合国行使否决权纪实 [M]. 北京：当代世界出版社，1998.

[4] 李铁城 . 世纪之交的联合国 [M]. 北京：人民出版社，2002.

[5] 李铁城 . 联合国五十年 [M]. 北京：中国书籍出版社，1995.

[6] 陈鲁直，李铁城 . 联合国与世界秩序 [M]. 北京：北京语言学院出版社，1993.

[7] 李铁城 . 联合国的历程 [M]. 北京：北京语言学院出版社，1993.

[8] UN Charter. UN official website[DB/OL].http://www.un.org/en/documents/charter/chapter5.shtml.（访问日期：2012 年 9 月 22 日）

[9] Eyal Winter.Voting and Vetoing[J].The American Political Science Review, Vol. 90, No.4. (Dec., 1996).

[10] Leon Gordenker.The UN System in Perspective: Development of the UN System[A]. Toby Trister Gati. The US, the UN and the Management of Global Change[C]. New York:New York University press,1983.

[11] Nigel D. White.The United Nations System: Toward International Justice[M]. Boulder London:Lynne Rienner Publishers,2002.

[12] 袁士槟 . 联合国安理会表决机制的探讨——对否决权的思考 [J]. 外交学院学报 ,1994（2）.

[13] R. B. Russell，J. E. Muther.A History of the United Nations Charter: the Role of the United States, 1940-1945[M].Washington: Brookings Institution,1958.

[14] 李少军 . 评美国与联合国关系的历史进程 [J]. 美国研究 ,1995（2）.

[15] Paul Kennedy.The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2000[M]. Washington：Fontana Press, 1989.
[16] Steven Sherman.On Wallerstein's The Decline of American Power[DB/OL]. http://www.counterpunch.org/sherman01032004.html.（访问日期：2012 年 9 月 22 日）
[17] Deborah Wince-Smith.U.S. Competitiveness, the US Council on Competitiveness[DB/OL].http://www.intertradeireland.com/uploads/pdf/WinceSmith.pdf.（访问日期：2012 年 9 月 22 日）
[18] Robert J. Lieber. Foreign Policy and American Primacy[A]. Robert J. Lieber. Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century[C].New Jersey: Prentice Hall,2002.
[19] Edward Luck. Mixed Messages: American Politics and International Organization 1919-1999[M]. Washington D.C: Brookings Institution Press,1999.
[20] 阿瑟·林克，威廉·卡顿 .1900 年以来的美国史（中册）[M]. 刘绪贻 . 北京：中国社会科学出版社，1983.
[21] James E. Todd.An Analysis of Security Council Voting Behavior[J].The Western Political Quarterly, Vol.11,No.1（Mar.,1969）.
[22] 陈东晓 . 联合国：新议程和新挑战 [M]. 北京：时事出版社，2005.
[23] 袁士槟 . 美国对联合国政策的演变 [J]. 世界历史，1992（5）.
[24] Donald Neff. Vetoes Cast by the United States to Shield Israel from Criticism by the U.N. Security Council[R]. Washington Report on Middle East Affairs, Mar., 1993.
[25] Robert E. Riggs.The United States and Diffusion of Power in the Security Council[J].International Studies Quarterly，1978（4).
[26] Davidson Nicol.The United Nations Security Council: Towards Greater Effectiveness [R/OL].http://www.getcited.org/pub/102266771.
[27] Susan C. Hulton. Council Working Methods and Procedures [A]. Malone David. The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, [C]. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers, 2004.
[28] 赵理海 . 联合国宪章的修改问题 [M]. 北京：北京大学出版社，1982.
[29] General Assembly resolution 1991-A (XVII), Question of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council（访问日期：2012 年 9 月 22 日）[DB/OL]. http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/186/66/IMG/NR018666.pdf?OpenElement.
[30] 布特罗斯·布特罗斯 - 加利 . 永不言败——加利回忆录 [M]. 北京：世界知识出版社，2001.
[31] Martin Walker. The U.S. and the Persian Gulf Crisis[J]. World Policy Journal，1990（7）.
[32] George Weigel. War, Peace, and the Christian Conscience[A].James Turner Johnson，George Weigel. Just War and the Gulf War[C].Ethics and Public Policy Center，1991.
[33] Donald J. Puchala.World Hegemony and the United Nations[J].International Studies Review，2005（7）.
[34] 叶自成 . 和平：安南与联合国 [M]. 北京：东方出版社，1999.
[35] Sydney D. Bailey，Sam Daws.The Procedure of the UN Security Council[M]. Oxford: Clarendon Press,1998.
[36] Cline Nahory.The Hidden Veto——Global Policy Forum, May 2004（访问日期：2012 年 9 月 22 日）[DB/OL].http://www.globalpolicy.org/security/veto/2004/0519hiddenveto.htm.
[37] 陈须隆 . 美国搅局安理会改革 [J]. 世界知识，2005（5）.
[38] Joseph S. Nye, Jr.. Still Top Dog[J].The Economist，1991（1）.
[39] 张海滨 . 联合国改革：渐进还是激进 [J]. 国际政治研究，2005（3）.

（责任编辑　齐琳）

?1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net