

晒晒安理会的否决权

2月4日,中俄两国对欧美等国提出的有关叙利亚决议草案投了反对票,对此,美英法等西方国家大为不满,这也引发了舆论对联合国安理会否决权的关注。其实,作为“大国手中的权杖”,为了维护本国的国家利益,俄罗斯(苏联)、美国使用否决权次数都在几十次甚至上百次之多,而英法两国的否决权使用次数也远远超过中国。



2011年2月18日,美国常驻联合国代表苏珊·赖斯(前右)在安理会表决中举手投否决票。在安理会当天举行的谴责以色列的决议草案表决中,美国行使否决权。

□平均每年动用5次否决权

联合国是反法西斯战争胜利的产物。美、苏、英等国领袖在战争还在进行时,就已经勾画出战后世界的蓝图。他们达成共识:大国必须对世界的和平与安全担负起主要责任,必须让它们在安理会享有一票否决权,从而促进“大国一

致”,防止“大国不一致给世界带来最危险的后果”。《联合国宪章》明文规定,美国、苏联(苏联解体后由俄罗斯继承席位)、英国、法国、中国是安理会常任理事国,拥有否决权。从联合国1945年成立至今,安理会的5个常任理事国

一共动用了300余次否决权,对170多个决议进行了否决,平均每年至少动用5次。在5个常任理事国中,以苏联(包括俄罗斯)动用否决权的次数最多,达130余次,占总数的40%;美国共使用否决权近百次,占总数的30%左右;英国

使用否决权近40次,占总数的12%左右;法国共使用否决权24次,约占总数的8%。苏联(包括俄罗斯)否决的决议达80多个;美国共否决决议60余个;英国否决决议20余个;法国否决决议10个以上。中国使用否决权的次数最少。

□苏联外长获誉“摇头先生”



葛罗米柯(资料片)

综观安理会否决权的使用记录,当常任理事国的综合国力越强的时候,它越倾向并敢于对不赞成的决议草案投否决票。而当它的综合国力超强到能控制其他会员国意志的时候,它并不需要通过否决票就可以主导局势的发展。二战结束时美国的实力空前膨胀,此时的联合国基本上由美国操纵,许多决议草案来自于美国的精心策划。所以,美国根本不需要动用否决权,就可以达到自己的目的。于是那时,苏联频频使用否决权,捍

卫自身和本集团的利益。1946年,苏联在英法从叙利亚和黎巴嫩撤军问题上第一次使用了否决票,其实当时苏联态度和决议出入不大,行使否决权仅是为表明反对西方的立场。冷战时期,苏联多次动用否决权,以至于1957年到1985年间担任苏联外长的葛罗米柯得了个“摇头先生”的美称。

另外,1955年12月13日苏联在另决接纳新会员国(奥地利、柬埔寨、锡兰、芬兰、爱尔兰、意大利、日本、约旦、老挝、利比亚、尼泊尔、葡萄牙、南朝

鲜、南越、西班牙等15国)时,连续行使了15次否决权。

上世纪60年代后,摆脱殖民地统治的第三世界国家纷纷加入联合国,联合国成员的结构发生了重大变化。苏联的崛起以及在军事领域的超强地位,改变了世界格局的力量对比,美国的综合国力相对下降。美国人越来越感到联合国不再是它得心应手的工具,开始在联合国内大骂“多数人的暴政”。1970年3月17日,美国第一次使用否决权,距联合国诞生已整整25年。

□美国号称“决议杀手”

美国在联合国第一张反对票出现在1970年,当时美国和英国联手,封杀了安理会一项关于津巴布韦的决议案。此后,美国取代苏联成为安理会头号“决议杀手”。尤其是在以色列问题上,美国更是持一边倒的态度,共否决了30多项所谓的对“以色列不利”的决议案。此外,美国还曾否决10项批评南非的决议草案、8项关于纳米比亚的决议草案、7项关于尼加拉瓜的决议草案和5项

关于越南的决议草案。可见,美国对待于己不利的决议案,从来是“封杀没商量”。

甚至为了自己的利益,美国也不怕成为“孤家寡人”。在1996的联合国秘书长竞选中,美国一票否决,加利的连任秘书长梦碎。1996年,“非统”首脑会议在喀麦隆首都雅温得召开,尽管当时克林顿派掌管非洲事务的助理国务卿穆斯出席,向30多国首脑游说、施压,但“非统”重申继续推荐加利竞选

连任下届联合国秘书长。1996年11月19日安理会就埃及等国提名加利续任秘书长的决议草案进行表决,结果是14票赞成、1票反对,美国投了否决票。

而最近引发大家关注的是美国否决有关以色列的议案。2011年2月18日,联合国安理会表决一项谴责以色列在巴勒斯坦地区继续修建犹太人定居点的决议草案。在其他14个理事国均投票赞成的情况下,美国常驻联合国代表

苏珊·赖斯代表美国投下否决票,致使该草案遭否决。

事后,以总理内塔尼亚胡就美国否决决议草案向美国总统奥巴马表示“深深的感谢”。与此同时,对于美国的否决行动,巴方从上到下嘘声一片。巴勒斯坦解放组织执行委员会对美国的做法予以谴责。

本版稿件综合《学习时报》、《环球军事》、《新华文摘》等媒体

●分析

否决权容易沦为大国政治争斗工具

否决权的设置,是国际机制的一种创新。它一方面顺应了人类的安全利益需求,坚持在联合国的集体安全机制中实行大国一致原则,设想以大国合作为核心维护战后的和平与安全,以确保联合国的权威性和行动的有效性,使其行动不发则已,一发必可制胜,将联合国维护国际和平与安全的希望寄托于安理会诸大国的一致。另一方面也满足了大国的需要。

从实践意义上看,否决权是一种少数抵制或阻止多数的权力。否决权的效力主要表现在消极方面,即常任理事国可以有效地单独阻止大多数理事国的赞成表决,但却无法积极地使自己所主张的某项决议得到通过。它是国际组织中突出大国的一种特殊表决制度,赋予大国的特权迄今最大。因而否决权比较容易沦为大国政治争斗的工具,这也正是联合国集体安全机制未能发挥预期作用的主要原因。联合国成立不久,世界就陷入冷战泥潭,否决权成为大国特别是苏美两国政治角逐的工具,常常置公正原则和大多数成员国的利益、意愿而不顾,为了一己私利和政治倾向而频频使用否决权,其作用与设计否决权的初衷大相径庭。

●资料链接

否决权的由来

苏、美、英三国外长莫洛托夫、赫尔、艾登于1943年10月在莫斯科会晤,议题之一就是讨论未来国际和平机构的基础。直到会议最后,苏联才同意美国的要求,邀请中国参加会议宣言的发表。宣言中四国首次明确宣布要建立一个新的国际组织,并对要在“尽速可行的日期”内建立一个普遍性国际组织正式承担了义务,从而表明四国将在这个国际组织中居于特殊的地位。

在后来的会议上,苏联主张,在任何情况下都不应该取消否决权,它坚持在安理会中的绝对否决权。在这次会议上这个争论并没有解决。会议作出决议:维护世界和平与安全的主要权力在安全理事会,中、美、英、苏以及“于相当时期后”的法国应在安理会拥有常任理事国席位,并对安理会的决议拥有否决权,安理会的决议对所有会员国都有约束力。

关于苏联主张的绝对否决权的问题最终在1945年2月的雅尔塔会议上得到了解决。在这次会议上,由于苏联坚持自己的绝对否决权,美英向苏联承诺:新国际组织的权力不得用来反对三大国,苏联在得到明确和肯定的答复之后,遂接受美国的方案,此即“大国一致原则”,又称之为“雅尔塔公式”。

1945年4月25日,联合国成立大会在旧金山隆重召开。旧金山会议在制定联合国宪章的过程中,就安理会的权限和否决权发生了争论。6月7日,美中苏英四个发起国发表了《四发起国政府代表团关于安全理事会投票程序的声明》,阐述了它们对“雅尔塔公式”的解释,强调了规定否决权的理由。法国随后也加入了这项声明。

●前景

限制否决权成为安理会改革的热点

正因为否决权如此重要,所以安理会改革的焦点集中在拥有否决权的常任理事国身上。尽管改革已谈了十多年,但进展不大。个中的因素非常复杂,主要是五大国都不希望既得利益受到损害,不愿意看到既有否决权被削弱。但改革否决权的讨论一直没有停止过。有的主张废除否决权,有的主张限制否决权,各方莫衷一是。但有一点可以肯定,限制使用否决权将是安理会改革的一大方向,这也将迫使各国把否决权作为更高的一门外交艺术加以应用。