

联合国安理会3月15日就美国起草的、有关乌克兰问题的一份决议草案举行投票表决,由于俄罗斯投票否决,决议草案未通过。当天的投票结果为13票赞成、1票否决、1票弃权。中国对决议草案投了弃权票。不过,这张弃权票的分量一点也不亚于反对票或赞成票。

据不完全统计,自冷战结束后至今,中国在安理会有关决议的表决中投了超过50次弃权票,成为安理会五个常任理事国中使用弃权票最多的国家。随着国际格局和地区局势的变化,安理会上的弃权票与反对票一道,成为表达国家态度的风向标。

# 弃权票的分量

## ——冷战后中国在安理会意见表达的变与不变

□撰稿 本报记者 赵恩霆

### 投弃权票次数最多, 最少动用否决权

联合国安理会有15个理事国组成,其中,除了中美俄英法5个常任理事国之外,还包括由联合国大会选举产生、任期两年的10个非常任理事国。每个理事国享有一个投票权。

对于程序事项决议的表决,9票赞成即可通过。对于非程序事项或称实质性事项的决议表决,则必须包括五大常任理事国在内的9张赞成票方可通过。如果一个常任理事国不完全赞同决议案,但又不愿投反对票,它可以选择弃权。但常任理事国的弃权或者缺席不视为否决,不影响决议通过。

据统计,冷战结束后,从1992年至2011年,安理会举行了1295次投票表决,中国在其中51次表决中投了弃权票,分别涉及前南斯拉夫地区局势、苏丹问题、中东局势、阿富汗局势、格鲁吉亚局势、非洲和平与安全、利比亚局势、叙利亚人权状况、朝鲜问题和拉美个别问题等。

从绝对数量来看,中国投弃权票的次数并不算多,但相对于其他4个常任理事国,中国投弃权票次数则是最多的。仅从2000年到2011年,五大常任理事国在安理会共投下38张弃权票,其中,中国14次,俄罗斯10次,英国6次,美国5次,法国3次。

规则设置了弃权票,即说明它也是一国就某一国际问题表达态度的方式。不过,相比之下,投反对票是一种态度更强烈的表达。中华人民共和国在1971年10月25日正式恢复在联合国的一切合法权利后,至今在安理会投票表决中共行使否决权8次。而据统计,截至2012年,五大常任理事国共行使270次否决权。其中,俄罗斯129次(包括前苏联121次),美国83次,英国32次,法国18次。相比之下,中国是行使否决权次数最少的常任理事国。

### 从弃权到否决, 避免叙利亚重蹈利比亚覆辙

1990年8月2日凌晨,伊拉克入侵并占领了科威特全境,引发第一次海湾危机。当天,安理会即通过了谴责伊拉克入侵科威特并要求其无条件撤军的660号决议,中国投了赞成票。此后至同年11月28日,安理会又陆续针对伊拉克的入侵行为通过了10项决议,中国均投了赞成票。

不过,伊拉克并未积极回应安理会的相关决议和国际斡旋。同年11月29日,安理会通过了授权以美国为首的多国部队对伊动武的678号决议,中国投了弃权票。虽然中国谴责伊拉克的入侵行为,并赞成对其实施制裁以迫使其撤出科威特,但678号决议的核心内容是对伊拉克使用一切必要手段维护和执行安理会的11项决议,“一切必要手段”则意味着对伊拉克使用武力,这显然不符合中国一贯主张的和平解决争端的立场,也促使中国投出弃权票。

类似情况也发生在1999年6月10日安理会关于科索沃问题的表决。当时,中国也投了弃权票。原因就是以美国为首的北约未经安理会授权,公然对主权国家南联盟发动军事打击,损坏了安理会的权威,破坏了南联盟的主权和领土完整。

到了2011年,“阿拉伯之春”运动席卷西亚北非多国,其中,利比亚局势出现了最剧烈变化。由于利比亚国内局势的恶化,安理会在同年2月26日,28日两次通过了涉及利比亚的决议,但在3月17日对英法等国提出的有关在利比亚设立禁飞区以保护平民的1973号决议进行表决时,中国与俄罗斯一道投了弃权票。之所以如此,除了决议内容有悖于中国和平

解决危机的立场,有违联合国宪章尊重各国主权原则之外,利比亚危机还对中国带来巨大经济损失,但投反对票就意味着站在卡扎菲政权一边,综合各种因素才有了弃权票。

利比亚危机的结果,如今已有目共睹。在当年那次表决后,以英法为首的西方国家复制了更早期的伊拉克模式,设立禁飞区的同时,对利比亚目标的空袭也接踵而至,对这种行径中国表示了遗憾。

正因个别西方国家一贯无视安理会权威的表现,在后来安理会有关叙利亚问题决议草案的表决时,情况发生了变化。在2011年10月,2012年2月和7月的3次投票表决中,中国与俄罗斯一道均投了反对票,3份决议草案均未获通过,体现出中国对和平对话解决国际危机这一立场的坚持,也是作为负责任大国的担当。

### 从只靠弃权表态度, 向弃权与反对票并用转变

从数据上看,自1971年中国恢复在联合国一切合法权利后,到2000年之前,中国仅在1972年、1997年和1999年行使过3次否决权。如果算上1972年9月10日中国否决英法等国对索马里、几内亚、南斯拉夫三国反对以色列侵略叙利亚、黎巴嫩的修正案草案,28年间中国也仅仅在安理会4次投出反对票。

不过,在1992年至1999年的8年中,中国在安理会投弃权票的次数达到37次。若再结合中国较少使用否决权的情况,不难发现,中国在安理会决议草案的表决中,除了赞成票,很长一段时间内表达态度的主要方式是弃权。之所

以如此,一方面源于中国坚持尊重主权和不干涉内政原则,主张和平解决争端,更重要的一个现实因素是20世纪70年代至90年代,中国的综合国力还比较弱,国内改革刚刚起步,为国内经济建设提供较为稳定的外部环境,应该是彼时中国外交的主要方向,因此从现实考量出发,弃权票是一种合理的意见表达方式。

进入21世纪后,这种情况有所改观,即投弃权票的同时也开始适时使用否决权。在中国至今使用过的8次否决权中,有3次发生在1999年前,有5次发生在进入新世纪之后,具体是2007年之后。与此同时,在2000年至2011年的12年间,中国共在安理会表决投了14次弃权票,这一数字不到1992年至1999年弃权票次数的四成。

中国在安理会表决中弃权票与反对票数据的一降一升,反映出中国外交逐渐从韬光养晦向有所作为发生转变。随着中国的综合国力大幅提升,伴随着的是政治话语权和国际影响力的相应提高,自身实力的变化给了中国外交发力的基础,这点在围绕叙利亚问题的安理会博弈中得到集中体现。

值得注意的是,在中国行使的8次否决权中,进入新世纪的5次反对票全部是与俄罗斯一起投出。这也在一个侧面勾勒出中国外交的结构更趋均衡,即从重视中美大国关系逐渐转变为将中俄关系提升到相同高度。

前不久,在有关乌克兰问题的安理会决议草案表决中,中国没有倾向于美、俄任何一方,投了弃权票。不过,这张弃权票的分量一点也不亚于反对票或赞成票。作为全球第二大经济体,中国外交自去年以来明显更加积极主动,积极参与地区和国际事务,并不断就热点问题提出合理方案。这种建设性的作用已经被包括美俄在内的各方所关注。

乌斯马诺夫:投资阿里的俄罗斯首富 B03

新西兰:为改国旗争论了40年 B04