论联合国安理会的表决程序

刘大群

《联合国宪章》第27条规定：

一、安全理事会每一理事国应有一个投票权。

二、安全理事会关于程序事项之决议，应以九理事国之可决票决之。

三、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决之；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。

《联合国宪章》第27条规定了联合国安理会的表决程序，主要包括以下几点内容：(1)一国一票原则，即安理会的所有理事国，不论大小；是否是常任理事国，在安理会只享有一个表决权。(2)关于程序性问题的决议，需要9个理事国的赞成票通过。(3)关于非程序性问题的决议则需要9个理事国的赞成票(affirmative vote)其中包括5个常任理事国的一致票(concurring vote)通过。这意味着只要有1个常任理事国投了否决票，即使其他所有理事国都投了赞成票，该项决议也不能通过。这就是所谓的常任理事国的否决权(veto power)。(4)对于和平解决争端方面的决议，任何为争端当事国的理事国(包括5个常任理事国)都不得参加投票。除宪章第27条外，与否决权直接有关的条款还包括第23条、第108条、109条和110条。第23条明文规定，中、法、英、苏、美5国为安理会常任理事国，赋予这五大国以重大的责任，到目前为止，其中3国的名称已经改变，但仍沿用了联合国创立之初的旧名。第110条第3款使五大国的批准成为宪章生效不可缺少的条件。第108条及109条规定了只有五大国同意对宪章的修改才可能有效。这是对第27条所规定的表决程序的一种保障措施。第27条还隐含“双重否决权”、“弃权或不参加投票的法律效力”以及“集体否决权”等内容。

一、安理会表决程序的基础

联合国安理会的表决程序有许多独到之处。首先，它是一种“限定的多数表决制”(qualified majority voting)，既不是简单多数，又非完全一致。按1963年宪章修改前的第27条规定，其所要求的多数比简单多数还要多1票，其所要求的一致比完全一致少4票；宪章修改以后，其多数比简单多数还多1票，其一致比完全一致少了6票。这和以往任何投票方式都不同。其次，它以明示的方式规定了“一国一票”原则，任何国家无论大小，贫富，是否是常任理事国，在安理

会中只有1个投票权，而且所有理事国在投赞成票和弃权票的法律效力是一样的。这是国家主权平等原则的体现。但同时它又以隐含的方法给大国以特权——否决权，这是一个相当矛盾的表决程序，①在实践中似乎根本行不通，然而却在联合国中适用了近50年。要进一步了解安理会表决程序，还要从其历史由来说起。

联合国安理会的表决程序是吸取了历史上正反两方面的经验与教训而得来的。第二次世界大战的爆发表明国际联盟在维护国际和平与安全方面软弱无力。国联盟约的一个致命缺陷是，除第15条第6款所规定的争端当事国外，国联理事会的实质性决议，须经出席会议的全体理事国的一致通过，即每个理事国都有否决权，只要有一个理事国投反对票，就可以阻止国联通过任何重要决议。②在这种表决程序的制约下，国联自然一事无成。另一方面，新建立的联合国不但要建立在普遍性的基础上，使世界上所有国家都参与，而且，第二次世界大战的战胜国，还必须肩负起维护国际和平与安全的主要责任。因此，战后重建的国际组织必须建立在"大国一致"的基础上。

早在1944年敦巴顿橡树园会议时，美国就提交了一项关于"执行理事会及其表决程序"的草案，提出了安理会表决程序的建议。会议一致认为，一个小规模的理事会将会行之有效，而且经选举产生的理事国要多于常任理事国。③ 英、美两国主张有限的否决权，即只对非程序性问题拥有否决权。苏联则主张建立绝对否决权，即对所有事项，无论是程序性的还是非程序性的，常任理事国都应拥有否决权。斯大林认为："大国之间的意见不一致……就孕育着对所有国家最危险的后果。"④ 在雅尔塔会议上，斯大林主张，战后的国际组织，必须防止大国之间的冲突，只有坚持大国一致原则才能防止新的世界大战。这一点得到了英美代表的支持，达成了体现常任理事国一致原则的所谓"雅尔塔方案"。

在旧金山会议上，一方面中小国家对"雅尔塔方案"甚为不满，认为大国的权力过大，有损中小国家的利益；另一方面，苏联坚持绝对否决权。最后会议不得不向斯大林呼吁，在苏联态度有所松动后，美、苏、英、中4个发起国进行了反复协商，于1945年6月7日发表了《四发起国政府代表团关于安理会表决程序的声明》，法国后来也加入了此项声明。⑤ 声明强调了建立否决权的基本理由。5个常任理事国既然负有维护国际和平与安全的主要责任，那么，就应该得到与此项义务相适应的权利。因为任何国家都不会允许一个超国家的国际机构调遣本国的军事力量和国力资源用于执行自己所不赞同的决议。联合国不同于人类历史上的任何国际组织，它的最大特点就是它的普遍性。其基本思想是，与其让一些国家无法无天，毫无约束，还不如让它们在一种国际制度下进行有秩序的国际交往。联合国显然接受了国联的教训，国联失败的一个重要原因，就是几个大国一直未能积极参与国联事务，美国一直徘徊在该组织之外，苏联加入国联才5年就被开除。日本、德国和意大利相继退出了国联。如果对维护国际和平与安全负有主要责任的五大国都不参加这个组织，那么建立联合国将毫无意义。因此，联合国必须包括所有大国，而否决权则是所有大国参与的保证，是联合国集体安全体制的基石。从这个意义上

① 西德尼·D·贝利：《联合国安全理事会的程序》，1975年，纽约，第7页。
② 见《国联盟约》第5条规定："除本盟约中或本条约另有明示规定者外，凡大会或理事会时之决议，应得国联出席会议全体会员国同意。"
③ 鲁恩·B·拉塞尔：《联合国宪章史》1958年，第272—273页。
④ 《美国对外关系文件：马耳他和雅尔塔会议，1945年》第69页。
⑤ 古德里奇：《联合国宪章：评论与文件》第217—220页，哥伦比亚大学出版社，1969年。

说,没有否决权就没有联合国也许并不过分。

不少国际法学家都认为,国际法的主要目的在于建立一个与其说是合乎正义的不如说是有秩序的国际关系体系。[①]联合国的创始国并没有期望建立一个尽善尽美的理想制度,而是要建立一个符合实际情况,在现实世界中能够行得通的国际机构。在现实世界中,各个国家的政治影响、经济实力、人口面积、科技水平和军事力量是不一样的,因此,大国和小国对维护世界和平所起的作用也是不一样的。5个常任理事国都是第二次世界大战的战胜国,都拥有核武器,它们无论在面积、人口、资源、国民生产总值、常规军事力量、科技水平和经济潜力方面均列世界前茅,如果这五大国的利益得到了维护,它们之间不发生战争,整个世界就可能不会发生象两次世界大战一样的大规模的战乱。国家的实力是一个现实,否认其存在是于事无补的。一个关于外空的条约,如果所有具有航天能力的国家都不参加,那只能是一纸空文;一个关于海洋的公约,如果所有海洋大国都不批准,也只能是一厢情愿。如果取消了联合国安理会的否决权,也就解除了大国维护国际和平与安全的义务,甚至可能使这些国家退出联合国,重蹈国联的覆辙。战后近半个世纪的历史清楚地表明,虽然地区冲突从未间断过,但大国之间却没有爆发过大规模的武装冲突,这与联合国的集体安全体制与大国在安理会的否决权不无关系。

二、否决权的使用及其效力

否决权是一种禁止性权力,是一种少数抵制或阻止多数的权力。在联合国,否决权这一术语指安理会各常任理事国所享有的、以拒绝同意的方式来阻止决议通过的权力。否决权是根据安理会5个常任理事国对一项决议必须作到全体一致的规则而产生的。

否决权是一种少数阻止多数的权力,它从一个侧面反映了国际上和联合国内力量对比的变化。否决权的第一次使用是1946年2月16日在叙利亚、黎巴嫩控诉英国和法国延不撤兵的议案中由苏联首先使用的。[②]到1990年为止,五大国在安理会中共使用了279次否决权,[③]苏联124次、美国82次、英国33次、中国22次、[④]法国18次,苏联和美国使用得最多。在联合国创立后的头25年中,苏联使用了上百次否决权,美国竟没有使用过1次。这说明作为第一个社会主义国家的苏联在联合国中的处境是十分困难的。1970年3月12日,安理会表决非洲国家关于罗得西亚问题的议案时,美国首次使用否决权。[⑤]从此以后,美国便一发不可收拾,使用否决权的次数逐渐增多,这表明美国能够任意操纵联合国的时代已经一去不复返了。在海湾战争、苏联解体,国际形势发生剧烈变化的今天,为了维护广大发展中国家和我国的根本利益,在安理会的常任理事国的席位与否决权对社会主义中国来说,尤为重要。

其实,否决权的效力是十分有限的。从表面上看,一项决议由于某个常任理事国投了否决票而没有通过,否决权似乎是极有威力的。实际情况并不尽然。安理会通过的不少决议都属于宣告性的,而不是属于行动性的。所谓宣告性的决议不过是确认某个事件的事实和宣布一下立场,并不真正要求当事国采取任何实质性的行动。在这种情况下使用否决权,不但要冒与安理

① 斯塔克:《国际法导论》第7页,法律出版社。
② 安加丽·帕蒂尔:《国际事务中的联合国否决权1946年—1990年,安理会否决权的完整记录与案史》,第345页,1992年,UNIFO出版社,纽约ISBN 0-89111-028-3。
③ 同上,第486页。
④ 该统计表包括台湾当局窃取中国在安理会的合法席位,于1955年12月13日反对蒙古人民共和国加入联合国所投的一次否决票。
⑤ 同注①,第171页。

会的大多数对抗的风险，而且，否决权的效力也不大。因为经过表决，安理会大多数国家的意向与态度已经很明确。有关国家尽可按大多数的意向行事，至于有没有安理会的决议无关紧要。因此，使用否决权实属下策，争取安理会的大多数才是上策。作为常任理事国应当珍惜否决权力，不可不用，但不可多用，绝不可滥用。一般而言，应只在迫不得已的情况下使用，一是涉及到本国的切身利益的情况下，另一种是涉及到维护国际和平与安全的紧急情况下。但是，在过去大多数情况下，否决权变成了大国之间在安理会中进行政治斗争的工具。苏美两国有时为了一项议案曾连续使用否决权，形成了"对着干"的局面。从客观效果上看，使用否决权毕竟是一种不得人心的方式，因为它以1票否定了大多数的意见，容易受到舆论的攻击，损害本国的国际形象。因此，有的国家故意玩弄手腕，制造情势，挑逗对方，使其不得不使用否决权。对决议是否通过无关宏旨，而败坏对方的国际声誉，则是其目的所在。另一种手法则是把否决权当作一种威慑手段。安理会在通过一项议案以前通常要进行磋商，拥有否决权的常任理事国在蹉商中扬言要使用否决权，迫使对议案进行修改。结果决议通过了，该国并没有使用否决权。联合国创立之初的头25年中，美国之所以没有行使过否决权，和这个原因有关。

否决权是一种消极的手段，它只能阻止决议的产生，而不能促成决议的通过，可谓成事不足，败事有余。但决议的通过不见得是一件好事，其夭折也不见得是一件坏事。也许，联合国创始国的原意就是宁可联合国一事无成，也不愿在大国不和的情况下，贸然从事，铤而走险。安理会所处理的问题都是涉及到维护国际和平与安全的事宜，有的还牵涉到使用武力。孙子曰："兵者，国之大事，死生之地，存亡之道，不可不察也"。① 从某种程度上说，行使否决权是以大国在国际政治讲坛上的不和替代了战场上的兵刃相见，避免了战争的危险。从这个意义上讲，否决权是调节国际矛盾的一种方式，未必没有积极的意义。

从另一个角度说，如果联合国安理会的一项行动得到了拥有世界上政治、军事、经济大部分力量的国家的全力支持，势必会造成泰山压顶、以石击卵的态势。不鸣则已，一鸣惊人，不战则已，一战必胜。1991年的海湾战争正说明了这一问题。

著名国际法学家吉赛普曾说过，否决权是一种"安全装置"。这是非常精辟的。它不但是常任理事国保护自身利益的一种安全装置，而且是维护联合国的完整性和普遍性，保障集体安全体制的警报器。如果某一常任理事国行使了否决权，这只不过是发出了一个警报，警告各国政治家在某一具体问题上出现了大国不和的现象，应该谨慎从事，万不可一意孤行，任意蛮干，这对于世界的和平与安全难道不是一件好事吗？如果一常任理事国在紧急时刻不负责任，不启用这个安全装置，那才是一件十分危险的事情。

归根结蒂，否决权还是一种特权，它与国家主权平等原则是不相符的。因此，宪章规定了对否决权的限制。首先，宪章明文规定，在处理有关和平争端的问题上，作为当事国一方的常任理事国不得行使否决权。这近似于司法上的回避制度，即任何国家都不应在涉及本国的争端中充当裁决者。这就是所谓义务性弃权。其实，安理会表决程序的主要缺点不在于要求常任理事国的一致，而在于义务性弃权的范围太小。其次，根据宪章第24条的规定，安理会负责处理与维护国际和平与安全有关的事宜，这只是一个有限的范围。另外，近半个世纪以来，联合国在不修改宪章的前题下也在实践中不断地限制否决权的使用与效力，改进安理会的表决程序，主要体

① 《孙子兵法·计篇》，人民出版社，1976年，第8页。

现在以下几个方面:否决权本身是消极的,但对它的行使必须是积极的,因此弃权或不参加投票并不具有否决的效力;联合国安理会的实践已使谈虎色变的双重否决权寿终正寝;集体否决权的问题以及通过对第27条的技术性的修改,赋予了非常任理事国实质性的有限权利。

三、投弃权票与不参加投票的法律效力

1990年11月29日,联合国安理会以12票赞成、2票反对、1票弃权的多数票通过了678号决议。决议"授权同科威特政府合作的会员国,……可以使用一切必要的手段,"使伊拉克执行安理会的有关决议,"并恢复该地区的国际和平与安全。"中国在投票时投了弃权票。《联合国宪章》第27条第3款规定,安理会对于任何非程序性的决议应由9个理事国的赞成票包括全体常任理事国的一致票通过。根据字面上的理解,在安理会中的一项非程序性的决议必须得到5个常任理事国和4个非常任理事国的赞成票才能通过。因此,有人就提出了这样的问题:安理会常任理事国的弃权票是否意味着否决?弃权或不参加投票是否符合五大国一致原则?

从法律上来说,安理会的常任理事国的弃权主要包括两方面的内容。一是义务性弃权,即该条款所规定的,"对于第六章及第五十二条第三项内各项之决议,争端当事国不得投票。"这是条约所规定的一项义务。二是自愿性弃权,即常任理事国不参加投票或投弃权票。关于自愿性弃权的问题在联合国创立之初就已提出。

在旧金山会议上,由五大国和其他国家组成的小组委员会对宪章27条的解释提出了23个问题,其中就有常任理事国的弃权票是否构成否决的问题。根据该小组委员会的报告,除美国代表对义务性弃权作出解释外,"至于安理会常任理事国其他弃权情况的效力并没有作出任何解释。"① 但是,当时就有一种观点认为,如果第3款所规定的义务性弃权不构成否决的话,那么,任何常任理事国的自愿性弃权也不应被视为否决。总而言之,五大国在旧金山会议上对自愿性弃权的态度是不清楚的。因此,只好依赖以后的国际实践寻求解释。

依赖以后的国际实践解释条约是条约法中的一项久以确立的原则。《维也纳条约法公约》第3节专门规定了条约解释的几项原则。第31条第3款规定:"应与上下文一并考虑者尚有:B. 在以后适用条约中当事国对条约解释达成共识的任何实践((b)any subsequent practice in the application of the treaty which establishes the agreement of the parties regarding its interpretation)。著名国际法学家菲斯莫里斯从国际法院的判例中总结出6条解释条约的规则,其中第5条规则是:"嗣后实践的原则,在解释约文时,可以求助于缔约各方的关于条约的嗣后行动与实践,并且这样做可能是值得的。因为嗣后的行为和实践提供关于该条约正确解释的最好和最可靠的证据,而这种证据是从该条约在实践上怎样被解释中得来的。""对于这个原则的附注:在实践中通过行动修改该条约的条款而改变或发展该条约的意义时,可以把这种改变或发展作为缔约各方所同意的修改而不是作为该条约原条款的解释,予以效力。"② 联合国成立不久,安理会的实践就证明了自愿性弃权,同义务性弃权一样并不构成否决。

安理会第一个涉及这个问题的决议是1946年4月29日,安理会第39届会议就西班牙问

① 斯塔罗普洛斯:《根据联合国宪章第27条第3款安理会常任理事国自愿弃权的实践》,《美国国际法杂志》1967年70号,第742—743页。

② 菲斯莫里斯:《国际法院的法律和程序:条约的解释和某些其他条约的问题》,《英国国际法年刊》1957年,第203—293页。

题进行表决时，苏联代表投了弃权票。尽管苏联代表作了解释性声明和保留，但该决议草案在苏联代表弃权的情况得以通过，本身就构成了一个先例。1946年联合国大会通过决议向安理会建议："尽快根据宪章通过实践与程序，协助减少在适用第27条时的困难并确保安理会及时和有效地行使其职责。"在这种情况下，常任理事国的弃权并不构成否决得到了安理会的普遍认可。1947年4月18日，安理会在讨论关于希腊问题的决议草案时，美国代表表示："我希望记录在案，美国将不投否决票，并且美国将极为尊重安理会在实践中逐渐形成的解释宪章第27条非常实际的作法。在这方面，尽管美国反对该决议，美国将弃权，但不投否决票。"① 1947年8月1日在安理会第173次会议上讨论印度尼西亚问题时，英国和法国代表表示，他们所投的弃权票并不能被认为是阻止该决议的通过。当时的安理会主席（叙利亚）指出："根据安理会的法理和对宪章条款久已确立的解释，弃权并不意味着否决。常任理事国的一致票系指参加投票的常任理事国的一致票。有意弃权的理事国并不会被认为是投否决票。"②据《安理会实践报告》的统计，到1966年底，5个常任理事国在安理会讨论非程序性的决议中，至少投了264次弃权票。这实际上，对宪章第27条已经进行了修改。但近半个世纪的实践表明，联合国的成员国，特别是五大国已以其实践支持了对宪章第27条第3款作出这样的解释。正如苏联著名国际法学家童金所述："由于安理会解释联合国宪章第27条所产生的这一规则，在某种程度上发展并完善了该条第3款。这种解释已经联合国默示地予以通过并已成为安理会实践中不可缺少的组成部分。"③

国际法院对安理会常任理事国投弃权票不构成否决也作出了裁决。1970年1月30日，安理会通过了276号决议，谴责南非当局在纳米比亚的继续存在为非法。南非当局拒不履行该决议，理由是该决议是在两个常任理事国（英国和法国）弃权或没有参加投票的情况下通过的，不具有法律效力。7月29日安理会通过决议要求国际法院就南非在纳米比亚的继续存在对各国的法律后果发表咨询意见。1971年6月21日，国际法院发表咨询意见，驳回了南非当局的狡辩，指出常任理事国的自愿弃权并不妨碍安理会决议的通过。④

安理会常任理事国不参加投票是否也构成否决呢？从上述安理会主席的裁定和联合国以后的实践看，其答案是否定的。因为常任理事国的一致票系指参加投票的常任理事国的一致票。在联合国长期的实践中，安理会在一常任理事国不出席会议的情况下通过了一系列的决议。其中最明显的一个案例是1950年苏联代表为了抗议台湾当局非法占据安理会常任理事国的席位而不出席会议达7个月之久。在此期间，安理会通过了一系列关于朝鲜问题的决议。这些决议显然不是程序性的问题，而是涉及宪章第7章的规定。

常任理事国投弃权票或不参加投票，从结果上分析，既有积极的一面，也有消极的一面。从积极方面说，常任理事国虽不满意决议草案的有关内容，但并不阻止决议的通过。从消极的方面而论，常任理事国投弃权票或不参加投票是一种不负责的表现。苏联在朝鲜问题和刚果问题上两次不参加投票，未能有效地阻止联合国所采取的行动，几乎酿成大祸，使联合国蒙上了耻辱。

---

① 《安理会的实践报告》1946—1951年(DN. DOC. ST/PSCA/1)，第4章3节173页。
② 《安理会正式记录》1947年，第1711页。
③ 童金：《国际公法》1965年，94—95页。
④ 《国际法院报告》1971年，第171页。

四、集体否决权与对安理会表决程序的技术性修改

联合国安理会的投票程序除了常任理事国的否决权以外,其他非常任理事国还拥有所谓"集体否决权"。这是因为联合国安理会的表决程序是一种"限定的多数表决制"。对于一项议案,在5个常任理事国都投赞成票的情况下,如果其他非常任理事国都投了否决票或弃权票,由于达不到限定的多数票,(宪章第27条修改以前差2票,宪章第27条修改以后差4票)一项议案还是不能通过。但是这种情况在安理会的实践中还没有发生过,因为要谋求一项议案的通过,除了要得到5个常任理事国的赞同外,要取得4个非常任理事国的支持在安理会中是不难作到的。但至少在法律存在着行使集体否决权的可能性。

60年代,随着广大第三世界国家先后取得了独立,加入了联合国,使联合国的会员国从原来的51国增加到113个。发展中国家普遍认为,安理会的6个非常任理事国已经难以代表广大新入会的国家,纷纷要求修改宪章中有关条款,联合国大会于1963年12月16日通过了关于修改包括宪章第23条和第27条的1991A号决议。该决议指出,"联合国会员国的增加有必要扩大安理会理事国的名额,从而为非常任理事国提供更充分的地域代表性,使该理事会成为一个根据联合国宪章履行其职责的更有效的机关。"第23条的修改将安理会原来的11个理事国增加到15个,其中非常任理事国从6个增加到10个,第27条中也将"七理事国"改为"九理事国"。上述修正案于1965年8月31日生效。

从表面上看,这次修改宪章只是改变了几个数字,属于技术性的修改,但实际上却无形之中赋予非常任理事国以实质上的权力。按照修改前的第27条的规定,对于一项议案,即5个常任理事国都投了弃权票,其他6个非常任理事国都投赞成票,该议案也不能通过,因为没有达到宪章第27条所规定的7票这个限定的多数。经过此次修改以后,情况就不同了。对于一项决议,如果5个常任理事国都投了弃权票,其他非常任理事国都投赞成票,该决议就会通过,因为非常任理事国是10个,已超过了9票这个限定的多数。1973年12月15日,联合国安理会表决关于中东问题的344号决议时,4个常任理事国弃权,我国未参加投票。表决结果以10票赞成,0票反对获得通过。这也许可以称之为"有限的集体赞成权",因为它只有在常任理事国均弃权的情况下才能付诸实施。

五、双重否决权的问题

5个常任理事国掌握的所谓"双重否决权"是安理会表决程序中的另一个使人置疑的问题。由于第27条规定了程序性问题和非程序性问题适用不同的表决方式,当一项提案提出时,首先要解决的问题是,该提案是属于程序性问题,还是属于非程序性问题。常任理事国对这一先决问题拥有否决权,可以使该提案成为非程序性问题,然后再按第27条第3款的规定行使否决权,使其不能得以通过。这样一来,常任理事国的权力大到了毫无止境的地步,完全可以为所欲为,阻止任何决议的通过。

其实,双重否决权与其说是一种权力,还不如说,已是历史遗物。在《联合国宪章》中根本找不到双重否决权的法律根据,唯一的出处是1945年四大发起国的声明。该声明第二部分第2段说:"决定某一事宜是否是程序问题时,应由包括常任理事国一致票在内的7个安理会成员

国的赞同票决定。”① 该声明还列举了7类属于程序性的问题。

在联合国创建的头几年，苏联曾3次行使了双重否决权。第1次是1946年6月关于西班牙问题的决议案；第2次是关于把希腊局势提交大会审议的决议案；第3次是关于捷克斯洛伐克问题的决议案。苏联每次都是先投否决票，反对把这些问题作为程序性问题，然后再以第27条第3款为根据，否决该决议案本身。双重否决权的行使与安理会主席的裁定很有关系。在上述3案中，安理会主席都援引了四国声明作为双重否决权的法律根据。②

常任理事国的双重否决权使安理会简直寸步难行，难以通过任何决议，也引起了广大中、小国家的不满，限制或取消双重否决权的呼声日益强烈。1950年，安理会在审议涉及到中国的一项议案中终于使双重否决权存在的基础发生了动摇。朝鲜战争期间，中国向联合国安理会提出了控诉美国武装侵略台湾的议案。1950年9月29日，安理会表决厄瓜多尔提出的邀请中国参加会议的议案时，该议案以7票赞成，3票反对（美国、古巴、台湾当局），1票弃权通过。台湾当局即向安理会主席（英国）提出，该议案是实质性问题，已有两个常任理事国投反对票，应被否决。安理会主席认为既然对该议案是程序性问题还是非程序性问题存在争议，只好进行表决以便决定这个先决问题。表决结果是9票赞成，1票反对（台湾当局），1票弃权。主席即宣布该议案为程序性问题。台湾不服，指责主席武断，并援引四国声明作为法律依据。主席认为根据联合国安理会的临时议事规则，当判断某一议案是否是程序性问题时，应由主席裁定，除非7个或7个以上的理事国不同意主席的裁定。③台湾还是不服，主席即又付诸表决，安理会成员国均认为台湾无理取闹。台湾自觉无趣，没有参加投票。主席宣布既然无人主张推翻其裁定，其裁定即属有效。④ 这等于宣布了双重否决权的末日。1959年虽然在老挝问题上又提出了双重否决权的问题，安理会主席仍根据议事规则予以驳回，使双重否决权终于寿终正寝。双重否决权本来就名不正，言不顺，而且已被联合国安理会的长期实践所否决，实际上只是名存实亡，难以起死回生了。

自从联合国呱呱坠地起，对安理会的表决程序的争论与批评就从来也没有停止过。安理会对维持国际和平与安全的重大问题的争论，与之相比都相形见绌。世人对其看法是仁者见仁，智者见智，贬多于褒，毁盛于誉。对它的批评大多是出于国际政治斗争的需要，而缺少法律上的深入分析。只要联合国存在一天，安理会的表决程序没有实质性的修改，这场争论还会继续下去。安理会的表决程序行文简单，内涵无穷，很难一言以蔽之。人类渴望和平，但在人类的历史上战争却从未间断过，这是一个二律背反的现实。安理会的表决程序也是如此，它既体现了一国一票的国家主权平等原则，又顾及到世界的实际情况和力量的对比，赋予大国以特权并企图做到两者兼顾，相互平衡。它既带有传统的胎记，又蕴含着未来的希望。它也许不过是一个理想主义与现实主义的矛盾体，但它毕竟推动着人类历史上最具有普遍性的国际组织运行了将近半个世纪。

（作者单位：外交部）

责任编辑：林　炎

① 古德里奇：《联合国宪章：评论与文件》第217—220页，哥伦比亚大学出版社，1969年。
② 里查德·希斯科克斯：《安全理事会》1973年伦敦版，第85、256页。
③ 见《安全理事会暂行议事规则》第30条："如有代表提出程序问题，主席应立即宣布他的裁决。对其裁决如有异议，主席将裁决提交安全理事会立即作出决定。裁决除非被推翻，仍为有效。"
④ 《联合国年鉴》1950年，287—292页。