中共在聯合國安全理事會的投票行爲分析（1971-2005 年）

林 文 程

（國立中山大學大陸研究所教授）

摘 要

中共於 1971 年 10 月 25 日取得聯合國之中國席次。本文探討中共自 1971 年參與聯合國至 2005 年為止，其在安理會的投票行為。本文除了介紹安理會之投票規定之外，重點在於探討影響中共投票的因素，藉以瞭解中共外交在這一時期的變化。本文將中共此一時期的投票分成三個階段，第一階段從 1971 至 1981 年，此一時期中共對聯合國採取消極、相對不合作態度；第二階段從 1982 至 1989 年，中共對聯合國表現高度合作立場；第三階段是從 1990 年至 2005 年，中共採取選擇性支持策略，對涉及人權、具干涉內政意涵之決議案棄權，對涉及台灣邦交國之一些決議草案，可能投下否決票。基本上，中共在聯合國安理會之投票行為，是為追求國家利益，但對國家利益的認知因不同決策者價值觀而有差異，而且中共的投票行為也受到國內外環境變化之影響。

關鍵詞：聯合國、安理會、中共外交、投票行為、否決權

* * *

壹、前 言

自聯合國（United Nations）於 1971 年 10 月 25 日通過 2758 號決議案，排除在台灣之中華民國，由中共取得聯合國及安全理事會（Security Council）之中國席位，中共駐聯合國代表團於該年 11 月 15 日首次出席聯合國大會（General Assembly），同月 23 日出席安理會，至今中共參與聯合國運作已有三十多年。

三十多年來，國際政治情勢出現巨大變化。首先，冷戰已經走入歷史，美國與蘇聯對抗左右國際政治運作的格局，已被後冷戰時期美國單極獨霸的權力結構所取代。

其次，核武戰爭及世界大戰之擔憂雖已遠離，但重新獲得動能之民族主義、激進的宗教主義、國際恐怖主義以及失敗國家（failed states）內部的不穩定，成爲威脅區域及世界和平的重要因素。第三，國家與國家間的互賴性已經大大地提高，科技縮短國與國的距離，網路系統降低了邊界的意義；在自由化及國際化的浪潮下，世界各國的經濟加大對外開放的幅度，地球村的觀念逐漸浮現，傳統主權觀已受到挑戰，歐洲聯盟（European Union）就是這種趨勢下的產物。在全球化的浪潮之下，國家在經濟上很難閉關自守，也很難自掃門前雪，因爲所面臨的問題需要國際合作才有可能獲得解決。第四，聯合國會員國的數目已經由1971年的一百三十二個增加至目前之一百九十一個，而且昔日戰敗之德國和日本已成爲經濟強權，1940年代才獨立的印度也已成爲南亞的區域霸權，這幾個國家均要求成爲安理會的常任理事國，而且進入後冷戰時期，聯合國在處理衝突及維護和平上的功能重新受到重視。

中共在過去三十多年當中，不管在政治、經濟或社會情勢上，亦經歷重大的轉變。首先，世代交替已經從毛澤東革命世代的第一代轉移到以技術官僚爲主的第四代領導班子，治理國家的價值觀與方法已有很大之不同。其次，改革開放的結果已經使中國大陸之經濟體制從計畫經濟向資本主義市場經濟大幅轉型，中國的國力也因此大幅增長，成爲具有世界影響力的區域強權。第三，隨著改革開放取得進展，許多新問題浮現，包括貧富懸殊擴大、東西發展差距加大、中產階級及其他社會力量逐漸成長、經濟體制必須進一步調整、農村問題趨於惡化、失業人口可能引發社會騷動等，考驗中共新一代領導人及政權的存續。這些變化已經影響中國的對外策略。中共作爲安理會五個常任理事國（permanent members）之一，擁有否決權，對聯合國的參與行爲，關係到許多國際問題是否能順利解決。本文藉分析中共對安理會決議草案之投票行爲來觀察其外交政策的演變。

貳、安理會的功能

1941年8月9至12日，美國羅斯福總統（Franklin D. Roosevelt）與英國首相邱吉爾（Winston Churchill）共同發表大西洋憲章（Atlantic Charter），提出建立「一個更廣泛和永久普遍安全制度（a wider and more permanent system of general security）」的主張，這是催生聯合國的先聲。在這之後，創建聯合國歷經二十六國代表於1942年1月在華府簽署「聯合國宣言」（Declaration of the United Nations）；美、英、蘇三國外長於1943年10月在莫斯科會議達成「莫斯科宣言」（Declaration of Moscow）；羅斯福、邱吉爾和史達林（Josef Stalin）於1943年11月底至12月初在德黑蘭舉行「三巨頭」（The Big Three）會議，並發表「德黑蘭宣言」（Declaration of Teheran）；美、蘇、英、中四國代表於1944年8至10月舉行頓巴敦橡樹園會議（Dumbarton Oaks Conference）；美、蘇、英三巨頭於1945年2月在雅爾達（Yalta）再度舉行高峰會；以及五十國代表於1945年4月25日起在舊金山舉行「關於國際組織的聯合國家會議」（United Nations Conference on International Organ-

ization），完成聯合國憲章（Charter of the United Nations）的草擬工程。最後經美、蘇、英、中、法五大國及參與制憲會議的大多數國家批准之後，聯合國於 1945 年 10 月 24 日正式成立。

成立聯合國之目的在於維繫第二次世界大戰之後的世界和平，①雖然國際聯盟（League of Nations）普遍被認爲是一項失敗的實驗，但聯合國實際上是以國聯爲藍圖，將其弱點加以改進。②兩者最重要的差異之一，在於聯合國的締造者強化安全理事會以削弱大會（General Assembly）的權力，③將維持國際和平及安全之主要責任（primary responsibility）授與安理會。④根據聯合國憲章之規定，安理會具有以下職能與權力：（一）依照聯合國的宗旨和原則來維護國際和平與安全；（二）調查可能引起國際摩擦的任何爭端或局勢；（三）建議調解這些爭端的方法或解決條件；（四）制定計畫以處理對和平的威脅或侵略行爲，並建議應採取的行動；（五）促請各會員國實施經濟制裁和除使用武力以外的其他措施以防止或制止侵略；（六）對侵略者採取制裁行動；（七）對接納新會員國以及各國加入國際法院規約（Statute of International Court of Justice）的條件提出建議；（八）在戰略地區行使聯合國託管功能；（九）就秘書長（Secretary General）的任命向大會提出建議，並與大會共同選舉國際法院的法官。

叁、安理會的投票規定

投票制度是聯合國和國際聯盟的另一項重大差異。國聯基於主權至上及主權平等原則之考量，投票採取一致決（unanimity），國家不分大小均擁有否決權。⑤聯合國一方面依尋主權國家平等之精神，賦予會員國不分大小在大會一國一票的權利，至於

註① 依據聯合國憲章第一條之規定，聯合國之宗旨爲：一，維持國際和平及安全：並爲此目的，採取有效集體辦法，以阻止且消除對於和平之威脅，制止侵略行爲或其他和平之破壞，並以和平方法且依正義及國際法之原則，調整或解決足以破壞和平之國際爭端或情勢；二，發展國際間以尊重人民平等權利及自決原則爲根據之友好關係，並採取其他適當辦法，以增強普遍和平；三，促成國際合作，以解決國際間屬於經濟、社會、文化及人類福利性質之國際問題，且不分種族、性別、語言或宗教，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重；四，構成一協調各國行動之中心，以達成上述共同目的。

註② H.G. Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, 5th edition (London: Oxford University Press, 1975), p. 14.

註③ 雖然與國際聯盟比較，安理會之職掌僅限於和平與安全事務，而國聯理事會的職掌尚包括經濟和社會事務，但是安理會的決議對所有會員國具有拘束力。

註④ 聯合國憲章第二十四條第一項規定：「爲保證聯合國行動迅速有效起見，各會員國將維持國際和平及安全之主要責任(primary responsibility)，授予安全理事會，並同意安全理事會於履行此項責任下之職務時，即係代表各會員國。」憲章第二十五條進一步規定：「聯合國會員國同意依憲章之規定接收並履行安全理事會之決議。」

註⑤ Peter R. Baehr and Leon Gordenker, *The United Nations in the 1990s*, 2nd edition (New York: St. Martin Press, 1994), p. 11.

最重要和最具權力之安理會，則賦予美國、蘇聯、英國、中國及法國五常任理事國否決權（veto power）的特權。事實上，聯合國憲章並沒有否決權的字眼，但憲章第二十七條對安理會投票規則作如下規定：「一、安全理事會每一理事國應有一投票權。二、安全理事會關於程序事項（procedural matters）之決議，應以九理事國之可決票表決之。⑥三、安全理事會對於其他一切事項（all other matters）之決議，應以九理事國之可決票包括全體常任理事國之同意票表決之，但對於第六章及第五十二條第三項內備事項之決議，爭端當事國不得投票。」因此英國外交部的一項報告，將安理會的否決權界定爲「一個常任理事國在考量實質問題時所投下的反對票，導致決議案草案無法通過。」⑦

所謂程序事項包括採取或修改程序規則、決定選舉主席的方法、選擇召開例行或特別會議的時間和地點、建立實踐其功能的機構和邀請非成員國參與討論等，⑧常任理事國對於程序事項之決議不具有否決權；所謂其他一切事項，也就是實質性事務（substantive matters），包括向聯大推薦秘書長人選、是否向聯大推薦新會員國入會、「斷定任何和平之威脅、和平之破壞或侵略行爲之是否存在」及決定應付方法。對於實質性問題，安理會須有包括所有五個常任理事國之三分之二多數之同意票才能通過。換言之，每一常任理事國的反對票，可以否決任何一項決議草案（draft resolution）。

常任理事國的否決權及其適用範圍是在創立聯合國過程中最引起爭議的問題，否決權的概念是源自於十九世紀維也納會議（Congress of Vienna）所建立大國協商的精神，大國合作確保維也納會議之決定得以被實踐，創造了歐洲協商（the Concert of Europe）時代之和平。羅斯福總統堅信戰後和平要能夠確保，必須戰時的大國合作能夠延續到戰後。由於五個強權在維繫國際和平上被課以更大的責任，也因此必須給予更大的權力，而賦予五個常任理事國否決權，乃是大國一致（great power unity）理念的實踐，也保證聯合國所通過的提案可獲得這些大國之支持。就如賈塞樸（Philip Jessup）所指出，否決權是「安全瓣（safety-valve），防止聯合國在政治範疇上作出它沒有力量來實現的承諾」。⑨

會員國對被提到安理會的決議草案可投贊成、反對、棄權（abstention）或不參與投票，如果常任理事國對實質性決議草案投反對票，就可以否決該項草案。帕堤爾

註⑥　安理會原由十一個會員國組成，美國、蘇聯、英國、中國及法國是常任理事國，其他六個非常任理事國由大會選舉產生，任期兩年，不得連任。一九六五年修改憲章，將非常任理事國增加爲十國，使安理會成員總數擴大爲十五國，並依區域原則來分配非常任理事國席次，非洲產生三席、亞洲兩席、東歐一席、拉丁美洲及加勒比海地區兩席、西歐和其他國家兩席。*Ibid.*, p. 24.

註⑦　Global Issues Research Group, Foreign and Commonwealth Office, "Table of Vetoed Draft Resolutions in the United Nations Security Council, 1946-2002," *Research & Analysis Papers* (London: Foreign and Commonwealth Office, July 2003), p. 43.

註⑧　Anjali V. Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto* (London: Mansell, 1992), p. 15.

註⑨　Quoted in Nicholas, *The United Nations as a Political Institution*, p. 78.

（Anjali V. Patil）將否決票分成以下五類：（一）公開或眞正的否決（the open or real veto），即任一常任理事國對任一實質性事項所投下的反對票；（二）雙重否決（the double veto），當一項事務究竟是程序性或實質性問題引起爭議時，安理會就須就此一爭議先訴諸表決，常任理事國可投下否決票，防止該事務被歸爲程序性問題，使該事務被列爲實質性問題，然後再對此一實質性問題投下否決票；（三）隱藏性或間接否決（the hidden or indirect veto），如果可以說服七個非常任理事國棄權或投反對票，雖然沒有任何常任理事國投反對票，該草案仍然被否決，稱爲隱藏性或間接否決；（四）人爲和強加的否決（artificial and imposed veto），這是前聯合國秘書長哈瑪紹（Dag Hammarskjold）的用詞，指強權企圖使他的同意成爲解決問題的基本要件；（五）代理人的否決（veto by proxy），即一常任理事國爲沒有否決權的國家行使否決權。⑩

就決議草案的性質而言，帕堤爾將常任理事國行使否決權分成三大類：⑪第一大類是對新會員入會申請案投否決票，依據聯合國憲章第四條第二項之規定，新會員申請加入聯合國，「將由大會經安全理事會之推薦決議行之」，因此關於新會員入會屬於實質問題，常任理事國對此擁有否決權。冷戰期間，新會員入會申請案常成爲東西對抗氣氛下的犧牲品。第二大類是對有關政治情勢的決議草案行使否決權，像南北韓衝突、印度與巴基斯坦衝突、中東情勢等影響國際安全與和平的問題。第三類是聯合國組織和運作的問題，例如根據憲章第九十七條規定是否向大會推薦秘書長人選問題、⑫聯合國與南非關係、減少軍備的規則等問題均屬之。

冷戰期間，美蘇兩超強對抗、惡鬥的結果癱瘓安理會，導致聯合國集體安全（collective security）的功能無法發揮，常任理事國所擁有之否決權就是癱瘓安理會的禍根。在 1965 年之前，聯合國大會及安理會的成員結構使美國居於絕對優勢，蘇聯處於勢單力薄劣勢下，大量使用否決權。在這二十年當中，蘇聯共投下一百次否決票，其中五十一次是阻止親西方的國家加入聯合國。⑬ 1960 年代，亞非等地區之殖民地爭取獨立運動風起雲湧，獨立後紛紛加入聯合國，這些新國家具有反西方的色彩，加上聯合國在不結盟運動（Non-aligned Movement）國家的壓力下修改憲章，安理會非常任理事國的成員從 1966 年起由六個增加爲十個。蘇聯行使否決權的次數，因爲聯大及安理會結構的改變而日漸減少，美、英、法等西方國家行使否決權的次數則漸增（參見表一）。

註⑩ Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990*, pp. 16～17.

註⑪ *Ibid*., pp. 19～455.

註⑫ 根據憲章第九十七條之規定，聯合國「秘書長應由大會經安全理事會之推薦委派之」。

註⑬ Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990*, pp. 471～486.

表一　安理會五常任理事國行使否決權次數（1946年～1971年10月）

年代	中華民國	美國	蘇聯	英國	法國	否決票小計*	通過決議案數目
1946	0	0	12	0	1	13	15
1947	0	0	13	0	1	14	22
1948	0	0	7	0	0	7	29
1949	0	0	18	0	0	18	12
1950	0	0	5	0	0	5	11
1951	0	0	0	0	0	0	7
1952	0	0	8	0	0	8	2
1953	0	0	1	0	0	1	5
1954	0	0	4	0	0	4	2
1955	1	0	17	0	0	18	5
1956	0	0	2	2	2	6	11
1957	0	0	3	0	0	3	5
1958	0	0	5	0	0	5	5
1959	0	0	0	0	0	0	1
1960	0	0	5	0	0	5	28
1961	0	0	7	0	0	7	10
1962	0	0	1	0	0	1	7
1963	0	0	1	1	0	2	8
1964	0	0	2	0	0	2	14
1965	0	0	0	0	0	0	20
1966	0	0	1	0	0	1	13
1967	0	0	0	0	0	0	12
1968	0	0	1	0	0	1	18
1969	0	0	0	0	0	0	13
1970	0	1	0	2	0	3	16
1971年1-10月	0	0	0	0	0	0	10
總計	1	1	113	5	4	124	301

註：*不同的常任理事國可能對同一決議草案行使否決權。

資料來源：Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990*, pp. 471～496; Global Issues Research Group, Foreign and Commonwealth Office, "Table of Vetoed Draft Resolutions in the United Nations Security Council, 1946-2002," *Research & Analysis Papers* (London: Foreign and Commonwealth Office, July 2003), pp. 7～24; and Global Policy Forum, "Subjects of UN Security Council Veto," by http://www.globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm, accessed 8/18/2004.

中共於 1971 年 11 月 23 日正式參加安理會運作之後，安理會的權力結構出現微妙變化。中共與蘇聯在意識形態上同屬共產主義國家，雖然中共與蘇聯已於 1960 年公開決裂，1969 年發生珍寶島流血衝突事件之後，中共開始推動與美國關係正常化，使中共在安理會之投票行爲特別引人注目。表二是中共加入後，含選舉聯合國秘書長之投票，五常任理事國行使否決權的情形。

老布希總統（George H. W. Bush）與蘇聯總書記戈巴契夫（Michel Gorbachev）於 1989 年在馬爾他（Malta）舉行高峰會，宣布冷戰結束，常任理事國關係相對趨於和諧，超強間的合作成爲可能，這種現象的具體反應就是 1990 年 8 月 1 日伊拉克入侵科威特後，五常任理事國在安理會之合作，中共至少不杯葛，使聯合國首次眞正實現集體安全的理想，在聯合國的旗幟之下對伊拉克用兵，迫使伊拉克自科威特撤軍。⑭安理會在後冷戰時期趨於活躍，通過決議案數目大爲增加，出現否決票情形已相當少見。從 1990 至 2005 年，常任理事國共只投下十八次否決票（請參見表二、三）。

固然國際政治氣氛改善大大減少常任理事國間之對抗，另一使常任理事國減少投否決票的重要原因，在於安理會經由非正式諮商（informal consultations）方式解決了許多爭議。五常任理事國於 1987 年決定開始定期諮商，避免將會遭否決之決議草案訴諸表決，有效減少否決票之行使，因此安理會否決票之多寡不能光從表面上分析，還須進一步分析五常任理事國不公開之討價還價過程與結果。

非正式諮商是指安理會兩個以上成員之任何聚會，有別於在安理會議事廳之正式公開會議。⑮根據安理會暫行議事規則（Provisional Rules of Procedure of the Security Council）第四十八條之規定：「除非安全理事會另有決定，理事會會議應該公開舉行（shall meet in public）。關於向大會推薦秘書長人選的問題，應在非公開會議（private meetings）中討論並決定」，因此安理會的官方會議只有兩種，一種是公開舉行的會議，另一種是非公開會議。公開會議（public meetings）又分成正式會議（formal meeting）、公開辯論（open debate）、公開簡報（open briefing）及開放會議（open meeting）四種。⑯其中公開辯論是邀請非安理會國家就涉及國際和平問題進行雙向溝通，以聽取他們的意見；公開簡報是聽取聯合國秘書處（Secretariat）資深官員或聯合國有關機構的主管對相關問題之報告；開放會議是安理會就特定議題公開進行辯論，且開放給媒體及公衆旁聽。這三項問題均不進行投票，只有正式會議用於表決是否通過決議草案或主席聲明（presidential statement），才是安理會最正式的官方會議。

註⑭ 1950 年 6 月 25 日，北韓對南韓發動攻擊。安理會於 6 月 27 日通過決議案，授權美國組織聯合國軍隊進入韓戰，但因那時蘇聯抗議在台灣的中華民國代表中國席次，杯葛安理會。在蘇聯缺席情況下，安理會才得以通過對北韓出兵決議案。

註⑮ Natalie Reid, "Informal Consultations: A Summary," in http://www.globalpolicy.org/security/informal/summary.htm.

註⑯ "Glossary of Meetings of the United Nations Security Council," in http://www.mfa.gov/unsc_glossary.html, accessed 8/27/2004.

表二　五常任理事國行使否決權次數統計（1971 年 11 月～2005 年）

時間	中共	美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國	小計
1971 年 11-12 月	2	0	3	2	0	7
1972	2	1	1	4	0	8
1973	0	3	0	1	0	4
1974	0	1	1	1	1	4
1975	0	6	0	1	1	8
1976	1	6	0	1	2	10
1977	0	3	0	3	3	9
1978	0	0	0	0	0	0
1979	0	0	2	0	0	2
1980	0	1	2	0	0	3
1981	16	21	1	4	4	46
1982	0	8	0	1	0	9
1983	0	2	1	0	0	3
1984	0	2	1	0	0	3
1985	0	7	0	2	0	9
1986	0	8	0	3	1	12
1987	0	2	0	2	0	4
1988	0	6	0	1	0	7
1989	0	5	0	2	2	9
1990	0	2	0	0	0	2
1991	0	0	0	0	0	0
1992	0	0	0	0	0	0
1993	0	0	1	0	0	1
1994	0	0	1	0	0	1
1995	0	1	0	0	0	1
1996	0	0	0	0	0	0
1997	1	2	0	0	0	3
1998	0	0	0	0	0	0
1999	1	0	0	0	0	1
2000	0	0	0	0	0	0
2001	0	2	0	0	0	2
2002	0	2	0	0	0	2
2003	0	2	0	0	0	2
2004	0	2	1	0	0	3
2005	0	0	0	0	0	0
總計	23	95	15	28	14	175

資料來源：Global Policy Forum, "Subjects of UN Security Council Veto"; and Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990*, pp. 471～496; Global Issues Research Group, "Table of Vetoed Draft Resolutions in the United nations Security Council," pp. 24～42; Security Council Resolutions from November 1971 to December 2005, in http://lib-unique.un.org/lib/unique.nsf; 王杰主編，**大國手中的權杖：聯合國行使否決權紀實**（北京：當代世界出版社，1998 年），頁 492～497。

表三　五常任理事國對遭否決決議草案投票情形（1971 年 11 月～2004 年）

時間	決議草案內容	五常任理會國投票情形				
		中共	美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國
04/12/1971	巴基斯坦和印度關於孟加拉問題	同意	同意	否決	棄權	棄權
05/12/1971	巴基斯坦和印度關於孟加拉問題	同意	同意	否決	棄權	棄權
13/12/1971	巴基斯坦和印度關於孟加拉問題	同意	同意	否決	棄權	棄權
30/12/1971	南羅德西亞（辛巴威）問題	同意	棄權	棄權	否決	棄權
04/02/1972	南羅德西亞（辛巴威）問題	同意	棄權	同意	否決	棄權
25/08/1972	孟加拉申請入會案	否決	同意	同意	同意	同意
10/09/1972	中東情勢（破壞 1967 年停火協定問題）	同意	否決	同意	同意	同意
10/09/1972	中東情勢（破壞 1967 年停火協定問題）	否決	同意	否決	同意	同意
29/09/1972	南羅德西亞（辛巴威）問題	同意	棄權	同意	否決	棄權
21/03/1973	巴拿馬運河問題	同意	否決	同意	棄權	同意
22/05/1973	南羅德西亞（辛巴威）問題	同意	否決	同意	否決	棄權
26/07/1973	中東情勢包括巴勒斯坦問題	沒投	否決	同意	同意	同意
31/07/1974	賽浦路斯情勢問題	沒投	同意	否決	同意	同意
30/10/1974	南非在聯合國代表問題	同意	否決	同意	否決	否決
06/06/1975	納米比亞問題	同意	否決	同意	否決	否決
11/08/1975	南越申請入會案	同意	否決	同意	同意	同意
11/08/1975	北越申請入會案	同意	否決	同意	同意	同意
30/09/1975	南越申請入會案	同意	否決	同意	同意	同意
30/09/1975	北越申請入會案	同意	否決	同意	同意	同意
08/12/1975	以色列黎巴嫩問題	同意	否決	同意	同意	同意
26/01/1976	中東情勢包括巴勒斯坦問題	沒投	否決	同意	棄權	同意
06/02/1976	科摩洛與法國對 Mayotte 之爭議	同意	棄權	同意	棄權	否決
25/03/1976	耶路撒冷地位問題	同意	否決	同意	同意	同意
23/06/1976	安哥拉申請入會	沒投	否決	同意	同意	同意
29/06/1976	巴勒斯坦人民行使不可剝奪權利問題	同意	否決	同意	棄權	棄權
19/10/1976	納米比亞問題	同意	否決	同意	否決	否決
15/11/1976	社會主義越南共和國會籍問題	同意	否決	同意	同意	同意

（續下頁）

（接上頁）

時間	決議草案內容	五常任理會國投票情形				
		中共	美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國
31/10/1977	南非情勢	同意	否決	同意	否決	否決
31/10/1977	南非情勢	同意	否決	同意	否決	否決
31/10/1977	南非情勢	同意	否決	同意	否決	否決
15/01/1979	越南入侵高棉	同意	同意	否決	同意	同意
16/03/1979	中共和越南邊界衝突	同意	同意	否決	同意	同意
07/01/1980	蘇聯入侵阿富汗	同意	同意	否決	同意	同意
13/01/1980	伊朗美國人質案	同意	同意	否決	同意	同意
30/04/1980	巴勒斯坦人權益問題	沒投	同意	否決	同意	同意
30/04/1981	納米比亞問題	同意	否決	同意	棄權	棄權
30/04/1981	納米比亞問題	同意	否決	同意	否決	否決
30/04/1981	納米比亞問題	同意	否決	同意	否決	否決
30/04/1981	納米比亞問題	同意	否決	同意	否決	否決
31/08/1981	安哥拉控訴南非	同意	否決	同意	棄權	同意
20/01/1982	戈蘭高地情勢問題	同意	否決	同意	棄權	棄權
02/04/1982	尼加拉瓜情勢問題	同意	否決	同意	棄權	同意
02/04/1982	中東情勢問題	同意	否決	同意	同意	同意
20/04/1982	耶路撒冷清眞寺攻擊事件	同意	否決	同意	同意	同意
04/06/1982	福克蘭群島問題	同意	否決	同意	否決	棄權
08/06/1982	黎巴嫩情勢問題	同意	否決	同意	同意	同意
26/06/1982	黎巴嫩情勢問題	同意	否決	同意	同意	同意
06/08/1982	黎巴嫩情勢問題	同意	否決	同意	棄權	同意
02/08/1983	被佔領阿拉伯土地問題	同意	否決	同意	同意	同意
12/09/1983	蘇聯擊落南韓客機	棄權	同意	否決	同意	同意
27/10/1983	美國部隊入侵格瑞那達	同意	否決	同意	棄權	同意
29/02/1984	黎巴嫩情勢問題	同意	同意	否決	同意	同意
04/04/1984	尼加拉瓜控訴美國	同意	否決	同意	棄權	同意
06/09/1984	黎巴嫩情勢問題	同意	否決	同意	同意	同意
12/03/1985	黎巴嫩情勢問題	同意	否決	同意	棄權	同意

（續下頁）

（接上頁）

時間	決議草案內容	五常任理會國投票情形				
		中共	美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國
10/05/1985	尼加拉瓜控訴美國	同意	否決	同意	棄權	同意
10/05/1985	尼加拉瓜控訴美國	同意	否決	同意	棄權	同意
10/05/1985	尼加拉瓜控訴美國	同意	否決	同意	棄權	同意
26/07/1985	南非問題	同意	否決	同意	否決	棄權
13/09/1985	被佔領阿拉伯土地問題	同意	否決	同意	棄權	棄權
15/11/1985	納米比亞問題	同意	否決	同意	否決	棄權
17/01/1986	利比亞控訴以色列侵略	同意	否決	同意	棄權	同意
30/01/1986	Haram Al-Sgarif（耶路撒冷）違規案	同意	否決	同意	同意	同意
06/02/1986	敘利亞控訴以色列攔截利比亞民航機	同意	否決	同意	棄權	棄權
21/04/1986	利比亞控訴美國攻擊	同意	否決	同意	否決	否決
23/05/1986	波札那、尚比亞、辛巴威控訴南非問題	同意	否決	同意	否決	棄權
18/06/1986	安哥拉控訴南非	同意	否決	同意	否決	棄權
31/07/1986	尼加拉瓜控訴美國	同意	否決	同意	棄權	棄權
28/10/1986	尼加拉瓜控訴美國	同意	否決	同意	棄權	棄權
20/02/1987	制裁南非	同意	否決	同意	否決	棄權
09/04/1987	納米比亞問題	同意	否決	同意	否決	棄權
18/01/1988	黎巴嫩表達控訴以色列	同意	否決	同意	棄權	同意
01/02/1988	被佔領阿拉伯土地問題	同意	否決	同意	同意	同意
08/03/1988	制裁南非	同意	否決	同意	否決	棄權
15/04/1988	被佔領阿拉伯土地問題	同意	否決	同意	同意	同意
10/05/1988	黎巴嫩控訴以色列	同意	否決	同意	同意	同意
14/12/1988	黎巴嫩表達對以色列不滿問題	同意	否決	同意	同意	同意
11/01/1989	利比亞控訴美國擊落飛機	同意	否決	同意	否決	否決
17/02/1989	被佔領阿拉伯土地問題	同意	否決	同意	同意	同意
09/06/1989	被佔領阿拉伯土地問題	同意	否決	同意	同意	同意
07/11/1989	被佔領阿拉伯土地問題	同意	否決	同意	同意	同意
23/12/1989	巴拿馬情勢問題	同意	否決	同意	否決	否決

（續下頁）

（接上頁）

時間	決議草案內容	五常任理會國投票情形				
		中共	美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國
17/01/1990	在巴拿馬破壞外交豁免問題	同意	否決	同意	棄權	同意
31/05/1990	被佔領阿拉伯土地問題	同意	否決	同意	同意	同意
11/05/1993	賽浦路斯問題	同意	同意	否決	同意	同意
02/12/1994	波斯尼亞和黑塞哥維那(Herzegovina)貨物運送問題	棄權	同意	否決	同意	同意
17/05/1995	有關東耶路撒冷被佔領阿拉伯土地問題	同意	否決	同意	同意	同意
10/01/1997	派觀察員查證瓜地馬拉停火協議	否決	同意	同意	同意	同意
07/03/1997	要求以色列自制在東耶路撒冷活動	同意	否決	同意	同意	同意
21/03/1997	要以色列停止 Jabal Abu Ghneim 建造工程	同意	否決	同意	同意	同意
25/02/1999	延長 UNPREDEP	否決	同意	同意	同意	棄權
27/03/2001	建立聯合國觀察部隊保護巴勒斯坦平民	同意	否決	同意	棄權	棄權
14/12/2001	以色列部隊自巴勒斯坦控制領土撤軍問題	同意	否決	同意	棄權	同意
30/06/2002	延長聯合國在波斯尼亞和平維持行動及美國維和部隊免受 ICC 管轄問題	同意	否決	同意	同意	同意
20/12/2002	以色列殺害數名聯合國雇員及破壞世界糧食計畫倉庫問題	同意	否決	同意	同意	同意
16/09/2003	以色列決定去除（remove）阿拉法特問題	同意	否決	同意	棄權	同意
14/10/2003	以色列在西岸（West Bank）建圍牆問題	同意	否決	同意	棄權	同意
25/03/2004	譴責殺哈瑪斯領袖 Ahmed Yassin	同意	否決	同意	棄權	同意
21/04/2004	以 UNSIMIC 取代 UNFICYP	同意	同意	否決	同意	同意
05/10/2004	要求以色列停止在北加薩軍事行動暨撤軍	同意	否決	同意	棄權	同意

註：1. 1999年3月26日，要求立即停止對南斯拉夫使用武力之決議草案，投票結果三票支持（含中共和俄羅斯）、十二票反對（含美、英、法）未獲通過。縱使美、英、法不投反對票，這決議草案也無法獲足夠票通過，因此聯合國文件並未記錄美、英、法投否決票；

2. 2000年12月18日，有關要在以色列所佔領之巴勒斯坦人領土上建立觀察團的決議草案，結果八票支持（含中共）、七票棄權（含美、俄、英、法），未獲得所需之三分之二多數票，沒有通過，屬於隱藏性否決；

3. 2000年6月23日，有一件南斯拉夫要求參與安理會討論巴爾幹情勢的案件，投票結果四票贊成（含中共和俄羅斯）、七票反對（含美、英、法）、四票棄權，未獲通過。

資料來源：Global Issues Research Group, "Table of Vetoed Draft Resolutions in the United Nations Security Council, 1946-2002," pp. 24～42; and U.S. Department of State, "Voting Practices in the United Nations (published annually since 1997)," in http://www.state.gov/p/io/conrpt.

安理會的非公開會議分成關門會議（closed meeting）及對非安理會國家開放的非公開會議，前者原是依據暫行議事規則第四十八條之規定，用於推薦秘書長之人選，但是過去的實踐中也被用於討論問題和邀請爭端當事國和相關國家就任何特定問題進行坦誠討論；後者是邀請非安理會國家作爲觀察員，以迎合衆多聯合國會員國要求安理會增加決策透明化的呼聲。⑰

非正式諮商並非暫行議事規則所規定的會議，不僅不對非成員公開，而且完全沒有紀錄。非正式諮商可分成安理會成員全部參加（consultations of the whole ）及部分參加的會議兩種，前一種又稱爲「正式的非正式會議（formal informals）」或「全球性諮商（global consultations）」。⑱表四的統計數字顯示安理會非正式諮商會議的次數經常超過正式會議。

目前安理會的實踐，是利用非正式諮商會議作爲外交討價還價的場所。安理會常任理事國利用諮商會議來了解彼此立場、縮短差異、避免公開針鋒相對。許多決議草案在諮商會議中已經討論完稿，提到正式會議只是爲了完成介紹、宣讀和投票之程序，使其成爲正式的決議而已，需時不多，因此一位外交官曾說：「官方會議就像劇場，表演在非正式諮商會議撰寫和構思好的劇本」。⑲非正式諮商反而有時費時數個小時，常任理事國會利用這個場合威脅使用否決權，使其他理事國知難而退，這種做法被埃及大使埃拉臘比（Nabil Elaraby）稱爲「密室否決（closet veto）」，⑳或另一種形式之隱藏性否決。㉑事實上，非正式諮商已越來越正式化，尤其是 1978 年在安理會會議廳旁另建會議廳供非正式諮商之用以後，已具準官方地位（quasi-official status），全球諮商會議不只由安理會主席主持，十五個理事國全部出席，聯合國秘書長也參加，且會議日期正式登錄於安理會的工作日程（Programme of Work of the Security Council）上，例如安理會 2004 年 8 月的工作日程上，共排了十三場諮商會議、三場公開會議（public meeting）和五場正式會議。㉒正式會議和「正式的非正式會議」主要的不同在於非正式諮商會議沒有官方紀錄，而且不對非安理會成員國開放。如此密集的非正式諮商會議，大大減少否決權的行使，因常任理事國避免提出會遭否決的決議草案，以免引發大國對抗或使國家威望受損，這是後冷戰時期否決票大爲減少的重要原因之一。

註⑰ *Ibid*.

註⑱ Natalie Reid, "Informal Consultations," January 1999, in http://www.globalpolicy.org/security/informal/natalie.htm.

註⑲ *Ibid*.

註⑳ Elaraby's Speech to the General Assembly, October 13, 1994, quoted in Natalie Reid, "Informal Consultations," *op. cit*.

註㉑ Celine Nahory, "The Hidden Veto," *Global Policy Forum*, May 19, 2004.

註㉒ "Programme of Work of the Security Council-August 2004," in http://www.un.int/russia/prez04/schedule/sched804.doc.

表四　安理會正式和非正式諮商會議次數（1988～2002年）

年代	正式會議	非正式諮商會議	小計
1988	55	62	117
1989	69	80	149
1990	70	80	150
1991	53	115	168
1992	133	183	316
1993	171	253	424
1994	165	273	438
1995	135	251	386
1996	117	214	331
1997	123	229	352
1998	116	226	342
1999	131	237	368
2000	167	210	377
2001	219	183	402
2002	273	259	532
總計	1997	2855	4852

資料來源：http://www.globalpolicy.org/security/data/secmgtab.htm, accessed 2/8/2005.

當然有時一些常任理事國也會公開揚言對某一問題投否決票，致使其他國家不敢訴諸表決，例如俄羅斯和法國在2003年誓言投下否決票，以反對在聯合國旗幟下對伊拉克發動軍事攻擊，迫使美、英放棄透過聯合國用兵之途徑。

此外，常任理事國對是否向聯合國大會推薦秘書長人選可行使否決權。事實上，對秘書長人選投反對票是常任理事國行使否決權的一大宗。根據統計，五十多年來常任理事國在秘書長選舉時共投下四十三次否決票。㉓如果加上它們在假投票（straw polls）所投下之反對票，則投否決票的次數將更多。1996年之秘書長選舉就是相當戲

註㉓　"Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council," *Global Policy Forum*, http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm, accessed 2005/2/12.

劇性的一次。因埃及籍的秘書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）在第一任期（1991-1996 年）內一再公開批評美國，美國乃在蓋里尋求連任時於 1996 年 11 月 19 日投下否決票，斷送蓋里蟬連之路。安理會在該年 12 月 13 日投票無異議推薦安南（Kofi Annan）之前，曾於該月 10 至 12 日，就包括安南（時任聯合國負責維和行動之副秘書長）、埃西（Amara Essy，時任象牙海岸外長，曾於 1994-95 年任聯大主席）、伊斯蘭會議組織（Islamic Conference Organization）秘書長阿爾加彼得（Hamid Algabid）及毛利塔尼亞前外長阿普杜拉（Ahmedou Ould Abdallah）等四位可能人選進行三輪共七次假投票，五個常任理事國至少投下三十次反對票，其中法國連續七次反對安南，英美則在七次投票中均反對埃西，阿爾加彼得及阿普杜拉得到的支持票相當少，且同樣面臨至少兩個常任理事國之反對。㉔因爲這是假投票，因此常任理事國之反對票不列入否決票之統計。

肆、中共投票情形分析

任何一個國家的多邊外交，目的均在於追求國家的最大利益，尤其是參加國際組織對一個國家的主權具有制約作用，因此主權國家選擇參加國際組織或國際機制（international mechanisms），必然是經過評估後認爲符合國家利益，而非純受理想主義（idealism）或利他主義（altruism）之驅使，中共自不例外。中共的外交決策也受到國內外因素之影響，差別在於國內因素與國際因素何者份量較重。許多研究中共外交決策的學者重視決策者層次之分析，強調最高領導人在制訂國家發展路線和國家安全政策上的特殊角色，尤其是在毛澤東和鄧小平當家作主時期，他們有足夠的權威單獨決定任何外交政策。㉕中共領導人的外交決策受傳統價值、共產主義意識形態和歷史經驗所形塑之世界觀的影響，這種觀點的特質之一是將主權問題置於其他問題之上。除了上述共同特質之外，當然不同領導人會因個性、教育、生活經驗、個人事業發展歷練、對派系或機構之忠誠，導致對國家利益之認知不同，㉖進而採取不同之外交政策路線，例如毛澤東與鄧小平，同樣強調主權重要性、決心捍衛革命所取得的成果、要維持黨的獨佔統治、要追求國家之富強、具有同樣的世界觀，但所採取的外交路線

註㉔ “Chronology of the Secretary General Election 1996,” *Global Policy Forum*, http://www.globalpolicy.org/secgen/pastsg/el96chro.htm, accessed 2005/2/12；王杏芳主編，**聯合國重大決策**（北京：當代世界出版社，2001 年），頁 384～394。

註㉕ See, for example, Carol Lee Hamrin, “Elite Politics and the Development of China’s Foreign Policy,” in David M. Lampton (ed.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000* (Stanford: Stanford University Press, 2001), pp. 74～84.

註㉖ *Ibid*., p. 81.

卻有很大的不同，關鍵在於兩人個性之差異。毛澤東浪漫色彩之革命觀、以中國爲中心的理想主義觀點及逐漸趨於左傾的思維，導致北京對國家利益的考量具有相當程度之意識形態成分，將中國大陸推入文化大革命之十年浩劫；鄧小平的務實特質，則帶領中共推動右傾的國家經濟發展路線，意識形態對北京外交政策的影響力大爲下降。

鄧小平於1997年2月19日去世之後，第三代領導班子正式掌權，至2002年第四代領導班子接班，做爲核心的江澤民及胡錦濤，權力不能與鄧小平相比，更遠不如毛澤東，外交決策權力結構由垂直模式向水平之集體決策模式調整，而且參與決策的單位出現多元化、分權化和強調專業化現象。㉗第三、四代領導人之技術官僚特質，使北京的外交決策更趨於務實。另一方面中共與國際經濟體系整合程度不斷上升，國際因素對北京外交決策的影響力增加。中共參加聯合國的行爲明顯反應上述世代差異及國家發展所造成之外交政策轉變。以下以中共在安理會之投票行爲爲例，來分析中共外交行爲的變化。

自1971年11月23日首次參加安理會會議開始，至2005年12月31日止，中共對被提到安理會的一千四百五十六件決議草案，共投否決票四次、贊成票一千三百二十六次、棄權五十六次、未參與投票七十次（參閱表五）。如將對秘書長人選之正式投票計算在內，則北京共投下二十三次否決票，如果不計對秘書長人選之否決票，則北京對提到安理會的決議案草案僅行使四次否決權，與其他四個常任理事國相比，次數相當少。同時期美國投下七十八次否決票、俄羅斯（蘇聯）十五次、英國二十三次、法國十三次。（參見表三）

中共的投票行爲大致可分成三個時期來加以分析：（一）1971年11月23日首次參加會議至1981年；（二）1982至1989年；（三）1990年至今。

一、1971至1981年

在此一時期，被提到安理會的決議草案共二百三十八件，北京對一百六十件投贊成票、兩件投否決票、六件棄權、七十件未參與投票，投下的同意票只有67.2％。如果將1981年中共對秘書長選舉時連續投下十六次否決票計算在內，則中共所投下的否決票超過九成集中於這一時期，而未參與投票的情形全部發生在此一時期（參見表五）。這種情形與其他常任理事國比較，顯得相當獨特。

註㉗ *Ibid.*, pp. 89～93; and Lampton (ed.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, pp. 5～30.

表五　中共對安理會決議草案投票行爲（1971 年 10 月～2005 年）

年代	被提出決議草案總數	通過之決議案總數	中共之投票情形			
			贊成	否決	棄權	未參與投票
1971.11-12	10	6	9	0	0	1
1972	22	17	15	2	2	3
1973	23	20	15	0	3	5
1974	24	22	12	0	1	11
1975	24	18	17	0	0	7
1976	25	18	16	0	0	9
1977	23	20	17	0	0	6
1978	21	21	11	0	0	10
1979	20	18	13	0	0	7
1980	26	23	19	0	0	7
1981	20	15	16	0	0	4
1982	37	29	36	0	1	0
1983	20	17	19	0	1	0
1984	17	14	17	0	0	0
1985	28	21	28	0	0	0
1986	21	13	21	0	0	0
1987	15	13	15	0	0	0
1988	26	20	26	0	0	0
1989	25	20	25	0	0	0
1990	39	37	38	0	1	0
1991	42	42	40	0	2	0
1992	74	74	65	0	9	0
1993	94	93	89	0	5	0
1994	78	77	73	0	5	0
1995	67	66	64	0	3	0
1996	57	57	53	0	4	0
1997	57	54	53	1	3	0
1998	73	73	68	0	5	0
1999*	67	65	61	1	5	0
2000**	52	50	50	0	2	0
2001	54	52	54	0	0	0
2002	70	68	70	0	0	0
2003	69	67	69	0	0	0
2004	65	62	62	0	3	0
2005	71	71	70	0	1	0
總計	1456	1353	1326	4	56	70

資料來源：Patil, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990*, pp. 471～496; Karel C. Wellens (ed.), *Resolutions and Statements of the United Nations Security Council (1946-1992)* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1993)；Global Issues Research Group, "Table of Vetoed Draft Resolutions," pp. 24～42; United Nations, *Resolutions and Decisions of the Security Council* (New York: United Nations, published annually)；Bureau of International Organization Affairs, U.S. Department of State, *Voting Practices in the United Nations* (Washington, D.C.: U.S. Department of State, published annually from 1997 to 2004)；and Security Council Resolutions from November 1971 to December 2005, in http://lib-unique.un.org/lib/unique.nsf.

北京這種異常的投票行爲與其所處國內外環境有密切關係。1971年取得聯合國中國代表權時，中共仍處於文化大革命時期。1960年代左的意識形態掛帥，中共採取既反「蘇修」又反「美帝」之「兩條線」外交戰略，要幫助各種民族解放陣線來打擊西方殖民勢力及親西方的第三世界國家政權。對於已經獨立的第三世界國家，中共則幫助他們強化國防力量來對抗帝國主義的可能壓力。這種輸出革命的極左外交路線，因珍寶島流血衝突後，蘇聯在中蒙及中蘇邊境不斷增加駐軍，㉘及在外交上積極孤立中共，與中共周邊國家結盟來包圍中共，對中共國家安全之威脅大爲增強，已取代美國成爲中共的首要威脅，迫使毛澤東從文革中極左之狂熱性，拉回到現實面，促成北京開展對美國關係正常化；但這並不代表中共對美國存有好感，也不代表毛澤東及繼承他的華國鋒已經放棄左的意識形態，而是在國家安全受威脅情況下所採取之務實做法。周恩來於1973年8月24日在中國共產黨十大所作的政治報告中，既反蘇修又反美帝的外交戰略基調並沒有改變。㉙

中共的總體構想是以蘇聯爲對手，加強團結第三世界國家，爭取聯合第二世界國家，建立包括美國在內的反蘇聯霸權主義的統一戰線，㉚因此第三世界仍然是北京外交的重點。華國鋒於1977年8月12日在中國共產黨十一大上所作的政治報告，將第三世界列於中共外交的最重要地位，強調要「堅定地同亞洲、非洲、拉丁美洲以及其他地區的發展中國家站在一起，堅決支持他們爭取和維護民族獨立、捍衛國家主權、發展民族經濟的正義鬥爭」。㉛

這時期的中共是一個不滿國際體系現狀的國家，將聯合國當作支持第三世界反蘇修及反美帝的鬥爭場所，對聯合國的工作重點是「反對殖民主義、霸權主義和強權政治，支持廣大發展中國家爭取建立國際新秩序的合理主張」，㉜充滿濃厚的意識形態考量，而且在此一時期之大部分時間中，中共仍陷於文化大革命及後毛澤東時期之權力鬥爭，內部的浮躁氣氛耗掉中共大部分之精力，加上中共初次參加聯合國，對聯合國之運作仍處於摸索期，這些因素使北京在聯合國採取消極、相對

註㉘　1980年11月15日，鄧小平對美國記者的談話。載於**人民日報**，1980年11月24日，版1，轉引自謝益顯主編，**中國外交史：中華人民共和國時期1949-1979**（鄭州：河南人民出版社，1988年），頁365。

註㉙　「周恩來在中國共產黨第十次全國代表大會上的政治報告」，1973年8月24日報告，8月28日通過，**人民網**，http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/252/5089/5102/20010428/454747.html, accessed 2/9/2005.

註㉚　謝益顯主編，**中國外交史**，頁452～472。

註㉛　「華國鋒在中國共產黨第十一次全國代表大會上的政治報告」，1977年8月12日報告，8月18日通過，http://shenghuan.shnu.edu.cn/shenghuanweb/gangjian/dangdaihui/shiyidas.htm, accessed 2/9/2005.

註㉜　陳偉雄，**親歷安理會：一個現役中國外交官的自述**（北京：經濟日報出版社，2001年），頁83。

不合作的態度。

進一步分析中共的投票情形，可發現中共在此一時期共投下二十一次否決票，其中十九次對聯合國秘書長選舉投反對票，而且這十九次均是反對同一個人擔任秘書長。首先，北京於 1971 年 12 月 17 日兩次投票反對推薦華德漢（Kurt Waldheim）出任秘書長。其次，1976 年華德漢尋求連任時，中共又投了一次否決票。第三，1981 年華德漢爭取第三次連任時，中共因爲與美國針鋒相對，對美國所支持的華德漢連續投下十六次否決票。㉝中共表示反對華德翰擔任秘書長並非針對他個人，而是主張應該由第三世界人士出任秘書長。㉞

至於中共針對提到安理會之決議草案所投下的兩次否決票，第一次是於 1972 年 8 月 25 日反對孟加拉申請加入聯合國的入會案，因爲中國認爲孟加拉是由印度所扶植，同時爲了制約蘇聯勢力在南亞次大陸的擴張，要求安理會推遲討論孟加拉之入會問題，當印度與蘇聯堅持將該案付諸表決時，中共投下否決票；㉟第二次是 1972 年 9 月 10 日，反對英國、法國、比利時、義大利等西歐國家所提出對巴勒斯坦和阿拉伯國家決議草案。當時南斯拉夫、幾內亞等國提出譴責以色列入侵黎巴嫩的決議草案，上述西歐國家提出修正案，中共認爲該決議草案偏袒以色列，因此投下否決票。㊱

北京在此一時期共有六件棄權。根據中共駐聯合國副代表在 2001 年 2 月的一次談話表示：「棄權往往是我們對一決議草案不同意，提出許多修改意見，要求刪除我不能接受的內容。磋商中對方接受了我部分主要修改意見或刪除了部份主要內容，我仍不滿意，但從大局考慮，又不必要否決，因此投棄權票。或是雖對方全部接收我修改意見，我對決議草案本身仍不能接受，但考慮到當事國已不持異議，因此投棄權。」㊲但中共在 1970 年代對聯合國的參與並沒有如此之精緻，北京棄權中有五件是關於延長聯合國駐塞浦路斯維持和平部隊的決議案，剩下一件是要求以色列停止對黎巴嫩軍事攻擊的決議案（參見表六）。

註㉝ 謝啓美、王杏芳主編，**中國與聯合國—紀念聯合國成立五十周年**（北京：世界知識出版社，1995 年），頁 87。

註㉞ 田增佩主編，**改革開放以來的中國外交**（北京：世界知識出版社，1993 年），頁 544。

註㉟ 王杰主編，**大國手中的權杖：聯合國行使否決權紀實**（北京：當代世界出版社，1998 年），頁 427～429。

註㊱ 同前註，頁 429～431。

註㊲ 「沈國放網上談聯合國」，**中國青年報**，2001 年 2 月 14 日，版 2。引自**人民網**，http://people.com.cn/GB/other7018/7248/7250/20010214/395748.html, accessed 8/18/2004.

表六　中共在安理會投棄權票統計（1971年11月至2005年）

時間	決議案或決議草案	決議案內容	其他常任理會國投票情形			
			美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國
15/06/1972	S/RES/315(1972)	延長UN駐塞浦路斯維持和平部隊	同意	同意	同意	同意
12/12/1972	S/RES/324(1972)	延長UN駐塞浦路斯維持和平部隊	同意	同意	同意	同意
21/04/1973	S/RES/332(1973)	要以色列停止對黎巴嫩軍事攻擊	棄權	棄權	同意	同意
15/06/1973	S/RES/334(1973)	延長UN駐塞浦路斯維持和平部隊	同意	同意	同意	同意
14/12/1973	S/RES/343(1973)	延長UN駐塞浦路斯維持和平部隊	同意	同意	同意	同意
29/05/1974	S/RES/349(1974)	延長UN駐塞浦路斯維持和平部隊	同意	同意	同意	同意
03/04/1982	S/RES/502(1982)	要求阿根廷立即撤出福克蘭，敦促阿、英兩國談判	同意	棄權	同意	同意
12/09/1983	草案(蘇聯否決)	要秘書長調查蘇聯擊落南韓客機案	同意	否決	同意	同意
29/11/1990	S/RES/678(1990)	限定伊拉克於1991年1月15日前撤出科威特	同意	同意	同意	同意
02/03/1991	S/RES/686(1991)	要求伊拉克實行聯合國各項決議案	同意	同意	同意	同意
05/04/1991	S/RES/688(1991)	要求伊拉克合作讓國際人道組織援助庫德族地區	同意	同意	同意	同意
31/03/1992	S/RES/748(1992)	要求利比亞停止一切恐怖主義行動	同意	同意	同意	同意
30/05/1992	S/RES/757(1992)	對南斯拉夫實施制裁	同意	同意	同意	同意
13/08/1992	S/RES/770(1992)	要求各國幫助聯合國援助波黑難民	同意	同意	同意	同意
14/09/1992	S/RES/776(1992)	擴大UN保護部隊之任務和權限	同意	同意	同意	同意
19/09/1992	S/RES/777(1992)	建議終止南斯拉夫在聯合國席次	同意	同意	同意	同意
02/10/1992	S/RES/778(1992)	徵用伊拉克部份被凍結在海外的石油資源	同意	同意	同意	同意
09/10/1992	S/RES/781(1992)	在波黑共和國領空建立禁航區	同意	同意	同意	同意
16/11/1992	S/RES/787(1992)	譴責波斯尼亞和黑塞哥維那(波黑)共和國各派拒絕遵守聯合國決議	同意	同意	同意	同意
30/11/1992	S/RES/792(1992)	要求柬埔寨各方遵守巴黎協定，立即停火	同意	同意	同意	同意
31/03/1993	S/RES/816(1993)	決定強制執行波黑禁航決議	同意	同意	同意	同意
17/04/1993	S/RES/820(1993)	決定對南斯拉夫經濟制裁	同意	棄權	同意	同意
11/05/1993	S/RES/825(1993)	要求北韓重新考慮退出核不擴散條約的決定	同意	同意	同意	同意
09/08/1993	S/RES/855(1993)	要南斯拉夫與CSCE合作恢復和平	同意	同意	同意	同意
11/11/1993	S/RES/883(1993)	對利比亞制裁及凍結其海外資產	同意	同意	同意	同意
22/06/1994	S/RES/929(1994)	在盧旺達建立臨時多國人道行動	同意	同意	同意	同意
31/07/1994	S/RES/940(1994)	授權多國部隊恢復海地之民主體制	同意	同意	同意	同意
23/09/1994	S/RES/942(1994)	決定強化對波黑地區維持和平措施	同意	同意	同意	同意

（續下頁）

（接上頁）

時間	決議案或決議草案	決議案內容	其他常任理會國投票情形			
			美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國
08/11/1994	S/RES/955(1994)	設國際法庭審判盧安達種族滅絕罪行	同意	同意	同意	同意
02/12/1994	決議草案	對南斯拉夫與波斯尼亞克洛埃西亞邊界禁運	同意	否決	同意	同意
30/01/1995	S/RES/975(1995)	延長UN海地特派團之授權和以UN維和行動取代在海地多國部隊	同意	同意	同意	同意
21/04/1995	S/RES/988(1995)	放鬆對南斯拉夫的制裁	同意	棄權	同意	同意
16/06/1995	S/RES/998(1995)	在 UN 保護部隊中建立快速反應部隊	同意	棄權	同意	同意
26/04/1996	S/RES/1054 (1996)	對蘇丹進行制裁	同意	棄權	同意	同意
26/07/1996	S/RES/1067 (1996)	關於古巴擊落美國民用飛機問題	同意	棄權	同意	同意
16/08/1996	S/RES/1070 (1996)	要求各國對蘇丹禁航	同意	棄權	同意	同意
22/10/1996	S/RES/1077(1996)	在Sukhumi建立人權辦公室作爲UN格魯吉亞(喬治亞)觀察團的一部分	同意	同意	同意	同意
28/03/1997	S/RES/1101(1997)	建立保護阿爾巴尼亞人道援助之多國部隊	同意	同意	同意	同意
19/06/1997	S/RES/1114(1997)	延長在阿爾巴尼亞多國保護部隊之運作	同意	同意	同意	同意
23/10/1997	S/RES/1134(1997)	要求伊拉克開放所有設施供聯合國安檢人員檢查	同意	棄權	同意	棄權
31/03/1998	S/RES/1160(1998)	要求南斯拉夫經對話就科索沃問題達成政治解決	同意	同意	同意	同意
23/09/1998	S/RES/1199(1998)	要求南斯拉夫、科索沃各方立即停止敵對行動	同意	同意	同意	同意
24/10/1998	S/RES/1203(1998)	要求南斯拉夫遵守 UN 有關決議	同意	同意	同意	同意
17/11/1998	S/RES/1207(1998)	對南斯拉夫組成國際刑事法庭	同意	同意	同意	同意
25/11/1998	S/RES/1212(1998)	延長 UN 海地民警特派團	同意	棄權	同意	同意
14/05/1999	S/RES/1239(1999)	採措施對科索沃難民提供人道援助	同意	棄權	同意	同意
10/06/1999	S/RES/1244(1999)	在科索沃部署國際民事和安全部隊	同意	同意	同意	同意
25/06/1999	S/RES/1249(1999)	諾魯申請加入聯合國申請案	同意	同意	同意	同意
03/12/1999	S/RES/1280(1999)	延長伊拉克石油換食物計畫	同意	棄權	同意	沒投
17/12/1999	S/RES/1284(1999)	建立對伊拉克的 Monitoring, Verification, and Inspection Commission	同意	棄權	同意	棄權
17/02/2000	S/RES/1290(2000)	吐瓦魯加入聯合國申請案	同意	同意	同意	同意
19/12/2000	S/RES/1333 (2000)	對塔利班政權武器禁運及凍結賓拉登資產	同意	同意	同意	同意
30/07/2004	S/RES/1556(2004)	對蘇丹武器禁運	同意	同意	同意	同意
02/09/2004	S/RES/1959(2004)	政治獨立和外國部隊從黎巴嫩撤退	同意	棄權	同意	同意
18/09/2004	S/RES/1564(2004)	成立國際委員會調查蘇丹破壞人權	同意	棄權	同意	同意
29/03/2005	S/RES/1591 (2005)	建一安理會委員會來監視在蘇丹之Darfur 執行措施情形	同意	棄權	同意	同意

資料來源：整理自安理會歷次決議案投票紀錄，取自 Security Council Resolutions from November 1971 to December 2005, in http://lib-unique.un.org/lib/unique.nsf.

中共棄權的次數與其他常任理事國比較並沒特別多，美、蘇（俄）棄權的次數均比中共多（參閱表七）。值得注意的是中共在進入後冷戰時期後，投棄權票頻率大增，因中共在天安門事件後外交採取低姿態，希望不得罪任何一方，以爭取最大國家利益。但是進入二十一世紀之後，北京投棄權票的次數有降低趨勢。

表七　五常任理事國對決議草案投票統計（1971年11月～2005年）

國名	反對	贊成	棄權	未投票	總計
中　共	4	1326	56	70	1456
美　國	80	1308	67	1	1456
英　國	25	1369	61	1	1456
法　國	15	1394	46	1	1456
蘇聯/俄羅斯	15	1374	67	0	1456

資料來源：整理自表三和表五資料，以及安理會歷次決議案投票紀錄，取自Security Council Resolutions from November 1971 to December 2005, in http://lib-unique.un.org/lib/unique.nsf.

中共最奇特的行爲是不參與投票，如前所述，北京所有七十次未參與投票的情形均發生在此一時期，其中有五十四次是關於聯合國和平維持行動（peacekeeping operations），各有三次是關於讓納米比亞實行自決權利、要求中東交戰各方停火及和平問題及關於塞浦路斯和平問題，兩次關於安哥拉申請加入聯合國案，剩下的五次是關於要求以色列停止對黎巴嫩進一步軍事行動、要求伊朗和伊拉克從邊境地區撤軍、要求以色列從佔領領土撤退及尊重巴勒斯坦建國權利、譴責南非對安哥拉之侵略行爲及要求秘書長派人與英國官員和南羅德西亞各派商討實現南羅德西亞多數人統治問題（參閱表八）。

表八　中共未參與安理會投票統計（1971 年 11 月～1981 年）

時間	決議案或決議草案	決議案內容	其他常任理會國投票情形			
			美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國
13/12/1971	S/RES/305(1971)	延長 UN 駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
04/02/1972	S/RES/309(1972)	建立必須條件讓納米比亞實行自決權利	同意	同意	同意	同意
01/08/1972	S/RES/319(1972)	重申納米比亞人民自決的權利	同意	同意	同意	同意
06/12/1972	S/RES/323(1972)	要求南非政府和平轉移權力給納米比亞	同意	棄權	同意	同意
22/10/1973	S/RES/338(1973)	要求中東交戰各方全面停火	同意	同意	同意	同意
23/10/1973	S/RES/339(1973)	要求中東交戰各方全面停火	同意	同意	同意	同意
25/10/1973	S/RES/340(1973)	建立第二支聯合國緊急部隊	同意	同意	同意	同意
27/10/1973	S/RES/341(1973)	依秘書長報告建立第二支聯合國緊急部隊	同意	同意	同意	同意
15/12/1973	S/RES/344(1973)	要求中東和平會議加快建立公正持久的和平進程	棄權	棄權	棄權	棄權
08/04/1974	S/RES/346(1974)	延長 UNEF	同意	同意	同意	同意
24/04/1974	S/RES/347(1974)	要求以色列停止對黎巴嫩進一步軍事行動	同意	同意	同意	同意
28/05/1974	S/RES/348(1974)	要求伊朗和伊拉克從邊界地區撤軍	同意	同意	同意	同意
31/05/1974	S/RES/350(1974)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊半年	同意	同意	同意	同意
31/07/1974	決議草案	要求尊重塞浦路斯主權、獨立領土完整	同意	否決	同意	同意
01/08/1974	S/RES/355(1974)	要求秘書長採取合適行動執行塞浦路斯和平協議	同意	棄權	同意	同意
15/08/1974	S/RES/359(1974)	要求塞浦路斯各造尊重聯合國部隊的國際地位	同意	同意	同意	同意
16/08/1974	S/RES/360(1974)	要求塞浦路斯各造遵守聯合國 353 號決議立即停火	同意	棄權	同意	同意
23/10/1974	S/RES/362(1974)	延長 UNEF	同意	同意	同意	同意
29/11/1974	S/RES/363(1974)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
13/12/1974	S/RES/364(1974)	延長 UN 駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
17/04/1975	S/RES/368(1975)	延長 UNEF	同意	同意	同意	同意
28/05/1975	S/RES/369(1975)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
13/06/1975	S/RES/370(1975)	延長 UN 駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
24/07/1975	S/RES/371(1975)	延長 UNEF	同意	同意	同意	同意
23/10/1975	S/RES/378(1975)	延長 UNEF	同意	同意	同意	同意

（續下頁）

（接上頁）

時間	決議案或決議草案	決議案內容	其他常任理會國投票情形			
			美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國
30/11/1975	S/RES/381(1975)	延長UN脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
13/12/1975	S/RES/383(1975)	延長UN駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
26/01/1976	決議草案	要求以色列從佔領領土撤退及巴勒斯坦建國權利	否決	同意	棄權	同意
31/03/1976	S/RES/387(1976)	譴責南非對安哥拉之侵略行爲	同意	同意	棄權	棄權
28/05/1976	S/RES/390(1976)	延長UN脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
15/06/1976	S/RES/391(1976)	延長UN駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
23/06/1976	決議草案	安哥拉加入聯合國申請案	否決	同意	同意	同意
22/10/1976	S/RES/396(1976)	延長UNEF	同意	同意	同意	同意
22/11/1976	S/RES/397(1976)	安哥拉申請加入聯合國	同意	同意	同意	同意
30/11/1976	S/RES/398(1976)	延長UN脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
14/12/1976	S/RES/401(1976)	延長UN駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
26/05/1977	S/RES/408(1977)	延長UN脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
15/06/1977	S/RES/410(1977)	延長UN駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
19/09/1977	S/RES/415(1977)	要求秘書長派人與英國官員和南羅德西亞各派商討實現南羅德西亞多數人統治問題	同意	棄權	同意	同意
21/10/1977	S/RES/416(1977)	延長UNEF	同意	同意	同意	同意
30/11/1977	S/RES/420(1977)	延長UN脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
15/12/1977	S/RES/422(1977)	延長UN駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
19/03/1978	S/RES/425(1978)	建立UN駐南黎巴嫩臨時部隊	同意	棄權	同意	同意
19/03/1978	S/RES/426(1978)	建立UN駐黎巴嫩臨時部隊	同意	棄權	同意	同意
03/05/1978	S/RES/427(1978)	同意增加UN駐黎巴嫩臨時部隊之兵力	同意	棄權	同意	同意
31/05/1978	S/RES/429(1978)	延長UN脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
16/06/1978	S/RES/430(1978)	延長UN駐黎巴嫩臨時部隊	同意	同意	同意	同意
18/09/1978	S/RES/434(1978)	延長UN駐黎巴嫩臨時部隊	同意	棄權	同意	同意
29/09/1978	S/RES/435(1978)	要求南非從納米比亞撤出，建立UN過渡時期援助團	同意	棄權	同意	同意
23/10/1978	S/RES/438(1978)	延長第二支聯合國緊急部隊	同意	棄權	同意	同意

（續下頁）

（接上頁）

時間	決議案或決議草案	決議案內容	其他常任理會國投票情形			
			美國	蘇聯/俄羅斯	英國	法國
30/11/1978	S/RES/441(1978)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
14/12/1978	S/RES/443(1978)	延長 UN 駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
19/01/1979	S/RES/444(1979)	延長 UN 駐黎巴嫩臨時部隊	同意	棄權	同意	同意
30/05/1979	S/RES/449(1978)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
14/06/1979	S/RES/450(1978)	延長 UN 駐黎巴嫩臨時部隊	同意	棄權	同意	同意
15/06/1979	S/RES/451(1979)	延長 UN 駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
30/11/1979	S/RES/456(1979)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
14/12/1979	S/RES/458(1979)	延長 UN 駐塞浦路斯維和部隊	同意	同意	同意	同意
19/12/1979	S/RES/459(1979)	延長 UN 駐黎巴嫩臨時部隊	同意	棄權	同意	同意
13/01/1980	決議草案(蘇聯否決)	因伊朗劫持美國人質案，要求對伊朗制裁	同意	同意	同意	同意
05/05/1980	S/RES/470(1980)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
13/06/1980	S/RES/472(1980)	延長 UN 駐塞浦路斯維和部隊	同意	棄權	同意	同意
17/06/1980	S/RES/474(1980)	延長 UN 駐黎巴嫩臨時部隊	同意	同意	同意	同意
26/11/1980	S/RES/481(1980)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
11/12/1980	S/RES/482(1980)	延長 UN 駐塞浦路斯維和部隊	同意	棄權	同意	同意
17/12/1980	S/RES/483(1980)	延長 UN 駐黎巴嫩臨時部隊	同意	同意	同意	同意
22/05/1981	S/RES/485(1981)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意
04/06/1981	S/RES/486(1981)	延長 UN 駐塞浦路斯維和部隊	同意	棄權	同意	同意
19/06/1981	S/RES/488(1981)	延長 UN 駐黎巴嫩臨時部隊	同意	同意	同意	同意
23/11/1981	S/RES/493(1981)	延長 UN 脫離接觸觀察員部隊	同意	同意	同意	同意

資料來源：Security Council Resolutions from November 1971 to December 2005, in http://lib-unique.un.org/lib/unique.nsf; and Wellens (ed.), *Resolutions and Statements of the United Nations Security Council (1946-1992)*.

由表六和表八所呈現之投票情形可知北京對聯合國維持和平行動持相當冷漠和不合作態度。金淳基（Samuel S. Kim）指出，中共在 1971 至 1981 年間對聯合國維和行動採取原則性反對和不參與態度，㊳中國大陸的學者也表示，中共在這一時期對聯合

註㊳ Samuel S. Kim, "China and the United Nations," in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg (eds.), *China Joins the World: Progress and Prospects* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999), p. 45.

國維和行動持疏離和否定的政策。㊴事實上，中共在此一時期對聯合國維和行動採取三不政策，即不參加安理會有關維和行動決議案的投票、不承擔維和行動的攤款和不派人員參加進行中的維和行動。中共採取這種態度，原因除了內政上仍陷於文化大革命、後毛澤東時期之權力鬥爭及對聯合國之運作仍處於摸索期之外，主要仍是受到意識形態之影響，中共將聯合國當作是支持第三世界反美及反蘇的戰場，認爲維和行動是超強權力政治之行爲，是美蘇部署軍力以介入小國事務的藉口，㊵加上中共對以美國爲首之十幾個國家於1950年打著聯合國旗幟介入韓戰，以及台灣在美國支持之下長期將中共排除在聯合國之外存有心結，使中共對聯合國維和行動持懷疑和否定態度。㊶

二、1982至1989年

中共在這一時期對聯合國表現高度合作的態度，與前一時期之冷漠和不合作截然不同。就總數一百八十九件決議草案，中共對一百八十七件投下贊成票，只有兩件投棄權票，其中一件是要求阿根廷立即撤出福克蘭及敦促阿英兩國談判，另一件是要求聯合國秘書長調查蘇聯擊落南韓客機案（參閱表六），而且在這一時期不再有未參與投票的情形。北京態度之大幅轉變，與其1980年代外交政策之重大調整有密切關聯性，而中共外交政策之改變又受其重新擬訂國家發展方針之影響。

中共於1982年召開十二大，胡耀邦作政治報告時，正式提出獨立自主的外交政策，強調「中國決不依附於任何大國或國家集團，決不屈服於大國的壓力，不與大國結盟，獨立自主地決定中國的政策，與尊重別國的獨立與主權，反對大國沙文主義，配合實行對外開放政策。」㊷同年12月，中共五屆人大會議通過的中華人民共和國憲法，也規定中共「堅持獨立自主的對外政策。」

雖然外在環境的變化，例如蘇聯謀求緩和對中共關係、美國雷根總統（Ronald Reagan）上台後重新評估並降低中共之戰略重要性等發展，促使北京推動獨立自主的外交政策，但是中共本身的政治經濟情況發展，也是促使中共走向務實外交政策的重要因素。首先，毛澤東已經於1976年去世，文化大革命也已於同年結束，更重要的是鄧小平在對華國鋒的權力鬥爭中取得優勢，鄧的權力地位在1982年中共召開十二大時已經鞏固。鄧小平與毛澤東的領袖特質大爲不同，毛是屬於革命世代的領袖，具有理想主義的浪漫革命情懷，不管是要改造中國大陸社會的傳統封建體制、發動文革以延續革命精神，或要塑造一個中共的世界，均在某種程度上帶有不切實際的浪漫思維。鄧小平自居爲第二代領導班子核心，遵循的是「不管黑貓或白貓，只要會捉老鼠

註㊴　田進、俞孟嘉等著，**中國在聯合國—共同締造更美好的世界**（北京：世界知識出版社，1999年），頁50。

註㊵　M. Taylor Fravel, "China's Attitude toward U.N. Peacekeeping Operations since 1989," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 11 (November 1996), p. 1104；王杰主編，**大國手中的權杖**，頁447。

註㊶　田進、俞孟嘉等著，**中國在聯合國**，頁50。

註㊷　**人民日報**，1982年9月8日，版1。

就是好貓」之實用主義哲學，因此外交政策走向務實，意識形態的重要性繼續下降。

其次，中共自 1978 年 12 月召開十一屆三中全會以來，採取對內改革對外開放的政策，鄧小平提出 1980 年代的三大任務是反霸、統一及現代化。中共需要一個和平的國際環境來發展經濟，因此必須改善與潛在敵對國家的關係。再者，中共必須加強與西方先進國家的關係，因爲只有這些國家才能夠提供中共資金、技術與市場，因此第三世界在中共國際戰略中的重要性下降。

第三，1980 年代中共對國家安全的軍事層面考量也大爲降低。鄧小平認爲國際社會在 1980 年代出現一個相對穩定的和平時期，他認爲當今世界的主流是和平與發展，世界大戰的可能性減少了。㊸

基本上，中共在此一時期的外交戰略強調「和平」與「發展」，希望維持一個和平的國際環境，以推動「四個現代化」的工程。中共開始與蘇聯、印度等潛在衝突的國家改善關係，與美國則維持友善但不親切的等距離關係，對於聯合國之參與則採取金淳基所言系統維護途徑。㊹貝利（Sydney D. Bailey）和竇斯（Sam Daws）也表示中共在 1980 年代中期已經變成一個正常的聯合國會員（normal UN member）。㊺

三、1990 年至 2005 年

1989 年「六四天安門事件」發生，中共血腥鎮壓學生及青年工人的民主運動，震驚全世界，西方國家紛紛對中共採取經濟制裁，中共的外交陷於孤立，緊接著國際大環境發生劇變，東歐共產政權紛紛垮台、蘇聯瓦解、東西冷戰結束等重大事件，不斷衝擊中共，圍堵中共及促使中共政權崩潰在美國成爲主流思潮。鄧小平認爲西方國家以美國爲首正對中共「打一場無硝煙的世界大戰」，㊻企圖經由和平演變來終結中共政權。台灣在李登輝總統的領導下，積極推動務實外交，謀求提升台灣與美國及西方國家的實質關係，及與中共競爭第三世界的邦交國。進入後冷戰時期的國際環境對中共而言，既充滿契機又處處隱含挑戰，尤其是 2001 年發生恐怖分子攻擊美國紐約世貿中心及華府五角大廈之「九一一事件」，更是帶給中共外交上的新機會。然而，後冷戰時期所浮現之新干涉主義以及美國爲打擊國際恐怖主義而熱中於單邊主義，使中共對聯合國具有干涉內政意涵之決議案特別敏感。

中共進入後冷戰時期對聯合國安理會之投票行爲，大致可以以 1996 年進一步分成兩個次時期。在 1996 年之前，中共對二十九項決議草案棄權（參見表五）。除了前述中共駐聯合國副代表對棄權原因之說明外，中共對一些決議案棄權所提出的理

註㊸ **鄧小平文選**（第三卷）（北京：人民出版社，1993 年），頁 126～129。

註㊹ Kim, "China and the United Nations," pp. 45～46.

註㊺ Sydney D. Bailey and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 3rd edition (Oxford: Clarendon Press, 1998), p. 186.

註㊻ **鄧小平文選**（第三卷），頁 325～326。

由基本上有二：其一是中共反對動輒對主權國家採取制裁手段，㊼其二是中共反對干涉內政。㊽這時期中共外交因天安門事件而相當孤立，對涉及干涉內政或關於人權的問題相當敏感，中共擔心未來以美國爲首的西方強權會用同樣藉口干涉中國內政。尤其是這時期聯合國不斷增加維和行動，中共認爲部分行動有干涉內政之嫌，並不支持這樣的維和行動。1995年9月27日，中共副總理兼外長錢其琛在聯合國大會講話，特別提出中共對聯合國維和行動應遵循指導原則的五點主張，其中包括尊重國家主權和不干涉內政的原則、即使是人道主義行動也不應訴諸軍事手段、不能允許少數國家假聯合國之名行軍事干涉之實及採取維和行動要遵循事先徵詢當事國的同意原則。㊾這項講話可說明中共對一些維和行動決議草案的投票行爲。

既然中共不支持甚至反對這些決議案，爲何不投否決票而選擇棄權？主要原因在於希望兩面討好，一方面避免與大多數會員國唱反調，另一方面希望爭取被制裁或被干涉內政國家之好感，例如1990年11月19日安理會第678號決議案，限定伊拉克於1991年1月15日前撤出科威特，中共在表決時棄權，一方面想討好伊拉克，另一方面避免觸怒美國，是典型兩面不得罪的例子。1991年4月5日，安理會通過第688號決議案，要求伊拉克合作讓國際人道組織援助庫德族地區，中共在表決時棄權，因爲這涉及人權及干涉伊拉克內政，可能成爲未來聯合國干涉西藏問題的先例。1997年初，阿爾巴尼亞發生內亂，義大利派軍赴巴國維持治安，義大利和歐洲國家要求安理會通過決議案，正式授權義國軍隊執行此一任務，北京指示其駐聯合國代表團「對決議草案繼續投棄權票」，㊿原因應仍是此一軍事行動干涉阿國內政。

1996年之後，中共漸擺脫外交孤立，特別是進入二十一世紀隨著國力不斷成長，國際影響力日增，中共之外交自信心增加，棄權的次數大爲減少。值得注意的是中共在後冷戰時期兩度投下否決票，而且均是針對與台灣邦交國有關的決議草案，分別是涉及瓜地馬拉（中國官方的譯名是危地馬拉）和馬其頓的案子。1996年12月26日，與台灣有邦交的瓜地馬拉政府與反政府武裝的全國革命聯盟簽署「永久和平協議」，墨西哥等國提議聯合國向瓜地馬拉派遣一百五十五名軍事觀察員，以見證和平協議之簽署。中共因爲瓜地馬拉一再支持台灣參與聯合國，又堅持邀請我國外交部長參加該年12月29日的和平協議簽字儀式，因此先是對瓜地馬拉威脅利誘，希望瓜國放棄對台灣之邀請，在瓜地馬拉不妥協的情況下，中共乃於1997年1月10日在安理會審議派遣軍事觀察員的決議草案時投下否決票，理由是瓜地馬拉政府「損害了中國的主權

註㊼　例如安理會於1994年9月30日通過第942號決議案，要加強對波黑塞族進行制裁，中共投棄權票，中共駐聯合國代表發言表示，中共不贊成通過制裁或採取強制型措施來解決爭端。引自中華人民共和國外交部政策研究室，**中國外交概覽** 1995（北京：世界知識出版社，1995年），頁574。

註㊽　Mats Berdal, "The UN Security Council: Ineffective but Indispensable," *Survival*, Vol. 45, No. 2 (Summer 2003), pp. 13～14.

註㊾　錢其琛發言全文，請參閱中華人民共和國外交部政策研究室，**中國外交**（1996年版）（北京：世界知識出版社，1996年），附錄四。

註㊿　陳偉雄，**親歷安理會**，頁107～110。

和領土完整，干涉了中國的內政」，㊿迫使瓜地馬拉屈服，承諾遵守聯合國 2758 號決議案後，中共於同月 20 日該案再度表決時投下贊成票。馬其頓的案子發生於 1999 年 2 月，中共在安理會進行表決時，對要求延長部署在馬其頓之聯合國預防部署部隊（United Nations Preventive Deployment Force, UNPREDEP）六個月的決議案投下否決票。(52)雖然中共強調投否決票與馬其頓外交承認台灣無關，但是普遍的看法是中共以此來報復馬其頓於 1999 年 1 月轉與台灣建交。

此外，1996 年 11 月，美國否決蓋里續任聯合國秘書長之後，鼓勵非洲國家提出新秘書長人選時，台灣邦交國塞內加爾之外長，原本有意出馬競選，但是因爲北京揚言否決來自台灣邦交國的候選人，迫使塞國外長放棄此一念頭。(53)由此可知，北京對涉及台灣邦交國之決議草案，會以否決權進行恫嚇，恫嚇不成之後會加以否決。只要涉及台灣問題，北京就會忘記國際形象及其對國際和平所應扮演之建設性角色。

伍、美中在安理會的合作與衝突

對中共而言，進入後冷戰時期最大的挑戰在於如何處理對美國關係。面對美國在天安門事件後的強硬政策，中共採取低姿態、避風頭的策略。鄧小平提出「冷靜觀察、穩住陣腳、沈著應付、善於守拙、絕不當頭、韜光養晦、有所作爲」的二十八字方針，核心是「韜光養晦」。(54) 1992 年 11 月，江澤民進一步提出「增加信任、減少麻煩、發展合作、不搞對抗」的對美十六字方針，避免與美國攤牌。(55)這種策略顯然是成功的，進入 1990 年代的後半期，中共已走出外交孤立的困境，美國在柯林頓政府的第二任期內改採對中共積極交往的措施。然而，美國與中共關係一直處於衝突與互利交織的情況，導致雙方關係呈現高低起伏之不穩定狀態。(56)

註(51) 「外交部發言人就中國否決向危地馬拉派遣軍事觀察員發表談話」，**國務院台灣事務辦公室**，http://big5.gwytb.gov.cn:82/zlzx0.asp?offset+50&zlzx_m_id=1010, accessed 8/18/2004; 陳偉雄，**親歷安理會**，頁 107～110；「中國常駐聯合國代表秦華孫大使在審議危地馬拉問題時的發言」，1997 年 1 月 10 日，收於中國聯合國協會編，**中國代表團出席聯合國有關會議發言匯編**（1997 年）（北京：世界知識出版社，1998 年），頁 125～126。

註(52) UNPREDEP 成立於一九九二年，目的在於防止波斯尼亞戰爭向南擴散到馬其頓。

註(53) 「否決權，大國手中的權杖」，**中國網**，http://big5.china.com.cn/chinese/HIAW/171965.htm, accessed 2005/2/9.

註(54) 曲星，「試論東歐巨變和蘇聯解體後的中國對外政策」，**外交學院學報**（北京），第 4 期（1994 年 8 月），頁 19。

註(55) 劉斌，「鄧小平的內政外交『柔剛』策」，**鏡報月刊**（香港），1993 年 5 月，頁 59～60。

註(56) 藍普頓（David M. Lampton）指出，在老布希及柯林頓政府時期，出現四個轉折點（turning points）衝擊美中關係。第一個轉折點是老布希入主白宮後主張加強對中共交流，但是稍後發生的天安門事件卻迫使美國對中共進行制裁；第二個轉折點是柯林頓上台初期將人權與是否給予中共最惠國待遇問題掛鉤；第三個轉折點是 1995 至 96 年間台海危機及其後續發展；第四個轉折點是 1999 年 4 至 11 月間一些國內和國際事件所產生的聚合效用，包括中共加強打壓民主運動及取締法輪功、北大西洋公約組織

北京認爲美國存在一股強大的反華勢力，導致美國採取對中共不友善的政策。不管美國如何形容其對中共政策，交往也好，或是圍和也好，只是軟圍堵（soft containment）或是硬圍堵（hard containment）之差別而已。另一方面，兩國在雙邊、區域及全球的層次，亦均存在嚴重的利益衝突，例如中共違反智慧財產權、對美國的巨額貿易順差已成爲雙方衝突的來源。此外美國一再批評中共破壞人權及限制宗教自由、希望中共推動民主化改革和指責中共將飛彈或核武計畫轉移給流氓國家（rogue states）或是潛在衝突地區；中共則對美國之和平演變（peaceful evolution）策略充滿戒心，對美國干涉中共內政及持續對台灣銷售武器等問題深感不滿，對美國的霸權主義行徑及干涉主義行爲當然不吝於批評。㊼

在小布希（George W. Bush）於2001年上台之後，北京對美國的戒心更甚以往，因爲布希政府一開始就將中共定位爲一個競爭者（competitor），而非戰略夥伴（strategic partner），而且以「圍和政策」替代柯林頓（Bill Clinton）時期之「交往政策」。㊽九一一事件發生之後，雖然迫使布希政府積極改善對中共政策，但中共對布希政府之新干涉主義及單邊主義深感警惕。布希總統於2002年公布之國家安全戰略報告書中，明白地表示美國在必要時候「將果斷地單獨採取行動」。第二次波斯灣戰爭證實美國國家安全戰略報告書中的主張，中國大陸的學者認爲美國採取先發制人（preemptive attack）的進攻性現實主義國際戰略比以前明顯。㊾美國繞過聯合國，逕行對伊拉克發動第二次戰爭，讓北京深刻體認到聯合國對中共發揮外交影響力的功用，因此在第二次伊拉克戰爭之後，中共積極鼓吹聯合國多邊主義的重要性。例如中共外長李肇星於2003年9月25日在聯大發言，強調聯合國的重要功能，並強調加強國際合作走多邊主義道路。㊿他於2004年12月16日接受**人民日報**專訪時，再度強調

(North Atlantic Treaty Organization) 武力介入南斯拉夫內戰及美國誤炸中共大使館、考克斯報告 (Cox Report)揭發中共竊取美國軍事科技、李登輝總統提出「兩國論」以及美中於該年11月15日完成有關中共加入世界貿易組織的雙邊諮詢協議。David M. Lampton, *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000* (Berkeley, California: University of California Press, 2001), pp. 15～63.

註㊼ 北京對美國明示或暗示的批評，主要論點包括指責美國追求霸權主義和強權政治、仍然採取冷戰思維、擴大軍事集團威脅區域和平、對其他國家進行軍事威脅甚至武裝干涉、推動在東亞地區部署戰區飛彈防禦系統、不斷向台灣出售先進武器等，請參閱中華人民共和國國務院新聞辦公室發佈，「中國的國防」，1998年7月；中華人民共和國國務院新聞辦公室發佈，「2000年中國的國防」，2000年10月。

註㊽ 請參閱 Governor George W. Bush, "A Distinctly American Internationalism," speech delivered at the Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, 1999, in http://www.georgewbush.com/speeches/foreignpolicy/foreignpolicy.asp; Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January-February 2000), pp. 45～62; and David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, *U.S.-China Relations in a Post-September 11th World* (Washington, D.C.: The Nixon Center, 2002), p. 3.

註㊾ 秦亞青，「美國國家戰略：在進攻與整合之間」，**現代國際關係**（北京），第8期（2003年8月），頁5。

註㊿ 「李肇星聯大發言主張加強聯合國作用並提五大建議」，**中國新聞網**，http://www.chinanews.com.cn/n/2003-09-25/26/350504.html, accessed 2005/2/14.

「解決重大國際問題，需要國際合作，離不開多邊主義，離不開以聯合國爲中心的多邊體制」，並指出中國「支持聯合國的權威，倡導多邊主義」。⑪

在 1996 年之後，柯林頓政府對中共改採交往政策，中共已經走出外交孤立的困境，而且隨著國力日漸增強，北京從事外交的信心上升，尤其在進入二十一世紀之後，更是如此。在此一次時期，北京仍然避免與美國對抗，而且對人權或所謂涉及干涉內政的決議案，仍然投棄權票，但是棄權的次數已大爲減少。

然而，不管北京如何謹慎處理對美國關係，在安理會投票時如何力求最大化其國家利益，中共的投票行爲仍然反映出其與美國所存在之矛盾利益。如果不算對聯合國秘書長選舉投票所行使之否決票，在中共加入聯合國之後，五常任理事國共投下一百三十二次否決票，其中美國投了七十八次、蘇聯（俄羅斯）十四次、英國二十三次、法國十三次、中共四次。加上英美法三國在 1999 和 2000 年各一項決議草案，均投下反對票，總計五常任理事國共投下一百三十八次反對票（參見表三）。如果採取美國國務院的標準來計算常任理事國之投票吻合度，則中共對被提出之總計一千四百五十六件決議草案（通過的一千三百五十三件決議案加上沒通過之一百零三件草案，其中一百件被否決、三件未獲足夠票數），與美國的投票吻合度最低，共有八十一件兩國立場截然不同（即美國投反對票而中共投同意票，或中共投反對票而美國投同意票，棄權或不投票通常不影響結果，因此不列入考量），與蘇聯（俄羅斯）只有十三件立場不同，與英國三十件，與法國十九件，顯見中共與其他四常任理事國的關係中，與美國之利益衝突最大；縱然是在美中謀求關係正常化，而中共面臨來自蘇聯之強大威脅的 1970 年代，美中在國際社會的衝突仍遠大於中蘇矛盾。蘇聯與美國共有九十五件立場完全不同，與英國有四十一件，與法國二十三件，美國與英國有十三件立場不同，與法國有二十四件立場不同。英國與法國投票高度吻合（參見表九）。值得注意的是在蘇聯於 1991 年 12 月瓦解之後，美國和中共及俄羅斯的利益衝突情況已經不相上下（美國和中共有十五件、和俄羅斯有十六件立場不同之投票）。

表九　五常任理事國對安理會決議草案投票吻合度（1971 年 11 月～2005 年）

國　名	中　共	美　國	蘇聯/俄羅斯	英　國	法　國
中　共	--	94.44 %	99.11 %	97.94 %	98.70 %
美　國	94.44 %	--	93.48 %	99.11 %	98.35 %
蘇聯/俄羅斯	99.11 %	93.48 %	--	97.18 %	98.42 %
英　國	97.94 %	99.11 %	97.18 %	--	100 %
法　國	98.70 %	98.35 %	98.42 %	100 %	--

資料來源：根據表三和表五資料計算而來。

註⑪　「李肇星部長接受**人民日報**年終專訪」，**中華人民共和國駐加拿大大使館**，http://www.chinaembassycanada.org/chn/xwdt/t175160.htm, accessed 2005/2/14.

中共與美國的首要衝突在於中東問題，兩國在三十九件有關以色列和阿拉伯問題之決議草案立場截然不同（參見表三）。北京為了討好廣大的阿拉伯國家，凡是有關要求以色列自佔領的阿拉伯領土撤軍、要求以色列自我克制、阿拉伯國家控訴美國或以色列問題之決議草案，中共均投票支持，而美國通常會投下否決票。以色列自1992年1月24日與中共建交以來，和中共的關係有很大進展，而且以色列是中共採購武器的重要來源之一，但是北京在安理會之投票顯然對以色列非常不友善。其次，有關南非及納米比亞問題，中共為了爭取廣大非洲國家支持，在南非白人政權下台之前，一向投票支持制裁南非，而美國通常投下否決票，總共有十九件與南非相關案子，中美針鋒相對，但此一問題在南非白人政權結束之後已經消失。第三，拉丁美洲國家控訴美國的問題，例如巴拿馬運河問題及尼加拉瓜控訴美國案件，共有十件，因為可以羞辱美國，中共通常投票支持，而美國則會投下否決票。

陸、結　語

誠如金淳基所指出，中共參與聯合國之型態，已經從1960年代被排除在聯合國外充滿挫折時之系統變換途徑（system-transforming approach），轉為1970年代之系統改革途徑（system-reforming approach），進入1980年代之後，再轉變為系統維護途徑（system-maintaining approach）；中共由否定聯合國、疏離及選擇性地參與聯合國、到1980年代之後全面性參與聯合國，甚至高度肯定聯合國。⑫中共在安理會之投票行為充分反映其對聯合國甚至對國際體系的態度轉變，這種變化固然與領導人之更替及中共國家建設方針之調整有密切關連性，但是關鍵在於中共越來越融入國際社會，已經成為國際體系的既得利益國家。中共目前的外交目標之一，仍然是要維持一個和平的國際環境，以全力發展經濟。聯合國被中共視為是維繫國際和平的重要機構，因此中共表示願意積極支持聯合國。⑬

中共參與聯合國是其外交政策的一環，其在安理會之投票行為反映北京對國家利益之考量，但是不同世代之領導人對國家利益之認知不全然一樣。毛澤東時期著重於以意識形態來詮釋國家利益，將聯合國當成超強主宰第三世界國家的工具，因此對聯合國產生疏離感。鄧小平目的在追求一個和平的國際環境以全力發展經濟，因此對聯合國採取合作態度。然而隨著聯合國在和平維持行動上趨於強勢，在很多時候有干涉國家內政之嫌，而1989年六四天安門事件導致西方國家對中共採取制裁之後，北京對涉及干涉主權之決議案又開始採取保留態度，尤其涉及臺灣問題時經常採取不妥協立場。

註⑫　Kim, "China and the United Nations," pp. 45～46.

註⑬　請參閱中共國家主席江澤民於1995年10月24日在聯合國成立50週年特別紀念會議上，以「讓我們共同締造一個更美好的世界」為題的演講，全文收於中華人民共和國外交部政策研究室，**中國外交**（1996年版），附錄一。

整體而言，中共在安理會的投票行爲顯示中共的外交越來越趨於理性化，它進入後冷戰時期之投票已經純粹由權力（power）角度來界定國家利益。雖然鄧小平曾表示不當第三世界的頭，但是中共作爲安理會常任理事國中唯一之發展中國家，它在安理會的投票和發言均以第三世界領袖自居，在聯合國尤其是安理會之發言和投票成爲北京向第三世界表態，以爭取第三世界支持的重要工具，同時也是中共捍衛國家主權和制約美國的重要手段。

在與其他四個常任理會國的合作或衝突上，中共與美國的矛盾相對最大。1992 至 2005 年間，兩國在安理會於十五個議案投票時針鋒相對。此外，有四十五個議案美國支持，但中共棄權表示不完全認可（參見表六）。雖然中共將安理會視爲制約美國的重要手段，但是中共儘量避免與美國唱反調，因此中共極少投否決票，而是以棄權方式表示不認同。進入後冷戰時期，中共棄權的頻率增加，這是中共希望在兩邊均不得罪的情況下最大化（maximize）國家利益的作法。

美國對中共這種投機行爲已經開始有微詞，布希政府所公佈之 2006 年國家安全報告書，特別指出希望中共能夠放棄舊行徑（old ways），即繼續軍事擴張和不透明、擴張貿易但不敞開自己的市場及謀求鎖住（lock up）能源供應和支持資源豐富但統治不良的政權，以作爲一負責任的利害關係人（responsible stakeholder），⑭部分指的是中共對蘇丹、伊朗、北韓等國家之支持，或反對制裁這些國家。⑮可以預見未來，隨著中國之崛起，美國對中共在重大國際問題上合作的需要與期望將增加，美國將把中共在安理會的投票行爲作爲檢視中共是否合作的一項指標。

從中共對多邊主義（multilateralism）或多邊外交（multilateral diplomacy）的立場加以分析，北京原本對參與國際組織及多邊機制充滿戒心，擔心損及主權或遭致外力干涉中共內政，因此持消極態度，但是其態度在 1990 年代末期轉趨積極，因爲北京發現參加多邊機制有助於提升中共之國際影響力、強化中共之強權地位及制約美國的單邊主義，中共只有積極參與國際多邊機制才能在建立國際政經新秩序上發揮影響力。中共這種態度之調整在其參與聯合國安理會上相當明顯，在中共國力及軍事力量仍不足以抗衡美國之際，在聯合國透過安理會常任理事國否決權機制，是挫敗美國後冷戰時期新干涉主義和單邊主義的重要工具，也是中共增加對美國討價還價的重要籌碼，因此北京自 1990 年代起對聯合國之參與更趨於積極。

雖然北京對聯合國越來越持肯定態度，強調安理會在維持國際和平上的功能與重要性，例如胡錦濤於 2005 年 9 月 15 日在聯合國成立六十週年高峰會上，以「努力建設持久和平、共同繁榮和諧世界」發表演講，表示聯合國「在保障全球安全的國際合作中發揮著不可替代的作用」，並表示「中國將一如既往地遵守聯合國憲章的宗旨和

註⑭ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D. C.: The White House,2006), pp. 41～42.

註⑮ Robert B. Zoellick, "Whither China: From Membership to Responsibility," Deputy Secretary of State, Remarks to National Committee on U.S.-China Relations, September 21, 2005, New York City.

原則，積極參與國際事務」；⑥⑥但是中共對於既有國際政經體系並不滿意，⑥⑦中國所指國際政經秩序不完善是指強權政治和對廣大的第三世界不公平，這種指責部分是針對美國而來。北京似將建造國際政經新秩序的重責大任寄望於聯合國，但中共對廣大第三世界國家所批評之安理會常任理事國享有否決權的特權，並沒有任何放棄的意思，⑥⑧因爲失去否決權就失去影響國際政治的重要手段之一。

總之，國家利益考量，讓北京熱中於參與安理會，而中共的投票行爲也是基於國家利益之考量。除非中共國力能夠成長到足以與美國相抗衡，或是中共已成爲世界獨霸，而厭倦國際組織之約束，否則聯合國安理會仍然是北京制約華府的重要舞台。未來中共會持續強調聯合國之重要性，表示願意與聯合國合作，來創造一新的國際政治經濟秩序，但是對於提到安理會具有干涉主權意涵或是對個別國家進行制裁的決議案，則應該會繼續採取消極棄權甚至反對之立場。

*　　*　　*

（收件：94年11月10日，複審：95年3月23日，接受：95年3月30日；責任校對者：莊家梅）

註⑥⑥　http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/gjs/gizzyhy/1115/1122/t212365.htm, accessed 2006/3/28.

註⑥⑦　例如胡錦濤在聯合國成立六十週年高峰會上之講話，指出「強權政治依然存在，國際關係民主化尚未實現」，同前註。江澤民在聯合國成立50週年特別紀念會議上的講話，特別強調「霸權主義和強權政治依然存在」、「不公正、不合理的國際政治經濟秩序沒有得到改變」，同註⑥③。

註⑥⑧　請參閱「中國關於聯合國改革問題的立場文件」，http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/1115/11222/t205944.htm, accessed 2006/3/28.

China's Voting Behavior in the United Nations Security Council, 1971-2005

Wen-cheng Lin
Professor
Institute of Mainland China Studies
National Sun Yat-sen University

Abstract

The People's Republic of China (PRC) joined the United Nations on October 25, 1971. This article analyzes Beijing's voting behavior at the UN Security Council from 1971 to 2005. After examining the Security Council's voting regulations, this article focuses on Beijing's voting behavior, thereby illuminating the development of Beijing's foreign policy. This period is divided into three phases: (1) 1971-1981 when Beijing adopted a passive or non-co-operative position in the United Nations; (2) 1982-1989 when Beijing became highly cooperative in the United Nations; and (3) 1990-2005 when Beijing took a selectively supportive policy toward the United Nations, choosing to abstain or veto on draft resolutions related to Taiwan, human rights, or intervention in domestic affairs. In general, the voting record of Beijing maximizes China's national interest. However perception of China's national interest varies among leaders. Moreover, voting behavior is affected by developments in internal and the external contexts.

Keywords: United Nations; Security Council; China's foreign policy; voting behavior; veto

參考文獻

人民日報（1982），9月8日，版1。

人民出版社編（1993），《鄧小平文選》，第3卷，北京：人民出版社。

「周恩來在中國共產黨第十次全國代表大會上的政治報告」（2001），人民網，http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/252/5089/5102/20010428/454747.html.

「沈國放網上談聯合國」（2001），《中國青年報》，2月14日，版2。引自《人民網》http://people.com.cn/GB/other7018/7248/7250/20010214/395748.html.

中國聯合國協會編（1998），「中國常駐聯合國代表秦華孫大使在審議危地馬拉問題時的發言」，《中國代表團出席聯合國有關會議發言匯編(1997年)》，北京：世界知識出版社。

中華人民共和國外交部（2006），「中國關於聯合國改革問題的立場文件」，http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/1115/11222/t205944.htm.

中華人民共和國外交部政策研究室編（1995），《中國外交概覽1995》，北京：世界知識出版社。

——（1996），《中國外交》，北京：世界知識出版社。

中華人民共和國國務院新聞辦公室編（1998），「中國的國防」，北京：中華人民共和國國務院。

——（2000），「2000年中國的國防」，北京：中華人民共和國國務院。

中華人民共和國駐加拿大大使館（2004），「李肇星部長接受《人民日報》年終專訪」，http://www.chinaembassycanada.org/chn/xwdt/t175160.htm.

王杏芳主編（2001），《聯合國重大決策》，北京：當代世界出版社。

王杰主編（1998），《大國手中的權杖：聯合國行使否決權紀實》，北京：當代世界出版社。

田進、俞孟嘉等著（1999），《中國在聯合國—共同締造更美好的世界》，北京：世界知識出版社。

田增佩主編（1993），《改革開放以來的中國外交》，北京：世界知識出版社。

曲星（1994），「試論東歐巨變和蘇聯解體後的中國對外政策」，《外交學院學報》(北京)，4，9-16。

段吉勇（2003），「李肇星聯大發言主張加強聯合國作用並提五大建議」，《中國新聞網》，9月25日，http://www.chinanews.com.cn/n/2003-09-25/26/350504.html.

秦亞青（2003），「美國國家戰略：在進攻與整合之間」，《現代國際關係》(北京)，8，3-5。

陳偉雄（2001），《親歷安理會：一個現役中國外交官的自述》，北京：經濟日報出版社。

「否決權，大國手中的權杖」（2002），《環球時報》，7月8日。引自《中國網》，

http://big5.china.com.cn/chinese/HIAW/171965.htm.
謝益顯主編（1988），《中國外交史：中華人民共和國時期 1949-1979》，鄭州：河南人民出版社。
謝啓美、王杏芳主編（1995），《中國與聯合國—紀念聯合國成立五十周年》，北京：世界知識出版社。

Baehr, Peter R. and Leon Gordenker (1994), *The United Nations in the 1990s*, 2nd edition, New York: St. Martin Press.
Bailey, Sydney D. and Sam Daws (1998), *The Procedure of the UN Security Council*, 3rd edition, Oxford: Clarendon Press.
Berdal, Mats (2003), "The UN Security Council: Ineffective but Indispensable," *Survival*, 45: 2 (Summer), 7-30.
Bush, George W. (1999), "A Distinctly American Internationalism," speech delivered at the Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, http://www.georgewbush.com/speeches/foreignpolicy/foreignpolicy.asp.
Fravel, M. Taylor (1996), "China's Attitude toward U.N. Peacekeeping Operations since 1989," *Asian Survey*, 36: 11 (November), 1102-1121.
Global Issues Research Group, Foreign and Commonwealth Office (2003), "Table of Vetoed Draft Resolutions in the United Nations Security Council, 1946-2002," *Research & Analysis Papers*, London: Foreign and Commonwealth Office.
Global Policy Forum (2005), "Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council," Http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm.
——(2005), "Chronology of the Secretary General Election 1996," http://www.globalpolicy.org/secgen/pastsg/el96chro.htm.
Kim, Samuel S. (1999), "China and the United Nations," in Elizabeth Economy and Michel Oksenberg (eds.), *China Joins the World: Progress and Prospects*, 1-41, New York: Council on Foreign Relations Press.
Lampton, David M. (2001), *Same Bed Different Dreams: Managing U.S.-China Relations 1989-2000*, Berkeley, California: University of California Press.
——(ed.) (2001), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform, 1978-2000*, Stanford: Stanford University Press.
Lampton, David M. and Richard Daniel Ewing (2002), *U.S.-China Relations in a Post-September 11th World*, Washington, D.C.: The Nixon Center.
Ministry of Foreign Affairs Singapore (2004), "Glossary of Meetings of the United Nations Security Council," http://www.mfa.gov/unsc_glossary.html.
Nahory, Celine (2004), "The Hidden Veto," *Global Policy Forum*, May 19.
Nicholas, H. G. (1975), *The United Nations as a Political Institution*, 5th edition, London:

Oxford University Press.

Patil, Anjali V. (1992), *The UN Veto in World Affairs 1946-1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto*, London: Mansell.

Permanent Mission of the Russian Federation to the United Nations (2004), "Programme of Work of the Security Council-August 2004," http://www.un.int/russia/prez04/schedule/sched804.doc.

Reid, Natalie (1999), "Informal Consultations," http://www.globalpolicy.org/security/informal/natalie.htm.

—— (1999), "Informal Consultations: A Summary," http://www.globalpolicy.org/security/informal/summary.htm.

Rice, Condoleeza (2000), "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, 79: 1 (January/February), 45-62.

The White House (2006), *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: The White House.

Zoellick, Robert B. (2005), "Whither China: From Membership to Responsibility," remarks to National Committee on U.S.-China Relations, September 21, 2005, New York City, http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/gjs/gizzyhy/1115/1122/t212365.htm.