

话语制度主义与安理会否决权使用制度改革^{*}

朱杰进 何 越

【内容提要】 同样是以“五小国集团”作为改革方,以使用否决权后作解释性发言为改革方案的安理会否决权使用制度改革,为什么在2012年失败,而在2022年取得成功?为解释这一改革结果的差异,本文借鉴话语制度主义的分析范式,提出制度情境与话语策略是影响国际制度改革结果的两大关键因素。在2012年,安理会否决权使用制度改革处于常态型制度情境,以五大常任理事国为首的守成方掌握话语集团实力优势,阻止“五小国集团”的改革方案进入联大议程,导致否决权使用制度改革失败。在2022年,因俄乌冲突的爆发,安理会否决权使用制度改革处于危机型制度情境,以“五小国集团”为代表的改革方逐渐掌握了话语集团实力优势,推动改革方案进入联大议程。与此同时,“五小国集团”采取了前置策略、模糊策略和联系策略等三种有效的话语策略,推动否决权使用制度改革取得突破。

【关键词】 否决权使用制度改革 “五小国集团” 话语制度主义 制度情境 话语策略

【作者简介】 朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

电子邮箱:zhujiejin@fudan.edu.cn

何越,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

电子邮箱:he_yue@fudan.edu.cn

^{*} 本文系上海社会科学基金项目“中国推动全球治理制度改革的路径研究”(项目编号:2020BGJ001)的阶段性成果。感谢徐进、孙学峰、漆海霞、刘丰、阎学通以及《国际政治科学》匿名评审专家的建设性和启发性意见。文责自负。

《国际政治科学》2025年第10卷第3期(总第39期),第1—33页。

Quarterly Journal of International Politics

一、引言

联合国安理会否决权制度改革是当前全球治理体系改革的关键问题之一。2012年4月,由新加坡、列支敦士登、瑞士、哥斯达黎加和约旦组成的“五小国集团”(Small Five)向联合国大会(简称“联大”)递交了题为“增强安全理事会的问责制、透明度和有效性”的决议草案,^①就否决权的使用向安理会提出改革建议,要求五大常任理事国(简称“五常”)在行使或打算行使否决权时,“解释诉诸否决权或宣布打算这样做的理由,特别是要解释是否符合《联合国宪章》的宗旨和原则及适用的国际法。所作解释应作为安全理事会单独文件分发给本组织所有会员国”。然而,此改革方案在五常和其他主要改革集团强大的政治压力下被迫撤回,制度改革以失败告终。在2022年4月,以“五小国集团”为核心的改革方成功推动改革方案进入第76届联大“加强联合国系统”的议程,并促成联大以协商一致的方式通过第76/262号决议,正式建立起使用否决权后要作解释性发言的机制,^②即授权联大在一个或多个常任理事国行使否决权后,将在10个工作日内自动召开会议,讨论和审查其行使否决权的原因和情势。国际制度改革最终取得了突破。

从经验事实来看,这两次国际制度改革拥有几乎相似的改革方和改革方案,为什么2012年的改革失败,而2022年的改革取得突破?是什么因素在影响着安理会否决权使用制度改革的结果?更进一步说,在大国战略竞争的背景下,国际制度改革在什么样的条件下才有可能取得成功?

对此,本文借鉴话语制度主义的理论范式,提出制度改革所处的结构环境(制度情境)以及制度改革谈判过程中的话语互动策略(话语策略)是导致

① 《哥斯达黎加、约旦、列支敦士登、新加坡和瑞士:订正决议草案——增强安全理事会的问责制、透明度和有效性》,2012年5月15日,A/66/L.42/Rev.2,<https://docs.un.org/zh/A/66/L.42/Rev.2>,访问时间:2024年9月1日。

② 《2022年4月26日大会决议》,2022年4月28日,A/RES/76/262,<https://docs.un.org/zh/A/RES/76/262>,访问时间:2024年9月1日。

国际制度改革结果出现差异的两大主要因素。^① 其中,制度情境反映制度改革所处的结构因素,影响改革方与守成方之间的话语集团实力对比,是改革方案能否进入谈判议程的前提条件。话语策略反映改革方在谈判过程中的话语互动策略,包括前置策略、模糊策略和联系策略等三种有效的话语策略,是制度改革取得成功的关键因素。

在实证分析部分,本文聚焦安理会否决权使用制度的改革进程,通过案例内比较的研究方法,追溯 2012 年和 2022 年两次改革中制度情境的变化与话语策略的运用,尝试解释导致两次国际制度改革结果出现差异的原因。

本文的结构安排如下:第一部分提出研究问题;第二部分介绍既有研究及其不足之处;第三部分构建理论分析框架,说明制度情境与话语策略是影响国际制度改革结果的两大关键因素;第四和第五部分以 2012 年和 2022 年安理会否决权使用制度改革作为案例,分析制度情境的变化与话语策略的运用及其产生的影响;第六部分总结全文。

二、既有研究及其不足

针对安理会否决权使用制度改革结果出现差异的问题,既有研究主要提供了以下三种分析视角。

一是国际组织自身的制度设计影响改革的结果。托马斯·多弗勒(Thomas Dörfler)和马德琳·霍斯利(Madeleine Hosli)指出,《联合国宪章》

① 一般而言,制度研究有三个理论范式:理性选择制度主义、社会学制度主义和历史制度主义。近年来,以约翰·坎贝尔(John Campbell)、维维恩·施密特(Vivien Schmidt)为代表的一些制度研究学者开始大力倡导制度研究的第四种范式——话语制度主义。参见:John Campbell, “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy,” *Theory and Society*, Vol. 27, No. 3, 1998, pp. 377-380; Vivien Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *The Annual Review of Political Science*, Vol. 11, No. 1, 2008, pp. 303-326; Vivien Schmidt, “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’,” *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 1, 2010, pp. 1-25; Alexandra Homolar and Oliver Turner, “Narrative Alliances: The Discursive Foundations of International Order,” *International Affairs*, Vol. 100, No. 1, 2024, pp. 203-220.

本身的制度规定构成了改革的主要障碍。修订《联合国宪章》的高门槛降低了构建改革获胜联盟的可能性,导致改革进程缓慢。^① 托马斯·维斯(Thomas Weiss)强调,现行的否决权制度设计会对改革结果造成负面影响。五常出于维护自身既得利益的考量,对制度改革保持天然警惕态度,并且《联合国宪章》中没有任何条款要求五常放弃这一“特权”,改革通常因遭到五常的抵制而失败。^② 张贵洪认为,安理会内部严格的二元权力结构对改革结果造成消极影响。五常无任期限制且对实质性事项拥有一票否决权,而非常任理事国任期不超过两年且没有否决权。除非改革能够巧妙地规避这一权力结构的限制,否则将以失败告终。^③

二是国际组织所处议题领域的特征影响改革的结果。菲利普·利普斯(Philip Lipsky)强调,议题领域内外部制度选择的多少是影响国际制度改革结果的关键因素。^④ 相较于国际联盟,联合国安理会的外部制度选择较少,导致安理会改革难以取得成功。张海滨指出,安理会在所处议题领域的不可替代性决定了改革的结果。目前尚无任何一个国际组织能够完全替代安理会的主要功能和作用,缺乏足够外部压力是安理会改革未能取得显著进展的关键原因。^⑤

三是国际制度改革进程中改革方所采取的话语策略影响改革的结果。

① Thomas Dörfler and Madeleine Hosli, *Reforming the United Nations Security Council*, New York: Routledge, 2013, pp. 377-390; Madeleine O. Hosli and Thomas Dörfler, “The United Nations Security Council: The Challenge of Reform,” in D. Lesage et al., eds., *Rising Powers and Multilateral Institutions*, London: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 135-136.

② Thomas Weiss, *The United Nations and Changing World Politics*, New York: Routledge, 2019, pp. 139-149; Thomas Weiss, “The Illusion of UN Security Council Reform,” *The Washington Quarterly*, Vol. 26, No. 4, 2003, pp. 147-161.

③ 张贵洪:《举步维艰的联合国安理会改革》,载《世界知识》,2023年第3期,第37—39页。

④ Phillip Lipsky, *Renegotiating the World Order: Institutional Change in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 23-62; 刘宏松、吴桐:《外部选择与大国在国际组织中的非正式治理》,载《世界经济与政治》,2024年第4期,第114—155页。

⑤ 张海滨:《联合国改革:渐进还是激进?》,载《国际政治研究》,2005年第3期,第70—81页。

文森特·波略特(Vincent Pouliot)指出,在2015年至2016年联合国秘书长换届期间,改革方通过与守成方形成社会情感链接、展开合法化辩论等话语策略,成功推动联合国秘书长提名机制的改革。^①毛瑞鹏认为,改革集团的论辩策略影响改革结果。自2009年安理会改革进入政府间谈判阶段以来,“四国集团”、非洲联盟、“团结谋共识集团”和“L69集团”等改革集团积极开展谈判,竞争性地提出改革原则和方案,并进行立场协调和集团重组,推动政府间谈判取得了一些进展。^②

归纳来看,上述三种分析视角对安理会否决权制度改革的结果做出了一些解释,但仍存在着不足。制度设计视角和议题特征视角侧重于分析安理会改革的宏观结构特征,而对具体的改革谈判进程有所忽视。相对而言,话语策略视角将分析的重点放在了安理会改革谈判的进程上,并突出话语策略在微观层面发挥的作用。然而,这一分析视角也还存在着两点不足:(1)没有对话语策略进行分类。国际制度改革进程是运用话语进行外交谈判的过程,既有研究未能有效区分不同话语策略对国际制度改革结果的差异化影响;(2)没有关注话语策略发挥作用的情境因素。一般而言,任何话语都是在一定的制度情境中展开的,话语所处的制度情境对话语策略能否发挥作用至关重要。

有鉴于此,本文将尝试引入话语制度主义的理论,重点分析话语所处的制度情境以及不同类型的话语策略对国际制度改革结果的影响。^③具体而言,本文将利用制度情境和话语策略这两个关键变量,构建一个解释国际制度改革结果的理论分析框架,用于解释两次安理会否决权使用制度改革结果的差异。

① Vincent Pouliot, “Historical Institutionalism Meets Practice Theory: Renewing the Selection Process of the United Nations Secretary-General,” *International Organization*, Vol. 74, No. 4, 2020, pp. 742-772.

② 毛瑞鹏:《争论焦点和集团重组——政府间谈判阶段的安理会改革》,载《国际展望》,2017年第1期,第70—89页。

③ Vivien Schmidt, “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’,” *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 1, 2010, pp. 1-25.

三、制度情境、话语策略与国际制度改革

国际关系学科的“话语转向”催生了国际制度研究新的理论流派——话语制度主义的诞生。相较于理性选择制度主义、历史制度主义和社会学制度主义等传统理论流派,话语制度主义更加关注观念和话语在制度变迁中的作用。在研究问题方面,话语制度主义致力于回答话语在何时、何地、以何种方式在制度改革的谈判与讨价还价中发挥作用。^① 在解释变量方面,话语制度主义不仅关注话语的文本内容(text),而且重视话语互动所处的制度情境(context)。基于话语制度主义的分析范式,本文提出,制度改革所处的结构环境(制度情境)以及话语互动过程中的策略选择(话语策略)是两个关键因素,共同影响了国际制度改革的结果。

(一) 制度情境

话语是特定情境下的表达,话语只有在特定的情境中才具有意义。^② 话语互动过程中的话语对象、形式、风格、时机以及场合等情境因素都会对话语的效果产生影响。^③ 换言之,制度情境在一定程度上决定了何时何地何种话语是重要的。在国际政治现实中,常常会出现相同的话语在某一制度情境中至关重要,却在另一制度情境内变得无关紧要的现象。^④ 例如在中世纪宗教审判中惯用的神学用语,在现代的海牙国际法院中就通常无法得到接受和认可。^⑤

① Vivien Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, No. 1, 2008, pp. 303-304.

② Vivien Schmidt, “Discursive institutionalism: Understanding Policy in Context,” In Frank Fischer et al., eds, *Handbook of Critical Policy Studies*, Camberley: Edward Elgar Publishing, 2015, p. 171.

③ 施旭:《什么是话语研究》,上海外语教育出版社2017年版,第2—4页。

④ Vivien Schmidt, “Give Peace a Chance: Reconciling Four (not Three) ‘New Institutionalisms’,” Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, U. S, 2006, pp. 1-26.

⑤ 陈拯:《“话语势能”构建与国际话语塑造》,载《中国社会科学》,2023年第12期,第156—174页。

在国际制度改革中,改革方与守成方作为两种不同的话语集团展开了实力博弈。话语集团实力是联盟政治在话语互动过程中的体现,反映支持某一话语的政治联盟实力。事实上,当改革方与守成方之间对既有话语产生争论和分歧时,双方并不仅仅依靠话语本身,而更多的是依靠支持这一话语的政治联盟。^①

话语集团实力大小与其背后的政治联盟密切相关,呈现动态变化的发展态势。^②一般而言,如果占优的政治联盟倾向于维持现状,那么话语集团实力对比倾向于保持稳定。值得注意的是,不同于成员相对固定的军事联盟、关税同盟和货币同盟等,支持某一话语的话语联盟较为松散。这是因为表达对某一话语的支持相对“廉价”,其成本远低于实际付出的军事安全承诺、关税政策主权或货币政策主权。因此,话语集团实力所依托的政治联盟更有可能发生分化和调整,即原先支持 A 话语的政治联盟成员在特定情境下会转变立场,倒向 B 话语。

制度情境的变化为话语联盟的分化调整提供了机遇。“制度情境”由大国竞争与国际政治中的突发性事件共同构成。根据大国竞争的强度与是否发生重大突发性事件,可以将制度情境分为常态型和危机型两大类。当大国竞争强度较低,且无重大突发性事件发生,那么国际制度改革处于常态型制度情境。相反,当大国竞争强度较高,且发生重大突发性事件,那么国际制度改革就处于危机型制度情境。

在常态型制度情境中,改革方与守成方之间的话语集团实力对比具有一定的稳定性。守成方在初始状态下掌握话语集团实力优势,更容易引领议程设置,拥有强大的话语集团实力以压制改革方的话语权。^③相比之下,改革方通常是相

① 任琳、郑海琦:《虚弱的联盟扩容与全球治理秩序》,载《国际政治科学》,2022年第1期,第1—37页。

② Francisco Panizza and Romina Mioresi, “Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory,” *Political Studies*, Vol. 61, No. 2, 2013, pp. 301-318.

③ Sabine Saurugger, “Constructivism and Public Policy Approaches in the EU: From Ideas to Power Games,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 6, 2013, pp. 888-906; 岳圣淞:《观念、话语与制度演化:国际制度话语权理论与中国实践》,载《当代亚太》,2023年第4期,第131—165页。

对弱势的话语主体,其话语的作用和影响力较小,难以对议程设置施加影响。

不同于常态型制度情境,危机型制度情境更有可能改变话语集团的实力对比。危机型制度情境要求各方在有限的信息、资源和时间条件下寻求危机处理方案,各方必须灵活调整策略以适应快速变化的环境,这更有可能导致话语联盟的分化和重新调整。当既有国际制度无法有效应对和解决现实问题时,话语互动倾向于对既有国际制度进行批评和改进,这为那些有能力应对危机、提出创新性解决方案的改革方提供了表达的机会。^① 具体而言,改革方在此时通常会敏锐地察觉现实情况与既有话语之间的错位和脱节,并主动在正确的时机将其改革方案以合适的方式进行表达,说明创新性话语的合理性以及制度改革的紧迫性,以此争取最广泛的政治支持,推动话语集团实力对比朝着有利于自身的方向变化。在这一背景下,改革方案更有可能克服既有的权力结构的约束,获得足够的支持和认可,进而被纳入议程设置,成为国际社会广泛讨论和审议的焦点。^②

综上所述,在常态型制度情境下,守成方的话语集团实力显著高于改革方,改革方挑战制度权威的创新性话语将受到压制,导致改革方案难以进入议程设置。而在危机型制度情境中,各方在有限的信息、资源和时间的条件下寻求解决方案,这可能导致既有话语与事实的认知失调,进而引起话语联盟的重新调整,使得改革方案更有可能被接受并进入议程设置。

值得注意的是,除了话语互动所处的制度情境外,改革方所采取的话语策略也会对国际制度改革结果产生影响。尽管危机型制度情境为改革的话语进入议程设置提供了机遇,赋予了改革方话语表达的权利(right),但要将这种发声的权利转化为实际的话语权力(power)^③,关键还在于改革方能否

① 余博闻:《治理竞争与国际组织变革——理解世界银行的政策创新》,载《世界经济与政治》,2018年第6期,第78—107页。

② Maria Kaufmann and Mark Wierin, "The Role of Discourses in Understanding Institutional Stability and Change-an Analysis of Dutch Flood Risk Governance," *Journal of Environmental Policy and Planning*, Vol. 24, No. 1, 2022, pp. 1-20.

③ 孙吉胜:《中国国际话语权的塑造与提升路径——以党的十八大以来的中国外交实践为例》,载《世界经济与政治》,2019年第3期,第19—24页;蔡从燕:《道器之辨:中国提高国际法律话语影响力中的论辩及其超越》,载《云南社会科学》,2024年第2期,第52—60页。

采取有效的话语策略。

(二) 话语策略

话语策略是指行为体通过策略性地选择、组合和重构话语的实质性内容,以提高话语影响力的行为。改革方通过有效的话语策略旨在构建支撑改革的有力论点,准确传递改革意图和方案,从而应对守成方的话语压制,推动创新性话语被普遍接受。

话语制度主义的代表性学者维维恩·施密特(Vivien Schmidt)指出,话语的实质性内容包括“政策性话语”“规范性话语”和“哲学性话语”三个层次(图1)。^① 具体来看,政策性话语是改革方提出的具体政策方案,包括改革方对外部形势的基本判断以及针对具体议题的创新性政策。政策层次的话语为改革提供了直接的行动指南,例如,“三孩生育政策”是中国应对人口结构转变、促进人口长期均衡发展的具体政策;又比如,《革新联合国:改革方案》是联合国前秘书长科菲·安南提出的“振兴联合国”的一揽子改革方案。

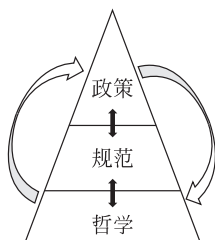


图1 话语的三个层次

资料来源:作者自制。

规范性话语是政策性话语背后的规范框架和前提假设,涵盖改革方通过归纳抽象出的一般性改革思路。规范层次的话语定义了改革的方向和标准,例如,“一国两制”原则是中国通过谈判协商解决历史领土问题的原则性规范;又比如,“埃祖尔韦尼共识”(Ezulwini Consensus)为非洲国家作为一

^① Vivien Schmidt, “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, No. 1, 2008, pp. 303-304.

个整体参与安理会改革提供了指导性规范。

哲学性话语是政策性话语和规范性话语所依据的世界观和方法论,涉及改革方的价值判断、公众情感和意识形态。哲学层次的话语为改革提供了最深层次的解释和辩护,例如,“与邻为善”“亲诚惠容”是中国开展周边外交实践的基础性哲学理念;美国总统罗斯福提出的“四大自由”构成了《联合国宪章》中人权条款的哲学思想来源之一。

需要强调的是,话语的三个层次之间存在等级关系。“哲学性话语”居于金字塔的底层,松动和重新安排的可能性极低,除非发生重大的突发性事件,通常难以发生根本性变化;“规范性话语”位于金字塔的中间一层,松动和重新安排的可能性相对较低,但对规范的价值共识度与准确性的争论仍有可能推动规范的演化;^①“政策性话语”处于金字塔的塔尖,松动和重新安排的可能性相对较高。一项“政策性话语”的背后往往需要一套“规范性话语”和“哲学性话语”作为支撑,一旦居于金字塔下层的“哲学性话语”和“规范性话语”出现松动,“政策性话语”极有可能在短期内出现大幅度的调整。^②

在制度改革的谈判中,话语策略的核心在于挑选、组合和重构话语的三个层次。具体来看,话语策略包含前置策略、模糊策略和联系策略三种类型。^③当三个策略都能满足时,即为有效的话语策略。当不能全部满足或者都不能满足时,话语策略的有效性受限。

一是前置策略。行为体在政策性话语、规范性话语和哲学性话语中策略性地挑选某一层次,而回避另一层次。一方面,改革方可以挑选哲学性话语,回避政策性话语,从而在改革过程中绕开对政策可行性的争论。例如,在2018年对《中华人民共和国刑法》第二十条关于正当防卫条款释义的改革中,改革方努力将正当防卫问题定义成关乎社会公平正义的大问题,突出

① 陈拯:《规范争论中的话语策略适应——以“保护的责任”为例》,载《世界经济与政治》,2023年第8期,第60—86页。

② 1978年5月11日,《光明日报》刊发了《实践是检验真理的唯一标准》,引发了一场关于真理标准的哲学讨论,这为后来改革开放的规范性话语和政策性话语的出现创造了必要的条件。

③ Christina Boswell and James Hampshire, “Ideas and Agency in Immigration Policy: A Discursive Institutional Approach,” *European Journal of Political Research*, Vol. 56, No. 1, 2017, pp. 133-150.

“法不能向不法让步”“法律是让坏人犯罪的成本更高,而不是让好人出手的代价更大”等哲学性话语,^①在一定程度上掩盖了正当防卫条款在司法实践中尚存的技术性分歧和争议,使得关于正当防卫的创新性话语被社会广泛接受。

另一方面,改革方同样也可以挑选政策性话语,而回避哲学性话语,以掩盖制度改革过程中长期存在的观念分歧。例如,2000年,德国社会民主党总理格哈德·施罗德(Gerhard Schröder)在推出招募国际信息技术人才的“绿卡软件人才引进计划”时,强调这是一种在短期内填补德国信息技术行业用人缺口、维护德国国际竞争力的权宜之计,试图避免与“德国并非移民国家”等哲学性话语发生直接冲突。

二是模糊策略。几乎所有规范性话语和哲学性话语的内部都存在模糊和妥协之处,模棱两可通常是制度得以建立的前提,但这也为制度改革留下了空间。^② 具体来说,为了论证改革方案的合理性和必要性,行为体在组合和重构规范性话语和哲学性话语上往往具有高度的能动性,充分利用话语当中的模糊之处来为改革方案寻找合法性依据。例如,美国拜登政府在继承“自由主义国际秩序(liberal international order)”规范的基础上,进一步提出了“基于规则的国际秩序(rule-based international order)”这一更为模糊的规范。这种策略性的模糊处理旨在淡化印度、巴西等非西方国家与传统西方大国之间在自由主义国际规范问题上存在的差异,为“大西方联盟”的构建提供话语基础。^③

① 澎湃新闻:《最高法:“法不能向不法让步”不是口号,“第二十条”已被唤醒》,2024年3月8日,来源:https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_26604887,访问时间:2024年4月16日。

② James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 10; Vincent Pouliot, “The Gray Area of Institutional Change: How the Security Council Transforms Its Practices on the Fly,” *Journal of Global Security Studies*, Vol. 6, No. 3, 2021, pp. 1-17; Ingvild Bode and John Karlsrud, “Implementation in Practice: The Use of Force to Protect Civilians in United Nations Peacekeeping,” *European Journal of International Relations*, Vol. 25, No. 2, 2019, pp. 458-485.

③ Alexandra Homolar and Oliver Turner, “Narrative Alliances: the Discursive Foundations of International Order,” *International Affairs*, Vol. 100, No. 1, 2024, pp. 203-220.

三是联系策略。行为体援引其他类似领域正在发生的政策变革,将不同时空中的政策实践联系起来,进而将改革方案“框定”为一种既定的主流做法,把“不这么做”定义为不能容忍的、值得发起集体行动加以改变的行为。^①在制度改革的过程中,行为体通常使用“其他组织都这样做,为什么我们不这样做”等话语,论证改革方案的可行性和合法性,从而推动更多行为体接受改革方案。例如,WTO、OECD等国际组织均建立了公开、透明、择优的高级别官员选举机制,这成为推动2015年联合国秘书长提名机制改革的原因之一。^②通过邀请所有秘书长候选人提交愿景宣言并与会员国开展非正式对话,联合国秘书长提名机制呈现与其他国际组织高级别官员选举机制类似的“竞聘上岗”的特点。

综上所述,制度情境和话语策略是影响国际制度改革结果的两大关键因素。其中,制度情境影响了改革方与守成方之间的话语联盟实力对比,是改革方案能够进入议程设置的前提条件。而话语策略则反映了改革方在国际制度改革谈判进程中的话语策略选择,恰当地使用前置策略、模糊策略和联系策略能有效促进改革方案获得通过。本文的理论框架示意图参见图2。

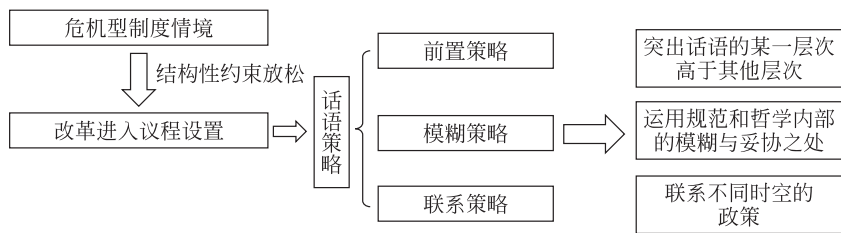


图2 理论框架示意图

资料来源:作者自制。

从逻辑上看,本文的理论框架可以推导出以下三个有待实证检验的理

① 黄超:《说服战略与国际规范传播》,载《世界经济与政治》,2010年第9期,第72—87页;黄超:《框定战略与保护的责任规范扩散的动力》,载《世界经济与政治》,2012年第9期,第58—72页。

② Vincent Pouliot, “Historical Institutionalism Meets Practice Theory: Renewing the Selection Process of the United Nations Secretary-General.,” *International Organization*, Vol. 74, No. 4, 2020, pp. 742-772.

论假设：

假设 1：当改革处于常态型制度情境时，国际制度改革取得成功的可能性较低。

在此情境下，改革方与守成方之间的实力对比保持稳定。改革方是相对弱势的话语主体，其话语的作用和影响力有限，难以对议程设置施加影响，使得改革不容易取得成功。

假设 2：当改革处于危机型制度情境，且改革方采用了有效的话语策略时，国际制度改革取得成功的可能性较高。

在此情境下，改革方与守成方之间的实力对比有可能被打破。改革方更有可能克服既有的权力结构约束，进而对议程设置施加影响。与此同时，改革方通过有效的话语策略，准确地传递改革意图和方案，应对守成方的话语压制，促使改革方案得到广泛认可，使得国际制度改革更有可能取得成功。

假设 3：当改革处于危机型制度情境，但改革方未能采用有效的话语策略时，国际制度改革取得成功的可能性中等。

然而，在“五小国集团”改革安理会否决权使用制度的现实中，难以找到验证第 3 个假设的案例。因此，本文将主要对前两个假设进行检验。

接下来，本文将以 2012 年和 2022 年的联合国安理会否决权使用制度改革作为案例，比较两次改革中制度情境的变化与话语策略的运用及其对国际制度改革结果的影响。

四、2012 年安理会否决权使用制度改革

联合国安理会否决权使用制度改革既是关乎国际和平与安全的大事件，也涉及大国竞争背景下联合国的发展走向。^① 由于修改《联合国宪章》中关于否决权条款的门槛过高，越来越多的改革方意识到完全废除否决权使

^① Ian Hurd, *After Anarchy: Legitimacy and Power at the UN Security Council*, New Jersey: Princeton University Press, 2007, pp. 194-196.

用制度是不切实际的,^①适时转向规范否决权的使用是一条更为现实的改革路径。^②鉴于此,改革方希望通过增加否决权使用的附加条件,逐步加强对五常行使否决权的问责和监督机制,以减少否决权的滥用和误用。^③

在2012年,安理会否决权使用制度改革处于常态型制度情境,以安理会五大常任理事国为首的守成方凭借话语集团实力优势,有力地阻止了“五小国集团”的改革方案进入联大议程,导致否决权使用制度改革失败。

(一) 2012年改革的制度情境

“五小国集团”是众多致力于推动联合国改革的政治集团之一。2005年,新加坡、哥斯达黎加、约旦、列支敦士登和瑞士组成“五小国集团”,多次在联大会议中敦促安理会提高决策透明度,强化联大对安理会决策的问责和监督机制。经过多年的经营,“五小国集团”已经成为受到联合国内部广泛关注的“品牌”之一。

尽管如此,“五小国集团”及其所倡导的改革思路在当时并未获得通过。联合国内部的主要改革集团,例如,“四国集团”“咖啡俱乐部”(后定名为“团结谋共识集团”)、非洲联盟和不结盟运动等,都将安理会扩大规模、扩员的

① 中国联合国协会主编:《联合国70年:成就与挑战》,世界知识出版社2015年版,第428—441页;钱文荣:《论联合国改革》,载《现代国际关系》,2004年第9期,第1—15页;张海滨:《联合国改革:渐进还是激进?》,第70—81页;刘文宗:《论安理会中的否决权问题》,载《国际问题研究》,1995年第4期,第23—63页;黄海莉、门洪华:《否决权机制及其未来》,载《欧洲研究》,2005年第3期,第14—27页;Daniel Niemetz Martin, *Reforming UN Decision-Making Procedures: Promoting a Deliberative System for Global Peace and Security*, London: Routledge, 2015, p. 88.

② André Nollkaemper, “Three Options for the Veto Power After the War in Ukraine,” April 11, 2022, <https://www.ejiltalk.org/>, 访问时间:2024年4月10日; Sam Jarvis, “Responding to the War in Ukraine: What Role for the United Nations?” March 16, 2022, <https://blog.yorksj.ac.uk/cris/responding-to-the-war-in-ukraine/>, 访问时间:2024年4月16日。

③ Christian Wenaweser and Sina Alavi, “Innovating to Restrain the Use of the Veto in the United Nations Security Council,” *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 52, No. 1, 2020, pp. 65-72.

条件和标准、地区席位公平分配以及是否授予“新常”否决权等问题作为改革方案的核心议题。^① 相比之下,“五小国集团”关注的否决权使用制度改革始终处于边缘位置。因此,这些改革诉求通常不会出现在关于安理会改革的联大议程中,也少有国家认真对待“五小国集团”的改革诉求。

为了扭转否决权使用制度改革被边缘化的趋势,“五小国集团”于2012年4月正式向联大递交改革决议草案,决心将安理会否决权使用制度的改革推入联大议程。五小国在决议草案中就否决权的使用向安理会提出建议,要求五常在行使或打算行使否决权时,“解释诉诸否决权或宣布打算这样做的理由,特别是要解释是否符合《联合国宪章》的宗旨和原则及适用的国际法。所作解释应作为安全理事会单独文件分发给本组织所有会员国”。与此同时,“五小国集团”还建议五常作出自愿承诺,“力行克制,不使用否决权阻挡安理会采取旨在防止或结束种族灭绝罪、战争罪和危害人类罪的行动”^②。

在起草决议草案的过程中,“五小国集团”主动与各方交流自身立场和诉求,对决议草案的标题、联大议程选择以及正文内容都进行了精心的调整,以寻求更广泛的接受和支持。具体而言,“五小国集团”于2012年3月28日正式分发决议第一版(A/66/L.42),后与联大会员国广泛磋商产生第二版(A/66/L.42/Rev.1)和最终版(A/66/L.42/Rev.2)。^③

通过比较这三版决议草案可以发现,在标题设计上,“五小国集团”放弃了第一版草案标题“改进安全理事会工作方法”,改为“增强安全理事会的问

① 梁西:《安理会改革热潮再析》,载《武大国际法评论》,2006年第2期,第1—7页;罗国强,《安理会改革核心问题研究》,载《当代亚太》,2007年第3期,第19—25页。

② Joanna Harrington, “The Working Methods of the United Nations Security Council: Maintaining the Implementation of Change,” *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 66, No. 1, 2017, pp. 44-46.

③ 《哥斯达黎加、约旦、列支敦士登、新加坡和瑞士:决议草案——改进安全理事会工作方法》,2012年3月28日,A/66/L.42,<https://docs.un.org/zh/A/66/L.42>,访问时间:2024年9月1日;《哥斯达黎加、约旦、列支敦士登、新加坡和瑞士:订正决议草案——增强安全理事会的问责制、透明度和有效性》,2012年5月3日,A/66/L.42/Rev.1,<https://docs.un.org/zh/A/66/L.42/Rev.1>,访问时间:2024年9月1日;《哥斯达黎加、约旦、列支敦士登、新加坡和瑞士:订正决议草案——增强安全理事会的问责制、透明度和有效性》,2012年5月15日,A/66/L.42/Rev.2,<https://docs.un.org/zh/A/66/L.42/Rev.2>,访问时间:2024年9月1日。

责制、透明度和有效性”。这一改动不仅对改革目标进行了更准确的界定,而且相对缓和了改革诉求的语气;在议程选择上,“五小国集团”选择在联大“千年首脑会议成果的后续行动”议程项目下提交决议草案,希望以落实2005年世界首脑会议成果为由,尽快推进安理会否决权使用制度的改革进程;在正文内容上,最终版的决议草案中增加“本决议不妨碍关于安理会全面改革的各项决定”等内容,删去“在适当情况下,确立一种做法,宣布,在对安理会的一项决议草案投反对票时,这一反对票不得构成《联合国宪章》第二十七条第三项意义上的否决”等内容,体现了“五小国集团”在改革中寻求共识与平衡的审慎态度,主动降低了改革的预期目标。

此外,“五小国集团”在联大会议的发言中也多次向其他会员国保证,该决议草案“毫不触及《联合国宪章》,也没有涉及我们完全支持的安全理事会的全面改革……既不损害任何集团的立场,也不影响[政府间谈判]的进程”,只是在“充分尊重《联合国宪章》赋予的否决权”的基础上,“建议审议数量有限的切实步骤”。^①

然而,此时改革正处于常态型制度情境,话语集团实力对比明显不利于“五小国集团”,仅由他们组成的改革方案遭到安理会五大常任理事国、联合国内部的其他改革集团以及部分联合国会员国的反对,改革方案最终未能进入联大的议程。

首先,在常态型制度情境下,五常作为守成方拥有明显的话语集团实力优势,倾向于压制“五小国集团”挑战既有制度权威的创新性话语。尽管五常均宣称支持安理会整体改革,但事实上五常在反对否决权使用制度改革方面具有高度的内部一致性。五常普遍认为,“五小国集团”的改革方案将会分裂安理会,并且有可能被用于直接针对五常,因此他们认为否决权使用制度改革不应是单纯的法律问题,而更应属于政治问题。安理会内部已经在“反对讨论否决权问题和在此方面采取任何行动”这一点上达成基本默契。^②

① 《联合国大会第六十六届会议第一〇八次全体会议正式记录》,2012年5月16日,A/66/PV.108, <https://digitallibrary.un.org/record/735017?v=pdf>,访问时间:2024年9月1日。

② Dimitris Bourantonis and Ritsa Panagiotou, “Russia’s Attitude towards the Reform of the United Nations Security Council, 1990—2000,” *Journal of Communist Studies & Transition Politics*, Vol. 20, No. 4, 2004, pp. 98-99; 杨政:《俄罗斯如何看待联合国改革》,载《光明日报》,2004年10月2日,第1版。

具体来看,英国与法国对安理会改革的态度相对积极,但更多是出于对自身国家实力逐渐衰落的担忧和不自信。为了维护其在国际舞台中的地位,英法两国希望展示灵活和开放的态度,以期通过妥协和合作来巩固其作为五常的地位。美国虽然曾在口头上表达对日本、德国等盟友“入常”的支持,同意增加不具否决权的常任理事国的做法,但在实际行动上却未见任何实质性政策,这种口头上的支持与实际政策之间的脱节反映了美国对改革的犹豫态度。中国总体上以审慎的态度处理安理会改革问题。特别是在否决权使用制度改革的议题上,中国不倾向于主动表态。进入21世纪以来,伴随着综合国力的崛起和对安理会改革形势的深刻把握,中国开始在特定议题上表达反对立场,^①主要是强调否决权的使用与安理会组成不公、成员阵营化密切相关,而非否决权使用制度本身出现了问题;反对仓促启动具体案文谈判和强推不成熟的改革方案,不赞成“分步走”或“零散处理”的做法。^②俄罗斯则是五常中最强硬的守成方,出于对自身在安理会内被孤立的担忧,早在创建联合国的旧金山制宪会议中当时的苏联便强调,联合国最基本的宗旨和原则之一就是大国的一票否决权。拒绝大国一致的原则,就等于否认了联合国存在的必要性。在安理会决策过程中,五常依《联合国宪章》规定投票是理所应当的,无论是投赞成票、反对票或弃权票都是合法的。^③冷战结束以来,俄罗斯“继承”了苏联在安理会中的常任理事国席位,拥有一票否决权既满足了俄罗斯对全球性大国地位的追求,又能在安理会内部阻止通过有悖于自身利益的决议,因此,俄罗斯明确反对针对否决权使用制度进行任何形式的改革。

鉴于五小国已经明确表态计划将决议草案于2012年5月16日纳入联大正式议程,五常紧急召集了列支敦士登和瑞士等“五小国集团”代表在美

① 漆海霞、张佐莉:《弃权还是否决——中国如何在安理会投票中表达反对立场》,载《世界经济与政治》,2014年第5期,第101—123页。

② 中华人民共和国常驻联合国代表团:《王民大使在第七轮安理会改革政府间谈判第一次会议上的发言》,2011年3月2日,来源:https://un.china-mission.gov.cn/chn/zgylhg/lhgzyyg/201103/t20110303_8354976.htm,访问时间:2024年11月10日。

③ 顾炜:《俄乌冲突与俄罗斯国际制度竞争策略的调整》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2023年第1期,第35—55页;杨政:《俄罗斯如何看待联合国改革》,载《光明日报》,2004年10月2日,第1版。

国常驻联合国代表团处举行非正式会议,表达了对决议草案的强烈反对,警告他们继续强推决议草案进入联大投票环节的严重后果,并敦促其撤回决议草案。^①

除直接的政治施压外,为彻底打消“五小国集团”将决议草案付诸表决的设想,美英法还联合向分管联合国秘书处法律事务厅的副秘书长兼联合国法律顾问帕特里夏·奥布莱恩(Patricia O'Brien)施加压力,敦促其发表声明反对将决议草案纳入联大议程,指出由于“五小国集团”的改革方案涉及内容事关重大,因此需要联大以三分之二多数才能通过,而不应采取协商一致或简单多数的表决机制。^② 这一声明削弱了“五小国集团”强推决议草案进入联大表决程序的决心。

其次,联合国内部其他的改革集团并不支持“五小国集团”的改革方案,使得五小国集团的话语实力受到进一步限制。大体上看,有关安理会改革的讨论始终以安理会扩大规模为主导议题,由德国、日本、印度和巴西组成的“四国集团”在此问题上有着重大的利益关切,并被视作最有可能实现“入常”目标的主要候选国。为了换取五常接纳自身“入常”,“四国集团”已经在否决权使用制度改革方面作出了务实的妥协和让步。他们不仅没有对现有的否决权使用制度提出任何修改或限制的要求,反而向五常保证,一旦它们成为新的常任理事国,将在接下来的15年内不使用否决权。^③ 与此同时,“四国集团”强调安理会改革的焦点应当集中在“入常”问题上,如果在本就分歧重重的改革方案中再加入对否决权使用制度的改革诉求,可能会人为地增加改革的难度,反而不利于其他重大改革问题的推进。

与此同时,由意大利、巴基斯坦、韩国和墨西哥等国组成的“团结谋共识集团”,因为担心强行推动表决尚有重大分歧的决议草案不利于安理会整体

① Christian Wenaweser, “Working Methods: The Ugly Duckling of Security Council Reform,” in Sebastian Von Einsiedel et al., eds., *The UN Security Council in the 21st Century*, Boudle; Lynne Rienner Publishers, 2016, p. 182.

② Volker Lehmann, “Reforming the Working Methods of the UN Security Council,” August 1, 2013, <https://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10180.pdf>, 访问时间:2024年5月6日。

③ 徐刚、梁嘉真:《联合国安理会改革的进程及前景分析》,载《天府新论》,2011年第2期,第14—20页。

改革的进程,也没有对“五小国集团”表达明确的政治支持。“团结谋共识集团”强调,联大第 62/557 号决议已明确指出,安理会改革涉及的五大类问题相互关联,任何单一问题都不可独立于改革整体框架之外进行考虑。在当前有关安理会改革的政府间谈判有序推进的背景下,单独发起否决权使用制度改革的做法不符合安理会改革对全局性和综合性的要求,而只有协商一致才能建立一个高效运作的安理会。

最后,部分联大的会员国也不支持“五小国集团”的改革方案,使得话语集团实力对比的天平明显对“五小国集团”不利。在常态型制度情境中,联大的一些会员国对安理会否决权使用制度改革这一创新话语持谨慎态度。虽然“五小国集团”宣称任一联大会员国向安理会提出任何建议都在《联合国宪章》第十条的授权范围内,然而对于这一观点,联大内部并未形成统一意见。一些会员国认为否决权使用制度的改革涉及联合国安理会与联合国大会之间的权力重新分配,怀疑联大是否具有通过实质性决议的能力。在这种背景下,国际舆论普遍不看好“五小国集团”的决议草案,部分媒体用“五小国挑战五常(S5 versus P5)”“最不可能成功的集团挑战五常不受约束的权力”等戏剧性标题来报道“五小国集团”的改革方案。^①

总体上看,在 2012 年制度情境中,安理会五常、联合国内部其他政治集团以及部分联大的会员国都不支持“五小国集团”提出的否决权使用制度改革方案,导致改革方与守成方的话语集团实力对比严重不对称,参见图 3。

(二) 2012 年否决权使用制度改革失败

在守成方拥有强大话语实力对比优势的条件下,“五小国集团”提出的改革方案最终未能实质性进入联大的辩论程序。据新加坡驻联合国代表团透露,“在正式审议该决议草案的当天上午,某一常任理事国通过传真和电子邮件的形式奉劝所有会员国都支持不对决议草案采取任何行动的动议”。^② 这一“高压政策”造成广大会员国更加不愿意坦率表态,普遍对“五小

^① Yang Razali Kassim, “S5 versus P5: The Rise of the Small States?” *RSIS Commentaries*, No. 187, 2012, pp. 1-2.

^② 《安全理事会第六八七〇次会议临时逐字记录》,2012 年 11 月 26 日, S/PV. 6870, <https://docs.un.org/zh/S/PV.6870>, 访问时间:2024 年 9 月 1 日。

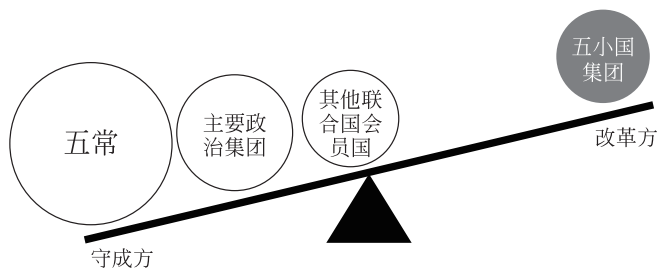


图3 2012年否决权制度改革话语联盟实力对比示意图

资料来源:作者自制。

注:①“五常”是指由《联合国宪章》规定的安理会五大常任理事国,包括美国、英国、法国、中国 and 俄罗斯。②“主要政治集团”是指各改革力量围绕安理会改革议题组建的政治集团,包括“四国集团”、非洲联盟和“团结谋共识”集团等。③“其他联合国会员国”指那些既不属于主要政治集团,也不是“五小国集团”成员的会员国。主要是中小国家及其组成的改革集团,例如“问责、一致性及透明度组织”(ACT),他们在关于否决权使用制度改革的议题上持有更加灵活的立场,往往是主要政治集团内部重组和分化的结果。

国集团”提出的改革方案采取了观望态度。许多支持改革的代表团私下告诉“五小国集团”,尽管他们支持改进安理会的工作,但还没有准备好采取行动。请理智行事,不宜坚持要付诸表决。^①

在这一制度情境中,“五小国集团”只能被迫撤回改革方案,否决权使用制度改革宣告失败。瑞士大使保罗·西格(Paul Seger)在解释撤回决议的决定时称,“‘五小国集团’意识到来自不同方面的压力造成了一种不安感。面对分歧和矛盾巨大的前景,这将吞噬整个联合国,让每个人都感到困惑……我们惊讶于如此简单的改革提案如何招致如此强烈的情绪反弹……鉴于此,我们已决定撤回决议”^②。

综上所述,在2012年,安理会否决权使用制度改革处于常态型制度情

① Thomas Weiss and Karen Young, “Compromise and Credibility: Security Council Reform?” *Security Dialogue*, Vol. 36, No. 2, 2005, pp. 131-154.

② “Switzerland Withdraws Draft Resolution in General Assembly Aimed at Improving Security Council’s Working Methods to Avoid ‘Politically Complex’ Wrangling,” May 16, 2012, GA/11234, <https://press.un.org/en/2012/ga11234.doc.htm>, 访问时间:2024年9月1日。

境,以五常为首的守成方掌握着话语集团实力优势,形成强大的反对改革的话语联盟。而“五小国集团”作为改革方是相对弱势的话语主体,其话语的作用和影响力较小,难以推动改革方案进入联大的议程。这与前文的理论假设保持了一致。

五、2022 年安理会否决权使用制度改革

尽管 2012 年的改革未能实现目标,但是基本的改革诉求和思路得以延续。在 2022 年,由于俄乌冲突的爆发,否决权使用制度改革处于危机型制度情境,以“五小国集团”为核心的改革方逐渐掌握了话语集团的实力优势,成功推动了改革方案进入联大议程。与此同时,“五小国集团”采取了前置策略、模糊策略和联系策略等三种有效的话语策略,促使否决权使用制度的改革取得了突破。

(一) 2022 年改革的制度情境

2022 年 2 月,俄乌冲突的爆发推动改革所处的常态型制度情境转变为危机型制度情境,^①为改革谈判中新的话语联盟形成提供了历史性机遇。^②在俄罗斯宣布对乌克兰采取“特别军事行动”的次日,安理会就美国、阿尔巴尼亚联合提交的关于乌克兰局势的决议草案进行表决,决议草案的主要内容是要求俄罗斯立刻无条件从乌克兰撤军。由于未能回应俄罗斯对地缘政治不安全感的担忧,俄罗斯使用了一票否决权,决议草案未获通过。^③ 这一

① Raphael Schäfer, “The Echo of Quiet Voices. Liechtenstein’s Veto Initiative and the American Six Principles,” October 10, 2022, <https://www.ejiltalk.org/>, 访问时间:2024 年 4 月 10 日。

② Pablo Arrocha Olabuenaga, “G. A. RES. 76/262 on a Standing Mandate for a General Assembly Debate When a Veto Is Cast in the Security Council (UN),” *International Legal Materials*, Vol. 62, No. 2, 2023, pp. 284-288.

③ 《安全理事会 2022 年综述:俄军入侵乌克兰,安理会五大常任理事国之间分歧不断加深——安理会 2022 年维护国际和平与稳定的努力遭遇重重阻碍》,2023 年 1 月 12 日,来源:<https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/annual-round-ups-2022>,访问时间:2023 年 12 月 19 日。

事件激起了国际社会的强烈反弹,各方重新将注意力集中在否决权使用制度上,许多原本并不关注否决权使用制度改革的政策制定者都在俄乌冲突爆发后开始对此产生兴趣,因此可以说改革迎来了新的“旧金山时刻”^①。第77届联大主席丹尼斯·弗朗西斯(Dennis Francis)在有关安理会改革的联大年度辩论上表示,“随着俄乌冲突的爆发,安理会否决权使用制度改革问题比以往任何时候都更加紧迫。……如果不进行结构性改革,安理会的职能与合法性将不可避免地继续受到损害,联合国本身的公信力也将受到影响”^②。

在这一制度情境中,“五小国集团”再次成为改革方,并迅速开展了关于否决权使用制度改革决议草案的修订和磋商工作。2022年3月3日,改革方在联大分发第一版决议草案。经过一个月的双边和小范围磋商,改革方于4月20日向联大提交最终版决议草案(A/76/L.52),并正式将其命名为“在安全理事会发生投否决票情况时进行大会辩论的长期授权”^③。决议草案在内容上延续并细化了此前改革的思路,要求联大主席应在安全理事会一个或多个常任理事国投否决票后10个工作日内召开一次正式会议,就投否决票所涉情势进行辩论,前提是联大不就同一情势举行紧急特别会议。具体而言,在会议进行有关讨论的前72小时,请安理会向联大提交一份关于行使否决权的特别报告。在联大召开会议时,作为例外情况,在拟订发言名单时优先考虑已投否决票的某个或多个安全理事会常任理事国。

与2012年改革不同,此次改革处于危机型制度情境,话语联盟的实力对

① Jelica Gordanic, “The Ukraine Crisis 2022: An Alarm for the Reform of the UN Security Council?” *The Review of International Affairs*, Vol. 73, No. 1186, 2022, pp. 125-146; 李东燕:《大国竞争下联合国改革的特点与前景》,载《当代世界》,2022年第10期,第23页。

② 联合国新闻:《安理会改革势在必行,“瘫痪状态”必须结束》,2023年11月16日,来源:<https://news.un.org/zh/story/2023/11/1124047>,访问时间:2024年4月16日。

③ 《决议草案——在安全理事会发生投否决票情况时进行大会辩论的长期授权》,2022年4月20日,A/76/L.52,<https://docs.un.org/zh/A/76/L.52>,访问时间:2024年9月1日。联合国新闻:《联合国大会授权在安理会出现行使否决权情况后召开会议》,2022年4月26日,来源:<https://news.un.org/zh/story/2022/04/1102322>,访问时间:2023年12月23日。

比发生了有利于改革方的显著变化,在一定程度上为创新性话语的诞生创造了条件。具体来看,由“五小国集团”组成的改革方获得英法美三常、联合国内部其他改革集团和欧洲会员国的广泛支持,逐渐拥有话语集团实力优势。

首先,俄乌冲突的爆发暴露了安理会否决权使用制度的现实情况与既有话语之间存在的错位和脱节,削弱了守成方的话语集团实力,使其难以压制创新性话语。具体来说,以俄罗斯为代表的守成方长期坚持安理会常任理事国的一票否决权是联合国架构的“基石”。如果没有否决权,安理会将成为一个对特定多数人强加决定的“盖橡皮图章的机构”,对其决议的执行力将大打折扣。这一“否决权基石论”在此之前获得了大多数国家的默认。^①但在俄乌冲突爆发后,一些国家提出,若因否决权的使用(滥用和误用),导致安理会无法对违反《联合国宪章》规定的行为采取及时有效的措施,否决权的法律效力就成了一个需要重新考虑的问题。^②

在此基础上,改革方批评否决权使用制度存在权责不清的问题,指责在维护国际和平与安全方面被赋予法律特权的五常并未全面履行相应的法律义务,有选择性地执行《联合国宪章》的规定。^③塞缪尔·莫恩(Samuel Moyn)在《华盛顿邮报》的一篇专栏文章中指出,“在国内我们可能不会容忍一部公开为社会最有权势的人提供免于入狱的刑法,然而在国际舞台上,由于在安理会拥有否决权,某些国家便拥有了一堆永远不会被起诉的牌,而且他们永远不会用完。……问题在于,安理会目前的制度本身正在向最强大的国家保证,违反制度是无关紧要的”^④。为确保否决权的使用更加符合《联合国宪章》的宗旨和原则,改革方顺势提出为使用否决权附加延伸性条

① 俄罗斯卫星通讯社:《俄常驻联合国代表指出联合国大会就使用否决权的决议向安理会成员施压》,2022年4月28日,来源:<https://sputniknews.cn/20220428/1041146350.html>,访问时间:2024年4月29日。

② Jennifer Trahan, “Aggression and the Veto,” February 28, 2022, <https://opiniojuris.org/2022/02/28/aggression-and-the-veto/>, 访问时间:2024年4月11日。

③ 蔡从燕:《国际法上的大国问题》,载《法学研究》,2012年第6期,第188—206页。

④ Samuel Moyn, “The ‘Rules-Based International Order’ Doesn’t Constrain Russia or the United States,” March 3, 2022, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/03/01/ukraine-international-order-un/>, 访问时间:2024年4月11日

件的改革诉求,有效削弱了以俄罗斯为代表的守成方的话语集团实力。^①

其次,俄乌冲突的爆发加剧了安理会内部的分裂。改革方充分利用危机型制度情境下安理会内部的分裂现状,成功获得了包括美国、英国和法国在内的安理会三常的支持,显著提高了改革方的话语集团实力。对于美英法三常而言,虽然改革诉求将平等地作用于拥有否决权的五个常任理事国,但对俄罗斯的负面影响更为显著。^②

事实上,随着西方与俄罗斯之间的地缘政治对抗和大国战略竞争加剧,美英法三常对于安理会能够在多大程度上制约俄罗斯的行动并不抱太大期望。除在反恐、缅甸与叙利亚停火问题以及增进维和人员人身安全与福祉等方面开展有限合作外,西方与俄罗斯在安理会内的合作空间正在全面收窄。有鉴于此,美英法三常正在逐步减少对安理会及其否决权的依赖,转而寻求其他途径和手段来实现自身的国家利益。具体而言,自冷战结束以来,英法两国在安理会中并未使用过否决权。^③ 尽管美国行使否决权的次数仅次于俄罗斯,但相较于俄罗斯对一票否决权的高度依赖,美国在发挥国际作用的过程中对一票否决权的依赖度在逐步降低。例如,美国在安理会之外通常依靠北约等国际组织发挥地区影响力,在安理会内往往优先考虑利用盟友构成的数量优势制衡主要对手,而非仅凭自身的一票否决权。因此,若改革决议得到通过,将显著提高俄罗斯行使否决权的政治成本和舆论压力,这与西方国家共同遏制和挤压俄罗斯国际空间的战略目标并行不悖,并且在国际舆论上占据了道德制高点。出于这些考虑,美国、法国和英国均表明愿意成为改革决议的共同提案国,以主动限制和牺牲自身利益的姿态,积极回应改革方的诉求。

最后,俄乌冲突的爆发展现了安理会在处理涉及常任理事国的争端时

① Christian Wenaweser and Sina Alavi, "Innovating to Restrain the Use of the Veto in the United Nations Security Council," *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 52, No. 1, 2020, pp. 65-72.

② 周方银、梁媛姗:《从联大决议看安理会改革中的否决权问题——以联大第 76/262 号决议为例》,载《和平与发展》,2023 年第 1 期,126 页。

③ 自 1990 年至 2023 年,俄罗斯在安理会公开会议上行使否决权的次数总计为 33 次,美国 19 次,中国 16 次,英法两国在这一时期内未行使过否决权。详见 <https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/veto-90-present>, 访问时间:2024 年 5 月 6 日。

的软弱。改革方利用欧洲内部在危机型制度情境下对既有集体安全机制的焦虑,成功团结了大多数欧洲会员国,在一定程度上提升了改革方的话语集团实力。此前,欧洲国家在否决权使用制度改革问题上并未达成统一意见,特别是以德国为首的“四国集团”与意大利等国组成的“团结谋共识集团”之间存在着公开的竞争关系。然而,由于俄乌冲突的爆发,欧洲国家共同面临着冷战结束以来最严峻的地缘政治危机,这一事件迫使欧洲国家重新评估集体安全机制的有效性,促使他们认识到内部团结的重要性以及推动安理会否决权使用制度改革的紧迫性。自4月20日将决议草案提交至联大之后,改革方仅用了一周的时间便争取到了86个会员国的支持,其中41个来自欧洲。除俄罗斯、白俄罗斯和塞尔维亚之外,其他欧洲会员国都是决议草案的共同提案国。^①他们依托联大这一平台,更加积极地表达了对否决权使用制度改革的支持,进一步增强了改革方的话语集团实力。正如列支敦士登大使克里斯琴·韦纳韦瑟(Christian Wenaweser)所言,“我们感觉到联合国广大会员国现在特别适应这一改革提案,人们强烈地感觉到联合国需要自我革新。”^②

总体上看,在2022年,因俄乌冲突的爆发,安理会否决权使用制度改革处于危机型制度情境。俄乌冲突引发了围绕否决权使用制度改革的话语联盟的重新调整,改革方的话语集团实力得到了显著提升,守成方难以继续压制创新性话语,改革方案因此被纳入第76届联大“加强联合国系统”的议程,后续将以“行使否决权”议程项目的形式继续保留在下一届联大议程之中。^③图4示意了2022年否决权制度改革话语联盟实力的对比。

需要强调的是,俄乌冲突这一突发性事件并不会自动导致否决权使用制度改革成功。虽然危机型制度情境改变了制度改革谈判中话语联盟的实力对比,进而为改革方提供了话语表达的权利,但如何将这一权利转化为实

① 《联合国第七十六届会议第六十九次全体会议正式记录》,2022年4月26日, A/76/PV.69, <https://docs.un.org/zh/A/76/PV.69>,访问时间:2024年9月1日。

② “General Assembly Adopts Landmark Resolution Aimed at Holding Five Permanent Security Council Members Accountable for Use of Veto,” April 26, 2022, GA/12417, <https://press.un.org/en/2022/ga12417.doc.htm>,访问时间:2024年9月1日。

③ Hanne Christensen, “New Development at the United Nations,” *International Journal of Peace and Conflict Studies*, Vol. 7, No. 4, 2022, p. 2.

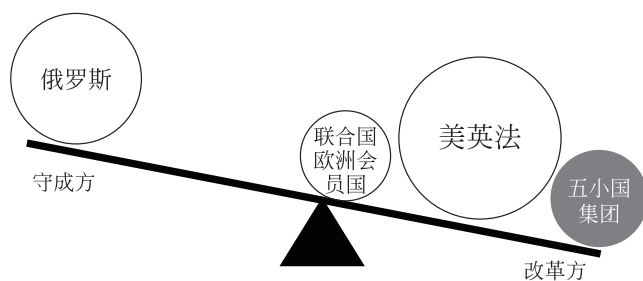


图4 2022年否决权制度改革话语联盟实力对比示意图

资料来源:作者自制。

注:“联合国欧洲会员国”是指在联合国地理区划中隶属于欧洲区域的成员国。在联大第76/262号决议中,共41个欧洲会员国是共同提案国,占总提案国的近半数。

际的话语权力,还取决于改革方所采取的话语策略。因此,本文接下来将分析改革方的话语策略选择。

(二) 2022年改革的话语策略

在2022年推动否决权使用制度改革的进程中,改革方分别采取了前置策略、模糊策略和联系策略这三种有效的话语策略,有力地促进了制度改革目标的实现。

第一,改革方采取了有效的前置话语策略。在推进否决权使用制度改革中,改革方借助俄乌冲突引发的国际反战舆论,在话语互动过程中突出对《联合国宪章》宗旨和原则的哲学讨论,以此绕过对决议草案实质性内容的技术讨论,回避了改革在程序可行性方面的不足,^①充分为自身改革诉求作辩护。

《联合国宪章》是一个由哲学性话语、规范性话语和政策性话语共同构成的联合国根本大法。在哲学层面,《联合国宪章》在序言部分深刻反思了二次世界大战带来的灾难性后果,并提炼出通过多边主义合作的形式“欲免

^① 中华人民共和国常驻联合国代表团:《蒋华参赞在联大通过否决权问题决议后的解释性发言》,2022年4月26日,http://un.china-mission.gov.cn/zgylhg/lhgzyyg/202204/t20220427_10674359.htm,访问时间:2024年5月20日。

后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸”的哲学理念,构成了联合国诞生的哲学基础。在规范层面,《联合国宪章》的第一章详细阐述了联合国的宗旨与原则,其中明确了“主权国家一律平等”“和平解决国际争端”“禁止以武力相威胁或使用武力”“不干涉他国内政”等重要规范。这些规范后续发展成为广泛认同的国际法基本原则,为国际关系提供了基本的行为指引。在政策层面,《联合国宪章》后续十七个章节具体阐释了实现上述宗旨和原则所需的具体政策和程序,包括联合国的组织结构、主要机构的职能、会员国的权利与义务以及国际争端解决机制等,为联合国实际运作提供了详细的指导。

改革方策略性地强调安理会否决权使用制度改革在哲学层面与《联合国宪章》的宗旨与原则相契合,以此规避对具体条款的操作性争议。在此次改革的话语互动过程中,改革方在谈具体条款之前首先重申了对《联合国宪章》宗旨与原则的承诺,将话语互动的焦点从技术性的条款解析和阐释转移到了更为宏观的哲学探讨。一方面,互联网的发展有助于改革方提升其前置话语策略的影响力。改革方通过社交媒体的官方账号发起了关于“否决权倡议”的话题讨论。他们通过公开发布其写给联大主席的一封信支持乌克兰的信,采用私人化、非政治化的话语与社交平台的粉丝互动,转发战争造成的严重损失伤亡的照片和视频,唤起社交平台用户珍爱和平、厌战反战的朴素情绪,以此响应《联合国宪章》中“和平解决国际争端”“禁止以武力相威胁或使用武力”的规范,从而为制度改革争取更广泛的支持。

另一方面,改革方在解释决议草案的实质性内容时,并不仅仅强调否决权使用制度的改革,而是更加侧重于探讨改革决议对多边主义的承诺和对强权政治的反抗,以此回应联合国诞生时的多边主义哲学基础。^①在4月26日的联大会议中,改革方在介绍决议草案时表示,“联合国站在最前线……今天比以往任何时候都更加需要有效的多边主义,也比以往任何时候都更加需要创新。”此举赢得了诸多中小国家的支持,加蓬代表积极声援称,“我们今天所做的决定[指通过改革方的提案]反映了国际社会试图缩小恶性肿瘤,以便共同生活和成长的勇敢尝试,而不是让我们自己屈从于目前的局

^① 韩一元:《联合国给安理会五常否决权附加延伸性条件》,载《世界知识》,2022年第11期,第48—49页。

势。”^①通过前置话语策略,改革方将改革与联合国诞生时的哲学理念相联系,进而增强了改革的号召力和影响力。^②

第二,改革方采取了有效的模糊话语策略。在推进否决权使用制度改革的话语互动过程中,改革方利用《联合国宪章》既有的矛盾性和妥协性,模糊了安理会与联大之间的职能划分,充分为自身改革诉求作辩护。

事实上,安理会是联合国创建过程中最具争议的机构之一。在《联合国宪章》的制定过程中,涉及安理会的相关条款相较于其他部分受到了更为激烈的讨论。^③尤其是有关安理会与联大这两个主要机构之间权责分配的条款,明显带有联合国内部大国与中小国家之间权力博弈与妥协的历史痕迹。

具体而言,《联合国宪章》第十二条存在着内在的矛盾性和妥协性,导致安理会与联大之间的权责关系呈现出模糊性,为安理会的改革提供了突破口,改革方也由此找到了支持联大介入安理会否决权使用的法律依据。^④《联合国宪章》第十二条第一款规定:“当安全理事会对于任何争端或情势,正在执行本宪章授予该会之职务时,大会非经安全理事会请求,对于该项争端或情势,不得提出任何建议。”^⑤这一条款是在敦巴顿橡树园会议上由大国倡议制定,其目的在于通过突出五大国的特殊责任,并赋予安理会在维护国际和平与安全方面的首要责任,以理顺联合国内部各主要机构之间的职能划分。与之相对的是,《联合国宪章》第十二条第二款规定:“秘书长经安全理事会之同意,应于大会每次会议时,将安全理事会正在处理中关于维持国际和平及安全之任何事件,通知大会;于安全理事会停止处理该项事件时,

① 《联合国第七十六届会议第六十九次全体会议正式记录》,2022年4月26日,A/76/PV.69, <https://docs.un.org/zh/A/76/PV.69>,访问时间:2024年9月1日。

② Vincent Pouliot, “Hierarchy in Practice: Multilateral Diplomacy and the Governance of International Security,” *European Journal of International Security*, Vol. 1, No. 1, 2006, pp. 18-19.

③ 伊恩·赫德著、毛瑞鹏译:《无政府状态之后:联合国安理会中的合法性与权力》,上海人民出版社2018年版,第91页。

④ 国际制度改革需要从小处着眼,小处着手,突破口的选择至关重要。参见周小川《关于改革国际货币体系的思考》,载中国人民银行国际司:《人民币加入SDR之路》,中国金融出版社2017年版,第2—3页。

⑤ 《联合国宪章》第十二条第一款。参见: <https://www.un.org/zh/about-us/un-charter/full-text>,访问时间:2024年5月6日。

亦应立即通知大会,或在大会闭会期内通知联合国会员国。”^①这是中小国家在旧金山制宪会议上为确保联大以及中小国家能够及时掌握安理会的内部情况而倡议制定的条款。事实上,正是大国与小国之间的相互妥协与合作,《联合国宪章》第十二条才最终得以确立。然而,第十二条的第一款与第二款内在的矛盾性和妥协性,在一定程度上模糊了安理会与联大之间的职能界限,从而为安理会否决权使用制度改革留下了解释上的操作空间。

改革方试图在尊重《联合国宪章》第十二条规定的同时,对联大职能进行合理拓展。应当指出,《联合国宪章》虽然将维护国际和平与安全的首要责任赋予了安理会,但这一责任并没有绝对的排他性和封闭性,联大对于足以危及国际和平与安全的情势同样拥有知情、评论和审议的权力。从联合国改革历史进程来看,将安理会因常任理事国的否决而未能继续讨论的议题转移到联大进行辩论,进而加强联大在维护国际和平与安全方面的能力,已经逐渐成为联合国改革的重点方向之一。^②

在危机型制度情境中,联大的重要性得到进一步凸显,安理会与联大在维护国际和平与安全方面的职能界限更加模糊。自俄乌冲突爆发以来,特别是当俄罗斯否决了安理会关于乌克兰局势的第 2022/155 号决议草案后,部分国家随即重新启动“联合一致共策和平”机制,将决议草案投票转移至联大紧急特别会议上举行,这是联大自 1997 年就巴以问题召开紧急特别会议以来,本世纪第一次举行类似的会议。^③ 改革方充分利用这一趋势,主张在安理会因各种原因未能有效采取行动的情况下,联大有权介入并行使其审议权。这一主张并未违反《联合国宪章》的规定,而是在《联合国宪章》框

① 《联合国宪章》第十二条第二款。参见:<https://www.un.org/zh/about-us/un-charter/full-text>,访问时间:2024 年 5 月 6 日。

② 澎湃新闻:《联大获授权审查安理会五常行使否决权,联合国改革迈出一大步》,2022 年 5 月 7 日,来源:https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_17852857,访问时间:2024 年 4 月 13 日;联合国新闻:《联大决定将安理会改革政府间谈判过渡至下届联大,中国代表刘结一强调谈判应继续遵循会员国主导原则》,2016 年 7 月 27 日,来源:<https://news.un.org/zh/story/2016/07/260862>,访问时间:2024 年 5 月 6 日。

③ 联合国新闻:《安理会决定就乌克兰局势召开本世纪第一届联大紧急特别会议》,2022 年 2 月 27 日,来源:<https://news.un.org/zh/story/2022/02/1099842>,访问时间:2024 年 4 月 29 日。

架内对联大职能进行合理的解释和扩展。基于此,改革方进一步提出否决权使用制度改革同样适用这一逻辑,即当安理会因常任理事国使用(滥用)否决权而陷入僵局时,应当考虑加强联大的作用和影响力。

第三,改革方采取了有效的联系话语策略。在推进否决权使用制度改革的话语互动过程中,改革方紧密联系了当前国际制度改革中流行的透明度原则,援引了联合国系统内其他组织正在进行的透明度原则改革,充分为自身改革诉求作辩护。

通常而言,一个国际制度的透明度水平由三个部分组成:一是直接参与者提供信息的动机与能力,即信息的供给;二是利益相关方寻求信息的动机与能力,即信息的需求;三是该国际制度为提高透明度所采取的策略,其核心在于减少直接参与决策的行为体与对决策感兴趣的潜在利益相关方之间的信息不对称。^①

目前,透明度原则在联合国改革进程中已经产生了一定的影响。联合国国际法协会已经在“善治”原则中突出了“决策和实施过程中的透明度”,并将其列为国际组织管理和运作的基本价值观和原则之一,充分体现了国际社会对公开、透明和参与型全球治理的重视。在联合国系统内,联合国人权理事会的国别人权审查机制、联合国2030年可持续发展议程的普遍定期审议机制都以提升透明度为导向。

在此背景下,越来越多的国家不满于安理会与联大之间高度的信息不对称。^②按照长期以来的惯例,安理会所有重要决定均预先在闭门会议中商定,这些闭门会议不对非安理会成员国或个人开放,也不会安理会工作日程中留下正式编号和逐字记录。^③这种做法导致广大联合国会员国既不清

① Ronald Mitchell, "Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes," *International Studies Quarterly*, Vol. 42, No. 1, 1998, pp. 109-130; Allen Buchanan and Robert Keohane, "The Legitimacy of Global Governance Institutions," *Ethics & International Affairs*, Vol. 20, No. 4, 2006, pp. 405-437.

② Michael Wood, "Security Council Working Methods and Procedure: Recent Developments," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 45, No. 1, 1996, pp. 150-161.

③ Erik Voeten, "The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force," *International Organization*, Vol. 59, No. 3, 2005, pp. 527-557.

楚一项安理会决议通过或未获通过的原因,更不了解安理会成员国,尤其是五常安理会中所投票的具体理由。^① 缺乏透明度的决策过程在一定程度上削弱了国际社会对安理会所作决议的支持,也对安理会自身的合法性和权威性产生负面影响。

为此,改革方提出将安理会改革与联合国系统内其他机构正在推行的提升透明度的改革相结合,通过一系列措施来提升安理会决策过程的透明度,以确保联大能够充分了解安理会内部的决策过程,特别是知晓五常动用一票否决权的前因后果。第 75 届联大主席沃尔坎·博兹基尔(Volkan Bozkir)在有关安理会改革的会议中明确指出,透明度原则也应当作为安理会改革的指导思想之一,并建议安理会适当降低非正式的双边磋商和闭门会议的比例,更多地使用公开会议来讨论实质性问题。^②

综上所述,改革方在推进安理会否决权使用制度改革的进程中,采取了有效的前置策略、模糊策略与联系策略等三种话语策略。在前置策略上,改革方的话语突出对《联合国宪章》宗旨和原则的哲学讨论,绕过对决议草案技术条款的争论;在模糊策略上,改革方的话语利用《联合国宪章》第十二条的模糊性,找到了联大介入安理会否决权使用的法律依据;在联系策略上,改革方援引联合国系统内其他国际组织正在进行的透明度原则改革,有力地推广了“使用否决权之后需要到联大作解释性发言”的创新性话语。

(三) 2022 年否决权使用制度改革取得突破

2022 年 4 月 26 日,联大以协商一致的方式通过第 76/262 号决议,^③ 正式确立了使用否决权后作解释性发言的机制。决议授权联大在一个或多个

① Daniel Moeckli and Raffael Fasel, “A Duty to Give Reasons in the Security Council Making Voting Transparent,” *International Organizations Law Review*, Vol. 14, No. 1, 2017, pp. 3-9.

② 联合国新闻:《联合国大会主席:安理会改革必须反映 21 世纪的现状》,2021 年 1 月 26 日,来源:<https://news.un.org/zh/story/2021/01/1076562>,访问时间:2023 年 12 月 23 日。

③ 《2022 年 4 月 26 日大会决议》,2022 年 4 月 28 日,A/RES/76/262,<https://docs.un.org/zh/A/RES/76/262>,访问时间:2024 年 9 月 1 日。

安理会常任理事国行使否决权后,将在10个工作日内自动召开会议,讨论和审查其行使否决权的原因和情势,前提是联大不就同一情势举行紧急特别会议。在会议进行有关讨论的前72小时,请安理会向联大提交一份关于行使有关否决权的特别报告。在召开联大会议时,作为例外情况,在拟订发言名单时优先考虑已投否决票的某个或多个安全理事会常任理事国。若安全理事会一个或多个常任理事国在76届联大剩余时间内投否决票,联大主席应在“加强联合国系统”的议程项目下召开正式会议。

需要强调的是,尽管2022年否决权使用制度改革取得的进展只是安理会整体改革中的一小部分,但其取得的实践效果和象征意义不容忽视。^① 在大国战略竞争背景下,安理会改革的整体进程十分缓慢,而否决权使用制度改革为安理会改革注入了一股强劲的动力。^② 值得注意的是,否决权使用制度改革不是否认安理会一票否决权存在的意义,而是通过增加行使否决权需要付出的政治成本和舆论压力,促使五常在行使否决权时更加透明和谨慎。^③

六、结论

通过构建“制度情境+话语策略”的理论分析框架,本文探讨了安理会

① 目前来看,安理会否决权使用制度改革到底是制度的优化还是退化,尚未形成一个确切的结论,更多体现为一个历史情境下形成的客观结果。对此,不同行为体持有不同看法。对于大多数中小国家而言,此次改革使其能够知晓五常动用一票否决权的前因后果。从这个角度来看,安理会否决权使用制度改革是一次成功且有意义的尝试。

② 安理会改革是一个综合性极强的政治议题,联合国大会第62/557号决议中确定关于安理会改革的核心问题涵盖扩大后的安理会规模、成员类别和区域席位分配问题、否决权问题、安理会工作方法问题、安理会与大会关系问题。相对而言,安理会工作方法改革是目前进展较快、成果较多的部分。例如,发布主席声明以增强安理会决策透明度、扩大非安理会成员国和相关个人参与安理会会议、安理会主席向大会和相关机构通报情况等改革方案,已逐渐成为安理会的工作惯例。这些改革举措为2022年安理会否决权使用制度改革的顺利推进奠定了基础。

③ Jennifer Trahan, “Questioning Unlimited Veto Use in Face of Atrocity Crimes,” *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 52, No. 1, 2020, pp. 85-88.

否决权使用制度改革结果出现差异的原因。其中,制度情境是制度改革所处的结构环境,影响了改革方与守成方的话语联盟实力对比,决定了改革方案能否进入谈判议程。话语策略是改革方在制度改革谈判过程中采取的话语互动策略,有效的话语策略是制度改革取得成功的重要因素。

实证分析表明,在2012年,否决权使用制度改革处于常态型制度情境,以安理会五大常任理事国为首的守成方掌握话语联盟实力优势,有效阻止了“五小国集团”的改革方案进入联大议程,导致否决权使用制度改革失败。在2022年,因俄乌冲突的爆发,否决权使用制度改革处于危机型制度情境,以“五小国集团”为代表的改革方逐渐掌握了话语联盟实力优势,推动改革方案进入联大议程。与此同时,“五小国集团”采取了前置策略、模糊策略和联系策略等三种有效的话语策略,推动否决权使用制度改革取得历史性突破。

在学理层面,本文将话语制度主义引入了国际制度改革的研究。一般而言,国际制度改革的过程离不开改革方与守成方之间的话语互动。^①既有研究更多关注国际制度改革的宏观结构因素,而对微观的话语互动有所忽视。本文通过强调话语在国际制度改革中的作用,并对话语策略进行了新的分类,从而为国际制度改革的理论研究议程提供了一些新的思路。

在政策层面,本文对中国如何更好地参与全球治理体系改革和建设,尤其是在大国竞争背景下推进全球治理的话语权建设具有一定的启示意义。当前,大国竞争已经逐渐成为国际政治的新常态,大国竞争往往会与国际政治中的突发性事件相结合,共同构成了国际制度运作的“制度情境”,对各国的全球治理话语权产生重要影响。伴随着自身实力和国际影响力的不断提升,中国提出了践行“共商共建共享”的“全球治理观”、推动构建“人类命运共同体”、推动落实“全球发展倡议”“全球安全倡议”“全球文明倡议”和“全球治理倡议”等一系列“中国话语”,如何寻找合适的制度情境以及在合适的制度情境中采取有效的话语策略,从而将这些中国话语“嵌入”到全球治理体系改革的进程中,这些问题值得中国全球治理的研究者和实践者进一步思考和探索。

^① Vivien Schmidt, “Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change Through Discursive Institutionalism as the Fourth ‘New Institutionalism’,” *European Political Science Review*, Vol. 2, No. 1, 2010, pp. 1-25.