

+ The Dilemma and Prospect of the
UN Peacekeeping Operation +

联合国维和行动 的困境及前景

刘 丹◎著



时事出版社

+ The Dilemma and Prospect of the
UN Peacekeeping Operation +

联合国维和行动 的困境及前景

刘 丹◎著



时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

联合国维和行动的困境及前景/刘丹著. —北京:
时事出版社, 2015. 11

ISBN 978-7-80232-901-0

I. ①联… II. ①刘… III. ①联合国维持和平
部队—研究 IV. ①E159

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 244132 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 88547592

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京市昌平百善印刷厂

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 18.25 字数: 230 千字

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月第 1 次印刷

定价: 75.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

前 言

维持和平行动（Peacekeeping Operations）是联合国所从事的影响最广泛、最具代表性的工作。从第二次世界大战结束后，联合国维和行动在维护国际和平与安全，控制甚至解决局部冲突问题上发挥了重要的不可替代的作用。

作为联合国维护集体安全最重要的手段之一，维和行动在争吵中诞生，在法律的缝隙中成长，有关它自身所存在的缺陷和问题、它在不同时期所面临的困难和挑战、未来它将如何发展和完善等方面的探讨和争论从未停止。加强对维和行动困境问题的研究，已经成为深化对维和行动的认识、完善维和机制的构建以及影响维和行动未来发展的重要课题。

本书在对维和行动困境的主要表现进行系统总结的基础上，探求维和行动困境的机理和解释模式，并提出可以将联合国维和行动的困境概括为这样一种矛盾情况：维和行动在适应国际形势发展而为维护国际和平与安全发挥积极作用，并被寄予更大期望的同时，由于受到法律缺失、大国利益差异及权力竞争、干预扩大等因素的影响，其作用和效率受到明显制约，公正性受到冲击，甚至出现严重偏离。这种矛盾情况，决定了维和行动在未来的国际事务中仍将发挥其重要而独特的积极作用，同时又必须面对各种复杂的挑战。

作为联合国五大常任理事国之一，由于历史的原因，中国真正参与到国际安全机制中起步较晚。以 20 世纪 70 年代初恢复在

联合国的席位和安理会常任理事国席位为起点，在过去的 40 多年里，中国比较成功地实现了角色转换，在参与包括联合国维和行动在内的国际安全机制方面取得了重大进展。国际安全机制是调节国家间关系、维护国际安全的重要手段，在战后国际关系中发挥了重要的作用，并对解决地区和全球性的挑战有一定的帮助，对国家安全的维护也有积极的意义。在当前国际局势发展演变的大背景下，不论是哪个国家，都越来越难以置身安全机制之外。因此，在未来相当长的一段时间里，对维和行动的参与，仍将会是中国与世界相互联系、相互作用、相互影响的重要途径之一。

面对国际关系中国家间相互依存关系的增强、联系利益的增多以及中国自身综合实力地加强和国际地位的提升等种种情况，为适应新的挑战和需求，中国需要继续调整和完善参与维和行动的战略体系，始终坚持联合国在国际维和行动中的主导地位，继续深化对联合国维和行动地积极参与，跟踪国际军事发展动态，努力推动联合国框架下的区域维和机制的构建；同时不断提升参与维和行动在中国军队建设中的地位和作用，使之适应国家安全环境的新变化，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的“中国梦”提供有力支持。

本书主要分为四个部分：

第一部分系统分析了联合国维和行动困境的成因及发展。主要从联合国维和行动的概念定义、理论背景、身份认定以及法理依据等几个方面，对联合国维和行动的基本内涵进行较为系统、全面的理论论述与探讨；并在此基础上，对联合国维和行动困境产生的历史背景、成因及发展进行了更为深入地探讨。《联合国宪章》并没有对维和行动作出相关的法律规定，甚至连维和行动的概念都没有明确界定，世人将其形象地称之为“第六章半之行动”。事实上，联合国维和行动是在法律的夹缝中诞生，第二次世界大战后的国际背景、国际体系以及国际政治现实都对维和行

动困境的形成产生影响；与此同时，作为联合国集体安全机制的重要组成部分，维和行动也不可避免地受到联合国集体安全自身缺陷的制约。

第二部分研究了联合国维和行动困境的内涵及表现。在对联合国维和行动困境内涵进行界定的基础上，从多维理论视角中对国际安全合作分析的理论框架出发，深入研究维和行动的困境在国家利益、权力运用、法律道德等方面的具体表现及其对主权国家参与维和行动所产生的作用和影响。通过理论总结和数据分析，探讨联合国维和行动成败的标准以及维和行动成功的主要条件。同时，还对联合国维和行动的未来发展进行前景预测，重点分析了未来影响联合国维和行动走向的主要因素，并就维和行动的发展趋势、当前维和行动发展的新动向等问题进行分析判断。

第三部分探讨了中国参与维和行动的基本政策与选择。在对中国参与联合国维和行动的基本历程、态度立场、内在动力和主要举措等方面进行历史分析总结的基础上，对中国参与维和行动进行了利益分析，探讨了所产生的多重收益、积极影响以及制约中国参与的主要因素，并从维护国家安全和国家利益的高度，对中国有效化解维和行动困境的消极影响、完善参与维和行动的基本政策与途径选择提出了自己的思考和建议。

第四部分重点开展对联合国维和行动的案例分析。案例一选取了联合国在卢旺达的维和行动。分析认为，该行动反映了联合国维和行动困境有可能引发的负面效应，体现了笔者在前文论述的维和行动成功的条件：大国一致、冲突双方认可、维和力量匹配、维和策略适当等集中缺失时，有可能造成的极端局面。案例二选取了在中国参与联合国维和行动历史中具有里程碑式意义的联合国东帝汶维和行动。分析认为，这是中国在充分考虑了联合国决议、同印尼的双边关系、国家利益与国际责任等诸多因素的基础上做出的重要决定，其背后隐含了中国对联合国及其维和行

动的看法，以及对东亚安全和国际社会冲突解决机制的认识问题。

2015年，是联合国成立70周年，也是中国参与联合国维和行动25周年。这一年，中国公开颁布的《2015中国国防白皮书：中国的军事战略》将“参加地区和国际安全合作，维护地区和世界和平”确定为中国军队主要担负的战略任务之一。这是中国在新的时代条件下，主动适应国家安全内涵和外延新变化的重大举措；也是中国，主动适应国际地位上升而随之带来的国际社会对中国应担负更多国际责任的期待，所作出的积极回应。按照这一新的战略要求，继续积极参与联合国维和行动，同时推动并参与在联合国框架下区域维和机制的构建，将是“适应维护国家安全和利益的新要求”“运用军事力量和手段营造有利战略态势”^①的重要平台和有效途径。

通过这样一种参与，以“和平姿态”推进全方位、多层次的军事力量走出国门，既有助于我履行大国义务，降低国际社会对我的质疑，又将为我提升在国际社会中的话语权和主导权，更好地融入国际多边安全机制以及参与制定“游戏规则”提供有益的操作平台；还可进一步维护我国家海外利益，推进“一带一路”沿线军事力量部署，为争取长期稳定的国际环境、睦邻友好周边环境、平等互利的合作环境和客观友善的舆论环境提供坚实的战略支撑。在当前我国经济快速发展、实力迅速提升、国家利益不断拓展的情况下，通过参与维和机制和行动切实维护并实现国家安全和利益，愈加凸显出重要性和必要性。因此，应该进一步加强对维和行动相关问题的深化研究，把参与维和机制和行动作为战略性任务拓展深化，切实履行好历史赋予的使命和责任。

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《2015中国国防白皮书：中国的军事战略》，2015年5月。

目 录

导 论	(1)
一、问题的提出及研究意义	(2)
二、国内外同类课题研究现状	(4)
第一章 联合国维和行动困境的成因及发展	(12)
第一节 联合国维和行动的基本内涵	(12)
一、联合国维和行动的概念定义	(13)
二、联合国维和行动的理论背景	(17)
三、联合国维和行动的身份认定	(20)
四、联合国维和行动的法理依据	(24)
第二节 联合国维和行动困境形成的历史背景	(27)
一、二战后特殊的国际背景对维和行动	
环境的限制	(27)
二、“主权国家为中心”的国际体系对维和	
行动的束缚	(31)
三、“大国主导”的国际政治现实对维和	
行动的规制	(34)
第三节 联合国集体安全自身缺陷对维和行动的制约 ...	(35)
一、集体安全构想本身的理想性	(36)
二、联合国集体安全体制政治基础的不稳定性	(37)
三、联合国集体安全机制属性的局限性	(40)

四、联合国集体安全机制运行中的不平等性	(42)
第二章 联合国维和行动困境的内涵及表现	(45)
第一节 维和行动困境的界定	(46)
第二节 维和行动困境的主要表现	(48)
一、维和行动中的利益困境	(49)
二、维和行动中的权力困境	(58)
三、维和行动中的法律困境	(68)
四、小结	(78)
第三节 维和行动成功的主要条件	(80)
一、维和行动成功条件的现有研究	(81)
二、维和行动成败的标准	(84)
三、维和行动成功的条件	(86)
第四节 联合国维和行动的前景分析	(94)
一、影响联合国维和行动未来走向的主要因素	(95)
二、联合国维和行动未来可能的发展趋势	(100)
三、21 世纪以来联合国维和行动的新动向	(108)
第三章 中国参与联合国维和行动的基本政策与选择	(115)
第一节 中国参与联合国维和行动的基本情况	(116)
一、中国参与联合国维和行动的历史轨迹	(117)
二、中国参与联合国维和行动的立场态度	(121)
三、中国参与联合国维和行动的内在动力	(125)
四、中国提升参与能力的主要举措	(128)
第二节 中国参与联合国维和行动的利益分析	(131)
一、参与联合国维和行动是中国实现国家利益的 重要途径	(131)

二、参与联合国维和行动是中国履行大国责任的	
重要实践	(133)
三、参与联合国维和行动是中国实现外交战略的	
重要平台	(134)
四、参与联合国维和行动是拉动中国军队建设的	
重要手段	(135)
第三节 中国参与联合国维和行动的制约因素	(137)
一、联合国维和行动理论指导演变与中国对原则和	
立场的坚持	(137)
二、联合国维和行动干预性增强对中国在认知和	
实践上的挑战	(139)
三、“防范中国”势头上升对中国深入参与的影响	(142)
第四节 中国应对联合国维和行动困境的有关思考	(143)
一、坚持联合国在国际维和行动中的主导地位	(144)
二、继续深化对联合国维和行动的积极参与	(146)
三、推动联合国框架下的区域维和机制的构建	(150)
四、提升参与联合国维和行动在军队建设中的作用 ...	(157)
五、进一步增强联合国维和兵力运用的科学性	(162)
第四章 案例分析	(168)
案例一：联合国卢旺达维和行动的回顾与反思	(168)
一、联合国启动事件调查的基本情况	(169)
二、对事件演变及关键事件的相关说明	(171)
三、联合国对事件调查后得出的主要结论	(201)
四、大事记(1993年10月—1994年7月)	(229)
案例二：中国对联合国东帝汶维和行动的参与	(245)
一、东帝汶问题的历史演变与中国	(246)
二、东帝汶维和任务区的基本背景	(250)

三、联合国东帝汶维和行动的实施情况	(253)
四、中国参与维和行动的主要情况及经验启示	(254)
结束语	(258)
参考文献	(261)

导 论

维持和平行动 (Peacekeeping Operations) 是联合国所从事的影响最广泛、最具代表性的工作。《联合国宪章》(Chapter of United Nations) 中明确了联合国的四个宗旨：一是维持国际和平与安全；二是发展国家间的友好关系；三是合作解决国际问题，增进对人权的尊重；四是成为协调各国行动的中心。其中，“维持国际和平与安全”被确立为联合国的首要职责和目标。《联合国宪章》开宗明义地声明：“欲免后世再遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸，……力行容恕，彼此以善邻之道和睦相处，集中力量，以维护国际和平与安全。”^① “并为此目的：采取有效集体办法、以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法原则，调整至或解决足以破坏和平之国际争端或情势。”^②

联合国维持和平行动（简称维和行动）正是由联合国首创，以维护国际和平与安全为目的，所采取的集体办法之一。60 多年的实践证明，联合国维和行动在维护国际和平与安全，控制甚至解决局部冲突问题上发挥了重要的不可替代的作用，并在世界各国得到普遍认可和接受。

① 《联合国宪章》，序言，载联合国网站 <http://www.un.org/zh/documents/charter/preamble.shtml>。

② 《联合国宪章》，第一章第一条，<http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter1.shtml>。

一、问题的提出及研究意义

联合国维和行动的产生和发展是一个时代产物，60 多年来的发展历程见证了时代的变迁，也经受住了巨变考验。据统计，自 1948 年首次向中东地区派出“联合国停战监督组织”以来，截至 2015 年 5 月，联合国共进行了 69 次维和行动，投入的维和资金已超过 700 亿美元，来自 121 个国家的超过 3367 人为此献出了生命；目前，正在全球 16 个任务区执行任务的维和兵力已达 106242 人，达到了历史最高水平。^① 这也从一个侧面反映出国际社会对维和行动的信任和期盼。

但是，就维和行动本身而言，与其在维护国际和平与安全领域所居的重要地位不相符的是，它本身是“一个不断发展的办法”，^② 至今仍未形成非常完整规范的国际制度。联合国前秘书长哈马舍尔德将之称为“第六章半之规定”，形象地反映了其法理依据的模糊性；另一位前秘书长加利称“有多少种冲突，就有多少种维和行动”，则反映了其行动内涵的多样性和复杂性。作为联合国维护集体安全最重要的手段之一，维和行动在争吵中诞生，在法律的夹缝中成长，有关它自身所存在的缺陷和问题、它在不同时期所面临的困难和挑战、未来它将如何发展和完善等方面的探讨和争论从未停止。从联合国的官方文件、各国政府以及许多学者的研究中，都反复提到了维和行动的“困境”，并谈到了由于困境问题而给维和行动在理论、政策、执行等多个层面带来的种种挑战和困难。但是，令人遗憾的是，到目前为止对于

① 以上数字不包括由联合国授权、但是不由联合国指挥的维和行动，数据来源 <http://http://www.un.org/zh/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>。

② 参见联合国维持和平行动网站上对维和行动的介绍，<http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/index.shtml>。

维和行动困境本身既没有得到普遍认同的界定，也缺乏较为系统地研究。维和行动的困境是什么？困境是如何形成的？困境的主要表现有哪些？事实上，对以上问题的探寻和研究有助于人们对维和行动的认识，有利于其未来的发展和运用，是十分必要的。

本书认为，从根本上，联合国维和行动困境的出现是当前国际体系内在逻辑和自身缺陷的必然反映。维和行动困境的产生与联合国对其功能定位和国际安全局势发展的背景紧密相关，需要从利益需求、权力运用、国际法律与道德等多重角度来进行系统解读。在充分理解联合国维和行动困境的基础上，通过深入研究，本书进一步认识到，联合国维和行动处于外交手段和强制手段之间，比较适应国际关系复杂性日益增强的趋势和国际安全局势发展的基本逻辑，也反映了冷战结束以来国际冲突控制与战略管理的本质要求，应该具有比较广阔的发展空间。尽管会出现反复，但维和行动的规模总体上将逐渐扩大，范围将更趋广泛，相应的规则也将得到不断完善，以利于维和作用的有效发挥。

进入 21 世纪以来，国际环境的一个突出变化是，国际多边体制成为维护周边和平与稳定的重要途径。当前在中国周边存在着不少地区安全问题，包括：克什米尔问题、朝鲜半岛问题、阿富汗问题等，都不同程度地存在着国际因素的介入。这些问题如果处理不好很可能酿成重大冲突，从而对中国的安全带来严重威胁。可以预计，通过国际体制进行国际合作将是今后一个时期国际关系的重要表现方式之一。

在当前国际关系的背景下，可以认为，中国参与国际安全机制已成为一个不可逆转的基本走向。不仅如此，中国还应该以更积极的姿态参与到国际安全机制中去，以满足维护日益广泛的，同时也在不断扩展的国家安全利益的需要，在国际联系中扩展战略选择的空间，进而为维护世界和平作出更大贡献。

对于中国来说，加强对联合国维和行动困境的研究尤为重

要。目前，中国是联合国五个常任理事国之中派出人员参与联合国维和行动最多的国家。参与维和行动也已经成为中国参与国际事务、加强与世界其他国家联系的一个最主要、最有效的途径之一。因此，加强对维和行动困境的研究有助于中国更加准确而深刻地认识和把握维和行动，有利于为中国未来参与维和行动的战略选择以及政策制定提供基本依据。

本书从中国崛起以及与外部世界关系调整的角度，深入分析了中国参与联合国维和行动的利益需求和制约因素，并就如何化解维和行动困境，最大限度地实现国家利益的维护，探讨了中国参与的基本政策和途径选择，得出了一些有益的借鉴和启示。中国积极参与以联合国维和行动为代表的国际安全机制更加符合自身安全利益以及国际安全稳定的需要：一是更深入参与国际安全机制，是中国作为大国应承担的责任，也是中国国际联系利益增多的必然要求；二是参与国际安全机制的过程也是实力运用的过程，而且既属于一种现实运用，也包含很强的潜在运用的意味，从而可以成为中国能够调动的一种重要战略资源；三是参与国际安全机制，为中国比较深入地融入到国际安全机制提供了一个有效的途径，问题的关键是在维护主权与强化国际安全之间找到有效的平衡。

二、国内外同类课题研究现状

（一）对维和行动困境研究的主要现状

从1948年6月联合国建立第一个巴勒斯坦停战监督组织起，便有研究者，主要是西方学者，对维和行动的困境开始了研究和探讨。伴随着国际安全背景的深刻变化以及维和行动自身发展变化，相关研究进一步深入。在冷战结束前，即第一代维和行动（也叫“传统维和行动”）时期，对联合国维和行动困境的认识逐

步深入,并揭示出形成困境的两个主要来源:一是法律机制缺失,即对维和行动的原则、规范、规则和决策程序缺乏清晰而明确的规定;具体表现为维和行动没有明确的定义及法理依据,在行动的组建、授权、领导、实施和监管等具体实践环节上缺少较为完善的一整套法律机制等等;二是大国主导,尽管学者们普遍认可“大国一致”原则以及否决权的设置,实质上避免了重蹈国联绝对的理想主义的覆辙,也尽量规避了个别国家或集团的主导,是对国际政治现实的深刻认识和妥协,是联合国成立和运行的政治基础;但是,这样的设置和安排事实上与《联合国宪章》中的国家“平等”原则相冲突,难以在实践中真正体现普遍性和公正性;此外,冷战时期美苏两极对峙的格局,使否决权成为霸权国家相互斗争的工具之一,严重影响了维和行动的效能和效率,这是当初的设计者们没有预想到的。

冷战结束后,第二代维和行动兴起并迅速发展,带动了对维和行动的新一轮研究和讨论,如约翰·L·赫什等人的《索马里与恢复希望行动:关于促成和平与维持和平的反思》^①、西蒙·切斯特曼的《正义战争还是正义和平:人道主义干预与国际法》^②、迈克尔·E·布朗等人合编的《冲突的代价:全球范围的预防与对策》^③等等。与此同时,随着国际环境和局势的变化、联合国维和行动自身的发展以及中国对联合国维和行动的全面参与,国内学者对联合国维和行动的研究也进入了一个蓬勃发展的时期,

① John L. Hirsch and Robert B. Oakley, *Somalia and Operation Restore Hope: Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*, United States Institute of Peace Press, Washington, D. C., 1995.

② Simon Chesterman, *Just War or Just Peace?: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford: UK Oxford University Press, 2001.

③ Michael E. Brown and Richard N. Rosecrance (eds.), *The Costs of Conflict: Prevention and Cure in the Global Arena*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Rowman & Littlefield Publishers, 1999.

包括刘恩照著《联合国维持和平行动》、门洪华著《和平的经纬：联合国集体安全制度的研究》、盛红生著《联合国维持和平行动法律问题研究》等。在原有困境依然存在的基础上，国内外学者对维和行动的困境研究又有了更进一步地认识，增添了新内容，主要表现在：国际干预与国家主权、国家主权与道德人权之间的困境。冷战后，联合国维和行动职权和范围的明显扩大，增强了其自身定位的模糊性和影响的多面性，维和行动打破了传统维和的原则，中立原则、自愿原则被淡化，“强制和平”（Peace Enforcement）被频繁使用，“人道主义”干预（Humanitarian Intervention）、“保护的责任”（The Responsibility to Protect）等理论开始成为一些维和行动的重要依据，这些都对国际社会的认知和实践提出了挑战。联合国维和行动到底能做什么和不能做什么？国家主权与人权的关系是什么？国家在对外政策中应该如何对待国际法以及国际道德伦理问题？都引发了广泛的争鸣。

进入 21 世纪以来，面对国际安全局势的发展和国家对安全需求的相应变化，一些学者对维和行动所面临困境的认识更加深化，即维和行动本身带有天生的缺陷并在实践中存在着似乎难以解决的困难，但是几十年来的实践证明，它仍是缓解国际冲突、维持国际和平与安全的一种可行方式，受到大多数国家的认可。关键的问题是，维和行动如何更好地适应国际关系、安全需求以及冲突形式的新变化，继续发挥其积极的作用。如艾斯奥可·斯维恩的《全球化与建设和平的挑战》^①、诺芮尔·马克奎恩的《维和行动与国际体系》^②、理查德·凯瑞姆的《管理世界秩序：联合

^① Ashok Swain, Ramses Amer and Joakim Ojendal, *Globalization and Challenges to Building Peace*, London: Anthem Press, UK, 2008.

^② Norrie MacQueen, *Peacekeeping and the International System*, T & F Books, UK, 2009.