

世界 > the World

迈向国际法治

联合国对人道主义危机的回应

目前联合国在全球实施 16 项维和行动。
决定实施维和行动的力量是什么？迄今维和行动的利弊得失又如何？

[法] 让-马克·夸克 著 周景兴 译

迈向国际法治

联合国对人道主义危机的回应

让-马克·夸克 著

生活·读书·新知 三联书店

Copyright © Jean-Marc Coicaud
Simplified Chinese Copyright © 2008 by SDX Joint Publishing Company
All Rights Reserved

本作品中文简体版权由生活·读书·新知三联书店所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向国际法治：联合国对人道主义危机的回应 / (法)
夸克著；周景兴译. —北京：生活·读书·新知三联书店，
2008. 2

ISBN 978-7-108-02879-2

I. 迈… II. ①夸…②周… III. ①国际形势—研究
②联合国维和行动—研究 IV. D50 D813.4

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第202216号

责任编辑 黄 华

装帧设计 陆智昌 张 红

出版发行 生活·读书·新知三联书店
北京市东城区美术馆东街22号

邮 编 100010

经 销 新华书店

印 刷 北京隆昌伟业印刷有限公司

版 次 2008年2月北京第1版
2008年2月北京第1次印刷

开 本 880毫米×1230毫米 1/32 印张 8.25

字 数 180千字

印 数 0,001—8,000册

定 价 20.00元

序 言

2005 年 9 月，一百五十多个国家的领导人齐聚纽约，纪念联合国成立 60 周年。这是人类有史以来规模最大的首脑会议。各国领导人通过了一份洋洋万言的成果文件，重申对《联合国宪章》的承诺，支持强化多边机制和联合国的中心作用，并就安全、发展、人权与法制、联合国改革等一系列重大问题作出政治决定。这份文件确定了联合国今后的改革与发展目标，标志着联合国已进入一个新阶段。

回首 60 年前，当“二战”的硝烟还未散尽，各国政治家面对两次世界大战浩劫的惨痛教训，为免后世再遭战祸，决心建立一个集体安全制度，负责维护国际安全。有源于此，《联合国宪章》将维持国际和平与安全、制止侵略、发展各国友好关系、促成国际合作作为宗旨，明确规定了各国主权平等、不干涉内政、不得使用武力及和平解决争端等原则，要求会员国“以善邻之道，和睦相处”，“以促成全球人民经济及社会之进展”。历经一个甲子的风雨沧桑，联合国的会员国从最

初的 51 个增加到 191 个，活动范围涵盖人类生活的各个领域。在维护世界和平、推动共同发展、促进人类文明方面取得了令人瞩目的成就。

以安理会为核心的集体安全机制，始终致力于预防和解决武装冲突。截至 2005 年，联合国共向世界动乱地区派遣 60 个维和特派团或观察团，目前在全球实施 16 项维和行动。过去 15 年中通过协商解决的內战超过此前 200 年的总量。即使在东西方尖锐对峙的冷战时期，人类也避免再陷入全球性冲突。为此，联合国及其专门机构曾先后九次荣获诺贝尔和平奖。

联合国致力于扶贫救灾、推动人权、保护环境、维护妇女与儿童权利、消除种族歧视、打击毒品贩运。从上世纪 60 年代起，联合国连续制定了四个“十年国际发展战略”；新世纪伊始，又确立了“千年发展目标”。2005 年首脑会议明确将以“全球合作促进发展”，共同帮助发展中国家加快实现千年发展目标。

当联合国初创时，全球有近三分之一的人口生活在各类殖民地。联合国全力协助推动各地民族独立事业，为八十多个国家的独立作出了历史性贡献。

联合国直接或间接组织建立了众多领域的多边制度框架，主持制订了几百项国际条约，为人类提供了宝贵的制度性经验，为建立一个民主化、法制化的世界奠定了坚实的基础。《联合国宪章》已成为当代国际法的基础之一。

人类已步入新世纪，面临的国际形势更加复杂多变。一方面，传

统挑战依然严峻。地区冲突难消，局部热点升温，全球化进程失衡，发展鸿沟加深；另一方面，各种非传统挑战日渐突出。国际恐怖主义猖獗，大规模杀伤性武器扩散，跨国有组织犯罪肆虐，严重传染性疾病蔓延，环境污染、灾害频发。多元化、全球化已变成新旧威胁的共同特点，仅凭任何一国单打独斗都难有效地化解与遏制。只有坚持多边主义，共同采取行动，加强联合国的权威和作用才能有效应对。

毋庸讳言，单边主义和强权政治的阴影始终笼罩、牵扯着联合国前进的脚步。与此同时，联合国自身也存有诸多欠缺。重安全、轻发展的现状远未根本改变；机构设置、管理体制、工作方法等难以适应新挑战；期望与目标、任务与资源的矛盾日益突出。联合国只有与时俱进、革故鼎新，才能在新世纪有更高建树，为人类和平与发展的崇高事业作出更大贡献。

从这一点上说，2005 年首脑会议成果文件开启了联合国最深刻的变革，对保持联合国的活力、加强联合国的作用具有积极、重大的影响。领导人会议之后，联合国着手开展了前所未有的全方位改革。人权理事会、建设和平委员会相继设立，综合反恐战略趋于完善，有关联合国预算和管理改革方案也讨论正酣。成果文件所规定的各项任务正有序落实，联合国改革已迈出稳健的步伐。

中国是联合国创始会员国和安理会常任理事国。由于众所周知的原因，中华人民共和国曾被排斥在联合国之外长达 22 年。直到 1971 年 10 月 25 日，第 26 届联合国大会以压倒性多数通过第 2758 号决议，决定恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利。从那时起，中国逐

渐参与联合国各领域的工作。伴随着改革开放进程深化和综合国力提高，中国在联合国的地位日益提高，作用显著加强，参与的深度和力度也不断增加。

中国是多边主义和联合国作用的坚定支持者，始终认为联合国是实践多边主义的最佳场所，是集体应对各种威胁和挑战的有效平台，应继续成为维护和平的使者、推动发展的中枢。胡锦涛国家主席在2005年联合国首脑会议上，提出了坚持多边主义、互利合作、彼此包容等主张，以建设持久和平、共同繁荣和共建和谐世界；强调联合国作为集体安全机制的核心，其作用只能加强，不能削弱。

中国是《联合国宪章》宗旨和原则的忠实践行者，坚定不移地高举和平、发展、合作的旗帜，坚定不移地奉行独立自主的和平外交政策，坚定不移地走和平发展道路，坚定不移地在《宪章》所载原则基础上推进国际关系民主化。

中国是联合国与安理会权威的坚决维护者，始终主张应在联合国框架内政治解决地区冲突，反对任何国家绕开安理会采取武力行动；支持联合国在国际反恐、防扩散领域发挥核心的领导与协调作用，更好地应对新威胁、新挑战。

中国是联合国维和行动的有力参与者。中国迄今共派出数千官兵（警）和官员参与15项联合国维和行动，成为安理会常任理事国中最大的出兵国。中国军人、警察以严明的纪律、过硬的作风、优良的素质和出色的表现赢得了联合国及当事国的一致赞誉和钦佩。

中国是联合国发展工作的不懈推动者，始终呼吁联合国应将解决

世界贫困作为首要任务之一，切实加大在发展领域的投入，促进在发展领域的国际合作。中国既敦促发达国家为国际发展合作履行其责，同时自身也努力作出贡献。在 2005 年首脑会议期间，胡锦涛国家主席宣布了中国为支持发展中国家加快发展拟采取的五项重大举措。

中国还是联合国改革的积极倡导者，支持对联合国进行全方位、多领域的改革，主张改革要着眼大局、发扬民主、广泛协商，要积极稳妥、循序渐进、把握重点、全面推进，更好地为全体会员国服务。作为安理会常任理事国中唯一的发展中国家，中国始终为广大发展中国家仗义执言，坚决维护发展中国家的利益。

抚今追昔，展望未来，全球化浪潮风起云涌。解决世界重大问题，应对新旧挑战，都需要国际合作，都离不开多边主义，都离不开以联合国为中心的多边体制。经过 60 年的发展，联合国已成为世界上最具有代表性和权威性的政府间国际组织，其作用不可或缺，地位无可替代。联合国肩负着维护世界和平、促进全球发展的重任，开始踏上变革自新之路。随着综合国力和国际威望的逐渐提高，中国在联合国的分量日益加重，声音不可或缺。作为一个负责任、爱和平、谋发展的大国，中国将更积极地参与联合国事务，一如既往地支持联合国的崇高事业。另一方面，联合国不仅是中国对外交往的重要舞台和窗口，也是中国发展建设的重要合作伙伴。中国需要联合国，联合国也需要中国。

让—马克·夸克先生长期在联合国系统工作，对联合国及多边事

务十分熟悉。他所著《迈向国际法治》一书，以冷战后联合国维和行动的演变为切入点，结合人道主义事务在联合国议程中的地位，以及美国与联合国的关系，剖析了联合国内部各大力量的互动情况，勾勒了联合国运作的总体轮廓，特别是冷战结束以来的发展趋势。该书视角新颖，观点独到，信息丰富，可读性强，堪称是一本关于联合国的好书。

虽然联合国及其事务一直为我国人所关注和熟悉，但国内专门研究联合国问题的学者为数并不多，参与其工作、直接握有第一手资料的更属凤毛麟角。近年，尽管国内也陆续出版了一些全面介绍联合国的专著，但亦屈指可数，译著就更少了。在此情况下，生活·读书·新知三联书店决定翻译出版此书，无疑为广大中国读者提供了一个新选项，令我颇感欣慰。需要指出的是，本书所反映的只是一家之言，读者或许不一定认同作者的观点和立场，但可借此了解联合国，特别是外国专家眼中的联合国。相信广大读者定会开卷有益。

是为序。

王光亚（中国常驻联合国
代表、特命全权大使）

2007年3月

鸣 谢

联合国大学是联合国的智库，总部设在日本东京，在世界各地设有十个研究和培训中心，其中一个设在中国。^{〔1〕}联合国大学为本书的写作发挥了重要作用。位于东京的联合国大学和平与政府管理项目尤为关注处在十字路口的联合国所面临的国际安全、国际法、人权和全球治理等全球性问题，为探讨和验证本书的核心思想提供了一个理想的背景。1996 至 2003 年，我住在东京，任联合国大学高级学术官员；1992 至 1996 年，我是联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯—加利（Boutros Boutros-Ghali）博士演讲写作班子的成员。这几年的经历使我能够对 20 世纪 90 年代进行系统的思考，也使我能够从学术的角

〔1〕 联合国大学国际软件技术研究所位于中国澳门，是联合国大学研究与培训中心之一，也是联合国系统的组成部分。该研究所的任务是帮助发展中国家加强计算机科学领域的教育和研究，提高其生产计算机软件的能力。详见该研究所网站：<http://www.iist.unu.edu>（联合国大学网址：<http://www.unu.edu>）。

度，更好地理解多边主义、国际体系的演变以及冷战结束后国际社会关注的一些问题。此外，我同联合国大学和平与政府管理项目的同事们进行了多次讨论，尤其是同联合国大学高级副校长兼和平与政府管理项目主任拉梅什·撒克尔（Rameh Thakur）教授、阿尔布雷克特·施纳贝尔（Albrecht Schnabel）博士和爱德华·纽曼（Edward Newman）博士进行了讨论。他们使我更好地了解了什么是联合国，联合国应该是什么样子，联合国应该管什么。在此，我向他们表示深深的谢意。在我现在工作的美国纽约市，海伦·甘多伊斯（Hélène Gandois）、吉贝克·琼森（Jibecke Jönsson）在本书的最后写作阶段为我提供了帮助，他们的意见和支持给本书增色不少。

我还要衷心感谢周景兴先生将本书译成中文，也要感谢生活·读书·新知三联书店对本书表现出的兴趣，并同意出版本书的中文版。最后，我要感谢毕小青先生多年来对我的帮助，并为本书的出版联系了三联书店。

书中的观点和看法均属于个人，不一定代表我所在的机构——联合国大学。

目 录

序言	王光亚	1
鸣谢		1
导论		1
第一章 20 世纪 90 年代和平行动的范围和局限		17
一、和平行动从量变到质变		18
二、评估和平行动：并不如意的结果		30
第二章 联合国作为国际官僚机构的缺点		55
一、联合国的政治缺陷及其对和平行动的影响		56
二、联合国的运作缺陷及其对和平行动造成的损害		90
第三章 国际政治与进退两难的团结		107
一、从加强国际团结到国际团结的局限性		107
二、人道主义危机与国际团结的两难处境		118

第四章 克林顿的外交政策及国家利益与国际利益的困惑	129
一、克林顿的暂时性国际主义	130
二、克林顿国际主义同美国国会和军方的分歧	138
三、美国的优势地位对和平行动的影响	158
第五章 布什的外交政策和国际团结的边缘化	168
一、国家安全同多边主义原则和团结之间的矛盾	169
二、伊拉克是布什外交政策构想的试验场	180
三、布什的外交政策构想与未来的国际秩序	190
第六章 迈向国际法治	201
一、国际法治与团结的公共政策	203
二、(民主)赋权的多边规范与加强国际团结	210
三、国际参与方和国际团结的加强	222
四、变革美国领导作用的必要性	236
结论：从国际团结到国际安全，从国际安全到国际团结	245

导 论

即使不是所有的成员国，那么至少是大多数成员国，都对联合国有着截然不同的看法。一方面，为了确保自身安全，成员国更多依赖的是自身的力量（即国防和某种形式的结盟），而不是联合国提供的集体安全机制；另一方面，成员国认识到，它们之间的相互依赖性不断增强，使得不仅在寻求建立国际秩序中，而且在寻求建立公正的国际秩序中，赋予了多边主义根本性的作用。虽然中国的外交政策具有其特殊性，但上述观点也得到了中国的认同。由此，虽然联合国事务并不是中国外交政策的基石，但依然占据着非常重要的位置。

随着联合国秘书长的威胁、挑战和改革问

题高级别小组的报告 (Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change)^{〔1〕} 的出台、2005 年 9 月联合国成立 60 周年首脑会议的召开以及会上所提建议的实施,^{〔2〕} 联合国改革问题被重新启动。这对中国公众进一步了解联合国运作环境的局限性和可能性, 将会十分有益。

在这一点上, 本书要说明的是多边方式之所能及其所不能; 揭示了在从维持和平行动和人道主义干预, 到反恐战争和伊拉克问题上, 冷战后联合国影响力的范围及其局限性。通过这些论述, 本书对联合国成员国——尤其是主要西方成员国——扮演的模棱两可的角色进行了研究。此外, 本书的重点虽然主要放在 20 世纪 90 年代, 但通过对 21 世纪前 10 年的有关问题进行补充分析, 表明 21 世纪与 20 世纪 90 年代一样, 虽然成员国大多忽视了对国际团结* 的需求, 但从正义的角度看, 这些需求对于确保各方 (国家和个体) 的安全是非常必要的。

本书《导论》部分简要回顾了 20 世纪 90 年代的和平行动努力和

〔1〕 《一个更安全的世界：我们共同的责任》——威胁、挑战和改革问题高级别小组的报告 (A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, New York, NY, United Nations, A/59/565, December 2, 2004)。

〔2〕 见联合国大会决议《2005 年世界首脑会议成果》(the Resolution adopted by the General Assembly, 2005 World Summit Outcome, New York, NY, United Nations, A/RES/60/1, October 24, 2005)。

* 本书中“团结”的英文原文为 solidarity, 更多地是指休戚与共, 与中文的“联合、紧密结合”的含义略有不同。——译者注

冷战结束带来的地缘政治与道德上的变化，概括了本书的核心思想和主张，并简要介绍了每一章的内容，从而使读者可以预先了解一下上述问题的概貌。

冷战结束不久之后的和平行动努力

在 20 世纪 90 年代，联合国作出了重要努力，以应对侵犯人权的现象和人道主义危机。在这一进程中，和平行动的数量、部署的军人数量以及投入的精力、时间和资金，超过了以往任何时候。在 1948 至 2000 年间进行的 54 次行动中，有 36 次是在 1990 年后进行的。从 1991 年初的大约 1 万人开始，部署的军事和文职人员在 1993 年达到了高峰时的 7.8 万人。^{〔3〕}虽然从 1995 年到 1999 年年中，维持和平人员的数量有所下降，但是，随着在科索沃、东帝汶、塞拉利昂、刚果和阿富汗大规模部署使命团，这一趋势在 1999 年下半年得以扭转。1999 年 12 月，参加维和行动的军事和文职人员总数大约在 3.8 万人左右。最终，在 90 年代的和平方行动中，共部署了大约 40 万名军事和文职人员。

和平行动解决的问题以及处理这些问题的模式，也与传统的维和行动大不相同。传统的维和行动重在调停，而 20 世纪 90 年代的和平方行动却日益复杂，都直接或间接地涉及一系列新的举措——这些措施

〔3〕 之所以出现高峰，是由于联合国扩大了在索马里的行动（即第二期联合国索马里行动）以及部署在前南斯拉夫的保护部队（即联保部队）的规模。1994 年底，仅联保部队即近 4 万人。

在冷战期间是不可想象的。从最全面的角度看，采取和平行动，意味着要经常与联合国成员国、地区组织和非政府组织一道，履行各种使命，例如：开展人道主义援助、实施人道主义干预（包括军事干预和使用武力）、进行冲突后的重要重建工作、协助逮捕和起诉战犯。换言之，和平行动逐渐扩大到要求保护陷入冲突之中的平民、恢复被战争摧残的社会等大多数问题上。

然而，从许多方面看，国际社会所作的这些前所未有的努力还是相当节制的。同以往的和行动相比，20世纪90年代开展的和平行动虽然令人印象深刻，但仔细研究之后就会发现，这些行动并没有那么不同寻常。例如，与主要大国同期的国防预算投入相比，90年代和平行动的总预算额度是很小的。1991至2000年间，和平行动的总支出大约是200亿美元，与美、英、法三国同期约4000亿美元的年度国防开支相比，是微不足道的。

由于为应对人道主义危机而采取的和平行动意义虽大，但规模有限，因此，其最终结果成败参半也就毫不奇怪了。有时候，这些行动无疑帮助保护了平民，缓解了他们的痛苦，但是，这些和平行动既未能防止重大人道主义灾难的发生，也未能阻止肆虐多年的战争。在索马里和巴尔干地区，国际社会通过联合国采取的行动本可以取得较好的效果，更不用说在卢旺达和非洲其他地区了。

那么，人们如何解释这一矛盾现象呢？国际社会及联合国主要成员国从人道主义和人权考虑出发，为应对人道主义危机、树立国际团结和责任意识，采取了那么多的行动，但收效甚微，这一事实该如何