



冷战后国际关系中的 冲突预防

扈大威◎著



世界知识出版社

冷战后国际关系中的 冲突预防

扈大威◎著

 世界知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

冷战后国际关系中的冲突预防 / 扈大威著.

—北京: 世界知识出版社, 2018. 1

ISBN 978-7-5012-5681-5

I. ①冷… II. ①扈… III. ①国际关系—研究

IV. ①D81

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第013434号

书 名

冷战后国际关系中的冲突预防

Lengzhanhou Guojiguanxi Zhong De Chongtu Yufang

作 者

扈大威

责任编辑

贾如梅

责任出版

赵 玥

出版发行

世界知识出版社

地址邮编

北京市东城区干面胡同51号 (100010)

网 址

www.ishizhi.cn

电 话

010-65265923 (发行) 010-85119023 (邮购)

经 销

新华书店

印 刷

北京京华虎彩印刷有限公司

开本印张

720 × 1020毫米 1/16 16¼印张

字 数

226千字

版次印次

2018年1月第一版 2018年1月第一次印刷

标准书号

ISBN 978-7-5012-5681-5

定 价

52.80元

版权所有 侵权必究

本书由中国国际问题研究院学术著作出版基金资助出版

目 录

导 言	1
第一章 预防性外交兴起的时代背景与理论渊源	21
第一节 预防性外交兴起的时代背景	23
第二节 预防性外交的理论渊源	36
第二章 预防性外交的基本概念和基本模式	59
第一节 预防性外交的概念与定义	60
第二节 预防性外交的基本模式	71
第三章 联合国的预防性外交	85
第一节 联合国预防性外交的主要行为者与主要方法	86
第二节 冷战后联合国预防能力的改进与发展	108
第三节 联合国的长期预防战略	123
第四章 欧安组织的预防性外交	138
第一节 欧安组织的早期预警与冲突预防机制	140
第二节 少数民族高级专员	155

第三节	俄罗斯与西方关系视角下的欧安组织及其预防性外交	168
第四节	欧安组织预防性外交的评价	180
第五章	预防性外交的效果——两个案例分析	191
第一节	国际社会在马其顿的预防性外交	193
第二节	国际社会在卢旺达种族屠杀事件中的教训	204
第六章	对预防性外交可行性的思考	217
第一节	开展预防性外交的基本前提及其内在矛盾	219
第二节	对中国开展预防性外交的初步思考	230
结束语		243
参考书目		248

导 言

冷战的结束，标志着国际关系体系进入了一个新的发展阶段。

冷战期间一直在国际政治中起支配作用的超级大国之间的霸权斗争结束了，意识形态对立、集团军事对峙和核战争的危险暂时消除。大国关系的改善使国际形势从根本上得到缓和，也为联合国真正发挥作用创造了条件。人们期待着以冷战的终结为契机，实现国际间的持久和平，建立起公正合理的国际秩序。

然而，冷战的结束也带来许多消极影响，最突出的就是地区冲突的不断发生。由于两极格局的瓦解，原来在两极体制下一直被掩盖着的民族、种族和宗教矛盾失去了制衡力量，导致地区冲突的急剧增多。这些冲突有的属于国家解体而引起的战争，有的则表现为国家内部冲突。它们虽然不对世界和平构成根本威胁，但也给国际社会带来一系列问题。

一方面是大国关系的显著改善和联合国的复兴，另一方面是地区冲突的扩散与蔓延，这两个因素交织在一起，就提出了国际社会如何更好地开展合作，预防、控制和解决地区冲突的现实问题。正是在这样的历史背景下，以预防地区武装冲突为目标的预防性外交就应运而生了。

本书的任务，就是对冷战后兴起的预防性外交的主张及实践进行系统考察，介绍其基本概念、模式和理论渊源，考察在实践过程中出

现的两种预防性外交模式，并且分析预防性外交从设想向实践转化的过程中进展迟缓的原因。

一、选题意义

自联合国秘书长加利1992年发表《和平纲领》、提出开展预防性外交的主张以来，迄今已有二十多年了。在这期间，预防性外交从理论到实践逐步发展、逐步完善，初步形成了比较成熟、比较系统的构想和一定的实践经验，在一些国际组织中还有具体的制度创新。但是总体说来，预防性外交并不是一个引人注目的领域，其在理论研究和具体实践过程中都处于相对边缘化的地带，即便是研究国际关系的专业人员对这个术语的具体含义也大多不甚了了。对这样一个问题展开研究究竟有什么理论价值和现实意义呢？

首先，研究预防性外交有助于推动我国的和平研究及冲突解决领域的学术探讨。

冲突解决是二战以来西方国家逐渐兴起的一个独立的跨学科研究领域，其主要目标是研究作为普遍社会现象的冲突及冲突解决。20世纪90年代以来，冲突解决理论与国际关系学科日益紧密地结合起来，从冲突预防、冲突控制、危机处理和冲突解决的角度研究国际及国家内部战争与非战争武装冲突越来越受到学术界的重视，并且在国际政治实践中产生了重要影响。预防性外交显然构成冲突解决的第一个、也是十分重要的一个环节。对预防性外交的探讨显然可以丰富我们对冲突解决理论的认识和了解。

同时，冲突预防还与国际法中和平解决争端的思想有着密切的关联。和平解决争端与预防武装冲突是一个问题的两种不同的提法，也可以说是一枚硬币的两面。和平解决争端思想自19世纪末开始逐渐进入国际法视野，历经两次海牙和平会议、非战公约、国联盟约、联合国宪章以及联合国大会一系列宣言的阐述和重申，已经成为现代国际法的重要组成部分。但是，在实践中，和平解决争端的原则一直没有

受到应有的重视，它在维护国际和平与安全方面的潜在作用也一直没有能够充分发挥出来。预防性外交提出了国际社会介入、调解冲突的一些新思路、新方法，可以视为冷战后新形势下和平解决争端的新尝试，值得我们予以关注。

其次，研究预防性外交有助于推动和深化我们对国际安全组织在处理地区冲突中所能发挥的作用的认识。

国际组织在维护国际和平与安全方面发挥着不可替代的重要作用。在冲突预防领域，国际组织也具有很大的潜力。冷战后，大国关系改善，国际安全合作加强，国际组织的地位、作用和影响都在上升。除联合国外，各区域安全组织的发展也非常迅速，同时存在着明显的地区差异。通过对开展冲突预防比较成功的国际组织的研究，可以促使我们更深入地了解国际安全组织发挥作用的途径和方式，丰富我们对多边国际安全合作的规律的认识。

第三，研究预防性外交可以对联合国研究有所贡献。

冷战结束后，联合国面临空前机遇，也遇到重大挑战，经历着深刻的变革。在和平活动方面，最重要而深刻的变化，当推集体安全原则和主权原则受到的质疑、撼动，以及联合国由反应文化向预防文化的转变。联合国在预防性外交方面的实践是促成联合国预防性文化形成的动因，也是联合国预防性行动的重要组成部分。从预防性外交、预防性行动，再到广义的冲突预防，联合国在预防武装冲突方面的努力经历了三个比较明显的发展阶段，起码在联合国框架内的理念阐述、机构设置以及政策制定与执行而言，一个阶段比一个阶段更成熟、更完备、更系统，从最初具有明显试验性质的概念，直至成为整个联合国组织系统的工作重点。这个变化的重要意义不可低估。目前我国学术界对这一发展趋势的研究相对滞后，可以说是联合国研究中一个比较明显的空白。

第四，研究预防性外交有助于积极探索有中国特色大国外交的具体实践形式。

随着我国综合国力的增强、海外利益的不断拓展,国内国际两个大局之间的关联日益紧密,中国与世界的关系发生着深刻变化。实现两个百年战略目标所依赖的外部环境要求和环境限制问题越来越突出,与此同时我国影响、塑造国际环境的能力显著增强,可以更多发挥主观能动作用,以积极活跃的外交推动全球治理的发展,促进多极化和国际政治民主化进程,推动经济全球化的转型。中国作为负责任大国,着眼于实现和平崛起,必须积极推动国际合作,提供国际公共物品,不仅要在国际发展问题上贡献新的思路、发挥增长引擎作用,还要在国际安全问题上发挥作用,预防并管控国际冲突。从这个角度出发,预防性外交是中国外交可以大有作为的重要领域。

在实践方面,自东盟地区论坛将预防性外交列为其发展的第二个阶段以来,我国的外交政策实践就一直面临着如何更好地应对、处理以预防性外交为题的外交挑战的问题。在参与组织地区安全合作、通过多边制度化安排来维护我国的安全利益方面,我们的经验还不丰富,尤其是以预防性外交为主题的安全合作,其含义、内容、措施以及对我国安全利益的潜在影响等,是亟待认真加以研究的问题。系统考察预防性外交的起源,分析其基本概念、基本逻辑和现实政策含义,研究联合国、欧安组织开展预防性外交的具体做法,对于我们在亚太地区开展预防性外交具有十分重要的借鉴意义。

二、研究现状综述

预防性外交是冷战后兴起的一种国际政治主张,是国际上广泛讨论的一个话题,从国别背景上看具有广泛的参与性,支持、提倡、研究、探讨乃至身体力行者遍布国际社会的各个角落。就性质而言,预防性外交的文献既有学术性探讨,更多的则是政策建议和政策分析。不同的行为者,从各自的立场出发,对预防性外交提出了自己的构想和设计方案。因为冲突的预防和管控是国际社会的共同责任。当然,设想尽管有许多,可是在现实政治层面是否有分量、是否能够落实为

行动并产生效果，就要取决于提议者的实力、影响力和政治意愿了。没有实力做后盾的那些设想最终只能是一些纸上的空谈，也许具有启发思路、提供研究佐证的价值，但是从实践角度看则意义不大。

依据研究方法和研究目的的不同，预防性外交的文献大体包括两个部分：

第一部分是社会科学实证方法研究国际及国内冲突的一般规律，以定性和定量分析相结合的手段，研究武装冲突的起因、分布、类型特点、发展周期、预防与制止冲突的手段等。这种研究的目的是希望找到具有普遍性的冲突预防的基本规律。

第二部分是政策分析。即在肯定预防性外交的可行性的前提下，讨论如何把预防性外交由一个口号、一个主张变为具体的政策措施和行动方案。这一部分是预防性外交文献的主体部分。其应用的方法是政策分析的方法，研究的重点是探讨预防性外交由理论向实践转化过程中所必须经历的几个重要环节；在这个过程中出现的主要困难和挑战，以及克服这些困难、制订更加有效的预防战略的建议。

依据讨论内容的不同，预防性外交文献主要围绕四个主题展开：

主题之一是什么是预防性外交？它的主体是谁？方法有哪些？按照介入时机来划分，预防性外交可以分为几类？预防性外交的适用对象是什么？等等。

1. 究竟如何理解“预防”二字，是关系到预防性外交的基本定义和基本概念的一个重要问题。早期的观点对预防的理解比较宽泛和随意，并不局限在武装或暴力冲突爆发之前。例如加利秘书长的定义就把预防理解成既包括冲突爆发前防止，也包括冲突爆发后控制。而后来的定义则特别强调以大规模暴力行为的出现为分野：暴力冲突出现之前属于预防性外交和冲突预防；一旦暴力行为发生，则国际社会干预的性质就变成危机管理、冲突控制和冲突解决，而不属于预防性外交的范畴了。

美国学者詹特森根据他与其他学者进行的比较案例分析所得到的

结果,认为在冲突发展周期中存在着所谓“卢比孔效应”。也就是说,暴力行为的发生将使冲突迅速升级,大大增加冲突解决的难度。一旦发生了武装冲突,局势就很难挽回。因此,预防性外交必须是在武装冲突发生之前抓紧进行。他指出:“暴力事件的发生将改变冲突的性质。一旦渡过了(暴力冲突的)卢比孔河,到达了河流的彼岸,解决乃至控制冲突就会变得困难得多。”^①因此,必须提早介入冲突,以免双方擦枪走火,使事态恶化并失去控制。

此外,一些运用定量分析的方法研究调解和谈判的学者也指出,对于冲突的早期介入具有突出的优点。新西兰学者贝科维奇和郎利对97场争端中的364起调解努力进行了分析,结果发现冲突造成的伤亡越大,调解成功的几率越小。^②加拿大学者卡门和詹姆斯的研究认为,第三方干预最有可能取得决定性成果的时机是在冲突爆发之前,一旦冲突爆发则效果大减,而如果冲突升级,那么成功的希望就更加渺茫。^③

2. 即便是在冲突爆发之前,依据国际社会介入争端的时机的不同,预防性外交也还可以进一步分成“早期介入模式”和“晚期介入模式”两种。

第一种模式是所谓的早期预防,也就是在冲突萌芽的初始阶段尽可能早地进行干预。这时,双方之间的矛盾还没有尖锐化,调解者的成功几率大大提高。通常情况下,国际冲突不是一夜之间就爆发出来。矛盾的产生、发展和激化往往要经过一个漫长的过程。国际社会对这些矛盾的存在一般早就有所耳闻,因此有大量的时间做出反应。澳大利亚前外长伊文斯认为,早期介入具有许多优点,应该优先开

① Jentleson, Bruce W., ed., *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Lanham MD: Rowman and Littlefield, 2000, p.330.

② Bercovitch, Jacob and Jeffrey Langley, “The Nature of the Dispute and the Effectiveness of International Mediation”, *Journal of Conflict Resolution* 37, 4 (1993): pp.670-691.

③ Carment, David and Patrick James, “Internal Constraints and Ethnic Conflict: Towards a Crisis-based Assessment of Irredentism”, *Journal of Conflict Resolution* 39, 1 (1995): 82-109.

展。^① 澳大利亚学者派克也持相似的观点。^②

而所谓晚期介入模式则是在局势高度紧张、冲突一触即发的危急时刻进行的干预。按照该模式的设想,联合国等国际组织和主权国家及其他国际行为者对全球各地的政治形势进行密切监测,一旦发现并确信某个争端有可能失去控制、爆发成为武装冲突时,就及时采取措施加以干预,劝说各方保持克制。在这种模式下,联合国安理会最适合采取预防性行动,因为安理会的介入可以产生强大的压力,影响冲突双方的行为,促使它们改弦易辙。安理会可以采取的手段包括事实调查(依据1991年联合国大会通过的关于事实调查的宣言进行)、预防性部署、建议某个争端解决机制(依宪章第36条的规定)或者通过一项决议呼吁各方保持克制,并警告它们安理会可能采取进一步措施进行预防和干预。晚期介入对于情报收集与分析有较高要求。不少学者认为,在冲突即将爆发的一刻进行干预并不是最佳时机,此时矛盾的激化已经使暴力冲突如箭在弦,又如同列车已经启动,要想让它立刻停下来是很困难的。

预防性外交的时机问题非常复杂而微妙。尽管在理论上、概念上可以比较明确地区分出不同的模式,但在实践当中往往不容易、也没有必要进行严格区别。虽然多数人认为早期预防优越于晚期预防,这并不说明晚期预防就不重要,事实上对这两种模式应该同等重视,互相补充。

3. 在预防性外交的文献中,对于预防性外交的手段也存在着广泛的争论。在联合国系统中,倾向于在越来越严格和狭窄的意义上使用预防性外交的术语,并将它的手段主要限制在政治和外交领域;不过,

① Evans, Gareth, "Preventive Action and Conflict Resolution", in Olara A. Otunne eds. *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 1998, pp.63-65.

② Peck, Connie, "Preventive Diplomacy: A More Effective Approach to International Disputes", *Ecumenical Review* 1, 74(1995): 329.

大多数研究者对预防性外交手段的理解都要灵活得多。

对于预防性外交的手段大体上有两种看法。一种认为,预防性外交应该采取和平、非强制、非暴力的手段。这一派主要以联合国宪章第33条的规定为依据,把预防性外交的手段理解为谈判、调查、调解、和解、公断、司法解决以及区域办法、当事国自行商定的其他办法等。

另外一些人则主张,预防性外交不排除使用或威胁使用武力和采取强制手段的可能性。事实上西方学者多数主张应该采取一种综合手段,即和平与强制,胡萝卜加大棒交互配合使用的方法,才容易达成最好的效果。

例如,美国学者詹特森等人的案例研究认为“充分可信的威慑以及在早期阶段决定性地使用军事力量将会产生显著差别,并取得令人满意的结果。”^① 另外一位加拿大学者卡门的研究则表明,大多数第三方预防性外交干预都依靠某种程度的强制外交。他列举了近期的例子,包括代顿和平协议的达成以及海地危机解决过程中强制手段所起的作用。^②

在预防性外交的手段问题上,一个特例是联合国在马其顿的预防性部署。这种部署属于维和部队的提前部署,虽然动用军事手段,具有一定的威慑意味,可是大体上遵循维和行动基本原则,不是战斗部队,因此这种办法实际上界于强制与非强制手段之间。

非暴力的强制措施还包括经济制裁等手段,但是多数学者对这种办法的副作用比较担心,认为如果滥用的话,往往适得其反。

总的说来,西方国家学者比较重视使用强制手段,而国内学者则多数对这种做法提出质疑。一个重要的问题是:预防性外交的初衷是

^① Jentleson, Bruce W., ed., *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Lanham MD: Rowman and Littlefield, 2000, p.342.

^② Carment, David, "The Ethnic Dimension in World Politics: Theory, Policy and Early Warning", *Third World Quarterly* 15, 4(1994): 551-582.

避免武装冲突。如果随意采取强制甚至武力手段，就和其本来的愿望背道而驰，甚至可能导致干预者卷入到冲突中去，成为冲突的当事方。

4. 在预防性外交是否能适用于国家内部冲突的问题上，西方学者基本上持一致的看法，即预防性外交应该用来制止国家内部冲突。有的比较极端的看法甚至认为预防性外交只应关注国家内部冲突，而不应关注国际争端。例如美国学者伦德即持此种看法。^①尤其在结构性预防的理论出现之后，冲突预防开始越来越多地介入到主权国家内部事务中去。提出要把主权首先理解为责任，即主权意味着政府必须为国民提供安全、秩序和基本生活保障。如果政府做不到这一点，那么国际社会就有权进行干预，包括进行结构性预防和行动性预防，确保当地居民的人道主义需求得到满足。包括中国在内的第三世界国家对预防性外交的这一倾向持警惕的态度。担心某些西方大国借此机会干涉其他国家内政、捞取地缘政治利益。有西方学者认为这是联合国开展预防性外交的一个障碍。^②

主题之二是预防性外交是否具有可行性？它仅仅是一种空洞的口号，还是具有重要的政策价值？与其他政策选择比较而言是否具有优越性？

预防性外交是否可行、是否具有现实性的问题，是决定预防性外交发展前景关键性的理论问题，因此曾经引起过激烈的争论。持反对意见的人认为：预防性外交的概念虽然被热烈炒作，但是究其实质未免言过其实。其理由如下：（1）学者、专家和情报分析人员也许可以对紧张局势进行密切跟踪，但是他们无法准确预测这些紧张局势何时将会失去控制并爆发为武装冲突。这就导致无法确定介入的时机。

① Lund, Michael S., *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 1996, p.58.

② Peck, Connie, *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998, pp.68-70.

(2) 为预防冲突而采取的行动往往会由于外部势力的卷入而加剧冲突,使局势更加混乱;在激烈的政治斗争中从事预防行动的代价非常大,而且往往面临很大的风险。(3) 仅仅通过外交和政治对话无法说服索马里军阀艾迪德、波黑塞族领导人卡拉季奇、南联盟领导人米洛舍维奇这样的强硬人物做出让步和妥协,必须威胁并且必要时实际使用武力,但是这样一来预防者本身就有可能卷入到冲突中去,不仅未能预防暴力事件,反而成为冲突的当事方。(4) 在政治斗争转变为血腥的暴力冲突并由媒体广泛报道之前,西方国家领导人很难动员足够的政治支持去采取预防行动。只有大量的人员伤亡和人道主义灾难才可以说服国内民众支持对外干预,但是这时往往已经太晚了。(5) 提供发展援助和长期贷款等措施也无助于冲突预防。卢旺达按照人均计算是获得国际援助最多的非洲国家,可是这并没有使其摆脱内战和种族冲突。(6) 冲突预防的理论忽视了暴力冲突在社会发展进程中所起的作用;冲突也有积极的一面。(7) 对于某些冲突而言,解决它的最好办法是听任这些冲突爆发、升级,直到双方在冲突中两败俱伤、精疲力竭,那些好战的极端分子在冲突中死伤殆尽,此时就出现了持久和平的真正机会。总之,如果没有明确的利益、清晰的目标以及对代价和成本的准确估价,冲突预防必然失败。^①

主张开展预防性外交的一方进行了回击,他们指出,反对者选择了一些极端而片面的例子来为自己辩护,他们的结论并不成立。(1) 社会科学家运用定量分析的方法跟踪、预测冲突的能力已经得到很大的改进,他们的努力不能简单地斥为毫无用处。只要政治领导人重视情报部门的早期预警,他们就有充裕的时间做出及时反应。(2) 早期介入对于冲突双方的态度和政策选择有重要影响,多数情况下冲突双方的行为因外部力量介入而变得温和和有节制,当外部力量十分强大时,

^① Stedman, Stephen John, "Alchemy for a New World Order: Overselling 'Preventive Diplomacy'", *Foreign Affairs*, May/June 1995, pp.14-20.

这种节制尤其明显。(3) 预防行动的手段非常丰富, 在谈判与采取军事行动之间还有许多措施可以采纳, 例如经济制裁、威胁使用决定性的军事力量进行惩罚等。1997年美国对南联盟领导人米洛舍维奇的警告就有效地防止了巴尔干冲突的蔓延。(4) 尽管早期介入有时需要付出相当大的代价, 但是与不介入或者晚期介入相比还是最可取的一种政策选择。(5) 国内政治未必是预防性行动的障碍, 1993年在马其顿部署维和部队的决定就没有在国内(美国)引起争论, 尽管马其顿当时并没有发生大规模暴力冲突。(6) 如果大使和第一线工作的外交及国际组织工作人员及早采取有效措施遏止争端的升级, 争端双方的极端分子和好战分子的影响就会受到限制, 局势就可能朝着缓和的方向发展, 不至于出现大的暴力事件和棘手的外交难题。总之, 在危机的酝酿阶段是否采取有效措施加以干预, 对于此后事态的发展影响极大。在这个阶段干预不利可能导致日后重大国家利益受到严重损失。不能因为几次失败的干预和介入就否定预防性外交的价值。^①

其他学者也通过详细的案例分析证明预防性外交“不仅仅是一个高尚的思想, 而且也是一种可行的现实策略”。^② 詹特森认为, 在某些情况下国际社会“的确有机会预防冲突的发生或者起码限制冲突的规模。但是, 国际社会的努力是有缺陷的、不充分的, 有时甚至根本无所作为”,^③ 结果导致冲突的爆发。他列举了索马里、卢旺达、车臣、纳戈尔诺-卡拉巴赫、克罗地亚、波斯尼亚以及刚果的冲突, 指出, 在这些事例中, 冲突的发生并不能说明冲突无法预防, 只是表明国际社会没有充分发挥冲突预防的潜力。在另外一些场合, 由于国际社会的积极干预, 提供保证、支援和加以鼓励, 争端双方最终采取了合作

① Lund, Michael S., “Underrating Preventive Diplomacy”, *Foreign Affairs*, July/August 1995, pp.160-163.

② Jentleson, Bruce W., ed., *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Lanham MD: Rowman and Littlefield, 2000, p.319.

③ Ibid., p.320.