

国家社会科学基金重大项目“中国参与联合国维和行动战略选择研究”资助
项目编号：16ZDA094

大国崛起与国际和平

联合国维和建和研究文集

何 银◎著

时事出版社

国家社会科学基金重大项目“中国参与联合国维和行动战略选择研究”资助
项目编号：16ZDA094

大国崛起与国际和平

联合国维和建和研究文集

何 银◎著

时事出版社
北京

图书在版编目 (CIP) 数据

大国崛起与国际和平：联合国维和建和研究文集/何银著. —北京：时事出版社，2018.4

ISBN 978-7-5195-0183-9

I. ①大… II. ①何… III. ①维和行动—文集 IV. ①D813.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 310944 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：北京朝阳印刷厂有限责任公司



开本：787×1092 1/16 印张：15 字数：240 千字

2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

定价：90.00 元

(如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换)

本书出版得到国家社科基金重大项目“中国参与联合国维和行动战略选择研究”的资助，书中部分章节是该项目的阶段性成果。

谨以此书献给在联合国维和行动中牺牲的战友们。

自序

一

自1948年第一次中东战争结束后联合国停战监督组织建立以来，联合国维和行动已经走过了70年的历程。在过去70年里，联合国根据《联合国宪章》的精神，不断探索维护国际和平与安全的理念和手段，“维和”一词的内涵也不断发展演进。此间，联合国维和行动经历了两个特点鲜明的发展阶段：从冷战时代的传统维和行动，到后冷战时代的多维维和行动。前者应对的是冷战时代通常发生在国家之间并且有超级大国支持的冲突，通过在冲突的双方之间部署军事观察员和/或维和部队，为冲突的政治解决赢取时间；后者应对的是后冷战时代由民族、种族和宗教等身份认同问题引发的国内冲突，通过预防外交、建立和平、维持和平以及建设和平等一系列手段，积极干预冲突并致力于消除引起冲突的根源，以期建立持久和平。在后冷战时代，联合国维和行动的核心任务是维和与建和。

后冷战时代维和行动的根本目标是追求如约翰·伽尔通（John Galtung）所言的“积极和平”，并为此不断探索和创新，为维护国际和平与安全做出了很大的贡献。然而30余年的实践表明，多维维和行动存在两个重大缺陷：一个表现在制度层面，由于受到一个称作“自由和平”（liberal peace）的规范的主导，维和行动陷入了维持和建设“虚幻和平”（vir-

tual peace) 的困境。“自由和平”主张在冲突后国家大力开展制度建设，即，在政治上推行普选式民主，在经济上推行市场经济制度。这个“和平规范”包含了一个封闭式的理论假设：只有按照“自由市场民主”的模式开展政治和经济制度建设才能建设可持续和平。然而，“自由和平”倡导的直接选举总统的普选式民主和原教旨主义的新自由主义市场经济制度，主张激进的变革，否定维和行动东道国原有的政治制度和文化，是一种高度理想化的制度规范。实际上，没有哪一个主要的西方民主国家在自己的国内实行了这种粗暴、简单化的政治和经济制度。此外，“自由和平”对经济和社会发展关照不够。许多维和行动东道国尽管建立起了一套“西方”标准的政治和经济制度，但是贫困肆虐，冲突和动荡反反复复，联合国维和行动经过多年也难以从实质上解决问题。

多维维和行动的另一个缺陷，是维和进程的设计主要按照线性发展的逻辑，即按照预防外交、建立和平、维持和平以及建设和平依次推进。然而，不同的维和行动东道国的冲突有自身的特点，和平进程不可能按照一种有序的方式发展演进。联合国秘书长任命的两个专家小组于2015年分别完成了对和平行动问题与建设和平架构的全面审查报告。这两份报告在强调冲突预防的同时，提出并诠释了“保持和平”（sustaining peace）的理念。保持和平理念的提出，将长期以来在整个和平行动的制度层面遭到边缘化的建设和平的作用提升到了一个新的高度。比如，《2015年建设和平架构问题专家咨询小组报告》提出，建设和平不再仅仅是维持和平的逻辑性后续手段，而应当贯穿整个和平行动的全过程；而且，建设和平也不再仅仅适用于冲突后的社会，而是应当作为冲突预防的重要手段适用于可能发生冲突的社会。此外，两份审查报告都强调了维和行动东道国经济和社会发展的重要性，提出促进政治特派团、国家工作队和联合国开发计划署等专门机构之间合作，通过派遣发展领域的专家小队等措施，帮助东道国提升经济和社会发展。

2017年9月，安东尼奥·古特雷斯秘书长向会员国抛出了改革联合国秘书处负责和平与安全事务官僚机构的方案，对维和行动部、政治事务部以及建设和平事务办公室进行重组。这是迄今为止联合国最为大胆的改革

方案。无论最终结果如何，近几年联合国的一系列改革举动表明，这个世界上最大的政府间国际组织已经清楚地认识到了全球安全治理面临的机遇与挑战，正在总结经验教训的基础上调整自己的角色和应对手段。有理由相信，今后的多维维和行动在内涵和方式上将发生巨大变化，将体现新时期国际体系和国际格局的特点以及全球安全治理的需要。在维和规范层面，尽管“自由和平”将继续发挥重要作用，但是那种排他性的优势将不复存在。全球安全治理俱乐部中新的行动者将以自己的方式参与联合国维和行动模式的变革。在此背景下，新兴国家尤其是崛起中的中国的角色和贡献值得期待。

二

自 1971 年重返联合国以来，中国的维和政策经历了三个发展阶段：从 20 世纪 70 年代反对，到八九十年代有限的参与，再到进入 21 世纪后日益积极参与并成为支持联合国维和的中坚力量。作为安理会常任理事国和最大的发展中国家，中国维和政策的变化引起了学术界的关注。然而不少研究者都是从政策分析的角度入手观察这个变化，认为中国积极参与联合国维和行动主要是出于维护多边主义和树立良好的国家形象等外交需要，或者受到保护海外利益和建设现代化的军队等利益的驱使。这样的需要和利益可以列出一个很长的清单，然而迄今鲜有人讨论引起中国维和政策和行为变化的核心变量。

国际关系理论的建构主义学派认为，国家的身份决定利益，利益决定行为。中国在过去 40 多年里因实行改革开放而释放了巨大的潜力，以物质实力为标志的综合国力提升以及融入国际社会的进程不断深入，引起在国际体系中国家身份的变化。国家身份的变化又引起外交战略和国际行为的变化。可见，因中国崛起而引起的国家身份变化，才是导致对维和政策态度变化的核心变量。

20 世纪 70 年代，东、西意识形态的对立成为影响国际政治的主要因

素。作为一个当时在很大程度上游离于西方主导的国际体系之外的国家，中国选择了严守国家主权和不干涉等传统的威斯特伐利亚规范，坚决反对包括联合国维和行动在内的国际干涉行为。八九十年代，实行改革开放战略后开始融入国际社会并谋求成为享有全面身份的成员。因此，中国开始参与联合国维和事务并承担相应的义务。然而在这一时期，中国还在逐步适应融入国际社会的过程，对包括联合国维和制度规范在内的国际制度体系还处于认知和学习阶段，加之国力和资源有限，中国在这一时期的维和政策主要服务于改革开放和融入国际社会的实用主义目的，表现为一种受到目的驱使的“反应式”（reactive）行为。

进入21世纪，经济和社会发展达到一个新的高度，以及深入融入国际社会，让中国的综合实力得到巨大的提升，确保拥有了更多的资源和外交手段参与全球治理等国际事务。国内外关于中国国家身份的认知都开始发生转变。在国际上，有越来越多的人开始接受中国已经成为一个崛起的大国的事实，进而对中国的国际责任和义务有了更多的期待。比如，2005年美国副国务卿罗伯特·佐利克（Robert Zoellick）在美中关系全国委员会发表演说，提出了中国做利益攸关方（stakeholder）的观点。更为重要的是，中国对自己的国家身份也有了新的认识，有了更大的政治意愿主动承担更多的国际责任，提出要做负责任的大国。在此背景下，中国选择了采取积极支持联合国维和行动的政策，并将这项政策上升为一种与国家的长远发展相一致的外交战略的重要组成部分。换句话说，中国参与联合国维和事务开始转变成为一种受到自觉需要驱使的主动（pro-active）的行为。

2000年中国向东帝汶派出联合国维和民事警察（后称“维和警察”），开启了新世纪里积极参与联合国维和事务的序幕。从2003年开始，逐步向不同的维和行动任务区派出了工程、运输、排雷和医疗等支助部队以及维和警察防暴队，从2010年以来，中国维和人员的数量一直维持在3000人左右，成为排名前十位左右的主要出兵国。2013年，中国向联合国马里多层面稳定特派团派出一支连级建制的警卫分队，这是中国自1990年参加维和行动以来，第一次向联合国维和行动派出安全部队。特别是2015年向联合国南苏丹特派团派出一支加强营建制700人的安全部队，为中国进一步

大力支持联合国维和事务留了巨大的想象空间。

中国在积极派出大量军、警人员参加联合国维和行动的同时，所承担的维和经费摊款比额急剧攀升，从21世纪之初的不到2%和排名第10位，到2016年上升到略超过10%和排名第2位。2015年9月28日，习近平主席在纽约出席联合国峰会期间，宣布了支持联合国改进和加强维和行动的六项举措。在强大的政治意愿的支持下，中国政府认真、切实地履行承诺，两年以来六项承诺的落实已经取得重大进展。在联合国正谋划对整个和平与安全事务的架构进行重大改革、美国特朗普政府威胁大幅度削减理应承担的维和经费摊款之际，中国的大力支持对于整个联合国维和机制来说具有重大的政治意义。中国已经成为支持联合国维和事务的中坚力量。

三

学界关于中国参与联合国维和行动的研究在2010年前后到达一个高峰期。现有相关文献研究的主要是中国参与联合国维和行动的动机以及相关政策态度变化的原因。这些研究的出发点是中国在国际社会中的社会化进程，关注的核心问题是中国为何及如何从一个体系外的国家，逐步演变成为维和规范的接受者。也就是说，在国际制度体系的层面，中国在很大程度上被看作一个纯粹的规范学习者和接受者。

大国崛起绝不仅仅是在物质实力上的崛起，而且还必然是在文化和制度上的崛起。以习近平为核心的中国新一代领导集体上台，提出要有自信，要积极参与国际制度体系的变革，提升在国际秩序和国际体系长远制度性安排中的地位和作用。2014年3月，习近平在德国柏林发表演讲时，提出并阐释了“中国方案”的理念。习近平表示，中国将从世界和平与发展的大义出发，贡献处理当代国际关系的中国智慧，贡献完善全球治理的中国方案，为人类社会应对21世纪的各种挑战做出自己的贡献。作为联合国的核心会员国和支持维和的中坚力量，中国应当也能够对联合国维和行动贡献中国方案，成为联合国维和规范的贡献者和传播者。研究中国对维

和规范体系的贡献，将是今后一个时期中国维和研究的一个新方向和重要增长点。

人类社会是由若干实践场域组成，不同实践场域以地域、国家、地区或者文明为界区别开来，让人类文明具有多元性。不同实践产生不同的经验、价值、规范或者话语，反映不同地域社会的发展和变迁。尽管长期以来国际制度体系表现为西方规范霸权，但从实践角度看，西方提供的规范反映的只是人类社会某一个实践场域的经验，是一种具有地方特征或者个体文明特征的经验。随着国际体系和国际格局发生转型变化，生成于其他文明实践场域的经验也可能上升为国际规范。自改革开放以来，中国快速崛起，积累了具有所在实践场域特色的经验，而这些经验又在中国不断增强的国力和国际活动能力的推动下，上升为国际规范并在国际上传播。

联合国维和中的中国方案应当包含两个层面：一个是在全球安全治理的规范层面，体现为一种蕴含了中国和平崛起实践经验的国家政治经济发展范式/规范，另一个是体现中国军队和警察在具体业务工作中的经验和做法。2012年，我在外交学院准备撰写博士论文时，在导师秦亚青教授的指导下提出了“发展和平”（developmental peace）的概念。“发展和平”立足中国和平崛起进程中的国内国际实践，体现了中国自实行改革开放以来倡导的时代精神——和平与发展。“发展和平”包含了一个开放式的假设：在保持国内政治和社会稳定的前提下，不论实行什么样的政治和经济制度，只要以经济建设为中心都可以实现和平。与“自由和平”主张通过激进的方式推行政治和经济制度改革的“处方”不同的是，“发展和平”主张渐进式改革和通过“摸着石头过河”探索适合本国的发展道路。

尽管“自由和平”与“发展和平”在规范内涵上存在巨大差异，但实践表明联合国维和场域具有容纳两个和平规范的空间。维和行动东道国往往经历过冲突或战乱，国家制度缺失或者不完善，经济和社会发展落后，亟须国际社会帮助带来改变。“自由和平”与“发展和平”能够发挥各自的优势，通过建立起互补性共生关系，帮助维和行动东道国在制度建设与经济社会发展之间找到平衡。

四

我最早接触维和是在 1993 年夏天。那年 5 月 21 日，在柬埔寨执行维和任务的中国工程兵大队遭到袭击，造成维和官兵陈知国和余仕利不幸牺牲，另有七人受伤。余仕利烈士的家乡在四川省三台县，与我的家乡射洪县相邻。当时我在大学三年级，便决定到余仕利烈士家去做一次社会实践调研。经过在山区泥泞小道上三个多小时的步行后，在烈士位于偏远乡村贫寒的家里，我接触到了联合国和国防部交给烈士家人的一些文件材料，了解到烈士的生平事迹。9 月返回学校后将收集到的资料信息在校园里展出。2000 年中国维和警察培训中心在中国人民武装警察部队学院成立后，我有幸在成为一名维和学员的同时也成为一名维和教员，并于 2001—2002 年间在东帝汶执行维和警察任务。

过去十多年是不断崛起的中国越来越积极地参与联合国维和行动的过程，也是我在维和教学与研究中不断成长的过程。在过去 10 年中我陆续写了一些维和方面的文章，考虑到登载之处比较分散，一些文章通过常用的检索方式很难查阅到，所以决定收录在一起出一本文集。2007 年，我通过瑞典安全与政策研究所发表的英文报告“China's Changing Policy on UN Peacekeeping Operations”因篇幅太长，所以没有收入本书。全书分为四个部分，分别是“中国参与联合国维和行动”“外国维和与中外维和合作”“联合国维和中的中国方案”和“时评”。

我在维和研究方面的任何成就都离不开单位、领导、老师、同事和亲人们的支持和帮助。首先感谢中国人民武装警察部队学院和中国维和警察培训中心的栽培，感谢中心主任胡建国大校及前任主任高心满女士以及中心同事们的支持和帮助。我 2010 年有幸到外交学院攻读博士学位，得到很多老师和同学的帮助。特别感谢我的博士导师秦亚青教授。我对维和的很多思考都源于秦老师的精心指导。秦老师不但教我做学问和做人，还非常关心我的工作、家庭和健康。

这些年参加了中国联合国协会的一些学术活动，通过这个平台认识了很多人，学到了很多知识，对于我做学术研究非常有帮助，在此对联协的领导们表示衷心感谢。我还要特别感谢我的家人。我的爱人叶葛婷女士非常支持我读书做学问，多年来一直任劳任怨打理家务和照顾孩子。我的大姐何群女士和大姐夫张吉如先生多年来一直在经济上给予支持，让我得以更加从容地去做学术研究。维和学硕士研究生学员林家沐帮助整理书稿，在此表示感谢。

2017年11月6日晚于廊坊

CONTENTS

目 录

中国参与联合国维和行动

中国参与联合国维和行动政策浅析 /003

中国的维和理念 /012

联合国维和事务与中国维和话语权建设 /029

外国维和与中外维和合作

澳大利亚维和警察新体制解析 /059

谈奥巴马时代美国的联合国政策 /068

中国与欧盟维和合作的机遇与挑战 /077

联合国维和中的中国方案

中国崛起与国际规范体系——以联合国维和行动为例 /097

规范竞争:谁的规范重要? ——一个被忽视的研究议程 /116

规范竞争与互补——以建设和平为例 /135

联合国建设和平与人的安全保护 /158

发展和平:联合国维和建和中的中国方案 /180

时 评

用发展和平讲“一带一路”的故事 /209

中国是支持联合国维和行动的中坚力量 /213

马里维和行动的困境与出路 /216

为联合国核心事务贡献中国方案 /221

中国参与联合国维和 行动

/中国参与联合国维和行动政策浅析/

中国参与联合国维和行动的政策经历了五个发展阶段，是一个从坚决反对到积极参与的根本性转变的过程。不同时期采取不同的政策行为，是由中国当时的国际国内环境所决定的，并服务于当时的国家利益。随着和平发展进程不断深入，中国将越来越积极地参与联合国维和行动。中国积极的维和政策受到国内外一些因素的制约。

近些年来，中国已经成为联合国维和行动的积极参与者。与之前相比，当前中国参与联合国维和行动的政策发生了很大的转变。国内外学界探讨中国参与联合国维和行动政策转变原因的文章不少，但是尚缺乏较为系统、深入的分析。本文将尝试通过分阶段历时性解读的方法，解析中国参与联合国维和行动的政策及其发展进程。

一、中国参与联合国维和行动政策的五个发展阶段

（一）1971 年之前，坚决反对

中国与联合国的关系历经曲折。中国军民在第二次世界大战中英勇作战，为反法西斯战争的胜利做出了不朽的贡献，国际地位迅速提升。中国作为反法西斯同盟四大国之一，参与了联合国初创过程中重大事务的决策过程，并且成为安理会五个常任理事国之一。在短短的 20 多年里，中国从一个在 1919 年的巴黎和会上任人欺凌宰割的弱国，成为世界新秩序的缔造