

LIANHEGUO
WEICHI HEPING
XINGDONG

刘恩照/著

联合国 维持和平行动



法律出版社

LIANHEGUO
WEICHI HEPING
XINGDONG

刘恩照/著

联合国

维持和平行动

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

联合国维持和平行动/刘恩照著. —北京:法律出版社
1999

ISBN 7-5036-1188-X

I. 联… II. 刘… III. 联合国…和平运动-史料 IV. D81
4.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 21470 号

出版·发行/法律出版社	经销/新华书店
责任印制/李跃	责任校对/何萍
印刷/北京宏伟胶印厂	
开本/850×1168 毫米 1/32	印张/8.5 字数/203 千

版本/1999 年 7 月第 1 版 1999 年 7 月第 1 次印刷
印数/0,001—3,000

社址/北京市西三环北路 105 号科原大厦 4 层 (100037)
电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)
出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-1188-X/D·953

定价:15.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

中国联合国协会会长 联合国前副秘书长谢启美

1998年是联合国维和行动50年。从整体上看,联合国维和行动对于维护国际和平与安全发挥了积极、有益的作用。在半个世纪中,联合国一共进行过49次维和行动,118个国家的75万人先后参加了维和行动。目前仍有14支维和部队在世界各地执行任务。

《联合国宪章》中并没有关于维和行动的规定。《宪章》第六章要求会员国之间遇有争端首先通过谈判、斡旋、调停、仲裁等等和平方式寻求解决。第七章则规定,对于破坏或威胁国际和平与安全 and 侵略行动可以使用各种强制方式来维持和恢复国际和平与安全。非武力的强制手段包括经济制裁、断绝通讯交通往来、断绝外交关系等等。非武力的强制手段无效时还可以动用武力。

在和平解决争端与强制行动之间有一段空白。维和行动由此应运而生。

联合国维和行动始于监督停火。冲突双方达成停火协议后,为保证协议的执行,联合国应双方的请求派遣维和人员监督停火。随后联合国的维和行动拓展到监督冲突双方部队的脱离接触、监督撤军、建立和维护安全区、保护区、监督选举、组织选举、维持治安乃至行使过渡时期一国政府的各种职能等等。维和部队根据其任务,相应地称为观察团、监督团、调查团、援助团、保护部队等等,其人员既可有军事人员也可有文职人员。维和行动的内容广泛,又遍及世界各地,使之成为联合国最受世人瞩目的活动之一。

近些年来联合国维和行动曾经增加很快,但出现了两种现象:

一是维和行动不仅协助解决、处理国与国之间的争端与冲突,而且愈来愈多地协助解决、处理一国之内的争端与冲突。《宪章》规定,联合国不得干涉“本质上属于任何国家国内管辖之事件”,换句话说,不得干涉一国内政。联合国在一国之内的维和行动是否违反不干涉内政原则?还是《联合国宪章》的这一原则已经过时?不干涉内政原则仍然是《联合国宪章》的重要原则并未过时。关键在于,如果当事国、当事各方请求或同意联合国派遣维和部队,对其意愿应予尊重。在这样的情况下,联合国在该国的维和行动虽不构成干涉内政,但必须慎重从事,以免使问题复杂化,而未经当事国、当事各方的请求或同意,联合国就派遣维和部队进入该国,则属于违反不干涉内政的原则。

二是联合国维和行动中屡次发生武力和强制行动。美国和某些国家把维和行动当作绕过《联合国宪章》第七章行使武力强制的方便途径,在并不构成威胁或破坏国际和平与安全的争端中使用武力,企图以武力迅速解决问题。

联合国维和行动的根本特点在于其非强制性。联合国在维和行动中的作用应仅限于以和平方式协助解决争端或冲突。在维和行动中行使武力强制,破坏了维和行动的根本特点而且是违反《宪章》的。在维和行动中行使武力强制往往造成更大的混乱,甚至导致维和行动的失败。

事实证明,只有严格遵守长期实践中形成并且受到联合国会员国公认的维和行动三项原则,才能发挥维和行动的积极作用:(1)维和行动必须取得当事国和当事各方的同意;(2)维和人员在冲突各方之间严格保持中立;(3)维和人员除非为了自卫不得使用武力。这些原则也是评价各次维和行动的重要准绳。

50周年是回顾过去展望未来,总结经验教训的良好时机。《联合国维持和平行动》一书在这时候付梓是很有意义的。本书作者刘

恩照同志是中国国际问题研究所研究员,多年以来从事联合国维和行动的研究,发表过不少关于联合国维和行动的论述。本书是他的近作。这本书的一个特点是搜集了大量的具体材料,从第二章到第四章详细地分别叙述了联合国各次维和行动的始末和有关事实,使读者可以方便检索,迅速了解历次维和行动。但是无论读者对哪一次或几次维和行动特别关心,希望能抽一点时间把本书综合论述联合国维和行动的第一章及最后第五章读一下。这样才可以对联合国维和行动“既见树木又见森林”,也可以更好地发挥本书的作用。

1998年12月于北京

自序

本书是国家社会科学基金“九五”规划重点项目之一《跨世纪的联合国面临挑战与中国的联合国外交》的主要阶段性研究成果之一。

本书又是本人在《国际问题研究》、《中国国际法年刊》等刊物上发表的一系列文章的综合本,出版前作了重新修订、组织和编排,并增加了许多新的未曾发表过的文章,成为完整的一部书,献给读者。联合国维持和平行动在国际法、国际政治、国际组织和外交、军事等学科中都是一个新课题,它体现了《联合国宪章》中对“维持世界和平”,“避免再遭战祸”的崇高精神。

人类老早就梦想有一个“大同世界”,希望人类能共享太平、安乐和美满的生活。但是,战争这个怪物却始终纠缠着人们的身影,使生灵涂炭,民不聊生,大批难民背井离乡,无家可归。为此,联合国解决和缓解战争的方式有调解、斡旋、维和行动、制裁,并伴随着许多人道主义救援行动。在第二次世界大战后的50年里,做了大量工作,取得了许多成就,也出现了许多挫折。但是,最根本的问题还是人们的思想,许多民族冲突,宗教对立,军阀派系斗争、混战等等成为战争难以和平解决的重大障碍。随着科技的发展,国际交流的增多,地球变小,人类应互相依存,国与国之间应和平共处。战争只能两败俱伤,和则两利,战则俱损,打核大战更是自取灭亡。核能只能用于和平,核弹既不能吃,又不能用,储存既费资金,又不安全,核废料的处理更是后患无穷。中国哲学家老早就主张“天下一家”、“道”、“仁义”、“兼爱”等人与人之间的和平相处之道。这与《联合国宪章》中“力行容恕,彼此以善邻之

道,和睦相处”的精神是一致的。矛盾总是存在于统一体之中,人类总还要在这个小小的地球上生存下去,命运由人们自己选择。英国著名历史学家汤因比说:“人类已经掌握了可以毁灭自己的高度技术文明手段,同时又处于极端对立的政治,意识形态的营垒,最重要的精神就是中国文明的精髓——和谐”(见《社会科学》1987年第4期)。人们是选择和平、统一、发展和共同繁荣的道路,还是选择分裂、战乱、屠杀和灭亡的道路,这是关系全球前途的问题,也是关系人类共同命运的问题。联合国维和行动就是探讨以非武装的方式来解决战乱的一种尝试和道路,也就是执行《联合国宪章》中规定的“以和平方法调整或解决国际争端或情势”的具体行动。新生事物总会有功过,但是,相信人类会选择和平、幸福、共同繁荣和发展的道路,不能继续互相残杀下去。维持和平行动的许多活动,不可能在《联合国宪章》起草时预先为之规定,但是,它是符合《宪章》的宗旨和原则的,是一个创新行动。1998年10月6日联合国秘书长安南先生在联合国大会纪念维和行动50周年特别会议上对维和行动高度评价,他说:维和行动是人类历史上没有先例的行动,是联合国对国际和平与安全最重要和长期的贡献之一,它在半个世纪中拯救了成千上万个人的生命。

本书出版蒙中国联合国协会和法律出版社大力资助,中国联合国协会会长、前联合国副秘书长谢启美同志为本书作序,中国国际法学会会长、现任海牙国际法庭法官王铁崖、中国国际法学会常务理事兰明良、中国联合国协会常务理事俞孟嘉、副总干事周欲晓以及联合国研究课题组陈鲁直、李铁城、袁士槟教授等同志在本书出版过程中给予热情的关心和帮助,对此均表示感谢。

当联合国维持和平行动50周年纪念之际,国际上正对维和行动的成就、不足之处以及失误等的经验教训予以评价。本书论及的所有内容,是否妥当,望广大读者、学者、专家们予以指正。

刘恩照

1998年12月25日于北京

目 录

序.....	(1)
自序.....	(1)
第一章 联合国维持和平行动.....	(1)
第一节 联合国维持和平、建立和平和缔造和平	(1)
第二节 维持和平行动的起源、定义、性质和指导 原则	(6)
第三节 联合国维持和平行动的发展过程.....	(12)
第四节 联合国维持和平行动面临的问题.....	(25)
第五节 维和行动的经费.....	(37)
第二章 初创阶段和发展阶段的维和行动.....	(44)
第一节 联合国巴勒斯坦停战监督组织.....	(44)
第二节 联合国驻印度和巴基斯坦军事观察小组和 联合国驻印度和巴基斯坦观察团.....	(48)
第三节 联合国第一支紧急部队.....	(54)
第四节 联合国驻黎巴嫩军事观察小组.....	(59)
第五节 联合国刚果(今刚果民主共和国)行动.....	(63)
第六节 联合国驻西伊里安安全部队.....	(70)
第七节 联合国驻也门观察团.....	(74)
第八节 联合国驻塞浦路斯维持和平部队.....	(78)

第九节	秘书长驻多米尼加共和国代表团·····	(86)
第十节	联合国第二支紧急部队·····	(91)
第十一节	联合国脱离接触观察员部队·····	(97)
第十二节	联合国驻黎巴嫩临时部队·····	(102)
第三章	再发展阶段的维和行动·····	(110)
第一节	联合国驻阿富汗和巴基斯坦斡旋团·····	(110)
第二节	联合国驻伊朗和伊拉克军事观察团·····	(114)
第三节	联合国驻安哥拉核查团第一、二、三期·····	(117)
第四节	联合国纳米比亚过渡时期援助团·····	(127)
第五节	联合国中美洲观察团·····	(133)
第六节	联合国伊拉克和科威特观察团·····	(138)
第七节	联合国萨尔瓦多观察团·····	(142)
第八节	联合国西撒哈拉公民投票特派团·····	(152)
第九节	联合国在柬埔寨的维持和平行动·····	(158)
第十节	联合国在前南斯拉夫的维持和平行动 ——联合国保护部队·····	(170)
第十一节	联合国索马里行动第一、二期·····	(181)
第十二节	联合国莫桑比克行动·····	(191)
第十三节	联合国在卢旺达的维持和平行动·····	(197)
第十四节	联合国格鲁吉亚观察团·····	(206)
第十五节	联合国利比里亚观察团·····	(208)
第十六节	联合国海地特派团·····	(211)
第十七节	联合国乌朱地带观察小组·····	(213)
第十八节	联合国塔吉克斯坦观察团·····	(213)
第四章	调整阶段的维和行动·····	(223)
第一节	联合国预防性部署部队·····	(223)

第二节	联合国恢复信任行动·····	(225)
第三节	联合国驻波斯尼亚、黑塞哥维那代表团·····	(226)
第四节	联合国东斯拉沃尼亚、巴兰扎和西锡尔 米乌姆过渡时期行政当局·····	(227)
第五节	联合国普雷维拉卡观察团·····	(229)
第六节	联合国驻海地后续维持和平行动·····	(230)
第七节	联合国驻危地马拉核查团·····	(233)
第八节	联合国驻安哥拉观察团·····	(234)
第九节	克罗地亚——联合国民事警察支援小组·····	(236)
第十节	联合国中非共和国特派团·····	(237)
第十一节	联合国塞拉利昂观察团·····	(239)
 第五章 联合国维和行动的经验教训和中国对维和 行动的主张与实践·····		
行动的主张与实践·····		
第一节	关于联合国维持和平行动经验教训的探讨·····	(242)
第二节	中国在联合国维持和平行动中的主张与实践·····	(251)
 附录:联合国维持和平行动一览表·····		
附录:联合国维持和平行动一览表·····		

第一章

联合国维持和平行动

第一节 联合国维持和平、建立 和平和缔造和平

联合国维持和平(Peace-Keeping)、建立和平(Peace-Making)和缔造和平(Peace-Building)是联合国按照《联合国宪章》保障国际和平的一整套办法。在国际动荡、地区冲突频繁的今天,它在世界各地发挥着重大的作用。

如果说联合国是一个大舞台,那么,维持和平的活动则是舞台上的重头戏。联合国能否担负起消弭“战祸”、维持国际和平与安全重任,就看这些工作的成功与否了。这些活动互相联系、相辅相成,其形式多为安理会或大会及秘书长派出的调查团、观察团、援助团、维持和平部队、秘书长特别代表、特使、调解专员等等,其形式不同,名词各异,其任务则视当时情况,互有不同又互有类似。因此,它们常常被混淆不清,不易区分清楚。兹把三者大体上加以叙述和区分。

一、维持和平

联合国维持和平(Peace-Keeping)、维持和平行动(Peace-Keeping Operations)、维持和平部队(Peace-Keeping Forces)、蓝

盔(The Blue Helmets)都是指联合国维持和平行动的。它的定义按照前联合国秘书长加利在《和平纲领》中的说法:“维持和平实地部署联合国人员,过去的做法都是取得所有有关各方的同意,通常是部署军事人员和(或)警察人员,往往也包括文职人员。维持和平是一种手段,它扩大防止冲突和建立和平两个方面的可能性。”

因此,维持和平行动的主要特征就是它是军事代表团(Military Missions),其文职人员是配合军事人员工作的,其建立和平的任务也是配合军事任务进行的。而建立和平和缔造和平的代表团(Civilian Missions)则是文职代表团,即其中并不包括军事人员,这是它们之间的重大差别。维持和平行动的名词虽然很多,但大体上它包括以下几类:

(一)综合性的代表团(Multifaceted Missions)。它常常包括:军事部队、警察部队、文职人员,甚而包括选举观察员等。如联合国派出的纳米比亚援助团、柬埔寨权力机构、莫桑比克行动和前南斯拉夫保护部队等维和行动。其机构庞大、人员有的达万人或数万人之众。

(二)军事观察团。它的人员主要是由若干军事观察员组成,不携带武器或只携带轻型武器。如联合国在中东的联合国停战监督组织,联合国印度和巴基斯坦在克什米尔的观察小组等。

(三)维持和平部队。它主要是由维持和平的部队人员组成,也可能包括军事观察员和文职人员等。如联合国在塞浦路斯的维持和平部队,在南黎巴嫩的临时部队等,他们携带轻型武器用于自卫。

(四)配备有重型武器的维持和平部队。这是近年来发展起来的配备了重型武器的维和部队,包括使用装甲车、坦克、重炮、武装直升机等。如联合国伊拉克和科威特观察团于1993年4月增派的一个机械化步兵营;联合国东斯拉沃尼亚行政当局也拥有重型装备。

(五)警察部队。即只有警察部队,负责当地治安及训练当地警察等任务,如1995年12月建立的联合国波黑特派团,1962年10月联合国在西伊里安的安全部队等。

截止到1999年3月联合国共派出各种形式的维和部队49项,其中有35项已结束工作,14项仍在执行任务。其派出的人员据1997年9月30日的统计共有18,808人,其中俄罗斯1,065人,美国817人,法国464人,英国440人,德国191人,日本45人,中国也派出了维和人员。

在秘书处主管维持和平的是维持和平行动部,主管副秘书长为贝尔纳·米耶,1997年2月上任。

二、建立和平

建立和平的定义是:“建立和平是采取行动,主要是通过《联合国宪章》第六章所设想的和平手段,使敌对两方达成协议。”要以说服的方法使双方停止敌对行动,通过谈判和平解决争端,联合国就是最好的担任此项工作的机构。这种行动有的是由联合国秘书长派出特使或私人代表到争端地区进行斡旋,达成协议。如1982年秘书长代表迭戈·科多维斯对阿富汗和巴基斯坦关于阿富汗问题的调解,经过6年的斡旋,终于达成了《关于政治解决阿富汗问题的日内瓦协议》;1991年秘书长代表万斯对南斯拉夫问题的斡旋,达成了《日内瓦协定》,这为解决该两项问题打下了基础,为日后的维持和平行动开了绿灯。

另一种行动是派出联合国的文职代表团进行工作。如:(1)联合国海地国际文职人员特派团(MICIVIH)于1993年4月20日经大会通过第47/20B号决议建立,负责监督该地的人权情况,调查违反人权的控诉,当时该团有141名团员,由特立尼达和多巴哥人柯林·格兰德森领导;(2)联合国危地马拉人权核查团(MINUGUA)1994年9月19日大会通过第48/267号决议建立,有国

际监控人员、法律专员 211 名组成,负责监督冲突双方达成的协议;(3)联合国核查办公室(ONUV),1995 年联合国驻萨尔瓦多观察团结束工作后,由大会决议建立该机构,由 9 名国际文职人员和 3 名警察组成,继续监督和平进程,执行建立和平的任务。此外,联合国前南斯拉夫过渡办事处(UNTOFY)、联合国阿富汗特派团(UNSMA)、联合国伊拉克裁军特派团(UNSCOM)都属于这一类的机构。

三、缔造和平

缔造和平是:“采取行动,查明并支持足以加强与巩固和平的机构,以避免再度爆发冲突。”它的任务是根据终止国内纠纷的协定,解除先前交战各方的武装和恢复秩序,监管并可能销毁武器,遣返难民,向保安人员提供咨询和训练,监督选举,促使保护人权、改革或加强政府机构,推动正式或非正式政府参与进程等。此外,它还可以将几个国家联系起来,采取合作项目,以发展农业、运输、分享水电资源,以及处理地雷,提供技术援助,巩固民主体制等。

缔造和平就是在维持和平、建立和平一旦实现后,持续合作解决经济、社会、文化、人道主义方面的根本问题,为和平打下坚实的基础。因此,“缔造和平”又称为“在冲突后缔造和平”(Post-Conflict Peace-building)。按照秘书长安南在 1997 年《关于联合国工作的年度报告》中列举属于该行动的例子有:联合国在危地马拉、安哥拉、马里和尼加拉瓜等处的工作,在中东西岸和加沙地带的特别协调员办事处、监督选举以及国际法院、国际刑事法庭等内容。

仅以监督选举为例,联合国从 1992 年起监督了包括南非、尼加拉瓜、柬埔寨、海地、安哥拉、萨尔瓦多、莫桑比克等许多国家的大选,联合国派出了大批选举观察员或选举观察团,有的是与维持和平行动共同进行的,有的是单独派遣的。其中单独派出文职人员监督大选的有:(1)联合国南非观察团(UNOMSA,1992 年 8 月一

1994年6月),由于南非政府对该国大选并不要求联合国派出维持和平部队,只要求联合国派出文职人员监督选举,并防止发生暴力。安理会于1992年8月17日通过第772号决议,向南非派出1,800名的选举观察团,监督南非选举中选民登记,接受申诉及1994年4月26日大选,结果黑人领袖曼德拉以62.65%的多数选票当选为新总统。该团为南非从白人政权向民主政权过渡做出了贡献。

(2)联合国核查尼加拉瓜选举观察团(ONUVEN,1989年8月—1990年2月),这次选举的监督工作联合国派出了200名观察员,在1990年2月25日选举日,观察员观察了该国143个选举区的2,000多个投票站,选举结果尼加拉瓜反对派候选人查莫罗以54.7%的票数当选为新总统。当时联合国秘书长德奎利亚尔宣称:联合国选举观察团,不仅观察了选举,而且有效地方便了一个有秩序的、自由的和公正的选举。

至于难民救济工作,目前全世界难民人数达4000余万人之多,较前10年增加了1倍。据国际红十字会统计,今后10年难民人数将再增加一倍,足见此项工作的重要性。它与当前地区矛盾、民族冲突、国内战乱造成的灾难直接有关。联合国难民专员公署、世界粮食组织以及国际红十字会等机构做了大量工作,或帮助难民返回家园,或就地进行人道主义救济,这对当地难民的保护至关重要,对当地的和平与稳定也至关重要。

目前,联合国秘书长安南已指定秘书处的政治事务部为联合国冲突后缔造和平的协调中心,以确保联合国在经历冲突后的国家中,进行缔造和平的努力得以充分统一。另外,前联合国秘书长加利在其《和平纲领》中还提到了“预防外交”,也就是设法在发生暴力行为之前解决争端,防止战争发生,如1995年3月联合国在前南斯拉夫的马其顿共和国建立的联合国预防性部署部队,该部队已列入联合国维持和平行动之中。而“维持和平”与“建立和平”的目的则是阻止冲突,并在一旦实现和平后保护和平。预防外交、

维持和平与建立和平这三者都成功,就可以加强在冲突后“缔造和平”的机会,以预防各国之间和各国人民之间再度发生暴力行动。因此,上述几个方面的行动互相联系,互有区别,相辅相成,互为促进,成为一个整体,也就是联合国从各个方面来设法防止战争和冲突发生,制止冲突的扩大化,解决发生冲突的社会根源,从而构成维持和平与安全的一整套措施,以期有效地实现人类避免再遭战祸的目的。

中国政府一贯维护《联合国宪章》的宗旨和原则,支持联合国维持和平、建立和平和缔造和平的各项努力。主张在和平共处五项原则基础上发展国与国之间的关系;主张按照《联合国宪章》的原则和平解决国际争端,而不诉诸武力;主张创造一个长期的和平的国际环境,尤其是亚太和周边地区的和平环境。因此,中国不论现在和将来都是维护世界和平和地区和平与稳定的坚定力量。

第二节 维持和平行动的起源、 定义、性质和指导原则

一、维持和平行动的起源和定义

联合国维持和平行动或称为联合国维持和平部队是第二次世界大战后出现的新生事物,它在《联合国宪章》中并没有规定,而是在后来的联合国维持和平活动和实践中不断发展起来的。它自从1948年建立第一支联合国巴勒斯坦停战监督组织起到现在已有50年的历史。

关于“维持和平”这一概念,在《联合国宪章》的序言中有“维持国际和平与安全”的字样,但与现在的“维持和平”(Peace Keeping或 Keeping the Peace)一词并不一样,“维持和平”一词是在60年代才通用起来的,其正式使用从1965年2月联合国大会建立了维