

中国国际维和行动：概念与模式

李东燕

【摘要】自中国参加联合国维和行动以来，一直沿用“维持和平行动”这一概念，并以参与联合国主持下的维和行动为基本模式。从国际和平行动研究视角看，联合国主持或授权的维和行动只是国际和平行动的一种类型，除此之外还有其他国际组织或国家集团主持的维和行动或和平行动，包括在联合国框架之外且未经联合国授权的行动。无论是与多样化的国际和平行动相比，还是与联合国全方位、综合性、混合型的维和行动相比，中国所沿用的维和行动概念都是相对狭义的。随着中国在联合国维和领域地位和角色的变化，联合国现有维和体制对中国建设性作用的局限也日益显现。因此，有必要从更广泛、多元的视角探讨新时期中国国际维和行动的概念和模式。建立自主、兼容的中国国际维和行动新概念与新框架，可为中国在国际维和领域实践中国方案并发挥建设性作用提供更大的空间，同时也有助于中国以更灵活、有效的方式参与和支持联合国框架内的国际和平行动。

【关键词】联合国；维和行动；和平行动；安全治理

【作者简介】李东燕，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员（北京 100732）。

【原文出处】《世界经济与政治》（京），2018.4.90~105

自1948年5月联合国在中东建立第一项维持和平行动（维和行动）“联合国停战监督组织（United Nations Truce Supervision Organization）”至今，联合国维和行动已走过70年历程，2014年联合国秘书长建立的“和平行动问题高级别独立小组”对联合国维和行动进行了评估，并就未来联合国“和平行动”提出了新的改革建议。对中国来说，自1988年12月联合国大会接受中国加入维和行动特别委员会至今已有30年，中国在联合国维和行动领域的地位和角色发生了重大变化，在联合国维和领域的参与也进入了一个新的时期。同时，中国一直沿用的维和行动概念和参与模式的局限性日益凸显。本文旨在对建立一个自主、兼容的中国国际维和行动新概念与新模式进行初步探讨。

一、面临升级的中国维和行动概念

自中国开始参与联合国维和行动至今，无论是官方表述还是学界研究，中国一直采用“维和行动

（Peacekeeping Operations, PKO）”这一概念，特指在联合国主持下或经联合国授权的维和行动，而非广义的国际“和平行动”。从国际和平行动研究视角看，联合国主持或授权的维和行动只是国际和平行动的一种类型，除此之外还有其他国际组织或国家集团主持的维和行动或和平行动，包括在联合国框架之外且未经联合国授权的行动。经过70年的发展，联合国传统的维和行动也已发展为综合性、混合型的和平行动。因此，有必要从更广泛、多元的国际和平行动视角探讨新时期中国国际维和行动概念。

从国际和平研究视角看，虽然在具体类别的划分上有些不同，但在基本要素方面，学界和智库对国际和平行动概念的定义是相同的，即国际和平行动（international peace operation）是指联合国或其他国际组织、国家集团或临时性国家联盟等实施的与维持和平和促进和平目的相关的行动。斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）所涉及的“多边国际和平行动

(multilateral peace operations)”包括三类：一是联合国授权建立的行动，二是区域组织建立的行动，三是经联合国同意或有安理会决议授权的由国家联盟或临时国家联盟(ad hoc coalitions of states)开展的行动。根据SIPRI的定义，和平行动的目的是促进和平协定的执行、支持和平进程或协助预防冲突及建设和平方面的努力。^①再如德国国际和平行动中心(ZIF)在其发布的《和平行动》报告中，也涉及了不同类型的国际和平行动：一类是联合国维持和平行动、联合国政治特派团与建设和平行动；二是欧盟、欧洲安全与合作组织主持的和平行动；三是其他经联合国授权或未经联合国授权的和平行动。^②

在学界和智库研究中，SIPRI和ZIF关于国际和平行动的定义最具代表性。从组织者看，国际和平行动主要分为四类：一是联合国主持的行动，二是联合国与其他组织共同组织的混合行动，三是区域组织主持的行动，四是国家联盟或临时性国家联盟主持的行动。从授权看，有经联合国同意或授权的行动和非经联合国授权的行动之分。一些行动虽经联合国授权或同意但由其他国际组织、国家联盟或单一国家领导，也有一些由区域组织或国家集团采取的行动未经联合国授权。上述行动均包括在SIPRI和ZIF定义的和平行动概念中。在国际和平与冲突研究中，也有将上述行动统称为“国际干预(international interventions)”或“和平干预(peace interventions)”^③。由于政治立场的不同，行动的反对者则可能将这类行动称为“干涉”。

根据SIPRI的分类，联合国的和平行动包括联合国维和行动、政治特派团以及联合国与其他组织共同开展的混合行动，但不包括联合国开展的斡旋、实地调查及选举援助等任务；区域组织或国家联盟主持的和平行动包括由非洲联盟、西非国家经济共同体、欧洲联盟、欧洲安全与合作组织、北大西洋公约组织、美洲国家组织等建立的行动；临时国家联盟主持的行动包括部署在西奈半岛的多国部队和观察员(Multinational Force and Observers)、法国等在中非共

和国采取的行动(Operation Sangaris)、乍得湖盆地委员会为打击“博科圣地”恐怖主义建立的多国联合部队(Multinational Joint Task Force)、澳大利亚领导的太平洋国家所罗门群岛区域援助团(The Regional Assistance Mission to Solomon Islands)等。根据SIPRI的数据，2016年共有各类多边国际和平行动62项，其中联合国主持的行动为22项，16项维和行动、6项政治特派团。在其他类别中，由区域组织及国家联盟领导的行动有31项，临时国家联盟领导的行动有9项。^④

联合国建立的维和行动或和平行动是国际和平行动中最主要的类别。传统的联合国维持和平行动以公正、同意、非自卫情况不使用武力三原则为指导，以隔离冲突、监督和平协议为主要任务。冷战之后，联合国维和行动在授权范围和规模上不断扩大，“预防冲突”“缔造和平”“建设和平”等不同类型的行动被纳入维和行动概念，使传统、狭义的维和行动演变成综合性、多层次、多行为体混合参与的和平行动。这一趋势被相关研究称为“第五代维和行动”特征。“联合国和各种区域组织在不同的指挥系统和不同的任务形式下向同一个特派团派遣部队。”^⑤正是由于这种转变，一种主张是用和平行动替代联合国的维和行动，以示与传统概念的区别。也有用伙伴维和(partnership peacekeeping)来定义联合国与其他国际组织或单个国家合作开展的国际和平行动，如澳大利亚主导的国际东帝汶行动(INTERFET)。^⑥

2015年6月联合国秘书长“和平行动问题高级别独立小组”(简称“独立小组”)提交的报告建议，秘书长和会员国应采用“联合国和平行动”这一术语，用以代指“联合国各种和平与安全任务和举措”，包括调解人、政治特派团、区域预防外交办事处、观察团、小型技术专家团、选举支助团“甚至包括具有治理职能的过渡当局”或“规划先遣团”。^⑦2015年9月秘书长提交了题为《联合国和平行动的未来：执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议》的报告，报告的题目和全文都使用了和平行动一词。潘基文

(Ban Ki-moon)秘书长的解释是,这样做是“为反映独立小组的建议”,通盘考虑所有不同的和平措施“该词指的是安全理事会和(或)大会授权或核准的所有外地和平与安全行动,包括维持和平行动和政治特派团,以及代表我进行斡旋的特使和区域办事处”。^⑧在安理会决议中,也有使用“联合国和平行动部队”,以指联合国维和部队和其他联合国授权的非联合国部队^⑨,但更多是使用“联合国维和行动和特别政治任务”。安理会决议会采用明确、具体的用词,而非“独立小组”或秘书长报告中所指的那种“所有不同的和平措施”。

从研究视角看,无论是联合国的维和行动还是和平行动,都是国际和平行动的一个类别。就联合国而言,维和行动也是一个相对狭义、具体的概念,不能覆盖联合国全部和平行动的内容。中国一直使用的是联合国维和行动或维和行动这一概念,并未采用和平行动概念。在政府官方表述或立场文件中,中国的维和行动概念都是指联合国的维和行动,没有将其他类型的国际和平行动纳入维和行动的范畴。中国参与或开展的一些海外行动,如打击海盗、湄公河多边巡逻等,被归于国际安全合作范畴。另一些海外派遣行动则被归于中国的人道主义援助、发展援助范畴,如海外救援、医疗队等。中国国防白皮书使用过“国际维和行动”一词,表示“中国军队将加大参与国际维和”的力度,但并未说明国际维和行动的具体类别,明确提及的是参与“联合国维和行动”。^⑩

无论是与多样化的国际和平行动相比,还是与联合国全方位、综合性、混合型的和平行动相比,中国所沿用的维和行动概念都是相对狭义的。第一,从和平行动的类别看,中国选择的是参与联合国授权的维和行动,不包括前面提到的联合国之外,特别是未经联合国授权的行动。中国维和人员的教学、培训、选拔主要也是针对联合国维和行动而设立的,如公安部中国武装警察维和培训中心、国防部维和中心,主要是为联合国维和行动的派遣而设立的,包

括使用联合国编制的教科书、接受联合国方面的甄选考试和相关认证,派往联合国维和任务区。第二,从参与内容看,中国选择以参与联合国维和行动项目为主,如工程队、医疗队、防暴警察、安全部队等,且以军警人员为主。与“独立小组”报告和秘书长报告中提到的内容广泛的联合国和平行动相比,中国沿用的维和行动概念在参与类别、行动内容等方面都具有局限性。

从决策层面和研究层面看,中国沿用的维和行动概念缺少对其他类别国际和平行动的考虑,缺少对2015年“独立小组”报告和秘书长报告中有关联合国全球和区域“和平伙伴关系”及全方位、混合型和平行动的考虑,也缺少对大和平行动概念所针对的不同任务的考虑,包括尚未在维和行动与有效的预防措施和政治解决行动之间建立联系。中国智库和学界主要关注的也是联合国传统维和行动。在知网上检索,除了少数关于区域组织维和行动的讨论外,几乎没有关于国际和平行动的研究成果。^⑪因此,有必要从一个更广泛的视角重新审视和定义新时期中国国际维和行动概念。

联合国维和行动、联合国和平行动、国际维和行动以及国际和平行动等是具有不同含义的概念,同时也是相互兼容的概念。联合国维和行动、联合国和平行动是国际维和行动、国际和平行动最重要的组成部分。中国应从国际和平行动视角,赋予中国维和行动概念以新的解释和内容,建立一个可与联合国及其他不同类别国际和平行动兼容、对接的中国国际维和行动概念。

二、面临转型的中国维和行动参与模式

中国从概念上选择了一种以联合国维和行动为主的“参与型”模式,而非“自主型”模式。随着中国在联合国维和领域角色的变化,现有联合国维和体制之于中国建设性作用,局限性日益显现。建立自主型中国国际维和行动新框架、新模式,将有助于理顺中国与联合国维和体制之间的关系,为中国在国际维和领域发挥建设性作用提供更大的空间,并以

更加灵活、有效的方式参与和支持联合国的国际和平行动。

(一)中国参与联合国维和行动进入一个新的阶段

在参与联合国维和行动的最初阶段,中国的经费贡献和人员派遣贡献都非常有限。在第一个十年,正值冷战后联合国维和行动不断扩大的高峰期,相比众多发达国家的踊跃出兵,中国对联合国扩大强制性人道主义干预行动保持警惕,对一些行动的参与更多是象征意义。20世纪90年代,联合国维和行动的一个最大变化是美国、法国、英国等主要大国成为维和部队的派遣主力,改变了冷战时期联合国维和行动以中小国家为主的状况。在参与后的第一个十年,中国显然属于联合国维和领域的新来者,无论是与印度等传统派遣国相比,还是与法国、英国、美国等发达国家相比,中国在人员和经费方面的贡献都不值一提。在进入第二个十年后,联合国维和行动规模收缩,发达国家的派遣人数大幅回落。相比之下,中国的参与和贡献逐渐上升,主要体现在维

和人员派遣数量增长。虽然中国的维和经费分摊比也在上升,但与美国、日本、德国、英国、法国等发达国家还相差很远。

进入第三个十年以来,中国在联合国维和领域的地位和作用发生了重大变化。中国2013-2015年所承担的维和经费分摊比率从2010-2012年的3.9%上升到6.6%,2016-2018年更是上升为10.2%。这使中国一跃成为第二大维和经费贡献国,而且这一摊款比率仍将上升。与此同时,中国维和人员的派遣数量也保持在第二梯队的前列,在124个派遣国中位列第11位,在安理会常任理事国中位列第一。^②在2015年联合国维和峰会上,中国领导人强调中国要做世界和平的建设者,并就加强联合国维和行动做出了多项新的承诺,包括加入联合国新的维和能力待命机制,率先组建常备成建制维和警队,建立8000人规模的维和待命部队,派遣更多的工程、运输、医疗人员,支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设以及向联合国在非洲的维和行动部署直升机分队等。^③中国的承诺表明中国对联合国维和行动的

表1 2001-2018年安理会常任理事国维和摊款比率(%)

年份 国别	2001-2003年	2004-2006年	2007-2009年	2010-2012年	2013-2015年	2016-2018年
中国	1.9	2.4	3.2	3.9	6.6	10.2
法国	8.0	7.3	7.5	7.5	7.2	6.2
俄国	1.4	1.3	0.8	1.9	3.1	3.9
英国	6.9	7.4	7.9	8.1	6.6	5.7
美国	27.3	26.6	26.2	27.1	28.3	28.40

资料来源:A/C.5/55/38、A/58/157/Add.1、A/61/139、A/64/220、A/67/224/Add.1、A/70/331联合国大会决议。

表2 安理会常任理事国联合国维和部队派遣情况(1990-2017年)

年份 国别	1990年	1992年	1994年	2000年	2005年	2010年	2017年
中国	5	488	60	53	869	2008	2654
法国	525	6502	5149	493	600	1609	825
俄罗斯	35	1056	1550	292	331	356	91
英国	769	3719	3820	565	384	283	705
美国	33	436	963	845	344	87	67

资料来源:<https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>,访问时间:2018年3月13日。

注:1990年为11月数据,1992年、1995年为12月数据,2000年到2017年为各年8月数据。

积极态度和立场,表明中国愿意在这一领域承担更多的国际责任,同时也期望能够发挥更具建设性的作用。

虽然中国承担的维和摊款与美国相比还有差距,但已远超其他国家,且仍在上升中。这一地位表明,在维和领域,中国的参与和贡献已经不再是个“硬实力”或“硬贡献”问题,这正是中国参与联合国维和进入一个新阶段的标志。中国作为联合国维和行动“硬贡献者”的角色已经形成,下一阶段是如何做好一个中国期望的“建设者”角色。中国在联合国维和领域地位和角色的变化,也必将使中国现有参与型模式面临转型,以探索建立更适合中国建设性方案和建设性作用的模式。

(二)来自现有联合国维和体制的制约

在参与联合国维和体制初期,或在逐渐扩大军警人员、设备、财力等“硬贡献”参与阶段,联合国维和体制对中国的局限并不明显,中国扩大参与的自由度很大。但在中国实现作为联合国维和“硬贡献者”角色后试图扮演更具有建设性作用的新角色时,所面临的来自联合国现有体制方面的制约日益明显。

作为国际多边框架下的行动,联合国维和行动在满足更多国际合法性条件的同时,限制了会员国自主、灵活、创新的实践空间。在现有联合国维和体制内,中国既是制约者也是被制约者。在缺乏政治一致性的情况下,联合国无法满足一些会员国采取行动的方案,无法满足对不同行动的需要。联合国维和组织的组织模式、规模、任务、经费使用等都受到各种政治因素和组织因素的限制,有其自身的既定规范和惯性,过程缓慢、烦琐,且效率低、相互掣肘。这是其他不同类型的国际和平行动存在的原因,也是联合国需要与其他类型和平行动建立伙伴关系的原因。

在一些年份,北约领导的阿富汗多国部队及其他一些非联合国维和部队的人数与联合国维和部队的人数不相上下。例如,根据 ZIF 2014 年 9 月的数

据,联合国维和行动及政治特派团的军警数量为 86150 人,欧盟及其他组织(有联合国授权或无联合国授权)的和平行动军警人数为 84677 人。随着驻阿富汗多国部队人数的减少,2017 年非联合国和平行动军警人数降至 56649 人,但仍占总数的 40.2%。^⑭一些北约国家为阿富汗多国部队提供的人数远远超过其为联合国提供的维和人员。根据 2017 年 12 月数据,美国提供的联合国维和部队人数为 55 人,为阿富汗多国部队提供的人数为 6941 人。澳大利亚提供的联合国维和部队人数为 31 人,为阿富汗多国部队提供的人数为 270 人。^⑮

在长期的维和实践中,联合国形成一套相对独立的维和体制,具有自身的封闭性及规范和模式的惯性,包括自己的话语体系。虽然联合国维和行动建立起日益广泛的合作伙伴关系,但其“思维和行动的标准方式非常根深蒂固”,一些行之有效的行动规范很难改变。^⑯这种状况对中国自主、灵活、建设性地发挥作用构成限制。此外,在联合国维和体制中,西方政治文化占主导地位“中国方式”“中国思路”或“中国方案”的融入并不容易,甚至还会被认为是中国企图借联合国维和扩大影响。对中国来说,仍然存在对联合国维和任务和规范的理解问题,包括对强制性政治干预和强力维和行动的警惕。语言方面的障碍以及政治文化、组织文化和行动模式上的差异,造成中国在现有联合国维和体制中更多是发挥“硬贡献者”的作用。当中国期待在联合国维和体制内超越“硬贡献者”角色,在制度和规则方面拥有更大话语权时,所感受到的制约自然会越来越多。

随着中国在联合国维和领域地位和角色的变化,中国学界对中国参与联合国维和行动的研究出现一种趋势,即在探讨中国如何在联合国维和领域发挥建设性、创造性、引领性作用的同时,如同本文一样,试图指出联合国维和体制对中国的制约。有代表性的观点如下。

第一,指出联合国主流维和理论存在的不足,提

出并推动“中国方案”。例如中国学者认为,主导联合国维和建和的是生成于西方文明实践经验的自由和平规范,注重制度建设而对经济和社会发展关注不足,因而“陷入维持和建设虚幻和平的困境”。而中国的对外援助和经济活动传播了“发展和平”的规范,有利于促进人的经济安全,联合国的建设和平应当是“自由和平”与“发展和平”的结合。^⑧第二,认为西方国家主导的联合国维和机制对中国存有偏见,尚不能接受中国发挥更大的作用。一种结论是,尽管中国是支持联合国维和事务的中坚力量,但西方主导的维和制度和“话语权优势”很难打破,中国在维和领域存在“严重的话语权赤字”。^⑨第三,西方国家仍然把控联合国总部和任务区维和事务的关键岗位,这与中国的维和贡献“尚未完全匹配”。联合国维和行动的任务分配、规划和管理模式与中国习惯的模式存在差异,中国在舆论、语言、人际关系等方面也处于弱势,且受到偏见和质疑。^⑩

研究也承认,造成中国与联合国维和体制之间出现上述不对称、不匹配,或“话语权赤字”的原因,既来自中国自身也来自联合国方面。从中国视角看,中国沿用的应对型、参与型维和模式的可持续性越来越有限,这也正是探讨中国维和行动新模式、新框架的意义所在。

三、建立自主、兼容的中国维和新概念与新框架

中国与联合国维和体制之间出现的不对称、不匹配关系需要得到平衡,但要想满足中国和联合国双方在维和领域的预期,仅在联合国体制内难以充分实现。因此,中国的思路应该是:建立自主、兼容的中国国际维和行动新概念和新框架,将参与联合国体制内的维和行动或和平行动作为中国国际维和行动的组成部分,使中国能够在联合国维和体制内和体制外都有进一步发挥作用的空間,主要目的是支持中国在国际和平与安全领域发挥建设性作用,支持中国正在推动的安全治理与安全合作设想,同时以更灵活、有效的方式支持和参与联合国框架内的各类和平行动。

鉴于当今国际和平行动类型和内容的多样性以及传统中国维和概念和参与模式的局限性,从一个更广的国际和平行动视角,探讨建立自主、兼容的新时期中国国际维和行动新概念和新框架,这对中国和联合国来说都具有积极意义。

“自主”意味着中国自主参与、自主开展不同类型的国际和平行动。在国际层面,除了参与联合国主持或授权的国际和平行动外,还包括参与联合国外其他类型的国际多边或双边和平行动,如参与联合国、欧盟打击海盗行动,与非盟在快速反应部队或维和能力建设方面的合作等。同时,中国可与其他国家或国际组织合作,在传统或非传统安全领域,自主开展不同类型的国际和平行动,包括在边界地带或周边地区开展的和平行动,如湄公河巡航行动、打击恐怖主义和跨国犯罪行动、应对大规模难民危机行动、紧急救援行动等。在国内层面“自主”意味着建立自主的中国维和行动理论及自主的教学与培训体系,在研究、教学、培训和人才选拔方面,以中国国际维和行动理论为主导内容,既针对联合国维和行动又不局限于联合国维和行动。这与当下中国学界和智库有关建立“中国特色维和学说”和构建“中国维和理论”的思路是一致的。^⑪

“兼容”应该有三个方面的含义。首先是兼容不同行为体主持的国际和平行动,即中国的维和行动概念和框架可兼容联合国或非联合国主持的各类国际和平行动,如区域组织或多边集团开展的国际和平行动。其次是兼容综合、广义的国际和平行动内容,即中国的国际维和行动概念是一个综合的概念,既包括狭义的传统维和行动内容,也包括联合国广义的大和平行动内容;既包含联合国维和行动的基本原则和要义,也结合中国国际维和行动的理念、方式和实践经验。传统意义上的“监督停火”作用仍然是未来联合国维和行动的一个重要内容,同时亦可兼顾联合国维和体制内日益广泛的和平行动任务,如政治特派团、外交调解、法制建设、平民保护、恢复经济发展等。最后是国内维和行动相关部门之间

的兼容,即建立一个兼容的中国海外维和行动机制,包括政府各相关部门之间的兼容,除军警部门外,还应包括诸如司法、发展、环境、教科文卫、智库、企业和民间组织等国内不同部门。这种兼容性特征与联合国日益多元化、综合性的和平行动趋势及和平伙伴关系相符合,中国传统的维和行动概念和模式则过于狭窄,缺少不同部门之间的联系、协调与整合。

中国之所以一直沿用一种狭义的维和行动概念,并选择以参与联合国主持的维和行动为限,主要考虑是中国一直强调坚持传统的维和“三原则”,反对未经安理会授权或所在国同意的联合国行动。另一种解释是,中国采取低调、狭义的维和行动概念有助于消除“中国威胁论”的影响。而根据本文自主型中国国际和平行动概念,意味着中国可参与联合国内外不同类型的国际和平行动,包括在联合国之外以双边或多边形式采取的行动,这难免被视为“中国威胁”的又一表现。

随着中国实力的增长和国际影响力的上升“中国责任论”“中国威胁论”等早已出现,并会继续存在。对中国来说,选择继续沿用狭义的维和概念和参与型角色,同时承担不断上升的联合国维和经费分摊责任和人力、资源方面的支持,包括军队、警察的派遣,特别是工程兵、医院、后勤方面的支持,这种模式对消极、有限地缓和“中国威胁论”有一定作用,但这种模式是不可持续的,也不利于中国在联合国维和体制内发挥积极且具建设性的作用。中国学界和智库关于中国在联合国维和体制内面临的“不匹配”“不公平”“不灵活”及“话语权赤字”的讨论,也预示这种模式的不可持续。这种局面的改善需要中国方面的适应、提高和改进,也需要中国方面的创新。

本文关于自主、兼容的中国国际维和行动概念不仅意味着中国对狭义的联合国维和行动的继续参与和支持,也意味着中国对广义联合国和平行动内容的考虑,其中包括经联合国同意或授权的混合型

行动或非联合国行动以及与《联合国宪章》和联合国和平行动宗旨与目标相符的行动。根据中国对外政策中强调的和平外交、合作共赢、不干涉内政以及“共商共建共享的全球治理”概念^⑧,也根据国际维和行动的经验,自主、兼容的中国国际维和行动应该基于下述原则。

第一,以《联合国宪章》和联合国维和“三原则”为依据的国际和平行动。自主型中国国际维和行动概念不等于认同扩大军事干预行动《联合国宪章》及维和“三原则”是中国国际维和行动的国际法依据和指导原则,中国一贯坚持的和平共处五项原则以及合作共赢、平等协商等原则也是指导中国国际维和行动的基本原则。

第二,以联合国维和行动为主要使命和参照的国际和平行动。联合国维和行动或和平行动是当今最主要的国际和平行动,并在长期行动中积累了相关经验。中国国际维和行动概念应以联合国行动为参照,以参与联合国主持、授权或同意的国际行动为主要任务,与联合国保持密切联系与合作关系,与联合国维和建和的总目标保持一致,并积极探索国际维和行动的新思路、新模式。

第三,以开放、协商、合作为基础的安全治理。在自主、兼容的中国国际维和概念和框架下,中国可参与或自主开展多边或双边的国际维和行动,但仍应以多边非军事手段为主,坚持开放合作、多边协商的原则。这与联合国强调的政治解决冲突和全球伙伴关系是相符的。中国国际维和行动是中国开展国际安全合作、促进全球安全治理的组成部分,除了加强与联合国的合作外,也包括与其他有关国家、国际组织、非政府组织和民间组织的广泛合作。

因此,建立以自主和兼容为特征的中国维和新概念和新框架,目的在于寻找更适合中国在和平与安全领域发挥建设性作用的新路径和新方式,也是中国为支持和促进联合国和平行动所做的努力。如果“中国方案”“中国行动”能在维持和平、

建设和平以及冲突的解决和预防等方面产生积极效果,中国对世界和平与安全的贡献则不辩自明,有积极效果的中国方案自然也会得到联合国和国际社会的认可。

四、未来中国国际维和行动的路径

在上述中国大维和概念和框架下,未来中国的国际维和行动可从三个相互关联的路径展开,即中国路径、联合国路径和安全治理路径。通过这三条路径的实践和创新,使中国国际维和新角色的作用得到发挥。

(一)中国路径:推动发展促和平

在自主、兼容的中国维和概念和框架下,开辟自主的中国国际维和路径是一种新的前景。这一路径以中国为主导,与东道主和各参与方合作,向联合国及其他相关方面开放,以“发展促和平”和“综合安全治理”为主要内容。中国一直重视发展促和平的理念,是联合国和平与发展基金的贡献者,但中国方面仍然缺少对这一理念的支持步骤,尤其缺少对发展行为体与和平行为体之间合作关系的推动。与其他方面相比,这一路径最可能反映出中国维和的新特色,因为中国既可在机制和框架层面进行创新,也可在行动和战略层面进行创新。

在机构和框架建设层面,具体步骤可包括:第一,建立“中国国际维和行动待命部队”,以参与联合国国际和平行动为主,但不限于联合国主持或授权的行动,也包括参与区域或其他双边、多边形式的国际维和行动。第二,参照联合国维和体制和伙伴关系模式,建立中国国际维和行动协调机构,除传统的军警维和部门之外,加强政治、外交、法律、发展、教科文卫、媒体、智库等不同相关部门之间的联系与合作,也可将相关企业、民间组织、私人保安、志愿人员纳入其中。第三,建立自主、兼容的中国国际维和教学、培训、选拔、派遣体系,培训对象除传统的军警人员外,也包括各类文职人员,中国海外人道主义救援人员、医疗人员、司法人员、保安人员、海外发展援助项目人员、志愿者等。在接受相关培训之后,这些人

员将成为中国国际维和行动的储备力量,以便在必要时向联合国或其他国际维和行动派遣。第四,使中国国际维和行动与中国国际安全合作、发展援助、人道主义援助、医疗队派遣等相关项目建立起联系,形成资源分享和机制对接。

在行动和战略层面,发展促和平应成为中国在建设和平、巩固和平方面做出新贡献的方向,现阶段出现的一个重要契合点是发展促和平与“一带一路”建设和2030发展议程之间的关联。中国既重视发展促和平,也是联合国2030可持续发展议程的积极支持者,在许多国家有发展援助及发展合作项目。“一带一路”建设则是中国现阶段的优先议题,是中国国际发展合作的重要内容。中国也一直强调“一带一路”建设与2030可持续发展议程的高度契合,推进“一带一路”建设与2030可持续发展项目的对接。^②现阶段中国发展促和平最现实的路径是通过扩大中国“一带一路”建设及可持续发展合作项目的和平关切,与2030可持续发展议程“目标16”中的“创建和平”内容^③建立起联系,与联合国维持和平、建设和平的宗旨和目标建立起联系。

通过2030可持续发展议程目标16“加强发展行为体同和平与安全行为体之间的合作”^④也是联合国的一个思路,这为中国发展促和平与联合国和平行动的相互促进、相互对接提供了契机。中国可通过和平与发展项目与东道国及相关参与方合作,为与促进和平、巩固和平、建设和平相关的项目提供支持,如安全治理能力建设和制度建设项目,人道主义救助能力建设项目,提高妇女参与社区安全治理能力和自我保护能力项目以及以促进和平、和解、和谐为内容的文化和发展项目。

(二)联合国路径:提供更灵活、有效、广泛的参与和支持

联合国路径是中国参与国际维和行动的传统路径,继续支持联合国主导的维和行动和国际和平行动,推进联合国维和行动的创新与改革,是中国的国际责任所在,是中国已经做出的承诺。如前文所述,

在中国维和新概念和新框架下,有助于中国以更灵活、有效的方式广泛参与和支持联合国主导的国际和平行动。

中国作为联合国维和“硬实力”贡献者的角色仍有上升空间。经费分摊方面的贡献仍在继续,直升机等设备方面的贡献也在承诺之中。在派遣方面,中国已完成8000人规模维和待命部队的组建和注册,作为军警派遣大国的潜力和能力不断提升。在联合国具有派遣需求、中国有派遣意向的情况下,中国可发挥联合国维和军警派遣大国的作用。除了对联合国维和行动“硬贡献”的承诺,中国也承诺支持联合国完善维和行动体系以及开展预防外交、政治斡旋、推进法制、民族和解、民生改善等。^⑤中国政府在2017年联合国立场文件中做出积极的表态“支持联合国维和行动与时俱进,在会员国广泛共识基础上进行合理必要的改革,不断发展创新”。^⑥中国在联合国维和领域的新角色以及联合国维和行动的发展趋势都将促使中国更广泛的参与,包括中国维和人员派遣的多元化。一个综合性、兼容性的中国维和概念和框架有助于提高中国的国际和平行动综合能力,以适应联合国和平行动的发展趋势,为联合国储备更多具有不同专业特长的中国维和人员,对联合国不同类型的和平行动任务提供支持。

此外,中国通过参与和开展不同类型的国际维和行动,在联合国维和体制内外探索国际维和行动的新路径和新方案,也可为联合国和平行动提供更多可选择的支持。如果联合国需要,中国在联合国外自主开展的国际行动或项目,如海外发展援助项目、和平与安全项目、医疗队派遣项目、人道主义救助项目等,可以灵活的方式与联合国维和建和项目合作。例如,在自主、兼容的中国维和行动框架内,中国在非洲国家的医疗队可应联合国邀请,为联合国提供可能的支持,开展必要的合作。这种合作模式对中国和联合国来说都具有创新意义,其共同目的是更好地服务于当地人民,促进联合国在当地开

展维和与建和行动的目标。反过来,中国派遣的联合国维和医疗队则受其固定任务和规则的制约,不能灵活、自主地开展对外合作。

在许多方面,中国自主框架下开展的合作项目与联合国开展的维和建和项目是相符的。在2015年“独立小组”关于联合国和平行动的报告提出之后,安理会通过了多项关于加强和改进联合国维和行动的决议,呼吁会员国履行承诺,提高联合国整体的维和成效,提高工程、医疗及快速部署部队的的能力,同时也强调联合国警察部门在增强东道国警察和其他执法机构的能力建设方面应发挥重要作用,包括通过制定社区治安原则,在打击有组织犯罪方面发挥作用,为边界、移民、海事安全、预防犯罪、调查等领域提供支持,特别是加强对非洲大陆“和平支助行动”以及非洲常备军快速部署能力建设的支持。^⑦中国在与非盟、欧盟、东盟、上海合作组织等区域国家开展的安全合作项目中也涉及上述这些问题,尤其是在非传统安全领域的合作。如在《中非合作论坛约翰内斯堡行动计划(2016-2018年)》中,有关安全领域合作的内容包括:支持非洲国家加强防暴能力建设,支持非洲集体安全机制建设,支持非盟快速反应部队和非洲常备部队建设,维护相关海域航道安全及地区和平稳定,在亚丁湾、几内亚湾和索马里海域打击海盗,共同应对非法移民、贩运人口、非法动植物物品交易、非法麻醉品交易、非法开采、恐怖主义等跨国犯罪活动。^⑧在这些领域,中国的项目可与联合国和平行动项目进行合作,为联合国提供更多可选择的支持。再如前面提到的中国开展的发展促和平项目,也可实现与联合国的合作与对接。

(三)安全治理路径:将维和行动纳入安全治理

与维和行动或和平行动相比,安全治理是一个更广泛、更综合的概念。在内容上,安全治理强调规范和制度层面的建设,也更能体现东道国的参与和主导地位。在手段上,可以将安全治理理解为一种综合性的途径,是通过加强会员国与联合国、区域

组织、次区域组织及其他国内和国际行为体之间合作来实现的治理,是实现包括巩固和重建和平环境、预防冲突和暴力、稳定社会治安、打击和预防跨国犯罪等内容的综合性安全目标的一种途径,是实现从社区安全、国家安全到国际安全或区域安全的一种途径。

从变化趋势看,联合国维和行动概念与安全治理概念日益接近。联合国维持和平、建设和平相关的任务授权已经扩大到国内政治、治安、法治、人权、经济建设等不同方面,跨国犯罪、性侵、暴力、流离失所者等问题都在其中,这些问题也是综合安全治理的对象。此外,联合国维和机制也更具治理机制特征,从最初中小国家参与的中立性的维和行动,发展到地区大国、安理会常任理事国及国际组织、国家联盟和民间组织等都有参与的全球维和伙伴行动。和平行动或维和行动作为一种国际外派介入式途径,也是促进综合性安全治理目标的一种特殊途径。

国际外派的介入行动对监督停火、缓和冲突、维持和平与促进和平具有一定的作用,也是必不可少的。但联合国70年的维和实践证明,维和行动或和平行动的作用是十分有限的,正如“独立小组”报告中所列举的联合国维和特派团所经历的困境和失败:一些行动因政府不同意而结束,一些因安理会失去耐心而结束,一些因冲突复发而返回,还有一些行动持续了几十年也无法结束。^①将维和行动纳入综合性的安全治理框架,更有助于实现联合国维持和平、建设和平和预防冲突相关目标和措施的整合,尤其在营造和巩固可持续的和平环境方面,安全治理路径的优势更明显。

安全治理是全球治理的重要内容,应将维和行动纳入中国正在积极推动的全球治理考虑之中,从概念、机制和政策层面将维和行动与安全合作、安全治理建立起联系,支持区域、国家和社区安全治理的机制建设和能力建设,支持不同行动开展的与巩固和平、改善安全环境、预防暴力、打击跨国犯罪内容相关的活动。

五、结论

与采取传统维和概念相比,扩大对国际维和行动的参与势必面临更多挑战,这无疑是对中国在国际和平与安全领域新角色、新作用的考验。维和行动只是联合国和国际社会维持和平的一种有限手段,在很多情况下难以发挥理想作用。虽然联合国越来越强调建立广泛的维和伙伴关系,尤其是发挥区域组织的作用,但联合国的“伙伴维和”方式仍然存在多方面的问题。从战略和技术角度看,一些维和部队能力欠缺、资源不足、协调困难、性丑闻这类事件影响了联合国维和行动的声誉。从国际政治角度看,大国或地区强国的参与有加剧矛盾冲突的可能,也与联合国公正性、中立性的维和原则不符,大国主导的行动还会与“新殖民主义”“新帝国主义”联系在一起。联合国与各区域组织、国家联盟、民间组织等不同维和伙伴之间的观点和方式也不尽相同,联合国长期形成的“维和文化”与其“伙伴组织”的看法通常格格不入。^②这些方面的问题也是未来中国国际维和行动所要面临的。

中国在参与和开展国际维和行动时也会受到各种因素的制约和干扰,在一些情况下可能无法达到理想的效果。在上述中国、联合国和安全治理三条路径上,中国的国际维和行动可能都取得一定进展,但也可能在一些方面受阻或受挫。可以预期的是,新概念和新框架将更适合中国在国际维和领域的新角色,为中国参与和开展国际维和行动提供更大空间和更多选择,有利于中国建设性作用的发挥。

感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿专家的意见和建议。文中错漏由笔者负责。

注释:

① SIPRI Multilateral Peace Operations Database "Definitions and Methodology," <https://www.sipri.org/databases/pko/methods>, 访问时间:2017年12月20日。

② Center for International Peace Operations, *Peace Operati-*

ons 2017/2018, <http://www.zif-berlin.org/en.html>, 访问时间: 2017年12月20日。

③ Séverine Autesserre, *Peaceland: Conflict Resolution and the Everyday Politics of International Intervention*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

④ Timo Smit: "Trends in Multilateral Peace Operations—New SIPRI Data," <https://www.sipri.org/databases/pko/methods>, 访问时间: 2017年12月20日。

⑤ Kai Michael Kenkel, "Five Generations of Peace Operations: From the 'Thin Blue Line' to 'Painting a Country Blue'," *Revista Brasileira De Política Internacional*, Vol. 56, No. 1, 2013, pp. 122–143.

⑥ Norrie MacQueen, *Peacekeeping and the International System*, London and New York: Routledge, 2006, pp. 236–237.

⑦ 和平行动问题高级别独立小组的报告:《集中力量, 促进和平: 政治、伙伴关系和人民》(A/70/95, S/2015/446), <http://www.un.org/zh/documents>, 访问时间: 2018年2月18日。

⑧ 秘书长报告:《联合国和平行动的未来: 执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议》(A/70/357–S/2015/682), <http://www.un.org/zh/documents/>, 访问时间: 2017年12月25日。

⑨ 安理会决议 S/RES/2272(2016), <http://www.un.org/zh/documents/>, 访问时间: 2017年12月28日。

⑩ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《中国的军事战略》, http://www.xinhuanet.com/2015-05/26/c_1115408217.htm, 访问时间: 2018年3月12日。

⑪ 根据2018年1月10日笔者对知网的检索结果。

⑫ 派遣人数排名参见 <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>, 访问时间: 2018年3月20日; 维和经费分摊比参见 <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded>, 访问时间: 2018年3月20日。

⑬ 《习近平出席联合国维和峰会并发表讲话》, <http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/29>, 访问时间: 2018年3月12日。

⑭ Center for International Peace Operations, *Peace Operations 2014/2015, Peace Operations 2017/2018*, <http://www.zif-berlin.org/en.html>, 访问时间: 2018年1月18日。

⑮ 阿富汗多国部队(Resolute Support Mission)数据来自北约2017年5月统计, 参见 Troop Contributing Nations, Resolute Support Mission, May 2017, https://en.wikipedia.org/wiki/Resolute_Support_Mission, 访问时间: 2018年2月15日。联合国维和人员数据来自联合国2017年12月31日统计, 参见 Troop and Police Contributors, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>, 访问时间: 2018年3月13日。

⑯ Severine Autesserre, *Peaceland: Conflict Resolution and*

the Everyday Politics of International Intervention, pp. 273–274.

⑰ 何银:《规范竞争与互补——以建设和平为例》, 载《世界经济与政治》, 2014年第4期, 第105–121页; 何银:《联合国建设和平与人的安全保护》, 载《国际安全研究》, 2014年第3期, 第75–91页。

⑱ 何银:《联合国维和事务与中国维和话语权建设》, 载《世界经济与政治》, 2016年第11期, 第40–61页。

⑲ 参见胡二杰:《联合国维和行动与中国形象建设》, 载《公共外交季刊》, 2017年第3期, 第92–99页; 吕蕊:《中国联合国维和行动25年: 历程、问题与前瞻》, 载《国际关系研究》, 2015年第3期, 第48–61页。

⑳ 参见王逸舟:《中国维和应“创造性介入”》, 载《中国报道》, 2010年2月1日; 胡二杰:《联合国维和行动与中国形象建设》, 载《公共外交季刊》, 2017年第3期, 第98页。

㉑ 习近平:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》, 载《党的十九大报告辅导读本》, 北京: 人民出版社2017年版, 第58–59页。

㉒ 《第72届联合国大会中方立场文件》, http://www.fmpre.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1488207.shtml, 访问时间: 2018年3月23日。

㉓ 2030可持续发展议程目标16:“创建和平、包容的社会以促进可持续发展, 让所有人都能诉诸司法, 在各级建立有效、负责和包容的机构”, 参见《变革我们的世界: 2030年可持续发展议程》(A/RES/70/1)。

㉔ 秘书长报告:《联合国和平行动的未来: 执行和平行动问题高级别独立小组的各项建议》(A/70/357–S/2015/682), <http://www.un.org/zh/documents/>, 访问时间: 2017年12月25日。

㉕ 《习近平出席联合国维和峰会并发表讲话》, <http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/29/>, 访问时间: 2018年3月12日。

㉖ 《第72届联合国大会中方立场文件》, http://www.fmpre.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1488207.shtm, 访问时间: 2018年3月23日。

㉗ 安理会决议 S/RES/2378(2017)、S/RES/2382(2017)。

㉘ 《中非合作论坛——约翰内斯堡行动计划(2016–2018年)》, <http://www.fmpre.gov.cn/web/zyxw/t1323148.shtml>, 访问时间: 2018年3月15日。

㉙ 和平行动问题高级别独立小组的报告:《集中力量, 促进和平: 政治、伙伴关系和人民》(A/70/95, S/2015/446), <http://www.un.org/zh/documents>, 访问时间: 2018年2月23日。

㉚ Norrie MacQueen, *Peacekeeping and the International System*, pp. 236–239.