

当代联合国改革背景下中国参与维和行动问题初探

赵国栋¹ 张馨予² 李卓宜² 孙书恒¹

(1. 武警学院, 河北 廊坊 065000; 2. 中国人民大学附属中学, 北京 100080)

摘要: 冷战结束后, 历任联合国秘书长都在尝试推动联合国改革, 以适应国际政治经济安全形势的发展要求。当前国际形势变化和联合国改革新发展, 为中国深度参与引导联合国维和行动创造了新契机。中国有必要进一步采取富有成效的应对策略, 加强自身维和能力建设和机制建设, 在联合国维和行动中发挥更大作用。

关键词: 联合国; 改革; 中国; 维和行动

中图分类号: D813.2

文献标志码: A

文章编号: 1008-2077(2018)07-0055-05

随着综合国力的显著增强, 中国作为负责任的大国, 积极支持联合国维和机制及联合国进行的相关改革, 以更加务实的态度积极参与联合国维和行动, 加大了参与维和行动的力度和规模, 为维护国际和平和安全做出了重要贡献, 被国际社会誉为“维和行动的关键因素和关键力量”^[1]。古特雷斯自2017年1月1日履行联合国秘书长职责以来, 积极推进联合国改革, 尤其是在政治事务部和维和行动部的精简和整合上取得了进展。当前国际形势变化和联合国改革新发展, 为中国深度参与引导联合国维和行动创造了新契机。中国有必要进一步采取富有成效的应对策略和措施, 加强自身维和能力建设和机制建设, 在联合国维和行动中发挥更大的作用。

一、冷战结束后联合国改革的曲折历程

二战结束后, 联合国于1945年10月24日宣布成立, 从而开启了国际政治秩序的新时代。联合国作为当今世界上最具有广泛性和代表性的政府间国际组织, 为维护国际和平与安全、促进全球繁荣与发展做出了巨大贡献。自联合国成立以来, 随着国际形势和世界经济科技的发展, 特别是冷战结束后,

“各种地区矛盾、民族冲突、宗教纠纷、边界问题, 各种经济贸易环境问题, 接踵而至, 不断发生。……在新的条件下, 联合国既面临难得的机遇, 但也迎来了巨大的挑战!”^[2]。国际社会对联合国的功能与作用提出了新的要求, 但是联合国自身的改革与发展却相对滞后, 因此要求联合国进行改革的呼声持续不断。冷战结束后的历任联合国秘书长都以不同的方式推动联合国的改革, 以适应国际政治经济安全形势的发展要求。

(一) 后冷战时期

作为冷战后的第一位秘书长, 加利提出了包括在《和平纲领》中提出的新安全观及改革联合国维持和平行动的新设想在内的多个关于联合国改革的设想和方案^[3]。加利力主精简和调整了秘书处机构, 并于1995年8月提出六点改革计划: 进一步精简联合国官僚机构, 秘书处职位再裁减135个; 经常性预算控制在零增长水平; 组建内部监督服务办公室; 加强内部司法监督, 防止权力滥用现象; 改善联合国财政状况; 改善联合国经济与社会部门的活动, 加强对发展努力的协调。由于加利大力推动联合国改革, 安理会改革问题也被正式列入联合国大会议程, 并

收稿日期: 2018-06-12

作者简介: 赵国栋(1974—), 男, 黑龙江海伦人, 讲师; 张馨予(2002—), 女, 北京人, 学生; 李卓宜(2002—), 女, 北京人, 学生; 孙书恒(1978—), 男, 山东烟台人, 教官。

成立了专门的安理会改革工作组。但由于在索马里、卢旺达和巴尔干等国问题上与美国存在严重分歧和矛盾冲突,加利仅担任了一届联合国秘书长,其倡导的联合国改革未能取得显著进展。

(二) 安南任期

1997年安南担任联合国秘书长后,即于同年7月提出被称为“一揽子”计划的《革新联合国:改革方案》。在美国“9·11事件”和阿富汗战争、伊拉克战争的特殊背景下,2005年3月21日,安南正式向联合国提交了名为《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》的联合国改革综合性方案(简称《安南报告》)。《安南报告》在强调维护《联合国宪章》,实现人类“发展、安全和人权”三位一体的基本目标的同时,拓宽对全球安全威胁的范畴和性质的界定,对诸如“国际关系中的武力使用和军事干预”“自卫权和先发制人的军事行动”“打击恐怖主义”等问题提出了新的见解和行为准则,并提出了强化联合国机构职能,如扩大安理会、改革经社理事会、建立新的和平建设委员会、人权理事会、完善秘书处工作机制的指导性原则^[4]。然而,多数发展中国家认为安南的改革方案过于偏重人权、安全问题,并没有对发展问题给予足够的重视。2005年9月联合国首脑会议召开后,联合国成立了新的人权理事会。同时设立的联合国建设和平委员会标志着联合国维持和平行动正在从以往制止战争、观察情况,发展到强调积极作为、恢复和建立冲突后秩序的新时期^[4],推动了联合国改革取得实质性进展。

(三) 潘基文任期

潘基文在当选联合国秘书长后,表示将改组秘书处、提高联合国机构的道德与专业水准,在员工中培养主人翁精神,强调“多边外交”,提升联合国在处理国际重大问题上的效率。担任联合国秘书长半年后,潘基文首先推出机构改革动议,将维和部门一分为二,分别由一位副秘书长负责,现有的维和部负责计划、管理和领导维和活动,新成立的“维和支援部”负责后勤、协调和信息支持;将裁军事务部降格,由副秘书长领导的独立部门,降格为由他本人直接领导的“裁军事务办公室”。在安理会改革方面,由于受到各方的压力,潘基文虽然多次表示乐见一个“扩大的、更有代表性的、民主的安理会”,但“全体会员国依然未能共同商定一个方式,不过关于安全理事会改革的政府间谈判仍在继续进行”^[5]。实际上,从潘基文任期内联合国应对索马里海盗、海地维和救

灾、金融危机和叙利亚问题的表现来看,潘基文并没有实现使联合国变得效率更高、更精干、更强有力的改革目标。

(四) 古特雷斯任期

古特雷斯在宣誓就任联合国秘书长时指出,联合国是多边主义的基石,但现在必须准备作出改变。古特雷斯在就职演说中强调了变革的三大战略重点,即促进和平的工作、对可持续发展的支持以及内部管理。为了切实提高联合国的工作效率,古特雷斯设立了管理改革内部审查小组,以“确定秘书处可以采取哪些内部措施以简化程序,减少延迟并改进任务的执行”,“确定对本组织更广泛改革议程具有支持和推进作用的提议”,以简化决策流程,实现更加透明、高效和负责的机构运作,更好地为会员国服务^[6]。通过与会员国进行广泛充分的协商,古特雷斯提出了五项主要改革举措:一是内阁式执行委员会每周举行例会,以加强决策,促进跨支柱视角;二是经大会核准,新设一个由一位副秘书长领导的反恐办公室;三是呼吁加强预防,设立政策特别顾问、高级别调解咨询委员会,强化举报人保护政策;四是为了打击性剥削和性虐待行为,联合国系统加强调查能力并采取促使高级领导人履行职责的新战略;五是承诺到2021年在高级领导一级实现性别均等。

二、联合国维和行动面临的新挑战

二战结束后,许多新兴国家摆脱殖民统治,获得了独立。随之而来的是复杂的历史问题、民族宗教问题逐渐激化,导致了中东阿以问题、印巴问题等国际争端和武装冲突的出现。1948年,联合国安全理事会授权在中东部署联合国军事观察员,监督以色列与其阿拉伯邻邦之间的停战协定,从此开启了联合国维和行动的历史。在长期的维和实践中,联合国形成并确立了具有重要指导意义的维和行动三原则,即“中立原则、同意原则和非自卫不使用武力原则”。一般认为,联合国维持和平行动是指联合国所从事的、根据联合国安理会或大会决议向冲突地区派遣没有强制力军事人员以恢复和维持和平的行动^[7]。联合国维和行动任务应当由联合国安理会授权,个别行动是在联合国大会授权下实施的。承担联合国维和行动任务的军事部队和警察由联合国会员国派遣,接受联合国维持和平行动部的管理,并受到位于联合国纽约总部的的外勤支助部支持。自1948

年以来,联合国共组织实施了71项维和行动,目前有14项维和行动正在进行^[8]。由于国际形势的变化和维和机制的限制,当代联合国维和行动面临着新的挑战。

(一) 维和行动任务日益广泛

维和行动的具体任务根据情况需要有所不同,最初作为处理国家间冲突手段,一般包括监督停战或停火、撤军、观察、报告冲突地区的局势;监督执行脱离接触协议、协助恢复治安或维持秩序;防止非法越界或渗透等。进入21世纪以来,在全球化背景下,某一国家内部爆发的宗教、民族冲突逐步取代了国与国之间的冲突,成为影响国际和平与安全的主要因素,使联合国维和行动从应对国家或地区间冲突扩大到处理国内冲突和內战,涉及推进政治进程、保护平民、协助前战斗人员解除武装、复员和重返社会、支持宪政及选举进程、保护并推动人权、恢复法制和加强合法国家的权力等更为复杂的任务。

(二) 维和行动更加艰巨复杂

以美国为代表的西方国家多次绕过联合国采取干涉行动甚至发动战争以达到目的,联合国不得不在伊拉克、叙利亚、阿富汗等国开展更为艰巨的维和行动,以期能够逐步消除美英法等國制造的矛盾冲突和地区紧张局势。各方不同的立场和利益诉求使联合国会员国很难就具体的维和行动实施达成一致,降低了维和行动的效率。历史延续至今的维和行动与新增任务交叉重叠,使维和行动任务变得更加艰巨,任务周期更长,需要投入的维和人员、经费大幅度增加。联合国的数据统计显示,2017年7月1日至2018年6月30日核定的维和行动预算大约为68亿美元^[9]。同时,联合国维和人员面临着逐年增加的安全威胁。仅在2017年的联合国维和行动中,就有132名人员牺牲,其中有61名维和人员在袭击中丧生^[10]。

(三) 预防性外交主导下的维和行动

古特雷斯认为,预防冲突是减轻人类苦难、减少冲突及其带来的经济成本的最有效途径。联合国能够通过外交手段、斡旋及调解在冲突预防中发挥重要作用,并通过实地派遣特使和特别政治任务促成和平。古特雷斯决心通过斡旋工作大力参与,支持寻找和平解决争端方案,并且已经在冈比亚选举后危机处置、中亚地区跨国水资源问题和中部非洲维和行动、印度巴基斯坦和平解决紧张局势谈判等方面取得了进展,对和平解决加纳选举紧张局势发挥

了关键作用。与过去相比,为了防止、遏制或协助制止暴力行为,联合国和平行动的部署时间日益提前。为了防止暴力的进一步升级,即使在没有切实可行的政治解决方案的情况下,仍然需要派驻联合国特派团。2017年结束的联合国科特迪瓦、利比里亚的维和行动任务,证明联合国维持和平行动始终是维护和平、遏制冲突的最有力工具之一^[11]。

三、中国深度参与维和行动的思考

1971年恢复联合国合法席位后,中国经历了谨慎对待维和行动,学习维和事务、考察维和行动,继而参与维和行动的渐进过程。1988年9月,中国正式申请加入了联合国维和行动特委会,并于1989年11月首次向联合国纳米比亚过渡期援助团派遣了20名文职监督员,正式开始逐步深度参与维和行动^[12]。自1990年参加联合国维和行动以来,中国军队累计派出维和军事人员3.7万余人次,先后参加了24项联合国维和行动^[13];向联合国总部及东帝汶、阿富汗、科索沃、波黑、塞浦路斯、海地、苏丹、利比里亚、南苏丹等9个任务区派出2600余名维和警察;围绕能源安全、反恐、大型活动安保、出入境证件鉴别等13个领域,先后为联合国、上海合作组织、东南亚国家联盟等国际组织和欧洲、非洲的72个国家培训外籍警察1000余名。党的十八大以来,中国从国家发展战略和维护国际和平发展的大局出发,以世界大国的责任和担当为联合国维和行动做出了新贡献,得到了国际社会的广泛支持和认可。党的十九大将推动构建新型国际关系、推动构建人类命运共同体确立为新时代中国特色大国外交的总目标,为更加科学有效地深度参与引领联合国维和行动指引了前进方向。

(一) 科学坚持“维和行动三原则”

联合国无法单纯依靠预防性外交解决冲突争端,古特雷斯领导下的联合国仍然把维和行动作为维护国际和平与安全的主要应对手段,希望大国承担起更多的责任。当前,以美国为代表的西方国家单边主义盛行,承担大国责任、履行国际道义、参与全球治理的意愿减弱,采取减少联合国会费、绕过联合国采取干涉行动以达到保护本国目的,甚至针对主权国家策动颜色革命、直接发动战争,引发了长期的战乱和动荡,使当地民众遭受重大伤亡和财产损失,造成严重的人道主义危机,引发新的恐怖主义灾难,极大地削弱了联合国协调解决国际问题、化解矛

盾冲突的权威和能力。美国总统特朗普上台后,很快就签署了广受非议的“禁穆令”,先后宣布退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)、联合国教科文组织和人权理事会、应对全球气候变化的《巴黎协定》,并采取经济制裁、军事恫吓等粗暴手段处理伊核、朝核等问题,造成新的矛盾冲突,进一步加剧了热点地区的不稳定局势。这些不顾国际责任和道义的行为,使越来越多的国家已经认识到,维护世界和平不能依靠西方发达国家,期待中国发挥维护世界和平、促进共同发展的重要作用。

中国在处理国际事务和联合国重要议程上,倡导“和平共处五项原则”,坚持继承和弘扬《联合国宪章》的宗旨和原则,强调构建以合作共赢为核心的新型国际关系,打造人类命运共同体^[14]。随着自身的快速发展以及国际地位的提升,中国已经成为维护地区及世界和平与稳定、促进各国共同发展与繁荣的典范^[15]。中国政府科学运用联合国和各类合作机制下的会议、论坛来宣传构建人类命运共同体的主张和“一带一路”合作等旨在实现所有国家共同繁荣的重要倡议,取得了国际社会的高度认同。同时,我们必须清醒地认识到,只有继续扩大中国发展建设成果的示范作用影响,不断加强中国维和文化建设,通过广泛宣传中国维护国际和平与安全的先进理念、工作进展和重要贡献,才能真正用中国智慧与力量引领带动更多国家特别是发展中国家凝聚起维护世界和平、谋求共同发展的国际共识,坚定维护“维和行动三原则”,共同支持联合国维和行动,才能为遭受冲突的国家创造实现持久和平的有利条件。

(二) 全面加强国际维和力量建设

2015年9月28日,国家主席习近平在联合国发展峰会上围绕和平与发展这一重大课题发表演讲,宣布建设8000人规模的维和待命部队,设立常备建制维和警队,为各国培训2000名维和人员,以及向非盟提供总额为1亿美元的无偿军事援助等六项支持联合国维和行动举措^[14]。2017年9月,习主席在国际刑警组织第86届全体大会上承诺“中国政府将成立公安部国际执法学院,为发展中国家培训2.5万名执法人员。”^[16]2018年6月10日,习近平主席在上海合作组织成员国元首理事会第十八次会议上强调,要“筑牢和平安全的共同基础,强化防务安全、执法安全、信息安全合作,促进阿富汗和平重建进程”,提出“未来3年,中方愿为各方培训2000名执法人员,强化执法能力建设”^[17]。

经过两年多的努力,中国为支持联合国维和行动做出的一系列决策正在得到全面落实。已经完成8000人规模的维和待命部队登记和注册、1600余名维和人员的培训任务,编制员额为300余人的公安部常备维和警队以全员全科全优的成绩通过联合国甄选考核,并被首批列入联合国维和能力待命机制最高一级即快速部署等级的警队^[18]。按照工作进度安排,担负外籍警察暨发展中国家执法人员培训任务的公安部国际执法学院定于2018年内成立。在完成当前维和培训任务的基础上,我国还要主动争取承担更多的联合国维和人员和国际执法人员人才培训工作,进一步深化与联合国维和行动领导机构及各国执法部门的交流与合作,提升我国维和人才培养、维和理论研究的整体质量和水平,强化中国维和待命部队和常备警队整体战斗力,在联合国维和行动中提供更为科学有效的政策支持,为全面加强国际维和力量建设做出重要贡献。

(三) 深度参与引导维和行动

美国作为承担联合国会费和联合国维和行动经费最多的国家,一直利用减少联合国会费和干预维和行动经费使用管理,来影响联合国重要议程和维和行动的实施。以美国为首的西方国家凭借其强大的经济军事实力,长期为维和部队提供训练设施和人员保障,将欧美政治军事理念灌输进受训军警人员的头脑,在直接参与的维和行动中占有重要指挥领导岗位。由于长期占据联合国维和行动的很多关键职位,尽管美英法等国派出的维和部队、维和警察人数很少,却能够根据本国战略意图借助联合国维和行动的名义和形式,频繁强力介入目标国内冲突达到为本国利益服务的目的^[19]。除了有高级外交官出任副秘书长职务外,在联合国工作的中方人员大多为一般事务性人员和专业性人员,属于政治任命的高级官员极少。分析1948年以来的维和行动历史和现实能够发现,维和行动任务的目标国主要集中在发展中国家地区,其中半数以上的联合国维和行动部署在非洲大陆。

中国作为联合国五大常任理事国中唯一的发展中国家,由于在以往安理会大多数维和行动决策过程中,一直秉持谨慎或中立态度,曾多次投弃权票,使以往的重大联合国维和行动决策基本上由西方大国把持。在包括维和行动在内的联合国重要事务中,我国更多的是作为参与者而不是主导者,这同我国的大国地位和承担的重大国际责任并不相符。中

国逐年大幅度增加维和行动经费、人员投入,在联合国维和行动中始终保持着良好的国际声誉和形象,所做出的巨大贡献举世瞩目。中国作为五个常任理事国中第二大会费出资国、维和行动的第一大派兵国,必须强化联合国维和行动上的话语权、决策权和影响力,继续积极争取更多的维和行动领导、管理和指挥岗位,主动提出维和行动议程,在维和行动决策、经费使用管理和重大行动部署方面发挥关键性作用,从而引领维和行动事业正确的发展方向。

参考文献:

- [1] 钧声. 中国蓝盔, 国际的关键力量 [EB/OL]. (2018-05-29) [2018-06-10]. http://www.mod.gov.cn/action/2018-05/29/content_4815464.htm.
- [2] 梁西. 国际组织法 [M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1998: 265-266.
- [3] 加利. 和平纲领 [R]. 1992.
- [4] 安南. 大自由: 实现人人共享的发展、安全和人权. A/59/950 [R]. 2017.
- [5] 秘书长关于联合国工作的报告. A/71/1 [R]. 2016.
- [6] 秘书长关于联合国工作的报告. A/72/1 [R]. 2017.
- [7] 刘恩照. 联合国维持和平行动 [M]. 北京: 法律出版社, 1999: 6-7.
- [8] 联合国维持和平概况介绍 [EB/OL]. (2018-04-30) [2018-06-10]. <http://www.un.org/zh/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.
- [9] 联合国维持和平的经费筹措 [EB/OL]. (2018-04-30) [2018-06-10]. <http://www.un.org/zh/peacekeeping/operations/financing.shtml>.
- [10] 王建刚. 联合国隆重举办维和人员国际日纪念活动 [EB/OL]. (2018-06-02) [2018-06-10]. http://www.mod.gov.cn/action/2018-06/02/content_4815905.htm.
- [11] 联合国预防性外交和调解 [EB/OL]. (2018-04-30) [2018-06-10]. <http://www.un.org/zh/sections/what-we-do/maintain-international-peace-and-security/index.html>.
- [12] 冯继承. 中国参与联合国维和行动: 学习实践与身份承认 [J]. 外交评论, 2012(1): 63-68.
- [13] 王建刚. 我们非常感谢中国对联合国维和事业的贡献 [EB/OL]. (2018-05-28) [2018-06-10]. http://www.mod.gov.cn/action/2018-05/28/content_4815391.htm.
- [14] 外交部. 习近平在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话 [EB/OL]. (2015-09-29) [2018-05-12]. http://fmprc.gov.cn/web/ailiao_674904/zyjh_674906/t1301658.shtml.
- [15] 李莞梅. 维护地区及世界和平与稳定, 中国是全球行动者 [EB/OL]. (2018-03-01) [2018-05-12]. http://www.mod.gov.cn/action/2018-03/01/content_4805616.htm.
- [16] 习近平出席国际刑警组织第86届全体大会开幕式并发表主旨演讲 [EB/OL]. (2017-09-26) [2018-05-11]. http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/26/content_5227658.htm.
- [17] 外交部. 上海合作组织青岛峰会举行 习近平主持会议并发表重要讲话 [EB/OL]. (2018-06-10) [2018-06-10]. <http://www.fmprc.gov.cn/web/tpxw/t1567437.shtml>.
- [18] 马建国. 专访 “中国是全球治理的重要支柱” [EB/OL]. (2018-04-07) [2018-06-10]. http://www.xinhuanet.com/world/2018-04/08/c_1122649038.htm.
- [19] 贺鉴 陈诚. 论中国在联合国维和行动中的话语权 [J]. 国际关系学院学报, 2009(5): 29-30.

(责任编辑 李献惠)

Influence of UN Reforms on China's Participation in UN Peacekeeping Operations

ZHAO Guodong¹, ZHANG Xinyu², LI Zhuoyi², SUN Shuheng¹

(1. The Armed Police Academy, Langfang, Hebei Province 065000, China;

2. The High School Affiliated to Renmin University of China, Beijing 100080, China)

Abstract: After the end of the Cold War, the United Nations reform has been in progress in order to adapt to the changes of international political and economic security. In the context of current changes in the international situation and new development of UN reforms, an opportunity for China's deep engagement in UN peacekeeping operations is now unfolding. It is imperative for China to take effective counter strategies and measures and strengthen the efforts to build up peacekeeping capability and the peacekeeping institution, so as to play a bigger role in UN peacekeeping operations.

Key words: United Nations; reform; China; peacekeeping work