

中国在联合国维和行动中的角色构建

【意大利】伯纳多·马里亚尼

【内容提要】联合国维和行动的性质在过去 20 年间发生了深刻的变化，在这种变革中，中国的立场也有所改变，中国参与维和的动力正在增强，由此创造了一个多赢的局面。中国在不干涉与建设性参与的原则指导下，开始建构其维和行动的框架，但是随着维和任务变得不断复杂，中国参与维和与和平建设的未来立场需要站在全球的安全与稳定、受援国的未来以及其自身的发展之上，由此才能更好地应对 21 世纪的挑战。

【关键词】中国；联合国；维持和平；角色构建

【作者简介】伯纳多·马里亚尼（Bernardo Mariani），安全分析专家，“更安全世界”（Saferworld）中国项目主任。

一 引言

维和任务的性质在过去 20 年中已发生了深刻的变化。联合国成立的前几十年中，维和任务基本都具有以下五种主要特征：（1）联合国只有在冲突各方商定停火并同意时，才会派遣维和部队；（2）维和的主要目的是分离交战双方；（3）维和部队的派遣整体规模相当小；（4）维和部队只配备轻型武器，关键时刻才使用武力；（5）维和部队的绝大多数人员是由西方发达国家派出。如今，维持和平与以往差别很大，主要表现在：维和越来越多地介入到国家内部冲突，有时，甚至介入冲突中国家；

维和任务更加的繁重,武装部队配备更多重型武器;冲突各方往往不能达成停火协定;维和任务不只是包括干预交战双方,还包括保护平民、改革安全部门、解除武装力量、建设机构等其他任务。为了认同新的原则,“和平建设”和“责任保护”最终被加入到议事日程中,在此原则的指导下,所有的人理论上都认同无辜平民应得到国际社会的保护。^①因此,维和任务变得越来越繁重、复杂和危险。尽管现存的维和任务很繁重,但是世界各地的维和任务仍然在不断涌现。目前,全球性的维和任务共有15个,总人数达到近120000人次,另外,联合国维和行动部还领导了16个维和任务,共计122000人。^②运作这些任务的总成本很大,从2011年7月1日至30日到2012年6月,核定耗费总额超过了70亿美元。^③虽然西方大国仍然分担了维和行动的大部分费用,但是也越来越不愿意承担这部分军队开支,在它们“退出”被维和国家时,这些贫穷国家必须自己填补这部分的费用空缺。

联合国维持和平演进的同时,中国的维和立场也在变革。20世纪70年代,中国拒绝就维和行动的表决投票;20世纪80年代到90年代,中国的态度逐渐改变,最终从1999年起,中国开始积极参与维和任务。^④中国的维和人员数量急剧增加,反映出中国在不断提高维和任务的参与度。中国从1989年才开始有维和人员,可是截止到2011年8月,中国共参与了联合国12个维和任务,总计派出1925名维和人员。^⑤虽然中国在世界各地维和人员的数量远远低于其他国家,比如,孟加拉国(10654人)、^⑥印

① Paul Heinbecker, “Ten Reflections on Peacekeeping,” Cairo Conference on Peacekeeping, November 27, 2006.

② United Nations, “Peacekeeping Factsheet,” <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>, September 13, 2011.

③ Ibid.

④ Yin He, “China’s changing policy on UN peacekeeping operations,” Institute for Security and Development Policy, July 2007.

⑤ Position Paper of the People’s Republic of China at the 66th Session of the United Nations General Assembly, September 9, 2011.

⑥ United Nations, “Peacekeeping Factsheet,” <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>, September 13, 2011.

度 (8423 人)^① 和巴基斯坦 (10626 人),^② 但是在世界最大部队派遣国中, 中国目前排名为第 15 位, 中国是联合国安理会 (UNSC) 五个常任理事国中派出维和人员最多的国家。在联合国维和行动财政贡献力方面, 中国是继美国、日本、英国、德国、法国和意大利之后, 排名第七位的国家。^③ 中国政府于 2000 年 8 月在河北省设立了维和民事警察培训中心, 并于 2009 年 11 月在北京市怀柔区建立了新的维和中心培训维和人员。通过这些行动, 中国进一步提升了其维和的质量。中国与其他国家不断进行国际交流, 并与联合国维和任务部合作开展专业维和培训。

二 中国参与维持和平的动因, 谁将从中受益

中国和西方的专家们指出一系列复杂的因素激励着中国参与维和, 这些因素对成本—效益理论是至关重要的。

中国参与维和的第一受益人是中国自己。一些专家认为, 中国将支持维和作为其应对多边 (不是单边的) 全球安全挑战的解决方案。^④ 中国参与维和不仅扩大了中国维和行动的影响力, 而且保证了其关于联合国干预行动是否合法的意见被联合国听取并在决策时有所考量。这种参与也使中国不仅在联合国系统中取得较高的声誉, 而且还能够在其他领域取得外交收益。

中国参与维持和平也源于国际社会对中国经济增长和现代化的认同。世界的稳定、安全、和平与中国的发展息息相关。联合国维和行动对中国有利, 因为维和行动是“维持国际和平与安全的重要手段”。^⑤

中国参与维和, 提高了中国作为一个富有建设性、负责任的大国在世

① United Nations, “Peacekeeping Factsheet,” <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>, September 13, 2011.

② United Nations Peace Operations, “Year in Review,” 2010.

③ <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf>, 13 September 2011.

④ International Crisis Group, “China’s Growing Role in UN Peacekeeping,” *Report*, No. 166, 2009, p. 8.

⑤ Pang Zhongying, “China’s changing attitude to UN peacekeeping,” *International Peacekeeping*, Vol. 1, No. 87, 2005, p. 97.

界上的地位。中国政府想要向世界展示中国可以分担维护国际安全的重担。此外,赵磊强调,中国已经采取具体行动来证明中国“和谐世界”的构想不是一个空洞的口号。^① 中国政府希望中国与非洲的合作被看作是南南合作伙伴关系,而不是商业关系,这可能是中国在非洲特别要考虑的重要因素。

总体上,维和行动有利于中国的经济发展:在中国的银行和商业团体投资较多地区,维和人员在推动和平与恢复地区稳定方面做出了很大贡献。维和人员还改善了与许可维和任务国家的双边外交关系,反过来又推动了商业关系的发展。在某种程度上,中国利用联合国维和行动来保护其在国外的战略利益,尤其是在“对满足中国能源需求至关重要的”国家中。^② 出现在资源丰富国家的中国维和人员,如刚果民主共和国和苏丹,就很好地证明了这一观点。然而,我们必须要注意到,中国在西撒哈拉和海地的维和行动充分表明了中国不只派遣维和人员到资源丰富的国家,也在贫困地区执行维和任务。此外,维和人员没有资源的战略优先使用权,而且往往是经济关系走在中国维和承诺前列。中国参与维和有利于其军事发展。首先,中国由于反海盗活动而参与联合国维和任务,带来了不少运作效益。中国参与维和任务有助于其军事的现代化建设,军事现代化是武装力量的主要优势所在。其次,中国人民解放军在中国境外派遣军队的能力有限,而且缺乏运作和实战经验,而维和行动则为中国军队提供了重要的实战经验。^③ 再次,维和行动意味着达成了非战争军事行动的军事目标。最后,维和任务使中国与其他国家军事联系更加紧密,为加强中国与其他国家军事合作和建立互信提供了重要的机会。^④

① Zhao Lei, "China's International Peaceful Involvement Strategy and Anti-Piracy Efforts," paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, June 2-4, 2010.

② Viswanath Anurag, "China plays its Africa card," *Business Standard*, September 21, 2008.

③ Huang Chin-Hao, "Principles and Praxis of China's Peacekeeping," *International Peacekeeping*, 2011, p. 261; Gill Bates and Huang Chin-Hao, "China's Expanding Role in Peacebuilding: Prospects and Policy."

④ Zhao Lei, "Two Pillars of China's Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping Operations and International Peacebuilding Operations," *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3, 2011, p. 347.

联合国维和系统是中国参与维持和平的第一个外部受益者。首先, 中国对联合国维和任务的贡献越来越大, 有助于解决联合国的维和人员供不应求的问题。通过提供工程师、运输营和野战医院, 中国贡献了联合国特派团执行其任务时急需的、稀缺的资源。中国处理脱离接触观察部队的方式与联合国安理会内西方成员国处理的方式相比, 显得尤为重要。其次, 中国参与维和整体上提高了维和行动的形象, 在当地民众和政治精英们的眼中, 维和任务的合法性是任务成功的关键。联合国五个常任理事国积极参与维和任务, 有助于提高联合国安理会及其命令使用武力派遣部队时决策的合法性。^① 此外, 中国是一个曾经饱受殖民统治和剥削压榨的发展中国家, 这一心酸历史有助于消除当事国忧虑。

然而, 归根结底, 最重要的是, 中国对维和的贡献对饱受冲突、骚乱和暴力威胁的人民的生命和生计的影响。中国工程营和医疗单位通过开发项目, 如建设或改善基础设施、学校、医院, 或提供医疗援助以及提供一些至关重要的援助, 解决了曾受或仍受冲突影响的脆弱国家的迫切需要。自 1989 年在联合国的号召下首次派遣维和人员以来, 据估计, 中国维和人员共建成或修复 8000 千米道路、230 多座桥梁, 拆除 8700 个地雷和爆炸物, 运送 430 万吨以上的货物, 并为 60000 例患者提供了医疗服务。^②

此外, 在社会治安很薄弱或者是根本无治安的复杂、艰难的环境中, 中国维和人员不仅对维持治安和培训当地警察部队做了很大的努力, 同时也为普通公民的生命安全做出了宝贵的贡献。操作上, 中国维和人员很敬业地完成了所有任务, 并因为他们出色的工作而受到了很高的赞誉。^③

① Gill Bates and Huang Chin-Hao, "China's Expanding Role in Peacebuilding: Prospects and Policy."

② Ministry of National Defence of the People's Republic of China, "Chinese blue helmets renowned as devoted peacekeepers," April 26, 2010; Jiang Zhenxi, "China's Participation in UN Peacekeeping Operations in Africa," paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, June 2-4, 2010.

③ 例如, 2010 年 3 月, 利比里亚总统埃伦·约翰逊·瑟利夫 (Ellen Johnson-Sirleaf) 称赞中国维和人员为利比里亚的安全与和平作出了巨大贡献。中国维和人员帮助当地社区建设基础设施, 并提供医疗服务, 对西非国家的战后重建和发展也作出了很大贡献。

三 不干涉与建设性参与

中国参与维和的范围受到限制，中国尚未对维和任务派遣作战部队。究其原因，中国目前不愿以一种直接的方式参与和平行动，因为大多数中国人把直接参与视为违反中国不干涉他国内政、尊重他国主权原则的表现。中国派遣军队到交战的最前线时很局促不安，它不愿意被看到使用武力，而且缺乏使用武力的经验，这些表现在某种程度上验证了此说法。早在2008年，中国领导人公开宣布会派遣作战部队，分析人士指出中国不久后很可能在维和行动中派遣作战部队。^① 作为更广层面维和任务的一部分，中国军队也很有可能在更大活动范围内采取行动，然而，中国尚未落实裁军、复员、安置（DDR）和小型武器在冲突后国家的管制方案。中国在刚果（金）（DRC）训练军队，因此中国在一定程度上已经是安全部门改革（SSR）的一个参与者，然而这种援助仅由单方提供，非常不透明。中国目前不愿意与其他参与者进行合作，更不用说公开地与联合国驻刚果（金）稳定特派团（MONUSCO）分享信息了，这暗示着中国参与维和行动可能并非始终如他人所愿的那样——都是合作的。随着中国在复杂的多边努力下变得更有自信，这种情形可能会改变。

虽然中国在维和的立场上已经发生了改变，但是中国支持维和行动的前提是坚持三项原则（即征求当事国的许可、公正对待、除自卫外不使用武力），^② 这仍然是中国与国际社会其他国家争论的焦点。目前，中国仍然坚持维和部队的派出必须以联合国授权和当事国同意作为前提。但是如果当事国不顾自身政权的合法性，如大规模的屠杀民众，或进行领土清洗；或当事国政权仅有微弱的力量却声称代表所有政党的意愿来终止冲突；或者是政府已经崩溃，就如同索马里情形一样，这时候问题就出现

① Miwa Hirono and Marc Lanteigne, "China and UN Peacekeeping," *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3, 2010, p. 245.

② Position Paper of the People's Republic of China, at the 66th Session of the United Nations General Assembly, September 9, 2011.

了。当事国许可的严格解释将意味着：这些国家可以否决干预。^①而这与保护责任（R2P）原则背道而驰，保护责任原则是2005年开始实施的，其中中国也签署通过。然而由“至少在具体问题具体分析的基础上，远离国家主权的强硬诠释”可以看出中国立场的微妙变化。^②据2009年进行的一项调查显示，约43%的受访者赞同可以在没有征得冲突各方同意的情况下派遣维和部队，由此调查显示中国公众的看法被加强了。^③

联合国在刚果（金）的维和任务，最近给中国提出了一个有趣的测试，因为中国必须在这个特定的情形下，决定保护平民的责任是否可以取代当事国的许可。在2010年，刚果（金）政府要求联合国部队在2011年8月底离开该国，^④2011年5月，刚果（金）政府重申对联合国维和部队撤出境内的要求，尽管是以一种循序渐进的方式。^⑤严格地说，刚果（金）维和任务已经失去了当事国的全力支持，然而广泛而暴力的侵犯人权的行为仍然盛行。为了避免在突然撤出维和人员时引发危机，中国和其他联合国安理会成员一致投赞成票，决定从2011年6月开始将联合国刚果（金）稳定特派团的任务期限延长到一年以上。^⑥我们可以看到，世界上最大的维和部队一直在刚果（金），最早要到2012年6月30日才会撤出。^⑦中国和其他安理会成员重申刚果政府“承担在该国的安全、和平建设和发展的首要责任”，并“通过建立专业而可持续的安全部队和法制、尊重人权、促进非军事解决方案作为由刚果和外国武装团体‘所构成的威胁’的整体解决方案中不可分割的一部分，鼓励刚果（金）政府继续

① Wu Zhengyu and Ian Taylor, "From refusal to engagement: Chinese contributions to peace-keeping in Africa," *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 29, No. 2, 2011, p. 138.

② Jerker Hellström, "China's role in the Democratic Republic of Congo (DRC)," Swedish Defence Research Agency (FOI), unpublished briefing paper presented at a seminar on "China's Response to Security Threats in Africa," hosted by the Brussels Institute of Contemporary China Studies (BICCS), Brussels, May 17-19, 2010.

③ Zhao Lei, "Two Pillars of China's Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping Operations and International Peacebuilding Operations," *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3, 2011, pp. 349-350.

④ United Nations News Centre, "UN presence in DR Congo crucial despite call for early withdrawal says relief chief," May 3, 2010.

⑤ AFP, "DR Congo calls on UN to withdraw peacekeepers," May 18, 2011.

⑥ UN Security Council, Resolution 1991, June 28, 2011.

⑦ Ibid.

致力于保护平民”。^① 刚果（金）事件再次表明：在特定情况下，中国在当事国同意和不干涉其他国家内政方面，愿意延伸其外交政策的信心。

四 开始建构和平？

2000年，由阿尔及利亚前外长拉赫达尔·卜拉希米领导的高层专家组发布了一份报告，在该报告中提出了一些建议，例如，采用多元化的方法来维持和平，包括培训当地警察、加强冲突后的法律机制建设、做好裁军、复员和前作战人员的安置以及促进人权进步。^② 这份报告标志着“传统维持和平的转变”。^③ 同时该报告还意识到，国家需要有长期的和平与安全纲领来指导其运用积极的、灵活的（最重要的）战略途径，这种途径不仅仅只是维持和平，重点应为长久的和平与安全奠定基础。“建设和平”即一个使用更广泛的安全、民事、行政、政治、人道主义、人权和经济手段与干预措施，在冲突后国家建立可持续的和平基础。过去，中国政府不是公然反对多边任务，就是表现出极不情愿的态度。中国政府认为这种行为会严重干扰（现在仍然被中国政府看作）各国的内政和主权。今天，中国决策者正重新适应官方立场，呼吁“传统理论，如冲突预防、纠纷调解、危机管理和冲突后和平建设等方面的发展和创新”，^④ 但是，另一些学者认为，国际和平建构行动，应与中国全球和平参与战略的维和行动齐头并进。^⑤

有中国学者认为，通过其维和行动（建设道路或其他基础设施项目，

① UN Security Council, Resolution 1991, June 28, 2011.

② United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305 - S/2000/809.

③ Wu Zhengyu and Ian Taylor, "From refusal to engagement: Chinese contributions to peacekeeping in Africa," *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 29, No. 2, 2011, p. 140.

④ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, "Remarks by Vice Foreign Minister He Yafei at the Opening Ceremony of the International Symposium on Peacekeeping Operations," November 19, 2009.

⑤ Zhao Lei, "Two Pillars of China's Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping Operations and International Peacebuilding Operations," *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3, 2011, p. 344.

提供医疗保健或开采煤矿), 中国已经参与和平建设。^① 在不认同这些行动的情况下, 赵磊认为, 实际上中国既需要大幅“增加在维和任务中和平建设的份额”, 又需要在维和活动外发挥更广泛的作用。^② 这似乎已经成为官方政策, 胡锦涛主席在 2005 年正式公开采纳“全面的战略具有预防、重建和平、维持和平及冲突后重建的特点”的思想。^③ 中华人民共和国在联合国大会第 66 次会议文件中重申“中国会一如既往地支持联合国在冲突后国家和地区的重建、建设和平委员会(PBC)以及建设和平基金(PBF)工作中的主导作用”。^④

在建构和平的大多方面, 国际对巩固和平目标和避免武装冲突方面已经有了广泛的认同。但是对于究竟什么是达成这些目标最有效的手段, 有很多不同的看法。赵磊指出, 尽管西方国家打着自由民主的原则参与和平建构, 但是中国政府认为每个国家都有自己的优先权: 冲突结束后未必是“需要”立即推进民主制度, 正相反, 冲突后国家应把经济发展(如减少贫困人数、解决失业问题和发展基础设施建设)作为首要任务, 这也是奠定和平基础的关键领域。^⑤ 早在 2001 年, 中国常驻联合国副代表认为, 贫穷常常引起动荡, 因此和平建设的长远目标必须是“消除贫困, 发展经济, 使人民过上和平富裕的生活”。^⑥ 通常中国处事的方法过分地以国家为中心, 认为“工作的重点应该是加强相关的国家能力建设, 而不是

① Jiang Zhenxi, “China's Participation in UN Peacekeeping Operations in Africa,” paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, June 2-4, 2010; Zhao Lei, “Two Pillars of China's Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping Operations and International Peacebuilding Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3, 2011, p. 356.

② Ibid.

③ Statement by President Hu Jintao at the UN Security Council Summit, New York, September 14, 2005.

④ Position Paper of the People's Republic of China at the 66th Session of the United Nations General Assembly, September 9, 2011.

⑤ Zhao Lei, “Two Pillars of China's Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping Operations and International Peacebuilding Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3, 2011, p. 356.

⑥ Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, Statement by Ambassador Shen Guofang, Deputy Permanent Representative of China to UN at the Security Council on the Topic of “Peace-Building: towards a Comprehensive Approach”, February 5, 2001.

削弱国家的领导立场”。^① 简而言之，中国的观点是直接的政府间的支持，这样的话，就只给民间社会留有少得可怜的空间。中国这种做法有其自身的风险性，特别是当国家行为体本身是冲突行为的发起者时，会以中央集权自上而下的方式压制安全建构，致使本来已岌岌可危的状况更加恶化。

然而，自由民主化议程是西方建构和平的主导话语，有人可能会对自由民主化议程的合法性提出质疑，同样地，有人也可能会对纯经济方法的严肃性提出疑问。在没有解决最根本的政治问题（如掌控国家者是否合法）的情况下，这些政治问题可能是引发矛盾的首要因素，和平真的可以被构建吗？最终，和平与稳定源自健康的国家与社会的关系，健康的国家与社会的关系反过来又依赖于负责任而合法的政治机构、法治和对所有人都开放的经济发展的机会。^② 与此相关的中国学者和官员还没有充分解决的基本现实是：中国通过参与受冲突影响国家的经济（中国购买可能会引发冲突的资源，或者向战争中的政府提供贷款），就会不可避免地对他国政治产生影响，两者息息相关，这并不表示中国必须干预他国政治，但必须对其经济行为给政治带来的影响更为敏感。

安全与发展的相互联系已经日益密切，如同前联合国秘书长科菲·安南（Kofi Atta Annan）所说：“没有发展，我们就无法享有安全；没有安全，我们就无法享有发展。”^③ 个体和社会推动繁荣与经受不安全、暴力之间有着紧密的联系。不幸的是，和平的目标并不总是能够保证和平的成果，一些出发点很好的发展计划实际上却可能会引发冲突，两者有着明显的界限。首先，冲突减缓发展。2007年，“更安全的世界”发布的一份报告显示，自1990年以来，非洲国家花费在武装冲突上的资金达到将近3000亿美元，几乎等同于其在一时期内接受的援助总额。冲突和不稳定减缓了发展，因为资金主要用于直接开支（如军费开支或基础设施的破坏）和间接开支（如投资迅速下降，资金外流，市场破坏，失业率上

① Zhao Lei, "China's International Peace Involvement Strategy and Anti-Piracy Efforts," paper presented to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, June 2-4, 2010.

② Saferworld, "Saferworld Response to the Building Stability Overseas Strategy," *Saferworld Briefing*, July 19, 2011.

③ The address by UN Secretary-General Kofi Annan to the United Nations Association of the United Kingdom, Central Hall, Westminster, United Kingdom, January 31, 2006.

升)。显然,如果发展能成功地减少贫困人口,就不得不首先解决暴力冲突的问题。如果缺乏安全和平的环境,发展计划很难或根本不可能实现。因此,如果想要稳定并繁荣地发展的话,解决安全问题(如小型武器的扩散或警务改革)是必不可少的。其次,如果发展的目标是为了构建和平,发展就必须对冲突具有高度的敏感性,发展和冲突是相互影响的。在理想的情况下,影响是积极的,它可以解决冲突的根源并促进持久和平,然而在某些情况下,不良的发展举措实际上会加剧甚至引发暴力活动,埃塞俄比亚阿米巴拉(Amibara)灌溉工程就是个很好的例证。^①

五 结论和建议

如果国际社会不能解决受冲突影响的脆弱国家所带来的挑战,国际社会将会不可避免地要应对由此引起的国际安全和人道主义的挑战,而且会付出更大的代价,索马里事件就是很好的佐证案例。中国的对外政策在不断演进,越来越多地参与联合国维和行动,为加强当前的国际维和制度,改善遭受冲突影响的脆弱国家的和平、安全、稳定和长期发展的目标开辟了新的途径。例如,在索马里,中国在联合国安理会中率先呼吁派遣蓝盔部队到索马里。^② 这些改变反映了中国在追求自身国家利益的同时,愿意承担更多的国际责任。尽管中国对国际社会的干预权的解释还比较狭隘,但中国认可、支持更强劲的维和任务,也愿意采取必要的措施(包括使用武力)来保护平民的人权,这一点说明至少在达成一致意见基础上的联合国维和行动中,“无论是在专项行动中,还是在建立和恢复国家的具体操作中”,中国的行动有助于“加强对平民的保护”。^③

① 埃塞俄比亚东北部的阿瓦什河地区水资源稀缺,当地的部族,尤其是阿法尔人和伊萨人常因争夺水源而产生冲突。20世纪80年代,埃塞俄比亚进行了一个有利于经济发展的善意尝试,国际社会赞助埃塞俄比亚建造阿米巴拉(Amibara)灌溉工程,这样就可以利用有限的水资源灌溉大片土地。然而,阿法尔人几乎没有从中得到任何好处,因其居住在灌溉工程覆盖领域,安置方案又不够完备。所以,阿法尔人流离失所。到80年代末,灌溉工程造成可供放牧土地减少的状况,挑起了阿法尔人和伊萨人之间的暴力冲突。

② 2006年6月,中国呼吁其他国家支持向索马里部署维和人员。

③ Sarah Teitt, "The Responsibility to Protect and China's Peacekeeping Policy," *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3, 2011, p. 306.

在新时代的维和行动中,中国参与维和的贡献必将增长,中国维和人员必将发挥更大的作用。中国的维和与联合国的维和体系间依然存在着巨大差距,尤其是在冲突中或冲突后对援助者几乎没有任何吸引力的环境中,这种差距就更加明显。现在必须试着去勾勒中国在未来的维和行动中怎样成功地发挥作用的具体细节。对于维和,中国需要:(1)增加军队派遣的力度(中国的作战部队将会是有益的补充)和作战能力的培养;^①(2)为维和训练拨付更多的后备人员;(3)更多地参与联合国维持和平行动部(DPKO)的工作,帮助其制定更好的维和政策和行动;(4)中国财政援助的增长幅度要与其作为正在崛起的经济大国的身份和其在安理会与全世界的地位保持一致。^②

中国、其他安理会常任理事国和部队派遣较多的国家需要进一步讨论怎样才能更有效地施行维和政策与任务以及改善保护平民的工作。这样的话,在这些任务中,维和行动也将会从中受益。在刚果(金)的联合国稳定特派团被授予了很大权利去优先保护平民,但是它们的目标却没有实现,主要是因为各国家间没有对什么是“强有力的维和”以及保护平民的方式等达成共识。以上这点迫切需要改进,中国在刚果(金)的维和部队要与他国部队积极合作,找到解决此种问题的办法。援引《联合国宪章》第七章的话说,在支持和平任务的行动时,中国与西方国家相比,仍然是谨慎保守的。尽管中国不允许使用武力的做法以及对威胁国际和平的因素的灵活解释,可能会使中国得到国际社会的赞誉,但是有些情况(如卢旺达的悲惨遭遇)是需要国际社会采取紧急有力的行动,而不仅仅只是谨慎地克制。目前这正被中国社会认可,并推动中国外交官不断改变看法,直至最终承认联合国应该“更早、更快、更有力地”介入冲突地区。^③

随着维和行动变得更加复杂,其任务也越来越关注在冲突后国家和地

① 例如,联合国驻达尔富尔特派团因有军事能力国家拒绝提供二十几架直升机而造成机构瘫痪。

② Huang Chin-Hao, "Principles and Praxis of China's Peacekeeping," *International Peacekeeping*, 2011, pp. 263 - 264.

③ Yishan Zhang, Chinese Ambassador to the UN, cited by Gill Bates and Huang Chin-Hao, "China's Expanding Role in Peacebuilding: Prospects and Policy Implications," SIPRI Policy Paper 25, 2009, p. 11.

区的和平建设上。很显然,以构建和平的目标为标准,中国与其他传统国家将受到严格的检验。国际社会对于构建和平意味着什么、合法干预的界限是什么、处理与当事国意见分歧的最佳途径是什么、主权和不干涉内政等问题,都存在着意见分歧。国际社会一直需要大力协调参与和平构建的国家的行动。在联合国系统内,中国已承诺支持联合国建设和平委员会。^①但是,联合国系统内外需要协调和对话,尤其是中国、西方政治团体与受援国内关键行为体之间的对话,应充分考虑引发冲突的根源和影响因素,并且要全面探讨冲突带来的机遇和障碍,以便帮助其制定更合理的政策来应对冲突。应当让决策者了解对话的内容,这样有助于国际行为体发现可以更密切合作的领域,也有利于西方国家和中国识别出可以互补的领域。对话的内容包括处理实践层面的问题,如安全部门改革、裁军、复员、前作战人员的安置、打击小型武器和轻武器的扩散等。作为本次对话的一部分,中国不仅与省会城市的政府代表,而且与当地民间社会团体发展建立了更强有力的关系。这次对话对中国将是至关重要的,它不仅增加了中国和平参与的合法性,而且“在制定建设和平的政策时,考虑到了社会因素”。^②

中国可以通过多种方法来帮助维护和平与安全:通过在联合国安理会工作、不断地支持维和人员、支持非洲联盟等地区安全组织、参与反海盗行动等。然而,无论是乡村的小型援助项目还是国家大型基础设施项目,为了使中国能更好地援助受冲突影响国家所面临的持续不稳定状态,一个非常简单的做法就是把冲突的敏感性放在为其合作伙伴提供援助的核心地位。对援助者来说,冲突敏感性在本质上即懂得区分行为体,或者区分他们所工作的社会,或是区分其部门的权力关系特点,只有这样才能在工作中明确目标、推进和平建设。“冲突分析法”是做好区分的关键,为建立冲突敏感性奠定基础。许多国际援助者研究出了冲突分析的范式,不过我们应该牢记,冲突分析法并不是冲突敏感性的全部:它仅仅是开始而已!冲突敏感性是贯穿整个项目开发的规划、实施、监测和评估全过程。

① Position Paper of the People's Republic of China, at the 66th Session of the United Nations General Assembly, September 9, 2011.

② Zhao Lei, "Two Pillars of China's Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping Operations and International Peacebuilding Operations," *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3, 2011, p. 355.

这一切都将意味着在中国政策的构思和实施中会有几个显著变化,包括:使用较少的言辞、在多边环境中发挥更大的领导作用、对于不干涉的姿态做更多的改进、能够发起改变而不是仅仅对危机做出反应。中国只有以谨慎选择性的方式进行,才会有上述变化,这些变化将会更好地适应全球经济的现状和中国在世界上的地位。一个杰出的中国评论家说:“只有量变累积到一定程度,才能引起中国外交政策的质变。”^①中国的观点也不是统一的,“新观点和新力量是空前复杂的外交政策决策过程的一部分”,^②中国需要调和不同观点,就中国参与维和与和平建设的未来立场来说也是如此。但无论是对受冲突影响的脆弱国家的未来,还是对全球的安全与稳定,抑或是对中国的经济增长和现代化来说,中国政策变化及其应对 21 世纪挑战的方式将是非常关键性的。

(李黎译)

(责任编辑:赵俊)

① Yang Jiemian, President of the Shanghai Institutes for International Studies, remarks at a roundtable discussion on EU-China relations, hosted by the Austrian Institute for International Politics, Vienna, September 13, 2011.

② David Shambaugh, “Coping with a Conflicted China,” *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 2011, p. 7; Linda Jakobson and Dean Knox, “New Foreign Policy Actors in China,” SIPRI Policy Paper, No. 26, 2010.

can countries are also encountered numerous challenge, especially the interference from outside and lack of inner conflict solved mechanism. For the future, African peaceful development is based on the ownership, and African countries should promote regional cooperation, increase the collective capability to resist pressures, meanwhile, international society should focus its support to Africa on the capability building. From another aspect, China-African Think Tanks can play more positive roles.

Key Words: Africa; development; think tank

A Maritime Vision for a Real security in Sino-African Relations

Manuel Correia de Barro, Colonel, Center of Strategies Studies of Angola.

Abstract: A maritime vision is an important and many times forgotten aspect on security issues. One must acknowledge the importance of maritime security and safety, even with all its complications and shortcomings. Where there are opportunities, there are also threats. Not only the natural ones but especially those that are an exclusive product of man's malignancy, ambition, selfishness and short sightedness, and even those that in essence and at the beginning may be natural, but increase due to men unwariness and negligence. There is no reason that can validate a country's lack of a defined maritime vision, especially when such a decision is political and thus taken at the state level. Creating or improving a maritime vision that can carry ahead successfully the governance of the world's oceans, is an enormous and difficult but attainable objective in a short / medium term. China, as an ancient naval player and a great emerging power, is now trying to play a more important role in maritime safety and security issues; Africa needs to be prepared to fulfil its own role in this important issue. China as a recent player can help us with new and original ideas.

Key words: Africa; security; sea; maritime vision; China

Starting to Build? China's Role in UN Peacekeeping Operations

Bernardo Mariani, security analyst, Saferworld.

Abstract: The nature of UN peacekeeping operations, as well as China's position toward it, have been changing profoundly in the past 20 years. China's desire to participate in the peacekeeping is on the growth, thus creating a win-win situation. Under the guidance of non-interference and constructive engagement, China begins to construct the framework of peacekeeping operations. But with the increasing complexity of peacekeeping missions, China's position in peacekeeping needs to be accommodated with global security and stability, the recipient country's future and its own development, which can help China better cope with the challenges of the 21st century.

Key words: China; UN; Peacekeeping operations

On the changing situation in West Asia and North Africa and China's diplomacy

Liu Zhongming, Professor of the Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University.

Abstract: China's reactions to the impact of the changing situation in West Asia and North Africa went through a process from the emergency response to overall cooperation. In this process, China has achieved a great success. Currently, China should coordinate the domestic and international situation and realize the influence of the changing situation. China should attach great importance to the impact of the change in the situation of West Asia and North Africa, and regard it as a challenge from the external environment test, and objectively understand this situation's impact on China's international environment; China should further summarize the valuable experience to respond to change in the situation of West Asia and North Africa, and point out the problems. China needs to select a plan or long-term diplomatic strategy in the Middle East and the means to achieve the aims. In particular, China should further enhance the understanding of the strategic position of the Middle East, and needs a moderate expansion of participation in the Middle East affairs on the basis of adhering to the traditional diplomatic principle.

Key words: the changing situation in West Asia and North; Impact;