

【编者按】今年是联合国成立70周年。本刊约请相关学者分别从国际和平与安全、人权和发展的角度对联合国在世界舞台中的地位与作用以及中国与联合国的关系进行探讨,希冀进一步推动中国的联合国研究。

# 联合国与国际 和平与安全的维护\*

李东燕

【内容提要】联合国成立70年来,在维护国际和平与安全方面做出了重要贡献,尤其在冲突的斡旋与调解、派遣维持和平行动部队、促进国际法和国际规范、协调不同行为体等方面。随着国际和平与安全形势及相关理念的变化,联合国维护和平与安全的手段和途径也发生了变化。冷战结束后,人的安全成为和平与安全的重要内容,除传统的维持和平行动外,预防外交、强制和平、建设和平、保护的责任等都成为联合国多层面、综合性和平行行动的组成部分,政治与司法方面的介入明显增强,区域组织的作用不断上升。虽然联合国的作用具有局限性和争议性,但在应对新的全球安全威胁、促成全球安全治理和伙伴关系以及推进和平文化和国际法建设等方面,联合国仍然具有不可替代的作用,也得到广大会员国的认同和支持。中国支持联合国在和平与安全领域发挥核心作用,逐渐扩大了对联合国的参与,完成了从被动、简单型参与向主动、建设性参与的转变,并承诺为维护国际和平与安全做出更大贡献。

【关键词】联合国;安全治理;维持和平;国际组织;秘书长外交

【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。(北京邮编:100732)

【中图分类号】D815 D831.2 【文献标识码】A 【文章编号】1006-9550 (2015)04-0004-19

\* 感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审人提出的意见和建议,文中错漏由笔者承担。

诞生于70年前第二次世界大战之后的联合国,其宗旨就是维护国际和平与安全。随着国际格局和世界安全形势的变化,联合国在和平与安全领域中的作用也在发生着变化,包括和平与安全概念的变化、和平与安全威胁的变化以及维持和平与安全手段和方式的变化。70年来,联合国经常受到来自不同方面的批评和质疑,但联合国在许多方面做出的贡献和努力也得到广泛的认同。作为当前全球最大、最具代表性的国际组织,联合国的作用仍将是重要的、不可替代的。

## 一 联合国在和平与安全领域的主要作用

维护国际和平与安全是《联合国宪章》赋予联合国的首要使命。70年来,已有大量学术研究和政策研究成果对联合国在这一领域的作用进行评估和评价。但由于各自的评价标准不一致,得出的结论也很不相同,甚至相反。最为普遍的看法是,联合国在这一领域的作用和表现是“混杂的”。一方面,我们可以列举出联合国种种的不成功或不作为案例,如集体安全机制长期失效、联合国难以解决有大国卷入的冲突、无法阻止大国发动的战争、一些维和行动不能达到预期效果等;<sup>①</sup>另一方面,即便是最悲观的评价,也会承认联合国在维持和平与安全领域是有成就、有贡献的。在以下4个方面,联合国作用的“不可替代”、“独一无二”特性表现得比较明显。

### (一) 斡旋与调解冲突

根据《联合国宪章》,谈判、调查、调停、和解、公断、司法解决是冲突解决的首选途径。通过和平手段解决争端,这也是联合国维持和平与安全的首选途径和最经常采用的方法。在冲突解决过程中,联合国的斡旋和调解作用虽然并不是决定性的,很多努力也以失败告终,但联合国能够为冲突方提供一种相对中立的、随时准备且具有专业经验的选择方。

冷战时期,在安理会很难达成一致的情况下,具有联合国特色的“秘书长外交”开始出现。秘书长利用自己的职务便利和个人影响,穿梭于冲突各方之间,进行斡旋和调解。逐渐地,会员国对秘书长个人外交的需求不断增加。从联合国建立初期至今,联合国秘书长和秘书处已形成一整套斡旋与调解机制(good offices),并提出了指导冲突调解的基本原则和意见。联合国大会还就加强调解在冲突解决和冲突预防方面的

<sup>①</sup> Paul Kennedy, *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*, Toronto: Harper Collins Publishers Ltd., 2006, pp.101-112.

作用通过了决议。<sup>①</sup> 在联合国方面,来自秘书长的斡旋与调解行动往往是最迅速、最灵活的。在有些情况下,秘书长外交成为各方之间“唯一的交流渠道”。<sup>②</sup> 几乎每位秘书长都有一些富有成效的调解案例,例如,达格·哈马舍尔德(Dag Hammarskjold)主动开展对苏伊士运河冲突的调解,推动埃及与法国、英国方面的谈判;吴丹(U Thant)在英国和巴林与伊朗独立问题上开展了秘书长外交斡旋,促成了谈判,使危机得到化解;1988年,哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔(Javier Perez de Cuellar)在调解两伊战争方面发挥了重要作用,促使双方达成了停火协议。

如今,在所有冲突问题上,无论作用大小、结果如何,联合国都能以斡旋和调解方存在。在叙利亚问题上,面对极端困难的情况,联合国方面仍然积极参与调解,保持随时介入状态。2012年,科菲·安南(Kofi A. Annan)被联合国任命为叙利亚危机联合国与阿拉伯国家联盟(阿盟)联合特使,提出了结束叙利亚冲突的“六点计划”,得到安理会和会员国的支持。在叙化学武器问题上,无论是政府还是反政府方面,无论是美国还是俄罗斯,也都能够认同联合国的作用。在缅甸问题上,中国对联合国秘书长的斡旋给予了高度评价:“秘书长积极开展联大赋予的对缅甸的斡旋使命,国际社会应对秘书长的不懈努力和取得的积极成果予以客观、公正的评价。”<sup>③</sup>

## (二) 从维持和平到建设和平

联合国在和平与安全领域的作用必定要涉及联合国的维持和平行动。纵观联合国创建和开展维持和平行动的实践,虽不能说成果显著——联合国在索马里的失败、在卢旺达的不作为、从叙利亚的撤出以及苏丹、刚果民主共和国形势的反复无常,都可被用作联合国失败的案例,但至少从以下方面看,维持和平行动的作用和效果还是得到普遍认同的:其一,在冲突暂时无法解决的情况下,为冲突方提供一个可以接受的临时方案,如塞浦路斯、克什米尔、巴勒斯坦问题等。其二,在已签订停火协议的情况下,协助管理、控制、缓和争端,实现局势的转变。其三,为冲突地区的平民保护、难民安置提供一定帮助。<sup>④</sup> 《联合国宪章》并没有关于维持和平行动的规定和安排。冷战时期,集体安全失效,安理会作用受阻。在这种情况下,联合国开创了维持和平行动这一新

① 联合国:《有效调解指导意见》,http://www.un.org/wcm/webdav,登录时间:2015年2月10日。

② 哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔:《联合国秘书长的作用》,载亚当·罗伯茨、本尼迪克特·金斯伯里主编,吴志成等译,《全球治理——分裂世界中的联合国》,北京:中央编译出版社2010年版,第133页。

③ 《刘振民大使在安理会听取秘书长关于缅甸问题公开通报会上的发言》,http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jialh/allhrd/yz/t572727.htm,登录时间:2015年3月5日。

④ 参见萨利·莫菲特:《联合国维和与监督选举》,载亚当·罗伯茨、本尼迪克特·金斯伯里主编:《全球治理——分裂世界中的联合国》,第224页;Brian Urquhart, “The United Nations in the Middle East: A 50-Year Retrospective,” *Middle East Journal*, Vol.49, No.4, 1995, pp.572-581。

模式,即以监督停火为目的,以中立、所在国同意、非自卫情况下不使用武力为“三原则”的维持和平行动,成为介于《联合国宪章》第六章《和平解决冲突》和第七章《强制性措施》之间的第“六.五”章行动。维持和平行动的创立为联合国在大国对抗的夹缝中发挥作用找到一种新的形式。这一行动的创立与哈马舍尔德秘书长在工作中的主动性和外交智慧密不可分。

随着冷战后国际形势的变化,维和行动在内容和形式上都发生了很大变化,除最初形成的以监督停火、隔离冲突方为主要目的的传统维和形式外,预防外交(preventive diplomacy)、建立和平(peacemaking)、强制和平(peace-enforcement)、建设和平(peace-building)等概念逐渐形成。“建设和平委员会”的建立也是联合国在和平与安全领域的一项创新,该委员会作为一个咨询机构,旨在帮助冲突后国家建设和平。新概念、新使命、新机构的创立扩大了联合国在和平与安全领域的作用。

70年来,联合国陆续为一些国家提供了维持和平、建设和平等方面的服务。1988年前,联合国在中东、印度和巴基斯坦、巴勒斯坦、刚果共和国、也门、塞浦路斯等国家和地区进行了13项维持和平行动,在监督停火、缓解紧张局势、为平民提供帮助等方面取得了一定成效。冷战结束后,联合国维和行动数量大增,规模不断扩大,形式也更加多样化。仅1991年至1994年,联合国就开展了17项维和行动,比过去40年开展的维和行动总数还多。截至2014年12月31日,联合国自1948年以来开展的维和行动共计69项,正在进行的维和行动有16项。维持和平行动遍及亚洲、非洲、欧洲和拉丁美洲等各个地区,128个会员国为维和行动提供了军事人员和警察。至2015年1月,共有约10.4万名维和人员被部署在联合国维和所在国家和地区。上述事实说明,会员国对联合国维和行动仍有需求,而且也是支持的。

1948年以来,在联合国业已完成的50多项维和行动中,一些行动达到了维持和平、促进和解乃至结束冲突的目的,被认为是成功的样板,如纳米比亚、柬埔寨、萨尔瓦多、危地马拉、莫桑比克、塔吉克斯坦和东帝汶等。一些正在进行中的维和行动与建设和平项目也取得了一定成效,如塞拉利昂、布隆迪等。塞拉利昂行动被联合国和国际社会视为取得“巨大成功”的案例,“展示了这个世界性机构可如何满足冲突中国家在迅速变化的全球环境下的需要和需求”,<sup>①</sup>主要表现为以下6个方面:(1)促成谈判,使敌对双方重回谈判桌;(2)部署了监测停火部队;(3)完成了解除武装、复员和重返社会方面的工作;(4)帮助50多万难民和流离失所者返回家园;(5)协助举行了该国“有

<sup>①</sup> 《联合国塞拉利昂特派团总结资料》, <http://www.un.org/zh/peacekeeping/missions/past/unamsil/overview.htm>, 登录时间:2015年3月7日。

史以来第一次自由公正的总统和议会选举”；(6)在全国恢复了政府领导,组织了国家和地方选举,重建了国家安全机关。<sup>①</sup>

资深联合国官员、联合国问题专家布莱恩·厄克特(Brian Urquhart)对联合国在中东50多年和平进程中的作用做出的评价是:总体看来,联合国在缓解中东紧张关系、为当地平民提供帮助以及为和平创造条件等方面发挥了积极的作用,虽然联合国的地位是“外围”的,但许多重要工作仍在继续。就联合国组织的维和行动而言,其中一些效果可能更好,而另一些则不够理想,或是失败的。即便是同一案例,在某一时段可能是成功的,而另一时段可能是失败的。在厄克特看来,在1956年、1958年、1973年和1978年这些年份,联合国在中东和平进程中的作用相对比较大,也比较成功。<sup>②</sup>

### (三) 构建全球安全伙伴关系

作为规模最大、最具广泛性和代表性的全球性组织,联合国具备了动员、协调、整合全球不同行为体参与和平与安全事务的条件。联合国提供了一个最大、最包容的平台,并以一个国际组织的身份扮演着全球安全伙伴关系的倡导者、推动者和组织者的角色,这种努力对维持和平与安全,无论在冲突解决方面还是在应对全球威胁方面,都是非常重要的。

#### 1. 大国间经常性磋商机制

虽然集体安全机制的作用经常受阻,在一些问题上安理会五大常任理事国之间无法形成一致,但安理会机制为大国在和平与安全问题上保持经常性联系和磋商做出了安排。与联合国大会不同,安理会各理事国设有常驻代表,每年定期开会,也可根据情况需要随时开会。冷战结束后,安理会每年举行会议的次数大幅度增加。2010年,安理会举行会议182次,2011年213次,2012年184次,2013年172次。也就是说,围绕和平与安全问题,安理会五大常任理事国每年有大约190次一起交流、磋商的机会。目前来看,只有联合国可以提供这样一种机制安排。有研究论证,安理会机制不仅增加了常任理事国之间接触的密度,也有助于增加常任理事国之间的高级别联系。<sup>③</sup>1992年联合国举行了首次安理会首脑会议,2000年安理会再次举行首脑会议,虽然没有如秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利(Boutros Boutros-Ghali)建议的那样每隔一年

<sup>①</sup> 《联合国塞拉利昂特派团总结资料》, <http://www.un.org/zh/peacekeeping/missions/past/unamsil/overview.htm>, 登录时间:2015年3月7日。

<sup>②</sup> Brian Urquhart, “The United Nations in the Middle East: A 50-Year Retrospective,” pp.572-581.

<sup>③</sup> David Bosco, “Assessing the UN Security Council: A Concert Perspective,” *Global Governance*, Vol.20, Issue 4, 2014, p.550.



一次,<sup>①</sup>但2005年和2010年也都举行了安理会首脑会议。此外,安理会就重要问题举行部长级会议也成为惯例。安理会成员,尤其是常任理事国之间的合作对联合国发挥作用显然是至关重要的。

## 2. 与区域组织的合作机制

《联合国宪章》第八章对与区域组织在维持和平与安全事项上的合作做出了安排。随着区域组织作用的上升,它已日益成为联合国重要的合作伙伴。安理会已经通过多个关于加强联合国与区域组织在和平与安全领域合作的决议。例如,2012年安理会第2033号决议再次强调了联合国与区域组织,尤其是非盟和欧盟建立“有效伙伴关系”的重要性。<sup>②</sup> 联合国与非盟、欧盟以及西非国家经济共同体等区域或次区域组织之间的合作越来越密切,一些联合国维持和平与建设和平行动还会有多个合作伙伴参与。联合国与区域组织的合作提升了双方在维持和平与安全领域的作用和能力,也增加了彼此的合法性。

## 3. 与民间社会和非政府组织的合作

国际非政府组织、民间社会组织包括私人部门在内的非政府行为体也被纳入联合国伙伴关系之内,在秘书长报告、安理会决议及维持和平与建设和平授权方面,都强调了非政府组织和民间社会参与的必要性,并在冲突解决的和平进程和冲突后的重建进程中吸纳民间社会组织的参与。例如,安南秘书长时期,对“延揽民间社会,使其成为联合国真正的工作伙伴”给予了极大的推动。<sup>③</sup> 2004年,秘书长任命的“联合国与民间社会关系知名人士小组”还就如何促进联合国与民间社会、私营部门之间的关系提出了一整套建议。安理会关于建设和平委员会建立的决议中“确认民间社会和非政府组织,包括妇女组织对建设和平努力的重要贡献”。<sup>④</sup>

可以说,联合国试图建立起最广泛的全球和平与安全合作关系,联合国组织也具有动员、协调及整合不同行为体参与的机制和经验。

## (四) 倡导和平文化,促进国际法的发展

作为国际组织,通过在其会员国当中宣传、推广和平文化与价值原则,力促通过国

① 布特罗斯·布特罗斯-加利:《和平纲领》,纽约:联合国新闻部1992年版,第46页。

② 安理会决议,S/RES/2033, <http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/2012.shtml>, 登录时间:2015年3月9日。

③ 科菲·安南:《在转变中自我更新——关于联合国工作的年度报告1997》,纽约:联合国新闻部1997年版,第5页。

④ 联合国大会决议,A/RES/60/180, [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/180](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/180), 登录时间:2015年3月8日。

际法和和平解决争端,消除暴力文化和手段,这是联合国一直努力从事的一项事业,尤其是教科文组织的宗旨和职责。联合国教科文组织章程及《和平文化宣言和行动纲领》强调,“战争起源于人之思想,故务需于人之思想中筑起保卫和平之屏障”,“联合国欲免后代再遭战祸的任务要求转变到一种和平文化”。<sup>①</sup> 1999年联合国大会通过的《和平文化宣言和行动纲领》将“和平文化”、“非暴力文化”作为一种普遍的“价值、态度和行为”来推广,呼吁国家、组织和个人在不同领域进行“以和平为准文化设立的行动”,包括推动妇女更积极参与冲突的预防和解决,开展人权与和平文化的推广,向儿童“灌输促进和平与非暴力文化”等。<sup>②</sup>

虽然对“和平文化”是否能起到促进和平的作用仍存在不同看法,但至少联合国倡导的“和平文化”、“文明对话”等活动有助于在大环境和小环境两个层面营造和平氛围,为抗衡暴力、仇恨、战争文化的影响提供另一种价值、态度和行为上的选择。例如,在一些非洲冲突国家,联合国和民间组织通过宣传和和平文化,调动了当地妇女参与和平进程的意识,一些妇女组织以自己特有的方式,参与了推进民族和解与和平谈判的进程。

在国际法治建设方面,联合国一直努力推动国际法的建设与发展,鼓励通过法律手段解决争端。联合国也为推动军备控制与裁减谈判以及促进国际海洋法、南极条约、外层空间法等领域的发展做出了贡献。联合国长期以来在多边裁军领域的努力得到普遍认同,在推动《不扩散核武器条约》、《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》(《禁止化学武器公约》)、《禁止发展、生产、储存细菌(生物)及毒素武器和销毁此种武器公约》(《禁止生物武器公约》)、《全面禁止核试验条约》、《渥太华禁雷公约》等文件的通过方面,联合国起到了助推作用。在推动国际法建设方面,联合国的作用显然是独一无二、不可替代的。

## 二 联合国在和平与安全领域作用的变化

70年来,随着世界形势和国际格局的变化,联合国在和平与安全领域的作用也发生了变化。就维护和平与安全而言,联合国在职能、任务、手段和方式等方面都发生了变化。

<sup>①</sup> 联合国大会决议, A/RES/53/243, [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/53/243](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/53/243), 登录时间:2015年3月8日。

<sup>②</sup> 联合国大会决议, A/RES/53/243, [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/53/243](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/53/243), 登录时间:2015年3月8日。

## (一) 和平与安全威胁的变化

冷战结束后,联合国面临的和平与安全威胁发生了变化。

第一,国家内部冲突数量上升,冷战结束后,联合国很快转向应对发生在国家内部的各种族和宗教冲突以及因国家分离或政治动乱导致的国内冲突。第二,由于科索沃、卢旺达等事件的发生,对“人的安全”所构成的威胁也被视为对和平与安全的威胁,应对人道主义危机、提供平民保护成为联合国在和平与安全领域的一项重要任务。第三,九一一事件之后,恐怖主义、大规模武器扩散等成为国际和平与安全面临的新威胁。第四,对健康、妇女儿童等事关“人的安全”构成的威胁更加突出。安南曾用“软威胁”来描述冷战后除战争威胁之外的新安全威胁,相信人们更关切的是他们安全面临的“软威胁”,包括环境问题、传染疾病、经济失调、犯罪、家庭暴力等。<sup>①</sup> 2014年,潘基文(Ban Ki-moon)提到的危及国际和平与安全的“新威胁”包括恐怖主义、有组织犯罪、毒品、人口走私及“埃博拉”病毒等。<sup>②</sup>

## (二) 维持和平与安全的理念与原则的变化

面对变化了的安全形势和安全威胁,联合国传统的“安全”概念发生了变化。一方面,对《联合国宪章》中的一些原则和内容有了新的解释;另一方面,通过联合国秘书长报告、大会宣言、安理会决议等形式,建立起新的安全概念。<sup>③</sup> 联合国安全概念的变化主要体现在人权与主权联系的建立,即“人的安全”被纳入联合国“和平与安全”范畴,对“人的安全”构成的威胁亦构成对《联合国宪章》第七章所涉及的“国际和平与安全”之威胁。根据联合国“保护的责任”,在一个国家有严重、系统地侵犯人权和违反国际人道主义法的情况发生,而政府又不能提供保护的情况下,联合国可以根据《联合国宪章》第七章采取行动。安理会决议还认定“性暴力作为一种战争手法和策略”,可构成危害人类罪或种族灭绝罪以及战争罪,<sup>④</sup>如根据“保护的责任”,在这种情况下是可以适用《联合国宪章》第七章采取强制性措施的。安理会决议还认定艾滋病、埃博拉病毒等一些非传统安全问题构成对和平与安全的威胁。这代表了冷战后联合国在和平与安全领域作用发生变化的一大趋势。自20世纪90年代以来,在联合国

① 联合国秘书长2003年《联合国工作报告》,A/58/1(2003),<http://www.un.org/chinese/documents/sgrep/gasrep.htm>,登录时间:2015年3月5日。

② 《秘书长关于联合国工作的报告》,<http://www.un.org/zh/sg/speeches/reports/69/report-peace.shtml>,登录时间:2015年3月5日。

③ 有关联合国安全观的变化,可参见李东燕:《联合国的安全观与非传统安全》,载《世界经济与政治》,2004年第8期,第49-54页。

④ 安理会决议,S/RES/2106(2013),<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/2013.shtml>,登录时间:2015年3月9日。



维持和平行动的授权中,几乎都包括了人权保护、平民保护、妇女与儿童保护、艾滋病预防等涉及“人的安全”方面的内容。联合国也以“反人类罪”为依据,对一些国家采取了强制性措施,利比亚就是最典型的一例。

### (三) 和平与安全议题的扩大

自 20 世纪 90 年代以来,联合国和平与安全议题呈现扩大化趋势。如今,除预防冲突、维持和平、建设和平之外,联合国和平与安全议题还包括裁军、非殖民化、反恐、选举援助、儿童与武装冲突、地雷行动、体育促进发展与和平、防止性剥削和性侵犯以及妇女等。

2001 年九一一事件后,安理会连续通过了若干国际反恐决议,宣告一切恐怖主义行为都是对国际和平与安全最严重的威胁之一,是对所有国家和全人类的挑战,需根据《联合国宪章》采取一切手段消除恐怖行为对国际和平与安全的威胁。<sup>①</sup> 随着“伊斯兰国”恐怖活动的猖獗,仅 2014 年一年内,安理会就通过了 6 项关于恐怖主义行为对国际和平与安全构成威胁的决议。

2000 年,安理会就艾滋病问题通过了一项决议,并就艾滋病对非洲和平与安全的影响进行了公开辩论。这是安理会第一次将一个健康方面的问题作为对和平与安全的威胁来讨论。安理会通过的第 1308(2000)号决议确认艾滋病毒可对社会所有部门和所有阶层产生毁灭性影响,若不加以控制也会对稳定与安全构成威胁。<sup>②</sup> 从此,艾滋病问题进入了安理会议题。2014 年,安理会决议确认“非洲埃博拉爆发的空前程度构成对国际和平与安全的威胁”,<sup>③</sup>使健康安全问题在安理会议程上的地位再次凸显。

2000 年安理会通过的第 1325 号决议特别强调了妇女在参与和平进程和冲突后重建中具有“至关重要”的作用,确认“要将性别观点纳入维持和平行动的主流”,<sup>④</sup>使“妇女、和平与安全”正式进入安理会议程。安理会在 1999 年和 2000 年各通过了一项关于“武装冲突与儿童”的决议,即 1999 年的第 1261 号决议和 2000 年的第 1314 号决议,使这一问题也成为安理会议题之一。

<sup>①</sup> 安理会决议,S/RES/2133(2014)、S/RES/1373(2001),<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/>, 登录时间:2015 年 3 月 9 日。

<sup>②</sup> 安理会决议,S/RES/1308(2000),<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/2000.shtml>, 登录时间:2015 年 3 月 9 日。

<sup>③</sup> 安理会决议,S/RES/2176(2014)、S/RES/2177(2014),<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions>, 登录时间:2015 年 3 月 9 日。

<sup>④</sup> 安理会决议,S/RES/1325(2000),<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions>, 登录时间:2015 年 3 月 9 日。

#### (四) 维持和平与安全的途径和手段的变化

随着安全威胁、安全议题和安全相关概念的变化,联合国维持和平与安全的手段和途径自然也随之而变。这种变化主要体现在手段与途径的多样性、综合性和介入性上。联合国初期的维和行动以“不干涉内政”和“中立”为特征。冷战结束以来,除了“强制和平”、“人道主义干预”、“保护的责任”这类强制手段外,联合国更倾向于通过推进民主选举、促进法治、提高人权保护意识及倡导和平与非暴力文化、恢复和促进社会发展等方式,以实现维护和平与安全的目的。在通过民主选举促和平思路的指导下,联合国维和行动也从以监督停火为主的传统型维和行动转向包括组织和监督选举、支持国家制度建设和法治建设、促进社会经济发展等内容的综合性、多层面混合行动。此外,联合国也更多地转向对国家内部决策的影响和介入,加利在《和平纲领》中提出,要把联合国的工作重点放在“国内”,“放在落实经济、社会和政治决策的地方”。<sup>①</sup>而他的继任者安南更是国内、国际法治的支持者和推动者。

第一,强化政治介入,推进民主和平。安南任秘书长后,在联合国大力推进“民主和平”和“善治”,将其视为“防止战争和灾难”之途径。<sup>②</sup>自20世纪90年代以来,联合国维持和平行动大都带有与“援助选举”、“监督选举”相关的授权。联合国参与了冲突后国家组织、动员、监督选举工作,如提供安全保护、技术咨询、后勤支持、人员培训、选民教育、计算机应用和短期督察等。“促成停火协议—协助举行选举—协助国家制度和法治建设”,这已成为联合国维持和平、建设和平的基本路径和手段,成为90年代以来联合国维持和平行动经常性授权。为此,联合国成立了政治事务部的“选举援助司”,作为联合国系统援助选举方面的协调机构。“联合国在过去20年里总共为100多个国家提供了选举援助。”<sup>③</sup>

第二,强化司法介入,推动国内、国际法治建设。如果说联合国加强对和平与安全问题的政治介入是一种“民主促和平”思路,与其相配套的则是联合国推动的“法治促和平”。这一努力在2000年后逐步增强,2003年最终被“史无前例”地纳入安理会议程。<sup>④</sup>联合国大会于2012年9月在其法治问题高级别会议上通过了一项被称为具有历史意义的宣言——《国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言》(简称《宣言》),各国首脑及代表在《宣言》中重申将“致力于法治”,强调“法治是各国间友好平

① 布特罗斯·布特罗斯-加利:《和平纲领》,第46页。

② Kofi A. Annan, *Preventing War and Disaster: A Growing Global Challenge*, New York: United Nations Department of Public Information, 1999.

③ 联合国日常议题:《选举援助》,http://www.un.org/zh/globalissues/elections/,登录时间:2015年3月10日。

④ 弗雷德里克·艾克哈德著,徐莹、王金鹤译:《安南传》,北京:中国人民大学出版社2010年版,第198页。

等关系的基石”,是“公正、公平的社会得以建立的基础”。宣言再次强调法治与民主、人权一起“同属普遍和不可分割的联合国核心价值 and 原则”。<sup>①</sup>

一方面,联合国在维持和平、建设和平行动授权中增加了司法建设、加强法治的相关内容,如重建警察局、法庭和监狱等。在维和人员中,司法人员及警察的数量增长最为明显。以各年1月份为例,1995年联合国部署的民事警察为1169人,1999年上升到2539人。2000年后,维和警察突增到4000人以上,2012年达到1.4万人,2013年为1.3万人。<sup>②</sup>联合国还建立了“法治协调和资源小组”,负责协调法治工作,以帮助“建设国家司法部门各机构的能力”,协助填补“冲突后社会中存在的法治真空”。<sup>③</sup>

与此同时,联合国加大推动会员国国内法治建设与国际司法建设,力图密切安理会和国际法院、国际刑事法院的关系,包括将有关情势提交国际刑事法院。联合国还通过特设刑事法庭、混合法庭等途径,在全球各地开展法治活动,尤其是在非洲。在2012年国际刑事法院成立十周年之际,安理会还就“和平与正义:国际刑事法院的作用”这一议题举行了全天辩论,探讨国际刑事法院作为一种预防性外交工具的作用。

第三,从强制和平、维持和平到建设和平的多层面、综合性介入。冷战结束后,联合国在维持和平与安全手段方面,还表现为军事手段和非军事手段同时增强的趋势。一方面,联合国更强调通过非军事手段应对新的全球威胁,如前文提到的通过政治、法治、经济手段维护和平与安全,预防冲突;另一方面,联合国授权根据《联合国宪章》第七章内容采取一切措施的情况也增多,基于传统“三原则”的中立维和发展为多层次、综合性的“和平行动”,其中既包括带有强制性军事行动内容的“强制和平”,也包括涉及选举、制度建设、法治建设等内容的“建设和平”。例如,2013年安理会根据决议在刚果民主共和国行动中建立一支“干预旅”,以便必要时采取“强有力”的“进攻行动”,以解除武装团体的作战能力,协助削弱武装团体对国家权力和平民安全之威胁。<sup>④</sup>在行动中,联合国方面采用了武装直升机、大炮、地面部队、装甲车等行动以保护平民。再如,2013年联合国向马里派遣的是一支“多层面综合稳定特派团”,其授权自然体现了多层面和综合特点,包括根据《联合国宪章》第七章采取行动,保护平民,也包括支持重建国

① 《国内和国际的法治问题大会高级别会议宣言》,A/RES/67/,[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/1](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/1),登录时间:2015年3月10日。

② Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Operations(1995-2004),Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Operations(2005-2014),<http://www.un.org/zh/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>,登录时间:2015年3月10日。

③ 秘书长的报告:《冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法》,S/2004/616,[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/2004/616](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2004/616),登录时间:2015年3月10日。

④ 安理会决议,S/RES/2098(2013),[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp),登录时间:2015年3月11日。

家行政机构和开展政治对话及选举进程。<sup>①</sup> 可谓政治、军事、经济、法律手段并用。

### (五) 参与行为体扩大, 大国支持增强

70年来, 参与和支持联合国在和平与安全领域活动的会员国和其他行为体增多, 联合国在这一领域的作用及合法性得到更大认同。

维和行动初期, 出于中立考虑, 大国一般不参与维和部队的派遣, 中小国家是维和人员的主要来源。多数有大国卷入的问题也不被提交联合国, 安理会很难通过决议并采取一致行动。冷战结束后, 安理会常任理事国一致性增强, 在许多安全问题上能够达成一致, 对联合国维持和平行动等给予更大的支持。1954年安理会通过2项决议, 1964年通过14项, 1984年通过14项, 1994年通过73项, 2013年通过63项。<sup>②</sup>

冷战之后, 随着维和行动规模和任务的扩大, 大国在人员派遣上的参与成为必要, 甚至成为一些维和行动能否成功的关键因素。20世纪90年代, 美国、法国、英国和加拿大等都一度是维和部队的主要派遣国家。例如1995年5月, 在派遣国家中, 法国排第一, 英国第二, 美国第五, 加拿大第七, 俄罗斯第十五。<sup>③</sup> 如今, 安理会五大常任理事国虽然不是维和部队的派遣大国, 但也或多或少地派遣了维和部队和警察。2000年, 赴塞拉利昂撤离英国公民的800名英国特遣部队成功解救了被围困的联合国维和人员, 并应联合国秘书长要求, 继续留下参与联合国在塞拉利昂的行动。法国军队在科特迪瓦、马里等行动中扮演了重要角色。中国派遣的维和军警人数也在增加, 成为安理会常任理事国中派遣维和人员最多的国家。与冷战时期不同, 如今的联合国维和行动都有安理会决议授权, 得到常任理事国的同意。

新兴经济体国家和一些地区大国逐渐成为联合国维持和平行动会费分摊大国以及建设和平基金的重要捐助国, 同时也是维和人员重要的派遣国。印度、中国、南非和巴西在维和人员派遣数量上排在前20名内。除印度、巴基斯坦、孟加拉国等传统维和派遣大国外, 更多国家加入到联合国维和派遣国行列中。1990年提供维和人员的国家只有46个, 2015年1月联合国维和派遣国家已达120多个。特别是一些非洲、中东国家, 已经成为主要的维和派遣国。

正如前面提到的, 联合国与区域组织在和平与安全领域的合作不断扩大, 区域组织越来越多地参与到维持和平、建设和平、预防外交、冲突解决等行动中。例如, 非洲

<sup>①</sup> 安理会决议, S/RES/2100(2013), [http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp), 登录时间: 2015年3月11日。

<sup>②</sup> 根据联合国安理会各年通过的决议统计, <http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/>, 登录时间: 2015年3月10日。

<sup>③</sup> Monthly Summary of Military and Police Contribution to United Nations Operations(1995-2004), <http://www.un.org/zh/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>, 登录时间: 2015年3月10日。

联盟与联合国共同组成了达尔富尔“混合行动”，西非国家经济共同体和马诺河联盟参与了联合国利比里亚特派团的工作，欧盟及欧安会是联合国科索沃行动的参与方，联合国几内亚比绍“建设和平综合办事处”的合作伙伴包括非洲联盟、西非国家经济共同体、葡萄牙语国家共同体和欧盟等。

随着和平与安全概念和议题的扩大，除安理会、联合国大会等主要机构外，人权委员会、建设和平委员会以及联合国系统其他机构，如专门机构、相关机构、附属机构、基金等，都被纳入维持和平与建设和平的伙伴关系之中。此外，其他国际组织和非政府组织也成为伙伴关系的一部分。在利比亚问题上充分体现了这一变化特征。在整个过程中，联合国大会、安理会、人权理事会、国际刑警组织、国际刑事法院等都参与其中。难民署、世界银行、开发计划署、联合国妇女、儿童基金、粮农组织等机构是许多维持和平、建设和平行动的合作伙伴。

总之，参与联合国和平与安全领域的行为体呈多元化趋势，除人权、人道主义机构的介入外，司法机构的介入最为明显。正是由于冷战后广大会员国的支持和参与，联合国在和平与安全领域的作用上升，合法性也得到更大程度的认同。虽然对联合国授权使用武力问题仍存争议，未经联合国授权使用武力的情况也仍有发生，但首先将问题提交安理会，寻求联合国授权，已得到广大会员国的认同。即便是美国或北约，在国际上采取武力行动之前，也会先经过安理会的程序，以寻求更大的合法性支持。

### 三 中国在联合国和平与安全领域的参与

作为在反法西斯战争中做出重要贡献的国家，中国参与了联合国及其宪章的创立过程，是联合国的创始会员国之一。但随着中国内战的发生以及后来冷战的出现，再加上国内政治的影响，从1971年恢复中华人民共和国联合国席位到20世纪80年代之前，中国除了在联合国给予民族解放运动和反帝、反殖、反霸斗争以道义上的支持外，没有参与联合国的多边维和行动。改革开放和冷战的结束为中国参与联合国和平与安全领域的合作铺平了道路。中国从80年代末开始参与联合国的维持和平行动，并逐渐加入一些相关的联合国机构和条约。中国的参与经过了一个逐步适应、逐步扩大、逐步提升的阶段，并实现了从被动、简单型参与向主动、建设型参与的转变。

#### （一）中国在联合国和平与安全领域的作用

随着中国的改革开放和自身实力及影响力的上升，中国在财力、物力、人力及组织建设等方面，为联合国和平与安全事业做出了自己的贡献。



第一,中国坚持走和平发展道路,是维护国际和平与安全的一支重要力量。改革开放后,中国坚持和平与发展两大主题,在国内和国际上都将维护和平与发展环境作为中心任务和目标,主张通过和平途径解决国际争端。中国选择改革开放、走和平发展的道路,为中国参与联合国和平与安全领域的合作提供了可能性,也使中国成为一支维护世界和平与安全的重要力量。在人权、军控、维和等领域,中国改变了过去不参与的立场。在联合国成立70周年之际,中国政府一再强调恪守《联合国宪章》精神与和平共处五项原则,共同维护《联合国宪章》和二战成果,发出加强联合国,永不再战,持久和平的呼吁。<sup>①</sup>作为崛起中的大国和安理会常任理事国,中国的和平选择和对《联合国宪章》原则的支持,这本身就是对维护世界和平与安全的重要贡献。

第二,中国与联合国在和平与安全领域的合作不断加强。中国一再强调坚定地支持联合国在国际和平与安全问题上发挥重要作用,支持联合国开展的维持和平与建设和平事务,并根据联合国的需求,逐步扩大了维和人员的派遣规模和范围。截至2014年年底,中国向联合国维和行动派出2.5万多人次的维和人员,参与了亚洲、非洲、欧洲及美洲各个地区的维和行动。2013-2014年,中国维和部队的派遣又有了进一步扩大。2013年,中国政府决定向马里稳定团派遣大约400名工兵、医疗和警卫分队。同年,中国决定向利比里亚派遣140名成建制防暴警察。2014年,应联合国邀请,中国决定向南苏丹派遣700人的维和步兵营。这一决定引起国内外广泛关注。因为派遣大规模步兵营参与维和,这在中国维和派遣史上是具有重要意义的第一次。

第三,积极支持和参与联合国框架内的多边安全活动。中国从人力、物力上给予联合国和平与安全领域活动更多的支持。例如,在打击海盗方面,中国一直支持并参与联合国的行动,表示愿为最终解决海盗问题“做出建设性贡献”。<sup>②</sup>自2009年向亚丁湾、索马里海域派出舰艇护航以来,截至2014年5月,中国海军共派出15批护航编队、40艘次舰艇和33架次直升机,完成645批5375艘船舶的伴随护航。<sup>③</sup>在非洲埃博拉病毒爆发后,中国政府响应联合国和世界卫生组织的呼吁,在第一时间向几内亚、利比里亚、塞拉利昂等疫情国家提供了人道主义援助。其他援助还包括向世界卫生组织和非盟各捐助200万元人民币的援助,向塞拉利昂派出“移动实验室检测队”,为联

① 王毅:《共谋和平发展 共守法治正义——在第69届联合国大会一般性辩论上的发言》,2014年9月27日,美国纽约, <http://www.china-un.org/chn/>, 登录时间:2015年3月10日。

② 《常驻联合国副代表王民大使在索马里海盗问题联络小组第16次全会上的发言》, <http://www.china-un.org/chn/>, 登录时间:2015年3月10日。

③ 《常驻联合国副代表王民大使在索马里海盗问题联络小组第16次全会上的发言》, <http://www.china-un.org/chn/>, 登录时间:2015年3月10日。

联合国应对埃博拉疫情特派团提供援助等。

第四,参与冲突的斡旋和调解,支持通过和平方式解决争端。在阿富汗、苏丹、南苏丹、伊拉克等冲突热点问题上,中国的参与也更加主动、更富有建设性。例如,在阿富汗问题上,中国任命了外交部阿富汗事务特使,以加强与阿富汗及有关各方的联系和协调,承诺办好阿富汗问题伊斯坦布尔进程第四次外长会。中国也参与了伊拉克的和平重建工作,开展同伊拉克在各领域的合作,包括提供人道主义援助、支持伊拉克的反恐行动等。在苏丹问题上,中国一直给予高度关注。中国政府派遣非洲事务特别代表多次赴南苏丹及其周边国家进行调解。2015年新年伊始,中国外交部长王毅展开对非洲五国的访问,重点之一就是斡旋南苏丹冲突。中国还倡议举行了“支持东非政府间发展组织(伊加特)南苏丹和平进程专门磋商”,提出全面停火、尽快组建过渡政府、坚定支持伊加特发挥斡旋主渠道作用、尽快缓解南苏丹人道主义形势等四点倡议。

第五,从被动、简单型参与转向主动、多面、建设型参与。参与初期,中国还处于适应和学习阶段,参与方式简单,范围有限。外界常用“最低参与”、“置身事外”、“消极”、“弃权”等来评价中国在安理会的表现,认为中国在与自己不相关的问题上不积极、不感兴趣。<sup>①</sup>最近20年,特别是最近10年以来,中国的参与已经发生了变化。除了派遣数量和参与区域的增加外,中国在平民保护、人道主义援助、法治建设等领域的参与也进一步扩大。在联合国成立70周年纪念之际,中国政府承诺继续做联合国维和行动的坚定支持者和积极参与者,继续支持并扩大参与维和行动。中国表示考虑向联合国维和行动派遣直升机,愿派出更多维和民警,包括法医、刑侦等警务专家,也表示要为非盟维和快速反应部队建设继续提供支持,开展更多的维和培训活动。<sup>②</sup>

第六,倡导和平、合作、共赢的安全理念。中国更积极主动、更具建设性地支持和参与联合国,也包括在理念和制度建设上的推动。在一系列国际会议上,中国旗帜鲜明地呼吁支持联合国在和平与安全领域发挥核心作用,倡导建立合作共赢为核心的新型国际关系,倡导国际关系的民主化、法治化。在2014年第三届核安全峰会上,中国国家主席习近平提出要坚持理性、协调、并进的核安全观,共同建设公平、合作、共赢的国际核安全体系。在2015年2月的安理会公开辩论会上,中方倡导“双赢、多赢、共赢

<sup>①</sup> 伊丽莎白·埃克诺米、米歇尔·奥克森伯格主编,华宏勋等译:《中国参与世界》,北京:新华出版社2001年版,第58-60页。

<sup>②</sup> 王毅:《中国是联合国维和行动的坚定支持者和积极参与者》,http://www.china-un.org/chn/,登录时间:2015年3月11日。

的新理念,树立利益与命运共同体的新概念”。<sup>①</sup>

2015年2月,中国担任安理会轮值主席国期间,中国外长以安理会主席身份主持了题为“维护国际和平与安全:以史为鉴,重申对联合国宗旨和原则的坚定承诺”的部长级公开会。这是1971年以来中国外长首次主持安理会会议。这一举动也表明中国将以更加积极主动的方式支持和参与联合国,中国的参与变得更娴熟、更富有建设性。

## (二) 维持和平与安全的中国原则与中国思路

作为一个积极支持和参与联合国的发展中大国,作为安理会常任理事国,中国立场对联合国改革与发展的影响自然也越来越大。中国期待一个怎样的联合国,中国倡导和推进一个怎样的联合国,这是中国联合国多边外交需要考虑和回答的问题。从中国的一贯立场和参与联合国的变化轨迹看,中国的联合国角色和联合国政策既有坚守也有创新和发展。

中国将联合国视为“最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织”,“是实践多边主义最重要的舞台”,中国认为联合国在国际事务中应该发挥“核心作用”。<sup>②</sup> 习近平主席提出要“构建以合作共赢为核心的新型国际关系”,这种新型国际关系也包括推进国际关系的民主化和法治化,推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。显然,在这一努力中,联合国扮演着重要角色,中国愿将联合国视为当代国际秩序和国际体系的“核心”。<sup>③</sup> 正是基于对联合国作用的定位,中国也强调联合国和安理会应该在解决国际冲突和维护和平与安全领域发挥核心作用,包括在打击海盗、反恐等领域“发挥领导和协调作用”。<sup>④</sup>

中国一贯强调维和建和行动要尊重当事国主权,重视当事国的关切与选择。中国坚持《联合国宪章》原则,包括尊重主权原则、主权平等原则、不干涉内政原则、和平解决冲突原则等。尽管中国越来越积极地参与了联合国的维和行动,参与到对所在国的监督选举、法治建设、制度建设等事务中,但中国始终强调维持和平行动应该遵守“维和三原则”,即中立原则、所在国同意原则和非自卫及履行授权情况下不使用武力原

① 《王毅主持安理会维护国际和平与安全公开辩论会》,http://www.china-un.org/chn/,登录时间:2015年3月11日。

② 《外交部发布第65届联合国大会中国立场文件(全文)》,http://www.chinanews.com/gn/2010/09-13/2530092.shtml,登录时间:2015年3月11日。

③ 王毅:《中国是当代国际秩序的参与者、维护者和改革者》,http://www.china-un.org/chn/,登录时间:2015年3月11日。

④ 《第69届联合国大会中方立场文件》,http://www.mfa.gov.cn/mfa\_chn/,登录时间:2015年3月12日。

则。中国相信,这些基本原则是“确保维和行动健康发展的基石”,“是联合国维和行动赢得会员国信任和支持的前提”。<sup>①</sup>同时,这也是中国参与联合国和平行动的原则。

中国强调通过政治对话途径以及通过社会发展与和解消除冲突,更多地强调冲突解决的内在原因。例如,中国呼吁为非洲国家提供更多能力建设和经济社会援助,呼吁国际金融和发展援助机构应加大对非洲等不发达国家的投入,以消除诱发冲突的经济和社会因素,预防卢旺达这类惨案的发生。<sup>②</sup>联合国在冲突及冲突后国家推进民主选举和法治建设、灌输和平价值等措施是和平与安全保障的重要条件。但与之相比,联合国对“发展促和平”的重视仍然不够。一些发展中国家也时常抱怨,联合国对冲突国家维持和平给予了更多关注和投入,却没有给予贫困国家的教育和基础设施建设足够的投资。<sup>③</sup>在这方面,中国对“发展促和平”做出了自己的贡献,与“民主促和平”、“善治促和平”、“法治促和平”等途径形成互补。

2011年2月,巴西倡议就安全与发展的关联问题举行安理会的公开辩论会,中国代表在会上强调,“发展是安全的保障”,呼吁安理会应重视安全与发展的关联,让政治、安全和发展等领域齐头并进;强调在建设和平中加强政府执政能力建设,提供基础服务,推进发展重建。<sup>④</sup>这一阐述代表了中国对联合国维持和平、建设和平的“中国思路”。

中国支持联合国不断与时俱进,通过改革进一步自我发展和完善。中国的立场可以概括为三点:其一,改革应有助于增强联合国能力和效力。其二,中国一直强调改革要有助于提高发展中国家在国际事务中的发言权,也强调要推动在发展领域取得积极成果的改革,包括对发展援助与合作的重视。在安理会改革方面,中国主张优先扩大发展中国家,特别是非洲国家的代表权。其三,中国强调改革应该是全方位的、平衡的。这可以理解为,一方面是“安全、发展、人权三大领域均衡推进”,另一方面是均衡考虑不同国家的代表性和需求。这包括中国提到的,在安理会改革上,应考虑让广大中小国家有更多机会轮流进入安理会,参与其决策并发挥更大作用。<sup>⑤</sup>

作为安理会常任理事国和崛起中的大国,中国在和平与安全领域的参与仍然存在不足,也面临诸多挑战。中国与其他会员国之间既有价值和利益的趋同,也有分歧和

① 《常驻联合国副代表王民大使在联合国维和行动问题安理会公开辩论会上的发言》,http://www.china-un.org/chn,登录时间:2015年3月12日。

② 《常驻联合国副代表王民大使在安理会纪念卢旺达大屠杀问题公开会上的发言》,http://www.china-un.org/chn,登录时间:2015年3月12日。

③ Paul Kennedy, *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*, p.105.

④ 《李保东大使在安全与发展的关联问题安理会公开辩论会上的发言》,http://www.china-un.org/chn,登录时间:2015年3月12日。

⑤ 《第69届联合国大会中方立场文件》,http://www.mfa.gov.cn/mfa\_chn/,登录时间:2015年3月12日。

冲突。会员国对“中国作用”既有期待,也有担忧和警惕。中国面临的一些困境和挑战既来自自身能力和政策方面,也来自外部。总体来看,在联合国框架内,中国仍然具有发挥积极作用的空间。

第一,虽然中国与周边国家之间存在尚未解决的纠纷,但在和平与发展问题上,在应对恐怖主义、跨国犯罪等全球共同威胁方面,中国与广大会员国的基本利益是一致的。随着中国实力和影响力的提升,中国有能力为联合国会员国提供更多和平与安全领域的公共物品。因此,中国与联合国之间仍然具有扩大合作的空间和前景。

第二,在苏丹、南苏丹等冲突国家和地区,既有中国人员存在,也有联合国维和行动的存在,中国的参与对支持联合国维和行动和保护中国公民都是一种贡献。英国在塞拉利昂的行动、法国在马里的行动都值得中国参考。中国面临的挑战是,在这种情况下,中国如何在有效地促进政治解决、控制冲突局势、缓解人道主义危机方面发挥更大作用。

第三,虽然“中国威胁论”依旧存在,认为中国崛起后将以“中国模式”、“中国道路”主导联合国,在联合国改革和决策中“中国思路”、“中国模式”与“西方思路”和“西方模式”之间还存在不同和分歧甚至冲突,但从中国方面看,这两种思路、两种模式是可以同时存在、相互补充的。对中国的挑战是,在联合国及全球安全体系改革进程中,中国自身角色的定位以及中国政策和战略目标的提出,包括安理会的作用和改革、联合国与区域组织之间合法性问题以及主权原则与和平共处五项原则在应对新安全挑战上的适用性问题等。

#### 四 结论

自成立以来,联合国在维护和平与安全方面做出了努力,显示出其所具有的不可替代的作用和价值,但距离会员国的期望仍然还有很大差距。在很多安全问题面前,联合国也表现得无能为力。在和平与安全领域,联合国的作用既面临来自自身体制及能力的挑战,也面临来自外部竞争者在能力、效力与合法性方面的挑战,包括权力被转移、被边缘化的危险。但从联合国70年来的表现以及未来趋势看,它仍然具有发挥作用的空间和前景。

联合国所面临的主要挑战来自会员国,尤其是主要大国在和平与安全问题上的立场和态度。《联合国宪章》将维护国际和平与安全的重任交付给安理会和主要大国,给予大国特殊的责任和权力。联合国70年的历史证明,在大国具有共同意愿的情况下,联合国和安理会能够发挥更好的作用,而对大国卷入其中的冲突,联合国则难以发挥作用,连斡旋和最低限度的存在也很难。冷战结束后,大国之间的合作与一致性加强,但包括常任理事国在内的大国关系并不理想。对联合国来说,如何更好地协调大



国关系,促进常任理事国之间的合作,加强安理会的作用和效率,这对联合国在和平与安全领域发挥作用是非常关键的。各大国及广大会员国对联合国作用的认同和支持以及对《联合国宪章》原则和国际法的遵守,包括承担起以和平方式解决冲突和保护“人的安全”方面的责任,也直接影响到联合国的作用。

如今,联合国面临大量国家内部的冲突和人道主义保护问题,面临诸如民族和解、民主选举、国家治理、平民保护、打击恐怖主义和跨国犯罪等方面的问题。这些问题具有各种错综复杂的利益关系,具有根深蒂固的民族、种族、宗教、社会经济与政治方面的根源,对联合国的能力、效力及合法性都构成挑战。对联合国来说,目前的安全机制和能力建设仍然是滞后的,需要会员国的更大支持和投入。

对联合国作用的另一大挑战是来自区域组织和其他多边行为体的竞争。从目前看,欧盟、非盟等各区域或次区域组织大都做出了在和平与安全方面的制度安排,在冲突预防、冲突解决、维持和平、建设和平等方面发挥着越来越大的作用,这与联合国建立初期的情况已大不相同。在能力、效力、合法性方面,这些组织既是联合国的合作伙伴也是竞争者。区域组织能力和制度化的提升使联合国在和平与安全领域的作用和权力面临被边缘、被转移的可能。“新区域主义”已对联合国在和平与安全领域“正统”的首要性、合法性、相关性及能力都提出了挑战。<sup>①</sup>因此,联合国安全机制的改革与创新,尤其是与区域组织之间的关系安排,对未来联合国在这一领域的地位和作用是至关重要的。

我们应该看到,联合国的发展也有有利的一面。今天的会员国对联合国的支持更为广泛和坚定,包括大国间合作的加强、安理会给予联合国和平与安全领域的行动更大的支持以及会员国更多寻求联合国提供行动的合法性、寻求联合国在应对全球威胁方面的领导和协调作用等。即便在20世纪70年代大国对抗的冷战时期,对联合国的研究也显示了世界各国对联合国作用的信心,认为联合国在促成国际互动与合作方面能够提供“有用的”、“不可缺少的”工具和平台。<sup>②</sup>这种信心和认同在今天更加强烈和一致。

70年来,对联合国的质疑和批评从没有停止,对联合国的期待和支持也从没有停止。从上述联合国的作用和发展趋势来看,联合国虽然面临种种挑战,但在和平与安全领域的作用和地位仍将是重要的、不可替代的。

(截稿:2015年3月 责任编辑:主父笑飞)

<sup>①</sup> Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, “The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics?” *Global Governance*, Vol.12, No.3, 2006, pp.227-232.

<sup>②</sup> A. LeRoy Bennett, *International Organizations: Principles and Issues*, New Jersey: Prentice-Hall, 1977, p.14.