

从维持和平到建设和平： 和平行动中联合国作用的发展与演变

罗纳德·哈托*著/李强**译

摘要

多功能和平行动已成为国际社会不可或缺的组成部分。从某种程度上可以说,它现在是调整国际关系的主要制度之一。联合国是这类行动的主角。联合国在维持与建立和平方面,发挥着主要但不断变化的作用。1956年苏伊士运河危机期间,联合国以公正干预交战各方的形式发展出维持和平行动。自那时起,联合国不断扩大其行动范围。这些棘手且复杂的行动要求很高,从而使联合国面临诸多挑战。

关键词:人道干涉;维持和平;联合国;多功能行动;多国行动

多国和平行动已成为国际社会活动的必要组成部分。从某种程度上可以说,它现在是调整国际关系的主要制度之一。^[1] 媒体经常提醒我们,在国际关系中,某些军事人员或文职人员在尽力帮助那些身处困境的人,譬如在海地的情形;或者未能保护平民居民,如在叙利亚或刚果

* 罗纳德·哈托(Ronald Hatto)博士是巴黎政治学院高级讲师及国际问题研究中心副研究员。

** 李强,法学博士,中国政法大学法学院讲师,主要研究方向为武装冲突法和国际刑法。

[1] 这些制度的功能旨在提高特定社会不同角色之间相互作用的稳定性。维和行动逐渐制度化,在国际社会中实际已成为武装冲突管理不可或缺的一个部分。

民主共和国东部的情形。^{〔2〕} 那些武装部队成员及文职人员正是多国维和行动的一员。^{〔3〕} 自1988年至2012年12月的这段时间里,联合国共发起了54次行动以恢复或维持和平。如果考虑到这样的事实,即联合国成立之后的头40年里它一共只发起了15次这样的行动,那么学术界和公众对这一问题感兴趣就不难理解了。^{〔4〕} 另外,媒体对维和行动的兴趣也并非一成不变。

尽管如此,仍应注意这样一个事实:尽管这种多国行动并非刚刚出现——两次世界大战之间已有大量干预行动,但它们于1956年联合国干预苏伊士运河危机时才开始制度化。^{〔5〕} 直到1956年11月在埃及和以色列之间部署联合国紧急部队,这些多国和平行动才演变为我们现在所称的“维和行动”。由于维和人员担负的任务不断发展演变,现在倾向于使用更广义的术语“和平行动”来取代“维和行动”。^{〔6〕} 维和现在

〔2〕 应当注意到,联合国只是向叙利亚派遣了观察员部队。在受到攻击后,该部队不得不撤出。

〔3〕 那些参与多国行动的人经常被号召与其他不受联合国或者负责该任务的组织指挥或控制的人道工作者合作。

〔4〕 20世纪90年代,一些分析人士想知道维和是否已变成一种“公务”。See Larry Minear, “The Evolving Humanitarian Enterprise”, in Thomas G. Weiss (ed.), *The United Nations and Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, Co, 1995, pp. 89 – 106; Eugene V. Rostow, “Is U. N. Peacekeeping a Growth Industry?”, in *Joint Force Quarterly*, No. 4, 1994, pp. 100 – 105.

〔5〕 1933年,在哥伦比亚和秘鲁间爆发的莱蒂西亚危机期间,国际联盟任命了一个委员会对该领土进行临时管理。该委员会被授权指挥一支它选择的武装部队。(哥伦比亚)部队首次佩戴臂章并同时展示哥伦比亚和国联旗帜。不过,该部队并非由国联直接指挥。See Norrie MacQueen, *Peacekeeping and the International System*, Routledge, London, 2006, p. 41; Carsten Stahn, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 235.

〔6〕 联合国继续使用“维和”一词来描述其行动。在专业著作中,大量学者已采用更宽泛的“和平行动”概念。See Jocelyn Coulon, *Dictionnaire mondial des opérations de paix 1948 – 2013*, 2nd ed., Athéna Editions, Outremont, 2013; Paul F. Diehl, *Peace Operations*, Polity Press, Cambridge, 2008; Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 2006; William J. Durch (ed.), *Twenty First Century Peace Operations*, United States Institute of Peace, Washington, DC, 2006. Thierry Tardy 提到了“危机管理”并特别提醒人们关注这样一个事实,在安全领域,它已成为最常见的国际治理活动:Thierry Tardy, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix: Acteurs, activités, défis*, De Boeck, Brussels, 2009, p. 9.

只是多国和平行动的一个方面,和平行动目前还包括人道援助、监督选举、难民遣返、前战斗人员解除武装、复员和重返社会、出于尊重法治和人权而恢复国家维持安全的能力和支支持建立合法且有效的治理制度。^{〔7〕} 不过,为了简单起见,本文将使用通用术语“维和行动”来指代所有多国和平行动。自20世纪80年代末以来,除了联合国蓝盔部队以外,行动数量及复杂性的增加还使得相当多的实体也卷入其中。联合国及其专门机构、非政府组织以及区域性组织的文职工作人员现在已成为完全合格的维和行动人员。^{〔8〕}

关于联合国维和以及一般意义上的多国和平行动,首先要注意的是,联合国对维和的概念并没有一个清晰的定义。^{〔9〕} 直到1992年的《和平纲领》,联合国才较为精确地定义了维和的概念。^{〔10〕} 第一次维和行动创建时的临时性质以及《联合国宪章》中没有任何有关维和的规定解释了为何迟迟不定义该术语。虽然1945年联合国的建立是为了“欲免后世再遭……战祸”^{〔11〕},但《联合国宪章》是基于集体安全原则以及安理会常任理事国之间的合作被制定的,并以此作为避免武装冲突的手段。不过,1947年以后,冷战的紧张局势使《联合国宪章》第七章(涉及在威胁和平、破坏和平或有侵略行为时如何采取行动)的大部分规定成

〔7〕 United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Department of Peacekeeping Operations, New York, 2008, Chapter 2.

〔8〕 早在20世纪90年代,艾伦·詹姆斯就强调了这样一个事实:维和并非专属于联合国的一项活动,文职人员也要发挥作用。在他看来,“维和绝不是联合国的禁裔”。See Alan James, *Peacekeeping International Politics*, MacMillan, Basingstoke, 1990, p. 1.

〔9〕 负责维和行动的前副秘书长让-马里·盖埃诺在2002年发表的一篇文章的开头回顾了这个问题:Jean-Marie Guéhenno, “On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations”, in *International Peacekeeping*, Vol. 9, No. 2, 2002, pp. 69–80。即使是2008年的联合国维和基本原则也没有包含关于维和的任何清晰定义;相反,其列举了“一系列联合国与其他国际机构为维持世界和平与安全所从事的活动”。见联合国,前注7,第17页。应当注意的是,专业著作中包含了大量不同的定义。

〔10〕 联合国:《和平纲领:预防性外交、建立和平与维持和平》,UN Doc. A/47/277, S/24111, 1992年6月17日(以下简称《和平纲领》)。《和平纲领》明确指出:“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,使敌对双方达成协议。”同上,第2章,第6页,第20段。

〔11〕 《联合国宪章》,1945年6月26日通过,同年10月24日生效,序言。

为具文。这也解释了为什么联合国转而诉诸更温和的措施而不是集体安全机制,后者已被维和行动所取代。^[12] 冷战的紧张局势造成《联合国宪章》第七章所倡导的机制遭遇阻碍,这迫使连续几任联合国秘书长寻求创新性的解决方案,从而使联合国能够在国际安全方面发挥作用。^[13]

自1956年在苏伊士运河首次执行正式的干预行动至今,维和在许多场合都被用来规范和遏制冲突。套用国际关系领域现实主义理论的术语,通过向冲突各方提供无私且公正的外部援助,维和已经成为最低限度地取代国际政治的自助制度。^[14] 在这一见解的基础上,可以从战略和战术层面概括出联合国维和行动的双重定义。在战略层面,维和首先旨在规范并稳定国际社会。^[15] 为此目的,维和行动被用于维持或恢复面临外部威胁或内部分裂之国家的主权。^[16] 在战术层面,维和由联

[12] 至于维和,在集体安全机制下,塞尔日·苏尔提到了一种“集体安全的简化形式,至少与《宪章》的规定相比是这样”。See Thierry de Montbrial and Jean Klein (ed.), *Dictionnaire de stratégie*, Presses Universitaires de France, Paris, 2000, p. 508. 布特罗斯·加利在介绍联合国出版的《蓝盔部队》一书的第3版时强调,在“非暴力使用军事力量来保持和平”的意义上,“维和”一语从未出现在《宪章》中,而且该概念与《宪章》提到的为维持国际和平与安全而采取的执行动“有着根本不同”。United Nations, *The Blue Helmets*, 3rd ed., Department of Information, New York, 1996, p. 4. Norrie MacQueen 画了一个表格,在这个表格中他对比了集体安全与维和,非常清晰地列明了这两个概念的不同之处——军事及政治的维和计划相对较为温和。N. MacQueen, above note 5, p. 77.

[13] 在国际安全方面联合国作用发展演变的历史概况, see Alex J. Bellamy and Paul D. Williams (with Stuart Griffin), *Understanding Peacekeeping*, 2nd ed., Polity Press, Cambridge, 2010; N. MacQueen, above note 5; David M. Malone and Karin Wermester, “Boom and Bust? The Changing Nature of UN Peacekeeping”, in Abedajo Adekeye and Chandra Lekha Sriram (eds), *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*, Frank Cass Publishers, London, 2001, pp. 37 - 54; T. Tardy, above note 6; Brian E. Urquhart, *A Life in Peace and War*, W. W. Norton, New York, 1987.

[14] William J. Durch, “Building on Sand: UN Peacekeeping in the Western Sahara”, in *International Security*, Vol. 17, No. 4, 1993, pp. 152 - 153. 自助原则是对国际关系进行现实分析的核心。它指出,每个国家都要为自身的安全负责。在有需要的情况下,考虑到国际制度的无序性,没人会去援助受攻击的国家。因此,有必要诉诸一国自己的手段以在这个危险的世界中生存下去。作为减轻国际无政府状态影响的一种手段而建立的国际制度,“国际社会”的概念在坚持该制度方面没有那么悲观。

[15] 这种维和行动的理念基于“威斯特伐利亚”的国际秩序概念。其主张,尽管许多跨国行动者及人类安全概念的力量在增长,国家仍然是国际关系中的关键参与者。相反的观点, See A. J. Bellamy and P. D. Williams (with S. Griffin), above note 13.

[16] N. MacQueen, above note 5, p. 14.

联合国、主权国家、国家集团(自愿结合的联盟)、区域或次区域性组织(单独或与联合国合作)发起的行动构成,并以部署穿制服人员(士兵或警官)为基础,通常要取得有关各方的同意,而且旨在公正地干预后者之间的关系,以阻止、遏制、缓解或终止冲突,并在可能的情况下恢复冲突各方之间的和平。自联合国秘书长达格·哈马舍尔德提出关于建立并运作联合国紧急部队的报告至今,当事方的同意一直是传统维和的三大基本原则之一(观察和干预)。他时常提及“当事国”的同意,但这在涉及非国家团体的行动中也不是毫无问题,因为这些团体可能不会同意军事维和人员的部署。冷战期间,在刚果(联刚行动)或黎巴嫩(联黎部队)的行动就表明,在这种情况下,如果某些非国家团体不同意联合国的部署,蓝盔部队的安全就可能处于危险境地。^[17]自1956年至今,维和的其他两个基本原则一直是中立以及除自卫外不使用武力。^[18]我们会看到,战略和战术层面之间存在重大差异,而这易于在发起并执行维和行动方面产生矛盾。^[19]

本文将通过特别关注联合国维和行动来展现多国和平行动中发生的变化。^[20] 尽管前者已经发展演变为国际社会一项不可或缺制

[17] 联合国:《自紧急军之成立与工作所得经验之择要研究:秘书长报告书》,UN Doc. A/3943,1958年10月9日(以下简称《1958年10月9日报告》)。

[18] 对这三项原则及其在某些多功能行动期间所面临的质疑的更详细分析,see Nicholas Tsagourias,“Consent,Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping:Their Constitutional Dimension”,in *Journal of Conflict and Security Law*,Vol. 11,No. 3,2006,pp. 465-482。

[19] 由于旨在改变该部队权限的安理会决议不断增多,行动期间经常产生这些矛盾。在这方面两个主要的例子是联刚行动(刚果)和联保部队(前南斯拉夫)。

[20] 我们强调联合国的作用正如蒂埃里·塔迪所强调的那样,是因为联合国负责多国行动,包括自20世纪90年代以来的所有行动,当时已有其他行动者开始介入。即使在联合国没有部署蓝盔部队的行动中,它仍然派遣文职人员参与其中,正如科索沃或阿富汗的情形。而且,对于联合国的形象来说,这种领导力已经出现问题。See Thierry Tardy,“Le bilan de dix années d’opérations de maintien de la paix”,*Politique Etrangère*,Vol. 65,No. 2,2000,p. 389; T. Tardy,above note 6,Chapter 3.

度^[21],但它们仍受1956年11月联合国紧急部队创建时秘书长哈马舍尔德提出的原则的影响。^[22]因此,由于路径依赖,虽然部署的行动已变得日益复杂,但自1956年以来维和在政策上并没有太多改变。^[23]这也解释了为什么20世纪50年代以来,联合国维和在冲突解决方面存在明显局限且有其他制度选择^[24]的情况下,它仍然被作为管理国际秩序的优先手段。^[25]尽管如此,本文仍将表明,从20世纪60年代的行动开

[21] “国际社会”的概念尤其被英国国际关系学派的杰出代表们传播开来。Hedley Bull, Adam Watson 和 Barry Buzan 都是其中最具有影响的理论家。See Barry Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

[22] 尼古拉斯·察戈利亚斯强调,联合国紧急部队建立后哈马舍尔德提出的三项原则一直被联合国官方文件以及大量学术研究所确认并重申。N. Tsagourias, above note 18, p. 465.

[23] Andrew Bennett and Colin Elman, “Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence”, *Political Analysis*, Vol. 14, 2006, pp. 250 – 267; James Mahoney, “Path Dependence in Historical Sociology”, in *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4, 2000, pp. 507 – 548. Mahoney 的方法特别有助于理解一项制度或公共政策的诞生与发展。联合国维和在政策、组织、执行和政治角色方面几乎没发生什么变化。尽管1992年《和平纲领》的发表与维持和平行动部的建立体现出相对重要的政策和制度演变,但秘书处仍然没有能力管理如此之多的警官与士兵。2000年至2010年期间曾尝试调整秘书处,但这仍然不够。对塔迪来说,“联合国不断面临着多层面维和的雄心与可采用的手段之间的不匹配”。塔迪想弄清楚的是,是否不应当指责联合国不得不反复地从零开始, see T. Tardy, above note 6, p. 88.

[24] 20世纪90年代初,Paul Diehl 为联合国维和提出了不同的制度选择,呼吁会员国的自愿捐助。由于该方法的临时性使其在快速部署与高效性方面并不是最佳方案,迪尔提出了两种可能的更宽泛类型的制度选择:建立常设的联合国辅助部队或者通过授权区域性组织或“多国”部队把维和行动的执行外包出去。See Paul F. Diehl, *International Peacekeeping*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1994, Chapter 5; Paul F. Diehl, *Institutional Alternatives to Traditional U. N. Peacekeeping: An Assessment of Regional and Multinational Options*, *Armed Forces and Society*, Vol. 19, No. 2, 1993, pp. 209 – 230.

[25] “路径依赖”的概念是指一种因为初期投入(注意力和政治资本)、培训、协调与预期方面成本高昂而很难改变的历史选择。See Bruno Palier in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot and Pauline Ravinet (eds), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, p. 319. 因此,执行维和行动的参与者不愿意对已长期存在的模式进行过分激进的改变。这就解释了维和的“渐进式”演变。应当注意至少自1960~1964年刚果行动以来就已存在的由达格·哈马舍尔德于1958年提出的规范传统维和的行动原则(同意、中立及不使用武力)与现场实践之间的张力。联合国从未设法解决过这种张力,在最近的一些任务中保护平民居民所出现的问题明显反映出这一点。See Victoria Holt and Glyn Taylor (with Max Kelly), *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, United Nations, New York, 2009.

始,所谓的哈马舍尔德维和行动范式已受到现场行动而非政策方面的质疑。^[26] 经过 1965 年至 1988 年间回归传统维和基本原则之后,应安理会成员国的要求,联合国从 1989 年起再次部署雄心勃勃的行动。^[27]

为了表明维和行动如何演变发展,本文分为四部分。第一部分涉及冷战时期以及达格·哈马舍尔德在苏伊士运河危机后提出的传统维和基本原则与诸如 1960 年至 1964 年间联合国在刚果(联刚行动)等某些任务的行动与战术之间的张力。第二部分考虑联合国及其他组织为管理后两极时代的大量危机而执行的维和行动。第三部分和最后一部分则展现出当前联合国在维和领域面临的主要挑战。

冷战期间的维和:一种临时实践的产生与制度化

联合国维和是冷战与去殖民化的临时产物。事实上,正是 1947 年以来美苏之间的紧张关系限制了联合国安理会,使联合国无法建立《联合国宪章》规定的集体安全制度。这也解释了为什么联合国在 20 世纪 40 年代末转而诉诸更温和的集体干预方法。^[28] 促使联合国采取旨在维持和平之措施的另一个因素是去殖民化。联合国部署的头两个官方特派团——联合国巴勒斯坦停战监督组织(停战监督组织)以及联合国印度和巴基斯坦军事观察组(印巴观察组),其目的确实是为了应对英国

[26] 提到联合国紧急部队,Paul Tavernier 强调说:“通过把应予适用的原则系统化,达格·哈马舍尔德很快就制定出维和行动的一整套政策。”See Paul Tavernier, *Les casques bleus*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, p. 31.

[27] 应当注意的是,1978 年 3 月部署的联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)在联合国于 1965~1988 年期间实施的“传统”行动中是一个特例。该特派团拥有基于《联合国宪章》第六章的非强制性授权,虽然类似于其他传统行动,但它部署于一个相当艰难的环境中——黎巴嫩政府没有什么影响力,一些武装团体也不接受蓝盔部队的存在。See Mona Ghali, “United Nations Interim Force in Lebanon: 1978 – Present”, William J. Durch (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, St. Martin’s Press, New York, 1993, pp. 181 – 218.

[28] 联合国巴尔干半岛特别委员会的建立揭示了 1946 年年末以来两个“集团”之间不断加剧的紧张关系。

殖民者从印度和巴基斯坦撤离后产生的危机。1956年的苏伊士运河危机则催生出首个官方维和行动。^[29]

1983年,为了厘清“冷战”期间联合国维和职能的发展、政治成熟度和制度化程度,加拿大政治评论家亨利·怀斯曼将其发展过程分为四个阶段:1946年至1956年间的萌芽时期;1956年至1967年间的确立时期;1967年至1973年间的衰落时期;以及1973年至1978年的复苏时期。^[30]怀斯曼没有预见到20世纪80年代末以后此类行动数量的爆发式增长,但他提出的四阶段模式仍表明,“冷战”期间多国行动的发展演变并未遵循连续线性模式。因此,在“代际”方面把维和行动类型化,其相关性受到质疑。^[31]这种类型化意味着,维和的发展演变是连续且渐

[29] 正如 Christopher Daase 所强调的那样,达格·哈马舍尔德发展出的维和原则并非基于任何先例(如国际联盟或联合国停战监督组织),而是基于他自己定义的一整套规则。这就是为什么维和作为一种安全制度真正肇始于联合国紧急部队——遵循原始规则而非依赖过去经验的首次行动。Christopher Daase, “Spontaneous Institutions: Peacekeeping as an International Convention”, in Helga Haftendorn, Robert O. Keohane and Celeste A. Wallander (eds), *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*, Oxford University Press, New York, 1999, p. 240.

[30] Henry Wiseman, “United Nations Peacekeeping: An Historical Overview”, in Henry Wiseman (ed.), *Peacekeeping: Appraisals and Proposals*, Pergamon Press, New York, 1983, p. 22. 其他学者也使用或提到了怀斯曼提出的发展阶段。See A. B. Fetherston, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, St. Martin’s Press, New York, 1994, pp. 16 – 19; Ramesh Thakur and Albrecht Schnabel, “Cascading Generations of Peacekeeping: Across the Mogadishu Line to Kosovo and Timor”, in Ramesh Thakur and Albrecht Schnabel (eds), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, United Nations University Press, Tokyo, 2001, p. 9.

[31] 许多研究都使用了以代际为基础的类型化。该术语大概在1992年左右开始在英语和法语中使用。See Georges Abi-Saab, “La deuxième génération des opérations de maintien de la paix”, in *Le Trimestre du monde*, No. 4/1992, pp. 87 – 95; Victor – Yves Ghébal, “Le développement des opérations de maintien de la paix de l’ONU depuis la fin de la guerre froide”, in *Le Trimestre du monde*, No. 4/1992, pp. 67 – 85; John Mackinlay and Jarat Chopra, “Second Generation Multinational Operations”, in *Washington Quarterly*, Vol. 15, No. 3, 1992, pp. 113 – 131. 自那时起至今,许多学者都在使用这种类型化。如欲了解非穷尽的类型化清单, see R. Thakur and A. Schnabel (eds), above note 30; Kai Michael Kenkel, “Five Generations of Peace Operations: From the ‘Thin Blue Line’ to ‘Painting a Country Blue’”, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 56, No. 1, 2013, pp. 122 – 143.

进地发生的。^[32] 不过,怀斯曼指出,事实并非如此。

此外,20世纪60年代的现场实践有时也期待多功能行动,而这种行动在80年代后已成为标准形式。有几个特派团还部署于内战局势中,但仍然遵守传统维和的基本原则——只有刚果的联刚行动是个例外,它动用了武力来阻止加丹加省的分离。“冷战”期间多功能行动中最具代表性的例子是1962年至1963年间联合国干预西新几内亚的行动,它由两个行动组成:联合国临时行政当局(临时当局),它被授权取代荷兰行政管理当局管理该领土、维护公共秩序、保护当地居民的权利以及确保公共服务的供应;联合国驻西新几内亚安全部队(安全部队)不但被授权保护临时当局的文职工作人员并维护公共秩序,还被授权监督警察部队的组建。^[33]

诸如美苏之间的对峙或去殖民化等宏观因素,只是追溯临时实践发展轨迹的一个方面。为了充分把握多国行动是怎样形成和发展的,有必要考虑某些个体行动者发挥的作用,他们在饱受制约的国际政治环境中展示出了勇气与创造性。更具体地说,重要的是分析联合国秘书长——尤其是达格·哈马舍尔德的作用。^[34] 哈马舍尔德是以部署干预部队为基础建立维和行动的第一位联合国秘书长。在英国、法国与以色列部队进攻埃及之后,第一次(维和)行动于1956年11月开始。由于安理会因英法两国的否决权难以发挥作用,因此当联合国大会要求他建立一支能干预交战各方的军事力量时,哈马舍尔德充分利用了这个摆在面前的机会。联合国大会要求秘书长提交一个建立紧急部队的建议,这代表着一项实质性的权力委托,哈马舍尔德对此善加利用。他很快提议让停战监督组织的某些成员来指挥新部队,而新部队要由来自安理会非常任理事国的士兵组成。这一非正式的原则持续整个“冷战”期间,只有两次例

[32] A. J. Bellamy and P. D. Williams (with S. Griffin), above note 13, p. 17.

[33] United Nations, above note 12, p. 625.

[34] Brian E. Urquhart, Hammarskjöld, W. W. Norton, New York, 1994. For a biography of Dag Hammarskjöld, see www.un.org/depts/dhl/dag/index.html. All internet references were accessed in March 2014.

外:1964年起英国向塞浦路斯派遣了维和士兵以及1978年法国向黎巴嫩派遣了维和士兵。

应当指出的是,在决定派出轻武装干预部队之前,哈马舍尔德的团队已讨论过这几个军事行动。还应注意的是,秘书长起初非常怀疑这种行动的可行性,因为他不知道这支部队要从哪来、怎样部署或部署在哪里。正是加拿大外交部长莱斯特·皮尔森设法说服了哈马舍尔德与美国驻联合国大使亨利·卡伯特·洛奇,让他们相信该选项具备可行性。^[35] 联合国大会接受了哈马舍尔德的建议并将其纳入1956年11月5日第1000号决议,批准建立联合国紧急部队,为确立我们今天所知的维和基本原则提供了范例。^[36]

凭借数日之内并仅在三四个人的协助下建立干预部队,哈马舍尔德成功发起了一项注定要经历重大发展的活动,因为联合国紧急部队在一系列维和行动中是第一个。此外,在日期为1958年10月9日的一份关于联合国紧急部队的报告中,这位秘书长为未来的联合国行动打下了基石,即提出了各项原则。但同时也要注意秘书处为了有效管理维和行动而必须克服的障碍。^[37] 构成传统维和政策之基础的三项原则——或者

[35] See B. E. Urquhart, above note 34, p. 176; B. E. Urquhart, above note 13, p. 133; Michael K. Carroll, *Pearson's Peacekeepers: Canada and the United Nations Emergency Force, 1956-67*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2009, p. 30. 皮尔森因其在建立联合国紧急部队方面的作用于1957年获得诺贝尔和平奖。

[36] 见《1958年10月9日报告》,前注17。

[37] 《1958年10月9日报告》,前注17。该文件的第84~86段涉及秘书处和《联合国宪章》第七章以及传统维和的基本原则。应注意的是,在该报告的第151段,哈马舍尔德忆及,联合国紧急部队受益于特殊条件(应埃及政府请求并依据联合国大会决议部署),不能指望它在其他地方也能如法炮制。对他而言,联合国紧急部队这个试验品并非旨在鼓励未来的联合国行动。刚果使命证明他是正确的。

说“三位一体”^[38],是冲突当事国的同意^[39]、中立^[40]和除自卫外不使用武力^[41]。这些原则构成联合国紧急部队的政策基础,唯一的例外是1960年至1964年间的联刚行动。这次行动通过使用强制性的武力强加政治解决方案,以阻止加丹加省的分离。除此以外冷战期间的所有维和行动都遵守了第一次多国干预行动所确立的原则。

随着联合国紧急部队在埃及的成功,联合国又组织了四次短期行动:1958年6月至12月的联合国黎巴嫩观察组;1962年10月至1963年4月的联合国安全部队/联合国临时行政当局;1963年7月至1964年9月的联合国也门观察团;1960年7月至1964年6月的联刚行动。

哈马舍尔德意识到了联合国自身卷入刚果危机处理所带来的风险,因为这是20世纪60年代早期典型的去殖民化危机。他还意识到了在这个中非国家的局势中所固有的大量危险。在权衡利弊并意识到摆在面前的难题后,秘书长选择建立联刚行动。尽管局势复杂,但他不得不在一位常任维和特别顾问的协助下建立联刚行动。而在管理维和行动方面,他没有任何常设的团队从旁协助。1960年夏,当联刚行动创建时,秘书处仍然没有管理能力。^[42]另一个问题是刚果没有任何联合国紧急部队所需的地缘政治优势。当时该部队正在西奈半岛执行任务,这是一个相对孤立、实际上无人定居的地区,其目的是隔开两个交战国的

[38] 有人把传统维和原则表述为“三位一体”, see A. J. Bellamy and P. D. Williams (with S. Griffin), above note 13, p. 96.

[39] 《1958年10月9日报告》,前注17,第155段和第156段。

[40] 同上。第160段涉及联合国部队的组成问题。在这方面,该报告表示联合国要遵循两个原则:不包含安理会任何常任理事国的部队以及不包含因地域或其他原因在要求采取行动之情势中可能被认为具有特殊利害关系之任何国家的部队。不过,正是第166段和第167段构成了适用于传统维和行动的中立原则的核心。第166段规定“联合国人员无论如何不得为国内冲突之当事方”,第167段补充规定“要明白规定紧急部队不能用于对任何未决问题强加任何政治解决手段或影响对此项政治解决有决定意义的政治均势”。

[41] 同上,第179段。

[42] 关于联合国在20世纪60年代初遭遇的大量后勤与组织难题的综述, see Edward H. Bowman and James E. Fanning, *The Logistics Problems of a UN Military Force*, *International Organization*, Vol. 17, No. 2, 1963, pp. 355 - 376。要了解行动的简易性质,应注意的是,秘书长不得不从华尔街的一家比利时公司那里获取刚果的地图!

部队。然而,联刚行动必须尽力恢复一个相当于次大陆大小的国家的和平,后者饱受种族冲突的蹂躏,正引起外国势力的兴趣。

比较有利的一点是,联合国是在刚果新政府的请求下介入的。哈马舍尔德的目标是帮助新政权完成后殖民时代的转型。由于局势迅速演变成暴乱和兵变,加上富裕的加丹加省宣布独立,^[43]联刚行动部队逐渐陷入暴力的漩涡并自1961年2月起使用武力对付加丹加省分离主义分子。^[44]1961年9月,哈马舍尔德在飞机失事中殉职后^[45],联刚行动的权限被修正为允许联合国部队使用大规模武力打击加丹加省分离主义分子以及支持他们的欧洲雇佣军。^[46]在经历了艰难的四年后,联刚行动部队得以撤离刚果。这造成了多重结果,因为尽管行动通过稳定内部局势使刚果重回统一,但1965年至1997年断续影响该国的危机以及1999年蓝盔部队重回刚果都表明,行动的影响只是表面性的。^[47]

在政治和战略层面,联刚行动校正了维和行动的自相矛盾之处。一方面,各成员国请求联合国干预以避免主要大国卷入武装冲突或防止冲突蔓延至整个地区;另一方面,它们又不愿意授予联合国太多权力,唯恐联合国在国际关系中产生真正的影响力。围绕联刚行动,一些主要大国

[43] 莫伊兹·冲伯于1960年7月11日所作声明。

[44] 联刚行动依据1960年7月14日安理会第143(1960)号决议建立。在帕特里斯·卢蒙巴被暗杀后,1961年2月21日安理会第161(1961)号决议明确授权使用武力作为阻止内战爆发的最后手段。

[45] P. Tavernier, above note 26, p. 36. 该事故的原因仍然是个谜。See Bengt Rosio, “The Ndola Crash and the Death of Dag Hammarskjold”, in *Journal of Modern African Studies*, Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 661–671.

[46] 达格·哈马舍尔德反对使用武力作为执行和平的手段。在他死后,联合国走得更远,甚至使用飞机轰炸加丹加人的阵地并阻止该省的分离。Walter Dorn, “The UN’s First ‘Air Force’: Peacekeepers in Combat, Congo 1960–64”, *Journal of Military History*, Vol. 77, October 2013, p. 1399. 应当注意的是,1999年起部署于刚果民主共和国的联合国部队利用攻击直升机在大量场合使用武力。2013年3月28日,安理会第2098(2013)号决议决定“作为一个例外,在不产生先例或损害维和商定原则的情况下……设立一个由3个步兵营、1个炮兵连和1个特种部队和侦查连组成的‘干预旅’”。这个重装“干预旅”以及2013年12月开始使用的无人侦察机使联合国部队有能力在必要时使用武力来保护居民或执行联合国的授权。

[47] 20世纪90年代冲突的原因不同于20世纪60年代,但该国长期的政治不稳定确实是地方暴力的原因之一。

不赞成联合国太过独立,因为这可能对各国主权造成消极影响。^[48]对联合国和刚果人民来说,使用武力代价高昂。而且直到20世纪80年代末为过渡时期的纳米比亚建立联合国过渡时期援助团以前,全副武装的联合国部队对各国主权造成的所谓风险使维和实践一直是派遣温和的干预或观察团。

因此,干预刚果局势对维和“政策”没有产生长久的影响,但没有提到的反例是,冷战期间它确实影响了维和实践,还影响了对维和行动的资金支持。正是联刚行动面临的财政难题迫使联合国重新考虑对维和行动的资助方法。^[49]联刚行动不赞成发展更强有力的维和形式(事实上是相当反对)或推动联合国干预国家内部事务。^[50]在刚果之后,联合国又于1964年3月在塞浦路斯部署了维和士兵,于1965年向多米尼加共和国、印度和巴基斯坦派遣了数位观察员,此次维和行动至此结束。由于以色列与其邻国再次爆发战争,联合国再次启动维和机制,于1973年至1979年在埃及与以色列之间建立联合国第二期紧急部队、从1974年起在戈兰高地部署联合国脱离接触观察员部队以及从1978年起部署联合国驻黎巴嫩临时部队(联黎部队)。这些特派团全部遵守了哈马舍尔德的维和范式,因为他们完全支持该范式的三项基本原则(当事国的同意、中立、除自卫外不使用武力)。^[51]

[48] 尤其是法国和苏联。See Pierre Gerbet, Marie - Renée Mouton and Victor - Yves Ghébal, *Le rêve d'un ordre mondial; de la SDN à l' ONU*, Imprimerie Nationale Editions, Paris, 1996, pp. 253 - 254; P. Tavernier, above note 26, p. 37.

[49] 维和行动的财政危机肇始于联合国紧急部队的部署,联刚行动的高昂成本又使其严重恶化。这导致国际法院于1962年7月20日发表了一份咨询意见,尽力确定如何资助维和行动。See ICJ, *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, para. 2 of the Charter)*, Advisory Opinion, 20 July 1962. See also Nathaniel L. Nathanson, "Constitutional Crisis at the United Nations: The Price of Peace - Keeping", *University of Chicago Law Review*, Vol. 32, No. 4, 1965, pp. 621 - 658.

[50] 塞浦路斯除外。自1964年3月起部署于该地的联合国塞浦路斯维持和平部队是为了隔开希腊与土耳其裔塞浦路斯人。

[51] 不过,特别见关于联黎部队的注27。

冷战后的多国行动：在扩张与回落之间

20世纪80年代末对联合国及其军事维和人员来说是一个特殊的时期。首先,联合国于1988年建立了两个新的观察团:5月建立的联合国阿富汗/巴基斯坦斡旋特派团以及8月建立的联合国伊朗/伊拉克军事观察团(两伊观察团)。其次,在1988年9月29日,所有于1948年至1988年12月期间服役的蓝盔部队在奥斯陆被集体授予诺贝尔和平奖。最后,1988年12月7日,米哈伊尔·戈尔巴乔夫在联合国大会第43次会议上发表演讲,宣布缩减苏联武装部队的规模并撤回部署于东欧的数支部队。他还希望看到联合国在武装冲突的国际监管中发挥更重要的作用。一年后,柏林墙倒坍。

这一系列的事件让人们对联合国的潜力感到欢欣鼓舞。1989年,联合国又组建了3个新的特派团:1月建立第一期联合国安哥拉核查团,4月建立涵盖纳米比亚整个过渡时期的联合国过渡时期援助团,11月建立联合国中美洲观察团。纳米比亚的行动启动了联合国新的多功能特派团,^[52]这类特派团自1991年起数量激增,已演变为建设和平行动。自刚果行动以来,联合国首次派遣带有复杂政治授权的特派团,并取得了相当大的成功。此外,驻纳米比亚的特派团还被认为联合国少有的成功行动之一或者说第一次如此成功。^[53]

这种成功带给人们这样的印象,即联合国拥有执行安理会交办的复

[52] 除了稳定局势,多功能行动还包括以下几方面:难民遣返、组织和监督选举、战斗员的复员和重返社会以及确保尊重人权。

[53] 该成功归功于以下几个要素:首先,联合国过渡时期援助团于1978年9月29日依据安理会第435号决议建立。联合国人员从而有了十多年的时间来筹备该任务。其次,随着冷战的结束,卷入南非与其邻国冲突的各方一致同意逐步停火。最后,南非本身接受了纳米比亚独立这一主张并与联合国合作确保了该援助团的成功。See Marrack Goulding, *Peacemonger*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 2002, pp. 139 – 175; Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 52 – 87.

杂任务所必需的能力。1990年短暂沉寂之后,联合国又分别于1991年组建了5个新的特派团、于1992年组建了4个、新的特派团1993年组建了6个新的特派团。从1988年到1993年年末的5年时间里,联合国共部署了20次维和行动,而1948年至1988年间联合国部署的维和行动则只有13个。其中一些行动,如联柬先遣团、联合国保护部队(联保部队)以及联合国索马里行动(第一期和第二期),都拥有无出其右的权限范围(甚至与联刚行动相比也是如此)。这些行动从单纯的干预(如1988年两伊观察团)扩展为联合国安理会通过第770(1992)号决议(针对前南斯拉夫)和794(1992)号决议(针对索马里)授权的执行行动。这两个决议授权联合国部队该项权力,即为支持人道组织可使用“一切必要措施”向当地人民提供人道援助。^[54] 在21世纪的头10年,从诸如在利比里亚、刚果民主共和国、塞拉利昂和帝汶岛开展的多功能行动中可以看到,缴械、复员、重返社会等行动^[55]以及针对警察和军队的安全部门改革等行动在增加。^[56]

随之而来的是1991年伊拉克入侵科威特后国际联合干预行动的成功,这使美国总统布什宣布世界新秩序的到来。^[57] 这一概念涉及三项主要原则:(1)不容忍使用军事力量实施侵略;(2)推动集体安全;(3)与国际社会主要大国合作。^[58] 美国关于世界新秩序的观点背后是冷战末期重新焕发生机的联合国。联合国的这一乐观态度最终导致1992年1

[54] Mélanie Albaret, Emmanuel Decaux, Nicolas Lemay - Hébert and Delphine Placidi - Frot, *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Dalloz, Paris, 2012, pp. 160 - 180.

[55] Yvan Conoir and Gérard Verna (eds), *DDR: désarmer, démobiliser et réintégrer*, Presses de l'Université Laval, Quebec, 2006.

[56] Albrecht Schnabel and Hans - Georg Ehrhart (eds), *Security Sector Reform and Post - Conflict Peacebuilding*, United Nations University Press, Tokyo, 2005.

[57] See George H. W. Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict*, 6 March 1991, available at: http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2767&year=1991&month=3.

[58] Eric A. Miller and Steve A. Yetiv, "The New World Order in Theory and Practice: The Bush Administration's Worldview in Transition", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 31, No. 1, 2001, p. 61.

月31日安理会峰会的召开,当时安理会成员国要求新就任的秘书长——布特罗斯·加利准备一份文件以加强联合国的维和能力。^[59]该文件即《和平纲领》,于1992年6月17日公布。

在概念层面,《和平纲领》中提出的两种路径打破了达格·哈马舍尔德提出的“传统”维和概念。有一个“迄今为止”关于取得行动部署当事国同意的著名论断:“维持和平是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。”^[60]《和平纲领》似乎默认,现在不经东道国的同意即可部署某些军队。因此,这一维和定义对规范其实践的最重要原则——尊重各国的主权提出了质疑。相较于“传统”维和,《和平纲领》中体现着革新的第二种路径,规定于第43段和第44段。这些规定首先主张,联合国在和平解决手段无效时使用武力对于该组织的威信来说至关重要。^[61]该提议还强调了维和三个基本原则之一的除自卫外不使用武力原则。与更频繁使用武力的意愿相比,从第44段可知,布特罗斯·加利希望看到建立一支和平执行部队。如果旨在恢复或维持停火的任务超出联合国维和部队的能力,其就能够使用武力强制实施安理会决议。^[62]

在1995年1月公布的《和平纲领补编》中,秘书长则采取了非常不同的论调,强调了维和实践面临由于国内冲突所造成的特殊困难以及这种类型的冲突施加给蓝盔部队的新任务。与其在第一版《和平纲领》中的立场相比,在《补编》中布特罗斯·加利强调了坚持维和三项主要原则对保证任务成功的重要性。秘书长还清楚地强调了维持和平与执行和平之间的差别,并坚持呼吁,要加速冲突的解决就不要使用武力。正如他在《补编》中所呼吁:

[59] See United Nations, provisional verbatim record of the 3,046th meeting of the Security Council, UN Doc. S/PV. 3046, 31 January 1992, available at: www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20SPV%203046.pdf.

[60] 《和平纲领》,前注20,第20段。

[61] 同上,第43段。

[62] 同上,第44段。

“要求联合国解决的冲突通常都有深远的根源,而且曾经挫败其他方面建立和平的努力。这类冲突的解决需要耐心的外交和建立一个政治程序,以便经过一段期间以后建立信任并为长期存在的分歧谈判出解决办法……有必要抗拒使用军事力量以加速进程的诱惑。”^[63]

就布特罗斯·加利而言,这种反转是很容易理解的。1992年春在起草《和平纲领》时,联合国刚刚在柬埔寨和前南斯拉夫开展了自20世纪60年代初以来最重大的行动。因此,秘书长缺乏更宽阔的视野来评价在新的地缘政治环境中联合国所拥有的现实能力。将近三年以后,随着《补编》的公布,布特罗斯·加利考虑了联合国在波斯尼亚、索马里和卢旺达的惨痛经历。

这就解释了为什么联合国回归维和行动基本原则的热情被极度压抑,出现了相对的、临时的退缩。1995年8月,全世界共部署了近69,000名维和军人,到了1999年4月,这个数字降为12,000名。^[64]《和平纲领补编》给人这样一种感觉,它为联合国实施的主要多功能维和行动敲响了丧钟,暂时又一次让该组织成为旁观者。

对多国行动而言目前与未来的关键问题是什么?

20世纪90年代下半叶,联合国撤出冲突管理为时相当短暂,原因如下:1999年6月10日,安理会授权秘书长在科索沃以联合国科索沃临时行政当局特派团的形式建立了一个国际民事存在,10月22日建立了联合国塞拉利昂特派团(联塞特派团),10月25日在部署了联合国东帝汶过渡行政当局,11月30日部署了联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团)。因此,1999年代表着联合国强势回归国际事务以及

[63] 联合国:《〈和平纲领〉补编:秘书长在联合国五十周年提出的立场文件》,UN Doc. A/50/60,S/1995/1,1995年1月25日,第9页,第36段。

[64] 见1995~2004年间成员国对维和行动之贡献的月度摘要,联合国维持和平行动部页面:www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly_Summary.pdf。

维和的复苏时期。^[65] 联合国的复苏表明两点:一方面,人们习以为常的一些选择(区域性组织、联合行动、单边干涉)不具备像联合国行动一样的合法性^[66]。这也解释了为什么后者会与区域性组织或国家一道干预某些冲突。另一方面,维和已成为国际关系中无法回避的一项制度。^[67]

尽管如此,从1999年开始的维和行动复苏的新时期并没有阻止联合国去尝试理解并修正前些年最严重的机能失调。为了避免诸如卢旺达的种族灭绝或斯雷布雷尼察大屠杀等悲剧的重演,秘书长科菲·安南于2000年3月7日决定组建一个高级小组,专门从事联合国和平与安全行动的深入研究。拉赫达尔·卜拉希米领导的这个小组于2000年8月21日公布了报告。^[68] 该报告的目标之一是通过将控制权赋予特别代表的方式推动特派团更好地整合。

[65] 维和行动几经浮沉,但自2005年起维和行动中平均已部署了超过6万名士兵和警官,2010年1月左右则达到最高峰,在四个大陆上部署的军事人员超过10万名。See the chart on the DPKO website, available at: www.un.org/en/peacekeeping/documents/chart.pdf.

[66] 斯蒂芬·金洛克在一篇关于可能长期存在的联合国部队的优势与不足的文章中强调了这一点。金洛克忆及,相较于单个主权国家或国家联盟实施的行动,联合国行动由于其多国参与及真正的国际性,不太可能被怀疑偏袒或藏有不可告人的目的。See Stephen P. Kinloch, "Utopian or Pragmatic? A UN Permanent Military Volunteer Force", in Michael Pugh (ed.), *The UN, Peace and Force*, Frank Cass, London, pp. 170 - 171. 在该段中,金洛克没有提及区域性组织,但其他人的研究突出了这类组织在尊重中立标准方面遭遇的难题。See P. F. Diehl, above note 24, p. 128. 西非经济共同体20世纪90年代部署于利比里亚的西非国家观察组(ECOMOG)经常被作为例子。该观察组的区域性部队大多由尼日利亚籍士兵组成。一些分析人士认为,这旨在加强尼日利亚在该地区的利益而非解决利比里亚危机。尽管如此,大多数分析仍承认,该部队减轻了利比里亚人民的痛苦。See Ademola Adeleke, "The Politics and Diplomacy of Peacekeeping in West Africa: The Ecomog Operation in Liberia", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 33, No. 4, 1995, pp. 569 - 593; Clément E. Adibe, "The Liberian Conflict and the ECOWAS - UN Partnership", *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, pp. 471 - 488; Herbert Howe, "Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping", in *International Security*, Vol. 21, No. 3, 1996 - 1997, pp. 145 - 176. 应当注意的是,自21世纪初开始,区域性组织,尤其是非洲联盟,已发展出管理维和行动的制度能力,而且联合国还被认为能更好地加强与区域性组织的联系。见安理会第1631(2005)号决议:与区域性组织合作。

[67] 各国利用维和行动是因为这类行动作为危机管理机制为它们所熟悉,还因为联合国维持和平行动部的工作人员逐渐使维和行动更加有效。尽管如此,这种效率还不足以吸引传统的派遣国重返联合国维和行动。

[68] 联合国:《联合国和平行动问题小组的报告》, UN Doc. A/55/305 - S/2000/809, 2000年8月21日(以下简称《卜拉希米报告》)。

整合的目标是通过提高在现场工作的不同行动者之间的协调来加强多功能任务的前后连贯性。^[69] 一般来说,复杂的建设和平行动包含三个支柱:(1)外交与政治支柱;(2)军事支柱(蓝盔部队);(3)人道支柱。^[70] 不过,只有联合国才同时拥有这三个支柱,它们分别是秘书长的特别代表(政治支柱)、维和士兵(军事支柱)以及诸如联合国难民署、世界粮食规划署、联合国发展署等专门机构(人道支柱)。因此,增进不同的联合国机构与其他机构(可能是非政府组织或区域性组织)之间的协调与合作是非常重要的。

尽管局势已发生变化,正如我们在 21 世纪初的某些非洲行动中看到的那样,但整合不断面临难题,尤其是负责建设和平任务的机构之间制度的独特性以及官僚主义相互掣肘。^[71] 由于大多数联合国机构与秘书处机关都有很强的自治传统,因此它们非常在乎自身的权利与权限范围,反对在秘书长特别代表的控制下过度“整合”。尽管联合国公布了《卜拉希米报告》,但该因素仍不断制约着行动的连贯性。此外,一些非政府组织还认为它们不应被吸收为联合国的力量,因为这会影响它们中立且公正的形象,而这种形象对于它们在现场享有行动和活动自由至

[69] 这些包含文职和军事人员以及某些情况下还涉及区域性组织的行动还被称为“混合行动”。See Bruce Jones with Feryal Cherif, *Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses*, External Study, *Peacekeeping Best Practices Unit*, DPKO, September 2003.

[70] Xavier Zeebroek, “La difficile mise en œuvre de l’intégration au sein des missions de paix”, in Jocelyn Coulon (ed.), *Guide du maintien de la paix 2006*, Athéna Editions, Outremont, 2005, p. 87.

[71] 成功整合的典型例子是联合国塞拉利昂特派团。不同参与者进行整合的努力使濒于失败的任务得以成功完成。See Cédric de Coning, *Civil – Military Coordination in United Nations and African Peace Operations*, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, Umhlanga Rocks, 2007, pp. 101 – 103. 该书第 90 页的子标题为复杂行动中的整合问题提供了一个相当好的总结:“每个人都想合作,但没人想被合作。”

关重要。^[72]

通过整合来确保复杂的多国建设和平任务的协调一致,这不仅仅是联合国必须处理的重要问题。考虑到实施此类行动的复杂性,部署的士兵必须接受培训,以使它们能恰当地履行其职责。联合国维和历史第二个复苏时期体现出两个方面的特点:一是部署了数量空前的军事人员;二是发达国家长期游离于这些行动之外。因此,发达国家仍旧对在它们没太大兴趣的任务中部署士兵持保留态度,它们只是资助这些行动而非直接参与。这种做法容易创造两种类型的维和:一种是“富裕”型的,发达国家毫不犹豫地部署训练有素的军队并持续提供资源(巴尔干半岛、“9·11事件”以后的阿富汗);另一种是贫穷型的,联合国不得不同意部署训练程度各不相同且经常装备极差的部队。^[73] 阿富汗与刚果民主共和国的对比就极为明显。2010年,北约成员国向阿富汗派遣了10多万训练有素且装备精良的士兵,而刚果的联合国行动在三倍于阿富汗大小的领土上部署2万名士兵都有困难。^[74] 联合国面临的挑战之一是如何吸引传统的捐助国(加拿大、荷兰、斯堪的纳维亚国家)重返维和行动。

在“粗暴”的维和行动中产生的性虐待问题是21世纪初多国行动中的另一个重大问题,因为它与维和机构的责任这个更一般的问题密切

[72] 人道行动者提出,要避免被整合进建设和平行动的组织路线图。这种主张是合理的、一贯的。人道行动者提出的主要批评涉及维和部队(尤其是联合国的)与人道行动者所追求的不同目标。后者在尽力维持可以向受冲突影响的平民提供援助和保护的人道空间”。因此,人道组织试图维持中立、非政治化的行动。See Francois Audet, “L’acteur humanitaire en crise existentielle: les défis du nouvel espace humanitaire”, *Etudes Internationales*, Vol. 42, No. 4, 2011, pp. 447 - 472; Jacques Forster, *An ICRC Perspective on Integrated Missions*, Ministry of Foreign Affairs and Norwegian Institute of International Affairs, 31 May 2005, available at: www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/6dcgrn.htm.

[73] A. J. Bellamy and P. D. Williams (with S. Griffin), above note 13, p. 275, 该书第一版首次表达了这一看法。该书的作者们在2010年出版的第2版中并没有再次提及它。在某种意义上这种主张仍然是正确的。尽管部署于阿富汗的士兵数量急剧下降,但发达国家不再参加非洲的维和行动,例外的情况只有法国在马里和中非共和国的行动。联合国维和行动派遣国清单,见:www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml。

[74] Fred Tanner, “Addressing the Perils of Peace Operations: Toward a Global Peacekeeping System”, *Global Governance*, Vol. 16, No. 2, 2010, p. 211.

相关。该问题可追溯至 20 世纪 90 年代初在柬埔寨、前南斯拉夫、莫桑比克和海地的行动。这些复杂的任务促使大量来自世界各国的文职和军事人员介入。2001 年,联合国难民署与非政府组织“拯救儿童”共同发布的一份报告特别提醒人们注意这样一个事实:性虐待和性剥削在多人道行动中频发,而这类虐待行为无论是维和士兵还是文职人道工作者均有实施。^[75]

维和人员实施的性虐待总是得不到惩治,这源于其组成的复杂性以及联合国对其成员国缺乏权威。近期的多功能行动包含有五类人员之多:蓝盔部队(一般占大多数且以军队的方式部署)、警官、文职人员、联合国志愿人员和军事观察员。但联合国在 21 世纪初起草的政策文件和行为守则只适用于某些类型的人员而非全部人员。^[76]

在对性虐待与性剥削的零容忍政策的制度化方面,联合国面临的主要问题是它无法强迫派遣维和人员的国家惩治其犯有此类行为的国民。尽管联合国政策的发展旨在制止反常的性行为或性犯罪,但联合国仍旧依赖其成员国提供军队。如果一些主要的派遣国拒绝对应为虐待负责的个人采取更严厉的措施,那么联合国也做不了什么。这就解释了为什么性虐待和性剥削问题现在成为联合国议程上的关键问题以及为什么要尽力消除此类行为。^[77]

[75] Ray Murphy, “An Assessment of UN Efforts to Address Sexual Misconduct by Peacekeeping Personnel”, *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 4, 2006, p. 531; UNHCR and Save the Children UK, *Sexual Violence and Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone*, UNHCR Refugee Report, 2002.

[76] R. Murphy, above note 75, p. 533. 应当注意的是,“扎伊德报告”澄清了适用于在联合国服务的不同类型的人员的身份、行为守则和纪律规则,并建议这些规则共同适用于军事和文职人员。见联合国:《在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略》, UN Doc. A/59/710, 2005 年 3 月 24 日,特别是开始于第 28 页的附件。

[77] 联合国为打击有罪无罚和接连出现的问题而设想的措施概览, see Carol Allais, “Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers: The Psychosocial Context of Behaviour Change”, *Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies*, Vol. 39, No. 1, 2011, pp. 1 – 15; Elizabeth F. Defeis, “U. N. Peacekeepers and Sexual Abuse and Exploitation: An End to Impunity”, *Washington University Global Law Review*, Vol. 7, No. 2, 2008, pp. 185 – 214; Machiko Kanetake, “Whose Zero Tolerance Counts? Reassessing a Zero Tolerance Policy against Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers”, *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 2, pp. 200 – 214.

成员国是否会同意在此问题上与联合国合作仍需拭目以待。

就多国和平行动的未来而言,另一个重要的问题涉及使用武力的条件。由于联合国于1956年在苏伊士运河危机期间建立了第一支多国干预部队,军事维和人员使用武力就成为关注的焦点以及争议的来源。联合国部队超出自卫范畴使用武力的行动——苏伊士运河危机至1964年间在刚果、1992年至1995年间在波斯尼亚、1993年至1995年间在索马里、2001年在塞拉利昂和2005年以来在刚果民主共和国——对联合国来说都是痛苦的经历。^[78] 尽管存在这种痛苦,但1994年的卢旺达大屠杀和1995年的斯雷布雷尼察大屠杀仍然促使新任联合国秘书长——科菲·安南于1999年起在人道干涉方面采取唯意志论的立场,以推动一种为保护处于危险之中的居民而非政治目的而使用武力的维和行动的发展。^[79]

在联合国,对科菲·安南这种先发制人的态度,各方反应是很复杂的。许多发展中国家担心发达国家以保护平民的名义加强对其内政的干涉。2000年8月,由科菲·安南设立并由拉赫达尔·卜拉希米领导的一个专家小组公布了一份报告,呼吁联合国部队必须能够使用武力以执行其职责。^[80] 最终,《卜拉希米报告》主张,联合国部队应能使用武力以阻止针对平民居民的暴行。尽管《卜拉希米报告》的这项建议回应了自卢旺达和波斯尼亚大屠杀以来针对维和行动的批评,但它仍面临两大阻碍,即刚才提到的发展中国家对干涉其内政的担忧以及大多数派遣维

[78] Trevor Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations*, SIPRI/Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 1; Eric G. Berman and Melissa T. Labonte, “Sierra Leone”, *ibid.*, pp. 141 – 227; Philip Roessler and John Prendergast, “Democratic Republic of the Congo”, *ibid.*, pp. 229 – 318.

[79] 在1999年9月16日《经济学家》杂志的一次采访中,科菲·安南坚称,安理会同意授权能够在必要时使用武力来捍卫人类共同利益的行动。See *The Economist*, “Two Concepts of Sovereignty”, 16 September 1999, available at: www.economist.com/node/324795.

[80] 《卜拉希米报告》,前注68,第7页,第49段。关于平民保护问题的晚近研究, see Max Kelly with Alison Giffen, *Military Planning to Protect Civilians: Proposed Guidance for United Nations Peacekeeping Operations*, Henry L. Stimson Center, Washington, DC, 2011。

和部队的国家无意让部署于联合国行动的士兵冒生命危险。^[81]

在维和行动的可能性方面必须采用更现实的方法。在多国行动中部署士兵的那些国家或政府的首脑主要受到马克斯·韦伯所谓“责任伦理”的影响,关心他们所做决定的后果。^[82] 韦伯对比了两种类型的道德——信念伦理与责任伦理。按照韦伯的观点,成熟的政治决策者不能总是依赖其个人道德的崇高性。换言之,不管他对处于危险中的人持有何种信念,他的职责都要求他考虑担任联合国士兵的本国公民的生命安全。这就解释了为什么向维和行动派遣士兵的国家不愿意看到他们使用武力来对付实施暴行的人。这仅仅是一种以捍卫国家利益为由的狭隘、自私的看法吗?对这个问题很难给出一个明确的答案。有一件事是确凿无疑的,即负责授权维和行动的安理会成员国在决定部署新的、雄心勃勃的行动之前,应当考虑国际现实。在某些情况下,其他行动者(单个主权国家、国家联盟、区域性组织)更有能力去处理复杂多国行动的需求。区域性组织以及单个主权国家或国家联盟比联合国的多国部队拥有更简单和更有效的指挥能力与行动体系。

结论

自1956年联合国首次部署维和行动以来,多国维持和平或建设和平行动取得了举世瞩目的发展。这种发展又随着1992年维持和平行动部以及相关机构的建立、与着手应对现场职能扩张的管理行动有关的安排的出现而被制度化。^[83] 从1956年简单地建立干预部队开始,联合国

[81] 《卜拉希米报告》,前注68,在第8页第52段涉及这个问题,强调任何同意向联合国任务派遣部队的国家都必须愿意“接受该项任务可能造成伤亡的危险”。

[82] Max Weber, *Le savant et la politique*, Plon, Paris, 1959, p. 206; Bernard Brodie, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1962, pp. 50 - 51.

[83] Ronald Hatto, “L” innovation institutionnelle des Nations - Unies; l’exemple du Département des opérations du maintien de la paix’, in Jocelyn Coulon (ed.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Editions Athena, Outremont, 2009, pp. 59 - 75.

特派团已变成真正的多功能行动,正如1989~1990年间在纳米比亚、1992~1993年间在柬埔寨以及1993年在海地的情形。尽管如此,联合国的这些多国行动并非万灵药。它们的产生是为了替代无望建立的《联合国宪章》第七章规定的集体安全机制。21世纪初的联合国和平行动比冷战时期的行动更加复杂,但其创建时所固有的局限性痕迹仍然存在。

没有安理会的授权,联合国不可能用武力来强加和平。秘书处既没有合法性也没有资源去部署维和行动。蓝盔部队仅仅是设法艰难地使用武力来保护他们认为必须保护的人。^[84] 原因有很多,但一言以蔽之,就是这些部队相较于他们要面对的士兵或民兵通常数量稀少且装备落后。此外,在此类行动中部署士兵的各国政府不愿意让他们冒着生命危险去捍卫特派团的使命。这就是为什么,当一个行动的授权包含执行措施时,联合国及其成员国需要求助于其他角色而非蓝盔部队。一些主权国家、国家联盟或区域性组织总体上装备精良。自20世纪90年代已降,联合国还展示了其与国家联盟或区域性组织合作的能力。联合国与北约在巴尔干地区,与阿富汗、非洲联盟相互之间建立了劳动处。

不过,尽管存在种种缺点与局限性,如果需要和平行动,联合国仍然是国际社会授权的一个重要角色。2013年伊始的马里就是一个例子。这表明,联合国目前仍是国际社会核心的冲突管理组织。与其去寻找针对其局限性的不可能实现的解决方案,不如承认这些局限性并作出让步,从而让联合国的会员国能向该组织托付适当的任务,并在任务超出其能力的情况下寻求其他角色的援助,即使这意味着局势一旦稳定就要部署蓝盔部队。这样的话,联合国的威信就不再受到使其陷入困境的行动的威胁。

[84] See Stian Kjeksrud and Jacob Aasland Ravndal, *Protection of Civilians in Practice: Emerging Lessons from the UN Mission in the DR Congo*, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 2010. 在该书第36页,作者们忆及:“对于军队而言,关于保护平民和使用武力尚缺乏清晰的行动指南。此外,有些人声称保护处于迫近的威胁之中的平民就是‘维和人员的职责’,但在刚果民主共和国情况通常并非如此。”