

安理会授权使用武力:中国的政策和策略研究

李廷康

内容提要 中国在安理会授权使用武力问题上的立场大致经历了冷战初期抵制、冷战结束初期有限参与和2008年以来谨慎参与三个阶段。在这一进程中,中国坚持其一贯的原则立场,即坚持和平解决国际争端原则、坚持以联合国为中心的多边主义方法、坚持遵守《联合国宪章》基本原则和相关国际法规则,以及坚持国家利益与国际社会共同利益相结合原则等。同时,中国也坚持灵活性策略,包括在安理会决策中对弃权票的合理运用、“逐案处理”的政治智慧和对危机处理手段的综合考量等。总体来看,中国在安理会授权使用武力中的政策和策略服从于中国总体对外战略和国家利益。但是,在观念认识、工具运用和制度塑造等方面,中国在安理会授权使用武力中的政策和策略仍有所不足。随着国际环境的发展变化、国家海外利益的持续扩展、综合国力的进一步提升,中国需要及时调整观念,

* 李廷康:武汉大学国家领土主权与海洋权益协同创新中心、中国边界与海洋研究院博士研究生。(邮编:430061)

** 本文是国家社科基金重点项目“海外安全利益保护的中國模式研究”(项目编号:13AFX028)和国家社科基金项目“联合国安理会授权使用武力机制的改革问题研究”(项目批准号:14BGJ029)的阶段性成果。感谢华中师范大学戴轶教授对本文的指导,感谢《国际政治研究》匿名审读专家的意见和建议。文章疏漏和不足之处概由笔者负责。

适当运用安理会授权使用武力这一工具,继续提升在该问题上的话语权并推动完善该机制,以便更好地维护国家利益和国际社会共同利益。

关键词 中国政治与外交 安理会 外交政策 外交策略 授权使用武力 联合国集体安全机制

联合国安理会授权使用武力是安理会根据《联合国宪章》(以下简称《宪章》)第七章相关规定,授权会员国单独或通过集体方式采取“一切必要手段”“维持或恢复区域国际和平及安全”的一种武力强制行动,由《宪章》规定的禁止使用武力原则的两种合法例外之一——《宪章》第42条“必要之空海陆军行动”发展演变而来。^① 联合国的缔造者们最初希望各国缔结特别协定,“供给为维持国际和平及安全所必需之军队、协助及便利,包括过境权”组成联合国部队,^②来弥补国际联盟因没有武装执行力量而缺乏威慑性的缺憾。但是,冷战的爆发迅速冻结了这一理想计划,特别协定没能缔结,联合国迫不得已采取“安理会授权使用武力”这一折衷方法来执行预想的第42条之行动,^③从1950年朝鲜战争至今已有多次实践,并逐渐发展成为安理会武力强制措施的实施方式,尽管仍备受争议。^④

中国在安理会授权使用武力问题上的立场有一个不断调整的过程。一方

① 《联合国宪章》第7章第42条。

② 《联合国宪章》第7章第43条。

③ 冷战期间和冷战结束后,国际社会一直呼吁重启第43条“组建联合国部队”的谈判,但都未引起重视。联合国后逐渐形成三种维持国际和平及安全方式来弥补,包括维持和平、执行和平及授权使用武力行动。不过,只有安理会授权使用武力行动是明确根据《宪章》第七章采取行动,本文中所提到的“授权”“授权使用武力”均指这种情形。参见 Frederick M. Burkle, “United Nations Charter, Chapter VII, Article 43: Now or Never,” *Disaster Med Public Health Preparedness*, 2018, p. 3.

④ 关于安理会授权使用武力的合法性争议参见 Burns H. Weston, “Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy,” *The American Journal of International Law*, Vol.85, No.3, 1991, pp. 516-535; David D. Caron, “The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council,” *The American Journal of International Law*, Vol.87, No.4, 1993, pp. 552-588; Acacia Mgbogji, “Prophylactic Use of Force in International Law: The Illegitimacy of Canada’s Participation in ‘Coalitions of The Willing’ Without United Nations Authorization and Parliamentary Sanction,” *Review of Constitutional Studies*, Vol.8, No.2, 2003, pp. 169-202; 李鸣:《联合国安理会授权使用武力问题探究》,《法学评论》2002年第3期,第66—68页;戴轶、李文彬:《试论安理会授权使用武力的法律规制》,《法学评论》2008年第3期,第37—38页。

面,中国不仅参与了1990年海湾战争以来安理会授权使用武力的系列决策和部分行动,冷战期间新中国未能出席的安理会决策和行动,以及冷战结束后一些声称是“默示授权”或寻求授权使用武力的案例也对中国产生了诸多影响;另一方面,随着中国海外利益的持续扩展和综合国力的进一步提升,中国正积极参与全球安全治理并推动着全球治理体制的改革,中国也将在联合国体系中发挥愈加重要的作用,因此,中国需要提升在安理会授权使用武力问题上的话语权,以便更好地利用这一工具。当前国际热点频发,其中一些散布在亚洲甚至中国周边地区,例如,叙利亚、阿富汗、缅甸等国的国内冲突,伊朗、朝鲜核问题所引发的紧张局势,重要海洋通道的海盗问题,以及国际恐怖主义问题等都长期威胁中国地缘安全。这些问题属于安理会授权使用武力潜在或正在投入行动的范畴。中国应该如何利用安理会授权使用武力行动创造安全环境,避免国家利益在其他国家行动中受到损害,是目前对外决策中应该考虑的问题。

不过,目前国内外学界对中国在安理会授权使用武力问题上的立场研究比较少,仅将中国作为安理会投票国提及而没有进一步讨论,并且大都把中国和俄罗斯一起视为与西方大国意见相对的一方,缺乏对其实践历程的梳理和政策策略的解释。^① 例如,奥地利驻联合国安理会候补代表赫尔穆特·弗洛伊德休斯(Helmut Freudenschuß)在分析海湾战争、前南斯拉夫局势、索马里局势及海地局势等各方立场时,涉及中国在一些决议中的投票。^② 随着中国参与逐渐深入,一些授权使用武力相关的案例研究开始介绍中国的立场,特别是中国参与武力打击索马里海盗和亚丁湾护航问题,^③以及中国在利比亚、叙利亚

^① See Jules Lobel and Michael Ratner, “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime,” *The American Journal of International Law*, Vol.93, No.1, 1999, pp. 124-154; Thomas M. Franck, “When, If Ever, May States Deploy Military Force Without Prior Security Council Authorization?” *Journal of Law & Policy*, Vol.5, 2001, pp. 51-68; Tamar Hostovsky-Brandes and Ariel Zemach, “Controlling the Execution of a Security Council Mandate to Use of Force: Does the Council Need a Lawyer?” *Fordham International Law Journal*, Vol.36, 2013, pp. 657-705; 张影恬:《安理会默示授权使用武力理论的非法性》,《河北法学》2011年第4期,第53—60页。

^② Helmut Freudenschuß, “Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council,” *The European Journal of International Law*, Vol.5, 1994, pp. 492-531.

^③ 李伯军:《联合国安理会授权会员国使用武力的新变化》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2011年第2期,第45页;樊文光:《索马里海盗问题的应对和治理》,《国际展望》2014年第4期,第134—149页。

等局势中的表态等。^①例如,吉林大学何志鹏教授在分析利比亚问题时,认为中国应当充分利用安理会常任理事国的身份,明确对国际社会和国际法所承担的责任,更深入地思考武力干涉问题。^②普林斯顿大学公共与国际事务学院教授乔纳森·戴维斯(Jonathan E. Davis)通过分析中国后冷战时期的一些外交实践和官方声明,批评了对于中国在主权和人道主义干涉问题上“专制的、顽固的”这一刻板印象,并指出中国的立场已经从以意识形态为主向更务实的危机处理方式转变。^③伦敦国王学院中国治理创新中心主任杨筱(Suzanne Xiao Yang)对两次海湾战争之间(1990—2002年)中国在安理会涉及伊拉克系列决策的政策偏好分析中,也认为中国在联合国采取的是一种持续且调和的政策,除了一些美国突破中国基本原则的关键决议,并指出目前学界对于中国在安理会角色的研究不足,尽管联合国研究与日俱增。^④

在中国多边外交和联合国外交研究中,也有一些中国在安理会授权使用武力问题上相关政策和策略的研究。例如,中国联合国协会编《中国的联合国外交》和复旦大学联合国与国际组织研究中心张贵洪教授主编《全球治理中的中国与联合国》等,^⑤它们阐述了中国在相关领域的政策演变。中国在联合国特别是安理会的投票行为研究与安理会授权使用武力问题较为相关,例如,外交学院朱立群教授考察了联合国投票格局的演变,发现冷战结束后存在大国合作总体加强、非正式磋商增多等趋势,其中,中国持审慎对待否决票、选择弃权票或威胁使用否决票的策略,以促成提案修改和保持中美关系稳定,^⑥朱立

① 朱文奇:《北约对利比亚采取军事行动的合法性研究》,《法商研究》2011年第4期,第104—109页;王琼:《国际法准则与“保护的责任”:兼论西方对利比亚和叙利亚的干预》,《西亚非洲》2014年第2期,第95—113页。

② 何志鹏:《从强权入提到多元善治:武力干涉国际法的现存框架与演进方向》,《法商研究》2011年第4期,第110—118页。

③ Jonathan E. Davis, “From Ideology to Pragmatism: China’s Position in Humanitarian Intervention in the Post-Cold War Era,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.44, No.2, 2011, pp. 217-283.

④ Suzanne Xiao Yang, *China in UN Security Council Decision-Making on Iraq: Conflicting Understanding, Competing Preferences*, Routledge, 1st Edition Published in 2012.

⑤ 相关著作包括田进等:《中国在联合国:共同缔造更美好的世界》,北京:世界知识出版社1998年版;赵磊:《建构和平:中国对联合国外交行为的演进》,北京:九州出版社2007年版;中国联合国协会编:《中国的联合国外交》,北京:世界知识出版社2009年版;张贵洪主编:《全球治理中的中国与联合国》,北京:时事出版社2017年版;肖肃、朱天祥主编:《和平与发展:联合国使命与中国方案》,北京:时事出版社2017年版。

⑥ 朱立群:《联合国投票变化与国家间关系(1990—2004)》,《世界经济与政治》2006年第4期,第54页。

群将中国的这种方式称为“中庸”特色外交。^① 清华大学当代国际关系研究院漆海霞副教授等学者也进行了相关研究,如对中国在安理会的投票模型进行分析。^② 一些集体安全机制研究也涉及该问题,例如,集体安全机制改革与中国和平发展的交互影响、其效力范围和运行能力变化对中国的影响,^③以及中国履行安理会决议义务问题等。^④ 这些研究在不同程度上与中国在安理会授权使用武力的政策和策略相关。

本文在系统梳理中国在安理会授权使用武力问题上立场变化的基础上,进一步探究中国在该领域的外交政策和策略。这里的外交政策是指中国为安理会授权使用武力问题设立的原则框架,包括外交的基本目标和行动准则,具体表现为历次授权使用武力实践中在正式或非正式会议、磋商、决议表决和其他途径发表的立场声明,以及在参与行动过程中所体现的原则;外交策略则是指中国在安理会授权使用武力问题上,根据国内外环境变化等具体情况而采取的具体行动方案、对策。^⑤ 为此,本文考察了相关案例、政府声明及文件,并结合当前中国总体外交战略环境和相关国际政治理论进行分析,以期对中国在该领域的参与有所助益。

一、中国在安理会授权使用武力问题上的立场变化

从1950年朝鲜战争开始到2018年11月6日安理会最近一次通过延长关于打击索马里海盗的决议,^⑥安理会授权使用武力历程几乎横跨了整个联合国历史,具有时间跨度大、分布区域广泛、情势类型多样化等特点。其中,中国与

① 朱立群:《中国外交的“中庸”特色》,《外交评论》2009年第3期,第18—22页。

② 这方面的研究还有程佩璇、李华:《论中国对联合国安理会678号决议弃权的原因》,《徐州工程学院学报》(社会科学版)2009年第3期,第57—61页;漆海霞、张佐莉:《弃权还是否决?中国如何在安理会投票中表达反对立场》,《世界经济与政治》2014年第5期,第101—123页。

③ 戴轶:《联合国集体安全制度改革与中国和平发展的交互影响》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2006年第6期,第820—825页。

④ 赵建文:《联合国安理会在国际法治中的地位和作用》,《吉林大学社会科学学报》2011年第7期,第131页。

⑤ 金正昆:《外交学》,北京:中国人民大学出版社2016年版,第97页。

⑥ 2018年11月6日,安理会通过第2442(2018)号决议,“决定从本决议通过之日起,将第2383(2017)号决议第14段给予在索马里沿海同索马里当局合作打击海盗和海上武装抢劫行为的国家和区域组织的授权再延续13个月”,参见UN. S/RES/2442, pp. 5-6。

安理会授权使用武力问题上的立场大致可以分成三个阶段：抵制阶段、有限参与阶段和谨慎参与阶段。

（一）抵制阶段（冷战初期）

朝鲜战争中以美国为首组建的“联合国军”是安理会授权使用武力的首次实践，当时窃据中华人民共和国联合国合法席位的台湾伪政权采取跟随美国的政策，在各项决议中均投出赞成票。1950年6月25日，朝鲜战争爆发当天，美国政府要求安理会立即召开紧急会议，在苏联缺席的情况下通过了第82（1950）号决议，要求北朝鲜撤军，并促请全体会员国勿予北朝鲜当局任何援助。^①台湾政权代表蒋廷黻在表决时称“行动敏速至关重要”，^②有意敦促美国迅速出兵。两天后，安理会又通过第83（1950）号决议，认定亟须采取紧急军事措施，以恢复国际和平与安全，建议联合国会员国给予大韩民国以击退武装攻击及恢复该区内国际和平与安全所需之援助。^③同日，杜鲁门发表声明，命令美国军队直接参加对北朝鲜的战斗，并宣布第七舰队进入台湾海峡，同时加强对印度支那法国当局的援助，阻止共产主义势力蔓延。蒋廷黻对第83（1950）号决议“竭诚拥护”，对美国的军事行动“表示感激”，并希望“利用台湾的人力物力来恢复中国领土之完整及其政治之独立与自由”。^④台湾方面企图借助派兵参与朝鲜战争的机会“反共复国”，但最终因美国等国的拒绝而没有成行。

美国采取的军事行动不仅对新中国整个东南部形成了战略包围圈，而且直接侵入中国台湾海峡，构成了对中国主权的公然侵犯和对中国内政的明显干涉。对此，中国立即旗帜鲜明地表明了反对立场，将联合国在朝鲜的行动断定为美帝国主义对联合国的操纵，将“联合国军”称为“非法决议授权”的“侵略军”和“干涉军”，^⑤并斥责美国对朝鲜和中国台湾地区的侵略，明确指出各国的事情应该由各国人民来管，而不应该由美国来管，号召全国和全世界人民团结

① UN. S/RES/82, p. 1.

② UN. S/PV. 473, June 25, 1950, p. 6.

③ UN. S/RES/83, p. 1.

④ UN. S/PV. 474, June 27, 1950, p. 7.

⑤ 赵磊：《中国对联合国的外交政策：1945—1971——以〈人民日报〉涉及联合国内容的文章为分析文本》，《外交评论》2005年第12期，第64—65页。

起来,进行充分的准备,打败美帝国主义的任何挑衅。^①以美国为首的多国部队到达朝鲜战场后迅速将北朝鲜军队击溃,这让美国产生打着联合国旗帜统一朝鲜半岛的企图,多国部队在1950年10月1日以后陆续越过三八线攻入北朝鲜境内,实际上已经超出安理会决议的授权范围,真正演变为侵略战争。中国在呼吁采取和谈缓和局势、并通过印度等国传达和谈意向的同时,对美国的侵略行为表达了明确的强硬立场,抓紧国内的军事部署,最终派出志愿军与美军为首的多国部队展开正面交锋。^②在极其不利的国内、国际环境下,中国被动卷入到安理会授权使用武力行动中,虽然并不是授权打击的对象,但实质上成为与“联合国军”对立的一方。

新中国也没有参与南罗得西亚局势中的安理会决策。1965年11月,在宗主国英国的纵容下,南罗得西亚少数白人制造假“独立”单方面建立种族主义政权。此前,安理会和联大曾通过决议“促请”或“敦促联合王国采取一切必要行动”“弥平”少数政权,英国虽然声称南罗得西亚的独立是一种叛乱行为不予承认,但又诡称该地为自治领土无权干涉,对这几份决议都投了弃权票。^③1966年,安理会通过第221(1966)号决议授权对南罗得西亚进行海上军事封锁。在该决议的表决中,台湾地区代表刘锴表示“必要时使用武力应该得到安理会的支持”。^④中国对于白人殖民当局也表达了“强烈谴责”,支持津巴布韦人民的斗争,宣布遵照安理会有关制裁决议,停止与南罗得西亚一切经济贸易往来,^⑤但同时认为,美英帝国主义对南罗得西亚“假惺惺的制裁”并不能掩饰其新老殖民主义的真实面目。因此,中国在对非洲首脑会议针对南罗得西亚的武装制裁准备表示支持的同时,对美英及“美帝国主义操纵的联合国”提出指责和质疑。^⑥

总体来说,冷战初期中国不仅未能参与安理会授权使用武力的决策和行

① 毛泽东在1950年6月28日中央人民政府委员会第八次会议上的讲话,参见庄小军、吴光祥:《感悟当代中国外交:中国领导集体处理国际关系的外交智慧》,北京:中共党史出版社2009年版,第35页。

② 多国部队的具体构成参见褚杨:《朝鲜战争中的“联合国军”》,《世界知识》2018年第4期,第68—70页。

③ 相关安理会决议包括第202(1965)、217(1965)、232(1966)和326(1973)号决议。

④ UN. S/PV.1277, April 9, 1966, p. 14.

⑤ 田进等:《中国在联合国:共同缔造更美好的世界》,第42—43页。

⑥ 《中华人民共和国政府声明》,1965年11月14日,第239—240页。

动,并且成为“联合国军”的对立方和授权使用武力的受害者,对安理会授权使用武力持谴责、抵制的态度。

(二) 有限参与阶段(冷战结束初期)

1987年,时任联合国秘书长佩雷德·德奎利亚尔首次将五个安理会常任理事国代表邀请到办公室举行非正式会议,随后通过安理会决议促成了两伊战争的停火,为联合国及安理会授权使用武力在冷战结束初期重新焕发生机奠定了基础。1990年,海湾战争是安理会授权使用武力正式形成的标志,也是中国参与安理会授权使用武力决策的开端。中国在该局势中经历了缓和海湾形势、旁观武力行动和阻止授权延续三种不同角色的转换。伊拉克侵略科威特事件甫一爆发,美国就迅速派遣军舰开往海湾并制定“沙漠盾牌”计划,向沙特和海湾地区大举运兵,准备对伊拉克采取武装行动。从1990年8月2日安理会第660(1990)号决议要求伊拉克撤军开始,^①一方面,中国发表声明呼吁各方争取和平解决国际争端,赞成安理会对伊拉克实施制裁的系列决议;另一方面,在海湾局势滑向战争边缘的情况下,中国还利用外交方法尝试缓和国际形势,希望促使相关国家通过政治谈判解决危机。在决定授权的第678(1990)号决议中,中国以弃权的方式继续表达了这一立场。

不过,在安理会通过第678(1990)号决议、多国部队于次年1月17日发动对伊拉克的打击以后,安理会授权使用武力的进程完全被美国及其盟国所掌握,联合国被排除在外,中国等未参与行动的国家也只能旁观。鉴于此,在美国等国想要继续寻求新的授权或声称根据第678(1990)号决议延续授权使用武力行动时,中国与法国、俄罗斯等国共同提出反对,终于在1991年4月3日通过第687(1991)号决议达成停火。^②后来美英两国多次提出海湾战争系列决议没有限定授权使用武力的时间和区域,因此,可以作为多国部队继续在伊拉克作战的合法根据,并先后在1998年12月和2003年3月绕过联合国发动“沙漠之狐”行动和伊拉克战争。中国对此坚决反对,并认为只有明确授权才能启动使用武力行动。特别是2003年伊拉克战争之前,由于联合国核监会和国际

^① UN. S/RES/660, p. 1.

^② UN. S/RES/687, p. 17.

原子能组织在伊拉克大规模杀伤性武器的核查没有结果,美、英、西提出新决议草案要求安理会授权对伊拉克进行军事打击,当时,中国联合法、德、俄、叙利亚四国支持继续核查而反对启动授权。^①

海湾战争中的授权使用武力模式为联合国解决其他地区冲突提供了借鉴,安理会在接下来几年内先后在波斯尼亚和黑塞哥维那、索马里和海地采取授权使用武力行动,不过这些实践也延续了海湾战争授权的弊病,中国都只参与了投票且基本持谨慎态度。在波斯尼亚和黑塞哥维那局势中,安理会第 816(1993)号决议授权会员国采取一切措施确保第 781(1992)号决议规定的飞行禁令获得遵守,^②中国投了弃权票。在 1993 年索马里局势中,安理会第 814(1993)号决议授权第二期联合国索马里行动采取强制性措施执行任务,中国表示赞成;随后,安理会第 837(1993)号决议宣布对袭击联合国维持和平人员的当地武装进行反击,中国继续投出赞成票。在 1994 年海地局势中,安理会第 940(1994)号决议授权各会员国组成一支统一指挥和控制的多国部队恢复海地合法当局,中国也选择了弃权,包括巴西在内的许多拉丁美洲国家也都表达了一些顾虑。

另外,两次涉及安理会授权使用武力的事件也与中国息息相关,尽管对于这些事件的性质仍存在不同看法,但都集中体现了该阶段中国谨慎的态度。一是 1994 年卢旺达局势。卢旺达内部图西族和胡图族之间的冲突由来已久,可惜一直没有得到联合国及大国重视,仅设立了经费和人数有限的联合国卢旺达观察团。^③从 1994 年 4 月底到 6 月中旬,秘书长及有关国家多次催促安理会发起一份授权使用武力决议以结束对平民的屠杀并促成停火,但包括第 918(1994)号决议和第 929(1994)号决议等都没有明确发起授权,尽管后者被认为与索马里局势中授权美国的混合行动形式相似,有意授权法国组成多国行动,但并没有实质效果。期间,中国一直担心海湾战争和索马里的失败重演,反对通过涉及武力的决议。在第 929(1994)号决议表决中,新西兰、中国、巴西、巴基斯坦和尼日利亚等国对法国的真实动机和安理会下一步干涉国家

① 陶文钊:《从伊拉克战争看美国的单边主义》,《国际观察》2004 年第 1 期,第 3 页。

② UN. S/RES/816, p. 2.

③ UN. S/RES/909.

内部事务的可能表示担忧,均选择了弃权。^①

二是从1999年3月下旬开始,以美国为首的北约在没有取得安理会授权的情况下发动了对南斯拉夫联盟的空袭。北约国家提出安理会之前的决议可以构成授权使用武力的合法性来源,包括第1160(1998)、1199(1998)和1203(1998)号决议,并声称安理会维持国际和平及安全的责任是“首要的”而不是“排他性的”。^②中国对此明确表示反对。1999年3月26日一份由俄罗斯等三国发起的、中国赞成的、要求北约停止对南联盟使用武力的决议草案被否决,中国对此表示愤慨和遗憾。^③1999年5月7日午夜,北约军队用五枚精确制导炸弹击中位于贝尔格莱德新区的中国驻南斯拉夫大使馆,对使馆造成严重破坏,并造成3人死亡、20多人受伤,中国连夜请求召开安理会会议对北约行径进行谴责和抗议。在北约行动结束之后,安理会通过第1244(1999)号决议对北约国家和南斯拉夫之间达成的文件表示欢迎,中国对赞成这一“只字未提北约对南联盟所造成的灾难,且对《宪章》第七章的援引没有予以必要的限制”的决议有严重困难,因此选择弃权。^④

(三) 谨慎参与阶段(2008年以来)

在2003年伊拉克战争中权威受到损害的联合国在2008年索马里海盗问题上重新发挥作用。针对亚丁湾海域附近频发的劫持船只、暴力伤害船员事件,2008年第1816(2008)号决议至今,安理会先后通过了多项与索马里海盗相关决议,授权各国“同过渡联邦政府合作,确保沿岸和海上的安全,包括打击索马里及附近地区海岸沿线的海盗和武装抢劫行为”。^⑤中国也是索马里海盗受害国之一,因此,“对授权会员国协助打击索马里海盗持积极态度,支持安理

^① Helmut Freudenthal, “Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council,” pp. 521-522.

^② See Christine Grey, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, 4th Edition Published in 2018, pp. 19-24.

^③ UN. S/PV. 3989, March 26, 1999.

^④ UN. S/PV. 4011, June 10, 1999, pp. 12-14.

^⑤ UN. S/RES/1816. 其他与安理会授权使用武力相关的决议包括:第1838(2008)、1846(2008)、1851(2008)、1897(2009)、1950(2010)、1976(2011)、2015(2011)、2020(2011)、2077(2012)、2125(2013)、2184(2014)、2246(2015)、2316(2016)、2383(2017)以及2442(2018)号决议,共15项决议。这些决议内容一般以涉及授权期限、重申打击海盗和武装劫船行为原则等,均明确表明授权的要求。

会尽快通过有关决议”；^①“索马里海盗问题已成为国际公害，中国政府欢迎国际社会就此开展有效合作，支持有关国家根据国际法和安理会决议派军舰打击海盗的努力”。^②从2008年12月26日起到2019年4月28日，中国海军已经连续不断地派出了32批护航编队前往亚丁湾、索马里海域执行护航任务，累计派出100艘次舰艇、67架直升机、2.6万余名官兵，共计1191批6595艘中外船舶护航，解救、接护和救助遇险船舶60余艘。^③同时，2009年至今，中国一直参加根据第1851(2008)号决议设立的索马里海盗问题联络小组，该小组至今举行了21次全体会议。^④在国际社会的共同努力下，2011年以后，索马里海域海盗袭击及劫持事件一直在减少，但仍有死灰复燃的迹象，因此，安理会此后每年都会重新授权。

中国在利比亚战争和叙利亚局势中的参与也仍然呈现出谨慎的态度。2011年3月17日，安理会通过1973(2011)号决议，谴责利比亚当局未遵守第1970(2011)号决议，要求保护平民，设立禁飞区并强制执行禁飞和武器禁运。^⑤中国再次选择了弃权。北约国家对利比亚的空袭导致重大伤亡，背离了安理会授权的目的。因此，在2011年3月至今的叙利亚问题上，中国协同俄罗斯坚决反对利比亚悲剧在叙利亚重演，并不惜在安理会投票中多次动用否决权。^⑥

二、中国在安理会授权使用武力中的政策和策略

根据中国与安理会授权使用武力关系发展历程中的立场表达和行动，可

① UN. S/PV. 5902, June 2, 2008, p. 4.

② UN. S/PV. 6046, December 16, 2008, pp. 4-5.

③ 《护航10年，中国海军亚丁湾上奏响平安乐章》，参见中华人民共和国国防部网站，http://www.mod.gov.cn/action/2018-12/27/content_4832952.htm, 2019-04-28；《中国海军第32批护航编队起航赴亚丁湾》，参见中华人民共和国国防部网站，http://www.mod.gov.cn/action/2019-04/05/content_4838885.htm, 2019-04-28。

④ 《驻肯尼亚大使孙保红率团出席索马里海盗问题联络小组第21次全会》，中华人民共和国外交部官网2018年7月15日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zwbd_673032/wshd_673034/t1577305.shtml, 2018-09-30。

⑤ UN. S/RES/1973.

⑥ 《安理会常任理事国在公开会议上所投的反对票》，参见联合国官网 <http://www.un.org/zh/sc/meetings/veto/90-present.shtml>, 2018-10-06。

以看出,中国在该问题上的政策和策略坚持灵活性的同时,也保持着中国一贯的原则立场和外交特点。总体来看,中国在安理会授权使用武力中的政策和策略服从于中国总体对外战略和国家利益。

(一) 中国在安理会授权使用武力中的政策

1. 坚持和平解决国际争端原则。在国际安全情势的处理上,中国坚持将政治方法、和平性制裁等和平解决国际争端方法置于优先地位,反对在国际关系中动辄使用武力或以武力相威胁。和平解决国际争端是《宪章》基本原则之一,也是当前国际社会最重要的国际关系交往方式。《宪章》第1条第1款即规定:“以和平方法且依正义及国际法之原则,调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势”;^①《宪章》第2条第3款继续规定:“各会员国应以和平方法解决其国际争端,俾免危及国际和平、安全及正义”;^②《宪章》还专门在第六章规定了“争端之和平解决”的具体方法。中国所倡导的和平共处五项原则与《宪章》原则高度一致,是结合本国国情和实践的高度概括,是新中国成立以来对外交往的指导原则。《中国的和平发展》白皮书明确指出,要在“安全上相互信任、加强合作,坚持用和平方式而不是战争手段解决国际争端,共同维护世界和平稳定。通过协商对话增进信任、减少分歧、化解纠纷,避免使用武力或以武力相威胁”。^③

因此,中国最初对安理会授权使用武力这种以西方国家为主导创造的、由《宪章》“禁止使用武力”原则的例外之一发展起来的武力强制措施持反对态度。在第665(1990)号决议表决时,中国常驻联合国代表李道豫清楚地表明了中国的一贯立场:“为了避免武装冲突升级,使局势严重恶化,我们原则上反对大国的军事卷入,也不赞成以联合国的名义使用武力,因为这不仅无助于危机的解决,而且将会妨碍联合国和其他方面寻求政治解决的努力,导致局势的进一步恶化和复杂化”。^④ 伊拉克侵略科威特事件爆发后,1990年8月4日,杨福

① 《联合国宪章》第1章第1条第1款。

② 《联合国宪章》第1章第2条第3款。

③ 《国务院新闻办发表〈中国的和平发展〉白皮书》,2011年9月6日,中华人民共和国中央政府门户网站 http://www.gov.cn/jrzq/2011-09/06/content_1941204.htm,2018-10-07。

④ UN.S/PV.2938, August 25, 1990, p. 22.

昌副外长分别紧急召见了伊拉克和科威特两国驻华使节,呼吁伊拉克尽快撤军,越早越好,希望两个阿拉伯兄弟国家通过谈判解决彼此分歧。中国还应多方请求,在当年11月决定由钱其琛作为特使访问中东国家,寻求海湾危机和平解决的可能性,钱其琛成为海湾危机期间唯一访问过巴格达的安理会常任理事国外长。^①中国还多次称赞秘书长和区域组织在国际危机中的斡旋作用。《中国关于联合国改革问题的立场文件》(以下简称《立场文件》)中提出:“中国支持联合国建立‘预防文化’,加大对预防冲突和调停的投入,特别是完善预警、实地调查团等机制和措施;会员国既要充分发挥安理会在此方面的主导作用,也要支持秘书长根据授权履行斡旋和调解职能”。^②

对于西方国家急于推动授权使用武力的做法,中国认为缺乏充分的令人信服的理由,担忧会开创危险的先例;^③对多国部队采取军事行动表示遗憾;^④不仅反对其他国家动辄援引《宪章》第七章,也坚决不推动任何武力解决的提案。中国坚持认为,联合国在授权一些会员国对另一个会员国采取军事行动这样的重大问题上应当十分慎重,避免匆忙行事。^⑤在第662(1990)号决议磋商过程中,美国国务卿就表示“要通过合法授权来实施科威特合法政府所要求的禁运和封锁”,但英国、加拿大、中国和其他一些安理会成员认为此前第661(1990)号决议只允许监控船只,如果需要进一步行动的话需要新的决议,而该时机尚未成熟,从而避免授权的过早启动。^⑥中国坚持认为武力强制手段不能从根本上解决问题,因此,从2011年10月4日至今,西方国家提出对叙利亚进一步制裁甚至使用强制性措施的安理会决议,中国先后六次使用否决权。中国认为,“在当前形势下,制裁或威胁使用制裁无助于叙利亚问题的解决,反而可能导致局势进一步复杂化”;^⑦“叙利亚问题只能通过政治手段解决,军事手

① 钱其琛:《外交十记》,北京:世界知识出版社2003年版,第75—78页。

② 《中国关于联合国改革问题的立场文件》,中华人民共和国外交部网站2005年6月7日, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t199083.shtml, 2018-10-04。

③ UN.S/PV.3413, July 31, 1994, p. 15.

④ 《外交部就多国部队对比利比亚实施军事打击答记者问》,中华人民共和国中央政府门户网2011年3月20日, http://www.gov.cn/xwfb/2011-03/20/content_1828038.htm, 2018-10-05。

⑤ UN.S/PV.2963, November 29, 1990, p. 30.

⑥ See Helmut Freudenschuss, “Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council,” pp. 494-497.

⑦ UN.S/PV.6627, October 4, 2011, p. 5.

段没有出路”。^①

2. 坚持以联合国为中心的多边主义方法。中国坚持以联合国为中心的多边主义方法,维护安理会在维持国际和平及安全方面的中心地位,坚持授权使用武力行动应该在联合国框架内进行。中国在《立场文件》中指出:“联合国在国际事务中的作用不可或缺。作为最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织,联合国是实践多边主义的最佳场所,是集体应对各种威胁和挑战的有效平台,应该继续成为维护和平的使者,推动发展的先驱”。^②新中国成立之初,中国政府迫切地希望联合国成为自己的朋友,成为主持正义的舞台,因此,尽管冷战初期中国屡次遭受联合国的不公正待遇,仍然认为是美国在玷污联合国,联合国同样是美帝侵略的牺牲品,希望联合国能够主持正义,惩治美国侵略者。^③ 冷战结束后,全球性问题的扩张威胁着国际社会的生存和发展,联合国开始在国际事务中发挥更重要的作用,中国对许多联合国机构、条约和活动由过去的反对、抵制或观望立场转变为参与立场,开始加快对联合国事务的参与进程,在联合国讨论的许多问题上,中国也开始采取与包括主要西方大国在内的所有国家进行合作的立场。^④

从本质上来说,中国欢迎联合国及安理会在维持国际和平及安全方面发挥作用,中国反对的是安理会授权使用武力被西方大国利用,成为一国牟取私利的工具。安理会授权使用武力是在《宪章》第43条规定的“特别协定”无法议订的情况下,将安理会武力强制行动的所有权和执行权分离、将执行权授权给会员国或区域组织代为实施的一种折衷方法。联合国预想根据《宪章》第47条设立军事参谋团,“以便对于安全理事会维持国际和平及安全之军事需要问题,对于受该会所支配军队之使用及统率问题,对于军备之管制及可能之军缩问题,向该会贡献意见并予以协助”;“军事参谋团在安全理事会权力之下,对

① UN. S/PV. 6810, July 19, 2012, p. 13.

② 《中国关于联合国改革问题的立场文件》,中华人民共和国外交部网站 2005年6月7日, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t199083.shtml, 2018-10-04.

③ 赵磊:《中国对联合国的外交政策:1949—1971——以〈人民日报〉涉及联合国内容的文章为分析文本》,第63页。

④ 李东燕:《中国与联合国关系60年》,载张蕴岭主编:《中国对外关系:回顾与思考(1949—2009)》,北京:社会科学出版社2009年版,第38页。

于受该会所支配之任何军队,负战略上之指挥责任”。^①但由于各接受授权国不愿将部队的控制权交由联合国掌握,授权使用武力的决议通过以后,联合国便被抛在一边,多国部队的组成、行动计划及作战方案、使用武力的程度等无一不由少数大国掌握。此类行动看似激活了联合国安理会及集体安全机制的活力,实际却损害了联合国的权威和安理会维持国际和平及安全的中心地位,以至于安理会授权使用武力在20世纪90年代中后期至今越发难以启动,特别是面对一些急需联合国采取措施的局势。因此,中国多次强调要在联合国和安理会决议的框架内行动,反对个别大国打着联合国的旗号倒行逆施。

3. 坚持遵守《宪章》基本原则和相关国际法规则。中国要求安理会授权使用武力行动必须遵守《宪章》基本原则、安理会决议和相关国际法规则。《宪章》不仅规定了和平解决国际争端原则,还规定了主权平等、善意履行国际义务和不干涉内政等原则,都是国际关系最基本的准则,也是联合国行动中需要遵守的原则。例如,对于冷战后安理会授权使用武力的适用范围扩展到一国内部事务,中国持“严重保留”立场,反对西方国家“选择性”地利用授权使用武力干涉打击国际政治异己、推行西方的价值观、谋取地缘政治利益。

安理会决议是授权使用武力行动的指导性文件,对联合国全体成员国都具有拘束力,依据《宪章》的相关规定,^②当安理会根据《宪章》第七章的授权采取行动时,国际社会的全体成员均有服从、配合和执行的义务。安理会决议中往往也指明了行动中会员国需要遵守的相关国际法规则。但是,由于安理会决议是外交妥协的产物,措辞粗疏,授权权限宽泛,西方大国经常利用这一缺陷对授权文本进行曲解或扩大解释决议,违反《宪章》原则和国际法规则,违背安理会授权的初衷。中国对此予以谴责、反对。中国在参与武力打击索马里海盗中,严格遵守国际法和安理会决议,约束本国的行动。在亚丁湾护航的过程中,中国贯穿始终的一条主线是:打击目标明确、联合国授权、越境对象国的授权及国际合作;中国恪守不干涉内政原则,不登陆打击索马里海盗,舰队活动区域限定在索马里政府指定的领海和领空范围;中国护航编队以防御性打

^① 《联合国宪章》第7章第47条第1款、第3款。

^② 《联合国宪章》第25条规定:“联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议”;第49条继续规定:“联合国会员国应通力合作,彼此协助,以执行安全理事会之办法”。

击为主,以和平护航、驱赶海盗为主要目的,在遭遇海盗的主动进攻时才会采取武装行动;^①中国还在经与索马里联邦政府及地方政府等有关方面协调之后,向索马里邦特兰政府移交了海盗嫌疑人。^②这些都充分体现了中国尊重主权原则,遵守国际法和安理会决议等政策原则。

4. 坚持国家利益与国际社会共同利益相结合原则。最后,由于《宪章》第43条特别协定未能订立,会员国没有向联合国提供军队及其他物资供其执行武力强制行动的义务,是否接受授权完全是会员国的自主决定,这是联合国集体安全机制实际效力被削弱、安理会授权使用武力被西方国家滥用的根本原因之一。集体安全机制是一种从整体角度防止或控制战争的国际制度,其基本假定是所有国家任何时候、任何情形在安全问题上都有共同利益、共同认识,并愿意采取共同行动。它需要各国把集体利益放在首位。^③《宪章》也在序言中强调:“接受原则,确立方法,以保证非为公共利益,不得使用武力”。考虑到国际关系现实,中国倡导在联合国行动中要坚持国家利益与国际社会共同利益相结合的原则,强调“共同、综合、合作、可持续”的新安全观,提出各国不能只顾本国利益而忽视国际社会共同利益,不能以本国的意识形态强加于别国,在授权使用武力的决策和行动中要坚持各国之间的沟通与合作,特别是考虑该区域国家和发展中国家的意见,共同解决国际安全问题。

(二) 中国在安理会授权使用武力中的策略

1. 对弃权票的合理运用。作为常任理事国之一,中国在安理会是否动用否决权直接决定了联合国采取行动的可能。可以说,在坚持和平解决国际争端原则和允许联合国采取强制性措施之间存在矛盾、安理会授权使用武力的实践混合着《宪章》行为和非《宪章》行为、行动合法性和有效性之间存在紧张关系的情况下,^④安理会授权使用武力在许多局势中能够启动,一定程度上是

① 钮松:“越境打击”索马里海盗与中国外交转型》,《太平洋学报》2012年第9期,第72—73页。

② 《国防部:中方向索马里邦特兰政府移交3名海盗嫌疑人》,新华网2017年5月11日, http://news.xinhuanet.com/mil/2017-05/11/c_129601562.htm, 2019-01-01。

③ 戴轶:《联合国集体安全制度改革问题研究》,北京:中国社会科学出版社2014年版,第3页。

④ 陈健:《联合国与全球治理》,载张贵洪主编:《全球治理中的中国与联合国》,第33—34页;〔美〕保罗·肯尼迪:《联合国的过去与未来》,第50页;李廷康:《安理会授权使用武力机制合法性与有效性关系问题分析》,《国际关系研究》2017年第4期,第61—83页。

中国对本国政策进行协调和平衡的结果。中国经常用弃权的方式,在坚持对武力强制行动的反对意见基础上,不阻止联合国框架内主动处理国际危机的努力。一方面,这是中国对和平解决国际争端原则和尊重联合国作用的平衡。中国认识到冷战结束之后单极世界的现实,并且积极调整对外政策以适应联合国的新角色。在海湾战争中,多国部队对授权的滥用导致相关国家对安理会授权使用武力变得更为谨慎,中国在随后的实践中多次表达对“涉及武力行动”的反对意见,但考虑到联合国刚刚恢复维持国际和平及安全的作用,以及国际格局转型背景下对频发的地区冲突采取集体行动的必要性,中国多选择弃权的方式;另一方面,这也是基于本国利益的考量。海湾战争爆发之际,中国还处于西方国家借口政治事件对中国的制裁中,美国方面希望中国能赞成其提出的安理会决议草案或至少不否决,以此作为两国恢复高级互访的开端。尽管中国认为两者不能挂钩,但也认识到,这是推动中美两国恢复正常关系的有利时机。并且,在海湾局势恶化的关头,许多阿拉伯国家向中国派来特使,中国还在联大期间借用不结盟运动国家的磋商室作为会议室,会见了60多个国家的领导人和外长讨论海湾问题,有效地扩展了中国的外交空间。^①钱其琛中东穿梭访问之后不久,萨达姆即表示希望进行对话,愿意分批释放伊拉克扣留的所有西方人质,为危机的缓解赢得了喘息机会,许多国家向中国报以赞赏,为中国赢得了良好的政治声望和国际环境。国际社会更加认识到,没有中国的参与,许多重大国际问题是不可能解决的,中国的立场不可忽视,西方国家也先后放松了对中国的制裁,成为“多边推动双边”的典范。^②

2. “逐案处理”的策略方法。从中国参与安理会授权使用武力历程来看,针对不同局势,中国选择不同的投票和态度,体现了中国“逐案处理”的外交哲学,以及善于利用政治谈判的外交智慧。中国明确反对一些想要通过逐步升级的方式、实际上带有进行军事干涉企图的决议,威胁或使用否决权,并在此过程中将本国的意见加入到决议中去,从而发挥更重要的作用。例如,在第687(1991)号决议草案磋商中,安理会经过一个多月的讨论最终“接受了包括中国在内的有关国家的修改意见”,删除了“如果伊拉克不执行这些条款就马

① 钱其琛:《外交十记》,第75页。

② 田进等:《中国在联合国:共同缔造更美好的世界》,第86页。

上终止停火”等条款，“确立在该地区正式停火”。^① 而叙利亚局势中，西方国家虽然否认存在军事干预的意图，但又拒绝排除进行军事干预的可能性，因此，中国对进一步制裁叙利亚的决议使用否决权。中国对授权会员国或区域组织使用武力保护维和部队、支援人道主义行动和保障国际海洋通道等任务表示支持，两次涉及索马里的实践均投出赞成票。“中国认为导致发生危机的原因和各类危机的情况不尽相同。就使用武力形成一个‘放之四海皆准’的规则和标准不现实，也容易引起较大争议。是否使用武力，应由安理会视冲突实际情况逐案处理”。^②

3. 危机处理手段的综合考量。在安理会授权使用武力相关决策中，中国充分听取其他国家的意见，综合考量不同局势中的危机解决手段。在波斯尼亚和黑塞哥维那局势中，中国本来可以否决安理会制裁及授权使用武力的相关决议，不过考虑到穆斯林世界的意见最终选择弃权；又如，2011年，中国外交部发言人姜瑜在谈及安理会决定在利比亚设立禁飞区时表示，中国反对在国际关系中使用武力，对决议中的一些内容严重保留。但是，考虑到阿拉伯国家和非盟的关切和立场，以及利比亚的特殊情况，与其他国家一同选择弃权，没有阻拦决议的通过。^③ 在危机处理上，中国提出不应该孤立地看待这些国际危机，要求联合国不仅要解决表面问题，还要解决根源性问题，以真正促进国际和平与安全。2010年11月9日，联合国负责政治事务的副秘书长林恩·帕斯科(Lynn Pascoe)在安理会上表示：“单靠军舰当然解决不了问题。我们必需继续以最广泛的方式开展这场斗争，同时注重威慑、安全和法治，以及为索马里青年提供替代经济手段。我们还必须使在索马里沿海从事海盗活动和武装抢劫行为的人付出高昂代价，方法是消除有罪不罚现象和建设过渡联邦政府的能力，使它能够扩大其权力范围和维护法律与秩序”。^④ 这正好印证了中国的观点。

① UN. S/PV. 2981, April 3, 1991, pp. 40-41.

② 《中国关于联合国改革问题的立场文件》，中华人民共和国外交部网站 2005年6月7日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zcwj_674915/t199083.shtml, 2018-10-08。

③ 《外交部就安理会通过利比亚问题第1973号决议答问》，参见中华人民共和国中央人民政府网站 http://www.gov.cn/gzdt/2011-03/18/content_1827136.htm, 2019-04-28。

④ UN. S/PV. 6417, November 9, 2010, p. 4.

三、中国在安理会授权使用武力问题上的政策调整

外交是一个动态发展的过程。当决定对外战略的若干因素,包括国际格局、国家实力、国家利益布局及一国意识形态或国内政治发生变化时,外交的调整和转型在所难免。^① 安理会授权使用武力发展到今天,中国已经成为在该问题上具有代表性的重要国家之一。不过,在参与过程中,中国在观念认识、工具运用和制度塑造等三个层面仍有不足,具体表现如下:

(一) 认识层面的制约和调整

斯坦福大学政治学副教授朱迪斯·戈尔兹坦(Judith Goldstein)和罗伯特·基欧汉指出,观念常常是政府决策的重要决定因素,或起着路线图的作用,或影响战略互动,或被嵌入规则和规范之中。^② 安理会授权使用武力行动曾给中国带来巨大的利益损害,中国对其一直带着惨痛记忆和负面印象,因此,存在抵触、紧张的心理。在朝鲜战争中,以美国为首的多国部队对中国国家安全形成重大威胁,一是战争给中国志愿军带来重大损失,美军飞机不仅侵犯中国领空、轰炸中国领土并造成大量的人员伤亡,“联合国军”甚至还从1951年1月28日开始通过细菌战屠杀中朝战士和平民;^③二是多国部队越过三八线进入北朝鲜,“甚至压至鸭绿江边对中国东北更不利,整个东北边防军将被吸住,南满电力将被控制”,对中国的战略利益损害极大;^④三是中国被迫放弃了国内建设时机,后来甚至被污蔑为侵略者,遭受美国操纵下联合国的禁运,牺牲了必要的国际环境,成为安理会授权使用武力的受害者。海湾战争爆发前,中国作为当时伊拉克最大的债权国之一,在伊拉克及海湾地区有众多工程项目和劳务合作关系,战争爆发对中国造成了至少20亿美元损失。此外,当

① 赵可金:《外交学原理》,上海教育出版社2011年版,第139—140页。

② [美]朱迪斯·戈尔兹坦、罗伯特·基欧汉编:《观念与外交政策:信念、制度与政治变迁》,刘东国、于军译,北京大学出版社2005年版,第12—13页。

③ 赵磊:《建构和平:中国对联合国外交行为的演进》,第49—53页。

④ 1950年10月13日毛泽东给周恩来的急电,参见庄小军、吴光祥:《感悟当代中国外交:中国领导集体处理国际关系的外交智慧》,第44页。

时中国在海湾地区还有超过一万名劳工,他们的人身财产安全受到战争威胁,战争期间及后来在该区域活动的中国公民、记者和使馆人员受到贫铀弹的辐射及一些不名武器的伤害,导致身体健康遭到严重损害。^①

这些问题和损失的产生绝大部分是因为接受授权国违背《宪章》原则、违反相关国际法规则、不接受联合国统一控制和指挥、随意解释和擅自突破安理会决议造成的。以西方国家为首的多国部队不仅无视武装冲突法,对对方部队、生产和生活基础设施进行狂轰滥炸,并且还轻易地突破了授权范围,越过国界线打击对方本土,延长了冲突和加剧了人道主义灾难。例如,在朝鲜战争爆发前,毛泽东曾表示:“美帝国主义如果干涉,不过三八线,我们不管,如果过三八线,我们一定过去”。^②正是美国全盘胜利的企图将中国卷入到战争当中。不仅如此,西方国家操控安理会授权使用武力来推行西方价值观、维持西方主导的国际秩序、控制重要地缘战略位置等意图更是让中国提高了警惕,像多国部队在巴尔干半岛和利比亚等最终造成政权颠覆的实践历来最为中国所反感。因此,紧张心理和负面印象在这些问题的推动下逐渐演变成抵制、防范的政策观念,并塑造了中国自海湾战争以来在参与安理会授权使用武力决策和行动中的谨慎态度。

这一态度愈发限制了联合国维持国际和平及安全的作用和中国在该问题上的话语权,并加剧了国家利益和国际社会共同利益的损失。一方面,作为安理会常任理事国之一,中国过于谨慎的态度削弱了集体行动的威慑力和有效性,一些国际安全情势确实需要配合联合国合法、适当的武力强制措施。例如,在卢旺达局势中,各方呼吁联合国采取行动对该国境内流离失所者、难民和面临危险的平民给予保护,使用一切必要手段实现人道主义目标。^③中国虽然支持国际社会尽快解决卢旺达危机,早日结束卢旺达人民悲惨遭遇,但同时坚持“通过谈判解决危机是唯一正确途径,诉诸武力和采取强制性手段只能导致局势的进一步恶化;授权采取行动尚难保证冲突各方的合作”。^④但事实证明,和平解决国际争端在这一局势中难以实现、奏效;另一方面,一直以来,中

① 马韬、姜晓明:《被海湾战争伤害的中国人》,《新闻周刊》2003年第2期,第29—31页。

② 庄小军、吴光祥:《感悟当代中国外交:中国领导集体处理国际关系的外交智慧》,第36页。

③ UN. S/RES/929.

④ UN. S/PV. 3392, June 22, 1994, pp. 5-6.

国在安理会授权使用武力决策和行动中都扮演边缘或者次要角色,在该问题上的话语权不足,频繁的弃权被不仅指责为“不负责任”,被英国等国污蔑为“俄罗斯及其少数追随者”,^①而且,中国一些“不支持、不阻拦”的政策选择最终导致中国广泛的海外利益受损,如在利比亚,不利于更好地维护国家利益和国际形象。

在此情况下,中国需要及时适应时代发展并适当调整该领域观念,在坚持和平解决国际争端原则的基础上,充分认识到安理会授权使用武力这一方式的合法性和合理性,以及进一步参与安理会授权使用武力决策和行动的必要性和可行性,在认识上为未来的参与做好准备。

首先,安理会授权使用武力虽然在《宪章》中未提及,但其从实践中发展起来,国际社会已经基本认可这一武力方式的合法性,进而形成武力行动必须经安理会授权否则为非法的观念(除自卫外),联合国官网也列举了根据《宪章》第七章或第42条采取的行动。^②并且,《宪章》第43条所设想的联合国部队目前没有实现的条件,安理会授权使用武力已经代替第42条“空海陆军行动”成为安理会武力强制行动的常规方式,当前问题在于如何完善这一机制,发挥其兼具合法性和有效性作用。中国也需要接受这一常态,用更合理的态度对待安理会授权使用武力的决策和行动。

其次,作为一种合法的解决问题手段,从本质上讲,安理会授权使用武力与和平解决国际争端原则并不矛盾,它是对“和平之威胁、和平之破坏及侵略”等国际安全情势做出的集体反应,特别是侵略、人道主义灾难、跨国犯罪等,作为一种国际公共物品,客观上起到维持国际秩序、维护地区稳定等作用,在一定程度上反映了“公共利益”。例如,海湾战争中伊拉克吞并科威特这样严重违反国际法的情势,中国也严正反对伊拉克行为,要求伊拉克军队无条件撤出,恢复科威特的主权、独立、领土完整和合法政府,并在伊拉克拒绝撤军的情况下最终选择弃权的方式。那么,在未来如果面临一些局势,诸如各方都无意通过和平方式解决、有可能酿成巨大的人道主义灾难甚至将破坏国际秩序,或

^① 参见英国大使在安理会第7825次会议上的发言,UN. S/PV. 7825, December 5, 2016, p. 6.

^② 不过联合国官网上所列举的实践并不相同,也不完全。参见《联合国和平与安全简介》,联合国官网 <http://www.un.org/chinese/peace/issue/enforcement.htm>, 2018-10-08;《联合国安全理事会常见问题》,联合国官网 <http://www.un.org/zh/sc/about/faq.shtml#14>, 2018-10-08.

与中国国家利益有重大关涉时,中国是否仍按西方国家提出草案、中国进行投票选择、有限参与行动这一既有模式来解决呢?事实证明,中国只有提高在该问题上的话语权,才能更好地维护国家利益和国际社会共同利益,而提高话语权必须更深入地参与。

再次,进一步参与和主动参与安理会授权使用武力决策和行动,需要中国更清晰地认识安理会授权使用武力的各种情况、厘清行动对象和目的的基础上,对合法行动加以利用,对其他接受授权国的非法行为进行监督。这既不意味着中国要模仿美国,操纵联合国进行穷兵黩武以牟取一国私利,这不符合中国的基本国策,也不意味着中国需要同当初苏联一样滥用否决权,导致安理会停摆或者在磋商中针锋相对,因为这将大量消耗中国的政治资源。安理会授权使用武力的任务本质上是保护性、防御性的,如设立禁飞区、打击索马里海盗等,能起到稳定国际局势和缓和冲突的作用,这也是合理合法的。中国进一步参与和主动参与安理会授权使用武力决策和行动,这将有利于阻止局势恶化,中国参与行动也有利于形成一种“良好实践”,更有利于践行和平共处五项原则。

(二) 工具层面的准备和运用

改革开放以来,随着全球化进程和我国对外开放的持续发展,中国与外部世界的互动日益频繁,中国企业和公民活动已经遍布世界各地,对海外能源需求和利用国际制度维护自身利益的要求也越来越高。与此同时,传统安全和非传统安全威胁的扩散和交织让中国海外利益保护面临着全天候、全方位挑战,特别是中国企业和劳工多处于存在安全威胁、政治动荡地区,更需要在制度、规则和力量等方面制定具有多维性、系统性、战略性和前瞻性的安全战略,以维护和实现我国海外利益。2016年,王毅外长在美国战略与国际问题研究中心发表讲话时指出,中国当前外交的宗旨就是为民族复兴提供更加良好、稳定、友善的外部环境,要更加有效维护中国不断拓展的海外利益:“越来越多的中国公民和企业正在走出国门,中国政府要加快致力于海外维权能力和手段

的建设,回应人民的期待,切实维护好中国公民和企业在海外的正当合法权益”。^①

借助安理会授权使用武力来维护海外利益已经是西方国家的惯常做法,历次实践基本都掺杂着一些国家的倾向和偏好。安理会授权决议间接赋予一国利用武力行动实现本国地缘政治目标的合法性。美国号称全球各区域事务均与美国利益攸关,借助安理会授权来减少对外武装干涉的合法性阻碍,使其行动看起来是维护《宪章》精神的国际警察行动,不仅借助朝鲜战争和海湾战争谋求在重要地缘区域的主导地位,利用在海地和利比亚的授权实现政权更迭,并且向国际社会传达美国的战略意图和国际秩序观。欧洲国家同样借助波斯尼亚和黑塞哥维那、利比亚等行动控制周边国际局势,并保护本国海外公民及资产。另外,参与联合国和安理会的多边外交利于巩固联盟关系,赢得政治利益,如西方联盟不仅在安理会授权使用武力决策中形成了相对稳定的默契,并且在不同行动中组成多国部队相互支援。日本参与打击索马里海盗和海上护航活动是近几年的典型案例,它在维护日本海上通道安全的同时,以索马里及周边的吉布提等国为抓手,扩大在东非乃至印度洋地区的军事存在,并服务其军事大国的战略目标,^②将海上自卫队从一支“防御性”的武装船队提升为“进攻性”的打击力量。^③

因此,合理合法的安理会授权使用武力对于中国海外利益保护有重要补充作用。目前,在几种海外利益保护手段中,领事保护机制专注于海外公民权益保护,但受限于规模无法向海外利益主体提供全面的安全保护,特别是对大规模集中的人群作用比较有限。近年来,已出现多次的派遣军舰撤侨方式虽然赢得国内外赞赏,但它费用高昂、开销巨大,且必须征得相关区域国家的同意,只能应用于特定事件,缺乏灵活性。一些国际合作如跨国警务合作等方式目前仅限于边境地区,私营军事安保公司的业务则主要围绕重要目标的保护。在直接的军事干涉缺乏合法性且与中国奉行的不干涉内政原则相悖的情况

① 《王毅在美演讲:中国外交维护不断扩展的海外利益》,中国网 2016 年 2 月 26 日, http://military.china.com/news/568/20160226/21612585_all.html, 2018-10-09。

② 王竞超:《日本参与索马里海盗治理的策略》,《西亚非洲》2017 年第 5 期,第 67—84 页。

③ 蒋旭栋:《日本参与索马里反海盗行动研究:动因、路径与影响》,《国际关系研究》2017 年第 2 期,第 85 页。

下,参与联合国维和行动和授权使用武力行动是目前可取的主动参与形式。相较于前者,安理会授权使用武力过程中部队由本国控制,行动方式和部队组成不受维和任务的限制,在一些行动中仍以保护维和部队为目标。因此,安理会授权使用武力具有合法性程度较高、灵活性强、可用力量大、任务内容多元等特征,合理合法的运用可以与其他保护手段相得益彰,中国应该适当运用以保护我国周边安全,保障重要海洋通道畅通,维护海外企业和公民及其他利益安全,为中国发展和“一带一路”倡议建设创造稳定的国际环境。

基于此,中国需要尽快完善国内立法,出台安理会授权使用武力相关立场文件,明确中国参与安理会授权使用武力的政策立场,以中国参与打击索马里海盗和亚丁湾护航为最佳实践,树立中国参与安理会授权使用武力的方案和模式。同时,需要在国际上提升护航编队、后勤补给基地及其他形式的海外存在,在国内组织部队进行相关训练,与其他一些曾参与过实践的国家进行经验交流或联合演练,提高中国军队参与授权使用武力的能力。另外,区域组织同样是接受安理会授权使用武力的行为主体之一,并可能在未来发挥愈加重要的作用,中国可以参照北约等案例在区域组织框架下接受安理会授权。^① 不过,中国的这些政策调整既应该与中国海外利益紧密结合起来,不同区域、情况中的行动配合不同形式的授权,并仍应以保护性、防御性行动为主,也应该将之视为应急办法、兜底方式和辅助手段,尽量避免“动辄使用武力”。

(三) 制度层面的欠缺和塑造

由实践发展而来的安理会授权使用武力是一个制度塑造的过程,许多国家都在其发展中发挥过一定作用。在朝鲜战争中,美国利用联合国旗帜组建多国部队,开启了安理会授权使用武力的应用,但并没有形成固定模式,而是具有很大的政治偶然性。海湾战争是安理会授权使用武力形成的标志,但在最初的几份决议草案磋商中,美国和英国提出的是可以根据《宪章》第51条自卫权使用武力,直到第665(1990)号决议磋商时,加拿大代表建议:“这些都是未知的领域,没有先例,所以,为什么不发挥《宪章》制定者所希望看到的呢?”

^① 2009年7月23日,陈炳德上将接受采访时透露考虑在上合组织框架下,接受联合国授权派兵到中亚国家合作打击“东突”恐怖势力。参见钮松:《“越境打击”索马里海盗与中国外交转型》,第73页。

法国回应称有必要根据第 42 条采取新决议来推动海上封锁,^①安理会授权使用武力的合法性来源才逐渐清晰,尽管相关决议大都仅提及“根据《宪章》第七章采取行动”。1990 年 11 月 18 日,美国国务卿贝克会见苏联外长谢瓦尔德纳泽,就第 678(1990)号决议草案进行磋商时,按后者的意见将“使用武力”这一措辞改成“一切必要手段”,安理会授权使用武力的决议才逐步成型。同时,经过历次实践,逐渐形成安理会常任理事国通过非正式磋商商定决议草案、安理会正式会议通过授权决议、各会员国和区域组织自主决定是否接受授权、各接受授权国控制本国部队这一模式。

不过,实践证明,安理会授权使用武力目前仍没有一个真正固定的、标准模板和模式,根据相关国家偏好,历次实践均存在很大差异。安理会授权使用武力最初仅为了对抗侵略者,而后开始扩展到安理会所认定的“和平之威胁、和平之破坏”等问题,包括人道主义干涉(波斯尼亚和黑塞哥维那、索马里)、执行制裁(南罗得西亚)、恢复一国合法政权(海地)、保护联合国维和部队甚至作为报复性打击(索马里),后来还扩展至打击跨国犯罪(索马里海盗)和维持禁飞区(利比亚),从国际安全问题扩展到一国国内问题,从传统安全领域扩展到非传统安全领域。可以说,每一次实践几乎都没有先例可循,都具有其自身特点,例如,在朝鲜战争中苏联的缺席,南罗得西亚局势中对单一国家和单一事件的授权,^②以及打击索马里海盗问题中逐年更新授权的做法等。正如弗洛伊德休斯提出,安理会授权使用武力是一种兼具法律和政治特性的“新工具”,^③它是一种西方国家主导的、加入各方意见的“权宜之计”。

安理会授权使用武力发展到今天,其合法性和规范性正在提升,但是中国在此过程中的作用比较小。前联合国副秘书长陈健曾说:“中国自 1971 年恢复代表权之后,联合国众多议题和决议在我记忆中没有一项是中国一家提出来的。一些议题和决议虽然与中国有一定关联,但中国不是主要的、直接的利

^① Helmut Freudenschussβ, “Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council,” p. 494.

^② 安理会第 221(1996)号决议授权英国必要时用武力阻止相关船只驶抵贝伊拉港并逮捕扣留希腊油轮 MV 乔安娜五世(Joanna V), UN. S/RES/221。

^③ Helmut Freudenschussβ, “Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council,” pp. 492-531.

益攸关方”。^① 目前虽然中国已经开始在一些领域例如南南合作、经济社会方面提出自己的理念,但是在安全方面提出的比较少,在关键的执行行动方面则更是凤毛麟角。可以说,安理会授权使用武力的制度构建和规则设定中的“中国元素”不多,现实中它仍然是承载着西方价值和规则的工具,例如利比亚这样的行动。中国正在适应和融入该机制当中,但很难称得上是规则的制定者和主导者,这无疑极大地限制了中国在安理会授权使用武力乃至整个联合国安全领域的作用。为了运用这一工具,中国需要发挥主动性、开拓性和创造性,尝试塑造符合本国国家利益和国际社会共同利益的安理会授权使用武力模式,为其进一步发展完善提供“中国方案”。参考中国联合国改革立场和构建人类命运共同体理念,这里简要提出几点构想:

首先,加强安理会常任理事国、安理会成员国以及广大国际社会之间的交流和沟通,践行多边主义立场,推动实现国际关系民主化,建立一个有效力、效率和公平的集体安全机制。其中,安理会常任理事国的意见是联合国在国际和平及安全领域发挥作用的基础,任何相关决策和行动的通过都需要五常的协同或妥协,这是联合国的基本现实。安理会其他成员国在授权使用武力决策中也发挥着重要的建议作用。中国历来倡导各国之间应该通过对话增强信任,通过交流推动合作,以集体方式应对威胁和挑战。2016年习近平主席在杭州二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲中指出:“抛弃过时的冷战思维,树立共同、综合、合作、可持续的新安全观是当务之急。各国都应该坚持《宪章》宗旨和原则,坚持多边主义,通过对话协商解决分歧和争端,寻求而不是破坏共识,化解而不是制造矛盾,推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展”。^② 安理会授权使用武力决策和行动中同样需要摒弃冷战和单边主义思维,减少秘密磋商,倾听国际社会整体的声音,广泛考虑各方意见,秉承国家利益与国际社会共同利益相结合的原则,不搞“一国独霸”或“几方共治”,^③ 而应该“共商共建”。

① 陈健:《联合国与全球治理》,载张贵洪主编:《全球治理中的中国与联合国》,第8页。

② 《习近平在二十国集团工商峰会开幕式上的主旨演讲》,新华网2016年9月3日, http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/03/c_129268346.htm, 2019-01-01。

③ 《习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲》,新华网2017年1月19日, http://www.xinhuanet.com/world/2017-01/19/c_1120340081.htm, 2019-01-01。

其次,推动安理会授权使用武力正式化和机制化,明确联合国和安理会在维持国际和平及安全领域的核心地位,明确安理会授权使用武力行动的宗旨、原则及具体程序和规则,所有行动必须限定在安理会决议的框架之内;根据国际形势发展设计和调整机制,加强战略规划和制定更加合理合法的授权等。推动安理会授权使用武力机制化并不是要鼓励武力方法,而是通过明确行动原则规则和各国权利义务关系减少贸然行动,避免动辄提及《宪章》第七章,用统一适用的规则来“明是非、促和平、谋发展”,从制度和法律层面推动“慎武”甚至“不武”。同时,增强行动的统一指挥和透明度。考虑到各国接受授权是一种自主行为,也很难扭转各国自主控制部队的局面,因此较为可行的做法是恢复军事参谋团的活力,或者建立一个国际合作机制,作为国家、区域组织和国际组织之间相互沟通的联络点,用于各国部队指挥官磋商以及向各方尤其是秘书长报告行动计划、规模、进度等。安理会授权使用武力应该更加透明和公开,减少背离授权初衷的行动。

再次,对于联合国改革中国一向主张在安全和发展两个方面均应有所建树,扭转联合国工作“重安全、轻发展”的趋势。目前,全球范围内新挑战、新问题层出不穷,地区热点此起彼伏,恐怖主义、跨国犯罪、网络安全等非传统安全威胁上升,国际和平及安全亟待进一步维护,“国际社会对联合国的期待上升,联合国肩负的责任也更加艰巨,联合国的作用只能加强而不能削弱,联合国的权威必须维护而不能损害”。^①但是,武力方式不是彻底解决问题的正确途径,它应该是一种应对重大、紧急危机的应急办法、兜底方式和辅助手段,没有限制、盲目扩张的安理会授权使用武力实质上是对联合国权威的损害。因此,平衡安全领域和发展领域工作重心,切实推动世界各国共同发展,建立更加均衡的全球发展伙伴关系,致力于消除极端贫困,协调各领域工作,是解决全球性问题的关键所在。在安理会授权使用武力过程中,授权启动以后也不应完全放弃其他政治努力和各方通过政治谈判解决问题的机会,不应追求军事行动一劳永逸的想法,武力行动可以作为手段而不是目的本身,应考虑综合解决方法,努力消除问题产生的根源,才是安理会授权使用武力未来走向正轨的路径

^① 《中国关于联合国成立70周年的立场文件》,新华网2015年9月21日,http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/21/c_1116632203.htm,2019-01-01。

和方向。

当然,观念的调整、工具的运用及制度的塑造都是一个长期过程,它们不仅与行为体本身的实力相关,也与国际形势发展相关。中国需要紧密结合国内国际两个大局,做好阶段性、长期性准备,在区分相关问题难易程度的基础上,循序渐进、广泛磋商。

结 语

一个普遍安全和持久和平的世界是人类的永恒追求,集体安全也是国际关系经过几百年血与火的经验教训探索出来的安全困境解决之道,承载着人类社会的理想和希望。但是,在当前的国际关系中,国际和平及安全只能依靠各种折衷方法来维持,国际社会所能做的是促使其向更公平合理的方向改革,这也是历史发展要求。在当前乃至未来相当长的一段历史时期,安理会授权使用武力是联合国集体安全机制的武力强制措施得以实现的唯一方式,是维持或恢复国际和平及安全的最后保障,只有经过改革完善才能够更好地服务于国际和平及安全的需要。不过,发展和改革之路不仅是方案之争,实质上更是权力之争、思想之争。西方国家坚持以西方的思想观念指导联合国的发展和实践,中国也应该将“中国智慧”贯彻其中。人类命运共同体是中国在洞察国际形势和世界格局演变大趋势基础上,对人类社会进步大潮流的前瞻性思考,它指出全球化的深入发展已经是世界休戚相关、命运与共的现实,在新的历史环境中,国家利益与全人类的共同利益的实现相辅相成。因此,应该将联合国进一步打造成为一个服务人类共同利益的平台,而不是成为某些国家实现其国家利益的工具,也应该推动集体安全机制、安理会授权使用武力朝着“人人为我,我为人人”的方向发展。在此过程中,中国将进一步在维护联合国作用和地位方面发挥重要作用,并借助这一多边平台推动人类命运共同体的构建,实现合作共赢。