

## 中美联合国维和行动比较 与合作空间分析

刘铁娃

**内容提要** 作为联合国安理会两大常任理事国,中国和美国在联合国的维和行动中都有较大投入,但在具体的维和过程中,两国的侧重点、原则理念和影响力也各不相同。美国在经费、人员培训和设备供给方面投入更多,而中国在维和人员的派遣方面贡献更大,近些年中国也大幅度增加资金投入,以及重要岗位的人才培养和人员输送;在维和理念上,中国强调在尊重主权和不干涉他国内政的前提下坚持维和三原则,而美国通常会要求他国接受美国民主制度的原则,并对武力使用标准更为宽松;在维和议程的设置上,美国一直以来都有较大影响力,中国相对较弱。中美两国未来在维和行动及在联合国框架下介入国际和地区安全事务方面能够实现优势互补,因此,中美在维和问题上仍有广阔的合作空间。

**关键词** 世界政治 联合国 维和 中国 美国 中美合作

---

\* 刘铁娃:北京外国语大学国际关系学院副教授。(邮编:100089)

\*\* 笔者特别感谢俞凤、李宏洲、龚丽娜在资料搜集整理方面做出的贡献,也要感谢《国际政治研究》匿名审读专家提出的细致、宝贵的修改意见。本文是2016年度国家社科基金重点项目“中国参与联合国维和行动的经验、问题与思考”(项目编号:16AZD033)的阶段性成果。

根据1995年联合国维和行动部出版的《联合国维和行动总纲》的界定,联合国维和行动是:“联合国在战地部署的行动(包括军事的和民事的),这类行动需要冲突各方的同意,其目的是为了落实或监督冲突方落实签署的旨在控制和解决冲突的协议(停火、脱离武装接触等等),执行部分或者全面的解决方案,或者为了确保人道主义援助的安全提供。”<sup>①</sup>具体说来,联合国维和行动是联合国安理会为促进国际和平与安全,贯彻所通过的决议而采取的具体行动,该行动试图帮助遭受冲突的国家,为其创造实现持久和平的条件。维和行动有很多独特优势,比如,维和行动具有合法性,多国分担出兵和出资等任务,并且能够在全球范围部署和维持军队及警察,并使他们与维持和平的文职人员协调配合,执行多种任务等。一般来说,联合国维和行动需要遵循三项基本原则:各方同意;公正;除非出于自卫和捍卫职责,不得使用武力。

随着国际形势变化,如今,维持和平行动不仅为了维持和平与安全,也为推进政治发展、保护平民、协助原战斗人员解除武装、复员和重返社会,以及支持选举进程、保护和促进人权和协助恢复法治。<sup>②</sup>作为联合国安理会常任理事国,中国和美国在联合国维和行动中都做出了突出贡献。然而,鉴于两国的国情和理念差异,中美两国在联合国维和行动中的侧重点、维和方式和议程设置等方面存在差异。本文将首先回顾两国参与维和行动的基本情况,然后比较分析中美参与维和行动的特点,最后分析双方在维和行动中的差异性和可合作的空间。

## 一、中国参与联合国维和行动的基本情况

中国参与联合国维和行动的时间相对较晚。1988年9月,中国正式申请加入联合国维持和平行动特别委员会。同年,中国首次派遣20名文职官员参加联合国纳米比亚过渡时期协助团,帮助纳米比亚实现从南非独立的进程,这拉开了中国参与联合国维和行动的序幕。一般认为,中国第一次参与联合国

<sup>①</sup> United Nations General Guidelines for Peacekeeping Operations, p. 5, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4F19293DC47EC0C2C1256DD4004870EA-un-peacekeeping-1995.pdf>, 2017-07-12.

<sup>②</sup> 据联合国官方网站的内容整理而成,参见 <http://www.un.org/zh/peacekeeping/operations/peace-keeping.shtml>, 2017-07-12。

框架下的维和行动始于 1990 年,当时我国向联合国停战监督组织(中东地区)派遣五名军事观察员。随着冷战后中国经济和军事力量的快速发展,在中国奉行的“做负责任大国”和“和谐世界”理念影响下,中国在联合国维和行动中的参与度上升很快,现已成为联合国维和行动第二大出资国和五个常任理事国中第一大维和人员提供国。截止到 2017 年 6 月,中国军队共派出 2515 名官兵在十个任务区执行维和任务,官兵包括工兵、医疗、运输、警卫、步兵五种类型,十个任务区分别是:刚果(金)、南苏丹、达尔富尔、黎巴嫩、马里、中东、西撒哈拉、阿富汗、塞浦路斯和利比亚。<sup>①</sup> 中国在联合国维和行动中的巨大付出得到联合国高度肯定,负责维和事务的联合国副秘书长埃尔韦·拉德苏(Herve Ladsous)曾表示,“中国一直是联合国维和事业的贡献者和合作伙伴,这些新的承诺表现出中国在联合国维和事业中起到的主导作用。”<sup>②</sup>

在过去近 30 年中,中国参与的维护行动遍及全球,许多分布在高风险的区域,其中包括阿富汗、伊拉克、海地、西撒哈拉、利比亚等发生过战乱或者长期不稳定的区域。目前,一些维和行动的任务区安全环境复杂,维和人员伤亡事件时有发生。例如,中国派往马里和南苏丹的维和部队在 2016 年 5 月和 7 月分别遇袭,导致数人伤亡。中国参与维和行动的目的不仅仅是制止直接的军事冲突,也包括为长期和平创造必需的条件等。中国派出军事观察员、工兵、医疗、运输、防暴队、维和警察和作战部队等人员,参与军事观察、扫雷、排爆、医疗、救护、修桥、修路、社会维稳和解除武装等行动。

随着自身军事实力的显著提高,中国对维和行动提供的支持更为多样化。除向马里和南苏丹的维和行动分别派出安全部队和步兵营,中国维和人员配备的装备更为先进。自 2013 年起,联合国开始在维和行动中使用无人机来收集情报和信息,在刚果和马里的维和行动中就曾首先部署无人机装备,而中国国产无人机的开发和研制已经位列国际先进的水平。<sup>③</sup> 中国赴南苏丹执行维和任务的步兵营所使用的装备全部为国产,在发生遇袭事件后,曾有西方媒体

<sup>①</sup> 根据联合国官网统计数据整理,参见 [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/jun17\\_3.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2017/jun17_3.pdf), 2017-07-12。

<sup>②</sup> 《联合国感谢中国维和新承诺:访联合国负责维和事务的副秘书长拉德苏》,新华社每日电讯, [http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-10/07/c\\_134688892.htm](http://news.xinhuanet.com/mrdx/2015-10/07/c_134688892.htm), 2017-07-12。

<sup>③</sup> Jonathan Marcus, “China ‘Flies First Stealth Drone’,” <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-25033155>; “Chinese Stealth Drone Takes First Test Flight”, <http://www.aljazeera.com/news/asia-pacific/2013/11/chinese-stealth-drone-takes-first-test-flight-20131122134012118441.html>, 2017-07-12。

批评中国的装备不堪一击,但实际情况是,维和行动部署的主要目的不在于作战,而是遵循“适中、够用”的原则。此次遇袭的92B型轮式步兵战车并非因为设计和制造过程中存在重大缺陷,而是因为进攻武器超出步兵战车的设计防护能力。<sup>①</sup> 在中国派出的第三批赴南苏丹维和步兵营中,92B轮式步兵战车已经披挂了格栅式附加装甲,很显然是我维和官兵遇袭发生伤亡事件以后改装的。一方面,这表明我军对维和官兵人身安全的高度重视;另一方面,也看出中国军工行业研制武器装备的高效率。<sup>②</sup> 此外,针对联合国维和行动中急缺直升机的情况,我国于2016年10月派出首批维和直升机分队部署到苏丹达尔富尔,这支140人编制的分队配备四架直升机,负责运送维和人员和物资并执行搜救任务。<sup>③</sup>

不仅如此,近年来,中国不断加大对本国和其他国家维和人员的培训力度。中国政府非常重视维和培训,花巨资在河北廊坊和北京怀柔等地修建警方和军方的维和培训中心,两个维和培训中心现代化的培训设施和专业的施训团队往往让前来参访的联合国官员和国际客人赞不绝口。<sup>④</sup> 2016年6月,中国国防部维和中心承办联合国维和特派团高级官员培训班,这是维和领域的最高层次培训,目的是培训储备联合国秘书长特别顾问与副顾问、维和部队司令、警察总监等高级领导人才和出兵国维和事务高级官员。培训课程涵盖维和领导能力、维和行动法律框架、保护平民、信息公开与交流、维和后勤保障等23项专题,进行任务区职能、战略领导力等四项演练。这标志着中方与联合国在维和培训领域的合作迈上新台阶。<sup>⑤</sup>

中国政府十分重视全球治理的问题,并将维持和平作为全球安全治理的重要内容之一,积极支持联合国的维和行动事业。2015年9月28日,中国国家主席习近平在联合国维和峰会上提出支持维和行动的六点措施:第一,中国

---

① 《中国维和部队92B步战车遇袭:四大问题值得深思》, <http://military.china.com/jszmt/02/11173748/20160719/23094863.html?noadaptive>, 2017-07-12。

② 《中国维和装甲车有了软猬甲,以后再也不怕RPG火箭弹了》, [https://m.baidu.com/feed/data/landingpage?s\\_type=news&dsp=wise&nid=17986971961925723527&n\\_type=1&p\\_from=4](https://m.baidu.com/feed/data/landingpage?s_type=news&dsp=wise&nid=17986971961925723527&n_type=1&p_from=4), 2017-07-12。

③ 《我军首支维和直升机分队正式启动部署》, 新华网, [http://news.xinhuanet.com/mil/2016-10/11/c\\_129317140.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2016-10/11/c_129317140.htm), 2016年10月11日。

④ 何银:《中国是支持联合国维和行动的中坚力量》, 新华网, [http://news.xinhuanet.com/comments/2015-09/30/c\\_1116723262.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2015-09/30/c_1116723262.htm), 2017-07-12。

⑤ 倪光辉:《2882名中国官兵,正在执行维和任务》,《人民日报》2016年6月7日,第11版。

将加入新的联合国维和能力待命机制,决定为此率先组建常备成建制维和警队,并建设 8000 人规模的维和待命部队。这一人数超过了联合国待命部队计划人数的一半;第二,中国将积极考虑应联合国要求,派更多工程运输医疗人员参与维和行动;第三,今后五年,中国将为各国培训 2000 名维和人员,开展 10 个扫雷援助项目;第四,今后五年,中国将向非洲联盟(以下简称非盟)提供总额为一亿美元的无偿军事援助,以支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设;第五,中国将向联合国在非洲的维和行动部署首批直升机分队;第六,中国联合国和平与发展基金的部分资金将用于支持联合国维和行动。<sup>①</sup>

针对中国参与联合国维和行动力度加强的原因,国际国内存在多种解释,比如,有西方媒体认为中国这样做是为了获取石油利益;<sup>②</sup>也有人提出,中国参与维和是基于以下四个原因:第一,中国增强与其他国家的多边安全合作可以使其赢得稳定的国际环境;第二,可以打消邻国对中国和平崛起的疑虑;第三,抵消美国等西方国家的影响,同时在国际社会中建立良好的大国形象;第四,从公开资料很难看出参与联合国维和行动对中国军队现代化建设是否有直接影响,但至少存在间接影响。<sup>③</sup>另外,有日本学者通过研究中国学者的科研成果,比较系统地归纳出中国参与维和行动的动机,其中主要包括三条:一是增强国际影响力及自身软实力;二是保护自己的海外投资尤其是石油利益;三是通过向外派驻人员增强军人和警察的经验。<sup>④</sup>

总的来说,中国参与联合国维和行动的原因不外乎现实的利益考量、国际

<sup>①</sup> 《维和峰会:习近平宣布中国将参加新的联合国维和能力待命机制》, <http://www.un.org/zh/peacekeeping/news/newsdetails.asp?newsID=24795>, 2017-07-15。2016年5月6日,中国常驻联合国代表刘结一与联合国秘书长办公室主任、副秘书长穆莱特在纽约联合国总部签署设立中国—联合国和平与发展基金协议。根据协议,中国将在未来10年向联合国提供2亿美元,设立联合国和平与发展基金,下设两个子基金:一是秘书长和平与安全基金,由联合国秘书长办公室托管;二是落实2030年可持续发展议程基金,由联合国经济和社会事务部托管。在具体运作中,联合国将成立由中方和联合国共同派人组成的基金指导委员会。

<sup>②</sup> Karen Allen, "What China Hopes to Achieve with First Peacekeeping Mission," <http://www.bbc.com/news/world-africa-34976580>, 2017-07-15.

<sup>③</sup> 于君:《中国军队扩大参与维和行动及中美未来军事合作前景分析》,《现代军事》2009年第9期,第82—85页。

<sup>④</sup> Yasuhiro Matsuda, "China's UN Peacekeeping Operations Policy: Analysis of the Factors behind the Policy Shift toward Active Engagement," *International Circumstances in the Asia-Pacific Series (China)*, Japan Digital Library, March 2016, p. 60, [http://www2.jlia.or.jp/en/digital\\_library/china.php](http://www2.jlia.or.jp/en/digital_library/china.php), 2017-07-15.

制度的话语权及国家形象的提升三个方面。<sup>①</sup> 需要指出的是,对中国参与维和行动的动因分析并不是非此即彼的,它们之间可以同时存在,但有主次之分。例如,参与联合国维和行动在一定程度上确实可以保护中国在当地的海外利益,但保护石油利益或者其他中国海外利益并不是主要原因,因为中国大多数维和行动并不是部署在中国人聚集较多,或者中国有石油利益的地方。此外,通过对外派驻维和人员来推动中国军队和警察队伍的现代化建设这一点,也难以找到明显证据,尽管这些参与过维和行动的人员回到国内岗位上可能会发挥潜移默化的影响。因此,作为一个崛起中的大国,中国希望发挥负责任大国的作用,通过积极参与全球治理提升自身的话语权与国际形象,应该是中国越来越加大对维和行动支持力度的主要原因。

## 二、美国参与联合国维和行动的基本情况

从20世纪90年代开始,联合国维和行动成为解决国际冲突的一个主要方案。冷战结束以来,作为唯一的超级大国,美国对联合国维和行动的影响可以说非常巨大。当时分管联合国维和行动的副秘书长科菲·安南曾说,“美国作为伙伴的态度和意愿都有了明显变化……随着联合国的行动变得越来越复杂并且难于管理,美国的参与就变得更加重要了”。<sup>②</sup>

海湾战争结束后,老布什政府向联合国维和行动投入的美军多达2.8万人,其中包括在索马里行动中由美国领导的联合国维和部队。老布什政府发表的美《国家安全战略报告》也鼓励美国在联合国维和行动中“全方位地”发挥“积极作用”。<sup>③</sup>克林顿从竞选总统开始,就对联合国维和行动抱有热情,希望通过维和行动发挥美国的领导作用,在全世界推进美国的价值观和利益。他对维和行动的热情支持激发联合国秘书长加利在《安全议程》中提出联合国组

---

<sup>①</sup> Tiewa Liu, “Marching for a More Open, Confident and Responsible Great Power: Explaining China’s Involvement in UN Peacekeeping Operations,” *Journal of International Peacekeeping*, 2009, Vol.13. No.1, pp. 101-130.

<sup>②</sup> White House, President Review Directives, PRD-13, “Peacekeeping Operations,” see <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd13.htm>, 2017-07-15.

<sup>③</sup> White House, “The National Security Strategy of the United States, August 1991,” see <http://www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm>, 2017-07-15.

建常设性的“快速反应部队”。<sup>①</sup> 克林顿当选总统后,他促使美国更加积极地参与联合国维和行动。1992年,伴随索马里形势恶化,以美军为主的联合国多国部队迅速成立,1800名美国海军陆战队队员在索马里登陆,开始所谓的“恢复希望”行动。1993年起,克林顿政府加强对波黑、索马里、海地等几个热点国家的维和部署。在话语表述上,用“坚定的多边主义”取代了“有效的国际主义”,这一时期是美国对联合国维和行动支持的最高峰。<sup>②</sup>

不过,随着索马里“摩加迪沙事件”的发生,美国对维和行动的支持力度开始降低。1993年7月,艾迪德武装发动对联合国维和部队尤其是美军的袭击,并于10月的一次伏击中杀死美军18人,伤75人,俘虏1人,这被称为“黑鹰坠落事件”。受此事件影响,美军在索马里的强制维和行动遭到国内外社会的猛烈批评。克林顿政府在国内外舆论的压力下改变了原有的积极维和政策,宣布在1994年3月31日之前撤回在索马里的全部美军。<sup>③</sup> 克林顿签发了关于第25号国家安全委员会文件的总统令(Presidential Decision Directive/NSC—25),对美国“多边和平行动”政策进行改革,<sup>④</sup>降低了对联合国维和行动的支持力度,开始避免直接派兵参加维和行动,转而鼓励区域组织或有关国家集团在解决冲突中发挥作用。小布什入主白宫后,美国对联合国的维和行动越发消极,认为联合国框架下的维和行动影响到美国政府拥有本国军队最高指挥权的原则。“9·11”事件发生后,小布什政府对联合国维和行动的支持力度有所加大,但把主要精力放在反恐上。

奥巴马上台后,美国对联合国维和行动的支持力度明显加大。奥巴马政府倡导“有效的多边主义”。这主要表现在:第一,美国单独贡献超过25%的联合国维和行动年度费用,并且为联合国维和行动提供空运后勤援助、医疗服务及资金支持;第二,除派遣少量军警人员赴海地、利比里亚、苏丹、乍得和中东地区执行维和任务外,美国的工作重心是帮助更多国家训练和装备合格的维

<sup>①</sup> Boutros-Ghali, “An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping,” see <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>, 2017-07-15.

<sup>②</sup> 赵磊:《冷战后美国维和政策的演变及特征》,《美国研究》2011年第4期,第110页。

<sup>③</sup> 同上书,第112页。

<sup>④</sup> 美国国会在1994年通过法案将对联合国维和经费的支持封顶为维和总预算的25%,这与联合国评估的份额有一定出入,导致美国在20世纪90年代后期出现拖欠联合国会费的情况。但在大多数时候,美国国会和政府会就提高维和经费摊派上限达成一致,从而避免会费拖欠。Presidential Decision Directive/NSC-25, The White House, May3, 1994, see <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-25.pdf>, 2017-07-15.

和人员,以使他们能够高效地执行维和使命;第三,在政治层面促成停火协议及和平协定的达成。<sup>①</sup>美国能够接受按多边的形式处理维和问题,甚至将一些军事力量置于联合国指挥之下,这表明美国相信自己可以在这样的行动中起到关键性作用。

奥巴马政府积极推动联合国维和峰会的召开,副总统拜登和奥巴马分别主持了前两届峰会。在2014年的第一届维和峰会上,美国承诺将在未来三至五年每年向“非洲维和快速反应伙伴关系”(African Peacekeeping Rapid-Response Partnership)计划提供1.1亿美元维和资金,以帮助非洲六个主要派遣国<sup>②</sup>的军队在快速部署维和部队方面的建设。<sup>③</sup>此外,美国对联合国维和行动的进一步贡献还包括建设在中非共和国的维和营地、帮助维和部队应对不对称威胁及提供先进技术等。第二次峰会于2015年9月在联合国总部召开,由奥巴马倡议并主持,因此又被称为“奥巴马峰会”。50多个参会国共承诺超过170项的支持,涉及人员、装备和能力等方面,将提供大约4万名军人和警察、40架直升机、10所战地医院和15个工程师团队。<sup>④</sup>美国作为会议发起者承诺将维持其对联合国维和行动的经费支持、增加军事观察员数量、提供空中和海上运输等后勤支援、并根据需要和自身情况承担工程建设项目。<sup>⑤</sup>此外,美国政府还呼吁盟国尤其是欧洲发达国家,增加对联合国维和行动的支持力度,并且得到英国等国的响应。<sup>⑥</sup>

特朗普上台后,宣布大幅度削减美国的联合国开支。目前,美国对联合国维和行动的经费支持约为每年25亿美元,占联合国维和预算的28%左右。根

---

<sup>①</sup> US Mission to the UN, Office of the Press Secretary, “Strengthening UN Peacekeeping to Meet 21st Century Challenges: President Obama’s Meeting with Leaders of Top Troop-Contributing Countries,” <https://2009-2017-usun.state.gov/remarks/4508>, 2017-07-15.

<sup>②</sup> 这六个国家分别是加纳、塞内加尔、卢旺达、坦桑尼亚、埃塞俄比亚和乌干达,参见 <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201408/20140800696661.shtml>, 2017-07-15.

<sup>③</sup> “Leaders’ Summit 2015,” <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/leadersummit.html>, 2017-07-15.

<sup>④</sup> Paul D. Williams, “Keeping A Piece of Peacekeeping, The United States Doubles Down at the United Nations,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-10-06/keeping-piece-peacekeeping>, 2017-07-15.

<sup>⑤</sup> Remarks by President Obama at U. N. Peacekeeping Summit, Trusteeship Council Chamber at United Nations Headquarters, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/28/remarks-president-obama-un-peacekeeping-summit>, 2017-07-15.

<sup>⑥</sup> Michelle Nichols, “Countries Pledge 40,000 UN Peacekeepers at UN Summit,” <http://www.reuters.com/article/us-un-assembly-peacekeepers-idUSKCN0RS2E420150929>, 2017-07-15.



据已宣布的 2018 年美国财政预算大纲,特朗普政府有意削减 10 亿美元的维和经费,如此举最终实施,将对联合国未来的维和行动产生非常大的冲击。<sup>①</sup> 对此,有学者认为,美国应该看到维和相较增加军费对世界安全带来的良好效果。<sup>②</sup> 此外,部署联合国维和人员所需经费要比美国派遣本国军人低很多。按照美军标准,在海外部署一名美国军人花费约在 200 万美元,联合国维和人员的派遣费用为人均 2.4 万美元。<sup>③</sup> 因此,在联合国框架下支持并参与维和,是美国巩固其世界大国地位时可采用的代价最小、效用最高的方式。

短期内,美国削减的资金不太可能被其他联合国成员国分担,由此,联合国必须加快改革进程,提高行动效率,以保证最大限度地承担起维和重任。<sup>④</sup> 客观来说,参与联合国维和行动对美国来说是收益高于成本,这不仅有利于提升美国的国际形象和制度性话语权,对美国维持其所倡导的自由主义的国际秩序、与其他国家共同负责消除世界范围内的不稳定冲击也至关重要。<sup>⑤</sup>

### 三、中美参与联合国维和行动的特点比较

通过以上对中美参与联合国维和行动的基本情况、发展现状及主要动因的分析,可以看出中美两国在参与联合国维和行动上的异同:

第一,中美两国在维和行动中的投入都比较大,是联合国维和行动的主要贡献者。但由于两国的国情和理念不同,在维和领域的着力点、侧重点不一样。美国在经费支持、人员培训和设备供给等方面贡献突出,而中国在人员派遣方面出力更大,且逐渐在维和经费和装备的提供上展现出贡献潜力。

冷战后,参与联合国维和行动的美国军人数量总体有限,只在 1992—1996 年间有显著增加。在联合国索马里行动二期(1993—1995)、联合国海地特派

<sup>①</sup> “Trump Administration Eyes 1 Billion in Cuts to UN Peacekeeping,” <http://foreignpolicy.com/2017/03/23/trump-administration-eyes-1-billion-in-cuts-to-u-n-peacekeeping/>, 2017-07-15.

<sup>②</sup> Heather Peterson, “U. N. Peacekeeping Is a Good Deal for the U. S.,” <https://www.usnews.com/opinion/articles/2017-03-29/un-peacekeeping-is-a-good-deal-for-the-trump-administrat>, 2017-07-15.

<sup>③</sup> Arthur Boutellis, “The Threat of US Cuts: Helping Peacekeeping Help Itself,” <https://the-globalobservatory.org/2017/03/peacekeeping-funding-united-states-trump-security-council/>, 2017-07-15.

<sup>④</sup> Ibid.

<sup>⑤</sup> Bruce Jones, “Why the U. S. Need U. N. Peacekeeping,” <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/12/10/why-the-u-s-needs-u-n-peacekeeping/>, 2017-07-15.

团(1993—1996)及前南斯拉夫冲突地区的行动中,美国曾派出大批维和人员。1993年10月,美国维和人员数量曾多达到4114人。但在同月,由于18名美国士兵在索马里丧生,加之联合国维和行动面临诸多问题,导致美国在参与联合国维和行动方面的战略性调整。在2001—2010年间,美国参与联合国行动的军人和警察人数稳步下降,由2001年初的888人(其中764名维和警察部署在科索沃和波黑)减少至2010年底的87人,截至2017年5月,美国派出的维和人员只有68人。<sup>①</sup>(参见下图)

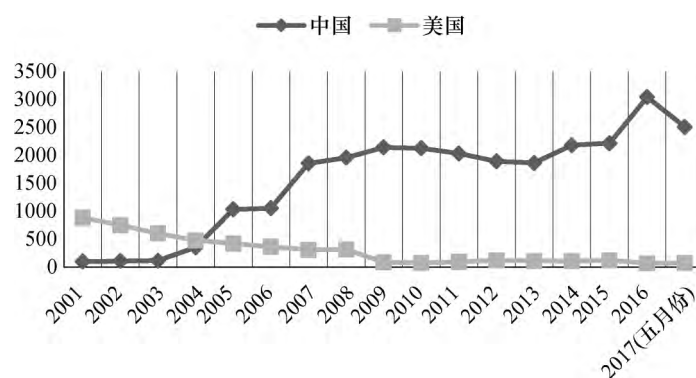


图 中美在联合国维和行动中派出人员数量比较

资料来源:作者根据联合国官网数据整理, [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml), 2017-07-15。

不过,美国一直是非盟在达尔富尔和索马里行动的资金、空运、培训和设备的主要支持者和提供者。例如,在2004—2006年间,美国出资2.8亿美元为非盟修建驻达尔富尔部队的营地;2007—2010年间,美国花费2.3亿美元为非盟驻索马里特派团(AMISOM)派遣国提供后勤支持、装备和部署前培训等;2014年1月,美国空军通过其在非洲的司令部帮助卢旺达和乌干达空运部署非盟驻中非共和国的维和人员和装备。<sup>②</sup>

美国在人员的派遣上比较谨慎,主要原因之一是受到国内政治和舆论环境的制约。美国国会与总统在动用该国军事力量的问题上都有发言权、决定

<sup>①</sup> 该数据是根据联合国维和行动各国派遣人员的统计得出,具体数据来源参见:[http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml), 2017-07-15。

<sup>②</sup> Adam C. Smith, "Peacekeeping Contributor Profile: United States of America," <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-united-states-of-america/>, 2017-07-15。

权。虽然美国宪法赋予国会对外宣战和经费预算的权力,但总统是三军统帅。1973年,国会通过《战争权力法案》,该法案规定,总统有权下令武装力量进入战争状态,但仅在以下情况下才得行使上述权力:宣战;特别的立法授权;或者由美利坚合众国,其领土或者财产,或其军队遭遇攻击而产生的国家紧急状况。总统应于下令军队进入战争状态之前,在可能时与国会会商,军队在进入战争状态或临近战争状态后的48小时内,总统应向国会报告。同时又规定,如果没有得到国会的支持,这样的军事行动不能超过60天。<sup>①</sup> 尽管历任美国总统未曾有过被迫全面遵循该法案的情况,但美国国会在1993年底通过各种方式向克林顿政府施压,使其撤回美国派往索马里的军队。此外,美国民众对联合国维和了解不多,1993年的索马里事件进一步加深了他们对维和行动的疑虑。

中国是安理会五个常任理事国中派出维和人员最多的国家,所派维和人员数量是其他四个常任理事国所派人员总数的两倍多。而且,中国还是联合国维和行动的第二大出资国,承担10.2%的摊派,是出资最多的发展中国家,可以说,中国已经成为联合国维和行动的中坚力量。<sup>②</sup> 当然,在扩大参与的同时,中国也要看到派遣大量维和人员所带来的潜在挑战,吸取美国在索马里的教训,提前做好评估,谨慎选择维和地点。根据上述情况来看,无论是能力上还是意愿上,美国加大投入的可能性很小,但中国短期内还有较大上升空间。

第二,在维和行动的理念上,中美之间存在比较明显差异。中国一直坚持不干涉他国内政的原则,而美国的外交政策和援助计划传统上以对象国接受美国价值观和意识形态标准为前提,两者差异比较明显。美国更关心介入后所带来的政治局面的变化,因此更乐于参与监督选举、政体改革等事务;中国更关注该国的经济发展水平、民生建设方面的实质提高,因此希望更多地参与后勤服务、医疗服务、基础设施建设等活动,不希望为维和行动或者发展援助附加政治条件。

也有学者认为,美国所崇尚的理念可以总结为“自由和平”,而中国为“发展和平”。自由和平的基本观点是强调和平与国家政治体制的紧密联系,民

<sup>①</sup> 顾元:《扩张与限制:美国总统的战争权力——以联邦最高法院的司法审查为中心》,http://theory.people.com.cn/n/2012/0720/c217905-18562746-2.html,2017-07-16。

<sup>②</sup> 刘南飞:《中国成为全球维和行动中坚力量》,《中国国防报》2016年12月30日,第23版。

主、人权和法治是实现持久和平的基础。此外,这一理念还认为,建立自由市场经济是联合国主导的冲突国家战后经济重建的目标和方向,因此,美国式理念具体表现为:“在政治上倡导普选式民主,强调法治、人权和公民社会建设;在经济上推行市场经济模式”。<sup>①</sup>有学者对此表示担忧,认为“当涉及中国公司和美国公司的竞争、民主和人权、在多国平台比如联合国为非洲争取援助,中国和美国也许会分道扬镳”。<sup>②</sup>

结合历史经验和自身发展经历,中国政府认为,经济发展与社会安全有密切联系,是消除冲突根源、实现持久和平的必要条件。中国代表在安理会相关会议上反复指出,消除贫困、经济发展等是解决冲突根源的要素之一,这一观点也体现在中国维和人员所承担的任务上。在2013年以前,中国派出的维和人员主要执行非战斗任务,如工程、运输、医疗和警务等,其工作为缓解当地的冲突隐患及战后重建奠定基础。随着维和实践的深入,中国逐渐形成了关于维持和建设和平的大局观,重视“维和行动与建设和平的统筹协调。维和行动是缔造和平努力的重要组成部分,要重视并致力于解决冲突产生的根源性问题,包括经济社会发展问题。维和行动应及时制定并逐步完善过渡和撤出战略,并与建设和平加强衔接。”<sup>③</sup>

2016年7月,在安理会关于建设和平的专题会议上,美国代表认为,在明知当事国政府的做法会破坏和平与安全的情况下,当事国的所有权(national ownership)不应当成为联合国和国际社会无条件顺从该政府的借口。国际社会需要建立问责机制,使相关政治领导人致力于阻止暴力、尊重法治、加强国家制度。在同一场合,中国代表的发言强调尊重当事国的主权和对建设和平进程的所有权,避免将外界意志强加于他们。<sup>④</sup>美国代表鲍尔(Samantha Power)在发言中主要谈及南苏丹、刚果(金)和索马里的建设和平进程。关于南苏丹,她强调制度建设、经济改革、提倡司法和问责、起草宪法、安全领域改革和促进人权;关于刚果,美国则关注该国选举是否能够根据宪法举行;索马里的

① 何银:《规范竞争与互补:以建设和平为例》,《世界经济与政治》2014年第4期,第114页。

② 《中美在非洲:“争抢”还是“合作”?》,凤凰国际智库, [http://pit.ifeng.com/a/20170412/50925004\\_0.shtml](http://pit.ifeng.com/a/20170412/50925004_0.shtml), 2017-07-16。

③ 《李保东大使在安理会维和行动问题公开辩论会上的发言》, <http://www.china-un.org/chn/zgyl-hg/jjalh/alhzh/whxd/t852519.htm>, 2017-07-16。

④ 安理会会议记录, S/PV. 7750, 2016年7月28日, [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.7750](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7750), 2017-07-16。

重点在于建立正常运行的民主机构和制度。与此相对比,中国代表刘结一在此次会议上指出,非洲许多国家战后面临的挑战包括经济、基础设施、重建、消除贫困、就业、教育、公共卫生和社会保障。国际社会需要帮助他们尽快恢复经济、通过工业化和农业现代化、人力资源建设早日实现和平红利。<sup>①</sup>

由此可见,中美双方对构建和平与安全的基础侧重不同,美方强调政治层面的机构和制度建设、司法和安全部队改革、人权和公民社会等问题,而中方更关注与民生及社会经济发展息息相关的议题。双方不同的侧重点源于各自的外交理念、价值观和发展道路,但这种差异并不代表双方的立场互相排斥,相反,美方也会提到经济改革与发展,中方也赞同尊重和保护人权的重要性,支持当事国的民主法治进程。事实上,目前中美双方已经在积极寻找介于自由和平与发展和平之间的平衡点,借助全球及地区性组织或机制,通过更多地提高对象国,特别是脆弱国家的自主性与决策参与,打破以往自上而下的做法,努力提高这些国家的政治经济综合实力。<sup>②</sup>

第三,中美两国处理维和行动具体问题的立场也存在一定差异。由于两国外交基本原则存在差异,因此双方在应对当事国许可、联合国授权、武力使用、冲突根源及和平的基础等问题时经常持不同立场。中国在尊重主权和不干涉他国内政的原则指导下一贯坚持维和三原则,<sup>③</sup>主张维和行动应充分尊重当事国主导作用。<sup>④</sup>

在联合国维和行动的实施方式上,美国强调国际社会的干涉权力、美国自身在维和行动中的领导力,并对联合国领导维和行动的能力表示怀疑,而中国强调多边主义和不轻易使用武力。美国代表多次在安理会维和专题辩论中强调提高效率、保证维和人员能力素质和行为操守的重要性。比如,在2013年1月的《政策简报》中,针对本国在联合国维和行动中的角色,美国主张:“通过可信的和足够的财政支持展示美国积极的领导力,敦促联合国机制改革,保证维

<sup>①</sup> 安理会会议记录,S/PV.7750,2016年7月28日,[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.7750,2017-07-16](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.7750,2017-07-16)。

<sup>②</sup> 刘铁娃:《脆弱国家建设和平的行动与人的安全:如何在g7+框架下实现安全与发展》,《社会科学》2015年第6期,第3—16页。

<sup>③</sup> 即各方同意、公正和除非出于自卫和捍卫职责,不得使用武力。

<sup>④</sup> 《中方:维和行动应充分尊重当事国主导作用》,新华网,<http://world.huanqiu.com/article/2014-06/5018352.html,2017-07-16>。

和行动不因不负责任的部署而变得虚弱和失去信誉。”<sup>①</sup>美国政府还认为,当一国政府不愿或无法保护其公民免受严重暴行侵害,甚至纵容和实施暴行时,该政府在国际社会中的合法性将受到严重破坏。在安理会讨论是否将达尔富尔维和行动由非盟主导变为非盟和联合国的联合行动时,美国和英国曾表示,即便没有苏丹政府的同意,联合国也可以开展维和行动。在使用武力的问题上,冷战后美国在联合国框架外进行的数次军事行动表明,美方对武力使用的分水岭相较于联合国维和的标准更为宽松。在联合国大会关于“保护的责任”的辩论中,美国代表数次表示包括武力在内的强制性措施应当包括在执行保护的责任的综合战略内。<sup>②</sup>

在安理会举行的维和专题辩论会及与维和相关的议题如平民保护和保护的责任等讨论中,中国代表反复强调当事国政府具有首要责任。在部署维和行动时,中国一贯坚持需得到当事国政府的允许。2006年8月,在安理会关于将非盟在达尔富尔的维和行动转成联合国—非盟联合行动的会议上,中国投弃权票,王光亚在会上表示,“决议的发起国应在决议中明确包括‘得到联合政府同意’的字样,这是安理会的惯例”。<sup>③</sup>坚持联合国授权也是中国在维和问题上坚持的原则之一。在1999年的安理会平民保护专题辩论上,中国强烈反对任何不经安理会授权的军事干预行动。<sup>④</sup>在使用武力的问题上,中国政府认为,应严格限定在执行安理会授权的任务范围内,联合国维和人员应当“恪守中立原则,避免选边站队,成为冲突一方”,<sup>⑤</sup>不能因联合国维和行动导致更多平民伤亡。

此外,两国在对待是否强调联合国安理会指挥权问题上也存在差异。随着维和行动复杂性的不断提高,特派团领导班子的水平从根本上决定了维和行动是否能取得成功。如果联合国特派团能够优化稀缺资源的利用,充分调

<sup>①</sup> The Role of the U. S. in UN Peacekeeping Operations, *Policy Brief*, January 2013, [https://www.interaction.org/files/FABB%202013\\_Sec18\\_Peacekeeping.pdf](https://www.interaction.org/files/FABB%202013_Sec18_Peacekeeping.pdf), 2017-07-16.

<sup>②</sup> 龚丽娜:《中国与“保护的责任”:由联大辩论分析中国的立场与未来角色》,载刘铁娃主编:《保护的责任:国际规范构建中的中国视角》,北京大学出版社2015年版,第141页。

<sup>③</sup> 安理会会议记录,S/PV.5519,2006年8月31日,<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Sudan%20SPV5519.pdf>, 2017-07-16。

<sup>④</sup> 安理会会议记录,S/PV.4046,1999年9月16日,<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Civilians%20S%20PV%204046.pdf>, 2017-07-16。

<sup>⑤</sup> 《李保东大使在安理会维和行动问题公开辩论会上的发言》,<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cn/chn/zt/cnunweihe/t852519.htm>, 2017-07-16。

动特派团所有人员的积极性,就会为东道国树立国家重建的良好榜样,也能提高联合国的信誉和声望。<sup>①</sup>从形式上来讲,维和行动既包括由秘书长直接领导的联合国维和行动(有军事观察团和维和部队两种形式),也包括由安理会批准、秘书长授权、由地区组织或大国参与指挥的维和行动(有多国部队和“人道主义干预部队”两种形式)。这也是为什么我们通常看到美国会更倾向于通过后者参与联合国维和行动,因为美国非常重视领导权和指挥权,希望能将这些权力始终掌握在本国手中或者可信赖的军事盟友手中,如北约成员国。与之相比,中国参与联合国维和行动的历史较短,并一直坚持不结盟政策,因此,在联合国维和事务中并未经常掌握指挥权(直接的或者间接的)。

2016年,在联合国秘书长换届之际,曾有传闻认为来自中国的副秘书长将会负责联合国维和事务,但事实证明,古特雷斯(António Guterres)上任以后,任用的是法国派出的副秘书长。这一方面说明中国在该领域缺乏深耕细作,另一方面也说明中国政府目前的态度仍然比较审慎。虽然中国积极增加在维和事务中的投入,但并没有以此换取领导权的意图。截至目前,中国仅派出四位高级别官员至维和任务区,分别是赵京民少将担任西撒哈拉特派团司令(2007年),刘超少将担任联合国塞浦路斯临时部队司令(2011年),王小军少将担任联合国西撒哈拉特派团(MINURSO)部队司令(2016年),此外,杨超英少将正在以联南苏丹团(UNMISS)的维和部队副司令身份代理司令职务。

第四,美国具有较强的议程设置能力,中国在这方面有待提高。美国强大的实力和影响力对联合国维和行动的发展起到至关重要的推动作用。美国的维和理念、军事指挥管理方式、培训模式及作战经验等,都深刻地塑造着冷战后联合国维和行动的发展方向和行为模式。当前联合国维和行动的机构设置、通联方式及任务区管理方式等,均是按照美国的军事体制设置的。<sup>②</sup>而对中国来说,中国对维和行动投入时间仍然比较短,尤其是联合国维和部队中来自中国的高级官员数量与中国的维和投入力度尚不匹配。因此,一方面,中国必须加强自己在联合国中的话语权,向联合国多输送来自中国的人才;另一方面,中国也要与美国合作,虚心学习美国的经验。

<sup>①</sup> 《维和任务区高级官员工作指南》,第13页, [http://www.challengesforum.org/Global/Reports/Considerations%20reports/Considerations\\_Chinese\\_2012.pdf](http://www.challengesforum.org/Global/Reports/Considerations%20reports/Considerations_Chinese_2012.pdf), 2017-07-16。

<sup>②</sup> 赵磊:《冷战后美国维和政策的演变及特征》,第123页。

对美国来说,应该在多大程度上参与维和行动,也一直存在争论。奥巴马上台后,美国对联合国维和行动的支持力度加大,有学者认为,维和行动是当前解决冲突的最好办法之一,美国当前的参与程度远远不够,不足以彰显美国在世界上的影响力。<sup>①</sup>但是,与其他民主国家一样,美国国内存在强烈的孤立主义情绪,认为不值得让美国士兵去付出生命。在干涉索马里失败后,在较长一段时期里,美国政府对对外军事行动的参与限制较多,包括没有干涉卢旺达大屠杀。<sup>②</sup>特朗普政府是否会继续维持当前的维和投入水平尚不明确。虽然短期内大幅削减经费支持的可能性不大,<sup>③</sup>但特朗普政府对参与和支持维和等国际事务已经表现出保留态度。在2017年4月的安理会维和专题辩论上,美国常驻联合国代表黑莉(Nikki Haley)对现有一些维和行动的有效性和必要性提出质疑。<sup>④</sup>因此,在可见的将来,美国政府在联合国维和事务的议程设置上可能将表现得相对消极。随着自身实力和影响力的上升,中国在联合国维和事务议程设置上的发言权将继续上升。

#### 四、中美参与联合国维和行动的合作空间

尽管中美双方在参与联合国维和行动方面存在一定差异,包括在原则理念、实施方式上有一些不同看法,但总的来说,作为全球治理的一部分,中美两国在联合国维和行动上有着广阔的合作空间。

第一,作为全球治理的重要部分,联合国维和合作是中美两国合作的重要内容,能够体现出双方的共同利益,各方都需要和平的国际环境来发展自己。近年来,联合国维和事务磋商是在中美战略与经济对话框架下举行的重要活

---

<sup>①</sup> Christopher Holshek, "America Needs Peacekeeping Missions More Than Ever," <http://www.allianceforpeacebuilding.org/2015/11/america-needs-peacekeeping-missions-more-than-ever/>, 2017-07-16.

<sup>②</sup> Linda Melvin, *Conspiracy to Murder: The Rwanda Genocide*, London, Verso Press, 2004, pp. 78-79.

<sup>③</sup> 即使特朗普政府要降低美国的经费支持,也需要在下一个预算周期(2019—2021年)前,与联合国重新磋商达成一致。如果美国大幅削减经费支持,联合国很难迅速弥补其留下的经费缺口,因此,维和经费摊派调整势必要经历复杂的谈判过程。

<sup>④</sup> 联合国安理会会议记录, S/PV. 7918, 2017年4月6日, [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_pv\\_7918.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7918.pdf), 2017-07-16.



动之一,中美之间在这一方面往往能够达成共识。<sup>①</sup>

与“人道主义干涉”及后来出现的“保护的责任”相比,中国与美国及其他西方国家在联合国维和行动的合作方面并无太多嫌隙,基本原则与立场趋同,合作意愿也更为迫切。2015年,在习近平主席访美期间,中美双方就维和事务发表声明,强调维和行动在维持世界和平与安全中的重要性,双方确认为达成更深远的务实合作而努力,对彼此在维和上的努力互相表示赞赏。另外,双方都表示要加强与非盟的合作,承诺加强对援助国的能力建设。<sup>②</sup>“中美双方都意识到联合国和区域组织维和人员在维护世界和平与安全中的关键作用,同意加强对国际维和行动的积极投入。中方赞赏美方倡议的维和领导人峰会,欢迎美方宣布的对维和行动的新贡献。另一方面,美方也欢迎中方进一步支持维和的承诺。双方都意识到要加深联合国与非盟在维和问题上的伙伴关系,并希望与非盟和其他伙伴就这一问题进行进一步的交流讨论。双方决定继续讨论就如何为维和军人和警察派遣国进行能力建设加深合作。”<sup>③</sup>

第二,从维和地域来看,中东、非洲地区是维和重镇,也是涉及能源安全、贸易增长、国际政治关系的重要地区。以非洲为例,这里有50多个国家,在国际舞台上有着相当大的发言权,对中美来说,都不能忽视。中东与非洲的局势是否安定,直接影响到国际局势的走向。目前,在欧洲出现的难民危机与恐怖主义势力抬头所带来的政治、经济局势不稳等问题,可以看作是西方国家在利比亚、叙利亚问题上的处理方式带来的后遗症。能否处理好这些脆弱国家的安全问题,已经成为判断主要大国在维护国家和平与安全方面所做贡献的重要指标,并且会在某种程度上影响这些国家在中东、非洲地区的经济战略布局。2007至2017年这10年间,一半以上的联合国维和人员都部署在非洲,尤其是近两年,该比例高达80%以上,中国的人员分布基本与联合国一致。相比之下,美国派兵参与联合国维和任务的地域分布与联合国的任务分配区别较大,虽然非洲任务区仍然是第一位,但美国在美洲的派出比例远高于联合国的比

<sup>①</sup> 《中美举行第五次联合国维和事务磋商》,中国新闻网, <http://www.chinanews.com/gn/2014/07-08/6364593.shtml>, 2017-07-16。

<sup>②</sup> Statement from White House on Joint US-China Commitment on Wildlife Trafficking and Peacekeeping, September 30, 2015, <https://www.americanprogress.org/issues/ext/2015/09/30/122447/statement-from-white-house-on-joint-us-china-commitment-on-wildlife-trafficking-and-peacekeeping/>, 2017-07-16。

<sup>③</sup> 《习近平对美国进行国事访问中方成果清单》,参见新华社 [http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/26/c\\_1116685035\\_3.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-09/26/c_1116685035_3.htm), 2017-07-16。

例。与之相比,2017年的数据显示,中国在美洲没有参与联合国的维和行动,主要参与的是非洲与中东的维和行动。<sup>①</sup>

因此,维护这些热点地区的稳定,符合中美两国的共同利益。联合国维和行动是非洲安全的支柱,“联合国每年维和经费的80%用在非洲,中国派出2600人作为联合国维和部队,驻扎在马里、科特迪瓦和其他非洲国家。2014年,时任美国总统奥巴马宣布美国国会建立快速反应维和伙伴关系,美国会在此名义下为埃塞俄比亚、加纳、卢旺达、塞内加尔、坦桑尼亚和乌干达提供1.1亿美元,以帮助它们在五年内发展自己的维和能力。中国方面承诺给非洲联盟的维和预备队提供1亿美元,同时自己也开展了一系列的双边维和训练计划。”<sup>②</sup>如果中美能够在援助非洲各国的过程中共享信息、增加合作,那么,无疑对非洲的援助将更有效果。

第三,在建设和平的议题上,尽管存在一些分歧,但中美仍然有着许多共识和可以合作的空间。中美之间及其与当事国之间对待促进维和目标国的经济增长和发展、对抗疾病、消解冲突、增强政治稳定、对抗暴力极端组织和有组织犯罪等重要问题的态度基本一致,为中美之间的合作提供了条件。目前,中美两国在维和行动中已有成功合作的案例,比如,在苏丹和南苏丹的和平进程上,中美两国与非洲联盟和次区域组织政府间发展组织通力合作,减少两国因为石油引发的冲突,督促南苏丹的交战双方实现和平,从总体上缓和了苏丹同南苏丹的紧张关系。又如,自2010年以来,中国和美国合力在非洲之角地区打击海盗,取得成功。2014年,在非洲爆发埃博拉病毒的时候,中美两国共同帮助该地区克服了埃博拉病毒危机。“未来,如果中美之间在构建和平、几内亚湾海洋安全等方面,以及在沙赫勒地区和撒哈拉地区处理暴力极端主义的根源和后果等方面进行合作,这将对双方、对当事国带来极大的收益。”<sup>③</sup>

第四,在维和训练活动和部队维和能力建设方面,中美之间存在较大的合作空间,双方的交流有利于促进两国军队更深入了解对方。美方一直强调提高联合国维和的效率、确保维和人员的专业水平和职业操守、保障维和行动的

<sup>①</sup> 作者根据联合国官网数据整理,参见 [http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet\\_archive.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet_archive.shtml), 2017-07-16。

<sup>②</sup> 默罕默德·伊本·昌巴斯等:《中国、美国和非洲完全可以同舟共济》,林梓译, [http://www.guancha.cn/jinglue/2017\\_04\\_11\\_403031\\_s.shtml](http://www.guancha.cn/jinglue/2017_04_11_403031_s.shtml) 5/7, 2017-07-16。

<sup>③</sup> 同上。

经费和后勤支持。对这些问题,中方也有类似看法,并支持相关努力。中国前驻联合国代表李保东曾提到:“……加强联合国维和行动能力建设。我们希望能有能力的国家加大投入,为维和行动提供必要的资源和技术保障。我们支持联合国维和行动重视战略设计,加强与当事国沟通与协调,改进后勤工作机制,优化资源配置,提高维和行动的效率和效力及其部署、规划和管理水平。”<sup>①</sup>

当前,中美陆军在维和军官教育等领域已经开展合作,两国签署了《中美陆军交流与合作对话机制框架文本》,根据该协议,中美两国陆军将在人道主义救援减灾、联合国维和行动、军官教育、军事医学、工程兵等领域开展合作。<sup>②</sup>这将对化解外界对中国军事不透明的质疑产生极大帮助,也可以促进中美之间的战略互信。例如,在利比里亚,美国帮助训练利比里亚武装部队,而中国在该国帮助建设硬件设施、翻新建筑物和建设基础设施。两国驻利比里亚使馆的武官也在不断进行沟通。<sup>③</sup>

第五,美国一直主张加强联合国的改革力度,获得中国的支持至关重要。联合国在各地的维和行动频繁出现维和人员实施性剥削和性虐待等罪行,联合国内部存在的管理不善、腐败和不当行为,都需要进行彻底改革以增加责任和透明度。<sup>④</sup>“联合国维和在过去十年以前所未有的速度、规模和雄心壮志在扩张,但同时也暴露出许多严重的问题、局限和弱点亟待解决。最严重问题之一便是联合国维和人员及工作人员不时陷入性剥削和虐待的丑闻,以及联合国无法有效制止此类行为且无法将其绳之以法。很多记录都表明联合国维和存在管理混乱、腐败和行为不良等严重问题,需要进行深入改革以提高问责和透明度。”<sup>⑤</sup>对中国来说,在这些方面加强与美国的合作,既可改善与美国的关系,又能提升联合国的工作效率。

<sup>①</sup> 《李保东大使在安理会维和行动问题公开辩论会上的发言》, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zt/cnunweihe/t852519.htm>, 2017-07-16。

<sup>②</sup> 《国防部:中美陆军将在维和、军官教育等领域合作》, 新华网, 2015年6月25日, [http://news.xinhuanet.com/mil/2015-06/25/c\\_127950766.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2015-06/25/c_127950766.htm), 2017-07-16。

<sup>③</sup> 于君:《中国军队扩大参与维和行动及中美未来军事合作前景分析》, 第82—85页。

<sup>④</sup> Brett Schaefer, “Report: United Nations Peacekeeping Flaws and Abuses: The U. S. Must Demand Reform,” <http://www.heritage.org/report/united-nations-peacekeeping-flaws-and-abuses-the-us-must-demand-reform>, 2017-07-16。

<sup>⑤</sup> “United Nations Transparency, Accountability, and Reform Act of 2011,” <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr2829/text>, 2017-07-16。

## 结 论

综上所述,作为联合国安理会的两大常任理事国,中国和美国都支持在联合国框架下的维和行动,并积极地投入其中。中国从1989年参加纳米比亚维和行动至今,不断地加大对联合国维和的支持力度。作为一个崛起中的大国,中国希望发挥负责任大国的作用,目前是联合国维和行动的第二大出资国和五个常任理事国中的第一大维和人员供应国。美国对联合国维和和行动的态度总体上是支持的,但具体政策在不断发生改变。在冷战结束初期,美国积极地参与维和行动,采取“有效的国际主义”政策。然而,在小布什当选后,美国对维和行动的参与日渐消极。直到奥巴马总统上台之后,美国对联合国维和和行动的支持力度才有所加大。但如今,美国又宣布大幅缩减它的联合国开支,这对联合国维和行动的持续开展将造成较大的制约。

虽然中美都积极参与联合国的维和行动,但在具体的维和过程中,两国的侧重点、原则理念和影响力也各不相同。在维和过程中,美国在经费投入、人员培训和设备供给方面投入更多,而中国在维和人员的派遣方面贡献更大,近些年也在大幅度增加资金投入及重要岗位的人才培养及人员输送;在维和理念上,中国强调在尊重主权和不干涉他国内政的前提下坚持维和三原则,而美国则通常会要求他国接受美国民主制度的原则,并且对武力的使用标准更为宽松;在维和议程的设置上,美国一直以来都有着较大的影响力,中国则相对较弱。

由于联合国维和行动已经成为全球治理的一个重要部分,维护中东、非洲等维和重镇的和平与发展符合中美两国的共同利益,加强在维和领域内的合作已经成为中美两国的共识。同时,在维和的援助议题上,中美双方有着较为接近的诉求,都希望能够促进维和目标国的稳定与发展,这为中美双方在维和方面的合作创造了条件。中国和美国可以在维和训练、维和能力建设及联合国维和行动改革方面互相支持,相互合作,以推动联合国改革、增进中美互信。