

“保护的责任”与中国的联合国维和政策

〔澳大利亚〕萨拉·泰特

内容提要 近年来,学界对联合国维和行动中的保护平民议程和“保护的责任”进行明确区分,但随着武装团体蓄意攻击当地民众,使基于“保护的责任”的强制行动和保护平民的强力维和,在概念和行动上的区别变得模糊。这一趋势对中国的联合国维和政策构成一系列政治和行动的 challenge。为此,与“保护的责任”相关目标应纳入联合国维和行动,联合国维和特派团应提高识别、监测暴行罪风险的能力,通过明确而全面的暴行预防战略,支持维和人员执行保护平民的任务,进而阻止暴行罪发生,而这种预防能力建设也符合中国的维和政策 and 利益。

关键词 中国政治与外交 联合国维和行动 “保护的责任”
保护平民 种族灭绝和暴行预防

联合国维和特派团正越来越频繁地被部署到平民受到交战方猛烈攻击的

* 〔澳大利亚〕萨拉·泰特(Sarah Teitt):澳大利亚昆士兰大学政治学及国际研究学系“保护的责任”亚太中心博士。

** 笔者感谢“保护的责任”亚太中心对本研究的支持及匿名审稿人提出的宝贵的修改意见和建议。本文仅为作者的观点,不代表其他机构的意见。

复杂冲突环境中。认识到联合国维和人员在冲突环境中保护平民的重要贡献,前任联合国秘书长潘基文在 2009 年建议将“与‘保护的责任’(responsibility to protect)相关的目标”纳入联合国维和行动的优先事项。^① 一些学者和维和人员对此表示欢迎,他们将联合国“保护的责任”和保护平民(Protection of Civilians)的框架解读为“相互加强”的议题,并将联合国维和行动视为“保护的责任”的“反应工具箱”(reaction toolbox)的构成部分。^② 由于不清楚该建议在实践中的含义,中国和其他主要维和部队派遣国已经越来越不愿接受联合国秘书长提出的将“保护的责任”目标纳入维和行动的提议。他们担心,“保护的责任”与维和行动之间更紧密的联系可能会损害传统的维和原则,为维和人员带来安全风险及当地民众对维和人员产生不切实际的期望,并挑战业已负担沉重且资源不足的联合国维和架构。

本文考察了将“保护的责任”目标融入联合国维和行动保护平民政策和战略,及由此对中国联合国维和政策的潜在影响。文章的第一部分明确了“保护的责任”原则及联合国维和行动中保护平民的范围和定义;文章的第二部分对比中国在“保护的责任”和强力保护平民议程两个领域的相关政策,强调中国支持两者的共同目标,但由于“保护的责任”涉及使用军事力量并须征得东道国同意,中国对该原则持更谨慎立场;第三部分证明,尽管存在这些区别,近期的一些联合国维和政策、授权和特派团保护战略,已经使基于“保护的责任”的强制行动和保护平民的强力维和,在概念和行动上的区别变得模糊不清。这种趋势对中国的联合国维和政策构成一系列政治和行动方面的挑战。文章最后指出,将“保护的责任”目标融入联合国维和行动符合中国的利益,目的是为加强维和行动的暴行(atrocity crimes)预防能力,这将减少采取强力反应措施的必要。本文为此提出加强暴行预防能力的建议,这些建议符合中国的联合国维和政策利益,建议有三点:(1) 加强联合国维和特派团识别和监测暴行罪风险的能力;(2) 加强维和特派团作为暴行罪阻止者的关键能力;(3) 通过

^① Report of the Secretary General, “Implementing the Responsibility to Protect,” UN Doc. A/63/677, January 12, 2009, para. 68.

^② Charles T. Hunt and Alex J. Bellamy, “Mainstreaming the Responsibility to Protect in Peace Operations,” *Civil Wars*, Vol.13, No.1, 2011, p. 1; Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All*, Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2008, p. 107.

明确而全面的暴行预防政治战略,支持维和人员执行保护平民的任务,该战略的实施会综合采取各种政治、外交、法律和经济方面的措施。

一、“保护的责任”与联合国维和行动中的保护平民

“保护的责任”是一项政治原则,该原则旨在预防四种暴行:种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。《2005年世界首脑会议成果文件》的第138—140段对“保护的责任”进行了权威定义。作为有史以来最盛大的一次国家领导人集会,世界首脑会议对“保护的责任”的履行做出承诺。“保护的责任”涵盖三大同等重要但无先后次序的“支柱”: (1) 国家承担保护其居民的主要责任,防止居民遭受种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害;防止他们受到实施这些罪行的煽动;(2) 国际社会有责任协助各国履行保护其居民的责任;(3) 在一国显然未能保护其居民免受四大暴行之害时,国际社会有责任及时、果断地以集体行动应对。^①《世界首脑会议成果文件》的第139段明确指出,“保护的责任”第三支柱下的集体行动包括外交、人道主义和其他和平手段,以及强制手段,但强制手段应作为最后手段,并基于逐案处理的基础,以及需要获得联合国安理会根据《联合国宪章》第七章的授权和相关区域组织的认可。

在过去八年中,联合国秘书长每年都向联合国大会和安理会提交关于“保护的责任”的报告。在数份报告中,秘书长特别指出,联合国维和行动在保护平民免受“保护的责任”确定的四种罪行之害方面的重要作用。根据《联合国宪章》第七章,1999年,联合国安理会首次授权维和部队在塞拉利昂使用武力保护面临暴力威胁的平民。此后,授权采取“一切必要的手段”保护平民不受攻击,成为联合国维和行动的一项核心要素:在联合国目前实施的16项维和行动(动用当前部署的维和人员总数的97%)中,有10项被授权侧重保护平民。在联合国民主刚果维和行动中,安理会于2008年更改了原授权,强调保

^① Report of the Secretary-General, “Implementing the Responsibility to Protect,” UN Doc. A/63/677, January 12, 2009.

护平民是维和人员最优先任务。^① 在维和实践中,保护平民也进一步实现制度化,制定保护平民的相关政策和培训与行动指南。2015年,维和行动部(Department of Peacekeeping Operations)和外勤支助部(Department of Field Support)联合公布一项有关保护平民的新政策,内容包括更新的执行保护平民授权任务的行动概念和指南。^② 2015年,维和行动部和外勤支助部下属的军事厅(Military Affairs Office)发布和平行动军事部门保护平民指南。^③ 有效地保护平民现已成为判断维和人员业绩的一项关键指标,维和人员正越来越多地为没有果断地对攻击平民的行为做出反应而承担责任。正如联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯在2017年5月《在武装冲突中保护平民》报告中所说,“维和人员必须认识到,他们的职责是在自己的任务和能力范围内采取行动,防止和应对平民受到威胁,如果不采取行动或行动不力,他们将被追究责任”。^④

二、中国关于“保护的责任”和保护平民的政策

“保护的责任”原则和联合国维和行动中保护平民议程有一些联系和类似之处。(1)两者都是政治的产物,并且拥有同样的规范基础。“保护的责任”和保护平民议程均出现在20世纪90年代后期,目的是为恢复联合国因没有阻止卢旺达和巴尔干的种族暴力而受损的公信力,两者都强调国际社会有责任采取行动防止此类惨剧发生;(2)两者有共同的战略目标,即保护平民免受某些特定类型的伤害和侵犯;(3)两项议程均强调国家是保护平民的主要力量,国际社会应发挥协助或次要作用;(4)两者都强调安理会的权威及其承担的特殊责任。安理会是最合适授权使用武力保护平民的决策机构,如果存在普遍和

^① Security Council Resolution 1856 (2008), UN Doc. S/RES/1856 (2008), December 22, 2008.

^② UN Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *The Protection of Civilians in United Nations Peacekeeping*, New York, 2015.

^③ UN Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *Protection of Civilians: Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions*, New York, 2015.

^④ Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Doc. S/2017/414, May 10, 2017, para. 59.

系统地攻击平民对国际安全构成威胁,安理会可根据《联合国宪章》采取行动;(5)两者都基于共同的国际法,包括《联合国宪章》《国际人权法》《国际人道法》和《难民法》;(6)两者均可以采取一系列措施以应对紧急事态或危机局势,而这些措施不仅限于使用军事力量。^①“保护的责任”第三支柱的应对措施包括预防外交、调解和人道主义支持,而强力执行联合国维和行动中的保护平民任务,可包括不依赖使用武力的间接形式的保护如与冲突各方进行对话和接触。

总体而言,自两项议程确立以来,中国的领导人和专家学者支持“保护的责任”和保护平民的共同原则。事实上,中国在2000年投票支持安理会第1296号决议。该决议指出,在武装冲突情势中蓄意以平民或其他受保护者为目标,以及一贯、公然和广泛地违反国际人道主义和人权法行为可能对国际和平与安全构成威胁。^②

在就安理会通过第1296号决议的发言中,中国常驻联合国代表王英凡支持安理会在逐案处理的基础上授权采取措施保护平民,并承认:虽然主权国家“通常”承担保护平民的主要责任,但“安理会必须及时采取措施应对类似卢旺达屠杀的局势”。^③在2005年中国关于联合国改革问题的立场文件中,涉及“保护的责任”的部分也类似地表明中国的立场,“在出现大规模人道危机时,缓和和制止危机是国际社会的正当关切”。^④此外,在关于保护平民和“保护的责任”的联合国辩论中,中国代表强调,国家承担保护本国人民的主要责任,联合国安理会是唯一可以合法授权使用武力的机构,而且使用武力应是最后手段。中国外交官支持“保护的责任”和保护平民的共同点,在协助地方具备抗冲击力、国家拥有建设和平和预防能力方面加大投资,这是最有效的保护形式。他们还支持“保护的责任”和保护平民的共同立场:使用军事力量不是一

^① These similarities are drawn from Paul D Williams, “The R2P, Protection of Civilians, and UN Peacekeeping Operations,” in Alex Bellamy and Tim Dunne, eds., *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*, Oxford University Press, 2016, pp. 526-527.

^② Security Council Resolution 1296 (2000), S/RES/1296 (2000), April 19, 2000.

^③ Verbatim Record of the Security Council, S/PV. 4130, April 19, 2000, p. 14.

^④ Ministry of Foreign Affairs, “Position Paper of the People’s Republic of China on the United Nations Reforms,” PRC: Ministry of Foreign Affairs, June 7, 2005.

项单独的保护战略,它只有在政治进程、对话和外交手段的支持下才能奏效。^①

虽然中国正式支持“保护的责任”和保护平民两项议程,但中国对“保护的责任”持更谨慎立场。^②究其原因,中国认为,首先是维和行动中保护平民议程适用于武装冲突的环境,而“保护的责任”适用于任何发生或煽动暴行的情况。虽然大部分暴行发生在内战或武装冲突的背景下,但某些暴行(如一些危害人类罪)却并非如此;其次,“保护的责任”狭隘地侧重于预防和应对四种暴行,而这四种暴行仅代表普遍和系统侵犯人权的极端形式。相比之下,执行保护平民授权的维和行动有义务保护平民不受攻击。这些攻击通常(虽然不总是如此)比暴行罪的程度更轻,而且仅发生在有限范围内。从总体来看,保护平民和“保护的责任”的两大区别表明,与保护平民议程相比,“保护的责任”关注潜在的更广泛局势(如冲突和非冲突局势)和更狭隘、更剧烈的暴力形式(如更系统或更大规模的攻击)。近年来,中国抵制将有关武装冲突局势之外的普遍侵犯人权行为的讨论纳入安理会议程,如有关在政治动荡和国内骚乱中发生的大规模性暴力的报告就被排除在外,这表明,中国抵制安理会在预防“保护的责任”确定的罪行方面发挥更深层次的作用,倾向仅用于应对大规模战争和武装冲突局势的保护平民议程。

“保护的责任”和保护平民的第三个区别(对中国政策而言,这是最重要区别)集中在使用军事力量和东道国同意两个问题。“保护的责任”接受在某些情况下,安理会有必要授权实施强制军事行动,以迫使武装团体停止实施暴行。在“保护的责任”第三支柱下,安理会可在例外情况下,决定不经东道国当局同意授权,实施作为最后手段的军事行动,以制止一国政府指挥的军队蓄意对本国平民施加暴行。中国对“保护的责任”第三支柱下的强制干预行动尤为谨慎,特别是2011年在利比亚实施的干预行动导致卡扎菲政权被推翻后。中国外交官和专家强烈批评北约越过第1973号决议的授权。这种越权行为使国际社会对西方国家在保护平民的“幌子”下,滥用“保护的责任”以谋求政权

^① Sarah Teitt, “The Responsibility to Protect and China’s Peacekeeping Policy,” *International Peacekeeping*, Vol.18, No.3, 2011, pp. 298-312; Sarah Teitt, “Assessing Polemics, Principles and Practices: China and the Responsibility to Protect,” *Global Responsibility to Protect*, Vol.1, No.2, 2009, pp. 208-236.

^② For Chinese concerns about RtoP, See Sarah Teitt, “China and the Responsibility to Protect,” Policy Paper of the Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, Vol.6, No.2, 2016.

更迭的私利再次表示关切。^①

中国对利用人道主义理由掩盖使用武力动机的担忧由来已久,这种担忧并非仅限于“保护的责任”。事实上,在利比亚干预行动十年前,在对有关保护平民第1296号决议表示支持的同时,中国常驻联合国代表王英凡指出,中国强烈反对“任何将人道主义关切政治化,肆意干涉他国内政,以及更恶劣地借保护平民之机以推翻一国合法政府的企图”。^②虽然中国对“保护的责任”所持谨慎态度被西方解读为蓄意阻挠和反人道主义,但在某些情况下,中国的谨慎立场能为联合国向受害民众提供人道主义救援创造更多机会。例如,2006年,苏丹总统奥马尔·巴希尔(Omar al-Bashir)拒绝在达尔富尔部署联合国维和部队以保护平民,他担心美国支持在该地区部署联合国特派团是为了推翻苏丹现政府。中国在2006年年中至2007年成功说服美国软化言辞,并向喀土穆保证,部署维和部队是为保护平民而非推动政权更迭。中国的外交努力最终打消了巴希尔总统的疑虑,他最终同意部署联合国—非盟达尔富尔混合维和行动。^③中国作为“保护的责任”谨慎的支持者可以提供建设性解决方案,帮助消除对根据该原则第三支柱所采取行动的顾虑。例如,作为对滥用“保护的责任”推行政权更迭的回应,巴西提出“保护中的责任”(responsibility while protecting)理念,建议为基于“保护的责任”的军事干预设置更严格的规定和标准,并呼吁加强用于监测和评估安理会授权任务执行情况的程序。^④同样,中国国际问题研究院常务副院长阮宗泽提出“负责任的保护”(responsible protection)理念。^⑤“负责任的保护”为指导制止大规模暴行的军事行动提出六点建议:

^① See China's Statement at POC Debate in Verbatim Record of the United Nations Security Council, S/PV. 6531, May 10, 2011, p. 10.

^② Verbatim Record of the Security Council, S/PV. 4130, April 19, 2000, p. 14.

^③ Wu Chengqiu, "Sovereignty, Human Rights and Responsibility: Changes in China's Response to International Humanitarian Crises," *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 15, No.1, 2010; Jonathan Holslag, "China's Diplomatic Victory in Darfur," *Asia Paper: Brussels Institute of Contemporary China Studies (BICCS)*, August 15, 2007.

^④ General Assembly and Security Council, "Letter Dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations Addressed to the Secretary General: Responsibility While Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept," UN Doc. A/66/551-S/2011/701, November 11, 2011.

^⑤ Ruan Zongze, "Responsible Protection: Building a Safer World," *China Institute of International Studies*, June 2012.

(1) 目标必须是保护无辜平民,而不是支持政治派别或者武装力量;(2) 安理会必须授权并监督保护行动;(3) 诉诸军事行动必须是在穷尽外交和政治手段的情况下;(4) 保护的目标必须是有利于减轻人道主义灾难,不能成为推翻一国政权的手段;(5) 干预方需要对“后干预”时期的国家重建和建设和平负责;(6) 联合国应确立监督机制和效果评估,以评估和确保军事行动的实施手段、过程、范围及效果,并确保干预军队严格遵守了安理会的授权。^① 巴西的“保护中的责任”理念和中国的“负责任的保护”理念提出非常具有建设意义。中国可建设性地推动这些建议,以此作为未来限制和指导“保护的责任”第三支柱下军事行动的基础。

虽然中国抵制第三支柱下的军事干预行动,但对强制和平任务却持更加开放态度。这些任务可被视为“保护的责任”第二支柱下的军事行动,它们可触发预防性军事部署以援助国家或区域组织维持稳定,并帮助他们控制对平民构成威胁的逐步升级的暴力行为(如英国 2000 年领导的对塞拉利昂的干预行动,非盟 2003—2006 年领导的对布隆迪的干预行动,欧盟 2003 年在刚果民主共和国开展的“阿尔忒弥斯行动”,以及澳大利亚 2003 年领导区域援索团干预所罗门群岛)。与第三支柱下的强制和平任务一样,在第二支柱下实施强制干预的部队可能被要求参与作战,以制止或震慑对平民的攻击,或是逮捕加害人。区域组织和国家的联合最适合执行“保护责任”第二个支柱下的维持稳定行动。这些行动也需要在安理会的授权和监督下进行。中国通常支持此类强制和平行动,特别是在以下的情况:冲突对区域稳定构成威胁,造成难民潮,区域安排要求安理会支持区域行为方的决定,即实施干预以恢复和平和避免进一步流血冲突。

然而,中国也强调,基于“保护的责任”的强制和稳定行动,与联合国维和行动使用武力保护平民有重要区别。不同于“保护的责任”第三支柱下的军事行动,中国主张联合国维和行动在征得东道国的正式同意后方能部署。中国的维和政策将维和行动与“保护的责任”第二支柱下由区域组织或国家联盟开展的稳定行动区分开来,虽然维和特派团可被视为根据“保护的责任”第二支

^① Ruan Zongze, “Responsible Protection: Building a Safer World,” China Institute of International Studies, June 2012.

柱下为国家提供援助的核心工具。^① 它们的主要区别是多边的联合国维和行动传统上更限制武力使用,并在强度较弱的作战环境中执行任务,这不同于上面所谈及的基于第二支柱实施的稳定和保护的行动。《联合国宪章》第七章强力维和行动的授权要求使用武力“在战术层面获得安理会的授权、东道国的同意、和/或主要冲突方的同意”,并依例设置限制性条款:联合国维和人员有义务在“其能力范围内”保护“部署区域”内的平民不受攻击。正如联合国维和行动部和外勤支助部 2009 年指出的,“存在大规模暴力行动或主要方参与暴力冲突的局势不再是强力维和的背景”。^② 原则上讲,这一背景有别于“保护的责任”第二支柱下的强制和平行动的背景;协助任务可在出现大规模暴行的环境中部署,以协助国家或区域组织直接应对和压制威胁平民的武装团体。事实上,中国外交官和维和问题专家认为,应谨慎确保联合国维和部队不成为冲突的一方。中国维和专家何银指出,联合国维和特派团更适合执行“软保护”,而不适合执行与强制和平任务相关的“硬保护”。不同于引发直接对抗和压制攻击平民的武装团体的“硬保护”,“软保护”主要依靠由“联合国的合法性及存在”带来的间接保护。^③

由于“保护的责任”的强制和稳定任务与联合国维和行动基于同意基础上使用武力存在这些区别,联合国秘书长强调,“维和人员的工作虽可能有助于实现‘保护的责任’的目标,‘保护的责任’和保护平民这两个概念有着各自、独特的先决条件和目标”。^④ 虽然有人试图明确地区分联合国维和行动中保护平民和基于“保护的责任”的强制行动,但由于近年来联合国维和特派团被授权保护在动荡的冲突环境中受到武装团体蓄意攻击的当地民众,两者之间的界限变得模糊,这也给中国的联合国维和政策带来一些问题。

① Sarah Teitt, “The Responsibility to Protect and China’s Peacekeeping Policy,” *International Peacekeeping*, Vol.18, No.3, 2011, pp. 298-312.

② Office of Military Affairs of the UNDPKO/DFS, *Concept Note on Robust Peacekeeping*, New York, 2009.

③ Sarah Teitt, “Third Annual China-Australia Dialogue on the Responsibility to Protect: The Role of Peacekeeping in Atrocity Prevention,” *Spotlight of the Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect*, Issue 36, February 2017, <https://r2pasiapacific.org/filething/get/5480/Spotlight%20China%20Dialogue%20Feb%202017FINAL.pdf>, 2017-08-14.

④ Report of the Secretary-General, “Responsibility to Protect: Timely and Decisive Response,” UN Doc. A/66/874, July 25, 2012, para. 16.

三、“保护的责任”和保护平民两者界限模糊的影响

基于“保护的责任”的强制行动与“保护平民”中的强力维和,二者在概念和行动上的模糊性部分源于对联合国维和特派团的期望。在日益复杂、风险极高的冲突地区,如中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、南苏丹和苏丹等地,联合国维和特派团被寄予厚望。联合国秘书长在 2015 年指出,“联合国维和行动通常是协助在压力之下的国家履行其‘保护的责任’的一种前线资源。……这类行动越来越多地面临以广泛和系统性暴力、具体针对特定特征的群体和滥用武力为特点的局势。维和人员也被越来越频繁地部署到无和平可维持的复杂和敌意的环境中。”^①

在呈现出一种持续、严重攻击平民的风险下,联合国维和部队越来越多地被授权优先保护平民,并被期望尽到保护的责任。例如,2010 年,联合国制定的关于刚果民主共和国保护平民的大战略明确将“保护的责任”列为保护平民的指导理念。联合国难民事务高级专员(UN High Commissioner for Refugees)和联合国刚果民主共和国特派团共同制定该战略,基于世界首脑会议对“保护的责任”的认可,支持特派团执行“立即反应行动”和“有效预防行动”,以保护平民不受大屠杀、族裔清洗或其他大规模反人类罪的侵害。^② 根据安理会第 1996 号决议(2011),建立联合国南苏丹特派团,决议也明确表达对联合国维和特派团保护平民不受暴行侵害的期望。该决议明确授权维和部队“为国家当局履行其保护平民的责任提供咨询和协助”。^③ 同样,“保护的责任”原则也是安理会第 1975 号决议的推动因素。该决议强调联合国科特迪瓦特派团应“采用一切必要手段”保护平民,“包括防止对平民使用重型武器”。^④ 此外,

^① Report of the Secretary-General, “A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect,” UN Doc. A/69/981, July 13, 2015, para. 33.

^② Global Protection Cluster, “UN System-Wide Strategy for the Protection of Civilians in the Democratic Republic of Congo,” January 2010, http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Democratic_Republic_Congo/files/UN_Wide_Protection_Strategy_Final_150110_EN.pdf, 2017-08-14.

^③ Security Council Resolution 1996 (2011), UN Doc. S/RES/1996 (2011), July 8, 2011.

^④ Security Council Resolution 1975 (2011), UN Doc. S/RES/1975 (2011), March 30, 2011.

2014年4月,安理会决定用联合国中非共和国特派团替换由非盟主导的中非共和国国际支助团,以加强应对持续的暴力行为。联合国秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问阿达马·迪昂(Adama Dieng)称这些暴力行为构成反人类罪,并有引发灭绝种族罪的风险。^①虽然对强制和平行动持谨慎立场,但对每一项组建上述维和特派团的安理会决议,中国都投票支持。

虽然这些维和特派团的部署通常得到东道国政府的同意和配合,但由于维和人员承担越来越多的在敌对环境中保护平民的责任和义务,如何明确区分保护平民的强制和稳定行动与保护平民的强力维和行动,却变得非常困难。例如,2015年,联合国维和行动部和外勤支助部联合公布的联合国维和行动军事部门指南指出,当东道国政府不愿或无法在其领土范围内保护国内平民时,“联合国维和人员被授权且有义务开展行动保护平民。在特派团行动区域内,在东道国政府努力缺失或不愿履行其保护平民责任的情况下,无论威胁来自何方,维和人员可为保护平民而独立行动”。^②

这一表述回应了“保护的责任”原则,并传达出一种信息,即联合国维和人员被期待阻止包括政府军队在内的任何武装团体对平民发起的攻击。^③这些指南扩展了基于同意的维和行动的适用范围,并提高对维和人员更好地使用武力的期待。这给中国的维和政策带来一些问题,因为中国的传统维和原则是尊重国家主权。同时,应该指出的是,虽然中国官员提出他们对使用武力的关切,并强调联合国维和人员应避免成为冲突方,但是,中国有时又应区域组织的要求,为应对由攻击演变而成的暴力循环对地区稳定构成威胁,支持强力保护平民(如在科特迪瓦、刚果民主共和国和中非共和国)。^④2011年初,南苏丹和苏丹在有争议的阿卜耶伊地区(Abyei region)地区爆发战争,联合国防止

^① Security Council Resolution 2149 (2014), UN Doc. S/RES/2149 (2014), April 10, 2014; UN Office on the Prevention of Genocide and Responsibility to Protect, “The Statement of Under Secretary-General/Special Adviser on the Prevention of Genocide Mr. Adama Dieng on the Human Rights and Humanitarian Dimensions of the Crisis in the Central African Republic,” January 22, 2014.

^② Ibid., p. 3.

^③ UN Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *Protection of Civilians: Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions*, New York, 2015.

^④ See in particular China’s statement in Verbatim Record of the Security Council on Resolution 1975 in Cote d’Ivoire, UN Doc. S/PV.6508, March 30, 2011.

种族灭绝问题特别顾问和保护责任问题特别顾问对该地区平民的安全表示“严重关切”。虽然中国最初反对外部势力干预该地区的局势,^①然而,2011年6月,在对非盟和平与安全理事会主导的一项维和行动表示支持后,中国投票赞成安理会第1990号决议。该决议决定向阿卜耶伊地区派遣一只维和部队,以保护当地平民。^② 在支持中国呼吁的“以非洲方式解决非洲问题”外,维和部队强力保护平民的策略有时也符合中国保护其海外公民的利益。例如,2011年4月9日,在安理会讨论联合国科特迪瓦军事行动的紧急会议上,对于联合国驻科特迪瓦行动团“多次向中国外交官和中国公民提供救助”,中国常驻联合国代表李保东向联合国秘书长潘基文表示感谢;考虑到“科特迪瓦严峻的安全和人道主义局势”,他要求联合国采取进一步必要措施,保护中国公民在科特迪瓦的安全。^③ 总而言之,由于一些维和行动会模糊强力保护平民和“保护的责任”下强制和平之间的界限,中国会抵制这些维和行动;另外,为维护广泛的外交利益,中国需要尊重区域行为方的意见,保护海外公民的安全,并维护国家的海外经济利益。中国不得不在两者之间寻找平衡。

近年来,安理会还授权由区域组织军队组成的专门部队执行和加强维和特派团保护平民的行动。2013年,安理会设立军事干预旅(United Nations Force Intervention Brigade),将其作为联合国刚果(金)稳定团的强力军事部队,授权该部队与刚果民主共和国政府合作,解除一些武装团体的作战能力和武装。这些武装团体犯下暴行包括即审即决、性暴力和基于性别的暴力及大规模招募童兵,这些暴行可能构成残忍犯罪。^④ 中国常驻联合国代表李保东基于刚果民主共和国和相关区域组织的要求,对设立干预旅表示支持,但指出,这是一个例外,不应“成为先例”,也不应“影响联合国继续坚持维和原则”。^⑤ 然而,2016年2月,在南苏丹马拉卡尔平民保护点(Malakal Protection of Ci-

① UN Office on the Prevention of Genocide and Responsibility to Protect, “UN Secretary-General’s Special Advisers on the Prevention of Genocide and the Responsibility to Protect on the Situation in Abyei Region of Sudan,” *United Nations Press Release*, March 16, 2011.

② International Crisis Group, “China’s Foreign Policy Experiment in South Sudan,” *Asia Report No. 288*, July 10, 2017, p. 13.

③ “China Calls for Further UN Help to Ensure Security of Chinese Citizens in Cote d’Ivoire,” *Xinhua*, April 9, 2011.

④ Security Council Resolution 2098 (2013), UN Doc. S/RES/2098 (2013), March 28, 2013.

⑤ Verbatim Record of the Security Council, UN Doc. S/PV.6943, March 28, 2013.

vilian Site)袭击事件和7月大规模性暴力罪行被报道后,同年8月,安理决定增加南苏丹特派团的兵力,新设立一支4000人的区域保护部队(Regional Protection Force),以执行积极、强力的保护平民行动。^① 由于南苏丹政府反对设立区域保护部队,中国对该决议投弃权票。^② 经过与南苏丹当局漫长谈判,以及联合国防止灭绝种族罪行问题特别顾问警告,2017年4月,区域保护部队首批人员抵达朱巴,以加强南苏丹特派团保护平民的努力。^③

一些政策专家欢迎维和人员在保护平民不受暴行侵害方面发挥不断扩展和全新的作用,并将“保护的责任”视为联合国保护平民主义(doctrine)发展的“主要推动力”。他们还认为,“保护的责任”对“凸显国际维和人员需要切实考虑如何保护平民”发挥积极影响。^④ 由于将同意、公正和不使用武力视为联合国维和行动合法性和行动能力的基石,关于“保护的责任”的目标与维和行动中保护平民主义之间的紧密联系,中国和一些国家对此表示担忧。除担心国家主权受到侵蚀,以及维和人员可能被视为冲突方而成为攻击对象,授权更强力保护平民的趋势产生了对联合国维和行动不切实际的期望,也导致中国维和士兵因其参与的维和特派团没有履行保护平民的责任而受到批评。^⑤ 一些西方维和专家也此担心,指出维和人员保护平民的崇高理想,没有反映对联合国强力维和持续存在的制约,包括“微弱的政治支持,不稳定的部队可获得性及其质量,以及部队派遣国对强力方案有所保留的接受”。^⑥

中国已经表现出担心,认为维和人员自行使用武力并非是缓解暴行威胁

① Security Council Resolution 2304 (2016), UN Doc. S/RES/2304 (2016), August 12, 2016.

② Verbatim Record of the Security Council, UN Doc. S/PV.7754, August 12, 2016.

③ UN Office on the Prevention of Genocide and Responsibility to Protect, “Statement by Adama Dieng, United Nations Special Adviser on the Prevention of Genocide, on the Situation in South Sudan,” *United Nations Press Release*, February 6, 2017.

④ Alex J. Bellamy, “The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention,” *International Affairs*, Vol.84, No.4, 2008, pp. 635-638.

⑤ See United Nations, “Executive Summary of the Independent Special Investigation into the Violence which Occurred in Juba in 2016 and UNMISS Response,” November 1, 2016, http://www.un.org/News/dh/infocus/sudan/Public_Executive_Summary_on_the_Special_Investigation_Report_1_Nov_2016.pdf, 2017-08-14.

⑥ Thierry Tardy, “A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol.18, No.2, 2011, p. 153; see also Thierry Tardy, “The Dangerous Liaisons of the Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Peacekeeping Operations,” *Global Responsibility to Protect*, Vol.4, 2012.

的有效解决方案,在解决暴力和侵犯根源上,强制行动不能替代政治参与。这些忧虑并非中国独有,前负责维和事务的联合国副秘书长盖埃诺(Jean-Marie Guehenno)也强调,只有强力维和措施“嵌入更广泛的政治战略”,维和行动才能取得成功。^① 在高风险局势下,维和人员保护平民的直接努力应得到支持,包括斡旋、和平进程、预防外交及与背景相称的威慑手段等,其中,威慑手段有:为限制犯罪人获得武器而实施武器禁运,阻止行为方继续发动攻击的针对性制裁,由国家司法机制或转介至国际刑事法院让犯罪人为其行为负责和结束暴力循环。此外,东道国和主要部队派遣国的政治支持及安理会的统一支持,这是强力维和行动能有效消除暴行威胁的重要有利条件。可惜的是,这种高级别的政治意愿和共识却极少存在,这意味着,在有持续暴行风险的地区执行保护平民任务的维和人员,往往缺少有利于任务取得成功的政治条件。

联合国维和人员保护平民不受暴行侵害,其道德和政治理由依然存在:保护平民被广泛地认为是维和行动的一项核心义务,保护平民失败会损害联合国的公信力和声誉。^② 而且,在某些情况下,为消除针对平民的威胁而短期使用武力,这将有利于暴力局势的长期缓和,也符合中国保护海外公民这一广泛的政治利益。以科特迪瓦为例,联合国的强力维和行动推动建立了一个更加稳定的政治环境,这促成联合国科特迪瓦特派团在2017年结束其使命。

结 论

那么,如何将“保护的责任”的目标如何更好地融入维和行动呢?笔者认为,联合国维和特派团需要装备充分,致力于有效地执行保护平民的授权。这

^① Jean-Marie Guehenno, “Robust Peacekeeping: Building Political Consensus and Strengthening Command and Control”, in *Robust Peacekeeping: The Politics of Force*, New York: Center on International Cooperation, New York University, 2009, p. 9.

^② Siobhan Wills, *Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers*, Oxford University Press, 2009; see also United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, July 2009.

要求联合国安理会和成员国确保:维和任务配备适当的资源,部队派遣国支持保护平民的基加利原则(Kigali Principles on the Protection of Civilians),以及维和人员得到相应培训并了解他们所肩负的保护平民责任。^①

认识到前文所述的各种制约,以及中国对强力维和有所顾虑,这需要将暴行预防更全面地融入到更广泛的联合国和平与安全努力中,缓解要求联合国和平行动在现有危机中使用武力保护平民的压力。实现这一变革的方法是加强区域组织的预防性部署和平民保护能力,如发展非洲常备军(African Stand-by Force)。然而,还有其他方法可以使联合国维和行动能更有效地预防暴行,有以下三点:

1. 加强维和特派团和部队派遣国(TCCs)识别和监测暴行罪风险的能力

应该承认,预防暴行罪不必然同等于预防冲突,因此,有必要将暴行罪风险分析纳入冲突风险框架和维和培训项目。换言之,评估和监测暴行罪风险应成为一项核心的维和技能和能力标准。联合国秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问提出《联合国暴行罪分析框架》(*UN Framework of Analysis for Atrocity Crimes*)。作为一套有用的工具,该框架有利于更具战略性地将暴行罪风险分析,纳入维和特派团当前使用的冲突分析和综合威胁分析框架。^② 为维和部队、警察和民事人员提供有关联合国分析框架培训有助于能力建设,弥补当前不足。这些能力包括:(1)对导致暴行罪发生因素和动态有更深入理解;(2)评估特定群体所受威胁的能力,评估内容包括潜在犯罪人实施暴行的动机、时机和资源;(3)监测动态变化是否会导致武装冲突任何一方参与实施暴行罪的能力。^③

中国可以提供更多的有关暴行预防的专门培训,为维和特派团建设信息搜集、监测和分析能力提供额外的资源。很重要的一点是,风险分析和持续监测需要转化为早期预防行动。这需要加强特派团领导者的能力,以调整和重

^① The Kigali Principles on the Protection of Civilians, <http://www.globalr2p.org/media/files/kp-principles-17-november-2016.pdf>, 2017-08-14.

^② “Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Prevention,” United Nations on Genocide Prevention and on the Responsibility to Protect, 2014, http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/framework%20of%20analysis%20for%20atrocity%20crimes_en.pdf, 2017-08-14.

^③ Report of the Secretary-General, “A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect,” UN Doc. A/69/981, July 13, 2015, para. 27.

新配用维和资源及早应对确认的风险;特派团需要配备可快速部署的军事和民事专家和资源,以应对不断变化的暴行罪威胁。^① 关键一点是,更好地认识局势和及早发现针对特定群体的威胁,将使广泛的非武装化/非军事化的平民保护措施成为可能。

2. 加强维和特派团暴行预防的关键能力,降低诉诸武力的需要

暴行罪不是独立事件,它倾向于通过一段时间的有规律的对特定群体的人权的侵犯而发展而成,认识到这一点很重要。中国可支持维和部队和人权监测人员之间进行更好协调,这可协助维和部队更系统地确保他们的战略战术有针对性的认识到早期的侵权行为,防止它们升级为更大规模的暴力行为。维和警察或刑事司法专家在阻止暴行方面扮演着重要角色,他们协助司法官员调查犯罪行为 and 认定事实,坚持正当程序和起诉犯罪人。中国可协助加强他们在预防暴行方面的作用:(1) 支持建立更定期、更系统的伤亡记录,调查针对特定群体的致命暴力行为的早期模式;(2) 增加具备专门能力的中国维和人员数量,以识别和应对专门类型的可导致更大规模暴力行为的犯罪,如广泛的性暴力和基于性别的暴力。^② 中国还可以为妇女保护顾问和中国维和专家提供专门的培训和支持,与其他部队派遣方分享相关的指南和最佳做法,如维和的民事与军事人员及警察如何协助预防性暴力和基于性别的暴力。中国还可以为其他有利于降低暴行风险的关键维和能力提供支持,其中包括联合国维和广播和信息服务,以对抗针对特定群体的种族仇恨和煽动暴力的行为。

3. 通过明确而全面的暴行预防政治战略和威慑机制支持维和人员保护平民

国际社会和安理会需要在局势恶化为棘手的冲突之前更早地加以应对,利用一系列广泛的反应工具消除暴行罪的威胁,这些工具包括:“实况调查、监测、报告和核查、委托进行调查、公共宣传、秘密外交、仲裁、调解和调停、

^① Report of the Secretary-General, “A Vital and Enduring Commitment: Implementing the Responsibility to Protect,” UN Doc. A/69/981, July 13, 2015, para. 33.

^② Sara E. Davies, Sarah Teitt and Zim Nwokora, “Bridging the Gap: Early Warning, Gender Inequality and the Responsibility to Protect,” *Cooperation and Conflict*, Vol.68, No.2, 2012.

社区参与、人道主义援助和保护、难民和流离失所者的保护、民事和技术援助。”^①

斡旋、预防外交和调解能鼓励冲突方履行其保护的责任,减少对维和人员采取强力保护措施的需求。此外,犯罪人需要资源实施暴行,包括军事、财政和技术资源。中国可考虑如何通过支持性措施和计划协助执行保护平民任务的维和人员,使潜在犯罪人无法获取实施暴行的资源。中国可通过以下方式实现这一目标:全面执行《武器贸易条约》(*Arms Trade Treaty*),以限制小武器和轻武器(SALW)的供应;协助国家有效管理现有小武器和轻武器的库存;支持安理会授权实施的武器禁运,阻止武器流向潜在的暴行犯罪人。中国还可通过其他方法为实地维和人员提供支持,如开展静默外交鼓励各方遵守国际人道法和国际人权法,利用在安理会的发言提醒各方注意犯下严重国际罪行的后果。

综上所述,这需要实现转变,在联合国维和行动中确立明确而全面的暴行预防战略,以确保维和特派团及早应对暴行风险,缓解维和部队使用武力保护平民的压力。《联合国宪章》第七章中的维和行动是联合国核心的保护平民的资源 and 工具,可用于实现“保护的责任”的目标,但只有在广泛的预防努力失败后,才可实施强力的维和行动。正如联合国秘书长所说,“如果我们不能加以防止,暴行罪已经发生,我们将不得不采用维持和平行动等工具,这些工具不仅政治和物质成本更高,而且已经资金不足和不堪重负了”。^② 一方面是对维和人员保护平民的期望,另一方面是维和人员履行这一义务时持续遇到阻碍,为暴行预防投资是弥补这个缺口最有效的途径,也有利于消除中国对强力维和的一些顾虑。

(杨 宏 译 董钰婷 校)

^① Report of the Secretary-General, “Mobilizing Collective Action: The Next Decade of the Responsibility to Protect,” UN Doc. A/70/999, 22 July 2016, para. 47.

^② Report of the Secretary-General, “Mobilizing Collective Action: The Next Decade of the Responsibility to Protect,” UN Doc. A/70/999, 22 July 2016, para. 34.