

改革开放与中国的中东外交

改革开放以来中国参与联合国
在中东维和行动的理念与实践^{*}

孙德刚 张 帅

摘 要：改革开放以来，中国对联合国维和行动的认知经历了从感性到理性、从片面到全面、从消极到积极的变化过程。中国参与联合国在中东的维和行动是中国参与中东安全治理的重要领域，其过程可分为谨慎接触（1979~1987年）、初步参与（1988~2001年）、机制创新（2002~2011年）和主动塑造（2012年以来）四个时期。中国参与联合国在中东维和行动理念、政策和行为的变化，受中国改革开放不断深化、中国国际地位不断提高、中国海外利益不断拓展和中国负责任大国身份不断强化等四个因素的共同影响。中国参与联合国在中东的维和行动不仅展现了发展中大国对中东安全治理的参与，而且成为中国探索“维和外交”、运筹与美、欧、俄、非盟和阿盟等大国和地区组织战略合作的重要平台。在维和实践中，如何做到既“出钱”又“出人”，既“出思想”又“出方案”，是新时期中国从“维和大国”向“维和强国”迈进的重要任务。

关键词：中国；中东；安全治理；维和行动；联合国

作者简介：孙德刚，博士，上海外国语大学中东研究所研究员（上海200083）；张帅，上海外国语大学中东研究所2017级博士研究生（上海200083）。

文章编号：1673-5161(2018)05-0014-15

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论与案例研究”（16JJDGJW011）和国家社科重大专项“‘一带一路’大数据库建设研究项目”的前期成果，并受上海市“曙光计划”（15SG29）、上海市浦江人才计划（14PJC092）和上海外国语大学青年教师科研创新团队的资助。

联合国维和行动是指在联合国框架下,经对象国同意,有关各方部署军队、警察和文职人员,以中立和非强制性方式促进冲突降级、危机管理和恢复和平的行动、机制与政策。联合国维和行动坚持中立原则、对象国同意原则和非自卫不使用武力原则,即“维和三原则”。^①

中东一直是联合国维和行动的重点地区,联合国在该地区的维和行动迄今已经走过了70年历程。1948年5月第一次中东战争后形成的中东停战监督组织(UNTSO),是联合国在全球范围内组建的第一个维和机构。自1948年联合国在中东开展首次维和行动以来,国际社会总共在全球71个热点地区执行了维和任务。1956年苏伊士运河危机爆发后,联合国安理会通过决议,宣布组建一支跨国性特种部队,成为联合国维和的重要实践。

在中华人民共和国成立后的30年时间里,中国大陆一直被排除在国际体系之外,受到西方阵营以及后来苏联的遏制、围堵和制裁。联合国沦为美苏争夺世界霸权的工具,甚至成为干涉发展中国家内政的手段,严重损害了新兴民族独立国家的主权和安全利益。中国与联合国维和机构的关系受中—美—苏大三角结构性矛盾的制约,中国对联合国维和行动总体上持负面评价。

1971年中国恢复了在联大和安理会合法席位,但仍对联合国维和行动持负面评价。在安理会关于执行维和任务的历次表决中,中国奉行不参与投票、不承担维和费用和不派驻维和力量的“三不”政策。在美苏冷战的背景下,中国对联合国在中东维和行动的评价自然受美苏两极格局的影响。从1971年至1980年间,联合国在中东地区开展了三项维和行动,中国政府对安理会上上述有关维和行动的议案继续坚持“不参与投票”、“不承担维和摊款”、“不派遣维和力量”的“三不政策”,其中“不参与投票”被视为联合国历史上第五种投票行为。^②对此,周恩来总理阐明了中国对联合国维和行动的主要态度:“中国有句老话,‘临事而惧’,我们对联合国还不那么熟悉,所以一定要谨慎。”^③因此,在改革开放前,中国在思想上和行动上均拒绝联合国在中东的维和行动。

改革开放以来,中国对联合国在中东的维和行动经历了从感性到理性、从片面到全面、从消极到积极的变化过程,其历史进程大体可分为谨慎接触、初步参与、机

^① Department of Peacekeeping Operations, *United Nations, Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, New York: United Nations, December 2003, pp. 56-57.

^② 即“赞成”、“反对”、“弃权”、“缺席”和“出席但不参与投票”。

^③ 转引自冯继承:《中国参与联合国维和行动:学习实践与身份承认》,载《外交评论》2012年第1期,第64页。

制创新和主动塑造四个时期。^①

一、谨慎接触阶段(1979~1987年)

20世纪70年代末80年代初,随着伊朗伊斯兰革命和两伊战争的爆发,加上随后苏联入侵阿富汗和以色列入侵黎巴嫩,中东地区冲突不断升级,成为联合国维和面临的重要任务。与此同时,1979年中美建交,中国逐步实行对内改革、对外开放政策,在联合国维和问题上改变了长达三十年的排斥和对立政策,转而采取谨慎接触的策略,尤其表现为逐步改变“不参与安理会维和投票”、“不承担维和摊款”和“不派驻维和力量”的“三不”政策。

改革开放初期,中国对联合国在中东维和总体上延续消极政策,但开始进行谨慎接触。该阶段中国对联合国维和以及联合国维和对中国的重要性都认识不足。1982年中共十二大报告和1987年中共十三大报告都以国内经济发展为首要目标,均未提及联合国以及国际维和的内容;中国人民解放军的定位仅是“守卫边境、保卫祖国安全和参加社会主义建设”^②。中国军队走出国门、参与联合国维和行动尚未提上中国政府的议事日程。

20世纪80年代,在安理会关于联合国维和行动的表决中,中国仍多次拒绝投票,这主要受两方面的影响。一是改革开放后,中国以经济建设为中心,军队服务于改革开放和现代化建设大局,大大压缩了军费开支,如1979~1989年,中国军费开支年均下降5.83%,^③无意参与联合国维和任务;二是中国与美国、日本、英国、法国和德国等发达经济体的关系全面改善,中国不再把联合国看作是西方大国追求霸权的工具,但改革开放前意识形态的旧有观念产生的影响仍具有延续性,中国对联合国维和行动仍然持保留态度,认为“维和”是虚,“干政”为实,联合国维和干涉了发展中国家的内政。

中国的改革开放与伊朗伊斯兰革命、两伊战争几乎同时发生。中国一方面

① 关于新中国参与联合国维和行动的阶段划分,也有学者使用“从谴责到参与”和“从拒绝到接触”的提法。参见 Yongjin Zhang, “China and UN Peacekeeping: From Condemnation to Participation,” *International Peacekeeping*, Vol. 3, No. 3, 1996, pp. 1-15; Wu Zhengyu and Ian Taylor, “From Refusal to Engagement: Chinese Contributions to Peacekeeping in Africa,” *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 29, No. 2, 2011, pp. 137-154.

② 胡耀邦:《全面开创社会主义现代化建设的新局面》,载《人民日报》1982年9月8日,第1版;赵紫阳:《沿着有中国特色的社会主义道路前进》,载《人民日报》1987年11月4日,第1版。

③ Yin He, “China’s Changing Policy on UN Peacekeeping Operations,” *Asia Paper*, Institute for Security and Development Policy, Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2007, p. 20.

在中东地区严守中立立场,避免“选边站”,另一方面在安理会投票支持联合国通过两伊停火决议。^① 1980年9月和1987年7月,安理会分别通过第479号和第598号决议,中国与其他大国一道投了赞成票,呼吁伊朗和伊拉克停止武装冲突、恢复和平。在中东地区,中国逐步发现自己与西方大国乃至苏联在安理会的利益并非总是“零和”,尤其在结束两伊战争、恢复和平方面,中美苏加强合作、促进中东和平至关重要,也与邓小平提出的“和平与发展是时代主题”具有一致性。正如1984年5月29日邓小平在会见巴西总统若昂·菲格雷多(João Figueiredo)时指出的:“中国的对外政策是独立自主的,是真正的不结盟。中国不打美国牌,也不打苏联牌,中国也不允许别人打中国牌。”^②在“不结盟、促和平”的理念下,联合国维和行动塑造的和平与安宁的外部环境,与中国改革开放的需求相契合。

在改革开放政策推动下,随着中国与外部世界尤其是与美国、日本和欧洲大国之间的关系逐步改善,中国对联合国维和行动本质的认知也逐渐从感性到理性;中国对“联合国维和旨在干涉民族解放国家内政”的批评日渐减少。1981年,中国在安理会关于延长联合国在塞浦路斯维和行动的第495号决议上首次投了赞成票,开启了投赞成票、支持国际维和行动的历史;1981年12月,第36届联合国大会审议了中国提出的“关于交纳驻扎在中东的两支联合国维和部队的摊款问题”议案,并以115票赞成、13票反对和0票弃权通过该议案。联合国对中国主动交纳维和摊款表示欢迎,同时承诺中国不会因为拖欠维和款项而丧失投票权。^③ 1982年,中国开始兑现承诺,支付逾期的联合国维和会费,^④标志着中国对联合国维和行动的价值判断已经发生了重要变化,从原先的“三不政策”到只保留“不派驻维和部队和警察”这一项。

随着中国不断融入国际体系,中国在联合国的话语也发生变化。1984年,中国驻联合国代表在联大特别政治委员会发言时强调,中国决心和其他国家一道,为维护《联合国宪章》和加强联合国的作用尽自己最大努力,并首次提出了加强联合国维

^① Degang Sun, “China’s Even-handed Taiji Diplomacy towards the Gulf Security,” in Tim Niblock, Talmiz Ahamd and Degang Sun, eds., *Conflict Resolution and Creation of a Security Community in the Gulf Region*, Berlin: Gerlach Press, 2018, pp. 75–76.

^② 邓小平:《邓小平文选》(第三卷),北京:人民出版社1993年版,第57页。

^③ 冯继承:《中国参与联合国维和行动:学习实践与身份承认》,第64页;赵磊:《中国对联合国维和行动的态度》,载《外交评论》2006年第8期,第82页。

^④ Yin He, “China’s Changing Policy on UN Peacekeeping Operations,” p. 20.

和行动能力的七点基本主张,为随后开始派出维和部队扫清了障碍。^①这意味着中国政府首次将联合国维和行动视为“和平”性质,而不是改革开放前所谓美帝国主义和苏联社会帝国主义在全球“争夺霸权的工具”。1986年6月,中国政府接受联合国负责维和事务的副秘书长马拉克·古尔丁(Marrack Goulding)的邀请,派三人小组赴中东考察了联合国停战监督组织执行情况。中国第一次通过联合国维和这一平台参与中东地区的冲突解决进程,开启了中国以多边为舞台参与中东安全治理的历史。尽管中国仍然维持原来对联合国维和行动的谨慎态度,但放弃了改革开放前的消极抵制态度和意识形态话语,逐步收回“三不”原则,转而选择接触政策,这无疑是中国走向国际舞台、参与联合国在中东维和行动的重要变化。

二、初步参与阶段(1988~2001年)

1988~2001年是中国初步参与联合国在中东维和行动的阶段。该时期,中东传统热点问题如巴以问题等依然存在,而伊拉克入侵科威特则进一步加剧了中东地区冲突的热度。

经过十年的改革开放,20世纪80年代末的中国与外部世界的联系日益密切,加上中国与美、日、欧等西方经济体在反对苏联霸权主义和扩张主义(如苏联入侵阿富汗)等方面形成了“统一战线”,中国与西方主导的国际组织建立了更加密切的联系。在中国与西方大国政治联系不断增强的背景下,中国对联合国在中东的维和行动也从批评反对转向初步参与,乃至后来积极参加联合国维和任务。

1988年9月,中国申请加入联合国维持和平行动特别委员会,承认“维持和平行动已成为联合国维护国际和平与安全的有效手段,有助于地区冲突的缓和及争端的和平解决,中国愿意与维持和平行动特别委员会一道,对维持和平行动做出贡献”^②。这是中国政府首次积极评价联合国维和行动,并表示愿意为国际维和行动作出贡献。1988年底,经第43届联大批准,中国加入联合国维和特别委员会,俞孟嘉大使首次呼吁国际社会给予联合国维和行动大力支持。1990年4月,中国向总部位于耶路撒冷的联合国停战监督组织派出5名军事观察员。1988~1998年,中国投票赞成联合国在世界上36处冲突地区执行维和任务(仅在联合国在索马里第二阶段推行

^① 《我代表赞成加强联合国维持和平行动的能力并阐述我对联合国维持和平行动的原则立场》,载《人民日报》1984年10月17日,第6版;冯继承:《中国参与联合国维和行动:学习实践与身份承认》,第64页。

^② 张慧玉:《中国参与联合国维和述评》,载《现代国际关系》2009年第2期,第51页;谢启美、王杏芳主编:《中国与联合国——联合国成立五十周年》,北京:世界知识出版社1995年版,第88页。

激进的“强制和平”的表决中投了弃权票),向联合国维和行动5个特设机构派出了437名军事观察员,包括1990~1991年海湾战争结束后,中国积极参加联合国伊拉克—科威特军事观察团(United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission, UNIKOM),关注海湾地区局势。^①

中国全面融入联合国维和机制,与苏联解体、东欧剧变后世界各地面临严峻的维和任务息息相关。苏联解体后,俄罗斯从发展中国家撤出绝大部分军事力量,留下权力真空;一批亚洲、东欧、非洲和拉丁美洲国家在西方“自由、民主、人权”等观念的蛊惑下,纷纷步入社会转型期,各种国内和地区矛盾集中爆发,成为冷战后国际秩序的严峻威胁。在西方大国应接不暇、苏东集团陷入内乱的情况下,联合国国际安全公共产品的供给出现“赤字”,国际社会对中国参与维和的期望值增加。中国参与联合国维和增强了联合国作为多边组织的行动合法性,也减轻了“中国威胁论”的负面影响。

中国参与中东地区维和是1989年后中国打破西方封锁,破解“中国威胁论”,塑造“和平、友好、开放”形象的重要手段。1990年,中国向叙利亚首都大马士革派出了5名军事观察员,参加联合国停战监督组织的维和任务。1990年,伊拉克入侵科威特引发海湾危机,当年11月联合国安理会通过第678号决议,授权成员国采取一切必要措施恢复海湾地区的和平与安全,中国投了弃权票。1991年海湾战争结束后,中国派出了20名军事观察员,参加联合国伊拉克—科威特军事观察团。^②后因联合国财政困难,中国政府派遣人员减至15人。同年9月,中国向联合国西撒哈拉公民投票观察团派遣了20名军事观察员。^③这是中国维和人员第一次赴西撒哈拉参加联合国维和行动。

冷战结束后,联合国维和行动的数量和规模迅速扩大,具有很多传统维和行动所不具备的特征,被称为“第二代维和行动”。^④西方大国越来越频繁地援引《联合国宪章》第七章,使得调停维和与强制行动之间的界限变得模糊不清。^⑤以美国为首的西方大国推行咄咄逼人的“第二代维和行动”,一度使中东和非洲维和的风险增加。1993年美国在未告知联合国索马里行动指挥人员的情况下,对当地极端组织发起攻击,结果遭遇极端组织的激烈抵抗,导致联合国2架直升机坠毁,18名美国士兵

① Yin He, “China’s Changing Policy on UN Peacekeeping Operations,” p. 24.

② Ibid., p. 28.

③ 冯继承:《中国参与联合国维和行动:学习实践与身份承认》,第65页。

④ 孙洁琬:《冷战后联合国在非洲的维和行动》,载《西亚非洲》2004年第5期,第39-44页。

⑤ 毛瑞鹏:《主权原则与中国在联合国维和议案中的投票行为(1994~2004)》,载《世界经济与政治》2006年第4期,第57页。

与 1 名马来西亚士兵死亡,90 余人受伤。在美国国内的压力下,美国不顾索马里维和需要单方面宣布撤出;德国、意大利、西班牙部队也于 1994 年年初相继宣布撤出索马里;联合国被迫于 1995 年 3 月撤出在索马里维和部队。^①

联合国在索马里维和发生“黑鹰坠毁”事件后,西方大国参与联合国维和行动从积极介入转为消极应对,为中国等新兴大国参与维和行动提供了战略机遇,中国政府参与联合国维和行动的意愿不断增强。1997 年 5 月,中国政府原则上同意参加联合国维和待命机制(UNSSA),这是中国融入联合国维和机制的又一标志性事件;1999 年,中国政府正式宣布派遣维和警察参与联合国维和行动,参加了当时 31 项联合国维和行动中的 16 项,标志着中国全面融入联合国维和行动。

1992 年中共十四大报告首次提出“支持联合国及其安理会维护世界和平”^②的论断。1997 年中共十五大报告提出“多边外交”并将“充分发挥我国在联合国以及其他国际组织中的作用”等理念,还对军队在建立国际政治经济新秩序的作用方面进行了重新定位,表明中国积极参与联合国维和行动的主动性不断增强;^③中国对“不干涉内政原则”也作出了与时俱进的理解。^④

三、机制创新阶段(2002~2011 年)

21 世纪初以来,中国继续扩大联合国维和行动的范围,维和机制创新成为新亮点——对内外交部和公安部成立专门机构负责联合国维和人员的培训与派出;对外参与联合国一级维和待命安排机制。2002 年中共十六大提出“在联合国和其他国际及区域性组织中发挥作用”;2007 年中共十七大提出人民军队的任务是“坚决维护国家主权、安全、领土完整,为维护世界和平贡献力量”,维护世界和平成为重要使命。^⑤2004 年 1 月 16 日,中国首次向阿富汗派出 1 名维和警察,此后每年轮岗。

在该时期,尽管中国在各维和区参与维和行动的总人数在 100 人左右,明显少于

① 汤蓓:《规则制定与联合国维和部队武力使用》,载《世界经济与政治》2015 年第 3 期,第 110 页。

② 江泽民:《加快改革开放和现代化建设步伐,夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》,载《人民日报》1992 年 10 月 13 日,第 2 版。

③ 江泽民:《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》,载《人民日报》1997 年 9 月 14 日,第 2 版。

④ Bates Gill and James Reilly, “Sovereignty, Intervention and Peacekeeping: The View from Beijing,” *Survival*, Vol. 42, No. 3, 2000, p. 41.

⑤ 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,载《人民日报》2002 年 11 月 19 日,第 4 版;胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,载《人民日报》2007 年 10 月 25 日,第 4 版。

其他四个常任理事国,但中国在维和机制创新方面开始了新探索。^① 中国对维和行动逐步放弃了改革开放初期的谨慎态度,派出的维和人员主要包括军事观察员、民事警察和工程、医疗、运输等后勤保障领域。另外,受综合国力上升的影响,中国在联合国维和行动中的摊款比也在上升。20世纪90年代,中国对维和费用的摊款占比不足1%,其中1998~2000年度为0.9%,2001~2003年正常预算经费的分摊份额分别为1.541%、1.545%和1.532%。^②

2006年3月,经国务院、中央军委批准,中国向联合国黎巴嫩维和行动派出182名后勤部队,包括一个排雷连、一个工程连、一个保障连和一个战地医院。截至2006年,联合国在黎巴嫩和以色列边境地区的维和行动持续了28年,且中国是该地区维和人员当中唯一派出工兵部队的国家。^③ 同时,这是中国首次向西亚地区派驻成建制的维和分队,在任务区内执行排雷、筑路、建设停机坪和防御工事等任务。^④

2006年7月,以色列以打击真主党为由,派兵进入黎巴嫩,造成双方1,000多人死亡、5,000人受伤的严重人道主义危机。2006年7月26日,来自中国(34岁中国维和军人杜照宇)、奥地利、加拿大、芬兰的4名联合国停战监督组织观察员在以军空袭中身亡。^⑤ 2006年9月,时任国务院总理温家宝宣布,中国将驻黎巴嫩的联合国维和部队人数增加至1,000人,同时中国政府向黎巴嫩提供4,000万元人民币的援助物资。截至2006年11月,中国共参加了联合国15项维和行动中的11项,共派出维和人员1,666人,包括1,411名军人、75名军事观察员和180名警察。^⑥ 除西亚外,中国还积极参加非洲阿拉伯国家的维和行动。2006年5月,中国共派出435人组成的后勤保障部队(含275名工程连、100名运输连部队)赴苏丹执行维和任务;2007年11月,中国成为首批被允许进入苏丹达尔富尔地区执行维和任务的国家。截至2008年,中国总共参与了中东8项维和行动,其中派出军人1,085人(累计3,242人),观察员54人(累计688人),警察18人(累计47人),中国维和人员的足迹遍布巴勒斯坦、以色列、叙利亚、黎巴嫩、阿富汗、苏丹、西撒哈拉等,成为21世纪初中东地区的维和大国(见表1)。

① Pang Zhongying, "China's Changing Attitude to UN Peacekeeping," *International Peacekeeping*, Vol. 12, No. 1, 2005, pp. 87-88.

② 唐永胜:《中国与联合国维和行动》,载《世界经济与政治》2002年第9期,第44页。

③ 秦光龙:《维和在中东雷场——中国赴黎巴嫩维和部队纪事》,载《中国青年报》2017年7月6日,第9版。

④ 陈晓波、向辉、段建勋:《我国首次成建制向中东地区派出维和分队,赴黎维和工兵营先遣队昨出征》,载《云南日报》2006年4月1日,第1版。

⑤ "Israel Says It Regrets UN Observer Deaths," *Shanghai Daily*, July 27, 2006.

⑥ Yin He, "China's Changing Policy on UN Peacekeeping Operations," p. 34.

表 1 中国参与在中东地区的主要维和行动人数(1990~2008 年) (单位:人)

联合国维和任务	任务区	时间	维和 军人	累计维 和军人	观察员	累计 观察员	警察	累计 警察
联合国停战监督组织 (UNTSO)	巴勒斯坦、以 色列、叙利亚	1990 年至今			2	89		
联合国伊拉克—科威特 观察团(UNIKOM)	伊拉克和科 威特	1991 年 4 月 ~ 2003 年 10 月				164		
联合国西撒哈拉全民投 票特派团(MINURSO)	西撒哈拉	1991 年 9 月至 今			13	314		
联合国在阿富汗维和行 动(UNSMMA)	阿富汗	1998 年 5 月 ~ 2000 年 1 月				2		
联合国在阿富汗援助行 动(UNAMA)	阿富汗	2004 年 1 月 ~ 2005 年 5 月						3
联合国在苏丹维和行动 (UNMIS)	苏丹	2005 年 4 月至 今	435	1,740	23	88	18	47
联合国在黎巴嫩临时部 队(UNIFIL)	黎巴嫩	2006 年 3 月至 今	335	1,187	9	24		
非盟—联合国达尔富尔 特混部队(UNMID)	苏丹达尔富 尔	2007 年 11 月 至今	315	315	7	7		
人数总计			1,085	3,242	54	688	18	47

资料来源:“China’s Participation in UN Peacekeeping Operations (1990–2008),” *Permanent Mission of the People’s Republic of China to the UN*, January 21, 2009, <http://www.china-un.org/eng/zl/wh/t534321.htm>; 中华人民共和国国务院新闻办公室:《2008 年中国的国防》, 中华人民共和国国防部网站, 2011 年 1 月 6 日, http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249949.htm, 登录时间:2018 年 6 月 6 日。

在中国参与中东地区维和行动的同时, 中国国内积极推出联合国维和培训项目, 机制化建设不断增强。2000 年和 2003 年, 中国和英国举行联合国维和联合培训班。2001 年 11 月 19 日至 12 月 7 日, 来自印尼、韩国、马来西亚、菲律宾、泰国和中国的 16 名警官在北京参加了区域维和民警培训班。^① 2004 年, 中国和瑞典在北京联合举办 21 世纪联合国维和行动研讨班; 2006 年 9 月, 中国与联合国维和行动部 (DPKO) 联合举行训练项目。

此外, 中国公安部、国防部、财政部和外交部等部门也积极出台法律法规, 为中

^① 唐永胜:《中国与联合国维和行动》, 第 44 页。

国军人和警察走出国门、参与联合国在中东的维和行动提供制度保障,维和外交开始成为中国总体外交的重要组成部分。中国参与维和行动的法律依据是《国防法》《人民武装警察法》《突发事件应对法》《军队参加抢险救灾条例》以及于2012年通过的《中国人民解放军参加联合国维持和平行动条例》。公安部专门成立了维和警察事务领导小组,下设领导小组事务办公室,全面负责全国维和警察的选拔、培训、派遣和对外交流。在维和人员的动员征召方面,中国严格按照联合国维和行动的要求,在各大军区和公安部体系内选拔优秀人才参与维和行动,并形成8个月定期轮换的维和制度。^①2001年12月,国防部维和事务办公室成立,负责统一协调管理中国军队参与联合国维和行动工作。2002年2月,中国正式加入联合国一级维和待命安排机制。^②

中国特色的维和外交是跨部门协同的“大外交”。2007年6月,中国首次召开参与联合国维和行动的跨部委内部讨论会,中国人民解放军、外交部、财政部和公安部高级代表出席会议,其目标是在党中央、国务院统一部署下,以外交部为统筹机构,加强国内各部委之间在参与联合国维和行动人员选拔、培训、组织和定期轮换等方面加强制度创新与协调。^③继2000年8月中国在河北廊坊成立首个中国维和警察培训中心后,2009年11月又在怀柔成立了中国维和部队培训中心,从而形成了南京(解放军国际关系学院)、廊坊和怀柔三大维和培训基地与国际交流中心。至此,参与联合国维和行动已经成为中国塑造“负责任大国形象”的重要手段。^④

四、主动塑造阶段(2012年以来)

2012年中共十八大以来,中国通过加大“出资”和“出人”,加强了在联合国维和行动中的话语权,主动设置议程的意识明显增强。通过参与国际维和,中国在国际层面对全球治理理念的塑造、对维和所在地的安全塑造和对中国国际形象塑造的能力显著提升。

在中东地区,转型国家陷入新的动荡,利比亚、也门、叙利亚、伊拉克、埃及、阿富汗等国家转型艰难,传统的巴以问题、西撒哈拉问题和苏丹达尔富尔问题久拖未决,中东成为全球维和的重中之重。当前联合国在世界范围内共开展15项维和行动,总人数为104,043人,在维和行动中提供军事人员和警察人员的国家数目为124个。

① 吕蕊:《中国联合国维和行动25年:历程、问题与前瞻》,载《国际关系研究》2015年第3期,第52页。

② 《中国军队参加联合国维和行动大事记》,载《光明日报》2017年8月1日,第11版。

③ Kossi Aynagbo et al., “China’s Peacekeeping Operations in Africa: From Unwilling Participation to Responsible Contribution,” *African Journal of Political Science and International Relations*, Vol. 6, No. 2, 2012, p. 27.

④ Courtney J. Richardson, “A Responsible Power? China and the UN Peacekeeping Regime,” *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 3, 2011, p. 286.

在联合国 15 项维和行动中,中东及其周边地区的维和行动占 8 项,仍然是全球重中之重,包括西撒哈拉特派团、苏丹达尔富尔混合行动、联合国位于戈兰高地的观察员部队、联合国在塞浦路斯的维和部队、联合国驻黎巴嫩临时部队、联合国位于苏丹的阿卜耶伊安全部队、联合国南苏丹特派团和联合国停战监督组织。^①

进入新时期,中国对联合国中东维和行动理念的接受程度不断提高,参与范围不断扩大,主动塑造联合国维和的话语权能力显著增强。2012 年中共十八大报告指出:“中国军队始终是维护世界和平的坚定力量,将一如既往同各国加强军事合作、增进军事互信,参与地区和国际安全事务。”这是新时期中国军队对自身任务的新定位。2017 年中共十九大报告指出,中国将“加强练兵备战,有效遂行海上维权、反恐维稳、抢险救灾、国际维和、亚丁湾护航、人道主义救援等重大任务”^②。这是中共历届全国代表大会中首次将“国际维和”写入报告,意义深远。

从具体实践来看,2012 年中国共产党第十八次代表大会的召开,是中国参与联合国在中东维和行动的分水岭。当年,中国首次向联合国维和部队在南苏丹的任务区派出作战部队,旨在为中国参与南苏丹共和国维和行动的中国工兵和医护人员提供安全保护。这支作战部队来自隶属于济南军区的第 54 集团军的第 162 摩托化步兵师。第 162 摩托化步兵师是中国一类应急机动作战部队和快速反应部队,其参与联合国在南苏丹共和国的维和行动不仅有助于维护中国工兵和医护人员在南苏丹共和国的安全,也有助于中国进一步扩大执行联合国维和任务的范围。^③ 2013 年,中国向联合国在马里的维和行动派出维和人员;2014 年中国向南苏丹首次派出成建制的作战步兵营 1,031 人,规模堪称中国参与联合国维和行动之最,并计划部署武装直升机。^④ 2015 年 4 月,中国首支维和步兵营在南苏丹任务区完成部署。

2015 年 9 月,中国国家主席习近平出席联合国维和峰会,进一步展示了中国参与维和的坚强决心,也增强了中国的国际维和议程设置能力。第一,中国将加入新的维和能力待命机制,建设 8,000 人的联合国维和待命部队,占联合国 50 个成员国维和待命部队总人数(4 万人)的五分之一;第二,中国将派更多工程、运输、医疗人员参与维和行动,并宣布向非盟维和待命部队和快速反应部队建设提供 1 亿美元的援助,并将向联合国在非洲的维和行动部署首支直升机分队;第三,中国宣布设立 10 亿美元的联合国和平与发展基金;第四,未来五年内,中国将帮助其他国家训练 2,000

① 《维持和平概况介绍》,联合国网站,<http://www.un.org/zh/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>,登录时间:2018 年 7 月 2 日。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社 2017 年版,第 6 页。

③ 孙德刚:《论新时期中国在中东的柔性军事存在》,载《世界经济与政治》2014 年第 4 期,第 24 页。

④ Courtney J. Fung, “China’s Troop Contributions to U.N. Peacekeeping,” *Peace Brief*, July 26, 2016.

名维和人员,开展联合国10个扫雷援助项目。^①2017年6月,中国首支维和直升机分队(4架直升机及相关装备)部署至苏丹达尔富尔地区执行维和任务。^②中国积极塑造在联合国维和行动中的积极形象,表明在中国从世界大国迈向世界强国过程中,中国军队成为国际和平的坚定捍卫者,是当之无愧的“和平之师”。

近年来,受民粹主义回潮的影响,美国、欧洲大国和加拿大等参与联合国在中东维和行动的热情减弱,如美国要求将联合国维和经费缩减至70亿美元以下,并将维和经费的摊派比缩至25%。在埃及西奈半岛安全形势恶化的背景下,美国、加拿大却在考虑缩减在西奈的维和部队。^③受西方大国在维和问题上持消极态度的影响,2017年7月1日至2018年6月30日,联合国维和预算为68亿美元。相比之下,中国参与维和的意愿上升,弥补了国际安全公共产品供应之不足,做到“出钱又出力”。根据中国国防部提供的数据,截至2017年6月,中国累计参与了联合国在全球24处维和行动,累计派出维和军人和警察3.1万人,其中13人在联合国维和行动中牺牲。^④中国在联合国维和行动中摊派的预算处于第二位,占10.25%(每年约8亿美元),高于世界主要发达经济体,如日本(9.68%)、德国(6.39%)、法国(6.28%)和英国(5.77%)等。^⑤

截至2017年11月,国际社会共参加了当年的11项维和行动、4个政治特派团,总人数达1.1万人,中国坚定支持并积极参与联合国维和行动。中国外交部长王毅在联合国维和行动安理会高级别会议上指出,中国已经累计派出约3.5万人次维和部队和2,700人次维和警察参与各项维和行动。^⑥中国常驻联合国代表马朝旭大使指出,截至2018年3月,中国已经组建8,000人规模维和待命部队以及两支常备维和警队,并完成在联合国维和待命机制的注册。中国向联合国在非洲的维和行动派出了第一支直升机分队,积极落实向非盟提供的1亿美元无偿军事援助。中国—联合国和平与发展基金将维和能力建设作为重点方向,帮助联合国加强维和人员安全保障,支持发展中国家特别是非洲开展维和能力建设。^⑦

^① Michael Martina and David Brunnstrom, “China’s Xi Says to Commit 8,000 Troops for U.N. Peacekeeping Force,” *Reuters*, September 28, 2015, <https://www.reuters.com/article/us-un-assembly-china-idUSKCNORS1Z120150929>, 登录时间:2018年6月13日。另可参见《中国军队参加联合国维和行动大事记》。

^② 《中国军队参加联合国维和行动大事记》。

^③ 周玉渊:《非洲维和伙伴关系:联合国维和改革与中国的角色》,载《外交评论》2018年第2期,第69页。

^④ “Facts & Figures: China’s Overseas Peacekeeping Operations,” *Xinhua*, August 1, 2017, http://www.xinhuanet.com/english/2017-08/01/c_136491164.htm, 登录时间:2018年7月15日。

^⑤ 《维持和平概况介绍》。

^⑥ 《王毅出席联合国维和行动安理会高级别会议》,中华人民共和国外交部,2017年9月21日,http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_681966/xgxw_681972/t1495269.shtml, 登录时间:2018年7月14日。

^⑦ 《常驻联合国代表马朝旭大使在联合国维和行动问题安理会公开会上的发言》,中华人民共和国外交部,2018年3月28日,http://www.fmprc.gov.cn/web/dszlsjt_673036/t1546346.shtml, 登录时间:2018年7月16日。

展望未来,中国将以参与联合国维和行动为平台,进一步探索中国特色的“维和外交”,以“维和+”为模式,形成“中国+联合国+第三方”的三方合作关系。^① 2009年,联合国维和行动司和战地支援司联合发布了《新伙伴关系议程:构建联合国维和新范式》,其不仅减少了联合国维和行动的预算,而且在苏丹、索马里等反对联合国维和的地区,通过与非盟合作,增强联合国维和的合法性。2016年,时任联合国秘书长潘基文呼吁加强联合国—欧盟—非盟三方维和伙伴关系建设;2017年,联合国与非盟签署了《深化联合国—非盟和平安全伙伴关系的框架文件》。^② 在中国日益走近世界舞台的中央、深度参与联合国维和行动、不断增强议程设置能力的过程中,“联合国+”的维和外交模式,将成为中国运筹与美国、俄罗斯等世界大国以及与欧盟、非盟、东盟等地区组织整体外交的重要模式;中东则成为新时期中国探索“维和外交”的试验场。在西撒哈拉、苏丹达尔富尔、塞浦路斯、黎巴嫩、南苏丹、巴以等问题上,中国参与联合国维和行动成为中国运筹与各方关系的重要纽带(见表2)。

表2 中国参与中东地区的维和行动(截至2018年4月)

冲突地区	维和任务	缩写	部署维和人员	人数
西撒哈拉	联合国西撒哈拉全民投票特派团	MINURSO	联合国军事特派团专家 10 人	10 人
苏丹达尔富尔	非洲联盟-联合国特派团在达尔富尔	UNAMID	特遣队 365 人;文职人员 6 人	371 人
塞浦路斯	联合国驻塞浦路斯维和部队	UNFICYP	警察 6 人	6 人
黎巴嫩	联合国驻黎巴嫩临时部队	UNIFIL	特遣队 410 人;文职人员 8 人	418 人
南苏丹	联合国南苏丹特派团	UNMISS	特遣队 1,030 人;特遣队专家 4 俄;警察 12 人;文职人员 10 人	1,056 人
巴勒斯坦和以色列	联合国停战监督组织	UNTSO	联合国军事特派团专家 5 人	5 人
总计	6 项			1,866 人

资料来源:“Summary of Contributions to UN Peacekeeping by Country, Mission and Post,” *The United Nations*, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/3_country_and_mission_2.pdf, 登录

① Prashant Kumar Singh, “China’s ‘Military Diplomacy’: Investigating PLA’s Participation in UN Peacekeeping Operations,” *Strategic Analysis*, Vol. 35, No. 5, 2011, p. 793.

② 周玉渊:《非洲维和伙伴关系:联合国维和改革与中国的角色》,第 66 页;Council of the European Union, *Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015–2018*, Brussels: Council of the European Union, March 27, 2015。

时间:2018年6月15日。

五、结 语

改革开放以来,中国对联合国维和行动的立场经历了从消极到积极、从被动应对到主动塑造的过程,它是改革开放以来中国融入国际体系、参与全球治理的一个缩影,也是中国“改变自己、影响世界”的渐进过程。中国国力的提升以及在全球化进程中对国际社会的不断融入,使得“既关心本国利益又关心他国利益”成为中国内在接受且有效率的行为模式,中国对联合国的维和政策将更为积极和开放。^① 2015年《中国的军事战略》白皮书指出:“随着国力不断增强,中国军队将加大参与国际维和、国际人道主义救援等行动的力度,在力所能及范围内承担更多国际责任和义务,提供更多公共安全产品,为维护世界和平、促进共同发展作出更大贡献。”^②

首先,随着中国国际影响力的上升,中国参与联合国维和行动的意愿和能力不断增强,参与联合国维和行动是中国参与全球治理和增强国际话语权的重要手段。正如有关学者的评价所言,中国派出的联合国维和人员在海外进行建桥、修路、排雷、医护等工作,带有支持当地经济建设和发展的色彩,形成“发展型”的维和参与;中国在联合国维和行动中提出了“发展和平”的理念,与西方提出的“自由和平”规范形成鲜明对比。^③ 中国维和工兵创造的“零伤亡”扫雷排爆技术和医疗人员抗击埃博拉病毒经验值得向世界宣传和推广。^④

其次,中国在中东地区奉行“不结盟”、“不寻求代理人”、“不填补权力真空”的“三不”政策,坚持伸张正义、反对侵略、奉行和平主义外交政策,赢得了各方的信任和尊重,使中国在中东维和中发挥独特作用。如在黎巴嫩维和行动中,以色列、叙利亚、黎巴嫩等冲突方拒绝外部势力部署维和部队,却一致接受中国参与联合国在黎巴嫩的维和行动,主要是因为中国和以色列、黎巴嫩和叙利亚等各方之间均保持友好关系——中国的维和行动为各方所接受。

再次,维和已经成为中国总体外交的重要组成部分。2016年6月,国防部维和事务办公室和联合国维和部首次在中国举办联合国维和特派团高级官员培训班;同月,国防部维和事务办公室和联合国妇女署共同举办联合国女性维和军官国际培训

^① 王永刚:《冷战后联合国维和行动的困境与变革:一种国际机制变迁的视角》,载张贵洪主编:《全球治理中的中国与联合国》,北京:时事出版社2017年版,第257页。

^② 《中国的军事战略》白皮书,中华人民共和国国防部,2015年5月,http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm,登录时间:2018年6月15日。

^③ 孟文婷:《中国参与联合国维和行动的研究述评》,载《国际政治研究》2017年第4期,第98页。

^④ 吕蕊:《中国联合国维和行动25年:历程、问题与前瞻》,第58页。

班,这是中国首次举办针对女性维和人员的国际培训班;9月,联合国维和部长级会议在英国伦敦举行,国务委员兼国防部长常万全出席;11月,国防部维和事务办公室首次举办联合国维和参谋军官国际培训班,来自 22 个国家的 39 名军人参训。中国促进各部委相互统筹与协调,在中东地区探索“维和外交”的新范式,已经成为中国对中东国家整体外交的重要组成部分。

最后,中国参与中东维和行动成为中国参与全球安全治理的重要实践。联合国维和官方网站提供的数据显示,截至 2018 年 4 月,中国向联合国维和行动派出警察 18 人,联合国军事特派团专家 28 人,军人 2,418 人,文秘人员 36 人,合计 2,500 人,在安理会常任理事国中居首位,成为中国树立负责任大国形象、增强全球议程设置能力、开展中国特色大国外交的重要平台。在中东地区,中国军人赵京民曾在西撒哈拉担任维和特派团司令;2016 年 12 月,时任联合国秘书长潘基文宣布任命来自中国的王小军少将担任联合国西撒哈拉全民投票特派团部队司令。^①

展望未来,中国的维和外交仍任重道远。目前中国像印度、巴基斯坦、埃塞俄比亚等发展中国家一样是维和强国,但还不是维和强国;美国和欧洲虽派出维和人员少,但议程设置能力相对较强。目前尚无中国公民在联合国秘书处政治事务部、维和行动部、外勤支助部以及人道主义事务协调厅等核心部门担任正司级以上职位。^② 联合国驻黎巴嫩维和部队最高指挥官皆由北约成员国派出;维和部队最高统帅机构——司令部,也完全按照北约部队指挥机构组建。^③ 随着中国日益增强对中东事务的参与,中国参与中东维和行动、提供安全公共产品、增强在维和行动中的议程设置能力和话语权,将是未来中国努力的重要方向。在联合国中东维和实践中,中国如何做到既“出钱”又“出人”,既“出思想”又“出方案”,是新时期中国从“维和强国”向“维和强国”迈进的重要任务。

(责任编辑:李 意)

① 《中国军队参加联合国维和行动大事记》。

② 何银:《联合国维和事务与中国维和话语权建设》,载《世界经济与政治》2016 年第 11 期,第 53 页。

③ 李洪乾:《中东维和:协调多国外军排爆扫雷》,载《中国国防报》2011 年 7 月 5 日,第 23 版。