

## 中国的维和外交：基于国家身份视角的分析\*

何 银

**内容提要** 中华人民共和国成立 70 年来，中国的国家发展及其国际格局和国际体系的变迁，促使中国的国家身份发生了 3 次演变：1949 年到改革开放以前是游离于西方主导的国际社会之外的革命型国家；20 世纪 70 年代末到 2012 年是逐渐回归国际社会的融入者；2013 年以来，中国开始在国际制度体系中发挥“引领者”的作用。基于国家身份的分析为观察中国维和外交提供了一个独特的视角。中国在不同时期不同的国家身份对应的是不同的国家利益，以及不同的维和外交行为。当前，已经成为“引领者”的中国对联合国维和行动的贡献超越了政治和物质层面，开始成为一名规范供应者。一些国内和国际因素制约了中国有效地在维和事务中发挥“引领”作用，是当前和今后一个时期中国的维和外交需要认真应对的挑战。中国需要对自身的能力、利益诉求和国际形势有正确的判断，在发挥引领作用时科学决策、量力而行，避免行为冒进和资源浪费。

**关键词** 全球安全治理 维和外交 中国的角色 国家身份 “引领者”

**作者简介** 何银，中国人民警察大学中国维和警察培训中心副教授（廊坊 065000）。

通过维持和平行动（维和行动）维护国际和平与安全，是联合国这个全球最大的政府间国际组织工作中分量最重的部分和最大亮点。今天的中国与世界分享和平发展的红利，执行的是积极参与联合国维和事务的外交

---

\* 本文系国家社科基金重大项目“中国参与联合国维和行动战略选择研究”（16ZDA094）的阶段性研究成果。感谢《西亚非洲》匿名评审专家的意见和建议。文中错漏由笔者负责。

政策：中国在承担了超过 15% 维和经费摊款的同时，向位于西亚和非洲等地区的 8 项联合国维和行动任务区派出了 2 500 余名军、警维和人员。中国为饱受冲突和战乱之祸的发展中国家和地区恢复、建设和平做出了重要贡献，由此，维和外交是中国参与全球安全治理的重要路径。回顾中华人民共和国成立 70 年来的发展历程，我们发现：随着中国国家身份的变化，中国参与联合国维和行动从旁观者到参与者、推动者乃至引领者，中国的角色、地位发生了显著变化，表明中国在维护世界和平等方面发挥着越来越重要的作用，维和外交成为观察中国参与维护世界和平、展示负责任大国形象的重要视角。

## 中国对维和事务的态度与国家身份的变迁

纵观中华人民共和国成立以来 70 年的发展史，中国对联合国维和事务的态度变得越来越积极：从坚决地反对者变成了坚定的支持者。<sup>①</sup> 这样的变化引起了国内外学术界的兴趣，许多人尝试探究个中原因。根据现有的研究，中国积极参与维和事务的原因可以列出一个很长的清单，其中既包括获取石油资源和保护海外利益等经济利益因素，也包括支持联合国和多边主义、展现负责任大国形象和反制“台独”势力等政治利益因素。然而，不同的研究者所持的观点往往各不相同，难以在某一个最重要的原因上达成一致。

不可否认，任何一个会员国在参与维和事务时，都需要从实用主义出发考虑一些近期或远期的现实利益。但是，作为国际体系中的大国和联合国核心会员，中国在联合国这个全球最重要的国际制度平台上的行为，并非现实主义的分析所能够充分解释。实际上，许多基于政策分析的研究很容易被证伪。比如，有人以南苏丹为例，指出中国更愿意参与石油等资源丰富国家的维和行动。<sup>②</sup> 但是，中国也向海地、黎巴嫩、利比里亚和达尔富尔等资源贫乏的国家和地区派出了大量维和人员。挪威国际事务研究所

---

<sup>①</sup> He Yin, “China’s Doctrine on UN Peacekeeping”, in Cedric de Coning et al eds., *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*, London: Routledge, 2017, pp. 109–131.

<sup>②</sup> Colum Lynch, “UN Peacekeepers to Protect China’s Oil Interests in South Sudan”, *The Cable*, 16 June 2014, <http://foreignpolicy.com/posts/2014/06/16/u-n-peacekeepers-to-protect-chinas-oil-interests-in-south-sudan>, 2019–04–15.

研究员马克·兰泰尼 (Mac Lanteigne) 指出, 尽管马里并不是中国的重要贸易伙伴, 但是中国仍然向这个安全风险很高的维和任务区派出了维和力量。<sup>①</sup>

也有一些学者运用国际关系理论的分析方法解读中国的维和行为。外交学院冯继承副教授研究指出, 中国参与维和行动的学习实践重塑了中国对联合国维和行动的认知, 进而建构和重构了中国对维和行动的身份认同。<sup>②</sup> 这类研究的核心问题是中国在西方主导的国际社会中的社会化 (Socialization) 进程。<sup>③</sup> 也就是说, 中国在很大程度上被看作是国际规范的学习者和接受者; 中国积极参与维和事务的根本原因, 是为了融入西方主导的国际社会。<sup>④</sup>

中国自 1971 年重返联合国以来, 很长一段时间里确实都在认识并逐步接受联合国及维和事务相关规范, 这也是中国融入国际社会整体进程的重要组成部分。但是, 不断发展、强大的中国, 与国际社会的互动并非仅仅是单向的。特别是进入 21 世纪的第二个十年以来, 中国的国内外形势出现了新变化: 在国际上, 2010 年中国的国内生产总值排名超越日本而上升至第二位, 之后不断缩小与排名第一的美国之间的差距。物质实力的增长不但成为中国深入参与全球事务的权力和资源保障, 而且也激发起国际社会对中国承担更多国际责任的期待; 在国内, 随着以习近平总书记为核心的新一代领导集体上台, 中国对自身的国家实力和国家身份等问题的认知发生了改变, 提出要积极参与国际制度体系的变革, 提升在国际秩序和国际体系长远制度性安排中的地位和作用。<sup>⑤</sup> 在此背景下, 中国在包括维和事务在内的全球事务中, 不再仅仅是一名积极的参与者, 还开始展现出了引领者的势头 (参见图 1)。

---

① Mac Lanteigne, "China's UN Peacekeeping in Mali and Comprehensive Diplomacy", *The China Quarterly*, Vol. 236, 4 March 2019, pp. 1-21.

② 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59~71页。

③ 关于中国的社会化进程研究, see Alastair Iain Johnston, *Social State: China in International Institutions: 1980-2000*, Princeton: Princeton University Press, 2008.

④ 何银:《发展和平: 联合国维和建和中的中国方案》, 载《国际政治研究》2016年第4期, 第15页。

⑤ 《习近平: 推动全球治理体制更加公正更加合理》, 载新华网: [http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c\\_1116812159.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm), 2019-05-05。

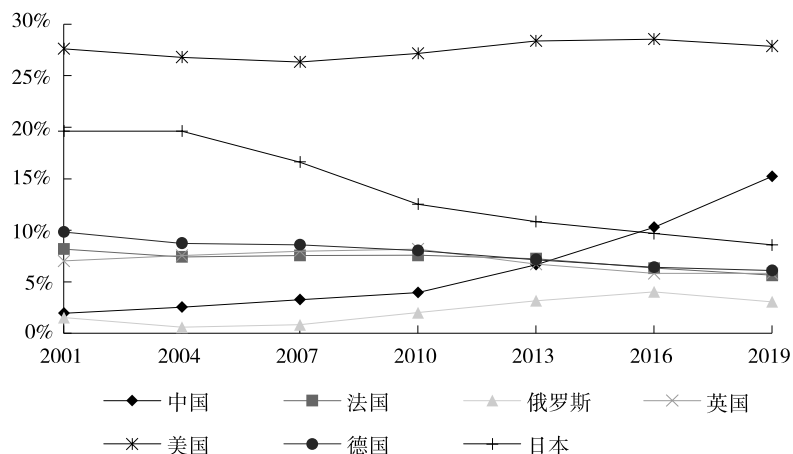


图 1 2001 ~ 2019 年联合国维和行动的主要捐资国出资额占比

资料来源：笔者根据联合国统计局网站（<http://www.unstats.com>）资料制作。

从中国参与联合国维和行动范围看，如表 1 所示，中国于 1990 年首次派出人员参加维和行动，迄 2019 年初总共参与了 23 项维和行动、2 项政治特派团和 1 项联合国授权的武器核查行动，派出了近 4 万名军、警维和人员<sup>①</sup>，涵盖非洲、中东、东南亚、南美和南欧等发展中地区。2000 年以来，中国承担的维和经费摊款份额和派出维和人员的数量都经历了一个持续、快速的增长过程。如图 1 所示，2016 年中国超过日本排名第二。2019 年在 2016 年的基础上增加了约 50%，进一步缩小了与第一名美国之间的差距。并且，最近十多年，中国一直是维和行动的主要出兵/警国，派出维和人员数量经常是其余 4 个常任理事国总和的两倍多。<sup>②</sup>

表 1 1990 ~ 2019 年 5 月中国参与的维和行动

维和行动特派团	国家/地区	牺牲人数	行动情况
联合国驻塞浦路斯维持和平部队	塞浦路斯		正在参与
联合国西撒哈拉全民投票特派团	西撒哈拉		正在参与
联合国停战监督组织	中东		正在参与
联合国达尔富尔混合行动	苏丹达尔富尔		正在参与
联合国南苏丹共和国特派团	南苏丹	2	正在参与

① 郭媛丹：《中国晒维和成绩单 迄今已派出近 4 万名维和人员》，载《环球时报》2019 年 2 月 19 日。

② Christoph Zürcher, *30 Years of Chinese Peacekeeping*, CIPS Report, January 2019.

联合国刚果民主共和国稳定特派团	刚果（金）		正在参与
联合国中非共和国稳定特派团	中非共和国		正在参与
联合国马里多层次稳定特派团	马里	1	正在参与
联合国伊拉克—科威特观察团	伊拉克、科威特	1	已结束
联合国驻黎巴嫩临时部队	黎巴嫩	1	已结束
联合国刚果民主共和国特派团	刚果（金）	1	已结束
联合国苏丹特派团	苏丹 (南苏丹地区)		已结束
联合国利比里亚特派团	利比里亚	3	已结束
联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团	埃塞俄比亚、厄立特里亚		已结束
联合国塞拉利昂特派团	塞拉利昂		已结束
联合国科索沃临时行政当局特派团	塞尔维亚 (科索沃)		已结束
联合国波斯尼亚—黑塞哥维那特派团	波黑		已结束
柬埔寨过渡时期联合国权力机构	柬埔寨	3	已结束
联合国东帝汶过渡行政当局	东帝汶		已结束
联合国东帝汶支助团	东帝汶		已结束
联合国东帝汶综合特派团	东帝汶		已结束
联合国海地稳定特派团	海地	4	已结束
联合国布隆迪行动	布隆迪		已结束
联合国东帝汶办公室*	东帝汶		已结束
联合国阿富汗援助团*	阿富汗		已结束
联合国伊拉克武器核查组*	伊拉克	1	已结束

说明：联合国东帝汶办公室和联合国阿富汗援助团是政治特派团。联合国伊拉克武器核查组是安理会授权的特别行动。

资料来源：笔者根据联合国网站（<http://www.un.org>）相关资料制作。

在过去几十年间，中国对联合国维和事务的态度从坚决反对转变为大力支持。<sup>①</sup>为什么会有这样明显的变化？对于这个问题，无论是基于现实利益

<sup>①</sup> 何银：《中国是支持联合国维和行动的中坚力量》，载中国网：[http://opinion.china.com.cn/opinion\\_50\\_138350.html](http://opinion.china.com.cn/opinion_50_138350.html)，2015-09-30。

的政策分析，还是基于社会化需要的理论分析，学者都没能给出具有说服力的答案。其中一个原因是，研究者将国家视为一个静态的概念，来认识中国参与维和事务时动态的行为。国际关系理论的建构主义学派认为，国家在国际社会中有 3 项基本特征：身份、利益和行为，其中身份决定国家利益，进而影响对外行为；国家身份本质上是社会化互动过程产生的一种国家间共有观念。<sup>①</sup> 秦亚青教授指出，改革开放以来中国经历着对国家身份的再定义：从一个革命性的国家向现状性国家转化，并引起对战略文化的再定义和对安全利益的再思考。<sup>②</sup> 本文在建构主义理论的基础上，拓展对国家身份的理解，提出一个主权国家的国家身份并不仅仅是由社会化互动过程赋予的；国家作为国际关系的主体，能够且有必要结合对自身的国家实力、国家利益和国际格局等考量，主动定位并采取行动塑造在国际社会中的国家身份。

据此，本文基于中国对维和事务政策的演变与中国在崛起过程中的国家身份的演变相关性，立足中华人民共和国成立 70 年来国家发展历程以及其间国际制度体系和国际格局的变迁，分析中国的国家身份变化与在维和事务上的外交行为之间的关系。在此基础上，本文还进一步回答：当前和今后一个时期中国维和外交面临什么样的机遇和挑战？中国又应如何应对？从广义上讲，一个会员国的维和外交往往既包括在联合国多边维和制度框架内的行为，也包括通过维和的平台与其他国际行为体进行的双边互动。本文所论的是狭义上的中国维和外交，即中国在联合国大会和安理会等高级政治层面以及维和行动层面的外交行为态度。

## 基于革命者和融入者身份的维和外交（1949～2012 年）

过去数十年里，中国的国家发展及其间国际体系和国际格局的变迁促成了中国的和平崛起，并引起了国家身份的 3 次变化：从中华人民共和国成立后到实行改革开放以前，中国大体上是一个存在于西方主导的国际体系之外

---

<sup>①</sup> See Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Martha Finnemore, *National Interests in International Society*. New York: Cornell University Press, 1996.

<sup>②</sup> 秦亚青：《国家身份、战略文化和安全利益——关于中国与国际社会关系的三个假设》，载秦亚青：《权力·制度·文化——国际关系理论与方法研究文集》，北京大学出版社，2005 年版，第 348～352 页。

的国家；从20世纪70年代末到2012年，中国大体上完成了融入国际社会的进程，成了体系内的一员；2013年第五代中央领导集体执政以来，中国开始在国际制度体系中发挥引领者的作用。在联合国维和事务领域，中国在不同时期不同的国家身份对应的是不同的国家利益，以及不同的维和外交行为。

### （一）革命者的反对（1949~1977年）

中国军民在第二次世界大战中英勇作战并付出了巨大牺牲，为世界反法西斯战争的胜利做出了重要贡献，参与了联合国的创建并成为安理会5个常任理事国之一。然而，1949年中华人民共和国成立后，在以美国为首的西方国家的操纵下，中国在联合国的合法席位长期被“台湾当局”非法占据。1951年抗美援朝战争爆发后，中国人民志愿军与以美国为首的所谓“联合国军”作战。直到1971年10月25日，中华人民共和国才恢复了在联合国的合法席位。

自中华人民共和国成立之后到开始实行改革开放之前的30年间，受到国内外各种因素的影响，中国在很大程度上是一个孤立于西方主导的国际制度体系之外的革命型国家。由于这一时期中国在国内和国外都还在进行着意识形态革命，与超级大国处于对立状态，国家安全环境恶劣，所以坚守传统的国家主权观念，为拓展国际空间而积极支持广大亚非拉国家的独立斗争。这一时期，中国在维和事务中没有重大的国家利益，执行的是坚决反对维和行动的政策，因为当时中国将自身定位为国际体系的革命者，将国家利益界定为反对霸权主义和强权政治，认为维和是帝国主义干涉他国内政的工具。

重返联合国之前，中国由于不在联合国体系之中而不能直接参与维和事务，所以只是措辞严厉地进行谴责，但是单方面的政治立场宣示并不能对联合国维和事务产生影响。重返联合国以后，中国对联合国维和行动继续持反对态度。在1972年美国总统尼克松访华后的几年里，中国的国际安全环境并没有发生根本改变，对可能违反和平共处五项原则的国际行为保持一贯的警惕。1974年，邓小平副总理在联合国大会上代表中国政府阐述了“三个世界”的理论，表明这一时期中国继续孤立于西方主导的国际体系之外，需要通过团结广大第三世界国家以应对来自超级大国的压力，没有利益和意愿积极参与包括联合国在内国际制度平台上的事务。此间，中国在联合国履行会员国义务缴纳会费，但拒绝承担维和行动经费摊款，并且除非涉及非常重大

利益关切，一般都不参加安理会磋商和投票。<sup>①</sup> 在很多时候，中国采取了“第五种投票方式”（即列席安理会会议，但是不发言也不参与投票），表明自己的态度和立场。<sup>②</sup> 通过这种特殊的表态方式，中国一方面避免了与其他大国发生不必要的冲突，同时也照顾到了一些希望安理会能够通过某些决议的第三世界国家的利益，为自己在外交上留有了回旋余地。<sup>③</sup>

## （二）融入者的参与（1978~2012年）

从20世纪70年代末开始，中国实行改革开放政策，国家的战略重心从生存安全转向了经济发展。中国要实行改革开放，就需要参与国际事务并成为国际社会中的一名成员，因此中国对国家身份的定位从革命者变成了融入者。作为原本为体系外的国家，中国融入国际社会的过程受到自身国家发展进程及国际形势变化等因素的影响，充满了曲折。到2012年，中国融入维和制度体系的外交经历了3个阶段。

### 1. 政策调整（20世纪80年代）

中国与美国于1979年1月建立正式外交关系之后，国际安全环境得到明显改善，中国认为“和平与发展”是时代主题，并实行独立自主的和平外交政策。在此背景下，中国调整了有关维和行动政策，为改革开放营造了有利的国际环境。1981年，中国在安理会表决同意延长联合国驻塞浦路斯维持和平部队期限。次年，中国开始缴纳维和行动经费摊款。尽管如此，由于中国刚刚走上改革开放之路，还是参与国际多边事务的初学者，所以遵循了大国超脱于具体事务之外的国际惯例，在随后的几年里并没有派人参加维和行动。直到1988年，中国才申请加入联合国维和行动特别委员会。

### 2. 开始参与（20世纪90年代）

1989年“政治风波”之后，以美国为首的西方国家开始孤立中国，加之随后发生苏东剧变，进入20世纪90年代后国际形势出现了对中国不利的局面，中国深化改革和继续融入国际社会的战略遭遇巨大挑战。与此同时，随着冷战结束，在民主化浪潮中，基于民族、种族和宗教等身份认同问题的国

---

<sup>①</sup> 1972年中国投出两张否决票，先后否决了关于孟加拉国加入联合国的决议草案，以及英国等西欧国家提出的关于中东问题修正案草案。

<sup>②</sup> 朱雨晨：《中国重返联合国之初》，载《中国新闻周刊》2005年第35期，第46页。

<sup>③</sup> Yin He, *China's Changing Policy on UN Peacekeeping Operations*, Asia Paper, Stockholm: Institute for Security and Development Policy, July 2007, pp. 19-20.



家内部冲突 (Intra - state Conflict) 取代了国家间冲突 (Inter - state Conflict), 成为影响国际和平与安全最主要的冲突。与冷战时代相比, 后冷战时代维和行动的性质和遵循的原则都发生了变化: 在冷战时代, 联合国是在得到冲突各方同意的情况下, 在他们之间部署携带轻武器或者不带武器的维和人员, 本着绝对中立的原则建立缓冲地带并监督停火协议的实施, 为冲突的最终政治解决赢得时间; 而到了后冷战时代, 一些国家内部冲突不但造成大量无辜平民伤亡, 还导致一系列政治、社会和人道主义灾难, 在客观上需要联合国通过集体安全机制进行干预。以美国为首的西方国家为推行自身的利益和价值理念, 开始强势推动联合国深度介入管理全球范围内此起彼伏的国家内部冲突。在邓小平“二十四字方针”<sup>①</sup>的指导下, 中国积极利用维和外交缓和与西方的关系, 展示坚持改革开放并继续融入国际社会的决心。

1990年4月, 中国向联合国停战监督组织派出5名军事观察员, 开启了派人参加维和行动的序幕。从1992年至1993年, 中国向柬埔寨过渡时期联合国权力机构派出了两支400人规模的工程兵大队。但是, 在整个90年代中国仅仅向5项维和行动派出了总共不到500名军事观察员和800名的维和部队官兵。90年代联合国维和行动的数量出现了一个高峰期, 在一些年份维和人员的数量超过了5万人, 并且这个时期安理会其他常任理事国都比较积极地派人参与维和行动, 中国派出少量维和人员的做法仅仅具有象征意义。

这一时期, 中国参与安理会事务面临考验: 需要在坚守国家主权和不干涉原则的同时, 避免与美国等西方国家发生严重的政治冲突。中国投票支持了原有维和行动的延期, 以及绝大部分旨在建立新的维和行动的决议草案。当美国等西方国家在安理会积极推动根据《联合国宪章》第七章授权使用武力时, 中国往往选择了弃权投票形式。比如, 1990年伊拉克入侵科威特之后, 西方大国在安理会推动授权干涉, 中国投了弃权票, 但表明对决议中的一些内容有严重保留。1992年, 当北约国家推动安理会授权在南联盟地区建立联合国保护部队 (UNPROFOR) 时, 中国对这项后冷战时代第一项具有强制和平性质的维和行动也投下了弃权票。1993年, 联合国安理会讨论将原本执行人道主义救援行动的联合国索马里行动一期 (UNOSOM I) 变更为联合国索马

---

<sup>①</sup> 邓小平对外战略策略的“二十四字方针”是: 冷静观察、稳住阵脚、沉着应对、韬光养晦、绝不当头、有所作为, 参见刘旭东: 《邓小平的治国理念与治国政策》, 载人民网-理论频道: [http://theory. people. com. cn/n/2013/0918/c40537-22961471. html](http://theory.people.com.cn/n/2013/0918/c40537-22961471.html), 2013-09-18。

里行动二期（UNOSOM II），采取强制和平行动在索马里恢复和平。中国对此投下了赞成票，主要是考虑到索马里严峻的安全状况。

中国在参与国际事务和继续融入国际社会的同时，对涉及中国国家核心利益的维和决议的态度则彰显中国的国家利益观。20世纪90年代，台湾地区分裂势力开始抬头，美国等西方国家通过军售和炫耀武力等手段企图为台独势力背书，而“台湾当局”的部分所谓“邦交国家”更是在“金元外交”的诱惑下，挑衅中国的国家主权和尊严。对此，中国利用在安理会的地位表明了严正立场和捍卫领土与主权完整的决心。1997年1月9日，中国在安理会行使了否决权，反对通过关于向危地马拉派遣联合国军事观察员的决议草案。危地马拉长期与“台湾当局”维持所谓的“外交关系”，并且每年都在联合国大会上推动要求台湾地区“加入”联合国的草案。并且，在安理会投票前，危地马拉还不顾中方的一再警告，邀请“台湾当局”对外事务管理机构负责人出席和平协议签字仪式。中国代表指出，危地马拉的和平不能以损害中国的主权和领土完整为代价。1999年2月25日，安理会就关于延长联合国维和部队驻守马其顿期限的决议草案进行表决，中国代表投下了否决票。外交部发言人章启月在记者招待会上表示，马其顿国内局势已基本稳定，联预部队已经完成安理会赋予的使命，加之联合国正面临严重的财政危机，因此已无继续延期的必要。<sup>①</sup>事实上，马其顿1993年从南联盟独立后与中国建交，但是1999年2月在安理会投票表决前与“台湾当局”建立了所谓“外交关系”。

### 3. 积极参与（2000~2012年）

中国在20世纪90年代继续实行以经济建设为中心的改革开放政策和“韬光养晦”的务实外交战略，且取得显著成效。到世纪之交，中国国内政治和社会稳定，经济继续高速增长，与西方国家的关系也得到了改善，以充满自信的姿态进入21世纪并加入了世界贸易组织。经过长期改革开放，中国已经积累起了参与国际多边事务的知识，相信可以从中实现国家利益和提升国际影响力。此外，中国还需要展现负责任大国的形象以消除国际社会对中国崛起的疑虑，并更加深入地融入国际制度体系。在此背景下，积极参与维和事务就成为进入21世纪后中国外交的一项重要工作。

这一时期，中国对维和事务的积极参与主要体现在两方面。一是中国在

---

<sup>①</sup> 《外交部发言人表示 中国反对联预部队再次延期》，载《人民日报》1999年2月26日。

人员和经费上对维和行动的贡献持续、快速增加。2000年1月,中国向联合国东帝汶过渡行政当局派出15名维和民事警察,拉开了中国积极派人参加维和行动的序幕。2003年3月,中国向联合国刚果民主共和国特派团派出一支178人的工兵连和一个43人的三级医院。这是自1992~1993年之后中国再次向联合国维和行动派出维和部队。2004年9月,中国向联合国海地稳定特派团派出一个125人的维和警察防暴队。同年12月,向联合国利比里亚特派团派出工程、运输和医疗分队以及军事观察员和参谋军官共计558人。2006年3月,中国向联合国黎巴嫩部队派出一个182人的工兵分队参与排雷行动;3个月后,又向联合国南苏丹特派团派出工程、运输和医疗分队共计416人。如图2所示,到2009年,中国在维和行动中的军、警维和人员超过2000人,开始成为安理会5个常任理事国中派出维和人员最多的国家。

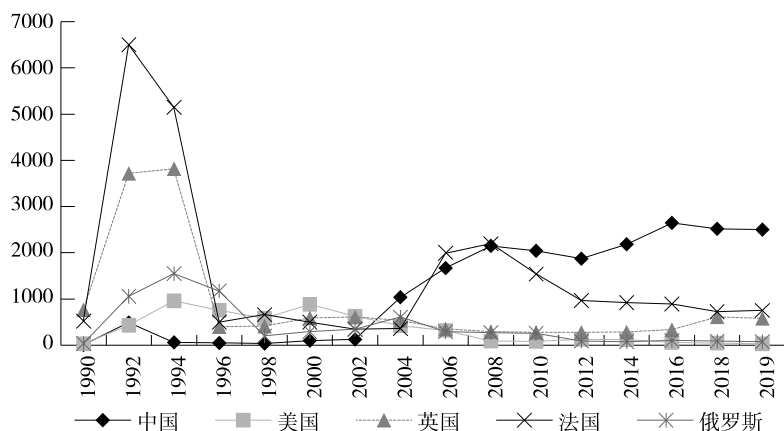


图2 2001~2019年安理会各常任理事国派出维和人员数量(单位:人)

资料来源:笔者根据联合国网站(<http://www.un.org>)相关资料制作。

二是中国更加灵活地接受了一些维和相关的规范。这一时期,联合国维和行动的理念和规范发生了重要变化:1999年联合国先后在科索沃和东帝汶建立了过渡权力机构之后,维和行动在经历了20世纪90年代后半期的低迷之后又迎来一个高峰期,并且真正意义上进入了复合任务时代。在日渐成熟的联合国维和事务官僚部门的推动下,一些新建立的维和行动开始采用将维持和平与建设和平有效结合的方法,以期消除国家内部冲突的根源,建设可持续和平。2000年的《联合国和平行动问题小组报告》(简称《卜拉希米报告》)对维和机制存在的问题进行全面审查并提出了改革建议,成为之后十多

年里指导维和行动的重要文件。特别是其中强调了强势维和（Robust Peacekeeping）理念，对维和行动中的武力使用原则产生了重大影响：从非自卫不得使用扩展到自卫、保护同事和捍卫任务授权都可以使用。

这时候的中国已经能够适应这样的变化，弃权已经不再是中国在安理会里的主要态度。当建立新的维和行动时，只要经安理会讨论通过并且得到冲突各方的同意，即便是援引《宪章》第七章授权，中国一般也都会表示赞同。中国的主要政策考量之一是维护联合国在维和事务上的权威。2006年，中国帮助说服苏丹政府同意联合国在达尔富尔地区建立维和行动。不仅如此，在武力使用问题上，中国也展现了灵活务实的态度，但反对滥用武力行为。中国自进入21世纪后开始积极派人参加维和行动，但是相当长一段时间里一直都没有派维和安全部队，而只是派出了保障部队。2000年、2004年中国向东帝汶和科索沃这两个执法任务区派遣携带轻武器的维和警察，特别是2004年向尚未建立外交关系的海地派出一支全副武装的维和警察防暴队，表明中国对于在维和框架内按照原则使用武力并不抗拒。

中国在更加积极支持联合国维和行动的同时，仍然对国际干涉主义理念和行为保持警惕。2005年，联合国峰会通过《世界首脑会议成果文件》，提出了“保护的责任”（responsibility to protect, R2P）的概念。<sup>①</sup>较之于保护范畴宽泛的人道主义干涉理念，“保护的责任”将国际干涉的条件限定为发生种族灭绝、反人类罪、战争罪行和种族清洗4种具体情况。<sup>②</sup>中国签署了这份文件，但是对责任的主体和保护的方式持有保留态度。2009年7月24日，中国常驻联合国代表刘振民在联合国大会上就“保护的责任”相关问题发言时指出：“各国政府负有保护本国公民的首要责任。国际社会可以提供协助，但保护其民众归根结底还要靠有关国家政府……履行‘保护的责任’需要考虑3个条件：其一，干涉是万不得已的手段；其二，应当有安理会的授权；其三，当履行保护的一方不是联合国自己时，应当定期向安理会通报情况。”<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> UN General Assembly, “2005 World Summit Outcome”, A/60/L.1, 20 September 2005, 2019-05-15.

<sup>②</sup> 刘铁娃：《“保护的责任”作为国际规范的发展：中国国内的争论》，载《联合国研究》2014年第11期，第48~68页。

<sup>③</sup> Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, “Statement by Ambassador Liu Zhenmin at the Plenary Session of the General Assembly on the Question of Responsibility to Protect”, 24 July 2009. <http://www.china-un.org/eng/hyyfy/t575682.htm>, 2019-05-12.

随着国家实力和参与国际事务的意识增强,中国反对新干涉主义的态度也变得更加坚决。2007年1月12日,中国以不应干涉缅甸内政为由,在安理会否决了美国和英国提出的有关缅甸问题的决议草案。缅甸是中国的邻国,中国有理由担心国际干涉行为导致缅甸陷入动乱并祸及中国西南边疆地区。2008年7月11日,中国以反对干涉内政为由,否决了美国和英国提出的关于津巴布韦问题的决议草案。2011年3月17日,英国、法国和美国等国以保护利比亚平民为由,在安理会共同提交了在利比亚设立“禁飞区”的决议草案。<sup>①</sup>中国投了弃权票。然而,随后以部分北约国家为首的国际干涉势力滥用安理会第1973号决议授权,对利比亚发动空袭,加剧了利比亚国内危机。中国在利比亚的投资和工程合同等利益遭受重大损失,被迫开展大规模撤侨行动。卡扎非政权倒台后,利比亚陷入无政府状态,引发难民危机和武器扩散,严重影响地区和平与安全。利比亚战争后该国的安全态势坚定了中国反对不负责任的国际干涉行为的决心。从2011年至2012年,中国在两年时间里3次动用否决权,反对美、英等国提出的关于叙利亚问题的决议草案。

总之,中国在和平崛起的过程中逐渐积极支持维和行动并接受相关规范,更加深入地融入国际社会。然而,一个国家在国际社会中的社会化过程不可能是单向的,在接受国际规范的同时,也必然反过来对国际制度体系产生影响。中国这样的崛起大国尤其如此。在一定的历史节点,中国的国家身份将发生改变,在继续积极接受维和规范的同时,对维和事务的影响也必然逐渐凸显。

## 引领者的维和外交 (2013年以来)

作为一个正在崛起的大国,中国的国家身份一方面在不断融入国际社会的过程中被塑造,另一方面也受到基于国家实力等因素变化而对国家身份进行主动定位的政治意愿的影响。据此,以2012年11月召开的中国共产党第十八次全国代表大会选出以习近平为核心的第五代领导集体为历史节点,中国在国际制度体系中的国家身份开始从融入者转变为引领者。

---

<sup>①</sup> Security Council Resolution 1973, UN doc., S/Res/1973, 17 March 2011.

关于国家实力的认识有两种角度：一种是从综合的角度考虑多个变量，以图得到翔实、准确的理解；<sup>①</sup> 另一种是将某个单一要素，比如经济实力、税收、电力或者军事能力作为分析的核心变量以求简约。<sup>②</sup> 本文则从以国内生产总值为衡量的经济实力来评价国家实力。2010年中国的国内生产总值跃居世界第二位，之后不断缩小与美国之间的差距，到2013年首次超过美国的一半。经济实力显著提升意味着国家有充裕的资源参与国际事务，进而促进国际地位的提高。当然，国家实力仅仅是国家身份再定义的基础。只有当国家对此有了正确认识并调整参与国际事务的战略，国家身份才会发生实质性的变化。比如，早在20世纪初，美国的国内生产总值就已经超过英国位居世界第一，但是由于国内“孤立主义”势力阻挠，美国选择了置身于战后的凡尔赛体系之外，国家身份并没有发生明显变化。

随着以习近平为核心的中国新一代领导集体上台执政，中国立足对国家实力和国际形势的判断，对国家身份的认识发生了明显改变。2012年11月29日，习近平在国家博物馆参观“复兴之路”展览时，阐释了实现中华民族伟大复兴之“中国梦”的概念。<sup>③</sup> “中国梦”的提出显示了新一代领导集体处理国内和国际事务时的自信。此后，习近平在多个重要场合发表讲话，表达了中国深度参与全球治理的政治意愿。2014年3月，习近平在德国柏林发表演讲时，提出并阐释了“中国方案”的概念。习近平表示，中国将从世界和平与发展的大义出发，贡献处理当代国际关系的中国智慧，为人类社会应对21世纪的各种挑战做出自己的贡献。<sup>④</sup> 2015年10月12日，习近平主持中央政治局第27次集体学习时指出，要推动全球治理体制朝着更加公正合理方向

---

① 参见 [美国] 汉斯·摩根索：《国家间的政治：为权力与和平而斗争》，杨歧鸣等译，商务印书馆，1993年版，第151~197页；Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Oxford: Basil Blackwell, 1990, p. 131; Gregory F. Treverton and Seth G. Jones, “Measuring National Power”, Santa Monica: Rand Corporation, 2005.

② Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Random House, 1987; A. F. K. Organski, *The War Ledger*, Chicago: University of Chicago Press, 1981; Inis L. Claude, *Power and International Relations*, New York: Random House, 1962; Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1968.

③ 《习近平：实现中华民族伟大复兴就是近代最伟大的中国梦》，载中国广播网：[http://china.cnr.cn/yaowen/201211/t20121130\\_5111448849.shtml](http://china.cnr.cn/yaowen/201211/t20121130_5111448849.shtml), 2019-05-18。

④ 习近平：《历史是最好老师，给每一个国家未来的发展提供启示》，载新华网：[http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/29/c\\_1110007614.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-03/29/c_1110007614.htm), 2019-05-16。

发展,为中国和平发展和世界和平创造更加有利的条件。<sup>①</sup>2016年9月27日,在中央政治局第35次集体学习会上,习近平指出,要提高中国参与全球治理的能力,着力增强规则制定和议程设置等方面的能力。<sup>②</sup>上述政治话语则表明,中国的国家身份定位开始从“参与者”蜕变为“引领者”。<sup>③</sup>作为“引领者”,中国维和外交的利益和行为都发生了相应改变,这主要体现在政治支持、经费和人员贡献,以及规范供应三方面。

### (一)“引领者”的政治支持

在政治上,中国开始更加积极地支持维和行动。习近平于2015年9月28日在纽约参加联合国峰会期间宣布支持联合国改进和加强维和行动的六项承诺<sup>④</sup>,对于急需支持的联合国来说具有重大的政治意义。西方国家从20世纪90年代中期开始失去派人参加维和行动的政治兴趣。进入21世纪后,随着联合国维和任务日趋繁重,维和资源的需求急剧增加,包括中国在内的一些发展中国家成了参加维和行动的主力。中国在出兵/警数量排名长期位居前列的情况下,加大对联合国维和事务支持的力度,起到了示范带头作用。比如,在中国的引领下,新的维和待命机制得以顺利建立。尽管早在2000年的《卜拉希米报告》就提出了建立维和待命机制,但是之后十多年里具体的落实工作进展缓慢。2015年,《联合国和平行动问题高级别小组报告》提出建立新

<sup>①</sup> 《习近平:推动全球治理体制更加公正更加合理》,载新华网:[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c\\_1116812159.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm), 2019-05-16。

<sup>②</sup> 《习近平:加强合作推动全球治理体系变革,共同促进人类和平与发展崇高事业》,载新华网:[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c\\_1119641652.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm), 2019-05-16。

<sup>③</sup> 《2015:习近平以中国理念和实践引领全球治理新格局》,载国际在线:<http://big5.cri.cn>, 2019-05-12;《【中国@2016】从“参与者”到“引领者”——2016中国的全球治理之路》,载国际在线:<http://news.cri.cn/20161229/a823fb67-366c-8b68-31b4-f4069a10436e.html>, 2019-05-16。

<sup>④</sup> 具体内容是:第一,中国将加入新的联合国维和能力待命机制,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;第二,中国将积极考虑,应联合国要求,派更多工程、运输、医疗人员参加联合国维和行动;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,包括提供培训和器材;第四,今后五年向非盟提供总额为1亿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,向联合国在非洲的维和行动部署首支直升机分队;第六,中国将设立为期10年、总额为10亿美元的“中国-联合国和平与发展基金”,并将其部分资金用于支持联合国维和行动。习近平:《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体:在第70届联合国大会一般性辩论时的讲话》,[http://www.gmw.cn/sixing/2015-09/content\\_17208042.htm](http://www.gmw.cn/sixing/2015-09/content_17208042.htm), 2019-05-09; Xi Jinping, “China Is Here for Peace,” [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/topics\\_665678/xjpdmgjxgsfbwbcxhlgcl70zxnlfh/t1302562.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdmgjxgsfbwbcxhlgcl70zxnlfh/t1302562.shtml), 2019-05-07。

的维和待命机制后，<sup>①</sup> 中国率先以实际行动表示支持，提出组建常备成建制维和警队并建设规模庞大的维和待命部队。中国的做法得到许多会员国的响应。以新的维和警察待命机制为例，截至 2019 年 5 月已经有 32 个国家参加。<sup>②</sup>

中国以“引领者”的姿态从政治上支持维和事务，还表现在对多边主义制度体系的大力支持方面。特别是自 2017 年初特朗普就任美国总统以来，单边主义和保护主义的势头持续上升，国际多边主义秩序和全球治理体制遭到挑战。对此，中国则高调宣布支持和践行多边主义，坚持联合国是多边主义的旗帜，主张以联合国为中心的国际多边架构是国际合作的主要平台。<sup>③</sup> 中国支持多边主义的坚定态度，是当前和今后在联合国维和事务中发挥“引领者”作用的政治保障。

## （二）“引领者”的财力和人力支持

维和事务的实施需要有充裕的经费和人力资源作为保障，但长期以来联合国一直饱受资金、人员短缺之困。自 2013 年以来，中国进一步加大了在这两方面对联合国维和的支持力度，在众多会员国特别是大国中起到了表率作用。如图 1 所示，近些年大多数安理会出资国承担的维和经费占比逐年减少，而中国的比额却在逐年快速增长。实际上，2019 年中国承担的维和经费超过了英国、法国和俄罗斯 3 个常任理事国之和。并且，有的国家经常以各种理由拖欠应缴费用，而中国则总是能够及时、足额缴纳。<sup>④</sup>

中国还以间接的方式出资支持维和行动。习近平主席承诺的中国 - 联合国和平与发展基金于 2016 年 6 月签署设立，下设两个子基金，其一是“秘书长和平与安全基金”。这个由联合国秘书长办公室托管的子基金每年得到的资金多达数千万美元，对于在经费上捉襟见肘的联合国维和事务官僚部门来说可谓雪中送炭。有了该子基金的支持，这些官僚部门就可以开展很多具体的工作，包括政策评估、理念讨论、行动指南和培训课程开发以及人员培训等等。2017 年，该子基金全额资助了联合国秘书长任命的专家小组对和平行动

---

① United Nations, “Report of High - Level Independent Panel on Peace Operations on Uniting Our Strength for Peace: Politics, Partnership and People”, A/70/95, S/2015/466, pp. 63 - 68, 2019 - 05 - 16.

② 该数据源于笔者 2019 年 5 月 9 日在北京对联合国和平行动部警察司官员的访谈。

③ 杨洁篪：《倡导国际合作，维护多边主义，推动构建人类命运共同体》，载《国际问题研究》2019 年第 2 期，第 1 页。

④ 此观点源于笔者 2019 年 3 月 5 日在纽约对联合国官员和中国外交官的采访。



中的安全管理工作进行审查。<sup>①</sup> 2018年,中国政府资助了第二届联合国警长峰会,目前正在与联合国方面就支持将于2020年举办的第三届峰会进行协商。

中国还出资支持联合国的维和伙伴。进入21世纪以来,非洲开始成为联合国维和行动的重地。联合国等国际机构非常重视非盟在非洲维和事务中的作用,但由于经费短缺等原因,非盟的维和能力建设工作进展缓慢,在非洲的东、南、西、北、中5个地区各建设一支快速反应旅的计划一直未能顺利实施。<sup>②</sup> 中国于2015年承诺向非盟提供总额为1亿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,连同中国通过其他形式给予非盟及其成员国的维和能力建设的援助,必然有助于提升非洲本土区域组织和次区域组织分担联合国维和负担的能力。

作为“引领者”,中国继续向维和行动贡献大量维和人员。如图2所示,尽管与高峰时期相比,2015年以后中国派出维和人员的数量有所回落,但在过去几年里仍然保持在2000人以上,在安理会常任理事国中遥遥领先。并且,中国在继续派出保障部队的同时,开始派出安全部队。2013年12月,中国向联合国马里稳定特派团派出一支170人的警卫分队,这是中国首次向联合国维和行动派出安全部队。2015年初,中国向联合国南苏丹特派团派出了一个700人的加强步兵营,首次将派出维和部队的建制从连级提升到营级。2016年10月,中国向非盟—联合国达尔富尔混合行动派出4架多用途直升机和140名陆军航空兵。至此,中国成了当前少数几个派出维和人员种类最齐全的出兵/警国之一。

后冷战时代维和行动中的安全部队在一般情况下只携带轻型武器,主要职责是为维和行动维护一个安全的大环境,在自卫和捍卫任务授权时可以使用武力。中国向宗教极端主义一度肆虐的马里和内战不休的南苏丹派出维和安全部队,体现了新时期中国在维和行动武力使用问题上的务实态度。2016年6月1日,宗教极端分子袭击了位于马里北部的联合国营地,造成中国维和警卫分队1名官兵牺牲,另有4人受伤;7月10日,南苏丹政府军与反对派武装在联合国南苏丹特派团总部营地外交火时,一发炮弹击中中国维和步

---

<sup>①</sup> Carlos Alberto dos Santos Cruz, William R. Phillips and Salvator Cusimano, “Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business”, [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving\\_security\\_of\\_united\\_nations\\_peacekeepers\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf), 2019-05-17.

<sup>②</sup> 此观点源于笔者2018年12月8日在南苏丹朱巴对联合国官员和非洲外交官的访谈。

兵营的巡逻车，造成2名官兵牺牲，另有5人受伤。但是，这两起重大伤亡事件并没有动摇中国继续积极派人参加维和行动的决心。

在派遣维和人员的同时，中国还大力帮助其他会员国培训维和人员。一国的军人和警察到国外特殊的环境中执行维和任务，从事的工作与他们国内的工作有很大的不同，需要具备相关的行动能力，并遵循一套特殊的规范。因此，联合国要求出兵/警国对维和人员进行培训。然而，一些出兵/警国并没有足够的培训能力。据此，联合国总部官员指出，大部分维和人员接受的派遣前培训都没有达到联合国的要求，甚至有的根本就没有接受任何培训。<sup>①</sup>如前所述，习近平主席在2015年联合国峰会上承诺用5年时间为其他国家培训2000名维和人员。到2019年5月，中国已经完成了大部分培训任务。中国在严格按照联合国的要求大力培训自己的维和人员的同时，积极向其他出兵/警国提供培训援助，这是对联合国维和培训工作“引领者”式的支持。

### （三）“引领者”的规范供应

更能体现新时期中国在联合国维和事务中身份变化的，是中国在维和规范体系中的身份变化。如前文所述，自20世纪80年代以后的30多年里，中国在国际制度体系中是融入者，在维和事务中主要是规范的接受者（Norm Taker）。学术界在这一时期的重要关注点是中国在联合国维和事务中的社会化进程：即中国为什么接受或者不接受维和规范，尤其是那些突破了传统的国家主权和不干涉原则的后威斯特伐利亚规范。正如渥太华大学克里斯托夫·齐歇尔（Christoph Zürcher）教授所言，许多西方学者和机构都期望以此了解中国在全球舞台上的真实意图。<sup>②</sup>

新时期中国作为全球治理的“引领者”，继续支持联合国行动并与时俱进地接受维和规范。最近几年，平民保护（Protection of Civilians）成为一些维和行动的重要任务。联合国在马里和中非共和国等国实施的维和行动，其重要内容是执行平民保护任务。中国参与了这些维和行动，以实际行动践行了平民保护的规范。然而，作为参与维和事务的“引领者”，中国与国际上其他力量在维和舞台上的社会化互动已不再是仅仅接受规范，而是开始主动供应规范，或者说为维和行动提供“中国方案”。新时期中国为联合国维和行动供应规范表现在战略和行动两个层面。

<sup>①</sup> 此观点源于2019年3月7日笔者在纽约对联合国和平行动部官员的访谈。

<sup>②</sup> Christoph Zürcher, *30 Years of Chinese Peacekeeping*, *CIPS Report*, January 2019, p. 15.

中国在战略层面为维和行动供应的规范是“发展和平”。<sup>①</sup>正如亨利·基辛格(Henry Kissinger)指出,近代以来建立的国际体制是以英、美制度为基础的。<sup>②</sup>后冷战时代的多层面维和行动,践行的是西方世界宣扬的自由理想主义价值理念,传播的是一个称作“自由和平”的规范。“自由和平”包含了一个封闭式的假设:只有通过政治和市场的自由化才可以实现自我维系的和平(Self-sustaining Peace)。“自由和平”的具体操作方法是:在政治上倡导普选式民主,在经济上推行新自由主义市场模式。<sup>③</sup>在“自由和平”的影响下,许多维和行动特派团的任务重心都落到了从制度层面建立韦伯式的现代国家。<sup>④</sup>然而,西式民主并非冲突后国家重建的灵丹妙药;相反,激进地推行政治和经济自由化会加剧社会紧张,并不利于建立稳定的和平。<sup>⑤</sup>一些学者由此指出,“自由和平”造就的是“虚幻的和平”(Virtual Peace)。<sup>⑥</sup>

中国的和平崛起呈现了一套不同于西方的国家现代化实践。这些实践上升为一个可以称作“发展和平”的规范在国际上传播。<sup>⑦</sup>“发展和平”包含一个开放式的假设:在保持国内政治和社会稳定的前提下,无论一国实行什么样的政治和经济制度,只要能够以经济建设为中心,解决好发展问题,都有利于实现和平,即以发展促和平。“发展和平”并不是替代“自由和平”的

① 何银:《发展和平:联合国维和建和中的中国方案》,载《国际政治研究》2017年第4期,第10~32页。

② [美国]亨利·基辛格:《论中国》,胡利平等译,中信出版社,2012年版,第39页。

③ Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

④ Benjamin Reilly, "Elections in Post-Conflict Society", in Edward Newman and Roland Rich, eds., *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideas and Reality*, Tokyo: United Nations Press, 2006, p. 11; Oliver P. Richmond and Jason Franks, *Liberal Peace Transitions: Between Statebuilding and Peacebuilding*, p. 1.

⑤ Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. ix.

⑥ 有关“自由和平”批判的文献, see Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004; Tobias Denskus, "Peacebuilding Does Not Build Peace," *Development in Practice*, Vol. 17, No. 4/5, Aug. 2007, pp. 656-662; Mohamed Salih, "A Critique of the Political Economy of the Liberal Peace: Elements of an African Experience," in Edward Newman, et al., *Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009, pp. 133-158; Oliver P. Richmond and Jason Franks, *Liberal Peace Transitions: Between Statebuilding and Peacebuilding*; Roger Mac Ginty and Oliver Richmond, *The Liberal Peace and Post-War Reconstruction: Myth or Reality?* London: Routledge, 2009; Susanna Campbell, et al., *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding*, 2011, London: Zed Books.

⑦ 何银:《发展和平:联合国维和建和中的中国方案》,第10~32页。

方案，而仅仅是为陷入困境的维和行动提供了一种参考方案。中国的和平崛起发生在现有的国际制度秩序之中，“发展和平”并不反对“自由和平”所承载的自由与民主精神，反对的仅仅是从“西方中心主义”出发的“终结论”式的排他性制度霸权。

尽管“发展和平”还没有进入维和行动的制度设计，但是已经随着中国日益增长的国际政治和经济活动在国际上的传播，对维和行动的理念和实践产生了影响。“发展和平”重视基础设施建设，主张避免无谓的政治纷争造成资源浪费。中国长期以来坚持为维和行动贡献保障部队，在为维和特派团提供优质服务的同时，为东道国基础设施和生活环境改善做出了贡献。2014年，中国石油天然气集团有限公司（中国石油）南苏丹分公司高效地援建完成朱巴平民保护营，为南苏丹的和平做出贡献。<sup>①</sup> 特别是中国维和力量在艰苦卓绝的环境中执行任务时展现出的“中国速度”，与官僚主义严重、效率低下的维和行动运行模式形成了鲜明对比。而在更广范围的对外援助和国际经济活动中，中国的发展经验被广泛关注，“发展和平”在潜移默化中得到传播，为一些冲突后国家建设可持续和平做出贡献。<sup>②</sup>

在行动层面为维和行动供应的规范，是指中国维和部队及警队在队伍管理、营区建设、装备管理以及行动保障等方面的先进做法和理念，被某一任务区或者整个维和行动层面推广的最佳实践。例如，中国维和警察防暴队在利比里亚实践的装备核查标准被联合国利比里亚特派团在全任务区推广，并得到维和行动部警察司的认可，“以信息驱动的维和警务”得到维和行动部的关注。<sup>③</sup> 尽管宣介中国维和经验的努力还有待加强，但最为值得期待的，是成为维和事务“引领者”的中国已经有了充分的信心和意识与他方交流分享维和经验，并开始积极推动具有中国特色的做法上升为联合国的标准或规范。

## 新时期中国维和外交的挑战及其应对

2013年以后中国的维和外交进入了一个新时期。然而，迄今中国在维和事务中的引领行为主要局限于政治态度、人力和物力贡献及有限的规范供应，

---

① 此信息源于笔者2018年12月在南苏丹调研时对中国石油南苏丹分公司人员的访谈。

② 何银：《规范竞争：以建设和平为例》，载《世界经济与政治》2014年第5期，第105~121页。

③ 此信息源于笔者2015年和2018年在廊坊、南宁对中国赴利比里亚维和警察防暴队的访谈。

并非只是维和事务的所有领域，而物质资源贡献并不能确保中国在维和行动中有效地发挥引领作用并实现国家利益。在参与维和议程设置和理念探讨上，中国展现出的引领能力还不明显。一些国内和国际因素制约了中国在维和事务中发挥引领作用，是当前和今后一个时期中国的维和外交需认真应对的挑战。

### （一）国内层面

中国的维和外交来自国内的挑战主要有三方面。第一，中国有关维和工作相关的制度机制建设还有待加强。尽管中国已经有了发挥核心会员国作用、在维和事务中担当“引领者”角色的政治意愿，但是由于还没有建立起配套的制度机制，导致维和工作在投入和收益上出现了严重不平衡<sup>①</sup>，由此建议由主管外事工作的国务院领导挂帅，成立由外交部、国防部、公安部、人力资源和社会保障部以及国际发展合作署等部门参加的国家维和工作领导小组，加强顶层设计，统筹、协调各相关部门的工作。国家维和工作领导小组应当对国家维和外交政策、维和人员派遣、民事岗位竞聘、国际合作、人才培养及学术研究等方面的工作进行宏观指导。各相关部门共同参与，打破长期以来各部门各自为战的局面，通过整合资源、统筹安排和科学决策，更有效地落实新时期国家的外交战略，最大限度地实现在维和事务中的国家利益。

第二，维和工作相关的观念和知识体系薄弱。联合国维和机制的核心是制度和规则，在世界政治话语中表现为一个观念和知识体系。长期以来，西方的价值理念和知识生产在这个体系中占据了主导地位，其中一个重要原因是它们有强大的学术研究能力和话语能力。维和行动受到国际安全形势和全球安全治理议程变化的影响，而地区或国家安全形势发展变化非常快，需要研究人员长期持续的关注才可能把握住前沿的研究问题；加之，维和问题的实践性很强，要提供具有一定深度和价值的研究成果，往往需要研究者有亲身实践经验或者深入实地开展调研，以及通过学术交流开阔研究视野。西方国家有许多研究机构和智库都长期开展与维和相关的研究。由于在资金、话语平台和人脉网络等方面占有优势，西方国家的学者更容易深入开展研究，确保了相关成果处于国际领先的水平。他们的研究成果更容易被联合国维和事务决策部门作为参考，提出的概念更有可能发展成为影响维和实践的理念。

---

<sup>①</sup> 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40~62页。

最终的结果是，西方国家在维和行动议程设置和规则制订中占据了主导地位。

中国还没有建立起成熟的维和学术研究机制，维和研究主要依靠少数学者的学术自觉。由于长期坚持该领域研究的学者数量稀少且分散在全国各地，中国的维和学术氛围淡薄，研究网络机制建设滞后，研究的深度和广度与西方国家都存在巨大差距。加之，学界与政策部门之间的沟通渠道还不够畅通，维和学术研究难以有效地为国家维和外交决策提供咨询参考，相关学者也很少有机会走出去参与联合国维和事务的政策咨询。比如，2015年“中国—联合国和平与发展基金”全额资助了联合国专家组对和平行动中的安全管理工作进行审查，这本应是中国维和研究学术界深度参与联合国维和问题咨询事务的一次锻炼机会。但遗憾的是，中国既没有派人参加这个专家组，也没有要求该机构来中国调研。该专家组去了美国、德国和南非等国家调研，最后完成了名为《改善联合国维和人员的安全：改变行事方法势在必行》的报告（《克鲁兹小组报告》），建议通过主动出击和预防式打击消除对维和人员的安全威胁。这样的政策建议不但与中国长期以来坚持的外交原则相悖，而且可能将维和行动引向更加强势的模式，让包括中国军、警维和人员在内的各国维和人员承受更大的安全风险。

中国要成为维和事务中真正意义上的“引领者”，还需要加强相关观念和知识体系建设，加大政策和资金投入支持维和学术研究，打通并拓展政策界与学术界之间的沟通渠道，确保维和相关的外交决策、人员培训以及行动实践等能够得到有力的智力支持。中国应积极向联合国官僚机构中的政策研究部门推荐国际职员，并拿出资金在这些部门设置指定国籍的岗位。为此，中国需要建立起专业、公正的举荐机制，确保入选的人员能够胜任工作，进而切实提升中国在联合国维和政策部门的影响力。此外，中国还需要大力支持中方研究机构和智库与联合国维和事务官僚机构建立起合作关系，派学者到维和研究领域知名的国际研究机构和智库访问交流，以及到维和行动任务区开展实地调研，提升中国在维和学术研究上的水平。此外，中国政府相关部门还要支持维和学术界积极参与联合国维和事务咨询活动，提升中国在相关政策和规则制定方面的话语权。在外交层面，中国应当积极地为国内的维和研究学术界参与联合国的各种专家组争取机会。

第三，人才缺乏也是新时期维和外交的一大障碍。中国要以“引领者”的身份深度参与维和事务，就需要有各个领域的专家型人才。比如，参与维和政策咨询，就需要既懂维和相关的理论、政策和实践，又能够在联合国政策咨询和报告撰写中担任“笔杆子”（Pen Holder）的人才。王学贤大使2015

年参加了“联合国和平行动问题高级别专家小组”就是很好的例子。此外，中国选派人员要在维和行动中担任高级指挥官，就需要既有丰富的行动经验，又有领导能力和国际视野的人才。实际上，中国政府已经认识到了这方面的问题。2016年9月27日，在中央政治局第35次集体学习会上，习近平主席就指出：要加强全球治理人才队伍建设，突破人才瓶颈，做好人才储备，为中国参与全球治理提供有力人才支撑。<sup>①</sup> 中国政府相关部门需要开展深入调研，并拿出更加得力的措施，落实中央的战略决策。

最近几年，我们已经采取了一系列政策措施推动国际组织人才建设。比如，教育部、人力资源和社会保障部以及国家留学基金委等，都鼓励支持高校培养并推荐学生到国际组织实习。以国家留学基金委为例，2018年设立了500个专门针对国际组织人才培养的资助名额。<sup>②</sup> 中国联合国协会通过主办模拟联合国和国际公务员培训班等活动，在国内的国际组织人才培养方面起到“引领者”的作用。此外，北京大学、北京外国语大学、浙江大学和西北工业大学等高校率先开设了国际组织人才教育专业。这些工作都有利于国家的全球治理人才建设。然而，要改善参与维和事务急需的人才特别是中高级专家型人才短缺的状况，还需要从中国的实际情况出发并借鉴国外的经验，从两个方面着手开展工作：一是在高等教育中建设维和相关的学科，夯实维和领域人才培养的基础。目前中国高校在和平学以及和平与冲突研究等学科领域的建设还处于起步阶段，远远落后于西方国家甚至其他一些发展中国家。我们可以在国家安全学学科之下，通过扶持建设国际安全学学科关照维和和相关学科的建设。中国维和警察培训中心依托中国人民警察大学开展维和学硕士研究生教育，就是很好的尝试。二是改革人才选拔和举荐制度，充分使用好现有的人才储备，确保优秀的人才能够为国家深度参与联合国维和事务所用。

## （二）国际层面

在国际政治的现实面前，中国在维和事务中发挥“引领”作用的努力面临诸多挑战。第一，国际上一些国家不愿意看到中国的“引领”，在很大程度上缘于对中国和平崛起的担忧甚至恐惧。在不断和平崛起的过程中，中国因

---

<sup>①</sup> 《习近平：加强合作推动全球治理体系变革 共同促进人类和平与发展崇高事业》，载新华网：[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c\\_1119641652.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-09/28/c_1119641652.htm)，2019-05-20。

<sup>②</sup> 国家留学基金委：《2019年国家留学基金资助出国留学人员选派简章》，载国家留学网：<https://www.csc.edu.cn/article/1474>，2019-05-20。

国家身份的变化而更加积极、广泛和深入地参与维和事务，力所能及地承担全球安全治理责任，与世界分享和平发展的红利。中国的“引领”行为必然推动业已陷入困境的维和机制从制度安排到行动实践的各个层面都发生渐进的变革。然而，长期以来联合国事务一直深受西方政治制度和价值理念的影响，是西方主导的国际制度体系的重要组成部分。在西方的一些人看来，非西方国家在维和事务上的积极行为，都可能对西方制度霸权构成所谓的“挑战”。普林斯顿大学教授约翰·伊肯伯里（John Ikenberry）提出，美国等西方国家可以接受一个崛起的中国在物质实力方面超过美国，但是决不能容忍中国推翻现有由西方主导的自由主义国际制度体系。<sup>①</sup>

西方在维和事务上的制度霸权最直接的表现是话语权优势。无论是在安理会常任理事国席位数量上，还是从联合国总部到维和行动任务区各级官僚机构中关键职位的层级和数量上，西方国家都占有绝对的优势。<sup>②</sup> 比如，美国、法国和英国分别占据了政治与建设和平事务部、和平行动部，以及人道主义事务厅的主官职位。中国要在维和事务上发挥“引领者”的作用，话语权的提升既是前提条件，也是必然结果。

西方国家并不乐见他国提升国际影响力。比如，在2019年联合国大会维和行动特委会年届会磋商中，一些西方国家的代表提出将能力作为联合国人事征聘的唯一标准，<sup>③</sup> 背后的目的显然是维护西方国家的既得利益。然而，鉴于以能力为标准的人事征聘可能受到主观因素的影响，出于公平的原则，《联合国宪章》第101条规定“于可能范围内，应充分注意地域上之普及”。<sup>④</sup> 联合国秘书处长期以来也一直在人事征聘中践行了这一精神。因此，要切实提升在联合国维和事务中的话语权，中国就必须继续敦促联合国遵守人事征聘的相关文件精神。在众多因素的影响下，中国在参与维和事务时出现了付出与得到、贡献与口碑之间的不平衡。作为联合国的核心会员国和维和事务的“引领者”，中国有权利利用在政治支持和物质贡献方面的优势，在维和事务

---

<sup>①</sup> John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, January/February 2008, pp. 23–37.

<sup>②</sup> 何银：《联合国维和事务与中国维和话语权建设》，第40~42页。

<sup>③</sup> 笔者参加了此次会议磋商，并提请与会代表注意联合国在职员选拔上的现有正式文件规定和精神，得到一些与会代表的呼应。

<sup>④</sup> 联合国：《联合国宪章》第101款，参见联合国网站：<https://www.un.org/zh/sections/un-charter/chapter-xv/indec.html>, 2019-05-21。



机构中获得足够数量和层级的职位。

此外,对中国“引领者”话语和行为的误解,也容易加深一些大国对中国的猜忌和疑虑。新时期中国开始在维和事务中发挥“引领者”作用,只是从维护国际和平的大义出发,在部分领域利用自身在政治意愿和人力物力资源上的优势发挥表率作用,促进联合国维和事务相关制度安排的变革,提高联合国维和的权威和有效性,进而提高中国在联合国维和事务平台乃至整个多边国际制度体制中的地位,并非是要取代西方的领导地位或者推翻现有的制度安排。由于中国和平崛起发端于现有的国际制度体系之中,所以无论中国和平崛起如何深入,对现有国际制度安排进行颠覆式的修正都既不现实,也不符合中国的国家利益。“中国—联合国和平与发展基金”由中方独立出资,但是在运作机制的建立上借鉴了国际规则,实现中国与联合国共商共管,<sup>①</sup>充分表明了中国是一名理性、务实的“引领者”。

## 结 论

在国际体系中,身份是决定国家对外政策行为的基本因素。国家作为国际体系中的基本单位,是一个动态的概念,其身份随着国家自身发展和国际体系的变迁而发生改变,并引起其在国际体系中的利益和行为发生变化。2013年以来的新时期中国成为联合国维和事务的“引领者”,既是中国和平崛起这一历史发展的必然,同时也是联合国维和机制乃至世界和平的福音。中国以“引领者”的姿态参与联合国维和事务,体现了和平崛起大国支持和捍卫国际多边主义制度体系的负责任态度。与一些西方国家相比,中国在深度参与维和事务上还是一个初学者。当前和今后一个时期,中国需要采取措施,应对好来自国内外的各种挑战,有效地发挥好“引领者”的作用。近些年由于安理会其他大国对维和事务热情继续消减和中国支持的不增加,国际上开始出现期望中国承担更多责任的声音。为此,中国需要对自身的能力、利益诉求和国际形势有正确的判断,在“引领”时科学决策、量力而行,避免不切实际的冒进行为和资源浪费。随着中国的进一步崛起,中国对维和事

---

<sup>①</sup> 《中国与联合国签署设立中国—联合国和平与发展基金协议》,载新华网:[http://www.xinhuanet.com/world/2016-05/07/c\\_128965151.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2016-05/07/c_128965151.htm), 2019-05-21。

务的引领将进入“深水区”：在继续大量给予人力和财力支持的同时，将越来越积极地参与维和制度变革，为维和行动贡献“中国方案”。如何更有效地为联合国维和供应规范？这是一个有待深入研究的问题。

## **China's Peacekeeping Diplomacy: An Analysis from the Perspective of National Identity**

*He Yin*

**Abstract:** China's rapid development along with the significant changes in international pattern and in international system over the past 70 years have resulted in changes of China's national identity: from a revolutionist/semi-revolutionist isolated from the West-dominated international community before the adoption of the Reform and Opening up policy at the end of 1970s, to an integrated member of the international community during the period from 1980 to 2012, and a leader since 2013. Identity provides a special perspective for observing China's policy on UN peacekeeping since China's different national identities in different historic period of times define different national interests in UN peacekeeping, which subsequently lead to different patterns of peacekeeping behaviors. As a leader, China is no longer satisfied with being an unswerving political supporter as well as a top peacekeeping personnel and budget contributor; it is also a norm contributor. Some domestic and international challenges can restrict China from effectively playing the role of trendsetter in peacekeeping affairs. Measures should be taken to address these challenges. China's leadership should be based on its capabilities, national interests and international situation, and supported by sound decision-making so as to avoid premature advance and waste of resources.

**Key Words:** Global Security Governance; Peacekeeping Diplomacy; China's Role; National Identity; Leader

(责任编辑：樊小红 责任校对：安春英)