

# “发展和平”：中国参与联合国维和的实践与理论

——中国人民警察大学维和警察培训中心  
副主任何银教授<sup>①</sup> 访谈

周文星博士（南京大学区域国别研究院研究员，以下简称“周”）：何老师您好！感谢您接受《南大区域国别研究简讯》编辑部邀约。可否请您概括性地介绍一下联合国维和行动的起源？

何银教授（以下简称“何”）：20 世纪上半叶发生的两次世界大战，促使人类开始认真思考一个紧迫的全球问题：如何才能让“后世免遭今代人类两度身历惨不堪言之战祸”？为此，联合国在第二次世界大战即将散去的硝烟中成立之时，将维持和平与安全作为《联合国宪章》最重要的宗旨，但却没有明文规定可以采取何种具体措施履行这一使命。

1948 年第一次中东战争爆发后，联合国安理会通过决议设

---

<sup>①</sup> 何银，国际关系学博士，现任中国人民警察大学维和警察培训中心副主任，教授，维和学硕士研究生导师，中国联合国协会理事。长期从事维和培训、教育和研究工作。曾任联合国东帝汶任务区维和警察（2001—2002 年）、瑞典乌普萨拉大学访问学者（2006—2007 年）、哈佛大学研究员（2015 年）。主要研究国际关系理论、联合国维和行动、海外安保与领事保护。发表论文 30 多篇，出版 *China's Changing Policy on UN Peacekeeping Operations* 和《发展和平：全球安全治理中的规范竞争与共生》等著作。

立了联合国停战监督组织。这项维和行动，以及1949年南亚次大陆战争之后建立的联合国印度和巴基斯坦观察组，都只部署少量不携带武器的军事观察员，在当时仅仅是联合国管理国际冲突的临时手段。

1956年，第二次中东战争（苏伊士运河危机）爆发。安理会因英法两国否决而未能通过决议，联合国大会遂召开紧急会议并通过了一系列决议，决定成立联合国紧急部队，在埃及和以色列之间建立缓冲地带并监督停火协议实施。紧急部队派出了携带武器的维和部队，时任联合国秘书长达格·哈马舍尔德（Dag Hammarskjöld）提出了“维和三原则”，即同意、中立、非自卫不使用武力，这让当时以及之后的维和行动有了可供遵循的基本准则，为维和制度化奠定了基础。联合国维和机制的建立是人类文明的重大进步，表明人类社会开始真正意义上思考并践行集体安全观。

**周：**自第一项维和行动建立以来的76年里，联合国维和经历了怎样的发展与变化？

**何：**76年里，联合国维和的理念和方法不断发生变化，但并非总是因循进化的路径。

冷战时期，影响国际和平与安全的主要冲突是“国家间冲突”（Inter-state Conflict）。联合国在冲突双方之间部署维和部队和/或军事观察员，监督停火/停战协议实施，为冲突的政治解决赢取时间。这一时期的维和行动被称为传统维和行动，核心任务是维持和平。

冷战结束后，超级大国之间的对峙消失，安理会大国较之以前更容易达成妥协，联合国在国际冲突管理中发挥作用的空间变大。与此同时，民族、种族和宗教等身份认同问题引发的

“国家内冲突”（Intra-state Conflict），开始成为影响国际和平与安全的主要冲突。联合国主要通过维持和平（peacekeeping）的同时建设和平（peacebuilding），帮助东道国消除引发冲突的根源性问题，以建设可持久的和平。这一时期的维和行动被称为多层次维和行动，核心任务是建设和平。从维持和平到建设和平，反映了联合国维和在理念和方法上的进化。

但进入 21 世纪的第二个十年，联合国维和开始偏离进化路径，出现了退化现象。2010 年，“联合国组织刚果民主共和国特派团”（简称“联刚特派团”）更名为“联合国组织刚果民主共和国稳定特派团”（简称“联刚稳定团”），标志“稳定行动”这个北约的军事行动理念正式进入联合国维和机制。之后，联合国又先后在马里、中非、南苏丹和阿卜耶伊建立“稳定行动”性质的大型维和特派团。这类维和行动的本质是安全行动，执行的核心任务是平民保护。稳定行动型维和行动让联合国在非洲一些地方陷入“没有和平可以维持”的困境。在马里和刚果（金）等地，维和人员经常遭到恐怖分子和非法武装组织袭击，出现重大人员伤亡。联合国马里多层次综合稳定特派团（简称“马里稳定团”）从 2013 年建立至 2023 年结束的 10 年里，在各种形式的暴力袭击中牺牲的维和人员多达 174 人，是维和人员因同类原因牺牲人数最多的维和行动。

**周：**联合国维和为什么会发生退化？将何去何从？

**何：**过去十多年里联合国维和从“维持和平—建设和平”的进化路径退化到“没有和平可以维持”的困境，主要有四个原因。

一是约 2010 年以来，非洲陷入自 20 世纪 90 年代之后最动荡的局面。在原本较为稳定的北非，部分国家因“阿拉伯之春”出现内乱，利比亚更是在美西方武力干涉下发生政权更迭

并陷入长期内战。在撒哈拉以南非洲，索马里和刚果（金）等国持续多年的冲突尚未平息，马里、中非、布基纳法索、几内亚、苏丹和尼日尔等国先后发生政变并陷入内乱。南苏丹 2011 年独立后并没有迎来和平，阿卜耶伊的族群间冲突也还在继续。此外，“基地组织”和“伊斯兰国”两大国际恐怖组织竞相在非洲拓展地盘，非洲本土恐怖组织“博科圣地”不但在尼日利亚活动频繁，还向西非和几内亚湾扩散。2018 年，埃塞俄比亚通过和平协议解决了与厄立特里亚的领土争端，但很快就陷入内部冲突：从 2020 年至 2022 年的提格雷战争断断续续，“奥罗莫解放军”和“法诺”等反政府武装频频作乱。非洲这一波动荡有几个特点：一是冲突热点数量多，牵涉非洲大陆十多个国家；二是分布范围广，包括马格里布、萨赫勒地带、大湖地区和“非洲之角”等地；三是冲突形态多样，既有国家间冲突，也有国家内冲突，甚至还有国际恐怖主义作乱。

21 世纪前十年的经验表明，联合国若要在非洲冲突管理中发挥作用，往往需要国际伙伴的大力支持。然而自 2010 年以来，联合国得到的国际伙伴支持已明显减弱。一方面，非洲本土的冲突管理能力出现退化。南非、尼日利亚、埃及和埃塞俄比亚等长期在非洲安全事务中发挥主导作用的国家，因经济低迷或内乱而自顾不暇。在此背景下，非盟及非洲几个次区域组织参与地区冲突管理的意愿和能力都大不如前，因而难以大力配合联合国在非洲的维和行动。另一方面，2008 年国际金融危机后，欧洲一体化进程遭遇挫折，欧盟参与非洲冲突管理的积极性消退。没有了以非盟和欧盟为代表的国际伙伴出面分担，联合国不得不独自承担原本可以授权给区域组织的安全行动任务。

二是联合国维和的理念和议程受“平民保护”（Protection

of Civilians, PoC) 等新干涉主义理念影响。冷战结束后, 美西方在国际格局中占据绝对主导地位, 开始以人道主义为借口, 频繁地借助联合国维和机制推行干涉主义理念。20世纪90年代中期发生在卢旺达等地的大屠杀, 引发了联合国和国际社会的深刻反省, 维和机制中开始出现一些新的干涉主义概念。<sup>①</sup>1999年安理会授权在塞拉利昂建立维和行动时, 首次将“平民保护”列入维和任务。2005年联合国大会通过的《世界首脑会议成果文件》提出“保护的责任”(Responsibility to Protect, R2P) 概念, 提出当一个国家不能保护其平民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害且和平手段已经穷尽, 国际社会可以采取武力进行干预。<sup>②</sup>然而, 这却成为美西方国家此后在利比亚等地推行政权更迭的借口。不可否认, 冲突中最大的受害者往往是无辜的平民, 联合国有责任出面干预。但是, 在西方主导的国际舆论推动下, 平民保护成为国际政治中一个政治正确(Political Correctness) 的理念, 让联合国维和背负难以承受的道义负担。当冲突爆发并造成人道主义危机时, 维和行动往往被寄予不切实际的期望, 联合国不得不频繁地以保护平民为由深度介入。然而, 在冲突并没有完全平息、“没有和平可以维持”的地方开展强势干预行动, 无论愿望多么美好, 都难以避免一个残酷的现实: 既不可能完成安理会授权的任务, 也浪费了宝贵的维和资源。例如, 联合国南苏丹特派团将3/4的资源都用于保护十多个平民保护营里的二十余万人, 却不能

<sup>①</sup> Ronald Hatto, “From Peacekeeping to Peacebuilding: The Evolution of the Role of the United Nations in Peace Operations”, *International Review of the Red Cross*, No.95, 2013, p.513.

<sup>②</sup> UN General Assembly, “2005 World Summit Outcome”, UN doc.A/60/L.1, September 20, 2005, p.31.

保护平民保护营外的几百万受到冲突影响的平民。

三是安理会授权过于轻率。过去十多年来，以美国为首的西方大国参与全球多边安全合作机制的意愿减退，不愿利用自身的优势促进国际冲突和平解决。加之平民保护已经成为政治正确，即便是要在没有和平可以维持的地方开展维和行动，也没有哪一个常任理事国会轻易公开反对。在此情况下，安理会很容易为了表现出政治上的团结而轻率地通过决议，将应对一些棘手国际安全问题的包袱甩给秘书处。安理会授权开展维和行动时的轻率行为，导致列出的维和任务清单越来越长。例如，马里稳定团的任务包括从支持马里政府及各当事方落实和平协议，到保护平民和促进人权等七大方面几十项；中非稳定团的任务包括从平民保护到安全部门改革等十多个方面一百多项。<sup>①</sup>在没有和平可以维持以及平民保护等建立和平任务占用了大部分维和资源的情况下，安理会无视维和特派团的能力短板和任务区的现实，依然轻率地为维和特派团开出越来越长的任务清单，表明联合国维和在战略决策能力上也出现了退化。

四是个别大国操纵。联合国当前负责维和事务的行动部门是和平行动部，其前身是1992年成立的维和行动部。自2000年1月法国外交部派出的官员让-马里·格诺（Jean-Marie Guehenno）出任负责维和事务的副秘书长以来，法国人就一直占据该部门负责人的职位。格诺主持维和行动部工作的十年里，较好地平衡了法国的国家利益和自身作为联合国高级职员的职责。然而，政治经验丰富的法国前驻华大使苏和（Herve Ladsous）于2010年接替格诺后，法国开始更加积极地利用联

---

<sup>①</sup> UN, “MINUSMA: Mandate”, <https://minusma.unmissions.org/en/mandate>, 查阅时间：2024年1月28日。

联合国维和机制实现法国的利益。苏和主政维和行动部的5年里，联合国先后在刚果（金）、马里和中非3个法语国家开展具有强制和平特征的维和行动。这三项大型维和行动无论是在维和人员数量还是经费预算上，都占现当时所有13项维和行动的一半以上。一些西方学者指出，法国还竭力控制非洲区域和次区域组织在非洲法语国家的维和活动。<sup>①</sup>在刚果（金），法国反对南部非洲发展共同体（Southern African Development Community, SADC）独自开展维和行动，主张将该次区域组织成员国派出的维和力量整合为由联合国指挥的武装干预旅；在马里，推动联合国马里稳定特派团接管了“非洲领导的驻马里国际支助团”（African-led International Support Mission in Mali, AFISMA）的任务。2016年马里局势进一步恶化后，法国力主5个萨赫勒地带法语国家组建国际部队，在联合国马里稳定特派团框架之外执行反恐任务。过去十年来，法国为维护自己在非洲法语国家的利益，鼓动联合国强势干预这些国家的冲突，让联合国在“没有和平可以维持”的地方维持和平，这也是联合国维和发生退化的一个主要原因。

**周：**应当采取何种应对方案才能让维和行动走出当前的困境？

**何：**一是反对干涉主义和侵略行径。绝不能容忍少数会员国及其牵头的军事联盟一方面干涉甚至入侵他国制造冲突和人道主义危机，另一方面又将收拾残局的艰巨任务交给联合国并指望其能够成功。

---

<sup>①</sup> John Karlsrud, “The UN at War: Examining the Consequences of Peace-Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, DRC and Mali”, *Third World Quarterly*, Vol.36, No.1, 2015, p.50; Bruno Charbonneau, “Intervention in Mali: Building Peace between Peacekeeping and Counter-terrorism”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol.35, No.4, 2017, pp. 1-17.

二是安理会授权维和行动应更加审慎。当出现必须通过多边安全行动干涉的冲突时，应当将这样的任务授权给区域或次区域组织。在确有必要开展维和行动时，应进行充分的可行性论证并守住底线——应当有和平可以维持。

三是加快推进维和改革与创新。联合国维和应当远离“稳定行动”或者安全行动，回归政治行动的属性。应鼓励区域、次区域组织积极介入维和行动，包括授权并支持它们承担旨在建立和平的安全行动任务。从长远来看，联合国维和应当采用更加灵活的方法，例如用经济、高效的小型维和行动或者政治特派团取代成本高昂、效率低下的大型维和行动。

**周：**联合国已于2023年年底结束了在马里的维和行动，并决定于2024年年底结束在刚果（金）的维和行动，加之过去几年里还结束了在海地和苏丹达尔富尔等地的大型维和行动，这是否意味着联合国维和进入了低谷期？为什么会出现这样的情况？

**何：**联合国维和的确正在进入新一轮低谷期。实际上，因2010年以来联合国在非洲建立了几个大型多层面稳定特派团，到2015年前后，联合国维和行动及维和人员的数量都达到历史峰值，有超过11万人在16项维和行动中执行任务。但之后逐年减少，目前只有6万多名维和人员和11项维和行动。

近几年联合国不断关闭维和行动任务区，维和人员数量锐减，主要有三个原因。一是受国际格局和形势变化的影响。以美国为首的西方大国以大国竞争和地缘政治为优先，将大量安全援助资金投向乌克兰和以色列等地，对参与联合国多边安全机制的兴趣愈发减退。二是以安全行动为主导的维和模式没有希望。实践证明，强势的稳定行动并没有为东道国带来和平，

相反却成为联合国的沉重负担。在刚果（金）、马里、中非等地稳定特派团的维和人员数量都过万，每年经费预算超10亿美元。然而经过多年，这些国家的安全状况并没有得到实质性改善。三是东道国要求联合国撤出。耗资巨大的联合国维和行动经历多年却没有带来和平，让东道国失去了耐心。加之维和特派团的长期存在，对东道国的政治、经济和社会发展带来显而易见的负面影响，东道国最终要求联合国撤出维和行动。

周：您曾指出，中国是支持联合国维和行动的中坚力量。但我们也知道，中国曾一度对联合国维和持消极态度。在您看来，中国为什么会有这样的政策变化？

何：作为联合国创始会员国和安理会常任理事国，中国是联合国的核心会员国。当前，中国承担了略超过15%联合国维和经费摊款，在193个会员国中排名第二；有1800多名维和人员在8项维和行动执行任务，派出维和人员数量在120多个出兵/警国中排名第八，超过其他四个常任理事国之和。同时，中国还是派出维和人员种类最齐全的少数几个出兵/警国之一，既有包括特派团专家（又称军事观察员）、参谋军官以及包括安全部队和各种保障部队在内的维和部队，也有维和警察。<sup>①</sup>2015

<sup>①</sup> 联合国维和人员有维和军人（Military Peacekeepers）和维和警察（United Nations Police, UNPOL）两大类。维和军人也称为“蓝盔”（Blue Helmet），包括特派团专家（Expert on Mission）、参谋军官（Staff Officer）和维和部队（Troops）。维和部队包括安全部队（Infantry Troops）和保障部队（Enablers）。保障部队还细分为工程兵分队（Engineers Unit）、运输分队（Transport Unit）、排雷分队（Demining Unit）、直升机分队（Helicopters Unit）和医疗分队（Medic Unit）等。维和警察包括单警（Individual UNPOL）和成建制警队（国内称为维和警察防暴队，Formed Police Unit）。受访者从一些联合国官员处了解到，中国派出过几乎所有类型的维和人员，是派出维和人员种类最齐全的少数几个出兵/警国之一。数据来自受访者2018年12月至2019年3月在朱巴和纽约对联合国南苏丹特派团及和平行动部官员的访谈。

年9月，中国宣布了一系列支持联合国改进和加强维和行动的举措，包括设立为期10年、总额10亿美元的中国—联合国和平与发展基金，以及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和维和待命部队。<sup>①</sup> 中国的支持联合国维和事业上发挥着引领作用，是绝对的中坚力量。

纵观中华人民共和国成立以来70多年的发展史，中国对联合国维和事务的政策经历了显著变化：从坚决的反对者变成了坚定的支持者。这一现象引起了国内外学术界关注，但现有大多数研究都是基于政策分析，认为中国之所以积极支持联合国维和，主要是出于现实主义的利益考量，如获取东道国的自然资源、保护海外利益、反制“台独”势力等。<sup>②</sup> 不可否认，任何一个国家参与维和事务时，都可能考虑一些近期或远期的现实利益，中国也不例外。但是作为国际体系中崛起的大国，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的。现有的大部分研究还存在一个问题，涉嫌将国家视作一个静态的概念，认为中国永远是国际规范的接受者。<sup>③</sup> 然而，中华人民共和国成立以来，特别是自1971年重返联合国以来，中国不断融入国际社会，综合实力持续提升，加之其间国际体系和国际格局变迁，促成了中国的国

---

① 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——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》，《人民日报》2015年9月29日第2版。

② “China’s Growing Role in African Peace and Security”, *Safeworld*, January 2011, <https://www.saferworld.org.uk/downloadfile.php?filepath=downloads/pubdocs/Chinas%20Growing%20Role%20in%20African%20Peace%20and%20Security.pdf>. 查询时间：2024年2月1日。

③ Iain Johnston, *China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton: Princeton University Press, 2007；冯继承：《中国参与联合国维和行动：学习实践与身份认同》，《外交评论》（外交学院学报）2012年第1期，第59—71页。

家身份发生三次显著变化。国际关系理论的建构主义学派认为，国家在国际社会中有三项基本特征：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。<sup>①</sup>因此，应当从中国国家身份的变化，来理解中国参加联合国维和行动的行为。

从中华人民共和国成立到1979年实行改革开放之前，中国大体上是一个存在于西方主导的国际体系之外的国家，这一时期实行的是消极看待联合国维和的态度。1979年，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。但中国要实行改革开放就需要参与国际事务并融入国际社会，成为其中一员，因此中国开始参与联合国维和事务，1990年首次向联合国维和行动派出维和人员。21世纪后，中国在更加深入地融入国际社会的同时，积极参与联合国维和事务，到2009年成为安理会常任理事国中派出维和人员数量最多的国家。

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。2012年以来，中国的国家身份定位开始从“融入者”蜕变为“引领者”。作为“引领者”，中国维和外交的利益和行为都发生了相应变化。这不但体现在从政治、经费和人员等方面给予联合国维和以大力支持，还体现在观念上的引领。

一是在政治支持上的引领。特别是2015年中国宣布一系列支持联合国维和的举措，表明了中国对多边主义制度体系的大力支持，对于联合国维和机制具有重大的政治意义，并起到了

---

<sup>①</sup> 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.

示范带头作用。例如，许多国家纷纷效仿中国组建常备待命维和力量。在中国的引领下，联合国新的维和待命机制很快顺利建立。此外，中国大力支持多边主义制度体系。近年来，特别是自 2017 年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，中国多次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，坚持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>①</sup>

二是在经费和人力支持上的引领。维和事务的实施需要有充裕的经费和人力资源作为保障。长期以来，联合国维和饱受资金、人员短缺之困。近些年许多联合国会员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。特别是自 2013 年以来，中国在这两方面进一步加大了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。当前中国承担的维和经费超过英国、法国和俄罗斯 3 个安理会常任理事国之和。并且，美国等国家经常以各种理由拖欠应缴费用，而中国则始终能够及时、足额缴纳。此外，在对联合国维和的人力支持方面，中国在联合国会员国中特别是大国中起着表率作用，是排名前十位的出兵 / 警国中唯一的安理会常任理事国，派出维和人员数量超过其他四个安理会常任理事国之和。

三是在观念规范上的引领。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，20 世纪 80 年代以后的三十多年里，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。新

---

<sup>①</sup> 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》，《国际问题研究》2019 年第 2 期，第 1 页。

时期，中国开始成为维和规范的供应者，为联合国维和及全球安全治理供应“中国方案”。

周：中国为联合国维和提供了什么样的方案？

何：中国为联合国维和行动供应的方案，主要是产生于中国和平崛起实践经验的“发展和平”。<sup>①</sup>

长期以来，主导以建设和平为核心任务多层次维和行动的方案是“自由和平”。“自由和平”产生于以西欧和北美为中心的西方文明的实践经验，是西方新自由主义经济学理论和“民主和平论”政治学理论的结合。该方案主张在经济上搞自由市场经济，在政治上搞竞争型民主，其理论内核是一个关于和平路径的终结论式假设，即：只有建立起自由主义标准的政治和经济制度才能实现和平。<sup>②</sup>然而，冷战结束以来，联合国在全球各地开展的几十项以自由和平式建设和平为主要任务的多层面维和行动，鲜有成功案例，往往只是建设了“虚幻的和平”。<sup>③</sup>

全球治理的方案产生于人类文明的实践。从实践角度来看，自由和平反映的只是西方文明这一实践场域的经验，是一种具有地方特征或者个体文明特征的经验。在西方文明之外还有其他文明形态，产生于这些文明的实践经验也可以上升为在全球

---

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

② Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, New York: Cambridge University Press, 2004.

③ Oliver Richmond and Jason Franks, *Liberal Peace Transitions: Between Statebuilding and Peacebuilding*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009; Roger Mac Ginty and Oliver Richmond, *The Liberal Peace and Post-War Reconstruction: Myth or Reality?* London: Routledge, 2009; Oliver P. Richmond, *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave MacMillan, 2006; Susanna Campbell et al., eds., *A Liberal Peace?: The Problems and Practices of Peacebuilding*, London: Zed Books, 2011.

范围内传播的国际规范。

过去几十年来，在以中国为中心的儒家文明圈的泛东亚地区，一些“发展型国家”（Developmental State）<sup>①</sup>取得了瞩目的发展成就。除中国外，还有日本、韩国、新加坡和越南等。这些国家尽管在政治和经济制度上有着很大差别，但也有许多相同或相似之处。例如，都有一党长期执政的传统，都是成熟的民族国家，都有强势的政府，都重视维护政治和社会稳定，都聚焦发展经济等。中国是最典型的代表。中国和平崛起的实践经验，不但与东亚“发展型国家”享有许多共性，而且具有中国特色——具体而言是生成了一个可以称作“发展和平”的范式。发展和平包含一个关于和平路径的假设：无论实行什么样的政治制度，只要以政治和社会稳定为前提、以经济建设为中心任务，都可能实现和平。

发展和平终结了自由和平的一元叙事，证明实现和平还可以有其他路径，让联合国维和行动有了更多的选择。如果说，自由和平是在西方霸权护持下上升为全球安全治理的和平方案，那么，发展和平就是在中国和平崛起推动下上升为影响全球安全治理的和平方案。发展和平就是中国为联合国维和提供的方案。

**周：**发展和平与自由和平主要有哪些区别？

**何：**这两个和平范式主要有四方面的区别。

一是国家发展前提条件不同。发展和平以政治和社会稳定

<sup>①</sup> “发展型国家”（Developmental State）一词最早由美国学者查默斯·约翰逊（Chalmers Johnson）于1982年分析日本崛起时提出，之后被用于泛指在工业化方面起步较晚但是成绩斐然的东亚国家。参见：Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press, 1982; Meredith Woo-Cumings, ed., *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press, 1999。

为国家发展的前提，主张“稳定压倒一切”，相信只有有了稳定的国内外环境才可能持续推进国家发展。自由和平将制度变革作为国家发展的前提，主张首先对维和建和东道国“非民主”“非西方”的制度进行改造，建立起西方标准的自由民主制度和新自由主义经济制度，然后才可能谋求国家发展。也可以说，自由和平是带有价值偏见的和平范式，宣扬“善治”，但“善”是西方标准的“善”。发展和平是一种非价值导向、包容性的规范，宣扬有效治理，欢迎任何有助于和平与发展的治理规则和经验。事实上，无论是包括中国在内的东亚“发展型国家”，还是西方民主国家，都非常重视国内稳定。这些国家的繁荣和发展，也都是建立在政治和社会稳定的基础之上。例如，中华人民共和国成立后，旧社会遗留下来不少问题，部分地方盗匪横行，黄赌毒问题严重，而且在中国共产党之外，还有一些其他党派。但中国并没有像一些冲突后国家一样陷入长期社会动荡和政治纷争，而是通过有效的手段迅速剿灭匪患，扫黄禁赌，并通过具有“共识型民主”特征的政治协商制团结各民主党派，国家很快出现了稳定的局面。2006年我在瑞典乌普萨拉大学访学时，瑞典汉学家沈迈克（Michael Schoenhals）曾向我提出，新中国成立后为何能在短时间里就实现了政治和社会稳定，是一个值得深入研究的问题。

二是现代化路径不同。发展和平主张转型国家必须经济现代化先行，同时实现其他方面的渐进式现代化。自由和平主张国家制度现代化先行，认为彻底的制度民主化和西方化可以扫清国家现代化的一切障碍，是国家现代化的重中之重，经济等其他方面的现代化不过是之后会自然而然发生的。

三是国家政府作用不同。发展和平主张建立强势政府，强

调中央政府在包括宏观经济政策、国家基础设施建设和稳定就业等方面发挥积极作用，反对激进的私有化，重视公有经济在维护政治、经济和社会稳定方面的作用，主张政府在必要时通过“有形之手”积极干预市场。自由和平主张限制政府的权力和建立弱势政府，强调个人权利和公民社会建设，主张全盘私有化，反对政府干预市场。

四是传播方式不同。发展和平的传播，主要依赖学习和模仿这样基于适当性逻辑的社会化机制，行为特征是规范接受者以平等的身份主动学习。尽管中国在官方层面没有传播发展和平的议程，但并不能阻止包括冲突后国家在内的发展中国家效仿和学习中国经济、政治、社会发展的经验和做法。具有中国特色的对外援助和投资活动，也无意识地向维和行动东道国传播了发展和平。自由和平主要由西方国家或者西方主导的政府间国际组织和非政府间国际组织传授甚至强加给维和行动东道国，规范传播主要依赖强制和报偿等基于后果性逻辑的激励机制。比如，联合国多层次维和行动将支持并监督选举和开展安全部门改革等作为主要任务。西方国家援助机构、世界银行、国际货币基金组织等通过为援助设置附加条件，迫使维和行动东道国进行经济自由化改革，包括对国有企业私有化等。

**周：**维和行动东道国没有现代国家制度，自由和平帮助其建立起现代国家制度，这样不好吗？

**何：**自由和平的主要缺陷之一，是聚焦于帮助东道国建立现代民主国家制度，背离了多层次维和行动旨在消除冲突根源、建设持久和平的宗旨。通过政治和经济制度建设开展国家构建，建成仅仅是拥有政治制度和主权的新自由主义国家（也称作“韦伯式国家”，Weberian State）。从发展和平的角度看，现

代意义的国家有三个维度：一是物质意义的国家（country），包括领土、人口和经济等方面；二是政治意义的国家（state），主要是指国家的政治制度和主权；三是文化意义的国家（nation，也称作民族国家），指的是国家的历史和国民的集体身份认同。自由和平重视现代国家制度构建，却忽视了民族国家构建（nation building）。从发展和平的角度来看，民族国家构建的核心是统一国族（nation state）认同。

后冷战时代一些国家发生冲突甚至战争的主要原因之一，是存在关于民族、种族和宗教信仰等身份认同的问题。自由和平通过民主这一政治理念构建国族认同，在许多冲突后国家都是失败的。在不少接受民主化的冲突后国家，民族、种族和宗教信仰方面的认同往往高于国族认同，精英和民众参与国家事务时，往往首先认同民族、部落、宗教或者政党，而不是国族这一集体身份。而从发展和平看来，构建国族认同是维持国家稳定的必要条件之一。中国是东亚“发展型国家”中民族最多的国家，有 56 个民族。从中国自身经验来看，“中华民族”这一集体身份认同将 56 个民族凝聚起来，成为中国和平崛起所需国内稳定局面的重要前提条件。在经历了 1994 年胡图族针对图西族的种族大屠杀之后，卢旺达在保罗·卡加梅（Paul Kagame）总统领导下，通过立法和行政等强硬手段消除了胡图、图西之间的民族分野，构建统一的国民身份认同，卢旺达走上了和平之路，成为非洲最安全的国家之一。

**周：**许多维和行动东道国都接受自由和平倡导的民主精神并举行选举，但为什么仍然难以实现持久和平呢？

**何：**这并不是民主的错，民主是个好东西。但是在世界政治的现实中，民主有多种形态和方式，并不简单地等同于西方

民主。从发展和平的角度来看，冲突后国家百废待兴，特别需要通过各种方法建立并维护稳定的政治和社会环境，以便利用有限资源高效地建设和平。然而，自由和平倡导喧嚣的多党制竞争型民主或多数民主，强调个体差异而非集体共识，难以统一国民的思想和行动，不能维持基本的政治和社会稳定。而且，自由民主迷信通过直接的多数票决选举总统，这种就连西方国家自己都忌讳的简单粗暴的选举方式，为毫无治国理政经验的大众政客攫取国家权力提供了可乘之机，选出的是歌星、球星、影星、商人，让百废待兴急需多快好省谋和平搞发展的冲突后国家的形势雪上加霜。所以不难理解，一些维和行动东道国尽管实行民主制度，经历多轮大选，但仍然没有走上可持续和平发展的道路。

发展和平也倡导民主精神。但与自由和平所倡导的竞争型民主或多数民主不同的是，发展和平倡导共识型民主。共识型民主强调民主的包容性、妥协性和协商性，淡化对抗性和冲突性，这与发展和平倡导政治共识、维护政治和社会稳定的精神相一致。中华人民共和国自成立以来，一直实行一党执政、多党参与的多党合作制和政治协商制，是共识型民主的典范。发展和平所倡导的共识民主精神有利于冲突后国家解决国民的身份冲突，构建国族认同，确保有治国理政能力的人士担任国家领导人职位，为建设和平奠定稳定的政治和社会基础。

**周：**自由和平主导下的联合国维和行动，有典型的失败案例吗？

**何：**最典型的案例莫过于海地。海地是1492年哥伦布发现美洲时最早到达的地方，该国早在1804年就通过革命摆脱殖民统治，成为独立国家，但目前却是美洲唯一最不发达的国家。

联合国自 1993 年开始参与海地国内冲突管理 30 多年以来，几乎没有间断地先后建立了以建设和平为核心任务的 6 项维和行动，但如今这个国家不但没有走向和平，情况反而日渐恶化。首都太子港等主要城市贫民窟成片，绑架和毒品犯罪肆虐，全国 80% 的人口生活在贫困线以下，许多民众靠吃泥饼充饥。<sup>①</sup>

海地之所以沦落到如今的境地，与联合国和西方长期极力在海地传播自由和平脱不了干系。海地在政治上实行民主制，人口只有 1200 万人，但却有 100 多个政党，定期举行大选；鼓励公民社会发展，号称“非政府组织共和国”。按照人均数算，海地是世界上非政府组织数量第二多的国家，仅次于印度。但若是考虑印度的非政府组织以本土的居多，那么海地可能是人均外国非政府组织最多的国家。<sup>②</sup>海地在经济上实行新自由主义市场经济。美国等西方国家及其主导的世界银行、国际货币基金组织等国际金融机构以提供经济援助为诱饵，迫使海地进行彻底的经济自由化，包括对国有资产进行私有化、取消对大米等农产品的补贴、降低关税等。以关税为例。早在 20 世纪 70 年代初，海地的关税还高达 28%，但到 2002 年就已经降到了 2.9%，成为拉美地区最开放的市场之一。<sup>③</sup>

然而，自由和平并没有为海地带来和平。多党制大选往往引发政治暴力，并让毫无政治经验的人仅凭承诺改革、惩治腐

---

① Rory Carroll, “Haiti: Mud Cakes Become Staple Diet as Cost of Food Soars beyond A Family’s Reach”, *The Guardian*, 29 July, 2008.

② Justin Podur, *Haiti’s New Dictatorship: The Coup, the Earthquake and the UN Occupation*, London: Pluto Press, 2012, p. 29.

③ Amelie Gauthier and Madalena Moita, “Vulnerability and Causes of Fragility in Haiti”, *FRIDE Project Report*, March 2010, [http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/262/2010/03/IP\\_Haiti\\_final\\_ENG\\_Mar10.pdf](http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/262/2010/03/IP_Haiti_final_ENG_Mar10.pdf). 查询时间：2024 年 2 月 1 日。

败的口号就能成为总统。2010年，流行歌星米歇尔·马尔泰利当选总统，但他执政五年并无什么建树。接替马尔泰利的是同样毫无政治经验的香蕉商人若弗内尔·莫伊兹。2021年，外国雇佣军潜入太子港将莫伊兹总统刺杀。自由和平倡导者们津津乐道的强大的非政府组织也为海地带来灾难。2010年太子港发生7.9级大地震，导致约30万人死亡。与中国政府主导、发动民众参与的2008年汶川大地震震后重建不同的是，海地的震后重建由获得大量救援资金的各色非政府组织主导，被边缘化的海地政府仅仅获得了不到1%的援助资金。在此背景下，当外国承包公司使用昂贵的大型机械缓慢地清理街头瓦砾时，100多万赤贫的海地人在一旁观看。震后一年，太子港街头的地震瓦砾仅仅被清除了约10%。<sup>①</sup>试想，如果按照发展和平的思路，像2008年中国汶川大地震之后四川的地震灾区搞灾后重建那样，海地由政府号召基层组织，由灾民参与震后重建，不但可以很快完成震后重建工作，还能够让海地人通过劳动挣得收入，从而刺激海地经济发展。

海地维和的失败，既是西方自由和平式维和学说的失败，也是美国在西半球霸权政策的失败。2022年10月，联合国安理会通过决议，授权肯尼亚带领多国警察部队赴海地帮助恢复和平。美国在多边主义上立场的变化无常，对对抗性国际政治的痴迷，已经让其失去了在联合国维和事务上作为主导国家的能力和信誉。鉴于此，面对海地的困局，美国既不能再发起联合国在海地开展维和行动，也难以在西半球特别是南、北美洲整合起一支国际维和力量，而不得不指望一个域外的发展中国

<sup>①</sup> Alex Dupuy, "Foreign Aid Keeps Haiti from Shaping Its Own Future", *The Washington Post*, January 9, 2011.

家出面帮助解决自己的所谓“后院”的问题。

周：这样看来，发展和平拥有相较于自由和平的诸多优势。那么，发展和平是否是自由和平的替代方案呢？

何：发展和平并不是自由和平的替代方案。无论是从世界政治的现实角度还是从维和行动东道国的实际需要出发，自由和平都不可能任何一种其他的和平范式完全替代。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排他性制度霸权。发展和平对陷入范式困境的联合国维和最大的贡献，是与其提倡的包容精神提供新的范式思路——联合国维和需要在范式层面学习发展和平倡导的包容性精神，学习任何有利于维护冲突后国家政治和社会稳定、促进经济发展、建设可持续和平的制度、规范和方法。

发展和平为本土知识留下发挥作用的空间。例如，发展和平相信一些维和行动东道国的地方性知识，包括本土传统习俗、习惯法和宗教信仰等，如果在合适的时间正确使用，往往有利于建设持久和平。但在自由和平信奉者看来，任何非自由民主的规范、做法和经验都不利于和平而被排斥。卢旺达的经验就证明了自由和平的局限性及发展和平的优势。

卢旺达大屠杀后的建设和平充分运用了地方性知识，包括盖卡卡（Gacaca）法庭、团结营（Ingando）、公民教育（Itorero）和社会契约（Imihigo）等。其中最具代表性的是盖卡卡法庭。1994年卢旺达大屠杀发生后，相关犯罪案件堆积如山，该国恢复和平后即着手通过国内和国际现代司法途径开展审判，但很快发现这项工作极其艰难。2000年，全国19个监狱关押了12万名大屠杀嫌疑人，如按常规冗长的法庭程序，需要100年才能完成。为尽快伸张正义并促进民族团结与和解，卢旺达政府

从 2002 年开始尝试通过本土传统的争端解决模式——盖卡卡法庭来走出困境。传统意义上的盖卡卡法庭，是指一个社区的民众聚集在草地上，由各户的家长们担任“法官”，通过施害者坦白真相、受害者表示宽恕达成和解，解决社区内的矛盾或纷争。<sup>①</sup> 卢旺达政府在全国支持建立了 9000 多个盖卡卡法庭，历经 10 年努力，于 2012 年最终完成了工作，累计审判了约 200 万例与种族灭绝有关的案件。<sup>②</sup>

但值得一提的是，尽管盖卡卡法庭在卢旺达冲突后建设和平中的贡献得到卢旺达人民和国际上许多人士的认可，但也有些人秉持自由和平的成见对此持不同意见，认为盖卡卡法庭不符合民主和人权标准，有悖于国际法原则，侵犯了胡图族多数族裔的权利，属于胜利者的正义。

**周：**您曾撰文论述联合国维和行动成功的条件。<sup>③</sup> 一般而言，一项维和行动取得成功需要哪些条件？

**何：**维和行动成功需要多方面的条件，但最重要的有三个条件。除了如前文提及的包容性的和平范式，还需要联合国尽责以及国际社会广泛支持。

联合国尽责体现在政治和行动两个层面。一是在政治层面尽责，参与东道国的政治进程并在众多国际行动者中发挥主导性作用。二是在行动层面尽责，根据东道国和平进程的发展变

① 刘海方：《卢旺达的盖卡卡传统法庭》，《西亚非洲》2006 年第 3 期，第 57 页。

② Andrea Purdekova, Reyntjens Filip and Wilen Nina, “Militarization of Governance after Conflict: Beyond the Rebel-to-Ruler Frame—The Case of Rwanda”, *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 1, 2018, pp. 158-174.

③ 何银：《联合国维和行动成功的条件——以东帝汶维和行动为个案》，《外交评论》（外交学院学报）2022 年第 3 期。

化调整维和行动策略和资源投入，充分发挥维和行动的作用。参与维和行动东道国政治进程的国际行动者往往有很多，这些外来行动者的目标和资源优势不尽相同，但联合国的合法性最强。在东道国的政治进程中，只有当联合国成为所有外来行动者中的主导者，才能确保各方的目标大体上保持协调一致，与联合国维和行动相向而行。

以南苏丹为例。尽管维和行动由联合国安理会授权，但是由于联合国在该国的政治进程中被边缘化，维和行动的效果大打折扣。联合国从2005年就开始在南苏丹开展维和行动，部署的维和人员长期维持在1万人以上。但是在2018年的《重振和平协议》的谈判进程中，联合国被忽视，特派团代表甚至没有受邀在该协议上签字。而与南苏丹形成鲜明对比的是，由于联合国在布隆迪、科特迪瓦、塞拉利昂和利比里亚等国的政治进程中发挥了主导作用，能够根据东道国形势发展调整维和行动的 strategy，最终都较为顺利地完成了在上述国家的维和任务。

国际社会广泛支持有两方面含义。一方面是指联合国会员国特别是参与东道国和平进程的各方切实支持维和行动，确保维和行动能够获得充足的资源，包括政治、人力、物力和财力等方面的支持；另一方面是指在广泛的国际支持面前，维和行动可以尽可能杜绝“捣乱者”。捣乱者可能来自冲突后国家内部，也可能来自外部。内部捣乱者可能是拒绝参与和平进程的冲突当事方，也可能是参与和平进程但随时可能退出的冲突当事方。<sup>①</sup>广泛的国际支持特别是大国及周边国家的积极态度，可

---

<sup>①</sup> Stephen John Stedman, “Spoiler Problem in Peace Processes”, in Paul C. Stern and Daniel Druckman eds., *International Conflict Resolution after the Cold War*, Washington D.C.: The National Academies Press, 2000, p.178.

以对冲突的各当事方形成压力，防止或者终止其捣乱活动，劝说或者迫使他们参与和平进程并落实和平协议。外部捣乱者是指一些出于自身利益需要，暗地甚至公开从事破坏维和行动的外部势力。这些外部捣乱者既可能是邻国或地区大国，也可能是域外大国、全球大国甚至跨国公司。它们向东道国内的冲突方提供资金、武器弹药或作战技术指导，煽动冲突或动乱，从乱局中获利，与联合国的维和努力背道而驰。在以刚果（金）、南苏丹和苏丹等国为东道国的维和行动中，都可以看到外部捣乱者的身影。

以刚果（金）为例。丰富的矿藏吸引各方外部势力蜂拥而入，致使刚果（金）成为非洲大陆冲突历时最长、冲突结构最复杂的国家。尽管联合国从1960年至今在刚果（金）开展了三项大型的多层维和行动，特别是1999年至今累计持续二十余年的两项维和行动，创造了联合国在一个地方不间断开展大型多层维和行动的纪录，但是该国的安全局势并没有明显好转，联合国已计划于2024年年底结束维和行动。

**周：**最后，可否请您介绍中国学界有关维和研究的缘起、成就与不足？

**何：**1990年中国首次派人参加联合国维和行动后，联合国维和开始成为国内学术界一个重要的研究课题，其热度随着中国参与维和的广度和深度增加而增加。特别是进入21世纪后，国内学界关注维和问题的学者越来越多。但在一个较长的时间里，国内学界主要是介绍联合国维和机制，同时聚焦中国参与维和行动的动机和相关政策，涉及的主要问题包括：中国为什么对联合国维和的态度发生了转变？为什么越来越积极参加维和行动？为什么在接受维和规则和规范的同时仍然坚持和平共

处五项原则？如何更好地实现在联合国维和中的国家利益？等等。这些研究为国内学界追赶国际上特别是美西方国家的维和研究打下了基础。<sup>①</sup>

然而，这一时期的研究存在两方面不足。

一是缺乏学科体系的支撑。国内曾一度没有高校或研究机构开展维和学学科建设，无法系统性地开展和平与冲突、维和行动及建设和平等方面的教学和学术研究。而许多西方国家甚至包括一些发展中国家，都非常重视这方面的工作。这一方面造成国内维和研究的理论根基薄弱，重政策研究而轻理论研究，难以提升维和研究的国际话语权；另一方面导致没有数量充足且稳定的研究人员队伍。与一些西方国家相比，中国长期专注于维和研究的学者还不多，对维和研究的深度和广度都与国际存在较大差距。

二是对中国在维和机制中的身份认识存在偏颇。国内维和研究出发点一度停留于中国在国际社会中的社会化进程，关注的核心问题是中国为何及如何逐步成为维和建和规范接受者。也就是说，在国际制度体系的层面，中国在很大程度上被看作规范学习者和接受者，而忽视了一个事实：随着中国和平崛起，中国正在成为国际规范的供应者，产生于中国和平崛起实践的经验必然参与塑造联合国维和机制。

可喜的是，过去十年来，这一状况发生了较为显著的改变。

---

<sup>①</sup> Pang Zhongying, "China's Changing Attitude to UN Peacekeeping", *International Peacekeeping*, Vol. 12, No. 1, Spring 2005, pp. 87-104; Yin He, *China's Changing Policy on UN Peacekeeping Operations*, Stockholm: Institute for Security and Development Policy, 2007; 唐永胜：《中国与联合国维和行动》，《世界经济与政治》2002年第9期，第39—44页；杜农一等：《新中国军事外交与国际维和研究》，国防大学出版社2015年版。

中国人民警察大学维和警察培训中心、国防科技大学国际关系学院等从事维和人员培训的机构，已经开始建设维和学科并开展硕士研究生教育。北京、上海、南京和兰州等地的一些高校和研究机构涌现出一批热衷于维和研究的青年学者和学生。与此同时，国内维和研究也开始关注理论问题，特别是从中国的视角思考联合国维和的发展。<sup>①</sup>

世界政治在一定程度上是话语政治，充斥着各种概念和理念。联合国维和事务更是被各种概念和理念塑造，反映的是不同价值观念和利益诉求。在这方面，美西方国家长期以来占有绝对的优势，而我们与之相比则还存在较大的差距，很少有学者提出具有中国特色的维和概念。我于2012年提出发展和平这个概念，并于2013年首次分别用中文和英文做了初步阐述。过去10年来，发展和平逐渐引起学术界的关注，国内外都有学者研究这个概念，还有硕士和博士研究生围绕这个概念撰写学位论文。<sup>②</sup>我相信随着中国的和平崛起和参与联合国事务的增长，这方面的学术研究和人才培养事业会得到更大发展。

---

① 何银：《中国崛起与国际规范体系：以联合国维和行动为例》，载中共中央党校国际战略研究所编《新战略研究》2013年第3期，九州出版社2013年版，第29—44页；李因才：《强力维和与联合国维和行动的重构》，《外交评论（外交学院学报）》2019年第4期，126—154页；Meng Wenting, *Developmental Peace: Theorizing China's Approach to International Peacebuilding*, New York: Columbia University Press, 2024。

② 付一鸣：《发展和平与冲突后建设和平——以卢旺达为例》，硕士学位论文，中国人民警察大学维和警察培训中心，2021年；Meng Wenting, *Developmental Peace: Theorizing China's Approach to International Peacebuilding*, New York: Columbia University Press, 2024。