

冷战后美国维和政策的演变及特征^①

赵磊

〔内容提要〕冷战结束以来,美国的维和政策经历了三次大的演变:从“有效的国际主义”到“坚定的多边主义”,从“有选择的多边主义”到“美国式的国际主义”,最后回归到“有效的多边主义”。虽然变动不居,但从本质上讲,美国的维和政策基本上遵循着一条主线,即美国对联合国维和行动的支持和参与程度,取决于美国政府对维和行动与美国国家利益的关系的认知,以及国内压力(国会、民众)与这一认知间的复杂互动。

关键词:美国外交 后冷战时代 联合国维和行动 美国维和政策

作为当今世界上唯一的超级大国,美国的支持是联合国维和行动能够高效运转的关键因素之一。就冷战后美国制定其维和政策的具体实践而言,在要不要支持联合国维和行动的问题上,美国政府经常释放出相互矛盾的信号;美国国内也有不少对维和行动的错误认知和思维定势,对美国政府制定其维和政策产生了不容忽视的影响。所以,在研究这一问题时,一方面要看到美国维和参与模式的多样性、多元化特征,另一方面,也要看到国内政治对美国维和政策的影响。本文主要依据冷战后美国维和政策的官方文件,以及美国政府官员和国会议员发表的言论,在利用多项涉及维和行动的权威民调数据的基础上,着重论述冷战后美国维和政策的演变和影响这种演变的因素,以此管窥美国维和政策的某些规律性特征和发展趋势。

一 冷战后美国维和政策的演变

联合国维持和平行动(UN peacekeeping operations, UNPKO)是联合国的“旗

^① 本文为国家社会科学基金项目《构建和谐世界的重要实践:中国参与联合国维持和平行动研究》(批准号:08CGJ002)的结项成果。

舰”行动。^① 广义上的联合国维和行动有两种类型：第一种是由联合国秘书长直接领导的联合国维和行动，这种行动可有两种形式。一是军事观察团，一般由非武装军人组成；二是维和部队，由武装的军事分遣队组成。第二种是由联合国安理会批准、经联合国秘书长授权、由地区组织或大国负责指挥的维和行动，如多国部队或“人道主义干预部队”。总体来看，冷战后美国的维和政策经历了以下几个阶段的演变：

（一）从“有效的国际主义”（Effective Internationalism）到“坚定的多边主义”（Assertive Multilateralism）

这一时期是美国政府与联合国维和行动之间的短暂“蜜月期”。在海湾战争期间，美国对联合国授权其领导多国部队进驻伊拉克“心存感激”。此后，美国政府对1993年4月在索马里首次将其某些部队全部置于联合国的指挥之下。^②在做出这一决策时，美国政府的确面临着巨大的国内压力，当时有议员认为，“将美国军队置于外国人指挥之下，有损美国主权，对宪法及‘战争权法’提出了挑战，也侵蚀了总统作为武装部队总司令的职权。”^③但最终，美国政府坚定地选择在联合国框架下参与索马里维和行动。

作为冷战结束后的首位美国总统，老布什总统不仅补缴了巨额的联合国维和行动欠款，而且指示军方将其工作重点放在维和领域，由此带来了联合国维和行动的激增。据统计，从1991年到1993年仅三年的时间里，新部署的联合国维和行动就达15次，年均5次；^④1986年至1991年期间，联合国维和费用平均每年约3.8亿美元，

① 本文定义维持和平行动主要参照2000年8月联合国和平行动小组（Panel on Peace Operations）向联合国秘书长所提交报告的定义及美国国防部的定义。前者界定的和平行动（peace operations）主要包括三类行动，即防止冲突与缔造和平（conflict prevention and peacemaking）、维持和平（peacekeeping），以及建设和平（peacebuilding）。在过去十多年里，维持和平已从传统的主要是维持国家间战后停火和部队脱离接触的军事形式，演变为在内战结束后的危险时期里利用军事和民事等诸多要素共同建设和平的复杂形式。美国国防部所界定的维持和平行动是指，“在所有各方就冲突问题达成共识的基础上部署军事行动，以监督和促进和平协议的执行，同时支持外交努力以达成长期解决方案。”The August 2000 Report of the UN Panel on Peace Operations (the Brahimi Report), see UN doc. A/55/305, paras 10~14; the US Department of Defense, *Joint Publication 3-07, Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, June 16, 1995, updated by *Joint Publication 3-0, Joint Operations*, September 17, 2006, available at: <http://www.dtic.mil/doctrine/fel/doddic>.

② 虽然美国政府在某些重要方面做了审慎的限制：首先，只包括非作战部队（后勤及情报）；其次，联合国部队的司令由北约盟国（土耳其）人士担任；再次，不准备进一步采取重要的军事行动，但对美国的维和政策而言，已经实现了巨大的跨越，相关论述见 Ernest Evans, “Peacekeeping: Two Views—the U. S. Military and Peacekeeping Operations,” *World Affairs*, Vol. 155, No. 4 (Spring 1993), p. 152.

③ William H. Lewis, “Peacekeeping: the Deepening Debate,” *Strategic Review*, Vol. 11, No. 3 (Summer 1993), p. 27.

④ 从1948年第一次部署维和行动到1990年为止，联合国共开展了18项维和行动，年均只有0.42次，相关论述见赵磊：《构建和谐世界的重要实践：中国参与联合国维持和平行动研究》，北京·中央党校出版社，2010年版，第514~518页。

1992年猛增至17.3亿美元;维和区域迅速扩展至欧洲的南斯拉夫联盟、格鲁吉亚,中东的伊拉克、科威特,中美洲的萨尔瓦多、海地,非洲的安哥拉、西撒哈拉、莫桑比克、乌干达、卢旺达、利比里亚,亚洲的柬埔寨,美国还在联合国安理会授权下,领导了在索马里的维和行动。

当时,美国负责国际安全事务的副国务卿弗兰克·维斯纳(Frank Wisner)著书说,“美国正带头采取反对暴力、挽救生命的国际集体行动,对有效的国际主义(Effective Internationalism)做出贡献,美国人对此感到自豪。”^①此后,“有效的国际主义”成为冷战结束初期美国政府对联合国维和行动的主要政策,它也成为推动联合国维和行动大幅增多的主要力量。^②就联合国维和行动的发展进程而言,“有效的国际主义”促使联合国“强制性维和行动”(Robust Peacekeeping,或称“强力维和行动”)登上历史舞台。^③

“有效的国际主义”从本质上反映出布什政府对联合国维和行动的重视。老布什在其建立“世界新秩序”的主张中声称,美国在联合国维和行动中继续“保持有限的作用不再是站得住脚的”,联合国维和行动要想取得成功,“美国就必须发挥更大的作用。”^④1992年9月21日,布什到联大发表演讲,在谈到维和问题时强调,“联合国已经做了许多,但它可以做得更多”,应在5个领域做出改进:第一,在国家层次上为维和行动提供更好的训练和装备;第二,强化国际维和部队的相互配合;第三,改进后勤支持系统;第四,加强应对危机的规划、危机的管理、情报部门的能力;第五,为联合国行动筹措充裕、公平的资金。布什表示,美国将采取具体行动增强其参与维和行动的能力,这些行动包括:在国防部内创造重视维和行动的氛围;为维和行动提供运输、后勤、通讯和情报支持;在所有的美国军校讲授维和学说;向联合国提供美国军事专长;美国军事基地和设施为联合训练提供方便;考察评估怎样为维和行动筹措经费,以确保“足够”的美国财政支持。^⑤

“有效的国际主义”推动了强制性维和行动的发展,这在联合国对索马里的干预行动中表现得尤为突出。1992年4月24日,安理会通过第751号决议,决定建立

① 中国国际战略学会军控与裁军研究中心编:《当代国际维和行动》,北京·军事谊文出版社,2006年版,第400页。

② 陈鲁直:《美国与冷战后的联合国维持和平行动》,载于《国际问题研究》,2001年第2期,第24页。

③ 有学者将强制性维和行动(Robust Operations),称为《联合国宪章》的“六又四分之三章行动”(Chapter VI 3/4 Peacekeeping Operations),原因在于此种类型的行动,在本质上有别于早期的军事观察任务与传统维和行动,而是根据《联合国宪章》第七章所采取的强制性措施。

④ William J. Durch ed., *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s* (London: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 37.

⑤ White House, “Address by President George Bush to the United Nations General Assembly,” *Weekly Compilation of Presidential Documents*, No. 39, September 1992.

“第一期联合国索马里行动”(United Nations Operation in Somalia I, UNOSOM I), 向索马里派遣 50 名军事观察员。随着形势的进一步恶化, 12 月 3 日, 安理会通过第 784 号决议, 决定依据《联合国宪章》第七章派遣武装力量为索马里境内的人道主义援助提供安全保障。这是联合国首次动用武力保护人道主义援助工作。同日, 布什正式宣布美国决定出兵索马里。此后, 以美军为主的联合国多国部队迅速成立。12 月 9 日, 1800 名美海军陆战队队员首先在索马里登陆, 开始了所谓的“恢复希望行动”(Restore Hope)。对美国派遣如此多的部队开赴索马里并要求多国部队由美国指挥, 国际社会持有不同看法。不少国家, 尤其是非洲国家, 反对把联合国行动变成美国行动。但是, 为表明美国在索马里问题上的独特作用, 布什于 1992 年 12 月 31 日抵达摩加迪沙开始对索马里进行为期两天的访问。这是布什就任美国总统以来的第 25 次也是最后一次前往国外访问。布什在访问期间慰问了参加联合国“恢复希望行动”的 2.3 万名美国士兵。

从 1993 年起, 克林顿政府继承并发展了其前任的维和政策。早在竞选总统期间, 克林顿就曾表示美国应加强对联合国维和行动的支持力度, 甚至倡导建立联合国快速反应部队(UN Rapid Reaction Force)。^① 克林顿上台后, 对联合国维和行动表现出极大的热情, 使肇始于 1948 年的联合国维和行动有了最大的进展。在地区选择上, 美国加强了对波黑、索马里、海地等冷战后几个新热点国家的维和部署。在话语表述上, 用“坚定的多边主义”取代了“有效的国际主义”。克林顿政府高官反复论述扩大维和贡献的必要性和迫切性, 如美国常驻联合国代表奥尔布赖特(Madeleine Korbelt Albright)呼吁, “向联合国维和行动及我们的安全提供所需的政治、情报和财政资本的时候到了”, “虽然我们有时将单独行动, 但我们的对外政策必须朝向多边参与。……这两种现实——在集体组织中的多边参与和美国领导——要求一种‘坚定的多边主义’, 以推进美国对外政策的目标。”^② 此后, 国防部副部长弗兰克·威斯纳(Frank Wisner)前往国会作证时再次强调, “维和政策在国防部考虑问题时将不再处于从属地位; 它将在部长办公室和军队的行动中处于核心位置。”^③

① William J. Durch ed., *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s* (London: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 40.

② Permanent Representative to the UN Madeleine K. Albright, “Statement before the Subcommittee on International Security, International Organizations and Human Rights on the House Committee on Foreign Affairs,” June 24, 1993. 学术界通常认为, 奥尔布赖特对多边组织的这种态度源自 1992 年克林顿参加总统大选时批评时任总统老布什在巴尔干半岛和其他地区的政策, 参见 Michael G. MacKinnon, *The Evolution of US Peacekeeping Policy under Clinton: A Fairweather Friend?* (London: Frank Cass, 2000), pp. 19~20.

③ 李铁城、钱文荣主编:《联合国框架下的中美关系》, 北京·人民出版社, 2006 年版, 第 128~129 页。

在经费问题上,克林顿政府增加了对联合国维和行动的财政支持。1993年,联合国维和行动的总支出为36亿美元,而美国支付的维和费用高达10亿美元。在维和理念上,克林顿提出了所谓“民族构建”(nation-building)的说法,并将它与联合国维和行动挂钩。克林顿政府还扩大了美军在索马里的军事存在,主张从军事和政治两个方面实施更为果断的国际干预。

从联合国维和行动的发展规律看,冷战初期联合国维和行动的特点是经常使用宪章第七章的强制措施,对当事国进行直接的军事干预,这也就是“坚定的多边主义”的实质。但1993年“六·五”事件(23名巴基斯坦维和士兵被打死)和“六·十二”事件(对艾迪德武装发动报复性袭击后造成平民伤亡)之后,索马里的局势骤然紧张起来。7月下旬,艾迪德武装发动对维和部队尤其是美军的袭击,并于1993年10月3日在一次伏击中杀死美军18人、伤75人、俘虏1人。此后,美军在索马里的强制维和行动遭到国际社会的猛烈批评,联合国维和部队派遣国之间的分歧公开化。克林顿政府在国内外舆论的压力下,改变了积极的维和政策,1993年10月7日,克林顿宣布1994年3月31日之前撤回在索马里的全部美军。1995年3月3日,最后一批联合国维和部队在美国和意大利军队的掩护下撤离了索马里。同日,联合国秘书长加利承认,联合国在索马里的行动是一次失败的维和行动。

(二)从“有选择的多边主义”(Selective Multilateralism)到“美国式的国际主义”(American Internationalism)

从某种程度来讲,强制性维和行动的发展使联合国维和行动由于扩展过快而不断受挫,例如,1993年、1994年是联合国维和人员死亡人数最多的年份。1993年10月的“摩加迪沙事件”是美国政府转变其维和政策的导火索。此次惨痛的经历使美国政府深恐美军在联合国维和行动中的伤亡加剧,美国国会则高度关注将美军置于外国军官指挥下给美军带来的风险。最终的结果是,在一连串维和行动失利,特别是付出血的代价之后,美国政府对扩张性的海外维和行动不得不采取新的收缩政策,即“选择性参与”。

1994年3月,克林顿签发了关于第25号国家安全委员会文件的总统令(Presidential Decision Directive/NSC-25),该文件的主题是“美国改革多边和平行动的政策”(US Policy on Reforming Multilateral Peace Operations)。该文件的核心内容是:第一,美国维和政策的基本立场是“有选择的多边主义”(Selective Multilateralism);第二,应减少美国对联合国维和行动承担的费用;第三,美国须提高投票支持维和行动的门槛,只有当事国或者地区发生了外国入侵、紧急人道灾难、民主政权崩溃,以及暴力侵犯人权等情况时,联合国才应该介入。美国参与联合国维和行动的核

心条件是该行动“可增进美国利益”。^①

这一文件的主要精神就是美国要从先前积极支持联合国维和行动的政策向后退。时任的联合国秘书长加利说：“这是两年前美国宣布的‘坚定的多边主义’政策的终结。”^②他评价这一时期的美国维和政策时称，“美国把条件规定得如此苛刻，这对维和行动而言是致命打击，因为只有最简易、最省钱、最安全的维和行动才能获得批准。”^③

此后，美国逐渐降低了对联合国维和行动的支持力度，极力避免直接派兵参加联合国维和行动，转而鼓励区域组织或有关国家集团在解决地区冲突中发挥作用，以此来保持美国的行动自由。事实表明，美国政府的新政策阻断了联合国维和行动的扩展势头。1993年联合国派遣的维和人数达到7.8万人的峰值，1994年仍超过7万，而1996年维和人员陡减至3万人以下，以后维和人数不断下降，到1999年已减至1万余人。1993年联合国维和费用达到36亿美元，1996年和1997年的维和费用分别降至14亿美元和13亿美元，1998年的维和费用降至不足10亿美元。就维和经费的来源而言，美国政府对维和行动的财政支持从20世纪90年代中前期每财年10亿美元降到1999年的2.31亿美元，而且美国逐渐成为拖欠联合国维和摊款最多的国家。^④

1995年2月16日，美国国会通过了《国家安全振兴法案》。该法案有专门条款严格限制美国参与联合国维和行动，强烈反对美国将军队置于联合国的指挥之下。1995年6月，共和党参议员南希·卡斯鲍姆(Nancy Landon Kassebaum)和民主党众议院李·汉密尔顿(Lee Hamilton)在《华盛顿邮报》发表了《修理联合国》一文，主张联合国维和行动严格限制在传统的行动领域，取消“强制和平”的做法。^⑤此时，克林顿政府对联合国维和行动的热情已减退，逐渐转变为对每个维和案例进行审慎评估后才决定美国是否参与其中。即便如此，克林顿政府依然在美国维和政策领域留下了两个“遗产”：一是，在克林顿时代，美国确立了高度关注维和成本且时刻为最坏的情况做准备的维和模式；二是，从克林顿时代起，在美国维和决策领域，国会开始真

① Presidential Decision Directive/NSC-25, The White House, May 3, 1994, available at: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-25.pdf>.

② 陈鲁直：《美国与冷战后的联合国维持和平行动》，载《国际问题研究》，2001年第2期，第25页。

③ [埃及]布特罗斯·布特罗斯·加利著：《永不言败：加利回忆录》（张敏谦等译），北京·世界知识出版社，2001年版，第136~137页。

④ 中国国际战略学会军控与裁军研究中心编：《当代国际维和行动》，北京·军事谊文出版社，2006年版，第401页。

⑤ Nancy Landon Kassebaum and Lee Hamilton, "Fix the U. N.," *Washington Post*, June 25, 1995, p. 28.

正成为最难缠的“审查者”。^①

2001年1月,小布什就任美国总统。在小布什任职初期,美国的维和政策更加消极。小布什不仅怀疑维和行动的效用,而且严厉批评克林顿政府的维和政策。小布什强调,克林顿政府雄心勃勃但目标不清的维和政策使美国军队捉襟见肘,导致美军的经费、训练和士气因维和行动而严重受损,而这些行动与美国的国家利益毫无关系。^②切尼在担任小布什的竞选搭档时曾指责说:“克林顿政府过度使用且严重损耗了美国的军事资源。”^③因此,小布什政府公开反对“派遣美军进驻他国干预种族灭绝等罪行”,认为“美国可以同国际组织合作,并鼓励他们前进,但是美国不会派遣部队,不会派遣美军进驻卢旺达等地(参与维和)。”^④

在上述观念的影响下,美军在这一时期除了参与北约单独领导的在巴尔干地区的两项维和行动,包括派遣4000人参加波斯尼亚稳定部队(Stabilization Force in Bosnia),派遣5000人参加科索沃和平执行部队(Kosovo Peace Implementation Force)^⑤之外,只向中东地区的多国观察员部队(Multinational Force and Observers)派遣了近1000名军事人员。然而,上述行动没有一项是联合国领导的维和行动。当时只有不到880名美国人参与了八项联合国维和行动(据2001年1月的数据统计),其中836人是民事警察,其余是军事观察员,这与美国长期以来首选军事人员参与维和行动的政策形成了鲜明的对比。^⑥

九一一事件是小布什政府调整其维和政策的催化剂。在九一一之前,小布什政府认为联合国维和行动只不过是“自由主义的冒险”,而不是能够捍卫人道主义和增进美国国家利益的严肃认真的途径。^⑦九一一之后,美国对联合国维和行动的态度有些许改变。小布什表示美国愿意缴纳联合国维和欠款,他还宣布美国将重返联合

① Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), p. 24.

② Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003), p. 37.

③ “A Question of Leadership,” *Washington Post*, reprinted in *International Herald Tribune*, September 2, 2000.

④ Cokie Roberts and Sam Donaldson, “Interview with George W. Bush,” *This Week* (ABC News), January 23, 2000.

⑤ US Department of Defense Active Duty Military Personnel Strength by Regional Area and Country (309A), as of December 31, 2000, available at: <http://siadapp.dmdc.osd.mil/personnel/M05/hst1200.pdf>.

⑥ 联合国维和人员(Uniformed Personnel)通常由警察(Police)(含民事警察、成建制的防暴警察)、军事观察员(Military Observers)、军事人员(Troops)组成。

⑦ “The US Role in the United Nations,” Remarks by Kim R. Holmes, Assistant Secretary of State for International Organization Affairs, before the Defense Orientation Conference Association, Burke, VA, October 31, 2003.

国教科文组织。但这种态度的转变并不彻底。2002年夏天,美国在安理会反对延长任何维和授权,除非安理会同意国际刑事法院给予美军士兵以豁免权。这表明当联合国维和行动与其他利益相比居于次要地位时,美国更愿意搁置这一行动。^①2002年9月17日,小布什政府发布了《美国国家安全战略报告》。报告指出,“美国维和政策的基础是‘美国式的国际主义’(American Internationalism),因为这一主义反映了美国的价值观和国家利益。”^②“美国式的国际主义”要求美国在国际事务中拥有绝对的领导权,反对美国“过多地”参与联合国维和行动,同时倾向于以单边主义来确保美国的国家利益。

因此可以说,九一一事件虽然软化了小布什政府的维和政策,但美军的工作重心依然停留在反恐领域。随着反恐战争取得阶段性胜利,从2004年开始,小布什政府开始投票支持联合国在布隆迪、海地和苏丹重新部署维和行动,这些行动与以往依据《联合国宪章》第六章采取的维和行动相比,更接近宪章第七章的规定,即联合国维和行动的花费更多、武力授权更加频繁、职能更加复杂。与克林顿政府不同的是,小布什政府调整维和政策的难度较小,因为共和党控制的国会总体上倾向于支持总统的维和政策。

(三) 回归“有效的多边主义”(Effective Multilateralism)

2009年,奥巴马以变革者的姿态入主白宫,他提出通过回归“有效的多边主义”来纠正小布什带有破坏性的维和政策。2008年12月1日,奥巴马提名苏珊·赖斯(Susan E. Rice)为美国常驻联合国大使,并将其重新升格为内阁成员。这是继奥尔布赖特之后,时隔12年,美国驻联合国大使再一次成为内阁成员。美国媒体指出,这是奥巴马向国际社会发出的一个明确信号,即美国将对联合国维和行动更有善意。

上任初始,赖斯于2009年8月12日在纽约大学发表了题为《在世界的新方针,在联合国的新方法》^③的讲话。赖斯指出,“如果说有一个为增进美国利益和更广泛的和平繁荣前景而展开‘有效的多边主义’的恰当时机的话,那就是现在。”赖斯阐述了几项具体的政策,反映出奥巴马政府推行新维和路线的思路。她说,奥巴马政府要通过联合国在防止核扩散、促进伊拉克和阿富汗的稳定和发展、调动维和人员在全球防止发生暴力冲突及周边国家动荡等方面发挥作用,从而增进美国的国家安全利益。

① Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), p. 28.

② *The National Security Strategy of the United States of America*, September 17, 2002, available at: <http://www.informationclearinghouse.info/article2320.htm>.

③ Susan E. Rice, “A New Course in the World, A New Approach at the UN,” US Department of State, August 12, 2009, available at: <http://www.state.gov/p/io/rm/2009/127927.htm>.

赖斯表示,美国将履行对于联合国维和行动所应承担的义务,“国会现在允许我们偿还 2005 年至 2008 年拖欠联合国的会费和维和费用,我们还将一次性地缴纳 2009 年的全部维和费用”。^①

2009 年 9 月 3 日,在第 64 届联合国大会开始进行一般性辩论之际,美国总统奥巴马出席会议并发表了讲话。他指出,“在我就任总统时,全世界有很多人用怀疑的眼光看待美国,其中部分原因是他们对我们有误解及信息失实,还有一部分原因是他们反对我们的具体政策,认为美国在某些关键问题上采取单边行动,不考虑他国的利益。这滋生了一种几乎是反射性的反美主义,而这种情绪又往往成为我们不采取集体行动的借口。”奥巴马在会议上提出了“对未来至关重要”的四大问题:不扩散与裁军;促进和平与安全;保护我们的地球;维护为全体人民增加机会的全球经济。在谈到促进和平与安全时,奥巴马强调,“我们将增强我们对有效维和行动(effective peacekeeping)的支持;与此同时,在冲突形成之前竭力防止冲突发生。……在遭受暴力蹂躏的国家——从海地到刚果到东帝汶,我们将与联合国及其他合作伙伴协作,支持实现持久和平。”最后,奥巴马呼吁,“我们已用言行表明,我们致力于开创一个美国参与世界事务的新时代。现在是我们每个国家承担起自身应负的那份责任,共同应对全球性挑战的时候了。”^②这一表述说明,奥巴马政府推行的维和政策是所谓的“有效的多边主义”,其核心是要求各国共同分担维和责任。

2010 年 9 月 23 日,奥巴马参加第 65 届联合国大会并发表讲话,这是奥巴马当选美国总统两年内,第二次在联合国大会发表讲话。他指出,“现在应该重振联合国维和使命,使维和团队有获得成功的必要资源,使性暴力之类的暴行不再发生,正义得到伸张。因为没有基本的安全保障,就无法维护尊严,民主也不可能蓬勃发展。”^③“有效的多边主义”的维和立场也得到奥巴马政府众多官员的认可。国务院主管国际组织事务的助理国务卿埃斯特·布里默(Esther Brimmer)强调,“奥巴马政府的一项首要任务是:除了我们所做的双边工作外,还要考虑到一个重要的多边部分,而联合

① Susan E. Rice, “United Nations Is Vital to US Efforts to Craft Better, Safer World,” August 12, 2009, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2009/08/20090813164826eafas0.287945.html#axzz1YHsRVuFY>.

② “President Obama’s Address to UN General Assembly,” United Nations Radio, September 3, 2009, available at: <http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/129925>.

③ “President Obama’s Address to UN General Assembly,” White House, Office of the Press Secretary, September 23, 2010, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2010/09/20100923103817su0.9430048.html#axzz1YHsRVuFY>.

国维和行动则是这个多边部分的重要组成部分。”^① 2011年4月7日,赖斯在为众议院外交事务委员会准备的证词中说:“通过真正的责任分担,联合国维和行动增进了美国的安全。”^②

为了在维和领域实行“有效的多边主义”,2009年9月23日,奥巴马政府在美国召集了首届维和行动出兵国(troop-contributing countries)领导人会议,参会方都是派遣维和人员比较多的国家,如孟加拉、中国、埃及、埃塞俄比亚、加纳、意大利、约旦、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、卢旺达、塞内加尔和乌拉圭。会议的主题是如何通过国际合作以增强联合国维和行动的有效性。奥巴马在发言中指出,“维和行动是美国和所有国家分担和平与安全责任的经济的、有效的方式(cost-effective means)。美国准备恪守自己的职责:我们已经履行了对联合国维和行动的财政义务。我们在安理会寻求明确、可信和可以实现的维和授权。我们正在加紧外交努力,以支持达尔富尔、苏丹南北双方、刚果民主共和国等地的脆弱和平进程。我们不断改善双边努力,以训练和装备联合国维和人员,并帮助联合国在第一时间部署关键性支援部队。我们愿意向联合国特派团提供更多的美国民警、文职人员和军事人员。我们将提供更多建议,以使联合国维和行动的规划、行政和后勤支持更加有效。”^③

具体来说,奥巴马政府的“有效的多边主义”维和政策的主要表现是:第一,美国单独贡献了超过25%的联合国维和行动年度费用,并且为联合国维和行动提供空运、后勤援助、医疗服务及资金支持。第二,除了派遣少量的军警人员赴海地、利比里亚、苏丹、乍得和中东地区执行维和任务外,美国的工作重心是帮助更多国家训练和装备合格的维和人员,以使他们在任务区能够高效地执行维和使命。截至目前,美国已帮助有关国家向联合国任务区运送数千名维和人员,提供400多万美元用以对联合国及非盟在达尔富尔和索马里等地的维和人员进行装备、培训和后勤支持。第三,在政治层面,促成停火协议及和平协定的达成。因为唯有在此基础上,联合国维和行

① Jane Morse, “Obama Administration Seeks Greater Involvement with UN,” April 14, 2009, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2009/04/20090414111055ajesrom0.7777979.html#axzz1YHsRVuFY>.

② Mackenzie C. Babb, “Investing in U. N. Critical to U. S., International Security,” April 7, 2011, available at: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2011/04/20110407135915eiznekcarn0.9612238.html#axzz1YHsRVuFY>.

③ “Strengthening UN Peacekeeping to Meet 21st Century Challenges: President Obama’s Meeting with Leaders of Top Troop-Contributing Countries,” The White House, Office of the Press Secretary, September 23, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/un-peacekeeping-meet-21st-century-challenges-president-obamas-meeting-with-leaders->.

动才能够得以实施。^①

二 冷战后美国维和政策的特征

在国际安全领域,美国与联合国维和行动的关系是最重要关系之一。总体而言,通过多元的维和参与模式,美国对联合国维和行动的干预和制约在不断增强。同时,国内政治的复杂互动也深刻地影响着美国政府维和政策的制定和实施,从而使美国对维和行动的参与具有自身的独特性。

(一)美国具有多元的维和参与模式和超强的干预性

冷战后,美国政府参与联合国维和行动的模式日益呈现出鲜明的多元化特征。与广大发展中国家主要是向联合国输送维和人员不同,美国在人员派遣、后勤支持、资金贡献、维和决策、维和培训等方面都发挥着作用,具体表现在以下几个方面:

(1) 直接派遣维和人员。但是自 20 世纪 90 年代中期以来,美国一直批评联合国维和行动的失败和低效,因此后来很少向联合国主导的维和行动提供人员,特别是军事人员支持。

(2) 为联合国维和行动提供空运、后勤支助、医疗服务等物力支持。

(3) 提供财政捐款,即对联合国维和行动给予资金支持。美国是维和经费的主要提供者,但美国严格审议每一美元的预算,经常扮演“预算守财奴”(Budget Scrooge)的角色。^②

(4) 美国的军事人员、警察和文职人员担任联合国维和行动部(DPKO)和维和任务区的高级别官员。美国虽不愿提供基础性的“一线”维和人员,但在维和行动高级领导职位上美国人却占据多数。

(5) 训练和装备其他国家的维和人员。美国会向维和行动的主要派遣国提供维和培训和武器装备,以增强有关国家的维和培训水平和实战能力。

(6) 开展维和事务的国际交流与合作。美国政府会主动与有关国家分享维和经验,与这些国家首脑定期举行高层磋商。

(7) 影响维和决议,即对联合国维和行动给予政治支持。美国利用自己作为安理会常任理事国的地位,投票支持那些雄心勃勃但复杂微妙的维和行动的部署。在安理会中,美国通过独特的政治影响力提高维和授权的有效性;在维和任务区,美国

① “Strengthening UN Peacekeeping to Meet 21st Century Challenges: President Obama’s Meeting with Leaders of Top Troop-Contributing Countries.”

② Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), p. 18.

政府则经常利用与冲突地区政府和武装派别的特殊关系,对他们施加压力迫使其接受维和部署。

客观地讲,除在直接派兵问题上表现欠佳以外,美国对联合国维和行动的政治支持和财政贡献都是独一无二、无可替代的。即使在派兵问题上,美国也不是唯一减少兵员的国家。当今时代,由美国等西方发达国家出钱、发展中国家出人的联合国维和分工体制已经形成。发达国家承担了大部分维和经费,其中美国和日本是最大的两家,一起负担着大约 40% 的维和摊款,前 10 名维和资金贡献大国负担了超过 80% 的维和费用。而联合国维和人员主要来自亚洲、非洲等发展中国家,来自西方发达国家的人数不到 6%。以 2011 年 9 月份统计为例,全球共有 114 个国家派出了 97982 名维和人员,而派遣人数排在前 10 名派遣国的维和人员总数为 56901 人,占维和总人数的 58.07%。

就维和管理体系而言,美国不太信任其他国家指挥官的领导能力,更愿意将美军置于美籍军官的指挥之下。其结果是,无论是在联合国维和行动部还是在维和任务区,都可以发现大量的美籍高官。以维和任务区为例,维和特派团的领导层通常包括秘书长特别代表兼特派团团长(Special Representative of the Secretary-General and Head of Mission)、秘书长副特别代表(Deputy Special Representative of the Secretary-General)、部队指挥官(Force Commander)、警察署长(Police Commissioner)等。同样以 2011 年 9 月为例,在全球进行的 15 项维和行动中,由美国人担任秘书长特别代表和秘书长副特别代表职位的共有四项,占到总数的 27%,美国是占有维和领导岗位最多的国家。^①

“联合国需要美国支持,但美国更需要操纵联合国。”这是加利秘书长描绘美国与联合国关系的一句名言。^②毋庸置疑,美国与联合国在联合国维和行动上的关系也是如此,美国对维和行动有超强的干预,具体表现在以下几个方面:

首先,美国能够将其意愿上升为联合国维和行动的主要议程或制度安排。例如,1992 年 1 月,联合国召开了历史上第一次安理会成员国首脑会议。在此次会议上,

① 凯文·肯尼迪(Kevin Kennedy)为联合国海地稳定特派团(United Nations Stabilization Mission in Haiti)的秘书长首席副特别代表,罗杰·米斯(Roger Meece)为联合国刚果民主共和国特派团(United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo)的秘书长特别代表兼特派团团长,莉萨·布滕海姆(Lisa Buttenheim)为联合国驻塞浦路斯维持和平部队(United Nations Peacekeeping Force in Cyprus)的秘书长特别代表兼特派团团长,罗伯特·索伦森(Robert E. Sorenson)为联合国科索沃临时行政当局特派团(United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)的秘书长副特别代表。参见联合国维持和平行动部网站,<http://www.un.org/zh/peacekeeping/operations/current.shtml>。

② 中国国际战略学会军控与裁军研究中心编:《当代国际维和行动》,北京·军事谊文出版社,2006 年版,第 401 页。

美国建议新任联合国秘书长加利就加强联合国维和行动的能力问题进行研究,寻求新的途径。正是这一建议促成了《和平纲领》的问世。^①在《和平纲领》中,联合国提出了一套雄心勃勃的方案,包括预防外交、促成和平、维持和平与建设和平等,甚至要求会员国与联合国达成特殊协定,根据《联合国宪章》第43条将军队长期交给安理会支配。联合国的这些设想无疑在相当程度上反映了美国对这一问题的看法。^②

在实践中,美国只有努力将自己的维和政策转化为联合国的政策,才能保证维和行动按照美国的意愿发展。2000年3月,联合国秘书长安南宣布,以阿尔及利亚前外交部长卜拉希米(Lakhdar Brahimi)为首的维和行动改革研究小组成立。该小组的主席是美国前国际发展署署长布莱恩·阿特伍德(Brian Atwood),华盛顿史汀生中心的一位博士负责研究起草小组报告。2000年8月23日,此小组向联合国大会和安理会提交了报告。美国国务院发言人的反应之快异乎寻常,报告提交上去的当天他就发表讲话说:“报告准确地反映了我们主要关心的问题。”的确,报告的主要内容基本上都符合美国的要求。

其次,在自身减少兵员的同时,美国通过双边合作等方式培训大量其他国的维和人员,以填补人员空缺。2004年9月21日,在第59届联合国大会开幕式上,小布什宣称,联合国维和行动“必须建立永久能力以回应未来的危机。”为实现上述目标,小布什政府确立了三大工作重心:(1)在2010年前,以非洲人员为重点,培训7.5万名维和人员;(2)支持意大利建立维和中心,重点培训国际警察部队;(3)增强维和部署和后勤资助体系,从而保障运送足够的维和人员到达任务区,并使维和人员能够维持自我生存和完成任务。这之后,“全球和平行动计划”(The Global Peace Operations Initiative, GPOI)应运而生,此计划是布什政府在维和领域的安全援助方案,旨在加强国际维和能力,通过伙伴国能力培训以有效地执行联合国维和任务。此计划的培训重点是维和军事部队(Military Units)、成建制警察部队(Formed Police Units, FPU)。这一计划的主要目标是,美国在2005年至2009年五年间提供6.6亿美元,以期在2010年前完成培训和装备大约7.5万名维和人员。^③按照这一计划,美国维和政策的重心将由直接出兵转为提升伙伴国的能力。

第三,美国不能容忍维和部署违背其意愿,也不允许联合国进行“越权外交”。在1998年的伊拉克危机期间,安南根据联合国的工作程序与伊拉克官方进行接触。对

① “Security Council Summit Declaration: ‘New Risks for Stability and Security’,” *New York Times*, February 1, 1992, p. 4.

② 李铁城、钱文荣主编:《联合国框架下的中美关系》,北京·人民出版社,2006年版,第113页。

③ Nina M. Serafino, “The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress,” March 19, 2009, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32773.pdf>.

此,《纽约时报》说:“在联合国任职多年的安南应该明白,美国作为对国际事务唯一有干预能力的超级大国,理所当然地要求联合国的决策体现华盛顿的政策目标,安南擅自与伊拉克方面接触及任命特使的做法,不能不激怒美国国会与政府。”^①因此,自20世纪90年代中后期开始,一些国会议员提出,美国应当使用其应缴纳的维和费用作为杠杆,对联合国维和行动施加压力,以捍卫美国的利益和意志。^②

第四,美国既参与联合国维和行动,也参加未经联合国授权和发起的维和行动。当美国的联合国维和政策受挫时,美国政府往往倾向于由美国自身、美国领导的北约、多国联盟或其他区域组织采取强制行动(enforcement actions),来直接组织或管理维和行动。1997年5月,克林顿签发了关于第56号国家安全委员会文件的总统令(Presidential Decision Directives/NSC-56)。该文件的主题是“克林顿政府管理复杂应急行动的政策”(the Clinton Administration's Policy on Managing Complex Contingency Operations)。该文件提到了在海地、索马里、伊拉克、巴尔干地区部署的维和行动,并强调,“无论是依靠国际和区域组织的支持,还是通过与志同道合国家组成的临时性联盟,美国都要坚定地通过未经联合国授权的方式进行复杂应急行动的管理。”^③这一文件的出台促使美国加强了对多国部队等未必经过联合国授权的维和行动的支持力度。^④

就性质而言,多国部队维和既可以由联合国授权和发起,也可以与联合国毫无关系。^⑤如能获得联合国授权,美国更愿意参与联合国框架下的多国部队军事行动,但若无法得到联合国授权,美国也会单独组建多国部队,比如第二次海湾战争,有13个国家参与了美军对伊拉克的军事行动。冷战后,常常发生多国部队排挤或取代联合国维和行动主导地位的现象。2006年7月28日,美国总统布什与到访的英国首相布莱尔为结束黎以危机举行紧急峰会,双方达成了共识:用多国部队来替代联合国维和部队,帮助黎巴嫩政府从真主党手中接管黎南部地区。对此,以色列驻联合国大使

① *The New York Times*, January 3, 1999. 转引自李铁城、钱文荣主编:《联合国框架下的中美关系》,北京·人民出版社,2006年版,第145页。

② “United Nations Reform: Time for Real Reform,” *Diplomatic World Bulletin*, Vol. 27, No. 1 (January 1996), p. 21.

③ Presidential Decision Directive/NSC-56, The White House, May 1997, available at: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd56.htm>.

④ Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), pp. 22~23.

⑤ 多国部队是指由两个以上国家组成的在第三国联合执行军事行动、救援行动、治安行动等使命的军事力量。从性质上讲,多国部队的强制执行行动与联合国维和行动是不一样的。联合国维和行动必须要经过冲突各方的同意,多国部队一般执行的是强制行动,不一定需要有关各方的同意,而且强制行动通常并不在联合国的领导下,而是由某个国家或若干个国家指挥的。相关论述见慕亚平、陈晓华:《世纪之交议维和:对冷战后联合国维持和平行动的评价与思考》,载《法学评论》,2001年第6期,第72页。

丹·吉勒曼(Dan Gillerman)解释道,中东的动荡局势需要一支“更专业、受过更好训练”的部队来执行维和任务,以方“明显不能接受联合国的部队,它必须是一支专业的国际部队,同时具备作战能力”。^①显然,在一些国家眼中,联合国维和行动难以有所作为,以美国为首的多国部队则是一支“骁勇善战”的军事力量。

第五,美国对维和行动的强有力干预与美国转换多边主义和单边主义的自由度密切相关。无论是对联合国还是对联合国维和行动,美国经常交替使用多边主义与单边主义的政策。就美国与联合国维和行动的关系而言,联合国维和行动这一集体安全机制的创立本身就是美国与国际社会共同提供的全球治理的公共产品。但问题是,美国所拥有的强大权力足以使她拥有国际制度所不允许的单边主义行动(并能获得成功)的能力。此外,在单边主义和多边主义的限阈之间,美国还可以选择双边或其他区域安排或志愿者联盟等方式,展示美国的权力,维护美国的利益。值得注意的是,美国对联合国维和行动的不满并不是要脱离联合国维和机制,而是期望与联合国进行一种有条件的合作。对这一机制采取单边主义立场在美国国会表现得非常明显。国会的立场与美国行政部门的立场形成了鲜明的对比。^②

需要强调的是,美国对维和行动的超强的干预性也有积极的一面。必须承认,美国强大的影响力对维和行动的发展起到了至关重要的推动作用。美国的维和理念、军事指挥、管理方式、培训模式及作战经验等,深刻地塑造着冷战后联合国维和行动的发展方向和行为取向,当前联合国维和行动的机构设置、通联方式及任务区管理方式等,均是按照美国的军事体制设置的。因此,美国对维和行动的支持填补了联合国的部分空缺,但现在的问题是,如何长久地保持美国对联合国维和行动的兴趣和参与度。

(二)国内政治深刻地影响着美国的维和政策

考察美国与联合国维和行动关系的特殊性,必须要了解美国国内政治的复杂性及其对美国维和政策的影响。其中,如何平衡权力与合法性的关系,如何兼顾国际责任与国家利益,是美国国内各种力量在维和问题上相互博弈的焦点所在。按照美国宪法,维和政策是由总统及其领导的行政机构负责制定并加以实施的。但总统和行政机构在制定和推行维和政策时,常常会受到作为立法机构的国会两院的制约,特别是当立法与行政机构分别处于不同的两党控制之下时,这种制约就尤其严重。所以,美国的维和政策主要建立在总统/政府与国会的共识基础上。相对而言,政府关注的

^① 《“多国部队”替代“联合国维和部队”》,载《光明日报》2006年7月30日第8版。

^② 恩盖尔·伍兹:《全球治理与制度角色》,载于戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁主编:《治理全球化:权力、权威与全球治理》(曹荣湘、龙虎等译),北京·社会科学文献出版社,2004年版,第23~27页。

是维和授权的权力基础,国会关注的则是维和授权的合法性基础。虽然美国行政部门和国会都坚定地捍卫自身国家利益,但行政部门更多地希望通过参与维和行动来分担国际责任,认为履行国际责任也是维护国家利益;而国会则倾向于将国家利益与国际责任对立起来,这就给美国与联合国维和行动的关系蒙上了一层阴影。

一般来讲,当美国政府面对国外人道主义危机犹豫不决之时,或者是在维和人员伤亡惨重的情况下,总统与国会在维和政策上的共识就会遭到破坏,从而导致美国的维和政策充满浓重的国内政治色彩。例如,最初在决定是否对索马里局势进行干预时,老布什政府一直举棋不定,但日益加剧的人道主义危机经有线电视新闻网等媒体报道后,在美国国内引起很大反响。美国政府坐视不管的做法遭到来自民主党控制的国会的猛烈抨击,直接威胁到共和党在 1992 年大选中的选情。在这种压力下,老布什政府于 1992 年 8 月 14 日做出决定,立即派出美军人员前往索马里维和。但是,当联合国在波黑、柬埔寨、索马里的维和行动遭遇严重挫折时,国会对本国军队卷入联合国维和行动的意见逐渐高涨,克林顿政府不得不尽快终止美军对联合国维和行动的参与。^① 所以有学者认为,在许多情况下,真正的问题是总统如何与国会处理关系,而不是维和政策本身。^②

冷战后,尽管美国政府努力使其维和政策看上去是十分明智的,但历任领导人都将面临来自国会的大量尖刻的批评。在国会,没有多少议员真正了解维和事务,因此很多人反对政府将美国军人派遣到遥远的冲突地区。白宫与国会争论的焦点往往是:美国军事力量参与维和行动是否合适;将美军置于外国指挥官下参与维和是否合适;美国对维和行动的资金支持是否合理;联合国对维和行动的授权是否足够强有力、能否使用武力等等。目前,随着时间的推移,美国国内关于维和政策的辩论日趋政治化和极化,也就是对维和的态度越来越简单化,要么支持要么反对,这种非黑即白的思维方式日益成为判断维和政策立场是否正确的尺度。^③

当然,在美国行政部门内部,尤其是国务院与国防部之间,也存在不同的看法。相对而言,国务院官员对维和行动有一定的热情,他们认为参与维和行动可以替美国“分担责任”。国防部及军队的高级官员对维和行动的态度则要冷淡得多,他们主张美军对维和行动的参与应是有限度的、有条件的,尤其不能让渡军事指挥权,反对将美国军队置于一个由联合国委派的外国司令官的指挥之下;他们强调,“美国只需要

① 李铁城、钱文荣主编:《联合国框架下的中美关系》,北京·人民出版社,2006 年版,第 134~135 页。

② 爱德华·C. 勒克:《美国政治与国际组织》(裘因、邹用久译),北京·新华出版社,2001 年版,第 208~209 页。

③ Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1 (February 2008), p. 21.

提供一些自己拥有的‘独一无二’的能力,如空运、指挥、控制、通信、情报等,地面部队及装备可由其他国家提供。”^①美军许多部门对联合国维和行动能否实施成功的军事行动,哪怕只是准军事行动的能力,都存在着严重的不信任感。一部分人甚至认为除非是美国军官指挥,除非是美军扮演领导角色,否则任何集体安全行动都难以获得成功。因此可以说,美国军方的消极态度严重地干扰了美国维和政策的制定。^②

在美国国内政治的复杂互动中,民众的态度也是影响维和政策制定的重要因素。冷战后,在美国进行的多项民意测验都表明,美国民众支持政府参与联合国维和行动。1995年,马里兰大学国际安全研究中心进行的民意测验表明,美国民众强烈支持联合国维和行动。该研究显示,大约 2/3 的受访者支持联合国维和行动,赞成美国全额缴付维和费用。88%的受访者认为,如果美国投票支持某一维和行动,美军就应实际参与这一行动,共和党人、民主党人和独立人士在这一点上没有明显的态度差异。66%的受访者认为,如果在冲突中出现平民被杀害的情况,美军应主动参与相应的维和行动,无论这一行动是否直接服务于美国的国家利益。高达 89%的受访者认为,“当世界出现麻烦,需要动用武力解决问题的时候,美国最好同联合国和其他国家一道合作,而不是单枪匹马。”大多数受访者认为,美军可以在联合国体系内接受外国指挥官的指挥。73%的受访者认为,如果外国派遣的维和人员数量超过美国,美军应该接受外国指挥官的指挥。61%的受访者认为,参与联合国维和行动有助于提升美军应对未来安全挑战的经验和能力,只有 33%的受访者担心美军参与联合国维和行动会影响美军参与其他重要行动的准备和能力。

民意测验的数据一方面表明,绝大多数受访者支持联合国维和行动,并希望联合国在必要时强制使用武力;他们支持美国政府向联合国维和行动贡献人员和资金。但另一方面,受访者对美国在联合国维和行动中发挥的作用有明显的高估。有很多受访者认为,美国的贡献已经超过了合理的限度。当被具体问及“多少是合理的份额”时,他们的回答数值大大高于美国的实际贡献。尽管有 65%的受访者支持美国向联合国维和行动派遣维和人员,但与此同时,有 60%的受访者认为,“与其他出兵国相比,美国维和人员的派遣数量远远超过了其所应承受的合理范围。”对其中一半的受访者进行分组分析时,当请他们猜测“美国派遣维和人员的数量占所有派遣国人员总数的比例”时,中位数预计值(median estimate)为“大约 40%”,而这是美国实际派遣人数的近 10 倍;当请受访者猜测“国防预算中有多少是美国向联合国维和行动

① William J. Durch, ed., *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*, (London: Macmillan Press Ltd., 1997), p. 38.

② 李铁城、钱文荣主编:《联合国框架下的中美关系》,第 140 页。

缴纳的份额”时,中位数预计值为“大约 22%”,这是美国实际缴纳数额的 22 倍(见下表)。^①

表：美国民众对政府维和贡献的估计

问题	美国派遣维和人员的数量占有派遣国人员总数的比例	国防预算中有多少是美国向联合国维和行动缴纳的份额
中位数预估值	40%	22%
中位数合理值	30%	15%
实际	4%	1%

资料来源：美国马里兰大学国际安全研究中心进行的民意测验，1995 年 5 月 28 日，http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/DC_PeaceKeep.html。

就维和立场而言，多数美国民众站在总统一边。1995 年 11 月，在美国的主导下，波黑内战有关各方签定了代顿协议，为了决议的执行，克林顿决定部署 26000 人的美军地面部队参与维和，这在国会引发了激烈争论。当时，《新闻周刊》、《时代周刊》、《今日美国报》进行了三次大的民意测验，发现有 2/3 的受访者支持总统的维和决策。^②其中，《新闻周刊》的调查显示，61%的受访者支持美国直接派兵参与这一维和行动。最后，国会与行政部门达成妥协，国会同意为部署在波黑的美军提供资金，同时，行政部门同意对部署的期限、规模等条件进行严格限制。冷战后的多次民调结果显示，影响民众支持政府维和政策的关键性因素主要包括：

第一，维和行动是否被清晰地界定为多边行动。美国民众对多边维和行动持积极态度。如果民调清晰地告诉他们，美国将在联合国的框架下出兵维和，那么绝大多数受访者就会持赞同态度。如果民调只是笼统地说派遣美国士兵到冲突地区，就会被受访者认为是美国准备单独行动，其结果往往是绝大多数人明确反对出兵维和。2003 年 7 月 25 日，布什政府宣布向利比里亚任务区派遣 2300 名美国士兵。在政府公布维和决定之前，盖洛普民调(Gallup poll)显示，有 57%的受访者支持“美国与其他国家一道，参与利比里亚维和行动”。但同期普林斯顿调查研究协会(Princeton Survey Research Associations)民调显示，只有 51%的受访者支持美军参与这一维和行动。支持率略低的原因很可能在于第二份民调没有提及“与其他国家一道”。

第二，美军参与维和行动的胜算。当美国民众预计维和行动的胜算高时，他们会

① 该民意测验的对象为 1204 名随机选择的美国成年人，误差幅度约为正负 3%~4%，相关论述见 The Program on International Policy Attitudes of the Center for International and Security Studies of the University of Maryland, “US Attitudes on UN Peacekeeping: Poll Results,” May 28, 1995, available at: http://www.africa.upenn.edu/Urgent_Action/DC_PeaceKeep.html.

② Steven Kull, “The US Public Isn’t Averse to Peacekeeping,” *Christian Science Monitor*, Vol. 87, No. 144, 1995, p. 19.

倾向于支持参与维和行动。以波斯尼亚维和为例,1993年美国民众对美军参与这一维和行动的支持度很高,因为那时候民众预期这一行动能够成功;而1995年春天,当民众认为此行动难以成功时,对它的支持率也就随之骤跌。1999年6月,皮尤民调(Pew poll)显示,有58%的受访者认为美国有责任参与非洲的维和行动,60%的受访者认为美国有责任参与欧洲的维和行动。2003年1月,美国国际政策态度项目(Program on International Policy Attitudes, PIPA)民调的统计结果显示,高达74%的美国人支持美军参与欧洲维和,55%的美国人支持美军参与非洲维和。对欧洲维和行动支持率上升的原因可能并不是种族因素,而是美国人受到了在波斯尼亚、科索沃等欧洲地域的维和成功的鼓舞。^①

第三,美国维和决策是否建立在领导层共识的基础之上。如果总统已经明确做出了出兵维和的决定,而且得到了国会的批准,美国民众普遍会支持国家参与维和行动。当决策者还未下定主意或总统同国会出现意见分歧时,美国民众会对参与维和行动抱有较为犹豫的态度。但是,当受访者被告以“总统会与国会就维和问题达成共识”时,会有更多的受访者转向支持的立场。这反映出美国民众不希望因维和问题导致领导层的分裂。

第四,维和行动是否会造成大量的美军伤亡。尽管美国决策者担心,如果美军士兵在维和期间被杀,美国民众会要求政府立即从任务区撤军,但是,冷战后的多次民意测验并不支持这种假设,如果确有民众态度发生变化,则只不过是民众希望政府的反应更坚决(assertive)。1994年、1995年、1998年,美国国际政策态度项目请受访者想象“美军在卢旺达、海地和波斯尼亚维和时出现20至100名士兵遇袭身亡的场景,而且他们能够看到电视上美军尸体的图像”。备选的答案有:(1)撤离全部美军;(2)全力打击袭击者;(3)增强美军力量;(4)维持现状。在上述三次民调中,只有不到25%的受访者选择美军撤离,绝大多数人倾向于采取坚决的应对措施,如增强美军力量、打击袭击者等。

第五,维和行动是否能消除平民所遭受的痛苦。美国民众对联合国维和行动的支持来源于他们对人道主义的关注。对绝大多数美国人而言,对种族灭绝和屠杀等暴行的维和干预是一种道德律令(moral imperative)和道德信念(moral conviction)。1994年7月,美国国际政策态度项目所做的一项民意调查显示,当被问到“如果联合国认定波斯尼亚和卢旺达出现大规模的人道主义灾难,美国人应如何回应?”时,80%的受访者选择“要进行国际干预”;68%的受访者认为,“当无辜的平民遭受痛苦或被

^① Humanitarian Military Intervention in Africa, World Public Opinion, available at: http://www.americans-world.org/digest/regional_issues/africa/africa4.cfm.

杀害时,当联合国发起维和行动以应对这一情势时,美国应派遣维和人员参与上述行动,无论这一行动是否服务于美国的国家利益。”^①1995年7月,在卢旺达大屠杀被全面报道之后,61%的受访者支持“美军参与更大规模的联合国维和行动以强制性地(forcibly)阻止人道主义灾难”。而且这一时期,美国政府极力回避使用“种族灭绝、屠杀”(genocide)等词汇,如果使用这一“标签”去定位卢旺达局势,民意对美军参与维和行动的压力会更高。

上述统计结果可能会使很多美国外交精英诧异,因为他们早已形成一种思维定势,也即美国民众不欢迎维和行动,而且美国民众的神经非常脆弱,特别是当联合国维和行动出现丑闻、维和士兵(特别是美军士兵)被杀或被劫为人质时,美国民众对维和行动的热情会降至冰点。还有一种看法认为,如果某一任务区不涉及美国的直接利益,美国民众对维和行动的支持度就不会很高。^②但一个基本的事实是,即使美国在维和行动中遭遇挫折,即使某一任务区没有美国的直接利益,美国民众也不会要求政府远离维和行动,这才是美国维和政策的真实民意基础。

三 小结

尽管美国的维和参与模式是多元的,国内各种力量的复杂互动对美国维和政策的制定有着不小的影响,但从本质上讲,美国维和政策的目標只有一个,那就是最大限度地维护美国利益(对人道主义的关注同样被视为重要的美国利益)。虽然美国的维和政策经常会呈现出理想主义的色彩,但就本质而言,现实主义才是美国维和政策的基本特征。冷战后美国维和政策的特征和发展趋势可以概括为:

第一,现实主义是冷战后美国维和政策的基本特征。尽管历届政府在执政初期推行的维和政策并不相同,甚至可能截然相反,但每届政府的维和政策大多始于对价值观的关注(ideological concern),终于对国家利益的务实考量。在美国人看来,国家一般不能把自己的军队部署在国境以外,只有联合国维和行动才可以使美国军队“合法”地部署到世界各地,“而就联合国部署维和部队的地图看,那可是同美国利益完全吻合的。”^③虽然对维和行动的看法和感情(或爱或憎)不同,但每届政府都会从

① Steven Kull and Clay Ramsay, “Americans Support UN Peacekeeping with Conditions,” *Foreign Service Journal*, December 1998.

② Barbara Crossette, “Poll Finds American Support for Peacekeeping by UN,” *New York Times*, April 30, 1995, available at: <http://www.nytimes.com/1995/04/30/world/poll-finds-american-support-for-peacekeeping-by-un.html>.

③ 陈鲁直:《美国与冷战后的联合国维持和平行动》,载《国际问题研究》,2001年第2期,第27~28页。

美国国家利益的角度出发,去审视低估维和行动的作用及低估失败国家的能量所带来的风险,因此,每届政府的维和政策最终都会趋于冷静和谨慎。因此,尽管美国国内对于美国应否参与维和时常发生激烈的政治辩论,但是美国历届政府都会从维护国家利益的角度做出增强联合国维和行动能力的努力。^①

第二,美国国内压力集团间的相互制约,导致美国难以制定长远的维和战略。美国政府往往不愿把钱投到国际事务中无法立即见效和立即获得收益的领域,如提高联合国维和行动的效能和增强维和行动派遣国的能力。美国对联合国维和行动的资金投入往往采取“拆东墙补西墙”的模式(zero-growth budget),即增加一项维和行动的资金投入要以减少对其他维和行动的投入为条件。但是,作为联合国成员国中最强大的国家,毋庸置疑的是,美国的维和政策会直接影响维和行动的发展进程。当美国有支持维和行动的强烈政治意愿,并愿意动用其无以伦比的资源时,联合国维和行动的成效就较为显著。但自1990年代中期至今,美国的多位总统并未将参与维和行动作为外交和安全领域的优先事项,美国与联合国维和行动之间仍需进行艰难的磨合。

赵磊:中央党校国际战略研究所副教授

(本文责任编辑:卢宁)

^① Victoria K. Holt and Michael G. Mackinnon, “The Origins and Evolution of US Policy towards Peace Operations,” *International Peacekeeping*, Vol. 15, No. 1(February 2008), pp. 18~20.

Group of Two (G2): A Historical

Review *Gu Guoping Mei Renyi* (94)

Ever since its birth in the 1970s, G2 has gone through four versions—a US-Germany G2, a US-Japan G2, a US-EU G2 and the most recent US-China G2. The choice of four different countries or regions in different periods shows American strategists' sensitivity to the change of power in the international system and their openness to foreign policy alternatives. The four versions of G2 also reveal great similarities in America's foreign policy considerations: as each of these versions was floated in a time when the United States was bogged down in domestic and international difficulties while the other country/region was on the rise, they were part of America's burden-sharing strategy, encouraging others to take on greater international responsibilities in the US-centered international system.

The Changes and Characteristics of U. S. Peacekeeping Policy

after the Cold War *Zhao Lei* (109)

Since the end of the Cold War, U. S. peacekeeping policy has undergone three major changes: from Effective Internationalism to Assertive Multilateralism, from Selective Multilateralism to American Internationalism, and currently to Effective Multilateralism. Although U. S. peacekeeping policy sometimes seems to be inconsistent or even contradictory, it has been basically developing along a main line, that is, the extent of U. S. support of and participation in peacekeeping operations depends on U. S. government's perception of the relation between its national interests and the operations, as well as on the complex interaction between the government's perception and the domestic pressure from the Congress and the public.

DOCUMENTS AND RESEARCH

Survey of American Study of the Taiwan Strait

Issues *Yan Quan* (130)

ACADEMIC ACTIVITIES

Summary of Symposium on Debt Crisis, Domestic Politics