

## 第五章

# 和平行动与冲突管理

## 概 述

雅伊尔·范德·里金

和平行动与冲突管理领域在 2013 年出现的诸多趋势在 2014 年继续得到发展：行动数量进一步增加，部署人数再次下降。本年度共有 62 项和平行动，比上年增加 3 项。包括驻阿富汗国际安全援助部队（ISAF，驻阿部队）在内的所有和平行动所部署的人员总数，下降至 16.2052 万人，降幅达 20%。不过，如果将驻阿部队不计在内，部署人员总数则比上年进一步增加，达到 14.8716 万人，增幅为 4%（参见本章第一、四节）。驻阿部队的撤离是 2014 年的分界性事件，该年度和平行动的许多数据均受到它的影响（参见本章第三节）。

由于驻阿部队的裁撤，作为部署和平行动数量最多、人数超过所有其他地区总和的非洲，较之前愈加成为和平行动的主要焦点。2014 年共有 7 项新的和平行动开始实施，其中 4 项在非洲。它们分别是：欧盟中非共和国军事行动（EUFOR RCA，欧中行动）、联合国中非共和国多层次综合性稳定特派团（MINUSCA，联中团）、政府间发展组织（IGAD，伊加特）南苏丹监督与核查机制（MVM）以及非盟马里和萨赫勒地区特派团（MISAHEL，非马萨团）。

非洲地区之外的 3 项新行动都是为应对乌克兰冲突而建立的，它们是：欧洲安全与合作组织（OSCE，欧安组织）乌克兰特别监督团（SMM，欧乌团）、欧安组织驻俄罗斯古科沃和顿涅茨克检查站观察团（OM，欧俄团），以及欧盟乌克兰民事安全领域改革顾问团（EUAM Ukraine，欧盟顾问团）（参见本章第二节）。

在过去这一年里，和平行动面临的非传统挑战越发突出。非盟索

马里特派团（AMISOM，非索团）和驻阿部队继续面临来自非国家行为体的非对称威胁，而驻戈兰高地的联合国脱离接触观察员部队（UNDOF）以及联合国马里多层次综合性稳定特派团（MINUSMA，联马团）则成为圣战组织的袭击目标。第二个挑战是埃博拉病毒，它的肆虐使联合国利比里亚特派团（UNMIL，联利团）深受其害，该团4名工作人员罹患此病，其中2人不幸身亡。出于对传播病毒的担心，新一支塞拉利昂分队的部署被迫取消，非索团也因此受到埃博拉病毒的间接影响。第三个非传统挑战是，好几个联合国特派团遭受当地民众的示威抗议，有几次，示威活动甚至造成抗议者死于特派团人员之手。

和平行动还必须继续在比上述威胁更为传统的威胁环境中开展行动，其中包括因更大范围的地缘政治变化与博弈而引发的日益紧张的局势。例如，乌克兰就出现了此类冲突。俄罗斯和西方为争夺在该国的地缘政治影响展开了博弈。

和平行动似乎变得更加强硬了，许多联合国特派团主动投入战斗，如联中团、联马团以及联合国刚果（金）组织稳定特派团（MONUSCO，联刚稳定团）中的维和部队干预旅（FIB）。与此同时，对联合国和联合国行动出兵国的监督更加严格。例如，荷兰一家法院裁定，1995年在波黑斯雷布雷尼察执行任务的荷兰分队，未能采取应有的措施保护300多名波斯尼亚人的生命，因此应对平民的死亡负责。这一判例是有史以来第一次。

尽管存在上述挑战，和平行动及其有效性也屡遭诟病，但国际社会和冲突方依然认为，和平行动是冲突管理的有效工具。如果我们回顾一下2014年提出的一些关于开展新行动的建议，就会发现，国际社会关注的焦点依然是最困难的形势。在乌克兰，尽管亲俄组织想要俄罗斯派遣维和部队，但乌克兰国会议员和安理会某些成员国都希望部署一项联合国和平行动，巴勒斯坦民族权力机构主席马哈茂德·阿巴斯提议，由北约派遣部队在未来的巴勒斯坦国开展巡逻；2014年加沙战争行将结束之时，欧盟重申，愿意恢复其拉法过境站边境援助团（EU BAM Rafah）的工作。此外，叙利亚反对派呼吁联合国派遣特派团对未来实行的停火进行观察；还有一些人则希望联合国派营救队，去解救被博科圣地从尼日利亚奇博克镇绑架的女学生。



鉴于国际社会对特派团的要求和期待越来越高，和平行动所处的地缘政治环境不断演变，联合国秘书长宣布要对联合国和平行动进行一次全面评估。为此，秘书长任命了一个高级别的和平行动专家小组，对当今和平行动的现状和未来需求进行评估。希望该专家小组能够在环境挑战和有限资源之间为和平行动找到一条平衡之道。与此同时，2000年《卜拉希米报告》提出的许多核心建议至今没有过时。如果专家小组的工作是要为落实（《卜拉希米报告》所提出的）这些建议（哪怕是其中的一部分）做出贡献，就算是已经向前迈出了一大步。

（陆建新 译）

## 第一节 和平行动的全球性和地区性趋势

雅伊尔·范德·里金 蒂莫·斯密特

### 全球性趋势<sup>[1]</sup>

#### 和平行动的数量

2014年，五大洲共实施了62项多边和平行动，比2013年多3项。继2007—2011年的下降趋势之后，行动总数连续第三年出现增长。除2007年外，2014年的和平行动数量比2005—2014年十年间的任何一年都多（参见图5.1）。

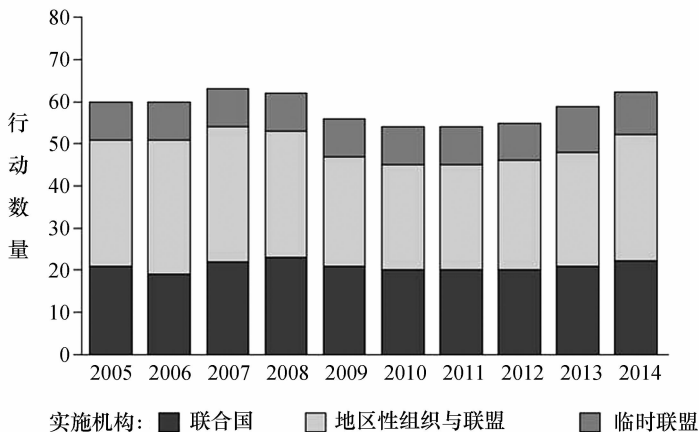


图 5.1 2005—2014 年多边和平行动数量 (按实施机构划分)

[1] 为了对2005—2014这10年间的和平行动发展趋势进行考察，本文所做的定量分析采用了SIPRI所搜集的数据。分析对象仅限于符合SIPRI定义的和平行动（见第四节）。这里所反映的数据提供了2014年正在进行的和平行动概貌，其用意是为2014年与之前几个年份的比较分析提供参考。人员总数是根据2014年12月31日各项行动的部署情况计算得出的，至于2014年年内结束的行动，统计的依据则是该行动的结束之日。这一数值不代表该年度部署人员的最高数值或平均数值，也不代表该年度的总数值。人员数量不包括东道国当地雇员、联合国志愿者以及北约主导的行动中的（合同制）文职人员。一旦获得更为精确的信息，SIPRI多边和平行动数据库中的数据都会被重新审核并调整。因此，本文定量分析中所包含的统计数字，不一定与往年《SIPRI年鉴》中所采用的统计数字完全吻合，也不一定与年鉴出版后读者所获取的数据库中的内容完全一致。

2014年，新增的和平行动共7项，其中，4项在非洲，3项在欧洲。有2项行动是在中非共和国实施的，其中，欧中行动为已有的国际稳定行动提供补充，联中团则取代了非洲领导的中非共和国国际支援团（MISCA，或AFISM-CAR，非中团）和联合国中非共和国一体化建设和平办事处（BINUCA，联中办）。在南苏丹，政府间发展组织（伊加特）部署了监督与核查机制。在马里，非马萨团正式承担起落实非盟萨赫勒地区新战略的重任，并根据SIPRI的标准，该特派团符合了和平行动的定义（参见第四节）。

欧洲地区的3项和平行动都是为应对乌克兰冲突而建立的。欧安组织建立了两个独立的监督特派团：即欧乌团和欧俄团，欧盟则建立了欧盟顾问团，以支持乌克兰新政府对安全机构进行改革。

2014年，有6项和平行动宣告结束，其中最著名的是北约领导的驻阿部队，其余5项行动全部部署在非洲地区。法国的“薮猫”行动结束后被涵盖整个萨赫勒地区的更大范围的地地区性反恐行动（即“新月沙丘”行动）取而代之。该行动超出了和平行动的范畴。在中非共和国，非中团和联中办均被联中团收编。欧盟刚果民主共和国警务特派团（EUPOL RD Congo，欧刚团）和联合国塞拉利昂一体化建设和平办事处（UNIPSIL，联塞办）则在任期届满后不再延长。

### 部署人员数量

2014年仍在进行的行动共计部署16.2052万人，比2013年末下降20%。部署人员总数连续第四年下降，是2005年以来人数最低的年份（参见图5.2）。〔2〕不过，如果不算驻阿部队，2014年和平行动部署的人数则连续第三年出现增长，增长幅度达4%，创14.8716万人的新高。〔3〕

---

〔2〕 这一稳步下降很大程度上是由驻阿部队的裁减并最终撤离造成的，该部队在2011年高峰时的部署人数超过13万。

〔3〕 为避免重复计算，非中团和联中办人员没有统计在这两项行动结束时的和平行动总人数内，因为这些人已经纳入联中团编制。根据SIPRI的定义，2003—2009年间实施的驻伊拉克多国部队在2003—2005年被算作和平行动，但在2005—2014年的部署人员趋势分析中，驻伊拉克多国部队没有考虑在内。

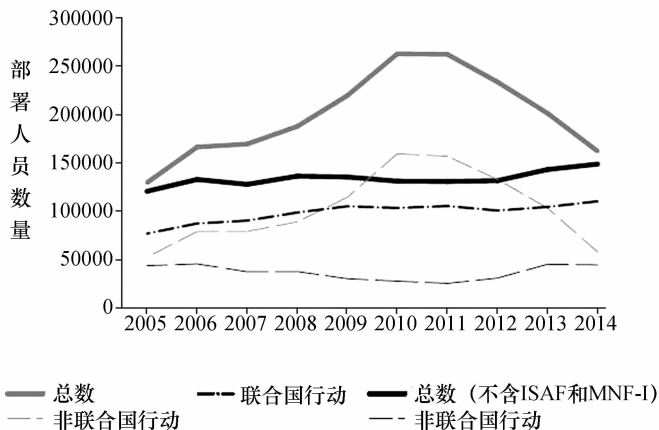


图 5.2 2005—2014 年多边和平行动部署人员总数

ISAF 是国际安全援助部队的英文简称，MNF-I 是驻伊拉克多国部队的英文简称。

新成立的 7 项行动共计部署 1.0303 万人。<sup>[4]</sup> 部署人数在 2014 年明显增加的其他行动包括非索团、联合国南苏丹特派团（UNMISS，联南团），以及联马团。上述三项行动部署的人员总数共计增加了 1.0552 万人。

2014 年，共有 12 项行动部署的人数超过 5000 人，7 项行动部署的人数超过 1 万人。联刚稳定团以 2.1925 万人成为 2014 年全年规模最大的和平行动，人数略少于联刚稳定团的非索团（2.1279 万人）位居第二，非盟/联合国达尔富尔混合行动（UNAMID，联非达团）以 1.6836 万人排在第三。驻阿部队虽然在 2014 年逐步撤离，但在该年度大部分时间里，该部队依然是最大的和平行动。

2014 年间，北约及其向驻阿部队派兵的伙伴国从阿富汗撤出了 4.4793 万人。5 项进行中的行动也明显削减了部署人员。联非达团削减了 3668 人，联合国科特迪瓦行动（UNOCI，联科团）削减了 2384 人，联利团削减了 1663 人，联合国海地稳定特派团（MINUSTAH，

[4] 这一数字包涵了改编并转隶至联中团的非中团人员。

联海团) 削减了 1435 人。连规模相对较小的联合国戈兰高地脱离接触观察员部队 (UNDOF, 联戈部队) 也削减了 306 人, 削减幅度近 25%。最后, “薮猫” 行动在 2014 年年底结束时的人数比 2013 年年底少 900 人 (比 2013 年上半年高峰时少 2400 人)。

### 实施机构

联合国仍然是 2014 年和平行动的主要实施机构。包括联非达团在内, 在 62 项行动中, 联合国负责实施的有 22 项 (参见图 5.1)。<sup>[5]</sup> 联合国实施的和平行动共计部署了 11.0288 万人, 在 2014 年和平行动部署人员总数中所占的比例超过三分之二。有 9 项联合国行动部署的人数超过 5000 人, 其中 5 项行动超过 1 万人 (含联非达团)。

欧安组织部署的行动数量从 7 项增加到 9 项。驻乌克兰的欧乌团是目前为止 9 项行动中规模最大的一项, 总人数为 423 人, 比其余 8 项欧安组织行动部署人数都多。欧盟在 2014 年启动了两项行动, 即欧中行动和欧盟顾问团, 从而使欧盟共同安全与防务政策框架下的和平行动总数达到 13 项, 和平行动总数居第二位, 仅次于联合国。不过, 就人数而言, 欧盟对和平行动的贡献依然居次要地位, 因为其主要精力仍然放在规模相对较小的训练和能力建设上。欧盟部署的人员为 3579 人, 另外法国还单独在中非共和国、科特迪瓦和马里的三项军事行动中部署了 4000 人。

就部署人数而言, 非盟首次超过北约成为和平行动的第二大实施机构, 其在非索团、非马萨团和非中团所部署的人员达到 2.7368 万人。北约领导的两项行动 (即驻阿部队和科索沃部队) 在 2014 年年底的部署人数为 1.7982 万人。非盟和北约各有一项行动部署的人数超过 1 万人, 分别是非索团和驻阿部队。在被联马团收编时, 非盟领导的非中团部署人数超过 5000 人 (参见第四节表 5.2)。

### 出兵情况

驻阿部队的裁撤对出兵国的排名也产生了明显影响 (参见图 5.3)。由于向驻阿部队派遣了大量部队, 美国自 2006 年起, 就一直

---

[5] 联合国的数字包涵了联合国维和行动部和联合国政治事务部所领导的和平行动, 也包括联非达团。

是和平行动最大出兵国。但是，到 2014 年年底，美国在该部队的出兵数量锐减到 5500 人，在和平行动出兵国中仅排名第五。<sup>[6]</sup> 2013 年的第四大出兵国埃塞俄比亚成为 2014 年的最大出兵国，其向和平行动派遣的军事人员总数达到 1.2042 万人，比 2013 年的 6493 人增加近一倍。这主要是因为 4000 多名埃塞俄比亚部队加入了非索团的行列。<sup>[7]</sup> 除美国外，和平行动（不含驻阿部队）的 10 个最大出兵国均来自非洲和南亚，随着“薮猫”行动的结束以及英国部队从驻阿部队撤离，法国和英国退出了十大出兵国行列。单就人数而言，如果不算驻阿部队，出兵最多的 20 个国家中没有美国，但法国位于十大出兵国之列，是唯一的欧洲国家。和 2013 年一样，十大出兵国提供的人员总数几乎占联合国和平行动总人数的一半。

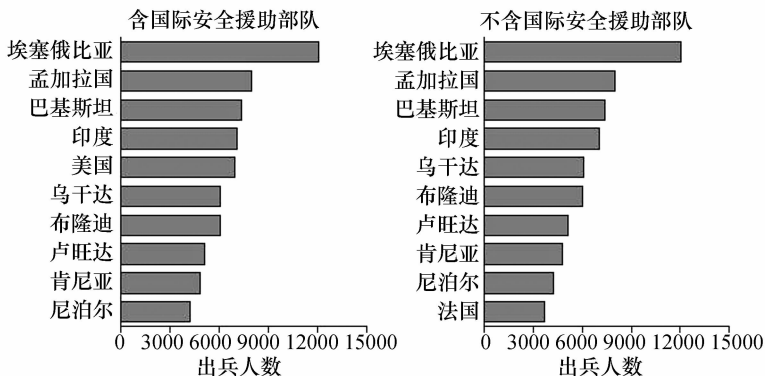


图 5.3 2014 年多边和平行动十大出兵国

至于民事警察派遣国，约旦超过孟加拉国成为 2014 年最大的出警国，但除此以外的变化甚小。和平行动的十大出警国也主要来自非

[6] 在 2014 年大部分时间里，美国仍然是和平行动的最大出兵国（含驻阿部队），比如，在 2014 年 10 月，美国在驻阿部队中的人数仍然有 2.5 万人。

[7] 非索团：“埃塞俄比亚部队正式纳入非索团编制”，新闻稿，2014 年 1 月 22 日。网址：< <http://amisom-au.org/2014/01/ethiopian-forces-formally-integrated-into-amisom/> >。

洲和南亚，有 2 个国家来自中东（参见图 5.4）。

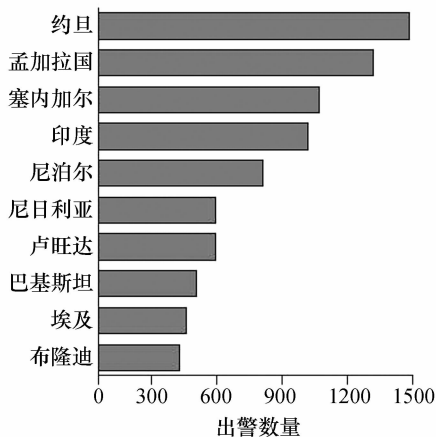


图 5.4 2014 年多边和平行动十大出警国

## 地区性趋势

### 非洲

和往年一样，2014 年的和平行动主要集中在非洲地区。近半数行动（占总数的 44%）部署在非洲：2013 年为 25 项，2014 年为 27 项（参见图 5.5）。部署在非洲地区的人员总数也出现增长，由 2013 年的 10.8965 万人增加到 2014 年的 11.6723 万人，其中约 10 万人为部队（参见图 5.6）。〔8〕

非洲地区和平行动人数稳步增长的趋势更为长远，2014 年出现的这种增长只是其中的一部分。非洲已经在 2013 年超越亚洲和大洋洲，成为接纳和平行动人数最多的地区，驻阿部队的撤离进一步拉大了其与其他地区的距离。在 2014 年年底，非洲地区部署的人数超过了其他所有地区的人数之和。2014 年，和平行动所部署的人员总数

〔8〕 欧盟马里特派团（EUCAP Sahel Mali）成立于 2014 年 4 月 15 日，但直到 2015 年 1 月 15 日正式启动，该团才开始履行使命。因此，2014 年的各项数字中均不包括这项行动。

中，有将近 75% 部署于非洲地区。由于非洲地区所部署的人员数量远多于其他地区，按照目前的趋势，在可预见的未来，非洲很可能仍然是和平行动最主要的地区。

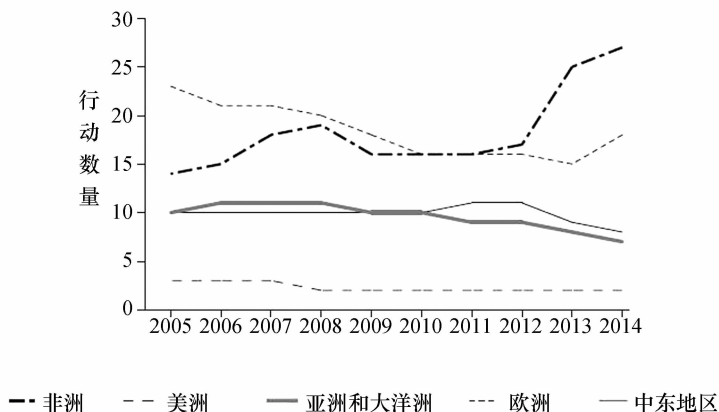


图 5.5 2005—2014 年多边和平行动数量 (按地区划分)

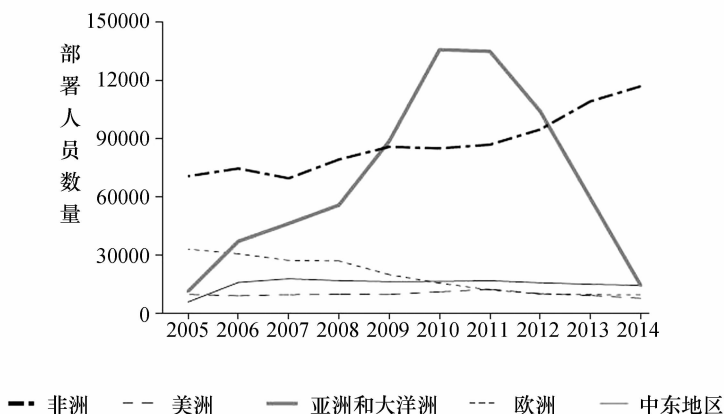


图 5.6 2005—2014 年和平行动部署人员数量 (按地区划分)

和往年一样，联合国是非洲安全舞台的主角，联合国负责在非洲实施的和平行动约占总数的一半，部署人员占总数的 75% (参见表



5.1)。虽然非索团的部署人员数量大幅增加，非洲区域性组织领导的和平行动所部署的人数却由2013年的2.9231万人下降到2014年的2.8313万人。<sup>[9]</sup>法国在非洲单方面实施了三项行动。但是，随着2014年8月1日“薮猫”行动以及2015年1月1日“独角兽”行动分别结束并随后并入“星月沙丘”行动，法国在西非军事干预的重心进一步转向在萨赫勒地区的反恐行动。<sup>[10]</sup>

非洲地区4项和平行动在2014年的事态发展尤其值得注意：

第一，联利团的裁减受到了西非地区埃博拉疫情暴发的影响，联利团受命提供支援的几项进程没有按计划开始。相反，客观情况要求联利团协助提供人道主义援助，包括创造必要的安全条件，以支持利比里亚政府阻止埃博拉疫情蔓延的努力。不过，联合国秘书长潘基文强调，联利团“没有也不会负责实施利比里亚政府采取的疫区隔离措施”。<sup>[11]</sup>联利团针对埃博拉疫情的政策主要是“有限接触”。<sup>[12]</sup>联合国应对埃博拉疫情的主要措施，是联大成立的联合国埃博拉疫情紧急应对特派团（UNMEER）。<sup>[13]</sup>然而，联利团出兵国却担心人员的健康风险，并且要求联利团采取措施保护特派团人员安全。菲律宾甚至决定撤出其部队。<sup>[14]</sup>到2014年底，有4名联利团人员感染埃博拉病

---

[9] 2013年的人员总数包含了非洲领导的马里国际支援团（AFSMA，非马团），该团于2013年7月1日被联马团收编。但2013年的人员总数不包括中非共和国巩固和平特派团（MICOPAX）的人员，因为该团人员当时仍部署于另一项由区域组织领导的后续性行动，即非中团。2014年的人员总数包涵了非中团，该团于2014年9月15日被联中团取代。

[10] 根据联合国安理会2164号决议（2014年6月25日），“薮猫”行动结束后，法国在马里的部队仍然有权为支援联马团而采取干预行动。

[11] 联合国：秘书长2014年8月28日致安理会主席的函，S/2014/644，2014年9月2日。

[12] M. R. 斯奈德：“维和人员在抗击埃博拉疫情中应扮演什么角色”，国际和平研究所《全球瞭望台》，2014年9月8日，网址：<<http://theglobalobservatory.org/2014/09/role-un-peacekeepers-unmil-tackling-ebola/>>。

[13] 联合国大会第69/1号决议，2014年9月23日。

[14] “关于利比里亚埃博拉危机及联合国特派团使命的情况汇报”，蓝色新闻，2014年9月8日，网址：<<http://www.whatsinblue.org/2014/09/briefing-on-ebola-crisis-in-liberia-and-un-mission-mandate.php>>; M. 莫盖托：“菲律宾因埃博拉威胁从利比里亚召回其维和人员”，路透社，2014年8月23日，网址：<<http://in.reuters.com/article/2014/08/23/health-ebola-philippines-idINKBN0GN05N20140823>>。

毒，其中 2 人死亡。<sup>[15]</sup> 联合国安理会承认，埃博拉疫情暴发延缓了建设和平进程，因此决定暂停联利团裁撤。<sup>[16]</sup>

表 5.1 2014 年和平行动数量和部署人员数量（按所在地区和实施机构划分）

实施机构	非洲	美洲	亚洲和大洋洲	欧洲	中东	全球
行动数量	27	2	7	18	8	62
联合国 <sup>1</sup>	13	1	2	2	4	22
地区组织与联盟	11	1	2	14	2	30
临时联盟	3	—	3	2	2	10
部署人数	116723	7552	14189 <sup>2</sup>	9361	14227	162052 <sup>2</sup>
联合国 <sup>1</sup>	88910	7532	419	1087	12340	110288
地区组织与联盟	29834 <sup>3</sup>	20	13571 <sup>2</sup>	7117	63	50605 <sup>2,3</sup>
临时联盟	4050	—	199	1157	1824	7230

注：

1. 联合国的数字包括联合国维和行动部和联合国政治事务部领导的和平行动，也包括联非达团。

2. 这些数字包括驻阿部队，该部队在 2014 年 12 月共有部队 1.3336 万人。

3. 这些数字包括非盟领导的非中团人员，但在全球及非洲地区的部署人员总数中，非中团人员则不包括在内，因为在非中团指挥权由非盟转移到联中团后，非中团被改编为联中团而且其人员仍部署于中非共和国。

资料来源：斯德哥尔摩国际和平研究所多边和平行动数据库。网址：< <http://www.sipri.org/databases/pko> >。

第二，联刚稳定团中的维和部队干预旅继续在刚果（金）发挥积极作用。干预旅协助刚果（金）政府军击败了反政府武装“3·23 运动”，并削弱了伊斯兰民主联盟力量—解放乌干达国民军（ADF - NALU）的实力。取得上述胜利后，联合国安理会重申，压制解放卢

[15] J. 帕耶 - 雷勒、M. 科德尔：“联合国在利比里亚维和人员被检出感染埃博拉”，美联社，2014 年 12 月 5 日。

[16] 联合国安理会 2190 号决议，2014 年 12 月 15 日。

旺达民主力量（FDLR）将成为干预旅在刚果（金）的首要任务。<sup>[17]</sup> 8月，联刚稳定团完成了计划中的调整部署工作，在将刚果（金）西部地区的实质性职责移交给联合国国别工作组的同时，将工作重心转移到了刚果（金）东部地区。<sup>[18]</sup> 2014年早些时候，为了应对南部加丹加省日益恶化的安全形势，联刚稳定团已经增加了其在这一地区的兵力。<sup>[19]</sup> 以采取进攻性行动为重点的干预旅，显然背离了维和行动遵循的传统中立原则，因此一直是2014年全年激烈争论的焦点。此外，许多出兵国担心，干预旅的进攻性行动可能危及联刚稳定团其他分队的安全，因为其他分队承担的依然是常规性的维和任务，配备的武器装备也只能满足这一需要。<sup>[20]</sup> 与此同时，刚果（金）东部地区当地民众的总体认知是，联刚稳定团在保护平民免遭这一地区反政府武装侵扰方面做得还不够。10月和11月发生的一系列针对联刚稳定团多个分队的暴力抗议事件，导致了至少两名平民死亡。<sup>[21]</sup> 联合国已展开了对死因的调查。<sup>[22]</sup>

第三，1月22日，非索团的编制兵力上限由1.7731万人上升到2.2126万人，主要原因是早先已经部署在索马里的4000多名埃塞俄

---

[17] 联合国安理会：《关于刚果（金）和大湖地区的媒体声明》，SC/11533 - AFR/2954，2014年8月26日。

[18] 联合国安理会：《秘书长关于联刚稳定团的工作报告》，S/2014/698，2014年9月25日。

[19] P. 琼斯：“联合国将向刚果（金）矿产省增派维和人员”，路透社，2014年1月19日。网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/02/19/us-congo-democratic-un-idUSBREA111T420140219>>。

[20] S. 席朗、S. 凯斯：《干预旅：联合国在刚果民主共和国面临的法律问题》（国际和平研究所：纽约，2014年11月）；P. 法布里休斯：“维和部队干预旅中立吗？”，安全研究所，2014年11月27日，网址：<<http://www.issafrica.org/iss-today/is-the-force-intervention-brigade-neutral>>；T. 坎巴尼斯：“在刚果，维和人员在参战”，《波士顿环球报》，2014年11月28日。

[21] “联合国特派团团长兼大湖地区特使关于刚果（金）的情况汇报”，蓝色新闻，2014年10月24日。网址：<<http://www.whatsinblue.org/2014/10/briefing-on-drc-by-head-of-un-missionand-great-lakes-region-special-envoy.php>>。

[22] 联合国安理会：《秘书长关于联刚稳定团的工作报告》，S/2014/956，2014年10月30日，第34段。

比亚部队纳入了非索团的编制。<sup>[23]</sup> 非索团和索马里国民军成功地从伊斯兰青年党手中收复了索马里中部和南部的多个城镇和广大地区。不过，索马里联邦政府在维护上述地区稳定及提供公共服务方面却不是那么成功。<sup>[24]</sup> 非索团面临的其他问题还包括：新派的塞拉利昂分队因为埃博拉疫情暴发而取消了部署，另外还有报道称非索团部队发生了侵犯人权事件。<sup>[25]</sup>

第四，联非达团无法改善达尔富尔地区的安全局势，因为安全局势不仅进一步恶化了，还造成了成千上万名新的流离失所者。由于安理会多个成员国不愿意增加联非达团的预算，秘书长转而建议提高联非达团的效率，增强其维和部队的姿态并且将重点放在保护平民和调解等任务上。<sup>[26]</sup> 由于未能针对侵犯人权的事件采取措施，联非达团遭到了媒体越来越多的批评。<sup>[27]</sup> 与此同时，联非达团与苏丹政府的关系恶化到了后者要求联非达团做好离开苏丹准备的地步。<sup>[28]</sup> 2014年底，据报道，联非达团已经制定好削减计划。<sup>[29]</sup>

有关非洲地区和平行动的其他事态还包括，联合国驻阿卜耶伊临时安全部队（UNISFA，联阿部队）的主要出兵国埃塞俄比亚政府表示，如果受到内战影响的苏丹和南苏丹不能就解决双方分歧取得进一

---

[23] “索马里简报及关于联合国特派团的磋商情况，非盟特派团及其制裁”，蓝色新闻，2014年3月10日。网址：<<http://www.whatsinblue.org/2014/03/somalia-briefing-and-consultations-on-unmission-au-mission-and-sanctions.php>>。

[24] 联合国安理会：《秘书长关于索马里的报告》，S/2014/330，2014年5月12日。

[25] J. 泰森：“对埃博拉的担心破坏了非洲的地区维和计划”，《德弗克斯》（Devex），2014年8月8日。网址：<<https://www.devex.com/news/ebola-fears-undermine-regional-peacekeeping-plans-in-africa-84083>>；人权观察：“那些男人靠力气占有了我们：非盟驻索马里部队的性剥削与性虐待行为”（人权观察组织，2014年9月）。

[26] 联合国安理会：《秘书长关于联非达团重新评估的特别报告》，S/2014/138，2014年2月25日；联合国安理会2148号决议，2014年4月3日。

[27] C. 林奇：“他们只是袖手旁观”，《外交政策》，2014年4月7日。

[28] “苏丹要求联合国驻达尔富尔的特派团做好离开准备”，路透社，2014年11月21日。网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/11/21/us-sudan-un-darfur-idUSKCN0J51QR20141121>>。

[29] S. 森古普塔、J. 吉特曼：“联合国在战斗爆发之时准备削减驻达尔富尔的部队”，《纽约时报》，2014年12月26日。

步进展，它将不得不重新考虑向联阿部队的派兵问题。<sup>[30]</sup> 在利比亚，安全局势恶化到了联合国利比亚支助团的所有国际职员在7月份全部疏散的地步。<sup>[31]</sup> 尽管联合国秘书长和人权组织发出了呼吁，联合国西撒哈拉公民投票特派团（MINURSO）在任期延续时没有将监督人权的使命包括在内。<sup>[32]</sup> 联合国安理会也没有理睬秘书长关于在科特迪瓦举行选举的敏感时期放缓联科团裁撤步伐的要求，仍然按原计划降低了联科团部队的编制规模。不过，安理会的确批准在联科团编制范围内成立一支快速反应部队。根据特派团相互合作的背景，该部队还被赋予了无需根据安理会决议就可以临时增援联利团的权力。<sup>[33]</sup> 最后，为了回应媒体关于联合国在打击博科圣地武装组织斗争中的未来作用的一系列讨论，联合国明确表示，它不会派遣一支营救部队去将大约300名被博科圣地绑架的女学生从尼日利亚的奇博克镇解救出来。<sup>[34]</sup>

### 美洲

美洲地区历时多年的两项和平行动——由美洲国家组织领导的哥伦比亚和平进程支援团（MAPP/OEA）以及联海团在2014年继续开展行动。这两项行动共计部署了7552人，比2013年减少16%。这一下降是由联海团部署人数下降引起的。2010年因海地地震增兵之后，联海团就一直在裁减。2014年，联合国安理会决定，海地的安全形势已经允许联海团加快将其编制实力从7621名军警人员削减到4971人。<sup>[35]</sup> 但是，多个南美国家都对这一削减感到担心，认为这一举动

---

[30] 联合国安理会：《秘书长关于阿卜耶伊局势的报告》，S/2014/336，2014年5月13日。

[31] 联合国安理会：《秘书长关于联合国利比亚支助团的工作报告》，S/2014/653，2014年9月5日。

[32] L. 查波纽：“联合国延长驻西撒哈拉特派团的任期，但不包括人权监督员”，路透社，2014年4月29日。网址：<http://uk.reuters.com/article/2014/04/29/uk-western-sahara-un-idUKKBN0DF1UW20140429>。

[33] 联合国安理会：《秘书长关于联科团的第34份工作报告》S/2014/342，2014年5月15日；联合国安理会2162号决议，2014年6月25日。

[34] “奇博克女学生：联合国排除对尼日利亚进行军事干预”，Premium Times（报纸名），2014年5月15日。

[35] 联合国安理会2180号决议，2014年10月14日。

纯粹是为了削减开支，为的是将额外经费转用于非洲地区的和平行动。<sup>[36]</sup> 由于联海团在 2014 年底仍然部署着 7532 名维和人员，美洲地区在 2015 年的部署人员总数很有可能继续下降。12 月 12 日，联合国维和人员在太子港爆发的大规模反政府示威期间朝抗议者开了枪，联海团的行动由此成为 2014 年的争议中心。联海团随后宣布，将对“过度使用武力的指控”进行调查。<sup>[37]</sup>

### 亚洲与大洋洲

2014 年，亚洲与大洋洲地区活跃着 7 项和平行动，与 2013 年的 8 项相比减少了一项。就人数而言，这 7 项和平行动共计部署了 1.4189 万人，比 2013 年减少 4.4850 万人。

人数如此下降完全可以说是因为驻阿部队的撤离，该部队在阿富汗部署 13 年之后于 12 月 31 日宣布结束（参见第三节）。2014 年间，驻阿部队将其在阿富汗的军事人员，由 1 月份的 5.8129 万人减少到 12 月份的 1.3336 万人。12 月份的部队总数是北约及其伙伴国根据后续的“坚定支持”行动（Resolute Support Mission, RSM）将在 2015 年全年保留在阿富汗的大致人数。

就履行的使命以及部署的人数而言，这一地区另外 6 项行动相对比较稳定。最引人瞩目的事态是在菲律宾、印度和巴基斯坦。负责监督菲律宾政府军与位于菲律宾棉兰老岛的摩洛伊斯兰解放阵线（MILF）之间停火的国际监督小组（IMT）于 2014 年 3 月 12 日完成了第 9 次轮换。菲律宾政府与摩洛伊斯兰解放阵线签署的全面和平协议于 2014 年 3 月 27 日开始执行之后，该小组将继续履行其监督使命，不过其编成规模将略为缩小。印度和巴基斯坦之间重新爆发小规模冲突之后，巴基斯坦请求加强联合国印度和巴基斯坦观察组（UN-

---

[36] “关于联海团的辩论”，蓝色新闻，2014 年 9 月 10 日。网址：<<http://www.whatsinblue.org/2014/09/debate-on-un-stabilization-mission-in-haiti.php>>。

[37] 大赦国际：“海地：对示威期间过度使用武力的指控必须彻底调查”，公开声明，AMR 36/015/2014，2014 年 12 月 15 日；联海团：“联海团对太子港示威期间的暴力行为表示痛心并对过度使用武力的指控开展调查”，媒体声明，2014 年 12 月 12 日，网址：<<http://www.minustah.org/declaration-a-la-presse-la-minustah-deplores-les-actes-de-violence-durant-des-manifestations-a-port-au-prince-et-ouvre-une-enquete-sur-un-possible-usage-excessif-de-la-force/>>。

MOGIP)的作用。然而,印度则反对在其认为属于严格的双边问题上发挥这样一种强有力的作用。<sup>[38]</sup>

### 欧洲

2014年,欧洲地区进行中的和平行动共有18项,比2013年增加3项。欧洲地区部署的人员总数为9361人,比上年减少106人。如前所述,3项新增的行动都是为应对乌克兰冲突而建立的。<sup>[39]</sup>到2014年底,上述行动共有494名民事人员。欧洲地区的所有其他行动在2014年全年保持着相对稳定的人员水平,唯一例外是欧盟科索沃法治特派团(EULEX Kosovo,欧科团),该团将部署人员从2013年的1109人削减到2014年的688人。这一削减反映了欧盟所做出的从2014年6月至2016年6月分阶段裁撤欧科团的决定。之后,欧科团将停止对科索沃警察和海关提供顾问服务。欧科团中有权对科索沃发生的严重刑事案件进行起诉的国际检察小组,已经随之停止了对新发案件的调查。欧洲对外行动署(EEAS)起初提出的建议要求欧科团更大幅度地缩小规模和范围。科索沃政府也敦促欧盟迅速结束行动。然而,欧盟成员国却做出了逐步裁撤的选择。<sup>[40]</sup>尽管规模明显缩水,但欧科团在2014年仍然是到目前为止最大的执行共同安全与防务政策的民事特派团。

2014年另一个引人瞩目的事态是,来自挪威的克丽斯汀·朗德(Kristin Lund)少将被任命为联合国塞浦路斯维和部队(UNFICYP,联塞部队)的新任司令。朗德是首位担任联合国和平行动部队司令的女性,联塞部队则是第一个拥有两位女性领导人的联合国和平行

---

[38] 巴基斯坦外交部长:总理国家安全与外交事务顾问致联合国秘书长的函,2014年10月12日。网址:<<http://www.mofa.gov.pk/pr-details.php?prID=2296>>;M.尼哈里卡:“印度—巴基斯坦边境地区交火事件逐渐平息,但外交情绪持续升温”,《华尔街日报》,2014年10月13日。

[39] 关于乌克兰冲突,参见本章第二节及本卷第三章。

[40] A.加德纳:“欧盟开始逐步裁撤科索沃特派团”,欧洲之声,2014年6月12日。网址:<<http://www.europeanvoice.com/article/eu-starts-to-phase-out-kosovo-mission/>>。

动，因为其特派团团长也是一位女性。<sup>[41]</sup>

最后，在 2014 年，联合国和平行动的一个欧洲出兵国第一次被认为应该对平民的死亡负责。1995 年发生在波黑斯雷布雷尼察的大屠杀遇难者亲属，向荷兰海牙一家地区法院提起了一项诉讼。该法院 2014 年 7 月裁决，联合国保护部队（UNPROFOR，联保部队）中的荷兰维和人员本来可以采取更有力的措施阻止至少 300 名到联保部队营区避难的平民被杀害。法院下令荷兰为这些受害者的家属提供国家赔偿。当时，在斯雷布雷尼察与这些受害者一起被杀害的共有 7000 名男子。<sup>[42]</sup>

### 中东

2014 年，中东地区共有 9 项行动在进行之中，比 2013 年减少一项。该地区部署的人员总数下降到 1.4227 万人，比上年减少 551 人。这一下降主要是由联合国驻黎巴嫩临时部队（UNIFIL，联黎部队）和驻戈兰高地的联戈部队的人员削减造成的。

2014 年，联戈部队屡遭挫折。8 月底，叙利亚支持阵线（Al-Nusra Front，又译胜利阵线）扣留了 44 名斐济维和人员，并且在戈兰高地以色列控制区和叙利亚控制区之间的一个过境点包围了 73 名菲律宾维和人员。联戈部队的快速反应部队解救了多名菲律宾维和人员。在接到马尼拉的指令后，其余的菲律宾维和人员不顾联戈部队司令的命令，拒绝投降。这些菲律宾维和人员坚守阵地并抗击叙利亚支持阵线的进攻达数小时之久，最后才撤退到安全地点。<sup>[43]</sup> 作为放回斐济士兵的交换条件，叙利亚支持阵线提出了一系列要求，其中包括

---

[41] 联合国新闻中心：“联合国维和部队首位女司令在塞浦路斯就任职务”，2014 年 8 月 11 日。网址：<<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=48462#.VQdIYYu4IE4>>。

[42] “荷兰应为 300 人在斯雷布雷尼察死亡承担国家责任”，英国广播公司新闻台，2014 年 7 月 16 日。网址：<<http://www.bbc.com/news/world-europe-28313285>>。

[43] 联合国安理会：《安理会关于联戈部队的媒体声明》，新闻稿，SC/11546-PKO/431，2014 年 8 月 30 日；联合国安理会：《安理会关于联戈部队的媒体声明》，新闻稿，SC/11548-PKO/433，2014 年 9 月 3 日；L. 查波纽、M. 莫盖托：“联合国部队是如何抗命、开火并从叙利亚叛军手中逃脱的？”路透社，2014 年 9 月 12 日，网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/09/12/us-syria-crisis-peacekeepers-un-insight-idUSKBN0H724T20140912>>。



为该组织三名被联合国士兵打死的成员提供赔偿以及联合国将该组织从恐怖组织名单中消除。<sup>[44]</sup> 联戈部队将在叙利亚的部队全部撤离到以色列一侧，斐济士兵在两星期内获释。<sup>[45]</sup> 然而，在此之前已经发生了多起联戈部队和联合国停战监督组织（UNTSO）维和人员遭绑架的事件，上述事件的发生意味着愿意向联戈部队派兵的国家越来越少。<sup>[46]</sup> 菲律宾也撤走了自己的部队，从而使联戈部队的人数减少了大约 25%（降至 306 人）。

2014 年，以色列向 Hamas 控制的加沙地区发动了新的攻势，导致暴力事件显著升级。欧盟表示，愿意恢复并或许扩大欧盟驻拉法过境点的边境援助团（EUBAM Rafah）的活动，从而为解决冲突的国际努力提供支持。自 Hamas 2007 年控制加沙地区后，欧盟就暂停了这个援助团以及欧盟巴勒斯坦警务特派团（EUPOL COPPS）的活动。不过，欧盟提供支持的意愿并没有导致进一步的行动。<sup>[47]</sup> 2014 年早些时候，巴勒斯坦民族权力机构主席马哈茂德·阿巴斯曾建议，可以由美国领导的北约行动在未来的巴勒斯坦国进行无限期巡逻。在阿巴斯看来，北约特派团不仅可以令以色列人放心，也可以为这一地区的居民提供保护。<sup>[48]</sup>

与此同时，在叙利亚，叙利亚反对派呼吁联合国派遣和平行动对冲突方未来达成的停火进行观察。反对派公布的一份文件说，过渡管理机构将“在联合国观察员在场情况下，立即采取措施停止军事暴

---

[44] B. 拉特纳、L. 费斯特：“斐济说叙利亚叛军要求获得赔偿并将其从恐怖组织名单上消除”，路透社，2014 年 9 月 2 日。网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/09/02/us-syria-crisis-golan-idUSKBN0GX07X20140902>>。

[45] R. 格兰德斯通：“出于安全担心联合国撤走了在戈兰高地的维和人员”，《纽约时报》，2014 年 9 月 15 日。

[46] “联合国：45 名斐济维和人员在叙利亚获释”，美联社，2014 年 9 月 11 日。

[47] 欧盟理事会第 3332 次理事会会议，新闻稿，12491/14，2014 年 8 月 15 日；B. 刘易斯：“欧盟支持派团监督加沙过境点”，路透社，2014 年 8 月 15 日，网址：<<http://uk.reuters.com/article/2014/08/15/uk-mideast-gaza-eu-idUKKBN0GF1NE20140815>>。

[48] J. 鲁多伦：“巴勒斯坦领导人寻求北约部队驻扎在未来的国家”，《纽约时报》，2014 年 2 月 3 日。

力、保护平民并稳定国家局势，从而为全面停火做好准备并进行监督”。<sup>[49]</sup>

### 和平行动高级独立专家组

2014年6月11日，联合国安理会举行会议，讨论联合国维和行动出现的新趋势。联合国秘书长在开场致辞中强调了维和环境的不断演变以及许多行动所面临的复杂挑战。联合国和平行动必须越来越多地在复杂而又动荡的冲突地区履行使命。有的冲突地区“没有和平可以维持”，也没有政治进程可以支持；有的冲突地区不知道冲突方是谁；有的冲突地区维和人员面临不对称、非传统的安全威胁。<sup>[50]</sup>

鉴于此，秘书长告知安理会，他将启动对联合国维和行动的重新评估。大约15年前，联合国秘书长采取了类似举动，并出炉了2000年的那份《联合国和平行动专家小组报告》（即《卜拉希米报告》）。<sup>[51]</sup> 秘书长表示，这次重新评估涉及的问题包括：加强维和能力建设（包括非武装的无人机）、快速部署、指挥与控制以及与区域组织的合作。<sup>[52]</sup> 2014年10月31日，秘书长宣布成立由诺贝尔和平奖获得者、东帝汶前总统若泽·拉莫斯·奥尔塔任主席的高级独立专家组。专家组的任务是对联合国维和行动的现状和未来需求进行评估，并对冲突环境的变化、使命任务、伙伴关系、人权、平民保护以及军事和警务能力等问题进行审查。专家小组将向秘书长提出建议，所提建议将列入2015年9月联大一般性辩论的讨论议程。<sup>[53]</sup>

（陆建新 译）

---

[49] K. Y. 欧维斯：“独家：反对派提出的叙利亚计划没有考虑阿萨德”，路透社，2014年2月12日。网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/02/12/us-syria-crisis-opposition-transition-idUSBREA1B14720140212>>。

[50] 联合国安理会：第7196次会议，S/PV.7196，2014年6月11日。

[51] 联合国：《联合国和平行动专家小组报告》，A/55/305，2000年8月21日。

[52] 安理会，（同注释[50]）。

[53] 联合国秘书长：“秘书长任命和平行动高级独立专家组”，新闻稿，SG/SM/16301-SG/A/1521-PKO/451，2014年10月31日。

## 第二节 新建立的和平行动

雅伊尔·范德·里金

2014年,4个冲突地区接纳了7项新的多边和平行动。在中非共和国,欧盟展开了欧中行动,联中团取代了非中团。非盟萨赫勒地区战略实施后,奉命执行该战略的非马萨团达到了和平行动的标准。在南苏丹,伊加特南苏丹监督与核查机制开始运转。最后,乌克兰冲突导致了3项新行动的建立,它们是:欧乌团、欧俄团和欧盟顾问团。

### 中非共和国

截至2013年12月,中非共和国已经接纳了一系列和平行动:联中办、非中团和法国的“红蝴蝶”行动。尽管部署了上述行动,但在12月初到2月初的这段时间里,仍有1000多名平民遭到杀害,成千上万人流离失所。<sup>[1]</sup>在此之前,欧盟已经发出了信号,愿意在其共同安全与防务政策框架内向中非共和国部署特派团。2014年1月,欧盟采纳了实施欧中行动这一过渡方案。2月,联合国安理会授权欧中行动采取一切必要措施为提供安全环境作出贡献。<sup>[2]</sup>为稳定局势并在达到峰值作战能力的4—6个月内向非中团移交职责,欧中行动应尽快部署。<sup>[3]</sup>欧中行动应负责班吉姆波科国际机场(有大约10万人在此避难)和其他多个地区的安全。<sup>[4]</sup>然而,欧盟成员国派兵缓

---

[1] 联合国安理会2134号决议,2014年1月28日。

[2] 理事会2014年2月10日做出的关于在中非共和国开展欧盟军事行动的决定,2014/73/CFSP,《欧盟官方日志》,L40/59,2014年2月11日。

[3] 理事会决定,2014/73/CFSP,(同注释[2])。

[4] 欧盟理事会,新闻稿,ST 14947/14 PRESSE 566,2014年11月7日;“联合国负责人警告说,中非共和国可能分裂”,半岛电视台,2014年2月12日,网址:<<http://www.aljazeera.com/news/africa/2014/02/un-chief-warns-car-could-break-up-20141243833672163.html>>。

慢而且数量不足，致使行动受到延误，直到4月初才正式开始。<sup>[5]</sup>直到6月15日，欧中行动才达到完全行动能力。

2014年1月28日，联合国安理会修正、扩大了联中办的使命，并将其任期延长至2015年1月底。联中办的原有使命包括：（1）为过渡进程的执行提供支持；（2）预防冲突和人道主义援助；（3）稳定安全局势；（4）保护人权；（5）协调国际机构。1月28日修正后，联中办的使命还包括扩大政府权威以及为武器禁运和其他制裁措施的执行提供支持。为此，特派团力量得到了加强。<sup>[6]</sup>

与此同时，有关非中团及“红蝴蝶”行动已经在多大程度上稳定了中非共和国局势的报道，却是贬褒不一。<sup>[7]</sup>有媒体报道称，国际社会应对“潜在屠杀”的反应太慢。<sup>[8]</sup>4月，中非共和国的人道主义状况依然危急，有76万流离失所者流落国内，另有30万难民流落邻国。<sup>[9]</sup>非中团麻烦不断：非中团中的乍得部队经常遭到支持塞雷卡分子的指责，而非盟刚果部队则卷入了侵犯人权的事件，包括在2014年3月强迫至少11人消失。<sup>[10]</sup>同样是在3月，一起涉及乍得部队的事件导致30名平民死亡，另有300人受伤。这支乍得部队在中非共和国开展行动，但不属于非中团。联合国的调查认为，乍得部队

---

[5] A. 克罗夫特：“新援军到达，欧盟中非共和国特派团重回正轨”，路透社，2014年3月29日。网址：<http://www.reuters.com/article/2014/03/29/us-centralafrica-eu-idUSBREA2SOMR20140329>。

[6] 联合国安理会2134号决议，（同注释[1]）。

[7] “维和部队在中非共和国阻止袭击”，《纽约时报》，2014年2月9日；M. 尼古拉莱耶娃和C. 拉贝：“部长说：法国可能延长在中非共和国的行动”，路透社，2014年2月6日，网址：<http://uk.reuters.com/article/2014/02/06/uk-centralafrican-france-idUKBREA151BM20140206>；“秘书长和非盟专员关于中非共和国的情况汇报”，蓝色新闻，2014年2月19日，网址：<http://www.whatsinblue.org/2014/02/central-african-republic-briefing-by-these-secretary-general-and-au-commissioner.php>。

[8] E. 布劳恩、T. 迈尔斯：“联合国警告说：中非共和国已经播下‘大屠杀的种子’”，路透社，2014年1月16日，网址：<http://www.reuters.com/article/2014/01/16/us-centralafrican-idUSBREA0FOPR20140116>；S. 特鲁瓦：“不管能否上头条，中非共和国都需要支持”，《卫报》，2014年1月20日。

[9] 联合国安理会2149号决议，2014年4月10日。

[10] 人权观察：“中非共和国：维和人员卷入虐待事件”，2014年6月2日。网址：<http://www.hrw.org/news/2014/06/02/central-african-republic-peacekeepers-tied-abuse>。

应该对这起事件负责，乍得随后撤走了在非中团的乍得部队。<sup>[11]</sup>

早在 2014 年 1 月 27 日，中非共和国外交部长图桑·孔戈一杜杜就曾请求联合国派遣维和行动，非盟委员会主席 2 月 17 日对这一请求表示支持。<sup>[12]</sup> 在卢旺达大屠杀事件发生 20 年后，联合国秘书长潘基文指出，国际社会面临重犯同样错误的“风险”，因此，联合国必须采取行动。<sup>[13]</sup> 他还强调，需要向中非共和国增派 3000 多名国际部队，而且，所有国际部队都应当置于统一的、有协调的指挥之下。<sup>[14]</sup> 联合国安理会对秘书长的上述想法作出了积极响应，决定将非中团改编为联合国行动，联中团由此成立。<sup>[15]</sup>

联中团的使命是：（1）保护平民；（2）为过渡进程的执行提供支持，包括扩大中非共和国政府在全国范围内的权威性；（3）促进人道主义援助得到自由、顺畅的提供；（4）促进和保护人权；（5）支持国内、国际司法公正，包括支持将受到国际刑事法院通缉者绳之以法；（6）协助前战斗人员的弃武、复员和安置工作。在条件许可情况下，联中团还要为安全机构改革提供支持，协调人道主义救援活动，协助落实和监督武器禁运以及其他制裁措施。最后，在没有国家安全部队的地区，联中团可以根据过渡权力机构的请求，维护基本法律与秩序，并在有限的时间、有限的范围内打击有罪不罚现象。联中团这一使用武力的“强硬”做法不应成为联合国其他行动效仿的先例，而且，在完成上述任务时，应遵循包括公正在内的维和行动原则。联中团还收编了联中办，包括其警卫部队，其编制实力包括 1.1 万名军事人员和 1800 名警察。执行“红蝴蝶”行动的法国部

---

[11] T. 迈尔斯、S. 内比黑：“联合国称乍得士兵在中非共和国将 30 人杀害”，路透社，2014 年 4 月 4 日。网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/04/04/us-centralafrica-chadun-idUSBREA330T320140404>>。

[12] 联合国安理会 2149 号决议，（同注释 [9]）。

[13] H-M. 德约马尼：“联合国秘书长称中非共和国维和人员‘难以招架’”，路透社，2014 年 4 月 5 日。网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/04/05/us-centralafrica-idUSBREA340NU20140405>>。

[14] M. 尼科尔斯：“联合国秘书长想向中非共和国增派 3000 名部队”，路透社，2014 年 2 月 20 日。网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/02/21/us-centralafrican-un-idUSBREA1J21R20140221>>。

[15] 联合国安理会 2149 号决议，（同注释 [9]）。

队受命向联中团提供作战支援。按预定计划，非中团向联中团移交职权以及非中团军警人员的实际改编，均应于9月15日完成。在过渡期间，联中团通过其民事部门（即原来的联中办）履行使命。<sup>[16]</sup>

为确保欧中行动完成向新成立的联中团的顺利过渡，联合国安理会将欧中行动的授权延长到2015年3月15日。<sup>[17]</sup>此举使欧盟可以将部队的部署期限由达到完全行动能力后的4—6个月延长到9个月。<sup>[18]</sup>

临近2014年年底，中非共和国的人道主义状况有所改善：虽然仍有近五分之一的人口流离失所，但流离失所人员总数下降了近50万。<sup>[19]</sup>然而，10月中旬暴力事件爆发后，安全局势依然危急。除基督教和穆斯林社团之间的暴力冲突外，和平行动也成为袭击目标。武装抗议者多次以联中团位于班吉的主要营区为攻击目标。作为回应，联合国采取了针对这些事件的进一步安全措施，包括临时将非关键人员撤离。<sup>[20]</sup>尽管联中团面临上述挑战，但是针对联中团实力的加强，法国表示有意将驻扎在班吉的“红蝴蝶”行动部队削减到很小的规模。<sup>[21]</sup>

## 马里

和中非共和国一样，马里在2014年初也已经接纳了多项不同的和平行动。它们是：欧盟马里训练团（EUTM Mali，欧马训练团），联合国马里多层面综合性稳定特派团（MINUSMA，联马团）以及法

---

[16] 联合国安理会2149号决议，（同注释〔9〕）。

[17] 联合国安理会2181号决议，2014年10月21日。

[18] 欧盟理事会2014年11月7日作出的关于延长欧中行动（2014/73/CFSP）的决定，2014/775/CFSP，《欧盟官方杂志》，L325/17，2014年11月8日。

[19] 联合国难民事务高级专员：《中非共和国局势：地区最新动态外部报告》2014年12月26日，第452号，2014年12月26日。网址：<<http://www.refworld.org/docid/54a6644d4.html>>。

[20] 联合国安理会：《秘书长关于中非共和国局势的报告》，S/2014/857，2014年11月28日。

[21] J. 艾里什：“随着联合国的部署，法国开始撤走其在中非共和国的部队”，路透社，2014年12月4日。网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/12/04/us-centralaf-rica-france-idUSKCN0J11OR20141204>>。

国的“薮猫”行动。

2014年4月，为了加强对马里及广大的萨赫勒地区机构改革的支持力度，进一步增强其军事和民事能力，欧盟根据其共同安全与防务政策成立了一项新的行动，即欧盟共同安全与防务政策驻马里特派团（EUCAP Sahel Mali，欧马团）。<sup>[22]</sup> 不过，欧马团直到2015年1月15日正式启动后才开始履行使命。<sup>[23]</sup>

2014年5月，联马团扩大了在马里北部地区的部署。虽然马里政府要求联马团与武装组织及恐怖组织交战，但联马团并没有这样做，而是将部队部署到平民受到威胁的农村地区。<sup>[24]</sup> 由于马里政府已经很大程度上撤走了驻北部地区的部队，“薮猫”行动也已经撤离并重组，联马团成为简易炸弹、地雷、自杀式爆炸、火箭以及迫击炮袭击的主要目标。<sup>[25]</sup> 主要是因为上述原因，联马团在2014年遭受了39人死亡，相对而言，这是一个非常高的数字。联合国主管维和事务的副秘书长埃尔韦·拉德苏（苏和）表示，联马团已经成为“所有破坏分子——极端分子、圣战主义者和走私犯——的袭击目标，他们企图独占领土；联马团已经不再是在‘维和环境下’开展行动，而是面临着‘不对称的威胁’”。<sup>[26]</sup> 联马团维和部队司令让·博斯科·卡祖拉少将表示，“联马团处于反恐状态，但不具备反恐使命，也没有应付这种状态所必需的足够训练、装备、后勤与情报保障”。<sup>[27]</sup> 联马团面临的另一个挑战是，当地民众对其的支持越来越少。他们认为，联合国部队在支持马里军队、防止武装组织袭击平民方面做得不够。民众组织起来，抗议联马团和“薮猫”行动，质疑

---

[22] 理事会2014年4月15日作出的关于成立欧马团的决定，2014/219/CFSP，《欧盟官方日志》，L113/21，2014年4月16日。

[23] 理事会2015年1月19日作出的关于启动欧马团并修正2014/219/CFSP号决定的决定，《欧盟官方日志》，L13/5，2015年1月20日。

[24] 联合国安理会2164号决议，2014年6月25日；D. 福林：“马里敦促联合国对维和特派团进行改革，使之具有进攻性”，路透社，2014年6月25日，网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/06/25/us-mali-un-idUSKBN0F01CL20140625>>。

[25] 联合国安理会：《秘书长关于马里局势的报告》，S/2014/692，2014年9月22日。

[26] 联合国安理会第7274次会议，S/PV.7274，2014年10月8日。

[27] 联合国安理会第7275次会议，S/PV.7275，2014年10月9日。

其公正性并要求其撤走。<sup>[28]</sup>

非马萨团是在非洲领导的马里国际支援团（AFISMA）改编为联军之后于2013年8月成立的。非盟委员会主席的一份内部备忘录描述了非马萨团的使命，它包括四大类：（1）支持马里的政治进程，包括所谓过渡路线图和《瓦加杜古协议》（即由马里多个交战派别签订的始于2013年6月18日的停火协议，该协议为总统选举铺平了道路）；（2）促进和保护人权；（3）协调和促进地区发展。<sup>[29]</sup>此外，为提高非盟在上述领域的工作效率，非盟委员会还要求非马萨团起草一份战略文件，说明其在萨赫勒地区的优先任务。正因为如此，非马萨团成为一项政治（民事）行动，其行动基地位于马里首都巴马科。不过，非盟明确表示，有意在整个萨赫勒地区建立进一步存在。<sup>[30]</sup>

2014年，非马萨团的活动和能见度明显增强。非盟和平与安全理事会2014年8月提出的非盟萨赫勒地区战略实施后，作为负责实施这一战略的机构，非马萨团的使命得到拓展。该战略的核心是治理、安全与发展这三个方面。鉴于上述地区所面临的挑战具有跨国性，该战略强调地区合作的重要性。<sup>[31]</sup>

在上述框架内，非马萨团继续支持落实《瓦加杜古协议》以及由阿尔及利亚主导、非盟参与调解的马里当局与马里北部地区武装组织之间的和平协议，并监督签署方遵守上述协议。非马萨团还为2013年《努瓦克肖特协议》的落实发挥了积极作用，该协议的目的是加强萨赫勒—萨哈拉国家安全与情报机构之间的合作与信息交换，从而增强上述机构抵御跨国恐怖主义及有组织犯罪活动所构成的威胁之能力。2014年12月18日，努瓦克肖特进程参加国请求非盟委员

---

[28] 挪威难民委员会（NRC）：“马里北部地区平民需要保护”，《挪威难民委员会简报》，2014年6月19日，网址：<[http://www.nrc.no/arch/\\_img/9179335.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9179335.pdf)>；联合国新闻中心：“马里：联合国特派团将对针对营区的致命抗议活动进行调查”，2015年1月28日，网址：<<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49935#.VOdVWou4kW1>>。

[29] 非马萨团官员：与作者的访谈，2015年2月23日；非马萨团：《非马萨团新闻公告》第1号，2014年5月31日，网址：<<http://www.peaceau.org/uploads/bulletin-d-information-de-la-misahel-mai-2014.pdf>>。

[30] 非马萨团官员：与作者的交流，2015年2月24日。

[31] 非盟和平与安全理事会第449次会议：《非盟萨赫勒地区战略》，PSC/PR/3（CDXLIX），2014年8月11日。



会在尼日尔首都尼亚美成立一个秘书处，以进一步加强非马萨团的协调作用。<sup>[32]</sup>

## 南苏丹

2013年12月15日发生的所谓政变之后，南苏丹陷入一场安全与人道主义危机。在这场危机中，努尔人与丁卡人之间爆发了越来越激烈的战斗。联南团将8.5万名平民庇护在8个联合国基地的保护点内，联南团还为上述保护点提供了人道主义援助。<sup>[33]</sup> 随着流离失所者营地外战斗的继续，营地内的局势也日趋紧张并且爆发了小规模冲突。<sup>[34]</sup> 联合国秘书长关于冲突中的性暴力问题特别代表塞纳布·哈瓦·班古拉表示，“在那里寻求避难的流离失所者面临着长期存在的不安全状况、难以想象的恶劣生活条件、严重担心的日常保护以及十分猖獗的性暴力犯罪等多重威胁”。<sup>[35]</sup>

南苏丹总统萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特公开指责联南团支持反对派武装，并声称联合国特派团的行为就像是“并列政府”。<sup>[36]</sup> 针对联南团的示威活动随即爆发，联南团的行动自由受到限制，针对联南团的骚扰事件以及严重违反南苏丹和联南团部队地位协定的事件接连发生。上述抗议活动以及针对联合国人员的绑架、抓扣和扣留事件持续发生。一次，一个运送刚到任的乍得分队的联合国武器运输车队遭到拦截，由于该车队的行动事先未经批准，联南团因此受到了为叛军

---

[32] 非盟和平与安全理事会：《努瓦克肖特进程参加国关于加强安全合作以及萨赫勒—萨哈拉地区非盟和平与安全机制的落实的第一次首脑会议的努瓦克肖特宣言》，2014年12月18日。网址：<<http://www.peaceau.org/en/article/nouakchott-declaration-of-the-1stsummit-of-the-countries-participating-in-the-nouakchott-process-on-the-enhancement-of-security-cooperation-and-the-operationalization-of-the-african-peace-and-security-architecture-in-the-sahelo-saharan-region>>。

[33] 联合国安理会：《秘书长关于南苏丹的报告》，S/2014/158，2014年3月6日。

[34] N·库利希：“南苏丹部队在联合国基地附近与叛军发生冲突”，《纽约时报》，2014年2月18日。

[35] “联南团团长南苏丹情报汇报”，蓝色新闻，2014年10月21日。网址：<<http://www.whatsinblue.org/2014/10/south-sudan-briefing-by-head-of-un-mission.php>>。

[36] “南苏丹总统：联合国企图接管”，美国之音，2014年1月21日。网址：<<http://www.voanews.com/content/south-sudan-unmiss-ban-salva-kiir-accuses-takeover/1834728.html>>。

提供武器的指责。<sup>[37]</sup> 之后，针对联合国人员的事件变本加厉。

2014 年，联南团未能达到 1.25 万名部队和 1323 名警察的编制水平。<sup>[38]</sup> 此外，联合国基地内的平民保护点天生就脆弱。例如，在 4 月份，宣布反水的苏丹人民解放运动/解放军向本提乌发动袭击 2 天后，联南团在博尔的营地即遭到主要以丁卡族青年为主的愤怒暴徒的袭击。至少有 353 名平民在其中的两次袭击中被打死。<sup>[39]</sup>

2014 年 1 月 23 日，南苏丹政府与反对派苏丹人民解放运动/解放军在亚的斯亚贝巴签署了一项停止敌对行动的协议，确定由政府间发展组织（伊加特）监督与核查机制负责对协议进行监督。为了推动监督任务的实际开展，伊加特国家元首和政府首脑会议于 1 月 31 日初步建立了监督与核查机制。<sup>[40]</sup> 首批监督员数日后即到达任务区。<sup>[41]</sup> 然而，对伊加特公正性的认知却是脆弱的，因为成员国之一的乌干达在此之前已经在南苏丹部署了部队并且积极支持南苏丹政府。<sup>[42]</sup> 2 月，冲突双方就停止敌对行动协议的执行方式（包括监督与核查机制在其中的作用）达成了一致；3 月，伊加特会议授权部署一支保护与威慑部队（PDF），以便为监督员和南苏丹基础设施的安全提供保护。<sup>[43]</sup> 然而，反对派苏丹人民解放运动/解放军领导人里克·马沙尔拒绝保护与威慑部队的部署，理由是部队的部署与伊加

---

[37] “南苏丹就武器藏匿点一事向联合国提出抗议”，英国广播公司新闻台，2014 年 3 月 10 日。网址：<<http://www.bbc.com/news/world-africa-26520091>>。

[38] 联合国安理会，（同注释 [33]）；联合国安理会：《秘书长关于南苏丹的报告》，S/2014/821，2014 年 11 月 18 日。

[39] 联南团：《2014 年 4 月发生在本提乌和博尔的袭击平民事件》，2015 年 1 月 9 日。

[40] 伊加特会议：《伊加特国家元首与政府首脑关于南苏丹局势的第 24 次特别会议公报》，亚的斯亚贝巴，2014 年 1 月 31 日。

[41] L. 劳敦：“美国敦促南苏丹遵守停火协议并释放政治犯”，路透社，2014 年 2 月 3 日。网址：<<http://in.reuters.com/article/2014/02/04/southsudan-unrest-usa-idINL2N01902420140204>>。

[42] “关于南苏丹、苏丹与南苏丹关系以及对苏丹的制裁措施的磋商”，蓝色新闻，2014 年 2 月 10 日。网址：<<http://www.whatsinblue.org/2014/02/consultations-on-south-sudan-sudan-southsudan-and-sudan-sanctions.php>>。

[43] 伊加特会议：《伊加特国家元首与政府首脑关于南苏丹局势的第 25 次特别会议公报》，亚的斯亚贝巴，2014 年 3 月 13 日。

特的调解作用相矛盾，马沙尔还扬言抵制任何由伊加特主持的谈判。<sup>[44]</sup>

5月9日，在亚的斯亚贝巴举行的谈判达成了一项解决南苏丹危机的协议。冲突双方不仅承诺遵守停火协议并为监督与核查机制的全面部署提供方便，还一致同意与联合国和人道主义机构进行合作并解决伊加特主导的和平进程中的分歧。<sup>[45]</sup> 然而，尽管双方达成了上述协议，但到了6月份，在最多应部署的20个监督与核查小组中，有4个小组记录到持续违反停火协议的事件。<sup>[46]</sup> 监督核查机制在执行任务过程中还面临诸多障碍，如监督与核查小组成员遭到反对派苏丹人民解放运动/解放军的抓扣。<sup>[47]</sup> 此外，反对派苏丹人民解放运动/解放军从未向监督与核查小组派遣联络官。<sup>[48]</sup> 解决危机决议的落实困难重重，双方冲突持续不断。过渡性的全国团结政府也从未成立，关于进一步落实协议的谈判进展甚微。<sup>[49]</sup>

与此同时，原本作为监督与核查机制组成部分的保护与威慑部队的部署计划，因该部队被并入联南团而被迫调整。<sup>[50]</sup> 5月底，安理会授权在编制实力范围内向联南团增派3个步兵营，以便为监督与核查机制提供安全。此外，联南团的原有使命有所调整：其国家重建目标被放弃，工作重点除监督人权并为提供人道主义援助创造安全条件等任务外，又重新回到平民保护上。<sup>[51]</sup>

据报道，之所以同意将联南团工作重点重新聚焦于平民保护，部分原因是为了将石油工人的保护纳入保护范畴，而且意味着其中的一

---

[44] “南苏丹反对派领导人拒绝伊加特地区部队的部署”，《苏丹论坛报》，2014年3月14日。

[45] 伊加特会议：《伊加特国家元首与政府首脑关于南苏丹局势的第26次特别会议公报》，亚的斯亚贝巴，2014年6月10日。

[46] 伊加特会议，（同注释〔45〕）。

[47] 伊加特会议：《伊加特国家元首与政府首脑关于南苏丹局势的第27次特别会议公报》，亚的斯亚贝巴，2014年8月25日。

[48] 联合国安理会，S/2014/821（同注释〔38〕）。

[49] 联合国安理会：安理会主席声明，S/PRST/2014/26，2014年12月15日。

[50] “南苏丹简报”，蓝色新闻，2014年5月7日，网址：<http://www.whatsinblue.org/2014/05/south-sudan-briefing.php>。

[51] 联合国安理会2155号决议，2014年5月27日。

个步兵营将由中国派出。南苏丹政府和反对派苏丹人民解放运动/解放军之间的战斗就是为了争夺对南苏丹石油设施的控制权。因此，为了保证石油生产得以继续并为南苏丹政府提供收入，联南团的中立性受到了威胁，此举不无争议。<sup>[52]</sup>《华尔街日报》称，此举表明“北京保护在非洲利益的努力已明显升级”。<sup>[53]</sup>然而，联合国很快就回应称，中国部队将接受联合国的指挥，其部署是为了执行联南团的使命，而不是为了保护中国的利益。<sup>[54]</sup>结果，中国部队没有在石油设施附近部署。<sup>[55]</sup>

## 乌克兰

自2014年2月底起，由乌克兰亲俄罗斯和反政府团体所组织的示威活动席卷乌克兰东部地区。<sup>[56]</sup>为应对克里米亚半岛不断加剧的危机，2014年3月3日，乌克兰政府邀请欧安组织对包括克里米亚在内的乌克兰局势进行监督。<sup>[57]</sup>乌克兰议会也呼吁联合国讨论俄罗斯占领克里米亚问题，也有几个安理会理事国支持向那里派遣联合国和平行动。<sup>[58]</sup>

3月21日，欧安组织常任理事会决定在乌克兰部署欧乌团，将国际观察员部署于乌克兰全境。其任务是：（1）缓解紧张局势，促

---

[52] C. 林奇：“联合国维和人员将保护中国在南苏丹的石油利益”，《外交政策》，2014年6月16日。

[53] N. 巴里约：“为保护油田和石油工人，中国将在南苏丹部署部队”，《华尔街日报》，2014年9月9日。

[54] “联合国表示中国尚未在南苏丹部署维和人员”，路透社，2014年9月10日，网址：<http://uk.reuters.com/article/2014/09/10/uk-china-sudan-idUKKBN0H502U20140910>。

[55] “联合国表示，中国在南苏丹的维和人员将以平民保护为重点”，美国之音，2015年1月15日，网址：<http://www.voanews.com/content/south-sudan-china-peacekeepersunmiss/2599640.html>。

[56] 关于乌克兰冲突的详细讨论，参见本卷第三章。

[57] 乌克兰驻欧安组织代表团：在欧安组织常任理事会关于乌克兰当前局势的特别会议上的声明，PC.DEL/222/14，2014年3月3日。

[58] R. 波普斯基：“乌克兰议会就克里米亚问题向联合国发出呼吁”，路透社，2014年3月13日，网址：<http://in.reuters.com/article/2014/03/13/ukraine-crisis-appeal-idINDEEA2C0AK20140313>。

进和平、稳定与安全；（2）为落实欧安组织的原则与承诺进行监督并提供支持。此外，欧乌团还被赋予了促进对话并报告安全与人权状况的任务。在参加欧乌团的成员国中，唯有俄罗斯认为，欧乌团不会部署到克里米亚，因为自3月21日吞并克里米亚后，俄罗斯认为克里米亚已经是俄罗斯的一个共和国，而塞瓦斯托波尔市也是其领土不可分割的组成部分。<sup>[59]</sup>

4月，亲俄组织夺取了位于德涅茨克、哈尔科夫和卢甘斯克的政府大楼。乌克兰政府夺回了对哈尔科夫的控制权，但亲俄组织宣布在德涅茨克和卢甘斯克成立共和国，要求举行脱乌公投并由俄罗斯在乌克兰东部地区部署维和部队。<sup>[60]</sup>乌克兰政府再次提议部署联合国和平行动。<sup>[61]</sup>

欧乌团对反对派所控制地区的监督十分有限，由于只有150名监督员，其监督能力也不足，而按照欧安组织秘书长兰贝托·赞涅尔的说法，该团需要500名监督员才能完成任务。在乌克兰其他地区，欧乌团也面临亲俄组织的阻扰。例如，监督员被抓，或被扣为人质。<sup>[62]</sup>更有甚者，根据4月17日《日内瓦协议》的规定本应由欧乌团负责监督的亲俄部队的解除武装工作并没有开始。<sup>[63]</sup>

在俄罗斯不同意在欧安组织或联合国框架内扩大特派团规模的情况下，欧盟建议部署共同安全与防务政策特派团，以协助乌克兰政府改革其民事安全、警察及法治机构。乌克兰接受这一援助提议后，欧盟于7月22日作出部署欧盟顾问团的决定，以便就乌克兰政府重新

---

[59] 欧安组织常任理事会：第1117号决定：向乌克兰部署欧安组织特别监督团，PC. DEC/1117，2014年3月21日。

[60] “乌克兰危机：争取夺回由分离分子占领的大楼”，英国广播公司新闻台，2014年4月8日，网址：<<http://www.bbc.com/news/world-europe-26934190>>；S. 劳伊科：“乌克兰东部亲俄分离分子要求普京派兵”，《洛杉矶时报》，2014年4月20日。

[61] “随着东部地区失去控制，乌克兰苦苦挣扎”，《纽约时报》，2014年4月14日。

[62] J. 伯格：“乌克兰和平缔造者称需要更多帮助”，《卫报》，2014年4月18日；“4月17日关于乌克兰问题的日内瓦联合声明，全文”，《华盛顿邮报》，2014年4月17日；J·德特默：“亲俄民兵将抓获的欧安组织监督员游行示众”，美国之音，2014年4月27日，网址：<<http://www.voanews.com/content/reuters-mediators-arrive-in-ukraine-to-negotiate-release-of-detained-observers/1902089.html>>。

[63] 伯格（同注释[62]）；“4月17日关于乌克兰问题的日内瓦联合声明，全文”（同注释[62]）。

控制并负责安全领域提供战略建议。<sup>[64]</sup>

7月2日，法国、德国、俄罗斯和乌克兰四国外长发表《柏林联合宣言》，要求欧安组织响应俄罗斯的邀请，在俄乌边境的两个俄罗斯检查站部署监督员。尽管如此，德涅茨克及其邻近的卢甘斯克地区的局势继续恶化。<sup>[65]</sup>有报道说，俄罗斯通过跨境武器运输等手段支持德涅茨克和卢甘斯克的亲俄组织，而俄罗斯则否认这一指责。<sup>[66]</sup>7月24日，欧安组织常任理事会决定在德涅茨克和古科沃的两个俄罗斯检查站部署欧俄团，以便对上述过境点的局势以及跨境流动情况进行监督和报告。乌克兰代表团表示，欧俄团对武器运输的监控作用有限，因为它只对两个过境点进行监控。乌克兰代表团因此呼吁在俄乌2300公里边界全线部署一个规模更大的特派团。然而，俄罗斯代表团对扩大特派团规模的任何类似提议表示反对。<sup>[67]</sup>

在随后的几个月里，乌克兰政府失去了对另外几个过境点的控制。9月5日，俄罗斯和乌克兰政府代表在白俄罗斯的明斯克签署了一项旨在停止边境地区敌对活动的协议。9月5日签订的《明斯克议定书》赋予欧安组织监督在乌克兰的停火、永久监督俄乌边界全线以及边境地区安全区的关键角色。<sup>[68]</sup>批评这一协议的人士称，欧安组织没有足够的人员和装备来对停火进行监督，而且，协议还可能增加“冻结冲突”的可能性。如果出现冲突冻结的情况，顿巴斯地区将步德涅斯特河沿岸省等地区的后尘。<sup>[69]</sup>10月，为更好地发挥有限

---

[64] 理事会2014年7月22日关于欧盟顾问团的2014/486/CFSP号决定，《欧盟官方日志》，L217/42，2014年7月23日。

[65] 俄罗斯外交部：《乌克兰、俄罗斯、法国和德国外长联合宣言》，柏林，2014年7月2日，网址：<[http://www.mid.ru/bdomp/brp\\_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/2fd69f0269f1e51b44257d0900659a61!OpenDocument](http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/2fd69f0269f1e51b44257d0900659a61!OpenDocument)>。

[66] D. M. 赫岑霍恩、P. 贝克：“俄罗斯在乌克兰战争中加强对反叛力量的帮助”，《纽约时报》，2014年7月26日。另见本卷第3章第3节。

[67] 欧安组织常任理事会：《第1130号决定：向俄乌边境两个俄罗斯检查站部署欧安组织观察员》，PC. DEC/1130，2014年7月24日。

[68] 欧安组织：《关于三方联络组磋商结果的议定书》，2014年9月5日签于明斯克，2014年9月5日，网址：<<http://www.osce.org/home/123257>>。

[69] J. 登普西：“制裁及欧安组织在乌克兰的使命”，卡耐基欧洲，2014年10月9日，网址：<<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=56882>>。

人员的监督作用，欧乌团开始动用非武装的无人机进行监督。<sup>[70]</sup>

俄罗斯继续反对任何扩大欧俄团或将欧俄团与欧乌团合二为一的意图。欧安组织首席观察员还请求适度扩大欧乌团有限人员的规模，以应对监督边境检查站的工作负荷。俄对此予以拒绝。此外，俄罗斯还违反7月2日乌、俄、法、德四国外长发表的《柏林联合宣言》，阻止乌克兰边防卫队参加对德涅茨克和古科沃过境点的边境控制。<sup>[71]</sup> 在外交压力下，俄罗斯才同意将欧俄团观察员由16人增加到22人。为了回应来自欧盟、乌克兰和美国等方面的持续批评，俄罗斯代表团强调，虽然《明斯克议定书》赋予欧安组织对俄乌边境进行监督的权力，但议定书并没有涉及欧安组织观察员在俄乌边境俄罗斯一侧的部署问题，俄罗斯允许欧俄团在其两个检查站进行部署体现了俄罗斯的善意。在俄罗斯看来，上述事实没有得到批评人士的充分理解，这有可能使俄罗斯今后接受该特派团的部署成为问题。<sup>[72]</sup> 虽然十分勉强，但双方还是继续就欧俄团使命延长达成了共识，但至多也只有1—3个月。<sup>[73]</sup>

(陆建新 译)

---

[70] 欧安组织：“欧乌团成功完成首批非武装无人机监督任务”，2014年10月23日，网址：< <http://www.osce.org/ukraine-smm/125813> >。

[71] 德国外交部：“乌克兰、俄罗斯、法国和德国外长联合宣言”，新闻稿，2014年7月2日，网址：< [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702\\_Statement.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702_Statement.html) >；欧安组织常任理事会：《第1133号决定：延长欧安组织观察员在俄乌边境两个俄罗斯检查站的部署》，PC. DEC/1133，2014年10月22日。

[72] 欧安组织常任理事会：《第1135号决定：延长欧安组织观察员在俄乌边境两个俄罗斯检查站的部署》，PC. DEC/1135，2014年11月20日。

[73] 欧安组织常任理事会：《第1155号决定：延长欧安组织观察员在俄乌边境两个俄罗斯检查站的部署》，PC. DEC/1155，2014年12月18日。

## 第三节 驻阿富汗国际安全援助部队结束使命

蒂莫·斯密特

驻阿富汗国际安全援助部队（驻阿部队，ISAF）在 2014 年 12 月 31 日结束使命，标志着近期历史上历时最长、规模最大的军事行动的终结。<sup>〔1〕</sup> 驻阿部队是在美国领导的多国部队对阿进行干预并随后将自 1996 年起统治阿富汗的塔利班政权推翻后于 2001 年建立的。在随后的 13 年里，驻阿部队由一支旨在保证喀布尔安全的小型多边力量，演变为一项由北约领导、在阿富汗全国开展安全与反暴乱行动的大规模行动。<sup>〔2〕</sup> 驻阿部队聚焦的另一项重大任务是支持阿富汗当局发展一支能够为其公民提供安全的本土军事和警务力量。共有 51 个国家向驻阿部队提供军事人员，使该部队 2011 年的峰值实力超过 13 万人，从阿富汗全国各地的 800 个基地开展行动。<sup>〔3〕</sup>

北约国家元首在 2010 年的北约里斯本峰会上宣布了驻阿部队的退出战略。北约国家元首与阿富汗领导人一道，就驻阿部队撤离的初步时间表达成了一致，其基础是驻阿部队逐步向阿富汗国家安全部队移交安全职责，目标是在 2014 年底完成移交。在 2012 年芝加哥峰会上，北约正式决定驻阿部队将在 2014 年底结束使命，但承诺将在 2014 年之后以小规模后续行动的方式继续为阿富汗当局提供支持。在 2014 年的威尔士峰会上，北约领导人重申了在 2015 年 1 月 1 日启

---

〔1〕 2001 年，联合国安理会授权成立驻阿部队，以便为阿富汗的稳定与能力建设作出贡献。自那时起，该部队就被收入 SIPRI 多边和平行动数据库。由于驻阿部队对和平行动部署的发展趋势影响很大，且因其参与战斗和反暴乱行动，该部队并不是一项常规的和平行动，因此，《SIPRI 年鉴》采用含和不含驻阿部队的两组不同数据对和平行动部署的发展趋势进行分析。

〔2〕 “北约于 2003 年 8 月行使对驻阿部队的指挥权”，北约：“驻阿部队在阿富汗的使命（2001—2014）”，（未注明出版日期），网址：<[http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_69366.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm)>。

〔3〕 M. 斯坦科蒂、N. 霍奇：“阿富汗与美国和北约签署安全协议”，《华尔街日报》，2014 年 9 月 30 日。关于驻阿部队 2014 年及往年的部署及出兵情况，参见第四节及 SIPRI 多边和平行动数据库，网址：<<http://www.sipri.org/databases/pko>>。



动这项行动（即“坚定支持”行动）的意图，条件是阿富汗政府将与美国签订新的双边安全协议并与北约签订新的部队地位协定。<sup>〔4〕</sup>

双边安全协议及部队地位协定久拖不签，这按理说应该是当年最令人期待的事件。尽管美国和北约一再警告说，如果没有适当的法律框架，他们就不会在2014年之后保持在该国的驻军，但当时即将卸任的阿富汗总统哈米德·卡尔扎伊拒绝在4月份举行总统选举之前续签这两份协议。<sup>〔5〕</sup>第一轮总统选举未能产生获胜者，6月份举行的第二轮选举造成了阿什拉夫·加尼和阿卜杜拉·阿卜杜拉这两位仅存候选人之间的僵局，双方在大规模投票舞弊声中均宣称自己获胜。协议的签订因此再次被拖延。尽管两位候选人均有意签订双边协议和部队地位协定，但新政府成立之缓慢，迫使美国和北约考虑在2014年底完全撤军这一方案，即所谓“零驻军”方案。虽然这是最坏的情况，但完全撤军的可能性进一步加大了人们对驻阿部队撤出阿富汗后安全与稳定业已存在的担忧。

在美国进行外交干预以及双方经联合国对所有800万张选票进行重新计票达成妥协后，加尼和阿卜杜拉最终同意在全国团结政府中分享权力。全国团结政府在职一天后于9月30日签署了双边协议和部队地位协定，从而最终为北约部署“坚定支持”行动提供了法律基础。<sup>〔6〕</sup>联合国安理会在2014年12月的一份决议中批准了“坚定支持”行动。<sup>〔7〕</sup>

持续数月的选举危机对阿富汗的安全产生了明显的外溢作用。由

---

〔4〕 北约：《里斯本峰会宣言》，2010年11月20日，网址：<[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm#afghanistan](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm#afghanistan)>，第3-4段；北约：《阿富汗问题芝加哥峰会宣言》；新闻稿（2012）065，2012年5月21日，网址：<[http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87595.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm)>；北约：《阿富汗问题威尔士峰会宣言》，新闻稿（2014）121，2014年9月4日，网址：<[http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_112517.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112517.htm)>。

〔5〕 例如：“奥巴马责令五角大楼为从阿富汗完全撤军作好准备”，《卫报》，2014年2月25日；“北约将为阿富汗的所有选项制定计划，包括‘零驻军’”，路透社，2014年2月27日，网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/02/27/us-afghanistan-nato-idUSBREA1Q12X20140227>>。

〔6〕 斯坦科蒂和霍奇，（同注释〔3〕）。

〔7〕 联合国安理会2189号决议，2014年12月12日。

于喀布尔忙于处理政治局势而无暇顾及，人们对国际部队能否在阿富汗继续驻扎没有把握，塔利班叛乱武装利用这一局面，明显加强了攻势，从而使阿富汗国家安全部队在 2014 年的伤亡多于 2013 年。<sup>〔8〕</sup>与此同时，美国和北约在采取措施准备向后续的“坚定支持”行动过渡的同时，加快了人员装备调离阿富汗的步伐。<sup>〔9〕</sup>在 2014 年全年，共有 37 个军事基地要么被关闭，要么被移交给阿富汗国家安全部队。驻阿部队继续集中精力为 35 万名阿富汗国家安全部队提供训练和顾问服务，后者于 2013 年年中开始为阿富汗全国所有省份的安全行使主导责任，并且主导了 2014 年 99% 的安全行动。不过，在阿富汗本国能力发展仍然薄弱的领域，联军部队也的确为阿富汗国家安全部队提供了有限但十分关键的战役、战术支援，其中最主要的是在航空（如近距离空中支援和医疗转运）、情报、监视、侦察和后勤方面。<sup>〔10〕</sup>

#### 2014 年之后：从驻阿部队到“坚定支持”行动

“坚定支持”行动按计划于 2015 年 1 月 1 日正式开始。与驻阿部队不同的是，这不是一项作战行动，这一点十分明确。开展这项行动的目的是为阿富汗当局自 2001 年以来首次完全负责全国的安全提供支援。“坚定支持”行动的使命是，为阿富汗国家安全机构和国家安全部队“提供训练、顾问和援助服务”，以进一步增强其有效履行独立安全职责的能力。由于阿富汗国家安全部队已经具备了良好的装

---

〔8〕 D. 亚历山大、P. 斯图尔特：“美国将军：阿富汗战场伤亡达到不能持续的高度”，路透社，2014 年 11 月 5 日，网址：<<http://www.reuters.com/article/2014/11/05/us-usa-afghanistandUSKBN01P2MM20141105>>; J. 哈珀：“美国司令官：阿富汗伤亡人数‘不能持续’”，《星条旗报》，2014 年 11 月 5 日，网址：<<http://www.stripes.com/news/us-commander-afghan-casualtiesnot-sustainable-1.312364>>。

〔9〕 与 2013 年底的 8.5 万和 2012 年底的 10 万相比，驻阿部队在 2014 年底仍有大约 1.3 万名部队。参见：SIPRI 多边和平行动数据库，网址：<<http://www.sipri.org/databases/pko>>。

〔10〕 美国国防部：“阿富汗安全稳定所取得的进展”，2014 年 10 月，网址：<[http://www.defense.gov/pubs/Oct2014\\_Report\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/Oct2014_Report_Final.pdf)>; 美国国防部：“坎贝尔将军在五角大楼情况汇报室通过卫星所作的国防部情况简报”，2014 年 10 月 2 日，网址：<<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5512>>; 北约：《秘书长 2014 年年度报告》，2015 年 1 月 30 日，网址：<[http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2015\\_01/20150130\\_SG\\_AnnualReport\\_2014\\_en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_01/20150130_SG_AnnualReport_2014_en.pdf)>。

备,也接受了良好的训练,因此,“坚定支持”行动的工作重点将集中在部门、机构和战役层面上。在实际工作中,这就意味着“坚定支持”行动将支援国家安全机构和阿富汗国家安全部队增强其在多个职能领域的的能力,如战略战役筹划、战斗力生成、情报、预算、反腐和战略通信。此外,“坚定支持”行动也将继续为阿富汗特种部队提供战术顾问服务。<sup>[11]</sup>

尽管“坚定支持”行动并不执行战斗任务,但它有权使用武力自卫。考虑到行动环境的危险性,北约将继续把“坚定支持”行动中的部队防护作为重点。<sup>[12]</sup>事实上,在2015年初,在执行“坚定支持”行动任务的所有人员中,据估计只有1200—1400人在执行为阿富汗安全机构和阿富汗国家安全部队提供训练、顾问和援助服务这些核心任务。<sup>[13]</sup>此外,北约还保证继续为阿富汗国家安全部队提供强有力的空中支援,直到阿富汗空军能够完全行使职责。阿富汗国家安全部队缺乏航空能力是其重要短板,因而在近距离空中支援、情报监视侦察、医疗和伤员转运等关键领域仍然依赖美国和北约。<sup>[14]</sup>

“坚定支持”行动拥有约1.3万名部队。<sup>[15]</sup>和驻阿部队一样,“坚定支持”行动严重依赖美国出兵。2014年5月,美国总统奥巴马

---

[11] 白宫新闻办公室:“情况说明书:威尔士峰会——北约在阿富汗的新作用”,2014年9月4日,网址:<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/04/fact-sheet-wales-summit-nato-s-changing-role-afghanistan>>。

[12] 美国参议院:“美军驻阿富汗部队司令约翰·F.坎贝尔将军在参议院武装部队委员会所做的关于阿富汗局势的陈述”,2014年2月12日,网址:<[http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Campbell\\_02-12-15.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Campbell_02-12-15.pdf)>。

[13] P.慕恩奇:“坚定支持之光”,阿富汗分析人士网络,2015年1月12日,网址:<[https://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2015/01/20150112-PMuench-Resolute\\_Support\\_Light.pdf](https://www.afghanistan-analysts.org/wp-content/uploads/2015/01/20150112-PMuench-Resolute_Support_Light.pdf)>。

[14] J.史密斯:“北约在关闭关键基地的同时承诺在2014年之后继续为阿富汗提供空中支援”,《星条旗报》,网址:<<http://www.stripes.com/news/middle-east/nato-promises-afghans-airsupport-after-2014-as-it-shuts-key-base-1.310559>>。

[15] 截至2015年2月26日,“坚定支持”行动共有1.3195万名部队,其中,美国6839名、格鲁吉亚885名、德国850名、罗马尼亚650名、意大利500名、土耳其500名、英国470名和澳大利亚400名,出兵人数均超过400名。北约:“坚定支持行动:关键事实与数字”,2015年2月26日,网址:<[http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2015\\_02/20150227\\_1502-RSM-Placemat.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150227_1502-RSM-Placemat.pdf)>。

宣布，有意在 2014 年之后在阿富汗维持 9800 名美国部队。<sup>[16]</sup> 2014 年临近年底时，为了弥补北约无法为“坚定支持”行动筹措到足够兵力的不足，美国将部队人数增加到 1.08 万人。一方面，美国依赖其北约盟国和伙伴国提供多达 4000 名的部队，但另一方面，部队地位协定的迟签使得有些国家无法在短时间内履行向“坚定支持”行动派兵的承诺。由于要在阿富汗追加 1000 名部队，美国因为人员短缺而没有过早关闭几个关键基地（如坎大哈机场）。<sup>[17]</sup>

尽管北约还没有正式为“坚定支持”行动设定结束的日期，美国已经宣布，有意在 2016 年底前减少在阿富汗的军事人员，只保留在使馆等机构的普通军事存在。按计划，到 2015 年底，将有一半的美国部队调离阿富汗，之后，美国计划在喀布尔和巴格拉姆的军事基地保留 5500 名部队。其余的美国部队定于 2016 年底前撤离。<sup>[18]</sup> 预计，向“坚定支持”行动派兵的其他国家也将效仿美国的做法，将其军事存在集中于喀布尔地区。这就意味着到 2016 年，“坚定支持”行动将拥有大约 8000 名部队，从喀布尔开展行动。<sup>[19]</sup>

在 2016 年年底撤出美国部队与奥巴马总统之前作出的在 2017 年卸任前结束阿富汗战争和伊拉克战争的承诺是一致的。不过，来自美国国内外要求根据实地安全形势更加灵活地处理裁撤问题的压力越来越大。回想起美国 2011 年从伊拉克撤军后“伊斯兰国”的崛起，

---

[16] 约 1000 名美国驻阿富汗特种部队人员并不算在“坚定支持”行动中，他们是与“坚定支持”行动平行的反恐部队，代号“自由哨兵”行动。“自由哨兵”行动是“持久自由”行动的后续行动，后者也是在 2014 年年底结束的。“自由哨兵”行动的任务是，开展针对“基地”组织及其附属组织残余势力的反恐行动。2014 年 11 月，奥巴马总统关于美国在阿富汗的战斗行动仅限于对付“基地”组织的决定有所倒退，现在，美国特种部队也有可能于 2015 年必要时支援阿富汗国家安全部队开展针对塔利班的行动。参见：白宫（同注释〔11〕）：美国国防部：《国防部长查克·哈格尔关于“持久自由”行动和“自由哨兵”行动的声明》，新闻稿第 NR-631-14 号，2014 年 12 月 28 日，网址：<<http://www.defense.gov/Releases/Release.aspx?ReleaseID=17091>>；M. 马塞蒂、E. 斯密特：“变调，奥巴马扩大美国在阿富汗战斗中的作用”，《纽约时报》，2014 年 11 月 21 日。

[17] A. 艾哈迈德：“美国增加 1000 名留在阿富汗的士兵”，《纽约时报》，2014 年 12 月 6 日。

[18] 白宫，（同注释〔11〕）。

[19] M. 瑞恩：“在阿富汗，美国领导的训练与支援新任务时间紧”，《华盛顿邮报》，2014 年 12 月 7 日。

批评奥巴马刻板计划的人士担心，过早地从阿富汗抽身而退可能产生类似的后果。加尼总统已经呼吁美国政府重新考虑美国部队的撤离时间表，称赞美国部队在支援阿富汗国家安全部队取得反叛乱斗争的胜利中发挥了关键作用。目前，结束美国军事行动的计划仍然保持不变，但美国似乎的确根据其驻阿美军司令部的建议准备放慢其撤军的步伐。<sup>[20]</sup>

(陆建新 译)

---

[20] M. 瑞恩：“白宫考虑调整退出阿富汗计划以放缓撤军步伐”，《华盛顿邮报》，2015年2月10日。

## 第四节 2014 年多边和平行动表

蒂托·斯密特

表 5.2 列出了 2014 年实施的 62 项多边和平行动的数据，其中包括在年内启动或结束的行动。按照定义，一项和平行动必须要有明示的意图，即作为推动履行已签署的和平协议的一种手段；或者为了支持一项和平进程；或者是为了协助预防冲突或建设和平的努力。

斯德哥尔摩国际和平研究所遵循联合国维和部对“维持和平”的定义，即它是协助冲突国家为实现可持续和平创造条件的一种机制。维和任务可以是：监督和观察停火协议的履行；作为建立信任措施；保护人道主义救援物资的运送；协助战斗人员复员遣返和重新安置的进程；加强司法、法治（包括刑事机构）、治安和人权等领域的机制性能力；选举保障支持，以及促进经济和社会发展。表 5.2 因而涵盖的和平行动范围广泛，反映了和平行动授权的日益复杂性以及在履行和平行动过程中任务发生变化的潜在可能性。表中未列入斡旋、实地调查和协助选举等任务，也未列入由非常驻人员或谈判小组组成的和平行动。

表中所列的这些行动既有联合国授权实施的行动，也有由联合国认可或由联合国安理会决议授权、由区域组织和联盟实施或由临时（非固定）国家联盟实施的行动。联合国行动分成三组：由联合国维和部实施的观察团和多层面和平行动；特别政治行动和建设和平行动；以及“非盟/联合国达尔富尔混合行动”（UNAMID）。

本表内容来自“斯德哥尔摩国际和平研究所多边和平行动数据库”，网址是 < <http://www.sipri.org/databases/pko> >。该数据库提供有 2000 年以来实施的所有联合国和非联合国和平行动的数据，其中包括行动的实施地点、部署和行动日期、授权职责、参加国、人员数量、经费开支和人员伤亡等情况。

## 资料来源和使用方法

### 资料来源

各项多边和平行动的数据是从以下几类公开来源得到的：1. 相关组织的秘书处提供的官方信息；2. 维和行动团团部提供的信息，或是其官方出版物，或是它们对 SIPRI 年度调查问卷的书面答复；3. 来自有关维和团的派员国政府的信息。在有些情况下，SIPRI 研究人员还通过电话采访或电邮通信的方式从实施行动的组织或派员国政府了解到某项行动的补充情况。除了这些主要来源之外，还用了大量公开的二手资料来源做补充，包括专业期刊、研究报告、新闻机构以及国际、地区和当地报刊等。

### 使用方法

表中所列批准人数的数字是指最近一次所授权的 2014 年人员数量。文职人员的数字中包括由各国政府选派或由维和团直接签约的国际职员。聘用的当地支援人员和志愿者的数量未列入本表，但只要能得到，就在注释中注明。签约的文职人员不作为国家派员。由国家派出的文职人员只列在民事行动中。

各项行动中的死亡人数列出了一项行动从开始以来的总数和 2014 年一年的数字。2014 年的死亡人数中录入了已知的死亡原因（死于敌对行动、意外事故、伤病或其他原因）。由于对当年死者之死因并非均有报告，故该年的这些数字相加并不一定与全年死亡总人数相符。联合国提供其行动中当地雇员的死亡数据，但其他组织或联盟未这样做。

经费开支的金额单位为百万美元，按 2014 年美元价计算。预算金额是以日历年度而不是财政年度列出的。日历年度的开支数据是按整个财政年度的平均支出率估算出来的。以美元之外的其他货币计算的预算开支，系按国际货币基金组织 2014 年总合市场汇率折算。所标示的各项行动的开支金额系指它们预算的“公共开支”。

表中所标示的各项联合国行动开支金额是指行动的核心运作费用，包括人员部署费、部署人员的津贴费、后方的直接支持费用（例如和平行动的支持活动账目和联合国在意大利布林迪西后勤基地所需的费用）。联合国和平行动的费用由所有联合国会员国分摊，按

具体核定比例缴纳摊款，不管其是否参与维和行动。政治行动与和平建设行动的经费系通过联合国的正常预算拨款。联合国维和预算并不涵盖某些项目性的经费，例如解除武装、复员遣返和重新安置的经费，这些开支来自各种志愿捐助。

北约实施的行动，其预算数字仅指公共开支，主要包括北约总部的日常费用（即，文职人员经费及运作和维持费用）以及用于支援这些行动所需的基础设施方面的投入。人员部署费系由各派兵国自行承担，未列入此表的预算数字中。

欧盟的大多数行动是以两种方式中的一种得到经费的：民事行动由共同外交与安全政策（CFSP）预算拨款；军事行动或配有部分军事成员的行动之经费则由参加行动的欧盟成员国通过“雅典娜”机制提供。欧安组织的战地行动系通过该组织的统一预算拨款。向欧盟和欧安组织行动团派遣的人员相关费用（包括工资）由各个所派国家承担。

其他组织或临时联盟实施或领导的行动，其由公共预算涵盖的开支情况可能各不相同，或者根本没有这种指定的公共预算，这就意味着由各参加国自己承担部署费用。对这种情况，只要有可能，会在脚注中特别注明。

由于所有这些原因，表 5.2 所列的各项经费数字只是估计数，不同行动团的经费预算不能进行相互比较。



表 5.2 2014 年多边和平行动

除非另有注明,表中所有数字均为截至 2014 年 12 月 31 日的数字,或者,若是在 2014 年内结束的行动,则为结束之日的数字。2014 年新参加现有行动的国家用黑体字表示;2014 年停止参加行动的国家用斜体字表示。2014 年新启动的行动,其法律依据文书用黑体字显示;2014 年结束的行动,其法律依据文书用斜体字显示。凡包含警察和军事人员的行动,其指定为牵头的国家用下划线表示,它们或者是具有行动指挥权的国家,或者是派出人员最多的国家。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家  (黑体字为新参加国、斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>联合国实施的行动 (15 项) (共有 122 个国家参加)</b>		<b>87276</b>	<b>76993</b>	--	<b>6036.9</b>
<b>联合国停战监督组织 (UNTSO)</b>		<b>1635</b>	<b>1535</b>	--	
该组织系按照《联合国宪章》第六章由安理会第 50 号决议 (1948 年 5 月 29 日) 决定建立,其职责是协助“调解员”和“停战委员会”监督 1948 年阿以战争后在巴勒斯坦的停火执行情况,后来还协助监督 1949 年的《停战总协议》和 1967 年“阿以六天战争”后的停火执行情况。该组织使命的终止需由安理会作出明确决定。		<b>12053</b>	<b>9401</b>	<b>98</b>	
安理会 50 号决议 1948.6 埃及、以色列、 黎巴嫩、叙利亚	军事观察员: 阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、 不丹、加拿大、智利、中国、丹麦、爱沙尼亚、斐济、 芬兰、法国、爱尔兰、意大利、尼泊尔、荷兰、新西兰、 挪威、俄罗斯、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞 典、瑞士、美国	<b>5394</b>	<b>4310</b>		
		--	--	50	37.1
		95	86*	--	

\* 该组织另有 139 名当地雇员协助。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家  (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>联合国印度和巴基斯坦军事观察组 (UNMOGIP)</b>					
该观察组系按照《联合国宪章》第六章由安理会第 91 号决议 (1951 年 3 月 30 日) 决定建立, 其职责是观察《卡拉奇协议》(1949 年 7 月) 规定的克什米尔停火情况。在印巴再启敌对行动之后, 它还负有观察 1971 年 12 月 17 日生效的克什米尔停火协议执行情况的职责。该观察组使命的终止需由安理会作出明确决定。					
安理会 91 号决议		--	--		
1951.3		48	43	11	9.8
印度、巴基斯坦 (克什米尔查谟)	军事观察员: 智利、克罗地亚、芬兰、加纳、意大利、韩国、菲律宾、瑞典、泰国、乌拉圭	--	--	--	
		25	23*		
* 该观察组另有 46 名当地雇员协助。					
<b>联合国塞浦路斯维和部队 (UNFICYP)</b>					
该维和部队系按照《联合国宪章》第六章由安理会第 186 号决议 (1964 年 3 月 4 日) 决定建立, 其职责是防止塞浦路斯的希腊族和土耳其族两方居民发生敌对行动, 并协助维护和恢复法律与秩序。自 1974 年敌对行动结束以来, 该部队的职责还包括监督 (1974 年 8 月开始) 事实上的停火和维持两方之间的缓冲区。该部队自 1964 年建立以来, 其职责授权由安理会每 6 个月延长一次。2014 年 7 月 30 日安理会第 2168 号决议将此授权延长至 2015 年 1 月 31 日。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 186 号决议 1964.3 塞浦路斯	部 队: 阿根廷、奥地利、巴西、加拿大、智利、 中国、克罗地亚、匈牙利、挪威、巴拉圭、塞尔维亚、 斯洛伐克、英国、乌克兰 民事警察: 澳大利亚、波黑、克罗地亚、萨尔瓦多、 印度、爱尔兰、意大利、立陶宛、黑山、罗马尼亚、塞 尔维亚、斯洛伐克、乌克兰	860 -- 69 39	858 -- 66 37*	182 1 (-, -, -, 1)	57.8
* 该部队另有 112 名当地雇员协助。					
<b>联合国脱离接触观察员部队 (UNDOF)</b>					
该观察员部队系按照《联合国宪章》第六章由安理会第 350 号决议 (1974 年 5 月 31 日) 决定建立, 其职责是观察以色列和叙利亚部队之间的停火和脱离接触, 以及维持一个由 1974 年《脱离接触协议》规定的限制和隔离区。2011 年以来, 叙利亚政府和反叛组织之间在此隔离区内的激烈战斗, 已威胁到该区域的平民和联合国人员的安全 (他们已被袭击和劫持过) 以及叙利亚和以色列之间的停火。由于安全形势不断恶化, 奥地利、克罗地亚、日本和菲律宾于 2013 年撤走了它们在该部队的人员。2013 年 6 月 27 日安理会第 2108 号决议以及后来的几个决议要求叙利亚和以色列继续遵守 1974 年协议中的条款, 强调在该隔离区内不部署军事力量。安理会第 2108 号决议还赞同增强该部队的自卫能力, 在 1974 年协议设定的范围内增加部队人数, 并改善其自卫装备。该部队自 1974 年建立以来, 其职责授权有安理会每 6 个月延长一次。2014 年 12 月 18 日安理会第 2192 号决议将此授权延长至 2015 年 6 月 30 日。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 350 号决议 1974. 6 叙利亚	部 队: 斐济、印度、爱尔兰、尼泊尔、荷兰、菲 律宾	1250 -- -- 58	930 -- -- 50*	46 1 (-, 1, -, -)	62.4
* 该部队另有 106 名当地雇员协助。					
<b>联合国黎巴嫩临时部队 (UNIFIL)</b>					
该临时部队系按照《联合国宪章》第六章由安理会第 425 号决议和第 426 号决议 (1978 年 3 月 19 日) 决定建立, 其职责是确认以色列军队从黎巴嫩南部撤离, 并协助黎巴嫩政府对该区域重新行使行政权力。在 2006 年以色列与真主党的冲突后, 联合国安理会于 2006 年 8 月 11 日通过的第 1701 号决议使该行动的职责改变为包括有关建立和监督永久性停火的多项任务。安理会第 1701 号决议还授权大幅增加该临时部队的兵力 (由 2000 人增至 1.5 万人), 并赋予其事实上的《联合国宪章》第七章的权力, 以履行其职责和保护平民。2014 年 8 月 26 日安理会第 2172 号决议将该部队使命延长至 2015 年 8 月 31 日。					
安理会 425 和 426 号决议 1978. 3 黎巴嫩	部 队: 亚美尼亚、奥地利、孟加拉国、白俄罗斯、 比利时、巴西、文莱、柬埔寨、中国、克罗地亚、塞浦 路斯、萨尔瓦多、芬兰、法国、德国、加纳、希腊、危 地马拉、匈牙利、印度、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、 肯尼亚、韩国、卢森堡、马其顿、马来西亚、尼泊尔、 尼日利亚、卡塔尔、塞尔维亚、塞拉利昂、斯洛文尼亚、 西班牙、斯里兰卡、坦桑尼亚、土耳其	15000 -- -- 312	10238 -- -- 282*	307 8 (-, 3, 2, 3)	501.1

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
* 该部队另有 602 名当地雇员协助。					
<b>联合国西撒哈拉公民投票特派团 (MINURSO)</b>					
该特派团系按照《联合国宪章》第六章由安理会第 690 号决议 (1991 年 4 月 29 日) 决定建立, 负责监督西撒哈拉人民阵线同摩洛哥政府之间的停火, 观察驻军裁减情况, 以及为举行一次关于西撒哈拉是否并入摩洛哥的最终公民投票做准备工作。2014 年 4 月 29 日安理会第 2152 号决议将此授权延长至 2015 年 4 月 30 日。					
部 队: 孟加拉国、加纳					
军事观察员: 阿根廷、奥地利、孟加拉国、巴西、中国、克罗地亚、吉布提、埃及、萨尔瓦多、法国、德国、加纳、几内亚、洪都拉斯、匈牙利、印度、印度尼西亚、爱尔兰、意大利、韩国、吉尔吉斯斯坦、马拉维、马来西亚、蒙古、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、波兰、俄罗斯、斯里兰卡、瑞士、多哥、乌拉圭、也门					
安理会 690 号决议		--	26	15	
1991. 9		237*	194	--	58. 2
西撒哈拉		6	5		
		91	80**		
民事警察: 阿根廷、埃及、约旦、也门					
* 该数字是指军事观察员和部队的人数。					
** 该特派团另有 162 名当地雇员和 12 名联合国志愿者协助。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国,下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)	
		批准数	实际数			
<b>联合国科索沃临时行政机构 (UNMIK)</b>						
该机构系按照《联合国宪章》第七章由安理会第 1244 号决议 (1999 年 6 月 10 日) 决定建立, 其职责是: 促进科索沃建立实质性的自治和自己的政府, 行使民事管理职能, 维护法律和秩序, 促进人权, 保证难民和离散人员的安全返回。在科索沃 2008 年宣布独立以及在“欧盟科索沃法制团” (EULEX Kosovo) 部署到位之后, 该临时行政管理机构的人数大幅削减, 其职责改变为监督和协助当地机构, 重点是协助维护安全、稳定和人权, 因而其警察部分的职能就此结束。终止该管理机构的任务需由安理会作出明确决定。						
安理会 1244 号决议 1999.6 科索沃	尼亚、土耳其、乌克兰 民事警察: 奥地利、德国、匈牙利、意大利、巴基 斯坦、俄罗斯、土耳其、乌克兰	--	--	8 8 8 8 117 110*	55 --	44
* 该机构另有 216 名当地雇员和 26 名联合国志愿者协助。						
<b>联合国刚果民主共和国组织稳定特派团 (MONUSCO)</b>						
该特派团于 2010 年 7 月 1 日接替“联合国刚果民主共和国行动团” (MONUC), 后者系根据 1999 年 11 月 30 日安理会第 1279 号决议建立。按照《联合国宪章》第七章, 2010 年 5 月 28 日安理会第 1925 号决议将后者的使命转为稳定行动, 并改用现名, 以体现其职能改变。该团的职责是保护平民, 支持刚果民主共和国政府稳定和巩固和平的努力。该团的军事力量集中于民主刚果的东部地区, 具有快速部署至其他地区的的能力。2013 年 3 月 28 日安理会第 2098 号决议授权该行动团建立一个“武力干涉旅” (FIB), 在基于特殊情况和不形成先例的条件下可解除民主刚果东部地区武装团体的武装, 使之无行动能力。安理会第 2098 号决议还扩展了该团的职责, 使之包括监督现行的武器禁运, 支持该国及国际追究战争罪和反人类罪的司法程序。2014 年 3 月 28 日安理会第 2147 号决议将该特派团 (包括“武力干涉旅”) 的使命延长至 2015 年 3 月 31 日。						

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 1279 号决议 1999. 11 刚果民主共和国	<p>部队: 孟加拉国、比利时、贝宁、玻利维亚、巴西、加拿大、中国、科特迪瓦、埃及、法国、加纳、危地马拉、印度、印度尼西亚、爱尔兰、约旦、肯尼亚、马拉维、马来西亚、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、秘鲁、俄罗斯、塞内加尔、塞尔维亚、南非、瑞士、坦桑尼亚、乌克兰、英国、美国、乌拉圭、赞比亚</p> <p>军事观察员: 阿尔及利亚、孟加拉国、贝宁、玻利维亚、波黑、巴西、布基纳法索、喀麦隆、加拿大、中国、捷克、埃及、加纳、危地马拉、几内亚、印度、印度尼西亚、爱尔兰、约旦、肯尼亚、马拉维、马来西亚、马里、蒙古、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、塞内加尔、塞尔维亚、南非、斯里兰卡、瑞典、瑞士、突尼斯、乌克兰、英国、美国、乌拉圭、也门、赞比亚</p>	19815 760 1441 1029	19463 490 1083 889*	246** 16 (1, 5, 10, -)	1427.4

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
	<p>民事警察: 孟加拉国、贝宁、布基纳法索、喀麦隆、中非共和国、乍得、科特迪瓦、吉布提、埃及、法国、加纳、几内亚、印度、约旦、马达加斯加、马里、尼日尔、尼日利亚、罗马尼亚、俄罗斯、塞内加尔、瑞典、瑞士、多哥、突尼斯、土耳其、乌克兰、也门</p>				
	<p>* 该特派团另有 2612 名当地雇员和 465 名联合国志愿者协助。 ** 迄今死亡数包括该团前身“联合国民主刚果行动团”的人员。</p>				
	<p><b>联合国利比亚特派团 (UNMIL)</b></p> <p>该特派团系按照《联合国宪章》第七章由安理会第 1509 号决议 (2003 年 9 月 19 日) 决定建立。其职责是支持 2003 年《全面和平协议》的执行, 协助人道主义和人权事宜, 支持东道国的安全部门改革以及保护平民。2010 年 9 月 15 日安理会第 1938 号决议授权该团协助利比亚政府举行 2011 年的总统和议会选举。此后, 该团的主要任务是保护利比亚的和平与稳定, 确保对该国平民的保护, 以及通过加强利比亚国家警察的能力建设, 协助该国将安全责任成功移交国家警察。2012 年 9 月 17 日安理会第 2066 号决议决定在 2015 年 7 月之前分三阶段削减该特派团军事部分的人数, 并授权增加其警察部分的力量, 部署三个新的建制警察单位。2014 年爆发埃博拉疫情并出现灾难性影响之后, 安理会决定在疫情得到控制之前暂时停止对该团军事人员的削减。2014 年 12 月 15 日安理会第 2190 号决议将该团的使命延长至 2015 年 9 月 30 日。</p>				



法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 1509 号决议	<p>部队: 孟加拉国、贝宁、玻利维亚、巴西、中国、克罗地亚、丹麦、厄瓜多尔、埃塞俄比亚、芬兰、法国、加纳、约旦、肯尼亚、韩国、马来西亚、纳米比亚、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、塞内加尔、多哥、乌克兰、美国、也门</p> <p>军事观察员: 孟加拉国、贝宁、玻利维亚、巴西、保加利亚、中国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、芬兰、冈比亚、加纳、印度尼西亚、约旦、韩国、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、摩尔多瓦、黑山、纳米比亚、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、塞内加尔、塞尔维亚、多哥、乌克兰、美国、赞比亚、津巴布韦</p>	3750*	4308	189	
2003. 10	利比亚	--	113	10	451.8
		1795	1417	(-, 1, 9, -)	
		459	383*		
	<p>民事警察: 阿根廷、孟加拉国、不丹、波黑、中国、埃及、萨尔瓦多、斐济、冈比亚、德国、加纳、印度、约旦、肯尼亚、韩国、吉尔吉斯斯坦、立陶宛、纳米比亚、尼泊尔、尼日利亚、挪威、巴基斯坦、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、卢旺达、塞尔维亚、斯里兰卡、</p>				

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
	瑞典、瑞士、土耳其、乌干达、乌克兰、乌拉圭、美国、 泰国、也门、赞比亚、津巴布韦				
	* 该特派团另有 867 名当地雇员和 194 名联合国志愿者协助。				
	<b>联合国科特迪瓦行动 (UNOCI)</b>				
	该行动系按照《联合国宪章》第七章由安理会第 1528 号决议 (2004 年 2 月 27 日) 决定建立。其职责是监督停止敌对行动和武装集团的 调动, 监督武器禁运; 支持解除武装、复员遣返、重新安置和安全部门改革; 在建立法律和秩序、人权和公共信息领域提供协助; 为提供人 道主义援助和重新建立国家行政机构创造条件; 以及协助举行自由选举。2010 年 6 月 30 日安理会第 1933 号决议为该团增加了保护平民的职 责。随着 2010 年 11 月举行选举后出现的安全形势恶化, 安理会第 1951 号决议 (2010 年 11 月 24 日) 和第 1967 号决议 (2011 年 1 月 19 日) 临时加强了该行动的力量。基于科特迪瓦政府逐步接管该行动安全职责的能力不断增强, 安理会第 2062 号决议 (2012 年 7 月 26 日) 和随后 的几项决议决定缩减该行动的军事成员。安理会第 2162 号决议 (2014 年 6 月 25 日) 决定在该行动部队的授权人数上限之内建立一支快速反 应部队, 以使该行动能履行职责, 并能提供可迅速增援“联合国利比里亚特派团”(UNMIL) 的能力。安理会第 2162 号决议还将该行动的使 命延长至 2015 年 6 月 30 日。				
安理会 1528 号决议	部 队: <u>孟加拉国</u> 、贝宁、巴西、乍得、埃及、法 国、加纳、约旦、马拉维、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、	5245	6086	120	
2004. 4	巴基斯坦、巴拉圭、菲律宾、塞内加尔、西班牙、坦桑 尼亚、多哥、突尼斯、乌干达、乌克兰、也门	192	180	5	539
科特迪瓦		1500	1367	(-, 3, 2, -)	
		411	328*		

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
	<p>军事观察员: 孟加拉国、贝宁、玻利维亚、巴西、喀麦隆、乍得、中国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、危地马拉、几内亚、印度、爱尔兰、约旦、韩国、马拉维、摩尔多瓦、纳米比亚、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、塞内加尔、塞尔维亚、坦桑尼亚、多哥、突尼斯、乌干达、乌拉圭、也门、赞比亚、津巴布韦</p> <p>民事警察: 阿根廷、孟加拉国、贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、吉布提、埃及、法国、加纳、几内亚、约旦、马达加斯加、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、卢旺达、塞内加尔、瑞士、多哥、突尼斯、土耳其、乌克兰、乌拉圭、瓦努阿图、也门</p>				

\* 该行动另有 685 名当地雇员和 153 名联合国志愿者协助。



法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国,下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
	日利亚、挪威、巴基斯坦、巴拉圭、菲律宾、葡萄牙、 罗马尼亚、俄罗斯、卢旺达、塞内加尔、塞尔维亚、塞 拉利昂、西班牙、斯里兰卡、泰国、突尼斯、土耳其、 美国、乌拉圭、瓦努阿图、也门				
	* 该特派团另有 1140 名当地雇员和 129 名联合国志愿者协助。				
	<b>联合国驻阿卜耶伊临时安全部队 (UNISFA)</b>				
	该安全部队系按照《联合国宪章》第六章由安理会第 1990 号决议 (2011 年 6 月 27 日) 决定建立。其职责是监督和核查苏丹和南苏丹部 队在阿卜耶伊 (白尼罗河) 地区的重新部署, 提供扫雷协助, 为运送人道主义援助物资提供方便, 增强阿卜耶伊警察部队的能力建设, 以及 为该地区的石油基础设施提供安全保护。安理会第 1990 号决议还根据《联合国宪章》第七章授权该部队保证阿卜耶伊地区的安全, 并保护 平民、联合国和人道主义人员、“联合军事观察委员会”人员的安全。2011 年 12 月 14 日安理会第 2024 号决议扩展了该部队的职责, 要其还 负责协助苏丹与南苏丹整个边界地区的正常化进程。2013 年 5 月 29 日安理会第 2101 号决议提高了该部队的授权人数最高限额, 以支持苏丹 和南苏丹的“边境核查和监督联合机制”, 监督双方边境“非军事化安全区”的非军事化。2014 年 10 月 14 日安理会第 2179 号决议将该部队 的使命延长至 2015 年 2 月 28 日。				
安理会 1990 号决议	部 队: 贝宁、玻利维亚、巴西、厄瓜多尔、埃塞 俄比亚、加纳、危地马拉、印度、印度尼西亚、马拉维、 马里、纳米比亚、尼泊尔、尼日利亚、巴拉圭、秘鲁、非 律宾、卢旺达、斯里兰卡、坦桑尼亚、乌克兰、乌拉圭、	5326	3946	17	
2011.6		--	97	4	324
阿卜耶伊		50	23	(1, 3, -, -)	
		165	126*		

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家  (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
	<p>也门、赞比亚、津巴布韦</p> <p>军事观察员: 贝宁、玻利维亚、巴西、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、厄瓜多尔、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、加纳、印度、印度尼西亚、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、蒙古、莫桑比克、纳米比亚、尼泊尔、尼日利亚、巴拉圭、秘鲁、俄罗斯、卢旺达、塞拉利昂、斯里兰卡、坦桑尼亚、乌克兰、也门、赞比亚、津巴布韦</p> <p>民事警察: 埃塞俄比亚、加纳、纳米比亚、卢旺达、坦桑尼亚、津巴布韦</p>				
	<p>* 该安全部队另有 65 名当地雇员和 22 名联合国志愿者协助。</p>				
	<p><b>联合国南苏丹共和国特派团 (UNMISS)</b></p> <p>该特派团系随着南苏丹于 2011 年宣布独立, 按照《联合国宪章》第七章由安理会第 1996 号决议 (2011 年 7 月 8 日) 决定建立, 接替原先的“联合国苏丹特派团” (联苏丹, UNMIS)。其职责是: 支持巩固和平的努力, 以促进长期的国家建设和经济发展; 支持南苏丹政府采取措施防止、缓和和解决冲突; 保护平民; 提供安全保障, 建立法治, 加强安全和司法部门。为应对 2013 年末南苏丹安全和人道主义危机的恶化, 安理会于 2013 年 12 月 24 日通过第 2132 号决议, 授权该团临时扩大兵力规模, 以支持保护平民, 提供人道主义援助。随后, 2014 年 5 月 27 日的安理会第 2155 号决议将该特派团的职责改变为重点保护平民, 包括监督和调查违反人权事件, 以及支持执行 2014 年 1 月 23 日南苏丹政府与苏丹反对派“人民解放运动/解放军” (SPLM/A) 之间的“停止敌对行动协议”。为此, 安理会还决定重组该特派团的军事部分, 在军队的授权人数限额内建立一支包括三个营的单独部队, 来保护负责监督“停止敌对行动协议”执行情况的“政府间发展组织” (IGAD) 的监督检查机制 (MVM)。2014 年 11 月 25 日安理会第 2187 号决议将该特派团的使命延长至 2015 年 5 月 30 日。</p>				

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 1996 号决议 2011.7 南苏丹	<p>部队: 澳大利亚、孟加拉国、巴西、柬埔寨、加拿大、中国、丹麦、埃及、埃塞俄比亚、斐济、德国、加纳、危地马拉、印度、日本、约旦、肯尼亚、韩国、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、蒙古、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、罗马尼亚、俄罗斯、卢旺达、塞内加尔、斯里兰卡、瑞典、坦桑尼亚、多哥、乌干达、英国、乌克兰、美国、也门、赞比亚</p> <p>军事观察员: 澳大利亚、孟加拉国、白俄罗斯、贝宁、玻利维亚、巴西、柬埔寨、加拿大、中国、丹麦、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、斐济、德国、加纳、危地马拉、几内亚、印度、印度尼西亚、意大利、约旦、肯尼亚、韩国、吉尔吉斯斯坦、马里、摩尔多瓦、蒙古、纳米比亚、尼泊尔、荷兰、新西兰、尼日利亚、挪威、巴巴亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、卢旺达、塞内加尔、斯里兰卡、瑞典、瑞士、坦桑尼亚、东帝汶、乌干达、乌克兰、越南、也门、赞比亚、津巴布韦</p>	12500*	10251	32	
		--	164	11	1043
		1323	1018	(1, 5, 4, 1)	
		1019	818*		

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
	<p>民事警察: 阿尔巴尼亚、阿根廷、澳大利亚、孟加拉国、玻黑、巴西、中国、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、斐济、芬兰、冈比亚、德国、加纳、印度、印度尼西亚、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、尼泊尔、荷兰、尼日利亚、挪威、菲律宾、罗马尼亚、俄罗斯、卢旺达、萨摩亚、塞内加尔、塞拉利昂、南非、斯里兰卡、瑞典、瑞士、泰国、土耳其、乌干达、乌克兰、英国、美国、赞比亚、津巴布韦</p>				
	<p>* 该特派团另有 1384 名当地雇员和 411 名联合国志愿者协助。</p>				
	<p><b>联合国马里多层面综合性稳定特派团 (MINUSMA)</b></p> <p>该特派团系按照《联合国宪章》第七章由安理会第 2100 号决议 (2013 年 4 月 25 日) 决定建立, 于 2013 年 7 月 1 日接替“非洲主导的马里国际支援团” (非马团, AFISMA)。在移交指挥权之后, 非马团的大部分军队改头换面, 以联合国特派团的身份继续留在马里。该特派团的初始职责是: 支持几个主要人口集中区域的稳定, 帮助马里重建国家行政管理, 保护平民, 监视人权情况, 为提供人道主义援助和国内离散人员返乡创造条件, 以及支持举行自由、包容与和平选举的准备工作。2014 年 6 月 25 日安理会第 2164 号决议将该特派团的职责修正为侧重于安全、稳定和保护环境, 以及支持政治对话与和解, 在马里全国重建国家行政权力, 重建马里安全部门和提供人权与人道主义援助。该团还被授权扩大在主要人口集中区以外的马里北部的存在。安理会第 2100 号决议还授权驻马里的法国部队——“豹猫行动” (Operation Serval) 以及后来的“新月沙丘行动” (Operation Barkhane) ——在联合国部队面临直接和严重威胁的时候可进行干预, 支持该特派团。安理会第 2164 号决议将该团使命延长至 2015 年 6 月 30 日。</p>				



法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国,下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 2100 号决议 2013. 4 马里	部 队: 孟加拉国、贝宁、布基纳法索、波黑、柬 埔寨、喀麦隆、加拿大、乍得、中国、科特迪瓦、丹麦、 多米尼加、埃及、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、法国、 冈比亚、德国、加纳、几内亚、几内亚比绍、意大利、 约旦、肯尼亚、利比里亚、毛里塔尼亚、尼泊尔、荷兰、 尼日尔、尼日利亚、挪威、葡萄牙、卢旺达、塞内加尔、 塞拉利昂、瑞典、瑞士、多哥、英国、美国、也门 民事警察: 孟加拉国、贝宁、布基纳法索、布隆迪、 喀麦隆、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、 埃及、法国、德国、加纳、几内亚、约旦、马达加斯加、 荷兰、尼日尔、尼日利亚、罗马尼亚、卢旺达、塞内加 尔、瑞典、瑞士、多哥、突尼斯、土耳其、也门	11200 -- 1440 680	8461 -- 1033523*	45 39 (28, 4, 6, 1)	716. 4
* 该特派团另有 542 名当地雇员和 119 名联合国志愿者协助。					
<b>联合国中非共和国多层次综合性稳定特派团 (MINUSCA)</b>					
该特派团系按照《联合国宪章》第七章由安理会第 2149 号决议 (2014 年 4 月 10 日) 决定建立, 于 2014 年 9 月 15 日接替“非盟主导的 中非共和国国际支援团” (AU-led MISCA)。安理会第 2149 号决议还决定立即将“联合国中非共和国综合性和平建设办事处” (BINUCA) 合并到该特派团。在 MISCA 指挥权向 MINUSCA 移交的同时, 其军队和制服警察单位则以联合国行动的身份予以改头换面。该特派团的职责 是: 保护平民; 支持中非共和国的政治进程和国家行政权的恢复; 保护联合国人员、物资和装备; 协助人道主义援助物资的运输; 促进和保					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 2149 号决议 2014. 4 中非共和国	<p>护人权; 支持法治; 支持对武装团体的解除武装、复员遣返和重新安置以及对外国战斗人员的遣返。该团还负有支持东道国当局履行 2014 年 7 月 23 日的“停止敌对行动协议”和支持在 2015 年大选前的国内和平进程的职责。依照安理会第 2149 号决议, 该团得到“红蝴蝶行动”(Operation Sangaris) 的行动支持。该团使命持续至 2015 年 4 月 30 日。</p> <p>部队: 孟加拉国、不丹、巴西、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、刚果民主共和国、刚果、埃及、法国、加蓬、加纳、危地马拉、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、马里、毛里塔尼亚、摩尔多瓦、摩洛哥、尼泊尔、巴基斯坦、巴拉圭、秘鲁、卢旺达、塞内加尔、塞内比亚、斯里兰卡、坦桑尼亚、美国、赞比亚</p> <p>军事观察员: 孟加拉、贝宁、玻利维亚、巴西、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、捷克、埃及、加蓬、加纳、危地马拉、印度尼西亚、约旦、肯尼亚、毛里塔尼亚、摩尔多瓦、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦、秘鲁、卢旺达、塞内加尔、塞内比亚、斯里兰卡、也门、赞比亚</p> <p>民事警察: 贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、刚果民主共和国、刚果、科特迪瓦、吉布提、约旦、马达加斯加、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、突尼斯</p>	<p>9960</p> <p>7469</p>	<p>2</p> <p>2</p> <p>(1, -, 1, -)</p>	<p>253. 4</p>	

\* 该特派团另有 136 名当地雇员和 18 名联合国志愿者协助。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>联合国政治及和平建设行动 (6 项行动) ..*</b>		--	271	--	
* 联合国政治特派团不像通常的联合国和平行动那样接受各成员国提供的人员, 而是根据行动的具体要求来招募工作人员。		--	22	--	447.9
		--	19	3	
		1298	957		
<b>联合国阿富汗支援团 (UNAMA)</b>					
该支援团系根据 2002 年 3 月 28 日安理会第 1401 号决议建立, 其职责是: 协助保护人权; 协助建立法治和解决性别问题; 支持民族调和与和解; 协助安排人道主义救济、恢复和重建活动。2008 年 3 月 20 日安理会第 1806 号决议将该团的职责扩大为: 协调各种国际援助; 加强与“国际安全支援部队”(ISAF) 的合作; 安排所有在阿富汗的联合国人道主义救济、恢复和重建等活动; 支持改善管理与法治和打击腐败的努力; 促进人权; 以及为选举进程提供技术支持。该支援团积极支持阿富汗政府对本国安全、管理和发展事务的领导和掌控。它在阿富汗 13 个省中派有常驻战地人员, 并在伊斯兰堡和德黑兰设有联络处。2014 年 3 月 17 日安理会第 2145 号决议将该团使命延长至 2015 年 3 月 17 日。					
安理会 1401 号决议	军事观察员: 澳大利亚、捷克、德国、意大利、立陶宛、蒙古、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、瑞典、土耳其	--	--	25	191.4
2002.3	阿富汗	--	15	2	
	民事警察: 波黑、芬兰、印度、荷兰、菲律宾	--	2	(1, -, 1, -)	
		402	336*		

\* 该支援团另有 1154 名当地雇员和 68 名联合国志愿者协助。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国、斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>联合国伊拉克支援团 (UNAMI)</b>					
安理会 1500 号决议 2003.8 伊拉克	安理会第 1500 号决议建立, 其职责是支持该国的对话和民族和解, 为人道主义援助和难民及高散人员的安全返回提供便利, 协助重建和援助项目, 协助能力建设和可持续发展, 以及促进人权保护、司法改革和加强法治。2007 年 8 月 10 日安理会第 1770 号决议将该团的职责扩大为包括在选举和立宪改革、解决有争议的国内划界、前战斗人员的重返社会, 以及组织全面的人口普查等问题上提供支持和协助。2014 年 7 月 30 日, 安理会第 2169 号决议将该团当前使命延长至 2015 年 7 月 31 日。	--	271	16	136.3
	部 队: 斐渣、尼泊尔	--	--	1	
	民事警察: 尼泊尔	--	2	(1, --, --, --)	
	* 该支援团另有 460 名当地雇员协助。	394	326*		
<b>联合国塞拉利昂一体化建设和平办事处 (UNIPSI)</b>					
	该办事处系根据 2008 年 8 月 4 日安理会第 1829 号决议建立, 其职责是监视和促进人权、民主机制和法治建设, 支持各种识别和解决潜在冲突威胁的努力。2010 年 9 月 29 日安理会第 1941 号决议将该办事处的使命扩大为促进良治和协助东道国政府准备 2012 年的总统选举。该办事处已于 2014 年 3 月 31 日完成使命。				

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国、斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 1829 号决议 2008.10 塞拉利昂	民事警察: ...	--	--	1	4.4
		--	--	--	
		--	4	--	
		29	20*		
* 该办事处另有 19 名当地雇员和 6 名联合国志愿者协助, 这是截至 2013 年 12 月 31 日的数字。 <b>联合国利比亚支援团 (UNSMIL)</b>					
该支援团系根据 2011 年 9 月 16 日安理会第 2009 号决议建立, 旨在支持 2011 年利比亚冲突后出现的利比亚过渡政府。该团原来的职责是协助利比亚恢复公共安全, 促进法治, 促进包容性对话和民族和解的国家努力, 支持未来的制宪和选举进程。安理会第 2022 号决议 (2011 年 12 月 2 日) 和第 2040 号决议 (2012 年 3 月 12 日) 将该团的职责调整为侧重协助利比亚政府进一步掌控民主化进程、安排前战斗人员复员和重返社会, 打击武器非法扩散, 以及协调国际援助和加强政府的能力建设。2014 年 3 月 14 日安理会第 2144 号决议将该团的职责改变为为主要支持使利比亚的民主过渡, 保护人权, 管控和打击不可靠武器的扩散, 以及能力建设。此决议还将该团使命延长至 2015 年 3 月 13 日。					
安理会 2009 号决议 2011.9 利比亚	民事警察: ...	--	--	--	46.7
		--	--	--	
		--	4	--	
		259	151*		
* 该支援团另有 73 名当地雇员和 3 名联合国志愿者协助。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>联合国索马里援助团 (UNSNOM)</b>					
该援助团系根据 2013 年 5 月 2 日安理会第 2102 号决议建立, 其职责是支持索马里联邦政府和和平与和解进程, 以适当方式为联邦政府及“非盟索马里特派团”(AMISOM) 提供建设和平和国家建设方面的战略方针咨询, 帮助协调国际捐助方的资助, 帮助联邦政府在促进尊重人权以及监视、调查和防止违反人权方面的能力建设, 包括派驻人权观察员。该援助团的建立, 其初始阶段为 12 个月, 意在使其以后可 视情况适当延长一段时间。2014 年 5 月 29 日安理会第 2158 号决议将该团使命延长 12 个月。					
安理会 2102 号决议			--	--	
2013.6	军事观察员: . . .		--	--	
索马里	民事警察: . . .		5	5	48.7
			5	5	
			132	72*	
* 该援助团另有 42 名当地雇员和 12 名联合国志愿者协助。					
<b>联合国中非共和国一体化建设和平办事处 (BINUCA)</b>					
该办事处建立于 2010 年 1 月 1 日, 以接替“联合国中非共和国建设和平支援办事处”(BONUCA)。其任务系由 2009 年 4 月 7 日安理会主席声明 (S/PRST/2009/5) 确定, 最初包括巩固和平, 促进民族和解, 加强民主机构和法治, 以及加强促进保护人权。在中非共和国爆发内战之后, 安理会第 2121 号决议 (2013 年 10 月 10 日) 和第 2134 号决议 (2014 年 1 月 28 日) 充实和更新了该办事处的职责, 使其包括支持实施该国的过渡进程和 2013 年 1 月的《利伯维尔协议》, 支持冲突预防、稳定和人道主义援助, 协助恢复赤道国在全国的行政权力, 以及促进和保护人权。2014 年 4 月 10 日, 安理会第 2149 号决议将该办事处合并至新建的“联合国中非共和国多层次综合性稳定特派团”(MINUSCA), 并立即生效。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
5/PRST/2009/5 号声明 安理会 2121 号决议* 2010. 1/2013. 10 中非共和国	观察员: . . . 民事警察: . . .	-- -- -- -- -- -- 82	-- -- 2 2 52**	-- -- -- -- -- --	20.5
* 该办事处在安理会第 2121 号决议扩大其职责范围之前并不符合 SIPRI 研究所关于和平行动的定义。所有数字截至 2013 年 12 月 31 日。 ** 该办事处另有 78 名当地雇员和 4 名联合国志愿者协助。					
非洲联盟/联合国联合实施的行动 (1 项) (共有 47 个国家参加)		15845	12614	212	1307.3
非盟/联合国达尔富尔混合行动 (UNAMID)		--	220	24	
该混合行动系根据 2007 年 6 月 22 日非盟和平与安全理事会对达尔富尔形势的第 79 号公报, 并按照《联合国宪章》第七章通过的联合国安理会第 1769 号决议 (2007 年 7 月 31 日) 而建立, 以接替“非盟苏丹特派团”(AMIS)。其职责是帮助恢复安全环境, 为人道主义援助提供便利, 监督相关停火协议的执行, 支持政治和平进程, 以及促进法治和人权等。按照《联合国宪章》第七章, 安理会第 1769 号决议还授权该行动保护平民, 支持 2006 年 5 月 5 日《达尔富尔和平协议》的执行, 并防止其中断。2012 年 7 月 31 日, 安理会第 2063 号决议削减该行动军队和警察部分的授权人数, 重新进行配置, 使之集中于达尔富尔面临最大安全威胁的地区。2014 年 4 月 3 日, 安理会第 2148 号决议要求该行动优先保护平民, 为人道主义援助提供便利, 并根据《实现达尔富尔和平的多哈文件》, 在苏丹政府与未签约的武装团体之间进行调解, 以及支持对社团冲突的调解。2014 年 8 月 27 日, 安理会第 2173 号决议进一步降低该行动制式人员的授权人数水平, 并将其使命延长至 2015 年 6 月 30 日。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 1769 号决议 2007. 10 苏 丹	<p>部 队: 孟加拉国、布基纳法索、布隆迪、中国、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、冈比亚、德国、加纳、印度尼西亚、意大利、约旦、肯尼亚、韩国、莱索托、马来西亚、马里、蒙古、纳米比亚、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、帕劳、秘鲁、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、南非、坦桑尼亚、泰国、多哥、也门、赞比亚、津巴布韦</p> <p>军事观察员: 孟加拉国、玻利维亚、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、加纳、印度尼西亚、伊朗、意大利、约旦、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、莱索托、马来西亚、马里、纳米比亚、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、帕劳、秘鲁、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、南非、坦桑尼亚、泰国、多哥、也门、赞比亚、津巴布韦</p> <p>民事警察: 孟加拉国、贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、吉布提、埃及、埃塞俄比亚、斐济、冈比亚、德国、加纳、印度尼西亚、牙买加、约旦、吉尔吉斯斯坦、马达加斯加、马拉维、马来西亚、纳米比亚、尼泊尔</p>	15845 — 3403 1241	12614 220 3035 967*	212 24 (6, 3, 13, 2)	1307. 7



法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
	尔、尼日利亚、巴基斯坦、帕劳、卢旺达、塞内加尔、 萨摩亚、塞拉利昂、南非、塔吉克斯坦、坦桑尼亚、多 哥、突尼斯、土耳其、也门、赞比亚、津巴布韦	28126	25970	--	
	* 该行动另有 2864 名当地雇员和 295 名联合国志愿者协助。	--	--	--	
	非洲联盟行动 (3 项) (共有 35 个国家参加)	1690	1270	90	416.3
	111	128			
<b>非盟索马里特派团 (AMISOM)</b>					
<p>该特派团系根据非盟和平与安全理事会 (和安会) 2007 年 1 月 19 日的第 69 号公报建立, 并按照《联合国宪章》第七章, 得到安理会第 1744 号决议 (2007 年 2 月 21 日) 的授权。其最初的职责是支持该国的和平与和解进程, 协助人道主义援助, 帮助实现索马里的总体安全 and 稳定。在 2012 年 9 月索马里过渡联邦政府的权力移交给索联邦政府 (FGS) 之后, 非盟和安会对该团的任务进行了一次战略审议, 并于 2013 年 2 月 27 日在其第 356 次会议上对该团的职责作出修正。根据其目前的职责, 该特派团可授权采取一切必要手段来降低各反对派武装团体包 括“青年圣战者运动”所构成的威胁, 协助索联邦政府恢复对全国的行政权力, 以及支持政府为 2016 年选举的准备工作的。该特派团的兵力 已先后扩大过多次, 最近的一次是在 2013 年 11 月 12 日安理会通过第 2124 号决议之后。该决议要求非盟将该特派团的建制兵力从 17731 人 临时增至 22126 人。2014 年 10 月 24 日, 安理会第 2182 号决议授权非盟按现有的兵力水平继续部署至 2015 年 11 月 30 日。</p>					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
和安会 69 号公报/ 安理会 1744 号决议 2007.3 索马里	部 队: 布隆迪、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、 塞拉利昂、乌干达* 民事警察: 布隆迪、冈比亚、加纳、肯尼亚、 <u>尼日</u> <u>利亚</u> 、塞拉利昂、南非、乌干达、津巴布韦	22126 -- 540 --	20828 -- 382 69**	1108 69 (69, --, --, --)	250
* 除这些国家提供军事分队外, 许多非盟成员国向该特派团派有参谋军官。 ** 该特派团另有 59 名当地雇员协助。					
<b>非洲领导的中非共和国国际支援团 (MISCA) *</b>					
该支援团系根据非盟和平与安全理事会 (和安会) 2013 年 7 月 19 日第 385 号公报建立, 并按照《联合国宪章》第七章得到安理会第 2127 号决议 (2013 年 12 月 5 日) 的授权。作为在中非共和国的主要维和力量, 该支援团于 2013 年 12 月 19 日替代先前由中非国家经济共同体 (中共体, ECCAS) 领导的“驻中非共和国巩固和平特派团” (MICOPAX)。其职责是: 保护平民, 恢复安全和公共秩序, 恢复中非全国的稳定和国家权力机构, 改革中非的国防和安全部门, 支持向当地居民提供人道主义援助。该支援团的成员, 系由改头换面的巩固和平特派团人员并辅之以中共体以外非洲国家的军事和警察分队组成。鉴于中非共和国的暴力活动严重升级, 2013 年 12 月 13 日非盟和安会第 408 次会议决定, 将该支援团部队和警察的授权人数从 3500 人增至 6000 人。2014 年 4 月 10 日, 安理会第 2149 号决议将该支援团转入新建的“联合国中非共和国多层次综合稳定特派团” (MINUSCA), 权力移交工作于 2014 年 9 月 15 日结束。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国,下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
非盟和安会385号公报/ 安理会2127号决议 2013.12 中非共和国	部队: 布隆迪、喀麦隆、刚果民主共和国、刚 果、加蓬、赤道几内亚、卢旺达** 民事警察: 布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、乍得、 刚果民主共和国、刚果、加蓬	6000 -- 1150 50	5142 -- 888 41***	32 21 (12, 3, 6, -)	166.3
<p>* 该支援团的缩略语来自它的法文名字 Mission international de soutien à la Centrafrique sou conduite Africaine。该团也用英文缩略语 AFISM - CAR 称呼。所有数字均截至2014年9月15日(使命结束之日)。</p> <p>** 除了这些国家提供军事分队外,许多非盟国家向该支援团派有参谋军官。</p> <p>*** 该团另有12名当地雇员协助。</p>					
<p><b>非盟马里和萨赫勒地区特派团 (MISAHEL)</b></p> <p>该特派团是在“非盟领导的马里国际支援团”(AFISMA)转变为“联合国马里多层面综合稳定特派团”(MINUSMA)之后由非盟委员会主席于2013年8月建立,以继续保持非盟在马里和萨赫勒的存在。根据一份包含委员会主席决定内容的内部备忘录,该特派团将侧重于政治支持马里当局,促进人权和入道主义行动,以及促进该地区的安全和发展。其职责是:支持在马里实施选举与和解进程(包括执行过渡路线图),监督人权,协调非盟及区域组织通过2013年3月由非盟发起的“努瓦克肖特进程”解决冲突、打击恐怖主义和有组织跨国犯罪的努力。该团还进一步承担准备和协调实施由非盟和平与安全委员会第449次会议(2014年4月11日)通过的新的“非盟萨赫勒地区战略”的任务。此战略与该团的初期职责极为相似,重点是治理、安全和发展。该团需同各个区域组织打交道,支持“2013年奥加多戈协定”的执行,并在阿尔及利亚牵头的马里当局与马里北部武装团体之间的和平进程中发挥促进作用。</p>					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国、斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
非盟和安会 449 号公报 2013.8* 马里	文职人员: .....	61	18**	-- --	..
* 该特派团的数据是在非盟和安会通过其第 449 号公报 (2014 年 8 月 11 日) 之后开始进入“SIPRI 多边和平行动数据库”的。 ** 所有国际人员都是合同制。该团另有 16 名当地雇员协助。					
西非国家经济共同体 (1 项) (共有 3 个国家参加)		..	850	-- -- --	.. .. ..
西共体几内亚比绍特派团 (ECOMB) 该特派团系根据 2012 年 4 月 26 日西非国家经济共同体 (西共体, ECOWAS) 国家元首和政府首脑理事会特别会议最后公报建立, 并于 2012 年 5 月 18 日在几内亚比绍部署。该特派团的建立是为了应对 2012 年 4 月 12 日在几内亚比绍发生的军事政变。其职责是: 为“安哥拉技术和军事援助团” (MISSANG) 的撤离提供方便, 协助政治过渡进程的稳步推进, 包括支持自由公正选举, 支持西共体葡语国家 (CPLP) 国防和安全领域改革 (DSSR) 的路线图。2012 年 11 月 7 日, 西共体委员会同几内亚比绍当局签署了一份 DSSR 计划的备忘录, 还签署了一份特派团地位协议, 以使该团的部署正式化。2014 年, 该团增加了一个额外的建制警察分队。2014 年 12 月 15 日的西共体国家元首和政府首脑理事会第 46 次例会的最后公报将该特派团的使命延长至 2015 年 6 月 30 日。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国、斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
西共体 2012 年 4 月 26 日首脑会议决定 2012.5 几内亚比绍	· · - - - - - -	(850)* - - - - - -	· · · · · · · ·	· · · · · · · ·	· · · · · · · ·
* 此数字包含军警 (西共体警察)。					
欧洲联盟行动 (13 项) (共有 39 个国家参加)		2053	2149	- - - - 2	390.1
<b>欧盟波黑军事行动 (EUFOR ALTHEA)</b>					
该行动系根据 2004 年 7 月 12 日欧盟理事会的 CJA 2004/570/CFSP 决定建立, 2004 年 11 月 22 日联合国安理会第 1575 号决议予以认可并赋予《联合国宪章》第七章的权力。该行动于 2004 年 12 月 2 日接替北约主导的“稳定部队”(SFOR), 执行 2003 年的“柏林+”协议, 即北约与欧盟关于安全和防务问题的一系列协议。其职责是维护为执行 1995 年《代顿协议》所需要的安全环境, 为该国国防部和武装部队的能力建设 and 训练提供支持, 以及支持波黑逐步加入欧盟的进程。该行动最初部署了 7000 人, 后来随着安全形势的好转而先后重新配置过 4 次, 最近的一次是在 2012 年 9 月。2014 年 11 月 11 日安理会第 2183 号决议将该行动的使命延长至 2015 年 11 月 10 日。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
欧盟 CJA 2004/570 /CFSP 决定和安理会 1575 号决议 2004. 12 波 黑	部 队: 阿尔巴尼亚、奥地利、保加利亚、智利、 捷克、芬兰、法国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、 卢森堡、马其顿、荷兰、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、 斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英国	600 -- -- 23	740 -- -- 21*	21 --	13.8
* 该行动另有 269 名当地雇员协助。					
<b>欧盟刚果民主共和国安全改革咨询与支援团 (EUSEC RD Congo)</b>					
该咨询与支援团系根据 2005 年 5 月 2 日欧盟理事会的 CJA 2005/355/CFSP 决定建立, 于 2005 年 6 月启动。其初始职责是: 对民主刚果 当局, 特别是国防部, 在安全问题上提供咨询和协助, 确保其政策与国际人道主义法、民主治理原则和法治相符。2009 年, 该团的职责扩大 为通过推动实施民主刚果政府采取的武装部队改革修正计划中的指导原则来对其安全部门改革提供咨询和协助。该团目前的职责侧重于为东 道国防部和武装部队提供安全部门改革方面的战略咨询, 以及促进武装部队在行政管理、人力资源和军事教育方面的可持续发展。2015 年 中期, 该团的大部分活动将移交给了“欧洲发展基金”, 并继续保留一个较小规模。欧盟理事会 2014 年 9 月 25 日的 CJA 2014/674/CFSP 决定 将该团使命延长至 2015 年 6 月 30 日。					
欧盟 CJA2005/ 355/CFSP 决定 2005. 6 刚果民主共和国	文 职 人 员: 奥地利、比利时、法国、德国、匈牙利、 意大利、卢森堡、罗马尼亚、瑞典、英国、美国	-- -- -- 30	-- -- -- 28*	3 -- --	10.7 -- --
* 该支援团另有 25 名当地雇员协助。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>欧盟拉法过境站边境援助团 (EUBAM Rafah)</b>					
<p>该援助团是在以色列与巴勒斯坦权力机构 2005 年 11 月 15 日达成的《人员出入境协议》基础上根据欧盟理事会 2005 年 12 月 12 日的 CJA 2005/889/CFSP 决定而建立。该团的职责是监督、核查和评估在拉法过境站的巴权力机构边境控制、安全及海关官员执行 2005 年《拉法过境站原则协议》的情况,支持巴权力机构在边境控制方面的能力建设。在哈马斯(欧盟实行与之不接触政策)控制加沙之后,该援助团于 2007 年 6 月 13 日中止其对立拉法过境站的监督活动。但该团在此地仍保留少数人员,以维持其运作能力以及并可随时快速部署到拉法过境站的战备状态。2011 年,欧盟发出了随时准备在某种条件下复活该援助团的信号,以便根据 2005 年《人员出入境协议》履行其作为第三方的职责。该团还为“欧盟巴勒斯坦警备特派团”(EUPOL COPPS)提供技术支持。2014 年 7 月 3 日欧盟理事会的 CD 2014/430/CFSP 决定将该援助团的使命延长至 2015 年 6 月 30 日。</p>					
欧盟 CJA 2005/ 889/CFSP 决定		--	--	--	1.3
2005. 11	文职人员: 丹麦、匈牙利、意大利	--	--	--	--
埃及/巴勒斯坦 (拉法过境站)*		--	--	--	--
	3	3**			
* 该援助团司令部位于以色列的特拉维夫。出于安全原因,欧盟监督人员从未常驻过拉法过境站或加沙。					
** 该援助团另有 5 名当地雇员协助。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国、斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>欧盟巴勒斯坦警务特派团 (EUPOL COPPS)*</b>					
该特派团系根据 2005 年 11 月 14 日欧盟理事会的 CJA 2005/797/CFSP 决定建立, 于 2006 年 1 月 1 日启动。其职责是为巴勒斯坦刑事司法和警务部门官员提供一个框架并予以指导, 协调欧盟对巴权力机构的援助。它的战略目标: 支持巴勒斯坦民警改革和发展, 加强和支持刑事司法制度, 改进检察官与警察之间的互动关系, 旨在促进机制能力和加强法治。自 2007 年哈马斯控制加沙地带以来, 该特派团的活动仅限于约旦河西岸。2014 年 7 月 9 日欧盟理事会 CD2014/447/CFSP 决定将其使命延长至 2015 年 6 月 30 日。					
欧盟 CJA 2005/ 797/CFSP 决定	文职人员: 奥地利、比利时、塞浦路斯、捷克、丹 麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、意大利、荷兰、葡萄 牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、 英国	--	--	1	12.9
2006.1 巴勒斯坦		--	--	--	--
		71	60**		
* 该特派团同时也正式称作“欧盟支援巴勒斯坦警察协调处”。					
** 此数字包括民事警察(如果有的话)。该特派团另有 43 名当地雇员协助。					
<b>欧盟阿富汗警务特派团 (EUPOL Afghanistan)</b>					
该特派团系应阿富汗政府邀请, 根据欧盟理事会 2007 年 5 月 30 日的 CJA2007/369/CFSP 决定而建立, 于 2007 年 6 月 17 日启动。该团的任务是帮助建立属于阿富汗的民事治安安排和执法机制, 以加强法治。它当前也为阿富汗政府提供战略支持, 其中涉及内政部的机构改革、阿国家警察的专业化, 以及建立司法与警察的联系等。该特派团还将注意力集中于反腐、人权和性别方面。欧盟理事会的 CD2014/922/CFSP 决定将该团使命延长至 2016 年 12 月 31 日。					



法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
欧盟 CJA 2007/ 369/CFSP 决定 2007.6 阿富汗	文职人员: 奥地利、比利时、保加利亚、加拿大、 克罗地亚、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、 匈牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、荷兰、 挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、西班牙、 瑞典、英国	-- -- -- 399	-- -- -- 235*	1 1 (1, --, --, --)	95.8
* 这些数字包括民事警察 (如果有的话)。该团另有 187 名当地雇员协助。					
<b>欧盟刚果民主共和国警务特派团 (EUPOL RD Congo)</b>					
该特派团系根据 2007 年 6 月 12 日欧盟理事会的 CJA 2007/405/CFSP 决定建立, 于 2007 年 7 月 1 日接替“欧盟金沙萨警务特派团” (EUPOL Kinshasa)。欧盟理事会 2009 年 10 月 19 日的 CJA 2009/769/CFSP 决定赋予该团的任务是: 协助东道国当局改革和重组国家警察, 改善警察与司法系统之间的互动关系, 支持反对性暴力的努力, 促进和平进程中的性别、人权和儿童问题的改善。2013 年 10 月, 该团的主 要职责从积极训练转为对国家警察的指导、监督和咨询。该特派团的使命已于 2014 年 9 月 30 日结束。					
欧盟 CJA 2007/ 405/CFSP 决定 2007.7 刚果民主共和国	文职人员: 比利时、法国、德国、意大利、罗马尼 亚、瑞典	-- -- -- 39	-- -- -- 34*	-- -- --	7.2
* 这些数字包括民事警察 (如果有的话)。该团另有 18 名当地雇员协助。所有数字截至 2014 年 8 月 30 日。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<p><b>欧盟科索沃法治特派团 (EULEX Kosovo)</b></p> <p>该特派团系根据 2008 年 2 月 4 日欧盟理事会的 CJA 2008/124/CFSP 决定建立, 于 2008 年 12 月 9 日开始履行其职责。除赋予某些行政责任外, 该团的任务是在广泛的法治方面对科索沃各种机构 (重点是司法机构) 进行监督、指导和提供咨询。随着 2012 年的重组, 该团分成两个部门: 行政部 (侧重于法律方面, 包括对各种案子调查、起诉和判决方面的监督和咨询) 和加强部 (侧重于对各种机构、司法当局和执法部门提供支持)。在 2011 年塞尔维亚和科索沃达成《一体化边境管理》协议的背景下, 该特派团对 6 个边境检查站提供支持: 4 个在科南部, 2 个在科北部。该团还为欧盟对科索沃的“稳定与联系进程”对话和贝尔格莱德同普里蒂察的对话的总体支持提供帮助。2014 年 6 月以来, 该团采取“正常情况下不接新案子”的原则, 给科索沃司法部门以更多责任。在其使命剩下的时间里, 该团将继续把责任逐步移交给出科索沃当局, 并在进展情况许可的条件下分步停止其能力建设任务。欧盟理事会 2014 年 6 月 12 日的 CD2014/349/CFSP 决定将该团使命延长至 2016 年 6 月 14 日。</p>					
欧盟 CJA 2008/ 124/CFSP 决定 2008. 2 科索沃	奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、土耳其、英国、美国	800	688*	2	132.9 -- --

\* 此数字包括民事警察 (如果有的话)。该团另有 748 名当地雇员协助。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>欧盟格鲁吉亚监督团 (EUMM Georgia)</b>					
该监督团是在 2008 年 8 月南奥塞梯冲突之后按照 2008 年 9 月 8 日欧盟与俄罗斯的协议, 根据 2008 年 9 月 15 日欧盟理事会的 CJA 2008/736/CFSP 决定建立, 于 2008 年 10 月 1 日启动。该团的任务是监视和分析稳定进程中的进展, 着重监视对 2008 年 8 月 12 日“六点和平计划”的遵守情况, 以及监视和分析文官治理正常化的进展情况; 监视基础设施的安全以及国内离散人员和难民返回家园过程中的政治与安全方面的情况; 支持建立信任措施。2014 年 12 月 16 日欧盟理事会的 CD2014/915/CFSP 决定将该团使命延长到 2016 年 12 月 14 日。					
欧盟 CJA2008/ 736/CFSP 决定 2008.10 格鲁吉亚	文职人员: 奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、 捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈 牙利、爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、 荷兰、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克、瑞典、英国	-- -- -- 282	-- -- -- 258*	-- -- -- --	28.4
* 此数字包括民事警察 (如果有的话)。该团另有 129 名当地雇员协助。					
<b>欧盟索马里训练团 (EUTM Somalia)</b>					
该训练团系根据 2010 年 2 月 15 日欧盟理事会的 CD2010/96/CFSP 决定建立, 并在 2010 年 3 月 31 日欧盟理事会通过其 CD2010/197/CFSP 决定后于 2010 年 4 月 7 日启动。其职责是通过对索马里安全部队进行训练和提供支援, 加强索马里联邦政府及各种机构。对索马里国家军队的训练, 包括军事治安、军民合作、情报、作战工程、国际人道主义法律和人权, 以及保护平民等方面的专业训练。根据其当前职责, 该团除了负有训练任务外, 还进行指导活动, 并为索马里安全机构提供战略支持。随着其司令部从坎帕拉搬至摩加迪沙和关闭其在乌干达的训练基地之后, 该团自 2014 年初开始在索马里本土执行任务。该团在执行任务时, 同联合国、非盟索马里特派团 (AMISOM)、乌干达及美国等方面进行密切合作和配合。2013 年 1 月 22 日欧盟理事会的 CD2013/44/CFSP 决定将该团使命延长至 2015 年 3 月 31 日。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国,下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
欧盟 CD2010/ 96/CFSP 决定 2010.3 索马里	部 队: 比利时、芬兰、德国、匈牙利、爱尔兰、 意大利、荷兰、葡萄牙、罗马尼亚、塞内维亚、西班牙、 瑞典、英国	125 -- -- --	117 -- -- --*	-- -- --	6.9
* 该训练团另有 9 名当地雇员协助。					
<b>欧盟尼日尔能力建设特派团 (EUCAP Sahel Niger)</b>					
该特派团系根据 2012 年 7 月 16 日欧盟理事会的 CD2012/392/CFSP 决定建立,其职责是支持尼日尔安全部门打击有组织犯罪及恐怖主义的能力建设。该团的任务包括对实施尼日尔安全和发展战略中的安全方面计划提供咨询和协助;支持在打击恐怖主义和有组织犯罪中的地区和国际层面的协调努力;为刑事调查提供培训。该团在初始阶段着重帮助尼日尔改组其领导层的控制,包括为尼武装部队提供训练、指导和支援、咨询和军事专业技术。2014 年 7 月 22 日欧盟理事会的 CD2014/482/CFSP 决定修正了该特派团的初始职责,使之在将其直接协助集中于安全威胁最严重的尼北部地区的同时,支持制定和实施一项“尼日尔安全战略”。此决定还将该团的使命延长至 2016 年 7 月 15 日。					
欧盟 CD2012/392/CFSP 决定 2012.7 尼日尔	文职人员: 比利时、丹麦、法国、德国、爱尔兰、 意大利、卢森堡、西班牙、瑞典、英国	-- -- -- --	-- -- -- 46*	-- -- --	12.6
* 此数字包括民事警察(如果有的话)。该团另有 28 名当地雇员协助。					



法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
欧盟 CD2014/73/CFSP 决定 2014. 4 中非共和国	部 队: 爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德 国、匈牙利、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、荷 兰、波兰、塞尔维亚、西班牙*	778 -- -- --	755 -- -- --	1 1 (-, -, 1, -)	35.8
* 此外, 许多欧盟成员国及伙伴国向该行动的作战部队和司令部派有参谋军官。					
欧盟乌克兰民事安全部门改革顾问团 (EUAM Ukraine)					
该顾问团系根据 2014 年 7 月 22 日欧盟理事会的 CD2014/486/CFSP 决定建立, 并在 2014 年 11 月 17 日欧盟理事会通过其 CD2014/800/ CFSP 决定后于 2014 年 12 月 1 日启动。该顾问团的职责是: 通过对相关政府机构在修改安全战略和实施安全部门改革方面的指导和咨询, 支 持乌克兰当局进行安全部门改革, 旨在帮助提高乌安全机构的正当性、责任和可持续性。该团的初期使命至 2016 年 11 月 30 日。					
欧盟 CD2014/486/CFSP 决定 2014. 12 乌克兰	文职人员: 比利时、保加利亚、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、 法国、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、立陶宛、卢森 堡、荷兰、罗马尼亚、瑞典、英国	-- -- -- --	-- -- -- --	-- -- -- --	5
		99	53*		
* 此数字包括民事警察 (如果有的话)。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国、斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>政府间发展组织 (1 项) (共有 13 个国家参加)</b>					
<b>政府间发展组织南苏丹监督与核查机制 (IGAD MVM)</b>					
该机制系根据 2013 年 12 月南苏丹爆发内战后, 在“政府间发展组织”(IGAD) 主持下举行的南苏丹政府与苏丹反对派——苏丹人民解放运动/解放军 (SPLM/A) 之间谈判所达成的《停止敌对行动协议》(2014 年 1 月 23 日) 而建立。该机制的职责是监督和核查《停止敌对行动协议》的执行, 以及向主导南苏丹政府与 SPLM/A 和解进程的 IGAD 特使报告违约情况。2014 年, 该机制在南苏丹部署了 8 个监督和核查队 (监核队, MVT)。负责监督这些监核队的“联合技术委员会”(JTC) 系由 IGAD 的成员国、伙伴国、非盟、联合国以及冲突双方的代表组成。根据 2014 年 5 月 27 日安理会第 2155 号决议, 各监核队得到“联合国南苏丹共和国特派团”(UNMISS) 的支持和保护。该机制的使命尚未设置期限。					
停止敌对行动协议	文职人员: 贝宁、布隆迪、丹麦、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、荷兰、索马里、苏丹、南苏丹、乌干达、英国、美国	--	--	--	
2014.4		--	--	1	34
南苏丹		--	--	1	34
		115	95	(1, --, --, --)	

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
		--	17982	--	
		--	--	--	
		--	--	74	..
		--	--	--	
<b>北约实施和北约主导的行动 (2 项) (共有 51 个国家参加)</b>					
<b>北约科索沃部队 (KFOR)</b>					
该部队系按照《联合国宪章》第七章由安理会第 1244 号决议 (1999 年 6 月 10 日) 决定建立, 其使命包括阻止敌对行动再次发生, 建立安全稳定的环境, 支持“联合国驻科索沃临时管理机构” (UNMIK) 的工作, 以及监视边境地区。2008 年, 北约将该部队的使命扩大为要通过组建科索沃安全部队, 以及建立一个能监督该部队的文职机制, 在科索沃建立一种规范的、民主和多民族的安全结构。2009 年, 随着安全形势的改善, 该部队开始逐步削减规模。该部队使命的终止需有联合国安理会的明确决定。					
安理会 1244 号决议 1999.6 科索沃*	亚、加拿大、克罗地亚、捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、 法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、立陶宛、 卢森堡、摩尔多瓦、摩洛哥、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙 牙、罗马尼亚、斯洛文尼亚、瑞典、瑞士、土耳其、乌 克兰、英国、美国	--	4646*	135	..

\* 这是截至 2014 年 12 月 1 日的数字。



法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>国际安全支援部队 (ISAF)</b>					
<p>该部队系按照《联合国宪章》第七章由安理会第 1386 号决议 (2001 年 12 月 20 日) 决定建立。作为一支多国部队, 其使命是根据 2001 年《波恩协定》附件一的设想, 协助阿富汗政府维护喀布尔及其周边地区的安全, 以及帮助建立和训练新的阿富汗安全部队。最初, 这些任务的实施系由各个国家轮流指挥。2003 年 8 月, 北约接手对该部队的指挥和控制。2003 年 10 月 13 日安理会第 1510 号决议授权该部队扩大至阿富汗全国。北约 2010 年里斯本首脑会议决定, 从 2011 年起, 该部队所承担的阿富汗安全责任将逐步移交给出阿国家安全部队。此决定得到北约 2012 年芝加哥首脑会议的确认。最后阶段的移交工作从 2013 年 6 月开始。从此, 阿国家安全部队承担起阿所有各省的安全责任。该支援部队后来虽然继续为阿安全部队在作战中提供有限的战役和战术支持, 但主要工作则转向为其提供训练、咨询和协助。该部队使命于 2014 年 12 月 31 日结束。</p>					
安理会 1386 号决议 2001. 12 阿富汗			13336*	3256 72 (43, 7, 2, 20)	
<p>部队: 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、澳大利亚、奥地利、阿塞拜疆、比利时、波黑、保加利亚、加拿大、克罗地亚、捷克、丹麦、萨尔瓦多、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、约旦、韩国、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马其顿、马来西亚、蒙古、黑山、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、汤加、土耳其、乌克兰、阿联酋、英国、美国</p>					

\* 这是截至 2014 年 12 月 1 日的数字。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
		--	--		
		--	--	2	7
		--	--		
	美洲国家组织行动 (1 项) (共有 2 个国家参加)	20	20		
<b>美洲国家组织哥伦比亚和平进程支援团 (MAPP/OEA) *</b> 该支援团系根据 2004 年 2 月 6 日美洲国家组织常设理事会 CP/RES859 (1397/04) 号决议建立。其职责是支持哥伦比亚的和平进程, 特别是支持哥政府同民族解放军 (ELN) 进行政治对话的努力。该团的另一项任务是通过提供核查和咨询支持来推动解除武装、复员遣返和重新安置的进程。2014 年 12 月 15 日, 美洲国家组织同哥伦比亚政府签署一项协议, 将该支援团使命延长至 2018 年 1 月。					
		--	--		
	常设理事会 CP/ RES. 859 号决议 2004. 2 哥伦比亚	--	--	2	7
	文职人员: 德国、瑞士**	--	--	--	
		20	20***		

\* 该支援团名称的缩写来自其西班牙语名称 Misión de Apoyo al Proceso de Paz Colombia – Organización de los Estados Americanos。  
 \*\* 所有其他国际职员都是合同制。  
 \*\*\* 该支援团另有 52 名当地雇员协助。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
欧洲安全与合作组织行动 (9 项) (共有 42 个国家参加)					
		--	--	10	68.9*
		--	21	--	
		--	690	--	
* 此数不包括“欧安组织乌克兰特别监督团”(SMM Ukraine)的开支。					
<b>欧安组织斯科普里特派团</b>					
该特派团系根据 1992 年 9 月 18 日欧安组织高官委员会第 16 次会议的决定建立,作为欧安组织驻斯科普里的防蔓延监督团。2010 年 12 月 16 日欧安组织常设理事会的 PC. DEC/207 号决定将其改用现名。它通过同马其顿政府 1992 年 11 月 7 日换文达成的谅解条款得到后者的授权。该团的任务包括监视马其顿局势,训练警察,支持发展以及其他与 2001 年《奥赫里德框架协议》相关的活动。2014 年 11 月 27 日欧安组织常设理事会 PC. DEC/1143 号决定将该团使命延长至 2015 年 12 月 31 日。					
高官委员会	文职人员: 奥地利、克罗地亚、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、摩尔多瓦、荷兰、波兰、俄罗斯、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛伐克、西班牙、瑞士、塔吉克斯坦、土耳其、乌克兰、英国、美国	--	--	--	8.5
1992.9.18 决定		--	--	1	
1992.9		--	--	--	
前南斯拉夫		--	--	--	
马其顿共和国		47	30*	--	
* 该特派团另有 107 名当地雇员协助。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>欧安组织摩尔多瓦特派团</b>					
该特派团系根据 1993 年 2 月 4 日欧安组织高官委员会第 19 次会议的决定建立, 并通过 1993 年 5 月 7 日的谅解备忘录获得摩尔多瓦政府的授权。其任务包括协助德涅涅斯特河两岸冲突双方就冲突的永久性政治解决进行谈判, 提供专业技术和咨询, 以及调查各种事件。2014 年 11 月 27 日欧安组织常设理事会 PC-DEC/1144 号决定将该团使命延长至 2015 年 12 月 31 日。					
高官委员会 1993.2.4 决定 1993.4 摩尔多瓦	文职人员: 捷克、爱沙尼亚、法国、德国、吉尔吉斯斯坦、波兰、塞尔维亚、西班牙、瑞典、瑞士、英国、美国	-- -- -- 14	-- -- -- 14*	-- -- -- --	2.9
* 该特派团另有 38 名当地雇员协助。					
<b>欧安组织明斯克会议轮值主席冲突处理私人代表</b>					
1995 年 8 月 10 日, 欧安组织轮值主席 (CIO) 任命一名负责处理欧安组织明斯克会议讨论过的冲突问题的私人代表。该私人代表的职责包括在纳卡冲突相关的问题上代表轮值主席, 协助轮值主席努力实现停止敌对行动和为可能采取的维和行动创造条件和协助有关各方建立信任措施和处理人道主义事务。该私人代表的使命尚未设置期限。					
欧安组织轮值主席 1995.8.10 任命 1995.8 阿塞拜疆 (纳卡)*	文职人员: 保加利亚、捷克、波兰、瑞典、乌克兰、英国	-- -- -- 6	-- -- -- 6**	-- -- -- --	1.6
* 该私人代表驻格鲁吉亚的第比利斯。 ** 该私人代表另有 11 名当地雇员协助。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>欧安组织波黑特派团</b>					
	该特派团系根据 1995 年《代顿协议》附件 VI 的规定由 1995 年 12 月 8 日欧安组织部长理事会第 5 次会议作出的 MC (5) . DEC/1 号决定建立。其使命是协助有关各方建立地区稳定措施, 进行民主建设, 加强良政和人权。2014 年 11 月 27 日欧安组织常设理事会 PC. DEC/1140 号决定将该团使命延长至 2015 年 12 月 31 日。				
部长理事会 MC (5) . DEC/1 决定	文职人员: 亚美尼亚、奥地利、加拿大、克罗地亚、 捷克、芬兰、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、 日本、吉尔吉斯斯坦、波兰、葡萄牙、俄罗斯、斯洛伐 克、西班牙、英国、美国	--	--	--	16.2
1995.12 波黑		--	--	--	
* 该特派团另有 305 名当地雇员协助。					
<b>欧安组织阿尔巴尼亚观察团</b>					
	该观察团系根据 1997 年 3 月 27 日欧安组织常设理事会 PC. DEC/160 号决定建立。其职责在 2003 年修改为包括协助立法、司法和选举制 度的改革, 以及协助能力建设、打击走私和反腐败活动、警务援助和实施良政等。2014 年 11 月 27 日欧安组织常设理事会 PC. DEC/1139 号 决定将该团使命延长至 2015 年 12 月 31 日。				
常设理事会 PC. DEC/160 号决定	民事警察: 奥地利、英国 文职人员: 奥地利、加拿大、捷克、德国、意大利、 马其顿、黑山、斯洛文尼亚、西班牙、英国、美国	--	--	--	4
1997.4 阿尔巴尼亚		--	3	--	
* 该观察团另有 63 名当地雇员协助。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>欧安组织科索沃特派团 (OMIK)</b>					
该特派团系根据 1999 年 7 月 1 日欧安组织常设理事会 PC. DEC/305 号决定建立, 替代欧安组织驻科索沃的过渡特遣部队。其使命包括训练警察、司法人员和文职行政管理人, 以及监督和促进人权。该特派团是“联合国科索沃临时行政机构”(UNMIK) 的一个组成部分。2007 年 12 月 21 日欧安组织常设理事会 PC. DEC/835 号决定将该团使命延长至 2008 年 1 月 31 日, 此后其使命每月延长一次, 除非该团的参加国中有一国反对。					
常设理事会 PC. DEC/305 号决定 1999. 7 科索沃	加拿大、克罗地亚、捷克、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚、马其顿、马耳他、摩尔多瓦、黑山、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛伐克、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、乌克兰、英国、美国	- - - - - - - - - -	- - - - - - - - 122*	9 - - - -	26. 2
* 该特派团另有 399 名当地雇员协助。					
<b>欧安组织塞尔维亚特派团</b>					
该特派团系根据 2001 年 1 月 11 日欧安组织常设理事会 PC. DEC/401 号决定建立, 作为欧安组织驻南斯拉夫联邦共和国的特派团。2003 年 2 月 13 日的 PC. DEC/401 号决定重新将其命名为“欧安组织塞尔维亚和黑山特派团”, 2006 年 6 月 29 日的 PC. DEC/733 号决定将其改为现名。该特派团的使命是为塞尔维亚实施法律提供咨询, 监督该国民主机制和民主进程的正常运行和完善。它还协助训练和重组执法机构和司法部门。2014 年 11 月 27 日欧安组织常设理事会 PC. DEC/1142 号决定将该团使命延长至 2015 年 12 月 31 日。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国,下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
常设理事会 PC. DEC/401 号决定 2001.3 塞尔维亚	民事警察: 保加利亚、匈牙利、爱尔兰、挪威、俄 罗斯、瑞典、英国 文职人员: 奥地利、波黑、加拿大、法国、德国、 爱尔兰、意大利、西班牙、瑞士、英国、美国	-- -- -- --	-- -- 7 23*	-- -- -- --	8.7
* 该特派团另有 136 名当地雇员协助。					
<b>欧安组织乌克兰特别监督团 (OSCE SMM)</b>					
该监督团系应乌克兰政府请求, 根据 2014 年 3 月 21 日欧安组织常设理事会的 PC. DEC/1117 号决定建立。该团的职责是帮助缓和紧张形 势, 促进和平、稳定和安全, 监督遵守欧安组织的原则和承诺。其任务包括报告安全形势和具体的安全事件, 监督并报告人权情况, 以及通 过促使对话来促进形势的正常化。该团监督员部署于乌克兰全国各地。2014 年 7 月 22 日, 欧安组织常设理事会的 PC. DEC/1129 号决定将该 团使命延长至 2015 年 3 月 20 日。					
欧安组织 PC. DEC/ 117 号决定 2014.3 乌克兰	文职人员: 阿尔巴尼亚、亚美尼亚、奥地利、白俄 罗斯、比利时、波黑、保加利亚、加拿大、克罗地亚、 捷克、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、格鲁吉亚、德国、 希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、吉尔吉斯斯坦、拉脱 维亚、立陶宛、马其顿、摩尔多瓦、黑山、荷兰、挪威、 波兰、葡萄牙、俄罗斯、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文 尼亚、西班牙、瑞典、土耳其、英国、美国	-- -- -- --	-- -- -- 423*	-- -- -- --	. . .
* 该监督团另有 168 名当地雇员协助。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>欧安组织驻俄罗斯古科沃和顿涅茨克检查站观察团</b>					
该观察团系应俄罗斯政府邀请, 根据 2014 年 7 月 24 日欧安组织常设理事会的 PC. DEC/1130 号决定建立。该团受权在俄罗斯—乌克兰边界的古科沃和顿涅茨克检查站部署文职监督员, 监督并报告检查站的形势和人员流动情况。2014 年 11 月 20 日欧安组织常设理事会的 PC. DEC/1135 号决定授权将欧安组织监督员人数由 16 名增至 22 名; 其 PC. DEC/1155 号决定 (2014 年 12 月 18 日) 将该团使命延长至 2015 年 3 月 23 日。					
欧安组织 PC. DEC /1130 号决定	白俄罗斯、芬兰、法国、德国、匈牙利、 拉脱维亚、马其顿、摩尔多瓦、瑞士、塔吉克斯坦	--	--	--	0.8
2014. 7 俄罗斯		--	--	--	
		22	18		
<b>临时联盟行动 (10 项) (共 42 个国家参加)</b>					
		--	6823		
		--	75	--	
		--	153	3	
		--	179		
<b>中立国监督委员会 (NNSC)</b>					
该委员会系根据 1953 年 7 月 27 日在板门店签署的关于在朝鲜实行军事停战的协定而建立。其职责是监督、观察、视察和调查《停战协定》的执行情况。它还推动透明和建立信任, 包括信息共享和观察军事演习等。朝鲜于 1994 年撤回了对该委员会的承诺, 此后, 后者停止了在分界线以北的各项活动。对该委员会的使命尚未设置期限。					



法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国,下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
停战协定 1953. 7 韩国	军事观察员: 瑞典、瑞士	--	--	--	..
<b>驻西奈多国部队及观察团 (MFO)</b>					
该部队及观察团系根据 1979 年 3 月 26 日埃及与以色列签署的《和平条约》议定书的规定, 作为一个独立的国际组织于 1981 年 8 月 3 日建立。该部队是在 1982 年 3 月 20 日以色列军队撤离西奈半岛后开始部署的, 但直到 1982 年 4 月 25 日以色列将西奈半岛主权归还埃及的当天才真正开始运作。该团的职责是监督《和平条约》附件一 (“安全附件”) 的实施, 采取最大努力来阻止任何对相关条款的违反行为。2005 年以来, 该部队还监督埃及过境警卫部队在埃及与加沙边界沿线的部署情况, 以便核查其做法符合埃及与以色列之间的相关安排。					
和平条约议定书 1982. 4 埃及 (西奈)	部 队: 澳大利亚、加拿大、哥伦比亚、捷克、斐济、法国、匈牙利、意大利、荷兰、新西兰、挪威、英国、美国、乌拉圭	1673	1673	72	83.6
* 该团另有 626 名当地雇员和一个由 57 名国际文职人员组成的承包团队的协助。					
<b>联合控制委员会 (JCC) 维和部队</b>					
该维和部队系根据 1992 年 7 月 21 日摩尔多瓦和俄罗斯两国总统在莫斯科签署的《关于和平解决德涅斯特河沿岸地区武装冲突的指导原则协议》建立。联合控制委员会——一个由摩尔多瓦、俄罗斯、乌克兰和“德涅斯特河沿岸”代表组成的监督委员会——负责协调联合维和部队的活动。					

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
双边协议 (1992. 7. 21)	部队: 摩尔多瓦、俄罗斯、(德涅斯特河沿岸)	1356	(1100)		
1992. 7	军事观察员: 摩尔多瓦、俄罗斯、(德涅斯特河沿 岸)、乌克兰	40	(40)	..	..
摩尔多瓦 (德涅 斯特河沿岸)		--	--	..	..
		--	--		
<b>高级代表办事处 (OHR)</b>					
该办事处系根据 1995 年 12 月 14 日《波黑和平总框架协议》(又称《代顿协议》) 建立, 旨在监督对该协议民事部分的执行。根据《代顿协议》附件 10 的规定, 该办事处的职责包括监督对和平解决的实施, 推动有关各方遵守协议中的民事方面条款, 以及促进克服在这方面产生的各种困难。1997 年, 该办事处被“和平执行理事会”赋予较大的行政权力。该理事会在 1997 年 12 月 10 日被议会的结论中授予高级代表以强制执行《代顿协议》民事方面条款的管辖权, 包括可将违反条款的公共官员解职以及对于不作为的国内立法部门强加相关法规。2002 年至 2011 年期间, 历任高级代表都同时担任欧盟驻波黑的特别代表。该办事处的使命未规定期限。					
代顿协议		--	--		
1995. 12	文职人员: 奥地利、比利时、克罗地亚、卢森堡、 斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、土耳其、英国、美国	--	--	..	..
波黑		--	--	--	--
		17	17*		

\* 该办事处另有 93 名当地雇员协助。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
<b>希伯伦临时国际监督团 (TIPH)</b>					
	<p>当前的该监督团系根据 1997 年 1 月 17 日《关于在希伯伦重新部署的议定书》和 1997 年 1 月 21 日《关于在希伯伦市临时派驻国际监督团的协议》两个文件建立并于 1997 年 2 月 1 日生效。它取代了原先的临时国际监督团, 后者是在 1994 年希伯伦屠杀后建立的, 但只行使了一次 3 个月的使命。以色列和巴勒斯坦解放组织在 1995 年 9 月 28 日《奥斯陆 II 号协议》和 1997 年 1 月 17 日的《关于在希伯伦重新部署的议定书》中同意并重新确认要复活该团。其职责是帮助构建安全和稳定的环境, 监督并报告违反各项希伯伦协议和国际人道主义法的事件。该监督团的职责需经以色列和巴勒斯坦双方同意每 6 个月延长一次。</p>				
希伯伦议定书		--	--		
1997. 2	民事警察: 丹麦、意大利、挪威、土耳其	--	--	2	(3)
巴勒斯坦	文职人员: 丹麦、意大利、挪威、瑞典、土	--	--	--	
(希伯伦)	土耳其	--	36*		
	* 该监督团另有 20 名当地雇员协助。				
<b>独角兽行动 (Licorne 行动)</b>					
	<p>该行动系于 2002 年 9 月由法国发起, 以保护居住在科特迪瓦的法国侨民, 并由安理会第 1464 号决议 (2003 年 2 月 4 日) 赋以《联合国宪章》第七章的权力, 以支持“西非国家经济共同体驻科特迪瓦特派团” (2003 - 2004 年), 帮助该国建立稳定环境, 尤其是为 2003 年《利纳—马尔库西协定》的实施创造条件。2004 年 2 月 27 日安理会第 1528 号决议将该项行动的职责修改为配合“联合国科特迪瓦行动” (UNOCI) 行动。2008 年 1 月 15 日安理会第 1795 号决议扩大了该行动的职责, 要其支持 2007 年 3 月 4 日《瓦加杜古政治协议》和 2007 年 11 月 28 日《补充协议》的实施, 尤其要为准备举行自由选举提供协助。随着科特迪瓦安全形势的好转, 法国 2014 年决定于 2015 年 1 月结束该行行动。行动结束后, 法将继续在该国保留一支小分队, 以维持一个支持法国军队在萨赫勒地区按“新月沙丘行动” (Operation Barkhane) 框架行动的战略平台和前沿作战基地。</p>				

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国, 斜体字为年内结束使命国, 下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 1464 号决议 2002.9 科特迪瓦	部 队: 法国	--	450*	24	82.9
<b>所罗门群岛地区援助团 (RAMSI)</b>					
该援助团系在《2000 年比克塔瓦宣言》(2000 年 10 月 28 日) 的框架内建立, 其职责是协助所罗门群岛政府恢复法律和秩序、加强民主治理, 以及协助该国警察队伍的能力建设。该援助团需向“太平洋岛国论坛”报告, 尽管这只是基于一项单独的多边协议之规定, 而且是由澳大利亚和新西兰主导的。2013 年 7 月, 该团进行了一次转变, 撤走其军事部分。该援助团将在 2017 年之前继续为该国警察队伍提供培训和援助, 以进一步提高其能力。					
比克塔瓦宣言 2003.7 所罗门群岛	民事警察: 澳大利亚、库克群岛、斐济、基里巴斯、 马绍尔群岛、密克罗尼西亚、瑙鲁、新西兰、纽埃、帕 劳、巴布亚新几内亚、萨摩亚、汤加、图瓦卢、瓦努 阿图	--	--	7	63.6
	文职人员: 澳大利亚、新西兰	123*	151	--	
		31	10	--	

\* 此数字包括文职人员。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国,斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
国际监督小组 (IMT)					
	由马来西亚主导的该监督小组系应律宾政府和“摩洛伊斯兰解放阵线”(“解放阵线”, MILF)邀请于2004年10月部署,以监督双方 实施棉兰老岛的停火协议。其职责是观察和核查2001年6月22日菲政府与解放阵线之间的《的黎波里协议》及其实施原则的遵守情况。 2009年,其职责扩大为根据2009年10月27日《关于监督小组职能中的平民保护部分的协议》监督双方保护平民义务的履行情况。为此, 该监督小组补充了一个平民保护部分和一个人道主义、恢复与发展部分。根据预期签署的《邦萨摩洛全面协议》(2014年3月27日),菲政 府与“解放阵线”的“和平协商小组”决定于2014年1月将该监督小组的人数从60人减至36人,并将其使命延长至2015年3月。				
		部 队: 文莱、印度尼西亚、马来西亚	-- --		
	2004.10	民事警察: 文莱、马来西亚	23	..	
	菲律宾	文职人员: 印度尼西亚、日本、马来西亚、挪威	3	--	
	(棉兰老岛)		10	10*	
	* 该监督小组另有50名当地雇员协助。				
薮猫行动 (Operation Serval)					
	该行动系应马里政府请求,也为响应安理会的呼吁,于2013年1月11日由法国发起。2013年1月10日,安理会呼吁国际社会支援马里 国防安全部队,以降低恐怖组织及其联系团伙构成的威胁,为实施安理会第2085号决议(2012年12月20日)创造条件。“薮猫行动”的主 要目的是协助马里武装部队阻止已控制马里北部大半区域的武装团体进一步南下,支持马里政府为恢复领土完整和国家主权所做的努力。 2013年4月25日,安理会按照《联合国宪章》第七章通过的第2100号决议授权法国军队继续留驻马里,与“联合国多层次综合性稳定特派 团”(联马团, MINUSMA)并肩部署,为其提供行动支持,并可超越“联马团”的职责,遂行进攻性的战斗行动。法国于2013年4月开始逐步 撤军。				

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014 年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家 (黑体字为新参加国、斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014 年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014 年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
		安理会 2100 号决议 2013. 1 马 里			
	部 队; 法国	--	--	2	
		--	--	(2, --, --, --)	
		--	--	--	

**红蝴蝶行动 (Operation Sangaris)**

该行动系在 2013 年 12 月 5 日安理会通过第 2127 号决议后由法国发起, 并按照《联合国宪章》第七章, 驻该国的法军被授权支持非盟维和部队“非盟中非共和国国际支援团”(MISCA) 保护平民的职责, 帮助中非共和国恢复安全、稳定和国家主权。该行动最初由 1600 人组成, 包括已驻扎在首都班吉作为“Bouali 行动”一部分的 600 人。“红蝴蝶行动”立即要作出的努力, 包括支持“中非共和国巩固和平特派团”(MICOPAX) 解除叛乱分子和民兵的武装, 旨在恢复该国最低水平的稳定, 以保障人道主义援助的输送, 以及支持正在部署的“非盟国际支援团”(MISCA)。在将 MISCA 转变为一项联合国维和行动的时候, 安理会第 2149 号决议(2014 年 4 月 30 日)重新授权驻中非的法国军队(当时已达 2000 人)同样适用于支持“联合国中非共和国多层面综合性稳定特派团”(MINUSCA) 的任务。在后者的兵力有望于 2015 年接近授权人数的情况下, 法国于 2014 年 12 月宣布其有意将“红蝴蝶行动”的兵力减至 1500 人。

并把“狩猎行动”的任务逐步移交给了马里武装部队和其他国际角色。“狩猎行动”于 2014 年 8 月 1 日解散, 由法国在萨赫勒地区的一项反恐行动“新月沙丘行动”(Operation Barkhane) 所取代。根据 2014 年 6 月 25 日安理会第 2164 号决议, 法国在马里的部队仍得到授权可进行干预, 以支持“联马团”。

法律依据/ 开始时间/ 地点	2014年派出部队、军事观察员、 民事警察或文职人员的国家  (黑体字为新参加国、斜体字为年内结束使命国、下划线 表示指定的牵头国)	部队/ 军事观察员/ 民事警察/ 文职人员		死亡人数: 迄今数/ 2014年数/ (死于敌对行动、 事故、伤病)	2014年 预算 (百万美元)
		批准数	实际数		
安理会 2127 号决议 2013. 12 中非共和国		--	2000	3	
	部 队: 法国	--	--	1	310.8
		--	--	(-, 1, -, -)	
		--	--		

注：“--”表示无该项内容；“...”表示尚无有关数据；“( )”为 SIPRI 研究所的估计数；CD 指欧盟理事会决定；CJA 指欧盟理事会的联合行动；COH 指停止敌对行动；CP/RES 指美洲国家组织常设理事会议；CSO 指欧安组织高级理事会（原先的高官委员会）；DDR 指解除武装、复员遣返和重新安置；MC 指欧安组织部长理事会议；MOU 指谅解备忘录；PC. DEC 指欧安组织常设理事会议决定；PSC 指非盟和平与安全理事会；SCR 指联合国安理会决议；SSR 指安全部门改革。

<sup>a</sup>凡能搞清死亡原因的，括号内的四个数字分别代表 2014 年死于敌对行动、事故、伤病和其他原因的人数。由于当年的死亡报告中并非都能说明死亡原因，这些数字的相加之和与全年死亡人员总数不一定相符。

资料来源：SIPRI 多边和平行动数据库，网址：<http://www.sipri.org/databases/pko/>。

(庄茂成 译)

## 第六章 欧洲安全

### 概 述

伊恩·安东尼

2014年乌克兰政治危机不断升级并很快引发重大冲突，把众多外部行为体卷入其中——扮演着诸如参战国、武器提供国和斡旋国的角色。俄罗斯和一系列西方国家的政治关系迅速恶化，与一些国际组织的关系可能已遭受无可挽回的损害，例如俄罗斯与北约的关系、俄罗斯与欧盟的关系。

一个相对比较新的、此前不为人知的武装行为体——“伊斯兰国”能够在伊拉克西部和叙利亚东部的大片领土上建立军事和行政控制，其速度之快令人震惊。在欧洲城市中由那些与伊拉克和叙利亚冲突相联系的个人实施的谋杀也凸显出欧洲国家内部与外部安全界线正被侵蚀。

这些戏剧性事件让人感到欧洲过去习惯于相对良好的安全环境，低估了准备应对军事威胁的需要。2014年末在英国威尔士北约峰会上各国领导人作出的决定表明将会对安全政策工具进行某种“再平衡”。虽然威尔士峰会决定的全部结果还不能看到，但可能包括：重新配置更大的军事力量用于领土防卫，以及共同努力使威慑成为欧洲的北约盟国安全政策的中心要素。

除了有关军事安全的决定，这些事件对于欧洲领导人自从冷战结束以来一直推行的合作安全做法造成进一步压力——这一模式一直受到越来越大的压力。2014年做出的决定也许意味着各国将再次把国家武装力量的能力当做促进安全的最重要因素。

欧洲国家公民积极参与欧洲及其周边的武装冲突引发了一场关于



边界可渗透性、移民对安全的影响以及人员高度流动性所带来的益处是否大于潜在风险的讨论。

虽然看到了2014年的这些趋势，但要对欧洲安全的未来发展作出影响深远的结论还不是时候。还需要继续观察各国是否进一步重新强调平衡的做法，即同等重视合作安全的各种工具——军事防御、军控、危机管理、冲突预防和冲突解决。

(李祖杨 译)

## 第一节 欧洲安全秩序陷入紧张

伊恩·安东尼

2014 年见证了重大武装冲突重返欧洲。该年度，有记载的乌克兰冲突造成的死亡人数至少达 4364 人，是欧洲此前的重大武装冲突即 2008 年格鲁吉亚冲突有记载的死亡人数的两倍多。<sup>〔1〕</sup>而且，该年末，东乌克兰的战斗加剧，尚无迹象表明冲突能够快速或者轻易解决。然而，乌克兰要紧的问题不止包括人员死亡、流离失所和财产破坏。乌克兰冲突是欧洲整体安全环境进一步恶化的催化剂，随之而来的风险是可能危险地滑向不断升级的大国对抗。欧洲安全环境不断恶化是由多种原因引起的。

俄罗斯历任政府对于其认为的自私且与冷战结束时的包容性决策承诺相违背的政策，尤其是美国的政策一直持批评态度。2014 年 10 月，俄罗斯总统弗拉迪米尔·普京在其讲话中总结了俄罗斯的观点，他指责美国及他所称的：“卫星国家”“在它们的权力走廊提出的政策当作国际社会的观点。但这并非事实。”普京称，为了实现这些政策“对拒绝服从的国家采取的措施众所周知，并已多次尝试。这包括使用武力、经济和宣传压力、干涉内部事务，或者在它们需要时诉诸于某种‘超越法律’的合法性为其非法干涉这种或那种冲突和推翻不合时宜的政权辩护”。<sup>〔2〕</sup>

然而，对于多数欧洲国家——所有欧洲大陆西部的国家——俄罗斯的行为与其 1990 年后所作的决定并不一致，那时欧洲领导人表示了建立共同与合作安全体系的意图。这种所谓的不一致包括俄罗斯在广泛领域未能遵守经济、环境和人文领域的核心原则与承诺——尤其是人权和根本自由领域。不过，许多欧洲国家以及美国和加拿大同时也声称俄罗斯没有遵守政治军事领域的核心承诺。这些承诺包括主权

〔1〕 参见本卷第三章第一节。

〔2〕 弗拉迪米尔·普京，瓦尔代国际辩论俱乐部会议，会议记录摘录，莫斯科，2014 年 10 月 24 日，网址：<<http://eng.kremlin.ru/news/23137>>。

平等权利、承诺对任何国家的领土完整和政治独立不以武力相威胁或使用武力，1975年《赫尔辛基最后文件》对此作了定义，冷战结束时欧洲领导人再次重申，1990年11月欧洲安全与合作组织在《新欧洲巴黎宪章》中也作出阐释。<sup>〔3〕</sup>

1990年后，欧洲安全的新框架立即受到强度和持久时间出乎意料的冲突的挑战（至少在巴尔干半岛地区），这意味着有必要进行调整以适应无法预见的事态。随后的另一些事件揭示了在如何理解作为欧洲安全秩序基础的规则方面存在深刻分歧。然而，这些冲击之后通常是各国努力推动对话，以寻求共识。

例如，北约部队在1999年春天对科索沃的军事干预对于新兴的欧洲安全体系是一个大的震动。北约认为其行动是必要的预防措施，目的是保护面临无法承受的风险的约250000平民的生命。然而，俄罗斯把北约的干预看作是对一个欧洲国家领土完整和主权的非法袭击，同时保护平民的原则在巴尔干地区似乎并未平衡地运用。尽管意见存在严重分歧，欧安组织成员国于1999年11月达成了《欧洲安全宪章》。<sup>〔4〕</sup>

世界各国在2008年俄格冲突的原因和影响上存在严重分化。俄罗斯解释称，冲突是对格鲁吉亚境内保护少数民族的维和部队受到袭击做出的回应。<sup>〔5〕</sup>然而美国及其许多盟友认为冲突是阻止格鲁吉亚和乌克兰加入《北约成员国行动计划》获得通过的借口。<sup>〔6〕</sup>尽管如此，欧安组织成员国重申尊重在其2010年12月“走向安全共同体”的纪念宣言中一致同意的原则，继续致力于对话，寻求一项实现欧洲安全的持久的共同的政策。<sup>〔7〕</sup>

〔3〕 欧洲安全与合作组织，《新欧洲巴黎宪章》，巴黎，1990年11月21日。

〔4〕 欧洲安全与合作组织，《欧洲安全宪章》，伊斯坦布尔，1999年11月19日。

〔5〕 俄罗斯外交部，“俄罗斯联邦外交部长谢尔盖·拉夫罗夫接受BBC访谈”，莫斯科，2008年8月9日，网址：< [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/F87A3FB7A7F669EBC32574A100262597](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/F87A3FB7A7F669EBC32574A100262597) >。

〔6〕 在北约-俄罗斯理事会2008年4月的一次会议上，据称俄罗斯总统弗拉迪米尔·普京告诉北约领导人，如果乌克兰加入北约，俄罗斯将使其瓦解。“普京暗示分裂乌克兰”，《莫斯科时报》，2008年4月8日。

〔7〕 欧洲安全与合作组织，《阿斯塔纳纪念宣言：走向安全共同体》，阿斯塔纳，2010年12月3日。

但与这些早期的协议形成对照的是，2014 年底，由于乌克兰战斗不断升级，对话或和解的意愿甚微。相反，众多的资深领导人发出信号，表示关系很难修复。

2014 年 4 月，北约盟国外长决定，如有必要，北约 - 俄罗斯理事会的政治对话可以继续，但所有北约和俄罗斯之间的民事和军事合作必须停止，因为“俄罗斯违反了国际法，其举动违背了《欧洲 - 大西洋伙伴关系理事会基本文件》《北约 - 俄罗斯基本文件》和《北约 - 俄罗斯罗马宣言》中达成的原则和承诺，这些关键原则是我们合作的基础。因此，北约正处于重新评估与俄罗斯的关系进程中”。<sup>[8]</sup> 在 2014 年 9 月的峰会上，北约领导人认为与俄罗斯建立合作与建设性关系的条件已不复存在，要恢复这一关系除非“俄罗斯在行动中做出明确和建设性的改变来表明其遵守国际法、履行国际义务与责任”。<sup>[9]</sup>

2014 年 10 月，俄罗斯外长谢尔盖·拉夫罗夫指出，欧盟与俄罗斯的关系“已经到了某种需要真相的时刻，即我们需要就长期合作的方向做出决定，并回答一个问题：我们相互之间是战略伙伴还是仍然是地缘政治对手？”<sup>[10]</sup>

在 2014 年 12 月初的联合记者招待会上，欧洲理事会新任主席唐纳德·图斯克以及即将就任的北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格一致认为，俄罗斯的行动违反了不能使用武力改变国家边界以及和平解决争端的根本原则，从而破坏了欧洲大西洋的稳定。两位领导人强调“建立势力范围的时代已经结束”，并称虽然欧盟和北约“保持对话渠道敞开，俄罗斯必须重归这些根本原则”。<sup>[11]</sup>

---

[8] 北约，公共外交处，“北约 - 俄罗斯关系：背景”，媒体背景情况材料，2014 年 9 月，网址：< [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2014\\_09/20140901\\_140901-Backgrounder\\_NATO-Russia\\_en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_09/20140901_140901-Backgrounder_NATO-Russia_en.pdf) >，第 4 页。

[9] 北约，“威尔士峰会宣言：由参加北大西洋理事会威尔士会议的国家之首和政府首脑发布”，新闻稿（2014）120，2014 年 9 月 5 日。

[10] “拉夫罗夫：俄罗斯—欧盟关系接近‘需要真相时刻’”，卫星国际，2014 年 10 月 14 日，网址：< <http://sputniknews.com/politics/20141014/194054200.html> >。

[11] 北约，“北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格在与欧洲理事会主席唐纳德·图斯克的联合记者招待会上的讲话”，2014 年 12 月 3 日，网址：< [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_115662.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_115662.htm) >。

但是从俄罗斯的角度看，西方国家最近不仅在欧洲东部，而且在中东、北非和更远的地区（即西太平洋）所采取的行动、政策和计划似乎是企图巩固既有的或探寻新的势力范围。

### 民族自决和边界不可侵犯

和世界其他地方一样，欧洲大部分（即使不是所有）国家都是历史上由一个个次实体联合组成的更大实体。在很多实例中，一个个次实体合并成国家的过程以及修正国家边界都是通过（或者至少伴有）战争。《赫尔辛基最后文件》中达成的一系列原则（冷战后多次被重申）旨在调和民族自决原则与其他原则，包括尊重国家领土完整、边界不可侵犯、避免以武力相威胁或使用武力以及和平解决争端的附带要求。<sup>[12]</sup> 各个不同原则间的平衡表明人们担心不受约束行使自决权可能导致欧洲持续碎片化和不稳定。

《赫尔辛基最后文件》规定，所有签署国同意“在符合国际法的条件下，可以通过和平手段和协议改变其边界”。<sup>[13]</sup> 冷战结束时，德国的统一及其后捷克斯洛伐克“和平分离”为捷克共和国与斯洛伐克共和国，实际表明经过同意，国家边界可以改变。

相反，近来在欧洲通过暴力手段重新划定国家边界很少成功。在法国、西班牙和英国，与分离集团相关的暴力活动受到了遏制。原苏联境内爆发冲突的地方，和平倡议成功降低了暴力层级，但并没有解决冲突的根源问题。

在欧洲的一部分——前南斯拉夫领土，武装冲突直接导致国家边界重新划定，至今仍引起争议。俄罗斯一直引述科索沃取得国家地位的过程作为例子来说明围绕民族自决和领土完整之间的关系的争论往往是片面的和基本上是政治性的。

2014年10月，普京总统称：“我不明白为什么生活在克里米亚的人民没有这项权利，就像生活在，譬如说科索沃的人民那样……为

---

[12] 欧洲安全与合作组织，《赫尔辛基最后文件》，欧洲安全与合作组织国家元首和政府首脑第一次会议最后文件，赫尔辛基，1975年8月1日。

[13] 这属于《赫尔辛基最后文件》确定的第一个原则的一部分，关于“主权平等和尊重主权固有的权利”，欧安组织（同注释[12]）。

什么在一种情况下白的就是白的，而另一种同样的情况，白的被说成黑的了？我们永远不会赞同这种无稽之谈。”<sup>[14]</sup> 然而，几乎没有观察者会接受克里米亚和科索沃为同等情况。

在科索沃，军事行动的目的是迫使战斗部队从战场上撤离，以便为长期和包容性的谈判创造条件。1999 年，联合国安理会（全票同意）将科索沃置于联合国临时监管之下，同时举行决定其未来地位的政治谈判进程。<sup>[15]</sup> 7 年多后的 2006 年末，负责科索沃未来地位谈判的联合国秘书长特使马尔蒂·阿赫蒂萨里报告称，根据其艰苦谈判的经历，科索沃唯一可行的选择就是独立。<sup>[16]</sup> 如下面所讨论的，在克里米亚问题上并未经历此类过程。

而且，尽管 2008 年 2 月科索沃议会全票同意宣布从塞尔维亚独立出来，直至 2014 年底科索沃是否是个独立国家仍有争议。联合国多数成员国（193 个中的 108 个）承认科索沃的国家地位，但例如中国和俄罗斯等并不承认。<sup>[17]</sup> 2014 年 12 月，塞尔维亚总理亚历山大·武契奇重申塞尔维亚政府“仍立场坚定，不承认科索沃和梅托希亚分离及其自行宣布的作为一个国家”。<sup>[18]</sup>

### 公投改变边界

2014 年，民族自决权和尊重各国领土完整原则之间的关系在欧洲多个地方，不仅仅是乌克兰，受到人们审视——尽管各种挑战的严重程度、影响以及可能造成的结果不同。

行使自决权，不管是通过创建新独立国家、或与另一现存独立国家联合，还是通过融合二到多个实体建立新国家，应是相关领土上的人民通过宣示的民主过程自由并自愿选择的结果。虽然并没有具体一致同意的方法来决定相关人民自由和自愿选择，但此问题上有很多举

[14] 普京（同注释 [2]）。

[15] 联合国安全理事会 1244 号决议，1999 年 6 月 10 日。

[16] 联合国安全理事会秘书长于 2007 年 3 月 26 日给安理会主席的信，S/2007/168，2007 年 3 月 26 日。

[17] 中国的立场是只有通过谈判达成的为所有各方都接受的解决方案才能得到支持，在此之前，中国将继续承认塞尔维亚的领土完整。

[18] 联合国安全理事会，“最高特使对安理会称，科索沃、塞尔维亚高级别会议重启对于实现欧盟一体化至关重要”，新闻发布 SC/11684，2014 年 12 月 4 日，网址：<http://www.un.org/press/en/2014/sc11684.doc.htm>。

行公决的先例——多数是在殖民统治中获得解放的情况下。<sup>[19]</sup>

在加泰罗尼亚，就其国家地位以及一个加泰罗尼亚国是否继续留在西班牙或分离出来进行了无约束力投票。在克里米亚，2014年3月的公投导致该地区从乌克兰分离出来。在苏格兰，就从英国分离问题举行了公投，大部分民众投票支持作为政治联盟的一部分留在英国。这每个案例过程都挑战了公认的主权国家的领土完整——西班牙、乌克兰和英国。在每个案例中，国家当局都坚决反对改变边界。然而，3个案例以不同的方式处理，导致大相径庭的结果。

在西班牙，马德里的中央政府和加泰罗尼亚地区代表无法就公投程序达成一致，结果导致加泰罗尼亚分离问题上有争议的但非暴力的公开磋商。很显然，加泰罗尼亚国家地位问题还未解决，从西班牙分离的企图将会以这样或那样的形式继续。在乌克兰，公投的合法性受到挑战，整个过程是在提前公告时间短且局势动荡不断升级的背景下进行的。在英国，经过长期讨论，在一致同意的进程框架下举行公投，达成各方都接受的明确裁决。

加泰罗尼亚。2012年末，在地区选举中完全支持加泰罗尼亚自决权的政党在加泰罗尼亚议会获得了几乎80%的席位。该议会随后决定于2014年举行自决公投。然而，西班牙议会拒绝了加泰罗尼亚议会有关在加泰罗尼亚（而不是整个西班牙）举行公投或者临时授权加泰罗尼亚议会举行这种公投的正式请求。西班牙政府也诉诸宪法法院封杀了举行无约束力磋商（替代公投）的提议。

2014年11月9日，加泰罗尼亚举行了被称之为“自愿参与进程”，540万注册选民中的230万人参加了关于加泰罗尼亚独立的无约束力投票。要选民回答的两个问题是：你是否想让加泰罗尼亚成为一个国家？若如此，你是否想让加泰罗尼亚成为一个独立国家？参与投票的民众中超过80%就两个问题投了赞成票。

加泰罗尼亚当局正在计划举行地区选举，这将拥有合法地位，而不是自愿磋商，只有一个代表所有支持独立的政党的候选人名单，都围绕一个问题参选：你是否想要加泰罗尼亚成为独立国家？

---

[19] 纽约市律师协会，联合国委员会，《西撒哈拉争端涉及法律问题：自决原则和摩洛哥的合法声索》（纽约市律师协会：纽约，2012年6月）。

克里米亚。2014年2月27日，克里米亚自治共和国议会决定于2014年5月25日就克里米亚未来地位举行公投。然而，在乌克兰中央选举委员会宣布此决定违宪后，克里米亚最高理事会投票从乌克兰分离，将公投时间提前至3月16日。

根据官方统计，3月16日公投中压倒性票数（96.7%）赞成克里米亚并入俄罗斯。<sup>[20]</sup> 2014年3月17日，克里米亚议会宣布从乌克兰独立，并立即申请加入俄联邦。2014年3月21日，普京总统签署了《俄罗斯联邦与克里米亚共和国之间关于克里米亚共和国加入俄罗斯联邦以及在俄罗斯联邦内组成新的联邦宪政实体的协议》。俄总理德米特里·梅德韦杰夫解释这一举动称，俄罗斯受到生活在克里米亚人民自决权的引领，这体现在公投之中。<sup>[21]</sup>

2014年末，克里米亚地位受到争议，很可能会永久如此下去。

俄罗斯的一组发言人宣称，“克里米亚共和国宣布独立并加入俄罗斯联邦是在外部支持乌克兰发动武力政变的情况下克里米亚人民行使民族自决权的合法形式。”<sup>[22]</sup> 俄罗斯当局也指出，最初决定克里米亚加入乌克兰的决定从未征询克里米亚公民，克里米亚的法律地位是20世纪90年代乌克兰议会在未经克里米亚代表同意的情况下改变的，乌克兰独立时最初的宪法框架规定克里米亚从乌克兰独立要经公投批准。<sup>[23]</sup>

从乌克兰的角度看，克里米亚议会在公投中提出的问题超越了它的法律权力，因而公投是无效的。而且，乌克兰宪法规定“乌克兰现边界内的领土是不可分割和不可侵犯的”，分裂是非法的，只有在

---

[20] 虽然支持克里米亚分裂的程度受到质疑，但对于很大部分选民支持选择并入俄罗斯没有争议。P. 格雷戈里：“普京的‘人权理事会’意外公布克里米亚选举实际结果”，《福布斯》，2014年5月5日。

[21] 俄罗斯政府：“德米特里·梅德韦杰夫接受彭博电视台采访”，2014年5月20日，网址：<http://government.ru/en/news/12509/>。

[22] 俄罗斯联邦常驻联合国教科文组织代表团，“俄罗斯有关克里米亚和乌克兰立场的法律论据”，2014年11月7日，网址：<http://russianunesco.ru/eng/article/1637>。

[23] 联合国安全理事会，“安理会未能就敦促成员国不承认乌克兰克里米亚地区3月16日计划公投的文本”，新闻发布 SC/11319，2014年3月15日，网址：<http://www.un.org/press/en/2014/sc11319.doc.htm>。



全乌克兰公投的基础上才可以改变国家边界。<sup>[24]</sup>

国际组织也质疑公投是否可以看作是克里米亚人民意志的自由表达。欧洲理事会在评估公投后的结论是，“克里米亚的实际情况不允许举行符合欧洲民主标准的公投。任何关于领土地位的公投都应先经过所有利益相关方的严肃谈判。而这类谈判并没有举行”<sup>[25]</sup>。投票中没有为选民提供保持现行宪法安排的选项。唯一的选择是与俄罗斯统一或者在1992年《克里米亚共和国宪法》规定条件下继续作为乌克兰的一部分（在乌克兰内给予克里米亚一定自治权，与在联邦国家中相当）。欧洲理事会还提请注意其他若干有损这一过程诚信的因素。主要是：（1）公开存在的大规模准军事和军事力量的影响；（2）对于克里米亚言论自由权利的担忧；（3）决定公投到实施公投之间特别短的时间（10天）；（4）在公投前克里米亚最高理事会通过克里米亚独立宣言，引起了对当局中立性的怀疑。

3月27日，联合国大会通过关于乌克兰领土完整的68/262号决议，其中100票赞成，11票反对，58票弃权。该决议强调，“2014年3月16日克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市举行的公投无效，不能构成任何改变克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市地位的基础”<sup>[26]</sup>。

苏格兰。2011年5月选举后，苏格兰民族党（SNP）在苏格兰议会获得绝大多数席位。2012年10月15日，苏格兰首席大臣亚历克斯·萨尔蒙德与英国首相大卫·卡梅伦签署《爱丁堡协议》，为公投铺平道路，公投就一个问题：苏格兰是否应成为独立国家？<sup>[27]</sup>

---

[24] 乌克兰宪法，官方英文翻译，网址：< [http://www.kmu.gov.ua/document/110977042/Constitution\\_eng.doc](http://www.kmu.gov.ua/document/110977042/Constitution_eng.doc) >。

[25] 欧洲理事会，欧盟法制民主委员会，评论762/2014号，关于“乌克兰克里米亚自治共和国最高理事会做出决定组织公投成为俄罗斯联邦领土一部分，以及恢复克里米亚1992年宪法是否与宪法原则相符”，威尼斯委员会文件CDL-AD(2014)002，威尼斯，2014年3月21日至22日。

[26] 对决议投反对票的国家有：亚美尼亚、白俄罗斯、玻利维亚、古巴、朝鲜、尼加拉瓜、俄罗斯、苏丹、叙利亚、委内瑞拉和津巴布韦。安理会包含类似语言的一份决议草案被俄罗斯否决。

[27] 苏格兰政府，联合国政府与苏格兰政府有关苏格兰独立公投的协议，爱丁堡，2012年10月15日，网址：< <http://www.scotland.gov.uk/About/Government/concordats/Referendum-on-independence> >。

2014年9月18日公投举行，选民就问题投赞成或反对票。430万选民中，约85%参与投票，其中55%选择反对。<sup>[28]</sup>

根据《爱丁堡协议》规定，无论公投结果如何，苏格兰政府和英国政府承诺将根据良好沟通和相互尊重的原则共同合作，“无论结果如何，将根据公投结果继续进行建设性合作，以符合苏格兰人民和联合王国其他地区人民的最佳利益”。<sup>[29]</sup>

### 新裂痕？

本年度结束时一种不安感广泛扩散，既担心欧洲安全环境恶化，也担心使用暴力改变国家边界可能再次成为欧洲国家的权术工具。

2014年11月，阿布哈兹和俄罗斯签署战略伙伴关系协议，包括开展军事技术合作、建立共同防御系统以及国内安全部门合作和财政援助。<sup>[30]</sup>然而，世界上大多数国家将阿布哈兹看作是格鲁吉亚的一部分（只有瑙鲁、尼加拉瓜、俄罗斯和委内瑞拉承认阿布哈兹是独立国家），格鲁吉亚外交部要求这一协议提交联合国安理会讨论，称其为“向吞并该地区的方向迈出的一步”。<sup>[31]</sup>

2014年12月，欧安组织明斯克小组共同主席国（法国、俄罗斯和美国）报告称，本年内，纳戈尔诺-卡拉巴赫冲突中分离敌对方的接触线沿线以及亚美尼亚和阿塞拜疆边界一带，暴力活动数量激增。<sup>[32]</sup>

（李祖扬 译）

---

[28] 苏格兰独立公投网站，<<http://scotlandreferendum.info/>>。

[29] 苏格兰政府（同注释[27]），第30条。

[30] J. 法尔基，“弗拉迪米尔·普京与阿布哈兹签署条约，令第比利斯紧张”，《金融时报》，2014年11月24日。

[31] “格鲁吉亚就俄罗斯-阿布哈兹条约向联合国申诉”，《基辅邮报》，2014年11月26日。

[32] 欧洲安全与合作组织，“欧安组织明斯克小组共同主席国代表团团长共同声明”，2014年12月4日，网址：<<http://www.osce.org/mg/129421>>。

## 第二节 欧洲—大西洋安全框架的 军事范畴：欧盟和北约

伊恩·安东尼

2014年，人们越来越清楚地看到欧洲国家面临许多必须同时应对的、复杂而严峻的安全问题。伊拉克、叙利亚和乌克兰的冲突提醒多数参与欧洲—大西洋安全机制国家的资深政治领导人，这些复杂安全问题涉及军事范畴。而且，军事安全关切不仅越来越严峻，而且离其共同边界也越来越近。

这些复杂问题围绕着所有欧洲—大西洋安全机制国家领土周边，首当其冲的便是欧洲联盟（EU）和北大西洋公约组织（NATO）。虽然这些都不全是双边问题（北约—俄罗斯或欧盟—俄罗斯），但许多确认的问题都与俄罗斯有关系。

2014年5月，欧盟国家外交部长们重申，欧盟及其成员国“能够向国际舞台展现其独特的能力，以连贯一致的方式将各种政策、工具结合在一起，包括从外交、安全、防务到金融、贸易、发展、人权以及司法和移民等等”。〔1〕然而，该年欧盟代表们在他们的声明中也承认他们远没有一个应对外部冲突和危机的全面做法，欧盟外交事务理事会在2014年5月的结论呼吁各国采取步骤提高集体行动的效率和效果。试图在欧盟层级寻求更加协调一致的做法，已有很长的历史，但2014年外部挑战日益严峻，加上欧盟高级管理层更换，被视为一个改变欧盟处理安全政策方式的新机遇。〔2〕

2014年10月，欧盟外交和安全政策高级代表、欧盟委员会副主

---

〔1〕 欧盟理事会，理事会有关欧盟采取综合性做法的结论，外交事务理事会会议，布鲁塞尔，2014年5月12日。

〔2〕 F. 法里亚，《什么综合性做法？欧盟行动计划及其以外所面临的挑战》，欧洲发展政策管理中心（ECDPM）简报第71期（ECDPM：马斯特里赫特，2014年10月）。

席费代丽卡·莫盖里尼描述了欧盟如何建立强有力和连贯的对外议程。<sup>〔3〕</sup>莫盖里尼强调需要充分利用欧盟委员会新主席让-克洛德·容克提出的创新。一群职位具有重要对外影响的专员们开始就不同主题、在不同地方举行定期会晤。确保成员国国家行动连贯一致性的重要性受到了强调，因为共同外交和安全政策、共同安全与防务政策很大程度上还是政府间性质，作出决策需要欧盟成员国的一致同意。莫盖里尼也提请注意在处理欧盟面临的许多安全挑战时，需要一个在对内和对外政策之间更加协调的做法。

2014年5月欧盟外交事务理事会有关采取综合做法应对外部冲突的结论突出了欧盟政策和优先事项应该遵循“共同的战略目标以及在对外关系上，特别是在冲突或危机局势下，欧盟集体想要实现的目标的一个清晰的共同愿景”，<sup>〔4〕</sup>然而，一些事件表明无论欧盟还是北约当前都不能对一些获知时间很短的复杂问题制定大规模可持续的解决办法。

与其他欧盟拥有丰富经验并开展主要活动的功能领域相比，在有关采取综合做法应对外部冲突和危机的联盟文件中涉及军事层面的部分还相对薄弱和滞后。相反，近年来，北约已经习惯于计划和执行一系列多样化的军事活动，包括同时管理多项不同规模和地点的军事行动。然而，在需要考虑作为综合应对冲突和危机组成部分的一系列广泛问题领域，北约还没有在行动上参与。

欧洲-大西洋安全机制所采取的行动不仅实质上是反应性的，而且相互协调不足。寻求在欧盟和北约间开展定期而高效的讨论的努力并没有达成所需成果；克服各种困难举行的秘密临时会议表明寻求合作的努力不可避免地落空。

2014年间中东和乌克兰的事态是内部反思的催化剂，致使2014年9月北约在英国威尔士峰会上做出了重要决定。

反思的主要领域之一一是军事挑战的性质是否在改变——尤其是所

---

〔3〕 欧盟委员会，“欧盟委员会副主席、欧盟外交事务和安全政策高级代表费代丽卡·莫盖里尼委派的专员对欧洲议会问卷的回复”，2014年10月6日，网址：[http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner\\_ep\\_hearings/mogherini\\_reply\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_ep_hearings/mogherini_reply_en.pdf)。

〔4〕 欧盟理事会（同注释〔1〕）。

谓的混合战争带来的挑战。这一类型冲突应包括为实现战略目标结合军事部队（如特种部队）和非军事行动（如信息战、由“秘密代理人”制造暴力混乱）的战术。<sup>[5]</sup>然而，从北约国家分析人士的角度看，现行的分类——如低烈度冲突、暴动或非对称战争——并没有抓住像2014年乌克兰所进行的混合战争的实质。最近西方国家的冲突分析倾向于关注国家武装力量与在全球和本地行动的跨国和次国家集团对抗的情况。这些情况中的一个趋势就是碎片化——同一个地点发生不同形式的暴力〔族群之间、恐怖分子、叛乱分子以及（或者）罪犯〕。但北约对克里米亚的分析认为各种行动（包括由当地民兵和公民发动的）无疑是由一个国家——俄罗斯——从头到尾计划和控制的。<sup>[6]</sup>

在克里米亚，俄罗斯部队“通过操作协调统一的战略传播行动，即运用清晰的政治、心理和信息策略，在战场上实现了明确的军事胜利”，于是“仅仅在3周之内，不打一枪一弹，乌克兰军队士气瓦解，所有190个基地都投降了”。<sup>[7]</sup>虽然军事行动开始时，俄罗斯部队在克里米亚的数量很多，但其规模从没超过乌克兰部队，也没有重型作战装备和得到空中支援。<sup>[8]</sup>由于通过针对当地的信息战事先作好准备，并由较小规模特种部队实施，当混合进攻已经开始了却难以马上辨别清楚。

同时，俄罗斯也在克里米亚附近部署了重要的常规部队，能够在接获紧急通知后立即投入使用。<sup>[9]</sup>而在背后，俄罗斯也部署了一接

---

[5] B·肯德尔，“混合战争：东西方之间的新冲突”，BBC新闻，2014年11月6日，网址：<http://www.bbc.com/news/world-europe-29903395>。

[6] 北约，“混合战争：混合回应”，《北大西洋公约组织评论》，[未注明日期]，网址：<http://www.nato.int/docu/review/2014/Russia-Ukraine-Nato-crisis/Russia-Ukraine-crisis-war/EN/index.htm>。

[7] A. 贝尔津什，《俄罗斯在乌克兰的新一代战争：对拉脱维亚防务政策的影响》，拉脱维亚国防学院（NDA），安全与战略研究中心，政策文件第2期（NDA：里加，2014年6月），第4页。

[8] A. 拉夫罗夫，“又是俄罗斯：针对克里米亚的军事行动”，编辑C. 霍华德和R. 普霍夫，《武装起来的兄弟：乌克兰危机的军事层面》（东方观点出版社：明尼阿波里斯市，2014年），157—184页。

[9] 2014年2月，俄罗斯下令举行紧急演习检验西部和中部军区部队战备水平。关于欧洲军事演习的样式，参见本卷，第14章，第3节。

到紧急通知就可投入使用的重要核力量。给人的印象是俄罗斯政治领导人既为事态升级做了准备，也准备这么做，这对于外部干涉和乌克兰部队升级行动是一个威慑。

在威尔士峰会之前，北约成员国的一项任务是制定一揽子措施以应对联盟边界发现的新挑战和威胁。这些措施作为立即行动以及中长期计划的基础，旨在加强集体防御和危机管理能力。

于 2014 年间制定并在峰会上达成的措施包括《战备行动计划》、防务投入承诺，以及与北约具有相同目标的国家发展有针对性的伙伴关系。《战备行动计划》包含了一系列关于联盟的保证和适应措施。保证措施界定为预计将增加北约所有 28 个成员国在可能的基础上参与的军事存在和军事活动；适应措施包括改变北约的军事态势和能力。

威尔士峰会达成的保证措施建立在 2013 年的决定基础上——例如增加参与对爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛空中巡逻战斗机的数量，增加波罗的海、黑海和地中海海军巡逻船只的数量。在威尔士峰会上，北约也扩大了轮换部署在联盟东部用于训练和演习的地面部队。2014 年联盟东部进行的演习数量和规模都有所增加，包括由北约指挥组织的演习和双边的演习（尤其是与美国军队举行的双边演习）。

达成的适应措施包括加强北约反应部队建设，使其师级规模部队能够在接到紧急通知后立即机动以快速应对威胁。作为重组北约快速反应部队的一部分，北约领导人创建了高度戒备联合特遣部队（也称“矛头”部队），能在几天之内部署数千人的地面部队，并配有空中、海上和特种部队支援。北约领导人将 2015 年底设定为建成矛头部队的日子，为此加紧了在建工程进度以预置军事装备和补给。北约的计划也包括建立指挥控制所，调整驻在国后勤支持以加快部署新强化的反应部队。<sup>[10]</sup>

北约快速反应部队的发展建立在 2013 年北约采纳德国有关框架国家概念提议的一项决定之上，由此，欧洲国家将分成小组开展密切

---

[10] 北约，公共外交处，“北约的《战备行动计划》”，情况说明，2014 年 12 月，网址：< [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2014\\_12/20141202\\_141202-factsheet-rap-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2014_12/20141202_141202-factsheet-rap-en.pdf) >。

合作以便长期提供和维持资源。框架国家将领导一群国家，为这些国家集团提供公共后勤、指挥和控制资源。较小国家将提供专业能力，可集中后形成力量组合，能够实施和维持复杂的行动。<sup>[11]</sup>

北约领导人作出的防务投入承诺以文件落实了2013年开始的关于需要平衡联盟集体军事资源基础的讨论成果。2013年，有报道称美国国防部长查克·哈格尔通知盟国美国计划减少其承担的北约总体军事开支至大约50%，这在冷战期间被视为正常水平。<sup>[12]</sup>这一再平衡在某种程度上体现了美国军费开支的减少，包括预算到期自动减支的影响。<sup>[13]</sup>然而，这一承诺也旨在扭转“防务预算下降的趋势”，以“随着国内生产总值（GDP）增长，防务经费能实际增加”。<sup>[14]</sup>

这一承诺等于承认，在当前经济条件下，许多北约成员国，即使不是无法，也是很难实施现行北约关于防务支出占GDP比重的2%，军费的20%用于研发和武器采购的指导方针。焦点是要在10年之间实施指导方针，之所以决定称其为投入（而不是支出）承诺是承认可以考虑选择如实物贡献等方式来实现承诺。目的是启发北约成员国思考如何增强能力，而不是使用更为传统的财政尺度来衡量公平的负担分摊。

威尔士峰会承诺的实施被强调为检验北约作为成员国集体防御提供者的可信度。即将上任的北约秘书长延斯·斯托尔滕贝格在其讲话中强调将衡量承诺实施的进展情况，同时成员国已同意为以后的峰会提交记录实施进度的年度报告。

北约领导人也寻求在公开的团结声明中增加其集体防御的可信

---

[11] C. Major and C. Molling: 《框架国家概念：德国对于高效欧洲防务的贡献》，德国国际与安全事务研究所（SWP）评论第52期（SWP：柏林，2014年12月）。

[12] J·贝尼特斯，“美国会‘再平衡’其对北约的费用负担吗？”，防务一号，2013年10月20日，网址：<<http://www.defenseone.com/ideas/2013/10/will-us-rebalance-contribution-nato/72281>>。

[13] 美国国防部，“自动减支下预算的影响预估”，2015年4月，网址：<[http://www.defense.gov/pubs/2014\\_Estimated\\_Impacts\\_of\\_Sequestration\\_Level\\_Funding\\_April.pdf](http://www.defense.gov/pubs/2014_Estimated_Impacts_of_Sequestration_Level_Funding_April.pdf)>。

[14] 北约，“关于跨大西洋关系的威尔士宣言”，新闻发布（2014）122，2014年9月5日，关于北约相关的军事开支，参见本卷第三章第四节。

度——其中最重要的是 2014 年威尔士峰会前夕美国总统巴拉克·奥巴马在爱沙尼亚塔林的演讲。奥巴马对集会人群说：“在这个联盟里，没有新老成员之分，没有初级或资深伙伴之分——只有纯粹的盟友。我们将保卫每一个盟国的领土完整……因为保卫塔林、里加和维尔纽斯与保卫柏林、巴黎和伦敦一样重要”。<sup>[15]</sup>

北约已和非北约成员国在多种军事行动中开展了合作，如在阿富汗和利比亚，以及在海军反海盗行动中。随着阿富汗主要作战任务的结束，北约重新聚焦如何维持和扩大其与非北约成员国的伙伴关系。

多年来，北约已经建立了一个伙伴关系网，同单个国家、地区和其他国际组织建立了伙伴关系。在执行阿富汗行动期间，北约与国际伙伴拥有广泛的互动，包括阿富汗、澳大利亚、伊拉克、日本、韩国、蒙古国、新西兰和巴基斯坦。欧洲 - 大西洋伙伴关系理事会与和平伙伴关系计划中 22 个国家是非北约成员国。北约与阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、毛里塔尼亚、摩洛哥和突尼斯等国开展地中海对话，而巴林、卡塔尔、科威特和阿联酋加入了北约伊斯坦布尔合作倡议。北约与联合国、欧盟以及欧安组织也有对话框架，尤其是在危机管理，以及所谓的新兴威胁方面——如具有大规模冲击力的恐怖主义。北约还与其他伙伴就具体项目开展合作，包括非盟和禁止化学武器组织。

在威尔士峰会上，北约还进一步提出新倡议——强化机遇计划——这个倡议的国家数量有限，北约与这些国家获得了很多军事行动的经验。强化机遇计划是为那些在战场上充分展示出能够在共同指挥架构中共事以及部队具有相互可操作性的国家建立的。该计划第一批伙伴国包括澳大利亚、芬兰、格鲁吉亚、约旦和瑞典。<sup>[16]</sup> 峰会也

---

[15] 白宫，新闻秘书办公室，“奥巴马总统对爱沙尼亚人民的讲话”，塔林，2014 年 9 月 3 日。网址：< <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia> >。

[16] 在威尔士峰会前，北约与芬兰和瑞典签署东道国协议以便于更紧密合作。北约，盟军作战司令部，“芬兰和瑞典与北约签署谅解备忘录”，2014 年 9 月 5 日。网址：< <http://www.aco.nato.int/finland-and-sweden-signing-a-memorandum-of-understanding-with-nato-for-operational-and-logistic-support.aspx> >。



采纳了新的防务能力建设倡议，旨在通过提供训练、教育、演习和针对性建议帮助伙伴国建设其防务能力。该倡议最初的参加国是格鲁吉亚、约旦和摩尔多瓦。<sup>[17]</sup>

(李祖扬 译)

---

[17] D. 卢特，美国驻北约大使，“威尔士峰会：强化北约伙伴关系”，2014年11月20日，网址：<[http://nato.usmission.gov/sp\\_11202014.html](http://nato.usmission.gov/sp_11202014.html)>。

### 第三节 欧洲外国恐怖主义 好战分子增加

莉娜·格里普

在别的国家境内直接支持恐怖主义的个人现在更多地被称为“外国恐怖主义好战分子”。美国国家安全委员会对外国恐怖主义好战分子的定义为：“进入非居住国或国籍国，以策划、准备或参与恐怖主义行动，或提供或接受恐怖主义训练为目的，包括与武装冲突有关联的个人。”<sup>[1]</sup> 加进把“恐怖主义”这个词语，是指与更宽泛的“外国好战分子”定义相比，这一群体范围更窄。“外国恐怖主义好战分子”概念是有争议的，主要是因为其假定恐怖主义有国际法定的定义（但这并不存在）或者对特定个人和组织作为恐怖主义分子有共同的认定。在这一情况下，主要由各国根据自己的法律框架来定义“恐怖分子”和“恐怖主义”。这使得在认定和制定政策应对外国恐怖主义好战分子时，实现跨国连贯一致很困难。

虽然这一现象并不是新出现的，但在伊拉克、叙利亚和乌克兰最近的冲突中，外国恐怖主义好战分子的参与数量急剧增加。2014年11月，联合国估计在叙利亚和伊拉克冲突中的外国恐怖主义好战分子数量超过了15000人，分别来自81个国家。<sup>[2]</sup> 其中约3000人来自欧洲，数量最多的参战人员来自法国、德国和英国（见表6.1）。极端化和政治暴力国际研究中心自2012年起就与各国政府和其他外国合作伙伴共同跟踪在叙利亚和伊拉克的外国恐怖主义好战分子数量，据其估计，2014年全球和欧洲增加了33%。女性外国好战分子的数量看起来也在增加，而且可能已经超过了参与任何其他冲突的数量。女性外国好战分子估计占在叙利亚和伊拉克的欧洲外国好战分子

[1] 联合国安理会2178号决议，2014年9月24日，第2页。

[2] 联合国新闻中心，“高级别争论，联合国，安理会再次承诺打击外国恐怖主义好战分子”，2014年11月19日，网址：<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49381#.VI7uBSI5k6E>。

的 11%。<sup>[3]</sup>

表 6.1 来自西欧国家的外国恐怖主义好战分子

国家	估计数	占比 <sup>a</sup>
奥地利	100—150	17
比利时	440	40
丹麦	100—150	27
芬兰	50—70	13
法国	1200	18
德国	500—600	7.5
爱尔兰	30	7
意大利	80	1.5
荷兰	200—250	14.5
挪威	60	12
西班牙	50—100	2
瑞典	150—180	19
瑞士	40	5
英国	500—600	9.5

a 相当于：每百万人口。

资料来源：P. R. 诺伊曼，“在叙利亚和伊拉克的外国好战分子总数现在超过了 20000 人；超过 20 世纪 80 年代阿富汗冲突”，极端化和政治暴力国际研究中心（ICSR），网址：<http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-ssyriaraq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>。

已知的欧洲外国恐怖主义好战分子几乎没有共同特点，其年龄、性别和社会经济背景各异。此外，这些人中几乎没人在伊拉克和叙利亚有任何家庭联系，宗教的作用也似乎并不明显。虽然没有确凿证据表明具有共同的宗教教养，但在西方的被招募者中有不成比例的数量

[3] P. R. 诺伊曼，“在叙利亚和伊拉克的外国好战分子现在超过了 20000 人；超过 20 世纪 80 年代阿富汗冲突”，极端化和政治暴力国际研究中心（ICSR），网址：<http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-ssyriaraq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>。

皈依伊斯兰教。鉴于欧洲外国恐怖主义好战分子数量的增加，越来越清楚的是，在过去 10 年投入反恐政策的大量资源，继 2004 年至 2005 年马德里和伦敦恐怖爆炸案后，应该有可能防止在欧洲发生另一起具有大规模冲击的恐怖袭击，但没有能够防止更多个人转向恐怖主义和暴力极端主义的激进分子现象。

### 归国的外国恐怖主义好战分子构成的安全风险

2014 年 5 月 24 日，一名法国籍外国恐怖主义好战分子在比利时布鲁塞尔犹太博物馆里枪杀 4 人。迈赫迪·奈穆什被指控实施了袭击，正等待审判，此前的 2013 年大部分时间他在叙利亚参战。他于 6 月在法国马赛被捕，当时海关例行检查发现其汽车上有武器。根据欧洲逮捕令系统，迈赫迪于 7 月被引渡到比利时，控告其实施具有恐怖主义性质的谋杀。<sup>[4]</sup> 2015 年 1 月 7 日，法国巴黎发生一起针对讽刺杂志《查理周刊》的恐怖袭击，10 名工作人员和 2 名警察被杀。这起袭击由名为谢里夫·库阿希和赛义德·库阿希的两兄弟实施，他们两天后在法国北部的村庄劫持两名人质后被法国警方击毙。与此同时，库阿希兄弟的同谋阿梅迪·库利巴利在巴黎一家犹太杂货店枪杀一名警察并劫持数名人质。库利巴利杀害其中 4 名人质后被冲入杂货店的警察击毙。在袭击前，警方就已知晓库阿希兄弟和库利巴利。他们三人都据称是好战的“圣战”者比特·肖蒙网络的人员，这一组织招募人们到伊拉克和叙利亚参战。<sup>[5]</sup> 谢里夫·库阿希因协助运送法国籍外国恐怖主义好战分子去伊拉克于 2008 至 2009 年入狱 18 个月。同期，库利巴利因持械抢劫入狱。据称库阿希兄弟曾于 2014 年夏天前往叙利亚，并于此前在也门接受过恐怖主义训练。<sup>[6]</sup> 两天后，阿拉伯半岛的“基地”组织宣称对《查理周刊》恐怖袭击负责。<sup>[7]</sup>

[4] F. 罗宾逊，“布鲁塞尔犹太博物馆谋杀案法国嫌疑人受到起诉”，《华尔街日报》，2014 年 7 月 30 日。

[5] “《查理周刊》案件嫌疑人谢里夫·库阿希与法国武装分子网络有关联”，《卫报》，2015 年 1 月 8 日。

[6] “巴黎袭击：嫌疑人简介”，BBC 新闻，2015 年 1 月 12 日，网址：< <http://www.bbc.com/news/world-europe-30722038> >。

[7] “‘基地’组织宣称对巴黎恐怖袭击负责”，《时代周刊》，2015 年 1 月 9 日。

随后的一周，警察对比利时和德国的恐怖分子嫌疑藏所采取了几次行动。在一次布鲁塞尔外围的行动中，比利时警方打死两人，他们最近才从叙利亚“伊斯兰国”的战斗中返回。<sup>〔8〕</sup>

2013年，欧盟执法机构、欧洲刑警组织在欧盟层次建立起有关可疑人员招募和协助运送的信息收集、分析和分享系统。这一数据库收集的信息——“焦点旅行者”——可在欧盟内外与“主管当局”分享。<sup>〔9〕</sup> 荷兰情报安全总局将外国恐怖主义好战分子评估为2013年该国最大的安全关切。<sup>〔10〕</sup> 英国情报机构将外国恐怖主义好战分子的威胁视作“严重”威胁级别，为第二高级别。<sup>〔11〕</sup> 外国恐怖主义好战分子构成的威胁也受到联合国安理会的重视，其于2014年9月24日通过了谴责外国恐怖主义好战分子的决议：

对外国恐怖主义好战分子构成的严峻而不断增长的威胁表示严重关切……令人关切的是外国恐怖主义好战分子将增加冲突的烈度、持久性和复杂性，也会对他们的来源国、中转国、目的国，以及外国恐怖主义好战分子积极参与的武装冲突区域的相邻的具有严重安全负担的国家构成严峻威胁，指出外国恐怖主义好战分子的威胁可能影响所有地区和成员国，即使是那些远离冲突地区的地区和国家。<sup>〔12〕</sup>

与“土生土长”的恐怖分子相比，外国恐怖主义好战分子从国外冲突中返回，可能学会了先进的恐怖技能，并经历过极端暴力或实施过暴力袭击，也可能已经被说服、被施压或洗脑而皈依某种信念。

---

〔8〕 “伊斯兰分子在比利时恐怖分子搜捕中被杀，‘其曾谋划上街屠杀警察’”，《卫报》，2015年1月16日。

〔9〕 欧盟理事会，“从反恐主义的视角看待外国好战分子和归国者，尤其是关于叙利亚：现状和未来工作建议”，9280/14，2014年5月5日，第7页。

〔10〕 S. 克恩，“从叙利亚返回的荷兰圣战分子构成重大威胁”，克拉里翁项目，2014年5月5日，网址：<<http://www.clarionproject.org/analysis/dutch-jihadists-returning-syria-pose-significant-threat>>。

〔11〕 “英国恐怖威胁级别提升至‘严重’”，BBC新闻，2014年8月29日，网址：<<http://www.bbc.com/news/uk-28986271>>。

〔12〕 联合国安理会2178号决议（同注释〔1〕）。

所以，欧洲安全部门的关切不断增长，外国恐怖主义好战分子回到欧洲后，可能联系更紧密、动机更强、技能更熟练以及更为致命。在缺少大规模影响的恐怖袭击时，归国的外国恐怖主义好战分子的任务也可能是使招募为新人激进化、为恐怖组织调集支援（包括财务支援）或者为前往冲突区域提供协助。

### 外国恐怖主义好战分子的便利条件

欧洲外国恐怖主义好战分子的急剧增长部分由于网上激进化和招募的成功。西方媒体从叙利亚部分地区撤出使得“伊斯兰国”成为其控制地区的唯一现地报道者，使其能任意地传布信息。<sup>[13]</sup> 互联网被用作扩散恐怖主义宣传以及进行国际联系和旅行安排的平台。在有关外国恐怖主义好战分子报道中，“脸谱”和“推特”等社交媒体网站经常被提及。

与其他近期冲突如阿富汗战争相比，欧洲公民较容易进入叙利亚。多数欧洲人途径土耳其进出叙利亚，他们购买廉价机票进入安卡拉或伊斯坦布尔，而后乘坐跨境巴士来到叙利亚边界。土耳其和叙利亚之间的边界依然到处是漏洞。

加强欧盟与土耳其边界安全和移民的双边合作对于减少进入和离开叙利亚的外国恐怖主义好战分子数量也许是必要的，但双方不断恶化的关系使得深入合作变得复杂。2012年里土耳其伊斯坦布尔阿塔图尔克机场和安塔利亚机场承接了大约600万来自欧洲的旅客。<sup>[14]</sup> 也有证据表明其中有些旅行部分是由有组织犯罪协助的。一些被证实的欧洲外国恐怖主义好战分子在母国有犯罪被判刑的情况，可能通过与罪犯的联系安排其行程。土耳其边界被频繁利用来偷运叙利亚非法移民，经常盗窃与移民相像的人的真欧盟护照来旅行。伪造文件需要“复杂而昂贵的高质量伪造技术”，这些又与有组织犯罪紧密联系。<sup>[15]</sup>

---

[13] T. 辛肯恩，“两线作战：从欧盟的视角看伊斯兰国外国恐怖主义好战分子”，芬兰国际问题研究所（FIIA）第166期简报（FIIA；赫尔辛基，2015年1月），第4页。

[14] 欧盟成员国外部边境欧洲合作行动管理局（简称：欧盟边境管理局（Frontex）），《2014年年度风险分析》（Frontex；华沙，2014年5月），第22页。

[15] Frontex（同注释[14]）。

### 法律措施和其他回应

欧洲国家正在迅速规划（或重新规划）政策，包括新的国家法律措施，来应对其认定的当前最为严重和紧迫的欧洲安全威胁。联合国安理会“鼓励成员国运用证据为基础的旅行者风险评估和扫描程序包括旅行数据收集和分析，而不是诉诸国际法禁止的由于歧视用铅板制作的人像”，这也是为应对激进化的根本原因。<sup>[16]</sup>

一些非欧洲国家，从澳大利亚到摩洛哥，正在研究新的法律框架应对其海外侨民实施的犯罪。但由于地处叙利亚冲突附近，申根区域内存在广泛的边界自由化，欧洲国家是各国中最积极寻求使用新法律措施应对外国恐怖主义好战分子的国家。在一些欧洲国家中，包括法国、荷兰和英国，从冲突中返回的该国公民可能面临作为参与或支持一个恐怖组织的犯罪指控。例如，2014年11月4日通过的新的法国立法规定“发现任何人同时持有危险物品或材料（如爆炸物和武器），或者咨询恐怖网站或接受恐怖主义培训，将处以高达10年的徒刑以及多达150000欧元（合187000美元）的罚金”。<sup>[17]</sup>

欧洲国家也采取了以下措施：（1）授予当局合法权力储存和分享通过跟踪和监视获取的外国恐怖主义好战分子信息；（2）禁止个人旅行，包括通过没收护照和注销签证或国籍（在有双重国籍的情况下）；（3）对网上招募采取更为严厉的法规；（4）强制参与去激进化项目。<sup>[18]</sup>

在法国，已有一些归国的外国恐怖主义好战分子因在阿富汗—巴基斯坦边界与伊斯兰极端分子共同战斗或协助组织出国被判刑。<sup>[19]</sup>

[16] 联合国安理会第2178号决议（同注释[1]），

[17] “欧洲恐怖主义关键立法可能会修改”，2014年12月12日，国家观察新闻，网址：<http://www.statewatch.org/news/2014/dec/eu-terror-laws.html>。

[18] “安全和司法大臣伊福·奥普斯特滕致议会的信：关于现行版《荷兰恐怖主义威胁评估（DTN32）》的政策影响”，2013年3月13日，网址：[https://english.nctv.nl/Images/policy-implications-dtn32-uk\\_tem92-491331.pdf](https://english.nctv.nl/Images/policy-implications-dtn32-uk_tem92-491331.pdf)，第4页；A·特拉维斯，“对法律挑战的关切形成的新反恐主义—揽子政策”，《卫报》，2014年9月1日；法新社，“布鲁塞尔犹太博物馆枪击嫌疑人放弃引渡上诉”，《商业标准报》（新德里），2014年7月11日。

[19] “布鲁塞尔犹太博物馆枪击嫌疑人放弃引渡上诉”（同注释[18]）。

在英国，自 2013 年起估计有 300 名英国好战分子从叙利亚回来，截至 2014 年 6 月，其中 65 名因参与“与叙利亚有关”的活动而被捕。<sup>[20]</sup> 他们中的一些因参与恐怖主义培训或准备在叙利亚的恐怖主义行动被判刑。<sup>[21]</sup> 2014 年 12 月，瑞典安全局和瑞典国家警察分别调查了约 40 名从叙利亚战斗中归来的瑞典人可能实施的潜在恐怖和战争罪。<sup>[22]</sup>

### 幻灭与受害的实例

联合国安理会关于外国恐怖主义好战分子的定义并没有完全包括欧洲人可能前往恐怖分子控制的领土的情况。例如，许多欧洲人在虚假前提或无恐怖意图的情况下前往伊拉克或叙利亚。<sup>[23]</sup> 许多人非常年轻，甚至才十几岁。有些人很快认识到其错误并试图回家。另一些人沦为恐怖分子受害者。逃脱的幸存者可能见证了严重的人权虐待。也有证据表明，例如，年轻的女性成为性奴隶，见证大规模屠杀或受到生殖器切割。<sup>[24]</sup> 经历极端暴力可能患上创伤后应激障碍，难以应对或重新融入社会——这与其他战争受害者，儿童士兵和战斗人员的后果相似。欧洲国家需要增强其应对这些经历并提供合适治疗和康复的能力。丹麦已经采取包容性做法处理归国外国恐怖主义好战分子，并向其提供特殊项目，通过社会和社区支持使其脱离暴力。<sup>[25]</sup>

---

[20] K. 罗林森，“英国将‘在未来几年’感到叙利亚战争的负面影响，对伦敦警察厅高层的警示”，《卫报》，2014 年 6 月 22 日。

[21] “参与叙利亚恐怖训练的英国人被判监禁 4 年”，BBC 新闻，2014 年 12 月 5 日，网址：< <http://www.bbc.com/news/uk-30347666> >；D. 卡斯西亚尼，“英国籍兄弟因参与叙利亚恐怖营地培训被监禁”，BBC 新闻，2014 年 11 月 26 日，网址：< <http://www.bbc.com/news/uk-30213771> >。

[22] “瑞典国家安全局调查瑞典籍恐怖分子”，《瑞典日报》，2014 年 12 月 14 日；“一名年轻瑞典人据信在为伊斯兰效力过程中死亡”，《瑞典日报》，2014 年 12 月 10 日。

[23] C. 霍伊尔，A. 布雷福德和 R. 弗莱纳，《成为木兰？赴“伊斯兰国”的西方女性移民》（战略对话研究所：伦敦，2015 年）。

[24] S. 皮尔斯，“‘伊斯兰国’人口贩卖罪行很少受关注”，人口贩卖研究，2014 年 9 月 15 日，网址：< <http://humantraffickingsearch.net/wp/issis-human-trafficking-crimes-get-little-attention> >。

[25] 辛肯恩（同注释 [13]），第 6 页。



### 对欧洲一体化的影响

欧洲国家尤其是欧盟成员国是否会共同致力于处理外国恐怖主义好战分子，现在下结论还为时过早。目前为止，尽管也开展了一些国家间的战略协调，各国主要在国家层面设计自认为合适的措施。欧洲在处理归国外国恐怖主义好战分子威胁上的做法与至少三方面广泛而复杂的政治问题相互交织联系：

第一，欧洲外国恐怖主义好战分子问题和欧盟与叙利亚冲突的关系相互交织。欧盟发现对巴沙尔·阿萨德总统领导下的叙利亚，很难制定一项政策。自从叙利亚内战开始，欧洲政府在对叙军事干预上就已分裂。法国领导的主张干预的联盟包括比利时、丹麦、意大利和西班牙，而德国反对干涉，英国立场居中（在英国首相卡梅伦未能从议会获得干预支持后）。但民意调查显示欧洲公众强烈反对进行军事干预。2013年，平均72%的欧洲人反对其政府干预叙利亚，比2012年的59%有增长。<sup>[26]</sup> 关于欧盟对叙利亚的制裁机制问题也备受争议。2013年5月，制裁两年后，欧盟对叙利亚的大部分武器禁运在法国倡议下解除，以使叙利亚反叛力量获得武器支援。<sup>[27]</sup> 但在2014年10月，欧盟对叙利亚制裁再一次扩大，针对63个公司和超过200人。<sup>[28]</sup>

第二个政治问题与叙利亚战争紧密联系，即移民和难民政策。至2014年末，15万叙利亚人宣布到欧盟寻求庇护（但在900万流离失所的叙利亚人中，有2/3人仍在叙利亚，超过300万逃到了伊拉克、

---

[26]（美国）德国马歇尔基金会，“调查：美国、欧洲土耳其公众反对干预叙利亚冲突，在中东和北非地区偏爱民主多于稳定”，跨大西洋趋势，2013年9月6日，网址：<http://trends.gmfus.org/survey-u-s-european-and-turkish-publics-oppose-intervention-in-syrian-conflict-favor-democracy-over-stability-in-mena-region/>。

[27] SIPRI，“欧盟对叙利亚的武器禁运”，2013年11月13日，网址：[http://www.sipri.org/databases/embargoes/eu\\_arms\\_embargoes/syria\\_LAS/eu-embargo-on-Syria](http://www.sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/syria_LAS/eu-embargo-on-Syria)。参阅本卷，第2章关于叙利亚的讨论和第15章关于武器禁运的讨论。

[28] T. 弗尔里斯，“欧盟扩大对叙利亚的制裁”，《华尔街日报》，2014年10月21日。

约旦、黎巴嫩和土耳其)。<sup>[29]</sup> 德国收到的请求数量最多, 而瑞典则是人均接收难民和庇护请求者数量最多的国家。<sup>[30]</sup> 自战争开始, 有些欧盟成员国一直没有或者少量接收了叙利亚难民。《跨大西洋趋势 2014》民意调查显示, 平均 60% 的欧洲人表示不赞成自己政府对来自其他国家移民的处理。<sup>[31]</sup> 这引出了第三个问题, 民众对欧元怀疑派和极右翼政党的支持上升, 正如在 2014 年 5 月欧洲议会选举和许多国家选举中所显示的那样。例如在瑞典, 难民增加的同时, 排外政党瑞典民主党的支持率显著上升。相类似的, 在 2014 年 10 月至 12 月发生在德国德累斯顿的周游行中, 示威者数量不断增加——到 12 月 22 日达到 17000 人, 他们高举“爱国的欧洲人反对西方伊斯兰化”的旗帜。<sup>[32]</sup> 在法国, 集体憎恶伊斯兰组织在 2013 年记录了总共 691 起排斥伊斯兰活动, 较 2012 年增长 47%。在英国, 2013 年伦敦警察厅登记了 500 起仇视伊斯兰犯罪。<sup>[33]</sup> 2015 年法国巴黎恐怖袭击后, 法国、希腊和瑞典的右翼运动迅速以舆论和暴力行动对欧洲穆斯林社区进行报复。<sup>[34]</sup>

## 结语

至少有 4 个潜在的负面安全后果与欧洲外国恐怖主义好战分子相关。第一, 在这些好战分子行动的地方, 区域稳定和人身安全受到威

---

[29] 欧洲大学学院, 移民政策中心, “叙利亚难民: 中东和欧洲危机简介”, 2014 年 10 月, 网址: < <http://syrianrefugees.eu/> >。

[30] 经济合作与发展组织, “摘要”, 《国际移民展望 2014》(经合组织出版: 2014 年)。

[31] (美国) 德国马歇尔基金会, “跨大西洋趋势: 机动、移民和融合”, 2014 年, 网址: < [http://trends.gmfus.org/files/2014/09/Trends\\_Immigration\\_2014\\_web.pdf](http://trends.gmfus.org/files/2014/09/Trends_Immigration_2014_web.pdf) >。

[32] L. 迪尔登, “德国反伊斯兰抗议: 德累斯顿街头 17000 人游行反对‘西方伊斯兰化’”, 《独立报》, 2014 年 12 月 23 日。

[33] E. 雷, “是时候采取行动反对欧洲的憎恶伊斯兰恐症了”, 欧盟媒体 EurActiv, 2014 年 9 月 12 日, 网址: < <http://www.euractiv.com/sections/languages-culture/its-time-take-action-against-islamophobia-europe-208389> >。

[34] 例如: “有团体称巴黎袭击后反穆斯林行动在法国猛增”, 半岛电视台, 2015 年 1 月 23 日, 网址: < <http://america.aljazeera.com/articles/2015/1/23/france-sees-increase-in-antimuslim-attacks.html> >; 及“袭击比以往更严重了”, 《瑞典晚报》, 2015 年 1 月 28 日。

胁；第二，好战分子回国后对欧洲国家构成潜在威胁；第三，欧洲右翼排斥伊斯兰政治集团可能利用外国恐怖主义好战分子的威胁来激化欧洲人反对穆斯林；第四，由于国内政治和法律对威胁的习惯性反应，欧洲公民独立自由的程度可能会普遍降低。对于那些肩负维护欧洲安全使命的人们面临的挑战是以高效、平衡的方式应对这4个潜在安全威胁。

(李祖扬 译)

## 第七章

# 东亚安全趋势

### 概 述

马蒂厄·迪沙泰尔 奥利弗·布劳纳 卡塔琳娜·塞贝尔

2014年东亚地区出现了许多重要的地区军事安全趋势。其中一个重要趋势是中国积极主动塑造地区安全态势。从2008年开始,东亚地区紧张局势不断加剧,主要源于海洋权益争端、中国在战略上的决断、朝鲜核扩散、地区军力发展,以及对阿富汗、巴基斯坦动荡局势不断蔓延的担忧。地区军费开支走势显示与中国有海洋权益争端的国家纷纷启动军事现代化项目。随着美国不断加强与该地区盟国的军事和安全关系,并将其作为“重返亚洲”战略的一部分,一些分析人士提出了“地缘政治回归”论。本章列出了2014年东亚安全的六大趋势。

第一节阐述了作为美国“亚洲再平衡”战略的一部分,美国与该地区盟友之间不断发展的军事合作,并分析了这一合作对中美战略互动的影响。中国持续的军事现代化行动“刺激”美国在2014年加深了与许多亚洲国家的防务合作。中国将这种合作视为美国在招募该地区国家对抗中国崛起的一个运动。

第二节关注中国东海和南海海域的海上安全,概述了领土争端的现状、争端引发事件的风险,以及正在形成的争端处理危机管理机制。虽然南海的紧张局势依旧,但是中国东海的安全局势有所缓和。中国对南海争议地区的石油勘探和岛礁建设与设施维护,使其与其他声索国之间反复陷入僵局,并引发其他声索国,特别是菲律宾和越南的抗议。不过,2014年中国海警减少了对中国东海钓鱼岛地区的巡逻,11月中国国家主席习近平与日本首相安倍在亚太经合组织

(APEC) 峰会上进行了历史性握手, 标志着两国开始恢复双边高层交往。

第三节的重点是中国的新安全外交倡议, 这是建立在习主席“亚洲人民的亚洲, 也是世界的亚洲”理念基础上的。中国正在加速进行经济、金融等领域的改革。

第四节阐述了安倍政府进行的全面防卫政策改革。安倍不断推动制度和宪法改革, 为日本防卫政策“正常化”铺路。日本试图改变二战后“和平宪法”的行为引发了中国和韩国抗议, 但是美国鼓励日本为地区安全发挥更大的作用。

第五节分析了中国新疆维吾尔自治区开展的地区反恐行动。新疆不仅与阿富汗和巴基斯坦相邻, 还与中亚国家相邻, 其中许多是原苏联加盟国。由于国内圣战袭击不断增多, 同时担心阿富汗局势会在国际安全援助部队 (ISAF) 结束任务撤离后变得不稳并波及中国, 中国在地区反恐合作中变得越来越积极。

最后第六节讨论了乌克兰危机后俄罗斯在东北亚地区的外交与安全倡议。在事实上兼并克里米亚和军事介入乌克兰东部后, 俄罗斯与西方的关系严重恶化。因此, 俄罗斯试图加强在东北亚的战略关系: 俄罗斯寻求加强与中国的双边关系, 同时拉近与朝鲜的经济和政治关系。但是, 俄罗斯试图提升在东北亚的形象不会产生重要的战略影响。

(何毅丹 译)

## 第一节 美国“亚太再平衡”战略 背景下的防务与安全合作

卡塔琳娜·塞贝尔 马蒂厄·迪沙泰尔 奥利弗·布劳纳

在第一个任期内（2009—2012年），奥巴马政府将关注的重点放在亚洲，把亚洲作为一个充满经济与政治活力的地区。2009年2月，美国国务卿希拉里·克林顿将亚洲作为首次外交出访的目的地，访问了中国、印尼、日本和韩国。2011年，克林顿（希拉里）正式宣布美国外交政策的重点之一是“重返亚太”。<sup>〔1〕</sup>但是，2012年初，“重返亚洲”这个词被改成了“亚太再平衡”，主要是为了缓解欧洲国家担心美国将降低对欧洲承诺的担忧。中国担忧美国正在恢复战略包围政策，通过加深与中国周边国家的军事合作来遏制中国崛起，奥巴马政府第二任期对中国的这种担忧给予了更多考虑。<sup>〔2〕</sup>

重心转移的范围包括经济、政治和安全相关问题，不断增长的军事、安全和贸易合作证明了这一点。新政策的重点是与亚洲多个国家建立双边同盟、开展安全合作，以及与东盟建立更加紧密的合作。这种不断加强的合作被正式写入2009年《东盟—美国为长久和平与繁荣加强伙伴关系宣言》。<sup>〔3〕</sup>随后，在2011年和2012年，美国与日本、韩国和越南开展了联合军事演习；2014年，作为最新签署的双

---

〔1〕 希拉里·克林顿，“美国的太平洋世纪”，《外交政策》，2011年10月11日，网址：[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century?page=0,6&wp\\_login\\_redirect=0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=0,6&wp_login_redirect=0)。

〔2〕 D. Qingcheng，“应高度警觉美国‘重返’亚洲”，《环球时报》，2009年7月7日，网址：<http://opinion.huanqiu.com/1152/2009-07/527966.html>；“中国外交部长驳斥南海谬论”，《中国日报》2010年7月25日；Z. Sheng，“美国不应搅浑南海”，《人民日报》，2012年3月20日；“自相矛盾让奥巴马成‘看不透’的总统”，《环球时报》，2014年8月5日，网址：<http://www.globaltimes.cn/content/874273.shtml>。

〔3〕 关于东盟与美国对话关系回顾，参见网址：<http://www.asean.org/asean/external-relations/united-states/item/overview-of-asean-us-dialogue-relations>。

边协议中的一部分，美国向澳大利亚和菲律宾派驻了军事人员。<sup>〔4〕</sup>同年，东盟和美国宣布加强伙伴关系，美国加入了“跨太平洋伙伴关系”（TPP）的讨论，TPP是一个以亚洲为中心的多国贸易协定，中国最初被拒绝在外，因而加深了中国将美国的“重返”视为战略包围的认识。<sup>〔5〕</sup>尽管中国正式加入 TPP 谈判的道路是清晰的，但是中国似乎仍在采取观望态度，在全球贸易态势和内部经济结构的基础上继续评估加入与不加入 TPP 对其的影响。<sup>〔6〕</sup>

美国军事战略的发展是“重返”的最好证明。2010年，美国海军和空军介绍了“空海一体战”（ASB）概念，将其作为应对所谓的中国发展的“反介入/区域拒止”（“A2/AD”，即“防止自由进出中国控制水域”）能力的手段。<sup>〔7〕</sup>ASB被称为是“一种作战概念……使美军能在不被允许的环境中作战”。<sup>〔8〕</sup>实战化后，ASB将成为美军应对中国“进攻”的一种军事战略，通过打击中国的指挥、控制、通讯、计算机、情报、监视和侦察（C4ISR）系统，发射远程反舰导弹，使解放军的网络“致盲”。<sup>〔9〕</sup>中国则把获得“反介入”能力作为对美国在亚太军事优势的一种抗衡，并认为ASB是一种进攻性战略，而不是防御性威慑战略，因而被一些中国军方分析人员理解为是

---

〔4〕 “美国和日本在中国沿海岛屿开展联合军演”，路透社，2012年10月30日；P. Barta，“美越在对华紧张态势中开展军演”，《华尔街日报》，2011年7月16日；“韩美开展联合军演”，新华社，2011年3月23日；“在不断上升的紧张态势中，美菲达成为期10年的防务协议”，《华盛顿邮报》，2014年4月27日；M. Hellmann，“美国将增加在澳大利亚的军事存在”，《时代》，2014年8月12日。

〔5〕 TPP最早是在2002—2003年提出的。截至2014年，共有12个国家参与谈判：澳大利亚、文莱、加拿大、智利、日本、马来西亚、墨西哥、新西兰、秘鲁、新加坡、美国和越南。

〔6〕 K. Bradsher，“曾经焦虑过，中国现在则平静对待跨太平洋贸易协议”，《纽约时报》，2015年4月28日。

〔7〕 2015年1月，“空海一体战”改名为“全球公域介入与机动联合概念”（JAM-GC）。“文件：空海一体战名称变化备忘录”，《美国海军情报新闻》，2015年1月20日，网址：<<http://news.usni.org/2015/01/20/document-air-sea-battle-name-change-memo>>。

〔8〕 C. P. Cavas，“定义空海一体战：从跨军种合作到核对抗，或介乎两者之间的某种形式”，《防务新闻》，2013年7月27日。

〔9〕 Cavas（同注释〔8〕）

一种危险性不断上升的战略。<sup>[10]</sup> 自 ASB 提出以来, 美国已经大大增加了在该地区的空中和海上军力部署。中国反对五角大楼将“ A2/AD ”概念不准确地描述为中国军队在亚洲的军事战略。尽管中国正在积极构建的能力使得美国任何一次对亚洲军事冲突的干涉都变得更为复杂, 但是中国海军发展并不仅限于“反干涉”。<sup>[11]</sup>

另外, 美国“亚洲再平衡”正值中国构建中美“新型大国关系”的时期。这一概念是 2012 年 2 月习近平作为副主席访问美国时首次提出的, 旨在增强双方对彼此核心利益的相互尊重, 推动发展符合彼此利益的领域, 避免落入“修昔底德陷阱”。这是两国官员所采用的一种表述, 警示要防止现有大国与正在崛起的“挑战者”之间不可避免地发生军事冲突。<sup>[12]</sup> 因此, 中国共产党领导层试图提升中国, 与美国实现政治平等, 但同时也清晰地表明了自己的核心领土利益。美国官方支持这一概念, 但因为担心会落入领土问题的“陷阱”, 并不愿意全盘接受, 也没有采取进一步的措施。<sup>[13]</sup>

在这种背景下, 中美安全关系似乎在两条平行轨道上推进着。按“新型大国关系”的说法, 中美军事关系在习奥时期得到了空前加强。从 2012 年开始, 这一关系通过各种对话平台, 如国防部防务磋商、防务政策协调会、海上军事安全磋商机制和战略安全对话, 得到

---

[10] Q. Xu, “空海一体战与东亚‘进攻—防御平衡’”, 2014 年; “空海一体战无助亚太稳定”, 《人民日报》, 2014 年 10 月 27 日, 网址: <<http://military.people.com.cn/n/2014/1027/c172467-25910524.html>>。

[11] T. M. Fravel 和 C. P. Twomey, “突出的战略: 中国的反介入神话”, 《华盛顿季刊》第 37 册第 4 期, 第 182 页。

[12] A. S. Erickson 和 A. P. Liff, “并不是空谈”, 《外交事务》, 2014 年 10 月 9 日, 网址: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/142178/andrew-s-erickson-and-adam-p-liff/not-so-empty-talk>>。

[13] C. Li 和 L. Xu, “关于‘新型大国关系’的中国热情与美国冷嘲”, 中美聚焦网站, 网址: <<http://www.chinausfocus.com/foreignpolicy/chinese-enthusiasm-and-american-cynicism-over-the-new-type-of-great-power-relations/>>; P. Haenle, “新型大国关系对美国和中国意味着什么?”, 《凤凰周刊》, 2014 年 1 月 15 日, 网址: <<http://carnegietsinghua.org/2014/01/15/us-china-relations-2013-new-model-of-major-power-relations-in-theory-and-in-practice/gym>>。



了深化。<sup>[14]</sup> 关于两国陆军交流的对话也在进行中。<sup>[15]</sup> 而且, 中国参加了“2014 环太平洋”联合军演 (RIMPAC) 这一全球最大的海上演习, 派出了 1100 名中国军人、“海口”号导弹驱逐舰、“岳阳”号导弹护卫舰、“千岛湖”号补给舰和“和平方舟”号医疗船。<sup>[16]</sup> 但是, 中美关系也存在着战略不信任, 这种不信任在 2014 年新加坡香格里拉对话会上得以凸显。对话中, 美国国防部长哈格尔指责中国采取“不利于稳定的单边行动”, “使用恐吓、胁迫或武力威胁”。而且, 哈格尔强烈批评中国 2013 年 11 月设立的防空识别区 (ADIZ), 并表示支持日本在地区安全中发挥更大的作用。作为回应, 中国副总参谋长王冠中中将称安倍和哈格尔的讲话是“一种挑衅……充满霸权主义、鼓动挑事、威胁和恐吓”。<sup>[17]</sup>

### 美国在亚洲的防务合作

尽管中东仍是重心, 美国也在加深与亚洲盟国间的军事关系。2014 年 8 月, 美国国防部长查克·哈格尔甚至提议提升目前与印度和日本的防务合作, 构建一个三边军事同盟, 并称“随着美国和印度安全利益趋于一致, 我们应当与其他国家构建伙伴关系”。<sup>[18]</sup> 虽然日本首相安倍晋三支持国家间建立更加强大的三边关系 (即便没有签署正式协议), 但是印度不愿意, 拒绝参加安倍建议的“2+2”高级别安全会议。该会议由参与各方高层外交和国防官员参加, 旨在制定年度联合安全计划。<sup>[19]</sup> 印度一向奉行独立外交政策, 这源于其冷

---

[14] G. Wacker, “东亚安全合作: 架构、趋势及实施限制”, 《SWP 研究》, 2015 年 1 月; “五角大楼: 美中下周举行防务政策对话”, 新华社, 2015 年 1 月 30 日。

[15] “中美缓慢建立军事互信”, 《南华早报》, 2014 年 3 月 3 日。

[16] A. S. Erickson 和 A. M. Strage, “中国初次露面环太平洋联合军演: 美国会得到什么好处?”, 《国家利益》, 2014 年 7 月 3 日, 网址: <<http://nationalinterest.org/feature/china%E2%80%99s-rimpacdebut-what%E2%80%99s-it-america-10801>>。

[17] K. DeYoung, “哈格尔批评中国针对邻国采取‘破坏稳定’的行动, 中国对此反应激烈”, 《华盛顿邮报》, 2014 年 5 月 31 日。

[18] A. Banerjee, “哈格尔呼吁建立美日印三国联盟”, 《论坛》, 2014 年 8 月 10 日, 网址: <<http://www.tribuneindia.com/2014/20140810/main5.htm>>。

[19] “日本和印度将建立‘2+2’对话机制”, 《外交官》, 2014 年 8 月 22 日, 网址: <<http://thediplomat.com/2014/08/japan-and-india-to-sign-two-plus-two-dialogue-mechanism/>>。

战时期的不结盟政策，同时也是由于印度在寻求与日本和美国建立更强大安全关系、公开对抗中国的问题上小心谨慎。

作为“再平衡”战略的一部分，根据《1953年双边防务条约》，美国也在调整和加深与韩国的军事同盟。两国将同盟视为“维护朝鲜半岛、亚太地区乃至全球稳定、安全和繁荣的柱石”。就韩国加入美国末段高层区域反导系统（THAAD）问题的慎重谈判，显示出韩美军事合作不断加深。<sup>[20]</sup> 在韩国部署 THAAD 系统将把中国东部沿海的部分地区纳入打击射程内，中国国防部长常万全对韩美正在就此进行的谈判表示严正关切，但韩美官方并未承认此事。<sup>[21]</sup> 尽管这个雄心勃勃的军事现代化项目的目的是要获得更大的战略独立，但是韩国仍然继续在战略上依靠美国的军事存在。<sup>[22]</sup> 这一点从韩国要求美国推迟交回战时对韩国军队的作战指挥权就可以看出，韩国希望直到韩国军队完全有能力在与朝鲜的冲突中领导联合作战，美国再交回指挥权。<sup>[23]</sup>

2014年，美国与菲律宾和越南这两个与中国的领土争端正在升级的国家，也建立了更加紧密的关系。<sup>[24]</sup> 4月28日，美国与菲律宾签署了为期10年的“加强防务合作协议”，这是自1992年美军从菲律宾撤退后，两国之间首个正式军事协议。<sup>[25]</sup> 协议使美国扩大并能更好地分布在该地区的军力，也受到菲律宾的欢迎，因为它与中国的

---

[20] 白宫，“纪念韩美同盟60周年联合宣言”，2013年5月7日，网址：<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/07/joint-declaration-commemoration-60th-anniversary-alliance-between-republ>。

[21] 法新社，“中国对在韩国部署美国导弹防御系统表示关切”，《防务新闻》，2015年2月4日。

[22] G. Arthur，“韩国的国防现代化”，《亚洲军事评论》，2013年10月1日，网址：<http://www.asianmilitaryreview.com/cold-south-korean-defence-modernisation-moves-forward/>。

[23] C. Sang-Hun，“美韩同意推迟移交战时指挥权”，《纽约时报》，2014年10月24日。

[24] 关于亚洲海上争端参见本章第二节。

[25] J. Guinto, M. Talev 和 P. Mattingly，“美菲在对华紧张局势中签署防务协定”，彭博新闻，2014年4月28日，网址：<http://www.bloomberg.com/news/2014-04-27/philippines-tosign-defence-deal-with-us-amid-china-tensions.html>。

南海争端正在激化。<sup>[26]</sup>

2014年10月,在越南副总理范平明访问美国期间,美国宣布部分解除对越南的武器禁运,使越南面对海上领土问题时能够建设自己的海军。<sup>[27]</sup>据报道,美国计划开始向越南出售不配备武器的P-3海上巡逻机,这将使越南能够监视中国在南海的活动。<sup>[28]</sup>

美国“亚太再平衡”促使澳大利亚与美国在2014年6月签署了“澳美军力态势协议”。协议允许澳大利亚和美国的军队开展更加紧密的合作,特别是在海上力量建设和灾害救援方面。<sup>[29]</sup>协议内容包括美国海军陆战队在澳大利亚北部轮换部署,大约2500名海军陆战队士兵将作为海军陆战队空地特遣分队持续轮换部署。<sup>[30]</sup>同样地,新加坡也同意美国海军四艘濒海战斗舰(LCS)在新加坡永久部署,其中几艘将承担处理本地区海盗的任务。尽管存在多个技术问题,2014年11月,美国海军将首艘濒海战斗舰驶往新加坡,在2014年12月29日抵达后,该舰将执行为期16个月的轮换部署任务。<sup>[31]</sup>在新加坡部署濒海战斗舰是美国努力维持在亚太地区强有力存在的一项举措。

(何毅丹 译)

---

[26] J. Eilperin, “在不断上升的紧张局势中,美菲达成为期10年的防务协议”,《华盛顿邮报》,2014年4月27日。

[27] 美国国务院,2014年10月2日,新闻简报,网址:<<http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2014/10/20141002309324.html>>。

[28] L. Wroughton 和 A. Shalal, “独家新闻:为加强与越南关系,美国准备放松武器禁运”,路透社,2014年9月23日。

[29] 白宫,“美国和澳大利亚:未来的联盟”,新闻秘书长办公室,2014年6月12日,网址:<<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/12/fact-sheet-united-states-and-australia-alliance-future>>。

[30] D. Wasserly 和 J. Kerr, “更新:美澳签订协议派海军陆战队在达尔文轮换驻防”,《简氏防务周刊》,2014年8月12日。

[31] M. M. Burke, “麻烦不断的濒海战斗舰在新加坡演习期间又出故障”,《星条旗报》,2013年7月22日,网址:<<http://www.stripes.com/news/pacific/troubled-littoral-combat-ship-program-takes-another-hit-during-singapore-exercise-1.231592>>; “美国海军将濒海战斗舰运至新加坡”,新华网,2014年11月20日,网址:<[http://news.xinhuanet.com/english/photo/2014-11/20/c\\_133801913.htm](http://news.xinhuanet.com/english/photo/2014-11/20/c_133801913.htm)>; “美国海军‘沃斯堡’号濒海战斗舰抵达新加坡,为美国‘亚太再平衡’提供支持”,《海峡时报》,2014年12月29日。

## 第二节 南海和东海的海上争端

马蒂厄·迪沙泰尔 奥利弗·布劳纳 塔琳娜·塞贝尔

当中国国家主席胡锦涛 2012 年 11 月向中国共产党中央委员会提交他的最后一份工作报告时，他第一次指出应努力把中国“建设成为一个海洋大国”，并强调要坚决维护中国的海洋权利和利益。<sup>[1]</sup>不到一年的时间，在 2013 年 7 月，中共中央政治局专门进行了一次集体研究，讨论如何将中国变为一个海洋大国。当时，中国国家主席习近平表示，海洋大国的战略重要性正在不断上升，中国在该领域拥有广泛的利益。<sup>[2]</sup>在这一背景下，对于不断变化的东亚海上安全关系出现了两种截然不同的描述。美国及其亚太地区盟国认为，中国对东海和南海领土争端的“决断专行”加剧了地区紧张局势。中国认为，美国的“亚洲再平衡”使得那些与中国存在海上争端的国家敢于公然挑战中国的领土主张。

### 南海的海上安全

多个国家——包括文莱、中国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡、中国台湾和越南——竞相提出对南海的领土主张 [参见图 7.1 (略)]。2002 年，东盟 (ASEAN) 和中国签署了《南海各方行为宣言》。根据宣言，各方应当保持克制，不采取单边行动，直到达成一个具有约束力的行为准则。但是，行为准则相关谈判 2002 年就停滞了。与此相悖的是地区紧张局势不断加剧。过去三年里，中国与越南、中国与菲律宾之间的争端由于一系列事件变得越来越糟糕：2012 年黄岩岛对峙；2013 年菲律宾根据《联合国海洋法公约》

---

[1] 胡锦涛在十八大上的报告全文，新华网，2012 年 11 月 17 日，网址：<[http://news.xinhuanet.com/english/special/18pcnc/2012-11/17/c\\_131981259.htm](http://news.xinhuanet.com/english/special/18pcnc/2012-11/17/c_131981259.htm)>。

[2] 习近平：“进一步关心海洋、认识海洋、经略海洋，推动海洋强国建设不断取得新成就”，新华网，2013 年 7 月 13 日，网址：<<http://news.xinhuanet.com/politics/2013-07/31/c116762285.htm/>>。

提请仲裁；2014年中国在与越南有争议的海域部署钻井平台；中国继续在有争议的地区建设和扩大军事设施，如港口和飞机跑道。同时，中国与美国的对立由于南海的这些事件而不断升级。美军对中国人民解放军的侦察促使中国增强反侦察的能力和行动。因此，在过去两年中，南海危机爆发的风险在不断上升。

图 7.1 中国、菲律宾和越南对南海的领土主张（中国的主张为断续线）（略）

2012年春，中国控制了黄岩岛，随后中国和菲律宾海军和海岸警卫队的船只进行了长达两个月的对峙，两国关系恶化。<sup>〔3〕</sup> 菲律宾称，根据《联合国海洋法公约》，黄岩岛应计算在其专属经济区（EEZ，海岸线以外200海里）内。2013年1月22日，菲律宾政府求助于位于海牙的常设仲裁法院，希望法院宣布中国在其专属经济区内的领土主张是无效的。中国外交部否认存在任何侵犯主权的行动，并拒绝仲裁。<sup>〔4〕</sup> 法院被要求在2015年底对此案作出裁决。虽然不利于中国的裁决将使中国面临政治压力，重新考虑立场，但是中国有权拒绝常设仲裁法院的裁决。

2014年5月，中国海洋石油总公司（CNOOC）开始在西沙群岛西部钻油，中国与越南之间出现了暴力冲突的紧张态势。中国派出大量海警船和多艘军舰保护钻井平台。越南也派出海警船试图阻止钻油工作。中国和越南相互指责，彼此撞击对方船只，越南国内还出现了对中国公司的暴力抗议活动。<sup>〔5〕</sup> 2014年7月16日，中海油撤回钻井平台，但两国关系已遭重创。<sup>〔6〕</sup>

而且，美国对中国海南岛附近专属经济区的军事侦察也增加了意外事故发生的几率。美国侦察飞机和海上监视船在这一区域经常遭到

〔3〕 J. Perlez, “菲律宾与中国缓和海上紧张态势”, 《纽约时报》, 2012年6月18日。

〔4〕 常设仲裁法院, “菲律宾共和国与中华人民共和国之间的仲裁: 仲裁法院确定程序规则及初步时间表”, 常设仲裁法院新闻发布, 2013年8月27日; L. Jing, “中国发布文件谴责菲律宾在海洋争端仲裁问题上施压”, 《南华早报》, 2014年12月8日。

〔5〕 J. Kaiman 和 K. Hodal, “反华暴力致人死亡, 在越中国公民逃往柬埔寨”, 《卫报》, 2014年5月15日。

〔6〕 K. Hodal, “尽管撤回了石油钻井平台, 但中越争执仍在发酵”, 《卫报》, 2014年7月17日。

中国拦截。<sup>[7]</sup> 2014年8月,美国国防部报告称中国苏-27战斗机在不足20英尺的距离内拦截美国P-8反潜机,称这一行为是“挑衅性的”和“危险的”。<sup>[8]</sup> 相反,中国警告美国停止军事侦察行动,称这种侦察将破坏两国间的战略信任和双边关系。<sup>[9]</sup> 中国称,美国每年出动大约500架次侦察飞机“环绕中国”,每次飞行持续大约10个小时。<sup>[10]</sup> 监视与反监视行动螺旋上升,使得舰船几乎相撞。据称,2013年11月,一艘解放军海军(PLAN)舰船驶入美国“考彭斯”号(CG-63)导弹巡洋舰的航道上,“考彭斯”号为避免碰撞不得不改变航道。<sup>[11]</sup> 2014年11月,中美联合发布了《关于海空相遇安全行为准则谅解备忘录》(MOU)。虽然该谅解备忘录是依据《1972年国际海上避碰规则》草拟的,但并不具有法律约束力。<sup>[12]</sup> 尽管达成了协议,但处理这一问题的方法似乎仍然是相悖的:美国宣布将继续监视行动,但是中国认为根据《联合国海洋法公约》,未经允许在专属经济区内开展军事行动是非法的——这种说法被美国和几乎所有亚洲和欧洲国家所拒绝。<sup>[13]</sup>

南海领土争端的一个重要内容是对中国,特别近几年,在这一区域建设的担忧。这包括在南沙群岛赤瓜礁、华阳礁、南薰礁上所谓的海上设施建设,在西沙群岛永兴岛的军事设施建设。<sup>[14]</sup>

[7] Hodal (同注释 [6])。

[8] “美国谴责中国战机莽撞的空中拦截行为”, BBC 新闻, 2014年8月23日, 网址: < <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-28905504> >。

[9] 中华人民共和国国防部, 国防部例行新闻发布会, 2014年8月28日, 网址: < [http://eng.mod.gov.cn/TopNews/2014-08/28/content\\_4533181.htm](http://eng.mod.gov.cn/TopNews/2014-08/28/content_4533181.htm) >。

[10] J. Zhang, “美国应当遵守国际法, 停止对中国的抵近侦察”, 人民日报网, 2014年8月28日, 网址: < <http://en.people.cn/n/2014/0828/c98649-8775584.html> >。

[11] D. Alexander 和 P. Sweeney, “美国和中国军舰在南海勉强避开碰撞”, 路透社, 2013年12月13日。

[12] 美国国防部, “美国国防部与中国国防部关于海空相遇安全行为准则谅解备忘录”, 2014年11月12日。

[13] “中国反对任何未经允许在我专属经济区内采取的军事行动”, 新华网, 2010年11月26日, 网址: < [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-11/26/c\\_13624036.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2010-11/26/c_13624036.htm) >。

[14] D. Tweed, “解放军将军称, 中国将继续在争议岛屿上建设”, 彭博新闻, 2014年11月24日。包括文莱、马来西亚、菲律宾、中国台湾和越南在内的多个国家和地区在建设的各方面开展竞争。

中国建设的动力似乎源于两种考虑：首先，这一行动似乎从法律的角度为中国的领土主张提供了支撑；中国正在构建人类可居住的条件，以便在《联合国海洋法公约》体制下巩固其法律上的观点。<sup>[15]</sup>只有岛屿和“不被淹没的地方”享有专属经济区的地位，而人口居住是决定一个地方是否是岛屿的决定性指标之一。然而，《联合国海洋法公约》也规定人造建筑物不享有领土主权。<sup>[16]</sup>

第二，也是更为重要的是，在岛屿上建设设施符合军事逻辑。据报道，中国开始建设一个长3000米、宽200-300米的人工岛，并将其作为中国在南沙群岛永暑礁的第一条离岸飞机跑道。<sup>[17]</sup>另外，中国船舶科学研究中心（CSSRC）正在研发多功能浮码头，将部署在南沙和西沙群岛，这样可以在岛上建设小型的居住区。<sup>[18]</sup>中国国防部发布的图片显示解放军已经在永暑礁居住。<sup>[19]</sup>该岛屿可以成为一个军事指挥控制中心，也可以为中国未来第二个、覆盖南海的防空识别区（ADIZ）提供支撑。<sup>[20]</sup>而且，中国还在南沙群岛架设了更多的雷达、高射炮，建设了直升机停机坪和其他军事设施。<sup>[21]</sup>

---

[15] R. Wingfield-Hayes, “中国的岛屿工厂”, BBC 新闻, 2014年9月9日, 网址: <[http://www.bbc.co.uk/news/special/2014/newsspec\\_8701/index.html](http://www.bbc.co.uk/news/special/2014/newsspec_8701/index.html)>; R. C. Beckman, “中国与国际法: 南海的大规模开垦项目”, 《RSIS 评论》, Nr. 213, 2014年10月9日, 网址: <<http://www.rsis.edu.sg/rsis-publication/rsis/col4213-large-scale-reclamation-projects-in-the-south-china-sea-china-and-international-law/>>。

[16] J. Malig, “开垦南沙群岛无助于中国的领土主张”, ABS-CBN 新闻, 2014年10月29日, 网址: <<http://www.abs-cbnnews.com/focus/10/29/14/why-spratlys-reclamation-wont-boost-chinasclaims>>。

[17] J. Hardy 和 S. O'Connor, “中国在永暑礁建飞机跑道”, 《简氏防务周刊》, 2014年11月24日; “中国将军称, 美国不应插手南海土地开垦问题”, 《环球时报》, 2014年11月24日, 网址: <<http://www.globaltimes.cn/content/893287.shtml>>。

[18] D. Cornelius Weening, “中国船舶科学研究中心展示南沙群岛多功能浮码头计划”, 《简氏防务周刊》, 2014年10月27日。

[19] J. Hardy, “中国开垦南沙的更多细节显露”, 《简氏防务周刊》, 2014年7月4日。

[20] K. Kwok 和 M. Chan, “中国计划在南海存在争议的南沙群岛建人工岛”, 《南华早报》, 2014年6月7日; A. S. Erickson 和 A. Strange, “潘多拉的盒子: 中国南海岛屿建设战略”, 《外交事务》, 2014年7月13日, 网址: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/141632/andrew-s-erickson-and-austin-strange/pandorassandbox>>。

[21] Kwok 和 Chan (同注释 [20]); Erickson 和 Strange (同注释 [20])。

## 东海的海上安全

2012年9月，日本政府从私人手中购买了钓鱼岛列岛的几个岛屿 [见图 7.2 (略)]。同样宣称对这些岛屿拥有主权的中国认为，日本的行动是一种重大升级，是对双方都不采取行动以巩固自身领土主张的默契的一种破坏。日本的解释是，公开购买的目的是防止极右势力采取中国所不愿接受的挑衅行动。后来，中国海警和海军开始了旨在显示主权的巡逻，并与日本争夺钓鱼岛管辖权。

图 7.2 中国和日本对东海的领土主张 (略)

海军和海警在争议海域活动的增强，导致 2013 年和 2014 年多次出现几乎碰撞的事件。2013 年 1 月，日本谴责中国海军将火控雷达的目标锁定为日本的直升机和驱逐舰，不过中国对此予以否认。<sup>[22]</sup> 海警船在钓鱼岛周边的领海也出现多次危险相遇，增加了碰撞发生的可能。<sup>[23]</sup>

2013 年 11 月，中国决定设立包括钓鱼岛空域在内的东海防空识别区 (ADIZ)，此后冲突不断加剧。<sup>[24]</sup> 而且，中国的防空识别区与日本的防空识别区有重叠，与韩国的也有部分交叉，因此受到了日本和美国的谴责。<sup>[25]</sup> 随着紧张态势的升级，空中冲突的危险也在上升。

---

[22] M. Yu, “中国内情：中国称日本在雷达问题上说谎”，《华盛顿时报》，2013 年 2 月 14 日。

[23] 关于中国东海危机管理的进一步细节参见 2014 年 2 月出版的《SIPRI 政策简报》系列第 4 本，该书重点阐述了如何在海空避免碰撞，及事故发生后如何防止升级，网址：<http://www.sipri.org/research/security/china/promoting-crisis-management-in-the-east-china-sea>。

[24] “中华人民共和国东海防空识别区航空器识别规则公告”，新华网，2013 年 11 月，网址：[http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/23/c\\_132911634.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/23/c_132911634.htm)；“解放军空军在防空识别区进行首次巡航”，新华网，2014 年 11 月 23 日，网址：[http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/23/c\\_132912272.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-11/23/c_132912272.htm)。

[25] 美国国防部，“哈格尔就中国东海防空识别区发表声明”，美军新闻服务处，2013 年 11 月 23 日，网址：<http://www.defence.gov/news/newsarticle.aspx?id=121223>。



2014年, 中国和日本相互指责对方空军飞机危险接近。<sup>[26]</sup> 2014年5月24日, 一架中国苏-27战斗机和一架日本YS-11EB电子侦察机的飞行距离仅有十几米。<sup>[27]</sup> 几周后, 6月11日, 两架日本F-15飞机抵近跟踪一架中国图-154飞机, 据中方称, F-15飞机距中国飞机仅30米。<sup>[28]</sup> 日本2014年度《防卫白皮书》称, 2013年, 日本自卫队战机紧急起飞拦截中国飞机的次数大大增加, 2014年比上一年又增加了29%。<sup>[29]</sup> 对此, 中国方面没有公布官方数据。

与事故风险不断上升的情况相反, 关于危机管理的双边、多边谈判近年来取得了一些进展。2014年4月, 在西太平洋海军论坛年会(WPNS)上签署了第一份处理亚太地区军舰、军机意外相遇的多边行为准则——“海上意外相遇规则”(CUES)。<sup>[30]</sup> 不过, 中国官员公开表示该规则不适用于有争议的海域。还有一些迹象显示, 在中断两军关系两年后, 中国支持通过危机管理的方法处理与日本的关系。2014年9月, 两国决定恢复关于2008年首次使用的中日海上通讯机制的会谈, 就充分说明了这一点。<sup>[31]</sup>

2014年11月7日, 中国国务委员杨洁篪与日本国家安全顾问谷内正太郎在北京达成旨在推进双边关系的四点原则共识。其中, 日本首次承认, “围绕钓鱼岛等东海海域近年来出现的紧张局势存在不同

---

[26] “日本否认其军机抵近中国飞机, 要求中国撤下相关视频”, 路透社, 2014年6月13日。

[27] “中国与日本互相指责对方飞机在东海的行动”, 路透社, 2014年5月25日。

[28] “日本否认其军机抵近中国飞机, 要求中国撤下相关视频”, 路透社, 2014年6月13日。

[29] 日本防卫省, 《2014年日本的防卫》, 年度白皮书, 2014年, 网址: <[http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2014.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2014.html)>, 第41—42页; R. Harding, “日本飞机比冷战时期更加频繁地紧急起飞”, 《金融时报》, 2015年1月20日。

[30] “舰船意外相遇如何沟通”, 中国国际广播电台英文网站, 2014年4月24日, 网址: <<http://english.cri.cn/6966/2014/04/24/3561s823706.htm>>。签署“海上意外相遇规则”的20个参加西太平洋海军论坛年会的成员国为: 澳大利亚、文莱、柬埔寨、加拿大、智利、法国、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新西兰、巴布亚新几内亚、秘鲁、菲律宾、俄罗斯、汤加、泰国、新加坡、美国和越南。

[31] O. Brauner, J. Chan 和 F. Huijskens, “中国观点: 中国东海的对抗与合作”, 《SIPRI 政策简报》, 2015年2月, 网址: <<http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIPB1502a.pdf>>; B. Cao, “中日在领土争端中恢复海上对话”, 彭博新闻, 2014年9月25日。

主张”，不过中日双方对这一事实的认识程度不同。<sup>[32]</sup> 但是，两国都同意建立危机管理机制，避免发生不测事态。<sup>[33]</sup> 这四点原则共识是中国国家主席习近平和日本首相安倍在 2014 年 11 月北京亚太经合组织峰会上的一次紧张握手后达成的，标志着两国高层双边关系的重建。<sup>[34]</sup> 2015 年 1 月，中国和日本同意建立一个海空危机管理机制，避免在东海发生冲突，包括三项内容：一条热线、舰船和飞机在钓鱼岛附近使用同一个无线电频率和年度会晤。<sup>[35]</sup>

(何毅丹 译)

---

[32] Z. Keck, “日本仍不承认钓鱼岛存在争议”, 《外交官》, 2014 年 11 月 11 日, 网址: <<http://thediplomat.com/2014/11/japan-has-not-recognized-senkaku-island-dispute/>>。

[33] 中国外交部, “杨洁篪会见日本国家安全顾问谷内正太郎: 中日就处理和推进双边关系达成四点原则共识”, 2014 年 11 月 7 日, 网址: <[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1208360.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1208360.shtml)>; 日本外务省, “关于推进日中关系的讨论”, 2014 年 11 月 7 日, 网址: <[http://www.mofa.go.jp/a\\_o/c\\_ml/cn/page4e\\_000150.html](http://www.mofa.go.jp/a_o/c_ml/cn/page4e_000150.html)>。

[34] J. Chin 和 H. Jun, “观察: 习近平与安倍晋三的冰冷握手”, 《华尔街日报》, 2014 年 11 月 10 日。

[35] Kyodo, “中日希望东海危机管理机制早日启动”, 《南华早报》, 2015 年 1 月 13 日。

### 第三节 中国的安全外交倡议

马斯图·达切尔 奥利弗·布朗 卡瑟里纳·赛贝尔

自2012年11月习近平当选主席以来,中国已经提出了多个旨在推动国际秩序发展的倡议。中国正在建立经济、金融等领域的机制。一些西方分析人士认为,这是对当前由西方领导的世界秩序的一种直接“挑战”,他们批评中国一方面试图提供“另一种框架”,另一方面又在“利用”现有机制实现自身利益。<sup>[1]</sup>从中国的角度来看,在习主席的领导下,中国正在利用战略机遇期,通过在邻近及更远地区承担更多的全球责任,积极地推动国际秩序发展。此外,通过投资基础设施、在现有平台之外新增对话空间,中国开始向海外投送其日益增长的力量。

2014年11月中国共产党召开了2006年以来首次外交政策工作会议,习主席要求制定一个更加积极、更具创造性的外交政策。他指示,“我们应当充分估计国际秩序之争的长期性,另一方面,我们更要看到国际体系变革方向不会改变”。<sup>[2]</sup>习主席称,中国将“突出中国梦的全球意义”,建立一个“以合作共赢为基础的新型国际关系”。<sup>[3]</sup>

在经济方面,中国正在建设亚洲基础设施投资银行(AIIB),并已成立了“丝绸之路基金”,以此与现有的布雷顿森林体系和亚洲发展银行相区别。在外交政策方面,中国宣布建立“丝绸之路经济带”,目标是从经济上将中国与中亚的大部分地区、俄罗斯和欧洲

---

[1] H. Jorgensen 和 D. Strube, “中国, G20 和全球经济管理”,《罗伊研究所分析》,2014年11月; G. J. Ikenberry, “中国的崛起与西方的未来”,《外交事务》,2008年1/2月,网址: < <http://www.foreignaffairs.com/articles/63042/g-john-ikenberry/the-rise-of-china-and-the-future-of-the-west> >。

[2] “习注意到更加有利于中国和平崛起的国际环境”,新华网,2014年11月30日,网址: < [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/30/c\\_133822694\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/30/c_133822694_2.htm) >。

[3] 中国外交部,“中央外事工作会议在北京召开”,2014年11月29日,网址: < [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1215680.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1215680.shtml) >。

(可能还有南亚) 联系起来。中亚作为连接亚洲和欧洲的后勤纽带, 将推动亚洲基础设施和经济的发展。中国已经对中亚基础设施项目投入巨资, 估计整个项目的价值高达 21.1 万亿美元。<sup>[4]</sup> 除了“丝绸之路经济带”, 还有“海上丝绸之路”项目, 该项目的起点是中国福建省, 穿越马六甲海峡到达印度, 然后通过印度洋到达肯尼亚。<sup>[5]</sup>

这些倡议是习主席倡导的“亚洲人民的亚洲, 也是世界的亚洲”这一更广泛概念中的一部分。这一概念推动搭建新的亚洲安全观, 来处理亚洲相关事务。2014 年 5 月, 在“亚洲相互协作与信任措施会议”(亚信会议, CICA) 第四次峰会上, 习主席倡导建立一个“新的地区安全框架”, 并宣布中国将在构建亚洲安全伙伴关系中发挥领导作用。<sup>[6]</sup> 他表示, “亚洲的事务归根结底要由亚洲人拿主意……亚洲的安全要靠亚洲人民来维护”。<sup>[7]</sup> 这一新地区安全秩序是在 20 世纪 90 年代末和 21 世纪初中国所宣传的“新安全观”基础上建立的。中国外交部发布的一份立场文件称, “亚洲人民的亚洲”概念旨在“超越单方面安全范畴, 以互利合作寻求共同安全”, 并将“互信、互利、平等、协作”作为这一概念的核心内容。世界将克服冷战思维, 放弃由美国领导的安全联盟体系, 例如北约 (NATO), 形成一种新的“协作安全”体系。尽管各国的政治、社会和经济制度不同, 国家间仍应合作。<sup>[8]</sup> 根据在现有制度之外创建其他选项的战略, 中国在寻求一条有选择性的多边主义道路, 例如上海合作组织 (上合组织, SCO) 和亚信峰会, 同时增强对现有其他论坛的影响力, 如东盟地区论坛 (ARF) 和东亚峰会 (EAS)。

此外, 通过香山论坛, 这个在北京举办的由亚洲国家高层防务官

---

[4] “丝绸之路经济带项目规模在 21 万亿美元”, 台湾《英文旺报》, 2014 年 9 月 16 日。

[5] “图解丝绸之路”, 新华网, 网址: <<http://www.xinhuanet.com/world/newsilk-way/>>。

[6] “中国焦点: 习主席提出亚洲安全概念”, 新华网, 2014 年 5 月 21 日, 网址: <[http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-05/21/c\\_133351210.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-05/21/c_133351210.htm)>。

[7] “中国主席就亚洲安全关系发表演讲”, BBC 新闻, 2014 年 5 月 21 日, 网址: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-27498266>>。

[8] 中国外交部, “中国关于新安全观的立场文件”, 中国驻联合国代表团网站, [未注明日期], 网址: <<http://www.china-un.org/eng/xw/t27742.htm>>。

员出席的 1.5 轨论坛，已经形成了自己的公共外交主张。香山论坛第五次会议于 2014 年 11 月 20—22 日召开，其主题是“合作与共赢：构建亚洲命运共同体”，中国邀请了日本防卫大臣、朝鲜国防部长和韩国国防部长出席。<sup>〔9〕</sup> 2014 年 8 月，中国国防部长宣布，从 2014 年开始，这个每两年举办一次的会议将改为每年举办一次。<sup>〔10〕</sup>

这些倡议对地区秩序的影响仍有待观察，但是中国的外交与安全政策正在发生转变。这一时期的中国外交与安全政策将面临越来越多的地区阻力，特别是来自美国的亚洲盟国。

（何毅丹 译）

---

〔9〕 “朝鲜国防部长、日本防卫大臣获邀参加在中国举办的安全论坛”，韩联社新闻，2014 年 9 月 15 日，网址：< <http://english.yonhapnews.co.kr/national/2014/09/15/58/0301000000AEN20140915006600315F.html> >。

〔10〕 “国防部发言人：中国将建高端安全论坛”，《中国日报》，2014 年 8 月 28 日。

## 第四节 日本的国家防卫政策改革

马蒂厄·迪沙泰尔 奥利弗·布劳纳 卡塔琳娜·塞贝尔

鉴于对中国和朝鲜的安全担忧不断增多，日本在首相安倍晋三的带领下，从2012年开始改革防卫政策。<sup>〔1〕</sup>日本目前的防卫计划重在加强导弹防御能力，以应对中国不断上升的空中和海上能力。此外，日本正在调整力量结构和部署模式，同时与美国重新谈判防卫合作条款。2014年7月，日本重新解释了其宪法第9条以行使“集体自卫权”，这一变化将为美国在亚洲的军事行动提供更多的支持。值得注意的是，2014年3月，安倍政府决定结束日本长达几十年的武器出口禁令，为本国的国防工业和那些与中国存在海洋权益争端的美国盟国提供支持。日本野心勃勃地修改防卫政策的行动被中国视为——也被韩国一些人认为——是日本重走军国主义的过程，可能意味着对国家安全的长期威胁。而且，安倍政府不愿为日本在二战时期所犯的暴行向中国和韩国道歉，这也无助于缓和地区紧张局势。

### 安倍政府的宪法和制度改革

2014年7月1日，安倍提出新的安全法案，如获得通过，将成为自1947年以来最重大的日本防卫政策改革。所提法案重新“解释”了日本战后宪法第9条，允许军队行使集体自卫权。<sup>〔2〕</sup>根据这一法案，日本要行使这一权力必须满足三个条件：（1）日本国民的生命、自由和追求幸福的权利面临危险；（2）没有其他手段能够保

---

〔1〕 日本防卫省，《2014年日本的防卫》，年度白皮书，2014年，网址：<[http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2014.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2014.html)>；日本防卫省，《2014财年起国家防卫计划大纲》，2013年12月17日，网址：<[http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217\\_e2.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217_e2.pdf)>。

〔2〕 日本外务省，“内阁决定发展没有漏洞的安全法案，确保日本生存，保护本国国民”，2014年7月1日，网址：<[http://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e\\_000273.html](http://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html)>。

护日本国民；（3）武力行使仅限于最小必要限度。<sup>〔3〕</sup>这一表述为“解释”留下了空间，重要的是为日本采取军事行动留出了余地，并为军事行动提供了法律依据。例如，集体自卫允许日本采用军事手段对打击美国的行动做出反击。但是，这些改革仍需日本国会通过。修改日本防卫政策是日本军事政策“正常化”这一更广泛行动的一部分，也是安倍政府面对与中国在东海日益紧张态势时优先考虑的事项之一。这种“正常化”的野心被设计成是对国际安全的“贡献”。2013年12月《日本国家安全战略》提到国际合作原则时称，“国际社会希望日本为世界和平与稳定发挥更加主动的作用”。<sup>〔4〕</sup>

日本的改革得到了美国的鼓励，但是引起了中国，甚至美国另一盟国韩国的担忧。美国国防部长查克·哈格尔欢迎“集体自卫”，认为这是“对地区和全球和平与安全的贡献”，将使日美同盟更加有效。<sup>〔5〕</sup>中国对这一政策的反应是批评，要求日本“尊重亚洲邻国的合法安全关切”，称，提出“中国威胁论”是日本政府的一种宣传手段。<sup>〔6〕</sup>韩国也表达了关切。<sup>〔7〕</sup>虽然那些与中国存在领土争端问题的国家——如印度、菲律宾和越南——没有公开支持安倍的建议，但是它们可能也把日本的改革视为“平衡”中国不断增长的军事力量的一次机会。

---

〔3〕 安倍首相新闻发布会，2014年7月1日，网址：<[http://japan.kantei.go.jp/96\\_abe/statement/201407/0701kaiken.html](http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201407/0701kaiken.html)>。

〔4〕 日本防卫省，《国家安全战略》，2013年12月17日，网址：<[http://japan.kantei.go.jp/96\\_abe/documents/2013/\\_icsFiles/afidfile/2013/12/17/NSS.pdf](http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afidfile/2013/12/17/NSS.pdf)>，第3页。

〔5〕 美国国防部，“哈格尔欢迎日本集体自卫新政策”，2014年7月1日，网址：<<http://www.defence.gov/news/newsarticle.aspx?id=122591>>。

〔6〕 中国外交部，外交部新闻发言人洪磊，2014年7月1日，网址：<[http://www.mfa.gov.cn/mfa\\_chn/fyrbt\\_602243/t1170302.shtml](http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/fyrbt_602243/t1170302.shtml)>（中文），D. Yushan，“安倍与战争恶魔勾搭”，网址：<[http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-07/01/c\\_133451601.htm](http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-07/01/c_133451601.htm)>。

〔7〕 “韩国对日本推动集体自卫权表示担忧”，新华网，2014年2月11日，网址：<[http://news.xinhuanet.com/english/world/2014-02/11/c\\_133106502.htm](http://news.xinhuanet.com/english/world/2014-02/11/c_133106502.htm)>；“日本集体自卫权不会导致其在韩国采取军事行动”，《韩国时报》，2014年8月31日。

### 自卫队的新能力

虽然“集体自卫”被设计成安倍政府“主动对和平所做的贡献”，但看起来主要是源于日本对中国军事现代化行动不断增长的担忧。2013年12月，新组建的日本国家安全保障会议及内阁会议通过了新《国家防卫计划大纲》（NDPG），其中包括计划增加防卫预算，确保“海上霸权和空中优势”。<sup>〔8〕</sup> 根据大纲，日本计划建立一支动态联合自卫队，着重提高情报、监视与侦察（ISR）能力及机动与两栖作战能力。<sup>〔9〕</sup> 大纲包括一个庞大的未来五年采购计划，潜艇舰队将从16支增加到22支，主力水面作战舰艇将从47条增加到54条。<sup>〔10〕</sup> 这个采购计划将支持安倍政府把重点放在日本西南岛屿防御，慑止中国对钓鱼岛使用军事手段。

2014年日本《防卫白皮书》确认了上述计划。<sup>〔11〕</sup> 经过多年相对停滞，2014年日本防务开支稳定增长，从1.31千亿日元（11亿美元）增加到48.85千亿日元（411亿美元）。<sup>〔12〕</sup> 《防卫白皮书》中的数据走势显示日本防务开支从2003年开始不断下降，到2012年才恢复上升。但是目前开支仍低于21世纪初，当时的防务开支曾达到顶峰49.39千亿日元（416亿美元，2002年，地区对比参见表7.1）。<sup>〔13〕</sup>

表 7.1 2005—2014 年东亚防务开支<sup>a</sup>（以百万美元为单位，按固定美元计算）

	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
中国	71425	83850	96702	106592	128701	136220	147258	161409	174047	190974
日本 <sup>b</sup>	61288	60891	60574	59139	59735	59003	60452	60017	59396	59033
韩国	24722	25613	26774	28525	301120	29912	30884	31490	32385	33142

〔8〕 日本防卫省，《2014财年起国家防卫计划大纲》（同注释〔1〕），第14页。

〔9〕 日本防卫省，《2014财年起国家防卫计划大纲》（同注释〔1〕），第15页。

〔10〕 日本防卫省，《2014—2018财年中中期防卫大纲》，2013年12月17日，网址：[http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/Defense\\_Program.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/Defense_Program.pdf)，第8，33页。

〔11〕 日本防卫省，《2014财年起国家防卫计划大纲》（同注释〔1〕），第172页。

〔12〕 日本防卫省，《2014财年起国家防卫计划大纲》（同注释〔1〕），第42页。

〔13〕 日本防卫省，《2014财年起国家防卫计划大纲》（同注释〔1〕），第174页。



	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
蒙古国	52	64	84	79	52	64	87	107	..	..
中国台湾 (地区)	9413	9030	9555	9729	10479	9904	9998	10350	10330	10135

.. 表示数据不可得。

a 本表没有包括朝鲜，因为缺乏可信的朝鲜圆与美元兑换利率。

b 由于日元从2011年开始下跌，因此日本的数据比以(2011年)固定价格计算的要低。

资料来源：SIPRI军费开支数据库，网址：<<http://www.sipri.org/database/milex/>>。

### 武器出口成为外交政策手段

2014年4月1日，安倍政府通过了新的武器出口政策原则。<sup>[14]</sup>新原则放宽了日本1967年实行的武器出口和国防工业合作自我禁令。根据新原则，在有助于“促进和平”和“日本安全”的情况下，将允许武器装备和技术转让。放宽过去的限制为原来仅面向国内市场的日本现代国防工业带来了发展机遇。目前，日本实行谨慎出口政策，采取逐案审批程序，更多的是为了支持外交和安全政策目标，而不是为了追求贸易利益。

事实上，武器出口和防务技术合作战略正在成为日本与多个地区国家，如澳大利亚、印度和越南，建立更广泛安全关系的支撑。2014年7月，澳大利亚和日本签署了武器装备和技术转让双边协议。协议的重点是共同研发潜艇隐身技术，因为澳大利亚正着手用新型“不依赖空气装置”的潜艇代替现有潜艇。<sup>[15]</sup>安倍政府对协议表示欢迎，

[14] 日本国家安全委员会，“关于实行军事装备和技术转让的三项原则指针”，2014年4月1日，网址：<<http://www.mofa.go.jp/files/000034954.pdf>>; S. T. Wezeman, L. Beraud - Sudreau, 和 P. D. Wezeman, “2013年武器转让情况”，《SIPRI年鉴2014》，第257页。

[15] 澳大利亚国防部，“国防部长大卫·约翰逊欢迎与日本就国防科技达成协议”，2014年7月8日，网址：<<http://www.minister.defence.gov.au/2014/07/08/minister-for-defence-defence-minister-david-johnston-hails-defence-science-and-technology-agreement-with-japan/>>; P. Kallender - Umezu 和 N. Pittaway, “日本与澳大利亚就技术问题达成协议”，《防务新闻》，2014年6月15日，网址：<<http://www.defencenews.com/article/20140615/DEFREG03/306160010>>。

将其视为武器装备和技术转让与联合研发的机会。<sup>[16]</sup> 另外，日本正在推动向印度海军出口新明和工业生产的 US-2 两栖巡逻机。<sup>[17]</sup> 日本已经向菲律宾援助了民用海警船，随着出口禁令的放宽，像印度尼西亚、越南这样的国家可能也会对军事装备感兴趣。<sup>[18]</sup> 2014 年 8 月，日本向越南出售了 6 艘总价约 400 万美元的二手海上巡逻艇，以增强其海上监视能力。<sup>[19]</sup>

此外，2014 年 7 月 17 日，日本同意向美国出口导弹拦截弹零部件。由于与英国联合研发空空导弹导引与控制技术，相关传感器技术也将出口英国。三菱重工将成为这两个项目的主要制造商和合作伙伴。<sup>[20]</sup> 日本还打算将川崎重工生产的 P-1 海上巡逻机卖给英国。

(何毅丹 译)

---

[16] 日本外务省，首相安倍晋三与澳大利亚官员会面，“澳大利亚与日本开始‘特殊关系’”，2014 年 7 月 8 日，网址：<[http://www.mofa.go.jp/p\\_pd/ip/page4e\\_000114.html](http://www.mofa.go.jp/p_pd/ip/page4e_000114.html)>。

[17] K. Takahashi，“日本与印度同意推动达成 US-2 两栖巡逻机协议”，《简氏防务周刊》，2014 年 1 月 6 日。

[18] “日本逐步增加与菲律宾和越南的海上合作”，路透社，2015 年 5 月 12 日。

[19] “在地区紧张态势中，日本给越南 6 艘军舰”，BBC 新闻，2014 年 8 月 1 日，网址：<<http://www.bbc.com/news/world-asia-28599397?utm=>>。

[20] “日本达成武器出口禁令放宽后的首个军事技术协议”，路透社，2014 年 7 月 18 日。

## 第五节 中国的国际反恐合作

奥利弗·布劳纳 卡塔琳娜·塞贝尔

自2009年中国新疆维吾尔自治区首府乌鲁木齐爆发恐怖活动以来，恐怖主义问题已经高悬在中国的议事日程上。在新疆和中国的其他地方，民族和宗教问题导致的袭击变得越来越频繁。随之而来的是中国越来越担心阿富汗和巴基斯坦的恐怖主义和其他形式的暴力活动可能波及中国，特别是在2014年国际安全援助部队（ISAF）部署的大部分军队撤离之后。另外，2014年7月，“伊斯兰国”（IS）组织的头目阿布·巴克爾·巴格达迪称中国是一个“合法”打击目标。中国对此采取双管齐下的战略予以回应：推动西部地区（包括新疆）的经济发展，同时扩大安全部队。由于安全部队的扩大，中国现在内部安全开支比官方公布的国防预算还要多。<sup>〔1〕</sup>在国际上，这些变化促使中国寻求加强地区安全合作，确保边境安全和大中亚地区的邻国，特别是巴基斯坦的稳定。中国公民加入诸如“伊斯兰国”等好战组织在伊拉克和叙利亚参战的危险，可能也会成为中国与西方国家加深反恐合作的动因。

### 新疆的暴力事件和中国对地区不稳定的担心

从2013年开始，中国境内恐怖冲突和恐怖分子袭击的数量不断上升，大部分发生在新疆，也有在中国其他地区。2013年4月—2014年11月，在新疆和中国其他地区，共有约400人在与新疆有关的恐怖活动中死亡。<sup>〔2〕</sup>大部分恐怖活动的原因是，许多穆斯林（居住在新疆的维吾尔族人）反对据他们所称的在中国共产党及从中国

---

〔1〕 中国没有发布2014年国内安全开支官方数据，不像2011—2013年，当时这一数据远超官方公布的国防预算。M. Martina，“中国没有全面公布国内安全开支数据”，路透社，2014年3月5日。

〔2〕 “中国：8人因新疆暴乱被判死刑”，《卫报》，2014年12月8日。

东部省份迁来居住的汉族人统治下的经济和社会歧视。<sup>[3]</sup> 2013年6月, 在新疆东部城市吐鲁番, 政府安全部队与抗议者发生冲突, 据称有35人死亡。<sup>[4]</sup> 2013年10月28日, 一辆汽车冲入北京天安门广场的旅游人群, 导致3人死亡, 39人受伤, 中国政府媒体称这是伊斯兰极端分子发动的袭击。<sup>[5]</sup> 2014年的暴力程度仍然很高。三次袭击都发生在火车站。2014年3月1日, 在昆明(中国南部云南省省会)火车站, 袭击者持刀砍死29人, 砍伤130人。<sup>[6]</sup> 2014年4月30日, 在乌鲁木齐火车站发生的爆炸和持刀砍杀中, 3人死亡, 79人受伤。<sup>[7]</sup> 2014年8月21日, 在广东省广州火车站发生的持刀袭击中, 7人受伤。<sup>[8]</sup> 2014年5月22日, 在乌鲁木齐一街道市场的爆炸案中, 31人死亡, 94人受伤。<sup>[9]</sup> 而这一年最极端的事件发生在新疆莎车县(也称叶尔羌)。2014年7月28日, 在对主干道和政府部门的袭击中, 37名平民和59名袭击者死亡。<sup>[10]</sup> 两天后, 艾提尕尔清真寺(新疆喀什最大的清真寺)一名阿訇, 被认为因拥护共产党领导而被杀。<sup>[11]</sup>

中国当局通常将这些袭击归咎于“东突厥斯坦伊斯兰运动”(ETIM)和“突厥斯坦伊斯兰党”(TIP)。东突厥斯坦伊斯兰运动经

---

[3] 参见, 例如“中国与维吾尔族人为什么关系紧张?”, BBC新闻, 2014年9月26日, 网址: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-26414014>>。

[4] “中国与维吾尔族人为什么关系紧张?”(同注释[3]); C. -Y. Choi, “新疆暴力袭击的死亡人数上升至35人”, 《南华早报》, 2013年6月28日。

[5] “北京天安门金水桥暴恐案一审宣判3人被判死刑”, 《中国日报》, 2014年6月16日, 网址: <[http://cnews.chinadaily.com.cn/2014-06/16/content\\_17590220.htm](http://cnews.chinadaily.com.cn/2014-06/16/content_17590220.htm)>。

[6] “昆明恐怖事件中至少29人死亡, 130人受伤”, 新华网, 2014年3月2日, 网址: <[http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-03/02/c\\_133152792.htm](http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2014-03/02/c_133152792.htm)>。

[7] J. Kaiman, “中国新疆火车站爆炸致3人死亡”, 《卫报》, 2014年4月30日。

[8] “政府媒体: 中国广州持刀袭击案中7人被砍伤”, 路透社, 2014年8月21日。

[9] “综合消息: 国际社会强烈谴责乌鲁木齐恐怖袭击”, 新华网, 2014年5月23日, 网址: <[http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/23/c\\_1110819662.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/23/c_1110819662.htm)>。

[10] “张春贤主持会议通报莎车县严重暴力恐怖袭击案件情况”, 新华网, 2014年8月3日, 网址: <[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/03/c\\_1111909909.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/03/c_1111909909.htm)>; M. Zuo, “中国称, 新疆袭击案中37名平民和59名‘恐怖分子’死亡”, 《南华早报》, 2014年8月3日。

[11] M. Martina 和 B. Blanchard, “中国称, 伊斯兰好战分子在新疆杀死支持北京的阿訇”, 路透社, 2014年7月31日。

常宣称对中国境内的袭击事件负责或表示支持。<sup>[12]</sup> 中国官方通常也表示有不明“国外势力”介入这些袭击。2009年乌鲁木齐冲突事件后，中国官员称这些袭击是被外部非国家行为组织，特别是位于德国慕尼黑的“世界维吾尔代表大会”所鼓动的。<sup>[13]</sup> 中国政府媒体的一些评论甚至将这些袭击与“基地”组织联系起来。<sup>[14]</sup> 虽然无法证实国内叛乱分子与外国干涉势力及国际恐怖组织存在联系，中国对恐怖主义从邻国，尤其是从阿富汗和巴基斯坦流入的担忧在上升，特别是在2014年国际安全援助部队从阿富汗部分撤离后。<sup>[15]</sup> 众所周知，伊斯兰极端分子已经与塔利班和其他伊斯兰组织（如乌兹别克斯坦伊斯兰运动（IMU）、“突厥斯坦伊斯兰党”（TIP）和“东突厥斯坦伊斯兰运动”（ETIM））在阿富汗和巴基斯坦共同战斗多年。<sup>[16]</sup> 中亚国家，如哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦，也有重要的维吾尔族团体。中国害怕国内的伊斯兰极端分子与国外其他类似组织进一步合作，害怕分裂主义和伊斯兰圣战思想通过互联网传播开来。<sup>[17]</sup>

在打击分裂分子和圣战分子的过程中，中国不仅在新疆内部推行更加强硬的路线，还在地区和全球范围内寻找国际伙伴。中国总理李

---

[12] B. Xu, H. Fletcher 和 J. Bajoria, “东突厥斯坦伊斯兰运动（ETIM）”，外交关系委员会，2014年9月4日，网址：<http://www.cfr.org/china/east-turkestan-islamic-movementetim/p9179>。

[13] “中国政府：有证据显示乌鲁木齐暴乱背后是热比亚·卡德尔”，新华网，2009年7月9日，网址：[http://news.xinhuanet.com/english/2009-07/09/content\\_11676293.htm](http://news.xinhuanet.com/english/2009-07/09/content_11676293.htm)。

[14] C. Wu, “乌鲁木齐暴乱是支持‘基地’组织计划的一部分”，《中国日报》，2009年7月16日。

[15] W. Li, “中巴阿反恐合作将进一步深化”，《世界知识》，2014年第23期，网址：<http://www.xzbu.com/1/view-6346104.htm>（中文）。

[16] A. Mir, “中国叛乱分子在瓦济里斯坦建立营地”，《新闻》，2013年4月27日，网址：<http://www.thenews.com.pk/Todays-News-2-173855-Chinese-rebels-operating-camps-in-Waziristan>。

[17] S. Lain, “中国在中亚的战略存在”，《中国在中亚》，2014年10月20日，网址：<http://chinaincentralasia.com/2014/10/20/chinas-strategic-presence-in-central-asia/>；“地区组织建立反恐小组”，《中国日报》，2014年6月10日。

克强在 2014 年 10 月访问欧洲期间呼吁亚欧之间加大反恐合作。<sup>[18]</sup>此外，在 2014 年 11 月北京亚太经合组织（APEC）峰会上，习主席和美国总统奥巴马讨论了在反恐行动中开展更紧密合作的问题。在峰会前，奥巴马曾表示“不能允许类似东突厥斯坦伊斯兰运动这样的恐怖组织在中国周边一些不受监管的地区建立避风港”，从而承认了中国自身的反恐利益。<sup>[19]</sup>

除了在新疆的反恐行动，中国的目标是把新疆作为通向中亚市场和能源资源的门户，加强地区经济发展。中国“丝绸之路经济带”构想最早是习主席在 2013 年 9 月的中亚之行中提出的，旨在增强新疆和中亚邻国的稳定和经济发展。习主席表示，与中亚邻国建立友好合作关系是外交政策的优先事项。<sup>[20]</sup>中国已经在基础设施和能源项目中投入大量资金，如中国—中亚天然气管道、塔吉克斯坦高速公路和中国—哈萨克斯坦石油管道。<sup>[21]</sup>虽然“丝绸之路经济带”和“中国—巴基斯坦经济走廊”等项目可以服务于中国的地区经济和政治利益，但是也有一些中国分析人士承认，伴随更强大经济合作的是，把中国公民（如工人和工程师）派往政治不稳定的地区和冲突地区，这将给他们带来危险。<sup>[22]</sup>

## 中国的地区安全合作

中国继续以地区的视角关注国际反恐合作，因此越来越多地参与到与中亚邻国有关的组织和多边行动中。中国主要通过上海合作组织

---

[18] 中国商务部，“中国力促亚欧开展联合行动应对恐怖主义和传染病”，2014 年 10 月 18 日，网址：[http://english.mofcom.gov.cn/article/zt\\_premierlikeqiang/news/201410/20141000765988.shtml](http://english.mofcom.gov.cn/article/zt_premierlikeqiang/news/201410/20141000765988.shtml)。

[19] “访谈：奥巴马希望就双边关系及重大问题与习会面”，新华网，2014 年 11 月 10 日，网址：[http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/10/c\\_133779558.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-11/10/c_133779558.htm)。

[20] Lain（同注释 [17]）。

[21] 中亚—中国天然气管道目前包括三条管线，分别连接中国与哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。第四条管线正在建设中，将连接中国与吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。中国石油集团（CNPC），“天然气将从中亚而来”，[未注明日期]，网址：<http://www.cnpc.com.cn/en/FlowofnaturalgasfromCentralAsia/FlowofnaturalgasfromCentralAsia2.shtml>；Lain（同注释 [17]）。

[22] W. Li，“中巴阿反恐合作将进一步深化”，《世界知识》，2014 年第 23 期，网址：<http://www.xzbu.com/1/view-6346104.htm>（中文）。

(上合组织, SCO) 寻求地区安全, 并推动将组织扩大到伊朗、巴基斯坦, 可能还有阿富汗。<sup>[23]</sup> 上合组织的创始章程要求合作打击“三股邪恶势力”——恐怖主义、分裂主义和极端主义, 目标是在中亚地区加强安全合作, 支持经济一体化, 实现更广泛的地区稳定。此外, 上合组织地区反恐机构 (RCTS) 还在推动情报合作, 开展反恐训练和信息交换。<sup>[24]</sup> 从 2005 年开始, 上合组织成员国 (中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦) 已经举行了 7 次被称为“和平使命”的联合军演, 其中大部分有增强参演部队反恐能力的官方目的。<sup>[25]</sup> 虽然这些演习使解放军能够参加俄罗斯在车臣举办的防暴训练, 但是考虑到演习规模之大且使用重型装备和大炮, 一些分析人士怀疑他们的反恐价值。<sup>[26]</sup> 在反恐行动方面建立更加紧密的合作是习主席 2013 年 9 月访问中亚四国的主题之一。<sup>[27]</sup> 此外, 2014 年 5 月, 在亚信峰会期间, 习主席倡导基于加强合作和对恐怖份子“零容忍”的“新亚洲安全观”。<sup>[28]</sup>

### 中国在中亚的反恐合作

2014 年 10 月, 一份据称是“基地”组织发布的英语杂志称新疆是“被占领的穆斯林土地”, 将被“伊斯兰哈里发国”收复。<sup>[29]</sup> 根据媒体报道, 2014 年 3 月, 有 250 名维吾尔族好战分子在阿富汗,

---

[23] 上合组织 2001 年成立, 目前成员国包括中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦, 阿富汗、印度、伊朗、蒙古、巴基斯坦是观察员国, 白俄罗斯、土耳其和斯里兰卡是对话伙伴国。

[24] 有时也称为地区反恐机构 (RATS)。

[25] “中国将领导地区反恐演习‘和平使命 2014’”, 《环球时报》, 2014 年 8 月 24 日, 网址: <<http://www.globaltimes.cn/daily-specials/peace-mission-2014/>>。

[26] K. Kuo, “中国如何发展反恐能力”, 《外交官》, 2013 年 11 月 11 日, 网址: <<http://thediplomat.com/2013/11/how-china-develops-its-counterterrorism-capability/1/>>。

[27] 访问的四国为哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。“媒体: 习近平首次提出对恐怖主义‘零容忍’”, 《北京青年报》, 2014 年 5 月 22 日, 网址 <[http://news.ifeng.com/a/20140522/40403842\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/a/20140522/40403842_0.shtml)>。

[28] “媒体: 习近平首次提出对恐怖主义‘零容忍’”(同注释 [27])。

[29] J. Griffiths, “‘基地’组织杂志称新疆将被‘伊斯兰哈里发国收复’”, 《南华早报》, 2014 年 10 月 21 日。

还有不到 400 人在巴基斯坦。<sup>[30]</sup> 自 2014 年 3 月国际安全援助部队开始从阿富汗撤离后，中国变得更加积极参与地区安全和反恐合作。中国支持“亚洲之心”（或称伊斯坦布尔进程），即致力于在该国推进一个“阿富汗人主导、阿富汗人所有”的和解进程。2014 年 10 月 31 日，中国在北京主办了伊斯坦布尔进程第四次外长会，展示了其在本地地区发挥主导作用的意愿。在会上，中国总理李克强称中国“支持阿富汗和平重建，不是在口头上，而是在具体行动上帮助阿富汗加强自主发展能力建设”。<sup>[31]</sup>

中国已同阿富汗加强了双边关系。2014 年 10 月，阿富汗新任总统阿什拉夫·加尼访问北京，他表示“阿富汗已经做好准备并坚定支持中国打击东突厥斯坦伊斯兰运动的恐怖分子”。<sup>[32]</sup> 据报道，2014 年 12 月，中国在北京接待了阿富汗塔利班官员代表团，显示出中国愿意在支持阿富汗调解过程中扮演更为重要的角色。<sup>[33]</sup> 媒体报道称，阿富汗官员也重申将引渡 15 名据称在巴基斯坦军营训练的维吾尔族人。作为回报，阿富汗政府希望中国利用其对巴基斯坦的影响力帮助阿政府与塔利班开展谈判。<sup>[34]</sup>

在双边层面，中国依靠巴基斯坦支持打击伊斯兰组织，例如“东突厥斯坦伊斯兰运动”、“乌兹别克斯坦伊斯兰运动”和“伊斯兰圣战联盟”。<sup>[35]</sup> 巴基斯坦陆军已经在北瓦济里斯坦省领导了多次打击

---

[30] S. Mehsud 和 M. Golovina, “维吾尔族头目在巴基斯坦藏匿处发誓要报复中国”, 路透社, 2014 年 3 月 14 日。

[31] “全文: 李克强总理在伊斯坦布尔进程第四次外长会上的演讲”, 新华网, 2014 年 10 月 31 日, 网址: < [http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-10/31/c\\_133757532.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-10/31/c_133757532.htm) >。

[32] M. Martina, “中国称阿富汗总统承诺帮助中国打击好战分子”, 路透社, 2014 年 10 月 29 日。

[33] N. Hodge, H. K. Totakhil 和 J. Chin, “中国为阿富汗和平谈判创建新途径”, 《华尔街日报》, 2015 年 6 月 6 日。

[34] H. Shalizi, “官员: 阿富汗逮捕中国维吾尔族人, 以在与塔利班的谈判中增加筹码”, 路透社, 2015 年 2 月 20 日。

[35] “巴基斯坦在中国的命令下禁止三股极端势力”, 《论坛快报》, 2013 年 10 月 23 日, 网址: < <http://tribune.com.pk/story/621400/pakistan-bans-three-extremist-outfits-on-orders-fromchina/> >。



塔利班的行动，杀死多名东突厥斯坦伊斯兰运动成员。<sup>[36]</sup>

阿富汗、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦已经引渡了多名被认为参与恐怖活动的维吾尔族人回中国，看起来中国已经在利用其不断增长的影响力要求这些国家更加密切地监督他们本国的维吾尔族团体。<sup>[37]</sup>

### 中国能成为西方的反恐伙伴吗？

随着伊拉克和叙利亚境内“伊斯兰国”组织势力的上升，中国国内的恐怖主义问题变得越来越“国际化”。<sup>[38]</sup>与欧洲国家类似，中国正在面临公民前往伊拉克和叙利亚参加伊斯兰组织的问题。2012年10月，政府官员就宣称东突厥斯坦伊斯兰运动和其他维吾尔族极端组织的成员已经加入了叙利亚反对派武装。<sup>[39]</sup>2013年3月和4月，出现了中国“圣战”者批评中国政府支持叙利亚总统巴沙尔·阿萨德的录像，并宣称要与“伊斯兰反对者”开战。<sup>[40]</sup>另外，2014年9月伊拉克国防部发布的照片中出现了一名被严重殴打的中国人，他是在打击“伊斯兰国”组织时被抓捕的。<sup>[41]</sup>根据媒体报道，这些维吾尔族好战分子中已经有一些人通过东南亚国家和土耳其前往伊拉克和

---

[36] “巴发动地面攻势打击塔利班”，新华网，2014年7月2日，网址：<[http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/02/c\\_126697471.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/02/c_126697471.htm)>；“巴基斯坦立法人员考虑中国不断上升的地区安全作用”，Ghandara，2014年7月2日，网址：<<http://gandhara.rferl.org/content/article/25443331.html>>。

[37] 哈萨克斯坦对《公民权利和政治权利国际公约》的执行情况，非政府组织“中国人权”提交的一份平行报告，“附件D：突出了从哈萨克斯坦向中国强制遣返的案例”，2011年6月3日，网址：<[http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/KAZ/INT\\_CCPR\\_NGO\\_KAZ\\_102\\_9345\\_E.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/KAZ/INT_CCPR_NGO_KAZ_102_9345_E.pdf)>；H. Beech，“中国的维吾尔族问题：一个人的痛苦经历反映出一个民族的困境”，《时代》，2011年7月28日。

[38] 参见本书第二章关于“伊斯兰国”的讨论。

[39] “金一南：美想推翻巴沙尔政权，或将陷入困局”，中国广播网军事频道，2012年11月1日，网址：<[http://mil.cnr.cn/jmhdd/gfsk/wgf/201211/t20121101\\_511278541.html](http://mil.cnr.cn/jmhdd/gfsk/wgf/201211/t20121101_511278541.html)>。

[40] J. Zenn，“中国称维吾尔族人在叙利亚受训”，《亚洲时报》，2013年7月15日，网址：<<http://www.atimes.com/atimes/China/CHIN-01-150713.html>>。

[41] E. Wong，“伊拉克确定囚犯是来自中国的伊斯兰圣战者”，《纽约时报》，2014年9月4日。

叙利亚。<sup>[42]</sup> 2014 年 7 月，中国前中东问题特使吴思科估计大约有 100 名中国人——不仅有维吾尔族人也有汉族人——参加了“伊斯兰国”组织。<sup>[43]</sup> 2014 年 12 月，中国政府媒体的另一份报道称大约有 300 名中国人为伊拉克和叙利亚的“伊斯兰国”组织作战。<sup>[44]</sup>

中国害怕成为国外恐怖组织的打击目标。“伊斯兰国”组织头目阿布·巴克尔·巴格达迪在 2014 年 7 月 1 日的讲话中谴责中国“强行剥夺”穆斯林的权利，并声称在“伊斯兰国”组织中有中国的“圣战”者。<sup>[45]</sup> 后来，中国越来越担心回国的激进圣战者所造成的威胁。<sup>[46]</sup> 上合组织地区反恐机构主任张新枫 2014 年 9 月说，“每个上合组织成员国内都有极端分子……他们在叙利亚和伊拉克作战……这些人已经开始返回本国，成为地区安全的严重威胁”。<sup>[47]</sup> 在 2014 年 7 月访问中东后，吴思科告诉记者，中国是“恐怖活动的受害国之一，解决伊拉克和叙利亚危机将使中国乃至整个世界受益”。<sup>[48]</sup> 在 2015 年 1 月恐怖分子袭击法国《查理周刊》杂志社后，习主席说“恐怖主义是人类社会的公敌，是中法两国和整个国际社会共同面临

---

[42] J. Page 和 E. Peker, “随着维吾尔族穆斯林的逃离，中国注意到了圣战的风险”，《华尔街日报》，2015 年 2 月 1 日；C. Buckley, “报道称，中国警察杀死 2 名逃往越南的维吾尔族人”，《纽约时报》，2015 年 1 月 19 日。

[43] “外媒：‘东突’分子在中东受训或在伊拉克参战”，新华网，2014 年 7 月 28 日，网址：<[http://news.xinhuanet.com/mil/2014-07/29/c\\_126807627.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2014-07/29/c_126807627.htm)>。

[44] Y. Qiu, “分析：土耳其模棱两可的政策有助于恐怖分子加入‘伊斯兰国’圣战组织”，《环球时报》，2014 年 12 月 15 日，网址：<<http://www.globaltimes.cn/content/896765.shtml>>。

[45] “‘伊斯兰国’头目阿布·巴克尔·巴格达迪鼓励在全球范围内迁移”，圣战新闻网，2014 年 7 月 1 日，网址：<<https://news.siteintelgroup.com/Jihadist-News/islamic-state-leaderabu-bakr-al-baghdadi-encourages-emigration-worldwide-action.html>>；“在斋月致穆斯林游击队员和穆斯林乌玛的信”，来自忠心的指挥官阿布·巴克尔·巴格达迪，网址：<[https://ia902501.us.archive.org/2/items/hym3\\_22aw/english.pdf](https://ia902501.us.archive.org/2/items/hym3_22aw/english.pdf)>。

[46] 参见本书第六章第三节关于欧洲外国恐怖主义战士的讨论。

[47] “官方访谈：上合组织将进一步消灭‘三股邪恶势力’”，新华网，2014 年 9 月 11 日，网址：<[http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-09/11/c\\_133635910.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-09/11/c_133635910.htm)>。

[48] T. Bai, “中国处于从叙利亚蔓延出的危险中”，《环球时报》，2014 年 7 月 29 日，网址：<<http://www.globaltimes.cn/content/873090.shtml>>。

的威胁”，中国愿意同其他国家一道，加强反恐合作。<sup>[49]</sup>

过去，中国和西方国家仅开展了有限的反恐合作。例如，在2001年9月11日恐怖分子袭击美国后，美国试图得到中国支持打击“基地”组织。然而，合作仅限于“在联合国内协调、情报分享、执法联络和监督金融网络”。<sup>[50]</sup> 2002年8月，美国同意将东突厥斯坦伊斯兰运动列为恐怖组织，但拒绝将22名羁押在关塔那摩监狱的维吾尔族人交给中国。<sup>[51]</sup> 现在，中国与西方国家加强反恐合作的主要障碍仍然存在。

首先，中国坚持传统的不干涉原则。2014年9月，吴的接任者宫小生警告称，国际上对伊拉克和叙利亚“伊斯兰国”组织的打击“必须考虑尊重各国的主权和领土完整”。<sup>[52]</sup> 其结果是，中国支持美国领导的空袭伊拉克境内“伊斯兰国”组织的行动（因为这些行动得到了伊拉克政府的支持），而同时则反对外国干涉对叙利亚境内“伊斯兰国”组织的打击。

其次，西方分析人士指出对恐怖主义的定义存在差异，并对中国在对待维吾尔族等种族和宗教少数民族方面的人权记录心存疑虑。<sup>[53]</sup> 尽管合作存在明显障碍，但是中国人在国内和国外面临的恐怖威胁不断增长，这可能会大大改变中国的安全政策，使其朝着加强国际合作的方向发展。

（何毅丹 译）

---

[49] “中国国家主席就巴黎恐怖袭击事件向法国表示哀悼”，新华网，2015年1月8日，网址：[http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-01/08/c\\_133906246.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2015-01/08/c_133906246.htm)。

[50] S. A. Kan, “美中反恐合作：美国政策问题”，国会研究部，2010年7月15日，网址：<https://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL33001.pdf>。

[51] 2013年12月最后三名被拘留者被转往斯洛伐克。其他人已被送往阿尔巴尼亚、百慕大、萨尔瓦多、帕劳和瑞士。C. Savage, “美国从关塔那摩释放最后一名中国维吾尔族被拘留者”，《纽约时报》，2013年12月31日。

[52] “特使：中国对中东形势深表忧虑”，2014年9月19日，网址：[http://www.china.org.cn/world/Off\\_the\\_Wire/2014-09/19/content\\_33560368.htm](http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2014-09/19/content_33560368.htm)。

[53] 参见“在恐怖主义问题上，美国是否应与中国合作？”，中参馆网站，2014年9月26日，网址：<http://www.chinafile.com/conversation/should-us-cooperate-china-terrorism>。

## 第六节 俄罗斯在东北亚安全 中的角色变化

马蒂厄·迪沙泰尔 奥利弗·布劳纳  
卡塔琳娜·塞贝尔

随着 2014 年初俄罗斯事实上兼并克里米亚，以及乌克兰东部危机的变化，俄罗斯已经被置于西方制裁之下。为弥补与美国、欧洲和北约关系恶化所带来的影响，俄罗斯采取的战略之一是试图在东北亚建立战略联盟。俄罗斯通过与中国加深关系，与朝鲜建立更加紧密的经济和政治关系来实现这一目标。

### 中俄巩固战略伙伴关系

对于与中国的关系，俄罗斯的重点是传统领域：能源、安全和国际事务中的合作。2014 年 5 月，俄罗斯总统弗拉基米尔·普京访问上海，代表俄罗斯天然气工业股份公司签署了一份为期 30 年价值 4000 亿美元的合同，两国承诺到 2020 年实现双边贸易额达到 2000 亿美元的目标。<sup>[1]</sup> 此外，中国还承诺投资多个俄罗斯项目，包括俄罗斯石油公司与中国石油集团（CNPC）合作开发东西伯利亚上游项目、价值 100 亿美元的俄罗斯铁路升级项目，以及在俄罗斯“伊尔”飞机基础上联合生产远程飞机。<sup>[2]</sup>

另外，中石油集团将开始“西伯利亚力量管线”中国部分的建设，该项目有望在 2015 年从俄罗斯向中国运送石油。2014 年 11 月

[1] “中国总理将出席欧洲峰会，与俄罗斯签署协议”，路透社，2014 年 10 月 4 日。

[2] “中国石油集团与俄罗斯天然气工业股份公司和俄罗斯石油公司分别签订合作协议”，中国石油集团（CNPC），2014 年 10 月 15 日，网址：<<http://www.cnpc.com.cn/en/nr2014/201410/0807508c8fa04c46b22953a9c2363c4f.shtml>>；“中国与俄罗斯签订能源和高速公路协议”，新华网，2014 年 10 月 14 日，网址：<[http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-10/14/c\\_133713784.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-10/14/c_133713784.htm)>；“俄罗斯和中国将挑战波音和空客，成为世界飞机领导者”，《今日俄罗斯》，2012 年 5 月 31 日，网址：<<http://rt.com/business/russia-china-aircraft-ilyushin-654/>>；“中国从俄罗斯日益减少的经济手段中获利”，《基督教科学箴言报》，2014 年 10 月 14 日。

10—12 日亚太经合组织（APEC）会议后，普京和中国国家主席习近平签署了另一个天然气供应协议，报道称有望在今后 30 年内每年从西伯利亚向中国供应 300 亿立方米的天然气。<sup>[3]</sup>

越来越多的迹象表明俄罗斯正在恢复向中国出口先进的军事技术。从 20 世纪 90 年代开始，中国就从俄罗斯获得了先进的武器系统，如苏 - 27、苏 - 30 飞机，SA - 10、SA - 15 和 SA - 20 防空（SAM）导弹，“基洛”级潜艇，还有先进的飞机和导弹技术。<sup>[4]</sup> 为建造 JF - 17（“枭龙”）和歼 - 10 战斗机，中国还从俄罗斯进口发动机，攻克重大工业瓶颈。<sup>[5]</sup> 1990 年至 2010 年间，中国进口武器的 80% 来自俄罗斯。从 21 世纪前十年中期开始，中国从俄罗斯进口武器的数量大大降低。<sup>[6]</sup> 2005 年曾达到顶峰，随后两年内下降了 50%，并从那时起一直保持在一个较低水平。俄罗斯向中国出口武器的能力和意愿继续受到六大因素的影响：（1）俄罗斯的技术水平；（2）来自其他供应商的竞争（或缺乏竞争）；（3）俄罗斯出口武器的质量；（4）俄罗斯与印度和其他国家的武器转让关系；（5）担心中国未经授权对俄罗斯系统使用“逆向工程”；以及（6）中国在全球武器市场中的竞争。<sup>[7]</sup> 据称，中国改造包括歼 - 11B 战斗机（俄罗斯的苏 - 27SK）在内的俄罗斯武器系统，以及俄罗斯担心中国的“逆向工程”是俄罗斯停止与中国军方谈判出口先进的苏 - 35 多用途战斗机的主要原因。<sup>[8]</sup>

从 2013 年开始，中国与俄罗斯之间的政治关系得到了明显增强。据报道，经过多年谈判，俄罗斯于 2014 年 11 月签署了一份合同，向中国提供价值大约 30 亿美元的 S - 400 防空导弹系统。S - 400 大大

---

[3] J. Paton 和 A. Guo, “俄罗斯与中国签订 4000 亿美元的天然气合同”, 彭博新闻, 2014 年 11 月 10 日。

[4] L. Jakobson 等人, “中国与俄罗斯的能源与安全关系, 希望、挫折和不确定性”, 《SIPRI 政策文件》第 29 期 (SIPRI: 斯德哥尔摩, 2011 年 10 月)。

[5] P. Holtom 等人, “2012 年武器转让情况”, 《SIPRI 年鉴 2013》, 第 254 页。

[6] L. Jakobson 等人 (同注释 [4]), 第 17—22 页。

[7] L. Jakobson 等人 (同注释 [4])。

[8] P. C. Saunders 和 J. K. Wiseman, “买、建或偷: 中国寻求先进的军事航空技术”, 《美国国家战略研究所中国战略观察》第 4 期, 2011 年 12 月, 网址: < <http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-4.pdf> >。

增加了中国对争议海区的防空范围，并对台湾空军在台湾海峡的作战能力具有直接影响。<sup>[9]</sup> S-400 也使日本更难以在中国东海实施拦截行动，帮助中国加强了防空识别区。而且，在写这篇文章的期间，很多人猜测认为长期停滞的向中国出口苏-35 喷气式战斗机项目可能最终成形。<sup>[10]</sup> 从 2012 年开始，有报道称中国和俄罗斯可能达成一项协议，购买“阿穆尔”-1650 潜艇（俄罗斯海军实战部署的“拉达”级柴电潜艇的出口型）。<sup>[11]</sup> S-400、苏-35 和“阿穆尔”级将全面提升中国已经实战部署的武器系统。

鉴于西方对俄罗斯技术转让实施制裁，一些俄罗斯专家开始考虑将中国作为武器系统和军事技术的潜在来源。一个例子是俄罗斯尚未生产的武装无人机。成都翼龙无人机是由中国航空工业集团（AVIC）和中国航天科工集团（CASIC）生产的，已经出口沙特阿拉伯，正在成为俄罗斯的一个选项。<sup>[12]</sup> 中国 071 系列两栖攻击舰也可以成为法国“西北风”级两栖攻击舰的备选方案。<sup>[13]</sup>

然而，中俄关系的深化也受到明显的限制。俄罗斯对中国的武器出口政策并不是为了支持中国的领土主张。俄罗斯也向那些与中国存在领土争端的国家出口武器，如印度和越南。印度斯坦航空公司与苏霍伊飞机实验设计局最近达成协议，将在俄罗斯 T-50 战斗机（目前正在研发）基础上共同生产第五代隐形战斗机，暗示俄罗斯通常愿意将更先进的技术转让给印度而不是中国。<sup>[14]</sup>

此外，在乌克兰危机问题上，中国不愿给出一个清晰的立场，在联合国大会关于俄罗斯兼并克里米亚的第 68/26 号决议上投了弃权

---

[9] W. Minnick, “中国的杀手锏，S-400 笼罩台湾”，《防务新闻》，2014 年 12 月 6 日。

[10] N. Novichkov、J. Hardy, “官方表示：俄罗斯准备向中国提供一流的苏-35”，《简氏防务周刊》，2014 年 11 月 25 日。

[11] “中国考虑购买四艘俄罗斯“阿穆尔”级不依赖空气动力推进的潜艇”，（台湾）《英文旺报》，2014 年 8 月 17 日。

[12] V. Kashin, “俄罗斯必须扩大与中国的关系”，《莫斯科时报》，2014 年 10 月 5 日。

[13] 2014 年 9 月，法国暂停向俄罗斯交付俄 2011 年订购的 2 艘“西北风”级两栖攻击舰的首艘。参见本书第十章第一节就此问题的讨论；Kashin（同注释 [12]）。

[14] “印度—俄罗斯飞机项目最终向前推进”，《防务新闻》，2014 年 9 月 15 日。

票。中国一向反对外国干涉他国内政，反对分离运动，许多中国人把乌克兰“广场革命”视为西方推动乌克兰政体改变计划中的一部分。<sup>[15]</sup>

### 俄罗斯转向朝鲜

2014年，俄罗斯与朝鲜之间的外交活动达到前所未有的水平，其顶点是邀请朝鲜领导人金正恩出席2015年5月在莫斯科举行的二战结束纪念活动——朝鲜领导人最后拒绝了邀请，否则这将是金正恩作为朝鲜领导人第一次出国访问。<sup>[16]</sup>像俄罗斯一样，朝鲜也受到国际制裁，俄罗斯寻求加强与朝鲜的经济关系。2014年4月，俄罗斯议会同意免除朝鲜90%的欠款（价值100亿美元），并承诺将剩余的10%投资给该国。<sup>[17]</sup>

2014年10月，朝鲜外相李洙墉对俄罗斯进行了为期10天的访问。除了表达朝鲜在乌克兰危机上对俄罗斯的支持外，李洙墉访问的重点是经济合作，并签署了双边农业项目协议。<sup>[18]</sup>2008年，俄罗斯投资了边境城市哈桑与朝鲜罗津港之间的铁路基础设施，这使俄罗斯能够从2014年开始通过朝鲜向韩国运煤。<sup>[19]</sup>2014年经济合作外交讨论的重点是在朝鲜落后的铁路和公路网现代化和扩建中俄罗斯公司所能发挥的作用。特别是在卢布出现危机后，资金成为问题。为了扩大资金来源，俄罗斯正在考虑两种选项：找韩国公司，不过出于政治原因并不愿意这样做；或者依靠开发朝鲜的矿产资源。

经济上的羁绊制约了俄罗斯在朝鲜经济恢复中所扮演的角色，但是不管怎样，俄罗斯为朝鲜对外经济战略的多样化提供了可能，过去几年朝鲜对外经济战略严重依赖于中国的关系。俄罗斯与朝鲜关系发

[15] 关于乌克兰危机的讨论参见本书第三章。

[16] “俄罗斯邀请朝鲜领导人五月访问”，路透社，2014年12月17日。

[17] “俄罗斯免除朝鲜90%的欠款，目标是天然气管道”，路透社，2014年4月19日。

[18] G. Toloraya, “俄罗斯—朝鲜关系得到牵引”，《北纬38度》，2014年11月6日，网址：<http://38north.org/2014/11/toloraya110614/>。

[19] 俄罗斯铁路，《概览：哈桑—罗津项目》，[未注明日期]，网址：[http://eng.rzd.ru/static/public/en?STRUCTURE\\_ID=4088](http://eng.rzd.ru/static/public/en?STRUCTURE_ID=4088)。

展所产生的战略影响可能是很有限的，因为俄罗斯并不能说服美国和韩国恢复六方会谈。<sup>[20]</sup> 俄罗斯想提升其在东北亚的战略形象，但其影响有限，除非它同意将主要武器卖给中国。

(何毅丹 译)

---

[20] 六方会谈的目标是使朝鲜放弃核武库以换取国际援助。参见 S. Kile, “朝鲜的核项目”, 《SIPRI 年鉴 2014》。



# 第八章

## 安全与发展：启蒙篇

### 概 述

加里·米兰特 蒋秀润

在进行国际问题研究时，安全与发展总是备受关注的话题，历来如此。从前，发展一直被定义为经济增长和福利。近年来，发展的含义已延展至涵盖能力、机遇和选择余地等方面。而在国际关系这个话题的领域里，对安全有多种解读，如有个人安全、人类和国家安全（其中包括主权问题，其重点是通过“威胁使用，使用和控制军队”来确保领土完整）。在这些政策领域，涉及若干行为者，关注的重点则是各种威胁——内部的、外来的，实际存在的以及其他威胁。对每一种威胁关注的时间性也有所不同：在发展方面存在的威胁会累及数代人的努力，而安全方面的威胁却常常是最近的。

然而，在当今世界里，各种问题的相互联系日益紧密、情况越来越复杂。在此背景下，安全与发展无疑会不可避免地联系在一起，在那些最不发达国家，情况尤甚。安全威胁可能有其社会经济根源，其中包括对自然资源的争夺、环境恶化的影响、经济和社会的不公平、自然灾害、经济和政治移民、非法毒品买卖等等。安全与发展相互关联之说并非是一种新提法。实际上，在过去 20 多年的时间里，人类安全的概念已经把发展与安全联系在了一起。它们之间的关系当然是复杂的：发展迟缓可能会导致不满，而冲突又会威胁发展。联合国的千年宣言强调指出，和平与安全是减少贫困的前提。最近发表的千年发展目标的评估报告重申，受冲突、动荡和流离失所影响最重的国家在减少贫困方面的进展最差。这种情况往往会形成一种恶性循环，经济震荡（包括与环境压力、移民以及食品价格的涨涨跌跌不无关

系) 常常会导致新的不安全。

现今, 世界为可持续发展制定了新的全球发展议程, 因此, 有关安全与发展的研究将进一步把这两个领域连结起来, 并将在安全方面取得的经验用于解决发展中国家遇到的问题。本章将向 SIPRI 年鉴的读者介绍若干可持续发展的主题, 并就动荡不安和冲突对世界上最弱势群体发展的影响进行探讨。

第一节将阐述当前国际上对安全与发展在欠发达国家(并日益表现在中等收入的国家)相互交错的情况, 并就当前对脆弱性的看法进行评估。在这样做时, 采用的是“系统思维”方式, 而不是以国家为中心的模式, 以便于对脆弱性的“标”和“本”之间的关系以及各种进程对它们各自的影响进行更加深入的分析。在“脆弱系统”的环境里, 不安全和低发展之间相互作用, 为发展和安全带来更加复杂的挑战。

第二节将主要以此类“脆弱系统”的一个系统为例, 显示近来发生的针对医疗保健工作人员的暴力事件是如何影响向若干“脆弱国家”提供保健服务的。

最后, 在一个“系统框架”内加入性别的视角, 有助于识别基于社会准则的结构性不平等。例如, 通过性别分析可以显示出男女在同样不安全和脆弱的条件下体会却不同的现象(请一并参阅本卷的第四章), 从而对制定更加有力的政策产生影响。借鉴这些研究结果, 第三节对性别准则和文化在“复杂系统”下如何与安全和发展进行互动进行了探讨。这样可以通过加深对结构性不平等和安全与发展进程之间关系的认识, 为已经改善了的和平与安全发挥促进作用。

(谷景书 译)

## 第一节 “脆弱国家”的背后：用“系统方式”看安全与发展

加里·米兰特 蒋秀润 阿利森·伯特

受战争和动荡影响的国家（通称为“脆弱国家”）面临发展、环境、人道及其他错综复杂的挑战。本节采用“‘以系统方式’看脆弱性”的方法对所说复杂性进行了探讨。探讨的重点是这些“脆弱国家”在近期呈现的趋势，既论及这些国家发展的效果，也论及国际上以新的可持续发展目标的形式对其所做的政策回应。对一个非洲案例的研究显示出采用“系统方式”进行探讨的价值。

### 用“系统方式”看复杂的挑战

“系统思维”指的是如何认识各战略行为体之间在产出或产生结果的过程中如何相处。<sup>〔1〕</sup> 将这些相互关联的组成部分集合起来，就会构成一个系统，而检验该系统表现的尺度是其产出或者结果。系统通常都相互连接，有放大和稳定的反馈环路，有时呈现为环形的，或是杂乱的、或为非线性的，并且常常是错综复杂的（见图 8.1）。诸多“系统思维”是从环境研究中得出的：生态系统概念就是一个典型例子。空气、水、土壤、天气、气候、植物和动物对彼此的性能均有相互关联的效应，对整个系统而言亦然。<sup>〔2〕</sup>

“系统方式”为工作对象是“脆弱国家”的政策制定者提供了强有力的深刻见解，因为它表明，要想成功，任何解决办法均需要与系统的其他部分保持内在的一致性。然而，一个用“系统方式”做出

---

〔1〕 战略行为体包括在该系统中进行互动的各利益有关方、个人和机构。进程则包括创造活动和生产以及破坏性行为。这些进程的产出可能是信息，也可能是物质的东西，既可能是有益的，也可能是有害的均算在内。参阅 P. 森奇的《第五学科：学习组织的艺术和实践》（Doubleday/Currency：纽约，1990 年）。

〔2〕 有关生态系统的“系统思维”的详情请参阅 F. 卡普拉的《生命网：对生命系统的一种新理解》（Anchor Books：纽约，1997 年）；H. T. 奥德姆的《生态及一般系统：浅谈系统生态》（科罗拉多大学出版社：科罗拉多，1994 年）。

的有关恢复元气的解决办法——或者叫逆脆弱性——可能是短命的，因为只有与经常演变和不断适应新情况的问题和解决办法（甚至包括正在执行中的解决办法）相关的系统才具有活力。<sup>[3]</sup> 另外，鉴于真实世界的复杂系统无法在实验室复制，所以可以用来检验系统效果的反证结果是不存在的。由于系统错综复杂并可能出现跨领域（例如社会、政治、经济和人道）的外溢效应，因此，要想使任何解决办法能改进系统的表现，就必须充分了解问题本身及其解决办法的效果（不论是否是有意或非有意的）。

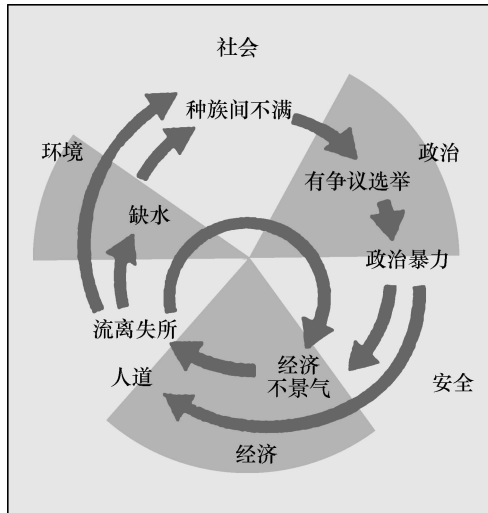


图 8.1 用图表方式显示一个虚构国家的复杂问题

注：在一个复杂的“脆弱系统”里，震荡、紧张和暴力既可能是“本”，也可能是“标”。这些效应贯穿了安全与发展领域，以及人道、环境、社会和政治领域。当反馈环路为系统制造出新的外溢问题和进一步不稳定时，才会有放大的反馈。

[3] 参阅 N. N. 塔里布的《逆脆弱性：可从混乱中获益的事物》（兰登书屋：纽约，2014 年）；M. 安德鲁斯、L. 普利查特和 M. 伍尔科克的《通过因问题而不得不进行反复调整的方式来避免能力陷阱》，全球开发工作文件中心，第 299 期，2012 年 6 月；R. 克莱因菲尔特的“改进开发援助方案和评估：为帆船而非火车制定的计划”，卡内基国际和平基金会简报，2014 年 3 月。

边界、贸易、旅游、金融市场、移民、互联网、环境和其他渗透性边界把诸如国家和社团之类的社会系统紧密地连结在了一起，因此，想要界定一个复杂系统的边缘是极其困难的。在图 8.1 所代表的那种虚构国家里，过去种族间怨恨造成对近期选举结果产生高度质疑，这反过来导致政治暴力。暴力又会引发一系列事件，并导致数月之久的工业生产停滞以及经济活动中断，从而使经济遭受巨大损失。因暴力所迫而离乡背井的人们在本国内到处颠沛流离，使本来就有限的水力资源变得更加紧张。假如该系统又因处理不当，例如制造出新的怨恨，导致火上浇油、扩大事态，必然会产生更多的互不信任，从而在下次选举中再次出现暴力。解决这些问题之道在于了解这些反馈的作用及其对其他领域的影响，而非高压。譬如，采用高压安全手段的结果可能会造成更大的怨恨以及在社会和人道主义领域出现更多离乡背井的现象。在“系统思维”看来，系统的边界在这样复杂的形势下只不过是政策制定者做出的主观决定，其目的是为了限定问题的性质和解决办法。

图 8.1 的虚构范例很简单，不过它仍能显示出在这种情况下安全和发展之间关系的复杂性。各系统相互之间会产生重叠，存在于其他系统之中并与其他系统乃至世界其他方面相互作用。与国家建设和营造和平相关的问题和解决办法常常超越人道、发展、安全、司法、政治和环境领域并在这些领域间相互作用。<sup>〔4〕</sup>变化的速度和深度既会制造出挑战，也会创造机遇。“系统方式”既有助于识别复杂的问题和挑战，也有助于使人们认识到，对于这些挑战而言，可能没有所谓的“最好”解决办法。<sup>〔5〕</sup>当挑战似乎很棘手和无法解决或者因极其复杂而不能完全搞懂时，常常被称为“该死的问题”。<sup>〔6〕</sup>“该死的问

---

〔4〕 参阅“营造和平与国家建设的目标”和新的“可持续发展目标”，文件反映出针对发展的整体“系统方式”之复杂性。新协议，“营造和平与国家建设的目标”，网址：<http://www.newdeal4peace.org/peacebuilding-and-state-building-goals/>；和联大的联合国大会开放工作小组关于可持续发展目标的报告，A/68/970，2014年8月。

〔5〕 参阅 G. 米兰特的“减少贫困的种种办法”，L. 钱迪，H. 卡托和 H. 卡拉斯编辑的《结束极端贫困的最后努力》（布鲁金斯学会出版社：华盛顿特区，2015年6月）。

〔6〕 参阅 J. 康克林的《对话的筹划：建立对“该死问题”的共识》（约翰·威利父子：西苏塞克斯，2006年）。

题”的概念对识别何时有必要用“次好”和“最适当”的办法解决过去的僵局是有用的，不论问题是政治性的还是其他方面的。勾画这样的系统可以揭示非预期的后果、反馈环路和其他周期性效应。由于在界定一个系统和问题时带有主观性，所以互动式的了解有助于识别利益相关方在认识问题的性质和解决问题的可能方法方面存在的分歧。

### “脆弱国家”和系统

“系统思维”为了解和接触“脆弱国家”提供了一个新的视角。将注意重点放在国家及其实力和脆弱性的做法并不陌生。从 20 世纪 60 年代考虑如何增强后殖民地时代政体的力量起，到 80 年代和 90 年代出现的、反映人们对国家表示失望和国家种种失败的论述显示，描写有关国家脆弱性的学术著作远早于近期人们对国家脆弱性的关注，不过从 21 世纪初起，有关国家脆弱性的文学记载开始不断增加。<sup>[7]</sup>

冷战后的 20 世纪 90 年代初，对“脆弱国家”的论述冒头，作为它认定为产生威胁和造成国家失败的新根源以及当作 2001 年 9 月 11 日袭击美国的恐怖主义行动起因的一种方式。<sup>[8]</sup> 国际社会加大了对国家脆弱性的关注，加强了对“脆弱国家”支持的力度，其目的在于“使情况实现好转”、“改善发展援助的效益”（世界银行，2002 年），“使产生复原力” [经济合作与开发组织（OECD），2008 年]

---

[7] 参阅 I. 布朗利的《非洲边界：法律和外交大全》（加利福尼亚大学出版社：洛杉矶，1979 年），第 74 页；R. H. 杰克逊的“准国家，双重制度和新古典主义理论：国际法学与第三世界”，《国际组织》第 41 集，第 4 期（1987 年秋），第 526 页；R. H. 杰克逊和 C. G. 罗斯伯格的“非洲的弱国何以继续：国家地位的经验主义和法理”，《世界政治》第 35 辑，第 1 期（1982 年 10 月），第 1—24 页；和 J. S. 米格代尔的《强大的社会与弱国：国家—社会关系和第三世界国家的能力》，（普林斯顿大学出版社：普林斯顿，新泽西州，1988 年）。

[8] 参阅 K. 马顿所写、“失败国家与冲突”，R. A. 德内马克编辑的《国际问题研究大全》（Wiley - Blackwell：霍博肯，新泽西，2010 年），第 2012—2022 页；以及 M. 巴尼特的“建立共和政体的和平：稳定战后的国家”，《国际安全》第 30 辑，第 4 期（2006 年春），第 87—112 页）。

或者“为摆脱贫困和不安全寻找一条持久的出路”（OECD，2007年）。〔9〕

脆弱性的界定通常是针对国家层面而言的，这是因为国家行为体的重要性以及国家一级统计资料最容易得到。因此，“脆弱国家”的术语变成了一种简略术语，涵盖了那些无力在其政体和体制变化过程中驾驭好经济震荡、环境恶化和政治动荡的国家。

对使用该术语持强烈批评的观点主要认为，被说成是“脆弱国家”的情况各异，但是有一点是明确的，即对脆弱的解读可以是贬义的。〔10〕他们还认为，广泛使用“脆弱国家”这一术语，可能会导致概念上的模糊以及对挑战的误判，因为有诸多被称为“脆弱”的国家在该国的政治版图内仍存在着生气勃勃的社区和小社会。相反，在那些虽然具有复原力的国家，反而也存在着脆弱的小社会。

尽管如此，针对国家层面的分析对说明问题仍是有用的。经济合作与发展组织、世界银行以及其他组织一年一度的分析研究有效地反映了这些情况各异的国家集团内部总的发展趋势。为了与其他文件保持概念上的一致，本章也采用了经济合作与发展组织的定义以及其所

---

〔9〕 参阅世界银行的《世界银行集团在处于形势紧张的低收入国家的工作：一个特别工作组的报告》（世界银行，华盛顿特区，2002年）；经济合作与开发组织的“脆弱国家的国家建设概念及困境：从脆弱到恢复元气”，《OECD组织的开发期刊》第9辑，第3期（2009年4月）；和经济合作与发展组织开发援助委员会（DAC）的《在脆弱国家和形势下展开良好国际活动的原则》（OECD：巴黎，2007年4月）。

〔10〕 参阅D. W. 布林克霍夫的“成为‘该死问题’国家的脆弱性和失败：无法定性和驾驭”，《第三世界季刊》第35集，第2期（2014年12月），第333—344页；O. 内伊的“脆弱和失败国家：对混合概念的批评性看法”，《国际政治学评论》第34辑，第3期（2013年6月），第326—341页；V. 伯格、M. A. 布朗和K. P. 克莱门斯的“混杂性政治秩序，非脆弱国家”，《和平评论：一种社会正义杂志》第21辑，第1期（2009年2月），第13—21页；C. T. 考尔的“‘失败国家’的谬误”，《第三世界季刊》第29辑，第8期（2008年12月），第1491—1507页；M. 博亚思和K. M. 詹宁斯的“不安全与发展：‘失败国家’之说”，《欧洲开发研究杂志》第17辑，第3期（2005年9月），第385—395页。

罗列的“脆弱国家”名单。<sup>[11]</sup>

用“系统方式”探讨脆弱概念时，意味着需要从一个或若干适当的层面（如次国家、国家、地区、全球、某系统的扇形、临时甚至非地理概念的边界）界定脆弱性，以便找出更好的答案。为了做到这一点，本章在阐明情况时，如果并非特意谈论某些具体国家的趋势，便会采用“脆弱系统”而非“脆弱国家”的概念。在“脆弱系统”的环境里，低安全和低发展会相互作用，为发展与安全造成错综复杂的挑战。

按照经济合作与发展组织的“脆弱国家”定义，世界上大约有 14 亿人口生活在 50 个“脆弱国家”里，而生活在“脆弱系统”里的全部人口可能会大于上述数字，这取决于如何界定这里所说的“系统”。当前，世界上有 43% 的极贫人口（即那些生活在每天平均少于 1.25 美元水平的人们）生活在“脆弱国家”。<sup>[12]</sup>一方面，全球减少贫困的工作取得了颇为可观的进展；另一方面，此项工作在“脆弱国家”的进展却不尽如人意，目前的发展模式表明，到 2030 年，世界上超过一半的极贫人口将集中在“脆弱国家”（参见图 8.2）。<sup>[13]</sup>

此外，“脆弱系统”已经导致了暴力和其他复杂的挑战。近期的趋势表明，世界正在变得更加不太平，其原因在于武装冲突事件的上

---

[11] 按照经济合作与发展组织 2015 年的分类，下列 50 个国家和经济体被界定为“脆弱”国家或经济体：阿富汗、孟加拉、波斯尼亚和黑塞哥维那、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、科摩罗群岛、刚果、科特迪瓦、朝鲜、刚果民主共和国、埃及、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、伊拉克、肯尼亚、基里巴斯、科索沃、利比里亚、利比亚、马达加斯加、马拉维、马里、马绍尔群岛、毛里塔尼亚、密克罗尼西亚、缅甸、尼泊尔、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、卢旺达、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、南苏丹、斯里兰卡、苏丹、叙利亚、东帝汶、多哥、图瓦卢、乌干达、西岸和加沙地带、也门和津巴布韦。有关如何编写“脆弱”国家和经济体的情况，请参阅经济合作与发展组织的《脆弱国家 2014：脆弱国家国内收入的调配》（经济合作与发展组织：巴黎，2014 年）；和经济合作与发展组织的《脆弱国家 2015：设法完成后——2015 年的追求目标》（经济合作与发展组织：巴黎，2015 年）。

[12] 参阅经济合作与发展组织的《脆弱国家 2015》（同注释 [11]）。

[13] 参阅 A. 伯特、B. 休斯和 G. 米兰特的“根除脆弱国家的贫困：到 2030 年达到‘果实高悬’的美好的前景”，政策研究工作文件 WPS7002（世界银行：华盛顿特区，2014 年 8 月）。



升，涉及非国家行为者（经常但并非全部被认定为恐怖主义）的武装暴力事件的增多，以及因此造成的难民和流离失所平民的大量增加。<sup>[14]</sup> 不过，诸如气候变化、国家内和国家之间经济不平等现象的日益严重，以及其他因素，也与不断恶化的冲突密不可分。实际上，随着冲突的增加，受其影响的国家在发展方面已经取得进展的形势，又出现逆转，并且导致了新的贫困。发展中国家的内战或人道危机会使人类发展和经济增长倒退一代人。<sup>[15]</sup> 在这方面，非洲面临的安全与发展挑战和机遇最为显而易见（参见下面的论述）。

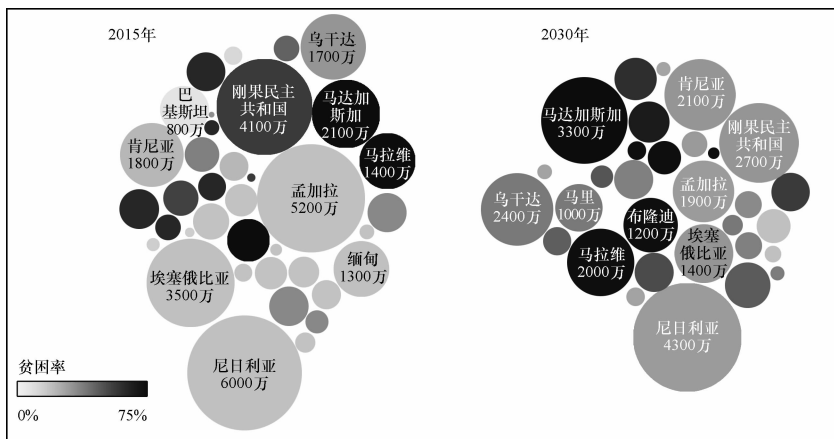


图 8.2 对 10 个贫穷人口最多的“脆弱国家”从 2015 年到 2030 年贫穷演变的预测

注：每个圆的大小代表贫穷人口的多少，圆的颜色深浅则代表贫困率的严重程度。2015 年和 2030 年各圆的大小是按比例绘制的。

资料来源：1. 作者的计算依据是名为“国际未来”的版本 7.09，网址：< [http://www.ifs.du.edu/ifs/frm\\_MainMenu.aspx](http://www.ifs.du.edu/ifs/frm_MainMenu.aspx) >。2. 本图中列举的“脆弱国家”源自经济合作与发展组织 2015 年的“脆弱国家”名单。3. 经济合作与发展组织的《脆弱国家 2015：设法完成后—2015 的追求目标》（经济合作与发展组织：巴黎，2015 年）。

[14] 参阅 N. 梅尔文的“武装冲突：概观”，《SIPRI 年鉴 2014》，第 42 页；和经济与和平研究所的《全球和平指数 2014》（经济与和平研究所：悉尼，2014 年 6 月）。

[15] 参阅 T. 布鲁克和 G. 米兰特的“为可持续发展提供确保和平与安全的资助”，《发展合作报告 2014：为可持续发展调动资源》（经济合作与发展组织：巴黎，2014 年）；和世界银行的《世界发展报告 2011：冲突、安全与发展》（世界银行：华盛顿特区，2011 年）。

然而，重要的是要看到，并非所有“脆弱系统”可以把脆弱归因于战争和直接的暴力。诸多国家因面临不确定和不稳定状态，导致长期发展落后，以及经济增长乏力。<sup>[16]</sup> 在这种系统里，无法明确地将面临的挑战定性为发展问题，还是人道及安全问题，或者是外交问题，因此，解决起来也难求有万能之策。脆弱性可能是由于对选举有争议或者因对立宪程序有异议而引起的政治不确定性所致，也可能是因政府在应付其他发展挑战时能力有限、天灾人祸、经常性的灾难包括与气候变化有关的危机等所导致的，对于小岛国而言尤为如此。在经济合作与发展组织认定的 50 个“脆弱国家”中，近半数的国家在 2014 年并没有经历过任何与战斗有关的伤亡。<sup>[17]</sup>

在“脆弱国家”，一个人生活在极端贫困状态的几率是非“脆弱国家”的近两倍（1.76 倍）。生活在“脆弱国家”的学龄儿童失学的几率是非“脆弱”发展中国家儿童的近 4 倍（3.78 倍）。同样，出生在“脆弱国家”的婴儿在不满一周岁就夭折的几率等于出生在非“脆弱国家”的婴儿的 2.6 倍。这些数字既显示脆弱性对发展影响的严重性，又显示出脆弱性的世代影响——贫穷、营养不良、缺少干净水和卫生条件以及缺少受教育的机会——这些使未来发展和朝着实现发展目标取得进展的道路困难重重。

### 运用“系统方式”了解非洲面临的挑战和机遇

根据经济合作与发展组织所提供的名单，几乎 2/3 的“脆弱国家”在非洲（50 个中的 30 个），不过，该大陆正在以惊人的速度变化着。在过去的 10 年中，非洲的经济增长迅猛（2005—2013 年的增速为 5.3%，2014 年为 4.6%，预计 2015—2016 年的增速为 5.2%），那里的转变增加了发展的机遇，改善了数百万人们的生活

---

[16] 这种不确定性、不安全感、担心暴力和真实和平缺失的现象可以被认为是结构性暴力，与直接暴力不同。参阅 J. 高尔滕的“暴力、和平与和平研究”，《和平研究杂志》第 6 辑，第 3 期（1969 年），第 171 页。

[17] 参阅经济合作与发展组织的《脆弱国家 2015》（同注释 [11]）。

水平。<sup>[18]</sup> 另外，那里的贫困程度下降，收入在增加，教育和卫生状况在得到改善。不过，冲突形式的变化、城市化、贫民区的扩大，青年人口的增长、不平等与社会排斥性以及气候变化的压力与环境的恶化等因素均对推动社会复苏构成挑战，并且有可能给非洲的社会经济乃至政治制度造成相当程度的紧张，从而影响其可持续发展。

非洲的人口增长迅猛，预期到 2050 年将几乎翻倍，增至 24 亿。到 2030 年，非洲 37% 的人口将小于 15 岁，57% 的人口小于 25 岁。<sup>[19]</sup> 这一壮大的劳动大军将赋予非洲大陆一个了不起的机遇。当然，把这一人口增长趋势理解为优势的前提是，现有的劳动体制能够吸纳这些新劳动力。在南苏丹，有 62% 的人口低于 25 岁的年龄，可是这个内陆国家的经济很难变得多样化，因此，其劳动力市场简直小的不可能吸收所有这些新生劳动力。所以，青年人口的猛增也可能成为促使非洲脆弱的因素。<sup>[20]</sup> 2013 年，北非年轻人的失业率在全球最高，高达 29% 以上。另外，在撒哈拉以南的非洲，官方公布的青年失业率平均为 11.8%，是成年人失业率的两倍。<sup>[21]</sup> 正如“阿拉伯之春”所证实的那样，青年人失业、教育的提高和信息技术的广为传播等因素结合起来，相互作用，酿成了“脆弱系统”的政治不稳定。

城市化也能产生放大的、会影响其他系统的反馈信息。非洲城市人口的增长比整个非洲大陆总人口的增长快 45%，预计到 2050 年，城市人口将增至全部人口的 55.9%。<sup>[22]</sup> 按照上面所说，城市或许是经济增长的引擎，但是经济移民和人口增长的涌入有可能压垮已

---

[18] 参阅非洲开发银行、经济合作与发展组织和联合国开发计划署的《非洲发展展望 2014：全球价值链与非洲的工业化》（经济合作与发展组织：巴黎，2014 年）；和 P. 丘汉-波尔的《非洲的脉搏》，第 10 辑（世界银行：华盛顿特区，2014 年 10 月）。

[19] 这些数据基于一个“适中变量”的预测，即假定目前仍然盛行大家庭的国家的生育能力会下降，而平均每个妇女只生不到两个孩子的若干国家的生育能力会略微上升。参见联合国经济与社会事务部人口处的《世界人口前景：2012 年修订版本》（联合国：纽约，2013 年）。

[20] 参阅 H. 厄达尔的“两代人之间的冲突？年青人口的猛增和政治暴力”，《国际问题研究季刊》第 50 辑，第 3 期（2006 年 9 月）。

[21] 参阅国际劳工组织的《全球失业趋势 2014：无业经济复苏的危险？》（国际劳工组织：日内瓦，2014 年）。

[22] 参阅联合国经济与社会事务部人口处的《世界城市化的前景：2014 年修订版本》（联合国：纽约，2014 年）。

经在苦苦挣扎的社会和基础结构系统。到 2030 年，人口增长的这部分人预计暂时将被迫与生活在贫民窟的 1 亿非洲人为伍。这种计划外的所谓城市化对非洲城市将意味着一种重大的威胁。<sup>[23]</sup>

另外，非洲国家每年大约将国内生产总值的 3% 用来应付气候变化带来的问题。此外，由于气候变化，到 2050 年，非洲有 20% 以上的人口将面临饥饿的危险。<sup>[24]</sup> 气候变化与冲突之间的关系极其令人费解，是一种很可能永远都无法完全搞懂的“该死的问题”。若干研究表明，随着气候出现多变现象以及国家气候变暖，冲突的威胁会上升，然而，关于气候变化引起的极端天气与暴力冲突之间的联系，仍是个有待探讨的问题。<sup>[25]</sup> 不过，各系统需具有适应性，需要不断做出新的调整来应对气候变化造成的新压力。

在 20 世纪七八十年代，撒哈拉以南的非洲，平均每年要发生 12 起冲突，包括国家之间的冲突和内战。进入 90 年代后，冲突和种族暴力的数量显著上升。<sup>[26]</sup> 到了 21 世纪初，形势开始趋于平稳。然而，近期，该大陆的暴力事件又有所抬头。这种趋势的种种形式会相互作用，给非洲大陆的和平与可持续发展造成新的挑战。这些冲突既包括国家层面的暴力，也包括非国家行为者之间的种族暴力。运用“系统方式”——例如通过促成对迁移现象的更好了解（为什么人们会迁移，最有可能向何处迁移，以及他们如何融入当地的经济体或社

---

[23] 在 2013 年，受冲突影响的“脆弱国家”的人口大约有 36% 生活在城市地区。本数字是作者根据联合国经济与社会事务部提供的资料以及经济合作与发展组织提供的“脆弱国家”名单计算出来的。

[24] 参阅非洲开发银行的脆弱国家高级评判小组的文章：《结束非洲的冲突与构建和平：呼吁采取行动》（非洲开发银行：突尼斯，2014 年 1 月）。

[25] 参阅 S. M. 蒋，M. 伯克和 E. 米格尔的“量化气候对人类冲突的影响”，《科学杂志》第 341 辑，第 6151 期（2013 年）；I. 塞勒扬的“从气候变化到冲突？尚无一致见解”，《和平研究期刊》第 45 辑，第 3 期（2008 年）；和 T. 福赛斯和 M. 邵默拉斯的《气候变化与冲突：系统化的证据》，司法与安全规划文献 8（JSPR：伦敦，2013 年 9 月）。

[26] 参阅 L. 塞姆纳和 P. 沃伦斯坦的“有组织暴力的模式，2003—2012”，《SIPRI 年鉴 2014》。

会)——有助于减少诸如种族暴力之类的外溢效应。<sup>[27]</sup>

### 2015 年后可持续发展议程

联合国于 2000 年举行的千年峰会确定的千年发展目标突出强调了 2000—2015 年期间面临的最为迫切的、全球性的发展挑战（参见方框 8.1 内文字）。虽然原本定于 2015 年检查完成千年发展目标的进展情况，然而，形势发展清楚地表明，有必要提前对“脆弱系统”的个案情况（大多数为非洲国家内发展滞后的飞地）进行研究。如果得不到有效应对，这些飞地会在下一代的发展中落伍。<sup>[28]</sup> 正如前面所评论的那样，安全和与安全相关的问题已经成为这些“脆弱国家”的发展问题。经济合作与发展组织认为，到 2015 年，只有 1/3 的“脆弱国家”能将贫困减半，而 2/3 的非脆弱国家预期可以达到该目标。同样，在达到千年目标有关初级教育、产妇死亡率以及有净水和卫生条件的目标方面，“脆弱国家”的进展情况也千差万别，大不相同。在为可持续发展制定新的全球性工作议程时，特别是在处理世界上最贫穷国家所面临的复杂挑战时，了解以前在解决与安全有关的问题方面的经验，极为重要。

可持续发展的定义为“既能满足当前的需要又不会损伤未来子孙们满足他们需要的条件之发展”。<sup>[29]</sup> 鉴于这些需要越来越多地表现为人们对经济和社会福利、自由和选择权以及环境保护的要求，因此需要采用“系统方式”反映出这些方面的正负外溢效应以及它们之间的平衡关系。<sup>[30]</sup> 例如，在可持续发展的概念里，自然资源和可再生资源（包括这些资产的未来价值）被看作资本。同样，社会资本

---

[27] 1989 年至 2013 年，撒哈拉以南的非洲经历了 419 起非国家冲突，直接造成近 6 万人死亡。乌普萨拉数据库项目的“乌普萨拉数据库项目的非国家冲突数据集，V. 2. 5 - 2014, 1989—2013”，网址：< [http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp\\_non-state\\_conflict\\_dataset/](http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_non-state_conflict_dataset/) >。有关非洲冲突的详情，也可参阅本卷第 4 章第 2 节。

[28] 参阅联合国的“千年发展目标报告 2013”（联合国：纽约，2013 年）。

[29] 参阅世界环境与发展委员会的《我们的共同未来》（牛津大学出版社：牛津，1987 年）。

[30] 此处发展的概念化与人的安全概念密切关联，它本身就是一种“系统思维”方式。参阅 A. 施纳贝尔的“人类应对直接和结构性暴力的安全方式”，《SIPRI 年鉴 2008》，附录 2C。

### 方框 8.1 2015 年后全球发展议程

联合国在 2000 年的千年峰会上通过的千年发展目标于 2015 年到期，届时国际社会将开始研究今后的发展议程。在联合国大会于 2010 年举行的检讨千年发展目标完成情况的高级别全会上，联合国成员国呼吁在提出 2015 年后发展议程时采用新的理念。作为对此意见的回应，联合国秘书长潘基文于 2012 年组建了联合国系统特别小组，专门负责 2015 年后的发展问题，并且还创建了由名人组成的高级别专题讨论小组，专门研究 2015 年后的发展问题。

最终问世的、关于全球性发展的新说明的基调是在 2012 年举行的联合国可持续发展会议（“里约+20”）上确定的。会议通过了最终结果文件《我们想要的未来》。最终结果文件谈到了从过去 20 年的发展中学到的经验和教训，呼吁采用包容的方法，创建一个政府间开放式工作小组，专门负责探讨可持续发展目标，并制定出今后可持续发展的目标。不论是高级别专题讨论小组还是开放式工作小组都为制定一个单一的发展框架而进行了努力，其核心是减少贫困和可持续发展。与此同时，为了展开包容性、公开和透明的全球性对话，联合国发展小组已经启动了涉及与多个利益相关者（包括当地政府、民众间组织、私营部分和学术界）建立合作关系的国家一级、全球和主题式磋商。联合国秘书长将情况进行了归纳并写进了题为《2030 年通向尊严之路》的报告，同意将开放式工作小组提出的 17 项可持续发展目标作为讨论 2015 年后可持续发展的主要基础。2015 年，联合国成员国将就可持续发展目标进行协商并最终通过可持续发展目标。

**资料来源：**负责 2015 年后联合国发展议程的联合国系统特别工作小组向联合国秘书长提出的报告《实现我们想要的未来》（联合国：纽约，2012 年 6 月）；《重续的全球发展伙伴关系》（联合国：纽约，2013 年 3 月）；专门研究 2015 年后发展问题的、由名人组成的高级别专题讨论小组于 2013 年提交的报告《崭新的全球伙伴关系：铲除贫穷和通过可持续发展改变经济》，网址：<[http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP\\_P2015\\_report.pdf](http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_report.pdf)>；和联合国大会的《我们想要的未来》，联合国大会于 2012 年 7 月 27 日通过的决议，A/RES/66/288，2012 年 9 月 11 日。

也应被视为对未来的需要进行公正评估的一部分，而社会资本通常在资产负债表或者投资量里是反映不出来的。可持续发展问题可以通过联合国牵头的全球性协商程序，在一个涵盖 17 项新的发展目标的一揽子计划中有所反映，其中包括一个新目标，“即推动为可持续发展

建立和平与包容的社会，让全民享有公正，以及在各级建立有效、负责任和包容的机构”，<sup>[31]</sup> 一些联合国成员国对新目标的某些内容提出了异议，其中包括诸如法治的概念（而赞成采用后来提出的“享有公正”的表述），还有与主权和外国占领以及实现目标的手段相关的问题。无论怎么说，提出将和平、社会包容性、公正以及提供这些公共产品的相关国家机构包括在内的建议本身，就反映出全球对安全与发展之间关系理解的演变。<sup>[32]</sup>

### 结语

“脆弱国家”是一种特殊类型的“脆弱系统”，限定在国家一级。这些国家是脆弱的，因为它们缺乏有效、负责任和包容的机构，以及多样化的经济和驾驭经济、社会、环境或政治风浪所必要的包容性政治体制。对大多数“脆弱国家”来说，暴力既有放大潜在的社会和经济压力的作用，也有削弱驾驭意外事件所需机构的作用，从而形成了一个很难摆脱的脆弱陷阱。

运用“系统思维”，以及在当前发展理论中，把解决“脆弱系统”的复杂问题与可持续发展议程内的坚韧概念结合起来，能将安全与发展研究向前推进一步。情况愈来愈清楚，在解决诸如战争、人道主义紧急需要、贫穷、不安定和不安全等问题时，需要采用“系统方式”方能找到“系统”一级的解决办法。

（谷景书 译）

---

[31] 参阅联合国大会的“负责联大关于可持续发展目标的开放式工作小组的报告”，A/68/970，2014年8月12日。

[32] 参阅R. 森古普塔、B. 马奇哈拉和M. 阿拉斯的“在就可持续发展目标进行协商时出现的意见相左之处”，见第三世界网在负责联合国可持续发展目标的开放性工作小组会议上的报告，2014年8月6日，网址：< <http://www.twn.my/title2/unsd/2014/unsd140801.htm> >。

## 第二节 “脆弱系统” 针对保健的暴力

卢德维格·福格哈马 雷切尔·欧文

### 引言

所有保健系统都存在针对卫生工作人员（包括医生、护士、救护车司机、公共卫生专家、管理人员和行政人员）的暴力，无一例外。不过，导致暴力发生的具体情况千差万别，从一般情况下相对稳定的急救室和精神病病房到位于冲突环境的野战医院，皆有暴力发生，但它们之间有个共同点，那就是需要提供医疗服务。此外，妨碍提供医疗服务的因素其实就存在于具体社会、文化和经济的环境之中，而这些因素又会受到常常是全球性的外部因素的影响。<sup>〔1〕</sup>从系统的视角看，针对卫生工作人员的暴力不仅仅是卫生系统的问题，而是与更广泛的社会压力相关的问题。

在发展中国家的诸多“脆弱系统”中，放大的反馈信息会增强威胁效应，因而针对卫生工作人员的暴力的后果更为严重。<sup>〔2〕</sup>那些地区的健康状况往往是很糟糕的，因为那里的人们很难得到必要的公共医疗卫生服务、医药、足够的营养、像样的住所和干净饮水。“脆弱国家”产妇的死亡人数占全世界产妇死亡数的 1/3；因疟疾造成的死亡率比其他发展中国家高 13 倍；这些国家 1/3 的人口营养不良。<sup>〔3〕</sup>“脆弱国家”日益面临疾病的双重压力：一方面由传染病、营养不良以及产妇和婴儿的健康问题所造成的死亡率和发病率居高不下；另一方面，他们受到的来自非传染病等新流行病和伤害的威胁也

---

〔1〕 参阅 R. A. 哈恩和 M. C. 英霍恩的《人类学与公共卫生：弥合文化和社会的差异》，第二版本（牛津大学出版社：牛津，2009 年）。

〔2〕 “脆弱系统”的背景很复杂，特点是经济震荡、环境恶化或政治动荡，或者是无效率的机构或治理，造成了一种危险，即得不到解决的争端会演变成暴力和武装冲突（参见本章的第一节）。

〔3〕 参阅 W. 纽布兰德的“在脆弱国家重建公共医疗卫生体制与提供公共医疗卫生服务”，《卫生管理学》，卫生管理学不定期文件，第 7 期（2007 年）。



在与日俱增。<sup>〔4〕</sup> 尽管“脆弱系统”的情况很复杂，但是应对好这些公共卫生挑战可以为达到其他发展目标提供一个更坚实的基础。<sup>〔5〕</sup>

本节的开篇将介绍一些针对公共医疗卫生工作人员暴力问题的背景，包括引用收集的资料对所谈挑战进行探讨。之后，将对2014年的情况进行回顾并对两个具体“脆弱系统”进行分析，因为那里在2014年发生的针对公共医疗卫生工作人员的暴力极大地妨碍了保健工作的实施：一件是2014年防治埃博拉的工作人员在西非所面临的挑战；另一件是同年在巴基斯坦进行小儿麻痹症防治的工作人员无安全保障的问题。这些个案的研究将凸显激发暴力的因素、采用“系统方式”的重要性和暴力对实施正常医疗保障的影响。

### 收集资料的背景和挑战

在针对公共医疗卫生工作人员的暴力方面没有完整的全球性资料收集。<sup>〔6〕</sup> 在2012年曾授权世界卫生组织，为如何收集和传播在人道主义方面针对公共医疗卫生工作人员暴力的资料起草一个方案；之后，在2015年，对出台的指导原则进行了实地应用试验。<sup>〔7〕</sup> 作为危险生产项目保健的一部分，红十字国际委员会同样也收集影响保健的事件资料，但是却不报告事件的来龙去脉或道出危险行为人的名

---

〔4〕 参阅 I. C. 拜格布杰格的“发展中国家承受着非传染和传染性疾病的双重负担”，《科学杂志》第337辑，第6101期（2012年9月），第1499—1501页。

〔5〕 参阅纽布兰德的文章（同注释〔3〕）。

〔6〕 有关资料收集方面所遇挑战的进一步论述（包括缺少针对不同性别的资料）请参阅“针对保健工作人员的暴力：关于将研究转化为行动的挑战的研讨会概要”，SIPRI和瑞典红十字会，2014年，网址：< [http://www.sipri.org/research/security/security-and-development/humanitarian/pdf\\_files/violence-against-healthcare-workers-workshop-summary](http://www.sipri.org/research/security/security-and-development/humanitarian/pdf_files/violence-against-healthcare-workers-workshop-summary) >。

〔7〕 参阅世界卫生组织大会决议 WHA65.20，2012年5月26日，网址：< [http://www.apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA65\\_REC1-en.pdf#page=25](http://www.apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA65_REC1-en.pdf#page=25) >；和世界卫生组织的“进展报告：世界卫生组织的反应以及它在人道主义紧急救援方面满足不断增长的医疗保健要求的工作中作为卫生领域领头羊的作用”，A67/40，2014年3月12日，网址：< [http://who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA67/A67\\_40-en.pdf](http://who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA67/A67_40-en.pdf) >。

字。<sup>[8]</sup> 诸多其他组织也收集影响实施保健工作的事件的资料，不过需按照所涉国家或某具体组织的方式去做，而且多半还不公布收集来的资料。

有关此问题的全球性报告，通常要依赖援助工作人员安全数据库的资料，而这些资料并不局限于保健服务，还包括审查人道主义援助工作的情况。<sup>[9]</sup> 援助工作人员安全数据库的资料证实，2014 年发生了 190 起主要安全事件（性质为凶杀、绑架和造成严重伤害的攻击），受影响的援助工作人员有 328 人之多。大约 78% 的受害者是在 6 个国家——阿富汗、中非共和国、巴基斯坦、南苏丹、苏丹和叙利亚——遇难的，而据报道，其中大多数（126 名）受害者是在阿富汗遭不幸的。<sup>[10]</sup>

有关受安全事件影响的援助人员的绝对数字，很可能被低估了。造成低估的部分原因在于机构间没有覆盖全球的和规范的报告体系，以及小型非政府组织缺乏对事件进行公开报道的能力和动力。<sup>[11]</sup> 由于有些事件具有敏感性（如性侵犯）或者因担心那些掌握着能否接触援助组织大权的行为者（如东道国政府、准军事组织和非国家行为者）会对其实施报复，有些安全事件可能没有被报道。援助人员安全数据库也有两项细节上的欠缺之处：一个是援助人员安全数据库把关注重点放在了人道主义救济方面发生的主要安全事件上，但却忽略了其他方面的暴力和阻挠行为（例如欺凌行为、威胁和对检查点的骚扰）；另一个是忽略了针对在人道主义以外领域工作的人员的暴

---

[8] “危险项目的保健”是红十字会和红新月运动国际红十字会委员会牵头的项目，计划从 2012 年持续到 2015 年，其目的是提升有武装冲突和其他紧急情况地区实施有效和公平保健服务的效率。

[9] 援助工作人员安全数据库是一种关于全球主要安全事故报告的汇编，涉及有意制造的、影响援助人员的暴力行为，网址：<<http://aidworkersecurity.org/about>>。

[10] 援助工作人员安全数据库，“2014 年安全事件资料”，2014 年，网址：<<http://aidworker-security.org/incidents/search?start=2014&end=2014&detail=1>>。援助工作人员安全数据库的资料是定期更新的，当收到关于 2014 年所发生事件的新资料后，会对数据库的资料进行更新。

[11] 参阅 A. 斯托达德、A. 哈默和 V. 迪多梅尼克的“在不安全环境下提供援助：2009 年的更新版本——针对援助工作人员的暴力的趋势和如何运作”，海外开发研究所，报告第 34 期，2009 年。

力。结果是攻击肯尼亚北部达达博难民营的事件被报道了，但却没有报道攻击在内罗毕一家急救室工作的护士的事件，尽管发生两起事件的根本原因大同小异。援助人员安全数据库重点关注的范围是透明的、清晰的。不过，鉴于该数据库提供的资料广为媒体乃至国际组织引用，所以人们对该数据库使用的那些暴力具体种类的资料比其他资料来源更加关注。

认为过去 20 年针对援助人员的暴力有所抬头的普遍看法（新闻媒介、宣传界和专家团体持此看法）在援助人员安全数据库和安全数字数据库提供的安全数据得到了证实。<sup>[12]</sup> 例如，世界卫生组织总干事陈冯富珍于 2014 年在联大期间一次高级别会议的非正式会议上发言时指出，“攻击事件不但在继续，而且在增加”。<sup>[13]</sup>

对导致这种感觉到的增长的原因有诸多解释。首先认为，援助人员绝对数量的增加与之不无关系。不过，海外开发研究所的人道主义政策小组认为参与人道主义工作的人数的增加不完全是暴力事件增长的原因，因为每 1 万个援助人员中的受害者的相对数字同样也增加了。<sup>[14]</sup> 第二，与从前相比，现在的报告制度更加经常化了，大规模暴力事件，尤其是严重的冲突或急救事件，会影响全球的统计数字和趋势。第三，感觉到的增长或许与提高了的警觉性有关。也就是说，当认识到暴力在增加时，势必会加强对暴力事件的关注。第四，对人道主义工作人员的地理分布不均问题存在认识差距，因此，在研究分析合计数字时可能会出现偏差。例如，在某一地区发生的不安全事件甚多，可能会造成该国全国暴力事件计算数量有水分。<sup>[15]</sup>

一些赞同暴力在增加之说的分析者，甚至还拿出一套包罗万象的

---

[12] 参阅 C. 威尔和 L. A. 法斯特的“在不安全的环境下工作：针对人道援助提供组织及其工作人员的暴力模式的转变（1996—2010）”，《深入了解不安全的报告》第 3 辑，第 1 期（2013 年 4 月），第 1—27 页；和 L. A. 法斯特的“当心差距：记载和说明针对援助人员的暴力”，《欧洲国际关系期刊》第 16 辑，第 3 期（2010 年 9 月），第 365—389 页。

[13] 参阅“世界卫生组织谴责日益增长的针对保健人员和病人的暴力”世界卫生组织，2014 年 9 月 25 日，网址：<<http://www.who.int/hac/events/HCWviolence/en/>>。

[14] 参阅斯托达德、哈默和迪多梅尼克的文章（同注释〔11〕）。

[15] 参阅 A. 丹多伊和 M-A. 佩罗斯·德蒙特克洛斯的“人道主义工作人员处于危险之中？拆析人道主义工作人员面临新增威胁之谜”，《全球范围的犯罪活动》第 14 集，第 4 期（2013 年），第 341—358 页。

叙述来说明觉察到暴力事件在增加（例如“援助的政治化和军事化”、“人道主义成分在缩小”以及“公允性和中立性的丧失”等）。然而，具体到某一安全事件，尤其是在特定条件下发生的事件，很难套用这一宏观的概念，且那样做有时会误导。<sup>[16]</sup>“系统思维”会使分析更符合实际情况。例如，在诸多案例中，实施暴力者的动机相当复杂：通常攻击行为是因个人目的而实施的个体行为，譬如因个人仇恨或企图获得某种利益（如抢劫），发生此类暴力事件的地缘政治背景较宽泛，包括处于战争条件下的恐怖主义。<sup>[17]</sup>

不论暴力是否是针对工作岗位上的医疗工作人员的，也不论是出于个人目的，还是不分青红皂白的暴力行为（犯罪的意图极难判定），此类事件通常会给医疗工作的实施带来重大影响，并给医疗实施系统带来放大的反馈信息。比如，索马里在 5 年时间里发生了一系列针对无国界医疗队工作人员的暴力袭击后，该医疗队于 2013 年 8 月停止了在该国的一切援助计划。无国界医疗队还注意到，索马里国内认可攻击该医疗队工作人员行为的数量甚至有所增加。当初，与该医疗队达成让其进入索马里展开工作的各方有时甚至卷入或者积极支持这种暴力行为。<sup>[18]</sup>

在终止所有活动之前的 8 个月里，无国界医疗队为 30 万门诊病人提供了会诊，其营养中心为 15600 名营养不良的病患做了诊治，还为 18600 人打了常规预防针。<sup>[19]</sup>因此，不言而喻，他们从索马里撤走的决定会产生重大影响。诚然，诸如此类的重大决定凤毛麟角，但其结果表明，保证医疗人员能畅行无阻地进入麻烦地区并开展工作以及保证医疗服务的安全是多么重要。下面要更加详尽地介绍两个发生在 2014 年的例子，介绍的重点是其复杂性和事件的来龙去脉，以及

---

[16] 参阅 L. 法斯特的《处于危险中的援助：人道主义行为的危险与承诺》，（宾夕法尼亚州立大学出版社：费城，2014 年）；和 R. 欧文的《复杂安全环境下针对医疗工作人员的暴力》，SIPRI 的背景文件，2014 年 11 月（SIPRI：斯德哥尔摩，2014 年），网址：< [http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP\\_1401.pdf](http://books.sipri.org/files/misc/SIPRIBP_1401.pdf) >。

[17] 参阅欧文的文（同注释 [16]）；和援助人员安全数据库提供的资料（同注释 [10]）。

[18] 参阅无国界医疗队的“国际活动报告 2013”，2013 年，网址：< [http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf\\_activity\\_report\\_2013.pdf](http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf_activity_report_2013.pdf) >，第 8 页。

[19] 参阅无国界医疗队的文章（同注释 [18]）。

对提供医疗服务的系统产生的影响。

### 2014年发生的针对保健工作人员的暴力

2014年发生了一系列情况各异的（在犯罪人员、袭击种类和动机方面）涉及医疗人员的暴力事件。有时候，间或发生的暴力事件和阻止医务人员进入预定地点的事件甚至会迫使相关组织临时停止所有或部分医疗服务工作。下面将简明扼要又具有象征意义地介绍若干此类实例及其对实施医疗服务产生的影响。

1. 2014年1月3日，与全球消灭小儿麻痹症倡议行动小组一起工作的一位索马里公民在索马里遭到绑架，怀疑是青年“圣战”者运动的分支组织干的。据报道称，绑架者的动机是他们怀疑小儿麻痹症工作人员是间谍。<sup>[20]</sup>

2. 同年1月，5名国际无国界医疗队的医务人员在叙利亚北部遭绑架。尽管事后被绑架的人员被释放，但该事件迫使无国界医疗队关闭了位于艾克拉德山地区的医院和两个医疗中心，使由于战争已经缩减的医疗队伍人手更加紧张。<sup>[21]</sup> 遭绑架人员被释放后，无国界医疗队的国际主管乔安妮·刘得出的结论是“绑架人道主义工作人员的直接后果是减少了挽救生命的援助。从长期看，此类绑架行动的受害者是叙利亚人民”。<sup>[22]</sup>

3. 同年7月21日，位于加沙地带的阿克萨烈士医院惨遭坦克炮击，外科病室和重症监护室受到严重破坏，10人遇难，70人受伤，其中既有医务人员，也有病人。<sup>[23]</sup>

4. 同年7月，因发生在利比亚的暴乱不断升级，并且造成一名瑞士雇员在锡尔特被杀，红十字国际委员会决定从利比亚撤走全部国

---

[20] 参阅援助工作人员安全数据库的资料（同注释〔10〕）。

[21] 参阅世界卫生组织的“叙利亚阿拉伯共和国：2014年更新的捐赠机构（Q2）”，负责东地中海的地区办事处，2014年，网址：<[http://www.emro.who.int/images/stories/syria/documents/WHO\\_Donor\\_Update\\_Q2.pdf](http://www.emro.who.int/images/stories/syria/documents/WHO_Donor_Update_Q2.pdf)>。

[22] 参阅无国界医疗队的“5个在叙利亚遭绑架的无国界医疗队人员获释”，新闻稿，2014年5月15日，网址：<<http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/press-release/five-msf-staff-held-syria-released>>。

[23] 参阅K. 索尔伯格的“加沙的医疗和人道主义危机”，《柳叶刀杂志》第384辑，第9941期，（2014年8月），第389—390页。

际工作人员。之后，在利比亚红新月会的帮助下，实地的相关工作均由该组织 140 名本国的雇员负责。安全形势的恶化中断了利比亚主要城市的医疗服务，其中包括的黎波里和班加西，致使人们缺医少药。<sup>[24]</sup>

5. 导致临时中断局部和地区医疗活动的其他事件有：位于南苏丹马拉卡尔的无国界医疗队的医疗设施被抢；设在中非共和国博圭拉的无国界医疗队的医院遭武装抢劫，造成 18 人被杀，其中有 3 名无国界医疗队的工作人员；以及一直受无国界医疗队援助的、位于也门扎尔的纳赛尔总医院周边地区的不安全感在增加。<sup>[25]</sup>

在脆弱保健系统发生被迫终止医疗服务的事件并非全部都直接归因于有形的暴力行为。2014 年发生的两起颇为重大的案例，均是因为拒绝让医疗人员进入该国家而无法提供医疗援助的。两起事件分别发生在苏丹和缅甸。

2013 年，红十字国际委员会曾为苏丹 150 万人提供了人道主义援助，其中包括为 7 万多人次提供了医疗会诊服务。红十字国际委员会的畸形医疗中心为 6000 多名残疾人做了诊治。此外，还让 70 多万人喝上了干净饮水。<sup>[26]</sup> 然而，2014 年 2 月 1 日，苏丹政府称由于“技术原因”，勒令红十字国际委员会停止一切医疗服务。2014 年 9

---

[24] 参阅红十字国际委员会的“利比亚：红十字国际委员会的成员在锡尔特被杀”，新闻稿，2014 年 6 月 4 日，网址：<<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2014/06-04-libta.htm>>；和红十字国际委员会的“利比亚：数以万计的人们受到战事的影响”2014 年 12 月 11 日，网址：<<https://www.icrc.org/en/document/libya-tens-thousands-affected-fighting#.VOspIUJU25Q>>。

[25] 参阅无国界医疗队的“南苏丹：无国界医疗队被迫中断在马拉卡尔的医疗服务活动”，新闻稿，2014 年 1 月 17 日，网址：<<http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/press-release/south-sudan-msf-forced-suspend-activities-malakal>>；无国界医疗队的“在中非共和国工作的无国界医疗队：2014 年 5 月最新的危机形势”，2014 年，网址：<[http://www.lakareutangranser.se/sites/sweden/files/en\\_2014\\_may\\_crisis\\_update\\_low\\_res.pdf](http://www.lakareutangranser.se/sites/sweden/files/en_2014_may_crisis_update_low_res.pdf)>；和无国界医疗队的“也门：因不安全原因无国界医疗队中断了在扎尔的医疗服务”，2014 年 2 月 15 日，网址：<<http://www.msf.org/article/yemen-msf-suspend-activities-ad-dhale-following-security-concerns>>。

[26] 参阅红十字国际委员会的“详情（苏丹）”，2014 年 3 月 7 日，网址：<<https://www.icrc.org/eng/where-we-work/africa/sudan-facts-and-figures-2011-12-02.htm>>。

月，苏丹政府又批准该组织恢复在苏丹的医疗援助。然而，长达7个月的暂停造成了医疗功能的大减。<sup>[27]</sup>

2014年2月，缅甸政府赶走了在其若开邦工作的无国界医疗队，理由是无国界医疗队声称曾医治过缅甸派别之间暴力斗争的受害者。直到2014年7月，才允许无国界医疗队重新开始与该国的卫生部合作，但是，只能以基本保健小组巡诊的方式在为数有限的社区展开服务。5个月后，于12月份才允许该医疗队最终恢复了大部分医疗服务。<sup>[28]</sup>

虽然从这些案例中，可以对医疗保健人员面临的直接和间接暴力类型大体有所了解，但是为了充分认识“系统方式”何以能使人们更好地了解针对医疗人员的暴力，有必要对两个案例进行详细研究：一起发生在西非，另一起发生在巴基斯坦。

#### 西非爆发的埃博拉疫情

报道称，2014年3月在几内亚发现首批埃博拉疫情。随后在其邻国利比里亚和塞拉利昂也出现类似报道。部分因为这3个国家的保健系统薄弱和长期不稳定，埃博拉的爆发迅速成为迄今最为严重的疫情。世界卫生组织于2014年8月宣布，该疫情为深受国际关注的公共卫生紧急事件。<sup>[29]</sup>

担心和不信任妨碍了及时应对埃博拉疫情的工作，同时还印证了在其他疫情爆发时出现的类似反应模式。2003年“非典”爆发时，污名化和歧视亚洲面孔的人的现象无处不在。同样，当1993年美国

---

[27] 参阅红十字国际委员会的“苏丹：红十字国际委员会在着手恢复其人道主义工作”，新闻稿，2014年9月22日，网址：<<https://www.icrc.org/en/document/sudan-icrc-set-resume-its-humanitarian-work#.VOsygUJN25Q>>。

[28] 参阅无国界医疗队的“缅甸：在中断了9个月后，无国界医疗队又重新开始缅甸干邦省的部分地区恢复基本医疗服务”，2015年1月20日，网址：<<http://www.msf.org/article/myanmar-msf-restarts-basic-medical-activities-parts-myanmar-rakhine-state-after-nine-month>>。

[29] 参阅世界卫生组织的“埃博拉病毒病”，世界卫生组织，《情况简报》第103期，2014年，网址：<<http://www.who.int/mediacenter/factsheets/fs103/en/>>。

南部爆发埃博拉病毒流行病时，美国的土著人也蒙受过耻辱。<sup>[30]</sup> 当一个社会、国家之间乃至国际间失去信任时，医务人员常常因为与病人有过接触而受到无端抹黑。例如，埃博拉开始在刚果民主共和国爆发时，很多人断言埃博拉源自医疗设施，并称是医务人员在害人，理由是绝大多数病人是在这些医疗设施里丧生的。<sup>[31]</sup> 当疫情在另一个国家乌干达爆发时，人们怀疑与国际医务人员（多数来自西方）一起工作的当地护士在向西方国家的买家出售病人（既有活人也有死人）。由于对西方国家普遍不信任，再加上不允许病人的亲属去看一看已故病人的尸体，所以上述流言能得以传播。这种现象不但会导致求医行为受到耽误，而且还会使放大的反馈信息酿成暴力行为，威胁到本国医务工作人员的人身安全，以及造成财产损失。<sup>[32]</sup>

在西非爆发埃博拉时，发生了类似情况。在利比里亚，当时盛传的谣言称，医务人员从没有确诊的埃博拉病人身上获取器官。此外，颇多的人仍然对是否存在埃博拉疾病持怀疑态度。<sup>[33]</sup> 在几内亚，一些地区谣传传染疾病者是医疗工作人员。之所以出现这一现象，可能是由于医疗服务中心的力量有限，而他们为了保证安全，常常无法满足在埃博拉医疗中心失去亲人的家属去向死者的遗体告别的请求所导致的。<sup>[34]</sup> 鉴于刚去世的埃博拉病人具有很强的传染性，甚至在死后的若干天之内，传染性仍然很强，因此在处理和埋葬可能是埃博拉病人的尸体时，需要采取严格的安全措施。<sup>[35]</sup> 这种处理方式常常与当地传统的葬礼形成鲜明对照，从而导致死者亲属乃至社区的敌意和暴

---

[30] 参阅 B. 帕森等的“担心与诋毁：非典在爆发区内的传播”，《新出现的传染病》，疾病控制和预防中心，第 10 辑，第 2 期（2004 年 2 月），网址：< <http://www.cdc.gov/eid/articles/issue/10/2/table-of-contents> >。

[31] 参阅 B. L. 休利特和 B. S. 休利特的“保健服务面对死亡：在中非爆发埃博拉时的护理工作”，《跨文化护理期刊》第 16 辑，第 4 期（2005 年 10 月），第 289—297 页。

[32] 参阅休利特和休利特的文章（同注释 [31]）。

[33] 参阅 K. 乔兹瓦克的“利比里亚爆发的埃博拉危机导致谣言四起和饥饿，并使人们获取了卫生方面的经验教训”，《卫报》，2014 年 8 月 9 日。

[34] 参阅 P. 桑德纳的“袭击医疗工作人员的行为妨碍了与埃博拉的防治”，《世界报》，2015 年 2 月 18 日。

[35] 参阅 J. 普雷斯科特等人的“免留痕迹：确保人死后埃博拉病毒不再传播”，《新出现的传染疾病》，疾病控制与预防中心，第 21 辑，第 5 期，2015 年 5 月。



力行为。于是，埃博拉医务人员和尸体掩埋小组首当其冲，成了被强烈指责的对象，不断受到谩骂和攻击。归根结底，这主要是由于不理解疾病的传染方式所造成的。<sup>[36]</sup>

2014年9月中旬，一个埃博拉防治工作组的7名成员（其中包括医务人员、政府官员和记者）在几内亚东南部的沃姆被一群武装村民杀害。<sup>[37]</sup>一位政府发言人强调指出，正当国际社会正在动员力量援助受害国控制疫情爆发时，却发生了这样的攻击事件。<sup>[38]</sup>

如同几内亚，2014年夏末，利比里亚和塞拉利昂的情形也出现恶化。在那里工作的医务人员面临日益严重的双重威胁：被埃博拉病毒感染和被攻击，甚至被杀害。当时，医务人员和尸体掩埋小组被驱赶，医院受到被烧毁的威胁。8月在利比里亚一群武装村民袭击了埃博拉医治中心，迫使病人四处逃跑，使他人面临被传染的危险。<sup>[39]</sup>

恐惧和不信任浪潮还部分归因于埃博拉在这些国家是一种新疾病，这些国家的人民对本国水平低下的公共卫生系统心存疑虑。虽然在埃博拉疫情爆发之前，上面所说3个国家均开始增加公共卫生方面的经费，但是在这方面的开支仍处在相对较低的水平。再加上大部分开支都用在防治特殊疑难病症方面，在增强对突发事件和意外危机的应变能力和快速恢复的能力方面却无任何资源可言。<sup>[40]</sup>受到所说

---

[36] 参阅红十字国际委员会的“红十字新月谴责针对为防止埃博拉疾病的传播而努力工作的志愿人员的不断暴力行为”，新闻稿，2015年2月12日，网址：<<https://www.icrc.org/en/document/red-cross-red-crescent-denounces-continued-violence-against-volunteers-working-stop-spread#.VQAuPEJN25Q>>。

[37] 参阅国际红十字和新月联合会的“红十字会谴责杀害从事防止埃博拉传播的工作人员的行为”，新闻稿，2014年9月20日，网址：<<http://www.ifrc.org/en/news-and-media/press-releases/africa/guinea/red-cross-condemns-killing-of-personnel-working-to-stop-the-spread-of-ebola/>>。

[38] 参阅几内亚共和国总统的“沃姆悲剧，政府公告”，新闻稿，2014年9月18日，网址：<<http://www.presidence.gov.gn/index.php/component/content/article/20-communication-de-press/342-drame-de-womey-communication-du-gouvernement>>。

[39] 参阅“在利比里亚发生了感染埃博拉的病人被赶出医治中心的事件”的文章，《卫报》，2014年8月17日。

[40] 参阅世界卫生组织的“在受埃博拉影响国家建立康复系统的高级别会议”，日内瓦，2014年12月10-11日，网址：<<http://www.who.int/csr/resources/publications/ebola/hs-meeting.pdf>>。

疾病影响国家的人们对医疗工作人员实施暴力的另外一些原因是，那些国家教育人民了解该疾病的工作不充分，其政府有计划实施防治的效率低下。<sup>[41]</sup> 在偏远地区，由于很难得到或者根本得不到公开的信息，愚昧、迷信和谣言妨碍了帮助人们了解疾病的宣传、教育计划的正常进行。此外，埃博拉是这些地区的新病，而医疗人员又是在这种疾病在这些地区出现之后不久到达的，因此便出现了一种错误的联系，即这些医务人员就是这种疾病的传播者。<sup>[42]</sup> 正如陈冯富珍博士所指出的那样，恐惧产生了敌意，反过来又影响到本国和国际医疗人员的安全。<sup>[43]</sup>

在爆发诸如埃博拉这样传染性极强疾病的情况下，攻击医疗人员和病人不仅会影响医治工作的实施，而且还可能造成疾病的传播。关闭了一个地区的医疗设施，可能会导致病人不再寻求医治，最终造成把疾病传染给其他人的结果。鉴于埃博拉病人死后仍具有传染性，因此需要医务人员对尸体进行小心翼翼的处理。这样一来，就会影响当地人们为死者举行传统葬礼仪式。其结果会弄得谣言四起。例如，无端猜测病人是在医疗设施内被害死的，或者说是为了获取病人的器官，如此等等。于是便产生了对医疗人员的恐惧，并因此使他们成了被诋毁和暴力袭击的对象。当受到阻挠或由于安全原因，医疗人员无法行使其职责时，这种致命的病毒便会继续传播，从而给人们造成更大的恐慌，形成一种恶性循环。

### 在巴基斯坦根除小儿麻痹症的案例

1988年，全球根除小儿麻痹症倡议宣布到2000年在全球根除小儿麻痹症。然而，迄今小儿麻痹症在3个国家仍然很流行：它们是阿富汗、尼日利亚和巴基斯坦。按照经济合作与发展组织的标准，这3

---

[41] 参阅 S. 瑟金和 L. S. 鲁本斯坦的“恐惧、信任和对埃博拉防治工作人员的攻击”，保护冲突中健康联盟，2014年9月24日，网址：<<http://www.safeguardinghealth.org/fear-trust-and-attacks-ebola-workers>>。

[42] 参阅国际红十字和红新月联合会的“采用多种方式控制埃博拉病毒病的传播”，2014年7月3日，网址：<<http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/africa/guinea/using-a-multi-faceted-approach-to-stop-the-transmission-of-ebola-virus-disease-66280/>>。

[43] 参阅陈冯富珍的“西非的埃博拉病毒疾病——无法早日结束其爆发”，《新英格兰医学杂志》第371辑，第13期（2014年9月），第1183—1185页。

个国家均属“脆弱国家”，并认定它们国家内部的冲突和不安全感是造成这些国家免疫系统脆弱的原因之一。巴基斯坦面临的一个重大挑战是针对医治小儿麻痹症医务人员的暴力。在2012年12月至2013年2月期间，有20多名从事治疗小儿麻痹症的工作人员（大多数为女性）在巴基斯坦惨遭杀害。<sup>[44]</sup> 在2013年和2014年，所说袭击行为仍在继续。

2014年1月中旬，3名从事小儿麻痹症医治工作的医务人员被4名枪手枪杀。当医务人员开始在卡拉奇展开疫苗接种活动后不到一天的时间，袭击事件便发生了，迫使地方当局暂停了该项活动。<sup>[45]</sup> 5月下旬，一名在白沙瓦从事小儿麻痹症工作的女性医务人员在其家中遭到一群武装人员粗暴劫持、拷打并被一帮武装人员连射数枪。在她被劫持之前一天，她曾参与了省政府组织的一个防治小儿麻痹症的活动。<sup>[46]</sup> 此外，在2014年11月，两个武装分子在奎达朝着从事小儿麻痹症疫苗接种的小组开枪射击，造成4人伤亡。之后，俾路支省政府停止了小儿麻痹症疫苗接种工作。<sup>[47]</sup> 在一次类似的袭击中，一名志愿参加法扎拉巴德的小儿麻痹症疫苗接种工作的教员，遭到两名枪手射杀。警察官员称，袭击事件是由两个家庭纠纷而引起的，但是一个武装分子组织声称是他们干的。无论是什么原因，该次袭击导致暂时停止了防治小儿麻痹症的活动。另外，从事小儿麻痹症预防工作的

---

[44] 参阅R. 欧文的“小儿麻痹症的残局：第132届行政委员会提供的最新情况”，《公共卫生外交监督员》第4辑，第1期（2013年2月），第4—5页。

[45] 参阅S. 沙姆斯的“暴力妨碍了在巴基斯坦根除小儿麻痹症的活动”，《世界报》，2014年1月22日；和F. 伯克哈里和A. 卡兹明的“在发生了医疗队成员被枪杀之后，巴基斯坦停止了小儿麻痹症疫苗接种活动”，《金融时报》，2014年1月21日。

[46] 参阅J. 布恩的“武装分子杀害巴基斯坦小儿麻痹症疫苗接种员的行动引起了医务人员的恐慌”，《卫报》，2014年3月25日。

[47] 参阅公共服务机构的“巴基斯坦发生的袭击事件造成巴基斯坦小儿麻痹症医务人员罹难”，半岛电视台，2014年11月26日，网址：<http://www.aljazeera.com/news/asia/2014/11/polio-workers-killed-pakistan-attack-20141126556854951.html>。

医务人员以及学校的教师参加了针对安全无保障的抗议活动。<sup>[48]</sup>

用“系统视角”可以发现，在巴基斯坦发生的针对免疫活动的暴力乃该国“脆弱系统”的产物。在发生袭击事件后，提供保健服务人员的第一反应可能是从该国撤走（并因此中止了注射疫苗活动），然而，要想更长远地解决问题，就必须解决导致这种袭击的结构性问题。

就西非爆发的埃博拉疫情而言，导致暴力的主要原因包括不信任和错误信息。具体到在巴基斯坦发生的暴力，当美国中央情报局在寻找本·拉登的过程中，曾利用巴基斯坦的一名医生扮作 B 型肝炎疫苗接种人来搜集本·拉登的基因的消息被泄露后，对社会上已经流传的各种谣言，起到火上浇油的作用。<sup>[49]</sup> 另外，还有一些针对小儿麻痹症工作人员发起的攻击，是为了报复美国无人驾驶机袭击巴基斯坦的行为。<sup>[50]</sup> 在“脆弱系统”内工作的防治小儿麻痹症的工作人员更容易成为被攻击的对象：2014 年巴基斯坦 80% 新出现的小儿麻痹症案例是在联邦直辖部落地区以及开伯尔巴克同科瓦省。<sup>[51]</sup> 上述两省也是巴基斯坦受政治暴力影响最严重的省份。<sup>[52]</sup>

然而，在巴基斯坦发生一连串针对防治小儿麻痹症工作人员的袭击行动的原因，远比已经提到的要复杂得多，也并非只是出于政治动机。其他重要的原因包括对疫苗的功效表示怀疑、对缺医少药的公共

---

[48] 参阅 S. 伊斯拉姆的“小儿麻痹症防治人员在法扎拉巴德遭枪杀”，《快讯论坛》，2014 年 12 月 10 日，网址：<<http://tribune.com.pk/story/804505/polio-vaccinator-shot-dead-in-faisalabad/>>；R. 罕的“针对工作人员的袭击：在法扎拉巴德的防治小儿麻痹症活动已经叫停”，《快讯论坛》，2014 年 12 月 10 日，网址：<<http://tribune.com.pk/story/804444/attack-on-workers-polio-campaign-halted-in-faisalabad/>>；和 M. 萨利姆的“‘败类’造成了防治小儿麻痹症工作人员的被杀”，Dawn.com，2015 年 1 月 1 日。网址：<<http://www.dawn.com/news/1154385>>。

[49] 参阅欧文的文章（同注释 [16]）。

[50] 参阅欧文的文章（同注释 [16]）。

[51] 消灭巴基斯坦的小儿麻痹症，“各省出现的小儿麻痹症案例”，[未注明日期]，网址：<<http://www.endpolio.com.pk/polioin-pakistan/polio-cases-in-provinces>>。

[52] 参阅 J. 夏皮罗和 S. 古尔扎的“巴基斯坦的政治暴力：虚构与现实”，政策简报，国际增长中心，2014 年，网址：<<http://www.theigc.org/wp-content/uploads/2014/09/Rais-Et-Al-2012-polict-brief.pdf>>。

卫生系统缺乏信任以及来自宗教的反对。<sup>[53]</sup> 无论动机如何，所有袭击行动均会对免疫努力产生重大影响。即使是个人行为的袭击，也会产生严重后果，因为行动会给实施接种疫苗者造成恐惧。

在尼日利亚吸取的一些代价昂贵的教训为今后工作如何开展有一定启发作用。2003年，尼日利亚北部的五省发起了一场抵制接种小儿麻痹症疫苗的运动。发生抵制接种运动的根本原因是根深蒂固的错误观念，而唯一持久的解决办法是解决社会—经济边缘化问题、缺医少药的医疗系统问题、正式和非正式领导人的反对问题、腐败和暴力问题。<sup>[54]</sup> 抵制运动和无法尽快扭转局面给根除小儿麻痹症的工作带来了灾难性的后果，人们只能眼睁睁地看着该疾病蔓延到该地区20个国家，甚至更多，致使不得不花费5亿多美元来控制该疫情的爆发。<sup>[55]</sup>

今天，巴基斯坦呈现出类似的挑战：针对小儿麻痹症防治工作人员的袭击和当地禁止实施小儿麻痹症疫苗的接种，是造成巴基斯坦国内小儿麻痹症案例增加以及最近把该病传播到阿富汗和叙利亚的原因。<sup>[56]</sup> 2014年5月，世界卫生组织的“国际卫生条例”急症事件委员会认可了这样一种事实，即小儿麻痹症在国际上传播的情况，已经符合将其列为“国际关注的公共卫生突发事件”的所有条件。<sup>[57]</sup> 鉴于巴基斯坦国内小儿麻痹症的案例从2013—2014年度以来，已经增加了300%以上，制止针对小儿麻痹症工作人员的袭击已经是刻不容

---

[53] 参阅 H. J. 拉森的“防治小儿麻痹症之年的苦与甜”全球公共卫生安全中心，英国皇家国际问题研究所，2013年1月21日，网址：<<http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/188723>>；和欧文的文章（同注释[16]）。

[54] 参阅 I. 吉奈等人的“倾听谣言：尼日利亚北部抵制接种小儿麻痹症疫苗的运动所传递的十年后将处于何种状况的信息”，《全球公共卫生：一种有关研究、政策和实践的国际杂志》第8集，第10期（2013年12月）第1138—1150页。

[55] 参阅 J. R. 考夫曼和 H. 费尔德鲍姆的“外交与尼日利亚北部对小儿麻痹症免疫活动的抵制”，《公共卫生事务》第28辑，第4期（2009年7—8月），第1091—1101页。

[56] 参阅 E. K. 莫图利等人的“根除小儿麻痹症工作在世界范围的进展，2013—2014”，《疾病控制与预防中心发病率和死亡率周刊》第63辑，第21期（2014年5月），第468—472页。

[57] 参阅世界卫生组织的“世界卫生组织在国际卫生条例急症委员会召开的关于怪异的小儿麻痹症病毒在国际上传播的会议上的声明”，2014年5月5日，网址：<<http://www.who.int/mediacentre/news/statements/20140505/en/>>。

缓的当务之急了。<sup>[58]</sup> 这是一项极为艰巨而又复杂的任务，不过，尼日利亚的教训表明有必要运用“系统方式”找出持久的解决办法——在尼日利亚曾采用的是综合治理的办法。

### 结语

尽管在媒体、宣传界和专家群体内有一个共同看法，即 2014 年针对卫生工作人员和人道主义援助人员的暴力事件增加了，但是要想对其趋势和模式做出一个明确的结论，仍需找出更多确凿的证据。迄今，在对此进行量化分析方面，还存在一些重要障碍，其中包括缺乏规范的全球报告制度、过硬的汇总资料以及统一使用的重要提法和定义。不过，鉴于暴力对公共卫生和实施医疗服务均产生了深远影响，加上要求解决此问题的呼声以及认为其严重性确实在增加的看法，促使对攻击医疗人员、医疗设施和运输行为的认识产生了观念上的变化。

在“脆弱系统”发生的针对医疗人员的暴力行为，在社会、文化和经济背景方面千差万别，而且还在不同程度上受到外部力量的影响。暴力行为实施者来自社会的各种组成部分，有国家行为者，有党派，也有社区其他个体组织。发动的攻击可能是针对蓄意挑选的目标，也可能是随意的。攻击者的动机有政治意识形态的，有为了经济利益的，也有出于个人仇恨的。在诸多案例中，恐惧、谣言、误解以及对国家实施的医疗服务不信任或者不满意，也都与发生暴力有关。

为了取得持久的解决，需要将若干因素考虑在内：医疗服务的提供者与社区的社会关系；如何传播信息；在地区、国家和国际层面，其他系统如何调和卫生系统的社会资本和信任问题，卫生系统的社会资本和信任问题又是如何与其他系统关联的。解决“脆弱国家”存在的公共卫生服务问题乃是达到若干其他发展目标的不可分割的一部分。<sup>[59]</sup>

(谷景书 译)

[58] 参阅“消灭巴基斯坦的小儿麻痹症”一文（同注释 [51]）。

[59] 参阅纽布兰德的文章（同注释 [3]）。

### 第三节 性别、安全与发展

凯思林·A. 沙利文

埃玛·比耶腾—贡特尔 雷切尔·欧文

#### 引言

国际问题研究在探讨将安全与发展挂钩和介绍诸如“人类安全”和“脆弱系统”概念时，所指的对象原来主要是国家，现在则在相当大的程度上转为以个人为着眼点。<sup>〔1〕</sup>随着此思考空间的打开，对局部、国家以及全球范围的安全与发展进程之间相互联系的认识，也更加微观和细化，其中包括从性别角度所做的深入了解。

从性别角度去研究安全与发展时，除了分析和确定不同性别行为准则的惯常特点、性别文化以及不同性别在社会中的作用外，还涉及到对个人的赋权问题。<sup>〔2〕</sup>在“脆弱系统”里，可以用“性别视角”确定整个系统中会酿成冲突并影响发展的不平等现象。<sup>〔3〕</sup>忽略了用性别视角看问题，常常加重了妇女是战争与贫穷受害者的现象。这些方法会忽略妇女在重大进程中的作用。例如，在诸多冲突后的环境下，关于“妇女儿童”的话题可能会演变成对解除武装、复员和重新安置的方式问题的讨论，而这种讨论会把妇女排斥在外，因为人们认为她们并不是现役战斗人员或者认为营造和平的过程与她们关系

---

〔1〕“脆弱系统”的背景情况颇为复杂且起因各不同，或因经济震荡造成的，或归罪于环境恶化亦或因政治动荡所致，甚至是因政府机构或管理不力所造成的，致使酿成一种危险，即因竞争问题处理不当而演变成暴力和武装冲突的危险（参阅本章第一节）。还可参阅H. 赫德逊的“像处理人类事务那样处理安全：一个女权主义者对性别和人的安全政治的看法”，《安全对话》，第36集第2期，（2005年6月），第162—163页。

〔2〕参阅G. 胡根森和K. 斯图沃伊的“性别、抗拒和人的安全”，《安全对话》第37集，第2期（2006年6月），第207—228页。

〔3〕参阅G. 贝里克、Y. 范德穆伦·罗杰斯和S. 西圭诺的“女权主义眼中的不平等、发展与增长经济学”，《女权主义经济学》第15集，第3期（2009年7月），第1—33页；贝里克等解释说，系统化的不平等现象必须从机会和收入均等的角度予以研究，因为收入不平等会导致权力分配不平等，并影响机会均等。

不大。<sup>[4]</sup> 颇多的人们认为，将一个脆弱的社会改造成更加公平与稳定社会的第一步是，承认男人和女人在受冲突影响的环境里和在脆弱环境中的经历和感受是不同的。<sup>[5]</sup>

在研究“脆弱系统”时，对性别平等问题进行探索显得格外有用，因为某种不平等行为可能成为催生或者助长暴力的因素。<sup>[6]</sup> 正如本章第一节所言，由冲突引发的不安全感会对市场、公共服务和环境造成压力，使已经脆弱的机构变得更加虚弱，甚至会因此而分崩离析，从而导致贫穷的状态更加恶化。<sup>[7]</sup> 此外，男女之间在社会经济领域的不平等现象致使妇女在冲突中和冲突后的环境下，更容易受到伤害。<sup>[8]</sup> 例如，女性更容易被迫流离失所，从而遭受种种二次伤害。<sup>[9]</sup> 性别视角会考虑到政策措施是如何限制不同族群的声音和作用以及她们可得到的资源的。<sup>[10]</sup>

本节将探讨性别平等如何影响安全与发展问题的解决。为了显示性别视角的影响，本节还将对与性别平等相关的主要多边协议进行概

---

[4] 参阅 C. 恩卢的《香蕉、海滩与基地：使男女平等主义在国际政治中显得有意义》（加州大学出版社：伯克利和洛杉矶，2014 年）；和 S. N. 安德里尼的《妇女营造和平：她们能做什么，这样做为什么重要》（林恩·林纳出版商：博尔德，科罗拉多州，2007 年）。

[5] 参阅 E. 比加内加德的“性别、和平与武装冲突”，本卷第 4 章第 1 节。

[6] E. 梅兰德的“性别平等与国内武装冲突”，《国际问题研究季刊》第 49 辑，第 695—714 页；比加内加德的文章（同注释 [5]）；和 F. 斯图尔特的“横向不平等现象对共同社会何以至关重要”，《发展杂志》第 57 辑，第 1 期（2014 年），第 46—54 页）。

[7] 参阅世界银行的《世界银行开发报告 2011：冲突、安全和发展》，华盛顿特区：世界银行（2011 年），图 1.3。

[8] 参阅 J. 特鲁的“男女平等主义问题与国际准则：性别变为全球治理主流的倾向”，J. A. 蒂克纳和 L. 斯约博格编辑的《女权主义与国际关系：关于过去、现在和将来的谈话》（劳特里奇出版社：奥克森，2013 年）。

[9] 参阅 M. 布维尼奇等的“暴力冲突与性别平等：概述”，政策研究工作文件 6371，世界银行，2013 年 2 月。

[10] 这里所说的性别之所以重要，是因为它是基于男女平等主义之上的，而后者认为性别不平等是诸多相互关联的不平等现象中的一个。男女平等主义对植根于社会、文化和经济结构中的复杂权力关系进行了考察。如同“系统思维”，男女平等主义的研究不只局限于人道主义、发展、安全和公正等方面存在的传统问题。参阅 M. M. 费里的“涉及性别的人类安全的推理政治：超越二元系，A. M. 特里普、M. M. 费里和 C. 艾威格编辑的《性别、暴力与人的安全：女权主义的重要观点》（纽约大学出版社：纽约，2013 年），第 285—308 页；以及赫德逊的文章（同注释 [1]）。



述，特别是重点关注寻求推动将妇女纳入冲突问题和冲突后问题谈判之中的协议。最后，通过引用2014年以来的实例，对安全与发展中的性别问题的方方面面进行探讨。

### 性别、性别平等、安全与发展

性指的是男女在生理上的特点，而性别不同于性，是一套完整的界定合理、有社会构成、赋予男性和女性极具象征性作用和特点的集成。<sup>[11]</sup> 性别包含的范畴不固定，强调男女之间的不同并非一成不变，在诸如武装冲突期间或者在发展受到干扰的情况下，完全有可能发生变化。<sup>[12]</sup>

性别又是一种构建权力关系的方式。它是一种具有象征意义的系统，按照此系统，对男性和女性特性的评价要有所不同。<sup>[13]</sup> 如何评价性别的不同会影响到社会对男性和女性的要求（影响人们对适合男性和女性的工种、活动乃至在家庭作用的认识）。所说不同还会影响社会对武器和战争的认识，并反映到将女性和那些不符合人们通常认为的性别特点的人士边缘化的政治、经济和社会文化系统中。<sup>[14]</sup>

性别平等指的是男女之间的权利、责任和机会平等，意味着男女的利益、需要和优先权均要予以考虑，并承认男女人群之间的多样性。<sup>[15]</sup> 对性别平等的定量研究包括女性在国家立法机关的人数、人口出生率、受教育的水平、女性参与投票的时间以及女性在劳动大军中的比例。而定性研究则偏重于考虑影响男女关系的价值观、准则和

---

[11] 参阅F. 派因的“性别”，A. 巴纳德和J. 斯潘塞编辑的《社会与文化人类学大全》（劳特里奇出版社：伦敦，2002年），第385—398页。此定义反映了一种构成主义的观点。

[12] 参阅M. 巴斯蒂克的“在冲突后对安全部门改革时要考虑到性别因素”，《SIPRI年鉴2008》，第149—171页。

[13] 参阅M. 科恩、F. 希尔和S. 拉迪克的“性别与彻底销毁大规模杀伤性武器的关系”，大规模杀伤性武器委员会，工作文件第38期（2005年）。

[14] 参阅科恩、希尔和拉迪克的文章（同注释[13]）。

[15] 参阅联合国关于性别问题和提高妇女地位特别顾问办公室的文章，“概念和定义”，（未注明日期）。网址：<<http://www.vn.org/womenwatch/osagi/caceptsanddefinitioms.htm>>。

理念的变化。<sup>[16]</sup>

性别平等从多方面影响“脆弱系统”的安全与发展的效率。例如，研究表明，性别平等，尤其是在教育和就业方面享有平等，对经济增长能产生积极作用。<sup>[17]</sup>世界经济论坛的年度全球性别差距报告着重指出，随着女性经济独立水平的不断提高，妇女成为日益重要的消费者。女性不像男性，她们更愿意将更多的家庭收入用于孩子们的健康和教育。<sup>[18]</sup>除了一些高收入国家外，经济增长并不一定会使性别之间更平等。<sup>[19]</sup>这一研究结果有别于一种观点，即随着社会发展水平的不断提高，必然会出现性别平等。性别平等除了会对经济增长产生直接影响外，还会对发展产生间接影响。例如，女性受教育机会、收入和工作机会的增加会对健康状况产生积极影响，而且有助于降低人口出生率。<sup>[20]</sup>

此外，凡是存在严重性别不平等现象的社会，常常伴随有国内武装冲突。<sup>[21]</sup>其他横向的不平等——例如在界定合理或者有社会基础的群体之间——也据信可能助长群体间冲突，包括内战。<sup>[22]</sup>不同类型的平等和冲突之间的相互关联也是造成结构性暴力的部分原因。性别不平等以及种族、宗教和民族领域的不平等是结构性暴力固有的组成部分，反映了带有制度化歧视的体制。在此种体制下，资源以及控制资源的权力的分配一定是不公的。<sup>[23]</sup>暴力团体经常利用建立在陈旧观念上的性别感召力、胁迫手段以及社会对暴力的宽容，鼓动人们对冲突予以支持。随着性别公平的不断提高，上述赢得支持的努力

---

[16] 参阅比加内加德的文章（同注释 [5]）。

[17] 参阅 N. 卡比尔和 L. 纳塔里的“性别平等与经济增长：是否存在双赢？”，开发研究所工作文件，第 2013 辑，第 417 期，2013 年 2 月，第 34—35 页。

[18] 参阅世界经济论坛的“全球性别差距报告 2014”，2014 年，第 43 页。

[19] 参阅卡比尔和纳塔里的文章（同注释 [17]），第 32—34 页。

[20] 人口出生率常可反映准则、性别权力结构和计划生育的有效性，反过来又影响女性的生殖权利。随着一个社会经济水平的发展，某些家庭的人口出生率反而会出现下降。

[21] 参阅梅兰德的文章（同注释 [6]）；和比加内加德的文章（同注释 [5]）。

[22] 参阅 F. 斯图尔特的“为什么横向不公平对共同的社会很重要”，《发展杂志》第 57 辑，第 1 期（2014 年 9 月），第 46—54 页。

[23] 参阅 J. 高尔滕的“暴力、和平与和平研究”，《和平研究期刊》第 6 辑，第 3 期（1969 年），第 171 页。

会日渐失去吸引力。<sup>[24]</sup> 最后，性别公平本身就是社会的一个优点，不需要借助于安全与发展来为社会价值增砖添瓦。

近期发生的一系列事件（例如巴基斯坦塔利班射杀马拉拉·约萨福赛事件，印度发生的轮奸女学生事件，以及女性抗议者报道的在开罗解放广场发生的性骚扰事件）引起了全球媒体对针对女性暴力问题的关注。这些事件还反映了全球性针对女性的结构性暴力，提高了要求妇女参加公共领域和安全议题讨论的呼声。<sup>[25]</sup>

尽管性别公平影响整个社会，但却往往被贴上“妇女问题”的标签，划归为“倡导特殊利益”的范畴。<sup>[26]</sup> 这种对性别平等失之偏颇的观点会使男性对它产生反感，从而对参与性别平等的讨论失去兴趣。<sup>[27]</sup> 此外，这种观点忽略了所谓的男子气概对冲突以及冲突后和解的影响。<sup>[28]</sup> 谈到男性，人们通常会把他们同拥有武器和战斗英雄主义联系在一起。其结果是，那些在战后不能担负起传统家庭责任（即一家之主和主要劳动力）的前男性战斗人员或者在战时受伤致残的男性，常常会面临身份危机，并因此造成更多的家庭暴力和胡乱挥霍。把“男性与施暴者划等号”的成见，会使在暴力事件中受到伤害的男性没有勇气报告发生的事件。<sup>[29]</sup> 再有，为了使解除武装、复员和重新安置工作更有成效，很重要的一点是要考虑到男性的特性，

---

[24] 参阅 M. 卡普里奥利的“性别平等与内战”，预防冲突和重建单位工作文件，第 8 期，世界银行（2003 年 9 月），第 4—5 页。

[25] 参阅联合国开发计划署的“保持人类进步：减少脆弱性和增强快速恢复能力”，《人类发展报告 2014》，2014 年，网址：<<http://hdr.undp.org/en/2014-report>>。

[26] 参阅 M. 索尔的“性别评估文学纵览”，为澳大利亚政府的家庭、住房、社区服务和土著人事务部妇女事务办公室准备的文件，2014 年 11 月 7 日，网址：<<https://www.dss.gov.au/our-responsibilities/women/publications-articles/government-international/fahcsia-literature-review-on-gender-assessment>>，第 10 页；和 M. 施拉特曾斯塔勒的“奥地利对性别影响的评估”，《在性别平等方面良好作法的交流：对性别影响的评估》，讨论文件，奥地利（欧洲委员会：布鲁塞尔，2014 年 6 月），网址：<[http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange\\_od\\_good\\_practice\\_at-discussion\\_paper\\_at\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_od_good_practice_at-discussion_paper_at_2014_en.pdf)>，第 8 页。

[27] 参阅施拉特曾斯塔利的文章（同注释 [26]），第 9 页。

[28] 参阅 M. 肖布尔的《评述受害状况：战后克罗地亚国内的性别、宗教和社会地位的形成》，（Berghahn 书店：纽约，2014 年）。

[29] 参阅肖布尔的文章（同注释 [28]）。

这样可以探索如何将暴力的男性特点转变为非暴力的男性特点。<sup>[30]</sup>

在营造和平的工作中，评估性别平等有诸多方式。其中两个最重要的衡量方法是：1. 让女性和男性坐在同一个谈判桌上；2. 在相关的讨论中加上性别议题。截至 2012 年，妇女代表参加谈判代表团的平均比例为 9%，和平谈判结果的签署者只有 4% 为女性。虽然女性参与谈判的比例很低，但是在几起有女性参加的营造和平的谈判中，妇女所起的作用颇为重要。例如在肯尼亚，在 2008 年由非盟主导的和平谈判中，格拉莎·玛切尔女士作为 3 个调解员之一参加了谈判；在 8 个参加选举后和平谈判的代表中，有两个是女性。<sup>[31]</sup>

女性参与和平进程的层次和质量也很重要。在解除武装、复员和重新安置计划中，女性的作用通常是微不足道的，也不能反映她们在冲突中的不同作用。考虑不周的解除武装、复员和重新安置计划可能会忽视让女性参与的问题。例如，在利比里亚和塞拉利昂所做的调研表明，一些妇女未能被吸收到解除武装、复员和重新安置计划中来，其原因竟然是女性在社会上的所谓“恶名”以及担心呈上升趋势的性暴力会对她们的人身安全造成威胁。<sup>[32]</sup> 另外一些女性，虽然作为战斗人员，但因想当然地认为她们在冲突中所起的作用乃非暴力性的，所以也没有被邀请参与某些解除武装、复员和重新安置活动。<sup>[33]</sup>

女性除了扮演武装的战斗人员之外，还担任向各自支持的交战方提供后勤、运输和筹集资金方面的支持。那些只把拿武器的人员视为战斗人员的解除武装、复员和重新安置计划，把对于冲突能否持续下

---

[30] 参阅联合国的《达到完全的解除武装、复员和重新安置标准的工作指南》，联合国关于解除武装、复员和重新安置问题的机构间工作小组，2014 年，第 207 页；和巴斯蒂克的文章（同注释 [12]）。

[31] 参阅 P. 卡斯蒂罗·迪亚兹和 S. 托杰曼的“女性参与和平谈判：参与和影响之间的关系”，联合国性别平等与妇女独立机构（2012 年 10 月），网址：< <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/03AwomenPeaceNeg.pdf> >。

[32] 参阅联合国的文章（同注释 [30]），第 207 页；和巴斯蒂克的文章（同注释 [12]）。

[33] 参阅 M. 麦克肯齐的“安全化与去安全化：冲突后塞拉利昂的女性战士和妇女回归社会问题”，《安全问题研究杂志》第 18 辑，第 2 期（2009 年 5 月），第 241—261 页。

去至关重要、而又与之息息相关的群体排除在外。<sup>[34]</sup> 在脆弱社会里，看不到现实男性行为规范存在的问题，会使妇女更加被边缘化，并且妨碍那种保证持久和平的社会经济发展。<sup>[35]</sup> 一个能在前战斗员、支援群体及其所属社区之间进行利益公平分配（如财政补偿、职业培训和土地）的重新安置计划，能够解决会引发冲突的机构上的不公平和剥削的社会现象。<sup>[36]</sup> 目前的南苏丹正在从事这种具有包容性的解除武装、复原和重新安置计划。<sup>[37]</sup>

### 国际社会对性别问题的看法

1995年举行的第四届世界妇女大会通过的北京宣言和行动纲领（见关于妇女问题和武装冲突的E部分）承认了性别平等、发展与和平之间的关系。现在，每当把妇女问题作为国际安全问题的一部分进行讨论时，通常会提及联合国安全理事会第1325号决议及其后续的相关决议。<sup>[38]</sup> 在2000年通过的这一关于妇女、和平与安全问题的里程碑式的决议，承认妇女在武装冲突中面临着不同的挑战。当时，该决议在论述妇女在营造和平与冲突后重建的作用方面，是最为全面的国际政策性文件。决议着重指出，在预防、处理和解决冲突时，各个政治层面均需要妇女的参与。第1325号决议也呼吁保护妇女免受性和与性别有关的暴力伤害。2002年，这一观念又进一步得到了发展，当时，对联合国难民地位公约进行了修改，向受到国家行为体所犯性别暴力伤害的妇女提供要求以难民身份进行避难的权利。<sup>[39]</sup> 迄今为

---

[34] 参阅V. 杜多韦特、H. 吉斯曼和K. 普兰塔的“从战斗人员到营造和平者：一个包容、参与和全面安全过渡的范例”，伯格霍夫基金会，2012年。

[35] 参阅杜多韦特、吉斯曼和普兰塔的文章（同注释[34]）。

[36] 参阅杜多韦特、吉斯曼和普兰塔的文章（同注释[34]）。

[37] 参阅小轻武器调查机构的“对苏丹和南苏丹人类安全的基本评估”，2013年6月21日，网址：<<http://www.smallarmssurveysudan.org/fileadmin/docs/facts-figures/ddr/HSBA-DDR-in-Sudan-June-2013.pdf>>；杜多韦特、吉斯曼和普兰塔的文章（同注释34）；和J. 穆尼夫和S. 芬尼·雅各布森的“重温利比里亚的解除武装、复员和重新安置计划：探索当地和国际行为者在制造和解除战斗人员过程中的权力、机构和利益”，《冲突、安全与发展杂志》第12辑，第4期（2012年），第362页。

[38] 联合国维和机构，“妇女、和平与安全”，（未注明日期），网址：<<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/wps.shtml>>。

[39] 参阅费里的文章（同注释[10]），第291页。

止，已有 48 个国家批准了执行第 1325 号决议的国家行动计划。<sup>[40]</sup> 下面方框 8.2 内的文字概要介绍了与该决议相关的后续决议。<sup>[41]</sup>

### 方框 8.2 联合国安理会第 1325 号决议之后安理会其他相关决议的要点

第 1820 号决议（2008 年）：该决议关注的重点是关于保护妇女不受基于性别暴力之害的必要性，突出强调是妇女的受害问题与赋权问题。

第 1888 号决议（2009 年）：决议力主建立问责机制；对第 1820 号决议关于冲突中性别暴力的内容做了补充；要求任命一位联合国秘书长特别代表，负责推进联合国在防止性暴力方面的工作。

第 1889 号决议（2009 年）：决议以加强履行措施为主题；增加了妇女赋权的概念（比第 1820 号和 1888 号决议更进了一步）。

第 1960 号决议（2010 年）：强调了对在冲突中所发生的性暴力行为进行处理之必要，以及对有此行为的联合国人员/维和人员进行处理的必要；决议表扬了性别问题顾问们的工作，期望在维和团中任命妇女保护顾问；以及要求各国在维和行动中选派更多女性警察和女性军事人员。

第 2106 号决议（2013 年）：决议涉及免于惩处方面的内容以及关于处理冲突中性暴力事件指导原则的具体实施（没有提出新概念）；涉及的领域还有公正问题、妇女的赋权问题、武器问题、妇女的人权问题和民间社会参与问题。

第 2122 号决议（2013 年）：决议涉及的内容为：关于妇女参与者、和平与安全的具体议程；推动第 1325 号决议的履行；较详尽地论证了妇女赋权问题、享受公正、获取违反人权信息和参阅人权文件以及民间社会参与问题；要求各独立实体多在安理会上介绍有关妇女参与者、和平与安全的情况。

**资料来源：**经 B. 米勒 M. 鲍尼克和 A. 斯温的同意，按照联合国安理会第 1325 号决议，对其文章“妇女在和平与安全中的角色”作了删节：文艺评论、国家行动计划内容分析及实施，乔治·华盛顿大学全球和国际问题研究所的工作文件第 13 期/全球性别项目工作文件第 9 期（乔治·华盛顿大学：华盛顿特区，2014 年 5 月）。

[40] 请登陆和平妇女组织网参阅“国家行动计划一览表”，[未注明日期]，网址：<http://peacewomen.org>。

[41] 参阅 B. 米勒、M. 鲍尼克和 A. 斯温的文章，《通过联合国第 1325 号决议看妇女在和平与安全方面的角色：实情评估，国家行动计划内容分析和实施》，乔治·华盛顿大学全球和国际问题研究所工作文件第 13 期/全球性别项目工作文件第 9 期（乔治·华盛顿大学：华盛顿特区，2014 年 5 月）。

2013年召开的联合国关于武器贸易条约会议期间，对性别暴力和针对妇女和儿童的严重暴力行为的危险性进行了讨论，在条约多年来的谈判中这么做尚属首次。<sup>[42]</sup>在以民间社会组织为主的大力游说下，要求在防止性别暴力方面提高条约标准的呼吁得到了100个国家的支持。<sup>[43]</sup>

性别平等已经被写进了重要国际协议关于发展的部分。这些协议有“关于援助效果的巴黎宣言”（2005年）和“阿克拉行动议程”（2008年）。<sup>[44]</sup>“布桑有效发展合作伙伴关系”（2011年）在上述文件的基础上又有所发展，强调需要加强对性别平等的承诺，其中包括必须有更好的关于发展指数的性别分类资料。<sup>[45]</sup>实际上，承诺提供性别分类资料也是“国际营造和平与国家建设对话”中有关“参与脆弱国家建设新政”的一部分。后者承认妇女赋权和参与政治进程的必要性。<sup>[46]</sup>最后一点，截至写稿时间，所提议的第五个可持续发展目标（之前作过论述）为：取得性别平等与妇女和年轻女子赋权。这些协议和文件反映了在性别平等促进可持续发展方面的重要作用上的全球共识。

### 性别问题近来在“脆弱系统”的严重程度

此小节将从性别角度描述若干有关安全与发展的近期发展事态。所举实例显示出与推动“脆弱系统”可持续发展相关的性别复杂挑战的严重程度。

#### 埃博拉疫情在西非的爆发

第二节在谈到2014年在西非爆发的埃博拉疫情时，论述了在

---

[42] 参阅本年鉴第十五章第一节关于武器贸易条约的讨论。

[43] 参阅P. 霍尔汤姆的“武器贸易条约”，《SIPRI年鉴2014》，第447页；和瑞典政府办公厅的《2015年预算法案》，第5部分：《国际合作》，第21页。

[44] 参阅经济合作与发展组织的“关于援助效果的巴黎宣言和阿克拉行动议程”，2005/2008。

[45] 参阅经济合作与发展组织的“布桑有效发展合作伙伴关系”，2012年7月，网址：<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>。

[46] 参阅“国际营造和平与国家建设对话”的“参与脆弱国家建设的新政”，（未注明日期），网址：<http://www.newdeal4peace.org/wp-content/themes/newdeal/docs/newdeal-for-engagement-in-fragile-states-en.pdf>。

“脆弱系统”中，性别暴力与结构性暴力可能会对政策产生的影响，因为疫情对女性和男性的影响颇有区别。据报道，在利比里亚感染的埃博拉全部案例中，有 65% 为女性，而在整个西非，女性感染者占到总数的 75%。<sup>[47]</sup> 其原因主要归咎于她们在习俗上经常扮演的角色，即照顾病人和在传统的葬礼仪式上的角色。上述角色决定了她们需要与患病者进行近距离接触。<sup>[48]</sup> 不过，造成接触病人几率不同的原因还与经济因素有关，因此还会产生经济影响。例如，在利比里亚和塞拉利昂，妇女是粮食生产的主力军，70% 的跨境贸易都是经她们之手。而为了防止疫情蔓延所采取的一些措施，例如限制贸易和关闭边界，减少了妇女赚钱的机会，因此对由妇女主导的家庭的影响特别大。<sup>[49]</sup>

埃博拉疫情的爆发清晰地显示出运用“系统方式”的重要性。因为为了更好地了解等级制度是如何相互作用的，以及看到对世代传下来的、根深蒂固的结构性暴力的习俗进行改进之必要，以达到防止加深性别差距之目的，就必须运用“系统方式”。疫情的爆发还提醒人们，健康与贸易制度是密不可分的，而其中存在的不同性别之间的不平等和权力差异是何等明显。

### 卢旺达的政治代表性

2014 年，卢旺达是世界上唯一一个妇女在政府部门任职比例超过 50% 的国家（包括在议会），比 1994 年妇女在卢旺达议会的议员只占 10% - 15% 的比例有显著增长。<sup>[50]</sup> 这一进展可能部分归因于该国 1994 年发生的种族灭绝所造成的男女比例失衡的结果。不过，之

---

[47] 参阅利比里亚共和国性别与发展部，茱莉亚·邓肯-卡斯儿与致力于埃博拉组织之间关于埃博拉和妇女的谈话，2014 年 10 月 30 日，网址：<<http://www.eboladeeplly.org/articles/2014/10/6411/ebola-women-julia-duncan-cassell-liberias-minister/gender/>>；和联合国儿童基金会的“西非对爆发埃博拉疫情的反应”，2014 年，网址：<[http://www.unicef.org/appeals/files/HAC\\_Ebola\\_Response.pdf](http://www.unicef.org/appeals/files/HAC_Ebola_Response.pdf)>。

[48] 参阅 J. 狄根斯和 E. 米尔斯的“不平等的病症：性别与西非的埃博拉疫情”，发展问题研究所，发展问题研究所经验文件的简介 23（2015 年 2 月 24 日）。

[49] 参阅狄根斯和米尔斯的文章（同注释 [48]）。

[50] 参阅 E. 贝内特的“卢旺达大踏步走向政府任职中男女平等”，《哈佛大学肯尼迪商学院评论》，2014 年 8 月 15 日，网址：<<http://harvardkennedyschoolreview.comRwanda-strides-towards-gender-equality-in-government/>>。



后该国朝着性别平等所发生的变化，表明它在性别平等方面取得了持久性进步。<sup>[51]</sup> 所说变化包括：在 20 世纪 90 年代赋予妇女拥有和继承土地的权利；在 2003 年为妇女在政府任职建立了配额制；在把性别变为社会主流问题方面以及在增加女性参加卢旺达国防军的人数方面所做的努力；以及于 2010 年设立了性别监督办事处。

然而，出现的一些积极迹象，例如在性别平等方面取得的进步，经济发展和相对低的犯罪率，却因日益强化的独裁专制（如严格限制新闻自由和政府当局对民间社会组织无时不在的监视和压制）显得黯然失色。<sup>[52]</sup> 此外，卢旺达的很多地区仍顽固地存在性别不平等的问题，尤其是在贫穷地区。造成此现象的原因是人们对男女应起作用的片面看法根深蒂固，以及城市和农村两者脱钩所致。这一点在该国性别平等政策层面也有所反映。<sup>[53]</sup>

### 乌克兰冲突中的妇女

在乌克兰国内，在讨论与亲俄罗斯分裂分子所进行的冲突时，几乎完全听不到妇女的声音，也没有显示出对性别问题的关心。<sup>[54]</sup> 联合国 2015 年针对乌克兰制定的人道主义应对计划详尽地谈道，尽管有诸多关于性别平等的法律，但是乌克兰的政治和决策过程，基本上是把妇女排除在外的，即使在与冲突与和平有关的谈判中，妇女的参与程度也有限。<sup>[55]</sup> “性别视角”的缺失可能会对地区和平、安全和人权问题产生严重后果。根据联合国的报告，由于流离失所和结构性的原因，身处乌克兰冲突地区的妇女越来越容易受到性暴力、家庭暴

---

[51] 参阅贝内特的文章（同注释 [50]）；L. 赫伯特的“‘妇女在主事？’：卢旺达对性别暴力的改革和人权的‘扩展’”，《人权杂志》（2014 年），第 5 页；和 G. 霍尔姆斯的“改变卢旺达防务力量的性别结构：一次重要评估”，《介入和国家建设杂志》第 8 集，第 4 期（2014 年 12 月），第 321 页。

[52] 参阅赫伯特的文章（同注释 [51]），第 5 页。尽管经济合作与发展组织在 2014 年从其“失败国家”的名单上去掉了卢旺达的名字，但是，卢旺达在和平基金会 2014 年的失败国家指数上名列第 34 位，比 2013 年的第 38 位有所上升。

[53] 参阅赫伯特的文章（同注释 [51]），第 7 页；和霍尔姆斯的文章（同注释 [51]），第 323 页。

[54] 有关乌克兰冲突的阐述，请参看本卷第 3 章。

[55] 参阅联合国人权事务高级专员公署的“关于乌克兰人权状况的报告：2014 年 12 月 1 日至 2015 年 2 月 15 日”，第 16 页；和联合国人道主义事务协调办公室的“2015 年针对乌克兰制订的人道主义应对计划：概要”，2015 年。

力和被拐卖的伤害。另外，联合国还承认，冲突的经济后果也严重地影响到妇女。<sup>[56]</sup>

### 性别平等与暴力极端主义

联合国安理会在其第 2178 号决议（2014 年 9 月）中首次提出，妇女赋权是抗衡暴力极端主义的一种手段。<sup>[57]</sup> 一个月后，联合国安理会执行主席在一次声明中重申了这一概念，强调了妇女在防止和解决冲突中的作用。<sup>[58]</sup> 根据近期诸如“伊斯兰国”“博科圣地”和“基地”组织一类的激进团体有意并越来越多地招募妇女的报道，民间社会组织和媒体也发出类似呼吁，让更多的妇女参与到反激进的活动中来，并把性别平等作为一项安全措施加以推动。<sup>[59]</sup>

### 瑞典的相关情况

发达国家近期的主动行动也可能会对“脆弱国家”的性别平等产生影响。瑞典 2014 年 9 月举行的大选所产生的政府宣布该政府为女权主义政府，并宣称将奉行明确的女权主义的外交政策，成为世界上第一个这么做的国家。尽管所说政策仍处于制定阶段，它可能会对“脆弱系统”产生影响，因为瑞典是向国际提供发展援助的主要国家之一。在 2013 年，瑞典是经济合作与发展组织第六大捐助国。<sup>[60]</sup> 此外，瑞典同其他北欧国家一起，建议欧盟任命一名负责性别平等和履

[56] 参阅联合国人权事务高级专员公署的文章（同注释 [55]）

[57] 参阅联合国安理会第 2178 号决议，2014 年 9 月 24 日，参见联合国的“安全理事会一致通过决议，谴责暴力极端主义，强调需要防止外国恐怖主义好战分子的外出旅行和拒绝对他们的支持”，新闻稿，2014 年 9 月 24 日，网址：< <http://www.un.org/press/en/2014/sc11580.doc.htm> >。

[58] 参阅联合国安理会主席的声明，S/PRST/2014/21，2014 年 10 月 28 日。

[59] 参阅 T. 尼尔和 M. E. 奥图尔的“叙利亚的伊斯兰国的暴力（ISIS）：行为视角”，《暴力与性别杂志》第 1 辑，第 4 期（2014 年 12 月），第 149—150 页；全球合作安全和黑达亚问题研究中心的“打击暴力极端主义行动中妇女所起的不同作用”，项目说明，2015 年 2 月，网址：< [http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2014/10/womenCVE-Project-Desc\\_Feb2015\\_FINAL.pdf](http://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2014/10/womenCVE-Project-Desc_Feb2015_FINAL.pdf) >；和 P·姆兰博—恩格库瓦和 R·库马拉斯瓦米的“妇女是反恐战争中最好的武器”，《外交政策》，2015 年 2 月 10 日，网址：< <https://foreignpolicy.com/2015/02/10/women-are-best-weapon-in-the-war-against-terrorism/> >。

[60] 参阅经济合作与发展组织的“2013 年向发展中国家提供的援助出现反弹，达到历史最高水平”，2014 年 4 月 8 日，网址：< <http://www.oecd.org/newsroom/aid-to-devolpng-countries-rebounds-in-2013-to-reach-an-all-time-high.htm> >。

行联合国安理会第 1325 号决议的代表。<sup>[61]</sup>

### 实行“系统方式”：性别的相关性

为了更好地处理导致“脆弱系统”内冲突的相互关联的原因并找到问题的解决方法，可以把诸多观察问题的次要视角有益地纳入安全框架内性别代表者其中之一。虽然诸多基本理论在论及国际关系时，已经不再以国家为中心，主张对各个行为者、结构及其变化进行综合研究，但是明确提出要考虑性别在现有权力结构中的作用者，却凤毛麟角。这一点是值得注意的，因为性别是最广为存在的不平等之一，它常常可以使基于民族、阶级和种族基础上的其他诸类不平等更加复杂化。<sup>[62]</sup> 性别视角之所以与之有重大关系，是因为它可以改变传统上的安全含义，而后者可以将妇女和不符合性别概念特点的个人边缘化。<sup>[63]</sup>

认同感和社会凝聚力与脆弱问题有着固有的联系，因为社会（种族）团体间的冲突和缺乏社会凝聚力，均容易削弱国家的能力。<sup>[64]</sup> 在聚焦社会（种族）团体之间的关系和已经建立的权力结构时，性别可以提供一个有助益视角。在“系统方式”中加入性别视角有助于更深度地了解“脆弱系统”内安全问题的复杂性，从而可能有助于对形势做出更加有效的反应。<sup>[65]</sup>

联合国安理会第 1325 号决议将性别问题安全化的做法，凸显了妇女在战争中极易受到伤害的一面，同时也强调了妇女作为一种和平力量的重要性。然而，决议没有充分阐明性别不平等和其他结构性暴力因素如何助长冲突的发生，或者说没有充分阐明不平等和其他人类不安全之源——如贫穷——是如何相互影响的。虽然第 1325 号决议

---

[61] 参阅瑞典政府办公厅的“2015 年议会关于外交事务辩论的外交政策声明”，2015 年 2 月 11 日，网址：<<http://www.government.se/sb/d/5298/a/254119>>。

[62] 参阅胡根森和斯图沃伊的文章（同注释〔2〕）。

[63] 参阅科恩、希尔和拉迪克的文章（同注释〔13〕）。

[64] 参阅 S. 卡普兰的“脆弱国家的认同感：社会凝聚力与国家建设”，《开发杂志》第 52 辑，第 4 期（2009 年），第 466—472 页。

[65] “系统方式”要对某系统内的主要角色、机构以及它们在系统中的关系进行研究，并使之能对该系统在各种条件下的产出、能力和韧性进行分析（见本章的第一节）。

雄心勃勃地把妇女作为和平谈判、武装冲突以及和解进程的主要利益相关者，但是该决议仍未能摆脱性别的老框框，仍然强调妇女是需要保护的受害者，并因此而受到批评。<sup>[66]</sup>在一定程度上，第 1325 号决议的后续决议针对这一老大难问题做了一些改进。不过，批评者们指出，决议没有谈及如何解决根本的性别作用问题，以及将更多形式的暴力和冲突合法化的文化和结构性暴力问题。<sup>[67]</sup>

(谷景书 译)

---

[66] 参阅特鲁的文章（同注释 [8]），第 85 页，N. 普拉特和 S. 里克特 - 德夫罗的“对关于妇女、和平与安全问题的联合国安理会第 1325 号决议的审慎研究”，《国际女权主义政治杂志》第 13 辑，第 4 期（2011 年），第 489—503 页；和 N. 普奇圭尔巴尔的“维和”，劳拉·谢泼德编辑的《性别在全球政治中很重要：国际关系男女平等主义导论》（劳特里奇出版社：纽约，2015），第 254 页。

[67] 参阅特鲁的文章（同注释 [8]），第 84 页。