

“不干涉内政”原则与冷战后 中国在安理会的投票实践

□ 甄 妮 陈志敏

[提 要] 中国在崛起过程中面临的核心挑战之一,来自如何平衡承担国际责任与遵循中国外交的指导原则——尊重主权和“不干涉内政”原则——之间的关系。自进入 21 世纪以来,随着联合国自身对“不干涉内政”规范的认知和实践发生了深刻的变化,中国对于“不干涉内政”原则的认知和实践亦表现出一定的灵活性,开始越来越积极地对待安理会的强制行动,承担与自身原则、利益、实力相符的国际责任。

[关 键 词] 不干涉内政、联合国强制行动、中国联合国外交

[作者简介] 甄妮,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

陈志敏,复旦大学国际关系与公共事务学院院长、教授

[中图分类号] D813.2

[文献标识码] A

[文章编号] 0452 8832(2014)3 期 0021-16

自 20 世纪 90 年代初至今,联合国外交在中国对外政策的整体框架中一直占据着重要的位置,并且随着时代发展,重要性与日俱增。中共十四大工作报告中指出,中国“作为联合国成员国和安理会常任理事国,重视联合国的作用,积极参与联合国事务”;^①中共十八大工作报告中指出,中国“将积极参与多边事务,支持联合国、二十国集团、上海合作组织、金砖国家

^① “江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告”,1992 年 10 月 12 日, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526313.html>。

等发挥积极作用”;^①2013 年 3 月 21 日习近平主席应约与联合国秘书长潘基文通电话时表示,“中国始终是联合国的坚定支持者和重要合作伙伴……随着中国不断发展,我们将履行自己应尽的国际义务,深化同联合国的合作,共同维护国际公平正义、促进国际合作,努力为人类和平与发展事业做出更大贡献。”^②

但联合国本身并非一成不变,冷战结束至今,联合国本身对“不干涉内政”规范的认知和实践发生了一系列演变。面对联合国逐渐变化的“不干涉内政”规范,中国并非像一些学者所言的那样一直固守着传统的认知和行为模式。^③ 本文尝试以中国在安理会的投票数据为基础,结合对具体案例的分析,说明中国在联合国观念变化的影响下,对“不干涉内政”原则的认知和实践的变化。

一、联合国对“不干涉内政”认知的变化与实践的演进： 从“建立和平”到“保护的责任”

从《联合国宪章》(简称《宪章》)开篇文句看,联合国原则上不得干涉一国“内政”。所谓内政,是指本质上属于一国国内的事项,即属于国家主权范围内的事务。具体是指国家在宪法中规定的事项,以及与国家行使主权相联系的对内和对外活动。^④ “不干涉内政”原则,是从国家主权原则引申出来的原则。^⑤

① “胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告”,2012 年 11 月 17 日, http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665_12.htm。

② “习近平:积极倡导践行多边主义 为人类和平发展事业作更大贡献”,2013 年 3 月 21 日, <http://cpc.people.com.cn/n/2013/0321/c64094-20869586.html>。

③ Linda Jakobson, “China’s Diplomacy toward Africa: Drivers and Constraints,” *International Relations of the Asia-Pacific*, 2009, Vol. 9, Issue 3, pp. 403-433.

④ 王虎华:“论国家主权与人权”,《法学》,1999 年第 6 期,第 52-53 页。

⑤ 朱世龙、刘宣佑:“中国外交不干涉内政原则探究”,《教学与研究》,2009 年第 8 期,第 39-43 页。

现有国际法中“不干涉内政”原则的主要来源,是《宪章》第二条规定的“七原则”中的第一、四、七款。^①第七款中所谓的“第七章内执行办法”,则是安理会可以授权实施干预一国内政的国际行动的法理依据;具体干预方式包括第七章第四十一条规定的非武力制裁行动和第四十二条规定的武力干预行动。

安理会援引第七章采取的行动,都是无需获得对象国允许的行动。其中既有由于两国或多国间的事务(包括冲突、以及违反安理会要求的“合作”行为)而针对这些国家采取的行动;也有由于一国国内的问题、针对这个国家采取的行动。安理会采取强制行动维持和平的职能,是罗斯福等联合国制度设计者的最重要初衷:委任一个具有普遍代表性的国际组织垄断合法使用武力的权力,以保障世界和平。这个国际组织的权力基础,是具备广泛共识、且拥有压倒性实力的几个大国(即安理会常任理事国)。但冷战的发生严重影响了联合国的这一职能,美苏对峙基本瘫痪了安理会实施强制行动的能力。1946-1989年间,安理会平均每年召开67.5次会议,但仅共通过8项援引《宪章》第七章实施强制行动的决议。^②

冷战结束后,世界各地的冲突大大增加。1945-1991年,全世界发生的冲突一共不到400次,^③算下来平均一年不到8.5次。而在没有了超级大国对峙之后,仅1992年一年全世界就发生了26场冲突,1993年发生27场。^④这些冲突大部分都是主权国家的国内冲突。鉴于此,1992年6月17日,联合国秘书长加利提交了《和平纲领:预防外交、建立和平和维持和平》的特别报告,系统地提出了“建立和平”(Peace Making)理念(以提前介入、强制行动为主要特色),呼吁赋予安理会更多权力来运用强制手段应对

① 一、本组织系基于各会员国主权平等之原则。四、各会员国在其国际关系上不得使用威胁或武力,或以与联合国宗旨不符之任何其他方法,侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立。七、本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件,且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决;但此项原则不妨碍第七章内执行办法之适用。

② 笔者根据联合国安理会网站统计,“1946年以来安理会通过的决议”,<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/>。

③ 岳阳花:“冷战后的地区冲突”,《政党与当代世界》,1994年第6期,第10页。

④ 同上。

国际和国内冲突。^① 这一理念的提出为安理会干预一国内政提供了新的理论依据,也促进了安理会的相关实践。根据加利 1995 年 1 月 3 日关于联合国工作的报告:在 1988 年初存在的 5 项维持和平行动中,有 4 项涉及国家间的战争,只有 1 项(占总数的 20%)涉及国家内部的冲突。在此以后设立的 21 项行动中,只有 8 项涉及国家间的战争,而有 13 项(占 62%)涉及国家内部的冲突。在 1992 年 1 月以后设立的 11 项行动中,除了 2 项行动之外,其余的 9 项(占 82%)都涉及国家内部冲突。^②

同一时期,西方国家在传统理论的基础上,提出了“人道主义干涉”理论。对此理论,联合国秘书长安南在 2000 年的《千年报告》中表示支持:“如果人道干涉真的是对主权的一种令人无法接受的侵犯,那么我们应该怎样对卢旺达,对斯雷布雷尼察作出反应呢?对影响我们共同人性的各项规则的人权的粗暴和系统的侵犯,我们又该怎样作出反应呢?”^③包括中国在内的发展中国家对此普遍表现出抵制,担忧西方发达国家以“人道主义干涉”为工具侵犯发展中国家自身主权。发达国家与发展中国家在人道主义干涉问题上的观念冲突一直冲击着联合国的相关实践及其合法性的获得。

21 世纪初,加拿大“干预与国家主权国际委员会”(ICISS)首次提出了“保护的责任”(Responsibility to Protect)概念,试图取代争议巨大的“人道主义干涉”理论。根据加拿大 ICISS《保护的责任》报告的阐述,“保护的责任”包括三部分,即“制止的责任”、“回应的责任”和“重建的责任”^④。此

① “和平纲领:预防性外交、建立和平与维持和平——秘书长按照 1992 年 1 月 31 日安全理事会首脑会议通过的声明提出的报告”,1992 年 6 月 17 日, <http://www.un.org/chinese/aboutun/sg/report/hpgl.htm>。

② “《和平纲领》补编:秘书长在联合国五十周年提出的立场文件”,1995 年 1 月 3 日, <http://www.un.org/chinese/aboutun/sg/report/hpglbb.htm>。

③ Kofi A. Annan, “We, the Peoples: The role of United Nations in the 21st Century,” 2000, https://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf。

④ “The Responsibility to Protect,” <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>; “The Responsibility to Protect: Report of the ICISS,” <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>。

时的“保护的责任”观念,与“人道主义干涉”理论差异不大,同样没得到大多数发展中国家的赞同。

2005年9月,在联合国60周年首脑峰会的讨论中,加拿大和欧盟力推的“保护的责任”被改为“保护人民免遭种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任”,意为按照《宪章》,在个案处理的基础上,由安理会对未能尽到保护责任的国家采取集体行动。会议文件《世界首脑会议成果》的签署,意味着修订后的“保护的责任”理念成为国际规范的一部分,联合国对“不干涉内政”规范的认知将受到相应引导。中国签署该文件,则意味着中国开始初步认可和接受“保护的责任”概念。

2009年1月29日,联合国秘书长潘基文向联合国大会提交了《履行保护的责任》的报告,强调了国际社会落实“保护的责任”的三项支柱。^①第一支柱是主权国家的“保护的责任”,即每一个国家都有责任运用适当和必须手段保护其人民免遭种族屠杀、战争罪、族裔清洗和反人类罪行的危害。第二支柱是国际援助与能力建设,即国际社会有义务帮助主权国家免遭上述几种罪行的危害,增强其人权保护的能力。第三支柱是及时、果断的反应,即当一国政府不愿或无力保护其人民免遭四种罪行危害的时候,国际社会应该在联合国框架内及时、果断地采取集体行动,包括获得安理会的授权采取必要的强制性行动。相较之前更加理念化的文件来说,这一报告更加细化、具体化,使得“保护的责任”进入安理会的行动框架,影响联合国干预行动的实践。

二、中国对“不干涉内政”原则的坚持和实践

随着联合国“不干涉内政”规范认知的演变和实践的发展,崛起中的中国对于“不干涉内政”原则的态度越来越受到世界各国的关注。对此,中国发表过很多官方立场,认为:“国家主权是人权的根本保障,不能离开国家

^① Ban Ki-moon, “Implementing the responsibility to protect,” Jan. 12, 2009, http://www.unrol.org/files/SG_reportA_63_677_en.pdf.

主权这一主体,单方面地追求个人权利。只有把‘人的安全’与国家主权安全相统一,才能实现‘人的安全’目标。”^①也就是说,“不干涉内政”原则在中国外交行为中一定要坚持。

但对于“不干涉内政”原则的实践方式,国内学者普遍认为,中国在具体实践中“应该”灵活掌握“不干涉内政”外交原则。事实上,在中国具体的外交实践中,“不干涉内政”原则也确实在两类行为中体现出“灵活”性:一类是被学者称为“建设性介入”^②或“创造性介入”^③,如斡旋苏丹达尔富尔危机、支持突尼斯和埃及新政府的国家建设^④;另一类是被称为“参与式倡导”,如在安理会就利比亚问题投票中先赞成 1970 号决议,后又对 1973 号决议投出弃权票,就叙利亚问题投出 2 次否决票。^⑤ 这些投票以及投票后的发言集中地表达了中国的态度,中国的投票对于事态的后续发展影响巨大。

对于联合国推广的“保护的责任”概念,中国政府用一系列文件和行为表达了自己的态度。2005 年 6 月 7 日,中国政府发表了《中国关于联合国改革问题的立场文件》,其中在谈到“保护的责任”问题时指出,“有关行动须严格遵守《宪章》的有关规定,尊重有关当事国及其所在地区组织的意见,在联合国框架下由安理会根据具体情况判断和处置,尽可能使用和平方式。在涉及强制性行动时,更应慎重行事,逐案处理。”^⑥ 6 月 21 日,中国常驻联合国代表王光亚大使在联合国大会上提到“保护的责任”问题时说:

① “‘保护的责任’:国际关系新规范?”2013 年 2 月, <http://www.idpc.org.cn/globalview/sjzh/1302-4.htm>。

② 如赵华胜:“不干涉内政与建设性介入——吉尔吉斯斯坦动荡后对中国政策的思考”,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版),2011 年第 1 期,第 23-29 页;周士新:“中国对中东变局的建设性介入”,《阿拉伯世界研究》,2013 年第 2 期,第 40-52 页。

③ 王逸舟:《创造性介入:中国外交新取向》,北京大学出版社,2011 年。

④ 周士新:“中国对中东变局的建设性介入”,《阿拉伯世界研究》,2013 年第 2 期,第 40-52 页。

⑤ 潘亚玲:“从捍卫式倡导到参与式倡导——试析中国互不干涉内政外交的新发展”,《世界经济与政治》,2012 年第 9 期,第 45-57 页。

⑥ “中国关于联合国改革的立场文件”, <http://www.mfa.gov.cn/chn/pds/ziliao/tytj/t199083.htm>。

“对如何判定一国政府是否有能力和意愿保护其公民,应研拟国际社会普遍同意的综合评定标准,不应由少数国家或机构自行制定,进而鼓吹干涉。国际社会在缓和和制止大规模人道危机时,应严格遵守《宪章》,尊重当事国及有关区域组织意见,由安理会根据具体情况判断和处置,尽可能使用和平方式。在涉及强制性行动时,更应慎重行事,逐案处理。”^①12月9日,中国常驻联合国副代表张义山大使在安理会讨论“武装冲突中保护平民问题”的公开辩论会上发言说:“在发生大规模人道主义危机或大规模严重违反人权情况时,迅速采取措施加以缓解和制止,是国际社会的普遍共识和正当要求。安理会应根据具体情况,做出判断和处置。与此同时,要避免匆忙搞强制干预,使问题更加复杂化,甚至对无辜平民造成更多伤害。”^②

中国同意当一国国内发生大规模人道主义危机或者大规模侵犯人权的时候,联合国根据情况可对这一原本属于一国内政的问题加以讨论,体现了中国在相关问题上的灵活性。

三、中国的投票实践与“不干涉内政”原则

在冷战结束至2012年期间,中国在安理会强制行动决议表决过程中的投票行为,一定程度上从实践层面反映了中国对“不干涉内政”原则的灵活立场

根据联合国官方网站资料,1990年至2012年安理会累计就283项涉及干预对象国内政的强制行动的决议进行了表决,在冷战结束后初期(1990-2000年),中国通过赞成票为主、弃权票为辅的方式表现出了在坚持“不干涉内政”原则上的一定灵活性;2001年之后,中国赞成票大幅增加。

① “王光亚大使在联大磋商9月首脑会议成果文件草案时的发言”,2005年6月22日, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t200843.shtml。

② “张义山大使在‘武装冲突中保护平民问题’公开辩论会上的发言”,2005年6月21日, <http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jialh/alhzh/wzctpm/t200660.htm>。

中国在安理会针对一国内部事务的强制行动决议表决中的投票对比^①

中国投票 时期	强制性 决议总数	赞成	弃权	反对	与俄罗斯 不一致	与美国 不一致
1990-2000	53	81.1%	18.9%	0	18.9%	20.8%
2001-2012	230	95.2%	3.5%	1.3%	1.7%	3.5%

中国在安理会的投票行为,包括赞成票的比例、与美俄两大国的一致性以及反对票的出现与否等方面在 2000 年前后有比较大的差异。1990-2000 年,安理会审议的干预一国内政的强制性决议草案表决中,中国投出的赞成票占全部投票的 81.1%;弃权票占 18.9%;没有否决票^②。此外,中国与美国和俄罗斯的不一致投票的比例也较高、且较接近:和俄罗斯的不一致率是 18.9%,和美国的不一致率为 20.8%;从绝对数量上来说,中俄与中美在一致投票上差距仅为一次投票。

2001 年之后,国内问题成为安理会考虑采取强制行动的主要关注,这一阶段安理会审议的干预一国内政强制性决议草案是前一阶段的 4 倍多。中国在这一阶段投赞成票比例进一步提升,占此类投票的比例从 81.1%上升到 95.2%,绝对数量比前一阶段安理会审议的此类决议草案的总数还要多。中国在此期间投弃权票的比例从 18.9%下降到 3.5%。弃权票绝对数和比例的显著下降显示,中国在此类投票中影响力的上升,可以对决议内容进行影响,消除中国不能支持的那些内容。另一方面,弃权票的减少也是源于中国认识到在此类问题上承担国际责任的必要性,对国际社会介入一国内政的问题采取了更为灵活的立场。

值得注意的是,1990-2000 年,中国并没有对强制性决议草案行使过

① 数据为笔者统计,数据来源为联合国安理会网站历年决议记录:<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/>;历年会议记录 <http://www.un.org/zh/sc/meetings/>;文件中心 <http://www.un.org/zh/documents/>。

② 在 1990-2012 年间,中国在安理会一共行使了 6 次否决权。其中,1997 年关于海地维和的决议、1999 年关于马其顿维和的决议和 2007 年关于缅甸人道主义局势的决议草案,都没有援引《联合国宪章》第七章,属于非强制性决议草案,因此不纳入本文统计。

否决权。这和当时中国的“韬光养晦”战略方针有直接关联。但在 2001—2012 年间,中国就安理会对一国内部问题采取强制行动的决议投了 3 次反对票。中国行使否决权的实践表明,随着国力的提升,中国在坚持“不干涉内政”原则的问题上,如果不能影响决议的内容,中国敢于坚决表明自己的立场,采取负责任的态度,维护“不干涉内政”原则。这一阶段,中国的投票行为与美国和俄罗斯的一致性同步得到提升,但中国与俄罗斯保持了更高的一致性,在实践中体现了中俄战略协作伙伴关系的价值。在表决中,中国和美、俄基本保持了一致,不一致率都降到 5% 以下;在美、俄之间,中国与俄罗斯的一致性更高,其中,中国的 3 次否决票都是和俄罗斯一起投出的。

整体而言,2001 年以后,中国在安理会更加积极有为,以更多的赞成票和更多的否决票来积极影响安理会的有关决定。2001 年这一时间点与另外三个事件的发生存在着对应关系。

第一,2000 年前后,安理会本身对涉及干预主权国家内政的强制行动的认知和实践发生了比较重大的调整 and 变化。2000 年后,提交安理会正式会议审议的此类决议草案数量呈现显著增长:1990 年到 2000 年只有 53 项,2001—2012 年有 230 项,增长了 333.96%。2000 年 3 月,安南召集“联合国和平行动高级别小组”,对联合国和平与安全活动进行审查。同年 8 月,《卜拉希米报告》出台,对联合国的“维持和平”、“建立和平”、“建设和平”(Peace Building)等概念进行了比较系统完整的界定,是后来“保护的责任”概念的重要基础。

第二,2000 年底,中国加入世界贸易组织。中国与世界的关系,以及中国对国家主权等核心观念的认知,发生了比较显著的变化。在加入世界贸易组织的过程中,中国国内围绕如何认识和理解国家主权(主要是经济主权),展开了热烈的辩论,对国家主权的认识也在这一过程中变得更加丰富、自信。这一观念上的变化,为中国全面认识同样处于调整过程中的联合国“不干涉内政”规范,提供了观念层面的强大助力。

第三,2001 年,中国与美、俄这两个安理会大国的关系也有了重要发展:

中国与俄罗斯一起创建了上海合作组织,中俄战略协作伙伴关系得到升级;美国遭遇“9·11”恐怖袭击,战略重心转向反恐,与中国的关系趋向稳定。自此,在安理会投票中,中国与美、俄两大国的协调一致越来越明显。

四、案例分析

(一) 坚持“不干涉内政”的传统原则:卢旺达的案例

所谓“不干涉内政”的传统原则,是指 20 世纪 90 年代中国所持的、认为国际行动应当获得当事国政府或冲突双方认可和接受的“不干涉内政”原则。1995 年发生的卢旺达大屠杀,是冷战结束之后影响联合国强制行动发展、以及“不干涉内政”规范发展的具有指标性意义的事件。联合国秘书长安南在 2004 年 3 月举行的“卢旺达大屠杀 10 周年纪念会”上说,卢旺达大屠杀事件引起了国际社会对保护受种族清洗威胁的人民问题上的深刻思考。^① 当时联合国未能及时有效地阻止这场屠杀,引发了一系列反思。该事件对联合国关于“不干涉内政”规范的认知演变影响很大。

安理会针对卢旺达境内的悲剧事件,采取了三阶段的行动,通过了一系列强制性决议。

从 1994 年 4 月 7 日到 4 月 20 日,是安理会行动的第一阶段,其主要目标是对卢旺达事态做出初步反应,表明安理会对卢旺达事态发展的态度和立场。鉴于此阶段并不涉及任何实质性的行动,中国没有在安理会投票中采取抵制或者阻挠的行动,使得安理会比较顺利对卢旺达局势发表了一系列仅具有象征意义的“警示”。^②

从 1994 年 4 月 21 日到 5 月底,是安理会行动的第二阶段。4 月 21

① “安南呼吁国际社会对卢旺达大屠杀作深刻反思 防止类似事件再次发生”,2004 年 3 月 26 日, <http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=1358>。

② 包括:发表针对卢旺达局势的主席声明,对飞机被击落事件表示震惊;谴责“令人发指的攻击和犯罪者”;敦促卢旺达保安部队、军事和准军事单位遏止这些攻击,同联卢援助团充分合作;重申对《阿鲁沙和平协定》的承诺,敦促所有各方全部执行该《协定》。

日,安理会通过第 912 号决议,内容为减少联卢援助团内的部队人数。^① 中国对此投了赞成票。5 月 16 日,安理会通过第 918 号决议,援引《宪章》第七章,决定“增加联卢援助团部队人数至 5500 人”和“对卢旺达实施武器禁运”^②。中国政府也投票赞成。^③

从 1994 年 6 月到 12 月,是安理会行动的第三阶段。6 月 22 日,安理会通过第 929 号决议,内容主要是“授权会员国发起临时行动,保护平民和难民,实现人道主义目标”。^④ 中国对此决议草案投了弃权票,陈健大使发言指出,中国一贯主张,“取得冲突各方的合作,是联合国维和行动不可缺少的条件。现在看来,本决议草案将授权采取的行动尚难保证获得冲突各方的合作”。^⑤ 11 月 8 日,安理会通过第 955 号决议,主要内容是谋求“设立‘卢旺达问题国际法庭’”。^⑥ 中国对此决议草案也投出弃权票,李肇星大使发言指出,由于现在卢旺达政府不能对设立国际法庭给予支持和合作,中国因此反对援引第七章设立国际法庭。^⑦

从投票行为来看,中国前两个阶段投赞成票,到了第三阶段,则投弃权票。这种行为模式展现出的是中国对“不干涉内政”传统原则温和但态度鲜明的坚持。基于这种坚持,中国在实践中表现出某种强烈的敏感,即不认同任何意义上的对主权的侵犯。在卢旺达三轮投票中,这种敏感性表现为对“同意”的强烈关照:前两轮的赞成票显示中国并不否认联合国对卢旺

① 安理会第 912 号决议,1994 年 4 月 21 日, <http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/94/s912.htm>。

② 安理会第 918 号决议,1994 年 5 月 17 日, <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/94/s918.htm>。本决议的 B 节,关于武器禁运的一节,卢旺达代表投了反对票。

③ 最终表决结果是 14 票赞成,1 票反对;投反对票的是卢旺达政府。

④ 安理会第 929 号决议,1994 年 6 月 22 日, <http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/94/s929.htm>。

⑤ 安理会第 S/PV.3392 号会议文件,1994 年 6 月 22 日, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.3392。

⑥ 安理会第 955 号决议,1994 年 11 月 8 日, <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/94/s955.htm>。

⑦ 安理会 S/PV.3453 号会议记录,1994 年 11 月 8 日, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.3453。

达局势作出反应,只要获得卢旺达当局的认可,这种“干涉”就是可以接受的;第三轮的表决时,卢旺达政府没有同意,中国就立刻投出弃权票表明中国对此的不认可。在发言中,中国更是明确表示,联合国的干涉行动必须得到各方的合作。中国认为,只有争取到冲突方的合作,才能让联合国更加有效地对此类具有复杂背景的冲突实施管理。

(二) 实践“不干涉内政”原则的灵活性:刚果(金)的案例

积极支持安理会对刚果(金)的强制行动,展现了 21 世纪之后,中国在实践中“不干涉内政”原则时表现出的灵活性一面,在这次强制行动中,中国展现出了积极支持的态度。

刚果(金)问题成为安理会强制行动针对的对象,源于 1997-1998 年发生的大规模武装冲突。冲突中对立的双方分别是,得到乌干达和卢旺达支持的反政府武装“解放刚果运动”和“刚果民主联盟”,以及得到安哥拉、津巴布韦以及纳米比亚等支持的卡比拉政府军。安哥拉、津巴布韦和纳米比亚等国甚至直接出兵介入冲突。

安理会围绕刚果(金)的强制行动同样分为三个阶段:

第一阶段从 1999 年到 2002 年,是准备介入阶段。在 2000 年 2 月 24 日,安理会表决通过第 1291 号决议,内容为扩大和延长联刚特派团。中国对此投赞成票。

第二阶段从 2003 年到 2005 年,是实质介入阶段。中国在此阶段的表现出了对安理会强制行动更加显著而鲜明的积极支持,具体包括两个方面:

一方面,中国对安理会的相关决议,即第 1484 号、第 1493 号以及第 1533 号决议,不仅都投出了赞成票,而且发言表达鲜明的支持甚至是赞赏的态度。张义山大使在 1484 号决议审议时表示:“(1)中方赞赏联刚特派团和有关人道主义机构所做的艰苦努力,赞同安理会采取紧急措施,以稳定当地局势。(2)支持秘书长关于向伊图里地区派遣多国部队的建议。”^①

^① 中华人民共和国外交部政策规划司:《中国外交年鉴》,世界知识出版社,2004 年,第 287 页。

7月28日,安理会通过1493号强制性决议,对“刚果民主共和国北基伍、南基伍和伊图里境内活动的一切外国和刚果武装集团和民兵,以及不是《包容各方的全面协定》缔约方的集团”实施军火禁运。^①中国也投票表示赞成。

2004年3月12日通过1533号强制性决议,授权建立一个委员会和一个专家组对刚果(金)部分地区的武器禁运的有关问题进行审查。^②王光亚大使在投赞成票的同时发言呼吁国际社会认真执行安理会有关决议。^③

另一方面,中国还派遣了军事观察员、工兵连以及医疗分队,直接加入到“联合国刚果(金)特派团”,也就是说,中国不仅通过外交表态、投票来支持安理会在刚果(金)的强制行动,还参与到了这一行动的具体执行过程之中。^④

第三阶段从2006年开始,是完善巩固阶段。中国对第1671号强制性决议投赞成票,此项决议“授权在刚果民主共和国境内部署欧盟刚果(金)部队”,以“在刚果民主共和国选举前后这段期间支助联刚特派团”。^⑤中国常驻联合国副代表张义山大使发言表示,刚果(金)和平进程积极发展是刚果(金)政府、地区有关各国和联刚特派团、国际社会共同努力的结果,“国际社会应继续积极提供政治、资金支持”。^⑥

从刚果(金)案例中的投票行为看,中国展现出对“不干涉内政”原则

① 安理会第1493号决议,2003年7月28日, <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1493.htm>。

② 安理会第1493号决议,2003年7月28日, <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/03/s1493.htm>。

③ 中华人民共和国外交部政策规划司:《中国外交年鉴》,世界知识出版社,2004年,第284页。

④ 中国于2003年4月向“联合国刚果(金)特派团”派了一个175人的工兵连和一个43人的医疗分队,并于12月完成了首次轮换;截至2004年底,中国向特派团派出12名军事观察员、一个工兵连(175人)和一个医疗分队(43人)。详参中华人民共和国外交部政策规划司:《中国外交年鉴》,世界知识出版社,2004年,第278页。

⑤ 安理会1671号决议,2006年4月25日, <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/06/s1671.htm>。

⑥ 中华人民共和国外交部政策规划司:《中国外交年鉴》,世界知识出版社,2004年,第272页。

的灵活实践。由于联合国对刚果(金)的干预有利于地区的稳定与安全,中国对此采取了积极介入的态度,具体表现为三个方面:首先,就安理会有关决议投赞成票;其次,在投票前(后)直接发言支持联合国借助强制干涉来维护和推进刚果(金)和平进程成果的各项努力;第三,派出工兵连和医疗分队直接加入联合国派驻刚果(金)的部队,用非战斗性军事力量为强制干涉提供支持。中国对此行动的积极态度,源于此次干预行动,无论是目标(维护刚果(金)的和平进程)、程序(在安理会框架内讨论通过并主导实施),还是选择的手段,都能与事实匹配,确是安理会维护和推进地区和平与安全的有效实践。

(三) 实践“不干涉内政”原则的坚定性:叙利亚的案例

进入 21 世纪之后,中国在安理会决议讨论过程中不仅鲜明地支持必要时使用涉及干涉内政的强制行动维持和平,如前面刚果(金)的案例所述,也态度鲜明地阻止西方国家滥用安理会强制行动的名义来推行军事干涉,如本案例所涉及的叙利亚问题。

叙利亚问题成为安理会强制行动针对的对象,源于 2011 年 1 月开始的叙利亚国内反对派与政府之间的冲突,最终这场冲突升级为叙利亚事实上的内战。从 2011 年 10 月开始,叙利亚问题开始进入安理会框架。

10 月 4 日,法国、德国、英国和葡萄牙向安理会提交 S/2011/612 号决议草案,要求安理会考虑对叙利亚实施军火禁运,在 30 天内审查叙利亚执行情况“并考虑各种选择包括引用《宪章》第七章实施其他强制性行动”。其中“各种选择”这一措辞是为武力干涉决议“投石问路”。中国对这一决议草案的反对态度非常坚决,和俄罗斯共同否决了草案,并发言明确表示应该尊重叙利亚主权、独立和领土完整。

2012 年之后,叙利亚问题持续发酵。2012 年 2 月 4 日,第 S/2012/77 号强制性决议草案提交安理会讨论。根据决议草案文本,这一决议“并未授权根据《宪章》第四十二条采取措施”^①。尽管如此,中俄还是投出反对

^① 安理会第 S/2012/77 号决议草案,2012 年 2 月 4 日, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2012/77。

票,阻止了这一决议的通过。^① 2012年7月,针对叙利亚问题的外交博弈再度展开。7月19日,美国与欧洲四国向安理会提交S/2012/538号决议草案,该草案明确引用了《宪章》第七章,要求重组联叙监督团^②,并至少配备军事观察员,同时要求叙利亚政府军撤军。^③ 中国第三次动用否决权,和俄罗斯共同否决了此项决议。投票后,中国代表李保东大使发言指责这一决议草案是不公平的“单方施压”。^④

另一方面,中国对叙利亚问题的关注并没有仅仅停留在安理会的框架内,而是积极尝试用外交斡旋方式推动叙利亚问题的解决。具体举措包括:中国向叙利亚连续四次派出中方特使或代表;同叙利亚反对派进行接触,先后两次接待叙利亚反对派领导人访华;积极与阿盟进行沟通,消除中国动用否决权造成的误解;邀请对叙利亚问题立场相对温和的巴林国王访华;通过诸如上海合作组织峰会等外交场合发声,提倡尊重叙利亚主权、政治解决叙利亚问题。

中国在安理会有关干涉叙利亚内政的强制决议草案上表现出来的积极反对的言论和行动,明确展现着“不干涉内政”原则的底线:不能允许安理会变成少数大国滥用武力干涉他国内政的工具。同时,中国还努力尝试变成一个积极的参与者,即试图寻找正确的方式来解决问题,而不仅仅满足于阻止用错误的方式来解决问题。

① 安理会第S/PV.6711号会议记录,2012年2月4日, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6711。

② 联叙监督团根据第2012年4月21日第2043号决议设立,曾因为叙利亚当局不愿配合而一度中止行动。

③ 安理会S/2012/538号决议草案,2012年7月19日, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2012/538。

④ 安理会S/PV.6810号会议记录,2012年7月19日, http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.6810。

中国在卢旺达、刚果(金)、叙利亚问题上投票行为对比

案例	强制决议草案次数	开始时间	中国投赞成票	中国投弃权票	中国投反对票	与俄罗斯一致性	与美国一致性	中国表现
卢旺达	18	1994	16	2	0	88.9%	88.9%	传统的原则性
刚果(金)	31	2000	31	0	0	100%	100%	灵活性
叙利亚	2 ^①	2011	0	0	2	100%	0	坚定的原则性

五、结语：原则性与灵活性的平衡

对中国的安理会投票行为的研究,必须克服刻板印象,从投票记录以及投票之后的发言记录出发具体分析,才能真实地认识和理解中国的实践,进而真正理解中国对“不干涉内政”原则的认知。从冷战结束以来中国在联合国安理会投票实践来看,中国在安理会涉及干预一国内政决议草案的投票行为,比研究者和媒体所认为的要复杂和微妙得多。尽管中国确实坚持“不干涉内政”原则,但对该原则的认知和实践是务实、灵活和有弹性的。从某种意义上说,可以将中国在安理会强制行动决议中的投票行为,概括为努力平衡至关重要的两端:一端是指导中国外交实践的“不干涉内政”原则;另一端是客观上有其存在合理性与必要性的“保护的责任”以及安理会框架下的强制行动。

【完稿日期:2014-5-7】

【责任编辑:曹 群】

① 上文提到的第 S/2012/77 号决议草案没有引用《联合国宪章》第七章,不属于强制性决议草案。