中国对联合国和平安全议程的参与和塑造*

毛瑞鹏

【内容提要】 恢复联合国合法席位 50 年来，中国持续融入国际体系，对联合国事务的参与和贡献日益提高。冷战结束后，由于一些国家国内冲突加剧及西方国家在国际上处于强势地位，国际社会对安全威胁来源及联合国作用的认识发生显著变化，由此引发联合国国际和平安全议程的重大调整及规范竞争。中国将联合国安理会作为推行国际和平安全理念及方案的重要平台。安理会中的议程设置、方案选择、投票权、联盟结构等四个方面构成了中国参与和塑造联合国和平安全议程的基本制度框架。中国日益重视利用担任轮值主席国的机会塑造安理会议程，但未能充分参与决议草案起草且被排斥在美英法组成的核心磋商圈之外。作为安理会常任理事国，中国对安理会关键性决策具有重大影响力，并在叙利亚等问题上显示了使用否决权的意志。中国在安理会注重与其他发展中国家的政策协调，并与俄罗斯保持了较高的一致性，然而美国及西方国家在安理会仍居于主导地位。展望未来，中国在联合国和平安全议程中的角色应随着客观环境和需求的改变而作出调整；提升中国理念和方案的吸引力，通过交流、交锋促进与世界其他国家的相互理解与合作，将是中国联合国外交面临的长期任务。

【关键词】 联合国；中国与联合国；国际和平与安全议程；国际体系

【作者简介】 毛瑞鹏，上海国际问题研究院全球治理研究所研究员（上海 邮编：200233）。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2021.05.002

【中图分类号】 D822; D813.4 【文献标识码】 A 【文章编号】 2095-574X（2021）05-0039-28

* 本文是国家社会科学基金项目“特朗普政府的联合国政策及中美互动研究”（项目编号：18BGJ060）的阶段性研究成果。作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家的审稿意见，文责自负。

2021 年是中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年。50 年来，中国持续融入国际体系，对联合国各领域工作的参与和贡献日益提高。中国将履行联合国安理会常任理事国职责视为一种特殊的责任。[①] 习近平主席在 2013 年 6 月会见时任联合国秘书长潘基文时表示："中国是联合国安理会常任理事国，这不仅是权力，更是一份沉甸甸的责任。"[②] 恢复联合国合法席位以来，中国将《联合国宪章》的宗旨和原则与中华优秀传统文化及自身发展经验相结合，形成了关于维护国际和平与安全的独特理念和方案。不仅如此，在中国特色大国外交理论与实践层面，联合国居于不容忽视的重要地位，中国通过参与和塑造联合国国际和平安全议程不断践行着世界和平建设者、全球发展贡献者、国际秩序维护者的身份定位。

维护国际和平与安全是联合国最基本和最重要的职责。然而，相关国家在冲突原因、主体责任、安理会授权范围、措施手段等方面存在明显分歧，使联合国和平与安全议程出现了明显的国际规范分野，尤其是形成了西方国家所主张的干涉主义规范和发展中国家所倡导的国家主权规范。例如，进入 21 世纪以来，尽管"保护的责任""良好的治理"等思潮已经渗透进联合国安理会大多数有关维和、建和的决议和行动之中，然而"当事国主体责任""政治方案优先"等原则也在苏丹、利比里亚等案例中得到坚持。

学术界已经广泛讨论了联合国在维和行动、建设和平、武力使用等方面的国际规范的演变和竞争，并就中西方之间在此类规范上的差异进行了比较分析。[③] 然而，鲜有研究讨论何种国际规范最终能够获得认可并体现在安理会的有关决议和行动之中，联合国安理会的决策机制如何影响规范竞争，以及中国在安理会推进本国和平理念与方案的能力如何等相关问题。作为多边决策机制，联合国安理会中的国际规范竞争依托于机构的决策机制，而决策机制所包含的制度性权力以及机构成员间

① 1982 年 8 月，邓小平会见联合国秘书长德奎利亚尔时明确表示："中国是联合国安全理事会的常任理事国，中国理解自己的责任。"《邓小平文选》（第二卷），北京：人民出版社 1994 年版，第 415 页。

②《习近平谈治国理政》（第一卷），北京：外文出版社 2018 年版，第 250 页。

③ 相关讨论参见汤蓓：《规则制定与联合国维和部队武力使用》，载《世界经济与政治》2015 年第 3 期，第 103-121 页；李东燕：《联合国与国际和平与安全的维护》，载《世界经济与政治》2015 年第 4 期，第 4-22 页；何银：《发展和平：联合国维和建和中的中国方案》，载《国际政治研究》2017 年第 4 期，第 10-32 页；Joel Wuthnow, *Chinese Diplomacy and the UN Security Council: Beyond the Veto*, London and New York: Routledge, 2013; Courtney J. Fung, *China and Intervention at the UN Security Council: Reconciling Status*, New York: Oxford University Press, 2019; Rosemary Foot, *China, the UN, and Human Protection: Beliefs, Power, Image*, Oxford: Oxford University Press, 2020。

形成的投票联盟格局，将直接影响到何种理念和方案能够胜出。这就要求从多边决策机制的角度对国际规范竞争展开分析。这些问题的探讨能够促进关于联合国安理会决策机制及国际规范的研究，并有助于更好地思考中国在联合国安理会的多边外交筹划。

需要说明的是，联合国的和平安全议程范围广泛，涉及多个机构和具体议题，鉴于安理会被赋予维护国际和平与安全的首要责任，本文聚焦于研究中国对联合国安理会及由安理会授权实施的维和行动的参与。关于联合国大会负责处理裁军和国际安全事务的第一委员会，以及防扩散、反恐、冲突预防等传统和非传统安全议题及其解决方案，尚需另辟专文加以讨论。因此，本文第一部分概述联合国的和平安全议程及其规范竞争；第二部分梳理中国参与联合国和平安全议程的发展脉络及关于维护国际和平与安全的理念；第三部分从安理会决策机制角度重点分析中国在议程设置、方案选择、投票权、联盟结构等四个方面参与和塑造联合国和平安全议程的能力；第四部分以苏丹达尔富尔问题的政治解决为案例，具体分析中国的立场和贡献；结语部分就提升中国在联合国的影响力、更好维护世界和平与安全进行初步思考。

一 联合国和平安全议程及其规范竞争

作为集体安全思想的结晶和二战后国际体系的核心，联合国已经成为促进世界和平稳定、发展繁荣的重要机制。冷战结束后，国际安全威胁来源更加多样化和复杂化，国际社会更加重视民族矛盾、宗教冲突等国内因素对国际和平与安全的破坏性影响，联合国的和平安全议程也面临重大的变革压力和持续的规范竞争。

（一）冷战后联合国和平安全议程的发展

作为集体安全机制的核心，安理会承担着维护国际和平与安全的首要责任，对联合国的国际和平与安全议程往往具有决定性影响。根据《联合国宪章》第 24 条，“会员国将维持国际和平及安全之主要责任，授予安全理事会，并同意安全理事会于履行此项责任下之职务时，即系代表各会员国”。①

在实践中，安理会在国际和平与安全领域主要履行三项职能：确定全球安

① 《联合国宪章》，联合国网站，https://www.un.org/zh/sections/un-charter/chapter-v/index.html。

全需求，协助和平解决争端；对破坏者实施强制措施；建立并监督联合国维和部队。一是根据《联合国宪章》第六章，安理会在认为必要时，应促请各当事国通过谈判、调查、调停、和解、公断或司法等和平手段解决争端（第 33 条）；如果争端当事国提出要求，安理会得向各方提出建议，以实现和平解决（第 38 条）。二是根据《联合国宪章》第七章，安理会有权确定是否存在和平之威胁、和平之破坏或侵略行为（第 39 条），并决定采取断绝经济关系、铁路、海运、航空、邮、电、无线电及其他交通工具以及外交关系（第 41 条），在必要时还可采取必要的空海陆军行动（第 42 条）。三是安理会负责决定联合国维和行动的任务、期限及行动授权，并在秘书长的协助下确定最佳的行动方案。[①] 此外，安理会还与秘书长、大会等机构共同负责改进联合国履行国际和平与安全职责的机制安排，并根据《联合国宪章》第八章有关区域办法的规定，影响地区组织在和平安全领域的决策。[②]

冷战后，联合国对国际和平与安全问题的处理发生了显著变化，集中体现在对和平与安全威胁来源的认知、维和行动的任务和使命，以及强制行动授权等三个方面。

首先，对安全威胁来源及联合国作用的认识显著扩大。1992 年，联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利（Boutros Boutros-Ghali）公布的《和平议程：预防性外交、促和与维和》报告提出，冷战后联合国维持和平的目标不应只是巡逻边界，而是要“解决冲突的最深层次原因——经济绝望，社会不公正和政治压迫”。[③] 该报告将国内动荡与对地区和全球安全的潜在破坏联系起来，并指出了国内治理、对人权的承诺、民主原则的重要性。这一观念随后在联合国得到进一步发展，并导致联合国的组织架构和预算安排发生了相应变化。[④] 进入 21 世纪后，联合国更加强调应对广泛安全威胁的必要性。2004 年 11 月，联合国秘书长科菲·安南（Kofi Annan）任命的联合国改革问题高级别名人小组提交的报告《一个更加安全的世界：我们共

① UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, January 18, 2008, pp. 47-49, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping/en/capstone_eng.pdf.

②《联合国宪章》第 53 条规定：“如无安全理事会之授权，不得依区域办法或由区域机关采取任何执行行动。”

③ United Nations, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking, and Peace-keeping*, Report of the Secretary-General, January 31, 1992, www.un.org/ Docs/SG/agpeace.html.

④ Rosemary Foot, *China, the UN, and Human Protection: Beliefs, Power, Image*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 28-29.

同的责任》进一步指出，现在和未来所面临的安全威胁，远远超出国家发动侵略战争的范围，延伸到贫穷、传染病、环境恶化、国家内部的种族和部族冲突、大规模杀伤性武器、恐怖主义及跨国犯罪等多方面和多成因的威胁。[①] 这些威胁既可能来自主权国家，也可能来自非国家行为体；既可能针对国家，也可能针对人类安全。这在客观上要求联合国适时地扩展功能和改变行为方式。

其次，联合国维和行动的任务范围显著扩大。受冷战后联合国政治格局调整的影响，安理会在冷战结束初期授权部署的维和行动快速增长。1948 年至 2020 年间，联合国共部署了 71 个维和特派团，其中 56 个是在 1989 年后授权的（约占 79%），而 1989 年至 1999 年间授权部署的维和行动就达到 38 个（约占 54%）。[②] 不仅如此，冷战后的维和行动逐步超出了最初的在交战国家之间维持和平的职能，转变为更多介入国家内部冲突，任务包括促进法治、保护陷入暴力冲突的平民、管理前战斗人员复员和解除武装、改革安全部门、监督停火等。保护平民，特别是保护受武装冲突影响的妇女和儿童，成为联合国维和行动的显性任务，维和行动进入到为保护平民而动武的新阶段。[③]

再次，安理会授权维和特派团时越来越多地超越传统的维和原则。联合国在历史上确立了当事方同意、保持中立、非自卫或履行授权外不使用武力的维和三原则。然而，冷战后安理会逐渐突破这些限制，新授权实施的维和行动普遍包含了《联合国宪章》第七章的相关授权条款。21 世纪初的多份联合国报告凸显了当事方同意原则面临的挑战。2000 年发布的具有里程碑意义的《联合国和平行动小组报告》（“卜拉希米报告”），虽然强调维和基本原则的重要性，但同时指出，在处理国家内部冲突的现代维和行动中，同意原则可能会被当事方以多种方式所操纵。[④] 2008 年出台的《联合国维和行动原则和指南》进一步强调了“卜拉希米报告”的观点，提出维和行动的部署应当超越当事方同意原则；在安理会达成一致的情况下，

① United Nations, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary-General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004, p. 1, https://www.un.org/ar/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf.

② United Nations Peacekeeping, https://peacekeeping.un.org/en.

③ 汤蓓：《规则制定与联合国维和部队武力使用》，载《世界经济与政治》2015 年第 3 期，第 110-112 页。

④ United Nations, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, A/55/305–S/2000/809, August 21, 2000, p. 9, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a_55_305_e_brahimi _report.pdf.

特派团可以在战术上使用武力以保证任务的执行。[①]

（二）联合国和平安全议程中的规范竞争

国际规范有助于行为体确定何为适当的行为。玛莎·芬尼莫尔（Martha Finnemore）提出，规范塑造国家所追求的目标及为达成这些目标所认为的正当和有效的手段，包括对不同选择的政治代价和收益的认识。[②] 联合国层面始终存在着关于如何更好地维护国际和平与安全的争论，而相应的竞争性规范往往成为安理会所推出的和平方案的基础。对此，美国史汀生中心的研究报告提出，意识形态分歧决定了安理会决议的发展轨迹。[③]

冷战结束后，联合国和平安全议程中的规范竞争突出地表现为“人道主义干涉”与“不干涉内政原则”之间的相互对立和妥协。两者之间的矛盾体现在安理会有关国际和平与安全威胁的认定、制裁措施及维和行动的相关授权、建设和平的相关标准等方面。

一方面，冷战后一些国家内部冲突激增，特别是卢旺达大屠杀等大规模侵犯人权事件的发生，促使“人的安全”成为国际和平与安全的重要主题，联合国开始将应对人道主义危机、提供平民保护作为重要任务。[④] 这在客观上催生了人道主义干涉思潮的兴起，尤其表现为安全概念扩大、人权保护意识强化、国际干涉自由度上升等。对此，有研究提出，安理会“重新定义了什么是对国际和平与安全的威胁和国际干预的适当对象”。[⑤] 还有学者认为，以 20 世纪 90 年代安理会的实践为标志，干涉主义规范被视为冷战后国际秩序的支柱；[⑥] 世界进入“自由人道主义”时期，

① Rosemary Foot, *China, the UN, and Human Protection: Beliefs, Power, Image*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 65; UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, January 18, 2008, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/peacekeeping/en/capstone_eng.pdf.

② Martha Finnemore, *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003, pp. 55, 83.

③ Elor Nkereuwem, *Nontraditional Actors: China and Russia in African Peace Operations*, The Stimson Center, 2017, p. 34, https://www.jstor.org/stable/resrep10882.7#metadata_info_tab_contents.

④ 李东燕：《联合国与国际和平与安全的维护》，载《世界经济与政治》2015 年第 4 期，第 11 页。

⑤ Courtney B. Smith, *Politics and Processes at the United Nations: The Global Dance*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2006, pp. 169-170.

⑥ Nicola P. Contessi, “Multilateralism, Intervention and Norm Contestation: China’s Stance on Darfur in the UN Security Council,” *Security Dialogue*, Vol. 41, No. 3, 2010, p. 328.

而联合国充当了新秩序合法化的场所。[①]

21 世纪初逐渐兴起的“保护的责任”思潮是“人道主义干涉”新的理论基础。[②] 该思潮强调，保护本国人民的首要责任首先在于国家本身，然而“当某一国家显然不愿意或不能够履行其保护责任，或本身就是犯罪或暴行的实际实施者时”，国际社会有责任提供保护。[③] 2005 年，联合国世界首脑会议通过的成果文件（A/RES/60/1）确立了关于保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任。文件指出，每一个国家均有责任保护其人民免遭上述四类罪行之害；国际社会应鼓励并帮助各国履行这一责任，支持联合国建立预警能力；当有关国家当局显然无法保护其人民免遭上述四种罪行之害时，安理会应在逐案处理的基础上，根据《联合国宪章》及其第七章的原则和授权，采取集体行动。[④] 2011 年，西方国家打着“保护的责任”旗号发动对利比亚的军事干涉，并导致利比亚政权被强行更迭。这被认为是“保护的责任”思潮被滥用的典型事件。

另一方面，面对人道主义干涉及其导致的武力使用的扩大化，联合国内部主张维护不干涉内政原则及倡导优先通过政治方式解决争端的呼声也在不断高涨。联合国秘书长潘基文 2009 年发布的报告提出了执行“保护的责任”的三个战略支柱，肯定了国家的首要保护责任（支柱 1），并强调应实施国际援助和增加目标国的能力建设（支柱 2），以及联合国作出及时和决定性的反应（支柱 3）。[⑤] 2015 年，潘基文任命的和平行动高级别独立小组（HIPPO）提交报告，进一步强调拒绝“单一化”的特派团，主张根据当地条件确定特派团的任务，并适当考虑东道国的主权优先权，特别是东道国的发展计划。在此基础上，安理会 2017 年 9 月通过的第 2378 号决议明确指出，“各国对其领土范围内保护平民负有首要责任”，应优先通过政治方法解决冲突，包括调解、监测停火、协助执行和平协定等。安东尼奥·古特雷斯（António Guterres）2017 年就任联合国秘书长后，更加重视冲突预防理念，其所推动的“为维和而行动”倡议（Action for Peacekeeping）尝试调整维和行动，以

① Michael Barnett, *The International Humanitarian Order*, London: Routledge, 2010, p. 23.

② 参见陈拯、朱宇轩：《中国政府与“保护的责任”辩论：基于安理会相关辩论发言的分析》，载《当代亚太》2015 年第 5 期，第 130-155 页。

③ United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, “Responsibility to Protect,” https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml.

④ 联合国：《2005 年世界首脑会议成果》（A/60/L.1），2005 年 9 月 20 日，第 25-26 页，https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/511/29/PDF/N0551129.pdf?OpenElement。

⑤ United Nations, *Implementing the Responsibility to Protect*, Report of the Secretary-General, A/63/677, January 12, 2009, p. 2, https://www.un.org/ruleoflaw/files/SG_reportA_63_677_en.pdf.

克服军事行动过于普遍化的倾向。

与此同时，发展中国家也积极推动联合国内规范的发展，“和平即人权”观念的兴起就是一个典型的例子。2016 年 12 月，第 71 届联合国大会通过《和平权利宣言》（71/189 号决议），宣告“人人有权享有和平”，标志着国际社会确认和平权是一项人权。在就《和平权利宣言》投票时，包括中国在内的 130 个国家投了赞成票，美国等 34 个西方和东欧国家投了反对票，意大利、葡萄牙等 19 个国家弃权。这显示出亚非拉国家普遍支持和平权，而西方国家在和平权问题上也并非铁板一块。[①] 综合而言，《和平权利宣言》强调了关于和平与安全的四点主张：第一，所有会员国有义务不侵害任何国家的领土完整或政治独立，在国际关系中避免威胁使用或使用武力，并有义务用和平手段解决国际争端。第二，加强武装冲突预防，倡导预防武装冲突的文化，推广和平文化。第三，发展、和平和人权相互联系、相辅相成，在冲突后应以国家自主权原则为基础开展发展援助和能力建设。第四，确认联合国促成和平、维持和平与建设和平活动对全球争取和平与安全事业的重要性。[②] 这些努力反映了国际社会试图平衡和纠正“保护的责任”思潮对国家主权及国际和平秩序所带来的不利影响。

二　中国参与联合国和平安全议程的历程和理念

中国历来重视维护国际和地区的和平与稳定，主张通过和平方式解决国际争端。恢复联合国合法席位以来，作为安理会常任理事国，中国对世界和平、稳定、发展负有重大责任。[③] 回顾恢复合法席位 50 年来的历程，中国作为国际和平建设者的角色在不同国际环境下有其相应的表现形式，并总体呈现出以积极承担大国责任为导向、以主动塑造国际议程为特征的发展趋势。

（一）中国与联合国维和行动关系的特征

维和行动是联合国维护国际和平与安全的主要手段，中国与联合国维和行动 50 年的总体关系发展可以从认知、贡献和角色三个方面加以总结。

第一，中国对联合国维和行动的认知经历了从消极到积极的转变。1971 年恢

① 沈永祥：《促进和平权的实现推动人类和平进步》，载《人权》2017年第6期，第7-9页。

② 联合国：《和平权利宣言》（A/RES/71/189），2016 年 12 月 19 日，https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/A-RES-71-189.shtml。

③《胡锦涛文选》（第三卷），北京：人民出版社 2016 年版，第 51 页。

复合法席位，开启了中国与联合国关系的新阶段。然而在 20 世纪 70 年代，中国对联合国事务的参与程度相对非常有限，特别是认为在美苏两霸主导世界的背景下，维和行动成为超级大国干涉第三世界国家的工具。因此，这一时期中国选择不参与安理会有关维和行动的投票，并拒绝支付相应的维和费用。例如，1978 年 3 月，中国常驻联合国副代表赖亚力在安理会表决有关决议草案前的解释性发言中表示，“关于派遣联合国部队问题，中国一向在原则上持有不同的立场。因为这种做法可能为超级大国插手铺平道路”，“所以中国表示保留并决定不参加对上述决议草案的投票”，“我们当然不能承担派遣联合国临时部队的一切费用”。①

20 世纪 80 年代和 90 年代，伴随着改革开放政策的深入实施，中国主动融入国际体系，对联合国维和行动的态度也逐步转向积极。1981 年 12 月，中国首次投票支持安理会关于延长驻塞浦路斯联合国维和部队驻扎期限的第 459 号决议。自 1982 年起，开始支付联合国维和摊款。1988 年，中国加入联合国维和行动特别委员会；1989 年，派出 20 名文职人员参加联合国纳米比亚过渡时期协助团。1990 年 4 月，中国首次向联合国停战监督组织派遣 5 名军事观察员，标志着中国军队开始正式参与联合国维和行动。② 1992 年，中国首次派出成建制的非作战部队参加联合国柬埔寨特派团。这一系列具有开创性的举措反映了中国对联合国维和行动的态度逐渐转向积极参与。

进入 21 世纪，中国更加主动地承担国际责任，并将参与联合国维和行动视为负责任大国的重要担当。2007 年 12 月，胡锦涛在中央军委扩大会议上指出，按照新世纪新阶段军队历史使命的要求，我国军队既要维护国内安全稳定，又要积极参与国际和地区安全合作、联合国维和、国际反恐、国际人道主义救援等，为维护世界和平贡献力量。③ 根据联合国安理会有关决议，中国政府于 2008 年 12 月起派遣海军舰艇编队赴亚丁湾、索马里海域实施常态化护航行动。④

2013 年以来，中国对联合国维和行动的支持力度显著提升，已成为派遣维和人员最多的安理会常任理事国，也是联合国维和经费第二大出资国。以 2020 年

① 《我国代表团出席联合国有关会议文件集（1978.1-6）》，北京：人民出版社 1978 年版，第 102-103 页。

② 中国国务院新闻办公室：《改革开放 40 年中国人权事业的发展进步》，北京：人民出版社 2018 年 12 月版，第 55 页。

③ 《胡锦涛文选》（第三卷），北京：人民出版社 2016 年版，第 40 页。

④ 中国国务院新闻办公室：《新时代的中国国防》，北京：人民出版社 2019 年 7 月版，第 51 页。

12 月 31 日为时间节点，中国共派出 2 520 名维和人员，参与了联合国在南苏丹、马里、黎巴嫩、达尔富尔、刚果民主共和国、西撒哈拉、塞浦路斯、中东等八个任务区的维和行动；中国籍维和人员在联合国的占比上升至历史最高水平，达到 3.08%（见图 1）。

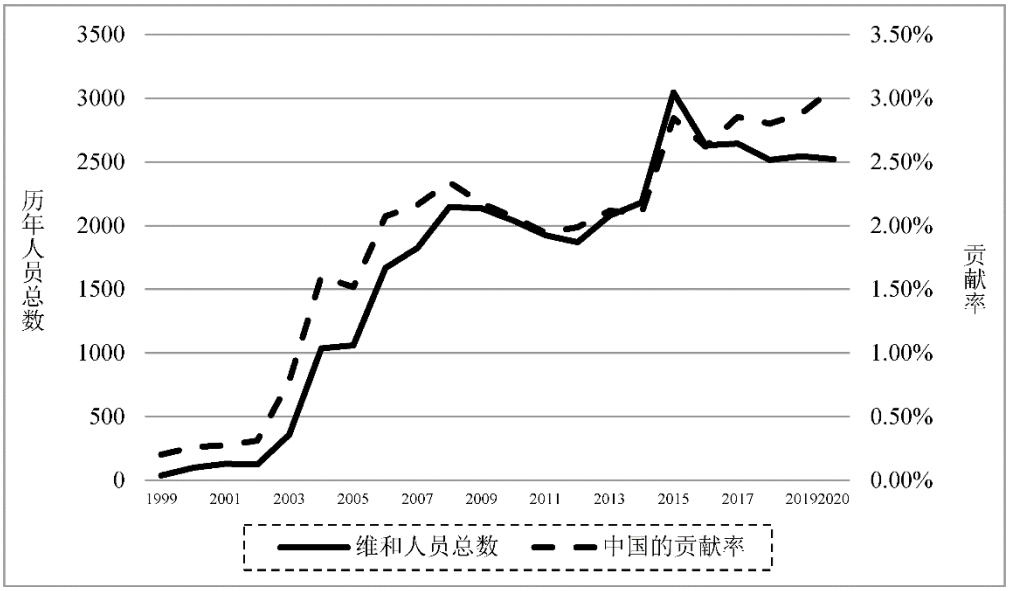


图 1　中国的联合国维和人员（1999—2020 年）

资料来源：联合国军事人员和警察派遣国数据，截至 2020 年 12 月 31 日，https://peacekeeping.un.org/zh/troop-and-police-contributors。

不仅如此，中国对联合国维和行动预算的贡献也大幅增加。2001 年，中国分摊的联合国维和行动预算份额为 1.94%，2010 年上升至 3.94%，2013 年达到 6.65%，2019 年进一步增加到 15.21%。过去二十年，中国在联合国维和预算中的分摊比例翻了近三番（7.84 倍），已经成为仅次于美国的联合国第二大维和经费贡献国。①

第二，中国在联合国维和行动中的作用经历了从辅助向核心的转变。20 世纪

① 关于联合国维和行动经费分摊比例的数据，参见联合国秘书长关于“大会第 55/235 和 55/236 号决议执行情况”的报告：A/C.5/55/38，2001 年 3 月 1 日，联合国网站，https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/55/38&Lang=C；A/64/220/Add.1，2009 年 12 月 31 日，联合国网站，https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/220/Add. 1&Lang=C; A/67/224/Add.1，2012 年 12 月 27 日，联合国网站，https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/224/Add.1&Lang=C；A/73/350/Add.1，2018 年 12 月 24 日，联合国网站，https://undocs.org/zh/A/73/350/Add.1。

80 年代和 90 年代，中国派遣的维和人员规模比较小，且主要是以执行医疗和工程建设等非武装任务的小型特遣队为主。例如，1992 年向联合国柬埔寨临时权力机构派出了第一支军事工程大队。中国所提供的医疗队、工兵和后勤人员在其他发展中国家军队中通常是稀缺的资源。进入 21 世纪后，中国派出的维和人员显著增加，并向执行武装任务为主转变。2000 年，中国首次派遣 15 名民事警察到东帝汶执行维和任务；2002 年，正式加入联合国维和行动待命安排机制；2003 年，维和士兵首次在中国派出的维和人员中占据主要地位。

2013 年以来，中国参与联合国维和行动的水平大幅提升。这一年，中国首次向联合国马里特派团派遣部队保护单位。2015 年 9 月，习近平出席联合国成立 70 周年系列峰会期间，宣布设立总额 10 亿美元、为期 10 年的中国—联合国和平与发展基金，中国将加入新的联合国维和能力准备系统，并为此建立一支 8 000 人的中国维和待命部队。中国以实际行动履行相关承诺，2015 年至 2020 年五年间，完成了维和待命部队组建，成为联合国维和待命部队数量最多、分队种类最齐全的国家；组建了全球首支成建制常备维和警队；为 60 多个国家培训维和人员 1 500 余人次；2017 年 8 月，派出首支维和直升机分队。[①] 2019 年 1 月，古特雷斯任命夏煌大使担任联合国秘书长大湖地区问题特使，这是中国公民首次担任联合国秘书长热点问题特使。

第三，中国在联合国维和行动中的角色经历了从被动应对向主动塑造的转变。安理会长期存在着多种国际规范的相互竞争，美欧国家常居于主导地位。冷战后，西方国家在安理会强力推动实施人道主义干涉和授权依据《联合国宪章》第七章采取强制措施。中国坚持不干涉内政原则，主张优先通过政治方式解决争端，与西方干涉主义规范形成鲜明对比。然而，受国家实力等多种因素的影响，中国在恢复联合国合法席位后的很长时间里在安理会处于弱势地位，只能对西方国家设置的议程和强推的方案作出被动回应。这就导致弃权票在中国的投票中占比相对较高。[②]

2015 年以来，中国更加积极地通过议程设置、经费支持等方式，参与和引导安理会和平安全议程的发展。2016 年至 2019 年间，由中国政府出资设立的中

① 中国国务院新闻办公室：《中国军队参加联合国维和行动 30 年》，2020 年 9 月 18 日，http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/18/content_5544398.htm。

② 关于中国在联合国安理会的投票，参见漆海霞、张佐莉：《弃权还是否决——中国如何在安理会投票中表达反对立场》，载《世界经济与政治》2014 年第 5 期，第 101-123 页。

国—联合国和平与发展基金下的秘书长和平与安全子基金共批准实施 52 个项目，涵盖维和与反恐能力建设、冲突预防调解及和平建设、与区域组织的伙伴关系、和平行动的战略规划等领域。促进非洲的和平与安全是基金的资助重点。由基金资助的“快速反应体系项目”支持了联合国 21 项斡旋行动，其中 53%在非洲；基金还资助了 10 个同非洲和平与安全直接相关的项目，涵盖非洲所有次区域。[①] 例如，2019 年，启动了以加强非洲预防和打击恐怖主义的能力、预防大湖区冲突、加强萨赫勒地区冲突预防等为主题的 17 个项目。此外，这一基金坚持开放理念，项目合作伙伴涉及联合国和平行动部、政治建和部、反恐怖主义办公室、裁军事务厅、秘书长大湖区问题特使办公室等十余个部门，以及达尔富尔混合行动、马里稳定团等和平行动特派团。[②] 2020 年 12 月 9 日，在中国—联合国和平与发展基金设立 5 周年“成就与展望”研讨会上，联合国秘书长办公室主任玛丽亚·维奥蒂（Maria Luiza Ribeiro Viotti）表示，基金成立以来，有力支持了联合国在和平与安全领域的重要议程，有力支持了秘书长的工作。[③] 这一基金的设立丰富和推进了联合国和平与安全议程，并成为中国安全理念和方案的重要载体。

（二）中国的国际和平安全理念

中国的国际和平安全理念，是独立自主和平外交政策的组成部分，体现了对构建人类命运共同体的追求。面对国际和地区热点问题，中国秉持多边主义，主张维护《联合国宪章》及其他公认的国际关系准则，尤其是坚持国家主权原则、不干涉内政原则、和平解决国际争端原则。2015 年 9 月 28 日，习近平出席第七十届联合国大会一般性辩论时指出，各国要摒弃一切形式的冷战思维，树立共同、综合、合作、可持续安全的新观念；要充分发挥联合国及其安理会在止战维和方面的核心作用，通过和平解决争端和强制性行动双轨并举，化干戈为玉帛；要推动经济和社会领域的国际合作齐头并进，统筹应对传统和非传统安全威胁，防战争祸患于未然。[④] 回顾 50 年的历史，中国的国际和平安全理念保持着一贯性和

① 张军：《中国—联合国和平与发展基金彰显大国担当（大使随笔）》，载《人民日报》2020 年 12 月 2 日，第 3 版。

② 详见中国—联合国和平与发展基金之秘书长和平与安全子基金项目列表，https://www.un.org/en/unpdf/peace.shtml。

③ 李晓宏：《中国—联合国和平与发展基金设立 5 周年研讨会举行》，载《人民日报》2020 年 12 月 11 日，第 3 版。

④ 《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社 2017 年版，第 523-524 页。

继承性，突出地体现在六个方面。

第一，反对霸权主义和强权政治。中国明确反对超级大国的霸权主义，并认为霸权主义是战争的根源。[①] 在联合国，中国批评超级大国为争夺世界霸权而对国际和平与安全构成严重威胁。[②] 1984 年 5 月，邓小平在会见巴西总统若昂·菲格雷多（João Baptista de Oliveira Figueiredo）时指出："要争取和平就必须反对霸权主义，反对强权政治。"[③] 冷战结束后，霸权主义和强权政治并没有消失，而是以"人道主义干涉"这一新的表现形式继续成为威胁世界和平与稳定的主要根源。中国明确表达了反对借人道主义之名行干涉主义之实、侵害发展中国家主权的做法。[④] 中国强调，人权问题始终属于一个国家的内部事务，应由本国政府依靠自己的人民自主去解决；除了这个国家要求联合国予以帮助外，任何其他国家和国际组织都无权进行干预；不赞成以"人道主义危机"为借口任意干涉一个国家的内政，更反对在未经联合国安理会授权的情况下以武力进行所谓"人道主义干预"。[⑤] 反对霸权主义和强权政治，是中国致力于促进国际和平与安全的重要路径。

第二，维护联合国及其安理会的权威地位。联合国是战后集体安全机制的核心，在保障全球安全、维护世界和平稳定的国际合作中发挥着不可替代的作用。中国积极支持联合国在国际事务中发挥核心作用。在联合国等国际场合，中方强调，通过联合国预防和制止武装冲突、维护世界和平日益成为国际社会的普遍诉求；《联合国宪章》的宗旨和原则，在维护世界和平与安全方面发挥着举足轻重的作用；安理会作为联合国维护世界和平与安全的专门机构，其维护世界和平与安全的权威必须得到切实维护。面对冷战后国际安全形势出现的新变化以及美国等西方国家在国际上推行单边主义、干涉主义，中国呼吁各方回到在联合国框架内解决问题的道路上来，主张在涉及世界和平与安全的重大问题上，应由安理会根据实际情况作出判断，依照《联合国宪章》采取集体行动。[⑥]

---

①《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社 1993 年版，第 104 页。

②《我国代表团出席联合国有关会议文件集（1978.1-6）》，北京：人民出版社 1978 年版，第 57 页。

③《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社 1993 年版，第 56 页。

④《江泽民文选》（第二卷），北京：人民出版社 2006 年版，第 39 页。

⑤《江泽民文选》（第二卷），北京：人民出版社 2006 年版，第 55 页。

⑥ 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》，北京：中央文献出版社 2006 年版，第 991 页。

第三，坚持当事国同意原则。当事国同意原则是国家主权原则和不干涉内政原则的延伸。中国强调，取得当事国同意，是确保维和行动和政治特派团顺利部署并履行授权的关键。[①] 实践证明，由于国情差异和国家间能力的不对称性，外部干预容易演变为发达国家单方面强行输出模式，从而加剧发展中国家的动荡；而且，只有在当事国主导下才能够达成政治和解，并为实现持久和平奠定基础和创造条件。针对“保护的责任”思潮泛滥问题，中国主张，应坚持各国政府对保护本国公民负有首要责任，国际社会应在尊重当事国主导权的前提下于必要时提供建设性帮助。[②] 因此，在安理会审议有关设立联合国维和行动的相关议题时，中方强调相关决议需包含当事国主导、各方协商一致的解决方案。[③]

第四，倡导以政治和外交方式解决国际争端。和平解决国际争端是维护国际和平与安全的最有效手段，只有通过对话、协商、谈判、斡旋等和平手段取得的成果才能更持久。中国一贯主张优先使用政治解决方案，反对动辄施压和制裁或以武力相威胁的做法，主张强制性措施及授权使用武力只能是用尽一切和平手段后的最后选择。[④] 2014 年 5 月，习近平在会见联合国秘书长潘基文时指出，解决世界热点问题一味示强施压不行，外部武力干预更要不得，政治解决是唯一出路。[⑤] 2017 年 8 月，中国常驻联合国代表刘结一在安理会有关制裁问题公开会议上表示，中国认为，作为以和平方式解决问题的手段之一，安理会采取的制裁必须是整体政治解决方案的一部分，应有助于有关国家、区域组织和联合国的斡旋、调解努力，并以穷尽其他非强制性手段为前提。[⑥]

第五，主张标本兼治，致力于根除冲突根源。中国从根除冲突根源的目标出发，

① 联合国安理会会议记录，S/PV.7752，2016 年 7 月 29 日，https://undocs.org/zh/S/PV.7752。

②《姚绍俊参赞在联大关于“保护的责任以及预防种族灭绝、战争罪、种族清洗和反人类罪”全会上的发言》，2018 年 7 月 4 日，中国常驻联合国代表团网站，http://new.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zgylhg/jjalh/t1573681.htm。

③ 例如，2016 年 7 月，在安理会审议有关在布隆迪设立联合国警察部门以监督安全局势和人权状况时，中国投了弃权票，并在解释性发言中指出，这一决议不符合当事国同意原则，没有包含布隆迪主导、各方协商一致的解决方案。参见联合国安理会会议记录，S/PV.7752，2016 年 7 月 29 日，https://undocs.org/zh/S/PV.7752。

④ 参见黄瑶、庄瑞银：《中国执行联合国制裁决议的现状与前景》，载《现代国际关系》2018 年第 4 期，第 1-8 页；李廷康：《原则性与灵活性：中国参与安理会授权使用武力研究》，载《武大国际法评论》2018 年第 5 期，第 94-113 页。

⑤《习近平谈治国理政》（第一卷），北京：外文出版社 2018 年版，第 251 页。

⑥《常驻联合国代表刘结一大使在安理会制裁问题公开会的发言》，2017 年 8 月 3 日，中国常驻联合国代表团网站，http://new.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zgylhg/jjalh/t1482510.htm。

主张安理会制定从预防冲突到恢复和平、从维和行动到冲突结束后重建的全面战略。中国和平理念的重要特色在于，重视发展问题在减少冲突中的积极作用，将发展问题置于维护和平与安全的基础地位。[①] 中国主张各国紧抓发展这个第一要务，共同推进落实可持续发展议程，增强自主发展能力，在全球范围内减少和消除贫困，为预防冲突奠定基础。2015 年 11 月，中国代表在安理会关于“安全、发展与冲突根源”的辩论会上指出：“发展中国家，特别是非洲国家深受贫困、欠发展等问题困扰。”[②] 中国主张采取协调推进安全、发展、人权的整体性路径，强调稳定的国内秩序和改善居民生活水平是提升人权状况的基础和保证。

第六，推动国际协作，建设强有力的伙伴关系。强有力的伙伴关系是维和行动取得成功的重要条件。中国积极支持联合国与区域组织在和平安全领域的合作，主张东道国、部队派遣国、警察派遣国、财政派遣国之间形成强大合力。联合国同其他国际和地区组织间的合作，不仅有利于实现资源共享、优势互补、责任共担，通过发挥各自的比较优势填补因国内冲突的增长（尤其是在非洲）而造成的安全漏洞，而且区域组织在地区安全事务上具有直接的利害关系，因此有利于更好地代表地区国家的诉求。中国支持“非洲问题的非洲解决方案”理念，强调非洲联盟（非盟）在冲突预防、调解、冲突后重建方面的重要作用。[③] 为此，中国向非盟提供无偿援助，支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设和运作，[④] 并支持联合国为非盟自主维和提供资金支持，帮助非洲加强自主维和能力建设。[⑤]

三　中国参与和塑造联合国和平安全议程的能力

在多边机构中，国际规范间的竞争和胜出依赖于决策程序所产生的程序性力量。从安理会决策机制角度分析中国影响和塑造和平安全议程的能力，可以着眼于

---

①“发展和平”成为区别于“自由和平”的具有中国特色的维和建和理念。参见何银：《发展和平：联合国维和建和中的中国方案》，载《国际政治研究》2017 年第 4 期，第 10-32 页。

② 联合国安理会会议记录，S/PV.7561, 2015 年 11 月 17 日，https://digitallibrary.un.org/record/811608?ln=zh_CN。

③ 周玉渊：《非洲维和伙伴关系：联合国维和改革与中国的角色》，载《外交评论（外交学院学报）》2018 年第 2 期，第 65-83 页。

④《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社 2017 年版，第 459-460 页。

⑤《外交部部长助理陈晓东在中非实施和平安全行动对话会上的主旨讲话》（2019 年 2 月 6 日，亚的斯亚贝巴），2019 年 2 月 7 日，中国外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/fzs_673445/xwlb_673447/t1636097.shtml。

四个基本方面：议程设置、方案选择、投票权和联盟结构。即在如下四种情况下，中国更容易推进本国的和平安全理念和方案：当对议程设置具有更大掌控力时；当对决议草案的拟定具有更大影响力时；当否决权的使用具有更大可信度时；当能够构建起有效的投票联盟时。[①]

（一）议程设置

多边机构的议程设置主要是指确定会议讨论的议题，以及通过设计议题内容引导讨论的方向。当国家对议程设置具有更大掌控力时，将更容易推进本国的理念和方案。现有的研究一般认为，中国在安理会缺少主动塑造议程的兴趣，通常选择对美英法三国设置的议程作出反应，而这种被动状态有悖于中国日益增长的实力和对全球治理的参与兴趣。[②] 理事国影响安理会议程及相关方案选择主要体现在两个方面：一是担任安理会轮值主席国时能够影响会议议程设置；二是担任安理会决议草案执笔人和附属机构主席时可以影响相关决议方向。

担任安理会轮值主席国是中国参与安理会议程设置的一个重要渠道。轮值主席国由各理事国按国名英语字母顺序轮流担任，任期为一个月。[③] 主席国负责主持安理会正式及非正式会议；与安理会成员及其他希望将有关事务提交安理会讨论的联合国成员国进行磋商，并与联合国秘书长、联大主席等保持沟通；代表安理会在专门会议或研讨会上发言及向媒体发布谈话。

2011 年至 2021 年，中国共九次担任联合国安理会轮值主席国。担任轮值主席国使中国对安理会的议程设置具有更大的能动性，可通过设计和倡议举行公开辩论会等形式的活动影响和平与安全议程的发展走向。根据 2011—2021 年间联合国安理会“临时工作计划”及公开新闻报道，笔者梳理了中国担任安理会轮值主席国的月份里举行的主要专题性会议（见表 1）。

---

① 这里着重从安理会的决策机制视角考察国家影响和塑造和平安全议程的能力。有不少分析指出，一国影响安理会决策的能力从根本上取决于这个国家自身的实力。在实践中，由于安理会并不是国家处理国际事务、解决争端的唯一的机构，一个国家往往还可以通过地区组织、国家联合行动或者单独行动等推行外交政策。通常而言，一个国家的外部选择越多，在安理会讨价还价的能力就越强。参见 Bruce Russet, ed., *The Once and Future of Security Council*, New York: Palgrave Macmillan, 1997, pp. 157-158；Eric Voeten, “Outside Options and the Logic of Security Council,” *The American Political Science Review*, Vol. 95, No. 4, 2001, pp. 845-858。

② Elor Nkereuwem, *Nontraditional Actors: China and Russia in African Peace Operations*, The Stimson Center, 2017, p. 35, https://www.jstor.org/stable/resrep10882.7#metadata_info_tab_contents.

③ United Nations Security Council Presidency, https://www.un.org/securitycouncil/content/presidency.

表 1 中国担任安理会轮值主席国期间举行的主要专题性会议

	时 间	主 题	会议形式
1	2021 年 5 月	维护国际和平与安全：维护多边主义和以联合国为核心的国际体系	高级别会议
		非洲和平与安全：推进非洲疫后重建，消除冲突根源	高级别公开辩论会
		联合国维和行动：增进维和人员安全	公开辩论会
		新兴科技对国际和平与安全的影响	辩论会
2	2020 年 3 月	非洲和平与安全：打击非洲的恐怖主义和极端主义	辩论会
3	2018 年 11 月	维护国际和平与安全：加强多边主义和联合国的作用	公开辩论会
		非洲和平与安全：加强非洲维和行动	公开辩论会
4	2017 年 7 月	加强非洲和平与安全能力建设	公开辩论会
		中东问题	公开辩论会
5	2016 年 4 月	恐怖行为对国际和平与安全造成的威胁	公开辩论会
		巩固西非的和平：几内亚湾的海盗和海上武装抢劫问题	公开辩论会
		加强联合国同区域和次区域组织合作	高级别公开辩论会
		中东问题	公开辩论会
6	2015 年 2 月	维护国际和平与安全：以史为鉴，重申对《联合国宪章》宗旨和原则的坚定承诺	公开辩论会
7	2013 年 11 月	无	
8	2012 年 6 月	武装冲突中的平民保护	公开辩论会
9	2011 年 3 月	索马里局势：实现和平与安全的综合战略	公开辩论会

资料来源：作者根据联合国安理会公布的当月工作计划整理，参见 https://www.un.org/securitycouncil/content/previous-monthly-programmes。

如表 1 所显示的，2015 年之前，轮值主席国更多被中国视为一种常规性任务，主动发起的议题较少。从 2015 年开始，中国倡议召开的专题性会议无论是数量还是议题本身都有很大的提高，中国越来越重视利用轮值主席国身份推进本国的安全理念。这些由中国倡议召开的会议具有三个突出的特点。

一是积极推行多边主义理念。在单边主义和保护主义有所抬头的情况下，中国在联合国安理会更加坚定地支持和推广多边主义，积极宣传其在维护国际和平与安全方面的引领作用。2015 年 2 月，外交部长王毅主持安理会公开辩论会，重申对《联合国宪章》宗旨和原则的坚定承诺。此次会议拉开了纪念联合国成立暨世界反法西斯战争胜利 70 周年的序幕。2018 年 11 月，在中国的倡议和推动下，联合国主要宪章机构负责人首次齐聚安理会，讨论加强多边主义和联合国作用、推进安理

会集体安全机制和更好维护国际和平与安全等问题。与会各方普遍表示，联合国所代表的多边路径在解决冲突时能够实现更加持久的和平。[①] 2021 年 5 月，国务委员兼外交部长王毅再次主持安理会题为“维护国际和平与安全：维护多边主义和以联合国为核心的国际体系”的高级别会议，全面阐述了中国关于维护多边主义和促进国际和平与安全的立场。

二是促进非洲和平与发展。非洲和平与安全是中国担任安理会轮值主席的传统议题。[②] 2016 年以来，中国连续五次倡议安理会召开关于非洲和平与安全的公开辩论会。2016 年 4 月，召开关于几内亚湾海盗问题及加强联合国同非盟等区域和次区域组织合作的公开辩论会。2017 年 7 月，召开加强非洲和平与安全能力建设的公开辩论会。2018 年 11 月，再次召开加强非洲维和行动的公开辩论会，旨在推动更多国家重视非洲的安全局势。2020 年 3 月，在中国的倡议下，安理会首次专题讨论“打击非洲恐怖主义和极端主义”公开辩论会并通过主席声明。[③] 2021 年 5 月，中国倡议召开“非洲和平与安全：推进非洲疫后重建，消除冲突根源”高级别会议，会议发表了中国起草的安理会主席声明。

三是引领和推动对新兴安全议题的关注和解决。近年来，中国在担任轮值主席国期间发起了多项新兴安全议题的磋商，其中包括维和人员安全保障、科技对国际和平与安全的影响等。维和人员是联合国的宝贵资产，中国推动了国际社会对维和人员安全保障的关注。2018 年 1 月，由中国—联合国和平与发展基金资助完成的独立报告《改善联合国维和人员的安全环境》在联合国公布。[④] 2020 年 3 月，安理会在中国担任轮值主席国期间通过了关于维和人员安全保障的第 2518 号决议，由中方倡议并提交的决议草案吸引了 43 个国家参与共同提案。[⑤] 2021 年 5 月，在中国的倡议下，安理会首次讨论新兴科技问题。会议形成了确保新兴科技造福各国人民、

① 联合国安理会会议记录，S/PV.8395，2018 年 11 月 9 日，第 4 页，https://digitallibrary.un.org/record/1652455。

② 《贡献中国智慧、维护世界和平——安理会 11 月轮值主席常驻联合国代表马朝旭大使总结安理会工作》，2018 年 11 月 29 日，中国外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/zwbd_674895/t1617971.shtml。

③ 《前所未有的挑战、前所未有的成果——张军大使谈安理会 3 月工作》，2020 年 3 月 31 日，中国常驻联合国代表团网站，https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zt/20200304/t1764599.htm。

④ Carlos Alberto dos Santos Cruz et al, *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We are Doing Business*, December 19, 2017, https://peacekeeping.un.org/ sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf.

⑤ 《前所未有的挑战、前所未有的成果——张军大使谈安理会 3 月工作》，2020 年 3 月 31 日，中国常驻联合国代表团网站，https://www.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zt/20200304/t1764599.htm。

促进新兴科技发展并实现成果互惠共享、推进新兴科技全球治理等一系列共识。

近年来的一系列发展表明，中国越来越重视利用担任轮值主席国的机会影响安理会的议程设置。通过倡议召开专题会议、提交决议草案等形式，中国积极推行本国的和平理念及方案，展现了世界和平建设者的担当。

（二）方案选择

一国的国际和平理念需要转化为安理会决议才能得到推广和落实。在这一过程中，掌握决议草案的拟定权和联合足够的支持者将有利于本国方案的胜出。在现实中，美、英、法（通常被称为 P3）利用安理会的执笔人制度及幕后磋商，能够对方案选择施加极大的影响。在安理会审议相关议题时，美、英、法通常事先起草大部分决议草案，并在它们之间预先达成共识，而后才同中、俄讨论并提交安理会正式会议审议。[①] 相比之下，中国则由于经验和人员不足等多种原因，较少参与决议草案的起草工作。

安理会的执笔人制度是影响方案选择的重要途径。2010 年以来，出于提高工作效率、保持工作连续性等因素的考虑，安理会逐步确立了一套非正式的执笔人制度。执笔人通常负责领导有关议程项目的谈判及起草有关安理会决议草案。例如，2014 年 4 月的《安理会主席说明》表示：“安全理事会成员酌情支持关于由一个或多个成员（作为‘执笔者’）发起和主持非正式起草进程的非正式安排。”[②]

理论上，安理会任何成员都可以成为执笔者，且《安理会主席说明》等文件均强调安理会成员间分担责任和公平分配工作的必要性，“鼓励安理会成员在安理会决议、主席声明和新闻谈话等文件起草工作中担任执笔者”。[③] 然而，现实结果却是美、英、法三国在执笔人制度中居于主导地位。[④] 这三国垄断了大多数国别和专题性议题决议草案的起草。例如，2021 年，在国别（地区）局势议题和专题性议题中，约 75%的项目由美、英、法三国充当执笔人，其余的有关阿富汗、几内亚比绍、叙利亚人道主义及西非和萨赫勒地区的少数议题，由常任理事国俄罗斯，以及

① Rosemary Foot, *China, the UN, and Human Protection: Beliefs, Power, Image*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 63-64.

②《安全理事会主席说明》（S/2014/268），2014 年 4 月 14 日，https://undocs.org/zh/S/2014/268。

③《安全理事会主席说明》（S/2014/268），2014 年 4 月 14 日，https://undocs.org/zh/S/2014/268。

④ UN Security Council, *Penholders and Chairs*, https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/pen-holders-and-chairs.php?print=true。 此外，由具有特殊利益的非永久成员组成的“之友小组”（Group of Friends）也会共同提出决议草案。

挪威、冰岛、尼日尔等部分非常任理事国担任执笔人（见表 2）。[①]

表 2　安理会固定议题决议草案执笔国情况（2021 年）

常任理事国	国别和地区形势	专题议题
美国	朝鲜（不扩散问题） 伊拉克 海地 伊朗（核不扩散问题） 戈兰高地（与俄罗斯共同） 利比里亚 中东（以色列—巴勒斯坦问题） 索马里（海盗问题） 苏丹—南苏丹关系 南苏丹 对苏丹和南苏丹的制裁 西撒哈拉	打击恐怖主义 妇女、和平与安全 （冲突中的性暴力）
英国	苏丹 中非地区 （联合国驻中非地区办公室/圣主抵抗军） 哥伦比亚 塞浦路斯 缅甸 也门 利比亚 索马里 伊拉克和科威特关系	维和 武装冲突中的平民保护 妇女、和平与安全 （女性参与和保护）
法国	布隆迪 中非共和国 科特迪瓦 刚果（金） 黎巴嫩 马里	
俄罗斯	中亚（联合国中亚地区预防性外交中心） 戈兰高地（与美国共同）	
中国	无	

资料来源：作者根据UN Security Council, *2021 Chairs of Subsidiary Bodies and Penholders* 整理。UN Security Council, *2021 Chairs of Subsidiary Bodies and Penholders*, https://www. securitycouncilreport. org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_penholders_chairs.pdf。

① UN Security Council, *In Hindsight: Subsidiary Bodies' Chairs and Penholders for 2021*, January 29, 2021, https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-02/in-hindsight-subsidiary-bodies-chairs and penholders for 2021.php.

现有的执笔人制度被普遍认为会产生有利于起草国的结果，并导致草案难以均衡地反映各方的诉求。例如，特定草案容易被设计成符合起草国的利益，而且草案发起者可以设定有关问题的议程，而其他国家却只能对现成的文本作出反应，这种缺陷引起会员国间的广泛争论。[①] 对此，中国主张更加公平地分配安理会内的工作，然而，迄今为止，中国还没有担任过安理会常规议题的执笔人，远远落后于美、英、法。这一角色缺失无疑限制了中国塑造安理会和平与安全议程的机会和能力。尽管如此，值得关注的是，中国已经加强了对安理会决议草案起草工作的参与。例如，2020 年 3 月，在担任安理会轮值主席国期间，中国倡议并提交了有关加强维和人员安全的决议草案，获得安理会 15 个理事国的赞成和一致通过。

（三）投票权

表决机制是多边组织的重要制度内容，主要涉及成员国的投票权重及决议通过所需条件等内容。[②] 根据《联合国宪章》有关安理会投票机制的规定，每一理事国有一个投票权；关于程序事项的决议需获得九个理事国的赞成；关于非程序事项的决议需获得九个理事国的赞成，其中包括全体常任理事国的同意（常任理事国所投的弃权票，不表示赞成亦不构成反对，可视为同意）。[③] 据此，常任理事国在非程序事项上拥有否决权，可以阻止安理会通过有关违背其国家利益和理念的决议草案，或者利用威胁否决迫使提案国对草案文本作出必要修改。此外，常任理事国还拥有任期优势，无须像非常任理事国那样受到任期两年且不可连选连任的限制，因此对安理会相关议题可以持续关注。这使得常任理事国在安理会决策中拥有突出的优势。

常任理事国席位是中国在安理会发挥积极作用的重要条件。同时，鉴于常任理事国承担的重大责任，中国对否决权的使用一直持克制和审慎的态度。根据联合国的数据，1972 年至 2020 年，中国在安理会使用否决权的次数是 16 次，是 5 个常任理事国中最少的国家。同期，美国的次数为 80 次，苏联/俄罗斯为 34 次，英国 25 次，法国 17 次。[④] 在冷战期间及 20 世纪 90 年代，面对西方国家强推的议案，

① Elor Nkereuwem, *Nontraditional Actors: China and Russia in African Peace Operations*, The Stimson Center, 2017, p. 12, https://www.jstor.org/stable/resrep10882.7#metadata_info_tab_contents.

② 表决机制主要包括全体一致、多数表决、加权多数表决、协商一致等方式。

③ 安理会对非程序性事项的决议，既要求 15 个理事国中至少有 9 国投赞成票，又要求没有常任理事国投反对票。1945 年制定《联合国宪章》的旧金山会议期间发表的《四国声明》将这一制度称为“受限制的多数表决制”（a system of qualified majority voting）。

④ 联合国安理会网站，https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/veto-china。

中国更多地通过弃权和言辞表达异议。[①] 这也造成西方世界一度轻视中国在安理会的立场。例如，研究国际战略的英国学者杰拉尔德·西格尔（Gerald Segal）在 1999 年北约轰炸南联盟后提出，在多数情况下，中国的反对都是“无关紧要的”。[②]

因此，对于中国而言，需要更有效地发挥常任理事国作用，以更好地推行关于和平安全议程的理念和方案，维护本国及广大发展中国家的利益。2011 年叙利亚危机爆发以来，面对西方的压力，中国先后 10 次在叙利亚问题上与俄罗斯共同行使否决权，展示了维护国家主权原则、反对干涉主义的坚定决心。[③] 通过恰当地选择议题、明确地表达立场并坚决予以贯彻，中国可以更好地发挥常任理事国的作用，提升对和平安全议程的影响力。

（四）联盟结构

投票联盟对于理事国影响安理会决策具有关键作用，它不同于组织章程所规定的基本处于恒定状态的投票权，而是依赖于国家间形成的联盟关系。[④] 当构建起投票联盟时，理事国便具有更大的动力和能力在安理会推行本国的理念和方案。

1．常任理事国之间的关系

鉴于常任理事国对安理会决策具有重要影响，厘清它们之间的联盟关系有助于更加清晰地发现安理会的政治格局。2017—2019 年，安理会共进行 187 次有记录的投票，其中共识性投票（15 个理事国均投赞成票）148 次，争议性投票 39 次。三年间，共有 20 项决议草案因常任理事国动用否决权或未达有效票数而未被采纳。为考察中、美、俄、英、法五个常任理事国之间的投票一致性，笔者分析了 2017—2019 年安理会的 39 次争议性投票情况（见表 3）。

如表 3 所示，美国和俄罗斯在安理会针锋相对，投票一致性仅为 25.6%，在五常两两关系中排名最低；在 39 次争议性投票中，美俄之间完全相同的投票仅有 1 次，其余的 38 次或为完全相反，或为部分一致（俄罗斯有 18 次弃权票）。美、英、法三国在安理会的投票具有高度一致性（超过 90%），显著高于三国与中国和俄罗

① Joel Wuthnow, *Chinese Diplomacy and the UN Security Council: Beyond the Veto*, London and New York: Routledge, 2013, p. 9.

② Gerald Segal, “Does China Matter?” *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 5, 1999, pp. 24-36, https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1999-09-01/does-china-matter.

③ 甄妮、陈志敏：《“不干涉内政”原则与冷战后中国在安理会的投票实践》，载《国际问题研究》2014 年第 3 期，第 34-35 页。

④ 毛瑞鹏：《权力分享与美国在安理会改革问题上的政策选择》，载《美国研究》2016 年第 4 期，第 66 页。

表 3 常任理事国在安理会投票的一致性（2017—2019 年）

	美—英	美—法	美—俄	中—美	中—英	中—法	中—俄
平均	94.9%	93.6%	25.6%	39.7%	44.9%	46.2%	80.8%

资料来源：作者根据安理会投票记录自制，参见 https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&cc=Voting+Data。本表仅考察 39 次争议性投票的情况。表中百分比的算法为：分母为 39，分子为两国一致性得分。后者计算方式为：当两国投票类型完全一致时（赞成—赞成，反对—反对，弃权—弃权）计为 1；当投票类型部分一致时（赞成—弃权，反对—弃权）计为 0.5；当投票类型完全不一致时（赞成—反对）则计为 0。

斯的一致性，也高于中俄之间的一致性。安理会大体形成了以美国、英国、法国为一方，中国和俄罗斯为另一方的联盟结构。

中国与美国的一致性最低（39.7%），与俄罗斯的一致性最高（80.8%）。在 39 次争议性投票中，中美完全相同的投票仅有 6 次，完全相反（一方赞成而另一方反对）有 14 次，另有 19 次部分相同（一方弃权、另一方赞成或反对）。[①] 尽管相较于美国，法国和英国与中国的投票一致性略有提升，且完全相同的次数也有所增加，但大体仍分属于对立的阵营。[②] 相比之下，中俄之间的相互支持态势明显，两国首脑联合声明也多次提到要加强在联合国安理会内的协同与合作。[③] 在 39 次争议性投票中，两国同时投出赞成票、反对票和弃权票的次数达到 25 次（占 64.1%），部分相同的有 13 次，仅有 1 次投票相反。

2017—2019 年，为了阻止美、英、法强推议案，中国和俄罗斯被迫多次动用否决权，分别达到 4 次和 10 次（美国同期使用了 2 次否决权）。其中，中国的 4 次否决权均是与俄罗斯共同行使的。此外，中国和俄罗斯支持的 7 项草案由于未得到 9 票支持而没有获得通过。这也表明，美国在安理会居于优势地位，能够通过影响安理会其他成员的意见来主导相关的议题审议。

2. 非常任理事国的倾向

恢复联合国合法席位以来，中国明确将本国定位为发展中国家群体的一员，在联合国安理会始终强调站在发展中国家一边。加强与发展中国家的磋商协调，是中

① 2017—2019 年，19 次部分相同的投票，均是中方投弃权票、美方投赞成票。

② 在 39 次争议性投票中，中法在安理会的投票完全相同 9 次（8 次赞成票、1 次弃权票），完全相反 12 次，部分相同 18 次。同期，中英在安理会的投票完全相同 8 次（7 次赞成票、1 次弃权票），完全相反 12 次，另有 19 次部分相同。

③ 王志琛：《中俄在联合国安理会的合作及其影响因素分析》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2017 年第 1 期，第 96-97 页。

国参与安理会的一个重要立足点。1982 年 8 月，邓小平在会见联合国秘书长德奎利亚尔时表示：“中国的对外政策是一贯的，有三句话，第一句话是反对霸权主义，第二句话是维护世界和平，第三句话是加强同第三世界的团结和合作，或者叫联合和合作。”① 同一时期，邓小平在会见第三世界外宾时明确表示：“联合国安全理事会常任理事国，中国算一个。中国这一票是第三世界的，是名副其实地属于第三世界不发达国家的。”② 冷战结束后，中国在联合国与发展中国家尤其是非洲国家保持密切配合，积极支持扩大发展中国家在全球治理体系中的代表性和发言权。2015 年 9 月，习近平在第七十届联合国大会的演讲中郑重承诺：“中国在联合国的一票永远属于发展中国家。”③

发展中国家同样重视与中国在联合国的协调。例如，在中非实施和平安全行动对话会等场合，非方提出希望加强同中方在联合国安理会的沟通协调，期待中方加大对非洲冲突预防的支持，帮助非洲实施“消弭枪声的非洲”倡议和非洲和平安全框架。④ 作为发展中国家，中国与其他发展中国家在很多国际事务上有着相近的立场。这一点在有关联合国大会的投票分析中已经得到证明。⑤

然而，不同于联合国大会决议的建议性质，安理会的决议具有强制性，超级大国为此投入大量的资源展开游说，而其他理事国也不得不更加慎重地将投票权放到整体对外关系中去考量，这就使得美国在安理会的影响力强于在联合国大会的影响力。例如，2017—2019 年，在联合国大会全部的争议性投票中，美国与世界各国的投票一致性仅为 31.3%，其中，非洲为 22.3%，亚太为 27%，拉美及加勒比地区为 24.7%，东欧为 46.3%，西欧和其他地区为 52%。⑥ 相比之下，在安理会，美国与各地区的非常任理事国的投票一致性则显著提高。以 2019 年安理会的 14 项争议性投票为例，美国与各地区选举产生的非常任理事国的投票一致性均保持较高水平。其中，非洲（科特

①《邓小平文选》（第二卷），北京：人民出版社 1994 年版，第 415 页

②《邓小平文选》（第三卷），北京：人民出版社 1993 年版，第 94 页。

③《习近平谈治国理政》（第二卷），北京：外文出版社 2017 年版，第 526 页。

④《中非举行实施和平安全行动对话会》，2019 年 2 月 6 日，中国驻非盟使团网站，http://au.fmprc.gov.cn/chn/fzdt/t1657432.htm。

⑤ 毛瑞鹏：《联合国大会中的投票格局与发展中国家集团》，载《当代世界社会主义问题》2017 年第 2 期，第 114-127 页。

⑥ 根据美国国务院公布的 2017—2019 年“联合国投票实践”数据整理，参见 https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations/。United States Department of State, *Voting Practices in the United Nations for 2017*, p. 69, March 31, 2018; *Voting Practices in the United Nations for 2018*, p. 75, March 31, 2019; *Voting Practices in the United Nations for 2019*, p. 68, March 31, 2020。

迪瓦、赤道几内亚、南非）平均为 72.3%，亚太（印度尼西亚、科威特）平均为 87.5%，拉美及加勒比地区（秘鲁、多米尼加共和国）平均为 92.9%，西欧及其他地区（比利时、德国）平均为 96.4%，东欧（波兰）达到 100%。[①] 这显示出，美国通过游说、施压、交易等方式仍然能够在安理会获得多数非常任理事国的支持。这在一定程度上制约了中国在安理会争议性议题上推行本国立场和方案的能力。

四 中国与苏丹达尔富尔问题的政治解决

苏丹达尔富尔问题是进入 21 世纪以来联合国和平安全议程中的一个重要议题。自 20 世纪六七十年代起，由于干旱和沙漠化侵袭，苏丹达尔富尔地区农牧民常因争夺水草和土地资源发生部落冲突。2003 年，达尔富尔地区爆发反政府武装与政府军的大规模冲突，达尔富尔问题演变为国际关注的热点问题。西方国家发起针对苏丹政府的制裁措施，并威胁绕开联合国实施军事打击。同时，中国由于与苏丹建立了密切的经济往来，而受到西方的无端指责。在这一背景下，中国一方面坚持不干涉内政原则，在联合国安理会积极维护苏丹国家主权；另一方面积极开展游说、调停工作，推动落实维和行动与政治和解相结合的“双轨战略”。这一案例既体现了中国关于国际和平与安全的原则立场，又体现了中国在联合国安理会推行和平理念及方案的能力和影响。

（一）中国关于达尔富尔问题的立场

中国关于达尔富尔问题的立场体现了不干涉内政的一贯主张。归纳起来，主要包含如下五个方面。

其一，关于达尔富尔问题产生的原因，中国强调，“达尔富尔问题的主要根源是自然资源匮乏和贫困落后，实质是发展问题。实现当地经济重建和发展是解决这一问题的必由之路”。[②] 这与西方国家把达尔富尔问题描述为“种族灭绝”和“集体暴行”形成了鲜明对比。

其二，中国强调，苏丹政府应承担维护达尔富尔地区安全的主要责任，联合国维和行动应切实尊重当事国主权和领土完整，充分听取当事国意见。

其三，与西方国家企图用经济制裁和武力威胁方式逼苏丹政府就范不同，中国积

① 参见 United States Department of State, *Voting Practices in the United Nations for 2019*, p. 68, March 31, 2020, https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations-2019/。

②《中方全面阐述达尔富尔问题的根源和中国的立场》，中国新闻网，2008 年 3 月 19 日，http://www.chinanews.com/gj/zgsy/news/2008/03-19/1195668.shtml。

极主张通过对话解决分歧，寻求达尔富尔问题持久和平解决。2017 年 4 月，在安理会达尔富尔问题公开辩论会上，中国常驻联合国代表刘结一表示，达尔富尔问题涉及政治、安全、发展、人道等多方面因素，应综合施策应对，政治解决是基础和关键。①

其四，中国主张，发挥非盟及地区国家在和平解决达尔富尔问题上的积极作用。中方强调，安理会应支持非洲以非洲方式解决非洲问题，充分发挥非盟等非洲区域及次区域组织优势和作用，根据非洲具体情况开展务实合作，形成合力。②

其五，中国主张，国际社会应根据苏丹的需求，积极提供人道援助和经济支持，联合国也应充分利用建设和平委员会等平台，为苏丹重建与发展提供必要支持。③

（二）中国推进达尔富尔问题政治解决方案

在达尔富尔问题上，中国积极主张发挥联合国、非盟和苏丹政府的“三方机制”主渠道作用，平衡推进维和行动与政治和解进程的“双轨战略”。

一方面，中国为联合国达尔富尔维和行动作出重要贡献。中国是最早向达尔富尔地区派出维和部队的非洲以外国家，是联合国达尔富尔混合行动的创始出兵国，中国工兵部队也是特派团第一支抵达达尔富尔地区的维和部队。

另一方面，与西方国家威胁不经联合国授权对苏丹动武不同，中国积极寻求政治解决达尔富尔问题。为遏制局势升级，中国于 2007 年 5 月设立了达尔富尔问题特别代表，并通过互访、通话、互致信函及出席国际会议、在联合国开展协调等多种方式，在不同场合广泛做各方工作，缩小立场分歧，增信释疑。中国认为，在解决问题的过程中，既要推动主要当事方苏丹政府在相关问题上显示灵活性，与国际社会密切磋商与合作，又要理解苏丹对领土、主权等问题的关切。④ 此外，中方还与非盟和地区国家紧密协调，努力说服西方国家放弃采取强制手段。

中国在促进苏丹达尔富尔问题政治解决进程中发挥了重要作用。尤其典型的是，在中国的调停下，苏丹政府最终同意在达尔富尔地区派驻由联合国和非盟组成的混合维和部队。2007 年 7 月 31 日，在中国担任联合国安理会轮值主席国期间，安理会一致通过第 1769 号决议，决定向苏丹派遣非盟—联合国混合维和部队

①《中国代表强调政治解决是应对达尔富尔问题的基础和关键》，人民网，2017 年 4 月 5 日，http://world.people.com.cn/n1/2017/0405/c1002-29190902.html。

②《中国代表强调政治解决是应对达尔富尔问题的基础和关键》，人民网，2017 年 4 月 5 日，http://world.people.com.cn/n1/2017/0405/c1002-29190902.html。

③《吴海涛大使在安理会苏丹制裁问题公开会上的发言》，中国常驻联合国代表团网站，2019 年 1 月 17 日，http://new.fmprc.gov.cn/ce/ceun/chn/zgylhg/jjalh/alhrd/fz/sd/t1630477.htm。

④ 温宪：《失语背后的偏见》，载《人民日报》2008 年 3 月 10 日，第 3 版。

（UNAMID），以配合当地业已取得进展的政治进程，依靠政治进程与维持和平两方面的强有力配合，推动达尔富尔问题的解决。[①] 对于中国在这一问题上的独特作用，首位中国非洲事务特使刘贵今曾表示：“我们以非洲朋友能够理解和接受的方式来说话和做事，所以在解决达尔富尔问题上发挥的作用是独特的。”[②]

在“双轨战略”的促进下，达尔富尔地区形势逐渐向好。2020 年 10 月，苏丹过渡政府与各政府武装签署最终和平协议，结束了长达 17 年的敌对状态。非盟—联合国达尔富尔混合行动于 2020 年 12 月 31 日成功终止，并成立了新的联合国苏丹综合过渡援助团。[③]

五 结语

作为世界和平的建设者，中国将联合国安理会作为推行国际和平安全理念及方案的重要平台。恢复联合国合法席位 50 年来，中国对联合国维和行动的认知逐渐从消极转向积极，日益成为维和人员及维和经费的举足轻重的贡献者。与此同时，中国开始改变被动应对的姿态，转而强调主动塑造联合国和平安全议程。中国越来越重视利用担任轮值主席国的机会来影响安理会的议程设置，通过倡议召开专题会议、提交草案等形式推行本国的和平理念和方案。然而，客观而言，中国仍然没有能够有效地利用安理会的方案选择进程，特别是执笔人制度，影响安理会政策的能力受到较大限制。常任理事国地位是中国在联合国影响力的重要来源。2011 年以来，中国在安理会叙利亚问题上坚持自己的立场，提升了否决权的威慑力。投票联盟是一国影响国际组织决策的重要方式。在安理会，中国注重与其他发展中国家的政策协调，并与俄罗斯保持了较高的一致性。然而，美国及西方国家在安理会中仍然处于主导地位，使得中国理念和方案的推行面临较大阻力。

中国的国际和平安全理念体现为对集体安全和多边主义的维护，对国家主权原则和不干涉内政原则的坚持。中国反对霸权主义和强权政治，主张维护联合国安理会权

① 刘中民、范鹏：《对中国外交应对苏丹达尔富尔问题的总结与思考》，载《国际观察》2015 年第 5 期，第 25 页。

② 刘东凯、林立平：《中非共同语言使中国在达尔富尔问题上发挥独特作用——专访中国首位非洲事务特使刘贵今》，2007 年 9 月 19 日，中国驻德国大使馆网站，http://de.china-embassy.org/chn/ssxw/t364184.htm。

③《安全理事会 2020 年综述》，联合国新闻稿，SC/14407，2021 年 1 月 11 日，https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/sc_roundup2020_zh.pdf。

威，倡导通过政治途径解决争端和均衡推进发展、和平与安全、人权，重视加强联合国与区域组织的伙伴关系。中国的和平安全理念与西方国家的“人道主义干涉”“保护的责任”等思潮形成鲜明的对比。当前，中国在安理会面临着难以回避的规范竞争和规范压力。英国学者罗斯玛丽·富特（Rosemary Foot）提出，中国在联合国维和方面需要作出这些努力：面对不断恶化的冲突局势，需要在征得当事国同意方面更加灵活；重新界定和平行动中的武力使用；接受建设和平及创造和平的要求；更好地回应保护平民的要求。[①] 因此，提升中国理念和方案的吸引力，通过交流、交锋促进与其他国家相互理解与合作，仍将是中国联合国外交长期面临的重要任务。

中国在联合国和平安全议程中的角色应随着客观环境和需求的改变而作出调整。中国在发展中国家的良好声誉和政治经济影响力，以及中国在苏丹、阿富汗等问题上卓有成效的调停斡旋工作，使得国际社会在促和方面对中国有了更多期待。联合国秘书长古特雷斯就公开赞扬中国在联合国维和行动和热点问题上所发挥的作用，认为“中国可以成为一个非常重要的诚实的中间人，使卷入冲突的相关方团结起来”，从而在当今世界急需的和平外交中发挥重要作用。[②] 非洲作为联合国和平与安全议程的主要实施地区，对预防外交等议题给予了高度关注，并明确提出希望中国能够更多地参与政治调解工作。2019 年 2 月，非盟和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔盖（Smail Chergui）的代表在中非实施和平安全行动对话会上表示，“中国在将苏丹各方带到谈判桌前并签署谈判达成的和平协议中发挥了关键作用”，“希望探索中国在未来利用其广泛的影响力增加对冲突调解努力的支持。”[③] 在这一背景下，建设性介入理应成为中国更好地参与联合国和平安全议程的一个探索方向。

【来稿日期：2021-05-28】
【修回日期：2021-06-22】
【责任编辑：李水生】

① Rosemary Foot, *China, the UN, and Human Protection: Beliefs, Power, Image*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 78.

② “New U.N. Chief, in China, Calls for Human Rights Respect,” *Reuters*, November 28, 2016, https://uk.reuters.com/article/uk-china-un/new-u-n-chief-in-china-calls-for-human-rights-respect-idUKKBN13N0XQ.

③ “Statement pronounced by the African Union Commissioner for Political Affairs on Behalf of H.E. Amb. Smail Chergui, African Union Commissioner for Peace and Security: Dialogue on the Implementation of China – Africa Peace and Security Initiative,” February 6, 2019, Addis Ababa, http://www.peaceau.org/en/article/statement-pronounced-by-the-african-union-commissioner-for-political-affairs-on-behalf-of-h-e-amb-smail-chergui-african-union-commissioner-for-peace-and-security-dialogue-on-the-implementation-of-china-africa-peace-and-security-initiative-6-february-201.