

中共在聯合國安理會對維和議題的
投票行為研究

**China's Voting Behaviors of Peacekeeping
Issues in UN Security Council**

國立政治大學東亞研究所博士後研究 許志吉

Hsiu, Chih-Ji
(Post-Doctoral Research, Graduate Institute of East Asian Studies,
National Chengchi University)

China's Voting Behaviors of Peacekeeping Issues in UN Security Council

Hsiu, Chih-Ji

Post-Doctoral Research, Graduate Institute of East Asian Studies,
National Chengchi University

Abstract

The United Nations is one of the most important multilateral institutions in the international society. After the end of Cold War, this institution has gained rebirth due to the need to manage more and more global interdependence and complicated international issues. The evolution of China's UN policy can be viewed as a good model to illustrate China's changing behavior patterns of participation of international community. This article tries to analyze China's voting behaviors of UN peacekeeping issues in UN Security Council during different period of time. Traditionally, scholars tend to cite China's official policy claims and documents to illustrate the evolution of China's foreign policy.

The author argues that it is important to realize how China will vote and speak to peacekeeping issues in UN Security Council. This paper takes four steps to illustrate such trends. First, it introduces the origins and characteristics of voting system in UN Security Council. Secondly, it briefs the principles and development of UN peacekeeping operations. Thirdly, it tests China's peacekeeping policies by gathering China's voting behaviors and explanation of peacekeeping issues in UN Security Council. Finally, it summarizes some principles of China's strategic consideration for peacekeeping issues. By doing so, this article sharpens a more delicate and profound framework for the evolution of China's peacekeeping policy.

Keywords: UN Security Council, Peacekeeping Operation, Voting Behaviors, Chapter 7 of UN Charter

中共在聯合國安理會對維和議題的 投票行為研究

許志吉

國立政治大學東亞研究所博士後研究

摘要

聯合國是現今國際社會中最重要的一個多邊組織之一，中共對聯合國的參與行為，可作為觀察其如何從抵制、孤立到積極融入與參與國際體系的政策發展模式，尤其當聯合國在冷戰結束之後，其重要性重新受到國際社會的重視，而中共又因其安理會常任理事國的地位，對於重要國際安全議題，同樣具有重大的影響力。因此，對於中共在聯合國安理會的參與行為研究，實具有重要的意涵。

本文以研究中共在安理會對維和相關決議案的投票行為為例，主張除了透過政策的聲明變化之外，更須對中共各時期在安理會對維和相關決議案的投票行為與發言記錄，進行比較分析，統計在不同階段當中，中共在安理會對維和相關決議案的投票記錄，以及投票前後相關的發言立場聲明，俾使我們能夠對於不同時期中共維和政策的發展與變化，提供更為精確的敘述與比較的研究基礎，更可為研究中共維和政策提供新的分析基礎與觀察切入點。

關鍵詞：聯合國安理會、維和行動、投票行為、憲章第七章

壹、前言

在中國研究的領域當中，中共在重要國際組織的參與行爲，可作為觀察中共如何從抵制、孤立到積極融入與參與國際體系的政策發展過程，其中尤以中共對聯合國政策的演變過程，最具有代表性。一方面，聯合國自從建立以來，雖然經歷冷戰期間被美蘇作為相互較勁與競爭的舞台，但在冷戰結束後，聯合國的功能與角色，重新又受到國際社會的重視與肯定，尤其是在軍控、維和與人道救援等重要議題上，聯合國均扮演了重要的角色，一項國際行動是否獲得聯合國安理會的授權，也被視為是否具有合法性的評斷標準。另一方面，中共身為安理會的常任理事國，對於重要的決議案，具有否決的權力，在中共所參與的諸多國際組織中，也是一項特殊的現象。

傳統從事中共參與國際組織的研究，多是從政策面的描述與作為，來作為分析與解讀的基礎，而在近年來，則加入了更多的量化研究途徑。本文擬以維和相關決議案為例，透過分析中共在聯合國安理會對維和相關決議案的投票行爲，以期對於其政策發展的過程，提供更為精確的敘述與比較的研究基礎。

本文將首先檢視聯合國安理會投票制度的形成來源與運作特色，尤其是對於常任理事國所擁有否決權的內涵及其運作限制做說明，作為本文分析中共在安理會投票行爲的背景基礎介紹。其次，聯合國維和行動的產生，可說是聯合國基於實際運作所出現的結果，不在**聯合國憲章**的條文內容之內，但卻在冷戰期間與冷戰後，取代集體安全制度，而對於國際和平與安全的維護，發揮了重大的影響力，因此有必要對於其定義、原則與發展現況有所瞭解。關於中共的維和政策發展，一般將其分為三個階段，本文主張，除了透過政策的聲明變化之外，統計中共在不同時期中，在安理會對於維

和相關決議案的投票記錄，以及投票前後相關的發言立場聲明，更可以讓我們對於不同時期中共維和政策的發展與變化，提供更精確的分析依據。

貳、聯合國安理會的投票制度

一、安理會投票制度的來源

安理會的投票制度，除了源自於**聯合國憲章**的規定之外，也涉及其他相關機構的規定（例如**國際法院規約**規定選舉國際法院法官的方式），以及安理會的實踐結果。

(一)聯合國憲章

在**聯合國憲章**的條文中，對於安理會的投票制度，出現在第27條與第109條的條文內容中：¹

1. 第27條：

- (1) 安理會每一理事國應有一個投票權；
- (2) 安理會關於程序事項的決議，應以九個理事國之可決票表決之；
- (3) 安理會對於其他一切事項之決議，應以九個理事國之可決票，包括全體常任理事國之同意票表決之（此即否決權之規定來源）。同時，也規定了對於第六章（爭端之和平解決）與第52條第3款（地方爭端之和平解決）各事項之決議，爭端當事國不得投票。

2. 第109條：規定了關於憲章修改的程序與生效的條件，對於決定舉行檢討憲章會議的日期與時間，除了大會的表決之外，還需經過安理會任何九個理事國的表決。

1. 本文所引之聯合國憲章條文中文內容，皆參照：邱宏達，**聯合國研究**（台北：國立政治大學國際關係研究中心，1994）。

(二) 國際法院規約

國際法院是聯合國的六個主要機構之一，依據**聯合國憲章**第92條的規定，其為聯合國之主要司法機關，而依照**國際法院規約**執行其職務。根據**國際法院規約**第10條的規定，國際法院的法官候選人，必須在大會與安理會獲得絕對多數票方能當選。²

(三) 安理會的實踐結果

安理會的成員在投票時，除了投贊成票與反對票之外，常常也會出現投棄權票以及不參與投票的情況，而安理會對於某些決議草案，也出現以不表決或以共識方式通過決議案，這些情況在憲章的條文內容中，均未有明確的規範，因而逐漸形成了以安理會的實踐經驗作為大部分成員均能接受的共識。例如，對於不進行表決或以共識方式通過決議案，根據安理會的實踐，這兩種方式均被視為是一致同意，因此可算成與投贊成票同樣的效果。³而關於常任理事國的投棄權票或不出席投票，也被視為是不構成否決的效力。

二、安理會投票制度的特色

如上所述，我們可以發現到，安理會的投票制度，與聯合國其他機構的投票制度有著顯著的差異，詳見表一的比較說明。

表一：聯合國主要機構對於議案之投票表決方式

機構	決議案性質	表決方式	條文依據
安全理事會	程序事項	以9理事國之贊成票決定	憲章第27條第2款
	實質事項	以9理事國之贊成票包括全體常任理事國之贊成票決定 (否決權)	憲章第27條第3款

2. Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents* (New York: Columbia University Press, 1969), pp. 701~702.

3. Sydney D. Bailey and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 3rded.(Oxford: Oxford University Press, 1998), pp. 259~265.

機構	決議案性質	表決方式	條文依據
	通過檢討憲章的會議日期與地點	以9理事國之贊成票決定	憲章第109條第1、3款
	選舉國際法院法官	過半數贊成	國際法院規約第10條
聯合國大會	重要問題	以到會及投票之會員國三分之二多數贊成決定	憲章第18條第3款
	其他問題	以到會及投票之會員國過半數贊成決定	憲章第18條第3款
經社理事會	所有決議	以到會及投票之理事國過半數贊成決定	憲章第67條第2款
託管理事會	所有決議	以到會及投票之理事國過半數贊成決定	憲章第89條第2款

資料來源：作者整理自聯合國憲章與國際法院規約條文。

從憲章的相關規定與安理會的實踐結果，我們可以將安理會的投票制度歸納出以下幾項特色：

(一) 常任理事國享有否決權的特殊權利

否決權是一種憲章投票制度所給予安理會常任理事國的特殊權力，主要是來自於憲章第27條的規定，安理會對屬於程序事項（procedural matters）以外的其他一切事項（又稱為實質事項）的決議草案，只要有任一常任理事國投反對票，即使有多數的成員國投贊成票，此決議草案即無法獲得通過，此即所謂常任理事國的「否決權」。而何謂「程序事項」與「實質事項」，在1945年6月8日，一份由四國政府（美蘇中英）發表的關於安理會表決程序的聲明（又稱舊金山聲明，San Francisco Statement；亦稱四國聲明）中，具體羅列了程序事項與實質事項的適用範圍，同時也成為聯合國憲章的分類標準。⁴

4. Leland M. Goodrich, Hambro, Edvard and Simons, Anne Patricia, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, pp. 217~218; Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary* (New York: Oxford University Press Inc., 1995), pp. 437~438.

否決權是安理會常任理事國所擁有的一項特權，而且顯然與憲章所揭示之各國主權平等之原則不符，因此，雖然顧及戰後國際政治的現實，而出現否決權這樣的設計，但其行使並非毫無限制，從憲章的規定與其後的實踐來看，對於否決權，有下列五項的限制：

1. 否決權僅能適用於屬於實質事項的決議案，而屬於程序事項的決議草案，則是依照憲章第27條第2款的規定來進行表決。
2. 如果安理會常任理事國成爲爭端之一造當事國時，依據憲章的規定：「對於第六章及第52條第3款內各事項之決議，爭端當事國不得投票」，⁵便不能參加安理會關於此爭端之各項決議，從而排除其使用否決權之機會。
3. 第三，憲章的規定中會出現「雙重否決權」(double veto)的情況，⁶在安理會的實踐情況中，前蘇聯曾行使過三次，不過，後來在安理會的實踐上，形成了以安理主席依據多數理事國的意見，來逕行加以裁定某議案是否屬於程序事項，而不再適用雙重否決的解釋。⁷
4. 倘若因常任理事國之否決權，而使得安理會遲遲無法做出決議而採取必要行動時，聯合國大會依據**聯合維持和平決議案**(Uniting for Peace Resolution)所賦予的權力，⁸得由大會接手討論，而不

5. 憲章第27條第3款第二部分。

6. 在決定某一議案是否屬於程序問題的表決時，常任理事國得使用否決權，否決其爲程序事項，而在其後的表決時，因此議案爲實質事項，當然可再以否決權加以否決，見：Bruno Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, p. 220.

7. Sydney D. Bailey, "New Light on Abstentions in the UN Security Council," *International Affairs*, Vol. 50, No. 4 (October 1974), p. 556.

8. 1950年11月3日聯合國大會通過的第377號「聯合維持和平」決議案 (Uniting for Peace Resolution)，規定了若「因常任理事國未能一致同意，而不能行使其維持國際和平及安全之主要責任，則大會應立即考慮此事，俾得向會員國提出集體辦法之妥善建議，…並得建議於必要時使用武力，以維持或恢復國際和平與安全」，見：UN Doc. A/RES/377(5), November 3, 1950.

必受否決權的限制。1956年聯合國第一緊急部隊（UNEF I）的成立，即是援引了此決議案的規定。

5. 國際法院法官的選舉也不在否決權的適用範圍內。⁹

（二）特殊的多數決模式（specific number of affirmative votes）

從上述安理會的投票制度來看，在安理會針對某項決議草案進行投票時，如果出現以下兩種結果，就會讓此決議草案無法獲得通過：

第一，屬於實質事項，獲得9票以上的贊成票，但有至少一個常任理事國投下反對票。

第二，不論程序事項或實質事項的決議草案，獲得的贊成票數少於9票時。

第一種情況，就是指否決權的行使，而第二種情況，則是來自於安理會特殊的多數決，¹⁰亦有稱為「限定的多數表決」（qualified majority voting）模式，¹¹此種表決方式的主要目的，顯然是要讓非常任理事國也能對安理會的決議發揮一定的作用，因為即使在無常任理事國動用否決權的情況下，非常任理事國仍可以數量優勢抵制某決議草案的通過，¹²因而使得常任理事國也必須顧及到非常理事國的意見以及爭取其支持。

（三）常任理事國的棄權與缺席投票不構成反對的效力

依據安理會的慣例，常任理事國的棄權（abstentions）與缺席

9. 根據國際法院規約第10條第2款的規定，安理會對於國際法院法官人選的投票，「應不論安全理事會常任理事國及非常任理事國之區別」，見：Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, p. 702.

10. Leland M. Goodrich, Edvard Hambro and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, p. 221.

11. 劉大群，「論聯合國安理會的表決程序」，*法學研究*（北京），1993年第2期（1993年4月），頁86。

12. Sydney D. Bailey and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, p. 249.

(absences) 並不構成對於非程序事項的否決結果，¹³而這樣的實踐，最早發生於1946年4月29日安理會針對西班牙問題設立一事實調查 (fact-finding) 委員會的議案討論上，蘇聯的代表決定缺席而不參加表決，並認為常任理事國在投票時缺席，並不妨礙一非程序事項的通過，翌年美國亦有相類似的意見表述，¹⁴雖然蘇聯也曾經針對安理會在蘇聯缺席的情況下通過出兵韓戰的決議案，認為安理會在某常任理事國缺席的情況下所通過的決議案是缺乏正當性的，¹⁵但大多數的國家則是逐漸形成了不將安理會常任理事國的「自願缺席投票」視為否決意圖的共識。¹⁶當某常任理事國對一在安理會討論之議案有不同意見，但又無意運用否決權加以阻撓通過時，往往就會採取此種投棄權票或不出席投票的方法，一方面維護了己方的基本立場，另一方面亦不至頻繁於與大多數國家的意見相抗衡，可說是安理會表決方式的一項彈性發展。

參、中共對聯合國維和行動的政策發展與投票狀況

一、聯合國維和行動的定義、原則及其發展

「維持和平行動」(peacekeeping operation) 一詞並未出現在**聯合國憲章**的條文內容裡，憲章裡關於維持國際和平與秩序的規定，分別載明於第六章「爭端之和平解決」¹⁷與第七章「對於和平之威

13. Leland M. Goodrich, Edvard Hambro, and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, pp. 229-231.

14. Eduardo Jimenez De Arechaga, *Voting and the Handling of Disputes in the Security Council* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950), p. 19.

15. UN Doc. S/PV.450 (1950), August 1, 1950.

16. Leland M. Goodrich, Edvard Hambro, and Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, p. 231.

17. 在爭端和平解決的階段，憲章規定了兩部分的措施：首先，各國可透過「談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決區域機關或區域辦法之利用、或各該國自行選擇之其他和平方法，求得解決」(憲章第33條)，亦即可由各爭端當事國依照和平方式來解決彼此間的爭端與衝突。其次，憲章亦授權安理會得以調查爭端之任何情勢(憲章第34條)，並得「建議適當程序或調整方法」(憲章第36條)，此乃

脅和平之破壞及侵略行為之應付方法」，¹⁸因而有人稱維和行動是憲章的第六章半（Chapter Six and a Half）。¹⁹依據聯合國官方的定義，維持和平行動是「由聯合國所發展出一種獨特與動態的工具，來協助那些飽受衝突摧殘的國家，開創持久和平的條件。」²⁰「在所有當事國同意的原則下，經由聯合國在場的部署，通常是涉及聯合國的軍事人員、警察或文職人員。」²¹其角色則是作為「結束敵對行為的機制與衝突力量之間的緩衝者。」²²

在聯合國憲章的規定裡，是以集體安全制度來處理國際衝突與危機事件，然而，這套制度必須藉由在安理會中享有否決權的五個常任理事國之間充分協商與合作，才能順利地運作，²³「有賴於常任理事國認知到維持和平是彼此的共同利益，並且願意就彼此的歧

因安理會需擔負起維持國際和平與安全的責任，而最終在「向各當事國做成建議，以求爭端之和平解決」（憲章第38條）。

18. 依據憲章第七章相關條文的規定，若在採行第六章之措施，仍無法阻止情勢之惡化，因而構成了對和平之威脅、破壞、甚至是侵略行為時，安理會得採取武力以外之行動（包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無線電及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕）（憲章第41條），甚或進一步採取軍事行動（包括陸海空軍示威、封鎖等）（憲章第42條），而且在未做出具體措施前，安理會得採取「必要或合宜之臨時辦法」（憲章第40條），以達成聯合國維持或恢復國際和平與安全的目標。
19. Augustus R. Norton and Thomas G. Weiss, "UN Peacekeeping: Soldiers with a Difference," *Headline Series*, No. 292 (Spring 1990), p. 9. 另有持相同看法者，見楊永明，「聯合國維持和平行動之發展：冷戰後國際安全的轉變」，*問題與研究*，第36卷第11期（1997年11月），頁25；林岩哲，「聯合國維持和平部隊之評介」，*問題與研究*，第31卷第10期（1992年10月），頁68。
20. "United Nations Peacekeeping". <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>>
21. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda For Peace*, UN Doc. A/47/277(1992), January 31, 1992.
22. Brain Urquhart, "International Peace and Security: Thoughts on the Twentieth Anniversary of Dag Hammarskjold's Death," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 1 (Fall 1981), p. 6.
23. United Nations Department of Public Information ed., *The Blue Helmets—A Review of United Nations Peace-keeping*(New York: United Nations Department of Public Information, 1985), pp. 5~7.

異尋求妥協，以便在此共同利益上有更進一步的合作。」²⁴從冷戰時期以美蘇為首的兩大集團對抗情況來看，大多數的衝突都可能涉及兩大集團的利害關係，因而很難期望美蘇會在投票時採取相同的立場，²⁵更遑論像韓戰一般，因為蘇聯的缺席，而使聯合國得以出兵參戰，這點可從冷戰時期，在安理會出現的否決權次數之多得到印證。也就是因為這種「大國一致」(great-power solidarity)前提的破裂，使得憲章中關於集體安全的設想未能發揮作用。²⁶在冷戰兩極對抗的格局之下，維持和平行動模式的出現，提供了一個讓各方都能接受的爭端處理模式。²⁷它的作用不在解決衝突，而是防止了東西兩大集團直接介入區域衝突事件的發展，免於使衝突複雜化與擴大，²⁸聯合國在1956年第一緊急部隊(UNEF I)與1960年剛果行動(ONUC)兩次成功防止衝突擴大的維和任務，更是增加了各國對其信心。²⁹

維和行動能夠成功運作的最大關鍵，就是其一直遵循三項原則：同意(consent)原則、中立(impartiality)原則與不使用武力(non-use of force)原則。前聯合國秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)在提到1956年聯合國所成立的第一次維和行動

24. Leland M. Goodrich, *The United Nations* (New York: Thomas Y. Crowell, 1959), p. 162.

25. 少數例外的情況是：在蘇伊士運河危機的時候，美蘇在安理會採取共同對抗英法的立場。

26. Oran R. Young, *The Intermediaries: Third Parties in International Crises* (New Jersey: Princeton University Press, 1967), p. 122.

27. 需特別強調的一點是：維和行動並非為取代憲章第六與第七章所建構之集體安全，而是去協助達成此兩章所設定之目標，見：United Nations Department of Public Information ed., *The Blue Helmets—A Review of United Nations Peace-keeping*, p. 3.

28. Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4th ed. (New York: Random House, Inc., 1984), pp. 317~319.

29. 曾任美國駐聯合國大使的史第文森(Adlai Stevenson)即曾說：「讓冷戰遠離剛果的唯一方法，就是讓聯合國留在剛果」，轉引自Inis L. Claude, Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4th ed, p. 319.

(UNEF I) 時，便說此行動是「傳統維和行動的模式，它需要相關各造的同意，聯合國部隊的公正角色，以及武力的使用僅限於自衛等原則。」³⁰此三原則可視為維和行動成立與運作的基礎，而也正因為這些特徵，使維和行動有別於憲章的集體安全體系，而能在冷戰時期發揮維持國際穩定秩序的功能。

冷戰結束之後，隨著各種不同於冷戰時期的衝突類型不斷發生，維和行動的角色也更顯重要，其發展主要呈現幾種特色：

(一) 成立維和行動的次數遽增

從聯合國成立維和行動的時間序列來看，截至2009年12月底為止，已經成立了63次的維和行動，而在1990年代所成立的維和行動就高達35次，安理會通過與維和相關決議案的次數也是大幅增加（表二），因此1990年代除了是制裁的年代（Sanction Decade）之外，³¹也可以稱得上是維和的年代（Peacekeeping Decade）。

表二：各時期安理會成立維和行動與通過維和決議案的數量

	1945-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009
成立維和次數	2	2	6	3	5	35	10
通過維和相關決議次數	9	14	32	52	64	340	261

資料來源：作者統計自聯合國相關決議案。

(二) 維和行動的任務範圍大幅增加

隨著越來越多維和行動的成立與執行，其任務範圍也從傳統的

30. United Nations Department of Public Information ed., *The Blue Helmets—A Review of United Nations Peace-keeping*, 3rd ed., p. 4; Samuel M. Makinda, “Sovereignty and International Security: Challenges for the United Nations,” *Global Governance*, Vol. 2, No. 2 (May-August 1996), p. 149.

31. David Cortright and George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000), p. 1.

軍事觀察任務大幅擴張到其他的領域，「它在過去十年裡迅速從傳統上主要是維持國家間戰後停火和部隊脫離接觸的軍事形式，演變到在內戰結束後的危險時期裡，利用軍事和民事等許多因素共同建設和平的複雜形式。」³²「從協助安哥拉的談判與執行一個複雜的和平協議，到保護波士尼亞、赫塞哥維納與索馬利亞的人道援助措施；從籌備和舉辦柬埔寨的選舉，到維持海地重建民主之後的和平與穩定」，³³我們可以發現，從軍事觀察任務到人道救援任務、協同行政能力的重建等，都已成為當前維和行動所執行的任務範圍，而較傳統的維和行動增加了許多。

（三）維和行動更多挑戰傳統原則

在冷戰後維和的運作過程中，更是常常出現挑戰傳統的維和原則的情況，尤其是安理會頻繁地在維和決議案中援引憲章第七章之內容，讓維和行動添增更多強制和平的色彩，關於這樣的發展趨勢，中共曾多次表達保留的意見，前駐聯合國副代表王學賢即曾指出「聯合國的維和行動在一定程度上正朝軍事化的方向發展」，讓「中國感到不安」。他指出：「維和行動的成功與否，從根本上說，取決於衝突各方的政治意願。聯合國維和行動僅僅是政治解決的輔助手段，它無法、也不可能替代政治解決。」³⁴根據統計，1990年代成立維和行動的35個決議案中，有6個決議案內容援引了憲章第七章，到了2000年之後，出現的情況更是普遍，這此時期所成立的10個維和行動中，就有8個成立維和行動的決議案有援引憲章第七章的內容（如表三），而相較於冷戰期間，關於成立維和的決議案

32. "Report of Panel on United Nations Peace Operations," UN Doc. A/55/305(2000), August 21, 2000, paragraph 12.

33. United Nations Department of Public Information ed., *The Blue Helmets—A Review of United Nations Peace-keeping*, 3rd ed., p. 3.

34. 「聯合國維和趨軍事化 中國對此深表不安」，*大公報*，1997年4月12日，第A3版。

內容中均無提及憲章第七章的情況，更可以看出此發展趨勢。³⁵

表三：各時期成立維和決議案援引憲章第七章的數量

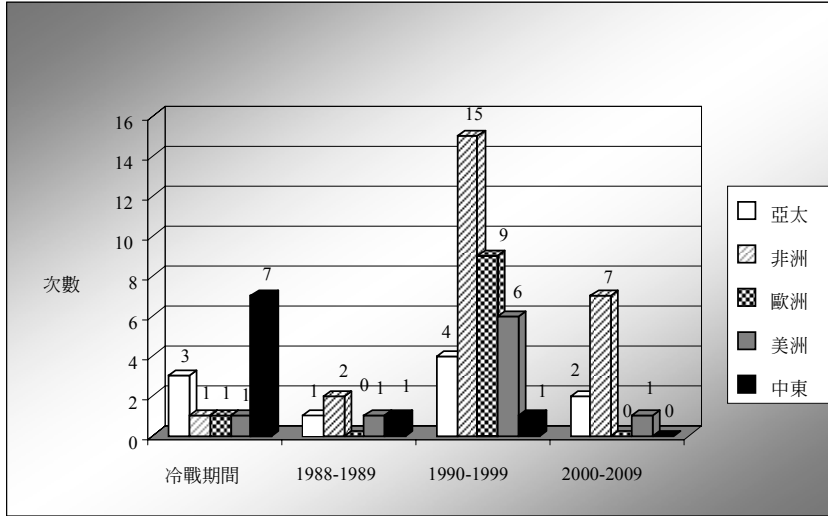
	成立維和決議案	援引憲章第七章
1990~1999年	35	6
2000~2009年	10	8

資料來源：作者統計自聯合國相關決議案內容。

(四) 維和行動的成立反映出容易發生衝突的區域所在

從安理會在不同時期成立維和行動的區域分佈情況來看，也能適切地解釋冷戰期間與冷戰結束後國際衝突的發展趨勢。在冷戰期間，處於美蘇兩極對抗的國際體系制約下，區域間的爭端衝突多是集中在中東以阿問題上，因此在冷戰期間，有超過一半的維和行動，是部署在中東地區。而在冷戰結束之後，被壓抑與掩蓋的區域國家與民族間衝突矛盾頓時爆發出來，因此也在國際上產生了多個衝突的「熱點」區域，包括非洲的安哥拉、索馬利亞、賴比瑞亞、歐洲巴爾幹半島的前南斯拉夫境內動亂、拉丁美洲的海地、亞太地區的東帝汶與柬埔寨等，相較之下，在中東地區反而只有新成立兩次的維和行動（分別聯合國駐兩伊軍事觀察團與聯合國駐伊科觀察任務團），這樣的發展趨勢，可以從圖一的統計中顯現出來。

35. 本文各表所統計的關於維和的決議案數量，除了表三有將成立維和行動的決議案單獨計算之外，其餘圖表所統計的決議案，均是指內容中有包括維和相關議題的決議案數量，包括規範維和的成立、職權、編制與執行時間等的決議案。



資料來源：作者整理自聯合國網站。

圖一：各時期成立維和行動的區域分佈

二、中共維和政策的發展過程

大部分研究中共維和政策的學者均主張，中共的維和政策至少經歷過三個階段的演變過程，³⁶包括：

第一階段，從中共建國後到進入聯合國之前（1949年至1970年），對於維和行動是抱持敵意的態度；在這段期間，由於中共參與韓戰而與聯合國軍直接作戰，以及中國代表權的問題遲遲未決，

36. Yong-Jin Zhang, *China in International Society Since 1949: Alienation and Beyond* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1998), p. 139; Jing-Dong Yuan, "Multilateral Intervention and State Sovereignty: Chinese Views on UN Peace-keeping Operations," *Political Science*, Vol. 49, No. 2 (January 1998), pp. 276-281; M. Tayler Fravel, "China's Attitude toward UN Peacekeeping Operations Since 1989," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 11 (November 1996), pp. 1102-1107; Byron N. Tzou, "The PRC's Policy toward UN Peacekeeping Operations," *Issues & Studies*, Vol. 34, No. 5 (May 1998), pp. 102-113; Yeshe Choedon, "China's Stand on UN Peacekeeping Operations: Changing Priorities of Foreign Policy," *China Report*, Vol. 41, No. 1 (January-March 2005), pp. 39-45; 趙磊，*建構和平：中國對聯合國外交行為的演進*（北京：九州出版社，2007）。

使得中共對於聯合國是抱持著負面批判的態度。

第二階段為1971年至1981年年底，是在中共進入聯合國後的第一個十年期間，這段期間中共可稱之為中共維和政策的轉變期，亦即中共不再對維和採取全盤否定的態度，而是展現出消極參與的「三不」政策：不出席安理會的投票、不負擔維和行動的費用支出、不提供人員參與維和行動。³⁷

第三階段開始，則是象徵中共積極參與聯合國維和行動的階段。從1981年開始，中共逐漸加大參與維和行動的範圍，包括開始參與安理會中對於維和決議案的投票、³⁸從1982年起開始繳納維和行動的分攤經費、³⁹1988年9月對於申請加入聯合國維持和平行動特別委員會（Special Committee on Peacekeeping Operation），並獲得聯合國大會的一致通過，而成為此委員會之第三十四個成員；⁴⁰於1990年首度派遣五名軍事觀察員參與聯合國停戰監督組織（UNTSO）。⁴¹

然而，僅將中共的維和政策發展劃分為三階段，無法精確地描繪出中共維和政策的轉折時機，例如，在中共尚未加入聯合國的1950與1960年代，其對於聯合國與維和行動的敵視程度，就有很大的差別，統計官方的政策聲明與宣傳機構的評論，一直是到1960年

37. M. Tayler Fravel, "China's Attitude Toward UN Peacekeeping Operations Since 1989," pp. 1103~1104.

38. 安理會在1981年12月14日通過**第四九五號決議案**，決定延長聯合國駐塞普勒斯維和部隊期限，中共對此投了贊成票。

39. 根據聯合國大會的決定，中共在2009年所分攤維和經費的比例為3.2375%，UN Doc. A/61/139(2006), July 13, 2006. 關於中共開始決定繳納其分攤的維和經費，另有一說指出，這是中共為了避免被聯合國依據聯合國憲章第十九條的規定而喪失在大會的投票權，參見Alan James, "The Security Council: paying for Peacekeeping," in David P. Forsythe ed., *The UN in the World Political Economy: Essays in Honour of Leon Gordenker* (Basingstoke: Macmillan, 1988), p. 25.

40. 聯合國大會於1988年12月6日在第四十三屆聯大第七十一次會議上通過A/RES/43/59號決議案，認定中共的參與將會對特別委員會的工作有所助益，見UN Doc. A/RES/43/59(1988), December 6, 1988.

41. 「中國參與聯合國維和行動大事記」，中華人民共和國常駐聯合國代表團，2008年12月17日。<<http://www.china-un.org/chn/zt/cnunweihe/t529988.htm>>

以後，中共對於聯合國與維和行動的批判才逐漸增溫，一直到文革開始後，才更是達到高峰。⁴²再者，雖然1990年代以後通稱爲是屬於積極參與的階段，但在1990年代，中共對於維和行動顯然多了對於國家主權因素的敏感性，這一點可從中共對於波灣戰爭後美國意欲主導建立國際新秩序構想的批評，⁴³以及中共在安理會對於維和相關決議案使用較多的棄權（甚至出現兩次否決權）的作爲中看出來。晚近的一些關於研究中共維和政策的文章，也是抱持著這樣的方式，對於中共的維和政策分期，做更詳細的階段劃分。⁴⁴

因此，本文據此也將中共的維和政策，做一更爲精確與嚴謹的時間分期，主張中共的維和政策可分爲下列六大階段：

(一) 第一階段（1949~1959年）

特徵是觀望與期待，此時中共雖未加入聯合國，但仍對加入聯合國心存期待與善意，因而未激烈反對與批評聯合國與維和行動。

(二) 第二階段（19560~1970年）

開始對聯合國與維和行動採取激烈的批評態度，尤其是在文革開始後更爲明顯，例如中共批判1956年成立的聯合國第一緊急部隊（UNEF I）是「西方殖民國家企圖利用聯合國部隊長期佔領埃及領

42. 趙磊，**建構和平：中國對聯合國外交行為的演進**，頁20~24。

43. 金淳基（Samuel Kim）認爲安理會六七八號決議案授權以美國爲首的多國聯軍部隊以武力對付伊拉克，引起了中共對波灣戰後儼然所形成之以美國爲主宰的「國際新秩序」（New World Order）的不安，同時也讓中共感受到韓戰陰影的重現，見：Samuel S. Kim, "China's International Organizational Behavior," in Thomas W. Robinson and David Shambaugh eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Oxford University Press Inc., 1993), pp. 423~424.

44. 例如，由知名智庫「國際危機組織」（International Crisis Group）於2009年所發表的政策報告，即將中共的維和政策劃分爲五階段，包括譴責期（1971年前）、否對與不參與（1971~1980）、有限支持（1981~1987）、升高姿態期（1988~2000）、積極參與期（2000至今），見：International Crisis Group, "China's Growing Role in UN Peacekeeping," *Asia Report*, No. 166 (April 2009), pp. 3~10.但本文作者主張，在中共未加入聯合國前的1950與1960年代，仍應做出區隔，如此方能更爲完整地呈現出中共維和政策的發展過程。

土而對埃及施加壓力的作法」，⁴⁵而對於聯合國在剛果的維和行動，中共也認為「美帝國主義曾經利用『聯合國軍』，以『協助剛果恢復法律和秩序，保衛剛果統一』為名，侵入剛果，對剛果實施軍事佔領。」⁴⁶對於聯合國在賽浦路斯部署的維和行動，中共則認為是「美國操縱安理會派遣『聯合國維持和平部隊』，干涉塞浦路斯的內部事務。」⁴⁷「這支部隊做了許多罪惡勾當，嚴重損害了塞浦路斯人民的主權」。⁴⁸

(三) 第三階段（1971~1981年底）

中共加入聯合國之後的第一個十年，這段期間中共可稱之為中共維和政策轉變期。此階段中共對於維和所採取的「三不」政策，展現出中國對維和行動的反對立場仍存在，只是表現在口頭上（rhetorical）多於實際行動（real），中共以不出席安理會討論與投票的方式，來表達其反對的立場，但亦以不使用否決權的方式，讓維和行動仍能順利成立。⁴⁹所謂「不行動就是最好的行動」（inaction is the best action），⁵⁰如此一來，中共即能不必犧牲其反對維和行動的基本立場，也無須負擔維和行動的經費分攤，同時又不至於承受阻礙維和行動成立的國際壓力。

然而，在此階段，中共仍未完全改變認為維和行動是由美蘇超強所操控的思維，尤其是對於中共在進入聯合國之後所面臨的第一個新成立維和行動聯合國第二緊急部隊（UNEFII），中共在安理會

45. 「聯合國不能再容許以色列拖延撤軍」，*人民日報*，1957年2月5日，第6版。

46. 「聯合國是印度侵略者的庇護所」，*人民日報*，1965年9月14日，第1版。

47. 「聯合國必須徹底改組」，*人民日報*，1965年6月26日，第5版。

48. 「聯合國在亞非地區的罪惡紀錄」，*人民日報*，1965年11月19日，第5版。

49. Samuel S. Kim, "China's International Organizational Behavior," p. 421.

50. Chih-yu Shih, *China's Just World* (Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc., 1993), p. 188.

上仍然是多所批評，認為「兩個超級大國爲了各自的利益，向安理會拋出一個決議草案，企圖利用聯合國和安理會爲其御用工具，爲兩個超級大國的骯髒交易加蓋橡皮圖章。...聯合國演變至此，已經到了不能容忍的地步。」⁵¹

(四) 第四階段（1981年底~1989年）

從此階段開始，則是象徵中共積極參與聯合國維和行動的階段。從1981年12月14日起，中共開始參加安理會維和行動相關決議草案的投票，⁵²並從1982年起開始繳納維和行動的分攤經費；⁵³1988年9月對於申請加入聯合國維持和平行動特別委員會（Special Committee on Peacekeeping Operation），並獲得聯合國大會的一致通過，而成爲此委員會之第三十四個成員，⁵⁴並於1990年首度派遣五名軍事觀察員參與聯合國停戰監督組織（UNTSO）。⁵⁵這樣的變化，顯然是來自於改革開放政策之後，外交政策指導思想的變化，對聯合國事務採取「積極主動、逐步深入」的策略，⁵⁶同時也開始肯定維和行動「的確在避免地區沖突、地區矛盾激化等方面發揮了重要作用，也是聯合國預防外交當中非常重要的組成部分，聯合國幾十年來的維和行動也從實踐角度証明了這一點」，⁵⁷展現出中共對於聯合國維和發展的正面積極態度。

51. UN Doc. S/PV. 1748(1973), October 23, 1973.

52. 安理會通過**第495號決議案**，決定延長聯合國駐塞浦路斯維和部隊期限，中共對此投了贊成票。

53. 根據聯合國大會的決定，中共在2009年所分攤維和經費的比例爲3.2375%，UN Doc. A/61/139(2006), July 13, 2006.

54. 聯合國大會於1988年12月6日在第四十三屆聯大第七十一次會議上通過A/RES/43/59號決議案，認定中共的參與將會對特別委員會的工作有所助益，見UN Doc. A/RES/43/59(1988), December 6, 1988.

55. 「中國參與聯合國維和行動大事記」。

56. 陳魯直、李鐵城編，**聯合國與世界秩序**（北京：北京語言學院出版社，1993年），頁98。

57. 「中國維和：從『不介入』到『全面參與』」，**人民網**，2006年9月24日。
<<http://military.people.com.cn/BIG5/42969/58519/4851634.html>>

(五) 第五階段（1990~1999年）

此階段的最主要事件就是波灣戰爭的爆發，對於中共的維和政策，產生了重大的衝擊。金淳基認為中共對於授權對伊拉克使用武力的安理會**第六七八號決議案**持保留態度，乃是因波灣戰爭暴露了中共支持維和行動立場的侷限性，他認為**第六七八號決議案**授權以美國為首的多國聯軍部隊以武力對付伊拉克，引起了中共對波灣戰後儼然所形成之以美國為主宰的「國際新秩序」（New World Order）的不安，同時也讓中共感受到韓戰陰影的重現。⁵⁸而在波灣戰爭後所成立的第一個維和行動，由安理會通過**第六八九號決議案**，部署於伊科邊界的聯合國駐伊科觀察任務團（UNIKOM），則是第一個在條文內容出現援引**聯合國憲章**第七章的維和決議案。⁵⁹自此開始，中共便極力強調尊重國家主權的原則在維和行動的重要性，⁶⁰以及反對背離傳統維和模式的所謂第二代維和。所以，中共雖然對維和行動的參與日益廣泛，但其對維和行動的政策立場，也呈現更加堅持的態度。

(六) 第六階段（2000至今）

此階段最顯著的特徵是中共加大實際參與維和行動的程度，不管在質與量方面均有大幅的增長，⁶¹同時其對於維和的積極參與，

58. Samuel S. Kim, "China's International Organizational Behavior," pp. 423-424.

59. UN Doc. S/RES/689(1991), April 9, 1991.

60. 中共更會因為台灣因素而對於兩個維和決議案行使否決權，參見許志吉，「中共對聯合國維持和平行動之政策」，國立政治大學東亞研究所碩士論文（2002年），頁130-162。

61. 截至2008年11月底為止，中共已派員參與了24項維和行動，累計派遣人數已經超過1萬2千名，見：「中國參加聯合國維和行動情況」；此外，截至2009年12月底為止，16項仍在進行的維和行動中，中共派員參加其中10項的行動，數達到2136名，在所有國家中排名第十五，參見
<http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2009/dec09_2.pdf>

更被解讀為中共欲在全球範圍擴大其影響力，例如中共首度派遣維和部隊參與海地的維和任務時，⁶²不因海地仍然維持與台灣的正式外交關係而有所影響，⁶³而其部署至美國的後院，更是被解讀為中共欲在拉美地區與美國相較勁的意涵。⁶⁴

肆、中共在安理會對維和決議案的投票情況與分析

一、中共對於維和決議案的投票結果統計

中共首次參與安理會的表決，是在1971年11月24日，安理會的第一六〇一次會議，討論對塞內加爾控訴葡萄牙的決議草案，安理會以14票贊成，一票棄權（美國）通過了**第三〇二號決議案**，中共對此決議案投了贊成票。⁶⁵而中共在安理會所面臨到的第一次關於維和行動的決議案，則是1971年12月13日關於延長聯合國塞浦路斯維和部隊（UNFICYP）任務期限六個月的決議草案（**安理會第三〇五號決議案**），中共代表陳楚表示，關於聯合國部隊，中國政府一直有著一貫原則，因此決定不參加此草案的投票。⁶⁶

從中共加入安理會以來，截至2009年年底為止，安理會一共通過1606個決議案，其中與維和相關的決議案共有739個，佔所有安理會決議案幾近半數（46.01%），可見維和的確是安理會的一項核心工作。關於中共在關於維和決議案的投票行為統計，詳見表四的統計。⁶⁷

62. 對中共此舉，許多西方媒體強調這是中共的軍隊首次部署到西半球來（尤其在美國後院），見：“Chinese Police May Join U.N. in Haiti,” *The New York Times*, September 27, 2004; “China Readies Riot Force For Peacekeeping in Haiti,” *The Washington Post*, September 30, 2004, A21.

63. “Chinese police in Haiti,” *The Washington Times*, October 1, 2004.

64. Bill Gertz, “China will send troops to Haiti,” *The Washington Times*, September 6, 2004.

65. UN Doc. S/PV.1601 (1971), November 24, 1971.

66. UN Doc. S/PV. 1612(1971), December 13, 1971.

67. 本文所統計之投票次數，專指針對整個決議案所進行投票的結果，在聯合國安理

表四：中共在安理會的投票結果統計（1971~2009）

時間	決議案性質	決議案總數	投票次數	中共投票結果		
				贊成	棄權	未投票
1971-2009	維和	739	738	669	15	54
	非維和	867	792	736	46	10

資料來源：作者整理自聯合國相關決議案。

而若依據上述中共維和政策發展的時間分期為標準，我們可以將各時期中共對於維和相關決議案的投票結果顯示如表五所示：

表五：中共在不同階段對維和決議案的投票結果

時間	維和相關決議案總數	投票次數	中共投票結果		
			贊成	棄權	未投票
1971~1981.12.13	60	60	1	5	54
1981.12.14~1989	65	65	65	0	0
1990~1999	353	352	343	9	0
2000~2009	261	261	260	1	0

資料來源：作者整理自聯合國相關決議案。

對於中共在第三階段（加入聯合國以後）的維和政策發展，根據本文在表五中對於中共在不同階段的投票情況統計，可以對於該階段的中共維和政策發展提供精確的數據佐證：

- (一) 在中共維和政策的第三階段，中共是以投棄權票或不出席參與投票來彰顯其對於維和的立場。此階段安理會一共表決了60項關於維和的決議案，中共只有投一次贊成票，另外5項投棄權

會的投票實踐裡，會對於一些決議案的段落文字先進行討論與表決，最後才是針對整個決議案的表決。這類的表決結果，一方面是數量不多，而且也不會影響到決議案能否獲得通過的結果，同時相關的保留意見，也通常會在投票前後的發言記錄裡表達出來，因此在本文中，將不把這些針對段落文字的表決紀錄統計在整體的投票行為裡。此外，關於出現否決權的情況，也不在本文的統計範圍中（雖然其重要性一點也不亞於這些通過的決議案），而宜另以專文討論之。

票，其餘54項則不出席投票。而在唯一投贊成票的決議案，中共也在投票後的發言表示，中共支持此決議，是它「有利於支持黎巴嫩人民和阿拉伯人民反對以色列的侵略，有利於維護黎巴嫩的獨立」，並強調決議案中提到的關於聯合國駐黎巴嫩臨時部隊的問題，中國的立場則是與**四二五、四二六號決議**及其後的有關決議的立場相同。⁶⁸

若比較同時期中共在安理會的投票記錄，特別是與維和議題無關的決議案投票記錄，更可以突顯出中共對維和議題的敏感性。從中共進入聯合國，到展現中共維和政策大轉變的**四九五號決議案**之間，安理會一共通過了193項決議案（四九五號決議案不列入其中），⁶⁹除了兩項關於秘書長人選是無記名投票之外，總共有191項決議案的投票，中共對其中的71項決議案投了棄權票或不出席投票，其他120項則投了贊成票，贊成票比例超過六成，若扣除與維和相關的60項決議案，在其他131項決議案中，中共只有出現12次投棄權票與不出席投票的情況，贊成票的比例更是高達九成，相較維和決議案的贊成票比例，可看出其中巨大的差別（見圖二）。

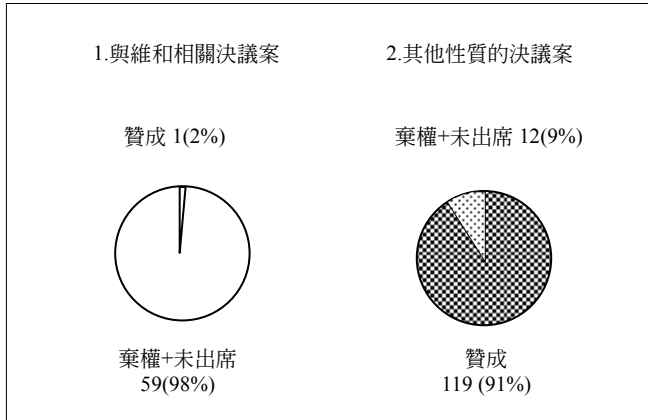
這樣的投票模式，正好印證了學者金淳基所提出，中共維和政策所表現出的追求最大收穫和最少付出的現實政治考量模式，⁷⁰同時，這樣的發展，也展現出中共開始在學習，在對待維和議題上，也必須顧及到第三世界國家以及其他常任理事國的利益。⁷¹

68. UN Doc. S/PV. 2218(1980), April 24, 1980.

69. 其中有22項決議案是未進行投票或以共識方式通過決議案，根據安理會的實踐，這兩種方式均被視為是一致同意，因此可算成與投贊成票同樣的效果。

70. Samuel S. Kim, *China, the United Nations, and World Order* (New Jersey: Princeton University Press, 1979), p. 241.

71. Sally Morphet, "China as a Permanent Member of the Security Council: October 1971-December 1999," *Security Dialogue*, Vol. 31, No. 2(June 2000), pp. 151~152.



資料來源：作者整理自聯合國相關決議案。

圖二：中共在安理會的投票結果統計（1971年11月24日~1981年12月13日）

- (二) 中共維和政策的第四階段，是從中共在安理會於1981年12月14日審議一項關於延長聯合國駐塞浦路斯維和部隊期限的提案時（安理會**第495號決議案**），首次參加安理會關於延長維和任務提案的表決，並投下了贊成票至此開始到1989年年底，安理會一共通過65項關於維和的決議案，中共全部投下了贊成票。若從中共在這段時間在安理會的投票情況來看，可稱得上是其對安理會配合度最高的情況，因為即使是對於其他非維和決議案，中共也只有投了一次棄權票而已。⁷²
- (三) 中共維和政策的第五階段，其投票行為與其他階段最大的差異，就是出現多次以投棄權票的方式來表達其對於決議案內容的保留態度，⁷³從本文在表五的統計中可清楚看出此趨勢。而自從2000年以來的第六階段，中共對維和決議案則只有出現一

72. 安理會在1982年4月3日表決通過處理關於引起英國與阿根廷軍事衝突的福克蘭群島議題的第五〇二號決議案，中共投了棄權票，見：UN Doc. S/PV.2350 (1982), April 3, 1982.

73. 雖然對於在大多數的維和決議案上仍然是投下贊成票。

次投棄權票的表現，⁷⁴但中共在這段時期對於維和的參與程度則是達到顛峰，綜合這些表現，筆者認為此代表了中共對於自身參與維和的角色與貢獻已經產生了越來越多的自信與肯定。

二、中共對維和決議案投票行為的策略分析

根據本文所統計中共在各階段對維和決議案的投票行為發展趨勢，我們可以得出以下幾項：

(一) 從整體的投票行為演變趨勢來看，投贊成票的比例呈現增長趨勢

從中共維和政策的第四階段開始，中共對於維和決議案的贊成票比例明顯增加，而且開始採取的是針對個別決議案表達其立場，迥然不同於1970年代全面性地缺席與棄權維和決議案模式。也因此，從1980年代以降，當中共對於某些決議草案投了棄權票，甚至反對票時，我們即可從這些特殊的案例，來歸納出中共對於個別維和決議案的立場與原則，尤其在研究中共對於1990年代以來維和發展新趨勢的保留立場時，這樣的統計資料，可以提供我們作為分析的精確數據來源。

(二) 中共選擇採取不出席投票或投棄權票有其策略考量

中共在1970年代以投棄權票或不出席投票的方式表達其對於維和決議案的保留立場，是因為「進入聯合國初期，還不瞭解，就摸狀況。從來沒參加過聯合國鬥爭，也不知道怎麼回事，盡量還是遠離一點，這是必要的。」⁷⁵不參加投票則意味著同討論中的問題

74. 安理會在2006年8月31日表決通過關於蘇丹維和的**第一七〇六號決議案**，中共投了棄權票，見：UN Doc. S/PV. 5519 (2006), August 31, 2006.

75. 凌青，「改革開放初期的中國與聯合國」，**黨史博覽**（鄭州），2005年第4期（2005年4月），頁19。

根本不發生任何關係，不公開採取任何立場。…曲高和寡的作法。」⁷⁶而中共在90年代頻繁出現投棄權票的情況，中共也解釋道，「投否決票並不意味著你強大，棄權也不意味著你弱。…棄權並不是不持立場。棄權往往是我們對一決議草案不同意，提出許多修改意見，要求刪除我不能接受的內容。磋商中對方接受了我部份主要修改意見或刪除了部份主要內容，我仍不滿意，但從大局考慮，又不必要否決，因此投棄權。…投棄權後，今後對方要引用這決議內容時，我可持保留意見或提出不同看法。如否決，當然就沒有餘地了。」⁷⁷當然，也有批評到，中共這種投棄權票的作法，是一種逃避責任的作為，甚至這樣的批評是來自於中共內部，⁷⁸因此也可視為是一種來自於中共內部的反省與檢討的意見。

(三) 中共對於維和決議案援引憲章第七章的保留立場不變，但投票行為在2000年以來展現更大彈性

觀察中共投棄權票甚至否決權的維和決議案內容與性質來看（如表六），⁷⁹而從中共對於這些棄權決議案後的發言立場來看，中共最大的關切點，多是著重在對於維和相關決議案內容中援引憲章第七章的情況。而兩次對於海地維和案的保留意見，則被外界解讀為是因為海地與台灣密切的外交關係所導致中共的反對意見。⁸⁰

76. 凌青，*從延安到聯合國——凌青外交生涯*（福州：福建人民出版社，2008），頁175。

77. 「沈國放大使在強國論壇談『新世紀的聯合國』」，*人民網*，2001年1月6日。
<<http://www1.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/16/20010106/372141.html>>

78. Samuel S. Kim, "Chinese Foreign Policy Faces Globalization Challenges," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2006), p. 297.

79. 1990年代以來，中共在安理會對維和相關決議案，一共投了出現兩次否決權，以及9次投棄權票的紀錄。

80. 許志吉，「中共對聯合國維持和平行動之政策」，頁130~162。

表六：1990年代以來中共對維和決議案投票權與反對票的案例

投票	決議草案	主旨	中共主張
反對	S/1997/49	成立瓜地馬拉維和行動	「瓜地馬拉政府的所作所為，損害了中國的主權和領土完整，干涉了中國的內政，傷害了中國人民的感情。瓜地馬拉當局不能指望一方面要求中國在安理會與其合作，另一方面又做有損中國主權和領土完整的事。一個國家的和平進程不能以損害另一個國家的主權和領土完整作為代價。」
反對	S/1999/201	延長馬其頓維和行動期限	「聯合國的維和行動，有始也應當有終。…安理會在馬其頓建立預防性部署行動的初衷已經實現。…顯然沒有必要再繼續延長聯預的任期。目前還有不少的衝突和動盪，更加需聯合國的關注和投入。…聯合國應當把有限的資源用到更需要的地方去。」
棄權	S/RES/770	依據憲章第七章，授權各方採取必要措施以利於向波士尼亞提供人道主義援助	不同意決議案內容允許成員國採取武力手段；擔心安理會通過使用武力的決議案，可能將對各種政治解決的努力造成困難；授權各國採取必要措施，如同空白支票，可能使局勢失去控制，後果難以設想；一旦軍事行動付諸實施，聯合國捲入的性質將發生變化，將使聯保部隊和其他聯合國人員人身安全面臨嚴重威脅。
棄權	S/RES/776	授權擴大聯保部隊的任務與編制	違反維和行動非強制性的原則，也容易使聯保部隊決入武裝衝突的危險。同時擴大聯保部隊職權並未獲得衝突各方的明確同意，決議也未規定定期向安理會報告聯保部隊執行任務的情況。
棄權	S/RES/929	援引憲章第七章，授權維和部隊執行人道主義目標（盧安達）	尊重有關國家和地區組織的意見，取得衝突各方的合作，是聯合國維和行動取得成功的不可或缺條件。…本決議草案將授權採取的行動尚難保證獲得衝突各方的合作。
棄權	S/RES/975	擴大海地維和任務的規模與職能	考量海地形勢，尤其是安全局勢即將可能會發生變化，主張安理會有必要複審維和特派團的授權、人數等問題
棄權	S/RES/998	擴大聯保部隊的規模	決議援引憲章第七章，實際上是實施強制性行動，改變了聯保部隊的維和行動的性質，使之處於衝突的一方，從而失去作為維和行動的存在基礎。
棄權	S/RES/1077	歐安組織與安理會人權高級專員於喬治亞設立人權辦事處，並由聯合國喬治亞觀察團提供後勤支援	維和行動應該有明確的範圍，不應該也不可能包羅萬象，更不要越俎代庖，將屬於其他機構職權範圍的事情也攪攪過來。

投票	決議草案	主旨	中共主張
棄權	S/RES/1212	延長海地維和任務期限	中方主張應推動和鼓勵有關的發展和金融機構在海地發揮主要作用，而不是繼續將聯海民警團的任期延長一年。
棄權	S/RES/1244	建立聯合國科索沃臨時行政團	決議案未提及北約轟炸南盟所造成的難題，且對「憲章」第七章的援引沒有予以必要的限制。
棄權	S/RES/1706	擴大聯蘇特派團的任務授權	中共建議決議草案應加入「徵得蘇丹政府同意」以及慎重考慮表決的時機意見未被接受。

資料來源：作者整理自聯合國相關決議案。

(四) 以投票後的發言來詮釋其對於決議案內容的保留立場

除了投棄權票之外，中共在1990年代對維和相關決議案的投票行為特色，就是常常以投票後的立場聲明，來表達中共對於決議案內容的保留態度。茲以中共在對關於前南斯拉夫地區的維和行動的投票與發言記錄為例，聯合國在前南斯拉夫地區，一共成立了8項維和行動，⁸¹通過86項的相關決議案，中共對其中的82項投贊成票，只有4項投了棄權票。⁸²從投票記錄來看，中共對於前南斯拉夫的維和行動，可說是展現了正面的積極支持態度。然而，我們如果從中共在投票後的立場聲明內容來看，中共卻是對於許多決議中涉及憲章第七章的部分多有保留。在這86項決議案中，共有37項決議案的內容有援引憲章第七章的內容，除了對其中的3項決議案投棄權票外，中共還在另外16項的投票結束後，發言表達其對於決議草案援引憲章第七章的保留立場。(表七)

然而，中共對於其他維和行動中，援引憲章第七章的相關決議

81. 分別為：聯合國南斯拉夫保護部隊（UNPROFOR）、聯合國駐克羅埃西亞誠信復原工作（UNCRO）、聯合國預防部署部隊（UNPREPDEP）、聯合國駐波赫代表團（UNMIBH）、聯合國東斯洛伐尼亞巴蘭扎和西席爾米烏姆過渡時期行政當（UNTAES）、聯合國普雷維拉卡觀察團（UNMOP）、聯合國駐克羅埃西亞民事警察支援小組（UNPSG）、以及聯合國科索沃臨時行政團（UNMIK）。

82. 這4項分別是關於擴大聯合國南斯拉夫保護部隊（UNPROFOR）職權的第770、776與第998號決議案，以及成立聯合國科索沃臨時行政團的第1244號決議案，中共另外在一項關於延長聯合國預防部署部隊（UNPREPDEP）的決議草案行使否決權。

案，卻未出現類似在前南斯拉夫維和行動的發言意見，更重要的是，自從2000年以來，維和相關決議案中援引憲章第七章的數量幾乎倍於90年代，但中共在此時期，不但只有出現了一次投棄權票的紀錄，⁸³而且在相關決議案的投票後，也未對此發表保留的意見，即使是在1990年代發表過多次保留意見的前南斯拉夫維和相關決議案，到了2000年以後，也未再出現針對決議案內容援引憲章第七章的保留意見。本文認為，這樣的發展趨勢，很大程度的展現出了中共維和政策的成熟發展程度，也展現了中共對其參與維和的自信心，更能夠從其更大幅度地派員實際參與各項現行的維和行動的實際作為獲得印證。

除了對援引憲章第七章內容的保留立場之外，對於其他內容有所保留的個別決議案，中共同樣會在投票後的聲明中重申其立場，例如，中共在安理會關於聯合國駐盧安達援助任務團（UNAMIR）的相關決議案投票時，即在投票後聲明表示，雖然中共對決議草案投了贊成票，但對於決議案中涉及人權監督的內容有所保留。⁸⁴

表七：前南斯拉夫地區維和相關決議案內容有涉及憲章第七章條文

維和名稱	決議文號
UNPROFOR	770、807、815、836 、844、847、869、870、 871、900、908、914 、947、 958、982 、987、 998、1004 、1026、 1031
UNCRO	981 、990、994、 1025
UNMIBH	1088、1174 、1247、1305、1357、1418、1420、1421、1423
UNTAES	1037 、1079、1120
UNMIK	1244

備註：粗體字為中共在投票後有表達保留意見者。

資料來源：作者整理自聯合國相關決議案。

83. 而且，中共在解釋其投票立場時，也未提及對此決議案援引憲章第七章的保留意見，UN Doc. S/PV.5519 (2006), August 31, 2006.

84. 中共在安理會第925與965號決議案的投票立場聲明，參見UN Doc. S/PV.3388(1994), June 8, 1994與UN Doc. S/PV.3473(1994), November 30, 1994。

伍、結論

美國學者江憶恩（Alastir Iain Johnston）統計中共參與國際組織的數量變化過程，尤其是在1990年代之後，參與的組織數量大幅增加，展現出中共已確實進入「國際社會」；同時，他也針對中共在安理會與大會的投票模式，指出中共是投棄權票最多，以及中共在近年來與安理會其他常任理事國投票一致的比例越來越高的現象，因而歸納出中共越來越傾向從「體系的反對者」、「體系的改革者」到「體系的維護者」的發展過程。⁸⁵同樣地，透過本文的研究與分析，我們也可以對中共維和政策的階段性發展過程，以精確的分析數據資料，提供更為深入的歸納性結論。

在1970年代，中共在安理會對維和相關議題的全面消極不參與，對照同時期對於安理會其他議題決議案的對照，更能夠突顯出這樣的特色。而到了1980年代，中共的維和政策歷經全面的轉變，可以從這段期間對於所有的維和決議案都是投了贊成票獲得印證。1990年代以後，隨著維和行動的大幅增加，以及維和行動的實踐展現更多使用強制性行動的趨勢，中共也透過對相關決議案的否決、棄權以及投票後的立場聲明等方式，表達其對於這些發展趨勢的保留立場。而進入2000年以後，這類的保留意見出現比例卻又大幅地減少，展現出了中共對其維和政策的自信與成熟的態度。

本文認為，透過對中共各時期在安理會對維和相關決議案的投票行為與發言記錄的研究分析之後，將可為研究中共維和政策提供新的分析基礎與觀察切入點，而這也將是本文的研究貢獻所在。

⁸⁵ 江憶恩，「美國學者關於中國與國際組織研究概述」，*世界經濟與政治*（北京），2001年第8期（2001年8月），頁48~53。

參考書目

一、中文

- 「中國參加聯合國維和行動情況」，中華人民共和國常駐聯合國代表團，2009年1月29日。
<<http://www.china-un.org/chn/zt/cnunweihe/t534326.htm>>
- 「中國參與聯合國維和行動大事記」，中華人民共和國常駐聯合國代表團，2008年12月17日。
<<http://www.china-un.org/chn/zt/cnunweihe/t529988.htm>>
- 「中國維和：從『不介入』到『全面參與』」，人民網，2006年9月24日。
<<http://military.people.com.cn/BIG5/42969/58519/4851634.html>>
- 「沈國放大使在強國論壇談『新世紀的聯合國』」，人民網，2001年1月6日。
<<http://www1.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/16/20010106/372141.html>>
- 「聯合國不能再容許以色列拖延撤軍」，人民日報，1957年2月5日，第6版。
- 「聯合國必須徹底改組」，人民日報，1965年6月26日，第5版。
- 「聯合國在亞非地區的罪惡紀錄」，人民日報，1965年11月19日，第5版。
- 「聯合國是印度侵略者的庇護所」，人民日報，1965年9月14日，第1版。
- 「聯合國維和趨軍事化 中國對此深表不安」，大公報，1997年4月12日，第A3版。
- 江憶恩，「美國學者關於中國與國際組織研究概述」，**世界經濟與政治**（北京），2001年第8期（2001年8月），頁48~53。
- 林岩哲，「聯合國維持和平部隊之評介」，**問題與研究**，第31卷第10期（1992年10月），頁64~73。
- 邱宏達，**聯合國研究**（台北：國立政治大學國際關係研究中心，1994）。
- 凌青，「改革開放初期的中國與聯合國」，**黨史博覽**（鄭州），2005年第4期（2005年4月），頁17~22。
- ，**從延安到聯合國—凌青外交生涯**（福州：福建人民出版社，2008）。
- 許志吉，「中共對聯合國維持和平行動之政策」，國立政治大學東亞研究所碩士論文（2002年）。
- 陳魯直、李鐵城編，**聯合國與世界秩序**（北京：北京語言學院出版社，1993）。
- 楊永明，「聯合國維持和平行動之發展：冷戰後國際安全的轉變」，**問題與**

研究，第36卷第11期（1997年11月），頁23~40。

趙磊，**建構和平：中國對聯合國外交行為的演進**（北京：九州出版社，2007）。

劉大群，「論聯合國安理會的表決程序」，**法學研究**（北京），1993年第2期（1993年4月），頁86~93。

二、英文

“China Readies Riot Force For Peacekeeping in Haiti,” *The Washington Post*, September 30, 2004, A21.

“Chinese police in Haiti,” *The Washington Times*, October 1, 2004.

“Chinese Police May Join U.N. in Haiti,” *The New York Times*, September 27, 2004.

Arechaga, Eduardo Jimenez De, *Voting and the Handling of Disputes in the Security Council* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

Bailey, Sydney D. and Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1998).

Bailey, Sydney D., “New Light on Abstentions in the UN Security Council,” *International Affairs*, Vol. 50, No. 4 (October 1974), pp. 554~573.

Choedon, Yeshi, “China’s Stand on UN Peacekeeping Operations: Changing Priorities of Foreign Policy,” *China Report*, Vol. 41, No. 1 (January-March 2005), pp. 39~45.

Claude, Inis L., Jr., *Swords into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*, 4th ed. (New York: Random House, Inc., 1984).

Cortright, David and George A. Lopez, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2000).

Fravel, M. Taylor, “China’s Attitude Toward UN Peacekeeping Operations Since 1989,” *Asian Survey*, Vol. 36, No. 11 (November 1996), pp. 1102~1121.

Gertz, Bill, “China will send troops to Haiti,” *The Washington Times*, September 6, 2004.

Goodrich, Leland M., Hambro, Edvard and Simons, Anne Patricia, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents* (New York: Columbia

- University Press, 1969).
- Goodrich, Leland M., *The United Nations* (New York: Thomas Y. Crowell, 1959).
- International Crisis Group, "China's Growing Role in UN Peacekeeping," *Asia Report*, No. 166 (April 2009) pp. 3~10.
- James, Alan, "The Security Council: paying for Peacekeeping," in David P. Forsythe ed., *The UN in the World Political Economy: Essays in Honour of Leon Gordenker* (Basingstoke: Macmillan, 1988), p. 13-35
- Kim, Samuel S., "Chinese Foreign Policy Faces Globalization Challenges," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2006).
- Kim, Samuel S., "China's International Organizational Behavior," in Thomas W. Robinson and David Shambaugh eds., *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice* (New York: Oxford University Press Inc., 1993), pp. 401-434.
- , *China, the United Nations, and World Order* (New Jersey: Princeton University Press, 1979).
- Makinda, Samuel M., "Sovereignty and International Security: Challenges for the United Nations," *Global Governance*, Vol. 2, No. 2 (May-August 1996), pp. 149~168.
- Morphet, Sally, "China as a Permanent Member of the Security Council: October 1971-December 1999," *Security Dialogue*, Vol. 31, No. 2 (June 2000), pp. 151~166.
- Norton, Augustus Richard and Weiss, Thomas George, "UN Peacekeeping: Soldiers with a Difference," *Headline Series*, No. 292 (Spring 1990), pp. 3~63.
- Shih, Chih-yu, *China's Just World* (Colorado: Lynne Rienner Publisher, Inc., 1993).
- Simma, Bruno, *The Charter of the United Nations: A Commentary* (New York: Oxford University Press Inc., 1995).
- Tzou, Byron N., "The PRC's Policy toward UN Peacekeeping Operations," *Issues & Studies*, Vol. 34, No. 5 (May 1998), pp. 102~121.
- "United Nations Peacekeeping".
<<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>>

- United Nations Department of Public Information ed., *The Blue Helmets-A Review of United Nations Peace-keeping* (New York: United Nations Department of Public Information, 1985).
- United Nations Department of Public Information ed., *The Blue Helmets-A Review of United Nations Peace-keeping*, 3rded. (New York: United Nations Department of Public Information, 1996).
- Urquhart, Brain, "International Peace and Security: Thoughts on the Twentieth Anniversary of Dag Hammarskjold's Death," *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 1 (Fall 1981), pp. 1~16.
- Young, Oran R., *The Intermediaries: Third Parties in International Crises* (New Jersey: Princeton University Press, 1967).
- Yuan, Jing-Dong. "Multilateral Intervention and State Sovereignty: Chinese Views on UN Peacekeeping Operations," *Political Science*, Vol. 49, No. 2 (January 1998), pp. 275~295.
- Zhang, Yong-Jin, *China in International Society Since 1949: Alienation and Beyond* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1998).

三、聯合國官方文件

- UN Doc. S/PV.450 (1950), August 1, 1950
- UN Doc. A/RES/377(1950), November 3, 1950
- UN Doc. S/PV.1601 (1971), November 24, 1971
- UN Doc. S/PV. 1612(1971), December 13, 1971
- UN Doc. S/PV. 1748(1973), October 23, 1973
- UN Doc. S/PV. 2218(1980), April 24, 1980
- UN Doc. S/PV.2350 (1982), April 3, 1982
- UN Doc. S/RES/689(1991), April 9, 1991
- UN Doc. A/47/277(1992), January 31, 1992
- UN Doc. S/PV. 3388(1994), June 8, 1994
- UN Doc. S/PV.3473 (1994), November 30, 1994
- UN Doc. A/RES/43/59(1988), December 6, 1988
- UN Doc. A/55/305(2000), August 21, 2000

UN Doc. A/61/139(2006), July 13, 2006

UN Doc. S/PV.5519 (2006), August 31, 2006

聯絡作者：

地 址：116台北市指南路二段64號 政治大學東亞研究所

E-mail：ramses1135@yahoo.com.tw

收稿日期：2009/5/1

審查通過：2009/6/11

責任編輯：廖至欽