

聯合國與建立和平：以獅子山共和國為例

林 佺 靜

(國立政治大學外交研究所博士候選人)

摘 要

「建立和平」(peacebuilding)係聯合國 90 年代處理失敗國家(failed states)衝突危機之新作法，對照傳統維持和平(peacekeeping)模式強調軍事介入與政治安排以降低或結束衝突，建立和平則是重視如何防範衝突復發，其策略在於正視衝突發生源頭，並透過各項制度安排，提供解決國內緊張關係另一種非武力途徑，並創造發展和平關係之環境。冷戰終結，國際情勢丕變，失敗國家內部衝突往往升高成大規模武裝對抗，國家因長期動亂，法治與安全瓦解，發生於國內之內戰、族群殺害、恐怖主義、非法武器交易、難民潮、疾病擴散等，對區域及國際安全皆造成重大威脅，即便聯合國介入控制衝突情勢，並無法有效防止衝突復發。90 年代聯合國維和行動備受批評，歷經國際壓力及內部檢討，聯合國展開大規模改革進程，因應失敗國家策略，逐漸從衝突解決擴展至衝突根治，並提倡建立永續和平(sustainable peace)，而達成策略在於正視各別國家衝突成因，規劃總體和平工作計畫，整合不同行動者(actor)的力量，建立國際合作架構，有效集結及運用國際各界資源，整體而言就是建立和平的作法。

歷經前任聯合國秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)及安南(Kofi Anna)積極作為，建立和平逐漸成為聯合國衝突管理的重要思維，更落實於制度架構之中，2005 年 12 月聯合國成立「和平建立委員會」(Peacebuilding Commission)，作為整合各國及國際組織和平計畫活動之協調中樞，說明聯合國實踐建立和平理念的努力與決心。本文以聯合國在獅子山(Sierra Leone)長達 10 年和平任務(包括維持和平及建立和

平), 提供研究者觀察聯合國對於和平工作思維與作法轉變軌跡, 也呈現維持和平與建立和平兩者差異。

關鍵詞：

維持和平、建立和平、失敗國家、聯合國駐獅子山軍事觀察團、聯合國駐獅子山維和行動、聯合國獅子山任務整合組織

airiti

壹、前言

「建立和平」(peacebuilding)係聯合國因應後冷戰失敗國家(failed state)危機新思維與措施。¹冷戰時期，美蘇兩強對峙兩極體系下，為避免大國涉入區域衝突，聯合國發展出維持和平(peacekeeping)模式，用於降低並平息衝突。²聯合國維和行動對國際衝突解決扮演相當重要角色，然隨著冷戰終結，後冷戰時代失敗國家問題加劇，國內衝突如內戰、種族屠殺、軍閥鬥爭等大規模武裝衝突，內部動亂不僅使一國面臨瓦解命運，同時也對區域及國際安全造成重大衝擊，其中失敗國家與國際恐怖主義、跨國犯罪、武器擴散等相互結合，對國際安全更是一大危機。另國家動亂所致人道危機，亦對國際社會造成重大負擔，如難民潮、疾病擴散、貧困、人權迫害等。動亂成因與國家整體發展困境息息相關，武裝衝突往往為社會緊張關係所致。傳統維和模式如監督停火、簽署停火協議等已不足以防止衝突復發。另 90 年代中期聯合國幾起維和行動失利，促使聯合國展開大幅改革計畫，建立和平成為改革重要指標，維繫國際和平與穩定之作為，從衝突解決面擴大至衝突防範面。

建立和平歷經聯合國前任秘書長蓋里(Boutros Boutros-Ghali)及安南(Kofi Anna)積極推動，逐漸成為聯合國衝突管理策略內涵，建立和平涵蓋各項強化與支持和平工作之計畫活動。聯合國於 2005 年 12 月成立「和平建立委員會」(Peacebuilding Commission)，做為推動建立和平之協調

¹ 「建立和平」一詞最先由蓋通(Johan Galtung)於 1970 年代提出。建立和平進入聯合國議題討論，係受到前聯合國秘書長蓋里於 1992 年所發表「和平方針」(Agenda for Peace)一文所影響，文中陳述和平建立的概念及效益，催化冷戰後聯合國維和行動型態之轉變。建立和平嗣經繼任秘書長安南大力倡導，逐漸成為聯合國衝突管理重要方針。關於建立和平相關概念與作法，下文相關章節將有詳盡討論。

² 「維持和平」係聯合國冷戰時期國際衝突解決之重要作法，惟未見於聯合國憲章相關條文。維持和平產生背景係對應美蘇對峙世局，聯合國集體安全體制無法發揮功能，於是發展出維持和平模式，藉以控制或武力衝突影響範圍。聯合國第二任秘書長哈瑪紹(Dag Hammarskjöld)稱之為「第六個半憲章」(Chapter Six and a Half)，為介於和平解決及授權武力使用間的折衷途徑。關於維持和平相關討論可見：楊永明，「聯合國維持和平行動發展：冷戰後國際安全的轉變」，問題研究，第 36 卷第 11 期(1997 年)，頁 23-40，周煦，「聯合國集體安全與維持和平之演變」，淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊(2000 年)，頁 143-191。

機構，即體現聯合國對於建立和平之重視及實踐決心。

聯合國在獅子山(Sierra Leone)長期的和平計畫提供一個範例，可供說明建立和平及維持和平兩者的差異，聯合國於 1998 至 2005 年期間先後在獅子山執行兩起維和行動，之後 2006 年啓動建立和平計畫。從維持和平到建立和平，獅子山個案可觀聯合國對衝突解決認知及策略之轉變，除了傳統軍事措施及安全概念外，非軍事措施以及人類安全(human security)需求亦是安全與和平政策重要內涵。³

貳、聯合國與建立和平

一、失敗國家與國際安全

在現代國家論述的脈絡下，「失敗國家」可界定為：公共權威無法或無意提供公共財者，如秩序、安全、正義及福祉等，⁴ 造成國家法治與秩序瓦解，呈現無政府混亂狀態。⁵簡言之，失敗國家意味著一國發生治理危機，進而導致國家動盪不安狀態。治理能力可歸納成兩個部分，一為執法力(enforcement)，政府是否具有使人民遵守法律強制力；二為政府提供公共服務能力等。⁶其他名詞如脆弱國家(fragile state)、失能國家(incapable state)、瓦解中國家(collapsing state)亦有類似意涵。另失敗國家相反詞可稱為「成功國家」(successful state)，⁷ 亦隱含現代國家意涵。

³ 「人類安全」係聯合國發展署 (UN Development Programme, UNDP) 於 1994 年「人類發展報告」(Human Development Report) 所提出，指涉以人(human)為本廣泛安全需求與保障，如用水、糧食、衛生醫療等，簡言之，即從個人層次檢視安全的來源與威脅的型態，更多論點見：UNDP, *Human Development Report* (1994), <<http://hrd.undp.org/en/reprts/global/hrd1994/chapters>> (2008/9/2)

⁴ Jean-Germain Gros, "Toward a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti," *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 3 (1996), pp. 456-457.

⁵ Alexandros Yanniss, "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction," *Development and Change*, Vol. 35, No. 5 (2002), pp. 817-836.

⁶ Seth G. Jones, "The Rise of Afghanistan's Insurgency," *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), p. 16.

⁷ 「成功國家」意指國家可提供人民大部分的公共財，包括秩序、安全、正義、基礎健康、醫療

失敗國家早見於冷戰時期，惟對該時國際體系衝擊不大，甚至具有穩定功能。冷戰結束，美蘇在各地區代理人戰爭結束，許多長期接受兩強外援的第三世界國家，隨著戰略價值消失，外援逐漸退去，內部潛在衝突隨之升高，往往演變為大規模武裝對抗，戰亂遍及全國各地，政府無力制服，權威無存，遂呈無政府狀態。冷戰結束，失敗國家所引起的不安，國際社會已有所關切，惟卻未投入相對應的行動。直至 2001 年 9 月 11 日，發生在美國紐約恐怖攻擊事件，震驚國際，恐怖主義成為國際安全重大威脅，連帶地才突顯失敗國家對國際安全的潛在威脅。美國及其他國家政府察覺，衝擊國際和平與穩定之威脅來源，常來自脆弱國家。⁸ 安全研究者及決策人士亦指出，911 事件已改變國際安全內涵，惡治(bad governance)、貧窮、叛亂團體以及恐怖主義已成為國際整體安全威脅來源，⁹ 而失敗國家成為匯聚之處，爰此，失敗國家危機已非國內層次問題，而已擴大至國際面向。另失敗國家內戰、種族殺害及其他暴力衝突等所致嚴重死傷及社會動盪，已數度釀重大人道災難。以非洲地區為例，剛果民主共和國(Democratic Republic of Congo, DRC)1998 年至 2003 年內戰期間，因戰爭導致死亡人數高達 400 萬人；2006 年非洲有近 25% 人民被聯合國難民公署(UN High Commission for Refugees, UNHCR)界定為易受害人口；另非洲地區亦是世界難民主要起源國，同時也是流民最多之地區，2006 年世界流民人口約 2400 萬，其中非洲地區即包含 1200 萬人。¹⁰ 這些數據意涵在於：國內戰亂所致傷亡及對國家及國際安全衝擊，並不亞於國對國間正式戰爭。

及教育等公共措施及服務，與失敗國家形成對比。見：Jonathan Hill, "Beyond the Other? A Postcolonial Critique of the Failed States Thesis," *African Identity*, VOL. 3, No. 2 (2005), pp. 139-154.

⁸ Michael Barnett, "Building a Republican Peace: Stabilizing States after War," *International Security*, Vol. 30, No. 4 (Spring 2006), p. 91. Alexandros Yannis, "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction," pp. 817-820. Susan E. Rice and Stewart Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2008), p. 3.

⁹ Ashraf Ghani, Clare Lockhart and Micheal Carnahan, "Closing the Sovereignty Gap: How to Turn Failed States into Capable States," *Opinion* (UK: Oversea Development Institute, 2005), <www.odi.org.uk/publications/opinions>

¹⁰ Pierre Englebert and Denis M. Tull, "Postconflict Reconstruction in Africa," *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), p. 109.

失敗國家對國際安全影響係廣泛且具滲透性。以軍事安全為例，一國爆發內戰或武裝衝突，各派戰鬥團體競購武器，進而刺激軍火交易活絡，隨之帶動周邊及區域軍備競賽(arm race)，另易招致外力涉入該國內戰中。剛果民主共和國(Democratic Republic of Congo)內戰招致周邊七國捲入，另 90 年代賴比瑞亞(Liberia)及獅子山國內戰也導致象牙海岸(Ivory coast)國家衰敗。今日，許多好戰份子盤據於查德(Chad)、中非共和國(Central African Republic)及蘇丹(Sudan)邊境之間，¹¹ 另賴比瑞亞、獅子山及索馬利亞(Somalia)等非洲國家，亦已為恐怖主義活絡之處。以非法毒品及武器交易為例，國內武裝衝突嚴重國家，連帶地亦將活絡毒品與武器交易，許多叛亂團體憑藉毒品交易來換取更多武器來源。¹²

對照本文前所述現代國家概念，失敗國家顯然已經不符合期待。在安全角色方面，政府已無法扮演人民安全守護者角色，保障人民免於其他暴力侵害，反成為人民加害者角色，危及身家性命及財產安全，這是鑑於其無法有效管制領土及邊境安全、無法獨佔武力的使用權，¹³ 因無法管制國內或跨國犯罪與暴力行為等，使境內成為非法武器及毒品交易、人口販賣、恐怖主義、難民潮、傳染病擴散缺口。¹⁴ 另政府無法有效管理運用國家資源，制訂有利國家發展之公共政策，反倒與人民爭奪資源，並殘害人民生存利益。¹⁵

綜合上述，失敗國家問題呈現：國家內部危機，透過國際流動網絡，成為國際安全問題，¹⁶ 或言一國政治、經濟與社會生活情況惡化，對全球社會、該國人民、區域國家所帶來災難。¹⁷ 911 事件使國際社會覺察，失敗國家易淪為恐怖主義蔓延之溫床，這係國家內部政經結構失調，缺

¹¹ *Ibid.*, p. 109.

¹² Seth G. Jones, "The Rise of Afghanistan's Insurgency," p. 14.

¹³ Marina Ottaway and Stefan Mair, "States at Risk and Failed States," *Carnegie Endowment for International Peace* (September 2004), p. 3.

¹⁴ Stephen D. Krasner and Carlos Pascual, "Addressing State Failure," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 4 (2005), pp. 153-155.

¹⁵ *Ibid.*, p. 155.

¹⁶ Stephen D. Krasner and Carlos Pascual, "Addressing State Failure," p. 153. Marina Ottaway and Stefan Mair, "States at Risk and Failed States," p. 1.

¹⁷ Alexandros Yanniss, "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction," pp. 817-818.

乏良善治理之故。¹⁸ 然不論失敗國家敗壞及混亂程度為何，其國際地位仍受到保障。換言之，失敗國家在司法主權上仍具有國家地位，司法與事實主權間存在差距，形成「主權鴻溝」(sovereignty gap)，¹⁹ 此等鴻溝便成爲國際安全不安因素。

根據美國和平基金會(Fund for Peace)與西文期刊外交政策Foreign Policy調查研究發表「失敗國家指數報告」(Failed State Index)指出，2006年至2007年間嚴重失敗國家包括：蘇丹、剛果民主共和國、象牙海岸、伊拉克(Iraq)、辛巴威(Zimbabwe)、查德、索馬利亞、海地(Haiti)、巴基斯坦(Pakistan)、阿富汗(Afghanistan)、幾內亞(Genie)、賴比瑞亞、中非共和國、北韓(North Korea)、蒲隆地(Burundi)、葉門(Yemen)、獅子山等國。²⁰ 前揭國家存在類似問題如：貧困、所得分配嚴重不均、叛亂團體橫行、政府體制蕩然無存、公共政策失當、政府貪污嚴重、社會族群緊張關係等，²¹ 以經濟發展問題而言，貧窮國家係易爆發暴力衝突的地區，許多案例及相關文獻都強調低所得國家(low-income country)與內戰

¹⁸ Mark Malloch Brown, "Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace," *Global Governance*, Vol. 9, No.2 (2003) p.141. Ken Menkhous, "Quasi-States, Nation-Building, and Terrorist Safe Havens," *The Journal of Conflict Studies*, <http://www.lib.unb.ca/Texts/JCS/Fall03?menkh.ans.pdf>, pp. 7-22.

¹⁹ Ashraf Ghani, Clare Lockhart and Michael and Carnahan, *Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building* (London: Overseas Development Institute 2005), pp. 1-20.

²⁰ "The Failed States Index 2007", Foreign Policy Homepage, <http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865> (2008/4/20)

²¹ 關於失敗國成因研究的一些重要文獻可參考：Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, "Saving Failed States," *Foreign Policy*, No.3 (Winter, 1992/1993), pp. 3-20. Jennifer Milliken and Keith Krause, "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies," *Development and Change*, Vol.33, No.5 (2002), pp. 755-762. Jean-Germain Gros, "Toward a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti," pp. 455-471. Alexandros Yannis, "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction," pp. 817-835. Martin Doornbos, "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections," pp. 800-807. Marina Ottaway and Stefan Mair, "State at Risk and Failed State," p.3. Jonathan Hill, "Beyond the Other? A Postcolonial Critique of the Failed States Thesis," pp. 139-154. Rotberg, Robert I. "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indications," in Robert I. Rotberg, eds., *When States Fails: Causes and Consequences* (New Jersey: Princeton University Press, 2004, pp.1-25. Daniel Lambach, "Close Encounters in the Third Dimension: The Regional Effects of State Failures," <<http://inef.uni-due.de/page/documents/Report87.pdf>> (2008/4/6)>

爆發的相關性，²² 這隱含國家治理與安全及發展三者間互為因果之關係。

細查上揭失敗國家大多並非武器精良或軍備強大國家，國內武裝對抗倚賴傳統武器，其敵人亦非來自領土之外，而是隸屬同一領土管轄的戰鬥團體，然此類衝突一旦爆發，往往成為全國性暴力衝突，逐漸演變成長期內戰。²³ 研究內戰及叛亂團體的學者認為，國內衝突常源自叛亂團體或地方軍閥作亂，而導致其坐大之因，在於中央政府已失去治理能力。²⁴ 是故，失敗國家內部衝突已無非單純軍事武力問題，而是涉及政府職能及政治領導的問題，這亦可溯及更深層歷史發展經驗，如部落主義、殖民主義、派閥主義等所影響政治領導傳統文化等等。²⁵

失敗國家可歸納出共同特徵，惟因應策略卻無法建立通則，這是鑑於失敗國家型態與成因各有差異，基於獨特歷史脈絡，有其各自的成因圖譜。²⁶ 以獅子山與索馬利亞兩失敗國家為例，兩國都面臨軍閥割據，然獅子山對外仍可獲得外力支持，而索馬利亞卻陷入區域國家權力的競逐。²⁷ 另導致索馬利亞政府垮台，主因在於政府無法協調各方派系利益，導致各派系間爆發暴力衝突，屬政治利益歸因。而獅子山陷入無政府狀態主因在於政府的貪婪，獨占非法鑽石交易利益，從而刺激叛軍結盟作亂，²⁸ 屬經濟利益歸因。另宗教信仰及意識型態歧異，為大多非洲

²² Jean-Germain Gros, "Toward a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti," p. 462. Paul Collier and Anke Hoeffler, "The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War," <http://www.copenhagenconsensus.com/Files/CC/Papers/Conflicts_230404.pdf> (2008/7/2) Paul Collier and Dominic Rohner, "Democracy, Development and Conflict," <<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/DemocracyDevelopmentConflict.pdf>> Paul Collier, "Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy," <<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/EconomicCausesofCivilConflict-ImplicationsforPolicy.pdf>> (2008/6/16)

²³ Jennifer Milliken and Keith Krause, "State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies," p. 763.

²⁴ Seth G. Jones, "The Rise of Afghanistan's Insurgency," pp. 15-19.

²⁵ Pierre Englebert and Denis M. Tull, "Postconflict Reconstruction in Africa," p. 110.

²⁶ Jean-Germain Gros, "Toward a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti," pp. 458-461.

²⁷ *Ibid.*, pp. 800-801.

²⁸ *Ibid.*

失敗國家爆發內戰要因，然該因素卻對獅子山影響較不顯著。²⁹ 這說明單一因素對各別國家影響程度不同。關於失敗國家形成因素，杜恩伯斯(Martin Doornbos)歸納出有七類，分別是：(1)國家資產私有化，國家領導人貪婪無度，如薩伊(Zaire)（今剛果）、海地、烏干達(Uganda)、索馬利亞等國；(2)國家制度與國家歷史發展脈絡格格不入，社會與政治發展導致社會分裂，如索馬利亞、查德、盧安達(Rwanda)等國；(3)爭奪戰略資源導致嚴重衝突關係，如剛果、獅子山、賴比瑞亞等國；(4)經歷因政治及文化重大政治權力鬥爭，如柬埔寨(Cambodia)、阿富汗、蘇丹等國；(5)國家經歷分離、獨立運動，如剛果、印尼(Indonesia)（東帝汶）等國；(6)國家面臨嚴重經濟衰退，衝擊大規模人口生計，如：盧安達；(7)國家機關失能而無法提供人民基本安全需求，包括用水、糧食、醫療衛生等。³⁰

以獅子山而言，資源爭奪被視為造成國家不安主因，特別是非法鑽石交易，然造成資源爭奪，隱含政府缺乏有效管理國家資源的能力，以及管制資源爭奪所致社會紛爭與暴力衝突的公權力。內戰時期，叛軍即透過鑽石交易所獲取資金購買武器，擴大戰鬥規模，促使衝突升高。³¹ 獅子山案例顯示，國家受到叛亂團體長期威脅，並不是因為於叛亂團體具有強大實力，而是脆弱的中央政府無力抵抗之故。³² 在此，需要釐清的是，一國資源豐富，並不是導致國家失敗之罪惡歸因，而是公共權威如何管理才是關鍵，而有效管理繫於善治政府。³³ 這亦再次突顯治理能力

²⁹ 嚴震生，「九〇年代獅子山的衝突及內戰：國內因素及國際介入」，問題與研究，第38卷第12期（1999），頁30。

³⁰ Martin Doornbos, "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections," pp. 804-805.

³¹ *Ibid.*, pp. 802-804. 杜恩伯斯歸因分類提供研究者對於失敗國家因素分析一個類型架構，惟流於靜態分析，而無法觀察長期動態情勢，另分類過於簡化，因而無法對一國失敗因素有一全面理解。事實上，目前相關文獻亦僅能提供部分歸因，這是鑑於失敗國家問題往往涉及許多複雜因素，此外國內衝突往往持續多年，許多因素在衝突發展過程有不同程度作用。另許多文獻係為個案研究，其所獲得歸納分析，並無法套用其他國家。這說明失敗國成因往往非單一因素所致，國家衰敗有其主客觀歸因，個別因素間亦有其獨特因果關係。不過，我們仍可建立一個基本分析架構，呼應文前所述，失敗國家問題可從公共治理、安全與發展三者間連動關係加以觀察研究。

³² Marina Ottaway and Stefan Mair, "States at Risk and Failed States," p. 5.

³³ 嚴震生，「九〇年代獅子山的衝突及內戰」，頁29-53。

良莠與一國和平與發展有著高度關連。

失敗國家意涵說明國際衝突解決必須有針對性及脈絡性的政策思維，這隱含對一國衝突發展脈絡之審視與回應。建立和平要旨即在發掘、診斷及醫治衝突成因，進而重建國家健康體質。下文將討論關於建立和平一些重要概念與作法，包括學理及國際實踐的討論。

(一) 建立和平概念與作法

冷戰結束之後，失敗國家內部衝突嚴重，而聯合國維和行動介入失利等因素，促使聯合國於 90 年代末期，展開大規模改革，重新思索國際衝突因應策略，重要概念轉變呈現在：從衝突解決面向延伸至衝突根除的思考、從軍事擴大至非軍事面向、從傳統軍事安全思維轉向與人類安全內涵等轉變。這些轉變呈現在「建立和平」理念上，時序進入 21 世紀，建立和平更廣為學界及決策人士所討論，並為許多國家與國際組織運用於因應衝突國家的和平計畫，聯合國亦日愈重視建立和平概念發展與效益。

早於 1970 年代即有關於建立和平概念之討論。該詞係由和平研究學者蓋通(Johan Galtung)於 1975 年提出，認為達成和平途徑必須涵蓋維持和平、創造和平(peacemaking)以及建立和平三者，其中和平基礎必須建入根除衝突成因之制度結構，該結構為訴諸戰爭之另一種非武力選擇，³⁴這已勾勒建立和平的要義。蓋通所指維持和平係屬傳統維和模式，而建立和平可歸納為戰後重建全面工作，爰此，前揭三者對照不同計畫項目、時程與目標。另一位重要和平研究學者雷德洛屈(John Paul Lederach)則指出，建立和平並不應單指戰後和平協議或重建工作，而是一個全面概念(comprehensive concept)，涵蓋所有將衝突轉為和平關係之過程、途徑

³⁴ Johan Galtung, "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding," in *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*, Vol. II (Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976), pp. 297-298. 作者指出冷戰時期奠立在核武嚇阻平衡的「長期和平」(long peace)是消極的和平，忽略積極的和平(positive peace)，也就是「結構暴力」(structural violence)的殘害。轉引自：Martin Griffiths and Terry O' Callaghan, *International Relations: The Key Concepts* (NY: Routledge, 2002), pp. 300-301.

及階段，換言之，和平工作非囿於單一時程或單一階段活動，而是一個動態變遷的社會建構過程。³⁵ 雷德洛屈視建立和平為概念架構，而非專指特定途徑或計畫項目。在此意涵下，建立和平成為各式和平工作總和，涵蓋傳統維和行動、創造和平及戰後各種重建與發展活動。雷德洛屈所提概念係從廣義面向界定建立和平，認為所有和平措施都旨在轉化衝突結構，並建構和平結構基礎。

相較於學理討論，聯合國對於建立和平實踐於冷戰後方有具體作為。在概念層次上，聯合國秘書長蓋里於 1992 年發表的「和平的方針」提出「衝突後和平建立」(post-conflict peacebuilding)一詞，強調如何防範衝突復發並強化和平體質，係根絕衝突之關鍵策略。該方針分別指出維持和平、創造和平與建立和平之功能、運用時機以及對應措施，建立和平係運用於武裝衝突平息之後的援助與重建工作。³⁶ 蓋里將「建立和平」定義為：支持及強化鞏固和平之行動，以防止衝突復發。³⁷ 蓋里理念與蓋通所提概念相呼應，將建立和平視為有別維持和平與創造和平之另一項和平工作，亦同樣指涉衝突終止後人道援助與社會重建工作。關於蓋里所提前揭三者比較，參見表一。相較於早期以監督停火或簽署和平協議為主之傳統作法，後冷戰時期初，聯合國維和行動已經見建立和平措施，如協助建立過渡性中央政府、辦理民主選舉、裁軍或解除軍事動員等，事實上，這些非軍事措施即為建立和平之作法。然關於建立和平概念仍處於初探階段。九〇年代中期至末期國際情勢與聯合國角色變遷（下文將有相關討論），促使建立和平概念發展趨於成熟化。聯合國於 2000 年提出「布拉西米報告」(Brahimi Report)，對建立和平提出更為明確定義，該定義為：「對衝突深層面向採取相關作為，以作為和平基礎並提供相關達成的工具」³⁸。安理會更具體指出建立和平的內涵，稱建立

³⁵ John P. Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1997), pp. 84-85.

³⁶ Boutros Boutros-Ghali, *Agenda for Peace* (New York: United Nations Press, 2002).

³⁷ *Ibid.*

³⁸ United Nations, "Report of the Secretary-General on the implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations," UN Doc. A/55/502, 20 October, 2000, para 44.

和平係防止武裝衝突爆發、持續及復發，透過政治、發展、人道救援、人權保障措施等，建立衝突國家維繫和平以及衝突管理之全面能力，同時亦協助其消除貧窮與不均、良善治理、促進民主，及建立具有尊重及包容社會文化等，另其相關策略必須顧及各別國家獨特需求。³⁹ 另聯合國維和行動部(Department of Peacekeeping Operations, DPKO)於 2008 年 1 月提出「卡伯斯通宣言」(Capstone Doctrine)定義建立和平為：為強化國家衝突管理及建立永續和平基礎，採取降低衝突發生或復發之廣泛措施。⁴⁰ 綜上所陳關於聯合國的觀點，基本上延續蓋里衝突後情勢管理的概念，亦與蓋通三途徑論相呼應，將建立和平視為具體措施，並對應衝突發生後的安全情勢，與傳統和平行動做出區分。

表一 創造和平、維持和平與建立和平之比較

	創造和平	維持和平	建立和平
定義	主要透過和平的手段，促使敵對的各造達成協議	由聯合國介入衝突的解決，通常包括軍隊、警察與文官	強化與鞏固和平的支持活動
階段	衝突爆發之初	衝突發生的期間	衝突發生之後的重建階段
運用的途徑	外交途徑	觀察團 和平維持部隊	人道援助、社會經濟重建、選舉、教育、民主制度
目的	避免衝突的發生	降低、解決衝突	防止衝突再次發生

資料來源：作者整理。

建立和平理念與作法亦日愈為各國外交、援外發展機關及相關國際組織所重視，這同樣呈現國際社會中對於衝突管理之思維轉變。然不論

³⁹ United Nations, "UN Security Council President Statement," UN doc. S/PRST/2001/5, February 20, 2001.

⁴⁰ "UN Peacekeeping Capstone Doctrine," UN Pulse, <<http://unhp-appspub-01.un.org/lib/dhlrefweblog.nsf/dx/29022008113501/AMSLKMIX.htm>>(2008/6/10)

就學界、決策界或實務工作者而言，建立和平仍為發展中概念，亦尚未成為獨門學科或單一理論，此外，該詞與許多概念多有重疊而難以分割一二，如維持和平、衝突預防、衝突降低、危機管理及預防、戰後重建等，可見表二。從表二可察，建立和平係一龐雜概念，包含傳統以及演進中關於衝突解決的理念與作法，其定義範圍仍持續在擴充中，各國政府及國際組織對建立和平理念亦有不同看法及作法。

至建立和平計畫項目，可歸之為結構性預防措施(structural prevention)，包括：建立民主制度、重建社會和諧關係、權力共享制度安排、降低社會經濟不均、提倡法治概念、改善安全部門及促進教育等。⁴¹ 另研究一些國際案例，亦有學者認為建立和平已等同協助失敗國家「建立國家」(state building)工程，⁴² 相關計畫項目與上述結構性預防措施雷同，涵蓋大小規模制度，具體項目如：辦理選舉、建立賦稅制度、推動社區教育計畫、促進不同族群宗教團體間交流機會等，其類型相當多元。上述諸多計畫活動都具長期效益目的，盼透過制度面向，健全國家與社會體質，徹底根除衝突源頭。

從安全概念來看，建立和平反映「人類安全」的理念，其所關照主體已從傳統國家軍事安全，延伸至以人為主體的生存發展課題。聯合國1994年提出「人類發展報告」(Human Development Report)，以及2000年發表「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals)，⁴³ 體現聯合國對於和平與安全廣度思考。

表二 關於重要國際組織及援助國政府對於和平工作的觀念

⁴¹ “Operationalizing Peacebuilding,” Peacebuilding Initiative, <http://www.peacebuildinginitiative.org> (2008/7/)

⁴² *Ibid.* 建國工程可分兩大部分，其一為建立國家得以控制社會之特定工具，即國家職能，依據理性及合法原則，獨佔使用武力及建立文官體系等，並有效提供公共財，其二為建立國家與社會互動關係，促進政治參與及對話機會。

⁴³ 「千禧年發展目標」分別是：(1) 根除赤貧與飢餓 (2) 初等教育的普及 (3) 促進性別平等與培力婦女 (4) 降低兒童的死亡率 (5) 改善產婦的健康 (6) 對抗愛滋病、瘧疾以及其他疾病 (7) 確保環境的永續發展 (8) 發展全球性的發展夥伴關係。”Millennium Development Goals,” <<http://www.undp.org/mdg/abcs.html>> (2008/8/21)

機關組織	組織重要概念	定義
聯合國政治事務部 (UN Department of Political Affairs)	衝突後和平建立	結合外部力量協助衝突地區及國家從戰後順利過渡至和平狀態，支援並強化過渡任務。
聯合國維和行動部門 (UN Department of Peacekeeping)	維持和平	協助衝突國家建立發展永續和平的條件，相關途徑如監督停火過程、裁軍、解除軍事動員及衝突各造遵守和平協議等。
聯合國發展計畫 (UN Development Programme)	衝突預防及建立和平	不僅致力於戰爭消失，更致力於消除衝突復發成因並建立和平的基礎。
世界銀行 (World Bank)	衝突後重建	透過社會經濟架構重建，協助戰後國家從衝突順利過渡邁向和平。
國際貨幣基金會 (International Monetary Fund)	衝突後重建	協助動亂國家恢復經濟體制運作。
歐盟執委會	衝突預防及危機管理	致力於廣義衝突預防，不僅緩和暴力衝突情勢，更須著重預防衝突發生。
美國國務院	衝突後重建及穩定	協助衝突國家建立永續和平、良善治理及永續發展基礎。
美國國防部	重建及穩定	協助戰後國家重建工作包括人道援助、公共衛生、基礎建設、經濟發展、法治、民政、媒體等。
美國國際發展署 (US Agency for International Development)	衝突後重建及過渡協助	於衝突結束後採取立即介入 (immediate intervention) 策略，協助衝突地區和平進程，

		包括和平協議、保障平民安全、協助調停以及擴大民主政治進程。
英國外交部	衝突後重建	涵蓋所有衝突結束後立即的活動。
德國外交部	平民危機預防	為有效預防民間暴力衝突及兵戎相向，必須制訂衝突解決及衝突後建立和平策略，包括建立穩定國家結構如健全法制、民主制度及人權保障等，另必須建立公民社會內部和平，另必須發展媒體、文化及教育事務等。
法國外交部	和平鞏固	透過多邊組織共同協助衝突國家維持和平、完成政治及憲政程序、民主化進程、提供健全財政及稅賦政策相關技術援助以及協助發展獨立媒體環境等。
加拿大外交部	衝突預防	藉由開放、包容、連貫及全面之和平架構，防範暴力衝突爆發。

資料來源： <<http://www.peacebuildinginitiative.org>> (2008/7/16)

綜上，狹義而言，建立和平專指防範衝突復發之相關措施，可對照蓋通的定義；廣義而言，建立和平涵蓋所有衝突管理的相關行動者與利害相關人、途徑、過程、協作關係及制度安排等，可對應文前雷德洛屈的概念。從當前主流觀點或國際實踐觀之，對建立和平採取了較為狹義界定，即認為其為衝突後之和平措施，採取防止武裝衝突爆發或復發相關制度及措施。⁴⁴ 認為維和和平與建立和平係屬不同性質、目標及手段

⁴⁴ Ho-Wong Jeong, *Peacebuilding in Post conflict Societies: Strategy and Process* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005), p. 4.

之和平計畫；維持和平係對應終止武裝衝突的手段，建立和平指涉透過維和手段終止衝突狀態之後，對衝突後國家所進行援助與發展的工作；前者指涉軍事手段，後者強調非軍事措施之採用。聯合國對於建立和平的實踐，實體現狹義意涵，以下將有相關討論。

二、聯合國與建立和平

「建立和平」可謂聯合國 90 年代因應國際衝突的新思維，亦象徵聯合國大幅改革重要里程碑，其反映對後冷戰國際關係局勢之重新理解，認為影響國際和平與穩定不安因素，不僅來自國家間征戰，更多來自國家內部暴力衝突，而衝突國家往往陷治理與發展危機。事實上，為因應國內衝突危機，後冷戰初期維和行動內涵，已見建立和平相關措施，這係受蓋里所提出「衝突後建立和平」之影響。經過長達 10 年餘的概念發展，2005 年 12 月，聯合國成立「和平建立委員會」，成為聯合國整合建立和平計畫活動之專責機構。⁴⁵ 建立和平涵化成聯合國安全政策內涵，聯合國秘書長扮演關鍵角色。1992 年，當時的秘書長蓋里正式將「建立和平」概念帶入聯合國安全議程，並擴大維和任務範疇，而下任秘書長安南則是催生相關制度形成之最有力者，為「和平建立委員會」重要推手。以下就後冷戰國際關係脈絡，探討聯合國安全角色變遷過程中，建立和平理念之發展與實踐。

(一) 對應後冷戰國際關係

冷戰終結前後，聯合國維和行動出現不同於冷戰時代的形式，和平行動範圍及規模也不斷擴大，在幾起任務中如在耐米比亞(Namibia)、柬埔寨、薩爾瓦多(El Salvador)及莫三比克(Mozambique)等維和行動，除執行監督停火及派駐維和部隊維持基本秩序等傳統任務外，還擴大協助裁軍、解除軍事動員、社會重整、促進政治協商、舉辦民主選舉、成立過渡政府及監督新政府成立等多項任務，⁴⁶ 這些任務可稱為多面向維和任

⁴⁵ 關於該委員會功能與角色，下文將有相關討論。

⁴⁶ James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane, Andrew Rathmell, Brett Steele, Richard Teltschik and Anga Timilsina, *The UN's Role in Nation-Building; from the Congo to Iraq*

務 (multi-dimensional peacekeeping) 或複合和平行動 (complex peace operations)。⁴⁷ 在一些案例中，聯合國幾乎扮演了失敗國家臨時政府的角色，學者費洛恩及拉依汀稱之為「新託管關係」(neotrusteeship)。⁴⁸ 1990年代中期至末期，聯合國在波士尼亞(Bosnia)、科索沃(Kosovo)、東帝汶(East Timor)等國地的維和行動，要務在於協助該地區建立「國際政府」(international administration)，這些案例都可說明聯合國維和任務不斷在擴充，涉及事務與手段更加多元，維和行動出現新典範，亞尼斯(Alexandros Yannis)稱此為「新干預主義」(new interventionism)。新典範隱含，軍事干預可解決危機並帶來和平，然面對戰後情勢，須正視危機發生源頭並創造和平持久的基礎條件，因此需要發展出全面的策略。⁴⁹ 上述案例都已涵蓋建立和平措施，已於傳統維和行動做出區分。⁵⁰ 關於聯合國維和行動模式之比較，參見表三。

表三 維持和平類型及任務範疇

類型	目的	任務範疇
傳統維持和平 (Traditional peacekeeping)	於衝突獲得解決前 建立衝突各造緩衝	觀察、監督及報告安全情勢 監督停火及協助建立認證機制 建立緩衝區及信心建立措施 (confidence building measures, CBMs)
多面向維持和平 (Multi-mensional peacekeeping)	協助推動和平進程	協助衝突各造維持穩定及秩序 協助衝突國家重建權威及唯一 武力合法

(USA, Pittsburgh: Rand Corporation, 2005), pp. xvi-xvii.

⁴⁷ Pierre Emglebert and Denis M. Tull, "Postconflict Reconstruction in Africa," p. 106.

⁴⁸ James D. Fearon and David D. Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States," *International Security*, Vol.28, No. 4 (Spring 2004), pp. 9-14.

⁴⁹ Alexandros Yannis, "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction," p. 826.

⁵⁰ 維和任務擴大項目雖已若干程度體現建立和平內涵，惟仍在維和行動政策架構之下，無法獨立形成建立和平行動模式。另上述諸多多元維和任務雖涉及制度面向，並未正視衝突結構，亦尚未注意到政府治理素質問題。基此，民主或公共制度之建立，往往徒具形式，制度安排缺乏社會整合(synergy)與利害相關人(stakeholder)之考量。

		使用 推行法治，協助建立有效警務、 司法及 監察機構 建立國家、區域及國際間共同協 助推動 和平進程之共識
過渡政府維持和 平(Transitional peacekeeping)	聯合國協助一國主 權實體之轉移過程	成立過渡政府，聯合國對一國領 土實行暫時管轄，以協助國家政 權和平轉移。

資料來源：作者整理。

事實上，聯合國介入失敗國家問題早見於冷戰初期，首例係 1960 年 7 月聯合國介入剛果共和國案例。⁵¹ 從冷戰思維觀之，聯合國在剛果的任務可說是成功案例，然隨著聯合國撤軍，該國即陷入長期內戰。剛果案例，使得聯合國後來的維和行動趨於保守消極，爾後軍事干預亦只限於監督停火、巡防緩衝區等，聯合國軍隊功能僅為自衛。冷戰終結，聯合國維和角色出現重大變化。美蘇兩極格局瓦解，在因應內戰國家危機，兩強從對抗關係轉為合作關係，這也促使聯合國得以扮演積極角色。後冷戰內戰國家問題已非單是停火或簽署和平協議的問題，而是涉及如何重建失敗國家的課題，⁵² 這對聯合國而言係重大挑戰。

聯合國在冷戰結束後的安全角色甚為顯著，然在 90 年代中期幾起失敗維和案例，使得聯合國維持國際和平與穩定能力受到質疑，1993 年聯合國介入前南斯拉夫內戰，導致衝突升高，1995 年更爆發種族淨洗事件。1993 年聯合國擴大介入索馬利亞內戰，亦導致日後更險峻安全情

⁵¹ 聯合國於 1960 年成立聯合國駐剛果部隊 (United Nations Operation in Congo, ONUC)，主要任務在於協助當時甫獨立剛果政府維持法治及秩序並提供技術援助。剛果自建國初即為失敗國家，混亂局勢對非洲長期和平去殖民化進程造成衝擊，聯合國安理會旋授權聯合國軍隊進入，協助該國恢復秩序並壓制國內叛亂勢力，更多資料參見：聯合國 ONUC 官方網站：
<<http://www.un.org/Depts/DPKP/Missions/onuc.htm>> (2008/4/23)

⁵² James D. Fearon and David D. Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States," pp. 9-14.

勢。另 1994 年盧安達發生種族屠殺事件，聯合國的消極回應，遭致國際嚴厲責難。⁵³ 自此，聯合國逐漸縮小維和角色與規模，直至 90 年代末期國際安全情勢演變，再度賦予聯合國採取積極作為之契機，⁵⁴ 惟同時聯合國維和行動效益仍受到質疑與批評，相關缺失包括：軍事派員延遲、警察及文職人員派遣延遲及素質不一、任務過於龐大而資源不足、軍事重整及建立地方政府職能等計畫經費來源，過渡依賴自願捐助而無法發揮穩定效益、軍隊過早撤離等。⁵⁵ 這些批評隱含聯合國在執行維和行動時所出現「承諾鴻溝」(commitment gap)，預期目標、所需資源、執行方針、相關行動者及效益間出現失調或缺乏整合之問題。

在國際期待與批評雙重壓力下，聯合國開始著手大幅改革工程，90 年代末，內部針對長期所實行維和行動進行提出通盤檢討，並於 2000 年提出「布拉西米報告」。該報告問世，對聯合國維和政策改革影響深遠，該報告指示多項改善綱領，聯合國在軍隊與文職人員派遣、國際合作、資源協調與整合以及戰後和平措施等方面都見改善，該報告也明確界定維持和平、創造和平以及建立和平的內涵，另正式賦予建立和平之於衝突管理的正面效益。該報告同時折衷政治與發展取向的爭論，強調有效建立和平策略在於結合政治與發展活動。⁵⁶ 自此，建立和平成為聯合國

⁵³ *Ibid.*, pp. 15-16.

⁵⁴ 當時國際發生幾起重大區域衝突，使得聯合國再度被賦予重要和平角色。1999 年 6 月，北約連續轟炸南斯拉夫約 78 天後，聯合國被要求在北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO) 地面軍隊保護下接管科索夫。東帝汶爭取獨立建國的衝突情勢中，聯合國被要求取代澳洲主導軍隊並協助設立臨時政府。面對獅子山國內戰情勢，聯合國被要求取代奈及利亞主導軍隊並執行艱鉅的和平協議。另 1999 年 7 月剛果與其他五個區域國家簽署盧薩卡(Lusaka)停火協定後，聯合國則被要求監督險峻的停火過程。國際社會重新期待聯合國在衝突解決過程中扮演要角，除了維持和平局勢，維和人員不斷被要求執行更多任務包括：協助失敗國家衝突平息之後的政治談判過程、改革司法體系、訓練執法及安全人員、解除武裝等。相關資料參考：湯紹成，「當前科索夫的問題與困境」，問題與研究，第 40 卷第 2 期(2001 年 3、4 月)，頁 83-92。宋學文、黃子哲，「從東帝汶獨立運動探討美國的干預主義：一個霸權穩定論的觀點」，問題與研究，第 41 卷第 3 期(2002 年 5、6 月) 頁 83-106。William J. Durch, Victoria K. Holt, Caroline R. Earle and Moira K. Shanahan, *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations* (Washington: The Henry L. Stimson Center, 2003), p. 4.

⁵⁵ James Dobbins, Seth G. Jones, Keith Crane, Andrew Rathmell, Brett Steele, Richard Teltschik and Anga Timilsina, *The UN's Role in Nation-Building: from the Congo to Iraq*, pp. xvii-xviii.

⁵⁶ 在「布拉西米報告」出爐前，聯合國內部對於建立和平有兩派看法，一為理想派觀

和平政策的一環，安理會也開始對此新興措施有了更多重視。

聯合國於 2005 年 12 月成立「和平建立委員會」，將該組織定為強化衝突後和平情勢，防範衝突復發的角色，即界定建立和平對應衝突結束後角色功能。在概念發展過程中，建立和平制度化亦逐漸生成，繼蓋里之後，安南成爲實踐建立和平理念最有力之秘書長。

(二) 安南推動建立和平措施與制度化架構

21 世紀初，聯合國內部對建立和平已有一定程度的共識，普遍認同其對衝突管理及締造和平情勢之效益。安南不僅在概念倡導上積極努力，同時也持續協調、整合聯合國內部資源，盼建立推動建立和平的專責機構，2003 年，安南即著手調查及協調聯合國相關計畫活動，2004 年，安南提出成立「和平建立委員會」的構想，2005 年 6 月，聯合國召開世界領袖高峰會(World Summit)時，便決議成立該委員會，同時亦設立兩個機構以強化該委員會功能，分別是「和平建立基金會」(Peacebuilding Fund)及「和平建立支援小組」(Peacebuilding Support Office)。⁵⁷

「和平建立委員會」之成立，反映聯合國對於國際衝突解決已現不同於往的思考，呈現幾項重大訊息，第一、聯合國不僅致力於戰爭消除，同時也追求永續和平；第二、聯合國整合傳統與新興和平措施包括：衝突預防、維持和平、人權保障、法治、人道救援、戰後重建及長期發展等，此彰顯聯合國不僅扮演和平角色，同時也盼得以兼扮發展與人權的

點，對應本文前所提廣義意涵，認爲建立和平應該爲聯合國和平角色最高指導方針，並凌駕於維持和平之上，整合相關和平工作於一體。而另一派保守派觀點則認爲，建立和平僅爲解決衝突的另一途徑，可強化維持和平效益，應界定爲衝突後戰後重建工作，另聯合國不應全然擔負戰後重建工作，而產生更嚴重問題，此外，維持和平應仍被視爲聯合國最重要衝突解決手段。綜觀「布拉西米報告」內容，隱含保守派觀點勝出，認爲聯合國的安全角色甚於發展角色。

⁵⁷ 該委員設立目的，係爲解決聯合國執行建立和平計畫所需人力、物力、財力及政策等不協調之困境，盼扮演消除長期以來「承諾鴻溝」之難題，對於衝突地區重建工作建立國際協作架構，有效整合國際資源及各相關國家政府政策。該委員被視爲聯合國重大改革成就，惟其角色、功能以及效益等仍不甚明確，聯合國內部對該委員會定位亦多有爭論。從目前實際運作情況，該委員並非實際執行單位，而是扮演政策諮詢及資源整合平台之角色。

角色；第三、重視國際多邊合作及資源整合，聯合國在國際和平與安全上仍為中樞角色，惟為避免承諾鴻溝及政策偏頗，爰亟需各國政府、國際組織(官方或非官方)、地方草根團體等各種行動者的協力關係(collaboration)。⁵⁸

綜上，和平建立委員會之建立，深具意義，彰顯聯合國改革決心及具體作為，盼結合國際力量，共同協助衝突地區順利完成過渡階段，邁向永續和平的道路。建立和平自前秘書長蓋里及安南積極推動，已成為聯合國典範(paradigm)，展現聯合國和平政策與行動當中，對外亦獲得國際社會廣泛支持及肯定，惟關於建立和平內涵及聯合國在其中應投入程度，內部仍多有爭辯。即便如此，建立和平已為聯合國在各地和平工作帶來新的作法，並確立衝突防範、根治之指導方針，對於強化失敗國家內部穩定，已逐漸發揮效益。聯合國在獅子山長達十年和平任務，一方面呈現和各階段計畫動不同的樣貌，另一方面也說明傳統與新興和平措施在國際衝突管理運用時機及策略。

參、聯合國在獅子山的和平行動

一、失敗國家獅子山與聯合國角色

獅子山內戰爆發於 1991 年 3 月，前陸軍軍官杉寇(Foday Sankoh)領導武裝團體「革命聯盟陣線」(Revolutionary United Front, RUF)在賴比瑞亞叛軍領袖泰勒(Charles Taylor)支援下，進入獅子山東南方，佔領鄰國賴比瑞亞邊境的城鎮，從獅子山國境東邊發動戰爭，推翻該國政府，西非經濟共同體(Economic Community of West African States, ECOWAS)軍事觀察團(ECOMOG)旋介入其中。西非經濟共同體協助獅國軍隊抵抗叛軍，不過，軍隊後來反過頭來推翻了自己政府。歷經政權交替，「革命聯盟陣線」仍然持續發動攻擊。⁵⁹ 1992 年上尉史崔瑟 (Valentine Strasser)

⁵⁸ United Nations, "Report of the Peacebuilding Commission on its First Session, 2007," Secretary General Discourse at the NPBC Retreat, January 18, 2008.

⁵⁹ UNOMSIL 官方網站：

<<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unomsil/Unomsil.htm>>

獅子山於 1961 年獨立，1967 年旋發生軍事政變，史蒂文斯 (Siaka Steven) 政府垮

發動政變，推翻莫模政府，嗣成立「全國臨時統治委員會」(National Provisional Ruling Council)，史崔瑟軍政府不斷擴編國軍規模對抗「革命聯盟陣線」挺進。

1994 年，獅國政府正式去函聯合國秘書長，要求提供外交協助，協助政府與「革命聯盟陣線」間的進行協商。同年 12 月，聯合國秘書長派特使團到獅子山展開正式協商。至此，獅子山已經歷經 3 年內亂，該國大約 10% 人民已淪為鄰國的難民，有 30% 國內的人民流離失所，此外，國家主要基本建設已遭嚴重破壞，國家四分之三預算用於國防支出。⁶⁰ 1995 年 2 月，聯合國指派衣索比亞籍汀卡(Berhanu Dinka)為特使，負責與非洲團結組織(Organization of African Unity, OAU)及西非經濟共同體共同協助解決獅子山內戰問題並恢復該國文人執政。1996 年 1 月史崔瑟遭其參謀總長畢歐(Julius Maada Bio)發動軍變而下台，在國內及國際壓力下，獅子山於同年 2 月舉行國會及總統選舉，前聯合國官員卡巴(Ahmad Tejan Kabbah)被選為總統，軍隊交出權力。「革命聯盟陣線」以未參與選舉之由，拒絕承認選舉結果，於是，大選過後，內戰仍未停歇。1996 年 11 月聯合國特使汀卡積極促使卡巴政府和「革命聯盟陣線」簽署和平協議，惟因 1997 年 5 月總統卡巴遭到軍隊罷黜而未果，陸軍中校科洛馬(Johnn Paul Koroma)組成「軍事革命軍委員會」(Armed Forces Revolutionary Council, AFRC)，邀請「革命聯盟陣線」共組聯合政府，之後便擱置憲法、禁止示威遊行，並廢除政黨活動等，卡巴及政府官員則流亡至幾內亞。⁶¹

二、聯合國獅子山維和行動

(一) 聯合國駐獅子山軍事觀察團(UNOMSIL) (1998-1999)

1998 年 2 月，西非經濟共同體軍事觀察團(ECOMOG)發動軍事行動

台，之後又歷經多次政變，1968 年 4 月，史帝文斯重組政府，1985 年前陸軍總司令莫模 (Joseph Saidu Momoh) 在史帝文斯退休後繼任總統，1987 年莫模政府宣布進入經濟緊急狀態。

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

對抗叛軍攻擊，軍政府垮台，叛軍也被驅除出首都自由城。3 月，逃亡總統卡巴復職，聯合國安理會解除對獅子山石油禁運，另一方面也加強特使團角色，增加聯合國軍事聯絡官及安全顧問人員編制。總統卡巴復職，同時「革命聯盟陣線」轉入游擊戰，並靠非法鑽石交易獲取資金。1999 年 1 月，支持「革命聯盟陣線」的叛軍攻陷首都自由城(Freetown)，歷經數週激戰，叛軍遭驅除，死傷人數達 5000 人，首都亦已遭到嚴重破壞。同年 7 月，卡巴政府與叛軍簽署「洛美和平協定」(Lomé agreement)，接受「革命聯盟陣線」首領杉寇擔任國家副元首。聯合國在該期間開始對獅子山執行維和行動的任務。⁶²

依據聯合國安理會 1998 年 7 月 13 日第 1181 號決議成立「駐獅子山軍事觀察團」(United Nations Observer Mission in Sierra Leone, UNOMSIL)。在最初 6 個月，派駐約 70 名軍事觀察員，主要任務為監督獅子山軍事及安全情勢，另亦監督及協助解除武裝及軍事動員，此外，亦密切關注人權相關問題。UNOMSIL 任務分成兩個部分，一為軍事面向，涵蓋四個範疇，分別是：(1)監督整體安全情勢；(2)監督裁軍及解除軍事動員；(3)協助監控有無違反國際人道法相關情事及(4)協助監督國民兵志願解除武裝等。二為文職面向，包括兩個範疇分別是(1)提供建立健全警務制度之建議及(2)就違反國際人道法及人權事件做成報告，協助獅子山政府正視人權權益。

雖然聯合國展開維和行動，獅子山內戰仍持續未歇，1998 年叛軍聯盟已經控制三分之二國家，1999 年 1 月，叛軍已經控制首都自由城。此一情勢迫使 UNOMSIL 人員撤離，逐漸縮軍事及文職人員編制。是月，西非經濟共同體軍事觀察團軍隊回攻自由城，再度恢復獅子山政府文人執政體制。歷經叛軍攻擊，聯合國特任代表協同西非國家，開始一連串外交協商的努力，盼透過外交途徑與叛軍展開對話與協商，獅子山政府與叛軍於 1999 年 5 月展開停火協商，7 月 7 日，衝突各造簽署「洛美和平協定」，緩和自 1991 年以來長期武裝衝突，並重新統一國家，建立新

⁶² *Ibid.*

政府。該和平協定擴大UNOMSIL的角色，聯合國秘書長建議安理會有必要擴大UNOMSIL的任務範圍。1999 年 8 月，安理會做出第 1260 號決議，同意擴大在獅子山任務規模，軍事觀察員增加到 120 名，並提供必要的設備、行政及醫療奧援，此外也強化政治、民政、資訊、人權及兒童保護等任務面向。之後，聯合國秘書長復建議安理會設立新的維和團隊，以利擴大任務及編制規模。1999 年 10 月，安理會授權成立「聯合國獅子山維和行動」(United Nations Mission in Sierra Leone, UNAMSIL)。1998 年開始執行的UNOMSIL於 1999 年 10 月 22 日終止，由UNAMSIL接續新的維和任務。⁶³

(二) 聯合國駐獅子山維和行動 (UNAMSIL) (1999-2005)

「聯合國駐獅子山維和行動」(UNAMSIL)於 1999 年 10 月 22 日正式啓動，要務在於協助獅子山衝突各造確實遵循和平協定，另也協助解除武裝及軍事動員及士兵回流社會計畫，2000 年 2 月，安理會擴大 UNAMSIL 任務規模，復於同年 5 月及 2001 年 3 月再度擴編。1999 年 10 月，聯合國安理會通過第 1270 號決議，敘明 UNAMSIL 任務範疇，主要有以下各項：

1. 協助獅子山政府執行裁軍、解除軍事動員及社會回流計畫；
2. 於獅子山重要據點建立裁軍與收容中心以及解除武裝動員中心；
3. 確保聯合國人員安全及行動自由；
4. 監督衝突各造確實遵行 1999 年所簽署之和平協定；
5. 鼓勵並協助衝突各造設立信心建立機制(CBMs)相關措施；
6. 協助人道援助之順利進行；
7. 支援聯合國文官執行相關和平行動，包括：聯合國秘書長特派代表、人權官員及民政事務官員等；
8. 遵循獅子山憲法相關規定，協助辦理選舉相關事宜。⁶⁴

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ UNAMSIL 官方網站：<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamsil/mandate.html>

airiti

1999年11月，聯合國約計6000名軍隊進入獅子山監督兩造簽署和平協議，取代西非經濟共同體軍事觀察團(ECOMOG)的角色。不過，「革命聯盟陣線」很快破壞和平協議，2000年4月、5月間，聯合國軍隊亦遭受攻擊，聯合國維和行動遭遇重挫，「革命聯盟陣線」叛軍綁架數百名維和人員並宣布放棄停火協議，副總統杉寇嗣遭受逮捕，英國派遣軍隊進入獅子山改善安全情勢。2002年1月，獅子山長達11年內戰告一段落，卡巴再度當選總統。⁶⁵

安理會於2000年2月通過第1289號決議，擴大UNAMSIL任務範圍，增加項目包括：

- 1.於獅子山重要據點及政府機關場所提供安全保障，特別針對首都自由城、交通要塞、重要機場等；
- 2.便利主要幹道人與貨品自由流動以及人道援助進行；
- 3.提供裁軍、解除軍事動員及協助武裝份子社會回流地區安全；
- 4.善加保管武裝團體繳械武器、軍火彈藥或其他軍事設備並協助之後銷毀工作。⁶⁶

安理會嗣於2000年3月通過第1346號決議，修訂UNAMSIL任務屬性，並增加其他工作項目，包括：恢復全國法治秩序及逐步穩定安全情勢，重新推動新一波裁軍、解除軍事動員及社會整合的政治流程，並如期舉辦選舉。⁶⁷

UNAMSIL自1999開始運作，於2005年結束，UNAMSIL最初核心要務為監督衝突和平解過程，包括：監看衝突各造停火協議簽訂及協助

⁶⁵ “Conflict history: Sierra Leone,” *International Crisis Group*, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict_search&l=1&t=1&c_country=96 (2008/8/10)

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

戰後建立民主治理過程之過渡時期。⁶⁸ UNAMSIL 執行期間達成許多重要成效，如：協助獅子山政府遏止非法鑽石交易、裁軍及解除軍備等，2002 年初期，UNAMSIL 已經成功解除武裝動員約 75,000 人，其中也包含少年士兵。⁶⁹ 裁軍、解除動員及協助武裝份子回歸社會，係 UNAMSIL 重要成就，三者合稱為 DDR 計畫 (Disarmament, Demobilization, Reintegration Program)。該計畫係維持戰後穩定情勢之關鍵，大幅降低衝突復發可能性。UNAMSIL 另一項重要成就為協助三大主要政黨獅子山人民黨 (Sierra Leone Peoples Party, SLPP)、全民國會黨 (All People Party, APP) 及人民自由黨 (Peoples Liberation Party, PLP) 進行政治和解。⁷⁰

另在恢復社會秩序方面，UNAMSIL 已初步協助戰後社會安定與整合的工作，如重建警政系統，2005 年，已有將近 9500 名警察接受專業訓練，另協助近 50 萬難民及國內流民自願回歸；在公共治理方面，則是協助中央政府逐步恢復基本職能，於前叛軍所掌控地區行使治權並提供公共服務措施。⁷¹ 在維護人權方面，UNAMSIL 於 2002 年協助設立「真相與調停委員會」(Truth and Reconciliation Commission)，調查戰爭罪行。⁷² 另 UNAMSIL 亦協助設立「獅子山特別法庭」(Special Court for Sierra Leone)，對內戰期間違反人道罪犯進行審判。

聯合國維和行動從終止國內武裝對抗關係、解除軍事動員、安置流民到人道緊急救援措施，對日後獅子山重建與發展工作奠定良好基礎。內戰終結，獅子山首要問題已由軍事緊張關係，轉為社會發展的困境。⁷³

⁶⁸ “UNAMSIL: A Success Story in Peacekeeping,”

<<http://www.uniosil.org/content.asp?catid=1&navid=14>> (2008/7/1)

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ “UN Mission in Sierra Leone Helps Start New Political Talks,” UN News, September 22, 2005.

⁷¹ “UNAMSIL: A Success Story in Peacekeeping,”

<<http://www.uniosil.org/content.asp?catid=1&navid=14>> (2008/7/1)

⁷² *Ibid.*

⁷³ 2005 年的獅子山仍面臨著諸多困境，如：國家體質脆弱、衝突根源尚未根除、人權問題嚴重、國家經濟過度依賴外援、鑽石利潤集中在少數人手中、失業問題嚴重等等，戰後和平到來，大多數人民並未真正蒙利。長期致力失敗國家重建工作的國際非政府組織「國際危機組織 (International Crisis Group, ICG)」曾在 2004 年針對獅子山的和平計畫做出綜合評估，指出國際社會經過多年努力，仍無法協助獅子山建立穩定且有能政府，因此必須重新思考不同的策略，其要務包括建立專業執法機關

聯合國前派駐獅子山代表姆華卡華戈(Daudi Mwakawago)指出，聯合國1998年起在獅子山的維和任務，為該國帶來了和平，惟該國各方面發展都十分脆弱，需要的已非維持和平手段，而是建立和平的措施。⁷⁴

為建立獅子山戰後和平基礎與環境，安理會於2006年設立「聯合國獅子山任務整合組織」(United Nations Integrated Office in Sierra Leone, UNIOSIL)，以推動建立和平相關措施。UNIOSIL 重點在於重建並強化獅子山政府職能，同時也透過各種方式促進社會對話與和諧關係。

(三) 聯合國獅子山任務整合組織 (UNIOSIL) (2006~2008)

1. 主要任務範疇

依據聯合國安理會第1620號決議，聯合國於2006年1月在「獅子山成立聯合國獅子山任務整合組織」(UNIOSIL)，其要務為有效協調聯合國在獅子山相關組織，通力合作協助獅子山鞏固和平，並強化國家機關職能、法治秩序、人權、安全機關、舉辦2007年的選舉，逐步達成聯合國千禧年目標。⁷⁵ UNIOSIL任務分成六個工作小組，分別為：(1)治理與和平鞏固(2)人權保障(3)聯合國警察(4)軍事聯繫(5)安全整合小組及(6)公共資訊等。⁷⁶ UNIOSIL任務範圍則涵蓋四個部分，第一部份主要為健全國家職能及政策，包括：

- (1) 協助建立國家職能，正視衝突深層成因，提供基本措施，透過降低貧窮、發展經濟永續成長、防治愛滋病等，以達成千禧年發展目標；
- (2) 制訂保障人權及建立國家人權委員會之國家政策；
- (3) 建構並強化國家選舉委員會職能，以利執行2007年自由、公

及司法制度，並保障人民公共參與權利等。相關資料參見：International Crisis Group, "Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States," <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1391&l=1>>

⁷⁴ Edith M. Lederer, "Peacekeeper Prepare to Leave Sierra Leone," *Associated Press*, October 4, 2005.

⁷⁵ UNIOSIL 官方網站：<<http://www.uniosil.org/>>

⁷⁶ Security Council Resolution (1620), UU Doc. S/RES/1620 (2005).

平及可信選舉；

- (4) 提昇公共機關良善治理、透明度、責信，透過反貪污措施及改善財政管理；
- (5) 重建司法機關、警務機關、監察單位等機關獨立地位；
- (6) 與國際軍事顧問及訓練團隊共同加強國家安全部門；
- (7) 健全媒體及傳播環境，促進和平對話及參與國家政策議題之文化；
- (8) 制訂保障青年、婦女及兒童權益之相關政策。

第二部分為持續觀察國內安全情勢發展，UNIOSIL 與獅子山安全部分建立聯繫關係，持續關切國內外安全情勢。第三部分為國際合作防止非法犯罪，UNIOSIL 協助獅子山政府與聯合國相關計畫單位及西非區域組織共同合作，防止邊境非法小型武器交易、人口販賣及國家資源非法走私或交易等。第四部分為協助特別法院正常運作。2007 年安理會通過第 1793 號決議，延長 UNIOSIL 至 2008 年 9 月 30 日。

2. 和平建立委員會的角色

「和平建立委員會」在聯合國和建立平計畫中扮演政策諮詢、資源動員及整合(marshal)的角色。獅子山係該委員會自 2006 年設立以來推動建立和平之首例。該委員的要務旨在診斷問題並提出處方，界定出 UNIOSIL 計畫目標的幾個優先順位，包括：青年失業、改革司法安全部門、強化民主進程及公共行政部門能力建構等。⁷⁷ 2007 年獅子山政府與該委員會建立「和平建立合作架構」(Peacebuilding Cooperation Framework)，作為與其他政府或國際組織合作平台。該委員會主要功能在於為獅子山和平工作尋求國際支持與資源，並整合協調各方和平工作計畫。

3. 其他國際行動者角色

⁷⁷ “UN Peacebuilding Commission unveils for first grants to Burundi, Sierra Leone,” UN News Center, 13 December, 2006.

UNIOSIL與許多國際組織及在地團體協力合作，共同投入獅子山國家與社會重建工作。在安全部門改革方面，UNIOSIL與英國國際發展部(United Kingdom Department for International Development, DFID)⁷⁸共同致力改革國家警察及軍隊素質，提供相關訓練以提升其維護秩序與安全的能力，和2006年情況相比，警察與軍隊功能已大幅提昇。在改革選務方面，UNIOSIL持續強化「國家選舉委員會」(National Electoral Commission)辦理選務能力，2008年7月舉行市議員選舉，UNIOSIL便協助該委員會辦理選務工作，另選舉所需經費則由英國DFID、歐盟(European Union)、愛爾蘭、日本等國共同資助，美國國際發展署(United States Agency for International Development)亦提供「國家選舉委員會」及「政黨登記委員會」(Political Parties Registration Commission)相關資助。

在社會發展方面，許多國際組織投入改善人民生活的計畫，其中如英國DFID提供約200萬英鎊用於改善獅子山用水、公共衛生等基礎建設，另聯合國相關機構如聯合國兒童基金會(United Nations Children Fund, UNICEF)、聯合國人口基金會(United Nations Population Fund, UNPF)、世界糧食組織(World Food Programme, WFP)及世界衛生組織(World Health Organization, WHO)等合作執行一項醫療計畫，涵蓋免疫醫學、婦女緊急生產、預防營養失調等醫療照護。UNICEF另也協助獅子山「社會福利、性別及兒童事務部」(Ministry of Social Welfare, Gender)推動照顧孤兒及弱勢兒童相關政策措施。

在推動民主治理方面，UNIOSIL與UNDP合作協助獅子山國會建構監督角色的能力，提供相關訓練課程，使其更加瞭解國會所肩負立法、代表性及監督功能。在改善人權保障方面，UNIOSIL與UNDP及UNHRC共同協助成立「國家人權委員會」(Human Rights Commission)以建構其監督、保障及促進人權的能力。2007至2008年。透過和平建立基金會所資助相關計畫，可見表四。

⁷⁸ UN Security Council, "Sixth report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Sierra Leone" S/2008/281, 29 April 2008.

表四 和平建立基金會(PBF)資助之主要和平計畫(2007~2008年)

核准時間	案名	計畫主體	聯合國負責機構	計畫重點
2007.5.11	改善公共管理職能計畫	警務機關	聯合國發展署(UNDP)	司法及安全
2007.5.11	促進青年創業發展計畫	青年、體育暨青年就業部	聯合國發展署(UNDP)	青年培力及就業
2007.6.22	獅子山國家人權委員會能力發展計畫	國家人權委員會	聯合國發展署(UNDP)	司法及安全
2007.7.11	安全緊急援助計畫	財政部	聯合國發展署(UNDP)	司法及安全
2007.7.11	司法機關能力發展計畫	法務部	聯合國發展署(UNDP)	司法及安全
2007.7.11	國家選舉委員會選務人員支援計畫	國家選舉委員會	聯合國發展署(UNDP)	民主及善治
2008.7.15	獅子山武裝部隊用水與衛生改善計畫	國防部	聯合國發展署(UNDP)	司法及安全
2008.7.15	推行反貪污策略之能力建構支援計畫	總統府反貪污委員會	聯合國發展署(UNDP)	民主及善治
2008.7.15	國際安全會支援計畫	國家安全會	聯合國發展署(UNDP)	司法及安全
2008.7.15	政府因應建立和平議題之支援計畫	財政部及經濟發展部	聯合國發展署(UNDP)	公共機關能力建構
2008.7.15	改善受刑人司法、安全及更生計畫	監獄管理部門	國際移民組織(IOM)	司法及安全
2008.7.15	促進婦女及兒童	社會福利、性	聯合國兒童基	民主及善治

	權益之和平計畫	別暨兒童事務部門	金會 (UNICEF) 及聯合國婦女發展基金會 (UNIFEM)	
2008.7.15	能源部門緊急支援計畫	能源電力部	聯合國發展署 (UNDP)	能源

資料來源: United Nations Peacebuilding Fund, “Sierra Leone Peacebuilding Fund Approved Projects and Progress Updates”, <http://www.unpbf.org/sierraleone/sierraleone-projects.shtml> (2008/11/12)

從 UNOMSIL 到 UNIOSIL，聯合國在獅子山的和平計畫，歷維持和平到建立和平的轉變過程，第一階段維和行動旨在解除武裝緊張關係，第二階段維和行動仍著重維持安全局勢，惟已關注到防範衝突再起的相關措施，並深入社會和解層面。2005 年聯合國在獅子山維和任務正式終結。UNIOSIL 成立，宣示聯合國在獅子山推動建立和平工作的開始，任務重點不再是監督停火或促成衝突各造簽署和平協議，經過 1998 年至 2005 年兩次維和任務，獅子山已逐漸達到一統局面，社會衝突趨緩，惟國家各方面發展基礎仍薄弱，基此，UNIOSIL 的要務在於協助戰後國家建構治理能力，具體目標包括：建立善治政府、健全司法警政安全機關職能及獨立地位等，同時亦促進社會發展如基礎教育、衛生醫療、建立媒體環境等。

在安全面向，UNOMSIL 強調軍事安全，致力於武力與戰爭的消除，而 UNIOSIL 則是體現人類安全內涵，強調人民為本安全及權益之保障。在合作與參與面向，從維持和平到建立和平，聯合國更加重視國際社會力量，其中除了會員國政府及政府間國際組織外，也加深了「公民社會」的角色。早期維和行動，幾乎不見公民社會的角色，隨著後期維和任務多元化及建立和平計畫之開展，國際非政府組織 (INGO) 及在地草根團體愈受到重視。在 UNIOSIL 運作期間，NGO 在許多和平工作都發揮出顯著效益如：真相調查程序、衝突預防、年輕與婦女生計、政府廉能及透明

化等、推動和平與人權教育及促進公民參與政策等。⁷⁹ 關於UNOMSIL、UNAMSIL及UNIOSIL三者任務內容及屬性比較參見表五。

表五 UNOMSIL、UNAMSIL 及 UNIOSIL 三者任務比較

案名	起迄期間	重要任務內容	任務屬性
聯合國駐獅子山軍事觀察團 (UNOMSIL)	1998-1999	監督獅子山軍事及安全情勢，另亦監督及協助解除武裝及軍事動員，此外，亦密切關注人權相關問題。	傳統維和行動
聯合國駐獅子山維和行動 (UNAMSIL)	1999-2005	協助獅子山內戰衝突各造確實遵循和平協定，也協助戰鬥份子解除武裝、解除軍事動員及社會回流計畫。	多面向維和行動
聯合國獅子山任務整合組織 (UNIOSIL)	2006~2008	有效協調聯合國在獅子山相關計畫，以協助獅子山鞏固和平並協助其政府強化國家機關職能、法治秩序、人權、安全機關，此外並協助其達成聯合國千禧年目標。	和平建立

資料來源：作者整理。

三、獅子山現況：聯合國建立和平效益評估

獅子山係聯合國正式推動建立和平計畫之首批個案，⁸⁰ 國際社會普遍肯定UNIOSIL對獅子山和平與穩定具有重要貢獻。自 2006 年迄今，獅子山國家政治、安全及社會情勢都已獲得改善，國家業已恢復到一個穩定局面。UNIOSIL成功協助獅國政府重建國家安全部門、促進人權保障、建立法治秩序、健全國家選務機構以擴大政治參與等，對恢復該國秩序與安全具有正面效益。例如，透過建立警政專業化及中立化體制，社會人民意見表達及公共參與受到合理管制及保障，不致因人民發動遊行或示威抗議而輕易導致社會衝突對立，進而爆發流血事件。另國家軍隊素質提升，也提昇保障捍衛國土安全能力，透過軍隊國家化，收編地

⁷⁹ Vanessa Hawkins Wyeth, "Getting the Peacebuilding Commission off the Ground: Including Civil Society," <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50412.pdf>>

⁸⁰ 另一國為蒲隆地。

方軍閥，得以和平途徑化解地方武裝對立情勢。在人權保障方面，基本權及公民權已見提昇，獅國政府目前著手於制訂保障婦女及兒童權益之相關法律。

根據上文所提「失敗國家指數報告」，2006 年獅子山還在嚴重失敗國家前 20 名之列（排名十三），到 2007 年，國家整體情勢已獲改善，退出前 20 名之外，位居第 23 名，雖進步空間不大，但政治與社會秩序持續改善中。檢視現況，獅子山確仍存在許多不安因素，在政治發展方面，政府體制已可正常運作，惟全民國會黨(APC)與獅子山人民黨(Sierra SLPP)間緊張關係仍持續，政黨鬥爭將動搖獅子山國家和平與統一。另舉辦國會大選，投票率只有 24.8%，說明人民政治參與程度仍低落，如何擴大人民政治參與，並確保選舉公開、公正及普通原則，係獅子山強化民主參與的重點。另在法治改革方面，亦仍須國際社會積極協助以維繫其制度正常運作。在安全情勢方面，武裝緊張關係結束，危及社國家穩定不安因素轉為經濟與社會問題，如大量青年失業、經濟及社會情況不佳、糧食、石油價格上揚及政治及族群緊張關係等問題，都尚未獲得良好解決等，這些都干係人民福祉，人類安全需求問題遂成為國家社會不穩定來源。

當前，獅子山面臨重大挑戰將是，隨著 UNIOSIL 任務期程結束，聯合國物資及人力撤出，獅國政府治理能力是否將有效發揮，如：能否有效管理國家資源，杜絕國家資源搶奪，及提供良好公共服務、發展經濟創造就業機會，以維持穩定社會秩序，這將考驗政府職能，同時也檢驗聯合國投注大量資源協該國重建工作，其效益成敗為何。

四、一些啟示：創新與迷思

（一）從維持和平到建立和平：衝突管理策略積極作為

獅子山個案提供一個好的案例，以供觀察聯合國從早期維持和平到近期建立和平，呈現衝突解管理不同思維及作法，分述於下：

第一、正視衝突防範面向與個案國家特殊性：以獅子山 90 年代的衝

突及內戰而言，APC一黨專政、少數階級利益壟斷、鑽石礦產資源搶奪及長期經濟衰退都是重要成因，⁸¹ 聯合國和平建立委員會在研擬相關計畫時，相當重視這些衝突源頭。從政策規劃角度，建立和平計畫必須是「量身定作」(tailored)，而非一體適用。聯合國和平建立委員設立目的，在於研擬衝突國家如何發展永續和平之道，採取「特定國家」作法(country-specific)，即強調各別國家特殊性。⁸²

第二、重視多元行動者協作模式：建立和平計畫通常涵蓋各個層面活動如政治、經濟、社會、心理、文化等，且多屬中長期計畫，各個計畫階段對應不同工作目標，簡言之，建立和平係多面向、多階段性(multi-staged)以及多項目(multi-sectoral)的工作計畫，因此需要不同專業行動者加入，⁸³ 以發揮各別的效益。基此，建立和平計畫隱含多行動者(multi-actor)概念，在不同和平活動中包括衝突解決、解除軍事動員、社會整合、恢復公共服務、確保人民生存與發展及營造包容、多元、公民參與社會等活動，對應可發揮作用之行動者。除了國家行動者之外，其他國際行動者如INGO亦為不可或缺角色。另亦強調在地公民社會的角色，地方性NGO、宗教團體、婦女社群等草根力量，亦是強化和平基礎及創造和平環境之有力角色，⁸⁴ 其可為監督政策、提供服務、議題倡議、建構對話平台化解仇恨等角色。⁸⁵

第三、重視短期穩定與長期發展效益：初階段重視穩定效益，要務在於穩定和平情勢與社會安置工作等，待國家獲得初步穩定後，則是致力於國家職能重建與社會經濟均衡發展的工作。⁸⁶

⁸¹ 嚴震生，「九〇年代獅子山的衝突及內戰：國內因素及國際介入」，頁 46。

⁸² Vanessa Hawkins Wyeth, "Getting the Peacebuilding Commission off the Ground: Including Civil Society," <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50412.pdf>> (2008/6/29)

⁸³ Michael Lund, "What Kind of Peace is being Built? Taking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions," <<http://www.idrc.ca/fr/ev-28471-201-1-DO-TOPIC.html>> (2008/7/23)

⁸⁴ Vanessa Hawkins Wyeth, "Getting the Peacebuilding Commission off the Ground: Including Civil Society," <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50412.pdf>> (2008/6/29)

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Stephen D. Krasner and Carlos Pascual, "Addressing State Failure," pp. 158-160.

（二）維持和平角色之再探究

近年來，聯合國對建立和平之重視，是否意味傳統維和模式將走入歷史呢？作者認為答案是否定的。事實上，細察聯合國國際衝突解決策略，仍相當重視傳統途徑，即維持和平措施，這是鑒於當一國爆發重大武裝衝突，軍事手段仍為降低衝突之有效工具，另對於爭端和平解決亦提供有力憑藉。另查聯合國「維和行動部」(DPKO)仍為國際衝突解決中樞機構，擁有龐大預算及人力資源，可在全球各地執行維和活動。相較於DPKO，「和平建立委員會」功能比較偏向政策研擬、整合聯合國及國際社會資源以及各相關部門間協調等支援與中介角色。

然思索建立和平與維持和平兩者角色及效益，不應從何者為優？何者為劣？等思維評斷，維持和平功能表現在衝突降低與平息，重視軍事安全的面向，而建立和平效益則表現在治理與發展的面向，兩者目的與手段不盡相同。在獅子山個案中，可見聯合國透過維持和平行動，循政治外交途徑迫使衝突各造停止武裝對立關係，並促成和談關係，待和平局勢到來，聯合國方能投以建立和平方略，思索戰後國家長治久安之道為何。

（三）西方觀點和平觀點？

從聯合國及西方援助國家觀點，建立和平目的在於拯救失敗國家免於瓦解命運，而消失於國際社會，因此動員國際力量，協助恢復國家職能、中央權威對領土及人民之良善有效治理、促進教育、醫療衛生、實行市場經濟、創造社會互動制度與平台及鼓勵人民公共參與等，簡言之，隱含推行西方民主制度、自由市場、人權等理念之作為。因此建立和平計畫工程是否隱含西方國家價值之投射，企圖將西方發展經驗移植到其他國家？關於此點，學界已有相關評論，認為西方政治與經濟制度不一定適合失敗國家，倘未正視複雜族群宗教及文化特殊性，民主制度僅流於形式，對國家和平與發展並無助益，這反映出受援國能力建構(capacity-building)問題。從 UNIOSIL 案例可察，建立和平計畫係集結國

際各界力量共同支撐一國政經與社會制度運作，合力維持脆弱公共體系之穩定運作，這動員了國際社會龐大資源，然倘若受助國政府不具備維持制度能力（或意願），則隨著國際資源撤出，該國政府依然無法扮演有能政府角色，這涉及國家究係為人民安全守護者或加害者之辯論，同時也存在治理能力是否可移轉問題。

（四）鞏固國家中心國際秩序

聯合國建立和平計畫隱含對現存國際秩序之維護，所謂國際秩序指涉國家為中心(state-centric)之國際體系。從聯合國觀點，主權國家係國際秩序基礎，如何防止失敗國家動亂致區域及國際之不安情勢，為首要安全挑戰，而回應之道在於如何強化主權國家維繫內部安全與秩序之能力，這實為聯合國核心思考。從主權觀點，聯合國重建失敗國家計畫，目的在於縮小「主權鴻溝」，使具司法主權的國際成員更有能力去扮演「成功國家」角色。聯合國與國際社會投入失敗國家重建工作之努力，隱含主權國家中心主義的規範，同時也呈現國際社會困境，因暫無法處理失敗國家退場問題，爰只好協助消除國家失敗根源，使其得以履行國家及國際責任，確保國際地位之無虞。

肆、結論

聯合國在獅子山執行之建立和平計畫 UNIOSIL，其效益受到一定的肯定。有別於傳統維和模式著重軍事措施，UNIOSIL 致力於重建國家治理、安全及發展的制度與能力，任務範圍涵蓋重建行政、立法、司法等機關職能、辦理民主選舉、推動公民參與政治文化、促進社會對話與交流關係、保障人權、推廣教育、改善醫療衛生措施及發展經濟等項目，已如同協助獅子山重新建立現代國家的龐大工程。在各項計畫活動當中，聯合國扮演整合、協調角色，一方面有效運用聯合國相關組織計畫資源，另一方面則是積極尋求其他政府及國際組織合作關係，盼避免重蹈「承諾鴻溝」困境及出現多頭馬車現象等問題，另也強調在地參與及

公民社會之角色，企盼凝聚草根力量成為鞏固和平之支柱。建立和平精神在於結合所有相關行動者及合作關係與資源，共同建構防範暴力衝突及強化和平關係之緊密網絡。

從聯合國在獅子山前後期和平任務可察，對國內衝突情勢發展，其所對應解決途徑亦有所不同，維持和平與建立和平都發揮了功能。再論，聯合國對採取新興和平措施，這並非意味傳統維和行動已不具意義，而是呈現出聯合國對於和平與安全延伸性思考，從過去消極和平提昇至積極和平，從軍事安全延展至人類安全之關懷；另在策略層次上，從帶回政府(government)擴及到帶回治理(governance)的思考。整體而言，UNIOSIL 充分體現聯合國對衝突管理的積極思維，即預防勝於治療、治本重於治標等根本性作法。UNIOSIL 達成多項事蹟，說明建立和平對於失敗國家防範衝突復發已發揮顯著效益。

UNIOSIL 係動員聯合國及國際社會龐大資源才得以順利推動，這浮現一個隱憂，未來聯合國是否堪受重建失敗國家之浩大成本，成員國是否願意持續挹注資源投入長期計畫活動，而失敗國家是否從此便自立自強，發揮有效的治理能力等都是未定之數。然不論從衝突管理效益或人道關懷思考，建立和平之於聯合國而言，仍不失為正面價值，促使聯合國在扮演國際和平與安全角色上，朝向更具策略性、整合性及永續性的發展，從整體關照公共治理、安全、發展等相互關連的面向，以達和平計畫的長遠效益。

(收稿：2008年9月17日，修正：2008年12月17日，接受：2009年2月12日)

參考文獻

- 宋學文、黃子哲，「從東帝汶獨立運動探討美國的干預主義：一個霸權穩定論的觀點」，**問題與研究**，第 41 卷第 3 期 (2002) 頁 83-106。
- 湯紹成，「當前科索夫的問題與困境」，**問題與研究**，第 40 卷第 2 期 (2001) 頁 83-92。
- 楊永明，「聯合國維持和平行動發展：冷戰後國際安全的轉變」，**問題與研究**，第 36 卷第 11 期 (1997) 頁 23-40。
- 嚴震生，「九 0 年代獅子山的衝突及內戰：國內因素及國際介入」，**問題與研究**，第 38 卷第 12 期 (1999) 頁 30-61。
- 周煦，「聯合國集體安全與維持和平之演變」，**淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊** (2000 年)，頁 143-191。
- United Nations Peacebuilding Fund, "Sierra Leone Peacebuilding Fund Approved Projects and Progress Updates", <http://www.unpbf.org/sierraleone/sierraleone-projects.shtml> (2008/11/12)
- "Conflict history: Sierra Leone," International Crisis Group, http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict_search&l=1&t=1&c_country=96
- "Failed States Index Scores 2007", The Fund for Peace, http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366
- "Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States," <<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1391&l=1>>
- "Operationalizing Peacebuilding," Peacebuilding Initiative, <<http://www.peacebuildinginitiative.org>>
- "Sixth report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Sierra Leone" UN Doc. S/2008/281, 29 April 2008.
- "The Failed States Index 2007", Foreign Policy Homepage, <http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865>

“UN Mission in Sierra Leone Helps Start New Political Talks,” UN News, September 22, 2005.

“UN Peacebuilding Commission unveils for first grants to Burundi, Sierra Leone,” UN News Center, 13 December, 2006.

“UN Peacekeeping Capstone Doctrine,” UN Pulse,
<<http://unhp-appspub-01.un.org/lib/dhlrefweblog.nsf/dx/29022008113501/AMSLKMIX.htm> >

“UNAMSIL: A Success Story in Peacekeeping,”
<<http://www.uniosil.org/content.asp?catid=1&navid=14>>

”Millennium Development Goals,”<<http://www.undp.org/mdg/abcs.html>>

”UN Peacebuilding Commission & Sierra Leone”,
<<http://www.uniosil.org/content.asp?catid=1&navid=40>>
<<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/DemocracyDevelopmentConflict.pdf>>

Barnett, Michaelm, “Building a Republican Peace: Stabilizing States after War,” *International Security*, Vol. 30, No, 4 (Spring 2006), pp. 87-112.
Boutros-Ghali, Boutros, *Agenda for Peace* (New York: United Nations Press, 2002)

Brown, Mark Malloch, “Democratic Governance: toward a Framework for Sustainable Peace,” *Global Governance*, Vol.9, No.2 (2003) pp.141-146.

Collier , Paul and Anke Hoeffler, “The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War,”
<http://www.copenhagenconsensus.com/Files/CC/Papers/Conflicts_230404.pdf>

Collier , Paul and Dominic Rohner, “Democracy, Development and Conflict,”
<<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/DemocracyDevelopmentConflict.pdf>>

Collier, Paul, “Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy,”
<<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/EconomicCausesofCivilConflict-ImplicationsforPolicy.pdf>>

Dobbins, James Seth G. Jones, Keith Crane, Andrew Rathmell, Brett Steele,

- Teltschik, Richard and Anga Timilsina, *The UN's Role in Nation-Building: from the Congo to Iraq* (USA, Pittsburgh: Rand Corporation, 2005), pp. xvi-xvii.
- Doornbos, Martin, "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections," *Development and Change*, Vol.35, No.5 (2002), pp.797-815.
- Durch, William J. Victoria K. Holt, Caroline R. Earle and Moira K. Shanahan, *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations* (Washington: The Henry L. Stimson Center, 2003).
- Fearon, James D. and David D. Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States," *International Security*, Vol.28, No. 4 (Spring 2004), pp. 9-14.
- Galtung, Johan, "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking, and Peacebuilding," in *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*, Vol. II (Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1976), pp. 282-304.
- Ghani, Ashraf Clare Lockhart and Michael and Carnahan, *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building* (London: Overseas Development Institute 2005), pp. 1-20.
- Ghani, Ashraf Clare Lockhart and Micheal Carnahan, "Closing the Sovereignty Gap: How to Turn Failed States into Capable States," *Opinion* (UK: Overseas Development Institute, 2005), <www.odi.org.uk/publications/opinions>
- Griffiths, Martin and Terry O' Callaghan, *International Relations: The Key Concepts* (NY: Routledge, 2002), pp. 300-301.
- Gros, Jean-Germain, "Toward a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti," *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 3 (1996), pp. 456-472.
- Hawkins, Wyeth, Vanessa, "Getting the Peacebuilding Commission off the Ground: Including Civil Society," <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50412.pdf>>
- Hill, Jonathan "Beyond the Other? A Postcolonial Critique of the Failed States Thesis," *African Identity*, Vol. 3, No.2 (2005), pp. 139-154.
- Jeong, Ho-Wong, *Peacebuilding in Post conflict Societies: Strategy and Process* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005).

- Krasner , Stephen D. and Carlos Pascual, “Addressing State Failure,”
Foreign Affairs, Vol.84, No.4 (2005), pp. 153-163.
- Lambach, Daniel, “Close Encounters in the Third Dimension: the Regional Effects of State Failures,”
<<http://inef.uni-due.de/page/documents/Report87.pdf>>
- Lambach, Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, “Saving Failed States,”
Foreign Policy, No.3 (Winter, 1992/1993), pp. 3-20.
- Lederach, John Paul, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1997).
- Lederer, Edith M., “Peacekeeper Prepare to Leave Sierra Leone,” *Associated Press*, October 4, 2005.
- Lund, Michael, “What Kind of Peace is being Built? Taking Stock of Post-Conflict Peacebuilding and Charting Future Directions,”
“<<http://www.idrc.ca/fr/ev-28471-201-1-DO-TOPIC.hnl>>
- Menkhaus, Ken, “Quasi-States, Nation-Building, and Terrorist Safe Havens,”
The Journal of Conflict Studies,
<<http://www.lib.unb.ca/Texts/JCS/Fall03?menkh.ans.pdf>> , pp. 7-22.
- Milliken , Jennifer and Keith Krause, “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies,” *Development and Change*, Vol.33, No.5 (2002), pp. 755-762.
- Ottaway, Marina and Stefan Mair, “States at Risk and Failed States,”
Carnegie Endowment for International Peace (September 2004), pp. 1-10.
- Rice , Susan E. and Stewart Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2008).
- Rotberg, Robert I., “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indications,” in Robert I. Rotberg, eds., *When States Fails: Causes and Consequences* (New Jersey: Princeton University Press, 2004, pp.1-25.
- Schneckener, Ulrich and Silke Weinlich, “The United Nations Peacebuilding Commission,” SWP Comments, No. 38 (September 2005), pp.1-8.
- Security Council Resolution (1620), UN Doc. S/RES/1620 (2005).
- UNAMSIL Website,
<<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unamsil/mandate.html>>

UNDP, *Human Development Report* (1994) ,

<<http://hrd.undp.org/en/reprts/global/hrd1994/chapters>>

UNIOSIL Website, <<http://www.uniosil.org/>>

United Nations, “Report of the Peacebuilding Commission on its First Session, 2007,” Secretary General Discourse at the NPBC Retreat, January 18, 2008.

United Nations, “Report of the Secretary-General on the implementation of the Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” UN Doc. A/55/502, 20 October, 2000.

United Nations, “UN Security Council President Statement,” UN doc. S/PRST/2001/5, February 20, 2001.

UNOMSIL Website,

<<http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unomsil/Unomsil.htm>>

Yannis, Alexandros, “State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction,” *Development and Change*, Vol. 35, No. 5 (2002), pp. 817-836.

Seth G. Jones, “The Rise of Afghanistan’s Insurgency,” *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), p. 16.

Pierre Englebert and Denis M. Tull, “Postconflict Reconstruction in Africa,” *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008) p.109.

UN and Peacebuilding : The Case of Sierra Leone

Lin, Yi -ching

(Ph.D. Candidate, Graduate School of Diplomacy, National Chengchi University)

Abstract

Peacebuilding is a conflict-preventing initiative adopted by the United Nations in coping with failed states. As compared with the traditional model—peacekeeping with the focus on military intervention and political arrangement, peacebuilding emphasizes security (broadly defined), socioeconomic, and psychological involvement all packed into a holistic policy, and mid- and long-term program activities designed for the reconstruction of state capacity and social order as a whole. Faced with the chaos caused by internal conflicts within the failed states during the 1990s, the UN has realized the weakness of the conventional peacekeeping approach and has begun exploring other effective alternatives. The implementation of peacebuilding shows the change in peace and security concept and activities within the UN, a shift from the thinking of conflict-resolving to - eradiating. In view of the racial, religious and social complexity embedded in internal conflict within a fragile or collapsing state, the peacebuilding strategy is designed to sweeping out the roots of conflict as a foundation of breeding sustainable peace. In recent years, the UN has made many efforts to conceptualize peacebuilding and put it into practice. The establishment of the Peacebuilding Commission in 2005 demonstrates the UN's commitment to the institutionalization of peacebuilding activities.

The UN's peace activities in Sierra Leone since 1998 provide the researchers and decision-makers a lucid picture to observe the concept

transformation from peacekeeping to peacebuilding in dealing with failed states. This paper will explore how peacebuilding is integrated into the UN's conflict management policy and how it is implemented, and finally review whether it is effective in "saving" failed states.

Keyword:

peacekeeping, peacebuilding, failed state, UNOMSIL UNAMSIL, UNIOSIL