

# The Tswalu Protocol

Principles and Guidelines for Peace-Building Missions

## 兹瓦鲁议定书\*

2008年1月

### 和平建构任务的原则与指导纲要

#### 一、前言与目标

兹瓦鲁议定书记述由一群文职、军职人员、学术机构、个别组织、政府部门、元首的经验所衍生的共识。他们都曾经位于和平维持及和平建构任务的主干。兹瓦鲁议定书旨在作为未来国际调解行动领导者的指引。

兹瓦鲁议定书认清因武装冲突及国家功能丧失而有之国际反应所具有的特别性质。因此，议定书不仅只强调协调，更提出一套原则与指导纲要，可供未来和平建构者用以协助弥补任何多边行动固有的限制因素。

#### 二、什么是和平建构

当前对于「和平建构」有两种对立的看法。联合国界定和平建构为能力建构、和解及社会转型的努力。依此见解，

---

\* 产生这项议定书的兹瓦鲁过程包含两个正式会议：2007年7月21日至22日于卢安达基辅湖；2007年11月29日至12月1日于南非兹瓦鲁卡喇哈立保护区。参与者名单请参阅本文结尾。此外，这个过程也透过就正式论文及此项议定书作广泛外部谘商，进行广泛的「和平建构对话」。兹瓦鲁进程是由「布兰特赫斯特基金会」 ([www.thebrenthurstfoundation.org](http://www.thebrenthurstfoundation.org)) 与丹麦国际发展署 (Danida) 共同启动。

和平建构是暴力冲突缓和或停止以后所发生的一个长期过程。英国国防部则描述和平建构也就是政治、经济、社会及军事措施，为矫正冲突原因而设计旨在强化政治和解。依此见解，和平建构可能在冲突持续时发生，例如阿富汗。这个经验催生了兹瓦鲁议定书。

兹瓦鲁议定书采纳英国国防部的见解，认为和平建构的行动有时必须在冲突结束之前采取。和平建构因此是「稳定局势」的同义字，目的在藉由预防或减低冲突、保护民众及重要设施、促进有助于求取安定的政治过程、为长期且非暴力的政治与发展作准备等措施，以支持遭逢冲突之害的国家。

### 三、为何需要一项共同的作法

在过去 15 年，和平建构的调解行动成效不彰，部分原因是他们欠缺下列质素；

- **安全**：某些当地武力反对和平建构进程、当地政府以及国际行为者。这个常被称为「破坏者」问题。
- **战略规划**：外国行为者无法就联合调解行动的最终目的达成共识。
- **指挥当局**：缺少一个普获承认、能够指挥和平建构行动所涵盖各个独立组织的权责机构。
- **文化教育与认知**：组成和平建构行动的外国人士缺少对

当地文化的充分认识。

- **当地运作能力**：援助者因缺少有能力执行复杂公共计划的当地专家而受到限制。
- **风险承受力**：由于缺少与当地伙伴的互信以及畏惧失败，国际调解行动太过缓慢以致于无法真正赋予当地伙伴的行使能力。
- **运作经费**：如果外国经费没有被有系统的运用且未考虑到政治后果，会损害和平的实现。在当地政府财政会计程序通常不完备的同时，拨款机制会是缓慢、无法预测以及不持久，使得持续性成为问题。另一方面，外国经费也要遵照援助者报销、审计及预算周期的要求标准，而不是配合当地国的需求。
- **就业及基本需求服务**：创造就业及基础服务的计划对于巩固和平极为重要，却没享有优先次序，自然谈不上什么成效。

#### 四、原则

下列原则必须适用于国际调解行动的每个层面。未能遵守原则会减损先前任务取得的成果：

- **当地正当性**：无论短期间和平是如何获得，假如当地政府的诉求无法获得人民的支持，和平建构行动终将失败。
- **行动连贯性**：要在战略及执行层次达成优先次序的厘定

及协议，才能确保和平建构的行动连贯性。和平建构行动中不同部门优先次序的厘定需要可供进行协调的架构，并且将国家/组织的利益纳入当地国的需求。在开始部署前，先就前述架构取得广泛共识至关重要。原则上，策略的连贯及协调是当地政府的权限，但在某些状况如过渡政府衰弱，协调的进行将需要外部架构的协助。就广泛战略目标及协调机制所达成的协议不应过度扩张，也不应施加不必要的限制于国际援助机构的自主性。

- **权责分明**：参与和平建构进程的所有行为者必须遵守具强制力的规范架构。这个架构最好是由当地有关当局及国际机构共同监督，以确保透明度及权责分明。这些行为者包括国际组织、武力、私人安全公司、非政府组织以及当地机构。

- **务实**：想要成功必须了解什么是实际可以达成的事情。进行务实评估时所应考虑的因素包括：对和平进程的安全威胁、当地运作能力、和平建构行动的凝聚力、国际政治意愿及资源的支持程度、当地政治文化及历史。

- **公正的沟通**：可以信赖且公正的沟通是和平建构进程赢得当地人民信任与支持的必要措施。

- **妇女角色**：作为冲突中特别脆弱且受害程度不成比例的团体，「妇女」是和平建构及冲突缓和的重要资产。

- **一个共同目的**：在提出解决方案之前，外国行为者及当地政府需要对当地国的需求以及国际倡议的长期目标有共同的了解。

## 五、共同厘定任务的优先次序

成功的和平建构的行动必须注重安全、发展及治理，以恢复一个国家的运作。这三项任务是每一项和平建构行动的必要任务，通常必须按下列优先次序处理：

- **安全**：安全是所有和平建构策略的首要目标，安全包括一般公共安全与国家及国际安全。调解力量必须把握和平建构的「黄金时段」(主要敌对行动刚结束期间)的优势，以建构安全的环境。随后的和平建构行动必须在一个整合外国及当地努力的稳定局势计划脉络中执行。联合武装力量的行动必须根据各方同意的共同准则(最好在行动开始前就确定)，武装力量必须受过训练并配备资源以应付后冲突时期的安全挑战(如难民潮)，并执行快速见效的公共工程计划。当务之急是迅速建立当地安全及边境管制部队以阻止「破坏者」任意活动。和平建构进程必须包括早期及适当的措施将前战斗人员解除武装、解员、重新纳入正常的社会及经济活动。

- **发展**：安全与发展相辅相成。紧要的是：半数以上刚结束内战的国家在5年内又发生内战。后冲突时期国家的成败经验一致显示必须刺激企业活动、创造就业(特别是为解员的士兵)。较高的经济成长率绝对会提高和平建构成功的机会。为达成成长、稳定及发展的良性循环，相关策略必须以创设有利企业发展的条件为首要工作，包括减少商业活动的成本、促进法治、保护私有财产、稳定货币，以及确保赋税

及相关管制政策的可预测性。和平建构的努力必须确保关键部会的正常运作，如果必要，也可派遣技术及行政支持人员进驻协助。发展及援助进度指针包括公布的预算支用情形以及援助款占国内生产总值(GDP)多少比例的目标等项，都必须设定并遵行。影响商业活动的障碍必须找出并加以排除。公共工程计划可以降低失业率并且阻截可用人力沦为「破坏者」。如果和平建构进程确实需要外国派遣专业人员进驻，其可见度应尽量降低，相关规则应力求简要、坚定执行。制订政策时应避免制度性偏见及外国行为者文化的影响。对长期发展同等重要的是迅速恢复教育服务，因为教育扮演一个重大的和平建构功能，可以发展出一段共同的历史，或在某些案例中，重建战后的集体国家认同。

- **治理**：由一个单一、国内当局协调的外国行动必须将目标设定在改善当地伙伴的能力及合法性。这些行动必须着重在若干重要领域，诸如民众服务以及选举委员会。这类计划应该佐以一个强有力的沟通策略。建立一个机制以听取当地民意并传播外国参与者从当地因应策略所学到的经验是必要的。经过一段时间，援助者对当地媒体的支持必须以私人媒体优先，以免减损当地出版品的可信度。鉴于国际媒体在决定和平建构行动成败方面所扮演的角色，援助者必须针对什么样的外部信息最能鼓起援助国民众的支持，进行抉择。信息行动与信息传播必须在最高层级达到主动积极性、一致、协调的地步。在国内方面，所有沟通都应着重促进包容

的政治代表性及政府正当性。

## 六、执行任务与维持连贯性

在大多数和平建构行动中，若干问题常常无法达成国际共识。任务的优先次序厘定与执行之间因此会产生紧张气氛。这些紧张气氛只有一部分能够解除（联合国安全理事会决议案及相关指示很少为这些问题提供解决方向）。就和平建构而言，没有任何指引能为可能实际发生的各种两难问题提供现成解答。各项行动永远必须依据对当地文化、政治及冲突动态的精确了解而采择。国际的响应必须灵活且具调整性，并确保其行动不致于因违反核心原则或偏离议定的和平建构计划而损害任务。

在面对由和平建构最近的经验所抽出来的下列一些“难题”时，兹瓦鲁议定书可做为决策者的决策指南：

- **国家建构对和解**：国家复兴常被视为是和解的同义词，但事实上国家建构本质上经常产生竞争与冲突。它所造成的基本问题是：谁来统治？以及谁决定谁控制国家的财产？例如当时环境会决定选举应否提前或延后举行以维持和平。即使是后者，仍必须承认，就某些关键议题处理政治冲突的过程可以是建设性的，而且可以产生更广泛的和解效果。

- **与国家合作对在国家外围运作**：和平建构行动几乎都有建构国家能力的任务，但国家当局有时却蓄意阻挠或缺乏执行能力。短期而言，和平建构者也许必须绕过国家当局而不

是透过国家当局运作，即使这是以弱化他们受托付重建的当地机构为代价。但假如在外围运作是因当地政府渎职而不得不然，其后和平建构任务的存续性就必须接受严格的内部检视，而如果当地政府拒不合作，任务甚至必须终止。

- **国家对非国家当局**：在衰败国家的偏远地区，通常政府是不存在的，因此国际行为者不得不与任何能构成「权威」的组织合作，如传统长老、当地民兵领袖、自封为市长或省长者、神职人员等。虽然在确认这些不同的权力主张者时，必须基于审慎评估以及对当地的认识，但即使是经谨慎评估所作的选择有时仍可能引发地方冲突。

- **宪法/正式法治对习俗法**：正式的司法与警察职能在许多后冲突时期的国家，特别是穷国，通常是脆弱的，在这些例子中，地方社群主要依赖习俗法或宗教律法（如回教律法），以及各类警政和维持公共秩序的非宪法手段。在决定是否承认并与这些非正式体系合作，或是坚持与正式司法与警察系统合作时，外国行为者面临困难的抉择。这点对于法治计划特具挑战性。坚持只与正式架构合作的风险是忽略事实上可以运作的体系，而舍弃正式的安全架构又会危及治理与发展。外国和平建构者寻求在脆弱的政府组织与非正式治理组织之间建构伙伴关系的可能作法日益增加，如推动小区警政计划，这个趋势反应出真正建构地方权能 - 这项核心原则的重要性。

- 「非歧视性的合约授予」对「依照社会群体的比例分配」：



和平建构者的合约发包，如雇佣、租赁、采购及营造等，是当地主要的收入来源并且能引发冲突。外国行为者必须经常在纯依才干以及依地方坚持按族群别或其它标准轮替承包这两种发包系统之间做选择。虽然后者有助于藉由给予各个团体承包机会而维持和平，却破坏才干原则，而且可能使得和平建构任务花费更高。然而，这两种选择的较优者是要减轻地方系统原有的更恶质效果，而不是要使用可能会引起怨怼终而被拒绝的外来规范。

- **和平对正义**：要求逮捕涉嫌违反战争罪的个人时，无论这要求来自地方社群或国际人权组织，都有可能与防范「破坏者」引发冲突的需求相抵触。实际上每一项和平建构任务都会面对「和平与正义」的权衡交易，在国际政治意愿容许的范围内，相关决定应该以当地国政权及人民的意愿为依归，而不是外国行为者。

- **当地所有权对效率**：将所有权交给当地行为者的需求会抵触快速执行任务的重要需求，这个问题并且因更常使用量化方式评量外国和平建构任务的绩效而更加恶化。

- **公民社会对国家**：一个充满活力的公民社会被视为是健全民主的重要因素，而当地的公民团体（非政府组织）也通常是发展计划最有效的伙伴。然而透过国家机构拨款以强化其能力及合法性也同样重要。透过当地非政府组织作太多的援助会损害仍未成熟的政府机构，例如诱使最优秀的公务员离开政府。和平建构者必须在平衡与前述两类行为者的伙伴

关系方面做出以充分信息为基础的选择。

## 七、达成行动连贯性的十个步骤

兹瓦鲁议定书点出改善和平建构行动效果的 10 项措施：

**1、行动计划：**为管理和平建构进程，一个由当地政府拥有并领导、且有军事及其它国际组织赞助的「行动计划」应在调解的最早阶段就研拟妥当，以营造一个经协调、且具连贯性的行动重点。

**2、建立连贯性：**应该在任务的初期就建立一个高层、由政府领导的委员会：稳定局势行动小组 ( SAT ) ( 例如在阿富汗设立的政策行动团队 PAG，本质上是一个发展型战争内阁 )，以协调国际及当地有关治理、发展及安全的计划。

**3、带头国家：**当地政府是领导国，然而，面对地方的需求及外国援助却常有不堪负荷情事。遇有这类现象时，外国可以在特殊的安全及发展领域被赋予任务，但必须注意确保他们向当地国负责，而且不致独立运作。

**4、能力建构：**当地的能力建构应该尽早进行。在这方面，需确认哪类技术统治及管理能力有所欠缺，以了解需要作何种改善及协助，其重点应放在机构而非个人。

**5、经济评估：**对当地经济作详尽的审查是和平建构行动初期的优先工作，有助于规划外国援助。和平建构必须植基于对当地经济的竞争优劣势 ( 包括促进成长的关键动力及主要出口品 ) 的清楚认识。

**6、援助重点与优先次序：**援助必须设定重点，其目标则应厘定优先次序。事情有轻重之分，企图同时做所有事情注定要失败。外国经费应投注在已具备经济成功条件的领域，换句话说，现有市场应该加以强化而不是改弦易辙。

**7、创造就业：**必须注重增加就业及降低经商成本，包括透过实行更好政策及改善硬件基础设施。公共工程计划有助于处理冲突结束后总会呈现的民众高度期望。这些期望通常不会消退，反而会在政府做得更多时跟着提升。

**8、行为准则：**私人安全公司是当前和平建构环境的一部分，我们必须改变态度，接受、容纳、并规范他们的活动。私人安全公司及国际非政府组织可藉由行为准则加以规范。我们需要检讨国际法，以便充分掌握这个新的安全风貌。

**9、信息与讯息：**一个旨在向当地、区域及国际听众传达妥慎编排的信息而实行的策略性讯息行动至为重要。

**10、维持动能：**外国和平建构任务的持续性可安定民心，对维持动能至关重要，因此，资深军事人员及非军事人员的轮调宜有较长任期。

## 兹瓦鲁过程参与者\*

### 共同主席

Paul Kagame (HE), 卢安达总统\*\*\*

Francisco Santos (HE), 哥伦比亚副总统\*\*\*

Ib Petersen (Hon.), 丹麦外交部长\*\*\*

Carlton Fulford, 美国海军陆战队退役将领\*\*

### 小组讨论成员

Adam Cobb (Prof.), 美国空军空战学院教授\*

Agostinho Zacarias (Dr), 联合国津巴布韦发展计划\*

Andrew Stewart (Maj.-Gen. rtd), 英国退役少将\*

Ato Yemane Kidane (Mr), 衣索匹亚政策研究与对话中心\*

Brownie Samukai (Hon.), 赖比瑞亚国防部长\*

Chris Vernon (Colonel), 狮子山国际军事援助训练团副指挥官\*

Christopher Coker (Prof.), 英国伦敦经济学院教授\*

Danielle Pletka (Ms), 美国「美国企业研究所」\*

David Richards (Lt.-Gen. Sir), 英国联合快速反应军团国际安全援助部队第 4 部指挥官\*

Dominic Medley (Mr), 阿富汗摩比媒体集团\*

Dominique Orsini (Dr), 前联合国及欧盟有关波士尼及阿富汗问题政治顾问\*

---

\* (\* 仅参加兹瓦鲁会议)、(\*\* 仅参加基辅湖会议)、(\*\*\*) 以非与会方式参与)

Emmanuel Karake Karenzi (Maj.-Gen.), 非盟驻苏丹达福地区副指挥官\*\*

Frank Mugambage (Maj.-Gen.), 卢安达总统办公室\*

Frank Pearl (Hon.), Alta Consejeria para la Reintegracion, 哥伦比亚总统府\*\*\*

Frank Rusagara (Brig.-Gen.), 卢安达军事学院院长

Jordan Ryan (Amb.), 联合国秘书长赖比瑞亚事务副特派代表\*

Kelly Langdorf (Colonel), 美国国防部长办公室\*

Kieran Prendergast (Sir), 英国前联合国助理秘书长\*

Larry Swantner (Colonel rtd), 美国退役上校

Montgomery McFate (Dr), 美国陆军人类地域系统计划社会科学顾问\*

Patrick Mazimhaka (Hon.), 非盟副主席

Paul Wolfowitz (Hon.), 美国「美国企业研究所」\*

Peter Jouvenal (Mr), 阿富汗格兰达麦克旅店\*

Rory Stewart (Mr), 阿富汗特廓伊斯山基金会\*

Shaha Ali Riza (Ms), 世界银行\*

Steve Stead (Rear-Admiral, rtd), 南非布兰特赫斯特基金会

Vance Serchuk (Mr), 美国参议员黎柏曼办公室\*

---

\* (\* 仅参加兹瓦鲁会议)、(\*\* 仅参加基辅湖会议)、(\*\*\*)以非与会方式参与)

## 论文撰写人

Alistair Harris (Mr), 黎巴嫩 Pursue 集团

Aziz Hakimi (Mr), 阿富汗 Killid 集团\*\*\*

Bill Byrd (Dr), 世界银行

Chris Brown (Maj.-Gen.), 英国国际安全援助部队第 4 部参谋长

Chris Parker (Lt.-Col. rtd), 英国防卫暨国际安全研究中心

Dale Lautenbach (Ms), 世界银行

Dickie Davis (Brig.-Gen.), 英国国际安全援助部队第 4 部总工程师官; 英国助理土地规划长

Martin Edmonds (Prof.), 英国防卫暨国际安全研究中心

Mauro De Lorenzo (Mr), 美国「美国企业研究所」

Michelle Parker (Ms), 美国兰德集团

Sean McFate (Mr), 美国两党政策中心

## 兹瓦鲁议定书起草人

Greg Mills (Dr), 南非布兰特赫斯特基金会

Jeffrey Herbst (Dr), 美国麦阿密大学\*\*\*

John Mackinlay (Dr), 英国伦敦国王学院

Ken Menkhaus (Dr), 美国戴维森学院

Terence McNamee (Dr), 英国皇家联合军种防卫暨安全研究所(RUSI)

---

\* (\* 仅参加兹瓦鲁会议)、(\*\* 仅参加基辅湖会议)、(\*\*\*)以非与会方式参与)