

论苏伊士运河战争后联合国紧急部队的 维和行动（1956 ~ 1979）*

李彩玲**

内容提要 1956年10月29日，苏伊士运河战争爆发，因战争的复杂性、紧急性以及失控性，联合国对原有的“维和行动”做出调整，首支军事性维和部队——联合国紧急部队诞生。这支部队的诞生不仅是联合国维和行动的延续，还开启了联合国维和的新里程。在驻守埃及的十年内，首支联合国紧急部队通过四个阶段的维和行动，基本完成了联合国指派的两项任务：第一，监督英国、法国与以色列军队从埃及领土撤退；第二，在埃以停战线区域、西奈半岛国际停战线区域驻守巡视，充当埃以双方缓冲机制。首支联合国紧急部队在西奈地区的维和行动使冲突各方实现了军事分离，有效地维护了地区的和平与稳定，而且首支联合国紧急部队的维和历程也成为联合国应对复杂性、失控性、波及性突发战争的重要参考案例。

关键词 联合国紧急部队 埃及 维和行动 缓冲机制 苏伊士运河战争

首支联合国紧急部队是联合国因苏伊士运河战争的复杂性与紧迫性紧急派往埃及的军事维和力量。首支联合国紧急部队维和十年使联合国的维和行动迈入了新阶段，主要表现为：维和任务复杂化、维和方式多元化、维和成效即刻化和维和行动制度化。首支联合国紧急部队的维和成果是地区复杂冲突下各界人士的智慧结晶，这次维和行动基本完成了联合国在埃及部署的维和任务，其军事维和模式是对原有维和方式的创新及扩充，为

* 本文为教育部人文社会科学重点研究基地基金重大项目“中东热点问题与联合国研究”（项目号：12JJD810009）阶段性成果。

** 李彩玲，西北大学中东研究所博士研究生，西安外国语大学马克思主义学院讲师。

联合国随后的维和行动提供了基础性样板，在联合国维和行动中具有承上启下的作用，是研究联合国维和行动中不可或缺的重要部分。然而，国内外关于首支联合国紧急部队的研究资料较少，多是作为联合国维和历程的阶段性内容稍有泛谈，或者作为研究某一国家对联合国维和行动的参与内容进行的简短描述，如史友在《世界知识》发表的《联合国维和行动五十年》、寒放在《世界知识》发表的《联合国的维持和平行动》、刘恩照在《国际问题研究》发表的《联合国维持和平部队》、杨宇光在《国际问题资料》发表的《“拿橄榄枝的部队”——联合国漫谈之八》等文章都是对联合国维和行动的整体分析，其中关于首支联合国紧急部队的分析内容虽有提及，但篇幅与细节内容呈现较少。国外关于首支联合国紧急部队的研究信息也多包含在对联合国维和行动的整体历程研究或者维和理论的研究文章内。例如，“United Nations Peacekeeping and Host State Consent”^①，以及“Sovereignty, Peacekeeping, and the United Nations Emergency Force (UNEF), Suez 1956 – 1967: Insiders’ Perspectives”^②等文章从各种角度提供了研究首支联合国紧急部队的线索，但是如国内研究一样，关于首支联合国紧急部队具体的研究内容如窥豹一斑，很难将首支联合国紧急部队的发展进程与发展意义客观具体地展现出来。本文通过对国内外相关资料与联合国相关文件进行分析，将首支联合国紧急部队的诞生、维和历程与后期影响进行全面呈现，丰富联合国维和研究的成果。

一 首支联合国紧急部队的诞生

第二次世界大战后，国际社会发生了显著的变化，主要表现为英法等老牌殖民国家受到很大削弱，为各殖民地的民族解放运动提供了发展的空间；联合国的建立为维护世界秩序提供了新的可能；美苏对抗两极格局的形成。这些变化成为首支联合国紧急部队诞生的重要背景。

① Jack Israel Garvey, “United Nations Peacekeeping and Host State Consent,” *The American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 2, 1970, pp. 241 – 269.

② Hanny Hilmy, “Sovereignty, Peacekeeping, and the United Nations Emergency Force (UNEF), Suez 1956 – 1967: Insiders’ Perspectives,” The thesis and dissertation submitted in partial fulfillment of graduate degree programs at the University of Victoria.

第一，苏伊士运河战争的爆发是首支联合国紧急部队诞生的主要原因。

苏伊士运河问题是埃及殖民时期的遗留问题，殖民时期，英、法在埃及攫取了大量利益，其中包括苏伊士运河的股份。经过埃及人民的不懈努力，1936年埃及与其殖民国英国签订了《英埃协定》，英国承诺所有军队将在1956年撤出埃及，但是仍提出附加条款《英国驻埃及部队享有的豁免和特权公约》^①，英国仍有部分军队与文职人员留在埃及。1954年7月27日，纳赛尔与英国政府再次签订补充协议重申英军撤离埃及事宜，然而协议规定一旦埃及处于战争之中，英国将重新踏入埃及“维护埃及和平”^②。这些规定成为苏伊士运河危机爆发后英法出兵埃及的借口。1956年，埃及总统纳赛尔为给阿斯旺大坝筹措修建资金，7月26日宣布将苏伊士运河收归国有。^③苏伊士运河的国有化损害了英、法在埃及的殖民利益，为重新获得苏伊士运河的控制权，英法与本就和阿拉伯世界矛盾重重的以色列联合，决定对埃及发动战争。经过商量，英、法、以决定先由以色列从西奈半岛南部的沙姆沙伊赫出发对埃及展开攻击，随后英法依据1954年签订的补充协议军事介入埃及。10月29日，苏伊士运河战争爆发。同日，美国驻联合国代表亨利·洛奇向安理会提出“要求各方停火，以色列撤回到1949年划定的停火线内”^④的议案，因英、法反对，停火协议并未通过。为尽快解决停火事宜，联合国安理会迅速展开其他行动，首支联合国紧急部队正是为了让参与苏伊士运河战争的各方停火而建立的。

第二，“联合一致共策和平”决议为联合国紧急部队的诞生提供了法理基础。

1945年4月25日，《联合国宪章》在美国旧金山会议上通过，联合国诞生。创立之初，联合国实行的是以安理会为核心的“大国一致集体安全”

① “Treaty of Alliance between His Majesty, In Respect of the United Kingdom and His Majesty the King of Egypt,” *The American Journal of International Law*, Vol. 31, No. 2, 1937, pp. 77-90.

② “The Anglo-Egyptian Treaty” Encyclopedia, January 9, 2021, <https://www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/anglo-egyptian-treaty-1954>.

③ “Milestones in the History of U. S. Foreign Relations,” Office of the Historian, <https://history.state.gov/milestones/1953-1960>.

④ Lucy S. Dawidowicz, “The United States, Israel, and the Middle East,” *The American Jewish Year Book*, Vol. 59, 1958, pp. 200-221.

原则，^①但冷战的爆发，两极格局的产生使“大国一致集体安全”很难推进，安理会的有效性也常常受挫。1950年，朝鲜战争爆发，美国趁苏联代表缺席安理会之际，联合加拿大等国向联合国建议通过了“联合一致共策和平”的决议，主要内容为“在安全理事会遇到可能威胁和平、破坏和平或相关侵略行为时，因常任理事国立场未能一致，联合国不能对国际和平与安全负责的情况下，联合国大会应承担相应职责提出相应建议来对会员国负责，如若必要时可使用武力干涉，以维持和恢复国际和平与安全，若紧急事件发生于联合国大会闭幕期间，联合国大会须在收到倡议后的24小时内召开联合国紧急会议解决相关事宜。紧急会议召开需要由联合国安理会常任理事国任一国家倡议，或者由联合国半数会员国请求”^②。同时该决议第8条还规定：“联合国会员国需要在本国军队内保留若干军事力量，其训练、组织以及装备应以随时听候安全理事会以及大会建议迅即调用为联合国一支或多支部队为准。”^③

苏伊士运河战争爆发之后，联合国迅速召开会议商讨各方停火事宜。因为英、法的安理会常任理事国地位，联合国大会很难达成停火协议。所以1956年11月1日，南斯拉夫代表依据“联合一致共策和平”的启用程序建议召开“联合国紧急会议”商讨战争停火事宜，该倡议以7票赞成，2票弃权，英、法抗议无效通过（联合国紧急大会规定：程序问题不能否决）。^④11月2日，苏伊士运河战争停战问题得以重新在联合国紧急会议上讨论，正是在这次会议上，成立首支联合国紧急部队的问题被提出。

第三，冷战时期，美苏在苏伊士运河战争中罕见的一致立场成为首支联合国紧急部队诞生的重要条件。

1953~1960年，美国一方面希望与欧洲合作，在中东营造一个相对稳

① 在二战中有突出贡献的中、美、英、法、苏五国为安理会常任理事国，它们对安理会决议有“一票否决权”。安理会的任一常任理事国有权否决安理会通过的它不喜欢的属于非程序性事项的权力，它是一种少数抵制或阻止多数的权力。

② L. H. Woolsey, “The ‘Uniting for Peace’ Resolution of the United Nations,” *The American Journal of International Law*, Vol. 45, No. 1, 1951, pp. 1-2.

③ General Assembly-Fifth Session, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/5>.

④ “联合一致共策和平”的启用有三个前提条件：存在对和平可能的威胁、破坏和平的行为以及侵略行为；安理会常任理事国缺乏共识；由于这个原因，安理会不能履行其维护国际和平与安全的责任。

定的态势以应对“共产主义的扩张”，另一方面美国又希望有机会取代英法，在中东享有绝对的领导权。1956年7月26日，当纳赛尔宣布运河国有化之后，英国提出以武力解决这一问题的提议遭到美国反对。美国担心英、法对埃及的强硬态度引发苏联的介入，所以与时任联合国秘书长哈马舍尔德在中东与欧洲积极奔走“尽最大可能寻求和平的解决方案”^①。10月23日“波匈事件”^②发生后，美国忙着在世界各地宣传苏联的负面性，然而29日，英国、法国与以色列在美国不知情的情况下发动了对埃及的突然袭击，这次行动不仅削弱了国际社会对“波匈事件”的关注度，还为苏联插手中东提供了机会。时任美国总统艾森豪威尔无奈地表示，“我们不能在批评苏联对匈牙利举措的同时却赞成英法对纳赛尔的打击”^③。

苏伊士运河战争爆发后，美国总统艾森豪威尔让国务卿杜勒斯警告以色列总理本·古里安：“美国将奔赴联合国制止以色列、英国、法国的战争行为，将对以色列行为进行制裁。”^④战争爆发后，美国要求英法撤军，但是在联合国安理会上，英法并未顾忌美国提议，对停火决议实行了否决权，英法的公开反对进一步激起了美国的反感，坚定了美国支持联合国对中东地区采取措施的决心。在美国的支持下，11月1日南斯拉夫向联合国提议召开联合国大会，这才通过了停火协议，在大会上，美国同意了加拿大外长皮尔逊关于组建联合国紧急部队直接干预苏伊士危机的建议。

1956年11月1~10日，关于苏伊士运河战争停火以及战后安排问题的联合国紧急会议虽然由美国主导召开，但是并未遭到冷战时期的宿敌苏联的反对，相反，针对苏伊士运河危机，苏联反而罕见地与美国立场一致，这也成为联合国紧急会议得以召开、停火决议得以通过、首支联合国紧急部队得以建立不可忽视的背景。1955年《巴格达条约》签订，在中东北部

① “U. S. Department of State, Foreign Relations of the United States 1955 – 1957 National Security Policy,” Vol. XIX, Office of the Historian, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v19>.

② 1956年10月23日至11月4日，匈牙利民众对匈牙利人民共和国政府表达不满导致苏联入侵的暴力事件。最初以学生运动开始，以苏联军队入驻匈牙利并配合匈牙利国家安全局进行镇压而结束。

③ László Borhi, *Hungary in the Cold War, 1945 – 1956: Between the United States and the Soviet Union*, New York: Central European University Press, 2004, p. 301.

④ David Tal, *The 1956 War: Collusion and Rivalry in the Middle East*, London: Routledge, 2001, p. 27.

地区形成防御苏联的政治军事屏障，因此，苏联一直希望能有机会进入中东，突破美国的封锁。1956年7月，苏伊士运河危机爆发后，苏联很快意识到这是进入中东的好机会，10月29日，战争爆发，苏联立即对英法表示批评：“英法两国对埃及的行动是对和平事业的挑衅。”^①10月29日，联合国安理会上停战协议因遭到英法否决未能通过。30日，苏联外长谢皮洛夫正式对外宣布“苏联坚决反对英国、法国、以色列的侵略行为”^②，时任苏联领导人赫鲁晓夫甚至表示“英法如不停火，苏联将不惜对其进行核攻击。”^③11月1日联合国大会紧急会议召开商讨“停战决议”问题时，苏联表示支持。尽管在11月5日联合国提出成立“首支联合国紧急部队”的决议时，引起了苏联的不满（苏方认为这是美国势力对中东的进一步渗透），但在各方协调下苏联并没有过多的阻止。苏联在苏伊士运河战争中的态度与建立联合国紧急部队会议中的默许行为是首支联合国紧急部队能在冷战时期两极格局下顺利成立，并奔赴埃及实施维和行动的重要原因之一。

第四，时任联合国秘书长哈马舍尔德与加拿大外长皮尔逊等关键人物的政治智慧是首支联合国紧急部队成立不可忽视的因素。

出身于雅典政治家庭的哈马舍尔德从小就表现出自己的政治才能，在担任联合国秘书长之前已在瑞典政治界担任要职，并在财政领域有突出贡献，这些经历使哈马舍尔德一直拥有极大的政治抱负。^④1953年，赖依秘书长辞职之后，新就任的哈马舍尔德致力于强化联合国秘书长在秘书处独立行动的权力，他希望通过扩大联合国对国际争端的调停范围，提高联合国解决国际事务的主动性来强化联合国的独立形象。苏伊士运河危机爆发之后，哈马舍尔德迅速展开工作，他一方面尝试以各种方式缓和冲突国之间的矛盾，另一方面与各国代表商讨摩擦升级后的应对措施，成立首支联合国紧急部队的建议就在这期间萌芽。为了使“首支联合国紧急部队”的维和行动得到各方认可，在1956年建立第一支联合国维和部队时，哈马舍尔

① O. M. Smolansky, "Moscow and the Suez Crisis, 1956: A Reappraisal," *Political Science Quarterly*, Vol. 80, No. 4, 1965, pp. 581-605.

② O. M. Smolansky, "Moscow and the Suez Crisis, 1956: A Reappraisal," *Political Science Quarterly*, Vol. 80, No. 4, 1965, pp. 581-605.

③ 刘竞、张士智、朱莉：《苏联中东关系史》，中国社会科学出版社，1987，第14页。

④ Roger Lipsey, *Hammar skjöld: A Life*, MI: University of Michigan Press, 2016, p. 43.

德提出了著名的维和行动三原则：第一，维和行动不得妨碍有关当事国之权利、要求和立场，需保持中立，不得偏袒冲突中的任何一方；第二，维和行动必须征得有关各方的一致同意才能实施；第三，维和部队只能携带轻武器，只有自卫时方可使用武力。人们把这三项原则概括为中立的原则、同意的原则和自卫的原则，并称之为“哈马舍尔德三原则”。^① 哈马舍尔德三原则是联合国传统维和行动的基本准则，是联合国维和行动制度化的体现，是首支联合国紧急部队的精神内涵。

首支联合国紧急部队的成立还离不开加拿大外长皮尔逊的努力。二战后，加拿大一直希望能够强化自己在国际舞台上的地位，苏伊士运河危机爆发后，加拿大迅速召开会议商讨其所持立场。会议中皮尔逊认为加拿大最理想的状态是在联合国的领导下与各国进行协商，从而尽可能地和平解决争端。在苏伊士运河危机期间，皮尔逊就有创建一支国际军事力量帮助维持地区和平的想法。战争爆发后皮尔逊立即向时任联合国秘书长哈马舍尔德建议创建一支军事性维和部队介入中东，监督“停火协议”的执行。起初哈马舍尔德对联合国紧急部队的建立与执行是持怀疑态度的，因为部队的建立能否得到美苏支持、部队的来源以及部队的部署、执行等问题都是未知的。为此，皮尔逊积极行动，先是在美国、苏联、印度等国代表之间积极游说，得到认可后，^② 皮尔逊外长提议原巴勒斯坦停战监督组织参谋长加拿大人伯恩少将出任首支联合国紧急部队总司令，这才打消了哈马舍尔德的担忧。“停战监督组织”在中东地区已经有近八年的实践经验，组织成员对中东地区的情况有一定程度的了解，他们的加入使首支联合国紧急部队能以最快的速度建立并投入行动。皮尔逊还建议联合国紧急部队由各会员国本国士兵组建，这些士兵的训练和补给由各成员国自己分担。为体现公平性，安理会五大常任理事国不得参与首支联合国紧急部队行动，这一决定也消除了苏联对美国渗入中东的担心，得到了苏联的支持。正是因为皮尔逊的努力，首支联合国紧急部队才得以在联合国大会上最终通过，并在短时间内付诸实施。

① Ove Bring, "Dag Hammarskjöld's Approach to the United Nations and International Law," *Estudios Internacionales*, Vol. 44, No. 170, 2011, p. 4.

② Michael K. Carroll, *Pearson's Peacekeepers: Canada and the United Nations Emergency Force, 1956 - 67*, Vancouver: University of British Columbia Press, 2009, p. 30.

第五，国际社会对英国、法国、以列入侵埃及的强烈谴责以及它们对首支联合国紧急部队的现实支持，成为首支联合国紧急部队得以产生的现实基础。

英、法、以的侵略行径不仅遭到国际社会的谴责，广大发展中国家还在战后以实际行动支援埃及，并成为建立首支联合国紧急部队的主力。1956年7月26日，纳赛尔宣布苏伊士运河收归国有后，8月印度总理尼赫鲁声援埃及宣称“在埃及法律下的国有化是埃及政府职权内的事情”^①，并在8月英、法、美召开的伦敦会议中提出了解决苏伊士运河的六原则进一步表明支持埃及的立场。10月29日，战争爆发后，尼赫鲁发声：英国、法国、以色列对埃及发动的战争是其所遇外交事件中最为严重的侵略行为，并致信哈马舍尔德要求联合国采取强硬措施使所有外国军队撤出埃及，并表示愿意向联合国提供支持。战争爆发后，阿拉伯国家也纷纷表态。叙利亚积极展开支援埃及的行动，11月初，叙利亚接管了国内英法开办的学校，随后对外表示愿将全部的力量交由埃及支配。11月27日，约旦也宣布废除《英约同盟条约》取消英国在约旦的军事基地，并要求英国撤出在约旦的一切军队。这些国家的做法虽然主观上是站在提高本国威望、实现民族独立的战略考量上，但却间接深化了埃及在战争中的正义形象，推动了联合国以武力维和的决心。其他发展中国家在联合国大会提出建立首支紧急部队的想法后，迅速地做出支援行动，积极组织人员与物资为成立首支联合国紧急部队做准备。正是它们的切实行动给予了首支联合国紧急部队成立的基础。

1956年11月5日，联合国大会紧急特别会议上通过第997（ES-1）号停火决议，^②并通过了筹建“联合国紧急部队”的决议，^③这支部队的作用是监督停火，防止双方再起冲突，该部队是准军事部队，它不能从事强制行动，也不用军事手段达到其目的。首支联合国紧急部队由来自10个国家6073名军事人员组成，这些国家分别是：瑞典、芬兰、丹麦、挪威、印

① A. Appadorai, *Select Documents on India's Foreign Policy and Relations 1947-1972*, *International Affairs*, Vol. 2, New York: Oxford University Press, 1985, pp. 380-382.

② “Resolution 997 (ES-I),” in *General Assembly*, November 2, 1956, United Nations, <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/5B887DCDB63624F7852560DF0066D4B0>.

③ 熊武一、周家法主编《军事大辞海·下》，长城出版社，2000，第27~39页。

度、印度尼西亚、南斯拉夫、哥伦比亚、加拿大、巴西。^① 因为任务的紧急性，部队的组建、训练、补给甚至相关费用多由各派遣国自己筹备，各国依据本国情况派遣的兵力与承担的费用不一。首支联合国紧急部队的诞生进一步完善和强化了《联合国宪章》下的维和机制。从联合国派遣军事观察团到派遣维和部队是维和行动史的一次跃进。

二 首支联合国紧急部队维和行动的历程

1956 年 11 月 2 日联合国大会通过的“停火协议”规定英国、法国、以色列三国必须于 1956 年 11 月 7 日 0 时执行停火协议。^② 为确保协议执行，首支联合国紧急部队奔赴埃及监督战争各方执行该决议。^③ 首支联合国紧急部队在埃及的维和行动主要分为两项任务、四个阶段。两项任务为监督英、法、以三国从埃及领土和平撤出；在埃以停战线以及西奈半岛的国际停战线区域驻守巡视，充当埃以双方的缓冲机制，使两方实现军事分离，维护地区的和平稳定。

第一阶段（1956 年 11 月至 1956 年 12 月）：监督英法撤军

苏伊士运河战争期间，40 艘船被击沉在苏伊士运河内，这些沉船阻塞运河，严重影响国际航线的通畅以及维和工作的后续展开。所以，首支联合国紧急部队在埃及的第一个任务就是打捞沉船，清理运河。11 月 26 日，首支联合国紧急部队的先遣队得到许可后进入埃及，这只先遣队由瑞典、丹麦、挪威以及哥伦比亚的军事人员组成，负责清理运河与驻扎等后勤工作，他们带来了可供 10 天所用的第一批物资：主要有包括武器弹药在内的前线装备以及包括营帐、服装、食品、医疗设施在内的后勤补给。^④

这些部队到达埃及后先驻扎在运河区附近的赛德港、福阿德港空置的

① “Middle East-UNEF1 Background,” United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unef1backgr2.htm>.

② “Dag Hammarskjöld’s,” United Nations, <https://www.un.org/Depts/dhl/dag/time1953.htm>.

③ “Dag Hammarskjöld’s,” United Nations, <https://www.un.org/Depts/dhl/dag/time1953.htm>.

④ Martin Ottovay Jorgensen, “Revisiting the First United Nations Peacekeeping Intervention in Egypt and the Gaza Strip, 1956 – 1967: A Case of Imperial,” CVCE, https://www.cvce.eu/en/obj/view_of_the_suez_canal_obstructed_by_ships_that_have_been_damaged_and_sunk_by_the_egyptian_authorities_port_said_1956-en-8aac5917-eabb-459e-979a-00633c171b6e.html.

学校和医院里，驻扎区周围用铁丝与网纱环绕，保证安全。后勤准备就绪后，首支联合国紧急部队便开始打捞沉船工作。这期间，因先遣队能力有限，英法也出动兵力帮助打捞。在清理最后一艘船只时，埃及与英法要求首支联合国紧急部队停止清理工作。英法的条件是最后一艘船只清理必须以埃及保证苏伊士运河对国际开放为前提；埃及也坚持必须等到英法从埃及撤军再展开打捞工作。为了尽快结束清理运河工作，联合国紧急部队总司令伯恩将军飞至赛德港与埃及、英、法各方进行谈判，最终达成协议：在联合国保证“撤军与开放同时进行”后，清理运河工作得以展开。^① 12月22日午夜最后一艘沉船被清理出运河河道，苏伊士运河正式对外开放，12月23日，英法军队在联合国紧急部队的护送下全部撤出埃及，联合国紧急部队将英法军队撤退后的运河区域交还埃及，首支联合国紧急部队第一阶段任务顺利完成。

第二阶段（1956年11月至1957年3月）：监督以色列撤军

首支联合国紧急部队在监督英法撤军的同时也派出另一支分遣队监督以色列撤军。以色列一直不认同联合国大会在11月2日通过的停战决议即“以色列应退回到1949年停战线后”^②。11月7日，以色列总理本·古里安在以色列议会发表讲话“1949年停战线不合法，也不同意任何军队驻扎在以色列领土之上”^③，极力反对联合国紧急部队进驻埃及监督以色列撤军。本·古里安发表讲话不久，美、苏以及联合国秘书长哈马舍尔德都对其进行了警告与施压，以色列被迫宣布撤军。在各方协调下以色列表示第一阶段的撤军主要是以军向苏伊士运河河东撤退50公里，将在1956年12月3日前完成；第二阶段以军再次撤退至阿里什地区，将于1957年1月7日至8日完成。撤军的条件是禁止埃及军队在以色列军队撤退后的区域部署兵力，撤退区域必须由联合国紧急部队驻守。^④ 经过协商，各方达成协议，南斯拉夫分遣队被指定执行此项任务。不久，南斯拉夫分遣队抵达苏伊士运河区

① Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 64.

② “Dag Hammarskjöld’s,” United Nations, <https://www.un.org/Depts/dhl/dag/time1953.htm>.

③ Middle East-UNEF1 Background, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unef1backgr2.html>.

④ Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 49.

域,负责监督以色列军队撤军任务。

在南斯拉夫分遣队开展工作之前,以色列又提出了新的撤军要求^①:第一,以色列不承认埃及对加沙地区控制权的合法性;第二,埃方必须同意以色列享有在蒂朗海峡的自由通行权;第三,在以色列撤军地区设置由以色列和联合国难民署组成的政府共同管理加沙地区。针对以色列的刁难,联合国秘书长哈马舍尔德迅速做出回应:他要求以色列立即按照原定协议内容将军队撤退至停战线后,否则将开除以色列在联合国的合法席位。美国也以停止对以色列援助为筹码要求以色列撤军。苏联表示若以色列仍坚持不撤军,将对以色列进行石油禁运并有可能直接援助埃及。在多重压力下,以色列总理本·古里安被迫按原定停火协议开始撤军。

尽管同意撤军,但在撤军过程中,以色列对撤退地区进行了大量的破坏活动,不仅在撤退区域埋了许多地雷,还炸毁了大批公共基础设施,这些破坏活动增加了后来的维和难度,许多维和士兵在扫雷的过程中伤亡。所以监督以色列撤军的过程也是联合国紧急部队对以军撤退区域扫雷的过程。1957年3月6日至7日以色列军队撤出了加沙地带,3月8日至12日以军撤出了沙姆沙伊赫地区,^②撤退区域暂时由联合国紧急部队接管。3月14日埃及政府派遣哈山·阿卜杜勒·拉蒂夫至加沙地区担任省长,^③并表示愿意与此地的联合国紧急部队合作,因此,埃及与联合国紧急部队开始共管以色列撤退后的加沙地带,监督以色列撤军任务也基本完成。

第三阶段(1957年3月至1966年11月):充当缓冲机制

到1957年3月,首支联合国紧急部队监督英国、法国、以色列撤军的第一项任务已基本完成,首支联合国紧急部队开启了充当缓冲机制的第二项任务,首支联合国紧急部队成为英国、法国、以色列撤退区域临时管理者。联合国紧急部队在撤退区域驻扎、训练、巡逻,预防各方产生冲突,确保两国民众不越过停战线区域,使埃及与以色列实现军事脱离,从而缓

① “David Ben-Gurion: Second Exchange with Soviet Premier Bulganin Regarding Threat Situation in Sinai (November 17, 1956),” <https://www.jewishvirtuallibrary.org/ben-gurion-second-exchange-with-soviet-premier-bulganin-regarding-threat-situation-in-sinai-november-1956>.

② “Middle East-UNEF1 Background,” United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unef1backgr2.htm>.

③ Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 63.

和地区的紧张局势，恢复当地法律和秩序，防止冲突再次发生或扩大。联合国紧急部队主要驻扎地为埃以之间的“加沙停战分界线区域”和“西奈国际边界沿线区域”。为了更好地实现地区安全，首支联合国紧急部队长官还与联合国秘书长以及国际和平人士在这一地区启动和谈机制，与军事行动相配合。

1957年3月21日，联合国秘书长哈马舍尔德飞至开罗与纳赛尔总统会面，就联合国紧急部队驻扎加沙以及西奈地区充当缓冲机制展开会谈。双方达成口头协议。埃方表示：“埃及将尽全力保卫领土阻止以色列入侵；联合国紧急部队有权拘留在加沙停战线以及西奈国际边界沿线区域内的人侵者；联合国紧急部队可以在阿里什建立空军基地，在拉法建立后勤基地，联合国紧急部队士兵在埃及领土内享有自由。”^①哈马舍尔德则表示联合国紧急部队仅是一支临时驻扎保持和平的军队，不入侵埃以任何一方，不射杀入侵者。^②但联合国紧急部队有权在自卫时使用武器，这也就是著名的“同意、中立、自卫”^③维和行动三原则。随后，联合国紧急部队、埃及当地政府与当地巴勒斯坦警察共同合作执行监督任务，维护地区和平。

联合国紧急部队在驻扎区域设立许多观察岗，“加沙停战分界线区域”附近设有72个观察岗，西奈国际边界沿线区域内设有8个观察岗，每两个观察岗之间配置巡逻车，整个西奈国际边界沿线区域上有飞机巡航，每周巡逻三次，巡查的过程中若发现可疑现象，会立刻通知最近的站岗士兵展开行动。西奈半岛南端的沙姆沙伊赫地区也设有联合国紧急部队的观察岗，用来确保各国在蒂朗海峡的自由通行。^④驻守士兵配备无线电对讲机、信号灯等设备，观察岗内还设有电话以便相互之间传递信息，出于安全考虑，士兵们被允许携带武器以应对突发情况。士兵们维和任务繁重，据1964年夏天士兵执行任务时长统计：“加沙停战分界线区域”的值守士兵每星期需

① Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 70.

② 孙洁琬：《皮尔逊与第一支联合国维和部队的创建》，《世界历史》2003年第5期，第31页。

③ Ove Bring, “Dag Hammarskjöld’s Approach to the United Nations and International Law,” *Estudios Internacionales*, Vol. 44, No. 170, 2011, p. 4.

④ Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 88.

要值守岗位 73 小时。^① 实际情况是, 因为有士兵请假及其他原因, 替岗情况大量存在, 这就意味着这些维和士兵实际工作时间更久。随着驻扎地区情况趋于稳定以及出于对士兵工作负荷和经费开支问题的考虑, 1964 ~ 1965 年, 许多观察岗被拆除, 联合国紧急部队新建了两个警戒塔替代观察岗楼。警戒塔之间有巡逻士兵乘坐吉普车来回巡视, 巡查效率大大提高。

维和期间, 联合国紧急部队还展开了其他工作: 主要包括改善后勤设施、建立配套医院以及展开难民救济等工作。1957 年联合国紧急部队驻扎西奈半岛以军撤退区域后, 先居住于帐篷, 直到 1961 年, 军队修建宿舍, 士兵的居住环境才有所好转, 大批配套设施如下水道工程、教堂、公共厕所、食堂、浴室以及桑拿房等在这一阶段开始修建并投入使用。1962 年, 体育场也建立起来, 士兵可在此进行球类或者其他运动。联合国紧急部队维和期间最重要的配套设施医院一开始由挪威分遣队筹建, 医院的工作人员由来自各个国家的志愿者以及当地的雇佣人员组成, 因资金以及技术等问题于在 1963 年 5 月 1 日交由瑞典负责, 医疗设施的改进为这一地区的士兵与居民健康提供重要保障。1957 年 4 月至 1966 年 11 月, 联合国紧急部队驻扎地区逐渐趋于稳定, 驻扎士兵人数也随之减少。1957 年联合国紧急部队人数由来自 10 个国家的 6000 多人组成; 1957 年 9 月至 12 月, 印尼、芬兰国家分遣队撤退, 1958 年, 哥伦比亚军队离开。1963 年联合国紧急部队共计 5102 人; 1965 年 4581 人; 1966 年 3959 人; 到 1967 年联合国紧急部队人数仅剩 3378 人。^②

第四阶段: 首支联合国紧急部队的撤退

埃及再做战争准备是联合国紧急部队撤退的重要原因。苏伊士运河战争后, 埃及虽然获得了政治上的胜利, 但在国际国内反而面临更多挑战。战后, 阿拉伯世界民众对埃及有着更高的期待——迫切希望埃及能够带领他们夺回失去的领土, 因此, 对埃及战后专注于国内事务的做法极为不满, 他们认为纳赛尔是整个阿拉伯世界的领袖, 专注于埃及事物是对叙利亚以及巴勒斯坦解放运动的不管不顾, 期待埃及能尽快帮助阿拉伯国家恢复荣

① Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 89.

② Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 89.

誉。1958年2月1日，在多方压力下纳赛尔宣布：埃及与叙利亚成立“阿拉伯联合共和国”，1966年11月4日，埃及与叙利亚缔结军事协定，规定一旦爆发战争，双方将成立联合司令部。^①从1967年开始，叙利亚与以色列边界不断有互相袭击事件发生。^②4月7日，叙利亚和以色列空军交战，这场战斗中叙利亚损失了6架飞机，双方矛盾升级。5月5日，苏联向埃及提供情报称以色列在北部集结兵力准备在5月17日进攻叙利亚。^③5月14日，埃及军队开始进驻西奈半岛并宣布国家进入紧急状态。联合国紧急部队在埃以之间的驻守工作因双方的摩擦升级而变得艰难。

5月16日，联合国紧急部队司令瑞杰杨将军收到埃方要求联合国紧急部队撤出埃及的通知。依据维和行动三原则的“自愿”原则，时任联合国秘书长吴丹在与瑞杰杨商量后被迫同意联合国紧急部队撤退。^④随后，撤退工作展开。到5月19日，所有的观察岗被拆除，联合国紧急部队完全做好了撤退准备。5月22日，纳赛尔宣布禁止以色列使用亚喀巴港运送战略物资。6月4日，埃及、约旦和伊拉克签订防守协议。5月28日，埃及以加拿大派遣队偏向以色列为由，要求加拿大派遣队离开埃及领土。1967年6月5日，以色列击落埃及19架战斗机，战争爆发。随着战争的爆发，加拿大以及南斯拉夫的派遣队开始撤退，联合国紧急部队在加沙仅剩2500人。6月14日，大部分联合国紧急部队撤出埃及，6月17日，最后一支小分队撤出埃及。至此，首支联合国紧急部队在中东地区的维和任务结束。^⑤

三 首支联合国紧急部队维和行动的成就及不足

首支联合国紧急部队是联合国派出的在世界范围内执行维和任务的武

① 彭树智主编《二十世纪中东史》，高等教育出版社，2001，第191页。

② “Middle East-UNEF1 Background,” United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unef1backgr2.htm>.

③ 彭树智主编《二十世纪中东史》，高等教育出版社，2001，第191页。

④ Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 95.

⑤ “Middle East-UNEF1 Background,” United Nations Peacekeeping, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/unef1backgr2.htm>.

装力量, 驻扎西奈半岛十年之久, 总花费 2.2 亿美元。^① 首支联合国紧急部队是维和历史上唯一诞生于联合国大会的维和部队, 是“安全一致”原则受挫后, 联合国体制改革的产物。它在维和期间不仅对驻守地区有着重要的贡献, 还对联合国自身以及其他国家有着深远的影响。

第一, 首支联合国紧急部队完成了联合国下达的维和任务

首支联合国紧急部队很好地完成了联合国赋予其监督停火与充当缓冲机制的任务。1957 年 3 月, 英国、法国、以色列在埃及的驻军已经全部撤离埃及。联合国紧急部队在停火分界线区域驻扎, 建立检查站、观察岗楼对各方执行停火、休战等情况进行监督。部队驻守期间, 埃以双边虽然存在对抗, 但多处于可控范围内。在某些情况下, 维持和平部队还承担着许多临时性任务, 这些任务主要是配合其他国际组织对当地进行人道主义援助。首支联合国紧急部队的配套医院也对当地民众开放, 部队的后勤医院常年接收难民与儿童, 如: 1964 年医院的 60 个医生中就有 7 个专业的儿科医生,^② 外科每年接收病人至少 3000 人。联合国紧急部队还与联合国近东救济工程处合作对当地难民进行帮助, 给当地难民发送食物等基本生活品, 设立临时学校, 通过招募志愿者的方式担负当地儿童的教育职责。^③ 除此之外, 联合国紧急部队的驻扎士兵还帮助当地民众重修当地遭到战争破坏的基础设施。如第 25、27、29 连队的瑞典官兵多次筹集资金购买水泥帮助重建毁坏的拉法南部村庄,^④ 官兵中有一批志愿者负责当地一些孩子的教育。驻守期间, 因驻扎地区社会秩序相对稳定, 驻扎区域的农业贸易因此得到发展。联合国紧急部队在埃及驻扎不仅完成了联合国赋予其监督停火与充当缓冲机制的任务, 还客观上促进了这一地区的发展。

① R. C. R. Siekmann, *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, United Nations, New York, 1985, <https://www.cambridge.org/core/journals/netherlands-international-law-review/article/abs/blue-helmets-a-review-of-united-nations-peacekeeping-united-nations-department-of-public-information-new-york1985-350-pp-895-isbn-9211002753/B25AAECE4F87AE403B2FBFB7A77A0893>.

② Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 119.

③ 联合国官网, <http://www.un.org/zh/sections/what-we-do/deliver-humanitarian-aid/index.html>, 访问时间: 2021 年 1 月 9 日。

④ Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 122.

第二，维和行动推进了联合国的自主形象

首支联合国紧急部队不仅对驻扎地区有所贡献，其维和经历还具有一定的世界性意义。1945年10月24日，联合国成立后，作为联合国主创国的美国在联合国的各项决议中具有明显的支配地位，联合国的自主性一直遭人诟病。而首支联合国紧急部队是在加拿大外长皮尔逊的建议下，时任联合国秘书长哈马舍尔德的主导下，由各大国同意后成立的，且维和部队人员配置全部由中立国提供，五大常任理事国不允许参与，维和进程也大多由联合国秘书处指挥，联合国对维和部队具有核心的控制力。首支联合国紧急部队在埃及的维和成果得到国际社会的肯定与赞誉，维和历程塑造了联合国良好的国际形象，并展现出联合国应对危机的能力。此外，首支联合国紧急部队参与国家包括加拿大、印度、南斯拉夫、巴西、哥伦比亚等国，它们在埃及的维和行动在向世界展示其政治立场的同时，还展示了其军事力量以及正义的国家形象，一定程度上提高了本国的国际威望和地位，并赢得了良好的国际形象。苏伊士运河危机爆发后，首支联合国紧急部队作为第三方军队在中东的维和行动一定程度上降低了美苏之间由冷战变热战的可能性，减少了美苏直接对抗的危险性，暂时维持了世界及地区势力的均衡状态。二战后去殖民化过程中民族独立浪潮使地区不稳定因素骤增，苏伊士运河战争后首支联合国紧急部队的维和行动为随后地区冲突的解决提供了新思路。

第三，维和行动为随后国际维和行动提供借鉴

首支联合国紧急部队维和行动的历史意义还在于它的维和行动为随后的国际维和行动提供了借鉴。尤其是“哈马舍尔德三原则”更是联合国维和行动的核心基础。哈马舍尔德在紧急部队建立之初就表示“其绝不是一支暂时控制它所驻领土的军事部队，它也不负担超过为了确保和平的条件所负担的职务以外的军事任务，也就是说它决不具有任何侵略意图”“紧急部队必须在征得埃及政府的完全同意下才能进行”^①——“中立、同意和自卫”的“哈马舍尔德三原则”^②在执行任务中得到了各方的赞誉，也成为第二支联合国紧急部队以及随后各维和行动所贯彻的原则，冷战后的联合国

① 孙楠：《什么是联合国国际紧急部队》，《世界知识》1956年第24期，第22页。

② 王联：《联合国在中东实现和平的具体措施》，《国际资料信息》2008年第3期，第5页。

维和行动也都以“同意、中立、自卫”三原则为基础。此外，首支联合国紧急部队的维和步骤、维和机构、维和问责以及相关配套行动等具体化的维和体制成为后来维和部队建立、行动的模板。此后的维和部队一般由多国部队组成，由联合国秘书处任命总司令官，联合国成员缴纳会费成为维和费用的来源，维和部队在冲突地区监督停火及对冲突地区进行相关的人道主义援助。例如，1964 年建立的联合国驻塞浦路斯维和部队，除了防止该岛上希腊人和土耳其人冲突再起外，还负责向该岛难民提供紧急医疗服务，发给食物等基本生活必需品，帮助维持当地秩序，促使该岛恢复正常状态。^①

首支联合国紧急部队的维和行动，虽然得到了国际社会的普遍赞誉，但是从建立伊始至任务结束仍存在一些不可忽视的问题，这些问题不仅给当时的维和行动带来了困难，还影响着后来的其他维和行动。

第一，后勤配套不足影响维和进度

西奈半岛气候环境恶劣，夏天炎热干燥，昼夜温差大，秋冬多风多雨，气候湿冷，且常伴有风沙，地区交通的不便给维和行动带来了重重困难，加之紧急部队运输车辆的匮乏，部队长期面临食物、药物等物资短缺等问题。恶劣的环境使士兵执行任务困难重重，经费不足更影响着维和效率。联合国维持和平部队的经费，除了驻塞浦路斯部队的经费由会员国和非会员国自愿捐款解决之外，其他行动均由会员国按大会份额分摊。有的会员国因为在某些问题上对维持和平部队的行动持有异议，拒绝支付摊派到的份额，致使这支部队发生财源不足的困难。经费困难一直存在维和行动中，针对经费问题，联合国大会曾于 1965 年建立了一个特别委员会，研究解决维持和平部队等组织的经费困难，一直没有结果，直到 1978 年，联合国大会在一项决议中呼吁各国支持维持和平行动，并强调会员国有责任公平分摊这种行动的经费负担，才有所成效。这意味着，联合国紧急部队维和十年期间一直受到经费不足的困扰。经费问题也成为随后联合国维和行动中最为重要的难题之一。

第二，公正性遭到质疑

首支联合国紧急部队执行维和任务过程中的一些不当行为遭到了各方

^① “United Nations Peacekeeping Force in Cyprus,” United Nations, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unficyp>.

的质疑。联合国紧急部队成立之初曾表示紧急部队是临时性、中立性的，不具有对驻扎地区的行政权力，然而在联合国接管以色列撤军区域后，首支联合国紧急部队与联合国难民署合作对加沙地区行使了行政管理权，这引起了当地民众大规模的游行示威，在压力之下，首支联合国紧急部队才将当地的行政权交还于埃及派驻的加沙省长哈山·阿卜杜勒·拉蒂夫。^①此外，在驻扎期间首支联合国紧急部队内部还有酗酒、强奸等陋习发生：1957年3月巴西军队驻扎于加沙一处清真寺中，紧急部队一名士兵在清真寺中强奸了当地的女孩，遭到了当地民众与政府的强烈谴责，^②这些陋习损害了联合国紧急部队的形象，伤害了当地民众的感情。首支联合国紧急部队在十年维和过程中的不足和陋习加深了纳赛尔对其正义与公正的怀疑，随着埃以矛盾的不断深化，埃及对联合国紧急部队中立性的怀疑也进一步加深，1967年第三次中东战争前夕，埃及强硬地要求联合国紧急部队撤退。联合国紧急部队人员代表的是世界和平的形象，其正义性需要集体维护。士兵有效践行“哈马舍尔德三原则”是维和行动的基础，也是联合国行动得到尊重的保障。

第三，地区冲突根本性问题仍然存在

首支联合国紧急部队在埃及的维和行动虽然有效地缓解了这一地区的敏感指数和战争压力，但埃以矛盾只是得到了暂时的压制，并没有从根本上解决。首支联合国紧急部队不具有解决驻扎区域之外冲突的职责，也不具有遏制更广泛区域爆发战争的能力。首支联合国紧急部队在埃及的驻守只能起到隔离埃以的作用，虽对西奈地区的稳定有一定作用，但对约旦、巴勒斯坦等地区的战争遏制作用不大，阿拉伯国家之间有着天然的联系，其他国家的冲突会引起整体的连锁反应，所以联合国紧急部队在埃及的驻扎对于帮助整个中东实现地区稳定是远远不够的。在军事干预的同时加入政治对话以及人道主义援助机制对地区冲突进行全方位的深入解决，各方互相合作共同维护着世界的和平与安全。

① Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 63.

② Nils Sköld, *United Nations Peacekeeping after the Suez War: UNEF I, the Swedish Involvement*, London: Hurst & Company, 1996, p. 68.

结 语

从历史来看,首支联合国紧急部队是冷战与去殖民化背景下应对紧急战事的国际维和部队。首支联合国紧急部队的维和行动解决了当时驻扎地区的安全问题;降低了地区爆发热战的可能;增强了联合国自主性的形象;中立、同意以及自卫的“哈马舍尔德三原则”成为之后军事维和行动的样板。随着时代的发展,联合国紧急部队作为军事支柱与以联合国秘书长为代表的政治之柱以及世界粮食计划署、联合国开发计划署为代表的人道主义支柱相结合共同维护着世界的和平与安全。然而,首支维和部队的后勤保障不足、经费困难、中立性界限模糊以及维和单一等缺点不仅制约着维和效率还弱化了维和的后续影响,使随后的维和行动也具有类似的局限性。这些局限性要求我们在随后的维和行动中要制定更为完善的配套保障机制、监督维和正义机制以及与政治、外交等方式相结合深入解决地区矛盾,如何具体化、细节化还有待我们进一步思考。

[责任编辑:闫伟]

An Analysis of India's Current Middle East policy: Background, Orientation and Practice

Wei Liang

Abstract: The Middle East is India's important energy provider, destination of emigration, source of remittances and market of investment and goods, it is also an important partner for counter-terrorism and defense cooperation. Its importance ranks only next to the United States and East Asia. After Modi took the office, India's Middle East policy made many achievements. It's a combination is a combination of traditional realism and the ideology of the Bharatiya Janata Party (BJP), which also conforms to the new needs of the turbulence and changes of the Middle East geopolitical pattern in recent years. As an important part of India's neighborhood diplomacy, India's current Middle East policy adheres to the basic principles of pragmatism/balance and non-interference in internal affairs, actively promotes relations with regional countries, and resolutely safeguards India's national interests. In the future, India's attention and investment into the Middle East will only increase.

Keywords: India; Middle East Policy; Neighborhood Diplomacy; Diplomatic Practice

The Peacekeeping Operations of the United Nations Emergency Force After the Suez Canal War

Li Cailing

Abstract: On October 29, 1956, the Suez Canal War was broken out, because of the complexity, urgency and uncontrollable nature of war, the United Nations has adapted its original "peacekeeping operations" —the UNEF. The

birth of the UNEF, is not only a continuation of the UN peacekeeping operations, but also a new milestone in peacekeeping. During its ten years in Egypt, the first UNEF largely accomplished two tasks assigned by the UN through the four-phase peacekeeping operation: The first, to oversee the withdrawal of British, French and Israeli troops from Egyptian territory; The Second, stationing and conducting patrols in the Egypt-Israel armistice line area and the international armistice line area on the Sinai Peninsula serves as a buffer mechanism between Egypt and Israel. The “peacekeeping journey of the first UNEF” has become an important reference case for the UN in dealing with complex, out-of-control and contagious emergencies.

Keywords: The First UNEF; Egypt; Peacekeeping Operations; Buffer Mechanism; Suez Canal War