

大国协调与区域自主：联合国在非洲维和 历程、特征与挑战*

陈一一

内容提要 联合国在非洲的维和行动，一直以来受到联合国大国协调与非洲区域主义两种安全逻辑互制互构关系的深刻塑造。从冷战时期以美、苏力量竞争为背景的联刚行动，到20世纪80年代末区域自主安全意识强化背景下维和任务授权不断拓展的“多层面维和”，以及2010年起西方大国价值观侵扰下以维稳为主线的维和行动，再到当前中国坚定支持维和、美国消极面对维和、西方大国安全合作关系复杂对维和带来的高度不确定性，联合国非洲维和在不同阶段显示出大国意志介入和非洲自主安全制度建设间此消彼长的竞合关系。在这一情境下，联合国与非洲区域和次区域组织的多层协作、非洲本土冲突管理经验与联合国全球维和经验的融合、维和东道国国情和大国利益互动的军事与民事相结合的维和任务授权，一同构成了联合国非洲维和的重要特征。在当前及未来一段时期，联合国非洲维和仍面临维和东道国内混合性威胁、西方价值观侵扰、人工智能利益竞争等挑战。对此，作为安理会五常中唯一的“全球南方”国家，中国提倡的生成于中国国家发展实践的安全理念，有助于调和大国协调与区域自主的安全逻辑，为破解上述挑战提供新路径。

关键词 联合国维和 非洲 大国协调 区域自主 “全球南方”

作者简介 陈一一，兰州大学政治与国际关系学院、中亚研究所副教授。

2025年是联合国成立80周年。80年来，作为全球最重要的多边安全合作平台，联合国坚定履行《联合国宪章》所赋予的维护国际社会和平与稳定

* 本文系国家社科基金青年项目“联合国维和行动发展态势及我国的参与研究”（22CGJ010）的阶段性成果。

的权利与义务。其中，联合国领导开展维持和平行动是其践行这一权利与义务的核心路径。从 1948 年在中东地区部署第一项维和行动至 2025 年 6 月底，联合国在全球执行的维和行动共 71 项。作为全球安全问题相对集中的大洲，联合国在非洲部署的维和行动多达 31 项，其中有 5 项行动仍在运行中。^① 相较于世界其他地区，非洲是联合国维和行动部署最密集、参与国家最广泛、出兵总量最大、摊款总额度最高、任务授权最多多样化的地区。联合国维和一方面为非洲国家由乱到治提供了重要的、来自国际社会的助力，另一方面也因非洲维和东道国、贡献国和联合国机构等各种内外复杂交织的因素而遭遇了艰巨挑战。既有相关研究虽然就联合国非洲维和进行了相对丰富的讨论，但大多是集中对一个或几个维和行动案例的个案分析，或者是从单一视角对维和行动的面向进行特性分析。相较而言，当前从综合性学理视角对联合国非洲维和行动进行全面分析的研究仍相对较少。基于此，梳理、评析与解释联合国在非洲的维和探索，对理解国际安全合作的发展趋势以及中国如何更好地为“全球南方”地区安全贡献中国方案，均具有重要意义。

一 互制互构：联合国大国协调与非洲的区域主义

联合国在非洲的维和过程是大国协调与区域自主两种安全实现路径互动的体现。从联合国角度看，负责全球安全事务的联合国安全理事会的基本运行特征是大国协调。从非洲角度看，主动预防型的区域安全自主化是非洲国家一直以来的坚定追求。由此，当联合国在非洲部署维和行动时，两种基本安全路径的互制互构便成为必然趋势。事实上，作为一种政治行为，维和行动从设立、部署到行动结束与后续，维和的过程也是大国政治与区域主义的竞争与合作过程。

联合国非洲维和中的大国协调是大国稳定与大国操纵两种偏向的融合校准。大国协调的安全路径，源于国际关系现实主义关于力量决定国际秩序、大国协商一致带来基本和平的理论观点。^② 虽然安理会的影响力一般集中在常

^① United Nations, “Where We Operate”, <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>, 2025-05-26.

^② 周方银、梁媛姗：《从联大决议看安理会改革中的否决权问题——以联大第 76/262 号决议为例》，载《和平与发展》2023 年第 1 期，第 113~132 页。

任理事国，但在非洲的安全情境中，作为西方三常国家——美国、英国和法国长期把持着维和的主要话语权。^① 过去数十年，美国因自由主义的外交导向，一直热衷将自身意识形态带入全球安全议题，在非洲安全问题上也不例外。法国和英国则是大部分非洲国家殖民时期的宗主国，它们对非洲安全影响的意愿和能力也相对较大。作为国际社会中颇具影响力的独立行为体，从收益最大化理念出发，在不同情境下，大国对安全贡献的行为逻辑在趋向利他的“大国稳定”和趋向利己的“大国操纵”间移动。

而在安全问题的应对上，非洲对区域自主性的探索也在制度主导与制度互补间调整。区域自主的安全路径，根植于国际关系自由制度主义与功能主义关于专业领域内共享的制度包含规则、规范和机制等能降低国家间交易成本、减少不确定性，从而实现特定目标效用最大化的理论探讨。^② 由此可见，区域主义理念强调制度在区域自主性塑造过程中的作用。非洲的区域安全制度，既有关涉整个非洲区域的非洲联盟安全制度，也有如东非政府间发展组织（伊加特）一类的次区域制度安排。^③ 以区域自主安全制度与全球安全治理制度也即联合国维和机制的对接、合作倾向为准则，在不同情境下，非洲在安全议题上的区域自主逻辑在更倾向以非洲制度为先的“制度主导”和在突出非洲理念的情况下，更强调与联合国机制对接的“制度互补”的范围内变化。

如图 1 所示，上述大国协调与区域自主这两种安全实现路径的互动，成为影响联合国非洲维和进展的内在机制。从大国稳定到大国操纵，再从制度主导到制度互补，两者构成了一个交叉的四分类空间。一个倾向于大国稳定的大国协调立场与一个强调制度互补的区域自主路径，会使维和在体现非洲自主的同时得到大国的有效支持；反之，一个偏向大国操纵的大国协调立场与一个强调制度主导的区域自主路径，则更容易使维和因大国与非洲地区层面制度安排的冲突而陷入运行困境。此外，当大国协调的立场趋向于大国稳定而区域自主的路径偏好于制度主导，则维和过程中的非洲理念将体现得更明确；相反，当大国协调的立场更多体现为大国操纵而区域自主的路径偏

^① Kseniya Oksamytna, Vincenzo Bove and Magnus Lundgren: “Leadership Selection in United Nations Peacekeeping”, *International Studies Quarterly*, Vol. 65, 2021, pp. 16 - 28.

^② 陈翔：《“回归区域”？——理解全球安全治理区域化的演进》，载《世界经济与政治》2021 年第 8 期，第 55 ~ 83 页。

^③ 胡二杰：《非洲联盟与非洲次区域组织的安全合作》，载《中国非洲学刊》2022 年第 4 期，第 94 ~ 108 页。

好于制度互补，那么维和过程中大国影响的色彩会更为浓重。此四类空间的划分，主要是对大国协调与区域自主分别在不同表现特征情况下的互动大方向体现，其本身主要是为了突出不同情境下联合国非洲维和的总体演进方向，而非一个维和行动的个别特征。需要注意的是，图 1 中的任何一种分类，都不会使维和的总体效果绝对更好或更坏。

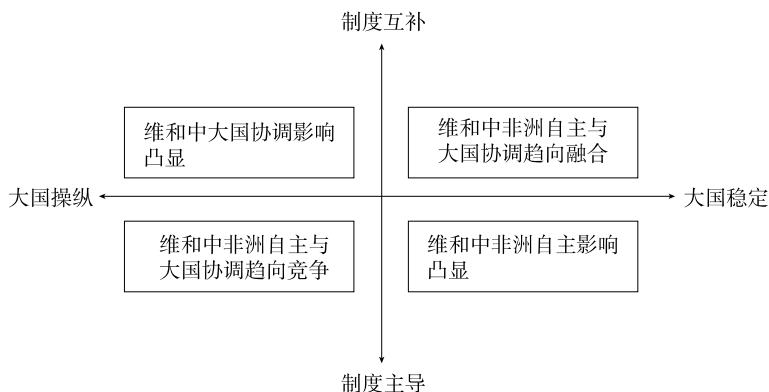


图 1 大国协调与区域自主视角下的联合国非洲维和动态分类

资料来源：作者自制。

二 联合国在非洲维和历程：域外大国与本土非洲的协动

基于大国协调与区域自主两种安全理念此消彼长的竞合趋势，联合国非洲维和历程可分为以下 4 个阶段。

（一）大国博弈主导下联合国维和的初步实践

在 1989 年以前，联合国部署在非洲的维和行动仅有一项。1960 年 7 月 14 日，联合国安理会根据第 143 号决议，在刚果（利）^① 部署联合国刚果行动（以下简称“联刚行动”，ONUC）。这也是联合国在非洲部署的第一项维和行动。1960 年 6 月 30 日，刚果（利）摆脱比利时殖民统治而获得独立。自独立伊始，刚果（利）便陷入了比利时雇佣军迟迟不撤出国境和加丹加省分离势力趁势独立的内忧外患。为解决国内稳定问题，刚果（利）政府向联合国求助。

由于此时非洲区域安全自主的制度设计尚未成型，加之冷战时期美苏两

^① 现国名为刚果（金）。

极争霸的时代特征，联刚行动的设立、部署与推进均更多受大国博弈的影响。虽然第 143 号决议同意设立联刚行动，但这并不表示大国间就如何解决刚果（利）问题达成了一致意见。刚果（利）问题不仅涉及东西方阵营的政治立场，还关联着南北国家间的综合利益。从东西对立大背景看，刚果（利）政府内部存在着亲美与亲苏派系的矛盾和潜在斗争，联刚行动本身受到美苏在刚果（利）利益争夺的影响。从南北国家关系看，法国与英国是非洲多个国家的前宗主国，二战以后非洲活跃的民族主义独立浪潮对英、法两国在非利益产生影响。基于此，英、法两国尤其是法国对联刚行动也抱有一定程度的抵触情绪。

上述东西与南北两个维度的诸多复杂因素决定了联刚行动推进过程较为艰难。1960 年 9 月 17 日，在联刚行动已经确定部署的 3 个月后，安理会通过了第 157 号决议，表示由于缺乏一致意见，安理会无法履行维护安全的责任，因此建议召开联合国大会紧急会议以推进联刚行动。至此，联刚行动开启了消极部署，出现了不介入刚果（利）内政的观望态势。1961 年 1 月 17 日，刚果（利）政府总理帕特里斯·卢蒙巴（Patrice Lumumba）被杀，国际舆论哗然，联刚行动受到不作为的严厉批评。随后，刚果（利）内部局势持续恶化。^① 在此情况下，美国感受到舆论压力和苏联势力强力介入的风险，因而联合英国推动安理会于 1961 年 11 月通过了第 169 号决议，^② 授权联合国在刚果（利）进行强力维和。联刚行动的核心任务是促使比利时军队从刚成立的刚果（利）撤军，同时也解除刚果（利）境内尤其是加丹加地区雇佣军的武装，从而保障刚果（利）的独立与稳定。^③ 在联刚行动主动作战的情况下，加丹加地区的雇佣军武装最终被解除，刚果（利）实现了基本稳定。

联刚行动是冷战时期联合国派遣维和人员数量最多的维和行动，在 1961 年 7 月行动达顶峰时期，各类维和人员多达 19 828 人。同时，它也是冷战时期维和人员死亡最多的维和行动，共计有 249 名维和人员牺牲，其中超过半数死于恶意攻击。^④ 从效果上看，虽然联刚行动在后来的研究中多受批评，被

^① A. Walter Dorn and David J. H. Bell, "Intelligence and Peacekeeping: The UN Operation in the Congo, 1960-64", *International Peacekeeping*, Vol. 2, No. 1, 1995, pp. 13-16.

^② United Nations, "Republic of the Congo - ONUC: United Nations Documents", <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onucRS.htm>, 2025-02-25.

^③ Ibid.

^④ United Nations, "Republic of the Congo - ONUC: Facts and Figures", <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onucF.html>, 2025-05-05.

认为是一场不太成功的维和行动，但同时也要承认该行动已经在一定程度上有效履行了维和的任务授权。一方面，联刚行动的部署与执行是大国利益博弈的产物，其本身并没有适度体现作为维和东道国刚果（利）的实际需求，使行动贻误了很多关键时机，产生了不必要的成本和人员伤亡。另一方面，联刚行动也是联合国对维和行动介入原则的摸索，强制和平、保护平民等和平路径和任务授权都在联刚行动中有所体现，刚果（利）也因联刚行动实现了基本稳定。然而，值得注意的是，由于区域自主理念仍处于萌芽状态且新独立的非洲国家仍处于积贫积弱的阶段，联刚行动本身并未体现出非洲国家对安全自主的作用。

（二）区域安全自主诉求影响下的维和新变化

以 1989 年 4 月在纳米比亚建立的联合国过渡时期援助团（UNTAG）为标志，联合国非洲维和进入了新时期。这一时期，非洲维和的发展同时受大国协调和非洲自主这两个维度的影响。从大国协调角度看，冷战的结束使国际格局走向一超多强的多极化，安理会内部也呈现出多极权力的状态。虽然美、英、法三国对非洲安全事务仍有巨大影响，但中国与俄罗斯在非洲安全事务中的影响也开始增加。这一形势下，维和行动出现更为重视回应东道国实际需求的大国稳定倾向。从非洲区域自主视角看，“以非洲方式解决非洲问题”的非洲本土集体安全观念被正式提出，非洲开始追求在非洲安全问题解决上发挥自身主导性。^①相应地，联合国也强调非洲维和行动与区域安全机制配合的必要性。1992 年 7 月，时任联合国秘书长加利（Boutros Boutros - Ghali）在《和平的纲领》报告中指出，联合国在非洲的和平行动需要与包括非洲统一组织（以下简称“非统”）在内的非洲区域组织合作，从而保证联合国非洲维和对非洲本土环境的适应性。^②

在这一阶段，无论是一般意义上被称为“多层次维和”的第二代维和，还是从被动守护和平转向主动对接“建设和平”，联合国非洲维和的实质转变还是在于维和任务授权的拓展。在纳米比亚过渡时期援助团的执行过程中，维和行动开始考虑是否参与东道国政治重建工作，也就是如何确保纳米比亚

^① 罗建波、孙欣：《“以非洲方式解决非洲问题”：非洲集体安全的本土知识探索》，载《西亚非洲》2023 年第 5 期，第 103 ~ 133 页。

^② Boutros Boutros - Ghali, “An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace - keeping”, <https://digitallibrary.un.org/record/145749?ln=en&v=pdf>, 2025 - 05 - 05.

通过有效选举获得完全独立。这一任务授权在根本上将维和行动带入了东道国内部政治事务，是对安全维护这一任务授权的拓展。随后，在前述《和平的纲领》以及2000年《卜拉西米报告》（Brahimi Report）^①的推动下，联合国维和出现了“推进政治进程”“保护平民”“协助前战斗人员解除武装、复员和重返社会”“支持组织选举”“保护和促进人权”，以及“协助恢复法治”等深度参与东道国战后重建的任务授权，这其中的大部分授权最早都是以非洲为场域而展开的。^②

在这些授权的实践过程中，非洲的本土参与极其重要。1993年，由美军主导的联合国索马里行动受挫，非洲国家开始意识到单纯由大国协调的维和安全机制并不能保障非洲安全，而是需要加强自身对联合国维和的参与。之后，非洲地区大部分维和行动的主要人员贡献国都是非洲国家，尼日利亚、埃塞俄比亚、加纳、埃及、肯尼亚、南非等是其中的代表。^③非洲国家除了参与任务授权的执行阶段，还通过担任安理会非常任理事国等机会，参与联合国非洲维和的前期授权讨论，在一定程度上发出了非洲的声音，促成了任务授权的多样化。在1993年的第二期联合国索马里行动中，非统便开始强化与联合国的合作，就维和行动部署、索马里当地实际困境和需求等问题进行了前期调研，为第二期索马里行动从军事到内政的综合性行动目标规划奠定了基础。^④

这一阶段，基于任务授权的拓展，联合国与非洲联盟（以下简称“非盟”）及其他非洲次区域组织也尝试进行合作，开展联合维和。2007年7月31日，安理会通过第1769号决议，授权建立非盟—联合国达尔富尔混合行动（达尔富尔混合行动，UNAMID）。^⑤这是联合国首次与区域组织联合开展维和行动，标志着非洲地区的区域安全自主化与联合国全球安全路径的有效对接。除这一标志性的维和合作，非盟与联合国在索马里的维和合作以及非盟、

^① United Nations, “Brahimi Report”, <https://peacekeeping.un.org/en/brahimi-report-0>, 2025-04-30.

^② United Nations, “What is Peacekeeping”, <https://peacekeeping.un.org/zh/what-is-peacekeeping>, 2025-04-20.

^③ International Peace Institute, “Peacekeeping Database”, <https://www.ipinst.org/providing-for-peacekeeping-database>, 2025-02-20.

^④ United Nations, “Somalia UNOSOM: Background”, <https://peacekeeping.un.org/ar/mission/past/unosom2backgr2.html>, 2025-03-18.

^⑤ United Nations, “Resolution 1769 (2007)”, <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/cac-sres-1769.php>, 2025-04-30.

中部非洲经济和货币共同体（以下简称“中非经货共同体”）与联合国在中非共和国的维和协调，都表明非洲地区组织与国家对联联合国非洲维和共同的重要影响。在非洲区域自主影响提升的作用下，联合国非洲维和任务授权的多样化使得维和行动开始与建设和平的概念产生融合，从而使维和成为一项不仅仅是帮助东道国恢复安全稳定，更为东道国未来发展打下基础的综合性行动。

（三）西方大国“新干涉主义”理念视角下的维和退化

2010 年 7 月，安理会通过第 1 925 号决议，授权将联合国刚果（金）特派团更名为联合国刚果（金）稳定特派团（联刚稳定团，MONUSCO），以维稳为主要行动特征的维和行动开始在非洲多国展开。^① 这一阶段，虽然维和仍然受到大国协调和非洲安全自主这两个维度的综合影响，但大国协调中的大国操纵倾向又开始凸显。作为法语国家组织的领导者和非洲法语国家殖民地时期的宗主国，法国在非洲保有重要的政治、经济与安全利益，安理会常任理事国席位则为法国提供了通过维和行动干预非洲安全事务从而实现自身利益的渠道。在前一阶段的维和中，由于来自中国等爱好和平并倡导不干涉内政原则的常任理事国的制约，兼有非洲区域安全自主的蓬勃需求，法国的私利难以实现。然而，2009 年，安理会第 1 984 号决议开始阐释和承认以美国为首的西方国家提出的“保护的责任”（R2P）概念，法国、美国和英国开始通过强调“保护平民”的行动目标，对联合国非洲维和进行改变，从而满足自身利益需求。

2010 年以来，联合国在非洲部署了 5 项以“维稳”为核心任务的维和行动。这些行动较前一阶段的维和呈现出退化的特征。首先，这一阶段的维和稳定团往往打破了维和的既有原则。维和行动的部署一般需要遵循“各方同意、公正，以及除非出于自卫和捍卫职责、不得使用武力”^② 三原则。然而，稳定团一般情况下都会出现超原则使用武力的情况，2013 年 3 月联刚稳定团建立武装干预旅便是一个典型案例。^③ 此外，“各方同意”和“公正”两项基本原则也经常被维和稳定团所打破，联合国马里多层面综合稳定团（马里稳定团，MINUSMA）的设立就是代表性事件。其次，稳定团往往被部署在维和

^① 更多讨论参见何星：《稳定行动的演变及其对联合国维和行动的影响》，载《国际展望》2023 年第 1 期，第 96～115 页；何银：《联合国维和的退化与出路》，载《国际问题研究》2020 年第 5 期，第 125～138 页。

^② United Nations, “What is Peacekeeping”, <https://peacekeeping.un.org/zh/what-is-peacekeeping>, 2025-03-16.

^③ 何银：《联合国维和的退化与出路》，第 128 页。

条件不成熟的国家和地区。2010年以前，维和行动都严格地被部署在已经达成停战协议或至少表达了停战意向的国家和地区。自2010年起，维和稳定团开始被部署在没有和平可维持的国家和地区，这直接导致了维和人员死亡人数飙升。据联合国数据统计，截至2024年底，联刚稳定团维和人员死亡292人，联合国中非共和国多层面综合稳定团（联中稳定团，MINUSCA）维和人员死亡206人，马里稳定团维和人员死亡人数310人，联合国南苏丹共和国特派团（南苏丹特派团，UNMISS）维和人员死亡143人，联合国阿卜耶伊临时安全部队（联阿安全部队，UNISFA）维和人员死亡59人，这都较以往维和行动的平均死亡人数大幅上涨。^①最后，维和稳定团的主要行动目标以保护平民为主。2010年以前维和行动的主要关注点在于确保冲突方之间的克制，但由于维和稳定团一般被部署在冲突方仍在进行对抗的国家和地区，因此其主要行动目标也从保证冲突方不对抗变为保证平民在冲突中不受侵害。

这一阶段的维和虽然也有非洲区域组织和国家的积极参与，但由于非洲本身的条件尤其是经济和制度条件限制，加之美、英、法的强势介入，联合国非洲维和对东道国安全的促进效果有限。一方面，转向以保护平民为重点的维和行动使得联合国非洲维和更具综合性安全保障的特征，一定程度上对非洲安全维护需求的体现。另一方面，稳定性质的维和行动所带有的主动介入乃至主动使用武力的行为，往往使东道国国内安全陷入更为复杂的境地，从而也造成了东道国以及非洲区域组织对维和的不满情绪，认为维和部队已成为“参战方”而不是“和平维护者”，违反了非洲的安全自主意愿。刚果（金）和马里政府对部署在其境内的维和行动所带来的更为复杂的安全态势的不满态度即是典型例证。^②

（四）区域自主力量上升而大国合作分歧加剧背景下的维和新动向

随着2020年12月达尔富尔混合行动的结束，联合国在非洲的维和开始进入了相对萎缩状态，大国协调与非洲区域自主的互动出现更大不确定性。一方面，维和东道国开始更为直接、集中地表达对以“维稳”为特征的维和

^① United Nations, “Where We Operate”, <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>, 2025-02-20.

^② 《媒体：联合国维和部队开始撤出刚果（金）》，载俄罗斯卫星通讯社：<https://sputniknews.cn/20240228/1057340100.html>, 2024-02-28；《马里驱逐联合国维和部队发言人》，载新华网：http://www.news.cn/world/2022-07/22/c_1211669603.htm, 2025-04-22.

所带来的负面效应的不满，而非洲区域组织也开始更为积极地谋求自主和平与安全的道路。2023 年 6 月 16 日，在安理会第 9 350 次会议上，马里外长阿卜杜拉耶·迪奥普（Abdoulaye Diop）代表马里政府公开要求马里稳定团立即撤离马里，在陈述理由时直言不讳地表达了法国在维和任务授权中对马里主权的干扰。^① 同年 8 月，联合国秘书长于《联合国与非盟在非洲安全合作》的报告中指出，非盟以及如西非国家经济共同体（以下简称“西共体”）等非洲次区域组织在非洲安全中所扮演的角色正愈发重要。此外，自 2020 年以来，非盟主导、非洲次区域组织参与的待命部队体系也日渐成形。^② 另一方面，安理会中的西方势力如英、法正面临着介入非洲安全事务时的合法性危机，而美国则在特朗普第二任期计划减少对联合国维和的支持。^③ 自 2021 年以来，以法国为主要对象，包括美国和英国在内，在马里、中非共和国、尼日尔等国连续遭遇信任危机，从而也连带影响联合国非洲维和的执行效果。与此同时，作为联合国维和的最大摊款国，美国欠缴维和经费的情况在特朗普第二任期趋势愈发严重。^④ 此外，美国与英国、法国在全球安全治理总体合作上的裂痕开始凸显，^⑤ 这也在一定程度上波及三国在安理会中就维和议题进行的立场协调，从而进一步增加了五常国家间协调合作的复杂性。

塑造联合国非洲维和演进脉络的大国协调与非洲区域自主间互动的不确定性，使得联合国在非洲的维和部署处于相对收缩状态。2020 年以来，虽然非洲安全问题仍层出不穷，安全风险此消彼长，但联合国在非洲地区部署的维和行动仍主要是联合国西撒哈拉全民投票特派团（西撒特派团，MINURSO）、联刚稳定团、联中稳定团、南苏丹特派团和联阿安全部队五项行动，并没有部署新的维和行动。相反，在安全局势并没有得到基本维护甚至恶化的情况下，安理会陆续结束了达尔富尔混合行动和马里稳定团。由此可见，虽然联合国仍努力支持已部署在非洲的维和行动，但安理会五常国家间

① 《安全理事会第九三五〇次会议》，载联合国官网：<https://docs.un.org/zh/S/PV.9350>，2025-04-16。

② 《加强联合国与非盟在非洲和平与安全问题上的伙伴关系、包括加强联合国驻非洲联盟办事处的工作》，联合国安全理事会 S/2023/629 报告，<https://docs.un.org/zh/S/2023/629>，2024-04-28。

③ 《白宫预算办公室提议取消美资助联合国维和特派团》，载环球网：<https://hqttime.huanqiu.com/article/4MIL24HBAIq>，2025-04-16。

④ 《美国等拖欠会费，联合国总部因缺钱关闭一入口》，载《人民日报》2025 年 3 月 23 日。

⑤ Munich Security Conference, “Executive Summary: Munich Security Report 2025”, <https://securityconference.org/en/publications/munich-security-report-2025/executive-summary>, 2025-02-20.

关系格局变化、非洲区域自主需求与能力限度，以及前两者间的互动形势转变，共同导致了联合国非洲维和现状。在这一背景下，作为积极贡献维和的“全球南方”大国，中国在联合国非洲维和中的角色得以凸显，中国的影响力亟待得到有效而恰如其分地发挥。

三 联合国非洲维和特征：全球视野的多维区域主义

在联合国大国协调与非洲区域自主两种安全实现路径在各自维度不断变迁和持续互动的背景下，联合国非洲维和区别于其他地区维和的突出特征逐渐成形并得到强化。从维和行动的结构、实践和效果3个面向看，联合国非洲维和展现出以下特征。

（一）结构上与区域各组织的多模式协同

非洲区域自主安全的实践为联合国在非洲的维和行动提供了一定支持，形成了联合国安理会与非洲区域组织的维和协同。1963年，在泛非主义思潮快速发展的背景下，非统成立，非洲在安全领域的区域主义设想自此有了正式的组织机构依托。在日后的发展过程中，除了非统及后来的非盟这一全非范围的政府间区域组织，西共体、中非经货共同体、中部非洲国家经济共同体（中非经共体）、南部非洲发展共同体（南共体）、东非共同体（东共体）、阿拉伯马格里布联盟（马盟）、伊加特等也发展起来，^①非洲逐渐形成了非盟—次区域组织联合的安全合作模式。比如，由非盟统一协调，各区域组织出兵参与的待命部队便是典型。由于是维护本土安全状态、构建自我安全实现能力，因此非洲区域组织在安全保障活动中更具主动性和预防性。这一特征使得联合国维和在需要主动建和、维稳而任务授权却无法覆盖这些需求时，非洲区域组织更具主动性、预防性的安全机制便可以进行填补。此外，非洲区域自主安全的实践也能够为联合国非洲维和提供更多的人力和信息资源，从而保障维和行动的有效开展。

由于非洲区域安全实践是多层级、多模态的，这也使得安理会与非洲区域组织和国家在维和合作中形成了多模式协同的形态。按照合作职权、合作

^① 此处略去部分曾对区域安全发挥过重要作用，但已经解散的组织，如萨赫勒五国集团（G5 Sahel）。

内容、合作序列 3 个标准，“联合国—非盟—次区域组织—东道国”的多层级合作模式可具体划分为 4 种维和协同模式（见表 1）。

表 1 联合国与非洲区域组织的维和多模式协同

| 合作模式 | 典型维和行动 | 与其他模式差异 |
|----------------|------------------|--|
| 联合国—区域组织共同管理执行 | 非盟—联合国达尔富尔混合行动 | 联合国与区域组织在维和行动中全程全方位合作 |
| 区域组织先导—联合国接续执行 | 联合国利比里亚观察团 | 联合国接续区域组织的先导维和行动，此后区域组织较少参与联合国后续维和 |
| 联合国主导—区域组织辅助执行 | 联合国马里多层次综合稳定团 | 在联合国接续区域组织行动后，区域组织仍保持与联合国接续行动的全程合作 |
| 联合国—区域组织穿插融合执行 | 联合国中非共和国多层次综合稳定团 | 在联合国接续区域组织行动后，区域组织仍保持与联合国接续行动在重点领域的专业合作，并在联合国维和结束后再接续联合国工作 |

资料来源：作者自制。

第一种是联合国—区域组织共同管理执行维和行动，这一模式的重要特征是联合国与区域组织全程共享式的合作。在这一模式中，联合国与区域组织有差别地共享对维和行动的领导权，且这一权力对双方而言都是贯彻维和行动始终的。这一模式的典型代表是达尔富尔混合行动。在行动中，联合国与非盟可以联合任命行动中包括联合国秘书长特别代表、军事指挥官等主要领导者。此外，联合国与非盟也在维和的具体执行上有清晰的分工与配合。由于积累了相对丰富的维和行动执行经验，联合国主要负责维和部队的部署、后勤保障和维和场域的指挥工作。而作为非洲的政府间组织，非盟对苏丹包括政府治理能力、经济发展水平、民众意见等情况的掌握会更为全面，因此非盟在行动执行中主要负责与苏丹政府的沟通，这些沟通包括与苏丹协调维和人员签证、后勤补给线路、连接联合国人员与政府官员信息交流渠道等。^①虽然在行动执行中面临多重困难，但鉴于达尔富尔问题的复杂性，达尔富尔混合行动仍然在限制冲突扩大、保护平民安全、促进政府与反政府武装谈判，以及加强政府公信力等方面发挥了不可替代的作用，保证了这一地区的相对稳定。

^① Daniel G. Kebede, “Assessing the Effectiveness of the United Nations – African Union Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)”, in Ralph Mamiya et al., *The Effectiveness of Peace Operations Network*, Norwegian Institute of International Affairs, 2020.

第二种是区域组织先导—联合国接续执行维和行动，这一模式的特征是合作时间序列具有明确先后性，联合国与区域组织的功能区分更为明显。采用这一模式，一般是由于东道国冲突仍未得到有效平复，联合国维和行动无法落地部署，此时便需要使用更具主动性的区域组织安全力量来执行先期的安全建设工作。这一模式的典型是安理会与西共体在利比里亚问题上的合作。1989年，查尔斯·泰勒（Charles Taylor）率领自己创立的“利比里亚全国爱国阵线”武装力量与当时的利比里亚政府对抗，利比里亚由此陷入内战。^①为了平息内战，1990年8月24日，西共体的西非维和力量进入利比里亚，部署兵力约1.6万人开展维和工作。^②在西非维和部队的行动执行中，联合国任命了一名特别代表来协助西共体与交战各方的谈判工作，为后期联合国接手利比里亚维和行动打下基础。2003年8月18日，利比里亚内战双方签署和平协议，结束内战。同年9月，安理会通过第1509号决议，授权建立联合国利比里亚特派团（联利特派团，UNMIL），正式从西共体手中接管维和行动，约3500名曾在西共体先锋部队服役的西非维和部队暂时改编为联合国维和部队。^③西共体与联合国这种区域组织先导—联合国接续执行的协同模式，在一定程度上保证了国际和平力量对冲突局势相对全程的跟踪，为东道国之后的长久和平奠定了基础。

第三种是由联合国主导—区域组织辅助执行维和行动，这一模式的特征是联合国在维和中占有主导权，而区域组织则负责辅助解决联合国在当地行动执行中遭遇的一系列问题。这一协同模式的典型代表是马里稳定团。由2013年4月25日安理会第2100号决议授权成立的马里稳定团具有典型的维稳性质，其行动部署区域并不具有相对基础的和平和稳定可以维护，维和部队具有相对显著的、主动使用武力的倾向。^④这种以安全任务替代维和政治任务性质的行动，使得维和领导人尤其需要与马里政府领导人建立起顺畅的沟通机制，让马里政府对联合国维和有相对充分的信任，从而保证行动的有效

^① Al Jazeera, “Timeline: A History of ECOWAS Military Interventions in Three Decades”, <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/1/timeline-a-history-of-ecowas-military-interventions-in-three-decades>, 2023-08-01.

^② Christopher Tuck, “‘Every Car or Moving Object Gone’—The ECOMOG Intervention in Liberia”, *African Studies Quarterly*, Vol. 4, No. 1, 2000, p. 2.

^③ United Nations, “Closure of UNMIL”, <https://unmil.unmissions.org/background>, 2025-03-24.

^④ 参见何银：《联合国维和的退化与出路》，第125~138页。

开展。在接管由非盟主导、西共体实践的“非洲领导的驻马里国际支持特派团”（马里支持团，AFISMA）后，马里稳定团在接下来与马里政府的接触过程中仍受到非盟的持续支持。此外，在马里稳定团行动期内，非盟在协调联合国与西共体配合关系上也发挥了重要作用，形成了联合国主导，非盟和西共体辅助的马里稳定团维和体系。^① 虽然马里稳定团最后被马里政府要求撤离，但维和中三方（联合国、非盟、西共体）的协同合作仍是安理会决策机制与区域主义的非盟、西共体在安全上互构的体现。

第四种是联合国—区域组织穿插执行维和行动，这一协同模式和第三种模式相似，但根本区别在于联合国与区域组织主要聚焦于一个明确领域进行重点合作，并且安理会在一定情况下会与区域组织共享在该领域的主导权。在联中稳定团的维和执行中，联合国在行动初期接手了 2013 年由安理会第 2127 号决议支持，由非盟主导、中非经共体辅助执行的中非共和国国际支助团（MISCA）中的安全人员。^② 此后，由于非盟和中非经共体与中非共和国政府有长期接触，三方沟通顺畅，因此联合国主导的联中稳定团也利用维和中的资源，在任务授权范围内重点支持非盟和中非经共体与中非共和国政府的政治协作。^③ 这些协作内容主要包含但不限于保证中非共和国过渡政府成员安全、与地方机构领导人保持对话、筹划和协助选举工作并提供必要技术援助等。^④ 在联中稳定团进行战略收缩的时期，为保证联中稳定团维稳的维和目标，联合国还着重支持非盟在中非共和国当地安全保障中开展“解除当地反政府武装人员武装、帮助其复员和重返社会”的工作。联合国与非盟以及中非经共体在中非共和国安全问题上实行的穿插式、重点领域合作路径，对保障国际社会在参与中非共和国和平事务上的持续性有较好支持，也为联合国与非洲区域组

① International Peace Institute, “Emerging Lessons from MINUSMA’s Experience in Mali”, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2024/07/IPI-E-RPT-Emerging-Lessons-from-MINUSMAweb.pdf>, 2025-04-30.

② Tatiana Carayannis and Mignonne Fowles, “Lessons from African Union – United Nations Cooperation in Peace Operations in the Central African Republic”, *African Security Review*, Vol. 26, No. 2, 2017, pp. 225 – 228.

③ International Peace Institute, “Emerging Lessons from MINUSMA’s Experience in Mali”, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2024/07/IPI-E-RPT-Emerging-Lessons-from-MINUSMAweb.pdf>, 2025-03-31.

④ United Nations, “Resolution 2149 (2014)”, <https://digitallibrary.un.org/record/768393?ln=zh-CN&v=pdf>, 2025-04-10.

织的未来合作模式提供了新框架。

（二）实践中趋向“以非洲方式解决非洲问题”原则

在区域组织、非洲国家以及维和东道国与联合国的互动中，非洲区域安全中“以非洲方式解决非洲问题”的实践路径，为联合国非洲维和过程的有效性提供了支持，从而也成为联合国非洲维和的一大特征。它是非洲地区追求安全自主过程中诞生的一种实践原则，于1994年由加纳学者乔治·阿耶提（George Ayittey）提出。^①从阿耶提的最初设想看，“以非洲方式解决非洲问题”原则的最终目标是实现“非洲主导”，其提出的根本原因是对西方治理模式在非洲系统性适配失效的应对。在后期发展过程中，“以非洲方式解决非洲问题”在学理和实践上形成了代理机构执行、内生规则演进和方法创新主导这3种实现路径。^②而在非盟宪章中，“当非洲国家内发生战争罪、种族屠杀和反人道罪时，非盟有权介入”^③的非漠视原则也是践行该原则的思想、影响非洲自主维和发展的现实基础。

与前文联合国和区域组织多模式协同的特点不同，“以非洲方式解决非洲问题”的概念融入联合国维和并不是对维和宏观结构的改变，而更多是对具体实践的影响。结合影响维和行动执行效果的三方面条件也即维和人力资源、与东道国沟通以及维和基本运行，该原则在维和行动中的体现如下：

第一，非洲国家逐渐成为维和行动的实际主要参与者。充足的人力资源是维和行动执行的基础性保障。维和任务授权的履行、维和后勤的保障等环节都需要相当的人力支持。而维和中的人力资源，尤其是部队、警察和观察员，都来自联合国成员国的支持。就此而言，维和中的人力资源主要贡献国，将更容易对行动的执行产生较大影响。表2列出了非洲国家在联合国非洲维和中担任主要人力贡献国，也即进入维和行动年度人力贡献排名前三位的情况。在1991年至2025年间，联合国在非洲共部署了30项维和行动，其中，除联合国塞拉利昂观察团（联塞观察团，UNOMSIL）和联刚稳定团外，非洲

^① 罗建波、孙欣：《“以非洲方式解决非洲问题”：非洲集体安全的本土知识探索》，第107页；George B. N. Ayittey, “The Somali Crisis: Time for an African Solution”, Policy Analysis Paper, CATO Institute, 1994, pp. 1–20.

^② Ndubuisi Christian Ani, “Three Schools of Thought on ‘African Solutions to African Problems’”, *Journal of Black Studies*, Vol. 50, No. 2, 2018, pp. 141–151.

^③ African Union, “Constitutive Act of the African Union”, https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf, 2025-06-07.

国家都不同程度地积极参与到其余的维和行动中，成为主要人力贡献国。由此，非洲国家在参与维和时展现出两种趋势：一是随着时间推进，非洲国家对维和人力贡献的总体积极性在不断攀升。在 2000 年以前，非洲国家对维和的人力贡献主要集中在少数国家如津巴布韦、埃及和尼日利亚，并且在每个行动中的参与国家数量都相对较少。自 2000 年起，越来越多的非洲国家开始对维和贡献大规模的人力资源，^① 而每个行动中的主要贡献国也出现了更多的非洲国家。比如，在达尔富尔混合行动中，有 6 个非洲国家在不同年份成为排名前三的人力贡献国。二是越来越多的非洲国家开始积极参与部署在邻国的维和行动。虽然相关行动一定程度上离不开次区域组织的推动，但东道国周边国家对维和积极的人力贡献，也说明了非洲国家开始有意识地将自身安全与邻国安全相联系，这也为联合国维和注入了更鲜明的本土化色彩。

表 2 非洲国家对联合国非洲维和行动的人力贡献（年度排名前三）

| 维和行动 | 时间 | 维和主要人力贡献国 |
|----------------|--------------------------|-----------------------|
| 第一期联合国安哥拉核查团 | 1989 年 12 月至 1991 年 6 月 | 突尼斯、刚果（布） |
| 第二期联合国安哥拉核查团 | 1991 年 5 月至 1995 年 2 月 | 津巴布韦、尼日利亚 |
| 第三期联合国安哥拉核查团 | 1995 年 2 月至 1997 年 6 月 | 津巴布韦 |
| 联合国西撒哈拉全民投票特派团 | 1991 年 4 月至今 | 埃及 |
| 第一期联合国索马里行动 | 1992 年 4 月至 1993 年 3 月 | 津巴布韦 |
| 第二期联合国索马里行动 | 1993 年 3 月至 1995 年 3 月 | 埃及 |
| 联合国莫桑比克行动 | 1992 年 12 月至 1994 年 12 月 | 赞比亚 |
| 联合国乌干达—卢旺达观察团 | 1993 年 6 月至 1994 年 9 月 | 津巴布韦、塞内加尔 |
| 联合国利比亚观察团 | 1993 年 9 月至 1997 年 9 月 | 肯尼亚、埃及、几内亚比绍 |
| 联合国卢旺达援助团 | 1993 年 10 月至 1996 年 3 月 | 加纳、尼日利亚、埃塞俄比亚、赞比亚、突尼斯 |
| 联合国安哥拉观察团 | 1997 年 6 月至 1999 年 2 月 | 赞比亚、津巴布韦 |
| 联合国中非共和国特派团 | 1998 年 3 月至 2000 年 2 月 | 塞内加尔、科特迪瓦、加蓬、埃及 |
| 联合国塞拉利昂特派团 | 1999 年 10 月至 2005 年 12 月 | 加纳、尼日利亚、肯尼亚 |
| 联合国刚（金）特派团 | 1999 年 11 月至 2010 年 6 月 | 塞内加尔、南非、摩洛哥、阿尔及利亚 |

^① 虽然尼日利亚、埃及和南非等部分国家削减了维和人力，但非洲国家总体维和人力贡献呈增长趋势。

(续表)

| 维和行动 | 时间 | 维和主要人力贡献国 |
|-------------------|------------------|---------------------------|
| 联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团 | 2000年7月至2008年7月 | 肯尼亚 |
| 联合国科特迪瓦特派团 | 2003年5月至2004年4月 | 塞内加尔 |
| 联合国利比亚特派团 | 2003年9月至2018年3月 | 几内亚比绍、加纳、尼日利亚、埃塞俄比亚 |
| 联合国科特迪瓦特派团 | 2004年4月至2017年6月 | 塞内加尔、尼日尔、加纳、多哥 |
| 联合国布隆迪行动 | 2004年5月至2006年12月 | 南非、肯尼亚、埃塞俄比亚 |
| 联合国苏丹特派团 | 2005年3月至2011年7月 | 埃及 |
| 非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动 | 2007年7月至2020年12月 | 加纳、尼日利亚、卢旺达、埃塞俄比亚、南非、埃及 |
| 联合国中非和乍得特派团 | 2007年9月至2010年12月 | 塞内加尔、贝宁、科特迪瓦、加纳、多哥 |
| 联合国阿卜耶伊临时安全部队 | 2011年6月至2025年5月 | 加纳、坦桑尼亚、埃塞俄比亚、津巴布韦、卢旺达、埃及 |
| 南苏丹共和国特派团 | 2011年7月至2025年5月 | 肯尼亚、卢旺达、埃塞俄比亚 |
| 联合国马里多层面综合稳定团 | 2013年4月至2023年12月 | 塞内加尔、布基纳法索、尼日尔、多哥、乍得 |
| 联合国中非共和国多层面综合稳定团 | 2014年4月至2025年5月 | 喀麦隆、布隆迪、卢旺达、摩洛哥、埃及 |

说明：在此仅列出有数据信息的26个维和行动的情况。联合国塞拉利昂观察团、联合国刚果(金)稳定特派团中，非洲国家人力贡献未进入前三名。

资料来源：笔者根据联合国和平行动网站 (<https://peacekeeping.un.org/zh>) 材料自制。

第二，非洲国家成为维和行动中与东道国开展沟通工作的主要桥梁。阿拉德·杜尔司马 (Allard Duursma) 指出，相较于非洲以外的国家基于物质力量的沟通方式，非洲国家在陷入冲突时更愿意接受其他非洲国家的沟通，从而使冲突更有可能得到和平、有效地解决。^① 在解释此现象时，杜尔司马指出，由于在反殖民、反帝国主义、不结盟和发展优先这些经验上的一致意见，非洲国家间更容易共享对冲突解决合法性的认知，从而也更愿意与其他非洲国家就冲突问题建立和保持沟通。因此，在维和过程中，东道国政府也更愿意与维和队伍中的非洲国家代表进行接触，这便要求非洲国家更积极地参与

^① Allard Duursma, “African Solutions to African Challenges: The Role of Legitimacy in Mediating Civil Wars in Africa”, *International Organization*, Vol. 74, No. 2, 2020, pp. 297–300.

维和行为。比如，在 2006 年联合国与非盟商讨联合组建达尔富尔混合行动的过程中，苏丹政府明确反对完全由联合国大国主导的维和部署，坚决要求维和队伍以非洲国家为主导，^① 根本原因便在于与维和队伍沟通的顺畅性。在联合国驻索马里支助办公室（UNSOS）的维和开展中，由非盟领导的驻索马里特派团（AMISOM）中的主要国家，如乌干达、布隆迪等国在保护索马里过渡政府的同时，协助联合国与部落长老等地方力量建立对话渠道，为后续人道主义援助提供了环境保障。在联合国布隆迪行动（联布行动，ONUB）中，南非作为主导的非洲国家，在参与布隆迪政治调解、推动各方签署和平协议中起了重要作用。在马里稳定团行动中，虽然最终未起到有效效果，但尼日利亚、乍得等国在联合国与马里过渡政府的关系协调中起了关键作用。^②

第三，在维和运行与基层实践机制安排中融入非洲的本土智慧。除了非洲国家对维和行动的现实参与，联合国非洲维和中逐渐体现出的融合非洲本土安全文化的趋势也是对非洲问题非洲解决这一原则的有效体现。在与联合国维和队伍的配合中，非洲东道国意识到维和行动中西方大国推行的“自由和平”观念与非洲本土安全文化存在不匹配甚至矛盾的观念，^③ 这将使维和的执行效果被削弱。由此，东道国也开始要求维和行动尊重当地特有的安全文化和安全治理方式，从而也推动了联合国非洲维和与东道国本土安全观的结合。2003 年至 2017 年间，联合国在科特迪瓦的维和便体现了对当地安全观的融合。在执行维和任务中，联合国科特迪瓦特派团（联科特派团，UNOCI）开展了“族群间对话”活动，通过共同用餐、戏剧表演、体育比赛等符合当地文化的形式，促进了冲突族群间的正面接触，由此显著降低了社区层面暴力事件的发生概率。而在加尼奥阿省巴约塔县的维和中，联科特派团支持当地酋长建立由土著民、移民和政府代表组成的“三方委员会”，以本土化方式预警和化解冲突。^④ 上述对科特迪瓦本土文化的吸收，使联科特派团的工作推进得以更为顺畅有效。

① 《苏丹原则同意接受非盟 - 联合国混合部队》，载联合国新闻网：<https://news.un.org/zh/story/2006/11/65602>，2025 - 04 - 27。

② Paul D. Williams and Arthur Boutellis “Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations - African Union Relationship”，*African Affairs*，Vol. 113，No. 451，2014，p. 267.

③ 姚乐：《新时代中国非洲安全治理角色演进——以维和行动为例》，载《国际关系研究》2018 年第 3 期，第 134 ~ 135 页。

④ Hannah M. Smidt，“United Nations Peacekeeping Locally: Enabling Conflict Resolution，Reducing Communal Violence”，*Journal of Conflict Resolution*，Vol. 64，No. 2 - 3，2020，pp. 355，363.

（三）效果上形成军民结合的多维度目标

联合国自开展维和行动以来一直都强调拓展任务授权的类型，从而实现由维护和平到建设和平的转变。1992年的《和平的纲领》报告与2000年的《卜拉西米报告》都强调，维和不当仅限于战场这一场域，也需要承担更多类型的任务授权。作为一种政治性行动，维和的最终目标逐渐由保证冲突双方不再对抗变为重新辅助东道国回归正常运行。这也是20世纪90年代以来“多层次维和”概念开始出现并不断得到强化的体现。

联合国在全球范围内维和行动中强调其多维性，这一点在非洲维和的任务授权时体现得最为明显，这也是由非洲东道国的基本国情特点所决定的。从东道国综合实力看，相较于其他大洲，非洲地区东道国的平均综合实力相对薄弱。从国家建设历史看，非洲国家大都是在20世纪60年代民族独立浪潮中获得新生，民族国家发展建设历史相对较短，国家治理能力、相关法律、法规等都处于待完善状态。从国家发展水平看，由于曾遭受西方国家殖民统治，非洲相当一部分国家的经济发展水平低，工业基础设施薄弱，相关产业和知识领域也长期依赖西方发达工业国的援助。而作为曾经的殖民宗主国，法国、英国等依旧通过经济、军事等手段，保持对科特迪瓦、马里、阿尔及利亚、尼日尔等国的传统影响。从民众生活水平看，即便没有发生冲突，非洲维和东道国的民众生活也处于较低水平；民众受教育程度、社会保障等方面尚待提高。结合上述特征，为了在非洲国家的维和中实现建设和平的目标，联合国遂推行军民结合、多维授权的模式。

在非洲国家和区域组织与安理会五常的互动中，联合国非洲维和的任务授权起初体现出五常国家以政治和安全优先的任务授权偏好，同时也融入了非洲地区谋求社会经济发展的诉求。从具体趋势看，联合国非洲维和的军民多维度授权表现为三方面特点：其一，总体上授权类型多。根据联合国维和任务授权数据库的记录，^①非洲地区的维和任务授权一共有41个细类，是全球维和行动任务授权最多的地区。从表3所列的41个任务授权看，维和的执行目标呈现高度的立体化和系统化特点。冲突管理与解决类任务授权聚焦于防止冲突方面的再次对抗；选举与政治发展类任务授权聚焦于东道国的选举

^① Jessica Di Salvatore, Magnus Lundgren, Kseniya Oksamytna and Hannah M. Smidt, “Introducing the Peacekeeping Mandates (PEMA) Dataset”, *International Conflict Resolution*, Vol. 66, No. 4-5, 2022, pp. 924-951.

与政治建设事务；司法与法治建设类任务授权针对东道国的司法与法治体系建设；社会综合事务发展扶助类任务授权则或从总体层面（如经济发展）或从具体议题领域（如公众信息渠道建设）对东道国社会事务进行发展扶助。上述任务授权表明，联合国非洲维和已经不再是单纯的政治安全行动，其条目众多的关于东道国社会及民众健康和生活质量的任务授权已经使联合国维和具有了明显的建设和平、推动东道国回归正常运行轨道的属性。

表 3 联合国非洲维和任务授权细类

| 授权类别 | 任务内容 |
|------------|---|
| 冲突管理与解决 | 解除武装与武装动员；小型、轻型武器控制；去军事化；武器禁运；军事改革；规划攻势行动；使用武力；停火；和平进程推进 |
| 选举与政治发展 | 选举安全；选举支持；选民教育；政党支持；民主化 |
| 司法与法治建设 | 司法领域改革；跨国司法对接；司法更正；法治改革 |
| 社会综合事务发展扶助 | 社会再整合；权力共享；国家管理职能拓展；平民保护；人权保护；儿童权益维护；遏止性别暴力；性别事务建设；难民扶助；民族和解；地区和解；本地和解；文化遗产保护；公众信息渠道建设；社会建设；人道主义救济；经济发展；警察改革；边境控制；开矿限制；（自然）资源管理；公众健康；媒体发展 |

资料来源：笔者根据“维和行动任务授权”数据库资料自制。

其二，行动中授权维度多元。虽然表 3 是对联合国在非洲 31 个维和行动总体任务授权的归纳，但事实上联合国在非洲的每一个维和行动中的授权都在不断拓展。比如，在早期的维和行动如联合国安哥拉核查团（联安核查团，UNAVEM）中，维和任务授权仅有一项即去军事化。到 2000 年前后，联合国维和行动的任务授权逐渐丰富。这一时期，既有联合国埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团（埃厄特派团，UNMEE）单一任务授权（即停火）的维和行动，也有联合国刚果（金）特派团（联刚特派团，MONUC）这种包含去军事化、选举支持、公众健康等多达 15 项任务授权的多层面维和行动。到 2010 年，联合国非洲维和以维稳为主要目标的稳定团开始出现后，每一个维和行动的任务授权基本都超过 10 项，维和维度多元且更为丰富。当然，任务授权的丰富并不一定意味着维和效果的提升。

其三，任务授权在内容上实现了自上而下和自下而上两种维和形态的有机结合。联合国非洲维和的任务授权一般体现出两种形态：一种是自上而下类型的任务授权，其实行方式是通过与东道国进行政府层面合作，推动和平

建设；另一种是自下而上类型的任务授权，主要通过与其东道国国内各个社会群体的直接互动与合作，实现由点及面的总体和平。从表3的任务授权细类看，如冲突管理与解决类任务授权和选举与政治发展类任务授权都属于自上而下型的任务授权，其主要通过与冲突方领导者、东道国政府的沟通互动来实现行动目标。社会综合事务发展扶助类任务授权则更多需要与东道国社会群体如社区居民、商户、社团的接触与协作来实现目标。从大国协调与区域自主的互构视角看，自上而下型任务授权在全球的维和任务授权中多有体现，其更多是安理会五常尤其是西方三常国家间协商讨论的结果。其中，以“民主化”为代表的授权，正是西方大国偏好的“自由和平”维和思想的体现。相较而言，自下而上型任务授权则更多体现非洲地区在维和议题上的诉求，以公众健康、公众信息渠道建设为代表的授权更多体现出东道国本身提升人民生活水平、促进社会基本稳定的需求。

结构上的多模式协同、实践上的非洲问题非洲解决趋势以及成效上以军民结合为标准的目标设定，上述特征的有机结合使联合国非洲维和在一定程度上实现了协助非洲国家走出冲突阴影，走向稳定和平的目标。2025年5月29日，南非国防军司令鲁德扎尼·马普瓦尼亚（Rudzani Maphwanya）在联合国维持和平人员国际日的讲话中，对联合国维和部队、警察以及民事人员在非洲维和行动中的付出与牺牲表达了深深的敬意，并对联合国在非洲和安事务中的努力与总体成效表示认可。^①而作为联合国非洲维和的长期参与方，埃及也在同一天表示联合国非洲维和在与非盟、非洲国家合作中对实现非洲国家和平有重要作用。与此同时，埃及也强调，由于联合国维和对非洲总体和平与稳定的重要作用，即便其在当下正遭遇多重挑战，但埃及仍将坚定支持联合国的维和工作。^②

四 联合国在非洲维和面临挑战：大国强介入对非洲主导性的冲击

长期以来，在大国操纵与大国稳定间变化的大国协调维度，与在制度互

^① SA Defence Web, “Fallen Peacekeepers Deaths Not in Vain”, <https://www.defenceweb.co.za/african-news/fallen-peacekeepers-deaths-not-in-vain-maphwanya>, 2025-05-29.

^② The United Nations in Egypt, “Standing Between Conflict and Hope: Time to Equip UN Peacekeepers for Tomorrow’s Challenges”, <https://egypt.un.org/en/295315-standing-between-conflict-and-hope-time-equip-un-peacekeepers-tomorrows-challenges>, 2025-05-29.

补与制度主导间调试的区域自主维度，二者互制互构，形成了非洲主导与大国介入两种模式的竞争与融合局面。然而，一方面，由于经济、技术和军事能力限制，以非洲主导的维和模式力度不足，非洲区域安全仍需外部大国的支持。另一方面，在安理会五常国家中，作为唯一的“全球南方”国家，中国虽一直支持非洲的自主安全与发展，但西方三常国家意图通过维和行动将西方意识形态色彩浓厚的“自由和平”观念输入非洲，使得维和过程常常体现出大国操纵的强介入模式。非洲期望自身担纲维和但能力有限，国际社会谋求为非洲带来和平但西方三常国家强势介入的双重矛盾，直接构成了当前及未来一段时间联合国非洲维和的严峻挑战。

（一）混合性威胁对维和任务执行的阻碍

随着国际形势复杂化，非洲地区冲突问题的背景因素和呈现形式混合交织，提升了联合国维和难度。从传统与非传统安全的分类角度看，当前维和东道国所面临的安全问题既有冲突复发的传统安全挑战，也存在着恐怖主义、环境恶化、毒品走私以及难民管理等非传统安全挑战。从安全与发展的分类角度看，联合国非洲维和不但需要解决战场上的对抗，也需要充分考虑战场外的社会稳定与发展问题。当前的联刚稳定团便面临着应对这种混合性安全威胁的局面。联刚稳定团于 2010 年 7 月被部署在刚果（金）北基伍省、南基伍省和伊图里省，是为了执行平民保护和协助政府有效运行而设立的维和行动。^① 在 15 年的维和过程中，联刚稳定团既需要实现保证政府稳定执政和减少平民伤亡的主要行动目标，也面临着不断攀升的针对维和部队的恐怖袭击、非法开采资源、邻国卢旺达对反政府武装的支持、社会治安恶化、武器走私猖獗等不断出现的难以预料的安全威胁。与刚果（金）的情况相似，马里、中非共和国等国的维和也遭遇了混合性安全威胁的难题。^②

在混合性安全威胁凸显的情况下，非洲弱主导与大国强介入的互动局面又进一步削弱了维和对这一类威胁的应对灵活性，从而使混合性安全威胁成为联合国非洲维和的一大挑战。一方面，相较于单一性的安全威胁，应对混

^① 《第 1925（2010）号决议》，载联合国官网：[https://docs.un.org/zh/S/RES/1925（2010）](https://docs.un.org/zh/S/RES/1925%20(2010))，2025-04-25。

^② “UN Transitions in a Fractured Multilateral Environment”，The UN Security Council Report，<https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/un-transitions-in-a-fractured-multilateral-environment.php>，2025-04-11。

合性安全威胁的成本与资源投入需求更大，这对实力有限的东道国及其他非洲国家或区域组织而言构成了挑战。比如，在面对维和地区恐怖主义风险持续增加的情况时，马里、苏丹等地原有的、由非盟或非洲次区域组织领导的维和行动都面临着资源不济的问题。而在联合国接手由非洲本土组织的维和行动后，非洲国家在维和中的话语权又被冲淡。这种弱主导情况使得非洲在应对混合性安全威胁时难以充分表达自身诉求，而其所争取的维和任务授权也难以得到大国的有效重视。另一方面，安理会西方三常国家在应对混合性安全威胁时提出的“维稳”特性的维和，反而会在一定情况下恶化东道国安全形势。2010年以来，在非洲部署的稳定团，往往因其战略性地主动使用武力而引发东道国政府的不满，并由此导致维和部队与东道国政府关系疏离。维和部队强制介入冲突时会被其他冲突方当作参战方，从而刺激冲突方的对抗行为。

（二）西方价值观的介入与侵扰

虽然联合国非洲维和已经逐渐与非洲的区域安全追求以及“以非洲方式解决非洲问题”的原则相融合，但维和过程中西方国家的价值观侵扰是长期存在的问题。从1960年联刚行动开始，西方三常国家一直尝试通过在东道国扶植西式民主政权来确保东道国的亲西方立场。这种“自由和平”的维和路径本身带有强烈的价值取向，也导致维和任务授权中会出现在非洲当地水土不服的情况。比如，当前在维和中常设的与政府选举相关的授权，如选举支持、选举安全、选民教育等，在实施过程中往往忽视了东道国是否具备相应选举基础条件和传统文化的事实，这包括安全稳定、历史背景和制度建设因素。此外，虽然也同样支持助力经济恢复的任务授权，但以美、英、法为首的西方国家会更多从自身利益出发，鼓动通过以自身具备优势或满足自身需求为先的经济模式，如资源开发、原材料供应等来稳定和发展东道国社会经济。这些趋势会在一定程度上改变东道国经济发展和社会治理的路径，其本身并不一定与东道国长期发展目标相匹配。虽然随着联合国维和制度的不断完善，前述有关西方国家通过维和影响东道国社会经济发展模式的情况得到了一定限制，但安理会大国协调的议事规则仍没有在根本上杜绝这一问题。除政治建设和社会经济发展外，以“维稳”为特征的维和所秉持的西方“保护的责任”的强介入观念，也是西方价值观在非洲维和中的鲜明体现。

非洲东道国所普遍面对的长期积贫积弱的状况，以及非洲区域安全自主

观念发展过程中重安全稳定而相对忽视冲突后期社会经济现实的现实，都进一步加重了西方价值观介入对联合国非洲维和构成的挑战。无论是非盟、西共体一类的非洲区域组织还是非洲国家，其有关自主安全理念和实践的内容都主要聚焦于冲突的预防与化解，但对于冲突后国家恢复的讨论仍相对薄弱，也说明当前非洲区域安全自主化正处于发展完善的阶段。比如，对于在安全领域所践行的“以非洲方式解决非洲问题”原则，当前非洲国家主要的实践是聚焦于安全理念上的非漠视、自力更生和个体安全，安全机制上的非盟框架下如和平与安全理事会等制度安排，以及安全行动上的冲突调解、制裁与和平支持行动。^① 由此可以发现，“以非洲方式解决非洲问题”的安全原则对于冲突后期的国家建设问题讨论相对较少。在现实中，非洲东道国的长久和平与稳定需要国际社会的支持，如对外贸易与投资、国际援助、国际安全合作等。非洲地区组织和国家所能提供的资源都相对有限，这也就使东道国仍会在一定程度上依赖于西方国家在维和中的支持，从而也使西方国家在维和过程中有渠道将其价值观强势带入并由此影响维和效果。

（三）人工智能激化利益竞争的风险

在国际安全智能化的当下，将人工智能技术融入维和行动成为一种必然趋势。从主观动力看，在冲突形势复杂化的当下，人工智能技术赋能可以有效提升维和的效果。2021 年 3 月，联合国在原有的“以行动促维和”倡议的三周年纪念活动中提出了“以行动促维和 +”战略，^② 其中系统提出了《联合国维持和平的数字化转型战略》，制定了“最大限度地发挥现有技术和新技术潜力”的目标。^③ 在 2023 年 7 月 18 日安理会第 9 381 次会议的讨论中，多国代表都指出，人工智能技术带来的信息便利、风险预知和效率升级不但可以提升如保护平民等任务授权的实施效果，也能在更大程度上保证维和人员和维和营地的安全。^④ 从客观需求看，伴随冲突智能化水平的提升以及维和行

① 罗建波、孙欣：《“以非洲方式解决非洲问题”：非洲集体安全的本土知识探索》，第 117 ~ 125 页。

② 《以行动促维和 +》，载联合国官网：<https://peacekeeping.un.org/zh/action-peacekeeping>, 2025-02-28。

③ 《联合国维持和平的数字化转型战略》，载联合国官网：<https://peacekeeping.un.org/zh/strategy-digital-transformation-of-un-peacekeeping>, 2025-03-15。

④ United Nations, “International Community Must Urgently Confront New Reality of Generative, Artificial Intelligence, Speakers Stress as Security Council Debates Risks, Rewards”, <https://press.un.org/en/2023/sc15359.doc.htm>, 2025-04-18。

动开始遭遇网络攻击等现实情况，维和的智能化因应也是必然趋势。当前冲突中大量使用的以无人机为代表的、具有一定智能化水平的自动化武器，对战场局势演进带来了高度不确定性。由于不容易监测自动化武器的部署和攻击目标，维和人员更难以做好提前部署准备和其他应对措施，从而使维和效果大打折扣。更为重要的是，越来越多针对维和部队的恐怖袭击者开始采取无人机攻击、网络攻击等方式，^①这也使联合国有必要提升非洲维和的智能化水平。

在人工智能赋能成为维和行动推进的重要面向时，非洲在人工智能技术上的相对落后和西方三常国家在人工智能技术上的相对优势，将会使维和机制中非洲主导和大国介入的互动更加复杂、维和过程中的利益竞争也由此更为激烈。从人工智能技术发展水平看，西方国家技术较为成熟，美、英、法三国水平较突出，在全球人工智能生态中属于技术创新和输出的一方。相较而言，非洲国家的人工智能技术水平处于起步阶段，与全球其他地区存在较大差距，^②在全球人工智能生态中处于输入一方。西方三常国家与非洲国家在人工智能技术上的差异甚至大于经济发展的差异。不同于同为人工智能技术强国和常任理事国的中国，西方三常国家在维和过程中存在的价值观介入的传统，使其更有可能利用技术优势强化其在维和机制中的话语权。比如，从2015年开始，联合国开始在联刚稳定团中投入使用态势感知地理空间企划（SAGE）数据库和统一感知平台（UAP），用以监测、分析、预测冲突态势并由此制定维和部队的部署策略。^③虽然这两套技术系统分别由私人企业和印度初创，但平台本身由联合国运营支持部管理，^④其中信息收集的算法技术和部分核心技术人员来自美国和法国，这在一定程度上意味着美、法拥有了主导技术平台进步的话语权。若未来需要进一步通过人工智能赋能维和，西方三

^① United Nations, “At Least Five Peacekeeping, Associated Personnel Killed in Malicious Attacks during 2024, United Nations Staff Union Committee Says”, <https://press.un.org/en/2025/org1746.doc.htm>, 2025-02-25.

^② 参见张春宇：《非洲人工智能发展的现实图景与多重挑战》，载《西亚非洲》2025年第3期，第32~62页。

^③ Agathe Sarfati, “New Technologies and the Protection of Civilians in UN Peace Operations”, Research Paper, September 2023, International Peace Institute.

^④ United Nations, “United Nations C4ISR Academy for Peace Operations: Strengthening Peacekeeping Through Technology Training”, <https://operationalsupport.un.org/en/united-nations-c4isr-academy-peace-operations>, 2025-03-20.

常国家的参与则为必要。在这一情势下，技术发展资金相对匮乏和缺位、维和智能化支持相对薄弱的非洲国家将更加难以影响人工智能对维和作用趋势，从而在维和过程中有更大的、丧失自身利益的风险。由此，如何调适人工智能对维和的恰当赋能，将长期成为联合国非洲维和的一大难题。

五 余论

联合国在非洲维和行动的发展与演进，是联合国大国协调与非洲区域自主两个维度互制互构的体现。在不同历史阶段，大国意志介入和非洲自主安全制度建设间呈现出此消彼长的竞合关系。基于这一情境，联合国与非盟以及非洲次区域组织的多层协作、非洲本土冲突管理经验与联合国全球维和经验的融合、结合维和东道国国情的军事与民事相搭配的维和任务授权，一同构成了联合国非洲维和的总体特征。结合上述特征以及大国协调与区域自主互制互构的逻辑主线，当前的联合国非洲维和仍面临着东道国国内混合性威胁、西方价值观侵扰、人工智能激化利益竞争等系列挑战。

未来，联合国非洲维和成效的提升仍需要探索更多路径。一方面，为实现自主安全，维和东道国可以考虑强化其与维和行动中各方的主动协作能力，从而最大程度发挥维和行动的效能。对于深陷冲突的非洲国家而言，其国家综合能力仍处于尚待提升阶段，这一能力的恢复有赖于包括联合国在内的外部各界的支持。而相较于被动接受支持，主动协调维和行动中与联合国、非洲区域组织、维和贡献国间的差异化支持内容、模式与分工，不但能提升维和效能，也能进一步突出东道国在国家能力重建中的自主性作用。另一方面，在“全球南方”卓然崛起的背景下，联合国非洲维和中的“全球南方”力量也应当受到重视。作为“全球南方”天然的构成部分，非洲国家对区域自主安全与发展的追求会受到其他“全球南方”维和贡献国的更多认同。在强化与“全球南方”维和贡献国沟通与互动的条件下，联合国非洲维和中大国协调与区域自主的互动将更具合作共赢的可能。

作为安理会常任理事国中唯一的“全球南方”国家，中国在联合国非洲维和中扮演着关键角色。秉持高质量构建人类命运共同体的信念，中国近年来不断强化对联合国非洲维和的支持，也逐渐成长为平衡安理会大国协调和非洲区域自主间互动关系的关键力量，为破解联合国非洲维和的挑战带来希

望。根据 2025 ~ 2027 年维和摊款预算比例看，中国在 3 个年度的摊款比例约占维和总经费的 23.7%，较 2024 年增加 5.1%。相比之下，其余 4 个常任理事国摊款比例都不同程度下降。^① 虽然美国 2025 ~ 2027 年的维和摊款预算比例为 26.1%，但考虑到美国长期欠缴维和经费以及特朗普政府对联合国维和的消极态度，中国已成为联合国维和实际上最大、最重要的摊款国。此外，中国也是五常国家中最大的人员贡献国。最大的付出需要担负最大的责任，同为“全球南方”国家也是中非“十大伙伴行动”之安全共筑伙伴行动的重要实践领域，中国在维和中所秉持的“发展和平”理念，与非洲地区安全自主观念中发展与安全相结合的理念不谋而合，这也决定了未来维和中大国协调与区域自主将更多呈现融合互信而非竞争提防的态势。在面对非洲维和中混合性威胁、西方价值观侵扰以及人工智能赋能难题时，中国都具有独特优势。其一，在以发展促和平的理念下，中国在维和以外对东道国提供的经济支持，可以有效强化东道国政府对非传统安全问题的治理能力，一定程度上化解非洲区域安全自主上的资金难题，破解非洲弱主导的困境。其二，“全球南方”国家的天然特性和社会主义国家的本质，都决定了中国在安理会平台推动维和的多边主义大国协调时不会带入西方世界的狭隘价值取向，从而有望化解联合国维和与非洲本土安全观念间的碰撞。其三，作为当今世界人工智能技术的领跑者，中国在 2024 年 4 月便与非洲召开了中非互联网发展与合作论坛并发表了《关于中非人工智能合作的主席声明》，强调了在政策、技术、产业、人才和数据安全上的务实合作前景。^② 就此而言，在联合国非洲维和面临高度不确定性、维和行动如联刚稳定团等陷入信任和有效性危机的当下，中国的积极协调与参与将更有可能推动非洲维和中大国协调与区域自主这一对核心关系的良性互动，从而提升维和的效果和公信力，共同促进非洲地区人类命运共同体的建设。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

^① 《大会第 55/235 和 55/236 号决议的执行情况》，载联合国官网：<https://docs.un.org/zh/A/79/318/Add.1>，2025-05-05。

^② 《2024 年中非互联网发展与合作论坛关于中非人工智能合作的主席声明》，载中国网信网：https://www.cac.gov.cn/2024-04/03/c_1713731793084792.htm，2025-05-25。