

## 维和行动塑造国家能力?\*

——基于刚果(金)的比较案例分析

程子龙

**【内容提要】**公共产品、国家能力和解决冲突之间存在线性的逻辑关系。国家能力是供给公共产品的保障,一国政府稳定、公正地供给公共产品可以显著地降低国内冲突复发的风险。联合国维和行动作为一项重要的国际安全公共产品,其建设和平内容的核心逻辑认为通过对“脆弱国家”的能力建设,可以从根本上解决冲突的根源。那么,国际公共产品可以塑造当事国供给公共产品的国家能力吗?通过对在刚果(金)先后执行的联刚特派团和联刚稳定团的比较分析发现,联合国维和行动可以较好地提供临时性的安全、政治秩序保障,扮演临时公共部门的角色,是一种补充性的公共安全产品,而未能很好地塑造当事国的国家能力。其经验教训在于,应将和平环境作为建设和平的前提条件,积极谋求当事国对于行动的支持,界定好维和行动的限度。联合国维和行动应在捍卫好其核心职能的前提下,积极探索基于当事国本土知识的国家发展模式。

**【关键词】**联合国;维和行动;公共产品;国家能力;国内冲突

**【作者简介】**程子龙,上海政法学院中国-上海合作组织国际司法交流合作培训基地助理研究员,主要研究方向为国际组织与全球治理(上海,201600)。

---

\* 本文系国家社科基金青年项目“联合国国际危机调停模式与中国参与路径研究”(20CGJ009)的阶段性研究成果。

从公共产品的角度来看,针对国内冲突的和平路径大致可以分为两种。一种是国内公共产品的路径,认为公共产品被充分和公正地供给是国内和平与安全的根本保证。从这一路径出发,有效地供给公共产品是解决和平与安全问题的主要出发点。另一种是国际公共产品的路径,即通过国际社会供给公共产品来解决和平与安全问题。显然,这一路径在冲突当事国无法提供公共产品时发挥作用。国际公共产品既可以作为当事国临时性的替代安排,也存在转化成国内公共产品或塑造当事国自身供给能力的可能性。

基于联合国维和行动<sup>①</sup>作为国际公共安全产品的角度,维和行动可以作为国际公共产品与国内公共产品的有机结合。理论上,联合国维和行动通过执行冲突管控任务可以在当事国冲突期间发挥临时性的安全部门作用,为当事国提供公共安全产品,这对于当事国的国内公共产品而言是补充性的。而联合国维和行动中的建设和平任务,还能够发挥塑造当事国国家能力的作用,促进当事国形成供给国内公共产品的能力。那么,现实中,联合国维和行动是否有效地发挥了这两方面的作用,特别是塑造了冲突当事国供给公共产品的能力?本文旨在通过对在刚果(金)先后执行的联刚特派团和联刚稳定团的比较辨析来寻求一些启示。

---

① 联合国维和行动(Peacekeeping Operation)又被称为联合国和平行动(Peace Operation),主要包括预防冲突(Conflict Prevention)、维持和平(Peacekeeping)和建设和平(Peacebuilding)三个环节。根据加利《和平纲领》的定义,预防冲突是通过“采取行动,防止两方发生争端,防止现有的争端升级为冲突,并在发生冲突时限制冲突的扩大”。狭义的维和行动指两项最为根本的任务:一是制止或遏制战争行动,为和平解决争端创造条件;二是监督落实已达成的协议。维和行动是针对冲突的结束方面发挥作用,是对已经爆发了的冲突进行限制、控制。建设和平是旨在巩固和平和避免重陷冲突的一系列行动。《卜拉希米报告》给出了更为完整的定义,即“在远离冲突的方面进行活动,重新建立和平的基础以及提供工具,让人们能在那些基础上建设不只是无战争的环境”,并指出,“建设和平包括但不局限于使前战斗人员重返民间经济,加强法治(例如对当地警察的训练和改组以及司法和刑法改革);通过检测、教育、调查过去和现在的侵犯人权状况加强对人权的尊重;提供促进民主发展的技术援助(包括选举援助和支持自由媒体),以获得解决冲突与和解的技巧”。理论上预防冲突、维持和平和建设和平是贯穿和平进程而分阶段进行的线性任务,但现实中三者之间多有重合,边界模糊,联合国更主张将预防冲突和建设和平贯穿于和平行动的始末,三者间已演变为平行任务。下文中除特别说明,则用联合国维和行动这一广义概念代指所有的维和行动内容。

## 一 公共产品与国家能力之辨

公共产品、国家能力和解决冲突之间存在线性的逻辑关系。在公共产品理论范畴内,一个国家内部的公共产品供给不足或不公是冲突发生和复发的根本解释变量,维持和平行动是影响冲突国家公共产品供给的重要手段。长期的政治和社会经济产品供给不公或不足会导致国民的“怨恨”,导致统治合法性缺失,从而为反政府武装组织的动员和招募打开“机会窗口”,激发国内冲突。<sup>①</sup> 一国政府稳定、公正地供给公共产品可以显著地降低国内冲突复发的风险。持久和平的维持取决于公共产品的供给水平。<sup>②</sup> 签订和平协议并不会直接化解和平息怨恨,怨恨的平息与化解更直接地取决于公共产品的重新供给安排。

### (一) 联合国维和行动与国家能力塑造

联合国维和行动因其产生的集体安全效益而具备公共产品的属性,是一项重要的国际公共安全产品。<sup>③</sup> 联合国维和行动的任务范围随着国际

- 
- ① 主流研究认为,国内冲突的起因可以归咎于机会、贪婪和怨恨这三类主要因素,详见 James Fearon and David D. Laitin, “Ethnicity, Insurgency and Civil War”, *American Political Science Review*, 2003, 97 (1), pp. 75-90; Paul Collier and Anke Hoefler, “Greed and Grievance in Civil War”, *Oxford Economic Papers*, 2004, 56 (4), pp. 563-595; Lars-Erik Cederman, Nils B. Weidmann and Kristian Skrede Gleditsch, “Horizontal Inequalities and Ethnonationalist Civil War: A Global Comparison”, *American Political Science Review*, 2011, 105 (3), pp. 478-495。关于国内冲突研究进展的评论和回顾,详见 Christopher Blattman and Miguel Edward, “Civil War”, *Journal of Economic Literature*, 2010, 48 (1), pp. 3-57; Lars-Erik Cederman and Manuel Vogt, “Dynamics and Logics of Civil War”, *Journal of Conflict Resolution*, 2017, 61 (9), pp. 1992-2016; 卢凌宇《认真对待“怨恨”:公共物品供给与国内冲突的发生》,《世界经济与政治》2013年第11期,第119-155页;唐世平、王凯《族群冲突研究:历程、现状与趋势》,《欧洲研究》2018年第1期,第135-154页;陈冲《机会、贪婪、怨恨与国内冲突的再思考——基于时空模型对非洲政治暴力的分析》,《世界经济与政治》2018年第8期,第94-127页。
- ② 卢凌宇:《公共物品供给与国内冲突的复发》,《国际安全研究》2018年第4期,第33-63页。
- ③ 关于将维和行动界定为国际公共产品,详见 David B. Bobrow, Mark A. Boyer, “Maintaining System Stability: Contribution to Peacekeeping Operations”, *Journal of Conflict Resolution*, 1997, 41 (6), pp. 723-748; David B. Bobrow, Mark A. Boyer, *Defensive* (转下页注)

冲突形势和国际和平与安全威胁的变化而不断演进,已经从核心的维持和平阶段向上延伸至冲突预防阶段,向下延伸至建设和平阶段,形成了一条完整的和平进程链条。联合国维和行动作为国际公共安全产品,随着安全市场需求变化而逐渐升级、演变,内容不断丰富。冷战结束后,联合国维和行动开始由以监督国家间停火为主要职责,转变为内战或国内冲突后以监督和平协议的履行为主要职责,以建设和平为导向。维和行动实现了从以军事为核心向以民事为核心的重心变迁,出现了军民协作的局面。维和行动已经从一种“治标”的冲突管理手段演变为“治本”的治理方案,从单维型维和行动向多维型维和行动、综合型维和行动演变。

联合国维和行动在时机选择上对于冲突国家能力有不同的影响,预防冲突是在政治争端出现之后、暴力冲突发生之前,为防止暴力冲突的发生而进行的努力,其目的是尽早发现社会群体间的“怨恨”情绪,并尽可能地对其疏导。至于维和行动,是针对冲突的结束方面发挥的作用,是对已经爆发了的冲突进行限制、控制。这时的维和行动可以较好地发挥提供临时性的安全、政治秩序保障的作用,扮演临时公共部门的角色,是对国内安全公共产品的一种临时性的替代和补充。而维和结束以后需要建设和平来巩固成果,通过建立公平、公正、包容性的制度来化解和转换“怨恨”的根源,或是因“怨恨”而引发冲突的行为动机,这一阶段是对当事国提供公共产品的国家能力进行塑造的过程。

维和行动中建设和平任务的核心逻辑认为通过对“脆弱国家”进行能力建设,可以从根本上解决冲突。维和行动最终从阻止冲突的“消极和平”手段转向了解决冲突的“积极和平”方式。建设和平的“国家能力”建设逻辑是在20世纪90年代末国际干预手段转型的背景下产生的,这里涉及一个“国家”再回归的过程。

冷战结束后,一批政府技能弱化、社会紊乱、陷入或濒临内战的国家涌现,并且爆发了大量的人道主义危机事件。国际社会开始反思国家

---

(接上页注③) *Internationalism: Providing Public Goods in an Uncertain World*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005, pp.222-269; Hirofumi Shimizu, “UN Peacekeeping as a Public Good: Analyses of the UN Member States’ Peacekeeping Financial Contribution Behavior”, Ph. D. diss., Iowa State University, 1999, p. 2; Ann Arbor, “An Economic Analysis of the UN Peacekeeping Assessment System”, *Defense and Peace Economics*, 2005, 16 (1), pp. 1-18。

主权与人权的关系。在自由主义主导的背景下,人权开始被赋予高于主权的地位,人道主义干预行为被授予道义性的背书,而国家,尤其是未能履行“保护责任”的国家则被视为人道主义灾难的元凶。这些发生人道灾难的“脆弱国家”并未被视为在能力上处于弱势地位,反而被认为相较于其公民,它们过于强大了。这便导致一方面,在20世纪90年代出现了一系列通过强制手段干涉国家主权的行爲;另一方面,国际社会中的一些援助项目和政策也都附加一定的改革条件,限制和削弱了接受国的经济和公共服务能力。<sup>①</sup>这一时期的建设和平任务只是对于冲突后国家的简单“修复”,仅停留在快速的选举和市场化经济改革阶段,而对于国家深层次的制度建设则鲜有涉及。

20世纪90年代末,国家再次回归到国际干预目标的中心地位。国家从冲突的根源转向了解决冲突的根源。大量学者认为“国家能力”(state capacity)<sup>②</sup>与国内冲突的爆发和复发之间存在一定的负相关性,能力较弱的国家更可能遭遇国内冲突,能力较强的国家通过提高反叛的机会成本显著地降低了内战发生的概率。<sup>③</sup>根据对公共产品理论的理解,国内暴力冲突爆发或复发的原因在于冲突当事国国内长期的公共产品(政治和社会经济物品)供给不均或不足导致了部分民众的“怨恨”,导致统治合法性缺失,从而为冲突打开了机会窗口。当冲突发起方对使用暴力获取的收益大于预期和计算的成本时,暴力冲突发生了。提高冲突当事国的公共产品供给能力和优化供给制度是解决冲突的根源所在。<sup>④</sup>以增强“脆

① David Chandler, ed., *The Twenty Years' Crisis, 1997-2017*, New York: Palgrave Macmillan, 2017, p. 74.

② 本文关于“国家能力”的界定,参见胡鞍钢、王绍光《中国国家能力报告》,辽宁人民出版社,1993,第3页,指“国家将自己的意志、目标转化为现实的能力。国家能力包括:汲取财政能力、宏观调控能力、合法化能力以及强制能力”。卢凌宇在此基础上将国家能力概括为汲取能力、强制能力、行政能力和制度能力。详见卢凌宇《西方学者对非洲国家能力(1970-2012)的分析与解读》,《国际政治研究》2016年第4期,第102~126页。

③ Paul Collier and Anke Hoefler, “Greed and Grievance in Civil War”, *Oxford Economic Papers*, 2004, 56 (4), pp. 563-595; James Fearon and David Laitin, “Ethnicity, Insurgency and Civil War”, *American Political Science Review*, 2003, 97 (1), pp. 75-90; Mehmet Gurses and T. David Mason, “Weak State, Regime Types, and Civil War”, *Civil Wars*, 2010, 12 (1), pp. 140-155.

④ Hanne Fielde and Indra de Soyasa, “Coercion, Co-Optation, or Cooperation?” *Conflict Management and Peace Science*, 2009, 26 (1), pp. 5-20; Baogang Guo, “Political (转下页注)

弱国家”的国家能力建设为核心职能的建设和平事业开始逐渐成为西方社会解决暴力冲突的主要手段。在21世纪的头10年里,几乎所有的国际干预议题都把建设和平与国家建设作为一项关键目标。

建设和平作为国家建设的组成部分已经从对冲突后国家的简单“修复”,转化为对“脆弱国家”的彻底改造。建设和平有助于国家机构的恢复、重建,以及对国内公共产品进行供给与分配,间接地塑造了当事国的国家能力。联合国确立了建设和平即国家建设的五项目标——包容性的政治、安全、司法、经济基础、收入和服务,以此指导成员国确定具体优先事项。<sup>①</sup> 这些指标的具体内容包括解除武装、“复员与返乡,安全部门改革,重建经济和社会基础设施,重建公共行政和法治体系,难民回归与安置、人道主义援助,选举援助,推动制宪、落实和平协议与政治进程,创伤咨询、过渡时期正义与和解等,涉及安全和军事、社会经济发展、人道主义、政治和外交、正义与和解等领域事务,旨在创造稳定、恢复国家机构并解决冲突的社会经济议题”。<sup>②</sup>

## (二) 对于建设和平塑造国家能力的测量

建设和平的目标和内容明确体现了国家能力的四个维度,分别为汲取能力、强制能力、行政能力和制度能力。汲取能力是国家动员社会经济资源的能力,强制能力是国家运用暴力手段维护统治的能力,行政能力反映的是国家机器的决策和治理能力,制度能力则体现国家行动的效率和效果。其中汲取能力是其他能力的来源与基础,强制能力极大地依赖汲取能力所提供的大量公共资源。不过,制度能力建设被认为是建立民众对国家的信心和预防暴力冲突的先决条件。《2011年世界发展报告》和经合组织向捐助方发布的关于在冲突和脆弱局势中支持建设国家的指

(接上页注④) Legitimacy and China's Transition”, *Journal of Chinese Political Science*, 2003, 8 (1), pp. 1-16; Carrett Hardin, “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 1969, 162 (3859), pp. 1234-1248; Michael McBirdle, Gary Milante and Stergios Skaperdas, “Peace and War with Endogenous State Capacity”, *Journal of Conflict Resolution*, 2011, 55 (3), pp. 446-468.

① 联合国:《冲突后建设和平——秘书长的报告》, A/67/499-S/2012/746, 2012年8月10日,第9页。

② Michael Barnett et al., “Peacebuilding: What Is in a Name?” *Global Governance*, 2007, 13 (1), pp. 49-50, 转引自李因才《超越自由主义:建设和平的多元论争》,《国际政治研究》2019年第1期,第34页。

导中, 强调了制度建设在可持续和平中的核心支柱地位。<sup>①</sup> 关于国家能力的四个维度及各维度下的具体指标见表 1。

表 1 国家能力维度及其变量

国家能力维度	变量
汲取能力	相对政治能力 (Relative Political Capacity, RPC), 自然资源 (石油、其他矿产) 收入占国内生产总值的比例*
强制能力	军费占中央政府支出的比例, 每万人武装力量人数
行政能力	官僚质量 (Bureaucratic Quality) 变量
制度能力	政体类型, 政权寿命

注: \* 因为非洲多数国家严重依赖自然资源而成为“食利国家”(rentier state), 因此“自然资源收入占国内生产总值的比例”相较于“税收”能更有效地评估国家的汲取能力。但当评估维和行动的目标国家收入是非自然资源依赖型时, 将不再使用该指标。

资料来源: 关于变量选取的原则具体参考卢凌宇《西方学者对非洲国家能力(1970-2012)的分析与解读》, 《国际政治研究》2016年第4期, 第102~126页。例如, 卢凌宇选取“相对政治能力”而不是“税收”作为国家汲取能力的变量是因为税收无法反映政府从非税收来源获得的收益; 选取“军费占中央政府支出的比例”而不是“军费占国内生产总值的比例”, 是因为军费占中央政府支出的比例更为确切地体现了国家对军队的资源投入和重视程度。

评价国家能力各维度的变量旨在发挥彼此之间相互补充的作用, 以便评价结果尽可能地客观。“相对政治能力”是从正面来评估国家的汲取能力, 而“自然资源收入占国内生产总值的比例”则捕捉资源对国家能力的腐蚀作用。因为军费开支未必等比例地增强军事能力,<sup>②</sup> 所以用武装力量占比来进一步补充。其中, “相对政治能力”由国内生产总值、税收、农业部门收入、出口额等子指标综合得出; “每万人武装力量人数”以武装力量总人数除以一国总人口数量, 并乘以一万得出, 武装力量包括军队、警察和民兵等。“官僚质量变量”, 取值为0~4, 高分表示一国的官僚机构有能力和技术实施有效管治。“政体类型”这个变量测度的是

① 联合国:《冲突后建设和平——秘书长的报告》, A/67/499-S/2012/746, 2012年8月10日, 第11页; Edward D. Mansfield and Jack Snyder, *Electing to Fight: Why Emerging Democracies Go to War*, Cambridge, Mass. and London: MIT Press, 2005。

② T. Mason and Dale Krane, “The Political Economy of Death Squads: Toward a Theory of the Impact of State-Sanctioned Terror”, *International Studies Quarterly*, 1989, 33 (2), pp. 175-198。

政权类型,是制度能力的间接变量,从领导职位的竞争性、开放性、权力是否受限、政治参与的竞争性及其是否受限五方面来评估,分值为0~11,分值越高,越接近民主政体。“政权寿命”则试图捕捉政治制度能力的结果,因为能力强的制度预期会生存更长的时间。

评估国家能力建设的变量数据来源如下:“相对政治能力”变量数据来源于跨界研究合作组织(Transresearch Consortium)的数据库,该数据库采用五个不同的模型来计算各国的相对政治能力,其中模型1(rpe\_agri)<sup>①</sup>是专门针对发展中国家的计算模型,所以,本文关于相对政治能力的的数据取自该模型;“自然资源收入占国内生产总值的比例”取自世界发展指数;“军费占中央政府支出的比例”取自斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI)的各国军费开支数据库;“每万人武装力量人数”变量数值根据世界发展指数中提供的国家人口、武装人员数量两项数据计算得出;“官僚质量变量”数据来源于政治风险信息集团(Political Risk Service Group, PRSG)制作的国际国家风险指南(International Country Risk Guide, ICRG)数据库政治类12个变量之一的官僚质量变量;关于“政体类型”和“政权寿命”变量的数据取自系统和平中心(Center for Systemic Peace)的政体项目(Polity Project)。

基于上述在理论层面对联合国维和行动公共产品属性,及其核心安全职能和衍生的国家能力建设职能的论述,以及国家能力测量框架的建构,本文希望进一步通过实证分析对理论进行检验。在上述维和行动与国家能力建设的辨析以及既有研究的基础上,<sup>②</sup>本文提出的核心假设为,作为国际公共安全产品的联合国维和行动能大大发挥抑制冲突的作用,

① 其模型公式为:  $\frac{\text{Tax}}{\text{GDP}} = \alpha + \beta_1(\text{time}) + \beta_2\left(\frac{\text{Mining}}{\text{GDP}}\right) + \beta_3\left(\frac{\text{Agriculture}}{\text{GDP}}\right) + \beta_4\left(\frac{\text{Exports}}{\text{GDP}}\right) + \beta_5(\text{OECD}) + \beta_6(\text{Inclusion Dummy}) + \varepsilon$ 。

② Chiyuki Aoi, ed., *Unintended Consequences of Peacekeeping Operations*, Hong Kong: United Nations University Press, 2007; Raul Caruso et al., “The Economic Impact of Peacekeeping: Evidence from South Sudan”, *Defence and Peace Economics*, 2017, 28 (2), pp. 250–270; Mvukiyehe Eric and Sami Cyrus, “Peacekeeping and Development in Fragile States: Micro-Level Evidence from Liberia”, World Bank Policy Research Working Paper, No. 8389, March 2018; Adam Day and Charles Hunt, “Distractions, Distortions and Dilemmas: The Externalities of Protecting Civilians in United Nations Peacekeeping”, *Civil Wars*, 2022, 24 (1), pp. 97–116; 卢凌云、王潇茹:《联合国维持和平行动与后殖民国家建构(1980–2015年)》,《国际安全研究》2023年第1期,第101~128页。

但不一定能有助于国家能力的提升。下文将对联刚特派团、联刚稳定团,同一国家不同时间段的两个案例进行比较分析。之所以将刚果(金)作为案例,一方面,刚果(金)作为联合国维和行动的“博物馆”,更具代表性;另一方面,就同一国家内不同阶段的维和行动进行长时间段的分析,更能客观地体现维和行动成效。具体操作为,将联刚特派团和联刚稳定团都具有的冲突管控职能作为控制组,将联刚稳定团中新出现的国家能力建设职能作为对照组,以此来识别出维和行动在哪方面更具成效,以及两者之间的关系,并分析其具体原因。当然,本文还对一些干扰因素进行了分析,如联刚稳定团时期出现的极端主义行动和埃博拉疫情等。

## 二 联刚特派团与联刚稳定团的比较分析

刚果(金)自独立后国内持续多年的族群矛盾和武装冲突导致了大量的人员伤亡,造成了严重的人道主义灾难,并阻碍了国家的社会 and 经济发展。根据国际救援委员会(International Rescue Committee)的统计,在1998年至2007年,战争及其连带因素已造成540万人死亡,其中最主要的原因是疾病和饥饿。<sup>①</sup>尽管2013年后,刚果(金)内大规模的武装冲突逐渐减少,但东部地区的族群矛盾仍未解决,仍然时而出现小规模冲突和针对平民的袭击。刚果(金)国内的人道主义危机情况尚无明显改观,2017年甚至出现了恶化的趋势。刚果(金)国内的人道主义危机引发了国际社会的密切关注,国际社会采取了多项措施进行干预,防止刚果(金)的人权情况进一步恶化。在所有的国际干预中,联合国维和行动发挥着至关重要的作用。

联合国在刚果(金)的维和行动始于第二次刚果战争后的停火观察任务,之后转向通过选举援助帮助其实现民主过渡以及执行保护平民和国家建设任务,行动形式从联刚特派团转化为了联刚稳定团。联合国组织刚果民主共和国特派团(联刚特派团,MONUC)是在1999年签署《卢萨卡停火协定》之后成立的。联刚特派团于2010年7月由联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团,MONUSCO)接替,旨在更

<sup>①</sup> International Rescue Committee, <https://www.rescue.org/country/democratic-republic-congo#what-are-the-main-humanitarian-challenges-in-congo>. Accessed 2019-6-9.

好地保护平民并解决联刚特派团在当地出现的问题。具体的发展过程大致可以分为四个阶段：其一，冲突管控和联刚特派团的逐步壮大阶段；其二，支持过渡政府和2006年组织普选阶段；其三，过渡后完成稳定任务阶段；其四，成立打击“三月二十三运动”（M23）的干预旅和其他指定武装组织，并推动新的总统选举阶段。

### （一）联刚特派团和联刚稳定团的部署

1999年7月10日，刚果民主共和国、纳米比亚、卢旺达、乌干达和津巴布韦五国元首以及安哥拉国防部部长在卢萨卡签署协定，旨在停止刚果（金）境内所有交战方之间的敌对行动。刚果争取民主联合会和解放刚果运动的代表拒绝签署该协定。协定中载有关于联合国协同非统组织组建、促成和部署一支“适当的部队”的提议，以确保协定的执行。<sup>①</sup>秘书长根据对形势的判断，认为应该通过三个阶段来部署刚果（金）的维和行动。

第一阶段，向安理会建议将至多90名联合国军事联络人员，以及必要的文职和政治、人道主义和行政工作人员，部署到《卢萨卡停火协定》各签署国的首都和军委会的临时总部。首批军事联络员旨在协助联合军委会和各当事方调查指控的违反停火行为；对当事国进行一般性安全评估，为随后的部署提供建议，提供人道主义援助等。<sup>②</sup>与此同时，维和行动部已经与可能提供部队的国家进行了接触，以期评价它们准备提供的军事观察员以及经安理会批准后提供的建制部队的情况。安理会通过第1258（1999）号决议授权了秘书长的提议，首批军事联络员任务期为3个月。

第二阶段，部署军事观察员。在尚未得到技术调查组提供确切的关于部署地点的安全情况报告时，鉴于刚果（金）形势紧迫，秘书长提请安理会授权设立联合国刚果民主共和国观察团（联刚观察团），部署至多500名军事观察员，并提供必要的后勤人员。安理会在技术调查组尚未提供评估报告的情况下，未授权秘书长的提议，只建议秘书长立即采取必要的行政步骤，为至多500名联合国军事观察员提供装备，以便将来经安

① 联合国安理会：《秘书长关于联合国在刚果民主共和国境内初步部署的报告》，S/1999/790，1999年7月15日，第3页。

② 联合国安理会：《秘书长关于联合国在刚果民主共和国境内初步部署的报告》，S/1999/790，1999年7月15日，第5页。

理会授权后联合国能迅速部署这些人员。<sup>①</sup>

第三阶段,联刚特派团正式成立。自秘书长1999年11月1日提交报告以后,刚果(金)境内的军事和安全情况明显恶化。安理会于1999年11月30日通过第1279(1999)号决议授权成立联刚特派团,其人员由之前决议中派遣的人员组成,还包括人权、人道主义事务、新闻、政治事务和行政支助领域的多学科人员,又在2000年2月通过第1291(2000)号决议授权扩大联刚特派团,包括至多5537名军事人员,其中至多500名观察员以及一些支助人员。

联刚特派团经过十年的执行期后,刚果(金)的国内形势出现了明显的改观和变化,联合国、刚果(金)政府一致认为联合国在刚果(金)的维和行动需要进行缩编和任务重组的调整。秘书长在向安理会提交的报告中总结了刚果民主共和国在过去十年取得的重大进展,包括结束内战;成功完成过渡,并恢复了国家领土完整;在2006年成功举行了民主选举;基础设施发展计划正在进行;刚果民主共和国与东部邻国的关系改善。<sup>②</sup>即便如此,刚果(金)的武装团体依然威胁着平民的安全,以及南基伍省、北基伍省和东方省部分地区的稳定。解放卢旺达民主力量等武装团体还在继续对平民进行报复性袭击。此外,国家安全机构的一些人员仍然存在严重侵犯人权的行为。与此同时,国家政府在收复的地区内难以恢复权力,地方选举和大选的筹备工作仍然会出现延误情况。针对这些问题,联合国在刚果(金)的维和行动仍有存在的必要,但需要针对新的形势进行调整。

秘书长在2010年2月22日至3月5日,向刚果(金)派遣了一个多学科的技术评估团,以评估联刚特派团的任务完成情况。技术评估团进而总结了刚果(金)存在的问题。一方面,刚果(金)具有明显的国家能力缺陷。在强制能力上,其武装和警察力量都具有结构混乱和能力不足的问题;在制度能力上,其《宪法》中提到的诸多司法机构尚待建立,民事、军事领域的法官和检察官数量严重短缺,监狱环境条件恶劣。另一方面,刚果(金)存在严重的人道主义危机和侵犯人权现象。其境内仍有大量的流离失所人群;各武装团体,特别是解放卢旺达

① 联合国安理会第1278(1999)号决议,1999年11月1日。

② 联合国安理会:《秘书长关于联合国组织刚果民主共和国特派团的第三十一次报告》,S/2010/164,2010年3月30日,第5页。

民主力量和上帝抵抗军,以及刚果(金)武装力量、国家警察、法国国家情报局人员和其他授任保护平民的官员,继续犯下严重侵犯人权的行为;武装团体继续系统地征召和使用儿童;性暴力仍然是对妇女和儿童的一大威胁。<sup>①</sup>

鉴于此,秘书长提议对联合国在刚果(金)的维和任务进行重组,改组后的任务将“反映当前优先保护平民的需要;承认该国不同地区的不同需要;让国家机构获得尽可能独立运作的空间;让联刚特派团重点完成具有明确战略目标和撤离战略的重大任务,同时应注意建设和平的需要;并在当地条件允许的情况下逐步过渡到更注重建设和平与可行的发展”。<sup>②</sup>安理会在第1925(2010)号决议中基本接受了秘书长的提议,认同刚果(金)已进入新的阶段,决定联刚特派团自2010年7月1日起,改成联刚稳定团。<sup>③</sup>联刚稳定团将把军事力量集中到东部地区,改组后的驻刚果(金)维和行动将收缩其传统的军事职能。联刚稳定团的核心职能将围绕“保护平民”和“实现稳定和巩固和平”两方面。联刚特派团与联刚稳定团的任务比较见表2。<sup>④</sup>

表2 联刚特派团与联刚稳定团的任务比较

	联刚特派团	联刚稳定团
核心任务	冲突管控	保护平民、政治稳定
职能	安全职能、部分政治职能	安全职能、政治职能、部分发展职能
具体任务	监督停火, 监督撤军, 隔离交战方部队, 战斗人员解除武装、复员和返乡, 排雷行动, 保护和促进人权	在联刚特派团任务基础上,还有: 保护平民, 安全部门改革和其他法治活动, 恢复和扩大国家权力, 选举援助, 强制和平, 协助人道主义援助和疫情管控

资料来源:笔者自制。

- ① 联合国安理会:《秘书长关于联合国组织刚果民主共和国特派团的第三十一次报告》,S/2010/164,2010年3月30日,第9~15页。
- ② 联合国安理会:《秘书长关于联合国组织刚果民主共和国特派团的第三十一次报告》,S/2010/164,2010年3月30日,第19页。
- ③ 联合国安理会第1925(2010)号决议,2010年5月28日,第2页。
- ④ 联合国安理会第1925(2010)号决议,2010年5月28日,第4、5页。

转型后的维和行动重心从军事职能向政治职能倾斜,不过随后其军事职能又出现了再次强化的过程。联刚稳定团的核心任务开始向政治稳定方向发展,其重心是支持通过国家能力建设来扩大刚果(金)的国家权力。正如第2463号决议中重申的,“支持刚果民主共和国的国家机构的稳定和加强,以及关键的治理和安全改革”。<sup>①</sup>这表明,联合国不仅希望通过维和人员和国际社会的其他成员来帮助刚果(金)完成这两项任务,更多地希望通过支持当局改革安全、司法机构,提高军事、警事能力等国家能力来实现这两项目标,希望刚果(金)政府自身能承担起更多巩固和平的责任。<sup>②</sup>

## (二) 两次维和行动与刚果(金)国家能力建设评估

联合国维和行动对于刚果(金)的和平进程和国家能力提升都具有一定的积极意义,不过其成效远未达到国际社会的预期,并存在一定的负面非预期结果。总体来看,行动对于当事国的冲突管控的效力要好于其国家能力建设的效力。刚果(金)国家能力中,仅有汲取能力略有提升,而强制能力和制度能力则处于波动状态,行政能力却几近停滞。基于各项指标的详细解读见表3。

表3 联合国刚果(金)维和行动国家能力建设情况评估

联刚特派团	变量及其测量		
		1999年	2009年
汲取能力	相对政治能力	0.473	0.680
	自然资源收入占国内生产总值的比例	28.5%	31.9%
强制能力	军费占中央政府支出的比例	1.2%	0.7%
	每万人武装力量人数	20.2	25.5
行政能力	官僚质量变量	0.0	0.0
制度能力	政体类型	0	5
	政权寿命	0	3

① 联合国安理会第2463(2019)号决议,2019年3月29日,第8页。

② Petrus de Kock, “The DRC at 50: Confronting the Challenges of Peace and Territorial Consolidation”, SAIIA Policy Briefing 22, Governance of Africa’s Resources Program at the South African Institute of International Affairs, August 2010.

续表

联刚稳定团	变量及其测量		
		2010年	2016年
汲取能力	相对政治能力	0.654	0.705
	自然资源收入占国内生产总值的比例	31.9%	28.9%
强制能力	军费占中央政府支出的比例	0.9%	0.9%
	每万人武装力量人数	24.6	17.0
行政能力	官僚质量变量	0.0	0.0
制度能力	政体类型	5	-3
	政权寿命	4	0

资料来源：笔者自制。

在强制能力提升方面，刚果（金）的军费开支和武装人员整体维持在了一定的合理水平内，表明国家已具备稳定的强制能力，但刚果（金）的和平局势仍不能脱离对维和行动安全职能的依赖。刚果（金）的整体人道主义情况有所改善。以保护平民为核心任务的联刚稳定团使平民伤亡人数减少，形势明显好于联刚特派团时期。有研究指出，如果没有在刚果（金）派驻维和人员，其人道主义情况会严重得多，死亡、强奸和流离失所的人数会大大增加。<sup>①</sup> 截至2016年，武装人员数量下降以及大量的境外作战人员也得以疏散，这在很大程度上得益于解除武装、复员和遣返等维和任务。自2002年以来，有32000多名境外前战斗人员及其家属，主要是前解放卢旺达民主力量的人员已被遣返回卢旺达。<sup>②</sup> 这也进一步说明了维和行动具备的临时性公共安全产品属性。不过，刚果（金）的冲突局势仍不断反复出现。在联刚特派团期间，维和部队一度将冲突范围管控在东部地区，可是在联刚稳定团期间，冲突范围再度蔓延，在中部地区再度复发。此外，虽然国家武装力量有一定的增强，但国家武装存在过度使用武力的问题，<sup>③</sup> 有时还存在侵犯人权的行为。

① “Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC/MONUC-MOUNUSCO”, Effectiveness of Peace Operations Network, 2019, p. 23.

② UN Security Council, “Special Report of the Secretary-General on the Strategic Review of the United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo”, S/2017/826, September 29, 2017, pp. 4, 9.

③ 联合国大会：《秘书长关于联合国组织刚果民主共和国稳定特派团2016年7月1日至2017年6月30日预算执行情况的报告》，A/72/638，2017年11月11日，第3页。

在汲取能力方面,如果从刚果(金)的整体国家能力来看,它的汲取能力是最为突出的,且有一定程度的增强。“相对政治能力”模型的结果显示汲取能力在两项维和行动阶段都处于上升趋势,最后增至0.705。与其他国家的横向比较,已处于中等偏上的水平,特别是在很多国家出现倒退的情况下,刚果(金)一直在进步。<sup>①</sup>从模型中的各子指标来看,刚果(金)的国内生产总值和人均国内生产总值从2000年到2016年呈上升趋势。<sup>②</sup>税收占国内生产总值的比例在联刚特派团期间(2000~2008年)呈稳定增长的趋势,从1%上升至7.4%左右。而2008年之后,开始处于波动状态,不过整体占比仍能保持在7.3%左右。<sup>③</sup>刚果(金)过于依赖矿产和森林资源的粗放经济结构并没有得到明显的调整和改善。矿产和森林资源部门经济占比过高,导致刚果(金)经济过于依赖国际资源市场,对国际大宗商品价格的波动表现出了极大的敏感性和脆弱性,而对资源的占有和争夺极易成为冲突的诱因。

在行政能力方面,刚果(金)的行政能力变化几乎处于停滞状态。行政能力俨然成为其国家能力的短板,而行政部门的能力直接影响着国家供给社会经济公共产品的能力,并且影响其他三个方面能力的提升。维和行动对于刚果(金)行政能力建设投入了相对较少的资源,联合国和刚果(金)政府严重依赖国际伙伴提供的相应援助,特别是在卫生和教育领域,但公务员制度和行政改革领域在很大程度上处于被忽视状态。在2003年,国际援助方曾设想加大改革力度,但到2010年,大多数捐助者已经撤出。这主要是因为援助方们更偏好于选举援助。在2003~2006年的民主过渡期间,国际伙伴坚信“合法化的选举制度是解决包括行政补救在内的更严重问题的先决条件”。<sup>④</sup>不过,事实证明,这一目标是难

① 随机挑选几个国家同期相比,澳大利亚从0.923变为0.817,巴西从1.144变为1.367,布隆迪从1.174变为1.002,中非从0.692变为0.445,丹麦从1.504变为1.457。

② 其中刚果(金)2000年GDP总量为190.6亿美元,2016年为371.3亿美元;2000年人均GDP为153.6美元,2016年为471.3美元,见世界银行, <https://data.worldbank.org/country/congo-dem-rep>。

③ Revenue Statistics in Africa 2022, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-africa-congo-dem-rep.pdf>。

④ Stylianos Moshonas, Tom De Herdt and Kristof Titeca, “DR Congo: The Case for Taking the Administration Seriously,” The London School of Economics and Political Science, December 20, 2017, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2017/12/20/dr-congo-the-case-for-taking-the-administration-seriously/>。

以实现的, 因为 2006 年选举后的政治环境远远不利于机构改革的进展。

在制度能力方面, 刚果(金)已具备基本的政治制度雏形, 并在其框架下平稳地进行了大选活动。制度能力建设是联合国在刚果(金)维和行动中的一项优先任务, 对民主选举进行援助则是任务的具体体现。维和行动曾对 2006 年、2011 年和 2018 年的大选进行支助, 并且还积极地进行与选举有关的暴力预防工作。联合国的支助是大选能够顺利举行的重要原因。一个有趣的发现是, 虽然联刚稳定团的任务更强调制度建设, 但从指标数据看, 刚果(金)在联刚特派团期间的制度发展情况要好于联刚稳定团时期,<sup>①</sup>这也间接地表明安全环境对于制度发展来说是非常有必要的。尽管在 2018 年的大选过程中, 刚果(金)政府明确拒绝联合国的选举援助, 但从 2018 年大选的顺利开展, 及其后国内暂时的稳定形势来看, 刚果(金)的选举制度还是得到一定的建设与发展, 具有了一定的稳定性。不过其国家政权仍存在合法性问题, 同时选举的可信性也存在疑问。这也是为什么刚果(金)每当举行选举都会诱发不同程度的冲突事件。维和行动将过多的资源用于国家能力建设中的制度能力建设的选举活动, 这也是国家能力的其他部分没有实现均衡发展的重要原因。

为强化对刚果(金)国家能力变化的论证, 在上述评估框架的基础上, 本文试图再通过夜间灯光遥感数据(简称“夜光灯数据”)<sup>②</sup>和人类发展指数(HDI)两个维度, 来检验其国家能力的发展情况。采用夜光灯数据可以较为宏观地(从国家和主要城市的角度)展现刚果(金)在特定时间段内的社会经济发展变化情况。截取具有代表性的三座城市,<sup>③</sup>可以大致观察出刚果(金)整体处于一个正向发展趋势, 但内部地区间

① “政体类型”指标显示, 1999~2009 年, 由 0 增至 5, 而在 2010~2016 年由 5 降至-3, 在最高分值为 11 的情况下, 意味着刚果(金)在 2009 年民主政体建设已具备中等规模, 但随后出现了倒退倾向。

② 夜间灯光遥感数据就是指利用遥感技术捕捉夜晚地球上的灯光以分析其分布状况, 可以有效反映人类活动的空间分布, 是通过检测一个地区的电气化程度来间接反映地区的社会经济发展程度的重要方法, 对其分析和应用详见 J. V. Henderson, A. Storeygard and D. N. Weil, “Measuring Economic Growth from Outer Space”, *American Economic Review*, 2012, 102 (2), pp. 994-1028; N. B. Weidmann and S. Schutte, “Using Night Light Emissions for the Prediction of Local Wealth,” *Journal of Peace Research*, 2017, 54 (2), pp. 125-140.

③ 选取的三个城市分别为首都金沙萨、最重要的工矿城市卢本巴希以及受战乱影响较大的北基伍省省会戈马。

的发展存在较大差异,发展过于集中在首都和富含资源的省份(见图1)。采用人类发展指数可以在宏观分析的基础上,从微观的角度(个体的角度)来分析,即便刚果(金)国家能力有所提升,但是否惠及具体的公民。从图2可以发现,刚果(金)的人类发展指数处于一个逐渐上升的

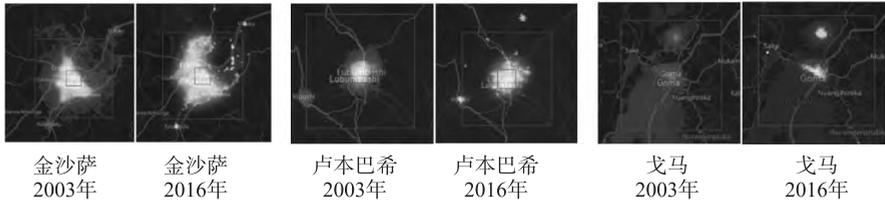


图1 基于夜光灯数据的比较分析

资料来源: City Lumens, <https://citylumens.com/cd/>。

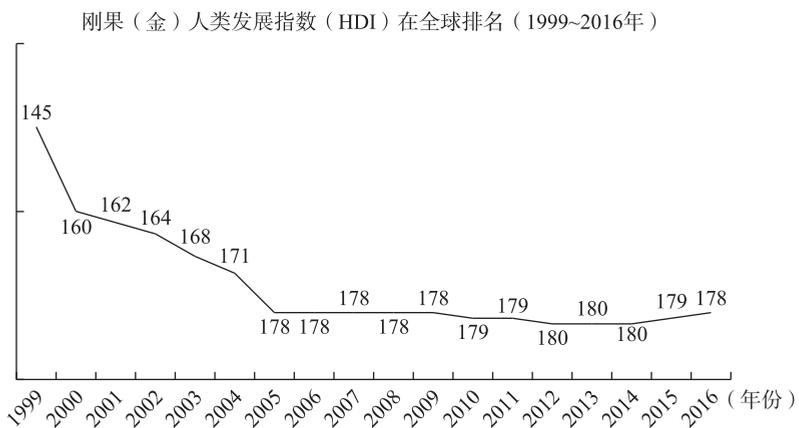
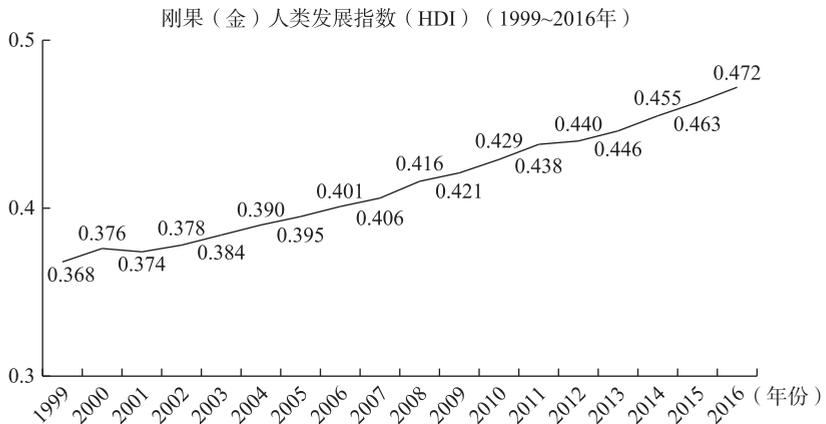


图2 基于人类发展指数的比较分析

资料来源: Countryeconomy, <https://countryeconomy.com/hdi/democratic-republic-congo>。

过程,表明个人的生活境遇总体有所改善。但如果放在国际社会的整体发展变化中来观察的话,其指数排名则出现了下滑的趋势,且持续在低位徘徊。这说明,与其他国家横向对比,刚果(金)民众的境遇其实是呈现恶化趋势的。

### (三) 影响刚果(金)维和行动成效的其他原因

虽然刚果(金)维和行动在塑造国家能力方面仅取得了差强人意的成效,但是不能因此而否定维和行动对刚果(金)和平进程的意义,更不能借此否定联合国维和行动对安全治理的价值。反之,应该积极从此项行动中汲取一些经验和教训。

刚果(金)维和行动最为成功之处在于确保了刚果(金)领土的统一,避免了国家分裂情况的出现。维和行动还有效地将地区冲突管控为刚果(金)的国内冲突,在联刚稳定团期间,邻国和地区大国武装干涉刚果(金)的情况基本结束。诚然,在评估刚果(金)行动的成效问题时,还应考虑行动本身的一些特殊原因。

首先,作为联合国维和行动有史以来规模最大、持续时间最长的一项行动,刚果(金)维和行动时常面临资源不足的问题。可供使用的有限资源使供给其维和行动公共安全产品的效率较为低下。尽管联刚稳定团是目前规模最大的一项维和行动,但仍不足以匹配刚果(金)辽阔的领土与复杂的环境。安理会不停地追加对联刚稳定团的任务授权,但始终未能对联刚稳定团的实际能力进行战略评估。<sup>①</sup> 联刚稳定团部队在刚果(金)全国范围内进行部署,这极大地分散了维和部队的力量,只有不到1000名联合国维和人员部署在拥有950万人口的首都金沙萨。联刚稳定团没有能力处理大规模的暴力,特别是当暴力蔓延到城市地区时。为减小有限的维和人员与广阔的地理任务范围之间的差距,联刚稳定团采取了通过对人员的快速投放以实现有效保护的策略(该策略的英文名称为“protection through projection”)。这一策略将减少维和部队的基地,反之要求军事人员和文职人员具有高度的机动性,能够在没有建立基地的情

<sup>①</sup> Alan Doss, “United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)”, in Joachim A. Koops, Norrie MacQueen, Thierry Tardy, and Paul D. Williams, eds., *Oxford Handbook on United Nations Peacekeeping Operations*, Oxford: Oxford University Press, 2015, p. 660.

况下快速临时部署到安全局势正在恶化的地区。<sup>①</sup>这一策略对于维和人员的投放能力提出了更高的要求,需要维和人员配备更为轻便的设备,碍于刚果(金)落后的地面交通基础设施,还需要更多的直升机等空中运输设备。可是,目前的资源却无法满足不同需求。<sup>②</sup>随着整体预算的逐渐削减,联刚稳定团将进一步减少在刚果(金)的部署人员,这将意味着进一步削弱维和部队的早期预警和反应能力。

其次,刚果(金)维和行动同时需要应对极端主义和疫情等多重挑战。联刚稳定团期间出现了强制维和的授权。随着“三月二十三运动”极端组织的出现,“秘书长建议设一个‘干预旅’,由三个步兵营、一个炮兵连及一个特种部队和侦察连组成,接受联刚稳定团部队指挥官的直接指挥,负责解除武装团体的作战能力”。<sup>③</sup>安理会在第2098(2013)号决议中授权了这一建议。这标志着联合国维和行动武力使用原则的新变化,维和部队已突破了其中立身份,成为武装冲突中的作战方。此外,联刚稳定团执行的任务是最危险的维和行动,维和人员时常成为被袭击的目标,产生了重大的伤亡和人身威胁,联刚稳定团中的维和人员的自我安全保护成了秘书处和安理会的重要关切。再者,自2014年西非地区突发埃博拉疫情以来,刚果(金)是疫情较为严重的地区,加重了其人道主义危机,联刚稳定团被委以协助国际卫生组织和其他援助机构来管控疫情,这是联刚稳定团又一新的职能变化。

基于刚果(金)维和行动具有冲突管控和国家建设同时进行这一显著特点,安全形势时常冲击或抵消了建设和平成效。刚果(金)的建设和平工作是在没有安全保障的前提下进行的。联刚特派团是在伊图里地区安全形势十分严峻的情况下支持过渡政府制定新宪法和举行大选。虽然选举过程得以顺利开展,但是武装反对派并没有被吸纳进政治进程,安全局势仍未缓解。同样,选举并没有使刚果(金)实现自治,没有实现其政府机构,特别是安全部队的独立运作。反之,联刚特派团更多被卷入刚果(金)的国家事务中,其任务增加到50多项。另外,选举过程

① Lauren Spink, “Protection with Less Presence: How the Peacekeeping Operation in the Democratic Republic of Congo Is Attempting to Deliver Protection with Fewer Resources”, Center for Civilian in Conflict, 2018, p. 3.

② Effectiveness of Peace Operations Network, “Assessing the Effectiveness of the United Nations Mission in the DRC/MONUC-MOUNUSCO”, 2019, p. 60.

③ 联合国安理会第2098(2013)号决议, 2013年3月28日, 第5页。

恶化了联合国与刚果（金）政府之间的关系。刚果（金）政府只是追求可操纵的选举结果而非自由公正的选举过程，这一点违背联合国的初衷。

### 三 基于刚果（金）维和行动的思考

刚果（金）政府具有集权不足与缺乏代表性的双重矛盾，加之行政效率低，从而既不能充分供给，又不能公正地供给国内公共产品。那么，刚果（金）国家能力建设只能是一种僵局吗？如何打破国家集权与善治之间的闭环，是迫切需要解决的问题。同时，借由对刚果（金）案例的比较分析，也应该为联合国维和行动更好地发挥其冲突管控和国家能力建设的作用有一些深入的思考。

其一，确保和平稳定的环境是建设和平的前提，而建设和平的目标应确立好被授权的任务的轻重缓急。联合国确认了冲突后早期阶段建设和平的优先领域，但联合国没有指明这些优先领域之间的相互联系，似乎默认这些领域可以同步完成，而忽视了彼此之间是互为前提的。其中最重要的前提是，冲突后国家的政治进程、政府核心职能和基础经济的恢复应该在基本的安全得以保障的前提下来实现。当一定的政治秩序和经济秩序得以恢复后将进一步巩固安全形势。其实基本的安全保障也是国家能力最基本的维度，而强制手段则是基本安全保障的保障。那么，国家建设的最低限度也应该是对强制能力的建设，应确保国家对其领土实行有效的控制。<sup>①</sup>

其二，得到当事国政府支持是联合国维和行动具备成效的重要保障。联合国维和行动之所以仍是当前最为重要的冲突治理手段，就是因为其所具备的客观中立性以及对于主权原则的尊重与维护。如果得不到当事方的配合，维和行动的很多任务都将难以开展。卡比拉政府对于维和行动态度的转变也预示了行动效力开始转弱。卡比拉策略性地将维和行动当作了维护自身权力的工具，而且错误地认为联合国始终是支持自己的。可是在2011年选举期间，卡比拉意识到联合国并不能保证自身的利益时，

<sup>①</sup> Stein Sundstol Eriksen, "The Liberal Peace Is Neither: Peacebuilding, State Building and the Reproduction of Conflict in Democratic Republic of Congo", *International Peacekeeping*, 2009, 16 (5), p. 653.

与联合国的关系开始疏离,甚至阻挠联合国的维和行动。一旦得不到刚果(金)政府的支持,联合国的选举支持工作仅能发挥有限的作用,而且其他维和任务,尤其是人道主义援助工作同样也受到了阻碍。

其三,利用基于本土知识的冲突调解机制。刚果(金)国家机构往往接触不到东部冲突地区的基层社群,并且基层社会对于国家权威也缺乏信任。从而,基层的一些部落首领、意见领袖等权威人士或传统的民俗成为基层冲突重要的调解机制。联合国维和行动一方面应该利用这些基层人士和民俗来获取更为直接的冲突信息,并利用其人际网络来接触和沟通各利益攸关方;另一方面也应积极回应这些权威人士的利益诉求,避免其诱发争端。更为关键的是,联合国维和行动应将基层的冲突调解机制整合到国家层面的司法机制中,帮助建立国家与地方的沟通及仲裁渠道。

其四,维和行动不应成为“万灵药”。随着联合国维和行动从传统型向复合型乃至综合型演变,其授权的任务随之不断增加,并且有偏离其冲突管控的初衷之势。诚然,联合国维和行动在被逐渐赋予安全治理内涵之时,标志着联合国意图从根源上解决冲突问题。但是,联合国应该在具体行动中认识到自身的资源“红线”和能力限度,要意识到应有所为,有所不为。而且,不能盲目确信将一种单一的理念指导(如“自由和平”理念)当作“万灵药”,相信“所有的好事一起来”。<sup>①</sup>反之,联合国维和行动应在捍卫好其核心职能(如监督停火)的前提下,积极探索基于当事国本土知识的国家发展模式。

【责任编辑】宁彧

<sup>①</sup> 任晓:《论国际共生的价值基础——对外关系思想和制度研究之三》,《世界经济与政治》2016年第4期,第15页。

the context of the Cold War. Behind this, it revealed a turning point in African political thought during this period.

**Keywords:** Tanganyika-Zanzibar Coalition; Cold War Politics; Pan-Africanism; Nyerere

### Can Peacekeeping Operations Shape State Capacity?

—A Comparative Case Study of Democratic Republic of Congo

*Cheng Zilong / 52*

**Abstract:** There is a linear logical relationship between public goods, state capacity and conflict resolution. State capacity is the guarantee of providing public goods, and a stable and fair supply of public goods by a government can significantly reduce the risk of domestic conflict recurrence. As an important public good of international security, the core logic of UN peacekeeping operations is that the root causes of conflicts can be fundamentally solved through capacity building of “fragile states”. So, can international public goods shape the state capacity of the state concerned to supply public goods? Through comparative analysis of two UN missions in the Democratic Republic of Congo found that the UN peacekeeping operations can better play a role of temporary public sector, but not qualified enough to shape the state capacity of the state concerned. The experience and lesson are that we should attach importance to a peaceful environment as a prerequisite for peace building, actively seek support from the countries concerned for peacekeeping operations, and define the limits of peacekeeping operations. On the premise of safeguarding its core functions, UN peacekeeping operations should actively explore a national development model based on the local knowledge of the country concerned.

**Keywords:** United Nations; Peacekeeping Operations; Public Goods; State Capacity; Civil Conflict