联合国与非洲联盟的维和合作： 历程、经验和问题*

胡二杰

【内容提要】 在后冷战时代，联合国维和行动的作用和影响不断提升，其中非洲地区的维和需求尤其旺盛。21 世纪以来，联合国与非洲联盟日益重视彼此的维和合作，不断发展维和伙伴关系，并在实践中形成多样化的合作模式和制度举措。双方在既有的维和合作中积累下若干成功经验，如最高层级的紧密协作、优势互补的维和分工、提升非盟自主维和能力等。联合国与非盟的维和合作尽管成就巨大，但也呈现出不少问题，主要表现为任务主导权之争、经费筹措争议和非洲区域安排的内部角力等。放眼未来，联合国将继续深化与非盟的维和合作，非盟的自主维和能力建设面临的机遇和挑战并存。中国作为双方合作最重要的见证者、参与者和推动者之一，未来有望在非洲和平事业中发挥更为显著的作用。

【关键词】 联合国；非洲联盟；维和合作

【作者简介】 胡二杰，国防科技大学国际关系学院讲师，法学博士，曾在联合国马里维和特派团、伊加特驻南苏丹停火监督机制任职（南京，210039）。

* 本文为国防科技大学校级立项课题“非洲区域组织与联合国的维和合作研究”（项目编号：JS18-03-15）的阶段性成果。感谢《非洲研究》编辑部及匿名评审专家提出的宝贵修改意见。文中疏漏与不足之处概由笔者负责。

非洲联盟（African Union, AU, 简称非盟）是非洲最大的区域组织，也是联合国在非洲最主要的维和伙伴。21 世纪以来，在非洲地区的一系列和平行动中，联合国和非盟逐渐发展出多样化的合作模式，在战略协调、制度建设和具体业务等各方面均取得丰硕的合作成果，积累了若干宝贵经验。总的来说，联合国与非盟的维和合作虽曾屡遭挫折，甚至目前仍饱受诸多问题的困扰，但具有巨大的潜力和广阔的发展前景。

一 联合国与非盟维和合作的发展历程

联合国和非盟关于和平与安全的合作历史悠久，最早可追溯至 1965 年非洲统一组织（Organization of African Unity, OAU, 简称非统）与联合国签署的合作协议。在后冷战时期，联合国与非盟维和合作的基础是相互承认国际和平与安全领域的若干重要事实。进入 21 世纪以来，双方日益重视彼此的维和合作，在非洲维和实践中不断探索充实合作内容，发展完善合作机制，维和伙伴关系的内涵日益丰富。

（一）联合国与非盟维和合作的深厚基础

首先，在后冷战时期，联合国安理会的大部分议程都被非洲的和平与安全议题所占据。进入 21 世纪后，联合国维和行动急剧增加，尤其是在非洲部署了多个维和特派团。截至 2021 年 11 月，联合国尚在全球开展 12 项维和行动，其中 6 项在非洲。^① 此外，非盟驻索马里特派团（African Union Mission in Somalia, AMISOM, 简称非索特派团）的后勤工作也由

^① 这 6 项联合国在非洲的维和行动是由联合国西撒哈拉全民投票特派团（United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara, MINURSO, 简称西撒特派团）、联合国中非共和国多层次综合稳定团（United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic, MINUSCA, 简称联中稳定团）、联合国马里多层次综合稳定特派团（United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali, MINUSMA, 简称马里稳定团）、联合国刚果民主共和国稳定特派团（United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo, MONUSCO, 简称联刚稳定团）、联合国阿卜耶伊临时安全部队（United Nations Organization Interim Security Force for Abyei, UNISFA, 简称联阿安全部队）和联合国南苏丹特派团（United Nations Mission in the Republic of South Sudan, UNMISS, 简称南苏丹特派团）执行的。参见 UNPK, “Current Operations”, November, 2021, <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>。

联合国负责。在2019年,约75%的联合国维和军警人员部署在非洲;联合国2019—2020年度维和预算总计65.1亿美元,其中48.2亿美元(约74%)用于在非洲的维和行动。^①

其次,虽然联合国安理会对维护国际和平与安全负有主要责任,但是区域组织在后冷战时期的作用日益显著。冷战时期美苏两极对抗的国际环境妨碍了联合国与区域组织的合作。“冷战妨碍《联合国宪章》第八章的适当利用”;“过去,区域安排的建立往往是因为没有一个全球性集体安全制度,因此区域安排的活动有时候会同建立有效世界组织所需的团结意识背道而驰”。^②而在后冷战时期,摆脱两极束缚的区域组织呈现出极大活力,这在非洲地区表现得尤为明显。冷战后,非洲领导的和平行动在数量和规模上均在迅速上升。非洲领导的和平行动大体分为三种类型:非盟直接领导的和平行动、非洲次区域安排部署的和平行动以及特设联盟实施的行动。后两种行动虽非由非盟直接领导,但通常也需获得非盟的授权。2003—2015年,非盟直接领导的和平行动主要包括在布隆迪(2003—2004年)、苏丹(2004—2007年)、索马里(2007年)、马里(2013年)和中非(2013年)的和平支助特派团以及在科摩罗的选举支助特派团(2006年、2007—2008年)。在同一时期,非盟还授权了打击中东部非洲“上帝抵抗军”和西非“博科圣地”的次区域和平行动以及若干特别行动。这些由非洲领导的和平行动每年平均投入3万—4万名维和军警人员。^③

最后,联合国或非盟单凭自身力量无法应对非洲的多种和平与安全挑战。迄今为止,双方在布隆迪、苏丹达尔富尔、索马里和马里等地取得的维和经验帮助联合国和非盟达成共识,即两者均无力独自承担非洲

① U. S. Congressional Research Service, “U. N. Peacekeeping Operations in Africa”, R45930, September 23, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45930.pdf>.

② 联合国大会第四十七届会议秘书长关于联合国工作的报告:《和平纲领:预防性外交、建立和平与维持和平》, A/47/277, 1992年6月17日, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277&Lang=C。

③ Paul D. Williams, and Arthur Boutellis, “Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations-African Union Relationship”, *African Affairs*, Vol. 113, Issue 451, April 2014, pp. 257–258; Emma Birikorang, Thomas Jaye, and Frank Okyere, “Annual Review of Peace Support Operations in Africa (2016)”, 2016, <https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2017/05/irikorang-E.-Jaye-T.-Okyere-F.-eds.-2016.Annual-Review-of-Peace-Support-Operations-in-Africa-2016-2.pdf>.

的维和重任。2017年，联合国秘书长潘基文指出：“区域维持和平及和平支助行动的增多证明，今天非洲的需求不是联合国、非盟或其他任何区域或次区域组织单凭自身所能够满足的。”^①一方面，“联合国目前处于预防、管理冲突和维持和平的国际、区域和国家能力松散网络的中心。对于每次危机，都会进行仓促和临时的应对。在一个动荡的未来中，联合国安理会应能够依靠一个更具弹性的框架，以根据《联合国宪章》迅速有效地采取国际对策。这将需要远见、长期承诺和资源，以将联合国的能力、区域组织的能力和國家应对能力结合在一起”。^②另一方面，虽然非盟是非洲冲突管理的重要政治权威，但非盟本身缺乏持续开展和平行动的必要物力和财力，这在非盟迄今领导的若干和平行动中均有明显体现。由于联合国和非盟彼此的明显优长和劣势，深化合作、取长补短成为双方应对非洲和平与安全挑战的最佳路径。

（二）联合国与非盟维和合作的发展现状

迄今为止，联合国和非盟已在布隆迪、苏丹达尔富尔、索马里、马里和中非等五项非洲维和行动中合作开展行动。在这些具体维和行动中，两者的合作方式多种多样。譬如，在索马里，最初设立了联合国索马里维和行动机构，后来由于遭受重挫，联合国遂将其交由非盟主导，建立了非索特派团；在苏丹达尔富尔，经过国际社会的努力，建立了联非达团，双方采取了混合部署、共同主导的方式；在马里和中非，最初拟议由非盟主导这两项和平行动，也进行了初步的力量部署，后来却由于形势发展需要，改为建立由联合国主导的马里稳定团和联中稳定团。伴随联合国与非盟维和合作的逐步强化，非洲国家为联合国维和行动贡献的维和人员数量也持续攀升。在2002年非盟成立时，非洲国家仅向联合国维和行动贡献了约一万名军警人员。目前，非洲国家贡献了联合国约十万名维和人员中的半数，这意味着非洲现已成为联合国和平行动的最大

① 联合国安理会：《秘书长关于加强联合国与非洲联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工作的报告》，S/2017/744，2017年8月17日，<https://undocs.org/pdf?symbol=zh/S/2017/744>。

② HIPPO (High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations), “Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People”, S/2015/446, June 17, 2015, <https://undocs.org/pdf?symbol=zh/A/70/95>。

区域贡献者。^①

在长期的维和合作中,联合国和非盟逐渐建立起多层面的不同合作进程和制度安排,致力于促进安全合作、情报共享和决策咨询。始于2004年的“非洲和平与安全框架”(African Peace and Security Architecture, AP-SA)是由非盟创立的集体安全机制,致力于“以非洲方式解决非洲问题”。联合国积极支持“非洲和平与安全框架”在非洲大陆的贯彻落实,并与该框架下的多项制度安排建立合作关系,尤其是与非盟和平与安全理事会(以下简称和安会)的沟通协调已经日趋成熟。联合国-非盟的务实合作和逐案合作形式已经演进为该框架的组成部分。联合国还制订了为期十年的能力建设计划,以协助这一努力。

自2010年以来,联合国和非盟通过三项重要机制加强了工作层级的伙伴关系。2010年联合国非盟办事处在非盟总部所在地亚的斯亚贝巴成立,整合了此前负责支持非盟和平行动的若干联合国实体,促进两者建立更为紧密的伙伴关系。2010年9月,联合国-非盟和平与安全联合工作组举行了首次会议。该工作组此后多次举行联合实地考察,旨在协同应对非洲的和平与安全挑战。两者的维和合作机制还包括专门负责和平与安全事务的联合国-非盟联合任务部队和旨在防控冲突的当面咨询会议。自2007年以来,联合国安理会与非盟和安会成员国之间的年度会议多次讨论维和相关议题。2017年4月,联合国秘书长和非盟委员会主席主持召开首次联合国-非盟年度会议,并签署《联合国-非盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》。^②2018年12月,联合国和非盟签署联合宣言,概述双方在应对非洲冲突与危机局势方面的合作指导原则,包括与非盟和平行动的协作。

在维和行动的业务层面,联合国和非盟在行动协作/接续部署、维和筹资/后勤支助、能力建设/人员培训、共同支持非洲次区域机制行动等方面均开展广泛合作,取得丰硕成果。^③双方的紧密合作对于非索特派团、联非达团、马里稳定团和联中稳定团的顺利运转发挥了至关重要的

① Cedric de Coning and Mateja Peter, eds., *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, London: Palgrave Macmillan, 2019, p. 213.

② Daniel Forti and Priyal Singh, *Toward a More Effective UN-AU Partnership on Conflict Prevention and Crisis Management*, October 2019, International Peace Institute, pp. 35-36.

③ 联合国秘书长报告:《共建和平:打造维持和平伙伴关系》,S/2015/229,2015年4月1日, https://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=S/2015/229。

作用，甚至在没有接续或混合部署的其他联合国非洲维和行动中，两者也有合作关系。2013年，联刚稳定团增派首支进攻性战斗部队“武力干预旅”，该部队的行动框架由非盟协助制定，代表了双方行动协作的又一创新模式；2018年，非盟限制自身在西撒哈拉争议领土内的行动以支持联合国西撒特派团主导的和平进程。

二 联合国与非盟维和合作的若干经验

联合国与非盟在非洲多地的维和合作均具有特定的背景，其合作内容也多种多样，但仍能从中总结出若干具有普遍意义的成功经验。联合国安理会第2033号决议（2012年）指出：“注意到需要综合分析联合国与非盟实际开展合作的经验教训，特别是非盟-联合国达尔富尔混合行动以及非盟驻索马里特派团的经验教训，确认需要借鉴利用联合国与非盟实际开展合作的经验教训。”^① 2015年1月，联合国秘书长潘基文致信安理会，要求总结在马里和中非两国的经验，提出关于未来加强联合国和非盟维和合作的若干意见。

（一）最高层级的紧密协作

最高层级的紧密协作是联合国-非盟开展维和合作的总牵引。联合国与非盟在非洲多地的维和合作实践表明，要开展联合国与非盟的具体维和事务合作，首先需要双方在最高层级的战略一致和政策协调。在这方面，最重要的是联合国安理会与非盟和安会以及联合国秘书处与非盟委员会之间的合作。

根据《联合国宪章》第八章，安理会经各会员国授权担负维持国际和平及安全之主要责任。而在非盟框架内，和安会是负责预防、管理和解决冲突的常设决策机构。两者作为两个机构主管和平与安全事务的最高层级，在设定联合国-非盟合作的战略方向上发挥着最重要作用。联合国安理会在为非洲维和行动提供授权前，要预先与非盟和安会经过最大限度的紧密磋商，并将两者的共识呈现于书面文件，以便在维和行动进程中进行战略规划和事务协调。

^① UNSC, “Resolution 2033 (2012)”, January 2012, <https://undocs.org/S/RES/2033> (2012).

非盟和安会自2002年成立以来,与联合国安理会就和平与安全问题持续开展合作。2002年的《非盟和安会成立议定书》要求:“非盟和安会及委员会主席应与联合国安理会、其非洲成员国以及秘书长保持密切和持续的互动,包括就和平与安全问题举行定期会议和定期磋商。”^①2012年的联合国安理会第2033号决议强调,安理会进一步同非盟和安会加强合作和建立有效伙伴关系以应对非洲的共同集体安全挑战。2015年的联合国和平行动问题高级别独立小组(High-Level Independent Panel on Peace Operations, HIPPO)的报告指出:“双方关系应通过加强定期和有意义的互动与协商而进一步加强,以形成对冲突的共同理解并制定应对的共同战略。”^②联合国安理会与非盟和安会目前已建立了不少旨在加强合作的高层互访、会晤磋商、考察交流机制,其中联合国安理会三个非洲理事国发挥了重要的桥梁作用。^③

联合国秘书处和非盟委员会的紧密协作也非常重要。秘书处是联合国的主要行政机构,负责拟定联合国各项会议与决策执行机构的议程以及实际执行决策。非盟委员会是非盟的权力执行机构,负责处理非盟日常行政事务。在《联合国-非盟加强和平与安全伙伴关系联合框架》于2017年4月签署后,联合国秘书处设立了加强与非盟和平与安全伙伴关系内部工作组,非盟委员会设立了执行框架任务小组,双方定期举行会晤,共同致力于在整个非洲冲突周期加强战略协调、行动合作和伙伴关系。

在马里和中非的维和行动彰显了联合国与非盟双方的最高层级从一开始就进行联合评估和规划的重要性。授权建立非盟马里支助团的安理会第2085号决议(2012年)明确要求,联合国秘书处应与非盟及西非国家经济共同体一起,对非盟马里支助团的行动要求进行联合评估;在中非共和国,联合国早在2013年4月就参加了非盟主导的评估团,并和非盟共同规划了从非盟中非支助团向联中稳定团的过渡。当维和行动需要由非盟主导向联合国主导转变时,提前进行的联合规划使得过渡比较平

① African Union, “Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union”, 2002, <http://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf>.

② HIPPO, “Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People”, S/2015/446, June 17, 2015, <https://undocs.org/pdf?symbol=zh/A/70/95>.

③ Gustavo De Carvalho and Daniel Forti, “Africa Can Become More Influential in the UN Security Council”, March 12, 2020, <https://issafrica.org/iss-today/africa-can-become-more-influential-in-the-un-security-council>.

稳顺利，提升了维和行动的整体效率。潘基文基于双方在马里和中非的经验提出，联合国和非盟应围绕维和行动的部署和未来可能的过渡进程，建立一个兼具创造性和灵活性的“工具箱”，其中应该包括联合评估和规划、协作机制、部队组建、指挥控制、民事能力移交、支持机制等事项的指导原则和行动标准。^①

（二）优势互补的维和分工

优势互补的维和分工是联合国-非盟拓展维和合作的着眼点。如前所述，联合国和非盟在最高层级的紧密协作非常重要。不过，即便双方在最高层级已经实现战略一致，但在具体行动中的分工合作同样重要。这主要是因为两者在维和职能领域各具专长，工作标准和程序方法也存有差异。较之于联合国，非洲区域组织在参与非洲维和事务时拥有独特优势，譬如熟悉情况、易于沟通、适应环境、长期存在等。2008年通过的联合国安理会第1809号决议指出：“区域组织很了解本区域的情况，因此具备良好条件，可以理解武装冲突的根源，这有助于它们开展努力，对这些冲突的预防或解决施加影响。……联合国与区域组织尤其是非盟在和平与安全事务中开展共同协调努力应以彼此能力互补为着眼点，充分利用各自的经验。”^②

从更深入的层面考察，议程相对单一的联合国维和行动难以满足后冷战时期非洲冲突和安全威胁类型的多元化发展，从而对联合国和非盟的维和分工提出了迫切要求。联合国维持和平的具体做法伴随时间推移而不断变化，但其传统上遵循当事国同意、中立、非自卫或履行授权不使用武力三项基本原则（“哈马舍尔德维和三原则”）。在联合国看来，当下列条件不具备时，维和行动不大可能成功：（1）有和平可维持，签署停火或和平协议是各方真正寻求和平的重要（但非唯一）指标；（2）积极的区域参与；（3）联合国安理会的全力支持；（4）具有明确且可实现的授权以及相匹配的资源。^③“哈马舍尔德维和三原则”的严格遵循有时

① Ban Ki-moon, “Signed SG Letter to the Security Council on AU-UN Transition, Mali and CAR”, January 2, 2015, <https://www.un.org/sg/en/content/ban-ki-moons-statements>.

② 《联合国安理会第1809号决议》，2008年4月16日，<https://www.un.org/chinese/about-un/prinorgs/sc/sres/08/s1809.htm>。

③ United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, DPKO/DFS, New York, 2008, pp. 31-51.

限制了联合国在非洲维和行动的效力。在后冷战时期,非洲的冲突和安全威胁已经从传统的国内冲突和国家安全,扩展到地区安全、恐怖主义、海盗、人道主义威胁等新兴议题;然而,在反恐、反叛乱以及应对海盗威胁等方面,受制于其维和理念,联合国维和行动缺乏相关合法性。^①近年来,萨赫勒地区宗教极端主义不断扩张、刚果(金)东部反叛武装持续肆虐,联合国却难以对此做出有效回应。现任联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(António Guterres)承认:“随着冲突性质的变化,联合国维和行动面临新的挑战:对维和人员自身安全的威胁不断增加;在某些情况下与一些东道国政府的关系困难……装备精良的非国家武装团体跨境活动,没有明确政治目标,使得谈判结束冲突变得更加困难。”^②相比之下,非盟根据后冷战时期非洲地区和平与安全挑战的变化情势,发展出与联合国不同的维和理念:非盟不是等待维持和平,而是视和平行动为在维持和平之前建立和平的机会。为此,非盟愿意执行高风险的稳定型任务,这些任务是在达成持久停火或和平协议之前旨在挽救生命并稳定国家安全局势的行动。它们恰是联合国避免承担的“无和平可维”型任务。^③为了挖掘双方理念差异带来的合作潜力,联合国和非盟开始探索更为灵活的合作框架,各种联合计划和协商决策模型也随之产生,例如联合国和平行动问题高级别独立小组的报告(2015年)和“联合国-非盟加强和平与安全伙伴关系联合框架”(2017年)。这些讨论的共同点是互补性的概念,即区域组织将在快速应对危机、反恐和反叛乱等领域发挥其比较优势的想法,而联合国将专注于以更长期的方式支持初始部署任务。^④

在布隆迪、苏丹达尔富尔和索马里的维和实践彰显在非洲背景下非盟之于联合国的相对优势。首先,非盟可以更快更便捷地就近部署部队,

① 周玉渊:《非洲维和伙伴关系:联合国维和改革与中国的角色》,《外交评论》2018年第2期,第68页。

② UN, “Growth of Non-State Armed Groups Has Made Negotiating End to Conflict More Difficult, Secretary-General Says in Remarks on Action for Peacekeeping”, February 17, 2020, <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm19975.doc.htm>.

③ AU PSC, PSC/PR/2. (CCCVII), January 9, 2012, <http://www.peaceau.org/uploads/report-au-un-jan2012-eng.pdf>; Cedric de Coning, “The Emerging UN/AU Peacekeeping Partnership”, *Conflict Trends*, Issue 1, 2010, p. 4.

④ Walter Lotze, “Challenging the Primacy of the UN Security Council”, In Katharina P. Coleman and Thomas Kwasi Tiekou eds., *African Actors in International Security: Shaping Contemporary Norms*, Boulder: Lynne Rienner, 2018, p. 226.

而联合国往往会部署规模更大、成本更高的多维行动。即便在联合国主导的非洲维和行动中，非洲国家的维和部队也往往成为作战部队主力，他们比较适应非洲任务区的环境，在条件恶劣的维和前线表现不俗。其次，由非盟授权的部队在特定环境下执行强制和平任务，譬如在缺乏全面停火协议或政治解决时联合国无法部署维和行动，以及在联合国不愿派兵的地方。最后，非盟和非洲国家部队有时可以在和平行动中增加政治合法性和影响力，尤其是在非洲东道国和/或次区域不欢迎联合国存在时。^①譬如，苏丹政府曾坚决拒绝在达尔富尔部署纯粹的联合国维和部队，直至安理会决定采取非盟和联合国部队混合部署的方式。^②

不过，非盟国家的能力短板在这些维和行动中也有比较明显的暴露，其后勤保障能力、侦察情报工作和平民保护意识等都亟待强化和提升。联合国在这些方面拥有明显优势。联合国接管在中非和马里的非盟和平行动后，对任务分工进行了大幅调整优化。基本保留非盟国家的作战部队但进行换盔培训，将后勤财务工作交由联合国专门团队管理，将侦察情报、医疗救护、工程建设等战场保障任务交给专业素养较高的欧亚国家部队。联合国和非盟通过调整部署和优化分工，能够扬长避短，形成维和合力。总体而言，在联合国和非盟政治议程重合的维和任务中，双方务实的分工合作得到发展，取得较好的实践效果。

（三）提升非盟自主维和能力

提升非盟自主维和能力是联合国 - 非盟深化维和合作的落脚点。联合国在非洲地区成败参半的维和行动昭示，非洲事务最终需要非洲人自己解决，提升非盟自主维和能力是最好的选择。根据其成立的初衷，非盟本来就担负维护非洲和平的重任，《非洲联盟组织法》明文规定了该组织在解决地区冲突中应具有的特殊责任和义务。有鉴于非统组织在维护地区和平方面的挫败经历，非盟明确承认可基于人道主义和人权原因在其成员国实施干预行为，并建立了较具权威性和有效性的决策机制；非

① Paul D. Williams and Arthur Boutellis, "Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations-African Union Relationship", *African Affairs*, Vol. 113, Issue 451, April 2014, pp. 269 - 270.

② Michael Fleshman, "Darfur: An Experiment in African Peacekeeping", December 2010, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2010/darfur-experiment-african-peacekeeping>.

洲国家则将维和责任委托给非盟,在充分遵守非盟宪章的前提下,倡导“国家保护责任”的指导原则。虽然非盟成员国不可单方面干预其他国家的内政,但当存在种族灭绝、战争罪、种族清洗和危害人类罪等严重危害时,非盟可以授权在其成员国领土上采取集体行动。^①

当然,面对非洲地区旺盛的维和需求,目前非盟的自主维和能力还亟待强化,存在各国参与积极性不同、后勤财务保障困难以及部队素质参差不齐等问题。^②所以,联合国在与非盟深化维和合作时,坚持把提升非盟自主维和能力作为重要目标,这为两者的长期合作提供持续动力。联合国安理会第1809号决议指出,“必须加强与非盟的合作,以帮助其建设能力,应对非洲共同集体安全方面的挑战”;“欢迎并进一步鼓励非盟和各次区域组织不断开展努力,加强自身维持和平能力”。^③联合国秘书长古特雷斯也明确指出:“在应对国际和平与安全集体挑战和非洲大陆的自力更生方面,提高非洲的能力至关重要。”^④

以马里维和行动为例。在联合国马里稳定团成立前,非盟已向马里部署了6103名维和军人、20名独立维和警察与3个维和警察分队。如何安置已经部署的非盟马里支助团部队,成为联合国接手马里维和行动前必须解决的问题。从提升非盟国家自主维和能力出发,经过与非盟及西非国家经济共同体的协商,联合国决定尽可能将非盟马里支助团军警人员充实到联合国马里稳定团中。在2013年3月派员进行实地评估后,联合国花费相当精力来提升非盟马里支助团部队的行动能力、装备水平和自我保障能力,使之符合联合国的行动标准,并增强其对联合国维和授权的意识。对非盟部队的安置举措在2014年通过的安理会第2149号决议中得以延续。联合国的这些举措极大地提升了非盟及西非国家经济共同体成员持续参与马里维和行动的积极性。

① Stephanie Hanson, “The African Union”, September 1, 2009, <http://www.cfr.org/africa-sub-saharan/african-union/p11616>.

② 王洪一:《非洲战乱和非盟自主维和行动》,齐建华主编《发展中国与非洲新型全面合作关系》,世界知识出版社,2014,第243—244页。

③ 《联合国安理会第1809号决议》,2008年4月16日, <https://www.un.org/chinese/about-un/prinorgs/sc/sres/08/s1809.htm>。

④ 《7月轮值主席国中国推动安理会进一步加强非洲和平与安全能力建设》,联合国新闻,2017年7月19日, <https://news.un.org/zh/audio/2017/07/309722>。

三 联合国与非盟维和合作的主要问题

联合国与非盟的维和合作尽管取得了巨大成就，但也呈现出不少问题，主要表现为任务主导权之争、经费筹措争议和非洲区域安排的内部角力等。双方关系还经受了不同组织文化和机构运行能力的考验。这造成了两者相对不平等的伙伴关系，其中非盟处于弱势地位，其和平行动仍然极大地依赖于联合国和其他国际伙伴的支持。

（一）任务主导权之争

非洲的和平与安全事务曾长期由西方国家主导。在后冷战时期，西方国家在联合国框架内仍对非洲事务施加极大的影响力，在地区维和事务中也有明显表现，这与非盟对地区事务自主的诉求构成矛盾。非洲国家对区域以外事务的影响力固然有限，但在非洲和平与安全领域发挥主导作用是非盟的创始理念之一。非盟的相关举措以泛非团结和集体责任的理念为基础，其理念通过“以非洲方式解决非洲问题”的口号进行表达。非盟主张自身有资格成为非洲维和事务的领导者，呼吁联合国安理会考虑非盟的立场和优先事项，要求安理会事先授权非盟和平行动，并提供更多物力财力支持。^①

大约从 2009 年起，非盟开始质疑与联合国的维和伙伴关系，认为其无助于增强其在该地区的安全影响。2009 年，联合国和非盟代表曾在亚的斯亚贝巴联席会议上就此激烈交锋，此后关于首要地位的争执长期存在。^② 2011 年通过的一份联合国安理会报告指出：“迄今为止，在和平与安全领域，联合国与非盟的关系并非总是融洽有效。人们已经认识到两者伙伴关系的潜力，但在解决非洲冲突方面，潜力和实际影响之间仍然

① AU PSC, “Communiqué of the 286th Meeting of the Peace and Security Council”, PSC/PR/COMM (CCLXXXVI), July 19, 2011, <http://www.peaceau.org/uploads/communique-286th-psc-darfur-en.pdf>.

② International Crisis Group, “A Tale of Two Councils: Strengthening AU-UN Cooperation”, June 24, 2019, <https://www.crisisgroup.org/africa/279-tale-two-councils-strengthening-au-un-cooperation>.

存在差距。”^① 2015年非盟亚的斯亚贝巴峰会通过了《2063年议程》，再次强调泛非话语作为非盟的合法性来源。在维和领域，非盟方面感到争取更多自主权和联合国支持的努力收效有限。于是非盟和安会更加强调其区域维和工作的重大意义，甚至有非盟人士辩称非盟在这方面比联合国更具合法性：“这是区域和次区域组织展示其比较实力的地方。它们的作用通常不像其他外部参与者那样富有争议，主要是因为其行为基于其成员国所认同的原则和规范。本质上，区域组织享有高度合法性。”^②

面对非盟的主导权诉求，联合国屡次重申自身的最高权威性。几乎所有有关加强联合国与区域组织合作的安理会决议都会申明，“联合国安理会负有维护国际和平与安全的首要责任”。一些西方大国质疑区域组织在区域冲突中是否具有有效维持和平的公正性和必要能力。美国常驻联合国代表苏珊·赖斯(Susan Rice)表示：“非盟成员国并不总是就关键问题提供统一或一致看法，而且非盟有时对紧急事务采取行动迟缓。……(联合国-区域)合作不能基于区域组织独立决定政策以及联合国成员国简单地为其授权并出资。”^③ 2015年和2016年，联合国安理会没有完全认同非盟和安会制止布隆迪暴力冲突升级的努力，对非盟部署人权观察员和军事专家仅表示泛泛支持，对非盟提议的部署干预部队也只表示冷淡欢迎。2019年，安理会曾拒绝明确支持非盟和安会关于苏丹问题的决定，理由是干涉苏丹内政。

联合国和非盟围绕任务主导权的争夺在索马里、苏丹达尔富尔等维和行动中均有一定表现。在非盟主导的非索特派团，联合国主要负责提供后勤支持和政策建议。非盟方面曾提出，联合国试图争夺对该特派团的控制，并阻止非盟参与其政治工作。而联合国内部对于非盟不受约束的倾向颇有微词。美英等国认为，对从事反恐行动或执行和平行动的部队保持一定监督是明显底线。联合国安理会成员国关注财务规范、控

① UNSC Report, “Working Together for Peace and Security in Africa”, May 10, 2011, <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/lookup-c-glKWLeMTIsG-b-6769467.php>

② Kilian Spandler, “UNAMID and the Legitimation of Global-Regional Peacekeeping Cooperation: Partnership and Friction in UN-AU Relations”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 14, Issue 2, 2020, pp. 195-196.

③ UNSC, “6702nd Meeting File”, S/PV.6702, January 12, 2012, <https://undocs.org/en/S/PV.6702>.

制成本和影响非盟决定，不愿放弃对非盟的监督。^① 在联非达团，混合部署带来了一些负面效应：双重指挥和原则差异增加了协调支出；坚持“非洲特性”限制了特派团的招募方案；苏丹政府得以就授权活动进行谈判，使联合国和非盟相互掣肘。事实上，非盟不满足于联合国赋予其在苏丹达尔富尔的有限作用，更偏爱强调区域主导和攸关方参与的路径。^②

（二）经费筹措争议

自2002年成立以来，非盟开展反恐、反叛乱和维和行动的重要性日益凸显，尤其是考虑到许多此类行动不在联合国传统的维和行动范围之内。然而，非盟难以持续开展这些行动，因为它没有建立稳定的筹资机制，也未发展完善的特派团支助能力。相比之下，联合国拥有可靠的筹资安排，即主要基于联合国各成员国经济状况的强制性摊款制度。联合国还发展出维持大型维和特派团的独特能力，各维和特派团的正常运转均有赖于此。^③

由于非盟不具备支持多项长期任务的经费来源和行政后勤体系，它通常需要向联合国以外的捐助者临时寻求经费，或者迅速将非盟特派团的使命全盘移交给联合国，联合国分摊会费被财政能力薄弱的非盟视为最可靠的维和筹资安排。2007年以来，非盟持续推动一项提案，要求联合国使用分摊会费资助非盟和平行动。非盟认为其获联合国授权的和平行动是对全球问题的区域反应，理应获得联合国资助。经过非盟坚持不懈地推动，非盟提案最终在2015年正式进入安理会议程。该提案要求，获安理会授权的非盟和平行动将自筹25%的经费，其余费用由联合国通过分摊会费支付。但是谈判此后在三个主要问题上陷入僵局。首先，双方未能就在实践中如何落实25：75的分担比例达成明确谅解。其次，安

① International Crisis Group, “The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations”, January 31, 2020, <https://www.crisisgroup.org/africa/286-price-peace-securing-un-financing-au-peace-operations>.

② Kilian Spandler, “UNAMID and the Legitimation of Global-Regional Peacekeeping Cooperation: Partnership and Friction in UN-AU Relations”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 14, Issue 2, 2020, p. 197.

③ Cedric de Coning, “The Emerging UN/AU Peacekeeping Partnership”, *Conflict Trends*, Issue 1, 2010, pp. 41–42.

理会成员国质疑非盟和平行动会否遵守国际人权规范以及联合国财务标准。最后,双方对部队指挥权问题存在争议。尽管两者在经费筹措问题上分歧很大,但联合国安理会在苏丹、马里、中非和索马里等地,已根据具体情况授权使用联合国分摊会费,以不同形式支助非盟和平行动。2017年,联合国秘书长发布专门报告,讨论联合国为非盟和平行动提供支助的拟议筹资模式。目前双方最有争议的问题在于联合国安理会是否应在原则上承诺为非盟和平行动提供经费。^①

2018年底,安理会非常任理事国埃塞俄比亚试图推动一项决议,旨在将联合国分摊会费用于获安理会授权的非盟和平行动,却以损害双方关系的激烈辩论而结束。非盟已努力采取措施满足人权合规、财务治理和自筹资金等方面的先决条件,但美国仍以非盟在这些关键问题上没有达到安理会条件为由,威胁否决该决议。法国提出的折中方案使非盟内部出现分裂,遭大多数非洲国家拒绝,决议草案最后没有付诸表决。南非试图在2019年7月恢复讨论的努力也成效寥寥。该提案有望继续保留在联合国安理会的议程上,但形成共同立场尚需时日,这既源于一些西方国家的阻碍,也因为非盟成员国的内部分歧。联合国本身也比较抗拒这种观念,即授权和平行动意味着联合国自动承担相应的财政责任。^②

(三) 非洲区域安排的内部角力

虽然非盟是联合国在非洲最主要的维和合作对象,但联合国与非洲次区域安排的合作同样重要。非洲区域安排不仅架构复杂,而且内部关系微妙,这也影响了联合国与非盟的维和合作。非盟确定东、西、南、北、中五个次区域,据此建立五支次区域待命部队,均为旅级规模。^③非洲次区域组织被视为非盟的重要支柱,负责在各次区域实施非盟的计划。

① Cedric de Coning and Mateja Peter, eds., *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, London: Palgrave Macmillan, 2019, pp. 223–226.

② International Crisis Group, “The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations”, January 31, 2020, <https://www.crisisgroup.org/africa/286-price-peace-securing-un-financing-au-peace-operations>.

③ Billy Batware, “The African Standby Forces-A Solution to African Conflicts?”, December 19, 2011, <https://acuns.org/wp-content/uploads/2012/06/AfricanStandbyForce.pdf>.

有8个非洲次区域组织^①获非盟接纳，其次区域成员既有差异，也有重叠。这些次区域组织尝试依靠本地区集体力量自主解决地区内部冲突，推动地区安全防务合作，在管理冲突与维护和平方面发挥重要作用。譬如，东非政府间发展组织在解决南苏丹和索马里冲突的问题上以及西非国家经济共同体在利比里亚、马里和科特迪瓦等问题上均有显著作用。

非盟和非洲次区域安排的关系迄今尚未获得清晰界定。这在某种程度上源于《联合国宪章》第八章的含糊性质，它没有区分区域和次区域安排，而非盟和非洲次区域安排都属于广义的区域安排，不存在明确的等级关系。这是《联合国宪章》有意为之，“宪章故意不明确确定区域安排和区域结构的定义，从而使一组国家能够灵活而有力地采取行动处理宜以区域行动应付的事件，这样也有助于维持国际和平与安全”。^②在实践中，非盟试图“坚持辅助性、互补性和比较优势的原则”，“调和与协调”其与非洲次区域安排的关系。2008年6月，非盟与上述8个非洲次区域组织以及东非和北非的待命部队协调机制签署谅解备忘录。谅解备忘录既强调“承认并尊重”非盟的主体责任，也呼吁非盟协调相关各方与联合国交往的努力以调和观点，注重发挥次区域安排的作用。^③

在维和合作中，联合国安理会不仅需要协调其与非盟的立场，也需要与相关非洲次区域安排进行协调。这造成了一些潜在的挑战。最大的挑战在于，当非盟和相关非洲次区域安排在特定情况下的对策不同时，联合国安理会应与哪个区域安排进行协调？在2009年的马达加斯加危机中，联合国、非盟和南部非洲发展共同体进行协调。在2010—2011年科

① 这8个非洲次区域组织是阿拉伯马格里布联盟（Arab Maghreb Union, AMU）、萨赫勒—撒哈拉国家共同体（Community of Sahel-Saharan States, CEN-SAD）、东部和南部非洲共同市场（Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA）、东非共同体（East African Community, EAC）、中部非洲国家经济共同体（Economic Community of Central African States, ECCAS）、西非国家经济共同体（Economic Community of West African States, ECOWAS）、政府间发展组织（Intergovernmental Authority on Development, IGAD）、南部非洲发展共同体（Southern African Development Community, SADC）。

② 联合国大会第四十七届会议秘书长关于联合国工作的报告：《和平纲领：预防性外交、建立和平与维持和平》，1992年6月17日，https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/47/277&Lang=C。

③ AU, “Memorandum of Understanding on Cooperation in the Area of Peace and Security between the African Union, the Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa”, June, 2008, <http://www.peaceau.org/en/resource/documents? idtype = 30>。

特迪瓦动荡以及 2012 年马里危机期间,联合国、非盟和西非国家经济共同体进行协调。虽然非盟在维持和促进非洲和平方面担负重任,但一些非洲次区域安排希望在所在地区发挥主导作用,不会完全俯首听命于非盟的遥控指挥。当非洲次区域安排和非盟政策存在差异时,联合国安理会与非盟的合作变得相当复杂。譬如,在南苏丹问题上,联合国注重与东非政府间发展组织的政策协调与实地合作,有时让非盟感到遭受忽视;在中非和平行动中,联合国和非盟在处理与次区域安排的关系上也曾经历棘手挑战,两者关系有时甚至呈现出竞争性。^①

四 联合国与非盟维和合作的发展前景及中国作用

回顾联合国和非盟近二十年的维和合作历程,两者的合作在挫折中成长,在困境中壮大,并在一系列维和实践中发展出丰富多样的合作模式和制度举措。放眼未来,联合国将继续深化与非盟的维和合作,不断优化扩展合作内容和方式,努力推动非盟的自主维和能力建设。对于联合国与非盟的维和合作,中国是最重要的见证者、参与者和推动者之一,未来有望在非洲地区的和平事业中发挥更为显著的作用。

(一) 发展前景

进入 21 世纪以来,联合国同非盟在非洲和平与安全事务中的合作日益紧密。在可预见的未来,为更有效地维护非洲地区和平与安全,联合国在坚持自身首要责任的同时,将不断提升与非洲区域组织之间的合作水平,推动团结协作来应对非洲大陆频发的冲突。

首先,进一步强化维和伙伴关系,建立健全合作机制。伴随后冷战时期非洲地区安全态势的新兴变化,非洲区域组织在地区和平行动中的独特优势、重要作用和话语权无疑会进一步凸显。“在未来更大的全球-区域伙伴关系中,联合国应发挥双重作用,既在政治和行动上与其他伙

^① 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, Issue 2, 2017, pp. 220 - 236.

伴一道做出反应，也推动和促成其他伙伴发挥日益重要的作用。”^① 联合国和非盟会进一步密切沟通协调，改进完善现有合作机制，尤其是增进联合国安理会与非盟和安会的紧密协作，这种合作将逐渐贯穿于冲突应对与缔造和平的全过程。同时双方会加强在冲突预防和冲突后重建等领域的合作，联合开展危机预警、战略评估、任务授权和部署等工作，探索建立更为有效的合作机制与模式，为联合国 - 非盟和平与安全伙伴关系框架不断注入新的内容。

其次，进一步优化彼此任务分工，强化优势互补效应。联合国将借助“非洲和平与安全框架”，对非盟及其次区域伙伴的任务分工进行更为清晰的界定，将联合国同非盟之间的战略协调和务实合作落实到各阶段、各层面的具体行动，不断提高合作效率。诚如国际危机组织的研究报告所说：“非盟和联合国都已达到了其现有的促进非洲和平与安全的工具的极限，但是它们戮力合作就有很大机会克服这些障碍。”^② 只有非盟与联合国实现高水平的维和合作，并让非洲区域组织发挥更为重要的作用，非洲大陆的持久和平才有望实现，联合国的维和行动才可能获得最终成功。

最后，伴随联合国维和改革的推进和新冠肺炎疫情的影响，非盟自主维和能力建设机遇和挑战并存，联合国 - 非盟的维和合作也会增添新的变数。一方面，联合国维和改革正在加速进行，联合国维和未来越更注重推动政治解决进程而非以直接军事方式参与非洲的和平建设；伴随联合国维和军事部署的可能缩减，非盟自主维和能力将面临更广阔的空间，建设中的非洲常备军在今后有望承担更大的地区和平与安全责任。另一方面，全球经济在新冠肺炎疫情中遭受重创，国际社会和非洲国家疫后重建尚需时日，联合国维和行动所需的庞大资源投入将受到影响。非盟和联合国在维和经费筹措等问题上的矛盾可能会更为突出，迫切需要国际社会的长期支持和持续投入。

① HIPPO (High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations), “Uniting Our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People”, United Nations A/70/95 - S/2015/446, June 17, 2015, p. 14.

② International Crisis Group, “The Price of Peace: Securing UN Financing for AU Peace Operations”, January 31, 2020, <https://www.crisisgroup.org/africa/286-price-peace-securing-un-financing-au-peace-operations>.

(二) 中国作用

中国长期致力于非洲大陆的和平事业,积极践行人类命运共同体理念,为推动联合国和非盟的维和合作做出了积极贡献。中国多次主持和推动安理会讨论非洲安全形势并加大对非洲的安全投入,努力为联合国-非盟伙伴关系的发展提供实质性支持。中方于2015年设立中国-联合国和平与发展基金,帮助联合国在非洲开展和平与发展项目是其重点工作领域。2020年是中国参与联合国维和行动三十周年,中国已成为联合国安理会“五常”中派出维和人员最多的国家,也是联合国维和行动的主要出资国之一,不仅积极参加联合国在非洲的维和行动,还长期支持非盟自主维和能力建设。^①展望未来,面对联合国与非盟旺盛的维和合作需求,中国有望在非洲地区的维和事业中发挥更为显著的作用。

首先,在全球层面,中国应努力推动联合国与非盟深化维和合作,在国际安全治理中提升领导力、影响力和话语权。国际维和是中国参与非洲乃至全球安全事务的重要方式,是中国承担国际安全责任的重要载体,是践行人类命运共同体理念的重要平台。中国可利用当前联合国-非盟发展维和伙伴关系的契机,将参与联合国维和改革与参与国际安全治理有机结合,在其中争取更多的话语权。中国关于国际安全治理的主张与联合国维和改革的方向具有较多共通之处,双方都主张政治解决和从根源上解决冲突,都提倡通过发展来实现可持续和平。为此,中国可利用当前联合国维和转型的契机,引领联合国新维和方案的构建,增强中国在国际安全治理中的影响力和话语权。

其次,在区域/次区域层面,中国应以维和合作为抓手,积极引导非洲安全范式由西方主导向非洲自主的转变。在后冷战时代,非洲地区安全力量的作用在不断上升,日益成为非洲地区安全的主体力量,诸多实践也证明非洲国家拥有处理好非洲问题的能力和智慧。相比之下,长期由西方主导的非洲安全范式正在经历严峻考验,联合国在刚果(金)、马里和南苏丹等地的维和行动耗资巨大却成效有限,非洲自主和平行动的意义不断彰显。中国一直是非洲自主范式的重要支持者,主张充分尊重并发挥非洲自主解决非洲问题的主导权。中国可在积极传播自身主张的

^① 《深化非盟与联合国合作,促进非洲和平稳定》,人民网,2017年6月16日, <http://world.people.com.cn/n1/2017/0616/c1002-29344131.html>。

同时，借助既有的联合国 - 非盟和平与安全伙伴关系框架，引领安理会切实尊重非洲方案和思路，同非洲区域组织加强协调，向非洲自主范式赋权。同时，推动联合国制定和完善更为明确具体并易于操作的全面对非支持战略，在更多领域支持非洲自主范式的合理实践。

最后，在国别/具体行动层面，中国应发挥自身优势，推动弥合非洲国家现实需求与联合国维和愿景之间的鸿沟。中国与非洲国家具有深厚的传统友谊，是非洲当前最重要的经济、政治和发展伙伴之一，中国以发展为导向的中非合作模式在非洲国家广受好评，在通过发展合作促进非洲和平方面积累了较多经验。目前，中国参与了6项联合国非洲维和行动中的5项，部署约2000余名维和军警人员。中国也积极支持非洲区域组织的和平行动，派员参与了东非伊加特组织领导的南苏丹停火监督机制。所有这些使中国在推动联合国 - 非盟深化维和合作、加强伙伴关系等方面具有优势。面对当前联合国 - 非盟维和合作中的诸多问题，中国可立足自身优势，引领两者管控和消弭分歧矛盾，丰富创新合作内容，巩固扩大实际成效。中国尤其可以通过自身卓越的维和贡献提升非洲人民对联合国维和机制的良性认知，推动弥合非洲国家现实要求与联合国维和愿景之间的鸿沟。

【责任编辑】宁彧

Peacekeeping Cooperation between United Nations and African Union: Achievement, Experience and Problems

Hu Erjie / 20

Abstract: In the Post-Cold War era, the role and influence of UN peacekeeping missions have increased consistently, and the demand of Africa for peacekeeping is particularly strong. Since the beginning of the 21st century, UN and AU have increasingly valued peacekeeping cooperation with each other, gradually developed peacekeeping partnership, and formed diversified cooperation models, institutions and measures in practice. The two bodies have accumulated several successful experiences in existing peacekeeping cooperation, such as close collaboration at the highest level, complementary advantages in undertaking peacekeeping tasks, and strengthening AU's independent peacekeeping capacity, etc. Although UN-AU peacekeeping cooperation has made great achievements, there are also some problems, such as competition for dominance, financing disputes, and internal wrestling of African regional arrangements. Looking to the future, UN and AU will continue to deepen their peacekeeping cooperation, while AU's independent peacekeeping capacity building facing both opportunities and challenges. As the most important witness, participant and promoter of UN-AU cooperation, China is expected to play a more prominent role in the peace cause of Africa in the future.

Keywords: United Nations; African Union; Peacekeeping Cooperation

The ICC's Arrest Warrant for Omar Al-Bashir: Execution Difficulties and Uncertainties

Jiang Hengkun, Ji Huaxi / 40

Abstract: On March 4, 2009 and July 12, 2010, the International Criminal Court issued two arrest warrants for Omar Hassan Ahmad Al-Bashir, then president of Sudan, for five crimes against humanity, two for war crimes and three for genocide. This is the first time that ICC issued arrest warrants to the incumbent head of state since its establishment in July 2002. However, due