

非洲维和伙伴关系：联合国 维和改革与中国的角色

周玉渊

摘 要 构建联合国非洲维和伙伴关系是联合国维和改革的重要方向，也是提升联合国非洲维和有效性的重要方式。联合国非洲维和伙伴关系的构建主要包括联合国维和体系内部的伙伴关系、联合国与非盟的伙伴关系、联合国与非洲新的安全范式的伙伴关系等方面。非洲维和伙伴关系的建设对安理会大国的意愿、维和决策中各相关方的协调、联合国维和的功能和角色转换以及非洲自身的安全治理能力提出了新的要求。当前构建联合国非洲维和伙伴关系，为中国更好地参与联合国维和以及非洲和平安全建设提供了重要机遇。

关键词 联合国维和 非洲维和伙伴关系 和平安全 安全治理 中国 中非关系

前 言

联合国维和是当今国际社会应对国际冲突与安全威胁最重要的方式，其

* 周玉渊，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副研究员（上海 200233）。

** 本文是浙江省哲学社会科学基础研究基地非洲研究中心重点课题“非洲冲突管理机制发展现状对中国参与非洲和平安全建设的影响及对策研究”（项目编号：14JDFZ01Z）的阶段性成果。

中非洲是联合国维和的主要地区，迄今15项联合国维和行动中有8项在非洲，规模最大、最昂贵、最危险以及最失败的维和行动都在非洲。而当前联合国非洲维和的合法性和有效性危机，正是促使联合国维和改革的重要因素。

联合国非洲维和改革的一个重要方向是构建维和伙伴关系。^①2009年，联合国维和行动司和战地支援司联合发布了《新伙伴关系议程：构建联合国维和新的范式》，正式提出了维和伙伴关系议程。^②2015年，联合国与欧盟共同制定了《强化联合国—欧盟在维和与危机管理上的伙伴关系：2015—2018重点规划》。^③2016年，时任联合国秘书长潘基文呼吁加强联合国—欧盟—非盟三方维和伙伴关系建设。2017年，联合国与非盟签署了《深化联合国—非盟和平安全伙伴关系的框架文件》。“伙伴关系已经成为联合国维和的合法性、可持续性以及全球行动能力的根本来源。”^④

在过去的八年时间里，联合国非洲维和的实践进一步凸显了建设有效伙伴关系的紧迫性。一方面，非洲安全的主题和需求已经从维和扩大到冲突管理、和平建设、反恐以及发展等重要领域，这一现实需求对长期以来以维和为主要方式的非洲安全治理供给提出了严峻的挑战。另一方面，当前联合国非洲维和、西方大国和国际组织的安全参与、非洲自身的安全框架和范式等共同构成了复合、多元的非洲安全治理结构。这一现实凸显了建设维和伙伴

① 当前对维和伙伴关系的研究主要聚焦于维和行动中的伙伴关系，即 partner peacekeeping，关注的对象主要是联合国、非盟、欧盟等国际组织间的维和伙伴关系。本文将维和伙伴关系界定为在维和决策、派遣和行动各方构建的伙伴关系网络，重点是 peacekeeping partnership。因此，它不仅包括维和行动中的伙伴关系，也包括维和决策、维和议程制定以及和平建设中的伙伴关系。关于维和伙伴关系的研究，可参见：Cedric De Conning, “The Emerging UN/AU Peacekeeping Partnership”, *Conflict Trends*, Issue 1, 2010, pp. 3-10; Paul D. Williams and Arthur Boutellis, “Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations-African Union Relationship”, *African Affairs*, Vol. 113, Issue 451, 2014, pp. 254-278; Marco Wyss, “France and the Economic Community of West African States: Peacekeeping Partnership in Theory and Practice”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 35, Issue 4, 2017, pp. 487-505; Linnea Gelot, *Legitimacy, Peace Operations and Global-Regional Security: The African Union-United Nations Partnership in Darfur*, Routledge, 2012; Katarina Grenfell, “Partnership in UN Peacekeeping”, *International Organizations Law Review*, Vol. 13, Issue 1, 2016, pp. 55-73; Emanuele Candiotti, “‘Triangular’ Relationships Between the United Nations and African Regional and Sub-Regional Organizations in Maintaining Peace”, *International Organizations Law Review*, Vol. 14, Issue 2, 2017, pp. 321-345.

② Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York, 2009.

③ Council of the European Union, *Strengthening the UN-EU Strategic Partnership on Peacekeeping and Crisis Management: Priorities 2015—2018*, Brussels, March 27, 2015.

④ Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, p. 2.

关系的重要性，其分工、协调和互补在优化非洲安全治理结构上的作用。

因此，联合国与非洲维和伙伴关系的构建已成为联合国维和改革的核心内容，也是应对非洲安全威胁的主要方式。在这一背景下，在多元的非洲和平安全治理结构中如何构建有效的维和伙伴关系？在此基础上，维和伙伴关系的建设和发展将会给中国带来什么启示？本文拟围绕上述核心问题展开论述。

一、联合国非洲维和面临的主要矛盾

2000年以来，非洲的安全形势和面临的威胁发生了重大变化，与此同时，作为一个集体行动机制和复杂的官僚体制，联合国维和的问题不断显现。这两方面共同构成了当前联合国非洲维和面临的三大矛盾：非洲安全需求与联合国维和供给之间的矛盾、联合国维和体系内部的矛盾以及联合国维和议程与非洲和平安全议程之间的矛盾。

（一）非洲安全需求与联合国维和供给之间的矛盾

虽然相较于20世纪90年代，非洲冲突和安全威胁的规模整体呈下降趋势，但冲突解决与和平建设的难度并没有因此降低。第一，非洲的人道主义危机比之前更加严峻，当今世界正面临自1945年以来最严重的人道主义危机。^①2017年，非洲国内流离失所人口（IDP）达到1270万，比2013年增加了65%。^②4400万非洲人面临粮食短缺威胁。第二，非洲恐怖主义的挑战更加严峻。虽然在军事打击索马里伊斯兰青年党、博科圣地、马格里布基地分支等恐怖组织方面取得了积极成效，但反恐的长效机制仍没有建立。与此同时，在叙利亚和利比亚遭受重创的“伊斯兰国”正把非洲作为新的目标，尤其是大量极端分子返回非洲，给相关国家安全带来了严峻的挑战。^③第三，武装冲突规模虽下降，但是政治暴力冲突却急剧上升。2016年，全球超过三

^① “UN: World Facing Greatest Humanitarian Crisis Since 1945”, BBC, March 11, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-africa-39238808>.

^② Addis Getachew, “Africa’s Humanitarian Crisis Worsen: UN”, Anadolu Agency, August 16, 2017, <http://aa.com.tr/en/africa/africa-s-humanitarian-crises-worsen-un/885856>.

^③ Audu Bulama Bukarti, “Embattled ISIS May Turn to Africa”, Tony Blair Institute for Global Change, October 24, 2017, <https://institute.global/insight/co-existence/embattled-isis-may-turn-africa>.

分之一的冲突发生在非洲，比2010年增加了三倍。^① 第四，冲突国家的国内和解与政治进程依然艰难。非洲不断变化的安全需求进一步凸显了联合国维和在供给上的不足。

非洲安全治理与联合国维和在本质上存在差异。非洲国家希望从根源上消除冲突，而联合国维和的机制和原则决定了联合国维和的主要使命是防止冲突扩大和人道主义保护。从根源上解决冲突、构建可持续的和平，需要政治对话、经济发展、环境治理、资源分配和包容性发展等全方位的投入，然而，当前联合国维和的机制、原则和议程尤其是背后大国的意愿，决定了联合国维和很难在解决非洲国家冲突的根源上发挥核心作用。一个更重要的问题是，联合国维和在很大程度上改变了冲突国家的政治和平进程，有时甚至起到了某种反作用。有学者就指出，“在冲突解决上，联合国维和客观上强化了冲突双方的边界，为冲突双方尤其是弱势一方积蓄力量提供了机会，这事实上对国家安全形成了更大的潜在威胁。”^②

非洲冲突和安全类型的扩大与议程相对单一的联合国维和之间的矛盾越来越大。当前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，扩散到地区安全、海盗、人道主义威胁、恐怖主义等重要议题，然而，在打击恐怖主义、反叛武装以及应对海盗威胁上，受制于联合国维和的原则，联合国维和基本没有相关性。近些年来，萨赫勒地区伊斯兰极端主义不断扩张、刚果（金）东部的反叛武装持续肆虐，而联合国维和并不能对这些现实安全威胁做出回应，从而使其作用面临更大质疑。^③

^① Ciara Aucoin, “Less Armed Conflict but More Political Violence in Africa”, *Institute for Security Studies*, April 12, 2017, <https://issafrica.org/iss-today/less-armed-conflict-but-more-political-violence-in-africa%20>.

^② Kyle Beardsley and Kristian Skrede Gleditsch, “Peacekeeping as Conflict Containment”, *International Studies Review*, Vol 17, Issue 1, 2015, pp 67-89.

^③ 相比之前，联合国维和在武力的使用上已经发生了很大变化，提出要“强制和平”（Peace Enforcement）、“强力维和”（Robust Peacekeeping）。联合国甚至第一次在刚果（金）派遣了联合国武力干涉行动部队（Force Intervention Brigade），并授权在中非和马里执行强力维和，然而，这只是限定在执行维和议程中的武力使用，并不是基于非洲的安全需求。有学者认为，关于武力使用的规范变化其实只是安理会常任理事国“保群行为”（group-preserving）的结果，即安理会大国协商和决议并不是为了探讨武力使用本身，而只是确保其权力合法性的方式。Lisa Morje Howard and Anjali Kaushlesh Dayal, “The Use of Force in UN Peacekeeping”, *International Organization*, Vol. 72, Issue 1, 2018, pp 71-103。关于联合国维和议程的讨论，还可参见：John Karsrud, “The UN at War: Examining the Consequences of Peace-Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali”, *Third World Quarterly*, Vol 36, Issue 1, 2015, pp 40-54；Liaa Hultman, “UN Peace Operations and Protection of Civilians”, *Journal of Peace Research*, Vol 50, Issue 1, 2013, pp 59-73。

（二）联合国维和内部分歧扩大

联合国维和的合法性和有效性从根本上来源于联合国安理会尤其是大国的意愿和协调，安理会大国的赋权在很大程度上决定着联合国维和的能力。因此，在这一集体安全决策中，联合国维和内部的协调水平将直接影响着联合国维和的改革。当前，联合国非洲维和面临的一个重要矛盾，正是联合国维和内部分歧的扩大以及由此带来的协调困境。

首先，大国在联合国维和上的认识和投入意愿存在明显分歧。美国等大国在联合国维和贡献上的意愿在下降，而中国、印度等国的意愿则显著上升。虽然当前非洲的安全形势尤其是恐怖主义的发展非常严峻，但美国等西方国家却在削减对联合国维和的经费和兵力投入。美国总统特朗普本就一直批评联合国效率低下，抱怨联合国对美国的经费摊派不合理，如今更是把降低美国在联合国的分摊经费和维和经费作为重要目标。^① 2017年初，联合国经费委员会提出将维和经费增至80亿美元，美国则要求将预算缩减至70亿美元以下，并提出将美国在维和经费中的摊派比率从28.5%降低到25%。6月30日，联合国大会通过了由欧盟提出并获得美国支持的经费缩减方案，将维和经费从78.7亿美元降至73亿美元。在缩减经费的同时，西方大国在维和兵力上的贡献意愿依然很低。加拿大放弃了2016年向联合国维和增加兵力的承诺。在埃及西奈半岛安全形势恶化的背景下，美国、加拿大等国依然考虑缩减在西奈的维和部队，从而减少官兵受到威胁的可能。^② 相比之下，中国等国在联合国非洲维和的意愿明显上升。

其次，大国在联合国维和改革的方式上分歧明显。虽然国际社会在联合国维和改革这一大的方向上目标一致，但是在维和的具体议程和方式上存在较大分歧。在2017年9月联合国大会召开之前，美国起草了一份联合国改革的“政治文件”，提出了关于联合国改革的十点主张。^③ 美国副总统彭斯明确提出了美国在维和改革上的原则：维和行动必须支持政治解决、所在国同

^① 关于特朗普政府推动联合国财政改革的目的，可参见毛瑞鹏：《特朗普政府改革联合国财政制度的目标及策略分析》，《国际论坛》，2017年第6期。关于美国联合国维和的政策演变，可参见赵磊：《冷战后美国维和政策的演变及特征》，《美国研究》，2011年第4期。

^② 多国部队和观察行动（MFO）的任务是监督西奈的非军事化进程，与应对恐怖主义威胁并没有直接关系，这也从侧面反映了西方大国在非洲安全上的不同关切。Phil Stewart, “U. S. Reviewing Sinai Peacekeeper Mission, May Automate Jobs”, Reuters, April 12, 2016, <https://www.reuters.com/article/us-usa-sinai-peacekeepers/u-s-reviewing-sinai-peacekeeper-mission-may-automate-jobs-idUSKCN0X920N>.

^③ “Declaration of Support for United Nations Reform”, United States Mission to the United Nations, September 18, 2017, <https://usun.state.gov/remarks/7980>.

意、维和议程目标必须符合实际且能够实现、每一项行动必须有明确的退出战略、维和行动必须根据进展及时进行调整。“简单地说，当一项行动已经成功了，我们就不应当再延长；当表现不好时，就应该及时调整；当持续不能达到安理会的目标时，就应当终止。”^①从中可以看出，美国在联合国维和改革上的主张有着非常明确的目的，即以改革的名义逐步减少对联合国维和的投入。然而，俄罗斯和中国并不十分认可美国的做法。“美国的十点主张虽然争取到128个国家的签名支持，但是安理会大国中国和俄罗斯并没有在这一文件上签字。”^②根据俄罗斯驻联合国大使的说法，俄罗斯之所以没有在这一文件上签字，并不是因为俄罗斯不支持联合国改革，而是不支持对联合国进行大的变革，更不支持由美国单边提出然后强加给其他国家的做法。^③

最后，“三边磋商”机制的缺失严重影响了联合国维和的能力和公信力。联合国维和已经成为一个巨大的产业，因此，联合国维和改革对兵力和警察贡献国的利益有着直接的影响。长期以来，兵力和警察贡献国没有实质性参与联合国维和议程的制定和协调过程，其在维和中的作用并没有得到重视。这主要源于安理会与兵力贡献国之间的“不信任”，安理会常任理事国不愿自己的决策垄断权被更多的参与者侵蚀，同时，安理会成员国担心兵力贡献国的真实目的并不是支持维和，而是出于其他动机，如国家安全的考虑，^④希望从中获取经济收益或者改善国家形象。^⑤这一现实决定了一些兵力贡献国在维和官兵的素质和能力培训上投入很少，这直接妨碍平民保护、安全部门改革、装备应用等能力，加之士兵的不端行为，给联合国维和带来了严重影响。因此，如何加强与兵力贡献国的沟通和联系已经成为联合国维和改革的一个重要议题。

^① “Remarks by the Vice President to the UN Security Council”, The White House, September 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/20/remarks-vice-president-un-security-council>

^② Steven Holland, “In First Visit, Trump Urges Reform so U. N. Can Meet Full Potential”, Reuters, September 18, 2017, <https://ca.reuters.com/article/topNews/idCAKCN1BT1QI-OCATP>.

^③ RFE/RL, “Russia, China Decline to Join Trump Declaration of Reform at UN”, Radio Free Europe/Radio Liberty, September 19, 2017, <https://www.rferl.org/a/trump-calls-un-reform-ahead-general-assembly-debate/28742491.html>

^④ 有学者认为，安全利益是兵力贡献国参与维和的重要原因。一些研究指出，愿意参加国际维和行动的国家主要是与其他国家有冲突的国家，或者是自身政权面临安全威胁的国家，或者说是“自身的安全依赖其他地区的不安全”。可参见 Jacob D. Kathman and Molly M. Melin, “Who Keeps the Peace? Understanding State Contributions to UN Peacekeeping Operations”, *International Studies Quarterly*, Vol. 61, Issue 1, 2017, pp. 150-162。

^⑤ Jair van der Lijn, Rob de Rave, Timo Smit and Rianne Siebenga, “Progress on UN Peacekeeping Reform: HIPPO and Beyond”, *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations, October 2017, p. 8.

（三）联合国维和议程与非洲和平议程之间的协调难度加大

近年来，非洲国家的地区安全治理能力得到了较大提升。新的非洲安全机制和倡议丰富了非洲的安全治理结构，但同时也加大了联合国维和议程与非洲和平议程之间的矛盾。谁才是非洲安全议程的主要制定者？非洲安全议程范式与联合国维和之间的关系应该如何协调？这些都是非洲安全机制多元化后亟待明晰和解决的关键问题。

联合国维和行动要执行安理会授权的维和议程，而非洲安全机制和倡议的主要议程往往既包含和平支持行动，更包括发展、治理、反恐、边境控制等综合议题。例如，联合国向马里派遣联合国马里多层面综合特派团（MINUSMA）的主要目标是维和促谈，但当前马里的主要安全威胁已经发生了重大变化，即从内部冲突演变为伊斯兰极端主义的扩张，那么，MINUSMA 将如何应对这一本质变化？相应的是，萨赫勒地区国家构建了本地区的安全范式，即萨赫勒五国集团（Sahel G5）。五国集团缘于地区国家打击恐怖主义的共识，又不局限于军事打击行动，而是希望将这一机制打造成集安全与发展为一体的综合性安全治理范式，那么问题是，如何界定和协调五国集团与联合国维和的主角和配角关系？理论上讲，五国集团应该在地区安全上发挥核心作用，然而，在现实中，联合国维和行动毫无疑问占据着主导地位，各安全机制基本被视为对联合国维和行动的补充。^①

综上，这三组矛盾构成了当前联合国维和面临的重要挑战，也是推动联合国维和改革的重要动力。2017年，联合国秘书长古特雷斯上任后的首要任务就是推动联合国维和改革，他呼吁在继续执行《HIPPO 报告》的基础上对联合国维和进行改革。在9月20日举行的安理会高级别公开辩论上，古特雷斯提出联合国维和行动应主要聚焦于四个关键转变。第一，政治解决优先，即和平行动是为了支持而非取代政治和外交努力。第二，国际社会必须加大支持联合国维和的装备和能力建设。第三，维和行动必须遵守联合国的价值观。第四，必须建立更紧密的伙伴关系，尤其是加大对非盟、萨赫勒五国集

^① Jennifer G. Cooke, Boris Toucas and Katrin Heger, "Understanding the G5 Sahel Joint Force: Fighting Terror, Building Regional Security?" CSIS, November 15, 2017, <https://www.csis.org/analysis/understanding-g5-sahel-joint-force-fighting-terror-building-regional-security>.

团的支持。^① 需要指出的是，这一主张并不是最近才提出的，但是它进一步明确了联合国维和改革的核心和方向，即加强联合国维和的伙伴关系建设。

二、构建伙伴关系：联合国非洲维和改革的范式转换

构建有效的伙伴关系是联合国维和改革的核心，其本质是协调各相关方、统筹各方资源、建构有效的集体安全模式，从而为实现和平安全提供保障。联合国非洲维和伙伴关系包括两个层面：一是联合国维和内部的伙伴关系，既包括联合国安理会内部大国间的关系协调，也包括安理会、秘书处以及贡献国之间的伙伴关系；二是联合国维和与非洲的伙伴关系。

（一）改革联合国维和内部的伙伴关系

联合国维和是一个集体安全机制，在这一机制中，各方的博弈和妥协、协调和决策共同决定着联合国维和机制的发展。虽然当前联合国维和改革的对象是维和机制本身，但是其根源于这一机制背后的国家间关系，因此，构建有效的联合国伙伴关系从根本上取决于成员国意愿以及不同利益攸关方之间的协调。

首先，在安理会层面尝试增强大国的意愿。联合国维和机制的水平和效率从根本上取决于大国的投入意愿。在集体安全机制中，意愿的缺失正是当前联合国维和改革进展缓慢的结构性原因。对西方大国而言，联合国维和只是其对外安全工具箱中的一个工具。美法等国的重点都在单边和双边合作，对联合国维和的态度比较矛盾，既想控制和利用，又不愿意高度重视。在他们看来，联合国维和只是一个补充性的角色。^② 然而，即使如此，美国、英国和法国在联合国维和机制中长期占据主导地位，并建立了一套由西方控制的联合国维和基本话语，其明显特征就是围绕西方的价值观和利益关切确定

^① UN, “Secretary-General’s Remark at Security Council High-Level Open Debate on Peacekeeping Operations Regarding the Reform of UN Peacekeeping: Implementation and Follow Up”, The United Nations, September 20, 2017, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-09-20/secretary-generals-remarks-security-council-high-level-open-debate>.

^② 如在马里，法国主要通过单边行动和支持五国集团的方式执行本国的安全议程。在法国看来，MINUSMA 主要是配合法国的角色。关于法国对联合国维和的复杂态度，可参见 Thierry Tardy, “France: The Unlikely Return to UN Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, Vol 23, Issue 5, 2016, pp 610-629.

联合国维和的基本议程，而往往不考虑冲突的急迫性以及维和的可操作性。^①当前对联合国维和的议程和目标过于宽泛的质疑，从根本上说就是批评西方国家和社会强加的超出联合国维和能力范围的职能。然而，在现实中，美法等大国可以相对容易地影响联合国维和议程，但反过来，联合国秘书处则很难影响美法等西方国家。因此，近些年来，联合国秘书处尤其是在前任秘书长潘基文的领导下，开始加强与中国的合作，积极寻求从中国获得更大支持。

其次，加强安理会、秘书处和主要贡献国之间的协调。潘基文在向安理会提交的报告中明确表示，安理会、秘书处和贡献国的务实对话至关重要。“在行动建立之前，秘书处就应领导安理会与潜在贡献国的三方对话。在授权和行动执行过程中，三方应该及时协商，从而确保各方在优先议题、行动规范和所需能力等方面保持信息通畅；在行动建立后，秘书处将定期向贡献国通报，并倾听贡献国对维和行动的认识评估。”^②此后，安理会专门发表了一份加强三方协调的安理会主席声明，再次重申了加强三方协调的重要性。^③然而，这些举措在很大程度上仍是象征意义的，主要强调了秘书处的职能，即向贡献国定期通报和接收反馈，并没有明确贡献国的权利和义务，更没有明确贡献国在维和议程决策上的参与权利。也就是说，矛盾依然存在，即维和议程决策者不派遣或者派遣很少兵力，而主要维和兵力贡献国则基本不参与协商和决策。当然，维和行动的议程一直掌握在美、英、法三国的“执笔人”（penholders）手中，^④这就决定了贡献国的意愿、能力和关切其实很难影响到维和议程的制定，也是议程目标与执行能力和效率之间存在错位的结构原因，足见联合国维和内部伙伴关系的构建并非易事。^⑤

^① Security Council Report, “In Hindsight: Better Negotiations for Clearer Mandates”, *Monthly Forecast*, May 2016, http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-05/in_hindsight_better_negotiations_for_clearer_mandates.php.

^② United Nations, “The Future of United Nations Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations”, Report of the Secretary-General, A/70/357-S/2015/682, September 2, 2015, pp. 13-14.

^③ United Nations, “Statement by the President of the Security Council”, Security Council, S/PRST/2015/26, December 31, 2015.

^④ 安理会“执笔人”起草决议文本主要是在大国间进行讨论和磋商，很大程度上其他国家并没有实力影响最终的决议。这一机制在确保安理会的反应效率上发挥着重要作用，但即使是安理会的报告也明确指出，由于“执笔人”所在国优先关切不同，相应的反应时间和应对举措可能与现实有偏差，甚至误导。“Penholders and Chairs”, *Security Council Report*, February 2, 2017, <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/pen-holders-and-chairs.php>.

^⑤ Jair van der Lijn, Rob de Rave, Timo Smit and Rianne Siebenga, “Progress on UN Peacekeeping Reform: HIPPO and Beyond”, p. 9.

(二) 构建联合国与非洲维和伙伴关系

联合国与非洲的维和伙伴关系一直是联合国非洲维和的重要形式，如今这一伙伴关系正在经历重要变化。早期这一伙伴关系主要表现为非洲区域组织的介入、过渡，随后向联合国维和移交。联合国维和反应和派遣的周期较长，而非洲区域组织有相对较快的反应优势，但是缺乏持续维和的能力。^①当前这一伙伴关系的一个重要特征是，联合国维和比之前更加依赖非洲区域组织发挥作用，联合国维和的主体转向非洲正在成为新的趋势。

联合国与非洲的伙伴关系主要集中于联合国—非盟层面。自2003年非盟提出非洲和平安全框架以来，联合国与非盟就一直在探讨建立有效的伙伴关系。2006年11月16日，联合国与非盟发表了《加强联合国—非盟合作：未来十年非盟能力建设框架文件》。2016年，联合国安理会第7816次会议和非盟和平安全理事会第628次会议再次重申，建立联合国与非盟全面战略伙伴关系，双方都强调利用彼此的比较优势和互补性加强在和平安全领域的协调合作，在冲突预防、管理和解决上实现责任共担。2017年4月举行的联合国—非盟年度会议进一步出台了《深化联合国—非盟和平安全伙伴关系的框架文件》。根据这一框架文件，联合国秘书处和非盟委员会将在冲突管理的全过程开展合作，即包括预防性外交、调解、维和、促和以及建和。这一框架文件也进一步明确了联合国—非盟伙伴关系的主要原则，其核心内容包括：第一，冲突解决的优先选择应是探寻可持续的政治解决方案；第二，和平安全建设的基本原则是保护平民、促进人权和防止人权侵犯；第三，继续提升女性在和平安全上的参与；第四，加强联合国可持续发展目标（2030议程）与非盟2063议程以及《2020枪声沉寂计划》等发展倡议的协调合作；第五，双方将通过协商决策的方式建立最大限度的共识。在这些原则基础上，联合国—非盟伙伴关系的核心议题包括冲突预防、协调和可持续和平、冲突反应、冲突根源解决、伙伴关系评估与强化等。^②

构建联合国—非盟伙伴关系的核心理念是建立有效的协调和执行机制，根据

^① 例如，非盟领导的马里、中非维和最后移交给联合国，非盟领导的索马里维和最开始的设想也是尽快移交给联合国维和。关于非洲维和行动的类型，可参见 Paul D. Williams and Arthur Boutellis, "Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations-African Union Relationship", pp. 254-278.

^② United Nations, "Joint United Nations-African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security", April 19, 2017, pp. 2-5, https://unoau.unmissions.org/sites/default/files/signed__joint__framework.pdf

上述核心议题，双方确立了伙伴关系的机制进程。这些机制包括：第一，冲突预防、协调和可持续和平建设。双方将就消除非洲冲突根源进行周期性协商，分析和磋商早期预警信息，开展定期的潜在冲突排查，商定预防冲突的联合方案，继续执行联合国与非盟的年度会晤机制，以及继续在反恐、跨国有组织犯罪、武器非法扩散、国家治理机制等方面加强协调和沟通。第二，应对冲突。双方将继续加强沟通从而更好理解彼此的主张、关切、政策和实践；加强在冲突调解上的协调、互补和一致性；在条件允许的情况下，加强双方在和平行动整个过程中的协调合作，包括规划、派遣、管理和结束行动；加大对非洲和平安全框架、非洲治理框架等非洲机制的支持；根据联合国的法律框架，继续加强和拓展对非盟和平行动的能力建设和融资支持。第三，消除冲突根源。双方应加强在和平建设上的协调合作，将和平建设的战略思维纳入双方所有议题的协调讨论之中，共同支持《非盟冲突后重建和发展政策框架文件》以及《非洲团结倡议》的实施，继续加强联合国与非盟在防止武器非法扩散、安全部门改革（SSR）、DDR（弃武、复员、安置）、扫雷行动、儿童保护、反恐以及其他领域的项目合作。第四，伙伴关系的评估和深化。双方将继续利用各平台开展定期对话，评估联合国—非盟伙伴关系的进展。鼓励非盟和平安全理事会与联合国安理会开展定期磋商，增进信息沟通和交流，组织联合行动；在适当情况下，向各自安全理事会递交冲突形势的报告；在非盟峰会和联合国大会一般性辩论年度会议上，联合国秘书长与非盟委员会主席通过会晤为伙伴关系确定战略方向。^①

《深化联合国—非盟和平安全伙伴关系的框架文件》是新任联合国秘书长和新任非盟委员会主席上台后签署的重要文件，体现了二者从各自组织角度推动联合国与非盟和平安全伙伴关系的强烈意愿。这一伙伴关系的构建既反映了联合国希望提升和利用非盟等地区组织在非洲和平安全上的作用，也反映了非盟和次地区组织希望利用这一伙伴关系提升非洲自身的主张和关切，从而影响联合国的议程制定和执行。

（三）支持新的非洲安全治理范式

非洲冲突和安全形势的发展催生了新的由非洲国家领导的安全范式，其

^① 这些平台包括联合国秘书长非盟特别代表与非盟委员会的定期会晤，联合国非盟事务办公室、联合国相关部门代表、非盟和平安全司、非盟政治事务司在制定和执行联合工作计划上的年度会晤，联合国、非盟、次地区组织官员在不同级别层面上的年度会晤等。United Nations, “Joint United Nations-African Union Framework for Enhanced Partnership in Peace and Security”, pp. 8-9.

中最有代表性的是非盟领导的打击圣灵抵抗军倡议、尼日利亚等组建的打击博科圣地多国联盟、马里等国组建的萨赫勒五国集团。这些新安全范式对联合国维和也提出了新要求，如何构建与新的非洲安全治理范式的伙伴关系已经成为当前联合国非洲维和面临的重要问题，也是提升联合国维和相关性和效率的新议题。

当前联合国对非洲新安全范式的支持大致分为两类：规范且有保障的支持和规范但无保障的支持。在第一类支持中，联合国安理会通过决议参与等方式影响非洲的安全范式，并且通过联合国战地支持司向非洲安全范式提供直接支持。联合国对非盟索马里行动的支持就是代表案例。2009年1月，联合国成立了联合国支持非盟索马里行动办公室（UNSOA），向非盟索马里行动提供战地后勤支持。联合国支持索马里行动办公室的成立是一个重要的标志性事件，是联合国维和首次支持一项非联合国领导的地区维和行动。^①2015年11月，根据议程的变化，该办公室发展为联合国索马里支持办公室（UNSOS）。在这一过程中，一方面，联合国安理会通过授权、议程引领参与非盟领导的索马里行动；另一方面，联合国战地支持司通过联合国索马里支持办公室提供直接的后勤支持，这一支持已从最初有限的后勤供应发展成为一个集装备、燃料、食物、住宿、培训为一体的大规模的后勤复合体。联合国维和这一开创性的支持行动已经成为影响非盟索马里行动成败的重要因素，同时，这一模式也为联合国支持非洲安全范式提供了重要借鉴。^②

在第二类支持中，联合国安理会通过授权参与和影响和平安全进程，但是在动用联合国维和资源上则相对有限和谨慎。为打击博科圣地恐怖组织，2014年10月7日，乍得湖流域委员会（LCBC）国家领导人决定组建多国联合作战部队（MNJTF），2015年1月29日，这一倡议正式获得非盟和平安全理事会授权，非盟将为多国联合作战部队提供战地后勤支持。在这一过程中，多国联盟一直希望能获得联合国安理会的授权和国际社会的支持，然而直到2017年3月，安理会才第一次通过了关于应对博科圣地的安理会第2039号决议，并通过联合国西非事务办公室和维和行动司提供技术支持。相比之下，由于大国的重视，联合国对萨赫勒地区的关注度更高。早在2013

^① Paul D. Williams, "UN Support to Regional Peace Operations: Lessons from UNSOA", International Peace Institute, February 2017.

^② 具体支持可参见 United Nations Support Office for AMISOM, "UNSOA Booklet", <https://unsoa.unmissions.org/sites/default/files/unsoa-booklet.pdf>.

年6月，联合国就出台了《联合国萨赫勒地区综合战略文件》，确定了联合国在萨赫勒地区的总体目标。2014年2月，为了打击地区恐怖主义，五国集团开始组建联合部队，这一倡议得到了非盟、联合国、欧盟以及法国等大国的支持。2017年6月，在法国的推动下，联合国安理会通过了加强对萨赫勒五国集团支持的第2359号决议。然而，安理会大国在如何支持萨赫勒五国集团这一问题上存在明显分歧，法国和中国支持联合国加大对萨赫勒五国集团的资金支持，而美国和英国则不愿利用联合国分摊会费提供支持。^① 美国支持五国集团从国际社会募集资金，更倾向于通过双边途径向萨赫勒地区提供资金支持。^②

综上，面对非洲新的安全形势以及联合国维和自身的改革进程，联合国通过不同的方式推动和参与联合国非洲维和伙伴关系的构建。在这三组伙伴关系中，联合国维和内部的伙伴关系是核心，联合国维和的改革和成效从根本上取决于联合国框架内各利益攸关方之间能否构建起有效的伙伴关系，然而，大国意愿和有效伙伴关系的缺失决定了联合国维和短期内不会出现大的改革。第二类维和伙伴关系，即联合国与非盟和非洲次区域组织的机制化伙伴关系是重要的实践领域。这一伙伴关系根源于二者在实践中的相互需求，是联合国非洲维和与非洲自身安全治理长期互动的结果，共同塑造了当前非洲维和的核心议题。第三类维和伙伴关系，即联合国支持非洲新的安全范式将是塑造未来非洲和平安全建设的主要方式，这也为新时期国际社会与非洲的和平安全合作提供了重要思路。

三、中国在构建非洲维和伙伴关系中的角色

构建联合国非洲维和伙伴关系是联合国维和发展的方向，非洲维和伙伴关系的变化也将重新塑造联合国非洲维和的机制、职能、议程和相关性。联合国非洲维和伙伴关系的发展对于中国深度参与联合国维和以及非洲

^① Gustavo de Carvalho and Lesley Connolly, "Can the AU and UN Work Together to Reform African Peace Operations?" *IPI Global Observatory*, September 19, 2017, <https://theglobalobservatory.org/2017/09/african-union-united-nations-peacekeeping/>.

^② Rodrigo Campos and Aaron Ross, "U. S. Pledges up to \$ 60 Million for Security in Sahel Region", Reuters, October 30, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-africa-security-usa/u-s-pledges-up-to-60-million-for-security-in-sahel-region-idUSKBN1CZ1OX>.

的和平安全事务具有重要的启示意义。^①

（一）领导力真空与中国的维和参与

当前联合国维和正在经历领导力危机：一方面，美国等对联合国维和的赋权和投入意愿不断下降；另一方面，结构性限制决定了联合国维和在非洲和平安全方面的作用逐渐被新的安全范式所稀释。这一领导力真空带来了三个层面的问题：一是谁来领导和推动安理会继续重视联合国维和的作用？二是谁来领导和改善联合国维和与行动所在国的关系，从而真正提升其合法性？三是谁来领导和继续促进联合国维和进行更加有效的改革？这三个问题是当前联合国维和领导力的核心问题，也为中国发挥更大的作用提供了空间。

联合国维和对于美国和中国来说有着不同的意义。虽然美国是联合国维和最大的经费摊派国，但美国和其他西方国家在非洲更依赖单边、双边以及地区性的安全介入与合作，联合国维和在很大程度上只被认为是一个补充性或支持性的角色。然而，联合国维和对于中国则具有非常重要的意义。联合国维和是中国参与非洲乃至全球安全事务的主要方式，是中国承担国际安全责任的主要平台。通过近30年的努力，中国已经成为安理会常任理事国中最大的兵力贡献国以及第二大维和经费摊派国，为国际维和事业作出了巨大的贡献和牺牲。通过联合国维和，中国也向世界展示了负责任大国的形象。习近平主席在2015年联合国维和峰会上向联合国维和做出的重要承诺，再次凸显了中国对联合国维和改革发展的重视和支持。

就此而言，当前这一平台重要性的下降，不利于彰显中国对联合国维和以及世界和平的重要贡献，但与此同时，这也为中国在联合国维和方面提升领导力提供了更大空间。2017年，中国完成了8000人维和待命部队的组建，中国—联合国维和基金取得了实质性进展，中国向非盟提供了1亿美元的无偿军事援助，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。通过这些举措，中国对联合国维和以及联合国—非盟伙伴关系的发展提供了实质性的支持，也增强了在联合国维和中的领导力。然而，相对于当前联合国维和领导力的真空，这些举措并不是结构性的应对方案，而需要回到上述的三个领导力问题，即中国应考虑如何在推动联合国内部维和伙伴关

^① 虽然中国在国际维和中发挥了越来越重要的作用，然而中国在联合国维和事务中存在严重的话语权赤字，近年来，国内学者也在呼吁加强中国在联合国维和事务中的话语权建设。可参见何银：《联合国维和事务与中国话语权建设》，《世界经济与政治》，2016年第11期。

系、利用中国在非影响力推动联合国维和与非洲所在国的关系改善、为联合国维和改革提供鲜明的中国方案三个方面发挥更大的作用。

（二）联合国功能转型为中国发挥更大作用提供了空间

维和伙伴关系的发展正在推动联合国维和功能的转型，当前联合国维和改革凸显政治解决作用，本质上反映了对联合国维和未来自角色的核心定位。中国应利用当前联合国非洲维和职能转型的契机，将参与联合国维和改革和参与非洲和平安全建设有机结合起来，积极推动中国在联合国以及非洲和平安全参与方面的转型升级。

首先，应认识到非洲地区安全力量的作用在不断上升，并将成为非洲地区安全的主体力量。一方面，随着非洲和平安全框架的推进以及非洲常备军和非洲快速反应机制的建设，非洲自身在地区和平安全方面的能力不断提升，非盟索马里行动以及次区域安全倡议都是这一现实的反映。另一方面，国际社会包括联合国维和也更加依赖非洲地区安全力量的独特优势。例如，联合国南苏丹维和行动改变了邻国不能参与维和行动的惯例，积极支持非洲地区力量以强力维和方式参与南苏丹维和行动。美国、法国等大国也更愿意直接支持尼日利亚和马里等国发起的多国安全倡议。其次，联合国维和行动的规模将逐渐下降，维和的目标也将更加明确，即以平民保护和人道主义援助为主。维和行动的缩减将促使联合国维和增强其在非军事领域的参与，从而维持联合国在非洲和平安全上的相关性。联合国维和有可能发展成为类似联合国开发署、联合国工业发展组织的政策和战略规划部门，其未来的重点可能是，通过援助、调解、监督、建议、培训和能力建设等间接方式而非直接军事方式参与非洲的和平建设。^①

在联合国维和的核心职能从维和行动向维和方案转型的背景下，中国应当相应调整参与联合国维和的政策、方式和重点。^② 第一，加强中国和平方案与联合国维和方案的融合，引领新的联合国维和方案的构建。中国关于国际安全治理的主张与联合国维和的主张在本质上有很多共通之处。二者都主

^① 有学者指出，向非盟领导的维和行动提供融资应成为未来联合国维和融资计划改革的一个重要方向。参见 Katharina P. Coleman, “Extending UN Peacekeeping Financing Beyond UN Peacekeeping Operations? The Prospects and Challenges of Reform”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol 23, Issue 1, 2017, pp. 101-120.

^② 这里的维和行动指军事维和，是狭义上的维和。维和方案指更宽泛意义上的维和，即包括促和、维和与建和等各方面的和平努力。关于联合国维和的转型，可参见 Ronald Hatto, “From Peacekeeping to Peacebuilding: The Evolution of the Role of the United Nations in Peace Operations”, *International Review of the Red Cross*, Vol 95, Issue 891-892, 2013, pp. 495-515.

张政治解决是优选方案，都主张从根源上解决冲突，都提倡通过发展来实现可持续和平。中国在非洲已经积累了较为丰富的政治、经济和发展合作的经验，在安全方面正在实践中国特色的地区热点解决之道。为此，中国应该利用当前联合国维和转型的契机，积极推动中国方案与联合国维和方案的结合，提升联合国维和的公信力，增强中国在国际安全上的话语权。第二，中国应在联合国维和“精兵简政”上发挥更大作用。联合国维和的规模缩减是大趋势，带来的核心问题是如何保障联合国维和的效率。中国向联合国维和提供承诺固然是一种方式，但更重要的是参与制定更聚焦、更明确的联合国维和议程，协调安理会、秘书处和贡献国的关系，利用中国在非洲不断上升的影响力促进联合国维和与所在国关系的改善，推动提升联合国维和部队的能力建设，从而真正提高维和的效率。第三，中国应积极探索发展与安全的有效关联，为实现可持续和平提供有益经验。^① 中国方案与联合国维和的核心主张之一是通过发展来消除冲突的根源，从而为可持续发展创造条件。中国是非洲重要的发展伙伴，在冲突后重建尤其是快速发展项目建设上具有重要优势，同时，在通过发展合作促进冲突预防、调解和巩固和平成果方面具有潜在的重要优势。中国应该积极利用这一优势，加强与联合国维和的协调，通过实质性的合作来提升中国的地位和作用。^②

（三）中国在构建非洲维和伙伴关系上的基本路径

当前非洲本土安全范式的出现，包括非盟、次地区组织以及多国联盟等形式，以及非洲集体行动和融资能力的提升，正在为非洲冲突和安全问题的解决提供重要动力，其带来的一个重要变化是，联合国维和将从主导者转向非洲安全范式的支持者，联合国—非盟维和伙伴关系为这一转型提供了机制保障。虽然这一过程不会一蹴而就，但趋势已经基本明朗。^③ 这也为中国更好地参与非洲的和平安全提供了重要启示。

^① 有学者认为，联合国维和建和的中国方案的核心是“发展和平”，即以发展消除冲突的根源，然而，如何建立发展与安全之间的有效关联其实存在着很大空间。参见何银：《发展和平：联合国维和建和中的中国方案》，《国际政治研究》，2017年第4期。

^② 在中国参与联合国维和建和的问题上，李东燕认为，中国不仅需要坚持传统的维和基本原则，发挥传统领域的优势，还应该超越以“修路筑桥建医院”为主的参与方式，尤其是加强对维和建和政治和决策方面的参与，加强“中国思路”与“西方思路”的相互促进和补充。李东燕：《中国参与联合国维和建和的前景与路径》，《外交评论》，2012年第3期。

^③ 有学者认为，伙伴关系已成为联合国非洲维和的规范。联合国必须更清楚地认识联合国维和的本质和不足，明确联合国维和与非盟等地区组织的关系，从而确保维和能够真正发挥作用。Paul D. Williams, “Global and Regional Peacekeepers: Trends, Opportunities, Risks and a Way Ahead”, *Global Policy*, Vol 8, Issue 1, 2017, pp. 124-129.

首先，从安理会层面推动向非洲安全范式的赋权。中国一直是非洲自主安全范式的支持者，然而，安理会对非洲安全范式的赋权和支持意愿其实并不强。美国更倾向于通过双边途径来维持其灵活性和控制力，对安理会向非洲赋权以及联合国维和平台支持非洲则多加限制。法国主要关注法语非洲的安全倡议，在其他地区的行动意愿则很弱。鉴于非洲新的安全范式逐渐显现出重要性，中国应该对此给予重视。一方面，非洲新的安全倡议为大国合作提供了重要平台，法国等大国也需要得到中国的支持。另一方面，这些安全倡议不仅仅局限于安全议题，其本质上是综合性的发展倡议。例如，五国集团其实包含了安全、政治、经济和发展等综合议题，为中国参与提供了纵深空间。因此，中国应积极与其他国家合作推动安理会对非洲地区安全范式的重视和支持。

其次，在推动联合国—非盟伙伴关系的发展上发挥更大作用。联合国非洲维和面临着“信任赤字”的问题，在非洲国家看来，联合国维和并不是解决非洲和平安全问题的根本途径。在一些国家如南苏丹，联合国维和不被执政者信任，也遭到反对派的怀疑。联合国—非盟维和伙伴关系的重要目的就是通过地区组织的合作提升联合国非洲维和的相关性。中国是安理会常任理事国，也是联合国非洲维和的重要国家，更重要的是，中国是非洲重要的经济、政治和发展伙伴，中国以发展为导向的中非合作模式在非洲国家、政府乃至反对派内部都积累了“信任资本”，这使中国在推动联合国—非盟伙伴关系凝聚原则共识、探明冲突根源、推动政治解决、促进联合国更好扮演支持者角色等方面具有优势。利用这一优势，中国在这一过程中既可以提升在国际安全事务中的协调能力，更能推动缩小联合国维和与非洲安全现实和需求之间的信任鸿沟。为此，中国可以利用当前的联合国—非盟伙伴关系框架，以非洲自主的安全范式为抓手，以政治、安全和发展为核心领域，推动联合国制定更加明确、具体和可操作的对非洲安全范式的支持战略。

最后，进一步凝练中国的非洲热点问题解决之道。2015年12月，中国外长王毅明确提出中国将继续跟非洲国家一道，本着平等协商精神，进一步探索形成具有中国特色、行之有效的热点问题解决之道。中国主张的四点核心原则是：不干涉非洲国家内政、恪守国际关系基本准则；支持非洲人以非洲方式解决非洲问题；通过和平手段解决争端；综合治理。^①当前由西方主

^① 《王毅：探索具有中国特色、行之有效的非洲热点问题解决之道》，新华网，2015年12月6日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/06/c_128502250.htm。

导的非洲安全范式正在经历严峻考验，北约对利比亚的武力干涉导致利比亚至今仍深陷国内冲突的泥淖，美国支持的南苏丹在独立后很快走向内战，至今依然看不到和平的曙光，联合国维和在刚果（金）东部的维和行动耗资巨大，却收效甚微。中国的非洲和平安全主张正是在这一背景下提出的，事实上是对长期以来西方对非洲国家直接干涉的合理回应。这一主张理清了国际社会与非洲国家的和平安全伙伴关系的本质，即外部国家和组织应该发挥支持者而非主导者的作用，因此，中国应在继续坚持这一理念的基础上，进一步探索和细化对非洲自主安全范式的支持方案，从而为非洲和平安全的建设作出更大贡献。

结 语

联合国维和的改革需求推动联合国非洲维和范式发生转化。伙伴关系既是联合国维和改革的重点方向，也是推动联合国维和功能 and 范式转型的重要动力。然而，在联合国维和伙伴关系的三个层面，即联合国维和内部的伙伴关系、联合国—非盟伙伴关系以及联合国维和与非洲新安全范式之间的伙伴关系，改革和发展的空间、程度和难度并不是均衡的。在很大程度上，联合国维和内部的伙伴关系，即安理会大国在联合国非洲维和上的意愿、决议和执行之间的协调，是决定未来联合国维和重要性的关键因素。联合国与非盟以及非洲新安全范式之间的伙伴关系意味着，为了缩小联合国维和供给与非洲安全需求之间的差距，联合国维和必须通过重新定位和职能转变来维持其在未来非洲和平安全上的相关性。

当前联合国非洲维和伙伴关系的动态发展和未来转型，为中国参与联合国维和以及非洲和平安全建设提供了重要机遇。在联合国维和框架内，西方国家的维和意愿持续下降而新兴国家的维和意愿和作用持续上升，与此同时，非洲的自主和平安全能力不断上升，共同构成了当前非洲安全治理结构的重要特征。在这一背景下，中国通过联合国维和更积极地参与非洲的和平安全建设，以提升在联合国维和事务上的领导力和话语权，已经成为当前中国参与国际安全建设的外部动力。总体而言，作为安理会常任理事国以及非洲重要的经济、政治和战略合作伙伴，中国在联合国维和以及非洲和平安全上发挥更大作用，不仅是塑造自身大国形象、履行国际责任的重要途径，更

是在海外利益不断拓展的总体格局下，维护国家利益，实现对外经济、政治、人文和安全关系平衡发展的重要需求。联合国维和是中国参与国际安全事务的主要途径，而非洲是中国在海外拓展的重要地区，是中国安保走出去的主要试验场。因此，对中国来说，重视、创新乃至引领联合国非洲维和的改革和发展具有重要意义，也是重要的机遇。

为此，首先，中国应继续维护联合国以及联合国维和在非洲和平安全上的权威，积极推动联合国维和的改革，增强联合国维和在非洲和平安全上的合法性和相关性。在缩小联合国维和议程与非洲安全现实、联合国维和能力建设与非洲安全需求、联合国维和与非洲自主安全范式等层面的差距上，中国可以积极尝试发挥更大的作用。其次，中国应将构建非洲维和伙伴关系作为中国参与联合国维和以及非洲和平安全建设的重要方向。一方面，根据非洲不断变化的安全现实，推动建立更加有效、更能反映国际安全现实的联合国维和伙伴关系，另一方面，重视当前联合国维和的转型以及非洲自主安全能力的提升，推动构建联合国对非洲安全范式的支持战略和方式。最后，中国应积极探索参与非洲和平安全建设的新方式。当前非洲和平安全治理呈现出治理重心下移、从机制建设转向能力建设的新趋势。长期以来，非洲和平安全建设的重点是构建以非洲和平安全框架为核心的安全机制，但为了机制而进行的机制建设在现实中并不一定能促使非洲安全能力的提升。非洲安全治理重心的下移正是这一现实的反映，即以问题为导向，在传统的非盟和次区域组织之外，构建更加务实和灵活的安全范式正在成为新的方向。因此，中国应充分考虑非洲安全治理结构变化的现实，积极探索中非和平安全合作的新方式，为推动联合国非洲维和改革与发展以及非洲的和平安全建设提供更加务实有效的中国方案。

（责任编辑：李 丹）