

联合国对撒哈拉以南非洲 国家的安全部门援助*

李 因 才

内容提要 国际社会越来越多地将援助资源投向安全部门。由于特殊的安全态势，撒哈拉以南非洲地区的安全部门援助成为国际社会关注较多的领域。联合国安理会、秘书处、和平行动部、政治与建设和平事务部、开发署等机构从危机预防、早期复苏和长期发展等方面支持安全部门援助。在实地，安全部门援助行动具体表现在各类和平行动，包括维和行动、政治特派团、建设和平行动、区域办事处的设置等，开发署则是援助项目的主要参与方。但必须承认，安全部门建设进程极为复杂，援助效果可能有限。

关 键 词 联合国 撒哈拉以南非洲 安全部门援助 和平行动

作者简介 李因才，上海社会科学院国际问题研究所副研究员（上海 200020）

自冷战结束以来，撒哈拉以南非洲地区武装冲突频发。乌普萨拉冲突数据项目（Uppsala Conflict Data Program, UCDP）显示，1989—2019 年全球共发生 131 起有政府参与的武装冲突，其中 41 起在非洲大陆。^①另外，斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）的数据表明，从 2006 年到 2015 年，非洲是世界上爆发武装冲突最多的地区，共计 35 起。^②新冠肺炎疫情进一步加剧了非洲安全的紧张状态，2017 年

* 本文系国家社科基金项目《撒哈拉以南非洲地区的非正式安全供应及中国的安全参与研究》的阶段性成果，感谢匿名评审专家和《中国非洲学刊》编辑部的修改意见，错漏之处概由作者负责。

① Lotta Harbom and Peter Wallensteen, “Armed Conflicts, 1946–2009,” *Journal of Peace Research*, Vol. 47, No. 4, 2010, p. 502.

② Lotta Themnér and Erik Melander, “Patterns of Armed Conflict 2006–15,” in *SIPRI Yearbook 2016*, Oxford University Press, 2016, p. 209.

有政府参与的武装冲突为 19 起，2020 年就增加到了 30 起，而这些武装冲突多数发生在撒哈拉以南非洲地区。^① 同有政府参与的武装冲突相比，在非洲大陆非政府行为体参与的武装冲突数量更多，甚至远超世界其他地区。^②

动荡的安全态势与脆弱的国家能力相互交织、相互强化，使非洲大陆安全态势进一步恶化。因此，国际社会要阻止非洲武装冲突复发，就必须有针对性地强化非洲国家的安全机制与能力建设。随着安全部门的重要性日益凸显，国际社会将援助资源更多地投向安全部门。当前，国际社会参与安全部门援助的行为体更加多样，包括全球性国际组织、区域性国际组织、次区域性国际组织、主权国家以及非政府组织等。由于联合国及其相关机构在全球安全领域的关键地位，其逐渐成为国际安全援助的核心行为体。通过对非洲国家安全部门的援助行动，联合国在预防和解决非洲武装冲突过程中发挥了重要作用。由此，本文拟探究联合国对撒哈拉以南非洲国家安全部门援助的机制与实践，并以此管窥联合国的功能扩张与职权变化。

联合国安全部门援助政策的演变

顾名思义，安全部门援助是国际社会针对受援方安全部门所提供的各类资助。受援对象主要包括两类：一类是军队、警察、情报等核心安全机构，它们具备专业技能，拥有使用武力的合法权力；另一类是负责管理和监督安全事务的文职机构，例如国家安全委员会、议会及其专门委员会、国家安全咨询机构等。此外，20 世纪 90 年代以来，安全部门出现一种泛化趋势，地方军阀、部族武装、民兵等非政府安全力量，以及司法和执法机构也被视为安全部门的组成部分，并与上述两类安全机构共同形成了广义的安全部门。^③ 援助方式也大体分为四类：第一类是资金援助，以直接拨付资金或设立筹资平台为代表；^④ 第二类是物质援助，援助方为受援方提供武器及其他专业装备；第三类是技术援助，既有为受援

① There'se Pettersson et al., "Organized Violence 1989–2020," *Journal of Peace Research*, Vol. 58, No. 4, 2021, p. 811.

② <https://www.pcr.uu.se/research/ucdp/ucdp-data/> [2020–10–03].

③ OECD–DAC, "Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice," *Policy Brief*, 2004, p. 16.

④ 比如在索马里，联合国通过人的安全信托基金（UN Trust Fund for Human Security）、打击海盗信托基金（Counter Piracy Trust Fund）、建设和平基金（Peacebuilding Fund）、人道主义基金（Somalia Humanitarian Fund）等多种筹资平台，为索马里重建安全部门和维持安全部门运作提供大力支持，Country Factsheet, <http://mptf.undp.org/factsheet/country/SOM> [2021–05–16].

方进行技能培训,也有专业知识传授;第四类则是援助方直接派遣军队、警察参与平叛、反恐、维稳等行动。

20 世纪 90 年代末,英国、经济合作与发展组织、欧洲安全与合作组织开始推动安全部门改革议程。^①此后,安全部门改革成为联合国援助的重要方向。依据联合国援助行动的特征与表现,笔者将联合国安全部门援助分为零散化援助和规范化援助两个阶段。

零散化援助阶段始于纳米比亚。1989 年,在联合国的主导下,纳米比亚成功举行独立公投,独立后的纳米比亚行政当局随即邀请联合国协助其建立军事体制。20 世纪 90 年代,联合国驻安哥拉、莫桑比克和卢旺达的维和特派团也曾帮助这些国家整编、改组和训练武装部队。1999 年 6 月,联合国安理会授权设立联合国科索沃临时行政当局特派团,该特派团在科索沃发挥了“准政府”职能,并承担起改革民事警察、司法部门,以及维护国家安全的职责。此后,联合国安理会逐渐增加对维和特派团参与安全部门援助的任务授权,联合国各机构也逐渐增加对安全部门援助的资源投入。但是,这一阶段的联合国安全部门援助仍然表现出零散性和临时性特征,缺乏资源整合与标准统一,其援助能力也相对匮乏。^②另外,联合国各机构对安全部门援助的界定和认识也存在较大差异,导致各机构往往遵循不同的政策指南,并使安全部门援助缺乏连贯性。^③针对这种状况,联合国开始寻求解决方案,联合国安全部门援助也由此进入新阶段。

在规范化援助阶段,联合国逐步确立了援助法律、机制、程序和标准。2007 年 2 月,联合国安理会首次公开讨论安全部门改革议题,强调了安全部门的重要作用,以及联合国的潜在角色。^④2008 年 1 月,联合国秘书长在《确保和平与发展:联合国在支持安全部门改革中的作用》中首次界定了安全部门的概念,并提出设立联合国机构间安全部门改革支助股,以协调和整合联合国系统的援助行动。^⑤2009 年,联合国又将安全部门改革列为建设和平五大优先干预措施之一。^⑥2013 年,联合国进一步表示,安全部门改革是“本组织维持和平、建设和

① Nicole Ball, “The Evolution of the Security Sector Reform Agenda,” in Mark Sedra (ed.), *The Future of Security Sector Reform*, Waterloo: CIGI, 2010, p. 36.

② 《确保和平与发展:联合国在支持安全部门改革中的作用》,联合国文件 A/62/659-S/2008/39, 2008 年 1 月 23 日,第 1 页。

③ Heiner Hänggi and Vincenza Scherrer, “Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations,” *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Final Report*, Geneva, November 2007, p. 2.

④ 《安全理事会主席的声明》,联合国文件 S/PRST/2007/3, 2007 年 2 月 21 日。

⑤ 《安全理事会主席的声明》,联合国文件 S/PRST/2008/14, 2008 年 5 月 12 日。

⑥ 《秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告》,联合国文件 A/63/881-S/2009/304, 2009 年 6 月 11 日,第 17 段。

平和发展议程的核心部分”，为此联合国要全面支持安全部门改革议程。^① 2014年4月28日，联合国安理会一致通过第2151号决议，这是联合国首份关于安全部门改革的独立决议，该决议呼吁将安全部门改革纳入更广泛的国家政治进程，为联合国援助行动提供了法律基础。^② 至此，联合国确立了安全部门援助的基本框架，其援助行动的专业化程度也明显增强。

然而，由于发达国家与发展中国家对安全部门援助的认知不同，发展中国家担心联合国安全部门援助成为外部势力渗透和干预内部事务的工具。发达国家更为强调安全、法治和发展之间的关系，发展中国家则重视独立自主，要求安全部门援助坚持需求驱动。例如，伊朗代表指出，“安全部门改革需要得到有关国家的请求，有关国家在确定该议程的本国优先事项方面负有首要责任，并享有主权利。”^③ 为缓解这种担忧，联合国在安全部门援助过程中特别关注两点：第一，联合国高度强调受援方的国家主权，并多次强调安全部门改革必须基于受援国的特定需求和情势，并且受援国享有自主权。^④ 第二，联合国进行安全部门援助时，必须基于受援方的主动申请，而且受援方的事前邀约成为联合国权衡是否提供援助的必要构件。

联合国安全部门援助的机构及协调

安全部门援助涉及联合国系统内部多个机构，以及不同的筹资机制。^⑤ 通常而言，联合国会员国（或非会员国、地区）会将具体的援助请求呈交给联合国秘书处的相关机构，请其予以考虑。经过评估，秘书长呈请联合国安理会授权。对于不需要特别授权的援助请求，相关部门可直接采取行动。另外，一些规模较小、技术性较强的援助请求，开发计划署（简称“开发署”）、人权事务高级专员办公室（简称“人权高专办”）也可直接进行援助。在整个联合国安全部门援助体系中，秘书长及其秘书处居于中心地位，政治与建设和平事务部（简称“政治建和部”）等多个机构积极参与。这些机构在安全援助中各有所长，政治建和部偏重政治协商及安全部门改革战略和政策；人权高专办关注民主监督和民

① 《确保国家和社会安全：加强联合国对安全部门改革的全面支持》，联合国文件 A/67/970 - S/2013/480，2013年8月13日，第63段。

② 《安理会第2151（2014）号决议》，联合国文件 S/RES/2151（2014），2014年4月28日，第63段。

③ 《安理会第7161会议临时逐字记录》，联合国文件 S/PV.7161（Resumption 1），2014年4月30日，第7—8页。

④ 《确保国家和社会安全：加强联合国对安全部门改革的全面支持》，第4—5页。

⑤ Heiner Hänggi and Vincenza Scherrer, “Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations,” p. 6.

主运行机制；开发署支持司法和立法机构；禁毒办聚焦预防犯罪领域；妇女署则重视两性平等。^①

由于联合国系统内参与安全部门援助的机构较多，联合国的安全部门援助网络并不连贯，甚至机构间利益差异会导致援助时的机构冲突。为增强联合国安全部门援助的行动效果，避免机构间冲突，联合国采取了以下三种机构间协调措施。

第一，设立援助机制，包括跨部门协调机制和日常办公机制（参见图 1）。2007 年，机构间工作队（Inter - Agency SSR Task Force）和“安全部门改革之友”（Friends of Security Sector Reform）小组这两个跨部门协调机制正式成立。其中机构间工作队由和平行动部与开发署共同领导，共 14 个联合国机构参与。^②“安全部门改革之友”小组则由斯洛伐克政府倡议成立，其目的是为非安理会成员国提供磋商平台，以推进联合国安全部门改革议程，该小组共有大约四十个会员国，斯洛伐克和一个非洲国家（主要是南非）共同主持。日常工作机制则由和平行动部安全部门改革股，以及实地小组或办事处来运作。其中，安全部门改革股不仅是联合国安全部门援助网络的协调中心和联络点，还是机构间工作队的秘书处。该机构的具体职能有：协调和协助业务人员执行援助任务；编制规范性文件；组织培训和有关主题活动；汇集相关援助资源；倡导和构建援助伙伴关系；研发连贯一致的援助模式。而实地小组或办事处则侧重具体业务，例如联合国几内亚比绍建设和平办公室设有法治和安全机构处，该处主要向政府当局与合作伙伴提供战略和技术咨询，审查并执行安全部门改革领域的战略、法律、政策和计划。这两种机制构成了从总部到实地的一体化工作机制。

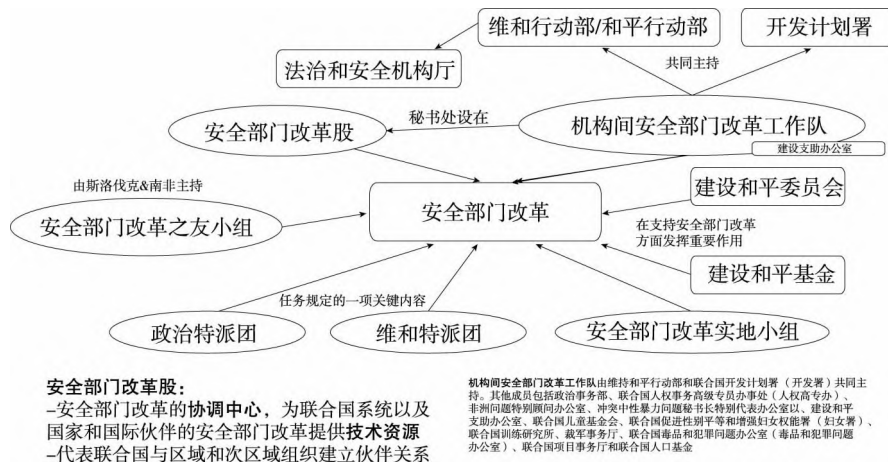


图 1 联合国安全部门援助的主要机构及其关联

资料来源：笔者根据相关资料整理而成。

① 《确保和平与发展：联合国在支持安全部门改革中的作用》，第 6 页。

② 关于工作组的更多信息，参见 <http://unssr.unlb.org> [2020 - 10 - 05]。

第二，制定安全部门援助的操作指南和政策框架。2011年7月，联合国发布了《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》，其中规定了联合国提供安全援助时涉及人权事宜的若干原则。^①同年8月，联合国又出台国防部门改革政策，涉及安全部门援助的原则与任务，并规范和限制了联合国的角色。^②2012年，机构间工作队拟定了《安全部门改革综合技术指南》，主要包括国家自主、性别平等、和平进程与安全部门改革、安全部门的民主治理、支持制订国家安全政策和战略等内容，这份指南为联合国工作人员提供安全部门援助的通用标准。^③2016年，机构间工作队再发布《跨国有组织犯罪和安全部门改革综合技术指南》，该指南讨论了警察、监狱、边境管理等司法机构的安全体制改革。^④为进一步协调和统一安全部门援助行为，联合国采用了“全部门”原则，即统筹考虑各个安全部门的改革战略和政策，使援助行动更有效。^⑤

第三，机构间工作队和安全部门改革股拟定了统一的联合国安全部门援助专家花名册，以供联合国各机构使用。目前，花名册上的高级专家分布于全球各个地区，具有20多个领域的专业知识，可应援助请求快速部署。这些专家的主要任务是协助评估安全部门、编写项目文件、组织或主持讨论会，以及评价改革方案等。此外，位于意大利布林迪西的联合国后勤基地正积极建设“常备能力部门”，以快速响应驻地代表处和国家行政当局的安全部门改革需求。

除系统内部的机构间协调，联合国同系统外部安全部门援助机构也加强了战略沟通与协调，通过召开会议和论坛的方式汇聚各方共识。随着联合国安全部门援助的经验日益丰富，联合国的援助标准逐渐成为一种全球性规范。^⑥基于此，联合国已经在全球安全部门援助网络中扮演着组织与协调的角色。但鉴于近年来参与安全部门援助的行为体越来越多，全球安全部门援助网络亟待联合国进一步发挥协调作用，以使各机构的安全部门援助行动更加一致、更为有效。

① 《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》，联合国文件 A/67/775-S/2013/110。

② 《确保国家和社会安全：加强联合国对安全部门改革的全面支持》，第21—25段。

③ UN SSR Task Force, *Security Sector Reform: Integrated Technical Guidance Notes*, UN 2012.

④ UN SSR Task Force, *Security Sector Reform: Integrated Technical Guidance Notes*, UN 2016.

⑤ 《确保国家和社会安全：加强联合国对安全部门改革的全面支持》，第61(e)段。

⑥ Adedeji Ebo, “The United Nations and Security Sector Transformation in Africa,” in Alan Bryden and Funmi Olonisakin(eds.), *Security Sector Transformation in Africa*, LIT, 2010, pp. 187–188.

联合国在撒哈拉以南非洲的安全部门援助

撒哈拉以南非洲国家的武装冲突形势需要国际社会对其安全部门进行援助。作为处理国际安全事务的核心组织，联合国系统内多个机构已经较为积极地参与对撒哈拉以南非洲国家的安全部门援助。但从援助规模和介入程度来看，维和特派团仍然是联合国进行安全部门援助最重要的渠道。与此相对，开发署、人权高专办、妇女署等机构也从各自专业入手开展安全部门援助行动。两者相辅相成，为撒哈拉以南非洲国家的安全部门改革作出较大贡献。

（一）联合国维和行动与撒哈拉以南非洲的安全部门援助

维和行动是联合国参与非洲安全事务的主要渠道。自 1991 年以来，联合国共开展了 52 项维和行动，其中大多数位于撒哈拉以南非洲地区。由于维和行动的东道国多是安全态势较为脆弱的国家，协助东道国改革或重建安全部门已成为联合国维和行动的标准配置。在维和行动中，维和警察可以负责维持治安、培训当地警察部队，而维和士兵则可以协助稳定安全局势、管控危机、收缴武器，以及妥善安置武装人员。^① 20 世纪 90 年代中前期，联合国在撒哈拉以南非洲地区部署的维和行动数量不多，但是维和特派团已经逐渐开始负责安全部门援助行动。第二期联合国索马里行动是联合国历史上首次被授权进行安全部门援助的维和特派团，而 1997 年以后，联合国在非洲的维和特派团收到更多安全部门援助请求。^② 为此，联合国从资金、物资、人力、技术等方面为东道国提供了各类安全部门援助，并发挥出协调与实施等多种作用。

具体而言，联合国非洲维和特派团在东道国开展的安全部门援助行动主要有以下两种（如表 1 所示）：第一，针对安全部门的总体架构和战略决策提供咨询、建议和技术服务，例如为东道国设计安全部门的发展蓝图或总体框架，起草与制定国家安全政策，协助东道国改组国防和安全部队等。第二，为具体部门的改组、改革与建设提供援助，比如协助建立综合国防与内部安全部队，传授军事部门的技能和知识给当地武装部队，指导、培训、审查和发展警察和宪兵等国家执法机构，建立和加强司法惩教制度，支持发展民主警务，改组和改革国防部与内政部等文职管理机构，以及议会、人权办事处、监察长、公民社会等监督机制。现在，联合国援助不仅指向安全部门的业务能力，也集中在发展安全整体架

① 《联合国和平行动问题小组的报告》，联合国文件 A/55/305 - S/2000/809，第 39 段。

② 《确保国家和社会安全：加强联合国对安全部门改革的全面支持》，第 26 段。

构和战略,设法改善安全部门的综合治理,内容涉及制定国家安全政策和法律,促进国家层面的安全对话,发展管理和监督能力,进行安全部门审查等。^①

表1 联合国特派团在安全部门领域的主要援助活动

总体架构和战略政策 (如安全部门审查、需求评估、安全部门改革战略和国家安全政策的制定)		
核心安全部门与司法执法部门援助活动	与文职管理和民主监督相关的活动	冲突背景下的其他活动
国防部门援助与改革 情报部门援助与改革 边境安全部门援助与改革 警察部门援助与改革 司法部门援助与改革 监狱部门援助与改革 其他活动	管理和控制 议会监督 司法审查 独立机构监督 公民社会监督	卸甲、复员、返乡 轻小武器管控 排雷 维稳、平叛、反恐 维持秩序和治安 过渡时期司法 其他活动
跨领域活动(如性别平等、儿童保护、人权、跨国犯罪等)		

资料来源: Heiner Hänggi and Vincenza Scherrer(eds.), *Security Sector Reform and UN Integrated Missions: Experience from Burundi, the Democratic Republic of Congo, Haiti, and Kosovo*, LIT, 2007, p. 12. 作者在此基础上进行了修改。

改革警察、国防和情报等安全部门是联合国对撒哈拉以南非洲安全部门援助的主要任务。联合国和平行动部设有警务司,实地则有联合国警察系统,因此联合国可以为警察部门提供充分的人力与技术援助。联合国维和警察不仅直接维护东道国的社会秩序,而且还同开发署等相关机构合作,对东道国的警察部队进行培训,内容涉及人权、性别、民主、武力使用规则、刑事调查、公共秩序维护、巡逻程序、道路交通管制、司法和边境事务等。相较于警察部门,联合国对东道国国防与情报部门的援助更为谨慎,主要通过促进政策对话、协助国防部起草改革方案、提供培训模块或实际培训等方式,例如联合国布隆迪行动部分参与了情报系统改革。随着安全部门援助的范围逐渐扩大,联合国维和部队给予东道国国防与情报部门的援助也有所拓展。对于刚果(金)、马里、南苏丹这类和平进程难以推动的国家,联合国与当地部队共同维持秩序,并部分参与平叛、反恐和情报收集,支持并帮助东道国和多国部队的军事行动。^②另外,联合国还与系统内外各机构合作,执行收缴轻小武器、监测跨境武器贩运、排雷等相关援助行动,

① 《确保国家和社会安全:加强联合国对安全部门改革的全面支持》,第17段。

② 李因才:《强力维和与联合国维和行动的重构》,《外交评论》2019年第4期,第137—141页。

这些行为多见于联合国在非洲的维和特派团。

为支持实地的安全部门援助，联合国在特派团所在国也设立了相应机制。2006 年 8 月，联合国刚果民主共和国特派团设立了安全部门改革股。在此之前，联合国布隆迪行动也有类似设置。应国家行政当局请求，联合国还在科特迪瓦、几内亚、南苏丹的关键机构派出安全部门改革顾问，同地办公。^① 随着援助活动的增加，具有特别授权的特派团设立了更加专业的安全部门改革实地小组。这种机构和人员配置，加强了联合国总部与实地之间的接触和协调，使援助更具可持续性和针对性。

（二）联合国专门机构的安全部门援助

1. 政治特派团与实地办事处

联合国政治特派团与实地办事处在撒哈拉以南非洲地区的安全部门援助中发挥了重要作用。目前，联合国共在八个国家设有政治特派团或办事处，并在中部非洲、西部非洲和萨赫勒地区设有三个区域办事处。由于联合国在部分非洲国家的存在时间较长，其安全部门援助机制具有连续性，通常维和行动结束后，政治特派团或办事处就部署到位。1992—1995 年，联合国在索马里的维和行动遭遇巨大挫折，维和部队撤出后，联合国设立了索马里政治事务处，2013 年又将其改为索马里援助团，为建设索马里安全部门投入了更多资源。2004—2006 年，联合国在布隆迪部署了维和特派团，随着安全局势好转，联合国布隆迪行动被联合国布隆迪综合办事处取代。此外，联合国在利比里亚、科特迪瓦、中非共和国等非洲国家也以同样模式参与安全部门援助。

相较于维和特派团，政治特派团和实地办事处的功能、作用和方式均有不同。其主要功能是预防和调解冲突，以及冲突后建设，并为安全部门改革提供政治支持。虽然功能相对单一，人员规模相对较小，但是它们收到的安全部门援助请求却相对较多，例如国防部门援助请求的数量就实现了较快增长，2006—2010 年仅有 18 项，而 2011—2016 年增至 111 项。^② 其主要作用体现在：第一，推动和平进程、促进派别之间的对话、斡旋调解冲突，从而稳定安全环境，为安全制度的建设提供前提和基础。第二，在维和行动撤出前后，作为较小的政治存在和常设机构，政治特派团和办事处在安全部门的战略规划、政策制定和制度设计、具体安全部门的制度建设和能力培养等方面发挥重要作用。第三，协调国际社

① 《确保国家和社会安全：加强联合国对安全部门改革的全面支持》，第 39 段。

② Vincenza Scherrer and Alba Bescos Pou, “UN Field Operations’ Contribution to Defence Sector Reform,” in Adedeji Ebo and Heiner Hänggi (eds.), *The United Nations and Security Sector Reform: Policy and Practice*, LIT, 2020, p. 162.

会、联合国各机构与受援国政府、民间机构,提供更加一贯连续和更有针对性的援助。其援助方式主要是项目支持,以合作项目为依托,推进受援方制度与能力建设。在索马里,联合国于2009年设立了支助索马里过渡安全机构信托基金,该基金到2013年已筹资超过2500万美元。^①在设置上,安全部门机构间工作队和改革股会根据东道国的要求派遣高级顾问,支持政府或直接作为国家元首的特别顾问,提供相关咨询和建政,例如在几内亚和布基纳法索。

2. 建设和平委员会与建设和平基金

为了推进和统筹冲突后的建设和平工作,联合国于2005年成立了建设和平委员会,并于次年启动建设和平基金,以支持建设和平委员会。建设和平基金旨在有助于冲突后稳定,增强各级行政当局能力的建设和平行动。为此,联合国确定了应用建设和平基金的四种优先情境:应对和平进程迫在眉睫的威胁;建立或加强和平解决冲突的国家能力;刺激经济振兴以巩固和平基石;建立必要的行政服务。建设和平基金由联合国主管助理秘书长负责经营,并得到建设和平支助办公室(PBSO)的支持。建设和平基金成立以来,获得了60多个联合国会员国和实体共计13.3亿多美元的捐款。^②这些资金通过立即反应机制及建设和平恢复机制来分配。随着建设和平行动重要性的不断提升,建设和平基金的收入状况逐渐改善,其中2019年收到1.3亿美元,2020年获得1.8亿美元。收入状况改善使建设和平基金能够支助更多的实地行动,2019年基金支出1.4亿美元,2020年支出1.7亿美元,^③而之前12年基金的年均支出仅有6800万美元。^④

撒哈拉以南非洲国家受到建设和平委员会与建设和平基金的重点关注,它们帮助这些非洲国家稳定国内局势,建立有效的政府机构。相关统计数据显示,撒哈拉以南非洲地区共有32个国家的599个项目获得资金支持,承诺金额达到10.38亿美元,占基金承诺总额的72%。具体来说,萨赫勒地区是基金投入的重点区域,其所获资助约占基金总投入的36%。^⑤按国家来说,中非共和国是获得资助最多的撒哈拉以南非洲国家,其57个建设和平项目获得了一亿多美元;2009—2015年,基金共向刚果(金)投入1200万美元,并协助该国从其他地方筹集了至少3100万美元,用于支持政府在东部地区的《国际安全与稳定化支助

① 《确保国家和社会安全:加强联合国对安全部门改革的全面支持》,第37段。

② The Peacebuilding Fund, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/PB000> [2020-04-07]。

③ Multi-Partner Trust Fund Office, Bureau for Management Services, United Nations Development Programme, *Consolidated Annual Financial Report of the Administrative Agent for the Peacebuilding Fund: for the Period 1 January to 31 December 2020*, 31 May, 2021, p. 13.

④ UN Secretary-General, "The Peacebuilding Fund: Report of the Secretary-General," UN Doc. A/73/829, 9 April, 2019, para. 3.

⑤ UN Secretary-General, "The Peacebuilding Fund: Report of the Secretary-General," para. 3.

战略》。^① 通过开发署和移民组织，基金在尼日尔设立了 100 个地方和平与安全委员会，协助该国安全部队与利普塔科—古尔马边境各社区之间建立信任，自该项目开始以来，目标社区的非法活动减少了 25%。^②

另外，建设和平委员会还设置了国别组合项目。该项目以刚结束冲突并缔结和平协议、处于建设和平关键时期的特定国家为对象，委员会将援助方、受援方及相关利益方汇集起来构成国别组合，给予这些国家特别照顾。目前，建设和平委员会设置的 6 个国别组合项目均在撒哈拉以南非洲地区，分别是布隆迪、塞拉利昂、几内亚比绍、中非共和国、利比里亚和几内亚。如表 2 所示，安全部门是国别组合项目的重点援助内容。此外，为提升受援方的体制与能力，建设和平委员会广泛动员国际援助方，募集资金与资源，并提供咨询与建议。在布基纳法索，建设和平基金协助建立了总统安全部门改革问题高级别咨询小组，该小组促成政府与军方就国家安全和国防政策达成共识，并强化了国防委员会的职能。^③ 在中非共和国，得益于建设和平基金的支持，以及建设和平委员会中非国别小组主席的访问，14 个武装团体承诺以谈判开启卸甲、复员和返乡进程，同时基金资助的减少部族暴力方案也改善了部族关系，另外基金还资助了对近千名警察和宪兵的培训项目。^④

表 2 建设和平国别组合项目及其优先策略

国别（设立时间）	建设和平优先策略
布隆迪 (2006 年 6 月 23 日)	推动良治；促成政府军和反政府武装达成全面停火协议；安全部门改革；推动人权；土地问题和社会经济恢复；动员和协调国际援助；性别
塞拉利昂 (2006 年 6 月 23 日)	青年就业和赋权；司法和安全部门改革；民主巩固和良治；能力建设；能源部门；和平建设的次地区维度
几内亚比绍 (2007 年 12 月 19 日)	国家选举委员会的组建和制度建设；经济起飞和基础设施建设；安全部门改革；司法部门建设和法治化
中非共和国 (2008 年 6 月 12 日)	安全部门改革；卸甲、复员、安置；政府治理；法治；发展中心
利比里亚 (2010 年 9 月 16 日)	强化法治；支持安全部门改革；推动国家和解进程
几内亚 (2011 年 2 月 23 日)	推动国家和解与统一；安全部门改革；青年和妇女就业政策

资料来源：作者根据联合国网站资料整理而成。

① UN Secretary – General, “The Peacebuilding Fund: Report of the Secretary – General,” para. 25.

② Ibid. , para. 47.

③ Ibid. , para. 41.

④ Ibid. , para. 28.

3. 开发计划署

开发计划署是联合国安全部门实地援助的重要实施方。联合国国家工作队东道国有常驻人员，这些人员长期从事发展援助工作，使开发署在项目运作、资金筹措、资源调动等方面具有较大优势。从具体领域来看，开发署始终聚焦发展中国家的治理能力建设，20世纪90年代末，与其他援助机构相似，开发署也较为关注安全—发展联结，以及冲突后国家的发展态势。1996年，开发署设立筹资窗口，即“核心1.1.3资源分配指标”(Target for Resource Assignment From the Core 1.1.3)，专门用于危机预防和恢复。同年，开发署设立紧急反应司，后升级为危机预防和恢复局，该局还管理着“危机预防和恢复专题信托基金”(Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery)。2012年，开发署在危机预防和恢复领域投入1.3亿美元，包括专题信托基金和核心资源。^①在实地操作层面，开发署设立了和平与发展顾问以及和平与发展股，为驻地协调员办事处和地区办事处提供专业能力和资源，^②并与和平行动部共同领导机构间工作队。

随着2009年开发署深化了与和平行动部在安全部门改革议题上的联合规划，它们在乍得、利比里亚、索马里、苏丹等国开展联合行动。在西撒哈拉地区，开发署提供政策框架、筹资机制和专业知识，而联合国西撒哈拉全民投票特派团则提供技术、后勤以及业务支助。^③在乌干达，开发署还负责培训了数百名警官。^④在索马里，开发署于2009年实施了一项旨在减少武装暴力的项目，实施方案以社区为单元和基础，通过设立地方安全委员会完善了安全部门的监督机制。^⑤在马拉维，开发署促成政府、社会组织和社区领导人之间的首次磋商及后续合作，协助建立以马拉维和平委员会为代表的多层面国家和平架构，还帮助制定和平法案等法律框架。^⑥

开发署对安全部门的援助较为注重挖掘当地既有机制，并在此基础上进行创新。在莱索托，开发署的和平与发展顾问协助该国建立了社区级和平机制，以应

① UNDP, "Preventing Crisis: Enabling Recovery: A Review of UNDP's Work in Conflict and Disaster - Affected Countries: 2012," UNDP, September 2013, pp. 69, 75.

② UNDP, "Joint UNDP - DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention: Annual Report 2017," UNDP, 2018, p. 12.

③ UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery, "2009 Annual Report," pp. 15 - 16.

④ "Community Policing Promotes Peace in Karamoja Region," <http://www.ug.undp.org/content/uganda/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/successstories/community-police-promotes-peace-in-the-karamoja-region-> [2020-10-08].

⑤ UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery, "2009 Annual Report," p. 19.

⑥ UNDP, "Joint UNDP - DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention: Annual Report 2017," pp. 32 - 33.

对莱索托不同派别间的矛盾及其与南非交界地区的冲突，具体措施包括成立由宗教领袖、教师、地方政府、安全机构及民间社会组织组成的里巴能和平委员会 (Ribaneng Peace Committee)，开发署和平与发展顾问还协助增进委员会与政府代表的沟通联系。在乌干达，开发署协助当地创立了由乌干达宗教间委员会、国家协商论坛和长老论坛组成的和平机制，该机制旨在推动包容各方的高级对话，并通过与政府合作制定国家建设和平、冲突转型政策以及过渡性司法政策草案作出重要贡献。^①

结 语

有关国家建设援助的必要性已为外界广泛承认。当前，撒哈拉以南非洲地区正经历艰难的国家建构周期，而且在全球化和地区化的混杂影响下，该地区的国家建设难以摆脱外部影响：一方面，危机和冲突不断外溢导致全球安全议程日益向该地区偏转和聚集；另一方面，资源和能力匮乏使该地区难以自立自足。援助需求或依赖，以及外部势力提升参与范围和程度，势必对撒哈拉以南非洲地区的安全部门建设产生重要影响。

联合国在安全部门援助的价值在于，当东道国安全部门尚未成型或无法发挥功效时，联合国能够提供及时有效的外部援助，弥补东道国制度与能力的不足和缺陷。具体作用表现在以下三个方面：第一，协助维持东道国的安全和稳定，重点包括推动政治进程与和平进程，惩治和威慑破坏者与搅局者，斡旋调停危机与冲突等。第二，协助安全部门发挥功效，促使安全部门的改革或重建走上正轨。第三，确保安全部门改革可以获得国际社会广泛支持，包括资金、物资设备、知识技能等。可以看到在冲突后国家，“冲突派别之间敌意越深，对当地能力的破坏越大，就越需要国际援助，以成功建立稳定的和平”^②。但必须承认，安全部门建设进程较为复杂，涉及多方博弈、多种背景知识交融、多种策略和手段平衡，援助功效也可能较为有限。根据兰德公司的一项研究表明，安全部门援助不能有效减少冲突，两者之间不存在可靠的统计关系。不过，援助在维持和平方面还是产生了积极影响，当维和人员在场时，援助显著降低了冲突复发、恐怖袭击

① UNDP, “Joint UNDP – DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention: Annual Report 2017,” p. 30.

② Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006, p. 4.

和政府镇压的可能性。^①

近年来，联合国越来越多地介入主权国家的内部议题，也越来越多地被授权开展军事化任务。与此同时，其雄心勃勃的议程经常面临行动能力赤字的挑战，安全部门援助亦是如此。具体表现在：第一，同主要大国及其双边援助相比，联合国资源有限，其目标和手段也较为有限。第二，作为一种基于国家主权原则的多边机制，联合国的行动能力很难超越“主权陷阱”。第三，安全部门援助必须在不同理念和诉求间寻求平衡，内部各系统之间、援助国与东道国之间、长期性发展与短期性行动之间的差异都存在难以弥合的张力，最终削弱援助效果。以几内亚为例，该国自 2007 年以来就成为联合国重点援助的国家，并于 2011 年启动了安全部门援助方案，而且长期以来联合国对几内亚安全部门的援助都被视为成功案例，这离不开该国总统阿尔法·孔德（Alpha Conde）的大力支持及特定政治情势的背景，但随着几内亚出现政变，联合国的援助效果则大打折扣。^②

本质上，安全部门的发展是一种内生进程，作为外部干预措施，安全部门援助只能是适应性地修补，并且按照外在规范重塑一国的安全体系不仅不切实际，更是危险的政治实践，因而援助必须注重挖掘当地资源，而不能只是回应外部需求。随着大国战略竞争加剧，联合国的行动困境将更加凸显，安全部门援助如何更有效推进则是未来国际社会必须面对的问题。

（责任编辑：贺杨）

① Stephen Watts, et al., *Building Security in Africa: An Evaluation of U. S. Security Sector Assistance in Africa from the Cold War to the Present*, RAND, 2018, pp. 10 – 17.

② Adedeji Eboand Heiner Hänggi(eds.), *The United Nations and Security Sector Reform: Policy and Practice*, pp. 86 – 88, 301.

and security, UN Reforms

Author: Zhang Guihong, Professor of Institute of International Studies, Director of Center for UN Studies, Fudan University (Shanghai 200433) .

United Nations' Security Sector Assistance to Sub – Saharan African Countries

Li Yincai

Abstract: The international community is increasingly directing aid resources to the security sector. Due to its unique security situation, security sector assistance in sub – Saharan Africa has attracted more attention from the international community. The United Nations Security Council, the Secretariat, the Department of Peace Operations, the Department of Political and Peacebuilding Affairs, UNDP and other agencies support security sector assistance in the areas of crisis prevention, early recovery and long – term development. Security sector assistance is embodied in various peace operations, including peacekeeping operations, political missions, peacebuilding operations and the establishment of regional offices. UNDP is a major participant in the assistance projects. It must be acknowledged, however, that the security sector building process is extremely complex and assistance may be of limited effectiveness.

Keywords: United Nations, sub – Saharan Africa, security sector assistance, peace operations

Author: Li Yincai, Associate Research Fellow of Institute of International Studies, Shanghai Academy of Social Sciences (Shanghai 200020) .

China – Africa Technological Cooperation on Climate Change in the Post – Paris Agreement Era

Zhao Bin and Zhang Yating

Abstract: As a guiding arrangement for global climate action in the 21st century, the Paris Agreement includes developing country parties in the category of mandatory self – emission reductions through the flexible setting of nationally determined contributions. As the international community gradually reaches the consensus on “carbon neutrality”, it can be anticipated that green energy would largely replace fossil fuels in global development. Technical cooperation on climate change has become the key for developing countries to mitigate and adapt to climate change. The technological cooperation between China and Africa on climate change has a good historical basis and practical need. In recent years, the technological cooperation between China and Africa