

非洲国际体系观及其联合国 安理会改革政策选择

毛瑞鹏

内容提要 非洲正经历从二战后国际制度构建的被忽视者向国际体系变革的推动者转变。从追求国际平等和民主的根本诉求出发，非洲主张纠正历史不公正，实现其在联合国各机构尤其是安理会的充分代表权。推动国际体系变革和维护非洲大陆团结，是主导非洲对联合国安理会改革政策的双重目标，两者既相互借重，又在竞争性国家利益驱动下存在内在冲突。尽管非洲共同立场面临来自内部和外部的多重压力，然而非盟通过内部力量平衡和强化团结意识，坚持以统一声音参与安理会改革进程。面对内部竞争激烈、谈判胶着，非盟可能倾向于保持政策稳定。中国与非洲共同致力于推动国际关系民主化和提升发展中国家的制度性话语权，在国际体系改革进程中具有广阔的合作空间。

关键词 非洲国际体系观 安理会改革 非洲共同立场 埃祖尔韦尼共识 非盟政策选择

作者简介 毛瑞鹏，上海国际问题研究院全球治理研究所研究员（上海 200233）。

冷战结束以来，非洲国家通过联合自强日益崛起为国际体系变革的重要力量。非洲国家从发展中国家的身份定位出发，致力于纠正历史不公正和促进国际关系民主化，要求在联合国所有决策进程和机构中尤其是在安理会享有充分代表权。由54个会员国组成的非洲集团是联合国最大的国家集团，已成为推动安理会改革的主要力量之一，大多数国家和国家集团都将非洲集团视为改革进程中关键性影响因素。

本文聚焦非洲对联合国安理会改革的政策，着重探讨非洲诉求的理念基础、非洲关于安理会改革进程中的实质性和程序性核心问题的立场，非洲共同立场的牢固性及其原因，并在此基础上讨论非盟可能的政策选择。

非洲国际体系观的主要特征

国际体系观集中反映了非洲国家对国际体系运行规范及非洲大陆在其中地位和作用的理解和追求。联合国是战后国际体系的核心组成部分，也是国际体系改革的关键。非洲关于联合国安理会改革的必要性及其演进方向的认识，集中体现了其国际体系观的主要特征。

（一）非洲在国际体系中的地位

非洲大陆拥有悠久灿烂的文明，在人类进入世界近代史之前就已经与世界多个地区建立了外交和经贸关系。然而在工业化浪潮催生的世界体系的形成过程中，非洲逐渐沦为欧美列强的原料产地、商品倾销地乃至主要的奴隶来源地。1884—1885年列强瓜分非洲的柏林会议举行后，整个非洲大陆在地理上正式沦为英国、法国、西班牙、德国、比利时、意大利、葡萄牙的殖民地。1945年联合国成立时，绝大多数非洲国家仍处于列强殖民统治之下，联合国创始会员国中仅有埃及、埃塞俄比亚、利比里亚和南非4个非洲国家。非洲大陆在战后国际制度的构建中处于被忽视的边缘和从属地位。

二战后，非洲国家的民族意识和复兴意识日益高涨，掀起了全球非殖民化进程的新浪潮。1955年首次由亚非国家自主举办的万隆会议将“全球殖民主义”确定为影响非洲和亚洲发展的主要障碍。在冷战两极对峙的国际格局下，非洲国家奉行不结盟政策，致力于建立国际政治经济新秩序，维护弱小国家实现独立和寻求自主发展道路的权利。反对殖民主义、维护国家主权平等、联合自强的理念深刻塑造着非洲国家的对外关系。

冷战结束后，非洲国家在政治、经济、文化等各个层面广泛倡导“非洲复兴”理念，在国际事务上注重以统一的声音为非洲大陆争取权益。^① 2002年7月，非洲联盟正式取代1963年5月成立的非洲统一组织，开启了非洲大陆联合自强的新阶段。非盟致力于提升非洲大陆在国际体系中的地位和发展权益，积极推动联合国全面改革和促进布雷顿森林机构民主化。^② 联合国安理会改革是非洲国家关注的核心问题，也是国际体系观的重要体现。正如津巴布韦学者基齐托·

① Sabelo J. Ndlovu - Gatsheni, "Revisiting the African Renaissance," *Oxford Research Encyclopedias*, July 29, 2019, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.720> [2022-01-05].

② African Union, "Decision on the Reform of the Security Council of the United Nations," *Ext/Assembly/AU/Dec.1(IV)*, August 8, 2005, https://au.int/sites/default/files/decisions/9553-assembly_en_4_august_2005_auc_fourth_extraordinary_session_decisions.pdf [2022-01-05].

斯库卡 (Kizito Sikuka) 所言: “非洲关于全球治理和全球政治体系的立场是明确的, 那就是改革联合国安理会。”^①

在联合国成立后的头 20 年里, 依据大国间的 “君子协定”, 非洲大陆在安理会处于没有固定代表权的边缘地位。在亚非国家的推动下, 1963 年第 18 届联合国大会通过决议将安理会非常任理事国席位从 6 个增至 10 个, 但没有涉及常任理事国席位。1965 年 8 月, 宪章修正案正式生效, 安理会实现了历史上首次扩大。^② 根据改革后的分配方案, 非洲国家获得 3 个非常任理事国席位。虽然获得了代表权, 但地位并不突出。这次有限的扩容后, 改革安理会的呼声并未停止。

冷战结束后, 非洲国家逐渐确立了关于安理会改革的共同立场, 以共同的声音参与改革进程, 要求在联合国各机构尤其是安理会获得充分的代表权。由 54 个成员国组成的非洲集团, 是联合国内国家数量最多的集团, 占联合国 193 个会员国的 1/4 以上。如果包含安理会改革内容的宪章修正案草案在联合国大会表决, 非洲集团国家的总票数将占草案通过所需 129 票的近 42%。因此, 非洲国家相信, 凭借国家数量优势, 非洲现在有能力通过保持目标一致来影响拟议中的联合国改革。^③

(二) 非洲关于国际体系变革的认识

非洲是一个具有文化和地理多样性的地区, 然而共同的历史遭遇和二战后的一体化建设使得非洲各国对国际体系的发展形成相近的立场, 并突出体现为对联合国安理会改革的认识。

第一, 主张加强多边主义和联合国在全球治理中的核心地位。作为一个以多边主义为基础构建起来的国际组织, 非盟重视发挥国际组织和国际法在调解国家间关系中的作用。2019 年 4 月, 卢旺达代表非洲国家集团在联合国大会举行的纪念和宣传 “多边主义与外交促进和平国际日” 高级别全会上指出, 非洲联盟植根于多边主义, 多边主义是非洲转型的基石。^④ 非洲国家主张, 面对全球化和

① Kizito Sikuka, “UN Security Council Reforms—Africa Demands Action,” *Southern African News Features (SANF)*, Vol. 16, No. 2, 2016, <https://www.sardc.net/en/southern-african-news-features/un-security-council-reforms-africa-demands-action/> [2022-01-07].

② 毛瑞鹏: 《联合国安理会的扩大与既得利益国家的次优选择——以二十世纪六十年代初美国的政策为例》, 《当代世界社会主义问题》2008 年第 1 期, 第 121—122 页。

③ African Union, “The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: ‘The Ezulwini Consensus’,” Ext/EX.CL/2 (VII), March 7-8, 2005, https://www.apaunr.org/AU_Ezulwini%20Consensus.pdf [2022-01-07].

④ 联合国文件, A/73/PV.78, 2019 年 4 月 24 日, 第 9 页。

国家间相互依存，任何国家都无法单独应对全球性挑战，集体行动是唯一选择，“以联合国为核心的基于规则的国际体系在促进世界各地和平与繁荣方面发挥着关键作用”^①。2017年10月，非盟发布《关于新兴全球秩序、多边主义和非洲的恩贾梅纳宣言》，“重申联合国在应对国际社会面临的多重挑战时作为合法、有效和包容性多边主义全球论坛的首要地位”^②。同时，非洲国家认为，当前的国际体系存在严重缺陷，尤其是未能充分实现国际公平正义的目标，强调联合国的初衷是建立一个尊重和保护世界各国人民利益的国际秩序，应当通过加强联合国在全球治理中的核心地位，建立一个基于共同正义和普遍主义原则的世界秩序。^③

第二，呼吁解决国际体系的民主赤字问题。代表性是国际组织合法性的重要来源。联合国成立时，非洲大部分地区在安理会没有代表权。1963年安理会改革后，非洲尽管获得代表权，但地位并不突出。1998年9月21日，纳尔逊·曼德拉以南非总统和不结盟运动主席身份在联合国大会上指出：“本组织，包括其重要的安理会，必须完成其自身的改革进程，以便使它依据建立时的宗旨，为世界各国人民的利益服务。”^④非洲国家通常从代表性原则的角度审视联合国安理会改革的必要性，这与美国、日本、德国等西方国家强调候选国实力的立场形成鲜明对比。^⑤2022年2月，埃塞俄比亚总理阿比·艾哈迈德（Abiy Ahmed）在第35届非盟首脑会议上表示，在联合国创建70多年后，非洲仍然是一个在国际治理体系中没有实质性输入或作用的初级伙伴。他呼吁改革联合国体系，以反映当前的全球现实并确保它成为一个更具代表性和更加平等的机构，因为只有这些机构具有公平的代表性和透明度，才能促进多边主义。^⑥

第三，纠正历史不公正和维护发展权益是非洲推动国际体系变革的主要诉求。非洲国家对于长期处于被边缘化和被支配的境地有着强烈不满，认为传统

① 联合国文件，A/73/PV.79，2019年4月24日，第10页。

② African Union, “N’ djamena Declaration on the Emerging Global Order, Multilateralism and Africa,” October 31, 2017, <https://www.peaceau.org/uploads/draft-declaration-rev-25-10-17-1.pdf> [2022-01-10].

③ “Full Statement Delivered by Foreign Minister Samura Kamara on Behalf of Africa at UN Security Council Reform Intergovernmental Negotiations,” June 13, 2017, <https://cocorioko.net/full-statement-delivered-by-foreign-minister-samura-kamara-on-behalf-of-africa-at-un-security-council-reform-intergovernmental-negotiations/> [2022-01-10].

④ 联合国文件，A/53/PV.7，1998年9月21日，第12页。

⑤ 毛瑞鹏：《美国与联合国安理会改革》，上海人民出版社2017年版，第1—32页。

⑥ “Welcoming Speech by Ethiopian Prime Minister Abiy Ahmed at the Opening of the 35 Ordinary Session of the AU Assembly,” February 5, 2022, <https://au.int/en/speeches/20220205/welcoming-speech-ethiopian-prime-minister-abiy-ahmed-opening-35th-ordinary-session> [2022-02-10].

国际关系以牺牲大多数国家利益为代价，仅使少数国家受益，为此主张通过改革重塑国际体系格局。《非洲联盟章程》关于组织目标的部分就明确提出，捍卫成员国主权、领土完整和独立，促进非洲共同立场和利益，创造条件使非洲在全球事务中发挥应有作用。联合国安理会改革事关国际公平正义。在非洲国家看来，尽管非洲是安理会大多数和平安全决议的接受者，但却在决策制定方面处于边缘地位，这种对非洲的不公正导致联合国在很大程度上处于不民主的状态，并使得联合国难以继续被称为“世界组织”。^① 实现安理会改革还被认为是维护非洲大陆发展和安全利益的必经之路。2022年1月，乌干达总统约韦里·穆塞韦尼（Yoweri Museveni）在非盟关于安理会改革的专门委员会第九次部长级会议上，以利比亚卡扎菲政权被颠覆为例指出，非洲获得常任理事国席位将阻止安理会作出不利于非洲的决定和防止非洲遭到侵略。^② 此外，非洲强调在安理会的地位与经济社会发展的关联性。有非洲学者指出，通过安理会改革成为世界政治的主要参与者，有利于为非洲赢得尊重，提高世界对非洲文化和价值观独特性的认识，还可以增加对非洲的投资，提高对非洲文化中固有的发展潜力认识。^③

第四，主张改革国际体系以反映新的地缘政治现实。二战结束以来，发展中国家数量大幅增加，在全球性议题中的重要性也得到很大提升，这在客观上要求国际组织的治理结构作出相应调整。为此，非洲国家强调，联合国需要进行根本性改革，以反映会员国特别是发展中国家数量的增加以及国际关系的深刻变化。^④ 非洲的快速发展为其在国际体系中扮演更重要的角色奠定了基础。以人口为例，非洲大陆目前是世界上人口第二多的地区，其快速增长的13亿人口预计到2050年将翻一番。2017年5月，非盟负责安理会改革的专门委员会发表公报指出，考虑到当前的地缘政治现实，即非洲在国家数量上的优势、不断增长的经济实力、人口增长态势，以及在多边论坛上日益增强的作用，非洲显然应在联合国安理会常任理事国中占有一席之地，并享有包括否决权在内的所有特权，以及

① “Ambassador Amadu Koroma Addresses Doha Retreat on UN Security Council Reform,” January 26, 2017, <http://cocorioko.net/ambassador-amadu-koroma-addresses-doha-retreat-on-un-security-council-reform/> [2022-01-12].

② “Africa Renews Push for Favorable UN Security Council Reforms,” January 20, 2022, <https://clubofmozambique.com/news/africa-renews-push-for-favorable-un-security-council-reforms-208020/> [2022-01-25].

③ Temitayo Isaac Odeyemi and Gideon Uchechukwu Igwebueze, “Africanity and the Quest for a Permanent Seat in the United Nations Security Council for Africa,” *Africology: The Journal of Pan African Studies*, Vol. 9, No. 10, 2016, p. 12.

④ 联合国文件，A/55/PV.64，2000年11月16日，第20—22页。

新增两个非常任理事国席位。^①

综上所述,非洲的国际体系观集中表现为,重视发挥联合国等国际组织在促进世界和平与发展方面的作用,主张解决国际体系民主赤字问题和推动国际体系朝着公正、平等、民主的方向变革,以更好地维护发展和安全权益及反映地缘政治现实。

非洲共同立场及其牢固性

非洲在联合国安理会改革问题上的共同立场,是非洲国家共同利益的重要体现,也被认为是纠正非洲国家承受的历史不公正的唯一可行选择。非洲共同立场自确立以来总体保持了完整性,显示了其强韧的牢固性。常任理事国席位的非洲候选国和否决权将成为观察非洲共同立场走向的焦点。

(一) 非洲安理会改革立场的国际比较

冷战结束为关于安理会改革的讨论创造了新的条件。1993年12月,联合国大会通过决议设立“不限成员名额工作组”审议安理会成员数目增加及有关事项,拉开了冷战后安理会改革的序幕。

在新一轮安理会改革进程中,非洲对改革方向和自身利益的认识逐渐清晰。20世纪90年代初,非洲国家与其他发展中国家一道挫败美国推动的仅吸纳日本和德国为常任理事国的“快速修正”计划。1997年,非洲国家与不结盟国家一道抵制由联大主席提出的“拉扎利方案”,该方案曾被认为是冷战后最接近成功的一次改革动议。^②然而发展中国家普遍对改革程序的“强推性”及其对不结盟运动组织团结的潜在破坏表达关切。^③1997年6月,非统组织首脑会议发表关于安理会改革问题的《哈拉雷宣言》,明确提出非洲的改革要求。^④这一文件所包含的基本立场被之后成立的非洲联盟所继承。

① “Communique of the Malabo Consultative Summit of the African Union Committee of Ten (C-10) Heads of State and Government,” May 17, 2017, <https://www.mofa.go.ug/data/dnews/434/html> [2022-01-15].

② Edward C. Luck, “Tokyo’s Quixotic Quest for Acceptance,” *Far Eastern Economic Review*, No. 5, 2005, pp. 7-8.

③ 联合国文件, A/51/47, 1997年8月8日, 第57—58页。

④ Organization of African Unity, “Harare Declaration of the Assembly of Heads of State and Government of the OAU on the Reform of the UN Security Council,” AHG/Decl. 3 (XXXIII), June 1997, https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/855/AHG%20Decl%203%20%28XXXIII%29%20_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y [2022-01-15].

进入 21 世纪，安理会改革问题上的集团重组加快。日本、德国、印度、巴西组成的“四国集团”，由意大利担任协调人并得到约 30 个国家支持的“团结谋共识”集团等，相继推出竞争性的改革方案。2005 年 3 月，作为对时任联合国秘书长科菲·安南任命的“联合国威胁、挑战和变革问题高级别小组”报告的回应，非盟执行理事会第七届特别会议通过《关于所提议的联合国改革的非洲共同立场：“埃祖尔韦尼共识”》（简称《埃祖尔韦尼共识》）。文件涉及可持续发展、集体安全、预防冲突和使用武力的条件、联合国机构改革等多个方面。

《埃祖尔韦尼共识》关于联合国机构改革的部分规定，非洲的目标是在联合国所有决策机构特别是安理会得到充分代表。这意味着：（1）不少于两个常任理事会席位，享有常任理事国的所有特权，包括否决权；（2）五个非常任理事国席位；（3）尽管非洲原则上反对否决权，但只要存在否决权，作为一个共同的正义问题，就应该让安理会所有常任理事国都拥有否决权；（4）非洲联盟负责挑选非洲在安理会的代表；（5）挑选安理会非洲成员的标准问题应由非盟决定，同时顾及所选成员的代表性质和能力。^①

《埃祖尔韦尼共识》确立后不久，非盟就遭受到域外国家特别是“四国集团”的强大游说压力，内部一度出现严重分歧。一方面，南非和尼日利亚等国试图说服非盟在否决权问题上采取灵活态度。两国认为，非洲要想获得安理会常任理事国席位，现实的方法是同意“四国集团”的提案。^②另一方面，埃及、阿尔及利亚等国则予以强烈反对。埃及外长甚至公开批评尼日利亚企图通过放弃非洲的利益来增加本国获得安理会常任理事国席位的机会。^③2005 年 8 月 4 日，非盟首脑会议第四次特别会议专门研究了与“四国集团”提案妥协的可能性。后经表决，绝大多数非洲国家反对放弃否决权。会议重申《埃祖尔韦尼共识》及 2005 年 2 月公布的关于联合国改革的《苏尔特宣言》确定的非洲共同立场。^④最终，非盟拒绝了“四国集团”的游说。这次会议还决定设立“关于联合国安理会改革的十国国家元首和政府首脑委员会”（简称“C10 委员会”），并由塞拉利

① African Union, “The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: ‘The Ezulwini Consensus’,” Ext/EX. CL/2 (VII), March 7–8, 2005.
 ② Jonathan Oshupeng Maseng and Frank Gadiwele Lekaba, “United Nations Security Council Reform and the Dilemmas of African Continental Integration,” *African Security Review*, Vol. 23, No. 4, 2014, pp. 395–404.
 ③ 王莺莺：《非洲与联合国改革》，《国际问题研究》2008 年第 1 期，第 44 页。Jibrin Abudakar, “Egypt Slams Nigeria over UN Seats,” July 28, 2005, <https://archive.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/41221.html?itemid=913> [2022-01-18].
 ④ African Union, “Decision on the Reform of the Security Council of the United Nations,” Ext/Assembly/AU/Dec. 1 (IV), August 4, 2005.

昂共和国总统负责协调。

表 1 安理会改革方案比较

	常任理事国席位	非常任理事国席位	否决权	安理会规模
非洲集团	新增 6 席。其中： 非洲 2 席（非盟负责推选在安理会的代表） 亚太 2 席 拉丁美洲和加勒比 1 席 西欧和其他国家 1 席	新增 5 席。其中： 非洲 2 席 亚太 1 席 拉丁美洲和加勒比 1 席 东欧 1 席	原则上反对否决权，但只要否决权存在，就应扩展至所有常任理事国	26 席
四国集团	新增 6 席。其中： 非洲 2 席 亚太 2 席 拉丁美洲和加勒比 1 席 西欧和其他国家 1 席	新增 4 席或 5 席。其中： 非洲 1 席或 2 席 亚太 1 席 拉丁美洲和加勒比 1 席 东欧 1 席	新常任理事国不行使否决权，直到改革 15 年后在审查框架内决定	25 席或 26 席
“团结谋共识”集团	保持现状	增加 11 席。其中： (1) 9 个长任期的非常任席位。其中： 非洲 3 席 亚太 3 席 拉丁美洲和加勒比 2 席 西欧和其他国家 1 席 (2) 2 个任期为 2 年的非常任席位。其中： 东欧 1 席 小岛屿发展中国家 1 席	主张限制否决权的使用	26 席
L. 69 集团	新增 6 席。其中： 非洲 2 席 亚太 2 席 拉丁美洲和加勒比 1 席 西欧和其他国家 1 席	增加 6 席。其中： 非洲 2 席 亚太 1 席 拉丁美洲和加勒比 1 席 东欧 1 席 小岛屿发展中国家 1 席	与非盟立场相似	27 席
阿拉伯国家集团	跨地区阿拉伯国家 1 席	跨地区阿拉伯国家获得适当代表权	改进安理会工作，提升否决权的可信度	

(续表 1)

	常任理事国席位	非常任理事国席位	否决权	安理会规模
加勒比共同体	新增 6 席。其中： 非洲 2 席 亚太 2 席 拉丁美洲和加勒比 1 席 西欧和其他国家 1 席	增加 6 席。其中： 非洲 2 席 亚太 1 席 拉丁美洲和加勒比 1 席 东欧 1 席 小岛屿发展中国家 1 席	原则上反对否决权，但只要否决权存在，就应扩展至所有常任理事国	27 席
ACT (问责、一致和透明) 集团	主张改进安理会工作方法，限制否决权使用			

资料来源：作者根据相关材料综合整理。

比较非盟与其他主要国家集团的立场可以发现：“四国集团”要求同时增加常任和非常任理事国席位，但考虑到“五常”尤其是美国在否决权问题上的消极态度，遂主张新的常任理事国不立即获得否决权，而在改革 15 年后的审查期再行讨论。对此，非盟明确表示：这与非洲共同立场存在着根本区别，“四国集团”的建议本质上是新增一个没有否决权的常任理事国，这等同于一个永久的非常任理事国席位。^①

“团结谋共识”集团主张在现有非常任理事国席位基础上增加新的基于选举和轮换原则的长期席位，不支持增加常任理事国，也不支持将否决权扩大到新的常任理事国。尽管“团结谋共识”集团支持纠正非洲大陆遭受的历史不公正，提出将 3 个较长任期的非常任理事国席位分配给非洲，然而非方认为这也不符合非洲共同立场。^②

2007 年，部分发展中国家在联合国结成 L. 69 集团，其中包括南非、尼日利亚等非洲国家。为争取非洲国家的支持，L. 69 集团有意通过同意非洲集团的否决权要求来达成共识，然而双方之间仍然存在有待解决的分歧。例如，埃及指出，印度和巴西同是 L. 69 集团和“四国集团”的成员，而这两个集团在否决权问题上的立场则不尽相同，因此 L. 69 集团如何适应非洲集团的否决权要求就存

① African Union, “Report of H. E. Julius Maada Bio, President of the Republic of Sierra Leone Chairperson of the Committee of Ten Heads of States and Government on the Reform of the United Nations Security Council (C10),” Assembly/AU/13(XXXII), February 10 – 11, 2019, [https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/9001/Assembly% 20AU% 2013% 20XXXII _ E. pdf? sequence = 3&isAllowed = y](https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/9001/Assembly%20AU%202013%20XXXII_E.pdf?sequence=3&isAllowed=y)[2022 - 01 - 20].

② African Union, “Report of H. E. Julius Maada Bio, President of the Republic of Sierra Leone Chairperson of the Committee of Ten Heads of States and Government on the Reform of the United Nations Security Council (C10),” Assembly/AU/13(XXXII), February 10 – 11, 2019.

在疑问。^①此外，L. 69 集团是否接受由非盟决定非洲的常任理事国席位分配，以及非洲集团是否支持跨区域的小岛屿国家获得非常任理事国席位，这些问题都有待解决。

此外，阿拉伯国家集团要求任何改革方案都不能忽视阿拉伯国家，主张获得一个拥有充分特权的常任理事国席位，并在非常任理事国类别中得到充分的代表性。2021 年 11 月 15 日，科威特代表阿拉伯集团提出，所有区域集团都应享有比例代表制，“由于自身的政治、文化和传统特点，阿拉伯集团理应作为一个独立的集团在扩大后的安理会获得席位”^②。由于有 10 个非洲国家同属于阿拉伯国家集团，如何同时满足两个集团的要求将是非洲方案需要回应的问题。

（二）非洲共同立场的牢固性

自 2005 年正式提出以来，非洲共同立场在非盟层面得到坚持。2020 年 2 月举行的第 33 届非盟首脑会议确认：“重申《埃祖尔韦尼共识》和《苏尔特宣言》所包含的非洲共同立场，应继续将其作为反映非洲合法权利和愿望特别是纠正非洲大陆所遭受的历史不公正现象的唯一可行选择，这也是确保非洲在联合国安理会获得充分代表权的唯一可行选择。”^③尽管如此，正如有非洲学者指出的那样，非洲共同立场隐藏着非洲大陆一致性的一些裂痕，因为并非所有成员都能就联合国安理会改革的重要细节达成一致。^④非洲候选国及否决权问题，是观察非洲共同立场演变的两个焦点。

一是关于非洲候选国问题。《埃祖尔韦尼共识》提出，非洲联盟选择其在安理会的代表，以其名义并代表其行事。非盟迄今尚未明确代表非洲的常任理事国候选国，也没有确定常任理事国的具体标准。一些国家提出，安理会成员资格纯粹是一个国家的责任问题，各国以其国家身份持有成员资格。此外，还有观点认为，将席位分配给各区域的做法是不可行的，因为其他区域不具有类似非洲选举安理会成员的必要机制。美国提出新增的常任理事国必须针对具体

① Arpita Anant, “Africa, India and UN Security Council Reform,” *Africa Trends*, Vol. 4, No. 3, 2015, p. 24.

② United Nations, “Delegates in General Assembly Urge Galvanized Action to Make Security Council More Representative, Fit for Tackling Twenty – first Century Challenges,” GA/12384, November 15, 2021, <https://www.un.org/press/en/2021/ga12384.doc.htm> [2022 - 01 - 20].

③ African Union, “Decision on the Reform of the United Nations Security Council,” Assembly/AU/Dec. 766(XXXIII), February 9 - 10, 2020, https://au.int/sites/default/files/decisions/38180-assembly_au_dec_749-795_xxxiii_e.pdf [2022 - 01 - 22].

④ Marina Magalhães Barreto Leite da Silva, “United Nations Security Council Reform: An African Perspective,” October 23, 2015, <https://www.accord.org.za/conflict-trends/united-nations-security-council-reform/> [2022 - 01 - 22].

的国家，要求非洲提出候选国，并坚持将财政贡献作为新常任理事国的前提条件之一。^①这也影响到一些非洲国家的立场。例如，2020年11月，莱索托在联合国大会上表示：“我们再次呼吁非洲提名出席安理会的代表，以确保非洲继续团结一致。”^②

短期内非盟是否会推出常任理事国候选国？非盟给出的答案是否定的。2020年2月，非盟第33届首脑会议重申：“继续坚持非盟保留选择其代表参加联合国安全理事会选举的权利，以其名义并代表其行事。”^③多数非洲国家主张，应优先确定安理会改革方案，而后再讨论非洲席位的归属问题。2017年6月，塞拉利昂外长代表非洲集团在政府间谈判会议上发言时明确指出：“在给予非洲两个常任理事国席位之前，要求非洲提出安理会候选国是不恰当的。”^④2019年2月，C10委员会协调员、塞拉利昂总统朱利叶斯·比奥（Julius Maada Bio）向非盟首脑会议提交报告时表示，该委员会成员应集中精力确保非洲在联合国获得适当的代表权，不要被哪个国家在安理会代表非洲以及非常任理事国席位问题所干扰。^⑤

值得关注的是，非盟关于非洲常任理事国席位分配方式的主张似乎已经发生改变。1997年非统组织《哈拉雷宣言》曾提出，非洲的安理会常任理事国席位将由非洲自身根据非统组织确立的标准在轮换体系下决定。^⑥但是，此后的《埃祖尔韦尼共识》没有提及轮换体系。2020年3月，C10委员会成员纳米比亚常驻联合国代表在政府间谈判会议上明确表示：“非洲寻求的安理会常任理事国席

① African Union, “Report of H. E. Julius Maada Bio, President of the Republic of Sierra Leone Chairperson of the Committee of Ten Heads of States and Government on the Reform of the United Nations Security Council (C10),” Assembly/AU/13(XXXII), February 10 – 11, 2019.

② 联合国文件，A/75/PV.29，2020年11月17日，第6页。

③ African Union, “Decision on the Reform of the United Nations Security Council,” Assembly/AU/Dec. 766(XXXIII), February 9 – 10, 2020.

④ “Full Statement Delivered by Foreign Minister Samura Kamara on behalf of Africa at UN Security Council Reform Intergovernmental Negotiations,” June 13, 2017.

⑤ “President Julius Maada Bio Presents 20th Report of Committee of Ten Heads of State and Government on UN Reforms, Receives Praises for Excellent Leadership as Chairman,” February 11, 2019, <https://statehouse.gov.sl/president-julius-maada-bio-presents-20th-report-of-committee-of-ten-heads-of-state-and-government-on-un-reforms-receives-praises-for-excellent-leadership-as-chairman/> [2022-01-25].

⑥ Organization of African Unity, “Harare Declaration of the Assembly of Heads of State and Government of the OAU on the Reform of the UN Security Council,” AHG/Decl. 3 (XXXIII).

位将不采取轮换的形式，非盟将选出候选人，提交给大会，由所有会员国选举产生。”^① 这意味着代表非洲的常任理事国席位最终将会固定地归属于某个国家。

二是关于中间方案的态度。考虑到美、英等国反对将否决权扩大到新的常任理事国，非盟内部一些成员国开始积极评价中间模式的可能性，认为这可能是一种事实上的永久模式。南非和尼日利亚等非洲大国倾向于主张，由于安理会改革谈判陷入政治僵局，需要从根本上修改《埃祖尔韦尼共识》，取消对否决权的坚持，以适应不断变化的环境。这一立场与“四国集团”的主张相近，据称得到至少 12 个非洲国家的支持。^② 例如，2009 年 11 月斯威士兰代表在联合国大会上表示：“《埃祖尔韦尼共识》明确要求非洲至少要有两个常任理事国席位，至于这些席位是否享有否决权，有待进一步考虑，要看谈判伙伴愿不愿意在否决权问题上作出让步。”^③ 2014 年 1 月，时任南非总统雅各布·祖马（Jacob Zuma）在非盟峰会上呼吁重新审查《埃祖尔韦尼共识》。2021 年 11 月，埃塞俄比亚代表在联合国大会也表示，支持创设一个没有否决权的常任理事国类别。^④

然而，非盟层面则明确反对任何长期席位、逐步办法、中间或任何其他过渡性选择的方案。2020 年 2 月，C10 委员会协调员、塞拉利昂总统比奥在向非盟首脑会议提交新的进展报告时表示，非洲拒绝任何安理会改革的中间或过渡路径，反对创立第三种类别的安理会成员。^⑤ C10 委员会报告强调：“非洲应拒绝联合国安理会改革的任何中间或过渡办法，因为它们严重损害了非洲的共同立场。”“鉴于各方立场的分歧和细微差别，以及一些利益集团没有表现出灵活性的迹象，必须强调捍卫非洲共同立场的完整性，以确保其准确性，并确保其在纽约举行的

-
- ① “Statement by H. E. Mr. Neville Gertze Ambassador and Permanent Representative 74th Session of the United Nations General Assembly at the Security Council on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Council at the Second Intergovernmental Negotiations Meeting,” March 4 - 5, 2020, https://www.un.int/namibia/sites/www.un.int/files/Namibia/Statements/UNGA74STATEMENTS/SECURITY_COUNCIL_STATEMENTS/ign_statement_4-5_march_2020_final_ga74.pdf [2022-01-20].
- ② Lydia Swart and Cile Pace, “Changing the Composition of the Security Council: Is There a Viable Solution?” Center for UN Reform Education, March 1, 2015, p. 4, <http://centerforunreform.org/sites/default/files/SCReform1March2015.pdf#overlay-context> = [2022-01-20].
- ③ 联合国文件，A/64/PV.44，2009 年 11 月 12 日，第 20 页。
- ④ United Nations, “General Assembly Speakers Insist Security Council Reforms Include Increased Membership from Asia, Africa, Latin America, but Disagree on Use of Veto,” GA/12389, November 24, 2021, <https://www.un.org/press/en/2021/ga12389.doc.htm> [2022-01-25].
- ⑤ “President Julius Maada Bio Presents Report on C-10, Makes Stronger Case to Reform UN Security Council,” February 11, 2022, <https://heritagenewspapersl.com/president-julius-maada-bio-presents-report-on-c-10-makes-stronger-case-to-reform-un-security-council/> [2022-02-15].

政府间谈判会议上不受损害或处于不利地位。”^①同时期，非盟第33届首脑会议通过的决定重申，尽管非洲原则上反对否决权，但只要存在否决权，作为一个共同的正义问题，联合国安理会所有常任理事国都应获得否决权。^②由于否决权问题在某种程度上是非洲共同立场的核心，也是影响各方阵营的一个关键因素，因此非盟在此问题上的立场将对安理会改革进程产生直接影响。

非盟与安理会改革政府间谈判

政府间谈判界定了当前安理会改革的议事框架。2008年9月，联合国大会以协商一致方式通过第62/557号决定，同意启动安理会改革问题政府间谈判，以代替陷入僵局的无限成员名额工作组机制。该决定明确了安理会改革所涉及的五组问题：成员类别、否决权问题、区域代表性、扩大后的安理会规模和安理会工作方法，以及安理会与大会的关系。由于各方对政府间谈判的原则及议事规则等程序性事项存在多种理解，而这些分歧又会直接影响安理会改革走向，因此需要对非洲关于政府间谈判的态度进行单独分析。归纳起来，非洲的态度主要包括四个方面。

一是维护政府间谈判作为安理会改革合法论坛的地位。2019年2月，非盟C10委员会提交的报告表示，政府间谈判机制得到联合国会员国的广泛支持，是审议安理会改革问题的适当和最可接受的论坛。^③2020年2月，C10委员会的报告提出，鉴于联合国安理会改革进程的现状，根据联大第62/557号决定设立的政府间谈判是联合国安理会改革最适当和最合法的论坛，并强调正在纽约举行的政府间谈判所讨论的五个关键问题之间是相互联系的。^④

二是坚持会员国驱动原则。非盟主张，必须遵守联大第62/557号决定及大

① African Union, "Report of the Committee of 10 Heads of State and Government on the Reform of the United Nations Security Council," Assembly/AU/12 (XXXIII), February 9 - 10, 2020, https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/8976/Assembly%20AU%2012%20XXXIII_E.pdf?sequence=2&isAllowed=y[2022-01-26].

② African Union, "Decision on the Reform of the United Nations Security Council," Assembly/AU/Dec. 766 (XXXIII), February 9 - 10, 2020.

③ African Union, "Report of H. E. Julius Maada Bio, President of the Republic of Sierra Leone Chairperson of the Committee of Ten Heads of States and Government on the Reform of the United Nations Security Council (C10)," Assembly/AU/13 (XXXII), February 10 - 11, 2019.

④ African Union, "Report of the Committee of 10 Heads of State and Government on the Reform of the United Nations Security Council," Assembly/AU/12 (XXXIII), February 9 - 10, 2020.

会相关决定中所述的原则，尤其是坚持政府间谈判进程由会员国驱动原则。^① 非盟同时主张，五个关键问题之间相互联系，任何割裂或有选择的办法都可能危及全面改革的最终目标。为此，非盟明确表示：“支持根据大会第 62/557 号决定进行全面改革，反对破坏和违背非洲共同立场的零敲碎打的做法。”^② 2020 年 C10 委员会报告也提出，政府间谈判是一个由会员国推动的进展，鉴于联大第 62/557 号决定提出的五个关键问题之间的相互联系，会员国和利益集团应严格遵守“在所有事情都达成一致之前任何事情都不能达成一致”的原则。^③

三是坚持政府间谈判的非正式会议性质。近年来，“四国集团”和 L. 69 集团寻求改变政府间谈判的组织形式，提出网上直播、保存会议记录、适用大会议事规则、全年举行会议等要求。塞拉利昂也代表非盟成员国批评政府间谈判停滞不前，表示改革进程不应成为一个无休止的交流圈，主张开启包容和透明的政府间谈判进程。^④ 然而，C10 委员会强调，鉴于政府间谈判会议属于联大非正式全体会议，根据联合国大会议事规则，非正式会议均以闭门形式进行，因此很难对其进行网络直播或保存会议记录，此外全年举行政府间谈判会议面临后勤、资金等方面的复杂问题。^⑤ 2020 年 11 月，布隆迪针对网播、会议记录和大会议事规则的适用性等问题表示，只要政府间谈判仍然保持非正式性质，分发记录或适用议事规则将构成对联合国大会决定的违反。^⑥

四是在案文谈判问题上陷入分歧。是否启动基于文本的谈判，是政府间谈判的一个争议焦点，也是影响非洲团结的一个重要因素。一方面，南非、尼日利亚等国主张尽快启动基于案文的谈判。2021 年 6 月，南非代表在联合国大会上提出，现在是政府间谈判进程采用大会议事规则的时候了，必须看到政府间谈判得到振兴，包括确保转向基于文本的谈判。^⑦ 另一方面，埃及、津巴布韦等国则反对在未缩小实质性分歧领域之前启动基于文本的谈判，坚持认为人为设定最后期

① African Union, “Report of H. E. Julius Maada Bio, President of the Republic of Sierra Leone Chairperson of the Committee of Ten Heads of States and Government on the Reform of the United Nations Security Council (C10),” Assembly/AU/13(XXXII), February 10 – 11, 2019.

② “Ambassador Amadu Koroma Addresses Doha Retreat on UN Security Council Reform,” January 26, 2017.

③ African Union, “Report of the Committee of 10 Heads of State and Government on the Reform of the United Nations Security Council,” Assembly/AU/12(XXXIII), February 9 – 10, 2020.

④ “Ambassador Sumah Reiterates Africa’s Call for Speedy Reform of the UN Security Council,” February 5, 2018, [http://cocorioko.net/ambassador-sumah-reiterates-africas-call-for-speedy-reform-of-the-un-security-council-2/\[2022-01-28\]](http://cocorioko.net/ambassador-sumah-reiterates-africas-call-for-speedy-reform-of-the-un-security-council-2/[2022-01-28]).

⑤ African Union, “Report of the Committee of 10 Heads of State and Government on the Reform of the United Nations Security Council,” Assembly/AU/12(XXXIII), February 9 – 10, 2020.

⑥ 联合国文件，A/75/PV. 29，2020 年 11 月 17 日，第 5 页。

⑦ 联合国文件，A/75/PV. 84，2021 年 6 月 22 日，第 15 页。

限为时过早并会适得其反。以乌干达为代表的非洲国家表示，安理会改革应以协商一致为基础，充分考虑到所有会员国的利益；共同主席所提交的安理会改革问题要点文件不能成为未来谈判的基础。^① 值得注意的是，随着谈判久拖不决，非洲国家对于政府间谈判成果“微乎其微”的失望情绪在上升。^② 2019年2月，C10委员会向非盟首脑会议提交报告指出，安理会改革进展缓慢，呼吁在政府间谈判进程中开始基于文本的谈判，但同时反对任何将其他相关文件排除在外的做法。^③ 2020年2月，C10委员会呼吁联大主席担当政府间谈判进程的保证人，从而主导这一进程。^④ 2021年9月，尼日利亚总统穆罕默杜·布哈里（Muhammadu Buhari）在第76届联大上表示，在安理会改革问题上谋求达成一致是不合理的。^⑤

总体而言，非盟支持在政府间谈判框架下推进安理会改革，坚持联大第62/557号决定所确立的原则和组织方式。然而，非盟内部对政府间谈判进展缓慢的不满情绪也在上升，要求加快谈判进程。

组织团结与非盟的政策选择

非洲在安理会改革进程中的关键作用依赖于组织团结。然而，现实的国家利益冲突导致非洲大国围绕潜在的安理会常任理事国席位进行竞争，进而威胁到非洲团结和共同立场。因此，维护组织团结和共同立场成为非盟参与安理会改革的重要目标。当前阶段，保持政策稳定和强化内部统一，是非盟对安理会改革政策的主基调。

（一）非洲内部围绕安理会常任理事国席位的竞争

非洲联盟致力于以统一力量在国际事务上维护非洲大陆的利益。2005年，非盟设立安理会改革问题C10委员会，负责向世界其他区域及有关团体介绍宣传非洲共同立场并争取支持，以实现《埃祖尔韦尼共识》《苏尔特宣言》及非盟决

① 联合国文件，A/75/PV.80，2021年6月16日，第16、18页。

② “Communique of the Malabo Consultative Summit of the African Union Committee of Ten (C-10) Heads of State and Government,” 17 May, 2017.

③ African Union, “Report of H. E. Julius Maada Bio, President of the Republic of Sierra Leone Chairperson of the Committee of Ten Heads of States and Government on the Reform of the United Nations Security Council (C10),” Assembly/AU/13(XXXII), February 10-11, 2019.

④ African Union, “Report of the Committee of 10 Heads of State and Government on the Reform of the United Nations Security Council,” Assembly/AU/12(XXXIII), February 9-10, 2020.

⑤ 联合国文件，A/76/PV.12，2021年9月24日，第7页。

议的目标，并就此向非盟首脑会议提交报告和适当建议。^① C10 委员会成员国包括塞内加尔、乌干达、阿尔及利亚、肯尼亚、赞比亚、塞拉利昂、刚果共和国、利比亚、纳米比亚、赤道几内亚十个国家，负责制定推进非洲共同立场的路线图，并代表非洲集团参与安理会改革政府间谈判，以及与其他国家或国家集团进行磋商。有评论指出，非盟对联合国非洲集团的影响力有限，且由于缺乏协同，非洲次区域组织往往能够对非洲集团施加更大影响。此外，与非盟决定的正式性质相比，联合国非洲集团的立场则是以协商一致方式达成的非正式决定，不具有约束力，非洲成员国有时会采取与集团建议相反的行动。^② 这就为非洲国家间的竞争和域外国家施加影响提供了空间。

潜在的安理会常任理事国席位竞争，引发非洲大陆区域经济共同体和语言集团之间的对立。有研究认为，非洲大陆在常任理事国席位的归属问题上分裂为南部非洲发展共同体（SADC）、西非国家经济共同体（ECOWAS）、阿拉伯马格里布联盟（AMU）及非洲法语国家四支主要力量。南非、尼日利亚、埃及以及法语国家成为安理会常任理事国席位争夺战的核心。其中，南非得到南部非洲发展共同体的支持，尼日利亚凭借人口和石油资源优势以及在西非的影响力成为有力竞争者，埃及则依靠阿拉伯马格里布联盟（北非国家区域经济组织）。虽然法语国家分布在非洲大陆不同的区域经济共同体中，但在经济、政治和军事上均与法国保持特殊而密切的联系，因而在很大程度上有共同的外交政策立场。在安理会改革进程中，非洲法语国家通常被视为一个相对独立的集团。塞内加尔就提出安理会改革应为非洲提供两个席位，其中一个给法语国家，一个给英语国家。^③

南非和尼日利亚是非洲竞争安理会常任理事国席位最为突出的两个国家。它们均为非洲大国，也是所在区域最大的经济体，长期存在地区领导权竞争。南非是非洲经济最发达的国家，曾长期是非洲最大的经济体，尽管经济总量在 2014 年被尼日利亚反超，但依然是南部非洲发展共同体的核心。国际上，南非是金砖国家成员国，并且利用“印度巴西南非对话论坛”与巴西、印度进行紧密合作。尼日利亚将人口规模、经济实力、维和贡献等因素作为争取安理会常任理事国席位的主要理由。2015 年 9 月，尼日利亚领导人公开宣称，如果非洲在安理会只能获得一个永久的国家席位，这个席位就应当属于尼日利亚。

① African Union, “Decision on the Reform of the Security Council of the United Nations,” Ext/Assembly/AU/Dec. 1 (IV), August 4, 2005.
 ② Mark Paterson and Kudrat Virk, *Africa, South Africa, and the United Nations’ Security Architecture*, Cape Town: Centre for Conflict Resolution, 2013, pp. 16 – 19.
 ③ Jonathan Oshupeng Maseng and Frank Gadiwele Lekaba, “United Nations Security Council Reform and the Dilemmas of African Continental Integration,” pp. 395 – 404.

然而，尼日利亚和南非的常任理事国资格都受到一些非洲国家质疑。在2015年6月举行的非盟首脑会议上，时任津巴布韦总统穆加贝（Robert Gabriel Mugabe）公开指责南非和尼日利亚投票支持武力推翻利比亚领导人卡扎菲的安理会决议是对非洲大陆的背叛，呼吁非洲国家永远不要支持这两个国家成为安理会常任理事国。

同时，南非和尼日利亚在非洲领导权和联合国议程上各自为政和相互争斗引发广泛关注。为此，有评论就指出：“尼日利亚和南非之间的争斗，有可能导致非洲对联合国安理会改革议程的立场支离破碎，非洲大陆对联合国安理会改革的共同立场极有可能受到影响。”^①为此，一些人主张，非洲国家需要向内看，把精力集中于加强自己的区域组织，使之成为非洲理念的平台，而非耗费在争取安理会常任理事国席位上。^②

（二）其他利益集团的争夺

鉴于非洲在安理会改革问题上的重要性，域外大国和国家集团竞相影响非洲国家的立场。例如，法国对非洲法语国家的影响，就被认为是导致联合国安理会改革辩论停滞不前的一个因素。而塞内加尔加入安理会常任理事国席位的竞争，被认为是法国试图增强其在安理会权力的一项举措。^③

日本、德国、印度、巴西组成的“四国集团”尤其重视拉拢非洲国家，它们有意选择忽视双方的立场分歧而公开向非洲国家示好。2020年9月，“四国集团”外交部长发表联合声明表示：“非洲需要在改革和扩大后的安理会常任理事国和非常任理事国类别中均获得代表，以纠正该大陆在安理会中代表性不足的历史不公正现象。”^④2021年6月，“四国集团”在联合国大会上再次表示完全支持非洲立场，并要求在要素文件中明确提及《埃祖尔韦尼共识》和《苏尔特宣言》所载的非洲共同立场。^⑤

非洲国家在其他利益集团中的双重成员资格，是域外集团影响非洲共同立场的一个重要途径。L. 69集团试图充当沟通“四国集团”和非洲集团之间的桥梁，

① Jonathan Oshupeng Maseng, “Integrating Africa and the Politics of Inclusion and Exclusion in the Process of UNSC Reform,” *Conflict Trends*, Issue 4, 2013, pp. 19 – 25.

② Temitayo Isaac Odeyemi and Gideon Uchechukwu Igwebueze, “Africanity and the Quest for a Permanent Seat in the United Nations Security Council for Africa,” p. 10.

③ Michael Thekiso and Jo – Ansie van Wyk, “The Quest for African Permanent Membership of the UNSC: A Comparative Assessment of Nigeria and South Africa’s Eligibility,” in Oluwaseun Tella (ed.), *Nigeria – South Africa Relations and Regional Hegemonic Competence*, Springer, 2019, pp. 46 – 47.

④ Ministry of External Affairs of India, “G4 Ministerial Joint Press Statement,” September 23, 2020, https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33049/G4_Ministerial_Joint_Press_Statement_2022-02-05.

⑤ 联合国文件，A/75/PV.80，2021年6月16日，第9—10页。

南非、尼日利亚、卢旺达等 9 个非洲国家还是标志该集团肇始的联大 L. 69 草案的共同提案国。^① 此外，有 10 个非洲国家还是阿拉伯国家集团的成员，^② 3 个非洲国家是 ACT（问责、一致和透明）集团的成员。^③

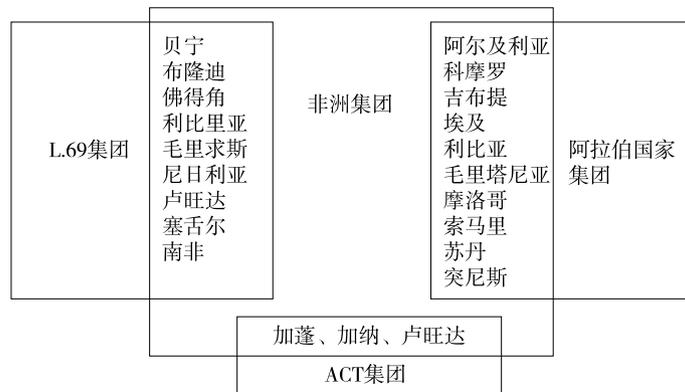


图 1 非洲国家在其他利益集团中的身份

注：由于 L. 69 集团并未正式公布其成员国，此处系指 2007 年该集团成立时的非洲国家。

非盟认为，成员国在其他利益集团中的身份将加剧非盟内部分歧，从而弱化非洲共同立场。为此，非盟明确要求拥有双重身份的非盟成员国退出所有其他利益集团，以进一步巩固《埃祖尔韦尼共识》和《苏尔特宣言》所持的非洲共同立场。^④ 2020 年 2 月，非盟通过关于联合国安理会改革的决定重申，在安理会改革进程的所有方面，包括参与政府间谈判，都要保持非洲统一和团结，以一个声音说话。^⑤ 2022 年 2 月，C10 委员会协调员、塞拉利昂总统比奥向非盟首脑会议提交的进展报告同样强调，非洲国家在其他利益集团中持续的双重成员身份对非洲共同立场构成挑战，这使人们对非洲在共同立场上的凝聚力和统一性产生怀疑。^⑥

① 2007 年 L. 69 集团成立时，有 9 个非洲国家，包括贝宁、布隆迪、佛得角、利比里亚、毛里求斯、尼日利亚、卢旺达、塞舌尔和南非。See Arpita Anant, “Africa, India and UN Security Council Reform,” *Africa Trends*, Vol. 4, No. 3, 2015, pp. 14 – 28.

② 阿拉伯国家集团包括 10 个非洲国家：阿尔及利亚、科摩罗、吉布提、埃及、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、索马里、苏丹和突尼斯。

③ 截至 2019 年，ACT 集团包括 3 个非洲国家：加蓬、加纳和卢旺达。“Factsheet – The Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group—Better Working Methods for Today’s UN Security Council,” May 2019, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/20190910-factsheet-act_EN.pdf [2022-02-09].

④ African Union, “Decision on the Reform of the United Nations Security Council,” Assembly/AU/Dec. 648 (XXIX), July 3 – 4, 2017.

⑤ African Union, “Decision on the Reform of the United Nations Security Council,” Assembly/AU/Dec. 766 (XXXIII), February 9 – 10, 2020.

⑥ “President Julius Maada Bio Presents Report on C – 10, Makes Stronger Case to Reform UN Security Council,” February 11, 2022.

(三) 非盟在安理会改革问题上的政策选择

非盟在联合国安理会改革问题上面临着提升非洲在安理会代表权和维护非洲一体化成果的双重目标。实现在安理会的充分代表权固然是非洲的重要利益，然而如果这是以破坏非洲一体化为代价，则非盟推动安理会改革的初衷也将难以实现。

当前阶段，非洲国家普遍担心，对安理会常任理事国席位的争夺将导致非洲主要候选国交恶，其他国家则被迫选边站队，这种内部竞争将对非洲统一和非洲复兴产生严重的消极影响。^① 有非洲学者指出，非洲大陆一体化的长期愿景将受到联合国安理会改革背后运作的不同力量的严重打击。在安理会拥有两个常任理事国席位的可能性使非洲大陆向着四个不同的方向发展，安理会改革可能进一步瓦解已经四分五裂的非洲大陆。^② 为此，非盟的政策选择需要兼顾组织团结和推动改革两大基本目标，这意味着非盟总体上将倾向于保持政策稳定，继续牢固地坚持非洲共同立场。

首先，安理会改革的胶着状态使得政策调整被认为没有必要。非盟认识到，尽管围绕纠正非洲大陆所遭受的历史不公正的呼声继续形成势头，但联合国会员国和各利益集团的立场并没有任何实质性的转变。^③ 因此，在各方立场没有出现根本松动的背景下，坚持《埃祖尔韦尼共识》和《苏尔特宣言》所持的非洲共同立场，被认为是维护非洲在安理会改谈判中地位和利益的最佳选择。2019年2月，非盟首脑会议作出的决定强调，非洲国家应在实质性和程序性问题上以一个声音说话，进一步推动非洲共同立场，以期争取更多支持从而产生决定性进展。^④ 2020年1月，C10委员会第八届部长会议也指出，委员会注意到联合国会员国在安理会改革实质性和程序性问题上的立场分歧，非洲必须坚持到底，并继续游说其他会员国和利益集团，以使非洲共同立场获得更多支持。^⑤

其次，内部权力平衡将阻止非盟在未经充分协商的情况下转变政策，以避免对非洲一体化进程造成冲击。有非洲学者指出，那些不太可能在安理会拥有席位

① Temitayo Isaac Odeyemi and Gideon Uchechukwu Igwebueze, "Africanity and the Quest for a Permanent Seat in the United Nations Security Council for Africa," p. 11.
 ② Jonathan Oshupeng Maseng and Frank Gadiwele Lekaba, "United Nations Security Council Reform and the Dilemmas of African Continental Integration," pp. 395 - 404.
 ③ African Union, "Report of the Committee of 10 Heads of State and Government on the Reform of the United Nations Security Council," Assembly/AU/12(XXXIII), February 9 - 10, 2020.
 ④ African Union, "Report of H. E. Julius Maada Bio, President of the Republic of Sierra Leone Chairperson of the Committee of Ten Heads of States and Government on the Reform of the United Nations Security Council (C10)," Assembly/AU/13(XXXII), February 10 - 11, 2019.
 ⑤ African Union, "Report of the Committee of 10 Heads of State and Government on the Reform of the United Nations Security Council," Assembly/AU/12(XXXIII), February 9 - 10, 2020.

的国家对改革问题不太感兴趣,更愿意选择维持非洲共同立场的安全路线。^①由于非洲国家对安理会常任理事国席位的归属存在明显对立,强行推进改革和迫使成员国作出选择势必加剧非盟内部分裂。为此,非盟坚定维护政府间谈判的权威地位,反对人为强推改革方案,主张根据联大第62/557号决定进行全面改革。

最后,非盟将积极营造有利于非洲共同立场的舆论氛围。为非洲共同立场争取广泛支持是非盟参与安理会改革的重要路径。一方面,非盟要求成员国将非洲共同立场纳入各自的外交政策优先事项。2020年2月举行的非盟首脑会议作出决定,要求所有成员国在联合国大会上所发表的国家声明包含有关促进和宣传非洲共同立场的简明语言,并要求成员国将安理会改革问题纳入与其他地区伙伴国家交往的外交政策优先事项。^②另一方面,非盟把加强与安理会常任理事国及其他区域和利益集团的外联工作列为推进非洲共同立场的必要措施。仅2019年3月1日至2020年1月20日间,C10委员会就与联大主席、安理会改革问题政府间谈判共同主席、安理会五个常任理事国、“团结谋共识”集团、L.69集团等进行了磋商。

结 语

发展中国家群体性崛起是当今国际格局最重要的特征,也是冷战后国际体系变革的核心推动因素。非洲致力于推动国际体系朝着更加平等和民主的方向变革,并在此视域下审视联合国安理会改革,争取非洲在安理会的充分代表权。

回顾非洲对安理会改革的政策可以发现,2005年确立的非洲共同立场在非盟层面得到坚持。然而不容忽视的是,非洲国家之间围绕何为切实可行的改革方案,以及如何通过政府间谈判框架推进改革进程,存在明显分歧。同时,非洲大国之间及非洲区域和语言集团之间围绕潜在的安理会常任理事国席位展开竞争,这对非洲一体化构成巨大挑战。在推动安理会改革议程的同时维护组织团结,将是非盟面临的一项艰巨任务。在内部竞争激烈、谈判胶着的背景下,非盟很可能将选择保持政策稳定,等待改革突破的时机。

中国和非洲在国际事务上是天然的同盟军。共同的历史遭遇、发展任务和政治诉求,奠定了中国与非洲在国际体系变革方面开展合作的坚实基础。双方利用联合国、中非合作论坛等平台,共同致力于维护联合国宪章的宗旨和原则,支持

① Richard Gowan and Nora Gordon, "Pathways to Security Council Reform," New York University, May 2014, p. 19, https://cic.nyu.edu/sites/default/files/pathways_sc_reform_final.pdf. [2022 - 02 - 10].

② African Union, "Decision on the Reform of the United Nations Security Council," Assembly/AU/Dec. 766 (XXXIII), February 9 - 10, 2020.

联合国在国际事务中发挥积极作用，共同推动国际治理体系变革朝着有利于发展中国家共同利益的方向发展，共同主张纠正非洲国家遭受的历史不公正，优先增加非洲国家在联合国安理会和其他机构的代表性。^①

中国和非洲在安理会改革问题上具有相近的立场。双方共同主张推动联合国安理会改革朝着公正、平等的方向发展。在联大有关安理会改革的公开辩论中，中方代表始终强调，改革要实现公平，唯一的正确方向就是提高发展中国家，特别是非洲国家在安理会的代表性和发言权，纠正非洲国家遭受的历史不公正。^②中方立场得到非洲国家积极响应，作为非盟 C10 委员会的成员，纳米比亚代表在 2020 年 11 月联大公开辩论中明确表示：“我们完全同意中华人民共和国常驻代表在昨天的发言中所强调的，我们寻求改革安理会，纠正发达国家和发展中国家之间的不平衡，更好地为国际社会服务，造福于所有会员国。”^③

中国和非洲在加强安理会改革磋商协调方面展开积极合作。2019 年 5 月 20 日，在中国常驻联合国代表团的推动下，非盟 C10 委员会与五个安理会常任理事国大使举行联合磋商，在历史上是首次。中国在安理会改革进程中的积极作用得到非洲国家的高度肯定。

作为国际体系变革的重要组成部分，安理会改革将会长期处于国际关系的最前沿。尤其是大国关系剧烈动荡、安理会涉及的议题日益多样化等新因素，不断催生出安理会改革新动力。因此，需要持续关注安理会改革的新态势，以及非洲在安理会改革问题上的政策变化，并在此基础上不断巩固中国与非洲的全面战略合作关系。

(责任编辑：凌荷 责任校对：陈雅慧)

① 《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》，新华网，2018 年 9 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/05/c_1123379952.htm[2022-02-10]。

② 联合国文件，A/75/PV.27，2020 年 11 月 16 日，第 13 页。

③ 联合国文件，A/75/PV.29，2020 年 11 月 17 日，第 3 页。

for a New Era, China – Africa economic and trade cooperation has achieved mutually beneficial outcomes since the 18th National Congress of the Communist Party of China, relying on the platform mechanism of the Forum on China – Africa Cooperation (FOCAC) and the implementation of the practical measures of the previous three forums. The bilateral cooperation has not only provided a reliable supply chain of energy and mineral resources and a destination to undertake industrial transfer for China’s domestic economic development, but also exported strong construction capacity to Africa, which has promoted the industrialization, urbanization, integration and informationization in Africa and has enhanced the well – being of the African people. However, the past decade has witnessed a complex environment in which the transformation and upgrading of China – Africa cooperation has been compounded by the exploration of Africa’s development path and the adjustment of the international community’s cooperation with Africa. China – Africa economic and trade cooperation also faces such problems as political instability and policy volatility in Africa, rising competition among major countries and the structural challenges in China – Africa cooperation. Looking into the future, China – Africa economic and trade cooperation still holds great promise. The huge potential of the African market, the strong demand of African countries for economic and social transformation, and the strong complementarity and high compatibility of China – Africa economic and trade cooperation, together with the directional pilot of the FOCAC, will inject lasting impetus into the building of a China – Africa community with a shared future. As China and Africa enter a new stage of socio – economic development, new development concepts such as people first, green development and inclusive development call for China – Africa economic and trade cooperation to innovate and keep pace with the times. China – Africa economic and trade cooperation needs to be strengthened in priority areas such as people’s livelihood projects, mining development, climate change and free trade zones. To avoid various cooperation risks, China should not only pool its efforts to enhance its anti – risk capacity, but should also explore China – Africa plus third party cooperation to promote the healthy development of international cooperation.

Keywords: The New Era, China – Africa economic and trade cooperation, upgrading development, China – Africa community with a shared future

Author: Yao Guimei, Director of Center for South African Studies, Institute of West Asian and African Studies of Chinese Academy of Social Sciences and China – Africa Institute (Beijing 100101).

Africa’s View of the International System and Its Policy towards UN Security Council Reform

Mao Ruipeng

Abstract: Africa is undergoing a transformation from a neglected party at the end of

World War II to an agent of change in the international system. Regarding its fundamental aspirations for international equality and democracy, Africa advocates for the redress of historical injustices and the full representation of Africa in various United Nations (UN) bodies, especially the UN Security Council (UNSC). Promoting changes in the international system and preserving the continent's unity are the twin goals that dominate Africa's policy on UNSC reform, both of which draw on each other and are inherently conflicting when driven by competing national interests. Despite the multiple internal and external pressures on the Common African Position, the African Union (AU) has insisted on participating in the Security Council reform process with a unified voice through an internal balance of power and a strengthened sense of solidarity. Facing fierce internal competition with negotiations in stalemate, the AU tends to maintain the stability of its policy. China and Africa share a common commitment to promote the democratization of international relations in order to enhance the institutional voice of developing countries, and have broad space for cooperation in the process of international system reform.

Keywords: Africa's view of the international system, UN Security Council reform, Common African Position, Ezulwini Consensus, Africa's policy choice

Author: Mao Ruipeng, Research Fellow at Institute of Global Governance, Shanghai Institutes for International Studies (Shanghai 200233).

Fifty Years of Cooperation between China and Africa on UN Affairs

Wei Baige

Abstract: China – Africa relations are an important part of China's foreign relations, and the cooperation between China and Africa on the United Nations (UN) platform and on UN affairs is one of the important contents of China – Africa cooperation. By 2021, China – Africa cooperation on UN affairs has gone through 50 years' of development. As the continent with the largest number of developing countries, Africa has played an important role in “carrying China into the UN”. Since China restored its lawful seat in the UN, its cooperation with Africa on UN affairs has been expanding and strengthened, and has been promoting new progress of South – South Cooperation, which has had a profound impact on the development of China and Africa and on the international landscape. In the meantime, with the profound and complex changes in the international relations, great changes have taken place in the status and role of China and Africa in the UN. In the new era, China – Africa cooperation on UN affairs needs to be further strengthened. It is of great theoretical and practical significance to comprehensively review the history of China – Africa cooperation on UN affairs, summarize the achievements