

中国与非洲在联合国事务上的 50 年合作

卫白鸽

内容提要 中非关系是中国对外关系的重要组成部分，中非在联合国舞台上和联合国事务上的合作是中非合作的重要内容之一。截至 2021 年，中非在联合国事务上的合作已走过 50 年历史。非洲作为发展中国家最集中的大陆，在把新中国“抬进”联合国的过程中发挥了重要作用。新中国恢复联合国合法席位后，与非洲在联合国事务上的合作不断扩大和加强，谱写了南南合作的新篇章，对中非各自发展以及国际格局变化都产生了深远影响。与此同时，随着国际形势深刻复杂变化，中国与非洲在联合国的地位和角色也都发生了很大变化。新时代，中非在联合国事务上的合作有待进一步加强、深化和提升。全面回顾中非在联合国事务上的合作历史，总结合作成效与经验，分析面临的问题和挑战，探讨中非之间在联合国继续有效合作的路径，都具有重要的理论和实践价值。

关键词 中非关系 联合国事务 联合国改革 全球治理 多边主义

作者简介 卫白鸽，中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生（北京 102488）。

联合国是世界上最大的多边舞台，具有普遍性、代表性和权威性。1971 年 10 月 25 日，第 26 届联合国大会以压倒性多数票通过第 2758 号决议，决定恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利，从而开启了中国与非洲在联合国合作的新篇章。2021 年是新中国恢复联合国合法席位 50 周年。50 年来，中国积极参与联合国和平、发展和人权事业，并作出巨大贡献。中国与非洲在联合国事务上的合作不断扩大和加强，谱写了南南合作的新篇章，对中非各自发展以及国际格局变化都产生了深远影响。与此同时，随着国际形势深刻复杂变化，中国与非洲

在联合国的地位和角色都发生了很大变化。新时代，中非在联合国事务上的合作有待进一步加强、深化和提升。

中非在联合国事务上的合作历程

第二次世界大战中，中国为世界反法西斯战争胜利作出卓越贡献和巨大牺牲。中国参与了联合国的筹划与创建，成为联合国创始会员国和安理会常任理事国。联合国宪章于 1945 年 6 月 26 日签署，中国是第一个在联合国宪章上签字的国家，中国共产党代表董必武作为中国代表团成员之一在宪章上签字。1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立后，由于以美国为首的西方国家的阻挠和破坏，在 20 多年里一直被排斥在联合国体系之外。直到 1971 年 10 月，新中国恢复联合国合法席位，开启了中国与联合国、中国与世界关系的新篇章，为中国与非洲开展联合国事务合作奠定了基础。总体来说，中非在联合国的合作大致经历了新中国恢复联合国合法席位、冷战期间中非在联合国的合作逐步拓展、20 世纪 90 年代中非在联合国的合作不断加强、21 世纪以来中非在联合国的合作全面升级等不同阶段。

（一）新中国恢复在联合国的合法席位

新中国成立后，周恩来总理兼外长于 1949 年 11 月 15 日分别致电联合国秘书长赖伊和联合国大会主席罗慕洛，声明中华人民共和国中央政府是代表全体中国人民的唯一合法政府，要求立即取消国民党政府参加联合国活动的一切权利，恢复中华人民共和国在联合国的合法席位。这是中华人民共和国政府第一次向联合国正式提出恢复合法权利的问题，由此拉开了长达 20 多年的围绕联合国代表权斗争的序幕。

当时的联合国是以美国为首的西方国家操纵的工具，是美国实现其外交战略的工具。^① 美西方对中国采取敌视对立态度和政策，凭借对联合国的操控，不择手段地阻挠新中国恢复在联合国的合法权利，致使问题久拖未决。但是，随着二战后民族解放运动发展，越来越多的亚非拉国家获得独立并加入联合国，国际形势发生深刻变化，联合国的政治生态也发生巨大变化，越来越多的国家支持恢复中国在联合国的合法席位。1965 年第 20 届联大，就恢复新中国在联合国的代表权提案进行表决时，赞成票和反对票都是 47 票，这是历史上第一次出现平局。

^① 陈健：《联合国与全球治理》，载张贵洪主编：《全球治理中的中国与联合国》，时事出版社 2017 年版，第 2 页。

1970年第25届联大，赞成票和反对票分别是51票和47票，这是历史上首次出现赞成票多于反对票，预示着新中国恢复在联合国的合法席位已经为期不远。

1971年10月25日，第26届联合国大会以76票赞成、35票反对、17票弃权的压倒性多数票通过第2758号决议，恢复中华人民共和国在联合国的一切权利，承认中华人民共和国政府的代表是中国在联合国的唯一合法代表，中华人民共和国是安全理事会五个常任理事国之一，并立即把蒋介石的代表从联合国及其所属一切机构中所非法占据的席位上驱逐出去。^①该决议具有重要历史性意义，“一劳永逸地解决了联合国内中国代表权的政治、法律和持续问题”^②。这一历史性事件成为中国与联合国、中国与世界关系的重要转折点，“从此之后，中国真正意义上逐步融入国际社会，成为其中一支独立的力量”^③。正如习近平主席所强调：“新中国恢复在联合国合法席位，是世界上的一个大事件，也是联合国的一个大事件。这是世界上一切爱好和平和主持正义的国家共同努力的结果。这标志着占世界人口四分之一的中国人民从此重新走上联合国舞台。这对中国、对世界都具有重大而深远的意义。”^④

新中国能够恢复在联合国的合法席位，与非洲国家的大力支持紧密相连。以坦桑尼亚国父尼雷尔总统为代表，他大声疾呼：“我们尤其认为把中华人民共和国排除在联合国之外不利于世界和平，并会因此大大降低联合国的影响力。”^⑤这代表了非洲国家的呼声，也代表了世界和平与正义的呼声。联合国大会第2758号决议提案国有23个，其中非洲国家11个，占将近一半；支持国有76个，其中非洲国家26个，占支持国总数的34%。由此可见，非洲为新中国恢复联合国合法席位作出重要贡献，是非洲国家连同世界上其他爱好和平与正义的国家一道，将中国“抬进了联合国”。恢复联合国合法席位大大提高了中国的国际地位，改善了中国所处的国际环境，打开了中国外交新局面，使中国外交和中国发展进入新阶段，也为全面加强中非关系及中非在联合国事务上的合作创造了有利条件。

① 联合国大会第二七五八号决议《恢复中华人民共和国在联合国的合法权利》，1971年10月25日，联合国大会网站，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/326/20/IMG/NR032620.pdf?OpenElement>[2022-02-18]。

② 张贵洪等：《中国与联合国》，江苏人民出版社、江苏凤凰美术出版社2019年版，第25页。

③ 陈健等：《中国的联合国外交》，载中国联合国协会编：《联合国70年：成就与挑战》，世界知识出版社2015年版，第14页。

④ 习近平：《在中华人民共和国恢复联合国合法席位50周年纪念会议上的讲话》，人民出版社2021年版，第2页。

⑤ [坦桑尼亚]朱利叶斯·尼雷尔：《尼雷尔文选》（第一卷），韩玉平译，华东师范大学出版社2015年版，第239页。

（二）冷战时期中非在联合国事务上的合作逐步拓展

新中国恢复联合国合法席位正值冷战时期，并且出现了苏攻美守的战略态势。当时中国不仅与美西方阵营尖锐对立，还要与同为社会主义国家的苏联进行激烈斗争，面临的国际形势十分复杂困难，中国需要包括非洲国家在内的广大第三世界国家的支持。1974 年 2 月，毛泽东主席在会见来访的赞比亚总统卡翁达时首次提出“三个世界”战略思想，即美国、苏联是第一世界，中间派日本、欧洲和加拿大是第二世界，广大亚非拉国家是第三世界。1974 年 4 月，时任国务院副总理邓小平出席联合国大会第六届特别会议，详细阐述了“三个世界”战略思想，进一步明确了中国作为发展中国家和第三世界国家的定位，并承诺中国永远不做超级大国，永远不称霸。^① 这是中国领导人首次在联合国向全世界作出承诺，中国始终与第三世界国家站在一起，支持被压迫民族的正义斗争，反对帝国主义和霸权主义。

本着上述原则，新中国恢复联合国合法席位后，利用联合国多边舞台，继续坚定支持非洲人民反对殖民主义、反对种族主义、争取民族独立的斗争。到 20 世纪 70 年代初，大多数非洲国家已获得民族独立。但是，南部非洲地区尤其是莫桑比克、津巴布韦（当时称罗得西亚）、纳米比亚和南非四国，成为帝国主义、殖民主义和白人种族主义在非洲最后的、最顽固的堡垒。多年来，三股势力相互勾结，千方百计阻挡非洲民族解放运动的洪流，致使这一地区的非殖民化事业异常艰难曲折。^② 中国从政治上、经济上、军事上、外交上、道义上大力支持莫桑比克、津巴布韦和纳米比亚三国的民族解放斗争，支持南非人民反对白人种族主义的斗争。中国在加入联合国非殖民化特别委员会之后，以成员国身份积极推动南部非洲地区非殖民化进程。1990 年 3 月，非洲大陆最后一块殖民地纳米比亚宣告独立，标志着非洲民族解放运动历史使命的完成和世界殖民体系的瓦解。其中，中国的贡献将永载史册，成为中非命运共同体的真实写照。

这一时期，中非共同反对美苏霸权主义，尤其是反对苏联打着“社会主义”“支持民族解放”等旗号在非洲实行霸权主义，进行侵略和扩张，包括反对苏联挑起安哥拉内战，反对苏联利用雇佣军进攻扎伊尔（今刚果民主共和国），反对苏联搅乱非洲之角局势等。中非共同反对由西方发达国家控制的国际经济旧秩序，致力于建立国际经济新秩序，推动 1974 年 5 月召开的联合国大会第六届特别会议通过了《建立新的国际经济秩序宣言》和《行动纲领》。这两份文件反映

^① 《邓小平文集（1949—1974 年）》（下卷），人民出版社 2014 年版，第 345—355 页。

^② 张莉清：《联合国非殖民化机制与南部非洲独立研究》，武汉大学出版社 2011 年版，第 2 页。

了广大发展中国家在实现政治独立后谋求并增强经济独立的强烈愿望。中非还共同反对海洋霸权主义，支持由拉丁美洲国家率先提出而且得到其他地区发展中国家支持的200海里海洋权主张，取得巨大胜利。

在联合国维和行动问题上，20世纪80年代以前，中国认为联合国维和行动是打着“维持和平”的旗号，干涉他国内政，侵犯别国主权，是美西方奉行帝国主义、霸权主义和新殖民主义的工具，因此持反对态度，拒绝提供人员支持，拒绝承担财政义务，拒绝参加相关投票，这也被称为“三拒绝”政策。从20世纪80年代开始，随着时代和形势变化，中国积极参与国际事务，积极参加联合国活动，对联合国维和行动的立场和政策也发生了转变。1981年，中国政府正式表态，原则上支持符合联合国宪章精神的维和行动，第一次投票支持安理会关于维和行动的决议。1982年，中国开始承担维和行动的摊款，并以主动捐款方式解决了欠款问题。1988年，中国正式成为联合国维持和平行动特别委员会成员国。1989年，中国派出20名文职人员参加联合国纳米比亚过渡时期协助团，这是中国首次参加联合国维和行动。1990年4月，中国向联合国停战监督组织派遣5名军事观察员，拉开了中国军队参加联合国维和行动的序幕。此后中国支持和参与联合国维和行动的力度持续加大，而联合国维和行动的主要任务区在非洲。由此，中非在联合国维和事务上的合作不断加强，中国在维护非洲和平与安全方面的建设作用日益突出。

（三）20世纪90年代中非在联合国事务上的合作不断加强

20世纪80年代末90年代初，以苏联解体和东欧剧变为标志，长达近半个世纪的冷战宣告结束，世界局势和大国关系发生重大转折。中国奉行独立自主的和平外交政策，坚持走和平发展道路。面对美西方对中国发起的政治围堵和经济制裁，中国“冷静观察，稳住阵脚，沉着应对”，坚决反对并打破西方制裁。与此同时，中国坚持“韬光养晦，有所作为”的战略方针，积极开展包括对非外交在内的全方位外交，更加重视联合国作用，积极参与联合国事务，为中国发展创造良好的国际环境。

从非洲方面来说，20世纪80年代经历了“失去的十年”，经济发展陷入极大困境。进入90年代，非洲国家在西方的外部高压下，在多党民主化浪潮的冲击下，各种矛盾大爆发，国内和地区冲突不断，陷入严重的动荡不安，“非洲悲观论”甚嚣尘上。直到从20世纪90年代中后期开始，非洲大陆的动荡局面有所缓解，逐步走上相对较为稳定发展的道路，但是仍然一直深受安全与发展这两大“顽疾”的困扰，而且单纯依靠自身力量难以解决。由此，非洲的安全与发展问题成为联合国的重要议题，或者说成为联合国事务的重中之重。

冷战结束后，联合国的地位和作用发生了显著变化。“进入 90 年代，联合国进入一个新时期，能够在政治、经济、社会、人权等各个领域全面发挥作用。安理会在经历冷战时期的瘫痪之后恢复工作，成为联合国活动的一个中心。这十年被称为联合国的黄金时代。”^① 这一显著变化也为中国与非洲加强在联合国的合作提供了契机。

在政治领域，中国与非洲一如既往地相互支持。尤其是在西方对华实施非法制裁的情况下，非洲国家顶住西方压力，坚持与中国保持友好交往，中国领导人应邀访问非洲，许多非洲国家领导人也相继访华。^② 这表明，非洲国家一直是中国最忠实的盟友，是中国争取国际支持最可靠的力量。20 世纪 90 年代后半期，中非领导人更是展开密集的高层互访，中国国家主席、国务院总理、全国人大常委会委员长、全国政协主席均访问非洲。“中国领导人对非洲国家的访问，其级别之高、力度之大、目的性之强都是新中国成立以来前所未有的。”^③ 这些访问有利于促进中非政治互信，巩固中非传统友谊，推动中非全面合作。反映在联合国事务合作上，中非在涉及彼此核心利益和重大关切问题上继续密切配合，相互支持。例如在台湾问题上，大多数非洲国家坚持“一个中国”立场，投票支持联合国大会多次否决由少数国家提出的关于台湾在联合国“代表权”的提案，粉碎台湾当局所谓“重返联合国”，在国际上制造“两个中国”“一中一台”的图谋。

在安全领域，从 20 世纪 90 年代开始，中国积极支持和参加联合国维和行动，并且主要维和区域在非洲。1991—1999 年，中国先后参加了联合国西撒哈拉全民投票特派团、联合国莫桑比克行动、联合国利比里亚观察团、联合国塞拉利昂观察团、联合国塞拉利昂特派团等维和行动。中国越来越多地参与联合国在非洲的维和行动，提供人员和资金等方面的支持，在推动和平解决有关争端，维护国家和地区安全稳定，促进当地经济社会发展方面作出重要贡献。

在发展领域，进入 20 世纪 90 年代，中国进一步扩大改革开放，加快发展社会主义市场经济，充分利用国内国际“两个市场、两种资源”。在此背景下，与西方国家认为非洲是“无望的大陆”并因此忽视非洲和减少对非洲投入不同，

① 张贵洪主编：《全球治理中的中国与联合国》，总序，第 2—3 页。

② 1989 年 12 月 18—21 日，中国国家主席杨尚昆应邀访问埃及，这是自 1989 年政治风波之后中国领导人首次出访，在国际上引起强烈反响，尤其让美西方感到不满。布基纳法索、埃及等国领导人也相继访华，表示对中国的支持以及中非关系不受西方打压的影响。

③ 杨立华等：《中国与非洲经贸合作发展总体战略研究》，中国社会科学出版社 2013 年版，第 53 页。

中国认为非洲是“希望的大陆”，并且将迎来“发展世纪”^①，因此非常重视发展同非洲经贸合作，加大对非洲投入，在调整对非援助方式的同时，与非洲国家进行多领域、多方式、多主体的平等互利合作，使中非双方在援助、贸易、投资、承包工程和劳务合作等领域均呈现出蓬勃向上的可喜局面，旨在实现中非共同发展。

在人权领域，中国与非洲国家同属发展中国家，有相似的历史遭遇，有相同或相近的人权观，共同反对美西方将人权政治化，以人权问题为工具干涉发展中国家内政。从1990年开始，美西方先后11次在联合国人权委员会上提出所谓的“中国人权状况”议案，以人权问题为借口粗暴干涉中国内政，但均以失败告终，这与非洲国家在人权问题上对中国的支持密切相关。例如2004年4月，在联合国第60届人权会议上，美国再次提出反华人权议案。中国针锋相对，提出对美国提案“不采取行动”的动议，在人权委员会53个成员中以28票赞成、16票反对、9票弃权的压倒性多数通过，这是自1990年以来中国在联合国人权会议上第11次挫败美国借人权问题反华的图谋。津巴布韦、毛里塔尼亚、苏丹等非洲国家的代表发言支持中国，反对在人权委员会中搞政治化的提案。^②

（四）21世纪以来中非在联合国事务上的合作全面升级

进入21世纪，中国和非洲形势都发生了巨大变化。中国经济持续快速发展，加快实施“走出去”战略，更好融入全球发展。2001年11月，经过15年的不懈努力，中国被批准加入世界贸易组织，标志着中国改革开放进入一个全新阶段，成为中国特色社会主义现代化建设进程中的一个重要里程碑。对此，世界贸易组织总干事穆尔表示：“中国完成入世谈判是多边贸易体制史上的重要时刻，这是国际经济合作的结果。中国入世后，世界贸易组织又向真正成为全球性组织的方向上迈进了一步。”^③非洲大陆稳定发展的趋势进一步向好，但面临在经济全球化进程中被边缘化的危险，安全问题依然严峻。为了实现和平繁荣，非洲国家谋求联合自强的意识显著增强，2001年7月通过《非洲发展新伙伴计划》，2002年7月非洲联盟正式成立，取代非洲统一组织，标志着非洲联合自强和一

① 1996年5月，江泽民主席在非洲统一组织总部发表演讲表示：过去的一百年作为非洲的“解放世纪”已载入史册。未来的一百年将会成为非洲的“发展世纪”而写入新的历史篇章。江泽民：《为中非世代友好建立新的历史丰碑》，《江泽民文选》（第一卷），人民出版社2006年版，第530页。

② 《中国在联合国人权会上再度挫败美国的反华提案》，中国新闻网，2004年4月16日，<https://www.chinanews.com/n/2004-04-16/26/426021.html> [2022-02-16]。

③ 《中国加入世界贸易组织谈判宣告完成》，《人民日报》2001年9月18日。

体化进程进入新阶段。这一时期，中非合作论坛于 2000 年成立，逐渐发展成为引领中非合作乃至国际对非合作的一面旗帜。

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。经过长期艰苦奋斗，中国实现了第一个百年奋斗目标，在中华大地上全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。中国发展进入新阶段，秉持新发展理念，加快构建以国内循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。中国特色社会主义进入新时代，意味着中国特色社会主义道路、理论、制度、文化不断发展，拓展了发展中国家走向现代化的途径，给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，为解决人类问题贡献了中国智慧和方案。^① 中国坚定支持非洲国家联合自强、自主发展，支持非洲区域一体化进程，支持“以非洲方式解决非洲问题”，在国际事务中“用一个声音说话”。2021 年 1 月 1 日，非洲大陆自贸区正式启动，成为非洲联合自强、自主发展、区域一体化建设的重要里程碑。非洲发展进入新时期，需要更为有利的国际环境，更加公平合理的国际秩序，以及能够实现共同发展的国际合作伙伴。新时代，习近平主席提出构建中非命运共同体，为构建人类命运共同体树立典范；提出“真实亲诚”政策理念和正确义利观，成为中国加强对非合作的重要指导原则；推进中非合作共建“一带一路”，引领中非全面战略合作关系深入发展。

进入新世纪和新时代，中非关系变得更加紧密，中非在联合国的合作也更为重要。中国和非洲国家借助联合国这个国际舞台，共同把握重要历史机遇，携手应对全球性问题，在各领域展开卓有成效的合作。2000 年中非合作论坛成立，标志着中非关系转型和中非合作升级，同时极大促进了中非在联合国事务上的密切合作。2006 年中非合作论坛北京峰会决定，中非外长在每届部长级会议次年的联合国大会期间举行集体政治磋商。据此，中非外长分别于 2007 年、2010 年、2013 年和 2017 年在纽约举行了 4 次政治磋商。在安全、发展和人权三大支柱领域，中非在联合国的合作全面升级。2021 年 10 月 25 日，国家主席习近平在北京出席中华人民共和国恢复联合国合法席位 50 周年纪念会议并发表重要讲话，中国愿同各国秉持共商共建共享理念，弘扬全人类共同价值，践行真正的多边主义，站在历史正确的一边，站在人类进步的一边，为实现世界永续和平发展、为推动构建人类命运共同体而不懈奋斗。

^① 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，学习出版社、人民出版社 2019 年版，第 14—15 页。

中非在联合国事务上的合作成就

坚持国际事务中团结协作，是中非之间长期以来的优良传统，并且被确立为中非全面战略合作伙伴关系的五大支柱之一。50年来，在联合国舞台上，中国坚定支持非洲国家实现民族独立，走符合自身国情的发展道路，支持非洲一体化建设和联合自强的努力；非洲国家坚定支持中国维护主权、安全和发展利益，促进国家统一，实现发展振兴。中非致力于维护发展中国家共同利益，推动联合国改革，携手抗击新冠肺炎疫情。中非致力于推动国际秩序和全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展，推动构建新型国际关系，推动构建人类命运共同体。通过联合国多边外交，中非不断扩大深化各领域合作，取得了巨大的历史性成就。

（一）政治领域

中国是联合国创始会员国和安理会常任理事国之一。非洲在联合国拥有54个席位，占联合国会员国总数的1/4以上，而且强调在国际上“用一个声音说话”，在联合国的地位和作用日益突出。一直以来，中非在涉及彼此核心利益和重大关切的问题上，包括国家主权、领土完整、民族尊严、发展利益等方面，相互支持、密切合作，深刻诠释了中非命运共同体精神。

中国坚定支持非洲国家捍卫民族独立，维护国家主权，反对以“民主”“人权”等为借口干涉非洲国家内政。中国坚定支持非洲国家探索符合自身国情的发展道路，支持非洲联合自强和一体化建设。中国坚定支持增加非洲国家在国际体系和国际事务中的代表性和发言权，中国在联合国的一票永远属于发展中国家。中国坚决反对并积极推动解除西方国家针对非洲国家的非法制裁，例如在2008年7月，中国在联合国安理会行使否决权，否决了美国、英国等制裁津巴布韦的提案。中国支持南部非洲发展共同体设立“反制裁日”，呼吁西方国家解除对津巴布韦的非法制裁，认为动辄使用制裁或威胁使用制裁不仅无助于解决问题，而且严重侵犯了津巴布韦的国家主权，损害了津巴布韦人民的发展权利，造成了严重的人道主义灾难，违反了不干涉内政的国际关系基本准则。在2018年中非合作论坛北京峰会上，习近平主席旗帜鲜明地提出“五不”原则：不干预非洲国家探索符合国情的发展道路，不干涉非洲内政，不把自己的意志强加于人，不在对非援助中附加任何政治条件，不在对非投融资中谋取政治私利。“五不”原则成为新时代中非合作的重要原则，也为国际对非合作树立了标杆。

非洲国家大力支持新中国恢复联合国合法席位，支持中国在联合国和国际舞台上发挥大国作用。在台湾问题上，所有与中国建交的非洲国家恪守“一个中国”原则，支持中国实现统一大业。在南海问题上，许多非洲国家明确支持中方立场，支持中国领土主权和海洋权益。在涉疆、涉藏、涉港等问题上，非洲国家站在中国一边，站在国际公平正义一边，反对美西方干涉中国内政，反对霸权主义和强权政治。此外，非洲国家还支持中国加入世界贸易组织，支持中国举办大型国际体育赛事，支持中国候选人担任联合国专门机构负责人。如 2006 年 11 月，香港特别行政区前卫生署长陈冯富珍当选世界卫生组织总干事，这是自 1971 年新中国恢复联合国合法席位以来，中国籍候选人首次当选联合国专门机构最高负责人，其中非洲国家的支持非常重要。

（二）安全领域

和平与安全问题一直困扰着非洲，并引发国际社会高度关注。作为世界和平的建设者，中国在尊重非洲意愿、不干涉非洲国家内政、恪守国际关系基本准则基础上，积极探索建设性参与非洲和平与安全事务。中国致力于支持“非洲人以非洲方式解决非洲问题”，支持非洲国家和非盟在非洲和平安全事务中发挥主导作用，支持非洲提升自主维和、维稳和反恐能力，支持非洲落实“消弭枪声”倡议。中国积极支持并参与联合国在非洲的维和行动，充分利用联合国机制推动解决非洲和平与安全问题。

中国是安理会常任理事国中向非洲派遣维和人员数量最多的国家。自 1990 年参加联合国维和行动以来，中国派出的维和人员有超过 80% 部署在非洲，累计向非洲派出 3 万余人次，在 17 个联合国维和任务区执行任务。现有 1800 余名维和人员在马里、刚果（金）、阿布耶伊、南苏丹、西撒哈拉等 5 个非洲任务区执行联合国维和任务。根据联合国安理会决议，中国海军自 2008 年以来常态部署亚丁湾执行护航任务，迄今已派出 39 批护航编队，累计完成 1400 余批近 7000 艘中外船舶护航任务。截至 2020 年 8 月，共有 11 名中国官兵在联合国非洲维和行动中献出宝贵生命。^①

2015 年 9 月，中国国家主席习近平出席联合国维和峰会，提出中国对维和行动的四项主张，宣布中国支持维和行动的六项承诺。此后，中国言必信，行必果，以实际行动履行承诺，为联合国以非洲为重点的维和行动作出重要贡献。首先，已完成 8000 人规模维和待命部队组建，成为联合国维和待命部队数量最多、

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》（2021 年 11 月），人民出版社 2021 年版，第 32—33 页。

分类最齐全的国家。其次，向刚果（金）、南苏丹、苏丹达尔富尔、马里等非洲国家派遣工兵分队和医疗分队，遂行联合国维和任务。第三，为埃塞俄比亚、苏丹、赞比亚、津巴布韦等非洲国家培训维和人员。第四，落实向非盟提供 1 亿美元无偿军事援助，支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设。第五，向非盟—联合国达尔富尔混合行动（联非达团）派出 140 人的首支直升机分队，为苏丹达尔富尔维和行动提供了重要支撑。第六，通过中国—联合国和平与发展基金支持联合国维和行动，增强非洲维和能力建设。^①

2017 年以来，中国担任安理会轮值主席国期间，倡议召开“加强非洲和平与安全能力”“加强非洲维和行动”“非洲和平与安全：打击非洲恐怖主义和极端主义”等公开辩论会，以及“非洲和平与安全：推进非洲疫后重建，消除冲突根源”高级别会议，推动国际社会加强团结合作，支持非洲实现长久和平。

（三）发展领域

促进全球发展是时代的主题之一，也是联合国宪章的重要目标之一。20 世纪 60 年代以来，联合国全球发展议程总体上经历了三个阶段：四个发展十年战略（1960—2000 年），千年发展目标（2000—2015 年），2030 年可持续发展议程（2015—2030 年）。千年发展目标包含 8 项总目标、18 项具体目标和 48 项具体指标。^② 2030 年可持续发展议程包含 17 项总目标和 169 项具体目标，^③ 与千年发展目标相比内容更为丰富，目标更为明确细致，强调经济、社会、环境可持续发展，为未来 15 年全球发展设定了目标，规划了蓝图。无论是千年发展目标还是 2030 年可持续发展议程，都将消除贫困和饥饿作为首要目标。

中国是全球发展的贡献者。一方面，中国通过自身发展，从世界上贫困人口最多的国家，到历史性解决绝对贫困问题，提前 10 年实现联合国 2030 年可持续发展议程减贫目标，对全球减贫贡献率超过 70%，创造了世界减贫史乃至人类发展史上的伟大奇迹。另一方面，中国积极参与联合国全球发展议程，推动国际发展合作，向包括非洲国家在内的广大发展中国家提供多种形式的国际发展援助，致力于实现共同发展。

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国军队参加联合国维和行动 30 年》（2020 年 9 月），人民出版社 2020 年版，第 16—20 页。

② 联合国大会第五十六届会议：《执行〈联合国千年宣言〉的行进图：秘书长的报告》，A/56/326，2001 年 9 月 6 日，第 48—52 页，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/526/06/pdf/N0152606.pdf?OpenElement> [2022-02-25]。

③ 联合国大会第七十届会议：《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，A/RES/70/1，2015 年 10 月 21 日，第 12—25 页，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/88/pdf/N1529188.pdf?OpenElement> [2022-02-25]。

中国始终关注和支持非洲发展事业，向非洲国家提供力所能及的发展援助，并逐步扩大援助规模，创新援助模式，以援助促进非洲发展，以非洲发展带动中非合作，并最终实现中非共同发展。2013—2018 年中国对外援助金额为 2702 亿元人民币，其中对非洲国家的援助占比 44.65%，包括无偿援助、无息贷款和优惠贷款。^① 为打破制约非洲发展的“三大瓶颈”，中国大力支持非洲国家发展基础设施，培养各领域人才，筹措资金并减免债务。2009 年中国政府出资设立中国—联合国粮农组织南南合作信托基金，2012 年设立中国—联合国教科文组织信托基金，2015 年 9 月习近平主席宣布设立中国—联合国和平与发展基金和南南合作援助基金，这些基金项目虽然涵盖不同领域，但它们均使非洲从中受益。2021 年 5 月，中非双方共同发起“支持非洲发展伙伴倡议”，呼吁国际社会形成支持非洲发展的有效合力。2021 年 9 月，习近平主席在第七十六届联合国大会上提出全球发展倡议，重申中国将在未来 3 年内再提供 30 亿美元国际援助，用于支持发展中国家抗疫和恢复经济社会发展。^②

中国提出的“一带一路”倡议吸引了 141 个国家和包括 19 个联合国机构在内的 32 个国际组织参与，成为广受欢迎的国际公共产品和构建人类命运共同体的重要实践平台。截至 2021 年底，“一带一路”合作在非洲基本实现了全覆盖，“一带一路”倡议的理念、精神和原则完全融入新时代中非合作。通过共建“一带一路”，中国能够支持非洲一体化进程、基础设施建设和知识转移，从而使非洲大陆在全球价值链中处于更好的位置。^③

新冠肺炎疫情肆虐全球，中非患难与共、相互支持，团结抗疫，谱写了中非友好合作的新篇章。中国积极践行“将疫苗作为全球公共产品”的承诺，向非洲提供疫苗援助和支持。截至 2021 年 11 月 12 日，已向包括 50 个非洲国家和非盟委员会在内的 110 多个国家和国际组织提供超过 17 亿剂疫苗，将努力全年对外提供 20 亿剂疫苗，并在向“新冠疫苗实施计划”捐赠 1 亿美元基础上，再向包括非洲在内的发展中国家无偿捐赠 1 亿剂疫苗。^④ 为帮助非洲国家减轻债务负担，中国已宣布免除与中国有外交关系的非洲最不发达国家、重债穷国、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家截至 2018 年底到期未偿还政府间无息贷款。新冠

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》（2021 年 11 月），第 15 页。

② 习近平：《坚定信心，共克时艰，共建更加美好的世界——在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话》，人民出版社 2021 年版，第 5 页。

③ Abdoukadre Ado and Ellis L. C. Osabutey, “Africa – China Cooperation: Potential Shared Interests and Strategic Partnerships?” *AIB Insights*, Vol. 18, No. 4, 2018, p. 21.

④ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》（2021 年 11 月），第 40 页。

肺炎疫情发生后，中国又宣布免除 15 个非洲国家 2020 年底到期的无息贷款债务。^①

(四) 人权领域

“人权事务是一个非常复杂的国际事务，具有相当高的政治敏感性，由于国家法律制度和传统文化差异，世界各国人民在人权问题上持有不同的价值观。”^②从 20 世纪 80 年代起，中国积极参与联合国人权事务。1981 年，中国在联合国经社理事会会议上当选人权委员会成员国，此后一直连选连任。2006 年人权理事会成立以来，中国已四度当选该组织成员。中国始终遵循联合国宪章和《世界人权宣言》精神，坚持把人权普遍性同本国实际相结合，系统推进各类人权，加强国际人权对话与合作，积极推动中国人权进步和国际人权事业发展。

中非共同致力于尊重和保障人权，倡导将生存权和发展权作为首要基本人权，同等重视各类人权，在平等和相互尊重基础上开展人权交流与合作，尊重各国自主选择发展的权利，反对将人权政治化和搞双重标准，反对借人权干涉别国内政，促进国际人权事业健康发展。推动发展权在联合国框架中的确立和实施，是中国对于世界人权文化的最大贡献，它不仅突破了原有的人权体系，指明了发展作为一项人权及其保障模式的重要意义，并为个人和各国人民的整体发展发出了人权呼吁的最强音。^③针对西方反华势力在涉疆、涉港等问题上的歪曲抹黑和不实指责，非洲国家同广大发展中国家一道，在联合国人权理事会、联大三委等场合通过共同发言、单独发言等方式，支持中国正当立场。

自 2009 年以来，中国先后三次接受联合国人权理事会普遍定期审议并顺利通过核可。对一国人权状况的普遍定期审议工作主要由人权理事会 47 个成员国组成的工作组负责完成，并设立一个由三个国家代表组成的报告小组，即“三国小组”来领导、组织和协调审议工作。2009 年 2 月，中国首次接受普遍定期审议，三国小组由尼日利亚、加拿大和印度组成。第二次在 2013 年 10 月，三国小组由塞拉利昂、波兰和阿联酋组成。第三次在 2018 年 11 月，三国小组由肯尼亚、匈牙利和沙特阿拉伯组成。可见，非洲国家在对中国人权的普遍定期审议中发挥了重要作用。

① 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》（2021 年 11 月），第 15—16 页。

② 孙萌：《中国与联合国人权机制：影响与变革》，中国政法大学出版社 2020 年版，第 48 页。

③ 孙萌：《中国与联合国人权机制：影响与变革》，第 23—24 页。

中非在联合国改革问题上的立场与合作

自 1945 年成立以来，联合国已走过 70 多年历程。作为世界上最具普遍性、代表性和权威性的政府间国际组织，联合国在维护世界和平与安全、促进全球经济与社会发展、推动世界人权事业进步等方面发挥了不可替代的作用。但是，随着时代变迁，国际形势发生深刻复杂变化，联合国面临一系列严峻挑战，在国际秩序和全球治理中的地位和作用受到质疑，需要进行全面深刻改革，以反映国际格局变化，适应新时代要求，更好地促进世界和平与发展。“为适应国际力量对比和国际格局的巨大变化，以及应对国际社会面临的新问题、新挑战、新威胁，联合国需要全面和平衡地推进改革，使联合国更加民主、高效和强大。”^①

联合国是一个由 193 个主权国家组成的国际组织，许多国家或国家集团之间在联合国改革问题上立场迥异，甚至尖锐对立，很难达成一致，导致联合国改革异常复杂艰难，一直未能取得实质性进展。其中，安理会改革是联合国改革的核心，也是联合国改革最具争议、最为关键的部分。“不改革安理会，联合国的任何改革都不会是彻底的。”^② 安理会改革主要涉及两大关键问题：一是常任理事国的扩大问题，二是常任理事国的否决权问题。

中国致力于推动联合国改革，主张通过全面改革加强联合国作用，以符合全人类的共同利益。2005 年 6 月，中国政府发布《中国关于联合国改革问题的立场文件》，首次以官方文件的形式全面、系统地阐述了中国对联合国各领域改革的看法和主张。文件明确提出，联合国改革应遵循以下原则：改革应有利于推动多边主义，提高联合国的权威和效率，以及应对新威胁和挑战的能力；改革应维护《联合国宪章》的宗旨和原则，特别是主权平等、不干涉内政、和平解决争端、加强国际合作等；改革是全方位、多领域的，在安全和发展两方面均应有所建树，特别是扭转联合国工作“重安全、轻发展”的趋势，加大在发展领域的投入，推动落实千年发展目标；改革应最大限度地满足所有会员国尤其是广大发展中国家的要求和关切；改革应先易后难、循序渐进，有助于维护和增进联合国

① 张贵洪：《联合国与新型国际关系》，载张贵洪主编：《全球治理中的中国与联合国》，第 45 页。

② 科菲·安南：《大自由：实现人人共享的安全、发展和人权》，联合国大会文件，A/59/2005，2005 年 3 月 21 日，第 39 页，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/77/pdf/N0527077.pdf?OpenElement> [2022-03-06]。

会员国的团结。^① 这些原则代表了联合国改革的正确方向，得到国际社会广泛认可，也为加强中非在联合国改革问题上的合作奠定了基础。

对于非洲而言，联合国改革不仅事关其命运和前景，而且由于其不可或缺的角色和作用，对联合国改革走向甚至成败产生至关重要的影响。非洲国家在联合国改革问题上寻求一致立场，并达成《埃祖尔韦尼共识》，要求至少获得两个拥有否决权的安理会常任理事国席位。毛里塔尼亚总理穆莱耶·拉格达夫（Moulaye Laghdaf）曾表示：“我们呼吁扩大安理会，包括给予非洲大陆和阿拉伯集团常任理事国代表席位，因为民主是一个国际性要求，而不仅是国家做法或目标。鉴于非洲大陆和阿拉伯世界的文化、人类及战略意义，不给它们安全理事会常任理事国席位，既不合逻辑也不能接受。”^② 贝宁代表在联合国大会上直言：“安理会若继续让非洲人承受在决定其命运的重大会议上缺乏其应有代表权的痛苦，那它就不可能具有代表性。非洲的要求众所周知，《埃祖尔韦尼共识》和《苏尔特宣言》明确要求：至少两个常任席位和五个非常任席位。这是一道算术题，而不是一道可变的几何题。”^③ 与此同时，非洲国家之间在联合国改革尤其是安理会常任理事国席位及否决权问题上也存在很大分歧，反映出联合国改革的艰难复杂性。

在联合国改革问题上，中国与非洲国家有相同或相近的立场。双方都主张改革应有利于维护《联合国宪章》宗旨和原则，维护联合国在全球治理中核心地位和权威性，在安全、发展和人权领域全面平衡地推进改革，提高联合国大会、安理会等机构的效率并加强其决策能力。对于安理会改革，中国的立场是一贯的，即支持优先增加发展中国家特别是非洲国家的代表性，以纠正它们所遭受的历史不公正。1999年12月，中国常驻联合国代表秦华孙表示：“联合国改革的核心是安理会改革，而安理会改革的关键则是要在遵循公平地域分配原则的基础上解决发展中国家代表性不足的问题。”^④

2005年6月，《中国关于联合国改革问题的立场文件》指出：“发展中国家

① 《中国关于联合国改革问题的立场文件》，中国外交部网站，2005年6月7日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zewj_674915/200506/t20050607_7949791.shtml [2022-03-06]。

② 《联合国大会第65届会议第16次全体会议正式记录》，A/64/PV.16，2010年9月25日，第29页。<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/551/02/PDF/N1055102.pdf?OpenElement> [2022-03-09]。

③ 《联合国大会第64届会议第46次全体会议正式记录》，A/64/PV.46，2009年11月13日，第13页，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/606/64/PDF/N0960664.pdf?OpenElement> [2022-03-09]。

④ 《中国常驻联合国代表在联大会议上的发言》，《人民日报》1999年12月16日。

已占联合国会员国总数的 2/3 以上，但在安理会的代表性严重不足。这个状况必须纠正。”2015 年 12 月，《中国对非洲政策文件》明确：“中国支持对联合国进行全面改革，主张优先增加非洲国家在联合国安理会和其他机构中的代表性和发言权，以解决非洲遭遇的历史不公。”^① 中国的立场基于坚定维护发展中国家利益，进一步提升发展中国家在国际事务中的代表性和发言权，中国的一票永远属于发展中国家，也基于通过改革维护联合国在国际体系的核心地位、权威和效率。但是，由于改革的艰难复杂性，迄今联合国改革进展缓慢，成效不大，尤其是安理会改革仍然停留在原地。

总体来看，恢复联合国合法席位开启了中国全面走向世界的进程。50 年来，中国与非洲在联合国事务上的合作，既清晰地反映出中非关系的显著变化，对中国发展、非洲发展和中非共同发展都起到极大推动作用；也深刻反映出国际形势和国际格局的巨大变化，极大地丰富了联合国的理念和实践，不断推动联合国事业向前发展。中非共同维护以联合国为核心的国际体系，以国际法为基础的国际秩序，以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则，为中非加强在联合国的合作奠定了坚实基础。未来如何进一步提升中非在联合国事务上的合作关系，并创造性、建设性地应对各种国内、地区和全球问题，既对中国和非洲国家是一种考验，也会对联合国发展和世界的未来产生深远影响。

（责任编辑：陈雅慧 责任校对：凌荷）

^① 《中国对非洲政策文件》（二〇一五年十二月），中国外交部网站，2015 年 12 月 5 日，http://focac.org.cn/zywx/zywj/201512/t20151205_8044408.htm [2022 - 03 - 09]。

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

and experience of cooperation, analyze the problems and challenges faced by China and Africa, and explore paths for the two sides to continue their effective cooperation on UN affairs.

Keywords: China – Africa relations, UN affairs, UN reform, global governance, multilateralism

Author: Wei Baige, PhD candidate at School of International Politics and Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences (Beijing 102488).

The Women, Peace and Security Agenda: The Africa Union's Implementation and Exploration

Gu Yaping and Wang Jiangbo

Abstract: Women's peace and security in Africa has long faced severe challenges. As the only regional organization representing the African continent, the African Union (AU) takes ensuring African women's peace and security as an important objective and regards the implementation of the Women, Peace and Security Agenda as an important way to achieve this objective. This article explores how the AU has implemented the Women, Peace and Security Agenda from the perspectives of law, policies, institutions and mechanisms. The AU has not only enacted relevant laws, established policy frameworks, set up and reformed corresponding agencies to implement the agenda, but also supervised and evaluated the implementation effects. However, the results show that there is a significant gap between policy design and implementation. Meanwhile, the patriarchy and the African security environment have negative impacts on the AU's implementation of the Women, Peace and Security Agenda. Africa still has a long way to go to ensure women's peace and security.

Keywords: The African Union, the Women, Peace and Security Agenda, gender equality, women empowerment

Author: Gu Yaping, Assistant Research Fellow at Institute of West – Asian and African Studies of Chinese Academy of Social Sciences and China – Africa Institute; Wang Jiangbo, Lecturer at School of Literature and History, Handan University (Handan 056005).

Political Development Characteristics of DR Congo since Its Independence

Sun Hong

Abstract: Since its independence from Belgium, the Democratic Republic of Congo (DR Congo) has witnessed a turbulent political development path: The Congo Crisis in the 1960s, Mobutu's dictatorial rule for more than 30 years, the two Congo wars at the