

非洲联盟集体安全机制的 财政困境及改革路径^{*}

卓 振 伟

内容提要 非盟在构建集体安全机制过程中，长期面临财政资源短缺、资金结构失衡和外部依赖度高等困境，严重制约其维和行动的自主性与有效性。本文从财政视角分析非盟集体安全机制的资金筹措模式及其制度性约束，揭示三重挑战：成员国财政责任分担不均衡，外部援助形成不对等的委托—代理关系，非盟与次区域组织在资源获取和权威认同上存在竞争。研究发现，非盟预算高度依赖外部捐助，尤其是西方国家的定向资助，削弱了其战略自主性；内部资金筹措亦面临履约率低、地区大国负担过重、成员国参与意愿不足等问题。面对这些挑战，非盟通过改革优化会费摊缴机制、激活和平基金、强化财务管理和外部筹资能力，试图增强财政自主性，但仍受制于政治共识不足、资金来源受限及外部捐助的不确定性。本文认为，非盟需完善内部财政责任分担，减少对外部资金的依赖，同时深化与联合国的合作，以争取更稳定的资金支持。国际合作伙伴应尊重非洲自主性，优化援助方式，避免附加过多政治条件，以提升非盟集体安全机制的可持续性。

关键词 非洲联盟 集体安全机制 维和行动 全球安全倡议
国际援助

作者简介 卓振伟，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院助理研究员（北京 100091）。

充足、可预测且可持续的资金供给是国际组织构建集体安全机制和开展维和行动的前提条件。对于非盟而言，筹措充足的和平与安全资金始终是一项突出且

^{*} 本文系2024年国家社会科学基金青年项目“非洲自主维和行动的新动向及中国参与研究”（项目编号：24CGJ074）的阶段性成果。

紧迫的挑战。自 2002 年组织转型以来，非盟开启了集体安全战略的新阶段：在地区安全文化层面，推动从传统的“不干涉”原则向“非漠视”原则转变；在机制建设层面，系统完善以非盟为核心的非洲和平与安全架构；在实践层面，积极开展非洲自主维和行动，致力于实现以非洲方式解决非洲问题。然而，非盟在集体安全领域的财务运作中存在内部财源失衡、成员国责任分担机制不完善以及过度依赖外部援助等结构性难题，导致长期面临严重的财政缺口和预算困难。这些难题不仅制约了非洲集体安全机制的有效性和自主性，也阻碍了非洲大陆实现《2063 年议程》中“消弭枪声”的目标。因此，解决资金困境已成为近年来非盟机构改革的优先事项和关键突破口。

筹措充足的和平与安全资金既是非洲国家应履行的内部责任，也已成为联合国安理会的重要议题和国际社会的共同关切。在新时代背景下，中非安全合作不断深化，通过中非合作论坛框架，中方持续推出一系列安全合作举措，包括“和平安全行动”“和平安全工程”等。同时，中国提出的全球安全倡议明确将非洲列为重点合作方向，呼吁国际社会为非洲自主维和行动提供更充足、稳定和可持续的资金支持。在此背景下，增强非盟在集体安全领域的财政自主能力不仅关乎非洲大陆的和平与安全，也成为深化中非安全合作的重要抓手。

鉴于上述背景和挑战，本文将聚焦非盟集体安全机制的财政困境及其改革路径，通过分析非盟在内部财源平衡、成员国责任分担和外部援助依赖等方面的结构性难题，探讨提高非盟财政自主能力的改革举措，以期丰富区域性集体安全机制财政治理的学术讨论，并为非洲和平与安全实践以及中非安全合作的政策制定提供有益借鉴。

非盟集体安全机制的非典型性

无政府状态是国际政治区别于国内政治的根本特征，这一本质使政府间国际组织在筹措经费时面临强制性机制的制度缺位。通常情况下，国际组织主要通过两种机制筹集资金：其一是法定供资（Mandatory Contributions），即成员国依据组织章程所承担的强制会费义务；其二是自愿捐款，当出资方明确限定资金用途时，则称为定向捐资（Earmarked Contributions）。由于缺乏类似国内政府的强制执行力，国际组织难以有效惩戒未履行供资义务的成员，这使其在获取财政资源的过程中存在较高的不确定性，不得不发展出多元化的融资渠道以维持基本运作。

对于成员国而言，向国际组织供资既是一项应尽的国际义务，也是一种行使

战略影响力的工具。根据委托代理理论,国际组织运作通常遵循“集体委托人”模式,即由全体成员国与组织构建契约关系,并要求组织在资金分配和使用过程中照顾特定成员的特殊诉求。这种操作方式实际上有悖于多边主义的基本原则。在不同的融资结构中,法定供资比重越高,国际组织决策的自主空间就越大;反之,定向捐资比重越高,组织的运作越趋近于“多重委托人”模式,其战略自主性也相应被削弱。^① 定向捐资,特别是专款专用的指定捐资,已成为强势国家绕过正式决策程序、争夺国际组织实质控制权的常用策略。^② 这种做法带来一系列负面后果:显著增加组织的交易成本,使筹资过程更难预测,导致常规行政开支面临资金短缺风险,并加剧国际组织间对资源的竞争。^③

集体安全机制属于高政治范畴,其资金运作更易受到权力政治的干扰,难以确保充足、可持续且可预测的资金支持。在汉斯·摩根索看来,集体安全机制的有效性需要满足三个苛刻条件:一是成员具备集结绝对优势力量的能力;二是成员对安全具有相同的认知;三是成员在集体防御上的共同利益超越其他政治分歧。^④ 从财政视角看,集结绝对优势力量的前提是充足而稳定的财力支持,而后两项条件意味着要成功动员资金,各成员必须就安全威胁和战略利益达成共识。然而,现实中成员国往往基于成本—收益计算,认为难以获得与投入相称的安全回报,因而选择少出资甚至不出资,典型的搭便车现象由此产生。

为有效应对搭便车难题,联合国、北约、欧盟等组织在部署维和或军事行动时分别探索出三种具有代表性的筹资模式。第一种是专门预算模式:联合国为每项维和行动设立独立的预算体系和专项账户,各会员国根据其经济实力按比例分摊费用,其中安理会常任理事国承担相对更高的份额。第二种是出兵国自担模式,以自愿参与为原则。北约在军事行动中实行“谁参与,谁负担”的政策,即参与国自行负担其派遣军力的全部开支。^⑤ 第三种是预算外共同筹资模式,同

-
- ① A. Burcu Bayram and Erin R. Graham, “Financing the United Nations: Explaining Variation in How Donors Provide Funding to the UN,” *Review of International Organizations*, Vol. 12, No. 3, 2017, pp. 421–459.
- ② Erin R. Graham, “Follow the Money: How Trends in Financing Are Changing Governance at International Organizations,” *Global Policy*, Vol. 8, No. 5, 2017, pp. 15–25.
- ③ Lisa Katharina Schmid, Alexander Reitzenstein and Nina Hall, “Blessing or Curse? The Effects of Earmarked Funding in UNICEF and UNDP,” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 27, No. 3, 2021, p. 433.
- ④ [美] 汉斯·摩根索:《国家间政治:权力斗争与和平》(第7版),徐昕、郝望、李保平译,北京大学出版社2006年版,第514页。
- ⑤ Kees Homan, “NATO, Common Funding and Peace Support Operations: A Comparative Perspective,” https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20061000_cscp_art_homan.pdf, accessed July 18, 2024.

样建立在自愿参与基础上。2004 年欧盟在其共同安全与防务政策框架下创设“雅典娜机制”（Athena Mechanism），用于分摊军事防务行动的成本。除丹麦不参与外，所有欧盟成员国均根据各自国民总收入按比例分担相关费用。^① 从参与范围看，联合国模式覆盖最广，欧盟模式次之，北约模式最为有限；从制度约束力看，联合国模式最为刚性，欧盟模式虽属自愿但有明确规则，北约模式则体现出更高的灵活性。这一差异从制度主义理论角度可以解释：由于联合国成员构成高度多元、安全共识低且大国提供公共产品的意愿有限，其所面临的搭便车问题尤为严重，因此最有必要建立严格的集体筹资安排。

然而，与上述由全球性大国主导或传统发达国家占据主导地位的集体安全机制不同，非盟成员无一例外均来自全球南方的发展中国家。这一成员构成特征决定了非盟在财政能力、组织运作模式和国际影响力等方面的特殊性。一般而言，全球南方的国际组织呈现出三大典型特征：强调国家主权至上和不干涉内政原则；面临严峻而复杂的社会经济发展挑战；地区合作主要由主权国家驱动且地区性官僚机构的自主性相对有限。^② 大多数全球南方组织在制度设计之初即充分考虑防范主权被侵蚀的问题，特意限制地区层面的官僚机构规模，从而降低整体财政需求，这种制度设计与组织的财政能力之间形成相互匹配的关系。

相较之下，非盟在符合上述第二项特征的同时，却在另外两方面表现出显著的非典型性：其制度设计突破了传统主权原则的束缚，试图建立强有力的超国家官僚体系，而这一雄心远远超出其实际财政承载能力。这一非典型特点主要体现在三个层面。第一，非盟的任务范围极为全面深入。非盟奉行发展与安全并重的战略取向，先后构建了“非洲治理架构”和“非洲和平与安全架构”两大支柱体系。这使得非盟委员会承担着异常繁重的秘书处职能，组织的行政架构也日益庞大。第二，集体安全内涵被大幅扩展。成员国内部发生军事政变、雇佣军颠覆政权等“非宪制更迭”，或出现战争罪、种族灭绝罪、危害人类罪等其他“严重情况”时，均被纳入非盟可直接管辖和干预的安全事务范围。第三，成员国主权汇集程度高。《非盟宪章》第 4（h）条赋予非盟在上述“严重情况”出现时干预成员国的法定权力，这一条款对传统国家主权观念构成重大突破。

要充分履行上述职责，非盟必须动员和筹措规模巨大的财政资源。然而其成员国普遍经济实力有限，而且非盟内部缺乏其他国际组织中由强国提供支撑的优

① Niklas I. M. Nováky, “Who Wants to Pay More? The European Union’s Military Operations and the Dispute over Financial Burden Sharing,” *European Security*, Vol. 25, No. 2, 2016, pp. 216 – 236.

② Ulf Engel and Frank Mattheis (eds.), *The Finances of Regional Organizations in the Global South*, Routledge, 2020, pp. 3 – 4.

势。与其他成熟的集体安全机制相比，非盟在经费筹措方面面临双重挑战：一方面，需要协调成员国之间公平有效的责任分担；另一方面，必须争取联合国及其他非成员伙伴提供战略援助。但在向外部寻求支持的同时，又必须谨防因过度依赖定向捐资而丧失对资金使用的自主控制权。非盟既无法简单照搬上述三种模式中的任何一种，也难以仅凭其中一种模式来维持其集体安全机制的运转。因此，探索并建立一套契合自身情况的创新性财政制度，逐渐成为非盟弥补领导赤字、信任赤字以及非洲大陆和平与安全赤字的关键途径。

非洲联盟集体安全机制建设中的财政失衡状况

非盟作为职能多元的政府间组织，其预算制度需要确保对集体安全领域进行持续的战略投入。非盟最初设立了两大常规预算体系：运营预算（Operational Budget）用于行政日常运转，项目预算（Program Budget）用于执行各类项目。2017 年起，非盟增设和平支助行动预算（Peace Support Operations Budget），专门资助地区维和行动的部署与维持，以确保维和经费供给的常态化与稳定性。随着制度不断完善和行动范围扩大，非盟预算规模稳步增长，从 2009 年的 1.64 亿美元增至近年来的 6 亿美元以上。^① 然而，预算规模扩大也伴随着财政结构的多重失衡。

首先，在经费来源结构上，法定会费与自愿捐款严重失衡。成员国摊款作为非盟财政收入的主要支柱，本应保障其战略自主权，但现实中非盟预算过度依赖自愿捐款，对域外伙伴的依赖度超过 50%。具体来看，虽然运营预算完全由成员国摊款支持，已基本实现自给，但项目预算的自筹比例近年来仅约 20%，和平支助行动预算更是几乎全部依赖外部捐助，成员国几乎未作贡献。^② 此外，非盟长期存在资金到账缓慢、到位率低等问题，这导致资金流动性不足，预算执行效果欠佳，难以实现预期的规模效应。^③

和平支助行动预算的资金主要来自三个渠道：非洲部队派遣国捐款、国际社会自愿捐款和联合国摊款。非洲部队派遣国承担着出兵和出资的双重责任，这种“出兵国负担”机制要求成员国同时具备供资意愿和财政实力，如南非、尼日利亚等地区主导力量。然而，联合国早在 2009 年就指出，这一捐资方式无法满足

① 数据来源：作者根据非盟历年预算文件整理。

② 同上。

③ African Union, “African Union 2018 Budget Framework Paper,” November 18, 2016, p. 11, <https://archives.au.int/handle/123456789/365>, accessed July 25, 2024.

维和行动的全部资金需求,仍需依赖大量双边捐助者的支持。^① 西方国家是非盟自愿捐款的主要来源,其中欧盟、德国、挪威、瑞典、英国、加拿大、丹麦和美国表现尤为积极。^② 欧盟在2004年专门设立“非洲和平基金”(African Peace Facility),已为15项非洲维和行动提供了约31亿欧元的资金支持。^③ 联合国摊款在资助大型维和行动方面具有独特优势,形成两种主要运作模式:索马里行动的联合国支助办公室模式,以及达尔富尔行动的混合特派团模式。联合国秘书长在2023年专题报告中评价,这两种模式是联合国支持非盟维和行动的“最切实可行的手段”。^④ 非洲维和行动实际上是多方出资与分工合作的产物。以非盟驻索马里特派团(AMISOM)为例,非盟负责提供维和部队,欧盟承担人员薪酬,联合国提供关键后勤保障,美英两国则为出兵国提供培训和安全援助。^⑤

其次,在经费使用的优先次序上,能力建设与维和行动之间存在结构性失衡。自2003年以来,非盟和平与安全理事会已授权或批准超过20项维和行动,部署了数万名军警和文职人员。其中,非盟在索马里的维和行动规模最大、持续时间最长、伤亡最多,也最为耗资。2017年该行动年度预算近3.36亿美元,占非盟当年总预算的40%以上;即便在2024年转型为过渡任务团后,其年度预算仍达1.5亿美元左右,约占非盟总预算的20%。^⑥ 非盟还为其他获授权的维和行动提供财政支持,包括多国联合特遣部队(MNJTf)、萨赫勒五国集团联合部队(G5 Sahel Joint Force)。相比之下,非洲和平与安全架构下的能力建设经费长期居于次要地位。尽管早期预警机制和非洲常备军是非盟能力建设的重点项目,但其经费主要依赖非盟的项目预算,不得不与可持续发展、经济一体化、善治与民主化等众多领域争夺有限资源。^⑦ 西方捐助国普遍偏好资助具体行动而非基础能力建设,进一步加剧了这种失衡。欧盟非洲和平基金对能力建设和早期应对机制的资助额仅为2.1亿欧元和0.5亿欧元,远低于其对维和行动的直接资助规模。^⑧

① United Nations Secretary – General, “Support to African Union Peacekeeping Operations Authorized by the United Nations,” A/64/359 – S/2009/470, September 18, 2009, pp. 7 – 8.

② Ulf Engel and Frank Mattheis (eds.), *The Finances of Regional Organizations in the Global South*, p. 116.

③ European Commission, “African Peace Facility: Annual Report 2020,” December 2021, p. 24.

④ United Nations Secretary – General, “Implementation of Security Council Resolutions 2320 (2016) and 2378 (2017) and Considerations Related to the Financing of African Union Peace Support Operations Mandated by the Security Council,” S/2023/303, May 1, 2023, p. 11.

⑤ Paul D. Williams, *Fighting for Peace in Somalia: A History and Analysis of the African Union Mission (AMISOM), 2007 – 2017*, Oxford University Press, 2018, p. 5.

⑥ African Union Executive Council, “Decision on the African Union Budget for 2024,” EX. CL/1432 (XLIII), July 2023.

⑦ African Union Commission, “African Union 2016 Budget Overview,” June 13, 2015, p. 21.

⑧ European Commission, “African Peace Facility: Annual Report 2020,” p. 24.

这种长期资金短缺导致非洲常备军无法达到预期的作战能力水平。2021 年 7 月，非盟和平与安全理事会第 1007 次会议承认，非盟只能为非洲常备军持续运作提供低水平的资金支持。^①

最后，在内部部门经费分配结构上，非盟委员会可支配的预算资源远超和平与安全理事会。按照非洲集体安全机制的初始设计，和平与安全理事会作为常设决策机构，负责冲突预防、管理和解决，而非盟委员会则应为其提供行政支持并执行决议，两者本应是领导与被领导的关系。然而，实际的预算分配格局反映出不同的组织影响力：非盟委员会掌握着最充裕的经费，支配着大部分运营和项目预算，在实践中发挥着超出制度设计预期的作用。非盟委员会设有专门的和平与安全事务部门，并在人员编制上予以倾斜。在机构改革前，和平与安全部是非盟委员会内部规模最大的部门。^② 相比之下，和平与安全理事会的预算规模要小得多。2016 年统计显示，非盟委员会获得非盟部门预算总额的 76.49%，而和平与安全理事会仅得 0.19%。^③ 凭借这一财政优势，非盟委员会在信息获取和专业知识积累方面占据有利地位，并通过起草报告、提供政策建议等方式，持续影响成员国驻非盟代表的认知框架，从而实质性影响和平与安全理事会的决策。

综上所述，非盟现有的财政能力和制度安排难以充分支撑其实现“非洲主导和平”的战略目标。由于自有财政资源极度匮乏，加之普遍依赖定向捐资，非盟无法按照原定战略规划同步推进能力建设与维和行动。虽然非盟在小型维和行动中尚可扮演“第一响应者”（First Responder）的角色，但面对大型复杂的维和行动时，其独立能力严重不足，致使其逐渐丧失对维和行动的战略主导权。以布隆迪、马里和中非共和国为例，非盟此前部署的维和部队很快“换戴蓝盔”，转由联合国主导，指挥权完全移交联合国；即使是非盟驻索马里特派团，也因接受联合国援助而不得不遵循联合国安理会的政治指导。^④ 这种对域外合作伙伴的高度依赖在非盟内部引发深刻忧虑：“如果成员国无法有效设定议程并主导行动方向，非盟又如何真正掌控自身核心事务并重拾尊严？”^⑤

① African Union Peace and Security Council, “Communiqué of the 1007th meeting of the African Union Peace and Security Council on the Status Report/Roadmap to the Full Operationalization of the African Standby Force and the AU Continental Logistics Base,” PSC/PR/COMM. 1007 (2021), July 8, 2021.

② Paul D. Williams, *War and Conflict in Africa* (2nd ed.), Polity Press, 2016, p. 198.

③ African Union Commission, “African Union 2016 Budget Overview,” pp. 22 – 23.

④ Paul D. Williams, *Fighting for Peace in Somalia: A History and Analysis of the African Union Mission (AMISOM)*, 2007 – 2017, p. 8.

⑤ Paul Kagame, *Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union*, African Union, 2017, p. 4.

非洲联盟加强集体安全财政面临的三重困境

非洲是发展中国家和最不发达国家最集中的大陆,这使得非盟自有财政资源高度依赖少数几个地区大国的贡献。然而,非盟的组织架构设计和政治文化与这一现实不相适应,反而降低了这些地区大国提供更多财政支持的积极性。在寻求外部援助时,非盟不仅与主要西方捐助方形成了结构性的不对等委托代理关系,还要与非洲次区域组织争夺资源,由此陷入三重困境。

(一) 内部成员国的责任分担困境

自布隆迪特派团开展以来,非盟持续受困于“非洲维和行动的紧张三角”。^①非盟在处理区域冲突时,其干预意愿和实际维和能力都受到成员国政治意愿不足的掣肘。这一意愿缺失主要表现在四个方面:成员国与非盟行政机构之间的目标差异、大国与小国之间的利益冲突、区域大国之间的战略竞争,以及各次区域在安全认知上的分歧。

首先,地区大国的出资行为缺乏充分的制度激励和回报机制。一方面,非盟的制度设计未能将成员国的财政贡献与其制度地位相匹配。非盟的决策程序过于强调形式上的“一律平等”,这种设计表面上保障了小国的参与权,却对主要出资方的地区大国造成事实上的“反向歧视”。和平与安全理事会既未设立常任理事国席位,也未赋予任何成员特殊否决权,其成员选举严格遵循地区均衡代表性和任期轮换原则。另一方面,非盟在保障成员国政权安全方面的功能和可靠性日渐弱化。非盟转型后力图改变其前身非统“元首俱乐部”的固有形象,但这一转变直接加剧了非盟行政机构与部分存在治理问题的成员国之间的分歧。非盟委员会由具有自由主义倾向的职业官员和技术专家组成,他们在实践中倾向于援引《非盟宪章》第4(h)条,试图在“严重情况”下对成员国实施强制性军事干预。^②2015年12月的布隆迪危机便是典型案例:和平与安全理事会曾以保护平民为由,威胁向布隆迪部署维和部队,但因成员国反对而未能实施。^③这一机制

① Isiaka A. Badmus, “The African Mission in Burundi (AMIB): A Study of the African Union’s Peacekeeping Success and ‘Triangular Area of Tension in African Peacekeeping’,” *India Quarterly*, Vol. 73, No. 1, 2017, p. 1.

② Thomas Legler and Thomas Kwasi Tieku, “What Difference Can a Path Make? Regional Democracy Promotion Regimes in the Americas and Africa,” *Democratization*, Vol. 17, No. 3, 2010, pp. 465 – 491.

③ Nina Wilén and Paul D. Williams, “The African Union and Coercive Diplomacy: The Case of Burundi,” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 54, No. 4, 2018, pp. 673 – 696.

困境在 2011 年利比亚危机中更为突出，作为非盟转型和早期发展的重要推动者和出资者，卡扎菲政权陷入危机时，非盟却未能提供有效的制度性支持和保护。这种经历促使部分财政实力雄厚的成员国警惕起一个财政充裕但行为失控的非盟可能带来的风险，转而采取战略克制，有意将非盟的财政能力维持在“可控的跛脚”状态。

其次，非盟成员国之间对安全相互依赖的认同感和内化程度明显不足。撒哈拉沙漠将非洲大陆在地理上分隔为北非和撒哈拉以南非洲两大板块，这种自然地理分割使非洲形成多个相对独立、联系有限的区域安全复合体。北非国家在族群构成、文化认同和安全观念上与中东地区联系更为紧密。相比之下，撒哈拉以南非洲的主要冲突集中在萨赫勒地区、非洲之角和大湖地区等特定区域，非盟主导的自主维和行动也多在这些冲突频发地区开展。从各区域财政贡献来看，经济较发达的北非国家和安全形势稳定的部分撒哈拉以南非洲国家对和平基金的出资往往不够积极，而直接面临安全威胁的西非和萨赫勒地区国家则表现出明显更高的出资意愿。此外，非洲主要地区大国之间缺乏有效的战略目标协调机制，再加上这些国家对非盟主导权的竞争，使得集体安全的联合筹资机制更加复杂。2012 年，南非积极推动其候选人担任非盟委员会主席，但该主席因多重政治争议在任期内遭到排挤，这不仅削弱了非盟在安全议题上的领导力和协调力，也长期打击了南非作为地区大国参与泛非安全事务的积极性。^①

（二）西方援助的委托代理困境

西方国家作为非盟最重要的域外捐助方，通过多层次的双边捐款和多边援助渠道影响非盟，实质上塑造了非洲集体安全机制的发展方向和运作模式。然而，由于西方国家对援助成本极为敏感，这限制了它们向非盟提供援助的意愿。西方国家在非洲安全领域奉行的“割草”或“轻足迹”战略本质上只是权宜之计，其核心目标是降低直接干预成本，同时将安全责任转移给非洲国家。西方国家普遍偏好定向捐资，这反映了它们在非洲安全事务中的双重策略：既想通过财政杠杆控制关键议程，又要在具体行动中保持战略灵活性。这使得非盟在接受援助时往往面临两种困境：要么受制于援助方的过度干预，要么遭遇战略性放弃。

西方国家的援助决策主要体现在以下三个方面。首先，西方期望非洲国家承担更多集体安全责任，尤其是人员伤亡的风险。他们支持“以非洲方式解决非洲

① 张凯：《非洲和平与安全建设：南非的区域大国角色及限度》，《国际安全研究》2020 年第 5 期，第 131 页。

问题”的理念，在很大程度上是为了避免本国军队直接参与高风险的非洲维和行动。^①与此同时，非洲方面担忧西方国家在选择援助时机和规模时，会让非洲维和部队在冲突初期充当“高风险先遣队”，待局势好转后才介入，并最终通过各种机制接管主导权。法国的做法最具代表性：一方面通过联合国维和机制实现其在非洲特定地区的国家利益，另一方面通过双边和多边渠道实质控制非洲法语国家集团的维和行动方向。^②

其次，西方捐助国对非洲维和行动中普遍存在的道德风险问题深表忧虑。西方提供的资金援助主要用于支付维和人员的各类津贴，但非洲维和人员普遍存在装备不足、腐败、士气低落和训练不足等问题。由于维和任务提供高于本国军队的报酬，许多非洲军人将其视为经济机会，派兵国政府也借此增加财政收入。这导致相关国家缺乏主动退出维和任务的动力。欧盟就曾因索马里维和行动规模扩大、经费攀升而担忧陷入“非盟驻索马里特派团筹资陷阱”。^③

最后，多重委托人问题加重了非盟的行政负担和协调成本。西方主要国家在非洲各区域有不同的传统影响力和战略利益：英美更关注战略价值较高的非洲之角地区，而法国主要聚焦其传统势力范围——西非及萨赫勒地区。英国“脱欧”后，欧盟内部战略重心出现微妙调整，直接导致对非盟驻索马里特派团的资金援助减少。法国也日益担忧其欧洲盟友（尤其是德国）在欧盟对非战略的制定和执行中获取更大主导权，从而影响法国在传统势力范围内的利益。^④这种多个外部捐助方并存的局面使非盟陷入不同战略诉求的牵制，加剧了其内部协调的复杂性。

（三）地区组织间的权威重叠困境

在非洲和平与安全架构中，次区域组织是不可或缺的重要组成部分。非盟与各次区域组织形成了制度嵌套关系，而多个次区域组织之间则存在功能重叠。为减少区域组织间的资源竞争和权威冲突，非盟采取了两项主要措施，试图在非洲和平与安全架构中构建以非盟为核心的等级体系：一是战略性地缩小正式合作伙伴范围，通过严格筛选将西非国家经济共同体（ECOWAS）、南部非洲发展共同

-
- ① Paul D. Williams, “Keeping the Peace in Africa: Why ‘African’ Solutions Are Not Enough,” *Ethics & International Affairs*, Vol. 22, No. 3, 2008, pp. 309 – 329.
- ② 何银：《联合国维和的退化与出路》，《国际问题研究》2020年第5期，第134页。
- ③ International Crisis Group, “How to Spend It: New EU Funding for African Peace and Security,” Special Report No. 297, January 2021, p. 6.
- ④ 罗姝瑶：《法国对非军事战略的调整态势、原因与前景分析》，《法国研究》2024年第1期，第90页。

体 (SADC) 等 10 个最有代表性的次区域组织纳入正式架构;二是制定组织间互动原则,明确非盟对非洲大陆和平与安全负有“首要责任”。然而,这种制度优势地位的确立并非一劳永逸,而是面临多重挑战。

首先,非盟与次区域组织在规范建构层面存在分歧与竞争。次区域组织积极引入“辅助性”和“补充性”原则,对非盟所宣称的“首要责任”地位形成软制衡。^① 这些原则强调,次区域组织因地理位置更接近冲突地区,在信息获取和专业知识积累方面具有优势,应在冲突应对中享有优先干预权。只有当次区域组织缺乏能力或意愿时,非盟才启动第二层次的干预机制。其次,非盟在决策效率和权威层级方面相对薄弱。虽然和平与安全理事会拥有召开部长级甚至国家元首级会议,但在实际运作中 95% 以上的会议仅停留在常驻代表级这一较低层级。^② 相比之下,次区域组织通常具备更高效的首脑级会议召集能力,因而在紧急情况下拥有快速决策的优势。

对非盟而言,这些筹资困境并非相互孤立,而是交织成一个复杂的关联网络。成员国和域外伙伴普遍采取的“平台选择”(Forum Shopping)策略,使非盟陷入难以打破的恶性循环。换言之,非洲内部和外部的行为体倾向于在多个区域机制中选择对自身最有利的平台开展合作,不再严格遵循非盟作为非洲集体安全核心机构的原则。这一趋势加剧了区域组织间的“内卷化”竞争和非盟内部治理的空心化,从而加速了非洲在安全事务上战略自主权的流失。

非洲联盟集体安全财政改革的路径及其限度

为了有效落实《2063 年议程》,非盟从战略自主与自力更生的高度系统性审视财政问题,并通过一系列首脑会议决议进行顶层设计,全面推进组织机构和财务体系改革。非盟内部反思揭示了五大财政弊端:收入来源不稳定且波动大、过度依赖域外伙伴、财政责任集中于少数成员国、组织价值观和廉洁度待提升、预算规模持续膨胀。^③ 为提升改革的政治动员力和执行效率,非盟成立了由现任非洲国家元首领导的改革咨询委员会,由卢旺达总统保罗·卡加梅担任首任主席。该委员会汇集了非洲开发银行、世界银行、联合国等多边机构的资深官员和技术

① 胡二杰:《非洲联盟与非洲次区域组织的安全合作》,《中国非洲学刊》2022 年第 4 期,第 94—108 页。

② Amani Africa, *The AU Peace and Security Council Handbook 2022: Guide on the Council's Procedure, Practice and Traditions*, p. 54.

③ African Union, “Financing the Union: Towards the Financial Autonomy of the African Union,” 2020.

专家。由于卡加梅团队的多项建议获得采纳并付诸实践，这次改革被广泛称为“卡加梅改革”。

非盟决策层深知，仅凭组织自身难以在短期内解决复杂的筹资问题。通过第561号决议，非盟首脑会议确立了会费分摊的中期目标：成员国承担100%的运营预算、75%的项目预算和25%的和平支助行动预算。^①在具体措施上，非盟从职能精简、机构重组、管理优化和资金筹措四个方面推进改革，^②致力于探索自助与他助相结合的财政改良路径。在内部，非盟借鉴现代公共财政管理的先进经验和国际标准，加强财务与预算管理，持续提高法定会费缴纳水平；在外部，非盟积极把握全球治理议程设置规律，争取更广泛的国际关注和实质性资源支持。

（一）集中化的内部改革路径

第一，精简机构架构，强化和平与安全事务的战略优先地位。长期以来，非盟行政机构体系庞大冗杂、人员编制过多，导致员工相关成本几乎与维和业务经费持平，严重制约了组织效能。^③非盟委员会原有8个直属部门，日常决策和执行过程受制于分散的部门利益和机构壁垒。新一轮机构改革将和平与安全部与政治事务部合并为政治事务、和平与安全部。然而，新部门在整合过程中裁撤了原政治事务部的早期预警职能，此举虽然提高了效率，却引发了对功能过度简化的担忧。

第二，制定更为公平且纪律严明的会费摊缴方案。为大国设定合理上限、为小国确立基本底线是此次财政的一大特色。2015年6月，非盟确定了2016—2019年会费摊缴方案，按成员国GDP占非洲总量的比例分为三档。第一档为GDP占非洲总量至少4%的国家，这些国家共同承担非盟总预算的60%，但单个国家分担比例不超过12%。^④2019年2月，非盟进一步完善制度，制定了2020—2022年会费摊缴安排，将三档成员的分担比例调整为45.151%、32.749%和22.1%，并为常规预算与和平基金分别设定了3500万美元和35万美

① African Union, “Decision on the Report of Alternative Sources of Financing the African Union,” Assembly/AU/Dec. 561 (XXIV), January 2015.

② Paul Kagame, *Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union*, 2017.

③ African Union Board of External Auditors, “Independent Auditors’ Report on the African Union Consolidated Financial Statements for the Year Ended 31 December 2021,” p. 23.

④ African Union, “Decision on the Scale of Assessment and Alternative Sources of Financing the African Union,” Assembly/AU/Dec. 578 (XXV), June 2015.

元的供资上下限。^① 2018 年第 11 次特别首脑会议还建立了三级惩戒机制，对拖欠会费的成员国实施分级纪律处分，依次剥夺其会议发言权、表决权、参会权以及公民担任非盟职务的资格，以确保严格遵守财政纪律。

第三，激活专项共同基金建设。和平基金作为非洲和平与安全架构的重要支柱，自设立以来长期面临资金不足的困境。卡加梅改革重新强化了和平基金的战略地位和制度建设，设立了调解与预防外交、机构能力、非盟维和行动三大主题窗口以及危机储备基金。为确保该框架有效运作，非盟积极推行有约束力的共同筹资模式。2016 年，非盟决定对成员国进口产品征收 0.2% 的关税作为共同资金以支持非盟预算，并计划在 2020 年前将和平基金的资金池规模提高至 4 亿美元。^② 同时，非盟积极向非洲大陆私营部门和广大公众募资，成功获得非洲进出口银行、埃塞俄比亚航空等机构的响应。在各方共同努力下，和平基金取得自成立以来最大进展：截至 2024 年，基金总规模突破 6 亿美元，创下历史新高。

第四，完善会计标准和审计监督等财务管理体系。2013 年，非盟决定全面采用国际公共部门会计准则，遵循权责发生制（Accrual Basis）会计标准，加强内部审计机制的独立性和权威性。2018 年，非盟进一步制定了财务管理与问责的九条“黄金法则”，对财政运作的各环节作出系统规范：成员国摊款需达到最低标准、财务收入须可预测、预算须可信、支出须设上限、所有开支须经授权、资源流动和交易须透明有效、必须建立问责机制、报告程序不可或缺、与伙伴国的接触需经集中流程。^③ 同时，非盟持续完善和平基金治理架构，明确由非盟委员会主导基金日常秘书处工作，创新采取上级监督和独立监督相结合的双重监管方式，全面提升基金运作的透明度和公信力。

第五，加强与次区域组织的战略协调和制度衔接。非盟和平与安全理事会借鉴其与联合国安理会多年形成的年度会晤机制，于 2019 年与区域机制召开首届联合咨询会议和年中协调会议，实现历史性的咨商机制化。非盟积极改进工作方法以提升组织参与度和包容度，邀请相关地区组织全面参加各类公开会议和闭门会议。此外，非盟展现出与时俱进的灵活性，果断突破非洲和平与安全架构原有合作范围的局限，先后与大湖区国际会议（International Conference on the Great Lakes Region）签署合作谅解备忘录，并同乍得湖盆地委员会（LCBC）建立工作

① African Union, “Decision on the Scale of Assessment for the Regular Budget and the Peace Fund,” Assembly/AU/Dec. 734 (XXXII), February 2019.

② African Union, “Decision on the Outcome of the Retreat of the Assembly of the African Union,” Assembly/AU/Dec. 605 (XXVII), July 2016.

③ African Union, “Golden Rules of Financial Management and Accountability at the African Union,” January 2018.

关系，有效扩大了区域合作网络。

（二）多元化的对外合作路径

由于非盟期望域外伙伴填补其和平支助行动约 75% 的资金缺口，短期内优化对外合作路径比提升财政自给能力更为迫切。与对内部成员采取纪律约束不同，外部动员更依赖柔性策略。非盟不仅需要说服伙伴国加强双边捐助，还需要争取它们在多边场合理解和支持非盟财政改革举措与现行国际规则之间的不协调。美西方国家曾质疑非盟通过征收进口税筹资的方案违反了世界贸易组织的最惠国待遇原则。^① 因此，拓宽合作伙伴范围对多边融资同样重要。

在双边层面，非盟充分利用各大国举办“非洲 + 1”峰会外交的机遇，适时提出非洲维和行动的资助议题，并获得积极回应。在 2022 年第八届东京非洲发展国际会议（TICAD）上，日本政府承诺为非洲自主和平支助行动及其能力建设提供训练支持，并表示将讨论相关资助方案。^② 在 2023 年第二届俄非峰会上，俄罗斯政府支持联合国使用会费摊款资助非洲主导的维和行动。在 2024 年首届韩非峰会上，韩国政府重申必须通过支持部署和平支助行动和非盟冲突后重建与发展中心的活动，进一步加强非洲和平与安全架构。^③

在多边层面，非盟将联合国视为全球筹资的主要平台。非盟制定了《联合国和平行动审查问题非洲共同立场》和《为非盟和平与安全行动提供可预测、充足和可持续资助的共识文件》等政策文件，呼吁在非盟与联合国之间建立公平的责任分担关系。在所有筹资模式中，非盟最希望联合国通过会费摊款支持其维和行动。对此，美国、英国一直持反对态度，坚持“逐案审查”原则，并要求联合国承担经费不得超过 75%。这种逐案审查意味着非洲主导的维和行动无法自动获得联合国摊款支持，援助决定权掌握在拥有否决权的国家手中。在保留这些条件的前提下，联合国安理会于 2023 年 12 月通过第 2719 号决议，同意为非盟维和行动提供资助。

（三）非盟财政改革的限度

尽管非盟财政改革在顶层设计和具体落实上取得一定成效，强化了非洲和平与安全架构的制度基础，使和平基金正式进入全面运作阶段，并有效缓解了部分维和行动

① Philimeno Apiko and Faten Aggad, “Analysis of the Implementation of the African Union’s 0.2% Levy: Progress and Challenges,” *Ecdpm*, p. 8, <https://ecdpm.org/application/files/5816/5546/8791/BN98-Apiko-Aggad-November-2017>, accessed July 28, 2024.
② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “TICAD 8 Tunis Declaration,” August 28, 2022.
③ Ministry of Foreign Affairs of Republic of Korea, “Joint Declaration 2024 Korea – Africa Summit,” June 5, 2024.

的紧迫需求,但这些改革仍面临多重结构性限制。联合国安理会第 2719 号决议通过一年后的实际情况显示,非盟项目预算和维和行动预算的自筹率未达预定目标。更为棘手的是,近期国际形势深刻变化使非洲集体安全机制的筹资困境愈发严峻。

第一,成员国政权形式的多样化削弱了非盟内部的政治凝聚力。非盟宪章将军事政变和军政府视为对集体安全的威胁,但近年来西非政变回潮,正前所未有地挑战着这一基本共识。马里、布基纳法索、尼日尔等国的军政府相继推迟移交政权的时间表,部分甚至有意长期执政。这不仅加剧了这些国家与非盟及西非国家经济共同体的矛盾,还导致它们拒缴会费并在对抗中采取强硬立场。非盟因此不仅面临会费收入损失,还需投入大量资源与之周旋,使其在处理这些国家的财政责任和政治冲突时陷入更为困难的境地。

第二,临时性安全联盟的涌现削弱了非盟的中心地位。这类联盟具有短期建立、周期有限、服务于特定安全目标的特点。^① 它们凭借灵活的机制和快速反应能力,获得众多非洲国家的支持,在应对紧急安全威胁时发挥重要作用。例如,乍得湖盆地委员会的多国联合特遣部队和萨赫勒五国集团的联合部队,致力于打击恐怖主义和跨国犯罪,迅速调动了数万名军警力量。然而,这些临时机制普遍缺乏稳定的资金支持,可持续性和实效性备受质疑。它们的兴起不仅对非盟在维和行动中的主导地位形成挑战,还加剧了资源争夺,使非盟在区域安全事务中的影响力日渐减弱。

第三,西方国家减少对非洲安全的投入,同时加强对定向捐助的监管。过去,西方国家主要通过向非盟等地区组织提供资金来支持非洲反恐。近年来,它们转而将资源投向双边安全合作,特别是与特定国家的军事合作,直接影响到非盟的资金来源。美国和法国等西方大国正逐步减少对非盟的财政支持,并强化对定向捐款使用的监督,要求资金专项使用,这进一步限制了非盟的决策自主权。在执行跨国安全行动时,非盟已不再是唯一的资金接受方。

第四,联合国因财政压力和规范差异对非盟设置了更多资助门槛。作为非盟维和行动的重要伙伴,联合国长期提供大量经费支持。但在全球财政压力和政治优先度调整下,这种支持正在减少。美国特朗普政府明确反对维持低效援助,主张重新评估维和行动效能,减少资助无法完成使命的行动。^② 这使非盟在依赖联

① YF Reykers et al., "Ad Hoc Coalitions in Global Governance: Short - Notice, Task - and - Time - Specific Cooperation," *International Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2023, p. 728.

② "Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy," December 13, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>, accessed July 31, 2024.

联合国资金时面临更大不确定性。同时，联合国对非盟维和任务提出更严格的标准和纪律要求，增加了双方合作的难度和成本。

结 语

本研究通过系统分析非盟集体安全机制的财政困境，揭示了结构性资金失衡与治理挑战之间的深层关联。研究发现，非盟在构建集体安全机制过程中面临三重核心困境：成员国责任分担机制不完善导致内部财源失衡，西方援助形成不对等委托代理关系制约战略自主性，以及与次区域组织在资源获取上的权威重叠竞争。这些困境相互交织，形成难以打破的恶性循环，使非盟在维和行动中仅能扮演有限的“第一响应者”角色，难以真正实现“以非洲方式解决非洲问题”的战略目标。

从理论层面看，本研究的学术贡献主要体现在：首次从财政视角系统揭示了制约非盟集体安全机制效能的深层因素，丰富了区域安全机制资金治理研究；通过考察非盟委员会与成员国、非盟与外部捐助方之间的互动关系，深化了对集体行动逻辑在区域安全治理中运作机制的理解；结合卡加梅改革等制度创新经验，拓展了现有文献对全球南方组织财政自主性建设路径的认识。

从实践层面看，研究结果对增强非洲集体安全机制有效性具有重要启示：首先，非盟应进一步强化内部财政纪律，完善会费摊派机制，切实提高成员国履约率，扩大和平基金规模，为集体安全行动提供更稳定的资金支持。其次，非盟应深化与联合国的协调合作，争取将关键维和行动纳入联合国摊款支持范围，同时优化与次区域组织的分工，避免资源分散和重复建设。再次，国际合作伙伴应在尊重非洲自主性前提下优化援助方式，减少过多政治条件，提供更具可预测性的资金支持，特别是加强维和能力建设方面的支持。

未来研究可在以下方向进一步深化：持续跟踪评估非盟财政改革举措的实际效果；比较分析不同外部资助模式对非洲维和行动绩效的影响；探索研究后疫情时代和新国际形势下非洲集体安全财政策略的演变趋势。这些研究将有助于更全面理解财政治理在区域安全机制中的战略作用，为非洲和平与安全建设提供更有力的学术支撑和政策借鉴。

（责任编辑：贺杨）

transnational crime amidst the process of decolonization and the geopolitical rivalry of the Cold War. Transnational organized crime, intertwined with regional conflicts and terrorism in a vicious cycle, has continuously threatened regional security and development. To address this challenge, African countries have established a multi-dimensional governance system that includes police cooperation, intelligence sharing, and judicial mutual assistance, with support from the African Union, other international institutions, and sub-regional organizations. However, in terms of national governance capacity, legal framework development and the coordination of cooperation mechanisms, Africa still faces many challenges. In this context, China – Africa security cooperation is deepening, with both China and Africa making progress in combating drug smuggling, illegal wildlife trade, and the proliferation of light weapons through joint law enforcement actions, capacity – building projects, and security dialogue mechanisms. In the future, leveraging the Global Security Initiative and digital technology, China and Africa can deepen their cooperation in the areas of criminal intelligence network development, cross – border law enforcement coordination, and judicial capability building, injecting fresh impetus into Africa’s security governance and laying a solid foundation for the security of a China – Africa community with a shared future.

Keywords: African regional cooperation, transnational organized crime, China – Africa law enforcement and security cooperation, African security governance

Author: Fu Qinwen, Postdoctoral researcher of School of Law, People’s Public Security University of China (Beijing 100038).

African Union’s Financial Problems and Its Reforms in the Construction of Collective Security System

Zhuo Zhenwei

Abstract: In the process of building a collective security mechanism, the African Union has long faced difficulties such as a shortage of financial resources, imbalanced funding structures, and excessive external dependence, significantly compromising the autonomy and effectiveness of its peacekeeping operations. This paper analyzes the funding model and institutional constraints of the AU’s collective security mechanism from a financial perspective, revealing three key challenges: unbalanced burden – sharing among member states in fulfilling financial obligations, unequal principal – agent relationships created by external aid, and competition between the AU and sub – regional organizations over resource allocation and authority. Key findings demonstrate that the

AU budget remains heavily reliant on external aid, especially targeted funding from Western countries, which erodes its strategic autonomy, while internal fundraising struggles with low compliance rates, disproportionate burdens on regional powers, and weak participation willingness among member states. In response to these challenges, the AU has attempted to enhance its fiscal autonomy through reforms, optimizing the payment mechanism for assessed contributions, activating the Peace Fund, improving financial management and external fundraising capabilities. However, it is still constrained by insufficient political consensus, limited funding sources, and uncertainty in external donations. This paper argues that the African Union needs to improve its internal financial responsibility sharing, reduce its dependence on external funding, and deepen cooperation with the United Nations to seek more stable financial support. International partners should respect Africa's autonomy, optimize aid methods, avoid attaching too many political conditions, and enhance the sustainability of the African Union's collective security mechanism.

Keywords: African Union, Peacekeeping operations, the Global Security Initiative, African collective security mechanism, international assistance

Author: Zhuo Zhenwei, Assistant researcher of the International Institute for Strategic Studies of the Party School of the CPC Central Committee/National School of Administration (Beijing 100091).

A Study on Climate Adaptation Governance in Nigeria: Policies and Practices

Li Huiming and Song Jianxin

Abstract: In the context of increasingly severe global climate change, this paper focuses on Nigeria, the most populous country and largest economy in Africa, to study its climate adaptation policies and actions, and to explore its institutional arrangements and practical paths for addressing its vulnerability to climate change. By systematically reviewing Nigeria's participation in international climate governance since the 1990s, this study analyzes its adaptation concepts, objectives, and measures reflected in policy documents such as the National Adaptation Strategy and Plan of Action for Climate Change in Nigeria. The study reveals that Nigeria has achieved notable progress in key areas such as agriculture, forestry, transport and public health by establishing cross – sectoral coordination mechanisms, strengthening locally – led adaptation actions, and actively engaging in international cooperation and green financing, providing useful practical examples for other developing countries. However, structural issues such as