

# 联合国应对巴以冲突的三重行动逻辑 ——基于复杂代理人的视角

刘 畅

**内容提要：**联合国内部不同机构在应对巴以冲突时采取的行动存在差异。作为维护国际和平与安全的核心机构，安理会的决策过程往往受到成员国的制约，导致集体行动困难重重。而功能性机构与一体化机构则表现出更加积极主动的应对策略。本文基于复杂代理人理论，提出“利益—知识—官僚”的三重分析框架，解释联合国安理会、世界卫生组织和联合国秘书处在应对本轮巴以冲突中的不同表现。联合国安理会面临成员国利益冲突，导致停火决议多次被否决，这不仅反映出成员国利益分歧的深度，还突显出多边决策机制在应对紧急人道危机时的结构性障碍。而世界卫生组织凭借专业知识，在动员全球公共卫生资源方面取得显著成效，展现了知识驱动模式下的高效性。秘书处则利用官僚机制，通过多方协调和资源整合，提供了相对稳健的危机管理支持，表现出在复杂冲突环境中的适应性。本文通过探讨联合国内部多种行动逻辑共存的现象，为理解联合国内部复杂运作机制提供一种新的视角。

**关键词：**联合国；巴以冲突；委托代理理论；复杂代理人

**作者简介：**刘畅，中国人民大学国际关系学院 2023 级博士生，研究方向为国际组织与国际冲突。（北京，100872）

**中图分类号：**D81    **文献标识码：**A    **文章编号：**2097-2733(2025)01-0134-21

## 一、问题的提出

联合国系统内存在诸多机构，不同机构经常在应对同一冲突时采取截然不同的行动。虽然不同行动都带有联合国的印记，但它们显然遵循不同的政治逻辑。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> Clara Portela and Jean-Louis Romanet Perroux, “UN Security Council Sanctions and Mediation in Libya: Synergy or Obstruction?” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 28, No. 2, 2022, pp. 228-250.

在本轮巴以冲突中，联合国安理会（The United Nations Security Council, UNSC）和其他联合国机构的表现呈现出巨大的分歧。冲突爆发首月内，四份安理会决议均被否决或未通过。当地时间 2023 年 10 月 27 日，联合国大会（以下简称“联大”）第十届紧急特别会议以压倒性的优势通过休战决议（120 票赞成、14 票反对和 45 票弃权）。尽管联大决议具有极大的道德和政治影响力，但与安理会决议不同，联大决议不具有约束力和国际法效力，这意味着各国没有义务执行此决议。<sup>①</sup> 冲突爆发 40 天后，安理会于当地时间 2023 年 11 月 15 日通过第一份相关决议，呼吁“在整个加沙地带紧急实施有足够天数的长时间人道主义暂停及走廊”。<sup>②</sup> 冲突爆发 171 天后，安理会于当地时间 2024 年 3 月 25 日通过第一份明确要求立即实行停火的决议，要求“立即在斋月实行所有各方均尊重的停火，导致最终实现长久、可持续的停火”。<sup>③</sup> 与联大决议有所差异的是，安理会决议包含更具体的政治和安全条件。例如，明确要求停止特定军事行动，这是实现停火协议的前提。安理会的僵持不定与其他联合国机构态度形成鲜明对比。当地时间 2023 年 11 月 5 日，包括世界卫生组织（WHO）、联合国儿童基金会（UNICEF）、世界粮食计划署（WFP）在内的 18 个联合国主要机构负责人签署联合声明，“要求立即实现人道主义停火”。<sup>④</sup> 此外，联合国秘书长古特雷斯多次敦促安理会采取行动，甚至援引联合国宪章第 99 条致函安理会主席。<sup>⑤</sup> 古特雷斯指出，目前安理会已“陷入僵局”。安理会因成员国分歧而无法有效维护国际和平安全，预示着世界正步入“一个混乱的时代”。<sup>⑥</sup>

联合国内部各机构在本轮巴以冲突中表现各异，恰恰反映出联合国不是一个单一的同质机构，而是一个相互竞争的多元机构组合。这些机构并不总是朝着相

---

① 联合国新闻：《巴以冲突：联大通过决议呼吁立即实行持久和持续的人道主义休战》，2023 年 10 月 27 日，<https://news.un.org/zh/story/2023/10/1123367>，访问日期：2024 年 7 月 11 日。

② 联合国新闻：《巴以冲突：安理会通过决议呼吁紧急实施“长时间人道主义暂停及走廊”》，2023 年 11 月 15 日，<https://news.un.org/zh/story/2023/11/1123992>，访问日期：2024 年 4 月 3 日。

③ 联合国新闻：《巴以冲突：安理会通过决议要求“立即在斋月实行所有各方均尊重的停火”》，2024 年 3 月 25 日，<https://news.un.org/zh/story/2024/03/1127606>，访问日期：2024 年 4 月 3 日。

④ Inter-Agency Standing Committee, “We Need an Immediate Humanitarian Ceasefire,” November 5, 2023, <https://interagencystandingcommittee.org/inter-agency-standing-committee/we-need-immediate-humanitarian-ceasefire-statement-principals-inter-agency-standing-committee>，访问日期：2024 年 4 月 3 日。

⑤ 联合国新闻：《古特雷斯敦促安理会就威胁国际和平与安全的巴以冲突采取行动》，2023 年 12 月 6 日，<https://news.un.org/zh/story/2023/12/1124672>，访问日期：2024 年 4 月 3 日。

⑥ 联合国新闻：《古特雷斯：和平是联合国存在的理由》，2024 年 2 月 7 日，<https://news.un.org/zh/story/2024/02/1126502>，访问日期：2024 年 4 月 3 日。

同方向或同等速度前进,进而对联合国的整体行动能力产生影响。<sup>①</sup>联合国不仅是当今重大辩论与争议的主要场所,也是当今国际社会的个体参与者。<sup>②</sup>本文以巴以冲突为例,分析联合国作为复杂代理人形象的多样性,旨在解释为何联合国各机构会在同一冲突中采取不同行动,找出其背后隐含着怎样的多重行动逻辑,在一定程度上纠正联合国作为全球性组织在研究中经常被简单化的偏见,这有助于理解联合国内部的复杂运作机制,并为冲突管理提供更全面的分析视角。

## 二、复杂代理人与联合国的三重行动逻辑

### (一) 委托代理理论与复杂代理人模型

委托代理理论(Principal-Agent Theory, PA Theory)起源于 20 世纪 60 年代末 70 年代初的经济学领域。<sup>③</sup>该理论假设委托人与代理人之间存在利益冲突和信息不对称,因此,代理人在行使权力时很可能将自身利益凌驾于委托人之上。<sup>④</sup>在政治学中,委托代理理论最初被应用于研究美国国会与规制机构之间的互动关系。<sup>⑤</sup>委托代理理论在政治学中的成功运用给国际组织研究者带来了重要启示。国际组织研究者们观察到,越来越多的国际组织在创立后不断挣脱成员国的束缚,争取自主性,甚至背离成员国的偏好。<sup>⑥</sup>而国际关系研究中缺少恰当的理论工具去解释这一新现象,因此,我们可以借鉴委托代理理论对此进行分析。

早在 1998 年,肯尼斯·阿伯特(Kenneth Abbott)就提出国家如何借助国际

---

① Élodie Brun, and Kevin Parthenay, "The Multiple Voices of the United Nations on the Venezuelan and Nicaraguan Crises: A Sociological Approach of International Organizations," *Latin American Policy*, Vol. 11, No.1, 2020, pp. 6-23.

② Ramesh Thakur, *Multilateral Diplomacy and the United Nations: Global Governance Venue or Actor?* The New Dynamics of Multilateralism, Routledge, 2018, pp. 249-265.

③ 刘有贵、蒋云年:《委托代理理论述评》,载《学术界》,2006 年第 116 期,第 69 页。

④ Stephen A. Ross, "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem," *The American Economic Review*, Vol. 63, No.2, 1973, pp. 134-139.

⑤ Terry M. Moe, "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No.4, 1984, pp. 739-777.

⑥ Power Samantha, *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*, New York: Perseus Publishing, 2002, pp. 56.

组织而采取行动的问题。<sup>①</sup> 20 世纪 90 年代，委托代理理论开始被正式用于分析国际组织。戴伦·霍金斯（Darren Hawkins）、大卫·莱克（David Lake）、丹尼尔·尼尔森（Daniel Nielson）等学者认为，国家与国际组织之间的关系之所以符合委托代理模式，是因为各国授权国际组织代为执行政策，并且国家可以撤销授权。<sup>②</sup> 1991 年，维多利亚·杰罗（Victoria Gerus）首次使用委托代理理论来解释欧盟授权中的代理损耗问题。此后，该理论被广泛地应用于多边开发银行、世界贸易组织、国际货币基金组织等国际组织研究中。

在解释国家与国际组织的互动机理方面，委托代理理论具有不可替代的学理效用。而“复杂代理人”（Complex Agents）的概念则打开了国际组织的“黑匣”，观察到国际组织是由具有不同利益取向的各种集体组成的广义代理人。<sup>③</sup> 通常情况下，委托代理理论假定一组委托人到一个代理人的委托，但现实情况更为复杂。<sup>④</sup> 国际组织内部通常包含不同的代理者角色，这是因为每个任务创建新国际组织的成本太高。<sup>⑤</sup> 为理解代理人的复杂本质，我们需要关注国际组织中因任务而异的复杂委托代理关系（Principal-Agent Relations, PARs）。

从复杂代理人观点出发，国际组织内部各机构之间并非都是代表所有成员国利益的统一整体，还有一部分实际上被部分国家代表所组成的小利益集团所把控。这种观点认为，国家与国际组织之间的委托代理关系，远比其他委托代理模式复杂。持此观点的学者认为，在国际组织内部存在以下情况。（1）由部分成员国代表组成的机构，它们为部分成员国服务。（2）由全体成员国代表组成的机构，它们为全部成员国服务。上述两种机构被学者统称为“准委托人”（Proximate Principals, PPs）。（3）由总干事和国际组织内部各种工作人员组成的狭义代理人，

① Kenneth Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol.42, No.1, 1988, pp. 3-32.

② Darren G. Hawkins, David A. Lake, et al., eds. *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press, 2006, pp. 3-38.

③ 张雪：《国家与国际组织互动关系的“委托—代理”解释框架》，载《理论与改革》，2021 年第 1 期，第 126—127 页。

④ Daniel L. Nielson and Michael J. Tierney, “Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform,” *International Organization*, Vol. 57, No. 2, 2003, pp. 241-276.

⑤ Manfred Elsig, “Principal-agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and ‘Missing Delegation’,” *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 3, 2011, p. 499.

也被称为“第三方机构”。<sup>①</sup> 因此，国家与国际组织之间形成了一条由多重委托代理关系相互作用而成的“授权链”（Delegation Chain）（如图 1 所示）。<sup>②</sup>

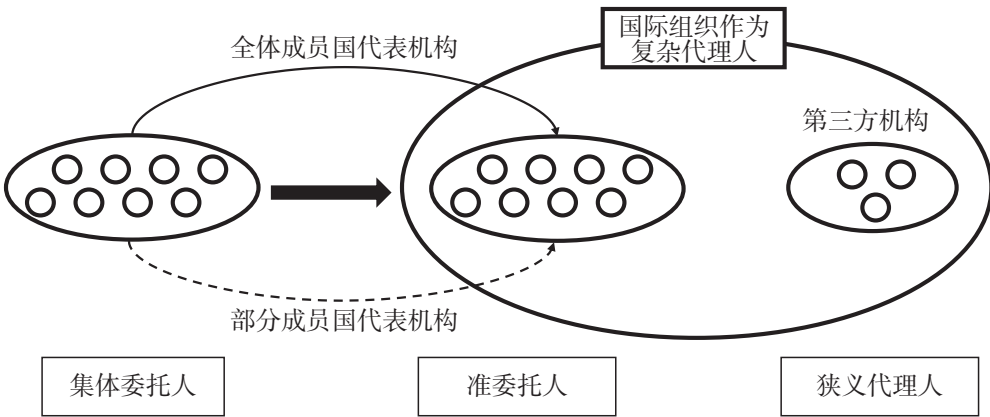


图 1 复杂委托代理关系中的授权链<sup>③</sup>

资料来源：Manfred Elsig, “Principal-agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and ‘Missing Delegation’”, *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 3, 2011, p. 499.

## （二）复杂代理人模型与联合国内部机构划分

联合国内部包含着不同的机构与利益集团，是国家与国际组织委托代理关系中典型的复杂代理人。根据“复杂代理人”理论模型，可以将联合国内部机构划分为以下三种类型。

第一类是由部分成员国代表组成的机构，以安理会等国家间机构（Inter-State Institutions）为主，体现出国家间主义的特征。与所有国家间组织一样，联合国旨在为主权国家提供一个解决全球性问题的论坛和平台。虽然联合国决议具有一定的国际影响力，但其权威性和执行力受到各个成员国自主决定和合作程度的限制。从新现实主义视角来看，联合国反映了成员国之间权力和能力的分配关系。联合国在第二次世界大战后由获胜联盟创立，其实质权力通过安理会掌握在大国手中。安理会由 5 个常任理事国和 10 个非常任理事国组成，5 个常任理事国在决

<sup>①</sup> Curtis A. Bradley and Judith G. Kelley, *The Concept of International Delegation*, *Law and Contemporary Problems*, 2008, Vol. 71, No.1, P.9.

<sup>②</sup> 张雪：《国家与国际组织互动关系的“委托—代理”解释框架》，载《理论与改革》，2021 年第 1 期，第 127 页。

<sup>③</sup> Manfred Elsig, “Principal-agent Theory and the World Trade Organization: Complex Agency and ‘Missing Delegation’”, *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 3, 2011, p. 499.

议中享有一票否决权。作为负责维护国际和平与安全的主要国际机构，安理会象征着威斯特伐利亚秩序，融入了国家强权政治，密切体现了联合国的创始宗旨和使命。<sup>①</sup>

第二类是由全体成员国代表组成的机构，以联大及世界卫生组织等功能性机构（Functional Institutions）为主，体现出功能主义的特征。尽管联合国最初被认为是一个集体安全组织，但它的目标、实践和制度结构表明了一个更广泛、更雄心勃勃的社会议程。<sup>②</sup> 联大是联合国中最权威的全体代表机构，由所有会员国组成，193个会员国都拥有平等的投票权。同时，联大也是反映政府间合作的权威平台，拥有政治和道义的双重影响。联大就其职权范围内的国际问题向各国提出建议，并在所有支柱领域内采取行动。此外，改善世界卫生、促进教育和科学领域的合作等非政治性活动，也是联合国的主要任务。这些相关领域功能性机构的准入门槛较低，基本可以容纳全体成员国。功能性机构往往建立在专业化分工基础之上，其权威来源于知识和专门特长，而非国际地位。由于功能性机构根据独立于联合国结构的多边条约设立，因此，其运作是半自主的，几乎不受安理会和秘书处管辖。<sup>③</sup>

第三类是由秘书长和其他工作人员组成的第三方机构，以秘书处等一体化机构（Integrated Institutions）为主，体现出跨国主义的特征。关于跨国主义的研究至少讨论了三种相关但不同的理解。第一，它是指非国家行为体跨越司法边界经常进行的活动。<sup>④</sup> 第二，它可以指在没有国家决策的情况下，负责类似任务的政府部门之间的接触。<sup>⑤</sup> 第三，关于知识共同体的文献，解释了以知识为基础的跨

① Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley: University of California Press, 1985, p. 268.

② Bruce Cronin, "The Two Faces of the United Nations: The Tension Between Intergovernmentalism and Transnationalism," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol.8, No.1, 2002, p. 55.

③ Bruce Cronin, "The Two Faces of the United Nations: The Tension Between Intergovernmentalism and Transnationalism," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol.8, No.1, 2002, pp. 53-71.

④ Thomas Risse-Kappan, "Bringing Transnational Relations Back In," in Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 12.

⑤ Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, pp. 125-143.



国专家网络如何跨越国界发展、传播并使一系列思想和信仰合法化。<sup>①</sup> 尽管联合国具有强烈的国家间主义倾向，但它还是由一体化机构管理的官僚网络。秘书处是一体化机构的典型代表，遵循官僚制上下级制度。秘书处负责联合国正常活动的后勤事务，向本组织提供管理服务，并执行各机构制定的方针与政策，落实各业务机构制定的活动计划与方案。此外，一体化机构具有自身独特的组织文化，经常发起与最强大国家不一致的项目和政策。

### （三）“利益—知识—官僚”的分析框架

近年来，国际组织被广泛认为是当代世界政治中的重要参与者。而联合国无疑是全球政治中的核心国际组织。从分析角度看，联合国既不完全符合国际组织传统范畴，也不具有正在萌芽的世界政府的特征。在本轮巴以冲突中，联合国内部反应各异，扮演着冲突调停者、参与者等多种复杂角色。

#### 1. 国家间机构与利益逻辑

联合国是主权国家的联合体，各成员国不是出于对联合国的尊重才加入其中，而是试图利用联合国来获取自身利益。<sup>②</sup> 联合国作为一个全球性组织，试图促进国际合作和解决国际问题，但成员国自身利益始终是其参与联合国行动时的决定性因素。

安理会是联合国内部最重要的国家间机构，虽然在技术上被授权代表联合国采取行动，但它通常代表大国利益。因此，国家利益仍然是决定安理会如何制定政策和进行谈判的重要变量。冷战期间，安理会的安全政策在很大程度上反映了两极分化的动态，随后又反映了仅存的超级大国美国的利益。在切身利益没有受到威胁的情况下，成员国通常会犹豫是否卷入潜在的暴力局势。大国已经明确表示，不愿意把他们的安全托付给联合国，在维和行动不符合国家“重大利益”定义时，它们往往会拒绝派遣部队。安理会代表反映各自国家的利益，当跨国目标既不能直接使其国内选民受益，也不能实现重要国家利益时，他们通常不愿意代表外国人民或更广泛的“国际共同体”来推动跨国目标的实现。<sup>③</sup>

---

① Emanuel Adler, and Peter M. Haas, “Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program,” *International organization*, Vol.46, No.1, 1992, pp. 367–390.

② Alan James, “The Secretary-General as an Independent Political Actor,” in *The Challenging Role of the UN Secretary General: Making “the Most Impossible Job in the World” Possible*, Westport, Conn.: Praeger, 1993, p. 24.

③ Kenneth W. Thompson, “Collective Security Reexamined,” *American Political Science Review*, Vol.47, No.3, 1953, pp. 753–772.

## 2. 功能性机构与知识逻辑

各专门机构是联合国内部的主要功能性机构。功能性机构建立在专业化分工的基础上，其权力本质来源于知识权威。随着专业人员和技术专家的重要性日益凸显，成员国越来越习惯于倾听并考虑他们的专业意见。<sup>①</sup>与行政权威不同，知识权威分布于各个部门与不同层级。应对问题的广泛性与复杂性使得功能性机构的业务部门高度分化，并在决策上依赖信息收集与专家分析。<sup>②</sup>

世界卫生组织组织是联合国内部最重要的功能性机构之一。它诞生于第二次世界大战之后，并且它的工作取得了巨大的成功。例如，它通过全球范围内的疫苗接种计划成功消灭了天花病毒。尽管它未能达到战后卫生和人权运动的崇高期望，并且在埃博拉疫情和新冠肺炎疫情中应对不力，但不可否认的是，世界卫生组织拥有无与伦比的专业知识和宪章授权，有能力领导世界卫生持续改善。<sup>③</sup>《世界卫生组织章程》第一条便阐明了一项大胆的使命：“使所有人民达到尽可能高的健康水平。”第二条则授予世界卫生组织履行其使命的广泛规范权力。世界卫生组织最突出的规范活动是建立以知识、科学和人权为基础的“软”规范。软规范没有约束力，但具有影响力，可将其纳入立法、条例或准则。科学家、流行病学家和医生共同塑造了世界卫生组织。换言之，知识是功能性机构的主要行动逻辑。

## 3. 一体化机构与官僚逻辑

一体化机构是独特的行为体，它们承担了重要的政策制定任务。例如，将现有问题列入政治议程，收集分析和传播知识、激发公开辩论、组织利益相关者讨论、支持民间社会行为者参与国际谈判、帮助执行国际商定的规范等。<sup>④</sup>越来越多的学者认为，一体化机构在全球政策制定的各领域获得了广泛自主权。<sup>⑤</sup>

① Herbert A. Simon and Victor A. Thompson, “Public Administration Revisited,” *Society*, Vol.28, No.5, 1991, p. 41.

② 汤蓓：《试析国际组织行政模式对其治理行为的影响》，载《世界经济与政治》，2012年第7期，第49—50页。

③ Lawrence O. Gostin, Devi Sridhar, and Daniel Hougendobler, “The Normative Authority of the World Health Organization,” *Public Health*, Vol. 129, No. 7, 2015, pp. 854–855.

④ Thomas Hickmann, Oscar Widerberg, Markus Lederer and Philipp Pattberg, “The United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat as an Orchestrator in Global Climate Policymaking,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 87, No. 1, 2021, p. 4.

⑤ Michael W. Bauer and Jörn Ege, “Bureaucratic Autonomy of International Organizations’ Secretariats,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 23, 2016, pp. 1019–1037.



秘书处是联合国最主要的一体化机构。它遵循官僚制组织原则，具有牢固而有序的上下级制度。秘书处的制度发展取决于行政首长和高级职员领导力及政治环境。在基本稳定的外部环境中，秘书长的领导能力越强，秘书处职能越能有效发挥。联合国《员工守则》中指出，工作人员应遵守秘书长及主管指示，工作人员的全部时间均由秘书长支配以履行公务。<sup>①</sup> 官员级别越高，对秘书处决策与运作的影响力也越大。<sup>②</sup> 秘书处时常受到大国抵制和资源限制，因此，其在世界政治中的作用并不明显。但秘书长依然拥有多种资源并能独立行动，如采取斡旋措施。事实上，历届秘书长都或多或少地增强了秘书处的政治作用。<sup>③</sup>

与国家间机构的利益导向不同，秘书处行动路径受到独立、公正、保护人权的组织文化驱动。《联合国宪章》中只有五条讨论了秘书处及秘书长的主要行政职责。这意味着成员国将一定程度的自主权赋予秘书处以实现既定目标，作为代理人的秘书处有机会追求自身偏好，从而形成“代理松弛”（Agency Slack）或“滑点”（Slippage）。在代理松弛的基础上，秘书处通过协助联大及其他机构运作来推广自身组织文化。正如联合国筹备委员会所说，“秘书长比任何人都更能代表整个联合国，他必须体现《联合国宪章》的原则和理想。”<sup>④</sup>

在安全和人权领域，国家间问题和跨国问题经常发生碰撞，此时联合国往往无法有效运作。在本轮巴以冲突中，国家间机构、功能性机构和一体化机构的行为路径间存在显著差异，导致联合国职能受损。本文以安理会、世界卫生组织和秘书处在巴以冲突中的决议和行动为分析核心，揭示其背后的行动逻辑，理解联合国在应对巴以问题时面临的复杂挑战。

---

① United Nations, “Staff Rules,” <https://policy.un.org/browse-by-source/staff-rules#Rule%201.1>, 访问日期：2024 年 4 月 26 日。

② 汤蓓：《试析国际组织行政模式对其治理行为的影响》，载《世界经济与政治》，2012 年第 7 期，第 49 页。

③ Ellen Jenny Ravndal, “The Most Impossible Job in the World: UN Secretary-General Trygve Lie and the Cold War, 1946-1953,” *governance*, Vol.14, No.1, 2008, pp. 95-110.

④ Preparatory Commission of the United Nations, Report of the Preparatory Commission of the United Nations, San Francisco and London, December 23, 1945, p. 87.

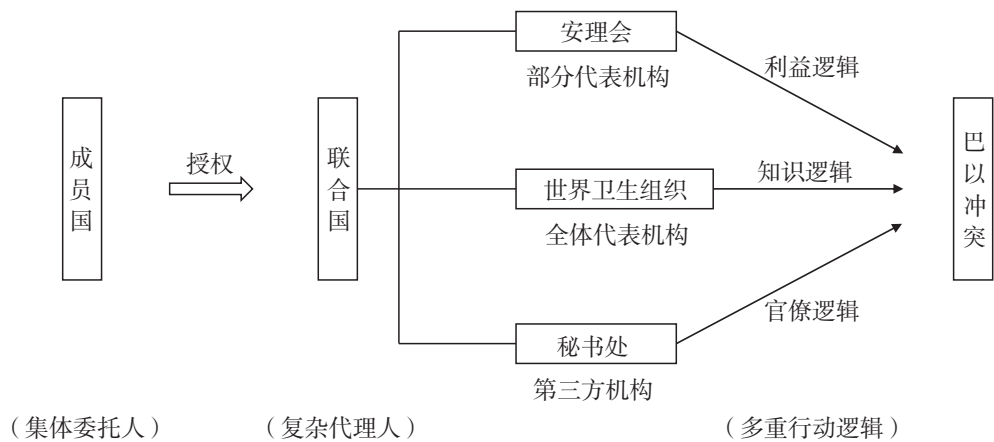


图 2 联合国应对巴以冲突的三重行动逻辑

资料来源：笔者自制。

### 三、安理会：基于利益逻辑的集体行动困境

在巴以冲突期间，多份决议草案因常任理事国的反对而被否决或未通过。这是因为成员国在谴责哈马斯、以色列自卫权、停火条件与时限等问题上无法达成一致。安理会集体行动的困境严重影响了其在维护国际和平与安全中的有效性。

#### （一）常任理事国的利益博弈

##### 1. 美国的国家利益与立场

美国一直是以色列最重要的支持者，主要原因在于美国的中东地缘政治战略和国内政治压力。中东地区能源资源十分丰富，并且是全球贸易和军事行动的重要枢纽。詹姆斯·L. 盖尔文（James L. Gelvin）指出，美国在中东地区最显著的目标之一是确保西方获得石油。<sup>①</sup>美国通过与以色列的紧密关系，能够更有效地制衡其他势力。此外，以色列也是美国反恐情报共享的重要合作伙伴，为其提供了大量有关中东恐怖组织的情报支持。<sup>②</sup>

① Kevin W. Martin, “James L. Gelvin. The Modern Middle East: A History,” *Teaching History: A Journal of Methods*, Vol. 32, No. 1, 2007, pp. 55–57.

② Atallah S. Al Sarhan, “United States Foreign Policy and the Middle East,” *Open Journal of Political Science*, Vol.7, No.4, 2017, pp. 454-472.

在美国国内，犹太游说团体对政治决策有着深远影响。以色列公共事务委员会（AIPAC）是美国最强大的犹太游说团体，通过组织年会、游说国会议员以及向亲以候选人提供政治捐款等，直接影响美国的中东政策。此外，以福音派基督徒为主的部分普通选民，认为支持以色列是实现圣经预言的一部分。<sup>①</sup>为此，美国国内政治家在制定对以政策时也必须考虑到这一选民基础。

## 2. 其他常任理事国的国家利益与立场

积极参与中东事务是俄罗斯全球战略的组成部分，其目的在于展现俄罗斯作为全球强国的地位，同时削弱美国在该地区的政治影响力。俄罗斯通过叙利亚的军事存在，巩固其战略立足点。在安理会讨论中，俄罗斯提出要求立即停火和提供人道主义援助的决议草案。<sup>②</sup>该要求虽未通过，但凸显了俄罗斯维护地区稳定的积极性与和平调解者形象。

中国在中东地区的战略利益集中在能源安全和扩大政治影响力这两方面。中国积极参与中东事务，以确保能源供应稳定和安全，并建立能源合作机制。通过在国际舞台上积极发声，并不断扩大在中东问题上的政治影响力，稳步推进与中东国家的合作。<sup>③</sup>中国常驻联合国代表张军在安理会发言中强调：“安理会应采取有力行动，把全部外交努力汇聚到推动立即停火上来。”<sup>④</sup>中国的中东立场展示了其在全球治理中的大国责任担当。

英国和法国立场相近似，都旨在通过平衡中立的方式维护地区稳定和自身长期战略利益。英国基于殖民遗产和长期利益，强调缓解加沙人道主义危机，与以色列站在一起对抗哈马斯，并维护以色列的自卫权。<sup>⑤</sup>法国认为，保护公民和打击恐怖主义等安全利益是首要优先事项，有助于维护法国在中东的影响力。法国

---

① Adam Gabbatt, “This War is Prophetically Significant”: Why US Evangelical Christians Support Israel,” October 30, 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/30/us-evangelical-christians-israel-hamas-war>, 访问日期：2024 年 5 月 17 日。

② UN News, “Security Council Rejects Russian Resolution on Gaza,” October 16, 2023, <https://news.un.org/en/story/2023/10/1142427>, 访问日期：2024 年 5 月 17 日。

③ 李伟建等：《携手推动构建人类命运共同体在中东的实践》，载《阿拉伯世界研究》，2024 年第 1 期，第 17—18 页。

④ 张军：《张军大使在安理会巴以问题公开会上的发言》，2024 年 2 月 4 日，[http://www.chinaarabcf.org/chn/zagx/zgsd/202402/t20240204\\_11240014.htm](http://www.chinaarabcf.org/chn/zagx/zgsd/202402/t20240204_11240014.htm), 访问日期：2024 年 5 月 17 日。

⑤ Foreign, Commonwealth & Development Office, “Humanitarian Situation in Gaza: the UK Government’s Response,” February 6, 2024, <https://www.gov.uk/government/publications/humanitarian-situation-in-gaza-the-uk-governments-response>, 访问日期：2024 年 5 月 17 日。

欧洲和外交部长凯瑟琳·科洛纳明确谴责哈马斯恐怖袭击，同时指出，以色列必须在尊重国际法的前提下保卫人民。<sup>①</sup>

表 1 各常任理事国在本轮巴以冲突中的国家利益与立场对比

|     | 国家利益                        | 立场与行动                    | 特点             |
|-----|-----------------------------|--------------------------|----------------|
| 美国  | 确保中东石油供应，制衡伊朗，反恐情报合作，争夺国内选民 | 维护以色列的自卫权，坚决反对未谴责哈马斯的决议  | 强调以色列安全，坚持反恐原则 |
| 俄罗斯 | 提升国际话语权，削弱美国影响，巩固中东战略立足点    | 呼吁立即停火，提出维护地区稳定决议        | 扮演和平调解者，反对美国主导 |
| 中国  | 确保能源供应，扩大政治影响力              | 呼吁结束封锁，支持立即停火，强调安理会应积极行动 | 注重和平与合作，强调人道主义 |
| 英国  | 维护长期地位，保护平民生命               | 维护以色列的自卫权，缓解人道主义危机       | 强调人道主义         |
| 法国  | 保护公民争夺国内选民维护地区稳定            | 谴责哈马斯，维护以色列的自卫权          | 坚持国际法平衡人道与安全利益 |

资料来源：笔者自制。

（二）安理会集体行动困境

安理会决策机制要求至少 9 个成员国投票同意，且无常任理事国投反对票，这一机制本身就增加了决策的难度。在 2023—2024 年巴以冲突升级期间，多项旨在缓解冲突的决议草案皆被否决或未通过。

冲突爆发首月内，四份加沙停火决议均遭到常任理事国否决或未能通过。当地时间 2023 年 10 月 16 日，安理会未通过俄罗斯提出的“人道主义停火”决议草案。美国代表琳达·托马斯·格林菲尔德（Linda Thomas Greenfield）表示，草案无视哈马斯的恐怖主义。俄罗斯代表瓦西里·涅边贾（Vasily Nebenzya）指出，投票揭示了一些国家“纯粹出于自私和政治利益”而阻止统一行动。<sup>②</sup> 当地

① Security Council, “Amid Increasingly Dire Humanitarian Situation in Gaza, Secretary-General Tells Security Council Hamas Attacks Cannot Justify Collective Punishment of Palestinian People,” October 24, 2023, <https://press.un.org/en/2023/sc15462.doc.htm>, 访问日期：2024 年 5 月 17 日。

② “Security Council Rejects Russian Resolution on Gaza,” October 16, 2023, <https://news.un.org/en/story/2023/10/1142427>, 访问日期：2024 年 5 月 20 日。

时间 2023 年 10 月 18 日, 美国否决了巴西提出的“暂停人道主义行动”的决议草案。美国代表称, “该决议没有提及以色列的自卫权”。英国大使芭芭拉·伍德沃德 (Barbara Woodward) 表示, 决议忽视了哈马斯利用巴勒斯坦平民作为人盾的事实。<sup>①</sup> 当地时间 2023 年 10 月 25 日, 中国和俄罗斯否决了美国起草的决议, 同时, 俄罗斯起草的决议也未能通过。俄罗斯代表认为, 美国草案没有呼吁停火, 也未能谴责以色列对加沙平民的任意袭击。<sup>②</sup> 中国代表张军则表示, 草案中包含了超出人道主义范畴的分裂性内容。美国代表罗伯特·伍德 (Robert A. Wood) 称, 俄罗斯提出的“恶意决议”缺乏共识。<sup>③</sup>

当地时间 2023 年 11 月 15 日, 安理会通过了第 2712 (2023) 号决议, 成员国以 12 票赞成、0 票反对和 3 票弃权通过了马耳他提出的决议草案。这是本轮冲突爆发 40 天来, 安理会通过的首份相关决议。

安理会第 2712 号决议通过后, 停火决议进程依然缓慢, 三份决议均被常任理事国否决。当地时间 2023 年 12 月 8 日, 美国否决阿拉伯联合酋长国 (简称“阿联酋”) 提出的“要求加沙立即停火”的决议草案。美国代表伍德表示, 起草者拒绝在案文中加入谴责哈马斯的措辞。英国代表认为, 该草案忽视了哈马斯已犯下的恐怖行为, 并仍将平民扣为人质的事实。<sup>④</sup> 当地时间 2024 年 2 月 20 日, 美国再次动用否决权否决了阿尔及利亚提出的“要求立即实行各方均须遵守的人道主义停火”的决议草案。美国发言人警告称, 在没有要求哈马斯释放人质的情况下, 立即无条件停火不会带来和平。<sup>⑤</sup> 当地时间 2024 年 3 月 22 日, 中国和俄罗斯否决美国提出的“认定必须实现立即和持续停火”的决议草案。俄罗斯代表指出, 美国试图向安理会“兜售”其对停火紧迫性的模糊界定。中国代表张军表示, 美国提出的草案显

---

① “Israel-Gaza Crisis: US Vetoes Security Council Resolution”, October 23, 2023, <https://news.un.org/en/story/2023/10/1142507>, 访问日期: 2024 年 5 月 23 日。

② 联合国新闻:《【深度报道】巴以冲突: 秘书长敦促安理会推动人道停火, 相关决议草案遭美国否决》, 2023 年 12 月 8 日, <https://news.un.org/zh/story/2023/12/1124752>, 访问日期: 2024 年 5 月 23 日。

③ Security Council, “Security Council Fails to Adopt Either of Two Draft Resolutions Addressing Conflict and Humanitarian Crisis in Gaza,” October 25, 2023, <https://press.un.org/en/2023/sc15464.doc.htm>, 访问日期: 2024 年 5 月 23 日。

④ Security Council, “Security Council Fails to Adopt Resolution Demanding Immediate Humanitarian Ceasefire in Gaza on Account of Veto by United States,” December 8, 2023, <https://press.un.org/en/2023/sc15519.doc.htm>, 访问日期: 2024 年 5 月 23 日。

⑤ Security Council, “Security Council Again Fails to Adopt Resolution Demanding Immediate Humanitarian Ceasefire in Gaza on Account of Veto by United States,” February 20, 2024, <https://press.un.org/en/2024/sc15595.doc.htm>, 访问日期: 2024 年 5 月 23 日。

然偏离了安理会成员已有共识。<sup>①</sup>

当地时间 2024 年 3 月 25 日，安理会通过第 2728（2024）号决议，这是一份由 10 个非常任理事国提出的决议草案。决议要求立即在斋月实行所有各方均尊重的停火，立即无条件释放所有人质，并强调亟须扩大对整个加沙地带平民的人道主义援助。这是本轮冲突爆发 171 天来，安理会通过的第一份明确要求立即实行停火的决议。决议草案获得 14 票赞成、0 票反对和 1 票弃权。美国代表在会后表示，由于案文没有增加对哈马斯的谴责，所以美国不能投赞成票。<sup>②</sup>

表 2 2023 年 10 月以来巴以冲突的相关决议及表决结果

| 日期               | 主要内容             | 赞成票                                               | 反对票             | 弃权票                                    | 决议结果 |
|------------------|------------------|---------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------|------|
| 2023 年 10 月 16 日 | 俄罗斯提出的人道主义停火决议   | 5 票：中国、加蓬、莫桑比克、俄罗斯、阿联酋                            | 4 票：法国、日本、英国、美国 | 6 票：阿尔巴尼亚、巴西、厄瓜多尔、加纳、马耳他、瑞士            | 未通过  |
| 2023 年 10 月 18 日 | 巴西提出的暂停人道主义行动决议  | 12 票：中国、阿联酋、加蓬、莫桑比克、法国、日本、阿尔巴尼亚、巴西、厄瓜多尔、加纳、马耳他、瑞士 | 1 票：美国          | 2 票：英国、俄罗斯                             | 被否决  |
| 2023 年 10 月 25 日 | 美国提出的谴责哈马斯决议     | 10 票：美国、英国、法国、日本、加蓬、阿尔巴尼亚、厄瓜多尔、加纳、马耳他、瑞士          | 3 票：中国、俄罗斯、阿联酋  | 2 票：巴西、莫桑比克                            | 被否决  |
| 2023 年 10 月 25 日 | 俄罗斯提出的全面人道主义停火决议 | 4 票：中国、俄罗斯、阿联酋、加蓬                                 | 2 票：美国、英国       | 9 票：法国、日本、莫桑比克、阿尔巴尼亚、巴西、厄瓜多尔、加纳、马耳他、瑞士 | 未通过  |

① 联合国新闻：《巴以冲突：美国提交的有关加沙“立即和持续停火”的决议草案遭否决》，2024 年 3 月 22 日，<https://news.un.org/zh/story/2024/03/1127561>，访问日期：2024 年 5 月 23 日。

② 联合国新闻：《巴以冲突：安理会通过决议要求“立即在斋月实行所有各方均尊重的停火”》，2024 年 3 月 25 日，<https://news.un.org/zh/story/2024/03/1127606>，访问日期：2024 年 5 月 23 日。



续表

| 日期               | 主要内容                      | 赞成票                                                           | 反对票              | 弃权票           | 决议结果 |
|------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------|------------------|---------------|------|
| 2023 年 11 月 15 日 | 马耳他提出的第 2712 号人道主义暂停决议    | 12 票：中国、阿联酋、加蓬、莫桑比克、法国、日本、阿尔巴尼亚、巴西、厄瓜多尔、加纳、马耳他、瑞士             | 0 票              | 3 票：美国、英国、俄罗斯 | 通过   |
| 2023 年 12 月 8 日  | 阿联酋提出的立即停火决议              | 13 票：中国、俄罗斯、阿联酋、加蓬、莫桑比克、法国、日本、阿尔巴尼亚、巴西、厄瓜多尔、加纳、马耳他、瑞士         | 1 票：美国           | 1 票：英国        | 被否决  |
| 2024 年 2 月 20 日  | 阿尔及利亚提出的立即停火决议            | 13 票：中国、俄罗斯、阿联酋、加蓬、莫桑比克、法国、日本、阿尔巴尼亚、巴西、厄瓜多尔、加纳、马耳他、瑞士         | 1 票：美国           | 1 票：英国        | 被否决  |
| 2024 年 3 月 22 日  | 美国提出的认定必须立即和持续停火决议        | 11 票：美国、英国、法国、厄瓜多尔、日本、马耳他、莫桑比克、韩国、塞拉利昂、斯洛文尼亚、瑞士               | 3 票：中国、俄罗斯、阿尔及利亚 | 1 票：圭亚那       | 被否决  |
| 2024 年 3 月 25 日  | 十个非常任理事国提出的第 2728 号立即停火决议 | 14 票：中国、俄罗斯、英国、法国、阿尔及利亚、厄瓜多尔、圭亚那、日本、马耳他、莫桑比克、韩国、塞拉利昂、斯洛文尼亚、瑞士 | 0 票              | 1 票：美国        | 通过   |

资料来源：由笔者根据安理会决议整理得到。

四、世界卫生组织：基于知识逻辑的协同配合

巴以冲突不断升级造成大量平民受伤死亡，空袭与医疗物资短缺几乎耗尽了本就匮乏的卫生系统资源。世界卫生组织通过广泛的公共卫生知识体系、数据驱动的决策及全球协作网络，展示出应对国际危机的高效运作和科学指导能力。

### （一）专业机构的功能优势

世界卫生组织是全球最强大的专业卫生机构，知识逻辑是其核心优势。世界卫生组织的知识逻辑贯穿在其以数据驱动的技术支持、基于证据的政策指导和全球协作的科学模式中。

世界卫生组织通过全球卫生监测系统，收集分析各国健康数据，识别疾病流行趋势和健康风险因素。在全球加大对传染病应对力度的势头下，世界卫生组织制定了传染病监测应对系统框架。<sup>①</sup>此外，世界卫生组织还创立了疾病暴发新闻系统，其职能目标是实时向国际社会和各国卫生部门通报世界各地突发公共卫生事件。世界卫生组织的所有政策和干预措施都基于严谨的科学证据，其发布的指南和建议经过严格研究和验证，确保各国在实施措施时遵循国际最佳实践。审查委员会确保每一份指南都值得信赖、具有影响力并符合最高国际标准。《世界卫生统计报告》是世界卫生组织每年的主要出版物，为会员国提供关键年度卫生统计数据。

世界卫生组织还与各国政府及其他国际组织紧密合作，推动实现全球健康目标。如今，世界卫生组织在 152 个国家的办事处拥有专职工作人员。国家工作队向政府提供技术援助，并领导和召集卫生伙伴之间的联合行动。<sup>②</sup>世界卫生组织下属行动成果小组（ARG）结合专业知识精心制定行动计划，根据每个国家独特需求启动持久变革，加速增强世界卫生组织驻国家办事处的权力。<sup>③</sup>

### （二）加沙危机中世界卫生组织的行动

在 2023—2024 年的加沙危机中，由于患者人数不断增加以及流离失所的平民寻求庇护，医院运营能力远远超出承受能力。世界卫生组织通过多种协同配合措施应对公共卫生挑战，与合作伙伴共同努力解决最紧迫的卫生需求。

首先，世界卫生组织迅速派遣专家团队进行健康风险评估，持续发布紧急情况报告，识别传染病暴发和医疗物资短缺等问题。世界卫生组织连续发布 33 期紧急情况报告，统计医疗服务及人员受袭情况。报告称，在冲突的第一个月，平均每天有 160 名加沙儿童被杀。截至 2024 年 1 月 18 日，估计有 170 万加沙人

---

① World Health Organization, “Overview of the WHO Framework for Monitoring and Evaluating Surveillance and Response Systems for Communicable Diseases,” *Weekly Epidemiological Record*, Vol.79, No.36, 2004, pp.322-326.

② WHO, “WHO’s presence in countries,” May 16, 2023, <https://www.who.int/countries/country-presence>, 访问日期：2024 年 5 月 26 日。

③ WHO, “Country Office Strengthening,” February 10, 2024, <https://www.who.int/countries/country-office-strengthening>, 访问日期：2024 年 5 月 27 日。

(85%) 在境内流离失所。<sup>①</sup> 此外, 世界卫生组织还于当地时间 2023 年 11 月 18 日率领高风险联合人道主义代表团前往加沙希法医院, 评估医疗优先事项并后续任务确定后勤方案。他们观察到严重的卫生和医疗物资短缺问题, 并发现由此导致的感染风险增加情况。<sup>②</sup>

其次, 世界卫生组织为加沙地区提供紧急医疗物资和设备, 深入前线转移危重病患。当地时间 2023 年 12 月 9 日, 世界卫生组织特派团、巴勒斯坦红新月会、人道主义事务协调厅 (OCHA) 合作完成对加沙阿赫利医院的高风险任务。特派团向医院运送足以治疗 1500 名病人的创伤和手术用品, 并将 19 名危重病人转移到加沙南部纳赛尔医疗中心。<sup>③</sup> 当地时间 2024 年 2 月 21 日, 世界卫生组织迪拜物流中心与迪拜国际人道主义城合作, 向加沙地带运送价值超过 170 万美元的关键卫生物资。总计有 80 公吨救命药品通过阿联酋和埃及之间的临时空中桥梁运送, 这些物资将为 200 万人提供支持。<sup>④</sup>

最后, 世界卫生组织与其他联合国机构及国际援助组织紧密合作。在世界卫生组织支持下, 巴勒斯坦卫生部和红新月会在加沙各关键地区建立了 10 个创伤稳定点, 创新稳定点有助于大幅降低医院超负荷运作。<sup>⑤</sup> 截至 2024 年 3 月 18 日, 世界卫生组织共收到 1.07 亿美元专项行动资金, 其中约 50% 资金来自各合作伙伴。虽然世界卫生组织的基本行动原则保持不变, 但该组织已通过调查、重点小组讨论和综合会议, 在关键领域调整事项优先次序, 以提高行动有效性。<sup>⑥</sup>

---

① Susan M. Akram, "The Failures of the UN in the Israel-Palestine Conflict," January 22, 2024, <https://www.openglobalrights.org/failures-un-israel-palestine-conflict/>, 访问日期: 2024 年 7 月 9 日。

② WHO, "WHO Leads Very High-risk Joint Humanitarian Mission to Al-Shifa Hospital in Gaza," November 18, 2023, <https://www.who.int/news/item/18-11-2023-who-leads-very-high-risk-joint-humanitarian-mission-to-al-shifa-hospital-in-gaza>, 访问日期: 2024 年 5 月 27 日。

③ WHO, "WHO Calls for Protection of Humanitarian Space in Gaza Following Serious Incidents in High-risk Mission to Transfer Patients Deliver Health Supplies," December 12, 2023, <https://www.who.int/news/item/12-12-2023-who-calls-for-protection-of-humanitarian-space-in-gaza-following-serious-incidents-in-high-risk-mission-to-transfer-patients--deliver-health-supplies>, 访问日期: 2024 年 5 月 27 日。

④ WHO, "WHO and Dubai's International Humanitarian City to Send Life-saving Health Supplies to Gaza Strip," <https://www.emro.who.int/opt/news/who-and-dubais-international-humanitarian-city-to-send-life-saving-health-supplies-to-gaza-strip.html>, 访问日期: 2024 年 5 月 27 日。

⑤ WHO, "WHO Emergency Programme," <https://www.emro.who.int/opt/priority-areas/who-emergency-programme.html>, 访问日期: 2024 年 7 月 5 日。

⑥ WHO, "WHO Operational Response Plan: Occupied Palestinian Territory," June 11, 2024, <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/who-operational-response-plan-occupied-palestinian-territory-april-2024-december-2024>, 访问日期: 2024 年 7 月 5 日。

## 五、秘书处：基于官僚逻辑的主动斡旋

面对严峻的冲突形势，秘书处展现出积极主动的斡旋能力。秘书长古特雷斯积极呼吁停火，为多边外交搭建桥梁。多位副秘书长和下属机构共同努力，迅速筹集资金。然而，秘书长发言却受到部分成员国抵制，这在一定程度上凸显了秘书处功能的局限性。

### （一）官僚机构的优势

秘书处的官僚逻辑体现在层次分明的职权结构以及独立、公正、保护人权的组织文化中，这也确保了秘书处能够在危机中迅速调动资源和制定应对策略。

一方面，秘书处下设多个部门，每个部门或办事处均有明确行动和责任范畴，这种多层级的协调机制和全球布局是官僚逻辑的重要体现。虽然联合国的决策权掌握在国家间机构中，但决议内容源自秘书处，许多计划由秘书处下属机构实施，并负责提供实地考察服务。秘书处还负责准备维和行动前的技术评估，并任命维和行动领导人等。鉴于这些职能，秘书处的决策权远超其法定地位。<sup>①</sup>

另一方面，独立、公正、保护人权的组织文化是秘书处的重要驱动力。行政首长任命程序强调效率、能力、正直和地域平衡，以确保秘书处多样性和公正性。秘书长任命副秘书长，其余约 43,000 名工作人员均由秘书处高级官员任命，无须与国家间机构直接互动。秘书处官员任命以《联合国宪章》规定的两项标准为依据：必须优先确保工作人员的效率、才干及忠诚；同时应注意在尽可能广泛的地域内招聘。

保护人权不仅是联合国的宗旨，也是秘书处的基本组织文化。“人权”一词在《联合国宪章》中出现了 7 次，并被确定为联合国工作重要目标和指导原则。1993 年，联合国人权事务高级专员办事处建立，隶属于秘书处，人权事务高级专员是副秘书长之一。人权保护机构与专员的设立展现了秘书处重视人权的组织文化与价值观。

### （二）加沙危机中秘书处的行动

在 2023—2024 年的加沙危机中，秘书长古特雷斯迅速发出停火呼吁，要求

---

<sup>①</sup> Paul Novosad and Eric Werker, “Who Runs the International System? Nationality and Leadership in the United Nations Secretariat,” *The Review of International Organizations*, Vol.14, 2019, p.5.

冲突双方立即停火，并遵守国际人道主义法。然而，秘书处也面临着成员国的阻力。

古特雷斯的表现是本轮巴以紧张局势的焦点。冲突升级后，古特雷斯立即谴责哈马斯的攻击行为，强调各方要遵守国际人道主义法，防止局势进一步恶化。当地时间 2023 年 10 月 18 日，加沙的阿赫利医院遭到轰炸后，古特雷斯呼吁该地区立即停火，并谴责对巴勒斯坦人的集体惩罚。<sup>①</sup> 当地时间 2024 年 10 月 24 日，古特雷斯在安理会发表讲话，认为哈马斯对以色列的袭击“并非无中生有”。这番话遭到以色列的强烈反对，要求古特雷斯辞职，并减少与联合国人道主义官员的合作。古特雷斯认为，他的言论并不是在为哈马斯恐怖行为辩护。秘书长言论演变成“外交事件”，凸显了联合国援助在政治纷争面前的脆弱性。<sup>②</sup>

当地时间 2023 年 11 月 6 日，古特雷斯就中东问题举行新闻发布会，指出：“加沙噩梦不仅是一场人道主义危机，也是一场人类危机。武装冲突的任何一方都不能凌驾于国际人道主义法之上。冲突各方面临着一项紧迫而根本的责任，即停止非人的集体苦难，并扩大人道主义援助。”<sup>③</sup> 当地时间 2023 年 12 月 7 日，古特雷斯援引《联合国宪章》第 99 条，敦促安理会采取行动。《联合国宪章》第 99 条赋予秘书长“提请安理会注意其认为可能威胁维护国际和平与安全的任何事项”的权力。在秘书长采取这一罕见权力之际，安理会尚未通过一项呼吁以色列、哈马斯及其盟友停火的决议。国际危机组织高级分析师丹尼尔·福蒂（Daniel Forti）认为：“这一工具自 1989 年以来就没有被使用过，确实在纽约引起了外交和象征性共鸣。然而，这不会从根本上改变安理会最强大成员的政治算计。”<sup>④</sup>

作为关键协调者，副秘书长也纷纷投入调解和援助工作中，有效整合了联合国内部资源。主管人道主义事务的副秘书长兼紧急救济协调员格里菲思（Martin Griffiths）多次发表声明，称“援助准入是我们的头等要务”。<sup>⑤</sup> 联合国副秘书长

---

① ALJAZEERA, “What Has the UN Done and Said on the Israel-Palestine Conflict?” October 25, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/10/25/what-has-the-un-done-on-the-israel-palestine-conflict>, 访问日期 2024 年 7 月 9 日。

② Richard Gowan, “How the World Lost Faith in the UN,” November 9, 2023, <https://www.crisisgroup.org/global/how-world-lost-faith-un>, 访问日期：2024 年 7 月 9 日。

③ UN, “Secretary-General’s Press Conference on the Middle East,” November 6, 2023, <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2023-11-06/secretary-generals-press-conference-the-middle-east>, 访问日期：2024 年 7 月 9 日。

④ ALJAZEERA:《联合国秘书长罕见、有力地就加沙问题援引第九十九条》，2023 年 12 月 7 日，<https://chinese.aljazeera.net/news/political/2023/12/7/>, 访问日期：2024 年 5 月 25 日。

⑤ 联合国新闻：《（巴以冲突第十天）人道主义事务副秘书长：历史正在记录这一切》，2023 年 10 月 16 日，<https://news.un.org/zh/story/2023/10/1123022>, 访问日期：2024 年 5 月 25 日。



兼妇女署执行主任西玛·巴豪斯（Sima Bahous）在总部做出关于“中东局势，包括巴勒斯坦问题”通报，指出：“这场危机必须成为我们多边体系的警钟，我呼吁将休战协议延长至停火，并无条件释放剩余的人质。”<sup>①</sup> 主管政治与建设和平事务的副秘书长迪卡洛（Rosemary DiCarlo）在向安理会通报情况时指出，中东地区紧张局势持续升温，已有多个国家牵涉其中。<sup>②</sup> 根据安理会第 2720(2023) 号决议，秘书长任命西格丽德·卡格（Sigrid Kaag）女士为加沙高级人道主义和重建协调员，她将协调、监督与核实向加沙运送的救援物资。

秘书处多个下属机构迅速部署一系列人道主义救援行动，以减轻冲突影响并推动和平进程。政治与建设和平事务部（DPPA）为中东和平进程特别协调办事处提供支持。人道主义事务协调厅（OCHA）进行实地评估，定期发布情况报告，帮助国际社会了解紧急需求和援助进展。截至当地时间 2024 年 1 月 16 日，人道主义事务协调厅记录了 430 起以色列袭击事件。<sup>③</sup> 人道主义事务协调厅下属人道主义协调办公室（OPT）负责协调和提供对巴勒斯坦被占领土（包括加沙地带和西岸）的紧急援助和发展支持。人道主义协调办公室报告称，截至当地时间 2024 年 1 月 18 日，至少有 24,620 名加沙人死亡，61,830 名巴勒斯坦人受伤。<sup>④</sup> 人道主义协调办公室紧急呼吁，筹集约 2.94 亿美元资金，用于帮助巴勒斯坦 126 万人的最迫切需求。此次呼吁涉及 80 个合作伙伴，包括 13 个联合国机构、29 个国际非政府组织和 38 个非政府组织。<sup>⑤</sup>

① Sima Bahous, “Speech: Now More Than Ever We Must Seek Peace,” November 22, 2023, <https://www.unwomen.org/en/news-stories/speech/2023/11/speech-now-more-than-ever-we-must-seek-peace>, 访问日期：2024 年 7 月 9 日。

② 联合国新闻：《政治事务副秘书长：一场潜在的中东地区冲突将造成难以承受的代价》，2024 年 2 月 5 日，<https://news.un.org/zh/story/2024/02/1126417>, 访问日期：2024 年 5 月 25 日。

③ OCHA, “Hostilities in the Gaza Strip and Israel | Flash Update,” January 16, 2024, <https://www.unocha.org/publications/report/occupied-palestinian-territory/hostilities-gaza-strip-and-israel-flash-update-94>, 访问日期：2024 年 5 月 25 日。

④ Susan M. Akram, “The Failures of the UN in the Israel-Palestine Conflict,” January 22, 2024, <https://www.openglobalrights.org/failures-un-israel-palestine-conflict/>, 访问日期：2024 年 7 月 9 日。

⑤ OCHA, “Hostilities in Gaza and Israel - Flash Appeal for the Occupied Palestinian Territory,” October 12, 2023, <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/hostilities-gaza-and-israel-flash-appeal-occupied-palestinian-territory-version-1-12-october-2023>, 访问日期：2024 年 5 月 25 日。



## 六、结论

联合国在应对 2023—2024 年巴以冲突中的行动中，证实了其作为复杂代理人的三重行动逻辑。联合国内聚集了不同的参与机构，其行动方向取决于与成员国的联系及其机构特性，无法统一。陷入僵局的安理会、协同配合的世界卫生组织与主动斡旋的秘书处共同揭示了组织内部观点的多样性。

尽管面临重重挑战，但联合国仍是全球治理的中流砥柱，很难出现更合法、更权威、更具实践经验的国际组织能够替代联合国。为了更好履行全球治理使命，联合国必须与时俱进，推进改革。<sup>①</sup> 第一，强化联动配合机制，确保各机构间紧密合作。在机构之间建立有效的信息共享平台和联合行动小组，避免行动滞后与分歧。第二，优化决策流程，提升危机应对效率。长期以来，安理会决策效率低下，严重阻碍了联合国效能发挥。为此，可以考虑改革投票制度或引入紧急决策程序。第三，强化成员国责任，增强资源投入和参与力度。通过制定明确的责任分配和奖励机制，鼓励成员国增加资金与人员投入，积极履行援助义务。

未来，联合国仍需不断创新工作方式，在国际舞台中持续释放影响力，为应对国际危机做出更大贡献。唯有通过多方共同努力，才能在复杂多变的国际局势中实现全球持久的和平与安全。

（责任编辑：张颖）

---

<sup>①</sup> 中国现代国际关系研究院课题组：《联合国改革与全球治理的未来》，载《现代国际关系》，2015 年第 9 期，第 5 页。

【Key Words】Russia, Shanghai Cooperation Organization, merchandise trade network, social network analysis

【Authors】Guo Hui, Corresponding Author, Professor and Doctoral Supervisor of the Business School of Xinjiang Normal University, whose research focuses on the economic and trade cooperation between China and Central Asian countries; Zhao Huijie, Graduate Student of computer science, Ningxia Normal University; Li Hongfei, Master of Economics, Regional Manager of Hangzhou Nobel Ceramics Co., LTD., whose research focuses on international trade; Li Jiacheng, Graduate Student of the Business School of Xinjiang Normal University, whose research focuses on international business .

## United Nations' Response to the Israeli-Palestinian Conflict: A Complex Agency Analysis (134)

Liu Chang

【Abstract】This study examines the varied responses of United Nations (UN) agencies to the Israeli-Palestinian conflict through the lens of complex agency theory, proposing a tripartite analytical framework of “interest-knowledge-bureaucracy.” This framework illuminates the distinctive operational patterns of three key UN bodies: the Security Council, the World Health Organization (WHO), and the Secretariat. The Security Council’s effectiveness has been constrained by conflicting member state interests, evidenced by repeated vetoes of ceasefire resolutions. This paralysis reveals both the depth of interstate disagreements and the structural limitations of multilateral decision-making mechanisms in addressing humanitarian emergencies. Conversely, the WHO has demonstrated significant effectiveness in mobilizing global health resources through its knowledge-driven approach, while the Secretariat has successfully employed bureaucratic mechanisms to provide crisis management support through multi-stakeholder coordination and resource integration. These divergent responses reflect distinct operational logics within the UN system: interest-based constraints in the Security Council, knowledge-based efficiency in the WHO, and bureaucratic adaptability in the Secretariat. This analysis offers novel insights into the UN’s complex organizational dynamics and its varied capacity to respond to international conflicts.

【Key Words】United Nations, Israeli-Palestinian conflict, principal-agent theory, complex agency

【Author】Liu Chang, Doctoral Student of the School of International Studies of Renmin University of China, whose research focuses on international organizations and international conflicts.