

区域治理与全球治理互动视角下 阿盟与联合国的合作实践*

穆春唤

摘 要：阿盟与联合国的合作体现了区域治理与全球治理相互协调与联通的特点。几十年来，两大组织积极推动关系的发展，建成并着力深化合作伙伴关系，共同探索（非）传统安全和社会经济发展方面的治理合作。在传统安全领域，阿盟与联合国相互承认对方在国际和地区安全事务中的重要性，阿盟坚持在相关事务中与联合国保持接触和协调，并尝试采取一致行动；在非传统安全领域，联合国以实际行动支持阿盟应对恐怖主义、难民问题、环境与气候威胁等，帮助阿盟提升综合治理能力；经济社会发展治理领域是阿盟与联合国开展合作最早、合作范围最广以及合作成果最显著的领域，双方通过大量合作项目的执行，推动了阿拉伯地区的发展。但阿盟对区域自决权的维护、阿盟成员国间相互竞争导致组织内部难以协作、地区问题自身的复杂性以及外部大国干扰等因素对阿盟与联合国的合作实践产生了消极影响，严重制约了两大组织间合作关系的深化空间。

关键词：阿拉伯国家联盟；联合国；区域治理；全球治理

作者简介：穆春唤，博士，上海市现代管理研究中心公共管理研究所助理研究员（上海 200052）。

文章编号：1673-5161(2024)02-0109-24

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文系 2019 年度国家社科基金后期资助项目“阿盟的理论建构与实践路径研究”（19FGJB015）的阶段性成果，并获得 2022 年度教育部人文社会科学重点研究基地“十四五”重大培育项目（B 类）“中国与非洲阿拉伯国家的科技合作研究”（2022JDPB001）的资助。

1945 年,阿拉伯国家联盟(League of Arab States, LAS,以下简称“阿盟”)与联合国(United Nations, UN)相继成立。几十年来,两大组织始终认可对方是维护世界和平与安全、促进繁荣与发展的力量,坚持推动组织间关系发展,及在各领域的治理合作。截至 2023 年 12 月,阿盟与联合国共召开了十五次全面合作大会和十四次部门性会议,建成并努力深化合作伙伴关系。阿盟与联合国之间的关系本质上是区域治理与全球治理关系,也是一个既具有理论意义又有现实意义的重要问题。学者认为,区域治理沟通着全球治理和主权国家治理上下两个层级,是构建多层次伙伴治理网络的一部分。^① 关于区域组织与联合国的关系,学者认为,一方面联合国扩大与区域组织的合作,是有效分担联合国负担,增强地区稳定的必要之举。另一方面,区域组织的崛起也给联合国带来了挑战,提出了尚未解决的问题。^② 在区域组织与联合国合作方面学者关注的重点,一是欧盟对联合国的影响,以及欧盟在联合国的行动未能达到期望的原因。^③ 二是非盟与联合国维和行动的案例研究,主要聚焦二者合作与冲突的根源。^④

关于阿盟的研究,第一类是阿盟发展研究。学者主要从国际政治学视角出发,讨论阿盟在地区与国际政治、安全事务中的作用,^⑤以及从一体化理论视角出

① Ramesh Thakur and Luk Van Langenhove, “Enhancing Global Governance Through Regional Integration,” *Global Governance*, Vol. 12, No. 3, 2006, pp. 233–240.

② Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, “The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics?,” *Global Governance*, Vol. 12, No. 3, 2006, pp. 227–232; Luk Van Langenhove, Tânia Felício and Ademola Abass, “The UN And Regional Organisations for Peace: Tracking A Slippery Partnership,” *The United Nations and the Regions: Third World Report on Regional Integration*, Philippe De Lombaerde, Francis Baert Tânia Felício, eds., Berlin: Springer, 2012, pp. 91–106.

③ Spyros Blavoukos and Dimitrios Bourantonis, *The EU in UN Politics: Actors, Processes and Performances*, London: Palgrave Macmillan, 2017; Karen E. Smith, “The European Union and the Politics of Legitimization at the United Nations,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 18, No. 1, 2013, pp. 63–80.

④ Paul D. Williams and Arthur Boutellis, “Partnership peacekeeping: Challenges and opportunities in the United Nations-African Union Relationship,” *African Affairs*, Vol. 113, No. 451, 2014, pp. 254–278; Linnéa Gelot, *Legitimacy, Peace Operations and Global-Regional Security The African Union-United Nations Partnership in Darfur*, London: Routledge, 2012; Tatiana Carayannis and Mignonne Fowlis, “Lessons from African Union-United Nations Cooperation in Peace Operations in the Central African Republic,” *African Security Review*, Vol. 26, No. 2, 2017, pp. 220–236.

⑤ 毕健康:《结构与建构视角下阿盟安全治理绩效研究》,载《阿拉伯世界研究》2021 年第 5 期,第 21–38 页; Bruce Maddy-Weitzman, “The Arab League Comes Alive,” *Middle East Quarterly*, Vol. XIX, No. 3, 2012, pp. 71–78.

发,研究阿盟推动的阿拉伯地区一体化。^① 第二类是阿盟对内、对外关系研究,主要聚焦于阿盟与成员国关系^②、阿盟与大国关系^③以及阿盟与其他区域组织关系^④等。第三类是阿盟与联合国关系研究。学者初步探讨了阿盟与联合国在安全领域的合作局限性问题。^⑤

总体而言,学界尚缺乏关于阿盟与联合国关系的系统而深入的研究。本文在讨论区域治理与全球治理互动的理论问题的基础上,将考察阿盟与联合国合作的进程与结构,在总结两大组织关系发展历程的同时,阐释双方在安全、非传统安全以及发展等方面的治理合作实践。

一、区域治理与全球治理的合作性互动

自二战后以来,全球化与区域化并行发展。在全球化的进程中,为共同应对全球性危机和加强国际合作,国际间协调的需求日益增长,全球治理应运而生。在战后的几十年中,全球治理组织、机制不断发展和完善。与此同时,在全球各区域,地理上相互临近的主权国家因共同的目标,积极推动区域合作和一体化,建立起区域组织。

(一) 区域治理与全球治理合作的基础与意义

区域治理与全球治理在理念和原则层面存在一定的融合性,在方法和目标上具有一定的通联性,^⑥二者因此有着天然的合作基础。一方面,区域治理与全球治理的行为理念相互融合。与统治相比,治理坚持多元主义价值,是具有包容性的结构和过程。区域治理与全球治理均不同程度地坚持开放、合作和多边主义的观点,都以增进共同安全和促进发展为主要目标。另一方面,从结构上来

① 赵军、陈万里:《阿盟视角下的泛阿拉伯主义政治实践》,载《世界民族》2017年第1期,第30-41页;Martin Calculli, Matteo Legrenzi, “Regionalism and Regionalization in the Middle East: Options and Challenges,” *International Peace Institute*, March 29, 2013.

② 赵军:《埃及与阿盟的互动关系研究》,载《阿拉伯世界研究》2015年第5期,第94-106页。

③ 王金岩、李伟建:《世界大变局下阿盟与中国关系走向》,载《西亚非洲》2022年第5期,第3-19页;Jack Kalpakian, *The United States and The Arab League*, London: Routledge, 2007.

④ Elisabeth Johansson-Nogués, “The New EU-Arab League Dialogue: The Contours of a Cooperation,” *Mediterranean Politics*, Vol. 20, No. 2, 2015, pp. 295-302;胡冀:《阿盟—欧盟峰会:寻求稳定是共同目标》,载《世界知识》2019年第6期,第34-35页。

⑤ Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, “Arab Agency and the UN Project: The League Of Arab States Between Universality and Regionalism,” *The World Quarterly*, Vol. 37. No. 7, 2016, pp. 1219-1233.

⑥ 刘雪莲、唐新宇:《全球治理走向区域治理? ——关于全球治理区域转向的思考》,载《探索与争鸣》2023年第3期,第95-96页。

看,全球治理包含全球和区域两个维度的治理,区域治理至少部分地包含在全球治理的结构之中。实践中,区域问题全球化和全球问题区域化^①的双重趋势意味着区域治理与全球治理的合作必不可少。例如,难民问题、恐怖主义等在部分地区率先发生的危机,会因未能在地区内部得到有效控制而外溢到其他地区,从而演化为全球问题。这种区域治理赤字亟需全球治理组织提供支持,弥补行动上的不足。与此同时,全球问题在不同的区域会表现出不同的特征和发展进程。掌握更多地方性知识和拥有区域治理经验的区域组织是协同全球治理组织实现治理目标不可或缺的力量。因此,当存在相互重叠的议题目标时,全球治理组织与区域组织之间就可能会选择合作。

区域治理与全球治理的合作有着如下积极意义。其一,有助于全球治理组织克服因权能不足所导致的治理失灵问题。全球治理是“没有统治的治理”,它所面临的一个基本困境是问题的来源和规模以及潜在的解决方案是跨国、跨区域甚至全球性的,但解决相关问题和调动必要资源的政策权力却主要掌握在国家手中。当主权国家本身缺乏意愿来授权和促成问题解决时,它们就可以阻止全球治理组织的决策和政策实施。^② 区域组织建立在区域内主权国家相互协调的基础之上,更容易在治理行动中化解主权国家制造的障碍,取得一致。因此,全球治理组织可以借助与区域组织的合作,降低行动的阻力。

其二,可以实现资源和功能的互补。全球部分区域是属于问题多、风险高的地带,而这些地方的区域组织又往往缺乏应对问题的能力。与这些区域组织相比,全球治理组织则具有一定的资源或能力方面的优势。与此同时,相较于全球治理组织,部分区域组织也可能在某些全球议题上拥有更突出的治理能力、更丰富的知识或治理经验。因此,全球治理组织与区域组织的合作可以优势互补。

其三,可以一定程度上化解区域治理与全球治理的内在矛盾。不可否认的是全球治理与区域治理之间也存在着竞争和矛盾的一面。在共同应对同一跨国问题时,由于不同的国际组织之间往往并没有明确的任务分工,经常会出现功能重叠和命令冲突的情况。^③ 全球治理组织与区域组织积极着眼于合作有助于协调彼此的目标和行动,促使不同路径的跨国治理机制走向融合,推动国际治理体系的良性发展。

① 姚全、郑先武:《区域治理与全球治理互动中的大国角色》,载《探索与争鸣》2021 年第 11 期,第 58-59 页。

② Ramesh Thakur and Luk Van Langenhove, “Enhancing Global Governance Through Regional Integration,” p. 233.

③ [英]戴维·赫尔德:《重构全球治理:未来启示或者改革》,载[英]戴维·赫尔德、[英]安东尼·麦克格鲁主编:《全球化力量:研究路径与理论论争》,王生才译,北京:社会科学文献出版社 2009 年版,第 293 页。

(二) 区域组织与联合国的合作动因及主要障碍

区域组织与联合国的合作是区域治理与全球治理合作互动最重要的体现。区域组织普遍将发展与联合国的合作关系作为对外关系中的一项重要任务,有如下几点原因:第一,增强跨国安全行动的合法性。尽管建立在区域内主权国家间共识基础上的区域组织在区域内的行动往往更具有合法性,但国际社会始终普遍承认联合国授权是跨国安全行动合法性的重要来源,因而与联合国的合作能够强化区域组织行动的正当性。

第二,弥补区域组织治理经验和资源不足的问题。除欧洲和北美地区外,全球大部分地区都以发展中国家为主。由于知识、资金、技术等因素的限制,这些地方的区域组织往往缺乏提供跨国公共产品的能力。区域组织与联合国的合作可以一定程度上克服上述困难,提升治理效率和水平。^①

第三,扩大参与国际议程设置的渠道,增强区域的全球影响。在与联合国合作的过程中,区域组织可以获得更多影响国际议程设置的机会,促使相关议程反映区域的意志。区域组织还可以借助联合国平台发声,使国际社会增加对区域的了解。

第四,成本共担、责任共负。众所周知,国际安全公共产品的供应成本高、难度大,安全行动失败的风险极高。区域组织选择与联合国合作不仅可以分担成本,在成功的合作中互利双赢,一旦安全行动失败,或发生严重的人道主义灾难,还可以使联合国分担部分责任。

尽管有着共同利益,但区域组织与联合国的合作过程并非一帆风顺。从结构性因素来看,除技术、资源和知识等短缺会直接妨碍有效合作外,至少存在两方面的阻碍因素。其一,区域组织对地区治理主导权的竞争会阻碍与联合国的合作。^②《联合国宪章》明确了区域安排是联合国领导下的全球治理体系的重要组成部分。^③但二战后,一些区域组织实际上是在反殖民主义和不结盟运动启发下建立的自治模式。这种模式强调自决原则,即区域自决和反对外部世界干涉。^④尽管它们承认联合国的国际地位和作用,但这些区域组织会坚持主导甚至希望垄断地区事务的实际处理权。由此,区域组织会对与联合国的合作产生消极态度。尤其是当有地区大国主导区域组织时,这种倾向一般会更为明显。

其二,区域组织和联合国双方或任意一方的组织能力不足都会导致它们合

^① Björn Hettne and Fredrik Söderbaum, "The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics?," p. 230.

^② Ibid.

^③ Alan K. Henrikson, "The United Nations and Regional Organizations: 'King-Links' of a 'Global Chain'," *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 35, No. 70, 1996, p. 46.

^④ Farah Dakhllallah, "The League of Arab States And Regional Security: Towards an Arab Security Community?," *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 39, No. 3, 2012, pp. 396-398.

作的困难。组织规范是将成员国汇聚起来的无形力量,是影响组织长期健康发展的重要资产。一旦组织理念与原则被严重破坏、组织权威受到损害,组织会因此而涣散,行动能力也会随之下降。同时,组织成员国或内部小集团之间激烈的斗争会造成内部难以协作,甚至机制陷入瘫痪,造成组织失去行动能力。上述问题会不同程度地阻碍组织对外开展有效的合作。另外,如果问题本身的解决难度远远超过区域组织和联合国的能力范畴,也会制约双方的合作。例如,在大国主导或参与的地区冲突中,地区组织和联合国的行动都很难发挥作用。

(三) 区域组织与联合国合作关系的类型及合作的主要功能

依照合作范围的横向广度,区域组织与联合国的合作类型可以分为综合合作与专项合作两种类型。规模较大的区域联盟组织会建立涵盖政治、安全、经济及社会发展治理的专门部门,形成综合全面的治理体系。这类大联盟组织一般能够与联合国及其系统中的各专门机构和国际组织建立自上而下、包含各领域的综合性合作关系。以安全、经济、政治等特定或有限领域为治理目标的区域组织,受组织结构和治理功能的局限,一般会就其所专门关注的领域与联合国展开相对单一或有限的治理合作,从而形成专项合作关系。

依照合作关系的纵向深度,区域组织与联合国已建成的合作类型可以分为全面深层伙伴合作、全面伙伴合作、重要伙伴合作以及一般伙伴合作。冷战后,联合国关注到区域组织快速发展的趋势,为迎接这一新的机遇与挑战,联合国逐渐将发展与区域组织的伙伴关系作为管理与区域组织关系,以及改善国际治理的办法,包括:(1)全面深层伙伴合作是指区域组织与联合国从理念到行动均保持着较高的协调性,彼此视对方为不可或缺的合作对象,双边关系具有重要的战略意义。如欧盟与联合国的关系;(2)全面伙伴合作是指区域组织与联合国能够就区域问题进行协调治理,双方关系健康发展,合作实践具有良好成效,促使合作关系朝向制度化方向发展。如非盟、东盟与联合国的合作;(3)重要伙伴合作是指双方重视合作关系的发展,并视这种合作是区域治理不可或缺的重要办法,如阿盟与联合国的合作;(4)一般伙伴合作是指双方在具体事务方面存在协调、沟通或一定的合作,但双方关系缺乏系统重要性,或双方并未将发展彼此关系作为重要目标,如非洲大湖区国际会议(International Conference on the Great Lakes Region, ICGLR)与联合国的合作。

区域治理与全球治理合作的主要目标是克服国际社会中公共产品供应不足,共同应对跨国威胁与挑战,增加人类社会的总体福利。就区域组织与联合国合作的具体功能而言,第一,维护国际安全。安全问题敏感而复杂,治理的难度非常高,单一治理机制通常很难提供充足而有效的安全公共产品。区域组织与联合国的合作是提升治理效率的重要途径。冷战后以来,区域组织与联合国共同建设的区域—全球安全合作伙伴已发展成为全球和平与安全政策制定过程中

的关键原则。^① 第二,应对非传统安全危机。全球化带来了非传统安全问题在全球的加速扩散,影响愈加深远。在相关问题的治理方面,区域组织和联合国的合作不可或缺。第三,促进国际经济社会发展。二战后以来区域组织与联合国始终合作帮助发展中国家和地区实现经济社会的不断进步,支持国际经济秩序的建立与完善,增进国际公平与正义,以及保护人权等。

二、阿盟与联合国关系的发展

先于联合国成立的阿盟最初就明确了发展与即将建立的联合国组织关系的重要性。阿盟宪章第三条规定将“发展与将来设立的各国际机构的合作方式,以保证和平与安全,并处理经济和社会关系”。^② 阿拉伯国家认为联合国是区域最大限度地表达对全球秩序性质问题看法的渠道,也是推进地区利益的平台,^③因此积极参与联合国的筹备工作,并试图使联合国支持阿盟作为区域组织的重要地位。联合国正式成立时,5个阿盟成员国共同成为联合国创始成员国。^④ 联合国也自成立起就表明了对区域安排的肯定态度。《联合国宪章》第八章明确鼓励区域安排增进国际安全,意识到与区域组织共同致力于经济、文化和社会事务的重要性,并认为这种功能性合作将成为最终化解政治冲突和消除战争的主要先决条件。^⑤

在近八十年的历程中,阿盟与联合国的关系经历了几个历史阶段,发展进程相对平缓,双方不断探索扩大合作空间的可能。

(一) 阿盟与联合国的早期接触(1945年至20世纪70年代末)

联合国成立后,阿盟有意愿促进双方关系朝正向发展,设想通过联合国表达阿拉伯人的诉求。然而,联合国1947年通过的关于巴勒斯坦的分治计划却严重损害了阿拉伯人的利益,阿盟对此坚决反对,并认为联合国在阿以问题上行动不足,纵容以色列破坏国际法继续占领巴勒斯坦领土。阿盟还明确反对大国操纵安理会,选择性地执行阿以问题有关决议等。尽管如此,阿盟仍然努力在联合国框架下协调其活动,为此,阿盟秘书长还会将阿盟委员会决议副本递交给联合国秘书长。自1950年起,阿盟秘书长多次与联合国秘书长进行会晤,希望为联合国

^① Linnea Gelot, *Legitimacy, Peace Operations and Global-Regional Security The African Union-United Nations Partnership in Darfur*, London: Routledge, 2012, p. 1.

^② Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, “Arab Agency And The UN Project: The League Of Arab States Between Universality And Regionalism,” pp. 1223-1224.

^③ Ibid., p. 1220.

^④ 这五个国家是埃及、沙特阿拉伯、黎巴嫩、叙利亚和伊拉克。

^⑤ 《联合国宪章》,联合国, <https://www.un.org/zh/about-us/un-charter/chapter-8>, 上网时间:2023年10月6日。

和阿盟之间的正式协定确立基本原则。阿盟秘书长在出席联合国第六届大会时表示,期待与联合国及其专门机构进行更密切的合作,特别是在社会、经济和文化领域。^① 1950 年 11 月 1 日,联大第 477 号决议同意阿盟的联合国观察员地位。^② 1960 年 12 月 21 日,联合国秘书长在交予阿盟秘书长的备忘录中提出了两组织在相互协商、联合行动、资料 and 文件互换、派遣代表和联络等方面进行合作的准则,作为未来与阿盟合作和联络的指南。^③

虽然尚未签署正式的合作协议,但为发展与联合国的关系,阿盟在机构和人员方面作出了专门安排。1948 年和 1975 年,阿盟先后在纽约和日内瓦设立了办事处并任命了大使级常驻观察员。这些任命使阿盟能够更方便地参与联合国在当地机构的重要会议。阿盟还确定了将秘书处政治部作为处理联合国事务的主要机构,并增设一名专门负责与联合国政治事务关系的联络专员。秘书处其他部门也参与协调与联合国的共同活动。

这一时期,处在冷战中的美苏两大集团的竞争造成了联合国难以发挥维护世界和平与安全的作用。同时,阿盟在埃及等主要阿拉伯国家的带领下,坚持独立自主地维护阿拉伯主义和阿拉伯主权国家的利益,尤其警惕大国利用联合国干预阿拉伯地区事务。这些因素对阿盟和联合国关系发展产生了消极影响。

(二) 阿盟与联合国关系的深化(20 世纪 80 年代至 20 世纪末)

20 世纪 80 年代伊始,阿盟与联合国合作的意愿明显上升。埃及与以色列单独和解后,陷入领导真空和安全真空的阿盟开始重视与联合国的合作。联合国也支持加强与阿盟的联系。自 80 年代起,阿盟与联合国开始不定期举行合作会议,推进后续合作行动,并对合作情况进行盘查。为进一步增进合作、促进合作审查和评价进展以及支持编制综合性定期报告等,1981 年联合国大会提出,请联合国秘书长继续采取必要措施加强联合国与阿盟之间在政治、经济、文化和行政各级的合作。两组织秘书处决定建立联络点,负责联合方案的执行,对共同关心的活动和问题进行直接的非正式接触,交流资料和对潜在危机和冲突的早期迹象进行调查和寻找可行的应对方法。双方还同意在工作人员间定期举行工作协商会议,以便交换意见。^④ 1983 年,阿盟与联合国及其各专门机构共同召开突尼斯重要高级会议,两大组织秘书长分别发表讲话,表达了加强合作的共同意愿。阿盟秘书长表示,“尽管我们看到联合国的面前有不少障碍,使它难以达到既定

① “Permanent Invitation to the Secretary-general of League of Arab States to Attend Sessions of the General Assembly,” *United Nations*, A/RES/477(V), November 1, 1950, https://digitallibrary.un.org/record/210632?ln=zh_CN, 上网时间:2023 年 6 月 5 日。

② Ibid.

③ Ibid.

④ 《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长报告》,联合国,A/54/180,1999 年 7 月 27 日, https://digitallibrary.un.org/record/278118?ln=zh_CN, 上网时间:2023 年 6 月 8 日。

目标,特别是建立和平、消灭紧张根源和保卫各国及其人民的安全等,但我们的原则仍然是与联合国及其各机构进行合作。”^①这次会议是两大组织全面深化合作的开端。1984年阿盟与联合国决定设立部门性机构间合作工作组,以促进有关对口机关和机构在多边项目方面的联系和协商等。这为推进两大组织间所达成的合作项目的后续工作提供了组织保障。

1989年6月,在以非正式的方式相互协作多年后,阿盟与联合国签署了正式的合作协议。^②协定既是对以往双方合作实践的肯定,也对未来合作关系的拓展提出了目标。1990年联合国第67次全体大会进一步决定,联合国系统与阿盟之间每两年举行一次全面合作大会。同年阿盟与联合国又决定就阿拉伯发展的优先领域和广泛重要领域每两年召开部门性机构间会议,进一步紧密了两大组织机构间的联系与协作关系。^③由此,阿盟与联合国两个最主要的合作会议机制得以确立。

冷战后,摆脱了两极格局束缚的联合国,开始寻求在国际安全与和平方面发挥更大的作用,并反复重申与区域组织合作的重要性。1993年召开的日内瓦合作会议上,阿盟与联合国一致认为两组织间已建设成为重要的伙伴关系。会议不仅明确将巩固和进一步促进两组织已经开展的各领域合作,并且强调阿盟与联合国在制定和执行有关加强国际和平与安全、促进阿拉伯世界的经济和社会发展方案与活动以及协调旨在加强两组织之间长期合作方案等方面皆为伙伴关系。^④同时,阿盟与联合国还进一步同意针对每个优先合作领域设立联络中心,以便强化两大组织就各次会议的协议结论和建议采取后续行动的能力以及进行部门性协商等。^⑤

虽然冷战结束前后阿盟与联合国的合作迎来了新的机遇,但阿盟在1991年海湾战争期间未能有效预防危机,所采取的办法反而加剧了阿拉伯国家间的矛盾,这导致阿盟内部严重分裂。尽管在阿拉伯主义旗帜庇护下勉强衰而不倒,但组织权威和行动能力遭到严重削弱。因此,阿盟与联合国的伙伴关系建设实际受到了严重制约。

^① 《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长的报告》,联合国,A/38/299,1983年7月27日,https://digitallibrary.un.org/record/46565?ln=zh_CN,上网时间:2023年6月5日。

^② UN,“United Nations and League of Arab States Agreement of Cooperation,” Vol. 1546, No. 1030, October 6, 1989, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201546/volume-1546-II-1030-Other.pdf,上网时间:2023年6月5日。

^③ 《联合国与阿盟合作:大会决议》,A/RES/45/82,1990年12月13日,https://digitallibrary.un.org/record/105151?ln=zh_CN,上网时间:2023年6月16日。

^④ 《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长的报告》,联合国,A/48/468,1993年10月4日,https://digitallibrary.un.org/record/177072?ln=zh_CN,上网时间:2023年6月7日。

^⑤ 《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长报告》,联合国,A/48/468/add. 1,1993年10月25日,https://digitallibrary.un.org/record/177287?ln=zh_CN,上网时间:2023年6月12日。

(三) 阿盟与联合国关系的新发展(21 世纪以来)

随着 2003 年伊拉克战争的爆发和中东剧变,阿拉伯地区的危机持续深化。由于未能在伊拉克战争以及战后重建中有效地发挥作用,“阿盟失败论”甚嚣尘上。^① 权威丧失、内部陷入四分五裂的阿盟不得不尝试进行改革。事实上,早在 2001 年阿姆尔·穆萨(Amr Moussa)出任阿盟秘书长后,阿盟的重组就已经开始。此后,阿盟不仅接受了“人权高于主权”和“保护的责任”等原则,效仿非盟建立阿拉伯和平与安全理事会,将冲突管理制度化,还修改宪章,将决策机制由原来的协商一致全票通过转变为多数通过。^② 阿盟希望利用新的规范来凝聚共识,并通过新的投票机制来提升行动效率。

同时,阿盟也希望通过与联合国合作共同支持其扭转失败局面。联合国对此作出积极回应。2010 年,联合国大会通过决议,专门请求联合国秘书长同阿盟秘书长合作,鼓励两大组织秘书处代表定期进行协商和加强协调,以便加速两组织间各次会议通过的多边项目、提议和建议的实施工作和后续行动。2012 年 10 月和 2013 年 2 月,阿盟秘书长与联合国秘书长分别互致信函,提议加强两组织在预防和解决冲突、维持和平与建设和平、冲突后局势、文职能力建设、人道主义援助、人权等领域以及关于难民、选举监测、人力和政治发展以及裁军等问题方面的合作。联合国秘书长潘基文评价阿盟是联合国可信的伙伴,并提出了将预防冲突置于联合国与阿盟合作议程的中心。^③

为共同应对新的历史条件下正在出现的各种挑战,联合国与阿盟在对 1989 年签订的合作协议进行审议的基础上,于 2016 年 9 月对协定条款进行了更新。新协定强调两大组织要共同建设和平、保持和平,在预防和解决冲突等新领域加强合作。双方还决定在开罗设立联合国驻阿盟联络处,其任务是加强与预防冲突、调解、维持和平和建设和平相关的合作。^④ 2019 年联络处建设工作正式得到落实,尽管配备人员级别不高,但该办公室在协调共同行动以扩大经济机会、促进尊重人权和在该地区建立政治包容性方面发挥着重要作用。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯(António Guterres)充分肯定了阿盟与联合国关系的重要性,他表示,全球问题需要基于“必要”伙伴关系的全球解决方案,联合国与阿盟的合

① 毕健康:《结构与建构视角下阿盟安全治理绩效研究》,载《阿拉伯世界研究》2021 年第 5 期,第 29-30 页。

② 同上,第 35-36 页。

③ 《联合国安理会第六八四一次会议临时逐字记录》,联合国数字图书馆,档案编号:S/PV.6841,2012 年 9 月 26 日,https://digitallibrary.un.org/record/735905?ln=zh_CN,上网时间:2023 年 6 月 7 日。

④ 《联合国与阿拉伯国家联盟的合作》,联合国安理会报告,2022 年 2 月 28 日,<https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-03/cooperation-between-the-un-and-the-league-of-arab-states-3.php>,上网时间:2023 年 6 月 7 日。

作“至关重要”。^①

应该说,新世纪以来阿盟与联合国为深化合作积极地进行了探索,然而这些努力的实际效果却经常大打折扣。客观来看,阿盟的改革又为内部斗争埋下了新的隐患。接受“人权高于主权”和“保护的责任”是阿盟的积极尝试,但在实践中也会与阿拉伯主义产生具体的矛盾。宪章改革则会使阿盟以军事手段解决内部冲突合法化。阿盟支持在利比亚设立禁飞区以及中止叙利亚成员国身份的做法,事实上加深了阿盟的分裂。因此,改革所确立的新规范、新机制并不能解决既要维护阿拉伯主义又要坚持国家主义的阿盟存在主义悖论问题。与此同时,由于美国、俄罗斯等大国对地区冲突的介入,以及地区大国纷纷参与其中,造成了地区安全危机的严重复杂化。阿盟与联合国的一系列外交行动很难在这样的条件下取得具有长期积极意义的成果。

三、阿盟与联合国的区域安全治理合作

二战后以来,阿拉伯地区持续动荡的安全局势迫切需要阿盟与联合国合作加以应对。在五次中东战争、两伊战争、海湾战争、伊拉克战争以及中东剧变中,阿拉伯国家始终处在冲突的漩涡之中。阿盟作为阿拉伯地区最重要的区域组织,尽管以维护阿拉伯国家的主权以及支持在阿盟框架下解决阿拉伯国家的冲突为目标,但也支持与联合国在相关问题上保持接触,并在海湾危机以及利比亚和叙利亚内战问题上尝试与联合国采取一致行动。联合国则一贯重视阿盟在有关阿拉伯地区安全事务中的作用。自20世纪80年代起,联合国安理会依据其暂行议事规则第39条,经常邀请阿盟秘书长及其常驻观察员参加安理会会议,对有关中东局势、海湾地区局势以及伊朗与伊拉克局势等事务进行讨论。尽管囿于实际情况所限,两大组织很难在具体问题上采取有效的行动,但双方的共同努力仍然在预防冲突以及防止冲突事件的进一步升级等方面具有一定的积极影响。

(一) 阿盟与联合国在巴以问题上的协调

尽管最初阿盟与联合国在巴以问题上的立场存在较大差异,但双方仍然保持一定的沟通。1947年11月,联大第181(II)号决议通过《联合国巴勒斯坦分治计划》,引发了阿盟的愤怒和坚决反对。联合国第242(1967)号和338(1973)号等决议,坚持通过谈判和平解决阿以矛盾的基本原则(即“土地换和平”方案)。然而,1967年的喀土穆会议上,阿盟通过“不承认、不谈判和不媾和”的“三不”决议,表明对以色列不退让的态度。虽然阿盟不满联合国在巴以问题上的立场和

^① “UN Cooperation with League of Arab States ‘Pivotal’, UN Chief Tells Security Council,” UN, June 13, 2019, <https://news.un.org/en/story/2019/06/1040481>, 上网时间:2023年6月8日。

行动上的不足,但阿盟并不完全否定联合国在维护地区安全以及解决巴以问题方面可能发挥的作用。1948 年 5 月 15 日,在阿拉伯联军对以色列宣战当天,阿盟秘书长亲自致电联合国秘书长,解释了干预行动的理由。^①此后,阿盟也会不定期向联合国机构发送相关通知。1948 年阿盟向联合国巴勒斯坦问题特别委员会(UNSCOP)递交了一份联合声明,表明阿拉伯国家同意由阿盟向该委员会派出联合代表。巴勒斯坦问题特别委员会表示同意,并邀请阿盟派联络官到日内瓦参加该委员会会议。

1978 年埃及与以色列签署《戴维营协议》,遭遇重创的阿盟在巴以问题上的立场明显出现软化,开始强调联合国有关决议在解决巴以问题方面的重要性,指出安理会第 242(1967)、338(1973)和 425(1978)号决议是巩固全面和永久和平的基础,“并将导致以色列完全撤出包括耶路撒冷在内的所有被占领阿拉伯领土,从而开启中东新时代,帮助该地区所有人民共同致力于发展和繁荣”。^②1983 年,阿盟与联合国同意继续加强努力,促使中东冲突和巴勒斯坦问题能按照《联合国宪章》和联合国各项有关决议的规定,达成全面公正持久的和平解决。1984 年 11 月,联大通过决议,请联合国秘书长为执行联合国有关巴勒斯坦问题和中东局势的各项决议而同阿盟总秘书处加强合作。

冷战后阿盟与联合国继续表示共同致力于支持巴以和平进程,并通过高级代表和特使进行合作和对话,寻求实现可持续的和平解决方案。然而,由于历史因素和地缘政治环境变化以及阿盟与联合国自身的局限,双方并未在巴以问题上取得实质性进展。尤其是随着 20 世纪 90 年代中东和平进程的启动和 2020 年《亚伯拉罕协议》的签署,阿盟内部彻底丧失了共同立场,在巴以问题上几乎被完全边缘化。

(二) 冷战后以来阿盟与联合国的安全合作

冷战后,阿盟与联合国都提升了关于双方安全合作重要性的认识。1992 年,时任联合国秘书长布特罗斯·布特罗斯-加利(Boutros Boutros-Ghali)开始强调“预防性外交”措施的重要性,并主张与区域组织合作推进该项工作。^③在 1993 年日内瓦合作会议和 1995 年维也纳合作会议上,阿盟与联合国都将预防性外交列入了议程,并强调双方经常进行接触和协调有助于相关目标的实现。^④在政治

① “UN: LAS Cablegram to SG,” 联合国数字图书馆,档案编号: S/745, May 15, 1948, <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-214183/>, 上网时间: 2023 年 6 月 18 日。

② 《联合国大会第四十八届大会正式记录》,联合国,联合国数字图书馆,档案编号: A/48/PV.60, 1993 年 11 月 22 日, https://digitallibrary.un.org/record/178138?ln=zh_CN, 上网时间: 2023 年 6 月 20 日。

③ 方向勤:《预防性外交:基于概念的比较分析》,载《国际政治研究》2007 年第 3 期,第 72-83 页。

④ 《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长报告》,联合国数字图书馆,档案编号: A/50/496, 1995 年 10 月 3 日, https://digitallibrary.un.org/record/200110?ln=zh_CN, 上网时间: 2023 年 7 月 2 日。

解决索马里问题和协调科摩罗局势的过程中,两大组织印证了开展预防性外交合作的积极意义。为实现索马里国内各派别之间和解,东盟参加了联合国召集的历次相关会议。^① 1995年2月,联合国秘书长派代表出席了由东盟安排在开罗召开的索马里问题会议,并强调加强旨在帮助索马里实现民族和解的联合努力和持续建设性磋商的重要意义。^② 1997年3月,联合国秘书长访问中东期间,专门就科摩罗局势等问题与东盟秘书长进行了讨论。^③ 9月,东盟向安理会主席转递了东盟理事会关于科摩罗局势特别会议的声明副本。^④ 1997年联合国决定,将进一步协助东盟发展和提高预防性外交和建设和平的能力。为此,两大组织还增加了新的联络点和接触点。^⑤ 1998年联合国与各区域组织召开主题为“合作预防冲突”的高级别会议,东盟主管国际政治事务的助理秘书长出席会议。但联合国的支持并没有使东盟摆脱海湾战争以来所面临的行动困境,在2003年美国入侵伊拉克的战争中,东盟与联合国的预防性外交合作遭遇了严重失败。

2011年利比亚和叙利亚相继爆发内战后,经历改革后的东盟尝试大胆地与联合国采取共同行动。在利比亚冲突中,东盟积极支持联合国在利比亚的外交行动,包括三步倡议实现持久停火,严格执行武器禁运、重返政治进程、遵守国际人道主义法令以及支持利比亚经济和安全改革方面所做的努力等。^⑥ 东盟还支持安理会在利比亚设立禁飞区的1973(2011)号决议。东盟也是联合国利比亚问题国际后续委员会中的积极一员,以及该委员会政治工作组的共同主席。此外,东盟与联合国、非洲联盟和欧盟共同就利比亚问题举行了四方会议,四方表示将在利比亚问题上积极合作,支持利比亚民主过渡。叙利亚内战爆发后,东盟决定

① 《联合国大会第四十八届大会正式记录》,联合国数字图书馆,档案编号:A/48/PV.60,1993年11月22日,https://digitallibrary.un.org/record/178138?ln=zh_CN,上网时间:2023年7月2日

② 《联合国大会第五十届会议正式记录》,联合国数字图书馆,档案编号:A/50/PV.67,1995年11月20日,https://digitallibrary.un.org/record/203126?ln=zh_CN,上网时间:2023年7月2日。

③ 《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长的报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/53/434,1998年9月25日,https://digitallibrary.un.org/record/261807?ln=zh_CN,上网时间:2023年7月2日。

④ 联合国安全理事会,《阿拉伯国家联盟常驻联合国观察员给安全理事会主席的信》,联合国数字图书馆,档案编号:S/1997/737,1997年9月22日,https://digitallibrary.un.org/record/243786?ln=zh_CN,上网时间:2023年7月2日。

⑤ 《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长的报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/52/378,1997年9月23日,https://digitallibrary.un.org/record/244839?ln=zh_CN,上网时间:2023年7月2日。

⑥ 《联合国同各区域或其他组织的合作:秘书长报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/75/345-S/2020/898,2020年9月11日,https://digitallibrary.un.org/record/3886100?ln=zh_CN,上网时间:2023年7月6日。

将叙利亚驱逐出联盟。两大组织的秘书长共同任命联合国前秘书长科菲·安南 (Kofi Annan) 为联合国—阿盟叙利亚问题联合特使,为和平解决叙利亚危机进行斡旋,以及为阿盟处理叙利亚危机的行动提供支持。阿盟与联合国还共同领导联合观察团,于 2012 年底和 2013 年初对叙利亚局势进行了监测。除利比亚和叙利亚问题外,联合国秘书长特使和特别代表还就黎巴嫩、中东和平进程、苏丹和也门等问题与阿盟保持着沟通。在 2023 年的阿盟第 32 届峰会宣言中,阿盟倡导联合国与区域组织持续努力,为也门危机找到全面的政治解决方案。^①

在加强安全合作的过程中,阿盟与安理会展现了强化关系的意愿。中东剧变后,阿盟代表多次在安理会就相关事务发表讲话。2012 年,安理会召开中东和平与安全高级别会议,重点讨论安理会与阿盟的关系。阿盟秘书长纳比尔·阿拉比 (Nabil El-Araby) 提出意见,认为安理会与阿盟应定期召开会议,在必要时应就有关事件召开临时会议。^② 安理会在会议最终主席声明中表达了采取措施与阿盟合作的决心。^③ 2016 年 5 月,安理会在开罗与阿盟成员国代表首度举行磋商会议,代表们支持将阿盟与安理会的磋商会议作为两组织间的一项固定机制。^④ 2019 年,科威特在担任安理会主席国期间,促成了安理会与阿盟合作的专门会议,并主持通过了关于加强合作的高级别通报。阿拉伯理事会成员也开始将阿盟与安理会的会议作为其主席任期的标志性活动(见表 1)。^⑤ 此外,自 2021 年起,安理会还开启了成员国与阿盟非正式互动对话机制。

表 1 21 世纪以来安理会有关与阿盟在地区安全事务上合作的主席声明

安理会主席声明	主要内容
2012 年 9 月 26 日 (S/PRST/2012/20)	欢迎联合国与阿盟加强合作,重申安理会对阿以全面和平的承诺,欢迎任命叙利亚问题联合特别代表。

① UN Security Council Report, “Briefing on Cooperation between The UN and the League of Arab States,” June 7, 2023, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/06/briefing-on-cooperation-between-the-un-and-the-league-of-arab-states.php>, 上网时间:2023 年 7 月 6 日。

② 《联合国安理会第六八四一次会议临时逐字记录》,联合国数字图书馆,档案编号:S/PV.6841,2012 年 9 月 26 日,https://digitallibrary.un.org/record/735905?ln=zh_CN, 上网时间:2023 年 7 月 6 日。

③ 《联合国安全理事会主席声明》,联合国数字图书馆,档案编号:S/PRST/2012/20,2012 年 9 月 26 日,https://digitallibrary.un.org/record/735503?ln=zh_CN, 上网时间 2023 年 7 月 19 日。

④ “In Cairo, UN Security Council Consults with Arab League on Regional, Global Issues,” *The UN Refugee Agency*, May 21, 2016, <https://www.refworld.org/docid/5742a50f40d.html>, 上网时间:2023 年 7 月 20 日。

⑤ “Briefing on Cooperation between The UN and the League of Arab States,” *UN Security Council Report*, June 7, 2023, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/06/briefing-on-cooperation-between-the-un-and-the-league-of-arab-states.php>, 上网时间:2023 年 7 月 20 日。

(续表)

安理会主席声明	主要内容
2019年6月13日 (S/PRST/2019/5)	鼓励阿盟秘书长举行年度简报会以及安理会成员和阿盟理事会之间举行年度非正式会议。
2021年1月29日 (S/PRST/2021/2)	鼓励在大会高级别会议期间举行安理会成员与阿拉伯首脑会议三驾马车(阿尔及利亚、沙特和突尼斯)代表和阿盟秘书长之间的非正式会议。
2022年3月23日 (S/PRST/2022/1)	欢迎联合国与阿盟之间的密切合作,安理会考虑采取进一步措施,促进两组织之间更密切的合作和战略协调。

资料来源:笔者根据 Security Council Report 网站相关信息整理而成。

冷战后以及 21 世纪以来,中东地区秩序不断受到安全挑战,阿拉伯国家始终处在危机的中心地带。总体而言,阿盟与联合国的协调合作在边缘地带的小范围危机中能够发挥一定的积极作用。然而在具有系统重要性的危机问题上,阿盟单独或与联合国合作的协调努力都暴露出了明显的局限性。在伊拉克战争、叙利亚战争、利比亚战争和也门战争等严重地区冲突中,由于大国的参与和介入,或地区大国直接积极参与竞争,导致了冲突深化,部分战争已经长期化,阿盟与联合国的调停行动虽然具有一定正面意义,但实际作用却非常有限。

四、阿盟与联合国非传统安全治理合作

随着非传统安全问题在国际政治议程中的重要性的上升,阿盟与联合国相关治理合作也在变得越来越重要。阿拉伯地区是全球受恐怖主义和难民等非传统安全问题困扰最严重的地区之一。但阿盟作为最主要的区域组织却缺乏应对这些问题的行动能力和资源。联合国与阿盟一道参与治理非传统安全问题可以实现经验、资源和能力等方面的优势互补,从而提升治理效率。总体而言,恐怖主义、难民问题、气候与环境是过去几十年中双方非传统安全治理合作的主要领域。

(一) 恐怖主义治理合作

“9·11”事件以及 2003 年伊拉克战争以来,中东恐怖主义愈演愈烈,在 2007 年一度达到高峰。伊拉克、埃及、利比亚、也门和叙利亚等阿拉伯国家深受其害。同时,这股恐怖主义势力又与国际恐怖组织相互联动,造成相关威胁向世界其他地区的蔓延。^①

在反恐形势越来越严峻的形势下,阿盟与联合国开始将这一议题作为两大组织间协商的重点。一方面,阿盟坚持贯彻联合国的反恐战略,推进反恐伙伴关

^① 赵军:《中东恐怖主义治理的现状与前景》,载《阿拉伯世界研究》2013年第3期,第60页。

系建设。2005 年,阿盟成立反恐专家小组,负责贯彻执行联合国关于恐怖主义的各项决议。2006 年联大协商通过《联合国全球反恐战略》,这是一份加强各国、区域和国际反恐努力的全球性文件,标志着联合国各会员国首次同意采取共同战略和行动方法来打击恐怖主义。2007 年 8 月召开的阿盟反恐专家小组会议重点讨论了贯彻执行联合国全球反恐战略。联合国反恐办公室(UNOCT)与阿盟内政部长理事会(AIMC)密切合作,支持阿盟成员国制定与《联合国全球反恐战略》相一致的阿拉伯区域反恐战略。而极端组织“伊斯兰国”的泛滥和难以根除终致 2022 年 3 月阿盟内政部长会议通过与联合国反恐战略保持一致的阿拉伯反恐战略。^①

2018 年联合国反恐办公室与阿盟内政部长理事会签署关于打击恐怖主义的协议,推动双方建立反恐伙伴关系。在这份谅解备忘录中,双方表示希望协调彼此行动,以实现共同的反恐目标,并相互承诺加强磋商、协调以及信息和技术的共享。^②阿盟与联合国积极采取联合活动,共同致力于建设区域情报网络,并进行信息交流与情报共享;促进对恐怖组织和相关个人资产冻结和扣押措施,确保阿拉伯成员国建立必要的法律机制和程序以冻结和没收涉嫌恐怖主义的资金和账户,鼓励合作追踪和识别相关账户和交易信息等。此外,阿盟也会向联合国通报其反恐动态。

另一方面,联合国为阿盟提供反恐项目支持。2005 年,阿盟曾专门请求联合国在反恐专门知识等方面给予其帮助,协助其打击恐怖主义和有组织犯罪等。^③为帮助阿盟成员国提升反恐和防止暴力极端主义的能力,联合国举办了一系列研讨会、讲习班,启动培训项目以及发起相关倡议等。中东剧变以来,阿拉伯地区深受多股恐怖主义势力的威胁,阿盟与联合国的反恐合作因此日益紧密。2016 年,联合国政治事务部反恐执行工作队—联合国反恐怖主义中心与阿盟进行协商,探讨为阿盟反恐项目提供支持。^④

在“侦查、预防和打击资助恐怖主义全球协调计划”(CFT Programme)的支

^① “Briefing on Cooperation between The UN and the League of Arab States,” *UN Security Council Report*, May 31, 2023, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2023-06/cooperation-between-the-un-and-the-league-of-arab-states-4.php>, 上网时间:2023 年 7 月 25 日。

^② “In Saudi Arabia, UN Chief Spotlights Need to Help Nations Build Capacity to Counter Terrorism,” UN, April 17, 2018, <https://news.un.org/en/story/2018/04/1007462>, 上网时间:2023 年 7 月 26 日。

^③ 《阿拉伯国家联盟常驻联合国观察员给安全理事会主席的信》,联合国数字图书馆,档案编号:S/2005/309,2005 年 5 月 10 日,https://digitallibrary.un.org/record/549353?ln=zh_CN, 上网时间:2023 年 7 月 25 日。

^④ 《联合国同各区域组织及其他组织的合作:秘书长报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/71/160-S/2016/621,2016 年 7 月 15 日,https://digitallibrary.un.org/record/836770?ln=zh_CN, 上网时间:2023 年 7 月 26 日。

持下,2021年9月,联合国反恐问题中心(UNCCT)与东盟总部、纳伊夫·阿拉伯安全科学大学(NAUSS)、阿拉伯内政部长理事会和阿拉伯司法部长理事会(AJMC)共同组织了“数字支付手段融资恐怖主义风险”联合研讨会。会议围绕促进“安全服务和国际组织之间的经验交流”;“强化与加密货币监管相关的控制机制”;以及“让参与者熟悉与加密货币监管相关的法律框架”等议题展开,^①对东盟成员国开展打击恐怖组织融资系统行动具有直接的指导作用。

针对中东地区恐怖组织频繁使用无人机进行袭击所造成的困扰,纳伊夫·阿拉伯安全科学大学与联合国反恐问题中心、韩国国家警察大学(KNPU)合作,于2022年5月16~20日举办了关于反恐和无人机系统(UAS)数字取证的能力建设培训会。来自东盟7个成员国的32名执法官员接受了无人机数字取证能力培训,并学习了最新的反恐技术。^②

(二) 难民治理合作

受复杂地区安全形势的影响,阿拉伯地区的难民问题一直比较突出。据联合国难民署估计,阿拉伯难民占全球难民总数的一半以上。^③因此,东盟一直是联合国应对难民问题的重要合作伙伴。

巴勒斯坦难民一直是世界上最大的难民群体。1949年联合国专门成立了近东巴勒斯坦难民救济和工程处(以下简称“近东救济工程处”)负责相关事务。近东救济工程处与东盟高层保持着接触,并经常出席东盟首脑会议和部长理事会会议,其官员也会同东盟秘书处以及东盟驻维也纳和纽约观察员保持经常性协商。东盟努力支持近东救济工程处缓解财政困难,多次重申支持后者的人道主义活动,呼吁包括东盟成员国在内的各方增加捐款。在东盟的鼓励下,其成员国1997年的捐款达到1,350万美元。东盟部长理事会还通过4645号决议,呼吁其成员国将捐款额增加到占近东救济工程处经常预算的7.73%。^④双方在行动方面尤其重视教育项目合作,以满足巴勒斯坦难民的教育需求。

^① UNOCT, “Countering the Use of Cryptocurrencies to Finance Terrorism in the Middle East,” *UN*, September 23, 2023, <https://www.un.org/counterterrorism/events/countering-use-of-cryptocurrencies-to-finance-terrorism-in-Middle%20East>, 上网时间:2023年7月26日。

^② UNOCT, “Counter-Terrorism and Unmanned Aircraft Systems (UAS) Digital Forensics,” *UN*, May 22, 2022, <https://www.un.org/counterterrorism/events/Unmanned-Aircraft-Systems-UAS-Digital-Forensics>, 上网时间:2023年7月26日。

^③ “UNHCR and League of States Sign Agreement to Address Refugee Challenges in the Arab Region,” *UNHCR*, September 22, 2017, <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-and-league-arab-states-sign-agreement-address-refugee-challenges-arab>, 上网时间:2023年7月26日。

^④ 《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长的报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/52/378,1997年9月23日, https://digitallibrary.un.org/record/244839?ln=zh_CN, 上网时间:2023年7月26日。

阿盟也是联合国难民署应对全球难民和移民挑战的重要合作伙伴。双方于 2000 年正式签署合作协定,主要关注除巴勒斯坦以外的阿拉伯地区难民。2003 年伊拉克战争后,双方在应对伊拉克难民方面采取了行动。2007 年 3 月,难民事务高级专员在对埃及访问期间,表示希望与阿拉伯国家建立伙伴关系以满足伊拉克人的需求,并敦促阿盟在难民问题上发挥更大的作用。^① 他还邀请阿盟成员国加入难民署,更多地参与难民治理,以及建立起战略伙伴关系。阿盟还与难民署联合发起了为数十万伊拉克难民筹款的大型活动。随着利比亚、叙利亚和也门等国内战的爆发,难民危机进一步加深。为更好地应对新局势,2012 年,难民署支持阿盟更新《关于规范阿拉伯国家难民地位的阿拉伯公约》,并共同举办了关于难民问题的培训班和讲习班。2016 年阿盟内政部长理事会通过了与《阿拉伯难民公约》相关的《阿拉伯公约草案》,难民署在这一过程中为其提供了技术援助。2017 年,阿盟与难民署签署了一项新的谅解备忘录,旨在建立一个全球合作框架,以有效满足阿拉伯地区难民的需求,以及促进更合理的人道主义准入和应急响应。联合国难民事务高级专员菲利波·格兰迪表示:“这项协议进一步巩固了难民署与阿拉伯国家联盟及其成员国在应对基本人道主义和流离失所挑战方面的长期合作。……鉴于该地区被迫流离失所人口的规模,与阿拉伯联盟的这一战略联盟将使我们能够更好地共同应对难民、国内流离失所者和无国籍人口的需求,同时支持各国政府和社会更加慷慨地接纳他们。”^②

(三) 环境与气候治理合作

近现代以来,快速工业化和人口的迅猛增长造成了环境污染,并加剧了气候变化。阿拉伯地区自然地理环境脆弱,普遍受到环境退化和气候危机的影响,粮食和淡水等人口赖以生存的物资和资源面临严重短缺。联合国重视与阿盟的环境、气候合作,坚持在双方广泛的合作议程中融入环境内容,并主张应优先处理防治沙漠化、增加种植面积、减少和处理工业废物,提高环境意识和促进教育。^③ 双方合作涉及的领域跨越农业、渔业、工业、林业和能源等各生产部门。

从 20 世纪 70 年代起,阿盟与联合国环境规划署(UNEP)就开始联合执行可再生能源项目,开展防治沙漠化和污染等治理行动,并设立海事研究和监测站,

① “UNHCR High Commissioner to Address League of Arab States in Cairo,” *UNHCR*, March 2, 2007, <https://www.unhcr.org/news/briefing-notes/high-commissioner-address-league-arab-states-cairo>, 上网时间:2023 年 7 月 28 日。

② “UNHCR and League of States Sign Agreement to Address Refugee Challenges in the Arab Region,” *UNHCR*, September 22, 2017, <https://www.unhcr.org/news/news-releases/unhcr-and-league-arab-states-sign-agreement-address-refugee-challenges-arab>, 上网时间:2023 年 7 月 30 日。

③ 联合国:《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长报告增编》,联合国数字图书馆,档案编号:A/48/468/Add.1,1993 年 10 月 25 日,<https://digitallibrary.un.org/record/177287?ln=zh-CN>, 上网时间:2023 年 7 月 30 日。

关注海洋环境。1994年,东盟与联合国实施了五个环境项目预算总计120万美元。^①此后,东盟与环境规划署签署谅解备忘录,双方进一步明确了未来要采取更多措施:治理荒漠化和增加绿地;治理工业污染;发展环境教育、宣传和资讯;保护生物多样性;建立环境资料网络以及建设人类居住社区等。

随着气候变化议题关注度的上升以及联合国可持续发展目标的提出,联合国专门机构和国际组织开始积极参与塑造东盟和阿拉伯区域的气候与环境议程。世界气象组织(WMO)定期出席东盟常设气象委员会会议,并与阿拉伯干旱地区和干地研究中心密切合作,草拟了“关于气候变化战略政策的主要区域行动设想”。^②2007年12月,联合国开发计划署(UNDP)与东盟联合组织《2007/2008年人类发展报告》区域发布会,会议以“应对气候变化:分化世界中的人类团结”为主题,关注气候问题在人类社会可持续发展中的重要性。^③在环境署和东盟的共同推动下,阿拉伯国家主管环境事务部长理事会会议通过了“绿色经济”主题。^④2019年,开发计划署又联合东盟及联合国其他机构共同发起为期四年的“可持续发展目标气候基金:气候行动促进人类安全”部门间区域气候倡议。该倡议旨在增进对气候问题的重视,并为气候方案融资。此外,2021年6月,西亚经济社会委员会(以下简称“西亚经社会”,ESCWA)也与东盟合作,召开了第七届阿拉伯气候展望论坛,讨论根据部门需求定制气象服务和产品的重要性。

东盟与联合国的合作是国际以及地区应对非传统安全危机不可或缺的力量。对东盟而言,与联合国的合作是一个不断学习和累积相关实践经验的过程。这些行动有助于东盟治理职能的拓展和能力的提升,对东盟超越单一的泛阿拉伯民族主义诉求,逐步向普遍主义价值融合,以及提升对不断变化的外部环境的适应性具有重要意义。

五、东盟与联合国区域发展治理合作

东盟与联合国在经济社会发展合作领域有着广泛的共识。《联合国宪章》明

^① 《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/50/496,October 3,1995,https://digitallibrary.un.org/record/200110?ln=zh_CN,上网时间:2023年7月31日

^② 联合国:《联合国同区域组织或其他组织的合作:秘书长报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/63/228-S/2008/531,2008年8月8日,https://digitallibrary.un.org/record/637869?ln=zh_CN,上网时间:2023年7月31日。

^③ 联合国:《联合国同区域组织或其他组织的合作:秘书长报告》。

^④ 联合国:《联合国同区域组织或其他组织的合作:秘书长报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/65/382-S/2010/490,2010年9月20日,https://digitallibrary.un.org/record/692114?ln=zh_CN,上网时间:2023年7月31日。

确了促进经济与社会问题的解决、推动经济发展和社会进步是联合国的宗旨和目标。经济社会发展是建设和平,避免动荡和冲突的重要保障。^① 因此,联合国的发展议程尤其关注落后国家和地区。同时区域组织也是联合国落实发展议程的重要合作伙伴。近代以来,阿拉伯人一直在尝试探索自己的现代化发展道路。阿盟作为阿拉伯地区最重要的政府间组织,深刻地认识到发展是阿拉伯地区摆脱贫困,最终战胜极端主义、恐怖主义,增强对社会紧张和暴力免疫能力的根本出路。因而,阿盟与联合国的发展治理合作符合双方共同的意愿。

(一) 阿盟与联合国发展治理合作议程设置

阿盟与联合国主要利用全面合作会议和部门性会议进行合作议程设置。其中,全面合作会议一般会讨论与阿拉伯地区发展相关的多个重要领域的合作。例如,1983 年突尼斯合作会议与发展治理相关的议程包括,加强在财政、经济和技术领域合作以促进发展;加强在粮食和农业领域合作;加强社会发展、劳工问题、人力资源和文化事务等领域的合作;难民、防止灾害和紧急救济以及促进尊重人权等。^② 1993 年的日内瓦会议上,阿盟与联合国对自突尼斯会议以来十年的合作情况进行了总结,确定人力发展、技术转让和获取、粮食安全和营养、提高区域间合作、经济结构改革和投资促进、贸易、运输和通信、可持续发展、水资源的开发和保护、向阿拉伯最不发达国家和被占领土内的巴勒斯坦人民提供直接援助以及信息管理是双方经济社会发展合作中的优先任务。^③ 全面合作会议议程体现了阿盟与联合国发展合作既全面又有重点的特征。

1985 年阿盟与联合国在约旦首都安曼首次专门召开经济社会发展部门性会议,这次会议也同样关注了广泛的发展议程。但随着发展成为两大组织间的正式合作机制,部门性会议开始逐渐趋向于聚焦单一议程,凸出阿盟与联合国阶段性重要合作领域(见表 2)。从历次会议的情况来看,其议程的设置兼顾了阿拉伯区域发展的现实需要和联合国的议题偏好。20 世纪 90 年代,国际贸易总量快速增长,但广大阿拉伯国家仍处在全球化的边缘地带。为使全球化的红利惠及到更广泛的阿拉伯区域,1998 年阿盟与联合国的部门会议以“贸易与发展问题”为主题;二战后,由于阿拉伯国家一直保持高生育率,因此其青年人口占总人口比重较大。青年问题与阿拉伯区域的未来发展、社会稳定息息相关,2000 年阿盟与联合国召开了“青年与就业”部门合作会议;而随着科技不断取得突破性进展,科

① 渠梁、韩德:《国际组织与集团研究》,北京:中国社会科学出版社 1989 年版,第 44 页。

② 联合国:《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/43/509,1988 年 8 月 12 日,https://digitallibrary.un.org/record/46055?ln=zh_CN,上网时间:2023 年 7 月 31 日。

③ 联合国:《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长报告增编》,联合国数字图书馆,档案编号:A/48/468/Add. 1,1993 年 10 月 25 日,https://digitallibrary.un.org/record/177287?ln=zh_CN,上网时间:2023 年 8 月 2 日。

技因素对发展的影响日益增强,因而两大组织将 2002 年部门会议的主题确定为“使用新技术促进发展”;中东剧变过程中几个阿拉伯国家先后陷入动荡之中,2013 年阿盟与联合国提出了“冲突后民事能力建设合作”的部门会议议程。此外,部门性会议议程还包括“农村地区人力资源发展”、“水资源的维护与管理”以及“合作消除贫困”等。这些议题不同程度地反映了阿拉伯区域发展中所面临的主要问题。与之相比,“千年发展目标 and 可持续发展”“气候变化”“人权”“人道主义”等则更多地反映了联合国的议题偏好。

表 2 阿盟与联合国历次机构间部门性会议主题

时间	主题
1994 年	农村地区人力资源发展
1998 年	贸易与发展问题
2000 年	青年与就业
2002 年	使用信息技术促进发展
2005 年	实现和资助阿拉伯区域千年发展目标和可持续发展
2009 年	气候变化合作
2012 年	阿拉伯区域人道主义援助方面的合作
2013 年	冲突后民事能力建设合作
2015 年	低估人权的影响:采取全面合作办法
2017 年	阿拉伯区域水资源的维护与管理合作
2020 年	合作消除阿拉伯国家的多维贫困
2022 年	气候变化方面的合作

资料来源:笔者根据联合国图书馆相关数据整理而成。

(二) 推进发展治理合作实践

阿盟系统与联合国系统中的专门机构和组织等一直是发展合作过程中的核心主体。与安全治理主要由联合国与阿盟系统中的少数机构参与不同,两大组织系统内的各类部门广泛参与到了发展治理合作中。联合国系统中各主要办事处、专门机构和国际组织等达数十个,其中绝大部分是与发展相关的部门,并包括西亚经社会这类专门负责与区域进行经济和社会合作的机构。阿盟系统中除下属部门和机制外,也设有主要负责发展事务的多个专门机构。在两大组织正式签署合作协议前,联合国部分专门机构和国际组织就与阿盟独立签署了合作协议,或建立了直接的合作联系,凸显了这些部门在相关行动中的能动性(见表 3)。其中,西亚经社会、联合国教科文组织(UNESCO)、联合国粮食及农业组织(FAO)、联合国工业发展组织(UNIDO)的行动尤为积极。

表 3 签署组织间正式合作协议前联合国专门机构与阿盟协议合作的情况

签署协议的联合国专门机构名称	协议签署时间
联合国教育、科学及文化组织	1957 年、1961 年、1963 年
国际劳工组织	1958 年、1976 年
联合国粮食及农业组织	1959 年、1972 年、1974 年、1981 年
西亚经济和社会委员会	1960 年、1974 年、1985 年
世界卫生组织	1961 年
国际原子能机构	1971 年
世界气象组织	1972 年、1978 年
联合国儿童基金会	1974 年
世界知识产权组织	1974 年
国际海事组织	1976 年、1984 年
联合国开发计划署	1979 年、1980 年
联合国贸易和发展会议	1977 年、1980 年
工业发展组织	1981 年、1988 年、1989 年
关贸总协定	1980 年
农业发展基金	1980 年、1981 年

资料来源：笔者根据联合国数字图书馆相关资料整理而成。

阿盟与联合国每年都有大量在执行中的发展合作项目和方案。以工发组织与阿拉伯工业发展中心^①的合作为例,仅在 1970 年至 1980 年间,双方执行的项目就超过 50 个,涉及工业各有关部门。20 世纪 90 年代,开发计划署与阿盟的合作项目范围广泛涉及私营部门、工程业、民航、运输和通信等各领域。^② 新千年以来,在联合国千年发展计划和可持续发展目标的引领下,结合阿拉伯地区在贸易、投资与金融、农业与饮水、环境与可持续发展、工业与技术、教育与文化、人口政策和赋予青年权力、人类安置和保健以及执行千年发展目标等领域的新需求,阿盟与联合国实施了一系列卓有成效的合作项目。例如,工发组织积极与阿拉伯工业发展和采矿组织以及阿拉伯教育、文化和科学组织联盟合作,帮助阿盟成员国达到可持续的工业发展水平。联合国经济和社会事务理事会(ECOSOC)还与阿盟合作执行“评估阿拉伯地区实现千年发展目标的发展战略”的能力建设项

① 该中心 1981 年改为阿拉伯工业发展组织。

② 联合国:《联合国同阿拉伯国家联盟的合作:秘书长报告》,联合国数字图书馆,档案编号:A/49/519, October 14, 1995, https://digitallibrary.un.org/record/168286?ln=zh_CN, 上网时间:2023 年 8 月 2 日。

目等。

阿盟与联合国经济社会发展合作的主要方式包括,其一,召开会议。会议驱动是阿盟与联合国合作中的重要手段。除阿盟与联合国定期召开的全面合作会议以及部门性会议外,下属机构、组织之间每年也会召开大量主旨论坛、主题会议,目的在于在两大组织发展议程的指引下,进一步廓清主要发展问题,发起倡议并提出具体目标和形成行动方案,或分享成功范例和经验等。其二,统计和资料库建设。阿盟与联合国一直致力于阿拉伯区域数据、资料和出版物的资料库建设。为此,联合国不仅会与阿盟交换数据、资料和出版物,协助阿盟在阿拉伯国家进行调研和编制报告、文件,不断充实阿拉伯资料库,同时,联合国还会向阿盟提供统计和方法学资料。其三,发展能力建设。提升阿拉伯地区自身的发展治理能力是解决该地区发展问题的根本路径。其中,人才培养是关键。为阿拉伯国家官员和专门工作人员提供培训,开设讲习班是阿盟与联合国各发展治理合作项目中的一项重要内容。这些活动的目的在于分享知识、强化培训对象的业务能力和促进联合国所倡导的国际规范在阿拉伯地区的扩散等。其四,资金援助。农业发展基金、粮食计划署、世界银行等众多联合国专门机构和国际组织会通过阿盟合作向阿拉伯区域提供发展资金援助。其五,提供政策建议和技术支持。联合国会派出专家或与阿盟共同组成专家团为阿拉伯国家提供技术或政策建议支持。同时,阿盟与联合国一直致力于便利化对阿拉伯国家的技术转移。

阿盟与联合国的发展治理合作有着多方面的积极意义,不仅可以提升阿拉伯国家现代化治理能力,支持阿拉伯国家制定科学的发展战略,还可以帮助阿拉伯国家建立现代工业、农业、商业等体系,以及促进现代教育、文化和卫生等事业的发展,使阿拉伯国家学习应用和发展现代科学技术等。

五、结语

阿盟与联合国的相继成立代表了战后全球主义与区域主义的共同兴起,它们也是建立战后新秩序和促进国际与地区安全、繁荣的重要力量。阿盟与联合国相互认可对方在维护国际与地区安全、促进发展与繁荣等方面的重要作用,坚持推动双边合作关系的建设,以及就共同感兴趣的领域展开广泛的合作实践。经过几十年的发展,两大组织结成了重要伙伴关系。尽管均不同程度地受到组织自身因素的限制和外部环境的制约,但阿盟与联合国始终保持在地区安全事务上进行协调,并创造条件采取共同行动,以化解地区冲突,维持和平。同时,两大组织在反恐、难民治理以及应对环境和气候危机等非传统安全治理领域也展开了一系列富有成效的合作。此外,双方几十年来一直坚持推动发展治理合作,阿盟与联合国系统中各相关机构和组织间建立了广泛而密切的合作关系,通过

大量发展项目和方案的实施,为阿拉伯地区的发展注入力量。

阿盟是战后首批建立的规模较大的重要地区组织,也是最先获得联合国观察员身份的区域组织之一。但与欧盟、非盟和东盟等其他主要区域组织相比,阿盟与联合国关系的发展明显滞后。客观上,区域组织与联合国的合作往往需要不断累积的成功实践循环推进。然而,在近 80 年的关系史中,两大组织虽然不乏提升合作关系的意愿,但却几乎缺乏具有标志性意义的成功合作案例,因此也就未能形成由正反馈结果所推动的关系进步。究其原因,不外乎三个方面:第一,在地区自决意识的驱动下阿盟希望垄断对地区事务的处理,避免包括联合国在内的外来力量过多参与本地区事务,尤其要防止大国利用联合国对地区进行干涉。这在埃以签署《戴维营协议》之前表现得尤为明显。第二,阿盟自身的严重内耗是阻碍它与联合国合作的内在原因。在阿拉伯主义的外表之下,阿盟本质上是一个为增强其成员国及其地理区域的利益而建立的政治实体。它的合法性和持久性取决于它能够多大程度上成功地实现其主要的使命和目标,并让大多数成员满意。然而,在阿拉伯主义的旗帜下,阿盟内部的实际利益是多样甚至冲突的。阿盟因此几乎成为了阿拉伯国家间政治较量的舞台,并导致其内部的严重分化。纳赛尔领导下的埃及与沙特之间的“阿拉伯冷战”、1978 年埃及与以色列的单独媾和、海湾战争和阿盟支持美国武力干涉阿拉伯事务、以及阿拉伯剧变中阿盟支持在利比亚设立禁飞区和驱逐叙利亚的决定等,都暴露了相同的问题。由于难以有效汇聚内部共识,阿盟与联合国深入合作的基础因此遭到了破坏。第三,中东地区安全问题的复杂程度远远超出阿盟与联合国能力的上限。中东地区受历史、民族、宗派以及大国政治等多重因素的影响,安全问题根源盘根错节。阿盟与联合国作为建立在主权国家共识基础上的跨国组织,即便双方携手合作,其处理问题的能力在中东现实政治环境面前依然明显捉襟见肘。

未来,阿盟与联合国的合作只有克服上述因素,才能在诸多领域进行长效合作。反之,二者在重大问题领域的互动仍然难以取得标志性成果。

(责任编辑:李 意 责任校对:赵 军)