

“人道主义—发展—和平”关联： 欧盟的政策、实践和困境

张 超

内容提要：冷战结束以来，关于人道主义、发展与安全概念的认知不断拓展，对“人道主义—发展”“发展—安全”以及“人道主义—安全”之间联系的认识也逐渐成形并不断深化，最终形成了“人道主义—发展—和平”的“三角关联”。欧盟长期致力于推动人道主义、发展、安全事务之间的相互协调与融合，在政策制定和实践层面积累了丰富的经验。“三角关联”的提出是包括欧盟在内的传统援助方从自身立场和经验出发，力求改善援助效果的又一次尝试。尽管传统援助方标榜其主要目的在于改善受援国的人道主义、发展和安全状况，但事实上更多是为了维护自身的发展和利益。而欧盟的实践也表明，“三角关联”的落实在理念、机制和能力等具体实践层面存在重要障碍。因此，“三角关联”的理念不仅很难得到充分落实，也难以为广大发展中受援国摆脱贫困、实现繁荣和稳定做出重要贡献。

关键词：欧盟 联合国 人道主义援助 发展援助 人类安全

冷战结束后，面对变化了的人道主义、发展和安全形势，西方传统援助国和国际组织开始着力推进人道主义与发展以及发展与安全之间的紧密联系。同时，人道主义与安全之间的关系也变得更加密切和复杂。近年来，三个议题之间出现了合流的趋势，形成了“人道主义—发展—和平”关联（“三角关联”）的理念，在西方政策界和学界引

起了广泛讨论。^①

欧盟是全球发展援助领域的重要行为体。2019年,欧盟及其成员国共同提供了845亿美元的发展援助资金,占发展援助委员会成员提供的援助资金总量的一半以上。其中,欧盟作为一个独立行为体,提供了148亿美元资金,位居全球第五位。^② 欧盟也是全球人道主义援助领域的重要行为体之一。2019年,欧盟提供了23亿美元的人道主义援助资金,排在美国、德国和英国之后位居世界第四位。^③ 此外,欧盟根据现实需要不断调整其人道主义援助政策,始终走在全球人道主义议程设置的前沿,发挥着“毫无争议的”领导作用。^④ 冷战结束后,欧盟不断加强在人道主义援助、发展合作和安全等事务上的制度和能力建设,并沿着“人道主义—发展”和“发展—安全”的道路推进议题的协调与融合,取得一定的进展并积累了丰富的经验。本文从讨论“三角关联”形成的历史背景和过程出发,分析了其主要内涵与逻辑。在此基础上,以欧盟为例,对其在这一领域的实践和在具体操作层面面临的障碍性因素进行了讨论。

一 “三角关联”的形成

2016年5月,首届世界人道主义峰会在伊斯坦布尔召开。在为会议专门编写的报告《同一人性:共担责任》(One Humanity: Shared Responsibility)中,联合国强调了在冲突和复杂环境下开展人道主义援助和发展援助行动的必要性,并倡导继续推进“人道主义—发展”关联。此后,在联合国秘书长古特雷斯的倡议下,和平议题被纳入“人

^① 例如,Emma Fanning and Jessica Fullwood-Thomas, “The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What Does It Mean for Multi-Mandated Organizations?” Oxfam Discussion Paper, June 2019; Manisha Thomas, “NGO Perspectives on the EU’s Humanitarian-Development-Peace Nexus,” Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies, January 2020; Martin Quack and Ralf Südhoff, “The Triple Nexus in South Sudan: Learning from Local Opportunities,” Center for Humanitarian Action, October 2020; Paul Howe, “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” *World Development*, Vol.124, 2019; Ralf Südhoff, Sonja Hövelmann and Andrea Steinke, “The Triple Nexus in Practice: Challenges and Options for Multi-Mandated Organisations,” Center for Humanitarian Action, October 2020; Sonja Hövelmann, “Triple Nexus in Pakistan: Catering to a Governmental Narrative or Enabling Independent Humanitarian Action?” Center for Humanitarian Action, September 2020; Sultan Barakat and Sansom Milton, “Localisation Across the Humanitarian-Development-Peace Nexus,” *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol.15, Issue 2, 2020, pp.147-163.

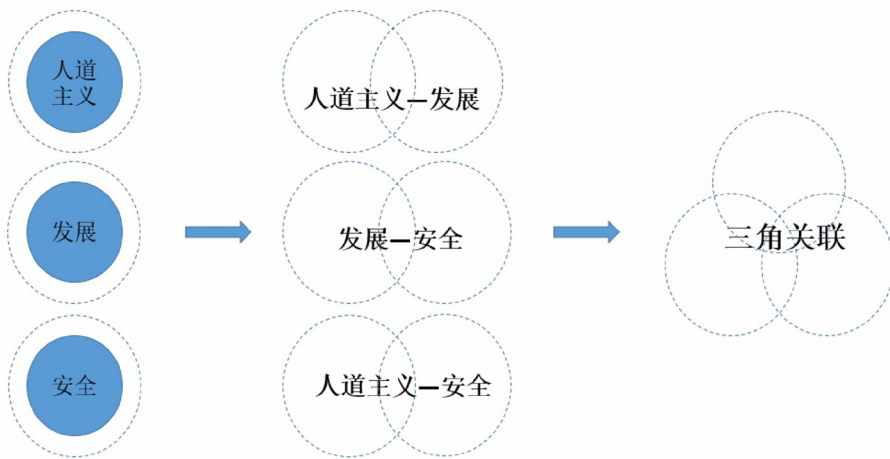
^② “Development Co-operation Profiles 2020-European Union Institutions,” https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c0ad1f0d-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter, last accessed on 12 November 2020.

^③ Amanda Thomas and Angus Urquhart, “Global Humanitarian Assistance Report 2020,” Development Initiatives, July 2020.

^④ OECD, *OECD Development Cooperation Peer Reviews: European Union 2018*, OECD Publishing, 2018, p. 105.

道主义—发展”关联的框架中,从而形成了“人道主义—发展—和平”的“三角关联”。^① 尽管“三角关联”理念的提出和传播时间相对较短,但三个议题之间的两两关联,即“人道主义—发展”关联、“发展—安全”^②关联以及“人道主义—安全”关联很早就已成为西方政策制定和学术研究的焦点。“三角关联”理念的形成,一方面得益于冷战结束之后人道主义、发展和安全概念边界的扩展;另一方面,也是这三个议题之间两两关联的建立和不断深化的结果(见图1)。

图1 “三角关联”的形成



注:图由作者自制。

(一)人道主义、发展、安全概念的扩展

冷战期间,不管是人道主义、发展还是安全议题,均秉承各自的原则和模式,在不同的领域开展相对独立的实践,三者之间存在一条较为清晰的界线。简而言之,人道

^① “The ‘New Way of Working’ Examined: An ICVA Briefing Paper,” International Council of Voluntary Agencies, September 2017.

^② 在下文讨论中,将以“安全”代替“和平”作为讨论的基础,主要基于三点原因:第一,目前关于“三角关联”中的“和平”概念尚缺乏一致的意见;第二,“和平”与“安全”两个概念之间存在十分紧密的关系,但总的来说,“安全”的概念更加综合,涵盖的范畴更广;第三,现有关于三者之间互动,特别是发展与和平/安全之间关系的讨论,通常以“安全”为基础。关于第一点的讨论,参见 Manisha Thomas, “NGO Perspectives on the EU’s Humanitarian-Development-Peace Nexus,” Sonja Hövelmann, “Triple Nexus to Go: Humanitarian Topics Explained,” Centre for Humanitarian Action, March 2020, p.3. 关于第二点的讨论,参见 Barry Buzan, “Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations,” *Journal of Peace Research*, Vol.21, No.2, 1984, pp.109-125; Ole Waver, “Peace and Security: Two Concepts and Their Relationship,” in Stefano Guzzini and Dietrich Jung, eds., *Contemporary Security Analysis and Copenhagen Peace Research*, Routledge, 2004, pp.53-65.

主义主要关注由传统战争和冲突以及自然灾害等引发的危机,发展主要聚焦于促进受援国的经济增长,而安全则以国家的生存关切和军事行动为核心,服务于以美苏为首的两大阵营之间的对抗。随着冷战的结束,全球政治经济格局发生了显著的变化,一些新兴议题开始逐渐登上国际政治的舞台,对于人道主义、发展和安全的概念在这一时期也有了新的认识。

冷战的结束为人道主义理念的发展创造了新的空间。迈克·巴内特(Michael Barnett)以冷战的结束为分界点,将第二次世界大战结束后至冷战结束前的人道主义称为“新人道主义”,而将冷战后的人道主义称为“自由人道主义”。他认为,在“新人道主义”阶段,殖民主义的终结创造了一种制度真空,并很快被超级大国以及政府间和非政府间组织等填充。在此情况下,一种超出了以欧洲为中心的更加普遍的人道主义理念开始出现。而在冷战后的“自由人道主义”时期,全球化的深入推进、反恐战争的开展以及对于安全和发展议题的新认识,都给人道主义援助的开展提出了新的课题。而随着交通和通信变得更加便捷,全球的共同体意识开始增长,从而推动了“人权”理念的发展,并成为这一时期人道主义援助的主导动力。^①埃莉诺·戴维(Eleanor Davey)等人则根据人道主义行动开展的外部环境变化,同样将冷战的结束作为人道主义发展历史的一个重要转折点。他们注意到冷战时期人道主义行为体向非西方世界的转向,构成了这一时期全球人道主义援助的主要特点,而在后冷战时期,新的地缘政治变化则重塑了人道主义行动开展的外部环境。在这一时期,战争更加密集且持续时间更长,联合国更多地开展维和行动,且在全球人道主义议程设定上发挥了更大的作用。此外,海湾战争、前南斯拉夫战争、索马里危机以及卢旺达大屠杀事件等都对这一时期的人道主义事务开展产生了深刻的影响。^②

发展概念的边界在冷战结束前后也出现了显著扩展。在开展了数十年的发展援助之后,援助国和多边组织逐渐不再将发展视作一个纯粹的经济议题,政府治理、人权、性别平等和环境保护等议题被纳入“发展”的范畴。1987年,布伦特兰委员会发表了《我们共同的未来》的著名报告,首次提出了“可持续发展”的概念,并在1992年6月召开的联合国环境与发展大会上被广泛接受,逐渐被纳入全球政治议程。这次会议通过了《关于环境与发展的里约热内卢宣言》,提出“和平、发展与环境保护是互相依

^① Michael Barnett, *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, 2013.

^② Eleanor Davey, John Borton and Matthew Foley, “A History of the Humanitarian System, Western Origins and Foundations,” HPG Working Paper, Overseas Development Institute, June 2013.

存和不可分割的”,^①“为了实现可持续发展,环境保护工作应是发展进程的一个整体组成部分,不能脱离这一进程来考虑”。^②如果说“可持续发展”的概念主要是规范人类社会与自然环境之间的关系的的话,那么,“人类发展”概念的提出和广泛接受则为如何认识经济增长与实现人类福祉之间的关系提供了新视角。1990年,在联合国开发计划署发布的第一份《人类发展报告》中,提出了“人类发展”的概念。根据这一概念,经济增长和收入增加是实现“人类发展”的手段,经济增长和人的选择的丰富性之间并不存在必然的相关性。而人的选择不仅包括了长期和健康的生命、受教育以及获取维持体面生活的资源,还包括政治自由、人权以及受到尊重等方面,从而大大丰富了人们对于发展问题的认知,并产生了深远的影响。2000年,联合国制定了以2015年为期限的千年发展目标。这一目标体系涵盖了从贫困、教育、卫生到性别平等和环境保护等方方面面,“人类发展”的理念在这一目标体系的形成中起到了十分关键的作用。^③

冷战的结束同样改变了人们对于安全概念的认知。冷战期间,在以美苏为首的两大阵营对立的背景下,对于安全的理解主要以国家为中心,以应对外部军事威胁为主要关注点。随着冷战的结束,笼罩在全球的战争阴霾很大程度上得以消除,而与此同时,一些新兴议题逐渐登上国际政治的舞台,并被赋予安全意涵。在这一时期,对于安全的理解从以国家为中心逐渐转变为以人为中心,从关注国家间的传统战争转变为犯罪、环境、健康、网络等各个方面,从而极大地拓展了“安全”的概念空间。1994年,联合国开发计划署发布了第四份《人类发展报告》,提出了“人类安全”的概念,挑战了长期以来以国家和军事力量为中心的安全观,标志着冷战后对于安全的理解的重大转变。报告将“人类安全”定义为“免于恐惧和免于匮乏”,明确提出,安全的概念必须从对于领土安全的强调转向更加重视人的安全,从以军备维护安全转向以可持续的人类发展实现安全。报告还提出了作为人类安全的七个关键组成部分(经济、粮食、卫生、环境、个人、社区和政治安全),从而奠定了冷战后安全观的基础。

(二)人道主义、发展、安全之间的互动

(1)“人道主义—发展”关联

随着人道主义和发展各自理念边界的扩展,两者之间的重合愈发显著。就人道主

^① United Nations, “Rio Declaration on Environment and Development,” June 1992, p.4, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf, last accessed on 12 November 2020.

^② Ibid., p.2.

^③ David Hulme, “The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-based Management in an Imperfect World,” Brooks World Poverty Institute Working Paper 16, December 2007.

义援助与发展援助的关系来说,学界和政策界对这一理念的理解主要经历了两个阶段。在早期阶段,人道主义援助和发展援助之间被广泛视为一种“连续体”(continuum),即在人道主义援助行动完成后,发展议题才入场,而在发展遇到阻碍之后,人道主义援助则帮助消除这种阻碍。但在开展人道主义援助和发展援助实践中出现的问题,很快导致了对这种线性理解方式的质疑和挑战。^① 乔安娜·麦克雷(Joanna Macrae)等人以苏丹为例,考察了这一理念在受援国的实践情况。他们提出,这种“连续体”的理念在实践层面面临三大局限性。首先,从根本上说,冲突及其导致的人道主义危机并不是陆续出现的暂时中断,而是现有发展模式无法创造政治和经济稳定的结果;其次,从援助方的角度来说,考虑到人道主义援助和发展援助在原则、路径和制度设计方面的差异,从人道主义援助到发展援助之间的顺利转变存在很大困难;最后,这一理念也可能被一些援助方用来为其减少人道主义援助资源的行动辩护,从而给受援国民众造成严重的负面后果。^② 此后,对于人道主义援助与发展援助之间复杂关系的认识逐渐加深,并成为政策制定和学术研究的主流理念。《同一人性:共担责任》报告就对两者之间的这种复杂关系进行了阐述。报告提出要进一步弥合人道主义和发展之间的界线,要求“人道主义行为体需要从年复一年地不断开展短期干预,转向为长期发展目标的达成做出贡献。而发展行为体则需要更紧迫地规划和开展行动以应对人们在追求可持续发展目标时面临的脆弱性、不平等和风险”。^③

(2)“发展—安全”关联

发展与安全之间的互动可能是这三对关系中受到关注最多的。尽管存在不同观点,^④但更多的学者赞同两者之间存在紧密的联系。对于发展与安全之间的关系,弗朗西斯·斯图尔特(Frances Stewart)提出可以从三个角度来理解:安全作为发展概念范畴的一部分、不安全影响发展范畴内的非安全要素(如经济增长、人权、教育等),以及发展影响安全议题。第一种理解方式将安全视作发展的一部分,从而进一步扩大了发展的边界,而后两者则更多体现了发展与安全之间的互动关系。^⑤ 从不安全对发展

^① Peter Sallis, “The Relief-Development Continuum: Some Notes on Rethinking Assistance for Civilian Victims of Conflict,” *Journal of International Affairs*, Vol.47, No.2, 1994, pp.451-471.

^② Joanna Macrae et al., “Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A Critical Analysis of the Scope for Linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan,” *Disasters*, Vol.21, Issue 3, 1997, pp.223-243.

^③ United Nations, “One Humanity: Shared Responsibility,” Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit, A/70/709, February 2016, p.32.

^④ 例如,大卫·钱德勒(David Chandler)强调发展与安全之间的关联并不存在坚实的经验证据支撑,而这一理念在政策制定和实际操作之间也存在着明显的鸿沟。David Chandler, “The Security-development Nexus and the Rise of ‘Anti-foreign Policy’,” *Journal of International Relations and Development*, Vol.10, 2007, pp.362-386.

^⑤ Frances Stewart, “Development and Security,” *Conflict, Security & Development*, Vol.4, Issue 3, 2004, pp.261-288.

的影响角度来说,不安全的环境(恐怖主义、冲突和战争等)会阻碍发展,并造成已有发展成果的丧失。^① 而从发展对安全的影响角度来讲,发展援助可以降低恐怖袭击、冲突或战争的发生概率,从而有助于维护受援国的安全环境。约瑟夫·杨(Joseph Young)和迈克·芬得利(Michael Findley)的研究发现,用于教育、健康和缓解冲突、政府治理以及民间社会等部门的援助可以大幅度减少恐怖事件的发生率。根据他们的估计,在控制其他变量的情况下,每增加一个标准差的教育援助资源可以减少平均71%的恐怖袭击,而同样增加用于健康领域的援助则可以减少39%的恐怖袭击。^② 当前,发展与安全已经越来越被视作存在紧密联系的一对概念,并应用到政策制定中。“随着越来越多的官方发展援助资源流向脆弱和受冲突影响的国家,问题已经不是发展和安全是否应该联系起来,而是如何联系以及为了谁的利益。”^③

(3)“人道主义—安全”关联

相对而言,政策界和学界对于人道主义与安全之间关系的讨论较为谨慎。这主要是由人道主义援助所坚持的原则导致的。人道主义援助坚持人道、中立、公正和独立的原则,并以受援民众的需要为唯一考量,而安全问题则含有更多的政治、外交和军事因素,往往需要选边站队,这就造成了两者之间不可避免的冲突。但人道主义与安全议题之间也不是没有任何的共同点。例如,尽管关注的层面不同,但两者都注重开展复原力建设;两者都致力于协助国家行为体开展能力建设以应对当前和未来的危机;人道主义援助在满足了需要之后会关注能力建设以应对未来可能发生的人道主义危机,而和平领域的行为体则致力于防止暴力的再次出现,这可能导致新的人道主义危机。^④ 正是这些共同点,为两者之间一定程度的对话与合作提供了可能性。

目前,关于两者之间的关系尚未达成得到普遍认可的共识。经验证据表明,冲突和不安全的状况可以导致难民、饥荒和疾病等,从而造成或加剧人道主义危机,^⑤而安全条件的改善可以降低对于人道主义援助的需要,并确保人道主义援助行动的顺利开

^① World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, World Bank, 2011; United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, World Bank, 2018, pp.24-35.

^② Joseph Young and Michael Findley, “Can Peace Be Purchased? A Sectoral-level Analysis of Aid’s Influence on Transnational Terrorism,” *Public Choice*, Vol.149, 2011, pp.365-381.

^③ Jeremy Allouche and Jeremy Lind, “A New Deal? Development and Security in a Changing World,” Institute of Development Studies, 2013.

^④ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Peacebuilding and Linkages with Humanitarian Action: Key Emerging Trends and Challenges,” Occasional Policy Briefing Series, No.7, 2011, p.5. 更多关于这一问题的讨论,参见 Masayo Kondo Rossier, “A Review of Practices and Expert Opinions: Linking Humanitarian Action and Peacebuilding,” Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, Working Paper, 2011。

^⑤ World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*.

展。例如在冲突和战争地区,难民的增加和生活必需品的缺乏会导致对于人道主义援助资源的需求,而人道主义援助资源的供给则可以弥补资源缺口,从而防止人道主义状况的进一步恶化,并缓解由于资源短缺导致的暴力行为。^①但是,同样有研究指出,人道主义援助可能会使冲突形势进一步恶化。例如,发展援助委员会的一份报告就指出,在资源高度稀缺的地区提供大量资源,可能会使得资源成为冲突各方争夺的焦点。尽管人道主义组织努力做到不偏不倚,但往往容易被一方视为偏袒另一方,从而使得局势进一步恶化。^②

二 “三角关联”的内涵与逻辑

作为一个新兴的理念,目前尚没有关于“三角关联”的普遍接受的定义。2016年10月,联合国机构间常设委员会和联合国转型工作组共同举办了一次研讨会,就“三角关联”的理念进行了探讨。与会专家普遍认为,“三角关联”反映了当前三个领域之间紧密互动的现实,而针对这种新的现实,需要联合国制定新的政策。在实践层面上,三个领域的行为体需要在行动中加强协调与合作,以提升效率和有效性。此外,与会专家还强调,“三角关联”不是原有两两关联的简单相加,也不是一种在三者之间分配资源的路径,尽管可能降低人道主义同发展和安全之间联系的紧密程度,但人道主义援助的主要原则和目标应当得到尊重。^③

2019年6月,乐施会发布了题为《“人道主义—发展—和平”关联:对多权能组织^④意味着什么?》的报告。报告指出:“关联路径部分起源于这样一种认识,即紧急需要(以及受影响最严重人群的特征)往往是反映了广泛的不平等和不公正的根本问题的表现。这一关联提供了一个机会,以介入这些根源并认识到人道主义危机可以由糟

^① Pierre Perrin, “The Impact of Humanitarian Aid on Conflict Development,” *International Review of the Red Cross*, Vol.38, Issue 323, 1998, pp.319–333.

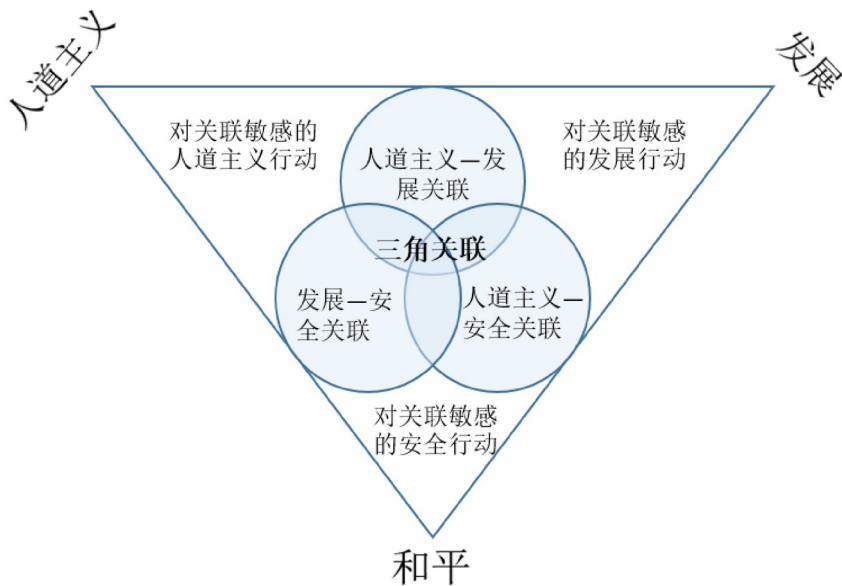
^② Development Assistance Committee, “DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation,” Paris: DAC/OECD, 1997. 更多关于这方面的研究,参见 David R. Smock, “Humanitarian Assistance and Conflict in Africa,” United States Institute of Peace, Peaceworks No.6, February 1996; Neil Narang, “Assisting Uncertainty: How Humanitarian Aid can Inadvertently Prolong Civil War,” *International Studies Quarterly*, Vol.59, Issue 1, 2015, pp.184–195; Pierre Perrin, “The Impact of Humanitarian Aid on Conflict Development,” pp.319–333。

^③ “Background Paper on Humanitarian–Development–Peace Nexus,” Inter–Agency Standing Committee and UN Working Group on Transitions Workshop, 20–21 October 2016, https://interagencystandingcommittee.org/system/files/peace-hum-dev_nexus_150927_ver2.docx, last accessed on 12 November 2020.

^④ “多权能组织”(multi-mandated organizations)通常是指不仅具备人道主义职能,同时也具备其他职能(如重建、发展和和平建设等)的一类非政府组织。

糕的发展政策和缺少包容性和恰当的发展投资引起和/或加重。”^①报告认为,由于“三角关联”同时强调人道主义、发展与和平的建设,将可能为更好地减少重复出现的危机和冲突,并推动和平的实现和长久维持创造条件。此外,这一理念还为更好地实现性别平等、促进伙伴关系发展、充分利用资源以减少长期的人道主义需要、实现早期预警和行动以及提升冲突预防能力都提供了新的机会。^② 保罗·豪(Paul Howe)则提出了一种理解“三角关联”的框架(见图2)。在这一框架的最核心部分,是两两关联均互相重叠的区域。在这一区域,一项行动能够为人道主义、发展、和平三者产生相近程度上产生影响,而在此之外两两关联重合的区域,一项行动则可以对三者产生不同程度的影响。在“三角关联”框架内剩余的空白部分,是三者较为独立开展活动的区域。但即便如此,也需要三者保持对“三角关联”的敏感。^③

图2 “三角关联”的框架



资料来源:Paul Howe, “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” p.5。

① Emma Fanning and Jessica Fullwood-Thomas, “The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What Does It Mean for Multi-Mandated Organizations?” p.6.

② Ibid., pp.32-34.

③ Paul Howe, “The Triple Nexus: A Potential Approach to Supporting the Achievement of the Sustainable Development Goals?” .

综合对于“三角关联”历史起源的分析和现有关于这一理念内涵的探讨,可以将“三角关联”视为一种倡导深入推进人道主义、发展与和平事务互相融合的理念。其逻辑在于:人道主义、发展与和平三者之间存在紧密的联系,在一些情况下,仅仅强调其中的单个或两个议题,已不足以有效地达成既定目标,而通过推动三者之间的深度融合,则可以改善三者在各自领域的实践,并有效提升资源利用率,从而达到“1+1+1>3”的效果。“三角关联”的核心目标在于“有效减少人们的需求、风险和脆弱性,支持预防措施,并因此从提供人道主义援助转向终结需求”。^① 概括起来,“三角关联”可以从理念、政策和实践等三个维度来理解。

作为一种理念,“三角关联”体现了以传统援助方为代表的国际社会对三者之间关系的新认识。如前所述,冷战后人道主义、发展、安全各自概念边界经历了明显的扩张过程。与此同时,尽管传统援助方投入了大量资源用于援助事务,但全球贫困问题,特别是非洲的贫困问题,始终没有彻底改善,而人道主义需求和安全形势不仅没有显著改观,甚至有更加恶化的趋势。在这一背景下,传统援助方将加强不同议题之间的协调和融合作为解决这一问题的路径之一,试图改变不同领域单打独斗的局面,通过形成合力达成更好的援助效果,而“三角关联”理念的提出,正是在此前实践基础之上的新发展。此外,就这一概念来说,尽管从形成的契机来看,“三角关联”的正式提出是在2016年世界人道主义峰会对于“人道主义—发展”关联的强调基础上,又加入了和平的要素,但对于这一理念的理解需要克服“2+1”的思考模式。也就是说,不能认为是在“人道主义—发展”关联取得的进展的基础上,将和平因素纳入进去,作为一种补充要素,而应将三者之间的互动看作一种新的方向,更全面地看待三者之间的关系。由此,“三角关联”试图超越此前两两关联存在的局限性,进一步理顺三者之间的关系,并为今后开展此类活动提供一种更加全面、综合的指导理念。

作为一种政策,“三角关联”要求推动三个领域之间在更深层次和更广层面的融合。冷战后传统援助方的实践表明,人道主义、发展与安全行动之间并不存在时间上的先后关系,它们需要同时开展,而反映在政策领域,就需要人道主义、发展和安全部门之间的高度协调和合作。这种协作不仅反映在最后的项目执行层面,更需要体现在三者互相参与各自部门的战略拟定、法规和政策制定、工作方式的变化以及预算和机构调整等方方面面。因此,落实“三角关联”就需要三个领域部门和不同类型的相关行为体采取重大的改革措施,从而“挑战了援助体系的现状,这种体系目前超负荷运

^① OECD, “DAC Recommendation on the Humanitarian—Development—Peace Nexus,” OECD/LEGAL/5019, 2019, p.3.

转,并在基于项目的发展和人道主义干预之间缺乏协调,导致其无法有效地满足最脆弱人群的需要”。^①

作为一种实践,“三角关联”是对当前国际社会面临的新兴挑战的反映。冷战结束以来,特别是近十几年来,人道主义、发展和安全部门在实践中的联系更加紧密。发展援助的受援国往往是受到冲突影响的国家,人道主义援助需求更多是由冲突和战争导致,而战争和冲突也直接威胁到了人道主义援助的顺利开展。经济合作与发展组织2020年9月发布的《脆弱国家报告》指出,全球23%的人口和76.5%的极端贫困人口生活在脆弱环境中,而在2018年,有多达760亿美元的双边援助资金投入到了脆弱国家和地区。报告还指出,这些脆弱国家和地区正在成为滋生暴力和冲突的温床。2019年,全球31次冲突中的22次就发生在脆弱环境中,代表了脆弱国家和地区65%的人口。^②此外,冲突变得越来越旷日持久,导致大量人口流离失所,引发难民、传染病和饥饿等问题,成为人道主义援助需求的主要原因。^③暴力事件频发,甚至直接危及人道主义援助工作者的安全。统计显示,2019年援助工作者的伤亡数量达到新高,有483名工作者在277次袭击事件中死亡、被绑架或受伤,其中包括125人死亡。^④

需要指出的是,尽管“三角关联”的理念蕴含一些积极的因素,但其本身也存在重要的局限性,主要体现在两个方面。一方面,“三角关联”的提出,主要反映了传统援助国和国际组织等的立场、经验和利益,而非广大发展中国家。在这种关系中,传统援助方从自身需要出发,识别受援国面临的“问题”并提供“解决方案”,从根本上而言,是为了自身的发展和利益。以欧盟为例,近年来,移民和难民问题严重困扰了欧盟及其成员国,成为造成联盟经济增长缓慢和内部政治分裂的重要原因之一。在这一问题的驱使下,欧盟才提出要从“根源”^⑤上入手,即通过综合运用发展和安全的政策工具,改善受援国的贫困和安全状况。目前,关于“三角关联”的讨论中,不管是推进三者之间的融合、减少援助损失还是提升援助效果,都是从援助方的实践和利益出发,受援国的声音在很大程度上缺失。而这种立场和经验的错位,也决定了“三角关联”

^① Emma Fanning and Jessica Fullwood-Thomas, “The Humanitarian-Development-Peace Nexus: What Does It Mean for Multi-Mandated Organizations?” p.3.

^② OECD, *States of Fragility 2020*, OECD Publishing, 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ba7c22e7-en/index.html?itemId=/content/publication/ba7c22e7-en>, last accessed on 12 November 2020.

^③ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Global Humanitarian Overview 2020*, 2019.

^④ Abby Stoddard et al., “Aid Worker Security Report 2020: Contending with Threats to Humanitarian Health Workers in the Age of Epidemics,” *Humanitarian Outcomes*, August 2020.

^⑤ Vince Chadwick, “What Does EU Development Policy Mean by ‘Root Causes of Migration’?” *Devex*, 16 November 2017, <https://www.devex.com/news/what-does-eu-development-policy-mean-by-root-causes-of-migration-91369>, last accessed on 11 November 2020.

很难取得实质性的成果。

另一方面,进一步加强人道主义援助、发展和安全事务的联系与融合,将不可避免地对人道主义的原则和发展议题造成更大的压力。传统援助方对受援国安全事务的强调可能带来一系列复杂的后果。从发展援助的角度来说,进一步加强安全与发展之间的联系,可能会打破两者之间本就十分脆弱的平衡,使得发展议题变得更加安全化。^① 而从人道主义援助的角度讲,人道主义援助同安全事务距离的进一步拉近以及发展议题的进一步安全化,可能会为一些西方国家干涉他国内政提供新的依据,从而使得这一理念成为一些国家实现自身外交和军事利益的工具。以欧盟为例,2020年,欧盟计划设立“欧洲和平基金”工具,以增强欧盟在海外开展安全行动的能力。在这一新机制下,欧盟不仅可以继续为受援国军队提供训练,还可以为其提供基本军事装备(包括致命性武器),并资助第三方国家和国际组织领导下的军事行动。^② 这一计划提出后,引发了包括乐施会等在内的众多非政府组织的强烈担忧,指出其不仅不能改善受援国的安全状况,反而可能恶化冲突,对平民造成更大的伤害,从而加剧当地的人道主义危机。^③

总而言之,“三角关联”作为一个新兴的概念,仍处于不断发展的过程中。目前,尽管尚缺乏得到普遍认可的定义,但“三角关联”的提出为指导相关行为体活动的开展提供了一些新的思路。但这一理念的提出并非为了广大发展中国家的根本利益,而且进一步拉近人道主义、发展和安全之间的关系,可能会导致议题的“泛安全化”,从而恶化受援国的人道主义和发展形势。

三 “三角关联”:欧盟的政策与实践

同全球层面“三角关联”的形成相类似,冷战后,欧盟在推动人道主义、发展和安全议题的融合中也经历了从两两关联到“三角关联”的演变过程。这一过程大致可以分为四个主要阶段。

第一阶段,从冷战结束至1995年,欧盟的人道主义、发展和安全政策发生了较大改变,为实现两两关联奠定了基础。冷战结束给欧盟的地缘政治格局带来了深刻的影

^① 张春:《“发展—安全关联”:中美欧对非政策比较》,载《欧洲研究》,2009年第3期,第68-90页。

^② Matthias Deneckere, “The Uncharted Path towards a European Peace Facility,” ECDPM Discussion Paper, No.248, March 2019.

^③ “€5bn European ‘Peace’ Facility Risks Fuelling Conflict and Human Rights Violations—Joint Statement,” Oxfam International, 18 November 2020, <https://www.oxfam.org/en/press-releases/eu5bn-european-peace-facility-risks-fuelling-conflict-and-human-rights-violations>, last accessed on 13 November 2020.

响,曾经分裂欧洲的东西方对抗局面不复存在。在此背景下,欧洲一体化进程取得重大进展。1992年,欧共体各国代表签署了《马斯特里赫特条约》,宣告欧盟正式成立。在发展援助领域,条约确定了协调性、互补性、一致性的原则,以推动欧盟优化援助资源配置,提升援助的有效性。其中“协调性”和“互补性”原则重点关注欧盟和成员国之间的关系,要求它们就发展政策和项目实施开展对话与合作,并发挥各自优势,齐心协力共同达成发展目标。“一致性”原则关注不同政策领域之间的关系,要求欧盟及其成员国的发展援助政策与贸易、安全、环境等其他领域政策保持一致,而不能相互矛盾和冲突,从而削弱发展援助的效果。

与此同时,在安全和人道主义援助领域,欧盟也取得了显著进展。在《马斯特里赫特条约》中,欧盟确认将“共同外交与安全政策”作为欧盟一体化的支柱之一,开启了在安全领域走向独立自主的新阶段。同年,欧盟设立了“欧共体人道主义办公室”,^①整合了此前分散在多个部门的人道主义援助职能,从而在机制层面为欧盟更好地开展人道主义援助行动提供了保障。这些政策的制定和机制的建立,为欧盟下一步推进三个领域之间的协调、合作与融合奠定了基础。

第二阶段,在1996年至2006年间,欧盟开始沿着“人道主义—发展”和“发展—安全”两条道路推进不同议题之间的融合。1996年4月,欧盟发布了题为《联系救济、复苏和发展》的通信文件。这一文件的发表,是欧盟试图填补短期人道主义援助和长期发展援助之间“灰色地带”的一次重要尝试,标志着“人道主义—发展”关联正式列入政治日程,奠定了欧盟此后在这一领域一系列政策和行动的基础。在该文件中,欧盟阐述了人道主义援助、复苏和发展援助三者之间的关系,认为“更好的‘发展’可以减少对紧急援助的需要,更好的‘援助’可以促进发展,而更好的‘复苏’则可以缓和两者之间的过渡”。^②1996年6月,欧盟理事会发布了《欧盟人道主义援助条例》,提出在开展短期人道主义援助行动的时候尽可能将长期发展目标考虑在内。

2000年6月,欧盟委员会发布了题为《欧洲共同体发展政策》的通信文件。文件提出应重新定义“贫困”的概念,从仅仅关注缺少收入和其他资金来源,扩展到基本能力丧失、医疗和就业机会的缺失等非经济因素,并指出消除贫困和推动可持续发展需要一种和平和稳定的环境,因此需要重视冲突预防和治理的作用。2003年12月,欧

^① 该办公室是目前负责欧盟主要人道主义援助事务的“欧洲民事保护和人道主义援助行动总司”的前身。有关“欧洲民事保护和人道主义援助行动总司”的介绍,参见 https://ec.europa.eu/echo/index_en。

^② European Commission, “Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD),” COM(96) 153 final, 1996, p.iii.

洲理事会通过了《欧盟安全战略》文件,明确提出“安全是发展的首要条件”,^①“外交努力、发展、贸易和环境政策应当遵循相同的议程”,^②体现了欧盟对发展与安全之间关系的新认知。2005年,欧盟先后发布了《发展政策一致性》和《欧洲发展共识》两份文件。在上述文件中,欧盟更加清晰地阐述了其对于人道主义、发展和安全三者之间联系的认识。在《发展政策一致性》文件中,欧盟承诺将“把安全和发展作为互补的议程来对待,致力于创造一个安全的环境并打破贫困、战争、环境退化和经济、社会、政治结构的失败之间的残酷循环”。^③而在由欧盟和成员国代表共同签署的《欧洲发展共识》文件中,欧盟在聚焦发展援助减贫目标的同时,拓展了对贫困的定义,认为“贫困与人类能力相关,比如消费和粮食安全、健康、教育、权利、被听到的能力、人类安全(特别是对穷人来说)、尊严和体面的工作”。^④欧盟认为,不安全和暴力冲突是实现千年发展目标路上的重要障碍,为此,欧盟将建立一种“针对国家脆弱性、冲突、自然灾害和其他类型危机的综合预防路径”。^⑤

第三阶段,从2007年至2015年,欧盟继续在推进两两关联的道路上取得进展,并提出了加强人道主义、发展和安全事务三者协作的初步构想。2007年11月,欧盟理事会发布了《关于安全与发展》的结论文件。文件再次强调了加强发展与安全之间联系的重要性,并将发展与安全之间的关系描述为一种“关联”。同时,文件提出了强化两者之间关联的具体行动领域,包括:战略规划、安全部门改革、与地区和次地区组织的伙伴关系,以及人道主义援助与安全。就人道主义与安全的关系而言,欧盟强调“人道主义、发展与军事/安全行为体有着不同但互补的作用和职能,必须确保它们之间的互动与合作”,^⑥从而提出了加强三者之间协作的初步构想。但尽管如此,在这一阶段,欧盟无论在政策制定中还是实践上主要还是沿着“人道主义—发展”关联和“发展—安全”关联两个方向上向前推进。2011年9月和11月,为分别应对非洲萨赫勒地区和非洲之角地区不断恶化的安全形势,欧盟发布了针对这两个地区的战略文件,强调这些地区的安全对欧盟利益的影响,并提出强化发展与安全的关联,通过一种综

^① Javier Solana, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy,” Document Proposed by Javier Solana and Adopted by the Heads of State and Government at the European Council, Brussels, December 2003, p.4.

^② Ibid., p.15.

^③ European Commission, “Policy Coherence for Development: Accelerating Progress towards Attaining the Millennium Development Goals,” COM(2005) 134 final, 2005, p.5.

^④ Council of the European Union, *The European Consensus on Development*, Office for Official Publications of the European Communities, 2006, p.13.

^⑤ Ibid., p.41.

^⑥ Council of the European Union, “Council Conclusions on Security and Development,” 2007, p.4.

合的路径介入两个地区的发展与安全治理。^① 2012年10月,欧盟全面阐述了“复原力”(resilience)的概念,从而将“人道主义—发展”关联统一在这一概念之下。欧盟认识到,复原力建设是“发展过程的一部分,且真正的可持续发展需要应对反复出现的危机的根源,而非仅仅是它们的后果”。^② “增强复原力取决于人道主义援助和发展援助的结合”。^③ 2013年,欧盟委员会同欧盟外交与安全政策高级代表共同发布了题为《欧盟应对外部冲突和危机的综合路径》的文件,更加全面地阐述了“综合路径”的概念。根据欧盟的阐释,“综合”不仅指欧盟层面不同部门和成员国之间的责任分担,也包括欧盟各种不同政策工具和资源的联合运用,如外交、安全、防务、财政、贸易、发展和人道主义援助等。其中,“安全和发展的关联是实施欧盟综合路径的关键原则”。^④

第四阶段,从2016年开始,“三角关联”逐渐被欧盟认可为政策制定和实践的指导理念。在联合国正式提出“三角关联”理念前后,欧盟在推进人道主义、发展和安全三者融合的道路上取得了新的进展。2016年6月,欧盟发布了题为《共同愿景,共同行动:一个更强大的欧洲——欧盟外交与安全政策的全球战略》的文件,提出了“融合路径”的概念,取代了“综合路径”的概念。根据欧盟的阐述,“融合路径”具有多阶段、多维度、多层次和多边的特点,要求欧盟介入危机的全过程,通过运用多种工具与不同伙伴进行合作,并在所有层次上应对冲突和危机。相比于强调“合作”与“协调”的“综合路径”概念,“融合路径”不仅拓展了欧盟介入外部安全事件的时间和领域范围,更要求欧盟在政策制定、资源分配和项目实施等机制层面实行重大变革。^⑤ 2017年6月,欧盟和成员国代表共同签署了《新欧洲发展共识》文件。新的文件将和平作为发展援助政策的支柱之一,强调“贫困、冲突、脆弱性和被迫流离失所紧密地联系在一起,因此必须通过一种一致的和综合的方式,并作为人道主义—发展关联的一部分来应对”。为此,欧盟及其成员国将“通过……关注脆弱性和人类安全,以及认识到可持续发展、人道主义行动、和平与安全之间的关联,来促进针对冲突和危机的综合路径”。^⑥ 与此同时,欧盟委员会和欧盟外交与安全政策高级代表共同发布了题为《通向

① Nicoletta Pirozzi, “The EU’s Comprehensive Approach to Crisis Management,” Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, EU Crisis Management Papers Series, June 2013.

② European Commission, “The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises,” COM (2012) 586 final, 2012, p.2.

③ Ibid., p.5.

④ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security, “The EU’s Comprehensive Approach to External Conflict and Crises,” JOIN(2013) 30 final, 2013, p.4.

⑤ Giovanni Faleg, “The EU: From Comprehensive to Integrated Approach,” *Global Affairs*, Vol.4, Issue 2-3, 2018, pp.171-183.

⑥ European Union, *The New European Consensus on Development: Our World, Our Dignity, Our Future*, Publications Office of the European Union, 2018, p.14.

欧盟对外行动中复原力的战略路径》的通讯文件,11月,欧盟理事会又通过了相同题目的结论文件,在进一步推动人道主义援助同发展援助等其他部门政策领域相协调的同时,促进复原力建设更好地服务于欧盟的对外行动目标。2018年1月,欧盟理事会发布了《关于外部冲突与危机的融合路径》的结论文件,正式采用了“融合路径”的概念,而这一路径也在事实上成为欧盟落实“三角关联”的主要抓手。在2018年9月召开的欧盟外交部长发展合作非正式会议上,“三角关联”的重要性在欧盟范围内得到全体成员国的认可。

在经过了冷战后短暂的准备期之后,欧盟开始着力推进“人道主义—发展”和“发展—安全”关联,并在这两个领域取得了一定进展。而近十几年来,随着全球层面人道主义、发展和安全格局的变化以及欧盟面临的经济、移民和安全形势的恶化,加强三者之间联系的需求对欧盟来说变得更加迫切。在这种情况下,欧盟逐渐认识到了“三角关联”的重要性,在实践层面开始了探索落实“三角关联”的方式。至今,欧盟在推进三者之间的协调与合作上已积累了丰富的经验,而“三角关联”的必要性和重要性也已得到欧盟及其成员国的认可。

四 欧盟实践“三角关联”面临的困境

“三角关联”的提出一方面为传统援助方更加充分地利用援助资源、达成更好的援助效果提供了机遇;另一方面,也对现有的体系带来了新的挑战,而其在从理念走向实践的道路上仍面临不小的困难。作为参与欧盟人道主义援助行动主要非政府组织合作网络的“合作救急志愿组织”,也从非政府组织的角度指出了实践这一理念可能面临的障碍性因素。这些因素包括:“三角关联”概念依然较为模糊、不同领域部门之间沟通的深化以及工作方法的协调仍有待加强、援助项目实施在资金安排等方面缺乏足够的灵活性,以及非政府组织和受援国本地组织的参与程度有待提高等。^①对欧盟这样一个援助方来说,推动“三角关联”的落地实施同样不是一蹴而就的事情,在具体实践层面仍面临不小的挑战。概括起来,这些挑战主要体现在理念、机制和能力三个方面。

第一,从理念上来说,人道主义、发展与安全之间原则上的张力难以消解,阻碍了三者之间的深度融合。其中,以人道主义同发展与安全之间关系的张力最为显著。人

^① Manisha Thomas, “NGO Perspectives on the EU’s Humanitarian–Development–Peace Nexus”. 更多的讨论,参见 Loes Debuysere and Steven Blockmans, “Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with Experiences in the Field,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.24, No.3, 2019, pp.243–264。

道主义援助坚持人道、中立、公正和独立的原则,在争议和冲突中避免表明立场,对自身可能被用于除人道主义之外的任何目的都保持高度的警惕。这一点对欧盟来说也不例外。一直以来,尽管欧盟试图加强人道主义援助同其他政策领域的协调,但对于人道主义援助所坚持的各项原则的强调却丝毫不减。这样,欧盟就不得不面临推动进一步融合与人道例外主义之间的两难处境。“一方面,有的人努力把人道主义援助和发展援助拉得更近,进入一种融合路径中,共同实现千年发展目标;另一方面,有的人希望保护人道主义援助的独特性(及其驱动原则)免受欧盟对外政策的政治利益和发展合作的侵扰。”^①这种处境在欧盟2007年发布的《迈向人道主义援助共识》的通讯文件中得到了明显的体现。文件一方面指出,作为一种对外行动工具,人道主义援助是欧盟对外行动的组成部分;另一方面也强调“人道主义援助不是一种危机管理工具,欧盟对人道主义基本原则:人道、中立、公正和独立,有着坚定的承诺……所有参与危机应对的欧盟行为体必须同这些原则保持一致”。^②

为了缓解这一两难处境,欧盟采取了“有入有出”(In-but-Out)的策略。根据这一策略,“欧盟人道主义援助部门作为建设性伙伴‘入场’参与脆弱性分析、项目设计以改善复原力和应对不稳定和贫困的根源、参与‘无害的’军事行动对话以及民事领导下的资产使用等等。但欧盟的人道主义援助部门在涉及追求外交政策和安全目标的时候则‘出场’,因为它们此时正在从灾难和冲突中拯救生命”。^③ 欧盟试图通过这种努力,在保证人道主义援助与安全等其他领域一定程度融合的同时,在它们之间建立起一道防火墙。欧盟这样做尽管可能维护了人道主义的原则,但也使得不同部门之间在实践层面开展融合的行动变得小心翼翼。

第二,从机制上来说,不同部门和行为体之间的协调是阻碍“三角关联”落实的重要困难。欧盟的这种协调难题主要体现在三个层面。第一个层面是欧盟不同机构和政策工具之间的协调。长期以来,欧盟为顺利开展人道主义援助、发展援助和实现安全目标,设计了十分复杂的机构体系,并发展了诸多的政策工具。^④ 不同机构和工具

^① Alfonso Medinilla, Alisa Herrero Cangas and Matthias Deneckere, “‘Living Apart Together’: EU Development Cooperation and Humanitarian Aid in Situations of Fragility and Protracted Crisis,” ECDPM Discussion Paper, No.206, 2016, p.vii.

^② European Commission, “Towards a European Consensus on Humanitarian Aid,” COM(2007) 317 final, 2007, p.3.

^③ “Answers to the European Parliament: Questionnaire to the Commissioner—Designate Christos Stylianides Humanitarian Aid and Crisis Management,” p.4, https://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_ep_hearings/stylianides-reply_en.pdf, last accessed on 12 November 2020.

^④ Alfonso Medinilla, Alisa Herrero Cangas and Matthias Deneckere, “‘Living Apart Together’: EU Development Cooperation and Humanitarian Aid in Situations of Fragility and Protracted Crisis,” p.16.

之间在职能、范畴和运作方式上往往存在界限不清晰和相互重叠的情况,从而给工作上的协调带来了困难。2017年,欧盟发布了关于2012年至2016年度欧盟人道主义援助的综合评估报告。报告得出的结论是,在这一阶段,无论是在决策层面还是实施层面,尽管欧盟人道主义和发展援助部门之间存在一些协调的尝试,但效果较为有限。^①

在第二个层面,与其他主权国家行为体不同的是,欧盟还不得不面临与成员国之间的协调问题。人道主义援助和发展援助是欧盟与成员国之间的共享权能,这意味着尽管欧盟拥有自己的人道主义援助和发展援助资源和项目,但成员国同样可以开展它们自己的活动。《里斯本条约》明确规定:“在发展合作和人道主义援助领域,欧盟有权开展活动并实施一种共同政策,但是,这种权能的实践不应妨碍成员国实践它们的权能。”^②因此,欧盟无法向成员国施加太大的压力,而只能扮演一种“诱导者”(facilitator)和“软协调者”(soft coordinator)的角色。^③即使在冷战后欧盟就着力推动加强与成员国在人道主义、发展和安全事务上的协调与合作,但实际结果始终不尽人意。^④

在第三个层面,这种协调上的困难也存在于欧盟和其他行为体之间。在援助方层面上,往往存在不同的行为体开展类似的援助活动,这就需要行为体之间加强协调,以防止资源的重复耗费导致援助效率的低下。近年来,欧盟不断加强同其他援助国、政府组织和非政府组织在实践层面的协调,取得了一定的进展,但也存在显著的不足。以欧盟在中非地区的人道主义援助行动为例。针对欧盟2014年至2018年在这一地区的人道主义援助行动的评估表明,其在与其他援助方的协调上“非常成功”。欧盟凭借强大的援助能力、广泛的伙伴关系和对于援助需求的准确感知,在不同的援助方之间扮演了领导者的角色。欧盟的行动减少了援助的重复性并增强了援助方之间行动的协调性,但这些援助方仍坚持自己的援助体系和方式,而欧盟的这些努力更多停留在与其他援助方双边

^① Jerome Kisiielewicz et al., *Comprehensive Evaluation of the European Union Humanitarian Aid 2012–2016, Final Report*, Publications Office of the European Union, 2018, p.80.

^② European Union, “Treaty of Lisbon,” *Official Journal of the European Union*, Vol.50, 17 December 2007, C 306/48.

^③ Peter Van Elsuwege, Jan Orbie and Fabienne Bossuyt, “Humanitarian Aid Policy in the EU’s External Relations: The Post-Lisbon Framework,” *Swedish Institute for European Policy Studies*, No.3, 2016.

^④ Alexei Jones and Vera Mazzara, “All Together Now? EU Institutions and Member States’ Cooperation in Fragile Situations and Protracted Crises,” *ECDPM Discussion Paper*, No.226, June 2018; Meike Froitzheim, Fredrik Söderbaum and Ian Taylor, “The Limits of the EU as a Peace and Security Actor in the Democratic Republic of the Congo,” *Africa Spectrum*, Vol.46, No.3, 2011, pp.45–70; Patryk Kugiel, “Towards a Functional Division of Labour in EU Development Cooperation Post–2020,” *Journal of Contemporary European Research*, Vol.16, Issue 2, 2020, pp.163–181.

关系层面,并没有在不同援助方之间建立起一种长效的协调机制。^①

第三,从能力上来说,安全领域是欧盟推进“三角关联”的显著短板。欧盟作为一个主权国家联合体,尽管有着高度一体化的行为方式,但普遍被视为一种规范性力量,通过示范和引导的方式来发挥国际影响力。^②相对而言,欧盟并不是一个安全领域的重要行为体,其安全权能主要存在于成员国层面。在这种情况下,欧盟在安全领域所能发挥的作用较为有限。尽管从1992年开始欧盟就试图推动成员国在安全领域建立共同政策和力量,但其在冲突和危机环境中往往只是维持象征性的存在。^③对欧盟来说,和平与安全也更多地意味着冲突分析和预防、早期预警、危机应对、稳定和调停等议题。^④以欧盟目前驻扎海外的17支民事和军事代表团为例。尽管这些代表团已达到约5000人的规模,并被欧盟外交事务和安全政策高级代表博雷利称为欧盟共同安全与防务政策“跳动的核心”和欧盟的“脸面”,但其任务主要局限于人道主义救援、冲突预防、培训建议、安全部门改革和冲突后重建等。^⑤

欧盟这种参与境外安全行动能力上的短板同样体现在其所能运用的工具的有限性上。根据欧盟条约的规定,禁止欧盟为与军事和防务有关的行动提供预算支持。^⑥因此,欧盟只能在预算外单独设立资金渠道资助与军事和防务相关的行动。为此,欧盟分别于2003年和2004年建立了非洲和平基金(African Peace Facility)和雅典娜机制(Athena Mechanism)。其中,通过非洲和平基金,欧盟可以开展非洲国家军队的培训工作,并为非盟和其他非洲地区国际组织领导的军事行动提供资金支持。而通过雅典娜机制,欧盟成员国可以部分分担在共同安全与防务政策下军事行动领域的开支,如行政、交通、燃油、医疗等。2020年,在整合这两个工具的基础上,欧盟计划建立“欧洲和平基金”工具,但欧盟在2021年至2027年仅为这一机制安排了50亿欧元的资金,而据估计其中只有每年约3亿欧元的资金可用于军事装备的采购。这一数字不仅

^① Andrew Lawday et al., *Evaluation of the European Union's Humanitarian Assistance in the Central Africa Region, including Humanitarian Coordination, 2014-2018 Final Report*, Publications Office of the European Union, 2019, pp. 78-80.

^② Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, Issue 2, 2002, pp.235-258.

^③ Meike Froitzheim, Fredrik Söderbaum and Ian Taylor, "The Limits of the EU as a Peace and Security Actor in the Democratic Republic of the Congo," pp.45-70.

^④ Council of the European Union, "Council Conclusions on the Integrated Approach to External Conflicts and Crises," 5266/18, 2018.

^⑤ European Union External Action, "Taking Risks for Peace: EU Crisis Management in Action," https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/73386/taking-risks-peace-eu-crisis-management-action_en, last accessed on 12 November 2020.

^⑥ European Union, *Treaty of Amsterdam*, Office for Official Publications of the European Communities, 1997, p.16.

低于其他主要大国在非洲的军事援助支出,甚至低于部分非洲国家的军事开支。^①

欧盟作为一个性质特殊的援助方,在实践“三角关联”的过程中,不仅需要面对人道主义援助原则同发展和安全之间的冲突,还不得不开展大量的协调工作,并受到自身在安全事务上的能力的限制。这些因素都限制了“三角关联”落实的具体领域范畴,而考虑到复杂的协调问题,如何保证“三角关联”能够缓解这种协调困境而非使之变得更加复杂化,是需要特别关注的议题。此外,对欧盟的分析也表明,“三角关联”的实践在具体环境下会面临不同的障碍性因素,因此,对于这一概念的分析 and 讨论,也有必要放置在特定的背景下开展。而考虑到落实“三角关联”所不得不面临的复杂困境,有必要对这一理念的实践前景保持现实的态度。

五 结语

“三角关联”是传统援助方在反思长期以来援助效果有限性的基础上,为进一步改善援助效果所提出的新的策略,是传统援助方从自身立场、经验和利益出发的产物。在这一过程中,传统援助方继续沿用了单方面向援助国提供解决方案的道路,相对而言,受援国在其中的角色缺失。尽管包括欧盟在内的传统援助方标榜其主要目的在于改善受援国的人道主义、发展和安全状况,但事实上更多是为了维护自身的发展和安利益。而这一理念的提出和实践,也不可避免地对人道主义和发展的安全化带来更大的压力。习近平主席 2017 年 1 月在联合国日内瓦总部发表演讲时曾强调,在应对人道主义危机时,“应该秉承中立、公正、独立的基本原则,避免人道主义问题政治化,坚持人道主义援助非军事化”。^② 面对新冠疫情造成的全球经济衰退和人道主义援助需求的增加,习近平指出:“发展是解决一切问题的总钥匙。无论是消除疫情影响、重回生活正轨,还是平息冲突动乱、解决人道主义危机,根本上都要靠以人民为中心的发展。”^③ 在推进“三角关联”的过程中,援助方只有真正将发展中国家人民的需要摆在首位,抛弃通过人道主义和发展议题实现自身外交和安全目标的企图,才能为广大发展中受援国摆脱贫困、实现繁荣和稳定做出重要的贡献。

(作者简介:张超,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:齐天骄)

^① Volker Hauck, “The Latest on the European Peace Facility and What’s in It for the African Union,” ECDPM Briefing Note, No.120, 2020, pp.4-5.

^② 《习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲(全文)》,新华网, http://www.xinhuanet.com/2017-01/19/c_1120340081.htm, 2020 年 11 月 4 日访问。

^③ 《习近平:消除疫情影响、平息冲突动乱、解决人道主义危机,根本上都要靠以人民为中心的发展》,新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2020-11/17/c_1126751515.htm, 2020 年 11 月 2 日访问。