

2017 年以来美国参与联合国维和行动的特点、逻辑与影响

袁田西竹

北京外国语大学, 中国·北京 100089

摘要: 美国作为联合国维持和平行动中的重要行为体, 其对维和的参与影响着全球和平与安全。通过考察 2017 年以来美国的联合国维和政策, 可以发现美国参与形式多样, 呈现投入资金多、派遣人员少、强调军事指挥权、侧重能力建设的特点, 但总体参与程度自 2017 年起持续下降。同时, 民主党总统对于维和的态度更为积极, 共和党总统的维和政策十分消极, 且第二任期比第一任期收缩程度更甚。美国的联合国维和政策深受总统的外交取向、护持霸权的战略动机以及国内多方博弈的共同影响。美国减少对维和的参与将冲击国际体系和国际秩序, 削弱国际合作和多边机制, 不利于国际安全形势的稳定, 同时还将严重打击美国软实力。未来, 国际社会需要为适应美国在维和领域的缺席做好准备, 以保障维和行动的可持续性。

关键词: 美国外交; 联合国维和行动; 全球治理

U.S. Participation in United Nations Peacekeeping Since 2017: Features, Logic, and Impacts

Yuan Tianxizhu

Beijing Foreign Studies University, China Beijing 100089

Abstract: As an important actor in United Nations peacekeeping operations, the United States' participation profoundly influences global peace and security. Through a systematic examination of U.S. peacekeeping policies since 2017, it can be found that the forms of U.S. participation are diverse, characterized by relatively high financial contributions, limited personnel deployment, emphasis on military command authority, and focus on capacity building. However, the overall level of participation has been steadily declining since 2017. Meanwhile, Democratic president adopted a more positive attitude toward peacekeeping, while Republican president's peacekeeping policies are highly negative, with the second term exhibiting even greater contraction than the first. The United States' UN peacekeeping policies are deeply influenced by presidents' diplomatic orientation, the strategic motivation to maintain hegemonic status, and multi-party bargaining within the state. This reduced participation will impact the international system and order, weaken international cooperation and multilateral mechanisms, harm the stability of the international security situation, and simultaneously severely undermine U.S. soft power. Looking to the future, the international community needs to prepare for adapting to the potential absence of the United States in the peacekeeping field to ensure the sustainability of peacekeeping operations.

Keywords: U.S. diplomacy; United Nations Peacekeeping Operations; Global governance

0 引言

2025 年是联合国成立 80 周年, 标志着多边主义的深化与世界和平、发展事业的巩固。然而, 同年, 美国总统签署行政命令, 明确要求美国从联合国人权理事会等机构撤出, 并终止对这些组织的资金支持, 同时启动对所有国际组织的全面审查^[1], 显示出美国政府减少参与联合国事务的决心。维持和平作为联合国核心职能之一, 自 1948 年

联合国首次部署维持和平行动以来, 已帮助众多冲突国家实现持久和平, 在维护国际和平与安全方面扮演着不可或缺的角色。美国是联合国安理会常任理事国之一, 拥有悠久的维和参与历史, 但其态度和政策经历了显著变化, 从“有效的国际主义”(Effective Internationalism)到“坚定的多边主义”(Assertive Multilateralism), 再到“美国式的国际主义”(American Internationalism)等等^[2]。如今, 美

国维和政策进一步趋于保守。作为维和行动中的重要行为体,美国的政策变动在较大程度上影响联合国维和效能,进而对全球和平与安全造成连锁反应。本文将对 2017 年以来美国对联合国维和的参与进行系统审视,评估其可能的影响,以期更好地理解美国外交的逻辑。

1 2017 年以来美国参与联合国维和行动的方式及其特点

1.1 美国参与联合国维和行动的方式

尽管美国可以通过联合国、北约等多种平台参与维持和平事务,但由于本文聚焦于美国与联合国的关系,故只涉及美国在联合国维和行动上的政策,主要包含以下五方面:资金贡献、人员派遣、维和行动、能力建设以及会议参与。

第一,资金贡献。美国在联合国维和上的资金贡献体现在联合国维和经费美国的摊款比例以及美国向国际维持和平行动的拨款(Contributions for International Peacekeeping Activities, CIPA)两方面。《联合国宪章》规定,联合国全体成员国都有向维持和平行动捐款的责任。按照联合国大会决议,美国在按经费分摊比例大小划分的 10 个等级中位于第一等级,经费摊款比例在所有成员国中占据第一^[3]。然而,美国的实际摊款与联合国大会核定摊款之间一直存在差距。1994 年外交授权法案中规定从 1995 财年起,美国对联合国维和最高摊款比例不得超过 25%^[4]。由于联合国对美国的核定比例保持在 26% 至 28% 间,因此多年来,美国出资上限与联合国评估出资额之间的差距导致拖欠款项累计超过 15 亿美元^[5]。

维和资金贡献的另一方面在于美国在国际维持和平行动上的资金支出,这一部分包括了对各个任务区维和行动的投入以及监督和增加维和行动有效性的费用。如图 1 所示,2018-2025 财年间,相关支出波动减少。2026 财年,美国总统更是以成本高昂、管理不善等为理由提议彻底取消这笔拨款。虽然美国政府通过宪法第一修正案为酌情拨款留下余地,但这一政策转变仍然会严重打击联合国维和行动的整体效能。

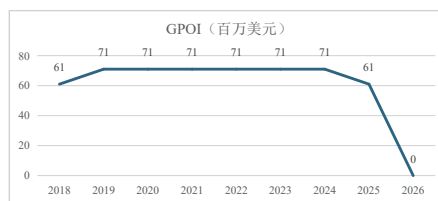


图1 2018-2025财年国际维持和平行动资金支出(CIPA)^[6]

第二,人员派遣。美国派驻联合国维和的人员主要包括四类:维和警察、军事人员、特派专家以及参谋军官。如表 1 所示,2017 年后,美国政府向联合国维和行动派遣的人数呈现明显的下降趋势。2025 年派遣人员总数不足 2017 年的一半。具体到派驻联合国维和人员的类别方面,参谋军官占比最大,但整体仍呈减少趋势;维和警察数量最多时仅派出七位;特派专家则保持在三位左右。

第三,维和行动参与。2017 年以来,美国共参与过八项维和行动,但参与行动数量几乎是逐年减少,从 2017 年的八项行动减至 2025 年的五项。这些维和行动分布于非洲、美洲和中东地区。在联合国海地稳定特派团(MINUSTAH)和联合国海地司法支助特派团(MINUJUSTH)结束之后,美国参与的维和行动地区便只涉及非洲和中东。

第四,能力建设。美国的“全球和平行动倡议”(Global Peace Operations Initiative, GPOI)是美国政府的安全援助计划,旨在通过增强合作伙伴国家的可持续、自给自足的和平行动能力,加强联合国和区域组织开展此类行动的能力。美国政府预算中的相关资金为近 50 个伙伴国家提供援助,内容包括双边与区域培训、咨询援助、装备供给,以及训练设施建设,等等^[8]。图 2 展示了 2018 财年以来的相关支出,可以看到尽管前八年稳定在 6100-7100 万美元的区间,但 2026 财年 GPOI 的预算为零。

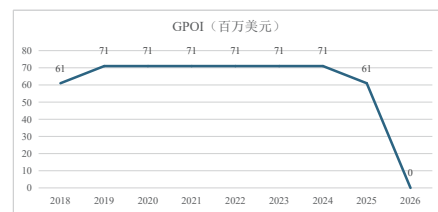


图2 2018-2026财年全球和平行动倡议资金支出(GPOI)^[9]

表1 2017-2025年美国向联合国维和行动派遣人员^[7]

年份/类别	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
警察	7	4	0	2	2	1	2	0	0
军事人员	0	0	0	0	0	0	0	0	0
特派专家	3	4	3	3	3	4	4	4	4
参谋军官	45	43	28	25	26	29	21	17	16
总人数	55	51	31	30	31	34	27	21	20

第五,相关国际会议参与度。美国在联合国维和相关国际会议的参与也是衡量其对维和重视程度的标准之一,尤以联合国维和部长级会议为典型。2019年,位于美国纽约的联合国总部举行了联合国维和部长级会议,美国政治事务副国务卿戴维·黑尔(David Hale)参与并发表讲话。会议上美国提到维持和平行动改革,承诺将在能力建设上提供支持,为孟加拉国无人机系统项目提供1300万美元的设备和培训支持^[10]。2021年美国常驻联合国代表琳达·托马斯-格林菲尔德(Linda Thomas-Greenfield)大使率团出席第四届联合国维和部长级会议。格林菲尔德在讲话中强调,美国是联合国维和行动的坚定支持者,并宣布了美国的12项具体承诺^[11]。2023年托马斯-格林菲尔德大使和国际组织事务助理国务卿米歇尔·西森(Michele Sison)率团出席第五届联合国维和部长级会议。格林菲尔德在高层会议上发言再次指出美国视联合国维和为预防冲突和保护平民的关键,并宣布美国六项新承诺,以加强维和能力建设、应对联合国维和优先事项^[12]。2025年第六届联合国维和部长级会议举行,美国政府仅派出了美国国务院国际组织事务局资深局级官员麦科伊·皮特(McCoy Pitt)作为代表,其讲话重申美国作为维和领导者的历史承诺,但呼吁维和行动证明其潜力,通过必要变革确保有效高效,并由所有成员国共同问责^[13]。

1.2 美国参与联合国维和行动的特点

美国在联合国维和中的参与具有以下三个特点。其一,美国在参与方式上,投入资金多,派遣人员少;参与理念上,重视军事指挥,侧重能力建设。具体而言,维和资金投入方面,尽管美国实际摊款与规定摊款存在差距,但美国的摊款比例在所有成员国中仍然一直位列第一。相较之下,美国在维和人员派遣上一直较为谨慎。相对其他成员国,美国输送的维和人员数量极少。同时,美国派遣人员类型以参谋军官和特派专家为主,反映了美国在派遣人员时十分强调在联合国和平行动中的指挥权。美国也十分重视维和能力建设,今年之前,美国一直推进全球和平行动倡议(GPOI),通过GPOI从多个层次协助维和行动相关行为体进行能力建设。

其二,自2017年以来,美国对联合国维和的参与程度整体在减少。资金投入上,尽管美国政府2019年财年比2018财年多向国际维和资金投入一亿多美元,但随后经历了大幅下降,2026财年预算提案更是决定不对联合国维和行动提供任何资金支持;对维和行动的人员贡献由51减少至20人;能力建设上的经费在2026财年被彻底取消。

可见,美国对联合国维和的支持越来越少。

其三,具体到不同总统任期,2021-2024年间民主党总统对于联合国维和的态度更为积极,共和党政府的联合国维和政策十分消极,并且目前共和党总统在第二任期展现出的消极程度比第一任期更甚。一方面,从财政预算来看,2026财年美国政府清零CIPA和GPOI。另一方面,在维和相关会议参与上,共和党总统派出的官员级别低于民主党政府派出的官员,并且前者在会议上的演讲批判性强,聚焦改革与问责,批评联合国低效、重复,后者则以承诺为导向,强调美国领导力和对维和的“坚定支持”,视维和为预防冲突、保护平民的关键工具。

2 美国参与联合国维和行动的逻辑

2.1 总统外交取向

2017年以来的共和党总统与民主党总统对联合国维和的不同态度与他们各自的外交主张紧密相关。共和党总统始终坚持“美国优先”原则,强调减少国际负担、优先国内议程,视联合国维和为低效且腐败的机制,多次批评维和行动的失败,并指出联合国给予美国不公平的财政分配。事实上,他对联合国维和的消极态度根植于其民粹主义和保守的共和党意识形态。这种思想导致其质疑全球治理的合法性,主张单边主义、孤立主义。相较之下,民主党总统对联合国维和持肯定态度,这源于其自由制度主义思想,强调通过国际合作恢复美国全球领导力。2021年,民主党总统上台后迅速逆转前任总统的政策,宣称“美国回来了”,将多边主义作为外交基石。但值得注意的是,民主党政府的政策也只是“有选择的多边主义”。

2.2 护持霸权地位

尽管两位总统的外交立场差异显著,但均源自美国护持霸权地位的战略考量。民主党总统时期对联合国维和行动相对积极的参与目的是增强美国在国际机构中的影响力。作为联合国最重要的职能之一,维和行动为美国提供了与联合国深化关系的平台。通过介入联合国维和行动,美国能提升其在国际体系中的影响力。此外,美国与众多东道国家和人员派遣国建立伙伴关系,从而有机会对这些国家施加影响。可以说,民主党政府将联合国维和机制作为工具,护持美国霸权地位。与之相对,共和党政府的消极参与策略则是通过战略退缩重塑国际秩序。通过撤销资金、降级会议代表级别等做法,美国避免了多边机制等约束,同时间接施压联合国进行改革,使其更符合美国利益。共和党总统在其第二任期的所作所为并非是想放弃领导权^[14],而是以退为进。总体而言,维护全球霸权地位作为美国外

交的核心逻辑^[15],超越了政党更迭的表面差异。无论是民主党总统的积极介入还是共和党总统的战略退缩,都在服务于这一终极目标。

2.3 国内多方博弈

虽然总统在美国外交中起着关键作用,但并非唯一决策者。美国的联合国维和政策也并非总统的独断产物,而是多个行为体博弈后的结果。具体而言,总统、国会以及非政府组织均会塑造美国的维和政策,不过,总统和国会的制度性权力赋予他们更为主导的影响力,而非政府组织的影响则局限于游说和舆论动员。总统在维和政策中的核心作用源于美国宪法授予的外交权,使其能通过行政命令和预算提案直接塑造政策。同时,国务院和国防部作为与维和行动相关的主要行政机构,也受总统的指导和协调。

国会的影响同样至关重要。作为“钱袋子”的掌控者,国会主要通过立法和拨款影响外交议程。在维和政策上,国会的作用主要体现为对维和相关经费的拨款批准上,每年维和相关资金会被列在“国务院、对外行动和相关项目”(Department of State, Foreign Operations, and Related Programs)拨款法案中,先由政府向国会提交,国会再通过最终的法案。国会总体上支持联合国系统,并经常利用联合国机制推进美国的外交政策目标^[16]。例如,2019-2021财年,CIPA实际支出每年都比共和党总统提出的预算请求高出约3亿多美元,显示出国会对总统减少参与维和的制衡作用。

相比之下,非政府组织的影响虽存在,但较为边缘化,主要从五个方面与政府产生联系:接受政府资助、承担官方对外援助项目、配合外交工作、参与政策辩论、人员交叉任职^[17]。有四个非政府组织对美国参与联合国维和问题非常关切:美国联合国协会(The United Nations Association of the USA),美好世界运动(Better World Campaign),互动(InterAction),史汀生中心(The Stimson Center)。四个组织始终保持一致态度,即呼吁美国政府扩大对联合国维和的参与,并通过发布研究报告、提出政策建议等方式试图影响美国的维和政策。

3 美国减少参与联合国维和行动的影响

自2017年的总统上台以来,美国对联合国维和行动的参与度显著下降,并带来一系列不利影响。

3.1 冲击国际体系和秩序

美国减少对联合国维和参与首先对国际体系和秩序构成直接冲击,为联合国运作带来严峻挑战。一方面,美国中断资金支持,导致联合国面对资金难题。根据联合国维

和财务记录,截至2025年第三季度末,美国拖欠维和预算的数额高达23.6亿美元^[18]。另一方面,美国减少参与体现出的单边主义损害了联合国作为多边平台的权威,并且可能蔓延至其他国家,推动全球治理向多极化、碎片化方向演变^[19]。

3.2 不利于国际安全形势

美国作为最大摊款国大幅中断经费支持,并削减人员和能力建设支援,将对国际安全形势造成极大的负面影响。联合国秘书处2025年10月报告指出,美国欠款占2025财年56亿美元预算的35%以上,迫使联合国在9个任务区削减25%的部队,遣返了1.4万名人员,并关闭多个野战办公室,减少巡逻和安全空间,削弱对威胁的响应能力^[20]。许多机构分析发现,美国取消维和资金将导致更多战争,危及全球和平,影响全球稳定^[21],也会置美国自身安全于风险之中。

3.3 严重打击美国软实力

最后,美国政府减少参与联合国维和严重侵蚀了美国的软实力^[22]。约瑟夫·奈将“软实力”定义为通过吸引力和说服力而非胁迫的影响力。奈指出美国的退缩削弱了其道德领导形象,加速了软实力衰退^[23]。例如,美国在联合国的欠款就玷污了美国的信誉,削弱了美国的话语权。进一步地,这些行为不仅会削弱美国在全球的吸引力,也将加剧其霸权衰退。

4 结语

总体而言,自2017年以来,美国对联合国维和的参与越来越少,新任总统上台后更是急剧退缩。美国一旦对维和参与十分保留,联合国维和就难以有效运作,这不仅不利于冲突解决进而危及国际安全,还使美国过去投入的经费无法充分发挥作用。美国有能力也有责任加大对联合国维和行动的支持力度。但与此同时,国际社会需要为适应美国在维和领域的缺席做好准备,保障维和行动的可持续性,缓解新一届美国政府对联合国的冲击。

参考文献:

- [1] The White House. Withdrawing the United States from and ending funding to certain United Nations Organizations and reviewing United States support to all international organizations [EB/OL]. (2025-02-04) [2025-08-28]. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/withdrawing-the-united-states-from-and-ending-funding-to-certain-united-nations-organizations-and-reviewing-united-states-support-to-all-international-organizations>.

[2] 赵磊. 冷战后美国维和政策的演变及特征[J]. 美国研究, 2011,25(4):109-129.

[3] United Nations. Administrative and budgetary committee (fifth committee) [EB/OL]. [2025-09-02]. <https://www.un.org/en/ga/fifth/pkofinancing.shtml>.

[4] The 103rd United States Congress. Foreign relations authorization act, fiscal years 1994 and 1995 [EB/OL]. [2025-09-03]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-103hr2333enr/pdf/BILLS-103hr2333enr.pdf>.

[5] Congressional Research Service. United Nations issues: overview of the United Nations System [EB/OL]. (2025-05-29) [2025-09-03]. <https://www.congress.gov/crs-product/IF11780>.

[6] 整理自: U.S. Department of State. Congressional budget justifications FY2018-FY2026 [EB/OL]. [2025-09-02]. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/05/FY-2026-State-CBJ-.pdf> . 根据美国的预算制度, 每一个财年是从上一年的 10 月 1 日到这一年的 9 月 30 日, 因此特朗普第一任期开始的财年是 2018 年。2018-2024 财年为国会通过并签署成为法律的最终预算金额, 2026 财年为特朗普政府提交给国会的请求预算金额。

[7] 整理自: United Nations Peacekeeping. Troop and police contributors [EB/OL]. [2025-09-10]. <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

[8] United States Department of State. Congressional budget justification foreign operations [EB/OL]. [2025-09-10]. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/04/State-and-USAID-Appendix-2.pdf>.

[9] 整理自: U.S. Department of State. Congressional budget justifications FY2018-FY2026 [EB/OL]. [2025-09-02]. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/05/FY-2026-State-CBJ-.pdf>. 2026 财年为特朗普政府提交给国会的请求预算金额。

[10] United Nations Peacekeeping. 2019 peacekeeping ministerial final pledge list [EB/OL]. [2025-09-04]. <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/un-peacekeeping-ministerial-final-pledge-list-29-march.pdf>.

[11] Linda Thomas-Greenfield. Remarks by Ambassador Linda Thomas-Greenfield at the 2021 Seoul UN peacekeeping ministerial announcing the United States' pledges [EB/OL]. [2025-09-04]. <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/usa.pdf>.

[12] United States Department of State. U.S. commitments

at the 2023 Accra Peacekeeping ministerial [EB/OL]. [2025-09-04]. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/united_states_of_america_statement_2023.pdf.

[13] McCoy Pitt. Remarks at the 2025 UN peacekeeping ministerial in Berlin, Germany [EB/OL]. [2025-09-04]. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/united_states_s3.pdf.

[14] 孙兴杰. “特朗普主义”的终结? [J]. 外交评论 (外交学院学报), 2020,37(6):24-47.

[15] 张贵洪. 联合国八十年: 回顾、挑战与展望[J]. 国际政治研究, 2025,46(4):9-36.

[16] Congressional Research Service. United Nations issues: U.S. funding of U.N. Peacekeeping [EB/OL]. (2024-04-09) [2025-09-03]. <https://www.congress.gov/crs-product/IF10597>.

[17] 陶非奇. “非政府组织与美国对外关系”研讨会综述[J]. 美国研究, 2012,26(4):148-152.

[18] United Nations. Meetings coverage general assembly/fifth committee [EB/OL]. [2025-10-12]. <https://press.un.org/en/content/fifth-committee>.

[19] 杨双梅. 特朗普“退出外交”对国际制度的影响[J]. 现代国际关系, 2025,(5):100-115.

[20] Euro News. UN to cut 25% of global peacekeeping force amid US funding shortfall [EB/OL]. (2025-10-09) [2025-10-12]. <https://www.euronews.com/2025/10/09/un-to-cut-25-of-global-peacekeeping-force-amid-us-funding-shortfall>.

[21] Global Dispatches. If the U.S. defunds UN Peacekeeping, then get ready for more war [EB/OL]. (2025-04-16) [2025-10-14]. <https://www.globaldispatches.org/p/if-the-us-defunds-un-peacekeeping>.

[22] 郭馨怡. 试析特朗普政府裁撤美国国际开发署的行动[J]. 当代美国评论, 2025,9(2):85-106.

[23] Joseph S. Nye, Jr. Project Syndicate. Donald Trump and the decline of US soft power [EB/OL]. (2018-02-06) [2025-10-14]. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-american-soft-power-decline-by-joseph-s-nye-2018-02>.

作者简介: 袁田西竹 (1996.04-), 女, 苗族, 四川成都人, 北京外国语大学 2021 级博士生, 研究方向: 美国政治与外交。