

“以非洲方式解决非洲问题”：非洲集体安全的本土知识探索*

罗建波 孙 欣

内容提要 “以非洲方式解决非洲问题”概念源于泛非主义的兴起，在 20 世纪 90 年代非洲安全形势显著变化的背景下得以正式提出，成为非盟推进非洲集体安全的重要理念。它强调的是以非洲本土知识解决非洲安全问题，以非洲自身力量实现非洲持久和平；其本质是追求非洲自主权，关键是强调非洲方式，基础在于共有的非洲观念，法理支撑在于地区一体化赋予的合法性和本土适用性。非盟积极推动非洲集体安全理念和原则的创新与发展，推动非洲集体安全机制创新与实践，注重发展与外部世界的新型伙伴关系，都体现着非洲国家自力更生和联合自强的精神，体现着非洲人民在非洲安全治理领域对本土知识的挖掘和运用。但非盟的安全愿景与安全能力之间还存在很大差距。非洲的“建制”和“建能”还需同步推进，如何弥合理想与现实的鸿沟仍是当前非盟必须解决的重要问题。

关键词 非洲集体安全 非盟 “非洲主导” 本土知识 泛非主义 非洲复兴

作者简介 罗建波，中央党校（国家行政学院）国际战略研究院教授、博士生导师，中国亚非学会副会长；孙欣，浙江师范大学非洲研究院助理研究员。

2023 年是非洲统一组织成立 60 周年。非洲统一组织曾高举泛非主义的精神旗帜，积极推动非洲国家实现政治独立和稳定，极大推动了非洲自主和集体身份意识的发展，在非洲人民追求联合自强的历史进程中作出了

* 本文系 2022 年国家社科基金重大专项“新形势下美国问题研究”（22VMG019）的阶段性成果。

重要历史贡献。在此基础上，非盟和非洲国家积极弘扬“以非洲方式解决非洲问题”（African solutions to African problems），呼吁以非洲智慧、非洲方式思考和解决非洲安全问题，通过创新非洲安全机制、动员非洲集体力量实现非洲大陆的长治久安。“以非洲方式解决非洲问题”是非洲自主精神的重要体现，是非洲人民以集体身份思考非洲大陆安全难题进而追求非洲复兴梦想的重要努力。如何挖掘和弘扬非洲集体安全的本土知识，已经成为非洲一体化和非洲安全治理的重要议题。全面阐述“以非洲方式解决非洲问题”的理论与实践探索，自然也是非洲问题研究需要思考的重要课题。

一 “以非洲方式解决非洲问题”的缘起与确立

“以非洲方式解决非洲问题”理念可以追溯到早期泛非主义的兴起，在 20 世纪下半叶非洲民族解放运动中得到新发展，冷战结束后逐渐成为非洲利用本土知识解决自身问题的重要原则。

（一）概念的缘起

从 19 世纪下半叶开始，早期泛非主义就竭力倡导“非洲人的非洲”（Africa for Africans）观念，主张全世界黑人应该认识到自己的共同身份，返回故乡以建立一个自由、统一和强大的非洲合众国。1861 年，早期泛非主义倡导者马丁·德拉尼（Martin Delany）在其文章中呼吁“非洲是我们的祖国，我们是她的后代”“非洲属于非洲种族，黑人应该统治非洲。”^①他号召所有海外离散非洲人团结起来，摆脱压迫者的控制。^②这是目前在公开文献资料中能够查阅到对“非洲人的非洲”的最早表述。早期泛非思想家亚历山大·克鲁梅尔（Alexander Crummell）同样主张非洲是非洲人的非洲，致力于实现非裔美国人摆脱殖民压迫，回到非洲大陆去。他指出：“他们渴望回到自己的祖国，在祖先的土地上扎根，在那片土地上延续非洲的血脉”。^③被誉为“黑人

^① Martin Robison Delany, “Official Report of the Niger Valley Exploring Party”, Vol. 3, No. 1, Rhistoric Publications, 1861, pp. 55 - 61.

^② Martin Robison Delany, *The Condition, Elevation, Emigration, and Destiny of the Colored People of the United States*, Black Classic Press, 1993, p. 183.

^③ Alexander Crummell, *Africa and America: Addresses and Discourses*, Willey & Company, 1891, p. 443.

种族代言人”的爱德华·布莱登（Edward Blyden）也高呼“非洲是非洲人的非洲，而不是任何人的非洲”，认为“美国黑人和非洲人的共同使命是‘非洲复兴’”，强调通过美洲移民非洲，建立“非洲民族国家”或者“非洲强国”，以促进整个非洲的进步。^① 布莱登还提出了著名的“非洲个性”概念，致力于从历史、血缘、文化的角度阐述“非洲是非洲人的非洲”的正当性，以恢复非洲人的文化自信和精神自立。

20世纪初期，“非洲人的非洲”思想得到进一步发展，并逐步付诸泛非主义的政治实践。1914年，美国黑人领袖马库斯·加维（Marcus Garvey）创建了世界黑人协会，发起了著名的“返回非洲运动”。他以饱满的热情鼓舞世界各地的黑人后裔：“我们深信，非洲的自由是属于全世界黑人的。按照欧洲人的欧洲和亚洲人的亚洲的原则，我们也要求非洲成为所有人的非洲。”^② 他为“非洲人的非洲事业”而呐喊，号召“全世界黑人应该集中力量实现他们在非洲建立一个伟大国家的目标”，“像欧洲由白色人种殖民一样，非洲将完全由黑人殖民，这只是再过几年的问题，我们需要的是建立一个独立的非洲国家。”^③ 1935年，乔治·帕德莫尔（George Padmore）与另一位泛非斗士C. L. R. 詹姆斯（C. L. R. James）共同成立了“阿比西尼亚（即埃塞俄比亚）国际非洲之友组织”，以抗议意大利对阿比西尼亚的入侵。此后，帕德莫尔在这一组织的基础上重新建立了“国际非洲服务局”，以“为非洲人和其他殖民地人民对民主权利、公民自由和自决的要求而斗争”为宗旨，持续为“非洲为非洲人所有、为非洲人所享”发声。^④ “非洲人的非洲”观念为唤醒非洲人的民族意识、激发非洲人的自主精神、推动非洲寻求自决权起到了重要作用，成为“以非洲方式解决非洲问题”的原初形态。

在20世纪下半叶非洲民族解放运动风起云涌的时期，泛非主义开始明确追求非洲大陆的独立、团结与统一，“非洲人的非洲”观念获得了新的表述和发展。1961年，非洲统一组织的创立者之一、加纳开国总统科瓦米·恩克鲁

① 舒运国著：《泛非主义史：1900~2002年》，商务印书馆，2013年版，第50~51页。

② 《世界黑人权利宣言》，载唐大盾选编：《泛非主义与非洲统一组织文选（1900—1990）》，华东师范大学出版社，1995年版，第18页。

③ [美国] 马库斯·加维：《非洲人的非洲》，载唐大盾选编：《泛非主义与非洲统一组织文选（1900—1990）》，第247~249页。

④ Adi Hakim and Marika Sherwood, *Pan - African History*, London: Routledge, 2003, pp. 153 - 154.

玛呼吁“必须找到解决非洲问题的非洲方式”，认为这种非洲方式只有在非洲的团结、联合中才能实现。^①这是“非洲方式”在历史上的首次表达。在恩克鲁玛看来，当时的“非洲问题”就是非洲要摆脱殖民主义，“非洲方式”的重要方面是要实现非洲国家的团结和统一，形成强大的非洲力量，进而实现非洲大陆的完全解放。在本质上，这一时期的“非洲方式”是泛非主义的一种话语表达，彰显非洲人民对政治独立和民族解放的强烈渴求，对非洲大陆团结与统一的执着追求。除恩克鲁玛外，几内亚总统塞古·杜尔、埃塞俄比亚皇帝海尔·塞拉西一世、坦桑尼亚总统朱利叶斯·尼雷尔等领导人兼泛非主义斗士都主张非洲自主解决非洲事务，促进非洲团结和统一。尼雷尔曾热切期待以非洲的统一共同解决非洲的问题，认为“我们的目标是建立非洲合众国。只有达到这个目标，才能真正使非洲人民在经受几个世纪的经济动荡和社会压迫后有其应得的未来。”“统一对非洲的安全、完整和发展非常重要。”“实现统一本身将不会解决非洲的问题，它只是能使非洲解决这些问题。”^②在泛非主义的思想感召下，非洲统一组织于1963年正式诞生，随即在推动非洲反对新老殖民主义、维护非洲国家政治团结等方面发挥了重要作用。

（二）概念的正式提出与确立

20世纪90年代，“以非洲方式解决非洲问题”被正式提出。其历史背景是，冷战结束和多党民主浪潮在非洲的扩散，使非洲地区出现了严重的力量失衡，长期被掩盖和抑制的民族、种族、宗教、政治派别等矛盾迅速恶化，各种形式的内部冲突急剧增多。同时，美国等部分西方国家也开始重新审视冷战后非洲在其全球战略格局中的地位，由此导致它们对非洲的安全投入呈现新的变数，特别是1993年美国在索马里维和行动以失败而告终，1994年西方介入卢旺达大屠杀的失败等，更是引发了非洲内外对非洲冲突根源以及冲突治理方式的关注。外部力量介入的失败，部分西方国家对参与非洲事务的意愿低迷，给非洲安全问题的非洲责任和非洲方式留下了空间，一些非洲知识分子和非洲领导人开始考虑承担起非洲安全治理的责任，探索行之有效的

^① 恩克鲁玛的原文表述为：“It is Clear That We Must Find an African Solution to Our Problems, and That this Can Only be Found in African Unity”。See Kwame Nkrumah, *I Speak of Freedom: A Statement of African Ideology*, London: William Heinemann Ltd., 1961, pp. xi - xiv.

^② [坦桑尼亚]尼雷尔：《非洲合众国》、《非洲统一的性质与必要条件》，载唐大盾选编：《泛非主义与非洲统一组织文选（1900—1990）》，第302页、第313页和第325页。

非洲安全治理方式。

1994年3月，加纳经济学家、非洲政治经济领域权威学者乔治·阿耶提（George Ayittey）在提交给卡托研究所（Cato Institute）的一份政策报告中，以索马里危机为切入点，认为非洲冲突有其特殊的根源，也应有与其相适应的特殊解决方式，呼吁非洲国家承担起非洲安全治理的责任，并尝试从非洲本土治理智慧中寻找解决问题的经验和灵感。^①他认为，无论从传统经验还是现代实践来看，非洲本土智慧（如包容性社会治理、集体参与性冲突解决方式、恢复性正义等）都是独特的、自然的、更适于非洲的方式。^②在治理方面，西方实行的是多数或代议制民主，而非洲实行的则是参与式民主，政府决策过程追求开放包容和协商一致。近代以来非洲国家在解决冲突上的屡次失败是因为采取了西方式的解决方式，即交战派系之间直接的面对面谈判。但非洲自身的冲突解决机制提供了一个更好的途径，它需要四方（即仲裁人、交战双方、民间社会、直接或间接接受冲突影响的人）的参与。这种冲突解决方式开放且具有群体参与的特点，同时也是适合非洲的解决自身问题的本土智慧。从追求正义视角看，它不同于西方的报复性惩罚，非洲传统司法强调恢复、和解和修复破裂的社会关系，通过群体成员间的包容和宽恕达成社会整体的和谐共存。^③从阿耶提的相关论述看，“以非洲方式解决非洲问题”的意涵是非洲人主导非洲事务（尤其是安全事务），利用非洲本土智慧解决非洲问题。

“以非洲方式解决非洲问题”理念也逐步得到非洲国家和领导人的高度重视。从1994年6月开始，刚刚出任南非总统的纳尔逊·曼德拉积极倡导非洲复兴思想，呼吁非洲国家利用集体智慧承担非洲问题的全部责任。^④从1997年7月开始，时任南非副总统塔博·姆贝基也开始倡导非洲复兴思想，呼吁非洲自主决定非洲的前途和命运。他认为，任何旨在提升非洲大陆形象的改

① George B. N. Ayittey, “The Somali Crisis: Time for an African Solution”, Cato Institute Policy Analysis, No. 205, March 28, 1994, pp. 9 – 20.

② George B. N. Ayittey, “An African Solution: Solving the Crisis of Failed States”, *Harvard International Review*, Vol. 31, No. 3, 2009, pp. 24 – 26.

③ George B. N. Ayittey, “African Solutions for African Problems – The Real Meaning”, <https://panafricanvisions.com/2014/01/african-solutions-african-problems-real-meaning>, 2022 – 11 – 13.

④ “Address by President Nelson Mandela at the Organisation of African Unity meeting of Heads of State and Government, Tunis”, 13 June 1994, http://www.mandela.gov.za/mandela_speeches/1994/940613_oau.htm, 2022 – 05 – 14.

革都应由非洲人推动，西方和其他国家将成为非洲的合作伙伴，而不是像传统那样是非洲的主宰。^① 2015 年 1 月，时任南非总统雅各布·祖马在达沃斯世界经济论坛上呼吁非洲问题应该以非洲方式解决，声称这是非洲集体领导力的体现。^② 同年 11 月，祖马出席非洲常备军实地训练演习闭幕式并提到，“我们经常宣称以非洲方式解决非洲问题，通过这次演习，我们展示了力图解决非洲大陆问题的决心”。^③ 2019 年 10 月，时任南非总统西里尔·拉马福萨在第六届《金融时报》非洲峰会上发表主旨演讲，呼吁非洲领导人寻求以非洲方式解决非洲问题，主张非洲国家用自己的方式与外部世界进行交往，特别要拒绝那些加剧非洲大陆冲突的负面外部影响。^④ 同年 4 月，时任非盟轮值主席埃及总统阿卜杜勒·塞西在有关苏丹问题的会议上呼吁“以非洲方式解决非洲问题”，敦促抗议者保护国家机构，防止冲突升级。^⑤ 2020 年 2 月，塞西在非洲互查机制首脑会议上谈到，“非洲互查机制建立在体现‘以非洲方式解决非洲问题’坚定原则的纯粹非洲意志之上。它享有独立性，不受非洲大陆内外的干涉，这印证了非洲人民和领导人推动自我改革和弘扬民主、法治的真诚决心。”^⑥

“以非洲方式解决非洲问题”不仅体现在非洲国家和非盟领导人的言论中，还深嵌于非盟的制度和原则之中。《非盟宪章》第四条关于非盟原则的规定，明确声称“在非盟框架内促进自力更生。”^⑦ 为此，“本着非洲主宰其命运和以非洲方式解决非洲问题的精神，我们保证，作为一个联盟，我们站在

① Marumo Olifile & Mompoti Chakale, “Mbeki on African Renaissance, A Vehicle for Africa Development”, *African Renaissance*, Vol. 15, No. 4, 2018, pp. 173 – 185.

② “As It Happened: Zuma Seeks Skills for Africa”, <https://www.news24.com/fin24/Economy/LIVE-Zuma-debates-Africas-growth-at-Davos-20150121>, 2022-02-11.

③ “Remarks by President Jacob Zuma at the Closing Ceremony of Amani Africa 2 Field Training Exercise”, Lohatla, Northern Cape, November 2015, <https://www.thepresidency.gov.za/speeches/remarks-president-jacob-zuma-closing-ceremony-amani-africa-2-field-training-exercise%2C>, 2022-01-19.

④ “President Cyril Ramaphosa Concludes Financial Times Africa Summit Visit in London” <https://www.gov.za/speeches/president-cyril-ramaphosa-concludes-financial-times-africa-summit-visit-london-14-oct-2019>, 2022-04-09.

⑤ “African Leaders Call for an Immediate Ceasefire in Libya”, <https://www.africanews.com/2019/04/24/egypt-hosts-african-leaders-discussing-sudan-protests-libya-crisis>, 2022-04-22.

⑥ “El-Sisi’s Speech at African Peer-Review Mechanism Opening”, <https://www.presidency.eg/en/08022020>, 2022-05-15.

⑦ African Union, “Constitutive Act of The African Union”, p. 7, https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf, 2022-04-22.

应对非洲大陆和平与安全面临的各种挑战的前列。”^① 非盟还声称要赋予“以非洲方式解决非洲问题”原则以意义，“这一原则今后应指导我们各伙伴的行动。”^② 在非盟发布的2021年度治理报告中，以“非洲主导”（Africa – Led）的非洲方式被列为影响非洲未来政策的关键因素。其中，以“非洲主导”为驱动，优先应对非洲的治理、民主、和平与安全挑战被列为未来非洲善治的重要指标；同时，非盟把以集体为基础的价值观和以人为本的模式及方法纳入非洲各层级的发展和治理之中。^③ 非盟自成立以来不断推进非洲和平与安全架构的发展，就是为了动员非洲自身力量应对非洲大陆的各种安全问题和挑战，通过集体努力共同追求非洲大陆的和平、稳定和复兴。无论在理念还是实践层面，“以非洲方式解决非洲问题”都是非盟的核心精神和原则，有力形塑着非洲一体化的安全文化，赋予了非盟作为非洲安全共同体的代表性与正当性。

二 “以非洲方式解决非洲问题”的理论内涵与特色

“以非洲方式解决非洲问题”强调的是以非洲智慧思考非洲安全问题，以非洲力量实现非洲和平与稳定。它表达的是非洲人对非洲前途和命运的思考，对非洲实现独立自主并最终实现非洲复兴的渴望。

（一）“以非洲方式解决非洲问题”的本质是追求非洲自主权

作为一种理念和原则，“以非洲方式解决非洲问题”饱含“非洲人的非洲”政治愿景，其本质是对非洲独立自主的追求。自近代以来，非洲曾遭受数百年之久的奴隶贸易和殖民侵略，痛苦的历史记忆使非洲人民对国家独立和主权平等有着强烈的渴望，对自主掌握自身命运有着执着的追求。在现实国际体系中，非洲国家也总体处于相对边缘的地位，因而对外部世界介入非洲事务往往持有强烈的警惕态度。非盟把“以非洲方式解决非洲问题”视为非洲集体行动的指导精神，在处理与外部世界关系中也一再强调这一原则，

^① African Union, “African Union Handbook 2021”, p. 8, https://au.int/sites/default/files/documents/31829-doc-AU_HBK_2021_-_ENGLISH_web.pdf, 2023-02-21.

^② African Union, “African Union Handbook 2022”, p. 9, https://au.int/sites/default/files/documents/31829-doc-2022_AU_Hanbook_ENGLISH.pdf, 2023-02-21.

^③ African Union, “African Union Handbook 2021”, p. 74.

显示出非洲人对自主权的追求和捍卫。

“以非洲方式解决非洲问题”不只是一种精神和原则，同时还带有强烈的实践性特点。在现实中，非洲大陆仍面临严峻的发展和安全问题，而外部力量的介入往往未能带来非洲冲突的彻底解决，有时甚至导致非洲冲突的更趋复杂化，因而探索一种适合非洲历史文化和现实需要的本土方式就显得十分必要。它意味着，非洲人在非洲安全事务中拥有一种不可推卸的“非洲责任”，而非依赖前殖民宗主国、美国、联合国或其他新兴大国来拯救非洲。从非盟提出“非漠视”原则，构建非洲和平与安全架构，推出非盟《2063 年议程》，以及为减少对外部援助依赖持续进行自主筹资改革，都反映出非洲自主解决非洲冲突的强烈意愿。前非盟委员会主席阿尔法·科纳雷就曾说到，“我们在本大陆的行动能力越强，国际社会和我们的伙伴就会越关注和支持我们，而我们也会以更加荣耀和自尊的姿态去解决我们的事情并参与国际事务”。^① 虽然非洲的问题还包括非洲发展问题，但从“以非洲方式解决非洲问题”在 20 世纪 90 年代的提出背景以及后来的实际运用看，该原则主要指向是非洲和平与安全问题。

值得提及的是，“以非洲方式解决非洲问题”并非狭隘民族主义情绪的表达，它并不排斥外部力量对非洲安全的帮助和支持，而是主张在相互尊重和完全平等的基础上发展与外部世界的新型伙伴关系，呼吁外部世界在非洲事务上尊重非洲的自主性、主导权和优先事项。加纳学者阿耶提就曾明确指出，“以非洲方式解决非洲问题”并非完全排斥外部援助，或者表达非洲只有通过自己才能解决自身问题，也并非意指由非洲领导人或非洲地区组织提出的某种方案；真正的非洲方式是植根于非洲文化、传统遗产中的解决方法，但并非与世界绝缘。^② 鉴于非洲经济发展总体滞后，非盟和非洲国家在安全投入上的相对有限，积极争取外部世界对非洲和平与安全事务的支持一直是非洲发展与外部世界关系的重要方面。有学者因此指出，“以非洲方式解决非洲问题”并非表明非洲不需要外部援助，其重要价值在于它为非洲思考和探索如何平衡依赖外部援助与增强自主性的相互关系提供了契机。^③

^① Timothy Murithi, *The African Union: Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*, Ashgate Publishing Limited, 2005, p. 87.

^② George B. N. Ayittey, “An African Solution: Solving the Crisis of Failed States”, pp. 24–26.

^③ Paul D. Williams, “Keeping the Peace in Africa: Why ‘African’ Solutions are not Enough”, *Ethics & International Affairs*, Vol. 22, No. 3, 2008, p. 312.

（二）“以非洲方式解决非洲问题”的关键是强调非洲方式

“非洲方式”源于非洲本土，是非洲人对非洲传统文化与智慧的发掘和运用。非洲本土智慧体现在社会治理、冲突解决以及追求正义等方面，以全体参与、协商一致为路径，以平等、包容、和谐为特色，以维护社会秩序、和平解决争端为目的。加纳学者阿耶提认为，包容性是传统非洲方式的重要原则，具体体现是：在非洲传统社会治理中，政治体系开放且包容，陌生人、外国人或者社会底层群体都可以参与决策过程，甚至经过一致同意外国人也都可以担任重要的职务；在解决冲突的过程中，冲突相关各方都可以自由表达看法，仲裁者在充分听取各方意见后会做出裁决，而一旦共识达成，所有人包括酋长也必须遵守。^① 总体而言，非洲传统解决冲突的本土方式是以集体性、一致性为基础，注重调解、协商和宽恕，追求社会整体和谐而非惩罚，着眼对破裂的社会关系进行修补与恢复，从而实现冲突各方在理性、情感等各方面的全面和解与和谐。^② 无论是非洲统一组织建立调解、和解与仲裁委员会，还是非盟积极倡导预防性外交和冲突后重建，以及重视贤人团在冲突解决中作用，都体现了非洲的传统智慧和经验。

乌班图（Ubuntu）精神是非洲传统精神的重要代表，在南非乃至南部非洲地区有着重要影响。乌班图是一种精神，更是一种非洲哲学。其基本意涵是，“我在，因为我们同在”（I am because we are）。^③ 正如祖鲁（Zulu）谚语所言：“如果没有其他人，人就不能称其为人”。^④ 乌班图隐示着人性，隐含着一种全面的关怀与集体精神，强调友好、慷慨与互助等理念，同时注重集体、互相谅解、社会和谐等原则。^⑤ 乌班图被广泛用于解决家庭争端、社会冲突乃至国家间争端，以避免出现冲突升级或更大灾难，并敦促各方最终达成

^① George B. N. Ayittey, “The Somali Crisis: Time for an African Solution”, pp. 9 – 20.

^② Ndubuisi Christian Ani, “Re – empowering Indigenous Principles for Conflict Resolution in Africa: Implications for the African Union”, *Africology: The Journal of Pan African Studies*, Vol. 10, No. 9, 2017, pp. 15 – 29; Ndubuisi Christian Ani, “Three Schools of Thought on ‘African Solutions to African Problems’”, *Journal of Black Studies*, Vol. 50, No. 2, 2019, pp. 135 – 155.

^③ John Koelsch, *UBUNTU, I Am Because We Are*, The Brooklyn Writers Press, Brooklyn, NY., 2019, pp. 9 – 10.

^④ [美国] 耶鲁·瑞奇蒙德等：《解读非洲人》，桑蕾译，中国水利水电出版社，2004年版，第5页。

^⑤ Timothy Murithi, “Practical Peacemaking Wisdom from Africa: Reflections on Ubuntu”, *The Journal of Pan African Studies*, Vol. 1, No. 4, 2006, pp. 25 – 34.

和解。在新南非诞生后，乌班图被用来纠正种族隔离政策带来的不公正和不人道，凭依此精神成立的真相与和解委员会对增强社区凝聚力、弥合社区内部的裂痕、纠正结构性暴力和恢复破裂关系发挥了重要作用。也正是因为坚定采取了这一传统本土方式，南非才得以顺利解决种族隔离时代遗留的历史问题，成功平稳过渡到种族关系更加融洽的新南非时代。

非洲传统精神在其他非洲国家的社会治理和冲突管理中也有类似表达。^①在卢旺达大屠杀悲剧结束后，卢旺达政府采用从传统部族法发展而来的“盖卡卡”（Gacaca）机制，以基于宽恕与和解的理念促进了审判的顺利进行以及社会秩序的重建。在埃塞俄比亚，占人口比重最高的奥罗莫族在参与现代国家治理体系的同时，也一直沿用“盖达制度”（Gadaa System）的本土治理体系，即遵循自然法则，充分发挥长老会的影响力，通过民主和直接协商的方式制定本族法规并做出决策。其内在的观念和精神包括：敬畏超自然神、注重精神力量和善念、注重包容性和平等参与性、维护社会和谐。^②在非洲传统观念中，尊重集体、相互宽容始终是最基本的价值观，维持社会的安宁与团结、实现个人行为与集体利益的一致是非洲人信奉的传统美德。这些非洲传统治理的智慧和经验为当下非洲人探寻非洲自主安全提供了重要启示。

（三）“以非洲方式解决非洲问题”的基础在于共有的非洲观念

从思想和理论缘起看，“以非洲方式解决非洲问题”是对泛非主义的发展和弘扬。泛非主义针对的主要是西方殖民侵略及其种族主义理论，致力于通过挖掘非洲传统文化精神来恢复非洲人的民族自尊心和自信心，在此基础上追求非洲大陆的独立、团结与统一，实现非洲大陆的复兴。泛非主义的历史价值在于，它清晰界定了非洲人的共同命运，形塑了非洲人的共同身份，激发了非洲人自近代以来追求大陆独立和复兴的共同使命。

非洲性理念是泛非主义最有代表性的思想。非洲性，也即黑人性、非洲个性，意指非洲人共有的身份和文化价值。早期的泛非主义思想家和泛非运动领导人，无论是霍顿、布莱登，或者是杜波依斯和加维，都以饱满的热情

^① 参见张永宏、程实：《撒哈拉以南非洲本土冲突解决机制：特点、作用边界和变化趋势》，载《西亚非洲》2020年第1期，第140~160页。

^② Debela Fituma Mamo, “Indigenous Mechanisms as a Foundation for AfSol Comprehension: Lessons from Gadaa System of the Oromo Nation in Ethiopia”, *Sociology and Anthropology*, Vol. 5, No. 5, 2017, pp. 379 - 387.

投身于非洲文化复兴运动中，挖掘历史资料，宣传非洲人对人类历史的伟大贡献，批驳白人种族主义者的种种谬论。“泛非主义之父”杜波依斯在阐述泛非主义的实质时，曾尖锐批驳那些否定非洲历史的西方种族主义：“泛非运动希求保持自己过去的历史，写出目前的现实，抹去文献中关于黑人的谎言和歪曲，这些谎言和歪曲使前几个世纪的欧美文学沾上耻辱。”^①这种非洲人特有的民族精神和文化个性，为非洲人在情感上实现团结并一致反对外来侵略，提供了心理和文化基础。

在非洲性理念基础上产生的非洲统一思想，主张非洲只有实现真正的团结和统一，才能作为一支独立的非洲力量在世界彰显非洲的地位和价值。它基于非洲共有的文化价值、共同的历史遭遇和历史命运，进而强调世界各地的非洲人联合起来以复兴古老的非洲大陆。恩克鲁玛曾振臂高呼：“一定要现在就联合，要不就灭亡。”^②尼雷尔也曾大声呼吁：“为了所有的非洲大小国家，必须实现非洲统一，而且必须是真正的统一。我们的目标必须是建立非洲合众国。”^③非洲统一组织虽然未能实现非洲大陆的完全统一，但它一直致力于推动非洲大陆的彻底独立和解放，维护非洲国家的团结与合作，在塑造非洲人的区域意识并提升非洲大陆在世界体系中的地位发挥了重要作用。

进入20世纪90年代，泛非主义有了新的理论发展，即非洲复兴思想，这是当前非洲人追求非洲联合自强的理论表达。1994年6月，南非总统曼德拉在非洲统一组织首脑会议的演讲中首先使用了这一概念，声称没有任何力量能够阻挡非洲在新世纪走向复兴和重生。^④此后，曼德拉系统阐述了非洲复兴的内涵，即建立民主政治制度，实现“非洲人当家作主”的目标；推动非洲经济可持续发展，使非洲在世界经济中的地位发生实质的变化；建立使非洲大陆能够集体处理非洲冲突问题的机制，自主解决非洲面临的安全问题。欲实现这些目标，需要重新发现非洲在历史上的创造性，激发非洲人民的创

① [美国] 杜波依斯：《泛非的未来：自由、和平、社会主义》，载唐大盾选编：《泛非主义与非洲统一组织文选》，第245页。

② [加纳] 恩克鲁玛：《非洲必须统一》，载唐大盾选编《泛非主义与非洲统一组织文选》，第284~292页。

③ [坦桑尼亚] 尼雷尔：《非洲合众国》，载唐大盾选编：《泛非主义与非洲统一组织文选》，第302页。

④ “Address by President Nelson Mandela at the Organisation of African Unity Meeting of Heads of State and Government, Tunis”, 13 June 1994, http://www.mandela.gov.za/mandela_speeches/1994/940613_oau.htm, 2022-05-14.

造力，同时不断提高非洲一体化水平，推进非洲统一的目标。^① 1997 年 4 月，时任南非副总统姆贝基也开始倡导非洲复兴理想，旨在通过挖掘非洲历史来恢复非洲人面向未来的自尊和自信。他说，非洲人不是“负重的牲畜”（beast of burden），而是“人、非洲人”（human and African being），他们有着伟大的能动性和创造性。^② 他坚信，非洲有辉煌过去，也必将有光明的未来，必将对人类发展做出更大贡献。^③ 非洲复兴思想迅速得到尼日利亚、阿尔及利亚、埃及等非洲大国的强烈反响，在非洲大陆掀起了新的自主精神和团结意识，在非洲乃至全世界产生了广泛影响。非洲复兴思想承载着几代非洲人的理想和追求，是当代非洲人思考非洲前途和命运的思想指引，是非洲一体化不断深入推进的精神旗帜。这是当代非洲人倡导“以非洲方式解决非洲问题”的重要精神给养。

（四）“以非洲方式解决非洲问题”的法理支撑在于地区一体化赋予的合法性和本土适用性

20 世纪中叶以来，全球化进程以前所未有的速度显著提速，同时地区一体化进程也在不断发展，地区主义得到了越来越广泛的理论表达和实践运用。1963 年非洲统一组织的诞生，2002 年非盟成立及非洲一体化的全面推进，以及 2021 年非洲大陆自贸区正式启动，都是世界区域化浪潮的一部分。在本质上，非洲一体化是非洲人对独立自主的追求，是这些弱小的非洲国家以团结的力量解决自身问题并提升在世界体系中的地位和影响的重要努力。

无论是在理论还是实践层面，地区一体化赋予“以非洲方式解决非洲问题”以天然的合法性和本土适用性。相比域外力量，非盟和非洲国家更愿意对本地区危机和冲突进行及时的干预，以防止危机和冲突出现升级并危及本地区的安全。自冷战结束以来，非洲地区冲突的外溢性和扩散性十分明显，

^① “Speech by President Mandela at a Banquet in Honour of Julius Nyerere”, http://db.nelsonmandela.org/speeches/pub_view.asp?pg=item&ItemID=NMS769&txtstr=African%20Renaissance, 2022-05-17.

^② Thabo Mbeki, “Address by Executive President Thabo Mbeki, To Corporate Council on Africa’s ‘Attracting Capital to Africa’ Summit”, <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/1997/sp9704.html>, 2021-10-11.

^③ Thabo Mbeki, “The African Renaissance, South Africa and the World”, <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/1997/sp9704.html>, 2021-12-21.

呈现显著的冲突“地区化”趋势。^①无论是21世纪初的达尔富尔危机，还是久拖不决的大湖地区冲突，以及萨赫勒地区的恐怖主义，都对所在国家和周边地区的政治稳定产生了严重的负面影响。因此，非盟、相关区域组织或冲突的周边邻国往往有着制止冲突升级的强烈愿望。

相比域外力量，非盟和非洲各区域组织在维护本地区安全秩序方面也有着许多天然的优势。由于地理上的相邻性以及相互联系的相对紧密，非盟和非洲国家对本地区冲突的背景和进展往往更为了解，对本地区的人文、地理更为熟悉，因此在理论上更有助于对地区冲突进行分析和研判并及时开展预防性外交，而且，在适当的后勤保障支持下，也能对危机和冲突进行相对更快的军事反应和部署。^②冷战结束初期联合国在索马里行动的失败，表明联合国在解决非洲冲突方面有其固有的一些不足，这些不足可能源于联合国不太熟悉冲突的实际情势，或者个别大国对非洲的漠视导致联合国对非洲冲突的轻视甚至忽视，或者由于联合国反应和部署的时间滞后而错过最佳反应时间。正如有学者指出的那样，“冷战后非洲地区安全安排的显著发展与世人对联合国集体安全行动的不满意有着直接关联。”^③此外，从维和行动的部署、后勤补给等因素比较，非盟和非洲各区域组织主导的安全行动在经费预算和开支上也会更少。^④

相比域外力量，非盟和非洲各区域组织在本地区安全治理上还拥有更多的合法性，而外部大国主导非洲安全事务往往面临维护自身私利的指责。由于文化上的亲缘性，以及共有的知识和身份，“非洲区域领导人更容易介入冲突调解”，相关和平努力也能够“有助于冲突各方产生信任，从而在达成信任基础上开展有效的政治对话。”^⑤非洲国家普遍认同“以非洲方式解决非洲问题”的理念，普遍支持非盟主导的非洲和平与安全机制的发展。也正是出于对非盟和平与安全使命的重视，联合国在2006年与非盟建立了和平与安全协调机

① Fredrik Soderbaum & Rodrigo Tavares eds., *Regional Organizations in African Security*, London: Routledge, 2011, p. 2.

② Rodrigo Tavares, *Regional Security: The Capacity of International Organizations*, London and New York: Routledge, 2010, p. 13.

③ Fredrik Soderbaum and Rodrigo Tavares eds., *Regional Organizations in African Security*, p. 3.

④ Raymond C. Taras and Rajat Ganguly, *Understanding Ethnic Conflict: The International Dimension*, Routledge, 2016, p. 107.

⑤ Vijay K. Jetley, “Peacekeeping by Regional Organisations”, *ASPJ Africa & Francophonie*, Vol. 1, No. 3, 2010, pp. 29–30.

制，于 2010 年 7 月正式组建非盟办事处，同年 9 月联合国秘书处还与非盟委员会建立了联合工作组，主要就两个机构共同关注的非洲安全问题进行磋商和评估。^①

概言之，“以非洲方式解决非洲问题”随着非洲历史主题的变迁而不断丰富和发展，呈现出自身显著的理论特色。它既是一种关于非洲自主、自立、自决的观念和精神，也是一种自主解决非洲和平与安全问题的实践和能力；它既是一种对非洲历史命运何去何从的思考，也是对当下非洲安全形势严峻性和复杂性的主动回应；它既强调非洲人对非洲事务的自主权、主导权、优先权，也不排斥外来的帮助、支持和建设性参与，而是与外部世界发展出一种更为平等、互惠的新型伙伴关系。在非洲民族解放运动时期，“以非洲方式解决非洲问题”是泛非主义的一种话语表达，因应的是外来殖民压迫，追求的是非洲的独立、团结与统一。在当前全球化加速发展的时代，“以非洲方式解决非洲问题”则是非洲一体化的一种理论形态，因应的是非洲大陆的治理危机，追求的是非洲的和平、稳定和复兴。它是非洲国家通过区域途径寻求解决非洲问题的一种战略选择，是通过集体力量应对安全挑战的一种集体努力。对非洲国家来说，通过一体化进程提升非洲安全治理能力，通过集体力量自主维护非洲和平与稳定并最终掌握自己的命运，正是“以非洲方式解决非洲问题”作为一种理念和实践的特殊意义所在。

三 “以非洲方式解决非洲问题”的实践探索与成就

“以非洲方式解决非洲问题”要求非洲大陆构建自主安全力量，自主解决非洲安全问题，以及在冲突治理中体现非洲本土的智慧和经验，探索行之有效的解决非洲问题的路径。为实现“非洲治下的和平”^②，非盟带领非洲人民在追求非洲和平与安全进程中进行了不懈探索。

^① Arthur Boutellis and Paul D. Williams, “Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships”, *International Peace Institute*, April 2013, pp. 2, 21.

^② Solomon Ayele Dersso, “Although Africa’s Peace and Security Regime is Promising, Serious Challenges Remain”, May 3, 2013, <http://www.issafrica.org/iss-today/although-africas-peace-and-security-regime-is-promising-serious-challenges-remain>, 2022-03-12.

（一）推动非洲集体安全理念和原则的创新与发展

非盟在继承非洲统一组织“主权平等”“领土完整”“和平解决争端”“边界不可更改”等原则基础上，根据实际需要在集体安全理念与原则上都进行了有针对性的革新。

第一，确立非漠视原则。非盟认识到，主权平等原则固然重要，但简单、绝对地理解“不干涉内政”原则也会严重损害非盟的集体安全能力，甚至出现国家主权与集体干预之间的内在紧张关系。为了改变这一情况，在规范上确立非盟维护非洲和平与安全的责任，非盟将安全原则从“不干涉”（non-interference）发展到“非漠视”（non-indifference）^①，规定非盟和平与安全理事会“有权在成员国国内出现严重情势（即战争罪、种族罪和反人道罪），或在成员国间出现侵略情势时实施强制干预，其中包括武装干预的使用”，以及“有权在成员国出现不符合宪法的政府更迭时实施制裁，以恢复正常的国家秩序和政府治理。”^② 2016年，非盟发布“枪声消弭路线图”倡议，其“引言”写到，“为避免冲突延及下一代，承诺解决冲突的根源，包括缩小经济和社会差距；通过加强国家和大陆司法机构来结束有罪不罚现象，并根据我们对非漠视原则的集体责任确保问责。”^③ 2019年4月，非盟委员会启动“过渡司法政策”^④，旨在利用植根于非洲共同价值观、传统司法制度和经验的非洲方式，制定共同标准和大陆指南，加强成员国、非盟机构和区域经济共同体及时有效应对暴力冲突不利影响的能力。^⑤ 从“不干涉”到“非漠视”，这一非洲“安全范式的转变”在法理上赋予非盟介入成员国内部危

① African Union, “Welcome Remarks of the African Union Commission Chairperson, HE Dr. Nkosazana Dlamini Zuma to the Extraordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government”, <https://au.int/en/speeches/20131012>, 2022-12-17.

② Constitutive Act of African Union, July 2000, p. 7.

③ African Union, “AU Master Road Map of Practical Steps to Silencing the Guns in Africa”, https://au.int/sites/default/files/documents/38304-doc-1-au_roadmap_silencing_guns_2020_pdf_en.pdf, 2022-12-18.

④ 过渡司法政策隶属于非盟冲突后重建与发展政策框架，是非盟进行和解努力的重要部分。该政策涵盖了过渡司法的再分配和恢复要素，为国家、非国家行为体、调解人等提供共同的过渡司法方式基准，帮助各国更有效地应对和解、社会团结和国家建设方面的挑战。See African Union, *Transitional Justice Policy*, Feb. 2019, p. iv, https://au.int/sites/default/files/documents/36541-doc-au_tj_policy_eng_web.pdf, 2023-01-02.

⑤ African Union, “African Union Launches the Transitional Justice Policy”, <https://au.int/en/pressreleases/20190425/african-union-launches-transitional-justice-policy>, 2022-12-17.

机并进行主动干预的权力，在理论上部分解决了国家主权原则对非洲集体安全的束缚。^①

第二，强调自力更生原则。为进一步深化非洲人主导非洲事务、非洲人决定非洲命运的观念，非盟突出强调自力更生精神，在多个官方文件中提到自力更生、自决等术语。《非盟宪章》明确强调，在联盟框架内促进自力更生。2015 年，非盟发布《2063 年议程》，指出“自 1963 年以来，对非洲统一的追求一直受到泛非主义精神的鼓舞，其重点是解放、政治和经济独立。它的动力是基于非洲人民自力更生和自决的发展，以及民主和以人为本的治理；非洲人民和领导人的决心、参与、自力更生和团结是非洲取得成功的先决条件”^②，呼吁非洲“改变态度和思维模式，重燃和加强自力更生、团结一致、艰苦奋斗、共同繁荣的泛非价值观，在非洲成功经验和最佳做法的基础上，打造非洲发展和转型模式”^③。同年，在非盟基金会^④成立时，非盟指出：“国内和其他资金来源一直是非洲大陆对自决、团结和自力更生的泛非价值的承诺的一个内在因素，基金会将努力与非洲的私营部门、非洲公民、社区和主要的非洲慈善家合作，以创造资源，并就如何通过他们的成功加速非洲的发展提供有价值的见解。”^⑤ 非盟还不断推动预算改革和提高资金自筹能力，推出提高非洲人自力更生能力的重要举措。

其三，确立人的安全理念。传统上，非洲安全主要是一种“以国家为中心”的安全，包括领土完整、政权稳定、互不干涉。20 世纪 90 年代以来，非洲大陆的非传统安全问题日益突出，诸如恐怖主义、海盗、难民跨境流动、武器走私、贫困与饥荒、疾病流行、生态环境的恶化导致非洲安全形势更趋“碎片化”和“复杂化”，也使解决这些问题变得更加困难。“谁的安全”问

① Ulf Engel & Joao Gomes Porto eds., *Africa's New Peace and Security Architecture: Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, Farnham: Ashgate, 2010, p. 31.

② African Union, "Agenda 2063: The Africa We Want", September 2015, p. 6, <https://au.int/en/agenda2063/overview>, 2023-01-02.

③ African Union, "Agenda 2063: The Africa We Want", p. 22.

④ 非盟基金会旨在动员私营部门、慈善家、个人、非洲境内捐助者、海外侨民和全球各地的资源，共同支持非洲共同事业；同时与私营部门建立伙伴关系，共同推动非洲的繁荣和发展。See Africa Union, "AU Foundation", <https://au.int/en/auf>, 2023-01-02.

⑤ African Union, "AU to Launch Foundation, and Introduce Ebola Solidarity Fund", <https://au.int/en/newsevents/20150127/au-launch-foundation-and-introduce-ebola-solidarity-fund>, 2022-12-07.

题成为非洲安全治理的重要议题。非盟于2004年通过的《非洲共同防务和安全政策》指出，安全不仅包括针对外部侵略而言的传统的、以国家为中心的主权安全，也包括由国内冲突和国际环境变迁引发的各种非传统安全，后者更加强调人的安全，包括经济、社会利益和政治价值观的维护。“这种新的、多层面的安全观念包括更为广泛的议题，诸如人权、参与治理、平等发展以及公平享受资源和基本生活必需品、摆脱贫困、接受教育与医疗服务、反对性别歧视、免受自然灾害以及生态和环境退化。”^① 2015年，非盟将“人的安全”写进《2063年议程》，“期望到2063年，非洲大陆的人的安全将得到改善，暴力犯罪现象将大幅减少。到那时，个人、家庭和社区将处于和平与安全的环境中；非洲将免于武装冲突、恐怖主义、极端主义以及基于性别的暴力，摆脱这些危及人的安全、和平与发展的重大威胁。”^② 通过这些正式文件，“人的安全”理念不断得到规范化、正式化，成为非盟与非洲国家和平与安全实践的重要遵循。

（二）推动非洲集体安全机制的建立和完善

非盟建立了集体冲突预警、冲突介入与冲突后重建等多维度的集体安全体系，初步搭建了非洲和平与安全架构。其核心机构包括：和平与安全理事会（The Peace & Security Council）、贤人团（Panel of the Wise）、大陆早期预警系统（Continental Early Warning System）、非洲常备军（African Standby Force）以及非洲和平基金（Peace Fund）。和平与安全理事会是非洲集体安全机制建设的核心，是非盟预防、管理和解决冲突的常设决策和执行机构。作为一项集体安全安排，和平与安全理事会旨在促进对非洲冲突和危机局势作出及时和有效的反应。在理论上，对非洲重大的突发性危机和冲突，拥有15个理事会成员的和平与安全理事会较之拥有55个成员的非盟首脑会议有着更为快速的反应。

如果说非盟和平与安全理事会是非洲集体安全机制的核心，那么非洲常备军则是支撑这一核心的支柱。非洲常备军的核心使命，在于对非洲冲突进行及时而有效的反应，特别是在非洲出现“战争罪、种族屠杀、反人类罪以及严重危及合法宪法秩序”时，经非盟首脑会议或和平与安全理事会授权实施干预。

^① African Union, “Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy”, https://au.int/sites/default/files/documents/30849-doc-solemn_declaration_on_cadsp_0.pdf, 2022-12-17.

^② African Union Commission, “Agenda 2063: The Africa We Want”, pp. 6-7.

按设想,非洲常备军由 5 个部署于东部、西部、南部、北部和中部非洲的次地区旅组成,每个次地区旅的人数初设为 5 000 人,目前这一设想已经实现。^①在非盟看来,次区域共同体是非洲集体安全体系的基础,因此希望借助西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、中非国家经济共同体、东非政府间发展组织(伊加特)、北非马格里布联盟的力量来推动常备军建设。根据地域平衡原则,常备军建立 5 个次区域性军事基地,区域内各国特别是大国都要积极向待命部队建设提供人员和财力上的支持。2013 年,非盟决定成立快速反应部队,以加强非洲危机的快速反应能力。非洲快速反应部队由南非、阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、乍得、布基纳法索、埃及、莫桑比克、尼日尔等 14 个国家自愿参与组成,旨在为非盟提供一支灵活、强大的部队,以有效应对可能出现的紧急情况。2019 年,非盟和平与安全理事会达成一致,将快速反应部队纳入非洲常备军的总体框架之内。

贤人团是非洲集体安全机制极富非洲本土特色的重要体现。其构想缘于非洲传统社会的“长老委员会”(Council of Elders)。在非洲的传统族群共同体内,长老委员会作为本族群的冲突调解人,拥有调停和解决内部冲突的权力。非洲统一组织吸取了这一传统智慧和经验,建立了“调解、和解与仲裁委员会”,同时在这一框架下设立了“临时国家元首委员会”。其设想是,在危机和冲突爆发后,邀请德高望重的非洲国家元首或首脑来参与相关冲突的调解和斡旋。埃塞俄比亚皇帝海尔·塞拉西、加纳总统恩克鲁玛、南非总统曼德拉等国家领导人都曾在不同时期参与过非洲统一组织的斡旋和调解行动。非盟成立后,继承了非洲政治文化的传统以及非洲统一组织的经验,专门建立“贤人团”作为独立机构,配合并支持和平与安全理事会和非盟委员会主席的和平努力,特别是在冲突预防领域的和平努力。贤人团由 5 名成员组成,他们来自非洲各个阶层,均有着广受尊重的正直和独立之品格,且对非洲的和平、安全和发展做出过杰出的贡献。第四届贤人团(2017~2022 年)由纳米比亚共和国前总统希菲凯普涅·波汉巴(H. E. Hifikepunye Pohamba)、利比里亚前总统埃伦·约翰逊·瑟利夫(Ellen Johnson Sirleaf)、乌干达前副总统斯佩西奥扎·万迪拉·卡齐布韦

^① Helmoed Römer Heitman and Annette Leijenaar, “The ASF Will Work if Redesigned, if Africa’s Big Military Powers Commit and if African Peacekeepers are Properly Trained and Equipped”, *ISS*, January 2014, <https://issafrica.org/iss-today/africa-can-solve-its-own-problems-with-proper-planning-and-full-implementation-of-the-african-standby-force>, 2021-01-03.

(Speciosa Wandira Kazibwe)、埃及前外交部长阿姆鲁·穆萨 (Amr Moussa) 以及加蓬前社会事务部长奥诺里娜·恩泽特·比特盖女士 (Honorine Nzet Bitéghé) 组成, 5 位成员分别代表了南、西、东、北和中部非洲地区。^①

(三) 推动实施非洲自主集体安全行动

非盟自成立以来, 基于不断完善的和平与安全架构, 在预防、解决和处理冲突方面进行了积极尝试, 在推进非洲大陆和平与安全进程中发挥了特殊作用。

第一, 参与冲突斡旋与调解。参与冲突斡旋是非盟安全实践的重要方式, 主要针对成员国间及成员国内的矛盾和冲突。非盟进行冲突斡旋的主要手段包括非盟委员会主席和贤人团的斡旋、调解、穿梭外交、其他形式的预防性外交, 以及视情况任命特使、特别代表、特设委员会、高级小组等。近年来, 非盟进行冲突斡旋的努力主要集中于派出贤人团、高级别小组、高级别特设委员会以及特使进行的冲突调解工作 (见表 1)。

表 1 非盟实施的冲突斡旋与调解

执行主体	时间 (年)	国家	使命与任务
贤人团	2007	中非共和国	参与评估该国政治局势, 促成冲突各方进行和解性对话
	2010	几内亚	成功劝说反对派代表诉诸几内亚宪法法院解决选举纠纷, 避免了选举暴力的出现
	2011	刚果 (金)	促成总统约瑟夫·卡比拉和反对派领导人埃蒂安·齐塞克迪在激烈的选举冲突后达成和解
	2012	塞内加尔	与尼日利亚前总统奥巴桑乔联合前往塞内加尔, 通过与选举各方举行对话, 成功缓和了塞内加尔选举进程中的紧张局势
	2013	苏丹	促成苏丹和南苏丹在公投后进行谈判
	2020	埃塞俄比亚	贤人团成员埃伦·约翰逊·瑟利夫与非盟特使莫桑比克前总统阿金·希萨诺、南非前总统莫特兰前往埃塞俄比亚进行调解
高级别小组	2008	苏丹达尔富尔	深入调查达尔富尔局势并向非盟委员会提交建议报告
	2009	苏丹与南苏丹	促成苏丹与南苏丹之间就公民身份、共同边界等问题进行谈判
	2013	埃及	与执政当局和其他埃及利益攸关方以及海湾地区国家互动, 以建立旨在实现民族和解的建设性政治对话

^① Kapinga Yvette Ngandu, “The Panel of the Wise: Its Role in Preventing Violent Conflicts in Africa”, <https://www.un.org/en/chronicle/article/panel-wiseits-role-preventing-violent-conflicts-africa>, 2021-01-03.

续表

执行主体	时间 (年)	国家	使命与任务
高级别特 设委员会	2010	科特迪瓦	稳定了刚经历选举冲突的国内局势
	2011	利比亚	评估利比亚局势并促成各方进行对话
	2015/ 2019	南苏丹	支持伊加特进行的调解努力，并在 2019 年促成了南苏丹冲突解决复兴协议的达成
特使	2021	苏丹和 埃塞俄比亚	主持苏丹和埃塞俄比亚边境冲突调解谈判
	2021	埃塞俄比亚	启动并领导埃塞俄比亚政府与提格雷阵线调解进程

资料来源：笔者根据非盟网站资料及非盟和平与安全理事会 2021 手册自制。

第二，派遣选举观察团。为支持并推进非洲国家可信、透明、和平的选举进程，迄今为止，非盟陆续向成员国派出了数十个选举观察团，以评估和观察这些国家的选举情况。2017 年以来，非盟派出的选举观察团分别有：2017 年，派出 7 个观察团参与卢旺达总统选举、安哥拉大选等；2018 年，派出 11 个观察团参与埃及总统选举、塞拉利昂大选等；2019 年，派出 10 个观察团参与几内亚比绍总统选举、毛里求斯议会选举等；2020 年，派出 8 个观察团参与科特迪瓦总统选举、喀麦隆立法和市政选举等；2021 年，派出 9 个观察团参与赞比亚大选、埃塞俄比亚大选等；2022 年，派出 6 个观察团参与安哥拉共和国大选、莱索托王国国民议会选举等。

第三，实施制裁。针对违宪政府更迭情况，和平与安全理事会也及时采取制裁措施，甚至在特殊情况下使用强制外交手段。和平与安全理事会至今已向中非共和国（2003 年、2013 年）、毛里塔尼亚（2005 年、2008 年）、几内亚比绍（2012 年、2013 年）、多哥（2005 年）、几内亚（2008 年、2021 年）、马达加斯加（2009 年）、科特迪瓦（2010 年）、马里（2012 年、2020 年、2021 年）、埃及（2013 年）、布基纳法索（2003 年、2015 年、2022 年）和苏丹（2019 年、2021 年）等发生过违宪政府更迭的国家实施了制裁。^① 制裁方式包括暂停有关国家参与非盟的活动，针对已查明违宪的个人实施针对性制裁或经济制裁等。

^① European Parliamentary Research Service, “African Union Instruments to Protect Human Rights and Democracy”, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739211/EPRS - Briefing - 739211 - African - Union - FINAL.pdf>, 2022 - 01 - 04.

第四，实施和平支助行动。和平支助行动（Peace Support Mission）大多由非盟部队、区域组织和国家特设联盟进行，其职能包括停火监测、建设和平、维持地区稳定以及进行反恐行动。从非盟在 2003 年向布隆迪部署第一个维和特派团开始至今，非盟已分别向发生较严重冲突的国家部署了十余个和平支助行动。这些和平支助行动包括两类：一是非盟直接主导和实施的和平行动，二是非盟为区域组织或国家联盟开展的和平行动提供合法性授权以及资金、后勤支持等（参见表 2）。

表 2 非盟实施的和平支助行动

行动名称	时间（年）	和平行动
非盟主导实施的和平行动	2003 ~ 2004	非盟驻布隆迪特派团
	2004 ~ 2007	非盟驻苏丹特派团
	2004	非盟驻科摩罗观察团
	2006	非盟驻科摩罗选举支助团
	2007 ~ 2022	非盟驻索马里特派团
	2007 ~ 2008	非盟驻科摩罗选举与安全协助团
	2008 ~ 2020	非盟—联合国达尔富尔混合行动
	2013 ~ 2014	马里国际支助特派团
	2013 ~ 2014	中非共和国国际支助特派团
非盟授权实施的和平行动	2008	科摩罗民主行动
	2011 ~ 2018	消除圣主抵抗军地区合作协议
	2015 年至今	多国联合行动队
	2017 年至今	萨赫勒五国驻塞舌尔联合队
	2018 ~ 2020	南共体驻莱索托预防特派团
	2020 年至今	非盟驻中非共和国军事观察团

资料来源：笔者根据非盟网站资料及非盟和平与安全理事会 2021 年手册自制。

总体上讲，非盟本着“以非洲方式解决非洲问题”的精神，对非洲大陆的冲突进行了及时关注，针对部分冲突实施了集体安全行动，也取得了一些安全成效。在布隆迪内战（1993 ~ 2005 年）中，尽管非盟由于种种问题未能完全有效地解决冲突，但是非盟仍在能力范围内做出了介入努力，包括部署非盟成立后的第一个特派团，为联合国的后续介入起到了过渡作用，为布隆迪的稳定做出了一定贡献。在索马里危机中，非盟在 2007 年就开始做规划部署，并获得联合国授权派驻非洲驻索马里特派团，到 2012 年年中，索马里的安全局势已

就有了足够的改善，足以让新总统就职，有效地结束了索马里长达五年的“过渡”时期。在达尔富尔危机中，由联合国—非盟联合组成的混合行动也以有效推进当地局势的改善以及苏丹过渡政府的成立而于 2021 年结束任务。^① 再如，在埃塞俄比亚危机中，通过持续的调解努力，2022 年 11 月，埃塞政府与提人阵最终达成永久停火协议。

（四）促进发展与外部世界的新型伙伴关系

非洲和平与安全建设离不开联合国的支持和帮助。联合国对非洲冲突的关注有两个途径：一是联合国直接在非洲开展的政治斡旋和维和行动，二是联合国为非盟主导的和平行动提供必要政治、经费和后勤支持。非盟与联合国已经搭建起多层面的和平与安全对话和协调机制，包括联合国安理会—非盟和平与安全理事会、联合国秘书长—非盟委员会主席、联合国秘书处维和行动事务部—非盟委员会和平与安全事务部、联合国政治事务部—非盟政治事务部，以及联合国驻非盟办事处—非盟驻联合国永久观察员。

非洲国家还注重以统一身份与域外大国或区域组织开展机制化的安全合作。一方面，非洲国家通过“欧非首脑峰会”“美非首脑峰会”“东京非洲发展国际会议”等合作机制，争取欧盟、美国、日本等发达经济体对非洲发展和安全倡议的支持，同时尽力避免在合作过程中失去非洲的主导权，特别是改变过去西方大国及大国集团与非洲国家长期维系的主从关系或捐助者—受捐者的关系。例如，2022 年 2 月，第六届欧盟—非盟首脑峰会发布《欧非 2030 共同愿景》，明确指出，在和平与安全领域“双方长期合作的前提是‘以非洲方式解决非洲问题’原则，且在非洲和平与安全框架内展开合作。”^② 2022 年 12 月，第二届美非领导人峰会发布《美非伙伴关系愿景声明》，明确指出，“以当地（非洲）为主导的方式对促进我们在和平与安全的非洲的共同利益至关重要。”^③ 另一方面，非洲国家还注重开展与中国、印度等新兴大国的安全合作，参与搭建了“中非合作论坛”“印非峰会”等重要合作机制，发挥南南合作在推动非洲安全事务中的作用和影响。例如，2006 年《中非合

^① Thomas G. Weiss and Martin Welz, “The UN and the African Union in Mali and beyond: A Shotgun Wedding?”, *International Affairs*, Vol. 90, No. 4, 2014, pp. 891–895.

^② “6th European Union – African Union Summit: A Joint Vision for 2030”, https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration_en.pdf, 2023-02-06.

^③ “Vision Statement for the U.S. – Africa Partnership”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/vision-statement-for-the-u-s-africa-partnership>, 2023-02-06.

作论坛北京峰会宣言》明确提出“支持非洲国家联合自强，自主解决非洲问题”^①，此后“非洲是非洲人的非洲”“以非洲方式解决非洲”等类似表述不断出现在中非合作的各类文件中，成为中非合作的重要立场和原则。在2018年中非合作论坛北京峰会上，中国宣布设立“中非和平安全合作基金”^②，加强对非洲集体安全行动和安全能力的支持。非盟可以借助与外部世界的多边合作机制，推动非洲国家融入世界政治经济体系，并依托这些平台深化非盟与世界大国和国家集团的合作，实现非洲的和平、发展和复兴。

四 “以非洲方式解决非洲问题”面临的困境与出路

非盟建立了非洲集体安全框架，实现了在安全理念和原则上的突破，显示出自主维护非洲大陆和平与稳定的坚定意志和决心。但非盟维和经费不足，行动能力有限，各成员国在重大问题上往往存在意见分歧，都极大限制了非盟开展集体安全行动的成效。自成立以来，非盟在布隆迪危机、索马里危机、达尔富尔危机等重大冲突中不同程度地开展了维和使命，但在诸如科特迪瓦内战、利比亚内战、喀麦隆内战等其他非洲重大冲突中并未开展积极有效的介入。非洲安全形势在总体上并未得到彻底扭转，据斯德哥尔摩和平研究所统计，2021年撒哈拉以南非洲地区至少有18个国家发生了不同烈度的武装冲突，人口死亡总数比2020年多出19%。^③非盟提出的2020年“消弭枪声”的目标也被迫推迟至2030年。有学者因此指出，“以非洲方式解决非洲问题”愿景在很多时候还停留在自我标榜的修辞表达层面。^④非盟自主维和的愿景与实际能力之间还存在很大的差距，“建制”和“建能”还需同步推进，如何弥合理想与现实的鸿沟是当前非盟必须面对的重大问题。

（一）加强理论和制度建设，继续完善非洲集体安全机制

非洲和平与安全架构已初步搭建，但相关机制仍面临政治性和结构性问

① 《中非合作论坛北京峰会宣言》，载《人民日报》2006年11月6日。

② 习近平：《携手共命运，同心促发展》，载习近平著：《习近平外交演讲集》第二卷，中央文献出版社，2022年版，第142页。

③ “SIPRI Year Book 2022: Armed Conflict and Peace Processes in Sub-Saharan Africa”，<https://www.sipri.org/yearbook/2022/07>，2022-11-21。

④ Ella Abatan and Yolanda Spies, “African Solutions to African Problems? The AU, R2P and Cote d’Ivoire”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 23, No. 1, 2016, pp. 21-32.

题，需要在理论与实践层面予以完善。这就需要继续推进相关机构的建设，在非洲国家的授权下继续强化非盟委员会的协调和执行能力，完善和平与安全理事会的行动能力特别是推进非洲常备军建设。比如，非洲常备军建设面临的挑战主要有：非洲国家出于不同的利益和兴趣，在进行和平支助行动时步调不一致；非盟在非洲大陆层面缺乏对区域安全部队的政治所有权，在西部非洲和南部非洲地区往往采用区域冲突管理路径；成员国资格重叠，在区域内存在利益冲突以及资源浪费的情况；非洲常备军各旅在各地发展不平衡，影响其及时应对冲突的能力。

这里涉及的一个关键理论问题，即如何处理好集体干预和国家主权之间存在的内在紧张关系。虽然非盟确立了“非漠视”原则，在具体的维和实践中，一些国家仍然诉诸国家主权的神圣不可侵犯而拒绝对非盟的集体干预予以配合。在 2003 年苏丹达尔富尔危机升级后，苏丹巴希尔政府一度拒绝非盟和联合国的集体干预，这也是当时非盟迟迟难以部署维和使命的重要原因。2020 年埃塞俄比亚国内政治危机爆发后的初期，非盟也由于一度无法得到埃塞俄比亚政府的同意而难以开展实质性的介入。此外，“非漠视”原则在内涵界定时仍有许多模糊之处。按规定，非盟在成员国国内出现战争罪、种族罪和反人道罪或成员国间出现侵略等重大情势时予以主动干预，但究竟如何界定战争罪、种族罪和反人类罪？谁来予以界定？究竟如何判断一成员国对他国的行动是侵略还是自卫或者还是相互都有责任？“以非洲方式解决非洲问题”必然要求处理好集体干预和主权独立原则间的关系，这是非盟安全理论和实践面临的重大问题。

此外，一些安全概念在内涵外延上的模糊性也困扰着非盟的安全实践。在法理上，非盟有权在成员国出现“非宪制政权更迭”时实施干预。这里首先需要明确界定什么是合理合法且被广大民众认可的宪法秩序或合法秩序？当一国长期处于腐败、治理失效甚至专制统治之下，民众诉求难以通过和平方式予以表达或解决，军事政变或许就成为民众期待变革的一种替代选择。2008 年 8 月，毛里塔尼亚军方发动军事政变，推翻当权政府。军政权虽然受到非盟和平与安全理事会的强烈谴责，也被非盟暂停成员国资格，但毛里塔尼亚民众却表达了对军事政变的某种积极的理解和支持。这是因为，毛里塔尼亚虽然出产石油，但普通民众并未受惠于石油出口，同时粮食价格飙升导致民众怨声载道，而民众的合理诉求又无法通过和平示威游行得到政府的有效回应。在此背景下，军

方发动不流血的政变并接管政权，得到了民众事实上的支持。^① 所以，在一些特殊情况下，非盟及其和平与安全理事会往往面临两难选择。一方面，依据《非盟宪章》，非盟需要反对一切形式的军事政变及非宪制政权更迭，需要在非洲营造一种对政变的“零容忍”态度；另一方面，在诸如毛里塔尼亚的特殊情势下，非盟意识到其决定与当事国民众的呼声相去甚远。如何破解强制干预面临的窘境，需要非盟在理论和实践层面有更为细致的思考。

（二）提升经费自主性，平衡非洲责任与外部支持间的关系

多年来，非洲集体安全机制的建设与运行一直面临严重的资金短缺问题。非洲常备军因为缺乏必要的军事能力、技术、基础配套设施，以及可持续资金以及后援保障，因而影响了筹建和部署进程；一些非盟主导的维和行动也由于缺乏足够资金支持而难以部署到位，或者启动后难以为继。以非盟布隆迪特派团为例，从2003年4月开始，该特派团开始执行为期一年的维和任务。根据特派团的估算，特派团一年的维和经费至少需要1.2亿美元，而当时特派团能够直接从非盟获得的经费仅为2000万美元。^② 再如，非盟在索马里的维和行动也在很长时期里无法达到预定人数，部分原因也在于经费不足和后勤保障不力。

由于非盟内部筹资面临持续困难，导致非洲和平与安全行动的开展严重依赖欧美国家的经费支持和后勤保障。由于欧美提供的安全援助往往带有附加的政治和经济条件，因而寻求外部的财政支持难以避免地面临外部捐助者的监督和制约，甚至在议程设置上也必须尊重捐助者的意见，由此引发了非盟行动的可持续性和自主性问题。“以非洲方式解决非洲问题”的本质在于非洲更大程度上肩负起非洲和平与安全事务的责任，自然包括非洲经费自主性的不断提高。

非盟从成立开始，就意识到经费问题的重要性，不断尝试改革融资体系，努力探索自主、多元、可持续的筹资渠道。特别是2015年以来，非盟历届首脑会议不断提出多种形式的财政改革举措，这些举措主要包括：实施成员国分摊会费制度，加强对不缴纳会费会员国惩罚和制裁制度，灵活调整分摊比重和额度，确保成员国完全自主地向非盟缴纳资金；制定自主筹资协议，达成征收成员国0.2%进口税用于和平与安全行动的决定；力推非盟机构改革，

^① Abdulqawi A. Yusuf & Fatsah Ouguergouz eds., *The African Union: Legal and Institutional Framework: A Manual on the Pan-African Organization*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, p. 340.

^② “Burundi Peace Agreement”, *Africa Research Bulletin: Political, Social, and Cultural Series*, Vol. 40, No. 11, 2003, pp. 15-32.

精简非盟年度预算支出，改善财政问责制和透明度，等等。经过长期努力，非盟自主筹资取得了一定成效，自2014年以来主要经费来源之一成员国分摊资金曾一度逐年递增，成员国自愿捐助数额也有一定增长（参见图1）。在2018年和2019年，非盟成员国分摊资金和成员国自愿捐助（和平基金）数额之和一度超过合作伙伴的资金支持，这在非盟历史上尚属首次。但近年来非洲经济受到全球新冠疫情和乌克兰危机的影响，以及部分国家面临的债务压力不断上升，非盟自主筹资的能力有所削弱，自主筹资比重也有相应下降（见图2）。^① 非盟在推进“建制”的同时，仍需要在经费自主性问题进行持续努力，以推进非盟在“建能”上取得更大突破。

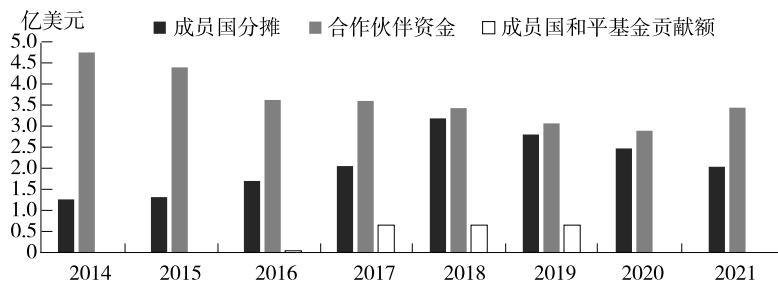


图1 非盟主要经费来源

资料来源：笔者根据非盟历年的年度财务报告制作。

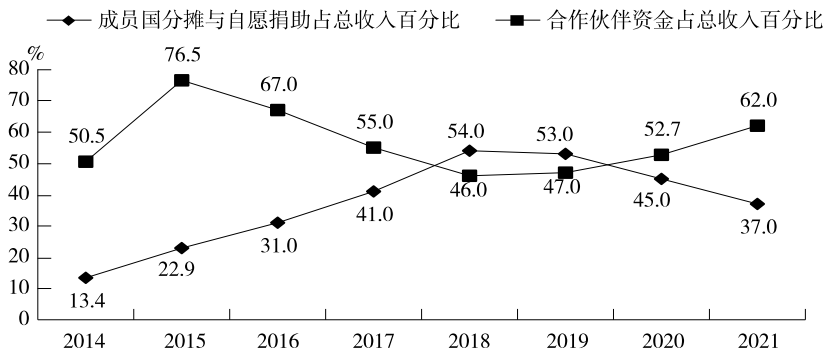


图2 非盟主要经费来源占总收入的比重

资料来源：作者根据非盟历年的年度财务报告自制。

^① African Union, “Financial Reports and Audited Financial Statements of the African Union Commission (AUC)”, <https://au.int/en/financial-reports-and-financial-statements-african-union-commission>, 2022-09-14; African Union, “Report of the Boar of External Auditors on the Consolidated Financial Statements of the African Union”, <https://au.int/en/financial-reports>, 2022-09-14.

（三）塑造地区共识，化解非洲安全治理的内部分歧

面对非洲的冲突和动荡，非盟成员国之间有时在一些关键问题上存在严重的意见分歧，成为非盟及时、有效处理危机的重要障碍。例如，在2011年科特迪瓦危机中，对于是否将违宪上台的巴博驱逐，甚至在动用武力将之驱逐这一决策上，塞内加尔、尼日利亚等国支持使用武力驱逐巴博下台；冈比亚、安哥拉承认巴博上台的合法性，反对使用武力进行军事干预；利比里亚和马里则担忧进行军事干预会带来不利影响。在具体干预方式上，有的国家建议以经济制裁替代军事干预，有国家认为是科特迪瓦选举进程存在问题，应该以调解方式解决敌对双方的矛盾。在如何处理利比亚危机这一问题上，非盟内部也出现了3种不同的立场。以乌干达、南非等为一方，原则上支持联合国1973号决议，但反对北约对利比亚采取军事行动；以埃塞俄比亚、卢旺达等为一方，认为非盟无力应对利比亚危机，支持北约对利比亚采取行动；以津巴布韦、阿尔及利亚等为一方，反对联合国和北约干预，认为西方国家欲借联合国之手推翻卡扎菲政权。^① 在2015年爆发的布隆迪内战中，非盟委员会与成员国就采取干预性措施还是非对抗性方式介入布隆迪也产生了巨大分歧。诸如此类对危机处理的意见分歧导致非盟难以对地区冲突进行及时有效的介入，甚至直接导致非盟在应对危机时被联合国、次区域组织和西方国家替代的主体边缘化。

针对上述问题，非盟的重要努力方向是继续提升自身安全文化建设，增强塑造非洲安全共识的能力，协调并强化成员国在应对危机时采取强有力的、坚定果断的一致立场的意识和行动。非洲学者马莫·穆契（Mammo Muchie）曾言，非洲第一位的、最重要的任务是建立包含非洲人共同特性的哲学，这种认同性是建设强大非洲联盟的起码的道德、心智、文化和政治基础。^② “以非洲方式解决非洲问题”内含对非洲观念的认同，呼唤非洲国家以非洲的整体视野审视非洲地位，以非洲的整体力量维护非洲和平，以非洲的整体责任来思考非洲的前途，强调的是非洲相对于外部世界的整体性、一致性、独特

^① Ella Abatan and Yolanda Spies, “African Solutions to African Problems? The AU, R2P and Côte d’Ivoire”, pp. 21 – 38; Kasaija Phillip Apuuli, “The African Union’s Notion of ‘African Solutions to African Problems’ and the Crises in Côte d’Ivoire (2010 – 2011) and Libya (2011)”, *African Journal on Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 2, 2012, pp. 135 – 160.

^② [埃塞俄比亚] 马莫·穆契著：《非洲联盟：希望之路》，张永蓬编译，载《西亚非洲》2003年第2期，第37~42页。

性。非洲观念是非洲人对自身集体身份的应有理解，是非洲人对非洲大陆拥有相似处境和共同命运的深刻体认，是非洲团结合作得以持续发展的精神动力。非盟应继续坚持以共同理念为引导，加强非盟内部对非洲共同命运理念、非洲复兴思想的认同和接受，利用这些理念增强非洲人的身份认同、构建共有的安全文化。同时，非盟应坚持推广包含本土经验和智慧的和平文化，倡导以调解、对话、达成政治解决方案为冲突解决方式，同时辅之以集体安全机制建设特别是行动能力建设，通过和平文化的规范力量和维和行动的强制力量双管齐下的方式稳步推进非洲和平与安全建设。如何进一步挖掘非洲传统文化中的非洲个性，如何弘扬泛非主义的历史和精神遗产，如何共同理解非洲在世界体系中的地位 and 角色，如何以非洲一体化培育非洲人的共同体意识，如何更好实现和平文化与行动能力建设的相得益彰、相互促进，是非盟需要长期坚持的基础性工作。

（四）应对外部干预，警惕和防范西方国家对非洲安全的干预主义

美国从克林顿政府时期，就多次提及“以非洲方式解决非洲问题”的表述，声称支持非洲寻求内部解决方式，在对非洲援助中尊重非洲自己的优先事项。^① 奥巴马政府重视对非政策和话语的建构，敦促非洲国家向内部寻找解决方案，声称非洲人负有解决非洲问题的主要责任。^② 特朗普政府也声称支持非洲安全能力建设，把美非安全合作视为美国对非政策的支柱之一。^③ 当下拜登政府明确把“支持非洲自主决定命运”写入《美国对撒哈拉以南非洲战略》之中。^④ 欧盟是非盟的重要安全合作伙伴，一直通过实际行动支持非盟以非洲方式解决非洲问题，“以非洲方式解决非洲问题”已经成为欧盟与非盟合作的重要理念。2004 年以来，欧盟通过“非洲和平基金”向非洲提供经济援助，支持非洲在和平与安全领域以非洲方式解决非洲问题，成为欧盟与非盟

① Hank Cohen, “US - Africa Summit: Obama’s Tough Love Well Overdue”, <https://africanarguments.org/2014/08/us-africa-summit-obamas-tough-love-well-overdue-by-hank-cohen>, 2022-05-10.

② Annika McGinnis, “Obama Urges African Nations not to Make Economic ‘Excuses’”, <https://www.reuters.com/article/us-africa-obama-idUSKBN0FX1WW20140728>, 2022-05-10.

③ “U. S. Secretary of State Michael R. Pompeo’s Remarks at the United Nations Economic Commission for Africa”, <https://et.usembassy.gov/u-s-secretary-of-state-michael-r-pompeos-remarks-at-the-united-nations-economic-commission-for-africa>, 2022-09-13.

④ The White House, *U. S. Strategy Toward Sub-Saharan Africa*, Washington DC, August 2022, p. 7.

和平与安全合作的核心支柱。^①

美欧积极推动“以非洲方式解决非洲问题”，不排除有帮助非洲提升安全能力的意愿，但在更大程度上则有着更深层次的战略和现实利益考量。一是冷战结束后，非洲在美欧全球战略布局中的重要性显著降低，美欧因而不愿意再有长期而大量的对非投入，适度减少对非援助自然成为现实选择。二是冷战结束后非洲冲突形势出现重大变化，其中重要方面是国内冲突和动荡显著增多，且大多伴随复杂的地区、族群和宗教背景，在此形势下美欧希望尽量避免直接卷入非洲内部冲突，因而支持非洲自主安全行动就成为必然选项。美国从克林顿政府开始显著减少对非洲冲突的直接介入，其导火索正在于1993年美国在索马里执行军事行动的惨痛教训。尽管自拜登上台以来，美国加大了在非洲的军事部署，包括批准在索马里部署特种作战部队，通过国防部参与打击索马里恐怖主义组织的提案等，但其对非安全政策主线仍是以有限介入为主而又希望保持对非安全事务影响力。三是公开支持“以非洲方式解决非洲问题”原则，适度支持非洲安全能力建设，也是美欧加强与非盟的关系，以及在非洲开展同中国、俄罗斯的大国竞争进而提升自身影响力和话语权的重要手段。

值得注意的是，自冷战结束以来，美欧总体上减少了对非洲安全的直接介入，但在事关其战略利益的关键地区和国家，仍然有选择性地进行政治干预，甚至是直接军事介入。法国、美国等西方国家直接或间接参与了数十起非洲地区冲突，特别是在科特迪瓦内战、苏丹达尔富尔危机、利比亚危机、马里军事政变、中非共和国内战、毛里塔尼亚恐怖主义袭击等事件中，仍可见西方国家对非洲冲突的强力干预。例如，在2002年科特迪瓦内战中，法国先是进行了代号为“独角兽行动”（Opération Licorne）的单方面军事干预，后又获取联合国授权，策划部署了一支大型联合国部队介入科特迪瓦冲突；在2011年利比亚危机中，法国要求军事干预并导致了北约对利比亚的直接军事行动；在2012年爆发的马里国内冲突中，法国直接发起一项名为“薮猫行动”（Operation Serval）的临时干预行动；在同年爆发

^① 自2004年以来，欧盟通过非洲和平基金为非盟冲突预防工作做出了贡献，该基金资助了非洲领导的和平支持行动、非盟机构的能力建设和非盟领导的冲突预防倡议。至2019年，欧盟通过非洲和平基金为非盟和其他非洲机构预防冲突的努力提供了27亿欧元的财政帮助。See https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_19_3432, 2022-09-12.

的中非共和国内战中，法国也是单方面发动“红蝴蝶行动”（Operation Sangaris）进行军事干预（尽管争取到联合国授权），之后才由非盟和联合国组织了后续部队介入。法国既希望总体减少在非洲的安全“包袱”，又希望继续掌握对法语非洲国家的控制能力，凸显法国对非洲政策的矛盾性一面。西方国家对非洲安全政策的模糊性和摇摆性，是非洲集体安全必须面对和解决的重要外部性问题。

非盟坚决反对外部势力对非洲事务特别是安全事务的干涉。2015 年 1 月，非盟在《2063 年议程》中强调，面对持续的外部力量的干涉，包括企图分裂非洲大陆和对一些国家施加不当压力和制裁，非盟的团结与统一至关重要。2019 年 7 月，非盟利比亚高级委员会举行会议，其中提到“对外部势力干涉利比亚内政表示担忧，这种干涉将会破坏建立永久性和无条件停火的努力。”^① 2022 年 5 月，非盟发布《关于非洲恐怖主义和违反宪法改变政府的宣言》，声明“坚决反对外部势力干涉非洲内政”。^② 此外，面对西方国家在非洲建立军事基地，非盟也多次表达了自己的关切。2016 年 5 月，非盟和平与安全理事会举行第 601 次会议，会后发布的声明指出，“（和平与安全）理事会注意到一些非洲国家存在外国军事基地和正在建立新的军事基地……强调各成员国在缔结可能导致在其国内建立外国军事基地的协定时必须始终保持谨慎。”^③ 2018 年 5 月，非盟和平与安全理事会在第 776 次会议的公报中指出，“深为关切外国军事基地在非洲大陆一些动荡地区的存在可能对非洲未来的安全与稳定产生不利影响，强调外部行为体必须继续为促进非洲大陆的和平与安全作出贡献”。^④ 不过，非盟对外部军事干预和军事存在的反对仍主要局限于各种声明、决议之中，还缺乏实际有效的约束和制约，这

① “African Union Regrets ‘External Interference’ in Libya”, *Seychelles News Agency*, July 2019, <http://www.seychellesnewsagency.com/articles/11298/African%20Union%20regrets%20/external%20interference/%20in%20Libya>, 2023-02-07.

② “African Union, Declaration on Terrorism and Unconstitutional Changes of Government in Africa”, <https://au.int/en/pressreleases/20220528/declaration-terrorism-and-unconstitutional-changes-government-africa>, 2023-02-07.

③ “African Union, Press Statement: The 601th Meeting of the AU Peace and Security Council on Early Warning and Horizon Scanning”, <https://www.peaceau.org/uploads/au-601st-psc-meeting-on-early-warning-30-may-2016.pdf>, 2023-02-07.

④ “African Union, Communiqué of the 776th Meeting of the Peace and Security Council”, <https://au.int/fr/node/38291>, 2023-02-07.

是非盟安全建设必须正视的重要问题，也事关以非洲方式切实解决非洲问题的前景。

五 结语

集体安全是非洲一体化的重要支柱之一。非盟积极倡导“以非洲方式解决非洲问题”的精神和原则，致力于通过建设非洲和平与安全架构实现非洲大陆的和平与稳定。“以非洲方式解决非洲问题”是一个极富感召力的政治理念，旨在实现“非洲治下的和平”，实现泛非主义追求的“非洲人的非洲”政治愿景。除坚持追求非洲自主决定非洲命运、主导非洲事务外，“以非洲方式解决非洲问题”更是非洲人探索从本土经验中找寻解决非洲问题方式的政治和文化觉醒。非洲有独特且经久的文化个性和传统智慧，这些根本精神决定了非洲人的特性，以及非洲人处世、处事的经验。21世纪以来，非盟不仅突破性地发展了非洲集体安全理念，还建立了较为完备的集体安全体系，积极通过外交斡旋、和平支助行动履行其和平使命。非洲国家如何通过自身努力和争取外部支持，继续推进非洲集体安全理论和制度建设，持续提升非盟的安全能力和安全成效，是非洲复兴与非洲一体化的重要议题，也是非盟安全建设的重要努力方向。值得指出的是，中国一直是“以非洲方式解决非洲问题”的坚定支持者，积极支持非盟及相关国家为解决地区冲突所做的积极努力。中国还提出全球安全倡议，积极倡导共同、综合、合作、可持续的安全观。中国长期以来都大力呼吁国际社会尊重非洲国家的自主权利、积极关注非洲安全问题，支持非盟和非洲国家维护非洲大陆的长治久安。因此，加强中国与非洲的安全领域合作，不仅是中非命运共同体建设的重要方面，也无疑大大有利于“以非洲方式解决非洲问题”这一政治理想的真正实现。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）