

非洲集体安全机制的理论基础 与现实困境

王学军

内容提要 非洲集体安全机制产生的思想根源是泛非主义，运行的理论基础是干预主义与自由主义和平。尽管在这种理论框架下，非洲集体安全机制在规范与制度方面取得了显著进步，但在实践中却陷于本地自主权的深刻困境，这不仅表现在安全挑战的定义权、安全政策的制定与执行权，更表现在冲突后建设和平的自由主义价值困境。创新非洲集体安全机制、破解自主权困境，需要超越“问题解决式”思维，引入“批判式思维”与批判理论，方能真正实现非洲和平与安全机制的非洲自主权，逐步走向“非洲治下的和平”。

关键词 非洲安全 集体安全机制 非洲自主权 “非洲治下的和平”

作者简介 王学军，浙江师范大学非洲研究院副研究员（金华321004）。

新世纪以来，非洲集体安全机制的新发展是非洲依靠自身解决内部冲突及其他安全威胁的重要成果。至今，非洲已经形成了一个以非盟为最高机构，囊括西非国家经济共同体、东非政府间发展组织、南部非洲发展共同体等次地区机构，非政府组织也广泛参与其中的多层安全治理体系。非盟等非洲安全机构已经部署了多次自主维和行动，开始在非洲的和平安全事务中发挥作用，虽取得了一定成效，但似乎也面临着很多的问题。在此背景下，探究非洲集体安全机制的理论基础，总结非洲集体安全机制的发展成果，同时反思其面临的困境与挑战，是一件恰逢其时、颇有意义的学术工作。

非洲集体安全机制的思想根源与理论基础

（一）泛非主义是非洲集体安全机制形成的思想根源

非洲集体安全机制是非洲人追求“非洲问题非洲解决”与“非洲自主权”政治理想的产物，而“非洲问题非洲解决”的政治理想则根源于泛非主义。所谓泛非主义，本质意味着非洲人之间的团结合作，依靠集体的力量来应对特定历史时期非洲面临的主要问题，实现非洲大陆的自立自强。作为一种催生规范的观念形态，泛非主义最深刻的影响在于它能够有助于转变和优化非洲的制度。这不仅表现在泛非主义周期性的转变，更集中表现在非洲制度建构的各个不同宏伟计划。^①早期的泛非主义主要专注于反殖民斗争。近期，泛非主义转变为一种更加积极地应对社会正义、治理、“人的安全”与和平建设等问题的宏大努力。^②泛非主义在不同时期的形式转变目的在于，重新团结非洲的集体力量来应对全球化的不利影响。

非洲大陆独立后，泛非主义在和平安全领域最早的思想体现是马兹鲁伊提出的“非洲治下的和平”（Pax Africana），即由非洲自己建立和维持的和平。^③马兹鲁伊认为，现代非洲民族主义的最高观念是“种族主权原则”，这一原则认定非洲之外的民族不应该用法律或其他任何方式统治或支配非洲人。但是“种族主权原则”受到非洲长期不稳定局势的威胁。由于一个混乱动荡的非洲高度依赖外国干预、操纵和控制，所以非洲的自由依赖于非洲自我维持稳定的能力。这正是马兹鲁伊寻求“非洲治下的和平”的理由。当脆弱的政权因内部动荡而动摇时，它们倾向于请求来自外部大国或受大国支配的联合国的军事支持，而不愿意求助于南非的雇佣军。马兹鲁伊发现，大多数泛非主义倡导者宣传一种超越肤色的大陆机制，因而产生了“大陆司法权原则”。^④“非洲治下的和平”就是这一原则在军事方面的体现。可以说，后来非统时期建立的“冲突预防、管理与解决机制”与非盟时期建立的“非洲和

^① Abou Jeng, *Peacebuilding in African Union: Law, Philosophy and Practice*, Cambridge University Press, 2012, p. 141.

^② Ibid., p. 142.

^③ Ali A - Mazrui, *Towards a Pax Africana: A Study of Ideology and Ambition*, Chicago, University of Chicago Press, 1967.

^④ Ibid.

平与安全架构”，都是泛非主义为追求实现“非洲治下的和平”在不同时期与背景的不同体现。

（二）干预主义为非洲集体安全机制的运作提供了合法性基础

在非洲集体安全机制发挥作用的各个环节，从缔造和平、维持和平到冲突后重建，干预主义理论都为其提供了合法性。但在非盟之前时期，这种合法性是缺失的。因为主权与不干涉原则是非统组织成立的最重要原则。在《非洲统一组织宪章》规定的7个基本原则中，4个是关于非洲国家的主权与领土完整的原则。^①也就是说，非统一直在主权与不干涉原则的框架内活动。因此，尽管非统时期已经设立了冲突管理的制度，但并未形成有效的集体安全机制。冷战结束后，国际干预规范获得了新发展，最重要的表现就是对主权的重新解释和“保护的责任”理论的发展。主权从传统的排他性的“作为权威的权威”演化为“作为责任的权威”。

“负责任主权”最先是由非洲政治家弗朗西斯·邓在20世纪90年代初提出来的。他感到，传统的主权观念已经不能适应非洲的现实。因为非洲有太多国家用“法理主权”做挡箭牌，掩盖它们不具有“实际主权”的事实，结果就是内战，内战跨越边界，造成地区的不稳定。^②因此，他特别强调主权的责任与义务。也就是说，主权意味着“主权国家政府有义务保障国民最低水准的安全和社会福祉”。^③如果它因为能力限制不能做到这一点，那么它可以合法地呼吁国际社会给予帮助；如果政府既不能履行责任，也拒绝请求帮助，导致大量民众遭受痛苦甚至死亡，那么国际社会可以介入以提供必要的补救。^④2001年“干预与国家主权国际委员会”在“负责任主权”概念基础上，提出了“保护的责任”概念，声称“在发生大规模侵犯人权的地方，国际社会有责任超越主权考虑进行干预”。2004年12月，联合国“威胁、挑战和改革”高级别名人小组向安南提交了《一个更安全的世界：我们的共同责任》研究报告，接受了“保护的责任”概念，并进一步推进规范的发展。2005年，安南在第59届联大上做了《大自由：实现人人共享的发展、安全和人

^① See OAU Charter 1963: Article III, Sections 1, 2, 3 and 5.

^② Francis M. Deng, *Protecting the Dispossessed: A Challenge for The International Community*, Brookings, 1993, pp. 14-20.

^③ Francis M. Deng and Others, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings, 1996, p. 211.

^④ Francis M. Deng and others, *op. cit.*, p. xvii.

权》报告，明确将保护责任作为新兴规范呼吁各国接受和认可。但由于这些呼吁几乎都来自报告和会议成果文件，所以保护责任并未形成普遍有效的国际法规范。^① 非盟是第一个将“保护的责任”确立为基本原则的区域性国际组织。《非洲联盟宪章》第四条第八项规定，非盟在成员国发生战争罪、灭种罪、反人类罪及种族清洗罪时，有权根据非盟大会决议对成员国进行干预。非盟对主权与责任的重新界定，标志着它已经从“不干涉”发展到“不漠视”原则。干预主义成为非洲集体安全机制的行动规范。非盟与非洲次地区组织介入非洲冲突国家的安全事务，参与冲突调解、促进达成和解、维持和平乃至战后国家重建都是干预主义在冲突管理的不同阶段不同层面的实践。

（三）自由主义和平是非洲集体安全机制中建设和平行动的重要指导理论

所谓自由主义和平，是指当前用于指导后冷战时期的冲突后干预的政策与实践的主导性思想框架。^② 冷战以西方的自由民主意识形态的胜利而宣告结束，自由民主旋即在世界政治各领域大行其道。在国际安全领域形成了一个共识，即民主、法治与市场经济可为后冲突与转型国家和社会以及更高层次的国际秩序创造持续的和平。^③ 自由主义和平在国内冲突后建设和平方面的核心观点十分简单，即民主化与市场化有利于建构长期的国内和平。将自由化视为暴力冲突的拯救方案这一理念并非新鲜，它是一战结束时美国总统伍德罗·威尔逊外交政策的核心原则之一。威尔逊认为，美国的市场民主模式是政治发展的顶峰，并认为推广这一模式将促进国际与国内和平。他声称民主毫无疑问是世界上所经历过的最佳政府形式。它提供了其他任何制度都不能提供的坦率普遍的批评，个人思想自由和公共事务操作的公开性，以及共同体与合作精神。^④ 自由主义和平论不仅在理论层面得以论证分析，而且在经验论证上也被支持，这方面最突出的学者是路摩尔（Rummel）。他发现，民主制国家比非民主制国家经历国内暴力的可能性要低得多，包括“革命、叛乱

① 王琼：《国际法准则与保护的责任——兼论西方对利比亚和叙利亚的干预》，载《西亚非洲》2014年第2期，第97页。

② See Meera Sabaratnam, “The Liberia Peace? An Intellectual History of International Conflict Management, 1990–2010”, in Susanna Campbell, David Chandler and Meera Sabaratnam, eds., *A Liberal Peace? The Problem and Practices of Peacebuilding*, Zed Books, 2011, p. 13.

③ Ibid., p. 1.

④ Roland Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004, p. 40.

冲突、政治暗杀、反政府恐怖主义爆炸、游击战、内战、反叛等”^①，因为“可能变为暴力的社会冲突通过投票、谈判、妥协和调解得以解决”。^② 2001 年，挪威国际和平研究所的学者发布了迄今关于民主与国内暴力方面最全面的探讨，发现有力的证据证明，成熟的自由民主国家比任何其他种类国家经历内战的可能性要低得多。^③ 非洲深受自由和平这一西方规范的影响，在非盟的宪章文件与领导人讲话中，都常常有意无意地将和平与民主良治、经济自由化等关联起来，成为西方自由和平规范的代理人和践行者。

非洲集体安全机制的实践与困境

在泛非主义与干预主义规范扩散背景下，以非盟为中心的非洲集体安全机制在规范与制度设计层面都取得了重大进展。规范层面的进步主要表现在，对不符合宪法的政权变更的不承认态度与对成员国出现严重情势下的非漠视原则，在制度建设方面的进步主要表现为非洲和平安全架构（APSA）的形成与日趋完善。关于其制度设计优劣利弊与规范扩展的原因、路径及进步性意义等方面已经出现了大量的研究成果，且不是本文的关注点，故不在此赘述。本部分先简要概述非洲集体安全机制的主要安全实践活动，然后分析其面临的自主权困境问题。

（一）非洲集体安全实践与困境反思

非统时期，非洲集体安全的实践主要体现在各个次地区组织的维和行动中。在冷战结束、非洲国际战略地位急剧下降、西方逐步脱离非洲事务的背景下，非洲次地区组织成为非洲集体安全和“非洲问题非洲解决”理念的早期实践者。1990～2003 年，非洲次地区组织共实施了 11 项各类和平行动。^④ 2002 年非统被非盟取代后，非盟不仅在主权原则上创新，而且在制度举措上提供了一定的保障，规定了促使成员国遵守非盟政策和决定的执行机制。《非

① Rummel R. J, *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*, Transaction, 1997, p. 85.

② Rummel R. J, “Democracy Power, Genocide, and Mass Murder”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 39, No. 1, 1995, p. 4.

③ Havard Hegre, Tanja Ellingsen, Scott Gates, Nils petter Gleditsch, “Toward a Democracy Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816 - 1992”, *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 1, 2001, pp. 33 - 48.

④ Paul Williams, *Wars and Conflict in Africa*, Polity Press, 2011, p. 186.

洲联盟宪章》规定，任何成员国如果没有遵守非盟的政策和决定，将会受到相应制裁，比如中止成员国资格，切断与其他成员国的交通通讯联系，不能享受非盟大会确定的其他政治和经济政策等。^① 2003 ~ 2012 年，非洲发生了 12 场叛乱，非盟中止了 9 个非洲国家的成员资格。这说明非盟通过制裁、提供和平支持行动和介入调解来反对非宪政政府更迭的意愿和力度远远超越了非统。^② 2003 年至今，非盟在布隆迪、科摩罗、苏丹、索马里、南苏丹、中非共和国等多个冲突国家执行了调解、维和与建设和平等行动。此外，除了非盟主导下的非洲和平安全架构外，其他一些非洲大陆层面的倡议或机构如“非洲发展新伙伴计划”、非洲开发银行等也都把冲突后重建与建设和平等安全事务作为其关注的重要领域并制定了相关政策框架。^③

尽管如此，对于非洲集体安全机制是否能有效促进非洲和平却存在大量质疑。很多研究认为，非洲集体安全机制尽管言辞与制度设计都看起来很完善，但在实践进程中却存在种种困境，因而也无法为非洲提供和平与安全。^④ 这些困境被有些学者概括为合法性困境、制度能力困境及资源困境等。^⑤ 笔者认为，这些所谓的困境不过是非洲集体安全机制在实践中面临的具体困难与问题，而且也不是根本问题。当前非洲集体安全机制发展面临的根本问题是自主权问题与自主权困境。这是因为：是否实现了非洲集体安全的自主权，对能否有效应对非洲国家内部的各种冲突这一当前主要的安全挑战、建立非洲稳定的和平而言至关重要。如果实现了自主权，那么资源困境、合法性困境等具体困难都可以逐步缓解与解决。首先，代表本地自主权的非洲地区组织更熟悉非洲的社会历史文化背景，更了解冲突的原因，因而其所发起的冲突预防与冲突调解更容易被地区内部冲突的各方所接受。其次，制度要想获得遵守并可持续，需要反映相关社会规范，否则在外部支持不能持续存在的情况下，制度将是脆弱的，不可能在维持和平方面发挥有效的作用。本地参

① Abou Jeng, op. cit., p. 182.

② Alex Vines, “A Decade of African Peace and Security Architecture”, *International Affairs*, Vol. 89, No. 1, 2013, p. 93.

③ Gilbert M. Khadiagala, “The Role of African Union, New Partnership for Africa’s Development and African Development Bank in Postconflict Reconstruction and Peacebuilding”, in Devon Curtis and Gwinyayi, A. Dzinesa eds., *Peacebuilding, Power, and Politics in Africa*, Ohio University Press, 2012, pp. 107 – 120.

④ Eki Yemisi Omorogbe, “Can the African Union Deliver Peace and Security?”, *Journal of Conflict & Security Law*, 2011, pp. 1 – 28.

⑤ 郑先武：前引文，第 30 ~ 33 页。

与制度的设计与建设有助于制度的有效性和可持续性。第三,本地自主权有助于能保障国际参与的和平努力真正利用本地知识来弥补外部支持者的抽象的技术性知识。第四,本地自主权有助于建立和维持本地的能力,因为外部过度介入与援助者共同体在冲突后国家建立的托管机构会剥夺财政资源和优秀的公务人员。^① 总之,如果非洲不能有效控制集体安全建设的自主权,非洲集体安全机制就不能真正成为促进地区持久和平的工具。

(二) 非洲自主权缺失的问题

阿桑特在总结泛非主义与非洲地区主义时指出,“无疑,非洲不断被并入国际体系之中,严重影响着该大陆的地区主义进程,因为在今天,地区经济合作在很大程度上并未服务于非洲的利益,而是服务于各国援助机构、顾问和跨国公司的利益……于是就构成了非洲的一个主要问题,因为只要参加国不能有效控制用于合办项目的资源或关键的经济部门的主权,作为集体自力更生支柱的经济合作,就不能有效地成为地区发展的工具”。^② 经济领域如此,安全治理领域也是如此。本文的基本观点是,从非统到非盟,尽管非洲集体安全在制度与规范方面似乎取得了明显的进步,非洲参与非洲和平安全事务在数量与规模方面在增加,但是在自主权方面并未有太多进步。一位学者在研究非洲地区安全合作的非洲自主权时,区分了两个概念:非洲自主权(African ownership)与非洲化(Africanization)。非洲自主权是指对一个问题的实际控制权,而非非洲化是指在某一特定活动或领域非洲参与程度和水平增加的进程。在非洲和平安全领域非洲化在不断推进,但并未实现非洲自主权。^③ 自主权的缺失表现在安全挑战的定义权,安全政策的制定与执行权,以及冲突后建设和平的本土文化价值的缺席(自由主义价值却凸显)等几个方面。

1. 非洲安全的话语权

非洲自主权的一个最重要维度是非洲是否掌握了非洲大陆面临的和平安全挑战的分析、理解与定义的权利。但长期以来,非洲对其安全挑战几乎没有话语权。由于日益参与非洲大陆的安全事务,以及其有选择性的财政支持,

^① Devon Curtis and Gwinyayi, A. Dzinesa eds., op. cit., p. 56.

^② S. K. B 阿桑特:《泛非主义与地区一体化》,载[肯尼亚]马兹鲁伊主编;屠尔康等译:《非洲通史》(第八卷),中国对外翻译出版公司,2003年版,第538页。

^③ Benedikt Franke and Stefan Gänzle, “How ‘African’ is the African Peace and Security Architecture? Conceptual and Practical Constraints of Regional Security Cooperation in Africa”, *African Security*, Vol. 5, No. 2, 2012, pp. 88 - 104.

外部行为体如美国和法国，以及联合国与欧盟，实际上已经深刻影响了关于非洲安全含义的讨论。^① 人的安全在当前非洲政策与学术讨论中占据了压倒性的地位，人成为非洲集体安全机制中最重要的指涉对象。2004年，非盟《非侵略与共同防御条约》将非洲安全定义为“安全意味着保护个体，满足其基本的生活需求，包括创造生存所必需的社会、政治、经济、军事、环境、文化条件，包括保护个体基本自由能够获得受教育与医疗保障，确保每个个体有机会与选择以实现个人的潜能。”^② 非洲学者在其研究与国际会议讨论谈论非洲和平与安全问题时，其关切与呼吁都是战争动乱、资源匮乏、疾病流行给非洲广大民众带来的巨大灾难。人的安全成为非洲安全政策与学术圈的主导话语，可以说是西方话语霸权的产物。

当我们回溯“人的安全”理念的缘起与扩散时，可以发现：正是西方国家主导了这一话语建构过程。^③ 西方之所以发起这一重新定义安全的运动，背景是人权高于主权的人权倡导运动。在西方提出“人的安全”概念后，开始向包括非洲在内的冲突高发的发展中国家推广践行。以英国为例，英国国际开发署出资赞助了由7个非洲非政府研究机构组成的“非洲人类安全倡议”，以审查非洲政府在推动非洲人类安全的表现，促进非洲发展新伙伴计划与非洲互查机制所设定的雄伟抱负。^④ 欧盟、美国等在对非安全战略与对非发展援助中，其中也同样是以“人的安全”为核心关注，附加了对人权、人的基本福祉与安全的条件。正是在西方的强力推动下，人的安全成为非洲集体安全机制政策制定与执行的最基本关注。可以说，大部分关于非洲安全的知识理解既不是由非洲人，也不是在非洲来完成的。这种基于特定认识论与方法论的知识建构是在别处发生的，因而几乎没有吸纳本土的理解框架与方法，也没有反映非洲自身的真正需求。^⑤ 人的安全尽管因为凸显了安全的终极关怀而

① Benedikt Franke and Stefan Gänzle, “How ‘African’ is the African Peace and Security Architecture? Conceptual and Practical Constraints of Regional Security Cooperation in Africa”, *African Security*, Vol. 5, No. 2, 2012, pp. 88 – 104

② See Nana K. Poku, Neil Renwick and Joao Gomes Porto, “Human security and development in Africa”, *International Affairs*, Vol. 83, No. 6, 2007, p. 1158.

③ 高荣锶：《人的安全理念的形成及其实践》，载《国际资料信息》2006年第11期，第7~10页。

④ Jakkie Cilliers, *Human Security in Africa: A Conceptual Framework for Review*, Published by the African Human Security Initiative, 2004, pp. 3 – 4.

⑤ Solomon A. Dersso, “The Quest for Pax Africana: The Case of the African Union’s Peace and Security Regime”, *African Journal on Conflict Resolution*, Vol. 12, No. 2, 2012, pp. 11 – 48.

占据了道义优势,但它忽略了其他安全议程的道义价值,^①而且更为重要的是,它忽略了国家和社会等团体安全对个人安全的关键意义。对非洲而言,民族国家建构是非洲政治的根本命题,也是实现非洲人的安全的最后保障。非洲真正需要的是关注政权安全,通过政权安全的努力,推进民族国家建构进程,逐步实现稳定持久的“人的安全”。正如克里斯托弗·克拉彭(Christopher S. Clapham)所深刻指出的,政权安全是非洲国家统治者的核心关注,设法维持政权安全决定了其内部统治与外部国际关系的基本逻辑。^②

2. 安全政策制定与执行权

在非洲集体安全政策制定与执行方面,由于自身能力不足与深刻的外部依赖性,非盟等非洲地区组织很难掌握主导权,在决策与执行的重大问题方面,往往最终都顺从外部大国或国际组织的意愿与期望。2011年,利比亚危机发生之初,非盟的态度表现为三点:一是应尊重利比亚的统一和领土完整,拒绝任何外来干涉;二是利比亚危机的解决要考虑非洲的方案;三是利比亚危机的解决应通过各方和平对话方式,反对动用武力。然而,随着利比亚局势的发展,非盟不得不逐步放弃原有立场,转而支持和承认利比亚反对派,默认了西方的军事干涉。非盟立场转变的背景是自身难以有效控制和协调利比亚危机,特别面对西方对当时反对派的鼓动与支持,非盟的力量难以为继。实际上,在整个北非动荡以及科特迪瓦危机中,非盟协调解决危机的能力都与西方干涉形成巨大反差,其结果是只能将调解和干预权交给西方,非盟自身处于边缘化状态。此外,在苏丹南北分离问题上,始终是美国等西方国家主导,非洲处于配合从属地位。形成这种局面,虽然非洲在应对危机方面物力和财力的欠缺是可以理解的,但即使有非洲的声音,也被完全淹没在西方干涉的喧闹中,说明非盟在重大安全问题的政策制定与执行方面常常无法掌握主导权。

3. 国内和平建设的文化权

非洲集体安全实践大致涉及冲突预防、缔造和平、维持和平与建设和平(冲突后重建)等领域。相对于其他3个环节而言,建设和平对于建立稳定和

① [英国]巴瑞·布赞:《人的安全:一种“还原主义”和“理想主义”的误导?》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2008年第1期,第6~7页。

② Christopher S. Clapham, *Africa and the International System: The Politics of State Survival*, Cambridge University Press, 1996, p. 12.

平、维护非洲大陆的长治久安具有更为关键和根本性的意义。可以说，前三种和平行动都旨在解决冲突的直接原因，追求停战与消极和平，建设和平旨在消除冲突的根源，追求积极的稳定的和平，避免内部冲突的再爆发。一般认为，非洲弱国之所以容易发生内部冲突，是因为这些国家缺少有效的国家制度而导致的“国家失败”，因此冲突后和平建设被理所当然地转换为国家重建事业。如何在脆弱国家进行冲突后国家重建、建立可持续的和平，不仅是非洲集体安全机制需要考虑的最重要问题，也是关乎国际安全的一项根本性课题。^① 随着“保护的责任”规范的兴起与扩散，围绕如何进行国家重建出现了两种基本派别即外部领导与内部领导之间的争论。^② 但由于非洲自身能力的限制，当前非洲的冲突后国家重建主要受自由主义和平论的支配，忽略了根植于后冲突国家社会历史与政治现实的本土资源与本土机制。基于对自由主义和平理念优越性的信仰，在西方势力的拉拢下，非盟及其主要成员不是反对和平缔造西方方式霸权的力量，而是大体上遵守了西方和平的模板。同样，很多本来预期成为反对自由和平关键支柱的非政府组织也被拉拢为自由和平的代理机构。在国际社会所支持的维持和平、建设和平或内战冲突后重建名义下的外部和平干预日益模板化。在宏观政治与计划层面，这表现在停火监督、正式的和平谈判、解除武装、遣返与重返社会、安全领域改革、公民社会能力建设、和平协议后的选举、国内机构改革、良治、市场化与经济调整等。在项目层次，标准化的和平表现在从投票者登记到妇女赋权方案等很多方面。^③ 这种自由主义和平建设反映了西方逐渐积累的技巧与干预方的能力而不是接受方社会的切实需求，并且在实践中极大压缩了本地传统或本土资源对和平缔造与建设和平发挥作用的空間。

非洲自主权困境的原因

那么，为什么非洲一直在呼唤自主权，但却没有实现其自主权呢？哪些

① [美国] 福山著；黄胜强、许铭原译：《国家建构：21世纪国家治理与世界秩序》，中国社会科学出版社，2007年版，第1~15页。

② Samuel Gbaydee Doe, “Indigenizing Postconflict State Reconstruction in Africa: A Conceptual Framework”, *African Peace and Conflict Journal*, Vol. 2, No. 1, 2009, pp. 2-8.

③ Roger Mac Ginty, “Indigenous Peace - Making Versus the Liberal Peace”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 43, No. 2, 2008, pp. 139-159.

因素限制了非洲在集体安全领域的自主权呢? 本文认为, 外部对非洲自主权支持的虚假性、内部对追求自主权能力不足与意愿的复杂性、国际体系所导致的非洲深刻的外部依赖性, 是造成非洲自主权困境的3个基本原因。

(一) 外部对非洲自主权支持的虚假性

尽管冷战后外部援助者在言辞上一直声称支持“非洲问题由非洲人解决”和非洲自主权, 支持非洲自身能力建设。但由西方势力主导的外部援助共同体的真实立场值得怀疑。原因有两点: 一是它们在支持“非洲解决方案”时的选择性。二是在包括非洲集体安全建设在内的非洲和平安全事务方面西方的主导性。最近的经验证明, 西方只有在非洲问题符合下列一个或多个标准时才会诉诸“非洲解决方案”, 即: (1) 他们在该问题上没有任何直接利益; (2) 他们有直接利益但不想直接参与或单独参与; (3) 该问题需要一个长期的可持续的方法而他们不愿致力于此。^① 法国在西非的两面安全政策, 美国鼓励和积极支持埃塞俄比亚干预索马里并建立新的独立的非洲司令部都表明, 西方一直将非洲安全的非洲化仅仅看作是众多政策选项之一。虽然没有说减少国际行为体在布隆迪、苏丹达尔富尔、索马里等非洲国家或地区维和行动的援助支持, 但大部分国际支持措施的选择性和临时权宜性不可忽视。此外, 西方和其他外部行为体决定着何时何地以及如何使用非洲解决方案, 因为非洲自身的财政和军事能力远远不能支持其行动, 非洲国家和组织除了向其施惠者的战略、策略和操作性命令屈膝服从外没有其他选择。这导致那些具体的“非洲方案”和非洲集体安全机制本身在决策与和平理念方面都被西方掌控。

(二) 非洲内部能力与意愿的缺失

非洲集体安全机制要更有效更自主地发挥作用, 取决于构成非洲集体安全机制行为体的能力与意愿两方面因素。非盟与非洲次地区组织的资源与物质主要靠其成员国认领与外部的支持。从根本上说, 非盟成员国的能力决定了非盟集体安全机制的能力。但非洲大部分国家经济与军事实力都依然落后, 即使通常被认为实力较强的国家, 如尼日利亚、埃及和利比亚等国都面临严重的内部治理问题而自顾不暇。非盟的资金传统上来自尼日利亚、南非、阿

^① Benedikt Franke & Romain Esmenjaud, “Who Owns African Ownership: The Africanisation of Security and Its Limits”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 15, No. 2, 2008, pp. 137-158.

尔及利亚、利比亚和埃及等 5 个成员国。北非剧变后，北非国家势必将减少他们的支持，非盟正试图争取安哥拉和赤道几内亚更多的支持。但这两个国家内部也是困难重重。2008 与 2011 年间，非洲国家只提供了支持和平安全行动的非盟和平基金的 2%。其余的款项都来自国际援助。当前，非盟索马里行动一直都在全部依赖欧盟与联合国。^①从这个意义上讲，非洲国家发展的道路有多远，非洲集体安全机制建构的路就有多远。

从意愿看，很多非洲国家在争取外援推动非洲安全的非洲化时往往是为了私利而不是集体安全公益的原因。尼日利亚、肯尼亚、利比亚和埃塞俄比亚一直将非盟新安全架构视为其实现“地区霸权”野心的工具。一些国家公开宣称它们自己就是非洲化与非洲自主权的一部分，这背后的动机部分是想得到西方更多的武器和训练，以应对其内部安全问题，而不是为了非洲大陆的冲突管理的努力。正如有学者在评论非洲危机反应计划（ACRI）时所言，国家参与国际能力建设计划的主要动机是巩固其军事能力来应对内部冲突，而不是为了参与地区维和。过去几年中，尼日利亚、塞内加尔、乌干达将那些以非洲化的名义获得的军事设备和训练用于对付他们国内的反对派和叛乱运动。^②此外，非洲集体安全机制还严重受限於非盟制度能力。一方面，非盟自身制度设计和管理机制降低了决策效率，使其内部缺乏创新工作的动力，因而无法在最佳时机及时回应时刻变化着的安全形势，另一方面，非盟因薪水相较联合国和非政府组织而言比较低，难以招募和留住有经验的工作人员，这也降低了非盟的工作能力。^③

（三）非洲与国际体系之间依附性关系的影响

非洲虽然实现了国际法意义上的独立，但其民族独立与解放事业远未完成，非洲还对外部大国主导的国际体系存在着深刻的依附性。由于非洲自身资金与物质的匮乏，导致其在任何集体安全行动方面都严重依赖外部援助。欧盟、美国与联合国是非洲在和平安全领域的最主要依赖对象。欧盟是非盟外部支持资金的最重要来源。在非盟请求下，欧盟于 2004 年 4 月建立了非洲和平基金（African Peace Facility, APF）用以支持非盟的和平安全行动。这一基金的大部分被用于支持非盟部署的两个维和行动。2004 ~ 2008 年间非洲和

^① Alex Vines, op. cit., pp. 106 - 108.

^② Benedikt Franke a & Romain Esmenjaud, op. cit., pp. 137 - 158.

^③ Alex Vines, op. cit. .

平基金的 2.665 亿欧元拨给了非盟苏丹行动 (AMIS)。2007 ~ 2010 年间, 1.42 亿欧元被用于资助支持非盟索马里行动 (AMISON)。到 2010 年 9 月, 欧盟通过非洲和平基金总共拨 5.97 亿欧元。欧盟的非洲和平基金的条款影响了非盟的自主权和决策。首先, 每一次非盟行动都要先提交欧盟委员会与欧盟政治与安全理事会的认可。此外, 欧盟要求非盟应该获得联合国对其和平支持行动最宽泛意义的批准。有学者甚至在非盟成立前就预测了这种消极依附性以及其对非洲大陆行动自由可能造成的后果: 对外部资金的依赖意味着援助者可以按照其国家利益考虑影响非盟可以实施哪个行动, 决定一次行动的期限, 并通过在后续资金提供上附加条件或撤回资金方式影响行动的授权任务和活动范围。^① 在任何时候, 当需要为他们在地缘战略不重要的地方如达尔富尔或索马里不作为提供理由时, 他们会支持非洲问题非洲解决原则, 但当法国和美国等国在看到其关键利益遭受风险时则会马上忽略这一原则。^② 只要非洲国家继续以殖民主义者创造的类别思考和行动, 与他们的前殖民宗主国和新殖民主子保持密切的关系胜过它们彼此之间的关系, 那么非洲自主权就不可能有多大进展。不幸的是, 由于地缘竞争引发的国际社会重返非洲大陆已经开始阻碍十年前似乎充满希望的非洲自我解放进程。

阿明曾深刻地指出, 非洲陷入持续贫困、灾难与动荡的根源不是非洲在国际体系的边缘化, 而是非洲与国际体系不幸的结合方式。这种不幸表现在过度外向与非自我中心。非洲对外部体系的外向程度是最高的, 但这种外向关系不是以自我为中心, 而是服务于西方等主导国家的利益。阿明将非洲参与全球体系分成 3 个阶段, 奴隶贸易时期非洲以一种毁灭性的方式被强行并入全球体系。殖民时期, 非洲则形成了殖民地经济模式。新殖民时期则进一步巩固了原有的全球分工结构。^③ 这种过度外向导致的结果就是深刻的依附性与自主权的丧失。更为可怕的是, 长期的外部依附性使非洲很容易产生一种依附性政治文化, 扩散到从经济到政治、安全等各个领域, 并日益常态化, 成为一种积重难返的习惯。这势必构成实现非洲自主权的最深刻最严重的障碍。

① Cedric de Coning, "Peacekeeping in Africa: The Next Decade," in Norman Mlambo Eds., *Violent Conflicts, Fragile Peace: Perspectives on Africa's Security Problems*, Adonis & Abbey, 2008, pp. 77-92.

② Benedikt Franke and Stefan Gänzle, *op. cit.*, p. 53.

③ [埃及] 萨米尔·阿明:《非洲沦为第四世界的根源》, 载《国外理论动态》2003 年第 2 期, 第 27 ~ 28 页。

超越“问题解决”思维，实现非洲集体安全自主权

（一）非洲集体安全机制讨论中的“问题解决”式思维倾向及其不足

罗伯特·考克斯指出，理论绝非政治中立的，它总是服务于一定的人和一定的目的。所有的理论都有其独特的视角。因此理论可以服务于两种不同的目标：一种是帮助解决在特定视角内产生的问题，一种是反思理论化本身的进程，更清楚地了解产生理论的视角及其与其他视角的关系，并为选择不同的有效视角提供可能。第一种目标产生“问题解决”理论，它按照其发现世界的原样对待世界，把占支配地位的社会关系与权力关系以及将它们组织起来的制度视为行为的给定框架。“问题解决”的一般目标是通过对付制造麻烦的具体原因，来推动这些关系和制度顺利运作。第二种目标产生批评理论。它与世界的主导秩序保持距离，并追问这种秩序是如何形成的。与“问题解决”理论不同，批判理论质疑占支配地位的制度及社会权力关系。^①

当前，关于非洲集体安全机制讨论大都属于“问题解决”理论思维模式。首先，当前的大部分研究并未质疑非洲集体安全机制背后的安全治理的霸权体系。相反，将非洲集体安全机制的制度改进和从不干预到不漠视的干预主义规范之进步视为一种实质性创新，它们其实有意或无意地忽略了非洲集体安全机制的西方主导之现实，并将其视为给定的框架。其次，当前研究所关注的大都是财政、兵源与军备资源不足以及非盟及地区组织的组织能力等具体的问题，并试图通过增加援助、加强与外部合作关系等给定框架内的具体办法来解决这些问题以推动非洲安全治理机制在原有“霸权-依附”权力关系结构内更顺利地运作。很少有将非洲集体安全机制与和平行动领域内的权力关系、世界秩序相关联起来的更加宏观性的研究。正如罗兰德·帕里斯（Roland Paris）在回溯和平行动研究文献时指出的，关于和平行动的文献生产了过多地旨在解决问题的微观理论，但几乎没有生产描述分析和和平行动与世界政治及意识形态的宏观理论。^②

^① 罗伯特·考克斯：《社会力量、国家与世界秩序：超越国际关系理论》，载[美国]罗伯特·基欧汉编；郭树勇译：《新现实主义及其批判》，北京大学出版社，2002年版，第187~231页。

^② Roland Paris, “Broadening the Study of Peace Operations”, *International Studies Review*, Vol. 2, No. 3, 2000, p. 30.

尽管当前的“问题解决”式研究在描述非洲集体安全机制现状基础上对其运作中遇到的具体困难做了很多细致入微的分析，且具有一定实践指导意义，但是它们对非洲集体安全只提供了部分的解释，而且限制了创造性思维与实践的机会。正如一位非洲学者所指出的，“学者们非常关注其研究的政策相关性，尤其是关注和平建设的操作性与技术性方面，虽然满足和平建设实践者的知识需求，但却巩固了实践者所从事的实践与经验。”^① 这种研究往往带有歌功颂德、顺应一种普遍认可的发展大势的倾向。因缺少宏观视角所需的独立性与批判性，很容易导致研究的学术与实践价值大打折扣，最终沦为正在盛行的实践的婢女。

从实践标准看，问题解决式研究所提议的技术解决方案并未产生理想的效果，和平建设者所推行的新自由主义国家建设方案几乎未能普遍在非洲“失败国家”所分布的冲突地区创造稳定繁荣的和平局面。^② 这说明仅有“问题解决”式研究思路对非洲集体安全机制的研究而言是不够的。非洲集体安全机制最根本的自主权困境需要超越问题解决式思维，引入批判理论视角才可能推动非洲和平与安全机制的非洲自主权，逐步实现马兹鲁伊所言的“非洲治下的和平”。

（二）批判理论与非洲集体安全自主权的未来

从批评理论视角看，当前国际和平支持行动反映和巩固了自由帝国主义支配的世界体系结构，促进了自由主义和平这一特定的意识形态的全球化。尽管在这一行动中很多饱受战乱国家的民众从救援与军事保护中得到了一定和平与生活恩惠，但他们付出的代价是依附于世界少数富裕强大的主导性国家与组织，^③ 从而丧失了和平与安全的自主权。以非洲和平安全架构为核心的非洲集体安全机制本身就是国际和平行动体系的一部分。它不仅在内部以西共体、东非政府间发展组织、南共体等次地区组织为支撑，而且在外与欧盟、联合国等地区与全球性组织形成了密切的合作关系。这一多层安全治理

① Devon Curtis and Gwinyayi, A. Dzinesa, eds., *Peacebuilding, Power, and Politics in Africa*, Ohio University Press, 2012, p. 16.

② Pierre Englebert and Denis M. Tull, “Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States”, *International Security*, Vol. 32, No. 4, 2008, pp. 106 - 139.

③ Michael Pugh, “Peacekeeping and Critical Theory”, *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 1, 2004, p. 54.

体系被最新研究称之为“非洲安全机制复合体”。^① 尽管这一机制复合体中呈现出“非等级制”特点以及在观念、形式、实践和政治方面不同程度的聚合趋势,^② 但实质上欧盟、美国等西方势力正在以规范性力量和物质性权力主导着非洲安全政治的大势,^③ 成为这一机制复合体的主导性霸权力量。不过这一霸权统治主要不是通过赤裸裸的强制性暴力,而是通过“保护的责任”、“人的安全”等道德合法性外衣与“自由主义和平”理念的贯彻执行得以实现的。这种现象被后殖民主义学者贝尔称之为霸权世界观与高级殖民主义。^④ 其后果是将西方民主自由等规范确立为合法,将本土文化知识赋予消极意义,严重限制了对和平路径的其他想象。

基于以上认识,非洲集体安全机制未来发展的核心问题是如何反对非洲安全治理中的霸权支配结构,降低依附性,真正实现非洲自主权。由于非洲在自身安全治理领域的依附性主要是因为经济发展领域的结构依附性及其所导致的经济羸弱造成的。因此改变全球经济体系结构是实现非洲安全自主性不可逾越的任务。对非洲而言,这一任务的完成不能寄希望于外部世界,只能向内寻求希望。这并非说非洲应隔离于全球体系,而是说应改变非洲与外部体系结合的方式,建立更加内向型的民族经济制度,使外部经济联系更好地服务于自身发展战略。更为重要的是,由于世界观霸权和高级殖民主义对非洲观念与规范的严重束缚,既是非洲自主权积弱的重要表现也是其重要原因,所以对非洲集体安全建设而言,一项重大任务应该是追求思想与精神的自立,超越西方自由主义和平的霸权规范,寻求自身的和平规范。阿尔伯特(Albert)描述了非洲的和平概念,并指出,西方的和平概念十分强调繁荣与秩序,但非洲的和平概念是基于道德与秩序,非洲和平的根基可能在于其文化价值、信念、规范和社会角色的期待。^⑤ 因此,如何将非洲本土资源与机制

① 参见王学军:《非洲多层安全治理体系论析》,载《国际论坛》2011年第1期,第8~13页; See Malte Brosig, “Introduction: The African Security Regime Complex—Exploring Converging Actors and Policies”, *African Security*, Issue 6, 2013, pp. 171–190.

② Malte Brosig, *op. cit.* . 172–183.

③ 王学军:《欧盟对非洲政策新动向及其启示》,载《现代国际关系》2010年第7期,第50~56页。 See Rodt and Okeke, “AU–EU ‘Strategic Partnership’: Strengthening Policy Convergence and Regime Efficacy in the African Peace and Security Complex”, *African Security*, Vol. 6, 2013, No. 3–4, pp. 211–233.

④ 曾向红:《将世界观带回国际关系》,载《国际政治科学》2010年第3期,第96~109页。

⑤ Isaac Albert, “Understanding Peace in Africa”, in David Francis eds., *Peace and Conflict in Africa*, Zed Books, 2008, pp. 31–45.

用于非洲集体机制建设，应该是值得学者思考、实践者尝试的方向。非洲著名的历史学家埃德·阿贾伊早在 1982 年在思考如何摆脱对外依附性时就指出，非洲需要发展一种从非洲历史经验和非洲历史的延续性考虑的非洲新社会的概念。^① 就非洲安全治理而言，非洲需要重新发现自身历史文化传统的价值，恢复非洲主体性，回归非洲国家与社会发展的现实，超越西方主导的“国家中心主义”和“自上而下”的和平路线，寻求面向社会的“自下而上”的和平建构新路径。

Thinking about Theoretic Basis and Ownership Predicament of African Collective Security Regime

Wang Xuejun

Abstract: African collective security regime is rooted in pan - Africanism thoughts and operates on the basis of interventionism and liberal peace thesis. Despite the perceived progress in international norm and institutional building under the framework of these theories, African security regime is confronted with hard predicament of African ownership. This predicament is embodied in three points including the right of defining the security concept, the right of formulating and implementing security policy and the domination of liberal value in post - conflict peacebuilding. Overcoming the predicament of African ownership in African security regime needs to go beyond the constraints of problem - solving theory. Thinking in perspective of critical theory about the regime will contribute to realization of African ownership and eventually make “Pax Africana” come true.

Key Words: African Security; Collective Security Regime; African Ownership; “Pax Africana”

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)

① [肯尼亚] 马兹鲁伊主编；屠尔康等译：前引书，第 539 页。