

非洲联盟十年：引领和推动 非洲一体化进程

杨立华

内容提要 世界迈进 21 世纪，全球化与区域一体化并行发展，日益呈现多极化的国际格局。发展中国家群体的崛起尤其引人注目，特别是以大洲为基础的区域组织的发展，形成了各自的合作模式，引领区域内的国家联合自强，共同发展，成为争取分享全球化利益的重要途径，改变着世界的力量对比。非洲国家自独立以来的半个世纪，一直以非洲的团结与共同发展为理想。非洲联盟成立十年来，对非洲一体化的共同纲领目标、战略规划和具体项目的制定和实施，起到引领和推动作用。时至今日，非洲发展仍然面临诸多挑战。非洲的一体化发展道路虽然困难重重，但也充满希望。

关键词 区域一体化 非洲一体化 非洲联盟

作者简介 杨立华，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员、博士生导师（北京 100007）。

引言

世界迈入 21 世纪，全球化与区域一体化并行发展，日益呈现多极化的国际格局。引人注目的是发展中国家群体的崛起，特别是以大洲为基础的区域组织的发展，形成各自的合作模式，引领区域内的国家联合自强，共同发展，成为争取分享全球化利益的重要途径，改变着世界的力量对比。世界格局正在从单边向多边、从大国主宰向平等参与、从排他到包容转变。以区域一体

化为基础的全球化，或将成为发展的趋势。

非洲国家自独立以来，历经半个世纪，一直以非洲的团结与共同发展为理想，几十年不懈努力，在遏制和挫折中不断提出新的努力方向和措施，寻求独立自主的发展道路。进入新世纪，非洲的自主一体化发展在多方面取得进展，呈现不可逆转之势。进入 21 世纪，特别是非洲联盟（以下简称“非盟”）2002 年 7 月正式成立后，非洲大陆自主一体化发展的步伐加快，形成了全面的政策和计划框架，在诸多方面有切实的推动，为今后非洲的自主发展奠定了基础。非盟十年的发展，对非洲一体化的共同纲领目标、战略规划和具体项目的推进，起到引领和推动作用。

十年前，即非盟成立之时，未受到国际社会应有的重视，国际社会第一个表示祝贺与支持的是中国政府，随后是欧洲共同市场、欧盟和英国政府；但是，美国和其他西方大国对非洲联盟的成立反应冷淡。十年后的今天，非洲已经摆脱被边缘化的地位。世界主要国家和国际组织日益重视发展同非盟的关系。国际经济金融机构和跨国公司看好非洲在未来的发展前景，把非洲作为优先考虑的投资目的地。非洲也被看作世界经济摆脱困境、解决世界粮食问题的希望，将成为世界可持续发展的重要支撑。

梳理非盟十年的发展，使人感受到一个包含 54 个发展中国家、10 亿人口的大陆，在摆脱战乱和动荡、消除贫困、谋求自主发展的探索中所付出的艰辛和不断增长的自信。非洲大陆在泛非主义思想引领下，谋求一体化的发展进程甚至早于其他大陆，特别是其他发展中国家为主的大陆。了解非洲的联合自强的历程和经验，对其他地区的一体化和平发展有借鉴价值。非洲的一体化发展也将在国际经济秩序大调整、大变革当中发挥独特的重要作用。

非洲联盟的政治纲领和组织框架

2000 年 7 月 10~12 日，第 36 届非洲国家首脑大会在多哥首都洛美举行，通过了《非洲联盟宪章》，2002 年 7 月在南非德班召开成立大会。非盟首先面临统一思想、统一行动纲领和建设非盟运行机构和机制的任务。

（一）非洲政治团结合作的纲领

1. 《非洲联盟宪章》

非洲联盟是 1963 年成立的非洲统一组织（以下简称“非统”）的延续。

非盟在政治上继承了非统维护非洲国家主权独立和领土完整的任务和尊重现有边界、不干涉成员国内政的原则。同时，非盟规定的目标任务和运行原则，内容更广泛，更适应非洲当前面临的挑战。

《非洲联盟宪章》规定的目标共有 14 项：包括：实现非洲国家和人民更大的统一和团结；维护成员国的主权领土完整与独立；促进非洲大陆的政治和社会经济的一体化；促进并保护在与非洲大陆和人民利益相关的问题上的共同立场；鼓励国际合作并充分尊重《联合国宪章》和《世界人权宣言》的原则；促进非洲大陆的和平、安全与稳定；促进民主原则和机构、民众参与和良好的管理；根据《人权和民族权利非洲宪章》其他相关人权条约的规定，促进和保护人权和民族权利；创造必要的条件以使非洲大陆能够在全球经济和国际谈判中发挥应有的作用；促进经济、社会和文化的可持续发展并促进非洲国家经济的一体化发展；促进在人类活动各个方面的合作，以提高非洲各族人民的生活水平；协调和统一现存的和将要成立的地区经济共同体的政策，逐步实现非洲联盟的目标；促进各个领域，特别是科学技术的研究，以推动非洲大陆的发展；与国际伙伴合作消灭可预防的疾病，促进非洲大陆的健康水平。

《非洲联盟宪章》规定的运行原则有 16 项，其中有关防务和安全方面的原则有 9 条，包括：尊重实现独立时的边界现状；建立非洲大陆的共同防务政策；和平解决非洲联盟成员国之间的冲突；禁止在成员国之间使用武力或以武力威胁；任何成员国不得干涉另一成员国内政；非洲联盟在危急时刻根据联盟大会的决定对某个成员国进行干预的权力只适用于以下情况：战争罪行、屠杀和反人道的罪行；成员国有权请求联盟的干预，以恢复和平与安全；谴责并反对不符合宪法的政府更迭。可见非盟对成员国和平共处与集体安全的重视。

为了改变非统以往主要是发挥政策协调的作用，非盟在决策机制上作了明显的调整，以使其更具有权威性和有效性。根据宪章的规定，非盟大会的决议按照协商一致的原则，若不能达成一致，则采取 2/3 多数通过的原则，程序性事务以简单多数通过。

2. 有关公约和议定书

自 2002 年 7 月非盟成立至 2012 年 7 月，每年年初和年中召开两次非盟大会即国家元首和政府首脑会议，同时非盟执行理事会共举行了 21 次会议。至 2011 年 1 月 31 日，非洲联盟通过的公约和议定书（不含非盟宪章）共有 21 项，包括：成立泛非议会的议定书、非洲能源委员会公约、建立非洲联盟和

平与安全理事会、非洲人权和妇女权利宪章议定书、非洲联盟法院议定书、非洲联盟预防和打击腐败公约、非洲联盟非侵略性和共同防务公约、非洲青年公约、非洲民主选举和治理公约、非洲联盟国际法委员会法规、非洲民用航空委员会章程修正案、非洲保护自然和自然资源公约、非洲联盟宪章修改议定书、非统预防和打击恐怖主义大会议定书、非洲文化复兴宪章、非洲司法和人权法院地位议定书、非洲统计宪章、非洲投资银行议定书、非洲联盟保护和援助非洲内部流离失所人员公约、非洲海洋运输章程修正案和非洲公共服务和管理价值与原则宪章。截止2011年1月底,上述前11项已经生效。

在近十年期间,非洲联盟制订和通过了涉及各主要领域的公约和议定书,体现了非洲国家推动一体化发展的政治愿望。但是,正如“非洲发展新伙伴计划”(NEPAD)秘书处首席执行官马亚吉所说,非洲大陆的政治和发展机构已经明确了方向,真正的挑战是拿出更切实的成果。^①

(二) 非洲联盟的组织框架

2001年以来,根据《非洲联盟宪章》的规定,非盟已经或正在筹建的机构达十余个,涵盖了政治、安全、经济社会、司法、金融和一系列的专门委员会^②,成为非盟推动整个大陆一体化进程的组织保障。

伴随着非盟第一次首脑会议的召开,统管非洲政治、经济、军事、文化、社会等多方面事务的全洲性的政治实体——非盟开始运作。非盟成立之初,机构框架包括国家元首和政府首脑会议、执行理事会、常设代表委员会和非洲联盟委员会等4个组织。到2012年11月,非盟主要机构共有12个。

1. 非盟大会 (Assembly)

即国家元首和政府首脑大会,也称峰会,是非盟的最高权力机关。

2. 执行理事会 (Executive Council)

由成员国外交部长或成员国政府任命的其他部长级官员组成。执行理事会向非盟大会负责,考虑大会交办的事宜并监督大会制定的政策的落实。

3. 常设代表委员会 (Permanent Representatives' Committee)

由成员国派往非盟的常设代表组成,在非盟总部常驻,负责为执行理事会的工作做准备。

^① *Africa Renewal*, January 2010.

^② http://www.africa-union.org/root/au/organs/assembly_en.htm, 2010-10-30.

4. 非洲联盟委员会 (AU Commission)

即非盟的秘书处，被委以行政执行功能。由 10 名官员组成：主席 1 名，副主席 1 名，委员 8 名，以及若干工作人员。非盟委员会下属 8 个部门，分别主管：和平与安全、政治事务、贸易和工业、基础设施和能源、社会事务、农村经济和农业、人力资源和科学技术、经济事务。非盟委员会主席由非盟首脑会议选举产生。非盟委员会的使命是成为“有效率和价值的机构，在推动非洲一体化和发展进程中，与非盟成员国、区域经济共同体和非洲人民密切合作”。非盟正在讨论把非盟委员会变成权力机构的问题。

5. 泛非议会 (Pan - African Parliament)

成立于 2004 年 3 月 18 日，永久会址设在南非约翰内斯堡的米德兰。

6. 非洲人权法院 (African Court on Human and Peoples' Rights)

非洲人类和人权法院是根据 1998 年非统通过的《非洲人类和人权宪章》规定的相关条款而成立的非洲大陆性的法院，是对非洲人类和人权委员会的补充和加强。该法院由 11 名法官组成，法官的产生由非盟成员国提名，经选举产生。第一批法官在 2006 年 1 月选出。

7. 专业技术委员会 (Specialized Technical Committees)

该机构由相关部门的部长和高官组成，负责非盟的项目和规划的准备工
作，并提交非盟执行委员会。该机构共有 7 个专门委员会，即：农村经济和农业；货币和金融事务；贸易、海关和移民事务；工业科技能源自然资源和环
境；交通通信和旅游；健康、劳工和社会事务，及教育文化和人力资源。

8. 和平与安全理事会 (Peace and Security Council)

该理事会由 15 个成员国组成。2004 年 3 月的第四届非盟执行理事会例行会议上选举了和安会的 15 个成员，并通过了该机构的程序规则。

9. 金融机构 (Financial Institutions)

根据《非洲联盟宪章》的相关规定，非盟建立了 3 个金融机构：非洲投资银行 (AIB)、非洲货币基金 (AMF) 和非洲中央银行 (ACB)，目的是促进非洲的经济一体化。

10. 经济、社会与文化理事会 (Economic, Social and Cultural Council)

经济、社会与文化理事会是依据非盟宪章建立的咨询机构，包括成员国的不同社会和专业团体，以促进非洲政府和民间社会之间建立紧密伙伴关系为宗旨。2008 年 9 月 9 日在坦桑尼亚首都达累斯萨拉姆召开成立大会。

11. 国际法理事会 (Commission on International Law)

12. 反腐败咨询委员会 (Advisory Board on Corruption)

2009 年 5 月 26 日成立, 共有 11 名来自不同非洲国家的成员; 宗旨是监督 2003 年通过 (2006 年 8 月 5 日生效) 的《非盟预防和打击腐败公约》的执行。

13. 非洲发展新伙伴计划 (New Partnership for African Development)

该计划是非洲复兴思想的具体体现, 来源于由南非、尼日利亚和阿尔及利亚等国起草的“非洲千年复兴计划”和塞内加尔起草的“奥米加计划”。2001 年 5 月两个文本融合为统一的发展规划, 即“新非洲行动计划”, 成立 15 国首脑组成的实施委员会。2001 年 10 月在尼日利亚首都阿布贾召开的实施委员会 15 国政府首脑会议上, “新非洲行动计划”改名为“非洲发展新伙伴计划”。“非洲发展新伙伴计划”在 2002 年 7 月南非德班的非洲联盟成立大会上得到确认。与非盟并行的“非洲发展新伙伴计划”于 2010 年 2 月纳入非盟的组织机构和运行体系, 建立“计划与协调机构”取代先前的秘书处, 成为非盟技术性机构的一部分。

(三) 非盟的运作机制

1. 决策机制

为了改变非统以往主要是发挥政策协调作用的历史, 非盟在决策机制上作了明显的调整, 以使其更具有权威性和有效性。根据非盟宪章的规定, 非盟大会的决议按照协商一致的原则; 若不能达成一致, 则采取 2/3 多数通过的原则, 程序性事务以简单多数通过。

2. 运行机制

非洲一体化的推进, 有诸多方面的困难, 多个组织的重叠是重要的方面。它造成人力、财力的浪费和协调难度。为解决这种困扰, 非盟和次区域共同体都在采取整合措施。一是与非盟并行的非洲发展新伙伴计划于 2010 年 2 月纳入非盟的组织机构和运行体系, 建立“计划与协调机构”, 取代先前的秘书处, 成为非盟技术性机构的一部分。二是在非洲主要的 8 个次区域经济共同体和其他区域合作组织之间进行协调, 探索成员国交叉重叠问题的解决办法。成员国重叠严重的东非共同体、东南非共同市场和南部非洲发展共同体, 从 2008 年开始探讨合并为一个自由贸易区和关税同盟。2009 年 11 月, 3 个组织进一步讨论合并事宜, 以结束多重会员资格带来的困难。但是, 由于各地区和国家间经济发

展和合作机制的差异，多数国家出口产品的重复，不同国家受益程度不均，还有少数国家政局的动荡，都是影响自由贸易区运作的不确定因素。^①

3. 财政预算和国际援助

非盟的财政经费由成员国会费和国际援助两部分组成。来自成员国的会费占预算总额比例 2008 年为 76.1%、2009 年为 57.1%、2010 年为 44.6%、2011 年为 48.4%，到 2013 年为 44.2%。自筹资金比例下降的因素之一是国际合作伙伴对非盟的项目资助力度提高。这反映了非盟的发展规划和相关项目设计逐渐成熟和完善，国际社会对非盟发展项目的前景看好。2013 年来自国际合作伙伴的资助占总预算的 55.8%，占项目预算的 96.7%。非盟成员国会费主要用于非盟机构的日常运行，在项目预算中所占比例很小。

2013 年非盟预算总额为 2.78 亿美元，其中会员国会费为 1.23 亿美元，国际伙伴提供 1.55 亿美元。列入非盟预算的 10 个机构，以占总预算比例排列如下^②：非盟委员会预算占年度预算总额的 77.8%，占同期项目费 78.4%；非洲发展新伙伴计划占年度预算总额 10.8%，占同期项目费 16.1%；泛非议会，占年度预算总额 3.8%，占同期项目费 0.07%；非洲人权法院，占年度预算总额 3.2%，占同期项目费 1.5%；非洲人权委员会，占年度预算总额 3.1%，占同期项目费 2.9%；非盟经社文理事会，占年度预算总额 0.36%，占同期项目费 0%；反腐败咨询委员会，占年度预算总额 0.35%，占同期项目费 0.31%；和平与安全理事会，占年度预算总额 0.25%，占同期项目费 0.44%；非盟国际法理事会，占年度预算总额 0.21%，占同期项目费 0.01%；非洲儿童权利和福利专家委员会，占年度预算总额 0.14%，占同期项目费 0.24%。

非盟和平与安全理事会的经费，包括冲突预警、维和、能力建设（包括技术支持）等项目，开支主要来自外部支持，除了联合国对在非洲相关国家的维和使命的经费之外，欧盟为非洲和平基金注资 7.55 亿欧元，约合 10 亿美元。^③ 中国参与了联合国在非洲的多项维护任务，支持非洲国家自主解决地区热点问题的原则，支持非盟在非洲和平与安全事务中发挥主导作用，与此

① <http://allafrica.com/stories/printable/200911121087.html>, 2010-10-30.

② Doc. EX. CL/721 (XXI), [http://www.au.int/en/sites/default/files/EX%20CL%20Dec%20696-725%20\(XXI\)%20_E_Final.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/EX%20CL%20Dec%20696-725%20(XXI)%20_E_Final.pdf), 2012-07-13.

③ <http://www.ecb.int/stats/exchange/eurofxref/html/eurofxref-graph-usd.en.html>, 2012-10-30.

同时, 2005 年以来中国分别向非盟在苏丹达尔富尔和索马里的维和行动提供了力所能及的物资和现汇援助, 并不断加大对非盟和非洲有关次区域组织在反恐领域的支持与合作。”^① 中国自 2003 年以来, 除每年向非盟提供 30 万美元的捐款之外, 还向非盟在索马里和苏丹的维和行动分别提供 30 万美元和 50 万美元的捐款。2012 年第五届中非论坛部长级会议“中国宣布自 2012 年起 3 年内向非盟提供 6 亿元人民币无偿援助等一系列加强中国与非盟务实合作的举措。”^② 已经落成并交付使用的中国援建的非盟会议中心大楼, 见证着非盟各类机构的繁忙;^③ 德国政府出资 2 650 万欧元援建的非盟和平与安全理事会的办公大楼正在施工,^④ 将为非盟和安会的工作提供便利。

非盟财政预算当中成员国会费部分 2009 年比 2008 年下降 12%。但是非洲经济困难缓解之后, 2010 年和 2011 年同比分别增长 19.1% 和 14.3%。而在 53 个非盟成员国当中, 缴纳会费的国家不到 30 个。根据非盟执行理事会相关年份的预算报告, 2008 年缴纳会费的成员国为 29 个, 2009 年减少为 24 个。非盟委员会新任主席祖马女士, 已经对此提起关注。非洲发展的需要成员国共同承担责任和义务。

维护非洲大陆政治稳定、建设集体安全机制

(一) 维护政治稳定、改善政府治理

非洲国家经历了 20 世纪八九十年代政治变革的动荡阶段, 逐步探索和建立适合非洲社会特点的民主制度。除了民主选举的常规化之外, 非洲联盟倡导的包容性民主制度, 预防和打击腐败的集体监督机制, 促进了非洲国家的良政建设, 对非洲国家政治的正常发展发挥了积极作用。当然, 非洲国家实践现代民主制度的历史还比较短, 尚不成熟。而且历史遗留的殖民边界、种族和部族矛盾、宗教争端, 以及新的社会分化和行政腐败、低效等问题, 对非洲国家的政治和社会稳定都是潜在的威胁。

① 参见《人民日报》2012 年 8 月 17 日。

② 参见中非合作论坛第五届部长级会议:《北京行动计划(2013~2015 年)》, <http://www.focac.org/chn/zxxx/t954617.htm>, 2012-07-23。

③ <http://www.focac.org/chn/zxxx/t922570.htm>, 2012-04-13。

④ <http://allafrica.com/stories/201207130137.html>, 2012-07-13。

非盟在维护非洲国家政治稳定和改善国家治理方面，坚持非盟宪章的宗旨，并根据非洲国家出现违反宪法的政权更迭所导致的动乱和暴力冲突，非盟执行理事会在2003年和2004年相继通过了促进民主和治理的决议，以促进非洲大陆形成通过举行定期、自由、公平和透明的选举而实现政权交替的政治文化，以及制度化的透明、负责任和广泛参与的民主，推动和加强良政。

2007年1月30日，非盟首脑会议通过《非洲民主、选举和治理宪章》^①，申明该宪章的基本目标是坚持民主价值、尊重人权和法制原则；促进民主制度建设，通过定期和公正的选举而产生有合法权威和代表性的政府，同时也鼓励民主方式的政府更迭；禁止、反对和谴责在任何成员国出现不符合宪法的政府更迭，认定这种做法是对稳定、和平、安全和发展的严重威胁。

改善非洲国家政府治理的一项主要任务是反对腐败。非盟在反对腐败和改善治理方面制定了一系列的条约和决议。非盟2003年通过的《非盟预防和打击腐败公约》于2006年8月5日生效。2009年非盟成立了“非洲反腐败咨询委员会”，由11名来自不同非洲国家的成员组成。反腐败咨询委员会在2011年6月完成《2011~2015非洲反腐败战略草案》；同时，联合国非洲经济委员会的治理和公共行政部门与非洲反腐败咨询委员会共同推出《2011~2016非洲区域反腐败计划》，以打击腐败、改进非洲的治理。非洲发展新伙伴计划之下的“非洲国家互查机制”（APRM）是非盟成员国之间政府治理的自查和互查机制。联合国非洲经济委员会对“非洲国家互查机制”的一项综合研究报告认为，2003年建立的这一互查机制是非洲发展新伙伴计划的最具创意和重要性的举措，旨在解决非洲面临的政府治理的挑战。截至2011年3月，已有29个非洲国家加入这一互查机制，其中14个国家已经完成了相关的互查程序。^②

同时，非洲联盟在保护人权和促进非洲可持续发展方面，通过了一系列的议定书和公约。其中包括《非洲人权和妇女权利宪章议定书》、《非洲青年公约》、《非洲民主选举和治理公约》、《非洲联盟保护与援助非洲内部流离失所人员公约》、《非洲卫生发展战略2007》，以及《非洲保护自然和自然资源公约》等。

^① African Charter on Democracy, Elections and Governance, Adopted by the Eighth Ordinary Session of the Assembly, Held in Addis Ababa, Ethiopia, 30 January, 2007.

^② ECA, Press Release, No. 12/2011, <http://www.uneca.org/>, 2012-10-30.

（二）推动建设集体安全机制

2002 年建立的非洲联盟把解决冲突、实现和平当作保障和推动非洲发展的第一位优先考虑。非盟宪章规定的运行原则有 16 项，其中有关防务和安全方面的原则有 9 条。显示了非盟对成员国和平共处与集体安全的重视。非洲国家正在承担主要的维和任务。非洲在预防、解决冲突，地区维和，以及调解非洲国家间关系的能力增强。

2004 年 5 月成立的和平与安全理事会是非洲集体安全机制的核心机构，由 15 个成员国组成，旨在建设非洲的集体安全机制，强化冲突和危机预警体系，以及时有效对冲突和危机形势作出反应。为了更充分履行其责任，以在出现屠杀、战争犯罪和反人类罪的情形下迅速派遣维和干预力量以提供支持，理事会可以咨询由五名非洲人士组成的“智者团”。^① 非盟从 2005 年 3 月开始计划组建 1.5 万人的非洲常备部队，已达到根据和安会命令在 30 天内完成集结部署的能力。^② 非盟委员会所属的“和平与安全部”下设 4 个处：冲突管理处、支持和平行动处、和平与安全理事会秘书处以及防务与安全处。同时，非盟和安会履行职责的重要途径是保持与非洲次区域组织的军事安全机构的密切联系与合作。非洲集体安全机制对非洲的整体安全形势的改善，起到积极促进作用。

非盟在共同防务和安全方面，制定了一系列条约和战略。2005 年 1 月 31 日非盟大会通过了《反对侵略和共同防务条约》（Non Aggression and Common Defence Pact），该条约规定的目标主要包括：促进成员国之间在反对侵略和共同防务方面的合作；促进非洲的和平共处；预防国家间或国家间性质的冲突；确保冲突以和平方式解决。为此，该条约将依照非盟宪章和非洲共同防务和安全政策规定一个原则框架，使非盟据此进行可能的干预或授权干预，以预防或解决出现侵略的情况。^③

2009 年 8 月 31 日，主题为“关注和解决非洲冲突”的非盟特别首脑会议在利比亚首都的黎波里举行，会议回顾了非洲大陆的和平与安全形势，通过

① <http://www.au.int/en/organs/psc>, 2012-10-30.

② AU Proposes Pan-African Contingency Force, UN Integrated Regional Information Networks, March 23, 2005, Posted to the web March 23, 2005.

③ http://www.au.int/en/sites/default/files/AFRICAN_UNION_NON_AGGRESSION_AND_COMMON_DEFENCE_PACT.pdf, 2005-01-31.

了两个重要文件：《的黎波里宣言》和《行动计划》。宣言重申各国领导人对持续推动非洲大陆的和平安全稳定的承诺，决心尽最大努力铲除非洲大陆冲突和暴力的苦难根源，克服非洲的弱点和错误，抓住机会推进冲突预防、实现和平与维持和平，进行冲突后重建；不能把冲突的负担留给下一代非洲人；提出需要强调把非洲和平与安全架构付诸实施；形成预防冲突的各种组织形式；冲突后的重建和发展；预防和打击恐怖主义等4个方面的任务。^①

非盟和平安全理事会成为非盟机构当中最为繁忙的机构。从2003年12月至2012年9月，非盟和安会共召开332次会议。2012年讨论和解决的热点问题涉及南北苏丹冲突、马里、索马里、尼日利亚、乌干达等国的国内政局或国家间的冲突。^② 2011年非洲和平与安全的热点议题包括利比亚危机和科特迪瓦国内战乱和政权更迭，以及北非政治动荡和暴力升级对非洲大陆和平与安全造成的新威胁。

（三）排除外部干扰，坚持自主解决冲突的原则

1. 非洲和平与安全面临新的挑战

非洲自主和平发展面临的主要挑战之一，是长期的外部势力干预而导致的政治动荡和经济社会发展进程的扭曲。随着非洲大陆加快自强和发展的步伐，企图阻止非洲自主发展、继续控制非洲命运的外部势力，正在寻机干预非洲国家的发展进程，包括军事干涉。非洲的自主发展面临新的机遇，同时有新的威胁。非洲国家近十年来在自主发展道路上取得值得称道的进展，但是在争取外部支援的同时，抗拒外部干预，特别是武力干涉方面，仍然存在决心和力量不足的问题。非洲的和平努力和包容发展的意愿，经常因外部势力的强力介入而遭受挫折。

2011年北部非洲部分国家的社会动荡和西非国家科特迪瓦的政治危机，引来外部势力对相关国家政治进程的军事干预，使非洲大陆形成的自主协调机制难以运行，外部军事干预剥夺了非洲通过和平、协商解决冲突的机会，非洲整体的和平发展态势突生变数。出现了和平与战争的较量。非盟提出的和平、协商、包容的政治解决途径，旨在避免内战、减少对社会和民众的伤害，使非洲国家的政治发展依照各国宪法的轨道运行。外部军事干预危险加

^① PEACE AND SECURITY COUNCIL 250th MEETING TRIPOLI, LIBYA, 30 November 2010, PSC/AHG/2 (CCL) .

^② <http://au.int/en/dp/ps/documents>, 2012 - 10 - 28.

大，非洲国家的主权独立受到威胁。

2. 非盟应对新挑战的主张和措施

面临 2011 年以来非洲和平与安全遭遇的新挑战，非盟一直主张用和平方式解决危机，始终坚持和平谈判、包容性政治解决的原则，反对任何外部军事干预。

非盟提出的政治解决利比亚冲突的路线图计划，主要内容包括：保护平民和结束敌对行动；保障受影响的民众接受人道主义援助；启动不同政党间对话，朝着结束危机的方向努力；设立过渡期；启动必要政治改革，满足利比亚人民诉求等。为缓解危机，非洲国家联盟的外交斡旋一直在艰难地进行。非盟的和平安全理事会成立“关于利比亚问题专门委员会”，派非盟高级代表团到战火纷飞的利比亚与冲突双方协商和平解决冲突，并邀请冲突双方到非盟总部开会，保持与双方的接触和对话。

非盟在联合国发出非洲的正义声音，显示了一个觉醒自强的大陆的原则和自尊。非盟的正义举动，虽然没有逆转北约对利比亚的轰炸，但是在国际舞台上赢得自己的发言权和尊重，对未来的非洲发展有积极的影响。

对于国家内部敌对行动和冲突的调节，非洲国家普遍认可的原则和做法是和谈、和解与包容性政治解决，这与非洲传统的纠纷解决机制一脉相承。根据南非人文科学研究院的研究报告，非洲传统的社会调解机制受到公众的信任，因为决策制度是参与型的，冲突解决机制是促使各方和解，而不是单纯地惩罚有罪的方面。非洲社会普遍认为在解决冲突方面，传统规则比现代方式更为有效。^①

非洲不处于国际政治军事冲突的中心，“边缘化”地位使得非洲可以避免越演越烈的军备竞赛，能够通过集体安全机制降低安全成本，把宝贵的资源用于和平发展。非洲的军事开支在 2009/2010 年度为 301 亿美元，仅占世界军费开支的 2%。^② 非洲国家领导人在 1996 年签署《非洲无核区条约》(Pelindaba Treaty, 亦称比林达巴条约)，该条约 2010 年 7 月 15 日生效，2010 年 10 月 27 日举行第一次缔约国会议，为非洲大陆的无核化和世界免除核威胁的努

^① Special to the AFRO, Originally published September 7, 2011, <http://www.afro.com/sections/news/national/story.htm?storyid=72369>, 2011-10-30.

^② See *Business Daily* (Nairobi), 14 April 2011.

力，做出积极贡献。^①

近十多年来，绝大多数非洲国家实现了和平，仍然存在战乱的国家只有少数几个，大陆和区域集体安全机制正在建立和发挥作用。但是，非洲在和平发展方面也面临诸多困难，特别是日益增多的非传统安全问题，威胁政局稳定和社会经济生活，其中包括跨界经济犯罪、小武器走私、毒品走私，公共卫生安全问题，饥荒和难民问题。恐怖主义、环境安全和海域安全也业已成为新的挑战。

推动非洲大陆区域经济一体化

（一）非盟推动经济一体化的发展战略和规划

21 世纪第一个十年，非洲大陆争取一体化发展的步伐加快，形成了全面的多领域的政策和计划框架，为今后的具体规划和项目的实施和发展奠定了基础。

1. 提出非洲自由贸易区计划。

在国际金融危机和全球气候变化加剧的背景下，非洲在寻求加强自己在国际政治和世界经济体制中的发言权和应有地位。同时，非洲也在发展中寻求平等的国际合作伙伴。为此，非盟把非洲国家的合作与大陆的一体化发展作为加强非洲提高在世界的话语权和竞争力的主要途径。《非盟战略计划2009~2012》的目标是加强区域、大陆和国际合作，以更有效地利用全球发展的机会，为非洲人民谋幸福。为此，必须培育非洲内部的合作，建立新的全球战略伙伴关系，以在多边和区域论坛伸张非洲的沟通立场，争取非洲的共同利益。该计划要求非洲国家和次区域组织3年内实现一体化的最低目标，完善次区域经济共同体的便利化措施，改进人员、货物、资金和服务的流动。^②

2012年1月29~30日，非盟第18届国家元首和政府首脑会议就“促进非洲区内贸易”、加快一体化建设形成决议。^③ 为了提高非洲区域内贸易水平，

^① Peace and Security Council, 250th Meeting Tripoli, Libya, 30 November, 2010, PSC/AHG/2 (CCL) .

^② Auc Strategic Plan, EX. CL/501 (XV) Rev. 2.

^③ Decision on Boosting Intra - African Trade and Fast Tracking the Continental Free Trade Area, Doc. EX. CL/700 (XX), Assembly/AU/Dec. 394 (XVIII), 2012 - 07 - 16.

决议要求促进非洲内部贸易，深化市场一体化；按照非盟委员会制定的框架、规划和路线图在 2017 年建成非洲自贸区。建设非洲自由贸易区的计划分为 4 个阶段：2014 年完成东非共同体、东部和南部非洲共同市场和南部非洲发展共同体三方自由贸易区计划；与三方自贸区平行，2012 年至 2014 年完成非三方自由贸易区的建设；2015 年至 2016 年巩固三方自由贸易区和域内其他地区自由贸易区，并逐步对非洲区内各次区域自贸区进行整合；预计于 2017 年建成非洲大陆自贸区，根据实际进展确定目标日期。^①

2. 推动非洲基础设施的建设和发展。

基础设施建设和农业发展是非洲确定的两个优先领域。近年来，全非范围和次区域层面的基础设施建设项目的投资明显增长，以缩小非洲在公路、铁路、港口、电力、水利、通讯网络等基础设施方面的差距。在已有的各类、各地区基础设施建设规划的基础上，非盟委员会牵头从 2010 年 7 月开始整合非洲大陆的基础设施建设规划和蓝图。经过将近 3 年的努力，于 2012 年 5 月完成了《2012 ~ 2040 非洲基础设施发展计划》（“PIDA”，以下简称《发展计划》）。^② 参与制定该宏大计划的合作伙伴包括联合国非洲经济委员会、非洲开发银行，以及非洲发展新伙伴计划的计划协调局。

在非盟公布的《发展计划》的优先项目当中，能源项目 15 个；交通项目 24 个（航空、道路、铁路、港口，跨界交通便利等）；跨界水利工程 9 项；信息通信部门项目 3 个。除交通项目中有 4 个跨大陆的项目和信息通信技术 4 个项目均为跨大陆的项目外，其余优先项目均为区域性项目或邻国间项目。该计划的实施将使非洲国家间、地区间互相连接，形成一体，改变非洲大陆的面貌。

如此庞大的建设计划，资金需求是巨大的。根据该项计划的估算，到 2040 年项目总开支将超过 3 600 亿美元，要完成 2012 ~ 2020 年优先项目，预计需要 680 亿美元。其中，能源和交通工程项目占总支出的 95%，信息通信技术和跨界水网项目所占开支比例较小。大量资金将用于投资环境的改善和项目的筹划和准备。由此，《发展计划》主张多种融资模式，但是强调内部融资的重要性。根据该计划的研究测算，到 2020 年之前，非洲内部融资可能超过总支出的 50%；到 2030 年占到 2/3；到 2040 年达到 75%。同时，外部的

^① 参见《人民日报》2012 年 2 月 1 日。

^② Programme for Infrastructure Development in Africa, PIDA 0105. indd <http://au.int/en/dp/ie/sites/default/files/PIDA%20English.pdf>, 2012 - 05 - 19.

官方发展援助将继续发挥主要作用。

随着非洲经济的持续增长和投资环境的改善，非洲国内投资呈上升态势。非洲国家的国内投资占国内生产总值比例在 2000 ~ 2007 年间上升到 20.33%，其中私人部门投资占国内投资总额的 65%。基础设施建设的投资对非洲经济增长的贡献为 50%。^① 2010 年私人部门对基础设施项目的投资承诺，将近 140 亿美元，恢复到金融危机前的水平。

近年来，非洲国家和区域基础设施的发展与新兴发展中国家的投资有很大关系。根据世界银行 2008 年 7 月的报告，中国、印度和中东海湾国家在撒哈拉以南非洲的基础设施建设中的投资引人注目。中国在 35 个非洲国家有基础设施投资项目，包括 10 个大型水利发电工程。^② 根据联合国非经委 2012 年非洲经济报告的数据，中国对非洲基础设施的投资和金融支持在 2001 ~ 2009 年间达到 140 亿美元；中国进出口银行对非洲的贷款 2001 ~ 2010 年间达到 672 亿美元，超过同期世界银行对非洲的贷款 550 亿美元。^③

实际上，在《发展计划》制定前，非盟已经制定并实施一些促进基础设施发展的具体计划，包括：（1）非盟/非洲发展新伙伴计划的《2010 ~ 2015 非洲行动计划》中，包括 80 个规划和项目，特别是基础设施项目。（2）非洲发展新伙伴计划 2002 年制定的短期行动计划，旨在解决具体的基础设施发展问题。该计划被纳入非洲基础设施发展规划。（3）非洲发展新伙伴计划基础设施项目准备基金，用以支持制定高质量的基础设施计划。该项目由非洲开发银行管理。

目前，已经进入操作阶段大型基础设施项目包括：（1）建设非洲南北贯通的道路项目，在 2009 年 4 月在卢萨卡举办融资会议，外部合作伙伴承诺提供 12 亿美元用于提升道路、铁路、港口和能源设施，以支持促进贸易设施的改善。非洲开发银行承诺提供 6 亿美元，用于该项目短期和周期的运作。^④（2）非洲发展新伙伴计划推动实施耗资 14 亿美元的海底电缆，向非洲沿海和岛屿国家提供宽带互联网接入。非洲信息通信技术宽带基础设施网络，包括

① [Http://www.ey.com/ZA/en/Issues/Business-environment/Graphs](http://www.ey.com/ZA/en/Issues/Business-environment/Graphs); “Assessing Regional Integration in Africa (ARIA V): Towards an African Continental Free Trade Area”, p. 128, ISBN: 978-92-1-12509-8, July, 2008.

② World Bank (Washington, DC) Press Release, 10 July 2008.

③ UNECA, *Economic Report for Africa* 2012, p. 118, <http://www.focac.org/20120823>, 2012-11-12.

④ See <http://www.allafrica.com>, 2009-04-08.

和两条电缆系统，连接非洲大陆所有国家并与世界相连，以促进非洲大陆一体化，便利非洲国家间的贸易，社会和文化交流。网上电子学校计划，旨在利用信息通讯技术改进非洲国家中小学教学，使非洲青年更有信心地面对信息社会和知识经济。目前，16 个非洲国家已经参与该项目。^①（3）除了全非性的基础设施项目外，次区域合作组织和非洲国家间的项目也有进展。各地区国家间发展走廊和内陆国出海通道的建设，也列入优先考虑。

3. 推动农业发展。

非洲的粮食安全始终没能解决，每年进口粮食花费约 400 亿美元。非洲农业如果能够减少对进口的依赖，不仅解决吃饭问题，还可以把资金用于基础设施建设。非盟和“非洲发展新伙伴计划”推行非洲农业综合开发计划（CAADP），要求非洲国家政府每年财政预算的至少 10% 用于农业。^② 一些非洲国家农业政策的成效，也得到国际社会的承认和支持。

4. 推进金融一体化。

非洲大陆金融体系一体化虽然短期内很难实现，但是它对建立区域共同市场有重要意义。非洲的次区域经济共同体正在推动货币联盟、开发银行、投资和贸易银行和区域资本市场的建设，在关税、通胀率、债务占国内生产总值的比例等方面设定相关的宏观经济政策目标。^③ 非盟的非洲中央银行、非洲货币基金和非洲投资银行的成立也已提上议事日程。非盟委员会经济事务专员 2010 年 2 月 1 日宣布，非洲中央银行将设在尼日利亚，非洲投资银行将设在利比亚，非洲货币基金将设在喀麦隆。^④ 整个大陆的金融一体化，需要各个区域经济共同体金融一体化的推进为前提。

（二）非洲经济呈现良好发展态势

近十年来，非洲大陆经济呈现了良好的发展态势，体现在经济持续增长、投资猛增、区域内贸易增加、国家财政状况好转以及经济自主能力增强等方面。这与非盟大力促进区域经济一体化的政策和措施有一定的因果关系。

1. 投资增长。

近年来，由于非洲绝大多数国家实现政治稳定，经济的基本面保持健康，

^① <http://nepad.org/regionalintegrationandinfrastructure/infrastructure/ict>, 2012-11-12.

^② *Africa Renewal*, January 2010.

^③ UNEAC 2009 Assessing Regional Integration in Africa III.

^④ See <http://www.allAfrica.com>, 2010-02-02.

以及比较高的投资回报率，流向非洲的外国直接投资大幅度增加。外国直接投资占非洲国内生产总值比例 2000 年占 6.8%，2006 年上升到 12.3%。2008 年，进入非洲的外国投资达到 730 亿美元，创历史最高值，占到非洲固定资产投资总额的 30%。2011 年，进入非洲的外国直接投资有所下降，主要原因是北非国家政治社会动荡所致。2011 年，虽然来自发达国家对非直接投资下降、但发展中国家对非投资增加，占对非新增直接投资项目的比例 2010 年为 45%，2011 年上升到 53%。^①与此同时，非洲内部投资呈上升态势。2003 年至 2011 年，新增外国直接投资项目当中，非洲内部的投资增长 23%；2011 年，非洲内部投资占整个大陆新建投资项目的 17%。这显示了非洲的自信在上升。^②

2. 区域内贸易增加。

随着非洲经济发展和区域基础设施的改善，非洲区域合作组织在关税同盟建设和通关便利方面的措施，对区域内贸易有积极的推动，非洲内部贸易逐年增长。2011 年，非洲区域内贸易提高到非洲货物出口总额的 12.3%，第一次超过中东地区同期区域内贸易相关比例（10.0%）。

2008 ~ 2011 年非洲货物出口和非洲区域内贸易 （单位：亿美元）

项目 年份	货物出口	货物出口占 世界比例 (%)	非洲区域内 贸易	区域内贸易占非洲 货物出口比例 (%)
2008	5 578	3.5	534	9.6
2009	3 840	3.2	450	11.7
2010	5 080	3.4	620	12.3
2011	5 970	3.34	-	-

Source: WTO, *International Trade Statistics* 2008, 2009, 2010, 2011; *WTO World Trade* 2011, Prospects For 2012, WTO Press Release, 10 May, 2012.

3. 财政收入增加。

过去十年非洲国家经济的发展，也带来税收的成倍增长。2000 年非洲国

^① See UNCTAD, *World Investment Report* 2012, Overview.

^② [Http://www.ey.com/ZA/en/Issues/Business-environment/Graphs](http://www.ey.com/ZA/en/Issues/Business-environment/Graphs); "Assessing Regional Integration in Africa (ARIA V): Towards an African Continental Free Trade Area", p.128, ISBN: 978-92-1-12509-8, July 2008.

家税收收入为 1 408 亿美元，到 2010 年上升到 4 163 亿美元，10 年间增长 2.96 倍。非洲国家税收收入占国内生产总值平均比例 1993 年为 17%，2007 年提高到 27%。由于国际金融危机的影响，2009 年相关比例下降到 19.9%，但是 2010 年又恢复到 24.4%。^①

4. 经济自主能力增强。

非洲在以往十年的发展中，最重要的是自主发展能力的增强。近年来，非洲国家普遍制定了本国的经济社会发展规划和有利于吸引投资的政策，实行贸易自由化措施，增大了对基础设施的投入，金融和财政管理更规范和透明。非洲国家宏观经济治理的改善，以及连续多年矿产品价格的上升，使得非洲经济取得连续十年的稳定增长。非洲经济在推动经济多样化的同时，发挥资源优势，提升经济实力和内生动力。出口收入成为非洲国家资本积累的主要来源。资源优势逐渐向发展优势转变，利用资源开发推动工业化发展，特别是加大基础设施和加工制造业的投入。

非洲国家虽然仍面临发展资金短缺，低增长、高失业和贫困加剧的难题。非洲的自主可持续发展还需要内需的驱动、区域的一体化。当前，非洲大陆经济发展处在上升期。在保持十年稳定增长的基础上，非洲需要克服国际金融危机和世界经济衰退的负面影响，寻求新的发展机遇和途径。

余论：非洲自主和平发展的前景

世界进入 21 世纪第二个十年，国际力量对比在发生深刻变化。非洲在未来多元、多极的世界格局中将位居何处，能否抓住当前的历史机遇促进非洲的和平发展，使 10 亿非洲人民能够主宰自己的命运，得到为世界发展所做贡献的应有回报，过上幸福、体面的生活，这是值得关注和研究的重大课题。

非盟担负的使命，是引领非洲实现一个世纪的复兴梦想。非洲提出一个新世纪的发展战略不是一个短期的设想，而是一个长期的发展战略。任何期望非洲短时间内能够改变贫穷落后的面貌都是不切实际的。但是，非洲有潜力成为世界经济的一个主要的增长支柱。在谋求一体化和经济社会发展的过程中，以下问题特别值得非洲国家关注。

^① <http://new.uneca.org/era/era2012.aspx>, 2012-11-12.

第一，非洲各国自主和平发展的努力是一体化的基础。非洲一体化发展进程不会逆转。实现一体化发展是非洲国家当前和长远利益所需，尽管非洲国家间、区域间在具体问题上时常出现分歧，但基本的共识和承诺不会改变。

政治上加强制度建设，是稳定发展的基础和保障。非洲国家如果能够在以往 20 年民主化进程的基础上，继续加强和完善已有的宪政制度，倡导包容性的政治理念，坚持以和平方式、依照宪法解决政治权力和利益纠纷，非洲就有条件实现稳定和发展，而避免“逢选必乱”、社会矛盾暴力化倾向。同时，利用当前非洲在世界经济中地位的上升，非洲国家在加快经济增长和社会发展、解决失业、贫困问题，并进而实现各国长远发展规划方面取得进展。

第二，区域合作可以增强非洲国家集体抗压能力。实现一体化道路将漫长和艰难。非洲国家众多且差异巨大，经济结构近似，互补性差，区域合作组织发展程度存在差距，协调困难，因此非洲的一体化必须以次区域共同体的强化与整合为基础，逐步推进整个大陆的共同发展。

非盟和次区域组织在已有的区域经济合作与集体安全机制的基础上，能否切实推动一体化进程，增强协调解决冲突的能力，关键在于成员国集体自强的政治意愿和分担责任的实际行动，以及能力建设的投入。加强共识，共担责任，对非洲集体自强仍是关键所在。非盟坚持“以非洲的方式解决非洲的问题”并倡导“非洲帮助非洲运动”。2012 年 7 月召开的第 19 届非盟首脑大会期间，非洲国家外长会议发布“非洲团结倡议”（Africa Solidarity Initiative），倡导非洲国家间在资金、物质、技术信息等方面相互支持共享，发扬泛非主义精神，以推动非洲复兴和发展。^①

第三，非洲发展具有后发优势。网络时代信息的获取和通讯的便利，当前发展新兴产业的势头，将促进非洲的教育和科技发展，有望成为一体化进程的有力推手。环境保护意识的加强，使得非洲的发展有可能避免先污染后治理的旧模式，在非洲经济增长的同时，生态环境得到保护。

第四，国际社会对非洲发展的支持，要注重能力建设。当今世界地区间、国家间相互依存程度日益加深。非洲发展需要国际合作伙伴的参与，世界的发展也离不开非洲。国际投资者对非洲的关注，也使得非洲在经济合作方面

^① “Africa Helping Africa”, Declaration on the Launch of the African Solidarity Initiative (ASI) for the Mobilization of Support for Post - Conflict Reconstruction and Development in Africa, 19th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government, July 9 to 16, 2012 Addis Ababa, Ethiopia.

有了更多的选择，非洲的国际合作条件逐步改善。自主选择国际合作伙伴和方式，自己主导发展进程，区分国际援助与外部干预，坚持以非洲为主导解决安全和发展问题，应该是维护非洲自主发展的不变原则。国际社会的参与，主要在于协助非洲提高解决问题的能力，而不是喧宾夺主，更不能取而代之。

第五，对非洲一体化的外部干扰继续存在。非洲在一体化发展的进程中，抵制外部威胁和干扰的能力在增强，但是在区域共同市场和区域安全方面，仍不断有外部的诱惑和影响，对非洲国家的团结和自主发展构成威胁。

总之，非洲的一体化发展道路，充满困难，也充满希望。

Ten Years of African Union: Leading and Pushing A Continental Integration

Yang Lihua

Abstract: The 21st century will see a different world. One of the decisive factors for this change is the collective rising of developing countries and regional groupings. The new global framework in formation should be a new type of globalization based on regional integration. Africa has been pushing for the continent's solidarity and common development for more than half a century. African Union (AU), since its establishment in 2002, has been playing a leading role in promoting the common program and goals, strategic planning, formulation and implementation of concrete projects of African integration. Intra - Africa economic integration based on sub - regional communities will unleash Africa's development potential. At present, the road to African integration is full of difficulties, as well as of hopes. Africa is hopeful to make the continent prosperous for her people and for the world.

Key Words: Regional Integration; African Integration; AU

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)