

## 非盟地区治理：非洲相互审查机制探微\*

梁益坚

**内容提要** 非洲互查机制是“非洲提出、非洲拥有和非洲推动”的集体自治机制，是非洲地区治理框架的重大创新。该机制诞生 15 年来，在促进既定方案的有效实施、提炼非洲治理的“最佳做法”、研判非洲国家潜在危机和推动区域合作、实现集体自治与知识共享等方面取得了显著的成绩。在发展过程中，该机制也受到资金短缺、审查周期过长和执行力度不够等问题的困扰，一度濒临被放弃的边缘。2016 年，非洲国家领导人重申了对非洲互查机制的承诺和支持，推动该机制进入了新的发展阶段，为其未来发展翻开了新的一页。未来，非洲互查机制将作为自主实体纳入到非盟体系之中，实现与非盟《2063 年议程》和联合国《2030 年可持续发展议程》的有效结合，有望在非盟体系内发挥更大的作用。

**关键词** 非洲治理 非盟 集体自治 非洲相互审查机制

**作者简介** 梁益坚，云南大学非洲研究中心副主任、副研究员（昆明 650091）。

非洲相互审查机制（African Peer Review Mechanism, APRM，以下简称“非洲互查机制”）从 2002 年在非盟成立大会上获得通过，到 2017 年《非洲互查机制战略计划（2016~2020 年）》的全面实施，已经走过 15 年的发展历

---

\* 本文系教育部区域与国别研究重点培育基地浙江师范大学非洲研究院项目“2011 年以来马格里布地区的恐怖活动及中国的安全对策”（14FZZX04YB）的成果之一。感谢浙江师范大学非洲研究院肖玉华老师、云南大学国际关系研究院刘军老师和王涛老师对本文写作给予的帮助。感谢匿名审稿专家对本文写作和修改提出的宝贵意见和建议。

程。非洲互查机制是成员国通过相互审查<sup>①</sup>的方式来评估国家治理、吸取经验教训的自愿机制和自治机制，体现了相互监督、集体自治和共同进步的治理理念，致力于改善非洲大陆国家治理的生态环境，被认为是非洲最具雄心和创造力的战略构想和南南合作的重要创新。互查机制体现了非洲领导人的思想转变，他们试图解决非洲治理中长期存在的政治威权主义（Political Authoritarianism）、问责机制缺乏和腐败严重等国家治理问题，推进和巩固民主、有序、透明的国家治理体系。

自成立以来，非洲互查机制已经取得了一些成绩。然而，15年的发展历程并非一帆风顺。在实施的初期，众多批评者认为它会像许多非洲以前制定的方案和计划一样，在短时间内无果而终。还有批评者认为，非洲互查机制的自愿参与和非惩罚的特性是它的“先天缺陷”，难以真正促进非洲国家治理的重大变革和进步，加之许多非洲国家在初期保持观望的客观现实，也让批评者更加坚信非洲互查机制不会在非洲的治理之路上走得太远。<sup>②</sup> 在实施的后期，资金短缺、审查周期过长、执行力度不够等问题困扰着非洲互查机制，对机制的有效运作构成了严重挑战。<sup>③</sup> 值此非洲互查机制成立15年之际，本文将对其做一个较为全面的梳理和分析，以期更好地了解和理解非洲互查机制的相关情况。

## 非洲互查机制实施的历史背景与现实目标

2002年，非盟正式取代非统组织。非盟制定实施了《非洲发展新伙伴计划》，初步构建了非洲互查机制。这是非洲在世界格局大变化之后，依靠自身力量，经过10年酝酿与实践取得的一个突出成绩。在这一过程中，非洲人收获了经验和信

---

<sup>①</sup> 关于相互审查的理论分析参见梁益坚：《试析非洲国家相互审查机制》，载《西亚非洲》2006年第1期，第19~20页。

<sup>②</sup> See Ian Taylor, "The Failure of the New Economic Partnership for Africa's Development", *Contemporary Review*, May 2003, pp. 281-285; John Akopari, "The AU, NEPAD and the Promotion of Good Governance in Africa", *Nordic Journal of international Affairs*, Vol. 13, No. 3, 2004, pp. 243-263; Moyiga Nduru, "A Challenging Road ahead for the African Peer Review Mechanism", Johannesburg: All Africa Inter Press Service, 2005.

<sup>③</sup> See A. M. Mangu, "Assessing the Effectiveness of the African Peer Review Mechanism and Its Impact on the Promotion of Democracy and Good Political Governance", *African Human Rights Law Journal*, Vol. 7, No. 2, 2007, p. 384; C. Landsberg, "The African Peer Review Mechanism: A Political Report on the Most Innovative Governance Instrument", *Africa Insight*, Vol. 42, No. 3, 2012, p. 144.

心，用实际行动打破了西方认为非洲人无力管理自己国家和经济的“非洲悲观主义”论调，向世人证明他们自信可以管理好自己的事务、规划好自己的未来。简言之，非盟就是非洲人主导的新形式的泛非联盟，《非洲发展新伙伴计划》就是非洲人描绘的大陆发展蓝图，非洲互查机制就是非洲人设计的非洲治理工具。

### （一）历史基础与实施条件

非盟积极推动非洲互查机制的实施，并非历史的偶然，而是有着深刻的历史背景。

第一，非洲迎来新一轮政治民主化和经济全球化浪潮的冲击。冷战结束之后，全球权力结构发生根本性变化，世界呈现“一超多强”的新格局，“华盛顿共识”处于高潮，“第三波”民主化浪潮在非洲大部分地区传播了西式自由、民主和善治（Good Governance）的思想理念。1990年非洲大陆最后一块殖民地纳米比亚宣告独立，1994年南非在政治转型后举行了第一次民主选举，为非洲在反殖民主义、反种族主义的政治解放斗争中迈出了最后一步，这意味着非洲大陆殖民时代的完全终结，非洲进入了一个新的时期。与此同时，冷战的结束也预示着全球化时代的到来。在这个新时代，非洲越来越被边缘化，西方大国越来越不愿在促进非洲大陆的和平与发展中担任主角。这需要非洲国家及其领导人重新界定非洲在新的全球体系中的地位和作用，重新思考非统组织成立时提出的那句口号——“非洲问题的非洲解决方案”（African solutions to African problems）。

第二，非洲实现“非洲复兴”的意愿变得更为迫切。面对新形势，非洲大陆层面的区域组织根据发展的需要做出了相应调整，非统组织结束了自己的历史使命，非盟应运而生。非统组织在40年的风雨历程中，为实现非洲人民的民族解放、维护非洲国家的主权和领土完整、根除殖民主义和种族主义的影响做出了重要贡献。反殖民化是非统组织的历史使命，也是其最重要的成就。随着冷战结束和非洲殖民时代的完全终结，为了应对经济全球化的挑战，非洲大陆成立了一个集政治、经济、军事等为一体的全洲性国际组织——非洲联盟，将非洲各国的团结与合作推向更高层次。非盟强化了非洲统一的观念，调整了非统组织“不干涉成员国内政”的原则，提出“非漠视原则”的条款<sup>①</sup>，建立

---

<sup>①</sup> 《非盟宪章》在坚持“不干涉内政”的原则下，提出了“非漠视原则”的条款，即在发生战争罪行、种族屠杀和反人类罪的情况下，非盟有权根据联盟大会的决定对成员国进行干预，成员国也有权要求“非盟”进行干预，以恢复和平与安全。

机制，授权可以在特定情况下对成员国进行干预。非盟的成立也标志非洲大陆的发展重心从政治独立转向联合自强，更加注重倡导非洲大陆层面的合作，建立合理的国家政治体系，推进一体化进程，完成地区安全、和平、稳定和发展的目标，使非洲大陆在国际事务中的地位得到提升，最终实现非洲复兴。

第三，治理不善是非洲大陆持续贫困的重要根源之一，并逐渐成为非洲人民的共识。<sup>①</sup> 有研究表明，在独立之后 20 年内由于一些非洲国家缺乏善治，政府难以提供发展所需的制度保障和公共产品，致使其多国政局动荡、腐败问题严重。<sup>②</sup> 20 世纪 90 年代，卢旺达、利比里亚、塞拉利昂、埃塞俄比亚、布隆迪、索马里、苏丹、刚果（金）、刚果（布）、乍得、尼日尔和中非共和国等非洲国家都出现了国家治理方面的问题，影响了政治稳定 and 经济发展。非洲内部的冲突战乱一直是非洲国家实现和平、发展经济的负面因素。世纪之交，随着非洲冲突的减少，治理问题变成了一个更为突出的问题。越来越多的非洲国家领导人意识到，非洲国家的政治经济问题既不是暂时性的，也不仅仅是经济发展方式的失败，必须以全新的方式从根本上进行改革。2000 年通过的《非盟宪章》确定了加快非洲大陆发展、促进非洲大陆走上可持续发展的复兴之路的总体目标，体现了非洲国家领导人希望解决贫困、动荡、腐败等长期治理问题的坚定决心。

第四，老一代和新一代的非洲人都做好了进行变革的准备。20 世纪末，非洲国家主要的经济发展模式发生了根本性的转变，从以公共部门为主和政府主导的经济发展模式转变为市场经济和政府监管相结合的经济模式，多数国家的一党制也逐渐被多党制所取代。新、老两代的非洲人都希望更多地参与公共事务、改善旧的治理结构，并在思想上做好了变革的准备。老一代的非洲人了解非洲独立后的发展历程，经历过成功和失败，认识到非洲的困难处境和新的全球发展现状，希望通过变革的方式来解决非洲存在的问题。独立后出生的非洲人被认为是新一代非洲人，他们接受过更好的教育，非常

---

<sup>①</sup> See Jean - Francois Bayart, *The State in Africa: The Politics of the Belly*, London and New York: Longman, 1993; Patrick Chabal and Jean - Pascal Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Bloomington: Indiana University Press, 1999; Ian Taylor, *NEPAD: Toward Africa's Development of Another False Start?* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005; April A. Gordon, and Donald L. Gordon, *Understanding Contemporary Africa*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007; Ross Herbert and Steven Gruz, *The APRM: Lessons from the Pioneers*, South African Institute of International Affairs, 2008.

<sup>②</sup> Ross Herbert and Steven Gruz, op. cit., p. 3.

了解公民应有的权利和义务，准备有效和更大程度地参与本国的经济发展和政治民主化进程。

在千年之交和非洲联盟成立时，非洲面临着如何实现和平、消除贫穷、促进可持续发展和阻止进一步边缘化等一系列问题与挑战，新一代非洲领导人也意识到非洲的治理缺陷是制约非洲发展的重要障碍之一。在此背景下，非洲以泛非主义思想为引导，在总结历史经验的基础上提出了《非洲发展新伙伴计划》，并将改善非洲的治理作为计划的重要组成部分，专门建立了非洲互查机制。非盟各成员国也承诺将带头促进和实现善治，解决非洲面临的问题和挑战，使非洲走上可持续发展的复兴道路。

## （二）预期目标

非洲互查机制是一个独特和具有创新的机制，是非洲治理史上的一件大事。它的启动和实施被非盟赋予了特殊的价值和时代意义。非洲国家领导人希望通过该机制实现一系列现实目标。

第一，促进非洲治理方案的“非洲化”。非洲人一直希望实现非洲治理方案的“非洲化”。早在 20 世纪 20 年代黄金海岸（今加纳）的政治家、作家科比纳·塞基伊（Kobina Sekyi）就指出，必须实施“非洲人的非洲”的独立纲领，而不只是去照搬其他模式。<sup>①</sup> 1963 年，肯尼亚开国元勋之一的汤姆·姆博亚（Tom Mboya）在其著作《自由以及之后》（Freedom and After）中论述到，“非洲人急切地想要人们将非洲人的思想和处事的方法当作非洲的方法。独立后，非洲人希望人们从非洲自身的角度来认识非洲。这种愿望使非洲人下定决心建立‘非洲人格’……这是对殖民主义的反应，旨在消除世界其他地区人们的偏见，他们总是用英属非洲、法属非洲、比属非洲或葡属非洲来指代非洲”<sup>②</sup>。冷战结束之后，越来越多的人呼吁探索“非洲问题的非洲解决方案”，这主要是由于在很长一段时间内，人们都试图用西方的方案来解决非洲问题。<sup>③</sup>

政治独立赋予了非洲历史以新的生命和内涵，但它也是一个为按照外来

---

<sup>①</sup> Kobina Sekyi, “The Parting of Ways”, Sekyi Papers, Acc. 464/64, Cape Coast Regional Archives, Ghana, 1927, p. 23.

<sup>②</sup> UNECA, Capturing the 21<sup>st</sup> Century: African Peer Review (APRM) Best Practices and Lessons Learned, 2011, p. 18.

<sup>③</sup> Imani Jaoko, “Implementation Remains the Achilles Heel of the African Union: A Study of the African Peer – Review Mechanism (APRM)”, *Strathmore Law Review*, January, 2016, p. 14.

模式获得独立而付出代价的时代。试图将发达国家的历史经验照搬移植到非洲国家，这是难以成功的。西方现代化发展理论，产生于西方国家的历史实践；即使它在西方国家是行之有效的，但在非洲往往由于脱离实际，而收效甚微。其一，政治模式的不合适在独立初期很快就显现出来。那种认为“在现有外国模式基础上获得政治独立必将付出高昂代价”<sup>①</sup>的说法已从一种臆测很快变成现实：1957~1961年和1969~1972年期间，加纳的恩克鲁玛和布西亚两次试行“威斯敏斯特模式”，这种尝试并不成功；几内亚的塞古·杜尔在20世纪50年代试图照搬现成的法国模式，出现水土不服情况；索马里1960年依照意大利议会模式建立起来的政体于1969年完全崩溃。由此，许多非洲国家在照搬西方政治模式失败之后，开始思考自己的政治模式。例如，索马里于1969年开始实施“非洲人的非洲纲领”，其目标是通过社会团结创立民族团结，总统巴雷（Mohamed Siad Barre）最初发表的“十三点纲领”笼统地提到需要建设“一个以劳动和社会公正原则为基础的社会”。其二，经济模式的不合适也让非洲经济在恶性循环中难以自拔。非洲国家在选择经济发展战略和制定经济发展政策方面，一直受到外部理论和思想的影响，这其中既有西方经济理论，也有东方经济理论。这些外部理论和思想往往脱离非洲实际，却又千方百计想把非洲纳入某种发展轨道或者其势力范围，最终导致非洲经济误入歧途。非洲国家独立后的经济发展实践充分表明，无论是西方经济发展理论<sup>②</sup>，还是“非资本主义道路”理论<sup>③</sup>，或是激进学派的“依附论”<sup>④</sup>，

---

① Gwendolen M. Carter and Meara Patrick, *African Independence: The First Twenty-five Years*, Bloomington: Indiana University Press, 1986, p. 5.

② 二战后，非洲国家纷纷独立，相继提出“现代化”的宏伟目标。根据西方现代化理论，经济学家认为，非洲国家贫困落后，依然是不发达的传统农业社会，它们的任务就是加快从传统农业社会向现代工业社会的转变，实现现代化。该理论在非洲产生较大的影响，并广为流传。其中影响比较大的是美国著名经济学家罗斯托提出的“经济成长阶段论”。此外，还包括新古典主义理论和结构主义理论等理论。

③ 二战后，东西方两大阵营对立，非洲成为争夺的对象。苏联为了对抗“西方现代化发展理论”提出了“非资本主义道路”理论，试图将非洲国家拉进社会主义阵营。其核心是非洲等落后国家可以不经资本主义的发展，直接向社会主义方向过渡。经济领域主张通过国家对经济生活的干预，大多照搬苏联的社会主义发展模式。非洲国家取得独立后，约有一半非洲国家践行了“非资本主义道路”理论。

④ “依附论”的核心问题也是脱离非洲国家的实际，理论家自己构建一个非洲，而后再用自己的理论来解释这个虚构的非洲，最终使其理论难以广泛传播和付诸实践。而且阿明提出的“脱钩”的主张，这既是不可能的，也是无助于非洲国家摆脱贫困和依附状态，反而将非洲国家引向闭关锁国的内向式发展道路，增加了非洲经济发展的困难。

虽然它们都有一定的“合理成分”，都曾在非洲经济发展的特定时期和某些方面起到过积极作用，但是就整体而言，它们脱离非洲的实际，没能成功实现非洲经济的健康可持续发展。

在照搬外来模式和理论普遍失败之后，非洲人更加希望探寻符合非洲实际的发展道路。非盟的成立是非洲历史上的一个重要里程碑，它是非洲殖民时代终结后的一个新起点，也预示着它不同于非统组织，将更加具有自主意识和创新精神。这体现在新千年后非盟酝酿并推动的两个重要方案上：一是期望与世界各国平等交往的《非洲发展新伙伴计划》；二是希望依靠自身力量进行集体自治的非洲互查机制。非盟希望非洲互查机制能够唤醒非洲自身发展的潜力，摸索和提炼出非洲治理的“最佳做法”，实现非洲治理方案的“非洲化”。非洲互查机制的实施，必将逐渐积累大量成功经验和失败教训，有助于探寻非洲所面临问题的深层次原因，有助于通过集体的力量探索解决问题的“最佳做法”，有助于思考并创建符合非洲实际的理论体系。通过非洲互查机制，整个非洲大陆可以分享、传播和推广非洲治理的“最佳做法”，实现共同进步。

第二，监督和保障《非洲发展新伙伴计划》等方案的有效实施。20世纪80年代，非洲国家为了修正经济体制和发展模式的弱点与缺陷，实施了两套不同思路的经济调整方案：一套是由世界银行和国际货币基金组织等国际机构推出的《结构调整方案》<sup>①</sup>，另一套是由非洲国家提出的《替代结构调整计划的非洲方案》（简称《替代方案》）<sup>②</sup>。前者主张以自由化为中心，后者主张国家干预主义，两个“方案”各有长短，但在不同程度上都缺乏必要的监督

---

<sup>①</sup> 调整方案是针对非洲国家的市场经济机制的，属于紧缩型的方案，其核心是增强非洲国家的市场经济机制，理论基础是新古典主义。在非洲积极推行的是经济自由化、市场化和私有化，其目的是将非洲国家真正纳入市场经济的轨道。并发表了一系列的报告和建议，设立了专门的贷款援助机构，它认为，非洲国家普遍存在的政府机构臃肿和官员腐败，是制约经济发展的重要因素之一，因此将援助和结构调整方案相挂钩，即只有接受该方案的非洲国家才能得到其贷款和援助。在1988~1993年间，33个承诺进行结构调整的非洲国家每年获得约33亿美元的双边或多边援助，到1994年则达到了42亿美元。

<sup>②</sup> 1989年非洲经济委员会对非洲国家的经济改革提出了非洲自己的方案。其出发点是增强非洲国家的自我可持续发展能力，改善广大居民的生活水平，保障民众福利。并认为非洲的困难很多，起点很低，非洲经济的恢复和振兴不能指望短期效果，只能从长远的视角思考问题，并对其社会经济结构进行根本改造。非洲国家要加强集体自力更生，逐步推进非洲经济一体化，计划在34年内（到2025年）分6个阶段逐步建立非洲经济共同体。每一步的时间框架看似精确，但奇怪的是没有具体实行措施，也没有相关的执行实体。

和保障。其一,《结构调整方案》的自由化政策抓住了调整和改革的实质——长期束缚非洲经济发展的以国家干预主义为基础的封闭的发展体制和模式。该方案具有较强的操作性,又有雄厚的资金支持,但无法约束部分非洲国家的政府行为。世界银行和国际货币基金组织也因此认为“非洲政府是进步的障碍,目光短浅,缺乏理智”。<sup>①</sup>其二,《替代方案》虽考虑了非洲国家的实际,对非洲社会、政治、经济结构的分析深刻全面,但所提政策建议过于庞杂,又缺少资金支持,因而操作起来难度很大。这就造成实施《替代方案》困难重重,许多非洲国家的调整改革成效不大。同时,由于缺乏监督机制,时常迁就特殊利益集团,使得调整改革的力度不足。这两套方案都是在实施的过程中缺乏对集体行动的监督,最终导致收效甚微。非洲国家逐渐认识到:任何发展计划都需要某种机制来提供监督和保障。2001年,非洲在吸取上述两个方案长处、结合非洲实际的基础上,制定了《非洲发展新伙伴计划》,并吸取以往的经验教训,在2002年提出非洲互查机制来加强监督和保障,防止《非洲发展新伙伴计划》重蹈以前方案的覆辙,解决缺乏执行力和透明度的问题,以此来推动既定方案的有效实施。

第三,促进内部的和平与善治。非盟希望非洲互查机制能够促进非洲的和平与善治,及时发现非洲国家内部潜在的问题和深层次的矛盾,增加政策的透明度和加强各阶层之间的对话,使有限的资源能够合理有效地用于国家社会经济发展。这是因为,独立后的非洲战乱不断,对于非洲民众来说,战乱是灾难性的,无论世事如何变迁,它所带来的结果都一样:人民流离失所,疾病传播,饥寒交迫……结束非洲的冲突和战乱是一条漫长而坎坷的道路,非洲人在战火中也切身体会到和平与发展的重要,希望能够建立一个民主、有序和透明的非洲大陆。冷战后,非洲大陆的冲突战乱不断减少,“直到此时非洲社会才逐渐认识到一个国家最重要的资源是他的人民,而不是他的矿产”<sup>②</sup>。非洲领导人也普遍意识到,和平是社会经济发展的基本前提,善治是社会经济发展的重要保障,私营部门是社会经济发展的不竭动力。

第四,赢取外部支持。非洲互查机制的启动也被认为是非洲国家希望在

---

<sup>①</sup> 舒运国:《失败的改革——20世纪撒哈拉以南非洲国家结构调整评述》,吉林人民出版社,2004年版,第133~137页。

<sup>②</sup> See Michael T. Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, New York: Henry Holt, 2001.



冷战后获得“新伙伴”援助的一种努力。资金是促进非洲经济发展的基本要素。无论是《结构调整方案》，还是《替代方案》，都需要大量的资金支持，《非洲发展新伙伴计划》也不例外，资金是其能否成功的关键。随着苏联解体冷战结束，传统意义上基于意识形态的发展援助大幅减少，一些西方政府和国际金融机构，如世界银行和国际货币基金组织开始坚持认为援助和投资必须与非洲国家的政治和经济改革挂钩。为此，非洲国家希望通过实施非洲互查机制，改善国内政治和投资环境，从而留住国内资金，吸引外国直接投资，实现外逃资金回流，扩大西方国家对非洲的援助和债务减免力度。这也是吸引许多非洲国家参与非洲互查机制的一个重要原因。

## 非洲互查机制的框架设计与发展历程

相互审查的历史可以追溯到 20 世纪 60 年代，产生于经济合作组织。半个世纪以来，经合组织在相互审查方面的成功经验和模式不断地被一些国际组织借鉴和运用到环境、投资等特定领域。<sup>①</sup> 与国际组织仅限于特定领域的审查不同，非洲互查机制将审查的范围扩展到广泛的治理领域，包括民主、人权、安全、经济、发展环境、执政状况和政策透明度等方面。非洲互查机制对这些领域的审查，需要成员国让渡一部分主权，这超越了传统意义上“国家”观念，弱化了“主权”概念，是《非盟宪章》中提出的“非漠视原则”的重要体现。

### （一）内在机制与基本内容

非洲互查机制规定，非盟所有成员国都有资格加入非洲互查机制，加入或退出遵循自愿的原则。由此看，它是基于一种友好互助的方式来运行的，依赖于成员国之间的相互信任和理解，审查结果没有任何惩罚制裁措施、法律效力和强制力。其运作框架是在借鉴一些国际组织（经合组织、联合国、国际货币基金组织）有关相互审查方面成功经验的基础上，结合非洲实际制定实施的。<sup>②</sup> 其主要目的是促使非洲国家相互审查和监督《非洲发展新伙伴计划》的实施，特别是有效实施既定的政策、计划和方案，通过分享成功的经验、协商存在的不足，评估能力建设所需的政策、标准和规范，实现政治稳

<sup>①</sup> 梁益坚：前引文，第 19 页。

<sup>②</sup> UNECA, “The African Peer Review Mechanism Process and Procedures”, *African Security Review*, Vol. 11, No. 4, 2002, p. 8.

定、经济高速可持续增长和非洲一体化的发展目标。根据官方文件，非洲互查机制的审查内容可以归类为4个专题：民主与政治、经济与管理、企业管理和社会经济发展。<sup>①</sup> 成员国需要定期接受审查，必须切实在国内法律上支持非洲互查机制的实施，注重落实善治、提高政策透明度和保护人权，政府需公开其行政管理、经济政策和人权等方面的信息，并且按照既定程序接受审查小组的审查和评估。非洲互查机制的管理体制分为非洲大陆、成员国内部和国际战略合作伙伴3个层面。

第一，在非洲大陆层面，设有以下3个机构。其一是非洲互查论坛（APR Forum）。这是非洲互查机制的最高决策机构，由成员国领导人组成的委员会，一般在非盟峰会期间举行会议。该论坛负责审议成员国的审查报告并提出建议，授权出版《国家审查报告》；负责非洲互查小组成员的提名和选举；负责通过建设性的对话和说服来推动互查机制的实施，促进有关国家在实践中产生实际的变化。其二是非洲互查小组（APR Panel）。即非洲互查机制的执行机构，负责指导和管理其运作。小组由多名经验丰富并受人尊敬的非洲人组成，成员需有泛非主义的理想，拥有相关领域的专业知识，并在综合考虑区域平衡、性别平等和文化多样性的基础上，最终由非洲互查论坛任命。它领导和监督成员国审查进程，并向审查小组提供特别指导，以确保进程的完整性。同时有权选拔和任命负责审查各国的非洲互查特派团（APR Mission Teams），并对最终报告的内容负责。其三是非洲互查秘书处（APR Secretariat）。它是非洲互查机制的服务机构，设在南非米德兰。它向论坛和非洲互查小组提供行政、后勤和研究服务；负责组织非洲互查小组会议、组织各国审查任务、举办研讨会、宣传和维护网站等工作；建有一个保存各成员国政治和经济发展情况的数据库。

第二，在成员国内部层面，设有以下4个机构。其一是联络点（National APRM Focal Point）。它通常由成员国的一名高级官员担任，作为国家和大陆进程之间的外交联络人，负责建立该国互查机制的管理机构。其二是管理机构（National APRM Management Body）。该机构通常在英语国家被称为国家理事会（National Governing Council）、在法语国家被称为国家委员会（National

---

<sup>①</sup> See Nepad Secretariat, *Objectives, Standards, Criteria and Indicators for the African Peer Review Mechanism*, NEPAD/HSGIC-03-2003/APRM/Guideline/OSCI, March 9, 2003.

Commission), 负责制定该国实施互查机制的战略政策。其三是秘书处 (National APRM Secretariat)。它主要负责为管理机构提供行政服务、后勤保障和智力支持。其四是技术研究所 (Technical Research Institutes)。其职能是负责完成《国家自评报告》和《国家行动计划》。

第三, 在国际层面, 非洲互查机制的战略合作伙伴有: 非洲开发银行 (ADB)、联合国非洲经济委员会 (UNECA)、联合国开发计划署 (UNDP)、非洲能力建设基金 (ACBF) 和莫·易卜拉欣基金会 (Mo Ibrahim Foundation)。这些机构的工作人员参与非洲互查机制的具体任务、战略规划和人员培训, 为非洲互查机制提供后勤、技术和财政支持, 它们的积极参与和承诺为机制的实施提供了有力保障。

至此, 非洲互查机制就从上到下形成了一个国际层面、大陆层面和成员国层面的管理体制和运行框架。此外, 非洲的公民社会 (Civil Society) 在非洲互查机制中也扮演着重要的角色, 该机制努力使民众能积极参与审查进程, 充分发挥建言献策的作用, 成为专家审查的有益补充。

非洲互查机制大陆层面机构的运行经费主要依靠成员国和战略合作伙伴提供。它要求成员国每年缴纳 10 万美元的会费, 并鼓励成员国主动捐款, 经费不足的部分主要由发达国家和国际组织捐助。它包括 4 种类型的审查: 基本审查、定期审查、预警审查和特殊审查。<sup>①</sup> 每一个审查进程分为 5 个阶段: 分析成员国基本情况、组建“审查小组”、起草审查报告、提交审查报告给非洲互查论坛、公开报告和行动计划。<sup>②</sup>

## (二) 发展进程与特点

第一阶段 (2002 ~ 2008 年) 是非洲互查机制的快速发展期, 有一半非洲国家成为该机制的签字国。当 2001 年《非洲发展新伙伴计划》制定之时, 非洲互查机制的概念就已经被提出。2002 年 6 月, 它的基本框架被制定出来, 并在 7 月的非盟成立大会上获得通过; 同年 11 月, 《非洲发展新伙伴计划》首脑会议在尼日利亚首都阿布贾召开, 12 个非洲国家签署共同声明, 同意建立并参与非洲互查机制。2003 年 3 月在尼日利亚首都阿布贾召开的首脑会议,

---

<sup>①</sup> 具体请参见梁益坚: 前引文, 第 21 页; A. M. Mangu, “The African Union and the Promotion of Democracy and Good Political Governance under the African Peer – Review Mechanism: 10 Years on”, *Africa Review*, Vol. 6, No. 1, 2014, pp. 64 – 65.

<sup>②</sup> 梁益坚: 前引文, 第 21 页; Imani Jaoko, op. cit., pp. 18 – 19.

通过了一个非洲互查机制的指导性文件，文件内容包括非洲互查机制的目标、标准和审查指标以及机构设置和实施程序。同时，10个非洲国家<sup>①</sup>签署了谅解备忘录，准备具体实施相互审查。在此次会议上，非洲国家对非洲互查机制的职责范围，特别是政治审查内容进行了激烈的讨论，但是并无结果。2003年5月成立了第一个由7人组成的非洲互查小组，以监督相互审查的进程和质量。<sup>②</sup>非洲互查机制较为完备的制度体系也在这个阶段基本形成。<sup>③</sup>2004年，肯尼亚、加纳、卢旺达和毛里求斯作为第一批参与国，开始了第一次审查进程。至2007年12月，该机制参与国已达27个<sup>④</sup>，其他没有加入的非洲国家对机制仍持一种怀疑和观望的态度。

在第二阶段（2008~2015年），由于非洲互查机制存在的问题日益显现，严重打击了处于对该机制观望态度国的参与热情，使之处于停滞不前的发展时期。2008~2015年被称为非洲互查机制“失去方向的7年”。非洲互查机制秘书处长期缺乏一名具有领导力的常任首席执行官，其中2008~2010年间首席执行官的职位空缺，只是一名官方指定的“主管官员”在维持工作。2015年1月，非洲互查论坛任命了一名常任首席执行官，但候选人拒绝上任。这使秘书处和整个非洲互查机制的管理体系难以有效地开展日常工作和制定中长期发展规划，工作人员普遍存在某种焦虑和不安。<sup>⑤</sup>非洲互查小组的一些成员在2008~2009年间相继辞职，使小组的人员配备严重不完整，直到2010年1月任命了4名新的小组成员，这种状况才得以改善。<sup>⑥</sup>在此期间，许多成员

---

① 这些国家是安哥拉、刚果（金）、埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、莫桑比克、尼日利亚、卢旺达、南非和乌干达。

② APRM Secretariat, “APRM Strategic Plan 2016 – 2020”, September 2016, p. 8.

③ See APRM Base Document (2002); APRM Organization and Processes (2003); Guidelines for Countries to Prepare for and to Participate in the APRM (APRM Guidelines) (2003); APRM Objectives, Standards, Criteria and Indicators (2003); Country Self-Assessment for the APRM (the APRM Questionnaire) (2003); APRM Prerequisites for Country Support Mission (the APRM Prerequisites) (2007); and the Supplementary Document to the APRM Guidelines for Country Review – the APRM National Structure (the APRM Supplementary Guidelines) (2007).

④ 这些国家是阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、布基纳法索、喀麦隆、刚果（布）、吉布提、埃及、埃塞俄比亚、加蓬、加纳、肯尼亚、莱索托、马拉维、马里、毛里求斯、莫桑比克、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、南非、苏丹、坦桑尼亚、乌干达和赞比亚。

⑤ Ramata Soré, ‘The Saboteurs of Good Governance’, *ZAM Magazine*, January 30, 2014, <https://www.zammagazine.com/chronicle/chronicle-7/72-the-saboteurs-of-good-governance>, 2017-04-13.

⑥ APRM Secretariat, op. cit., p. 9.

国未能及时缴纳会费，使该机制失去了继续前行的资金支持，严重影响了它的议程管理和运转。为阻止情况的进一步恶化，2014年6月在赤道几内亚首都马拉博召开的第23次非盟大会上，非洲互查机制委员会通过了一项决议，建议非洲互查机制作为自主实体纳入非盟系统，让该机制来执行对《2063年议程》实施进程的监督和保障，推动该机制在非盟体系内发挥更大作用。非盟希望非洲互查机制能够通过其包容性的审查进程和从各阶层广泛征求意见的能力，为保障《2063年议程》的有效实施做出重要贡献。<sup>①</sup> 总体看，在这一时期，非洲国家对非洲互查机制的热情一直在下降，新加入的国家不多（仅有8个国家），审查也基本停滞。2015年1月，非洲互查论坛在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴召开，按规定是35个成员国的领导人都应出席，却只有南非、赤道几内亚和科特迪瓦三国的领导人参加了会议。非洲互查论坛作为非洲互查机制的最高决策机构，如此低的出席率使得机制的发展前景看起来暗淡无光。

在第三阶段（2016年以来），非洲国家重新认知互查机制的意义及发展前景，提振精神，该机制发展遂进入重整旗鼓时期。非洲互查机制被认为是唯一一个能够提高非洲国家治理水平的大陆层面的工具，许多非洲国家不愿意看到它半途而废、前功尽弃。这也体现了非洲长期存在着的一种深刻理念，即非洲各国每当危难当头时，都应不分彼此，相互帮助，齐心协力去解决面对的共同困难，争取美好的前景。而这种理念植根于20世纪初发展起来的泛非主义。<sup>②</sup> 为了挽救处于颓势的非洲互查机制，2016年1月非洲互查机制国家元首和政府首脑特别峰会在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴的非洲联盟总部召开，10位成员国领导人出席会议，另有25个成员国则派代表参加了会议。非洲互查论坛主席肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔（Uhuru Kenyatta）在会上呼吁“成员国重新兑现对非洲互查机制的承诺，确保它能够完成其历史使命”，希望非洲互查机制结合非洲发展的新形势实现重新定位，使其在监督保障非盟《2063年议程》和联合国《2030年可持续发展议程》的有效实施方面发挥重要作用。<sup>③</sup> 随后，论坛任命埃迪·马洛卡（Eddy Maloka）教授担任秘书处新的常任首席执行官。此次非洲互查论坛是非洲互查机制发展史的一个重要转

① APRM Secretariat, op. cit., p. 8.

② 陆庭恩：《经济全球化与非洲联盟》，载《国际政治研究》2003年第2期，第21页。

③ APRM Secretariat, op. cit., pp. 4-5.

折点，它标志着该机制发展由此翻开了新的一页。在新的首席执行官马洛卡教授的领导下，秘书处开展了一系列活动，并在2016年10月发布了机制成立以来的第一个五年计划——《非洲互查机制战略计划（2016~2020年）》。该机制又焕发出勃勃生机，多个国家表达了加入的意愿。2017年1月，非盟第28次首脑会议进一步扩展了非洲互查机制的职责范围，要求机制对非洲大陆的重点治理领域进行跟踪和监督。

到2013年10月，有17个国家完成了第一次审查进程，分别是：加纳、卢旺达、肯尼亚、阿尔及利亚、南非、贝宁、乌干达、尼日利亚、布基纳法索、马里、莫桑比克、莱索托、毛里求斯、埃塞俄比亚、塞拉利昂、坦桑尼亚和赞比亚。这17个国家已提交了《国家自查报告》和《国家行动计划》，《国家行动计划》详细规定了三年内政治经济发展优先事项的执行时间表。除了毛里求斯以外，其他国家还报告了其《国家行动计划》的执行情况。2014年，肯尼亚启动了第二次审查进程。2017年1月，吉布提、塞内加尔、乍得向非洲互查论坛提交了第一次《国家自查报告》，肯尼亚提交了第二次《国家自查报告》，是第一个完成第二次审查的国家；3月，冈比亚准备加入机制；4月，利比里亚启动第一次审查进程。截至2017年4月，非盟54个成员国中已有36个<sup>①</sup>加入非洲互查机制，占非洲国家总数的2/3，这些国家的人口占非洲人口总数的80%。

## 非洲互查机制取得的成就

非洲互查机制的成员国自愿让渡一部分国家主权，在内政方面接受外部力量的审查，制订“国家行动计划”进行整改，并与其他国家分享治国理政的经验教训<sup>②</sup>，这无疑是提高非洲国家治理水平、实现非洲国家集体自治的一次有益尝试。经过15年的实践，非洲互查机制取得的成就主要体现在以下几个方面：

---

<sup>①</sup> 非盟36个成员国分别是：阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、布基纳法索、喀麦隆、乍得、刚果（布）、科特迪瓦、吉布提、埃及、赤道几内亚、埃塞俄比亚、加蓬、加纳、肯尼亚、莱索托、利比里亚、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美与普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、南非、苏丹、坦桑尼亚、多哥、突尼斯、乌干达和赞比亚。

<sup>②</sup> James Busumtwi - Sam, "Architects of Peace: The African Union and NEPAD", *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 7, No. 1, 2006, pp. 71 - 81.

第一，成员国数量不断增加，逐渐形成集体自治的良好氛围。非洲互查机制的自愿参与和非惩罚的特性经常被认为是它的主要弱点之一。然而，众多研究专家也认为，自愿参与和非惩罚的特性实际上也是它的优点。<sup>①</sup> 自愿参与和非惩罚的特性能够在审查过程中充分发挥成员国的主观能动性，所提出的批评意见更容易被成员国接受，这促使在前期处于观望状态的一些非洲国家也逐渐加入进来。自2002年以来，非洲互查机制的成员国数量不断增加，目前成员国数量已经达到36个。随着审查进程的逐渐深化，非洲开发银行、联合国非洲经济委员会和联合国开发计划署等战略合作伙伴也在其中发挥越来越积极的作用。

非洲互查机制正在唤醒非洲自我发展的潜力。非洲互查机制的自愿参与和非惩罚的特性使各成员国相互帮助、积极进取，在机制内形成了集体自治的良好氛围。正如南非前总统塔博·姆贝基所说，非洲互查机制的自愿性质是它的优势，能使成员国自愿接受审查，有助于确定和解决发展过程中存在的各种问题，应该鼓励更多的非洲国家加入进来。<sup>②</sup> 非洲互查机制的定期评估报告将督促成员国履行自己的诺言，积极改善国内环境来吸引投资，并使成员国能够比较自身与其他成员国的差距，积极改进，锐意进取。非洲互查机制所具有的软压力<sup>③</sup>的特性，有助于形成良好的舆论氛围，影响成员国的政策制定，推动政策的顺利实施，并改善该地区政治治理的总体环境。2016年1月新上任的机制秘书处常任首席执行官马洛卡教授也强调了非洲互查机制的自愿、非惩罚特性的重要性，他认为“保留自愿性质是非常重要的，不能让成员国因为没能实施建议而受到惩罚。对于希望加入该机制的国家，大门必须始终打开。一旦施加压力，就难以有效地开展合作”<sup>④</sup>。

第二，搭建起社会各阶层沟通和交流的平台，日益成为一个广泛参与的可信的制度。在非洲国家实施审查的过程中，政府、议会、公民社会和媒体

---

<sup>①</sup> Thembani Mbadlanyana, “The Role of the African Peer – Review Mechanism (APRM) in Preventing Mass Atrocities in Africa”, in K Dan and F Viljoen, *Africa and the Responsibility to Protect*, Routledge, 2014, pp. 218 – 225.

<sup>②</sup> See Nyiko Janet Khoza, “Examining the Relationship between Good Governance and Development: The Case of the African Peer Review Mechanism (APRM)”, in the Master Thesis of the University of the Witwatersrand, 2013, p. 63.

<sup>③</sup> 参见欧玲湘、梁益坚：《软压力视角下的非洲国家相互审查机制》，载《西亚非洲》2009年第1期，第28～30页

<sup>④</sup> Sylvester Siwela, “Peer Review Tools to Awaken Africa’s Potential”, *APRM*, 2016, p. 1.

等广泛参与了审查进程,<sup>①</sup>促进了普通民众对非洲互查机制的了解,推动了社会各阶层的沟通 and 交流,提高了政府决策的透明度,增强了民众对实现国家发展目标信心。其一,在公民社会方面,非洲互查机制为民众参与公共事务提供了新的渠道。作为一个重要而独特的对话平台,非洲互查机制使普通民众能够与政府官员就治理问题进行交流,从而促进参与者公开辩论,使其成为专家审查的有益补充。例如,2007年阿尔及利亚审查进程中政府和民间社会的对话就被认为是非常成功的;<sup>②</sup>南非、乌干达、刚果(布)和赞比亚等国的公民社会组织积极参与审查进程,以确保他们所关注的问题能写入《国家自查报告》和《国家行动计划》中。<sup>③</sup>其二,在媒体方面,非洲互查机制鼓励媒体成为审查进程的参与者和推动者。大多数成员国在审查进程中积极鼓励媒体进行宣传报道,增强媒体的参与度,并取得了较好的成效。例如,肯尼亚和南非等国的媒体积极参与本国的审查进程,肯尼亚的报纸对国家审查报告进行了详细解读,南非具有影响力的《星期日时报》对审查进程进行了持续关注;<sup>④</sup>坦桑尼亚和赞比亚等国也利用谈话节目和新闻发布会等形式进行了较好的宣传。<sup>⑤</sup>

第三,明确了非洲发展的系统性问题,提出了非洲治理的“最佳方案”。非洲互查小组通过分析各国的《国家自查报告》,确定了5个影响非洲发展的系统性问题,分别是:宗教、种族或民族的多元化管理问题;土地和资源的管理治理问题(包括土地获取问题、土地分配管理问题、国际和当地投资者的“土地掠夺”问题);腐败问题;选举和选举管理问题;人力资源管理不善的问题。另外,非洲普遍存在的青年高失业率问题对经济持续发展和政治长期稳定也构成了重大挑战。<sup>⑥</sup>

---

① Steven Gruz, *The African Peer Review Mechanism: Development Lessons from Africa's Remarkable Governance Assessment System*, Research Report of The South African Institute of International Affairs (SAIIA), January 2014, pp. 25-28.

② A. Ashaye, "The African Peer Review Mechanism at Ten: From Lofty Goals to Practical Implementation", *African Yearbook of International Law*, 2014, pp. 21-44.

③ Steven Gruz, *op. cit.*, p. 27.

④ B. Boyle, "Making the News: Why the APRM Didn't", in S. Gruz ed., *Grappling with Governance: Perspectives on the African Peer Review Mechanism*, Johannesburg: SAIIA, 2010, pp. 67-81.

⑤ Steven Gruz, *op. cit.*, p. 27.

⑥ See Kidane Mengisteab, *Diversity Management in Africa: Findings from the African Peer Review Mechanism and a Framework for Analysis and Policy-Making*, UNECA, 2011, p. 8; A. Ashaye, *op. cit.*, p. 12.



在此基础上，非洲互查小组指出了有关非洲治理的“最佳方案”。2011年，非洲互查机制秘书处发布了一份题为《善治的最佳做法：来自13个非洲国家的证据》的报告，确定了107条最佳做法，其中“民主与政治”方面42条、“经济与管理”方面25条、“企业管理”方面15条、“社会经济发展”方面25条，并认为这些最佳做法值得其他非洲国家学习和效仿。<sup>①</sup>此种方式有助于成员国之间形成一个共同的治理词汇表和公共话语体系，有利于各成员国就此开展对话和讨论。

第四，行政体系成绩突出，日常管理不断完善和制度化。非洲互查机制的行政体系也取得了较为突出的成绩，主要表现在：其一，该机制的日常管理不断完善并走向制度化。在机制最初的一些设计者和参与者相继离开之后，机制依然不断地成长壮大，说明机制的日常管理已经走向制度化。非洲互查论坛定期举行国家元首和政府首脑的高层会议，秘书处出台的管理文件不断完善，大多数成员国按照程序推进审查进程、诊断问题和制订“国家行动计划”。在加纳、尼日利亚和南非等一些非洲国家，领导人的变更并没有影响审查的进程，说明国家机构和民众已经普遍接受并认可了非洲互查机制。<sup>②</sup>其二，审查小组直面问题，审查报告真实可信。审查小组成员能够直面问题开展广泛深入的调研，他们所完成的《国家审查报告》能发现被审查国家的优势领域和“最佳做法”，也能建设性地指出潜在的问题，公开、公正地反映被审查国家的治理状况，并促进其进行相应的改革。例如：根据非洲互查小组对《国家自查报告》提出的建议，肯尼亚制定了《土地利用总体计划》，制定了《小额融资法》，使2005/2006年度至2006/2007年度期间私营部门可用信贷额增长了14%。对于加纳提交的《国家自查报告》，非洲互查小组提出入学率低是加纳发展的主要障碍，并建议加纳设立了酋长和文化事务部。<sup>③</sup>其三，确定了跨领域、需要整体解决的问题。随着各国审查工作的推进，机制秘书处确定了一些非洲国家共有、对整个大陆发展造成直接影响、需要采取整体方案来解决的跨领域问题：土地改革和治理、贫穷及不平等、失业、自

---

<sup>①</sup> See APRM Secretariat, *Best Practices in Good Governance: Evidence from Thirteen African Countries*, African Peer Review Mechanism, 2011.

<sup>②</sup> Steven Gruz, *op. cit.*, p. 25.

<sup>③</sup> M. A. Odeh and M. D. Mailafia, “The African Union and Public Sector Reforms, Under the New Partnership for Africa’s Development (NEPAD)’s Africa Peer-Review Mechanism”, *Journal of Social Sciences and Public Policy*, Vol. 5, No. 1, 2013, p. 87.

然资源管理、服务能力不足、腐败和艾滋病。2008年10月在贝宁科托努召开了一次非洲互查论坛特别峰会，非洲领导人重点讨论4个跨领域问题（多样性和仇外心理的管理问题、非洲选举、资源控制与管理问题和腐败问题），以便找到创造性的整体解决方案。<sup>①</sup>其四，获得了发达国家和国际组织的大笔捐助。经过多年的不懈努力，非洲互查机制逐渐获得了外部的认可，一些发达国家将非洲互查机制发布的国家审查报告替代过去它们各自的评估报告，并根据审查报告来提供援助和进行投资。根据《非洲互查机制2011年年度报告》的数据，2003~2011年间加拿大、英国、欧盟、德国、意大利、西班牙和瑞士等国家或国家集团向非洲互查机制捐助了1186万美元，非洲开发银行和联合国开发计划署等国际组织捐助了295万美元。<sup>②</sup>

第五，推动区域合作、集体自治与知识共享，为南南合作提供了新的模式。非洲互查机制的实施对区域合作起到了积极的推动作用。非洲互查机制在审查过程中发现的冲突、疾病传染、有组织跨国犯罪、区域基础设施建设等问题都是跨国问题，需要通过区域合作来采取集体行动，集中各国分散的资源进行整体解决。非洲互查机制在非洲的政治话语中引入“集体自治”的理念。与以前的治理做法相比，非洲互查机制正在逐渐改变非洲治理的传统做法，其所体现的“集体自治”理念已经成为非洲治理的最新特点和重要创新。成员国自愿让渡一部分国家主权接受审查小组的审查，比任何其他国际组织都进一步挑战了传统主权和不干涉原则<sup>③</sup>，在主权问题上是具有革命意义的集体实践。非洲互查机制促进了社会多层次的知识共享。除了各国领导人在非盟峰会、非洲互查论坛等高层次会议交流经验和开展讨论以外，各成员国的互查机构和公民社会组织、媒体等也经常通过研讨会、集体培训等方式聚在一起，实现知识共享。

非洲互查机制是一个典型的发展中国家的合作机制，是对南南合作的重要创新。非洲互查机制在借鉴经合组织等国际机构在相互审查方面成功经验的基础上，扩展了相互审查的广度、深度和规模，使非洲国家领导人可以在

---

① Communiqué issued at the 1st Extra-Ordinary Summit of the APR Forum in Cotonou, Benin, October 2008.

② APRM Secretariat, “APRM Annual Report 2011”, September 2012, p. 26.

③ See James Busumtwi-Sam, op. cit., pp. 71-81; Ayesha Kajee, “NEPAD’s APRM: A Progress Report, Practical Limitations and Challenges”, *SA Year Book of International Affairs*, 2003/2004, p. 244.

机制的框架下经常召开会议讨论他们国家的内部治理状况，平等地对话讨论，共享最佳做法，以求实现集体自治的发展目标。因此，非洲互查机制为南南合作提供了一个新的合作模式，为促进发展中国家之间的合作作出了重要贡献。

第六，成功预测两起暴力事件，初步发挥预警机制的重要作用。《国家审查报告》通过成员国政府的自评报告、审查小组的实地考察和公民社会团体进行全方位的信息收集，能够比较公正客观地反映成员国政治经济状况，诊断出潜在的政治经济危机，并就防止在周边邻国产生涟漪效应提出建议。非洲互查机制也因此被部分学者认为是一个能够提前发现问题的潜在预警机制。<sup>①</sup>目前，该机制已经成功预测了两起暴力事件，分别是肯尼亚2007年选举后的暴力事件和南非2008年的仇外袭击事件。两国各自的审查报告都提前一年预测两国发生暴力事件的概率很高，报告明确指出肯尼亚存在族裔群体在选举期间容易发生暴力行为的多元化管理问题和南非存在较为严重的仇外心理问题<sup>②</sup>，但是《国家审查报告》提出的建议在当时没能得到两国政府的重视。2006年肯尼亚《国家审查报告》认为，肯尼亚是一个严重分裂的社会，具有一系列潜在的内部矛盾，并表现出明显的族群政治化的特性，公共资源配置的不平等使得族群对稀缺资源的争夺非常激烈，报告鼓励政府和其他政党通过建立冲突解决机制来在关键问题上达成共识，消除族群矛盾和促进相互包容。<sup>③</sup>《国家审查报告》成功预测这两起暴力事件体现了非洲互查机制作为潜在预警机制的重要价值，表明《国家审查报告》能够较好地发现各成员国存在的一些深层次的问题。事实上，除了肯尼亚和南非之外，加纳、卢旺达等国的审查报告也及时地指出了其内部存在的潜在国内矛盾。

## 非洲互查机制存在的主要问题

非洲互查机制尽管取得了一些令人印象深刻的成绩和积极进展，但它仍

---

① A. Sawyer, "Peer Review and Civil Society Keep African Leaders on their Toes", Interview Reported in: NEPAD, *The NEPAD Guide*, South Africa: NPCA, 2012, pp. 60-63.

② See UNECA, *Capturing the 21st Century: African Peer Review (APRM): Best Practices and Lessons Learned*, 2011, pp. 12-13; A. Sawyer, op. cit., pp. 62-63.

③ APRM Secretariat, *Country Review Report of the Republic of Kenya*, APRM, May 2006, p. 63.

然面临许多挑战。非洲互查机制在其相关文件中列举了实施相互审查将带来诸多益处，但是从目前实施的情况来看，与原来设定的目标的还存在较大差距。当然，非洲互查机制作为一个新生事物，肯定会面临许多新情况、新问题，这需要时间来逐步解决和完善。目前，机制存在的问题主要表现在以下几个方面：

第一，运行资金缺乏保障。非洲互查机制在大陆层面行政管理机构的运行资金主要依靠成员国的会费和捐助者的捐款。按规定，每个成员国每年需缴纳 10 万美元的会费，作为大陆层面行政管理机构的日常经费，同时欢迎各成员国自愿捐款。但是，各成员国缴纳会费的情况并不理想。根据《非洲互查机制 2014 年年报》的数据，2004 ~ 2014 年非洲互查机制应收的会费是 3 130 万美元，但实际收到的会费是 2 015 万美元，除了南非、尼日利亚、埃及、阿尔及利亚、莫桑比克、肯尼亚和布基纳法索七国之外，其他国家都不同程度欠缴会费。南非、尼日利亚、埃及、阿尔及利亚四国在缴纳会费之外，还提供了总计 1 155 万美元的特别捐款，以维持机制的正常运转。<sup>①</sup> 2008 年世界金融危机爆发之后，全球经济持续低迷，使各成员国更难以兑现其缴费承诺。由于每年的财务收入状况不稳定，非洲互查机制秘书处和非洲互查小组因受到资金问题的困扰，难以有效履行其职责，许多工作处于半停滞状态。

第二，审查程序过于复杂繁琐。非洲互查机制的审查过程比预想的耗时更长、难度更大、成本更高。其一，审查周期所花的时间比原计划要多出数倍。在官方文件中，成员国完成审查过程的计划时间是 6 ~ 9 个月，但事实证明这过于乐观。加纳、卢旺达、肯尼亚和南非四国从签署谅解备忘录到国家元首提交最后审查报告，耗时在 33 ~ 39 个月之间。对于一些小国来说，审查进程的难度更大、耗时更长。其二，审查问卷设计过于复杂。秘书处提供的调查问卷多达为 88 页，在 4 个专题领域设计了 25 个目标、58 个问题和 183 个子指标。调查问卷由于涵盖内容较多、结构混乱、问题重叠等受到诸多批评，被认为问卷设计没能根据各国实际情况。<sup>②</sup> 由于流程复杂、初期缺乏经验，许多成员国审查进程成为一个耗时耗力的艰巨任务，政府慢慢失去了积极推动的政治意愿，民众的热情也渐渐降温。当然，如果这样一个耗时耗力

<sup>①</sup> APRM Secretariat, *APRM Annual Report 2014*, September 2015, p. 23.

<sup>②</sup> M. A. Odeh and M. D. Mailafia, *op. cit.*, p. 91.

的审查过程能够真正发现问题并取得实质性的成效，那也是非常有价值的。

第三，落实《国家行动计划》仍是薄弱环节。非洲互查机制主要在三方面需要资金：大陆层面行政机构的日程运转；成员国的审查过程；成员国实施《国家行动计划》。前面已经提到第一个方面“大陆层面行政机构的日程运转”需要大笔经费来维持运作，但事实上第二、三个方面所需的经费更多。成员国完成一个审查进程所需的经费在100万~300万美元之间，这取决于国家的大小和公众参与的程度。而成员国实施《国家行动计划》所需的经费更多，从几千万美元到几十亿美元不等。<sup>①</sup>

实施《国家行动计划》是非洲互查机制的核心内容，是衡量机制是否成功的关键。就目前的情况来看，落实计划仍然是非洲互查机制的“阿喀琉斯之踵”，各国普遍缺乏资金来有效实施各自制订的《国家行动计划》。从前面提到的肯尼亚和南非审查报告可以看出，国家审查进程已经表现出较强的问题研判能力，但如何有效实施针对存在的问题而专门制定的《国家行动计划》仍然是一个难题。如果这些计划和建议仅仅停留在纸上，而无法得到实施，那么非洲互查机制的核心价值和意义就会大打折扣。据估计，卢旺达实施《国家行动计划》需要9500万美元，加纳和肯尼亚则需要50亿美元。<sup>②</sup>《国家行动计划》并没有说明如何获得这笔资金，许多成员国在国家财政预算中也并没有为此划拨专门的经费。因此，一些学者认为《国家行动计划》不过是这些国家罗列的愿望清单，他们并没有实施的意愿，而是希望借此来获得更多的外部援助。<sup>③</sup>2008年贝宁《国家行动计划》中的一个具体目标是保障每个公民的基本生活所需（食物、衣服、住房、医疗、教育等），但直到2010年1月贝宁发布的《国家进展报告》也没有提及如何实现这一目标和目标应达到的预期成果。2007年阿尔及利亚的《国家审查报告》认为，降低母婴死亡率应是一项优先工作，但没有提出具体的行动计划。<sup>④</sup>另有一些研究者认为，非洲国家必须依靠自身的力量来实施《国家行动计划》，减少对外部援助的依赖，这不仅可以帮助其免受外部干预，也有助于非洲完全拥有非洲互

---

① Steven Gruz, op. cit., p. 23.

② M. Killander, “The African Peer Review Mechanism and Human Rights: The First Reviews and the Way Forward”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 30, No. 1, 2008, pp. 70 - 71.

③ Imani Jaoko, op. cit., p. 21.

④ A. Ashaye, op. cit., pp. 15 - 16.

查机制的所有权。比如南非和加纳实施《国家行动计划》的大量资金都由自己解决。<sup>①</sup>很明显,目前缺乏一个问责机制来监督《国家行动计划》的有效实施,但非洲互查机制的自愿参与和非惩罚的特性也决定了它不会建立这样的问责机制。因此,落实计划主要取决于成员国的政治意愿和经济实力。

第四,成员国参与的政治意愿出现反复。面对如此巨大的经费投入,许多成员国开始担心是否值得的问题。特别是在大量人力、物力和财力投入之后,没能看到显著的成效,成员国内部也会出现诸多质疑的声音。已有一些迹象表明,一些成员国政府之所以踟躇不前,就是担心实施之后会带来公众和反对党批评的风险,并且在实施之后是否能够获得更多的外部援助和投资也难以确定。这或许就是为什么一些国家在加入机制几年后都没有成立相应机构并开始撰写自我评估报告的重要原因。

另外,审查周期容易与选举周期重叠,造成审查进程中断或拖延。由于大多数非洲国家每届的总统任期为4~5年,非洲互查机制2~3年的审查周期意味着其极易与选举周期重叠。一旦与大选交织在一起,审查进程受大选影响的可能性就很大。加纳、毛里求斯、尼日利亚、莱索托和南非已经不同程度地出现过这种情况。在2005年毛里求斯大选期间,正是由于主管部门的变动和初始资金的不足,导致了审查进程长时间延迟。与此类似,2007年尼日利亚大选也造成了审查进程的严重拖延。与选举周期的重叠也会使反对党、公众或媒体将非洲互查机制作为批评政府的工具,增加政府对审查过程的担忧,削弱政府公开和坦诚的意愿,并可能推迟实施某些不利于现任政党的改革措施。如果选举产生新的领导人上台,新领导人可能由于没有对非洲互查机制进行过承诺,而把审查进程作为前领导人的政治遗产束之高阁,那么该国的审查进程可能就此功尽弃。<sup>②</sup>

随着担忧、观望心理的加重,2008年以后各国政要参加非洲互查论坛的积极性明显下降,出席率也越来越低。2015年的非洲互查论坛仅有3个国家的领导人出席了会议。另外,非洲互查论坛的会期太短,也是出席率低的一个原因。非洲互查论坛的会议时间通常为4个小时,一般在非盟首脑会议之

---

<sup>①</sup> Khabele Matlosa, *Pan - Africanism, the African Peer Review Mechanism and the African Charter on Democracy, Elections and Governance What Does the Future Hold?* The South African Institute of International Affairs (SAIIA), 2014, p. 17.

<sup>②</sup> Ross Herbert and Steven Gruz, *op. cit.*, p. 140.

后举行。在这4个小时内，论坛不仅要审议国家审查报告和进度报告，还要处理一些行政管理事务，缺乏足够的时间让各国政要开展充分对话和讨论，更难以论及对其他国家领导人施加软压力。

第五，非政府部门参与度有待提高。一些学者认为，部分成员国政府采用自上而下的方法主导了审查的进程，政府和民众之间的沟通渠道不畅，造成公民社会的参与度不够，使得国家审查报告的可信度不高。<sup>①</sup>例如，卢旺达的相互审查国家理事会组成人员的产生方式和产生过程缺乏透明度；乌干达的相互审查国家理事会成员主要来自执政党，审查过程被批评为“基本上由政府控制”，政府在审查过程中拒绝接受公民社会提出的一些意见建议；加纳、肯尼亚、南非、毛里求斯和卢旺达的公民社会也以不同的方式表达抗议，认为政府试图控制和主导审查进程。<sup>②</sup>

一些民众还批评非洲互查机制的实施过程“缺乏牙齿”（lack of teeth），即没有采取强有力的措施来监测和评估非洲国家政府是否有效地实施了《国家行动计划》。<sup>③</sup>尽管非洲互查机制有助于各成员国分享经验教训和推广“最佳做法”，但仅仅依靠发布审查报告还不足以促进各国相互学习、共同进步。一些批评者认为，非洲互查机制过于依赖成员国之间的软压力是其致命弱点，迄今为止，非洲领导人还没有让软压力真正发挥作用；<sup>④</sup>非洲领导人建立非洲互查机制的主要动机是想吸引更多的外部援助，而不是真正想促进民主和善治。<sup>⑤</sup>

## 非洲互查机制的发展前景

2016年1月，非洲互查机制国家元首和政府首脑特别峰会任命爱德华·马

---

<sup>①</sup> See A. Ashaye, op. cit. ; M. Hansungule, “The Role of the APRM in Strengthening Governance in Africa: Opportunities & Constraints in Implementation”, *International Journal of Arts and Commerce*, Vol. 3, 2014.

<sup>②</sup> A. Ashaye, op. cit. , p. 13.

<sup>③</sup> See J. K. Akokpari, “The AU, NEPAD and the Promotion of Good Governance in Africa”, *Nordic Journal of African Studies*, Vol. 13, No. 3, 2004, pp. 243–263; J. Cilliers, “NEPAD’s Peer Review Mechanism”, *Institute for Security Studies*, Paper 64, November, 2002, p. 14; Ayesha Kajee, op. cit. , pp. 243–258.

<sup>④</sup> Thembani Mbadlanyana, op. cit. , pp. 218–225.

<sup>⑤</sup> P. Bond, “Removing Neo-colonialism’s APRM Mask: A Critique of the African Peer Review Mechanism”, *Briefing 24*, Africa Institute of South Africa, 2010, pp. 1–7.

洛卡教授为秘书处新的常任首席执行官，各成员国重申了对该机制的承诺和支持。此次会议也因此被认为是非洲互查机制发展历程中的一个新起点。马洛卡教授一上任就积极发挥领导作用，调动资源推动三项重点工作：一是恢复非洲互查机制的正常运转；二是重新确定非洲互查机制的工作目标和任务；三是改善非洲互查机制的运行框架。在马洛卡教授的领导下，秘书处制定了《非洲互查机制战略计划（2016~2020年）》，对未来几年的工作做了详细规划。该战略计划在继承非洲互查机制最初愿景、使命、价值观和指导原则的基础上，结合了非盟共同价值计划、《2063年议程》和《2030年可持续发展议程》等新的发展理念和发展战略，确定了2016~2020年的工作重点，旨在恢复的基础上重振非洲互查机制。

非洲领导人的大力支持和《非洲互查机制战略计划（2016~2020年）》的发布，使非洲互查机制迎来了发展历程中的又一个春天，可以说是非洲互查机制的再次起航。非洲互查机制将会出现以下几个主要的发展趋势：

第一，作为自主实体纳入非盟体系，非盟国家自动成为非洲互查机制的成员国。目前，在非盟54个成员国中，只有36个加入了非洲互查机制。2014年6月，在赤道几内亚首都马拉博召开的第23次非盟大会通过了一项决议，将非洲互查机制作为自主实体纳入非盟体系，实现对非盟《2063年议程》的监督和保障，推动非洲互查机制在非盟体系内发挥更大作用。当下，非洲互查机制纳入非盟管理体系的相关具体工作已经启动，非洲互查机制秘书处准备在《非洲互查机制战略计划（2016~2020年）》的第一阶段完成这一任务，使非洲互查机制作为自主实体真正成为非盟体系的组成部分。届时，非盟成员国将自动成为非洲互查机制的成员国，这有助于解决非洲互查机制的自愿参与原则带来的弊端，依靠非盟的力量为机制装上“牙齿”。原联合国秘书长潘基文也多次表示，非洲互查机制正在改善非洲的治理格局，应该深化和扩大非洲互查机制，使更多国家受益，目标是让非洲所有国家都能够自我审查，也让他国审查，这是非洲人民对他们领导人的期待。<sup>①</sup>

第二，实现与非盟《2063年议程》、联合国《2030年可持续发展议程》

---

<sup>①</sup> 《潘基文：应该深化和扩大非洲同行审查机制，使更多国家改善国家治理》，载中非合作论坛网站：<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/chn/zjtz/fzsz/t1091972.htm>，2017-01-23；APRM Communication, “Hope That Peer review Will Lead to Peer Pressure”, <http://www.aprm-au.org/viewNews?newsId=127>, 2017-02-12.



的有效结合。制订《非洲互查机制战略计划（2016～2020年）》的一个重要原因是，跟上非洲新的发展形势以及对接非洲新的发展战略。非洲互查机制是非盟在2002年为了监督和保障《非洲发展新伙伴计划》的实施而提出的。如今15年过去了，非洲互查机制提出之时的历史背景和情况已经发生了许多变化。非盟已经成长为一个较为成熟的区域组织，其大部分机构已经能够在非洲大陆全面开展工作；在发展战略上，《2063年议程》已经取代了《非洲发展新伙伴计划》<sup>①</sup>；在发展目标上，《2030年可持续发展议程》也已经取代了《千年发展目标》。因此，下一步非洲互查机制的主要工作将会紧跟非洲大陆发展的新形势，实现非洲互查机制与非盟《2063年议程》和联合国《2030年可持续发展议程》的有效结合，推动非洲互查机制在非盟体系内发挥更大的作用。

第三，加快成员国的审查进程，提高审查小组的审查能力。2016年，非洲互查机制秘书处明显加快了成员国的审查进程，4个国家在这一年完成了《国家自查报告》，并于2017年1月提交到非洲互查论坛。这是2013年成员国审查进程全面停滞之后的重要工作进展，也预示着在积累多年丰富经验的基础上非洲互查机制秘书处开始着力解决以往审查进程耗时长、难度大和成本高的问题，推动审查进程向高效、规范和节俭的方向发展。肯尼亚和南非两国的审查报告对潜在危机的成功预测已经体现了审查小组的非凡能力。未来，非洲互查机制必将进一步加强审查小组的能力建设，充分发挥非洲互查机制作为非洲大陆潜在预警机制的重要作用，由此弥补非洲大陆预警机制不足的问题。

第四，努力解决资金短缺和《国家行动计划》执行不力的问题。资金短缺问题是影响非洲互查机制正常运转的关键问题。之前的情况已经表明，即使所有成员国都按时缴纳会费，也只能满足60%左右的预算需求。更糟糕的是，大多数成员国拖欠了总数超过1200万美元的会费。为了解决资金短缺的问题，根据《非洲互查机制战略计划（2016～2020年）》，非洲互查论坛拟将成员国年度会费从10万美元增加到30万美元，并要求所有欠款国家需要在合理期限内清偿其所欠会费，以满足2016～2020年非洲互查机制5007万美

---

<sup>①</sup> 2010年2月，非盟第14届首脑会议决定将《非洲发展新伙伴计划》的组织机构整体并入非盟，作为非盟的一个技术部门。其发展战略逐渐被《2063年议程》所取代。

元总预算的需求。与此同时，非洲互查小组将鼓励联合国开发计划署、联合国非洲经济委员会、非洲开发银行、非洲能力建设基金、莫·易卜拉欣基金会等战略合作伙伴和非洲私营企业、非洲移民等非传统捐助者对非洲互查机制进行捐款。

《国家行动计划》执行不力的问题是影响非洲互查机制真正发挥作用的关键问题。一旦非洲互查机制作为自主实体真正纳入非盟系统之后，非洲互查机制必将依靠非盟作为其强大的后盾，大力加强对《国家行动计划》执行进程的监管，对执行周期和质量提出明确的要求，并让公民社会在监管《国家行动计划》执行的进程中发挥重要作用。

## 结 论

非洲互查机制是一个“非洲提出、非洲拥有和非洲推动”（African - developed, African - owned and African - driven）的集体自治机制。它并非解决非洲治理问题的“灵丹妙药”，但无疑是在正确的方向上迈出的一大步。机制的发展并非一帆风顺，而是受制于诸多主客观因素，曾一度濒临被放弃的边缘，但非洲人怀着“非洲人的非洲”的远大梦想重申了对它的承诺，助它再次起航。因为非洲人认为“如果我们放弃非洲互查机制的话，我们的后代不会原谅我们。”<sup>①</sup>非洲互查机制是非洲治理框架的重大创新，成员国让渡一部分国家主权让外部力量和公民社会来对内政进行监督和审查，它超越了国际关系中有关主权的传统理论，开创了发展中国家“集体自治”的伟大实践。虽然非洲互查机制自诞生以来遇到的困难和挫折不断，但它取得的突出成绩也让非洲人看到了希望、恢复了信心。虽然2016年非洲互查机制进入新的发展阶段，但“民主、善治和社会经济转型不能假手旁人”<sup>②</sup>仍然是非洲互查机制的核心理念，探索“非洲问题的非洲解决方案”仍然是非洲互查机制的崇高理想，完善“相互监督、集体自治和共同进步”的国家治理体系仍然是非洲互查机制的发展方向。在新的阶段到来之时，全面总结非洲互查机制过去15年的经验教训，将有助于推动非洲相互审查的具体实践，有助于奠定其

---

<sup>①</sup> UNECA, *Capturing the 21st Century: African Peer Review (APRM) Best Practices and Lessons Learned*, 2011, p. 8.

<sup>②</sup> APRM Secretariat, “APRM Strategic Plan 2016 - 2020”, September 2016., p. 5.

他发展中国家践行“集体自治”的理论基础，有助于为南南合作、全球治理提供一个新的合作模式。

## **African Union’s Regional Governance: A Study on the African Peer Review Mechanism**

*Liang Yijian*

**Abstract:** The African Peer Review Mechanism (APRM) is a collective self-governance system that is “African-developed, African-owned and African-driven”, and is an important innovation in the African governance framework. In the past 15 years, APRM has achieved good results in promoting the effective implementation of the established plans, proposing the “best practices” of African governance, diagnosing potential crises in African countries and promoting regional cooperation, collective self-governance and knowledge sharing. In the development process, APRM was also affected by problems of the shortage of funds, the review process is too long and the implementation is not enough. It was once even on the verge of being abandoned. In 2016, African leaders reiterated their commitment and support to APRM, which promoted APRM into a new stage of development, and opened a new page for APRM. In the future when APRM is integrated within the AU system as an autonomous entity, and effectively integrated with the Agenda 2063 and the Sustainable Development Goals of 2030, it will play a greater role within the AU system.

**Key Words:** African Governance; African Union; Collective Self-Governance; African Peer Review Mechanism

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)