

集体安全机制视野下的非洲常备军建设*

王 涛

内容提要 非洲常备军是非洲大陆独立 60 年来孜孜以求联合自强的重要成果，是非洲安全合作一体化从理想到现实迈出的坚实一步。它发端于 20 世纪初的泛非主义思潮，历经非统组织成员国的持续推进，最终非盟于 2002 年成功付诸实践。非洲常备军在实际发展中，已实现不少建设思路上的突破，完成了许多自身机制性建设的目标。与此同时，它从最初的“泛非军事力量”设想，逐渐变为在现实中的五支逐渐分化的次区域军事力量的组合。从未来发展看，基于内在机制问题、资源配置不均等多重因素的制约，非洲常备军分散化发展态势不仅难以促进非洲安全一体化，反而有消解非洲大陆安全整合努力的风险。这就需要非洲国家凝聚共识，一方面通过非洲大陆域内外资源动员，破解资金不足、人员装备与能力缺乏问题；另一方面推进与优化机制建设，提升非洲国家的集体安全能力。

关键词 安全治理 集体安全机制 非洲常备军 非洲联盟 泛非军事力量 非洲快速反应部队

作者简介 王涛，云南大学非洲研究中心教授、电子科技大学西非研究中心访问学者（昆明 650091）。

在非洲国家独立 60 年的发展历程中，联合自强始终是各国不懈追求的目标。综观非洲联合自强的历史与实践，非洲大陆的政治一体化和经济一体化建设均取得不同程度的进展，而安全领域的独立自主仍具有相当难度与挑战性。就非洲的安全联合自强而言，自主安全机制的创设与成长则是最具根本性的，是安全联合自强能否顺利开展的前提和基础。

* 本文系教育部国别和区域研究基地课题“非盟‘非洲待命部队’机制研究”（GBYJ201708）的阶段性成果，并获得云南大学青年英才培育计划资助。

通常而言,自主安全机制主要有两种形式:地区安全共同体(Security Community)和地区政治共同体(Politics Community)下设的军事单位。^①前者只需区域内国家间有解决冲突和维护和平的共同期望即可,门槛较低,组织发展形态也较为成熟,它们以北约、独联体集体安全条约组织(CSTO)为代表。但与之不同的是,地区政治共同体下设的军事单位就需要共同体在高度发展成熟的基础上,产生功能性扩散(如从政治、经济、社会领域向安全领域的扩散),才有可能形成在安全领域的合作机制。因此,地区政治共同体下设的军事单位建设难度也相对较高。地区政治共同体下设的军事单位既被视为区域一体化组织完善自身安全功能的重要步骤,也被看作是衡量区域组织在地区一体化进程中扮演角色及所占权重的关键性指标。

然而,考察当前世界各地政治共同体就会发现,组织发展程度较高的欧洲联盟与东南亚国家联盟都尚未建成自己下设的军事单位。“建军”困难重重、进展迟缓,可谓是众多地区政治共同体在发展中所遇到的“通病”。^②但与之形成鲜明对照的是,非洲自主安全机制的创设却远远走在了前面。非洲联盟(以下简称“非盟”)于2002年就提出建设“非洲常备军”(African Standby Force)的构想并成功付诸实践,至今非洲常备军已初具雏形。可以说,非盟是当今世界众多地区政治共同体中唯一一个成功下设军事单位的案例。这也挑战了巴里·布赞(Barry Buzan)所认为的非洲安全复合体普遍处于初级阶段的观点。^③尽管非洲常备军在中发展仍面临众多问题,但其经验与教训值得重视。

国际学界对非洲常备军的研究主要关注其建设历程、发展阶段,探讨了它在非洲维和方面的作用,并分析了它目前存在的问题。^④总体来看,学界对非洲常备军的研究仍主要是描述性的,对其所面临的挑战及产生问题的深层

^① Karl W. Deutsch and Robert A. Kann, *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press, 1957, pp. 5-7.

^② 虽然欧盟曾有“联合机动部队”(Allied Command Europe Mobile Force)之类的军事力量,但其并非独立防务力量,而是严重依赖于北约。See Sean Maloney, “Fire Brigade or Tocsin? NATO’s ACE Mobile Force, Flexible Response and the Cold War”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 27, No. 4, 2004, pp. 585-613.

^③ [英国]巴里·布赞、[丹麦]奥利·维夫:《地区安全复合体与国际安全结构》,潘忠岐等译,上海人民出版社,2010年版,第219页。

^④ Deane - Peter Baker, “The AU Standby Force and the Challenge of Somalia”, *African Security Review*, Vol. 16, No. 2, 2007, pp. 120-123; Wolf Kinzel, *The African Standby Force of the African Union*, Berlin: SWP Research Paper, November 2008, pp. 5-29; Billy Batware, *The African Standby Force: A Solution to African Conflicts?* Stadtschlaining: European Peace University, December 19, 2011, pp. 2-16.

原因着墨不多。基于此，本文试图以非洲常备军为研究对象，在阐释其成立背景与发展阶段的基础上，着重从理念、机制、实践三方面探讨其发展受困的原因及未来面临的挑战。^①

非洲常备军建立的历史背景与现实基础

从奴隶贸易、瓜分非洲到殖民统治、种族隔离，这一系列近代非洲历史的苦难都揭示了非洲联合自强的紧迫性与必要性。安全领域的联合自强始终是其中的核心议题之一，自泛非主义思潮产生之初就被知识精英反复讨论。非洲国家独立后，安全领域联合自强的探索得以继续，并成为非洲统一组织（下文简称“非统”）建设过程中除政治自主、经济自立之外的关注焦点与难题。2002年非盟成立后，安全联合自强的思路日益清晰，计划愈加完备。在此背景下，非洲常备军的建设被提上议程。

（一）思想渊源：非洲安全联合自强的发展思潮

非洲常备军的构想可以追溯到20世纪初的泛非主义思潮。当时，殖民地的非洲精英就曾设想组建一支全非的军事力量，以实现反殖民主义、反帝国主义、争取民族解放的伟大目标。在历届泛非会议（Pan African Conference）上，建立非洲自己军队的构想也被反复提及。^②二战后，随着绝大部分非洲国家相继独立，加纳总统恩克鲁玛终于将这个问题提上了议事日程。他在20世纪60年代早期曾计划建立非洲高级司令部（African High Command），以便在将来统合全非洲的军队。在恩克鲁玛的设想中，非洲高级司令部的目标包括：其一，为尚未独立的非洲国家提供军事支持；其二，在美苏冷战中保障非洲的安全与自主；其三，避免非洲再次受到帝国主义的侵略。不过，由于恩克鲁玛还主张非洲高级司令部应介入非洲国家间的冲突，从而引发其他非洲国

^① 国内也有学者和媒体将“African Standby Force”译为“非洲待命部队”或“非洲快速反应部队”，参见张春：《伊加特与非洲之角的安全治理》，载《西亚非洲》2016年第4期，第77、86页；王欲然、蒋安全：《非盟峰会聚焦一体化进程和地区安全》，载《人民日报》2016年7月19日；袁博：《协助非洲加强自主和平能力建设》，载《文汇报》2017年7月21日；莫翔：《当代非洲安全机制》，浙江人民出版社2013年版，第59~77页。不过要指出的是，部分报道中存在几种译法混用的现象，如陈航辉、蔡雨潇：《期盼50年，非洲独立防务终起航》，载《解放军报》2013年6月8日；王欲然：《非洲快速反应部队组建缓慢》，载《人民日报》2015年5月20日。

^② Anonymous, “Program of the African Blood Brotherhood”, *Communist Review*, Vol. 2, No. 6, 1922, pp. 449-454.

家的警惕，部分非洲国家担心此举会侵蚀来之不易的独立成果。因此，恩克鲁玛的倡议最终没能实现。^①

1963年非统成立后，协调非洲各国防务政策的需要使泛非军事力量的设想再次被提出，但在此过程中引发了巨大分歧。以加纳为首的一些国家主张建立拥有“统一军事结构”（Unified Military Structure）的泛非武装。1963年底，在加纳首都阿克拉举行的非统国防委员会第一次会议上，加纳提出有关“统一军事结构”泛非武装的详细建议，主张建立一支高度集中的军事力量，在最高军事指挥部下设立4个区域总部（北部非洲、东部非洲、中部非洲、西部非洲），并配套军事基地、情报机构等部门。但这个为了未来“非洲合众国”（United States of Africa）而预先组建军队的理想化倡议遭到了尼日利亚等国的强烈抵制，后来被以该提案“损害主权、成本过高、领导权难以协调”等理由加以否决。^② 1965年，在塞拉利昂首都弗里敦举行的非统国防委员会第二次会议上，以塞拉利昂为代表的一些国家又提出了建立一个集权化程度较弱的“非洲防御组织”（African Defence Organization）方案。在该设想中，无需设立全非常备军，只要成立一个“调度中心”，在紧急状况下由非统组织从各国军队中抽调人员展开行动即可。^③ 但此方案仅得到尼日利亚等国赞同，大多数非洲国家认为该方案不具备可操作性，在融资、协调方面均存在困难，因而未予通过。^④ 在葡萄牙入侵几内亚比绍和干预安哥拉内战的刺激下，^⑤ 1979年4月，非统举行国防委员会第六次会议，各成员国终于就成立非统防御力量达成一致。^⑥ 但它在干涉乍得冲突失败后，实际上陷于破产。

20世纪80年代以来，由于非洲各国的经济状况普遍恶化以及《结构调整方案》（SAPs）的强力嵌入，非洲国家政治也面临西化转型的挑战与伴生而

① Chimelu Chime, *Integration and Politics Among African States: Limitations and Horizons of Mid-term Theorizing*, Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1978, p. 164.

② Olajide Aluko, *Ghana and Nigeria 1957-1970: A Study in Inter-African Discord*, London: Rex Collings, 1976, p. 130.

③ C. O. C. Amate, *Inside the OAU: Pan-Africanism in Practice*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1986, p. 174.

④ Olajide Aluko, op. cit., p. 137.

⑤ Michael Wolfers, *Politics in the Organization of African Unity*, London: Methuen Publishing, 1976, p. 96.

⑥ Benedikt Franke, "A Pan-African Army: The Evolution of an Idea and Its Eventual Realisation in the African Standby Force", *African Security Review*, Vol. 15, No. 4, 2006, p. 8.

来的动荡、冲突情势。这一时期，非洲面临的安全挑战主要不再是军事干涉或“代理人战争”之类的外部安全问题，非洲内生性的经济安全、社会安全成为困扰非洲大陆稳定的棘手难题。以往解决政治独立、防备外部干涉的军事联合自强思路显然已无法适用于非洲新时期诸如贫困、疾病、部落冲突、教派矛盾等内部的挑战。冷战结束后，非洲安全形势的新特点与安全问题的新动向促使非洲政治精英开始思考新的泛非军事力量建设方案，以应对贫困与冲突恶性循环的“发展-安全”关联挑战。^①非洲常备军正是这一思考的产物之一。

（二）现实基础：非洲维和的历史经验与次区域组织的前期实践

尽管早期设想经历分歧与挫折，但非洲区域组织与次区域组织的前期实践仍为非洲常备军的建立提供了现实基础与条件。

第一，非统致力于解决非洲内部冲突的实践为非洲常备军的建立积累了早期经验。1963年非统成立之初，其宪章就明确表明为“促进非洲国家的统一与团结”“协调并加强之间的合作”而应协调和调整各国政策，其中专门提及“防务与安全合作”方面的政策协调。^②不过，这种防务与安全合作仍停留在文件制订与政策呼吁层面，如1964年涉及边界问题的《关于调解、和解与仲裁委员会的议定书》，以及随后出台的《非洲难民问题决议》《关于颠覆问题宣言》等。无论是面对1960年非洲之角冲突、1963年阿尔及利亚与摩洛哥冲突、1967年“希夫塔战争”（Shifra War）、1967~1970年“比夫拉战争”（Biafra War），还是应付战后难民、重建等问题，非统都处于能“发声”但军事介入无力的尴尬状态。尤其是20世纪70年代，葡属非洲的反殖民主义战争与南部非洲各国对种族主义的斗争，进一步凸显出非统在面对外来干涉和内部冲突时的软弱无力。如何将非统打造为一个拥有坚强军事后备力量的泛非性政府间组织，逐渐被提上议事日程。非统于1979年成立“非统防御部队”（OAU Defence Force），不仅致力于保障成员国免受外部干涉，支持非洲各国的民族解放运动，而且还肩负着解决成员国内部争端的职责。这被视为非洲军事合作机制化的最初尝试。^③不过，1981年12月非统防御部队在乍得

^① 有关“发展-安全关联”的讨论，参见张春：《“发展-安全关联”：中美欧对非政策比较》，载《欧洲研究》2009年第3期，第68~76页。

^② 《非洲统一组织宪章》，载唐大盾：《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164~165页。

^③ Benedikt Franke, op. cit., pp. 8-9.

维和行动仅维持数月便遭遇失败，直接导致该组织在次年的停摆。^①此后，非洲各国主要通过参与联合国维和行动来保障地区内和平，维和主导权掌握在联合国手中，非洲本土军队只是国际维和部队的参与者。^②1993年，非统创建了“冲突预防、管理和解决机制”（The Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution），试图以此部分替代联合国维和职能，独立应对非洲普遍性的安全问题，但是该机制仅向冲突地区派驻非统观察团的做法，既无法在军事上形成有力干预，也不能以“观察团”代行“维和部队”职责，对冲突进行合法、有效的管控。^③在该机制框架下，非统介入卢旺达、布隆迪、喀麦隆的行动都以失败告终。自主维和的失败教训以及长期对联合国维和行动的参与，都为非洲常备军的建立积累了重要经验。

第二，非洲次区域组织的发展与次区域军事单位的建设为非洲常备军的建立提供了组织前提。冷战结束初期，非洲冲突频发，索马里内战和卢旺达大屠杀引发全世界的关注。面对非洲自主维和能力缺位的现实，欧美国家先后采取了“非洲危机应对计划”（African Crisis Response Initiative）、“非洲危机快速反应部队”（African Crisis Response Force）、“加强非洲维和能力建设计划”（Renforcement des capacités Africaines de maintien de la paix Program）等一系列政策或举措，旨在为非洲军队提供安全训练和军事装备，以强化非洲自身的维和力量，降低直接干预的成本。^④而这些计划的对象既不能是无法统筹管理具体冲突的、非洲大陆层面的非统组织，也不能是局限性较大、影响有限的单个非洲国家，所以非洲各次区域组织成为欧美军事援助最合适的对接者。它们既能有效超越具体国家的关注视野，也能克服非统组织的疏阔。1992年和1996年，南部非洲发展共同体（Southern African Development Community）和东非政府间发展组织（Intergovernmental Authority on Development，即“伊加特”）分别成立，加之此前就已存在的西非国家经济共同体（Economic Community of West African

^① Roy May and Simon Massey, “The OAU Interventions in Chad: Mission Impossible or Mission Evaded”, *International Peacekeeping*, Vol. 5, No. 1, 1998, p. 46.

^② The Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information, *United Nations Peacekeeping Operations*, New York: United Nations, July 2013, p. 2.

^③ ECOWAS, *Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-keeping and Security*, Lome: The Economic Community of West African States, 1999, p. 1.

^④ Eric G. Berman, *French, UK, and US Policies to Support Peacekeeping in Africa: Current Status and Future Prospects*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2002, pp. 3-32.

States)、中非国家经济共同体(The Economic Community of Central African States)和阿拉伯马格里布联盟(Union of the Arab Maghreb),涵盖非洲各次区域的政府间组织都已出现。它们不仅对非统军事政策的制定产生了影响,也是未来次区域军事力量最为理想的承载者与管理者。^①与之相应,全非统一的非洲军事组织的建设理念也被更为务实、更可操作的思路所取代。卡扎菲等人坚持的由非盟统一指挥的“非盟联合部队”(United Army for the African Union)的设想被摒弃,^②转而将泛非军事力量分解并植入次区域组织,在次区域组织框架下建设更小规模的军事单位。1997年,在非统哈拉雷首脑会议上,与会国提出了率先由非洲各次区域组织分别建设各自军事力量的计划。^③以此为契机,1999年3月,南部非洲发展共同体国家间防务与安全委员会(Interstate Defence and Security Committee)决定建立南部非洲发展共同体待命维和旅(SADC Standby Peacekeeping Brigade)。^④2002年6月,中部非洲国家经济共同体也决定成立“中非多国部队”(Multinational Force of Central Africa)。^⑤这种次区域军事单位“各自分工”的实践,为非洲常备军提供了一定的组织基础。

第三,非盟成立后对“不干涉”条款的修订为非洲常备军的建立奠定了法律基础。在各次区域组织的推动下,2002年《非洲联盟宪章》(*Constitutive Act of the African Union*)对此前《非洲统一组织宪章》(*Charter of the Organization of African Unity*)中有关“不干涉”的条款进行了修订。在其前言中就明确提出了“干涉权”,并在第4条第(h)款规定:“根据非盟首脑会议决定,非盟有权干涉战争罪行、种族灭绝罪行和反人类罪行”。在第四条第(j)款里又规定:“非盟成员国为了恢复国内和平与安全有权请求联盟进行干涉。”^⑥随着《非洲联盟宪章》确立了对非洲国家国内冲突“非漠视原则”,建立非洲

① Nelson Alusala, “African Standby Force: East Africa Moves On”, *African Security Review*, Vol. 13, No. 2, 2004, p. 115.

② Wolf Kinzel, *op. cit.*, p. 20.

③ OAU, *Report of the Second Meeting of the Chiefs of Defence Staff of the Central Organ of the OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution*, Harare: Organization of African Unity, October, 1997, p. 9.

④ Jakkie Cilliers and Mark Malan, *Progress with the African Standby Force*, Pretoria: Institute for Security Studies ISS Paper 98, May, 2005, pp. 13 - 14.

⑤ ECCAS, *Standing Orders of the Central African Multinational Force*, Malabo: Economic Community of Central African States, June 17, 2002, p. 1.

⑥ AU, *Constitutive Act of the African Union*, Addis Ababa: African Union, 2001, p. 7.

常备军作为非盟的军事力量，也就有了相应的法律基础。^①

综上所述，非洲常备军的建设尽管只是近20年的新情况，但它有着深厚的思想渊源和实践基础。虽然在历史上非洲军事联合自强不断受挫，但非洲的政治精英始终没有放弃这一理想，贡献了一个个建设思路与方案。而在现实中，联合国在非洲的维和实践、非洲次区域组织的自主探索，以及从非统到非盟的转型，都为新时期非洲常备军的建设奠定了基础。可以说，非洲常备军的出现与发展，既是非洲整体层面联合自强的必然结果，也是非洲各国追求军事安全、探索军事合作的必然产物。

非洲常备军的机制建设与初步发展

2002年以来，非洲常备军的概念出台与机制建设主要经历了以下几个阶段：

（一）界定非洲常备军的概念及职能

非盟成立后，非洲各国提出建立非洲和平与安全架构（African Peace and Security Architecture）的设想，旨在强化非洲大陆管控冲突的能力。该架构包含5个相互支撑的部分：和平与安全理事会（Peace and Security Council）、非洲早期预警系统（Continental Early Warning System）、智者小组（Panel of the Wise）、和平基金（Peace Fund），以及非洲常备军。其中，和平与安全理事会是其他部门的领导机关，非洲常备军则被设想为非洲内部最重要的冲突解决力量。^②在2002年7月非盟发布的《关于建立非盟和平与安全理事会的议定书》中，明确规定了非洲常备军的构成及职责。该议定书的第13条指出，非洲常备军将由非洲各国的特遣队组成，执行非盟大会或和平与安全理事会授权的行动。特遣队的兵力和兵种应由“和平支援标准操作程序”（Peace Support Standard Operating Procedures）来确定，并根据危机和冲突的即时情况定期调整。^③非洲常备军的职责则包括：观测、和平支援、军事干预、

^① Christopher Landsberg, “The Fifth Wave of Pan-Africanism”, in Adekeye Adebajo and Ismail Rashid eds., *West Africa's Security Challenges - Building Peace in a Trouble Region*, Boulder: Lynne Rienner, 2004, p. 117.

^② Alhaji Sarjoh Bah, Elizabeth Choge - Nyangoro, Solomon Dersso, Brenda Mofya and Tim Murithi, *The African Peace and Security Architecture: A Handbook*, Addis Ababa: African Union, 2014, p. 17.

^③ AU, *The Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, Addis Ababa: African Union, 2002, p. 18.

军事威慑、人道主义援助等。议定书还规定，非洲常备军可以与联合国或其他组织进行合作。^①

（二）明确非洲常备军的组织架构

2003年5月，非盟通过了《建立非洲常备军和军事参谋委员会的政策框架》（*Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*），标志着非洲常备军组织架构的出台。^② 根据该框架，非洲常备军将以地区为单位，分为东非常备军（East Africa Standby Force）、西非国家经济共同体常备军（ECOWAS Standby Force）、北非地区能力（The North African Regional Capability）、南部非洲发展共同体常备军（SADC Standby Force）、中非国家经济共同体常备军（FOMAC Standby Force）五个组成部分。^③ 根据设想，非洲常备军并非一支单独的军事力量，而是五支部队的有机整合。^④

（三）成立各区域非洲常备军

在组织架构确定后，2004年2月东非国防参谋长会议率先提出建设“东非待命旅”（Eastern Africa Standby Brigade）的计划，同年9月，东非待命旅

① AU, *The Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, p. 19.

② AU, *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*, Addis Ababa: African Union, May 15 - 16, 2003, p. 1.

③ 东非常备军的成员国包括：布隆迪、科摩罗、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、塞舌尔、索马里、苏丹、乌干达。西非国家经济共同体常备军的成员国包括：加纳、尼日利亚、贝宁、多哥、科特迪瓦、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、塞拉利昂、马里、塞内加尔、尼日尔、布基纳法索、冈比亚、佛得角。南部非洲发展共同体常备军的成员国包括：坦桑尼亚、马拉维、赞比亚、纳米比亚、津巴布韦、斯威士兰、莱索托、博茨瓦纳、南非、马达加斯加、毛里求斯、安哥拉、莫桑比克。北非地区能力的成员国包括：阿尔及利亚、埃及、利比亚、毛里塔尼亚、突尼斯、西撒哈拉。中非国家经济共同体常备军的成员国为：圣多美和普林西比、喀麦隆、中非共和国、加蓬、乍得、赤道几内亚、刚果（金）、安哥拉、布隆迪、刚果（布）。在非洲国家中，只有摩洛哥和南苏丹（为东非常备军观察员国家）没有正式加入任何一支常备军。

④ 《建立非洲常备军和军事参谋委员会的政策框架》还规定了调动非洲常备军的6种情况：（1）非盟或地区军事部门的政治任务；（2）非盟或地区观察团与联合国观察团的联合部署；（3）独立的非盟或地区观察团；（4）非盟或地区层面的维和部队执行预防性部署任务；（5）非盟维和部队执行的复杂维和行动；（6）非盟对国际社会不及时采取行动的干预。情况前4项应在30天内部署完毕；情况第五项应在90天内完成部署，其中军事人员在30天内部署；遇到情况第六项，非盟可以在14天内完成军队部署。See AU, *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*, pp. 1 - 13.

正式成立。^① 2005年1月《西非国家经济共同体行动框架》(ECOWAS Operational Framework)与2008年1月的《西非国家经济共同体冲突预防框架》(ECOWAS Conflict Prevention Framework)相继出台,标志着西非国家经济共同体常备军的正式成立与规范化。^② 2006年,在中非多国部队(Multinational Force of Central Africa)的基础上,中非国家经济共同体常备军也正式成立。2007年8月,南部非洲发展共同体常备军在赞比亚首都卢萨卡正式组建。此外,尽管“北非地区能力”也在2007年成立,但由于缺乏协调以及受阿拉伯剧变的影响,这支部队的建设目前陷入停滞。^③

(四) 规划非洲常备军路线图

在确定组织架构、建设五支次区域常备军之后,非盟进一步规定了非洲常备军的三个建设阶段,并于2005年3月出台了非洲常备军建设的路线图。五支部队由此拥有了统一的发展目标:非洲常备军在第一阶段(2003年5月~2005年6月),应具有非洲常备军战略层面的管理能力,并实施一至两个维和任务;非洲五个次区域常备军的人员应分别达到至少一个旅的规模,以便充实非盟的力量。在第二阶段(2005年7月~2010年6月),非盟领导下的非洲常备军总部应具备多元维和能力,各次区域常备军则应听从非盟指挥,根据任务的需要部署特派团。2010年以后,非洲常备军进入具有全面作战能力的第三阶段。为了完成这些目标,非盟先后出台了三个路线图,用以统筹常备军的建设。“路线图一”(2006年6月~2008年3月)为五支常备军制订了基本建设目标,包括建立指挥、控制、信息交流系统,建立标准操作程序,并进行物流、培训演练等;“路线图二”(2008年4月~2010年12月)规定了五支常备军的整合计划;“路线图三”(2011年1月~2015年12月)则计划将常备军最终建设为一支统一的非洲和平与安全保障力量。^④

由此我们可以看出,非洲常备军的组建是非洲政府间组织不断发展的必

^① 2007年,东非特命旅正式改名为“东非常备军”, See AU, *African Peace and Security Architecture 2010 Assessment Study*, Addis Ababa: African Union, 2010, p. 40.

^② ECOWAS, *The ECOWAS Conflict Prevention Framework*, Abuja: Economic Community of West African States, January 2008, pp. 5-9.

^③ AU, *African Peace and Security Architecture 2010 Assessment Study*, Addis Ababa: African Union, 2010, pp. 45-47.

^④ AU, *Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force*, Addis Ababa: African Union, March 22-23, 2005, p. 1; AU, *The African Standby Force (ASF) Roadmap III*, Addis Ababa: African Union, 2010, p. 2.

然结果，其发展建设规划也较为完备、缜密，目标相当明确、清晰。但非盟在短期内对非洲常备军进行整合的难度巨大。2010年出台的“路线图三”就明确指出，非洲常备军前两个路线图的目标实际上并未达成，原计划于2010年实现非洲常备军完全作战能力的目标也被推迟至2015年。^①2014年，非盟又表示非洲常备军在2015年也无法具备完全作战能力。^②此后，非洲常备军的建设目标被一再推迟。

表1 非洲常备军的发展情况

	西非国家经济 共同体常备军	南部非洲发展 共同体常备军	东非常 备军	北非 地区能力	中非国家经济 共同体常备军
组织文件	√	√	√	√	√
谅解备忘录	→	√	√	×	×
统筹单位	√	√	√	√	√
旅部	√	×	√	√	×
承诺单位	√	√	√	√	√
实践经历	√	×	√	×	×
作战能力	×	×	×	×	×
文职专家部门	→	→	→	→	→
警察部门	√	√	√	√	√

说明：“√”表示已建成或已拥有，“×”表示未拥有或未建成，“→”表示正处于建设或谈判过程中。

资料来源：Robert Schütte, *Menschliche Sicherheit und Fragile Staatlichkeit*, Marburg: Bericht zum zweiten Human Security Symposium, November 17, 2006, p. 13; M. J. Kimani, *AMSOM in Somalia: A Ray of Hope?* Nairobi: International Peace Support Training Centre, 2013, p. 24; AU, *African Peace and Security Architecture 2010 Assessment Study*, Addis Ababa: African Union, 2010, p. 40.

对现实安全问题的应对及成效是检验非洲常备军行动能力的最好指标。然而，非洲常备军在实践中发挥的作用则较为有限，有些时候甚至是以失败而告终。目前，只有西非国家经济共同体常备军和东非常备军实际参与过地区维和行动。2012年4月，西非国家经济共同体常备军曾派出由布基纳法索、科特迪瓦、尼日利亚、多哥和塞内加尔等国共629人组成的维和力量介入马

① AU, *The African Standby Force (ASF) Roadmap III*, pp. 2-3.

② Elissa Jobson and Patrick Smith, “African Union: Building the Pax Africana”, *The Africa Report*, January 30, 2014, <http://www.theafricareport.com/North-Africa/african-union-building-the-pax-africana.html>, 2018-12-17.

里冲突,但未能阻止冲突升级,干预最终失败。^①2012~2013年间,东非常备军在无力独立干预的情况下,仅派出14名军官参与到非盟驻索马里特派团(AMISOM)的技术小组中,为解决索马里国内冲突提供智力支持。^②实践成果寥寥,凸显了非洲常备军面临着诸多难以克服的制约和挑战。

正是因为非洲常备军的“名不符实”,所以本意是增进非洲安全一体化的良好意愿和举措,最终却加速了各方应对非洲安全问题的内部分化。2012年的马里内战愈发凸显了非洲常备军在冲突预防、人道主义救援方面的无效性。^③马里问题的解决最终还是要依赖前宗主国法国的出兵,这无疑是对“非洲人以非洲方式解决非洲问题”理念的重大打击,^④甚至有人认为法国对马里冲突的介入标志着非洲自主安全努力的破产。^⑤面对这一困境,非盟在南非主导下于2013年5月着手建立一支比非洲常备军更灵活、更具战斗力的“非洲快速反应部队”(African Capacity for Immediate Response),并将其作为非洲常备军拥有完全作战能力之前的过渡性军事力量。^⑥该部队吸取非洲常备军组织分散的教训,改由非盟直接管辖,总人数为5000人,由非洲各国自愿参加,目的旨在推进“强制和平”(Peace Enforcement),并试图具备在15天内完成部署的能力。^⑦但目前只有12个非洲国家参与其中,代表性还较弱;^⑧甚至像尼日利亚这样的非洲大国也对“非洲快速反应部队”持抵制和批评的态度。

^① Billy Batware, op. cit., pp. 2-16; ECOWAS, “Ecowas to Send Troops to Guinea Bissau, Mali”, ECOWAS Press Release, April 27, 2012, <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=121&lang=en&annee=2012,2018-12-17>.

^② M. J. Kimani, *AMSOM in Somalia: A Ray of Hope?* Nairobi: International Peace Support Training Centre, 2013, p. 24.

^③ Jude Cocodia, *Response to Conflict and the African Standby Force: Options for Peace Intervention in Africa*, New York: Social Science Research Council, April 2016, pp. 3-5.

^④ 黎文涛:《非洲安全形势评析和中非安全合作》,载张宏明:《非洲发展报告 No. 19 (2016-2017)》,社会科学文献出版社,2017年版,第190页。

^⑤ Gabriella Ingerstad, *Central African Republic: Trapped in a Cycle of Violence? Causes, Conflict Dynamics and Prospects for Peace*, Stockholm: Swedish Defence Research Agency, May 2014, pp. 47-48.

^⑥ AU, *African Capacity for Immediate Response to Crisis Second Extraordinary Summit*, Addis Ababa: African Union, November 9, 2016, p. 1.

^⑦ Malte Brosig and Norman Sempijja, *The African Capacity for Immediate Response to Crisis: Advice for African Policymakers*, Johannesburg: SAIIA Policy Insights, July 2015, pp. 2-5.

^⑧ 参加非洲快速反应部队的12国包括:阿尔及利亚、安哥拉、乍得、埃塞俄比亚、几内亚、毛里塔尼亚、尼日尔、南非、塞内加尔、苏丹、坦桑尼亚和乌干达。See African Union, “South Africa’s Volunteer Force”, *Africa Confidential*, February 7, 2014, <https://www.africa-confidential.com/index.aspx?pageid=7&articleid=5208>, 2018-12-17.

尼日利亚方面认为，应集中有限资源推进非洲常备军的改革，而不应“另起炉灶”；^① 进而还批评非洲快速反应部队是南非用以扩大在非盟影响力的工具。2015年，尼日利亚甚至明确反对非洲快速反应部队对“博科圣地”（Boko Haram）问题的介入。^②

总之，非洲常备军建设路线图预期目标的落空，预示着目前对其整合的难度仍然十分巨大。它除了名称带有“非洲”的标签，还远远不是一支真正的泛非性军事力量。2013年非洲常备军的过渡性方案“非洲快速反应部队”本意是充当整合全非安全议题的新黏合剂，但由于南非和尼日利亚对非洲领导国地位的争夺而陷入新的困境之中，它同样未能为非洲安全一体化提供助力，反而也成为非洲内部分歧的新焦点。

非洲常备军整合面临的困境

根据2003年5月非盟出台的《建立非洲常备军和军事参谋委员会的政策框架》，非洲常备军建设尽管是以次区域为单位展开的，不过它们在法律上都是非洲常备军的有机组成部分。虽然各成员国致力于构建统一的泛非军事力量的理想仍然存在，但不难发现，非洲常备军的建设路径已从“全非整合式”调整为更务实的“非洲各区域拼合式”，由此，各次区域常备军也并不由非盟直接管辖，各个次区域性组织才拥有指挥相应军队的实际权力（见图1）。基于此，非盟对非洲常备军的机制建设也进行了调整，从最初的非盟领导下的一整套机制变成五套分别独立运行的机制。非洲常备军将非盟作为最高指挥机构，下设“统筹单位”（Planning Element）和“执行单位”（Mission Planning Cells）。“统筹单位”由15人组成，负责非洲常备军的规划、管理和督查等工作；“执行单位”则处理各项具体事务。^③ 由于非盟不直接掌握军队，所以这套顶层设计逐渐沦为虚设。在实际建设中，五支常备军分别又都建立起自身

^① Jude Cocodia, *op. cit.*, p. 8.

^② Peter Fabricius, “Nigeria’s Decision to Use Ex-SADF Soldiers to Combat Boko Haram will Further Aggravate Sour Relations Between the Two Countries”, Institute for Security Studies (ISS), March 5, 2015, <https://issafrica.org/iss-today/business-as-usual-goodluck-jonathan-privatises-nigerian-relations-with-south-africa>, 2019-1-22.

^③ AU, *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*, pp. 18-21.

独立、完整的机制架构，自成体系。根据《建立非洲常备军和军事参谋委员会的政策框架》规定，非洲常备军的总人数为2.5万人，各支常备军的规模是各5000人。^①随着各支常备军都建立了自己的指挥、控制、信息和通讯、后勤保障、训练等诸多机构，就意味着要有相当比例的人员从事非军事性的行政工作，专业军人的数量又被大大压缩了，这同样也违背了非洲常备军建设的初衷。可以说，自2003年非洲常备军开始建设以来，无论在机制上还是在实践上，它就不自觉地都偏离了“泛非军事力量”的目标，次区域属性已经弱化了泛非特征。

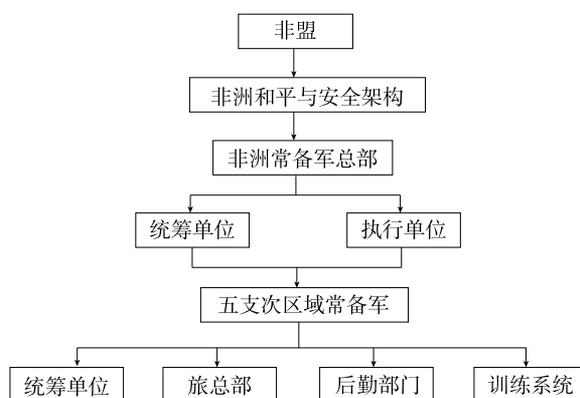


图1 非洲常备军的总体架构

资料来源：AU, *The Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, Addis Ababa: African Union, 2002, pp. 18 - 21; Billy Batware, *The African Standby Force: A Solution to African Conflicts?* Stadtschlaining: MA Peace and Conflict Studies, European Peace University, December 19, 2011, p. 4.

以东非常备军和南部非洲发展共同体常备军为例，它们实际上都在各自追求自身完整、独立的军事机制建设。东非常备军的直接管理机构为东非国家元首和政府首脑会议，在危机发生时也可直接授权部署军队。东非国防和安全部长理事会（Eastern Africa Council of Ministers of Defense and Security）是第二层级的管理机构，主要负责运行东非常备军协调机制（Eastern Africa Standby Force Coordination Mechanism），并任命最高长官。第三层级为东非国

^① AU, *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*, pp. 1 - 13.

防参谋长委员会 (Eastern Africa Committee of Chiefs of Defense Staff), 其职能是对所有的技术事项进行指导和管理。后勤基地总部位于亚的斯亚贝巴, 成员国向后勤基地派遣人员, 并运送物资和其他资源, 以维持东非常备军的日常需求。东非常备军还设有自己的“统筹单位”, 由军队、警察和文职部门组成, 负责部队的动员与派遣。另外, 位于内罗毕的国际维和训练中心 (International Peace Support Training Center) 则为该部队提供必要的训练支持。与之略有不同的是, 南部非洲发展共同体常备军的直接管理机构是南部非洲发展共同体首脑会议, 第二、三层级的管理单位分别是南部非洲发展共同体轮值主席国、南部非洲发展共同体部长级会议。这支常备军没有常设司令部, 由统筹单位负责日常事务的规划协调, 各成员国的常备军各自训练, 不进行统一管理。^① 目前, 它的战略训练是以南部非洲国防与安全管理 (Southern Africa Defense and Security Management) 项目为框架的; 战术训练则集中于津巴布韦首都哈拉雷的地区维和训练中心 (Regional Peacekeeping Training Center), 后勤仓库设在博茨瓦纳首都哈博罗内。^② 通观上述两支常备军的机制设置, 我们不难看出: 其一, 次区域组织的政府首脑会议实际上代替了非盟的角色, 充当了事实上的最高领导者; 其二, 非盟下设的本应是协调管理机构的“统筹单位”, 在各次区域常备军机制中却沦为底层执行单位。其他三支常备军也存在类似现象 (见表 2)。

表 2 五支非洲常备军的管理架构

管理单位	西非国家经济共同体常备军	南部非洲发展共同体常备军	东非常备军	北非地区能力	中非国家经济共同体常备军
第一层级	首脑会议	首脑会议	元首和政府首脑会议	阿拉伯马格里布联盟首脑会议	首脑会议
第二层级	政治事务、国防与安全常务秘书	轮值主席国	东非国防和安全部长理事会	部长理事会	部长理事会
第三层级	特别代表	部长级委员会	东非国防参谋长委员会	国防委员会	中非国家经济共同体法院
第四层级	-	国家间防务和安全委员会	-	常务秘书	常务秘书

资料来源: AU, *African Peace and Security Architecture 2010 Assessment Study*, pp. 41 - 50.

① Thomas Mandrup, “South Africa and the SADC Stand - by Force”, *South African Journal of Military Studies*, Vol. 37, No. 2, 2009, p. 16.

② AU, *African Peace and Security Architecture 2010 Assessment Study*, p. 43.

非洲常备军的分化发展导致五支常备军缺乏协调,彼此分割、各自为战。依托于五大次区域组织的五支常备军经过多年的发展,其“非盟”色彩已被大大淡化,取而代之的是各次区域组织对其影响力的扩大,及各分支常备军次区域特征的强化。^①这具体表现在五支常备军在次区域间具有分割性,及由此所导致的实际运作中各自为战。例如,在索马里内战问题上,只有东非常备军积极介入其中,其余四支常备军均未参与进来,也不愿提供必要的协助与支持。^②这就导致东非常备军势单力孤,根本无力扭转索马里局势,最终丧失了对索马里交战各方的威慑力,并被联合国支持下的非盟驻索马里特派团取而代之。^③至于马里冲突,则只有西非国家经济共同体常备军愿意出兵介入,同样也得不到其他常备军的配合。^④

五支常备军之间边界模糊,还进一步导致参与国身份错乱、运行效率低下。正是由于非洲常备军空有其名,因此非洲各国在实际中所要参与的只是各次区域的常备军。对于处在跨次区域位置上的国家而言,它们就能同时参与多支常备军,出现“相互重叠与竞争的地区主义”。^⑤例如,安哥拉同时参加到南部非洲发展共同体常备军与中非国家经济共同体常备军之中;布隆迪既是东非常备军成员,又是中非国家经济共同体常备军的成员。^⑥对这类国家而言,加入的不是一支非洲常备军,而是两支不同的军事单位,因此在“双重身份”带来更多安全保障的同时,也必须要履行双重义务。这不仅增加了相关国家的财政负担,更导致各支常备军的管理混乱、成员国权利义务不明确,乃至忠诚度不足等问题,影响了非洲常备军的运行绩效。又如,布隆迪同时参加了东部非洲和中部非洲两支常备军,就既有通过加入前者来获取安全保障、进而享受“伊加特”政策利好的考量,也有通过加入后者来获得“合法”干预刚果(金)东部地区冲突的身份,从而达到谋取自身利益、扩大地区影响力的目的。^⑦

① Billy Batware, op. cit., p. 8.

② Wolf Kinzel, op. cit., p. 15.

③ Deane - Peter Baker, op. cit., pp. 120 - 123.

④ Jude Cocodia, op. cit., pp. 4 - 5.

⑤ 张春:《全球经济危机下非洲地区一体化的挑战》,载《非洲研究》2010年第1卷,第255~256页。

⑥ Wolf Kinzel, op. cit., p. 14.

⑦ Endalcachew Bayeh, “Eastern Africa Standby Force: An Overview”, *International Journal of Research*, Vol. 2, No. 1, 2015, p. 497.

无论是各自为战，还是边界模糊，本质上都反映出五个机制看似十分齐备的非洲常备军在建设面临的机制合法性不足的问题。五支常备军的机制都将本区域内的政府间组织置于直接领导部门的位置上，后者实际上掌握了最高权力。在现实中，各次区域常备军又只关注本地区内的冲突和危机，因此在很多情况下，常备军的人员本身就都是来自冲突各方，难以在介入过程中保证中立。^① 受此影响，各常备军往往会在行动前征求联合国安理会授权或寻求非盟的一致同意，以此增强行动的合法性。在前一种情况下，非洲常备军与联合国维和部队的功能差异不大，失去了单独建军的意义。^② 而在后一种情况下，由于必须要寻求非盟全体成员国的同意，导致议题久拖不决，无法达成共识。最终，非洲常备军也只能介入全非都认可需要干涉的索马里内战等，并扮演联合国维和部队的“配角”；而在面对津巴布韦、刚果（金）等国政治动荡问题时，由于意见分歧，非洲常备军往往无所作为。^③

未来制约非洲常备军顺利发展的因素

非洲常备军的组建和发展不仅是主权国家间安全合作的新形式，更是区域组织进行安全建设的新探索。尽管非洲常备军这种安全实践远远走在了欧盟、东盟等其他区域组织的前面，并在理念、形式上具有相当的创新，但我们通过梳理其发展历程也不难发现，非洲常备军面临巨大挑战甚至是困境。从根本上讲，这是由安全合作的性质决定的。安全是国家利益最敏感、最核心的组成部分。主权国家间安全合作的启动与发展始终都有着较高的门槛要求。总体而言，国家间安全合作能否顺利开展，既离不开资金、人力、装备硬件等因素的有力支撑，也需要拥有合理的内在机制。而非洲常备军在上述两方面都存在严重的不足。

（一）资源配置不均

非洲常备军的整合困境，最直接的原因就在于五支次区域常备军在建设上的资金与软硬件差异问题。这些资源配置的不均衡导致非洲常备军运行不

^① Romain Esmenjaud, “The African Capacity for Immediate Response to Crisis: Conceptual Breakthrough or Anti-imperialist Phantom”, *African Security Review*, Vol. 23, No. 2, 2014, pp. 172-177.

^② Billy Batware, *op. cit.*, p. 9.

^③ Wolf Kinzel, *op. cit.*, p. 17.

畅、对接无力、整合困难重重。

一方面，建设资金存在差异。必要的资金保障是非洲常备军维持日常运行、进行必要训练、更新装备、开展行动的基本前提。原则上，非洲常备军的资金应由非洲和平基金（African Peace Facility）、非洲开发银行（African Development Bank）等提供，但在实际建设过程中，仅有的资金主要来自各次区域组织、各支常备军的成员国会费以及国际援助。上述与非盟有关的机构却无法提供必要的资金，因而它也就缺乏对常备军进行整合的“资本”。^①这主要体现在：其一，在各次区域组织预算方面，对于各支常备军来说，所在次区域组织的发展水平决定了它们所能得到资金的多寡，这也导致各支常备军在发展中得到的支持力度是不同的。对于西非国家经济共同体和南部非洲发展共同体这类组织发展程度较高、财政状况较好的组织而言，就有更多的预算用于常备军建设，如西非国家经济共同体和平基金（ECOWAS Peace Fund）每年将整个组织预算的0.5%用于西非国家经济共同体常备军的建设。^②但对于“北非地区能力”来说，它根本没有对应的次区域组织的财政支持。其二，在各支常备军的成员国会费方面，有些常备军的成员国持续缴纳会费，使常备军的建设较有保障；而另一些常备军的成员国长期拖欠会费，使常备军建设的难度增加。例如，南部非洲发展共同体常备军的成员国会费由于得到南非的大力支持而较为充裕。尽管存在少数国家无力缴纳会费的情况，但南非国防部愿意为常备军的医疗系统、伞兵部队、信号传输部队、海上补给部队等项目持续提供资金。^③与之相对，东非常备军的成员国苏丹、布隆迪、科摩罗、卢旺达和塞舌尔等国常常拖欠会费，索马里更是从未缴纳过会费。在多数国家不缴纳会费的情况下，有支付能力的国家如埃塞俄比亚、肯尼亚也对缴纳会费持消极态度。这共同导致了东非常备军资金短缺的问题。^④其三，在国际援助方面，由于各支常备军的受援情况不同，加剧了五支常备军之间的发展差异，同样不利于之间的整合与协同。各支常备军在建设

① 非洲和平基金等非盟机构主要为国际社会关注的大型冲突提供资金支持，如在2008~2010年间，它曾为非洲常备军拨款3亿欧元，这笔资金大多用于支持苏丹和索马里的和平建设。See Wolf Kinzel, *op. cit.*, p. 24.

② AU, *African Peace and Security Architecture 2010 Assessment Study*, p. 45.

③ Thomas Mandrup, *op. cit.*, p. 18.

④ Colin Robinson, “The Eastern Africa Standby Force: History and Prospects”, *International Peacekeeping*, Vol. 21, No. 1, 2014, p. 30.

中会分别联络外援。其中，由于油气资源丰富、战略位置重要，西非国家经济共同体常备军就能从欧盟、加拿大、日本等国家或国际组织获得较多的资金援助；^① 与之形成反差的是，南部非洲发展共同体常备军则由于津巴布韦与西方国家的长期紧张关系而很难得到相应的外部资金支持。

另一方面，软硬件存在差异。非洲常备军的建设有赖于硬件（场所、装备）和软件（人力资源）的发展完善。在非盟的计划中，各支常备军的软硬件建设应该协调一致，从而为未来的整合提供条件。然而，由于资金保障的情况各异，因此在五支非洲常备军中，只有西非国家经济共同体常备军、南部非洲发展共同体常备军的硬件设备发展较为完善，配有战略、战术训练中心和相应的医疗机构。与之相比，中非国家经济共同体常备军和北非地区能力的硬件设备就要落后得多。中非国家经济共同体常备军将后勤基地设在喀麦隆的港口城市杜阿拉（Douala），但基地建设项目由于外援资金不到位，至今尚未建成。“北非地区能力”仅在开罗建有训练中心，但配套设备严重不足。^② 在武器装备上，也只有西非国家经济共同体常备军和南部非洲发展共同体常备军配备有空中力量，具备第一时间介入地区冲突的能力，^③ 其他三支常备军的空中力量则严重不足，导致部队面临机动性较差等挑战。例如，东非常备军在对苏丹冲突介入的过程中，由于缺乏空中力量，只能依赖地面部队，不仅导致了较大的人员伤亡，而且也无力展开侦察、空中即时运输和人道主义救援等活动，严重影响了常备军的运行绩效。^④

在人力资源方面，差异也较为明显。各支常备军的人力资源建设一方面取决于非洲各国军事人员的原有素质，另一方面则依赖于他们加入常备军后接受的有组织培训。南部非洲的南非和安哥拉、东非的肯尼亚和埃塞俄比亚、西非的尼日利亚和塞内加尔，都拥有素质较高的军事人员，它们提升了南部非洲、东非、西非三支常备军的整体“软件”水平。另外，乌干达、卢旺达、

① AU, *African Peace and Security Architecture 2010 Assessment Study*, p. 45.

② Billy Batware, op. cit., p. 9; AU, *African Peace and Security Architecture 2010 Assessment Study*, pp. 40 - 52.

③ Deane - Peter Baker, op. cit., p. 122.

④ J. Peter Pham, "Too Few Good Men - and Even Fewer Supplies: The Challenge of Peacekeeping in Africa", Foundation for Defense of Democracies, December 5, 2007, <http://www.defenddemocracy.org/media-hit/too-few-good-men-and-even-fewer-supplies-the-challenge-of-peacekeeping-in-a>, 2019 - 1 - 22.

布隆迪、苏丹等国的军事人员因长期介入地区冲突，拥有较多实战经验，且英、美也对乌干达等国的军事人员进行系统培训，因此，他们的军事人员素质能够得到保证。^①然而，中非国家经济共同体常备军各成员国所能提供的军事人员素质相对较低。在各支常备军的培训方面，由于东非、西非两支常备军已建成了常设司令部，军事训练开展得较好；南部非洲、中部非洲则没有常设司令部，导致军事训练并不系统；“北非地区能力”则几乎没有开展任何军事训练。但我们也应该注意，各支常备军间的素质差异只是相对而言的，即使就东非、西非的常备军而言，战斗力仍较为低下，在反恐、救灾、侦察、情报等领域的专业化程度也非常欠缺。^②总的来说，在硬件方面，西非、南部非洲的常备军发展较快；在软件方面，西非、东非的常备军要更强有力一些，它们已经参与了一些区域内的维和任务，积累了经验。而“北非地区能力”在阿拉伯剧变发生后则陷入彻底停滞的状态。

只要非洲增强自主性、加强非洲安全预算与规划、并在自主基础上深化创新对外合作，资金、软硬件等要素的配置不均等问题就有望得到解决。如非盟2016年第27次首脑会议通过的旨在提高非盟和平安全预算自主性的“卡贝鲁卡建设方案”，就设想非盟所有成员国将本国进口税的0.2%用于资助非盟，并就非盟和平基金数额逐年增长做了规定。这笔资金的资助重点就包括非洲常备军建设。^③若该方案落到实处，无疑将有效解决非洲常备军的资金不足问题。

这里需要指出的是，若仅关注靠“外力”（非洲常备军外部的非盟、非洲国家、域外大国、国际组织）就能完善的各类要素，是不足以解决非洲常备军所面临的整合困境的。事实上，资金与软硬件的满足只是非洲常备军整合的充分条件，而非必要条件。化解非洲常备军整合困境的必要条件在于机制性要素的满足。

（二）机制供给不顺

非洲常备军整合困境的根源，乃是机制建设超前性与机制环境不相协调的结果。尽管作为唯一成型的地区政治共同体下设的军事单位，非洲常备军在机制建设上“领先”于其他国际组织，在形式上拓展了非洲联合自强与一

① Colin Robinson, op. cit., pp. 26-27.

② Billy Batware, op. cit., pp. 10-11.

③ 张春：《非洲提升外交自主性的尝试与成效》，载张宏明：《非洲发展报告 No. 20（2017-2018）》，社会科学文献出版社，2018年版，第100~101页。

体化的领域，不过受制于非洲一体化发展水平，超前的机制建设反而成为功能无法充分发挥的掣肘。由于现实案例相对匮乏，使得学界对达成地区安全合作的机制性要素的研究主要局限于理论层面。他们主要聚焦于以下三方面：安全私有化、权力结构，以及合作定位。反观非洲常备军，这三种机制性要素显然都存在一定程度的缺失。

第一，面临安全私有化的挑战。所谓安全私有化，是指安全与治理需求增生、变异背景下，国家供应安全公共产品的能力下沉，导致非国家行为体参与安全公共产品供应的现象。冷战结束后，非洲国家间冲突的频率与烈度都大幅下降，而由于限制非洲国内族群、宗教等矛盾的结构力量消失，加之全球化进程导致的传统社会结构转型，非洲国内冲突则快速增加，由此引发了以反政府武装、极端主义组织、海盗等为代表的非国家行为体安全私有化活动。^① 进入 21 世纪以来，圣灵抵抗军（LRA）、“三·二三运动”（M23）、“尼日尔三角洲解放运动”（MEND）等反政府武装，“青年党”（al-Shabaab）、“博科圣地”、“伊斯兰马格里布基地组织”（AQIM）等极端主义组织，以及索马里海盗与几内亚湾海盗等次国家行为体引发的冲突，使非洲大陆的各类冲突更多带有了与地区体系结构无关的非结构性冲突的特征。一般而言，拥有较强凝聚力的强势政府会更关注国家外部威胁，而对于内部冲突严重的弱国来说，其安全恐惧往往源于国内问题。^② 当前，非洲大陆的安全问题正是非国家性的族群、宗教等因素引发的次国家行为体间的矛盾，即使其发生扩溢效应，影响往往也局限于邻国。这样的国际冲突是附属于国内冲突的。这种以国内动荡型冲突为核心特征的非洲冲突现状，造就了一大批弱国及与之相关的对安全问题的认知模式。^③ 然而，国家间合作的重要前提乃是国家间冲突，在某种程度上“没有冲突就没有合作”。^④ 非洲常备军组建以来，面对的问题恰恰大多属于非结构性安全问题，涉事国出于“保护内政”的考虑不仅不希望常备军介入，

① 张春：《安全私有化的当代发展及其国际政治意义》，载《世界经济与政治》2016年第6期，第10页。

② Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest*, Princeton: Princeton University Press, 1978, pp. 55-56; Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991, pp. 96-107.

③ Robert H. Jackson and Carl G. Rosberg, "Why Africa's Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood", *World Politics*, Vol. 35, No. 1, 1982, p. 5.

④ 阎学通、曹玮：《超越韬光养晦：谈 3.0 版中国外交》，天津人民出版社，2016 年版，第 149 页。

而且还会采取各种措施加以抵制,这使得非洲常备军的行动变得低效且不合法。

第二,权力结构模糊。无论是全非层面,还是各次区域常备军内部,支柱性大国都是缺位的。一般而言,地区安全结构的一个重要内核就是“极性大国”。“极性”(Polarity)关系到地区内国家间的权力分配及相应的等级结构。^①作为区域内具有主导地位或较强影响力的国际政治行为体,“极性大国”的一个重要功能就是在地区内确立明确的等级结构,这不仅为追随国提供了安全保障,也约束了大国本身的行为,使其更加注重行动的合法性,从而在确保自身权威的同时,也促进了地区安全结构的稳定与良性发展。^②以北约为例,其顺利运行至今的一点重要经验就在于建立了以美国为盟主,英、法、德等欧洲大国为第二层级,其他国家为第三层次的权力层次清晰的等级结构。其中,美国作为等级最高的国家,提供大部分军事力量并掌握指挥权,其他层级的成员国则加以配合并提供支持。作为北约内的“极性大国”,美国也要与其他成员国遵守共有的规则,而这种“仁慈”霸权正是北约维系至今并运行良好的重要原因。^③但非洲各次区域常备军均未出现明显的同“极性大国”相类似的支柱性大国与等级结构。无论是尼日利亚、埃塞俄比亚,还是南非、埃及等国,在安全领域都缺乏将自身影响力投射到所在地区的充分能力,因而难以完全主导地区安全态势。正是由于支柱性大国的缺位,使各支非洲常备军均缺少有领导力且被地区内其他国家所认可的核心力量,进而导致非洲常备军“简单拼合”、能力受限的现实。而且,各支非洲常备军内部成员国对彼此角色和责任的划分仍存在巨大分歧,等级结构难以确立。这种权力层次结构的模糊,正是非洲常备军运行不畅的结构原因。

具体来说,非洲常备军若是由非盟主导,那么常备军在实际行动中的主导国家将事前由非盟确定,相关的权利和义务也将会比较明晰。但是在实际建设中,以次区域为单元的相对独立的机制建设中,并不存在明确合法的上级部门,导致次区域内各国对常备军主导国身份的争夺。例如,在西非国家经济共同体常备军、东非常备军中,均出现了地区大国争夺主导国身份的现

① [英国]巴里·布赞、[丹麦]奥利·维夫:前引书,第52页。

② [美国]戴维·莱克:《国际关系中的等级制》,高婉妮译,上海人民出版社,2013年版,第127页。

③ Prague MUN Conference, *The North Atlantic Treaty Organization: Rules of Procedure*, Prague: Prague Model United Nations Conference, 2016, p. 3.

象。塞内加尔为了与尼日利亚争夺西非国家经济共同体常备军的主导权，甚至借助法国的援助来抑制尼日利亚的影响，^① 最终导致该常备军的两大步兵营分别被塞内加尔和尼日利亚掌控，引发了指挥权上的分裂。^② 肯尼亚与埃塞俄比亚也长期借助东非常备军某些职能部门设在本国的“地利”来争夺主导权。^③ 这种内耗使常备军在人员组成、办公选址、经费使用等方面都难以达成共识，不仅损害了内部团结，也诱发了外界的干预。此外，南部非洲发展共同体常备军和中非国家经济共同体常备军的成员国则都缺乏担任主导国的意愿。尤其是在南非、刚果（金）等大国都消极参与、小国也无能力统筹的情况下，这两支常备军的主导权便长期缺位，甚至除了行政人员外尚未能建立相应的军事行动部门。

第三，合作定位不清晰。地区安全大致有两种合作模式，一种是共同针对第三方的积极合作；另一种是为避免成员间发生冲突的消极合作，它不针对第三方。前者的目标在于增进收益，后者则更注重止损。对非洲常备军而言，它的定位与意图在实际操作中存在不清晰的问题。一方面，非洲常备军并不针对次区域之外或非洲以外的威胁，不属于积极合作。另一方面，它也没有建立预防成员国间冲突的安全机制，且未能形成应对非国家性安全问题的方案，因而，也很难将其定性为一种消极合作。既然如此，非盟官方宣示的所谓“非洲自主安全”就成为模糊的口号，并遮蔽了非洲常备军的真实意图，导致其政治正确，却行动无力。在实际活动中，也正是由于这种定位的不清晰，使得非洲常备军既不能有效针对可能的安全威胁采取预防性措施，也无力在冲突发生后开展有效的干预行动。

结 语

非洲常备军是非洲大陆独立 60 年孜孜以求联合自强的重要成果，是非洲集体安全合作一体化从理想到现实迈出的坚实一步。经过十多年的建设，尽管非洲常备军已实现不少建设思路上的突破，完成许多自身机制性建设的目

① Wolf Kinzel, op. cit., p. 13.

② Billy Batware, op. cit., p. 8.

③ Jakkie Cilliers, *The African Standby Force: An Update on Progress*, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS), March, 2008, p. 14.

标,不过,非洲常备军与非盟最初设想的“独立自主的军事力量”的目标还相距甚远。^①若不能妥善处理资源要素配置、机制供给问题,非洲常备军的发展仍将面临重大挑战。透过非洲常备军面临的困境,我们可以看出当下非洲集体安全机制建设与自主性发展面临的问题。

内在机制改革与优化有赖于非洲国家、非洲次区域组织、非盟等在国家能力与权力结构方面的稳步推进与发展,这将是一个长期过程。因此,非洲常备军的自主安全能力提升的当务之急在于资源要素的均衡获取与补充。具体来说,非洲常备军观察检测、预防性部署、和平支援、建设和平、灾害救援和人道主义援助等多重职责决定了其对资源的消耗是非常巨大的。在这种情况下,与域外组织和国家开展富有建设性的安全合作,有效吸纳外部资源以推进非洲常备军的自身成长可能是其发展的一条无法回避的必经之路。因而,非洲自主安全与对外安全合作并不截然对立。只要非洲常备军在建设与实践中有效把握议程主导、计划规制,并在此基础上自主吸纳外部物资与智力支持,那么对外安全合作不仅不会损害非洲自主安全的推进,反而将起到促进作用。从这个意义上讲,非盟在建设非洲常备军过程中,平衡外部援助与自主发展的关键就在于发展思路的自主性。目前,在这一基本前提下,非盟已经开展了富有成效的对外安全合作,促进了非洲常备军的建设,例如与联合国维和机制的对接、对欧盟援助的灵活利用等。

当下,非洲国家正进入“经济发展的转型期”,同时伴随着“社会矛盾的爆发期”及“民粹主义的滋长期”,^②安全形势严峻。随着中非关系日益密切,非洲方面也愈发期待中国在安全领域为非洲提供更多“公共产品”。如何顺势拓展中非安全合作,实现中非关系在政治、经济、社会文化、和平安全方面的均衡发展,成为保障中国在非洲利益,切实提升中非命运共同体发展水平,拓展“一带一路”在非洲影响力的重大机遇和挑战。非洲常备军正是当前和未来中国开展对非安全合作的突破点与合作重心。2015年9月,习近平表示将在五年内为非盟提供总额1亿美元的无偿军事援助,用以支持非洲常备军的建设。^③在随

^① Francis Onditi and Pontian G. Okoth, *op. cit.*, pp. 597 - 620.

^② 黎文涛、王磊:《非洲政治安全形势的新发展与新挑战》,载张宏明:《非洲发展报告 No. 21 (2018 ~ 2019)》,社会科学文献出版社,2019年版,第20页。

^③ 习近平:《携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体——在第七十届联合国大会一般性辩论时的讲话》,载《人民日报》2015年9月29日。

后召开的中非合作论坛约翰内斯堡峰会上，习近平再次强调要加强中非安全合作，为非洲常备军的建设提供支持。^① 2016年3月，中国又单独向西非国家经济共同体常备军援助了500万美元的武器装备。^② 2018年召开的中非合作论坛北京峰会又再次强调，“中方支持非洲自主维和能力建设……积极推进落实1亿美元的对非无偿军事援助，以支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设，并共同推动广大发展中国家提升在联合国维和领域的话语权和影响力。”^③ 截至2019年3月，中国承诺的1亿美元对非洲常备军一揽子援助已落实近半。^④ 我们据此可以初步判断，围绕非洲常备军开展的中非安全合作仍主要是“物资援助型”的中国单方面行动。非洲常备军能力提升又将有效实现非洲的冲突前预防与冲突后和平重建，进而将使在非洲的中国企业、个人等受益。中非安全合作目前就是从这样间接的层面上实现了双向互动。未来，中国军队是否会与非洲常备军开展针对宗教极端主义、重大疫情预防的联合军事演习等更密切的互动，可能取决于接受资金援助后非洲常备军突破自身困境的程度，以及非洲面临新安全挑战与中国利益的关联程度。

不过，我们更应注意到的是，与政治、经济、社会文化交往不同，中非安全合作涉及的问题更敏感，在推进中势必会承担一定的外交风险；中非安全合作显现成效也不可能是“一日之功”，需要长期、持久的投入，势必将消耗大量外交资源，这在当前中国外交聚焦中美竞合关系与周边稳定问题之际，无疑是一种“资源分散”。能否将可能的外交资源分散转化为资源有机联动，以中非安全合作盘活中国整体外交，将考验中国外交的政治意愿、知识储备、情报搜集与外交人脉。而其中一些要素恰恰又是目前中国的能力短板所在，也是未来无法回避的新课题。^⑤

① 习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，载《人民日报》2015年12月5日。

② “China Supports ECOWAS Standby Force with Military Equipment”，Economic Community of West African States，<http://www.ecowas.int/china-supports-ecowas-standby-force-with-military-equipment>，2018-12-17。

③ 《中非合作论坛—北京行动计划（2019-2021年）》，载2018年中非合作论坛北京峰会官网：<https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1592247.htm>，2018-12-17。

④ 郭媛丹：《中国向非洲常备军提供1亿美元援助，计划已实施近半》，载环球网：<https://world.huanqiu.com>，2019-06-20。

⑤ 黎文涛、王磊：《非洲政治在碰撞与磨合中发展前行》，载张宏明：《非洲发展报告 No. 20（2017-2018）》，社会科学文献出版社，2018年版，第50页。

The Construction of the African Standby Force from the Perspective of Collective Security Mechanism

Wang Tao

Abstract: The forming of the African Standby Force is a solid step towards African security integration, and an important achievement of six decades of African independence and seeking of unity and prosperity. The African Standby Force derives from Pan – Africanism in the early 20th century. Through tireless efforts of the OAU member states, the African Union (AU) eventually put the African Standby Force into practice in 2002. In the development process of the African Standby Force, there are a lot of innovation of construction ideas, and many goals of mechanism construction have achieved. However, the African Standby Force has been changed from the initial “Pan – African military force” into five sub – regional military forces that have become divided in reality. The African Standby Force is far from a true Pan – African military force. In consideration of the internal mechanism problems and the distortion of resources allocation, the African Standby Force is not only difficult to promote the security integration, but also has the potential to tear up the security integration efforts in Africa in the future. African states should build consensus to pool resources inside and outside Africa and optimize mechanism. The former is to solve the problems of fund lacking, equipment lacking, and capability failure. The latter is to enhance the ability of collective security.

Key Words: Security Governance; Collective Security Mechanism; African Standby Force; African Union; Pan – African Military Forces; African Capacity for Immediate Response

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)