

非洲自主安全治理的角色演进与转型挑战

贺文萍 凌 荷

内容提要 实现自主安全治理一直是非洲大陆的目标。从历史视角系统梳理非洲自主安全治理角色的阶段演进与转型挑战后可以看出,非洲自主安全治理在不同历史时期呈现出不同的阶段性特点。从20世纪50~80年代基于主权至上理念开展的以去殖民化和反干涉为核心的自主安全治理尝试,到20世纪90年代冷战结束与国际干预收缩催生“以非洲方式解决非洲问题”范式下的治理实践突破,再到21世纪初非盟成立后安全理念、制度与实践的协同发展,非洲自主安全治理的意愿与能力呈现持续提升的态势。当前,非洲自主安全治理角色表现呈现机制复合体密度攀升、顶层规划与政策实施务实灵活、多重治理工具综合运用三大特征。然而,非洲自主安全治理角色转型面临理念分歧、资金与能力短板、“去制度化”趋势显现等内部挑战,以及多元合作伙伴竞逐导致治理议程碎片化、核心资源与能力依赖等外部掣肘。非洲自主安全治理现已进入由“意愿—机制”向“能力—绩效”跃迁的关键期,亟须在内部共识、资源动员与外部合作规制上实现重构,以突破角色转型瓶颈。

关键词 非洲安全治理 战略自主性 非洲联盟 非洲和平与安全架构

作者简介 贺文萍,中国社会科学院西亚非洲研究所(中国非洲研究院)研究员,中国社会科学院大学教授、博士生导师;凌荷,中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生。

随着百年未有之大变局的加速演进,全球不稳定和不确定性因素不断增加。全球重大安全事件频发,地区安全风险外溢效应凸显,传统和非传统安全相互交织,导致安全问题泛化。当前,全球安全治理体系面临安全理念和价值冲突、安全治理机制的权威性遭到削弱、安全公共产品供给不足等问题。

非洲大陆持续面临严峻安全挑战,北非和撒哈拉以南非洲在 2024 年《全球和平指数》(Global Peace Index)报告中被评为全球最不安全的两大地区。^① 非洲国家内部冲突频发且呈长期化态势,新一轮政变潮连锁效应凸显,恐怖主义、气候变化等非传统安全威胁日益增加。安全形势的变化推动非洲加速自主安全治理进程。近年来,伴随“全球南方”国家的群体性崛起,全球安全治理回归区域自主安全治理的趋势逐步显现。非洲自主安全治理角色,指非洲行为体在特定历史结构中对其应承担的安全治理职能与责任的认知,以及在其他行为体预期下和与国际社会互动中形成的具体表现。^② 从整体看,一方面,后殖民时代非洲大陆各行为体安全治理自主性不断增强,且其在安全治理规范理念、机制议程及行动实践方面的影响力逐渐拓展,呈现出意愿与能力双向提升的特点。另一方面,外部行为体始终在非洲安全治理中发挥重要作用,非洲自主安全治理一直受到国际格局变迁、外部对非洲的重视程度和援助力度等因素的影响与束缚。非洲自主安全治理角色随着内部角色观念和外部对其角色预期的变化而不断调整和演进。

近年来,学界对非洲自主安全治理的关注度逐渐提升。既有文献多从非洲自主安全治理的话语理念、制度建设、成效限度等角度进行研究,其中既有对非洲大陆的宏观分析,也有对非洲次区域、非洲区域和次区域组织以及非洲国家的局部论述,它们从不同角度、层级和主体丰富了对非洲自主安全治理的研究。^③ 本文旨在基于既有研究从宏观视角探讨非洲自主安全治理角色

① Institute for Economics & Peace, “Global Peace Index 2024”, June 2024, <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/06/GPI-2024-web.pdf>, 2025-04-20.

② 根据卡列维·霍尔斯特(Kalevi J. Holsti)等学者建构的角色理论,角色反映了国际关系行为体的身份认知以及其他行为体的预期,行为体的能动性及其所处的国际体系结构塑造了行为体的对外行为。基于角色形成机制,角色理论的核心要素包括角色观念、角色预期和角色表现。

③ 参见王学军:《非洲集体安全机制的理论基础与现实困境》,载《西亚非洲》2014年第4期,第26~42页;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76~93页;赵雅婷:《非洲联盟推进地区安全治理体系建设的政策与成效评析》,载《国家安全研究》2025年第1期,第119~138页;Benedikt Franke and 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; Paul D. Williams, “Reflections on the Evolving African Peace and Security Architecture”, *African Security*, Vol. 7, No. 3, 2014, pp. 147-162; Mulugeta Gebrehiwot Berhe, “The Norms and Structures for African Peace Efforts: The African Peace and Security Architecture”, *International Peacekeeping*, Vol. 24, No. 4, 2017, pp. 661-685; Rita Kiki Edozie and Moses Khisa, *Africa's New Global Politics: Regionalism in International Relations*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2022.

的历史阶段演进及其逻辑,并分析当前非洲自主安全治理的角色表现特点,以及未来非洲自主安全治理角色转型所面临的挑战,从而为深入研究非洲自主安全治理提供新的思考与视角。

一 非洲自主安全治理的角色嬗变与演进逻辑

20世纪中后期,非洲大陆掀起民族独立和去殖民化浪潮,非洲国家在主权独立的基础上开始探索自主安全治理。自主安全治理主要体现在两个层面:一是具有主权的政府决定自身和平安全事务,通过本土化行动进行自我保护,以及在对外安全关系中自我决断的权利;二是国家作为独立行为体排除其他行为体、利益集团和权力机构干扰的权利。^①非洲大陆脆弱国家密集,安全治理能力薄弱,且跨境安全问题突出,各国安全高度相互影响。非洲集体安全观念与自主安全治理机制逐步发展,并在区域、次区域和国家层级开展不同形式的治理行动,非洲自主安全治理角色在不同历史时期随内外部形势变化而发生阶段性演进。

(一) 有限自主的安全治理尝试 (20世纪50~80年代)

20世纪50~80年代,大部分非洲国家相继实现民族独立与解放。受殖民统治遗留影响,非洲国家边界争端频发,内乱冲突不断,非洲十余个国家发生边界武装冲突,1956~1985年间非洲大陆发生80余次军事政变。^②两极格局下的美、苏两大阵营将非洲视为全球安全治理领域中的大国博弈及地缘政治竞争前沿,双方竞相在非洲移植各自的政治经济模式,试图通过代理人战争确立、巩固和扩大其势力范围。^③安哥拉内战、埃塞俄比亚与索马里冲突、刚果危机和莫桑比克内战等均存在不同程度的外部力量干预和对抗,非洲国家的内部冲突也因外部势力的参与而变得愈加复杂激烈。这一时期,非洲国家在安全治理上的诉求主要体现在完成去殖民化进程并加强主权保护,以及降低卷入代理人冲突的风险。非洲国家和非洲统一组织(以下称“非统”),

① 李安山:《浅谈非洲自主性的历史与现实》,载《中国国际战略评论》2019(上),第130页。

② Patrick J. McGowan, “African Military Coups D’État, 1956–2001: Frequency, Trends and Distribution”, *Journal of Modern African Studies*, Vol. 41, No. 3, 2003, pp. 339–370.

③ 周桂银:《冷战时期中间地带的国际互动及启示》,载《国际政治研究》2021年第1期,第68页。

以及非洲次区域组织多从原则理念和制度框架方面界定非洲自主安全治理,但实际行动较为零散有限。

在原则理念方面,首先,经历去殖民化运动的非洲国家开始形成强烈的主权意识。《非统宪章》遵循国际规范规定了主权平等和不干预原则,禁止成员国以军事手段介入他国内政,以加强对非洲国家的主权保护。为巩固新生的国家政权和防止更广泛的政治问题和不稳定情况,非统在 1964 年开罗会议上通过“占领地保有”原则(Uti Possidetis Juris),要求所有成员国承认殖民地时的边界线,且不得以武力方式改变边界。^① 上述原则奠定了非统开展安全治理的基础。其次,随着泛非主义思想的中心从海外转移至非洲本土,独立不久的非洲国家意识到在冷战两极对抗体系下,弱小的非洲国家必须团结。^② 肯尼亚学者阿里·马兹鲁伊(Ali Mazrui)提出“非洲治下的和平”(Pax Africana)的概念,认为非洲的和平安全应依靠自身力量实现,排除外来势力的干涉。^③ 纳赛尔、恩克鲁玛、尼雷尔等非洲国家领导人积极倡导不结盟运动以彰显其反殖民、反军事同盟等主张,强调通过形成整体性和独立性外交政策提升非洲在两极格局中的地位,^④ 避免非洲国家卷入代理人战争等军事冲突。这类思想与主张奠定了非洲集体安全意识和自主安全治理理念的基础。

在机制框架方面,非统和非洲次区域组织建立相应的冲突解决机制,但这一时期建立的大部分安全机制仅为“纸面工程”,未能产出有效执行工具。在非统层面,调解、调停与仲裁委员会和非洲国防委员会分别于 1963 年和 1965 年组建,旨在和平解决冲突与建立联合防务。但这类机构的决策权仍高度集中于非统首脑会议,且不干预等刚性原则导致机构执行弱化。调解、调停与仲裁委员会须有不少于 2/3 全体成员国到场方可举行会议,实质性事项须获得 2/3 全体成员国赞成方能通过,高门槛导致该委员会沦为从未启动的“幽灵机构”。^⑤ 非洲次区域组织则主要通过成员国签订集体防务条约、联合

① AUBP, “Delimitation and Demarcation of Boundaries in Africa”, August 2014, <https://www.peaceau.org/uploads/au-2-en-2013-delim-a-demar-user-guide.pdf>, 2024-12-20.

② 张春:《泛非主义与非洲发展新征程》,载《世界知识》2024 年第 7 期,第 56 页。

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

④ K. Mathews, “Africa and Non-Alignment”, *India Quarterly*, Vol. 43, No. 1, 1987, pp. 41-42.

⑤ P. Mweti Munya, “The Organization of African Unity and Its Role in Regional Conflict Resolution and Dispute Settlement: A Critical Evaluation”, *Boston College Third World Journal*, Vol. 19, No. 2, 1999, pp. 537-592.

军演与军事互访等方式开展集体防御与军事合作。西非国家经济共同体（以下称“西共体”）于1981年通过签订《相互协防援助议定书》进行军事互助，首次规定成员可在面临外部侵略或颠覆企图时集体动员。这些次区域层面的早期机制大多规模小、职能散、执行弱，优先集体防御，且高度依赖外部支持，如1977年成立的中部非洲防务合作机构（ANAD）章程第七条规定成员国在必要时可请求法国的军事援助。^①在国家层面，部分新独立的非洲国家在安全部门建设与安全供给方面也较为依赖外部大国，在美、苏霸权的施压下在两大阵营间选边站队。一些国家以盟国为蓝本建立了本国的安全治理机构和体系，依赖从盟国进口的武器装备以及盟国为其提供的军事培训和防务支持。^②例如，安哥拉、中非共和国、马里等国在1986~1990年间96%以上的武器进口源自苏联，且20世纪70年代中期至80年代中期大量苏联军事顾问长期驻扎在这些国家，为其提供军事行动中的战略和后勤支持。^③

这一时期，非洲自主安全治理的实际行动较为有限。大部分非洲国家在不干预原则的指导下形成消极自主治理，虽反对外部军事干预但自身安全治理能力匮乏。在调解非洲国家间冲突和国家内部冲突方面，非统正式机制难以启动，主要依赖非统首脑会议以及部长理事会授权成立的临时性机制进行协调，这反映了非洲国家倾向通过协商调解而非通过强制性执行手段解决冲突。^④非统曾两次酝酿部署维和部队介入刚果（1965年）和安哥拉（1975年）的武装冲突，但均未成功，直至在1980年乍得危机中才首次派出由尼日利亚、扎伊尔、塞内加尔3个成员国组成的维和部队。少数非洲国家在这一时期通过联合国维和行动参与区域安全治理。例如，联合国在刚果的维和行动得到埃塞俄比亚、加纳、尼日利亚、塞内加尔等非洲国家的支持。参与联合国在非洲的维和行动体现了这些国家的“积极中立”立场，即与两大阵营

① Daniel Bach, “France and the Central African Security Complex”, in Christopher Clapham ed., *African Guerrillas*, Bloomington: Indiana University Press, 1998, pp. 164–165.

② Rita Abrahamsen, “Return of the Generals? Global Militarism in Africa from the Cold War to the Present”, *Security Dialogue*, Vol. 49, No. 1–2, 2018, pp. 3–4.

③ Leonid L. Fituni, “Africa Notes: Russia’s Arms Sales to Africa: Past, Present, and Future”, Center for Strategic and International Studies, September 1992, <https://www.csis.org/analysis/africa-notes-russias-arms-sales-africa-past-present-and-future-september-1992>, 2024–11–21.

④ Amare Tekle, “The OAU: Conflict Prevention, Management and Resolution”, in Howard Adelman and Astri Suhrke eds., *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, New York: Routledge, 2000, p. 111.

在安全合作上保持等距,从而展示对外安全关系的自主性。^①

(二) 基于自主安全治理理念的突破与制度化治理实践 (20 世纪 90 年代)

进入 20 世纪 90 年代,随着冷战进入尾声及结束,非洲大量受两极格局约束的宗教、种族矛盾凸显,成为全球安全风险爆发地区。截至 2000 年,非洲超过半数国家和 20% 的人口受到战乱影响,共发生 11 起大型武装冲突,每年因战争死亡的人数超过 1 000 人,^② 且非国家冲突^③的数量以及由此产生的死亡人数高于世界其他地区。^④ 与此同时,非洲不再是地缘政治竞争的关键地区,非洲安全从冷战时期的全球战略核心议题滑落为次要议题,国际社会对非洲安全的关注度明显下降。此外,“黑鹰坠落”等失败案例在西方国家内部引发强烈舆论反响,导致西方国家对非洲的安全援助意愿下降。西方对非洲资金预算和人力投入大幅减少,如经合组织发展援助委员会 (DAC) 国家对撒哈拉以南非洲国家的军事援助承诺额从 1990 年的 14.8 亿美元下降至 1998 年的 4.2 亿美元,降幅达 72%。^⑤ 北约和欧盟国家向联合国维和行动派遣的部队人数在 1993 ~ 1999 年间下降约 76%。^⑥ 内部安全形势的恶化和外部参与非洲安全治理意愿的降低为非洲自主安全治理的发展创造了空间。

这一时期,非洲自主安全治理实现了理念突破与制度化实践的转折。在理念方面,由外部主导的安全治理模式的失灵促使非洲行为体意识到应从安全治理的接受者转向行动者。1994 年美籍加纳裔学者乔治·阿耶提 (George Ayittey) 提出“以非洲方式解决非洲问题”的理念,强调应形成有效的非洲

① Adekeye Adebajo, “Reviving Pax Africana: A Vision for Africa’s Post – Ukraine Global Order”, Institut Monaigne, October 10, 2022, <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/reviving-pax-africana-vision-africas-post-ukraine-global-order>, 2024 – 12 – 12.

② Ezeabasili Elfeoma, “The Nature of Conflict in Africa and Its Impact on Africa International Relations: The Case of Darfur”, *World Affairs: The Journal of International Issues*, Vol. 15, No. 3, 2011, p. 89.

③ 根据普萨拉冲突数据计划 (UCDP) 的定义,“非国家冲突” (non – state conflicts) 指由非政府军组成的有组织武装团体之间的冲突,且冲突在一年内造成超过 25 人死亡。

④ Jakkie Cilliers, “Africa’s Conflict Burden in a Global Context”, Institute for Security Studies, October 22, 2014, <https://issafrica.org/research/papers/africas-conflict-burden-in-a-global-context>, 2024 – 12 – 12.

⑤ OECD, “OECD Data Explorer”, 2025, <https://data-explorer.oecd.org/>, 2025 – 04 – 20.

⑥ United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO), “Monthly Summary of Military and Police Contributions by Country and Mission”, <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors/archive>, 2025 – 04 – 20.

大陆内部冲突干预机制。^① 乌干达总统穆塞韦尼等非洲国家领导人开始倡导基于这一理念制定非洲本土冲突解决方案。^② 此外，卢旺达大屠杀等人类惨剧的发生令非统不干涉原则遭到质疑，1995 年非统首脑会议公报首次提出成员国有责任采取包括集体行动在内的必要措施以阻止非洲大陆的暴力冲突和对人权的严重侵犯。集体干预、人权保护、有限主权等安全治理理念也体现在非统与非洲次区域组织的条约和议定书中。例如，1997 年非统通过的《哈拉雷宣言》将民主、人权、法治列为和平前提，承诺保护公民之基本自由。东非政府间发展组织（伊加特）1996 年对《建立伊加特协定》进行修订，将促进并巩固和平、安全与人权列为任务之一，并将人道援助列为工作重点。

基于以上理念转向，非统重塑泛非级冲突解决框架，部分次区域组织也建立可操作的预警和调停机制，形成区域—次区域两层级的安全治理网络。非统于 1993 年建立冲突预防、管理和解决机制，该机制兼顾冲突预防、现场调停、停火监督、维和与善后重建，同时面向成员国间和成员国内的全部冲突光谱，倾向于使用政治和军事工具，而非司法裁决。部分非洲次区域组织陆续组建了常设机构、早期预警系统、调解系统和准常备部队，从松散经合体向具备执行力的安全共同体跃进。例如，伊加特通过建设包括冲突预防组、管理与解决组、政治事务组和人道主义事务组在内的和平安全部实现了安全治理的机制化，发展出安全治理战略设定、冲突早期预警与响应机制建设及冲突解决三大支柱。伊加特对地区事务的共识决策方法为非洲集体身份认同建设提供借鉴，其冲突早期预警与响应机制建设为日后非洲和平与安全架构了提供重要参考。^③

这一时期，非洲安全治理虽然仍较为依赖外援，但开启了次区域组织军事干预与民间斡旋相配合的自主安全治理实践。一方面，西共体与南部非洲发展共同体（以下称“南共体”）频繁发起维和与维稳行动。西共体于 1990

① George B. N. Ayittey, “The Somali Crisis: Time for an African Solution”, CATO Institute Policy Analysis No. 205, March 28, 1994, <https://www.cato.org/policy-analysis/somali-crisis-time-african-solution>, 2025-04-20.

② Patricia Namakula, “Assessment of Uganda’s Peace Support Operations and Its Impact on Regional Peace and Security”, Center for Multilateral Affairs, October 2023, <https://thecfma.org/wp-content/uploads/2023/10/Assessment-of-Ugandas-Peace-Support-Operations-and-its-Impact-on-Regional-Peace-and-Security.pdf>, 2025-04-22.

③ 张春：《伊加特与非洲之角的安全治理》，第 76~93 页。

年成立西共体停火监督部队 (ECOMOG), 先后向经历内战的利比里亚、塞拉利昂与几内亚比绍派兵。西非维和行动一定程度上阻止了冲突蔓延, 有助于维持当地政局稳定, 对非洲其他次区域和整个非洲大陆的危机处理和冲突控制都有借鉴意义。^① 1998 年, 在应对刚果 (金) 危机中, 安哥拉、纳米比亚、津巴布韦援引南共体条约以集体自卫名义出兵; 同年, 南非、博茨瓦纳以南共体名义介入莱索托危机。另一方面, 通过借鉴长者调解纠纷的非洲传统, 非统在冲突调解过程中常任命德高望重的非洲国家前领导人担任特使, 发挥其威望和人脉作用来参与调停并达成各方都能接受的和平协议。^② 尼雷尔、曼德拉等非洲国家前领导人曾在布隆迪等国的内部冲突中担任冲突调解特使。

(三) 理念转变、机制构建与自主实践的协同发展 (21 世纪以来)

进入 21 世纪以来, 非洲的安全形势发生显著变化, 军事冲突总量与烈度下降, 社会骚乱、宗教与族群矛盾、恐怖主义等非结构性暴力成为主要安全挑战。^③ 随着非洲国家内战相继平息, 政局总体保持稳定, 非洲经济进入中高速增长阶段。该地区在 21 世纪前 20 年的经济平均增长率为 4.35%, 高于同期 3% 的全球平均增长率。^④ 安全形势的变化对非洲强化自主安全治理提出了现实需求, 经济实力的增长则为之奠定了一定的物质基础。非统向非洲联盟 (以下简称“非盟”) 转型后, 《非盟宪章》将促进非洲大陆的和平、安全与稳定设定为其宗旨和目标之一。非盟与非洲次区域组织的安全治理机制建设更加完善, 分工更加合理, 动员能力不断提升, 安全供给范围逐渐扩大。与此同时, 域外国家等外部行为体基于自身利益与干涉主义等因素提升了对非洲安全的关注度, 在非洲安全治理领域的竞逐加剧, 其投入方式和参与主体也愈加多元化, 与非洲的安全关系由单向安全援助向安全合作转变。非洲行为体在安全治理决策和议程制定方面的主导权有所提升, 在行动和执行方面的实践案例不断增多。

非盟成立以来, 与非统时代相比, 非洲安全治理理念与原则发生了明显的范式转变。泛非主义逐渐与现代发展和治理理念结合形成非洲复兴思想。

① 袁武:《冷战后非洲国家对自主解决冲突的探索》, 载《学术探索》2023 年第 1 期, 第 46~52 页。

② 贺文萍:《非洲之角地区安全治理与中国角色》, 载《当代世界》2024 年第 9 期, 第 33 页。

③ 张春:《非洲安全治理困境与中非和平安全合作》, 载《阿拉伯世界研究》2017 年第 5 期, 第 102~117 页。

④ World Bank Group, “GDP Growth (annual %) 2000–2019”, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&start=2000,2024-12-25>.

这一思想从协调非洲国家与西方世界和传统社会的关系方面为“以非洲方式解决非洲问题”提供了实践路径，反映了非洲国家在解决内部冲突中充分发挥自主权、警惕外部干预和新殖民主义行为的强烈意愿。^①《非盟宪章》第四条明确规定，非盟有权根据首脑会议的决定，对其成员国内的任何严重情况——战争罪、种族灭绝和侵害人类罪进行干预。这标志着“不干预”原则向“非漠视”原则的转变，非盟获得了更大的区域安全治理权。非盟与非洲次区域组织对危害国家安全与社会稳定的违宪政府更迭采取“零容忍”姿态，并配套停权、经济制裁、军事威慑等工具维护民主秩序。此外，随着非洲面临的安全威胁类型增多，非洲行为体践行更加综合的安全治理观，安全治理范围逐渐扩大，由领土与政权安全扩容为包括人道、发展、气候、公共卫生、网络等多维度的安全，并强调妇女和青年参与在和平安全议程中的重要性。

非洲安全治理机制在水平层面与垂直层面均实现较大发展。就安全治理水平而言，2002年非盟成立的非洲和平与安全架构（APSA）逐步建立起和平与安全理事会、贤人小组、大陆早期预警系统、非洲常备军以及非洲和平基金五大支柱，形成了从预防、预警到干预和后期重建的完整安全治理链条，有助于非盟更加灵活地应对非洲大陆的各类安全挑战。在垂直层面，非洲次区域组织亦加强区域合作、信息共享和危机响应机制的建设，与非盟的层级协调不断提升。2008年非盟与非洲次区域组织签署谅解备忘录，指出非盟在维护地区安全治理中承担主要责任，并首次引入辅助性和比较优势原则，强调尊重次区域的自主性和特定环境，确保更多的行动在合适的层级进行。双方还于2019年举行首届年中协调会议，通过关于非盟委员会、次区域组织与非洲国家在区域政策制定、采纳、执行、监督、评估等方面的分工报告。^②此外，非洲国家外部安全合作伙伴的选择空间有所提升，与国际组织和域外行为体的安全合作也愈加制度化与体系化。非盟与联合国、美国、法国、德国、英国与北欧国家以及部分新兴国家建立起安全合作伙伴关系。在“非洲+1”合作中逐渐形成一种新范式，即由非洲国家负责提供大部分行动

① 关培凤、孙小涵：《“非洲问题非洲解决”的理念更迭及其本土实践研究》，载刘鸿武、周倩主编：《非洲研究》（2023年第1卷），社会科学文献出版社，2023年版，第7~8页。

② 凌荷：《非盟制度改革：推进路径与多重挑战》，载《中国非洲学刊》2024年第4期，第95页。

人员，域外行为体提供资金、培训和后勤等重要援助。^①

在安全治理行动方面，非洲各层级行为体的主导权不断提升，治理实践不断丰富。首先，非盟通过冲突调解、部署维和力量等方式逐步强化其在非洲安全治理中的作用。非盟参与了南苏丹、津巴布韦、埃塞俄比亚等多个国家的内部冲突调停，积极促成各方对话，推动签署和平协议。此外，非盟开始独立领导维和行动，派遣维和部队介入布隆迪、索马里、中非共和国、马里等国的内部冲突。2024 年 12 月，联合国安理会通过 2 726 号决议，授权由非盟索马里支助稳定团（AUSSOM）代替非盟索马里过渡团（ATMIS），在索马里继续执行打击恐怖主义、保护平民等重要任务，^② 这充分说明了非盟维和力量在索马里和平进程中发挥的重要作用。其次，非洲次区域组织和临时性安全组织逐渐在应对跨境冲突与反恐斗争中担当重任。例如，萨赫勒五国集团（G5 Sahel）、多国联合特遣部队（Multinational Joint Task Force, MNJTF）等临时机制将打击恐怖主义作为主要任务，其成立的联合军事力量在非洲和平与安全架构之外运作，规避了机构决策流程繁琐、地域僵化等问题，可快速调动资源应对安全威胁。再次，部分非洲国家基于双边协议为他国提供军事支持。例如，2021 年乌干达应刚果（金）政府的邀请，派出军事力量打击刚果（金）东部地区的“伊斯兰国”武装分子，卢旺达也曾应中非共和国和莫桑比克两国政府的邀请向两国派兵。

二 当前非洲自主安全治理的角色特征

当前非洲自主安全治理在实践和探索中形成了具有非洲地区特色的架构与模式。从治理主体来看，非洲区域、次区域、国家与地方等层级的多元主体合作日益深化，形成多层级安全治理网络。从治理过程来看，非洲安全治理在政策制定和实施等方面更加务实灵活，注重需求与结果导向以及内外部资源整合。从治理方式来看，非洲各行为体倾向于运用多维工具应对各种安全威胁，安全治理的综合性与复杂性不断提升。

^① Paul D. Williams, “Reflections on the Evolving African Peace and Security Architecture”, *African Security*, Vol. 7, No. 3, 2014, p. 152.

^② United Nations Security Council, “Resolution 2 767 (2024)”, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/424/88/pdf/n2442488.pdf>, 2025-01-20.

（一）多层次主体协同驱动，安全治理机制复合体基本成型

一方面，非洲各层级行为体在安全治理实践中的参与度不断提升，形成多元化的混合安全供给路径。安全不再由单一中心（即国家机构）提供，而是由国家安全力量（如警察、军队）与社区警务自卫组织、区域与次区域组织等非国家行为体混合供给。^① 非洲安全治理实践随着参与主体的增多而呈现碎片化、流动性与去中心化的特征，行为体等级关系较弱。其一，由于部分非洲国家安全治理能力薄弱以及民众对政府信任度不高等因素，地方社区、私人军事公司等非国家行为体在安全治理中扮演愈加重要的角色，形成自下而上的安全供给模式。例如，索马里中央政府因被视为代表主导部落的利益而遭到某些部落的不信任，加尔穆杜格州（Galmudug）的当地部落认为国家安全机器存在部落偏见，因此实行由社区主导的安全供给，在社区长者授权下招募警察处理犯罪问题。^② 又如，在马里中部的塞古（Ségou）地区，地方民兵积极与宗教极端组织“马西纳解放阵线”（Katiba Macina）围绕水资源分配等冲突核心问题开展对话，在2021年促成双方临时停火协议签订与人质交换。^③ 此外，鉴于私人军事公司等私营部门比多边组织能更快介入冲突且运营成本更低，其在非洲大陆一直拥有广阔市场。为加强对私人军事公司的监管和减少对外部私人安全供给的依赖，当下部分非洲国家立法要求对私人军事公司在所有权、管理层与人员构成等方面进行不同程度的本地化，在非洲活跃的本土私人军事公司数量有所上升。例如，尼日利亚本土私人军事公司已在人员规模上成为国家武装力量的重要补充，与国家军队开展联合行动打击“博科圣地”组织。^④

其二，在由非盟与非洲次区域组织介入的自上而下的安全治理中，各行为体按照比较优势、辅助性等原则进行分工合作，但各自职能存在重叠与冲

① Kwesi Aning and Ilana Zelmanovitz Axelrod, “Hybrid Security Provision in African Post – colonial Settings: The Cases of Burkina Faso and Sierra Leone”, *The International Spectator*, Vol. 58, No. 2, 2023, pp. 140 – 157.

② Hussein Solomon, “Beyond the State: Reconceptualising African Security in the 21st Century”, *African Security Review*, Vol. 26, No. 1, 2017, p. 68.

③ Ameer Chughtai, “Displacement Theory: Why ‘Peace Enforcement’ Risks Exacerbating Conflicts in Africa”, European Council on Foreign Relations, August 16, 2023, <https://ecfr.eu/article/displacement-theory-why-peace-enforcement-risks-exacerbating-conflicts-in-africa>, 2025 – 06 – 16.

④ Eke C. Chinwokwu, “Private Security Companies and Security Provisioning in Nigeria: Lessons from Other Climes”, *Gusau Journal of Sociology*, Vol. 4, No. 4, 2024, p. 140.

突。由于联合国安理会内部分歧加深、在非洲部署的维和行动效果有限且与东道国关系紧张等因素,联合国在非洲的大规模维和行动走向尾声,联合国马里多层面综合稳定特派团(MINUSMA)等维和行动逐渐缩编或关停。^①非盟与非洲次区域组织在维和行动中的主导作用逐渐提升。尽管非盟希望在和平安全领域承担主要责任,但其在行动和执行方面较为弱势,与非洲次区域组织存在主导权之争。非洲次区域组织因具备地理与文化接近性、快速响应机制灵活等特点,通常在冲突应对中充当“第一响应者”。在南苏丹、布隆迪、莱索托等国的维和进程及萨赫勒、乍得湖盆地等地区的反恐行动中,非洲次区域组织均发挥主导作用。非盟则提供规范制定、行动协调与执行评估等方面的支持,仅在非洲次区域组织无力应对或冲突所在国要求非盟介入的少数几次维和行动中扮演领导者角色。^②非盟的主导权主要体现在对非洲次区域组织维和行动的授权以及域外安全援助资金的管理上,非洲次区域组织的维和行动和资金获取在原则上需得到非盟的批准。在非盟的授权下,维和行动获得了更高的合法性,能够吸引更多国际社会支持。非盟对不同来源资金的协调与整合提高了资金使用的透明度,进而提升了国际社会对非洲安全援助的信心。

另一方面,非洲安全治理机制得到持续强化,各层级机制间相互嵌套与协同,形成安全治理机制复合体。机制复合体指囊括多个协议和组织,且在功能上部分重叠、缺乏正式等级序列的机制。^③非洲和平与安全架构整合非盟与多个非洲次区域组织的安全机构和部门,是当今世界规模最大的区域安全治理架构。由于非洲行为体普遍存在资源不足的问题,它们倾向于在这一机制复合体中加强合作以提高资源利用效率和加速目标实现。各层级行为体在安全治理观念、技术、形式与实践等方面逐渐形成聚合之势。^④非洲国家、非盟与非洲次区域组织之间通过对话协商、签订协议或谅解备忘录等形式建立理念与政治上的共识,加强安全治理协同。例如,非洲各层级行为体在情报

① Richard Gowan and Daniel Forti, “What Future for UN Peacekeeping in Africa after Mali Shuttles Its Mission”, International Crisis Group, July 10, 2023, <https://www.crisisgroup.org/global-mali/what-future-un-peacekeeping-africa-after-mali-shuttles-its-mission>, 2025-06-20.

② Ndubuisi Christian Ani, “Clarifying the Roles of the African Union and Sub-Regional Organizations in Peace and Security”, *Journal of African Union Studies*, Vol. 7, No. 3, 2018, p. 45.

③ Karen J. Alter and Kal Raustiala, “The Rise of International Regime Complexity”, *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 14, No. 1, 2018, pp. 329-349.

④ Malte Brosig, “Introduction: The African Security Regime Complex—Exploring Converging Actors and Policies”, *African Security*, Vol. 6, No. 3/4, 2013, p. 181.

共享、反恐维和、武器管控等方面的协同合作不断强化。非盟建立了非洲联合情报共享机制、非洲情报与安全服务委员会、非洲恐怖主义研究中心等多个机构，通过设置共享平台、发布研究报告、组织培训和研讨会等形式促进各国情报共享，提升各国反恐能力。次区域层面则形成了诸如西共体早期预警和响应网络（ECOWARN）、伊加特反恐能力建设方案（ICPAT）等机构以促进成员国情报共享与合作。^① 此外，非盟与部分次区域组织联合开展了一系列维和训练和技术交流项目，以整合适用于不同冲突环境的战术，形成区域内一致的技术标准，并提升各国维和部队的专业能力。

（二）顶层规划与政策实施更加务实灵活，需求—结果导向以及资源整合明显改善

第一，非洲加强安全治理领域的顶层规划，明确安全治理的具体方向和优先议题。一方面，非盟出台了与安全治理相关的一系列政策框架文件，旨在从区域全局规划非洲安全治理，促进各国安全治理合作与协调。例如，2015年，非盟制定了《2063年议程》，其“愿景四”即为“建设一个和平与安全的非洲”，提出以加强治理、问责制和透明度作为和平非洲的基础，强化各层次的和平与和解机制；2017年，非盟出台了《2020年消弭非洲枪声的实际步骤总路线》，通过制定包括短期和长期措施在内的具体行动计划和监测与评估机制，以消除非洲大陆的武装冲突和暴力行为。2021年，基于全球和地区安全形势的变化，非盟将“消弭枪声计划”动态延期至2030年，并每两年进行一次定期审查。另一方面，非盟鼓励非洲国家基于民主、人的安全等原则，在尊重人权和国际人道法的基础上，通过利益相关方的充分协商和参与制定国家安全战略，并为此提供战略指导和技术援助。^② 国家安全战略解释了国家对安全的定义以及实现安全的方式，描述了一个社会为实现国家和公共安全的基本价值观和实用工具。^③ 许多非洲国家逐渐认识到国家安全战略等顶

^① Lawrence E. Cline, “African Regional Intelligence Cooperation: Problems and Prospects”, *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, Vol. 29, No. 3, 2016, pp. 447–469.

^② African Union, The Solemn Declaration on Common African Defense and Security Policy, February 2024, <https://www.peaceau.org/uploads/declaration-cadsp-en.pdf>, 2025-05-15.

^③ Africa Center for Strategic Studies, “National Security Strategy Development in Africa”, January 2021, <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2021/01/National-Security-Strategy-Development-in-Africa-Toolkit-for-Drafting-and-Consultation-Africa-Center-for-Strategic-Studies-2022-01.pdf>, 2025-05-15.

层设计的重要性,通过制定有针对性的政策措施和行动计划以应对国家面临的主要安全威胁。例如,尼日利亚于 2014 年发布了首份国家安全战略,并于 2019 年对其进行更新。新版国家安全战略包括 8 个章节,涵盖对国家价值、利益、地缘战略环境和主要安全威胁的详细分析,并对有效实现国家安全战略目标提出一系列行动措施,如建立监测机制、提升公众安全意识和跨部门合作等。^①

第二,在安全战略与政策的执行过程中,非洲行为体在执行机制搭建与资源配置上更加务实灵活,强调需求与结果导向。由于非洲各国差异性和多元化显著,非盟倾向采取渐进方式分阶段实现大陆层面的机制搭建,通过项目试点逐步推广。例如,作为非洲和平与安全架构的五大支柱之一,非洲常备军的实际运行和部署因成员国政治意愿不一致等因素面临较大障碍。2014 年非盟马拉博峰会决定建立“非洲危机快速反应能力”(ACIRC)作为过渡性方案。与非洲常备军不同,“非洲危机快速反应能力”由 14 个成员国的志愿部队组成,其行动依赖成员国资助,具备快速部署能力,可执行多种形式的军事介入行动。^②随着各成员国对集体安全责任的承诺逐渐增强,强化非洲常备军的运行将更有效地满足各国的安全需求。2021 年,非盟将“非洲危机快速反应能力”正式并入非洲常备军架构,以加速非洲常备军的全面运行,这体现了非盟基于现实需求优化资源配置和减少资源浪费的考虑。值得注意的是,非洲国家在应对国家安全威胁时,同样体现了灵活务实的策略。例如,尼日利亚在与极端组织“博科圣地”的拉锯战中,逐渐形成一套快速迭代的应对方法。尼日利亚军队根据季节变化在高烈度攻势与追剿游击之间不断切换战术,雨季集中清剿叛军固定营地,旱季侧重实施边境封堵和空袭行动。除军事行动外,尼日利亚在对叛军进行分化谈判、运用舆论与技术手段、加强与邻国协同配合之间不断调配资源与策略。^③这种灵活务实路径是尼日利亚政府和军队在财政资源受限、国内政治复杂、区域合作多变等现实约束下作出的理性选择。

① Freedom Onuoha and Maurice Ogbonanya, “Review and Analysis of Nigeria’s National Security Strategy 2019”, Rule of Law & Empowerment Initiative – Partners West Africa, Accountability Brief, Volume No. PB/CS/009, May 2020, https://www.researchgate.net/publication/342096296_Review_and_Analysis_of_Nigeria’s_National_Security_Strategy_2019, 2025-05-16.

② Babatunde Fagbayibo, “Implementing the African Security Regime through a ‘Multiple – Speed’ Approach: Challenges and Prospect”, *Insight on Africa*, Vol. 13, No. 2, 2021, pp. 160 – 176.

③ Mustafa Yayla and Aboubakar Yahaya, “Boko Haram and Terrorism in Nigeria: Reflections on the Origins, Impact and Government Response”, *International Journal of Economics, Politics, Humanities&Social Sciences*, Vol. 6, No. 2, 2023, pp. 106 – 121.

第三,非洲在加强自身安全治理能力的同时,也注重提升与外部行为体的合作伙伴关系,整合内外部安全治理资源。一方面,非盟通过采取融资机制改革等措施强化资金自主性,降低维和行动对外部资金的依赖。2016年举行的第27届非盟首脑会议通过了自主筹资决议,从2017年起非盟各成员国将对非成员国部分进口产品征税0.2%,用于非盟委员会全部日常运作预算资金、非盟75%的项目预算资金,以及25%的维和行动预算资金。与此同时,非洲和平基金全面投入运行,通过向非洲国家募资、运用私募融资工具等方式,截至2024年9月已募资6.1亿美元,大幅超过到2024年7月募资4亿美元的目标。^①另一方面,非盟及非洲国家积极争取多渠道的外部资金和资源支持,同时努力主导资源的实际分配与议程设置。例如,经过非盟和平与安全理事会的持续努力,2023年12月,联合国安理会通过了第2719号决议,规定安理会授权的非盟和平行动将由联合国摊款提供资金。安理会决议进一步深化了非盟与联合国的伙伴关系,在该决议框架下,任何由联合国摊款资助的非盟和平行动都需由双方协调规划,符合双方的融资制度、问责机制与人权规定,并由非盟直接指挥和管控。^②此外,在与外部行为体的安全合作伙伴关系中,非洲行为体倾向于先厘清自身安全的优先级考量和治理需求,再嵌入外部资源支持,以减少外部行为体对决策过程的影响。例如,尽管欧盟目前是非洲和平安全资金的最大援助方之一,但非盟委员会一般只在欧非双方利益一致的情况下才允许欧盟援助的介入,且其一般独立作出维和行动预算,再交由欧洲和平基金(EPF)等援助部门,从而降低欧盟对行动规划和议程产生的影响。^③

(三) 运用多维度安全治理工具,安全治理的综合性与系统性显著提升

第一,斡旋、调解、谈判与制裁等外交工具通常被非洲行为体视为解决冲突的首要选择,一般在冲突的早期阶段发挥重要作用。非洲安全治理对外交工具的重视根植于非洲的传统价值观,即尊重传统文化和权威人士、提倡

① Hubert Kinkoh, "Shaping the Future of Peace: The African Union's Expanding Influence on Global Security Governance", Rabdan Security & Defense Institute, March 13, 2025, <https://rsdi.ae/en/publications/shaping-the-future-of-peace-the-african-unions-expanding-influence-on-global-security-governance>, 2025-05-16.

② Nate D. F. Allen and Nicole Mazurova, "African Union and United Nations Partnership Key to the Future of Peace Operations in Africa", Africa Center for Strategic Studies, April 30, 2024, <https://africacenter.org/spotlight/african-union-united-nations-peace-operations>, 2025-05-16.

③ Ueli Staeger, "Resource Mobilization in Security Partnerships: Explaining Cooperation and Coercion in the EU's Partnership with the African Union", *Cooperation and Conflict*, Vol. 58, No. 4, 2023, pp. 502-521.

集体主义以及偏好经过深思熟虑的集体决策。^① 外交工具包括非强制性的纯外交手段以及结合强制性和非强制性方法的混合外交手段, 可采取圆桌谈判或穿梭外交等形式在双边或多边框架下公开或秘密进行, 旨在通过解决资源分配不公与政治包容性不足等引发冲突的根源问题, 从而促成可持续的和平局面。^② 非洲行为体在运用外交工具进行安全治理的过程中取得了诸多积极成果。非盟采用的外交工具主要包括以下 3 种方式: 一是针对长期僵持、升级在即的局势, 由和平与安全委员会发布框架式公报 (Framework Communiqués), 提出全面路线图、实施时间表以及对冲突各方明确的行为预期, 从而促使冲突双方重回谈判轨道。例如, 2012 年 4 月 24 日, 和平与安全委员会通过发布关于苏丹—南苏丹局势的公报, 明晰了其平衡诉求、法理锚定以及紧密的后续跟进等内容, 发挥了显著的“定盘星”作用。二是成立临时高级别机制或要人小组, 以在议题高度敏感和需要顶层增信释疑的复杂危机中承担劝和促谈的角色。事实证明, 此举在应对达尔富尔危机、埃塞俄比亚内战等冲突中发挥了重要作用。三是成立国际联络小组等协调框架, 以应对违宪政府更迭和需要长期国际介入的复杂冲突, 如 2013 年成立的中非问题国际联络小组。^③ 非洲次区域组织也积极通过推动对话与调解、对违宪政府更迭国家暂停成员权利等方式, 在国家内部危机中发挥调停作用。例如, 在 2016 年冈比亚大选中, 前总统贾梅拒绝承认选举失败结果。西共体随后采取了“胡萝卜加大棒”的外交策略, 一方面派遣多个国家元首组成的调解团进行外交斡旋, 另一方面在塞内加尔集结军事力量, 并发出最后通牒、威胁使用武力, 最终促成了冈比亚总统权力的和平交接与过渡, 避免了潜在的暴力与冲突。^④ 南非、尼日利亚等地区大国则在非盟与非洲次区域组织框架下发挥劝和促谈的领导者角

① Gilbert Nyamutsaka, “Are Current African Conflicts a Failure of Diplomacy? An Analysis of Diplomatic Engagements on African Conflicts”, *Intergovernmental Research and Policy Journal*, 2023, p. 4.

② Mohd Huda, Mohd Ikbāl Mohd and Erica Thandiwe Muchatuta, “African Diplomacy Issues and Challenges”, *Journal of Positive School Psychology*, Vol. 6, No. 5, 2022, p. 2 138.

③ El - Ghassim Wane, “The Future of United Nations - African Union Peacekeeping Partnership: Practical Considerations for the Berlin Ministerial Conference”, *Amani Africa*, May 2025, <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/The-Future-of-United-Nations-African-Union-Peacekeeping-Partnership-Practical-Considerations-for-the-Berlin-Ministerial-Conference.pdf>, 2025-08-01.

④ Abdul - Jalilu Ateku, “Regional Intervention in the Promotion of Democracy in West Africa: An Analysis of the Political Crisis in the Gambia and ECOWA’ Coercive Diplomacy”, *Conflict, Security & Development*, Vol. 20, No. 6, 2020, pp. 677 - 696.

色，促成和平协议的签订。然而，非洲应对冲突的外交努力常受到外部势力干涉、内部能力与信任不足、冲突方参与意愿不强等因素的制约，因此一般仅在冲突的早期阶段或冲突方敌对情绪较低的情境下发挥作用。如遇外交行动失败，则需运用军事行动等强制性的介入工具。

第二，在运用维和行动等军事介入工具时，非洲行为体正逐渐拓展其战略目标以应对多种安全威胁，军事行动的复杂性不断提升。近年来，非洲维和行动的目标不仅局限于通过军事干预解决冲突，在应对公共卫生危机、支持选举进程、促进国家内部稳定等方面也发挥了重要作用。例如，西非地区在2014~2016年暴发了严重的埃博拉疫情，非盟于2014年10月派出由军队和医护人员组成的应对埃博拉疫情特派团（ASEOWA），旨在阻断埃博拉疫情在受影响国家的传播、开展人道主义援助，以及重建当地卫生系统。^① 萨赫勒五国集团联合部队除开展针对恐怖组织的军事行动外，还开展打击萨赫勒地区跨国犯罪和人口贩卖、平民保护等多项任务。非洲行为体主导的维和行动目标亦随着冲突解决进程的推进而发生变化。2017年，非盟索马里特派团（AMISOM）在派遣之初的主要使命聚焦于对索马里过渡政府的保护，此后随着当地形势的变化演变为将安全治理责任交接给索马里军队以及减少索马里“青年党”及其他武装组织的威胁。在非盟索马里过渡团接替非盟索马里特派团后，其使命演变为促进国家和解进程以及支持地方和国家安全力量的建设，以便执行撤离计划。^②

第三，为有效应对武装冲突、恐怖主义、社会动荡等相互交织的复杂安全问题，非洲行为体采取综合性安全治理策略，配合运用经济、社会、法律等多种治理工具，从而提升以人为中心的安全。一是积极推进“和平—安全—发展”三维互动关系，强调将安全治理与非洲大陆经济发展议程相结合，通过推进包容性发展解决冲突根源问题。2022年，非盟举办了首届推进“和平—安全—发展”政策会议，指出应协同推进安全与发展项目，促进包容性与负责任的治理，发挥边境社区在促进区域经济社会一体化中的作用，通过非洲

① Wynne Musabayana, “The African Union’s Intervention in the Ebola Crisis Was a Game Changer”, African Union, February 11, 2016, <https://au.int/en/pressreleases/20160211>, 2025-05-01.

② Claire Klobucista and Mariel Ferragamo, “The Role of Peacekeeping in Africa”, Council on Foreign Relations, December 12, 2023, <https://www.cfr.org/background/role-peacekeeping-africa>, 2025-05-10.

大陆自贸区建设促进非洲区域内贸易、工业化、基础设施建设与和平进程。^① 部分非洲国家在冲突后重建过程中通过推进包容性发展促进社会和解，从而巩固和平成果。例如，经历种族大屠杀的卢旺达，专注于国家团结、经济发展与基础设施重建，在实现国家安全与社会稳定进程中取得重要进展。^② 二是通过提升法治、开展司法与安全部门改革等措施，部分非洲国家致力于提升民众对安全部门的信任，以保障公民权利和促进社会稳定，降低安全风险。例如，利比亚、塞拉利昂、中非共和国与刚果（金）等国家积极在社区层面进行法律赋权，帮助民众了解通过司法途径解决冲突的不同路径。这一举措可提升国家司法和安全部门的透明度与公正性，通过法治维护社会秩序，从而减少社会动荡和冲突。^③

三 非洲自主安全治理角色转型面临的挑战

非洲在自主安全治理中制度建设、观念转变和能力提升的趋势不可逆转，但从被动依附者到独立行为体的角色转型仍是一个艰难探索与充满矛盾的过程，面临较大挑战与掣肘。一方面，非洲内部行为体在安全治理理念、行动意愿方面存在分歧，自身能力建设存在诸多短板。另一方面，非洲对外部资金与资源的结构性依赖难以在中短期内逆转，且外部多元行为体对非洲安全治理的参与以及新一轮大国竞争将加剧非洲安全治理的碎片化及主权让渡矛盾。

（一）非洲自主安全治理角色转型面临的内部挑战

第一是集体行动困境。非洲内部行为体在安全治理规范及理念上存在诸多分歧，对于如何实现非洲和平安全存在不同理解，各方对集体安全行动的意愿不足，产生集体行动困境。一是存在政权安全与人的安全之间的理念分

① African Union Development Agency, “AUDA – NEPAD Programme on Socio – Economic Development in Post Conflict States: The Triple Nexus on Peace Security and Development”, <https://www.nepad.org/publication/triple-nexus-peace-security-and-development-project-document-auda-nepad-programme>, 2025 – 05 – 11.

② Ikwuoma Sunday Udochukwu, Amaechi Vera Uche and Fanne Haroun, “Navigating the Nexus of War, Peace, and Development in Africa”, *International Journal of Research and Innovation in Social Science*, Vol. 4, No. 3, 2025, p. 657.

③ Catherine Lena Kelly, “The Impact of the Rule of Law on National Security in African Countries”, *Judicature International*, February 2023, p. 5.

歧。尽管非盟和非洲次区域组织在组织章程与政策框架中倡导提升人的安全，但部分非洲国家继承了殖民时期的安全治理模式，往往将维护政权安全视为优先事项。这导致本将用于保障公众安全的国家安全机器被部分领导人视为政变威胁的直接来源，他们往往建立另一套系统维护政权安全，使国家安全机器所获资源遭到稀释，加剧国家安全体系的碎片化。^① 二是基于主权至上与干预责任之间的矛盾。非盟在践行“非漠视”“对违宪政府更迭零容忍”等原则时，其强制干预措施的触发机制较为模糊，且常遭到奉行主权至上的成员国的反对和抵触，导致无法形成一致的行动标准或集体安全行动推进迟缓。例如，当前苏丹武装冲突持续时间已逾两年，造成严重的人道主义危机，但迄今为止非盟未能有效推进苏丹和平进程。冲突双方都自称是国家的合法代表，希望通过内部途径解决冲突，拒绝外部军事介入，使非盟缺乏可被普遍接受的法律和政治授权。非洲国家对于苏丹危机也因国家利益、威胁认知、意识形态等因素形成错综复杂的分化立场，导致难以形成任何快速、统一且有力的地区响应。

第二是能力差距。当前，非洲安全治理能力在资金、制度组织与军事硬实力等方面还存在明显短板，未能形成可持续、可复制的地区安全公共产品供给体系。在资金方面，尽管非盟通过制度改革提高了内部来源资金占比，但尚未稳定达到既定的 25% 指标。非盟领导的大型高强度维和行动的支出远高于注资速度，如非盟索马里过渡团 2023 年度支出达 15 亿美元，如果非盟索马里支助稳定团维持同等规模的支持，内部供资需达到 3.75 亿美元，将占用约 60% 的非洲和平基金募资，剩余资金将难以覆盖其他维和行动及冲突预防活动。^② 在制度组织方面，非洲和平安全框架五大支柱的协调有待强化，预警、决策、部署流程脱节明显。大陆早期预警系统难以获得情报网络的系统支持，向和平与安全委员会发起预警的时间较长，且无法直接参与该委员会的安全决策。^③ 此外，从大陆早期预警系统提出预警到和平与安全委员会作出

① Fairlie Chappuis, Deniz Kocak and Eric Sangar, “What’s African? Identifying Traits of African Security Governance”, *Journal of Regional Security*, Vol. 9, No. 1, 2014, pp. 7–30.

② AU PSC, “Sustaining the African Union’s Peace Fund”, Institute for Security Studies, September 11, 2024, <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/sustaining-the-african-union-s-peace-fund>, 2025-05-26.

③ Paul D. Williams, “Reflections on the Evolving African Peace and Security Architecture”, *African Security*, Vol. 7, No. 3, 2014, p. 153.

决策的过程链条过于冗长。据统计,在 2013~2016 年的 18 起案例中,这一决策链条的平均耗时为 34 天,^① 导致干预措施时常错失黄金窗口期。在军事硬实力方面,除东非常备军和南部非洲发展共同体常备军具备完全作战能力外,非洲常备军其他地区旅的建设进展十分缓慢,面临后勤保障、情报能力及空中机动能力等方面的掣肘。例如,空中机动能力不足是非盟维和行动部署与补给迟缓的重要瓶颈,全非洲仅拥有约 100 架“C-130”运输机,机队规模小且缺乏深度维修能力,机队可用率仅为 20%~30%,导致人员和物资空运需依赖外援。^②

第三是“去制度化”趋势的影响因素。鉴于非洲正式安全机制中存在的集体行动困境与治理能力短板问题,临时性安全组织、部落或社区武装等大规模非正式安全机制不断对冲正规安全体系,导致正式机制作用被削弱,“去制度化”的趋势随之显现。当前,非洲大陆临时性安全组织的数量高于世界其他地区,这类组织通过成员国签订双边协议等方式派出武装力量,从而避开了多边组织等正式机构的繁琐决策流程,且其通常只在行动事后寻求多边组织的认可,后者只发挥了授权和授予国际合法性的功能。此外,它们在行动时缺少监管机制,可能偏离非盟等正式机构的政策框架,未严格遵守人权保护等安全治理规范,并且占用了本将用于正式机构的资金和资源。随着非正式安全机制在非洲安全治理中发挥愈加重要的作用,非洲外部安全合作伙伴考虑绕过非盟与其直接开展安全合作。2021 年,欧盟的非洲和平基金(APF)转型为欧洲和平基金后,欧盟可对临时性安全组织和其他双边合作伙伴直接提供支持,进一步加剧非盟与临时性安全组织的竞争关系。例如,当前欧盟对非洲多国联合特遣部队的资金支持和技术援助中有 2/3 通过一家总部位于日内瓦的非政府组织(COGINTO)提供,^③ 非盟的资金和资源分配话语权被严重弱化。

(二) 非洲自主安全治理角色转型面临的外部挑战

一方面,多元外部力量在非开展地缘政治竞争导致非洲自主权受损,且

① Institute for Peace and Security Studies, “APSA Impact Report 2016”, April 2020, <https://ipss-addis.org/wp-content/uploads/2020/04/APSA-Impact-Report-2016.pdf>, 2025-06-01.

② Maj Ryan McCaughan, “Air Mobility Challenges in Sub-Saharan Africa”, *ASPJ Africa & Francophonie*, Vol. 8, No. 2, 2017, pp. 79-92.

③ Malte Brosig and John Karlsrud, “How Adhoc Coalitions Deinstitutionalize International Institutions”, *International Affairs*, Vol. 100, No. 2, 2024, pp. 771-789.

加剧安全治理议程碎片化。近年来,非洲安全热点地区呈现出外部行为体安全供给拥堵现象。以非洲之角为例,由于该地区地缘位置独特、资源丰富及陆地及海上安全问题频发,包括欧美传统大国、中东国家、俄罗斯、日本等国家在内的外部行为体基于自身利益介入非洲之角的安全治理,通过修建港口与军事基地、开展海上巡航和联合海军行动等方式开展地缘政治博弈。虽然与这些外部行为体的军事合作可使非洲之角国家在军事技术、培训、基础设施等方面受益,但也对其自主安全治理带来诸多负面影响。其一,地区国家和地区组织的自主权被削弱,且其安全战略和政策的实施受到限制。例如,土耳其在索马里境内设有其最大的海外军事基地,且摩加迪沙的港口和机场由土耳其公司运营。阿联酋亦在厄立特里亚的阿萨布(Assab)建立了海军与空军基地。^①这一模式使东道国政府对军事基地租金、援助形成依赖,部分外部大国通过军援“武器化”将自身安全战略目标凌驾于地区国家之上,使东道国被迫追随其战略目标。此外,多国在狭小海域开展军事竞争,出现多舰队、多基地、火力高度重叠的格局,一旦擦枪走火,势必波及东道国。其二,外部多元行为体各自推进其优先事项,任务重叠、标准不一。地区国家可能在不同安全组合间选边站队,诱发了地区国家的“平台挑选”(forum shopping)行为,^②由此加剧地区国家内部政治分裂,并提升了代理冲突和阵营化风险。^③例如,在2017年卡塔断交危机中,阿联酋要求索马里加入其对卡塔尔的封锁。但由于索马里联邦政府宣布保持中立,阿联酋直接暂停在摩加迪沙港口的项目并转而扶持该国的索马里兰、邦特兰等地方政府,导致索马里联邦内部裂痕扩大。厄立特里亚从伊朗转向沙特等换边行为也导致国家安全政策极不稳定,削弱国家安全治理。其三,非盟、伊加特等本土安全组织让位于外部安全框架,区域安全治理机制被边缘化。外部行为体为增强自身影响力试图在地区冲突中发挥调停领导作用,主导地区安全治理议程。例如,2018年,

① Surafel Getahun Ashine, “The New Global Superpower Geo – Strategic Rivalry in the Red Sea and Its Implications for Peace and Security in the Horn of Africa”, *Social Sciences & Humanities Open*, No. 9, 2024, p. 5.

② “平台挑选”原指诉讼参与方在同时具备多个可能管辖法院(或仲裁机构/行政机关)可供选择时,主动比较并挑选对自己最有利、最便利或最符合战略利益的机构提起或维持诉讼的做法,这里指地区国家选择最能推进自身利益的外部安全合作伙伴的做法。

③ Neil Melvin, “The New External Security Politics of the Horn of Africa Region”, Stockholm International Peace Research Institute, April 2019, <https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-insights-peace-and-security/new-external-security-politics-horn-africa-region>, 2026-06-10.

埃塞俄比亚与厄立特里亚签署的和平协议由阿联酋、沙特牵线，伊加特在最终声明中只是“欢迎”这一协议，而非促成者。中东国家发起了由红海安全委员会、红海和亚丁湾沿岸阿拉伯和非洲国家理事会等组成的跨区域安全治理框架，^① 但非盟和伊加特均未被列入正式成员。

另一方面，外部力量的多元参与和资源供给缺乏有效整合。尽管近年来多元安全合作伙伴投向非洲安全领域的资金、武器装备、培训项目等不断创出历史新高，但大多数非洲国家的安全治理能力却并未获得显著提升，反而在若干地区出现“高输入—低绩效”的负增长现象。其一，许多非洲国家在与外部行为体的安全合作中陷入“脆弱性困境”，即亟需外部安全合作，但自身吸收能力有限，政治精英为巩固自身权力开展安全寻租，内生投入意愿不足，客观上固化了安全合作路径依赖。^② 以萨赫勒地区为例，该地区局势自 2012 年以来急剧恶化，叠加族群矛盾、恐怖主义、气候危机等多重因素，令其成为越来越多双多边安全合作项目和外部军事干预的对象。法国与欧盟将萨赫勒地区视为阻挡恐怖分子及非法移民进入欧洲的缓冲地带，在该地区开展了多次军事行动；美国将该地区视作全球反恐支点，向地区国家提供情报和无人机等反恐设备以及开展军事演习与培训；俄罗斯通过瓦格纳等私人军事公司为地区国家提供军事服务；土耳其与海湾阿拉伯国家等则通过军援与伊斯兰慈善机构援助布局其在安全领域的影响力。然而，外部行为体仍倾向于采取军事化工具进行安全治理，忽视“和平—安全—发展”的三维互动关系。加之，部分非洲国家政权高度脆弱，行政机构能力不足，且外部资源常流向于巩固执政者政权，外部安全合作虽然在短期内阻止了国家崩溃，但却未能有效促进稳定、发展和国家建构的过程，萨赫勒地区安全形势仍持续恶化。^③ 其二，当前外部对非安全合作在很大程度上仍流于零部件化的能力转移和替代供给，且外部安全供给缺乏互动统筹机制，难以整合为连贯力量。美西方国家等主要安全合作伙伴的大部分安全合作项目按模块化供应，周期较短，聚焦击毙人数、巡逻里程、拦截量等能快速计数的战术指标，而对文官

① 张梦颖：《非洲之角安全治理与中国方案》，载《国际问题研究》2024 年第 4 期，第 92 页。

② Kari M. Osland and Henriette U. Erstad, “The Fragility Dilemma and Divergent Security Complexes in the Sahel”, *The International Spectator*, Vol. 55, No. 4, 2020, pp. 18–36.

③ Akinola Olojo, Baba Dakono and Ibrahim Maïga, “Insecurity in the Sahel Won’t Be Solved at High-Level Summits”, Institute for Security Studies, February 10, 2020, <https://issafrica.org/iss-today/insecurity-in-the-sahel-wont-be-solved-at-high-level-summits>, 2025-06-15.

监督、财政透明以及安全部门和司法体系改革等领域投入不足。事实上,尽管外部安全合作伙伴输送了大量武器、情报平台和作战顾问团队,但真正决定安全治理可持续的指挥自动化系统(C4ISR)、加密通信、精确制导、后勤数字管理、情报分析算法、无人运维系统等核心技术,依旧牢牢掌握在外部行为体手中。一旦双方战略目标发生冲突,外方可通过控制核心技术供应向非方施压,外方撤出则意味着非方可能面临安全治理能力瞬间断档的“援助悬崖”风险。此外,当前外部安全合作呈现多头竞争的局面,非洲协调多轨合作机制的难度和成本提升。一国安全机构可能同时接收美军司令部、欧盟、俄罗斯等国家的私人军事公司、联合国维和部队的异质装备和培训,这会导致补给体系和指挥链条难以整合,缺乏互操作性。

四 结语

非洲自主安全治理的角色演进是一个长期而曲折的过程。一方面,观念转变、制度建设和能力提升的趋势不可逆转。在20世纪50~80年代,经历民族独立和解放浪潮的非洲国家与非统等区域和次区域组织开展了以去殖民和反干涉为核心的有限自主安全治理尝试。此后,随着冷战结束及外部对非安全治理参与意愿的下降,非洲行为体在20世纪90年代积极倡导“以非洲方式解决非洲问题”,开展军事干预与民间斡旋相配合的安全治理实践,实现了自主安全治理理念突破与制度化治理实践的转折。进入21世纪以来,随着非统向非盟的转型以及外部重新提升对非安全合作意愿,非洲在安全治理理念、机制建设和行动实践方面均取得较大突破,对外部安全合作伙伴的选择空间及安全治理议程的主导权不断提升。当前非洲自主安全治理的参与主体愈加多元化,形成多层级机制复合体;治理过程中更加灵活务实,在提升安全治理主体性的同时也善于吸收利用外部资源以弥补自身短板;并且通过运用外交、军事、经济、社会、法律等多维度工具不断提升安全治理的综合性与复杂性。另一方面,非洲自主安全治理角色转型亦面临严峻的内外部挑战。内部安全治理理念分化形成集体安全行动困境,且非洲自身安全治理能力仍存在明显短板,非洲和平与安全架构亟需改革。非洲对外部安全合作的结构依赖性依赖以及外部行为体在非洲安全领域的竞争所带来的新一轮分化风险亦是非洲自主安全治理角色转型的重要掣肘。

鉴此，非洲无法在中短期内实现完全的自主安全治理，非洲应积极追求战略自主而非绝对自主。未来，非洲自主安全治理的差异化路径不可避免，次区域层面可能比泛非层面更易取得突破，技术变革与创新融资或成为弯道超车的机遇。更为重要的是，非洲自主安全治理的未来取决于非洲领导人能否在维护主权、争取资源、建设能力与应对威胁之间找到平衡。这需要的不仅是政治智慧，更需要超越短期利益的战略定力。正如加纳首任总统恩克鲁玛所言：“分裂的非洲任人宰割，团结的非洲不可战胜。”^① 这一预言在新的历史条件下，仍然具有深刻的现实意义。

作为“全球南方”的当然成员和与非洲命运与共的合作伙伴，中国可在全球安全倡议与全球治理倡议框架下从以下几个维度助力非洲自主安全治理。一是支持“以非洲方式解决非洲问题”的主体性原则。通过中非和平安全论坛、非洲之角和平发展构想等平台为非洲和平与安全架构提供包括维和培训、装备援助、后勤保障和技术合作等能力建设支持，增强非洲国家及区域和次区域组织的冲突预防、危机管理和战后重建能力。二是践行多边主义，坚定维护联合国权威及其在全球安全治理中的主要平台地位。推动构建更加公正合理的全球安全治理体系，支持非洲在联合国安理会改革、国际反恐合作、海上安全治理等全球性议题上获得更大发言权和影响力，同时将对非合作与非盟《2063 年议程》、联合国 2030 年可持续发展议程有机衔接。三是秉持发展与安全并重理念，坚持以人为本，力求实效。通过基础设施互联互通、产业园区建设、数字经济合作等发展项目帮助非洲国家消除贫困、创造就业、改善民生，从根源上化解安全风险，实现非洲以可持续发展促进持久和平，最终构建安全共筑的中非命运共同体。

（责任编辑：詹世明 责任校对：史晓曦）

^① Kwame Nkrumah, *I Speak of Freedom: A Statement of African Ideology*, London: William Heinemann Ltd., 1961, p. xi.