

\*

# 非洲集体安全机制的创新与困境

郑先武

**摘要：**作为冷战后区域集体安全的典型案例，旨在通过集体行动预防、管理和解决内部冲突的非洲集体安全机制建设具有重要的创新之处，主要包括：它突破联合国框架内的“中心化的集体安全”而形成一种“非中心化的集体安全”；它将以和平强制行动为核心，使人道主义干预法律化、规范化；它通过启用早期预警与反应系统和非洲待命部队构建起冲突预防的运行机制等。但非洲集体安全机制在运行中亦面临合法性不足及组织能力和资源能力受限等现实困境。这些困境可以通过强化区域一体化培育更大的自主性和完善已有的“合作维和”机制予以破解。

**关键词：**集体安全；非中心化的集体安全；维和机制；区域组织；非洲

**中图分类号：**D814.1 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2011)06-0027-10

**作者简介：**郑先武，南京大学国际关系研究院副教授（江苏 南京 210093）

“集体安全”（collective security）作为一种创建和保持国际和平的重要工具，通常被作为一个普世的全球性安全机制来讨论<sup>1</sup>。冷战结束后，随着带有“集体安全”性质的区域组织所推动的安全区域主义的不断发展，它开始被运用于对区域安全制度的分析<sup>④</sup>。现实中，随着区域集体安全机制的发展，原来那种在联合国法律框架内运行的“中心化集体安全”开始向区域自主化的“非中心化集体安全”转变<sup>⑤</sup>。由本地的区域、次区域组织所主导的非洲集体安全机制建设及其实践格外引人注目。一些学者将之作为区域集体安全机制建设的典型案例加以研究。从总体上看，这些研究主要是以非洲联盟或西非国家经济共同体为视角的个案研究，尚缺乏对非洲集体安全机制安排的独特性及其存在问题的综合性研究<sup>⑥</sup>。鉴于此，本文将描述性与规范性分析结合起来，对非洲集体安全机制的重要创新及其现实性、面临困境及其改进方向予以尝试性分析。

## 一、非洲集体安全机制的重要创新

从1990年8月西非国家经济共同体（简称西共体，ECOWAS）成立“停火监督集团”

收稿日期：2011-04-01

\* 本文系国家社科基金一般项目“全球化背景下的安全区域主义研究”（项目编号：06BGJ005）的阶段性成果。

<sup>1</sup> 参见 Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan “The Promise of Collective Security,” *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), pp. 52–61.

<sup>④</sup> 参见 Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan “Concepts: Collective Security and the Future of Europe,” *International Security*, Vol. 10, No. 1 (1991), pp. 114–161; 郭学堂《人人为我，我为人人：集体安全体系研究》上海人民出版社2010年版。

<sup>⑤</sup> 参见 Ademola Abass “Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter V III of the UN Charter” Oxford: Hart Publishing, 2004.

<sup>⑥</sup> 参见 Ademola Abass “The New Collective Security Mechanism of ECOWAS: Innovations and Problems,” *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 5, No. 2 (2000), pp. 211–229; 罗建波《非洲集体安全机制的发展研究》，《西亚非洲》2005年第5期。

(ECOMOG) 并在利比里亚内战中采取干预行动至今, 由它和南部非洲发展共同体 (简称南共体, SADC)、(东非) 政府间发展组织 (简称“伊加特”, IGAD) 和非洲联盟 (简称非盟, AU) 等非洲重要的区域、次区域组织所开启的非洲集体安全机制建设及其大规模实践已经有二十余年。不管是从规范上还是从实践上看, 非洲集体安全机制都有明显的创新之处。

### 1 一种非中心化的集体安全

由于集体安全经常被设定为具有普遍性, 其有效实施又必须依赖于一个普遍性国际政府间组织, 《联合国宪章》所构建的法律框架及其实践中所形成的一系列原则与规范就成了当代集体安全机制建设及其实践公认的法律和规范性基础。鉴于此, 联合国所主导的“只有一个最高机构被赋予有权管理集体武力工具的权威”安全机制本质上就成为一种“中心化的集体安全体系”。在实践中, 它常常通过联合国安理会授权其成员国或其认可的区域组织来具体实施。但其具体实施过程中出现两种“非中心化”的情况。一种是得到联合国安理会授权, 却未受到联合国安理会有效控制的“非中心化强制行动”, 如 1950年 6月和 1991年 1月美国领导的多国部队按照联合国安理会决议, 分别在朝鲜和伊拉克采取的军事行动以及 1999年 7月北约按照联合国安理会授权在科索沃进行的军事干预等。另一种就是由区域组织按照自己的集体安全法律—规范框架独立开展的、未得到联合国安理会授权的“非中心化集体安全”。艾德莫拉·阿巴斯 (Ademola Abass) 将“非中心化集体安全”定义为: “区域组织能够完成包括但不限于维和、和平建设、和平创建、冲突的和平解决和强制性行动等诸种功能的体系, 它无需《联合国宪章》法律机制的授权, 且处于可以撇开联合国安理会权威的环境之中。”<sup>1</sup> 非洲的区域、次区域组织就是这种“非中心化安全”最早的和最重要的实践者。

从法律角度看, 区域组织所建构的集体安全机制应该是联合国普遍的集体安全机制的一部分。按照《联合国宪章》第八章规定: 只要符合联合国之宗旨及原则, 区域办法或区域机构可以用来应付有关国际和平及安全之维持而宜于区域行动的问题; 缔结此办法或设立此机构的联合国会员国将区域性争端提交安理会之前, 应依该区域办法或由该区域机构力求和平解决; 安理会对于依区域办法或由区域机构而求区域性争端和平解决, 不论其系由关系国主动或由安理会提交者, 应鼓励其发展; 安理会职权内之执行行动, 在适当情况下, 应利用此项区域办法或区域机构; 但区域办法或区域机构的行动, 除非针对敌对国 (即第二次世界大战中为本宪章任何签字国之敌国), 如无安理会授权不得依区域办法或区域机关采取任何执行行动; 而且, 依区域办法或区域机关已经采取或正在采取的维持国际和平及安全之行动, 无论何时应向安理会充分报告<sup>④</sup>。这些构成了现代国际法中区域办法解决争端赖以遵循的重要原则和规则。

虽然非洲的区域、次区域组织都强调集体安全行动与《联合国宪章》相关条款相一致, 并声称与联合国保持密切合作, 但由于它们都有自己独立的处理区域、次区域冲突的集体安全制度框架, 它们仍强调其在维护本区域国际和平与安全中“负有首要责任”<sup>⑤</sup>。

早在 1990年 5月, 西共体便创立了“西共体停火监督集团”, 作为处理西共体内部争端和冲突的区域机构。1999年, 西共体建立起一个冲突预防、管理和解决的永久性机制, 其中调解和安全理事会是重要的制度。1996年 6月, 南共体成立了“南共体政治、防御和安全合作机构” (简称南共体安全机构), 以便在最高层次对敏感的和潜在的和平与安全议题作出更具灵活性和即时性的反应。1998年 10月, 南共体马普托首脑会议正式授权该机构可以“干预该区域发生的所有冲突”<sup>⑥</sup>。非盟 2001年开始运行时就建立起非洲冲突预防、管理与解决机制的规范与法

<sup>1</sup> Ademola Abass, *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, pp. 78–83, 109–110, 157.

<sup>④</sup> 联合国官方网站 (中文), “《联合国宪章》第八章”, <http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter8.shtml>

<sup>⑤</sup> 参见 AU, “Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union” Durban 9 July 2002 [http://www.au2002.gov.za/docs/summ\\_ii\\_council/secprot.htm](http://www.au2002.gov.za/docs/summ_ii_council/secprot.htm)

<sup>⑥</sup> David J. Francis *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems* Burlington: Ashgate, 2006 pp. 192–193.

律框架。2004年5月,它正式成立了常设的冲突预防、管理和解决的决策机制——和平与安全理事会。

在实际中,这些区域、次区域组织可以直接就集体安全行动作出决定,无需寻求联合国安理会授权,它们也没有严格执行向联合国安理会报告的义务。比如,西共体1990年在利比里亚、1997年在塞拉利昂、2002年科特迪瓦,南共体1998年在刚果(金)和莱索托、1999年在几内亚比绍,非盟2003年在布隆迪和科摩罗、2004年在达尔富尔等地的集体行动,都没有得到联合国安理会的授权<sup>1</sup>。对于此,非盟和平与安全理事会负责人萨姆·依博克(Sam Ibok)的解释是:“我们(非盟)不是联合国的分部,我们接受联合国的全球权威,但我们不会在我们计划采取行动时等待联合国授权”<sup>④</sup>。

## 2 和平强制行动与人道主义干预

“和平强制行动”是由一个或更多国家基于实现保持或恢复国际的、区域的或地方的和平与安全的明确的目标,对第三国进行强行的军事干预,以终结该国内部的暴力冲突<sup>⑤</sup>。从全球范围看,这一行动正式的法律基础是《联合国宪章》第七章规定,即联合国安理会有权采取行动应对威胁和平、破坏和平及侵略行为,包括联合国会员国的海陆空示威、封锁及其他军事行动,以维持或恢复国际和平与安全<sup>⅔</sup>。然而,非洲区域、次区域组织将这一法律原则用于自身的机制建设和实践时并没有寻求联合国授权,而是将之作为其“非中心化集体安全”的重要组成部分。

西共体、南共体和非盟相关法律安排都明确规定,它们有权对成员国的冲突采取干预行动。此种干预行动可以是应成员国的邀请而展开,也可以不征得成员国同意而强行进行。也就是说,它们有权按照自己的动议对成员国进行干预。按照非盟的有关规定,其行动的基本依据和条件是,当成员国正面临一种严峻环境,即战争犯罪、大屠杀和针对平民的犯罪,并得到非盟国家和政府首脑会议2/3多数确认<sup>⅔</sup>。西共体也规定,当内部冲突引发人道主义灾难或对次区域的和平与安全产生严重威胁,或者出现对人权和法治的严重和大规模的侵犯,或者出现推翻或试图推翻民选政府的事件时,可以授权进行人道主义干预<sup>⅔</sup>。西共体在1990年在利比里亚、1997年在塞拉利昂、1998年几内亚比绍等,南共体1998年在刚果(金)、莱索托等国内部冲突中都采取了这种干预行动。西共体对利比里亚干预行动前明确表示,其相关行动不需要冲突各方的任何一方同意,其基本理由就是“阻止无谓的杀戮,以制止人道主义灾难”<sup>⑧</sup>。可见,这种和平强制行动本质上是一种“强行的军事人道主义干预”。

“强行的军事人道主义干预”由于涉及武力的使用和不干预主义等国际通行的规范,因而在国际上颇有争议。一些法律专家与学者虽就人道主义干预中使用武力提出了一系列“标准”,主要包括:对人权的大规模侵犯;正当性使用武力的动机带有强烈的人道主义特征;军事力量的使用是必需的;军事力量的使用与对基本人权的威胁相称;适合于紧急情势的和平方法已经用尽;联合国安理会可能因大国否决权的使用或威胁使用而不愿或不能作出反应;此种反应是通过国家的集体或区域组织的多边行动等。但迄今为止,这些人道主义干预的“标准”没有纳入任何全球性国际法框架。而非盟、西共体所主导的非洲集体安全机制确是一个“例外”。苏亚什·包利

<sup>1</sup> Ademola Abass *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, pp. 45–57.

<sup>④</sup> Suyash Palwal “The Primacy of Regional Organizations in International Peacekeeping: The African Example,” *Virginia Journal of International Law*, Vol 51 (2010), p. 198.

<sup>⑤</sup> Katharina P. Coleman, *International Organisations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy*, Cambridge University Press 2007, p. 4.

<sup>⅔</sup> 联合国官方网站(中文),“《联合国宪章》第七章”,<http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter7.shtml>

<sup>⅔</sup> OAU, “Constitutive Act of the African Union” Article 7(1), Article 4(h), Lam., 11 July 2000 [http://www.africa-union.org/root/au/Aboutau/Constitutive\\_Act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/Aboutau/Constitutive_Act_en.htm).

<sup>⅔</sup> ECOWAS, “Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management Resolution Peace-Keeping and Security,” Article 25, Abuja, 10 December 1999 <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=apl0129&lang=en>.

<sup>⑧</sup> Ademola Abass *Regional Organisations and the Development of Collective Security*, pp. 188–189.

华 (Suyash Palwal) 就此指出：“假如人道主义干预作为一种权利还没有出现的话，非洲国家的实践可以为区域性人道主义干预发展为国际习惯法指明一种方向。”<sup>1</sup>

3 冲突预防与早期反应

与传统的集体安全旨在通过“维持现状”求和平相比，冷战后新的集体安全越来越关注通过“和平变革”求安全，建立冲突预防机制便是实现这一目标的核心工具之一。而早期预警和早期反应是其最重要的组成部分。前者主要是遵循即时、透明、合作与信息自由流动等原则，收集、验证、分析、交换、共享有关潜在的暴力冲突及其爆发和升级的各种信息，以预知可能的暴力冲突；后者主要是采取适当的行动抑制、缓解和管理冲突，以防止冲突的升级和扩散<sup>④</sup>。

从1989年联合国秘书长德奎利亚尔首次提出通过建立在早期预警之上的“预防性外交”预知和防止冲突扩大开始，加利、安南两任联合国秘书长相继提出多个报告，强调基于预警的冲突预防行动的重要性。为此，联合国不但赋予安理会、大会和秘书长实施冲突预防行动的权力，还由联合国维和行动部专门负责此项工作<sup>④</sup>。但由于联合国强调“预防冲突必须由国家自主办理”，即“预防冲突的首要职责属于国家政府”，所以，它并未在联合国安全机制框架内建立起关于早期预警和早期反应的统一而有效的机制。在这方面，拥有一定超国家性质的区域组织取得了突破性进展。这些区域组织中，除了欧盟，成就最为突出的就是非盟、西共体、南共体、伊加特等非洲的区域、次区域组织。2001年6月，安南提出的关于“预防武装冲突”的报告中称这些区域组织形成了“早期预警和预防冲突的创新性机制能力”<sup>⅔</sup>。

非洲的区域、次区域组织不但已将冲突预防纳入其集体安全的法律框架，而且通过建立“早期预警与反应系统”和以早期反应为重要使命的“待命部队”展开具体的冲突预防行动。早在1999年，西共体就在非洲率先启用负责早期预警的“次区域和平与安全观察系统”，由设在阿布贾的西共体秘书处的观察和监督中心和该次区域内的4个观察与监督分区构成，负责该次区域和分区对影响和平与安全的文件信号的数据收集<sup>⅔</sup>。2004年6月，西共体决定在停火监督集团基础上成立“西共体待命部队”，其中包括一支由1500名士兵构成的、能够在30天以内作出军事反应的“快速反应部队”，而这个待命部队可以在90天之内完成部署<sup>⅔</sup>。2003年6月，伊加特亦启用了“早期预警与反应系统”。2004年5月，非盟和平与安全理事会成立后，非盟专门在该理事会内设立“大陆早期预警系统”和“非洲待命部队”。前者旨在发展基于明确界定并得到广泛接受的政治、经济、社会、军事和人道主义指标的预警模式。后者旨在创建一支由8000名军人和2000名非军事人员组成的快速反应部队，它将由北非、西非、中非、东非和南非5个次区域待命旅构成<sup>⑧</sup>。目前，西非、南非、东非等次区域的非洲待命部队旅和早期预警系统已投入运行，其他2个次区域设立“非洲待命旅”和建设早期预警系统的工作正在进行之中。

这些“早期预警系统”和“待命部队”的建立，不但强化了非洲区域、次区域组织预防冲突的能力，而且为这些组织采取维和乃至和平强制行动提供了组织和资源能力上的重要支撑。

二、非洲集体安全机制的现实困境

1 合法性困境

<sup>1</sup> Suyash Palwal “The Primacy of Regional Organizations in International Peacekeeping,” pp. 222–226.  
<sup>④</sup> David J. Francis *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*, p. 223.  
<sup>④</sup> 牛仲君：《冲突预防》世界知识出版社2007年版，第80–99页。  
<sup>⅔</sup> 联合国官方网站（中文），“预防武装冲突—秘书长的报告”，S/2001/574 2001年6月7日，pp. 27–31. <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/report/2001/2001-sgprep01.htm>.  
<sup>⅔</sup> ECOWAS, “Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security”.  
<sup>⅔</sup> John M. Kabia *Humanitarian Intervention and Conflict Resolution in West Africa From ECOMOG to ECOMIL*, Aldershot: Ashgate 2009, p. 181.  
<sup>⑧</sup> AU, “Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union”.

对国际组织或制度而言, 合法性 (legitimacy) 有规范和社会学的双重含义。从规范意义上讲, 说一种制度是合法的是认为该制度拥有统治的权利。从社会学意义上讲, 说一种制度是合法的是它被普遍相信拥有统治的权利<sup>1</sup>。它主要涉及决策依据、决策程序的法律化及来自国际社会对其行动合理性的广泛承认和接受, 同意是其共同的内核<sup>④</sup>。合法性程度直接影响着国际制度在国际安全治理中的地位和作用。

客观地讲, 非洲集体安全机制及其实践拥有一定程度的合法性。它不但拥有自己的集体安全法律框架, 其重大的集体行动大多是在非洲区域或次区域组织的授权或认可下进行的, 而且, 其法律框架和集体安全行动与公认的国际法则和规范基本是一致的, 其在维持区域和平与安全中的重要作用也得到国际社会的广泛认可。1990年和1997年西共体相继在利比里亚和塞拉利昂采取干预行动后, 联合国安理会就公开称赞西共体“持续在此危机的和平解决中扮演了重要角色”<sup>④</sup>。2010年10月, 联合国秘书长潘基文在安理会有关非洲和平与安全辩论中指出, 非盟和非洲次区域组织在防止、斡旋和解决非洲大陆的冲突中已作出巨大努力。非洲和平与安全架构的发展对于有效和从长远角度解决和预防冲突发挥着至关重要的作用<sup>1/4</sup>。

不过, 非洲集体安全机制的实践仍然面临合法性不足的质疑。主要集中在其强制性干预及维和行动要不要联合国授权、是否合法、是否有失公正等问题上。前两点主要源自其“非中心化”的本质, 从而使之被认为有违于《联合国宪章》所形成的“普遍原则与规范”。主要是其集体行动许多既未得到联合国安理会授权, 又不受联合国所控制; 其和平强制行动和人道主义干预行动违背了不干预他国内政的原则等。非洲区域、次区域组织所开展的一些自主性维和行动也明显与联合国维和机制的基本原则相违背。《联合国宪章》并没有控制维和行动的条款, 但它作为联合国集体安全机制的一种重要创新, 后来通过联合国和各国的实践已逐渐形成国际社会普遍接受的一些原则, 主要包括: 在干预某一冲突之前应得到当事国同意或邀请, 即同意原则; 在冲突各方之间必须保持完全公正, 不偏袒冲突中的任何一方, 即中立原则; 除非自卫不得使用武力, 即非武力原则; 维和行动必须得到联合国安理会授权, 即执行原则等<sup>1/2</sup>。然而, 由于非洲集体安全的法律框架已经赋予本地的区域、次区域组织对成员国的冲突进行合法干预的权利, 除了无需联合国授权外, 联合国维和的非武力原则就不再适用; 现实中, 其维和行动虽也常征得东道国政府的同意, 但这并不是其选择是否干预的决定前提, 同意原则很难得到有效遵守。

更重要的是, 由于非洲区域、次区域组织和非洲国家所领导的维和行动经常根据自己的意图和偏好展开, 其公正性原则时常发生动摇, 乃至出现重大偏差。实际上, 它们经常倒向东道国现政府或与自己利益联系密切的一方, 而成为内部冲突中“交战一方”。在第一次利比里亚内战中, 参与西共体维和部队的国家是尼日利亚和其他几个法语国家, 它们支持同属于法语集团并与之关系紧密的多伊政府; 而当时利比里亚国内局势是, 泰勒领导的反政府武装已控制了绝大部分领土, 多伊政府已经失去了管理国家的能力和代表国家发言的权力。在此情况下, 西共体维和部队选择强行介入<sup>1/4</sup>。另外, 这些区域、次区域组织领导的维和部队经常被批评在战争中谋取私利。比如, 在利比里亚和塞拉利昂, 西共体维和部队被谴责参与掠夺了这些国家的钻石资源<sup>⑧</sup>。在刚果(金), 南共体的维和部队受到同样的指控。在莱索托, 南非作为维和行动的领导者, 被

<sup>1</sup> Allen Buchanan and Robert O. Keohane, "The Legitimacy of Global Governance Institutions," *Ethnic and International Affairs* Vol. 20 No. 4 (December 2000), p. 405.

<sup>④</sup> Friedrich Kratochwil, "On Legitimacy," *International Relations* Vol. 20, No. 3 (2006), pp. 302-308.

<sup>④</sup> Ademola Abass, *Regional Organisation and the Development of Collective Security*, pp. 158-160.

<sup>1/4</sup> 联合国官方网站(中文): "潘基文: 非盟维和行动应享受联合国维和行动同等待遇", 2010年10月22日, <http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/detail/142715.html>

<sup>1/2</sup> Ademola Abass, *Regional Organisation and the Development of Collective Security*, p. 162.

<sup>1/4</sup> David J. Francis, *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*, p. 152.

<sup>⑧</sup> John M. Kabia, *Humanitarian Intervention and Conflict Resolution in West Africa*, pp. 122-123.

批评为更多地是关注自身的水供应,而不是莱索托的民主。许多莱索托人将这一维和行动视作侵略而南非就是“侵略者”<sup>1</sup>。这种合法性困境已成为非洲集体安全机制有效运行的重要障碍。

## 2 能力性困境

按照“集体安全”的逻辑,由于军事力量仍然是国际政治中的核心现实,所以强化稳定的核心是对军事力量的合适管理,而制度是实现这一目标的关键。在现实中,集体安全要求在“和平解决冲突”的宗旨下,一个国际组织既提供对付侵略行为的规范与程序,也提供说服成员国压抑敌意的规范与程序;最后的步骤是,一旦和平解决失败,该组织有能力使用武力对付侵略<sup>④</sup>。

对于区域组织而言,它在安全事务中的能力主要包括组织能力和资源能力。“组织能力”表明一个区域组织在保持和平与安全中作出决定和保证其履行的总的结构性能力。授权采取和平与安全相关行动是其主要的机构决策能力,而履行决定的能力是其核心。“资源能力”指区域组织在保持和平与安全中采取有效和持续行动必需的金融和人力资源的规模<sup>⑤</sup>。从非洲集体安全机制建设及其实践看,非盟和各个涉及和平与安全的次区域组织都建立起自己的法律框架,并能够在此框架内通过一定的决策程序就非洲区域或次区域的和平与安全事务作出必要的决定,然后独立地或与其他组织合作展开相应的集体行动。这些区域、次区域组织亦拥有一定的资源能力。然而,在实际运作的过程中,这些区域、次区域组织能力不足的问题依然非常突出。在组织能力上,因其一体化水平偏低,自主性决策尤其是作出集体行动的决定及履行这些决定的能力经常受到各种因素的限制。非盟、西共体、南共体等虽然都具有一定的“跨国家性”,但它们本质上仍属于国际政府间组织,致使它们在很多情况下仍依赖于成员国尤其是区域性大国的支持。它们的集体行动实际上成为一种主权国家之间“意愿的联合”<sup>⑥</sup>。

在利比里亚和塞拉利昂,由于西共体成员国中法语国家与英语国家之间的不一致,这些维和行动实际上是由支持两国现政府的法语国家进行的,而该组织最强大的国家尼日利亚在其中起了领导作用。据统计,西共体在两国于1990-1992、1993-1994和1997年开展的3个阶段的维和行动中,尼日利亚派出的军队人数分别占维和部队总人数的62%、86%和78%。在两次维和行动中,尼日利亚提供了后勤所需资金的80%。1998年西共体在几内亚比绍的维和行动中,由于尼日利亚不愿支持该国政府的转换进程而没有参加,这场维和行动便以失败而告终。在刚果(金),由于南非与津巴布韦之间的不一致,南共体的维和行动只有支持干预的津巴布韦、安哥拉、纳米比亚3国参加,而追求该次区域“军事领导”的津巴布韦扮演了核心角色。在莱索托,南共体内部的这种不一致继续存在,只有支持莱索托现政权的南非和博茨瓦纳参与了维和行动,而在该国拥有更多利益和强烈的领导意愿的南非在其中起了绝对的“核心作用”。起初,南非派出的部队占维和部队总人数的91%,后有所减少,亦占总人数的75%<sup>⑦</sup>。这种“区域竞争”阻碍了其在解决安全问题中形成一致的稳固的方法。而该组织能够在索马里、苏丹等地和平进程中发挥积极作用,与本次区域的大国肯尼亚在其中“扮演霸权或中枢国家的角色”密不可分<sup>⑧</sup>。

这种组织能力不足的问题大大影响了非洲集体安全机制的有效性。一是区域性大国的领导使之受制于这些国家的战略意图,乃至服务于其霸权需要,并使其干预行动具有一定的倾向性和选择性。这导致这一集体安全机制在非洲一些严重的区域性冲突中未能发挥作用。如发生在乍得和中非共和国的冲突自20世纪90年代以来持续存在,并与达尔富尔等地的危机紧密相联,形成中

<sup>1</sup> Katharina P. Coleman, *International Organisations and Peace Enforcement*, pp. 174-184.

<sup>④</sup> Ademola Abass, *Regional Organisation and the Development of Collective Security*, pp. 112-114.

<sup>⑤</sup> Emanuel Fanta, “The Capacity of African Regional Organisations in Peace and Security,” Paper presented at the ERD Workshop Transforming Political Structures: Security, Institutions and Regional Integration Mechanisms, Florence 16-17 April 2009, p. 3.

<sup>⑥</sup> Karin Dokken, *African Security Politics Redefined*, Houndmills: Palgrave Macmillan, 2008, p. 164.

<sup>⑦</sup> Katharina P. Coleman, *International Organisations and Peace Enforcement*, pp. 79-85, 124-177, 208-209.

<sup>⑧</sup> David J. Francis, *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*, pp. 232-236.

部非洲严重的“区域性冲突”。但非洲内部的区域、次区域组织没有对此开展实质性集体行动。相反, 欧盟、联合国和法国等“外部行为体”在该区域的和平进程中扮演了“核心角色”<sup>1</sup>。

二是由于缺乏统一的资金分担机制和依赖于成员国自主的资金支持, 加之非洲“弱国家”的特征, 非洲集体安全机制在运行中经常面临资金困难, 进而造成其资源能力的明显不足。从目前世界上与安全相关的区域组织年预算总资金看, 欧洲理事会 59500 万美元、欧安组织 24600 万美元、非盟 13300 万美元、美洲国家组织 8800 万美元、独联体和东盟各 900 万美元、西共体 12100 万美元、南共体 4500 万美元、伊加特 300 万美元。比较而言, 鉴于非洲面临的内部冲突和其他安全问题更多、更严峻, 预算资金明显偏少<sup>④</sup>。这种资源能力的不足, 时常成为非洲集体安全行动终止或转交的一个重要原因。2005 年 3 月, 伊加特曾建议依据《联合国宪章》第八章组建一个 1 万人的“和平支持使团”, 第一年就需要资金 5 亿美元, 但这一建议由于缺少国际支持和资金而没有成型。在苏丹达尔富尔维和行动中, 非盟遭遇了同样的问题。非盟维和部队缺乏设备, 没有飞机, 仅有一些车辆和帐篷。它总是要等援助者提供了承诺的设备后才能展开行动。卢旺达和尼日利亚派出了部队, 却面临资金短缺。卢旺达曾试图派出 300 人的部队, 但因为住房没有准备好而被迫推迟。正是主要出于财力和人力不足的原因, 非盟决定将在达尔富尔的维和使命移交给联合国主持组建的“非盟-联合国混合部队”<sup>(四)</sup>。

三是人力资源的不足, 既限制了非洲集体安全行动的规模, 也引发了一些问题。据统计, 目前的欧安组织和欧洲理事会分别有 3450 名和 2140 名工作人员, 而非盟约有 700 人, 西共体、南共体和伊加特人员更少, 分别只有约 300 人、200 人和 30-50 人。况且, 在非洲这些区域、次区域组织中, 非盟的和平与安全理事会成立不到 10 年, 西共体、南共体和伊加特本质上是经济组织, 它们用于安全部门的人员数量少, 又缺乏足够的专业技能训练。这很容易在维和行动尤其是和平强制行动中滋生管理混乱和权力滥用等问题。比如, 西共体在利比里亚和塞拉利昂维和行动中, 部分维和部队人员的非法冒险行为就大大贬低了其可信度<sup>Ⅴ</sup>。

### 三、非洲集体安全机制困境的破解之途

面对非洲集体安全机制的上述困境, 应该采取什么样的措施予以破解呢? 区域主义的发展有内部逻辑, 也有外部逻辑。作为安全区域主义的一种重要形式, 集体安全机制亦如此。从内部看, 通过推进区域一体化为集体安全机制建设与实践提供更好的外部保障, 无疑是首要的选择。这也是强化非洲集体安全机制合法性和能力性的最根本途径。由于集体安全的核心行为体是主权国家, 其有效运行不但需要各国达成一系列共同的规则与规范, 更重要的是这些国家能够很好地遵守这些规则与规范。这就要求“负责任”的各成员国不能仅考虑其狭窄的自我利益, 而是要将自身的国家利益与更宽范围的集体利益同等考虑; 各国还必须彼此信任, 即各国必须愿意确信它们的命运系于集体安全<sup>Ⅵ</sup>。而区域一体化以培育共同的制度和集体认同为核心, 高水平的制度和集体认同不但会强化区域组织的自主性, 而且会创造更大的集体利益和更强烈的相互信任, 最终使区域组织及其成员国更容易在安全问题上采取合作的共同行动<sup>Ⅶ</sup>。由于非洲集体安全机制是更大的非洲区域主义的重要组成部分, 其最终目标就是通过区域一体化建立起非洲区域、次区域的共同体; 所以, 与联合国集体安全机制相比, 它具有现实的和潜在的优势。

<sup>1</sup> 参见 Hyke Dijkstra “The Military Operation of the EU in Chad and the Central African Republic: Good Policy, Bad Politics” *International Peacekeeping* Vol. 17, No. 3 (June 2010), pp. 395-407.

<sup>④</sup> Emanuel Fanta “The Capacity of African Regional Organisations in Peace and Security,” pp. 14-15.

<sup>(四)</sup> Rodrigo Tavares *Regional Security: The Capacity of International Organizations* pp. 31, 54.

<sup>Ⅴ</sup> John M. Kabia *Humanitarian Intervention and Conflict Resolution in West Africa*, pp. 122-123.

<sup>Ⅵ</sup> John J. Mearsheiner “The Fake Promise of International Institutions” *International Security* Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), pp. 26-32.

<sup>Ⅶ</sup> 郑先武:《安全、合作与共同体: 东南亚安全区域主义理论与实践》南京大学出版社 2009 年版, 第 170-179 页。

当然, 由于区域一体化是一个渐进的长期进程, 它对非洲集体安全机制的影响不可能立竿见影。而非洲集体安全机制旨在应对现实的重大危机与冲突, 对于合法性和能力性的提高而言, 它更需要能产生更多即期效果的应对策略。从目前情况看, 从外部寻求进一步的支持无疑是最现实的选择。这种“支持”既有外部合法性的扩大, 又有资金、人力等重要资源的获取。这就是非洲集体安全机制困境破解的外部逻辑。在外部合法性扩大方面, 最重要的是, 其集体安全行动尤其是和平强制行动, 应最大限度地寻求联合国安理会授权和支持。2008年1月, 联合国维和行动部提出的《联合国维和行动原则与准则》明确指出, 国际合法性是联合国维和行动“最重要的资产之一”, 而这种资产“源自获得联合国安理会命令后建立起来的事实”<sup>1</sup>。所以, 从法律角度看, 联合国安理会的授权已是非洲集体安全机制获取国际合法性的重要途径。

在资源能力的扩大方面, 最重要的是获取联合国、欧盟等国家组织和其他一些大国的资金和人力资源支持。事实上, 鉴于非洲国家经济不发展和区域、次区域组织资源能力不足的客观情况, 外部行为体一直是非洲区域和平和安全进程中不可或缺的资源的重要提供者。联合国、欧盟和一些大国在非洲一些国家联合或单独承担着维和任务。冷战结束后, 截至2010年底, 联合国已在非洲的中非、乍得、刚果(金)、安哥拉、布隆迪、利比里亚、莫桑比克、卢旺达、塞拉利昂、索马里等国内部和中非-乍得、埃塞俄比亚-厄立特里亚、卢旺达-乌干达等两国间完成了维和行动; 正在刚果(金)、苏丹、科特迪瓦、利比里亚、西撒哈拉、达尔富尔等地开展维和行动<sup>④</sup>。欧盟是非盟委员会的主要资金援助者。为此, 欧盟设立了一个“和平便利中心”。按照首期预算, 欧盟提供2.5亿欧元资金用于支持非洲和平支持行动和非洲和平与安全机构的能力建设。该中心已经在苏丹、科摩罗、索马里等国的和平进程中提供了资金支持。到2007年这一行动结束时, 欧盟实际提供了3.75亿欧元资金。2008-2010年的第二期预算资金为3亿欧元<sup>⑤</sup>。

不过, 不管是来自外部的合法性的扩大还是资源乃至行动的支持, 这些外部逻辑并不能替代其内部逻辑, 它们对非洲集体安全机制只能起一种辅助性作用。那么, 在集体安全机制建设及其行动中, 非洲区域、次区域组织与这些外部行为体应该建立一种什么样的关系呢? 显然, 在非洲“非中心化集体安全”的基础上巩固多层次的“合作维和”是一种稳妥的选择。这是由两类不同的行为体在非洲集体安全行动中的不同作用所决定的。非洲的区域、次区域组织作为本区域和平与安全中最直接的“利益攸关方”, 它们可能是最大的受益者, 也可能是最大的受害者。这促使它们既最有可能对现实的危机与冲突作出最快的反应, 也最有可能为了持久的地区和平而寻求根本上解决问题的途径。况且, 由于这些区域、次区域组织与发生冲突的国家、政府及其民众常常有紧密的联系, 非洲国家对区域外部干涉也常心存戒心, 所以, 它们的集体行动更易于为那些国家的冲突各方及其他次国家集团和民众所接受, 从而有可能比联合国和其他外部行为体获取更多的支持<sup>1/4</sup>。更重要的是, 在机制上, 它们不但有处理危机与冲突的集体安全法律框架, 而且有预防冲突发生和蔓延的早期预警系统和待命部队。这阐明了一种事实: “如果非洲自己能够有效地处理自己的问题, 就无需等待外来者的帮助。”<sup>1/2</sup> 所以, 非洲的区域、次区域组织不但可以在本地的集体安全制度与规范建设中发挥领导作用, 而且可以在本地的危机与冲突的早期预防、早期反应、和平谈判、武力强制乃至冲突后重建等方面起着独特作用。

<sup>1</sup> United Nations “United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines” Department of Peacekeeping Operations 18 January 2008 p. 36 [http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone\\_doctrine\\_eng.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf)

<sup>④</sup> 联合国官方网站(中文): “联合国维持和平行动”, <http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/index.shtml>

<sup>⑤</sup> Rodrigo Tavares Maximilian Rasch et al., “Capacity Survey: Regional and other Intergovernmental Organisations in the Maintenance of Peace and Security produced by the United Nations” UNU-CRIS, 2008 p. 23, <http://www.cris.unu.edu/capacity-?survey.249.0.html>

<sup>1/4</sup> Paul F. Diehl “Institutional Alternatives to Traditional UN Peacekeeping: An Assessment of Regional and Multinational Options” *Armed Forces and Society* Vol. 19 No. 2 (Winter 1999), p. 213

<sup>1/2</sup> David J. Francis *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems* p. 179.



从这个角度看, 外部行为体与之相比有着明显的不足。以联合国为例。一方面, 由于受到成员国众多、大国实际主导等因素限制, 联合国对非洲危机与冲突的反应具有更明显的选择性。冷战结束后, 由于非洲在全球竞争中的地位下降, 大国对非洲事务的积极性大不如前, 致使联合国对非洲的危机与冲突的反应显得迟缓, 且采取的措施力度亦不够。比如, 在第一次利比里亚内战中, 西共体采取干预行动 3 年后联合国方才介入, 而且规模不大。这与同一时期联合国对伊拉克入侵科威特事件上的强烈反应形成鲜明对照。时任联合国秘书长德奎利亚尔首次承认了联合国对冲突的此种不平衡反应是一个“严重问题”<sup>1</sup>。另一方面, 由于联合国缺乏早期预警系统和独立的待命部队, 且没有被赋予对国内冲突合法干预的权利, 它的预防性外交和对冲突的早期、快速反应明显不如非洲的区域、次区域组织。缺乏介入性和没有能力即时派出维和部队, 已被认为是联合国安全机制的“一大缺陷”<sup>④</sup>。但联合国在国际合法性、资源能力等方面具有明显的优势。这就给两者发展和巩固“合作维和”提供了重要的互补性基础。

需要强调的是, 在这种“合作维和”行动中, 非洲的区域、次区域组织与联合国或其他外部行为体之间不是“从属关系”, 也不是“责任分担”, 而是一种伙伴关系下的“分工协作”。正如 2006 年 9 月联合国秘书长安南提出的《区域 - 全球安全伙伴关系: 挑战与机会》所言, 这种伙伴关系是“建立在反映各个组织比较优势的明晰的分工之上”<sup>⑤</sup>。具体而言, 这种“分工协作”主要有“序列”(sequential)、“平行”(parallel)和“一体化”(integrated)3 种形式。“序列型”的核心特征是, 某个组织率先作出即时反应, 然后将任务全部或部分交给其他组织来实施; “平行型”指各个组织同时执行维和使命; “一体化型”指各个组织联合计划, 并拥有共同的命令和控制结构<sup>Ⅲ</sup>。

其实, 冷战后, 这种“合作维和”在非洲已经开始出现。它首次产生于第一次利比里亚内战期间, 即 1993 年 7 月《科托努协议》签署之后。在西共体经过 3 年的努力已经创造了一定程度的和平条件后, 联合国正式介入, 分别执行了各自的维和使命。实际上, 这是一种“平行型”“合作维和”行动。联合国向利比里亚派驻了一个“观察员使团”, 负责监督《科托努协议》的执行, 从而补充了西共体的和平行动。西共体在负责保护联合国观察员使团的安全的同时, 继续致力于推动具体的和平进程。1995 年达成的《阿布贾和平协议》为联合国开展和平使命提供了更好的框架<sup>Ⅳ</sup>。“序列型”“合作维和”的典型例子是非盟与联合国在布隆迪的维和行动。2003 年 5 月, 非盟率先向布隆迪派驻和平使团。2004 年 6 月, 这一维和使命正式移交给联合国维和部队开展。而 2006 年 12 月, 联合国结束在布隆迪的维和行动后, 非盟再次接受了这一和平使命。在这次“合作维和”中, 非盟推动布隆迪冲突各方谈判达成了持续的和平协定, 并有效地监督了该和平协定的执行, 进而为联合国的正式介入提供了一个“过渡性工具”; 而联合国推动布隆迪进行了安全部门的改革、作好选举准备、开展军备控制和促进人权等非盟难以完成的“附加事务”, 由此反映出非盟和联合国“实现特定使命的各自的组织能力”<sup>Ⅴ</sup>。

在“一体化”“合作维和”行动中, 2007 年 7 月正式启动的“联合国 - 非盟达尔富尔混合行动”最为引人瞩目。这次维和行动得到了联合国的授权和苏丹政府同意。为保障这一行动的

<sup>1</sup> Ademola Abass *Regional Organisation and the Development of Collective Security*, pp. 176-177.

<sup>④</sup> Jean-Marc Coicaud “International Democratic Culture and its Sources of Legitimacy: The Case of Collective Security and Peacekeeping Operations in the 1990s” in Jean-Marc Coicaud and Veijo Heiskanen eds., *The Legitimacy of International Organizations* New York: United Nations University Press, 2001, pp. 270-271.

<sup>⑤</sup> United Nations “Regional-global Security Partnership: challenges and opportunities” *Report of the UN Secretary-General* July 28, 2006 A/61/204-S/2006/590, <http://www.securitycouncilreport.org/site/pp.aspx>.

<sup>Ⅲ</sup> Malte Brosig “The Multi-actor Game of Peacekeeping in Africa” *International Peacekeeping*, Vol. 17, No. 3 (June 2010), pp. 327-328.

<sup>Ⅳ</sup> 参见 Clement E. Adibe “The Liberian Conflict and the ECOWAS-UN Partnership” *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3 (1997), pp. 471-488.

<sup>Ⅴ</sup> 参见 Malte Brosig “The Multi-actor Game of Peacekeeping in Africa” pp. 332-335.

顺利进行，联合国－非盟混合部队在达尔富尔首府法希尔设立了总部、在法希尔、杰奈纳和尼亚拉设立3个部门总部，并在达尔富尔3个州设立50多个活动点。部队的日常运作遵照联合国和非盟共同商定的行动构想。共同任命的非盟－联合国达尔富尔问题联合特别代表，负责领导混合行动，并向联合国秘书长及非盟委员会主席报告工作。非盟和平与安全事务专员及联合国主管维持和平行动副秘书长将向联合特别代表发布指示。非盟和联合国的战略总部将确保通过一个设在亚的斯亚贝巴的联合支助协调机制进行有效磋商，该机制由若干联络官员和通信设备组成<sup>1</sup>。

这一“合作维和”的重要性已得到联合国秘书长的首肯。加利曾指出，联合国与西共体在利比里亚的“合作维和”“预示着联合国和区域组织之间一种新的分工”。安南称之为一种“成功的创新性维和模式”。联合国秘书长潘基文称“联合国－非盟达尔富尔混合行动”为“历史性的和前所未有的”<sup>④</sup>。可以说，这种“合作维和”已为非洲区域、次区域组织走出其集体安全机制的现实困境指明了一种方向，以后可以进一步地完善。尤其对那些严重而持久的国内、国际危机与冲突而言，实施“一体化”的“合作维和”显得更加重要。

鉴于冷战后日益区域化的内部冲突和战争一直是威胁非洲和平与安全的核心议题，旨在通过集体行动化解冲突与战争的集体安全机制建设就成了非洲安全区域主义的首要选择。经过非统/非盟和西共体、南共体、伊加特等区域、次区域组织长期的不懈努力，非洲已经建立起颇具自身特色的集体安全机制，并在此框架内展开一系列集体行动的实践。由此，它不但通过在维持区域和平与安全中发挥核心作用而强化了非洲兴起中的安全区域主义，而且，其机制建设与实践中的经验与不足对其他区域的安全区域主义发展也具有一定的参照和警示意义。在实际中，这一机制虽然面临合法性、能力性不足等现实性困境，但这些困境可以通过进一步的合作予以破解。当然，由于集体安全机制由主权国家所建构，又服务于主权国家，所以，在本质上仍是处于国际无政府状态的世界中，它可以成为各国解决共同安全问题的一剂“良药”，但绝不会是“万能药”。

(责任编辑：李 申)

The Innovation and Problems of African Collective Security Regimes

Zheng Xianwu

**Abstract** The African collective security regime – building aims at preventing managing and resolving internal conflicts in Africa. As a typical practice of regional collective security regime after the Cold War, it has made some important innovations, mainly including creating a decentralized collective security<sup>⑦</sup> through regional organizations outside the central collective security system in accordance with the United Nations Charter; making humanitarian intervention legalized and normalized through peace enforcement operation; building up a conflict prevention mechanism through early warning and response system and the African standby forces. However, now it is facing some real problems such as inadequate legitimacy and organization capacity. These problems can be resolved to strengthen regional organizations autonomy and existing cooperative peace-keeping in Africa based on further regional integration.

**Keywords** Collective Security; Decentralized Collective Security; Peace – keeping Regime; Regional Organization; Africa

<sup>1</sup> 联合国官方网站 (中文): “非洲联盟－联合国达尔富尔混合行动”, <http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/unamid/index.shtml>

<sup>④</sup> Katharina P. Coleman, International Organisations and Peace Enforcement, p. 98; John M. Kabia, Humanitarian Intervention and Conflict Resolution in West Africa, p. 92; 联合国官方网站 (中文): “非洲联盟－联合国达尔富尔混合行动”。