

西非区域化的发展 与主权原则的灵活运用

肖宏宇

内容提要 拥有广大区域的国家总是具有潜在优势成为世界多极化中的重要一极。区域化发展本质上就是扩大规模。非洲国家的发展受到规模小的限制。区域化的发展是非洲的前途所在。泛非主义的基础是非洲大陆区域性特征,非洲的复兴在于克服主权束缚的泛非主义。西非区域化实践证实了这一点。西非国家不仅要从思想上而且从行动上认识到西非各国国家利益的有效维护是真正把主权转化为参与世界的一种方式,从而在主权原则上采取务实与灵活的态度,加强各国在主权上的合作与让渡。惟有如此,区域化才会成为西非各国国家发展战略的内在组成部分,并使超国家原则得到切实遵守。

关键词 区域化 区域主义 泛非主义 西非 主权 超国家原则

作者简介 肖宏宇,1967年生,中共中央党校文史部副教授、北京大学国际关系学院2001级在读博士研究生。

具有不同特征的区域组成了世界,大小不一的主权国家组成了国际社会。区域与国家不存在孰大孰小的问题。国际政治中的地缘政治强调地理环境对国家生存、发展、外交、军事的决定性影响,虽然有些偏颇,但在一定程度上描述了现代国际政治斗争的实情。现代国际政治中的主要角色美、中、俄,都是各自占据一个广大地理区域的国家。在追求多极化的世界政治过程中,英、法、德单凭自身无法成为一极,但联合的欧洲确是举足轻重的一极。西欧在经受了一战、二战的洗礼后成为最早的醒悟者,成为大区域的追求者,从而造就了欧盟。目前历史提供的主权国家联合的经验主要来自欧洲联合的实践。区域化发展本质上是扩大规模效益。非洲国家的小型化对非洲国家的经济发展形成制约,而区域化的深入可以解决非洲国家经济规模过小的问题。早在非洲独立之初,英国经济学家杰克逊就从经济学的角度进行了分析论证^①,他认为,非洲的联合与一体化存在“纯粹的经济原因”,非洲打破主权国家的疆界,促进非洲内部贸易的发展,打破与前宗主国的“垂直”经济关系,才能真正走向经济独立。早已被纳入国际经济一体化、以出口初级产品为特征的“畸形专业化”的微型非洲国家要争取经济的区域民族主义正好被其政治的国家民族主义所束缚。克服这种束缚,就有必要提倡非洲的区域主义,并以此促进非洲的区域化发展。迪亚瓦拉的话表达了这种迫切性,他指出:“为了在新的地区经济力量和信息系统主导下的后现代世界中生存下去,西非各国就必须接受区域观念,……建立基于语言相似、经济现实、位置相近基础上的区域特性”^②。单单为了在这个后现代世界中生存下去,

^① 参见[英]巴巴拉·瓦尔德·杰克逊:《自由非洲和共同市场》,载《亚非译丛》,1962年第1期,第8~14页。

^② 曼西亚·迪亚瓦拉:《论非洲区域观念》,载[美]弗雷德里克·杰姆逊和三好将夫编:《全球化的文化》,马丁译,南京大学出版社2002年版,第126页。

非洲各国就有必要联合。

追求区域主义对于非洲的意义

人们用功能主义、新功能主义、超国家制度主义与政府间主义描述解释欧洲区域化的发展。学者们把这些理论看做国际关系中的一体化与国际合作理论，而不是将它们视为区域化理论。正是如此，客观再现区域的独特社会、经济特征，从政治上对这些特征加以解释的区域主义提法并不流行。因为区域主义的提法有弱化国家、弱化国家作为国际社会主要行为者的倾向。在现有论述区域主义的研究中，把区域主义作为国家的一种实用主义工具的主张颇为流行，而把区域主义当做“区别全球主义策略的一种国家策略”^①，或者是“介于世界政府与主权国家之间的妥协方案，是具有共同利益而非普世利益的国家能够凭借一起工作的工具”^②的说法受到欢迎。但区域主义绝非民族国家单纯的实用工具或策略，而对区域特征起着重塑、强化、引导作用的一种理论，是“人们对区域在世界政治中的重要性的强调，以及对区域、区域化、区域意识、区域认同、区域觉悟等方面内容的理论构建”^③。当今世界上区域主义仍是一种新的不系统的理论，没有民族主义那样深厚的理论积淀，缺乏成熟的意识形态所具有的号召力，因而对区域化的发展与深化所起的作用依然有限。这正是基于区域主义的非洲民族主义——泛非主义的弱点所在^④。

泛非主义高举反对殖民主义、种族主义的旗帜，致力于非洲挣脱殖民统治，争取整个大陆的独立，这是泛非主义受到整个非洲大陆拥赞的原因。但在争取摆脱殖民主义、实现非洲独立的过程中，这种以区域性特征为根基的非洲民族主义显示出薄弱性，逐渐被以殖民时期确立的行政区划为基础建国的非洲国家所抛弃。泛非主义在非洲独立后不再受欢迎，其原因就在于它的大陆区域性特征对独立国家的主权是一种威胁。非洲独立后只吸收了泛非主义中的反殖民、反种族成分，抛弃了其中的大陆性成分。历经近40年的非统组织在国际政治上的团结与非洲事务上的无能为力反映了这种状况，致使独立后的非洲国家缺乏统一人民思想、凝聚人心的精神武器。非洲独立国家抵触泛非主义原则凭借的武器是主权原则。尽管不受干涉的主权原则减弱了非洲国家的外部压力与挑战，却导致了国家统治的合法性危机。非洲国家只有权力的象征而失去了权威与物质的依托。处于合法性危机中的国家不仅不利于解决国家普遍面临的经济依附、部族冲突问题，而且会导致问题恶化。20世纪90年代再度复兴的泛非主义面临的挑战依然是以主权原则为根基的非洲国家民族主义，且是已有40多年实践历史的主权原则，如果说当初非洲国家赢得独立时泛非主义屈从了主权原则，那么在当今能否胜任挑战非洲各国主权的重任，则是个未知数。况且当政的非洲各国精英并不会轻易为了整个非洲的发展放弃自己的特权。不过非洲联盟的诞生显示了非洲国家的政治决心与共识。

非洲的复兴希望在于非洲国家的联合。非洲区域化的实现要以非洲次区域化为基础，次区域化的发展是非洲实现真正联合的基础。在以国家为主实行的非洲化（本土化）政策、国有化政策、进口替代、发展计划中的间接流下（滴入模式）、与外资的合作、国家资本主义、外援、非洲社会主义，以及经济结构调整无法取得理想的效果后，区域化道路势在必行。在非洲的五大次区域东非、西非、南部非洲、北非及中部非洲中，西非作为泛非主义的发源地、西非法语国家与西非英语国家的矛盾集中

① Andrew Gamble and Anthony Payne (eds.), *Regionalism and World Order*, MacMillan Press Ltd., 1996, p. 250.

② J. W. Burton, "Regionalism, Functionalism and UN's Arrangements in Regional Security", Paul Taylor and A. J. R. Groom (eds.), *International Organization, A Conceptual Approach*, London: Frances Pinter Ltd., 1978, p. 350.

③ 陈玉刚著：《国家与超国家——欧洲一体化理论比较研究》，上海人民出版社2001年版，第362页。

④ 俄罗斯科学院院士阿列克谢耶夫认为“区域主义是民族主义的基础，正是文化的区域性特征构成了民族特性的重要方面，……”参见丁建定：《区域主义、民族主义与苏联解体》，载《世界民族》，2000年第3期，第26~27页。

区域,区域化的基础与实践更具典型意义。西非国家经济共同体的实践与发展最能说明西非区域化过程中的关键所在是主权共享,是建立起以区域主义为导向实现主权共享、超国家原则的“准区域国家”。“准区域国家”应是非洲国家参与当今世界经济的制度手段。单个西非国家因其本身的弱小及对外的过度依赖无法有效参与世界,而联合起来的西非区域国则会提供西非有效参与世界的一种方式,因为现代主权国家在伴随资本主义兴起时,本身就“包含一种参与世界的方式,一种分配资源和组织经济交流的方式,一种区分组织、文化和民族的方式。”^①如果一个政治独立的国家不能把主权转换成促进国家参与世界经济的方式,这种主权就很快会成为无水之源,无米之炊。

西非区域化的实践经验

西非区域化不乏区域意识的启蒙,也不缺乏历史的实践。西非近现代早期知识分子启蒙并加强了西非人的区域情感;同时也提出了把西非作为一个整体区域的社会、经济与政治目标“西非联邦”,并在政党建设、社会运动中付诸实践,如1925年的西非学联、1946年成立的非洲民主联盟、20世纪50年代的工会运动和农民运动都是以整个西非区域为基础的。法属西非在独立时最初追求的是一个整体的独立,并有过联邦的短暂实践,如马里联邦。在西非大多数国家取得独立后,也出现过加纳—几内亚—马里的联盟试验。

西非地区的合作始于法属西非区1904年开始以达荷美(今贝宁)、几内亚、象牙海岸(今科特迪瓦)、塞内加尔和上塞内加尔(今尼日尔)5个殖民地组成的联邦建制,在独立前后,建立了协约国理事会(1959.4),继而有西非关税联盟(1959.6)、西非国家中央银行及西非货币联盟(1962.5)、西非经济合作组织(1973.4)。同时西非的各种功能型合作组织也很多,如塞内加尔河国家组织及各种政府间功能组织。

区域联合的最显著成果是在联合国非洲经济委员会的推动及多哥总统埃亚德马和尼日利亚总统戈翁的促进下,1975年5月28日在拉各斯诞生了西非国家经济共同体。这个标志西非区域合作最大成果的组织包括贝宁、佛得角(后来加入)、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、象牙海岸(今科特迪瓦)、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂、多哥、上沃尔特(今布基纳法索)共16个国家(毛里塔尼亚于2000年12月31日退出)。它的诞生并非空穴来风,而是跟当今的欧盟一样是历史的延续。仅从西非国家成立的地区合作组织及其签订的相关条约来看,可以说,西非的区域合作历史悠久且经验丰富。但历史的经验并没有产生令人满意的区域联合效果。

面对非洲在世界全球化进一步加深及冷战结束后非洲的地缘政治战略地位丧失的严峻现实,如今联合的思想再度复兴。其重要标志是:进入20世纪90年代以来,西非区域化发展有所进展。从1996年开始,共同体决定促进西非国家经济共同体公民意识,培养西非人意识,以此促进西非的区域化意识。区域化意识的培养对区域化发展起到了潜移默化的作用。西非区域内的贸易进出口数量在增长,区域内成员国已免除初级产品和传统手工艺品的关税,并在税收政策上趋于一致,但共同体内的工业品还未实现零关税。西非经济货币联盟(1994年成立)的第一个西非法郎区在政策一致性及监控机制化方面取得进展,并在促进区域内贸易量的增长,同时致力于西非货币联盟——单一货币目标的西共体第二货币区也开始启动。西共体在解决西非区域地区稳定问题上已迈出一大步。作为一种国际维和机制在20世纪30年代出现的功能主义^②,首先在西非区域化的政治实践中有了喜人的进展。冷战结束后,1989年爆发的利比里亚内战、1998年爆发的塞拉利昂内战都是在西共体组建的西非维和部

① [澳] 约瑟夫·A·凯米莱里、吉米·福尔克著:《主权的终结》,李东燕译,浙江人民出版社2001年版,第292页。

② Daid Mitrany, *A Working Peace System*, Royal Institute of International Affairs, London, 1943.

队干预下实现了和解，防止了内战扩大周边。

重要的是 1993 年经过修改的共同体条约中引入超国家原则及超国家机构，如共同体法院、议会等，是西非国家在主权观念上的重大突破。超国家原则意味着主权的让渡。不论西共体成员国是否从实践上遵守此原则，至少也是在思想上、口头上承认了主权让渡。西非国家经济共同体成员国对妨碍西非实现区域化目标的因素达成了共识——即和平、稳定的政治环境是发展的前提。和平稳定的环境更多地取决于西非国家彼此之间和平相处和国内政治的稳定。任何一个被政变、频繁的示威游行、政权一再更迭所困扰的国家都无暇顾及内政以外的事务，更不用说履行区域化条约的义务。贝宁前总统索格洛的话最能反映这种认识，他说：“在此区域内的每个国家就是一个稳定链条中的一环，只要任何一环的稳定出现问题，立刻就会波及其余。我们任何国家的和平与稳定问题都不能仅仅被当做一国内部的 sovereignty 问题。”^① 他们首先承认了非洲多数国家的主权合法性危机带来的政治动荡，认识到任何一国的危机都会波及区域内的其他国家，各国很难自身解决危机，如国内动乱产生的难民带给邻国的负担，一国政府反对派在他国建立基地等。

西非区域化实践引发的对主权的思考

笔者认为，西非 27 年区域化的实践有以下两点基本教训：

1. 区域化选择绝非各国的一种权宜之计，而应是由西非各国设计进国家发展战略的内在组成部分，否则区域化只会流于形式，成为西非国家外交工作的虚伪装饰品。西非区域化的前期发展很大程度上引证了这一点。因而文件协议多，但付诸实践的很少。这主要是因为，西非各国对于国家利益与区域利益的相互关联性认识不足。西非国家有必要放弃国家利益与区域利益对立的观念。两种利益对立的根本在于西非国家强烈的捍卫绝对主权的意识。刚刚独立的西非国家将对待西方强权的主权问题上的不妥协态度也用于对付非洲邻国。但在彼处是利的放在此处却成了弊。从根本上改变西非国家经济的依附性，尤其是对原殖民宗主国的依附性，建立独立的经济基础不是西非小国能独立完成的。首先要改变区域性计划的模棱两可与随意性，使各项区域计划、外援被精心设计成促进区域发展的项目，与此同时，兼顾不同国家的利益。完善补偿机制，防止某个国家在区域化过程中责任与义务、利益与损失的过度失衡。其次是克服合作组织的多样与重叠。以有效使用资源，发挥区域组织的作用，从而减少西非社会多样的派性与分裂对区域化发展的掣肘。提倡区域利益可以从某种程度上遏止独立后非洲各国的既得利益者把国家主权当做谋私的工具满足私利的欲望。因为穆契描述的“后殖民主义的精英为达到自我利益而满足于同殖民压迫的工具相处”^② 现象在非洲的确存在。当权者以维护国家利益为借口，以主权原则对抗来自区域化合作的对其私利的挑战，从而成为阻碍西非区域化的现实障碍。而当前，西非一些石油资源丰富的国家主要是尼日利亚受到西方大国尤其是美国的关注。如何克服石油投资国对西非区域化的影响，避免西非国家重蹈阿拉伯石油国家命运的覆辙，是非常迫切的。欧盟的团结与中东阿拉伯石油国家的不团结，这两种不同命运的对比强有力地证明了小国的国家利益依赖于区域利益的实现。

2. 区域化的发展有待于西共体各成员国确实遵守超国家原则。20 世纪 90 年代以后区域化比较快的发展要归功于各国灵活对待区域合作中主权的部分让渡。不仅仅货币联盟意味着重大的承诺，而且关税的减免、集体维和机制都需要成员国在主权方面作出重大让渡并愿意支持超国家机构。但西非经济货币联盟的超国家原则目前仅停留在区域内中央银行与区域银行委员会的水平上，在关税同盟层

^① Africa Research Bulletin (Economic, Financial, and Technical Series), vol. 30, July 16 – August 15, 1993, p. 1339.

^② [埃塞俄比亚] 马莫·穆契：《泛非一体化：非洲自由繁荣之路》，潘华琼译，载《西亚非洲》，2001 年第 2 期，第 49 页。

面超国家原则尚未完全起作用。国家在政策、法规层面的改变最能显示国家是否有诚心与他国共享主权。各国宪法的规定要与区域共同体宪章及区域共同体条约一致。要使共同体法院在共同体规定区域内有独立的明确的执法权力,如对违反条约、不履行条约者进行惩处,才能真正保证西非各国主权实质上的共享。但有效地参与多边国际组织要求国家遵守承诺,并能在多边组织框架内维护本国的权益。不论从技术上还是从国家政令畅通方面,非洲国家都显得很薄弱。

西非区域化的发展要求灵活运用主权原则

从上述分析可以看出,如何灵活运用主权原则是西非区域化成功的关键所在。世界经济与政治的发展,使各国对主权的认识也相应发生变化。国家主权没有终结,但国家“对主权的要求在政治上已变得更加不固定,而在法律上则变得更模糊”^①却是一种真实情况。每个国家都主观上认定自身主权对内的最高性和对外的平等性,但这仅是从理论或法律意义上界定的,而实际上,不同国家的对内统治能力与对外自治能力是有很大区别的。美国正是利用了主权的这种真实情况,借反恐在阿富汗重建政权,借防止大规模杀伤性武器扩散推翻伊拉克萨达姆政权。尽管主权国家依然是世界秩序的基础,但世界确实处于某种新的世界秩序形成之中。要使世界秩序的变化有利于自己的发展,西非国家必须采取行动。西非各国无论是在对内对整个国家的统治方面,还是在对外追求平等权方面都显得软弱。而要克服这种软弱性,西非国家要联合起来。20世纪60年代非统组织的成立便是非洲国家联合起来维护主权的例证,也是非洲国家于独立之初在外交主权问题上的灵活态度。需要指出的是,非洲国家没有将这种灵活性运用到主权的其他方面。

主权本是一个不可分割的概念,但在具体实践中,主权体现在国家的领土防御、经济、外交、法律和行政治理的职能等方面。欧洲区域化的发展最重要的是首先消除了欧洲内部的战争威胁,欧洲煤钢共同体并不仅仅是一个经济部门联合的问题,而是西欧各国尤其是法、德两国放弃对于战争重要资源的主权控制问题。同时西欧各国默认美国在西欧的军事存在及对北约的主导,实际上是将领土防御托付给美国。

非洲国家自赢得政治独立以来,遭遇非洲以外的入侵的情形极少,这在西非尤其明显。最重要的国家主权的领土防御职能较国家主权的经济职能不是那么迫切,故军队的国防职能模棱两可,非洲各国军队的作用更接近于维护治安的警察作用。退一步说,西非大部分国家的军队不超过1万的兵力,^②无论从兵力上还是从武器装备上,西非国家的军队都不足以抵抗外来侵略,却增加了西非内部各国彼此之间的不信任,同时各国军队的存在使非洲各国有限的资源被滥用。如果西非各国组建一支区域化部队取代各国的军队,支持区域维和,不仅能有效利用资源,而且能抑制任何一个国家内部的军事政变。削减军费将减轻各国经济发展的负担,强化国家发展经济的职能。

组建区域化军队,其立足点仍是区域内的安全问题,而不是防御外来入侵。西非维和部队仍是朝着这个方向努力的一个初步尝试,也是西非各国在主权的重要领域——安全方面的合作。在安全方面的合作,对西非而言,既是敏感的,也是非常关键的。西非各国的政治相互依存度远远高于经济依存度。任何一国的政治动乱都会引发整个区域的政治动荡。政治动荡往往是区域外势力介入的最好借

① [澳]约瑟夫·A·凯米莱里、吉米·福尔克著:前引书,第192页。

② 其中有5国超过1万人,马里约1.5万人,包括警察及共和国卫队,1996年国防开支为308.82亿非洲法郎,占国家预算的8.2%。布基纳法索有正规军1万人,每年军费预算约占国内生产总值的17%~20%。尼日尔有正规军1万人,准军事力量5900人,军费开支占国家预算的8%以上。尼日利亚总兵力8.5万人,并有警察17万人,2000年军费开支占政府预算的5.2%。塞内加尔2000年总兵力1.52万人。以上数字参见《世界知识年鉴》,世界知识出版社2002年版。

口，在政治方面的超国家原则将把区域外势力限制到最低水平。2001年在几内亚、塞拉利昂、利比里亚边境冲突地区部署了维和部队。趋势并未稳定下来，而是时好时坏，一再反复。1998年建立了危机预防、管理与解决机制，以及有关终止轻武器的进出口、制造规定。但至今这项规定并没有在各国得到严格执行，轻武器的买卖、流通并没有得到有效控制，仍是影响西非各国政治及国家之间关系的因素。整个西非地区大约有800万件非法轻武器在流通，对西非的安全与发展构成挑战，并引发人道主义灾难。今年利比里亚总统指责美国对几内亚的军事援助，指责几内亚支持利比里亚的反政府叛乱，并不顾西非有关轻武器的禁运协议和联合国有关武器禁运的规定，进口武器。他反对在利比里亚境内部署维和部队说，“我们不能也不会接受一支维和部队，但我们会接受能组建自己军队的力量”^①。利比里亚总统显然用绝对的主权原则为自己辩护，并以主权原则挑战西非国家维和的努力。西非区域的稳定，还有很长的一段路要走。可喜的是，西共体成员国都清楚地意识到西非区域化的障碍在于各国的民族主义情感（或者毋宁说是国家民族主义情感），以及各国政治经济中不同的利益分歧。思想认识的变化在有利的环境下将会转变成行动，从而带来西非区域化实质的深入。

（责任编辑：徐 拓 责任校对：吴传华）

·资料库·

世贸组织中的西亚北非国家

（按加入时间依次排序）

序 次	国 家	加 入 时 间
1	摩 洛 哥	1995. 1. 1
2	科 威 特	1995. 1. 1
3	巴 林	1995. 1. 1
4	突 尼 斯	1995. 3. 29
5	以 色 列	1995. 4. 21
6	埃 及	1995. 6. 30
7	卡 塔 尔	1996. 1. 13
8	阿拉伯联合酋长国	1996. 4. 10
9	约 旦	2000. 4. 11
10	阿 曼	2000. 11. 9

（资料来源：<http://xyf.nafcom.gov.cn>，2003年3月28日）

（詹世明 编）

① Sheriff Adams, "To Defend Sovereignty: We Have Started Ordering Arms", <http://www.allAfrica.com>, March 27, 2003.

Algeria– U. S. Relations: Developments and Changes

Zhao Huijie

pp. 32– 37

Having run the gamut of establishing, severing and reestablishing diplomatic relations since 1962, Algeria– U. S. relations have seen rapid development with more strategic implications since the mid– 1990s. Proceeding from their respective strategic needs and relying on each other for support, the two governments actively promote the development of their relations characterized by enhanced mutual political trust, increased top– level visits, enlarged trades, expanded

investment fields, and continuously strengthened political and military cooperation. The impetus factors to the development of bilateral relations lie in Algeria's needs for its diplomatic and economic development and America's needs of diplomacy focusing on the Francophone Africa and its self– safety. Although the prospect for Algeria– U. S. relations may be bright, there are still some limiting factors.

African Industrial Developmental Strategies in the Globalization

Chen Zongde

pp. 42– 47

With only few African countries having established manufacturing sectors and consumer goods being main products, African industry lags behind as a whole. The main task for African economic development is to accomplish industrialization. Since the 1990s, new changes have taken place in international economic environment, which provides African countries with new opportunities to make use of the international capitals and markets, but also poses harsh challenges. When

working out strategies for their industrial development, African countries should give full play to their advantages in resources, pay attention to the development of human resource, enhance the quality of the labors, try hard to develop the manufacturing, optimize the industrial structure, gradually change the resource export– oriented economic structure, and gradually eliminate poverty.

Development of West African Regionalization and the Flexible Application of the Sovereignty Principle

Xiao Hongyu

pp. 58– 63

Any country with broad territory always has the potential advantage to become one polar in the world polarization. The development of regionalization is the enlargement of size in essence. The development of African countries is limited by their small size. The development of regionalization is the way for African future. The base for Pan– Africanism is the characteristic of the regionalism of the Continent. The way for African Renaissance is to overcome Pan– Africanism fettered by sovereignty, which can be justified by the practice of the regionalization in West Africa. There-

fore, West African countries should not only realize that the effective maintenance of their national interests is indeed a transformation of their sovereignty into a way of participating in globalization, but also take pragmatic and flexible attitudes towards the sovereignty principle and strengthen cooperation on and alienation of sovereignty among them. Only in this way can regionalization be an internal composant of the developmental strategy of each West African country, and trans– state principle be feasibly abided by.