

联合自强促稳定 自主探索求发展

——2004 年非洲形势综述

宗 合

内容提要 2004 年，非洲总体形势好转，非盟的凝聚力增强，非洲在索马里、苏丹达尔富尔、大湖地区联合自强的努力均取得重要进展，解决非洲和平与安全这一首要课题探索出较为成功的模式。各国政权建设注重法治化，多党大选制度在非洲初步扎根，老一辈领导人重视稳妥交权，新一代领导人自主探索符合国情的发展道路。各国经济的发展不均衡，产油国和资源大国受到更多关注，一体化进程缺乏内动力，尼日利亚、南非、埃及三国竞争安理会常任理事国席位给非洲大国关系带来新的复杂因素。非洲国家积极利用数量优势、靠集体声势、借助多边机制与大国周旋，西方大国也相应调整政策，继续在减免债务、增加援助等方面出台新举措。非洲形势发展中积极因素增加，但总体上仍处于量的艰难积累阶段。

关键词 联合自强 非盟 非洲 2004 年

作者简介 宗合，特邀研究员（北京 100701）。

2004 年，非洲形势继续好转，最大亮点是非洲国家联合自强的努力取得重要进展，自主解决内部事务的能力明显提高。多数国家政局保持稳定，基本没有发生影响全局的重大变故；经济增长速度加快，特别是产油国经济状况明显改善；同以往相比，非洲在国际舞台上高调活动不多，更加注重务实合作，继续积极争取国际社会的政治和财政支持，努力改善外部经济环境。

非盟引领非洲国家走向团结和发展

（一）非洲联盟（以下简称“非盟”）加快自身建设，作为非洲最大的多边机构，在组织上、功能上逐渐完备，并较其前身非洲统一组织拥有更多的超国家权力和更强的协调能力。非盟相继建立泛非议会、和平与安全理事会，筹建非洲防务部队等核心机构，特别是 5 月在非盟总部亚的斯亚贝巴成立的和平与安全理事会（以下简称“和安会”），联合国秘书长安南亲往出席。和安会参照联合国安理会的架构而建立，明确规定在成员国发生战争罪行、种族屠杀及大规模侵犯人权的现象时，非盟可以对该成员国主权事务进行集体干预。这将赋予非盟以更大的权威和行动权，为非盟改变非统长期议而不决、决而不行的积习铺平了道路。2 月在利比亚召开的非盟第二届特别首脑会议决定创建非洲常备部队，为集体干预行动提供实体支持，充分显示了非洲人靠自身力量、尝试用非洲办法解决非洲问题的意志和决心。

（二）非盟注重实践，加强促和与调解，着力解决和平与安全这一首要非洲重任。7 月尼日利亚总统奥巴桑乔担任非盟轮值主席后，以非洲大国和身为资深政治家的背景，对推动非盟解决非洲当务之急的和平与安全问题发挥了不可或缺的积极作用。主要成果有：

1. 支持东非政府间发展组织主持索马里和谈取得实质性进展。索马里有望在经历十多年动荡后建立临时政权,从而可能逐步结束国家分裂和无政府的状态,向最终实现和平与发展迈出重要的一步。索马里内战一度成为非洲贫穷和动荡的象征,索马里问题的解决将大大改善非洲的国际形象。

2. 迅速介入苏丹达尔富尔危机。年初这场危机爆发后,非盟反应迅速,重点做苏丹政府的工作,劝说苏丹政府同意向危机地区派出观察员和护卫队,此后又多次增兵,抑止了局势的恶化;奥巴桑乔主席两次安排苏丹国内政治和谈,10月还推动埃及、利比亚、乍得和苏丹等相关五国举行首脑会议,从内外两方面根治冲突因素。非盟在达尔富尔问题上坚持主导权,反对外部力量干预,不赞成国际社会对苏丹政府实施制裁。

3. 配合西非国家经济共同体推动利比里亚解除武装和塞拉利昂重建进程,在科特迪瓦再度发生动荡后,奥巴桑乔推举南非总统姆贝基斡旋调解,11月还在坦桑尼亚与联合国共同主持召开了大湖地区和平与安全地区峰会,会议通过了具有重要意义的《达累斯萨拉姆宣言》。在促和与调解的过程中,非盟逐渐探索出一套以次区域组织为依托和以地区大国牵头、力求协商一致、必要时“适度干预”的预防与解决冲突模式。

(三) 非盟坚持走政治与经济并重之路,强调非洲发展的自主性。11月,《非洲发展新伙伴计划》实施委员会在阿尔及利亚举行首脑级例会,总结三年来计划的执行情况,尤其是在和平与安全、人力资源开发、基础设施建设、农业等方面的进展。为推动计划的实施,非盟在政治上启动互查机制,已有24个国家自愿接受互查,加纳、肯尼亚、毛里求斯、卢旺达四国成为首批考察的对象。9月,非盟在布基纳法索召开减贫与就业特别首脑会议,这是继水资源议题后第二次就专门的发展议题召开特别首脑会议,表明非盟决意在经济领域自主安排发展议程,务实推动经济合作,并能根据轻重缓急,努力逐步解决影响非洲经济社会可持续发展的瓶颈问题。10月,非盟还在阿尔及利亚召开反恐专家级会议,提出非洲反恐要与解决贫困、雇佣军、轻武器等问题挂钩,明确表达了非洲在国际反恐事务中的立场和关切。

就目前情况来看,非洲主要大国普遍积极支持非盟的工作,非盟凝聚力增强,但非盟自身的财力有限,2004年的活动范围大为拓展,财政上已捉襟见肘,不得不四处“化缘”。随着非盟更多地主持解决非洲问题,财政支持和协商一致将是影响其进一步发挥作用的两大制约因素。

非洲积极探索法治道路

(一) 非洲多数国家政局平稳,地区间国家关系继续改善。南非、喀麦隆等多个国家顺利举行大选,执政党的地位进一步巩固。安哥拉结束内战后,南部非洲率先步入全面经济建设阶段。利比亚放弃对利比里亚等部分国家反政府力量的支持后,西非国家关系有所改善。刚果(金)与卢旺达、乌干达签署条约,在大湖地区推动建立集体安全合作机制。解决达尔富尔问题的五国峰会,显示出撒哈拉以南非洲与阿拉伯非洲大国努力通过协商弥合分歧,合力解决非洲的内部问题。

继非统和当前的非盟明确反对通过非宪法手段夺取政权后,南部非洲发展共同体进一步出台民主选举原则,推进民主、良治和法治,更加重视政权的制度化建设。纳米比亚总统努乔马、莫桑比克总统希萨诺等老一辈领导人开始稳妥移交权力。马拉维、几内亚比绍等多个中小国家大选显示出非洲国家经过十多年数轮选举的考验,相关规则逐步得到改进,普选制度已为法律所确认、民意所认可,成为国家政权更替的主要方式。多数政党着眼于全国大选,更加关注社情民意,像南非因卡塔自由党之类的纯地域性、族群性政党走向式微,一些传统政党利用深厚的民众基础加快向现代政党转型。

(二) 以南非总统姆贝基、埃塞俄比亚总理梅莱斯等为代表的非洲新一代领导人步入执政鼎盛时期,大权在握,内外均享有较高声誉。他们具有一定的独立思考能力和创新精神,敢做敢为,作风务实,一方面学习、研究并渴望借鉴其他国家发展的成功经验;另一方面不赞成搞“全盘西化”,主

张根据非洲传统和本国国情自主探索振兴与发展出路。在人心思定的民意支持下，一些新领导人在民主体制中继续突出强人政治和威权色彩，同时注重制度建设。老一辈领导人开始关注培养接班人，努力维持政策的稳定性和延续性，特别是力求保证本党能够长期执政。在姆贝基提出“非洲复兴”理论的基础上，不少新领导人接受“建设以人民为中心的社会”的新型施政理念，同时又信守“强调共同福祉而非个人权利”的非洲文化传统，主张渐进式的改革，稳步推进走向现代社会的重大转型。

(三) 中、西部非洲局势较为脆弱。赤道几内亚、刚果(金)、几内亚比绍接连发生未遂政变或兵变事件，科特迪瓦局势再度动荡，但对总体局势影响不大。布隆迪大选不能如期举行，表明非洲仍有一些国家深陷于民族、宗教和社会的多重矛盾中，短期内不易从根本上得到解决。

(四) 非洲地区大国之间关系有所改善，在国际舞台以及处理非洲重大地区事务时注意相互协调立场，努力维护在非盟框架下“集体行动”的权威，对狭隘的本国、本地区利益有所克制。随着非盟影响力上升，南非、利比亚等国积极活动，争夺对非盟事务的主导权。下半年，尼日利亚、南非、埃及公开宣布竞争联合国安理会常任理事国席位。三国均为非洲地区大国，影响力难分伯仲，而未来关于安理会改革的任何方案都不可能同时满足三国的要求。三国的竞争活动将会给非洲大国关系增添新的复杂因素，也使以大国为主导的非洲联合自强的努力面临重大考验。

非洲多数国家 经济仍然“有增长、少发展”

(一) 除了西、北部非洲局部地区遭受蝗虫灾害外，非洲总体上风调雨顺，特别是世界经济增长拉动国际原材料价格大幅上扬，非洲主要农业国和资源大国的出口与财政盈余均有明显回升。联合国非洲经济委员会预报全非洲经济增长 4.4%，其中 21 国增长率将超过 5%，比 2003 年的 3.8% 和 18 国均有明显提高。国际货币基金组织预计非洲经济增长率为 4.5%，撒哈拉以南非洲为 4.6%，2005 年分别为 5.4% 和 5.8%。但与往年一样，非洲各国经济增长很不平衡，差距继续拉大，产油国经济明显好转，平均增长可达 8%，尼日利亚预计原油出口收入将达 270 亿美元，比上年增长 29%。南非、尼日利亚、安哥拉等资源、能源富国继续吸引大部分外来直接投资。

(二) 《非洲发展新伙伴计划》成为推动区域合作和争取发达国家优惠政策的新动力。一些国家不再盲目排斥经济全球化，继续争取发达国家援助、减债和谋求扩大市场准入，扩大与亚洲、拉丁美洲地区经济合作。进入新世纪，非洲经济一直在中速的轨道上运行，但与《非洲发展新伙伴计划》提出的在 15 年内经济年均增长 7% 的目标仍有较大距离，特别是多数国家尚未摆脱“经济结构调整”的冲击，市场化水平低，经济与社会发展分割现象依旧，即使像尼日利亚这样富产石油的国家仍然工潮不断，非洲经济改革总体上仍处于高风险时期。

(三) 中非国家经济共同体年初举行首脑会议，一致同意建立自由贸易区。南部非洲关税同盟关于修订关税收入比例的新协议于 7 月正式生效，将会有力地推动成员国相互贸易，促进经济增长和就业，提高区域经济一体化水平。南共体 8 月在毛里求斯举行首脑峰会，正式接纳马达加斯加为成员国，实力和影响进一步扩大。11 月召开的大湖地区首脑会议，在努力解决地区冲突的同时，也强烈表达了加强地区经济合作、利用当地丰富自然资源建设非洲经济发展新“动力源”的愿望。

但非洲国家经济结构普遍雷同，互补性弱，并受交通、电信等基础设施条件较差的限制，区域内贸易和投资多年来一直停留在 20% 以下的低水平，使非洲国家对区域合作积极性不高，互利合作内动力不够，很难取得实质性进展。

非洲各国 努力与国际社会构建“伙伴关系”

(一) 美国、欧洲集中精力在全球反恐,在伊拉克战后又忙于调整相互关系,对非洲总体上仍重视不足,特别是对非洲具体事务不愿卷入过深、投入过大。同时,美欧更加重视非洲在反恐战略中的价值,特别是重视非洲在资源、能源方面表现出的巨大发展潜力,也在不同程度上调整对非洲的政策,给予非洲的重要地区和国家以更多关注,对以非盟为代表的非洲自主解决内部事务努力给予较大程度的默许和认可。出于对美国新保守主义势力推行全球霸权战略、国际力量发展严重不平衡的担忧,世界其他国家也对非洲联合自强的努力给予更大的认同和支持。非洲自主发展和多元外交的外部条件继续改善。

非洲国家面对全球化挑战和综合国力竞争的不利局面,努力从被动应对生存危机逐步转向主动争取发展机遇,注意协调彼此立场,积极利用数量优势、依仗集体声势、借助多边机制与大国周旋,特别是在涉及本地区重大利益时敢于维护自身权益。11月,南非等国在联合国大会第三委员会上牵头提出不采取行动议案,抵制西方国家攻击津巴布韦、苏丹等国的人权状况。此外,非洲国家还积极利用自身资源、能源等优势,以及国际关注的反恐议题等做文章,吸引国际社会的关注和投入。

(二) 加强与西方国家关系继续是非洲对外关系的重点。2004年,德国总统、总理,法国总统、外长,美国国务卿,联合国秘书长等访问非洲。11月,安理会还打破常规在肯尼亚召开会议审议苏丹问题。6月,南非、尼日利亚、阿尔及利亚、塞内加尔、加纳、乌干达六国领导人前往美国参加在“海岛”举行的八国集团首脑会议,就非洲的维和、防治艾滋病、粮食安全等问题进行对话。

美国同意将2005财年“千年挑战账户”的对外援助额增至25亿美元,主要用于援助非洲,并批准《非洲增长与机遇法案》第三期中关于将非洲部分产品享受优惠关税、配额待遇期限延长至2015年。

英国准备于2005年同时接任八国集团和欧盟轮值主席,布莱尔首相于3月发起成立“非洲委员会”,并亲往埃塞俄比亚出席第二次会议,拟全面评估《八国集团非洲行动计划》,并酝酿在减免债务、增加援助等非洲最关切的领域出台新举措,承诺自2005年起对非洲援助增至10亿英镑。

10月,日本在其对非洲合作机制“东京发展国际会议”框架下召开“亚非贸易与投资会议”。

非洲国家均高规格参与同西方的多边合作机制,已有23个国家从世界银行和国际货币基金组织制定的“重债穷国倡议”中获得310亿美元的减债。南部非洲关税同盟还同时与美国、欧盟、南方共同市场进行自由贸易谈判,并计划启动与中国、印度等国的谈判。

(三) 一些非洲大国积极探索南南合作新模式。在世界贸易组织“多哈回合”谈判中,非洲国家协调立场,迫使发达国家在最终取消农产品贸易补贴方面做出让步和承诺。南非推动成立的印度-巴西-南非对话论坛进一步促进三国在重大事务中的协调与合作,其构建发展中大国合作框架的意图受到广泛重视。8月,南非主办亚非次区域组织会议第二届部长级会议,明确提出建立亚非新型战略伙伴关系,并为2005年在印度尼西亚召开亚非峰会做准备。值得一提的是,非洲不少国家明确提出“向东看”战略,更加重视中国等亚洲国家,希望学习、借鉴其成功发展的经验,深化双方合作。

总的来看,非洲形势变化中出现的积极因素增多,其联合自强的努力开始步入一个新的发展阶段,给非洲全面实现和平与发展带来一些新气象和新希望。展望2005年,非洲形势将会继续向好的方向发展,但不可预见因素的消极影响和局部形势的脆弱性仍然难以消除。非洲总体上仍处于量的艰难积累阶段,仍是各大洲中现代化进程最困难的地区。

(责任编辑:徐拓 责任校对:邢永平)

Post- Arafat Era: Opportunities, Challenges and Choices

Wang Jinglie

pp. 5- 9

The death of Arafat does not mean the end of the Palestinian Issue. If the successor to Arafat still advocates the power of the Palestinian people, he may be regarded as the so- called "barrier to peace" by Israel as well. Both Palestine and Israel face severe challenges. It's unlikely for Israel to occupy the Palestinian land permanently or annex Palestine. The establish-

ment of two nation- states and their peaceful co- existence is the only feasible way to settle the conflicts. The road to peace is still long and more attentions from the international community are needed to the fair settlement of the disputes. The United States may play a vital role, but what accounts is the stances of Israel.

Summary of the General Situations in Africa in 2004

Zong He

pp. 15- 18

The general situation in Africa improved a lot in 2004. The cohesion of the African Union increased. Efforts of African countries to solve the problems in Somalia, Darfur and the Great Lakes in a collective and independent way made great progresses. Political power building in African countries laid stress to the rule of law, and the system of multi- party election took roots in Africa. Leaders of the older generation paid attentions to the stable transfer of power, and the young leaders are determined to seek for development roads fit for their national situations on their own. Economic de-

velopment in African countries varied a lot, oil- producing countries and those with rich resources attracted more attentions, and the process of integration lacked internal impetus. The competition among Nigeria, South Africa and Egypt for a new permanent seat in the Security Council of the UN further complicated the relations among major African states. Making active use of the numerical superiority and the multilateral mechanism, Accordingly, the Western powers made adjustments to their policies and continued to put forward new measures on debt reduction and assistance.

On New Interational Environment and the Formulation

of China' s African Strategy

Zhang Yongpeng

pp. 19- 25

Since the end of the cold war, and into the new century in particular, as the most direct manifestation of the power contrast, the international strategy environment has been characterized by a very complicated situation of intertwining and inter- relaying on for support. The contrast of international power unfolds at four layers with particular stability and continuity. Given

the wholly new international strategy environment, the power layer at which China stands and the changes of the natures of the forces China relays on for support(i. e. the developing countries), it's necessary for China to make adjustments to its existing African strategy and works out a new one with Africa being another priority besides big powers and the neighboring countries.