

非洲自主发展背景下西方大国参与 非洲治理的新特点及其成效*

赵雅婷

内容提要 世界之变、时代之变、历史之变引发全球秩序的深度调整，非洲发展面临的国际环境更为复杂，区域治理的重要性日益凸显。近年来，在世纪疫情叠加乌克兰危机的冲击下，非洲区域组织与地区国家更加追求自主发展，自主治理的意识和能力都有所增强。作为非洲治理传统参与方的西方大国，面临来自非洲、新兴大国及自身的多重压力，正逐步调整其参与非洲治理的理念、议题、机制与方式，非洲治理遂进入内部团结追求自主与外部参与博弈加剧的调适期。从抗击新冠肺炎疫情、建设非洲大陆自贸区、应对军事政变回潮以及打击西非恐怖主义势力4个典型案例可以看出，在非洲自主发展意识增强的背景下，西方大国作为非洲治理的参与方，如尊重非洲国家对于治理的主导权且协同配合，可提升其治理参与效能；而基于自身战略利益考量，实施利己干预非洲治理行为，则会产生诸多负面影响。

关键词 非洲治理 自主性 西方大国 利己干预

作者简介 赵雅婷，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）助理研究员。

近年来，受新冠肺炎疫情冲击、乌克兰危机延宕以及地缘政治冲突加剧等因素的叠加影响，非洲在发展与安全等方面的脆弱性凸显，区域治理面临严峻挑战。与此同时，非洲国家追求战略自主的决心持续增强，以非盟为首的地区组织在区域治理中表现得更加活跃，并试图对外部力量进行管控与引

* 本文系国家社科基金中国历史研究院重大历史问题研究专项2021年度重大招标项目“《非洲通史》（多卷本）”（LSYZD21022）的阶段性研究成果。

导，自主治理能力有所提升。非洲治理是全球治理的重要组成部分，提升非洲治理成效对全球未来发展与安全意义重大。长期以来，由于非洲自身发展的特殊性与脆弱性，非洲治理对外部力量有较强的依赖性，治理效果极易受到西方大国的影响。百年未有之大变局下，西方大国加强了对非关注力度，同新兴大国在非洲展开博弈与竞争。为此，西方大国正加速调整参与非洲治理的理念、机制和路径等，对诸多非洲治理议题产生了不同程度的影响。非洲治理正进入内部追求自主和外部调整参与的磨合与调适期，亟须寻求更加符合非洲需求且更为有效的治理模式。

在国际关系范畴内，国外学者对区域治理的探讨，主要将其视作功能性的制度安排或全球化背景下的区域应对。^① 中国学者多在全球治理范畴内关注区域治理问题，从国家与制度维度对区域治理进行定义，并试图构建区域治理理论。结合国内外文献，本文将非洲治理定义为非洲地区内的主权国家、国际组织以及其他国际行为体对非洲区域事务的共同管理，涉及理念塑造、规范创设、机制运行与具体实践，通过提供公共产品、协调相应关系来解决非洲各类公共问题。非洲国家的自主治理能力则可以理解为它们在自主意识觉醒并形成共同认知后，在区域治理中能够将自身意志付诸实践的程度与解决地区问题的可行性。目前，学界对西方大国^②参与非洲治理的整体综合性研究较少，既有文献多从发展援助、安全治理等议题领域切入^③。此外，在论述西方大国同非洲关系的大量文献中，从发展、安全、社会等领域的合作中可以窥见西方大国对非洲治理的参与。^④ 综合既有研究，西方大国参与非洲治理可被视为美欧国家以维护自身利益为核心目标而进行的非洲事务管理，包括

① Fredrik Söderbaum, *Rethinking Regionalism*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 1 - 10.

② 西方大国主要是美国、欧盟国家等。需要说明的是，欧盟虽为国家集团，但在参与非洲治理中已具备一般大国的基本特征，加之法国、德国等主要成员国亦在欧盟整体政策框架下开展对非合作、参与非洲治理，因此本文将欧盟作为代表性行为体。

③ 参见张永蓬：《国际发展合作与非洲——中国与西方援助非洲比较研究》，社会科学文献出版社，2012年版；赵雅婷：《21世纪欧盟对非洲援助的政治导向研究》，社会科学文献出版社，2019年版；杨娜：《中国和欧盟在非洲的竞争与合作：“安全—发展关联”视角》，载《国际经济评论》2020年第6期，第139~158页。

④ 参见张宏明著：《大国经略非洲研究》，社会科学文献出版社，2019年版；王聪悦著：《美国与欧盟的北非安全政策研究》，社会科学文献出版社，2019年版；Benjamin Barton, *Political Trust and the Politics of Security Engagement: China and the European Union in Africa*, New York: Routledge, 2018；Sibylle Scheipers and Daniela Sicurelli, “Empowering Africa: Normative Power in EU - Africa Relations”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 4, 2008, pp. 607 - 623.

其提出的理念、建立的机制以及采取的行动，最优目标应是实现利益平衡，即在实现自身利益、维持对非影响力的前提下改善非洲面临的问题。需要厘清的是，大国对非关系并不等同于大国参与非洲治理。治理主要侧重非洲区域内共同问题的解决，落脚点是非洲的需求。而治理的主体是非洲主权国家与区域组织，域外国家包括西方大国的参与应是辅助性的。事实上，西方大国参与非洲治理是一个较为庞大的议题。从内容上看，它可分为发展治理、安全治理、社会治理、资源和环境治理等；从层次上看，主要有全球性问题治理、区域问题治理、国家治理甚至是社区治理。根据研究需要，本文对西方大国参与非洲治理的讨论主要关注当前全球和区域层次的公共问题，探寻在非洲自主治理能力提升的前提下，西方大国参与非洲治理的新动向及其成效和影响，以此探寻提升非洲治理效能的合理路径，从而就外部力量如何更好助力非洲的安全与发展进行深入思考。

一 大变局下非洲自主治理能力的培育与提升

百年未有之大变局下，西方大国决策圈呈现出内向化的趋势，表现为西方大国不愿承担应有国际责任，全球公共产品供给不足，而非洲受到的影响首当其冲。与此同时，全球经济复苏进程放缓、传统安全与非传统安全等各类风险交织叠加，非洲发展与安全遭遇更大挑战，非洲区域治理的重要性凸显。在内外双重压力下，非洲大陆增强了追求独立自主的决心，加快了联合自强的步伐，在区域治理实践中培育和提升了自主治理能力，为地区治理注入新动力，也构成西方大国参与非洲治理新的环境变化。

（一）非洲自主治理意识持续增强

第一，非洲大陆形成区域自主治理共识，彰显非洲区域治理特色。非洲国家自主意识的产生和发展受到泛非主义的深刻影响。早在非统时期，非洲大陆就已开始了对区域治理的探索。2002年非盟取代非统，非洲一体化大步向前迈进，为非洲开展区域治理提供了更加广阔的平台，推动了非洲大陆自主治理意识的大幅增强。2004年“非洲互查机制”正式启动，进一步明确了非洲国家“相互监督、集体自治和共同进步”^①的自主治理理念，但当时非

^① 梁益坚：《非盟地区治理：非洲互相审查机制探微》，载《西亚非洲》2017年第6期，第23页。

洲国家对治理的认知更多受到西方治理概念的影响,即将治理与民主、法治和人权等议题挂钩,缺乏对非洲治理问题的深入思考。随着自主治理意识的持续增强,非洲逐渐形成了具有非洲特色的治理共识,跳脱出西方治理概念的窠臼。其中,以2009年非盟提出“非洲共享价值观”为重大标志,非洲国家明晰了非洲自主治理共识的新内涵、涵盖范围与实践领域。^①2019年,非盟发布首份《非洲治理报告》,标志着非洲正式形成全局性、综合性以及带有地区特色的治理共识。在此份报告中非洲明确了对善治的定义,即“执政合法性、有效问责制以及强大的治理能力”^②,还提出非洲的治理议程必须由非洲人掌控,并将促进非洲共享价值观视为实现非洲良好治理的关键。可见,非洲自主治理共识已不再仅仅局限于国家的善治,还加入了通过非洲共同努力推动区域繁荣发展的美好愿景。

第二,非洲大陆提升对自主治理的重视程度,构建整体性区域治理机制。首先,非洲进一步提升对“非洲互查机制”运行的关注。2016年,非盟对这一非洲自主治理工具进行重新定位,推动其在监督和保障《2063年议程》与联合国后2015年发展目标的实施方面发挥更大作用。^③截至2022年底,已有38个国家加入“非洲互查机制”,总数超过非盟成员的2/3。其次,非盟强化了对区域治理的监督和评估。非盟统筹非洲治理架构与“非洲互查机制”秘书处开展非洲治理评估,定期发布《非洲治理报告》,通过对非洲治理趋势和效果的跟踪分析,提出改善治理水平的建议,促进经验分享。再次,非洲大陆逐步理顺各层级治理间的关系,增强治理目标和手段的一致性。非盟提出非洲治理应在大陆、区域组织和成员国3个层级上相互协调,需尽量保证非洲次区域组织以及地区国家在发展规划和治理行动中与大陆层级保持一致,并尽快实现治理政策文件方面的统一。

第三,非洲大陆开启自主治理意识的对外表达,寻求更大治理自主权。首先,非洲提出全球治理改革主张,争取国际社会支持。长期以来,非盟根

^① 李安山:《论非洲共享价值观的源流、内涵及其实践》,载《西亚非洲》2022年第6期,第16页。

^② AGA, “The Africa Governance Report: Promoting African Union Shared Values”, https://au.int/sites/default/files/documents/36418-doc-eng-_the_africa_governance_report_2019_final-1.pdf, 2023-04-11.

^③ APRM, “A Vision and Plan for the Future: Strategic Plan 2016-2020”, <https://www.aprm-ao.org/wp-content/uploads/2014/11/APRM-Strategic-Plan-2016-2020.pdf>, 2023-03-20.

据“埃祖尔韦尼共识”和《苏尔特宣言》，持续推动联合国安理会改革^①，还在近年提出以非盟这一集体身份加入二十国集团的治理诉求。加纳总统阿库福—阿多（Akufo - Addo）在第76届联合国大会上呼吁，二十国集团由19个国家和欧盟组成，非盟应该如欧盟一样在二十国集团的全球治理中发挥重要作用。^②其次，非洲积极参与重要全球治理平台的相关事务，提升非洲国际影响力。近年来，越来越多的非洲人开始在国际组织中担任要职，并在其中参与规则制定、施加非洲影响力，如世界贸易组织总干事恩戈齐·奥孔约—伊维拉（Ngozi Okonjo - Iweala）。最后，非洲在重大国际事务中主动发声，表达非洲人的理念，分享非洲经验。乌克兰危机爆发后，非盟轮值国主席与非盟委员会主席快速发布联合声明，呼吁俄罗斯联邦和任何其他国际行为体必须尊重国际法、乌克兰的领土完整和国家主权，敦促双方立即停火，并在联合国主持下立即开始政治谈判。^③这一行动向国际社会表达了非洲的安全治理观念。2022年6月，肯尼亚总统乌胡鲁·肯雅塔向七国集团领导人峰会致公开信，提出七国集团应该向非洲学习如何应对多重危机的经验。^④2023年6月，来自南非、科摩罗联盟等非洲多国政要前往乌克兰和俄罗斯，阐释非洲国家有关和平解决乌克兰危机的倡议，进行劝和促谈。

综上，在区域治理中，非洲自主治理意识的发展经历了从形成区域治理共识，到强化区域治理重要性认知，再到开启自信对外表达这3个维度的跨越发展。以非盟为首的区域组织扮演了重要角色，成为推动非洲区域治理的有力领导者，非洲自主性在其中得到有效培育与正向激励。

（二）非洲自主治理理念逐步明晰

^① 参见毛瑞鹏：《非洲国际体系观及其联合国安理会改革政策选择》，载《中国非洲学刊》2022年第2期，第45页。

^② Akufo - Addo, "FULL TEXT: Akufo - Addo Address at the 76th United Nations' General Assembly", *GhanaWeb*, September 23, 2021, <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/FULL-TEXT-Akufo-Addo-address-at-the-76th-United-Nations-General-Assembly-1363510>, 2022-11-10.

^③ African Union Commission, "Statement from Chair of the African Union, H. E President Macky Sall and Chairperson of the AU Commission H. E Moussa Faki Mahamat, on the Situation in Ukraine", <https://au.int/en/pressreleases/20220224/african-union-statement-situation-ukraine>, 2022-09-28.

^④ Uhuru Kenyatta and Patrick Verkooijen, "G7 Should Look to Africa for Lessons in How to Manage Multiple Crises", *Newsweek*, June 24, 2022, <https://www.newsweek.com/g7-should-look-africa-lessons-how-manage-multiple-crises-opinion-1718701>, 2023-01-30.

非洲传统文化中蕴含着一些区域治理的古老智慧,包括“宽容协商”“包容性社会”“重视集体”等理念,充分反映出自主解决内部问题的价值取向。非盟成立后,在充分汲取上述传统优势并结合自身需求的情况下,提出了“非洲问题非洲解决”的治理原则。随着全球治理的发展与更新,非洲将区域与全球治理理念相结合,推动非洲自主治理规范更具国际普适性,并在区域治理的多领域达成明确的共同治理目标,形成详细的非洲自主治理理念。

在发展治理中,非洲重视区域团结与一体化,以实现可持续发展与包容性增长。发展是非洲区域治理最为重视的议题之一,早在2002年非盟成立时便提出“在全球舞台上建立一个由非洲公民主导的,充满活力的,联合、繁荣与和平的非洲”^①,说明非洲普遍认同强有力的一体化是实现地区发展的重要保障。同时,非洲认可联合国《2030年可持续发展议程》提出的发展理念,提出“以人为本”的发展目标,并在国家发展规划中高度重视消除贫困、保护弱势群体、保障公民福利。在政治治理中,非洲国家愈发认识到西式民主存在的弊端以及在非洲的“水土不服”^②态势,提出自主选择政治道路,追求变革型领导,要求政治精英在实现地区治理目标和愿景方面应富有远见,以期通过提高领导水平来扭转非洲的命运。^③在安全治理中,非洲提出“非漠视原则”,坚持“非洲问题非洲解决”。非盟成立后,对非统存在的一些问题进行了修正,提出实施“非漠视原则”,即在充分尊重非洲国家主权独立与完整的基础上,如发生战争罪、种族灭绝罪和反人类罪等严重情况,非盟有权对成员国进行干预。这一法律规定为非洲安全治理提供了新的要求和保障。在此基础上,非盟结合非洲传统安全思想与泛非主义,发展出了“非洲问题非洲解决”这一具有非洲特色的安全治理理念。目前,该理念已成为非盟安全治理最重要的指导思想,坚持在非盟框架下解决非洲安全问题已成为非洲国家普遍接受的安全治理模式。在社会治理中,非洲国家重视挖掘非洲传统文化中的社会治理理念,如“乌班图”思想中包含的尊重、分享、同情、宽容、合作、友爱、责任心和互惠共生等人文主义精神,寻求弘扬非洲“个

^① African Union, “About the African Union”, <https://au.int/en/overview>, 2022-12-13.

^② See Fred Aja Agwu, “Shared Values in Africa’s Integration and Unity”, *Africa Review: Journal of African Studies Association of India*, Vol. 3, No. 1, 2011, pp. 1-15.

^③ Sten Rylander, “Governance and Transformative Leadership in Africa: Progress, Prospects and Challenges”, *ACBF Development Memoirs*, No. 5, September 2010, p. 2.

性”。在推崇非洲价值观的基础上，非盟还推出多份政策文件，加强了对妇女、儿童和青年权利的保护，旨在实现整个社会的和谐发展。

由此可见，非洲大陆多领域治理理念的形成与细化在一定程度上反映出非洲自主治理能力的持续提升，也为非洲自主治理行动的分步实施、有序开展提供了规范保障。

（三）非洲自主治理行动有序开展

第一，加速完善区域治理机制，优化自主治理结构。2012年6月，非盟设立了非洲治理架构（AGA）。2016年，“非洲互查机制”重振与革新其职能，被纳入非盟结构。2017年，非盟通过了题为《加强我们的联盟势在必行：关于非洲联盟改革建议的报告》（即《卡加梅报告》），正式开启非盟改革进程，其核心目标是增强非盟的资金自给能力，同时使机构设置更加符合非洲实现自主治理的需要。2018年，非盟第30届首脑峰会明确提出了推动“非洲互查机制”“非洲治理架构”“非洲和平与安全架构”间职能的协调与互补。^①从机制建设角度看，治理在非洲大陆各项议程中的优先性得到显著提升。

第二，全面开启区域治理实践，积累自主治理经验。在政治和安全领域，非洲国家维护非盟或地区国家对区域治理的主导权，贯彻“非洲问题非洲解决”，取得一些成效。例如，地区国家坚持在非盟框架下解决复兴大坝争端、为刚果（金）和卢旺达边界纠纷贡献“罗安达方案”；非盟调停埃塞俄比亚内战，达成永久停火协议，还与南部非洲发展共同体合作，打击了莫桑比克北部的恐怖主义势力，等等。在经济领域，非洲大陆自贸区（AfCFTA）建设取得重大进展，位于加纳首都阿克拉的自贸区相关机构，诸如部长理事会、秘书处、货物贸易委员会和服务贸易委员会已正式开始工作；非洲大陆在空中交通、电力设施以及信息通信技术等方面的建设稳步推进。在社会领域，非盟统筹协调相关资源，加强内部建设，合力解决大陆面临的紧迫挑战。例如，在应对新冠肺炎疫情中，非盟与世界卫生组织积极合作，统筹协调非洲各国定期召开卫生部长会议，组织病毒学家和公共卫生专家进行跨国合作，统一发布疫情信息与指导政策，分配抗疫物资，尽可能地优化配置资源，取得了良好成效。又如，在应对气候变化问题上，非盟制定了《绿色复苏行动

^① AGA, “The Africa Governance Report: Promoting African Union Shared Values”, https://au.int/sites/default/files/documents/36418-doc-eng-_the_africa_governance_report_2019_final-1.pdf, 2023-04-11.

计划》(2021—2027), 提出建立“损失与损害基金”构想, 要求国际社会加强对脆弱发展中国家的气候支持。

第三, 自主选择治理合作伙伴, 提升自主治理效能。面对域外国家竞相关注非洲事务、纷纷提升对非合作的新局面, 非洲国家在努力维持主导内部事务的基础上, 合理借助外部力量关注非洲优先事项, 缓解区域治理赤字。首先, 非洲国家对域外大国支持非洲发展的行为表示欢迎, 但拒绝在大国博弈中选边站队。南非总统拉马福萨(Cyril Ramaphosa)在谈及七国集团的“重建更美好世界”倡议(B3W)时称:“世界上没有任何国家可以单独发展非洲, 我们希望非洲大陆接受多元合作伙伴的投资。非洲是极具包容性的, 我们不会以牺牲一个(合作伙伴)为代价来选择另一个伙伴。”^①。其次, 非洲国家根据自身需求在不同治理领域选择合适的合作伙伴。在发展治理中, 中国给予非洲的开发性金融项目有利于非洲国家经济“造血”功能的恢复, 以发展的可持续保障融资的可持续, 相较于限制较多的传统发展援助, 非洲更加愿意选择同中国开展合作。在安全治理中, 面对美欧国家的持续施压, 非洲国家仍然坚持同俄罗斯保持军事和技术合作伙伴关系, 增强维护地区和平与安全的力量。再次, 非洲国家在重点议题上对外保持一致态度, 共同维护非洲整体利益。例如, 在疫苗可及性方面, 非盟在多个场合呼吁全世界关注非洲疫苗接种率低的问题, 希望其他国家加大对非洲的疫苗供应, 并与非洲共享疫苗专利技术, 已得到积极回应。

上述事实充分彰显了非洲自主治理能力的培育与提升, 尤其在处理同西方大国的关系时, 非洲国家更加注重团结协作以追求更优治理效能。非洲自主性的显著提升使得西方大国曾经强加于非洲的“对抗性治理、安全化治理和嫁祸式治理”^② 遭遇全新挑战, 迫使其反思对非政策的有效性, 进而对参与非洲治理的策略及方式进行全方位调整, 以继续维持其在非利益及影响力。

^① Felix Thompson, “B3W Infrastructure Plan: Can it Rival China’s BRI?”, *Global Trade Review*, October 21, 2021, <https://www.gtreview.com/magazine/volume-19-issue-4/b3w-infrastructure-plan-can-rival-chinas-bri>, 2023-04-06.

^② 张春:《非洲政治治理60年:多重长期困境与潜在创新出路》,载《西亚非洲》2020年第2期,第84页。

二 西方大国参与非洲治理的新动向

非洲治理是全球治理的重要组成部分，但长期以来非洲国家对外部力量尤其是西方大国提供的公共产品依赖度较高。进入21世纪以来，新兴大国在国际舞台上群体性崛起，新兴市场和发展中国家的经济增长势头强劲，这是后疫情时代实现全球经济复苏的关键。这些国家利用自身优势参与非洲治理，助力非洲发展，为非洲国家提供了全新的选择，推动了非洲追求战略自主的进程。与此同时，这也让西方大国深感担忧，在一定程度上迫使西方大国对参与非洲治理的理念、议题、机制和行为方式进行全面调整。

（一）变更参与非洲治理理念

第一，重新定位同非洲的关系，作为“重要平等伙伴”参与非洲治理。西方大国近来重新评估非洲的重要性，提出同非洲发展“全球合作伙伴”“新型平等伙伴”关系。事实上，早在2007年《欧非联合战略》推出时，欧盟就提出建立欧非“平等伙伴”的概念，但缺乏强有力的实际行动。^①美国更是长期将非洲视为“脆弱国家”的集合地，对非洲的尊重与关注不足。美国前任总统特朗普还因称非洲为“粪坑国家”，招致美非间严重的外交风波。然而，这一情况在近期发生显著变化，美欧国家纷纷表示要提升同非洲的伙伴关系。2022年美国在新的对非战略文件中及美非峰会上，均明确表态称非洲是重要的全球合作伙伴，将提升非洲在塑造世界共同未来中的地位。欧盟在第六届欧非峰会的成果文件《2030年共同愿景》中阐释了欧非“平等伙伴关系”的新内涵，强调推进双方共同关切和价值观。^②此外，为展示建立“平等伙伴”的诚意，欧洲国家一改此前的强势态度，试图缓和同非洲的历史矛盾。2021年法、德领导人多次就殖民历史、卢旺达大屠杀等议题向非洲国家表达歉意，并归还了部分从非洲掠夺的艺术品以寻求改善欧非关系。无论是提升非洲地位，还是重视非洲需求，西方大国的核心目的在于改善西方在非洲的负面形象，以减少其干预非洲治理的阻力。

^① 赵雅婷：《〈科托努协定〉续订谈判与欧非关系前瞻》，载《国际论坛》2021年第1期，第78页。

^② European Council, “6th European Union – African Union Summit; A Joint Vision for 2030”, https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration_en.pdf, 2022-05-20.

第二，调整参与非洲治理议题的优先级，由安全优先转向发展优先。“九一一”事件后，美国政府将“反恐”置于国家安全战略的核心地位，安全治理成为美国对非政策的优先事项。受美国全球政策调整的影响，欧盟对非政策提出“安全—发展”相关联的概念，宣称将以稳定的安全局势推动非洲的全面发展，再以成功的发展维护非洲各国政局的稳定。^①近年来，西方国家纷纷意识到安全优先的冷战思维主导了公共和私人领域的观点，分散了人们对非洲大陆在21世纪为投资者提供真正经济和战略机会的注意力。^②于是，西方大国降低了安全治理的优先级，将发展治理置于更加重要的位置。2022年美非峰会重点讨论的首要议题是非洲带来的商业机遇。与此同时，作为在首届欧非峰会战略优先领域中排位第一的“和平与安全”到2022年第六届欧非峰会时被置于“平等伙伴关系”“繁荣与可持续发展”等议题之后。

第三，更加强调以西式价值观塑造非洲治理的理念导向与话语叙事。21世纪以来，西方大国通过实施带有政治导向的对非援助，在很大程度上推动了西式民主在非洲的发展。当前，新兴大国治理范式在非洲的吸引力稳步提升，西方大国“老调重弹”，试图在非洲治理中增强西方范式的影响。在拜登政府发布的《美国对撒哈拉以南的非洲战略》中，有4处提及“治理”，其中两处与民主共论、两处与安全共论，彰显美国将治理视为促进民主、实现非洲和平与安全的重要渠道，试图构建西式“民主—治理—安全”相关联的话语叙事。欧盟则通过全新《欧盟及其成员国与非洲、加勒比和太平洋地区国家组织伙伴关系协定》规划参与非洲治理的未来方向，利用援助工具在非盟的架构设计、政策规划与制度改革方面持续提供资金支持与意见建议，在对非合作中推行西方在环境保护、技术、劳工权益、惩治腐败等领域的标准和规范。由此可见，西方大国希望对非洲治理理念产生潜移默化的影响，实现在思想层面主导非洲治理的目的。

（二）拓展参与非洲治理议题

根据参与非洲治理理念的变化，西方大国根据自身优势，重点关注非洲

^① 赵雅婷、刘青建：《欧盟对非援助政策新变化探析》，载《教学与研究》2015年第6期，第95页。

^② Rama Yade, “Here’s How President Biden Can Build on the Promise of His Africa Summit”, Atlantic Council, January 18, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/africasource/heres-how-president-biden-can-build-on-the-promise-of-his-africa-summit>, 2023-02-03.

大陆极具发展潜力的领域，故而加大了对非洲青年、公民社会以及发展领域等治理议题的投入。

第一，设立配套项目，加大对非洲青年的投资。非洲拥有庞大的青年人口数量，将在 21 世纪中叶占据世界人口的 1/4，蕴含巨大的人口红利。西方大国一致认为对非洲青年的投资将对其维护在非利益产生强大助益。为此，西方国家开展了大量与非洲青年的交流活动，并设立培养非洲青年领导人的配套项目。其中，非洲青年领袖倡议（YALI）是美国政府投资于下一代非洲领导人的标志性举措。该倡议启动后，得到奥巴马、特朗普、拜登三届政府的高度重视与持续支持，已培养超过 2.4 万名校友，非洲青年领袖倡议网络社区成员也已超过 70 万。^① 法国于 2021 年召开新型法非峰会，一改领导人峰会的模式，力邀非洲各界青年意见领袖进行对话，旨在为非洲和法国之间的关系提供新的视角，为新生代的思考和行动提供崭新平台。^② 可见，西方大国希望加强交流和培养，促使更多非洲青年精英认同西方价值，为双边关系的未来发展打下坚实基础。

第二，继续强化西式治理模式对非洲社会的影响，重视非洲侨民的作用。美国借助发展援助、私营部门、媒体、基金会等渠道，通过“总统民主复兴倡议”等政策工具，增强社区组织、非营利组织和民间人士在非洲国家公民社会中提升领导力和行动力，旨在培育西式治理模式在非洲生长的土壤。德国的对非新战略也强调，联邦经济合作与发展部携手亲民主合作伙伴，支持非洲国家建立平等政治参与、法治和民主制度、有效的公共权力，为有韧性的社会奠定基础。^③ 此外，西方大国为与非洲国家建立更为紧密的人文联系，重视发挥所在国非洲侨民的独特作用。拜登上台后，美国国会于 2022 年首次向非洲发展基金会（USADF）提供了专门用于加强联系非洲侨民社区的专项资金。欧洲国家也将充满活力的非洲侨民视作增强欧洲自身活力的重要因素，

^① US Department of State, “Young African Leaders Initiative Fact Sheet”, <https://www.state.gov/young-african-leaders-initiative>, 2023-04-10.

^② “The New Africa – France Summit, Reinventing Our Relationship Together”, *France Diplomacy*, October 8, 2021, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/africa/the-new-africa-france-summit-reinventing-our-relationship-together>, 2022-11-12.

^③ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “The Africa Strategy of the BMZ: Shaping the Future with Africa”, <https://www.bmz.de/resource/blob/137602/bmz-afrika-strategie-en.pdf>, 2023-03-15.

助力这一群体参与非洲本土治理。^①

第三，加强对非洲基础设施建设的投资，同时增加了对新兴前沿领域的关注与投入。2021年美国在七国集团峰会上提出了“重建更美好世界”倡议的全球基建计划。时任英国首相约翰逊则在《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会（COP26）上提出了30亿英镑的“清洁绿色倡议”。^②同年12月，欧盟委员会批准了“全球门户”（Global Gateway）倡议，计划在2027年前募集3000亿欧元在全球进行基建投资，其中1500亿欧元将投入非洲。^③2022年，美国推出“全球基础设施和投资伙伴关系（PGII）”，取代“重建更美好世界”倡议，以期更有效地整合资源。在前沿领域的治理问题上，西方大国正试图率先占据非洲市场以掌握后续参与此类议题治理的主导权，如美国提出“非洲数字转型倡议”，承诺提供3.5亿美元扩大非洲大陆的数字化水平。欧盟则在对非新战略中提出要掌握“技术主权”，强调关注非洲绿色转型、气候变化与清洁能源的使用问题。

（三）调整参与非洲治理机制

当前，西方大国将参与非洲治理视作其整体非洲战略的重要组成部分，为提升参与非洲治理的实际效果，美欧国家加强了整体机制搭建、细节机制创新和优化既有机制，对参与非洲治理的机制进行了全面调整。

第一，实现“非洲+1”峰会制度化，从整体层面对参与非洲治理进行全面规划。制度化峰会是最高级别领导人外交形式与多边制度平台相结合的一种新型治理模式，具有权威性、灵活性和包容性的特点。^④由于上述特点，世界大国逐渐提升制度化峰会的使用频率。近来，在中美博弈加剧的大环境下，为遏制和打压中、俄等国在非洲的影响，美欧国家纷纷建立“非洲+1”峰会机制。此前，美国在2014年奥巴马任内举办了首届美非峰会，随后便偃旗息

^① Vera Songwe, “Africa and Europe: A Time for Action”, UN, February 16, 2022, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/february-2022/africa-and-europe-time-action>, 2023-04-23.

^② Prime Minister's Office of UK, “PM Launches New Initiative to Take Green Industrial Revolution Global”, <https://www.gov.uk/government/news/pm-launches-new-initiative-to-take-green-industrial-revolution-global>, 2022-12-15.

^③ EU, “EU - Africa: Global Gateway Investment Package”, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_en, 2022-12-01.

^④ 参见王明国：《统筹推进全球发展倡议与全球安全倡议的落实——基于制度化峰会的视角》，载《国际展望》2023年第2期，第21页。

鼓多年。欧盟在2017年举行第五届欧非峰会后，第六届峰会的召开因疫情原因一拖再拖。但到2022年，欧盟和美国相继召开对非领导人峰会，除在宏观层面确立了未来双边关系的重点发展方向外，还进一步推动了峰会机制化进程。西方大国固定了欧非峰会三年一届，美非峰会两年一届的会议制度，还设立定期行动规划，宣称将在下一届峰会召开前予以实现。

第二，根据自身需求增加具体议题会议机制，并结合非洲治理现实创设了新的制度工具。西方大国在其优先关注的贸易投资、民主制度和应对气候变化等议题上加强了同非洲的对话机制建设。美欧国家频繁举行双边商业论坛，加强对非投资，深化双边贸易关系，如2020年英国召开首届对非投资峰会、2021年法国召开非洲经济体融资峰会、2022年美国举办第14届美非商业峰会、德国举行第四届德国—非洲商业峰会（GABS）、欧盟召开第七届欧非商业论坛（EABF）等。美国举办所谓“全球民主峰会”，2021年首届峰会和2023年第二届峰会分别邀请17个、22个非洲国家参会，借机要求非洲国家巩固西式民主制度。为加强对非洲下一代的影响，美欧国家还建立了青年交流机制，如美国设立非洲和侨民青年领袖论坛等。此外，为使参与非洲治理的行动更加符合非洲需求，西方大国创设了新的制度工具，如欧盟建立的“欧洲团队倡议”（Team Europe Initiative）机制，侧重于在明确特定国家或地区发展的关键优先事项倡议（其中，欧盟为非洲设立了17项团队）基础上，汇集欧洲的资源和专业知 识，与倡议伙伴国共同努力达到预期目标。^①

第三，统筹与优化既有参与非洲治理的相关机制。此前，西方大国主要运用援助机制参与非洲政治、发展与社会等多领域的治理，这些援助工具种类繁多，项目繁杂，缺乏统筹与协调。新形势下，西方大国设置整体性参与非洲治理的规划，将曾经零散的倡议与机制整合到更长远对非政策中来，形成合力以提升对非影响力。例如，近期美国将“电力非洲”“繁荣非洲”“全球基础设施与投资伙伴关系”等倡议综合运用，以推动美国对非新战略的有效实施；欧盟在2021~2027年多年度财政框架（MFF）中新设邻国、发展与国际合作政策工具（NDICI），取代了欧洲发展基金以及其他10个欧盟外部金融工具，统一管理

^① EU, “Team Europe Initiatives”, https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_en, 2023-02-01.

欧盟发展援助资金。其中，291.8 亿欧元援款将投入撒哈拉以南的非洲地区。^①

(四) 重塑参与非洲治理行为方式

为实现美国的霸权护持，拜登上台后高调宣布重返多边秩序，加强大西洋伙伴关系，同欧洲在对非事务上加强协调与合作，与新兴大国在非洲开展战略性竞争。

一方面，西方大国在观念塑造、安全维护和发展支持等方面对非洲治理全方位施加影响，力图通过发挥优势、形成合力、增进效益等方式达到更佳的效果。一是西方大国运用西方治理范式主导非洲治理的发展方向。近期，美欧在对非发展合作中反复强调“透明度”“高标准”“促民主”等理念，并引导国际经济治理机构在对非援助中重点关注上述议题。目前，国际货币基金组织已明确提出接受其紧急融资的非洲国家必须承诺保障透明度和问责制，双方还将就长期结构性治理和腐败问题进行密切沟通。^②此外，美国计划加强同欧盟在非洲政治治理中的合作，共同应对非洲发生的军事政变回潮以及所谓“民主”倒退难题。二是西方大国利用北约开展战略协调，维护其在非洲安全治理中的优势地位。2022 年 6 月，西方国家在马德里举行的北约峰会发布全新战略愿景，其中包括北约“与欧盟一起，加强与非盟在人类安全议题上的合作，包括平民保护、危机预防和关系、应对气候变化”等内容。^③三是西方大国试图在对非投资上形成集群效应，强化对非洲发展治理的主导与控制。欧盟委员会主席冯德莱恩明确表示，欧盟的“全球门户”倡议与“重建更美好世界”“清洁绿色倡议”相辅相成，且其规模将扩展到全球。^④此外，美国主导经合组织出台“高质量”基础设施投资的纲要和手册，要求在基础设施投资中自愿甚至强制披露与环境、社会和治理相关的指标数据。

^① EU, “EU External Action Budget: European Commission Welcomes the Final Adoption of the EU’s New Long-term External Action Budget for 2021 – 2027”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2885, 2023 – 03 – 20.

^② Antoinette M. Sayeh, “Governance and Accountability in Africa: Progress and Road Ahead”, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/06/13/sp061322-governance-and-accountability-in-africa-progress-and-road-ahead>, 2022 – 11 – 13.

^③ NATO, “The 2022 Strategic Concept”, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf, 2023 – 02 – 01.

^④ EU, “Speech by President von der Leyen at Side Event Co-hosted by the US and the European Commission in COP26 on Addressing Climate Change through Infrastructure Investment”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_5763, 2022 – 09 – 20.

另一方面，西方大国在非洲治理中对新兴大国尤其是中国与俄罗斯进行围堵和打压，双方关系由“竞合”逐渐走向“竞争”。在治理模式上，西方大国抹黑新兴大国助力非洲自主能力建设的努力，竭力宣传西方治理优势。拜登政府提出，只有“促进开放与开放社会”“实现民主与安全红利”“促进疫情后经济恢复与创造经济机遇”“支持环保、气候适应和公正的能源转型”，才能真正实现非洲的有效治理，并称中、俄等国参与非洲治理的行动将给非洲人权和自由带来威胁。在经济领域，西方大国集中推出对非投资与基础设施支持计划，其中对所谓标准、质量、透明度的强调有明显针对中国的意味，试图获取非洲基建主导权。在发展援助领域，西方大国指责新兴大国在非洲实行“新殖民主义”，造谣开发性金融导致非洲债务危机，同时加快创新融资工具，撬动私人领域的资金投入非洲，与新兴大国展开正面竞争。在安全领域，面对俄非军事合作的快速发展，以及瓦格纳雇佣军在非洲影响力的增强，西方大国通过持续的规则渗透以及舆论攻势，渲染俄罗斯等国介入非洲安全事务带来的风险等不实舆情。

综上，西方大国参与非洲治理的新特点表现为：在理念上持续输出西式规范，试图塑造非洲治理话语体系；在议题上维持高政治领域的参与，扩展青年、社会、发展等非洲关注问题；在机制上进行政策统筹与工具创新，更好服务于自身关注与非洲需求的问题；在行动上强化美欧协调，大力同新兴大国开展竞争等。可以说，西方大国参与非洲治理的本质目的并没有变化，仍是为维护自身利益，但为契合形势发展进行了些许的方式调整。上述变化给非洲治理带来新的机遇与挑战。从积极层面看，西方大国在非洲治理的多个领域加大了对非投入，增加了非洲进行区域治理的可配置资源；西方大国提升对发展问题的关注与非洲设定的区域优先治理事项有一定的契合性，这也为未来多方力量共促非洲发展创造了政策空间，给非洲发展治理带来利好；西方大国为维护其影响力，在参与非洲治理时进行了手段与方式的革新，从而更加符合现实需求，在一定程度上可能提升治理效率。但其亦有负面效应，主要体现在：在涉及国家核心利益领域，西方大国的对非政策将更加利己，尽管加以“粉饰”，但势必会忽视非洲需求、损害非洲利益；西方大国在非洲治理中同新兴大国的博弈加剧在某种程度上将激化非洲国家间的矛盾，不利

于非洲自身团结，阻碍非洲一体化进程；^① 西方大国与新兴大国竞争的加剧可能侵蚀非洲进行自主治理的空间，甚至对冲非洲逐渐培育出的自主治理能力；西方大国对新兴大国的围堵和打压，将加剧双方竞争与对抗，使其对非支持无法形成合力，同时持续削弱国际多边机构的治理效能。

三 西方大国参与非洲治理的成效：基于内外互动的案例

大变局带来的全球政治经济格局调整使非洲治理呈现出自主治理能力有所提升、西方大国再度竞逐非洲的双重性特征。尽管非洲区域组织及国家应是地区治理的主体，但非洲治理的效果仍然或多或少受到外部力量的影响。在内外两大力量的交互作用下，非洲治理的鲜明特征是：非洲内部竭力应对优先关注议题，并在此类议题中强化自主治理，但能力依然有限；西方大国则处于被迫“急非洲之所急”，但又渴望维护自身利益与对非影响的矛盾境地。上述情势的变化导致西方大国对非洲治理的参与产生了不同影响。现选取西方大国参与非洲社会领域的公共卫生治理、经济领域的一体化建设、政治领域的维护政权稳定以及安全领域的打击恐怖主义势力典型案例^②，来考察非洲内外互动背景下西方大国参与非洲社会、经济、政治与安全等领域的治理的情况及其影响。

（一）抗击新冠肺炎疫情

应对新冠肺炎疫情的全球大流行是近年来全球治理的首要议题之一，也是非洲大陆重点关注的治理议题。在治理过程中，非洲国家对传染病的防控有高度的认知与充分的合作应对经验。与世界其他地区相比，以区域机制彼此支持的努力使得许多非洲国家政府能够更好地应对疫情来袭。考虑到非洲脆弱的医疗卫生体系，非洲疾控中心等机构的早期指导和应对为非洲国

^① David Luke, Melaku Desta and Simon Mevel, “The European Union is Undermining Prospects for a Free Trade Agreement with Africa”, *LSE*, December 14, 2021, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/12/14/european-union-is-undermining-prospects-for-free-trade-agreement-with-africa-epa-afcta>, 2022-12-15.

^② 本部分案例的选择主要有以下几方面的考量：一是以非盟《2063年议程》为蓝本，聚焦非洲大陆优先关注的议题；二是尽量覆盖多个领域，以期提升案例的代表性和广泛性；三是充分考虑时效性，选择近年受到国际广泛关注的非洲治理议题；四是主要考虑全球性与区域性的公共问题，在这类议题上非洲更加需要外部力量的支持。

家争取了时间，以便各国公共卫生系统尽快做好准备并组织国际援助。^①在疫情进入持续阶段后，非洲国家在共同呼吁外部援助的同时，也积极提升自身治理能力，如2020年3月，非盟以非洲集体名义在二十国集团峰会上呼吁发达国家开放疫苗知识产权。同年11月，非洲疫苗采购信托机构（AVAT）开始运行。2021年3月，非盟通过推进《非洲药品管理局条约》生效，促成非洲药品管理局（AMA）成立，它成为非盟第二个专设卫生机构。

在非洲较强的自主思潮引领下，美欧国家加大了对非洲公共卫生治理的参与力度，纷纷表示支持非洲抗疫。2021年6月10日，美国提出将向92个中低收入国家和非洲联盟提供5亿支辉瑞疫苗，于2021年8月开始发货。截至2023年3月17日，美国已向撒哈拉以南非洲地区提供了1.86亿次剂的新冠疫苗。^②同时，美国还通过“美日印澳四边机制”（QUAD）开展疫苗外交，将非洲也包括在内。在第六届欧非峰会中，欧盟承诺在2022年夏天以前向非洲提供4.5亿剂次新冠疫苗，还将与非洲疾控中心协调，投入4.25亿欧元帮助非洲培训医务人员、提高病毒测序能力、通过“关于疫苗、药品和医疗技术的制造欧洲小组倡议”（MAV+），加快疫苗的分配和接种速度。此外，欧洲投资银行行长沃奈尔·霍耶尔（Werner Hoyer）宣布，提供5亿欧元的资金，旨在调动10亿欧元的投资来支持非洲建设更加完善的卫生系统。^③上述承诺看似丰富，但西方大国依然存在疫苗民族主义、分配不公问题，欧盟甚至直接拒绝了非盟提出的新冠疫苗知识产权共享以助其进行疫苗自主研发的请求。

（二）建设非洲大陆自贸区

2023年2月举行的第36届非盟首脑峰会将会议主题定为“非洲大陆自由贸易区协定年：加快非洲大陆自由贸易区的实施”，提出要加快地区一体化建设，促进非洲经济与社会平稳发展，由此足见非洲大陆对该议题的重视程度。

^① Ulf Engel, Jens Herpolsheimer, “African Regional and Inter-Regional Health Governance: Early Responses to the Covid-19 Pandemic by ECOWAS and the African Union”, *African Security*, Vol. 14, No. 4, 2021, p. 319.

^② “U. S. International COVID-19 Vaccine Donations Tracker - Updated as of September 2”, *KFF*, March 17, 2023, <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/u-s-international-covid-19-vaccine-donations-tracker>, 2023-03-20.

^③ Benjamin Fox, “EU Sets out Plan to Support Africa for the Next Pandemic”, *EURACTIV*, February 18, 2022, <https://www.euractiv.com/section/africa/news/eu-sets-out-plan-to-support-africa-for-the-next-pandemic>, 2022-12-17.

在具体治理中，非洲国家有较为统一的共识与行动。截至 2022 年 12 月，在签署《非洲大陆自贸区协定》的 54 个国家中，已有 44 个国家批准实施。此外，非洲大陆克服困难自主推动自贸区的稳步建设。2021 年 5 月，非洲大陆自贸区贸易部长理事会成立了第二阶段委员会，以促进关于投资、竞争政策、知识产权、电子商务以及妇女和青年贸易议定书的谈判，持续刺激与释放自贸区带来的经济红利。2022 年 1 月 13 日，非洲大陆自由贸易区秘书处联合非洲进出口银行等机构在加纳首都阿克拉正式发布泛非支付结算系统，已有六国成功试用。^①

虽然非盟呼吁全球关注并支持非洲自贸区建设，但西方大国对非洲自贸区建设的支持更多停留在宣言文件中，实际参与有限。根据美国国会 2022 年 8 月发布的报告，美国以研讨会及项目的形式支持非洲大陆自贸区关键领域的建设，但迄今为止并没有为自贸区制定资金规划与提供支持。联合国非经委前主席卡洛斯·洛佩兹（Carlos Lopes）明言：“美国毫不掩饰地从一开始就反对非洲大陆自贸区”^②。欧盟及其主要成员国则在非洲大陆自贸区建设中投入相对较多，欧盟在 2014 年至 2020 年期间划拨 7 250 万欧元，帮助促进非洲大陆自贸区的谈判进程、国家批准、关税分类、国家实施战略和知识产权等政策框架的制定。^③ 尽管如此，欧盟依然将推进经济伙伴关系协定（EPAs）作为核心对非贸易政策。考虑到非洲的现实情况，欧盟以上政策将削弱非洲工业化进程、弱化非洲国家财政收入与行政能力、加重非洲对欧洲的经济依赖，并损害非洲一体化进程。^④

（三）应对军事政变回潮

维护非洲政治稳定、预防军事政变发生是非盟安全治理的重要目标。但在应对非洲军事政变回潮议题上，非洲自主治理能力有限。一方面，在对军事政变的认知上，非洲国家存在意见分歧。根据非洲战略研究中心的数据，

① 许正、丁蕾：《泛非支付结算系统正式发布》，载新华网：http://www.news.cn/fortune/2022-01/14/c_1128262430.htm，2022-12-18。

② Shoshana Kedem, “Does the US Support the AfCFTA?”, *African Business*, December 5, 2022, <https://african.business/2022/12/trade-investment/does-the-us-support-the-afcfta>, 2023-01-30.

③ Poorva Karkare, “Strengthening the AU-EU Partnership on the Economic Development and Trade Agenda”, <https://ettg.eu/wp-content/uploads/2022/02/ETTG-report-Strengthening-the-AU-EU-partnership-on-the-economic-development-and-trade-agenda.pdf>, 2023-01-30.

④ 简军波：《21 世纪欧盟的非洲经贸政策：一项平等化方案？》，载《欧洲研究》2022 年第 4 期，第 97~103 页。

迄今为止仅有 21 个非洲国家维持任期制，高达 24 个国家取消或谋求延长任期^①，这反映出非洲国家对西方民主制度的看法不一。马里和布基纳法索民众对军政府执政表示支持，希望维持政治稳定，集中力量抗击恐怖主义势力。另一方面，非盟及区域组织应对军事政变的行动遭到质疑，削弱了非洲自主干预的合法性。在乍得政变中，非盟认可了乍得政府的过渡期政治安排，引发了地区国家对非盟采取双重标准的疑虑。

在应对非洲军事政变议题上，近年来西方大国更多采取谴责态度，并减少了直接干预行动，但它们为维护在非政治影响力，仍通过提供安全援助、终止合作、扶持代理人等措施间接干涉非洲政治治理，持续破坏非洲国家的自主性。例如，美国已投入超过 10 亿美元的安全援助以促进该地区的“稳定”，欧盟持续派遣选举观察团监督非洲国家大选，法国则宣布中止与马里等政变国的相关合作。事实上，在西非地区受过美国训练的军官发动政变的情况越来越普遍，诸如几内亚的马马迪·杜姆布亚（Mamady Doumbouya）、布基纳法索的保罗·达米巴（Paul Damiba）等，不能排除西方大国对政变者进行暗中支持的可能。^②

（四）打击西非地区恐怖主义势力

当前，西非地区恐怖主义势力的扩散已成为非洲地区突出的安全威胁，也成为国际社会高度关注的非洲治理议题。然而，非盟、次区域组织以及地区国家在西非的安全治理中显得“心有余而力不足”。一方面，非盟与西共体权责不明导致彼此信任度下降。“非盟、区域经济共同体和东非和北非区域待命旅协调机制之间关于和平与安全领域合作的谅解备忘录”并未明确非盟与次区域组织的分工。西共体声称在领导和平进程方面负有同非盟相当的平行责任，这导致当非盟和西共体间由于意见分歧而采取相左政策时，冲突管理的效果将大打折扣。另一方面，区域组织与地区国家在实现安全治理的政策优先性方面无法达成共识。区域组织更加倾向于加强打击恐怖主义的“干预行动”，容易忽视实现稳定的根本动力，从而损害了地区国家预防冲突以及解

^① Joseph Siegle and Candace Cook, “Circumvention of Term Limits Weakens Governance in Africa”, *Africa Centre for Strategic Studies*, May 17, 2021, <https://africacenter.org/spotlight/circumvention-of-term-limits-weakens-governance-in-africa>, 2022-12-18.

^② Nick Turse, “Another U. S. - Trained Soldier Stages a Coup in West Africa”, *The Intercept*, January 27, 2022, <https://theintercept.com/2022/01/26/burkina-faso-coup-us-military>, 2023-04-10.

决不稳定深层原因的能力。目前，马里已宣布退出萨赫勒五国集团及其联合反恐部队，安全治理行动的一致性受到威胁，萨赫勒地区国家的反恐和安全形势未见明显好转。

安全形势的恶化为西方大国深度介入非洲安全治理提供了空间，也加剧了非洲对外部力量的依赖，尤其是对法国等西方大国军事力量的高度依赖导致西非国家在反恐问题上被迫听命于西方，进一步弱化了非洲自身反恐机制的效力。当前，西方大国在非洲部署的安全力量虽有所收缩，但为维护自身利益，依然大肆介入非洲安全事务，同俄罗斯在西非地区展开激烈争夺，导致本就脆弱的西非安全治理行动更加难以协调。法国在西非陷入“越反越恐”的泥潭，但仍努力维持影响。马克龙表示未来法国参与西非安全治理可能由军事打击向预防和推动地区发展转变，法军在西非的部署将有所调整并通过加入欧盟力量，转向重点支持塔巴库特遣队发挥先锋作用。^① 美国则依靠非洲司令部在西非多国驻军，通过定期部署小型突击队，为当地部队提供建议、协助甚至参战；还通过提供武器、设备和飞机、提供多种形式的训练等方式向尼日利亚、尼日尔和布基纳法索等西非重点国家提供安全援助，增加了地区安全形势的复杂性。

总体而言，对上述4个案例效果的评估主要基于问题的解决是否达到非盟《2063年议程》设置的预期目标，其中非盟的评估报告是重要的参考依据，同时还对国际社会的普遍评论有所采纳。虽然影响上述案例治理效果的原因是多样的，但在当前国际和非洲形势发生变化的背景下，非洲的自主治理能力大小以及西方大国对非洲需求的配合与支持程度是两个较为突出的关键性因素。抗击新冠疫情和建设大陆自贸区两项治理活动取得了较为积极的治理效果。虽然多家权威机构在疫情初期曾指出非洲将是全球抗疫的薄弱环节，但非洲并没有快速地沦为疫情“重灾区”，反而被国际公共卫生专家视为“非洲奇迹”^②。在非洲抗击疫情的过程中，非盟和地区国家对疫情的高度关注、共同行动以及合理引导发挥了重要作用，最大限度地减少了疫情对非洲民众健康的直接冲击。由于抗疫问题不涉及西方大国的核心利益，但对提升

^① “Europe Deploys Takuba Task Force in Mali as France Draws Down Troops”, *RFI*, December 16, 2022, <https://www.rfi.fr/en/africa/20211216-europe-deploys-takuba-task-force-in-mali-force-as-france-draws-down-troops>, 2022-12-20.

^② 刘海方：《变动世界秩序中的非洲》，载《世界知识》2023年第1期，第14页。

国家在非形象意义重大，并且非洲疫情若得到有效控制将给全球抗疫结局带来巨大利好，从而促使美欧国家提升了对非洲公共卫生治理的投入与支持。非盟在第二份《2063年议程非洲大陆实施情况报告》中指出，得益于非洲大陆自贸区建设的持续推进，《2063年议程》的七大愿景中的第二项愿景——在泛非洲和非洲复兴愿景基础上打造政治团结的一体化非洲大陆的进展最为显著。在非洲大陆自贸区建设过程中，非盟及地区国家展现出较强的自主性，并积极付诸实践。西方大国近年来格外关注非洲发展治理议题，看到了非洲大陆自贸区潜在的经济红利，故而加大了关注与参与力度。但因自贸区建设可能波及西方国家同非洲既有的双边贸易关系，它们对非洲的实际支持依然有限。

与之相对应的是，应对军事政变回潮和打击西非恐怖主义势力两项治理案例取得的效果则较为负面。近年来，马里、几内亚、苏丹、布基纳法索、乍得、几内亚比绍、圣多美和普林西比以及冈比亚均发生政变或未遂政变，政变频率已远超历史平均水平，政权安全与发展交织共振。^①在治理过程中，由于非洲自主治理能力有限，给外部力量留下了一定的政策空间。美欧国家参与非洲政治治理有极强的利己性，将其视为维系西方霸权、对非实施制度性影响的重要手段。随着非洲自主意识的不断增强，迫使西方国家减少了对非洲内政的直接干预，转而采取更为隐蔽的方式干预非洲政治发展。这不但给非洲政变的持续发生埋下隐患，还将严重阻碍非洲自主选择政治发展道路的进程。而在打击西非恐怖主义议题上，根据非盟第二份《2063年议程非洲大陆实施情况报告》，西非地区在愿景四下属的“目标14：一个和平与稳定的非洲”的评估中，实现率为0。^②在安全治理过程中，非洲缺乏统一的认知和强有力的行动，还极为依赖外部力量的支持，自主治理能力欠缺。美欧国家则借机与俄罗斯等国加大博弈，对西非安全事务横加干涉，以此维护美欧在非洲安全治理中的话语权与影响力，导致恐怖主义更难治理。由此可见，在涉及西方国家核心利益的问题上，其采取的利己性行动给非洲治理平添障碍，进一步威胁非洲自主，产生了较为严重的负面影响。

上述分析是根据现有情况进行的综合性判断，值得注意的是，非洲自主治理能力的提升是影响治理效果的核心因素，较强的非洲自主治理能力将在

^① 周玉渊：《大变局时代中非合作的新征途与新思考》，载《西亚非洲》2023年第3期，第16页。

^② NEPAD, “Second Continental Report on The Implementation of Agenda 2063”, African Union Development Agency, 2022, p. 90.

一定程度上迫使西方大国减少利己性干预行动。反之，西方大国在涉及核心利益问题上的自利行为会损害非洲自主治理能力建设，并带来较为负面的治理结局。非洲治理涵盖丰富的层次与议题，西方大国参与非洲治理的实际情况较为复杂，其产生的治理效果也可能受到其他因素的干扰，仍需长期跟踪观察。随着国际形势的发展、非洲内部矛盾的变化以及西方国家对非洲治理议题关注度和认知的动态调整，其最终治理效果在具体问题中可能有不同表现。

四 结论

百年未有之大变局下，非洲自主意识持续增强，并根据联合国《2030年可持续发展议程》以及非盟《2063年议程》设定的治理目标，加快内部团结合作，加强区域一体化建设，自主治理能力得到培育和提升。在可预见的未来，非洲将通过提升自主治理能力优先关注非洲可持续发展问题，同时维护独立自主，坚决反对外部势力在非洲政治和安全治理中进行直接干涉，合理使用外部支持弥补自身治理短板。在非洲追求自主发展的大趋势下，西方大国意识到非洲有着巨大的发展潜力，也感受到来自新兴大国竞争的无形压力，使得参与非洲发展治理在西方大国处理同非洲关系中的优先性上升。故而在经济和社会发展领域，西方大国弱化了政治性条件，对非洲的需求给予部分配合与支持，在一定程度上推动非洲在抗击新冠肺炎疫情和建设大陆自贸区中取得了较好的治理成效。然而，在涉及自身核心利益，主要是维护西式霸权以及控制非洲局势等问题上，西方大国仍采取利己性干涉行径，但在具体手段上有所调整，借助精巧包装试图抢占参与非洲治理的“道德高地”。在非洲政治和安全治理中，西方大国自私利己的行为持续威胁着非洲自主治理能力的发展，还采取竞争性策略打压与遏制新兴大国，导致它们在西非的反恐行动偏离了打击恐怖主义本身，对非洲安全治理造成严重的负面影响。非洲治理模式优化的关键在于增强非洲的自主治理能力，即确保非洲内部进行认知协调与政策统筹，并增强自身对外部力量的引领行动。同时，域外大国对非洲需求的配合与支持将是获得良好治理结局的重要因素。通过逐渐形成非洲内部主导与外部协同配合的良性互动，最终切实增强非洲国家与区域组织的治理能力，可实现非洲治理效能的提升。

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)