

美国对非洲人权外交：话语选择、 实施路径及其危害性^{*}

吕耀军 冯璐

内容提要 20 世纪 70 年代，美国将人权外交理论转变为人权外交制度，并依此在非洲推行人权外交。人权具备道德属性和传播优势，而且非洲在人权方面存在先天“脆弱性”，所以明显受美西方人权理念的影响，这成为冷战时期美国非洲战略成功的关键因素之一。冷战后，美国更倾向于通过贸易等手段凸显人权因素，从干预非洲逐渐转为对非合作。整体来看，政府是美国影响非洲人权的主导力量，美国主导的国际组织深度参与非洲人权进程，一些宗教组织也以人权名义开展独立行动。总体来看，非洲人权发展取得一些效果，但也被动接受着“时代划痕”。因此，发展非洲人权需要充分实现内生动力与外在驱动的有效结合。

关键词 美国人权外交 非洲人权 人权话语 人权依赖症

作者简介 吕耀军，宁夏大学法学院教授（银川 750021）；
冯璐，宁夏大学法学院硕士研究生（银川 750021）。

在摆脱殖民统治、实现主权独立后，保护人权成为非洲国家的重要任务。经过半个多世纪的发展，非洲人权理论与实践均取得长足进步。最引人注目的是，非洲国家出台了一些地区性人权宪章或宣言，设立了一些人权机构。然而，非洲人权从发展伊始就受到美西方国家的重点关注。自二战结束以来，在美国政府的公开声明中，推动非洲人权发展始终占据重要地位。^①近年来，美国政府或非政府

* 本文为国家社科基金项目“欧美穆斯林现状与人权研究”（22BZJ016）阶段性成果。
① 例如，卡特政府将人权原则纳入《对外援助法》修正案，同时要求南非改革种族隔离制度；老布什政府鼓励非洲限制政府权力，保障公民政治权利，推行司法独立、新闻自由等；克林顿政府声明应向非洲提供人道主义援助，减少苦难和饥饿；小布什政府在《国家安全战略报告》中强调，美国将打击非洲恐怖主义，维护非洲人的尊严。参见梁根成：《美国与非洲》，北京大学出版社 1991 年版；潘锐：《冷战后的美国外交政策——从老布什到小布什》，时事出版社 2004 年版；陈积敏、魏雪梅：《美国对非洲外交研究》，世界知识出版社 2015 年版。

组织公布的人权文件必涉及非洲。在这种外部压力下,“非洲关于人权的所有讨论都陷入西方话语体系,这严重影响了非洲人权文化及思想的发展。”^① 因此,分析美国对非洲人权的影响,有助于洞察美西方国家的对非外交及其政治目的。美国干涉非洲人权的方式具有多样性,但其战略目标始终恒定,即维护美国在非洲利益最大化。本文拟以历史脉络为线索,评估美国的非洲人权政策、实践路径及其影响,以便更好地认识美国在全球推行人权话语的战略意图。

美国对非政策中的人权话语

影响甚至控制非洲一直是西方国家对非政策的基石,美国对非政策也始终围绕维护自身利益展开。美国更注重打造符合美国价值体系的“开放非洲”,白宫认为“只有开放的非洲才会更倾向于和美国合作”^②。为了实现这一目标,美国外交政策适时而变,其关涉人权的外交理论也随之变化。一些美国人遵循威尔逊主义(Wilsonianism)的外交传统,开始探索人权的外交价值。例如,1973年美国众议员唐纳德·弗雷泽(Donald Fraser)在国会听证会上提出,“在外交政策中考虑人权是出于道德与实际的双重需要。”^③ 一位民主党参议员也表达了类似观点:“联合国人权进程不理想,美国政府需要向全世界传播人权价值。”^④ 足见美国社会已形成“美国应向世界推行人权”的理念。1978年2月,吉米·卡特(Jimmy Carter)签署《总统人权命令: NSC-30号文件》(Presidential Directive/NSC-30),正式将人权外交理念转变为人权外交制度。自此,“人权高于主权”成为美国外交政策的理论基石。

在美国与非洲的交往过程中,人权概念重构了美国对非外交的道德基调,人权话语赋予美国对非外交以道德属性。“美国是非洲人权的支持者和维护者”比“美国在非洲寻求利益”更能打动人心。一方面,美国想要在非洲发挥道德楷模作用。“西方传统外交观念的重要特征是,认为自己是文明人,于是把站在对面

① Paul Tiyambe Zeleza, “The Struggle for Human Rights in Africa,” *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 41, No. 3, 2007, p. 494.

② “Fact Sheet: U. S. Strategy Toward Sub Saharan Africa,” The White House, August 8, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/08/fact-sheet-u-s-strategy-toward-sub-saharan-africa/>, accessed 9 July, 2023.

③ Tony Evans, *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*, St. Martin's Press, 1996, p. 164.

④ [美] 塞缪尔·莫恩:《最后的乌托邦——历史中的人权》,汪少卿、陶力行译,商务印书馆2016年版,第150页。

的人描述为野蛮人。”^① 在对非外交中，美国对本国价值观始终保持着优越感，认为其具备普世性，尤其是“人权至上”最富美国特色。甚至在一些美国政客看来，非洲需要在美国的帮助下保护人权，以便从“野蛮”走向“文明”。另一方面，美国深陷越南战争泥沼后，国内外对非正义外交政策的抗议不断，美国急需实现外交政策的道德转向。于是，人权外交悄然进入美国外交话语的选择范围，并展现出超越国际政治和地缘利益的正义性。20 世纪 80 年代末期，美国助理国务卿帕特里夏·墨菲·德里安（Patricia Murphy Derian）的讲话就充分反映了美国外交政策的道德转向，她指出，“人权即世界秩序，应以人权重构世界，才能实现每个人的人权，保障每个人的尊严”。^② 但是非洲对于美国依旧残存着百年前奴隶贸易的记忆，加之冷战时期明目张胆地介入非洲，美国在非洲的国际形象较为负面。因此，美国着手在非洲开展人权外交，希望以此消解霸道形象，擢升道德地位。而后，由西方媒体推波助澜，美国被塑造为非洲人权的保护者和监督者。受此影响，保护人权一度成为评价各国形象的道德标准。

人权话语是美国在非洲推行价值观的便利工具。“美国并非殖民大国，但二战以来在价值渗透上得心应手。”^③ 这得益于威尔逊主义对美国外交政策的影响，其核心思想是在全球传播法治、民主、人权等观念，促使其他国家心甘情愿地接受美国价值观。“纵观美国近百年来进行的民主输出以及人道主义干涉，都与威尔逊主义一脉相承。”^④ 受其影响，大多数美国人也希望本国外交能向全球传播美国价值。从历史维度来看，美国之所以急于在非洲扩散人权话语，传播美国价值观，与美苏争霸密切相关。自诩“文明”的美国需要在价值观方面极具吸引力，而人权话语在传播方面具备优势，并且人权还能“连接道德、法律和政治，为普遍交流与合作铺平道路”^⑤。

除此之外，非洲国家在人权方面存在先天“脆弱性”，易受西方干预，因此势必在人权领域受美国严重影响。20 世纪 60 年代起，随着非洲国家逐渐摆脱殖民统治实现独立，公众渴望更富裕的生活、更公平的分配制度、更正义的司法结构和更健全的社会福利体系。然而，理想与现实之间存在较大差距，经历了漫长的殖民统治后，非洲国家根基薄弱，种族矛盾尖锐，经济结构单一，文化被西方

① David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, University of Minnesota Press, 1998, p. 104.

② Adarsh Mathur and Naresh Kumar, “Human Rights Issues in American Foreign Policy,” *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 67, No. 4, 2006, p. 746.

③ 毕健康：《反思新殖民主义》，《史学理论研究》2022 年第 5 期，第 139 页。

④ 王黎：《美国“人权”外交幕后的霸权追求》，《人民论坛》2020 年第 3 期，第 46 页。

⑤ Gunnar Folke Schuppert, *A Global History of Ideas in the Language of Law*, Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, 2021, p. 192.

中心主义裹挟，缺乏现代制度，因此保障西式人权也就很难一蹴而就。1977 年卡特当选美国总统，他视人权外交为美国外交的首要工具。人权学者塞缪尔·莫恩（Samuel Moyn）总结道：“美国总统卡特在正确的时间、正确的地点，把人权问题从处于底层的游离状态推升至全世界话语的核心。”^① 自此，美国开始利用人权问题获取海内外广泛认同。受其影响，新崛起的非洲政治精英为维持执政合法性，响应来自美国的人权号召，“承诺要保障人权，尽快实现经济发展，并尽量避免来自国际社会的人权谴责”^②。其中的逻辑是：美国是当代人权话语的发起者，而非洲很大程度上是接受者。

20 世纪 70 年代，美国对非人权外交从理论话语走向行动实践。此后，美国对非人权外交在不同时期各有侧重，大致可划分为 3 个阶段。

第一阶段（1970—1991 年），冷战中后期人权话语成为大国在非洲利益博弈的重要工具。在此时期，随着美苏争霸愈演愈烈，以及大批非洲国家获得独立，非洲在冷战中的战略地位不断提高。20 世纪 60 年代，苏联展开对非攻势，即“输出革命、输出意识形态、不加任何政治军事义务的经济援助”^③。因此，新独立的非洲国家广受苏联影响，接受共产主义和民族主义，“先后有 24 个非洲国家宣布走社会主义道路”^④。在此形势下，为遏制共产主义，占据意识形态领地，美国与苏联在非洲展开激烈争夺。经过经济对抗、资源争夺、代理人战争后，20 世纪 70 年代中期，苏联再次扮演起主导非洲的角色，这对美西方国家控制非洲的战略意图形成有力挑战。

人权外交是冷战时期美国非洲战略获得成功的关键因素之一。尼克松政府支持非洲白人政权，为非洲盟国提供军事及安全援助，公开反对国会把人权滥用于外交。^⑤ 福特政府对人权外交的态度却发生较大转变。1976 年，时任国务卿亨利·基辛格（Henry Kissinger）访问南部非洲国家，许诺以人道主义援助支持人权问题。至卡特政府时期，人权外交开始成为美国外交政策的中心，极大地提升了美国在非洲的道德形象。卡特政府国务卿塞勒斯·罗伯茨·万斯（Cyrus Roberts Vance）在演讲时表示，“以任何理由侵犯人权的行为都是错误的，以种族为理由侵犯人

① [美] 塞缪尔·莫恩：《最后的乌托邦——历史中的人权》，第 153 页。

② Rhoda Howard, “Evaluating Human Rights in Africa: Some Problems of Implicit Comparisons,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 6, No. 2, 1984, p. 167.

③ 纪洪娟：《冷战时期美苏在非洲的争夺：动因、历程及影响》，《学术探索》2018 年第 9 期，第 27 页。

④ 杨显生：《关于非洲社会主义的历史透视与反思》，《当代世界与社会主义》2006 年第 5 期，第 51 页。

⑤ Thomas B. Jabine and Richard P. Claude, *Human Rights and Statistics: Getting the Record Straight*, University of Pennsylvania Press, 1992, p. 237.

权特别令人讨厌，美国将在整个非洲执行促进人权的政策。”^①与此同时，美国对非洲的援助加大了人权介入的力度。^②到里根政府时期，美国直接利用非洲人权问题指责苏联，认为苏联将非洲视为东西方的角斗场，严重损害了非洲人权，因此非洲需要美国的军事干预，以打压苏联势力，实现和平与发展。在冷战后期，美国还广泛尝试向非洲移植民主体制，遏制共产主义在非洲的影响力，并借口人权问题抨击倾向于苏联的非洲国家。在这一阶段，人权外交不仅帮助美国赢得许多非洲盟友，还逐渐削弱苏联共产主义事业的合法性。

第二阶段（1992—2000年），冷战后初期美国主要通过经济诱导实现人权干涉。冷战结束后，美国总统威廉·杰斐逊·克林顿（William Jefferson Clinton）谋求在非洲全面铺开民主制。1993年1月，克林顿总统在演讲中指出，“美国外交政策根植于民主制度……在这个危险与承诺并存的时代，自由、民主、经济繁荣和人权能否在世界各地成为现实取决于我们的行动。”^③作为典型的汉密尔顿主义者，他还重视在非洲寻觅商业利益，推行“叫好又叫座”的外交政策。因此，冷战后的美国减少了对非洲人权的直接干预，更多通过贸易手段凸显人权因素。从很多方面来看，克林顿政府并未放松在非洲的“软外交”，其人权战略仍然因袭传统做法。然而，美国曾对非洲作出的人权承诺并未完全兑现，反而为维护自身利益，“选择性漠视”显而易见的非洲人权问题。例如，1994年卢旺达大屠杀发生时，白宫的反应是，“美国介入越晚越好、越少越好，别的国家介入越多越好。”^④面对20世纪90年代初苏丹的人道主义灾难，时任国务卿马德琳·科贝尔·奥尔布赖特（Madeleine Korbelt Albright）明确表示：“苏丹人权局势在美国没有市场。”^⑤

第三阶段（2001年至今），美国人权干涉呈现多元化趋势。进入新世纪后，人权外交依然是美国对非战略的重要工具，只是隐匿得更深。除了传统领域，美国还关注教育医疗、妇女儿童等议题。小布什政府积极对待非洲人权问题，传播美国价值观念。2002年启动“非洲教育倡议”（African Education Initiative），并单独设置“大使女童奖学金计划”（Ambassadors Girls' Scholarship Program）；

① 梁根成：《美国与非洲》，第185页。

② 郭永虎、薛丹：《20世纪70年代美国人权外交政策形成新探》，《美国问题研究》2012年第1期，第90页。

③ William J. Clinton, "A New Era of Peril and Promise: Address before the Diplomatic Corps, Georgetown University, Washington, D. C., January 18, 1993," *U. S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 5, 1993, p. 57.

④ 梁根成：《美国与非洲》，第105页。

⑤ Allen Hertzke, "Evangelicals and International Engagement," in Michael Cromartie (ed.), *Evangelicals and Civic Life*, Rowman & Littlefield, 2003, pp. 227 - 228.

2003 年启动“总统艾滋病紧急救助计划”(PEPFAR), 2005 年又发起“总统疟疾倡议”(PMI)。此外, 小布什政府还组建美军非洲司令部, 承担人权促进任务。但是, 非洲学者认为设置该机构仅仅是为了维护美国的安全利益, 强化地区政治稳定。^① 之后, 奥巴马政府将非洲作为美国外交的优先对象, 以合作者的姿态与非洲交往。在人权方面, 奥巴马政府实现从“美国为主的干预和施惠”转向“促进美国与非洲合作”。2014 年, 首届美非峰会商讨了非洲减少贫困、促进妇女发展、提升儿童健康水平等事项。不过, 唐纳德·特朗普(Donald Trump)总统在任期间从未出访过非洲, 他对非洲较为轻视, 认为对非援助“普遍无效且容易产生腐败”^②。但是, 特朗普政府并未停止执行奥巴马政府的对非政策, 甚至还提出新的政策框架“繁荣非洲”(Prosper Africa), 投资“2X 妇女倡议”(2X Women's Initiative) 和“女企业家学院”(AWE), 支持非洲妇女事业发展。

拜登政府在非洲重申人权话语, 强调美式价值观。拜登总统组建了专业的非洲团队, 并任命知名人权捍卫者、美国前驻联合国大使萨曼莎·鲍尔(Samantha Power)管理美国国际开发署。拜登政府意识到人权话语有利于美国赢得全球竞争, 于是对非外交附加了更多的人权因素。2021 年和 2023 年, 美国主办了两场“民主峰会”, 邀请多个非洲国家领导人与会, 主张人权及民主应成为美非合作的基础, 并承诺在非洲投入更多对外援助支持民主、捍卫人权。

美国影响非洲人权的方式与路径

人权话语要通过具体方式贯彻落实, 针对非洲各国国情, 美国政府相对应地采取了不同方式与路径。同时, 一些非政府组织受人权外交思潮影响, 也在美国向非洲人权施加影响的过程中发挥着重要作用。大体来说, 美国影响非洲人权的路径与方式较为多样, 但主要还是政府主导人权外交、国际组织深度参与和宗教组织遥相呼应。

第一, 政府是美国在非洲推行人权外交的主导力量。美国的外交风格是“美国例外论”^③, 在与非洲的交往过程中, 它延续这一风格, 摆出“救世主”姿态。在各种国际场合或人权白皮书中, 美国曾多次严厉指责非洲国家存在人权问题, 采用“胡萝卜加大棒”手段, 迫使非洲依照美国标准改善人权状况。其中, 援

① 陈积敏、魏雪梅:《美国对非洲外交研究》, 第 100 页。

② Christian von Soest, “The End of Apathy: The New Africa Policy under Joe Biden,” *German Institute of Global and Area Studies Focus Africa*, No. 2, 2021, p. 2.

③ Siobhán McEvoy Levy, *American Exceptionalism and US Foreign Policy: Public Diplomacy at the End of the Cold War*, Palgrave Macmillan, 2001, pp. 27 - 29.

助是美国对非人权外交的重要组成部分。根据《美国对外援助参考指南》，美国政府将对非援助分为五类，即军事援助、人道主义援助、双边经济援助、多边经济援助和法治援助。^① 美国国际开发署、美国非洲发展基金会、千禧年挑战公司（Millennium Challenge Corporation）是美国政府开展对非援助的主要执行机构，具体形式包括资金援助、技术援助、粮食援助和债务减免。非洲是获得美国援助最多的地区之一，而同意人权附加条件是得到美国援助的必要条件。自 2022 年 1 月 1 日起，借由《非洲增长与机遇法案》（*African Growth and Opportunity Act*）的人权条款，美国终止了埃塞俄比亚、几内亚和马里的受惠国身份。^② 2022 年 3 月，拜登政府又以人权状况为由，将针对津巴布韦的制裁延长一年，并称“姆南加古瓦政权正在实施威胁美国外交的政策”^③。

另外，发布《国别人权报告》（*Country Reports on Human Rights Practices*）是美国对非人权外交的重要手段，其内容几乎都是关于各国公民的政治权利。^④ 《国别人权报告》主要包含政府是否尊重人权完整、政府是否尊重公民自由、公民是否有自由参政的权利、政府腐败及缺乏透明程度、政府对非政府组织调查及指控其侵犯人权的态度、是否存在歧视虐待及人口贩卖、公民是否有劳工权利等。《国别人权报告》往往会“点名”批评某些非洲国家，指出其在人权保护方面存在的问题，甚至指明某些非洲国家政府即是侵犯人权的主体。纵览 2022 年的报告可以发现，几乎所有非洲国家都被视为“存在重大的人权问题”，如警察部门侵犯人权、存在法外处决的情况、监狱条件恶劣、司法不独立、限制公民言论自由、腐败严重等。其中，发展问题和文化相对性也被描述为人权问题。^⑤ 该报告漠视非洲国家的贫困状况，极少谈及非洲人的生存与发展状况，忽视非洲人的经济和社会发展

① USAID, *U. S. Foreign Assistance Reference Guide*, 2005, p. 45.

② “A Message to the Congress on the Termination of the Designation of the Federal Democratic Republic of Ethiopia (Ethiopia), the Republic of Guinea (Guinea), and the Republic of Mali (Mali) as beneficiary sub-Saharan African countries under the African Growth and Opportunity Act (AGOA),” The White House, 2 November, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/02/a-message-to-the-congress-on-the-termination-of-the-designation-of-the-federal-democratic-republic-of-ethiopia-ethiopia-the-republic-of-guinea-guinea-and-the-republic-of-mali-mali-as-beneficia/>, accessed 15 July, 2023.

③ Anna Chibamu, “U. S. Extends Sanctions on Zimbabwe by Another Year,” *Allafrica*, 4 March, 2022, <https://allafrica.com/stories/202203040211.html>, accessed 15 July, 2023.

④ David P. Forsythe, “American Foreign Policy and Human Rights: Rhetoric and Reality,” *Universal Human Rights*, Vol. 2, No. 3, 1980, p. 42.

⑤ “2022 Country Reports on Human Rights Practices: Zimbabwe, Tanzania, Sudan, Egypt,” United States Department of State, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices>, accessed 15 July, 2023.

权。世界银行发现,“近年来撒哈拉以南非洲极端贫困人口数量呈上升趋势,2030 年世界 90% 的贫困人口将居住在此。”^① 根据《2022 年联合国报告》,非洲人权面临的主要问题是生存与发展、和平与安全,而不是公民缺少政治权利。

美国还擅长在人权领域对非洲国家开展“学理渗透”。国际法学者路易斯·亨金 (Louis Henkin) “从一开始的历史叙述起就将人权概念美国化”^②。他在 20 世纪 70 年代创立国际人权中心,开设国际人权课程,培养学生团体,参加联合国人权委员会会议,与国际人权学术网络建立联系,并成为其核心。非洲是美国“学理渗透”的重镇,苏联解体后,美国向南非、乌干达、阿尔及利亚等国移植美国宪政理论,帮助它们确立三权分立原则。此后,美国学者、政要、议员频繁出访非洲,向非洲国家介绍西方人权理念,帮助非洲国家开展人权教育。时至今日,美国依然在向非洲政府、高等教育机构、人权组织广泛输出工作人员、学者、国际法专家、人权律师等。

第二,国际组织深度参与非洲人权进程。塞缪尔·亨廷顿 (Samuel Huntington) 直言:“有许多组织参与美国的扩张,包括政府与非政府组织,它们致力于在别国的领土上追求其重视的目标。”^③ 资金雄厚的美国国际组织,在干涉非洲人权事务、渗透美国价值方面发挥着不可忽视的作用。它们通过游说、制造舆论、影响民意等方式介入美国对非外交。其中,一些跨国公司是沟通美非贸易的重要主体,政治力量不可小觑。例如,由跨国企业高管组成的总统非洲经商咨询委员会能直接向总统提出政策建议,该委员会最关注的非洲人权问题往往与贸易环境相关,他们鞭策美国政府去解决非洲腐败问题。^④ 另一支重要力量是国际人权组织,与跨国公司不同,它们总是直接为“非洲人权”摇旗呐喊。据人道主义成果网统计,在美国注册、办公、招揽人员的国际人权组织超过 300 个,其中“人权观察” (Human Rights Watch)、“自由之家” (Freedom House) 等组织影响较大。

具体来看,人权组织经常越过程序,为美国政界高层和他国人权活动家牵线搭桥,进而影响美国外交政策,干涉他国内政。如克林顿总统访问非洲时,“人权观察”组织便安排总统夫人希拉里会见当地人权活动家、政治异见者。^⑤ 另

-
- ① The World Bank, “Understanding Poverty,” <https://www.shihang.org/zh/understanding-poverty>, accessed 20 July, 2023.
- ② [美] 塞缪尔·亨廷顿:《最后的乌托邦——历史中的人权》,第 204 页。
- ③ Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Schuster, 1996.
- ④ “About the PAC – DBIA Recommendations and Meetings,” International Trade Administration, <https://www.trade.gov/presidents-advisory-council-doing-business-africa>, accessed 20 July, 2023.
- ⑤ 熊志勇主编:《美国政治与外交决策》,北京大学出版社 2007 年版,第 212 页。

外，部分人权组织每年向美国政府提供人权报告，以此影响美国对非政策的制定。人权组织还善于利用舆论，如“人权第一”（Human Rights First）组织曾发布“布林肯将资助涉嫌恐怖主义的埃及政府”^①“肯尼亚警察获美国政府赞助，实施酷刑并法外处决，但未被问责”^②等类似新闻，敦促美国政府援助非洲要以人权为标准。有学者观察到，“大赦国际”（Amnesty International）、“人权观察”“人权律师委员会”等组织还建立了“数据自由网络”，该网站通过设定特定话题吸引网民参与互动，炒作发展中国家失业、腐败、贫富分化、司法不公等社会问题，企图激化当地政府与民众之间的矛盾。^③近年来，一旦非洲国家在人权方面的表现不尽如人意，人权组织就会对其公开指责，并且常在非洲开展人权教育、调查记录人权、制定人权标准及程序、促进和平与发展等活动。^④

人权行动需要物质基础，而基金会则是人权行动重要的资金来源。比尔及梅琳达·盖茨基金会（Bill & Melinda Gates Foundation）分别在南非、尼日利亚、埃塞俄比亚设立办事处，它们与非洲各国政府、国际组织合作，向49个非洲国家提供资金及技术。20世纪50至90年代，福特基金会（Ford Foundation）跟随历史潮流援助非洲，其资助项目沿着美国对人权的“新解释”铺开，从批判南非种族政策、支持妇女运动，到培育民主下一代，从而成为美国基金会影响非洲人权的典型代表。还有一种趋势在今天至关重要，20世纪90年代后，发达国家对非洲的援助资金逐步从当地政府流向非政府组织。^⑤例如，乔治·索罗斯（George Soros）创建的开放社会基金会（Open Society Foundations）在非洲的捐赠额高达1.274亿美元，主要用于非洲公民政治权利伸张及民主制度建设，136个非洲人权组织接受该基金会的援助，为此这些组织经常批评非洲政府。^⑥

第三，一些宗教组织遥相呼应，以人权名义开展民间行动。美国社会有着深厚的宗教传统，美国人民也深受宗教影响。美国信众派别林立，宗教组织层出不

① Brian Dooley, “Blinken’s Decision Imminent on Funding an Egyptian Government that Enables Terrorism,” *Human Rights First*, 2 August, 2021, <https://humanrightsfirst.org/library/blinkens-decision-imminent-on-funding-an-egyptian-government-that-enables-terrorism-2/>, accessed 25 July, 2023.

② “How the Obama Administration Could Tackle Drivers of Violent Extremism in Africa,” *Human Rights First*, 15 January, 2016, <https://humanrightsfirst.org/library/how-the-obama-administration-could-tackle-drivers-of-violent-extremism-in-africa/>, accessed 25 July, 2023.

③ 刘波：《国际人权非政府组织与中东剧变》，《阿拉伯世界研究》2018年第3期，第70页。

④ Vaibhav Goel and Manoj Kr. Tripathi, “The Role of NGOs in the Enforcement of Human Rights: An Overview,” *The Indian Journal of Political Science*, Vol. 71, No. 3, 2010, p. 771.

⑤ 胡志方：《非洲非政府组织与国际资助者关系探析》，《西亚非洲》2010年第12期，第64页。

⑥ “Africa,” Open Society Foundations, <https://www.opensocietyfoundations.org/what-we-do/regions/africa>, accessed 25 July, 2023.

穷。其中，由于具备强烈的传教气质、自由的组织形式、突出的筹资能力等优势，美国基督新教组织广泛在海外建立分会，并热衷于跨国开展传教、公共倡议、社会服务等活动，这给非洲人权事务带来隐性影响。有报道称，“冷战结束以来，数以百计的美国基督教组织在苏丹从事传教和人道主义援助活动。”^① 同时，新教的观念也会影响非洲教会，从而影响非洲信众的人权观念与实践。1880 年，美国新教组织——非洲卫理公会圣公会（AME Church）就已经在非洲传教。一百多年来，该组织在非洲已有 6 个教区，超过 278 万会员，其反对种族与性别歧视的观念深入非洲信众心中。2021 年，该组织迎来了第一位非洲女主教，这是通过宗教力量为非洲女性赋权的范例。可是，并非所有来自美国新教的人权观念都适用于非洲。例如，部分新教自由派承认性少数群体的婚姻，并承接这类群体的结婚仪式，遭到保守派激烈反对，这一斗争有扩大至非洲的趋势。

除此之外，美国宗教组织还在跨国行动中批判政府的宗教管理政策、编织与传播政府迫害宗教人士的故事、扶持表面为宗教人士但实际为政治异见者的政治势力。“苏丹人民解放运动”（Sudan People's Liberation Movement）就是美国宗教组织借人权干涉非洲国家内政的典型。^② 还需注意的是，宗教组织以宗教人权的名义进行跨境渗透。例如，基督教人道主义组织“全球基督教救济”（Global Christian Relief）就致力于“为受迫害的基督徒建立最广泛、最隐蔽的服务网络”^③。在过去的 60 年中，该组织已成为全世界最大及最知名的基督教人道主义组织之一，在 60 多个国家活动，为所谓的“受迫害基督徒”提供圣经、紧急援助、圣职培训、宣传和社区重建。在非洲，尤其是北非地区，该组织的渗透明显影响了当地的宗教生态。

美国影响非洲人权的危害性评估

经过梳理可以发现，美国对非洲人权理论与实践带来巨大冲击。正如非洲人

① Peter Waldman, “Evangelicals Give U. S. Foreign Policy an Activist Tinge,” *The Wall Streets Journal*, May 26, 2004.

② 苏丹人民解放运动与宗教人权：基督教福音派强调苏丹的悲剧在于领导人推行伊斯兰化，他们通过网络展现苏丹基督教徒的困境，以唤起美国广大宗教社区和信徒对苏丹问题的关注。部分福音派团体非法进入苏丹领空投放救援物资。与此同时，基督教福音派在苏丹宗教人权问题上与天主教会也产生有力互动。教宗保禄·若望二世和美国天主教会均出面干预苏丹问题，后者不仅派团去苏丹调查，在国会作证，还在全国各地的天主教刊物上刊登调查结果，与基督教福音派呼应配合，形成广义基督教的“普世受难运动”。参见徐以骅：《宗教与冷战后美国外交政策——以美国宗教团体的“苏丹运动”为例》，《中国社会科学》2011 年第 5 期，第 207 页。

③ 《敞开的门美国分部首席执行官出走，另立组织“全球基督教救济”》，《基督时报》，<https://www.christiantimes.cn/news/>，访问时间：2023 年 7 月 30 日。

权学者保罗·蒂亚姆贝·泽莱扎 (Paul Tiyambe Zeleza) 所言,“美国的政策并非总是在帮助促进和保护非洲人权。”^① 非洲人权也在被动接受“时代划痕”,并且在未来相当长的一段时期内,都会继续承受美国带来的影响。因此,从现实维度考虑,必须在理论层面对美国人权影响的效果进行评估。

第一,促进非洲人权保护走向法治化,促成部分非洲国家建立官方人权机构。客观来看,美国对非洲人权也产生了一些积极影响:为非洲民众和人权项目提供资金支持;推动非洲国家开展人权改革,打破人权信息壁垒;拓展联合国了解非洲人权现状的渠道等。更重要的是,大多数非洲国家开启了人权保护法治化进程。目前,非洲人权保护的区域性制度趋于完善。非洲统一组织成立后,确认遵守《世界人权宣言》(*Universal Declaration of Human Rights*),通过制定《非洲人权和人民权利宪章》(*African Charter on Human and Peoples' Rights*)及其两项议定书,逐渐成为非洲人权保护体系的核心机构。2004年,非洲人权与民族权法院成立,这是构建非洲人权保护体系的标志性事件。时至今日,非洲各国以宪法为核心的国内人权保护体系也基本建立,超过30个国家借鉴美国经验,启用合宪性审查制度,还有部分国家直接移植《权利法案》来确定本国的人权保护制度。^② 除此之外,在外部政治压力下,一批国家人权机构相继成立,主要服务于国内人权事务,并应对来自国际社会的人权批判。例如,摩洛哥成立人权咨询委员会,任命人权部长;阿尔及利亚设立国家人权监测机构;南非建立人权委员会。

第二,影响非洲政治稳定,甚至造成冲突事件,危害当地安全。美国及人权组织十分关注非洲公民的政治权利,例如确保对政治犯的公正审判、废除死刑、结束法外处决等。^③ 但是在非洲,考虑到长期遭受殖民统治的历史、公民社会较为软弱的现实,如果外部力量过度强调政治权利,国家内部会出现理念与实际的割裂,势必造成政治混乱。从结果来看,美国在一定程度上提升了非洲国家对人权的重视程度,但也有学者认为:“政治性援助会使种族冲突和暴力复杂化,导致倒退、内战、军事政变等结果。”^④ 还有学者研究发现,“1990—2004年美国对非援助降低了受援国的人权水平。”^⑤ 当前,美国对非洲人权的影响已经造成

① Paul Tiyambe Zeleza, “The Struggle for Human Rights in Africa,” p. 479

② 参见周婧:《美国宪法全球传播论析》,《世界经济与政治》2016年第7期,第96页。

③ Henry J. Steiner and Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, 2001.

④ Jo Jung - In, “Somewhere between Cheap Talk and Costly Signal: The Impact of U. S. Democracy Assistance on Human Rights and Democratic Governance in Africa between 1990 and 2004,” *The Korean Journal of Area Studies*, Vol. 30, No. 2, p. 132.

⑤ Jo Jung - In, “Somewhere between Cheap Talk and Costly Signal: The Impact of U. S. Democracy Assistance on Human Rights and Democratic Governance in Africa between 1990 and 2004,” p. 133.

部分国家社会动荡。例如，突尼斯政权更迭就受到美国人权组织的推波助澜，《福布斯》杂志称，“在人权组织的协助下，突尼斯是阿拉伯世界中第一个由崛起的公民力量——更确切地说是网民——推翻现政权的国家。”^① 此外，“点名羞辱”的政治影响也应受到关注。美国政府及非政府组织经常在人权领域“点名羞辱”一些非洲国家，这提升了国际社会关注度，但根据雅各布·奥斯德兰（Jacob Ausderan）分析，“点名羞辱”亦会产生负面影响，即增加受羞辱国家的政治异见程度，从而加大政府镇压普通民众的需要，这种国内压力的增加可能会导致新的人权侵害行为出现。^②

第三，深化非洲“人权依赖症”，削弱非洲人权运动独立性。“人权依赖症”是指发达国家向发展中国家施加压力，倒逼发展中国家保护本国人权。^③ 美国人权援助打压了非洲人权发展的内生动力，使非洲边缘处境合法化。在非洲，有 48 个国家接受了美国援助。^④ 根据法律规定，美国分配援助时必须考虑受援国政府的人权表现。^⑤ 因此，非洲改善人权的动力大都来自对美国援助的依赖。其中，非洲国家非政府组织的发展现状集中体现了“援助依赖”的困境。非洲绝大多数非政府组织的生存依赖外部捐赠，尤其依赖美国基金会。但捐助往往附带条件，因此捐助者虽未处于行动中心，但处于规则中心。换句话说，非洲国家非政府组织的人权行动并不符合非洲实际，而是迎合美国“口味”，它们以保护公民政治权利为中心，以批评本国政府制造社会混乱为目的。所以，此类组织的人权行动效果不佳，对政府的批评无法做到公正和独立。这也印证了经济学家威廉·埃斯特利（William Easterly）对援助的看法：“援助使人们停止寻找自己解决问题的方法，腐蚀地方机构并削弱其作用，导致一些援助机构形同虚设。”^⑥

第四，加大非洲国家与发达国家的经济差距，非洲经济脆弱性愈加凸显。有研究表明，“不管人权有多大的吸引力，除非与大国利益和偏好一致，否则改善

-
- ① Jeffrey Carr, “In Tunisia, Cyberwar Precedes Revolution—Forbes,” *The Forbes*, January 15, 2011.
 - ② Jacob Ausderan, “How Naming and Shaming Affects Human Rights Perceptions in the Shamed Country,” *Journal of Peace Research*, Vol. 51, No. 1, 2014, p. 94.
 - ③ Abdullahi A. An-Na'im, *Problems of Dependency: Human Rights Organizations in the Arab World*, Middle East Report, No. 214, 2000, p. 22.
 - ④ 数据来源：<https://www.usaid.gov/results-and-data/data-resources>, accessed July 30, 2023.
 - ⑤ Wayne Sandholtz, “United States Military Assistance and Human Rights,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 38, No. 4, 2016, p. 1070.
 - ⑥ [印] 阿比吉特·班纳吉、[法] 迪弗洛：《贫穷的本质：我们为什么摆脱不了贫穷》，景芳译，中信出版社 2013 年版，第 3 页。

人权状况不会取得进展。”^① 实际上，美国对非人权外交是一种符合美国利益的慈善资本主义手段，有利于美国繁荣，不利于非洲可持续发展。以资助非洲人权事务的基金会为例，美国法律不禁止基金会营利，因此在投资非洲时，许多基金会优先选择与本国跨国公司和非营利组织合作。1997—2023 年，比尔及梅琳达·盖茨基金会共设立 5422 个援非项目，其中 2663 个项目的受赠主体是美国机构。^② 也就是说，基金会的资金大多用于投资西方世界的产业链，为发达国家积累社会财富，并将过剩产品投放于非洲市场。在美国以人权为名向非洲施以经济援助的过程中，非洲处于被动地位，似乎不得已扮演着“全球化后备军”的角色。大量非洲人口成为人权援助产业链中的廉价劳动力，丰富的自然资源也被西方大型跨国公司通过贸易纳入囊中。对非洲来说，看似是自由选择，得到了发达国家的援助青睐，实则深化了非洲国家与发达国家之间的不平等，最终又转化为公众压力，进一步恶化非洲人权状况。

第五，冲击当地价值体系，不利于非洲本土人权话语的发展。非洲文化具有整体性特征，又因外来文明的传播，亦具备多样性特征。但不管是北部非洲伊斯兰文化区，还是撒哈拉以南非洲文化区，根源性价值都萌生于集体主义。所以，人权作为一种意识形态，要在非洲有效呈现，而不仅仅成为政治修辞，必须与非洲整体价值观和多样文化结合。但是非洲“困”在自我的历史语境中，被现代化潮流裹挟，只能被动接受美国的人权方案。然而，美国承认的“普遍人权”与非洲价值存在冲突，它假定个体拥有自然权利，集体必定剥夺个体权利，压榨个体生存空间。美式人权背后还隐藏着“美国中心论”，^③ 展现出必然的扩张性，表面上是权利主体范畴的扩张，事实上是美国价值的扩张，这种扩张无法解决非洲人权困境，甚至阻碍了非洲本土人权话语的发展。绝大多数情况下，美国都把本国人权发展成果视为人类普遍的道德认同和政治意愿，罔顾非洲实际，但是美国的经济优势又迫使非洲忽视本土价值，因而结果往往事与愿违。对此，非洲学者提出，“非洲各国独立后，并没有灵活适用非洲文化。从根本上说，移植的人权文化隐含着让非洲人变成西方人的期望。”^④ 进入 21 世纪后，多元主义的兴起部分消解了集体主义与个体主义的冲突，而人权作为新时代最重要的价值之一，

① William I. Hitchcock, “The Rise and Fall of Human Rights? Searching for a Narrative from the Cold War to the 9/11 Era,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 37, No. 1, 2015, p. 82.

② Bill & Melinda Gates Foundation, “Committed Grants,” <https://www.gatesfoundation.org/about/committed-grants?region=AFRICA>, accessed August 2, 2023.

③ 参见赵坤、刘同舫：《从“文明优越”到“文明共生”——破解“西方中心论”》，《理论视野》2021 年第 2 期，第 100—103 页。

④ Josiah A. M. Cobbah, “African Values and the Human Rights Debate: An African Perspective,” *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, No. 3, 1987, p. 328.

要想在非洲发挥作用，就必须从本土文化出发，再向外叠加人权共识。

余 论

21 世纪以来，非洲地位日益凸显，人权议题成为西方国家控制非洲的重要手段。因此，人权外交成为美西方国家非洲战略获得成功的关键因素之一，这给非洲本土人权理论与实践带来巨大挑战。客观来讲，仍有几个问题值得深入思考。

一是美国推广国际人权理念具有一定的现实意义，但客观上忽略了人权理念根植的文化本土性及社会现实，一些原则并不必然适用于非洲实际，给非洲人权发展造成阻碍。美国外交政策，特别是对非洲人权的施压及干预，深深伤害了非洲人民的民族情感，为解决非洲问题而移植美国办法，无异于削足适履。因此，非洲人权要进步，需从历史与文化的视角分析非洲特殊性，有针对性地提出解决办法，不断适应非洲社会的发展和非洲人的需要。

二是经济依赖性决定政治软弱性和人权附着性。人权是历史的产物，非洲人权的进步离不开经济基础，如果经济依赖美国，人权作为一种意识形态必然陷入美国的“文化圈套”。美国人权理念更可能形成一种破坏性力量，摧毁非洲人权理论的“共同体”基础。20 世纪 90 年代，非洲颁布了一系列人权文件，虽然其中一些理念蕴含深刻的文化属性，但其积极意义仍没有得到充分展示。

三是国际人权规则的非洲本土语境化是解决非洲人权问题的必由之路。深刻汲取非洲传统文化中有利于改善人权的内容，不在美国人权理念的冲击下妄自菲薄，不一定模仿或附着于西方给定的模式，而是从非洲国家长期的人权实践中形成理论，可能对非洲国际人权规则普遍性有一定参考价值。

综上所述，从非洲具体情况出发，将美国人权价值与理念理想化和绝对化的做法并不可行，但完全依赖本土封闭式地自我发展也不可行。因此，非洲人权发展应是结合内生动力与外在驱动，借助全球化推动的时代变迁而逐步实现。

（责任编辑：贺杨）

US Human Rights Diplomacy towards Africa : Choice of Discourse , Implementation Methods , and Harm

Lv Yaojun and Feng Lu

Abstract: In the 1970s, the US transformed the theory of human rights diplomacy into the system of human rights diplomacy, and accordingly implemented human rights diplomacy in African countries. Because of the moral attributes and communication advantages of human rights, as well as Africa's "inherent vulnerability" in terms of human rights, the western human rights concepts were widely accepted in Africa. This has become one of the key factors for the success of US Africa strategy during the Cold War. After the Cold War, the US preferred to emphasize human rights factors through trade and other means, gradually shifting from intervening in human rights affairs in Africa to cooperating in related affairs with Africa. Overall, the US government is the leading force in influencing human rights in Africa, US international organizations are deeply involved in the process of human rights in Africa, and some religious organizations also carry out independent actions in the name of human rights. On the whole, the human rights development of African countries has achieved obvious effects, but has also passively accepted the "mark of the time". Therefore, the development of human rights in Africa should be realized gradually through a combination of internal and external impetus.

Keywords: US human rights diplomacy, human rights in Africa, human rights discourse, human rights dependency

Author: Lv Yaojun, Professor of Law School, Ningxia University (Yinchuan 750021) ; Feng Lu, Postgraduate Student of Law School, Ningxia University (Yinchuan 750021).

France's Policy toward Africa during the Two Terms of the Macron Government: Continuity and Adjustment

Wang Lei and Zhuang Ruiji

Abstract: Macron's first administration faced a series of challenges in France – Africa relations in terms of security, immigration, France's national image, and its