

非盟制度改革：推进路径 与多重挑战

凌 荷

内容提要 自非统向非盟转型以来，非盟持续加强制度建设，以更有效地应对区域内的挑战，实现其目标与宗旨。2017年，非盟启动制度改革进程，在卢旺达总统卡加梅的领导下实施多项措施，包括聚焦经济一体化、和平安全、全球治理等优先领域，重组组织架构，以及改革人力资源和内部融资机制。通过改革，非盟在优先领域的作用得到加强，机构运行效率和财政自主性有所提升。然而，改革措施的推进也面临诸多瓶颈。2024年，随着肯尼亚总统鲁托接替卡加梅领导非盟制度改革，后续进程需要应对政治驱动力不足、资金支持匮乏、层级协调性欠佳，以及非洲次区域组织、国家、公众和社会组织参与意愿较低等挑战。为此，未来非盟需要积极推动非洲大国协同引领改革，创新融资机制，加强与次区域组织的分工合作，促进不同发展水平国家间的利益共享，并深化与公众的联系，以激发多元主体参与制度改革的积极性。

关键词 非洲联盟 制度改革 2063年议程 非洲大陆自贸区

作者简介 凌荷，中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生（北京 102488）。

为实现非洲联盟（简称“非盟”）《2063年议程》的目标和愿景，2016年第27届非盟首脑会议决定启动制度改革进程，并委任卢旺达总统卡加梅领导此项工作。2017年，卡加梅提出具体的改革措施，并领导非盟改革执行小组及相关部门推进改革。2024年2月，在第37届非盟首脑会议上，卡加梅完成了其作为非盟改革领导人的最终工作报告，随后大会决定由肯尼亚总统鲁托接任。此次制度改革是非洲统一组织（简称“非统”）转型为非盟以来，首次由非洲国家自行主导的重大发展进程。作为非洲大陆团结统一的象征，非盟肩负着维护非洲和平稳定、实现发展与复兴的重要使命。此次制度改革将对非盟实现其使命和目标产

生深远影响。本文将探讨非盟制度改革的背景动因、推进路径及面临的挑战，以期为区域组织改革研究提供新的视角。

非盟制度改革的背景与动因

作为全球最大的地区性政府间组织，非盟的历史可追溯至1963年5月成立的非洲统一组织。21世纪初，非统转型为非盟，这是该组织历史上首次重大制度改革。这次转型体现了非统应对内外部形势变化并加强区域治理自主性的战略选择，从组织原则和制度结构两方面为非盟可持续发展奠定了重要基础。非盟章程第4条提出的“非漠视原则”，赋予非盟在区域治理和领导非洲和平与安全事务方面更大的权力。非盟不仅拥有更完善的章程内容和组织结构，机制设置也更具操作性，还注重推进非洲国家的和平稳定、经济建设和团结善治。^① 自非盟成立以来，国际社会与非洲的合作形式发生了深刻变化，非洲大陆内部冲突和安全挑战持续不断，经济合作与区域一体化进程较为缓慢。这些挑战对非盟的区域治理能力提出了更高要求，使得非盟持续推进制度改革的必要性愈发凸显。

（一）提升非洲在全球治理格局中的地位和影响力

进入21世纪以来，全球性问题日益增多，全球治理体系的不公正与不合理问题愈发凸显。在此背景下，非洲国家展现出强劲的联合自强趋势，通过非盟加强区域自主性与影响力。非洲面临贫困、恐怖主义、气候变化等突出的全球性问题，更严峻的是，其在国际政治经济秩序中长期处于弱势地位，在全球事务和多边机构中缺乏代表性和话语权。西方国家通过世界银行和国际货币基金组织等国际组织侵犯非洲国家经济主权和安全，不仅给非洲贴上落后的负面标签，还以家长式作风与非洲交往。^② 在新泛非主义思潮引领下，非洲国家的自主意识显著增强，各国强调通过非盟形成共同立场和集体行动，以改变非洲在国际舞台上的边缘地位，掌握发展主导权。南非前总统姆贝基在庆祝非盟成立10周年仪式的讲话中指出：“我们期待非盟能够终结非洲国家与全球北方国家之间不平等和剥削

① 王慧芝、曾爱平：《拉美与非洲地区经济一体化比较：基于历史的考察》，《拉丁美洲研究》2020年第4期，第109页。

② Rita Kiki Edozie and Kieth Gottschalk, *The African Union's Africa: New Pan - African Initiatives in Global Governance*, Michigan State University Press, 2014, p. 21.

性的关系，助力非洲在全球治理体系中获得公正地位，并从全球化进程中获益。”^① 为此，非盟需强化其区域性政治、经济和军事实体地位，进一步建构统一的非洲身份，汇聚更多资源代表非洲参与全球事务，并通过制度改革提升区域自主性和影响力。

（二）适应国际社会对非期待与合作形式变化

国际社会对非洲的关注与预期不断提升，对非合作形式正从传统援助模式向更加多元化、深层次和可持续的方向发展，非盟需要适应新型国际伙伴关系给非洲带来的机遇和挑战。随着非洲逐步成为全球经济增长新引擎，以及 2015 年联合国通过《2030 年可持续发展议程》，国际社会逐渐认识到非洲的发展潜力，对非洲可持续发展给予高度关注和支持，国际对非合作也更加注重互利共赢。西方大国和新兴经济体相继建立对非整体外交机制，提升对非合作力度，并在非洲开展地缘政治竞争。同时，国际对非合作由传统的单向援助向双向互利合作转变，援助主体由以政府为主向政府、社会、国际组织等多元主体转变，融资模式由无偿援助和无息、低息贷款向政府财政、企业投资和国际融资转变。在这一形势下，作为国际对非合作网络中的超国家行为体，非盟在协调域外行为体与非洲合作、实现非洲利益最大化方面的作用日益突出。非盟也应在促进非洲国家提升自主发展能力方面发挥更大作用，通过提升区域经济一体化水平助推非洲可持续发展，增强非洲在国际合作中的发言权，减少非洲国家和非盟自身对外部援助和资金的依赖。

（三）应对非洲内部及机构自身的挑战

从主观动因来看，转型后的非盟致力于机构可持续发展，积极推进改革以应对非洲域内多重挑战。非盟成立以来，非洲经济一体化进展缓慢，2017 年非洲区域内贸易仅占非洲出口总额的 13.7%，而亚洲和欧洲区域内贸易占比分别达到 59.4% 和 68.1%。^② 此外，非洲面临日益严峻的安全形势，不仅是国家内部冲突最频繁的区域，而且各类非传统安全威胁也呈现多发态势。面对这些挑战，非

① Thabo Mbeki, “The African Union at Ten Years Old: A Dream Deferred!” Sabinet African Journals, December 1, 2012, <https://journals.co.za/doi/epdf/10.10520/EJC134080>, accessed July 1, 2024.

② UNCTAD, “Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra – African Trade,” August 27, 2019, <https://digitallibrary.un.org/record/3825235?view=pdf#files>, accessed July 4, 2024.

盟的应对效率亟待提高。为此，非盟着手评估工作重点和执行成效，研究提升机构职能和工作效率的措施。2007 年的《阿德德吉报告》（*The Adedeji Report*）全面评估了非盟各机构法定职能的履行情况，并就机构和人员改革提出建议。2015 年通过的《2063 年议程》勾画了未来 40 年非洲经济社会发展及政治改革蓝图，强调了提升机构效能的重要性。2016 年发布的《非盟与其他相似国际多边组织工作方法的比较研究》揭示了非盟在工作方法、决策监督和资金来源等方面与其他多边组织的差距。^① 这些研究和报告帮助非盟明确了内部存在的问题，为推进制度改革奠定基础。此外，以卢旺达为代表的一些非洲国家也积极支持和推动非盟制度改革。

基于改革的必要性和条件，2016 年第 27 届非盟首脑会议正式决定启动制度改革。大会认识到各国参与对改革成功的重要性，因此任命卢旺达总统卡加梅、乍得总统伊德里斯·代比和几内亚总统阿尔法·孔戴监督改革进程。卡加梅随后从多个非洲国家选聘专家组建顾问团队，协助推进改革工作。非盟委员会主席办公室成立改革执行小组负责具体实施，由行业专家提供技术支持，非盟委员会和其他机构提供资源支持。^② 顾问团队通过深入分析非盟的优势和弱点，指出非盟发展面临四大挑战：一是使命不够聚焦，即非盟职能过于宽泛，资源无法有效集中；二是制度缺乏系统性，即机构庞杂且效率低下，缺乏问责制；三是财政依赖度高，即过度依赖外部资金致使机构自主性受限；四是层级协调不足，即非盟与非洲次区域组织的分工合作有待改善。^③

非盟制度改革的推进路径

在完成改革前期准备工作后，卡加梅在 2017 年第 28 届非盟首脑会议上提出详细的改革措施报告。他明确了五大改革重点：聚焦优先领域、完善制度结构、加强公众联结、提高落实效率、增强财政自主，并为每项改革重点制定了具体措

① African Union, “Building a More Relevant African Union,” January 2017, https://au.int/sites/default/files/documents/35998-doc-20170117_draft_technical_au_reform_report_v23.pdf, accessed July 8, 2024.

② “Overview of Institutional Reforms,” African Union, <https://au.int/en/aureforms/overview>, accessed July 12, 2024.

③ African Union, “Building a More Relevant African Union,” January 2017.

施。^① 非盟制度改革原计划于 2019 年 1 月前完成，然而至今卡加梅报告中提出的部分改革措施仍未得到落实。在 2024 年第 37 届非盟首脑会议上，卡加梅指出，尽管已投入 5 亿美元，但是改革仍面临较大阻力，执行程序烦琐且资源支持不足，仅实现了部分目标。^② 总体来看，本轮非盟制度改革主要通过以下三大路径推进。

（一）聚焦经济一体化、和平安全和全球治理等优先领域，提高层级协调性

面对职能过于宽泛和层级协调不足的挑战，非盟将资源集中于经济一体化、和平安全以及全球治理等优先领域，以提供更多区域性公共产品。此外，非盟基于辅助和优势互补原则，与非洲次区域组织分工合作，增强双方在区域事务中的协调性。

在经济一体化领域，非盟着力推进《2063 年议程》第一个十年计划的旗舰项目——非洲大陆自贸区建设。2018 年，44 个非洲国家签署了《非洲大陆自贸区协定》，计划在 5 年（最不发达国家为 10 年）内取消 90% 的商品关税，10 年（最不发达国家为 13 年）内取消 7% 的敏感商品关税，剩余 3% 的商品可保留关税，但需要每 5 年进行一次资格审查。^③ 2021 年 1 月 1 日，非洲大陆自贸区正式生效。目前，自贸区协定三阶段谈判中的前两阶段已基本完成，各方已就商品和服务贸易、争端解决机制等规则达成共识，并加紧进行第三阶段谈判，内容涉及数字贸易、提升妇女和青年在贸易中地位等规则。2022 年，非盟联合相关机构设立非洲自贸区调整基金，用于补偿各国降低关税和提升贸易自由度可能造成的收入损失。在非盟 55 个成员中，目前已有 54 个成员（除厄立特里亚外）签署自贸区协定，其中 47 个成员完成协定批准，大多数已提交关税减让临时清单，授权进口产品在自贸区框架下享受关税减免。采用先行先试原则的非洲大陆自贸区

-
- ① Paul Kagame, “Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union,” African Union, January 27, 2017, <https://au.int/en/documents/20170129/report-proposed-recommendations-institutional-reform-african-union>, accessed July 8, 2024.
- ② Jeune Afrique, “Frustrated Kagame Hands AU Reform over to Ruto,” The Africa Report, February 20, 2024, <https://www.theafricareport.com/337642/frustrated-kagame-hands-au-reform-over-to-ruto/>, accessed July 10, 2024.
- ③ “Discover African Continental Free Trade Area (AfCFTA),” International Trade Centre, November 10, 2022, <https://www.macmap.org/en/learn/afcfta>, accessed July 10, 2024.

已吸引 12 个非洲国家加入指导性贸易倡议，开展贸易试点。^① 与 2020 年相比，预计到 2040 年非洲工业产品贸易额将增长 25% ~ 30%，农业和粮食产品贸易额将增长 20% ~ 30%，能源和矿产品贸易额将增长 5% ~ 11%。^② 因此，非洲内部贸易水平将显著提升。

在和平与安全领域，依托非洲和平与安全架构，非盟积极践行“以非洲方式解决非洲问题”原则，强化区域安全治理。非盟在维和行动、冲突调解等方面发挥了重要作用，并加强与非洲次区域组织的协调合作。非盟于 2017 年接替伊加特部署非盟驻索马里特派团（AMISOM），这是非盟迄今规模最大、持续时间最长的维和行动。^③ 该特派团通过开展反恐和去极端化行动，有效打击“青年党”势力，并协同各方推进国家重建进程。2022 年 11 月，在非盟主导下，埃塞俄比亚政府与提格雷人民解放阵线在南非达成和平协议，终结了埃塞俄比亚北部持续两年的武装冲突。为加强和平与安全等区域事务的层级协调，非盟与区域经济共同体于 2019 年 7 月举行首届年中协调会议，通过关于非盟委员会、区域经济共同体与非洲国家在区域政策制定、采纳、执行、监督、评估等方面的分工报告。该报告要求非盟委员会每年组织非盟机构与区域经济共同体的协调会议，各区域经济共同体需要在会议上汇报区域政策和项目的执行、监督及评估状况，^④ 从而为提升层级协调性建立制度基础。

在非传统安全领域，非盟的安全供给范围不断扩大。面对恐怖主义、传染病、气候变化等严峻的非传统安全挑战，非盟积极建设区域平台，推进执行跨境应对措施。在公共卫生危机方面，非盟下属的非洲疾控中心是新冠疫情期间首个采用多边方法应对疫情的区域机构。^⑤ 非洲疾控中心通过非洲疫苗采购信托

① Thaïs Brouck et al., “Africa’s Continental Free Trade Area: From Dream to Reality,” October 8, 2024, The Africa Report, <https://www.theafricareport.com/in-depth/africas-continental-free-trade-area-from-dream-to-reality/>, accessed October 10, 2024.

② UNECA, “An Empirical Assessment of the African Continental Free Trade Area Modalities on Goods,” November 2018, <https://repository.uneca.org/handle/10855/41828>, accessed July 10, 2024.

③ 贺杨、袁正清：《非盟维和行动的学理类型学论析——以苏丹、索马里和中非共和国为例》，《世界经济与政治》2021 年第 3 期，第 48 页。

④ African Union, “Report on the Division of Labour between the Member States, African Union Commission and the Regional Economic Communities,” October 16, 2021, https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/10361/MYCM%20AU%203%20III_E.pdf?sequence=2&isAllowed=y, accessed July 13, 2024.

⑤ Amy S. Patterson and Emmanuel Balogun, “African Responses to COVID-19: The Reckoning of Agency?” *African Studies Review*, Vol. 64, No. 1, 2021, pp. 144-167.

(African Vaccine Acquisition Trust)、非洲医疗用品平台 (Africa Medical Supplies Platform) 等机制,在协调非洲各国抗疫中发挥关键作用,有效提高了非洲对新冠病毒的检测、防护和治疗能力。

在全球治理领域,非盟积极践行集体外交,代表非洲在全球事务上发声,提升非洲在国际舞台上的代表性和话语权。在全球气候治理方面,非盟通过非洲气候变化国家元首委员会,为非洲国家参与国际气候谈判提供政策与战略指导,形成非洲共同立场,提高非洲国家在全球气候治理中的凝聚力和影响力。在全球安全治理方面,2022 年 6 月塞内加尔总统萨勒以非盟轮值主席身份访问俄罗斯,代表非盟推动乌克兰危机停火及促和工作,并呼吁国际社会高度关注危机引发的粮食和化肥短缺问题。^① 2023 年 9 月,非盟成功加入二十国集团 (G20),成为继欧盟之后第二个区域组织成员,这意味着非盟在全球治理平台上的制度性权力进一步增强,有望通过 G20 平台为全球治理贡献更多非洲方案。

此外,非盟通过加强与世界大国和新兴国家合作机制建设,推进全球治理中的涉非议程,在非洲与国际合作伙伴的关系中发挥着越来越重要的作用。在近年来兴起的各类“非洲+1”峰会中,非盟积极推动和落实国际对非发展合作项目,充分发挥能动性主事权。在中非合作论坛机制中,非盟在机制建设、议程设置和项目对接等方面发挥着重要的协调作用。非盟委员会及其永久代表还被确立为印非峰会的非洲对话方,负责协调选择具体的合作国家。^②

(二) 开展组织结构和人力资源改革,提高机构运行效率

基于非盟自身研究报告及卡加梅报告提出的改革方案,非盟启动了组织机构和人力资源改革,以提升工作效率,从而在优先领域发挥更大作用。第一,非盟对组织结构进行调整重组,精简机构设置。改革前,非盟拥有 11 个下属机构,包括 31 个部门和办公室、31 个专业技术机构以及 20 个高级别委员会。这些机构和部门之间存在职能重叠、权责不清等问题,导致资源浪费和效率低下。^③ 为此,非盟委员会首先进行机构精简,将下属部门从 8 个减至 6 个,合并政治事务部与和平安全部、贸易工业部与经济事务部,并明确其他部门职能。相应地,非盟委员会委员由 8 人减至 6 人。非盟还对部分专业技术机构进行改组,调整并强

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

② 赵丽霞、唐丽霞、李小云:《援助非洲的平台:变化与影响——主要对非会议和论坛的比较》,《国际经济合作》2012 年第 12 期,第 74 页。

③ Yayew Genet Chekol, “African Union Institutional Reform: Rationales, Challenges and Prospects,” *Insight on Africa*, Vol. 12, No. 1, 2020, p. 36.

化其职能。例如，非洲发展新伙伴计划于 2018 年改组为非盟发展署—非洲发展新伙伴关系（AUDA – NEPAD），负责协调和执行大陆层面的发展项目，并与非洲发展伙伴对接。非洲相互审查机制（APRM）于 2021 年纳入非盟体系，加强与非洲治理架构的职能对接，并新增了冲突预防职能。

第二，非盟加强了高级职位选举的竞争性和公平性，提升了决策效率和问责制，并建立了权力行使的监督机制。自 2021 年起，非盟委员会实施高级职位选举新规则，规定高级职位人选在非洲 5 个次区域间轮换，并要求主席与副主席必须遵守性别平等原则。自 2019 年起，非盟将首脑会议由每年两次改为一次，以提升决策效率并降低成本。为加强权力监管和透明度，非盟委员会设立了内部信息共享平台，定期发布经外部审计的财务报告。此外，各机构和委员会需要定期向执行委员会汇报工作进展。非盟还强化了专业技术委员会的监督职能，负责对各机构的决策及执行情况进行监督、跟踪与评估。

第三，非盟在全机构范围内开展人力资源改革，旨在提升工作效率并增强与公众的联结。改革重点聚焦招聘流程、绩效管理和薪酬制度。长期以来，非盟的人员招聘缺乏规范性，未严格遵循既定的招聘和任命程序。以非盟委员会为例，虽然规定由任命、晋升和招聘委员会（Appointment, Promotion and Recruitment Board）负责候选人排序和推荐，并由非盟委员会主席最终任命，但实际招聘过程常常流于形式，甚至出现任人唯亲等现象。^① 此外，非盟目前存在短期聘用比例过高的问题。非盟委员会的数据显示，61% 的工作人员为短期聘用，仅 39% 的工作人员为聘期三年以上的长期员工，而且 73% 的工作人员处在低级别岗位，薪资水平较低。^② 这种状况导致工作人员缺乏积极性，人员流动频繁，难以为区域层面的项目提供持续有力的支持。

鉴于上述问题，2020 年非盟与普华永道公司合作开展技能审计和能力测评项目（Skills Audit and Competencies Assessment），全面评估员工的专业胜任能力，并分析招聘、薪酬制度中的潜在问题。该项目报告建议，提高非盟人员招聘过程的公平性、有效性和包容性，确立公开透明的招聘流程，确保所有岗位招聘基于能力和业绩；建立绩效考核制度以决定薪酬和晋升；并增加长期员工聘用比例。

① Stefan Gänzle et al., “What Does the African Union’s Recruitment and Staffing Mean for Good International Governance?” LSE, July 5, 2021, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/07/05/what-does-african-union-recruitment-staffing-mean-good-international-governance-public-administration/>, accessed July 13, 2024.

② Thomas Kwasi Tieku et al., “People Who Run African Affairs: Staffing and Recruitment in the African Union Commission,” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 58, No. 3, 2020, pp. 461 – 481.

针对审计和测评发现的问题，报告制定了详细的改革路线图。尽管这项改革成本较高且目前仍在起步阶段，但已为非盟带来新型人力资源管理文化，提升了工作人员的积极性、多元性和工作效率。^①

非盟还致力于加强员工技能培训和提升人员素质，并重点推动青年参与。2020—2021 年，非盟委员会实施“学习与发展战略”（*Learning and Development Strategy*），与法兰克福金融管理学院合作，为近 1000 名员工提供了涵盖领导力、战略创新、关系管理、技术技能和软技能等 12 个模块的培训课程。^② 在青年人才发展方面，2017 年非盟首脑会议制订了明确目标：到 2025 年，非盟工作人员中的青年占比应不低于 35%。同时，非盟将 2018—2027 年设定为“非洲技术、职业和创业培训及青年就业十年”，旨在通过系统性改革提升非洲大陆青年的就业率。^③

（三）进行融资机制改革以提高融资能力，增强财政自主性

非盟经费按用途可分为运营、项目及维和三类，资金来源分为内部和外部两部分，内部来源是成员缴纳的会费，外部来源则是国际合作伙伴的援助经费。每个财年的经费预算由非盟委员会主席起草，经由执行理事会审议、常驻委员会批准，最终交付首脑会议表决通过。非盟缺乏稳定的内部经费来源，财政长期依赖外部援助，这削弱了机构独立性和自主性。因此，融资机制改革成为非盟改革的重点。

第一，为降低对外部经费的依赖度并提高财政自主性，非盟制定了融资改革路线图，提高内部经费占比。2015 年，非盟通过约翰内斯堡决议，规定成员缴纳的会费应覆盖 100% 的运营经费、75% 的项目经费和 25% 的维和经费。考虑到非洲国家经济发展水平差异，非盟设立了一个基于 GDP 贡献的三级融资体系，每三年审查更新一次：第一梯队国家（GDP 贡献率在 4% 以上）缴纳 45.151% 的内部经费；第二梯队国家（GDP 贡献率高于 1%，低于 4%）缴纳 32.749%；

① Geoff Iyatse, “AU Is Ambitious But It Must Plug Its Human Resource Gap First,” *The Pan African Review*, August 19, 2023, <https://panafricanreview.com/au-is-ambitious-but-it-must-plug-its-human-resource-gap-first/>, accessed July 15, 2024.

② “Design and Deliver Various Training Programmes for the African Union Commission,” Frankfurt School of Finance & Management, <https://www.frankfurt-school.de/home/international-advisory-services/region/africa/training-programmes-african-union-commission>, accessed July 20, 2024.

③ “African Union Key Decisions on Youth,” African Union, March 2019, <https://youth.africa-union.org/wp-content/uploads/2019/03/au-decisions-on-youth-en.pdf>, accessed July 20, 2024.

第三梯队国家（GDP 贡献率低于 1%）缴纳 22.1%。^① 这一决议为提高非盟财政自主性确立了方向和目标。然而，非盟成员的会费缴纳情况并不理想，每年实际收缴的会费仅为核定金额的 67% 左右，约有 30 个成员未履行或未能完全履行会费缴纳义务。^②

第二，针对非盟内部经费收缴困难的问题，非盟采取了一系列措施，以推动成员履行会费缴纳义务并加强财务管理。2016 年，非盟通过基加利决议，对成员从非成员进口的部分产品征收 0.2% 的税费作为非盟经费，并成立财政部长委员会参与预算制定，以提高财政预算的科学性和有效性。2018 年，亚的斯亚贝巴决议通过指导非盟经费预算制定和管理的“黄金法则”，规定成员出资须达到基加利决议规定的最低标准，并且所有经费支出都应获得授权并设定上限。^③ 截至 2024 年上半年，已有 16 个非洲国家不同程度地执行了基加利决议中的纳税义务。^④ 此外，2018 年第 11 届非盟特别峰会制定了针对未履行或未完全履行会费缴纳义务成员的制裁措施：会费缴纳未达应缴额 50% 的成员将失去在非盟会议上的发言权，拖欠会费满一年的成员将无权成为非盟下属机构成员或作为非盟下属机构所在地，拖欠会费满两年的成员则将被暂停非盟成员资格。^⑤ 这些措施在一定程度上对成员履行会费缴纳义务形成鞭策作用，并提升了非盟财务管理的规范性。

第三，鉴于非盟维和经费需求较大且高度依赖外部资金，非盟积极推进内部和外部融资改革。在内部改革方面，非盟致力于推进和平基金全面运行，以扩大维和经费来源。非盟和平基金的前身成立于 1993 年，最初旨在为非统维和行动提供资金支持。非盟成立后，和平基金正式创立，并成为非洲和平与安全架构的支柱之一，但受制于多重因素，一直未运行。2017 年，非盟首脑会议通过改革和平基金管理结构的决议，并于 2018 年明确其融资工具属性和架构。目前，和

① “Africa Is Financing Its Development Agenda through Domestic Resource Mobilization,” African Union, July 24, 2024, <https://au.int/es/node/36397>, accessed July 28, 2024.

② African Union, *African Union Handbook 2018*, African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2018, p. 191.

③ African Union, “Roadmap for the Implementation of the African Union’s Administrative and Financial Reforms,” May 31, 2024, [https://portal.africa-union.org/DVD/Documents/DOC-AU-WD/EX%20CL%201104%20\(XXXIV\)%20i%20RM%20_E.pdf](https://portal.africa-union.org/DVD/Documents/DOC-AU-WD/EX%20CL%201104%20(XXXIV)%20i%20RM%20_E.pdf), accessed July 28, 2024.

④ “Africa Is Financing Its Development Agenda through Domestic Resource Mobilization,” African Union.

⑤ “African Union Strengthens Its Sanction Regime for Non – Payment of Dues,” African Union, November 27, 2018, <https://au.int/pressreleases/20181127/african-union-strengthens-its-sanction-regime-non-payment-dues>, accessed July 30, 2024.

平基金已架构完整地投入运行,包括秘书处、理事会、执行管理委员会、独立评估小组和危机储备基金。2021 年,非盟和平与安全理事会就和平与安全活动融资达成共同立场,规定和平基金将承担非盟 25% 的维和经费。基金募资成效显著,已从非洲国家募集 3.84 亿美元,完成 96% 的融资目标。^① 在外部支持方面,非盟和平与安全理事会积极争取联合国资金支持。经过持续努力,联合国安理会于 2023 年 12 月通过第 2719 号决议,同意为非盟主导的维和行动提供融资,为非盟获得可预测、可持续的维和资金来源奠定重要基础。

自融资机制改革以来,非盟经费利用效率显著提升,预算支出大幅减少。2018—2022 年间,非盟总经费(不含维和经费)下降了 30%,从 5.29 亿美元减至 3.72 亿美元。具体而言,运营经费从 1.95 亿美元降至 1.76 亿美元,项目经费从 3.33 亿美元降至 1.95 亿美元。^② 同时,非盟对外部资金的依赖程度逐步降低,从 2017 年的 73% 下降至 2020 年的 61%。其中,运营经费已实现完全自给,项目资金的外部依赖度从 2017 年的 85% 降至 2020 年的 50%。然而,维和资金仍然高度依赖外部支持,约 97% ~ 100% 的维和经费来自外部供给。^③

非盟制度改革面临的多重挑战

由卡加梅领导的非盟制度改革,在聚焦优先领域、改组制度结构和提高财政自主等方面取得一定成效,增强了应对区域内外挑战的能力。然而,改革仍面临诸多未解难题,改革措施的落实遇到多重瓶颈。尽管肯尼亚总统鲁托已接替卡加梅开展改革领导工作,继续推进非盟改革进程,但要确保改革有效落实,既需要强有力的政治推动和资金支持,也需要非洲次区域组织、非洲国家与社会组织等多方积极参与。展望未来,非盟制度改革主要面临两大挑战:改革持续性不足,以及多元主体参与改革的积极性较低。

① Hubert Kinkoh, "A New Champion Could Drive Home African Union Reforms," Institute for Security Studies, March 20, 2024, <https://issafrica.org/iss-today/a-new-champion-could-drive-home-african-union-reforms>, accessed July 30, 2024.

② "High Level Meeting on Financing the African Union—Beyond COVID-19 Pandemic and Russia-Ukraine Conflict: Enhancing the Resilience of African Economies and Financial Sustainability of the African Union," African Union, June 13-14, 2022, <https://au.int/en/newsevents/20220613/high-level-meeting-financing-african-union-beyond-covid-19-enhancing-resilience>, accessed August 1, 2024.

③ Benjamin Augé and Félicité Djilo, "New African Union Commission (2021-2025) - Challenges and Issues after the Reform Initiated by Paul Kagamé," French Institute for International Relations, December 21, 2021, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/auge_djilo_new_african_union_commission_2021.pdf, accessed August 1, 2024.

（一）政治驱动力与资金支持不足，改革缺乏可持续性

第一，非盟制度改革缺乏持续的政治驱动力和系统性顶层设计。首先，本轮非盟制度改革主要由卢旺达等中等国家推动，但这些国家面临发展韧性不足和同侪认同度较低等挑战。^① 卢旺达在卡加梅领导下实现了经济快速发展，成为非洲增长最快的经济体之一，但其“人权状况”和“政治自由”受到一些批评，导致部分非洲国家对推广“卡加梅模式”持怀疑态度。此外，不少非洲国家指出改革进程缺乏包容性，并认为卡加梅试图借改革之名将非盟行政中心从亚的斯亚贝巴迁至基加利，^② 这严重削弱了它们落实改革决议的积极性。非盟改革现已由肯尼亚接棒推进，但肯尼亚当前陷入债务危机，其财税改革引发严重抗议，使鲁托政府的合法性与公信力受到质疑。鲁托能否投入足够精力和资源推动非盟制度改革尚未可知，而且其领导资格也可能继续遭到其他非洲国家抵制。

其次，非盟制度改革缺乏大国引领与合作。^③ 历史证明，非盟发展与改革离不开非洲大国的领导和共识。20 世纪 60 年代，恩克鲁玛、尼雷尔等革命领袖领导三大集团推动成立了非统；90 年代，南非、尼日利亚等地区大国通过各自的改革倡议，促成非统向非盟转型。然而，在本轮非盟制度改革中，大国的协同领导明显缺位。主要原因在于，一方面，当前多数非洲大国正面临严峻的内部挑战，限制了它们在非盟制度改革等大陆事务中的领导力。例如，尼日利亚不仅持续遭受“博科圣地”等极端组织的恐怖袭击，还面临突出的民族宗教矛盾，以及高通胀、高失业率等社会经济问题；南非也同样陷入经济发展乏力、能源危机延宕和社会不平等加剧等困境。这些复杂的内部问题导致非洲大国不得不收缩外交重心，将更多注意力转向国内和次区域事务，从而削弱了它们在大陆层面的领导力和关注投入。

另一方面，埃及、南非、尼日利亚、阿尔及利亚、安哥拉等非盟主要会费出资国之间权力竞争激烈，导致各国难以达成共识，无法共同推动改革。这些非洲大国出于各自利益考虑，在非盟内争相谋求高级职务。然而，由于大国之间的权力角逐，这些职务反而常常由中小国家担任。以 2024 年非盟轮值主席选举为例，

① 张春：《新泛非主义与非洲发展新征程》，《世界知识》2024 年第 7 期，第 56—58 页。

② Ashenafi Endale, “African Union – The Long Road to Reform AU, beyond Reach,” *The Reporter*, August 6, 2022, <https://www.thereporterethiopia.com/25624/>, accessed August 1, 2024.

③ Yarik Turianskyi and Steven Gruz, “The ‘Kagame Reforms’ of the AU: Will They Stick?” *South African Institute of International Affairs*, July 22, 2019, <https://saiia.org.za/research/the-kagame-reforms-of-the-au-will-they-stick/>, accessed August 5, 2024.

按照轮换原则，该职位应属于北非国家，阿尔及利亚和摩洛哥为此展开激烈竞争，最终非盟首脑会议出于平衡考虑，选举毛里塔里尼总统加兹瓦尼担任轮值主席。大国协调机制缺失使非洲大国未能充分发挥其能力和资源优势来推进非盟制度改革。

第二，非盟制度改革耗费大量人力物力，后续改革可能面临资金支持不足的挑战。以非盟委员会人力资源改革为例，仅招聘更多长期员工的改革措施就预计增加 35% 的工资预算，年度总支出将达到 960 万美元。^① 根据 2015 年约翰内斯堡决议，非盟运营费用应完全由内部资金覆盖，这使人力资源改革等措施的实施对成员提出更高的出资要求。然而，当前只有少数非洲国家全额缴纳会费。2016 年基加利决议提出征收 0.2% 进口税以补充会费，但是该规定在执行过程中遇到诸多障碍，导致进度滞后。其一，各国需要设立相应的征税机构甚至修改相关法律，这使多数国家难以快速落实；其二，如何防止腐败并确保进口税完整上缴非盟是一个亟待解决的问题；其三，许多国家已承担次区域组织的会费负担，难以同时履行对非盟的出资义务；其四，部分非洲国家认为该规定违反世界贸易组织最惠国待遇原则，因此拒绝执行。^②

除内部会费持续收缴困难外，外部经费也面临更多不确定性。非盟维和经费高度依赖外部支持，其中欧盟是最大援助方。然而，2021 年欧盟将非洲和平基金（APF）与其他融资工具合并，转型为欧洲和平基金（EPF），扩大援助范围，使非盟在中长期内的受援前景不容乐观。例如，欧洲和平基金 2021—2027 年预算为 170 亿欧元，其中 61 亿欧元已用于援助乌克兰，^③ 这可能导致非盟失去援助优先地位。此外，尽管联合国安理会通过援助非盟维和行动的 2719 号决议，但是联合国与非盟之间的出资分担、决策程序以及监管机制等具体细节仍需进一步明确。^④

① Geoff Iyatse, “AU Is Ambitious But It Must Plug Its Human Resource Gap First,” *The Pan African Review*, <https://panafricanreview.com/au-is-ambitious-but-it-must-plug-its-human-resource-gap-first/>, accessed August 5, 2024.

② Pamela Mbabazi (ed.), *A Wind of Change? The Institutional Reform of the African Union and Africa's Security Provision*, Institute for Peace and Security Studies, Addis Ababa University, Tana Forum Secretariat, 2018, pp. 103 – 104.

③ “European Peace Facility,” European Union Commission, https://fpi.ec.europa.eu/what-we-do/european-peace-facility_en, accessed August 8, 2024.

④ Eugene Chen, “Next Steps on the Financing of African Peace Support Operations: Unpacking Security Council Resolution 2719 (2023),” Center on International Cooperation, New York University, February 2024, <https://s42831.pcdn.co/wp-content/uploads/2024/02/Next-Steps-on-the-Financing-of-African-Peace-Support-Operations-2024.pdf>, accessed August 8, 2024.

（二）层级协调性有待提升，多元主体参与改革的意愿较低

第一，非盟与次区域组织之间的协调性仍有待提升。非洲次区域组织在推行大陆层面项目时面临较多挑战，双方在和平与安全等事务上存在分歧，甚至出现主导权之争。尽管2019年非盟与区域经济共同体年中协调会议明确了分工机制，但是实际合作与层级协调仍然存在问题。具体而言，区域经济共同体在推行大陆层面项目时受到机构能力、人力资源、财政资金和基础设施等方面的制约。成员身份重叠进一步加大了这些困难。一方面，成员同时加入多个区域经济共同体导致难以履行会费缴纳义务，使本就财政紧张的区域经济共同体雪上加霜。例如，东非共同体8个成员国都存在身份重叠问题，因此时常无法按时缴纳会费，致使该组织常年面临财政危机。另一方面，成员身份重叠还引发不同区域司法机构之间的管辖权冲突，阻碍了区域一体化进程。^①

非盟与次区域组织在践行辅助与优势互补原则时存在分歧，主要表现为区域事务的主导权之争。根据1991年《阿布贾条约》规定，区域经济共同体是实现非洲一体化的基石，对其所在区域内事务拥有主导权，然而非盟成立后的章程并未明确规定区域经济共同体的主导权。虽然非盟承认区域经济共同体在一定程度上拥有制定和实施区域政策的自主权，但是这种自主权需要与非盟整体目标和战略协调，这导致双方在层级协调方面存在认知分歧，尤其在和平与安全事务上表现突出。例如，2021年6月，南部非洲发展共同体未经非盟和平与安全理事会授权，便向莫桑比克派出特派团，支持莫桑比克打击德尔加杜角省恐怖主义活动。在此次反恐行动中，非盟领导作用明显缺失，而南共体认为，由于地理位置相近，应首先采取行动，非盟则应提供政治、外交、资源和后勤等方面的支持。

第二，非洲国家不愿赋予非盟过高权力，拒绝非盟过多干预内部事务，而且践行非盟规范和推行非盟项目的意愿较低。为履行非盟职能及实现其宗旨和目标，非洲国家需向非盟充分授权。尽管非盟章程规定了“非漠视”原则，非洲国家仍然对向非盟让渡主权和非盟干预内部事务持谨慎态度。一方面，大部分非洲国家曾遭受殖民侵略，它们不愿轻易将主权让渡给超国家实体，以免再度陷入外部控制，导致非盟处理事务时常遭遇抵制。例如，2021年和平与安全理事会提出将非盟驻索马里特派团转型为混合特派团，却遭到索马里政府反对，索马里认为这无视其主权完整和政治独立，侵犯国家基本权利。最终在2022年3月，

^① 朱伟东、王婷：《非洲区域经济组织成员身份重叠现象与消解路径》，《西亚非洲》2020年第1期，第106—107页。

联合国安理会授权将该特派团转型为过渡特派团。^① 另一方面,新恩庇主义和族群政治在非洲普遍存在,致使部分非洲国家领导人不愿向非盟让渡国家权力,并且对非盟倡导的民主、善治、尊重人权等原则缺乏践行。近年来萨赫勒地区政变频发,违宪政变现象突出,部分非洲国家甚至干预非盟对相关国家的制裁,削弱了非盟权威。2021 年乍得发生违宪政变后,非盟未对其实施制裁,因此遭到“双标”指责。非盟这一“双标”现象的背后,是尼日利亚和喀麦隆等国为维持地区稳定,希望乍得保持军人执政,在和平与安全理事会游说,使乍得免受制裁。^②

非盟项目推进本质上依赖非洲国家的参与和执行,但是各国利益诉求不同,导致整体执行效果不佳。以非洲大陆自贸区为例,许多非洲国家缺乏推进自贸区建设的条件和能力,陷入内部冲突或处于战后重建阶段的国家既缺乏资源,也无暇推进自贸区建设。而且自贸区建设无法为这些国家带来直接和即时的利益,因此并非其优先政策选项。此外,非洲大陆自贸区协定设定了严格的原产地等规则,但许多非洲国家能力有限,在区域价值链中竞争力不足,难以执行这些规则。^③ 对某些非洲国家而言,区域经济共同体反而是比非洲大陆自贸区更可行的选择。^④ 例如,东非共同体在基础设施、法律框架、关税同盟和共同市场方面建立了稳固的经济一体化基础,域内国家更倾向于在次区域层面推进经济一体化。

第三,非盟的公众认可度不高且制度改革缺乏公众参与,尤其未能充分发挥社会组织的作用。非洲公众对非盟的了解和信任度不足,这直接影响了制度改革的公众支持度。2022 年“非洲晴雨表”的调查显示,25.1% 的受访公众不了解非盟作用及其经济政治影响力,52.7% 的受访者仅表示部分了解。^⑤ 尽管非盟自

① Emmanuel Balogun and Anna Kapambwe Mwaba, “African Union Reform: Challenges and Opportunities,” in Paul Webster Hare et al. (eds), *The Palgrave Handbook of Diplomatic Reform and Innovation*, Palgrave Macmillan, p. 282.

② Paul Nantulya, “The African Union at 20: Much Accomplished, More Challenges Ahead,” Africa Center for Strategic Studies, February 22, 2022, <https://africacenter.org/spotlight/african-union-20-much-accomplished-more-challenges-ahead/>, accessed August 10, 2024.

③ Victor H. Mlambo, “The African Continental Free Trade Area: Challenges and Possible Successes,” *Latin American Journal of Trade Policy*, Vol. 5, No. 12, 2022, pp. 75 – 106.

④ Martin Welz, “Explaining the Gap between the African Union and its Member States,” paper presented at European Conference on African Studies, Uppsala, June 15 – 18, 2011, p. 6.

⑤ “Merged Round 8 data (34 countries) (2022),” Afrobarometer, March 9, 2023, <https://www.afrobarometer.org/survey-resource/merged-round-8-data-34-countries-2022/>, accessed August 10, 2024.

成立以来致力于构建统一的非洲身份，但是公众仍将其视为低效且不可靠的机构。^① 非盟《2063 年议程》提出要将非洲人民置于大陆层面工作的中心，确保非洲大陆转型过程中的广泛公众参与，但是相关改革措施未得到有效执行。以泛非议会为例，其议员仍由各国立法机关任命而非普选产生，而且仅具有立法咨询和建议职能，缺乏完整立法权。此外，合并非洲司法与人权法院的决议也未落实，导致法院缺乏足够司法权力，既无法对侵犯人权的成员实施惩罚，也无法受理非洲公民的申诉。这种公众参与缺失进一步加剧了民众对非盟的不信任和疏远。

非盟制度改革也未能有效调动社会组织的积极参与。社会组织能够为非盟发挥多重作用：宣传非盟项目和准则，提升公众对非盟的了解；提供专业知识和技术支持，加强监督与问责，提高非盟决策的科学性与透明度；促进私人资本为非盟提供融资。然而，目前社会组织参与渠道有限，而且门槛较高。社会组织主要通过两种方式参与非盟事务，一是注册为非盟经济、社会和文化理事会会员，二是以观察员身份参加非盟首脑会议。而成为注册会员或观察员的标准较高，如经济、社会和文化理事会规定，社会组织申请成为注册会员需满足以下条件：申请前三年内无违法违规记录，提供独立审计公司的年度财务审计报告，并且证明这三年内 50% 以上的资金来自非洲实体或海外非洲实体。能达到这些标准的非洲社会组织寥寥无几。^② 此外，非盟各机构对社会组织的准入标准不一，缺乏统一管理机制。虽然 2015 年非盟执行委员会决定为社会组织成为非盟机构观察员制定统一标准，但该决定至今未得到落实。这些普遍较高且不一致的准入标准，严重限制了社会组织对非盟制度改革的参与，削弱了它们为非盟改革提供支持和加强非盟与公众联系的能力。

结 语

自 2017 年启动的非盟制度改革，体现了非盟不断提升自主性和强化区域治理能力的进程。在卡加梅领导的制度改革中，非盟在多个领域取得较大进

-
- ① François Soudan, “Do Africans still believe in the African Union?” August 2, 2022, <https://www.theafricareport.com/228187/do-africans-still-believe-in-the-african-union/>, accessed August 10, 2024.
- ② Martin Ronceray and Andrew Songa, “How the AU Engages with Its Citizens: The Formal, the Informal and the Anticipated,” European Centre for Development Policy Management, May 2024, <https://ecdpm.org/application/files/1317/1498/7774/How-AU-Engages-With-Citizens-Formal-Informal-Anticipated-ECDPM-Briefing-Note-181-2024.pdf>, accessed August 10, 2024.

展，提升了机构能力。非盟在经济一体化、和平安全以及全球治理等重点领域发挥了更为重要的作用，机构运行效率得到提升，财政自主性进一步增强。然而，本轮改革尚未解决三个关键问题：政治驱动力与资金支持不足、层级协调性不足，以及多元主体参与意愿较低。为此，非盟可通过建立大国协同领导机制提升改革的政治驱动力，通过撬动非洲社会组织等私人融资为改革提供更多资金支持；在提升层级协调和调动多元主体参与改革方面，可强化与次区域组织的沟通机制，明确各自责任与角色，加强资源与经验共享，以充分发挥各自优势；在推行大陆层面项目时，可建立互信机制，考虑不同发展程度国家的现实需求，加强利益共享，以提升非洲国家的参与积极性。同时，非盟可通过社交媒体平台、社区和教育活动、社会组织项目等方式加强与公众的联结，提升制度改革的公众参与度。

在 2024 年 5 月举办的非洲开发银行年会上，肯尼亚总统鲁托提出将从六个方面引领非盟制度改革：第一，协调非洲各国向非盟委员会授予更多权力，助力非盟代表非洲进行集体经济外交，发挥非洲在关键矿产、人力资源、农业和自然资源等方面的优势，从而吸引更多投资机会；第二，加强非洲大陆自贸区建设，巩固非洲经济一体化；第三，加强非盟在非洲和平与安全事务中的主导作用，结束非洲大陆的战乱与冲突；第四，促进非盟与非洲各国合作以弥合非洲大陆基础设施建设鸿沟；第五，改革泛非议会，减少议员人数和提升性别平等；第六，赋予非洲联盟法院更大权力，提升司法自主权。^① 尽管鲁托提出的改革重点颇具雄心，但是如前所述，这些改革措施能否得到有效执行还有待观察，非盟制度改革的前景仍存在较大不确定性。

（责任编辑：贺杨）

① Brian Oruta, “Six Key Reforms President Ruto Wants at Africa Union Commission,” The Star, May 29, 2024, <https://www.the-star.co.ke/news/2024-05-29-six-key-reforms-president-ruto-wants-at-africa-union-commission/>, accessed August 10, 2024.

African Union Institutional Reform: Path to Progress and Multiple Challenges*Ling He*

Abstract: Since the transformation from the Organization of African Unity to the African Union (AU), the AU has been continuously building its institutions to better address various internal and external challenges and to achieve its goals. In 2017, the AU initiated the institutional reform. Under the leadership of Kagame, the President of Rwanda, the AU has carried out reform measures such as focusing on economic integration, peace and security, global governance and other priority areas, realigning the institutional structure, reforming human resources and internal financing mechanisms. Through institutional reform, the AU has assumed a more prominent role in priority areas, enhancing the efficiency of institutional operations and fostering greater financial autonomy. However, numerous problems have arisen. With Ruto, the President of Kenya, succeeding Kagame in leading the AU institutional reform in 2024, the AU institutional reform in the future will face challenges such as insufficient political driving force and financial support, the need to improve coordination at all levels, and lower willingness of African sub-regional organizations, countries, and public and civil society organizations to participate in the reform. In the future, the AU should actively promote the coordinated leadership of major African countries to lead the reform, further innovate the internal financing mechanism and the division of labor and cooperation mechanism with sub-regional organizations, enhance benefit sharing among countries with different levels of development, strengthen the connection with the public, and enhance the enthusiasm of multiple entities to participate in the system reform.

Keywords: African Union, institutional reform, Agenda 2063, AfCFTA

Author: Ling He, PhD candidate of the School of International Politics and Economics, University of the Chinese Academy of Social Sciences (Beijing 102488).

Sudan's Civil War and Humanitarian Crisis: Roots and Impacts*Liang Kaining*

Abstract: In the backdrop of unprecedented global changes unseen in a century, the civil war in Sudan has rapidly intensified into a grave humanitarian crisis in 2023. This conflict originated from the long-standing ethnic, religious, and resource allocation conflicts in Sudan, and gradually evolved into a proxy war due to external forces vying for geopolitical influence. The civil war has led to a significant number of civilian casualties and displacements, further intensified the food crisis, and caused severe damage to infrastructure. In addition, the influx of refugees and security threats brought about by war have a profound impact on neighboring countries and regional stability, exacerbating the turmoil in the Sahel region and the Horn of Africa. Despite the assistance and mediation provided by the United Nations, the European Union, the African Union, and others, the effectiveness of these measures is limited due to resource scarcity, complex external interventions, and prolonged conflicts. This article analyzes