

职能扩展与角色错位：伊加特的组织演进及其发展边界

刘肖兰 王涛

内容提要 伊加特的组织演进路径揭示了区域组织在功能拓展与能力建设之间存在的普遍张力。自1986年成立以来，该组织历经三次功能拓展，由最初专注应对气候灾害的环境治理机构，逐步拓展以冲突调解为核心的安全职能，后来进一步发展为致力于经济一体化的区域共同体。上述转型并非由内生能力建设所驱动，主要是对外部议程设定与区域性危机的被动响应，造成其组织职能与自身能力之间结构性错位，具体表现为资源长期短缺、议程自主性不足以及成员国政治共识匮乏。因此，尽管在调解苏丹内战等个案中取得显著成效，但是结构性错位导致伊加特在社会发展、安全治理与经济一体化领域的整体绩效仍受到严重限制。若无法解决其职能与能力之间的根本矛盾，该组织将在其核心职能领域持续面临被边缘化的风险。

关键词 伊加特 非洲之角 环境治理 冲突解决 经济一体化

作者简介 刘肖兰，浙江师范大学非洲研究院助理研究员（金华 321004）；王涛，浙江师范大学非洲研究院教授（金华 321004）。

非洲一体化进程正随着非洲大陆自贸区的建设而加速推进，其中次区域整合作为关键环节，成效有赖于次区域组织的功能定位与能力建设。然而，与西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体和东非共同体等制度框架相对完备的区域经济共同体相比，非洲之角地区的次区域组织能力建设与制度化水平相对滞后。伊加特（IGAD）成立之初是一个功能特定的专业性组织，而非全领域综合性机构，这一特点在很大程度上影响了其所引领的一体化进程，使其呈现出若干独特属性。因此，深入考察伊加特的组织演进、功能拓展及其面临的挑战，对于理解非洲特定次区域的治理与合作模式具有重要的学术价值。目前，学界已对伊加特予以广泛关注。部分研究探讨了伊加特在环境治理、冲突调解及经济一体化等具体

领域的举措与成效；^① 另有学者聚焦其功能拓展与组织转型问题；^② 还有研究从整体上评估伊加特的运行机制与治理绩效。^③ 综合来看，既有研究系统梳理了伊加特的实践，并剖析了其组织架构与职能的演化路径。然而，已有研究成果仍缺乏对伊加特功能拓展深层动力的分析。鉴于此，本文从资源依赖与权力配置的视角切入，通过系统回顾伊加特的发展历程，探讨其组织演进的内在逻辑与现实边界。

伊加特的功能拓展与转型

根据组织议程与架构的演变，伊加特的发展可分为三个阶段。第一阶段始于1986年，伊加特作为一个旨在应对旱灾等气候问题的环境治理组织，主要关注区域的环境议题与粮食安全。自1996年起进入第二阶段，伊加特的重心更多地转向地区安全治理，积极参与区域冲突调解与和平建设。2006年进入第三阶段，伊加特以推动区域经济一体化为目标，致力于向综合性治理机制转型，试图构建涵盖安全、发展与经济合作的区域框架。

（一）第一阶段：聚焦环境议题与组织建立

伊加特的前身是政府间抗旱与发展组织（Intergovernmental Authority on

-
- ① Gebremedhin Gebremeskel Haile et al., “Droughts in East Africa: Causes, Impact and Resilience,” *Earth – Science Review*, Vol. 193, 2019, pp. 146 – 147; Timothy M. Shaw, “New Regionalisms in Africa as Responses to Environmental Crises: IGADD and Development in the Horn in the Mid – 1990s,” in John Sorenson (ed.), *Disaster and Development in the Horn of Africa*, Macmillan Press Ltd., 1995, pp. 260 – 261; Alex de Waal, *Evil Days: Thirty Years of War and Famine in Ethiopia*, Human Rights Watch, 1991; Alex de Waal, *Famine Crimes: Politics and Disaster Relief Industry*, James Currey, 1997; John Prendergast and David Mozerksky, “Love Thy Neighbor: Regional Intervention in Sudan’s Civil War,” *Harvard International Review*, Vol. 26, No. 1, 2004, pp. 72 – 73; *The Political Economy of Regional Integration in Africa: The IGAD Report*, ECDPM, 2016, p. 50; *Understanding Economic Integration and Peace and Security in IGAD*, ECDPM, 2022, p. 8; [南苏丹] 勒本·内尔森·莫洛：《南苏丹的和平进程与国际社会的作用》，《西亚非洲》2017年第1期，第48页；张春：《伊加特与非洲之角的安全治理》，《西亚非洲》2016年第4期，第92页。
- ② Julie Saché – Humblot, “Ugandan Interference in South Sudan,” in Jean – Nicolas Bach et al. (eds.), *Routledge Handbook of the Horn of Africa*, Routledge, 2022, p. 166; Redie Bereketeb, “Regional Economic Communities and Peacebuilding: The IGAD Experience,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 26, No. 1, 2019, p. 8.
- ③ Sally Healy, *Hostage to Conflict Prospects for Building Regional Economic Cooperation in the Horn of Africa*, Chatham House, 2011, p. 11; Aleksí Ylöne, “Security Regionalism and Flaws of Externally Forged Peace in Sudan: The IGAD Peace Process and Its Aftermath,” *African Journal on Conflict Resolution*, Vol. 14, No. 2, 2014, p. 19.

Drought and Development, IGADD), 其成立旨在应对严峻的气候灾害。20 世纪 80 年代, 非洲之角灾害频发, 区域内各国普遍资源匮乏、能力不足。与此同时, 联合国干预成效有限, 国际援助也存在在地适应性不足的问题, 这些因素共同催生了建立区域合作机制的迫切需求。

其一, 地区面临严峻的气候灾害挑战。非洲之角长期饱受自然灾害困扰, 在 20 世纪 60—80 年代, 持续旱灾及其引发的饥荒等次生灾害导致区域内六国 (埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达、索马里、吉布提、苏丹)。近 60 万人丧生, 经济损失约 5 亿美元。^① 面对如此挑战, 地区各国应对能力捉襟见肘, 具体表现为: 政府财力匮乏, 难以保障必要的粮食储备; 在农牧业生产指导与增收方面缺乏有效的技术与资金支持, 致使农牧业基础薄弱, 从业人口收入偏低。^② 频发的旱灾不仅直接导致粮食危机, 严重阻碍社会经济发展, 更对区域内各国的治理能力构成严峻考验。

其二, 国际组织援助未达预期。面对该地区的气候灾害, 以联合国为首的国际组织虽积极介入并提供大量援助, 但成果有限。例如, 在 20 世纪 80 年代, 联合国曾试图依托萨赫勒地区国家间抗旱常设委员会 (Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel) 向非洲之角派遣专家进行指导,^③ 然而, 由于跨区域治理的复杂性, 此类干预成效有限。为帮助非洲之角国家走出困境, 联合国与非洲统一组织积极推动建立一个专门应对本地气候灾害的区域性机制。

在此背景下, 1986 年埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达、索马里、吉布提和苏丹六国元首签署协议, 正式成立政府间抗旱与发展组织, 总部设于吉布提。成立后, 该组织发布《1986 年行动计划》, 将工作划分为短期紧急救援、中期恢复重建与长期可持续发展三个阶段, 旨在通过系统性、全方位的干预推进区域环境治理。^④ 1992 年, 该组织发布《1992—1996 年五年计划》, 进一步将重点聚焦于粮食安全与荒漠化防治。^⑤ 尽管伊加特在初期主要关注生态环境与粮食安全, 但其

① Gebremedhin Gebremeskel Haile et al., “Droughts in East Africa: Causes, Impact and Resilience,” pp. 146 – 147.

② 安春英:《“一带一路”背景下的中非粮食安全合作: 战略对接与路径选择》,《亚太安全与海洋研究》2017 年第 2 期, 第 94—96 页。

③ *Resolution 1983/46: Assistance to the Drought – stricken Areas of Djibouti, Ethiopia, Kenya, Somalia, the Sudan and Uganda*, UN The Economic and Social Council, July 28, 1983.

④ “The Inter – Governmental Authority on Drought and Development (IGADD),” *Review of African Political Economy*, Vol. 21, No. 59, 1994, p. 94.

⑤ K. Isaac Weldesellassie, “IGAD As an International Organization, Its Institutional Development and Shortcomings,” *Journal of African Law*, Vol. 55, Issue 1, 2011, p. 3.

功能定位具有开放性和灵活性的特点，这为日后向多领域扩展奠定制度基础。然而，从发展轨迹看，伊加特虽然在环境治理领域起步较早，但其获得的资源与制度投入长期不足，即便在后来被列为重点的安全与经济领域，其能力建设与资源保障也并未充分实现。这种在不同时期多个关键职能领域均显现出的投入欠缺，反映出该组织在发展中面临的一个根本矛盾：即在职能范围不断拓展的同时，相应的能力与资源却未能得到同步有效的加强。这一深层矛盾已成为制约伊加特在各领域实现其战略目标的主要瓶颈。

（二）第二阶段：拓展安全治理职能与制度重构

1996年，政府间抗旱与发展组织正式更名为政府间发展组织（伊加特），工作重心开始更多地转向地区和平与安全治理。需要强调的是，这一转型并非对原有优先事项的完全替代，而是在保持原有职能的基础上，向安全治理领域外延式拓展。这种职能演变是内部经验积累与外部权力格局重塑共同作用的结果。从内部来看，该组织在应对气候灾害的过程中已广泛介入冲突调解，积累了宝贵经验；从外部来看，冷战终结在非洲之角形成权力真空，导致各类地区矛盾迅速激化，因而迫切需要一个区域性和平安全机制来填补治理空白。

具体而言，转型首先源于伊加特前期的经验积累。该组织在成立初期推动气候灾害应对的同时，已经开始涉足区域冲突协调与调解，展现出跨议题运作能力。伊加特并未将自身工作局限于预设计程，而是积极探索环境危机与地区安全协同治理的路径。事实上，早在1986年首次首脑会议上，该组织就促成埃塞俄比亚与索马里元首会晤，为两年后双方签署解决边界争端的和平协议发挥了关键作用。这一成功实践不仅使伊加特成为推动两国关系正常化的重要力量，也表明其自成立之初就具备职能拓展的潜力。^①此后，无论是1991年斡旋索马里内战，^②还是1993年联合多方推动苏丹和平会谈，^③伊加特都扮演了积极角色。至20世纪90年代中期，伊加特已深度介入本地区多数重大冲突，积累了较为丰富的实践经验。

其次，地区权力格局重组与安全挑战加剧是推动伊加特转型的另一重要推力。冷战期间，非洲之角是美苏意识形态对抗的前沿阵地，两国通过扶植代理人

① K. Isaac Weldesellassie, "IGAD As an International Organization, Its Institutional Development and Shortcomings," pp. 1 - 2.

② John Drysdale, *Whatever Happened to Somalia?* HAAN Publishing, 1994, pp. 44 - 45.

③ Ann Mosely Lesch, *The Sudan: Contested National Identities*, Indiana University Press, 1998, pp. 179 - 180.

进行地缘政治竞争。^① 超级大国介入客观上为该地区注入一定程度的外部稳定性，维系埃塞俄比亚、苏丹、索马里等国相对脆弱的政权。然而，20 世纪 80 年代后期美苏势力收缩，地方性不稳定因素开始滋生，域内多个政权于 90 年代初相继垮台，非洲之角由此进入剧烈的权力重塑期。^② 索马里与苏丹内战愈演愈烈，埃塞俄比亚与新独立的厄立特里亚之间关系迅速恶化。^③ 地区安全局势失控，客观上要求一个区域性安全组织来主持和平调解事务，而前期已在此领域有所建树的伊加特，自然成为最合适的选择。

再次，外部干预的收缩与地区自救压力的增加。冷战结束后，美苏两国显著减少对非洲之角的干预，转而鼓励地区国家自主承担安全事务。1992 年，美国为应对失控的索马里内战而派遣的联合特遣队遭遇重挫，此后干预意愿大减。俄罗斯则几乎完全从该地区撤出，仅保留有限的军火贸易。^④ 但俄罗斯在 90 年代后期同时向埃塞俄比亚和厄立特里亚出售武器，反而加剧地区冲突。^⑤ 至 90 年代末，美俄等大国不再承担地区安全责任的态势已趋明朗，非洲之角国家被迫在安全领域寻求自救。这种需求既源于实现和平的外部压力，也来自保障政权安全的内在驱动。鉴于单个国家能力有限，通过区域组织开展安全合作成为更现实的选择，在此背景下伊加特大力拓展安全职能。

在新定位下，伊加特积极投身区域安全治理实践，开展一系列具有实质意义的行动。1996 年，伊加特支持埃塞俄比亚提出的“索德雷和平进程”（Sodere Peace Process），推动成立索马里救国委员会（National Salvation Council），为筹建索马里临时政府奠定基础。2002 年，伊加特牵头成立技术委员会，引入实地监测机制以监督和推进索马里和平进程。在此期间，该组织还启动冲突早期预警与响应机制，构建覆盖地区、国家和地方三级的预警体系，旨在增强成员国对冲突的监测评估与应对处置能力。通过伊加特的积极斡旋，2004 年索马里成功组建过渡联邦政府，2005 年苏丹南北双方签署具有里程碑意义的《全面和平协议》。这一系列行动标志着伊加特在安全治理领域正由临时协调者转向能够创设

① Richard J. Reid, *A History of Modern Africa: 1800 to the Present*, John Wiley & Sons Ltd., 2020, p. 335.

② Edmond J. Keller and Donald Rothchild (eds.), *Africa in the New International Order: Rethinking State Sovereignty and Regional Security*, Lynne Rienner Publishers Inc., 1996, p. 92.

③ John Young, *The Fate of Sudan: Origins and Consequences of a Flawed Peace Process*, Zed Book, 2012, p. 83.

④ Vladimir Shubin, “Russia and Africa: Coming Back?” *Russian Analytical Digest*, No. 83, 2010, p. 5.

⑤ Fiona Lorton, “The Ethiopia – Eritrea Conflict: A Fragile Peace,” *African Security Review*, Vol. 9, No. 4, 2000, pp. 103 – 105.

机制与引导进程的区域组织，并在应对地区安全挑战中发挥关键作用。

（三）第三阶段：拓展经济一体化议程与推动多功能整合

自2006年起，伊加特的组织议程进一步向区域经济与一体化拓展，标志着其进入发展的第三阶段。

首先，非洲之角非正式跨境贸易快速发展凸显区域经济的内在活力，为经济一体化提供现实基础。非正式跨境贸易作为一种避开官方管制的跨境商品自由流通形式，在冲突频发的非洲之角日益活跃。它不仅有效促进地区商品流通，也成为改善当地民众生计、应对危机的重要经济手段。^①以乌干达为例，数据显示在2015—2019年，非正式跨境出口占其总出口的18%，并呈持续增长态势。^②此类贸易依托自发形成的商业与金融网络，在一定程度上替代或补充不完善的官方机制，展现出基层经济活动的韧性与活力。这一现象表明，基层自发的跨境商业活动、区域一体化与顶层的冲突解决和安全治理之间紧密关联。

其次，应对安全挑战的策略转向综合治理路径。尽管伊加特在安全领域取得一定成效，但是地区冲突持续存在，新的冲突不时爆发。现实表明，将安全问题与安全手段简单对应的治理思路存在根本缺陷；安全治理模式亟须转型，需要将发展议题纳入其中，构建更注重预防的结构性治理框架。事实上，地区冲突与社会经济发展之间互为因果、密不可分，这为伊加特拓展经济职能提供理论基础。^③经过十余年的安全治理实践，伊加特内部达成重要共识：安全问题的根本解决有赖于将安全治理与经济发展相结合的综合手段。基于这一共识，伊加特逐步调整自身定位，更加注重在经济合作、人文交流及增进成员国互信等方面开展工作。

再次，非洲大陆一体化进程推进提供了外部推动力。21世纪以来，非洲发展的核心挑战从政治解放转向经济独立，非洲统一组织的历史使命基本完成。为适应新的需求，非盟于2002年成立，承担起推动泛非主义与非洲一体化的新使命。非盟致力于加强建设其认定的8个次区域组织，伊加特即为其中之一。根据非盟的整体规划，伊加特被定位为综合性的区域社会经济共同体，而非单纯的安全组织。这一要求促使伊加特进行职能拓展，正式开启其向新领域探索的进程。

为响应新的定位要求，伊加特推出一系列战略规划，以推动区域经济一体

① *Assessing Regional Integration in Africa IV: Enhancing Intra - African Trade*, United Nations Economic Commission for Africa, 2010, p. 143.

② Edwin Gaarder et al., *Towards An Estimate of Informal Cross - border Trade in Africa*, Economic Commission for Africa, 2021, p. 4.

③ *Handbook of IGAD 2020*, Intergovernmental Authority on Development, 2020, p. 52.

化。2007 年伊加特出台《最低限度一体化计划》(*Minimum Integration Plan*), 涵盖经贸发展、基础设施、农牧业与粮食安全、和平安全及自然资源保护五大领域, 积极对接非盟一体化要求。此后伊加特把建立自贸区作为重要目标, 深化成员国在贸易、基础设施与信息技术等领域的合作。例如, 伊加特曾设定在 2009 年前完成连接各成员国首都的 5000 公里公路网及 2000 公里能源运输走廊建设等基建目标。^① 2017 年伊加特进一步启动《区域基础设施总体规划》, 计划到 2050 年建成 9 条经济走廊, 以促进区域互联互通。^② 上述规划标志着伊加特已全面进入多功能整合阶段, 但其在安全治理、社会发展和经济一体化等方面仍面临资源不足、成员国共识缺乏等结构性挑战。

伊加特在社会发展治理中的外部依赖与议程困境

在非洲, 大陆层面的整体规划深刻影响次区域合作实践, 使次区域一体化普遍呈现强外部性特征。具体而言, 伊加特经济一体化发展进程在很大程度上受外部议程植入、资源输入与规范模仿的影响。自 20 世纪 80 年代末起, 伊加特将生态环境确立为核心治理领域, 其关键动因之一便是外部行为体的影响。当非洲之角遭遇严重旱灾时, 外部资金与政策输入深刻塑造了该组织的早期议程与行动目标, 使其后续发展严重依赖外部。

(一) 生态环境治理: 伊加特与联合国互动及外部依赖

伊加特通过与联合国紧密合作, 逐步建立起涵盖抗旱监测到气候适应的多层次协作体系, 逐渐确立其在区域生态环境治理中的重要地位。在联合国指导下, 伊加特不仅建立信息共享平台, 便于成员国相互借鉴抗旱经验, 还设立协调机制, 促进跨界水资源与牧场管理等议题上的对话与协作。^③ 进入 20 世纪 90 年代, 双方合作进一步深化, 伊加特对联合国的依赖也相应加深。例如, 为响应 1994 年《联合国防治荒漠化公约》, 伊加特于次年创设“次区域行动方案”(SRAP)。^④ 此后随着全球气候议程演进, 伊加特积极响应国际社会关切, 持续

① *Handbook of IGAD 2020*, pp. 52 - 53.

② *IGAD Regional Infrastructure Master Plan Final Report*, Intergovernmental Authority on Development, December 2020, pp. 1 - 8.

③ Timothy M. Shaw, "New Regionalisms in Africa as Responses to Environmental Crises: IGADD and Development in the Horn in the Mid - 1990s," pp. 260 - 261

④ *Sub - Regional Action Programme for the Implementation of the United Nations Convention to Combat Desertification in the IGAD Sub - region*, pp. 3 - 4.

拓展在气候预测与应对方面的职能。

然而，伊加特在生态环境领域的政策实施与能力建设始终受到外部资金与技术的严重制约。从议程设定看，其核心职能及后续倡议虽然表面上源于自主发展需要，但实际上多为对联合国议程的响应。有研究甚至认为，外部捐助方的利益深刻影响了伊加特的发展框架与路径，^① 这一点可在其资金来源上得到印证。1986—1996年，伊加特多达98%的预算来自联合国等外部援助方，充分反映了其对外部资金的严重依赖。^② 之后职能拓展不仅未能改善伊加特对外部融资的依赖，反而引入更多元的外部行为体，使其自主性面临更大挑战。2009—2012年的数据显示，在伊加特年均预算中，24%来自联合国与世界银行、62%来自欧盟及其成员国、8%来自美国国际开发署。^③ 多元化的援助来源使伊加特不得不在不同资方的利益诉求与项目偏好之间寻求平衡，以艰难维持运作。

在长期依托外部援助推进抗旱与环境监测的基础上，近年来伊加特尝试将分散项目整合为更具持续性的制度化战略。在伊加特2020年发布的《2050年愿景》中，生态环境治理被正式纳入长期区域发展战略，成为与粮食安全、基础设施及和平安全相互依存的核心支柱之一。值得注意的是，该战略方向与非盟《2063年议程》及联合国2030年可持续发展议程高度契合。^④ 这种将环境议程制度化并纳入总体发展规划的做法表明，伊加特正努力突破以往项目驱动的短期治理模式，力求在战略层面实现各议题间的系统联动。

（二）粮食安全治理：伊加特与粮农组织及欧盟的互动

伊加特通过与联合国粮农组织、欧盟等伙伴合作，逐步培育其在粮食安全领域的治理职能，但这一过程同样面临外部依赖问题。初期，伊加特自身治理能力有限，关键项目实施仍需外部支持，该领域的治理框架高度依赖粮农组织与欧盟的资金与技术援助，合作内容包括建立粮食预警系统与区域粮食储备网络。进入20世纪90年代，伊加特试图更为自主地推进粮食安全治理，并于1990年

① Mohamed Farah Hersi, "IGAD and the Quest for Economic and Security Regionalism," in Adeoye O. Akinola (ed.), *Contemporary Issues on Governance, Conflict and Security in Africa*, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 353 - 354.

② Adeoye O. Akinola, *IGAD and Multilateral Security in the Horn of Africa: Through the Lens of the Somali Conflict*, Palgrave Macmillan, 2024, p. 68.

③ Bruce Byiers, *The Political Economy of Regional Integration in Africa: Intergovernmental Authority on Development (IGAD) Report*, ECDPM, 2016, p. 22.

④ *IGAD Regional Strategy: The Framework*, pp. 7 - 14.

发布粮食安全战略,^① 希望通过挖掘渔业潜力保障粮食供应, 为此还曾邀请粮农组织开展渔业资源考察, 但最终因双方意见分歧而未能实现设想。^②

在成员国长期内战背景下, 伊加特在粮食安全领域的治理深受地区动荡与人道主义危机制约, 导致其粮食安全战略难以有效实施。尽管 1992 年发布首个综合政策框架《1992—1996 年五年计划》,^③ 但随着 20 世纪 90 年代中期地区冲突进一步加剧, 伊加特被迫将有限资源优先配置于冲突调解。这一重心转移不仅加剧了其对外部人道主义援助的依赖, 也导致该五年计划未能取得实质性进展。^④ 至 2008 年, 伊加特重启地区粮食安全与风险管理项目 (REFORM),^⑤ 但项目最终因参与方需求差异过大导致政策协调陷入僵局, 未能有效推进。近年来, 伊加特在粮食安全治理领域进展缓慢, 尤其在新冠疫情与气候灾害叠加影响下, 地区粮食安全形势进一步恶化, 凸显其在粮食安全治理方面的能力不足。^⑥

在《2050 年愿景》中, 伊加特把粮食与营养安全确立为未来 30 年的区域优先事项, 同时提出实现农业产出持续增长、保障基本粮食供给等一系列长期目标。^⑦ 为实现该愿景, 伊加特进一步制定以农业现代化为核心的 2021—2025 年短期实施计划。^⑧ 然而, 在实践中这一自主战略规划再次让位于外部议程。此后, 伊加特参与由粮农组织和欧盟主导的“非洲之角粮食与营养安全韧性建设计划” (BREFONS), 工作重点明显转向欧美伙伴关注的流域水资源管理、跨流域协作及农牧合作机制等特定议题, 再次凸显其议程自主性困境。^⑨

-
- ① Michael Hubbard et al., “Regional Food Security Strategies: The Case of IGADD in the Horn of Africa,” *Food Policy*, Vol. 17, No. 1, 1992, pp. 13 – 18.
- ② John Sorenson (ed.), *Disaster and Development in the Horn of Africa*, p. 259.
- ③ Mohamed Farah Hersi and Adeoye O. Akinola, *IGAD and Multilateral Security in the Horn of Africa, Through the Lens of the Somali Conflict*, Palgrave Macmillan, 2024, pp. 67 – 68.
- ④ K. Isaac Weldesellassie, “IGAD As an International Organization, Its Institutional Development and Shortcomings,” p. 3.
- ⑤ 旨在通过与东南非共同市场、东共体、印度洋委员会等次区域组织合作, 推动地区粮食安全协同治理。 *IGAD Annual Report 2007*, Intergovernmental Authority on Development, 2008, p. 21.
- ⑥ *IGAD Food Security and Nutrition Response Strategy 2020 – 2022: In the Context of COVID – 19, Desert Locust Invasion and Floods*, Intergovernmental Authority on Development, 2020, pp. 8 – 12.
- ⑦ *IGAD Regional Strategy: The Framework*, p. xviii.
- ⑧ *IGAD Regional Strategy: The Framework*, p. 14.
- ⑨ *Building Resilience for Food and Nutrition Security in the Horn of Africa (BREFONS)*, FAO, July 2024, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/6d07e235-0b08-40e7-935d-de41b2bab020/content>, accessed June 6, 2025.

伊加特在安全治理中的理想抱负与现实困境

冷战结束后，非洲之角面临国家能力普遍不足与安全局势持续恶化的双重困境，驱动伊加特拓展安全治理职能。与此同时，域外大国一度从该地区收缩力量，导致安全挑战急剧升级，而安全治理严重缺位。在此背景下，该地区一体化进程优先转向安全领域的探索，促使伊加特自1996年以来将组织重心转向冲突预警、冲突调解与和平建设。这种安全化转型源于现实需求的紧迫性。

（一）伊加特参与地区冲突解决

伊加特在这一时期的实践主要体现在对区域内几场重大冲突的介入上，其中对索马里内战的调解历时最久，也最能反映其角色演变和能力局限。伊加特对索马里内战的调解大致可分为两个阶段：第一阶段为20世纪90年代，伊加特以协调者身份介入，但成效有限。1991年索马里内战爆发后，伊加特支持吉布提政府主持多轮和谈，但未能阻止冲突升级。^①随着外部力量撤出，伊加特在1993—1995年独立承担调解任务，尽管屡遭挫折，但仍于1996年支持埃塞俄比亚发起的“索德雷和平进程”，促成索马里救国委员会组建。^②然而，由于索马里地方政治实体强烈反对，同时关键成员国埃塞俄比亚对后续成立的过渡民族政府持消极态度，调解工作未能进一步推进。^③自2002年起进入第二阶段，伊加特由协调者转型为更积极的推动者。为吸取前期教训，伊加特牵头成立技术委员会，依据平衡氏族关系的“4.5方案”推动民族和解会议，最终在2004年促成过渡联邦政府成立。^④为支持该政府，伊加特于2005年提议组建伊加特索马里维和特派团（IGASOM），并于2006年实际部署索马里保护和培训特派团。^⑤尽管此后索马里和平进程的主导权逐渐转移至非盟与联合国，伊加特仍持续参与地区安全治理，扮演配合与辅助角色。

① John Drysdale, *Whatever Happened to Somalia?* pp. 44 – 45.

② *Security Council Meets to Consider Situation in Somalia*, SC/6361, United Nations, April 23, 1997.

③ Andre le Sage, “Somalia: Sovereign Disguise for a Mogadishu Mafia,” *Review of African Political Economy*, Vol. 29, No. 91, 2002, pp. 132 – 135.

④ “4.5方案”指在过渡议会400个席位中，4个主要族群各占84席，少数民族共占42席，剩余22席由技术委员会分配。 *Salvaging Somalia’s Chance for Peace*, International Crisis Group, 2002, p. 5.

⑤ *Resolution 1725 [S/RES/1725 (2006)]*; Adopted by The Security Council at Its 5579th Meeting on 6 December 2006, United Nations Security Council, December 2006.

与索马里斡旋几乎同步，伊加特长期介入苏丹内战。这一重大的冲突调解实践同样呈现两个阶段：第一阶段为 20 世纪 90 年代的探索性调解。在非洲统一组织等外部调解失败后，伊加特于 1993 年成立苏丹和平常设委员会；^① 1994 年提出尊重南方自治权方案，但遭苏丹政府抵制；^② 1995 年引入外部支持的尝试反而激化矛盾。^③ 第二阶段始于 21 世纪初，伊加特优化调解策略，组建包括肯尼亚、厄立特里亚、乌干达和埃塞俄比亚外交官在内的核心调解小组，^④ 通过持续跟踪战局，在 2002—2004 年先后促成 6 份专题文件，分别就停火、财富分配、权力分享等核心议题提出针对性方案。这些努力最终为 2005 年苏丹政府与苏丹人民解放运动（SPLM）签署《全面和平协议》铺平道路。^⑤

相较在调解苏丹南北冲突中取得具有里程碑意义的成就，伊加特在应对达尔富尔危机与南苏丹内战时的作用更为复杂且成效不一，反映出其在不同冲突情景下调解能力的差异。2003 年达尔富尔冲突激化之际，由于伊加特将资源大量投入苏丹南北和平进程，在该问题上近乎缺位，主导权由联合国与非盟掌握。^⑥ 而伊加特对 2013 年爆发的南苏丹内战反应迅速，虽然于 2014 年初推动签署停火协议，但因被指偏袒一方而导致后续调解受挫。^⑦ 直至 2015 年，在非盟支持下，“伊加特+”机制推动达成《解决南苏丹冲突协议》，但该协议次年即告失效。^⑧ 此后，伊加特于 2017 年组建“高级别振兴论坛”，并将主导权更多地交由苏丹与乌干达等关键成员国。在这些国家的强力推动下，冲突双方于 2018 年签署更具实效的《解决南苏丹冲突新协议》，最终实现停火。^⑨

-
- ① Aleksi Ylöne, “Security Regionalism and Flaws of Externally Forged Peace in Sudan: The IGAD Peace Process and Its Aftermath,” p. 19.
- ② Ann Mosely Lesch, *The Sudan: Contested National Identities*, pp. 182 – 183.
- ③ 1995 年卡特中心以第二轨道外交形式介入，推动人道准入、疫苗停火及战俘谈判等，Steven Wöndu and Ann Mosely Lesch, *Battle for Peace in Sudan: An Analysis of the Abuja Conference, 1992 – 1993*, University Press of America, 2000, pp. 223 – 225.
- ④ John Prendergast and David Mozerksy, “Love Thy Neighbor: Regional Intervention in Sudan’s Civil War,” *Harvard International Review*, Vol. 26, No. 1, 2004, pp. 72 – 73.
- ⑤ [南苏丹] 勒本·内尔森·莫洛：《南苏丹的和平进程与国际社会的作用》，第 48 页。
- ⑥ Richard Barltrop, *Darfur and the International Community: The Challenges of Conflict Resolutions in Sudan*, I. B. Tauris, 2011, p. 60.
- ⑦ Irit Back, “IGAD, Sudan, and South Sudan: Achievements and Setbacks of Regional Mediation,” *The Journal of the Middle East and Africa*, Vol. 7, No. 2, 2016, p. 151.
- ⑧ Redie Bereketieb, “The Collapse of IGAD Peace Mediation in the Current South Sudan Civil War: When National Interest Dictates Peace Mediation,” *Journal of African Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 1 – 2, 2017, p. 152.
- ⑨ *Toward a Viable Future for South Sudan*, International Crisis Group, February 2021, p. 9.

（二）伊加特安全治理面临的困境与制约

伊加特在非洲之角冲突解决与安全治理中无疑发挥一定作用，尤其是在促成苏丹和平协议方面作出重大贡献，但其努力长期受到自身能力短板与结构性因素的限制，主要体现在三个方面。

其一，组织资源长期匮乏严重制约伊加特安全治理的深度与广度，使其难以有效应对复杂的地区冲突。在 20 世纪 90 年代，伊加特的冲突治理机制尚不完善，^① 在索马里冲突调停等实践中暴露出执行力不足等问题。进入 21 世纪，即便建立早期冲突预警与响应机制并对独立行动能力提出更高要求，资源短缺却愈发凸显，安全治理也未见显著成效。例如，2005 年规划的伊加特索马里维和特派团，仅一个营的预算就高达 5100 万美元，在美国拒绝出资后，该计划因伊加特无力承担而流产。^② 在南苏丹内战期间，伊加特曾提议组建保护与威慑部队，但向欧盟寻求经费支持无果，计划最终搁置。^③ 2020 年提格雷战争爆发后，面对冲突蔓延与人道主义危机，伊加特因资源不足而力不从心，仅发布措辞模糊的和平呼吁。直至 2022 年下半年停火前景明朗之际，才以观察员身份参与后续监督。可见，伊加特的调解能力始终受制于资源有限。^④

其二，治理方案往往因缺乏地区共识与本土适应性而效用不彰，导致调解成果难以持续。伊加特虽试图通过机制创新来发挥作用，但其方案设计常因过于迎合外部援助方的偏好，而在冲突地区缺乏适应性。索马里“4.5 方案”虽获外部支持，却因未能与各族群充分协商而被批评为加剧族际不平等的工具。^⑤ 在调解苏丹内战时，伊加特方案回避核心的石油收入分配问题，并忽视阿卜耶伊地区归属问题，为日后冲突埋下隐患。^⑥ 在达尔富尔冲突中，伊加特未能提出任何具有新意的调解思路，暴露其知识生产能力不足。在南苏丹内战初期调解中，伊加特简单套用苏丹模式的权力分享方案，因脱离当地冲突的具体情境而一度受挫，进

① Sally Healy, *Peacemaking in the Midst of War: An Assessment of IGAD's Contribution to Regional Security*, Crisis States Research Centre, 2009, p. 10.

② Opiyo Oloya, *Black Hawks Rising: The Story of AMISOM's Successful War against Somali Insurgents, 2007 - 2014*, Helion & Company Limited, 2016, pp. 46 - 47.

③ *South Sudan: A Civil War by Any Other Name*, International Crisis Group, April 2014, p. 21.

④ Irit Back, "The Role of Regional Multi - Actor Mediators: The Case of IGAD in the Ethiopia - Tigray Conflict," *The Journal of the Middle East and Africa*, Vol. 15, No. 2, 2024, p. 152.

⑤ *Selection of the Next Somalia Parliament: The Citizens' View*, The Heritage Institute for Policy Studies, 2015, pp. 10 - 11.

⑥ 姜恒昆、付海娜：《苏丹石油：从内政焦点到外交难题》，《西亚非洲》2016 年第 2 期，第 86—88 页。

一步凸显其方案设计的本土适应性问题。^①

其三，成员国间的深刻分歧持续挑战伊加特作为中立调解方的合法性。作为政府间组织，伊加特的行动力源于成员国共识，但共识在冲突频发的非洲之角较难达成，使其调解工作面临根本性挑战。在索马里问题上，伊斯兰法院联盟崛起时，埃塞俄比亚直接出兵干预，^② 而肯尼亚则采取保守观望立场，成员国分歧使伊加特调解陷入僵局。^③ 在调解苏丹内战时，乌干达因不满苏丹支持“圣灵抵抗军”（Lord's Resistance Army）转而支持苏丹人民解放运动，^④ 埃塞俄比亚也因尼罗河水资源问题与苏丹政府关系紧张，^⑤ 导致苏丹政府一度以伊加特不公为由拒绝其调解。^⑥ 这一困境在南苏丹内战调解中再度上演，乌干达与苏丹分别支持基尔派与马沙尔派，乌干达甚至直接派兵参战，导致伊加特前期协议无法落实。^⑦ 这一矛盾直至 2018 年乌干达与苏丹达成协议后才得以化解。2020—2022 年提格雷战争期间，作为冲突一方且为伊加特东道国的埃塞俄比亚政府，使伊加特中立性广受质疑，几乎完全限制其发挥作用的空间。^⑧

伊加特在经济一体化中的探索与挑战

强外部性是理解伊加特职能定位与身份调整的关键逻辑。这一逻辑不仅能够解释其 20 世纪 90 年代中期向安全治理的转型，同样适用于其自 2006 年起将工作重心转向经济一体化的调整。当年，伊加特启动旨在推进区域经济合作的新议程，这在很大程度上受非盟顶层设计与外部援助方资源激励的影响，而非内在的自发性进程。

① Redie Bereketeab, "The Collapse of IGAD Peace Mediation in the Current South Sudan Civil War: When National Interest Dictates Peace Mediation," p. 152.

② 孙德刚：《先发制人战略与埃塞俄比亚在索马里的军事行动》，《西亚非洲》2007 年第 4 期，第 13 页。

③ Sally Healy, "Seeking Peace and Security in the Horn of Africa: the Contribution of the Inter-Governmental Authority on Development," pp. 112 - 113.

④ Gerard Prunier, "Rebel Movements and Proxy Warfare: Uganda, Sudan and the Congo (1986 - 99)," *African Affairs*, Vol. 103, No. 412, 2004, p. 359; 王涛：《乌干达圣灵抵抗军研究》，浙江人民出版社 2014 年版，第 84—85 页。

⑤ 王涛、杨影淇：《弱势国家的水权逆转——埃塞俄比亚尼罗河水外交的历史透视与现状》，《国别和区域研究》2021 年第 2 期，第 102—103 页。

⑥ Alex de Waal, "The Ambiguities of Self-determination: IGAD and the Secession of South Sudan," *Nations and Nationalism*, Vol. 27, No. 1, 2021, p. 88.

⑦ Julie Saché - Humblot, "Ugandan Interference in South Sudan," p. 166.

⑧ Abel Abate Demissie, *Navigating the Regionalization of Ethiopia's Tigray Conflict: How Regional and International Actors Can Help Consolidate Peace*, Royal Institute of International Affairs, 2023, p. 5.

伊加特在经济一体化领域的探索主要体现为几项宏大的战略规划，这些规划反映了其向区域经济共同体转型的努力。

其一为《最低限度一体化计划》，该计划旨在为区域经济一体化设定基本框架。2006年，为响应建立非洲经济共同体的《阿布贾条约》，伊加特成员国元首在内罗毕峰会上重申该组织转型为区域经济共同体的愿景。^①次年，《最低限度一体化计划》正式出台，涵盖农牧、粮食、环境、和平与经济五大领域。^②基于此计划，伊加特承诺于2009—2012年建成自贸区，^③并于2012年提出推行简化贸易制度（Simplified Trade Regime）。^④然而，直至2016年最终截止日期，该计划设定的核心目标未能实现。

其二为《区域基础设施总体规划》，该规划旨在通过基础设施互联互通促进区域经济一体化。该规划于2006年启动，意在通过基础设施互联互通对接非盟主导的大陆整合目标，特别是为非洲大陆自贸区落地提供支持。^⑤然而，由于长期缺乏必要的技术与资金支持，该规划在十余年间基本停留在政策倡议与概念构想阶段。直到2018年，伊加特在非洲发展银行支持下启动正式文本编制，并于2020年完成最终报告，确立2020—2050年三阶段实施路径。^⑥该规划分为短期（2020—2024年）、中期（2025—2030年）与长期（2031—2050年），包括150项重大基础设施项目，总投资预计超过1227亿美元，目标是到2050年所有成员国都至少接入一条区域经济走廊，实现基础设施空间布局的基本整合。^⑦目前，该规划的大部分内容仍处于可行性研究与融资谈判阶段。

其三为《2016—2020年战略实施方案》，该方案旨在通过具体项目和行动推动区域经济一体化，计划在5年内通过41个专项方案和152个具体项目，将伊加特打造为本地区重要的经济合作平台，体现了其在经济一体化领域的雄心。然而，该方案从一开始便面临严重的资金瓶颈，在其超过4亿美元的总预算中，中

-
- ① “Nairobi Declaration of the 11th Summit of Heads of State and Government of the IGAD,” Reliefweb, March 20, 2006, <https://reliefweb.int/report/djibouti/nairobi-declaration-11th-summit-heads-state-and-government-igad>, accessed June 10, 2025.
- ② “IGAD Member States and Development Partners Discuss Minimum Integration Plan for the Region,” IGAD, <https://igad.int/igad-member-states-and-development-partners-discuss-minimum-integration-plan-for-the-region/>, accessed June 10, 2025.
- ③ Sally Healy, *Hostage to Conflict Prospects for Building Regional Economic Cooperation in the Horn of Africa*, p. 11.
- ④ Bruce Byiers, *The Political Economy of Regional Integration in Africa: The IGAD Report*, p. 50.
- ⑤ *IGAD Regional Infrastructure Master Plan: Transport Sector Report*, pp. 1–2.
- ⑥ Nicholas Miles et al., *IGAD Regional Infrastructure Master Plan: The IRIMP Final Report*, 2020, pp. i–ii.
- ⑦ *IGAD Regional Infrastructure Master Plan: Transport Sector Report*, pp. 2–3.

期评估时仅有 29% 的资金到位，导致大量规划停留在纸面。更为严峻的挑战在于，如此庞杂的议程几乎完全依赖伊加特秘书处统筹，但秘书处既无财政自主权，也缺乏有效的跨国协调与项目落地能力。^①

综合来看，伊加特在探索经济一体化进程中面临一系列结构性难题。首先，组织资源长期匮乏，其秘书处在人力和财力上难以满足区域合作方案的执行需求，而且过度依赖外援削弱其议程自主性，形成资源依赖的恶性循环。其次，成员国在一体化战略上缺乏共识，各国迥异的经济政策与发展利益削弱区域经济的互补性，导致一体化进程难以深入推进。最后，机制拥堵也制约其一体化努力，多数成员国同时拥有多个区域组织的成员身份，^② 这种区域组织间的职能重叠与竞争分散了本已有限的区域发展资源。^③

尤其值得注意的是，伊加特在这一进程中始终面临角色错位的困境。作为以环境与安全治理起家的组织，伊加特在安全领域的成效有限，却又迅速拓展至相对陌生的经济一体化领域，缺乏必要的政治共识与制度保障。事实上，伊加特向区域经济共同体转型在很大程度上受非盟框架与外部援助方议程双重驱动，而成员国自身的政治意愿相对薄弱。这使其议程设定远超自身经验与能力，极易陷入多领域议程争夺有限资源的困境。^④

为回应资源不足与职能溢出的内在张力，伊加特在《2050 年愿景》中试图通过搭建长期制度框架来规划其经济一体化路径。该愿景将区域经济合作列为四大支柱之一，并规划从基础设施联通到数字经济发展六个连续战略周期，旨在从制度设计层面探索议题拓展的优化路径。尽管此类自上而下的宏大规划能否有效推进尚未可知，但其直面问题的改革取向本身值得肯定，也为伊加特的未来发展提供了一种可能的路径。

结 语

伊加特的演进历程本质上体现了制度抱负与现实能力持续脱节。本文揭示该组织的发展并非源于内生、循序渐进的能力积累，而是一系列由外部力量主导的

-
- ① *Regional Strategy Volume 2: Implementation Plan 2016 – 2020*, IGAD Secretariat, 2016, pp. 1 – 16.
 - ② *Accelerating Regional Integration in Africa: Overview of the ARIA Project*, United Nations Economic Commission for Africa, 2004, pp. 29 – 30.
 - ③ Sally Healy, *Hostage to Conflict Prospects for Building Regional Economic Cooperation in the Horn of Africa*, p. 25.
 - ④ Bruce Byiers, *Understanding Economic Integration and Peace and Security in IGAD*, pp. 7 – 8.

被动转型。从应对环境灾害的专业机构，到承载地区维和期望的安全框架，再到对标非盟议程的区域经济共同体，伊加特每次职能拓展都深刻打上强外部性的烙印。这种发展模式迫使伊加特不断承接远超其资源禀赋、政治共识与制度边界的新使命，从而陷入任务超载与角色错位的结构性困境。制度架构的拓展速度远超内在根基的成长速度，导致伊加特组织能力与职能需求之间的鸿沟不断扩大。

这一内在矛盾直接导致伊加特在地区治理实践中绩效不彰。尽管在调解苏丹南北内战中取得具有里程碑意义的成就，但这更像是在特定条件下难以复制的特例，而非其制度能力的常态体现。在更多情况下，无论是在索马里与南苏丹冲突中步履维艰的斡旋，还是经济一体化蓝图长期停留在纸面的现实，都反映出其因资源匮乏、成员国利益分歧以及议程自主性不足而导致的执行力疲软。如今，伊加特不仅面临东共体等其他机制在职能上的竞争与挤压，更深陷成员国互信不足引发的合法性危机。展望未来，倘若无法从根本上缓解其制度设计与自身能力之间的张力，伊加特不仅难以实现区域经济共同体的最终目标，甚至可能在曾赖以立足的和平安全领域也面临被逐步边缘化的风险。因此，伊加特需要重新审视其职能定位，在保持适度开放性的同时，更加注重能力建设，寻求与自身资源相匹配的发展路径。

(责任编辑：贺杨)

**Mandate Expansion and Role Misalignment:
 The Organizational Transformation and Development Limits of IGAD**

Liu Xiaolan and Wang Tao

Abstract: The organizational evolution of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) reveals the inherent tension between functional expansion and capacity building in regional organizations. Since its establishment in 1986, IGAD has undergone three major functional shifts: from an environmental governance body initially focused on combating climate disasters, to an entity with security functions centered on conflict mediation, and later further developing into a regional economic community dedicated to economic integration. This evolution was not driven by endogenous capacity building, but rather constituted a passive response to external agenda – setting and regional crises. Consequently, a structural disconnect has emerged between its mandates and its capabilities, manifesting as chronic resource shortages, limited agenda – setting autonomy, and a lack of political consensus among member states. Thus, despite notable successes in specific cases such as mediating the Sudanese civil war, this structural misalignment continues to severely constrain IGAD’s overall performance in social development, security governance, and economic integration. Unless the fundamental contradiction between its functions and capacities is resolved, the organization will continue to face the risk of marginalization in its core areas of operation.

Keywords: IGAD, Horn of Africa, environmental governance, conflict resolution, economic integration

Authors: Liu Xiaolan, Assistant Researcher of Institute of African Studies, Zhejiang Normal University (Jinhua 321004); Wang Tao, Professor of Institute of African Studies, Zhejiang Normal University (Jinhua 321004).

**A Review of Research on Mutual Learning between Chinese and African
 Civilizations in China Over the Past Decade**

Wang Keyan

Abstract: This review examines studies on mutual learning and exchanges between Chinese and African civilizations published in China’s core academic journals from the second half of 2015 to the first half of 2025. The literature is organized into three parts: conceptual scope, historical inheritance, and practical domains, and it summarizes key viewpoints and research progress. Beyond conceptual discussion, scholarship advances along two main lines: the historical line and the reality – oriented line. The historical line traces traditional roots of China – Africa exchanges and mutual learnings, as well as their