非洲和平与安全建设：南非的区域大国角色及限度*

张　凯

【内容提要】 作为区域大国，南非在非洲安全秩序构建中发挥着重要作用。1994 年民主转型后，南非国家身份定位由西方的“白人飞地”转变为“非洲国家”，“以非洲为中心”成为南非外交政策的战略优先。南非非国大政府秉持新的国家身份认知，不再将非洲国家视为国家安全的威胁，而是命运与共的合作伙伴。南非通过参与解决非洲国家冲突、加强非洲集体安全机制建设、支持非洲冲突后重建与发展进程、推动联合国与非盟加强战略协调与合作、参与多边维和行动等方式参与非洲和平与安全建设，扮演了区域安全公共产品供给者的角色。南非虽然在非洲和平与安全建设的某些领域发挥了独特的引领作用，但经济增长乏力和国力相对下降，使其越来越无法有效应对日趋复杂的非洲安全形势。域外大国和国家集团加大对非洲安全事务的干预力度、其他非洲区域大国的竞争，也对南非在非洲和平与安全建设领域发挥引领作用形成了制约。在新冠肺炎疫情冲击、经济增长陷入衰退和社会矛盾加剧的背景下，南非政府将把更多精力和资源用于解决国内经济和社会发展问题，直接介入非洲冲突解决的意愿和能力会有所下降。南非在参与非洲安全事务过程中将更加惜用自身国内经济军事资源，进一步提升对外交手段、非洲集体安全机制的依靠。

【关键词】 南非；非洲和平与安全；非洲安全治理；非盟

【作者简介】 张凯，中共中央对外联络部《当代世界》杂志社编辑部副主任（北京 邮编：100860）。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2020.05.005

【中图分类号】 D815.5; D83.478.0 【文献标识码】A【文章编号】2095-574X（2020）05-0111-23

* 本文系 2017 年度国家社会科学基金后期资助项目“后种族隔离时代南非寻求大国地位的外交战略研究”（17FGJ010）和 2018 年度北京市社会科学基金青年项目“中非合作论坛峰会的机制化问题研究”（项目号：18ZGC014）的阶段性研究成果。作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家中肯的评审意见，文责自负。

一 引言

区域大国在其所在地区的安全秩序构建中发挥着重要作用。冷战结束以来，随着美苏两个超级大国对抗的结束，地区主义发展不断提速，区域大国的角色也开始引起越来越多的关注和重视。然而，不同区域大国因其所面临的地缘环境、国家间关系、历史传统、文化背景等不同，在构建地区安全秩序过程中采取的方式亦并不一致。在不同历史时期，即便同一区域大国在区域安全秩序构建中所发挥的作用也会存在差异，甚至扮演截然相反的角色。在美国全球领导力持续下降的背景下，加强对区域大国在地区安全秩序构建中作用的系统研究，对深入理解区域层面安全治理的运作逻辑、提高区域安全治理水平具有重要意义。

无论从经济、军事等硬实力维度，还是从制度、文化等软实力维度衡量，南非在非洲大陆特别是南部非洲地区的地位都首屈一指。“地区霸权”“地区主导国”“地区领导者”等也逐渐成为学界用来分析南非在非洲地区地位的惯用词。20 世纪 90 年代初，南非经多党政治协商，最终废除种族隔离制度并实现和平民主转型。政治转型为南非与非洲地区乃至世界的互动开辟了空间，南非不仅恢复了在联合国等诸多国际组织中的成员身份，而且在地区层面积极推动非洲统一组织（简称“非统”）向非洲联盟（简称“非盟”）转型，并当选为非盟首任主席国；在全球层面与印度、巴西联合组建印度—巴西—南非对话论坛（IBSA），加入金砖国家（BRICS）合作机制，成为二十国集团中的唯一非洲国家。参与组建和加入大国俱乐部，是南非作为非洲区域大国身份的一种体现。与此同时，南非充分利用在大国协调机制中的成员身份，为维护非洲利益发声和代言，并借此提高自身作为非洲区域大国身份的合法性。非洲和平与安全建设是南非发挥区域大国作用的重要领域。

目前，国际学界[①] 对南非在非洲安全秩序构建中角色的研究主要集中在三个方面：一是分析南非在布隆迪、刚果（金）和南苏丹等非洲国家的冲突解决中所发挥

① 目前国内学术界缺少对南非在非洲和平与安全建设过程中作用的研究和探讨，已有的涉及南非的研究成果主要集中在南非政党政治、民主转型、国家治理以及总体外交等方面。

的作用；[①] 二是总结南非在冲突解决、多边维和、冲突后重建与发展、人道主义援助等和平建设的不同阶段所采取的措施，并对这些举措的效果作出评估；[②] 三是分析南非如何通过联合国安理会、非盟和平与安全理事会、南部非洲发展共同体等国际和地区多边平台提供的机遇，在非洲和平与安全建设领域发挥作用。不少南非的智库机构（如南非国际事务研究所、南非安全研究所、南非冲突解决中心等）和学者对南非在担任联合国安理会非常任理事国期间，推动联合国与地区组织特别是非盟加强合作，共同应对地区安全挑战方面所发挥的作用进行了系统深入的研究。[③]

① 这方面比较具有代表性的研究成果有：Chido Mutangadura and Priyal Singh, "South Africa's Support to Peace and Security in Burundi," Institute for Security Studies, *Southern African Report 29*, September 2019, pp. 1-24, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/sar29.pdf; Fritz Nganje, "The Rhetoric and Practice of the International Responsibility to Prevent Mass Atrocities: Reflections on South Africa's Peace-building Role in South Sudan (2005-2013)," *African Security Review*, Vol. 26, No. 3, 2017, pp. 271-287; Joseph Makanda and Maheshvari Naidu, "The South Africa's Peace-building Interventions in the Democratic Republic of Congo: Insights from the Congolese Refugees in Johannesburg, Cape Town and Durban," *Journal of African Foreign Affairs*, Vol. 6, No. 1, 2019, pp. 65-84; Cheryl Hendricks, "South Africa's Approach to Conflict Management in Burundi and the DRC: Promoting Human Security?" *Strategic Review for Southern Afric*a, Vol. 37, No. 1, 2015, pp. 9-30。

② 这方面研究成果较多，在此仅列举几例：Peter Kagwanja, "Power and Peace: South Africa and the Refurbishing of Africa's Multilateral Capacity for Peacemaking," *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 24, No. 2, 2006, pp. 159-184; Richard Gueli, "South Africa: A Future Research Agenda for Post-conflict Reconstruction," *African Security Review*, Vol. 17, No. 1, 2008, pp. 83-96; Anthoni van Nieuwkerk, "South Africa and Peacekeeping in Africa," *African Security*, Vol. 5, Issue. 1, 2012, pp. 44-62; Amanda Lucey and Sibongile Gida, "Enhancing South Africa's Post-conflict Development Role in the African Union," *ISS Paper 256*, May, 2014, pp. 1-16, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper256.pdf; Naomi Kok, "South Africa's Peace-building and PCRD Activities—The Role of IBSA and BRICS," *ISS Paper 267*, September, 2014, pp. 1-16, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper267.pdf; Naomi Kok, "Post-conflict Development: What South Africa Can Achieve through SADC," *ISS paper 279*, January, 2015, pp. 1-20, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper279.pdf; Savo Heleta, "Securitising Humanitarian Assistance and Post-conflict Reconstruction in Africa: A Critical Review of South Africa's New Defense Policy," *African Security Review*, Vol. 25, No. 1, 2016, pp. 4-20; Martha Mutisi, "Recalibrating South Africa's Role in Post-conflict Reconstruction Processes in Africa," Stimson Center, November, 2016, pp. 1-16, https://www.jstor.org/stable/resrep10810。

③ Amanda Lucey, Gustavo de Carvalho and Sibongile Gida, "South Africa and the United Nations Strengthening Opportunities for Effective Peace-building," *ISS Paper 268*, September, 2014, pp. 1-12, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper268.pdf; Mark Paterson and Chris Saunders, "South Africa, Africa, and The United Nations Security Council," *CCR Policy Brief 10*, December, 2011, pp. 1-9, https://www.jstor.org/stable/resrep05120; Paul-Henri Bischoff, "Reform in Defence of Sovereignty: South Africa in the UN Security Council, 2007-2008," *Africa Spectrum*, Vol. 44, No. 2, 2009, pp. 95-110.

总体上看，上述研究为理解南非在非洲和平与安全建设的某些方面（如解决一国冲突、参与多边安全机制建设等）所发挥的作用奠定了重要基础。但是，这些研究聚焦于某个领域或环节，因而缺乏对非洲安全秩序构建中“南非方式”的整体把握和南非作用的总体评估。鉴此，本文尝试从身份转型的视角出发，分析和研究 1994 年种族隔离制度结束以来，南非国家身份的重塑和国家利益的再界定；探讨南非在非洲安全事务中扮演的角色，特别是在热点问题的解决、多边机制构建等方面所采取的总体战略和具体方式。南非倡导和推动的“非洲问题非洲解决” 体现了“非洲治下的和平”路径。但是，南非在非洲安全治理进程中发挥区域大国作用时也面临一定的困境和局限。

二　身份转型与南非外交中的“非洲中心”原则

1994 年民主转型后，南非政党政治结构由代表少数白人族群利益的国民党主导，转变为以非种族主义为原则的非洲人国民大会（简称“非国大”）主导，南非国家身份认知遂由非洲大陆的“白人飞地”转型为“非洲国家”。秉持新的国家身份认知，南非非国大政府将“以非洲为中心”确立为外交政策的基本原则。

（一）南非国家身份转型

新现实主义认为，无政府结构决定国家通过自助或者结盟的方式追求生存和安全，而不论国家的性质如何。在新现实主义理论视角下，国家作为单元层次的变量被“黑箱化”，即国家不管性质和类型如何，在无政府结构原则下都会被“社会化”，从而采取相似的国际行为。虽然新现实主义作为一种简约的理论研究路径，有助于理解国际政治中反复出现的国家行为模式，但对不同国家或者同一国家在不同条件下的不同行为模式，却没有给予充分的说明和解释。对后一问题的解答，新现实主义以自身是“国际政治理论”而不是“外交政策理论”为借口，予以回避。立足体系层次的国际政治理论，由于视国家为不可分割的单一行为体而无法对国家的对外行为作出令人信服的解释，在某种程度上出现了集体性“解释失灵”。[①] 鉴此，新古典现实主义将国家引入分析框架，认为单元层次的变量制约或促进了所有类型国家（既包括大国，也包括小国）应对体系结构的能力。[②] 一国外交政策的范围和目

① 陈小鼎、刘丰：《结构现实主义外交政策理论的构建与拓展——兼论对理解中国外交政策的启示》，载《当代亚太》2012 年第 5 期，第 57 页。

② Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro, *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 4.

标首先受到该国相对物质力量的驱动。但权力能力对外交政策的影响是间接和复杂的，因为体系压力必须通过单元层次的中介变量，如决策者的认知和国家结构，进行传导。[①]

从实力对比的角度衡量，南非在非洲大陆特别是南部非洲地区占据显著优势地位。然而，单从其在非洲地区体系中的实力地位的角度，无法对民主转型前后南非截然不同的非洲政策作出有效解释。种族隔离制度结束后，南非外交政策发生深刻转变，特别是其对非政策由之前的敌视和对抗，转向了友好与合作。这种转型的根本原因是，南非种族隔离政权的终结，秉持非种族主义理念的非国大政府取代了代表少数白人权益的种族隔离政权。国内政治结构转型使得南非对自身国家身份作出了完全不同的理解和界定，影响国家对外政策与外交。

1994 年民主转型之前，南非国民党政府对内实施歧视黑人、有色人等族群的种族隔离制度。种族隔离政权通常将南非视为受到敌对势力威胁但与西方存在密切联系的“白人飞地”。[②] 在冷战两极对抗的背景下，虽然南非在地缘上属于非洲的一部分，但是种族隔离政权在国家身份的归属上，并没有将南非视为非洲国家的一分子，而是与西方国家站在一起，充当西方国家在非洲大陆应对共产主义影响的“桥头堡”，并希望借此减少西方国家对南非种族隔离制度的批评和指责。在区域层面，南非种族隔离政权出于维护白人利益的需要，将非洲独立国家、民族解放运动等视为威胁，对其采取单边主义的强权政策甚至武力干预。种族隔离时期，南非与非洲国家构建了一种相互对抗的敌对关系，而南非种族隔离政权也成为南部非洲地区和平与安全的重大威胁。这一时期，南非针对邻国所采取的扰乱策略，导致 200 万人丧生，经济损失高达 624.5 亿美元。[③]

1990 年 2 月，时任南非总统德克勒克发表议会演说，宣布解禁非国大、南非共产党（SACP）等政党组织，释放黑人领袖曼德拉，正式启动政治转型进程。经历四年多的协商谈判，南非于 1994 年 4 月迎来该国历史上首次非种族民主大选，非国大赢得 63%的支持率，成为执政党。在此后历次选举中，非国大都赢得了国民

① Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics*, Vol. 51, No. 1, 1998, pp. 144-177.

② Chris Saunders, “South Africa and Africa,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 652, Issue 1, 2014, p. 222.

③ Nelson Mandela, “South Africa’s Future Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, 1993, p. 90.

议会多数席位，成为南非政党格局中的主导党。[①] 探讨后种族隔离时代南非的外交战略和对外行为，需要研究执政党非国大对南非国家身份的认定。早在 20 世纪 60 年代，因南非种族隔离政权残酷镇压，非国大高层领导被迫流亡海外，其间加强了与大量非洲独立国家的政府以及安哥拉、莫桑比克、津巴布韦、纳米比亚等国民族解放运动的密切联系。与此同时，非国大得到了非洲统一组织解放委员会的关键支持，该机构向非国大开展的武装斗争提供资助。[②] 这种历史性联系深刻影响了非国大执政后对南非国家身份和国家利益的认定。

1991 年政治转型启动不久，非国大党内便开始了关于执政后南非实施何种外交政策的讨论，非国大外交政策工作组负责文件起草，并于 1993 年 10 月发布《民主新南非的外交政策：讨论文件》。作为非国大在执政前夕发布的首份外交政策文件，其所传递的核心信息是，促进民主和人权并以非洲为首要。[③] 同年，时任非国大主席曼德拉在美国《外交事务》上刊文指出，“南非无法摆脱其非洲命运”，“南部非洲地区在南非外交政策中占据特别优先地位。我们是南部非洲地区不可分割的一部分，我们的命运与该地区紧密相连，而这不仅仅是一个地理概念”。[④] 显然，政治转型深刻影响了南非的国家身份界定，非国大政府无论是基于情感纽带，还是出于文化认同，都将南非视为非洲国家的一分子，“非洲国家”也成为后种族隔离时代南非的首要国家身份。

（二）南非外交中的“非洲中心”原则

自 1994 年权力转移到多数黑人手中后，南非便将自身视为一个非洲国家，明确表示要将发展与其他非洲国家的关系置于其外交政策的中心，并声称要作为非洲

① 自 1994 年民主转型以来，南非共经历了 1999、2004、2009、2014 和 2019 年五次大选，即便 2019 年得票率首次低于 60%时，非国大依然获得了 57.5%的得票率。鉴此，有学者认为，后种族隔离时代的南非形成了非国大占主导、其他政党无法对其构成挑战的政党结构。参见 Kimberly Lanegran, “South Africa's 1999 Election: Consolidating a Dominant Party System,” *Africa Today*, Vol. 48, No. 2, 2001, pp. 81-102; Roger Southall, “The Centralization and Fragmentation of South Africa’s Dominant Party System,” *African Affairs*, Vol. 97, No. 389, 1998, pp. 443-469; Roger Southall, “The ‘Dominant Party Debate’ in South Africa,” *Africa Spectrum*, Vol. 40, No. 1, 2005, pp. 61-82。

② Chris Saunders, “South Africa and Africa,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 652, Issue 1, 2014, p. 224.

③ Matthew Graham, “Foreign Policy in Transition: The ANC’s Search for a Foreign Policy Direction during South Africa’s Transition, 1990-1994,” *The Round Table*, Vol. 101, No. 5, 2012, p. 416.

④ Nelson Mandela, “South Africa’s Future Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, 1993, pp. 89-90.

大陆的领导国开展行动，代表非洲发声。[①]“非洲中心”原则在非国大的党内文件以及历届南非政府的外交政策文件中都得到了明确体现。1996 年，南非政府发布外交政策讨论文件，指出非洲是南非未来外交政策的优先地区，促进南部非洲地区经济发展极为重要。南部非洲地区各国经济相互联系，如果不与邻国一道开展合作，南非便不会有繁荣的未来。[②] 2011 年 5 月，南非政府发布的外交政策白皮书指出，南非与外部世界互动遵循两条核心原则，即泛非主义和南南团结。南非将自身视为非洲大陆的一部分，认为其国家利益与非洲的稳定、团结和繁荣不可分割地联系在一起。同样，1955 年的万隆会议塑造了南非对南南合作的理解，反对殖民主义成为南非国家利益的自然延伸。[③] 基于泛非主义原则，南非追求建设一个更加美好的非洲，认为地区和大陆一体化是非洲经济社会发展和政治统一的基石，也是南非实现自身繁荣和安全的必要条件。2017 年，非国大第五十四次全国会议发布的政治报告从党际交往的角度明确指出，非洲和非洲的发展依然是非国大国际政策的核心目标，其中，非洲复兴依然是关键政策目标。[④]

在具体实践层面，南非外交中的“非洲中心”原则主要体现在三个方面：一是加强与非洲国家的双边关系，特别是注重与非洲区域大国的政策协调，以促进非洲团结和地区一体化进程；二是推动南部非洲发展共同体、非盟等次区域和大陆层次的制度建设，构建以规则为基础的地区体系，利用非洲发展新伙伴计划（NEPAD）和非洲互查机制（APRM）促进非洲经济、政治发展，着力实现“非洲复兴”；三是在联合国系统、二十国集团、金砖国家合作机制、印度—巴西—南非对话论坛等多边机制中推动“非洲议程”，维护非洲国家在全球多边外交中的利益诉求。例如，作为金砖国家合作机制的成员国，南非在主办金砖峰会时专门邀请相关非洲国家元首和地区组织的领导人与会，为金砖成员与非洲国家开展对话创造条件，以吸引新兴经济体扩大对非投资，提高非洲的工业化水平和可持续发展。总体看，自民主转型以来，围绕实现“非洲复兴”和提高非洲在国际上的话语权，南非进行了不懈的努力。

① Chris Saunders, “South Africa and Africa,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 652, Issue 1, 2014, p. 223.

② “Foreign Policy for South Africa: Discussion Document,” June 1996, http://www.gov.za/documents/foreign-policy-south-africa-discussion-document-0.

③ “Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu, White Paper on South Africa’s Foreign Policy,” May 13, 2011, https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/foreignpolicy0.pdf.

④ ANC, “Report of the 54th National Conference,” December 2017, http://joeslovo.anc.org.za/sites/default/files/docs/ANC%2054th_National_Conference_Report%20and%20Resolutions.pdf.

总之，国内政治转型深刻重塑了南非的国家身份认知，进而影响其对国家利益的界定。种族隔离时期，南非将自身视为西方基督教文明体系的一部分和白人在非洲大陆的一块“飞地”，同时将非洲的新独立国家和民族解放运动视为国家安全的威胁，因此，对周边邻国采取了单边主义的强权政策。这一时期，维护白人的长期执政地位便是南非的国家利益。种族隔离制度结束后，南非国家身份认知发生重大转变，南非不再视周边邻国为国家安全的威胁，而是唇齿相依的命运共同体。新上台执政的非国大承诺将非洲置于国家外交政策的中心地位，并充分运用南非的实力优势为非洲经济社会发展与和平安全建设作出贡献。后种族隔离时代，南非的国家利益不再是维护少数白人的优势地位，而是在非种族主义原则下实现与非洲国家的共同发展。合作超越竞争、协调超越对抗，成为南非处理与非洲国家关系的主要策略。从“在非洲的国家”（a state in Africa）向“非洲国家”（a state of Africa）的身份转变，成为理解南非外交政策转型的关键。[①] 国家身份转变使得南非由种族隔离时期的亲西方外交转向了后种族隔离时代以非洲为中心的多元外交。

国家身份认定往往是多元的，而不是单一的。在种族隔离时期，民主、人权等是南非民众为之斗争的价值理念，成为南非新获取的国家身份属性，也是其拓展软实力的重要来源。“非洲国家”并不是新南非与外部世界互动时的唯一身份归属，当民主、人权等价值理念与“非洲国家”身份归属产生矛盾时，南非往往会秉持非洲优先的原则，通过对话方式解决非洲国家存在的问题。“非洲国家”身份归属和“非洲中心”原则是理解后种族隔离时代南非对外战略的逻辑起点。

三　非洲和平与安全建设中的“南非方式”

和平与安全是非洲大陆长期以来所面临的核心难点问题。20 世纪 90 年代中期，以和平方式实现民主转型的南非，所面对的并不是一个和平稳定的非洲大陆，安哥拉、扎伊尔[②] 等非洲国家依然深陷冲突，内战也成为冷战结束之初非洲占主导的冲

① J. Andrew Grant and Spencer Hamilton, “Norm Dynamics and International Organizations: South Africa in the African Union and International Criminal Court,” in David R. Black and David J. Hornsby, eds., *South African Foreign Policy: Identities, Intentions and Directions*, London and New York: Routledge, 2017, p. 18.

② 扎伊尔原为比利时殖民地，当时称比属刚果。1960 年 2 月独立，称刚果共和国，1964 年 8 月，改国名为刚果民主共和国，1971 年改称扎伊尔共和国。1997 年 5 月，恢复国名为刚果民主共和国至今，简称刚果（金）。

突形式。[①] 1997～2012 年，非洲共发生了 65 000 起冲突事件，其中，40%是政府与反对派、民兵组织间的斗争。[②] 近年来，虽然一些非洲国家的国内安全形势有所好转，但是恐怖主义、极端暴力事件、跨国有组织犯罪等非传统安全威胁所带来的挑战明显上升。2020 年 2 月，非盟发布的非洲和平与安全形势报告认为，恐怖主义现已成为非洲的首要威胁。[③] 除萨赫勒、乍得湖盆地和非洲之角外，恐怖主义已扩散到包括南部非洲在内的非洲其他地区。

在安全方面，南非与非洲存在密切的相互依赖关系，非洲的不安全状态直接影响南非国内的安全与稳定。自 1994 年以来，南非境内的外籍黑人越来越多，其中绝大多数是寻求庇护者和非法移民，[④] 他们主要来自非洲深陷政治动荡、冲突、战争以及受自然灾害影响的国家。[⑤] 近年来，围绕这些非法移民和难民问题，南非曾发生多起较大规模的暴力排外事件，既影响了其国内安全局势稳定，也使其与相关非洲国家关系受到冲击。在南非决策精英看来，南非与非洲的命运紧密相连。南非《国防部战略规划 2020～2025》指出，南非国家安全有赖于非洲大陆特别是南部非洲地区的稳定、团结和繁荣。南非的经济增长和成功，有赖于非洲大陆的和平、稳定、经济发展和民主深化。因此，非洲处于南非外交政策和防务外交努力的中心。[⑥] 基于命运相连的非洲国家身份认知，南非将参与非洲和平与安全建设置于对外战略的突出地位。《南非国际关系与合作部战略规划（2015～2020 年）》指出，南非要在非洲冲突预防、维护和平、和平建设与冲突后重建中

① Jakkie Cilliers and Julia Schünemann, “The Future of Intrastate Conflict in Africa: More Violence or Greater Peace?” *ISS paper 246*, May 2013, p. 2, https://www.issafrica.org/uploads/Paper246.pdf.

②Department of Defence, SA, “South African Defence Review 2015,” http://www.dod.mil.za/documents/defencereview/Defence%20Review%202015.pdf.

③ “Report on the Peace and Security Council on Its Activities and the State of Peace and Security in Africa, for the Period from February 2019 to February 2020,” Assembly of the Union, Thirty-Third Ordinary Session, February 9-10, 2020, https://au.int/sites/default/files/documents/38309-doc-8_report_on_psc_on_its_activities_and_the_state_of_peace_security_in_africa_.pdf.

④ 梁益坚、刘国强：《褪色的彩虹：南非排外行为解析》，载《西亚非洲》2019 年第 5 期，第 73 页。

⑤ Joseph Makanda and Maheshvari Naidu, “The South Africa’s Peace-building Interventions in the Democratic Republic of Congo: Insights from the Congolese Refugees in Johannesburg, Cape Town and Durban,” *Journal of African Foreign Affairs*, Vol. 6, No. 1, 2019, pp. 65-84.

⑥ “Department of Defence Strategic Plan for 2020-2025,” March 12, 2020, http://www.dod.mil.za/documents/annualreports/Defence%20Strat%20plan%202020_2025%20WEB%20FILE.pdf.

发挥领导作用。[①] 以合作求安全、推动构建非洲集体安全机制，成为后种族隔离时代南非参与非洲和平与安全建设的主要策略。南非凭借在非洲的相对优势地位和国际影响，积极充当非洲地区安全公共产品提供者的角色。

（一）以政治协商为手段参与解决非洲国家冲突

通过政治对话和协商废除种族隔离制度、实现民主转型，是南非化解自身国内政治冲突、避免陷入内战的成功经验，同时也是南非获取道德影响力和软实力的重要来源。非国大上台执政后，凭借南非民主转型的经验，以政治斡旋和调解为手段，积极参与非洲国家冲突的解决。政治斡旋和调解是通过和平方式解决冲突的具体形式。南非决策精英深受自身和平的民主转型经验影响，并且深信南非的转型经验，可以为非洲地区受国内冲突和政治动荡困扰的国家实现政治转型和恢复国内秩序提供样板。后种族隔离时代南非历届政府的外交政策都以预防性外交为导向，尤其强调通过协商方式解决争端。[②] 曼德拉、姆贝基、祖马、拉马福萨等历任南非总统都曾参与过诸多非洲国家冲突的斡旋和调解工作。根据南非经验，政治斡旋和调解一般包括三个阶段：一是说服各党派、政治势力乃至社会组织等开展包容性的政治对话与协商；二是在广泛协商的基础上，达成政治共识，组建权力分享的民族团结政府；三是由民族团结政府过渡到正式的民主制度，制定新宪法、确定选举日期并举行大选。

无论是刚果（金）、南苏丹等国的内部冲突，还是津巴布韦、莱索托等国的政治危机，南非都主张运用政治协商的解决方式，反对通过经济制裁、军事干预等强制方式实现这些国家的政治变迁。例如，在刚果（金）内战中，南非通过提供后勤支援、谈判地点和协商经费等方式，说服卡比拉政府与反对派于 2002 年在南非太阳城开启刚果人对话进程，并最终于 2003 年 4 月推动冲突方签署《比勒陀利亚协定》。根据该协定，刚果（金）组建了由卡比拉领导的民族团结政府，其中，四位副总统分别由来自反对派和前政府的代表担任，过渡政府的安排体现了不同政治派别进行权力分享的原则。同时，该协定还创建了国民议会，负责起草新宪法，并规定于 2005 年底举行大选。《比勒陀利亚协定》的签署及相关制度安排，为这一中非大国实现和平以及整个大湖地区的稳定奠定了基础。南非在结束刚果（金）内战

① Ministry of International Relations and Cooperation, SA, “Revised Strategic Plan 2015-2020,” http://www.dirco.gov.za/department/strategic_plan_2015_2020_revised2/strategic_plan2015_2020_revised2.pdf.

② Christopher Landsberg, *The Quiet Diplomacy of Liberation: International Politics and South Africa's Transition*, Johannesburg: Jacana Media Ltd., 2004, p. 162.

和冲突，推动其实现政治转型的进程中发挥了关键性的引领作用。

拉马福萨执政后，南非继续投入大量外交资源，积极参与南苏丹冲突的解决。南非副总统马布扎被东非政府间发展组织（IGAD）任命为南苏丹特使，以就政治解决南苏丹冲突寻找方案。2019 年 12 月，马布扎访问南苏丹、乌干达、苏丹等国，就推动南苏丹各方落实 2018 年 9 月签署的《解决南苏丹冲突协议》，创造条件并争取地区国家的保证和支持。2020 年 2 月，南苏丹过渡联合政府成立，前最大反对派领导人里克·马沙尔宣誓就任过渡联合政府第一副总统。南苏丹和平进程实现重大突破，南非在其中发挥了重要作用。马布扎对南苏丹过渡政府的成立表示支持，强调“南非自身的历史使我们高度重视通过和平方式解决冲突，并运用对话寻求持久解决方案”。[①] 在南非决策精英看来，只有通过协商方式，照顾冲突各方利益，通过达成权力分享与妥协才能保证持久和平与安全，而诉诸武力只会导致安全形势的进一步恶化。对南非而言，通过政治协商解决冲突既是一种价值偏好和政策选择，也是其对外输出民主转型经验，并借此增强自身软实力的重要方式。

（二）加强非洲集体安全机制建设

在“非洲中心”原则和泛非主义意识形态影响下，南非一直将非洲地区集体安全机制作为解决非洲安全问题的重要抓手，并为此投入大量政治、经济和外交资源。民主转型之初，南非政府强调要在非洲所有领域发挥引领作用，同时在不引发其他非洲伙伴政治敌对的情况下作出建设性贡献。[②] 鉴于历史上种族隔离政权所扮演的不良角色，新南非政府一直试图运用比较优势发挥地区大国作用，同时又竭力避免被非洲国家视为“地区霸权”，损害其国家形象。加强非洲集体安全机制建设，依靠非洲国家集体力量和共同规范解决非洲安全问题，是南非寻求发挥地区大国作用的同时尽量减少非洲伙伴疑虑的重要途径。在南非决策精英看来，非洲问题必须通过非洲方式加以解决，而加强非洲集体安全机制建设可以提高非洲独立解决安全问题的能力，摆脱长期以来非洲国家对域外大国特别是西方国家的依附，实现真正的“非洲复兴”。“非洲问题非洲解决”是非洲集体安全机制建设的核心原则。南非总统拉马福萨在担任 2020 年非盟轮值主席时发表的声明中指出，“非洲问题非洲

① “Message of Support by Deputy President David Mabuza at the Formation of the Revitalized Transitional Government of National Unity in the Republic of South Sudan, Juba,” February 22, 2020, http://www.thepresidency.gov.za/press-statements/message-support-deputy-president-david-mabuza-formation-revitalized-transitional.

② “Foreign Policy for South Africa: Discussion Document,” June 1996, http://www.gov.za/documents/foreign-policy-south-africa-discussion-document-0.

解决”的原则必须成为南非解决非洲大陆所有冲突以及南非在非盟和联合国开展行动的核心主题。[①] 在非洲多层安全治理架构中，南非的作用主要体现在非盟和南部非洲发展共同体这两大多边组织的集体安全机制建设上。

在非洲大陆层面，南非加强与尼日利亚、埃及和阿尔及利亚等其他非洲地区大国战略协调，推动非洲统一组织向非洲联盟转型。2002 年，非盟成立。南非担任非盟主席国并在南非德班召开非盟首次峰会。与非统相比，非盟的集体安全治理规范实现了重大创新和突破。根据《非盟宪章》，当非洲国家出现战争犯罪、种族灭绝和反人类等后果严重的行为时，非盟有权进行干预。这一规定赋予非盟干预成员国内部事务的权力，为非盟依托集体行动解决成员国安全问题提供了合法性。此外，2002 年的非盟德班峰会还要求非盟主席国南非总统姆贝基召集专家会议，起草关于非洲共同安全和防务政策的文本。2003 年 8 月，非盟国家元首和政府首脑会议采纳非洲共同安全和防务政策框架。[②] 根据 2003 年底生效的《关于建立非盟和平与安全理事会的议定书》，非盟将冲突预防、早期预警和预防性外交、和平支持行动和干预、和平建设与冲突后重建、人道主义和灾难管理等纳入和平与安全议程，并为此建立了由和平与安全理事会、大陆早期预警系统、智者小组、非洲常备军与和平基金组成的非洲和平与安全架构（African Peace and Security Architecture，APSA）。[③] 在非洲和平与安全架构支撑下，非盟参与了布隆迪、苏丹达尔富尔、索马里、科摩罗、马里和中非共和国等多个非洲国家和地区的维和行动。由于非洲常备军建设行动迟缓，2013 年 5 月，非盟在南非主导下建立了一支更具灵活性和战斗力的“非洲快速反应部队”（African Capacity for Immediate Response to Crisis, ACIRC），并将其作为非洲常备军拥有完全作战能力之前的过渡性军事力量。[④] 总体上看，在非洲集体安全机制建设及执行过程中，南非发挥了不可或缺的关键作用。

① “Acceptance Statement by South African President H.E. Cyril Ramaphosa on Assuming the Chair of the African Union for 2020,” 33rd Session of the African Union Assembly, Addis Ababa, Ethiopia, February 9, 2020, http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2020/cram0209.htm.

② Omar A. Touray, “The Common African Defence and Security Policy,” *African Affairs*, Vol. 104, No. 417, 2005, pp. 641-642.

③ 关于非洲和平与安全架构的运行情况和未来规划可参见：*African Peace and Security Architecture Roadmap 2016-2020*, African Union Commission, Peace and Security Department, December 2015, pp. 1-132, https://au.int/sites/default/files/documents/37721-doc-2015-en-apsa-roadmap-final.pdf。

④ AU, *African Capacity for Immediate Response to Crisis: Second Extraordinary Summit*, Addis Ababa: African Union, November 9, 2016, p. 1；王涛：《集体安全机制视野下的非洲常备军建设》，载《西亚非洲》2020 年第 2 期，第 122 页。

南非不仅联合其他非洲区域大国赋予非盟有条件干预的权力，而且积极推动以“非洲民主、选举和治理宪章”为基础的非洲治理架构建设，旨在通过提高非洲国家的治理能力，促进非洲和平与安全建设。基于此，有学者认为，非洲和平与安全架构打上了明显的“南非印记”。[①]

在南部非洲地区层面，民主转型后的南非加入次区域组织南部非洲发展共同体，积极推动南部非洲地区一体化。在区域安全合作方面，南非与津巴布韦一度存在分歧和竞争。时任津巴布韦总统穆加贝试图通过提高南部非洲发展共同体政治、防务与安全机构的独立性，主导南部非洲地区的安全合作。但在南非的坚持和推动下，政治、防务与安全机构最终被纳入了南部非洲发展共同体的制度框架，并向共同体首脑峰会负责，从而避免了双重领导的危机。此外，2001 年，南部非洲发展共同体通过《政治、防务与安全合作议定书》，并于 2003 年通过《相互防御条约》，明确规定“对成员国的武力攻击应被视为地区和平与安全的威胁，应立即采取集体行动应对这一攻击”。[②] 这些条约为南部非洲地区国家进行安全政策协调，在和平与安全领域开展集体行动奠定了法律基础。南部非洲发展共同体也由此成为南非推动南部非洲地区安全合作、塑造区域安全秩序的关键机制。

（三）支持非洲冲突后重建与发展

冲突后重建与发展，是保证遭受战争或冲突破坏的国家实现可持续和平的关键环节。民主转型之初，南非在非洲和平与安全建设领域，主要通过政治斡旋、政治协商等预防性外交方式，解决非洲国家所面临的内部冲突问题。随着内部冲突的逐步化解，如何保证预防性外交的成果，以使冲突后国家的公共机构顺利运转、公共服务得到有效供应等成为摆在南非面前的突出问题。在此背景下，冲突后重建与发展，日益成为南非参与非洲安全事务的重要领域。2005 年，时任南非外长迪拉米尼·祖马在外交部的预算演讲中指出，没有冲突后重建和发展，国家就会重新陷入不稳定和冲突状态。2006 年，时任南非副外长帕哈德在访问欧洲时也指出，南非将更加强调冲突后重建的重要性。因为非洲大陆正在进入新的阶段，在这一阶段冲突后重建将占据中心位置。[③] 2019 年，南非国际关系与合作部部长潘多尔在联合

① Peter Kagwanja, “Power and Peace: South Africa and the Refurbishing of Africa’s Multilateral Capacity for Peacemaking,” *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 24, No. 2, 2006, p. 173.

② “SADC Mutual Defence Pact,” 2003, https://www.sadc.int/files/2913/5333/8281/SADC_Mutual_Defence_Pact2003.pdf.

③ Richard Gueli, “South Africa: A Future Research Agenda for Post-Conflict Reconstruction,” *African Security Review*, Vol. 17, No. 1, 2008, p. 86.

国安理会关于非洲和平与安全的情况介绍会上表示，国家自主权和领导权对成功实现和平建设努力至关重要，最重要的是要防止冲突后重建国家重新陷入冲突。[①] 显然，通过冲突后重建确保可持续和平，在非洲和平安全建设领域中的重要性日益凸显。

21 世纪初以来，南非在非洲冲突后重建与发展进程中扮演着日益重要的角色。特别是在中非共和国、刚果（金）、布隆迪、马达加斯加、索马里、南苏丹和津巴布韦等非洲国家的和平建设与冲突后重建进程中，南非逐步成为关键的国际行为体。[②] 从资金来源上看，南非于 2001 年专门设立了非洲复兴与国际合作基金，借助贷款、赠款和技术支持等方式，参与非洲国家的冲突后重建与发展进程。目前，南非尚未建立专门机构负责官方发展援助，在非洲复兴与国际合作基金之外，其他涉外政府机构甚至跨国公司也会参与到非洲国家的冲突后重建与发展进程中。从合作方式上看，南非重视与国内社会组织、域外大国等建立伙伴关系，在冲突后重建与发展领域联合提供公共产品。例如，在索马里冲突后重建与发展进程中，南非政府通过非洲复兴与国际合作基金，向非洲争端建设性解决中心（ACCORD）提供资助，该社会组织以非官方身份推动索马里联邦政府与公民社会组织以及发展伙伴等开展对话，促进索马里的和平进程。此外，南非还与北方工业化国家、新兴发展中国家合作，在这些国家的资助下，由南非的高等教育机构、培训学院等向非洲冲突后重建国家提供人力资源培训。从合作领域上看，南非强调冲突后重建国家的能力建设，特别是提高公共机构的管理能力。为保证冲突后国家能够走上民主发展的道路，南非尤其重视提高冲突后国家独立选举机构的能力建设。而南非独立选举委员会（IEC）则在寻求解决非洲大陆诸多选举管理机构技术能力缺失方面扮演着领导性的角色。这种类型的援助聚焦于提高这些选举机构的能力和效率，培养公众对这些机构组织可靠选举能力的信心。[③] 近年来，南非通过多种渠道为布隆迪、刚果（金）、南苏丹等冲突后重建国家培养了大量人员，涉及军事、外交、警察等诸多

① “Statement by Dr Naledi Pandor, Minister of International Relations and Cooperation of the Republic of South Africa, during the Security Council Briefing on Peace and Security in Africa: Partnership to Strengthen Regional Peace and Security,” September 26, 2019, http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2019/pand0926.htm.

② Martha Mutisi, “Recalibrating South Africa’s Role in Post-Conflict Reconstruction Processes in Africa,” Stimson Center, November, 2016, p. 1, https://www.jstor.org/stable/resrep10810.

③ Chido Mutangadura and Priyal Singh, “South Africa’s Support to Peace and Security in Burundi,” Institute for Security Studies, *South African Report 29*, September 2019, p. 4, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/sar29.pdf.

部门。例如，截至 2014 年，南非在非盟冲突后重建与发展倡议框架下（AU PCRD Initiative），为南苏丹培训了共计 1 600 名政府官员。[①] 在非洲冲突后重建国家的人员培训方面，南非的非政府组织也发挥了重要作用。2019 年 11 月，南非非洲争端建设性解决中心与东非政府间发展组织调解支持中心（MSU）合作，为南苏丹调解委员会（South Sudan Mediation Committee）开展了为期三天的培训，以使其更好地推动南苏丹各派势力的对话进程。[②]

（四）推动联合国与非盟加强合作

充分利用担任联合国安理会非常任理事国的机会，推动联合国与非盟在解决非洲和平与安全问题上加强战略协调与合作，是南非借助多边机制维护非洲利益诉求的重要体现，同时也是南非参与非洲安全治理的重要方式。自 1994 年种族隔离制度结束至今，南非已三次当选联合国安理会非常任理事国（2007～2008 年；2011～2012 年；2019～2020 年）。担任联合国安理会非常任理事国期间，南非与其他来自非洲大陆的非常任理事国（非洲大陆在联合国安理会拥有三个名额）进行密切协调与合作，积极推动解决非洲和平与安全问题。但是，非洲国家在议题设置、规范制定等方面处于边缘地位，很难获得话语权，更不要说在非洲和平与安全事务上拥有决定权了。2006 年，时任南非驻联合国大使达米萨尼 •库马罗（Damisani Kumalo）认为，“联合国安理会常任理事国并没有非洲国家，由于缺乏代表性，因此只能由域外大国来决定是否、何时以及如何对非洲事务进行干预”。[③] 鉴此，南非参与联合国安理会外交的一个重要目标就是，加强非洲国家在解决非洲安全问题上的话语权，特别是通过加强联合国与非盟的协调与合作，将“非洲方法”植入到冲突解决进程中。

南非前总统姆贝基曾指出，获得必要的、可预期的资源依然是非洲解决自身冲突所面临的最大限制。[④] 因此，推动联合国安理会关注非洲的和平与安全问题，使

① *South Africa Yearbook 2014/15*, https://www.gcis.gov.za/sites/default/files/docs/resourcecentre/International_relations2015.pdf.

② Marisha Ramdeen, “ACCORD Conducts a Mediation Training for the South Sudan Mediation Committee for the Sudanese Peace Talks,” https://www.accord.org.za/news/accord-conducts-a-mediation-training-for-the-south-sudan-mediation-committee-for-the-sudanese-peace-talks/.

③ Anthoni van Nieuwkerk, “A Critique of South Africa’s Role on the UN Security Council,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 14, Issue 1, 2007, pp. 61-77.

④ “Statement by President Thabo Mbeki, President of the Republic of South Africa, on the Occasion of the United Nations Security Council High-Level Debate on Peace and Security,” United Nations, New York, April 16, 2008,http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2008/mbek0417.html.

联合国的资源更多流向非洲和平与安全建设领域，成为南非联合国外交的重要追求。2007～2008 年，南非在首次担任联合国安理会非常任理事国期间，将加强联合国与地区组织特别是非盟的关系作为外交优先，推动联合国安理会通过 1089 号决议，支持联合国秘书长关于在三个月内建立非盟—联合国专家小组的提议，以深入讨论如何支持非盟的维和行动，特别是启动资金、后勤支援等方面的问题。此后，联合国与非盟的合作进程得到继续深化。2010 年，联合国秘书长与非盟委员会主席发起成立了和平与安全联合工作组，该工作组每年会见两次，共同讨论非洲的和平与安全问题。同时，联合国在非盟总部设立了办公室，而非盟也在联合国纽约总部设立了代表团。2011～2012 年，南非二度担任联合国安理会非常任理事国，组织召开以“在维护国际和平与安全过程中加强联合国与地区组织特别是非盟关系”为主题的高级别会议，推动联合国安理会通过 2033 号决议，旨在进一步提高联合国与非盟在共同关切的问题上的互动、协商与协调，以在处理非洲冲突的过程中形成连贯的立场和战略。[①] 2020 年，南非同时担任联合国安理会非常任理事国和非盟轮值主席国，这为其将安理会涉非和平与安全议题与非盟 2020 年“消弭非洲枪声”（Silencing the Guns）倡议进行对接提供了机遇。总之，在南非积极推动下，联合国与非盟在非洲和平与安全建设领域进一步明确了责任分工，特别是联合国安理会与非盟和平与安全理事会之间的政策协调与战略合作得到了进一步加强，这无疑有助于非洲的冲突解决与和平建设。

（五）积极参与多边维和行动

南非的军事力量在南部非洲地区占据主导地位，其国防预算占南部非洲地区军费开支的 80%左右。[②] 如何使这支曾给非洲安全带来严重破坏的军事力量，在非洲和平安全建设中发挥积极建设性作用，以改善南非的国际形象，成为种族隔离制度结束之初非国大政府亟需解决的问题。同时，非洲国家也普遍期待，南非能够运用其军事力量参与解决非洲所面临的安全问题。南非国内民众对南非国防军参与非洲的维和任务也多持积极态度。南非防务政策研究所 1995 年进行的一项民意调查显

① “Speech by Deputy Minister of International Relations and Cooperation, Mr Ebrahim I Ebrahim, on the Occasion of a Public Lecture on the Theme ‘South Africa and the United Nations Security Council: Promoting the African Agenda’, ” University of Limpopo, Turfloop, March 12, 2012, http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2012/ebra0312.html.

② James Mayall, “South Africa’s Role in International Peacekeeping,” in J. E. Spence, ed., *After Mandela: the 1999 South African Elections*, London: Royal Institute of International Affairs, 1999, p. 83.

示，几乎 2/3 的受访者希望南非建立维和力量以帮助其他国家维护和平。[①] 在此背景下，南非启动了国防军参与维和任务的国内立法程序。1998 年 10 月，南非内阁批准了《南非参与国际维和行动白皮书》，从而为南非军事力量参与国际维和行动确立了指导方针和法律基础。

《南非参与国际维和行动白皮书》通过后，南非于 1999 年开始向非洲冲突地区派遣维和部队，参与非洲和平与安全建设活动。自 2000 年以来，南非参与的比较重要的维和行动，主要集中在布隆迪、刚果（金）、苏丹、南苏丹、中非共和国、利比里亚以及东非之角等国家和地区。其中，在布隆迪和刚果（金）的维和行动中，南非一度发挥了某种程度的领导作用。在南非积极斡旋和推动下，布隆迪各派政治势力于 2000 年 8 月签署《阿鲁沙和平与和解协定》。为确保协定得到有效执行，根据联合国安理会 1375 号决议，南非组建了由 754 名军事人员组成的“南非保护支援特遣队”（SAPSD），其主要任务是向布隆迪的关键政治人物提供保护，以组建过渡政府。为进一步稳定布隆迪的安全局势，非盟于 2003 年 4 月组建“非盟布隆迪特派团”（AMI），主要由南非、埃塞俄比亚和莫桑比克的维和人员组成。一年期满后，“非盟布隆迪特派团”被规模更大的“联合国布隆迪行动”（ONUB）所取代。2006 年底，“联合国布隆迪行动”期满结束后，南非维和部队继续留驻布隆迪，直到 2009 年布隆迪政府与胡图族反叛组织民族解放力量（FNL）实现和解，才最终结束长达八年的维和任务。非盟和联合国在布隆迪组建的多边维和部队，其司令均由南非人担任，这体现了南非在布隆迪和平进程中所发挥的独特作用。

除布隆迪外，南非在刚果（金）、苏丹也曾部署过较大规模的维和人员。目前，南非主要通过联合国组织刚果（金）稳定特派团（MONUSCO）参与刚果（金）东部地区的维和行动，南非凭借 1 000 多名维和人员成为该多边维和部队的最大贡献国之一。但总体上看，南非在非洲其他国家和地区的多边维和行动中参与水平有限，而且与埃及、尼日利亚、卢旺达、乌干达等其他非洲国家相比，南非贡献的维和人员数量要少。特别是随着布隆迪维和任务的结束，南非参与非洲维和行动的部队数量也有所下降。2008 年时，南非参与非洲维和行动的人员有 3 054 人；到 2017 年 1 月 31 日，在非洲现有的 9 个联合国维和行动中，南非参与了其中的刚果（金）、

① Greg Mills, “South Africa and Peacekeeping,” in SAIIA, ed., *South African Yearbook of International Affairs, 1995/1996*, Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 1996, p. 221.

苏丹达尔富尔和南苏丹三国的维和行动，总计大约有 1 400 名维和人员。[①]

四　南非参与非洲和平与安全建设面临的困境

1994 年民主转型后，南非秉持非洲国家身份认知，凭借相对其他非洲国家的实力优势地位，在非洲和平与安全建设领域发挥了重要作用。非洲和平与安全建设过程中的“南非方式”，具有明显的泛非主义和多边主义特征，“对话合作”与“非洲自主”是内嵌其中的核心价值理念。在南非积极推动下，以非洲和平与安全架构为核心的非洲集体安全机制建设不断完善和强化，联合国与非盟在非洲和平与安全建设领域的合作具备了制度上的保障。南非扮演了非洲区域安全公共产品供给者的角色，南非也希望借此巩固和提高其在国际体系中的地位和影响。然而，由于受自身实力有限、域外大国干预等因素影响，南非参与非洲和平与安全建设也面临愈发严峻的困境。

（一）南非国家实力无法有效应对日趋复杂的非洲安全形势

一个国家若要提供广泛的安全公共产品，需具备比较强大的国家实力和充足的资源以及将实力和资源转化为影响的外交能力。南非以非洲区域大国的实力优势和民主转型获得的道德影响力，在非洲区域安全公共产品供给中发挥了关键性作用。然而，近年来，非洲安全形势的复杂化与南非实力的下滑趋势，严重制约了其安全公共产品的供给能力。从区域安全的角度看，有研究表明，2010 年以来，非洲爆发的冲突事件明显增多。[②] 目前，非洲的冲突正变得日益碎片化，参与冲突的行为体数量，特别是非国家的武装派系的数量在不断上升。[③] 在传统安全问题依然突出的同时，恐怖主义、跨国有组织犯罪、气候变化和传染性疾病扩散等非传统安全问题日益凸显且交织叠加，致使非洲的安全局势日趋复杂。然而，自 2008 年国际金融危机以来，南非经济增长一直处于较低水平，2013～2018 年，

① Barend Louwrens Prinsloo, “South Africa’s Efforts to Project Influence and Power in Africa (2000 to 2017),” *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 41, No. 1, 2019, p. 38.

② Jakkie Cilliers and Steve Hedden, “Africa’s Current and Future Stability,” *ISS Paper 274*, November 2014, pp. 2-5, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper274V2.pdf.

③ Jakkie Cilliers and Julia Schünemann, “The Future of Intrastate Conflict in Africa: More Violence or Greater Peace?” *ISS paper 246*, May 2013, p. 3, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper246.pdf.

年均经济增速为 1.5%，而 2019 年经济增速仅为 0.2%。[①] 2020 年初暴发的新冠肺炎疫情令南非经济雪上加霜，南非央行对南非经济增长预期调整为：2020 年国内生产总值（GDP）将出现 6.1%的负增长，2021 年 GDP 将恢复增长，增长率为 2.2%，2022 年的增长率将为 2.7%。[②]

经济实力下滑导致南非无法动员有效的资源投入到非洲冲突解决、维持和平、冲突后重建与发展等活动中。例如，由于经济增长乏力，南非国防预算近年来持续削减，占国内生产总值的比重已由 2004 年的 1.54%下降到了 2019 年的 0.95%。[③] 这种形势严重限制了南非国防部队满足维和需求的能力。[④] 南非国防部在 2015 年防务评估中也明确指出，南非国防力量呈现出明显的衰退趋势，表现为各兵种能力不平衡、诸多军事操作系统陈旧过时或缺失、缺乏兑现当前防务承诺的能力、缺乏强大的动员能力。即便对此作出迅速应对，也至少需要五到十年时间才能遏制住衰退性走势。[⑤] 经济实力的显著下降，导致南非将更多资源用于解决国内经济社会可持续发展问题，从而对其兑现地区和国际承诺形成明显制约。有学者认为，与 20 世纪 90 年代末和 21 世纪初南非在推动非洲大陆和平安全建设中所发挥的核心作用相比，21 世纪第二个十年该国所面临的不容忽视的国内议程，致使其外交政策缺乏坚定性且效果不彰。[⑥] 在新冠肺炎疫情冲击下，南非虽然承诺要继续为非洲和平与安全建设作出贡献，但经济、军事实力等的持续弱化令其在面对日趋复杂的非洲安全局势时，越来越显得力不从心。

（二）南非参与非洲和平与安全建设的方式缺乏广泛认同

长期以来，南非寻求在非洲大陆事务包括和平安全建设中发挥引领作用。为此，

① Tshegofatso Mathe, “South Africa’s Economy Plunges into a Recession,” *Mail & Guardian*, March 3, 2020, https://mg.co.za/article/2020-03-03-south-africas-economy-plunges-into-a-recession/.

② South African Reserve Bank, “QPM Forecast Summary Table April 2020 MPC Press Report,” April 2020, p. 2, https://www.resbank.co.za/Lists/News%20and%20Publications/Attachments/9863/Forecast%20-%20April%202020%20MPC.PDF.

③ Department of Defence, “Annual Performance Plan 2019,” February 2019, http://www.dod.mil.za/documents/app/2019/Final%20DOD%20APP%20for%20tabling.pdf.

④ Theo Neethling, “The Defense Force and Peacekeeping: Linking Policy and Capacity,” in Elizabeth Sidiropoulos, ed., *Apartheid Past, Renaissance Future-South Africa’s Foreign Policy: 1994-2004*, Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, 2004, p. 144.

⑤ Department of Defence, SA, “South African Defence Review 2015,” March 2014, http://www.dod.mil.za/documents/defencereview/Defence%20Review%202015.pdf.

⑥ Priyal Singh and Gustavo de Carvalho, “Looking back, Looking forward: South Africa in the UN Security Council,” Institute for Security Studies, *Africa Report 22*, March 2020, p. 4, https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ar-22.pdf.

南非在非洲冲突解决、维持和平、冲突后重建与发展、集体安全机制构建等方面进行了大量的政治、经济和外交投入。然而，非洲和平安全建设中的“南非方式”或者说“南非经验”，并未得到广泛认同，甚至受到一些国家的质疑和批评。以冲突解决领域为例，南非借鉴自身民主转型经验，主张通过政治协商方式推动冲突国家向民主制度的转型。有学者指出，南非明显在复制 20 世纪 90 年代初自身的和平谈判经验，坚信久拖不决的冲突可以通过斡旋加以解决，所需要的是“包容的进程”“长久的解决办法”“建立信任”以及冲突各方对和平进程的参与。①

然而，南非经验虽具有一定的借鉴意义，但却不具有普遍的适用性，南非经验在运用到一些国家的冲突解决过程中遇到阻力。例如，20 世纪 90 年代，南非曾试图调解时任扎伊尔总统蒙博托（Mobutu Sese Seko）与他的竞争对手卡比拉之间的矛盾，说服二者签署和平协议，但却以失败告终。1997 年，卡比拉最终在内战中胜出，推翻蒙博托政权，建立刚果民主共和国，即刚果（金）。在安哥拉内战中，南非曾寻求说服多斯桑托斯领导的安哥拉人民解放运动（MPLA）与萨文比（Jonas Savimb）领导的反对派争取安哥拉彻底独立全国联盟（UNITA）实现和解，但却遭到多斯桑托斯的反对，最终因 2002 年萨文比被政府军杀死、交战双方签署和平协议，内战才宣告结束。在安哥拉内战中，由于南非尝试以政治斡旋解决冲突，导致其与安哥拉的关系龃龉不断，直至南非总统祖马执政后，双边关系才得到显著改善。在对南非冲突解决方式的研究中，有学者总结指出，协商可以成为解决冲突的有效方式，但协商若要取得成功需要具备一定的条件。首先评估是否具备协商的条件，然后才能作出是否可通过协商创造和平的决定。如果制造和平的干预在没有充分研判的情况下进行，很可能会导致失败。持续的失败反过来会有损南非作为有效协调者的声望，进而削弱其在条件具备时创造和平的能力。②

（三）南非发挥引领作用的诉求面临域内外力量的制约

自 1994 年结束种族隔离制度，特别是 1999 年姆贝基继任南非总统以来，南非由过去彻底否定非洲的政治规范，转变为努力协调并构建后种族隔离时代和后冷战

① Cheryl Hendricks, “South Africa’s Approach to Conflict Management in Burundi and the DRC: Promoting Human Security?” *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 37, No. 1, 2015, p. 14.

② Christopher Williams, “Peacemaking from the Inside out: How South Africa’s Negotiated Transition Influenced the Mandela Administration’s Regional Conflict Resolution Strategies,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 3, 2015, p. 374.

时代新的非洲秩序的关键行为体。[①] 在后种族隔离时代，南非外交政策的首要目标是追求其作为非洲大陆领导国的全球认同。[②] 南非在非洲和平与安全建设领域作出贡献，不仅可以提升软实力和在非洲的影响力，而且可以推动国际社会对其作为非洲区域大国的认可。然而，近年来，由于非洲地区国家实力对比的变化、域外大国和国家集团对非洲安全事务的持续干预，南非在非洲和平与安全建设领域发挥引领作用、推动非洲独立自主解决自身安全问题的尝试受到越来越多的制约。

首先，在非洲区域层面，非洲和平与安全建设进程中的“南非方式”受到尼日利亚等其他非洲区域大国竞争带来的挑战。虽然在泛非主义意识形态影响下，非洲国家强调团结和发出“同一个声音”，但在解决具体的冲突问题、落实行动方案时，它们往往意见并不一致，有时甚至存在矛盾和冲突。南非曾凭借显著的实力优势和地区影响，与其他非洲区域大国合作，推动解决了一系列非洲安全问题，构建起日益完善的非洲集体安全机制。然而，地区经济实力对比的变化正在对南非发挥区域引领作用形成制约。2014 年，尼日利亚国内生产总值超过南非，成为非洲第一大经济体。对南非和尼日利亚而言，非洲事务领导权是提升自身国际地位、获取国际资源的一个重要途径。南非与尼日利亚的领导权竞争在科特迪瓦危机、利比亚危机等问题的处理方式上都有明显体现。[③] 尼日利亚等其他非洲区域大国的竞争会削弱南非的引领作用。事实上，在西非、北非、东非等远离南非的非洲次区域和平与安全建设中，南非的作用并不突出。随着非洲其他区域大国的不断发展，它们在本地区事务中将发挥越来越重要的作用，南非在这些地区和平与安全建设领域的影响力也会受到越来越多的掣肘。

其次，域外大国和国家集团加大对非洲安全事务的介入力度，导致南非所倡导的“非洲问题非洲解决”的原则无法得到有效落实。在恐怖主义扩散、难民危机、新兴大国崛起等事态影响下，美国、法国等西方大国和欧盟、北约等国家集团加大了在非洲的军事存在和对非洲安全事务的干预力度。据南非媒体披露，目前，美国在北部非洲地区的 27 个前哨基地部署了 6 000 名左右的军事人员，而美军非洲司令部计划在 2021～2025 年投入 3.3 亿美元，继续扩大和加强其在非洲的军事基地

① Chris Landsberg, “Afro-Continentalism: Pan-Africanism in Post-Settlement South Africa’s Foreign Policy,” *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 47, No. 4, 2012, p. 437.

② Chris Alden and Maxi Schoeman, “South Africa in the Company of Giants: the Search for Leadership in a Transforming Global Order,” *International Affairs,* Vol. 89, No. 1, 2013, p. 111.

③ 周玉渊：《南非与尼日利亚关系：从合作到竞争》，载《西亚非洲》2005 年第 1 期，第 107-128 页。

建设。[①] 号称“非洲宪兵”的法国在非洲安全事务中发挥着重要作用。法国总统马克龙将反恐和安全作为其非洲政策的首要关切，通过增兵、筹资等方式加强与萨赫勒五国集团（毛里塔尼亚、马里、布基纳法索、乍得和尼日尔，G5）在反恐领域的合作。欧盟与非盟设有机制化互动的框架，双方在和平与安全领域存在密切合作，欧盟除向非盟领导的维和行动提供资金支持外，还向马里、尼日尔、中非共和国、利比亚、索马里等非洲国家派遣了军事和民事人员，参与这些国家的冲突解决与和平建设。2017 年 7 月，欧盟与法国、德国发起成立了萨赫勒联盟（Sahel Alliance），以加强利益攸关方在萨赫勒地区安全治理中的协调与合作。西方大国和国家集团对非洲安全事务的干预，进一步加深了非洲在解决自身安全问题上的外部依赖。南非积极推动建立和完善非洲集体安全机制，其背后的行动逻辑是要提高非洲独立自主解决自身安全问题的能力。但是非盟在和平与安全建设领域的资金来源依然主要依靠域外国家或国际组织，而北约绕开非盟对利比亚进行军事干预则暴露出“非洲问题非洲解决”所面临的困境。域外大国以自身利益诉求为导向，干预非洲安全事务，非洲国家对域外大国和国家集团的依赖使“非洲问题非洲解决”的原则受到严重干扰。[②]

五　结语

1994 年南非民主转型后，非国大政府赋予南非新的“非洲国家”身份归属，并在泛非主义和南南团结理念下将非洲置于南非外交政策的中心。基于“非洲国家”的身份认知，南非不再将非洲邻国视为国家安全的威胁，而是将维护非洲大陆安全特别是南部非洲地区的安全，作为自身国家利益的组成部分。通过政治斡旋参与解决非洲冲突、推动构建非洲集体安全机制、促进联合国与非盟深化在非洲安全事务中的合作、动员经济和军事资源参与非洲维和与冲突后重建进程等行动，南非扮演了非洲区域安全公共产品供给者的角色。对南非而言，加强在非洲事务中的影响力和话语权，是其扩大全球影响和获取国际社会对其非洲区域大国地位认可的重要基础。虽然南非在一些非洲国家的冲突解决、非洲集体安全机制构建等方面发挥了重

① Nick Turse, “Exclusive: The US military’s Plans to Cement its Network of African Bases,” *Mail & Gardian*, May 1, 2020, https://mg.co.za/article/2020-05-01-exclusive-the-us-militarys-plans-to-cement-its-network-of-african-bases/.

② Aarie Glas, “African Union Security Culture in Practice: African Problems and African Solutions,” *International Affairs*, Vol. 94, No. 5, 2018, p. 1135.

要引领作用，但是在除南部非洲地区以外的其他非洲次区域和平与安全建设领域，南非的作用和影响十分有限。

2008 年国际金融危机以来，南非经济持续低迷，经济实力相对下降，其在非洲和平安全建设领域的投入也因此受到影响。随着非洲安全形势日趋复杂、域外大国加大对非洲安全事务干预力度、其他非洲区域大国不断兴起且竞争加剧，南非在非洲安全事务中发挥作用和影响的行动将面临更多制约。在贸易保护主义不断抬头、多边主义持续受挫和新冠肺炎疫情全球大流行态势下，南非国内经济增长和社会稳定面临严重压力，这一情势会导致南非政府将更多精力和资源用于解决国内经济和社会发展问题，直接介入非洲冲突解决的意愿和能力会有所下降。在动员经济、军事资源受到越来越多限制的情况下，外交手段将在南非参与解决非洲安全问题的过程中扮演更加重要的角色。

非洲集体安全机制在提高非洲区域安全治理能力、构建非洲区域安全秩序上发挥着重要作用。“非洲问题非洲解决”是非洲集体安全机制的核心原则，但是由于非盟面临资金匮乏、能力不足等多方面挑战，诸多非洲安全问题的解决要依赖域外大国和国家集团的参与。非盟委员会、非盟和平与安全理事会等机构虽然出台了一系列涉及非洲安全治理的政策文件、行动规划等，但是非洲和平与安全架构依然面临严重的“执行赤字”问题。对南非而言，充分运用自身作为非洲区域大国的优势地位和国际影响，加强与非洲国家特别是其他非洲区域大国的协调与合作，进一步提高非洲集体安全机制的资源动员和治理能力，对降低非洲国家对域外大国特别是西方大国的安全依赖，促进“非洲问题非洲解决”原则在非洲和平安全建设领域的真正落实具有重大意义。

【来稿日期：2019-10-21】
【修回日期：2020-06-07】
【责任编辑：李水生】