

# 东非地区一体化中的“发展—安全” 关联性问题

张 春

**【内容摘要】**东非地区一体化在经历长期的停顿后，近年来有了成效显著的发展。个中原因很大程度上在于东非各国对于一体化进程中的“发展—安全”关系问题的正确认识及其平衡政策。而在此之前，参与东非一体化进程的东非各国多忽视地区安全建设而片面强调地区经济一体化，结果因地区安全局势恶化、冲突不断最终导致地区一体化瓦解。近年来，东非各国汲取历史教训，高度重视地区安全机制和能力的培养，努力营造地区一体化的安全环境。不过，目前东非各国对安全机制和能力的重视主要来自外部力量的推进，发展政策也因此呈现出过度安全化的倾向，这可能有损地区一体化的可持续发展。

**【关键词】**东非；地区一体化；发展—安全关联；平衡与风险

**【作者简介】**张春，博士，上海国际问题研究院西亚非洲中心副主任，副研究员。

进入 21 世纪，特别是 2010 年 7 月东非地区共同货币计划开始实施以来，东非地区一体化进展迅速。而在此前的几十年中，东非地区一体化进程进展缓慢，甚至一度死亡。是什么原因导致东非地区一体化在近阶段快速发展？这一快速发展的前景和可持续性如何？本文认为，东非地区一体

化近期的快速发展,在于东非各国注重并较好地处理了发展与安全两者之间的平衡关系。在今日发展中国家,特别是非洲国家,追求经济发展与实现政治安全两者之间有着复杂的关联性,它们大体上形成了一种互为动因、互为条件的“发展—安全关联”(Development-security nexus)关系。<sup>①</sup>协调好两者的关系,使其形成良性互动的平衡关系有着特殊的意义。在早期的东非地区一体化进程中,东非各国专注于经济发展,对安全治理关注不够,结果因安全问题恶化导致地区一体化进程无法推进。近年来,东非各国高度重视安全问题,改进发展与安全失衡状态,重点推进一体化进程中的安全合作,从而为经济发展和一体化进程创造了有利条件。自2008年以来,东非各国再次将目光转到这一关联的经济方面,在安全环境许可的情况下加大了对经济发展方面的强调,从而促进了东非地区一体化的快速发展。不过,应当看到的是,目前东非地区一体化进程存在较大的发展政策安全化风险,这又可能为其未来发展造成不利影响。

## 一 早期努力的失败及其根源

在非殖民化成功后整个非洲都快速转入追求经济独立的大背景下,东非各国迅速启动了地区一体化进程。1967年,肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达决定,以殖民时期的合作为基础成立东非共同体(East Africa Community),以经济为中心开展各方面的合作。尽管也取得了一定成果,但这一倡议仅持续了10年时间便宣布解散,而下一波次区域一体化进程的启动则要等到20年之后。回顾而言,直到20世纪90年代末前东非地区一体化进程的失败,很大一部分原因在于东非各国忽视了“发展—安全”关联中的安全方面,1967年的《东非共同体条约》甚至没有涉及与地区安全或国家防务相关的问题。<sup>②</sup>

如果回顾整个非洲在非殖民化成功后的发展历程,可以发现,尽管在

<sup>①</sup> 有关“发展—安全关联”的讨论,参见张春《“发展—安全关联”:中美欧对非政策》,载《欧洲研究》2009年第3期。

<sup>②</sup> East African Cooperation Secretariat, “The Treat for East African Cooperation,” in Donald Rothchild ed., *Politics of Integration: An East African Documentary*, Nairobi, Kenya: East African Publishing House, 1968, p. 303.

刚获得独立之初曾有过不错的经济表现，但非洲的发展很快就陷入了困境，一直持续到 21 世纪初。东非地区也不例外。其原因很大程度上在于，新独立的非洲各国尚未建立起完整的现代国家制度，其内部不安全因素仍相当多。但革命成功的热情导致非洲各国普遍忽视了这一问题，迅速投身于经济发展中。随着时间的推移，国内和地区不安全要素的积累，终于导致了发展—安全关联的全面失衡，进而导致安全压力的全面爆发。就东部非洲而言，地区经济一体化的努力严重忽视了国家和地区层面的安全问题。尽管面对严重的边境冲突，可能和极可能产生溢出效应的国内权力斗争的挑战，但东非各国并未就此展开全面合作，最终导致地区一体化努力的失败，且在之后的 20 年时间里难以恢复。

东非各国地区合作中面临的第一个重要安全问题是，肯尼亚与乌干达、肯尼亚与坦桑尼亚边境地区的游牧部落冲突问题。这种冲突主要是围绕游牧文化的核心即牛的拥有展开的。东部非洲游牧部落的几乎全部生活都是围绕着牛展开的：牛是游牧部落的一种社会纽带，无论是友谊、婚姻抑或是政治关系往往都是通过牛的赠送得以体现；同时，抢牛也被认为是一种区分游牧部落的“自我与他者”关系的可接受规范。<sup>①</sup> 尽管殖民统治引入了货币和现代经济体系，但对远离都市生活的游牧部落来说，牛仍具有重要的社会和政治功能；拥有牛已经成为东非地区游牧部落的一种价值观，而非一种经济手段。正是在这种情况下，肯尼亚分别与乌干达和坦桑尼亚的边境地区的抢牛或偷牛行为，成为三国边境冲突的主要形式，严重阻碍了地区经济合作的发展。

在肯尼亚与乌干达边境，这种冲突体现为肯尼亚的图尔卡纳族 (Turkana) 抢夺乌干达的卡拉莫琼族 (Karamojong) 的牛和后者反抗。其原因不仅在于游牧部落的牛文化，还在于肯尼亚经济发展对于牛肉的需求快速增长。到 20 世纪 70 年代中期，图尔卡纳族从索马里匪盗 (Shifita) 手中获得了枪支，使得卡拉莫琼人处于一种完全无法抵抗的地位。这很快导致卡拉莫琼人设法从本国政府军中获得枪支予以对抗，进而使得两个部落的抢牛斗争逐渐上升为武装斗争。到 80 年代，肯、乌边境的抢牛事件已经变得相当复杂，不仅两个部落广泛参与，甚至当地的执法

---

<sup>①</sup> See Michael Fleisher, *Kuria Cattle Raiders: Violence and Vigilantism on the Tanzania/Kenya Frontier* (Ann Arbor, MI: the University of Michigan Press, 2000), pp. 1-3.

官员和反政府武装也介入其中。<sup>①</sup>

相对于肯、乌边境，肯、坦边境的情况明显不同。由于两国都投入大量资源用于边境地区发展农业或者旅游业，且两国的游牧人群属同一部落，即玛赛族（Maasai），这一地区的游牧部落本身并不抢牛。但由于肯尼亚生活水平更高，对牛肉的需求更大，肯、坦两国的牛肉价格差距很大，为偷牛带来了很高的经济收益。而充分利用这一机会发财的是库里亚人（Kuria）。这在1978年乌干达与坦桑尼亚战争后变得更为猖獗，主要原因在于战争中坦桑尼亚军队中有50%的战士来自库里亚族，他们一方面在战后无计为生，另一方面私下保留了不少枪支。这两方面的因素相结合，导致肯、坦边境的偷牛活动在80年代变得更为严重。<sup>②</sup>

导致早期东非地区一体化进程难以实现的第二个安全问题，在于地区各国国内政治动荡的溢出效应，主要来自于肯、坦、乌三国的邻国。总体而言，无论是卢旺达的图西族、布隆迪的胡图族和刚果民主共和国的图西族（又称班亚穆楞吉人，Banyamulenge），还是苏丹南部的基督教徒和拜物教徒，都为了争取更大的国内政治权力，而与本国政府产生激烈对抗和冲突，进而导致严重的冲突外溢效应。这种溢出效应可分为三类，首先是示范效应，主要发生在卢旺达与布隆迪——现在都已成为东非共同体的成员国——之间，有时也会波及刚果民主共和国。卢旺达与布隆迪都由三个民族组成，且民族结构近乎一致：卢旺达则是84%的人口为胡图族，15%的人口为图西族和1%的人口为塔瓦族；布隆迪有85%的人口是胡图族，14%的人口为图西族和1%的人口为塔瓦族。尽管种族构成相似、社会经济的分层也相似，但两国的政治轨迹完全不同：直到20世纪90年代，胡图族主导着卢旺达的政治，而图西族则主导着布隆迪的政治。“布隆迪的种族关系更具流动性，不易归纳为简单的胡图—图西族分裂。……因为布隆迪与卢旺达的种族关系的差异，这两个国家的政治轨迹完全不同。”<sup>③</sup>由于地理上的接近和种族结构的相似，种族团体间不同的权力关系就非常

<sup>①</sup> Frank Muhereza, "Violence and the State in Karamoja: Causes of Conflict, Initiative for Peace," *Cultural Survival Quarterly*, Vol. 22, No. 4 (1998), pp. 43-46.

<sup>②</sup> Michael Fleisher, *Kuria Cattle Raiders: Violence and Vigilantism on the Tanzania/Kenya Frontier*, Ann Arbor, MI: the University of Michigan Press, 2000, pp. 82-90.

<sup>③</sup> René Lemarchand, "Burundi: Genocide Forgotten Invented and Anticipated," *Occasional Paper*, Centre of African Studies, University of Copenhagen, 1996, p. 1.

容易导致相互间的反复冲突。其结果是卢旺达国内胡图族对图西族的压迫，和布隆迪国内图西族对胡图族的压迫二者之间的恶性循环。

由这一示范效应导致的第二种效应，或者说后果，是波及整个地区的难民问题。因种族或部落冲突产生的严重国内和跨国冲突，导致大量无辜平民背井离乡。无论是卢旺达、布隆迪还是刚果民主共和国的难民，都纷纷到肯、坦、乌三国寻求庇护。当然，这里还有来自苏丹冲突的难民，他们也对乌干达和肯尼亚两国产生了很大的社会经济影响。正如一位著名的非洲问题专家所言，每次产生难民的暴力冲突，都会导致伴随暴力的难民潮。在部落或种族界线被错误划分的国家间，冲突极可能从一国溢出到另一国，使得有着亲属关系的部落成为跨国暴力中的强有力组成要素。<sup>①</sup>因此，非洲大陆的任何地方都不如东非，国内问题与外交问题联系得那么密切。对东非国家而言，国内安全与否，取决于其抵抗来自于邻国动荡溢出的威胁的能力大小。<sup>②</sup>

而由国内政治动荡的溢出效应产生的第三类影响是宗教矛盾，这主要来自苏丹的长期内战。尽管有诸多原因，但北方的穆斯林与南方的基督教徒和泛神论徒之间的宗教矛盾仍是不可忽视的。这一内战对肯、乌两国的冲击更多体现在难民流动上，但对坦桑尼亚而言就更多是宗教意义上的。由于并不与苏丹接壤，因此坦桑尼亚对苏丹内部冲突不如肯、乌两国热心，但正如一份研究报告所说，不只是苏丹的接壤邻国担心喀土穆的不可抵抗的伊斯兰冲动，就连遥远的坦桑尼亚都害怕苏丹的影响。<sup>③</sup>

在上述两大主要安全问题之外，东非地区一体化的早期努力的失败还与当时的冷战格局，区域内经济发展极不平衡，东非各国民族整合不够等内外部因素有关。所有这些因素，都更多是发展—安全关联中的安全方面，而这也为1999年重新成立的东非共同体重点关注安全治理机制的建

---

<sup>①</sup> René Lemarchand, "Exclusion, Marginalization and Political Mobilization: The Road to Hell in the Great Lakes," *Occasional Paper*, Centre of African Studies, University of Copenhagen, 2000, pp. 15—16.

<sup>②</sup> René Lemarchand, "The Democratic Republic of Congo: From Collapse to Potential Reconstruction," *Occasional Paper*, Centre of African Studies, University of Copenhagen, 2001, pp. 13—14.

<sup>③</sup> *Africa Research Bulletin: Political, Social, and Cultural Series*, Vol. 32, 1995, p. 117.

设提供了合理基础。

## 二 重建后的安全机制建设

在解散了 22 年之后，东非共同体于 1999 年再度成立。实际上，肯、坦、乌三国于 1993 年 11 月就开始恢复合作，并于 1996 年 3 月成立了东非合作体秘书处。与旧的东非共同体相比，复活共同体在使命和优先次序上有所变化，特别是在对待安全问题的态度上。如果说 1967 年的共同体条约完全忽视了安全问题，那么 1999 年共同体条约的 6 条共同体根本原则中，至少有 3 条是关于安全，包括“相互信任、政治意愿与主权平等”、“和平共处与好邻居”和“和平解决争端”。而涉及经济的根本原则只有 2 条，即“平等分配获益”和“为共同利益合作”。<sup>①</sup> 可以认为，这很大程度上出于对早期努力失败的反思，复活的东非共同体将重心放在了发展—安全关联的安全一端，尽管其终极目标仍是促进经济发展和地区一体化。

应当承认的是，东非共同体的这一转型，很大程度上与非洲大陆的总体趋势是一致的。事实上，和平与安全的地区化正日益被认为是非洲的发展方式。非洲各国认识到非洲冲突的本质是一种国内而非国家间冲突，呼吁合作方法或集体安全，导致了与安全相关问题相关联的地区化。<sup>②</sup> 自建立以来，非洲联盟更多将重点放在了建立非洲和平与安全架构（African Peace and Security Architecture, APSA）上；它是非洲大陆最终迈向共同的非洲安全与防务政策（Common African Security and Defence Policy, CASDP）的和平与安全倡议体系，其核心是非盟的和平与安全理事会（Peace and Security Council, PSC）。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> *Treaty for the Establishment of the East African Community*, As amended on 14th December, 2006 and 20th August, 2007, Article 6, p. 13.

<sup>②</sup> Ademola Abass, *Regional Organizations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Oxford: Hart Publishing, 2004; Kennedy Graham and Tânia Felício, *Regional Security and Global Governance: A Study of Interactions Between Regional Agencies and the UN Security Council With a Proposal For A Regional-Global Security Mechanism*, Brussels: VU B; Brussels University Press, 2006, pp. 149—150.

<sup>③</sup> Sam Makinda and Wafula Okumu, *The African Union: Challenges of Globalisation, Security and Governance*, London, Taylor Francis, 2008, p. 87.

作为对非洲和平与安全的综合性方法，非盟本身并不具备提供集中指导的权威，而是将这一方法建立在与地区经济共同体合作的基础上。因此，非盟必须将其决策权分散一部分到地区组织身上，更多与地区现实相结合，并使其有能力执行政策。<sup>①</sup> 以此为基础，东非共同体开始建设自身的和平与安全架构，即东非和平与安全架构（Eastern African Peace and Security Architecture, EAPSA）。在东非共同体各成员国看来，和平与安全已被承认为创造全方位的地区一体化所需环境的关键。随着东非共同体共同市场的发展，与控制跨国犯罪、确保人员和商品在地区内的安全相关的战略也应不断得到发展。<sup>②</sup>

这样，东非共同体复活后，发展最快的并非东非地区的一体化，而是地区和平与安全架构。还在共同体正式重建前一年的1998年，肯、坦、乌三国便签署了《防务合作理解备忘录》（Memorandum of Understanding on Co-operation in Defence）；该备忘录于2001年得到修订完善。东非共同体成立了防务合作部门委员会（Sectoral Committee on Co-operation in Defence）和国家间安全委员会（Inter-State Security Committee），主要负责轻小武器扩散（Small Arms and Light Weapons, SALW）、维和、反恐和救灾等事务，其活动限制于联合演习和成员国协作，无权调动各国军队。<sup>③</sup>

为了实现其和平与安全使命，东非共同体于2007年建立了一个和平训练与研究中心，即尼雷尔和平研究中心（Nyerere Centre for Peace Research）。该中心是东非共同体和平与安全架构的一部分，以发展成为全球知名的和平与冲突研究中心为目标，其使命是通过培训和研究提升冲突预防、缓解和解决的能力，并为共同体提供非正式的政策建议。尼雷尔中心将促进和平与安全当做推进东非地区一体化和发展的主要渠道。它还试图与地区内和跨大陆的其他维持行动训练中心协调，如位于肯尼亚的国际

---

① Benedikt Franke, "In Defence of Regional Peace Operations in Africa," *Journal of Humanitarian Assistance*, Issue 185, 2006; Funmi Olanisakin, *African Peacekeeping at the Crossroads: An Assessment of the Continent's Evolving Peace and Security Architecture*, New York: UNDPKO, 2004.

② 参见东非共同体网站和平与安全部分，<http://www.eac.int/security/>。

③ 参见东非共同体网站对自身的相关介绍，<http://www.africa-union.org/root/AU/recs/eac.htm>。

和平支持训练中心 (International Peace Support Training Centre, IP-STC) 和加纳的科菲·安南国际和平训练中心 (Kofi Annan International Peace Training Centre, KAIPTC)。<sup>①</sup>

东非和平与安全架构的另一个重要组成要素是东部非洲常备旅, 这是根据非盟的非洲常备军 (African Standby Force) 倡议所成立的。非洲常备军是由非盟所实施一项充满野心的计划, 旨在将所有非洲国家都置于非洲维持和平的前线。<sup>②</sup> 一方面, 冷战后的维持和平行动经验使非洲国家认识到, 依赖于西方能力不再可信; 这一认识迫使他们努力创建“泛非”的非洲问题解决方案。另一方面, 西方国家政府也非常支持这一计划, 将其当做更为切合实际的非洲冲突解决方法, 特别是, 当他们认为西方政府不再有道德或财政义务介入非洲冲突后。这样, 为了实现非洲和平与安全架构的设想, 非盟积极发展其冲突预防、早期预警、快速反应、冲突解决和冲突后重建的能力, 要求 5 个非洲地区经济共同体都发展或强化早期预警系统, 并强化或新建一支非洲常备军, 最终组建全非洲的常备军。<sup>③</sup> 这支常备军包括覆盖各地区的 5 个地区旅: 西非常备旅, 东非常备旅, 南部非洲常备旅, 北非常备旅, 以及中非常备旅。各地区常备旅都将以多国混合快速反应部队的形式出现, 有着严明的指导纪律。作为一支快速反应部队, 非洲常备军并不具备和平缔造或冲突后重建的能力。即使是在执行任务过程中, 它也并非最终决定力量, 而只是过渡力量。具体的维持和平行动使命最终必须交由联合国或非盟、或单个国家、或者参与到前两者之中, 从而得以实施。因此, 非洲常备军并非解决非洲冲突的最终力量, 但如果它成为一支可靠的作战部队, 它将为改善非洲的维持和平行动作出重大贡献。

东非常备旅是东部非洲的非洲常备军, 由东非、非洲之角和一些印度洋岛国派出的军队组成, 成员国主要包括东非地区的肯尼亚、乌干达、卢

---

① Nyerere Centre for Peace Research, East African Community, [http://www.eac.int/security/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63&Itemid=109](http://www.eac.int/security/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=109).

② Vanessa Kent and Mark Malan, "The African Standby Force, Progress and Prospects," *African Security Review*, Vol. 12, No. 3, 2003, pp. 71-81.

③ AU, *Policy Framework for Establishment of the African Standby-Force and the Military Staff Committee*, <http://www.africa-union.org/root/AU/AUC/departments/PSC/Asf/Documents.htm>, 2003.

旺达和布隆迪，大非洲之角的苏丹、埃塞俄比亚、厄立特里亚、吉布提和索马里，以及印度洋岛国中的马达加斯加、科摩罗和塞舌尔等。东非常备旅本身又包括好几部分。常备旅的司令部和后勤基地在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴，而参谋部（Planning Element, PLANELM）和东非常备旅协调机制（Co-ordinating Mechanism, EASBR ICOM）则在肯尼亚内罗毕。协调机制是东非常备旅的政治和外交手段，目的是将非盟的战略政策转化为东非常备旅的可操作决策。将混合旅和各国机动部队或快速部署部队相结合，而得到同步发展。如同更宏大的非洲常备军计划，东非常备旅计划于 2010 年拥有在非盟界定的第 1—3 种场合下干涉的初步作战能力（Initial Operating Capacity, IOC），到 2015 年拥有可在 4—6 种场合下干涉的全面作战能力（Full Operating Capacity）（见表 1）。

表 1 非洲常备军使用的情况

使用场合	描述	部署要求（根据强制解决方法）
1	非盟/地区对政治使命的军事建议	30 天
2	与联合国使命共同部署的非盟/地区观察团	30 天
3	独立的非盟/地区观察团	30 天
4	根据第六章和预防性部署及和平缔造而部署的非盟/地区维和	30 天
5	为复杂的多元维和行动，包括涉及低烈度阻挠行动的非盟维和	90 天，军队在 20 天内部署
6	非盟干涉，如国际社会无法快速行动的种族清洗	14 天，强大的军事力量

资料来源：African Union, *The ASF Peace Support Operation's Doctrine* (Addis Ababa; Peace Support Operations Division, Peace and Security Directorate, March 2006)。

在上述建设东非和平与安全架构的努力之外，东非各国也展开了许多具体行动，以缓解前述的各种边境冲突，如肯、乌边界的抢牛和肯、坦边界的偷牛事件，围绕维多利亚湖的渔权斗争等。正是由于安全环境的改善，东非共同体得以在 21 世纪头十年即将结束之际，再次将重心转移到发展—安全关联的发展一端，致力于促进地区一体化和经济发展。

### 三 东非地区一体化展望

随着地区安全环境的逐渐改善和东非和平与安全架构的逐步成型，东非各国再次将注意力转回到地区共同体的核心目标，即促进地区一体化和经济发展上。随着东非共同体于2001年被加以改造，新一轮的地区合作与一体化进程得以开始。2007年卢旺达和布隆迪加入东非共同体，以及东非五国关于政治联盟的提议，都使得东非地区再次一体化有了更好的前景。尽管如此，东非地区一体化并非没有挑战，特别是在发展—安全关联的平衡问题上，目前仍存在着不小的发展政策安全化压力。

2004年11月，东共体召开第六届首脑会议，坦、肯、乌三国总统签署了《加快东共体一体化进程时间表》，提出2010年1月前成立“东非联邦”。2006年4月，东共体召开第七届首脑会议，决定2010年1月建立东非共同市场；审议了《东非联邦快车道计划》执行情况报告；讨论了布隆迪、卢旺达两国申请加入东共体的问题；制定了《东非共同体第三个发展战略（2006—2010）》。2007年6月，东共体召开了第五届特别首脑会议，峰会正式吸纳卢旺达、布隆迪为东共体成员；并计划于2009年就建立“东非联邦”举行全民公决；2010年成立东非共同市场。2009年4月29日，东共体在阿鲁沙召开第十届首脑会议，坦、肯、乌、卢、布五国元首发表联合声明，表示将于2009年11月签署建立共同市场的条约，争取在2010年年初正式启动共同市场。2009年11月20日，东共体在阿鲁沙召开第十一届首脑会议，5国首脑共同签署了《东非共同体共同市场议定书》，议定书经成员国批准后将于2010年7月生效。随着共同市场准时生效，东非地区一体化的建设终于在时隔40余年、历经一次解散之后看到了曙光。

但东非地区一体化仍面临着严峻的挑战，其中最为重要的仍是对于发展—安全关联的有效和合理平衡的问题。如前所述，在过去40余年里，前30年由于过度忽视这一关联中的安全一端，导致诸多发展努力的失败。而近10年对安全一端的重视，为近期东非地区一体化的发展作出了重要的贡献。尽管东非共同体已经将重心调整为地区一体化和经济发展，但出于政治惯性和外部环境的影响，东非地区一体化进程仍面临着过度重视安

全的风险，进而导致发展安全化的危险。

首先，当前的国际发展话语存在着一种发展安全化的总体趋势。冷战结束后，国际社会对于发展与安全关系的认识发生了深刻的变化，出现两个相逆的趋势，即发展政策的安全化和安全政策的发展化。但由于冷战后大量不确定风险的涌现，特别是2001年“9·11”事件后，对国家安全的威胁来源的认识发生了很大变化，这直接导致“发展政策的安全化”明显占据上风。一方面，随着全球化的发展，安全议程得到了有效拓展，不仅包括国家安全，而且还包括人类安全，进而导致国家主权的特权大幅削减。另一方面，威胁的替代性来源已经出现，使得来自于他国力量的经典威胁防务范式，现在转向了他者的脆弱，最突出的表现便是失败国家。<sup>①</sup>由于这两个方面的原因，导致对国家安全的威胁来源的判断日益困难。在这一过程中，对威胁的认知也随着安全概念的拓展而拓展，使得国家安全的实现必须与比威胁更大的危险相联系，即风险。风险是未认知的威胁，也指向更低级和更不重要的现实。风险内在于行动：每件事情都有可能失败。因此，人和国家所面临的风险总量不可能降至零。一个充满威胁的世界可能暗示没有威胁，但一个充满风险的世界却是以一种风险来平衡另一种风险，并用对抗战略产生的风险来抵消一开始的风险。这样，当代的国家安全观念首先是其聚集点的转变，即从威胁（的消除）转向风险（管理或减少）；其次是重心从纯粹的安全提供者的军事组织，转向综合性的跨部门方法，包括侦探和行动。从威胁到风险的转变和从防务到安全的转变，都是为了应对未来的风险。正是由于安全聚焦从威胁转变为风险，使得国家安全决策必须系统性地、前瞻性地思考未来的风险，不仅要采取跨部门的综合性方法，而且还要在发展政策中嵌入诸多安全方法，提前预防发展中的安全风险。尽管发展领域的专家和决策者也注意到这一趋势，但他们显然无法及时发展出新的手段来应对这些风险。这样，发展政策的安全化便不可避免。

其次，对非洲地区一体化发展影响最大的外部行为体——为欧盟和美国，总体上都对非洲发展采取一种更具安全化的政策立场。就美国而言，

---

<sup>①</sup> Max Singer and Aaron Wildawsky, *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil*, Chatham, N. J.: Chatham House Publishers, 1993; Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon's New Map*, New York: Putnam and Sons, 2004.

自“9·11”事件以来，非洲便成为美国全球反恐战争的第二战场，因此其对非安全政策更多以其自身的全球反恐战略为依据制定。其结果是，美国的对非洲政策将发展政策纳入安全政策框架，从属于安全政策。这可以从美国对非发展援助和对非军事援助的对应关系中看出。尽管“9·11”事件后美国对非发展援助增加不大，但支持美国全球反恐战争或在其中有着重要地位的国家所得到的援助都有增长，如苏丹、埃塞俄比亚、肯尼亚、卢旺达、坦桑尼亚和安哥拉等。与此相应的是，那些已经成为反恐战争核心的非洲国家得到了大量国际军事教育与培训项目（IMET）资助。最大的获得者是安哥拉、埃塞俄比亚、卢旺达、厄立特里亚、吉布提和肯尼亚，仅有少数例外。这充分说明，美国对非洲的发展政策与非洲的发展需要并无非常直接的联系，更多与美国的全球反恐战争相联系，或者说是被安全化了。

而就欧盟而言，发展政策和安全政策原本都是其对外政策的3大支柱之一。但如果考察欧盟对非发展政策与安全政策间关系的演变，会发现欧盟对非政策中的发展政策事实上正朝向从属于安全政策的方向发展。这一趋势具体体现在以下三个方面。首先，几乎所有欧盟对非政策的重要文件都强调，和平与安全是非洲发展的前提，而非相反。其次，与冷战结束前相比，欧盟对非洲国家的援助结构发生了明显变化，援助重点流向一些存在危机的国家，特别是苏丹、刚果民主共和国和索马里。最后，欧盟事实上将非洲当做其成为重要国际行为体的试金石，尤其是通过非洲以发展其共同外交和安全政策。这非常明显地体现在其对非洲的危机管理行动中。

最后，非洲自身的发展政策也出现了安全化趋势。尽管面临着相当严峻的发展挑战，但非洲以促进经济一体化为目标的发展议程很大程度上被安全化了。<sup>①</sup>这主要体现在两个方面。一方面，在非盟着重强调安全政策并推出次地区组织劳动分工的背景下，安全政策成为各次地区组织的关注重点。如前所述，非洲联盟成立后，迅速启动了非洲和平与安全架构的建设，还启动了非洲常备军的建设计划等。另一方面，非洲最重要的发展议程，非洲发展新伙伴计划本身也体现了发展政策的安全化趋势。尽管非洲

---

<sup>①</sup> 有关安全化的内涵及发展政策的安全化，参见潘亚玲《安全化、国际合作与国际规范的动态发展》，载《外交评论》2008年第3期；张春《“发展—安全关联”：中美欧对非政策》，载《欧洲研究》2009年第3期。

发展新伙伴计划既展示了“使非洲大陆远离过去 40 年中复兴的危机”的野心勃勃的框架，也是“非洲扭转其滑向边缘化的趋势的最后希望”，<sup>①</sup>但整个计划却更多强调安全。“非洲领导人从其亲身经历中了解到，和平、安全、民主、良治、人权与合理的经济管理是可持续发展的条件”。<sup>②</sup>非洲发展新伙伴计划事实上承认，和平、安全与民主是经济发展包括吸引外资的重要前提。<sup>③</sup>

## 结 语

东非地区一体化的发展历史体现了东非各国对于发展与安全关联性认知的变化。目前，东非各国虽然强调经济发展的重要性，但由于过于强调地区安全而存在将发展政策作过度安全化理解的问题。如何平衡好经济发展与地区安全的关系，使两者良性互动，是东非地区一体化进程未来的关键。与东非地区对这一关联的认知已达到相当深刻程度相对比，非洲仍有不少的地区合作和一体化进程并未认识到这一关联的重要性，仍在追随西方的发展政策安全化动向。当然，面对这一强势的国际性趋势，非洲自身仍是脆弱的，即使对此有更深刻认识的东非各国，也存在难以抵挡这一趋势的可能。因此，强调和平与发展同为当今时代潮流的中国，或许可通过与非洲的互动，推动包括非洲在内的国际社会在促进非洲一体化实践中调整发展—安全关联的安全导向。或许，这正是发展中非关系的国际贡献之一。

（责任编辑：王学军）

---

① Kempe Ronald Hope, Sr., "From Crisis to Renewal: Towards a Successful Implementation of the New Partnership for Africa's Development," *African Affairs*, Vol. 101, 2002, pp. 387-389, 402.

② *New Partnership Africa's Development*, Abuja, Nigeria, October 2001, p. 16.

③ Kempe Ronald Hope, Sr., "From Crisis to Renewal: Towards a Successful Implementation of the New Partnership for Africa's Development," *African Affairs*, Vol. 101, 2002, p. 392.

of the Continent will be backboneed by its own knowledge and ideology. In the process African studies in China will gain its own characters and formulate its own theoretical system and knowledge platform and an unique “Chinese School” in the field of African studies will be incubated against a global background.

**Key words:** Academic Ideology International Competition Sino-African Cooperation African Studies

**Youth and African development:**

**Lessons from People’s Revolution in North Africa**

**Zhou Yuyuan**, Doctor, Institute of African Studies, Zhejiang Normal University

**Abstract:** Africa’s Population Bonus has been playing a big role in the development of Africa, but meanwhile, it also poses great challenges. The confrontation of the Youth in North Africa against politics of despair has reflected that African is experiencing severe problems in the path of development, which also demonstrates the generational gap between the Youth and old political decision-makers or old order is growing bigger. There are several factors which can explain why Sub-Saharan Africa is not probable to happen with the political changes like Tunisia and Egypt, Such as the Characteristics of the Youth in Sub-Saharan Africa, internal environment, and also the interaction between Youth and internal environment. However, it can be predicted that the political, economic and social order will be confronted with more severe challenges.

**Key Words:** Youth; Africa; North Africa; Politics

**The Development-Security Nexus in East Africa’s Regional Integration**

**Zhang Chun**, Doctor, Shanghai Institute of African Regional Studies

**Abstract:** What’s the reason behind the recent rapid development of East Africa’s regional integration in the first decade of 21st century that it has experienced failure in the first decade after the de-colonialism and stagnation from 1970s to 1990s? The author argues that the reason lies in

how East African countries understand and balance the development-security nexus. The early integration efforts in 1960s and early 1970s over-emphasized the development dimension of this nexus even the security challenges were very big, which caused its failure. After re-established in 1999, the East Africa Community now attaches more importance to security regime and capability building that creates benevolent environment for economic integration. However, the driving force of this movement, to a great extent, is exogenous, which creates a risk of securitization of development policy and engenders the sustainable development of regional integration.

**Key Words:** East Africa; Regional Integration; Development-Security Nexus; Balance and Risk

#### **Succession and Supersession of Contemporary Sudanese Regimes: Process, Characteristics and Trends**

**Jiang Hengkun**, Doctor, Institute of African Studies, Zhejiang Normal University

**Abstract:** Although Southern Sudan issue and the Darfur crisis have attracted worldwide attention, yet as both an important root and a direct consequence of the two problems, the succession and supersession of contemporary Sudanese regimes command less attention of the world. After its independence, Sudan continued to carry out the parliamentary democracy adopted by British colonial rule in Sudan, but the system left by British colonist did not develop healthily in this new country due to its lack of the environment for Western-style democracy. Over half a century since its independence, although Sudan's overall political direction has not deviated from the path of democracy, its political process has been plunged into the queer alternations between civil governments and military regimes, and demonstrates a distinct characteristic that the ruling ability of the military regimes are significantly stronger than that of the elected governments. After three rounds of alternation between elected governments and military regimes, Sudan now hobbles into a new period of par-