

非洲统一组织在非洲一体化中的历史作用

詹世明

内容提要 非洲统一组织是非洲一体化的奠基者和推动者。非洲统一组织在推动非洲大陆的全面解放、弘扬和发展泛非主义精神、维护非洲国家的独立和主权、倡导非洲国家间的团结与合作、推进非洲大陆的经济发展和一体化等方面进行了积极探索，并且取得了相当的成就。非洲统一组织的努力和历史成就为非洲大陆的一体化奠定了政治、思想和一定的经济和组织基础，其倡导的团结、合作、统一、发展的精神对于非洲未来的经济社会发展和一体化进程仍然具有指导意义。

关键词 非洲一体化 非洲统一组织 泛非主义

作者简介 詹世明，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员（北京 100007）。

地区一体化是指多个原来相互独立的主权实体通过某种方式逐步结合成为一个单一实体的过程，其中经济一体化是其核心。但广义的一体化过程既涉及国家间经济，也涉及政治、法律和文化，乃至整个社会的融合。回顾非洲一体化的历史，大致可以划分为3个阶段。第一个阶段以非洲统一组织（以下简称“非统”）建立为起点至20世纪90年代初；第二个阶段则以1991年非洲国家签署《非洲经济共同体条约》为标志；第三个阶段为非洲联盟的建立至今。^①在这3个发展阶段中，非洲国家在一体化进程中所面临的内外环境不断发生着巨大的变化，所要实现的目标和任务也各有不同。不管到目前为止非洲一体化的发展程度如何，作为非洲统一的奠基者和推动者，非统无

^① Kennes Walter, "African Regional Economic Integration and the European Union", in Bach C. ed, *Regionalisation, Integration and Disintegration in Africa*, Oxford: James Curry Ltd, 1999, p. 27.

疑在此进程中都具有十分重要的历史地位。

20世纪80年代末90年代初以来,世界经济的区域一体化成为国际局势发展的一大趋势。各地区在努力促进内部经济一体化的同时,也不断在推进成员国在政治、社会、文化和法律等各个方面的合作,甚至把全方位的统一作为它们的最终目标。欧洲、东南亚、北美等地区在这方面都取得了突破性的进展。非统是非洲国家间政治合作的产物。虽然其宪章规定了实现非洲国家在经济、社会和其他方面合作的宗旨,但它作为一个非洲国家政府间政治合作组织的性质直到20世纪80年代末90年代初基本没有发生变化。90年代以来,非统提出了在21世纪初建成非洲经济共同体、实现非洲在政治、经济、社会、文化和法律等各个方面完全高度一体化的目标,并且采取了一些不同以往的实质性的政策和措施,非统才逐渐向试图实现非洲全方位一体化的地区一体化组织发展。分析非统的发展性质、客观评价非统的历史作用^①,对于认识和理解非洲一体化的取得的成就、面临的困难和问题以及未来前景,都有非常重要的意义。

推动非洲的全面解放,奠定非洲一体化的政治基础

非统成立之时,尽管非洲大陆的解放斗争已经取得了巨大的成就,但仍有约1/3的国家和地区没有获得政治解放,非洲一体化还不具备完整和牢固的政治基础。葡萄牙殖民主义者仍然盘踞着大片的非洲土地,罗得西亚(今津巴布韦)和西南非洲(今纳米比亚)仍处于殖民主义和种族主义的双重压迫之下,南非黑人仍在进行着反对种族隔离制度、争取民族解放和种族平等的艰苦斗争。推动非洲大陆的完全解放,是非统成立之时最核心的历史任务,它的不懈努力也大大加快了非洲大陆的解放进程。^②

非统从一开始就特别重视非洲大陆的政治解放问题。《非统宪章》所规定的宗旨之一就是要“从非洲根除一切形式的殖民主义”,“彻底献身于完全解放尚未独立的非洲领土”。非统在1963年5月的成立大会上通过了《关于非殖

^① 关于非统的历史作用,学者曾有研究,如唐大盾:《论“非统”——兼论非洲的统一与发展》,载《西亚非洲》1993年第5期;徐人龙:《非统组织的历史作用》,载《西亚非洲》2003年第2期;夏吉生:《继往开来话非盟》,载《西亚非洲》2004年第1期。

^② 崔斌:《非洲统一组织的历史地位》,载《许昌学院学报》2003年第1期,第114页。

民化的决议》，明确了非统的历史任务。非统还成立了“非洲解放运动协调委员会”（简称解放委员会），作为非统的一个下属机构，负责计划并协调非洲独立国家对未独立国家和地区民族解放运动的援助，管理特别援助基金。1964年第一届非统首脑会议任命埃塞俄比亚、几内亚等九国为解放委员会的成员，总部设在达累斯萨拉姆，并由当时在非洲具有很高声望的坦桑尼亚总统尼雷尔任主席。解放委员会成立后，以争取非洲大陆的政治解放为己任，不断根据形势的变化，及时调整工作重点，积极声援并从物质和财政上支持非洲未独立国家的民族解放运动。解放委员会的工作在以后不断得到加强，其成员国由成立时的9国增加到1980年的12国，最后达到23国，由它管理的特别援助基金也不断增加。

非统在支持非洲民族独立斗争方面的首要任务，是帮助葡属殖民地国家摆脱殖民统治。从1970年第七届首脑会议开始，非统改变了过去非洲民族运动的领导人只能作为观察员列席的做法，而吸收他们同非洲已独立国家首脑一起讨论非洲问题，特别是非洲的民族解放问题。1972年第九届首脑会议还授权他们可以参加表决同其直接有关问题的决议。在非统的大力支持下，葡属殖民地的武装斗争取得了节节胜利。遭受沉重打击的葡萄牙在长期的战争中内外交困。1974年通过军事政变上台的葡萄牙新政府开始与葡属殖民地的领导人举行谈判，谋求和平解决葡属殖民地的独立问题。非统在1974年6月举行的第十一届首脑会议上立即作出反应，并适时地调整了斗争的策略。在非统发表的声明中指出，非统完全支持莫桑比克、几内亚比绍和佛得角等国民族独立运动组织在同葡萄牙政府会谈中所采取的立场，并敦促葡萄牙政府承认葡属殖民地人民在领土完整基础上彻底独立的权利。在非统的大力支持下，经过殖民地人民的长期斗争，非洲的葡属殖民地国家终于在20世纪70年代中期全部取得了民族独立。在非统的大力支援和推动下，至20世纪70年代末，有17个非洲国家获得了政治独立。通过非统和由坦桑尼亚、赞比亚和莫桑比克等国组成的“前线国家”的支持，1980年4月，津巴布韦宣布独立，标志着非洲非殖民化事业的基本完成。

在纳米比亚争取独立的斗争中，非统长期不懈地作出了自己的贡献，没有非统及其成员国的精神和物质方面的支持，西南非洲人民组织的武装力量是不可能坚持到斗争最后胜利的。在纳米比亚过渡时期，非统也进行了积极的参与。南非种族主义问题一直是非统几十年来严重关注的重点。“非洲国家

在南非解放的问题上显示了最为强大的团结的力量”。^①即使在20世纪90年代南非局势进一步缓和，种族隔离制度正走向穷途末路的情况下，但非统仍然积极参与了南非问题的解决。在非统首脑会议、部长理事会会议上，成员国基本上保持了对南非的共同立场。非统几十年来对南非黑人解放运动不遗余力的支持是以曼德拉为首的南非黑人取得最后胜利的重要原因。正如曼德拉在非统首脑会议上所指出的，南非人民反对和取消种族隔离制度斗争的胜利是“一部非洲团结的光荣历史”。^②纳米比亚的独立和南非种族隔离制度的结束从根本上消除了南部非洲动乱的根源。

从成立到1994年8月15日解放委员会宣布解散，非统推动和支持非洲获得了完全的解放，其宪章所规定的“根除一切形式的殖民主义”的历史使命终于完成，非洲一体化和非洲联盟建立的充分政治基础得以形成。^③

弘扬泛非主义精神，夯实非洲一体化的思想基础

泛非主义是促使非统诞生和维系其生存的思想基础。泛非主义既是一种政治思潮，也是一种政治运动，其内涵和外延随着时代的变迁也不断发生着变化。而非统在促使泛非主义运动的中心回归非洲本土、丰富和充实泛非主义思想的内容方面发挥了重大的作用。可以说，非统使得泛非主义进入了一个新的、更高水平的历史发展时期。^④1963年5月25日签署的《非统宪章》就是一份充分体现泛非主义思想的纲领性文献。

非统是世界上最大的洲级政府间政治组织，成员国从最初的32个发展到53个。各国在历史、文化、宗教等方面存在着许多的差异，独立后的政治、经济和社会的发展道路又不尽相同，有些成员国之间甚至存在一些难以弥和的矛盾。所以，要在这样一些国家之间开展全方位的合作并最终达到完全统一的理想，其难度可想而知。非统在以泛非主义思想为基础，促进并维护非洲国家的统一和团结方面付出了巨大的努力。所以有人甚至认为，非统能够

^① Bruce E. Arlinghaus, *African Security Issues: Sovereignty, Stability, and Solidarity*, Westview Press, 1984, p. 198.

^② 新华社突尼斯1994年6月13日电。

^③ 徐人龙：《非统组织的历史作用》，载《西亚非洲》2003年第2期，第44页。

^④ 舒运国：《试析非洲统一组织时期泛非主义的走向》，载《世界历史》2006年第4期，第8页。

一直存在本身就是一个巨大的奇迹。在非统近 39 年的发展历史上，类似于安哥拉问题、反对外来干涉问题、西撒哈拉问题以及联合国秘书长人选问题等重大的内部危机都使得这个组织几次面临分裂和瓦解的危险。但非统在历史的危急关头力挽狂澜，始终把绝大多数非洲国家团结在组织的周围。

泛非主义作为一种政治运动在推进非洲的民族解放事业，捍卫非洲国家的独立和主权，加强非洲国家的团结与合作方面发挥了不可低估的历史作用。^① 泛非主义思想自 20 世纪初以来逐渐在非洲大陆得到广泛传播，并极大地推动了二战后非洲民族独立运动的兴起和发展。泛非主义主张实现整个非洲大陆的独立和统一，并最终建立一个“非洲合众国”。非洲第一批民族独立运动的领导人，大多是泛非主义的热情追随者。在他们成为非洲国家领导人以后，这种热情越来越高涨。但泛非主义也曾陷入低谷，这在 20 世纪 80 年代体现得尤其明显。非洲领导人致力于非洲统一与合作的政治意愿逐渐淡化，非统的泛非主义基础不断遭到削弱。非统成立时高举泛非主义大旗、大力倡导非洲团结和统一的老一代领导人如纳赛尔、肯雅塔、恩克鲁玛、尼雷尔、塞拉西等都去世或离职，而新一代的非洲国家领导人泛非主义观念日渐淡薄。这些领导人中参加过非统首脑会议的人不到一半，不少国家出席各种会议的规格也越来越低。^② 与此相反，大多数非洲国家领导人却对参加法非首脑会议和英联邦首脑会议的热情很高。泛非主义的最高理想——建立全非性的“非洲联邦”或“非洲合众国”也鲜有人再提及。政治意愿的减退逐步侵蚀着非统存在和发展的基础。而且，非统成员国之间的矛盾开始达到几乎无法调和的程度。虽然非统自建立以来一直面临着“瓦解和分裂的危险”，但关键时刻成员国总能顾全大局，本着泛非主义团结与合作的精神，使非统能够得以继续存在和发展。到 80 年代非统内部的矛盾和分歧却愈演愈烈，多次面临分崩离析的危险。由于在西撒哈拉和乍得问题上的意见分歧，最终导致摩洛哥推出非统和第 19 届首脑会议两次延期。鉴于此，1989 年第 25 届首脑会议上当选秘书长的萨利姆上任伊始即表示要为重振泛非主义而奋斗。在 1990 年举行的第 26 届首脑会议上，与会的非洲国家首脑们通过了《关于非洲政治、社会、经济形势和世界发生根本变化的宣言》，非统重申将致力于振兴泛非主

^① 参见张宏明：《泛非运动的理论脉络和发展轨迹》，载杨光、温伯友主编：《中东非洲发展报告 2001~2002》，社会科学文献出版社，2002 年版，第 57 页。

^② 美联社亚的斯亚贝巴 1988 年 5 月 21 日电。

义思想,维护并加强非洲国家间的团结与相互支持。非统所倡导的统一、团结、合作、发展的泛非主义思想精髓也在一系列决议和决定、非洲发展新伙伴计划,以及后来出现的“非洲复兴”思想中得到了充分的体现,也同样成为非洲联盟成立的思想基础。

尽管非统它的其发展历程中遇到了许多的艰难险阻,但是在危急关头其成员国还是能够以泛非主义和非洲团结和统一的大局为重,经过协商和妥协解决分歧。这也保证了在非洲国家能够以统一和团结的方式处理内部和国际事务。

推动内部冲突解决,营造非洲发展的和平环境

非洲经常被外界称为“战乱的大陆”,从 20 世纪 70 年代到 90 年代中期,非洲大陆发生了 30 多场战争,仅 1996 年一年中,53 个非洲国家中有 14 国受到武装冲突的困扰。^①非洲国家的频繁发生的内部冲突和战争是对非洲地区经济一体化进程的一种反动。首先,共同体机构为和平与安全事务所累,难以按照预定的日程实现其经济发展目标。西非国家经济共同体仅 20 世纪 80 年代以来就在利比里亚、塞拉利昂、几内亚比绍和科特迪瓦 4 个成员国进行了维和行动,使得和平与安全事务成为这个经济合作组织的头等大事。1998 年南部非洲发展共同体首脑会议第 18 次首脑会议原计划讨论共同体贸易旅游、投资等经济问题,但由于刚果(金)内部冲突不得不调整会议日程。^②其次,维和行动耗费了共同体机构和成员国的大量资源和资金。尼日利亚在利比里亚和塞拉利昂的维和行动花去了其数十亿美元的资金;津巴布韦对刚果(金)进行军事干预的代价达到每天 100 万美元。其三,一国的内部冲突所形成的难民潮会给邻国和周边地区带来复杂的政治、经济和社会问题,影响地区的和平与稳定。其四,也是最为重要的是,在如何处理冲突的问题上的争论使得成员国之间矛盾重重。1998 年刚果(金)危机就几乎使非洲领导人分裂。^③

非统逐步在实践中形成了一些处理内部冲突的工作方式,如通过召开每

^① UN, *Report of the Secretary - General: The Cause of Conflict and The Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, 1997.

^② 新华社塔那那利佛 1998 年 9 月 17 日电。

^③ 路透社约翰内斯堡 1998 年 8 月 26 日电。

年的例会对冲突进行处理、成立特别委员会、成立斡旋委员会以及首脑调停等等。首脑调停的方式在非洲得到广泛应用。20世纪90年代以前，非统在处理非洲内部冲突方面作出了很多的努力，也取得了一定的成果，尤其在维持独立边界问题上。1963年5月，非统在制定宪章时否定了主张改变边界的观点，而赞成非洲国家边界不可改变的原则。1964年7月，非统第一届首脑会议正式通过了关于非洲边界不得改变的决议。决议还要求非洲各国一旦彼此发生纠纷，应通过和平方式并完全是在非洲范围内解决。几乎是全部非洲国家都承认了这一原则，虽然这并不足以防止边界争端，但它可以“限制非洲大陆边界冲突的次数和规模”。^①

建立一种泛非机制来解决愈演愈烈的内部冲突一直是非统的重要目标之一。到20世纪90年代初，随着非洲冲突形势的进一步恶化，这种设想得到越来越多非洲人的认同。在1992年萨利姆正式提出建议到1993年底非统预防、处理和解决非洲冲突机制中央机构正式成立和开始运转的过程中，非统表现了消除内部冲突的坚强决心和不同以往的办事效率，这在很大程度上改变了以前广受外界批评的“非洲大陆本身在关于建立维和机构问题上一直是说多做少”^②的形象。1993年12月，泛非机制中央机构的第一次首脑会议批准了机制外长会议11月通过的建立非统和平基金的决定，同意拨出非统每年预算的5%作为机制性开展维持和平行动的费用，并保证这笔资金每年不少于100万美元。他们还呼吁各成员国和国际社会向该基金提供捐款，这使该机制的运转有了基本的财政保障。1995年4月20日，泛非机制中央机构第二次首脑会议在突尼斯召开，会议发表了《突尼斯宣言》，提出了机制性解决内部冲突和维护和平的行动和步骤。1993年《关于建立预防、处理和解决非洲冲突机制的宣言》中所提出的各项条款得以部分实现。非统预防、处理和解决非洲冲突机制在其中央机构成立后就立即投入到了冲突处理活动中，表现非常活跃。正如美国报纸所评，非统这个“非洲最大的政治组织”正在改变形象，“成为世界上最受战争蹂躏的大陆上维持和平的组织”。^③

① [埃及] 布特罗斯·加利著；仓有衡译：《非洲边界争端》，商务印书馆，1979年版，第8-9页。

② Gerry Cleaver and Roy May, "Peacekeeping: The African Dimension", *Review of African Political Economy*, No. 66, December 1995, p. 485.

③ [美国]《基督教科学箴言报》1996年4月17日。

维护非洲国家的独立和主权，确立非洲对外关系模式

非统成立的初期，大部分非洲国家刚刚获得民族独立。这些新独立国家面临的首要任务，就是要维护自身历经千辛万苦才赢得的政治独立和国家主权。而由于绝大部分非洲国家都是由殖民地独立而来这一独特的历史事实，非洲人民要想独立自主地管理自己的国家并不容易。前殖民国家千方百计地想通过各种可能的形式来控制已经独立的非洲国家。

冷战时期，美、苏两个超级大国也从各自的国家利益出发，不断地插手非洲国家的内部事务。西方大国在冷战结束后也以民主、人权等为借口，从政治、经济等各方面干涉非洲国家的内政。所以，非洲国家在维护自身的政治独立和国家主权方面的斗争从来就没有停止过。非统在这方面也颇有建树。

《非统宪章》“宗旨”第三条明确规定，非统要“保卫非洲国家的主权、领土完整与独立”，并先后通过了《关于对付雇佣军的宣言》和《反对外来势力干涉非洲国家内部事务的决议》等重要文件，号召非洲国家和人民起来维护自己的独立和国家主权。1964 年 12 月，在非统第三届部长理事会上，与会的非统各成员国的代表就发表声明，严词谴责美国和比利时干涉刚果内政的不法行为，并呼吁它们尽快撤出刚果的领土，由刚果人民来决定自己的内部事务。1967 年 7 月，尼日利亚爆发了内战，美、英、苏等国家乘机纷纷插手，给尼日利亚的统一与独立造成了不利局面。在这种情况下，非统在 1967 年 9 月和 1968 年 9 月召开的两届首脑会议上都特别讨论了尼日利亚问题并通过了决议。决议承认尼日利亚当前的情况是要由尼日利亚人民自己解决的内政问题，要求联合国和非统的所有成员国都不要采取足以损害尼日利亚的统一、领土完整与和平的行动。非统明确反对外来干涉的立场有利于尼日利亚问题的和平解决。

进入 20 世纪 70 年代，由于苏联在非洲进行大规模的渗透和扩张，反对外来干涉更加成为非统所面临的一个严峻问题。1977 年 7 月在利伯维尔举行的第 14 届非统首脑会议上，成员国着重讨论了反对外来干涉的问题。许多非洲国家领导人强烈谴责了苏联对非洲内部事务的干涉行为。会议还通过了《关于反对干涉非洲国家内部事务的决议》。决议呼吁非洲以外的国家，尤其是一些大国不要干涉非洲国家的内部事务。决议还进一步要求非洲国家取消存在于非洲大陆

的外国军事基地。在1978年举行的第15届非统首脑会议上，反对外来干涉依然是会议的主题，并再次通过了《反对一切外来干涉》的决议。

20世纪80年代末90年代初，随着冷战的结束，非洲出现了席卷整个大陆的民主化运动，并在许多国家引发了大规模的动乱。一些西方资本主义大国也乘机以“民主国家”自居，对非洲国家的政治发展指手画脚，并把援助和非洲国家的民主改革进程和人权状况挂钩。在1990年7月举行的非统第26届首脑会议上，与会的非洲国家首脑们通过了《关于非洲政治、社会、经济形势和世界发生根本变化的宣言》。宣言指出，非洲国家拥有全权根据自己的社会文化价值观决定自己的民主制度。在第28届首脑会议上，非统又通过了《非洲同发达国家关系的决议》，强调每个非洲国家都有权在不受外部影响的情况下完全自由地决定各自的政治制度。

此外，多年来，非统代表非洲大陆协调非洲与国际社会关系，特别是与联合国关系上做了大量工作。为探索和确立非洲与国际社会的关系模式、争取非洲在联合国的合法权益、改善在国际体系中的地位取得了一系列成就。

推动非洲经济合作与发展，建设非洲一体化的经济基础

由于外界长期专注于非洲的政治问题，尤其是一些“危机事件”，因此很少关注非统在非洲经济发展方面付出的努力。^① 其实，非统从成立开始就非常重视非洲国家的经济发展。早在1963年，非统的大多数发起者就深刻地认识到，非洲的统一必须通过非洲的经济合作与发展才能达到。^② 《非洲统一组织宪章》中把“协调并加强它们之间的合作与努力以改善非洲各国人民的生活”作为非统的宗旨之一。非统还成立了经济和社会委员会专门负责其成员国经济和社会方面的合作。

在世界经济活动中，非统经常成为非洲大陆与外界进行谈判、合作的代表。非统拥有50多个成员国，占联合国成员国的1/3，它们中绝大部分还是“七十七国集团”和“不结盟运动”的成员，在国际经济活动中无疑具有很大的分量。同时，没有非洲国家的参与，不管是南南合作还是南北合作，都

① Colin Legum, *The Organization of African Unity: Success or Failure?*, London, 1975, p. 217.

② 路透社雅温得1996年7月10日电。

不可能取得真正的成果。非统自成立以来，与联合国、欧洲共同体及其他国际组织、发达国家、发展中国家进行了大量有关经济发展的磋商、谈判与合作。非统代表非洲国家的利益，在协调非洲国家立场、争取外援、倡导建立公正、合理的国际经济新秩序方面进行了许多有益的工作。正是在非统的推动下，联合国经济和社会理事会扩大了成员国的数量，使它的政策发生了有利于非洲国家的变化。根据非统的要求，联合国还于 1986 年召开了第 13 届特别大会，专门讨论非洲的经济发展问题，并通过了“联合国 1986 ~ 1990 年非洲经济复苏和发展行动纲领”。

非统还努力解决非洲沉重的外债问题。面对 70 年代以来迅猛增长的外债，非统一方面联合非洲国家采取共同立场，另一方面大力呼吁债权国和债权人机构作出切实可行的减免非洲债务负担的决定。自 1985 年以来，非统多次强烈呼吁召开一次关于非洲外债的国际会议，还在 1987 年为此召开了特别首脑会议。尽管在这个问题上没有取得重大进展，但是非统的行动引起了国际社会的严重关注。20 世纪 90 年代中期以来，一些西方发达国家和国际金融组织开始实施对某些非洲重债穷国的债务减免计划，这与非统长期的大力呼吁有直接的关系。

非统还提出和制定了很多有关非洲经济发展与合作的原则和计划。非统 1973 年通过的《关于合作、发展和经济独立宣言》、1979 年通过的《蒙罗维亚宣言》、1980 年通过的《拉各斯行动计划》及《拉各斯最后行动方案》等，都是非统在寻找非洲国家经济发展模式、促进非洲国家经济合作和发展方面所做的有益探索。非统提出的“集体自力更生”的方针至今仍具有积极的指导意义。2001 年，非统又制定并通过了“非洲发展新伙伴计划”，为非洲的未来发展描绘了发展蓝图。

非统在促进非洲经济区域化和一体化方面进行了长期的探索。早在 1976 年 12 月非统通过的《金沙萨宣言》中，就曾作出过在 15 ~ 25 年内逐步地分阶段地建立非洲经济共同体的决定。1980 年 4 月通过的《拉各斯最后行动方案》中承诺，到 2000 年非洲国家将在缔结一项条约的基础上建立非洲经济共同体，并提出这个共同体的目标应该是推进成员国集体的、加速的、自力更生的和自立的发展，推进这些国家间的合作，以及经济、社会和文化领域的一体化。1988 年非统外长会议又提出了以“慎重、渐进、灵活和注重实效的态度”，推动实现全非共同市场的目标。由于前面所提到过的种种原因，这些

设想和计划并没有得到贯彻执行，但非统几十年的不懈努力和探索为非洲再次制定经济一体化战略奠定了思想和理论基础。

1991年6月在阿布贾举行的第27届首脑会议上，非洲领导人签署了关于建立非洲经济共同体的条约。秘书长萨利姆也说，这一事件将“为非洲寻求经济和社会发展开创一个新时代”。^①在1997年6月3日举行的第33届首脑会议上，非统正式宣布建立酝酿多年的非洲经济共同体。根据《非洲经济共同体条约》^②，非洲经济共同体将建立在非洲已有的地区经济合作的基础上，致力于促进非洲社会、经济的发展和一体化，增强非洲在经济上自力更生和持久发展的能力，加强非洲资源的开发和利用，推动非洲国家间的全面合作，促进非洲的发展，提高非洲人民生活水平。根据该条约，被萨利姆称为非洲“最大的工程”^③的非洲经济共同体将在34年中分6个阶段逐步建立与完善。

几十年来，在非统大力倡导和支持下建立起来的一些地区经济合作组织历经坎坷后不同程度地获得了发展。在北非、西非、中非、东非和南部非洲各个地区都建立了地区经济组织。虽然这些经济组织形式不一，发展层次有别，但都在采取措施向地区经济一体化的更高层次迈进。虽然大部分非洲地区经济合作组织仍没有超越自由贸易区的发展阶段，但它们已经为非洲经济共同体的发展奠定了基础。

客观上说，非统在经济领域的工作没有取得显著的效果，主要有以下原因。第一，政治问题压倒一切地困扰着非洲国家。非统一开始就把非洲的非殖民化以及反对南部非洲的种族主义统治以使非洲获得完全的政治解放作为工作的重点和核心，所以在机构设置、人力物力资源的分配上放低了非洲经济发展问题的地位。同时，刚独立的非洲国家领导人也更关心对于他们来说更为紧迫的维护独立、政治稳定和领土完整等问题。第二，非统成员国之间存在政治和意识形态方面的分歧。许多非洲国家独立后仍然与前宗主国保持着较紧密的联系，又受到了冷战时代东西方争夺的影响，国家之间关于政治制度、发展模式、意识形态等的争论也不可避免地影响了它们之间的经济合作，影响了非统一些经济发展计划的贯彻执行。第三，不可否认，非统制定

① [法国]《费加罗报》1991年6月15日。

② 参见《非洲经济共同体条约》，载《西亚非洲资料》1991年第1期，第56~78页。

③ Tajudeen Abdul-Raheem, *Pan Africanism: Politics, Economy and Social Change in the Twenty-First Century*, Pluto Press, 1996, p. 232.

的计划中或者在成员国层面执行不力，或者因为不切实际或目标过大而难以执行甚至根本无法实现。^①

推动顺利过渡，奠定非洲联盟的组织基础

1999 年 9 月，在利比亚的苏尔特举行非统第 4 届特别首脑会议，与会的 43 位非洲国家领导人一致认为联合是非洲大陆的唯一出路，决定在 2001 年成立非洲联盟。2000 年 7 月，在多哥首都洛美举行的非统第 36 届首脑会议通过了《非洲联盟章程草案》。2001 年 3 月 2 日，第 5 届组织特别首脑会议宣布非洲联盟成立；同年 7 月 9 日至 11 日，非统第 37 届国家元首与政府首脑会议在赞比亚首都卢萨卡举行。在这次峰会上，非洲国家领导人决定成立非洲联盟，并正式启动非统向非洲联盟转变的一年的过渡期。这标志着走过了近 40 年坎坷历程的非统即将结束其历史使命，非洲的团结与合作也将翻开新的历史篇章。2002 年 7 月，非统第 38 届首脑会议，也即非洲联盟第一届首脑会议召开，非洲联盟正式进入运作，开启了新的历史征程。

非统的最后几年，除了完成自身既定的目标和任务以外，另外一项主要的任务就是促成向非洲联盟的顺利过渡。客观地说，非洲联盟的成立与利比亚领导人卡扎菲推行的“激进”政策有很大的关系，所以尽管是非洲历史发展的必然，但也不得不说具有一定的偶然性。同时，与非统相比，尽管非洲联盟在宗旨、目标、机构设置、运行机制等各个方面都有显著的进步，但非洲联盟不是凭空产生的，它一方面得益于非统几十年发展变化的经验和教训，另一方面也来自于非统遗留下来的组织基础，可以说既是一种发展和创新，也是一种延续和传承。

在成立后的 39 年里，非统共召开了 38 届国家元首和政府首脑会议。此外，非统还举行了 6 届特别首脑会议，即 1980 年 4 月拉各斯非洲经济问题特别首脑会议、1987 年 11 月亚的斯亚贝巴非洲外债问题特别首脑会议、1994 年 8 月阿鲁沙关于解散解放委员会的特别首脑会议、1999 年 9 月、2001 年 3 月两次在利比亚的苏尔特召开的关于成立非洲联盟的特别首脑会议以及于 2001 年在阿布贾召

^① Abdalla Bujra, "Africa: Transition from the OAU to the AU", Lecture delivered at ACARTSOD Tripoli, Libya on 23 September 2002.

开的关于非洲艾滋病和其他传染病的特别首脑会议。在这些会议上，非统通过了数以千计的有关非洲解放、团结和发展的宣言、决议和决定。

《非洲联盟宪章》继承了《非洲统一组织宪章》宗旨中关于实现非洲国家和人民更广泛的团结和统一、维护成员国主权和领土完整、提高非洲人民的生活等宗旨，以及成员国主权平等和相互独立、尊重各国边界、和平解决冲突等原则。可以说，这是非统留给非洲联盟的重要政治遗产。2002年7月召开的非统第76届部长理事会会议还专门通过文件，肯定非统在促进非洲社会、经济发展所做的努力和在国际事务中所坚持的原则立场。^①

非洲联盟在机构设置上更是体现了非统多年来打下的组织基础。首脑会议作为最高权力机关、部长理事会作为执行机构基本上在性质和职能上没有什么变化，仅在名称上有所改变。非统秘书处成为非洲联盟委员会的前身。非统预防、处理和解决非洲冲突机制中央机构成为非洲联盟和平与安全理事会的重要基础；“非洲发展新伙伴计划”的运作机制也得以保留并有新的发展，甚至非洲联盟新设立的一些机构，也曾多次出现在非统以往的文献中。

总之，非统自身的组织结构和最后几年的出色工作，为非洲联盟的成立和顺利发展奠定了较好的基础，这也是非洲联盟近年来能够不断取得出色成绩的重要原因。

结 论

从成立到正式过渡成为非洲联盟，非统经历了39年，它的发展大致可以分为3个阶段。第一个阶段从其成立一直到20世纪70年代末，是非统发展壮大并取得重大成就的时期。这个时期非统的任务主要是为反对殖民主义和种族主义制定战略和策略，以推动整个非洲大陆的解放进程，同时声援和帮助新兴的非洲国家维护民族独立和国家主权。第二阶段为20世纪80年代，非统与整个非洲大陆一起陷入了严重的危机，几次面临分裂和瓦解的危险。鉴于非洲大陆的大部分地区已经取得政治上的解放，非统在这个阶段开始把工作的重点转移到寻求非洲的经济发展上来，它在为非洲国家确定经济发展的战略方针、大力促进非洲的区域经济合作和一体化方面做了很多探索。第三

^① 新华社南非德班2002年7月7日电。

个阶段为 20 世纪 90 年代以后直到非洲联盟的成立,是非统面对危机与挑战而寻求重新振作,并在一些方面取得新的突破和进展的时期。在这个时期,非统起草并通过了《非洲经济共同体条约》,正式启动了非洲经济共同体,加大了在处理非洲内部冲突和争端方面的力度。在第三阶段的最后几年,非统开始向更高形式的一体化组织——非洲联盟过渡。非统的努力和历史成就为非洲大陆的一体化奠定了政治、思想基础和一定的经济和组织基础。正如中国政府在发给非统第 38 届首脑会议的贺电中所评价的:“在过去 39 年的光辉历程中,非统组织为争取非洲的民族独立和政治解放,促进非洲的和平、稳定与发展作出了重要贡献”。^①

The Historical Role of the OAU in African Integration

Zhan Shiming

Abstract: As the founder and promoter of African integration, the Organization of African Unity (OAU) made active explorations and remarkable progresses as follows: promoting the comprehensive liberation of the African continent; expanding and developing the Pan - Africansim; safeguarding the independence and sovereignty of African countries; advocating the solidarity and cooperation among African countries; and promoting economic development and integration of the African continent. These efforts and historical contributions laid the political, theoretical and certain economic and organizational foundations to the integration of African continent. The spirits of solidarity, cooperation, unity and development that OAU advocates are still of guiding significance for Africa's future economic and social development and the integration process.

Key Words: African Integration; OAU; Pan - Africanism

(责任编辑:樊小红 责任校对:安春英)

^① 新华社北京 2002 年 7 月 8 日电。