

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 「非南開發共同體」與區域整合—南部非洲的經貿、政治與軍事合作

The Southern African Development Community and Regional Integration: Economic, Political, and Military Cooperation in Southern Africa

doi:10.30390/ISC.199812\_37(12).0005

問題與研究, 37(12), 1998

Issues & Studies, 37(12), 1998

作者/Author：孫光民(Kuan-Ming Sun)

頁數/Page：89-102

出版日期/Publication Date：1998/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199812\\_37\(12\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199812_37(12).0005)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 「非南開發共同體」與區域整合

## ——南部非洲的經貿、政治與軍事合作

孫 光 民

(國立政治大學國際關係研究中心  
第二研究所副研究員)

### 摘 要

成立於一九九二年的「非南開發共同體」是一具有法人資格的新興區域性國際組織，其宗旨是在為南部非洲十四國創造一個以發展為主軸的區域合作基礎。在南非的帶動下，「非南開發共同體」的成長十分迅速，美國並於一九九七年與這個組織舉行了首度的雙邊對話。雖然從整體發展的角度來看，「非南開發共同體」目前仍難謂已達「區域整合」的目標，不過其確已逐步形成一區域集團，並在區域事務上擔負起吃重的角色。對於我國而言，「非南開發共同體」的出現也使我國在南部非洲的外交工作面臨了一個新的局面。由於共同體已於一九九六年成立了「政治、防衛暨安全組織」，以統一政治、外交步調，因此我國須密切注意我國在本區內僅有的兩個邦交國——馬拉威、史瓦濟蘭的未來走向。

關鍵詞：非洲政治、「非南開發共同體」、區域合作、區域整合、區域性國際組織

\* \* \*

### 壹、前 言

成立於一九九二年的「非南開發共同體」(Southern African Development Community; SADC)是南部非洲的一個新興區域性國際組織。由於其發展甚為迅速，因此美國乃於一九九七年九月與這個組織舉行了首度的雙邊會談。在會談中，雙方除互表



合作意願外，並就互派使節及建立常規性的對話論壇等重要議題交換意見。<sup>①</sup>

一般認為，由於南非的加入，「非南開發共同體」未來成功的機率也告大增。

## 貳、南部非洲區域合作的歷史沿革

「非南開發共同體」原稱「南部非洲開發協調會議」(Southern Africa Development Co-ordination Conference; SADCC)，最初是由安哥拉(Angola)、波札那(Botswana)、莫三比克(Mozambique)、坦尚尼亞(Tanzania)、尚比亞(Zambia)<sup>②</sup>、賴索托(Lesotho)、馬拉威(Malawi)、史瓦濟蘭(Swaziland)及辛巴威(Zimbabwe)等九國於一九八〇年發起成立，<sup>③</sup>其宗旨是在逐步擺脫對南非的經濟依賴，並進而爭取南非境內黑人之自由平等。<sup>④</sup>那密比亞(Namibia)於一九九〇年獨立後亦加入了此一組織。<sup>⑤</sup>

不過「南部非洲開發協調會議」的組織並不嚴謹，其主要機構僅有「元首高峰會」(Summit of Heads of State or Government)、「部長會議」(Council of Ministers)及若干專門委員會(Sectoral Commissions)；<sup>⑥</sup>並且，由於並未訂有組織章程，<sup>⑦</sup>組織與成員間也未有任何法律上的權利與義務關係。<sup>⑧</sup>

註① 在此之前，雙方已簽署了一項備忘錄(a memorandum of understanding)，鼓勵擴大雙邊貿易與投資。見 Southern African Development Community (SADC) Fact Sheet, Released by the Bureau of African Affairs of the US Department of State, December 4, 1997, <http://www.sadc-usa.net/overview/sadcfactsheet.html>.

註② 在過去，這些國家由於反對南非白人政府，且視南非為一大威脅，仿若身處非洲黑人國家與南非白人政府對決之前線，因而稱為「前線國家」(Front Line States, FLS)。詳見丁連財等，現代用語導讀 I：國際關係暨國際組織類(台北：書泉出版社，一九九六年三月)，頁〇八～六。

註③ 關於「南部非洲開發協調會議」成立之詳細經過，可參見鄭端耀，「南部非洲開發協調會議」，收錄於沈鈞傳編，國際重要經貿暨金融組織(台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國七十九年十月)，頁五三五。

註④ 「南部非洲開發協調會議」於一九八〇年四月成立時，曾在尚比亞首都路撒卡(Lusaka)發表一項宣言，其中明確揭示了建立確實平等的區域整合(to create a genuine and equitable regional integration)以減少對南非之經濟依賴等目標。此即所謂的「路撒卡宣言」(the Lusaka Declaration)。進一步說明可參閱 Carol B. Thompson, "SADCC's Struggle for Economic Liberation," *Africa Report*, Vol. 31, No. 4 (July-August 1986), p. 59.

註⑤ 那密比亞原稱西南非(South West Africa)，於一九九〇年三月獲得獨立。關於那密比亞獨立前後的若干國際法問題可參閱 D. J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, 4th ed. (London: Sweet and Maxwell, 1991), p. 125.

註⑥ 詳見鄭端耀，前引文，頁五三六、五三七、五四〇。

註⑦ 前述的「路撒卡宣言」只是一紙「君子協定」(a "gentleman's agreement")。見 Greg Mills, "Searching for the Eye of the Needle: South Africa and Southern Africa Security," in Greg Mills, ed., *From Pariah to Participant: South Africa's Evolving Foreign Relations 1990~1994* (Johannesburg: the South African Institute of International Affairs, April 1994), p. 76.

註⑧ 所以，「南部非洲開發協調會議」並未具有法律屬性，而只是一「事實上」(de facto)的國際組織。見 "Transformation to Community, The History of SADC," <http://www.sadc-usa.net/overview/history.html>.



總的來說，由於國力相差過於懸殊，「南部非洲開發協調會議」終究未能擺脫南非的經濟影響力，<sup>⑨</sup>而這種「在政治上低度友好但經濟上高度互補」（high levels of economic complementarity with low levels of amity）的矛盾關係，<sup>⑩</sup>也使得「南部非洲開發協調會議」在大部分的作為上都流於形式。<sup>⑪</sup>總之，當時南部非洲所稱的區域合作應是政治意義大於實質利益。<sup>⑫</sup>

有鑑於此，「南部非洲開發協調會議」的各國部長乃於一九九二年元月集會，決議將既有的會議架構擴大為一「完全整合的區域性組織」（a fully integrated regional organization）。<sup>⑬</sup>由於當時莫三比克內戰已歇，而安哥拉也在稍早簽署了和平協定，再加上南非也在國內展開政治改革，準備廢除種族隔離制度，<sup>⑭</sup>整個環境變得有利於更進一步的區域合作，<sup>⑮</sup>因此「南部非洲開發協調會議」的全體會員國遂於一九九二年八月十七日在那密比亞首都溫厚克（Windhoek）簽署了一項條約，正式建立了「非南開發共同體」。<sup>⑯</sup>南非在新政府成立後亦加入了此一新的組織，成為第十一個會員國。<sup>⑰</sup>

不過，雖然由於東西冷戰結束，南部非洲已不再飽受戰禍威脅，<sup>⑱</sup>新成立的共同體卻必須面對一長串冷戰時期所遺留下來的問題。比如說戰後的經濟社會重建問

註⑨ 詳細統計數字可參見D. A. K. Mbogoro, "Regional Economic Integration and the Liberation Struggle in Southern Africa," in Ibrahim S. R. Msabaha and Timothy M. Shaw, eds., *Confrontation and Liberation in Southern Africa: Regional Directions After the Nkomati Accord* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1987), pp. 143~146.

註⑩ 說明詳見Adrian P. Hull, "Rational Choice, Security, and Economic Cooperation in Southern Africa," *Africa Today*, Vol. 43, No. 1 (Jan.-Mar. 1996), p. 35.

註⑪ 而整個組織也因此被認為是形同虛設。見工商時報，民國八十五年十月廿六日，版五。

註⑫ Carol B. Thompson, *op. cit.*, p. 60.

註⑬ 見 "Southern African Development Community (SADC): Background," in M. Hough and A. du Plessis, eds., *Contemporary International Organizations and Treaties: Selected Documents* (Pretoria: Institute for Strategic Studies, University of Pretoria, ad hoc Publications, No. 34, October 1997), p. 91.

註⑭ 關於這段歷史的詳細說明，可參見SIPRI *Yearbook 1993: World Armaments and Disarmament* (Oxford: Oxford University Press, 1993), pp. 112~118。至於南非憲改部分，亦可參閱李國雄撰、孫光民增訂，「南非共和國憲政發展概述」，收錄於國民大會秘書處編，新編世界各國憲法大全，第四冊（台北：國民大會秘書處，民國八十六年五月），頁四一五~四二一。

註⑮ Jakkie Potgieter, "Peacekeeping in Southern Africa: A Regional Model," in *Small Arms Management and Peacekeeping in Southern Africa* (Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research, UN Publication, 1996), pp. 99, 100, and 102.

註⑯ 一九九三年十月五日，條約正式生效。見*Africa South of the Sahara 1998* (London: Europa Publications Ltd., 27th ed., 1998), p. 130.

註⑰ *China Post*, August 30, 1994, p. 2.

註⑱ Simon J. Baynham, "Regional Security in the Third World with Specific Reference to Southern Africa," *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 16, No. 1 (March 1994), pp. 84~85。據統計，自一九九一年以後，南部非洲即已無重大之軍事衝突。見Adrian P. Hull, *op. cit.*, pp. 40~43.



題<sup>①</sup>、難民問題<sup>②</sup>、地雷問題<sup>③</sup>、小型武器的擴散問題，<sup>④</sup>以及若干國家（如安哥拉等）國內和平的進程問題<sup>⑤</sup>等等，在在都是不同於往昔的全新挑戰。也因此，「非南開發共同體」在成立之初即採取了全方位的合作途徑（inclusive approach），<sup>⑥</sup>冀能確保本區域的安全、和平與繁榮。

由於共同體的組織發展日趨完備，因此模里西斯（Mauritius）、剛果民主共和國（Democratic Republic of Congo；即前薩伊）及塞席爾（Seychelles）亦先後加入了此一組織。<sup>⑦</sup>目前，「非南開發共同體」共有十四個會員國。

### 叁、「非南開發共同體」的組織架構

成立於一九九二年八月十七日的「非南開發共同體」是一個具有法人資格的國際組織。<sup>⑧</sup>其宗旨是在創造一個以發展為主軸（‘development-oriented’ approach）的區

註<sup>①</sup> Greg Mills, *op. cit.*, p. 71. 東西冷戰結束後，許多南部非洲國家都面臨了經濟及社會重建的問題。以南非為例，南非政府單在九五至九六年度裡就編列了八十億藍德（約台幣五百二十億）的「重建暨發展計畫」（Reconstruction and Development Programme, RDP）基金，用以改善黑人的教育與生活。關於南非的這項計畫可參見 *South Africa Yearbook 1997*, 4th ed. (Pretoria: South African Communication Service, 1997), pp. 53, 225~226.

註<sup>②</sup> 據估計，僅馬拉威一國就收容了超過一百萬名的莫三比克難民，見 Simon J. Baynham, *op. cit.*, p. 100. 而南非境內更有高達一百萬至九百萬的各國難民。見 Greg Mills and Laurie Boulden, “The New South Africa’s New Foreign Policy,” *The Christian Science Monitor*, February 14, 1997, p. 19. 因此，一位南非內閣官員私下表示，這是本區域內最困難且最具爆炸性的一個問題。見 Greg Mills, *op. cit.*, p. 74.

註<sup>③</sup> 其中以安哥拉的情況最為嚴重，莫三比克次之。據保守估計，安哥拉境內目前仍埋有至少九百萬枚以上的地雷，而莫三比克境內也大概還有兩百萬枚。見 *Africa Research Bulletin*, Vol. 32, No. 3 (March 1st~31st, 1995, published April 26th, 1995) p. 11774; and Vol. 32, No. 10 (October 1st~31st, 1995, published November 23rd, 1995), p. 12008.

註<sup>④</sup> 比如說，目前在莫三比克境內流通的AK-47自動步槍就達一百五十萬支。見 Simon J. Baynham, *op. cit.*, p. 102.

註<sup>⑤</sup> 第三世界的內戰，泰半在冷戰結束之後因為失去奧援而走向終結，但是，安哥拉內戰卻是少數的例外。關於安哥拉戰爭，可參閱 Arthur Jay Klinghoffer, *The Angolan War: A Study in Soviet Policy in the Third World* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980). 至於在一九九四年十一月廿日簽署的和平協定（Lusaka Peace Agreement），部分條文見 *Africa Research Bulletin*, Vol. 31, No. 2 (December 1st-31st, 1994, published January 23rd, 1995), p. 11668. 另關於安哥拉的最近狀況可參閱 Helmoed-Romer Heitman, “Angola Conflict Bordering on Full-Scale War,” *Jane’s Defence Weekly*, Vol. 30, No. 4 (July 29, 1998), p. 18.

註<sup>⑥</sup> Maxi van Aardt, “The SADC Organ for Politics, Defence and Security: Challenges for Regional Community Building,” *The South African Journal of International Affairs*, Vol. 4, No. 2 (Winter 1997), p. 144.

註<sup>⑦</sup> 模里西斯於一九九五年加入「非南開發共同體」，成為第十二個會員國。見中國時報，民國八十四年八月二十九日，版十；及民國八十四年八月卅日，版十。而剛果及塞席爾則是於一九九七年九月同時加入了此一組織，同註<sup>①</sup>。

註<sup>⑧</sup> 這是早在一九八九年即已達成的共識。在當年的高峰會上，與會各國皆同意，SADCC 應予以法制化並給予適當的法律地位。見 “Transformation to Community,” *op. loc.*



域合作基礎。<sup>⑦</sup>

根據條約<sup>⑧</sup>的規定，「非南開發共同體」至少有下列四項目標。即一、透過區域整合（regional integration）刺激經濟成長；二、逐步發展共同的政治價值、系統與制度；三、促進並捍衛區域和平與安全；以及四、提升區域的自給自足（self-reliance）。<sup>⑨</sup>而其遵循的行為準則則為：一、會員國主權平等；二、團結、和平與安全；三、人權、民主與法治（the rule of law）；四、平等、均衡與互利；以及五、以和平方式解決爭端。<sup>⑩</sup>此外，共同體條約還特別規定會員國之間應相互協調政治、社會與經濟政策，並逐步消除區域內資本、勞工、貨物、勞務及人民自由流通的障礙。<sup>⑪</sup>

新組織的主要機構有五，分別是：

（一）**高峰會（The Summit）**——由會員國元首組成的高峰會具有決定政策、控制組織功能運作、制訂法律、設置機構等權力，是「非南開發共同體」的最高決策機構（the supreme policy-making institution）。高峰會每年至少召開一次，議事須達共識（consensus），決議具有拘束力。<sup>⑫</sup>

（二）**理事會（The Council）**——理事會是由各會員國的財經首長所組成，其主要功能有：監督共同體政策的實施，向高峰會作政策性的建議；核准共同體的政策策略及工作計畫；監督共同體轄下機構的運作；以及確定合作的領域。理事會每年至少開會一次，並向元首高峰會報告；而其正副主席則由擔任共同體正副主席的會員國分別指派。總之，理事會向元首高峰會負責。<sup>⑬</sup>

（三）**部門委員會（Sectoral Committees）／區域委員會（Regional Commissions）**——部門委員會是共同體的主要機構。每一個部門委員依照不同的工作性質，設立在不同的會員國家，並由該會員國負起主要的協調策畫事宜。例如金融暨投資（Finance and Investment）委員會位在南非首都普勒多利亞（Pretoria），而人力資源發展（Human Resources Development）委員會則設於史瓦濟蘭。<sup>⑭</sup>各部門委員會每年必須定期向理事會報告，並接受部門首長委員會（Sectoral Committees of Ministers）的監督。<sup>⑮</sup>此外，共同體尚有若干由共同體統籌辦理的區域委員會（如「非南運輸暨通訊委員會；Southern African Transport and Communications Commission」）。區域委員會亦須定期向理事會報告並負責。<sup>⑯</sup>

（四）**常設官員委員會（Standing Committee of Officials）**——常設官員委員會是

註<sup>⑦</sup> Greg Mills, *op. cit.*, p. 75.

註<sup>⑧</sup> 「非南開發共同體」條約全文見 M. Hough and A. du Plessis, eds., *op. cit.*, pp. 93~105.

註<sup>⑨</sup> 詳見條約第五條第一款。

註<sup>⑩</sup> 條約第四條。

註<sup>⑪</sup> 條約第五條第二款 (a)、(d)項。

註<sup>⑫</sup> 條約第十條。

註<sup>⑬</sup> 條約第十一條。

註<sup>⑭</sup> 其他委員會見 *Africa South of the Sahara 1998*, *op. cit.*, p. 131.

註<sup>⑮</sup> 詳見 “How SADC Works,” <http://www.sadc-usa.net/overview/works.html#2>.

註<sup>⑯</sup> 區域委員會的組織與功能通常由相關的議定書 (protocol) 訂定。見共同體條約第十二條。



由各會員國所派任之常設代表 (permanent secretary) 所組成，專門處理 (財經方面的) 技術事宜。常設委員會也是每年至少開會一次，並向理事會報告。而其正副主席則是由擔任理事會正副主席的會員國分別指派。<sup>⑦</sup>

(五) 秘書處 (The Secretariat) —— 秘書處是共同體的首要行政機關，必須執行企畫、管理、共同體的推廣 (promotion) 及外交代表 (diplomatic representation) 等日常行政業務。秘書處的最高首長為執行秘書 (the Executive Secretary)，由元首高峰會派任。<sup>⑧</sup> 成員國應尊重執行秘書及秘書處辦事人員責任之國際性 (international character)，絕不設法影響其責任之履行。而執行秘書及辦事人員於執行職務時，亦不得請求或接受共同體以外之任何政府或其他當局之訓示，以避免妨礙其國際官員之定位。<sup>⑨</sup>

此外，共同體條約第十六條還規定了共同體法院 (the Tribunal) 的設置；不過有關法院的組織、職權及其他相關事項，仍須由元首高峰會作最後的決定。<sup>⑩</sup>

至於在對外關係方面，共同體則有權與其他國家、區域組織及國際組織締結協定。<sup>⑪</sup> 此外，共同體也歡迎其他地區之國家及國際組織提供援助，成為其國際合作夥伴 (international co-operating partners)，以協助南部非洲的經濟發展。<sup>⑫</sup>

共同體條約並有一「制裁」條款，規定在下列情況下可對成員國實施制裁 (sanctions)；即一、成員國蓄意不履行義務；二、執行之政策有違共同體之原則與目標；或三、積欠會費達一年以上者。制裁之方式則由元首高峰會議決定。<sup>⑬</sup>

總之，「非南開發共同體」在組織架構上已較以往為完備，非昔日之協調會時期所可比擬。而共同體在經過這一波的法制化以後，也逐步地形成了一「法律上的」(de jure) 國際組織。<sup>⑭</sup>

## 肆、「非南開發共同體」的經貿合作

鑒於區域經貿合作是共同體最重要的目標之一，<sup>⑮</sup>且條約明文規定成員國之間應

註⑦ 常設代表亦多為財經部門的相關官員。見條約第十三條。

註⑧ 秘書處的職權已較「南部非洲開發協調會議」時期擴大許多。詳見共同體條約第十四、十五條。

註⑨ 共同體條約第十七條一、二款。

註⑩ 法院的組織、職權及程序須由相關的議定書訂定。見條約第十六條。

註⑪ 共同體條約第廿四條一款。這是共同體未來對外交往與合作的法律基礎。

註⑫ 共同體並因此每年舉辦「國際合作會議」(Conference on Co-operation)，邀請國際合作夥伴和會員國對話，檢討各項方案進展狀況，並研擬未來可行開發計畫。參見共同體條約第廿四條二款。

註⑬ 詳見共同體條約第卅三條。

註⑭ 即基於法律而存在的國際組織，參照基於事實而存在的 SADCC。參閱 Clive Parry, John P. Grant, Anthony Parry, and Arthur D. Watts, eds., *Encyclopaedic Dictionary of International Law* (New York: Oceana Publications, Inc., 1988), p. 86，另根據條約規定，共同體也具備了 (國際) 法人資格 (legal personality)。見共同體條約第三條一款；亦參閱前註⑮及⑯及相關正文。

註⑮ “The State of Regional Integration,” *SADC Today* (Electronic Edition), Vol. 1, No. 1 (February 1997), <http://www.sadc-usa.net/news/sadctoday/0297/integrate.html>.



相互協調經濟政策並逐步排除區域內的貿易障礙。<sup>⑥</sup>因此，隸屬共同體的南部非洲各國（安哥拉除外）乃於一九九六年八月廿五日在賴索托首都馬塞魯（Maseru）簽署了一項貿易議定書（Protocol on Trade in the Southern African Development Community），<sup>⑦</sup>以作為進一步區域經濟整合的法律依據。<sup>⑧</sup>

基本而言，議定書的目標有三，即：一、在公平、公正及互利的基礎上促進全區貿易自由化；二、改善區域內的投資環境；以及三、建立一自由貿易區（Free Trade Area）。<sup>⑨</sup>而達成目標的方式則為：在（議定書生效後的）八年內逐步撤除關稅及其他（非關稅的）貿易障礙，以利全區貨物及勞務的自由流通。<sup>⑩</sup>

此外，議定書還設置了若干專責機構，分別是：

一、部長委員會（Committee of Ministers）——部長委員會最主要的功能是在決定逐年撤除關稅及非關稅貿易障礙的程序與方式，並監督其執行。

二、高級官員委員會（Committee of Senior Officials）——高級官員委員會得就議定書執行的相關事宜向部長委員會報告，並監督（部長委員會以外的）其他單位工作的進行。

三、貿易談判論壇（Trade Negotiation Forum）——貿易談判論壇主要負責貿易談判事項，以逐年完成廢除關稅及其他貿易障礙之目標。

四、部門協調單位（Sector Coordinating Unit）——部門協調單位的主要功能為：協調日常行政運作，以及提供部長委員會、高級官員委員會及貿易談判論壇技術及行政支援。<sup>⑪</sup>

五、貿易專家小組（Panel of Trade Experts）——貿易專家小組專責處理貿易糾紛，其任命、組成、權力及功能皆由部長委員會決定。<sup>⑫</sup>

一般認為，非南自由貿易區的成立將會有助於共同體的經濟發展，<sup>⑬</sup>尤其是南非的資本、工業技術及人力資源在未來將扮演關鍵的角色。<sup>⑭</sup>不過由於南非的工業生產

註⑥ 見前註①及相關正文。

註⑦ 電子條文見 <http://www.sadc-usa.net/trade/fta.html>。

註⑧ 根據共同體條約第廿二條的規定，議定書（protocols）是成員國間發展進一步合作關係的法律基礎。原文見 M. Hough and A. du Plessis, *op. cit.*, p. 101。

註⑨ 詳見議定書第一章第二條。

註⑩ 議定書第二章第三條。其他細節參閱同章第四條至第十一條。另外，議定書尚有「海關程序」（Customs Procedures）、「貿易法規」（Trade Laws）、「貿易相關之投資事宜」（Trade Related Investment Matters）、「會員國與第三國之貿易關係」（Trade Relations Among Member States and Third Countries）等專章之規定。詳見議定書各有關係款。

註⑪ 議定書第九章第卅一條。

註⑫ 議定書第九章第卅二條。

註⑬ “Trade Protocol Set to Erase Economic Boundaries Between Nations,” *SADC Today* (Electronic Edition), Vol. 1, No. 1 (February 1997), *op. cit.*

註⑭ “Regional Relations and Cooperation, Overview [of SADC],” <http://www.sadc-usa.net/overview/cooperation.html>。以人力資源發展（human resources development）為例，南非已逐步取代其他西方國家成為培育（南部）非洲高級人才的搖籃。據統計，僅一九九七年一年就有超過一千名的 SADC 學生前往南非的開普敦大學（University of Cape Town）深造。詳見 *University of Cape Town Vice-Chancellor's Report 1997* (Cape Town: University of Cape Town Department of Communication, 1997), pp. 29~30。





總值幾佔整個共同體生產總值的80%，<sup>⑤</sup>且每年（對其他共同體成員）享有六十億美元的貿易順差，因此如何平衡經濟發展、均分貿易利益恐是共同體未來最棘手的問題之一。<sup>⑥</sup>

總之，非南自由貿易區在未來一旦成立，將創造一個擁有超過九百萬平方公里土地及一億五千萬消費人口的共同市場，<sup>⑦</sup>而屆時「非南開發共同體」也將轉變成具有歐洲聯盟特徵的高度整合區域集團。<sup>⑧</sup>

## 伍、「非南開發共同體」的政治合作

「非南開發共同體」的政治合作最早可溯至「前線國家」時期，在當時，「前線國家」組織的主席可召開領袖會議討論有關的政治議題。<sup>⑨</sup>不過由於「前線國家」的組織從未制度化，因此其在政治方面的合作也就乏善可陳。

一九九二年共同體成立後，非南各國亟思在新體制下擴大政治合作，遂於一九九六年元月召開會議商討有關事項。在會議中，與會代表原來的構想是成立一外交部長委員會（council of ministers for foreign affairs）負責共同體的政治、外交及安全事務，一如理事會是由財經首長組成並負責相關業務，以避免由某一特定國家的總統或總理擔任（在政治事務方面的）主席而造成雙高峰會（two summits）的錯亂現象。不過由於有代表在事後反對，認為成立外交部長委員會將違反共同體條約只設置一個部長級會議（即前述的理事會）的基本原則，因此各國乃不得不改弦更張，在同年六月廿八日簽署了一項聯合公報（Communique），另行設立了一個「非南開發共同體之政治、防衛暨安全組織」（the SADC Organ on Politics, Defence and Security）。<sup>⑩</sup>

新組織的架構十分簡單，主要由高峰會（Summit）負責決策。高峰會得設主席一名，任期一年，由共同體成員國輪流擔任。<sup>⑪</sup>高峰會的運作且完全獨立於其他共同體機構之外，<sup>⑫</sup>也不接受共同體高峰會的命令與指導。<sup>⑬</sup>

註⑤ 同註①。南非在一九九六年的國民總生產毛額（GNP）為1325億美元，是世界第廿八大經濟體。同時期「非南開發共同體」的生產總值約為1700億美元。見1998 *World Development Indicators* (Washington, D.C.: The World Bank Development Data Center, March 1998), pp. 12~14.

註⑥ “Trade Protocol: Thorny Road to Ratification,” *SADC Today* (Electronic Edition), Vol. 1, No. 2 (April 1997), <http://www.sadc-usa.net/news/sadctoday/9704/default.html>.

註⑦ 同註③。

註⑧ 中國時報，民國八十四年八月卅日，版十。

註⑨ Maxi van Aardt, *op. cit.*, p. 149. 另有關於「前線國家」之說明見前註②及相關正文。

註⑩ 成立這個新組織的過程頗為複雜，參見Maxi van Aardt, *op. cit.*, pp. 147, 148. 另聯合公報全文見The *South African Journal of International Affairs*, Vol. 4, No. 1 (Summer 1996), pp. 147~153.

註⑪ 聯合公報第四條三款一項。新組織的主席並與共同體高峰會的正副主席形成所謂的「三頭馬車」（troika）領導班底。詳見Jakkie Cilliers and Mark Malan, “SADC Organ on Politics, Defence and Security: Future Development,” *Strategic Analysis*, Vol. 20, No. 2 (May 1997), p. 212.

註⑫ 只有在討論到與擔任Organ主席的會員國有關的事項時，才由共同體高峰會的副主席主持會議，原Organ的主席迴避。這也是在前述「三頭馬車」制度下的一個特別安排。見前註。

註⑬ “SADC: Mandela Speaks Out,” *Africa Research Bulletin*, Vol. 34, No. 9 (September 1st~30th, 1997, published Oct. 23rd, 1997), p. 12809.



新組織的主要目的是在透過相關機制的運作協調 (co-ordinate) 各國在政治、外交及國防安全等方面的政策及活動，<sup>④</sup>而其基本目標有七，分別是：

- 一、促進政治合作，並逐步演化共同的政治價值、系統與制度；
- 二、促進區域遊說 (lobby)，並發展共同的外交政策 (a common foreign policy)；
- 三、透過衝突的預防管理 (prevention management) 與解決，進行全方位的區域安全與防衛合作；
- 四、利用預防外交 (preventive diplomacy) 防止區域衝突之發生；
- 五、考慮制訂一「和平、安全暨衝突解決議定書」(Protocol on Peace, Security and Conflict Resolution) 以作為外交手段以外之懲戒憑藉；
- 六、支持「維和」(peacekeeping) 行動，穩定區域局勢；
- 七、締結「共同防禦條約」(Mutual Defence Pact) 統合全區戰力，並建立一支區域維和部隊 (a regional peacekeeping force)，以負責區域內外之維和任務。<sup>⑤</sup>

此外，新組織還揭櫫了七大指導原則，即：

- 一、所有會員國皆主權平等；
- 二、尊重各國的主權、領土完整，及其不可讓渡的獨立生存權利；
- 三、達成區域團結、和平與安全；
- 四、遵守人權、民主與法治；
- 五、促進公平、均衡及互利的經濟發展；
- 六、以談判 (negotiation)、調停 (mediation) 及仲裁 (arbitration) 等方式和平解決爭端；
- 七、只有在窮盡 (exhaust) 所有符合於聯合國及非洲團結組織 (Organization of African Unity; OAU) 憲章的政治救濟途徑 (political remedies) 後，才可考慮軍事干預 (military intervention) 行動。<sup>⑥</sup>

至於在軍事合作機制部分，聯合公報則明訂了「國家間防衛暨安全委員會」(Inter-State Defence and Security Committee; ISDSC) 應為新組織的機構之一。<sup>⑦</sup>

總之，新組織的基本精神是在發揮政治及外交技巧 (political and diplomatic skills) 以解決並預防區域內外衝突的發生，並掌握共同一致的區域途徑 (a common regional approach) 以作為解決相關問題的政治根本。<sup>⑧</sup>而新組織在正式成立後也隨即展開運作，在一九九六年十月召開了第一次高峰會議，討論安哥拉問題。<sup>⑨</sup>

註④ 聯合公報第四條。

註⑤ 聯合公報第四條二款。

註⑥ 聯合公報第四條一款。軍事干預也是最後的手段。見 "Frontline States: UN-A Last Resort," *Africa Research Bulletin*, Vol. 32, No. 3 (March 1st~31st, 1995, published April 26th, 1995), p. 11774.

註⑦ 聯合公報第四條三款三項。

註⑧ Maxi van Aardt, *op. cit.*, p. 150.

註⑨ 有關會議內容詳見 "SADC: Peace Summit on Angola," *Africa Research Bulletin*, Vol. 33, No. 10 (October 1st~31st, 1996, published November 28, 1996), pp. 12423~12424.



## 陸、「非南開發共同體」的軍事合作

如前所述，「非南開發共同體」最主要的軍事合作機制是「國家間防衛暨安全委員會」。「國家間防衛暨安全委員會」最早成立於「前線國家」時期，是當時「前線國家」的組織核心。一九九六年「非南開發共同體」正式將之納入其新成立的「政治、防衛暨安全組織」之下。<sup>⑥</sup>

「國家間防衛暨安全委員會」主要由各共同體會員國的國防部長所組成，下轄三個次委員會（sub-committees），包括國防（defence）次委員會、安全（security）次委員會及情報（intelligence）次委員會。而在國防次委員會之下又設有三個功能委員會（functional committees），分別是：作戰次委員會（the Operations Sub-Committee）、常設海事委員會（the Standing Maritime Committee）及常設航空委員會（the Standing Aviation Committee）。<sup>⑦</sup>

「國家間防衛暨安全委員會」的主要功能有四，即：一、促進多邊軍事合作及演訓；二、提供預防外交所需之軍事情報；三、制訂聯合作戰計畫；及四、統一幕僚作業、演訓、戰術及通訊等程序。<sup>⑧</sup>

此外，「國家間防衛暨安全委員會」的國防次委員會目前也正在研擬關於統一後勤作業及武器裝備標準化的計畫書。<sup>⑨</sup>

「國家間防衛暨安全委員會」的活動亦十分頻繁。比如說在去（一九九七）年九月十五日至十月廿日間，南非即派出一支由兩艘飛彈攻擊艦及一艘油彈補給艦所組成的特遣艦隊前往西印度洋與「國家間防衛暨安全委員會」的各國進行海上演訓，操練項目則包括了：一般海上訓練、聯合搜救及漁業巡護。<sup>⑩</sup>另如在協調下，南非也為安哥拉境內五千公里的道路進行了排雷作業。<sup>⑪</sup>此外，「國家間防衛暨安全委員會」尚有聯合造艦（joint shipbuilding）<sup>⑫</sup>及聯合海域巡護<sup>⑬</sup>等多項擬議中的合作計畫。

註⑥ 同註⑤。

註⑦ Jakkie Cilliers and Mark Malan, *op. cit.*, pp. 208~209.

註⑧ Jakkie Potgieter, *op. cit.*, pp. 103.

註⑨ 同註⑤。

註⑩ 南非國防部並隨即在其網站上公布了此次任務的目的與內容。見“Media Statement by the Department of Defence, South Africa: SANDF Deploys in the Indian Ocean,” <http://www.mil.za/sandfb.htm>. 其他見“SAN Force Heads Inter-State Defence Exercise,” *Jane's Defence Weekly*, Vol. 28, No. 13 (October 1, 1997), p. 20.

註⑪ Greg Mills and Laurie Boulden, *op. loc.*

註⑫ 詳見“Southern Africa Discusses Joint Shipbuilding,” *Jane's Defence Weekly*, Vol. 28, No. 21 (November 26, 1997), p. 27.

註⑬ 整個南部非洲的海岸線長達一萬一千五百公里，而涵蓋的「專屬經濟區」（Exclusive Economic Zone; EEZ）總面積更高達四百廿四萬平方公里。在非南各國海軍當中，只有南非海軍具備了巡弋此海域的若干能力。見 Mohlolo Siko, “Happy Birthday — The 75th Anniversary of the South African Navy,” *SALVO: Armscor's Corporate Journal*, 1/97, pp. 7~8. 因此，那密比亞、莫三比克及坦尚尼亞等三國已要求南非海軍協助巡弋其包括領海（territorial waters）在內的各海域。見“SANDF Eases Itself Into a Regional Role,” *Jane's Defence Weekly*, Vol. 26, No. 18 (October 30, 1996), p. 26.



「國家間防衛暨安全委員會」並於一九九七年四月在辛巴威舉行了一項為期廿天，代號為「藍鷹」（Blue Eagle）的維和演習（peacekeeping exercise），<sup>⑧</sup>計有南非等九國參與。演練的課目由英國軍事顧問訓練小組（British Military Advisory Training Team）設計，主要的目的則是在灌輸參演部隊有關聯合國的維和原則及熟悉聯合國的指揮程序。<sup>⑨</sup>

總而言之，「國家間防衛暨安全委員會」已逐步形成「非南開發共同體」架構下的一個軍事專責單位，接受「政治、防衛暨安全組織」的政治指導；並且在有限的資源下，發展出整個共同體中最具規模的合作內涵。<sup>⑩</sup>

## 柒、檢討與建議

一般而論，「非南開發共同體」在南非的帶動下成長十分迅速；<sup>⑪</sup>不但在正式成立後的短短數年內即已發展成爲一主要的區域性國際組織（a major regional organization），<sup>⑫</sup>並且在安全事務（security matters）上也逐步爲國際社會所接受，是一符合於聯合國憲章第五十二條規定的「區域安排」（regional arrangement）。<sup>⑬</sup>因此，

註<sup>⑧</sup> “Southern Africa: SADC Peace-Keeping Exercise,” *Africa Research Bulletin*, Vol. 34, No. 3 (March 1st~31st, 1997, published April 25th, 1997), p. 12602.

註<sup>⑨</sup> 事實上，南非一九九六年即已完成維和部隊的訓練及編組，見“SADC: Peace Force,” *Africa Research Bulletin*, Vol. 34, No. 4 (April 1st~30th, 1997, published May 19, 1997), p. 12637. 其中，摩托化步兵營（motorised infantry battalion）、機械化部隊及傘兵（mechanised and parachute forces）構成南非維和部隊的骨幹。見 Theo Neethling, “The South African Military and the Agenda for Regional Peace,” *RUSI Journal*, Vol. 142, No. 5 (October 1997), p. 54. 不過南非堅持，其部隊只參與由聯合國安理會主導，並獲得非洲團結組織及非南開發共同體支持的維和行動。見“South Africa,” *Military Technology. MILTECH*, Vol. 22, No. 6 (June 1998), p. 40.

註<sup>⑩</sup> Maxi van Aardt, *op. cit.*, pp. 150, 153 and 154.

註<sup>⑪</sup> 如前所述，南非在許多方面都是共同體的擘畫者。以交通建設爲例，南非目前正在興建一條通往莫三比克首都馬布多（Maputo）、全長 440 公里的高速公路，而這條公路將與通往那密比亞的快速道路（trans-Namib Expressway）共同形成橫貫共同體的東西向運輸動脈。沒有南非，整個共同體的經濟實力僅相當於美國紐約市的皇后區（New York borough of Queens）。見 Tom Nevin, “SADC Stakes Its Claim in the Global Village,” *South Africa: The Journal of Trade, Industry & Investment*, 3rd Quarter, 1998, pp. 27, 33.

註<sup>⑫</sup> “A Vision of the Future, Overview [of SADC],” <http://www.sadc-usa.net/overview/vision.html>.

註<sup>⑬</sup> Jakkie Cilliers and Mark Malan, *op. cit.*, p. 209. 亦見 Theo Neethling, “The US Response to African Peace-Keeping Requirements: Perspective on the African Crisis Response Initiative and Beyond,” *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 20, No. 1 (May 1998), pp. 108, 109. 聯合國憲章第五十二條之英文原文見 D. J. Harris, *op. cit.*, p. 982. 中文譯文見丘宏達主編，*現代國際法基本文件*（台北：三民書局，民國八十年三月四版），頁一九、二〇。另見 James Woods, “Chapter Eight: Sub-Sahara Africa,” *1998 Strategic Assessment: Engaging Power for Peace* (Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, National Defence University, 1998), [http://www.ndu.edu/ndu/inss/sa98/sa98\\_ch8.html](http://www.ndu.edu/ndu/inss/sa98/sa98_ch8.html)，其中對「非南開發共同體」在策畫及協調安全事務方面的能力多所肯定。



共同體的成立可以說是南部非洲在區域合作上的一個傑出範例（an outstanding example of regional cooperation）。<sup>④</sup>

不過，由於合作時間短，在未能及時作整體規畫的情形下，共同體的實際運作迄今也出現若干問題。其一便是所謂的雙高峰會問題（the “two-summit”-problem）。

如前所述，共同體最初原擬以「外交部長委員會」作為政治合作的主要機制，其中最主要的原因就是避免由某一特定國家的總統或總理擔任在政治事務方面的主席而造成雙高峰會（two summits）的錯亂現象。<sup>⑤</sup>因此，當「政治、防衛暨安全組織」成立，並且以另一高峰會的形式開始運作時，就自然且不可避免地形成了共同體所謂的「雙領袖困境」（the dual leadership dilemma）。<sup>⑥</sup>這不但造成了共同體主席與「政治、防衛暨安全組織」高峰會主席之間的相互不適，也使得共同體各會員國對於整個情況產生了混淆。因此，如何區劃這兩位主席及兩個高峰會之間的權責，在未來恐仍有待進一步的商榷與界定。<sup>⑦</sup>

其次，從「政治、防衛暨安全組織」在過去兩年的實際運作中也可看出，「非南開發共同體」缺乏一個常設性的政治機構以為日常政治合作的憑藉。而這也使得「政治、防衛暨安全組織」的高峰會成爲一種「救火隊」（“fire engine”）的性質——只有在危機已經發生或即將發生時才緊急處理，而無長期監控及預防的能力。因此有共同體會員國（馬拉威）建議，應儘速比照「國家間防衛暨安全委員會」的模式建立一常態的「國家間政治暨外交委員會」（Inter-state Politics and Diplomacy Committee; ISPDC），以作為長期政策規畫並監督「國家間防衛暨安全委員會」之用。<sup>⑧</sup>

此外，也有一些南非學者針對共同體的日常運作提出了一般性的改進建議。其中包括：

一、設置「區域安全理事會」（Regional Security Council）——設置「區域安全理事會」最主要的目的是在創造一個安全對話（security dialogue）的機制，以防止區域內外衝突的發生。「區域安全理事會」亦可負責制訂共同體的維和政策，<sup>⑨</sup>目前，共同體並無既定的區域維和政策。<sup>⑩</sup>

二、成立「區域民主暨和平研究所」（Regional Democracy and Peace Institute）——由於目前共同體各會員國對於一九九二年溫厚克條約中所規定之「共同的

註④ “Region Reaffirms Commitment to Integration,” *SADC Today* (Electronic Edition), Vol. 1, No. 6 (December 1997), <http://www.sadc-usa.net/news/sadctoday/integration.html>.

註⑤ 見註④及相關正文。

註⑥ Jakkie Cilliers and Mark Malan, *op. cit.*, p. 212.

註⑦ Maxi van Aardt, “The Emerging Security Framework in Southern Africa: Regime or Community?” *Strategic Review for Southern Africa*, Vol. 19, No. 1 (May 1997), p. 14.

註⑧ *Ibid.*, pp. 15~18. 亦見 Maxi van Aardt, “The SADC Organ,” pp. 149, 152 and 153.

註⑨ Simon J. Baynham, *op. cit.*, pp. 106~107. Jakkie Cilliers and Mark Malan 則建議將之擴大為「政治合作理事會」（Political Cooperation Council），並賦予更多的職權。詳見 Jakkie Cilliers and Mark Malan, *op. cit.*, pp. 216~217.

註⑩ Jakkie Potgieter, *op. cit.*, p. 108.



政治價值、系統與制度」、「人權、民主與法治」等相關事項<sup>④</sup>仍無共識，<sup>⑤</sup>因此有必要建立一區域智庫（a regional “think tank”）以從事長期研究、並協助各國的政治發展。<sup>⑥</sup>由於事涉敏感，南非總統曼德拉（President Nelson Mandela）也曾呼籲共同體對未能實施民主的成員國加以制裁。<sup>⑦</sup>

三、創建「非南軍事學院」（Military Academy for Southern Africa）——創建區域軍事院校的最主要目的是在交換學員以參與所有的軍事課程，並負責區域維和部隊的訓練。此外，統一教案及審訂區域標準作戰（或維和）準則也是未來重要的目標。<sup>⑧</sup>

四、精簡「部門委員會」——如前所述，共同體在理事會之下設有部門委員會，而每一個部門委員會依照不同的工作性質設立在不同的會員國家，並由該會員國負責主要的協調策畫事宜。<sup>⑨</sup>目前，共同體約莫有十數個如此的部門委員會，<sup>⑩</sup>不過由於相互間缺乏橫向聯繫，大多效果不彰。因此有學者建議將所有現行的部門委員會精簡為三個「超級部門」（three “super sectors”），即「人力資源發展」（human resources development）、「金融、投資、貿易暨工業」（finance and investment, and trade and industry）及「區域發展計畫」（regional development programme）等三個委員會，並以數學中的矩陣模式（matrix-approach）統合資源利用，以精簡作業流程、改善合作效能。<sup>⑪</sup>

總之，「非南開發共同體」在整體運作上已初具規模，不過若干細節部分有待進一步研究與改進。

## 捌、結 論

雖然，從整體發展的角度來看，「非南開發共同體」目前仍難謂已達「區域整合」的目標，不過其確已逐步形成一區域集團，並在區域事務上擔負起吃重的角色。

對於我國而言，「非南開發共同體」的成立也使我國在南部非洲的外交工作面臨了一個新的局面。從負面看，由於共同體已成立了政治合作組織，在各國逐步齊一政治步調、統一外交陣線的情形下，我國原本即已受限的外交空間勢將受到進一步擠壓，而我國在本區內僅有的兩個邦交國——馬拉威及史瓦濟蘭的未來走向也因此格外值得關注。不過若就我國在南部非洲仍有兩個外交據點的事實來看，我國也並非全無進一

註④ 見前註②、③及相關正文。

註⑤ Jakkie Cilliers and Mark Malan, *op. cit.*, p. 206.

註⑥ Maxi van Aardt, “The SADC Organ,” p. 158. 亦見Maxi van Aardt, “The Emerging Security Framework in Southern Africa,” pp. 21~22.

註⑦ 同註⑥。

註⑧ Jakkie Potgieter, *op. cit.*, pp. 107, 111.

註⑨ 見註④、⑤及相關正文。

註⑩ 同註④。

註⑪ Maxi van Aardt, “The SADC Organ,” pp. 155~156. 亦見Maxi van Aardt, “The Emerging Security Framework in Southern Africa,” pp. 19~20.



步拓展國際空間的機會。由於馬拉威及史瓦濟蘭目前仍分別擔任共同體「內陸漁業、野生動物及森林」(Inland Fisheries, Wildlife and Forestry)及「人力資源發展」(Human Resources Development)兩個部門的協調工作，並在兩國首都設有辦事處，<sup>⑨</sup>我國仍可藉在當地設有大使館的地利之便，加強與這個共同體機構的接觸，以擴大與其他非南國家的交往。

總之，「非南開發共同體」是一發展極為迅速，且值得國際社會(包括我國)所關注的新興區域性國際組織。

\* \* \*

(收件：87年12月8日，修訂：88年1月4日，接受：88年1月6日)

---

註⑨ 同註④。



# The Southern African Development Community and Regional Integration : Economic, Political, and Military Cooperation in Southern Africa

*Kuan-Ming Sun*

## Abstract

The April 1980 Lusaka Summit established the Southern African Development Coordination Conference (SADCC), which became the Southern African Development Community (SADC) at the Windhoek Summit in August 1992. SADC has since expanded in membership from the nine founding members of Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzania, Zambia, and Zimbabwe. Currently, it is a 14-member community, comprising the nine founding members and five new ones, namely, Namibia (1990), South Africa (1994), Mauritius (1995), Democratic Republic of Congo, and Seychelles (1997). The SADC Treaty aims to build a community of nations which together are politically and economically strong and are able to compete in the world marketplace. The cornerstone of SADC is the vision of a shared future: a future within the regional family. Through regional cooperation and integration, the Community aims to provide balanced economic growth and development, political stability, and security for all its member States. The challenge now facing SADC is to build upon its successes to mobilize the region's own resources for sustainable development.

Keywords : African politics, the Southern African Development Community, regional cooperation, regional integration, regional organization

