

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 非洲聯盟和非洲發展新夥伴計畫

African Union and New Partnerships for Africa's Development

doi:10.30390/ISC.200511\_44(6).0003

問題與研究, 44(6), 2005

Issues & Studies, 44(6), 2005

作者/Author：嚴震生(Chen-Shen J. Yen)

頁數/Page：49-77

出版日期/Publication Date：2005/11

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.200511\\_44\(6\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200511_44(6).0003)



*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



# 非洲聯盟和非洲發展新夥伴計畫\*

嚴 震 生

(國立政治大學國際關係研究中心  
第一研究所研究員)

## 摘 要

成立近 40 年的非洲團結組織 (OAU) 功成身退，在 2002 年為非洲聯盟 (AU) 所取代。非洲國家過去因為缺乏良善治理而無法獲得足夠外援來協助其脫離貧窮、邁向經濟發展的困境，是否因為這個區域組織所揭櫫較為積極介入的新原則而有所改進？在 AU 創建之前一年就成立、並在隨後納入 AU 運作的非洲發展新夥伴關係 (Nepad)，是否因為有自清門戶的非洲同儕評鑑機制 (APRM) 之設計，而能成為非洲地區向西方尋求經濟協助的有效工具？本文透過對 Nepad 的詳盡介紹與分析，對其成立三年多以來的進展，作一期中報告。

**關鍵詞：**非洲團結組織、非洲聯盟、非洲發展新夥伴關係、非洲同儕評鑑機制

\* \* \*

## 壹、前 言

非洲地區 53 個國家在 2002 年 7 月於南非德班 (Durban) 舉行的區域組織年會中，以新的非洲聯盟 (African Union, 簡稱 AU) 取代了 1963 年成立的非洲團結組織 (Organization of African Unity, 簡稱 OAU)，並盼望新的開始能夠為非洲地區帶來新的發展。①非盟是以歐盟 (European Union) 為範本的區域組織，除了泛非洲議會

\* 本文「二十一世紀非洲整合之前景與隱憂：從非洲團結組織到非洲聯盟」經國科會 93 年度專題研究計畫補助 (NSC93-2413-H-004-023)。

註① “Rachel L. Swarns, “African Leaders Drop Old Group for One That Has Power,” *New York Times*, July 9, 2002, <http://www.nytimes.com/2002/07/09/international/africa/09AFRI.html>; Nicole Itano, “Africa Takes Cue from EU,” *Christian Science Monitor*, July 9, 2002, p. 1; “Organization

(Pan African Parliament)外，也會設立大會(Assembly)、中央銀行(Central Bank)、非洲法院(Court of Justice)、維和部隊(peacekeeping force)，最終還會發行共同貨幣(common currency)。②另外，AU也將一改OAU過去不干涉內政的原則，將盡力維護依憲法產生的民主政府，並拒絕接受經軍事政變或其他非法取得政權方式所產生的政府。究竟AU是否能夠有效地降低非洲地區的國內衝突，並促成會員國的經濟合作與發展，我們或許可以藉由對在AU成立大會中所正式通過的非洲發展新夥伴計畫(New Partnership for Africa's Development, 簡稱Nepad)③之研究，做為檢驗的基礎。在進入AU和Nepad的討論之前，我們應回顧過去近40年主導非洲區域政治的OAU之基本原則和運作經驗，方能對AU和Nepad作較為客觀的分析。首先，我們必須探討的是區域主義和區域整合在非洲的適用性。

## 貳、區域主義和區域整合在非洲的適用性

國際政治中的區域主義(regionalism)和區域整合(regional integration)，④源於1950年代的西歐，在經過30多年的調適及擴張，於1990年代初期加速發展，成為今日的歐洲聯盟(European Union, 簡稱EU)。另一方面，亞太地區原先已有東南亞國家協會(Association of South East Asian Nations, 簡稱ASEAN)的存在，又在1989年成立了亞太經濟合作會議(Asian Pacific Economic Cooperation, 簡稱APEC)。北美方面，美國在1980年代末期開始推動北美自由貿易區(North American

---

of African Unity to Close Shop," *CNN.Com*, July 7, 2002, <http://cnn.worldnews.printthis.clickability.com/pt/printThis?clickMap=printThis&fb=Y&url=h...>; "Leaders Gather for African Union Launch," *BBC News*, July 7, 2002, [http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/africa/newsid\\_2115000/2115410.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/africa/newsid_2115000/2115410.stm).

註② "Mission Statement: The Struggle for African Sovereignty and Freedom," <http://www.africanfront.com/ideology/ideology1.php?printable=1>.

註③ Stephen Gelb, "The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): A Brief Overview," *Global Insight*, Issue 19 (June 2002), pp. 1~4. Alex de Waal, "What's New in the 'New Partnership for Africa's Development'?" *International Affairs*, Vol. 78, Issue 3 (July 2002), pp. 463~475; Aziz Pahad, "The New Partnership for Africa's Development," in *Charting a New Course: Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative*, edited by Richard Gibb, Tim Hughes, Greg Mills, and Tapani Vaahtoranta (Johannesburg, South Africa: The South African Institute of *International Affairs*, 2002), pp. 1~8.

註④ 我們根據海恩(Robert C. Hine)，將區域主義定義為「領土相近國家的政府所建立的國際經濟連結」(the creation by governments of international economic links between adjacent countries)，"Regionalism and the Integration of the World Economy," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, No. 2 (June 1992), p. 115; 區域整合則是在此連結下由經濟開始的整合，未來並不排除在其他層次的整合。

Free Trade Area，簡稱NAFTA），並在90年代中期完成了與加拿大和墨西哥的區域整合。除了APEC外，促成其他三個區域整合的因素至少包括了下列七個重要因素中的四至五個：（一）地理位置的接近、（二）相當程度的文化與政治的同質性、（三）貿易、投資及產業結構的整合及優勢、（四）共同的相關安全考量、（五）共同的政治價值、（六）沒有區域性的重大政治及安全方面的歧見及（七）有實力的區域領導者。<sup>⑤</sup>不過，對非洲而言，區域主義和區域整合的發展，卻是循著另一個軌跡進行。

1990年代之前的非洲，由於幅員遼闊，各國文化與政治存在著極大的差異、經濟發展始終遲滯不前，軍事政權及一黨獨大仍多於民主政治，兩大超級強國的冷戰亦左右了各國政治和經濟政策的選擇，奈及利亞和南非尚未走出威權專制及少數統治的陰霾，因此整個非洲大陸的區域整合，從來就不是非洲各國領導人見面時所要討論的重點議題。1960年代初期成立的非洲團結組織（OAU），基本上是一個政治的區域組織，雖然它有區域主義的一些要素，但和理想中的區域整合有一大段距離。

不過，非洲的各個次區域倒是有經濟的區域組織出現，包括東南非共同市場（Common Market of Eastern and Southern Africa，簡稱COMESA）、<sup>⑥</sup>東非共同體（East African Community，簡稱EAC）、<sup>⑦</sup>中非國家經濟共同體（Economic Community of Central African States，簡稱ECCAS）、<sup>⑧</sup>西非國家經濟共同體（Economic Community of West African States，簡稱ECOWAS）、<sup>⑨</sup>國際開發管理局（Inter-Governmental Authority on Development，簡稱IGAD）、<sup>⑩</sup>南部非洲發展共同體

註⑤ Greg Mills and Elizabeth Sidropoulos, "Introduction and Acknowledgements: Trade, Problems and Projections in Southern African Integration," in *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives*, edited by Christopher Clapham, Greg Mills, Anna Morner & Elizabeth Sidiropoulos (Johannesburg, South Africa: The South African Institute of International Affairs, 2001), pp. 4~5.

註⑥ 成立於1994年，前身為1981年成立的優惠貿易區（Preferential Trade Area，簡稱PTA），目前成員為安哥拉、蒲隆地、科摩洛、剛果民主共和國、吉布地、厄利垂亞、衣索匹亞、肯亞、賴索托、馬達加斯加、馬拉威、模里西斯、莫三比克、納米比亞、烏干達、盧安達、席塞爾、索馬利亞、蘇丹、史瓦濟蘭、坦尚尼亞、尚比亞及辛巴威。

註⑦ 成立於1967年，成員為肯亞、坦尚尼亞及烏干達，1977年解散；1993年此三國又成立了東非經濟合作組織（East African Co-operation），2000年又開始以東非經濟共同體的名義運作，目前成員不變。

註⑧ 成立於1983年，前身為1964年成立的中非關稅與經濟聯盟（Central African Custom and Economic Union，簡稱UDEAC），目前成員為安哥拉、蒲隆地、喀麥隆、中非共和國、查德、剛果共和國、剛果民主共和國、赤道幾內亞、加彭、盧安達及聖多美普林西比。

註⑨ 成立於1975年，目前成員為貝南、布吉納法索、維德角、象牙海岸、甘比亞、迦納、幾內亞、幾內亞比索、賴比瑞亞、馬利、茅利塔尼亞、尼日、奈及利亞、塞內加爾、獅子山及多哥。

註⑩ 成立於1996年，前身為1986年成立的國際乾旱與開發管理局（Inter-Governmental Authority on Drought and Development，簡稱IGADD），成員為吉布地、厄利垂亞、衣索匹亞、肯亞、索馬利亞、蘇丹及烏干達。

(Southern African Development Community, 簡稱 SADC)、<sup>①</sup>阿拉伯馬格里布聯盟 (Union du Maghreb Arabe, 簡稱 UMA)。<sup>②</sup>在這些次區域組織中,有整合較為緊密者如 ECOWAS 和 SADC,有不是積極運作者如 ECCAS,也有會員重疊性極高的如 SADC 和 COMESA。這些次區域組織有一共同特色,就是除了 COMESA 外,其他的組織至少具有地理鄰近這個區域整合所應有的基本條件。但是由於除了南非外,大多數非洲國家的經濟發展層次偏低,且主要貿易國仍為殖民母國,因此區域整合的進展緩慢。

在此情況下,非洲地區整合的推動就必須提高層次,由代表整個非洲的 OAU 來推動整合。透過這個組織和其他國際組織發展互動和尋求援助,是較為合適的。不過, OAU 並非為區域整合而設計,因而必須有所轉型,方能肩負這項任務。從這個觀點來看,我們不能用歐盟或東協的角度來衡量 OAU 或是其繼承者 AU,因此任何用區域主義的理論和經驗來看非洲的整合,或許仍嫌不夠成熟。

此外,若非洲地區本身的各項衝突及動亂無法獲得有效的化解或平復,勢必會影響到這個地區的經濟發展和外援的取得。過去非洲國家的互動是透過 OAU 的架構和規範來運作,在 AU 成立後,這些架構和規範已作了部份的調整。無論是 OAU 或 AU,非洲的區域組織都必須要先移除那些導致區域整合的障礙,並建立足夠誘因,讓外援和投資能夠進入非洲,協助經濟發展,為未來的整合立下基礎。基於此,我們有必要對 OAU 和 AU 的運作機制和基本原則有所認識,再進入到有關 Nepad 的分析及討論。

### 叁、非洲團結組織與基本原則

非洲團結組織是非洲第一代獨立運動領導人、迦納 (Ghana) 總統恩克魯瑪 (Kwame Nkruma) 的創想,於 1963 年成立,總部設在衣索匹亞 (Ethiopia) 首都阿迪斯亞貝巴 (Addis Ababa),其目標是完成去殖民化 (de-colonization),並確保各國主權的獨立完整,以及推動非洲國家在國際關係中的團結力量為主要職志。<sup>③</sup>事

註① 成立於 1992 年,前身為 1980 年成立的南部非洲發展協調會議 (South African Development Coordination Conference),成員為安哥拉、波扎那、剛果民主共和國、賴索托、馬拉威、模里西斯、莫三比克、納米比亞、席塞爾、南非、史瓦濟蘭、坦尚尼亞、尚比亞及辛巴威。

註② 成立於 1989 年,成員為阿爾及利亞、利比亞、茅利塔尼亞、摩洛哥及突尼西亞。

註③ Dennis Austin and Ronald Nagel, "The Organization of African Unity," *The World Today*, Vol. 22, No. 12 (December 1966), pp. 520~529; T. O. Elias, "The Charter of the OAU," *American Journal of International Law*, Vol. 59, No. 2 (April 1965), pp. 243~276; Zdenek Cervenka, *The Organization of African Unity and Its Charter* (New York: Praeger, 1968).

實上，OAU 並非恩克魯瑪的原始創想，而是由 20 世紀初期在美國與歐洲的非洲裔人士所提倡的泛非主義（Pan-Africanism）衍生而來的。<sup>⑭</sup>在 21 世紀之初，這個泛非主義將會透過 AU 的成立，而有更完整及具體的呈現。<sup>⑮</sup>除了傳統的泛非思想及過去 OAU 實際運作所面臨困境而迫使非洲領導人有新的思維外，另一個促成 AU 的重要因素是南非總統姆貝基（Thabo Mbeki）這幾年所倡導的非洲復興（African Renaissance）<sup>⑯</sup>主張，AU 乃是實現此具體主張的重要機制。

在具體組織方面，OAU 最重要的機構為秘書處（General Secretariat）、部長會議（Council of Ministers）、國家及政府首長議會（Assembly of Heads of State and Government）及調停、斡旋及仲裁委員會（Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration）。秘書處設行政秘書長（Administrative Secretary General），負責日常之業務，但單由其職稱就可看出非洲國家並不願意讓這個行政部門的首長，有過於崇高的地位。部長會議由各國外交部長所組成，議會的成員則是各國元首。<sup>⑰</sup>

OAU 在成立之初，就在憲章上訂下七個基本的原則：（一）所有會員國的主權平等；（二）不干預會員國的內部事務；（三）尊重各國的主權與領土完整及不可侵犯的獨立權利；（四）藉由交涉、調停、斡旋及仲裁達成爭端的和平解決；（五）對鄰國或任何其他國家的政治暗殺或顛覆行為的毫不保留之譴責；（六）全心致力

註⑭ 有關泛非主義的文獻，參見 Immanuel Geiss, *The Pan-Africanism Movement* (London: Methuen, 1974); Ayodele Langley, *Pan-Africanism and nationalism in West Africa, 1900-1945* (Oxford: Clarendon Press, 1973); Colin Legum, *Pan-Africanism: A Short Political Guide* (London: Pall Mall, 1962); Joseph Nye, Jr., *Pan-Africanism and East African Integration* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1966); Ronald W. Walters, *Pan Africanism in the African Diaspora: An Analysis of Modern Afrocentric Political Movements* (Detroit: Wayne State University Press, 1993); Jon Woronoff, *Organizing African Unity* (Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publisher, Inc., 1970).

註⑮ Tajudeen Raheem-Abdul, *Pan-Africanism: Politics, Economy and Social Change in the Twenty-First Century* (New York: New York University, 1996).

註⑯ 有關非洲文藝復興的重要討論，參見 Semou Pathe Gueye, "African Renaissance as an Historical Challenge," in *African Renaissance: The New Struggle*, edited by Malegapuru William Makgoba (Sandton, South Africa: Mafube Publishing, 1999), pp. 243~265; Reuel J. Khoza, "The Institutional Structures That Should Underpin African Renaissance," in *African Renaissance: The New Struggle*, edited by Malegapuru William Makgoba, pp. 279~288; Bernard Makhorsezwe Magubane, "The African Renaissance in Historical Perspective," in *African Renaissance: The New Struggle*, edited by Malegapuru William Makgoba, pp. 10~36; Mukanda M. Mulemfo, *Thabo Mbeki and the African Renaissance: The Emergence of a New African Leadership* (Pretoria, South Africa: Actua Press, 2000); Mogobe B. Ramose, "'African Renaissance': A Northbound Gaze," *Politeia*, Vol. 19, No. 3 (2000), pp. 47~61; Willem van Vuuren, "African Renaissance: A Monochrome or Rainbow Vision," *Politeia*, Vol. 19, No. 3 (2000), pp. 62~80; and Johan Myburgh and Sibusiso Vil-Nkomo, "The Political Economy of an African Renaissance: The New Struggle," in *African Renaissance: The New Struggle*, edited by Malegapuru William Makgoba, pp. 266~278.

註⑰ 有關 OAU 重要組織的討論，參見 John Markakis, "The Organization of African Unity: A Progress Report," *Journal of Modern African Studies*, Vol. 4, No. 2 (October 1966), pp. 135~155.

於非洲仍屬保護國的領土之完全獨立；（七）堅持對任何一個集團採取不結盟政策。⑩我們可以將此七個原則化簡為以下五個大的方向及指導方針：（一）去殖民化、（二）尊重主權完整、（三）不干預原則、（四）和平解決爭端、（五）不結盟政策。

### 一、去殖民化

在去殖民化的過程中，OAU 成立之前非洲已有獨立國家三十三個，隨後又陸續有英國的幾個殖民地如馬拉威（Malawi）、尚比亞（Zambia）、甘比亞（the Gambia）、波札納（Botswana）、賴索托（Lesotho）、史瓦濟蘭（Swaziland）、模里西斯（Mauritius）與西班牙殖民地赤道幾內亞（Equatorial Guinea）的獨立。⑪然而，這些都是殖民國家一個漸進式的安排，OAU 並不是主導力量。不過，OAU 所成立的非洲解放委員會（African Liberation Committee，簡稱 ALC）倒是在後續的去殖民化過程中，發揮了影響力。在 70 年代中期葡屬殖民地維德角（Cape Verde）、幾內亞比索（Guinea-Bissau）、聖多美普林西比（Sao Tome and Principe）、安哥拉（Angola）及莫三比克（Mozambique）的獨立戰爭中，OAU 的 ALC 持續支持各地爭取獨立與殖民政府對抗的政治勢力，是促成葡屬殖民地獨立的重要力量之一。⑫

ALC 推動獨立及去殖民化最成功的三個例子，皆發生在南部非洲。第一個是羅德西亞（Rhodesia）的少數白人政府一直遭受 OAU 的杯葛，直到 1980 年成為多數黑人統治的辛巴威（Zimbabwe）後，才正式成為 OAU 的一員。在這期間，ALC 對該國黑人反對勢力的支持，具舉足輕重的地位。另一個殖民地納米比亞（Namibia）的殖民國並非歐洲國家，而是隔鄰的南非。納米比亞的游擊隊西南非人民組織（South West African People's Organization，簡稱 SWAPO）與南非周旋十多年後，終於在 1990 年達成獨立的目標。最後，國際社會比較熟悉的就是 OAU 與施行「種族隔離」（apartheid）的南非之間的長期抗爭，也在 1994 年曼德拉（Nelson Mandela）當選總統、南非重回國際社會後，告一段落。⑬

表面上看來，非洲的殖民地皆已獲得獨立。若是由去殖民化是要讓白人統治的非洲殖民地獲得自治獨立，這樣的認知是正確的。但事實上，非洲仍然有一個在爭取獨立的殖民地，就是在西北非的西撒哈拉（Western Sahara）。該國的人民陣線 Polisario

註⑩ T. O. Elias, "The Charter of the OAU," *American Journal of International Law*, Vol. 59, No. 2 (April 1965), pp. 247~248.

註⑪ 這些國家獨立時間分別為馬拉威（1964）、尚比亞（1964）、甘比亞（1965）、波札納（1966）、賴索托（1966）、史瓦濟蘭（1968）、模里西斯（1968）與赤道幾內亞（1968）。

註⑫ 更重要的力量可能是葡萄牙本身（1974）發生的軍事政變和新政府對海外屬地的認知。葡屬非洲國家獨立時間分別為維德角（1975）、幾內亞比索（1974）、聖多美普林西比（1975）、安哥拉（1975）及莫三比克（1975）。

註⑬ William Tordoff, *Government and Politics in Africa*, 3rd Edition (London: Macmillan Press, 1997), p. 281.

(Popular Front for the Liberation of Saguia el-Hamra and Rio de Oro) 持續與摩洛哥 (Morocco) 作軍事周旋，企圖尋求政治的獨立。<sup>②</sup>雖然 OAU 在 80 年代中期將西撒哈拉正式列為其會員國，並接受其新的國名撒拉維阿拉伯民主共和國 (Sahrawi Arab Democratic Republic, 簡稱 SADR) 為會員國名，但卻無法迫使摩洛哥讓步，後者甚至在西撒哈拉要舉行公民投票前，大量將其國民移入，企圖影響投票結果，導致公民投票遲遲無法舉行。同時，摩洛哥也因不滿 OAU 的立場而退出此國際組織，成為非洲地區唯一未加入 OAU 及 AU 的主權國家。<sup>③</sup>因此，OAU 轉型成 AU 之前，未能促成摩洛哥政府放棄西撒哈拉，讓這個自一九七五年脫離西班牙統治的殖民地順利完成獨立，使 OAU 自創立以來所揭櫫的去殖民化未竟全功，也是一件憾事。

## 二、尊重主權完整

非洲地區雖然經歷了殖民解放的戰爭 (war of liberation)，如阿爾及利亞 (Algeria)、安哥拉、莫三比克、納米比亞等，分離主義 (separatism) 的戰爭如奈及利亞 (Nigeria)、剛果 (Congo)、衣索匹亞、蘇丹 (Sudan)、查德 (Chad)<sup>④</sup>等，盧安達 (Rwanda) 及蒲隆地 (Burundi) 的種族滅絕 (genocide)，賴比瑞亞 (Liberia)、獅子山 (Sierra Leone)、安哥拉、幾內亞比索、剛果共和國 (Republic of Congo) 及薩伊 (Zaire) 與剛果民主共和國 (Democratic Republic of Congo) 等的內戰 (civil war)，但是鮮少有國際的衝突。衣索匹亞與索馬利亞 (Somalia) 間的奧加丹戰爭 (Ogadan War)、<sup>⑤</sup>利比亞 (Libya) 與查德為了奧索走廊 (Aouzou Strip) 的衝突、<sup>⑥</sup>以及衣索匹亞與由其分離出的厄利垂亞 (Eritrea) 為了義爾加三角地帶 (Yirga Triangle) 主權爭議而在最近興起的戰事，<sup>⑦</sup>可以說是少數國與國間的衝突。非洲各國

註<sup>②</sup> 參見 Thomas A. Marks, "Spanish Sahara - Background to Conflict," *African Affairs*, Vol. 75, No. 298 (January 1976), pp. 3~13; John Mercer, "The Cycle of Invasion and Unification in the Western Sahara," *African Affairs*, Vol. 75, No. 301 (October 1976), pp. 498~510; Anthony G. Pazzanita, "Morocco versus Polisario: A Political Interpretation," *Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, No. 2 (June 1994), pp. 265~278; Yahia H. Zoubir, "The Western Sahara Conflict: Regional and International Dimensions," *Journal of Modern African Studies*, Vol. 28, No. 2 (June 1990), pp. 225~243.

註<sup>③</sup> William J. Durch, "Building on Sand: UN Peacekeeping in the Western Sahara," *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), p. 156.

註<sup>④</sup> Samuel Decalo, "Chad: The Roots of Centre-Periphery Strife," *African Affairs*, Vol. 79, No. 317 (October 1980), pp. 490~509.

註<sup>⑤</sup> Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rotchild, and I. William Zartman, *Sovereignty As Responsibility: Conflict Management in Africa* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1996), pp. 154~156; OAU 尊重衣索匹亞的主權，並未承認索馬利亞的領土宣示，參見 Peter Schwab, "Cold War on the Horn of Africa," *African Affairs*, Vol. 77, No. 306 (January 1978), p. 10.

註<sup>⑥</sup> Francis M. Deng, Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rotchild, and I. William Zartman, *Sovereignty As Responsibility: Conflict Management in Africa*, pp. 156~157.

註<sup>⑦</sup> "Ethiopia-Eritrea: A Troubled Relationship," *Washington Post*, March 1999, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/eritrea/overview.htm>.



間衝突極少的原因之一，就是自 OAU 成立以來，一直強調要尊重殖民母國遺留下的疆界，任何企圖以武力更動疆界的做法，都不會受到承認。<sup>②</sup>

雖然非洲各國間的衝突並不太多，但是各國間接介入鄰國內戰、支持該國叛軍的情況倒是司空見慣。<sup>③</sup>獅子山的內戰持續，乃是因為賴比瑞亞不斷支持叛軍的革命聯合陣線（Revolution United Front，簡稱 RUF）；<sup>④</sup>南非過去曾支持安哥拉的叛軍—安哥拉獨立全國聯盟（União Nacional para a Independência Total de Angola，簡稱 UNITA）來牽制安哥拉政府軍對納米比亞游擊隊 SWAPO 的支持；<sup>⑤</sup>盧安達與烏干達（Uganda）先是支持叛軍領導人卡畢拉（Laurent Kabila）對抗莫布杜（Mobutu Sese Seko）領導下的薩伊政府，但在卡畢拉成功推翻莫布杜政權另建剛果民主共和國後，這兩個國家又支持新的叛軍與卡畢拉對抗，而辛巴威、安哥拉、納米比亞、查德及蘇丹（Sudan）則是支持卡畢拉；幾內亞比索執政黨在爭取由葡萄牙統治獲得獨立時，曾以塞內加爾（Senegal）南部的卡薩曼斯省（Casamance）為避難地，卡薩曼斯的分離主義游擊隊也在幾內亞比索獨立建國後，以其為庇護所。<sup>⑥</sup>以上這類間接介入鄰國內戰的例子可以說是不勝枚舉，而其中的一個原因就是殖民國家在建立殖民地時，並沒有對不同族群的分佈有很清楚的認識，往往會將一個族群打散分佈到不同的國家，或是將屬於世仇的族群歸劃在同一國家內，當然會引起紛爭及衝突。在此同時，由於 OAU 對各國疆界的不可更動及領土完整的不可侵犯有所堅持，因此各國多半選擇暗中支持鄰國的反對勢力，而不與該國政府直接衝突。

即使是存在著不干涉內政的原則，許多會員國並沒有完全遵照 OAU 的既定政策，而選擇公開地介入他國的內部事務。舉例來說，在奈及利亞於 1960 年代末期發生內戰時，坦尚尼亞、尚比亞、象牙海岸（Cote d'Ivoire）及加彭（Gabon）選擇承認分

註<sup>②</sup> Onyeonoro S. Kamanju, "Succession and the Right of Self-Determination: An OAU Dilemma," *Journal of Modern African Studies*, Vol. 12, No. 3 (September 1974), pp. 355~376.

註<sup>③</sup> 有關 1970 至 1980 年代的介入，參見 S. N. MacFarlane, "Intervention and Security in Africa," *International Affairs*, Vol. 60, No. 1 (Winter 1983-1984), pp. 53~73; S. Neil MacFarlane, "Africa's Decaying Security System and the Rise of Intervention," *International Security*, Vol. 8, No. 4 (Spring 1984), pp. 127~151.

註<sup>④</sup> 嚴震生，「90 年代獅子山的衝突及內戰—國內因素及國際介入—」，*問題與研究*，第 38 卷第 12 期（民國 88 年 12 月），頁 48~49；Yekutieli Gershoni, "War Without End and an End to a War: The Prolonged Wars in Liberia and Sierra Leone," *African Studies Review*, Vol. 40, No. 3 (December 1997), pp. 55~76. Stephen Riley, "Liberia and Sierra Leone: Anarchy or Peace in West Africa?" *Conflict Studies*, No. 287 (February 1996), pp. 1~28.

註<sup>⑤</sup> Robin Hallet, "The South African Intervention in Angola, 1975-76," *African Affairs*, Vol. 77, No. 308 (July 1978), pp. 347~386; 嚴震生，「安哥拉的內戰與和平協議（一九七五—二〇〇二年）」，*問題與研究*，第 43 卷第 2 期（民國 93 年 3、4 月），頁 46~47。

註<sup>⑥</sup> Martin Evans, "Briefing: Senegal Wade and the Casamance Dossier," *African Affairs*, Vol. 99, No. 397 (October 2000), pp. 649~651.

註<sup>⑦</sup> Olajide Aluko, "Nigeria's Role in Inter-African Relations: With Special Reference to the Organization of African Unity," *African Affairs*, Vol. 72, No. 287 (April 1973), p. 160.

離運動的比弗拉 (Biafra) 有權獨立，與 OAU 維持奈及利亞領土完整的主張相悖。<sup>③</sup> 之後，奈及利亞也在 1979 年時譴責坦尚尼亞政府入侵鄰國烏干達，干涉該國內政。坦尚尼亞的領導人奈瑞睿 (Julius Nyerere) 則是予以反駁，認為 OAU 的信用已經破產，因為它坐視烏干達總統阿敏 (Idi Amin) 濫殺無辜百姓而未採取行動予以制止，反倒是坦尚尼亞的干預，被視為是人道干預 (humanitarian intervention)，是值得肯定的。<sup>④</sup>

除了比弗拉的分離主義獨立戰爭外，非洲另一個比較著名也是唯一成功的分離主義運動就是厄利垂亞的脫離衣索匹亞獨立。不過，在爭取獨立期間，OAU 從未給予任何的支持或承認，同時 OAU 是在衣索匹亞都已承認厄利垂亞的新政府後，才接受其為會員國。OAU 堅持會員國主權及領土完整的原則，與民族自決 (self-determination) 的理想是相互抵觸的。厄利垂亞的經歷，讓想要追求民族自決的分離主義運動者認識到 OAU 不可能會雪中送炭，而只會錦上添花。

### 三、不干預原則

根據 OAU 憲章的規定，會員國應遵守「不干預它國國內事務」的原則，但這個原則的負面影響就是當一國政府有明顯違反人權的作為時，其他國家和 OAU 是不太會採取批判的立場或是發言譴責。<sup>⑤</sup>

雖然各個國家應遵守不干預的原則，不過 OAU 卻接受區域性的組織在不穩定的國家進行干預，以確保人民生命財產的安全與政治經濟的穩定。西非經濟共同市場 (ECOWAS) 在 90 年成立了 ECOWAS 監督停火團 (ECOWAS Cease-fire Monitoring Group, 簡稱 ECOMOG)，在賴比瑞亞與獅子山的內戰中進行干預。<sup>⑥</sup> 南非也透過南

註③ K. Mills, "Sovereignty Eclipsed?: The Legitimacy of Humanitarian Access and Intervention," *Journal of Humanitarian Assistance* (June 3, 2000), p. 8, <http://www.jha.ac/articles/a019.htm>.

註④ U. O. Umzurike, "The Domestic Jurisdiction Clause in the OAU Charter," *African Affairs*, Vol. 78, No. 311 (April 1979), p. 198.

註⑤ 參見 Ademola Adeleke, "The Politics and Diplomacy of Peacekeeping in West Africa: the ECOWAS Operation in Liberia," *Journal of Modern African Studies*, Vol. 33, No. 4 (December 1995), pp. 569~593; Yekutiel Gershoni, "From Ecowas to Ecomog: The Liberian Crisis and the Struggle for Political Hegemony in West Africa," *Liberian Studies Journal*, Vol. 18, No. 1 (1993), pp. 21~43; Herbert Howe, "Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping," *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/1997), pp. 145~176; Anthony Ofofiele, "Recent Development: The Legality of ECOWAS Intervention in Liberia," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 32, No. 2 (1994), pp. 413~416; W. Ofuately-Kodjoe, "Regional Organizations and the Resolution on Internal Conflict: The ECOWAS Intervention in Liberia," *International Peacekeeping*, Vol. 1, No. 3 (1994), pp. 261~302; S. Byron Tarr, "The ECOMOG Initiative in Liberia: A Liberian Perspective," *Issue: A Journal of Opinion*, Vol. 21, Numbers 1 & 2 (1993), pp. 79~80; Christopher Tuck, "'Every Car or Moving Object Gone': The ECOMOG Intervention in Liberia," *African Studies Quarterly*, Vol. 4, Issue 4 (2000), p. 17.

部非洲發展共同體（Southern African Development Community，簡稱SADC）介入鄰國賴索托的國內事務，防止軍事政變的發生。<sup>37</sup>另外，OAU本身也曾擁有維持和平部隊，參與查德內戰時的維和行動，但成效不佳。在盧安達發生種族滅絕危機時，OAU遲遲未能組成維和部隊介入，以致於慘絕人寰的悲劇重覆發生。

除了因坐視盧安達的種族滅絕而束手無策，以至於遭受嚴厲的批判外，OAU不干預原則的另一個為人詬病之處，就是它不但未能公開譴責那些採取非民主選舉手段取得政權的作法，同時也包容會員國政府對基本人權的迫害，讓軍事政變及威權統治可以合理的存在於非洲大陸。中非（Central African Republic）的布卡薩（Jean-Bedel Bokassa）、烏干達的阿敏及赤道幾內亞的恩奎瑪（Francisco Macias Nguema）、薩伊的莫布杜都是70或80年代惡名昭彰的獨裁政權，但是基於不干涉內政的原則，OAU並未積極採取任何嚴厲的制裁作為。

OAU也未對造成非洲政權更替頻頻的軍事政變作強烈譴責，各國領袖在前一年的OAU大會中與某國的民選總統共同討論區域問題，又在第二年和推翻此國家元首的軍事政變領導人平起平坐，合影留念，而完全沒有任何的不自在。OAU對會員國內部人權問題及民主程序的袖手旁觀態度，讓它在對南非的白人統治及其種族隔離政策作譴責時，失去了道德的優越性。

即使是在第三波民主化已衝擊到非洲的90年代，OAU也未對1993年奈及利亞軍人拒絕接受民主選舉結果，交出政權，反例逮捕總統當選人阿比歐拉（Moshood K. O. Abiola）的違反民主潮流之作法，採取任何行動。同樣地，當甘比亞在1994年發生了該國有史以來的第一次軍事政變，<sup>38</sup>新軍事強人賈梅（Yahya Jammeh）也毫無爭議地為OAU所接受。此外，OAU對於長期執政的威權領導人雖然回應民主聲浪舉行多黨選舉，卻又透過不規則的選舉行為，企圖延續其政權的作法，並未施加任何的壓力。喀麥隆（Cameroon）的畢亞（Paul Biya）及加彭的邦戈（Omar Bongo），在持續統治十多年後，仍然沒有下台的跡象。<sup>39</sup>多哥（Togo）的艾岱瑪（Gnassingbe Eyadema）亦得以眷戀權位到2005年初方才壽終正寢。<sup>40</sup>這一方面最嚴重的例子就是2002年3月在辛巴威的選舉，儘管大部份的西方觀察家皆認為穆加比（Robert

註<sup>37</sup> Khabele Matlosa, "The Recent Crisis in Lesotho and the Role of External Forces," *Africa Insight*, Vol. 24, No. 4 (1994), pp. 225~229.

註<sup>38</sup> Abdoulaye Saine, "The Coup d'Etat in The Gambia, 1994: The End of the First Republic," *Armed Forces and Society*, Vol. 23, No. 1 (Fall 1996), pp. 97~111; John A. Wiseman and Elizabeth Vidler, "The July 1994 Coup d'Etat in The Gambia: The End of an Era?" *Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, No. 333 (October 1995), pp. 53~65.

註<sup>39</sup> 畢亞在1982年掌權，並在2004年10月四度贏得選舉，任期至2011年，參見 "Landslide Win for Cameroon Leader," *BBC News*, October 15, 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3746686.stm>; 班戈則是在1967年開始執政，在連續執政超過38年後，仍可在2005年再繼續參選，參見 "Gabon's Leader to Rule 'For Life'," *BBC News*, July 17, 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3074931.stm>.

註<sup>40</sup> "Togolese President Eyadema Dies," *BBC News*, February 6, 2005, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country\\_profiles/1021448.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1021448.stm).

Mugabe) 是靠著選舉舞弊才得以連任成功，但 OAU 卻願意接受這樣一個具爭議的選舉結果，也未對穆加比不斷地打壓反對黨及國際媒體，有所批判。

#### 四、和平解決爭端

雖然 OAU 在憲章中強調和平解決爭端的原則，同時也設計了一個有二十一個成員的調停、斡旋及仲裁委員會，來解決非洲國家間的衝突。不過，由於大部份的非洲國家領導人並不願意 OAU 總部有這樣一個可以主導和平解決爭端的機制，因此這個委員會僅僅是停留在紙上作業階段，並沒有真正的付諸實現，和平解決爭端最終還是靠部份國家領導人的個人影響力及奔走，而非一個固定的機制，其結果則是成效不彰。少數值得一提的成功的實例，是 1972 年時索馬利亞總統塞伊德·巴瑞 (Siyad Barre) 所促成坦尚尼亞與烏干達間的五點和平協議。雖然兩國未在當時發生戰爭，7 年之後衝突仍無法避免，雙方還是兵戎相見。<sup>④</sup>

先前所提到西撒哈拉獨立問題的爭議，就是 OAU 未能以和平方式解決爭端的一個例子。另一個未竟全功的情況則是 OAU 介入利比亞與查德間的衝突，但無法讓雙方達成協議，甚至奈及利亞協助下所派遣的近四千名 OAU 維和部隊，也因財務困難及任務目標不清，在進駐查德六個月後就主動撤出。<sup>⑤</sup>

OAU 並非完全無視於設立解決衝突機制的必要，因此它在 1992 年提出了新的構想，就是預防、管理及解決衝突的機制 (Mechanism for Preventing, Managing and Resolving Conflicts)，但在 1993 年成立後，卻因財務困難而沒有任何作為。<sup>⑥</sup>雖然 OAU 本身在和平解決爭端方面的成效不佳，但是它往往是透過決議，支持聯合國在這方面的作為，有時也願意讓區域性的組織如 ECOWAS 及 SADC 扮演較為積極的角色，以彌補本身的力不從心，並避免無謂的爭端。

#### 五、不結盟政策

OAU 的創始人迦納的恩克魯瑪及埃及 (Egypt) 的納瑟 (Gamal Abdul Nasser) 是先前不結盟運動 (Non-Aligned Movement, 簡稱 NAM) 的主導力量，因此 OAU 採取一個不結盟的立場可以說是有所可循。在東西冷戰期間，部份國家如衣索匹亞、索馬利亞、安哥拉、薩伊等國和美蘇間關係非常緊密，但基本上 OAU 及大部份的非洲國家是採取一個不結盟的立場。事實上，許多非洲國家倒是與殖民母國保持密切的關係，英語非洲國家大都是大英國協的會員國，而法語國家也和法國保持年度 (1988 年後改為兩年一次) 的高峰會議。

美國與蘇聯在冷戰期間一度以非洲為國際競爭角力的戰場，也直接或間接地介入

註④ William Tordoff, *Government and Politics in Africa*, 3rd Edition (London: Macmillan Press, 1997), p. 281.

註⑤ 參見 S. C. Nolutshungu, *Limits of Anarchy: Intervention and State Formation in Chad* (Charlottesville: University of Virginia, 1996).

註⑥ William Tordoff, *Government and Politics in Africa*, p. 282.

少部份國家的國內事務，支持或反對特定的政治領導人。<sup>④</sup>冷戰結束後，這些特殊關係已不復存在，不過未來非洲仍然會和西歐各國保持較密切的關係。

## 肆、非洲聯盟的基本原則

相較於OAU的七個原則，AU揭櫫了十六項原則，包括（一）聯盟會員國的主權平等及相互依存；（二）尊重各國在獨立時的既存疆界；（三）非洲人民參與聯盟的活動；（四）建立非洲大陸的共同防衛政策；（五）透過大會視為合適的方式，達成聯盟會員國間衝突的和平解決；（六）禁止聯盟會員國使用武力或威脅使用武力；（七）會員國不干預其他國家的內部事務；（八）聯盟干預會員國的權利，來自於大會在情況極為嚴重如戰爭罪行、種族滅絕或侵犯人類罪行時的議決；（九）會員國間應和平共存，也應有權在和平及安全中生存；（十）會員國有權要求聯盟干預介入，以恢復和平及安全；（十一）在聯盟架構下推動自我倚賴；（十二）推動性別平等；（十三）尊重民主原則、人權、法治及善治；（十四）推動社會正義以確保經濟的平衡發展；（十五）尊重人生命的尊嚴，譴責並拒絕政治暗殺、恐怖主義行為及顛覆行動；（十六）譴責並拒絕非依憲法規定產生的政府更替。<sup>⑤</sup>

很明顯地，OAU的去殖民化及不結盟政策，已因時空的變遷而沒有再納入的必要。雖然不干預原則及尊重主權完整的基本理念仍然存在，但若是泛非聯盟的大會認為有戰爭罪行（war crimes）、種族滅絕及侵犯人類罪行（crimes against humanity）等嚴重情況時，可以逕行干預。相較於40年前OAU的七個原則，AU有更多以民為本，尊重基本人權的主張。這可由第三、第八、第十二、第十三、第十四及第十五等六個原則中，得到印證。此外，在非洲超過四十多個國家已採行多黨民主選舉的今天，AU的第十六項原則—譴責並拒絕非依憲法規定產生的政府更替，實在有其必要。這無疑會對想要透過軍事政變取得政權的野心政客，及想要藉著和憲法抵觸的作為來延續政治生命的威權領導人，有嚇阻的作用。

和平安全理事會（Peace and Security Council）及非洲維持和平部隊的成立，將會是化解衝突、和平解決爭端的新機制。非洲法院的設置，將可以讓衝突的各方，援用司法程序解決爭端，而避免訴諸於武力。當然司法機制的存在，也會對保障人權有正面的作用。那些從事戰爭罪行、種族滅絕或是侵犯人類罪行的軍閥、政客及劊子手將會面臨司法正義的檢驗。這些原則與機制意味著非洲國家極欲化解衝突，並一改過去縱容各國政府的迫害人權及違反民主程序及機制的姑息態度，而願意積極地自清門戶。

註④ 參見嚴震生，「美國對非洲外交政策的回顧與展望」，問題與研究，第41卷第6期（民國91年11、12月），頁125～150。

註⑤ Article 4: Principles, *Constitutive Act of the African Union*, [http://www.africaninstitute.org/html/constitutive\\_act\\_of\\_the\\_au.html](http://www.africaninstitute.org/html/constitutive_act_of_the_au.html).

若是 AU 能夠促成非洲國家民主政治步入正軌、基本人權受到尊重、國際衝突得到化解，這將是非洲國家走出貧窮、進入發展的一個契機。除了政治穩定能創造較佳的經濟環境外，若是非洲國家能達成善治（good governance），將有助於西方國家更加願意提供經濟及其他相關援助，來促成非洲的經濟發展。

非洲國家在 2001 年年底提出了非洲開發新夥伴（New Partnership for African Development，簡稱 Nepad）的構想，希望仿倣當年歐洲的馬歇爾計畫，透過西方國家的援助，完成非洲大陸的經濟復興。2002 年 6 月，姆貝基甚至率領幾位非洲國家領導人到八大工業國的高峰會議（G-8 Summit）推銷此構想，也得到了正面的回應。<sup>④</sup>不過，西方國家仍然沒有放棄民主、人權及善治為其經援的附帶條件。因此若是非洲國家能夠自清，將有助於 Nepad 理想的具體實現。

AU 的成立，雖然是 OAU 的延續，但至少令人感到振奮的新原則及機制，因此相較於 OAU，AU 至少是擁有較多的實權。<sup>⑤</sup>非洲國家願意放棄過去的姑息妥協態度，不再以尊重國家主權，當作它漠視各國國內顛覆民主體系或是迫害人權自由的藉口，值得喝采。然而，以姆貝基為首的非洲國家領導人，對穆加比嚴重破壞民主程序的行為，始終未予公開譴責，不得不讓外界懷疑這些政治人物是否仍然停留在互相包庇、彼此袒護的階段。即使是那些尊重民主程序的領導人，也都缺乏道德勇氣，願意反對這樣的政治操作。另外，在 2005 年 8 月茅利塔尼亞發生軍事政變後，AU 並沒有如過去聖多美普林西比發生類似行動時，作嚴厲的譴責，反倒是接受了新的政府。雖然被罷黜的塔亞總統絕對不是民主政治的代表，但 AU 在此事件上的處理是價值的判斷，而非制度的尊重。

另一方面，經民主選舉產生，又經該國憲法法院宣佈當選總統，並受到包括美國及殖民母國法國在內西方國家承認的馬達加斯加總統拉瓦羅馬那納（Marc Ravalomanana），卻被排除在 2002 年 AU 的高峰會外，似乎意味著 AU 有意讓前總統拉西拉卡（Didier Ratsiraka）透過非憲法程序，挑戰拉瓦羅馬那納當選的合法性。<sup>⑥</sup>雖然後來拉西拉卡選擇接受敗選的事實，流亡海外，但無論如何，AU 各國領袖與穆加比相互擁抱，卻排除拉瓦羅馬那納的表現，難以讓人對它的自清有太大的信心。至於它是否能

註④ David E. Sanger, "G-8 Adopts African Aid Package, With Strict Conditions," *New York Times*, June 28, 2002, <http://www.nytimes.com/2002/06/28/international/africa/28AFRI.html?pagewanted=print&p...>; "Africa Demands Swift G8 Action," *BBC News*, June 28, 2002, [http://news.bbc.co.uk/hi/english/business/newsid\\_2071000/2071222.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/business/newsid_2071000/2071222.stm).

註⑤ 相關較為詳盡的討論，參見 Konstantinos D. Magliveras and Gino J. Naldi, "The African Union: A New Dawn for Africa," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 51, No. 2 (April 2002), pp. 415~425; Corinne A. Parker and Donald Rukare, "The New African Union and Its Constitutive Act," *American Journal of International Law*, Vol. 96, No. 2 (April 2002), pp. 278~365.

註⑥ Solofo Randrianja, "Be Not Afraid, Only Believe": Madagascar 2002," *African Affairs*, Vol. 102, No. 407 (April 2003), pp. 322~323; Ross Herbert, "The African Union and Nepad in 2004: A Pivotal Year," in *South African Yearbook of International Affairs*, 2002/03 (Johannesburg, South Africa: The South African Institute of International Affairs, 2003), p. 249.

夠達到經濟進展及良善治理的目標，聯合國秘書長安南（Kofi Annan）意見值得我們參考。安南認為非洲基礎建設的落後、債務的負擔及許多衝突的持續，都是極大的挑戰，必須要有堅強的活力和鋼鐵般的政治意願才能達成，願 AU 以此自勉。

## 伍、NEPAD 的成立背景、目的和目標

非洲發展新夥伴計畫（Nepad）在 2001 年 10 月正式開始運作之前，有其較長時間的理論背景之發展，和較為具體的計畫措施。在理論背景方面，南非總統於 1990 年代末期所提出的「非洲復興」概念，雖然並未形成具體的新典範（paradigm），但卻成爲決策者、政府官員和知識份子能夠共同支持一個非洲自我尊重、具有尊嚴和引以爲傲的概念。非洲復興的概念，提供了制訂新政策的哲理基礎。在實際運作方面，Nepad 的前身是非洲新計畫（New Africa Initiative，簡稱 NAI），而 NAI 則是先前千禧年非洲復興計畫（Millennium Africa Recovery Plan，簡稱 MAP）和奧米加計畫（Omega Plan）合併而成。<sup>④</sup>

MAP 是 2000 年八大工業國（G-8）在日本沖繩島（Okinawa）的高峰會議中，與會的第三世界國際組織的輪值主席——不結盟運動（NAM）的南非總統姆貝基、七十七國家（G77）的奈及利亞總統奧巴桑喬（Olesegun Obasanjo）及非洲團結組織（OAU）的阿爾及利亞布特費里加（Abdelaziz Bouteflika）三位非洲國家領導人的提議。在沖繩會議之後，OAU 要求這三位領袖提出一個非洲大陸的開發草案。2001 年 1 月世界經濟論壇（World Economic Forum）在瑞士德佛斯（Davos）集會，姆貝基、奧巴桑喬及其他一些非洲國家領導人在一場有關非洲的會議中，勾勒出具體 MAP 的綱要。

在此同時，塞內加爾（Senegal）總統瓦德（Abdoulaye Wade）亦在 2001 年 1 月於喀麥隆舉行的法語非洲國家高峰會議（Francophone Summit）中，提出了奧米加計畫。隨後，MAP 邀請塞內加爾和埃及加入其指導委員會（Steering Committee），而此兩國亦投入 MAP 的全部過程。不過，瓦德仍然持續倡議奧米加計畫，並未因加入了 MAP 而予以放棄。

2001 年 7 月於尚比亞首都盧沙卡（Lusaka）的 OAU 高峰會中，公佈了一份將 MAP 和奧米加計畫合併的單一文件——一個新非洲計畫（NAI）。同年 10 月，十五位執行委

註④ 有關 Nepad 前身部分的討論，參見 Stephen Gelb, "The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): A Brief Overview," *Global Insight*, Issue 19 (June 2002), pp. 1~4. Siphon Pityana, "Charting a New Course: Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative," in *Charting a New Course: Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative*, edited by Richard Gibb, Tim Hughes, Greg Mills & Tapani Vahtoranta (Johannesburg, South Africa: South African Institute of *International Affairs*, 2002), pp. 39~54; Alex de Waal, "What's New in the 'New Partnership for Africa's Development'?" *International Affairs*, Vol. 78, Issue 3 (July 2002), pp. 464~467.

員會的國家領導人在奈及利亞首都阿布加（Abuja）舉行的第一次執行委員會會議中，將此計畫重新命名為 Nepad。在 2002 年 7 月於南非德班（Durban）舉行的非洲聯盟成立大會上，Nepad 正式成為 AU 的經濟計畫。

Nepad 計畫乃是針對目前非洲大陸所面臨的各項挑戰而設計的，其主要目標包括以下數點：

- （一）消滅貧窮；
- （二）讓非洲個別國家和整個非洲都能步上永續成長和發展的坦途；
- （三）停止在全球化過程中非洲地區持續的邊緣化；
- （四）加速非洲女性權力的提升；及
- （五）讓非洲完全融入全球的經濟體系。<sup>⑤</sup>

在基本原則方面，Nepad 所堅持者則是：

- （一）非洲對此計畫的擁有權和主導地位，及社會所有部門的全面及深度參與；
- （二）非洲大陸的重新發展必須以非洲的資源及人民豐富的想像力為基礎；
- （三）非洲人民相互間必須存在一個夥伴關係；
- （四）非洲的區域和次區域整合速度必需加快腳步；
- （五）提升非洲大陸和非洲個別國家的競爭力；
- （六）建立非洲大陸與已開發世界的新夥伴關係，並徹底改變過去存在的不平等關係；及
- （七）確保所有和 Nepad 的夥伴關係與千禧年發展目標，<sup>⑥</sup>和其他有共識的發展目標的結合。<sup>⑦</sup>

Nepad 的五個創始國，也在不同的部門或議題方面，被賦予各項不同的任務。阿爾及利亞處理人類發展（human development）；埃及專注於市場途徑和商品多元化（market access and diversification of products）；奈及利亞負責的是良好經濟治理及資本流入（good economic governance and capital inflows）；塞內加爾被分配到項目是基礎建設、環境保護、資訊及通訊科技和能源（infrastructure, environment, information and communication technology, and energy）；南非則是要確定良好政治治理、和平、安全和民主（political good governance, peace, security, and

註⑤ NEPAD, *New Partnership for Africa's Development (NEPAD) Annual Report 2003/2004* (Halfway House, South Africa, 2004), p. 12.

註⑥ 這些目標包括：（一）消滅極度貧窮和饑餓、（二）達到小學教育的普及、（三）推動兩性平等及賦予女性權力、（四）降低嬰兒死亡率、（五）提升孕婦健康、（六）對抗 HIV/愛滋、瘧疾和其他傳染、（七）確保環境的永續發展、（八）建立全球的發展夥伴關係。

註⑦ NEPAD, *New Partnership for Africa's Development (NEPAD) Annual Report 2003/2004* (Halfway House, South Africa, 2004), pp. 13~14; Prega Ramsamy, "Nepad's Path to Progress," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 11, Issue 1 (Summer/Autumn 2004), p. 40; Brett Bowes and Steuart Pennington, "NEPAD: Changing the Perspective on Africa," in *South Africa: The Good News*, edited by Brett Bowes and Steuart Pennington (Cape Town, South Africa: The Good News Ltd., 2002), pp. 261~268.



democracy) 的達成。<sup>③</sup>

## 陸、Nepad 的行動計畫和組織結構

Nepad 的行動計畫是以三項要素為其策略考量，就是（一）發展的先決條件（Pre-conditions for Development）、（二）優先考量的部門（Priority Sectors）、（三）資源的動員（Mobilization of Resources）。發展的先決條件包括了（甲）和平、安全、民主和政治治理；（乙）經濟和公司治理，以公共財政部門的管理為主要考量；（丙）區域的合作與整合；（丁）能力的建立。優先考量的部門則是涵蓋了（甲）基本建設；（乙）資訊與通訊科技；（丙）人類發展及降低貧窮，特別是在衛生與教育方面；（丁）農業；（戊）推廣生產和出口的多元化、特別要重視非洲出口品如何打進已開發世界的市場。在資源動員方面，它的面向包括（甲）增加國內的民間儲蓄、（乙）改善公共歲收及支出的管理以增加政府儲蓄；（丙）透過負債減免的擴大、官方開發基金（Official Development Assistance，簡稱 ODA）挹注的增加、和包括外僑在內的民間資源的挹注，以強化來自國外資源的挹注。<sup>④</sup>

基於前述的目標、原則和策略考量，Nepad 目前的重點計畫包括：（一）有關基礎建設的短期行動計畫（Short-Term Action Plan，簡稱 STAP）、（二）非洲全面農業發展計畫（Comprehensive African Agricultural Development Programme，簡稱 CAADP）、（三）Nepad 衛生策略（Nepad Health Strategy）、（四）Nepad 環境策略（Nepad Environment Strategy）和（五）非洲同儕評鑑制度（African Peer Review Mechanism，簡稱 APRM），<sup>⑤</sup>其中又以 STAP 和 APRM 最為重要。

基礎建設的短期行動計畫（STAP）之集結始於 2002 年，到了 2003 年 3 月，Nepad 一共確認了五十二個便捷企劃案（facilitation projects）、十八個能量建立企劃案（capacity building projects）、三十六個投資企劃案（investment projects）和十八個研究企劃案（studies projects），涵蓋了空運（air transport）、資訊和通訊科技（ICT）、海運（maritime transport）、公路運輸（road transport）、水（water）、

註③ Namibian Economic Policy Research Unit (NEPRU), "NEPAD Briefing No. 3: The Organization Structure of NEPAD," <http://www.hfs.org.na/download/nepad%briefs203%.pdf>.

註④ Stephen Gelb, "The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): A Brief Overview," p. 2; Stephen Gelb, "The New Partnership for Africa's Development: Opportunities and Challenges," in *Charting a New Course: Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative*, edited by Richard Gibb, Tim Hughes, Greg Mills & Tapani Vaahoranta (Johannesburg, South Africa: South African Institute of International Affairs, 2002), pp. 27~28; Aziz Pahad, "The New Partnership for Africa's Development," in *Charting a New Course: Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative*, edited by Richard Gibb, Tim Hughes, Greg Mills & Tapani Vaahoranta (Johannesburg, South Africa: South African Institute of International Affairs, 2002), pp. 4~5.

註⑤ David Malcomson, "Overview of the Implementation of the Nepad Initiative," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 11, Issue 1 (Summer/Autumn 2004), p. 17.

鐵路運輸 (railway transport)、能源 (energy)、海洋 (maritime) 等不同的部門。在類別方面，有屬於大陸性質 (continental)、區域經濟共同體 (regional economic communities, 簡稱 RECs) 性質、多國但非區域性質 (multi-country, non-REC)、跨國性質 (country-country)、民間創設性質 (private initiative) 等。至於在優先順序方面，有高度優先 (high priority)、中度優先 (medium priority)、低度優先 (low priority) 和未給予定位者 (not determined)。<sup>⑤⑥</sup>

由於良好的基礎建設如現代化的運輸系統和通訊設備乃是吸引外來投資的重要誘因，因此非洲開發銀行 (African Development Bank, 簡稱 ADB) 及世界銀行 (World Bank) 對這些企劃案的融資，就顯得特別重要，也是 STAP 成敗的重要關鍵。

非洲同儕評鑑機制 (African Peer Review Mechanism, 簡稱 APRM) 可以說是 Nepad 極為重要的創意，由於非洲國家認知到和平、安全、民主、良善的政治、經濟和公司治理，是非洲國家達成永續發展的先決條件，因此決定設立一個評鑑制度，以協助非洲國家滿足這些先決條件。基本上，它是屬於自願性質，由一個國家選擇讓其他國家對自己作系統性的檢驗和評估。APRM 的主要的目標就是協助被評鑑國家改進其決策、採取最佳措施、遵守既有的標準、原則、法規和其他已同意的承諾。同儕檢驗與評估是在沒有敵意的情況下進行，被評鑑與評鑑雙方都必須有高度的互信，才能夠順利進行。評鑑的項目包括 (一) 民主和政治治理、(二) 經濟治理與管理、(三) 公司治理和 (四) 社會經濟發展。<sup>⑤⑦</sup>

任何一個非洲國家若是想接受評鑑，僅須 (一) 簽署民主、政治、經濟暨公司治理宣言 (Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance)、(二) 同意接受已設立的良善治理標準、(三) 選擇接受 APRM 並加入其國家領導人的論壇。在 APRM 成立之初，一共有十七個國家簽字表示願意接受評鑑，包括了阿爾及利亞、安哥拉、布吉納法索、喀麥隆、剛果共和國、衣索匹亞、加彭、迦納、肯亞、馬利、模里西斯、莫三比克、奈及利亞、盧安達、塞內加爾、南非和烏干達。<sup>⑤⑧</sup>隨後，又有貝南、埃及、賴索托、馬拉威、獅子山、坦尚尼亞和尚比亞等六國加入，總共有二十三國同意接受檢驗，其中迦納、肯亞、模里西斯和盧安達是最先被評鑑的四個國家，報告將於 2005 年年底出爐。

在實際組織結構方面，除了非洲聯盟 (AU) 仍須同意各樣的 Nepad 政策、因而確保它是一個非洲發展計畫外，Nepad 本身的基本組織包括了國家元首暨政府領導人執行委員會 (Heads of State and Government Implementation Committee, 簡稱 HSGIC)、指導委員會 (Steering Committee) 和秘書處 (Secretariat)。執委

註⑤ NEPAD-STAP (Short Term Action Plan) Projects, <http://www.ciionline.org/Common/92/pages76/Images/N%20E%20P%20A%20D%20STAP%20Projects.pdf>.

註⑥ Jakkie Cilliers, "NEPAD's Peer Review Mechanism," *Institute for Security Studies Paper*, No. 64 (November 2002), p. 3.

註⑦ Ross Herbert, "The Survival of Nepad and the African Peer Review Mechanism: A Critical Analysis," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 11, Issue 1 (Summer/Autumn 2004), p. 34.

會 (HSGIC) 的成員，除了創始五國外，還有非洲五個區域選出的國家，總共二十個。⑩它們分別是

1. 北部非洲：埃及、阿爾及利亞、突尼西亞、利比亞
2. 西部非洲：奈及利亞、塞內加爾、馬利、迦納
3. 中部非洲：喀麥隆、加彭、剛果共和國、聖多美普林西比
4. 東部非洲：衣索匹亞、盧安達、模里西斯、肯亞
5. 南部非洲：波扎那、莫三比克、南非、尚比亞⑪

由於各國元首本身政務繁複，因此 HSGIC 的功能偏重於形式的決策，多過於實際的運作與討論，在此情況下，HSGIC 各國元首個人代表所組成的指導委員會就十分重要。這個委員會每月集會一次，和非洲聯盟、聯合國非洲經濟委員會 (Economic Commission for Africa, 簡稱 ECA)、和非洲開發銀行 (ADB) 有相當密切的工作關係。除了個人代表外，其他非洲經濟和金融組織的代表亦是主要成員。其他執委會國家元首的個人代表亦可參與討論，但不是正式成員。指導委員會不但要提供相關計畫和企劃案給 HSGIC，也要負責監督秘書處的工作。

秘書處屬於常設性質，位於南非的密德蘭 (Midrand)，負責協調 HSGIC 通過的計畫和企劃案，助其順利完成。秘書處應有 80 位工作人員的編制，但在兩年前僅有 35 位，2004 年 3 月已達 54 人，目前則是近 65 人。編制人員未能聘滿的主要原因是這些工作人員的薪資等仍仰賴各國自己的籌措。由於秘書處並不限於執委會或指導委員會成員國的公民，因此目前的人員除了近半數來自於所在地的南非外，其他尚有來自阿爾及利亞、喀麥隆、埃及、肯亞、模里西斯、奈及利亞、盧安達、塞內加爾等成員國的公民，及貝南、象牙海岸、剛果民主共和國、賴索托、馬拉威、獅子山、多哥、烏干達、尚比亞和辛巴威等非成員國國籍的人士。⑫秘書處的執行長恩庫魯 (Wiseman Nkuhlu) 教授，同時也是 Nepad 指導委員會的召集人。

## 柒、NEPAD 與非洲聯盟的關係

OAU 在 2002 年正式改名為 AU，因此 Nepad 可以說是成立於 AU 之前。Nepad 的想法源自於一些具改革理想的非洲領袖，並經過多年的演進而逐漸成形。基本上它是對 OAU 在非洲經濟發展遲滯、政治紊亂及衝突不斷等缺乏成效的表現，所作出的積極回應。這些對 OAU 的不滿，也是 AU 孕育而生的主要原因。

雖然 Nepad 和 AU 都是來自改革派的理想，但兩者各有其不同的作法。AU 的憲章授權這個區域組織可以對任何違反其基本原則的國家採取集體行動，不過它並沒有

註⑩ *Ibid.*, p. 2.

註⑪ “NEPAD Head of States: Nepad Head of States and Government Implementation Committee,” <http://www.nepad.org/headStates.htm>.

註⑫ NEPAD, *New Partnership for Africa's Development (NEPAD) Annual Report 2003/2004* (Halfway House, South Africa, 2004), p. 9.

對此介入的過程和機制有所規範，而只是一個模糊的宣示，因此它基本上是受到多數的利益所驅使。◎Nepad 一開始就是屬於改革派自願加入的性質，因為創始國家很清楚知道其設計的同儕評鑑制度若是受制於多數決，將不會發揮任何效用。

在 OAU2001 年的盧沙卡高峰會中，非洲國家的領導人在 Nepad 較為狹義的改革機制和 OAU 多數的要求中取得妥協，讓 Nepad 成為 AU 社會經濟層次的計畫，並且僅僅由少數幾個國家參與組成。◎除了南非、奈及利亞、塞內加爾、阿爾及利亞和埃及五個創始國外，非洲五個地區各選出三個國家加入，形成了一個十五國組成的執行委員會（隨後各區域增加一國，共二十國）。由於有代表中非地區、在政治治理方面表現不佳的喀麥隆和加彭等國的加入，讓 Nepad 成為改革派和反改革派角力的場合，也對 OAU 的行政組織造成衝擊。

南非堅持 OAU 在轉換成 AU 的過程中，必須經過組織再造，將過去表現不好的單位或是不稱職的行政人員排除在新的 AU 之外，若是他們仍想加入 AU 的團隊，則必須通過新的能力檢試。這當然會使原先屬於 OAU 的行政人員視 Nepad 在南非的秘書處為威脅其基本權益的新組織，進而採取消極的對抗或抵制，讓 Nepad 的運作並不順利。

由於擔心 Nepad 會被南非控制，它的秘書處在剛開始時僅獲得五個專職工作人員的配置。原先該有各國派駐到秘書處的工作人員大都選擇留在自己的國內，對秘書處根本無法做出實際的貢獻，當然也影響到 Nepad 的成效。◎由於企業界和公民社會的各個團體經常要求 Nepad 秘書處對這個計畫做說明，人員的不足讓 Nepad 根本無法滿足這些邀約，遑論其他工作的籌劃和政策的執行。此外，秘書處的最重要任務，就是在包括 AU、聯合國非洲經濟委員會（ECA）、非洲開發銀行（ADB）及其他區域開發銀行、主要的國際捐款者、八大工業國、七個非洲的區域經濟共同體（RECs）、◎Nepad 的執委會和許多南非政府中協助 Nepad 作各部門規劃的行政單位間，扮演居間協調的角色，也因人員的不足而無法稱職。◎

Nepad 秘書處所發生的這個瓶頸現象，也影響其在非洲各項計畫的推動。事實上，Nepad 的有效資源用在國際層次的行銷之比例，遠遠超過在非洲大陸內概念的介紹。這

註◎ Ross Herbert, "The African Union and Nepad in 2004: A Pivotal Year," in *South African Yearbook of International Affairs*, 2002/03 (Johannesburg, South Africa: The South African Institute of International Affairs, 2003), p. 251.

註◎ *Ibid.*, p. 251.

註◎ *Ibid.*, p. 252.

註◎ 這些組織包括東南非共同市場 (Common Market of Eastern and Southern Africa, 簡稱 COMESA)、東非共同體 (East African Community, 簡稱 EAC)、中非國家經濟共同體 (Economic Community of Central African States, 簡稱 ECCAC)、西非國家經濟共同體 (Economic Community of West African States, 簡稱 ECOWAS)、國際開發管理局 (Inter-Governmental Authority on Development, 簡稱 IGAD)、南部非洲發展共同體 (Southern African Development Community, 簡稱 SADC)、阿拉伯馬格里布聯盟 (Union du Maghreb Arabe, 簡稱 UMA)。

註◎ Ross Herbert, "The African Union and Nepad in 2004: A Pivotal Year," p. 252.

樣的一個重外輕內的作法，當然會讓非洲各國的公民社會感到被排除在 Nepad 之外，它們不瞭解為何 Nepad 為何要將過多的注意力集中於向八大工業國遊說，而忽略了對非洲的一些爛政府施壓，要求其進行改革。那些在 AU 高峰會議上為 Nepad 背書的非洲國家領導人，在回到國內後應向其人民說明 Nepad 的內容，和他們對推動 Nepad 所作的承諾。

然而，除了南非和阿爾及利亞，各國政府幾乎沒有向人民說明這個攸關非洲經濟發展的計畫內容究竟為何。反倒是一些民間組織召開小規模的集會和意見的表達，彌補了資訊方面的落差。這些來自公民社會的聲音，基本上是支持 Nepad 背後的理論基礎和其成立的目的，但對非洲眷戀權位的領袖遲遲未對改革的承諾採取實際行動，有高度的不滿。當塞內加爾總統瓦德在一次非洲領袖的集會中，被另一個總統要求派人到該國說明 Nepad 時，他對部份非洲國家領導人的無知，感到不解。他坦承這些國家沒有對人民說明 Nepad 的內容，而其部長和公務員更是完全在狀況之外。

## 捌、NEPAD 與八大工業國和經濟合作 與發展組織的互動

即使非洲國家能夠接受並採行所有 Nepad 提出的必要政治和經濟改革，仍不足以消滅貧窮和脫離低度開發的困境。它仍需要和已開發國家建立夥伴關係，共同創造新局。<sup>⑥</sup> Nepad 強調要重新建構非洲和已開發國家的關係，指出建立新夥伴關係的重要性。不過一個良性的夥伴關係之維繫，不僅只是雙方的參與，也要有彼此間的互信與尊重。Nepad 透過了同儕評鑑制度的建立，取得了已開發國家的信任，而這個評鑑制度，正是經濟合作與發展組織（Organization of Economic Cooperation and Development，簡稱 OECD）所長期推動的機制。有了這個機制的存在，Nepad 就可以較為坦蕩蕩地和已開發國家進行談判協商，而後者亦可在提供援助方面沒有後顧之憂，無需擔心來自國內的批判，因為有了評鑑制度後，受援的非洲將不再如過去一般具有爭議性。

八大工業國雖然不是正式的國際組織，也沒有常設的秘書處，但自 2001 年 7 月的義大利熱內亞高峰會後，卻成為傳達已開發國家對 Nepad 之前身作出回應的重要協調管道。在當年的會議中，G-8 明確指出非洲新計畫（NAI）提供了非洲和已開發世界之間的一個新而緊密的夥伴關係。八大工業國領袖同時任命一位個人非洲代表（Africa Personal Representative）參與制訂非洲行動計畫（Africa Action Plan，簡稱 APA），在次年的 G-8 高峰會中正式提出。非洲行動計畫是北方工業國對 Nepad 計畫的主要政治回應，而個人非洲代表則是屬於部長級的政治任命，與國家領導人關係密切。

註⑥ Simon Maxwell and Karin Christansen, "Negotiation as Simultaneous Equation": Building a New Partnership with Africa," *International Affairs*, Vol. 78, Issue 3 (July 2002), pp. 477~491.

在 2002 年於加拿大卡那納斯基 (Kananaskis) 舉行的 G-8 年度高峰會中，八大工業國領袖通過上述的非洲行動計畫 (APA)，而其中最重要的精髓就是夥伴關係。<sup>⑥</sup>它明白表示 G-8 的非洲行動計畫和 Nepad 是互補性質，因為它在 G-8 和非洲國家間定義出一個新的夥伴關係，同時 G-8 要以「共同責任和互信」(mutual responsibilities and trust) 作為雙方互動的基礎，先前提到的評鑑制度 (APRM) 則是 G-8 未來決定是否要強化這個夥伴關係的主要考量。

由於 G-8 認為 APRM 可以協助它們辨識那些國家有資格取得強化的夥伴關係，因此基本上在八大工業國的思維中，APRM 是擔任了是否要強化夥伴關係的守門人 (goalkeeper)，若是非洲國家無法通過這項同儕評鑑制度的審核標準，就可能會因而失去了既有的夥伴關係。<sup>⑦</sup> G-8 這樣一個懲罰性的認知，當然不會被 Nepad 接受，因為 Nepad 視 APRM 主要是一個推廣共同經驗的機制。對 Nepad 而言，G-8 的認知不但不可行，也具有反效果。

此外，G-8 領袖認為若要確保非洲行動計畫的有效執行，他們必須要有來自個人非洲代表的年度報告，以檢驗此計畫的執行進度。在 2003 年 6 月於巴黎舉行的八大工業國年度高峰會中，個人非洲代表們提出了非洲行動計畫的執行報告。此報告指出「責任」(accountability) 對 Nepad 和非洲行動計畫相當重要，非洲國家領導人必須對其人民、彼此之間、以及已開發世界的夥伴負責，可見 G-8 領袖還是認為非洲國家必須對有效的評鑑制度認真執行，但並未提出他們當如何具體審查這個評鑑制度。

## 玖、Nepad 成立後的幾個階段及所面臨的挑戰

基本上，Nepad 自成立以來，大抵上經歷了四個階段。第一階段是表達並建立 Nepad 的願景和策略的政策架構，由 2000 年 9 月展開後，到 2001 年 7 月盧沙卡高峰會通過政策架構為止。第二階段是盧沙卡高峰會後到 2002 年 7 月南非德班的 AU 成立之高峰會議間的一年，主要的工作是完成初步的行動計畫。第三階段則是在涵蓋了 AU 成立後到 2003 年 7 月在莫三比克首都馬布杜 (Maputo) 舉行的第二次 AU 高峰會議的一年時間。這個階段的主要工作是展開行動計畫的實際執行。馬布杜高峰會後到目前的第四階段，是以強化計畫之執行為首要考量。<sup>⑧</sup>

在歷經了四年多的摸索和實際運作後，Nepad 逐漸釐清了其計畫執行所面臨的主要挑戰。這些挑戰包括：

- 一、如何透過 RECs 和各國政府來加速如農業和基本產業結構等計畫之執行；
- 二、如何動員包括開發中國家在內的國際民間資源；

註⑥ Richard Gibb, "Tools for Co-operation with the International Community," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 11, Issue 1 (Summer/Autumn 2004), p. 132.

註⑦ *Ibid.*, p. 133.

註⑧ David Malcomson, "Overview of the Implementation of the Nepad Initiative," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 11, Issue 1 (Summer/Autumn 2004), p. 12.

- 三、如何動員非洲的資源；
- 四、如何支持 AU 委員會動員更多的資源，實踐 AU 的和平及安全計畫；
- 五、如何處理超越 RECs 的全非洲大陸計畫案；
- 六、如何促成國際開發機構從研究、會議、和諮商的舉行，進入到計畫的實際執行；
- 七、如何擴大並深化在非洲和非洲以外對 Nepad 的參與及如何透過各國政府和 RECs 讓 AU 和 Nepad 獲得更多的支持；
- 八、如何確保八大工業國及其他已開國家對 Nepad 計畫的意願和承諾；
- 九、如何與其他開發中國家建立並強化夥伴關係；
- 十、如何監督 Nepad 在達成千禧年發展目標方面的進展和成就；
- 十一、如何儘速贏得成功的民主政治；
- 十二、如何提升國際社會及非洲各國對本身和區域所面臨包括能量建立在內等各項挑戰的注意力；
- 十三、如何確保一些超越疆界的議題，如降低貧窮、建立能量、性別平等及環境保護等，融入相關的優先考量計畫範圍之內；
- 十四、如何在多邊場合中，促進整體非洲的共同立場。<sup>⑦</sup>

## 拾、Nepad 成立後對非洲未來發展目標的正面意義

根據目前在南非外交部 Nepad 部門工作的摩爾康森 (David Malcomson) 之觀察，Nepad 成立後，對非洲未來發展目標至少有以下五個重要貢獻：

一、Nepad 著重於核准的政策、策略及計畫之促成和加速執行，可以說是對非洲經濟發展表現不佳主因的執行不力之最佳處方。過去非洲國家忙於政策和計畫的發展，及其在高峰會議中獲得通過與採納，而並不重視執行的層面。為了縮短計畫籌備和實際執行之間的差距，Nepad 特別尋求強化政治領導人在執行層面的能力。Nepad 的執行委員會 (HSGIC) 一年舉行三次集會，討論與計畫執行的相關議題。

二、在 Nepad 的運作過程中，它特別強調的是對國家領導人和政府官員在計畫執行方面所遇到的束縛。因此，政治領導人特別注重計畫的執行，並針對政府及 RECs 的秘書處之能量是否受到限制，提出對策。此外，它也指出政治方面的障礙，要求國家領導人介入除去。這些考量對一些需要協調的跨區域行動計畫之管理和執行，非常重要。

三、Nepad 的第三個正面意義就是它對多邊開發融資機構和發展夥伴間關係的重視。透過秘書處的運作，Nepad 為開發融資機構和夥伴間的來往，制訂出一套有效的作法。為了讓發展夥伴對非洲的情況有更正面的回應和較為彈性的做法，Nepad 強力支持各國政府與 RECs 秘書處和這些夥伴的交往。

註⑦ *Ibid.*, p. 13.

四、Nepad的第四個正面意義就是它將Nepad的創始國家領導人和其合作夥伴，特別是八大工業國的國家領袖之高層次的對話，予以制度化。這項突破必須持續，因為透過這個對話，讓來自非洲本身、以非洲為對象的經濟發展計畫，為國際社會所接納採用。聯合國在2002年11月通過的決議案，就是此正面發展的一項明證。更重要的是，這個原先屬於少數非洲領袖與八大工業國的對話，目前已演進成為全球有關非洲的對話，有更多的非洲和非洲以外的國家領導人亦參與積極支持推動Nepad的主張。在各項對話予以制度化後，非洲領袖和八大工業國除了每年的高峰會外，亦有至少一年兩次與後者的個人代表之對話。Nepad秘書處同樣一年兩次與聯合國在非洲的機構舉行會談，聯合國秘書長每年都會提出有關Nepad執行進度的報告。

更重要的是，在2003年6月八大工業國於法國舉行高峰會之後，一個延續Nepad對話的機制—非洲夥伴論壇（Africa Partnership Forum）正式成立。同年11月在巴黎舉行了此論壇的第一次會議，參與討論協商的包括八大工業國和Nepad創始國領導人的個人代表、經濟合作與發展組織（OECD）會員國及多邊組織的代表、Nepad執委會（HSGIC）的二十個國家之代表、以及AU所承認的RECs之執行秘書。由於有這些國際的互動和承諾，非洲發展的議題已被提升到全球的層次。非洲國家必須善加利用這個黃金機會，而Nepad則是達成此目標的重要媒介。

五、Nepad的第五個正面貢獻則是它在優先考量的政策、計畫和方案等方面所進行的研究和累積的報告，是需要有好的政治領導和有效的監督機制作積極的配合。這些研究都是非洲領導人授權和主導下的產物，也促成非洲大陸對各項計畫的所有權。目前非洲過度仰賴國際組織所作的分析、研究和報告，因此這些國際組織就主導了非洲的「發展典範」（development paradigm）。

非洲國家必須尋求一個能夠強化自我依賴和自我維持的發展途徑，但若是非洲本身沒有找出自己的想法來推動發展，這個理想就無法落實。在這方面，Nepad的行動計畫就是源於非洲、為非洲而設計、並由非洲各國主導執行和監督等相關的工作，而八大工業國和其他已開發和開發中國家所提供的是相關的經濟和技術之援助。<sup>②</sup>

## 拾壹、結 論

OAU在1963年成立時，是一個以凝聚非洲內部力量、完成去殖民化、達成在國際互動共識等為主要考量的高度政治性組織。至於非洲地區的經濟發展及整合，則是各國本身、非洲開發銀行（ADB）及區域性組織如ECOWAS及SADC等所要達成的目標。在冷戰結束、去殖民化告一段落、第三波民主化臨到非洲後的90年代，非洲地區的貧窮落後及在全球化的經濟體系中益加邊緣化的現象，逐漸成為國際社會的焦點。一個以政治為導向的OAU，在此過程中確實面臨了組織必須轉型與再造的挑戰，AU遂應運而生。

註② *Ibid.*, pp. 14~16.



在另一方面，極待外來經濟援助的非洲地區許多國家也在90年代經歷了相當激烈的族群衝突和內戰；責任政治及政治透明度並未因民主轉型而予以落實，貪污腐敗及個人濫權的結果，使得政治和經濟的治理極不理想，讓西方國家有足夠的理由拒絕增加對非洲的援助。Nepad和其前身的MAP、NAI及奧米加計畫，都是希望爭取足夠外援，讓非洲經濟發展出現新的契機和希望。

AU成立後，特別是在化解各國國內衝突、譴責政府迫害人權及違反民主程序等議題方面，所展現的誠意和決心，確實讓人有耳目一新的感覺。在AU將Nepad納為其正式的經濟計畫後，為了爭取經濟援助而設計的APRM就成為非洲政治和經濟治理方面脫胎換骨的重要機制。

AU的政治運作，可以創造出有利的經濟援助條件，促成Nepad經濟發展目標的落實。若是Nepad能加強其執行力，讓外援能成為非洲脫貧的重要工具，使非洲各國不至於邊緣化，則AU的國際影響力亦會提升。兩者之間的良性互動，將會是非洲國家未來政治和經濟成功發展的關鍵所在。

從AU和Nepad目前的表現來看，我們對其是否能夠達成其所訂的目標，並不完全樂觀。從正面的角度來看，在AU的積極斡旋後，2005年秋的非洲已出現了極大的和平曙光。蘇丹的南北內戰已正式結束，達佛(Darfur)地區的動亂沒有再擴大的跡象；賴比瑞亞的衝突已為該國即將舉行的總統選舉所取代，成為新的關注焦點；象牙海岸和剛果民主共和國的內戰衝突層次也逐漸降低，民主選舉的規劃持續進行。這些在和平、安全及民主方面的正面發展，將有助於減少或排除政治衝突對尋求外援的不利影響。

從負面的角度來看，非洲領導人對穆加比的寬容，以及對非洲地區非民主政權轉移的軍事政變所採取的不一致態度及應對行動，<sup>③</sup>也讓人懷疑其是否有能力促成並落實政治治理。Nepad在STAP執行力的表現，亦和預期有相當大的落差，無法令人折服。在Nepad成立三年多後的今天，雖然各界對其仍抱持樂觀的看法，但不少支持者也對Nepad的成效有所懷疑。

在2004年10月的一項Nepad集會中，塞內加爾的外長賈基歐(Cheikh Tidiane Gadio)對Nepad作了相當程度的批判。他指出：「三年來人們一直聽到Nepad的願景，但願景可不能當飯吃。我們現在要看到的是三個優先順序之達成：一、執行；二、執行；三、執行。我們已面臨了一個重要的關鍵點，就是必須脫離口號，進入實際執行計畫的時刻。」(For three years people have been hearing about this vision...but you can't eat a vision...Now we want to see three priorities for Nepad: One, implementation, two, implementation, three, implementation. We have reached a critical point where we need to get into the implementation of projects.)<sup>④</sup>

註③ 以2005年的兩個軍事政變為例，多哥的政變在受到譴責後，至少還有所轉圜，舉行了各國所要求的新總統選舉。茅利塔尼亞的政變雖然在一開始也受到譴責，但在該國總統流亡海外後，各國已默認事實，接受新的軍事政府。

註④ Ross Herbert and Ayesha Kajee, "Nepad at the Crossroads," *eAfrica: The Electronic Journal of Governance and Innovation*, Vol. 2 (November 2004), p. 16.

瓦德總統的批判更為嚴厲，他說：「塞內加爾人民問我究竟Nepad有何進展？我對解釋它的成就感到相當困難。我們花了不少時間和精力在會議上，但截至目前為止，並未完成任何一個項目」（People in Senegal ask me what is happening with Nepad and I have a great deal of difficulty explaining what we have achieved...We are spending an enormous amount of time and money on conferences, but...we have not had one single [project] that has been realized.）。<sup>⑥</sup>的確，在Nepad的短期行動計畫下的一百多個項目中，不到一半在執行初期階段，並沒有一個是已經完成。賈基歐外長認為Nepad的執委會並未明確地釐清責任，也未在執行表現方面有所要求，秘書處更是缺乏一套有效的運作機制。

對此批評，Nepad秘書長恩庫魯（Wiseman Nkuhlu）則辯稱這些行動計畫是各國或區域組織所主導，並不能算是Nepad的計畫案。他認為Nepad僅僅是一個觸媒（catalyst），提升相關各方對這些計畫的參與意願和承諾。<sup>⑦</sup>但若是秘書處不需對這些計畫案負責，究竟誰該負責？難道是評鑑制度的APRM嗎？恩庫魯認為APRM應該肩負監督的責任，但APRM官員則認為它的評鑑並不是針對Nepad的進展而設。

若是APRM的評鑑對象是非洲國家本身的政治和經濟治理之表現，Nepad的相關行動計畫自然就不在其工作範圍，而是由各參與行動計畫的國家和區域經濟組織負責。至於這些國家是否能夠完成計畫的執行，則應是成為APRM作經濟治理評鑑時的考量。

APRM的爭議、STAP的無法落實、Nepad的缺乏成效及AU無法展現前後一致的民主與人權價值，將會是非洲未來政治及經濟發展的障礙。儘管歐盟、OECD、G-8等已開發國家國際組織仍然願意與非洲領導人對話，並承諾增加對其的援助，但若是在短期內仍無法看到具體成果，這些善意與承諾是否能夠持續，令人懷疑。Nepad和AU的領袖必須正視此問題的嚴重性，並能有所因應，才不會錯失重振非洲的契機。

\* \* \*

（收件：94年8月18日，接受：94年9月14日）

註<sup>⑥</sup> Ross Herbert and Ayesha Kajee, "Nepad at the Crossroads," p. 16.

註<sup>⑦</sup> *Ibid.*



# African Union and New Partnerships for Africa's Development

*Chen-shen J. Yen*

Research Fellow, First Division  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

After nearly forty years of operation, the Organization of African Unity (OAU) closed its door in 2002 and was replaced by the African Union (AU). In the past, lack of good governance was the main reason that African countries failed to receive much needed foreign assistance to alleviate poverty and promote development. With the new organization's principle of more active engagement and intervention, will we see improvement in governance? New Partnership for Africa's Development (Nepad) was born a year before the launching of the African Union and was later incorporated. Can the African Peer Review Mechanism (APRM) design be more effective in dealing with the West in acquiring necessary aid for development? With a complete introduction and analysis of Nepad, we present a midterm report of mixed results with much room for improvement.

**Keywords:** Organization of African Unity; African Union; New Partnership for Africa's Development; African Peer Review Mechanism



## 參考文獻

- Abdul-Raheem, T (ed.) (1997), *Pan-Africanism: Politics, Economy and Social Change in the Twenty-First Century*, New York: New York University.
- Al-Sayyid, M. K. (2004), "Nepad: Questions of Ownership," *South African Journal of International Affairs*, 11, 121-127.
- Amuwo, K. (2002), "Globalisation, NEPAD and the Governance Question in Africa," *African Studies Quarterly*, 6, 18 pp.
- Austin, D. and R. Nagel (1966), "The Organization of African Unity," *The World Today*, 22, 520-529.
- Booker, S. (2002), "No Action on Africa," *Global Dialogue*, 7, 1-4.
- Bowes, B. and S. Pennington (2002), "NEPAD: Changing the Perspective on Africa," in B. Bowes and S. Pennington (eds.), *South Africa: The Good News*, 261-268, Cape Town, South Africa: The Good News Ltd.
- Chabel, P. (2002), "The Quest for Good Government and Development in Africa: Is NEPAD the Answer?" *International Affairs*, 78, 447-462.
- Cilliers, J. (2002), "NEPAD's Peer Review Mechanism," *Institute for Security Studies Paper*, 64, 8pp.
- Cilliers, J. and K. Sturman (2004), "Civil Society Has Key Role to Play in the AU and NEPAD," *Global Dialogue*, 9, 1-3.
- Clapham, C., G. Mills, A. Morner, and E. Sidiropoulos (2001), *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives*, Johannesburg, South Africa: The South African Institute of International Affairs.
- de Waal, A. (2002), "What's New in the 'New Partnership for Africa's Development?'" *International Affairs*, 78, 463-475.
- Gelb, S. (2002), "The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): A Brief Overview," *Global Insight*, 19, 1-4.
- Gelb, S. (2002), "The New Partnership for Africa's Development: Opportunities and Challenges," in R. Gibb, T. Hughes, G. Mills, and T. Vaahtoranta (eds.), *Charting a New Course: Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative*, 23-38, Johannesburg, South Africa: South African Institute of International Affairs.
- Gibb, R. (2004), "Tools for Co-operation with the International Community," *South African Journal of International Affairs*, 11, 129-136.
- Ginwala, F. (2004), "Nepad: Shifting Perceptions," *South African Journal of International Affairs*, 11, 107-112.
- Herbert, R. (2004), "The African Union and Nepad in 2004: A Pivotal Year," in *South African Yearbook of International Affairs, 2002-3*, 241-255, Johannesburg, South

- Africa: The South African Institute of International Affairs.
- Herbert, R. (2004), "The Survival of Nepad and the African Peer Review Mechanism - A Critical Analysis," *South African Journal of International Affairs*, 2002-3, 11, 21-38.
- Herbert, R. and S. Gruzd (2004), "Growth Priorities for Nepad," *eAfrica: The Electronic Journal of Governance and Innovation*, 2, 11.
- Herbert, R. and A. Kajee (2004), "Nepad at the Crossroads," *eAfrica: The Electronic Journal of Governance and Innovation*, 2, 16.
- Kajee, A. (2004), "Nepad's APRM: A Progress Report: Practical Limitations and Challenges," in *South African Yearbook of International Affairs*, 2003/04, 243-258, Johannesburg, South Africa: The South African Institute of International Affairs.
- Kamanu, O. S. (1974), "Secession and the Right of Self-Determination: An O.A.U. Dilemma," *Journal of Modern African Studies*, 12, 355-376.
- Keet, D. (2002), "The New Partnership for Africa's Development: 'Unity and Integration within Africa'? or 'Integration of Africa into the Global Economy'?" *IGD Occasional Paper*, No. 35, Bramfontein, South Africa: Institute for Global Dialogue.
- Malcomson, D. (2004), "Overview of the Implementation of the Nepad Initiative," *South African Journal of International Affairs*, 11, 11-20.
- Mangquku, L. (2004), "Business Grows Impatient As Leaders Drag Heels on Nepad," *eAfrica: The Electronic Journal of Governance and Innovation*, 2, 10-11.
- Maxwell, S. and K. Christansen (2002), "'Negotiation as Simultaneous Equation': Building a New Partnership with Africa," *International Affairs*, 78, 477-491.
- Percy, S. Mistry, (2000), "Africa's Record of Regional Co-Operation and Integration," *African Affairs*, 99, 553-573.
- Pahad, A. (2002), "The New Partnership for Africa's Development," in R. Gibb, T. Hughes, G. Mills, and T. Vaahtoranta, *Charting a New Course: Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative*, 1-7, Johannesburg, South Africa: South African Institute of International Affairs.
- Pityana, S. (2002), "Charting a New Course: Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative," in R. Gibb, T. Hughes, G. Mills, and T. Vaahtoranta, *Charting a New Course: Globalisation, African Recovery and the New Africa Initiative*, 39-54, Johannesburg, South Africa: South African Institute of International Affairs.
- Ramsamy, P. (2004), "Nepad's Path to Progress," *South African Journal of International Affairs*, 11, 39-49.
- Selassie I, Haile (1963), "Towards African Unity," *Journal of Modern African Studies*, 1, 281-291.
- Tieku, T. Kwasi (2004), "Explaining the Clash and Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union," *African Affairs*, 103, 249-267.

Welch, C. E. (1991), "The Organization of African Unity and the Promotion of Human Rights," *Journal of Modern African Studies*, 29, 535-555.

Yoh, J. (2002), "Nepad and the AU: Problems and Prospects," *Global Dialogue*, 7, 1-3.

