

非洲经济评论

2012

African
Economic
Review

舒运国 张忠祥 主编

上海三联书店

非洲经济评论

舒运国 张忠祥 主编

2012
African
Economic
Review



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

非洲经济评论. 2012/舒运国,张忠祥主编. —上海:
上海三联书店,2012. 12

ISBN 978-7-5426-4077-2

I. ①非… II. ①舒…②张… III. ①经济发展—研
究—非洲—2012 IV. ①F14

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 310862 号

非洲经济评论(2012)

主 编 / 舒运国 张忠祥

责任编辑 / 黄 韬

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 任中伟

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海惠顿实业公司印刷部

版 次 / 2012 年 12 月第 1 版

印 次 / 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 / 710×1000 1/16

字 数 / 280 千字

印 张 / 17.25

书 号 / ISBN 978-7-5426-4077-2/F·639

定 价 / 42.00 元

告读者,如发现本书有质量问题。请与印刷厂联系 021-56475597

发刊词

舒运国

非洲区域经济组织与一体化研究

南部非洲发展协调会议简论.....	刘伟才/3
非洲区域经济一体化探索:南部非洲发展共同体 30 年 (1980—2010).....	张 瑾/67
东非共同体研究(1967—2007).....	邱晓军 舒运国/105
西非国家经济共同体一体化研究.....	刘玲玉 张忠祥/148
交通运输与非洲经济一体化.....	张忠祥/197

中非经贸关系研究

中非基建合作的可持续发展:治理视角的分析.....	祝 鸣/215
“中国模式”的争论及其对非洲发展的启示.....	严 磊/232
中国与摩洛哥经贸合作的历史与现状.....	[摩洛哥]李 杉/242
Contents	264

非洲区域经济组织与一体化研究

南部非洲发展协调会议简论

刘伟才

摘要:南部非洲发展协调会议成立于1980年,1992年转变为南部非洲发展共同体。南部非洲发展共同体是当今非洲最大最成功的区域合作组织之一。作为其前身,南部非洲发展协调会议的地位不容忽视。本文对南部非洲发展协调会议形成的背景和过程、形成后在交通运输与通信、农业与粮食安全、贸易与制造业、矿业、能源以及人力资源领域的合作、形成后与南非、西方发达国家及国际机构等的关系以及转变为南部非洲发展共同体的背景和过程进行了论述。南部非洲发展协调会议在各领域的合作取得了一定成绩,但由于其所处的特殊历史环境以及各成员国本身的弱点,局限仍然存在。然而,就其为南部非洲发展共同体打下基础、建立框架而言,南部非洲发展协调会议依然具有不可替代的历史地位。

关键词:南部非洲;南部非洲发展协调会议;南部非洲发展共同体

作者简介:刘伟才,博士,上海师范大学非洲研究中心讲师

南部非洲在非洲大陆具有一定的特殊性。从自然条件看,南部非洲拥有大陆范围乃至全球范围最丰富的能源、矿产以及旅游等自然资源和较适宜的农业发展条件;从历史条件看,南部非洲既被烙上了葡萄牙、荷兰、英国乃至德国的殖民痕迹,更见证了阿非利坎人和罗得西亚白人的移民种族主义历程。长期的、遍及几乎整个区域的白人殖民主义和种族主义统治既造成了不良的历史遗留,客观上也使南部非洲具备了较非洲其他区域而言较高的发展水平,并使南部非洲具备了一些有助于联合的共性。

正是在这种特殊的条件下,南部非洲的一体化早早起步并平稳前进,最终发展成当今非洲最引人注目的政府间区域合作组织——南部非洲发展共同体(SADC, Southern African Development Community。后文除标题和引用原文外,皆称“共同体”)。而当我们考察今天共同体的种种发展时,其产生和发展最初阶段的探索历程不容忽略。这段探索历程是通过南部非洲发展协调会议

(SADCC, Southern African Development Coordination Conference。后文除标题和引用原文外,皆称“协调会议”)这一组织集中体现的。

协调会议发端于南部非洲区域形势发生“突变”的 20 世纪 70 年代中,正式形成于时为非洲第二发达国家的津巴布韦摆脱白人少数统治的 80 年代初,在非洲最后一块殖民地纳米比亚独立之际转变为共同体。在约 12 年的时间里,协调会议在南部非洲特殊的自然、历史条件下以及当时特殊的现实环境中摸索前进,虽未取得引人注目的大成绩,但却为后来共同体的发展打下了不可或缺的基础。

一、南部非洲发展协调会议的形成

一体化意义上的“南部非洲”是一个变动的概念,在不同的历史阶段有不同的内涵。在这一变动的过程中,白人的扩张是一条重要主线:从早期的开普殖民地开始,随着白人的不断向内陆推进和南非矿业革命后白人主导下的资本扩张,南部非洲的北部界限逐渐扩展至今天的刚果(金)。黑人在民族解放过程中的逐渐团结是另一条主线:从 20 世纪五六十年代民族解放运动浪潮掀起到一个个黑人独立国家相继出现,南部非洲经历了一个黑人多数统治由北向南扩展并打破殖民主义和白人种族统治主义的过程,在这一过程中,黑人力量团结起来。

在白人扩张这条主线下,“南部非洲”最初一般仅指南非,后来又指包括今博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非和斯威士兰在内并在一定程度上涉及津巴布韦、赞比亚的区域。而在黑人力量逐步团结这条主线下,“南部非洲”首先可指第一批获得独立的黑人国家——博茨瓦纳、莱索托、马拉维、斯威士兰、坦桑尼亚、赞比亚,然后这种团结集中体现在由博茨瓦纳、莫桑比克、坦桑尼亚、赞比亚组成的后来又有安哥拉和津巴布韦加入的“前线国家”。随后,“前线国家”继续发展,最终在 1980 年正式形成由安哥拉、博茨瓦纳、莱索托、马拉维、莫桑比克、斯威士兰、坦桑尼亚、赞比亚和津巴布韦九国组成的协调会议。

需要指出的是,无论是哪一条主线,南非都是一个必须被纳入考量的因素。白人的扩张以南非为起点和基地,黑人的民族解放运动面对的最终对手可以说就是南非,而协调会议虽然不包括南非,但却无法摆脱与南非的种种或积极或消极的联系。

(一) 协调会议形成的背景

1. 白人优势地位的确立

由于历史和地理等方面的原因,南部非洲各国之间一直有着密切的经济和

政治联系,彼此在语言、文化乃至社会经济制度等方面有很大的相似性^①,因而可以被看作是一个“次体系”。

南部非洲这一“次体系”的基本特征是:南非支配整个体系并寻求持久支配,其余国家均处于依赖地位但努力摆脱依赖。南部非洲其他国家南非的依赖关系,主要表现在交通运输、经济和贸易关系以及劳工就业方面。南非的铁路和港口在南部非洲的交通运输网络中具有举足轻重的作用,南非是南部非洲其他国家的重要贸易伙伴,南非还是南部非洲其他国家输出劳工从而缓解就业矛盾和获得经济收入的重要目的地。此外,在金融投资、援助、技术支持和医疗卫生等方面,南部非洲其他国家也对南非存在程度不同的依赖关系^②。

这一“次体系”的特别之处还在于其区域性的、牢固的殖民主义和种族主义统治及影响:当 20 世纪五六十年代非洲大陆其他地区相继完成民族解放的时候,南部非洲的安哥拉和莫桑比克仍在葡萄牙统治之下,直到 1975 年独立;罗得西亚仍在白人种族主义统治之下,直到 1980 年解放;纳米比亚甚至在南非白人种族主义和殖民主义的双重统治之下,直到 1990 年获得自由;而南非,这个南部非洲乃至整个非洲大陆最发达的国家,一直顽固地坚持种族隔离统治,直到 1994 年“新南非”诞生。在奋力维护白人至上统治的年代里,南非、罗得西亚和葡萄牙还曾结为非正式的同盟,构成看似牢不可破的“铁三角”:葡萄牙是抵挡黑人洪流的双翼,罗得西亚是三角活动的枢纽,南非则是集强大经济军事实力于一身的最后堡垒。

这一“次体系”是在数百年白人殖民侵略和统治的历史中逐渐形成的。15 世纪末,葡萄牙人先后在今安哥拉和莫桑比克的沿海地带建立据点;1652 年,荷兰人范·里贝克(Jan van Riebeeck)在好望角登陆,建立开普殖民地;1806 年,英国借“拿破仑战争”之机占领开普殖民地。在随后的岁月里,葡萄牙从安哥拉和莫桑比克沿海的据点两面夹击向非洲内陆进发,以布尔人和英国人为首的白人也以开普为基地由南往北扩张。经过 19 世纪 80 年代的正式瓜分以及随后的“有效占领”后,南部非洲的政治地图变成了这样:安哥拉和莫桑比克被葡萄牙占据;南非和南罗得西亚名义上为英国的领地,但实际上是白人自治的天堂;贝专纳兰、巴苏陀兰和斯威士兰被英国“保护”,称“高级专员领地”;北罗得西亚由“英

① 沐涛:《南非对外关系研究》,华东师范大学出版社 2003 年版,第 91 页。

② 同上书,第 91—95 页。

国南非公司”(BSAC, British South Africa Company)统治,尼亚萨兰为“英国中非保护地”;坦噶尼喀和西南非洲则为德国殖民地。一战结束后,这一政治地图发生了一点小变化:坦噶尼喀和西南非洲分别成为英国和南非联邦的“委任统治地”,北罗得西亚的统治权由英国政府接过。在随后的数十年里,南部非洲的殖民统治稳步推进,南非和南罗得西亚则演变为极端白人种族主义统治的国家。但与此同时,黑人反对殖民主义、种族主义,争取民族解放的斗争也愈演愈烈。

从早期的殖民征服到19世纪末20世纪初逐渐确立统治,依靠攫取利用土地矿山、建设服务于殖民经济发展的基础设施、推行符合殖民统治要求的宗教和法律、鼓吹白人至上的种族主义论调,白人在南部非洲确立了其支配地位,对黑人进行残酷的剥削和压迫。

2. 黑人民族解放运动的推进

“1960—1970年代是非洲民族独立运动取得决定性胜利的时期。有3/4的非洲国家在这一时期获得了独立。特别是1960年代可称为非洲民族独立运动的高峰年代,非洲大陆有一半以上的国家在这个年代里实现了独立。继1960年17个非洲国家获得独立后,1961—1969年又有16个非洲国家先后实现了独立。”^①

而在南部非洲,这一时期独立的有坦噶尼喀(1961年12月9日)、桑给巴尔(1963年12月10日)、马拉维(1964年7月6日)、赞比亚(1964年10月24日)、博茨瓦纳(1966年9月30日)、莱索托(1966年10月4日)、斯威士兰(1968年9月6日)。

坦噶尼喀在两次世界大战之间的年代里出现了多个全领地范围的民族主义组织,其中具有代表性的是坦噶尼喀非洲人协会(Tanganyika African Association)。1953年,尼雷尔当选为坦噶尼喀非洲人协会的主席。1954年7月,坦噶尼喀非洲人协会改组为坦噶尼喀非洲民族联盟(TANU, Tanganyika African National Union),“由原来的半社会半政治性组织转变为现代政党”^②。1960年,坦噶尼喀非洲民族联盟在托管当局推行的多种族议会大选中获胜。次年,坦噶尼喀获得独立。大陆对岸的桑给巴尔于1963年独立,但不久即爆发革

① 陆庭恩、彭坤元主编:《非洲通史(现代卷)》,华东师范大学出版社1995版,第364页。

② 陈令霞、张静芬:《东非三国(肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚):缔造民族国家的里程》,四川人民出版社2002年版,第89页。

命,并导致1964年4月26日与坦噶尼喀的联合,坦桑尼亚诞生。

北罗得西亚的黑人在争取独立自主的斗争过程中,先后建立了多个政党或政治团体,其中比较重要的是北罗得西亚非洲人大会(Northern Rhodesia African Congress),后来转变为北罗得西亚非洲人国民大会(Northern Rhodesia African National Congress),由哈里·恩孔布拉(Harry Nkumbula)领导,卡翁达也是核心领导人之一。1958年,卡翁达脱离北罗得西亚非洲人国民大会,组建了赞比亚非洲人国民大会(Zambia African National Congress)。赞比亚非洲人国民大会被取缔后,卡翁达加入了联合民族独立党(UNIP, United National Independence Party),并被选为领导人。在1964年大选中,联合民族独立党获胜,卡翁达出任总理,后来又成为新生的赞比亚共和国的总统。

尼雷尔和卡翁达对本国的政治和经济发展充满豪情和想法,也热衷于南部非洲的解放事业。

在各自探索民族经济发展道路的过程中,坦赞两国开展了比较密切的双边合作。在罗得西亚白人当局的打压下,赞比亚的进出口尤其是铜矿的出口比较困难。坦桑尼亚除了帮助赞比亚发展公路运输并通过达累斯萨拉姆港等港口协助其出口外,还在共同需求的推动下决定合作修建纵贯两国境内的铁路,既解决赞比亚的进出口问题,也解决坦桑尼亚内陆地区经济发展困难。在尼雷尔和卡翁达的积极主导下,坦赞两国采取积极行动,先后向国际机构、西方国家和苏联寻求支持,但均告失败,直到后来在中国的帮助下才得以实现修筑坦赞铁路的梦想。

在南部非洲民族解放问题上,尼雷尔和卡翁达表现出极大的热情。非统组织下属的解放委员会总部设于达累斯萨拉姆,委员会的活动主要由坦桑尼亚协调领导,它在向争取民族独立的各解放运动提供活动基金和后方训练基地、促进各解放运动之间团结与合作、争取国际社会声援和支持、对种族主义和殖民主义者施加压力并促使它们尽快向黑人多数统治转变等方面起着重要作用^①。但是,由于“强求彼此争吵甚至互相残杀的不同国家实现团结努力的失败”以及“筹集资金的努力没有取得显著的成就”^②,尤其是在资金使用问题上遭到一些国家

① 陆庭恩、彭坤元主编:《非洲通史(现代卷)》,华东师范大学出版社1995年版,第12—13页。

② [美]理查德·吉布逊:《非洲解放运动:当代反对白人少数统治的斗争》,复旦大学国际政治系编译组译,上海人民出版社1975年版,第10页。

和解放运动的非议,解放委员会的工作开展得并不顺利。在支援南部非洲解放运动的实际过程中,由于非统组织各成员国的分歧以及部分国家对南部非洲问题不像坦桑尼亚和赞比亚这样感同身受,尤其是少数国家受到南非的拉拢,使得非统组织和解放委员会无法在南部非洲的民族解放问题上取得一致,从而也无法形成有效的合力。因此,坦桑尼亚和赞比亚逐渐独立地担负起责任,这成为后来出现的前线国家的基础。

博茨瓦纳、莱索托和斯威士兰独立前同是英国的“高级专员领地”,受英国“保护”,这种地位是在南非白人扩张和英国介入的双重压力下形成的。这三个地区的历史进程交织着白人的侵略扩张、黑人的武力抗争与外交折冲以及英国干涉的复杂矛盾。在这一历史进程中,三个地区形成了对南非的严重依赖,在交通运输与通信、对外贸易、劳工输出、技术、资本等方面受到南非的严密控制,莱索托和斯威士兰的旅游业还主要靠来自南非白人的周末度假。三国是南非支配下的南部非洲关税同盟(SACU, Southern African Custom Union)的成员,莱索托和斯威士兰则同时还隶属兰特货币区(RMA, Rand Monetary Area)。在南部非洲关税同盟中,三国每年分到的关税收入占总额的 2.58%,但即便这对南非而言微不足道的部分也仍是三国的重要收入来源。从关税同盟获得的关税收入占莱索托和斯威士兰各自收入的 50%以上,是两国的第一大收入来源;对博茨瓦纳来说,则是它的第二大收入来源^①。博茨瓦纳和莱索托于 1966 年相继独立,斯威士兰的独立则在 1968 年。三国中除博茨瓦纳具备一定的转圜实力外,莱索托和斯威士兰几乎完全成为南非的附庸,在地理上基本上被南非完全包围,在政治、经济、军事乃至人民的日常生活方面被南非全面控制。

马拉维于 1964 年独立,领导人班达坚持实用主义的态度。由于国土狭小、资源贫乏,马拉维的经济十分落后,黑人在白人控制的矿山和大农场上尤其是在南非打工的收入是国家财政收入的一个主要来源,除此之外还依靠南非的经济与技术援助。马拉维长期与南非保持友好关系。1967 年 9 月,马拉维同南非建立外交关系,同年底互换使节,成为当时唯一与南非有正式外交关系的非洲国家;1971 年 7 月,马南关系升级为大使级外交关系;这一年,马、南两国领导人还进行了互访。面对一个黑人独立国家为什么与白人种族主义者友好的质疑,班达总统辩解说,他的首要任务是照顾 400 万人民的利益。做一个好的非洲人并

① 沐涛:《南非对外关系研究》,华东师范大学出版社 2003 年版,第 96 页。

不表示割断自己的经济喉咙。他不得不面对现实。殖民统治造成的地理和历史状况与他们为敌,他们不能抵制南非,因为这将意味着击垮马拉维经济。班达还说,暴力不是改变黑白种族关系的关键,而同南非对话却有可能促成南非的改变。马拉维的这种姿态受到“失道寡助”的南非的极大欢迎,但却遭到广大非洲国家的一致谴责,有些国家甚至要求将马拉维开除出非统组织。然而,这并不能改变马拉维与南非的亲近。从独立到20世纪70年代初,马拉维通过与南非友好获得了大量的经济实惠。但是,马拉维又不希望失去与南部非洲黑人独立国家在某些领域开展合作可能会获得的利益。因此,它也尽量参与南部非洲黑人独立国家间开展的一些经济合作,但曲折颇多。

但是,南部非洲的民族解放事业仍远未成功。南非和罗得西亚仍遭受白人的种族主义统治,西南非洲则为南非所控制,安哥拉和莫桑比克则仍在进行反对葡萄牙殖民统治的斗争。面对这一形势,在南部非洲区域层面,黑人独立国家开始寻求合作,支持区域内的民族解放斗争,同时也寻求联合起来抵御南非、罗得西亚、葡萄牙种族主义者和殖民主义者的种种威胁和侵犯;在非洲层面,随着非统组织的成立以及“解放委员会”的设立,大陆上的独立国家开始越来越关注南部非洲的形势,不但谴责顽固的种族主义和殖民主义,还向相关的解放运动提供实际支持;在世界范围,西方国家对种族主义和殖民主义表示谴责或者声言制裁,但大都不能落到实处,尤其是在处理与南非关系时,这些国家更是说一套做一套,一方面敦促南非放弃种族隔离政策,另一方面却与南非保持密切的经济联系。此外,一些西方国家还直接卷入南部非洲的事务,使南部非洲的局势复杂化。发展中国家虽然大多数反对种族主义和殖民主义,但只有少数国家具备采取实际行动的能力,更多地还是停留在对种族主义和殖民主义的口头批评以及各种会议、议案的发起上。

(二) 从“前线国家”到协调会议

“1974年4月以前,南部非洲区域的政治和经济关系看起来非常稳定。这一稳定建立在区域白人霸权的基础上,南非、罗得西亚和葡萄牙在安哥拉和莫桑比克的统治不可撼动。外部的压力并没有对这一霸权构成真正的威胁,相反似乎还加强了白人统治在区域的支配地位。”^①但是,随着1974年4月葡萄牙国内发生政变,南部非洲的形势开始出现巨大的转变。政变以后,葡萄牙新政权宣布

^① John Seiler, *Southern Africa since the Portuguese Coup*, Westview Press, 1980, xvii.

要与安哥拉和莫桑比克的解放运动通过和平手段解决问题,并随即与两地解放运动展开了谈判。政变使区域的白人统治受到了严重的削弱:葡萄牙失去对安哥拉和莫桑比克的控制不仅意味着白人统治力量的降低,还导致整个南非-罗得西亚-葡萄牙对区域进行控制的三环战略性框架失去了存在的基础。而另一方面,政变后安哥拉和莫桑比克的独立,也意味着区域黑人独立力量的大大增强。

面对突然发生变化的区域形势和国内黑人斗争的继续高涨,南非选择与区域黑人独立国家实行缓和。1974年10月24日,南非总理弗斯特(B. J. Vorster)发表讲话称南部非洲正处在一个在和平与冲突升级之间进行选择的十字路口,而选择后者显而易见将使南部非洲付出沉重代价。弗斯特宣布将与“莫解阵”展开谈判而不是支持莫桑比克的葡萄牙定居者掀起暴乱。另一方面,南非又暗中给罗得西亚当局施加压力,要求他们与黑人民族主义者开展谈判。卡翁达对弗斯特的行动做出了回应,称其为“合理的声音”。随后,南非和赞比亚分别派人进行了秘密会谈,同意通过和平途径解决南部非洲诸问题。

区域内的黑人独立力量也意识到了葡萄牙政变后的形势变化,希望利用这一有利形势达成区域的全面解放。博茨瓦纳、“莫解阵”和坦桑尼亚对南非和赞比亚的行动作出响应,声明愿意参与卡翁达总统倡议的为南部非洲和平而努力的行动,但表示并不完全赞同南、赞两国所称的“通过和平途径解决南部非洲问题”的主张。随后,博茨瓦纳、“莫解阵”、坦桑尼亚和赞比亚的领导人在一起进行了商谈,协调了政策,集体与罗得西亚政府交涉,首先要求史密斯政权释放关押的民族主义者。在南非的压力下,1974年12月,史密斯政权宣布有条件释放了部分黑人民族主义者。

但是南部非洲的严峻形势并没有因为罗得西亚白人当局释放黑人民族主义者这件事而发生根本的变化。首先,罗得西亚白人当局和黑人民族主义者对南非和黑人独立国家的关注并不领情。罗得西亚白人当局的让步是在南非的压力下做出,并非心甘情愿;至于黑人民族主义者,他们固然对人员释放感到高兴,但对所谓的“和平解决”兴趣不大,或者说不抱希望,甚至认为黑人独立国家倡导的和平解决问题是对他们武装斗争的妨碍。其次,南非反对种族主义统治的斗争仍然非常激烈。“非国大”和“泛非主义者大会”以黑人独立国家领土为基地进行的针对南非当局的武装斗争、恐怖袭击以及政治宣传活动虽经南非当局重重打击,但仍不能平息。在南非国内,黑人的和平斗争也此起彼伏。1976年,索韦托(Soweto)发生黑人群众抗议示威,南非当局血腥镇压,制造了举世震惊的“索韦

托惨案”；1977年9月，南非著名黑人人士斯蒂夫·比科(Steve Biko)被暗杀。这两起事件遭到国际社会广泛强烈的谴责，也激起了南非黑人更猛烈的斗争。此外，“人组”在西南非洲境内外的武装斗争活动也让南非倍感重负。

南非当局意识到了形势的复杂性：一方面，国内的形势已日益严峻，必须考虑对政策做出调整；另一方面，南部非洲有可能陷入全面的、大规模的混乱，这将损害南非的经济利益。南非希望缓和与黑人民族主义者的关系，但南非并不希望政治独立的黑人国家在宽松的环境下再取得经济成功，因为这将从根本上削弱南非种族主义统治的意识形态基础。^① 南非也更不容许这些国家支持南非黑人尤其是“非国大”反对种族隔离统治以及西南非洲黑人争取民族解放的斗争。与此同时，南非还认为，南部非洲冲突中闪现着社会主义和苏联的影子，南非白人政权正面临着来自“境外力量”的“总屠杀”(Total Onslaught)的危险，“莫解阵”和“安人运”的社会主义纲领和苏联、古巴在安哥拉的存在就是例证。^②

1977年，南非在国防白皮书中提出了所谓的“总战略”(Total Strategy)。“总战略”是指“在一定的政策框架下整体利用国家可以利用的一切手段达到特定的国家目的的全面计划”，这一全面计划将政府、私人机构、外交、商业、工业、科技发展以及各类组织活动等全盘纳入战略考虑。在南部非洲层面，“总战略”提出了力量平衡的问题。南非当局认为，独立的安哥拉和莫桑比克、正在罗得西亚不断赢得武装斗争胜利的“津民盟”以及“人组”在纳米比亚的强大存在已将南非白人统治置于一个危险的境地，同时还威胁着南非资本的扩张以及南非当局处理国内问题时的力量和效益。^③ 南非当局既不能对这些不利因素不闻不问，也不能完全、高烈度地卷入与南部非洲国家的冲突。于是，南非当局在“总战略”的框架下发展出了“胡萝卜加大棒”的两手政策，试图以自己在区域内的经济支配地位为基础出发建立一个由其支配的经济、政治、安全关系网络——即所谓的“南部非洲国家集团”(CONSAS, Constellation of Southern African States)^④，并希望其他南部非洲国家参与进来。参与进这一网络，意味着依附于南非，也意

① Phyllis Johnson & David Martin, *Apartheid Terrorism: The Destabilization Report*, Indiana University Press, 1989, p. 3.

② Joseph Hanlon, *Beggar Your Neighbours: Apartheid Power in Southern Africa*, Indiana University Press, 1986, pp. 7-8.

③ Glen Moss, *Total Strategy*, www.disa.ukzn.ac.za.

④ 国内常称之为“星座计划”。

意味着放弃支持南非黑人和纳米比亚人民争取解放的斗争,但是南非会给参与者一些甜头,这是南非区域政策“胡萝卜”的一面;而对不肯合作者,南非则实行直接或间接的威胁和打击,这是南非区域政策的“大棒”一面,亦即所谓的区域“扰乱”(Destabilization 或 Destabilisation)。^①

与此同时,南部非洲的黑人独立国家也在行动,他们一方面继续按既定轨道推进民族解放运动斗争,另一方面也不断采取措施应对南非抛出的种种方案。继 1974 年 12 月与南非和罗得西亚当局谈判释放民族主义者获得初次胜利后,“前线国家”实际上已经形成,博、莫、坦、赞四方也很快意识到进一步联合行动的有效性和必要性。

但是,博、莫、坦、赞四方的联合推动南部非洲民族解放的行动在一段时期内并没有得到外界的认可。罗得西亚的黑人民族解放运动的部分领导人并不完全认可“和平解决问题”的主张,一些非统组织成员国也对卡翁达和尼雷尔的做法提出质疑。部分国家尤其不能接受与南非搞缓和,甚至认为卡翁达和尼雷尔与南非进行了不光彩的交易。以阿尔及利亚、埃塞俄比亚、几内亚为代表的一些国家在亚的斯亚贝巴召开了一次会议,其中阿尔及利亚提议在达累斯萨拉姆召开一次特别会议,专门讨论葡萄牙政变后南部非洲的新形势以及如何应对南非缓和政策的问题。

1975 年 4 月,特别会议召开。在会议上,赞比亚和坦桑尼亚先是受到了严厉的批评。赞比亚非常不满,出席会议的外交部长认为这些持批评态度的非统组织成员是在搞“麦克风革命”,只有激动人心的、华丽的演讲,而无助于南部非洲问题的解决。^② 尼雷尔则辩解说莫桑比克和安哥拉出现的新局面表明南部非洲的形势发生了变化,这种变化可以迫使南非和罗得西亚做出有利于建立多数统治的改变,如果实践证明不成功,可以再采取武装斗争方式。^③ 马歇尔也说,四方所采取的任何行动都是解决南部非洲问题的一种手段,一种探索。^④ 对于博茨瓦纳、坦桑尼亚和赞比亚希望与相关非统组织成员达成谅解的意愿,马歇尔认为没有必要,尤其是不能向一些接受南非援助的法语非洲国家让步。对四方

① Dan O'Meara, Destabilization in Southern Africa: Total Strategy in Total Disarray, *Monthly Review*, April, 1986.

② *Africa*, no. 45, May 1975, p. 20.

③ *Daily News* (Tanzania), 8 April 1975.

④ *Africa*, no. 45, May 1975, p. 15.

的姿态,尼日利亚代表认为这不但犯了在军事敌对环境下寻求和平谈判的根本性错误,还冒犯了其他非洲国家,是想抛开非统组织闹独立。^①

但是,博、莫、坦、赞四方力量仍一致坚持强调,鉴于与南非和罗得西亚的地缘、历史和经济关系,它们才是更佳的南部非洲利益维护者。四方还指出,它们在谈判解决罗得西亚问题上已经取得了一些成绩,这说明四方已经具备了一定的解决问题能力,也形成了比较良性的协调框架。经过激烈的争论,博、坦、赞和“莫解阵”四方最终占了上风,达累斯萨拉姆特别会议通过了主要由坦桑尼亚提案意见构成的宣言。宣言强调了废除种族主义和殖民主义、建立黑人多数统治的目标不会改变,但应区别对待罗得西亚、纳米比亚和南非的问题,并指出不应排斥和平谈判,“非洲国家需要有与南非当局谈判的意愿”。同时,宣言还同意必要时可“任命一个与罗得西亚、纳米比亚相邻的国家的领导人代表非洲独立国家处理相关的问题”。^② 宣言肯定了与南非和罗得西亚当局和平谈判的可行性,还实际上承认了博、坦、赞和“莫解阵”四方在处理南部非洲问题上具有“便宜行事”的特殊地位,这可以说是非统组织对“前线国家”的正式承认。^③

随着民族解放运动的推进,安哥拉和津巴布韦也先后成为“前线国家”成员。南部非洲的黑人民族主义力量联合日益壮大。

在政治合作的过程中,前线国家的领导人逐渐认识到经济发展对增强政治斗争力量的重要性,也逐渐意识到前线国家的政治合作机制和某些经验可以为经济合作所用。通过支持津巴布韦民族解放斗争方面的合作,前线国家逐步形成了一套协调机制,为在南部非洲解放方面开展合作带来一种新的模式。进一步,这种机制和模式使南部非洲国家的领导人思考这样的问题:既然在解放斗争上的协调行动能够取得成绩,那么在经济领域开展类似的协调行动是否也会产生某些效果呢?^④

1977至1978年,在博茨瓦纳的主持下,前线国家的政界人士和专家准备了大量与经济合作有关的文件、数据和计划。1979年5月,在博茨瓦纳的邀请下,

① *Africa*, no. 45, May 1975, p. 17.

② *Daily News*, 8 April 1975.

③ Gilbert M. Khadiagala, *Allies in Adversity: The Frontline States in Southern Africa Security, 1975 - 1993*, Ohio University Press, 1994, p. 33.

④ Edited by Amon J. Nsekela, *Southern Africa: Toward Economic Liberation*, Rex Collings Ltd., 1981, ix.