

非洲打击跨国有组织犯罪的 区域合作

——兼论中非执法安全合作*

付 琴 雯

内容提要 二战后，非洲在非殖民化历程与冷战地缘博弈中，形成了跨国有组织犯罪滋生的土壤。跨国有组织犯罪与地区冲突、恐怖主义相互交织形成恶性循环，持续威胁区域安全与发展。为应对这一挑战，非洲国家依托非盟、次区域组织及国际机构，构建了警务协作、情报共享与司法互助等多层次治理体系。然而，国家治理能力薄弱、法律规范碎片化、区域机制协调不足等问题仍然制约治理效能。在此背景下，中非安全合作呈现深化态势：通过联合执法、能力建设项目及安全对话机制，双方在打击毒品走私、野生动物非法贸易、轻小武器扩散等领域取得进展。未来，依托全球安全倡议并以数字技术赋能，中非可在刑事情报网络构建、跨境执法协同与司法能力共建方面深化合作，为非洲安全治理注入新动力，筑牢中非命运共同体安全根基。

关 键 词 非洲区域安全合作 跨国有组织犯罪 中非执法安全合作 安全治理

作者简介 付琴雯，中国人民公安大学法学院博士后（北京100038）。

区域安全合作在全球安全治理中发挥着重要作用，其中打击跨国有组织犯罪是关键议题之一。自二战结束以来，跨国有组织犯罪逐渐成为国际安全议程的重要内容。冷战结束后，以跨国有组织犯罪为代表的非传统安全问题引起国际社会高度重视。当前，在世界百年未有之大变局背景下，跨国有组织犯罪问题日益严

* 本文是湖北省教育厅哲学社会科学项目“非洲警察组织与中非警务合作机制研究”的阶段性成果。

峻, 犯罪网络间的联系愈加紧密, 影响力与危害性持续攀升。

从犯罪学角度看, 跨国有组织犯罪作为有组织犯罪的主要形式之一, 通常具有错综复杂的犯罪过程、庞大的组织规模、严密的内部结构和强大的资金调动能力。然而, 从法理层面来看, 国际社会尚未就跨国有组织犯罪的定义达成共识。各国和地区基于其历史背景与实践经验, 对这一问题的界定不尽相同。《联合国打击跨国有组织犯罪公约》(United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) 未对跨国有组织犯罪作出精确定义, 只是着重界定了“有组织犯罪集团”“严重犯罪”“有组织结构的集团”等关键术语。^① 这种定义方式赋予公约更大灵活性, 便于适应新型犯罪活动和形式, 从而更好地实现通过加强合作有效预防和打击跨国有组织犯罪的宗旨。尽管跨国有组织犯罪尚无明确定义, 但是国际社会已就共同打击跨国有组织犯罪达成广泛共识, 全球及区域层面的安全治理实践也在这一共识的支撑下稳步推进。

根据打击跨国有组织犯罪全球倡议 (Global Initiative Against Transnational Organized Crime) 2023 年报告, 非洲是全球跨国有组织犯罪水平第二高的大陆, 仅次于亚洲。^② 有学者指出, 跨国有组织犯罪、主权国家争端、种族矛盾、恐怖主义和极端主义等多种冲突因素, 在非洲各地找到了滋生土壤。^③ 面对这些挑战, 非洲国家已将打击跨国有组织犯罪列为国家战略优先事项, 主动采取有力措施, 展现出维护区域安全的坚定决心。在国际合作方面, 截至 2023 年, 非洲大陆 54 个国家中有 52 个已批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及相关议定书,^④ 这一高批准率体现了非洲国家在国际合作层面的高度共识。此外, 西非国家经济共同体 (Economic Community of West African States, 以下简称“西共体”)、南部非洲发展共同体 (Southern African Development Community, 以下简称“南共体”) 等次区域组织也将打击跨国有组织犯罪作为工作重点。这些合作举措为非洲区域安全治理带来新活力。

以打击跨国有组织犯罪为代表的非洲安全治理实践, 凸显了非洲乃至全球安全形势的复杂性。非洲的安全和发展问题仅靠自身力量难以解决, 因而成为联合

① 参见《联合国打击跨国有组织犯罪公约》第 2 条。

② Global Initiative Against Transnational Organized Crime, *Global Organized Crime Index 2023*, <https://ocindex.net/report/2023/0-3-contents.html>, accessed November 5, 2024.

③ 张凯:《非洲地区安全问题及其治理机制》,《现代国际关系》2022 年第 10 期, 第 19 页。

④ “Signatories to the United Nations Convention Against Transnational Crime and Its Protocols,” United Nations Office on Drugs and Crime, 2024, <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html>, accessed November 7, 2024.

国关注的重要议题。^① 作为世界主要大国和联合国安理会常任理事国，中国在推进高水平中非命运共同体建设方面发挥了关键作用。2024 年 9 月，首届中国—东非执法安全部长级对话成功举行，为中非执法安全合作搭建了新平台。同年 10 月，中国外长王毅在同尼日利亚外长优素福·迈塔马·图加尔（YuSuf Maitama Tugale）会见时明确指出，中国将坚定支持非洲加强和平安全能力建设，并积极同非方建立落实全球安全倡议伙伴关系，全力推进安全共筑伙伴行动。^② 这一表态彰显了中国在中非安全合作领域的坚定决心与积极作为。中国正在不断深化中非应对跨国有组织犯罪的区域合作，携手非洲各国共筑安全共同体，为非洲安全与发展贡献中国智慧与力量。

有鉴于此，本文通过深入分析非洲跨国有组织犯罪活动的发展脉络及特点，梳理非洲打击跨国有组织犯罪区域合作的机制、发展路径和实践挑战，不仅有助于深化对非洲安全治理路径的理解，也为探讨中非执法安全合作及中非命运共同体建设成效与前景提供重要参考。

非洲跨国有组织犯罪活动的发展阶段

冷战期间，美苏两国在非洲大陆展开激烈的战略竞争，其他西方国家也通过政治、经济和军事手段干预非洲事务。这一时期，众多非洲国家陷入频繁的政变和内战，社会处于持续动荡之中。暴力冲突带来的创伤不仅深刻影响了非洲的社会结构，还强化了武装势力与有组织犯罪集团之间的联系，导致非洲国家在打击毒品走私、人口贩运等跨国有组织犯罪时面临更大挑战。

（一）二战结束后非洲跨国有组织犯罪的萌芽

两次世界大战期间，帝国主义国家在非洲的殖民掠夺主要表现为大规模开采矿产资源。^③ 二战后，资源成为非洲跨国有组织犯罪活动发展的驱动因素。尽管非洲各国相继获得独立，但非殖民化进程中的混乱与冲突为跨国有组织犯罪提供了土壤。

独立后的非洲国家在经济和政治领域都经历着剧变，这种特殊的社会环境为

① 卫白鸽：《中国与非洲在联合国事务上的 50 年合作》，《中国非洲学刊》2022 年第 2 期，第 64 页。

② 王毅：《推动全球安全倡议在非洲落地生根》，中国外交部，2025 年 1 月 10 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202501/t20250110_11530248.shtml，访问日期：2025 年 1 月 18 日。

③ 陆庭恩：《两次大战之间帝国主义如何掠夺非洲》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）1980 年第 4 期，第 46 页。

有组织犯罪的跨国扩张创造了条件。新兴独立国家虽然在法律层面确立了主权边界,但普遍存在边境管理薄弱、“多孔边界”和执法缺位等问题,致使跨境非法贩运活动有机可乘。在萨赫勒—撒哈拉地区尤其明显,许多商贩利用边境两侧的价格差从事走私活动。20 世纪 60—70 年代,撒哈拉沙漠周边的图阿雷格族经常充当非法贩运活动的人力运输工具,而阿拉伯商人则借此积累了财富。这些早期的商品走私危害虽然远低于后来兴起的毒品、武器和人口贩运,但是为日后更大规模的跨国有组织犯罪奠定了基础。80 年代末,假冒卷烟贩运开始兴起并逐步扩大市场;90 年代后,伴随毒品贩运规模激增,跨国有组织犯罪网络发展起来,逐步形成非法贩运活动与犯罪网络相互强化的恶性循环。^①例如,许多大麻和可卡因经由撒哈拉地区,再通过巴尔干销往欧洲和中东地区,尤其是沙特阿拉伯。

非洲跨国有组织犯罪主要起源于两个地区:南非西开普省和尼日利亚东南部。尼日利亚的跨国有组织犯罪可追溯到殖民统治末期,当时一些民族主义政治家为了筹集资金,滥用地方权力向外企提供政府合同以获取回扣,这种腐败模式延续至今。目前,尼日利亚东南部的毒品贩运组织活跃于全球可卡因市场,^②并在巴西圣保罗建立了大型社区网络,为毒品运回非洲提供后勤支持。^③

(二) 冷战结束后非洲跨国有组织犯罪的发展

冷战期间,大量微型和轻型武器流入非洲,助长了人口、毒品贩运和偷猎等跨国有组织犯罪活动的蔓延。冷战结束后,非洲国家大力发展经济,跨国贸易规模不断扩大,客观上便利了国际犯罪网络与地方犯罪集团之间的联系。同时,国际社会对非洲的援助政策发生了变化。国际货币基金组织、世界银行及西方国家推行的结构调整方案以市场化改革为政策导向,实际上系统性地侵蚀了非洲新生民族国家脆弱的治理基础。政治经济权力分散化导致国内冲突和暴力事件频发,而武装冲突则借助“政治斗争”名义为跨国有组织犯罪提供掩护,^④跨国有组织

① Raouf Farrah, “L’Espace Sahélo – Saharien, un Espace Gangréné par la Criminalité et la Corruption?” 2020, <https://www. areion24. news/2020/09/04/lespace – sahel – saharien – un – espace – gangrene – par – la – criminalite – et – la – corruption/>, accessed November 8, 2024.

② “Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment,” United Nations Office on Drugs and Crime, 2013, https://www. unodc. org/documents/data – and – analysis/tocta/West – Africa_TOCTA_2013_EN. pdf, accessed November 15, 2024.

③ Laurent Guillaume, “Le Trafic de Stupéfiants en Afrique, une Menace en Perpétuelle Mutation,” in Laurent Guillaume (eds.), *Africa Connection: Le Criminalité Organisée en Afrique*, La Manufacture de livres, 2019, p. 15.

④ “Transnational Organized Crime in the West African Region,” United Nations Office on Drugs and Crime, 2005, https://www. unodc. org/pdf/transnational _ crime _ west – africa – 05. pdf, accessed November 15, 2024.

犯罪逐渐成为武装冲突的重要资金来源渠道。1989—2000 年,非洲每年平均发生 14 次武装冲突,^① 这种持续动荡为犯罪网络滋生提供了土壤。

在被称为“有组织犯罪温床”^② 的西非地区,政治权力斗争是冲突和暴力的主要根源之一。跨国有组织犯罪网络利用西非部分国家边境管制薄弱和法治不健全的弱点,更加猖獗地进行人口贩运、卷烟走私和非法武器贩运等犯罪活动。然而,西非的某些跨国有组织犯罪并非源于政权斗争。以加纳为例,一些受过高等教育且英语流利的年轻人为寻求就业机会而移居国外。1982 年起,尼日利亚大规模驱逐加纳人,导致部分流动人口陷入困境,他们转而从事贩毒等非法活动。在科特迪瓦首都阿比让,高达 80% 的性工作者来自加纳,她们多依托复杂的犯罪网络运作。^③ 此外,加纳贩毒集团与尼日利亚同行合作,在扩大全球海洛因贸易和西非毒品市场方面发挥重要作用。^④

在饱受内战和暴力冲突困扰的非洲大陆,“战争暴利”成为推动跨国有组织犯罪发展的重要因素,尤其体现在非法枪支贩运问题上。该地区的小型有组织犯罪团体经常与从事偷猎、恐怖活动以及武器或毒品贩运的大型跨国有组织犯罪网络合作,加剧了区域安全形势的复杂性。同时,海上犯罪成为非洲地区另一突出问题。一些非洲沿海国家拥有丰富的自然资源和海洋资源,通航水域广阔,这种地理优势为海盗活动提供了条件。冷战结束后,几内亚湾的海盗袭击显著增多,针对油轮和海上平台的袭击常伴随人质劫持。^⑤ 然而,几内亚湾周边国家在法律规定、起诉能力和相关立法方面均存在明显不足,难以有效遏制这些海上犯罪行为。^⑥

① Peter Wallensteen and Margareta Sollenberg, “Armed Conflict, 1989 – 2000,” *Journal of Peace Research*, Vol. 9, No. 38, 2001, p. 632.

② ENACT Africa, “A Turning Point for West Africa’s Fight against Organised Crime?” 2018, <https://enactafrica.org/enact-observer/a-turning-point-for-west-africas-fight-against-organised-crime>, accessed November 18, 2024.

③ Walter Gannkwi, “Getting Smart and Scaling through: Narcotics/Prostitutes’ Trafficking as Organized Crimes in Colonial and Post Colonial West Africa, C. 1920 – C. 1998,” *Conflict Studies Quarterly*, Vol. 10, 2015, p. 20.

④ “Africa Organised Crime Index 2023 in Ghana,” Ocindex, 2023, https://africa.ocindex.net/assets/downloads/2023/english/ocindex_summary_ghana.pdf, accessed November 18, 2024.

⑤ “Évaluation Stratégique de la Criminalité Organisée dans la Région de l’Afrique Centrale 2018,” INTERPOL, 2018, <https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2019-05-18-analytical-report-Interpol-central-africa-french.pdf>, accessed November 18, 2024.

⑥ “Maritime Crime and Piracy,” UNODC West and Central Africa, 2023, <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/maritime-crime-and-piracy.html>, accessed November 21, 2024.

(三) 21 世纪以来非洲跨国有组织犯罪的多样化发展

进入 21 世纪,犯罪分子利用信息通信技术的进步,构建起更为庞大、复杂的跨国有组织犯罪网络。与早期主要由民主化进程和政治权力斗争所推动的跨国有组织犯罪不同,当今非洲的跨国有组织犯罪集团与武装组织主要由经济利益驱使,而非意识形态因素,这些组织涉足毒品贩运和新型犯罪活动。同时,随着“伊斯兰国”扩张,非洲成为恐怖主义活动的新据点,恐怖袭击和人质劫持事件频发。2024 年《全球恐怖主义指数》(Global Terrorism Index, GTI) 报告显示,撒哈拉以南非洲、中东和北非以及南亚的恐怖主义威胁远超其他地区。2023 年,这三个地区恐怖主义活动致死人数占全球恐怖主义活动致死人数的 94%, 其中撒哈拉以南非洲地区高达 59%。^①

以西非萨赫勒地区为例,跨国有组织犯罪从根本上威胁该地区的稳定与发展,是实现可持续发展目标的主要障碍。^② 首先,走私、贩毒、人口贩运和恐怖主义活动严重危及地区安全。该地区处于南美和欧洲之间的贸易便利通道,这一地理优势为毒品贸易(特别是可卡因贩运)提供了便利,并带来巨额非法资金流。同时,薄弱的地方治理降低了犯罪集团和恐怖组织的活动成本。^③ 该地区长期默许走私活动,执法不力,加之部分政客参与毒品交易或受贿,更使问题雪上加霜。^④

其次,非法军火贸易在西非萨赫勒地区尤为猖獗。持续的内战为非法武器交易创造了巨大市场,脆弱的边境管理制度也为此类交易大开方便之门。非法军火常通过官商勾结伪装运输,武器或被拆解成零部件以普通贸易形式公开运输。^⑤ 此外,严重腐败导致军队内部武器倒卖事件屡见不鲜。例如,曾有尼日利亚陆军少校以 1 亿奈拉向尼日尔三角洲武装分子出售 7000 支军用枪支。^⑥ 与此同时,随

-
- ① Institute for Economics & Peace, “Global Terrorism Index 2024,” 2024, [https://www. economic sandpeace. org/wp - content/uploads/2024/02/GTI - 2024 - web - 290224. pdf](https://www.economic sandpeace. org/wp - content/uploads/2024/02/GTI - 2024 - web - 290224. pdf), accessed November 21, 2024.
- ② “Impact of Transnational Organized Crime on Stability and Development in the Sahel,” United Nations Office on Drugs and Crime, 2024, [https://www. unodc. org/documents/data - and - analysis/tocta_sahel/TOCTA_Sahel_Transversal_2024. pdf](https://www.unodc. org/documents/data - and - analysis/tocta_sahel/TOCTA_Sahel_Transversal_2024. pdf), accessed November 21, 2024.
- ③ 陈阿龙:《中东剧变以来非洲萨赫勒地区安全研究》, 博士学位论文, 中国社会科学院研究生院, 2022 年。
- ④ Stephen Ellis, “West Africa’s International Drug Trade,” *African Affairs*, Vol. 108, No. 4, 2009, pp. 171 - 196.
- ⑤ 张国凤:《非洲的非法军火贸易及其影响》,《西亚非洲》2004 年第 3 期, 第 29—33 页。
- ⑥ Etannibi E. O. Alemika, “The Impact of Organised Crime on Governance in West Africa,” Friedrich - Ebert - Stiftung, 2013, p. 24.

着撒哈拉以南非洲经济稳定增长,基础设施建设需求攀升,跨国有组织犯罪集团借机渗透经济领域,进一步扩大影响力与活动范围。

非洲打击跨国有组织犯罪的合作路径

非洲的跨国有组织犯罪团伙通常资源充足,组织严密,在某些情况下甚至超越了国家机构的能力。^① 这些犯罪活动频繁跨越国界,使打击跨国有组织犯罪成为非洲安全治理的重要议题。为应对这一挑战,非洲各国积极探索符合本土实际的解决方案,区域间合作也不断加强。

(一) 通过国际和区域机构促进警务合作机制建设

区域联盟在打击日益猖獗的跨国有组织犯罪和恐怖主义活动中发挥着关键作用。^② 近年来,非盟及非洲次区域组织在安全合作领域取得初步成效,确立了以辅助性、互补性和比较优势为核心的合作原则。这一原则不仅为非洲自主和平行动提供理论指导,更推动非洲安全治理的自主化与协同化发展。^③ 一方面,联合国与非盟的合作以建立安全协调和援助机制为核心,重点在于打击恐怖主义、跨国有组织犯罪及武器非法扩散。^④ 联合国在非洲的维和特派团将打击跨国有组织犯罪列为主要任务,^⑤ 并通过安理会第 2018 号和第 2039 号决议鼓励非洲次区域组织在打击海盗、制定海上安全战略问题上加强协调。^⑥ 另一方面,国际刑警组织(International Criminal Police Organization, INTERPOL)、联合国毒品与犯罪问题办公室(United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC)等机构在打击非

① “La Coopération des Polices Face à la Criminalité en Afrique de l’Ouest,” VOA Afrique, 2018, <https://www.voaafrique.com/a/la-coop%C3%A9ration-des-polices-face-%C3%A0-la-criminalit%C3%A9-en-afrique-de-l-ouest/4456869.html>, accessed November 25, 2024.

② “INTERPOL Supporting East Africa Police Tackle Rising Cross – Border Crime,” INTERPOL, 2019, <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2019/INTERPOL-supporting-East-Africa-police-tackle-rising-cross-border-crime>, accessed November 25, 2024.

③ 胡二杰:《非洲联盟与非洲次区域组织的安全合作》,《中国非洲学刊》2022年第4期,第94页。

④ 李因才:《联合国对撒哈拉以南非洲国家的安全部门援助》,《中国非洲学刊》2021年第3期,第70页。

⑤ 周玉渊:《非洲维和伙伴关系:联合国维和改革与中国的角色》,《外交评论》2018年第2期,第77页。

⑥ Frederick Boamah, “The Role of the UN Security Council in the Fight Against Piracy in the Gulf of Guinea,” *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 17, No. 3, 2023, pp. 66 – 89.

洲跨国组织犯罪方面发挥重要作用。

首先，非盟将反恐和打击跨国组织犯罪确立为核心职能。2014 年，《阿尔及尔宣言》促成非洲警察合作组织（African Union Mechanism for Police Cooperation, AFRIPOL）成立，致力于加强非洲国家在打击跨国组织犯罪、恐怖主义、武器和人口贩运等方面的合作。2017 年该组织通过章程，明确将打击跨国组织犯罪作为核心任务之一，^① 并在 2018 年设立打击跨国组织犯罪、网络犯罪和恐怖主义三个专项工作队。同时，开展犯罪趋势研究并制定预防犯罪战略，为非洲国家提供坚实的合作框架。^② 此外，非盟设立了非洲恐怖主义研究中心（African Center for the Study and Research on Terrorism, ACSRT）等安全研究智库，作为和平与安全理事会下属机构，推动实施《非盟防止和打击恐怖主义公约》（*African Union Convention on the Prevention and Combating of Terrorism*），促进国际合作。^③

其次，国际组织在打击非洲跨国组织犯罪方面发挥关键作用。2016 年国际刑警组织设立驻非盟特别代表办公室，以配合其在内罗毕、哈拉雷、雅温得和阿比让的四个区域办事处工作。^④ 2019 年与非盟签署打击恐怖主义和跨国组织犯罪合作框架协议，合作内容包括数据共享、“I—24/7” 全球警察通信系统（I—24/7 Global Police Communication System）的使用，以及非盟与国际刑警组织非洲国家中心局的信息交换。^⑤ 2020 年 4 月，双方启动为期三年的国际刑警组织与非盟支持非洲警察合作组织计划（INTERPOL Support Programme for the African

① 《非洲警察合作组织章程》第 3 条定义了该组织的若干目标，包括与国家、区域和国际执法机构协调与合作，促进对跨国组织犯罪的预防、侦查和起诉；……在执行非洲联盟相关政策的框架内，制定打击跨国组织犯罪、恐怖主义犯罪和网络犯罪的统一非洲战略；在预防和打击跨国组织犯罪方面加强与类似机构的合作等。“Status du Mécanisme Africain de Coopération Policière,” AFRIPOL, 2017, <https://au.int/fr/treaties/statut-du-mecanisme-de-cooperation-policie-re-de-lunion-africaine-afripol>, accessed November 28, 2024.

② 栗长江：《非洲警察合作组织：肇始、架构与职能》，《现代世界警察》2019 年第 12 期，第 31 页。

③ 张春：《化边缘为中心：非洲的跨境安全研究》，《国际政治研究》2022 年第 3 期，第 11 页。

④ “Résolution No 5 GA – 2018 – 87 – RES – 05, Projet d’Accord entre l’Union Africaine et l’Organisation Internationale de Police Criminelle Relatif à la Coopération entre INTERPOL et le Mécanisme Africain de Coopération Policière,” AFRIPOL, 2018, <https://www.interpol.int/content/download/5912/file/GA-2018-87-RES-05%20Fra.pdf?inLanguage=fr-FR>, accessed November 28, 2024.

⑤ “Signature d’un Accord entre INTERPOL et l’Union Africaine afin de Renforcer la Lutte contre le Terrorisme et la Criminalité Organisée,” INTERPOL, 2019, <https://www.interpol.int/fr/Actualites-et-evenements/Actualites/2019/Signature-d-un-accord-entre-INTERPOL-et-l-Union-africaine-afin-de-renforcer-la-lutte-contre-le-terrorisme-et-la-criminalite-organisee>, accessed December 2, 2024.

Union in Relation to AFRIPOL, ISPA), 获得德国外交部 1200 万欧元资助, 为非洲警察合作组织提供通信系统、数据库建设和犯罪情报分析等支持。^①

联合国毒品与犯罪问题办公室双管齐下, 一方面致力于强化非洲国家警务能力建设, 开展警务技术、情报导向侦查、犯罪现场管理和电子证据分析等培训; 另一方面积极推进区域协调合作, 建立机构间合作平台以应对跨国犯罪威胁。例如, 2010 年启动试点的机场联合禁毒行动 (Airport Communication Project, Aircop) 是由该办公室、世界海关组织 (World Customs Organization, WCO)、国际刑警组织联合发起的国际执法合作项目, 旨在通过加强机场执法合作, 打击毒品走私、人口贩运、武器非法贸易等跨国有组织犯罪。^② 世界海关组织还与欧盟合作开展打击跨大西洋毒品贩运协调行动 (COLIBRI), 旨在追踪拉美及西非地区的可卡因贩运路线。^③ 此外, 联合国毒品与犯罪问题办公室、联合国西非和萨赫勒办事处、联合国维和行动部等多方联合发起了区域性安全治理项目“西非海岸倡议” (West Africa Coast Initiative, WACI), 以加强执法取证、边境管理、反洗钱和司法能力建设。^④

此外, 非洲区域特别协调机制在特定领域发挥了重要作用, 但同时面临一些局限性。21 世纪初成立的非洲待命部队 (ASF) 最初被设想为非洲和平与安全架构的核心组成部分, 非盟积极推动在东非、中非、北非、南非和西非建立 5 个次区域待命部队。^⑤ 尽管该部队在法律、运营和治理机制方面取得一定进展, 但与最初的理想目标相比仍存在差距。例如, 西非待命部队面临较大挑战, 特别是成员国部队调配困难, 从而影响了其在打击恐怖主义和武装叛乱等活动中的效

-
- ① 笔者根据《国际刑警组织与非盟支持非洲警察组织计划 (ISPA) 路线图》整理。“Programme Interpol d'Appui à l'Union Africaine Relativement à Afripol,” INTERPOL, 2023, https://www.interpol.int/fr/content/download/17091/file/AFRIPOL-Project%20Sheet_FR05-HR.PDF, accessed December 2, 2024.
- ② “Establishment of Real-Time Operational Communication between Selected Airports in Africa, Latin America and the Caribbean – Airport Communication Project (AIRCOP),” UNODC, 2016, https://www.unodc.org/documents/evaluation/Independent_Project_Evaluations/2016/XAW_U72_AIRCOP_mid-term_evaluation_report_September_2016.pdf, accessed December 2, 2024.
- ③ “The World Customs Organization and the European Union Join Forces on a New Project: ‘COLIBRI’ Project,” World Customs Organization, 2019, <https://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2019/april/the-world-customs-organization-and-the-european-union-join-forces-on-a-new-project.aspx>, accessed December 2, 2024.
- ④ “West African Coast Initiative (WACI)/Organised Crime West Africa Response to Trafficking (OCWAR-T),” UNODC West and Central Africa, 2014, <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/waci-ocwart.html>, accessed December 2, 2024.
- ⑤ Bashir Bala and Usman A. Tar, “Regional Cooperation in West Africa: Counter-Terrorism and Counter-Insurgency,” *African Security*, Vol. 14, No. 2, 2021, pp. 186–207.

能。经过 20 多年发展,非洲待命部队受资金短缺和协调不足等制约未能完全实现初衷,但非洲各国及区域组织为维护地区和平与安全所作出的制度性努力仍然值得肯定。

(二) 通过项目制提升非洲区域警务合作的能力手段

由于社会经济发展水平和基础条件的限制,许多非洲国家在打击跨国有组织犯罪方面的成效有限。因此,国际及地区组织合作遂将提升非洲区域警务的实际能力作为主要目标之一。

ENACT 项目,全称为“增强非洲更有效地应对跨国有组织犯罪的能力项目”,由欧盟资助,国际刑警组织非洲安全研究所和“打击跨国有组织犯罪全球倡议”非政府组织共同实施。^① 该项目旨在全面分析非洲跨国有组织犯罪的影响,评估其对和平、发展、安全和法治的作用,并定期向非洲警察局及相关区域警察组织报告监测结果。另一个重要项目国际执法合作实时通信平台(I—CORE)则致力于提升国际刑警组织的全球警务信息共享能力,尤其是在生物特征识别数据应用领域。该项目通过向非洲一线警察提供通缉犯指纹数据,并开放 18 个数据库供成员国查询,从而显著提高了边境管控水平和整体警务效率。这些数据库此前存在互不连通、数据格式不一的问题。2022 年,“I—CORE”项目引入统一信息架构平台,实现了单一搜索功能和智能分析,革新数据查询环境,将海量数据转化为高价值情报。^②

总体而言,非洲在打击跨国有组织犯罪领域的能力建设,在很大程度上依赖外部项目所提供的技术支持。“I—CORE”等项目为非洲警务执法合作提供有力的技术支撑,^③ 通过“Afyscom”和“SIPAO”等平台,实现了国际、区域和国家层面的信息共享。^④ 从另一个角度看,这种外部力量的深度参与也反映了其对

① “Enhancing Africa’s Response to Transnational Organised Crime,” INTERPOL, 2023, <https://www.interpol.int/en/content/download/19677/file/ENACT%20brochure%202023.pdf>, accessed December 5, 2024.

② Matthias Monroy, “Ten – year project: Interpol Renews Its Information Systems,” 2020, <https://digit.site36.net/2020/07/07/ten-year-project-interpol-renews-its-information-systems/>, accessed December 5, 2024.

③ “I – EAC Project to Combat Terrorism and Transnational Organized Crime in the Region,” 2021, <https://eapcco.org/wp-content/uploads/2021/11/I-EAC-PROJECT-TO-COMBAT-TERRORISM-MOAAAND-TRANSNATIONAL-ORGANIZED-ACRIME-IN-THE-REGION.pdf>, accessed December 10, 2024.

④ “Programme SIPAO: Renforcer les Échanges d’ Informations de Police en Afrique de l’Ouest,” 2023, https://www.interpol.int/fr/content/download/19117/file/WAPIS_Projectsheet_2023_FR.pdf, accessed December 10, 2024.

非洲安全问题的持续关注。通过开展多边安全合作,搭建区域平台并推动能力建设,外部力量确实一定程度上增强了非洲打击跨国有组织犯罪和区域安全治理的能力。然而,这种外部支持也引发了对区域安全治理自主性的思考。有学者指出,外部力量在非洲安全治理中采取的强势介入方式,反衬出非洲自身能力建设不足。^①

(三) 注重加强国家和区域层面的执法司法协调合作

跨国有组织犯罪因其高度专业化和组织化特点,对各国家和地区在刑事司法协助与警务合作方面的能力提出很大挑战。因此,建立多层面、高效的执法和司法合作机制成为应对此类犯罪的关键。

在国际层面,非洲地区主要依托联合国支持,开展打击跨国有组织犯罪的执法司法协调合作。2018年,联合国毒品与犯罪问题办公室推出“联络法官倡议”(Liaison Magistrates initiative)创新项目,^②旨在解决欧洲、非洲及其他地区在打击跨国有组织犯罪过程中的司法协调难题。^③该机制的实施有效促进了非洲与其他国家和地区在司法领域的合作,并逐渐成为非洲打击跨国有组织犯罪的重要手段。^④2021年,联合国毒品与犯罪问题办公室选派4名非洲国家高级官员赴欧洲担任联络法官,以加强针对跨国非法贩运和人口贩运问题的国际司法合作。

在区域层面,执法司法协调的加强源于多方面因素。2011年12月,西共体通过《关于豁免司法与人权的巴马科宣言》(*Bamako Declaration on the Exemption of Justice and Human Rights*),同意建立司法互助网络,并制定相应的区域战略,旨在促进对跨国有组织犯罪人员的有效起诉。2013年5月,在西共体委员会和法院的支持下,联合国毒品与犯罪问题办公室成立西非检察官协会(WACAP)。^⑤该机构基于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的合作宗旨,致力于提升刑事司法合作能力,不仅帮助西非各国更有效地打击包括恐怖主义在内

① 郝楚语、袁田西竹:《非洲安全治理自主性的危机与探索》,《战略决策研究》2023年第6期,第77页。

② “UN Launches Global Network of Judges to Strengthen Integrity in Courts,” UNODC, 2018, <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/April/un-launches-global-network-of-judges-to-strengthen-integrity-in-courts.html>, accessed December 10, 2024.

③ Bernard Rabatel and Olivier Deparis, “Liaison Magistrates: Their Role in International Judicial Cooperation and Comparative Law,” *Courts and Comparative Law*, 2015, p. 617.

④ Annalisa Pauciullo and Chervine Oftadeh, “Rethinking Judicial Cooperation between Africa and Europe: The Nigerian Case,” *Eucrim*, Vol. 3, 2019, pp. 194 – 198.

⑤ “West African Central Authorities and Prosecutors against Organized Crime,” UNODC, 2013, https://www.unodc.org/documents/organized-crime/GPTOC/13-87039_WACAP_Leaflet_Ebook.pdf, accessed December 10, 2024.

的各类犯罪活动，还积极推进犯罪所得的追缴工作。自该机构启动以来，相关国家在处理司法协助和引渡请求方面的效率更高。

在国家层面，许多非洲国家采取开放性的刑事司法协助立法。^① 为应对跨国有组织犯罪的多重威胁，各国推出战略措施，加强行政、执法和司法部门的协同。这些措施旨在整合军队、警察和宪兵等各方力量，以期更有效地打击恐怖主义及跨国有组织犯罪活动。例如，尼日尔司法部于 2018 年设立专门协调委员会，负责打击恐怖主义和跨国有组织犯罪。该委员会由调查员、法官、警察、宪兵和情报部门人员组成，致力于提高逮捕、拘留、调查及引渡工作的协调效率。

非洲打击跨国有组织犯罪的实践困境

非洲的跨国有组织犯罪集团活动形式多样，涉及领域广泛。虽然非洲已采用一些富有成效的区域合作机制和执法手段来应对这些威胁，但打击跨国有组织犯罪的实际效果仍取决于各国的政治意愿、治理能力和法律体系完善程度。

（一）非洲打击跨国有组织犯罪的能力和意愿不足

非洲所面临的跨国有组织犯罪问题，是其区域经济和社会背景下的特殊产物。一些非洲国家由于治理能力不足，难以维持有效的法律和社会秩序，导致违法犯罪活动蔓延。政府往往缺乏足够的资源和能力应对这些挑战。^② 当前，非洲国家面临经济水平低下、警务力量薄弱、边境管控不力等诸多困难，这些问题都与国家治理能力低下和政治意愿不高密切相关。

非洲长期面临严峻的腐败问题。这一困境可追溯至二战后，众多非洲国家虽在形式上获得独立，但在民主化进程中步履蹒跚，既缺乏坚定的政治意愿，也欠缺相应的经验。多数国家曾长期处于专制统治之下，频繁的军事政变和内战导致政治局势持续动荡。在此背景下，政府决策层难以就巩固民主的政策和法律达成共识，滥用公权力以扩大个人及家族势力的现象屡见不鲜。伴随民主化浪潮席卷非洲大陆，贩毒者有了政治渗透的可乘之机，他们能够在一定范围内染指政

① 黄风、王君祥：《非洲国家刑事司法协助立法若干问题探析——兼议对我国刑事司法协助立法的启示》，《比较法研究》2011 年第 2 期，第 90 页。

② 朱伟东、洛紫恒：《国家与暴力：非洲二维安全观构建探析》，《中国非洲学刊》2023 年第 2 期，第 45 页。

治。^① 这一现象反映了非洲跨国有组织犯罪的特殊形态，即跨国有组织犯罪活动在某些情况下得到政府内部力量的协助。例如，海关部门是违禁品和人口贩运活动的重要关卡，但其内部腐败可能为犯罪分子大开方便之门。自 20 世纪 80 年代后期以来，西非地区频发的军事政变和武装冲突，不仅加剧了该地区财富获取方式的不确定性，也进一步模糊了政治与犯罪之间的界限。^② 90 年代中期，西共体的一些工作人员被派往塞拉利昂执行维和任务，他们却参与了当地的毒品和钻石贩运。

根据非政府组织“透明国际”（Transparency International）2021 年发布的“全球清廉指数”（Global Integrity Index, GPI），当前非洲的腐败形势依然严峻。^③ 跨国有组织犯罪集团利用政权孱弱、治理能力不足的地区作为据点，通过贿赂等非法手段大肆开展犯罪活动。此外，非洲国家政府官员普遍待遇偏低，进一步削弱了他们的工作积极性。以南非为例，其私营安保行业的从业人数已超过警察数量。一家私营安保公司员工透露，在南非的富人社区，人们往往更倾向于信赖私人安保力量，而非寻求警察的保护，原因在于当地警察普遍存在效率低下以及严重的腐败问题。^④

域外行为体的强势介入，在一定程度上暴露了非洲国家在打击犯罪方面的能力和意愿不足。例如，尼日利亚国家公共安全力量承受着日益增长的压力，而私营安保行业迅速发展，尤其是法国安保公司在非洲地区的影响力十分显著。^⑤ 此外，许多非洲国家之间缺乏政治互信，这种不信任往往阻碍了情报信息的有效共享。多种因素相互交织，进一步增加了打击跨国有组织犯罪和恐怖主义的难度。^⑥

- ① Mark Shaw, “L’Évolution de la Place de l’Afrique dans l’Économie Criminelle Mondiale,” 2017, https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/2017-12-12_ContinentalReport_French_Research.pdf, accessed December 13, 2024.
- ② “Transnational Organized Crime in the West African Region,” UNODC, 2004, https://www.unodc.org/pdf/transnational_crime_west-africa-05.pdf, accessed December 13, 2024.
- ③ Transparency International, “L’Index de Perception de la Corruption 2021 Fait Apparaître pour l’Afrique Subsaharienne une Stagnation des Niveaux de Corruption Depuis une Décennie, dans un Contexte de Violations de Droits de l’Homme et de Régression de la Démocratie,” 2022, <https://www.transparency.org/fr/press/2021-corruption-perceptions-index-press-release-regional-africa>, accessed December 13, 2024.
- ④ AFP, “PICS: Security Firms in SA Employ More Personnel than the Police, The Private Security Sector Creates Work for More than 2 Million People in South Africa,” 2021, <https://www.citizen.co.za/news/private-security-safe-suburbs-joburg-nervous-rich/>, accessed December 13, 2024.
- ⑤ 付琴雯：《非洲私营军事和安保公司的发展与挑战》，《现代世界警察》2024 年第 5 期，第 65 页。
- ⑥ 马艳珩、曾范敬：《浅析非洲警察合作组织在反恐中的作用及挑战》，《北京警察学院学报》2021 年第 5 期，第 78 页。

（二）部分非洲国家法律规范缺失或不完善

2016 年，联合国发布的《安全部门改革综合技术指导说明》（*Security Sector Reform Technical Integrated Guidance Notes*）强调，构建和整合法律制度框架对加强法治至关重要。^①然而，许多非洲国家在打击跨国有组织犯罪方面的立法仍显不足，而且法律合作的执行与协调面临障碍。有学者认为，即便是政治经济相对稳定的非洲国家，也因立法缺陷而难以有效打击跨国有组织犯罪。^②

从国内法律的视角来看，非洲跨国有组织犯罪呈现出类型多样且影响广泛的特点。其犯罪活动涉及多个主体，适用的法律法规错综复杂，对国内各领域法律的协调构成严峻挑战。以西非地区为例，轻小武器在国家间有组织、有目的地非法扩散，对地区安全构成重大威胁。^③为了有效遏制此类犯罪行为，需同时对武器与弹药管制、武器进出口管理、国家公园狩猎武器管理以及执法部门武器使用等多项法律进行修订。然而，启动立法或修订专门性法律条款往往牵一发而动全身，可能导致不同法律间的不兼容或冲突。盲目立法同样值得警惕。例如，南非针对偷猎犀牛出台的专项法中，相关条款和措施之间的协调性不足，甚至存在法律冲突。^④南非《防止有组织犯罪法》对跨国有组织犯罪的域外管辖权规定有限，难以应对当前犯罪模式，学界呼吁进行修订。^⑤同时，非洲国家在打击跨国有组织犯罪方面力度不足。西非地区的犯罪分子很少被定罪或被没收资产，这进一步弱化了打击跨国贩毒、洗钱和恐怖主义融资的效果。此外，行政、执法和司法部门在刑事司法事项上缺乏协调与战略协商，加剧了法律执行的低效。政治腐败更是削弱了非洲法律体系的稳定性，导致公民对法律法规的尊重度下降。^⑥

值得注意的是，在将国际法转化为国内法的过程中，部分非洲国家倾向于直接照

-
- ① UN SSR Task Force, “Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes – Transnational Organized Crime and Security Sector Reform,” 2016, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/integrated_technical_guidance_notes_on_transnational_organized_crime_and_security_sector_reform.pdf, accessed December 16, 2024.
- ② Gumisai Mutume, “Organized Crime Targets Weak African States: UN Urges Stronger Police, Anti-Corruption Action to Fight Crime Networks,” <https://www.un.org/africarenewal/magazine/july-2007/organized-crime-targets-weak-african-states>, accessed December 16, 2024.
- ③ 赵裴：《轻小武器非法扩散及其管制机制——以西非地区为例》，《国际观察》2011 年第 2 期，第 60 页。
- ④ 杨立华：《南非的民主转型与国家治理》，《西亚非洲》2015 年第 4 期，第 157 页。
- ⑤ Robert D. Nanima, “The Prevention of Organised Crime Act 1998: The Need for Extraterritorial Jurisdiction to Prosecute the Higher Echelons of Those Involved in Rhino Poaching,” *Potchefstroom Electronic Law Journal*, No. 1, 2019, p. 2.
- ⑥ Stephen Ellis, *This Present Darkness: a History of Nigerian Organised Crime*, Oxford University Press, 2016, p. 81.

搬《联合国跨国有组织犯罪公约》等一般性条款。这些条款通常过于宽泛,缺乏实际操作性,且时效性不足,因此难以有效应对跨国有组织犯罪和恐怖主义等复杂问题。为弥补国内立法效力和影响力的不足,一些区域组织开始介入国家法律制度的改进过程,并取得较好效果。例如,2018年9月,西共体药物管制委员会(ECOWAS Drug Control Committee)公布《禁毒示范法》(*ECOWAS Model Drug Control Law*),^①该文件融合了联合国三项药物管制条约的义务规定,^②并结合西共体《打击西非非法毒品贩运、有组织犯罪和药物滥用行动计划(2016—2020年)》(*ECOWAS Action Plan on Combating Illicit Drug Trafficking, Organized Crime and Drug Abuse in West Africa 2016 - 2020*)等区域法律文件的精髓和承诺,推动西非国家在打击毒品犯罪方面的立法改革。

从区域法律视角看,非洲各区域组织致力于建立司法合作机制,以维护和平并打击跨国有组织犯罪。为打击犯罪行为,西非国家相继签署了《警察部队刑事事项调查合作协议》(2002年)和《建立刑事情报和调查局的议定书》(2006年)。此外,西非国家还针对特定类型的跨国有组织犯罪制定了多项区域法律合作文件,如《2016—2020年反毒品行动计划》。然而,这些区域法律框架的实际执行情况并不理想。《关于小武器和轻武器、其弹药和其他相关材料的公约》等文件尚未获得实质性批准,西共体设立刑事情报调查局的计划仍未付诸实践。这表明,非洲在构建打击跨国有组织犯罪的区域法律制度过程中,亟须加强对现行法律文件的宣传与引导,促使各签署国重视并落实已签署的法律框架,确保区域司法合作机制真正发挥效力。

从国际法律视角看,非洲大陆积极支持《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。54个非洲国家中有52个已批准该公约,尤其在通过后的前5年内,36个国家率先批准,成为全球最早的适用者之一。^③这对全球犯罪率最高、复原力最低的非洲大陆意义重大。然而,自2003年公约生效20年来,非洲国家在执行方面的成效不尽如人意。研究表明,尽管多数非洲国家较早签署或批准了公约,但

① WACD, “Loi Type sur les Drogues pour l’Afrique de l’Ouest, un Outil pour les Décideurs Politiques,” 2018, <https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/08/WADC-MDL-FR-WEB.pdf>, accessed December 18, 2024.

② 在联合国主持下,先后通过三项药物管制公约,分别是1961年《单一麻醉药物公约》(1972年议定书修订)、1971年《精神药物公约》和1988年《禁止非法贩运麻醉药物和精神药物公约》。

③ Global Initiative Against Transnational Organized Crime, “Organized Crime Causes Widespread Social, Political and Economic Damage to the African Continent, Compromising Livelihoods and Threatening Security and Stability,” 2023, <https://globalinitiative.net/announcements/untoc-africa-organized-crime/>, accessed December 20, 2024.

是其犯罪遏制和应变能力未见显著改善，公约对非洲犯罪率的直接影响有限。各国的实施情况差异显著，如南非在运用公约机制打击跨国金融犯罪方面表现突出，而东非地区采取的合作模式则显示出比单纯依赖公约机制更高的效率。^① 总体而言，尽管非洲各国在打击跨国有组织犯罪问题上展现出积极姿态，但受限于社会经济发展水平、政府治理能力及复杂的地缘政治环境等多重因素，在实际执行层面的意愿与能力之间存在明显差距。

（三）非洲区域和次区域合作机制冗杂重叠

跨国有组织犯罪具有复杂性，需要高效的执法和司法合作框架来应对。传统上，非洲对此类犯罪的应对主要局限于刑事司法或安全领域，区域协作不足。在国际组织支持下，非洲通过开展一系列项目加强国际合作，一些区域机制具有整体性优势，但仍面临职能重叠、执行不力等挑战。

目前，非洲大陆存在多达 15 个区域和次区域组织，学者们普遍担忧这些组织职能相互重叠可能导致“意大利面条碗效应”，即形成一种复杂且混乱的局面。^② 这些组织所发布的政策文件虽然具有倡议性，但普遍缺乏实际的法律约束力。2021 年《全球有组织犯罪报告》指出，非洲深受人口和武器贩运影响，但其打击跨国有组织犯罪的制度框架建设相对滞后。区域组织内部整合不足，尤其在跨国有组织犯罪的管辖方面，常出现职能重叠和冲突。以萨赫勒地区的反恐工作为例，多个区域组织之间沟通不畅，导致区域政治声音分散，难以形成统一立场。此外，推动法律层面的区域协调面临诸多障碍，包括法律冲突和协调机制落实困难。^③ 简而言之，区域合作机制的数量并不等同于其实际效能。

金融全球化加剧了洗钱等跨国有组织犯罪的蔓延。反洗钱金融行动特别工作组（FATF）作为在国际范围内制定反洗钱及反恐怖主义融资相关措施的权威机构，在全球设有 8 个区域性机构，其中 3 个位于非洲。^④ 这些机构原计划合并为

① ENACT, “Indice du Crime Organisé en Afrique 2023 Criminalité en Hausse: Vulnérabilités Grandissantes,” 2024, https://africa.ocindex.net/assets/downloads/french/enact_report_2023.pdf, accessed December 20, 2024.

② Olwethu Majola and Darren Brookbanks, “Measuring the Treatment: The UNTOC in Africa, Research Paper of Enact,” 2023, <https://enact-africa.s3.amazonaws.com/site/uploads/research-paper-38.pdf>, accessed December 20, 2024.

③ 王娅：《非洲区域一体化中的法律一体化分析》，《法国研究》2019 年第 2 期，第 30 页。

④ 几个 FATF 式区域性反洗钱小组包括：欧洲委员会评价反洗钱措施特设专家委员会（MONEYVAL）、欧亚集团（EAG）、加勒比地区金融行动特别工作组（CFATF）、亚太反洗钱小组（APG）、南美洲反洗钱金融行动工作组（GAFISUD）、东部和南部非洲反洗钱小组（ESAAMLG）、西非政府间反洗钱行动小组（GIABA）、中东和北非金融行动特别工作组（MENAFATF）。

“FATF—AFRICA”，但至今未能实现。欧盟资助的“OCWAR—M”和“OCWAR—C”项目提升了非洲在打击洗钱方面的实操能力，但也为各区域组织之间的协调工作带来新的挑战。同样，为推动区域一体化，中部非洲签署多项协议并设立多个机构，但是这些机构目标重叠，导致政策混乱并在一定程度上阻碍了相关工作的进展。例如，中非经济和货币共同体（CEMAC）与中非国家经济共同体（ECCAS）在和平与安全职能上重叠，这不仅削弱了区域合作打击跨国有组织犯罪的效果，还因机构间竞争与不信任加剧了地区脆弱性。^①

中非打击跨国有组织犯罪执法安全合作

中国始终秉持着促进非洲和平与安全的坚定原则，并通过构建多元化的合作路径不断深化双方在安全领域的务实协作。一方面，中国积极参与联合国在非洲的维和行动，为非洲实现地区和平与稳定贡献重要力量；同时协助非洲国家加强安全能力建设，提升其自主维护安全的能力。另一方面，中国与非洲国家在打击跨国有组织犯罪等执法安全领域开展深入合作，通过联合行动、情报共享和经验交流，持续深化区域安全合作中的互信协作。中国坚持以对话弥合分歧、以合作化解争端，与非洲国家携手共进，共筑新时代全天候中非命运共同体。

（一）非洲是中国推进执法安全合作的重要区域伙伴

中非是休戚与共的命运共同体。近年来，中国在非洲利益扩大，相关安全风险也随之增加，^②这使得中国积极参与非洲安全治理，并维护自身合法权益成为一项紧迫任务。在此过程中，国际执法合作是中非安全合作的重要形式，也是全球安全治理的关键路径之一。

当前，中国推进国际执法合作主要通过3个途径：一是构建全球警务合作联络网络，中国在国际执法合作领域取得显著成就。截至2022年5月，公安部已与110余个国家建立双边执法合作机制和联络热线，签署400余份政府间及部门间执法合作文件。^③中国派出的警务联络官逐年增加，并创新合作机制，如在南

① United Nations Development Programme, “L’Afrique Centrale, une Région en Retard? Premier Rapport d’Évaluation Stratégique Sous-Régionale du PNUD,” 2018, <https://knowledge.uclga.org/IMG/pdf/lafriquecentraleuneregionenretard.pdf>, accessed December 20, 2024.

② 王洪一：《非洲安全新挑战及其对中非合作的影响》，《国际问题研究》2018年第4期，第108页。

③ 夏莉萍：《中国领事保护理念与实践创新》，中国社会科学网，2023年5月11日，https://cssn.cn/skgz/skwyw/202305/t20230511_5637295.shtml，访问日期：2024年12月25日。

非设立“华人警民合作中心”，有效拓展了国际司法执法合作的深度与广度。^①二是利用国际刑警组织网络深化合作。国际刑警组织通过全天候加密系统将中国与 194 个成员国紧密连接，形成实时合作机制。2024 年 11 月，公安部部长王小洪在会见国际刑警组织主席艾哈迈德·埃尔拉斯（Ahmed Al - Raisi）时表示，双方将在打击电信网络诈骗、跨境赌博、反恐及追逃追赃等领域深化合作，为践行全球安全倡议、推进全球公共安全治理注入强大动力。^②三是发展国际执法人脉网络。中国通过外警培训、警务援助等方式，构建广泛的国际执法合作网络。国内公安院校充分利用专业资源，为来自 116 个国家的逾 2 万名警官提供执法研修和培训，成为国际执法合作的重要纽带。^③

非洲是中国推动国际执法安全合作的重要伙伴和关键地区。作为非洲和平与安全事务的建设性参与者，中国始终秉持“以非洲方式解决非洲问题”的理念，积极支持非洲在自身发展道路上实现和平与稳定。^④中非执法安全合作已从初步探索逐步走向机制化建设，并不断深化拓展，取得显著成效。

自 20 世纪 90 年代以来，中国与非洲各国在国际事务中相互支持，为双方执法安全合作奠定了坚实的政治基础。1990 年，中国首次参与联合国维和行动，此后超过 80% 的中国维和人员部署在非洲，为非洲和平与安全作出重要贡献。中国任命非洲事务特别代表和外交部非洲之角事务特使，就非洲热点问题积极斡旋，为地区和平稳定发挥了重要调解作用。作为联合国安理会常任理事国中向非洲派遣维和人员最多的国家，中国持续参与非洲维和，并不断拓展合作领域。

中非合作论坛及其框架下的次级合作机制也在不断深化发展。特别是在 2018 年北京峰会上，中非双方共同签署《北京宣言》和《北京行动计划（2019—2021）》，明确提出加强安全合作，并倡议设立中非和平安全合作基金以及中非和平安全论坛等机制化平台。^⑤近年来，中国为非洲国家培训 2000 余名执法人员，提供警用物资，并在联合国和国际刑警组织框架内与非洲国家开展案

① 《南非比勒陀利亚华人警民合作中心正式成立》，中国新闻网，2022 年 8 月 23 日，<https://www.chinanews.com/hr/2022/08-23/9834294.shtml>，访问日期：2024 年 12 月 25 日。

② 《王小洪会见国际刑警组织主席埃尔拉斯》，中国政府网，2024 年 11 月 29 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202411/content_6989869.htm，访问日期：2024 年 12 月 25 日。

③ 《大国担当，国际执法安全合作再上新台阶》，中国警察网，2023 年 9 月 11 日，https://news.cpd.com.cn/yw_30937/923/t_1103969.html，访问日期：2024 年 12 月 25 日。

④ 《为维护世界和平安宁注入强劲动力（新时代中非合作）》，人民网，2024 年 9 月 2 日，<http://m.people.cn/n4/2024/0902/c23-21217692.html>，访问日期：2024 年 12 月 25 日。

⑤ 《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021 年）》，中国外交部网站，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/201809/t20180905_7948514.shtml，访问日期：2024 年 12 月 28 日。

件协作、情报交流、经验分享和联合行动，共同打击跨国犯罪。^① 中非双方以共同、综合、合作、可持续的安全观为指引，深化和平安全领域的交流与对话。中方举办中非和平安全论坛并积极参与非洲相关会议。^② 中国支持非洲国家加强执法能力建设和国防建设，助力非洲提升自主发展能力，实现持久安全。通过推动落实“非洲之角和平发展构想”“一带一路”倡议以及社会治安、维和反恐等项目，中国实施安全援助。^③ 中非和平安全合作基金已超额完成 50 个安全援助项目，为非洲维和维稳提供全方位支持。^④

（二）中非明确合作打击跨国有组织犯罪的关键方向

在 2024 年中非合作论坛北京峰会上，中国国家主席习近平郑重宣布，中国与所有非洲建交国的双边关系提升至战略层面，并将中非关系整体定位为新时代全天候中非命运共同体。这一战略定位为中非各领域合作指明了方向，也为双方在执法安全领域的深度合作奠定了坚实基础。与此同时，首届中国—东非执法安全部长级对话在北京成功举行，标志着中非执法安全合作迈向更高层次、更广领域。《中非合作论坛—北京行动计划（2025—2027）》明确提出，要加强与非洲警察组织的机制化合作，定期举办与东非 14 国的执法安全部长级对话，并与东非警察首长合作组织及其成员国共同推进“一带一路”安保、打击跨国有组织犯罪和执法能力建设合作。^⑤ 这为中非在当前及未来的打击跨国有组织犯罪合作提供了清晰的行动指南。

在上述战略框架的指导下，当前中非双方在执法安全领域的主要合作方向集中在 4 个关键层面。一是打击轻小武器及弹药的非法转让和滥用。中非将合作应对非洲轻小武器和弹药的非法流通问题，切断非法武器供应链，减少对地区安全与稳定的威胁。二是打击危害人身安全与环境的犯罪。中非重点关注非法采矿、走私野生动植物等导致环境退化的犯罪行为，以及毒品犯罪、人口贩卖和追逃追

-
- ① 《新时代的中非合作》，中国政府网，2021 年 11 月 26 日，https://www.gov.cn/zhengce/2021-11/26/content_5653540.htm，访问日期：2024 年 12 月 28 日。
- ② 《全球安全倡议的时代回响》，中国政府网，2024 年 4 月 21 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202404/content_6946581.htm，访问日期：2024 年 12 月 28 日。
- ③ 《中非和平安全合作为世界和平发展注入新动能》，《人民日报》海外版，2024 年 9 月 5 日，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2024-09/05/content_26078836.htm，访问日期：2024 年 12 月 28 日。
- ④ 《为非洲和平安全积极贡献力量》，中国国防部网站，2022 年 8 月 22 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/jmsd/4918979.html>，访问日期：2024 年 12 月 28 日。
- ⑤ 《中非合作论坛—北京行动计划（2025—2027）》，中国外交部网站，2024 年 9 月 5 日，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202409/t20240905_11485697.shtml，访问日期：2024 年 12 月 28 日。

脏等领域。这些犯罪行为不仅危害人身安全，也严重威胁国家安全和地区稳定。三是打击假药与假币市场。中非携手加大市场监管与执法力度，打击制造和交易假药、假币等违法犯罪活动，保障公共卫生安全 and 经济秩序。四是打击非法移民与人口贩运。中非将通过信息共享、联合行动等方式，合作应对非法移民和人口贩运问题，维护地区社会秩序和人道主义权益。通过深化与拓展这些重点领域，中非执法安全合作将为非洲和平与稳定提供有力支持，同时为构建更加紧密的中非命运共同体注入新的动力。

轻小武器非法贸易不仅关乎和平与安全，更是常规军控领域的重要议题。长期以来，非洲深受轻小武器及其弹药的滥用与非法转让之害，尤其是萨赫勒地区和中部非洲部分地区，非法武器泛滥不断加剧地方动荡与冲突。^① 2020 年 12 月，《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书的实施情况审议机制启动。同月，非盟提出“消弭非洲枪声”倡议，旨在通过国际合作与地区努力减少非法流通轻小武器，维护非洲和平与稳定。在此背景下，中国积极参与全球应对轻小武器非法贸易的合作，不仅批准了《联合国打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药议定书》和《武器贸易条约》，还倡导执行《小武器行动纲领》和《国际追查文书》等政治约束性文件，并不断完善国内相关管控措施。同时，中国主张各国在管理轻小武器方面承担首要责任，加强边境管控，限制武器的非法流动，并呼吁联合国维和部队充分利用新技术以高效执行任务、监测武器流动。中国强调，解决轻小武器的扩散根本在于促进经济发展和消除贫困，只有改善地区经济条件，才能从源头遏制非法武器流通。^② 2024 年中非双方在《关于共筑新时代全天候中非命运共同体的北京宣言》中达成共识，决定共同推动落实“消弭非洲枪声”倡议。^③ 通过应对轻小武器非法贸易这一全球性挑战，中非展现了维护地区和平与安全的坚定决心，也彰显了双方在国际执法安全合作中的积极作用。

国际非法野生动物贩运已成为一种低风险、高回报的典型犯罪活动。这类活动主要由国际犯罪集团操控，每年非法获利高达 150 亿—200 亿美元，位列全球

① 《小武器和轻武器》，联合国安理会报告，2021 年 9 月 30 日，<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/246/58/pdf/n2124658.pdf>，访问日期：2024 年 12 月 30 日。

② UN, “8874th Meeting (AM): Rapid Spread of Small Arms, Light Weapons Still Threatening World Peace, Exacerbating Plight of Civilians in Conflict Zones, Disarmament Chief Tells Security Council,” 2021, <https://press.un.org/en/2021/sc14656.doc.htm>, accessed December 30, 2024.

③ 《关于共筑新时代全天候中非命运共同体的北京宣言》，新华网，2024 年 9 月 5 日，<https://www.news.cn/20240905/37fe2b098e9f44c792150f81063f8d11/c.html>，访问日期：2024 年 12 月 30 日。

犯罪收入第四，仅次于枪支、毒品和人口贩卖。^① 2024 年《世界野生动物犯罪报告》指出，有组织犯罪集团在各个环节都对全球野生动物的非法贸易链条起着关键性的影响作用。^② 面对这一形势，中非双方在打击野生动物非法贩运问题上保持高度一致，紧密合作，全力遏制这一跨国有组织犯罪的蔓延趋势。^③ 自 1989 年《中华人民共和国野生动物保护法》颁布实施以来，中国通过多轮修订加大国内执法力度。2016 年修订版强化了市场、交通枢纽的监控和边境检查，与《濒危野生动植物种国际贸易公约》（CITES）接轨，明确禁止买卖或使用国家重点保护的珍稀或濒危野生物种及其制品。2017 年，中国全面关闭国内象牙市场，禁止犀牛角和虎骨的商业加工，从源头上切断非法野生动物制品的需求链。^④ 同时，中国积极与非洲国家磋商与合作，如与肯尼亚警方联合行动捣毁象牙走私集团，并向博茨瓦纳提供价值 1000 万元人民币的设备和物资，用于野生动物保护和森林执法。^⑤ 这些努力，无论是国内立法改革还是国际执法合作，都充分展现了中非双方在打击野生动物犯罪、保护生物多样性方面的坚定意愿和积极行动。

（三）新形势下推进中非执法安全合作建议

跨国有组织犯罪损害国际社会共同利益，没有任何国家能够置身事外。各国应切实履行打击跨国有组织犯罪的责任与义务。2023 年 12 月，中国常驻联合国代表张军大使在联合国安理会就跨国有组织犯罪问题举行的公开辩论会上强调，国际社会应进一步加强国家间的执法与司法合作力度，支持发展中国家的能力建设，为非洲和平与安全注入新动力。^⑥ 在“一带一路”倡议下，中国与非洲国家

-
- ① Duncan E. Omondi Gumba and Richard Chelin, “Africa: China Is Proving Key to Reducing Africa’s Wildlife Trafficking,” 2019, <https://savetheelephants.org/news/africa-china-is-proving-key-to-reducing-africa-s-wildlife-trafficking/>, accessed January 5, 2025.
- ② UNODC, “World Wildlife Crime Report,” 2024, https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/2024/Wildlife2024_Final.pdf, accessed January 5, 2025.
- ③ ENACT, “Cooperation with China key to Saving Africa’s Wildlife: Leaders Especially in West and Central Africa should Work with China to Combat the Illicit Wildlife Trade,” 2019, <https://enactafrica.org/enact-observer/cooperation-with-china-key-to-saving-africas-wildlife>, accessed January 5, 2025.
- ④ 《国务院办公厅关于有序停止商业性加工销售象牙及制品活动的通知》，中国政府网，2016 年 12 月 29 日，https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5163456.htm，访问日期：2025 年 1 月 5 日。
- ⑤ WWF, “China Joins African Countries in Efforts to Curb Wildlife Trafficking,” 2019, https://wwf.panda.org/wwf_news/?345134/ChinajoinsAfricancountriesineffortstocurbwildlifetrafficking, accessed January 5, 2025.
- ⑥ 《中国代表呼吁国际社会合力打击跨国有组织犯罪》，中国政府网，2023 年 12 月 8 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6919051.htm，访问日期：2025 年 1 月 8 日。

可以深化信息共享、执法技术支持和司法能力合作，共同打击跨国有组织犯罪，维护区域安全与稳定。

首先，加强中非安全情报能力合作。情报合作能力建设是中非执法安全合作的基础，而完善的基础设施建设则是关键支撑。中国可以积极借助“数字丝绸之路”建设的契机，着力加强双方在数字基础设施领域的合作，从而有效推动中非在跨境数字领域的互联互通，并为实现刑事与犯罪信息的共享提供技术保障。在此基础上，中国应深化与非盟等组织的合作，将反恐职能拓展至非洲重点地区，推进反恐国际刑事合作机制建设，提升反恐合作的层次和质量。^①同时，中国可与非洲重点国家建立专门的反恐数据库和情报交流平台，通过技术手段实现跨境犯罪信息的实时交换，增强对跨国有组织犯罪的预警和应对能力。

其次，深化中非执法能力与技术支持。近年来，中国通过中国—联合国和平与发展基金支持联合国毒品与犯罪问题办公室等机构，助力发展中国家提升执法能力。非洲作为发展中国家最集中的大陆，是全球南方的重要组成部分，而中国是推动全球南方发展振兴的中坚力量。由于全球南方国家面临相似的社会经济环境，它们在反恐、预防暴力和极端主义问题上最具条件分享解决方案。^②在此背景下，中国可进一步加强与非洲国家的联合执法行动，针对毒品走私、电信诈骗、网络犯罪等跨国有组织犯罪问题，通过共享技术和经验、持续培训非洲执法人员，提升执法效率，推动中非警务合作的制度化、常态化发展，以务实合作促进全球南方国家的安全与和平。

最后，加强中非司法合作与能力建设。《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022—2024）》明确指出，中非应继续加强法治领域的交流与合作，共同致力于现有国际法治体系的健全与完善。为此，中国结合非洲国家的实际需求，积极开展执法司法人才培训，提升非洲国家的自主发展能力。^③近年来，中国人民公安大学等高校相继为非洲国家执法司法人员提供能力培训。2012 年，湘潭大学成为全国首家中国—非洲法律培训基地，至今已举办六届中非法学院院长论坛，为中非司法领域合作与发展作出积极贡献。截至 2023 年 11 月，中国已与 83 个

① 宋国新：《共建“一带一路”十周年：重大安全成就与风险应对》，《东北亚论坛》2024 年第 2 期，第 30 页。

② Silas Malemo Juma and Kizito Sabala, “Preventing the Spread of Violent Extremism in Africa: An Examination of al-Shabaab and Boko Haram and Lessons for Ahlu Sunnah Wa-Jama in Mozambique,” *African Security Review*, Vol. 33, No. 1, 2024, pp. 64–80.

③ 《中国结合非洲国家实际需求培训各类人才，提升地区国家自主发展能力——促进非洲不断释放人口红利》，中国政府网，2024 年 8 月 27 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202408/content_6970730.htm，访问日期：2025 年 1 月 8 日。

国家缔结 171 项双边司法协助类条约，加入近 30 项国际公约，覆盖 130 多个国家。^① 通过加强司法协助，中非共同打击跨国有组织犯罪的合作不断深化，但双边司法合作条约仍有扩展空间。未来，中非可在刑事司法协助、打击跨国有组织犯罪等方面密切沟通协作，落实双边法律机制，为双方执法安全合作提供坚实的法律保障。

结 语

在非殖民化浪潮中，非洲地缘政治格局与经济发展模式经历了深刻的重塑与转型。冷战博弈与内外部冲突交织，为有组织犯罪滋生提供温床。进入 21 世纪，非洲在推动全球发展中的战略地位日益凸显，打击跨国有组织犯罪的决心与区域合作亦同步增强。国际和地区组织在非洲和平与发展进程中扮演核心角色，对安全治理及警务合作机制建设产生深远影响。研究表明，非洲跨国有组织犯罪呈现出合法与非法活动交织的复杂特征，单纯的“敌我对立”视角难以全面把握。尽管政治与犯罪问题盘根错节，但对非洲打击跨国有组织犯罪的区域合作不应悲观。“以非洲方式解决非洲问题”的理念日益深入人心，非洲在推动国际法治体系的健全与完善方面展现出愈发积极的姿态与建设性的作用。百年变局之下，中非执法安全合作迎来新机遇与挑战。非洲国家在反恐、打击跨国有组织犯罪等领域对国际支持的需求持续增长，中国在非海外利益拓展亦需更完善的安全保障。深化中非在关键议题上的合作，既符合双方共同利益，又为中国在非利益提供有力保护，为构建新时代全天候中非命运共同体注入强劲动力。

（责任编辑：贺杨）

① 《推动高质量司法合作 为共建“一带一路”营造良好法治环境》，中国法院网，2023 年 11 月 5 日，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2024/01/id/7747018.shtml>，访问日期：2025 年 1 月 10 日。

The Interaction between Colonial Rule and Academic Construction

——A Case Study of British Colonial Rule in Africa

Li Anshan

Abstract: This article examines British colonial rule in Africa as a case study, systematically analyzing the complex interactions between colonial power and academic construction through three key dimensions: school, discipline, and discourse. In terms of school, the colonial government established an education system to cultivate local elites serving its rule. This system, oriented toward practicality and cultural assimilation, reinforced the infiltration of colonial ideology. In terms of discipline construction, this paper takes British anthropology as an example to reveal how the discipline provides knowledge tools for indirect rule through field research and theoretical production. In terms of discourse, this article critiques the colonizers' systematic construction of African history, culture, and civilization, exposing the underlying racism and Western – centrism logics. The article points out that school, discipline and discourse constructions are all closely related to colonial interests. Colonial rule “otherized” Africa through academic mechanisms, shaping a discipline system that served imperial interests and dissolving the subjectivity of African indigenous culture. In the post colonial era, Africa not only needs to consolidate political sovereignty, but also needs to maintain cultural sovereignty, including reconstructing academic discourse, deconstructing colonial heritage, and achieving decolonization of history and civilization through independent research by African scholars.

Keywords: colonial rule, academic construction, Western – centrism, cultural sovereignty, decolonization

Author: Li Anshan, Professor of Peking University; Ph. D. in History, the University of Toronto; President of Chinese Society of African Historical Studies; Vice President of International Scientific Committee for the General History of Africa Volume IX–XI, UNESCO; Foreign Associate Member of the Royal Academy of Morocco (Beijing 100871).

Regional Cooperation in Combating Transnational Organised Crime in Africa

—— Law Enforcement and Security Cooperation between China and Africa

Fu Qinwen

Abstract: After World War II, Africa became a complex breeding ground for

transnational crime amidst the process of decolonization and the geopolitical rivalry of the Cold War. Transnational organized crime, intertwined with regional conflicts and terrorism in a vicious cycle, has continuously threatened regional security and development. To address this challenge, African countries have established a multi-dimensional governance system that includes police cooperation, intelligence sharing, and judicial mutual assistance, with support from the African Union, other international institutions, and sub-regional organizations. However, in terms of national governance capacity, legal framework development and the coordination of cooperation mechanisms, Africa still faces many challenges. In this context, China – Africa security cooperation is deepening, with both China and Africa making progress in combating drug smuggling, illegal wildlife trade, and the proliferation of light weapons through joint law enforcement actions, capacity – building projects, and security dialogue mechanisms. In the future, leveraging the Global Security Initiative and digital technology, China and Africa can deepen their cooperation in the areas of criminal intelligence network development, cross – border law enforcement coordination, and judicial capability building, injecting fresh impetus into Africa’s security governance and laying a solid foundation for the security of a China – Africa community with a shared future.

Keywords: African regional cooperation, transnational organized crime, China – Africa law enforcement and security cooperation, African security governance

Author: Fu Qinwen, Postdoctoral researcher of School of Law, People’s Public Security University of China (Beijing 100038).

African Union’s Financial Problems and Its Reforms in the Construction of Collective Security System

Zhuo Zhenwei

Abstract: In the process of building a collective security mechanism, the African Union has long faced difficulties such as a shortage of financial resources, imbalanced funding structures, and excessive external dependence, significantly compromising the autonomy and effectiveness of its peacekeeping operations. This paper analyzes the funding model and institutional constraints of the AU’s collective security mechanism from a financial perspective, revealing three key challenges: unbalanced burden – sharing among member states in fulfilling financial obligations, unequal principal – agent relationships created by external aid, and competition between the AU and sub – regional organizations over resource allocation and authority. Key findings demonstrate that the