

法国对非洲安全援助的演变及特点*

张 春 张紫彤

内容提要 法国对非洲的安全援助经历了3个发展阶段,即1960~1996年对非军事技术援助、1997~2012年聚焦非洲维和能力培养和2013年以来开展的非洲反恐反叛活动,其非洲化、欧洲化和多边化特征日益凸显。法国对非安全援助同时在两个层次展开:在双边层次上,外交部聚焦军事培训与教育、后勤支助等,国防部更重视战术、技术合作,并将能力培养植入直接干预努力;在多边层次上,法国以欧盟为主渠道实现成本分摊并提升法非安全关系的合法性。法国坚持“法兰西非洲”模式和高度军事化方法,加上其战略内部关系失衡、欧洲化侧重成本分摊而非利益分享、对非洲自主权严重忽视等情况,使安全援助很大程度上成为法国对非事务干预的合法化外衣,且是法国基于自身利益而扩大其在非洲的政治影响和争夺对非洲事务主导权的手段。“新月形沙丘行动”的重新部署,不仅暗示着法国对非安全援助的转型,更意味着作为整体的安全援助理论与实践的政治化、战略化发展。

关键词 法非关系 安全援助 能力培养 “法兰西非洲” “新月形沙丘行动”

作者简介 张春,云南大学非洲研究中心研究员、博士生导师;张紫彤,云南大学非洲研究中心博士研究生。

尽管冷战结束和两极对抗消失使传统军事同盟变得不合时宜,但全球范围内大量久拖不决的低烈度冲突提出了重大的国际安全公共产品需求,使安全援助(Security Assistance)成为冷战后大国塑造国际安全的重要手段。^① 安

* 本文系国家社会科学基金中国历史研究院重大历史问题研究专项2021年度重大招标项目“《非洲通史》(多卷本)”(LSYZD21022)的阶段性研究成果。

^① Oystein H. Rolandsen, Maggie Dwyer, and William Reno, “Security Force Assistance to Fragile States: A Framework of Analysis”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 5, 2021, pp. 563–565.

全援助，也常被称作安全部门援助（Security Sector Assistance）、安全力量援助（Security Force Assistance）、安全合作（Security Cooperation）等，强调通过能力培养、后勤支持、技术援助及军售等手段提升接受国的安全治理能力。^① 与传统同盟关系相比，安全援助可更经济地实现安全目标，且拥有承诺度更低、资源投入更少、相对不易引发接受国公众强烈反感等优势，正日益成为包括美国、法国、英国、印度、土耳其及欧盟、联合国等在内的大国和国际组织的重要安全政策手段。^② 因此，考察主要国际行为体对非洲安全援助的理念、经验与教训，特别是西方国家以安全援助名义美化传统军事结盟的操作手法和理论建构，对理解国际安全治理发展、国家间安全关系演变及中国对外安全援助实施等方面均有着重要意义。

一 法国对非洲安全援助的历史演变与逻辑

法国长期为发展中国家提供安全援助，重点是维护对非洲和前法属殖民地国家的安全干预能力。整体而言，法国对非安全援助经历了 3 个发展阶段：出于确保对非洲安全事务的干预权，法国在冷战时期主要与独立后的非洲国家签署国防协定或军事技术援助协议；为应对自身对非安全政策的失败，法国于 1997 年启动对非安全援助的首次重大转型，重点强调非洲维和能力建设；为应对利比亚战争后马里局势的恶化，法国于 2014 年启动“新月形沙丘行动”，重回军事干预路线，在非洲开展反恐反叛行动。尽管以安全援助为名，但法国始终追求对非洲安全事务的更大干预能力，安全援助不过是法国干预非洲的合法化和再合法化手段。^③

（一）对非提供军事技术援助时期（1960 ~ 1996 年）

非洲国家独立后，法国维护其传统利益的核心手段是通过国防协定和军事技术援助协议对非洲提供安全援助。

^① 有关安全援助概念的讨论，可参见张春：《美国对非洲安全援助的演变与前景》，载《云大地区研究》2020 年第 1 期，第 3 ~ 4 页。

^② Nicholas Marsh, Øystein H. Rolandsen, Julian Karssen, and Marie Sandnes, “Compounding Fragmentation: Security Force Assistance to Fragile States in the Sahel and Horn of Africa”, *PRIO Paper*, 2020, Oslo: PRIO, 2020, p. 4.

^③ Bruno Charbonneau, “Mastering ‘Irrational’ Violence: The Reliegimization of French Security Policy in Sub-Saharan Africa”, *Alternatives*, Vol. 36, No. 2, 2006, pp. 215 - 241.

国防协定是法国对非洲实施军事干预和提供安全援助的法律基础，它规定了法非“自愿性”外交和安全秘密条款，其内核是法国向非洲提供直接或间接军事支持。具体而言，直接支持主要是法国进行军事干预，非洲国家不仅允许法国在其遭受侵略或国内动荡时加以干预，还授权法国前沿部队的永久性存在；间接支持即提供安全援助，涵盖后勤支持、安全转移工具、军售、能力培养等。^①

军事技术援助协议是法国对非安全援助的具体落实框架。军事技术援助协议覆盖范围广，内容相对公开，进而具有作为法国对非安全政策合法性外衣的功能。在1960~1996年间，法国共计与27个非洲国家^②签署了军事技术援助协议，尽管具体名称可能因国而异，如军事合作协议、军事援助协议、军事条约等，但均涵盖军事训练、技术援助、武器转让等安全援助核心要素。正是通过安全援助与国防协定的结合，法国在20世纪七八十年代高峰时期曾在非洲部署20余个军事基地，在1960~1995年间共计在非洲实施了多达75次的军事干预。^③

作为安全援助的重要手段，法国对非军售在这一时期增长迅速。在1960年之前，法国仅对埃及、摩洛哥和突尼斯三国有为数不多的军售，总额不到2亿美元，仅占法国对外军售的5%。从1960年开始，法国对非军售增长迅速。其一，军售对象国迅速从1959年的2个增至1960年的10个，1961年再次增至17个；这一时期共计向46个非洲国家提供过军售，年均军售对象国在12个左右。其二，对非军售额迅速增长，从1960年前的年均340万美元增至这一时期的年均4.03亿美元；法国对非军售总额（150亿美元）占法国对外军售的19.2%。其三，法国对非军售的对象国高度集中。在这一时期，对位居前五位的利比亚、南非、埃及、摩洛哥和尼日利亚的军售额占整个法国对非军售总额的82.2%。^④

① 20世纪六七十年代，法国相继与8个国家签署了国防协定，包括加蓬、中非共和国、科特迪瓦、多哥、喀麦隆、塞内加尔、吉布提和科摩罗。这些协定在进入21世纪后都陆续得以更新。

② 这27个非洲国家为：加蓬、科特迪瓦、布基纳法索、多哥、马达加斯加、布隆迪、突尼斯、喀麦隆、中非共和国、刚果（金）、刚果（布）、塞内加尔、贝宁、卢旺达、乍得、吉布提、尼日尔、科摩罗、毛里求斯、塞舌尔、马拉维、赤道几内亚、几内亚、马里、毛里塔尼亚、津巴布韦和摩洛哥。

③ Bruno Charbonneau, *France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa*, Table 4.2, London and New York: Routledge, 2008, pp. 68-73.

④ 笔者根据斯德哥尔摩研究所军售数据库 (<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>) 数据计算得出。

这一时期，法国对非安全援助的机制框架涉及 3 个层次，但均高度神秘，以实现主导和干预非洲安全事务的战略图谋。首先，根据法国 1958 年宪法，国防政策由总理负责，但对非国防与安全事务实际是由戴高乐总统所设立的非洲委员会和总统非洲事务私人顾问或所谓“非洲先生”^① 所决定的。其次，从部门分工看，外交部自 1960 年起负责安全援助的政治决策，而合作部则负责协调军事援助的技术和财政事务；但真正发挥决定性作用的则始终是国防部。最后，从实际操作看，法国驻非洲国家大使是名义上的负责人，但 1965 年成立的军事合作团使军事顾问成为安全援助真正的负责人，这是因为其直接负责军事合作，且可与国防部、外交部和总统非洲委员会直接联系。^②

（二）聚焦非洲维和能力培养时期（1997 ~ 2012 年）

1994 年卢旺达大屠杀的爆发，迫使法国反思对非安全战略，并推动法国对非安全援助转向强调“不干涉也不漠视”（ni ingérence, ni indifférence），重点放在对非洲自身维持和平能力的培养上，但这更多是为直接军事干预寻找新的合法性，毫不意味着法国从非洲的“后撤”。^③

法国对非安全援助的首次转型主要遵循 3 项新的指导原则：一是实现对非安全援助的非洲化，包括支持非洲倡议，帮助建立独立的非洲本土武装等；二是将直接的军事干预限制于保护法国公民；三是从双边转向多边，重点聚焦欧盟内部合作，因此其多边化某种程度上也就是欧洲化。^④ 据此，法国国防委员会于 1998 年确立了新的对非安全援助行动指南，主要包括：对非军事干预原则上仅限于保障法国公民安全；大幅减少法国在非前沿部队数量；主要依靠联合国和欧盟实现法非安全关系多边化；支持“强化非洲维和行动能力计划”（Renforcement

① “非洲先生”（Monsieur Afrique）最初用于指代“法兰西非洲”奠基人、法国非洲政策首席顾问、后殖民时期法国对非情报网络缔造者雅克·福卡尔（Jacques Foccart），后泛指法国对非事务中除总统外的关键人物。See Pascal Airault, Jean-Pierre Bat, «Françafrique, opérations secrètes et affaires d'État», Paris: Tallandier, 2016, pp. 33-34.

② Bruno Charbonneau, *France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa*, London and New York: Routledge, 2008, pp. 61-62.

③ Gorm R. Olsen, “The EU and Military Conflict Management in Africa: For the Good of Africa or Europe?”, *International Peacekeeping*, Vol. 16, No. 2, 2009, p. 250; Eric Berman, “French, UK, and U. S. Policies to Support Peacekeeping in Africa: Current Status and Future Prospects”, Working Paper, No. 622, Norwegian Institute of International Affairs, 2002, p. 3.

④ Benedikt Erforth, *Contemporary France Security Policy in Africa: On Ideas and Wars*, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, pp. 19-20; Shaun Gregory, “The French Military in Africa: Past and Present”, *African Affairs*, Vol. 99, No. 396, 2000, p. 442.

des Capacités de Maintien de la Paix, RECAMP), 并在区域性国别学校 (Écoles Nationales à Vocation Régionale, ENVR) 的基础上加速区域化或非洲化发展。^①

这一时期的法国对非安全援助主要包括四方面内容。其一, 部署在非洲的法国前沿部队数量大幅下降。例如, 1997 年, 法国在非洲的前沿部队人数约 8 000 人, 到 2000 年时已下降至 6 000 余人, 到 2012 年底仅有 3 000 余人。^② 与此相应, 法国在非洲的军事基地数量也迅速减少。到 2012 年, 法国在非洲只剩下在吉布提和科特迪瓦的两个永久基地, 加蓬和塞内加尔的军事基地转变为区域合作中心 (pôle opérationnel de coopération, POC), 但仍保留军事干预功能。

其二, 对非洲安全部门改革的支持力度有所增加。为改变法国对非洲事务的单边主义和傲慢立场, 法国自 20 世纪 90 年代中期开始审查与非洲国家的国防协定和军事合作协议, 并于 2008 年启动重新谈判国防协定的进程, 废除既有协定和协议中干预他国内政的所有条款, 基于平等伙伴而非单向援助的思路建立新型伙伴关系。根据新的国防协定, 在安全部门改革中, 解除武装、复员和重返社会 (DDR) 是其重点内容。^③

其三, 加大对非洲维和能力培养援助力度。1997 年, 法国政府通过了“强化非洲维和行动能力计划”, 主要内容涵盖三方面: 双多边军事演习、军事基地和区域合作中心建设, 以及双多边军事培训。^④ 军事演习从策划到实施往往持续一年甚至更长时间, 尤其是要求在法非间开展多轮的前期政策研讨, 以培育双方军官的相互信任。培训计划也是双向的, 一方面, 吸纳非洲军官进入法国军校学习; 另一方面, 在非洲创建区域性国别学校, 培训对象包括军官、军医、警察等。不同学校的教学内容则聚焦不同领域, 但均由法国提供教师和军事专家, 学员来自非洲国家, 且使用法语教学。^⑤ 从 2002 年起,

① Josselin de Rohan, «la politique africaine de la France», Sénat, N° 324, *Rapport d'information*, le 28 Février 2011, p. 29.

② A. Dumoulin, *La France militaire et l'Afrique—Coopération et interventions: un état des lieux*, Brussels: Group for Research and Information on Peace and Security, 1997, p. 23.

③ *The France White Paper on Defense and National Security*, 2008, Paris: Odile Jacob, 2008, pp. 146-147.

④ Bruno Charbonneau, *France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa*, London and New York: Routledge, 2008, pp. 113-115.

⑤ «Renforcement des capacités africaines de maintien de la Paix», Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE), Doctrine interarmées DIA-3.4.7 (B), RECAMP (2011), No. 179/DEF/CICDE/NP, le 22 Septembre, 2011, pp. 19-20.

“强化非洲维和行动能力计划”逐渐朝向欧洲化和多边化方向发展，并于 2007 年升级为“欧盟强化非洲维和行动能力计划”（EURO RECAMP），法国在其中仍发挥主导作用。“强化非洲维和行动能力计划”是法国对非安全援助向非洲化、欧洲化和多边化发展的典型体现。^①

其四，对非军售仍是安全援助的重要手段。法国对非军售的转型与整个对非安全援助的转型并不同步，前者受冷战结束的影响更为明显。1990 年，法国对非军售额仍超过 1 亿美元，而 1991 年跌至 4 700 万美元。在 1997 ~ 2012 年间，有 5 个年份（占 1/3）不足 1 000 万美元，其中 2004 年甚至不足 50 万美元。尽管 2002 年和 2011 年分别因反恐和中东剧变有明显反弹，但整个时期内法国对非军售额总体下降明显：法国对非军售额仅占其对外军售额的 4.65%，系二战以来最低；年均军售对象国不足 4 个，也是自非洲国家独立以来最少的时期。^②

这一时期，法国对非安全援助的机制框架有明显调整，神秘色彩有所降低但干预能力并未削弱。一方面，法国合作部于 1998 年被撤销后并入外交部，组建新的国防与军事合作局，并于 2009 年更名为安全与国防合作局，负责落实法国与伙伴国的安全与国防结构性援助。^③另一方面，由于国防部在安全援助中居关键位置，国防部下属国防参谋部负责法国军事行动的国际关系和外交指导。尽管如此，上述调整仍更多具有象征性意义：一方面，合作部部长职位得以保留，且合作部的部分功能被法国开发署所继承，转而负责官方发展援助；另一方面，安全与国防合作局由高级军官负责管理，意味着国防部对安全援助仍拥有决定性的影响。

（三）开展非洲反恐反叛行动时期（2013 年以来）

法国对非安全援助的首次转型面临两大困难：一是在非军事存在迅速减少，导致殖民宗主国“自豪感”下降，“法兰西非洲”（Françafrique）情绪反弹；二是 2001 年“九一一”事件促使法国重新增加在非军事存在，加强对非

^① Bruno Charbonneau, *France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa*, London and New York: Routledge, 2008, p. 117.

^② 笔者根据斯德哥尔摩研究所军售数据库 (<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>) 数据计算得出。

^③ «La coopération de sécurité et de défense», France Diplomatie, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/la-cooperation-de-securite-et-de-defense-64255>, 2022-10-20.

军事干预力度。正是这一背景下，2002年希拉克总统赢得连任后，认为法国自1995年起便“不再活跃”，强调法国应成为“非独裁伙伴”（*accompagner sans dicter*），在无须重回冷战模式的情况下重新采取积极的干预政策。^①但重返积极干预模式并非易事。事实上，只有在利比亚战争后马里局势恶化并邀请法国支持时，法国对非安全援助才获得第二次转型的机遇，从而正式终结了因卢旺达大屠杀而来的“脱离接触”战略。

中东剧变发生后，利比亚战争的溢出效应亦波及法国在非海外利益，法国对非安全援助第二次转型得以启动。奥朗德（François Hollande）在2012年5月就任总统后，迅速将马里危机及其对西非乃至整个国际安全构成的威胁视作法国在欧洲之外的最大外交和安全挑战。在继承前一时期的非洲化、欧洲化和多边化方式的基础上，奥朗德政府试图重返干预模式。这一努力首先是尝试通过联合国渠道来支持由非洲领导的驻马里国际支持特派团（AFISMA，以下简称“非马团”）。这样，非马团形成一种分工，即由西非国家经济共同体向马里部署3000名军队，法国提供后勤和情报支持。其核心是由西非国家经济共同体向马里部署3000名军队，法国提供后勤和情报支持。联合国安理会于2012年12月下旬通过第2085号决议，决定授权向马里派遣为期一年的非马团。^②非马团可谓非洲化、欧洲化和多边化的典型体现：其财政资助承诺主要来自美国、日本、欧盟、法国和德国。非洲自身的国际组织和国家也是资金提供方，其中非盟贡献5000万美元，南非、埃塞俄比亚、尼日利亚等非洲国家贡献了所需资金的23%。^③在非马团获得联合国安理会授权后，法国于2013年1月上旬决定同意马里政府的紧急请求，发动了“薮猫行动”，部署法国作战部队以阻止马里叛军的进攻。

“薮猫行动”和非马团的相关行动均取得了成功，使马里局势在较短时间内得以稳定，并为奥朗德政府对非安全援助转型构想的落实提供了坚实支撑。

^① Pierre Pascallon, «Quelle évolution pour la politique de sécurité de la France en Afrique? », dans Pierre Pascallon, ed., *La politique de sécurité de la France en Afrique*, Défense, Paris: L'Harmattan, 2004, pp. 13-36; Antoine Glaser, Stephen Smith, *Comment la France a perdu l'Afrique*, Paris: Calmann-Lévy, 2005.

^② UN Security Council, “Resolution 2085: The Situation in Mali”, UN S/RES/2085, December 20, 2012.

^③ Mehari T. Maru, “African-Led International Support Mission in Mali (AFISMA): Military Ahead of Politics”, Report for Al Jazeera Center for Studies, February 14, 2013, p. 2.

在当时的法国政府看来，“薮猫行动”和非马团行动的有效性表明：非洲自主安全能力的提高与域外大国的军事存在之间可实现相互协调乃至相互促进。或者说，法国可以发展一种较为理想的对非安全援助模式，即在维持相对有限的法国驻军的同时，建设一支相对庞大的非洲部队；实现二者的有效协调可最大限度地保障非洲国家的安全与稳定。与此相对应的是，随着联合国安理会于 2013 年 4 月授权成立联合国马里多层面综合稳定团（MINUSMA），法国也于 2013 年 8 月结束“薮猫行动”并启动“新月形沙丘行动”，这标志着法国对非安全援助正式进入第三个发展阶段，即在非洲开展反恐反叛行动的时期。值得注意的是，无论是“薮猫行动”，还是非马团的相关行动，其根本目的都是为了最大限度地维持法国对非洲安全的干预能力。

二 法国对非洲安全援助的现状与特点

进入 21 世纪第三个十年后，法国对非安全援助面临重大的调整压力。2021 年 5 月，马里在不到一年时间内发生第二次军事政变，导致法国对非安全援助陷入重大困境；法国总统马克龙随后在 2021 年 6 月和 2022 年 2 月两次宣布，法军将撤出马里并重新部署。^① 马里则于 2022 年 5 月先后退出法国—马里 2014 年《防务合作条约》（les Accords de statut des forces, Sofa）和成立于 2014 年的萨赫勒五国集团。^② 这在根本上动摇了“新月形沙丘行动”，因为《防务合作条约》是安全援助的法律基础，萨赫勒五国集团则是安全援助的基本抓手。由于 2013 年以来法国对非安全援助重点围绕“新月形沙丘行动”展开，因此该行动的重新部署极可能触发法国对非安全援助的第三次转型。

（一）维持对非安全援助力度

法国对非安全援助政策及其执行本身极不透明。一方面，尽管参与执行

^① Norimitsu Onishi, Ruth Maclean, and Aurelien Breeden, “France Announces Troop Withdrawal from Mali After 9 - Year Campaign”, *New York Times*, February 17, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/02/17/world/africa/mali-france-withdrawal.html>, 2022 - 03 - 20; Marielle Harris, Catrina Doxsee, and Jared Thompson, “The End of Operation Barkhane and the Future of Counterterrorism in Mali”, *CSIS*, March 2, 2022, <https://www.csis.org/analysis/end-operation-barkhane-and-future-counterterrorism-mali>, 2022 - 03 - 20.

^② Etienne Dhuit, «Le Mali quitte le G5 Sahel», *La Revue Internationale*, le 05 Juin, 2022, <https://www.revue-internationale.com/2022/05/mali-quitte-g5-sahel>, 2022 - 10 - 20.

对外安全援助的部门包括国防部、外交部、内政部乃至更为隐秘的情报部门等，但只有外交部安全与国防合作局的预算相对公开；另一方面，外交部安全与国防合作局的预算只有大类总额，缺乏地区、国别及项目的具体数据。由于法国对外安全援助的绝大多数集中在非洲地区，因此考察外交部安全与国防合作局的预算变化，仍可管窥法国对非安全援助资金投入状况。

从援助规模看，这一时期，法国外交部对外安全援助预算整体保持稳定增长态势。2013年，法国对外安全援助预算为9 041万欧元，到2022年增到1.1亿欧元，增幅达21.7%。但需要指出的是，2015年和2016年连续两年下跌，2016年跌至8 784万欧元，创下自2000年以来的最低纪录。但这也使得2017年（1.05亿欧元）的反弹得以凸显，超过20%的增幅成为自2000年以来的最高纪录。相较而言，2000~2012年间，法国外交部对外安全援助年均预算为9 996万欧元；而2013~2022年此项预算为9 971万欧元，即使不考虑通货膨胀因素，也略下跌0.2个百分点。^①由此可以看出，尽管法国对安全援助的重视程度有所提高，但从外交部安全与国防合作局的预算变化看，法国对包括非洲国家在内的对外安全援助并无实质性增长。

从援助预算分配流向看，用于军事顾问、技术专家等人员经费在法国外交部安全与国防合作局安全援助中占据重要地位。自2006年起，法国外交部将安全援助预算划分为人员经费、行动经费和运行经费三类。在参与非洲反恐反叛行动时期，三类经费的占比相对稳定，尤其是人员经费占比较为稳定；平均而言，人员经费在这一时期占比为66.53%，相对前一时期（可用数据为2006~2012年）增长了6.65个百分点；法国对外安全援助中的人员经费年均6 625万欧元，比前一时期（可用数据为2006~2012年）增长约850万欧元。^②

从援助方式看，法国对外安全援助中的大量项目是通过外包方式予以实施的。例如，国际防务咨询公司（Défense Conseil International, DCI）已为法国政府特别是军队服务达45年之久，在国内设有23个训练中心，全球拥有45个合作伙伴国，其中非洲伙伴国主要是科特迪瓦和尼日利亚。该公司的主

^① 笔者根据法国国民议会网站（<https://www.assemblee-nationale.fr>）、法国参议院网站（<https://www.senat.fr>）及法国国家预算网站（<https://www.budget.gouv.fr>）历年预算报告数据计算得出。

^② 同上。

要任务是通过与伙伴国有关部委、军队及国际机构合作，依托法国军队的专业知识和装备，用法语培训外国军人。^①又如，法国专业技能国际合作署（Expertise France）是一家专门负责国际技术合作项目的设计与执行的公共机构，尽管主要与法国开发署联系，但也承包其他政府机构的援助项目，其中安全援助占有相当比例。在 2013~2021 年间，法国专业技能国际合作署共计在整个非洲实施了 151 个援助项目，价值 10.02 亿欧元。其中，该机构承包的对非安全援助项目共计 42 个，占对非援助项目总量的 27.81%；项目金额为 4.2 亿欧元，占总额的 41.92%。具体而言，该机构承包的对非安全援助项目包括五类：安全与维和；全球威胁与有组织犯罪应对；危机预防与响应；人口流动与国际移民；国家改革、法治与民主。前四类更多涉及军事援助，而第五类则属于安全部门改革。从项目数量、资金及年度分布看，安全与维和类项目仅 3 个，但所获资金却远高于其他 4 类，主要原因在于 2017 年法国为萨赫勒五国集团提供了一项持续时间长达六年多且价值高达 1.964 亿欧元的援助。位居第二位的援助项目是与恐怖袭击和叛乱行为相关的全球威胁与有组织犯罪，共计 10 个项目，援助额 7 654 万欧元；而与欧洲高度关切的移民和难民问题直接相关的人口流动与国际移民类也有 10 个项目，援助额 6 400 万欧元；国家改革、法治与民主的项目数量最多（11 个），援助额与位居末位的危机预防与响应（6 个）相差无几。^②

（二）聚焦军事教育与培训

军事教育与培训是法国对外安全援助的核心要素之一，旨在提升法国对非安全合作的软实力，以求达到长久地维护法国在非洲的战略利益、政治利益等多重国家利益之目的。美国的军事教育与培训体系相对单一，即归属国际军事教育和训练项目（International Military Education and Training, IMET）。相比之下，法国对外军事教育与培训由相互补充相互强化的 4 个方面组成，形成了高度复杂的对非军事教育和培训体系：一是常设性的军事培训学校；二是在非军事基地承担的军事教育与培训任务；三是海外行动所承担的军事教育与培训任务；四是与第三方面相结合的参与欧盟及其他多边安全援助中的军事教育与培训任务。

^① 相关信息可参见其网站：<https://groupepci.fr/le-groupe/le-groupe>，2022-03-20。

^② 笔者根据法国专业技能国际合作署数据库数据（<https://www.expertisefrance.fr>）计算得出。

其一，于1997年创建的区域性国别学校是法国对外安全援助中实施培训教学的核心机构。截至2021年底，法国共计在全球建立了29所培训学校或中心，其中17所分布在非洲11个国家。从地区分布上看，除国际司法警察培训学校位于吉布提外，其余16所学校均位于西非地区，其中塞内加尔3所，加蓬、科特迪瓦和布基纳法索均为2所。从培训方向看，聚焦军队能力培养的机构最多，共计8所，其中陆军4所，海军2所，高级军官培养2所；而与安全部门改革相关的国内安全与国民保护类学校也有4所，卫生类3所，跨领域应对各类威胁类2所，分别涉及反恐和网络安全。^①根据法国外交部安全与国防合作局数据，区域性国别学校每年为非洲国家提供70类培训课程，涉及维和行动、国内安全、卫生、排雷、行政、海上行动及民事保护等领域，每年培训学员达1400人次。在1997~2021年间，共计培训非洲学员达2万余名，大大提升了法国与非洲国家安全部门特别是军队的互通性。^②

其二，法国在非军事基地承担着大量的军事教育与培训任务。法国目前在非洲的4个军事基地均承担着重要的军事培训任务，尤其是对非洲国家维和部队的培训，这实际上是法国“强化非洲维和行动能力计划”的当代版本。例如，法国的吉布提军事基地自2006年起派出一个作战训练分队，训练乌干达维和部队；又如，法国在加蓬、塞内加尔和科特迪瓦的前沿部队都有明确的次区域维和能力培养授权，同时也负责双边的军事伙伴关系建设、双边和区域性军事合作等。法国对非军事培训主要采取战术培训、技术培训及技战术混合培训的方式展开，内容根据培训目录在协商基础上确定，涉及单兵技战术、军官、特种部队等培训内容，由法国所派出的教官负责。^③再如，仅2019年，法国在塞内加尔的军事基地便开展了约260次培训，参与人数近6500人。^④

① «Carte des Écoles nationales à vocation régionale (ENVR)», Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2021, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/transcription_carte_envr_2021_cle8c4464.pdf, 2022-10-20.

② «Coopération de sécurité et de défense en Afrique», Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/afrique/securete-et-lutte-contre-le-terrorisme/cooperation-de-securete-et-de-defense-en-afrique>, 2022-10-20.

③ «Forces de présence», Ministère des Armées, <https://www.defense.gouv.fr/forces-preposit-ionnees/forces-presence>, 2022-10-20.

④ «Les Éléments français au Sénégal», Ministère des Armées, le 22 Janvier, 2020, <https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/afrique-de-1-ouest/elements-francais-au-senegal/dossier-de-reference/les-elementes-francais-au-senegal>, 2022-10-20.

其三，法国对外军事教育与培训不仅嵌入直接军事干预，更与多边行动紧密结合，现阶段的典型便是“新月形沙丘行动”。自 2014 年 8 月启动起，“新月形沙丘行动”便与由毛里塔尼亚、马里、尼日尔、乍得和布基纳法索所组成的萨赫勒五国组织合作，其使命与职责包括三方面，其中安全援助位居首位，即依托法国在塞内加尔、加蓬和科特迪瓦的军事存在，培训和装备伙伴国军队。此外，“新月形沙丘行动”也与联合国马里多层面综合稳定团、欧盟塔库巴特遣队（Task Force Takuba）、欧盟马里训练团（EUTM Mali）、欧盟中非训练团（EUTM RCA）等合作，为萨赫勒五国集团成员、中非共和国及其他非洲国家提供了大量军事培训。例如，自 2016 年 7 月成立至 2020 年底，欧盟中非训练团共计培训了 7 000 余名中非共和国军人。^①

（三）强化安全部门改革援助

尽管早在 1997 年就被纳入法国对非安全援助，但安全部门改革援助的真正实施却是在 2008 年之后，再次揭示了法国对非安全援助的合法性外衣之本质。2008 年，法国首份安全部门改革文件即《安全部门改革：法国方法》（*Réforme des systèmes de sécurité：approche française*）出台，为法国对非提供安全部门改革援助奠定了基础。根据该文件，法国安全部门改革援助的目标是：建立包括军队、宪兵和警察在内的国家安全力量，以民主、善治和法治原则为指导履行其职责；澄清包括民事和军事力量在内的安全力量作用，且保持其信息公开；建立透明的内政安全人员招募和管理制度；确保安全人员中的性别平等；恢复合格、独立的司法部门；建立尊重国际人权标准的非军事化、专业化和由文职人员控制的监狱系统；确保军事和民事情报系统的公正性、专业性和道德性等。^② 尽管国防部和内政部提供训练、装备及演习等援助，但法国安全部门改革援助重点仍强调结构性援助，主要由外交部安全与国防合作局和可持续发展理事会负责执行。法国安全部门改革援助的基本逻辑是专注于安全部门内部的小规模结构性变化，如改进薪酬机制，从而有助于推进专业化和更广泛的改革。

^① «L' EUTM - RCA accompagne le ministère de la défense nationale centrafricain dans la reconstruction des forces armées », Ministère des Armées, le 18 Février, 2021, <https://archives.defense.gouv.fr/operations/afrique/afrique-centrale/centrafrique/eutm-rca/1-eutm-rca-accompagne-le-ministere-de-la-defense-nationale-centrafricain-dans-la-reconstruction-des-forces-armees>, 2022-10-20.

^② *Réforme des systèmes de sécurité：approche française*, Paris：République Française, 2008, pp. 11-12.

在实施改革的初期，法国安全部门改革援助主要聚焦短期项目，被认为过于短视而饱受批评。^① 进入开展反恐反叛行动时期以来，法国持续加大对安全部门改革的援助力度，并于2018年出台其升级版即《预防、复原力与可持续和平战略（2018～2022年）》（*Prévention, Résilience et Paix Durable, 2018-2022*）。这一战略将对安全部门改革的支持扩大至对“脆弱国家”实现持久和平的援助上，进而将安全部门改革与联合国2030年可持续发展议程相对接。由此，外交部下属的可持续发展局也成为安全部门改革援助的重要实施单位，并负责监督法国开发署的履职情况。尽管如此，法国对非安全部门改革援助仍主要由外交部安全与国防合作局主导。^②

调整后的法国安全部门改革援助在很大程度上试图实现短期与长期、军事安全与发展脆弱性等方面的协调与整合，主要通过人道主义援助、财政援助、发展援助及国际合作，支持受援国社会、经济、治理、司法以及国防等安全部门的改革。其中，最为重要的工具之一是法国开发署于2016年创设的和平与复原力基金（fonds «Paix et résilience», MINKA），由法国开发署下属公司普罗帕科（Proparco）负责政策设计，由法国专业技能国际合作署负责执行。该基金2017年的预算为1亿欧元，计划持续增长至2022年实现翻番即每年2亿欧元的目标。2017年，和平与复原力基金设立了4个项目——萨赫勒倡议、乍得湖倡议、中非共和国倡议和中东倡议。^③ 在2017～2020年间，萨赫勒倡议共承诺援助金额3.18亿欧元，乍得湖倡议和中非共和国倡议的承诺资金分别为5300万欧元和6600万欧元。^④

（四）调整对非军售

随着法国对非洲安全援助重新回到军事干预为主的轨道，法国对非军售再次大幅增长。从总量上看，2013～2021年间，法国对非军售额达到44.75亿美元，是前一时期即1997～2012年的3倍多。从年均军售额看，1960～1996年间，法国年均对非军售金额为4.02亿美元，在1997～2012年间大幅下跌至8737万美元，而到2013～2021年间又再次飙升至4.97亿美元；从对非军售在

① Aline Leboeuf, “Cooperating with African Armed Forces”, *IFRI Focus stratégique*, No. 76, December 2018.

② *Prévention, Résilience et Paix Durable (2018-2022): Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés*, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères - DGM, 2018.

③ *Ibid.*, p. 29.

④ «Minka: Le Fonds Paix & Résilience, Bilan D'Activité 2020», AFD, 2020, p. 4.

整个法国对外军售所占比重看, 1960~1996 年间占比为 19.20%, 而 1997~2012 年间仅为 4.65%, 但到 2013~2021 年间又回升至 20.7%。^①

与前两个时期相比, 这一时期法国对非军售呈现出明显的多样化趋势: 其一, 最大的变化是南非跌出法国对非军售额前十位; 其二, 萨赫勒五国集团成员均未出现在前十位之中, 这在某种程度上暗示着租借方法在法国对非军事装备援助中的地位可能正在上升;^② 其三, 法国对北非和东非地区的关注呈上升态势, 埃及和坦桑尼亚进入对非军售额前十位充分说明了这一变化。

三 法国对非洲安全援助的成效及其根源

冷战结束后国际安全态势的根本性变化, 极大地提升了安全援助在法非关系中的战略地位。尽管如此, 作为当前法国对非安全援助的标志性项目, “新月形沙丘行动”的重新部署不仅印证了其事实上的失败, 更暗示着法国对非安全援助的新一轮转型。整体上, 法国对非安全援助的效果明显不佳, 甚至到了需要“颠覆”的地步。正如马克龙曾在 2017 年所言, 法国将颠覆“法兰西非洲”的三大支柱——军事存在、法郎区和发展援助, 并以非洲化、多边化为基础重建法非关系。^③ 法国对非安全援助的整体性失效及其根源体现为如下 5 个方面:

(一) 依赖“法兰西非洲”模式

法国对非安全援助的运作方式根源于所谓“法兰西非洲”模式: 在表面的各类协议安排之外, 法非双方的各类行为体间存在复杂的正式和非正式关系网络; 法国在非洲的政治、经济和军事行为体以网络和游说的方式组织起来。^④ 这一封闭且私密的关系网络, 使安全援助成为法非安全关系的核心术语, 用以掩盖维持法国霸权的关键性安排和法国对独立后非洲的持续影响。

^① 笔者根据斯德哥尔摩研究所军售数据库 (<http://www.sipri.org/databases/armstransfers>) 数据计算得出。

^② E. G. Berman, “The Provision of Lethal Military Equipment: French, UK, and US Peacekeeping Policies towards Africa”, *Security Dialogue*, Vol. 34, No. 2, 2003, pp. 199–214.

^③ François Gaulme, «Emmanuel Macron et l’Afrique. La vision et l’héritage», *Études de l’Ifri, Ifri*, Janvier 2019.

^④ Verschave F., *La Françafrique: Le plus long scandale de la République*, Paris: Stock, 1999, p. 175.

“法兰西非洲”模式在法非关系中的战略体现是设立“非洲先生”，在安全援助中的实际体现则是外交部安全与国防合作局的合作专家（coopérant）制度。合作专家是指被分配到外交部安全与国防合作局的军官，他们并非武官或军事顾问，而是外国军队指挥系统的正式成员，其职能由法国外交部与东道国协商确定。合作专家在东道国期间全职履行作为东道国军队成员的职责，但在任务结束后回到法国应详细汇报其东道国经历并帮助法国更好地理解东道国的军队、文化及发展动态。^① 合作专家主要来自国防部、内政部、经济部和司法部4个部门。2020年，法国共计向海外派遣311名合作专家，其中非洲248名，占80%。^②

“法兰西非洲”模式是法国对非洲干预乃至控制的核心手段，但也引发了非洲国家的强烈反感。一方面，人际关系网络诱发明显的双重标准做法。例如，与法国关系密切的乍得和几内亚均在2021年发生不合宪的政权变更，但法国在承认前者的同时却强烈谴责后者。另一方面，直接控制和干预引发非洲国家强烈反感，极端情况下可能推动双边关系的急剧恶化。法国与马里的关系就是典型。2021年5月马里的军事政变就带有明显的反法色彩。从萨科齐起，法国三届总统都试图对“法兰西非洲”模式加以改变，但效果极不明显。例如，奥朗德在任期间，将总统非洲顾问改为总统办公室非洲事务咨询部门，事实上是提高了“法兰西非洲”模式的制度化水平。^③

（二）操作手段高度军事化

尽管自1997年起强调对非洲自身能力的培养，但高度军事化仍是法国对非安全援助的基本特征。从战略部署上看，法国长期在非洲维持着能见度极高的军事存在，既有常设性的军事基地，也有以“新月形沙丘行动”为代表的海外军事行动。从资金分配上看，高度军事化使法国安全援助在民事部门投入严重不足。例如，在2018年的《预防、复原力与可持续和平战略（2018~2022年）》的援助预算中，双边安全援助预算总计5.24亿欧元，其中非军事类预算共计1.92亿欧元，约占36.7%；但在非军事类援助中，债务减免达到1.04亿欧元，另有3300万欧元用于粮食援助，真正用于冲突后重建的金额

^① Bradley Peniston, “Perspectives: A French Idea Worth Stealing”, *Armed Force Journal*, December 1, 2011, <http://armedforcesjournal.com/perspectives-a-french-idea-worth-stealing>, 2022-03-20.

^② «Direction de la coopération de sécurité et de défense: rapport d'activité 2020», Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2020, p. 6.

^③ Benedikt Erforth, *Contemporary France Security Policy in Africa: On Ideas and Wars*, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2020, pp. 19-23.

相当少。^①从执行侧重看，无论是法国政府还是其外包机构均强调传统安全特别是军事性质的能力建设，并未发展出全面的安全部门援助能力。^②

法国对非安全援助的高度军事化极易引发非洲国家及普通公众的反感情绪，并导致一种法国在非洲的自我孤立效应，恰如法国于 2019 年在马里北部修建的一个类似“孤堡”的中世纪式星状防御工事。^③它反映出法国对非安全援助所面临的困境：尽管安全投入不菲，但却难以获得当地公众认可。例如，根据一项非洲对域外大国好感度的连续调查，法国在非洲的好感度持续下降，从 2019 年以 21% 的好感度位居第五位，降至 2020 年以 20% 位居第六位，而 2021 年进一步降至 17% 位居第七位；而从次地区角度看，在 2021 年的调查中，法国仅在中部非洲以 16% 位居第五位——远远低于美国（56%）、土耳其（50%）、英国（38%）和德国（34%），在北部非洲、东部非洲和西部非洲，法国均未进入前五位。^④法国不菲投入与非洲国家当地民众反感的恶性循环态势，反而进一步强化了法国通过武力行动而非促进民主等援助手段改善非洲安全的战略意愿。^⑤

（三）“外交—防务—发展”政策内部失衡

与高度军事化相应，法国对非安全援助过于强调军事行动，对安全援助的其他要素重视明显不足。法国官方声称，对非安全援助旨在通过结合“外交—防务—发展”（Diplomacy – Defense – Development, 3D）方法，帮助萨赫勒地区伙伴国家提升安全能力。^⑥在实践中，法国预设自身仅负责安全特别

① *Prévention, Résilience et Paix Durable (2018 – 2022): Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés*, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères – DGM, 2018, pp. 36 – 38.

② Matthias Deneckere, Ashley Neat and Volker Hauck, “The Future of EU Security Sector Assistance: Learning from Experience”, Discussion Paper, No. 271, ECDPM, May 2020, pp. 19 – 20.

③ Thomas Newdick, “The French Army Is Building Renaissance – Style Fortresses In Africa”, The Drive, August 19, 2020, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/35863/the-french-army-is-building-renaissance-style-fortresses-in-africa>, 2022 – 03 – 20.

④ Olivier Marbot and Marie Toulemonde, “In Africa, France’s Image Takes a Hit, But Turkey, Qatar and the UAE’s are on the Up”, *The Africa Report*, April 8, 2021, <https://www.theafricareport.com/73566/in-africa-frances-image-takes-a-hit-but-turkey-qatar-and-the-uaes-are-on-the-up>, 2022 – 03 – 20.

⑤ “Françafrique: The Evolution of France’s Interference in Africa”, *Alarabiya News*, May 20, 2020, <https://english.alarabiya.net/perspective/analysis/2015/08/26/Fran-afrique-The-evolution-of-France-s-interference-in-Africa>, 2022 – 03 – 20.

⑥ «Opération Barkhane», Ministère des Armées, <https://www.defense.gouv.fr/operations/bande-sahelo-saharienne/operation-barkhane>, 2022 – 10 – 20.

是军事事务，而将“外交—防务—发展”中的外交、发展等责任推给了国际合作伙伴和非洲国家，特别是萨赫勒五国组织。2020年1月成立的萨赫勒同盟（Coalition pour le Sahel）确立了四个支柱——反恐、提升萨赫勒五国军事能力建设、改善区域治理与恢复发展、提供官方发展援助。^①在具体落实过程中，“新月形沙丘行动”仅涉及前两个支柱，涵盖战斗行动、军民关系和军事培训等内容，其他政策支柱实际上交由东道国承担。法国所承诺的其他贡献往往通过技术性手段加以推卸，被称为“政治的去政治化方法”。^②

法国对非安全援助战略的内部失衡使其努力往往治标不治本，不仅难以改变本已恶化的操作环境，甚至可能产生负面影响。其一，法国对非安全援助的具体方案往往较为短期且相互协调不够，极端情况下可能加剧受援国安全力量的分裂，如部分非洲国家已开始尝试建立完全不接受法国援助的独立安全力量，以规避法国的影响或控制。^③其二，法国对非安全援助中的能力培养往往难以落实，特别是在外派人员部署时间大为缩短的情况下（法国军人的海外部署时间往往为4个月，合作专家一般也不会超过2年），更是如此。^④其三，聚焦反恐反叛行动可能使法国因缺乏战略远见和战略协调而失败^⑤，因其不仅面临马里、布基纳法索、尼日尔三国相关组织叛乱行为相互叠加的复杂形势^⑥，更可能使伊斯兰极端组织武装分子从正面对抗转向针对法国、马里

① “G5 Sahel: The Coalition Is in Place,” Gouvernement, July 1, 2020, <https://www.gouvernement.fr/en/g5-sahel-the-coalition-is-in-place>, 2022-03-20.

② Yvan Guichaoua, “The Bitter Harvest of French Interventionism in the Sahel”, *International Affairs*, Vol. 96, No. 4, 2020, pp. 907-909.

③ Nicholas Marsh and Øystein H. Rolandsen, “Fragmented We Fall: The Impact of Foreign Security Force Assistance on Security and Governance in Mali”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 5, 2021, pp. 614-629.

④ Michael Shurkin, “France’s War in the Sahel and the Evolution of Counter-Insurgency Doctrine”, *Texas National Security Review*, Vol. 4, No. 1, 2020, pp. 54-58.

⑤ Bruno Charbonneau, “Counterinsurgency Governance in the Sahel”, *Bulletin Franco Paix*, Vol. 5, No. 1, 2020, pp. 3-6; Ruth Maclean, “Crisis in the Sahel Becoming France’s Forever War”, *New York Times*, March 29, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/29/world/africa/france-sahel-west-africa.html>, 2022-03-20.

⑥ Mamadou Bodian, Aurélien Tobie, and Myriam Marending, “The Challenges of Governance, Development and Security in the Central Regions of Mali”, SIPRI Background Paper, No. 4, 2020, https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-03/sipriinsight2004_3.pdf, 2022-03-20.

和联合国部队的非对称军事行动。^①

(四) 通过多边化操作实现成本分摊

自第二阶段起,法国日益强调通过伙伴关系开展对非安全援助;到第三阶段,法国对非安全援助更加重视伙伴关系,集中体现为以欧洲化为核心的多边化发展。一方面,“新月形沙丘行动”的安全援助支柱特别是能力培养实际上由欧盟落实,包括欧盟马里训练团、欧盟马里能力培养团(EUCAP Sahel Mali)、欧盟中非共和国训练团(EUTM RCA)以及塔库巴特遣队等。以欧盟马里训练团为例。该训练团于2013年建立,由来自25个欧洲国家的约700名军人组成,主要有4项任务,即训练马里军队、为马里武装力量提供各级顾问、改善军事教育体系,以及为萨赫勒五国组织联军司令部提供顾问。截至2022年初,欧盟马里训练团共完成了4期任务,目前正在开展第五期(2020~2024年)任务。自训练团成立以来,项目周期从前四期的2年延长至第五期的4年,覆盖范围从马里延伸至萨赫勒五国,预算也有明显增长。^②

另一方面,法国与英国、德国、美国等结成了行动联盟,共同推动对外安全援助。法国与英国、美国早在1997年就提出所谓“P3倡议(P3 Initiative),旨在强化各自在西非安全政策的协调。根据法国《2017年安全与国防战略》(Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017),法国军队在指挥上坚持北约和欧盟框架,同时推动大量双边和多边部署。其中,双边层面已经发展出德法混合旅(la brigade franco-allemande)、英法联合远征军(CJEF)、法德联合空中运输部队(1'escadron franco-allemand C-130J)和联合编队(TIGRE、A400M)等。在非洲,战术性军事援助已成为预防政策的关键支柱;英国是法国最为紧密的双边合作伙伴,德国则是法国推动欧洲共同安全的关键伙伴,均为联合国马里稳定团、欧盟马里训练团、萨赫勒五国组织等提供了重要帮助。^③

法国开展多边安全援助的根本目的不是为了分享利益,而是为了分摊成本。法国推动伙伴关系发展的根本动力来自两个方面:一是非洲多国安全挑

^① Michael Shurkin, *France's War in Mali: Lessons for an Expeditionary Army*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2014; Bernard Barrera, *entitled Opération Serval*, Paris: Seuil, 2015; Jean-Christophe Notin, *La guerre de la France au Mali*, Paris: Tallandier, 2014.

^② “ETUM Mali”, <https://eutmmali.eu>, 2022-04-01.

^③ *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale 2017*, Ministère des armées, Paris: DICod - Bureau des Éditions, Octobre 2017, pp. 61-63.

战重重且当地治理能力低下；二是法国自身经济负担较重。因此，通过伙伴关系共同提供安全援助的首要目的是通过分摊经济成本和安全风险，从而降低法国自身负担，并提升法非安全关系的合法性。^① 但法国并不想与合作伙伴分享利益，这导致其与合作伙伴特别是欧洲盟友的关系逐渐疏远，也使其部分合作有名无实。^②

（五）严重忽视非洲自主权

尽管自 1997 年起，法国开始强调非洲自主安全能力建设，但根本上仍沿袭殖民主义思维发展对非安全关系。从法国对非安全援助中，可以清晰地看到殖民主义、新殖民主义的直接影响。^③ 正是对非洲自主权的严重忽视，导致法国对非安全援助的低效甚或失败。

其一，尽管高调宣扬非洲所有权，但法国对非安全援助根本上是维护法国主导权。法国始终强调自主决策和独立防御能力，并试图将国防政策当作外交手段以促进其国际主张得以实现。^④ 由此，法国对非安全援助往往基于自身合法性、成本等考虑，在多边主义与单边主义之间摇摆，从未真正将非洲纳入决策考量中。例如，如果缺乏来自法国的强大后勤、通信和战略投送等支撑，即使是通过法国安全援助而发展起来的精英部队也难以真正发挥作用。

其二，法国对非安全援助往往存在资助与需求间的错位。例如，前述和平与复原力基金的援助领域并未真正促进非洲各国的安全部门改革。从资金分布看，用于对非安全援助资金的最大份额（43%）流向了法国、非洲受援国及国际的非政府组织，法国和国际执行者（11%）以及国际组织及其他捐助方（6%）也获得不少资助，而各受援国政府仅获得 32% 的资金。^⑤ 管中窥豹，可见一斑。资助与需求的错配，极可能无法有效提升非洲国家的安全治理能力。

① Livre Blanc, *Défense et sécurité nationale* 2008, Paris: O. Jacob; La Documentation française, 2008, pp. 81 - 98; Daniela Krosiak, "France's Policy Towards Africa: Continuity or Change?", in Ian Taylor and Paul Williams, eds., *Africa in International Politics: External Involvement on the Continent*, London and New York: Routledge, 2004, p. 76.

② Denis Tull, "The European Union Training Mission and the Struggle for a New Model Army in Mali", Institut de recherche stratégique de l'École militaire, February 11, 2020, https://ifm-online.org/wp-content/uploads/2020/04/Tull-RP-IRSEM_89.pdf, 2022-04-01.

③ Bruno Charbonneau, "Dreams of Empire: France, Europe, and the New Interventionism in Africa", *Modern & Contemporary France*, Vol. 16, No. 3, 2008, pp. 279 - 295.

④ Jean - Pierre Maulny, «Nicolas Sarkozy et la politique de défense de la France», *Revue internationale et stratégique*, Vol. 77, No. 1, 2010, p. 109.

⑤ «Minka: Le Fonds Paix & Résilience, Bilan D'Activité 2020», AFD, 2020, p. 5.

其三，法国对非安全援助的效果整体不佳，甚至适得其反。英国的一项研究认为，法国对非安全援助很大程度上没有提升非洲国家的整体安全。由于援助专注于少量的精英部队特别是警察力量的军事化，实际上削弱而非强化了非洲军队保卫领土和警察维护治安的能力。^① 据此，在一些媒体报道中，出现了法国对非安全援助所培养的精英部队与非洲法语国家的政变可能存在关联的声音。^②

四 余论

法国对非军事援助始于戴高乐时期，自 20 世纪 60 年代以来虽然经历几次调整，但是援助的基本内容未发生实质性的变化。那么如何认知法国对非安全援助的实质？法国声称有义务为维系非洲大陆的安全与稳定做出贡献，并以“非洲宪兵”角色自居，力图建立以法国为中心的非洲安全格局。事实果真如此吗？值得注意的是，随着非洲大陆形势变化尤其是非洲安全治理中自主意识的上升，法国在非洲无论是采取直接军事打击利比亚之行为，还是借助维和之名实施的“薮猫行动”或“新月形沙丘行动”，均遭到非洲国家的质疑。2019 年 12 月在马里的一项民意调查显示，有 80% 的受访者反对法国的军事存在，认为法国的军事干预无助于帮助马里应对危机。^③ 又如，在 2021 年 10 月召开的法国—非洲峰会上，与会的非洲国家青年在论及法国殖民遗产问题和军事干预问题时，来自布基纳法索的青年代表艾尔达·格阿玛直言指出，当下非洲需要的不是“援助”，呼吁法国和其他西方国家不再干涉非洲事务。^④ 由此折射

① Niagalé Bagayoko, “Security Systems in Francophone Africa”, *IDS Research Report*, Vol. 2010, No. 64, 2010.

② 既有报道往往揭示的是美国训练的士兵在非洲国家政变中的角色，有关法国的讨论更为罕见。See “Wave of Coups Disrupts Africa as U. S. - Trained Soldiers Play Key Role in Overthrowing Governments”, *Democracy Now*, February 8, 2022, https://www.democracynow.org/2022/2/8/us_presence_in_africa_fuels_coups, 2022-02-15; Joseph Siegle, “Africa’s Coups and the Role of External Actors”, *Africa Center for Strategic Studies*, December 17, 2021, <https://africacenter.org/spotlight/africas-coups-and-the-role-of-external-actors>, 2022-02-15.

③ “The Great Anti-French Revolution in Mali: Françafrique Fails”, *United World International*, December 6, 2020, <https://uwidata.com/11630-the-great-anti-french-revolution-in-mali-francafrique-fails>, 2022-03-20.

④ 王战、徐冠男：《马克龙遭非洲青年狂怼，法国在非还怎么刷“存在感”》，载环球人物网：<https://www.globalpeople.com.cn/index.php?a=show&c=index&catid=1&id=15552&m=wap>, 2022-09-17。

出非洲国家民众对法国在非洲推行“新殖民主义”的清醒认知。法国对非安全援助与其说是所谓为了承担法国对非洲国家的安全义务，不如说是通过维系法国在非洲的军事存在而捍卫其在非洲的多重权益和拓展影响力，乃至争夺对非事务的主导权，其本质是利己行为，是为了谋求自身利益。

尽管面临重大调整压力，法国对非安全援助的未来转型仍充满诸多不确定性：一方面，“新月形沙丘行动”显而易见已失败，表明法国对非安全援助必须重视非洲自身安全能力的培养；另一方面，萨赫勒地区安全形势并未实质性改善，加上大国在非战略竞争加剧，也为法国提供了继续将安全援助视作“再合法化”外衣的借口。因此，在非洲能力培养与直接军事干预间寻求更理想平衡，将是法国对非安全援助的未来发展方向。

法国对非安全援助在道德外衣与现实利益间的两难抉择，有着更为宏观的理论和实践意涵，暗示着整个安全援助的政治化和战略化发展。从实践角度看，大国对非安全援助的竞争格局正日益浮现。一方面，西方主要国家特别是法国、美国、英国、德国等国，已围绕对非安全援助展开互补性合作；另一方面，俄罗斯、印度、土耳其、中国等新兴大国也正积极参与对非安全援助。这样，大国对非安全援助可能呈现西方结盟、其他国家单打独斗的格局，而俄罗斯和中国的对非安全援助则可能在全球地缘政治斗争背景下成为各方攻击的焦点。从理论角度看，为安全援助寻找理论包装的趋势将明显强化。安全援助源起于军事同盟，在冷战时期更多是特定国家培育“势力范围”的手段。在国际体系加速转型的背景下，如何为现实主义权势政治披上道德外衣，是西方延续其国际体系主导地位的重要战线。就安全援助而言，两个理论工具可能得到高频使用，即国际公共产品理论和“防务—外交—发展”政策理论，进而掩盖西方对外安全援助的私人产品或俱乐部产品性质和军事“准”结盟性质。这样，中国不仅需要理性认知或吸取其他大国开展安全援助的经验教训，更需要积极塑造安全援助的概念化和理论建构，特别是积极开发中国主要通过联合国和非盟及非洲次区域组织开展对非安全援助的实践所蕴含的理论潜力。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）