

## 从戴高乐到马克龙：法国的非洲政策 变化轨迹与内在逻辑

彭姝祎

**内容提要** 法国曾在非洲拥有大片殖民地，并在该地区具有政治、经济、防务、文化等全方位影响。从 20 世纪 60 年代起，原法属非洲国家纷纷独立后，法国依然通过经济援助与合作、货币关联和控制、驻军等方式保持着“法非特殊关系”。非洲作为法国的“后花园”和大国地位的体现和保障，始终是法国对外关系的重点。60 多年来，从戴高乐到马克龙，法国的对非政策有延续，也有改变，充斥着“保守”和“改革”之争。法国国内保守派政治力量坚持延续传统的“法非特殊关系”，而革新派政治力量则努力推动法非关系“正常化”。整体而言，法国的对非政策呈现出较为明显的延续性，但在其中亦有调整与变化。当下，年轻的新一代总统马克龙上台后，法国对非政策在延续过往的基础上亦有了一定新突破，聚焦于安全、经济、青年等议题。

**关键词** 法国的非洲政策 “法非特殊关系” 保守派 改革派 马克龙

**作者简介** 彭姝祎，中国社会科学院欧洲研究所研究员（北京 100732）。

法国曾在非洲特别是西非和北非地区拥有大片殖民地，多年的经营使法国在这些前殖民地国家拥有政治、经济、防务、文化等全方位的影响力。这些国家独立后，法国依然通过种种手段保持着对非洲大陆的影响。非洲作为法国的传统势力范围和“后花园”，和法国的国家利益息息相关。60 多年来，对非外交始终是法国外交的一大重点，在法国的整体外交格局中占有特殊地位。在不同历史时期和不同当政者治下，法国的非洲政策有延续也有改变，

充斥着“新”与“旧”，即“保守”与“改革”之争。本文按照时间顺序，对法国从戴高乐至今的对非政策进行梳理、总结，借此阐明“新”“旧”之争的原因以及政策取向变化的内在逻辑。

## 从戴高乐到密特朗：维持“法非特殊关系”

第二次世界大战之前，法国在非洲的21块殖民地可划分为两大部分：一是撒哈拉沙漠以南非洲；二是被统称为“马格里布地区”的北非地中海沿岸的摩洛哥、阿尔及利亚和突尼斯三国。前者集中了法国的大部分殖民地。法国在非洲的全部殖民地总面积约1 039万平方公里，占非洲总面积的37%，占当时非洲总人口的24.5%。<sup>①</sup>二战后，在民族解放运动的大潮中，法属非洲殖民地纷纷独立。但是，这种独立只存在于名义上，<sup>②</sup>法国在割舍不去的“非洲情结”的支配下，仍然保持着在非洲国家的全方位影响和“法非特殊关系”。其突出表现是：独立后，法国派驻在前殖民地国家的一些官员还留在原处，有些人甚至连办公室都没变，只是换了个头衔而已。<sup>③</sup>

### （一）法国继续维持“法非特殊关系”的表现

维持“法非特殊关系”是殖民地独立后法非关系的最大特点，主要体现为：法国绕过正常的外交渠道，通过不透明的私人关系网来处理对非事务。原殖民地独立后，法国成立了合作部，本想用它取代此前的“法国海外部”（Ministère des Outre-mers），全面主管与新生国家的关系。但实际上，合作部并没有对非政策制定权，因为戴高乐将军又在总统府内另行组建了“非洲事务处”（cellule africaine），由该机构全面负责对非联系，为总统本人制定非洲政策出谋划策。合作部成了对非政策执行工具，遑论外交部。

“非洲事务处”的核心人物是雅克·福卡尔（Jacques Foccard）。有“非洲先生”和“戴高乐在非洲的眼睛和耳朵”之称的福卡尔，是法非关系史上的标杆式人物，他擅长外联，和非洲各国元首建立了密切而广泛的联系，同

<sup>①</sup> 孙德刚：《法国非洲战略中的海外军事基地：一项历史的考察》，载《同济大学学报·社会科学版》2012年第2期，第5页。

<sup>②</sup> 原法属非洲国家的独立是以和平谈判的方式进行的，所以它们与法国的历史联系并未像法国在东南亚的前殖民地一样发生突然断裂，因此独立后的非洲国家短期内甚少改变与法国的关系。

<sup>③</sup> Yves Gounin, *La France en Afrique: Le Combat des Anciens et des Modernes*, éd. de Boeck, Bruxelles, 2009, p. 22.

他们共同织就了一张以爱丽舍宫为中心、覆盖非洲前殖民地角角落落的关系网。这张被称作“福卡尔网”的网络具有不透明和非正式（即不在正常的外交途径内）的特点。这张无形的网从戴高乐起，历经蓬皮杜、希拉克，持续生效，成为法国对非“传统”或曰“旧”政策的典型代表。

由于“富卡尔网”的长期存在和深远影响，正如法国学者多宗（Jean - Pierre Dozon）所言，法非关系在非洲殖民地独立之后从未转变为真正的国际关系。科特迪瓦前总统费利克斯·乌弗埃 - 博瓦尼（Félix Houphouët - Boigny）还专门发明了一个词“*Françafrique*”<sup>①</sup>，来形容法非这种特殊关系。该词直译为“法兰西 - 非洲”，还有人把它传神地译为“法非共荣”。“法非特殊关系”在法非双方都引发了大量质疑和诟病，即战后法国不是积极寻求和非洲各国建立正常的外交关系，而是和非洲首脑合谋继续控制非洲，通过暗箱操作、地下交易等方式为本国攫取利益，其本质仍然是殖民主义的，是“新殖民主义”。

## （二）法国保持“法非特殊关系”的原因

法国之所以执着地维护和非洲前殖民地的特殊关系，主要有以下几方面原因：第一，非洲是法国大国地位的象征和支撑。法国曾经是欧洲的头号强国，但是自普法战争特别是两次世界大战之后，国力逐渐衰落，沦为二流强国。然而，法国心有不甘，希望凭借联合国安理会常任理事国的身份和独立的核武力量，在国际舞台上继续扮演大国角色。在法兰西第五共和国的缔造者戴高乐将军看来，法国在非洲地区的影响力和它的核威慑力量一样，是不可替代的彰显法兰西大国地位、维持大国实力的工具<sup>②</sup>。换言之，来自非洲的强力支持是确保法国强大的利器。

第二，法国难以放弃在非洲的既得利益。<sup>③</sup> 多年的殖民统治使法国在非洲获取了大量红利。在经济领域，非洲是法国第一大出口市场和重要原材料特别是石油、铀等战略性原材料的主要供应地。如1952年，法国44%的出口商品销往撒哈拉以南非洲。<sup>④</sup> 在相当长的一段时间内，法国凭借对外援助几乎壅

① Yves Gounin, op. cit., p. 27.

② Ibid.

③ 参见周弘：《对外援助与国际关系》，中国社会科学出版社，2002年版，第20页。

④ Marc Ferro, *Histoire des colonisations. Des conquêtes aux indépendances (XIIIe - XXe siècle)*, 1994, Coll, *Points Histoire*, Le Seuil, 2006, p. 447, quoted from Yves Gounin, op. cit., p. 27.

断了非洲的基础设施建设市场。直到2000年，在援助非洲的每100法郎中，就有61法郎以订货的形式返回法国。<sup>①</sup>道达尔等法国大企业长期在非洲保持着龙头乃至垄断地位，掌握着有关国家的经济命脉。在政治领域，非洲法语国家常年在联合国等国际组织中和法国站在一起，对有利于法国的立场和提案给予支持；反之，则给予否决。

第三，法国抱持“普世”与“家长”心态。出于历史和文化因素，法国人本就有着比其他西方国家更为强烈的普世心态，自认为有责任把法兰西等西方世界的先进文明传播到落后地区。对于非洲而言，这份“责任感”更加强烈。法国在非洲的长期经营造就了其“家长”心态，视非洲为缺乏自理能力的“孩子”，给予“照顾”是法国责无旁贷的使命，不应随非洲国家的独立而放弃。

第四，非洲国家仍需要和依赖法国。客观来看，法非特殊纽带关系的维持并不完全是法国的一厢情愿。非洲前殖民地国家同样也离不开法国：它们需要法国提供援助资金，或为其执政合法性“背书”，或出兵清除异己或镇压叛乱、维护地区稳定。反过来，法国则通过满足这些要求来换取经济和政治利益。概言之，法国和非洲前殖民地国家是相互需要、彼此依赖、各取所需、利益交换关系，这也是上述“福卡尔网”得以长期存在的原因。一个广为流传的据说出自加蓬前总统奥马尔·邦戈的“戏说”形象地表明了这种关系：“没有加蓬，法国就像一部没有汽油的车；而没有法国，加蓬则是一部没有司机的车”。<sup>②</sup>

一言以蔽之，尽管经历了独立运动，但非洲各国并未真正实现独立，法国没有改变“宗主国”心态，而是在“福卡尔”网络下，通过种种方式继续保持着在非洲的渗透和影响，把殖民主义变成了新殖民主义。

### （三）法国维系“法非特殊关系”的主要手段

为维护“法非特殊关系”，法国或延续殖民地时期的传统做法，或采用了新的政策工具。

第一，发展援助是法国维持法非特殊关系的首选工具。如前所述，1960年，“为和新生非洲国家保持特殊关系”，法国成立了合作部，拟通过技术合

---

<sup>①</sup> Antoine Glaser & Smith Stephen, *Comment la France a perdu l' Afrique*, Calmann - Lévy, 2005, p. 54, quoted from Yves Gounin, op. cit., p. 28.

<sup>②</sup> Yves Gounin, op. cit., p. 23.

作的方式维持法国在非存在，保障法国在非利益。合作部官员以驻非外交官为主就证明了这一点，正所谓法国在非洲降下三色旗的同时，撒开了合作的密网。法国在撒哈拉以南非洲国家的行政官员数量不降反增：1956年法国在该地区的行政人员数量不到7000人<sup>①</sup>，到1963年，法国在这些新独立国家从事民事“合作”的人员有近9000人，到1980年已破万人。<sup>②</sup>另一个例证是，20世纪60年代，法国的双边援助资金几乎全部用于前殖民地国家，很少投向和法国没有历史渊源的地区和国家。法非之间的宗主国和殖民地关系也随之转变为“父子”式的“托管”与“被托管”关系。

第二，开展防务或军事援助与安全合作。军队在法非关系中中长期扮演着重要角色。殖民时期，法国凭借强大的军事力量在非洲开疆拓土、维持统治秩序，在多个国家建有军事基地，驻有军队。在非洲独立前夜，法国在非洲总共驻有90多个军团，总兵力约为6万人，<sup>③</sup>具有直接干预非洲事务的能力。非洲国家独立之后，这种情况基本未变，特别是在冷战背景下，为维护法国在非传统利益，法国以避免共产主义向非洲渗透为由，通过维持在非军事基地和驻军、签署防务或军援协议、派遣军事顾问、开展军事培训等方式，保持着在非军事存在，并根据协议获得了必要时出兵干预的“合法性授权”。“1960~1994年，法国和27个非洲国家签有军事协议，一度在20多个国家建有军事基地。面积近40%的非洲地区处在法国的军事影响下，<sup>④</sup>法国赢得了“非洲宪兵”的称号。防务协议同时赋予了法国对非军售垄断权（规定协议国必须采购法国的武器装备），给法国带来了可观的经济利益。

第三，采用货币关联与控制。法国在布雷顿森林体系之后，创立了面向中、西非地区的非洲金融共同体区法郎区，在该区域内通用法郎（称为“非洲法郎”），该体系在保障非洲国家金融秩序的同时，也造成了这些国家在经济上对法国的高度依赖。目前，非洲仍有14个国家使用非洲法郎，其中12个是法国前殖民地。在法郎早已在法国本土退出历史舞台的今天，它仍然是

---

<sup>①</sup> Antoine Glaser & Stephen Smith, *Comment la France a perdu l'Afrique*, Calmann Lévy, 2005, p. 53 ( nous avons rendu compte de cet ouvrage dans *la Revue internationale et stratégique*, n° 62n été 2006, pp. 131 - 132), quoted from Yves Gounin, op. cit., p. 23.

<sup>②</sup> Ministère de la Coopération, *L'assistance technique française (1960 - 2000)*, Paris, 1994, La Documentation française, p. 107, quoted from Yves Gounin, op. cit., p. 23.

<sup>③</sup> 孙德纲：前引文。

<sup>④</sup> 同上文。

部分非洲国家的法定货币，致使这些国家难以实现经济自立。

此外，法国和非洲在文化上的联系更为密切，法语是众多非洲前殖民地国家的官方语言和民间通用语言，并被法国用来实现政治目的，典型的例子是“法语国家组织”的设立。该组织是法国以“共同的语言纽带”为基础建立的，旨在实现政治目的、维护法国大国地位。

## 密特朗时期：延续对非政策且不随意识形态而改变

1981年，法国政坛发生重大变化，左翼社会党在战后首次上台执政，改变了此前法兰西第五共和国一直由右翼垄断的现实。整体而言，意识形态领域的改弦更张并未给法国的对非政策带来显著改变，左翼的国际主义和人道主义色彩在对非政策上没有太多体现。

社会党强调发展与第三世界各国的关系，并建立了名为“第三世界委员会”的机构，指出要捍卫人权，实行货真价实的第三世界国家战略，并把“合作部”更名为“合作与发展部”，以突出从“合作”到“合作与发展并举”的思路转变，看似要改变法非之间的“托管”与“被托管”关系。实际上，密特朗的非洲政策整体几乎和戴高乐如出一辙。“合作与发展部”并不掌管对非政策，相关权力仍由总统府“非洲事务处”掌控。尽管密特朗用居伊·佩内（Guy Penne）取代了福卡尔，但佩内完全继承了福卡尔的非洲政策思路（为此获得了“密特朗的福卡尔”称号）<sup>①</sup>，继续利用并发展与非洲领袖的私人关系。密特朗还任命自己的儿子为非洲事务顾问，这给担心社会党上台会改变对非政策基调的非洲元首们吃了一粒“定心丸”。由此，面对非洲记者对法国非洲政策的询问时，时任外交部长克洛代尔·谢松（Claude Cheysson）以嘲讽的口气答道：“啊，非洲，这是内政，由爱丽舍宫负责，不是外交部！”<sup>②</sup>

密特朗曾在殖民时期任法国海外部部长，和非洲民主联盟诸首脑即未来的非洲国家元首们建立了长期的友谊，正是这段经历奠定了他日后的对非政

---

<sup>①</sup> Claude Weill & Guy Penny, “Le Foccart de Mitterrand”, *Le Nouvel Observateur*, 1<sup>er</sup>, août 1986, quoted from Yves Gounin, op. cit., p. 38.

<sup>②</sup> Tirthankar Chanda, “Mitterrad et l’ Afrique: entre conservatismes et ruptures”, <http://www.rfi.fr/afrique/20160107-mitterrand-politique-africaine-france-conservatismes-ruptures-hollande-guy-penne>, 2019-01-25.

策基调，即步戴高乐后尘，利用私人关系网、从法国的国家利益而非意识形态出发来制定对非战略，尽管他向来反对戴高乐。

另一例子同样可以表明密特朗政府在对非洲政策上的连续性：1981年密特朗任命年轻的让-皮埃尔·科特（Jean-Pierre Cot）为合作部长，科特在对非政策上强调“民主”“人权”等价值观，力主法非关系正常化，他的“理想主义”和佩内的路线相左，最终被迫辞职。

到密特朗执政后期，冷战结束，法国的对非政策也相应发生变化。冷战期间，为防止非洲国家被“共产主义”阵营“收买”，法国的对非援助几乎是无条件的。援助的唾手可得使不少非洲国家在援助资金的使用上存在一定程度的浪费现象。随着冷战的结束，不计成本的援助丧失了意义，加之东欧各国成为法国新的援助对象，为避免浪费，提高援助效率，密特朗给对非援助加上了“民主”和“良治”的前提，为对非政策涂抹上了一丝左翼色彩。

不过整体而言，正如让-弗朗索瓦·巴亚尔（Jean-François Bayart）所言，密特朗的非洲观念和法非关系观念整体上仍然是嗜古的。<sup>①</sup>他仍然认为非洲在保持法国的大国地位上扮演着关键角色。面对美、苏两个超级大国对非洲的“插手”，密特朗坚持捍卫法国的“势力范围”，他和非洲领导人之间的关系仍然带有浓厚的“父权”色彩，其非洲政策和戴高乐没有根本区别。对此，菲利普·马尔凯辛（Philip Marchesin）曾形象地指出：“非洲失去了夏尔·戴高乐爸爸后，又迎来了弗朗索瓦·密特朗叔叔”<sup>②</sup>。

概言之，按照法国知名专家伊夫·古南（Yves Gounin）的看法，左翼政府的非洲政策表明，从20世纪60年代起直到90年代，在非洲政策上法国基本没有“左”“右”，而只有“新”“旧”，即“保守”和“现代”之分。<sup>③</sup>1986~1988年间，法国的第一次“左右共治”<sup>④</sup>突出体现了这一点。在共治期间，法国左、右两大政治派别在诸如福利制度改革、企业国有化和私有化、削减工时等诸多议题上存在着重大分歧，但在对非洲政策上则基本一致。

---

<sup>①</sup> Jean-François Bayart, *La politique africaine de François Mitterrand*, Karthala, 1984, quoted from Yves Gounin, op. cit., p. 39.

<sup>②</sup> Philippe Marchesin, “Mitterrand l’Africain”, *Politique africaine*, n° 58, juin 1995, p. 5, quoted from Yves Gounin, op. cit., p. 39.

<sup>③</sup> Yves Gounin, op. cit., p. 40.

<sup>④</sup> 即总统和总理属于不同政治派别，这是法国政治的独特现象。

## 希拉克时期：对非政策犹疑与反复

尽管左翼长达十余年的执政未使法国的对非政策发生根本性转变，但随着时间的推移，世界局势发生了重大变化。在新的时代背景下，法国开始重新思考对非政策。1995年希拉克上台执政，为法国对非政策迎来了第五共和国以来的第一次转机。

### （一）法非关系从“父子”到“兄弟”的新定位

希拉克上台执政后，法国的非洲政策发生了变化，改变的因素主要来自于外部因素，即冷战结束。这一重大事件给法国的非洲政策带来如下压力：其一，苏东解体后，苏联原加盟共和国和东欧的原社会主义国家纷纷寻求加入欧盟，这迫使欧洲各国将对外援助的重心从“南方”移至“东方”。其二，冷战的结束削弱了非洲国家在地缘政治和意识形态领域对法国的重要作用。此前一些非洲国家，如埃塞俄比亚、喀麦隆等在东、西两大阵营之间“走钢丝”。若“维护”不当，则就有可能转入敌方阵营。美、苏对峙的终结，意味着敌人不复存在，非洲的重要性随之下降。其三，冷战结束后，美国加强了在非洲的扩张，给把非洲视作“后花园”的法国造成了压力。其四，1994年，卢旺达爆发冲突并最终酿成大屠杀惨案，法国被指负有责任并在卢旺达激起民愤，迫使其反思自己的对非政策。当然，引致法非关系变化的内部因素也不容忽视。20世纪90年代，法国经济低迷，财政赤字严重，继续维持在非庞大开支心有余而力不足，作出对非援助压缩性政策调整势在必行。

概括而言，随着冷战的结束，法国的非洲政策遇到严峻挑战，维护传统法非关系的内外部压力均增加，为适应法非之间的新现实，希拉克总统提出了对非新政策，尝试变“托管关系”为“新型合作伙伴关系”。1997年，社会党人若斯潘出任总理，改变对非政策的时机进一步成熟。若斯潘对非洲不了解、没兴趣、没热情，同非洲首脑也没有什么私交，宣称“要和非洲的父权传统相决裂，建立以平等为基础的、既不干预也不袖手旁观的兄弟而非父子式的关系。”<sup>①</sup>同一时期，合作与发展部也任命了一位没有非洲经验的新部长，两位新领袖在非洲问题上的不谋而合打开了对非政策的新局面，使法国

<sup>①</sup> Yves Gounin, *op. cit.*, p. 53.

对非洲政策发生了改变。

第一，减少军事干预。此前法国对非军事干预频繁，不仅背上了沉重的人力、物力和财力包袱，还屡遭当地民众反对。因此，法国意欲停止充当“非洲宪兵”的角色。1994年，法国出台的《防务安全白皮书》明确提出减少在非军事存在，之后又出台《米永计划》，宣布调整在非军事战略，用几年时间减少在非驻军，关停部分军事基地；帮助非洲国家建立自己的维和机制，实现防务自主；加强和其他域外大国及国际组织的军事合作，推动在欧盟或联合国等多边框架内解决非洲的防务和安全问题。这些措施不仅有助于将法国从非洲的防务包袱中解脱出来，还能增强法国在非军事行动的合法性。

在实践中，法国开始践行若斯潘所说的既不干预也不放任不管的“不—不”政策。典型例子是，1999年，希拉克的密友科特迪瓦前总统科南·贝迪埃遭遇军事政变，要求法国出兵相助，但希拉克几经考虑，最终放弃了武力干预，只派出直升机把总统一家人撤往巴黎。正如古南指出的：“无论（非洲国家表示）欢迎还是惋惜，法国都不想、不能再扶持和颠覆（非洲）政府了，它会不遗余力地提供建议，寻找解决方案，但是不再通过军事干预来推行它的政策，法国不再是非洲宪兵。”<sup>①</sup>

第二，突破传统势力范围，加强和非洲非法语区的经贸交往与合作。冷战后，以南非为代表的南部非洲国家经济发展迅速。与此同时，美国等国开始加紧对非扩张，这使法国感到了威胁和压力。为巩固在非地位、扩大影响，法国决定突破传统的势力范围，向南部非洲“挺进”，加强与非法语区的经贸往来。为此，希拉克专门访问了以南非为首的南部非洲几国，取得了显著成效，法国和南非的经贸合作关系得到显著提升。

第三，改革援助方式，扩大援助范围。冷战后，受中东欧国家进入援助名单、美国向非洲扩张以及法国自身财力不足等因素影响，发展援助改革也被提上日程。其一，法国政府把单纯的援助转化成了援助与投资、合作相结合，以改变单方面援助耗资大、回报低的不利局面；其二，为提高援助效率、降低援助成本、淡化政治色彩而进行了机构改革，譬如把合作与发展部的对外合作业务整合进了外交部。其三，突破以法语国家为主要援助国的传统做法，把援助对象扩大到整个发展中国家，淡化“法非特殊关系”，并扩大法国

<sup>①</sup> Yves Gounin, op. cit., p. 57.

的影响力。为此，法国取消了此前把援助对象划分为“阵营内国家”（由法国前殖民地即非洲法语国家组成）和“阵营外国家”的做法，代之以“优先团结地区”（ZSP）。1999年，法国确定的首个“优先团结地区”共包括61个国家，其中既有原先的非洲法语国家，也有“新入围”国家，如中部和南部非洲地区的英语国家、东南亚和加勒比海及亚太地区国家等。“优先团结地区”的名单每年调整一次，以提升援助资金的使用效果。整体而言，法国打破了传统上优先关注法语区的做法，加大了对如南非、尼日利亚、加纳、肯尼亚等非法语国家的资助力度。

援外方式改革之后，法国在非洲的援助金额、贸易、直接投资、军事合作等均出现下降趋势。以对外援助规模为例，1994~2000年，法国的对外援助金额从占国内生产总值的0.64%降至0.31%<sup>①</sup>。加上新入围国家的“竞争”，非洲国家所占比例变小，凡此种种让人感觉法国开始放弃非洲。

## （二）重返非洲即回到“法非特殊关系”的老路

然而，在希拉克的第二个任期，随着德维尔潘出任外交部长，法国的非洲政策再度生变。德维尔潘不赞成若斯潘的非洲政策，他和希拉克重新评估了非洲的角色和世界局势后，一致认为为抗衡美国，非洲对法国而言具有不可或缺的重要性，进而决定和先前的非洲政策一刀两断，回归戴高乐的非洲政策传统。换言之，在现实利益驱使下，希拉克抛弃了淡化“法非特殊关系”的做法，充当起非洲国家的代言人。他首先指出非洲大陆在全球化进程中正被边缘化，进而需推动发达国家关注非洲，助力非洲登上国际舞台、融入全球化进程：如要求联合国安理会给予非洲国家一个常任理事国席位；推动八国集团会议邀请非洲国家元首参会，并形成了惯例；在国际金融机构中替非洲国家进言。中非共和国总统马丁·齐盖莱曾说道：“没有法国，我们永远没有机会接近世界银行或者国际货币基金组织首脑，没有办法把自己的声音发出去。”<sup>②</sup>法国还推动八国集团免除非洲等重债穷国的债务，并得到了积极响应：八国集团不仅于2005年达成协议，同意免除18个重债贫困国所欠国际金融机构的全部债务，还承诺在2010年之前将对非援助翻一番。与此同时，法国自己也大量免除了重债穷国与法国的双边债务，同时增加了对外援助额，

<sup>①</sup> 余南平：《法国在南部非洲国家的影响力塑造——以法国对非洲援助为视角》，载《欧洲研究》2012年第4期，第95页。

<sup>②</sup> Yves Gounin, *op. cit.*, p. 61.

使之从2000年占国内生产总值的0.31%升至2006年的0.47%，撒哈拉以南非洲是法国对外援助的主要受益者，约占法国外援总额的约60%。<sup>①</sup>

整体而言，在希拉克当政的两个任期共计十余年的时间内，法国的对非政策继续在“去特殊化”与“维持法非特殊关系”之间摇摆。总体上希拉克仍属保守派，尽管在第一个任期内进行了“去特殊化”改革，但最终又回到维持“法非特殊关系”的老路。法国学者这样总结道：“在希拉克的两届总统任期内，人们的印象仍然是‘一切都在改变，结果是什么都没变’……尽管提到改革事宜，但是法国的非洲政策一直停留在未作选择的举棋不定中，它仍然并且始终在法非关系正常化和保守的现代化之间犹豫不决。”<sup>②</sup>

## 萨科齐时期：尝试法非关系正常化

2007年，法国开启了新一轮总统大选。在竞选阶段，左、右翼的热门候选人——罗亚尔和萨科齐均表达了重塑法非关系的愿望，提出终结已经过时、带有浓厚父权色彩的法非关系，推动法非关系正常化。

以罗亚尔和萨科齐为代表的政治家是法国第一代出生于战后的政治领袖，对法国在非洲的殖民史没有经历、甚少记忆，故而没有先前的领导人那样的“非洲情结”“历史包袱”和与非洲元首的特殊关系。同时，非洲方面也发生了类似变化，正像萨科齐指出的“绝大多数非洲人没有经历过殖民时代，50%的非洲人不足17岁，继续此前的（法非政策）思路难以想象”<sup>③</sup>。法非双方都希望结束“爸爸的非洲”时代<sup>④</sup>，掀开新篇章。此外，进入21世纪以后，美国和金砖国家也在不断发展对非关系，打破了法国对非洲大陆的长期“垄断”态势，客观上削弱了法国在非洲的影响和非洲对法国的依赖，这也迫使萨科齐调整对非政策，与非洲建立“全新的、剔除杂质的、去除（法非）情结的、平衡的、去除过去持续困扰地中海两岸的糟粕和过时做法”的法非新关系<sup>⑤</sup>，

---

① Yves Gounin, op. cit., p. 63.

② “La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous J. Chirac et après”, n°105, mars 2007, pp. 11 - 12, quoted from Yves Gounin, op. cit., p. 50.

③ Yves Gouvin, op. cit., p. 71.

④ Elise Colette, “Royal/Sarkozy: rupture et continuité”, *JeuneAfrique.com*, 11 février 2007, quoted from Yves Gounin, op. cit., p. 70.

⑤ Yves Gounin, op. cit., p. 53.

以避免此前法国对非洲国家的专断的家长制作风，使非洲产生离心力并渐行渐远。

因此，萨科齐上台伊始，人们对法国改变对非政策寄予了厚望。萨科齐也采取了一些行动，特别是进行了机构和人事调整。为淡化非洲的特殊性，法国政府撤销了自1960年以来就存在于总统府的“非洲事务处”，把它整合进了总统府的“外交处”（cellule diplomatique），使非洲和世界其他地区一样成为法国外交事务的普通一环；在内阁中引入了非裔女性官员，特别是提出了地中海战略，即由欧洲南部几国和地中海沿岸的北非及中东国家建立“地中海联盟”，加强在移民、能源、经济发展等领域的合作。

然而，彻底重塑法非关系并不容易。萨科齐难以真正摆脱持续了近半个世纪之久的法非传统关系网。在过去几十年的法非关系中起主导作用的旧势力或曰保守派依然存在，以罗伯特·布吉（Robert Bourgi）为代表的旧阵营在萨科齐身边发挥着不容忽视的作用。布吉是抱持“法非共荣”观的代表人物，其父曾和福卡尔有商业来往。他本人则在福卡尔的引荐下和加蓬总统建立了密切关系，还和刚果（布）、塞内加尔、科特迪瓦等国首脑过从甚密。在萨科齐上台后，他一直以顾问和特使的身份“作为非正式渠道和非洲的政界要人沟通”，“甚至与萨科齐的秘书长克劳德·盖昂一起直接安排法国对非援助，以及处理法国与法语非洲的事务。”<sup>①</sup> 萨科齐自己也和前任总统的一些非洲朋友保持着密切联系，并通过他们为法国攫取了不少利益。例如，萨科齐在当选总统之前，就常常拜访路过或到访巴黎的加蓬总统奥马尔·邦戈。邦戈也以“我们是朋友，‘法非特殊关系’的基础一直存在，未来还会存续，只是有待改善”<sup>②</sup>，来回答他和萨科齐的关系。萨科齐赢得大选后，邦戈是第一个向萨科齐表示祝贺的国家元首，还要求第一个到访巴黎。

上述例子表明，尽管萨科齐口口声声要与“法非特殊关系”决裂，实际上他仍陷在传统的法非关系网中难以自拔！合作与发展部新任部长让-马力·博克尔（Jean-Marie Bockel）表达过这种无奈，他说“自任职以来，我就试图在改革我们对非事务路线图的政治意愿和现实之间保持平衡”<sup>③</sup>，并对

① 余南平：前引文，第97页。

② “Bongo critique Royal et Sarkozy”，*Le Nouvel Observateur*，19 février，2007。

③ Jean-Marie Bockel，“Le président，l’ouverture，l’Afrique et moi”，*JeuneAfrique*，5 août 2007，quoted from Yves Gounin，op. cit.，p. 74。

记者坦言：“（萨科齐）在科托努所宣称的决裂要延迟到来”<sup>①</sup>。最终，博克尔被撤职。这个案例和密特朗时期因主张改革而被迫下台的科特如出一辙。这进一步印证了新政府的非洲政策和前任没有本质区别，依然是绕过正常外交渠道，靠盘根错节的私人关系和秘密运作来维系法国在非特殊利益，同时也证明了传统势力的强大。据此，古南总结道，“非洲事务处”的消失并不意味着非洲政策的正常化，今天和过去一样，该政策是由爱丽舍宫决定的，总理府、外交部、合作与发展部不过是扮演执行者的角色。与前几任总统相比，萨科齐时代的区别只在于，此前非洲事务是由“非洲先生”——福卡尔一人负责的，现在变成了由总统秘书处的多人负责。<sup>②</sup>

在难以摆脱传统法非关系网的同时，萨科齐还在 2007 年访问达喀尔期间发表了不当言论，称“非洲人没有充分进入历史”“非洲目前的问题并非全部由殖民造成的。非洲人自相残杀、种族灭绝不是殖民者的责任。非洲独裁、腐败、渎职、浪费、污染等非殖民者的责任。”这番过激言论和他的傲慢态度在法非双方都招致激烈批评，并彻底破灭了人们对萨科齐提出的“和过去决裂、建立法非平等关系”的幻想。此外，为同在法国政坛蒸蒸日上的极右势力——国民阵线争夺选民，萨科齐收紧了移民政策，加强了对移民的管控，此举和他在达喀尔的错误言论一起导致了法非关系的紧张。

为缓解紧张局面，重获非洲国家的信任，萨科齐采取了一系列补救措施，如进一步削减驻非军队，与非洲国家重新签署军援与合作协议，取消其中的秘密条款，彻底终止法国的“非洲宪兵”角色，支持非洲建立自主防务力量；在 2010 年举行的法国国庆阅兵式上，萨科齐破天荒给予非洲国家高规格礼遇，在邀请 13 名非洲国家元首参加国庆观礼之余，将非洲军队编入了阅兵方阵，高调显示对非的重视；加强在非经济投入，努力开拓非洲市场，从第 25 届法非峰会起，淡化峰会的政治色彩，倡导经济外交等。

然而，2011 年利比亚国内发生动荡后，萨科齐却积极主张“干预”，并率先派出战机对利比亚实施空中打击。尽管打击是在联合国授权下、以保护平民的名义进行的，实则远没有法国所宣称的那般“正义”。否则，萨科齐如何解释 2007 年邀请卡扎菲访法并给予的高规格待遇？卡扎菲对萨科齐的“地

---

<sup>①</sup> 参见 2008 年 1 月 16 日《世界报》的访谈，see Jean - Marie Bocke, “je veux signer l’ acte de décès de la Françafrique”, quoted from Yves Gounin, op. cit. , p. 74.

<sup>②</sup> Yves Gounin, op. cit. , p. 84.

中海战略”不感兴趣，并加以阻挠。推翻卡扎菲扶持亲法政权、确保法国在利比亚的利益恐怕是法国出兵的主要考量因素。出于类似考虑，继干预利比亚内战之后，法国又出兵科特迪瓦，用亲西方的瓦塔拉取代了巴博政府。概言之，两次武装干预的出发点都是维系法国的国家利益，凸显出萨科齐的非洲政策是戴高乐的延续，和此前他所宣称的“不再把非洲视作法国后花园”的说辞背道而驰。

概括而言，继希拉克之后，人们寄希望于战后出生的新一代政治家萨科齐来结束“法非特殊关系”。然而，萨科齐在其执政时期，法非传统关系受到进一步挑战：经济纽带松弛，法国在非影响力下降。萨科齐和前任一样屡屡宣称改革法非关系、与过去决裂，但在强大的历史传统、错综复杂的利益面前，结果再次令人失望，萨科齐与过去“决裂”的承诺最终只停留在口头上，重返“干预主义”之路。

## 奥朗德时期：从突出意识形态转向现实主义外交

2012年，奥朗德接替萨科齐出任总统。这是社会党在告别政坛17年之后再次执政。奥朗德入主爱丽舍宫时，法国的内外环境有以下特点：其一，随着欧洲一体化的发展和欧洲主权债务危机、难民危机等问题的相继出现，欧洲成为法国对外关系的首要关切。其二，由于经济增长乏力，法国的大国雄心和手段之间的差距日益拉大，对非外交缺乏必要的人力、物力、财力，行动能力有限；其三，随着更多国家进军非洲市场，法国在非洲的影响力进一步下降。在新的历史背景下，非洲到底意味着什么，是机会还是问题、麻烦？非洲在法国的大国战略中是否依然扮演重要角色？这些问题左右着法国的对非政策。基于对这些问题的看法与应对之策，奥朗德的非洲政策可以大致划分为3个阶段：

### （一）推动法非关系正常化并坚持意识形态挂帅

奥朗德上台伊始，认为“法非共荣”理念同法国与非洲的新现实不符，遂宣布要终结“法非特殊关系”，指出法国是法国、非洲是非洲，两者不要继续纠缠，本着“尊重”“透明”与“团结”的原则，法国应和非洲建立伙伴关系。此番表态的原因，除了受制于外部因素即欧洲多重危机的持续影响之外，也与其自身因素有关，奥朗德和萨科齐同属生于战后、法非关系已经过时的一代人，对非洲既不了解也没兴趣，就此开启了其对非政策的第一个阶

段：法非关系正常化。

正常化的表现之一是决策机制的正常化。奥朗德对象征“法非特殊关系”的两大传统机构——合作与发展部和总统府的非洲事务处进行了改革。首先，他把合作与发展部部长降格为负责发展的部长级代表，后又降为负责发展的国务秘书级代表。这一方面是为了恢复此前在对非事务上长期被边缘化的外交部的作用，另一方面旨在削弱合作与发展部的援助功能，不再强调援助的战略意义，把它还原为一项外交政策工具。其次，他削减了总统府非洲事务处的人员。如上文所述，该部门在萨科齐任上已被整合进总统府的外交处，这次改革不仅削减了人手，而且弃用党内几位精通非洲事务的资深官员，先后任命了几位年轻女士来负责，<sup>①</sup>她们不仅缺乏在“法语非洲”的工作经验，而且作为外交处的成员，并无制定有关“非洲”政策的权力，只负责上传下达。再次，该届政府推进办事程序的正规化和透明度，纠正以往通过私人关系渠道、以暗箱操作方式处理非洲事务的做法，把相关事务交由外交人员处理。在需要处理相关事务的时候，或由大使出面，或由总统本人和非洲领导人直接对话，终止过去那种通过密使、亲信等非正规渠道传“小话”的做法，将传统的“法非特殊关系”网挡在爱丽舍宫之外。不过，这种改变也是相对的，外交部的作用尽管在恢复，但不能被夸大；虽从制度上废除了传统的“法非特殊关系”网，但在现实中难以完全销声匿迹。最后，他强调法非关系从“合作”变为“发展”，逐步淡化国家和政府在法非关系中的作用，突出企业、非政府组织的作用。换言之，在法非关系中，法国政府将更多以协调人的角色出现，促进各种非国家行为体在非洲展开合作。

奥朗德也一改前任萨科齐傲慢和自负的作风，谦虚、低调，注重“政治正确”，在制定相关政策前多方听取智库和非洲专家的意见，注重决策的多边化和非洲化。

其次，作为社会党人，奥朗德的对非政策带有鲜明的意识形态色彩，对非洲国家明确提出了民主、人权、良治等要求，指出这是法非关系的重要基础和法国对非援助的前提，并强调这不是干预内政，是“要求”。奥朗德上任后，把访非的第一站选在塞内加尔首都达喀尔，之所以选择这座城市，除了要挽回5年前萨科齐在达喀尔演说的负面影响外，还在于他把该国视为“民

---

<sup>①</sup> 她们此前的工作经历主要在非洲英语区国家，对非洲法语区国家缺乏了解。

主的楷模”加以肯定<sup>①</sup>。而对他认为存在选举舞弊和暴力行为的“坏学生”刚果(金)则另眼相看,保持距离,一度抵制出席在该国首都举办的法语国家组织首脑峰会,以免造成支持政治不达标国家的错误印象。后虽迫于峰会的重要性而前往,但他在峰会上对刚果(金)新总统卡比拉态度冷淡。可见,法国在通过实际行动向非洲各国传递其看重民主、人权等价值观的信号。

## (二) 强调对非洲反恐等安全问题的介入

但是从马里危机起,伴随着萨赫勒地区恐怖主义的愈演愈烈,奥朗德的对非政策发生了变化,背弃了先前的不干预政策,淡化了对意识形态的要求,“回到了密特朗的非洲观”<sup>②</sup>上。

马里局势发生动荡时,奥朗德毫不犹豫地选择了在代号“薮猫”的行动下出动地面部队反恐,以肃清萨赫勒地区的恐怖主义。后扩大反恐范围,在萨赫勒地区多国建立基地,把“薮猫”行动扩展成了“新月形沙丘”反恐行动,以消除日益威胁该地区安全、进而直接威胁到法国在该地区利益的隐患;此前法国还出兵中非共和国,防止该国局势恶化,威胁到整个中部非洲的安全和法国在该地区的利益。为了增加行动的合法性,法国声称在行动前征求了非洲伙伴的意见并获得了联合国的授权,以避免采取过往那样的单边行动并招致“新殖民主义”的批评,同时强调出兵的目的不是要强加一个亲近法国的领袖,而是促进地方和平和安全进程,出兵只是扫清障碍,便于后续非洲维和部队进驻,不会长期驻军。

马里危机后,法国重新把“安全”问题提到了优先位置。2013年,法国出台的《防务白皮书》明确指出:“非洲在法国的防务和安全战略中扮演着特殊角色”<sup>③</sup>。同时,受自身经济低迷、财力不足所限,法国强调帮助非洲建设自己的防务力量和危机反应能力。2017年2月,法国组织并推动萨赫勒五国集团成立了5000人的联合反恐部队;减少在非驻军,改为提供支持,如提出从2014年起在五年内为非洲国家培训2万名士兵。在反恐大计面前,奥朗德不再强调民主、人权等价值观,而是指出非洲是非洲人的非洲,相关事务由

---

① 肯定该国总统是通过民主、透明的方式选举上台的。

② Aline Leboeur & Hélène Quénot - Suarez, *La Politique africaine de la France sous François Rolland: Renouveau et impensé stratégique*, Ifri, p. 80.

③ Ministry of Defense, *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale 2013*.

“非洲决定，而不是我们”<sup>①</sup>，走上了法国对非务实合作的道路。

### （三）践行对非经济外交，加强法非经贸联系

法国对非经济外交，并非奥朗德任内首创，前任萨科齐也强调过。但到奥朗德时期，特别是随着法比尤斯出任外交部长，经济外交才日渐具体。这主要是基于以下两方面原因：一方面，自20世纪90年代中期以来，非洲凭借着年均5%~6%的经济增长率日益成为全球最具发展前景和市场潜力的地区之一，吸引着各国投资者赴非开展各类经济活动，尤其是包括中国在内的金砖国家以及土耳其、伊朗、卡塔尔等国在非洲的经贸活动都十分活跃。在法国看来，这是重大威胁，因为此前法国一直是非洲地区最主要的外国投资方，而从1990年到2011年，法国在撒哈拉以南非洲的市场份额从10.1%降至4.7%<sup>②</sup>，在非洲的经济影响力日趋走低，在某些国家甚至被边缘化，与法国在外交特别是军事合作领域的影响力差距日渐加大。此外，非洲是未来全球人口最多的大陆，中产阶级队伍日趋壮大，蕴含着无限商机。另一方面，法国国内经济增长乏力、失业高启，加强对非经济联系是解决法国经济问题可供选择的出路。

由此，法比尤斯出任法国外交部长后力推经济外交，拟借用于法国的对外政策工具，使之服务于国家经济利益。对非经济外交作为法比尤斯整个经济外交的重要一环，得到了高度重视。在机制建设层面，法比尤斯将外交资源进行了有效整合和配置，把外贸事务整合进了外交部，在外交部内建立了企业司，要求外交“在国家的企业、就业、增长和经济振兴方面扮演重要角色，使法国的外交网络、世界最庞大的网络之一服务于企业”，并制定了三大目标，其中之一是在国外市场支持法国企业特别是中小企业，并利用包括驻外使领馆在内的所有外交工具、帮助法国企业开拓海外市场。

在具体操作层面，在法比尤斯的要求下，驻非大使和经济参赞密切合作，为法国在非企业牵线搭桥，驻非大使成为法国品牌的第一推广者；2014年，法国在非洲成立了法非增长基金会，为在非的法国企业提供服务；将“建立紧密的经贸联系，推动更多法国企业进入非洲”<sup>③</sup>列为法国对非政策的新重点之一，并强调法国要走出传统势力范围，大力开拓坦桑尼亚、南非、埃塞俄

<sup>①</sup> Aline Leboeur & H el ene Qu enot - Suarez, op. cit., p. 24.

<sup>②</sup> Ibid., p. 42.

<sup>③</sup> 《法国公布新的对非外交政策》，参见中国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201401/20140100468353.shtml>, 2019-01-08。

比亚和肯尼亚等经济快速增长的英语国家的市场，力争使法国在非投资在未来十年内提高75%。2015年法非论坛以“共建经济合作伙伴”为主题并倡议建立非洲出口银行，为法国企业在非洲获取“大单”提供融资支持。2017年举办的法非首脑峰会邀请了众多法国和非洲企业家与会，共商经贸合作大计，经济色彩浓厚。

值得一提的是，随着中国和非洲各国经贸关系的深入发展，法国最初把中国视作在非洲的头号竞争对手。法国有关报告指出，中国在非洲的市场份额从1990年的不足2%迅速增至2011年的11%。<sup>①</sup>只在14个通用西非法郎的国家，中国的市场份额（17.2%）略低于法国（17.7%）（2011年数据）。<sup>②</sup>从2000年中期起，法国公司日益感受到来自中国的巨大压力，特别是在石油和基础设施领域。不过，在奥朗德任上，法国的态度有所转变，主要表现在：其一，法国认为，该国不仅要适应中国和其他金砖国家在非洲的存在，并且要学会用客观和积极的眼光看待之，即在视作挑战的同时，也视作机遇。其二，法、中之间有联手合作、取长补短的空间，如非洲亟需直接投资，特别是在基础设施建设领域，而法国等发达国家受财力所限，力不从心，中国可以弥补这一短板。再如，法、中两国可以在电讯领域开展合作，由中国公司提供硬件——基础设施，法国提供软件——高科技。此外，在核电、石油等领域，两国也有合作空间，2013年4月双方签署了一系列合作协议。同时，法国还指出，中国在电讯、通讯、船舶、港口等基础设施建设领域的投资对法国也有好处——基础设施的完善可以给法国带来更多的商机。不过，法国同时还认为，法、中两国的合作主要囿于大公司，而法国的中小企业缺乏竞争力，在非洲不是中国的对手，需得到法国政府的大力扶持。

综上，奥朗德和萨科齐一样，也宣称要和前任特别是萨科齐的非洲政策决裂，进行机构和决策程序透明化、正常化改革，使旧的“法非特殊关系”网逐步失去活动余地，推动法非关系正常化。但整体而言，在左翼社会党治下，随着萨赫勒地区恐怖主义的猖獗和法国在非洲市场份额的缩小，安全问题和经济扩张成为法国对非政策的主要关切。在奥朗德任内，法国的非洲政策依然是矛盾的：一方面，奥朗德想“净化”法非关系，剔除其中的杂质，

---

<sup>①</sup> Aline Leboeur & Hélène Quénot - Suarez, op. cit., p. 42.

<sup>②</sup> Ibid.

和萨科齐的干预主义决裂；另一方面，他又担心失去在非洲的利益和影响。一方面强调“民主”“人权”“良治”等价值观；另一方面一旦涉及具体利益，实用主义又占据上风。奥朗德在上台之初表现出的唯意识形态论没有一以贯之，而是在实践中按照国家利益做了灵活调整；积极践行经济外交，对非政策转向现实主义。法国的非洲政策似乎陷入了“路径依赖”，难以彻底割除历史传统的影响，就此在“正常化”和“重返非洲”之间不停地摇摆。

## 马克龙时期：对非政策继承中有突破

2017年5月，年仅39岁的马克龙取代奥朗德上台执政。此时的法国内外环境均有新变化。其一，在经历欧洲主权债务危机和难民危机之后，欧洲一体化又受到民粹主义势力上升、英国脱欧等问题的困扰，民众中弥漫着严重的疑欧、反欧情绪，欧洲一体化的脚步进一步受阻。新一代领导者马克龙志向远大，立志成为欧盟的领袖，拟和德国联手，重启作为“欧洲一体化发动机”的“法德轴心”，以振兴欧洲。在德国遭遇组阁危机后，马克龙更是以“欧盟领袖”自居，欧洲责无旁贷地成为马克龙外交的首要关切。其二，马克龙怀有振兴法国的雄心壮志，他继承了戴高乐的独立外交传统和大国情结，希望恢复法兰西的光荣和伟大。而欧盟的振兴和法国的振兴互为前提——法国只有站在欧盟的“肩膀”上，才能发出更响亮的声音；唯有法国振兴了，才能更好地引领欧盟复兴。其三，非洲特别是萨赫勒地区的恐怖主义愈演愈烈，来自非洲的难民、非法移民等问题也日渐突出，两者均对法国和欧洲的安全构成严峻挑战。在上述背景下，非洲的重要性不言而喻，且日益和欧洲事务交织在一起，并且由于欧洲问题是马克龙的重要关切而加倍重要。

那么，马克龙将实行怎样的非洲政策？自密特朗以来，几乎历届法国总统都声称要与过去的非洲政策决裂，但几乎又全部回到之前的老路上。在第一个出生于非洲殖民地独立之后的年轻领袖马克龙治下，法国的非洲政策能否有实质性的变化？

### （一）革新法非关系

2017年底，马克龙借在布基纳法索首都瓦加杜古大学发表演讲之际，首次阐述了他的非洲政策。尽管他的提法相当新奇——“没有非洲政策”，不过专家一致把他所谓的“政策”解读为“法非特殊关系”。“没有非洲政策”就

是不再有“法非特殊关系”，意味着与传统法非关系决裂。此外，马克龙所说的“（我）和你们一样，是从来没有经历过作为殖民地的非洲的一代”也传达了同样的信号：作为尚不满40岁的新一代领袖，他不再背负殖民时期“法非特殊关系”的历史包袱，而是面向未来，开启法非关系的新篇章。这一点从他的机构设置上也可洞察一二。他宣称要和以福卡尔为代表的过去有害的法非关系划清界限，让法国的形象焕然一新。马克龙上任不久，便成立了一个非洲事务委员会（CPA），直接隶属总统，负责为总统制定非洲政策提供建议。该机构由十余名成员组成，年龄大多在三四十岁之间，最年长的不过55岁，最年轻的才30岁，全部来自民间，一半左右是生活在法国的非洲人。他们的背景各异，从前足球健将、企业家、导演、科学家到全球最大的水务公司苏伊士集团国际发展部负责人，可谓五花八门。每人掌管一个领域，包括文化、卫生、未来城市、教育、农业、气候变化等。该团队不隶属总统府，不属于公务员，不是总统朋友的俱乐部、不是智库，也不是泛非论坛，类似于志愿者，定期和总统会面，便于总统听取来自民间社会的意见，为他制定对非政策提供参考。这个“由新人组成的新机制”<sup>①</sup>体现着“法非关系的新变化”<sup>②</sup>。这样一个独特的机构所传达的信息很明确：要切断与老的“法非特殊关系”网的联系。马克龙的非洲顾问，即非洲事务处负责人弗兰克·帕里西（Franck Paris）也是一位不满40岁的青年人，他领导下的非洲事务处只有5人，和福卡尔时期多达60余人的规模形成鲜明对照，且没有专项预算，这使它至少无法像福卡尔时代那样向非洲首脑行贿。

## （二）首要关切对非政策中的安全议题

反恐和安全问题是马克龙非洲政策的首要关切。实际上，在安全问题上，马克龙的非洲政策和前任是有连续性的：奥朗德在卸任之前把最后一届法非峰会（2017年1月）选在了马里，并推动组建了萨赫勒五国联合反恐部队。马克龙上任后仅12天就造访马里，视察加奥法军驻地，这是因为在“新月形沙丘”行动框架下，法国有近1600名士兵驻扎在加奥，并着手为萨赫勒五国

---

<sup>①</sup> “Macron et l’Afrique (5/5) : que devient le Conseil présidentiel pour l’Afrique?”, RFI, 2018/05/11, <http://www.rfi.fr/afrique/20180511-macron-afrique-conseil-presidentiel-cpa-diaspora>, 2019-01-10.

<sup>②</sup> “Emmanuel Macron crée un Conseil présidentiel pour l’Afrique, des 《vigies》 du continent”, *Le Monde*, 2017/08/29, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/08/29/emmanuel-macron-cree-un-conseil-presidentiel-pour-l-afrique-des-vigies-du-continent\\_5178008\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2017/08/29/emmanuel-macron-cree-un-conseil-presidentiel-pour-l-afrique-des-vigies-du-continent_5178008_3212.html), 2019-01-10.

联合反恐部队筹措资金。他还任命前国防部长、萨赫勒地区军事行动总指挥勒德里昂（Jean - Yves Le Drian）为外交部长，且新外长在马克龙上任仅一个月左右的时间里便频繁往返于北非诸国，和北非国家元首共商反恐合作事宜。2017年8月，马克龙在法国驻外使节年度会议上表示，在“安全第一”的政策框架下，反恐是法国外交的首要任务。11月底，他再次频繁造访非洲——访问布基纳法索、科特迪瓦和加纳；圣诞前夕赴尼日利亚视察该国的法军基地，与参与打击萨赫勒伊斯兰极端势力的法、德士兵共度节日。12月，他在巴黎举行的萨赫勒五国集团会议上表示，法国将推动简化提供资金援助的行政手续，促使启动资金尽快到位。

此外，马克龙还继承了在法国财力有限的情况下、逐步减少直接干预、以提供支持为主的做法。例如，他在总统大选第一轮投票后便指出，长期内在非洲的军事存在本身不是法国的目标，会逐步减少法国在非军事存在，着眼于中长期的安全行动。2017年12月，马克龙的国防部长富罗伦萨·帕尔利也明确表示“非洲安全问题首先是非洲人的问题”<sup>①</sup>，法国会鼓励非洲人建设和加强自主反恐能力，一方面确保非洲在安全问题上的可持续，另一方面减轻法国的包袱。

在安全问题上，马克龙的另一大特点是，推动欧盟参与非洲反恐，把反恐问题“欧洲化”。在大选后和德国总理默克尔的首次会面中，马克龙便呼吁德国等其他欧洲国家参与支持在非反恐。他在访问马里期间，又重申了欧洲特别是法、德合作反恐的重要性，指出只有“和我们的伙伴合作”<sup>②</sup>，才能保障马里地区的永久和平。在他的推动下，德国总理默克尔也出席了2017年7月份的萨赫勒五国集团特别峰会，欧盟也承诺为五国联合反恐部队提供价值5000万欧元的支持。8月，德、法两国的国防部长一起参观了德国为反恐和打击非法移民而在尼日尔建设的军事基地。正如法国国际战略研究所的报告《马克龙外交：全新的法国对外政策》指出的：马克龙的外交战略更看重国家利益，有明显的欧洲取向。<sup>③</sup>

---

① 《法国欲推动非洲萨赫勒五国反恐“提速”》，参见搜狐新闻：[http://www.sohu.com/a/217327616\\_611236](http://www.sohu.com/a/217327616_611236)，2019-02-13。

② Speech by President Emmanuel Macron, “Discours sur la base Barkhane”, Elysée, 19 May 2017, [Http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-sur-la-base-barkhane](http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-sur-la-base-barkhane), 2019-01-05.

③ 《法国外交政策趋向灵活的古典主义》，参见中国社会科学网：[http://ex.cssn.cn/gj/gj\\_gjwtyj/gj\\_oz/201805/t20180510\\_4243861.shtml](http://ex.cssn.cn/gj/gj_gjwtyj/gj_oz/201805/t20180510_4243861.shtml)，2019-01-10。

### (三) 继续深化经济领域的务实外交

经济是马克龙对非政策的另一重点领域。马克龙曾在投资银行工作，又担任过奥朗德政府的经济部长。他重视经济议题，这一点也体现在他的对非政策上。上任后，他积极为法国企业在非扩大市场份额铺路架桥，希望借此提振始终不景气的法国经济。上届政府孜孜以求的经济外交在他这里得到了传承：在2017年8月的法国驻外使节年度会议讲话上，马克龙便重申“经济外交是优先事项”，号召驻外大使加倍努力，帮助法国中小企业扎根国外市场。在外交部的协调下，法国动员所有力量——金融机构、社会组织、双边或多边组织等，共同为法国的企业服务。在布隆迪，法国、德国、比利时三国联手遏制来自其他国家的竞争。在因断交而没有外交联系的卢旺达，法国借助欧洲和德国的力量迂回地维护自身利益。<sup>①</sup>

政府实行经济外交的另一个典型案例是：助力法国企业拿下了科特迪瓦经济首都阿比让的地铁一号线项目。该项目原由法国和两家韩国公司联手承包，但韩国企业遭遇融资困难，法国趁机由政府直接出面，承诺全额出资（14亿欧元），其前提是该项目全部交由法国企业承包。最终两家韩国企业出局，工程改由法国布依格工程公司、阿尔斯通与柯拉铁路公司三家公司包揽。2017年11月30日，马克龙在阿比让出席了该项目的开工仪式。尽管法国媒体指出，科特迪瓦的阿拉萨内·瓦塔拉政权虽难以达到良政标准，但马克龙选择了务实的道路，把经济利益放在了首位。遗憾的是，该项目尽管已经剪彩，但并未动工。这也从一个侧面证明了伴随着法国自身国力的下降，其对非政策确实是日益心有余而力不足。

针对马克龙的非洲政策，精通非洲问题的记者托万·格拉泽（Antoine Glaser）指出：“我认为马克龙的非洲地图仍然是在有生意的地方，在有精英可以促进法国利益的地方”<sup>②</sup>；“和马克龙一起，我们进入了政治现实（realpolitik）。所谓政治现实，即你们革你们的命，我们不会替你们革命。所以，对在位领袖没有真正的有敌意的反应……只要这些领袖在位，法国就有

---

<sup>①</sup> “Diplomatie économique de Macron en Afrique: Françafrique ou France & Afrique?”, *La Tribune*, 2017/11/12, <https://afrique.latribune.fr/think-tank/tribunes/2017-12-11/diplomatie-economique-de-macron-en-afrique-francafrique-ou-france-afrique-761231.html>, 2019-01-10.

<sup>②</sup> “Macron et l’Afrique (2/5): la realpolitik d’abord?”, RFI, 2018/05/08, <http://www.rfi.fr/afrique/20180508-macron-afrique-25-realpolitik-abord-tchad-rdc>, 2019-01-22.

利益去捍卫，这些领袖在法国有施加影响的网络，特别是在法国的大集团中”。<sup>①</sup> 他还指出，正是在该思想指导下，马克龙致力于拓展同非洲非法语地区国家关系。他的雄心是：拉近法国和上述地区大国之间的距离，为法国企业家提供新商机，安哥拉、尼日利亚的总统到访巴黎以及南非总统的可能到访，显然都是该战略的一部分。<sup>②</sup> 这段话充分表明，马克龙的非洲政策走的是实用主义的道路：只看现实的国家利益，不强调民主、人权、良治等价值观，这同奥朗德刚上任时对非洲国家提政治要求的做法大相径庭。

#### （四）以青年发展为切入点破解非洲移民和难民难题

近些年，在欧洲难民危机持续发酵的背景下，移民和难民问题成为事关法国和欧洲安全的另一大难题。蜂拥而入的难民和移民不仅带来了众多社会问题，还为极端分子乘虚而入带来了“便利”。移民和难民大量来自非洲，因此移民问题不可避免地成为马克龙对非政策的另一大关切。马克龙解决此问题的思路来自两方面：一方面，收紧法国的移民难民政策，新出台的政策在避难资格的申请和审查、移民的数量等方面都做了更加严格的规定，以减少移民和难民的流入；另一方面，促进非洲当地的发展，杜绝移民和难民的产生，从源头上解决问题。从马克龙的诸多讲话中可以看出，他的发展观涵盖教育、健康、性别平等、环境、城市可持续发展、中小企业等各个方面，特别是面向青年、面向未来。这是因为，目前非洲“70%的人口是青年人”，<sup>③</sup> 只有从教育、从性别平等着手，促进青年和女性就业，才能让非洲人在当地安居乐业，才能改变“每名妇女生育七八个孩子”的状况，<sup>④</sup> 才有希望扭转非洲的贫穷落后和动荡不安。在瓦加杜古的讲话中，马克龙还承诺设立一项专项基金，由法国开发署和公共投资银行共同出资，支持非洲中小企业的发展，通过中小企业能够带来大量就业。法国负责合作的前国务秘书阿兰·茹昂戴（Alain Joyandet）也指出，“减少非洲贫困的唯一方式是在法国开发署的支持下，在我们企业交流的基础上建立法非合作”<sup>⑤</sup>。移民、减贫、发展等议

<sup>①</sup> “Macron et l’ Afrique (2/5) : la realpolitik d’ abord ?” .

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> 《法总统接受法广专访阐述其非洲政策理念》，<https://news.boxun.com/news/gb/intl/2017/11/201711302311.shtml>，2018-12-24。

<sup>④</sup> 马克龙曾在二十国集团峰会上指出，每名育龄妇女七八个孩子的生育率很难使非洲保持稳定，尽管该论调遭到非洲人的反感和批评。他还指出非洲人应该留在当地工作，在当地更有前途。

<sup>⑤</sup> “Macron et l’ Afrique (2/5) : la realpolitik d’ abord ?” .

题环环相扣、互为前提，可以形成良好互动。

同反恐问题一样，在移民、减贫、发展等议题上，马克龙也寻找欧盟层面的解决方式，努力把它们纳入欧非关系的大框架下。2017年底，在科特迪瓦召开的第五届非盟—欧盟峰会便以“为可持续未来投资青年”为主题，和马克龙的思路基本一致。

马克龙上台执政尚不足两年，他的非洲政策还有待观察。从过去的近两年时间看，他的非洲政策依然是有继承、有突破、有决裂。就继承而言，他继续走务实主义路线，把安全、经济和发展等直接事关法国利益的议题作为首要关切，几乎不谈论政治议题，且日益寻求“欧洲化”的解决方案。论及突破和决裂，则指他进一步进行机构和决策机制改革，同持续了近半个世纪的“法非特殊关系”网络说再见。值得注意的是，马克龙自上台以来推出了多项经济社会改革，引起了法国民众的强烈反对，特别是2018年底推出的燃油税改革导致了持续至今的“黄马甲”运动。随着该运动的不断发酵，他的民意支持率跌至最低，民众还批评他喜欢在国际舞台作秀而不关心国计民生。在此背景下，在接下来的任期内，马克龙可能会将注意力更多地放在内政方面，今后他的对外政策包括对非洲政策可能会更多地受到内政因素的掣肘。

## 结 语

出于历史因素，对非政策在法国的外交战略中始终占有重要地位。从对逾半个世纪的非洲政策梳理可见，该政策呈现出如下特点：始终以法国的国家利益为出发点和导向，在此基础上，历任政府均从时局出发，对非洲政策进行灵活调整，既有对前任的继承，也有突破，使该政策呈现出连续性与决裂并存的特色。

第一，无论政权如何更迭，法国的非洲政策始终表现出一定的连续性，这一点主要体现在以下两方面：其一，在非洲殖民地独立后，为维护在非传统利益，并在强大的传统势力作用下，法国仍在相当长的时间内维持着此前以隐蔽的私人关系网为基础的、充斥着利益交换的“法非特殊关系”，这种关系带有浓厚的新殖民主义色彩，在全球范围内几乎找不到第二例。尽管自密特朗起，几乎历任总统都宣称要与“法非特殊关系”决裂，但这句话在长达近半个世纪的时间里一直停留在口头上。其二，始终坚持从国家利益出发来制定对非政策，不受或者较少受意识形态束缚，或者即使受到束缚，最终也

在国家利益的驱使下弱化意识形态色彩。所以，我们看到无论左翼或右翼政党执政，对非政策始终表现出一定的一致性：密特朗左翼政府在第一个总统任期内，其非洲政策和前任右翼政府几乎没有实质性区别。屡屡声称不再充当“非洲宪兵”“不再干预非洲内政”的右翼总统萨科齐和左翼总统奥朗德，在涉及法国利益的关键时刻，均毫不犹豫地选择了出兵。

第二，法国对非政策在保持连续性的同时，随着时间推移和政权更迭，也逐步出现了突破和决裂，主要表现在：其一，从奥朗德起，对非关系终于开始摒弃传统的私人关系网络，至少在机构和决策层面，被整合进正常的外交框架，走向正常化。其二，在服务于法国国家利益的指导原则下，法国对非政策日益灵活务实。例如，法国政府为减轻财政负担，逐步减少对非军援，从重视军事和政治议题转向重视经济领域；逐步突破传统势力范围（非洲法语区），发展与非洲英语国家的经贸联系；面对中国等近些年活跃在非洲大陆的其他国家，放弃只强调竞争的做法，发掘合作机会并努力促进合作。“务实”在新生代年轻领袖马克龙身上体现得最为典型，我们看到马克龙对非政策的首要关切日益放在和法国利益息息相关的安全、发展、青年等议题上，很少提及政治议题。其三，法国对非政策逐渐欧洲化，即面对难民移民、安全、发展等非洲所面临的对包括法国在内的整个欧洲地区构成严重威胁的问题，逐步寻求欧洲层面的解决方案，借助集体合力来解决难题。

不过，法国对非政策的“变”与“不变”是相对的，难以作出泾渭分明的划分。“不变”的是“坚持以法国国家利益为导向”，“变”的是“在国家利益导向下具体的政策内容”。之所以法国对非政策在延续中有改变，在传承中有断裂，主要原因在于国际环境的发展演变（如冷战的结束和欧洲一体化的前进与挫折）、法国自身的发展演变（如综合国力的下降、经济实力的衰退），以及非洲的发展演变（非洲英语区的崛起和整个非洲地区在未来的市场和经济潜力）等，这些因素直接影响着非洲在法国对外战略中的权重，迫使法国对非洲政策作出适应性调整。此外，领导人或曰决策者的“更新换代”也发挥着至关重要的作用：法国的对非政策始终贯穿着“新”“老”即“保守”和“改革”两大派别的对立。两者在对非问题上所持的截然相反的立场，在很大程度上决定着法国对非洲政策的走向：以富卡尔为代表的前者坚持维护法国和前殖民地国家的特殊关系；后者则建议进行“去特殊化”改革。新老之争持续了40余年，直到奥朗德时期，随着法非双方的老派政治领袖逐步退出历史舞台乃至离世，法

国才得以摆脱传统法非关系网的束缚，在法非关系正常化的道路上迈出关键一步，概言之，当政者或领导人因素在法国对非政策中的重要作用亦不容忽视。

## From De Gaulle to Macron: The Changing Track and Internal Logic of France's African Policy

*Peng Shuyi*

**Abstract:** France once had large colonies in Africa and had a full range of political, economic, defence, cultural and other influences in those areas. After the independence of French colonies since the 1960s, France continues to have its presence and influence there through numerous ways such as technical and economic aids, control over their military and currencies, etc. For almost half a century, France and Africa have been maintaining a special relationship. The so called “Françafrique” is more a matter of concealed networks and unofficial emissaries rather than a matter of “official” diplomacy, and more a relationship within state than that between the states. As the symbol and guarantee of France's continued greatness on the international stage, Africa always plays a significant role in France's diplomacy. From the 1960s to the present, from de Gaulle to Macron, France's policy toward Africa is marked by continuity and rupture, and more continuity than rupture on the whole. The dispute between “conservatives” who insist on maintaining “Françafrique” and reformists who promote to normalize Franco - African relation has never been interrupted. Compared with his predecessors, Macron who belongs to a generation born in the post - colonial era really made some changes in his policy towards Africa, especially in the institutional and decision - making level while still maintaining a certain continuity by focusing on security, economic and youth issues.

**Key Words:** France's African Policy; “Françafrique”; Conservatives; Reformists; Macron

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)