

## 推进非洲的和平与安全：中国的认知、作用与挑战

袁 武

**内容提要** 近年来，中非在和平与安全领域的合作日益加深，已经呈现多层次、多领域的合作格局。中国与非洲的安全合作促进了非洲的和平与稳定，有利于非洲社会经济的发展，对国际安全治理做出了贡献。中国在非洲的和平与安全领域发挥日益重要的作用，亦面临不少挑战，包括与非洲及西方国家在安全理念和政策上的差异、对“不干涉内政”内涵理解的争议，以及中方自身能力的不足等等，均对中国加强与非洲的安全合作构成严峻的挑战。在可预见的未来，中国仍将加大对非洲和平与安全事务的投入。

**关键词** 和平与安全 中非合作 非洲联盟 维和行动

**作者简介** 袁武，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员（北京 100007）。

和平与发展是人类社会的两个永恒主题。中非关系发展进程中，和平与安全事务是中非关系的一个重要领域。中国参与非洲和平与安全事务始于中国支持非洲国家和人民争取民族解放独立事业。20世纪50年代末，中国向阿尔及利亚独立运动提供军事援助，掀开了中国参与非洲和平与安全事务的历史篇章。<sup>①</sup>随着近年来中非关系的全方位深入发展，中国在非洲和平与安全领域开始发挥越来越重要的作用。2014年5月，中国国务院总理李克强访问非洲，在非盟总部发表演说时，专门提及中国要加强在非洲和平与安全领域中

---

<sup>①</sup> 徐伟忠：《中国参与非洲的安全合作及其发展趋势》，载《西亚非洲》2010年第11期，第12页。

的作用。非洲国家和国际社会对中国在非洲安全领域的作用也越来越期待和关注。本文拟梳理中国参与非洲安全事务的历史与现状，并就中国参与非洲和平与安全事务的理念、方式、作用、挑战，以及未来发展趋势进行探讨。

## 中国对非洲和平与安全形势的认知

中国对非洲和平与安全事务参与的政治意愿和程度，与中国对非洲安全形势的认知密切相关。

### （一）影响中国对非洲安全形势认知的主要因素

#### 1. 国际安全环境

中国的国际行为源自于中国对国际环境的判断和认知。这种判断和认知影响着中国的安全观，从而影响中国对非洲和平与安全事务的参与。20世纪50至70年代，中国认为所面对的主要威胁一直是大国之间的对抗，是世界大战的危险，是帝国主义武装侵略和颠覆中国的威胁。中国对外政策的主要立足点是维护国家安全与生存。受这种安全观的影响，中国认为支持亚非拉新兴国家的独立和发展，包括给予军事援助，有利于削弱帝国主义、霸权主义，维护世界和平，进而维护自身安全。20世纪80年代末90年代初，国际形势发生了巨大变化。苏联东欧阵营瓦解，美国成为世界唯一超级大国，世界格局向多极化发展；中国通过加入到经济全球化进程，逐渐成长为世界最重要的经济体之一。冷战时期存在的“东西南北”关系，至冷战结束后“东西”关系已经不复存在，世界的矛盾更多地集中体现在“南北”关系。欧美为首的西方国家在全球推行以民主、人权为核心的所谓“普世价值观”，试图将苏联东欧地区以及非洲等发展中地区纳入到以欧美为主导的政治经济秩序。作为最大的发展中国家，中国也日益感受到西方的压力。在此背景下，中国日益重视非洲的作用。正是由于中非关系在中国外交中的重要定位，使中国有意愿更多参与非洲的和平与安全事务。

#### 2. 中非关系的发展变化

中国对非政策随形势发展在不同时期各有特点，但始终坚持和平共处五项基本原则，其核心内容一脉相承，那就是真诚友好、平等相待、互利合作、

共同发展。<sup>①</sup> 冷战结束之后，中国坚持与非洲发展平等友好互利的双边关系，并赋予其新的时代内涵。1996年5月，江泽民主席访问非洲六国期间在非洲统一组织（现非洲联盟）总部发表演讲时，提出了巩固和发展同非洲各国面向21世纪长期稳定、全面合作关系的五点原则，提出彼此成为可信赖的“全天候朋友”<sup>②</sup>；2000年，中非合作论坛的召开建立了双方全方位合作的制度化机制；2006年，中国发布《中国对非洲政策文件》，指出真诚友好、平等互利、团结合作、共同发展是中非交往与合作的原则和中非关系发展的动力；2006年，胡锦涛主席访问非洲时提出了建立中非新型战略伙伴关系的五点建议。2006年11月，中非合作论坛首届峰会最终形成以“政治上平等互信、经济上合作双赢、文化上交流互鉴”为内核的中非新型战略伙伴关系。2013年3月，习近平主席访问非洲时用“真”、“实”、“亲”、“诚”4个字概括中非关系，为中非之间的平等友好互利关系作了新的时代注脚。<sup>③</sup> 中非关系的全方位、深层次发展，也使中国加强与非洲在和平与安全领域的合作成为双方的重要共识。

### 3. 中国在非洲海外利益的扩展

20世纪90年代初以来，特别是2000年中非合作论坛建立以来，中非关系经历全方位深入发展。中非贸易额从2000年的100亿美元增长至2013年年底的超过2000亿美元，2000多家中国企业在非洲投资兴业；截至2012年底中国在非洲投资存量为212.3亿美元。中国在非洲经商务工人员超过100万人。<sup>④</sup> 2014年5月，李克强总理访问非洲时提出中非贸易额到2020年要达到4000亿美元，对非投资存量要达到1000亿美元。<sup>⑤</sup> 随着中非经贸关系的发展，中国在非洲的经济利益日益增加。从经济层面而言，一个和平与安全的非洲大陆符合中国、非洲和世界的利益。

---

① 艾菲：《弘扬友谊 深化合作 全面推进中非关系新发展》，载《人民日报》2006年6月14日。

② 《中国领导人关于中非关系的论述》，参见中国网：<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/zf/442107.htm>，2014-05-23。

③ 《习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲》，参见新华网：[http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/25/c\\_124501703\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/25/c_124501703_2.htm)，2014-05-24。

④ Yun Sun, *Africa in China's Foreign Policy*, Brookings, April 2014, p. 9.

⑤ 《李克强访非打造中非合作升级版》，参见人民网：<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0513/c64387-25011742.html>，2014-04-23。

## （二）当前中国对非洲安全形势的研判

### 1. 非洲安全形势整体趋缓。

20世纪90年代末，中国开始认识到国际安全形势逐步缓和。1998年7月，中国政府首次发布的《1998年中国的国防》白皮书对国际安全形势做了如下描述：“冷战后的一个时期，地区冲突频仍，并呈上升趋势。但近几年来，一些持续多年的冲突和战乱有的已经得到解决，有的正走上政治解决的轨道或逐步降温。目前，因领土、资源争端及民族、宗教纷争而引起的武装冲突和局部战争，其规模、强度和地域相对有限，并得到不同程度的控制。国际社会的调解努力日益增加，能力不断增强。”<sup>①</sup>这种对国际局势的认识也扩展到中国对非洲安全局势的认知。在2006年发布的《中国对非洲政策文件》中，中国认为“在非洲各国以及非洲联盟的共同努力下，非洲政局总体稳定，地区冲突逐步解决，经济连年增长”。

### 2. 不发达和经济落后是非洲冲突的重要根源。

冷战结束之后，中国对于非洲冲突的认识有一个逐渐变化的过程。在20世纪90年代，中国认为非洲的冲突主要是因为两极格局体制掩盖下的宗教、民族、种族、社会等矛盾爆发导致。至20世纪90年代末，中国对于非洲冲突的根源看法有所改变，认为非洲冲突的根源是历史、发展不足、宗教、社会矛盾等多方面因素所致，但是最根本的原因是经济落后和贫困。<sup>②</sup>中国开始突出经济落后与贫困是非洲冲突的根源。这种转变也体现到了官方的正式文件中。2000年召开的中非合作论坛首届部长级会议上发表的《北京宣言》即采用了这一观点。《北京宣言》强调“经济和社会因素是导致非洲政治不稳、社会紧张和冲突不断的根源”。

冷战时期，安全与发展完全是分裂的，被制度化为两个有着完全不同的目标和手段的“政策领域”。自冷战结束以来，这一局面已然发生重大变化。世界上最穷地区长期持续的冲突使发展努力大为受挫，也激发了一种整合安全与发展的渴望。现在，安全与发展关切已经日益相互联系。各国政府和各国际机构都声称，在介入冲突后局势及与失败国家或潜在的失败国家的关系

---

<sup>①</sup> 中国国务院新闻办公室：《1998年的中国国防》，<http://news.xinmin.cn/world/2013/04/15/19733899.html>，2014-04-15。

<sup>②</sup> 王莺莺：《非洲：走出冲突的阴霾》，2000年7月13日，参见人民网：<http://www.people.com.cn/GB/channel2/18/20000713/142483.html>，2014-04-28。

中，它们更为重视整合安全与发展计划的必要性。<sup>①</sup>

### 3. 非洲在联合自强和自主维和方面持续努力。

非洲国家和国际社会日益认识到和平与安全已成为非洲经济社会发展的首要威胁。经历了20世纪90年代惨烈的内部冲突后，非洲国家的安全政策也在悄然发生变化，非洲开始了联合自强促进和平与安全的过程。一方面，非洲通过加强集体安全机制的建设来提升自主解决非洲冲突的能力。非洲的集体安全实践始于西非国家经济共同体的维和行动。<sup>②</sup>西非国家经济共同体维和部队武力干预利比里亚和塞拉利昂内战，开展强制和平行动。西非次地区组织的维和行动为非洲统一组织以及后来非洲联盟加强集体安全建设提供了重要的理论和实践依据。1993年6月，非统组织第29届首脑会议通过了《关于建立预防、处理和解决冲突机制的宣言》，同年12月决定建立“预防、处理和解决非洲冲突机制”，并设置“和平基金”为该机构提供开展维和行动的费用。非洲联盟成立之后，2004年，上述机制被非洲联盟和平与安全理事会取代。和平安全理事会主要机构包括大会、军事参谋委员会、贤人委员会、非洲快速反应部队、特别基金等机构，其职责是负责非洲地区的和平与安全，具有强大的干预和协调能力；另一方面，非洲统一组织升级为非洲联盟，加大了对非洲冲突的干预力度。非盟宪章赋予非盟在特殊情况下拥有动用武力对成员国进行干预的权力。为此，非洲联盟成立了自己的常设维和部队——非洲待命部队（African Standby forces）。非洲国家的联合自强促进自身和平与安全的努力得到中国的一贯支持。2000年中非合作论坛成立之后，中国在历届论坛的重要文件以及《中国对非政策文件》中都提及要加强中国对非洲自主维和的支持。<sup>③</sup>

总体而言，中国对非安全事务的关注和认知是同国际安全环境的变化、中国与非洲之间的身份认同以及中非关系的良好基础密切相关。这种关注和认知建立在尊重非洲意愿和推动中非关系可持续发展的基础上，对于中国参与非洲和平与安全的理念和方式产生了重要的影响。

---

① 克里斯·阿尔登、张春、贝尔纳多·马里亚尼、丹尼尔·拉吉：《非洲冲突后重建：中国日益增长的作用》，载《国际展望》2011年第6期，第104~105页。

② 郑先武：《非洲集体安全机制的创新及困境》，载《社会科学》2011年第6期，第27~28页。

③ 2000年以来召开的五届中非合作论坛部长级会议及北京峰会发布的有关宣言或行动计划，以及2006年中国政府发布的《中国对非政策文件》中均提及重视非洲联盟及非洲次地区组织在和平与安全领域的作用，有关文献参见中非合作论坛网站：<http://www.focac.org/chn/>，2014-04-28。

## 中国参与非洲安全合作的主要内容

中国参与非洲的和平与安全事务是中国对非关系的一个重要领域。但是必须注意到，随着时代背景的变化、中国实力的变化、中国对非洲和平事务的认知等诸多因素交织影响，中国对非安全事务的投入是一个不断加大的过程，且采取了有别于西方对非合作方式。

### （一）中国参与非洲和平与安全事务的基本立场

#### 1. 强调非洲和平与安全是世界和平与安全的重要组成部分。

在冷战时期美苏争霸的背景下，中国争取非洲国家的认同，壮大世界和平力量对于抑制美苏争霸和防止世界大战的爆发确实有其积极意义。20世纪90年代，非洲爆发激烈的内部冲突，造成地区局势动荡，对世界和平构成威胁。作为负责任的发展中大国，中国认为非洲冲突对非洲和世界和平与安全构成威胁，维护非洲的和平与安全是对世界和平与安全的重要贡献。正如2006年《中国对非政策文件》所认为，非洲是发展中国家最集中的大陆，是实现世界和平与发展的一支重要力量。

#### 2. 尊重非洲国家的意愿和主导权。

中国与非洲国家都是发展中国家，对于西方列强的侵略和干预均感同身受。西方国家从自己的价值观出发，对非洲事务动辄进行制裁或干预，严重侵犯了非洲国家的尊严和主权。其行为方式在某种程度上并不受到非洲国家的欢迎。而中国则更加重视非洲国家意愿，考虑非洲人的感受。支持非洲联盟和次地区组织加强能力建设，开展自主维和。2013年3月，习近平主席访非时重申，中国将继续坚定支持非洲自主解决本地区问题的努力，为促进非洲和平与安全做出更大贡献。<sup>①</sup>

#### 3. 坚持在联合国和非洲地区组织框架下解决非洲冲突。

近年来，安理会议程上的多数议题都与非洲有关，联合国维和行动大多数也都部署在非洲。中国政府认为，要实现世界的和平与稳定，必须解决非洲热点问题，实现非洲的安全稳定；国际社会应当更加注意倾听非洲的呼声，

---

<sup>①</sup> 《习近平在坦桑尼亚尼雷尔国际会议中心的演讲》，参见新华网：[http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/25/c\\_124501703\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-03/25/c_124501703_2.htm)，2014-05-24。

照顾非洲的关切，尊重非洲国家的意愿与选择；安理会应该进一步加强与非盟的协调与配合，采取更加积极的举措帮助解决非洲热点问题，并同其他联合国有关机构一道，给予非洲国家更多的援助。<sup>①</sup> 中国强调联合国在讨论非洲问题时，需尊重非洲联盟和其他非洲地区组织的意见；在非洲相关问题的决议案中，对于联合国安理会未考虑非盟意见的相关决议案，中国往往通过投弃权票表示反对。<sup>②</sup>

#### 4. 倡导政治对话和平等协商，以和平方式解决冲突。

中国政府认为，和平解决国际争端是国际法的一项主要的基本原则。在相互联系、彼此影响的国际社会，各国只有和睦相处，和平友好，才能求得共同的发展和繁荣。斡旋、调停、调解、谈判是国际法中和平解决国际争端的一般途径。和平解决国际争端，从原则上讲，应当严格遵守《联合国宪章》的宗旨和原则，不得违反国际关系的基本原则，这样才能保证国际争端的解决既是和平的，又是合理的。<sup>③</sup> 非洲内部冲突背后的根源错综复杂，涉及历史、民族、种族、宗教、社会等诸方面的矛盾，通过武力威胁或使用武力解决冲突有的时候适得其反。2007年2月，时任国家主席胡锦涛在访问苏丹期间同苏丹总统巴希尔举行了会谈，并提出了中方对解决达尔富尔问题的原则主张：尊重苏丹的主权和领土完整；坚持对话和平等协商，以和平方式解决问题；非盟、联合国等应该在达尔富尔维和问题上发挥建设性作用；促进地区局势稳定，改善当地人民生活条件。<sup>④</sup> 中国在苏丹问题上发挥了建设性的作用，推动了苏丹和平进程的发展。

### （二）中非参与安全合作的主要形式与内容

中国对非安全合作理念对于对中国参与非洲和平与安全事务的方式和内容产生重要影响。目前，中国参与非洲和平与安全事务主要集中在以下几个领域：

---

① 温家宝：《实现共同安全 缔造持久和平》，参见人民网：<http://politics.people.com.cn/GB/1024/12802742.html>，2014-05-20。

② 邓子立、王翠文：《冷战后中国何以参与非洲维和行动》，载《国际政治科学》2012年第2期，第33页。

③ 王虔华：《论我国和平解决国际争端的理论与实践》，载《河南师范大学学报（哲学社会科学版）》2002年第4期，第29页。

④ 《化解达尔富尔问题的重要要素》，<http://news.qq.com/a/20070625/002200.htm>，2014-05-27。

### 1. 支持非洲军事能力建设。

中国主要是通过军事援助和人员培训加强非洲国家自身军事能力建设。早在非洲国家争取民族解放的武装斗争中，中国就开始向非洲国家提供军援。1958年，中国开始向阿尔及利亚提供军事援助；随后又向几内亚提供军事援助。冷战结束之后，中国仍用各种方式向非洲国家提供军事援助。2001年，中国向尼日利亚提供了100万美元来更新军事设备。2005年中国向利比里亚提供60万美元，以加强军事能力建设；2010年4月，中国向毛里塔尼亚捐赠150万美元，用于购买军事工程设备。<sup>①</sup>

军事人员培训始于20世纪60年代。据统计，1963~1978年，中国共为40多个国家培训了军事人员，派出军事人员6400余人，接受外军学员8000余人。其中非洲占了相当大的比重。<sup>②</sup>近年来，中国分别向非洲国家提供院校教育、军事训练、扫雷技术等方面培训。例如，中国分别为安哥拉、莫桑比克、乍得、布隆迪、几内亚比绍以及苏丹北南方培训扫雷技术人员，并无偿向上述国家和埃及捐赠扫雷器材，向埃塞俄比亚提供地雷行动资金。2010年，解放军工程指挥大学为苏丹扫雷人员提供了6周的课程培训。<sup>③</sup>

### 2. 参与联合国维持和平行动与建设和平行动。

中国参与联合国在非洲的维和行动始于20世纪80年代末，经历了一个循序渐进的过程。中国对联合国在非洲维和行动经历了一个接触（1989~1991年）、观望（1991~1999年）、恢复（1999~2003年）到扩大（2003年迄今）等4个发展阶段。<sup>④</sup>据统计，自1990年以来，中国已经参加联合国在非洲的15项维和行动，先后派出15000多名维和人员。特别是从2003年开始，中国加大了在维和行动上的力度，向联合国在刚果（金）、利比里亚和苏丹的维和行动派出了成建制的非作战部队，目前仍有1800多名维和官兵在非洲执行任务。中国是联合国安理会常任理事国中派出维和人员最多的国家，也是发展中国家中分摊维和经费最多的国家。2013年，中国向马里维和部队首次派出安全警卫部队。之前，中国一直向联合国维和部队提供医疗、工程

---

① 王学军：《中国参与非洲和平与安全建设的回顾与反思》，载《国际问题研究》2012年第1期，第34页。

② 徐伟忠：前引文，第12页。

③ 王学军：前引文，第34页。

④ 邓子立、王翠文：前引文，第3~5页。



等后勤维和人员。这亦可视为中国加强中非安全合作的一个积极迹象。

### 3. 支持非洲地区组织自主解决冲突能力建设。

中国一贯支持非洲联盟（非统组织）为维护非洲地区和平与稳定所作的努力。1998年5月，埃塞俄比亚和厄立特里亚发生大规模武装边境冲突，非统组织和联合国都进行了调解。中国支持非统组织和联合国的调解努力，支持以非统组织框架协议为基础解决两国边境争端，呼吁双方尽量保持最大限度克制，并尽早就技术安排细节达成一致。1999年3月，时任中国驻联合国大使秦华孙以联合国安理会主席身份，积极做双方的劝和工作。中国并决定派出5名测绘人员参加联合国埃、厄的边境勘测工作。

与其他国际组织相比，在解决地区冲突实现和平和维护安全方面，非洲地区组织有其明显的优越性。中国向非洲地区组织和非盟维和行动提供了大量的资金支持，支持非洲人自主解决非洲问题。2001年，中国政府向非统组织和平基金捐赠20万美元，用于其在刚果（金）的维和行动。2002年，非洲联盟的成立为非洲自主维和行动的发展注入了新的活力。非盟成立自己的维和部队之后，先后向布隆迪、索马里和苏丹等地区派出了非盟驻当地的特派团。2003年7月，中国向参加布隆迪非盟维和部队提供价值250万元人民币的军用后勤物资；2005年，向非盟提供40万美元现汇，支持非盟扩大在苏丹的达尔富尔地区的维和行动。2006年，中国增加对非盟在达尔富尔地区的维和行动的援助，总共提供140万美元现汇，至此向非盟驻苏丹特派团总计捐助180万美元；2007年6月，为支持非盟建设和非盟在索马里的维和行动，中国政府决定为非盟提供两笔各为30万美元的捐款。<sup>①</sup> 2009年8月，中国向非洲联盟驻索马里特派团的两个主要出兵国乌干达和布隆迪分别提供了500万人民币的后勤援助，并向非洲联盟在索马里的维持和平行动提供了40万美元的支票。<sup>②</sup> 这些资金与物质援助为推进非洲和平进程、提高非洲自主维持和平能力起到了积极作用。2012年，中国政府提出了“中非和平安全合作伙伴倡议”，将对非盟的支持和平行动，“非洲和平与安全框架”建设，和平与安全领域人员交流与培训，非洲冲突预防、管理与解决以及冲突后重建与发展提供资金和技术支持。

<sup>①</sup> 参见袁武著：《中国与非洲联盟》（DVD电子版），五洲传播出版社，2007年版。

<sup>②</sup> 盛红生：《中国在和平安全建设中发挥重要作用》，[http://www.beijingreview.com.cn/2009news/guojiguancha/2011-11/16/content\\_405877.htm](http://www.beijingreview.com.cn/2009news/guojiguancha/2011-11/16/content_405877.htm), 2014-05-08。

#### 4. 参与斡旋、调解非洲冲突。

以2007年中国设立非洲事务特别代表为标志，中国开始建设性的参与非洲冲突的解决。在此之前，中国亦曾派特使调解苏丹达尔富尔冲突。中国首任非洲事务特别代表刘贵今大使在调解苏丹达尔富尔问题方面发挥了重要作用。2013年，中国政府非洲事务特别代表钟建华大使，在非洲来回穿梭十多次，在多个国家进行斡旋调停工作：1月29日，出席马里问题捐助方会议，向“非洲领导的驻马里国际支持特派团”提供支持和援助；2月底，访问刚果（金）、卢旺达、布隆迪三国；4月17日，会见美国白宫国安会非洲事务高级主任哈里斯，并出席南苏丹经济伙伴论坛；4月23日，分别会见苏丹副总统哈吉、外交部次长奥斯曼以及联合国和非盟达尔富尔问题联合特别代表钱巴斯；5月9日，出席索马里问题伦敦会议；10月24~28日，先后访问了塞拉利昂和利比里亚，会见该国外交部代总司长萨维和利代外长格里斯比。<sup>①</sup>2013年12月，南苏丹发生内部冲突，钟建华大使访问南苏丹，会见冲突双方，主动介入调解争端。12月27日，钟建华参与伊加特组织首脑峰会，支持伊加特组织对南苏丹开展调解和斡旋工作。

#### 5. 积极支持非洲应对非传统安全问题。

近年来，随着非洲安全形势缓和，一些非传统安全方面的问题成为非洲的新的安全威胁，如索马里海盗问题、恐怖主义活动加剧，等等。中国积极支持非洲解决类似问题。2008年以来，索马里海盗活动日益猖獗，对亚丁湾国际水域的安全构成严重威胁。中国根据联合国决议和相关国际法，派遣海军舰艇编队在亚丁湾和索马里海域执行护航任务，迄今已派出16批舰艇编队，共为5300多艘船只提供护航，维护了这片海域的和平安宁，保障了各国船只的航行安全。<sup>②</sup>2006年颁布的《中国对非政策文件》提到，中国将与非洲“加强情报交流，探讨在打击恐怖主义、小武器走私、贩毒、跨国经济犯罪等非传统安全领域深化合作的有效途径和方式，共同提高应对非传统安全威胁的能力”。2014年5月，李克强总理访非时表示，中国坚定支持非洲以非洲方式解决非洲问题。中国将深入落实“中非和平安全合作伙伴倡议”，积极

---

<sup>①</sup> 李因才：《中非安全合作的突破与挑战》，<http://www.zaobao.com/forum/views/opinion/story/20140508-340928>，2014-05-21。

<sup>②</sup> 王毅：《中国是非洲和平与安全的参与者》，[http://www.gov.cn/gzdt/2014-01/08/content\\_2561823.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2014-01/08/content_2561823.htm)，2014-05-21。

探讨向非洲常备军和快速反应部队建设提供帮助，支持非洲集体安全机制建设，与非方共同拓展在人员培训、情报共享、联演联训等方面合作，帮助非方增强维和、反恐、打击海盗等方面的能力。

## 中国参与非洲和平与安全事务的作用和影响

中国参与非洲和平与安全事务符合双方的利益，也有利于维护世界和平。近年来，中国通过多层次、多方位、多领域参与非洲的安全事务，为非洲以及世界的和平与稳定做出了自己的独特贡献。

### （一）促进了非洲的和平与稳定

20 世纪 90 年代以来，中国通过多种方式加大了对非洲和平与安全事务的投入，为了非洲的和平与安全做出了巨大的贡献。目前，中国已经成为非洲和平与安全领域的重要的建设性力量。在维和领域，中国是联合国维和行动中出兵最多的常任理事国。从 2000 年起，中国向联合国提供的维和人员增长了 20 倍，其中主要部署在非洲，几乎参与了联合国在非洲的所有维和行动<sup>①</sup>；在联合国安理会，中国积极推动非洲问题的解决。2006 年，索马里安全局势恶化，中国在推动联合国安理会通过第 1725 号决议和支持建立伊加特索马里维和部队发挥了关键作用；<sup>②</sup> 在斡旋和调解非洲内部冲突中，2007 年中国劝说苏丹政府接受联合国和非洲联盟混编维和部队，推动了苏丹的和平进程发展。2013 年 12 月，中国政府非洲特别事务代表钟建华大使在南苏丹发生内部冲突的时候，介入开展斡旋和调停工作。此外，中国对非洲联盟和次地区组织的支持亦有利于非洲和平与稳定。随着非盟和次地区组织通过非盟和平与安全理事会、非洲常备军等机制在和平与安全问题上发挥的作用日益增强，非洲的多边政治图景在过去十年里发生了许多变化。尽管仍面临能力不足、资源有限及有时政治意愿不充分等问题，但地区和次地区性机制的作用和影响力仍在缓慢上升。中国正逐渐与这些机制接触，并为其维和行动提供了一定的财政支持。<sup>③</sup> 中国在非洲内部冲突中发挥的建设性作用对于促进非洲和平

① 克里斯·阿尔登、张春、贝尔纳多·马利亚尼、丹尼尔·拉吉：前引文，第 106 页。

② Bates Gill & Chin - Hao Huang, "China's Expanding Role in Peacekeeping", *SIPRI Policy Paper* 25, Stockholm Peace Research Institute, November 2009, pp. 14 - 15.

③ 克里斯·阿尔登、张春、贝尔纳多·马利亚尼、丹尼尔·拉吉：前引文，第 110 页。

与安全具有积极而重要的意义。

## （二）缓和非洲安全形势，推动非洲社会经济发展

20世纪90年代，内部冲突在生命财产和经济社会发展方面给非洲带来深重的灾难。据估计，从1990年至2005年，非洲有23个国家经历武装冲突，因此而遭受损失高达2840亿美元，约等于同期流入非洲的援助额，相当于这些国家的国内生产总值年均损失15%。非洲武装冲突使非洲每年遭受180亿美元的损失。<sup>①</sup>中国近年来参与非洲冲突后国家的重建对于非洲和平与安全具有重要意义。据统计，那些摆脱战争的国家有1/3至1/2于5年内再度爆发战争。<sup>②</sup>通过与非洲的贸易、投资和发展合作，中国正为非洲的经济增长做出贡献。要否定其积极意义是很难的，特别是在基础设施被破坏、缺乏投资和就业机会的刚走出冲突的国家，中国的建设性作用更加明显。中国对冲突后国家稳定的强调，可从其对安哥拉和苏丹这样产油国的大规模基础设施援建中看到。在安哥拉，自2004年底起，中国金融机构提供了高达45亿美元的信贷以支持该国公路、铁路和住房等的重建和扩建。<sup>③</sup>在其他冲突后国家，如刚果（金）、利比里亚，中国同样发挥了重要作用。以中国与刚果（金）之间的资源换项目计划为例，2006年，刚果（金）政府为了解决国家基础设施重建和资金严重短缺之间的矛盾，提出了“资源财政化支持基础设施建设”的政策，即外国公司要想在刚果（金）取得矿产资源的开采权，必须出资帮助刚果（金）进行基础设施项目建设。<sup>④</sup>中国与刚果（金）的资源换项目的协议中，这个项目价值达90亿美元，其中60亿美元用于投资刚果（金）基础设施建设。这其中包括修建数千公里的公路和铁路，32家医院，145个健康中心以及2所大学。<sup>⑤</sup>中国参与非洲冲突后重建，从根本上消除动乱的根源，从而有助于非洲国家实现社会稳定和经济发展。

## （三）推动全球安全治理的发展

安全议题历来是全球治理的一个重要议题。全球安全治理是一种多边、

---

① IANSA, Oxfam & SAFERWORLD, *Africa's Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Conflict*, London: Oxfam Great Britain, 2007, pp. 8-9.

② 《2006年联合国秘书长关于联合国工作的报告》，参见联合国网站：[http://www.un.org/chinese/ga/61/docs/a61\\_1/A61\\_1\\_8.htm](http://www.un.org/chinese/ga/61/docs/a61_1/A61_1_8.htm), 2014-05-13.

③ 克里斯·阿尔登、张春、贝尔纳多·马里亚尼和丹尼尔·拉吉：前引文，第109页。

④ 中国铁路集团股份有限公司：《中国中铁股份有限公司对外投资公告》，2008年4月23日。

⑤ Tim Whewell, "China to Seal \$9bn DR Congo Deal", *BBCNews*, 14 April, 2008.

多层次、多行为体的综合性解决安全问题的合作方式。从联合国组织（包括联合国附属机构、专门机构、相关机构）到各区域组织、非正式集团组织以及与安全相关的非政府组织、研究机构、媒体、企业商业部门等，都是构成目前全球安全治理体系的组成部分。<sup>①</sup> 当下的全球安全治理仍然处于探索中，西方国家是主要推动者，占有主导性的话语权。中国参与了非洲多层次的安全治理，方式和手段多样化，包括参与联合国维和行动，支持非盟提升能力并开展自主维和，打击索马里海盗，中国公司参与到非洲冲突后国家的战后重建以及中国出面斡旋、调解冲突。中国和非洲国家之间的安全合作为西方国家在全球安全治理探索中提供了自身独特的元素，有利于全球安全治理向着更加合理的方向发展。

#### （四）有利于塑造中国负责任大国形象

随着中国经济实力的增长，国际社会日益关注中国未来的行为方式。国际社会对中国的未来身份主要有两种看法：威胁或者负责任的大国。鉴于中国挑战美国会导致世界局势的动荡，国际社会对中国的期望是作为一个合作的、负责任的大国出现在世界政治的舞台上，而非挑战者。<sup>②</sup> 然而，国外一些人士大肆炒作“中国威胁论”，抹黑中国的国际形象，企图干扰中国的发展。中国通过参与非洲和平与安全事务，有力地回击了“中国威胁论”，改善了中国的国际形象。例如，中国军舰在亚丁湾护航，向世界各国商船提供了国际公共安全产品。中国参与非洲安全事务为世界和平和国际安全做出自己的贡献，承担了自己作为发展中大国的责任。

## 中国参与非洲和平与安全事务面临的挑战及应对

当下，中国经济实力增强，国际地位提高，非洲国家对中国的期望也相应地大大提升，它们普遍希望中国能够发挥更大的作用，加大参与非洲冲突解决的力度。随着中国国力的增长，在可预见的未来，中国将在非洲和平与安全领域承担越来越大的国际责任。但是，从中短期来看，中国参与非洲安全事务仍面临一定的局限和挑战，需要中国采取措施进行应对。

---

① 李东燕：《全球安全治理与中国的选择》，载《世界政治与经济》2013年第4期，第46页。

② 笔者认为中国未来的身份定位应为负责任的发展中大国，参见拙文：《中国对非洲软实力外交初探》，载《西亚非洲》2013年第5期，第156~157页。

### （一）中国参与非洲和平与安全事务面临的挑战

#### 1. 中国与非洲在安全理念上存在一定差异。

20世纪90年代，非洲爆发的一些内部冲突导致了大规模人道主义灾难，亦影响了非洲的经济发展。因此，非洲在安全领域有着迫切的需求。这也是非洲将非统组织升级为非洲联盟的重要原因。为了解决冷战后爆发的冲突，非洲在安全观念方面出现了很大变化，如非洲在强制和平、主权的责任的立场比较激进。以“主权的责任”理论为例，中国仍担心该理论会成为西方大国干预发展中国家内政的手段。中国政府在2005年6月专门论述了对“保护的责任”的看法和立场，主要体现在两方面：第一，各国负有保护本国公民的首要责任。一国内乱往往起因复杂，应慎重判定当事国政府是否有能力和意愿保护其国民，不应动辄加以干预。第二，在出现大规模人道危机时，缓和与制止危机是国际社会的正当关切。但有关行动须严格遵守《联合国宪章》的有关规定，尊重有关当事国及其所在地区组织的意见，在联合国框架下由安理会根据具体情况判断和处置，尽可能使用和平方式。在涉及强制性行动时，更应慎重行事，逐案处理。<sup>①</sup> 2002年，非洲联盟提出的“非漠视原则”，即非盟及其和平与安全理事会有权在成员国国内出现严重情势（即战争罪、种族罪和反人道罪），或在成员国间出现侵略情势时实施强制干预，其中包括武装干预的使用；另一方面，非盟及其和平与安全理事会也有权在成员国出现不符合宪法的政府更迭时实施制裁，以恢复正常的国家秩序和政府治理。<sup>②</sup> 更有学者认为，其实非盟宪章已经将“保护的责任”上升为法律。<sup>③</sup> 而有这种观念上的差异要求中国在安全理念上必须有所突破。

#### 2. 中国参与非洲安全治理经验、军事能力和智力储备不足。

作为一个新兴大国，中国国力的增长确实增加了中国处理危机和冲突的手段和能力，但是与西方大国相比，中国仍缺乏充分的参与国际安全治理的经验、智力储备和相应的军事能力。第一，目前大部分国际安全理念由西方提出并且得到许多非洲国家的认同，中国在国际规制的创建方面仍然处于弱

---

<sup>①</sup> 中国外交部：《中国政府关于联合国改革问题的立场文件》，参见中国网：<http://www.china.com.cn/chinese/MATERIAL/956754.htm>，2014-05-15。

<sup>②</sup> 李伯军：《非盟宪章下之“干涉权”探析》，载《河北法学》2008年第4期，第170页。

<sup>③</sup> 王琼：《国际法准则与“保护的责任”——兼论西方对利比亚和叙利亚的干预》，载《西亚非洲》2014年第2期，第96页。

势地位。第二,就智力储备而言,以笔者熟悉的学术界为例,经过数十年的发展,中国非洲学科已经取得长足进步,但是与西方国家上百年非洲研究的学术沉淀来比,仍存在较大差距。以非洲学博士学位为例,国内大学和科研院所20世纪90年代才开设非洲专业博士点。且国内非洲专业的硕士、博士有很少的机会在学习期间前往非洲实地考察。中国在外交、谈判等领域也缺乏足够的专门人才。第三,中国军人的国际法知识、外语能力仍需要大大提高,中国军队适合于不同国际水域、空域和领地执行非战争军事行动的准备仍远没有完成,对政治大局的理解、对国际新形势的理解、对外交战略和布局的理解,仍存在这样那样的缺失与问题。<sup>①</sup> 这些不足将严重制约中国参与非洲和平与安全事务的能力。

### 3. 国内外对“不干涉内政”政策内涵理解存在争议。

“不干涉内政”政策是中国外交的一个根本原则。2014年,中国国家主席习近平访问欧洲在欧洲学院演讲时重申中国仍将坚持该政策。<sup>②</sup> 众多中外学者在提及中国与非洲安全合作时,必然会提及中国的“不干涉内政”政策,一些学者认为该政策束缚了中国在非洲和平与安全建设中的作用。事实上,“不干涉内政”政策与中国参与解决非洲冲突并不矛盾。中国是联合国安理会常任理事国,负有解决国际冲突的责任和义务。自冷战结束之后,中国参加了众多的联合国维和行动,其中非洲占据很大的比例。换言之,“不干涉内政”政策在冷战之后对中国对非安全政策产生过一定影响,但中国对于非洲国内冲突的解决并没有受到“不干涉内政”政策的束缚,只是反对西方利用军事干预实现私己目的。为此,中国更多强调在联合国、非洲地区组织机制下参与非洲和平与安全事务,以最大限度抵消大国在干预过程“夹带私货”带来的消极影响;在中国斡旋、调解的非洲冲突案例中,中国亦更多地强调通过政治对话和平等协商来和平解决冲突与争端。

### 4. 民间舆论对中国对非援助(包括军事援助)尚有微词。

近年来,随着互联网的兴起,中国公民获取信息日益通畅。一些微博的意见领袖和学者利用网络手段传播或讨论中非合作。例如,中国互联网上对

<sup>①</sup> 王逸舟:《创造性介入:中国外交的短板与解决方案》,参见东方早报网:<http://www.dfdaily.com/html/51/2011/8/30/656876.shtml>, 2014-05-24。

<sup>②</sup> 《习近平在布鲁日欧洲学院的演讲》,参见新华网:[http://news.xinhuanet.com/world/2014-04/01/c\\_1110054309\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-04/01/c_1110054309_2.htm), 2014-05-11。

于“不干涉内政”政策就有诸多讨论，赞成、放弃乃至调整的观点一应俱全。一些中国网民反对中国开展对非援助，认为中国国内还有很多贫困地区，不应该对非洲实施援助，当然其中也包括军援领域。由此，国内舆论的多元化发展和公民社会的成长或对中国的外交产生一定影响。

#### 5. 西方国家对中非安全合作形成一定的舆论压力。

在非洲维和问题上，中国反对以制裁或武力威胁作为解决冲突的主要手段，主张通过政治对话和平协商解决冲突。与之不同，由于身份和立场的差异，美、欧等西方大国对非安全政策和做法与中国存在较大的差异，通常采用不对等的合作方式，这根源于殖民历史、非洲现实和西方的安全逻辑。<sup>①</sup>实际上就是强权逻辑。因此，西方对非洲的冲突更多采用“封锁-制裁-军事介入”三部曲。然而，当前以欧美为首的西方国家仍主导着国际社会的话语权。他们一直通过自己的话语权优势来对中国在非洲的做法指指点点。例如，在2008年北京奥运会召开之前，西方对中国在苏丹达尔富尔问题的指责连篇累牍，给中国外交带来了巨大压力。

### （二）关于中国应对挑战的政策建议

中国在非洲和平与安全事务上面临着诸多挑战。然而从某种程度而言，中国实力的日益增长要求中国将承担越来越大的国际责任。然而就现在的情况而言，中国参与非洲和平与安全事务的程度会日益加深。因此中国有必要采取措施应对目前的挑战。

#### 1. 继续坚持中方原则和立场。

中国和非洲的身份认同使得中国将继续坚持现有对非关系的原则和政策。中国未来的身份定位为负责任的发展中大国，而非洲是发展中国家最多的大陆。作为负责任的发展中大国，中国一方面将会承担更多的责任，在非洲将体现为推动非洲的和平与发展；另一方面将更多地站在发展中国家的立场考虑问题，维护发展中国家的利益。因此，这决定了中国在参与非洲和平与安全事务时将平等对待非洲，尊重非洲的意愿和主导权，坚持对话协商和平解决争端。这也是中国与西方国家的最大区别。但中国也应该适当关注非洲有关安全理念的变化及其安全需求的变化，加大中国对非洲和平安全事务的

---

<sup>①</sup> 黎文涛：《非洲安全治理特点及对中非安全合作的思考》，载张宏明主编：《非洲发展报告（2012~2013）》，社科文献出版社，2013年版，第137页。



投入。

#### 2. 加强自身能力建设。

中国在促进非洲和平与安全建设方面取得了长足的进步。但是中国毕竟是一个新兴大国，参与国际事务的能力和和经验仍然比较有限。因此，中国应加强自身能力建设。例如，推动非洲问题研究的研究生在学习期间前往非洲开展实地调研；加强谈判、外交、法律等方面专门人才的培养；继续推动中国国防和军事现代化等。

#### 3. 适度加大对非洲和平与安全事务的参与力度。

中国是联合国安理会常任理事国，负有参与解决国际冲突的责任和义务。在面对非洲冲突的时候，中国应合理利用国际规则，积极参与冲突的解决。这符合目前国际社会的潮流，对于中国展现负责任的发展中大国的形象是加分的。中国应该从三方面加大对非洲和平与安全事务的参与力度：第一，应建立一套应对国际冲突的长效机制。例如，中国应该区分非洲冲突的性质，根据冲突的不同性质建立不同的预案和应对方案。在这种机制下，当非洲发生冲突的时候，中国可以第一时间做出预判和反应；第二，在坚持现有理念和原则的情况下拓宽参与非洲和平与安全事务的方式和渠道。例如，在冲突后建设和平领域，中国可以加强与联合国方面的合作，提供相关的培训支持，包括基础设施、设备、技术、人力、财力等方面的支持；重视发挥民间组织等非政府行为体在非洲和平与安全领域的作用。第三，应加大资金和人员投入，积极鼓励和支持非洲国家联合自强，自主解决非洲冲突。

#### 4. 在联合国框架内加强与西方国家的沟通与合作。

从长远来看，非洲动乱不符合中国的利益，也不符合西方国家的利益。这是中国和西方国家之间的共同点，也是双方在非洲和平与安全事务上实现合作的现实基础。中国参与非洲和平与安全事务一方面可以平衡西方在非洲的强权和单边行为，另一方面亦是学习国际行为方式的一个过程。双方有自己的传统优势领域，中国侧重在政府行为体和社会、经济重建，而西方国家在非政府行为体和政治、安全重建。因此，双方在联合国框架内加强沟通，实现优势互补，对于促进非洲和平与安全有积极意义。

## **Enhancing Peace and Security in Africa: China's View, Role and Challenges**

*Yuan Wu*

**Abstract:** Cooperation in peace and security between China and Africa started at the end of 1950s. In recent years, with the deep development of Sino – African relations, China is increasingly involved in African affairs. China has been involved in African peace and security in multiple levels and areas. Security cooperation between China and Africa has enhanced African peace and stability, promoting socio – economic development, and contributing to global security governance. China has been playing an increasing important role in African peace and security, while facing many challenges, which include the differences of Security opinions and policies among China, Africa and the Western countries, the growing of civil society in China, lacking in competency, disputing about the content of the Non – interference in Internal Affairs, and adverse international pressure from the West. In the foreseeable future, some signs show that China will increase its devotion and investment in African peace and security.

**Key Words:** Peace and Security; China – Africa Cooperation; African Union; Peace – keeping

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)