

英国对非洲安全合作：路径、特点及启示*

张永蓬

内容提要 对非洲安全事务的参与及合作是英国国家安全战略的重要组成部分。安全战略与军事存在是英国对非洲安全合作的基础，预防冲突是安全合作的主要形式，通过与其他西方大国和相关国家共同对非洲实施的政治、军事干预，是英国确立对非洲安全影响力的有效手段，对非洲国家的发展方向产生重大影响。英国主导的对非洲安全合作形式、预防冲突机制及其相关项目具有广泛的区域辐射性与渗透力，有利于巩固英国在非洲的传统影响力。英国对非洲安全合作的相关措施和成效对中国具有一定借鉴意义。

关键词 安全合作 英国 非洲 预防冲突

作者简介 张永蓬，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员（北京 100007）。

对非洲安全事务的参与及合作是英国国家安全战略的重要组成部分。英国对非洲安全合作具有涵盖广、综合、全面的特点：在范围上，涉及与非洲相关国家和其他全球及地区大国的双边和多边合作；在内容上，涉及政治、军事、社会发展、移民和软实力等多方面；在形式上，涉及预防冲突、军事训练与培训、军售和军事干预等。英非安全合作推动了英国在非利益拓展，维持或加强了英国在非洲的传统影响力，为英国外交战略和全球性安全利益提供了相

* 本文“英国对非洲安全合作”有两层含义：一是英国与非洲国家之间的安全合作；二是以相关非洲国家及其问题或事务为对象或目标，英国与法国、美国及联合国等相互之间进行的双边和多边安全合作。

应保障。英国对非洲安全合作的相关做法和成效对中国参与非洲的和平与安全事务具有一定的借鉴意义。

英国对非洲安全合作的基础——安全战略与军事存在

英国对非洲安全合作首先是以英国的国家安全战略为前提，以其在非洲的军事存在为保障，拓展其他形式的对非安全合作均是以此为基础。

（一）英国在非洲的国家安全战略利益

国家安全是一国民族及其整个社会形式得以存在和发展延续的基本保障，也是对外获取国家利益的前提。英国对非洲安全合作的必要性反映在3个层面：其一是保持英国在海外的影响力。2010年发表的英国《国家安全战略》认为：英国的政治、经济和文化影响力远超国土面积，要维护国内利益，英国就必须首先谋划其海外影响力。^①这种国家安全观与英国传统的海外拓展史一脉相承，意在维持英国作为全球大国的地位。其二是消除针对英国在非洲利益的威胁。2011年发表的《英国抗击恐怖主义战略》提到基地组织在索马里的的发展，并认为一些非洲“失败国家”可能在两方面威胁英国安全利益：^②即可能出现重大动荡和不稳定局面，为恐怖主义提供滋生土壤，从而威胁英国本土及海外安全；对英国的石油、天然气、粮食和矿产资源等供应构成威胁。其三是基于两个新的认识：一是对国家安全的新认识。国家安全是表现为确保安全的相关政策，其实施途径主要是创造机会，打击和消除威胁国家利益的各种因素；二是对“国家”概念的新认识。当今电子通讯和网络的发展使得民族国家变成“网络国家”，国民呈全球性分布。^③因此，应对安全威胁应内外兼顾、相互融合。这些战略的思考脉络和关注点表明，非洲在英国

^① “Preface: A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy”, Presented to Parliament by The Prime Minister, Command of Her Majesty, October 2010, <https://www.gov.uk/government/publications/The-national-security-strategy-a-strong-britain-in-an-age-of-uncertainty>, 2014-01-20.

^② 根据2011年发表的所谓《失败国家指数》，排名前10位的有索马里、乍得、苏丹、刚果（金）、海地、津巴布韦、阿富汗、中非共和国、伊拉克和科特迪瓦，其中非洲国家占到7个。Foreign Policy and Fund for Peace, “Failed States Index 2011”, 2011; “Contest: The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism”, Command of Her Majesty, July 2011, <https://www.gov.uk/government/publications/counter-terrorism-strategy-contest>, 2014-02-03.

^③ “The British Army 2012”, <http://www.army.newsdeskmedia.com>, 2014-02-03.

安全战略中具有独特地位，英国在非洲有重大安全利益，对非安全合作是英国安全战略的必然要求。

（二）英国在非洲的军事存在

在非洲保持军事存在，一直是前殖民宗主国和西方大国维护其在非洲安全利益和影响力的基本手段。英国也不例外，在非洲的军事存在是英国对非洲安全合作的硬件支撑。但与美国和法国相比，英国在非洲的军事存在或军事基地数量相对较少，且规模较小。^① 截至 2013 年底，英国在非洲的军事基地主要由驻扎在肯尼亚的“英国和平支持队”（British Peace Support Team, BPST）、“英国军队训练队（肯尼亚）”（British Army Training Unit Kenya, BATUK）和设在塞拉利昂的“国际军事援助训练队”（International Military Assistance Training Team, IMATT）组成。英国和平支持队的主要任务是协调英国对东非国家武装部队的军事援助，以推进后者安全部门的改革并增强其维和能力。和平支持队由三部分组成：国际反地雷行动训练中心（IMATC）、和平支持训练中心（PSTC）以及与肯尼亚国防与参谋学院的合作项目。英国和平支持队南非分部（BPST-SA）的任务主要是受南非国防部的委托，为南非的国防管理与和平行动提供支持。设在肯尼亚首都内罗毕以北地区的英国军队训练队由 56 名常驻人员组成，主要任务是为来访部队提供后勤支持。根据双边协议，每年有 6 个英国步兵团在肯尼亚实施 6 周的训练。设在塞拉利昂首都弗里敦南部的国际军事援助训练队成立于 2002 年，其前身是曾参与联合国在塞拉利昂调解内战行动的英国训练队。随着近年来塞拉利昂军队的逐步成熟，英国训练队的规模在逐步缩小。^②

从分布情况看，英国在非洲军事基地仅以传统关系密切的东、西、南 3 个非洲国家为中心，主体直接覆盖面有限；从人员配备看，各基地常驻人数一般在百人以内，这与冷战结束后英国在非洲的战略收缩有一定关系，也符合当今英国的国家实力及其以美英关系为主轴的外交战略。尽管数量和规模有限，但在非洲保持军事存在或军事基地仍是英国在非洲安全战略的基础和保障，正是有了这些保障，其他的对非安全合作才得以开展，英国在非安全

^① 截至 2014 年 1 月底，法国在西部、中部和东部非洲的 9 个国家设有军事基地，其中在吉布提的基地规模最大（驻扎 1 900 人）；美国则在 19 个非洲国家设有军事基地（含无人机基地）。

^② “The British Army in Africa”，<http://www.army.mod.uk/operations-deployments/22724.aspx>, 2014-01-20.

战略才能够有效实施。

英国对非洲安全合作的基本形式——培训与合作项目

培训与合作项目是英国对非洲安全合作的基本形式，其内容涵盖较为全面，活动具有常规性，特点突出。

（一）培训与合作项目的地区辐射性及多元性

英国驻非洲军事基地的相关培训或合作项目是英国对非洲军事合作最主要的基础性内容。在总量有限的情况下，英国对非洲军事合作以国际和地区辐射性见长。例如，设在内罗毕的国际和平支持训练中心（PSTC）于2011年开设的“和平支持后勤管理课程”，其学员分别来自贝宁、博茨瓦纳、喀麦隆、肯尼亚、马里、纳米比亚、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、坦桑尼亚和赞比亚等十多个国家，辐射西非、东非和南部非洲的广大地区，完全超越了英语非洲国家的范畴；学员军衔从上尉到中校不等，其兵种背景并不局限于后勤，而是涵盖从装甲部队到空中飞行管理等多兵种人员。同时，该项目还请加拿大军事人员担任项目主任，全面负责项目的执行与运作。另外，该项目不仅仅局限于军事培训，还对相关国家的警察和民事机构提供专业培训，以期学员具备应对各种问题的能力。

除非洲学员外，一些项目还有来自印度、奥地利、新西兰和美国等国的学员。此外，联合国驻苏丹特派团（UNMIS）、非洲联盟－联合国在达尔富尔混合行动（UNAMID）和非洲联盟驻索马里特派团（AMISOM）、大湖地区国际会议（ICGLR）、东非政府间发展组织（IGAD），以及一些非洲国家外交部和负责预防冲突和人道主义援助的机构也派代表参加。^①

从2008年以来的情况看，培训项目广泛的地区辐射性和多元、多层次人员和机构的参与，是主要发展趋势，这体现了相关项目的综合性和有效性，有利于不同国家和地区交流和分享安全工作经验，提高非洲国家安全机构的综合作能力和人员素质。值得注意的是，英国对非洲安全合作超越英语非洲国家、广泛影响到法语非洲的趋势表明，英国正在通过有限的资源获得较大的影响力，

^① See “Peace Builders News”, Volume 4 Issue 1, 1 January to 31 March 2011, A Quarterly Newsletter of International Peace Support Training Centre, Nairobi, Kenya, <http://www.ipstc.org/downloads.aspx>, 2014-02-27.

正在重合与法国在非洲的传统影响力，以从战略上扩大在非利益范围。

（二）培训项目的数量、内容与形式

近年来，英国在非开展的各种军事和安全培训项目相当密集，课程类型多样，内容丰富。以设在肯尼亚内罗毕的国际和平支持训练中心（PSTC）为例，2008年到2013年五年间的项目培训或交流次数增加明显。

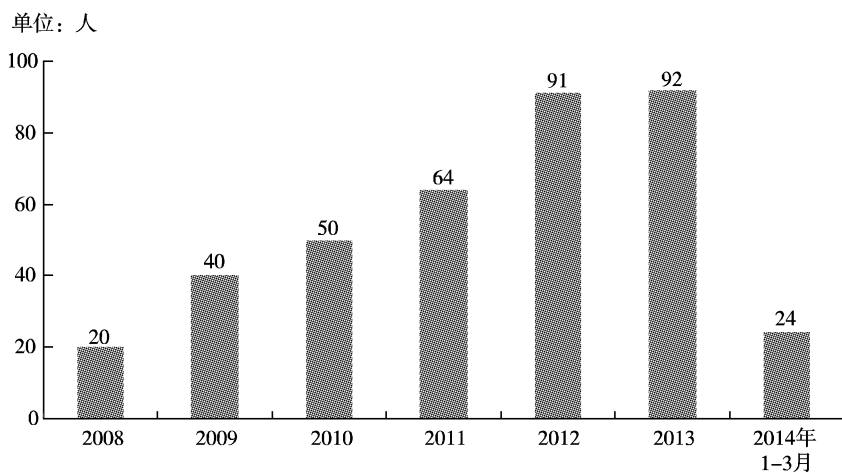


图1 2008~2014年国际和平支持训练中心（PSTC）实施项目课程数量图

资料来源：根据国际和平支持训练中心数据整理，其中2008年至2011年部分数据为笔者估计。International Peace Support Training Centre (IPSTC), Quarterly Newsletter 2008 - 2013, <http://www.ipstc.org/downloads.aspx>, 2014-02-27.

从上图看，2008年培训项目只有20个，2009年增加一倍（40个），2013年猛增到92个，是2008年的4.5倍。2014年第一季度为24个，估计全年数量可以达到或超过100个。

在项目数量增加的同时，各项目课程内容也不断增加。例如，2011年第二季度培训的项目和课程达16项，包括人道主义课程、安全部门改革、预防外交课程、联合国与非盟警察课程、对话、谈判与斡旋课程等。^① 2012年第三季度多达28项，涉及和平与安全、后勤支援、危机管理等多层面课程。^②

^① “Peace Builders News”, A Quarterly Newsletter of International Peace Support Training Centre, Nairobi, Kenya, 1 January - 31 March 2011, http://www.ipstc.org/media/documents/Newsletter_Quarter_01_Jan_To_Mar_2011.pdf, 2014-02-05.

^② “Peace Builders News”, A Quarterly Newsletter of THE International Peace Support Training Centre, Volume 5, Issue 2, 1 April - 30 June 2012.

在2014年第一季度的培训课程中，24项课程分别涉及高级军官及非盟和联合国维和官员培训、民间与军队合作、冲突分析与预防、野外环境安全等多领域。^①一些涉及民间的安全课程及相关理念值得关注，例如：设在肯尼亚的和平与冲突研究院（PCSS，英国军事训练队分属机构）认为，维和的性质已经不同于以往的单纯强调军事，而是包括警察、军队和普通公民在内的综合过程。相应地，该中心进行了有关保护平民的维和课程培训，其参加者也包含平民。^②此外，一些人道主义课程、法律、自然灾害、妇女及气候变化等问题也成为培训的内容，这些内容有的介于军事与民事之间，有的则完全是民事问题。

上述培训课程内容全面、实用，教官多来自实践一线，多有在联合国维和部门、非盟安全机构以及相关国家军事和安全等部门工作的经历或经验；^③培训时间少则1天，多则1个月；教学内容丰富，形式多样，既有课堂演示、经验传授，也有野外实习，学员往往能在实际环境或氛围中领会和掌握教学内容，加之设有研究性课题，因此更能深入浅出。上述培训的效果集中表现在：从各领域、角度综合推进，将维和与安全合作做成社会系统工程，以实践为导向，体现实效；不同层面的课程涉及不同阶层和部门的人员，使得培训远远超越军事合作范畴，效果和影响力深入非洲社会各阶层，深入民间，有利于加强英国在非洲的传统影响力和软实力。

（三）培训与项目合作中的安全援助

在提供安全培训与项目合作的同时，英国在非洲的相关机构还向非洲国家提供人员、资金和硬件设施援助，使培训项目更加落实到实际行动和内容上，使其效果和影响更有指向性。例如：英国向加纳武装部队指挥和参谋学院（GAFCSO）提供人员、培训和基础设施支持。英国军事援助训练队（BMATT）还向科菲·安南国际和平训练中心（KAIPTC）提供包括执行主任

^① “Peace Builders News”, A Quarterly Newsletter of The International Peace Support Training Centre, Volume 6, Issue 4, 1 October – 31 December 2013.

^② “The Protection of Civilians Course”, *Peace Builders News*, A Quarterly Newsletter of THE International Peace Support Training Centre Vol. 5, Iss. 3, 1 July – 30 September 2012, p. 4.

^③ 例如，2008年和平支持行动后勤课程（PSO LOG）的教官来自加拿大，曾在非洲联盟驻索马里特派团和联合国驻苏丹维和部队工作，亦曾担任过非盟常备部队（ASF）顾问。A Quarterly Newsletter of International Peace Support Training Centre, Nairobi, Kenya, Volume 1, Issue 1, 1 January to 31 March 2008, <http://www.ipstc.org/downloads.aspx>, 2014-02-27.

和资源总监在内的管理人员。2010 年，英国还向该中心提供 250 万英镑的资金支持。英国在南非的和平支持队除帮助加强南非的和平支持行动能力外，还重点帮助和平行动前的军队训练；在尼日利亚的英国防务顾问队通过提供技术和人员、物资支持，帮助尼方军队能力建设并建立良好关系。^①

英国向非洲国家安全部门提供的人员、物资和基础设施援助，以及由此培育的良好合作关系，可能直接或间接影响相关国家的安全与稳定，更有利于拉近英国与这些国家的关系，提升英国的影响力。

（四）培训项目的开放性与合作性

英国在相关培训项目中更强调与西方传统伙伴的合作，其中与德国、加拿大、荷兰、法国和意大利等国的合作尤其突出。合作的形式包括教学、管理人员的交换和资金支持等。前述肯尼亚和平与冲突研究院的保护贫民培训，其资金就来自欧盟赞助。这是一种安全领域的三方或多方合作形式，表明英国等西方国家在非洲的安全合作有着很强的开放性和合作性，善于利用集体的力量弥补自身实力的短板，达到扩大自身影响力的效果。

此外，英国在非洲的安全培训至少在受训人数上体现出一定效果。据统计，截至 2010 年底，英国在非洲的和平支持项目直接培训或通过英国政府资助的相关组织间接培训的非洲军人至少达 17 000 余名。以 2010 年肯尼亚国别情况为例：由 7 名军事人员组成的英国和平支持队与肯尼亚参谋学院及和平支持培训中心合作，共同进行相关肯尼亚和东非地区的和平支持行动培训，在东非及其他非洲地区每年都有约 700 名学生参加培训。当年，和平支持队还建立了“排雷中心”，并培训从事人道主义排雷行动的专业人员 120 名。^②

英国在非洲的安全培训与合作项目在地区辐射性、内容、形式与数量等方面，都有自己的特点。同时，相关项目还与援助相互融合，使得培训项目更具实质性影响力。培训项目的开放性与合作性提高了项目的质量和可持续性。

^① “Training for Peace Support Operations”, <http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/www.fco.gov.uk/servlet/Front%3Fpagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1094236396086>, 2014-05-02.

^② “Peace Builders”, A Quarterly Newsletter of International Peace Support Training Centre, Nairobi, Kenya, 1 January-31 March 2011.

英国对非洲安全合作的主要手段——预防冲突

如果说培训项目是英国对非洲安全合作的基础形式，那么预防冲突则是主要实施手段。

（一）英国在非洲的预防冲突战略

英国早于2001年就发表了《英国在撒哈拉以南非洲预防冲突战略》。^①根据2004年的修改版战略，英国在非洲干预冲突的总体目标是：改善英国和国际社会支持预防冲突相关行动的效果，包括应对长期结构性原因导致的冲突、应对地区和国家局势的紧张和暴力活动、支持冲突后重建工作等。具体目标包括：支持非洲管理冲突的能力建设；在防止冲突战略确定为优先对象的次地区和国家开展冲突预防、管理和支持冲突后重建；支持安全部门改革中的泛非合作，同时支持小武器控制，关注导致冲突的经济和财政根源。此外，具体目标还包括对非洲与八国集团相关联合计划的支持，以及支持非盟安全框架和非洲次地区组织的安全议程等。^②

与前述2011年抗击恐怖主义战略相一致，同年发表的《建设稳定海外战略》指出英国海外安全关注的重点是“脆弱”国家和受冲突影响的国家，具体战略实施途径是：其一，早期预警，提高对冲突诱因的判断能力。其二，建设快速的危机预防和反应能力。其三，投资于“上游预防”（Upstream Prevention）。即帮助相关国家建设强有力的立法机构和健康的社会，使其有能力管控紧张局势，以减少不稳定和冲突发生的概率。^③其中，早期预警和“上游预防”概念的提出是英国预防冲突战略理念的重大变化。2013年的《冲突基金战略指针》肯定了冲突基金在工作的灵活性、调动援助资源和处理政治敏感问题等方面的比较优势，将冲突基金计划划分为阿富汗、非洲、西亚北非、南亚和欧洲周边等5个地区，并就上游预防的相关原则做出规范。^④

英国预防冲突战略的另一特点是重视与全球伙伴进行合作，包括联合国、

① “UK Strategy For Conflict Prevention In Sub Saharan Africa”, October 2001.

② Africa Conflict Prevention Pool, “The Uk Sub - Saharan Strategy For Conflict Prevention”, <http://www.eldis.org/go/home&id=22285&type=Document>, 2014-05-02.

③ FCO/DFID/MOD, “Building Stability Overseas Strategy”, July 2011, <https://www.gov.uk/government/policies/preventing-conflict-in-fragile-states-2>, 2014-05-02.

④ FCO/DFID/MOD, “Conflict Pool Strategic Guidance”, April 2013.

世界银行、欧洲联盟、北大西洋公约组织、非洲联盟及非洲地区组织、美国和法国等传统伙伴，以及中国、巴西、印度和南非等新兴经济体国家等。英国还关注导致不稳定和非良政问题的外部因素，强调国际体系的规则性。

（二）英国在非洲的预防冲突机制

英国在非洲的预防冲突机制最早产生于1999年的跨部门检查机制，其目的是检查并解决英国在非洲预防冲突行动的资金及相关政策问题。检查机制于2000年提出成立有关撒哈拉以南非洲预防冲突的跨部门共同预算（基金），即由外交与联邦事务部（FCO）、国际发展部（DFID）和国防部（MOD）分别出资500万英镑、2400万英镑和100万英镑，形成总额达到3000万英镑的预算计划，这就是“非洲冲突预防基金”（Africa Conflict Prevention Pool, ACP）的最初形式。从组织机制上看，这些预算的最终产生需要上述三部门之间就共同关心的优先议题和战略达成一致，意味着三方跨部门协调机制的成立并投入运作。继非洲基金成立后，当年5月又成立了覆盖世界其他地区的“全球预防冲突基金”（Global Conflict Prevention Pool, GCPP）。两项基金统称为“冲突预防基金”（Conflict Prevention Pool, CPPs），并于2001年4月开始运作。此后，冲突预防基金一直由外交、国际发展和国防三部门提供资金。^① 预防冲突预算资金由两部分构成：一是计划支出，二是维和支出，与基金所承担的任务相一致。

经过十多年的发展完善，非洲冲突预防基金已经能够很好统一协调英国在非洲的军事和安全合作，整合了外交、国防和国际发展三部门工作，改变了之前在处理非洲安全事务方面各自为政的局面。该机制聚集了来自三部门的部长和官员，在多个不同层面开展工作，是三部门之间进行联合分析、资金支持和协调联动的平台。在实践层面，英国和平支持队和训练队等都是冲突预防基金的协调支持对象或下属单元。由于资金都来自三部门，上述两基金需接受三部门的指令。

经过十余年的发展，英国的冲突预防机制已经形成系统的组织框架，战略、管理和财政各部门都有相应的规范渠道。冲突基金战略框架的顺序是：国家安全战略→建设稳定海外战略和其他国防战略→冲突基金战略→各地区

^① Greg Austin and Malcolm Chalmers (Principal authors), "Evaluation of The Conflict Prevention Pools, Portfolio Review", Evaluation Report EV 647, March 2004.

战略，其中对非洲战略包括索马里、东部与中部非洲、苏丹与南苏丹、非洲联盟、津巴布韦、西部非洲、利比亚和北非地区；冲突基金的管理框架是：国家安全委员会（NSC）→外交大臣、国防大臣和国际发展部领导人→建设稳定海外董事会（BSOB）和外交与联邦事务部、国防部、国际发展部、内阁办公室→各地区计划董事会（含非洲计划董事会）。^①从战略框架顺序看，从国家安全战略到各地区战略，从宏观到具体层面，逐级到位，关注到各个重点地区和国家；从管理框架看，由国家安全委员会协调的外交、国防和国际发展三部门领导人构成冲突基金的跨部门领导层，统一领导下各部、董事会和办公室，各地区计划董事会是具体执行机构。上述两体系各环节看起来比较完整，有相互印证或照应的条件。

预防冲突是当今英国对非洲安全合作的主要内容，其范围涉及政治、经济、军事、社会等各个领域，其影响不仅涉及非洲国家政府权力机构，也能够深入非洲社会底层。预防冲突基金的管理协调机制具备跨部门协调性和统一性，是英国对非洲军事合作的主要组织机制或框架。这种框架在形式和规模上与英国的实力相匹配，在内容上有利于体现英国在非军事存在上的合法性，这正是老牌殖民主义国家在非洲保持军事影响力老到的一面。可以说，作为对外和对非洲安全合作的管理主体，英国预防冲突机制是从安全战略规划到具体运作、管理和实施的系统工程，其综合性和程序性已近乎完善。

（三）预防冲突战略的实施特点及其效果

作为整体的系统工程，英国在非洲预防冲突战略的实践过程体现了点、面结合，主、次地区及问题照顾均衡的特点和效果，主要表现在4个方面。

第一，有覆盖整个非洲大陆的总体和地区计划。《冲突基金年度报告2009/2010》^②将其年度“非洲计划”细化为东部、中部、西部和南部非洲以及北非地区计划，还有非洲之角的单独计划。这些计划都有相应的实施情况，基本能够体现其非洲总体计划的目标，如支持非洲大陆及其次地区的冲突预防与和平管理、战后重建等能力建设。鉴于覆盖整个非洲并具多层面内容，相关计划的实施具有广泛影响力。

第二，对热点、重点地区和国家有所侧重，注重细节效果。2006年至

^① FCO/DFID/MOD, “Building Stability Overseas Strategy”, July 2011, <https://www.gov.uk/government/policies/preventing-conflict-in-fragile-states> - 2, 2014-05-02.

^② DFID/FCO/MOD, “Conflict Pool Annual Report 2009/2010”.

2010 年是苏丹达尔富尔问题和苏丹南部冲突多发的年份，同时也是索马里冲突多发和海盗开始急剧肆虐的年份。其间，非洲冲突预防基金的“非洲之角计划”涵盖了这两个热点地区。2007/2008 年度这一地区的预防冲突行动实际支出 750 万英镑，具体用于：推动苏丹人民解放军（SPLA）从游击队向专业军队的转变，推动苏丹冲突各方的对话与和平斡旋等。为了让公众了解全面和平协议的目的，冲突基金还资助创建了英文和阿文两种语言的《喀土穆监督报》（Khartoum Monitor），并专门培训采访和宣传《全面和平协议》及其相关问题的记者。同时，还支持通过苏丹广播电台和电视台宣传和平协议及其实施方式。在索马里，冲突基金则帮助调解当地部族矛盾，举办研讨会探讨妇女在和平建设中的作用，并帮助建立相关机制。此外还帮助索马里兰地区选举，并帮助其争取国际援助。^① 这种全面与细节兼顾，着眼于全社会的实质性方式，对于推动苏丹和平协议、达尔富尔问题以及后来南苏丹独立等问题的落实和发展，都起到基础性作用。

第三，针对不同国家的问题有不同的计划和内容，并取得相应成效。在苏丹分裂前的阿卜耶伊（Abyei）地区，丁卡族（Dinka）和米塞里亚族（Misseriya）常由于争夺水资源发生冲突（南苏丹独立后矛盾依旧）。预防冲突基金的相关计划帮助当地建设了数十处生活用水工程，主要是打井和提供其后维护的工具和零部件。同时，还帮助当地人建立用水委员会，以使社区成员能够同意分担税金并协调维护事宜。此即所谓“用水建设和平”（Peacebuilding through water）。针对索马里的安全问题，冲突基金通过“非洲计划”资金支持安全部门改革，为美国、欧盟、联合国、非盟等与索马里联邦过渡政府的安全合作创造条件。在利比里亚，针对战后和平问题，冲突基金的“地雷行动图穆图（Tumutu）农业培训计划”（TATP）采取创新措施，吸引以前参与冲突的军人回归社会。约有 400 名前军人参加了为期 4 个月的定居培训，课程内容包括职业农业、识字与识数以及心理咨询等。截至 2010 年初，已有 1 050 名前军人参加培训并顺利回归当地社区。^②

第四，联合军事演习类交流更多直接影响非洲安全。相对于培训等项目，军事演习的特点是规模较大，合作双方的交流更为直接，影响力也更大。例

^① DFID/FCO/MOD, “Africa Conflict Prevention Programme Annual Report 2007/08”, pp. 25 - 28.

^② DFID/FCO/MOD, “Conflict Pool Annual Report 2009/2010”, pp. 15 - 17.

如：根据英国与肯尼亚两国政府和军队达成的协议，^① 2013 年 11 月英国方面派出 3 000 人的军队前往肯尼亚进行联合演习与交流，随行人员及单位包括伞兵团以及医疗、后勤、工程和炮兵专家等。^② 这些兵种的复杂性和高技术性对于装备相对落后、兵种相对较少的肯尼亚军队具有重大影响和导向作用。2011 年，英国军队曾帮助乌干达国防军在索马里的部署行动。英国政府认为，由于乌干达具有较强的地区影响力，而乌干达军队对其政府具有重要影响力，因此英国与乌干达通过军事渠道的交流非常重要。^③ 这反映了英国与非洲国家安全合作的基本动因。

英国在非洲的预防冲突有相对独立的战略、机制及实施效果，整个过程较为系统、完整，较之培训项目具有更强的现实意义，并与后者形成高低搭配、相互支撑的局面。

英国对非洲安全合作的广义内涵——军售与国际合作

除了前述内容，英国对非洲安全合作还包括军售、大国合作、国际反恐、参与联合国维和等内容。对非洲安全事务的干预（主要是军事、政治干预）是英国推进其在非洲安全影响力的决定性手段。对非洲国家而言，英国对非洲事务的干预、特别是有悖于非洲国家意志的干预，更多属于非合作性范畴。英国对非洲的政治、军事干预主要通过法国、美国和北约等合作得以实施。

（一）对非洲安全合作的广义基础——对非军售

自冷战时期开始，军售一直是大国对非洲安全合作以及控制非洲的重要手段。冷战结束后，西方国家虽然一方面关注非洲的和平稳定，但另一方面又不肯放弃通过军售对非洲国家政府形成制约的传统做法，英国对非军售就是较为典型的例子。

早在 20 世纪 90 年代初，欧盟就提出武器出口的相关标准，禁止向违反人权、用于恐怖主义目的和冲突中的国家和地区出口武器，英国也认同这些

① 2012 年，英国与肯尼亚两国政府达成有效期达 40 年的军事合作协议。

② Dominic Wabala, “Kenya: 3, 000 British Troops Arrive in Kenya for Military Training”, <http://allafrica.com/stories/201303051270.html>, 2013 - 11 - 05.

③ “Spreading The British Army’s influence in Africa”, <https://www.gov.uk/government/news/spreading-the-british-armys-influence-in-africa>, 2014 - 05 - 02.

标准。1997 年，新工党政府再次提出禁止向实施“内部镇压”和“对外侵略”的国家出口武器的政策。^① 然而，直到进入 21 世纪，英国对非洲国家的武器出口并未实质性遵循这些标准，而是更多考虑战略需要。据统计，在 2000 年到 2004 年的 5 年中，英国向安哥拉、马拉维、南非、尼日利亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、阿尔及利亚、苏丹、赞比亚、乌干达、纳米比亚和索马里等非洲国家出口不同价值额度的武器装备，其中向南非出口额达到 1.14 亿英镑，包括装甲车、防弹衣、战斗机零部件、导弹、雷达以及各种轻型武器等。^② 2004 年至 2008 年间，英国共向 35 个非洲国家出口武器装备，埃及、肯尼亚、博茨瓦纳和南非等国是最大进口国，其中 2007 年向南非的出口额达到 3 900 万英镑。相比之下，法国虽然也是对非武器出口大国，但其出口对象只有 25 国，^③ 明显少于英国。

由于特殊的原因，非洲国家的武器装备严重依赖进口。英国对非洲的武器出口具有广泛的地区覆盖性，其对非武器出口不仅可能增加非洲国家的进口依赖，更可使非洲在国防和安全领域增加对英国的依赖。

（二）英国在非安全战略的补充——参与联合国维和行动

英国与联合国在非洲的维和合作也不同程度的包含在冲突预防基金相关项目中。英国参与联合国非洲维和行动的特点主要表现在 3 个方面：

第一，向冲突热点地区和国家提供资金支持。从 2001 年初到 2004 年初，英国通过非洲冲突预防基金拨付给联合国在非维和项目 2.11 亿英镑。这些资金多用于塞拉利昂的维和行动，之后逐步向苏丹、刚果（金）、尼日利亚和安哥拉倾斜。^④ 到 2013 年底，英国仍部分通过冲突预防基金向联合国非洲维和任务提供少量资金。

第二，支持演习、培训与维和部署。2009 年到 2010 年，英国和平支持队帮助“东非常备部队”（EASF）实施维和部署演习，意在为 2015 年的部署行动奠定基础；为塞拉利昂参与联合国维和行动部署提供支持；驻比勒陀利亚

① *A European Review*, Volume 7 Number 4 October 1998, pp. 243 - 244.

② “UK Arms Sales to Africa Reach ? 1 Billion Mark”, Sunday 12 June 2005 02.06 BST, <http://www.guardian.co.uk/politics/2005/jun/12/uk.hearafrica05>, 2014 - 05 - 05.

③ “Arms Exports And Transfers: Europe To Africa”, By Country, Study realized by Africa Europe Faith and Justice Network - AEFJN, December 2010, pp. 17 - 19.

④ Africa Conflict Prevention Pool, “The Uk Sub - Saharan Strategy For Conflict Prevention, 2004”, <http://www.eldis.org/go/home&id=22285&type=Document>, 2014 - 05 - 02.

的英国“和平使命训练中心”为南非的和平支持行动培训 550 名维和人员。从 2001 年至 2010 年初，英国共为非洲培训 14 000 名维和人员。^①

第三，参与联合国维和部队人数有限。截至 2013 年 12 月 31 日，英国参与联合国维和部队总人数为 289 人，其中参与有关非洲维和行动的只有 10 人（其余均为联合国驻塞浦路斯维和部队，共 279 人），分别是：“联合国马里多层次综合稳定特派团”（MINUSMA）应急部队 2 人；“联合国刚果稳定团”（MONUSCO）应急部队专家 5 人和“联合国南苏丹派遣团”（UNMISS）应急部队 3 人。^②

总体看，英国参与联合国在非洲的维和行动部分与其预防冲突及安全战略相重合，能够起到相互补充和推动作用，有利于从多边层面扩大英国对非洲乃至国际安全事务的影响力。不过，参与联合国在非洲维和部队人数以及相关合作项目的总体有限性表明，英国在非洲更看重自己的维和与安全合作战略框架，更注重对非洲安全合作的独立性和主导性，以维护其在非洲的传统地位和影响力。

（三）应对安全威胁——反恐国际合作

根据前述反恐战略，英国特别重视消除非洲滋生恐怖主义的土壤，东非地区是重点。为此，英国与埃塞俄比亚、坦桑尼亚、肯尼亚、厄立特里亚和索马里等国建立了反恐合作渠道，为这些国家提供资金和设施，以提高其反恐能力，并将援助索马里视作英国政府的重要优先课题。此外，英国还重视非洲马格里布地区、马里以及在突尼斯和利比亚的恐怖主义威胁，强调通过国际合作应对恐怖主义的必要性。^③ 2013 年以来，多场有关非洲反恐的国际会议相继在英国召开，如当年 2 月的“非洲安全与反恐伦敦峰会”和 5 月的“索马里问题国际会议”。^④

英国对反恐问题的关注与美、法两国利益一致，有利于加强大国间合作；

^① DFID/FCO/MOD, “Conflict Pool Annual Report 2009/2010”, pp. 15 - 17.

^② “UN Mission’s Summary”, detailed by Country, Month of Report, http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml, 2014 - 05 - 06.

^③ “Countering Terrorism Overseas”, <https://www.gov.uk/government/speeches/countering-terrorism-overseas>, 2014 - 01 - 20.

^④ “London Summit on Africa Security & Counter - terrorism”, <http://europesecuritynews.com/6562/london-summit-on-africa-security-counter-terrorism/>, 2014 - 01 - 20; “Somalia Conference 2013: Communiqué”, <https://www.gov.uk/government/news/somalia-conference-2013-communication>, 2014 - 01 - 20.

对索马里问题的关注虽然实际效果有限，但却可为英国国际形象加分。

（四）干预非洲安全事务——与法国、美国合作

与法国合作是英国对非洲安全合作的传统。1998年，英、法两国在法国城市圣马洛（St - Malo）召开的领导人峰会，是冷战后两国在非洲安全合作的重要标志。会议确定：两国政府协调对非政策，共同推动欧盟在非洲人权、民主、法律秩序和良政议题上采取共同立场。2001年，英、法在法国卡奥尔（Cahors）再次举行峰会，明确双方在非洲防务领域的合作。圣马洛峰会后，两国有两种形式的安全合作，即：执行维和任务和培训非洲维和人员。^① 2010年11月，英、法两国签订防务合作条约《兰开斯特宫条约》（Lancaster House Treaty），并宣布一项新的合作计划，包括建立“联合远征部队”（CJEF）和海军合作机制等。^② 在2010年条约基础上，2014年1月，英国首相卡梅伦和法国总统奥朗德签署防务合作协议和相关备忘录，两国同意在利比亚、马里和中非共和国的维和行动中加强合作；同意共同努力应对北非和西非地区的安全问题，特别是在反恐、毒品和武器走私、维护地区稳定方面进行合作。^③

英国与美国在非洲的安全合作是英美特殊关系的延伸。自“九·一一事件”后，英国与美国在非洲的安全合作更加紧密了，从西非萨赫勒地区到东非索马里，反恐一直是两国合作的主轴。此外，在津巴布韦土地改革问题、苏丹达尔富尔问题、南苏丹独立、军事打击利比亚等重大问题上，都有密切配合。2013年4月，英、美两国防务高层在华盛顿召开会议，就两国的安全合作进行战略评估，包括在面对新的威胁时如何通过双边合作保持最佳能力等。^④ 此外，在应对上述非洲重大安全问题上，英国、法国和美国又通过北约框架在非洲形成三方安全合作准同盟。

英国与法国、美国在非洲安全事务中的合作，特别是政治、军事干预，

① Tony Chafer and Gordon Cumming, "Beyond Fashoda: Anglo - French Security Cooperation in Africa since Saint - Malo", *International Affairs*, Vol. 86, No. 5, 2010, pp. 1132, 1134.

② "UK - France Defence Co - operation Treaty announced", <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-defence-co-operation-treaty-announced-2>, 2014-05-02.

③ "UK and France Agree Closer Defence Co - operation", <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-france-agree-closer-defence-co-operation>, 2014-05-02.

④ "Construct a U. S. - U. K. - French 'Entente Cordiale'", <http://www.defensenews.com/article/20130407/DEFFEAT05/304070010/Construct-U-S-U-K-French-8216-Entente-Cordiale-8217>, 2014-05-06.

对非洲国家的政治和安全走向具有决定性影响力。从 20 世纪 90 年代上半期的民主化改造，到 2011 年的南苏丹独立和利比亚政权更迭等，都是突出例子，都导致非洲国家发展方向的重大改变，也都重新加强或奠定了西方在非洲的影响力。当然，英国对非洲安全合作并非都是成效，也有很多问题，只是上述做法和效果更有启示意义。

英非安全合作对中国的启示及建议

英国对非洲安全合作与其国家安全战略高度一致。以此为基础，通过培训与冲突预防机制维护英国对非洲安全的话语权，巩固其在非传统影响力；通过与西方大国的合作以及对非洲的政治、军事干预，对非洲国家的发展方向施加决定性影响力。英国对非洲安全合作的具体特点及对中国的战略启示可总结为如下几点：

第一，英国在非安全合作的推进总体表现出系统、成熟的一面。从国家安全战略、反恐战略，到实施战略的机制；从在非洲的实际军事存在，到相关项目的拓展与实施；从本国独立主导的合作体系，到开放的国际双边、多边合作；从重点关注的国家和问题，到广泛辐射地区和政治、经济、军事及社会各层面，英国的安全合作都有涵盖。相比这一完整的体系，中国与非洲在安全领域的合作还仅仅停留在参与联合国维和阶段，远谈不到自成体系，这方面中国应有战略考虑。第二，一些培训项目军事与民事结合，能够深入影响当地各阶层，起到援助难以起到的作用。英国的培训项目名目繁多、除军事培训外，人道主义、妇女健康及参与、用水安全和帮助前军事人员重返社会等，都是非常基础性的工作。英国在这些项目中的资金和人力投入并不多，但却能够取得较好效果和影响力，值得中国借鉴。第三，安全合作的开放性与合作性值得借鉴。英国对非洲安全合作的开放性与合作性集中表现为对培训及合作对象的开放性：既有对非洲国家的广泛辐射，也有非洲外其他国家的参与；培训机制仅作为平台，资金、技术和主体人员向其他伙伴国开放；合作项目不仅向双边开放，也向各种多边组织开放；培训及演习项目多是各方合作的成果。开放与合作不仅大大节省了英国的人力、物力资源投入，且还赢得国际合法性和软实力，是“借力使力”的巧战略，同样值得中国关注。第四，“预防冲突”作为“道义”标签，使军事存在具有了合法性，掩

盖了控制非洲的潜在实质。第五，英国以及法国和美国对非洲的武器出口，特别是对非洲的政治、军事干预，构成对非洲国家的决定性影响力。目前中国和印度等新兴经济体国家都不具备干预非洲事务的实力和历史特质，因此不具有这种影响力。

鉴此，笔者提出以下中非安全合作的战略建议：

第一，与对非经济合作的发展相比，中国在非洲的安全合作远远滞后。中国应作长远战略考虑，着手规划有计划的、成体系的、自身主导的对非安全合作体系。

第二，进一步巩固我国参与联合国非洲维和行动的基础性作用。根据 2013 年《中国国防白皮书》，中国在联合国维和行动中派遣的人员数量、部队种类和缴纳维和摊款方面，都居于相关会员国前列，已在国际社会享有较高声誉，积极参与联合国在非维和行动无疑是我国与非洲国家发展军事合作的基础。今后应在几方面进一步加强：一是可考虑在现有基础上进一步增加中国维和人员；二是在经费分摊上还可适当增加；三是进一步增加维和援非的力度。这些措施的益处是可以增强中国在国际维和领域的发言权，可从国际层面加强中国对非洲事务的话语权，为进一步发展对非军事合作、增强对非影响力夯实基础。

第三，注重对非军事合作的道义和价值观包装。借鉴英国做法，我们可考虑在非洲建立中国主导的预防冲突合作机制，将军事、经济、社会文化和民生等项目一并纳入。当然，我们不回避并可直接借用西方包装理念和模式，同时加入中国的发展和价值观理念，将中国在非洲的安全合作纳入道义和价值观范畴。

第四，加强援助项目向对非安全合作领域的倾斜。近年来，中国加大对非基础设施和经济发展的支持力度，着力提高非洲国家内生发展的动力，在非洲国家取得良好声誉。然而，从安全合作角度看，援助资源有限，渠道和种类亦有限。中国可考虑 3 个途径：一是可将现有援非的部分资金和物资以安全合作的方式向非洲转移，这样既可照顾对非军事合作的资源，也不增加援助总量，即用同等量的资源产生更多途径的作用和效果；二是可借鉴英国冲突预防联动机制模式，成立专门的联动机构，着力加强对非安全援助的统合，使其有力配合国家的外交战略。三是安全援助应与普通援助相结合，但更多突出安全领域的相关需求，更多注意在发展、平等、正义等道义和价值

观包装下实施援助。

第五，积极探讨与西方国家在非洲安全问题上的对话与合作，尽可能扩大合作伙伴。鉴于中国在非洲安全合作基础的局限性，应尽量探讨与英、美等国相关项目合作；可探索开展中国与包括西方在内的其他国家和非洲国家的三方联合军事演习和训练、培训等，在安全领域积极开展三方合作，展示开放性与包容性。只要我们把握策略和原则，开放的合作交流就不会损害自身利益，反而会提高声誉。其最大好处是可“借力使力”，争取合法性，减少西方国家的敏感和疑虑，达到“借其势、消其力”之目的。

第六，打造成体系和成网络发展的对非安全合作的战略性、拳头性项目。由于不具有对非安全合作的坚实基础，中国对非安全合作的体系和网络建设只是战略性考虑。中国可借鉴英国的做法，开展地区性军事合作项目。我们可考虑在西方国家影响相对较小、而矛盾和问题相对突出的地区，诸如与中部非洲国家合作设立“中部非洲稳定机制”、“中部非洲和平发展合作机制”等，也可在英、美影响大的东非或西非地区开展合作，可考虑设立“东非及非洲之角安全合作机制”或者在军事合作框架内设立“非洲地区间发展合作项目”，也可考虑设立非洲一体化安全合作机制。可借我国援助方式的优势，拓展对非安全合作。

第七，利用“金砖国家”平台。应有效利用南非加入金砖国家合作机制的契机，通过金砖国家与非洲合作机制，将对非洲安全合作纳入金砖框架内。具体措施：一是可以有效发挥南非的作用，可先由南非与非盟协调提出合作的相关领域和方案，中国、印度、巴西和俄罗斯共同参与；在资金上，可利用金砖国家与非洲合作储备金，将维护非洲和平安全有效纳入合作机制；二是中国可以适当牵头提出有利非洲发展和稳定的项目或计划，争取在金砖国家与非洲安全合作方面掌握主动。金砖国家与非洲合作机制可以成为中国加强对非安全合作新的机遇和平台，也是中国争取在非洲安全合作伙伴的绝佳机会，应充分注意把握。

第八，在亚太及周边形势趋于复杂困难的局面下，中国可以朝将非洲打造成中国政治、经济和军事安全后院的目标靠近，对非洲安全合作应成为实现这一目标的重要手段之一。

British Security Cooperation in Africa: Means, Characteristics and Enlightenment

Zhang Yongpeng

Abstract: Participation and Cooperation in African security affairs is an important part of the British national security strategy. Security strategy and military presence are essential for British security cooperation in Africa, and conflict prevention is the main form of the UK security cooperation. Political and military interventions, through cooperation with other Western powers and relevant African countries, are the effective means to strengthen British influence on African security, which could exert significant impact on the development trend of African countries. As a dominant form of British security cooperation in Africa, the mechanism of conflict prevention and its related projects have extensive powers of regional radiation and penetration, which is conducive to consolidating UK's traditional influence in Africa. Measures and achievements made by the UK in security cooperation in Africa can be a significant reference for China's security strategy in Africa.

Key Words: Security Cooperation; UK; Africa; Conflict Prevention

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)