

## 西亚非洲的治理问题

## 非洲安全治理困境与中非和平安全合作

张 春

**摘 要：**自冷战结束以来,尽管非洲的安全形势已经发生重大变化,但其安全环境仍相当恶劣。目前,非洲安全治理面临重大困难并受困于三个错配:一是目标与手段的错配,非洲安全挑战正从以结构性暴力为主转向以非结构性暴力为主,但非洲安全治理仍沿用传统的军事逻辑;二是意愿与能力的错配,非洲对所有权的强调与其资源匮乏的矛盾可能因“非洲崛起”而加剧,而传统的权势逻辑和机制能力不足仍在延续;三是当地需求与外部支持的错配,发达国家仍强势主导对非安全事务,新兴大国介入力度和渠道均存在明显不足。中国承诺更大程度地帮助非洲改善安全治理,需要在充分虑及上述错配的情况下,为中非和平安全合作设计宏观、长期和全面的战略规划并辅以相应的政策体系。

**关 键 词：**中非关系;安全治理;非结构性暴力;战略设计

**作者简介：**张春,博士,上海国际问题研究院研究员(上海 200233)。

**文章编号：**1673-5161(2017)05-0102-16

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

自冷战结束以来,非洲始终是世界最不安全的地区,这不仅严重影响着非洲国家的可持续发展,也产生了重大的外溢性影响。尽管如此,长期以来非洲地区安全治理的效果仍十分有限,2002年替代非洲统一组织的非洲联盟(以下简称“非盟”)尽管在地区安全治理方面取得了一定成就,但仍存在诸多不足。<sup>①</sup>缘何非洲安全治理长期难以取得明显成效?其背后存在哪些深层根源?对于正强调中非和平安全合作的中国来说,应当采取何种战略和政策性努力,才能有效推动非洲安全治理的改善,促进中国在非洲海外利益的保护?本文认为,非洲安全治理长期难以有效改善的根源在于三个错配,即目标与手段的错配、意愿与能力的错配、需求与支持的错配。这三个错配可以解释非洲安全治理的国家、地区和全球根源以及非洲安全挑战的历史根源,有助于深化对中非和平安全合作现实环境的理解,指导对中非和平安全合作政策空间的识别。中国需要在充分虑及非洲安全治理现有困难的基础上,结合中国和非洲的需要,衡量自身能力与实践,合理设计中非和平安全合作的战略和政策体系,为推动中非关系的可持续发展营造良好的安全环境。

## 一、非洲安全治理目标与手段的错配

冷战结束后,特别是进入21世纪以来,非洲安全治理的最严峻挑战是各类安全问题层出不穷,以至于难以判断何种挑战才是最主要、最核心的挑战。在这一时期,非洲安全挑战的总体发展方向是传统的国家层面的自上而下的结构性暴力,正日益向非传统的社会层面的自下而上的非结构性暴力转变。与此同时,非洲安全治理的思维模式仍主要遵循传统的军事安全思维,进而使得治理目标与治理手段之间的差距日益凸显。

冷战结束以来,非洲安全挑战的性质转变大致经历了以下三个阶段:

冷战结束后的第一个十年里,由于冷战的结构性限制消失,非洲对于大国权势斗争而言的地缘政治重要性相对下降,大量先前受冷战格局约束的种族、宗教等矛盾得以释放,使非洲迅速成为世界上最为混乱和最不安全的地区。仅1999年,非洲53个国家中就有16个陷入了武装冲突;大多数都不符合经典的国家间战争。<sup>②</sup>1998

<sup>①</sup> 相关研究可参见 David J. Francis, *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*, Aldershot: Ashgate Publishing, 2006; Ulf Engel and Joao Gomes Porto, eds., *Africa's New Peace and Security Architecture: Promoting Norms, Institutionalizing Solutions*, London: Routledge, 2016; 莫翔:《当代非洲安全机制》,杭州:浙江人民出版社2013年版;李伯军:《当代非洲国际组织》,杭州:浙江人民出版社2013年版。

<sup>②</sup> 正是由于非洲一系列暴力冲突与传统国家间战争存在明显差异,学术界将其命名为“新型战争”。相关论述可参见 Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press, 2006; Paul Collier, “Doing Well Out of War: An Economic Perspective,” in Mats Berdal and David M. Malone, eds., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Colorado: Boulder CO, 2000, pp. 91-111.

~2003 年的第二次刚果(金)战争将大湖地区几乎所有国家都拖入其中,演变为非洲的“第一次世界大战”,<sup>①</sup>形成以卢旺达、乌干达、布隆迪为一方和以津巴布韦、安哥拉、纳米比亚为另一方的两个国家集团。战争延续期间,有超过 400 万人直接或间接死于冲突、流离失所、艾滋病或大规模饥荒。<sup>②</sup>事实上,自 20 世纪 90 年代初起,非洲便饱受由相互联系的战争形成的三大毁灭性冲突群的折磨,即西部非洲(在利比里亚、塞拉利昂、几内亚和科特迪瓦都有战争或冲突)、大非洲之角(乍得、埃塞俄比亚、厄立特里亚、索马里和苏丹有战争或冲突)及大湖地区(在卢旺达、布隆迪、扎伊尔/刚果(金)及乌干达陷入战乱)。

进入 21 世纪的第一个十年后,非洲传统的国家间和国内武装冲突逐渐平息,非洲进入相对稳定的时期,但各类非传统安全问题开始逐渐凸显。第二次刚果(金)战争于 2003 年结束,卢旺达和布隆迪均实现国内和平,塞拉利昂内战于 2002 年宣告终结,苏丹南部也于 2005 年达成《全面和平协议》等等。与此同时,非洲经济似乎进入了“起飞”前的准备阶段。或许在这十年里,最引人注目的便是苏丹达尔富尔危机。2003 年 2 月,达尔富尔地区黑人部落相继组成“苏丹解放军”和“正义与平等运动”两支武装力量,指责政府未能保护土著黑人的权益,要求实行地区自治,与政府分享权力与资源,并不断攻城掠地,展开反政府武装活动。苏丹政府也转而支持野蛮民兵实施“焦土”政策,导致大批民众死亡或无家可归。但自 2007 年苏丹政府接受联合国和非盟的混合维和安排之后,尽管局势仍时有起伏,但已进入总体可控状态。在传统的暴力冲突趋于稳定或平息的同时,诸如气候变化、资源冲突、粮食危机、公共卫生危机等非传统安全问题却出现明显上升的态势。

进入 21 世纪的第二个十年后,非洲面临的安全挑战再次发生变化,非结构性暴力迅速上升为非洲的主要安全挑战。1969 年,约翰·加尔通(Johan Galtung)提出“结构性暴力”(structural violence)的概念,认为这是因社会权势分配不平等而导致的暴力。加尔通将结构性暴力与直接的个人暴力相区分,认为后者是个人或一群人针对其他个人或群体的物质性暴力。<sup>③</sup>结构性暴力理论在很大程度上成为解释非洲

① [美]凯文·希林顿:《非洲史》,赵俊译,上海:东方出版中心 2012 年版,第 579—580 页。

② UNICEF, “Child Alert: Democratic Republic of Congo,” *Martin Bell Report on Children Caught on War*, UNICEF, July 2006, <http://www.unicef.org/childalert/drc/>; Osita Afoaku, “Congo’s Rebels: Their Origins, Motivations, and Strategies,” in John F. Clark, ed., *The African Stakes of the Congo War*, New York: Palgrave MacMillan, 2002, p. 115; 吴增田:《刚果(金)内战与大湖地区国家关系》,载《西亚非洲》2001 年第 2 期,第 41—47 页。

③ John Galtung, “Violence, Peace and Peace Research,” *Journal of Peace Research*, Vol. 6, No. 3, 1969, pp. 167—191.

安全挑战的核心概念,社会权力结构往往被认为是非洲不安全的根源。<sup>①</sup> 需要指出的是,加尔通结构性暴力理论中存在一个重大缺陷,即结构性不平等更多是由于国家和社会自上而下地形成的,同时个人暴力中也有相当一部分是由于结构性不平等而导致的。换句话说,根据加尔通的方法,一部分暴力行为可能同时属于结构性暴力和个人暴力,而在加尔通的理论中,这两类暴力本身却是相互区分的。事实上,将非洲的暴力或安全挑战区分为结构性暴力和非结构性暴力两种,才有助于消除理论的内部矛盾。延续加尔通对不平等与暴力相互关联的理论解释,笔者认为,结构性暴力是指国家所组织或发起的针对其他国家和/或本国国民的暴力行为,如对外侵略、对外干涉、对内镇压等,这属于自上而下的或者说国家的暴力使用。由此而来,非结构性暴力则是指由包括团体和个人在内的非国家行为体所组织和/或发起的主要是针对政府——包括本国和外国——的暴力行为,如社会骚乱、宗教与部族矛盾、选举前/后动荡、有组织犯罪、海盗、恐怖主义等,这属于自下而上的社会性的暴力使用。<sup>②</sup> 这两种暴力形式都有其结构性不平等的根源,但通过区分发动暴力的行为体,可避免理论上的自相矛盾或类型划分时的重叠。

在这一时期,非洲和平安全挑战呈现结构性暴力和非结构性暴力“一降一升”的态势。“武装冲突地点与事件数据项目”(Armed Conflict Location and Event Data Project, ACLED)收集并分析了自2010年以来非洲的安全挑战,并将地区暴力区分为三大类:传统的武装团体战斗,针对平民的暴力,以及各种暴乱、抗议及其他社会性暴力。尽管传统的武装团体战斗和针对平民的暴力并非都由政府发动,有的也属于非结构性暴力范畴,但总体仍可将其视作结构性暴力;而暴乱、抗议及其他社会性暴力则基本属于非结构性暴力。根据这一区分,自2010年以来,非洲所发生的武装团体战斗和针对平民的暴力总体呈下降趋势,从2010年的81.1%下降到2016年的47.9%,下降幅度超过33个百分点;同一时期,各类暴乱、抗议及其他社会冲突所占的比重则迅速从18.9%上升到52.4%(见图1)。ACLED分析认为,非结构性暴力的重要性正在上升,“整体态势很清晰:战斗和大规模战争持续下降……取代其位置的是多元行为体发动的动机不同但性质相似的暴力活动”<sup>③</sup>。

<sup>①</sup> 参见 Tord Høivik, “The Demography of Structural Violence,” *Journal of Peace Research*, Vol. 14, No. 1, 1977, pp. 59–73; Johan Galtung, “Cultural Violence,” *Journal of Peace Research*, Vol. 27, No. 3, 1990, pp. 291–305; Patrick Chabal, *Africa. The Politics of Suffering and Smiling*, London: Zed Books, 2009 等。

<sup>②</sup> 张春:《非结构性暴力增生与非洲动荡的常态化》,载《当代世界》2014年第9期,第45页。

<sup>③</sup> ACLED, “Real-Time Analysis of African Political Violence, February 2017,” *Conflict Trends*, No. 55, February 2017, p. 2.



图1 非洲各类暴力事件的比重(2010~2016年)

资料来源:根据 ACLED 各年度统计制作。参见 ACLED, *Africa Data: ACLED Version 7* (1996-2016), <http://www.acleddata.com/data/acled-version-7-1997-2016/>, 登录时间:2017年3月15日。

南非安全研究所(Institute for Security Studies)的研究也印证了上述结论。2014年,非洲的各种非结构性暴力增长尤其明显,如在埃及、南非、尼日利亚、利比亚、肯尼亚等国都发生了大量暴乱和抗议事件,尽管事件并未导致大量人员死亡;在非洲2014年的所有冲突性事件中,90%都是暴乱、抗议或者针对平民的暴力事件。<sup>①</sup>

面对日益复杂和相互联系的安全挑战,非洲也努力作出回应,特别是2002年将非洲统一组织升级为非洲联盟,是最为重要的举措。时任联合国秘书长潘基文曾在2015年对此评价指出,非洲在促进经济增长,改善治理和选举管理,预防和解决冲突,打击恐怖主义和暴力极端主义,以及应对疾病爆发方面,总体上取得了进展。<sup>②</sup>

需要指出的是,非洲安全治理的手段很大程度上仍落后于其现实挑战的发展,存在明显的目标与手段错配现象。例如,尽管非洲国家认识到人类安全(human security)的重要性,但军事手段仍是应对这一挑战的主要途径。<sup>③</sup>又如,和平与安全尽管已成为非洲“2063年愿景”的重要支柱,但该愿景强调的治理方式仍以传统军事

① Jakkie Cilliers and Steve Hedden, "Africa's Current and Future Stability," *ISS Paper*, No. 274, November 2014, p. 4.

② 联合国安理会:《非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展:秘书长的报告》,联合国文件, A/10/176-S/2015/560, 2015年7月24日,第3页。

③ Boba D. Sharamo and Chrysantus Ayangac, *The State of Human Security in Africa: An Assessment of Institutional Preparedness*, Pretoria: ISS, 2011, chaps. 6-7.

手段为主,其中尤以“2020年枪声沉寂计划”(Silence the Gun by 2020)最为典型。因此,尽管非结构性暴力快速上升为非洲和平安全的首要挑战,但非洲安全治理的核心手段仍是传统的军事手段。其结果是,在非洲大陆随处可见的是国家军队或警察应对各类社会抗议、暴动,结果导致暴力的升级甚至质变,不少社会不满逐渐转化为冲突甚至内战,突出体现在马里、乍得、中非共和国、布隆迪、苏丹等国家。

## 二、非洲安全治理意愿与能力的错配

除目标与手段错配这一因安全性质转变而来的新型困难外,非洲安全治理还面临一系列长期存在的困难。在自身层面,这一困难的表现是非洲治理意愿与治理能力的差距,即意愿与能力的错配。这一错配既有其历史根源,也有其现实因素。

第一,在非洲安全治理的意愿与能力的错配中,最典型的问题是非洲自身的治理意愿高,却严重缺乏相应资源特别是财政资源。

由于其殖民历史,非洲国家对“以非洲方式解决非洲问题”(African Solutions to African Problems, ASAP)相当敏感。进入21世纪以来,随着“非洲崛起”日益明显,非洲人的这一意识和努力进一步得到强化,但这并未有效缓解非洲安全治理意愿与能力错配的问题,相反可能促使其进一步恶化。尽管亟需外部援助,但非洲国家、次地区和地区组织在地区热点问题的解决方面正变得更加积极、主动和貌似团结,为非洲和平安全挑战的应对和解决增添了新的动力,但也可能使其资源不足问题进一步凸显。一方面,非洲的地区和次地区组织长期面临经费不足的问题。例如,2010年,政府间发展组织(又称“伊加特”)秘书处共有44名工作人员,预算380万美元;同一年,西非国家经济共同体(Economic Community of West African States, ECOWAS)秘书处有200~300名工作人员,预算1,000万美元;而非盟有约700名工作人员,预算也不过2亿美元。<sup>①</sup>到2016年,伊加特的年度预算事实上可能下降到230万美元;<sup>②</sup>而非盟的预算也只有3.18亿美元。<sup>③</sup>另一方面,由于自身资金不足,非洲安全治理大多依赖外部援助,但“非洲崛起”及非洲自身意愿上升可能促使外援下降。时任联合国秘书长潘基文曾指出:“非洲区域和次区域组织本身有自己的内部机构问题,仍依赖外部财政资助来有效执行各自的民主治理方案……为确保可预测

<sup>①</sup> Solomon M. Munyua, “An Institutional Review of IGAD and IGAD Satellite Programs for the Establishment of an IGAD Livestock Unit,” *Consultancy Report*, IGAD Livestock Policy Initiative, April 2010.

<sup>②</sup> 根据伊加特的估算,在2016~2020年间,伊加特可用预算为1.1576亿美元,平均每年231.52万美元。See IGAD, *IGAD Regional Strategy, Vol. 2, Implementation Plan 2016-2020*, Djibouti: IGAD Secretariat, January 2016, pp. 15-16.

<sup>③</sup> AU, *African Union Handbook 2016*, Addis Ababa: AU Secretariat, 2016, pp. 170-171.

和可持续的方案拟定,非洲各国政府必须确保在国家和区域各级提供充足的资源。”<sup>①</sup>为实现这一目标,非洲“2063 年愿景”的财政支持文件指出,非洲认为可以从其内部动员约 75%~80% 的资金,以推动包括和平安全目标在内的整个“2063 年愿景”的实现。<sup>②</sup>但考虑到“非洲崛起”在很大程度上仍处于初级阶段且充满不确定性,非洲自身的国内资源动员能力尚不充分,在此背景下,外部援助的减少极可能导致非洲安全治理的意愿与能力错配进一步加剧。欧盟于 2016 年决定削减对非盟驻索马里特派团(AMISON)资助的 20%,或许正是这一发展的先兆。<sup>③</sup>

第二,非洲国家更多地从权势政治角度思考安全治理,对待自身国内安全治理与地区、次地区安全治理的政治意愿相互冲突。

尽管非洲安全挑战背后有着深刻的发展原因,但由于大多数非洲国家的国家建构和民族建构仍在进行之中,其政治发展也仍处于权力向中央政府集中的阶段,因此非洲安全治理的首要出发点往往是权力而非发展或安全。由此产生严重的权力和公共产品分配不均,促使加尔通在 20 世纪 60 年代便提出“结构性暴力”理论,这一现象直到今天仍广泛存在。例如,非洲存在明显的“失败者政治”现象,即选举失败一方不接受选举结果、不愿通过法律渠道质疑选举结果或通过法律渠道但不接受法律裁决,相反采取抵制甚至冲突的对抗性措施。例如,肯尼亚在 2007 年大选后发生了骚乱,津巴布韦在 2008 年大选后发生抵制并最终通过联合政府安排加以解决。在冷战结束后的 1992 年到 2012 年的 21 年时间里,撒哈拉以南非洲总共举行了 184 次总统大选,其中发生选举抵制的为 36 次(19.56%),另有 26 次在选举当年便引发了暴力冲突(14.13%)。同一时期,撒哈拉以南非洲还发生了 29 次政变,其中与选举关联的政变数量多达 12 次。<sup>④</sup>又如,自 2016 年起非洲国家选举的第三任期问题再度凸显,而其最为核心的原因仍然是国家领导人的权力关切,无论是迷恋权力还是担心退休后的“可悲”前景。<sup>⑤</sup>

① 联合国安理会:《非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展:秘书长的报告》,联合国文件, A/10/176-S/2015/560,2015 年 7 月 24 日,第 13-14 页。

② “Background Note,” Workshop on Agenda 2063 First 10-Year Implementation Plan, Lusaka, Zambia 2-6 March 2015, Agenda 2063, <http://agenda2063.africa.int/en/events/workshop-agenda-2063-first-10-year-implementation-plan-lusaka-zambia>, Annex 3 “Agenda 2063 Financing, Domestic Resource Mobilization and Partnerships”, 登录时间:2015 年 5 月 8 日。

③ “African Union Appeals EU Cut in AMISOM Aid,” African Defense, March 8, 2016, <http://www.african-defense.com/defense-news/african-union-appeals-eu-cut-in-amisom-aid/>, 登录时间:2016 年 4 月 1 日。

④ 张春:《失败者政治——非洲选举与族群冲突研究》,载复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心编:《转型世界中的政党、国家与治理——2014 年比较政治发展报告》,上海:复旦大学出版社 2014 年版,第 152-153 页。

⑤ Conor Gaffey, “Africa’s Third-Term Problem: Why Leaders Keep Clinging to Power,” *News Week*, December 15, 2015, <http://www.newsweek.com/africa-third-term-problem-cling-power-403440>, 登录时间:2016 年 1 月 10 日。

与国内安全治理的意愿不高或不正确相反,非洲国家在参与地区、次地区和平安全事务上却表现积极,很多国家甚至是在国内麻烦缠身的情况下仍坚持“带病作业”,“积极参与”地区和次地区和平安全事务。例如,自20世纪60年代至今,“伊加特”的8个成员国共发生过10余次相互干涉,其中埃塞俄比亚和苏丹均发生过2次内战,更别谈相互间调解对方的内部纠纷。又如,尼日利亚尽管面临严峻的“三线作战”困境——即北部须应对恐怖组织“博科圣地”、南部须处理“尼日尔三角洲解放运动”(Movement for the Emancipation of the Niger Delta, MEND)、海上则要面对几内亚湾的海盗活动,但仍为西非国家经济共同体贡献了维和部队和调解努力。再如,在中部非洲,卢旺达对刚果(金)东部地区有着重要影响,在化解2016年布隆迪危机中也发挥了不容忽视的作用。之所以非洲各国对邻国事务相当关心并有较高的干预意愿,其深层次原因仍是权势关切。

第三,受困于财政资源匮乏与政治意愿冲突,非洲安全治理能力建设进展缓慢。

自2002年正式取代非统以来,尽管非盟在安全治理能力培养方面取得了重大进展,特别是创建了一个新的和平与安全架构并确立了非洲和平安全架构建设的崭新劳动分工模式,但非洲的和平安全挑战依然严峻,进一步凸显了非洲国家、地区层次的机制能力的不足。这里以非洲安全治理中最为重要的非洲常备军的建设为例加以说明。

考虑到冷战后严峻的安全挑战,非洲发展自身的快速军事反应能力日益迫切。根据姆贝基(Thabo Mbeki)“非洲人尽其所能保证非洲大陆复苏”的呼吁,非洲领导人将把建立非洲常备军当作非盟和平与安全议程的核心任务。<sup>①</sup>根据2002年7月通过的《与建立和平与安全理事会相关的条约》(Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council),非洲常备军可使和平与安全理事会实现其促进非洲和平、安全与稳定的目标。<sup>②</sup>设想中的非洲常备军包括五个3,000~5,000人的地区常备旅,使非盟的常备部队达到约15,000~20,000人的规模,以履行从低烈度的观察员特派团到全面的军事干涉的和平使命。非洲次地区组织被指定为“非洲快速反应部队的组建模块”,西非国家经济共同体与南部非洲发展国家共同体、“伊加特”等都开始建立自己的快速反应部队,以便为非洲快速反应部队提供支持。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> Theo Neethling, “Realising the African Standby Force as a Pan-African Deal: Progress, Prospects and Challenges,” *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 8, No. 1, 2005, pp. 10-11.

<sup>②</sup> African Union, *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, Addis Ababa: African Union, 2002, Article 3.

<sup>③</sup> Jakkie Cilliers and Mark Malan, “Progress with the African Standby Force,” *ISS Paper*, No. 107, May 2005, pp. 1-21, ISS Africa, <http://www.issafrica.org/pubs/papers/98/Paper98.htm>, 登录时间:2016年10月15日。

由于面临诸多困难,非洲常备军的建设计划被迫从 2010 年推迟到 2015 年。2015 年 7 月,时任联合国秘书长潘基文表示,当时正筹备的“非洲和平演习二”(Amani Africa II)是评价非洲常备军及其快速反应能力的主要手段,该计划正在取得进展,五个区域常备旅中的三个有望在 2015 年年底宣布行动准备就绪,其中东非常备旅待命部队已宣布行动准备完毕。<sup>①</sup>但到 2015 年年底,计划显然未达到预期目标。尽管 2015 年 10 月底、11 月初的“非洲和平演习二”对非洲常备军在 14 天内实现快速部署的能力进行了检验,但由于部署地点和部署意图不明确、提前准备能力不足、缺乏资金和投送手段等原因,非洲常备军的建设仍有很长的路要走。更为重要的是,非洲常备军的建设理念本身可能存在问题。例如,联合国维和能力待命机制(United Nations Standby Arrangement System, UNSAS)于 1994 年建立,但实际上只是一个数据库,维和人员贡献国只是有条件地保证提供支持,包括车辆、通讯、士兵、培训及空运等。<sup>②</sup>因此,非洲常备军仍很难成为一支独立的快速部署力量。

非洲国家相互间的权势竞争,进一步阻碍了非洲应对和平安全挑战的机制能力的发展。以东非常备旅的建设为例,该模块的建设一开始交由“伊加特”负责。根据规划,东非常备旅须覆盖 13 个成员国,但一开始的模式显然是“伊加特”主导的:多个成员国承诺为快速反应部队提供军队,如卢旺达承诺提供两个轻步兵营和一个机械化营;苏丹、乌干达和肯尼亚各提供一个轻步兵营(由三个连组成)和两个步兵连以及一支扫雷分队;索马里提供一个步兵连和十名工兵。<sup>③</sup>这一安排迅速引发了非伊加特成员国的不满,最后不得不于 2007 年创建一个新的“独立的东非常备军协调机制”(Eastern Africa Standby Brigade Coordination Mechanism, EASBRICOM),以承担“伊加特”的协调作用。<sup>④</sup>尽管到目前为止,东非常备旅是非洲常备军中发展相对较快的,但埃塞俄比亚与肯尼亚的竞争无疑为其能力发展施加了限制。这从其机构驻地选择即可发现,东非常备旅的规划部门(Planning Element, PLANELM)和协调机制设在了肯尼亚,而其司令部和后勤基地则设在了埃塞俄比亚。无论是从交通便利还是从组织结构看,这一安排都可看作是权力妥协的结果,而对安全治理效率几乎没有顾及。

<sup>①</sup> 联合国安理会:《非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展:秘书长的报告》,联合国文件, A/10/176-S/2015/560, 2015 年 7 月 24 日,第 7 页。

<sup>②</sup> Annette Leijenaar, “African Standby Force: How the AU can Get it Right,” *ISS Africa*, October 30, 2015, <https://www.issafrica.org/iss-today/african-standby-force-how-the-au-can-get-it-right>, 登录时间:2015 年 11 月 5 日。

<sup>③</sup> Nelson Alusala, “African Standby Force: East Africa Moves On,” *African Security Review*, Vol. 13, No. 2, 2004, pp. 113–121.

<sup>④</sup> Jakkie Cilliers, “The African Standby Force: An Update on Progress,” *ISS Paper*, No. 160, Pretoria: Institute for Security Studies, March 2008, pp. 13–14; Colin Robinson, “The Eastern Africa Standby Force: History and Prospects,” *International Peacekeeping*, Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 1–17.

### 三、非洲安全治理需求与支持的错配

非洲的安全治理一向依赖国际社会的各类支持,但就迄今为止的效果而言,外部支持总体上并不成功。国际社会与非洲国家一样,很大程度上出于自身国家利益关切而介入非洲的和平安全事务。更加糟糕的是,国际社会大多对非洲正发生质变的安全挑战缺乏深刻理解,因此其提供的支持与非洲安全治理的实际需要之间存在重大差距。

尽管军费开支总体呈下降态势,但 2008 年全球金融危机的爆发并没有显著影响西方大国在非洲的政治影响力和军事行动力。为追赶新兴大国特别是中国与非洲快速发展的合作,西方大国纷纷将和平安全合作当作对非合作的新增长点,尝试提出一些新的应对方法。例如,美国于 2007 年提议并于 2008 年 10 月正式成立了美军非洲司令部(United States Africa Command, AFRICOM)。该司令部区别于美国其他地区性司令部,不仅聚焦于军事防御和作战,而且聚焦于促进发展与稳定的和平时军事介入行动;<sup>①</sup>这就是美国所称的对非“3D”(防务、发展、外交)政策。英国甚至走得更远,于 2011 年出台保护其海外利益的《英国海外建设稳定战略》(UK's Building Stability Overseas Strategy),试图以“4D”(防务、发展、外交、国内)路径推进这一战略。尽管没有新增资源,但英国政府仍于 2015 年起利用冲突、稳定与安全基金(Conflict, Stability and Security Fund, CSSF)正式取代此前的冲突基金(Conflict Pool),以实现海外稳定基金的单一政策进程、单一战略进程和单一资源进程。

西方大国特别是前殖民宗主国一向关注非洲的和平安全事务,其中,对非政策军事化最为明显的是法国。自其前殖民地在 20 世纪五六十年代相继独立以来,法国仍与前者保持着特殊的战略安全伙伴关系。自 1960 年至 2014 年,法国军事介入非洲多达 50 余次。<sup>②</sup>进入 21 世纪第二个十年以来,随着马里、中非共和国局势动荡,法国先后于 2013 年 1 月军事介入马里、同年 12 月军事介入中非共和国。法国还在 2013 年底举行了非洲和平与安全峰会,承诺在“装备和培训方面提供支持”。进入 2014 年,法国对非洲和平安全事务的介入更为系统和频繁,尽管法国在加蓬、科特迪瓦、吉布提、乍得和中非共和国均设有军事基地,但在此之前很大程度上是分散的。2014 年 7 月,法国总统奥朗德宣布正式将其设在马里的“山猫”(Serval)和设在乍得

<sup>①</sup> Lt. Col. Charles F. Schlegel and Lt. Col. Thomas F. Talley, “AFRICOM's Regional Engagement: Designing the Right Mix of Authorities, Resources, and Personnel,” UNC Center on Public Diplomacy, May 2008, [http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/0406/comm/schlegel\\_africom.html](http://www.unc.edu/depts/diplomat/item/2008/0406/comm/schlegel_africom.html), 登录时间:2015 年 11 月 5 日。

<sup>②</sup> Abdurrahim Sıradağ, “Understanding French Foreign and Security Policy towards Africa: Pragmatism or Altruism,” *Afro Eurasian Studies Journal*, Vol. 3, No. 1, 2014, p. 119.

的“鹰”(Epervier)两个军事机构合并,重新命名为“沙丘”(Barkhane),旨在进一步打击萨赫勒地区的恐怖组织和极端武装,该机构的合作伙伴国家将包括乍得、马里、布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔。<sup>①</sup>通过这一努力,法国在整个西部非洲地区的军事努力得以系统化。

美国对非政策的军事化态势也同样明显。2007 年成立的美军非洲司令部因各种原因难以在非洲落地,但美国正通过其他形式实现这一目标。例如,2013 年,美军在非洲 35 个国家部署了特种部队。2014 年 8 月的首届美非峰会进一步明确了美国对非洲和平安全事务的全面介入,美国宣布了两项介入非洲和平与安全事务的计划,即非洲维和快速响应计划(African Peacekeeping Rapid Response Partnership, 简称为 APRRP 或 A-Prep)和安全治理倡议(Security Governance Initiative, SGI)。前一计划将于 3~5 年内投资 1.1 亿美元为非洲军事快速部署维和人员提供能力支持,打算资助 6 个非洲国家,即塞内加尔、加纳、埃塞俄比亚、卢旺达、坦桑尼亚和乌干达,重点包括军事培训、装备维护、制度支持、与外军互通性;支持非洲建立非洲危机即时响应能力机制(African Capacity for Immediate Response to Crisis, ACIRC)。后一倡议则计划帮助 6 个非洲国家强化其安全部门,包括加纳、肯尼亚、马里、尼日尔、尼日利亚和突尼斯。第一年投资 6,500 万美元,此后每年根据需要拨款。安全治理倡议的核心目标包括四个方面:一是提升对象国保障公民安全的能力,二是阻止或缓解不稳定、冲突并强化反恐能力,三是促进美国的利益和战略目标,四是影响当地领导人对安全部门改革的政治意愿。2015 年,奥巴马在访问肯尼亚和埃塞俄比亚及非盟期间,再次强调了美国对这两项安全计划的承诺。

尽管欧盟也关注在非洲的利益,但它更多考虑到如何促进欧洲自身的共同外交与安全政策,欧盟自 2003 年起强化了对非洲和平与安全事务的介入。2003 年,欧盟首次在海外部署纯粹的欧洲军事力量,通过“阿提弥斯行动”(Operation Artemis)稳定刚果(金)伊图里省安全形势;此后,欧洲于 2006 年再次进入刚果(金)帮助维持大选稳定。此后,欧盟在非洲发起了 10 余次危机管理行动,包括在索马里、乍得等国的 5 次军事行动。

非洲严峻的安全挑战特别是日益猖獗的索马里海盗问题为日本突破海外用兵宪法限制的努力提供了重要机会。2007 和 2008 年,日本先后有两艘商船遭受海盗袭击,迅速被日本国内各种力量大加炒作,日本政府中主张增兵亚丁湾的一派迅速占据上风。2009 年,日本以打击索马里海盗为由,向亚丁湾海域派出 2 艘护卫舰和 2 架 P-3C 巡逻机,日本海上自卫队 150 人临时部署在美国在吉布提的军事基地。<sup>②</sup>日

<sup>①</sup> Celese Hicks, "Operation Barkhane - Why France Chose Chad As Key Counter-Terrorism Partner," *All Africa*, September 3, 2014, <http://allafrica.com/stories/201409031334.html>, 登录时间:2014 年 9 月 10 日。

<sup>②</sup> "Japan Constructs Large Military Base in Djibouti," *Pan Orient News*, November 15, 2010.

本还于2009年6月通过《海盗对策法》，同年还与吉布提签订建立军事基地的协定。2010年5月，日本政府宣布将在海外建立二战结束以来首个军事基地——吉布提军事设施；2011年7月7日，日本在吉布提的军事基地正式投入使用。2013年8月，日本首相安倍晋三访问吉布提，期间视察了日本自卫队部署在该国的军事基地。此前，日本防卫省还宣布，将向阿尔及利亚、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚、摩洛哥、尼日利亚和南非7个非洲国家派遣自卫队员。可以说，日本对非洲和平安全事务的参与，主要是为其海外出兵制造“先例”，而不是真正帮助非洲。

非洲安全治理框架基本是由西方安全话语主导的，新兴大国的参与均相对有限，且具有明显的实用主义特征。新兴大国的对非安全合作更多是对与非洲国家经贸、商业和社会联系扩大的现实反应，其目的是为了保护和配合在非日益扩大的商业利益。

在新兴大国中，土耳其对参与非洲和平安全事务相对更为积极。土耳其注意到，非洲的问题远超出非洲国家的能力，特别是在“阿拉伯之春”以来利比亚等国的持续动荡反映了非洲国家在应对内外部安全挑战上的能力差距。因此，土耳其自2010年后更加积极地介入非洲和平与安全事务，其重点包括参与危机调解和发展军事关系两个方面，目标是提升土耳其在非洲存在的合法性和可持续性。土耳其对非洲危机调解的参与重点放在索马里、苏丹与南苏丹、马里、厄立特里亚等少数冲突国家和地区。索马里是土耳其介入非洲和平与安全事务最为成功的案例。2010年5月，土耳其在伊斯坦布尔主持召开联合国索马里高峰会，承诺为索马里提供发展援助和军事援助。在2011年8月极端组织索马里“青年党”(Al-Shababb)被赶出摩加迪沙之后，时任土耳其总理埃尔多安迅速访问了摩加迪沙，从而成为首位自1991年以来进入摩加迪沙的非洲国家以外的领导人。<sup>①</sup> 随后，多达500名土耳其发展援助人员迅速进入索马里，为该国提供了约5,000万美元的发展援助。<sup>②</sup> 2012年5月31日至6月1日，第二次伊斯坦布尔索马里国际会议召开，为索马里到2015年实现和平与稳定设计方案。此外，土耳其自2009年起参与美国主导的“联合部队151”(Combined Force 151)中对索马里海域进行巡逻，同时还参与北约反海盗行动中。除在索马里的行动外，土耳其还积极参与苏丹、南苏丹、马里和厄立特里亚的冲突调解。土耳其的介入总体上受到欢迎，原因在于土耳其作为一个相对发达的伊斯兰国家，其人道主义动机被认为是确定的和值得效仿的。土耳其与非洲的军事关系自

<sup>①</sup> Mike Richman, "Turkey Takes on Redevelopment Efforts in Somalia," *Voice of America*, June 7, 2012, [http://www.voanews.com/content/turkey\\_taking\\_on\\_redevelopment\\_efforts\\_in\\_somalia/1204614.html](http://www.voanews.com/content/turkey_taking_on_redevelopment_efforts_in_somalia/1204614.html), 登录时间: 2015年9月5日。

<sup>②</sup> Richard Lough, "Insight: Turkey Tries out Soft Power in Somalia," *Reuters*, June 3, 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/06/03/us-somalia-turkey-idUSBRE85203S20120603>; Mike Richman, "Turkey Takes on Redevelopment Efforts in Somalia".

2005 年以来发展迅速但却未引起普遍关注,其重点合作伙伴是南非。2012 年 9 月,土耳其与南非签署《国防工业合作协定》(Defense Industry Cooperation Agreement),同意在安全与防务领域内实现更大的合作。<sup>①</sup> 土耳其也试图与其他非洲大国如尼日利亚和埃塞俄比亚发展军事关系。近年来,土耳其日益对出售防务装备,主要是军用电子装备和装甲车等感兴趣,出口对象国包括南非、加纳、尼日利亚、肯尼亚和喀麦隆。<sup>②</sup> 土耳其还向非洲冲突地区派遣维和部队,向非洲国家提供了大量的技术与培训援助,特别是在能力培养、反海盗和反恐培训等方面。<sup>③</sup>

相比之下,印度、巴西等发展中国家除了为联合国维持和平行动提供支持外,对非洲和平安全事务的介入相对较少。在 2015 年 10 月底举行的印非峰会论坛上,印度提出将在冲突预防、管理和解决冲突方面加强与非洲国家的合作,其中,海洋安全、联合反恐、网络安全是双方安全合作的重点领域。印度提出将通过培训、能力建设、信息共享、预警等措施保障印度洋通道安全、打击海盗和恐怖主义。<sup>④</sup> 但总体上,像其他发展中大国和新兴国家一样,印度并不愿过分参与非洲的和平安全事务,而是更倾向于有限度和实用主义的参与。在苏丹和南苏丹等印度具有重要商业和能源利益的问题上,印度并没有提出积极的安全政策。

#### 四、中国与非洲和平安全合作的战略设计

非洲安全治理中出现了严重的目标与手段错配、意愿与能力错配和需求与支持错配,导致非洲安全呈现出两个“高度不确定”:非洲未来将面临安全挑战的高度不确定以及非洲各国政府应对安全挑战方式的高度不确定。<sup>⑤</sup> 中国已就促进非洲和平安全治理作出郑重承诺,将“坚持安全上守望相助”列为中非全面战略合作伙伴关系

---

① “South Africa and Turkey to Sign Defense Industry Cooperation Agreement,” *Defenceweb*, June 11, 2012, [http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26134:south-africa-and-turkey-to-sign-defence-industry-cooperation-agreement&catid=56:diplomacy-a-peace&Itemid=111](http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=26134:south-africa-and-turkey-to-sign-defence-industry-cooperation-agreement&catid=56:diplomacy-a-peace&Itemid=111), 登录时间:2015 年 9 月 5 日。

② Menekse Tokyay, “Turkey’s Defence Industry Eyes Africa,” *Turkiye*, October 20, 2011, <http://turkey.se-times.com/tr/articles/ses/articles/features/departments/world/2011/10/20/feature-01>, 登录时间:2015 年 9 月 5 日。

③ “Turkey to Be Pleased to Share its Counter-terrorism Experiences with Africa,” *Anatolian News Agency*, May 10, 2012, <http://www.aa.com.tr/en/news/50360-turkey-to-be-pleased-to-share-its-counter-terrorism-experiences-with-africa>, 登录时间:2015 年 9 月 5 日。

④ IAFS, “India-Africa Framework for Strategic Cooperation”, Third India-Africa Forum Summit, October 29, 2015, p. 10.

⑤ 引自一位联合国高级官员在卡特研究中心组织的“中美非三边安全对话”内部研讨会上的发言,2016 年 1 月 12 日,亚特兰大。

的五大支柱之一<sup>①</sup>。中国国家主席习近平在 2015 年 12 月的中非合作论坛约翰内斯堡峰会上也将和平安全合作列入中非合作十大计划。<sup>②</sup> 如何帮助非洲改善安全治理现状特别是有效缓解上述三对错配,探索有中国特色的非洲热点问题解决之路,是当前中非关系的重要使命之一。笔者认为,尽管中国已就下一阶段的中非和平安全合作提出了具体的行动计划,但仍需作更高的战略和理论思考,使中非和平安全合作更具系统性、前瞻性和可行性。

首先,需要从战略和战术两个层次推动“中非和平安全合作伙伴关系”的建设。

中国前国家主席胡锦涛在 2012 年第四次中非合作论坛部长级会议上曾提出“中非和平安全合作伙伴关系”的倡议。到目前为止,这一倡议仍处于建设过程中,因此中非和平安全合作的战略愿景应当是将其升级为“中非和平安全合作伙伴关系”,使中非关系的安全支柱能够与其他支柱相匹配,共同推动中非全面战略合作伙伴关系的建设。

“中非和平安全合作伙伴关系”的建设,应当以“非洲主导、非洲方法、非洲发展;以我为重、聚焦热点、多边为主”为指导原则。前三项原则重点突出中非和平安全合作以非洲为主,以提高中非和平安全合作的国际接受度和合法性:“非洲主导”原则强调非洲对地区和平安全事务的主导地位;“非洲方法”集中体现了对“以非洲方式解决非洲问题”的支持;“非洲发展”旨在帮助非洲实现对安全与发展关系的更为合理的平衡。后三项原则侧重于具体操作指导:“以我为重”强调对中国合法海外利益的保护;“聚焦热点”旨在突出重点,为中非和平安全合作寻找更有力的抓手;“多边为主”聚焦中国与非洲地区和次地区组织的集体、多边合作,重在避免双边合作可能导致的不干涉内政困境。

在战术层面,“中非和平安全合作伙伴关系”可以“当地平台、优先对话、着眼长远”为指导原则,培育有中国特色的热点问题解决之路。中国外交部部长王毅多次强调,中国正探索有中国特色的、行之有效的解决热点问题之路。<sup>③</sup> 但迄今为止,这一方法的具体内涵、实现途径尚不够清晰。纵观近年来中非和平安全合作的实践,有中国特色的解决热点问题之路大致可总结为“四不”原则:基于大小国家一律平等

<sup>①</sup> 习近平:《开启中非合作共赢、共同发展的新时代—在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》(2015 年 12 月 4 日),中国外交部网站, [http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/ywzt\\_675099/2015nzt/xzffgcxqhbh\\_684980/zxxx\\_684982/t1321540.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2015nzt/xzffgcxqhbh_684980/zxxx_684982/t1321540.shtml), 登录时间:2015 年 12 月 5 日。

<sup>②</sup> 《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》,中非合作论坛网站,2015 年 12 月 25 日, [http://www.focac.org/chn/ltida/dwjbzjzh\\_1/hywj/t1327765.htm](http://www.focac.org/chn/ltida/dwjbzjzh_1/hywj/t1327765.htm), 登录时间:2015 年 12 月 26 日。

<sup>③</sup> 《王毅:探索有中国特色的解决热点问题之路》,中国驻加纳使馆, <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cegh/chn/zgyw/t1229248.htm>, 登录时间:2015 年 1 月 17 日;《王毅:中国特色的解决热点之路如同中医之道》,全国人民代表大会网站, [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-03/08/content\\_1916111.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-03/08/content_1916111.htm), 登录时间:2015 年 3 月 8 日。

的不区别对待原则;中国长期坚持的不干涉内政原则;强调政治解决的不安全化局势原则;强调发展是总钥匙的不中断发展支持原则。将上述“四不”原则进一步转化为政策操作指导原则,就是“当地平台、优先对话、着眼长远”。“当地平台”强调包括非洲在内的热点地区自身的机制在热点问题解决过程中的核心地位,中国将坚持不干涉内政、不取代当地组织的原则,只发挥建设性补充作用;“优先对话”旨在避免既有的解决热点问题过程中的“强制化”和“军事化”倾向,强调政治对话、外交斡旋的重要性和优先性,有利于持续倡导不干涉内政原则;“着眼长远”则倡导更合理地平衡安全和发展,从冲突后重建、冲突后可持续发展的“可持续转型”视角,思考对热点问题的解决办法;在推动热点问题解决的同时,中国绝不中断对热点地区的发展支持和帮助。

其次,从理念、机制、利益及能力等方面完善中非和平安全合作的战略设计。

中国在参与非洲安全治理的过程中,应发展和完善“可持续安全”理念,推动中非和平安全合作伙伴关系的建立和发展。由于传统观念、历史经验和现实挑战存在重大差异,中非在安全理念上存在对接困难。中国应着眼于非结构性暴力的长期治理,借鉴“可持续发展”理念,提出冲突地区、热点地区实现从冲突到发展的“可持续转型”目标,在其余地区实现以“可持续发展”为基础的“可持续安全”目标。

中非和平安全合作的机制体制建设目前仍处于初级阶段,因此需要从三个层次加以完善:战略层次的国家元首或政府首脑的战略交流与磋商机制;政策层次的部长级“外长+防长”联席会议机制,如难以实现,可效仿中非外长联大政治磋商机制,在联合国框架内设立中非和平安全对话机制;组建操作层次的司、处级小组或专家委员会,如在中非合作论坛框架下设立中非和平安全事务联络小组,各专门议题的技术委员会、专家委员会等。

考虑到中国在非洲海外利益的迅速拓展,中非双方应建立和完善中国在海海外合法利益保护机制,特别是早期预警体系、情报收集和分析系统、上游冲突预防、危机反应、冲突应对和解决机制,在国内形成非企业/个人情报信息收集—国内智库对策研究—外交决策与执行部门决策与执行监督—国内高校基础理论研究等良性循环的系统机制。

与发达国家有着丰富的介入渠道相比,中非和平安全合作的能力建设体系亟待强化,可考虑统筹资源创设“中非和平基金”和“中非和平人才基金”,侧重从行动能力和人才队伍两个方面提升中非和平安全合作的能力。

再次,要致力于进一步优化中非和平安全合作的战略优先次序设置。

一是要帮助非洲发展和完善各类早期预警与响应机制,特别是聚焦反恐能力、维和能力的培养;帮助非洲建立“2063 年愿景”第一个十年执行规划所确立的“非

洲人类安全指数”(African Human Security Index, AHSI)系统;二是应通过支持非洲的和平安全机制建设,将中非和平安全合作内嵌到非洲机制中,包括支持非洲地区和次地区的和平安全架构建设的机制化进程,支持和资助非洲快速反应部队的早日建成,支持和资助非洲的维和部队培训中心建设,推动非洲内部地区和次地区组织在和平安全事务上的分工合作体系建设等;三是要以“发展优先”的逻辑应对非洲的安全挑战,用“可持续发展”理念帮助非洲改善对发展、稳定和改革三者的平衡,推动非洲冲突地区和热点地区的冲突后重建实现“可持续转型”;四是要加强对非洲和平安全教育的支持和投入,帮助非洲实现“2063年愿景”提出的“2020年枪声沉寂计划”,帮助非洲塑造联合国2030年可持续议程所倡导的“和平文化”。

最后,应进一步完善中非和平安全合作的配套机制建设。

一是应对接非洲战略,充分考虑非洲近年来持续上升的战略规划意识,避免单方面提供合作倡议和安全合作单一化局面,将中非和平安全合作与非洲更大的发展战略相结合,特别是要推动中方对非“三网一化”(铁路网、公路网、区域航空网、工业化)工程与联合国2030年可持续发展议程及其非洲共同立场、非洲“2063年愿景”及其第一个十年执行规划等的有效对接;二是要强化智力支持,加强中非智库、高校研究机构等的智力支持作用,特别是鼓励智库、高校对中非和平安全合作的早期预警系统设计、后期效果跟踪与评估机制等工作的全面参与;三是要改善企业行为,强化对国内赴非企业和人员的教育与引导,提高在非商业机构、人员的安全意识、环境保护意识和社会融入意识,改善中资企业的企业社会责任表现;四是要强化经验交流,开展并巩固中非在民族关系治理、跨境安全治理、早期预警与响应、社会安全治理等方面的经验交流;五是应审慎推进以美欧为代表的国际社会对与中国在非洲开展的三方合作,从而推动整个涉非三方合作政策原则和政策工具的逐步完善。

(责任编辑:李 意)