



中国在非洲和平与安全中 不断增长的作用



2011年1月

中国在非洲和平与安全中 不断增长的作用

更安全世界
2011年1月

更安全世界

浙江师范大学非洲研究院

姜恒昆、王学军、肖玉华 译

前 言

中非关系研究——这一曾经冷门甚至至于乏味的学术研究领域——的成熟度，一定程度上可以通过不断增加的有关这一问题的著作和期刊论文加以衡量。学者们新的作品，尤其是那些来自中国和非洲的作品，正在重塑人们的传统视角，虽然这种视角已经在该领域取得了牢不可破的“真理”地位。这一点很明显，比如，在经济领域的实证研究，与人们熟知的研究中国对资源的需求并不相同，这些实证研究阐明了现有话语之外中非关系中一些“隐蔽的情况”。

但是，正如不断增多的学者和以实证为基础的研究拓展了中非关系研究的学术领域一样，研究主题拓展至未至之地，并对政策产生影响，则标志着该领域研究的快速成熟。在这方面，更安全世界、中国人民争取和平与裁军协会（简称“和裁会”）以及非洲和平论坛等研究机构，敢为人先，致力于认定和界定此种不断成长的关系中出现的新议题。这是值得称道的。这些伙伴机构认识到，没有对非洲大陆稳定与安全问题的严肃讨论，非洲发展的抱负将会受阻。因此，他们在2010年6月召开了以非洲和平与安全为主题的国际会议，受到了好评。

此份报告跨出了重要一步，讨论了与非洲安全挑战有关的诸种议题、行为体和关切，以及中国在解决这些问题中扮演的角色。作为该领域同类研究中的开拓者，该份报告自然所涉甚广，但是得益于组织者的努力，报告并不缺乏严谨深入的分析，探讨了非洲和中国学者眼中非洲安全面临的关键问题。正是由于组织者愿意解决艰难的问题——不管是非洲在特定冲突中超越空谈、采取行动的失败，还是中国在小武器贸易中的角色——才使报告的各部分特征鲜明，成为理解中非关系的又一重要成果。

克里斯·艾尔登博士

伦敦政治经济学院国际关系系高级讲师；

南非国际事务研究所“中国在非洲项目”主任。

致 谢

这份研究报告是由更安全世界中国项目部撰写的，伯纳多·马里亚尼(Bernardo Mariani)负责总体指导，托马斯·维勒(Thomas Wheeler)是主要的研究者。研究团队聚集了一批分析性的文章，其中包括著作、学术杂志、政策报告、报纸和网络资源，并咨询了一大批身在中国、非洲和欧洲的合作伙伴。2010年6月2-4日，“中非民间和平与发展论坛”在北京召开，会上提交的论文成为此份报告的背景材料。

一些非洲和中国的分析人士和学者曾就此份报告的草稿做了讨论，他们是：欧奇恩·阿达拉(Ochieng Adala)、黄辰昊(Chin-Hao Huang)、贺文萍、弘野美和(Miwa Hirono)、阿兰·亨特(Alan Hunter)、姜恒昆、汤姆·拉菲提(Tom Rafferty)和肖玉华。目前的报告反映了在这个过程中收到的反馈意见。报告尤其受益于南非国际事务研究所和伦敦政治经济学院克里斯·艾尔登博士深入的外部审读工作。

更安全世界感谢英国外交与联邦事务部为该项目提供的经费支持。

报告由艾米丽·斯皮尔斯·米尔斯(Emily Spears Mears)编辑。

免责声明：对中国在非洲和平与安全中的角色，各方观点、视角和范式判断迥异，因此，更安全世界中国项目部力求准确、中肯地收集并呈现来自中国、非洲和其它地区的学者的观点。即便如此，我们还是不能避免可能存在的谬误。此份独立报告的作者对报告内容承担全部责任。

©更安全世界，2011年1月。版权所有。在未征得完全同意的情形下，不得将本出版物的任何部分重新使用或储存于可检索的系统，也不得以任何形式或方式——包括电子的、机械的、影印的或录制的方式——传送本出版物的任何部分。更安全世界欢迎并鼓励对报告中材料的使用和传播。如果您想翻译此份报告，请联系更安全世界。

目 录

前言	I
致谢	II
缩略语	IV
概 要	1
导 言	10
第一章 背景	13
第二章 非洲的安全挑战	26
第三章 中国在促进非洲和平与安全中的利益	33
第四章 国家间关系	37
第五章 军事合作	47
第六章 中国与非洲的武器贸易	55
第七章 区域组织和中国	69
第八章 国际合作	74
第九章 中国在维持和平与建设和平中的作用	86
第十章 经济参与	97
结 论 紧密合作，应对非洲和平与安全挑战	107
附 件	117
参考书目	121

缩 略 语

AFRICOM	美国非洲司令部	ICBC	中国工商银行
AMIS	非盟苏丹特派团	ICC	国际刑事法院
AMISOM	非盟索马里特派团	ICG	国际危机组织
APFO	非洲和平论坛	IGAD	政府间发展组织
APV	装甲运兵车	IRTC	(亚丁湾) 国际推荐过境通道
ASF	非洲待命部队	LRA	上帝抵抗军
ATT	(联合国) 军品贸易条约	MEND	尼日尔三角洲解放运动
AU	非洲联盟 (“非盟”)	MIIT	(中国) 工业和信息化部
CAR	中非共和国	MOFCOM	(中国) 商务部
CEWARN	冲突早期预警和反应机制	MONUC	联合国刚果民主共和国特派团
CNDP	全国人民防卫大会	MPLA	安哥拉人民解放运动
CNOOC	中国海洋石油总公司 (“中海油”)	NEPAD	非洲发展新伙伴计划
CNPC	中国石油天然气集团公司 (“中石油”)	NGO	非政府组织
COMESA	东部和南部非洲共同市场	NISAT	挪威轻小武器转让倡议
CPA	全面和平协定	NORINCO	中国北方工业公司
CPAPD	中国人民争取和平与裁军协会	OAU	非洲统一组织
CPC	中国共产党	OECD	经济合作与发展组织
CRS	美国国会研究处	ONLF	欧加登民族解放阵线
CXXC	中国新兴进出口公司	PLA	中国人民解放军
DDR(R)	解除武装、复员和重返社会	PRC	中华人民共和国
DPKO	联合国维和行动部	PSC	(非盟) 和平与安全理事会
DRC	刚果民主共和国	R2P	保护的责任
EC	欧洲委员会	P5	联合国安理会常任理事国五国
ECOMOG	西共体监督小组	SADC	南部非洲发展共同体
ECOWAS	西非经济共同体 (“西共体”)	SALW	小武器和轻武器
EITI	采掘业透明倡议	SASTIND	(中国) 国家国防科技工业局
EU	欧洲联盟 (“欧盟”)	SHADE	共享认识与消除冲突
FAO	联合国粮食和农业组织 (“粮农组织”)	SIPRI	斯德哥尔摩国际和平研究所
FARDC	刚果民主共和国武装部队	SPLM	苏丹人民解放运动
FDI	外国直接投资	SSR	安全部门改革
FOCAC	中非合作论坛	TFG	(索马里) 过渡联邦政府
FRELIMO	莫桑比克解放阵线	UN	联合国
GDP	国内生产总值	UNMIL	联合国利比里亚特派团
GoS	苏丹政府	UNROCA	联合国常规武器登记册
ICAT	(刚果民主共和国) 转型跟踪国际委员会	UNSC	联合国安全理事会 (“安理会”)
		ZANU-PF	津巴布韦非洲民族联盟—爱国阵线

概要

过去十年里，中国对非交往已经大大地深化。对正处于重要历史节点的非洲国家而言，这种交往既带来了机遇，也带来了挑战。这份报告旨在评估中国在非洲的角色，及其如何影响导致冲突和促进和平的诸种因素。有着 54 个民族国家和 10 亿人的非洲大陆，很难作为一个同质性的分析单元。由于非洲安全挑战多种多样，我们就不可能构建一种囊括一切的分析方法，用以考察中国对非交往如何影响这些挑战。相反的，这份报告采取关注主题的路径，考察一系列的主题：中国与非洲国家的双边关系；中国与非洲军队的军事合作；中非军火贸易；中国与非洲地区组织的关系；中国对国际合作的参与；中国在维和及建设和平中的角色；以及中国与非洲大陆的经济交往。这份报告吸收了来自中国、非洲和国际上多位专家的观点和视角，并就中国在对非交往中如何更好地支持非洲和平、安全和发展的共同目标提出了建议。

关系的深化，紧迫的挑战

当代中非关系中，经济合作至为重要。从 1998–2008 十年间，中国与非洲的贸易额就从 60 亿美元上升到 1,070 亿美元。自然资源在中非贸易关系中扮演突出角色，同时，非洲也成为中国商品和投资的重要市场。中国致力于成为非洲发展的伙伴，并开始提供发展援助。战略目标在中国对非交往中也占据一席之地，包括从外交上孤立台湾，并增强其自身的国际地位。中国与非洲的关系——经常被称为“南南合作”——通常是由政府间的双边关系来经营的。配合此种情况，三年一届的中非合作论坛为达成新的共识和加强政治关系提供了重要的多边机制。

中国对非交往为许多非洲领导人所欢迎。他们认为这是促本国进经济发展的机会，将使他们在与传统的西方援助者谈判时处于更有利的地位，并在各种国际论坛上发出非洲的声音。与此同时，这些领导人面临这样的挑战：既要在中国的关系中获得利益，又要规避非洲与外部大国交往中出现过的错误。中国面临的挑战则是如何更好地规范其企业的行为，改善与畅所欲言的非洲公民社会的关系，以保持其作为发展中国家的伙伴、与非洲利益一致的形象。

非洲大陆持续的不安全和冲突是中非关系的一大挑战。虽然其人口只占世界总人口的 14%，但是 1990–2005 年间，非洲因冲突导致的死亡人数占了世界总数的一半。虽然近年来非洲大陆的冲突水平有所下降，许多因素仍旧对非洲国家和公民的安全构成挑战。这些因素包括甚嚣尘上的反叛、带有政治目的的暴力和武

装犯罪。

在 1990-2005 年间，冲突给非洲国家造成约 3000 亿美元的损失——这几乎与这些国家在同时期内得到援助的规模相当。很显然，若是要取得发展的成功并促进减贫，非洲内外的利益相关方必须找到减少冲突的办法。解决非洲和平与安全所面临的挑战，首先需要诸非洲自身，也就是那些为了和平目的积极运用政府机构、地区机制和群众运动的政府、政治家和公民社会。虽然如此，认为非洲的冲突只是非洲的问题却是不对的。非洲内部问题的后果超出了其自然边界。再者，外部因素可以在非洲安全局势中发挥直接的作用，造成积极或消极的影响。

中国便是这样一个有影响力的行为体。由于其在非洲大陆不断增长的影响力，中国必然在非洲的一些冲突中扮演某种角色，即使这种角色经常是间接的。中国的利益正越来越频繁地受到威胁，其能源安全、海外投资和公民的人身安全都面临危机。广而言之，中国的所做作为，有意表现出负责任的全球性大国的形象，因而也就愿意帮助非洲应对其相互关联的和平和发展挑战。

不干涉政策的界定

冷战结束后，中国与非洲国家的双边关系主要由不干涉内政和尊重国家主权的原则决定。国内政治事务被看作是民族国家政府的特有关切：不管该政府表现如何，别的国家必须尊重这一基本原则。中国与一些非洲政权关系紧密，但是国际社会，尤其是西方国家，在与这些政权交往中，往往以改善治理为前提。中国官员坚称，此类改善必须来自于非洲国家内部，而要达到这一目的，主权必须得到尊重。

许多人会同意良治不能从外部强加。然而，通过其外交关系和不断成长的经济角色——更不用说军事合作和武器贸易——中国已经对许多非洲国家的内部事务产生影响。再者，中国的不干涉内政原则导致其同与自己有关系的国家的统治精英关系紧密。中国和中国的投资成为反对派领导人、公民社会积极分子以及反叛分子的目标，而这些人是不可能成为掌权人的。中国如果忽视投资国的政治局势，其利益和形象将受到损害。

在非洲发生国内暴力危机的时候，中国的政策倾向于承认相关政府立场的合法性。因此，中国常被指责为纵容危机的持续发生。中国官员和学者并不承认中国行事消极的说法。他们认为，中国已经开始使用其影响力推动冲突的解决。一些证据证实了这一说法。例如，2006 年后，中国在促成喀土穆政府接受在达尔富尔地区派驻维和部队方面发挥了重要作用。2008 年底，中国积极推动刚果民主共和国和卢旺达解决了刚果民主共和国东部的冲突问题，当时卢旺达在该地区支持反叛组织。

一些中国学者认为，近年来，中国在不干涉内政的理解上已经更为灵活，并且愿意在解决内部冲突的问题上扮演更为积极的外交角色。致力于非洲和平与安全的人应该热烈欢迎这种转变。然而，不干涉内政和主权仍旧是中国对非交往的核心，政策理解上的任何变化都将是渐进和谨慎的，在很多情况下，这种变化只局限于对特定局势的特定反映。在介入海外冲突方面，中国缺少经验，不愿意冲在前面。大致说来，中国在双边关系中的影响力不应该被高估：它还不能变魔术般地独自解决各种冲突。但是随着中国对非交往的增加，中国应该准备好接受这样的事实：在许多情况下，人们将期待它扮演主要角色。中国应该更频繁地这么做，以证明其在甚嚣尘上的冲突和人类灾难面前，并不是一个消极的行为体。政策的重点应该放在中国如何从危机反应转变到更加积极的危机防控方面。苏丹这个南北局势正不断紧张的国家较好地证明：从长期看来，中国使用这种策略代价更小。

最后，中国对某一国家的影响力是由该国领导人选择如何运用中国的支持决定的。在改善治理状况和让中国负责方面，非洲政府和公民社会掌握着问题的关键。不过，中国的决策者应该对中国在非洲内部事务上的影响力更加敏感。由于中国不可能将推动政治改革作为其处理国与国关系策略的一部分，更好地区分政权和公民的利益将最终有利于其长远利益。对西方国家来说，它们应该避免将中国与有问题的非洲政权的关系单独挑出来进行批评，除非它们能够承认自身也经常如此行事。由于西方国家没有这么做，中国担心西方批评的根本原因是出于地缘政治的考虑。为了非洲大陆内外的利益相关方，就共同的关切与中国进行更深层次的对话和接触，可以帮助解决由不同的视角、范式判断及国家利益组成的复杂问题。

中国在非洲的军事合作

对于中非交往的全局来说，中非军事合作规模不大，主要被用来增强中国与非洲政府的政治关系。军事合作主要通过高级别的政治代表团、军事交流和使馆的武官推动。中国与各国军事合作的内容并不相同，包括为改善军事设备提供资金支持、支持扫雷以及训练非洲军队。虽然中国为维和行动贡献了力量，还参加了在亚丁湾打击海盗的行动，但是在非洲大陆，中国仍旧没有永久性的军事存在。

一方面，中国支持非洲军队改善其维和能力 and 扫雷行动是有益的，应该坚持下去。另一方面，由于中非军事合作的程度如何有其机密性，很难完全评估其对非洲和平与安全的影响。这种透明性的缺失可能会激化与非洲军队向其公民述责有关的问题。对外部行为体的严重挑战是，通过提供军事训练，非洲安全可能得到改善，但是这些军队本身也经常成为安全的障碍。在几内亚，中国训练的突击队员 2009 年参加了杀害 150 名示威者的行动，而中国训练过的刚果民主共和国

国民军也被控多次违反国际人道法。

这些情况其实是所有外部行为体都要面临的挑战。比如，受美国和法国训练的部队也参与了 2009 年几内亚的事件，另外几个国家为刚果民主共和国的国民军提供了军事援助。如果外部行为体能够开展更高层次的合作，那么将有助于这些问题的解决，提高援助效率。中国需要确保保护平民的原则和国际人道法成为提供军事训练的重要组成部分。军队受平民监督并对其负责才能使军事援助最有效，军事援助应该作为发展安全部门整体过程的一部分。非洲的决策者和公民社会应该确保与中国的军事合作跟此类大的进程保持一致。

中国武器的最终使用者及影响

可靠数据和信息的缺乏使得我们很难完全准确描述中国对非军火贸易的图景。虽然中国在全球军火贸易中的角色并不突出，但 2006-2009 年间，其出口军火的 98% 流向发展中国家。事实上，据估计，中国是此时段向撒哈拉以南非洲出口军火最多的国家，给许多国家提供了各种各样的传统武器。尤其是中国供应了大量的轻小武器。中国国有的、但是着眼于商业利益的国防工业，将非洲看作成长中的市场。中国为非洲军队提供了廉价的武器货源，对一些非洲国家而言，由于西方国家拒绝供货，中国成了可靠的选择。广而言之，中国与非洲国家的军火协议被用来巩固其外交全局中的政治关系。

中国军火出口面临的挑战在于这些军火被如何使用，以及流到何人之手。若为合法负责的警察、军队或是维和人员使用，中国军火就能改善安全。与此同时，在有些情况下，中国制造的武器和弹药可能使冲突和不安全的局势恶化。比如，中国的武器在苏丹被政府军、民兵和反对派用来违反人权和国际人道法。而且，在苏丹政府不断违反联合国对达尔富尔实施的武器禁运令之后，中国继续向喀土穆提供武器。

中国的军火贸易在 2008 年 4 月引起了高度关注。当时，津巴布韦国内骚乱，而中国的一艘货船正向该国运送大量武器。虽然这次运输被召回，并以时机不当得以解释，但是中国负责任大国的形象受到损害，因为卖给津巴布韦的武器使政府能够打击反对派、霸占国家权力。中国有关军火贸易的规定要求不能干涉买方国家的内政。但是，如果军火贸易破坏稳定，促成践踏人权，那么人们可以说这些贸易干涉了买方国家的内政。

虽然中国的军火法规反对武器的转手贸易及将武器提供给非国家行为体，但是松散的风险评估和监督机制使得武器经常被转手，落到不该拥有武器的人员手中。比如，在刚果民主共和国，中国造的武器经常在反叛组织中出现。武器交易经常秘密进行，使人们很难追踪货源，切断非法武器供应链。虽然中国多次同意在中非合作论坛框架下帮助非洲解决轻小武器的非法贸易问题，但是还没有付诸

实施。

中国的决策者和学者都越来越认识到中国军火出口的问题和面临的难题。虽然军火最终落到谁人之手主要是买方国家的责任，但是中国决策者应该在做出口决定时，更好地评估与军火最终用途有关的风险问题，改善透明度，分享信息。

出口的军火被最终用于非洲冲突之中，中国绝非特例。许多从中国得到军火的非洲国家也从其它主要军火出口国得到军火。要想就此问题与中国接触，人们必须公平地承认所有主要行为体的责任，并愿意共同解决这一问题。联合国《军品贸易条约》会谈为推进此事提供了现实的机会。

地区格局

随着非洲联盟和次区域组织在和平与安全事务中扮演越来越大的角色，非洲多边政治格局已经发生了许多变化。非盟和平与安全委员会及非洲待命部队的建立，使通过积极介入和干预，防止或解决冲突和不安全问题成为可能。非盟已经向布隆迪、索马里和苏丹派驻维和部队，并为应对各类冲突局势采取外交行动。次区域组织也在维和与外交斡旋方面积极行动，建立早期预警机制，采取措施阻止轻小武器的扩散。虽然应对冲突和不安全局势的地区机制受到能力不足、资源有限以及政治意愿缺失等因素的困扰，其角色和影响却仍在不断成长。

随着多边组织角色的上升，中国正加紧与非盟接触，并在较低层次接触次区域组织。在推动国际社会支持非洲地区及次地区组织应对安全挑战方面，中国扮演了建设性的角色。中国也承诺帮助和支持区域安全组织。从经费上看，这种支持主要是象征性的。例如，中国给非盟在苏丹的维和行动提供了180万美元，给其在索马里的行动提供了小额经费，并为西非次区域和平基金提供了经费。虽然中国可能还不愿意提供像其它援助国一样规模的经费援助，但是，把与非盟和平与安全委员会及相关次区域组织在安全事务上的对话机制化，将使中国找到向非洲提供支持的新办法。为非洲待命部队提供维和训练是其中一个方面。

随着区域组织在非洲政治关系中持续发挥更大的作用，中国将紧随其后发挥影响。但是，就非盟及其成员国而言，他们在与中国打交道时并没有一致的战略。为了让中国给他们的和平与安全事务提供更高水平的支持，非洲领导人必须更加紧密地合作，对此提出一致的要求。

其他合作

目前，中国在非洲和平与安全上的外交努力主要通过联合国安全理事会。自1971年重新取得在联合国的席位以来，中国逐渐地在联合国安理会活跃起来。

而在安理会，近 60% 的讨论都是有关非洲的安全问题。中国在中非合作论坛上承诺，中国将利用其在联合国安理会的地位，让国际社会认识到非洲的冲突。在这方面，中国总体上扮演了积极的角色，比如，中国推动对索马里采取行动。不过，中国坚持认为对一国内政的干涉必须取得联合国安理会的授权和东道国的同意，否则就是非法的。广而言之，中国认为，许多内乱的解决不属于联合国安理会的使命。一些官员也明确表示他们对制裁和其它胁迫手段的有效性比较怀疑。

批评者认为，中国利用联合国安理会保护其伙伴政权及中国在非洲的经济利益。例如，在 2004-2007 年间，中国不断在达尔富尔问题的决议上投弃权票或弱化决议内容，包括有关制裁和派驻联合国维和部队的内容。然而，2007 年，在取得喀土穆同意后，中国投票赞成向达尔富尔派驻联合国—非盟混合部队。在很大程度上，喀土穆的同意是中国施压的结果。虽然此种新情况可能标志着中国开始在联合国干预行动中扮演更积极的角色，但这也同时表明，中国坚持了其一贯的原则和立场。一些人认为，这种立场阻碍了紧缺的国际干预行动，但是总的说来，中国表明愿意通过多边机制应对非洲安全的挑战是积极的，即使人们对这种承诺的程度仍有怀疑。

中国在中非合作论坛的多份协议中宣称将在联合国安理会支持非洲，2007 年，中国和非洲的代表在联合国建立了会谈机制。当中国在 2008 年否决了联合国安理会一项制裁津巴布韦的决议之时，中国宣称制裁不仅起不到作用，而且时机也不对，中国代表了非洲国家的看法。一些批评者觉得中国虽然宣称其政策是支持非洲的立场，但是其真实意图是将其拒绝国际干预的策略合法化。另一方面，有证据表明，在非洲方面的压力下，中国在有些时候投票支持其原本反对的决议。中国如何平衡并适应其在联合国安理会的外交角色，处理好来自非洲不同利益相关方的多种要求，仍然有待观察。

同样不明朗的是，中国在多大程度上愿意参加其它国际倡议。虽然中国对“保护的责任”的理解还不完全，态度谨慎，但是中国已经接受这一原则；虽然中国拒绝接受《罗马规约》，但是却接受由《罗马规约》启动的国际刑事法院的原则；中国激烈批评国际刑事法院起诉苏丹总统奥马尔·阿尔·巴希尔的时机，同时又同意在达尔富尔违反人权和人道法的个人必须受到惩罚，并认为任何人没有权力挑战国家元首的豁免权。

另一个重要的方面是，中国在非洲和平与安全事务上的多边行动表现在对亚丁湾打击海盗行动的参与。虽然这种行动是出于地缘政治的考虑和保护国家利益的需要，但是中国学者认为，这表明作为一个负责任的大国，中国愿意承担维护国际和平与安全的责任。考虑到中国特殊的责任和非洲的挑战，这种认知是积极的。事实上，中国的官员一直认为，国际社会应该在解决问题的根源方面有更多的作为，也就是解决索马里的持久危机。再者，中国参与打击海盗行动已经表明它愿意与其它外部行为体紧密合作。

这可能只是一个特例。总的说来，中国与在非洲的其它外部行为体的国际合作极其有限。美国和欧洲都曾试图与中国更紧密地合作，但是结果令人失望。多种因素破坏这种合作：非洲在一定程度上怀疑西方国家的潜在意图，以及三方合作的实际价值。与其追求在多个宽泛的议题上合作，西方国家和中国应该寻求在具体的领域开展务实合作。然而，非洲领导人掌握着成功合作的关键，如果他们真要提高外来支持的有效性，就应该积极推动合作。长远看来，鼓励传统国家和新兴国家合作，对解决在非洲存在竞争的外部力量之间与日俱增的猜疑至关重要，这也将有利于防止在非洲的地缘政治竞争像以前一样通过暴力形式上演。

建设和维护和平

联合国在非洲的维和行动是国际社会在解决非洲大陆最为顽固的和平与安全挑战方面的重要活动。在 2009 年中非合作论坛签订的文件上，中国表示将“继续支持和参加（这些）维和行动”。除了加强在联合国安理会的接触之外，中国还积极支持派驻联合国维和部队的行动。这与其在 1970 年代拒绝就有关维和问题投票的做法差别很大。1999 年以来，中国对使用武力的立场变得更加灵活，不再像原来那样保守，一些中国官员认为维和应该“更早、更快、更有力地”介入。虽然有此变化，中国坚持认为维和干预应该取得东道国的同意。由于一些政权缺乏合法性，不能很好代表冲突各方意愿，这一立场将继续在中国和国际社会其它成员中制造紧张。即便如此，中国参与联合国安理会维和事务并在行动上更加灵活，仍是非常积极的变化。

中国也已开始积极参加维和行动。2000 年中国的维和人员仅 100 人，现在其维和人员数已经翻了 20 倍。联合国安理会五个常任理事国中，中国提供的维和人员最多。大部分中国维和人员被派驻在非洲。中国还没有向联合国派遣作战部队。其维和人员主要是军事观察员、平民警察和提供基础设施、医疗、后勤和运输支持的队伍。

中国为维和提供更大的人力支持对非洲的和平与安全极为有利。联合国对维和人员的需求远超出供应：来自中国的大量维和人员有利于解决这一问题。在实际行动中，中国维和人员的称职受到表扬。中国有很多机会拓展其维和人员的角色，增加作战部队，介入更复杂的行动。例如，积极参与解除武装分子武装的行动。中国对维和事务的参与将使之成为非洲和平与安全挑战中更积极的行为体。这将暴露中国当前对非交往中隐藏的一些矛盾。例如，中国将其维和人员派往某个国家，而这个国家的政府正继续用中国提供的军火制造冲突。

中国学者称，中国正准备在冲突后建设和平方面更加积极，比如利用一系列安全、民间、行政、政治、人道及经济工具支持建设持久和平。中国在这方面的兴趣比较明显，因为在过去，中国不愿意介入其所说的国内事务。由于半数内战

实际上都是战后的死灰复燃，中国为建设和平的各项倡议提供的额外支持将会非常有价值。虽然中国和西方都相信强有力的国家建设和经济发展对后危机国家的价值，但官员们却对包含民主化的建设和平计划心存疑虑。很明显，跟其它情况一样，路径上的差异可能成为合作的阻碍。人们应该就建设和平的要素多加讨论，找出国际行为体可以紧密合作的领域，或者是西方国家和中国可以互补的领域。

冲突、安全和发展

中国的学者和官员都认为欠发达是冲突的根本原因。他们声称中国通过贸易、投资和发展援助，推动非洲经济发展，在促进非洲的和平与安全方面扮演了积极的角色。中国学者和决策者认识到发展与冲突的关系，并认为中国在这些问题解决上扮演更有益的角色是值得褒扬的。但是，一些人对此种介入能否真实有效，还存有疑问。

首先，虽然经济发展很重要，但是它不能在不安全的环境中进行。例如，中国有能力通过提供投资、紧缺的基础设施和就业在后冲突国家发挥建设性的作用。然而，经济援助可能受到优待，却会危及解决军火扩散和解除武装分子武装等安全因素。建设和平应该从整体着手，经济援助并非直接解决冲突的替代品。更大的危险是，经济援助的成果将会被用来为政府在同样重要的其它问题上的不作为辩护，比如解决深刻的政治不满问题。

中国不干涉内政的原则意味着中国对于介入它所认为的国内政治事务并不舒服。但是，随着经济交往的增多，中国无可避免地如此做了。中国对与自然资源有关的冲突的介入非常明显地证明了这一点。过去三十年中国经济增长举世无双，对海外能源和矿产资源的需求也与日俱增。仅 2006 年，中国对石油需求的增量就占到世界石油需求增量的近一半。目前，中国是世界上最大的石油消费国。

非洲在满足中国对资源的需求方面起到了至关重要的作用。然而，这种对资源的需求也将中国拖进了与自然资源有关的内部冲突中去。在一些国家，中国的石油设施和工人直接成为武装组织袭击的目标。在那些自然资源所有权存在严重争议的地方，比如尼日利亚，由于中国参与了采掘业，那些自认为因受到欺骗而失去资源所带来的好处的人就认为中国在冲突中也有份。从卖到中国的资源中得到的收入又被用来购买武器，从而激化了冲突，苏丹的情况就是如此。有时候，这些收入使得以“恩庇”为基础的政权得以维持其对权力的控制并中饱私囊。从长期看来，这种情况对治理的影响将使不安全局势和暴力冲突恶性循环。中国对自然资源的需求不仅意味着它将更多地涉入别国内政，而且在一些情况下，这将增强并激化之前存在的冲突局势。因此，中国尤其应该重视制定更好的政策和规定，指导如何在面临冲突的国家或地区进行资源贸易。

这些问题并非中国独有。跟中国一样，许多西方公司同样在这些不稳定国家

的资源业中经营，并被拖进当地局势，激化了冲突并使不可靠的政权中饱私囊。中国购买非洲的资源并不一定是消极的，非洲的政府应该对资源管理负主要责任：资源本身不是造成冲突的原因。而且，中国从非洲进口的许多资源被制成消费品在国际市场上销售。在全球化的世界，对非洲资源冲突的指责是多层面而且复杂的。因此，解决方案也应该是全球性的。禁止冲突钻石贸易的《金伯利进程》以及《采掘业透明倡议》等倡议表明在这方面已经有所进步。中国官员和学者经常争辩说全球化使富裕的西方国家受益，牺牲了穷国利益。中国在推动国际合作方面扮演领导角色，更有效地确保全球贸易在非洲自然资源中的角色服务于非洲人民，将是南南合作的正面案例。

中国在非洲水资源管理中的角色表明，看来无害的发展援助也能激化冲突。作为中国参与非洲基础设施建设的一部分，中国的融资和公司已经参与非洲 25 个大坝的建设。其中一些项目广受争议，因为它们可能激化地区冲突局势和对稀缺水资源的竞争。和平的目标并不总能保证和平的结果，善意的发展项目也可能激化冲突。

冲突后的经济援助、自然资源开采和水资源开发等情况表明，认为中国与非洲的经济关系和对非洲的援助总是有利于和平是简单化的错误看法。在坚持令人称道的良好意图的同时，中国的学者和决策者应该在发展援助方面，采取对冲突更加敏感的方法，这样中国才能成为它所期待的非洲发展的伙伴。中国在非洲的角色及其对非洲各种冲突和不安全挑战的影响既不是完全积极的，也不是完全消极的。由于其在非洲大陆的利益不断加深，对非洲发展的支持并希望被人看作负责任的大国，中国可能会更加支持非洲的和平与安全事业。在一些情况下，尤其是军火贸易方面，政策可能而且应该加以修正。在另一些情况下，比如经济交往方面，政策的制定应该更加注意冲突的风险。此外，在维和等方面，中国的成功经验应该成为未来工作的基础。

几个主题贯穿此份报告。第一，虽然经济合作仍将是中非关系的优先领域，中国正越来越介入非洲的冲突和不安全局势。这种介入已经逐渐变得积极主动，并在一定程度上更加灵活。第二，虽然有了这些初步的变化，中国和传统西方国家在有关如何最好地援助非洲的看法上依然存在深刻的差异。西方和中国决策者之间更高层次的对话将有助于处理分歧，促进合作，以实现共同的目标，战胜共同的困难。第三，非洲和平与安全挑战的最终解决是非洲大陆的政府和公民社会的责任。因此，他们应该要求中国加大力度支持和平事业，注意非洲安全并对忽视非洲安全的做法追究责任。此外，他们应该确保所有外部行为体通力合作，而不是彼此作对。在这非洲历史的重要节点上，对这些关系的经营将在很大程度上决定非洲大陆和平与发展的未来。

导 言

过去十年来，中国与非洲的交往快速深化。不管是从非洲、中国还是从国际视角来看，此种关系的发展都极其重要。二十一世纪已经过去了十年，非洲独立也已经 50 周年，姆维斯加·巴雷古说道：“非洲处在非常关键的历史节点。”¹在巴瑞古看来，是中国与非洲交往的增多才使这个时期如此重要。这种交往给非洲带来的既有机会，也有挑战。中国学者，如黄昭宇和赵金福，都认为中国之进入非洲标志着国际关系史对于中国和世界来说都掀开了新的一页。²克里斯·艾尔登认为中国在非洲地位的上升是全球局势变化的反映：

“中国重新成为有影响力的全球性大国清楚地反映在媒体的关注上，包括对 20 国集团峰会的报道，尤其是对当代非洲的油田、森林和商品市场的报道。21 世纪的国际政治正在这些传统权力和话语的边缘地带形成。”³

本报告考察了中非关系中一个可能是最具争议的方面：非洲和平与安全中日益提升增长的中国角色。这个主题之所以重要，有以下几个原因。第一，非洲的领导人和社会越来越把和平与安全作为改善经济和社会发展的优先手段。中国如何支持这方面的努力将至关重要。第二，随着中国对非交往的深化，其决策者和参与决策群的注意力越来越转移到非洲和平与安全给中国利益带来的挑战方面。以后，中国如何处理这些挑战将受到当今在非经历的影响。最后，非洲正成为中国和国际社会的其它成员合作共赢程度如何的试验场。这里所说的国际社会不仅包括传统的西方国家，同时也包括如印度等新兴国家。很明显，对中国在非洲和平与安全中的角色的分析必将引出有关未来国际关系的关键问题。此份报告力图在回答这些问题方面先行一步。

此份报告缘起于第一届“中非民间和平与发展论坛”。该论坛是由更安全世界、中国人民和平与裁军协会以及非洲和平论坛于 2010 年 6 月在北京组织的。60 多位来自非洲、中国和国际社会的专家参加了会议，会议的主要目的是让专家们就中国帮助面临安全挑战的非洲国家的有效途径交换观点和视角。其中有 16 位中国人，15 位非洲人和 5 位国际社会的发言人，他们来自杰出的大学、研究机构和非政府组织，提交了论文，并讨论了许多安全问题，包括维和、打击海盗、非洲和平结构、自然资源和军火扩散。

¹ Baregu, Mwesiga (2010) 'Africa-China Reciprocal engagement: An historical opportunity', paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010.

² Huang, Zhaoyu & Zhao, Jinfu (2009) 'China's Relations with Africa: Building a Harmonious World' in *Contemporary International Relations* 19 (1), pp 65-78.

³ Alden, Chris (2010) 'China and Africa: a survey of past, present and future', paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010.

该论坛详细地探讨了其中几个重要的问题。然而，学者在讨论中强调，需要对中国在非洲和平与安全中的角色做更多的研究，有必要为这一主题提供更好的知识基础。因此，更安全世界决定启动一项独立的研究项目，开始探讨与中国角色有关的一些主题和话题。

为了准确描述并比较有关这一问题的多种观点，本项研究考察、使用了内容广泛的资料。首先，我们使用了在论坛上提交的高水平的论文。其次，本项研究还参考了许多论文、报告、书籍和媒体资源，以评估论坛上不曾涉及的问题，反映多方观点和视角。最后，本项研究还得益于更安全世界与它在中国、非洲和欧洲的合作伙伴的多次讨论、咨询和访谈。本份报告体现了更安全世界研究项目的主要发现和成果。

截至目前，西方主流评论界对中国对非交往的关注主要集中在少数议题上，而忽视了其它重要领域。中国在某些领域的角色，尤其是在苏丹，引起了广泛的关注；而交往的其它方面，比如中国与非洲大陆区域组织的关系，则少人关注。本报告希望更加全面、平衡地分析中国在非洲和平与安全中的角色。虽然本报告难以包罗万象，它却从研究主题方面为以后的研究和更深层次的讨论打下了基础。有着 54 个国家和 10 亿多人口，非洲绝非同质性的单元。虽然本报告用词从简，但是很明显非洲大陆不同的安全挑战存在巨大的不同。这意味着我们不能描绘出一幅将中国在非洲的角色的方方面面都囊括进去的图景。相反，本报告选取了几个特殊的案例，描述了特定领域的主题和话题。虽然本报告使用了全非洲的多个案例，但是重点还是撒哈拉以南非洲。

第一章将中国与非洲国家不断深化的关系做一文献综述。这一章描述了自冷战以来中国对非交往的急剧变化，中非关系已经从原来的以意识形态和地缘政治竞争为主要特征的关系转变为更加体现当代经济全球化的新型关系。更加深化的贸易和投资关系——特别是但不仅限于自然资源领域——是这种变化的主要推动因素。中国对非交往还包括发展援助和在国际上深化合作的努力。中国不附加任何条件的经济关系和援助总体上受到非洲领导人的欢迎，虽然本章结尾部分也指出了中非关系面临的诸种挑战。

非洲的和平与安全挑战之一。第二章指出，虽然目前非洲比十年前更加和平，但是冲突和不安全局势在几个方面仍然有所体现。本章概述了最为棘手的几个挑战，证明外部行为体在帮助解决这些挑战方面既可以发挥积极的作用，也可能发挥消极的作用。中国就是这样的一个行为体。第三章解释了为什么非洲的和平与安全越来越影响到中国，表明中国的决策者越来越关注这一问题。

第四章考察了中国与非洲的双边外交关系，探讨了不干涉内政和尊重主权的政策如何影响到治理模式和时下的冲突。报告评估了对这一政策的一些批评，并评估了中国对这一政策的解释在多大程度上变得灵活起来。第五章关注中国与非洲国家双边关系的一个特殊领域，即中国与非洲的军事合作，探讨其模式与内容、

背后的动机及其可能产生的影响。第六章考察了中国对非军火贸易这一中非交往中可能最具争议的方面。中国在军火市场中的份额及其非洲的顾客正在增长，一些案例表明，这种增长的影响是极其负面的。中国可能扮演更加积极角色的潜在领域是，中国与非洲区域和次区域组织的关系，这是第七章的主题。

第八章探讨中国在国际上的合作，评估了中国在联合国安理会的角色，和中国在“保护的责任”这一原则、国际刑事法院、国际打击海盗行动及其与其它外部力量合作上的作为。中国国际合作的一个重要方面是中国对联合国维和行动的参与，这将是第九章的主要内容。第九章评估中国加派维和部队的影响，及中国如何更加介入派遣维和部队的决策过程。此外，本章还简短地探讨了中国更多参与维和行动所带来的一些潜在的挑战和机遇。第十章中，作者考察了中非经济领域的关系，以及这方面的关系如何影响到冲突。本章探讨了发展和安全、冲突和自然资源（包括领土和水资源）之间的关系。

在最后一章中，作者认为非洲大陆和平与安全的主要责任是非洲的行为体，外部行为体只能扮演次要角色。不过，中国应该扮演这个角色，而且应该如本章结尾处指出的那样，更加有效地扮演这个角色。本章汇集了针对之前各个主题的建议，探讨了中国如何才能有效地实现保卫非洲和平与安全的共同目标。总之，这就要求中国的决策者和官员、非洲的领导人和公民社会以及西方行为体拿出更大的诚意，采取更加合作的方法应对非洲安全问题。

中非关系绝不是静止的。中非关系在过去的 50 年里变化巨大，未来这种变化仍将持续。这将对非洲的安全和社会经济发展产生影响，并在中国上升为成熟的大国的过程中影响其与世界交往的方式，还将影响未来的国际关系和国际合作。

第一章 背景

本章将粗略勾画中非关系的全局。在简短地描述此种关系的历史背景之后，作者将考察当代中非关系、中国的发展援助以及此种关系产生的广泛的国际战略价值。本章还将考察非洲在中国外交政策中的地位，以及影响和推动中国对非关系的主要行为体，讨论非洲领导人对不断深化的中非关系的反应及其原因。本章结尾部分评估了未来此种关系面临的挑战。

从郑和到周恩来：和平的历史？

虽然中非关系在最近才引起更多关注，但是这种关系并不是什么新事物。1963-1964年间，中国总理周恩来访问了10个非洲国家，标志着中华人民共和国与非洲国家领导人之间几乎持续性的政治交往的开端。虽然这次访问标志着非洲与中华人民共和国之间关系的开端，但是周恩来宣称：“我们双方的关系可以追溯到900年前。”⁴目前仍有许多官员认为中非关系早于欧洲对非洲的殖民。⁵中国的官员和学者经常提到明朝航海家郑和的例子，他的舰队在15世纪几次到达非洲东海岸。⁶中国国务委员戴秉国强调郑和用来交换的东西有“瓷器、丝绸和茶叶，而不是暴力、抢掠或殖民主义……郑和仍被看作友谊与和平的大使。”⁷据这些官方的说法，中国在非洲和平与安全中的角色一直是无害的。

然而，“中国对非交往的事实比北京希望通过公开的宣言想让人们相信的情况要复杂。”⁸在结束了1964年的非洲之行回国之际，周恩来宣称非洲“革命已经成熟”。⁹在1960-1970年间，中国积极向几个非洲国家的游击运动提供援助、军事支持和训练，这些游击运动受反殖民主义、民族对抗和地区化的不满情绪激发，参与冲突。¹⁰

虽然中国最初可能希望输出“毛主义”革命，表现其与发展中国家中思想相似

⁴ Cited in Raine, Sarah (2009) 'Introduction' in *China's African Challenges*, Adelphi series 49:404, pp 1-12.

⁵ 例如，2006年中国首份非洲政策文件强调，“中非友谊孕育在漫长的交流史中。”中华人民共和国外交部（2006）：《中国对非政策文件》。

⁶ Brautigam, Deborah (2009) *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press.

⁷ Cited in BBC News (2010) 'Zheng He: Symbol of China's "peaceful rise"', 28 July 2010.

⁸ Alden (2010), p 4.

⁹ Brautigam (2009), p 37.

¹⁰ 北京还与数个非洲国家签订协议，在其境内训练反叛分子。1960年，莫桑比克的莫桑比克解放阵线在坦桑尼亚得到中国人的训练和武装，反对罗得西亚白人统治的主要反对运动津巴布韦非洲民族联盟-爱国阵线(ZANU-PF)也是如此。中国还直接支持阿尔及利亚、东刚果、尼日尔和喀麦隆的武装派别。中国还给一些国家提供大量的军事援助，例如在1960年代支持坦桑尼亚的武装力量，并为许多国家提供少量但是重要的军火。See Shinn, David (2008) 'Military and Security Relations: China, Africa and the Rest of the World' in *China into Africa: Trade, Aid, and Influence* (ed. Rotberg, Robert), Cambridge: Brookings.

的革命运动的团结,但是到了 1960 年代末期,在中俄关系紧张的全球背景下,“抵制苏联影响的斗争成为中国关注非洲的战略重点。”¹¹这些冷战要务导致中国加入美国和后种族隔离时代的南非,支持安哥拉的武装运动,例如抗击受苏联支持的安哥拉人民解放运动。¹²

虽然中国并不总是挑中胜方,安哥拉人民解放阵线取得了胜利,并于 1975 年在卢安达组建了新政府,但是中国不仅在受其直接支持的运动中取得了相当的好感,也在非洲民众的心中颇受认可。¹³长期看来,中国的冷战倾向并没有对中国今天的对非交往产生消极的影响。比如,仍然受安哥拉人民解放运动统治的安哥拉,现在是中国在非洲的最大贸易伙伴。

绕开和平与安全问题,独立以来中国对非洲的发展援助绝不是不起眼的。¹⁴1950-1980 年间,中国在非洲支持了 800 多个项目,涉及内容广泛的发展目标¹⁵而在 1970-1976 年间,中国给非洲提供的援助超过了苏联。¹⁶这段时期,中国援建了坦桑尼亚到赞比亚的 2000 公里长的坦赞铁路,这个项目“超过迄今为止任何基础设施项目”。¹⁷

跟对武装派别的支持一样,中国的援助也在冷战地缘政治的大背景下受到战略规划指引。而且,援助被人民共和国用来与台湾竞争外交认同,取得对中国“一个中国”政策的支持。此种外交上的努力最终取得了成功:1971 年,26 个非洲国家的投票支持对联合国大会通过决议,承认中华人民共和国是中国在联合国的唯一代表,这至关重要。毛主席明确地解释道:“我们是被我们的黑朋友抬进联合国的。”¹⁸来自这些“朋友”的投票给了台湾外交上的一记重拳,意义重大:从历史上看来,非洲在中国的和平与安全中也发挥了作用。

中国官方描述的中非关系史体现了连续性及共同的发展中国家身份。¹⁹1980 年代发生的事件对这一说法中的两个要素受到了质疑。首先,邓小平在中国的改革将国际意识形态对抗改为发展国内经济。当然与非洲国家的关系没有被完全抛弃,这却导致中非关系水平下降到了伊安·泰勒所说“漠视的十年”。²⁰其次,中国自身开始走上经济快速发展的道路。这将极大地改变这个发展中国家的认同属性。

1990 年代早期,中国的开放导致了由全球化带来的大量外国投资和经济增长。但是改变并不仅仅在中国发生。受援助者所设条件及结构调整计划的推动,非洲国家开放经济,实行自由化,接受外部投资和贸易。²¹冷战的终结和全球化

¹¹ Raine (2009), p 18.

¹² Shinn (2008), p 157.

¹³ Ibid, p 156.

¹⁴ Brautigam (2009).

¹⁵ Raine (2009), p 20.

¹⁶ Ibid, p 21.

¹⁷ Brautigam (2009), p 40.

¹⁸ Cited in Mwanzia (2010), p 8.

¹⁹ Alden (2010).

²⁰ Cited in Raine (2009), p 21.

²¹ Taylor, Ian (2009) *China's New Role in Africa*, London: Lynne Rienner, p 14.

的萌芽标志着中国和全非洲的变革，也推动了中非关系的变迁，开始强调经济关系。²²在寂静的 1980 年代之后，考虑到关系重点的转移，中国开始复兴这种关系。1995 年，江泽民主席访问非洲，为之后的“中非合作论坛”奠定了基础。²³1990-1999 年间，中非年贸易额从 16.6 亿美元增长到 64.8 亿美元。²⁴

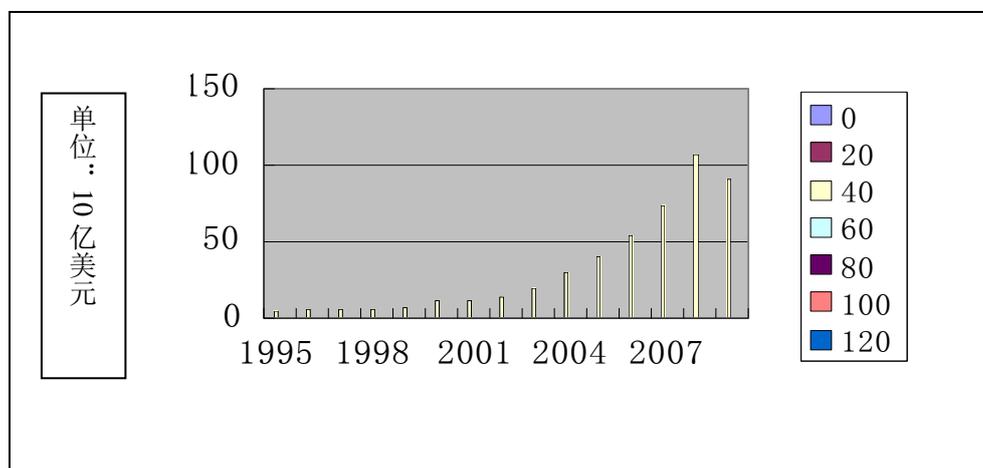
当代背景

中国宣布 2006 年为“非洲年”。同年，48 位非洲国家领导人齐聚北京，参加第三届中非合作论坛。也就是在这一年，西方的很多人惊奇地发现，事实上，中国就在非洲。这时期的有些评论批判性强，依据的经常是零碎的“神话”，而不是可靠的分析。²⁵我们当然不可能准确描述中国与 54 个非洲国家的关系的确切性质，更不用说全面分析官方层面以外的中国人与非洲人交往的各种情况。接下来的一节将通过考察一些大的主题，尝试将这些情况搞清楚。

经济关系

中国与非洲关系的首要特征是经济的。中国与非洲的贸易额仅排在欧盟之后，是非洲的第二大贸易伙伴。贸易关系的增长速度引人瞩目：2001-2006 年间，中非贸易年增速为 40%；²⁶2008 年，中非贸易额达到 1070 亿美元，²⁷远高于 1999 年的 64.8 亿美元。如图一所示，2009 年的贸易额有所下降，而这主要是受金融危机的影响。

图 1：中非贸易（1995-2009 年）



数据来源：Trade Law Centre for Southern Africa (2010) *Online Trade Data: Africa's Trading Relationship with China – 2010*.

²² Mwanzia, Philip (2010) 'How African Countries Manage their External Relations with China', paper submitted to the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2-4 June 2010.

²³ Raine (2009), p 23.

²⁴ 余建华、王震：“继往开来的中非战略伙伴关系”，载《第六届全球治理上海会议论文集》（中欧非合作：机遇与挑战国际学术研讨会，上海，2008年3月14-15日）。

²⁵ See Brautigam (2009), p 1-21.

²⁶ Aning, Kwesi & Lecoutre, Delphine (2008) 'China's Ventures in Africa' in *African Security Review*, vol.17 no.1, pp 40-50.

²⁷ China Daily (2009) 'China-Africa trade up 45 percent in 2008 to \$107 billion', 11 February 2009.

自然资源是非洲出口到中国的主要商品。而在各种资源中，石油占到出口总量的 62%，矿产和金属占 17%，农产品占 7%。²⁸瑞恩(Raine)引用数据证明，石油在中国与撒哈拉以南非洲国家的贸易关系中至关重要：2005 年，撒哈拉以南非洲与中国的贸易顺差为 59 亿美元，但是如果剔除石油贸易，其与中国的贸易逆差额则为 79 亿美元。²⁹中国在非洲的前五大贸易伙伴主要是自然资源出口国，它们占中非贸易总额的 61%。（参看表一）

表 1：中国与非洲国家双边贸易前五名排名

排名	2006	2007	2008
1	安哥拉	安哥拉	安哥拉
2	南非	南非	南非
3	苏丹	苏丹	苏丹
4	埃及	埃及	尼日利亚
5	尼日利亚	尼日利亚	埃及
前五名所占中非贸易额总量	56%	58%	61%

数据来源：中国商务部，转引自：Naidu, Sanusha (2010) ‘China’s engagement in Africa and the prospects for sustainable development’ Paper presented at *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010.

自然资源占非洲对华贸易的重头并不稀奇。非洲有资源，而中国需要资源。中国经济的繁荣需要更多的资源，尤其是石油、铁矿、铜、钴、铝、铂和木材。于是，“非洲对中国自身发展的重要性不言而喻。”³⁰在中国内部，这有着政治意义，因为中国共产党合法性的一大部分来自经济的持续、快速增长。因此，“非洲在实现这一目标的过程中扮演着重要角色。”³¹

但是，中国的官员和学者都长篇大论地强调，“中国的对非政策并不仅仅是为了资源。”³²如大卫·希恩所阐明的一样，与欧洲的投资相比，中国在非洲自然资源中所占比例相对较小：

“一些批评者认为中国是新殖民主义国家，它只是利用非洲取得原材料、尤

²⁸ Osita, Eze (2010) ‘Africa’s Perspectives on China-Africa Relations: The Post Egypt FOCAC’, paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing 2-4 June 2010.

²⁹ Raine (2009), p 35.

³⁰ Taylor (2009), p 15.

³¹ Alden, Chris & Alves, Ana Christina (2009) ‘China and Africa’s Natural Resources: The challenges and implications for development and governance’ in *SAIIA Occasional Paper no. 41*.

³² He Wenping (2007) ‘The Balancing Act of China’s Africa Policy’ in *China Security*, vol. 3 no. 3, p 24.

其是石油……但是这种说法是不切实际的。我们也可以这样说美国、欧洲和日本。2006年，中国只购买了非洲出口石油的9%，而美国和欧洲则分别购买了33%和36%。”³³

实际上，2006年，所有中国石油公司在非洲的日产量仅为267,000桶，而埃克森美孚一家美国石油公司的日产量就达到780,000桶。³⁴极少的欧洲国家或者美国愿意承认他们在非洲的唯一目的是为了获取能源。对中国来说，情况是一样的。

中国可能从非洲进口能源，而非洲对中国的商品来说却是利润丰厚的出口市场。就如保证全球资源流向其国内经济体对中国政府是政治要务一样，中国也需要取得市场，销售用这些资源生产的产品。用贺文萍的话来说，“为了维持由20年的改革开放带来的经济增长，中国必须拓展其国内产业的市场。”³⁵她说，中国国内市场上并不紧俏的商品，如廉价的电子产品，却在有着10亿潜在消费者的非洲大陆需求量大。

中国还输出生意人：很多中国人“在阿克拉销售汽车零部件，在喀土穆种菜，在大部分非洲国家的首都开餐馆。”³⁶在市场的另一头，中国公司也已经在电信等高科技市场投资。中非关系的商业性可能在基础设施行业最为明显，800多家中国公司在这个行业经营。（见后）中国公司还投资非洲的金融服务业。例如，2007年，中国工商银行斥资56亿美元，成功购买了南非标准银行20%的股权。³⁷这项非资源股权投资是迄今为止中国在非洲最大的投资。总的说来，中国海外直接投资已经显著增长，2010年达到了320亿美元。³⁸大部分投资都流向了采掘业。

就如中国与非洲的关系曾经受冷战影响一样，当今经济全球化也在中国对非交往上打上了印记。虽然官方有关中非关系的言论仍旧围绕南南合作展开，艾尔登却认为中国“正在推行的策略（事实上）受益于新自由主义数十年来旨在调整非洲经济的努力，包括消除外国投资的壁垒，以及国有企业的私有化……中国的行为绝不是‘瓜分’非洲的资源 and 市场，准确的说，北京正在挤进失去兴趣的西方世界自愿开启的大门。”³⁹

发展援助

贺文萍认为，中国给非洲国家提供的发展援助与西方援助非常不同，因为中国的援助不附加任何政治条件，并且中国并不强调非洲贫困，或是寻求建立一种援助者与受援者的关系。⁴⁰2006年，中国宣布到2009年将这种援助翻番。⁴¹然而，很难全面分析中国的对非援助，因

³³ Shinn (2007) cited in Aning & Delphine (2008), p 47.

³⁴ Raine (2009), p 52.

³⁵ He (2007), p 26.

³⁶ Financial Times (2010) 'Africa-China Trade Special Report', 14 June 2010.

³⁷ Reuters (2007) 'ICBC to buy Standard Bank stake', 25 October 2007.

³⁸ Reuters (2010) 'China aims to boost bank loans to Africa', 9 October 2010.

³⁹ Alden (2010), p 1.

⁴⁰ Ibid, pp 2-8.

⁴¹ BBC News (2006) 'China to double aid to Africa', 4 November 2006.

为目前无法取得具体的数据。我们也很难明确地分清发展援助和经济合作。中国的大部分发展援助流向基础设施项目。这些项目经常被看作中国发展经验的一部分，追随“要想富，先修路”的俗语。

基础设施援助的形式是贷款，其中有些贷款从技术上说并不能称为援助。基础设施项目通常由中国公司执行。⁴²世界银行估计，2006年中国进出口银行提供的基础设施贷款达到了125亿美元。⁴³大部分这种援助流向了资源富集型国家(包括尼日利亚、安哥拉和苏丹)，表明这种援助仍然受到中国战略优先点的指导。实际上，中国对资源富集型非洲国家的援助采取了“资源换贷款”的形式：比如2005年给安哥拉20亿美元贷款就换得了10,000桶的石油日产量。⁴⁴经济学家保罗·柯林耳(Paul Collier)认为，非洲基础设施的需求一直被忽视，中国在这方面的援助总体上是积极的。⁴⁵世界银行估计，为满足发展需要，非洲每年基础设施的支出需要930亿美元，其中至少有450亿美元来自外部融资方。⁴⁶在硬型基础设施项目之外，中国的援助还被用来修建学校、大学和医院，⁴⁷以及支援农业和抗击疟疾项目等。⁴⁸2009年中非合作论坛会议上，中国宣布了八个新领域的援助，将中国对非援助分为清洁能源项目和联合科研项目等(参见附录一)。最后一种提供发展援助的方式是免债。在2000、2006和2009年的多份宣言中，中国答应免除重债国的一些债务。

战略目标

中国与非洲不断深化的经济关系和扩大的发展伙伴关系一直受到中国战略目标的影响，包括在台湾问题上的“一个中国”政策。梵蒂冈除外，台湾只在发展中国家得到正式承认，其中四个是非洲国家。⁴⁹自1956年得到埃及承认后，中国在这方面的外交努力最终使南非在1998年承认中华人民共和国。虽然中国很想巩固这些成果，但是与台湾的进一步竞争会不会一直成为紧要的战略目标是值得争议的。⁵⁰

中国还依靠与非洲国家的外交关系在联合国取得支持。非洲的支持对阻止多次允许台湾加入联合国的提案起到了重要作用。⁵¹贺文萍说，西方国家有11次企图就中国的国内人权记录提交反华报告。她指出，“没有非洲国家的大力支持，中国无法击败此类提案。”⁵²瑞恩还指出，“非洲正成为为安理会改革争取选票的

⁴² See Brautigam (2009) for a full discussion.

⁴³ Cited in Taylor (2009), p 22.

⁴⁴ 并非只有中国才这么做，因为有些欧洲银行也与安哥拉政府签订了类似项目。See Taylor (2009), p 20. Furthermore this method of assistance was actually used in China's own development, with Western and Japanese loans to the government taking the same form. Brautigam (2009), p 308.

⁴⁵ Collier, Paul (2010) 'Managing Natural Resource Rents: China in Africa' ICG Growth Week Public Lecture, 20 September 2010, London School of Economics.

⁴⁶ Reuters (2010).

⁴⁷ For example, at the 2006 FOCAC China committed to construct 30 hospitals and 100 rural schools in Africa.

⁴⁸ 2007年北京给世界卫生组织捐助了800万美元，建设非洲公共卫生能力。Bates, Gill; Huang, Chin-Hao & Morrison, J Stephen (2007) 'Assessing China's Growing Influence in Africa' in *China Security*, vol. 3 no. 3, p 7.

⁴⁹ 斯威士兰、布基纳法索、冈比亚和圣多美与普林西比。

⁵⁰ Aning & Lecoutre (2008), p 43.

⁵¹ Raine (2009), p 50.

⁵² He (2007), p 27.

未被言明的战场。”⁵³中国还在别的多边机制中利用非洲国家的支持。一个好例子——主要与中国的民族自豪感，而不是与地缘战略目标有关——是，非洲国家支持北京成功申办 2008 年奥运会。⁵⁴

广而言之，吉尔、黄辰昊和莫里森认为，非洲被看作中国战略抱负的一部分，“以确保中国和平崛起为全球性大国，加强与关键邻国和地区的关系。”⁵⁵余建华和王震认为，“长期以来，中非一直在国际舞台上互相支持、互相配合，共同反对西方殖民主义和霸权主义。”⁵⁶艾尔登则认为，自毛泽东时代开始，中国的外交政策一直将中国作为发展中国家的领导者。⁵⁷一些中国学者认为，这种同盟使中国可以正视西方——尤其是美国——在国际事务上的霸权。正如一位学者指出的那样，“中非关系的加强将有助于提升中国及整个发展中国家的国际影响力。”⁵⁸

中国外交中的非洲

在中国的世界视野，以及中国政府的考虑和全球政治中，非洲显然占有一席之地。元成章指出，“进入新世纪，巩固和发展中非友好合作依然是我国对外政策的重要立足点之一。”⁵⁹中国 2006 年的对非政策文件涉及一系列议题，包括政治、经济、社会、文化以及和平与安全关系。⁶⁰政策文件指出这些关系受以下四个原则指导：

1. 真诚、友谊、平等；
2. 互利共赢，共同繁荣；
3. 互相支持，紧密合作；
4. 互相学习，共同发展。

中国的外交政策至少在官方话语里还受到 1955 年万隆原则的影响，⁶¹其中强调国家主权和不干涉内政具有的重要价值。虽然 1955 年这种原则得益于新独立的发展中国家共同的殖民经历，目前中国却利用这些原则来解释为什么中国与非洲的关系特别注重国家（比如政府间关系）。不干涉内政的问题将在第 4 章中详细考察。

万隆原则的采纳标志着南南合作的开始，这是当代中国对非关系的又一个中心原则。就如中国的官员和学者强调中国与非洲类似的历史一样，他们也强调中非双方作为南方国家的一致认同。他们经常说中国是世界上最大的发展中国家，非洲是发展中国家最集中的大陆。发展中国家间合作的理念在以下几方面都很重要。第一，他们认为，中国和非洲有共同的认同，因此也就有共同的利益，并进

⁵³ Raine (2009), p 50.

⁵⁴ Mwanzia (2010), p 4.

⁵⁵ Bates, Huang & Morrison (2007), p 8.

⁵⁶ 余建华、王震：“继往开来的中非战略伙伴关系”，载《第六届全球治理上海会议论文集》（中欧非合作：机遇与挑战国际学术研讨会，上海，2008 年 3 月 14-15 日），第 81 页。

⁵⁷ Alden (2010), p 3.

⁵⁸ He (2007), p 27.

⁵⁹ 元成章（2010）：“新世纪中非合作的发展前景”，“中非民间和平与发展论坛”会议论文，北京，2010 年 6 月 2-4 日，第 1 页。

⁶⁰ China's Africa Policy (2006).

⁶¹ 这些原则是：彼此尊重主权和领土完整；互不侵犯；互不干涉对方内政；平等互利；互利共赢。Alden (2010), p. 3.

而认为中国和非洲可以作为政治平等体谋求这些利益。第二，南南合作将以“双赢”经济关系的形式互利互惠。此外，合作还能实现地缘政治目的。有学者认为，“现代的今天，在西方主导的国际秩序中，（中国和非洲）有着为了生存谋求共同发展的目标。”⁶²

对共同历史和认同的结合，以及坚持国家主权和不干涉内政的原则，使得中非关系与非洲以往与其它外部行为体的关系截然不同。实际上，到了 2006 年，中非关系被称为“新型战略伙伴关系”。艾尔登认为，这种关系正是他所说的“中国的特例”(China exceptionism)。⁶³

中国对非关系的创造与执行

在中国对非关系的形成和实践中，许多因素起了作用。⁶⁴国务院对中国的非洲政策负总责。中联部及中央外事领导小组及其它党内部门在政策制定方面至关重要。中国共产党经常派党员代表团到非洲去，加强与非洲政党的关系，保证经济合作协议的签订。⁶⁵军队和安全部门也参与制定有关和平与安全方面的政策。智囊团和学者们也越来越多影响到政策的走向，因为“中国共产党开始寻找新的理念和解决办法，而不仅仅依靠那些用来证明常识的资料。”⁶⁶外交部负有执行中国对外关系的正式责任。不过，很多人知道商务部的影响力更大，因为它管理经济关系，主管发展援助。财政部、国有的国家发展银行、中国进出口银行、中非发展基金和中国投资公司(China Investment Corporation)都在经济关系中扮演重要角色。我们应该注意，中国的省级政府也参与了政策制定，有些省级政府通过海外贸易代表团开展对外关系。在非洲的中国行为体与日俱增，最常见且影响力最大的是国有企业，他们占在非中国公司的 90%，尤其是国有能源公司：中石化、中石油和中海油。⁶⁷除了这些商业行为体之外，省属企业和私营公司也为了盈利进入这一竞争激烈的市场。此外，许多个体中国商人、工人和农民也在非洲谋生。

有些学者指出，中国并不能完全控制这些造就中国对非关系的多种行为体。⁶⁸当这些行为体在公众中造成负面形象，并伤害到中国的名声时，或是当其追求的目标与中国的目标相反时，这就很成问题。这些情况证明，并不存在战略上统一的中国，肆无忌惮地在非洲或任何其它地方推行单一的战略。⁶⁹

处理中非关系

2000 年，第一届中非合作论坛在北京召开，2003、2006 和 2009 年，又有三届论坛分别在亚的斯亚贝巴、北京和沙姆沙伊赫召开。中非合作论坛的进程是“北京正式化、制度化和强化中非关系”的结果。⁷⁰这种进程和相应的行动计划是中国借以管理中国与非洲双边外交关系的总

⁶² He Wenping (2010b) 'How Far Can China Go in Africa?' in *People's Tribune*, 3 August 2010.

⁶³ Alden (2010), p 1.

⁶⁴ See Jakobson, Linda & Knox, Dean (2010) *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper no. 26.

⁶⁵ Cao (2010), Keynote Speech.

⁶⁶ Raine (2009), p 71.

⁶⁷ Taylor (2009), p 5.

⁶⁸ See both Raine (2009) and Taylor (2009).

⁶⁹ Taylor (2009), p 8.

⁷⁰ Centre for Chinese Studies/Rockefeller Foundation (2010), p 4.

体框架。中非合作论坛也使官员在会前达成的协议在会上得以公开宣布，⁷¹体现南南合作的精神。中国学者强调，中非合作论坛进程的独特性体现在它处在西方主导的多边论坛框架之外。⁷²

中非合作论坛的多边进程令人瞩目，但中国与非洲国家的双边关系更加重要。就如我们指出的那样，中国与非洲的政治关系主要以国家为中心。双边关系发生在各个层次，但主要体现在中国政府高级官员对非洲国家的访问上，其目的主要是巩固关系，强调中国高层对非洲的重视。在 1999-2009 年间，胡锦涛主席六次访问非洲。在 2006-2007 年，胡主席访问了 17 个非洲国家，比同时期任何其它世界领导人访问得都多。温家宝总理也几次访问非洲，中国外交部长每年首先访问非洲大陆也已成为传统。非洲领导人也经常率领规模较大的访问团访问中国。

这些访问既有商业目的，也有政治目的。例如，2006 年温家宝总理在非洲之行中与埃及签订了 11 个商贸协定，与加纳签订了 6 个，与刚果签订了 7 个，与安哥拉签订了 20 亿美元的基础设施协定，与南非签订了 13 个协定，并与坦桑尼亚和乌干达签订了多个协定。⁷³中国的官方援助经常通过双边提供给对方，而不是通过多边组织。贺文萍认为，这主要是由于中国“穷帮穷”的模式与西方多边机制的模式并不合拍，官员们也相信这种方式的援助更加有效。⁷⁴

非洲的反应

毫无疑问，非洲对中国的看法也并不一致。⁷⁵虽然出于方便，我们在报告中可以统称“非洲”，但是非洲国家和公民对中国的看法却受到与不同的“中国”的交往影响。然而，至少在官方层面，许多非洲的领导人和政治精英认为中国对非交往是积极的。中国的魅力到底在哪里？

历史起了作用。安宁和勒库特内认为，“非洲并不怀疑中国，也并不认为受到中国的威胁，因为中国也经受过殖民主义，受到过占领并曾被利用。”⁷⁶此外，中国对解放运动和冷战中反叛分子的支持也经常被非洲领导人提及。⁷⁷

不过，官员们所提到的历史依据不应该被高估。与中国的贸易和投资所带来的经济利益最有可能促使非洲领导人增强与中国的关系。⁷⁸近来非洲国内生产总

⁷¹ 2009 年中非合作论坛会议之前，高级官员于 2008 年进行了会谈。

⁷² 余建华、王震(2008), 第 77 页。

⁷³ Raine (2009), p 32.

⁷⁴ He (2010), p 6.

⁷⁵ 最近一份皮尤全球民意调查(Pew Global Attitudes)显示, 86%的肯尼亚人认可中国, 而在尼日利亚和埃及, 这一比例分别是 76%和 52%; 而美国在这三个国家的受认可程度分别是 94%、81%和 17%。See Pew Global Attitudes (2010) *Obama More Popular Abroad than at Home*, Global Image of US Continues to Benefit: Chapter Five Pew Research Centre.

⁷⁶ Aning & Lecoutre (2008), p 47.

⁷⁷ 例如, 2006 年埃塞俄比亚外交部长赛尤姆 梅思芬(Seyoum Mesfin)说: “中国在非洲反抗殖民主义和争取独立的过程中给了很多帮助。”他认为这是中非关系稳固的主要原因。Xinhua News Agency (2006) ‘Ethiopian FM: China, Africa stand on firm foundation of trust’, 11 March 2006.

⁷⁸ 乐观的看法是, 非洲领导人欢迎受中国刺激的成长, 因为这符合其发展目标, 有利于更多人。而怀疑者则会认为, 精英们欢迎这种增长, 尤其是资源利润, 是因为这维持了复杂的恩庇网络, 维持领导人的权力。

值的高增长率很大程度上受到中国对非洲的商品和资源需求的刺激。⁷⁹总体来说，非洲领导人很赞赏中国将非洲看作生意机会，而不是无望的发展挑战。

在一篇题为“为什么非洲欢迎中国人”的文章中，卢旺达总统保罗·卡加梅认为中国的投资和贸易“有潜力给非洲带来工作，增加收入，并将最终带来长久的发展……如果条件允许，人们将愿意靠自己，而不是接受慈善。”⁸⁰塞内加尔的阿卜杜拉伊·瓦德总统称，与中国的贸易使非洲消费者能够买得起汽车和电子产品。⁸¹不过，非洲与中国经济关系的形式并非无可指摘。例如，2006年南非前总统塔博·姆贝基警告道：“潜在的威胁是出现类似于曾经存在于非洲殖民地和殖民国家之间的不平等关系。中国不能仅仅来到这里，挖掘资源，然后扬长而去并将制成品卖给我们。”⁸²

中国自身的发展模式对非洲具有吸引力。30年来，中国已经成为世界第二大经济体，从非洲领导人和人民那里汲取了力量。1981-2005年间，中国使6亿人脱贫。在同一时期，非洲的贫困人口增长了1.8亿。⁸³虽然中国官员强调非洲自身必须找到解决贫困的办法，但是中国经验的魅力是强劲的。利比里亚前财长曾经说：“很明显，对在非洲的我们来说，我们有很多需要向中国学习，而不仅仅是资金方面的援助。过去几十年里，中国在减贫方面成果卓著，这一点对我们颇具吸引力。”⁸⁴

中国的发展援助也受到许多领导人的欢迎。这种援助的特点很重要。第一，援助注重基础设施项目。第二，援助效率高，执行快。塞内加尔的瓦德总统确信地说：“我发现，可能需要花上五年时间与世界银行讨论、谈判和签署的合同，我们可以和中国政府在三个月内解决。”⁸⁵除了中国援助的形式和效率之外，中国援助不附带任何政治条件（除了“一个中国”政策）也对非洲领导人极具吸引力。对许多非洲的领导人和学者来说，这种“脱手”的方式较之西方发展援助令人耳目一新。⁸⁶同时，中国的援助使非洲国家在与西方援助者谈判的时候处于更加有利的地位。

中国与非洲国家的伙伴关系也对非洲在全球政治中的角色和地位产生了积极的影响。菲利普·姆瓦希亚认为，中非合作论坛进程可以“推动新的世界体系走向更加平等的方向，使中国和非洲在世界体系中取得与其重要性和全球角色相应的更大的声音。”⁸⁷中国在联合国安理会的席位及其否决权意味着“北京可以为非非洲伙伴提供外交上的支持，因为中国既有发展中国家的地位，也是大国，可以

⁷⁹ Davies, Martin (2010) *How China is Influencing Africa's Development*, Africa-Asia Presentation hosted by the Royal African Society, 10 February 2010, House of Commons.

⁸⁰ Kagame, Paul (2009) 'Why Africa Welcomes the Chinese' in *The Guardian*, 2 November 2009.

⁸¹ Wade, Abdoulaye (2008) 'Time for the West to practice what it preaches' in *Financial Times*, 24 January 2008.

⁸² Cited in Taylor (2009), p 2.

⁸³ Raine (2009), p 54.

⁸⁴ Cited in Brautigam (2009), p 12.

⁸⁵ Wade (2008).

⁸⁶ Taylor (2009), p 23.

⁸⁷ Mwanzia (2010), p 5 (emphasis added).

在世界政治中施加影响力。”⁸⁸中国利用其与 54 个非洲国家的关系在国际政治中取得数量上的优势，非洲则利用与中国的关系发挥单个国家的力量。

人们习惯于在分析中非关系的时候忽视非洲在塑造这种关系中的作用。非洲经常被当作中国在积极地、肆无忌惮地追求自身利益的过程中的消极受害者。如卡加梅总统所说：“在制定他们自身的优先领域和交往条件方面，非洲人一直被认为是不积极的。”⁸⁹这种看法显然是不对的。在加纳，议员们在监督贸易条款和推动与中国的优惠条件方面扮演了积极角色；在安哥拉，领导层使中国公司同意雇佣更大比例的当地工人；在南非，当廉价的中国纺织品打击了当地产业以后，行会迫使中国妥协，设立了纺织品配额制度以减轻这种影响。因此，非洲政府和公民社会将在很大程度上决定这种关系对非洲是否积极。姆瓦希亚问道：“中国和非洲的利益可调和吗？”他的答案是：“可能但不必然。”——这有赖于非洲取得的条件如何。⁹⁰对姆维斯加·巴雷古来说，“以往 500 年非洲历史的几个阶段主要受外部力量的驱动，并有利于这些力量的利益。目前重要的问题是，非洲是否能够抓住机会，塑造自己的未来，维护自己的利益。”⁹¹

展望未来

“中国是当今非洲的重要力量，中国人并不会离开，”布罗提格姆写到，“他们进入非洲大陆是战略性的，计划充分，有长远计划，并且正在发展。”⁹²虽然金融危机带来经济衰退，但是中国自身的经济仍将增长，并将继续需要非洲的资源支持。⁹³1993 年中国成为石油净进口国。以目前的速度看，2015 年中国的石油进口量将跃居世界第一位，2030 年，其石油进口量将翻四番，其中很大一部分将来自非洲。⁹⁴非洲的增长也将会把这块大陆转变为销售中国产品的新兴市场。中国政府高瞻远瞩，认为应该在未来十年里加强政治关系，以实现这一目标。

中非关系也面临挑战。有人指出中国公司的经营不符合环保和其它国际标准，使用廉价的中国劳工，剥夺非洲的就业机会。在非洲赢得合同的中国公司打击了当地竞争者。当中国商业行为体给中国在非洲的形象抹黑时，中国政府经常会采取守势，说它们是私营的。同时，这些私营行为体在实现经济和能源目标，兑现中国的发展援助承诺方面至关重要。⁹⁵对中国来说，“在坚持不干涉内政原则

⁸⁸ Aning & Lecoutre (2008), p 43. For example, during the appointment of the 2010 UN Group of Experts on the DRC, China used its veto against one candidate-member of the Group after the Congolese authorities opposed the appointment of the expert, a former human rights researcher. Interview with diplomatic source, 1 November 2010.

⁸⁹ Kagame (2009).

⁹⁰ Mwanzia (2010), p 7.

⁹¹ Baregu (2010), p 3.

⁹² Brautigam (2009), p 311.

⁹³ 中国商品需求量两位数的增长率将维持到 2020 年。Naidu (2010), p 5.

⁹⁴ Raine (2009), p 53.

⁹⁵ Alden (2010), p 7.

和维护中国已有的经济利益之间存在一种紧张。”⁹⁶随着经济关系的深化，中国的行为体要想避免陷入非洲国家的国内事务将会很困难。当出现争议的时候，中国必然会被迫为了这些行为体而进行政治介入。

虽然非洲的政治领导人经常赞赏中国在非洲的角色，但是非洲的公民社会行为体和反对派领导人则频繁批评中国对非交往的某些方面。在赞比亚，中国企业的劳工标准被高度政治化，2007年，一位反对党领导人在竞选时打反华牌。⁹⁷中国的劳工标准还受到地区性劳工运动组织的批评。⁹⁸此外，一些非洲媒体也质疑中国的角色。例如，一位评论者在《东非人》(The East African)上撰文说道：“(中国)签订合同获得石油和其它自然资源，尽可能多地带来中国工人，以创记录的速度和低廉的造价修建道路、机场和桥梁，销售廉价商品，别的事什么都不做。”⁹⁹

中国能否更善于与公民社会交往，改善其做事的方法以应对批评仍然有待观察。非洲大陆国家间的政治竞争也可能给中国带来挑战。例如，中国表示支持非洲在联合国安理会取得一个席位，但是中国必须选择支持尼日利亚、南非或埃及，它们为了被提名而彼此竞争。更严重的外交争议和与中国关系紧密的国家间的全面冲突将迫使中国表明立场。中国面临的另一个挑战是，管理好与其它跟非洲有交往的外部行为体的关系，不仅是西方国家，还包括印度等新兴经济体。

最后，虽然“发展中国家”和“南方国家”的形象经常被中国说成是与非洲国家合作的基础，但是随着其国家利益越来越反映其快速的经济水平，这一形象将不复存在。这种情况将影响到中国与非洲国家政治平等的观念。有些中国学者仍然认为中国是发展中国家，并指出中国的人均收入比一些非洲国家还要低。¹⁰⁰但是，这种说法越来越难以令人信服，因为“中国经济的快速增长使之成为全球经济和政治的领导者。”¹⁰¹因此，重要的是当代中国的国际地位，而不是国内收入，这将改变中国对自身利益的看法。中国的国际行为将越来越与国际社会的上层而不是底层相似。

很明显，中非关系将不断提升。同样明显的是，中非关系将面临挑战，这是最为乐观的中国学者们也承认的事实。¹⁰²这份报告关注非洲的冲突和不安全局势，通过分析我们可以看到，中国在处理与非洲国家的关系时将遇到很多由此带来的挑战。同样需要指出的是，中非关系的发展不仅对中国和非洲有影响，也将影响到世界其它地区。艾尔登说得很好：

⁹⁶ Ibid, p 6.

⁹⁷ New York Times (2007) 'China's Trade in Africa Carries a Price Tag', 21 August 2007.

⁹⁸ 例如，非洲劳工研究网络(African Labour Research Network)发现，在非洲的中国雇主开出的薪资水平低，经常采取污蔑工会的策略，违反国际劳工法，威胁到数年来工会取得的社会保护。Baah Yaw, Anthony & Jauch, Herbert (2009) *Chinese Investments in Africa: A Labour Perspective*, African Labour Research Network.

⁹⁹ Onyango-Obbo, Charles (2010) 'Chinese takeover? I'm not losing any sleep' in *The East African*, 15 March 2010.

¹⁰⁰ He (2007), p 27.

¹⁰¹ Alden (2010), p 5.

¹⁰² See for example Li, Anshan (2010) 'Assistance and Co-operation in Africa: The Chinese way of thinking and action', paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010.

“中非关系之所以如此引人注目，是因为其中因素众多且影响深远。对非洲来说，它希望利用此种关系实现发展目标；对中国来说，它希望找到一种与以往模式不同的可持续的伙伴关系；而对世界来说，全球力量正由西方转移到上升中的东方。”¹⁰³

¹⁰³ Alden (2010), pp 8–9.

第二章 非洲的安全挑战

遍布非洲许多地区的肥沃土地与极度贫困之间的难以置信的不协调，已引起了许多关于非洲欠发达根源的分析。不过，开始对冲突与发展的关系进行全面而一致的分析也只是过去十年的事情。如伊恩·泰勒所说：“在后殖民时期的大部分时间，非洲大部分地区都被困在一个不发达的圈子里，这既在激烈交战时期，也在许多国家从一场危机跌入另一场危机的更平常的日子里激化了社会冲突。”¹⁰⁴

从1990到2005年，全世界半数死于武装冲突的人在非洲。数百万人流离失所，非洲成了全球难民最多的地区。近年来，非洲武装冲突的强度和烈度均有所下降。¹⁰⁵ 海德堡国际冲突研究2009年度报告将当年非洲的30起冲突定为危机，9起为高烈度暴力冲突；而2008年则有31起危机和12起高烈度暴力冲突。¹⁰⁶ 《2006年人类安全简报》发现，虽然撒哈拉以南非洲在1989-2005年间经历了143起针对平民的致命暴力冲突，是世界上冲突最多的地区，但在2002-2005年间，这一地区的冲突有所下降。¹⁰⁷

然而，尽管当前冲突的频率有所下降，但是过去引起冲突的紧张状态和矛盾仍然存在。很多后冲突国家仅保持着脆弱的稳定。

本章介绍了非洲当前最迫切的冲突和安全威胁的主要特点和实例的总体背景。本章还阐明了安全与发展之间的相互关系，并简单考查了外部行为者在这些冲突中所扮演的角色及作用。随后的章节将详细探讨这些冲突和不安全的具体起因和动力，并考查它们与中国的参与之间的关系。

冲突和安全的定义

“冲突”和“安全”等术语有着不同的含义和解释。在本报告中，更安全世界使用了以下定义：

冲突产生于两个或多个当事方有着不可协调的目标和利益，并针对这些分歧采取行动。在本报告中，“冲突”被用作“暴力冲突”的简写，也就是说，冲突方采用暴力手段来达到其目的。

安全是指个人或国家对平安或安康、免遭攻击或暴力冲突的感受。在本报告中，安全不仅包括传统理解的民族国家安全，而且包括人类安全的概念，注重个人和群体安全而非国家或政权安全。

¹⁰⁴ Ian Taylor (2010) “China’s potential for Building Peace, Security and Development in Africa”, paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010, p 4.

¹⁰⁵ Human Security Report Project (2009) *Human Security Report 2009 – The Shrinking Costs of War*, Simon Fraser University.

¹⁰⁶ Heidelberg Institute for International Conflict Research (2010) *Conflict Barometer 2009*, Heidelberg Institute for International Conflict Research 18th Annual Conflict Analysis, p 22.

¹⁰⁷ Human Security Centre (2006) *Human Security Brief 2006*, Vancouver: University of British Columbia, pp 6-13.

非洲的冲突与不安全

不同类型的冲突给非洲大陆造成了动荡：国家间战争、国内冲突、低烈度冲突、族群暴力和政治暴力。这几类冲突常常相互联系，而且会从一种类型升级并发展为另一种类型。以下将简单介绍这几种冲突。

国家间战争

国家间战争是由两个或以上国家的常规部队沿确定的前线发起的战争。一些非洲国家在独立后经历了国家间战争。或许最近发生的最显著的例子就是埃塞俄比亚和厄特利亚之间的战争。1998年两国爆发公开战争，2000年底正式结束的这场战争共造成7万人死亡，损失达数百万美元。此后，两国通过支持和资助对方活动在这一地区的武装反对组织而持续发生间接冲突。¹⁰⁸ 如此例所示，虽然一些非洲国家之间的国家间冲突至今仍然持续，但已经转变为非传统的方式。

国内冲突

内部战争是指内战或一国内部的持续高烈度冲突，国家通常会作为一个冲突方。冷战的终结见证了非洲国内冲突的蔓延。许多冲突都涉及交战方有目标的杀戮及移置平民，导致严重违反国际人道主义法、侵犯人权以及大规模流离失所。在某些情况下，剧烈的国内战争导致了国家的崩溃。经历过国内冲突的国家有：刚果民主共和国、苏丹、科特迪瓦、安哥拉、利比里亚、塞拉利昂、莫桑比克、卢旺达、布隆迪、索马里和乌干达。这些冲突比非洲的任何国家间战争都更具破坏性，损失更多，也更为剧烈。最近在刚果民主共和国、苏丹和索马里发生的三场国内冲突都显示出了以上特点。

刚果民主共和国自1998年8月爆发内战以来，已有数百万人死亡，其中大部分死于战争引发的严重人道主义危机，这场战争因而被认为是自第二次世界大战以来死亡人数最多的冲突。¹⁰⁹ 尽管于2003年签订了和平协议，但是战斗，常常是激烈的，仍在该国的东部持续。作为当代非洲史上规模最大的战争，刚果民主共和国的冲突已招致8个非洲国家¹¹⁰及众多武装组织的干预，这些干预带有不同的安全、政治和经济动机，包括获取丰富的矿产及其他资源的欲望。与此同时，刚果民主共和国的人民至今仍然是全世界最贫困的群体，而其人均国内生产总值为全球倒数第二。¹¹¹

自1958年以来，内战是苏丹历史的一个持续组成部分。南北紧张局势导致20世纪80年代喀土穆政府和主张分离的苏丹人民解放运动之间再次发生冲突。这场冲突导致上百万平民的死亡和四百多万的流民。埃塞俄比亚、乌干达和厄特利亚都支持了冲突的交战方。虽然2005年签订了《全面和平协定》，但是目前尚

¹⁰⁸ International Crisis Group (2003) *Ethiopia and Eritrea: War or Peace?*, Africa Report no. 38, p 3; BBC (2007) 'Eritrea "arming" Somali Militia', 27 July 2007.

¹⁰⁹ Reuters (2008) 'Congo war-driven crisis kills 45,000 a month-study', 22 January 2008.

¹¹⁰ 这8个国家是安哥拉、布隆迪、刚果、纳米比亚、乌干达、津巴布韦、卢旺达和苏丹。

¹¹¹ International Monetary Fund (2010) *World Economic Outlook Database*.

不清楚当 2011 年的公投给南方提供同北方分离的机会后会出现何种局面。南北和平仍然十分脆弱，这与南部苏丹内部的持续不安全相关，那里 90% 的人口每天的生活费不足 1 美元且冲突频发。¹¹²

苏丹西部地区同样仍然遭受暴力的破坏。2003 年末，几个非国家的武装反对组织同苏丹政府军及苏丹政府支持的简贾维德（*Janjaweed*）民兵组织之间在达尔富尔三州的冲突进一步加剧。这场战争已造成 30 万人死亡和 200 多万难民，并促使国际刑事法院以反人类罪向苏丹总统奥马尔·巴希尔发出逮捕令。虽然达尔富尔冲突有其当地种族冲突与政治不满的根源，但是也受到了喀土穆与邻国乍得政府持续敌对的严重影响。

索马里多年深陷暴力冲突的泥潭，差不多有 20 年没有稳定的政府。目前的冲突涉及多方：索马里过渡联邦政府、伊斯兰主义组织伊斯兰青年运动（*Al-Shabab*）和“先知的信徒”（*Ahlu Sunnah Wal Jama'a*）、世俗军阀、来自于相邻非洲国家的维和部队、美国及国外的圣战分子等。目前，过渡联邦政府只是部分控制着这个国家的一小部分地区。同时，360 万索马里居民——占人口的一半——靠外援为生，160 万居民无家可归，那里已成为全世界最具挑战的人道危机之一。¹¹³ 索马里仍然是难民、非法武器和邻国动荡的来源。

刚果民主共和国、苏丹和索马里是嵌入式和周期性冲突的主要例子。虽然非洲的内战发生率似乎在下降，但是以上例子说明在一些国家和地区成千上万平民的安全仍然具有危险，而经济与社会发展的步伐仍十分有限。此外，这些案例表明，由于邻国的干涉，因此需要在地区背景中理解国内冲突，不仅要理解其后果（例如关于难民和武器的跨境流动），而且要理解其原因。虽然当地和国内因素可以驱动国内战争，但外部势力的重要作用表明非洲的国家间的冲突并不像人们以为的那样少见。

低烈度冲突

低强度冲突指零星暴力冲突，通常发生在地方层面但直接涉及国家安全部队。目前，非洲的许多地区都发生了局部叛乱，包括尼日利亚、乍得、利比里亚、卢旺达、塞内加尔和乌干达，其特点是低烈度战争、游击战乃至叛乱活动。在所有这些案例里，非国家武装组织是这些安全与冲突局势的主要活动者。例如尼日利亚的军事组织，特别是尼日尔三角洲解放运动自 2005 年以来就发动了针对能源产业和尼日利亚国家的暴力活动。这些暴徒要求更多分得提取当地原油所获巨额收入，他们袭击外国石油公司的管道并绑架外国和国内员工。结果，近 4 年以来尼日利亚的石油产量下降了 25%。¹¹⁴

《全面和平协定》签署后，南部苏丹的若干内战期间武装和组织起来的非国

¹¹² United Nations Development Programme (2010) *Sudan – Overview*.

¹¹³ Reuters (2009) 'Oxfam: Somalia biggest challenge for aid workers', 5 October 2009.

¹¹⁴ The Economist (2010) 'Can a local man make good – Nigeria's troubled Delta', 26 June 2010.

家组织持续妨碍安全。¹¹⁵ 埃塞俄比亚、中非共和国和乍得等国也活动着大量非国家武装组织。¹¹⁶其中的一些组织定期跨越国界活动。例如作为非洲最顽固和最具破坏性的非国家武装组织之一的上帝抵抗军就在乌干达、苏丹、刚果民主共和国和中非共和国之间活动。这种跨界活动——与其他因素一起——使这一组织得以维持其生存并持续掠夺平民。¹¹⁷

族群暴力

族群冲突涉及当地族群间的小规模冲突，通常不会直接涉及国家，并且主要影响游牧族群。由于远离或被排斥于政治与经济活动的中心之外，游牧民栖居在偏远边疆地区。¹¹⁸在非洲之角，此类边疆地区连结了埃塞俄比亚-索马里边界的欧加登地区和肯尼亚北部地区，并进入苏丹、肯尼亚和乌干达之间的卡拉莫贾三角地带，甚至向西远及达尔富尔-乍得边界和撒赫勒地区。非洲游牧族群内部及彼此间的冲突，特别是抢劫和偷牛行为，在游牧文化中有着悠久的历史。然而，随着农业生产活动的增加、人口增长和周期性干旱导致水和土地资源压力的进一步增大，涉及游牧民的冲突更加普遍，更具破坏性和更难处理，并对发展构成了持续威胁。¹¹⁹过去二十年小型武器在非洲的扩散已将孤立的低烈度偷牛事件转变为大规模的暴力冲突，一次冲突就能导致数十到数百人丧生。这些冲突的政治化往往使事情变得更糟，并限制了国家干预的中立性。

非洲的族群间冲突已带有了种族性，而不仅仅是在游牧地区内部爆发的暴力冲突。整个非洲大陆拥有数千个不同种族，仅尼日利亚就至少有 250 个民族。在那些特别贫困的地方，对土地和工作等稀缺资源的竞争，在某些情况下已造成导致种族间局部暴力冲突爆发的政治化紧张局势。¹²⁰

政治暴力

在一些非洲国家，暴力突发于紧张的政治竞争或转型期。例如，政治暴力——通常结合无定论或极具争议的选举结果——最近已在津巴布韦、埃塞俄比亚和埃及发生。2009 年加蓬、马达加斯加和尼日尔爆发了三起有关改变或扩大总统权力的新冲突。¹²¹

在许多情况下，种族认同已被政治化并引发了大规模的暴力冲突。没有任何一个国家像卢旺达那样使种族的政治化更加凶残和更具破坏性，其在政治上精心安排的种族暴力在 1994 年导致了一场近百万人丧命的种族大屠杀。在 2007 年 12 月肯尼亚出现有争议的总统选举结果后，政治抗议演变为大范围的种族暴力，导致 1200 人死亡并使超过 35 万人流离失所。¹²² 虽然权力分享协议和目前的政

¹¹⁵ Small Arms Survey (2009) 'Conflicting Priorities: GoSS Security Challenges and recent responses' in *Human Security Baseline Assessment*, no. 14.

¹¹⁶ Young, John (2007) *Armed Groups Along Sudan's Eastern Frontier: An Overview and Analysis*, Small Arms Survey, p 34.

¹¹⁷ International Crisis Group (2010) *LRA: A Regional Strategy Beyond Killing Kony*, Africa Report no. 157.

¹¹⁸ Overseas Development Institute (2009) *Getting it right: Understanding livelihoods to reduce the vulnerability of pastoral communities*, ODI HPG Synthesis Paper, p 2.

¹¹⁹ 参见例如更安全世界近期对卡拉莫贾的资料分析及 2010 年的冲突与安全报告。

¹²⁰ See for example BBC (2010) 'Nigeria ethnic violence leaves hundreds dead', 8 March 2010.

¹²¹ Heidelberg Institute for International Conflict Research (2010), p 22.

¹²² IRIN News Service (2009) *In-Depth: Kenya's post election crisis*.

治改革在很大程度上平息了这一局势，但是成千上万流民仍然未被重新安置。

其他安全威胁

恐怖主义

美国国务院 2009 年发布的年度恐怖主义的报告指出，北非和非洲之角反叛暴动是“基地”所属组织计划已久的目标。¹²³ 尽管一些反恐专家对“过分简化非洲的恐怖分子招募和恐怖主义威胁”提出了警告，而且拒绝接受“失败国家导致恐怖主义”的说法，¹²⁴但是非洲大陆近年来已面对过许多国际恐怖主义袭击。

过去的几年里，在萨赫勒这一从非洲的北大西洋海岸向内陆一直延伸至达尔富尔边境的广阔的沙漠地区出现了各种恐怖袭击。¹²⁵ 恐怖主义也侵袭了东非。1998 年 8 月，针对达累斯萨拉姆和内罗毕美国大使馆的上午爆炸造成 200 多人死亡。2010 年 7 月 11 日，自杀性爆炸袭击者在观看坎帕拉的两场足球赛的人群里引爆了炸弹。伊斯兰青年运动声称对此次袭击事件负责。

犯罪

在非洲的许多地方，经济和安全弱点给犯罪行为的蔓延提供了机会。尽管数据往往是不完整的，但是“所有可用指标均显示非洲存在着严重的犯罪问题，包括暴力犯罪和财产犯罪，这可能会妨碍非洲大陆的发展”。¹²⁶ 诸如南非的主要城市及内罗毕、拉各斯等首都城市存在的犯罪，尤其是暴力犯罪，是非洲许多地区十分突出的安全威胁。

在这种情况下，犯罪目标、种族目标和政治目标之间的界限有时候会很模糊。在肯尼亚，参与严重的有组织犯罪的伪宗教或种族组织群众帮（Mungiki）还在肯尼亚选举期间犯下了政治暴力罪行。非洲还受到急剧增多的有组织跨国犯罪的影响，包括毒品、武器和人口非法交易，这些犯罪在“逐渐失控和难以管理的地方”蔓延，并危及国家和国际层面的安全。¹²⁷

主要出自索马里海岸的海盗，在过去的十年越来越常见。由国际航海组织收集的数据显示，2008 年共有 135 起海盗袭击事件，有 44 艘船被海盗扣押，600 多名船员被绑架并被当作人质索取赎金。海盗袭击在 2009 年增多。¹²⁸ 海盗行为不仅扰乱了国际贸易，造成严重的财政后果，而且阻碍了人道主义援助进入索马里。尽管海盗袭击事件在 2010 年的前两个季度有所减少，但索马里附近海域的局势仍然非常脆弱，而海盗也将其活动范围扩展到远在印度洋的马达加斯加和阿

¹²³ US State Department (2009) 'Chapter 2: Africa Overview' in *Country Reports on Terrorism 2008*.

¹²⁴ Piombo, Jessica R (2007) *Terrorism and U.S. Counter-Terrorism Programs in Africa: An Overview*, Center for Contemporary Conflict.

¹²⁵ Newsweek (2009) 'The Maghreb Myth', 20 November 2009.

¹²⁶ United Nations Office on Drugs and Crime (2005) *Why Fighting Crime Can Assist Development in Africa*.

¹²⁷ Aning, Kwesi (2007) *Africa: Confronting Complex Threats*, International Peace Academy, p 1.

¹²⁸ International Chamber of Commerce (2009) *Piracy attacks almost doubled in 2009 first quarter*.

拉伯海的阿曼。¹²⁹

安全对非洲发展的重要性

冲突会造成重大的人员伤亡。这不仅是作为暴力直接后果的丧失生命，而且还因为冲突引发的人道主义灾难。家庭被拆散，族群流离失所，整代人失去他们的青春。从长远来看，冲突和动荡对经济和社会发展具有很多影响。个人和族群过有益及和平生活的能力同其经历过多大程度的不稳定和暴力有着密切的联系。下面的引文是对时任联合国秘书长安南在 2006 年的发言的简要概括：

没有长期稳定就没有发展；没有发展就没有稳定。¹³⁰

冲突和不稳定破坏经济发展的原因在于冲突造成的直接损失（如基础设施的破坏和劳动力的死亡或流离失所）和间接损失（如公共服务供应的缩小）。¹³¹ 这些经济代价不仅要由本国政府和人民承担，而且还会波及该区域的相邻国家。

更安全世界组织及其合作伙伴在 2007 年发布了一份报告，该报告显示 1990-2005 年间，武装冲突使非洲损失了近 3000 亿美元——约等于同一时期非洲大陆接受的援助总额。¹³² 不包括犯罪和其他形式的不安全，估计武装冲突每年给非洲造成的损失高达 180 亿美元。¹³³ 内战最具破坏性。经济学家保罗·克里尔已计算出内战的平均持续时间为 7 年，期间国家的经济损失约为其国内生产总值的 15%。要恢复到战前的增长速度需要花费十年的时间，而要达到不发生内战所应达到的水平还需另外的 21 年。¹³⁴

显然，如果发展是为了成功减少贫困，那发展也必须解决暴力冲突问题。这使一些人认为，“预防和结束冲突比任何数额的昂贵援助计划都更能为减贫创造条件”。¹³⁵ 许多非洲国家领导人都公开承认这一点。利比里亚总统埃伦·约翰逊·舍尔·丽芙强调，“我深知武装暴力对非洲经济的破坏……数百万人在武装冲突期间遭受极端人类苦难，这些冲突每年还使非洲损失数十亿美元。”¹³⁶ 正因为如此，非洲不可能在 2015 年前实现其前年发展目标。

¹²⁹ RTT News (2010) 'Pirate Attacks On Ships Drop In First Quarter' in *RTT News – Global Financial Newswire*, 21 April 2010.

¹³⁰ Annan, Kofi (2006) *Address by UN Secretary-General Kofi Annan to the United Nations Association of the United Kingdom*, Central Hall, London, 31 January 2006.

¹³¹ World Bank (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington: World Bank & Oxford University Press.

¹³² IANSA, Oxfam & Saferworld (2007) *Africa's Missing Billions: International arms flows and the cost of armed conflict*, London: Oxfam Great Britain.

¹³³ 同前引。

¹³⁴ Collier, Paul (2007) *The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press.

¹³⁵ House of Commons (2006) *International Development Committee Conflict and Development: Peacebuilding and Post-conflict Reconstruction, Sixth Report of Session 2005–06, Volume I*.

¹³⁶ Johnson-Sirleaf, Ellen (2007) 'Foreword' in IANSA, Oxfam & Saferworld (2007).

因此，非洲联盟（非盟）已将和平与安全列入其议程，宣布 2010 年为“非洲和平年”。非洲领导人集体商定有必要设立一个作为非盟组成部分的非洲地区和平与安全机构，便是他们高度重视此问题的实际证明。

外部行为体与非洲的和平与安全

确定非洲大陆的和平与安全是非洲内部的首要问题。消除威胁非洲和平与安全的办法就在非洲大陆本身，在积极利用国家制度、地区结构及和平能动性的各国政府、政治家和公民社会的手中。巩固已取得的进展和迎接依然存在的挑战的主要责任就在他们手中。

然而正如欧齐恩·阿达拉大使所提醒的，认为非洲冲突是非洲自己的问题的想法是错误的。他以外部行为体深陷并直接介入非洲安全的内部变动为根据，驳斥了被反复重复的“非洲问题非洲解决”的陈词滥调。¹³⁷ 外部的某些参与被认为是消极而直接的，例如众多国际行为体向不稳定地区持续输送武器（见第 6 章）。外部行为体也能对非洲大陆的安全和冲突局势起到不那么直接的作用，例如非洲自然资源、持续不稳定与国际市场之间的关系（见第 10 章）。

同时，非洲的外部行为体可以在支持国家与地区努力解决安全问题上发挥重要作用。维和部队的贡献和对非洲的和平建设援助（见第 9 章）或者对地区安全组织的资金和技术支持（见第 7 章）是直接支持的例证，而间接支持则表现为对长期社会经济发展的承诺（见第 10 章）。此外，在这个日益全球化和相互依赖的世界，非洲的挑战已经超出其海岸并对全球安全产生影响，索马里海盗问题就是一个明显的例证。非洲的安全就是以这种方式影响外部行为体的。

鉴于许多外部行为体对非洲的和平与安全产生影响，而非洲的和平与安全也对它们具有影响，给非洲主导的和平与安全努力提供支持不应被理解为是出于同情，而是基于义务、责任和自身利益。考虑到外部行为体的重要性，以下几章将考查中国这个日益重要的参与者的作用及影响。

¹³⁷ Adala, Ochieng (2010) 'Role and Impact of China's Interventions on Security in Africa' paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010, p 3.

第三章 中国在促进非洲和平与安全中的利益

和平的言辞是“中国在国际事务与非洲大陆政策目标的官方叙述的显著的核心特征。”¹³⁸ 本章将证明参与非洲和平与安全符合中国的利益，并将日益成为中国决策者关注的一个重点。

中国学者经常地强调和平的重要性。例如，余建华和王震称中国政府“尽自己的最大努力支持并推动非洲的和平与稳定”，并进一步认为“和平性是中非关系的首要特征，也正是中非关系的独特性所在。”¹³⁹ 这一论断也表现在承诺援助非洲的中国领导人的声明中。例如胡锦涛主席在 2009 年访问坦桑尼亚时承诺中国将继续“为解决非洲地区冲突和热点问题、维护非洲和平与安全发挥建设性作用”。¹⁴⁰

这样的保证还出现在官方文件中。2006 年《中国对非洲政策》列出了中国将支持非洲解决其和平和安全问题的若干领域（见附录 3）。中非合作论坛的所有《行动计划》都有显示中国对非洲和平与安全的三年承诺的特定条款（见附录 2）。然而，与关于经济关系的条款相比，这些承诺简洁而又模糊，似乎有点只是说说而已的味道。这反映了一个事实，非洲的和平与安全并不是中国与非洲大陆关系的最前沿：吸引中国的主要是经济利益，支配着北京注意力的正是这些经济利益。¹⁴¹

然而，中国在非洲和平与安全中的利益绝非完全只是说说而已。逐渐清晰的是“中国越深入资源丰富的非洲大陆，就会越多地碰到各种安全问题。”¹⁴² 黄辰昊断定，由此，中国正越来越多地注意到非洲的和平与安全问题。其他一些学者也得出了类似的结论。¹⁴³

为什么非洲的和平稳定与中国日益相关？

王学军给这一问题提供了简要的答案：“随着中国在非洲利益的不断拓展与

¹³⁸ Large, Dan (2008) ‘China’s role in the mediation and resolution of conflict in Africa’ *Background Paper for The OSLO Forum of Network Mediators 2008*, Centre for Humanitarian Dialogue, p 37.

¹³⁹ 余建华、王震：“继往开来的中非战略伙伴关系”，载《第六届全球治理上海会议论文集》（中欧非合作：机遇与挑战国际学术研讨会，上海，2008年3月14-15日），第79-80页。

¹⁴⁰ 中华人民共和国外交部新闻稿，“胡锦涛在达累斯萨拉姆发表重要演讲”，2009年2月16日。

¹⁴¹ Large (2008), p 37.

¹⁴² Holslag, Jonathan (2009) ‘China’s security policy towards Africa’ in *Parameters*, June 2009.

¹⁴³ Huang, Chin-Hao (2010) ‘China, the UN and African Security: The Way Forward’, paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010. 另见：Huang, & Morrison (2007), Holslag (2009), Raine (2009), Teitt, Sarah (2009) ‘Strengthening China’s Role in Protecting Populations from Mass Atrocity Crimes’, paper presented to the International Studies Association 2009 Conference.

深化,中国在非洲面临着越来越大的安全压力”。¹⁴⁴ 随着在非洲大陆存在的扩大,中国不可避免地陷入非洲的许多当地、国内和地区冲突。中国公民受到的直接威胁使这一事实显而易见。例如,2008年乍得首都恩贾梅纳发生暴力冲突后,中国政府组织212名中国公民从乍得撤至喀麦隆。¹⁴⁵

大多数在非中国公民受雇于追逐商业目的的企业,没有哪里像能源领域那样让他们受到更多的威胁。在苏丹、埃塞俄比亚和尼日利亚,为石油公司工作的中国公民直接且频繁成为攻击目标。中国船员在亚丁湾被索马里海盗绑架(见第8章)。鉴于这些事态发展,在非中国公民的安全问题成了中国政府日益担忧的一个主要因素。

这些中国公民都是商业活动者,这突出了中国参与非洲的另一挑战,即非洲的武装暴力和冲突直接威胁到中国的经济利益。中国在非洲有着大量的能源和采矿投资,而大部分的投资又处于受暴力动荡影响的地区。因此,中国在全球范围寻求资源安全的做法已导致其在当地积极面对非洲的不安全(见第十章)。这使中国政府不得不关心那些中国公司投资所在的国家的发展和稳定。¹⁴⁶

在较长时期内,非洲市场是中国商品和投资的一个潜在增长领域,这是中国希望通过拓展新全球市场来维持其高经济增长率所要考虑的一个重要因素。然而,如果没有非洲大陆的日益繁荣,非洲市场将永远无法发挥其满足中国商品和投资的全部潜能。在非洲大陆的很多地方,这种潜在的繁荣被持续的不稳定所限制。用邓小平的话说,保障非洲和平有助于中国国内发展。

尽管经济利益毫无疑问将持续处于中非关系的核心位置,但政治关系及其全球影响也很重要。作为其总体外交政策的组成部分,中国的目的是在全球范围内加强政治联系以确保其和平发展为一个新的国际性大国。¹⁴⁷ 一位中国学者认为,促进“安全合作是双方的必然选择。它已经成为中非战略合作的重要组成部分,并将为双方发展政治互信奠定坚实基础。”¹⁴⁸

随着中国上升为全球大国,中国政府不断公开承认中国必须通过提供国际公共产品来承担更多的国际责任。¹⁴⁹ 全球安全就是国际公共产品之一,如索马里海盗例子所表明,全球安全包括非洲安全。中国在国际安全中的作用及其对非洲的影响将在第8章讨论。考虑到冲突与不发达之间的联系,非洲的安全对中国很重要,这不仅因为中国负有维护全球稳定的责任,而且因为中国对同为南方合作

¹⁴⁴ 王学军:“从非洲集体安全机制发展现状看中国与非盟的安全合作”,(中非民间和平与发展论坛研讨会论文,北京,2010年6月2-4日),第12页。

¹⁴⁵ 中华人民共和国外交部,“外交部发言人刘建超介绍我在乍得人员撤离最新情况”,2008年2月4日。

¹⁴⁶ See Raine (2009), p 151.

¹⁴⁷ Gill, Huang & Morrison (2007), p 4.

¹⁴⁸ 汪巍:“中非展望新的安全合作”,*China.org News*, 2010年7月9日。

¹⁴⁹ 余建华和王震明确将非洲的安全与社会经济发展归入这种责任。请见余建华、王震:前引文,第81页。另见 Smith, Henry; Wheeler, Thomas & Mariani, Bernardo (2009) 'Peace and Security in Africa: Opportunities and Challenges for China-Africa Co-operation' in *Global Review*, vol. 3 no. 3, Nov/Dec 2009, Shanghai Institute for International Studies.

伙伴和国际社会成员的非洲大陆的经济增长所做的承诺。例如，在 2009 年中非合作论坛会议上的发言中，温家宝总理指出国际社会有义务表现出“更强烈的紧迫感并采取更具体的措施来支持非洲的发展”。¹⁵⁰

非洲安全还在其他方面关乎中国的国际关系。中国正在付出越来越多的努力来将自己塑造为可信赖的国际社会成员，并设法构建“和谐世界”。¹⁵¹例如，外交部长李肇星在 2005 年写到，在积极地追求和平、发展与合作方面，“中国外交已取得了显著进步，服务国内发展并促进世界和平与共同发展。”¹⁵² 时殷弘认为，“国际责任已经成为中国大战略的关键词”。¹⁵³ 在这方面，中国“很快意识到非洲将会成为其树立负责任的世界大国的重要舞台”。¹⁵⁴

对于西方和其他国际行为体来说，将中国置于关注的焦点，并设法让其对自己的追求和预期的世界形象负责已经变得几乎非常容易了。例如，中国与苏丹和津巴布韦现政府在暴力动荡期间的关系导致了中国无法成为负责任大国论调的出现。虽然一些批评具有不必要的挑衅性，偶尔还会是下意识的反应而非深思熟虑的分析，但是对中国国际形象的损害，尤其是在筹备 2008 年奥林匹克运动会期间，还是引起中国政府的严重担忧。同样让中国政府担忧的是非洲公民社会活动者也表达了对中国在冲突国家中的作用的不满，这危及中国在非洲大陆的形象。¹⁵⁵ 这些批评进一步推动中国更加关注自己在非洲安全问题中的作用，至少要让人看到中国正在负责任地使用自己的影响力。

如何理解和平与安全也在中国发生变化。正如夏立平等学者所指出，自冷战结束以来，和其他国家一样，中国对全球安全事务的理解也发生了很大变化。¹⁵⁶ 中国对安全的理解迅速朝着对外界更务实、更全面和更通融的立场转变。这意味着中国从单方面支持国家强加的安全解决办法转为以更加合作的多边方式处理冲突和不安全问题。中国学者和官员也变得更愿意接受人类安全的概念和保护责任的原则，以及这些观念对中国利益造成的影响。中国的决策者逐渐意识到发展和安全是同一事物的两面，也意识到为了成为非洲的战略合作伙伴，中国要像欧盟和美国一样制定更加主动的援非战略。然而，不过分强调这些改变也是重要的：安全仍然被看作本来就是国家主导的问题。

事实上，这种改变不应该被过分强调或夸大。正如本报告一再强调的，中国朝着更多参与的政策转变总体上是谨慎和渐进的。但是，如同中国更广大的政策群体一样，中国的决策者和官员们已表示出对非洲和平与安全越来越多的兴趣，

¹⁵⁰ 引自新华社消息，“温家宝总理呼吁国际社会更加切实有效地支持非洲发展”，2009 年 11 月 9 日。

¹⁵¹ “胡锦涛主席全面阐述和谐世界理论”，《人民日报》，2009 年 11 月 26 日

¹⁵² 李肇星：“高举外交旗帜”，《人民日报》，2005 年 8 月 23 日。

¹⁵³ Shi, Yinhong (2008) ‘China’s peaceful development, harmonious world and international responsibility: achievements and challenges’ in *SIIS Global Review*, Spring 2008, pp 19–28.

¹⁵⁴ Chin-Hao, Huang (2010), p 8.

¹⁵⁵ See for example Kendo (2008).

¹⁵⁶ 夏立平：“中非合作的机遇与挑战”，（更安全世界协会与皇家亚非协会研讨会论文），伦敦：亚非研究院，2009 年 11 月 27 日。

而前者以前主要关注经济因素。这一关注焦点的转变很大程度上是由有关中国应该如何应对达尔富尔危机那样的特别挑战，以及不干涉原则等更宽泛的政策问题的辩论（详见下章）引起的。这些辩论反映了这样一个事实，即非洲的和平与安全正在成为中非关系中的一个更为突出的问题。

第四章 国家间关系

中非交往主要是通过国家间关系来进行的。支配这些关系的是国家主权原则和不干涉原则：中国主张涉及国内政治、经济和社会事务的问题应该且只应由该国政府关注和回应。中国自己的历史及其在台湾和西藏等当代问题上的敏感性，明显反映在应该如何处理国际关系的这一看法之中。

本章将考查一些有关中国对非外交的批评。首先探讨这些批评的三个不同方面：中国对更广泛的治理和人权问题的影响、中国在危机时期对双边关系的使用以及中国针对冲突的外交和调解作用，接着探究中国的政策调整及更加灵活解释双边关系原则的程度。

不干涉

冷战时期，中国在支持内战中的交战方时显然并不理会不干涉原则。而现在，中国在这方面的作用十分有限。¹⁵⁷考虑到冷战时期美国、苏联和中国对非洲的各种行为体的支持曾使这些冲突长期持续并更具破坏性，可以得出的一个持平之论，即中国通过不干涉而未加剧冲突：不干涉本身就是寻求和平。但是批评者实际上持有正好相反的观点：中国因不作为而恶化了那些专制的、违反人权的、卷入冲突的或者同时具有这些情况的国家的内部形势。批评者坚持认为，为了经济和能源利益，中国同那些国际社会或者更确切说是西方国家不来往或有条件来往的非洲国家建立了密切的关系。因此，被批评的问题不是中国的不干涉原则，而是中国将这一立场作为与“流氓国家”及其他在治理和人权方面有不良记录的国家保持关系的理由。¹⁵⁸

中国与苏丹和津巴布韦政府的紧密联系受到了西方活动分子和媒体的特别监视。津巴布韦政府被指责犯有国家支持的违反人权行为，包括法外处决、压制政治活动家、失踪和酷刑。¹⁵⁹在 2008 年的有争议的选举后，这个国家进入了一个极端和经常暴力动荡的时期。在苏丹，政府支持的达尔富尔民兵的行为持续引起国际社会对中国与喀土穆政府关系的关注和谴责。中国人“已稳固成为津巴布

¹⁵⁷ 李安山：“中国与非洲：政策和挑战”，载《中国安全》，2007年第3卷第3期，第67-93页。

¹⁵⁸ 泰勒认为《纽约时报》的专栏文章很好地说明了此类批评：“浪费贵国的财富呢？对少数民族发动战争？或者只是厌倦了大多数西方国家和多边机构附加在对外援助上的那些讨厌的良治条件？如果你管理一个非洲国家，而且有一些可长期抵押的自然资源，你就会在北京有一位准备给你签大额支票却没有让你难堪的问题的朋友。这对政府很好，可对其不良管理的人民却不怎么好。”转引自 Taylor (2010), p 1.

¹⁵⁹ Amnesty International (2009) Human Rights in Republic of Zimbabwe: 2009 Report.

韦最重要的外国投资者”，¹⁶⁰而在苏丹的中国石油公司不断给国库提供收入。这使一个人权组织甚至认为“不理解中国与苏丹政府的深厚关系，就不可能理解为什么达尔富尔的苦难会持续这么久。”¹⁶¹批评家还声称中国对津巴布韦和苏丹持续的经济投资及为之提供便利的有关政治关系，为这些原本应该被孤立、感到羞愧和最终会屈服于国外压力和国内不同意见者的政权提供了合法性和资源。此外，中国在关键时期向津巴布韦和苏丹输送武器也被批评为助长了冲突及镇压行为，而中国政府在安理会（通过其投票权）保护这两个国家也受到了相同的指责。前一问题将在第6章详细讨论，而后一个问题将在第8章探讨。

虽然中国的政府官员驳斥西方的批评带有偏见和虚伪，但非洲人拥有并表达出相同的担忧就是更大的问题了。苏丹政治活动家阿里·阿斯库里持极具批判性的观点，他认为“中国及其苏丹政府中的精英伙伴都想隐瞒一些有关其伙伴关系的可怕事实。他们联手驱逐穷人，没收他们的土地并占用他们的自然资源。”¹⁶²在消除对中国接管非洲的恐惧的同时，《东非》杂志的一篇评论也认中国政府“漠视道德，只与那些政府做生意而不管它们如何腐败、是否操控选举、是否有政府最近才屠杀过一千名抗议者。”¹⁶³肯尼亚的一位评论员把中国的不干涉政策比作对苦难的漠不关心，类似于“民间传说中碰见兄弟俩决一死战的鬣狗。鬣狗一面声称不插手，另一面却承诺将犒劳这对不为什么而战的武士。”¹⁶⁴某种程度上，这类批评对中国在非洲大陆形象的潜在威胁要大于西方的批评。

中国与非洲治理

对中国未坚持人权和国内冲突由政府负责的批评，是对中国的对非关系未在长期治理的更全面改善、最紧迫的民主化、法制、反腐败及其他政治改革等方面附加条件的广泛关注的一部分。鉴于治理不力与冲突之间的联系，¹⁶⁵当外部参与者与腐败或靠赞助生存的政权发展政治、援助和商业关系时，他们无意间会强化或加剧不发达、不安全和冲突之间的恶性循环。

然而，正是这些对外关系会被外部参与者用作设法实现这个国家向他们期望的方向变化的杠杆，这是西方在其自认的良治方面企图长期在非洲使用的一个基本外交策略。由于并不企图建立基于内部改革的关系，因此中国成了替代这些传统的外部参与者的合作伙伴。一些公民社会组织公开抱怨这削弱了传统参与者的

¹⁶⁰ Taylor (2009), p 101.

¹⁶¹ Human Rights First (2008) *Investing in Tragedy: China's Money, Arms, and Politics in Sudan*, p 1.

¹⁶² Ali Askouri (2007) 'China's investment in Sudan: displacing villages and destroying communities' in *African Perspectives of China in Africa* (eds. Firoze Manji & Stephen Marks), Cape Town: Fahamu.

¹⁶³ Kendo (2008).

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ See Taylor (2009). 易卜拉欣的非洲治理指数说明了不良治理同冲突的相互关系，该指数用一整套衡量方法来做出评估。得分最低的十个国家依次为：索马里、乍得、刚果民主共和国、厄立特里亚、津巴布韦、中非共和国、苏丹、赤道几内亚、几内亚和科特迪瓦。所有这些国家近期都经历过内战或严重暴力动荡。Mo Ibrahim Foundation (2010) *2010 Ibrahim Index of African Governance*.

影响力。¹⁶⁶

中国的官员和学者认为，外交施压同指导中国与非洲政府关系的原则严重对立。温总理在2006年指出，“中国支持非洲的民主法治建设，但从不把自己的意志强加于人。我们相信，各个地区和国家的人民都有权利，也有能力解决好自己问题。”¹⁶⁷

毫不奇怪，这一立场受到了多个非洲国家领导人的欢迎。例如，在2007年的一次采访中，埃塞俄比亚总理梅莱斯·泽纳维认为“西方人设想他们能在非洲买到良治是错误的。良治只能从内部产生，不能靠外力强加。人们可以幻想这样做，但实际上根本不起作用。中国所做的就是打破这种幻想。”¹⁶⁸尽管中国在官方层面声明支持民主建设，但中国政府很少认同西方有关稳定、民主和长远发展的重要观念。相反，许多人，至少是非正式地，将民主化当作一种经常破坏稳定的力量。这种观点来自一个严格实行一党政体的国家毫不奇怪。

针对人权法律普遍要求保护公民的西方观点，中国学者则强调国家主权是保护公民的必要条件：“发展中国家，包括中国和大多数非洲国家，认为国家主权是至高无上的，这不仅是因为人权保护制度是一种国家支持的机制。”¹⁶⁹简而言之，发展中国家从历史经验中懂得，必须用主权保护其公民的权利免受那些“一直为全球社会制定规则”的外部强权的侵犯。¹⁷⁰从这个意义上说，维护国家主权事实上被看作是允许国内政治变革的条件。

虽然许多人可能同意良治不会是外部强加的，但是对许多非洲公民社会活动家来说，中国坚持不干涉和国家主权原则是非常值得怀疑的，这有几个原因：首先，一些公民社会活动家并不认可坚持不干涉方针就意味着中国对非洲国家的内部事务没有影响。阿里认为“中国领导人不断重复误导性声明，称中国不干涉与其交往的国家的国内事务。这种声明是不真实的，是对许多渴望促进民主价值观的非洲人的挑衅和侮辱。中国严重干涉其合作伙伴的国内事务，但总是符合统治集团的利益。”¹⁷¹一些政权将自己的生存看得比其他任何事情都重，他们利用同中国的牢固关系来促进这一目标，不管是政治上的还是财政上的支持。事实上，如果没有这一点，内部事务可能完全不同。即使中国只想保持与非洲国家的经济关系，那也不可避免地会对非洲国家的国内政治产生影响。新世袭制国家的情况尤其如此，其经济资源分配与政治等级紧密相连。虽然在官方言论中经济有别于政治，但实际上要将两者分开是不可能的。

其次，有关所有非洲主权国家都是其公民的合法代表和权利的唯一保护者的假设不一定成立。例如，乍得人权活动家德尔菲娜·吉赖比描述道，违反人权、

¹⁶⁶ Human Rights Watch (2006) 'China-Africa Summit: Focus on Human Rights, Not Just Trade'.

¹⁶⁷ 引自 Huang & Zhao (2009), p 68.

¹⁶⁸ Financial Times (2007) 'FT Interview: Meles Zenawi, Ethiopian Prime Minister', 6 February 2007.

¹⁶⁹ 李安山 (2007), 第 75 页。

¹⁷⁰ Ibid, p 78.

¹⁷¹ Ali (2007), p 73.

独裁、免责、公共基金的滥用、操纵选举、未经训练的安全部门、权力集中于总统及其亲信以及民主制度的缺乏，是形成乍得政权特点和导致国内冲突的主要因素。¹⁷²这种情况并非独一无二。正如尼日利亚分析家阿克维·阿莫苏所指出的，“非洲人民需要警惕被本国政府践踏，就像警惕国外势力一样。”¹⁷³

此外，一些非洲公民社会团体认为中国冷漠无情，甚至公开敌视他们促进国内变革的努力。作为对2008年肯尼亚大选后暴力行为的反应，一些邻国、西方捐赠者、地区和国际组织迅速地施加外交压力，要求该国已分裂的领导人控制暴力并恢复和平。在肯尼亚的主要外部行动者中，只有中国没有发出自己的声音或派出特使。相反，中国大使张明声明，中国认为此次危机是肯尼亚的内部事务，因此不会干涉。¹⁷⁴几天后，一篇评论出现在中国国家媒体上，该评论认为这次暴力事件表明非洲还没有为民主做好准备。这激起了一些为民主奔走多年（因而经受长期监禁甚至更差对待）的肯尼亚公民社会活动家的愤慨。肯尼亚两大全国报纸之一的执行编辑对中国的“不干涉政策进行了抨击：“面对政治危机中的杀戮、强制迁移、经济破坏、种族仇恨强化及部族主义，中国采取如此不合理的外交立场，证明中国不是肯尼亚真正的朋友。中国承诺将照常交易、修建公路和洗手间，而此类设施的使用者的生命却处于危险之中。”¹⁷⁵

中国政府偏爱以国家为中心的方式来确定国家间的关系，这可能最终会使中国在非洲的利益变得更糟。由于未对非洲的政权及其公民社会做出区分，并将持续将前者看作是后者的唯一合法代表，中国政府已使自己与那些眼下碰巧掌权的政权关系密切，但是这些政权本身并不稳固。这一观念因中国不愿与非政府组织交往而被强化。

发生冲突的非洲国家的反叛领导和武装组织公开批评中国在他们国家的作用，并攻击中国公民和公司。自然资源在冲突中发挥作用的那些国家的情况尤其如此，而中国参与了那里的资源开采（例如在苏丹、尼日利亚、刚果民主共和国和埃塞俄比亚的奥加登地区，第10章将有更深入的描述）。考虑到这些冲突的政治经济因素，毫不奇怪中国被看成政权的资助者，并因此成为那些对国家不满者的战略目标。总之，不管意图如何，中国显然已成为一个参与者而非超派别的局外人。对中国而言，问题在于公民社会活动家、反对派政治家和武装组织也可能成为未来的掌权者。在许多国家，中国的形象比那些与中国有关的政权要长久。

影响危机

¹⁷² Delphine Djiraibe (2010) 'Resources and Conflict in Chad', paper presented at the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2-4 June 2010.

¹⁷³ Amosu (2007).

¹⁷⁴ The Economist (2008) 'The sound of silence: The murky role of one of President Mwai Kibaki's closest new allies', 7 February 2008.

¹⁷⁵ Okech Kendo (2008) 'China has proved it's not a friend to count on' in *The Standard*, 21 February 2008.

在非洲发生国内暴力危机期间，中国政府经常正式承认有关政府的立场，因为这些问题被看成是内部事务。批评家认为，由于用这种方式保持距离和不采取强硬立场，中国使这些冲突得以持续。然而，中国的官员和学者都反对中国是非洲的冲突和不稳定的消极行动者的观点。虽然中国不干涉，但中国政府有时确实“有影响力”。¹⁷⁶2006年后与喀土穆的外交关系常被视为中国政府利用其双边影响来力争结束冲突的例子。¹⁷⁷2006年6月吕国增特使被派往达尔富尔地区，2007年翟隽特使也前往该地区。不久，刘贵今大使被任命为首位中国非洲事务特别代表，并指定达尔富尔危机为其关注的重点。根据余建华和王震的说法，派这些特使到苏丹的目的是说服喀土穆政权为解决达尔富尔冲突做出努力。的确，刘大使本人强调中国“试过每一种方法”去鼓励苏丹总统巴希尔接受国际社会的要求。¹⁷⁸这一点还因2007年胡锦涛主席访问苏丹及其为解决达尔富尔冲突提出的四项重要原则所强化。这些原则是：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。¹⁷⁹私底下，胡主席“据说亲自敦促巴希尔遵守国际承诺”。¹⁸⁰此外，胡主席还在2006年中非合作论坛期间的非正式私人会见中向苏丹总统施压。

这种压力并非只是口头上的：苏丹被象征性地从中国的贸易最惠国名单中去除，¹⁸¹据报道，刘大使在2007年声明，中国在削减除人道主义援助外的所有对苏援助。¹⁸²中国的压力明显促使喀土穆政权最终同意联合国秘书长科菲·安南为解决冲突提出的三阶段方案，包括在达尔富尔部署非盟-联合国混合维和部队。在2008年津巴布韦政治危机期间，中国显然也施加了双边压力。¹⁸³在2008年中国宣布将向津巴布韦提供人道主义援助时，中国外交部发言人指出中国“关注津巴布韦目前持续恶化的政治和经济状况。”¹⁸⁴另据报道，中国敦促哈拉雷与反对党即民主变革运动进行谈判。¹⁸⁵然而，对津巴布韦的言论仅此而已：2008年底，一位在哈拉雷的中国使馆官员预言，尽管这个国家遭遇了经济危机，但两国之间的贸易几乎达到了2006年数量的两倍。¹⁸⁶

谈判和外交

¹⁷⁶ 李安山(2007), p 77.

¹⁷⁷ 有关概述可参见 Gaafar Karrar Ahmed (2010) 'The Chinese Stance on the Darfur Conflict' in *SAIIA Occasional Paper*, no. 67.

¹⁷⁸ 引自 Large (2008) p 39.

¹⁷⁹ 余建华、王震 (2008), p 87.

¹⁸⁰ Huang (2010).

¹⁸¹ *Ibid*, p 4.

¹⁸² Taylor (2009), p 107.

¹⁸³ *Ibid*, p 106.

¹⁸⁴ 引自 Raine (2009), p 159.

¹⁸⁵ Evans, Ian (2009) 'Robert Mugabe forced into talks with opposition after China told him "to behave"' in *The Daily Telegraph*, 26 July 2009.

¹⁸⁶ 引自 Raine (2009), p 160.

中国学者认为，中国在冲突解决方面有一套低调但独到的方法，胡主席为解决达尔富尔危机提出的四项原则中的第二项就是例证：坚持对话和平等协商，以和平方式解决问题。中国似乎更愿意协商与对话，而不是严厉制裁、公开对抗、外部施压和在外交上孤立这些政权。¹⁸⁷有限的证据表明中国的确在推动此类调解或在调解中发挥作用。中国的外交官，包括刘大使，在苏丹冲突各方的各种谈判中起到了观察者的作用，例如在 2007 年 6 月的巴黎会议和 2007 年 10 月的苏尔特会议上。¹⁸⁸刘大使还在 2008 年宣布愿意在喀土穆和达尔富尔反叛组织之间发挥调解作用，并表示中国“已经准备充当冲突各方的外交桥梁，以帮助结束这场危机和停止流血。”¹⁸⁹事实上，中国在这类谈判中的参与程度相当有限。¹⁹⁰在南非总统塔博·姆贝基撮合的津巴布韦政府和反对党之间的选举后权力分享谈判期间，雷恩注意到中国“做出了实质性的贡献但是非常谨慎……不过，中国的不干涉传统及其在冲突调解中的相对经验不足，使中国有点不适应在谈判中发挥幕后作用。”¹⁹¹

中国在刚果民主共和国东部冲突中也充当了调停者，在那里卢旺达支持的洛朗·恩孔达领导的民兵组织全国人民防卫大会在和平协议破裂后重返战场。根据 2008 年底的一份报告：

当恩孔达叛乱开始指责中国通过不利于刚果人民利益的政府合同支持刚果民主共和国的不良治理时，刘贵今特使被派往金沙萨和基加利，在卢旺达和刚果民主共和国之间进行直接调解。他呼吁双方通过合作解决冲突，尤其是坚持要求基加利必须停止恩孔达对中国的指责。中国对基加利的压力导致了卢旺达政策的根本转变，基加利决定停止向对此事件负有责任的恩孔达提供支持，并用一个更温顺的领导人取代他。¹⁹²

刘大使访问该地区后不久，刚果民主共和国政府同全国人民防卫大会开始了正式会谈，这开启了金沙萨和基加利之间的和解进程。虽然很难确定中国在这个过程中作用，但是由于中国同卢旺达和刚果的领导之间的亲密关系，可以推测中国的压力发挥了重要作用。

重新界定不干涉的范围

余建华和王震观察到中国参与关于达尔富尔冲突的对话“表明中国的对非外交已进入一个新阶段。”¹⁹³学者贺文萍也注意到“达尔富尔问题表明中国正在适应

¹⁸⁷ 参见余建华、王震 (2008)，李安山 (2010)，贺文萍 (2007)。

¹⁸⁸ Large (2007)，p 39。

¹⁸⁹ 引自 Karrar Ahmed (2010)。

¹⁹⁰ Large (2007)。

¹⁹¹ Raine (2009)，p 158。

¹⁹² International Crisis Group (2009) China's growing role in UN Peacekeeping Asia, Report no. 166, p 16。

¹⁹³ 余建华、王震 (2008)，第 88 页。

非洲的新情况。”¹⁹⁴早在2006年，中国政策界对中国和喀土穆关系的密切程度就已变得更具批判性。这“引发了一次重要的辩论，中国国内出现一种声音，认为中国不应该继续无条件包容一个在达尔富尔犯下了反人类和种族屠杀罪行的独裁和腐败政权。”¹⁹⁵在黄辰昊看来，这次争论表明“北京似乎更加适应非洲的地区冲突的敏感性和复杂性。”¹⁹⁶

在一些观察者看来，¹⁹⁷中国某些政策的逐步调整，表明不干涉原则有了微妙但重要的政策转变。¹⁹⁸雷恩注意到“不干涉原则正在出现一些比较重要的灵活性。它不再是中国主权范围内的不能触碰的问题。”她指出中国已在讨论修改这个政策，以便将“主动不干涉”或“建设性调解”等措辞吸收进来。¹⁹⁹某种程度上，这一转变是因为国际社会的压力和中国对其在国际社会中的作用的自我感受：中国不得不改变和非洲国家发展双边关系的方式，以更好地反应中国是一个与国际社会合作的负责任的大国的事实。²⁰⁰中国同那些在受其统治的人民及整个非洲大陆看来有问题的政权的联系也正在被迫改变，恩孔达批评中国在刚果民主共和国的作用或许可以说明这一点。泰勒将这归于中国深刻认识到其在非洲的商业投资和利益需要稳定和安全，这就要求稳定而不是有问题的治理。这样一来，中国在与国内政治有关的问题上再也不能保持完全消极。²⁰¹

中国对非洲和平与安全的参与可能会在苏丹再次面临考验。随着苏丹临近南方很可能选择同北方分离的2011年公投，结束南北20多年冲突的2005年《全面和平协定》不断走向窘境。尽管中国在苏丹20年的冲突期间与喀土穆保持着密切的政治、经济和军事关系，但近期也同苏丹人民解放运动领导的半自治的苏丹南方政府建立了关系。过去，中国将苏丹人民解放运动看成反叛组织，即使在《全面和平协定》签订后，中国同南方的交往也仅限于通过喀土穆的渠道。然而在2008年，中国在朱巴建立了领事馆，这表明中国已不得不适应不断变化的当地现实，特别是考虑到如果南方分离出去，中国的大量石油投资所在地区将可能更加直接地受到苏丹人民解放运动的控制。²⁰²

苏丹南北可能再次冲突有着重大意义。考虑到在苏丹的大量能源投资及其与喀土穆和朱巴的关系进展，中国是苏丹的一个重要参与者。如果出现危机，中国参与苏丹国内和平与冲突问题的愿意、如何界定主权和不干涉的界限及其带头促进谈判的能力都将受到考验。

中国目前已同非洲国家已经建立了各种关系，其中很多国家都相互敌视甚至

¹⁹⁴ 贺文萍 (2007), 第 36 页。

¹⁹⁵ Huang (2010), p 7.

¹⁹⁶ Ibid, p 1.

¹⁹⁷ See for example Bates, Huang & Morrison (2007), Holslag (2009), Raine (2009) and Teitt (2009).

¹⁹⁸ Alden (2010), p 7.

¹⁹⁹ Raine (2009), p 155.

²⁰⁰ Alden (2010), Huang (2010), Raine (2009).

²⁰¹ Taylor (2009), p 111.

²⁰² Dan Large (2009) 'China's Sudan Engagement: Changing Northern and Southern Political Trajectories in Peace and War' in *China Quarterly*, 199, pp 610–626.

积极支持彼此领土内的不稳定。这也很有可能改变中国的不干涉政策。例如，在中国和乍得建立外交关系并签署石油协议后，恩贾梅纳的政权明确告诉中国政府，苏丹必须停止支持乍得国内的反叛组织，而中国必须向喀土穆施加压力以确保该要求的实现。²⁰³中国的非洲伙伴严重干涉彼此的内部事务，他们的要求给中国制造了一系列相互竞争的压力，这可能会将中国拖入非洲的国家和地区政治之中。不过，丹·拉奇注意到，不管乍得领导人如何竭尽所能，“刘贵今大使仍仔细坚持中国不会参与调停喀土穆和乍得之间的代理人冲突，但他敦促进行代理人战争的双方做到‘和睦相处’。”²⁰⁴与刚果民主共和国的情况不同，在这里中国选择了不参与，这表明中国的参与还是有限的和机动的。

的确，拉奇认为，至少到目前为止，中国未必打算在非洲其他地区发挥类似在达尔富尔那样的作用。中国在苏丹的战略和经济利益、国际社会的巨大压力以及对喀土穆政权的失望，迫使中国在此冲突中发挥这样的作用。在拉奇看来，这种特定环境下的特殊反应，不应被过分解释为中国加深对非洲冲突的双边接触。²⁰⁵他进一步指出，中国在解决海外冲突方面的经验有限，几乎没有能力或专门知识在双边层面发挥突出作用，而是喜欢利用别人的努力“搭便车”。²⁰⁶中国被认为与那些政府关系密切以及在对待非国家行为体时的普遍不安，意味着中国促进甚至参与冲突各方谈判的能力有限。不应过高期望中国的政策，特别是有关不干涉等问题的政策的改变：任何的改变仍然是“零碎、有限和策略性的，而非大规模和战略性的。”²⁰⁷

中国的作用有多重要？

当讨论中国参与非洲的冲突问题时，西方的批评者，特别是一些人权组织和媒体过分高估了中国的影响。中国“既被看作引起武装冲突的原因，也被看作这些冲突的潜在解决方案。”²⁰⁸这种看法可以作为不错的辩论要点，但明显并不准确：中国不能魔法般地解决苏丹或其他任何地区的冲突。有效和可持续解决非洲和平与安全威胁的方法只能在此大陆内部，在政府、政治家和公民社会手中。这种看法被中国学者不断重复，而2009年中非合作论坛《沙姆沙伊赫行动计划》正式重申了这一立场：“中国政府赞赏‘由非洲人解决非洲问题’的理念与实践。”²⁰⁹

此外，虽然中国与苏丹和津巴布韦政府关系良好，但与加纳、南非等选择了相对自由民主政体的国家也有着良好的关系。这里有一个显而易见但很大程度上被忽视的要点，即中国对某个国家的影响主要取决于该国国内政治态势。非洲国

²⁰³ Holslag (2009), p 25–26.

²⁰⁴ Large (2007), p 40.

²⁰⁵ Ibid, p 40.

²⁰⁶ See Holsag (2009).

²⁰⁷ Raine (2009), p 162.

²⁰⁸ Large (2007), p 36.

²⁰⁹ 《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划》（2010至2012年），第二部分第6条第2款。

家政府是利用同中国的双边关系造福于民的关键所在，这个事实被多位非洲学者所强调。²¹⁰

中国的官员和学者认为，在与非洲国家政府往来的性质上，中国受到了不公平的点名批评。这并非没有根据：很多国际公司继续在津巴布韦投资，2008年，英国的英美矿业公司计划向津巴布韦矿业投资2亿英镑，这“被认为是迄今为止津巴布韦最大的外国投资。”²¹¹虽然中国是苏丹石油业的重要参与者，但是马来西亚、瑞典和奥地利的公司也在那里开展业务。²¹²西方国家也与卢旺达的统治政权关系密切，而卢旺达的人权纪录很成问题，且与相邻的刚果民主共和国正在持续的冲突牵涉很深。²¹³西方和中国都与埃塞俄比亚关系密切，而该国政府被指控在动乱的欧加登地区犯有普遍的战争罪行并镇压政治反对派。²¹⁴非洲第三大石油出口国赤道几内亚奥比昂总统的政权被指控违反人权，²¹⁵但与此同时，“美国在赤道几内亚的投资估计超过120亿美元，是该国最大的累积双边外国投资者。2009年赤道几内亚对美国的出口超过了23.9亿美元，其中绝大多数是石油产品。”²¹⁶正如泰勒指出的，“虽然担忧中国与非洲交往的某些方面可能破坏非洲的政治和经济改革是合理的，但非洲的很多困局都很复杂，因此找一个替罪羊来责难是没有意义的——除非是为了掩盖对中国的非洲之旅的不可告人的忧虑。”²¹⁷

结论

尽管中国同非洲国家的双边往来将继续在不干涉原则的宽泛界限内进行，但中国的学者和官员对不干涉所做的越来越灵活的解释，表明中国更主动参与非洲的和平与冲突问题并非不可逾越的障碍。姜恒昆写到，由于其全球参与的发展，“中国的不干涉原则的内涵与外延及作用方式也在不断调整之中”。²¹⁸一些高级官员指出，未来中国愿意在国家层面采取更积极的姿态，以使中国日益增多的责任同其不断扩大影响力更加一致。²¹⁹

中国已经开始表现出一些发挥更积极作用的意愿，这应该受到那些对非洲和平与安全感兴趣的人的欢迎。同时，期望应该是有限的。中国本来就很谨慎，而且仍不愿意卷入别国的内部危机，除非出于己方利益或迫于他方压力不得不这样

²¹⁰ See Mwanzia (2010), Alao (2010), Baregu (2010).

²¹¹ David Robertson & Philip Webster (2008) 'Outrage over £200 million UK investment in Zimbabwe' in *The Sunday Times*, 25 June 2008.

²¹² Ruth Sunderland (2010) 'Oil companies accused of helping to fuel Sudan war crimes' in *The Guardian*, 13 June 2010.

²¹³ Amnesty International (2010) *Rwanda: Annual Report 2010*.

²¹⁴ Human Rights Watch (2009) *Ogaden: War Crimes in Ethiopia*.

²¹⁵ Amnesty International (2009) *Equatorial Guinea: Annual Report 2009*.

²¹⁶ US Department of State (2010) *Background Notes: Equatorial Guinea*.

²¹⁷ Taylor (2009), p 109.

²¹⁸ 姜恒昆：“中国与达尔富尔危机——中国的视角”，（中非民间和平与发展论坛研讨会论文，北京，2010年6月2-4日），第3-4页。

²¹⁹ Africa-Asia Centre/Royal Africa Society (2010) 'Africa: The view from China' seminar, 6 September 2010, London.

做。

中国似乎利用同卢旺达、刚果民主共和国、津巴布韦和苏丹的双边关系来迫使他们进行和谈。尽管这一方法的好处很明显，但几乎没有什么实例表明中国确实在促进非洲的冲突方谈判或调停其对话方面发挥了更直接的作用。如果中国要在该地区发挥更积极的作用，实地调研、能力建设、学习并形成明确的政策方针都是需要的。政治上，中国需要同公民社会组织、反对派领袖等非国家行为体，某些情况下甚至同武装组织，有更多的互动。最后，中国将会发现，在一些中国已成为主要的外部参与者的地方，国际社会的其他成员希望中国能起带头作用。如果中国想要向批评者证明自己并不是一个消极因素，那就需要开始经常这么做。

至于治理，找到解决政治问题和安全挑战的可持续办法，关键在于非洲的行为体而非外部参与者。中国在由民选的负责任的领袖领导且相对良治的国家进行经济投资，和在以极端的新世袭主义与独裁统治为特征的国家进行经济投资，其结果将会非常不同。尽管如此，所有外部参与者（包括中国），需要更好的认识他们如何影响这些事态——然后据此展开行动。通过外交关系和不断增长的政治经济作用，中国的确对非洲国家的内部事务具有影响。这一点已经被中国所承认。

中国并不是非洲传统的发展援助国，中国也没有明确寻求改善治理和引起政治改革。中国相信这些改革只能来自非洲内部。由于自己的国内政治现实，中国不可能开始将推动政治改革议程作为其国与国关系的一部分。然而非洲国家的内部动荡对中国自身来说并不是好兆头：中国的投资和利益将遭受风险，与一些政权的政治联系，特别是在冲突时期，将使中国成为攻击目标。这对中国形象的损害可能要比某些被认为得到中国支持的政权更持久。这意味着中国需要慎重考虑，长远看在哪里进行经济投资成本可能要高于盈利。

最后，忽视“不合时宜的真相”²²⁰，即中国在非洲一些地方的投资和西方国家的投资并没有什么不同，是不明智的。这种做法让中国怀疑西方批评中非关系事实上是基于地缘政治的考虑。这破坏了更合理的关切，即中国的不干涉政策短期看可能在危机时期使事情变糟，长期看则会限制更佳治理的发展。西方需要和中国就如何克服这些障碍进行接触，而不是过分简单的指责。这是一件复杂的事情，因为这涉及协调如何及何时施加双边压力以及达到什么目标等不同看法。这样做只会有利于双方更加努力加强接触和对话。

²²⁰ Deborah Brautigam (2010) 'Africa's Eastern promise: What the West can learn from Chinese Investment in Africa' in *Foreign Affairs*, 5 January 2010.

第五章 军事合作

2006年中国对非政策文件指出“中国将推动中非双边高层之间的军事交流，并积极开展有关军事关系的技术交流与合作，中国将继续帮助非洲培养军事人员，支持非洲国家为自身安全进行的国防和军队建设。”²²¹同样，中非合作论坛的行动计划提到，中国帮助非洲国家更好发展他们的国防部门。本章探讨军事合作的结构、基本内容以及支撑这种合作的动机，然后提出一些有关中非军事合作是否有利于更广泛和平与安全的重要问题，并强调中国之外的许多外部参与者共有的一些挑战。

军事合作的结构

对和平与安全有着明显影响的中非军事合作因两个原因而受到考查。第一，正如霍尔斯拉格指出的，中国“在非洲的军事外交保持适度”，与深化贸易和商业联系的外交努力相比较时尤其如此。²²²第二，黄辰昊指出，双边军事关系仍然非常不透明，²²³这使得中国和非洲国家的双边军事合作的性质、细节和深度难以评估。

尽管这样保密，但大体情况还是可以概括。在对该问题的少数详细调查之一中，戴维·希恩指出“中国几乎向每一个有外交关系的非洲国家提供了至少适量的军事援助和训练。”²²⁴希恩认为这10个国家与中国有着比其他国家更明确的军事关系：阿尔及利亚、安哥拉、埃及、加纳、尼日利亚、南非、苏丹、乌干达、赞比亚和津巴布韦。²²⁵

几乎所有已知的中非军事接触都是在双边关系的基础上去进行的。双方通过高级政治代表团与同行或高级军事官员会面来保持军事联系。例如，2010年3月刚果民主共和国总统约瑟夫·卡比拉会见了人民解放军（PLA）副总参谋长，“讨论双边关系的发展和军事合作。”²²⁶国防部长也在北京和非洲国家首都相互会面，尽管中非双方的代表团经常相互访问。

《2008年中国的国防》白皮书指出：

²²¹ 《中国对非洲政策文件》（2006），4.(1)。

²²² Jonathan Holslag (2009) 'China's New Security Strategy for Africa' in *Parameters*, Summer 2009, pp 23–37.

²²³ Huang (2010), p 3.

²²⁴ Shinn (2008), p 161.

²²⁵ Ibid.

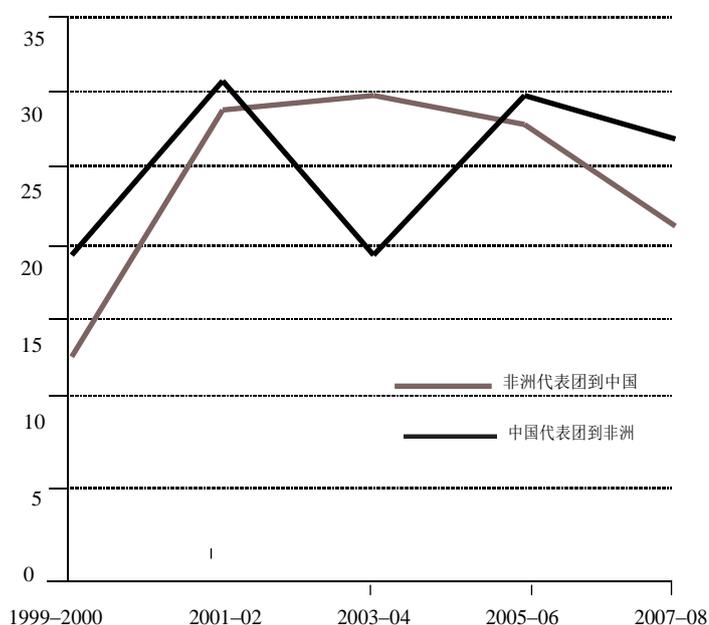
²²⁶ “President of DR Congo meets Chinese army official”, *China Daily News*, 13 March 2010, http://www.chinadaily.com.cn/china/2010-03/13/content_9585105.htm

人民解放军和其他国家发展军事合作关系，是不结盟、非对抗性、不直接反对任何第三方的，并从事各种形式的军事交流和合作，努力创造一个以互信、互惠为特征的军事安全环境。²²⁷

这些军事层面的关系是“一种配合中国领导层制定的更大的外交、经济和安全议程的战略层面的行为。人民解放军不会为军事原因而进行由职业军人指挥的单独军事行动。换句话说，人民解放军不是一个独立的行为体，人民解放军的行动必须与党和国家的官僚政治相一致。”²²⁸

中非高层军事代表团互访的频率在二十世纪九十年代末期开始增加，但在过去的十多年基本保持不变。²²⁹考虑到同一时期中国与世界其他地区军事交流的显著增多，这令人感到惊讶。²³⁰

表2：中非主要军事交流（次数）



数据来源：中华人民共和国国务院新闻办公室，《中国的国防》白皮书，2000，2002，2004，2006，2008。

尽管中国人民解放军在全球范围内和几个国家保持安全磋商（制度化和定期的军事层面接触），但在非洲只有一个国家和中国建立了这种关系：建立于2003年的中国-南非国防委员会。

在较低层面，越来越多的非洲国家在驻北京的大使馆设置武官。²³¹就这一点

²²⁷ 国务院新闻办公室：《2008年中国的国防》，2009年1月20日。

²²⁸ Shinn (2008), p 162.

²²⁹ 《中国的国防》白皮书：2000，2002，2004，2006，2008年。

²³⁰ Holslag (2009), p 28.

²³¹ 在1988年只有9个非洲国家在北京有武官。这个数字在1998年增加到13个，2007年达到18个，2010年达到28个。Shinn (2008), p 161; Puska (2007), p 1; and David Shinn (2010), 'International perspectives: Involvement of Non-Western States' in Introduction to African Security Issues, seminar hosted by the Africa Centre for Strategic Studies, National Defence University.

而言，非洲似乎增加了与中国的接触。自 1985 年开始中国自己在世界范围内的武官数量翻了一番，从 59 个增加到 109 个。然而在非洲，中国武官数量的增加却缓慢得多，仅从 5 个增加到 15 个。²³²这与欧洲形成鲜明对比，几乎每个欧洲国家的首都都有一个中国武官。事实上，尽管自 1985 年以来中国和非洲的政治和经济联系快速增加，但中国在非洲的武官却只维持在其应设总数的 15% 左右。

233

在霍尔斯拉格看来，中国与非洲相对较少的交流次数和在非洲只有相当少的武官人数，表明中国和非洲的军事关系并未与其政治和经济关系的扩大同步。²³⁴不过，中非军事交流在最近的 2010 年骤然增多，可能表明中国和非洲的军事接触在扩大，更重要的是，中国在非洲的军事参与的加深。此外，武官数量并不能完整衡量参与的深度：最重要的是军事交流的内容而非次数。

合作的内容

中国对非洲国家的军事援助和合作有若干个组成部分。很明显，正如《国防白皮书》指出的，包括常规武器转让在内的“与军事有关的技术交流”是一个重要的组成部分。中国的武器转让情况将在第 6 章详细探讨。²³⁵中国对非洲军事的财政援助包括捐赠和援助两种形式。例如，据透露中国在 2010 年 4 月给毛里塔尼亚捐款 150 万美元，用于购买军事工程装备。²³⁶在 2005 年其国防部长对中国进行了两个星期的访问后，利比里亚宣布中国政府承诺提供 60 万美元用于利比里亚军队的能力建设。²³⁷2001 年中国答应给予尼日利亚 100 万美元，用于更新其军事装备。²³⁸2007 年中国进出口银行向加纳政府贷款 3000 万美元，用于“获得军事装备和建设一个专用于警察、军队、监狱和其他安全机构的通信系统。”²³⁹一家中国公司，中兴通讯公司，是这些项目的承包者。

的确，中国提供给非洲政府用于资助军事设施发展的很多援助，反过来又花费给了实施这些项目的中国公司。例如，作为中国国防部的合作伙伴，中国新兴公司用中国捐赠给利比里亚军队的 550 万美元建造了营房。²⁴⁰安哥拉在 2006 年“宣布创建一支战术与行动精锐保障部队，中国为这个部队的培训中心提供了 600 万

²³² Holslag (2009), p 26.

²³³ Puska (2007), p 1.

²³⁴ Holslag (2009), p 26.

²³⁵ 需要注意的是，中国已经开始着手警务合作问题。2010 年 8 月，南非警务部副部长同其中国同行签署了一份警务合作协议，并“发表声明列举了双方在贩毒、非法移民、洗钱、武器走私及贩卖妇女和儿童等方面巩固和交换情报信息的方法。”Global Times News (2010) ‘South Africa, China sign police agreement’, in Global Times News, 1 August 2010, <http://china.globaltimes.cn/diplomacy/2010-08/558213.html>.

²³⁶ Voice of America News (2010) ‘China Donates \$1.5 million to Boost Mauritania’s Defence’, 20 April 2010.

²³⁷ FOAC website (2005) ‘China Pledges \$600,000 for capacity building of Liberian army’.

<http://www.focac.org/eng/zt/yhjl/t192014.htm>.

²³⁸ Shinn (2008), p 167.

²³⁹ Ibid, p 167.

²⁴⁰ The Informer News (2009) ‘China Again! – Turns over US\$5.5 million Barracks’, 30 April 2009.

<http://allafrica.com/stories/200904300911.html>.

美元的资金。安哥拉选择了一个中国公司——江苏国际——来建设这个中心。”²⁴¹

中国还承诺中国的援助确定不具商业性质。例如，2007年中国为非洲发起了一项排雷援助计划，培训排雷人员和提供排雷设备。除埃塞俄比亚和埃及外，中国还为来自安哥拉、莫桑比克、乍得、布隆迪、几内亚比绍和苏丹的排雷人员开设了相关课程，并为这些国家提供了设备和资金。2010年，中国人民解放军工程指挥学院为21名来华的苏丹排雷人员提供了六个星期的培训课程。²⁴²事实上，尽管中国不是禁止使用、囤积、生产和转让杀伤人员地雷的《1997年渥太华条约》的签约国，但中国人民解放军在排雷方面发挥了相对积极的作用：根据其自己的数据，中国人民解放军在过去的十年为近20个国家培训了300多名排雷人员，指导清除了超过两万平方米的雷区。²⁴³

自从冷战时期支持武装组织以来，中国一直在对非洲的军事人员进行培训。反思其后的变化，目前的培训被认为是“能力建设”，王学军解释说“培训包括两种形式，一种是非洲国家的军事人员到中国接受培训，另一种是中国的军事官员到非洲国家开展培训。”²⁴⁴前一种形式的一个例子是，2010年5月来自15个非洲国家的15名高级军事官员参加了由国防研究院和中国人民解放军国防大学组织的为期12天的课程培训。²⁴⁵

此类培训的一部分更为规范。例如，每年至少有30名安哥拉的军事人员在中国接受培训。²⁴⁶然而，非洲军队的国内能力建设程度并不清楚。一个已知的例子是中国教官对刚果民主共和国武装部队的培训，地点在该国东部的加丹加省。作为培训计划的一部分，2008年中国人民解放军向刚果民主共和国派遣了16名教员，2009年全年都在继续这个计划。²⁴⁷2009年8月中国通知联合国刚果民主共和国制裁委员会，将由23个中国教官实施一项后续培训计划。²⁴⁸在几内亚，中国在2004到2008年期间负责培训精锐突击部队（名为*Commandos Chinois*）²⁴⁹。另外，中国人民解放军军事教员还被短期调派到津巴布韦参谋学院。²⁵⁰霍尔斯拉格认为中国在非洲数量众多的培训主要集中于教军人如何使用从中国防务公司购买的

²⁴¹ Shinn (2008), p 165.

²⁴² 王清、李晓峰：《援助苏丹国际人道主义扫雷培训班结束》，《解放军报》2010年7月8日，第4版。
http://www.chinamil.com.cn/jfbmap/content/2010-07/09/content_32853.htm

²⁴³ Xinhua News (2009), 'China trains deminers for nearly 20 countries', 11 September 2009.
<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90883/6808125.html>

²⁴⁴ Wang Xuejun (2010) 'Viewing China-Africa AU Security Co-operation from the Perspective of the Development of the African Collective Security Mechanism', paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010.

²⁴⁵ 李东航：《马晓天会见非洲英语国家军队院校长研讨班人员》，《解放军报》（电子版）2010年5月27日，第4版。
http://www.chinamil.com.cn/jfbmap/content/2010-05/27/content_28943.htm

²⁴⁶ Shinn (2008), p 165.

²⁴⁷ United Nations Security Council (2009) *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of Congo S/2009/603*. p 63. 联合国这份报告表明，2009年中国向刚果民主共和国运送的部分军事设备，是中国和刚果民主共和国军事合作的一部分，而且是为了在中国军事教员提供培训期间使用。

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ International Crisis Group (2010) *Guinea: Reforming the Army Africa*, Report no. 164.

²⁵⁰ Shinn (2008), p 174.

设备。²⁵¹

虽然近几年中国和多个国家举行了联合军事演习，但是中国只在非洲举行过一次演习，也就是2009年中国和加蓬军队开展的名为“和平天使行动”人道主义和医疗训练行动。²⁵²《2008年中国国防白皮书》也指出，中国海军在当年和南非进行了一次双边联合军事演习，但是白皮书没有提供更多细节。²⁵³南非和埃及是非洲仅有的两个被正式邀请观察中国内部军事演习的国家，这两个国家也接待过中国海军的访问。2002年，在中国海军第一次环球航行时，一艘中国驱逐舰通过苏伊士运河并在亚历山大港靠岸。而在2000年，中国海军第一次到非洲巡航期间，就在坦桑尼亚和南非靠岸。在2008年，南非海军船只第一次在上海靠岸。最近，中国海军船只在亚丁湾执行驱逐海盗的行动，并在吉布提靠岸。

中国海军参与索马里海岸一带的多边反海盗行动，是中国军队（除其联合国维和部队外）“在”非洲的首次行动部署。这引出中国军官的一些建议，他们认为中国应该在东非建立永久性基地，以支持其在亚丁湾的行动。²⁵⁴在2009年的一次访谈中，退休海军少将尹卓认为，建立一个长期性的基地是必要的，这样可以使中国海军避免长途补给。²⁵⁵

中国军队超出传统维和任务范围，永久性部署在非洲，标志着中国和非洲国家军事关系的重大发展。虽有要在苏丹部署解放军部队这样没有事实根据的谣言，²⁵⁶但也没有中国在非洲开展单边军事行动的任何证据。由于中国军队自身能力的局限和其他强国的负面反应等因素的存在，霍尔斯拉格不相信这种情况会发生变化，至少在可预见的未来是如此。²⁵⁷

动机

推动中非双边军事合作的一个潜在的重要因素是中国自己在非洲大陆的利益：在那些中国有大量商业投资和/或那些重要的能源供应国，支持东道国利用自己的安全部队保护这些利益的能力，可能是一个重要动机。²⁵⁸然而，经济关系的深度似乎不能反应军事合作的深度，军事合作显然并未局限在那些中国进口自然资源的国家。希恩和霍尔斯拉格都指出：像加纳和乌干达等目前很少向中国出

²⁵¹ Holslag (2009), p 26.

²⁵² Sina English news (2009) 'Peace Angel 2009 Kicks Off', 22 June 2009.

²⁵³ 国务院新闻办公室：《2008年中国的国防》，2009年1月，第50页。

²⁵⁴ Daniel Kostecka (2010) 'The Chinese Navy's Emerging Support Network in the Indian Ocean' in *China Brief*, vol. 10 issue 15.

²⁵⁵ “尹卓：中国海军应该在吉布提建立长期补给基地”，中广网，2009年12月26日。

²⁵⁶ For example in August 2000 the Sunday Telegraph published a story that claimed as many as thousands of Chinese troops had been deployed to Sudan. The story was found to be untrue and was withdrawn. The Sunday Telegraph (2000) 'China Puts '700,000 Troops' on Sudan Alert', 26 August 2000. Also see Shinn (2008), p 171.

²⁵⁷ Holslag (2009), pp 34–36.

²⁵⁸ For example, see Susan Puska (2007) 'Military backs China's Africa adventure' in Asia Times Online, 8 June 2007.

口资源的国家同中国的军事关系很密切，而向中国出口大量石油的利比亚却与中国没有军事合作。²⁵⁹

事实上，从军事合作本身获得商业利益可能很重要，不管是以武器出售的方式还是以将基础设施项目合同分配给中国公司的方式，这些利益都用中国的援助或贷款来支付。

更广泛而言，强化军事联系显然只是更广泛的中非外交关系的一个方面，它服务于巩固中国与非洲国家政府的联系，以及增加中国在国际舞台特别是在联合国安理会的政治分量。然而，中非军事关系并没有发展到如同中非经济和政治关系那样的程度，这表明军事关系目前只是一个支持因素而并非为了其自身的目的。同时，参与维和任务、军事交流、培训和联合演习都为中国人民解放军本身提供了一个海外参与实验的机会。

中国承诺帮助非洲国家应对和平与安全方面的挑战可能有中国自己的动机，而非洲国家政府也转而要求中国的支持以满足他们的需要。在武器转让中，中国的军事援助没有附加条件（除了“一个中国”问题）。中国同那些无法从西方国家得到类似支持的国家建立了牢固的关系，苏丹和津巴布韦正是如此。这使得中国的军事援助非常有吸引力，这也许解释了为什么非洲国家政府越来越频繁地派武官到中国去。

对非洲和平与安全的影响

由于信息很少、几乎没有详细资料及军事相关问题通常具有的保密性，很难评估中非军事关系对非洲和平与安全的影响。这表现为一种特别的关注，因为非洲的军队“使防御和安全辩论处于公民社会范围之外，并使防御和安全问题神秘化。这实际上阻碍了许多非洲国家在国防管理方面的透明化和问责性。”²⁶⁰

尽管如此，一些人可能认为任何援助都是有利的：许多非洲国家的军队都缺少资源，装备落后，也缺乏履行其职能所必需的培训，其中显然包括维护安全的职能。然而，援助必须适合当地面临的实际安全挑战。正如莱恩认为的，情况并非总是如此，“对常常被用作设计非洲军事力量的唯一动机的抵御外来军事侵略和主要常规战的大肆宣扬，应该由那些只把非洲当成武器市场的人来做。”²⁶¹中国已承诺支持非洲军队发展他们的维和能力，表明至少在这方面，中国的援助很适合需要，因此能够取得效果。²⁶²鉴于地雷对平民造成的普遍伤害，中国在排雷

²⁵⁹ Shinn (2008), pp 161–2, Holslag (2009), p 29.

²⁶⁰ Le Roux, Len (2006) ‘Challenges for defence planners in Africa: Ensuring appropriate, adequate, accountable and affordable armed forces’ in African Security Review, 15:4 p vi.

²⁶¹ Ibid, p vii.

²⁶² 例如，《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划》指出，中国会“在维和理论研究、开展维和培训与交流、支持非洲维和能力建设等方面加强与非洲国家的合作。”见《中非合作论坛—沙姆沙伊赫行动计划（2010-2012年）》，中非合作论坛网站，2009年11月12日，

中的作用显然是受欢迎的，特别是在冲突后的国家。

与全球标准相比，非洲的政府通常在其军事开支预算上的投资比例较小。²⁶³但是，中国分配给军费开支而非更迫切的社会经济发展项目的援助，可能是有代价的。此外，军事上的培训与援助需要置于更广泛的安全领域的发展框架内，而且与警察或司法等其它国家机构有关。总之，当孤立于可能对维护长期和平与安全同样重要的更广泛的公共政策、治理和发展问题时，中国的军事援助可能并不总是有效。

中国的军事支持，而非充当维护国家安全与领土完整的中立力量，已经被那些面临内部反对的政权用作保住权力的政治化工具，这对非洲安全形成了消极影响。例如在2009年9月几内亚应对政治抗议时，中国培训的精锐突击队就是参与杀害150名平民的部队之一。²⁶⁴

联合国专家小组有关刚果民主共和国的一份近期报告强调，刚果民主共和国武装部队在该国东部涉及违反国际人权法，迫使群体迁移，且普遍未能保护平民。²⁶⁵刚果政府要对这些失败负主要责任。然而，中国目前还在发生冲突的该国东部培训刚果民主共和国武装部队的军队，因此作为一个外部参与因素，中国也负有责任。

中国的军事援助是否有利于和平，取决于其是否以建立一支更负责、更担当的保护平民的军队的方式去实施，或者援助是否只强化了巩固权力的军事能力。与武器转让一样，给军队提供训练援助也必须认真考虑。

显然，关于中国在非洲的军事合作是否有助于支持和平和维护平民安全，有一些需要拷问的怀疑与难题。这些是所有外部参与者都要面对的麻烦。例如在几内亚，由南非、法国和美国培训的部队同样与2009年的暴力事件有严重牵连。²⁶⁶在刚果民主共和国的事例中，包括美国、欧盟、欧洲个别国家和南非在内的各种外部参与者都参与支持安全部门改革，包括培训及援助刚果民主共和国武装部队。

对于外部参与者来说，这种情况的部分解决方案，在于“对安全部门改革有共同的理解，集体对伙伴国家提供前后一致和彼此协调的支持”²⁶⁷。中国参与了转型跟踪国际委员会，这是一个设法使外部参与者在诸如刚果民主共和国安全部门改革等问题上相互协调的组织。²⁶⁸尽管这样，中国没有公开对刚果民主共和国

<http://www.focac.org/chn/dsjbjzjhy/bzhyhywj/t626385.htm>

²⁶³ Joseph P Smaldone (2006) 'African military spending: Defence versus development?' in African Security Review, 15:4 p 29.

²⁶⁴ Amnesty International (2010) Guinea: You did not want the military, so now we are going to teach you a lesson – The events of September 28 2009 and their aftermath, p 32.

²⁶⁵ UNSC (2009), p 4.

²⁶⁶ Amnesty International (2010), p 23.

²⁶⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (2007) OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, Paris: OECD, p 14.

²⁶⁸ International Crisis Group (2006) Security Sector Reform in the Congo, Africa Report no. 104, p 18.

武装部队进行援助的详细资料。联合国安理会 1807 号决议明确指出，所有国家均须提前告知制裁委员会转让给刚果民主共和国的武器，以及“所提供的任何与军事活动有关的援助、建议和培训”。²⁶⁹尽管中国为此做了通知，但这些告知仍然不够详细，也未全面响应联合国建立这个监督和透明机制的要求。²⁷⁰

结论

与中非经济和政治交往相比，中非军事联系相对无关紧要。中国与非洲国家的双边军事合作仅限于高层政治会议、军事层面的交流和派驻武官。这种交往导致中国的贷款和援助只用于资助基础设施项目、排雷援助、非洲军事人员培训计划和极有限的联合演习。

与所有向非洲提供军事援助的国家的情况一样，中国的军事援助对和平与安全及最迫切的平民保护的影响取决于这种援助以什么目的和用何种方法提供。如果能改善责任性、支持平民保护、满足需要并持续致力于维持和平及排雷等紧迫问题，则中国的军事援助肯定具有积极的作用。此外，中国的军事援助需要以透明和合作的方式，与更广泛的安全部门改革计划相一致。

在 2009 年的一次会议上，中国人民解放军副总参谋长马晓天指出“展望未来，与外国的军事联系的地位和作用在中国共产党、国家和人民解放军的总体工作中将更加重要。”²⁷¹这对非洲的和平与安全可能意味着什么，以及其他外部参与者可能做出何种反应，尚有待于未来的观察。

²⁶⁹ UNSC Resolution 1807 (2008), paragraph 5, p 4.

²⁷⁰ UNSC (Report S/2009/603), p 63.

²⁷¹ 《解放军报》(2009 年)。原文注释 (PLA Daily (2009)) 不详——译者。

第六章 中国与非洲的武器贸易

中国对非洲国家的武器出口是中非关系中最自相矛盾的内容之一。本章首先概述了中国在非洲武器市场的地位、所销售武器的类型、销售对象、卷入武器交易的主要行为体及其动机。然后试图公正均衡地评估与中国对非洲国家武器出口相关的问题，以及武器贸易如何影响了非洲的和平与安全。

中国在非洲武器市场的地位

关于中国与非洲武器贸易的程度与范围缺乏精确的数字。关于中国武器生产与贸易的公开数据的相对缺乏意味着全面而具体地描述中国与非洲的武器贸易是不可能的。然而，从现存的公开数据看，可以确定中国的全球出口正在飙升。按照斯德哥尔摩国际和平研究所 2006-2009 年的数据，中国在全世界主要传统武器供应国中名列第八，²⁷²而美国国会研究部²⁷³发现中国是世界第五大武器出口国，2006 至 2009 年出口了价值近 76 亿美元的武器。²⁷⁴

虽然在全球武器市场上中国是一个相对小的出口国，但其大部分武器都输往发展中国家。2006 至 2009 年，中国出口到发展中国家的武器占其武器出口总额的比例为 98.6%。²⁷⁵某些其他主要武器出口国缩减或者至少是稳定其对发展中国家市场的武器出口数量，这却给中国武器生产商提供了增加出口的机会。据斯德哥尔摩国际和平研究所统计，2005 至 2009 年期间，非洲只占中国全球武器销售总量的 12%，多数销往了南亚（57%）和中东（21%）。²⁷⁶然而对中国而言，非洲依然是潜在的日益增长的重要市场。例如，中国是在南非举办的 2010 年非洲国防航空展销会的最大展销国。²⁷⁷据美国国会研究服务中心（CRS）数据，2006-2009 年中国签署了价值 6 亿美元的武器贸易协议，成为撒哈拉以南非洲最大的武器供应国。²⁷⁸

²⁷² SIPRI (2010) SIPRI Armed Transfers Database

²⁷³ 在美国国会研究服务中心的报告中，武器转让协议（或交付）的价值是指订购（或有些情况下交付）的常规武器的总价值，包括各类武器弹药、军用配件、军事建筑、军事援助和培训计划及所有相关服务。

²⁷⁴ Richard F. Grimmett (2010), *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002-2009*, United States Congressional Research Service, p 32.

²⁷⁵ Ibid, p.32

²⁷⁶ SIPRI (2010) *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press.

²⁷⁷ Business Standard (2010) 'China to be biggest exhibitor at Defence expo', 2 September 2010.

²⁷⁸ 由于信息缺乏及国会研究服务中心如何收集和处理数据并不透明，所以这些调查结果的准确性不可过分强调。

表四 对撒哈拉以南非洲武器转让协议的供应国,2002-2009(单位:百万美元)²⁷⁹

供应国	对撒哈拉以南非洲转让协议	
	2002-2005	2006-2009
美国	173	166
俄罗斯	800	200
法国	100	0
英国	0	0
中国	800	600
德国	0	0
意大利	300	200
其他欧洲国家	800	600
其他非欧洲国家	500	300
总计	3473	2066

表五: 对撒哈拉以南非洲的各武器供应国武器贸易额比例²⁸⁰

供应国	对撒哈拉以南非洲武器协议的百分比	
	2002-2005	2006-2009
美国	4.98%	8.03%
俄罗斯	23.03%	9.68%
法国	2.88%	0.00%
英国	0.00%	0.00%
中国	23.03%	29.04%
德国	0.00%	0.00%
意大利	8.64%	9.68%
其他欧洲国家	23.03%	29.04%
其他非欧洲国家	14.40%	14.52%
总计	100.00%	100.00%

²⁷⁹ Grimmett (2010), p.37²⁸⁰ Ibid, p.39

据中国向联合国常规武器登记册提交的报告，2006至2008年中国向非洲若干国家出口的主要是常规武器。²⁸¹像其他国家一样，中国只向联合国常规武器登记处提交了它认为适合报告的交易数据。除了便于运输的地对空导弹，这些数据没有包含轻小武器。²⁸²由于非洲进口国方面缺乏公众透明度，弄清中国与非洲武器贸易的确切数字这一任务变得十分困难，主要证据来自非洲国家向联合国常规武器登记处提交的不完整的数据。然而，从这些有限的数据和信息中可以确认的是，中国向许多非洲国家出口的武器范围广泛。

表六：中国向联合国常规武器登记处提交的数据

2006年²⁸³

种类	最后进口国	数量
装甲车	刚果民主共和国	4
	加蓬	6
	坦桑尼亚	2
大口径火炮系统	尼日尔	6
战斗机	纳米比亚	6
	津巴布韦	6

2007年²⁸⁴

种类	最后进口国	数量
装甲车	坦桑尼亚	2
	肯尼亚	32
	乍得	10
大口径火炮系统	卢旺达	6
攻击直升机	加纳	4

²⁸¹ 2007年，中国重新开始向联合国常规武器登记处报告其每年出口的七种主要常规武器。

²⁸² 有些国家在向联合国报告的数据中开始将轻小武器包括在内，例如，2010年阿尔巴尼亚就是如此，但这依然为数稀少。

²⁸³ United Nations Register of Conventional Arms (2010) UN Database, date of submission: 31 August 2007

²⁸⁴ Ibid. Date of submission: 9 July 2008

2008 年²⁸⁵

种类	最后进口国	数量
装甲车	卢旺达	20

2009 年²⁸⁶

种类	最后进口国	数量
装甲车	纳米比亚	21
	刚果民主共和国	9
	加纳	48
战斗机	尼日利亚	15
	坦桑尼亚	2

因为中国的小武器相对廉价，所以它正在成为非洲进口轻小武器诸如 AR-56 机关枪和中国型号的俄罗斯 AK-47 的供应商。中国轻小武器出口的确切数量与价值还不为人知。据联合国商品贸易数据库 (COMTRADE) 的数据，²⁸⁷小武器调查的结果显示，中国成为继美国和俄罗斯之后的世界第三大轻小武器供应国，是国际武器出口的主要国家之一。²⁸⁸据 2009 年小武器调查估计，2000 至 2006 年中国轻小武器出口增加了 1815%。²⁸⁹据报告，这一期间，中国至少向 53 个非洲国家的 27 个出口了轻小武器。²⁹⁰除了轻小武器，根据大赦国际消息，中国还生产并供应电击武器如击晕枪、电警棍，以及机械限制器如手铐、脚镣和枷锁等。²⁹¹

今天中国的军事与安全装备遍及非洲许多国家。最近的一些对非洲销售的例子，说明了不同类型与数量的中国武器流向了不同的非洲国家。除了一系列轻武器和军火外，中国向安哥拉武装部队提供了 8 架中国制造的 Su-27 SK 型战斗机。据媒体报道，2009 年安哥拉军队与中国国防装备制造企业中国北方工业公司达成购买大炮、装甲车和弹药的协议。²⁹²中国的国防工业开始逐步向尼日利亚渗透。²⁹³2005 年，在中国与尼日利亚之间达成了一系列数量巨大的石油交易之后，尼

²⁸⁵ Ibid. Date of submission: 9 June 2009

²⁸⁶ Ibid. Date of submission: 28 June 2010

²⁸⁷ 商品贸易数据库数据并不全面，因为它仅包括关税机构报告的商品交易。在许多情况下，国家进口的军品并不一定经过海关，因此在联合国商品贸易数据库中并没有这些军品进口的记录。

²⁸⁸ Small Arms Survey (2009), *Small Arms Survey 2009: Shadows of war*, Oxford University Press.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ David Shinn (2009) 'Chinese Involvement in African Conflict Zones' in *China Brief* Vol. 9:7.

²⁹¹ Amnesty International (2006), *China: Sustaining Conflict and Human Rights Abuses: The Flow of Arms Continues*, 9 June 2006.

²⁹² UPI (2009) 'China sells heavy artillery to host of African nations' in United Press International 30 January 2009.

²⁹³ Ian Taylor (2007) 'Arms Sales to Africa: Beijing's Reputation at Risk' in *China Brief* Vol. 7:7.

日利亚花费 2.51 亿美元购买了 15 架中国战斗机。²⁹⁴斯德哥尔摩国际和平研究所证明, 2007 年 10 辆装甲车从中国转让到了乍得。²⁹⁵在 1998-2000 年的埃塞俄比亚与厄立特里亚战争期间, 中国向双方都销售了大量的武器, 埃塞俄比亚至今依然是中国武器的重要消费国。据估计, 2006 年埃塞俄比亚从中国进口了 1300 万美元的轻小武器, 2007 年又进口了价值 4300 万美元轻小武器。²⁹⁶埃及是非洲拥有最多中国制造武器的国家之一。中国与埃及之间最大的武器交易项目是 1999 年 2 月签署的协议, 由中国向埃及提供 80 架 K-8 训练飞机, 总额达 3.47 亿美元。2004 年双方在此基础上又签署了新的协议。²⁹⁷2006 年塞拉利昂从中国进口了价值 1000 万美元的武器, 大部分是巡逻船, 而 2007 年加纳花费 900 万美元以湾流飞机换取中国的战斗机。²⁹⁸2008 年加纳还从中国购买了 627 支小手枪和左轮枪。²⁹⁹2007 年, 博茨瓦纳从中国购买了价值 190 万美元的小武器, 乌干达则购买了价值 170 万美元的各类轻小武器。³⁰⁰所有这些例子表明, 近年中国与非洲国家之间有着诸多不同数量、价值和类型的武器交易。

法规与政策

管理中国武器出口的主要法律是 1997 年颁布的《中华人民共和国军品出口管理条例》, 2002 年中国修订了该条例, 与此同时还颁布了与之配套的军品出口管理清单。³⁰¹有观点认为, “中国从一个基于行政管理、非正式临时性的出口控制制度转变到一个严格基于法律与官方条例的出口控制制度, 这是近年来中国不扩散政策的最重要发展。”³⁰²除了这些法规之外, 还有三个基本原则指导着中国的武器出口许可政策。第一, 武器出口必须用于进口国的合法自卫。第二, 武器出口不可破坏进口国所在地区或全球的和平、安全或稳定。第三, 武器出口不应该用作干预进口国的内部事务。³⁰³此外, 下列情形也不能进行武器出口: 违反中国加入的国际惯例或中国所做的国际承诺; 直接或间接破坏中国的国家安全和社会利益; 接受方是联合国安全理事会的军事禁运国, 或者是非国家行为体。³⁰⁴而

²⁹⁴ Defence Industry Weekly (2005) ‘Nigeria Spends \$251 million for Chinese F-7 Fighters after oil deals’, 30 September 2005.

²⁹⁵ SIPRI (2010) SIPRI Arms Transfers Database.

²⁹⁶ NISAT (2010) NISAT SALW Transfer Database

²⁹⁷ SIPRI (2010) SIPRI Arms Transfers Database

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ NISAT (2010) SALW Transfer Database

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ 中国政府官方网站, 《中华人民共和国军品出口管理条例》; Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (2010) National Report of the People’s Republic of China on the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Lights Weapons in All Its Aspects, and of the International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons, p 7.

³⁰² Center for International Trade and Security, University of Georgia (2005) *Export Controls in the People’s Republic of China*, p 13.

³⁰³ Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China (2009) *China’s Policy and Regulation on Arms Trade*

³⁰⁴ Ministry of Foreign Affairs of China, National Report, pp 14–15; Han Binbin, North Institute of Science and Technology Information, *China’s Perspective on the Illicit Arms Trade*, a presentation given at a seminar on

且中国的政策不允许未经授权的武器转卖。

限制武器非法扩散的意愿促成了几个地区和国际倡议,尤其是关注反对轻小武器扩散的倡议。最值得注意的是 2001 年通过的《联合国从各个方面防止、打击和消除小武器和轻武器非法贸易的行动纲领》。中国承诺贯彻落实这一纲领。2002 年,中国成为《联合国反对非法制造和运输军火公约》的第 46 个签署国,并宣称它正在为这一公约的批准通过做积极准备。³⁰⁵2007 年中国出台了关于轻小武器标识的新法规,规定了“与军火公约和国际跟踪设备(International Tracing Instrument)一致的小武器、备/附件及其包装容器的标识内容、模式、位置和制作要求,”³⁰⁶。自 2006 年 5 月开始,所有轻小武器的出口都保存有记录,包括合同、许可证、进口方、出口方、运输方、发送港、转运港、目的港等信息。³⁰⁷中国自 1990 年代中期开始采取的这些措施表明,中国开始逐步更好地控制其武器出口。

中国还做出重要承诺帮助处理非洲的轻小武器问题。中国 2006 年的非洲政策呼吁在“打击恐怖主义、小武器走私、贩毒、跨国经济犯罪等”方面展开更密切的合作。³⁰⁸2000 年中非合作论坛《北京宣言》明确指出“双方愿意加强在制止小武器和轻武器的非法扩散、转让和贩运方面的合作”,³⁰⁹2006 年《北京行动计划》宣称中国将:“继续支持并参与……打击轻、小武器非法贸易的努力”。³¹⁰

参与武器转让的行为体

鉴于这一主题的敏感性与秘密性,有哪些关键行为体卷入了中国与非洲国家之间的武器交易并不明确。显而易见的是,非洲国防部门和军队在寻求新武器供应方面发挥着重要作用。到中国访问的军事代表团和驻北京的武官充当了促成武器交易的联系渠道。³¹¹例如,2010 年 10 月卢旺达国防部长访问中国时,据报道,他将访问许多国防工业、国防装备展览中心以及一个研究与开发中心。³¹²访非的中国军事代表团和驻非武官扮演着相似的角色。2006 年中国对非政策将军事技

Proliferation of Conventional Weapons as a Threat to Global Security, hosted by the International Institute for Strategic Studies and Saferworld, 25 November 2009.

³⁰⁵ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2009), p 20.

³⁰⁶ Ibid, p 17.

³⁰⁷ Han Binbin (2009). The centralised collection and record keeping of SALW data is a very positive first step. However, such data is normally not made available to relevant international stakeholders for tracing purposes.

³⁰⁸ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2006) *China's Africa Policy*.

³⁰⁹ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2000) *Beijing Declaration of the Forum on China Africa Co-operation Declaration*.

³¹⁰ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2006) *3rd Forum on China-Africa Co-operation Beijing Action Plan 2007-2009*.

³¹¹ Puska (2007), David Shinn (2008) *Military and Security Relations: China, African and the Rest of the World*, in (ed. Robert Rotberg) *China into Africa: Aid, Trade, and Influence*, New York: Brookings Institute, p 161, David Shinn (2010) International perspectives: Involvement of Non-Western States' in *Introduction to African Security Issues*, seminar Hosted by the Africa Centre for Strategic Studies, National Defence University.

³¹² James Karuhanga (2010) 'Kabarebe meets top Chinese defence officials' in *The New Times*, 22 October 2010.

术交流描述为中非军事合作的一部分。³¹³一些中国的对非军事培训主要培训非洲军队如何使用从中国购买的武器。这表明，武器贸易是双方军事合作的重要内容。

中国军队与国有军品工业保持着非常密切的联系。一些防务公司直接由中国人民解放军内的部门如总装备部或总参管理经营。然而，军品工业最终都是在国务院的监管之下。1980年代中期高峰之后，中国国防工业的全球出口量出现了巨大的下滑。事实上，在1993至2001年间，中国整个国防工业出现净亏损，欠下了巨大的债务。³¹⁴2007年，中国开始采取了各种强化措施以创建一个国防工业基地，满足人民解放军长期的高科技需求，把国内军工企业转变为可以盈利的全球经济体。³¹⁵当前，有12家中国政府授权的军工公司参与武器出口活动，其中4家被授权出口军火，³¹⁶包括中国北方工业公司、中国保利集团公司和中国新兴进出口公司。虽然这些公司属于国有公司，人事配置是与军队和政治关联的任命的，但它们却是具有商业目标的盈利企业。

有五个主要的政府机构参与中国武器出口控制的管理，包括：国防部、国家国防科技工业局、中国海关、商务部和外交部。自2008年起，中国工业和信息化部下属的国家国防科技工业局成为管理常规武器出口控制的主要监管机构。国家国防科技工业局拥有常规武器出口的所有监管权，包括与导弹相关的出口。外交部军控司与国防部协作其进行管理。

商务部是军民两用商品出口的主要监管机构，负责发布法规、控制清单、批准或拒绝与生物、化学、核及导弹相关领域的军民两用商品和技术出口的资格申请。外交部负责相关的多边协商，协调不同政府机构的研究与政策起草，组织相关国际协议的贯彻执行。

动机

出于对非洲解放运动的意识形态支持及更广泛地参与冷战对抗，1955至1977年间，中国向非洲出售了1.42亿美元的军事装备。³¹⁷在非洲国家赢得独立之后，中国还利用武器供应来巩固与非洲国家的外交关系（其他武器出口大国包括法国和英国也有类似行动）。今天，中国对非洲的武器贸易与中非经济与战略关系密切相联。³¹⁸对中国武器工业而言，非洲国家提供了市场机会——非洲没有来自西

³¹³ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2006), 4.(1).

³¹⁴ Taylor, Ian (2010) *China's New Role in Africa*, London: Lynne Rienner, p 114.

³¹⁵ 这些“股份共享改革”意在鼓励军工企业将其大部分津贴列入中国股市交易，建立国际认可的公司结构，例如董事会。分析表明，尽管改革进程受到了全球经济衰退的影响，但改革还是部分取得了成功。到2010年3月，估计约15%的军工企业津贴上市，少于最初的预期。*Jane's Defence Business* (2010).

³¹⁶ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2009).

³¹⁷ Jean-Christophe Servant (2005) 'China's Trade Safari in Africa' in *Le Monde Diplomatique*, May 2005; see also Shinn (2008).

³¹⁸ Abiodun Alao (2010), *China's Role in African Security*, unpublished report, June 2010.

方公司的激烈竞争，对非洲政府而言，中国提供了相对廉价的武器供应。³¹⁹而且，中国的武器转让没有对最终使用者的人权考量，这意味着对那些人权记录很差而不能从其他主要武器出口国进口武器的非洲国家而言，中国往往是极具吸引力的武器来源国。

改善与武器接受国的政治关系是武器转让的另一个重要因素。相比更有利可图的商业交易而言，出售一些武器要取得重要的经济回报，这样的前景事实上十分有限。因此，中国促进这类武器交易作为巩固政治关系的方式之一，进而巩固中非关系中更具价值的商业与经济规模，这一点是可以理解的。

这对于增强中国获取战略性自然资源尤其是石油的能力尤为重要。³²⁰中国是利比里亚木材的主要进口国之一，同时也是该国的武器供应国。³²¹中国在非洲的主要石油供应国（安哥拉、苏丹、赤道几内亚、刚果布和尼日利亚）都从中国获得武器。人权至上组织认为，中国与苏丹关系中存在明显的石油与武器之间的关联：

苏丹的军费自其第一个石油出口年 1997 年出现了急速攀升。其大部分购买武器的钱都来自对中国出口石油所获取的盈利。由于购买小武器及其他军事装备，这些钱又直接回到了中国。³²²

中国国有能源公司的其中一家是苏丹油田最大的外国股份持有者。有人提示，该公司利益与中国与喀土穆的武器交易之间有着密切的关系。³²³然而，认为中国进行武器交易是为了获得矿产及其他自然资源的观点太简单化了，这无法解释中国与苏丹的所有武器交易，更不必说中国在整个非洲的武器出口。例如，尼日利亚只从中国进口了数量十分有限的武器，而在过去十年，加纳和乌干达却从中国进口了相对更大数量的武器，尽管这两个国家直到最近也没有发现多少能源藏量。

中国向非洲政府供应武器的部分动机是其对国家加强内部安全能力持肯定态度。例如，当中国有重要经济利益的苏丹南部与西部出现暴力骚乱时，中国与苏丹一致认为解决这一问题的部分方案在于提高国家强制维持稳定的能力。在这一方面，中国的武器转让可以被视为中国支持而不是破坏非洲和平与安全的手段。

中国武器的影响

³¹⁹ 非洲国家主要使用前华沙条约组织的武器，这些武器在使用和维修方面相对便宜，并不那么精密，且与中国制造的武器（特别是在弹药口径方面）完全兼容。

³²⁰ Grimmet (2010), p 14. See also Birtzinger (2009).

³²¹ Amnesty International (2006b), *Dead on Time – arms transportation, brokering and the threat to human rights*.

³²² Human Rights First (2008) *China's Arms Sales to Sudan: Fact Sheet*.

³²³ Taylor (2010), p 122.

评估中国武器在非洲的影响是一个富有挑战性的尝试，这不仅仅是因为弄清武器转让数量的具体数字的困难。武器转让的具体情况如武器的流向及其最终使用情况比武器转让的数量与价值更为重要。由合法负责的安全部队负责任使用的中国武器能改善和平与安全。中国向非盟或联合国维和行动的非洲部队提供的武器供应就是如此。例如，2008年9月，加纳与中国签订了一个价值为1.6亿美元交易协定，为多边维和行动重新装备其武装力量。³²⁴赞比亚军队在苏丹和平支持行动中使用中国制造的载人装甲车，³²⁵中国还向非盟-联合国苏丹混和维和行动供应军火。³²⁶

与此同时，一些购买中国武器的非洲国家正面临着冲突与不稳定，或者其政府由于大规模侵犯人权违反国际人权法而招致国际谴责。以下的三个案例可以说明中国的武器转让对这类国家的影响。

案例研究：
苏丹

根据小武器调查报告,在2001至2008年间,中国向苏丹政府提供的武器占其进口武器的72%。³²⁷通过联合国商品贸易数据库的数据,挪威小武器转让倡议估算出,2000-2008年间苏丹进口了价值686574美元的轻小武器,³²⁸这可能只是个很保守的估计。在同一时期,中国还向苏丹转让了更高级的军事装备,包括导弹发射器、坦克、战斗机、运输机、直升机、大炮、火箭炮、防空炮等。³²⁹总之,斯德哥尔摩国际和平研究所估计,2000至2009年间,中国向苏丹出口了1.43亿美元的武器,这还不包括轻小武器。³³⁰中国还与其他国家一道帮助苏丹发展自身的武器生产能力。中国公司帮助在喀土穆外至少建造了3个兵工厂。

有重要的证据表明,中国对苏丹的武器转让被用来实施人权侵害,违反国际人道主义法律。大赦国际2006年6月报道,苏丹武装部队和国民军用从中国进口的武器在南部苏丹及达尔富尔地区实施了暴行。³³¹大赦国际报道,在2004年的达尔富尔地区,中国的军用卡车既被用来运送苏丹政府军也被用来运送阿拉伯民兵,有时还被用来运输非法处决的人。³³²2006年,联合国监督小组发现222辆中国东风卡车被运到苏丹。³³³而且,中国提供的飞机被用来发射炸弹袭击村庄,在地面进攻前进行军事侦察。³³⁴2006年苏丹危机联合国专家小组判定,“当前达尔富尔冲突各方使用的军火大部分是在中国或苏丹制造的。”³³⁵在参与达尔富尔

³²⁴ Bates, Huang & Morrison (2007), p 29.

³²⁵ Ibid.

³²⁶ Small Arms Survey (2009) *Supply and Demand: Arms flows and holdings in Sudan – Sudan Issue Brief 15*, p 3.

³²⁷ Ibid.

³²⁸ NISAT (2010) NISAT SALW Transfer Database

³²⁹ SIPRI (2010) SIPRI Arms Transfers Database.

³³⁰ Ibid.

³³¹ Amnesty International (2006).

³³² Ibid.

³³³ 参见根据2005年安理会关于苏丹问题的1591号决议设立的安理会委员会主席2006年1月30给安理会主席的信件,第126段。

³³⁴ Amnesty International (2006).

³³⁵ United Nations Panel of Experts on Sudan (2006), *Final Report of the Panel of Experts*, Document S/2006/65.

冲突的乍得武装组织中也发现了中国的武器。³³⁶尽管中国武器被广泛使用于达尔富尔的人权侵犯活动，但中国还继续允许其军事装备运送到苏丹。

中国的武器不仅被用于苏丹的人权侵犯活动，而且其向诸如简贾维德民兵组织等非国家行为体或向达尔富尔活动的苏丹武装部队转让武器的行为还直接违背了联合国对达尔富尔地区的武器禁运。³³⁷2007年中国非洲事务特别代表刘贵今大使声称，“我们将竭尽所能防止武器落入坏人之手，避免他们利用武器做出错误的事情”³³⁸。据称，2008年中国曾一度中止对苏丹的武器转让。³³⁹然而，此后，中国继续向喀土穆提供武器。2010年10月，据报道，中国试图阻止专家组向联合国安全理事会提交一份报告，该报告显示，中国的军火在达尔富尔被用于反对联合国和非盟的维和人员。³⁴⁰考虑到中国自身是苏丹的维和参与国，这一报告的揭露显然对中国来说是件尴尬的事情。

案例研究： 刚果金

1990年代后期，中国给当时的洛朗·卡比拉总统提供了大量的武器。仅1998年就有价值2700万美元的轻小武器被转让给金沙萨。³⁴¹最近，中国向刚果民主共和国武装部队供应武器和军火，表面上是为了训练的目的，³⁴²这些军火包括数百万7.62毫米的子弹和数以千计的冲锋枪和数百架机关枪及榴弹发射器。³⁴³鉴于刚果民主共和国武装力量经常将武器转给刚果的非国家武装力量，因此中国提供给刚果民主共和国武装力量的武器极有可能转到刚果政府部队的代理人手中。虽然在任何军事装备卖给刚果金政府之前出口国必须通知联合国制裁委员会，³⁴⁴但中国只是不定期地提供这种信息，³⁴⁵这增加了追踪武器供应、确保武器不落入错误人之手的难度。

中国的冲锋枪在刚果金的基伍省和伊图里地区以及整个大湖地区的战士与民兵手中都很常见。³⁴⁶2005年联合国民主刚果特派团在伊图里地区的布尼亚的

³³⁶ Ibid.

³³⁷ 所有在达尔富尔活动的武装组织应该都属于联合国安理会1556号决议所规定的武器禁运范围。该决议声称，所有国家都应该采取必要的措施防止向在北达尔富尔、南达尔富尔、西达尔富尔和西达尔富尔地区活动的下列行为体供应武器及相关物质、提供技术培训和援助，包括非政府组织及个人如阿拉伯民兵组织；恩加梅纳停火协议各方；任何其他交战国。中国武器还悄悄流入其他联合国禁运区。中国向多年来一直普遍系统地侵犯人权的国家利比里亚出口轻小武器。中国的武器被用来交换利比里亚的木材，违背了当时联合国对利比里亚的武器禁运，并帮助支持战争之王查理·泰勒（Charles Taylor），See Amnesty International (2006), *Liberia: Civilians faces human rights abuses at home and across borders*, p 13.

³³⁸ Sudan Tribune (2007) 'China tries to prevent weapons in Darfur', 6 July 2007.

³³⁹ See Holslag (2008), p 10.

³⁴⁰ Ewen MacAskill (2010) 'China tries to block Darfur weapons report' in *The Guardian*, 21 October 2010.

³⁴¹ NISAT (2010) NISAT SALW Transfer Database

³⁴² 2009年中国通知联合国制裁委员会要在中国军国提供的培训框架内，向刚果民主共和国国家军队输送军事装备。如2009年报告所提供的细节，联合国刚果民主共和国问题专家组未能核实随后在刚果民主共和国卸下的货物与中国政府提交的通知上列出的名目相符。United Nations Group of Experts on DRC (2009) *UN Final report of the Group of Experts on the DRC submitted in accordance with paragraph 8 of Security Council Resolution 1857*.

³⁴³ Interview with diplomatic source, 26 November 2010.

³⁴⁴ UNSecurity Council resolution 1807 (March 2008). A similar provision applied to all forms of military assistance provided to the Congolese government.

³⁴⁵ United Nations (2008) *UN Final report of the Group of Experts on the DRC submitted in accordance with paragraph 8 of Security Council Resolution 1857*

³⁴⁶ Shinn (2009).

维和人员收缴了 1100 支武器，其中 17% 是中国的 56s 型冲锋枪。³⁴⁷2006 年 9 月，从伊图里从反叛组织收回的子弹产于希腊、中国、俄罗斯和美国。³⁴⁸中国武器在出口到积极参与民主刚果冲突的乌干达、卢旺达、布隆迪和津巴布韦之后，可能又流入了民主刚果。³⁴⁹而且这一地区购买中国武器的其他国家如苏丹也把武器转给了民主刚果。³⁵⁰民主刚果已经成为一个武器中转站，这些武器先从苏丹流入民主刚果，再从民主刚果转入津巴布韦。³⁵¹

据推测可能运往刚果（布）的朝鲜武器最近在南非被截获，突显了中国在武器流入非洲冲突地带的角色问题。2010 年 3 月南非向联合国报告，它截获了一艘隐蔽的朝鲜军事货轮。报告说，这艘货轮违背了联合国关于朝鲜的武器禁运，它可能是与中国串通好的。南非政府在德班截获的 T54、T55 坦克部件来自朝鲜，在中国大连港被装上集装箱船。有怀疑称，朝鲜的军事装备实际上目的地是刚果金，据了解刚果金军火库中有 T55 坦克。³⁵²在这一案例中，中国可能在将武器转运到非洲的过程中扮演了重要角色，而这一行为既违背了对朝鲜的武器禁运，也违背了对刚果金的国际禁令。

案例研究： 津巴布韦

中国与津巴布韦有超过 30 年的军事合作的历史。1970 年代，中国成为罗伯特·穆加贝和反对罗德西亚白人统治的津巴布韦非洲民族联盟-爱国阵线游击队的亲密盟友。中国向津巴布韦非洲民族联盟—爱国阵线提供后勤、培训、武器和资金支持。这种支持一直持续到白人统治结束之后。2000-2008 年间中国对津巴布韦的武器销售总额据估计至少为 3 亿美元。³⁵³这包括一系列军事装备，从小武器到装甲运输车到飞机都有。据挪威轻小武器转让倡议记录，2000 至 2008 年间，超过价值 1 百万的小武器从中国输往津巴布韦，³⁵⁴尽管这可能仅仅占了实际交易的一部分。中国还向津巴布韦提供反暴动装备和警察装备。³⁵⁵该国主要的战斗坦克和装甲运输机车全部是中国制造的。津巴布韦空军力量配备的也是中国飞机。³⁵⁶

2008 年 4 月，中国与津巴布韦的武器贸易被曝光，当时装载着中国武器的一艘船舰（后来被称为“耻辱之船”）试图向穆加贝政权运送数量可观的武器。尽管这次武器贸易是很久以前就达成的协议，但实际交货却恰巧在津巴布韦选举后的残酷镇压时期。公民社会组织和工会动员阻止该船在南非、莫桑比克和纳米比亚靠岸卸载货物，随后国际社会谴责即将召开的北京奥林匹克运动会，中国召

³⁴⁷ Amnesty International (2006), p 8.

³⁴⁸ Control Arms (2006) 'Bullets from Greece, China, Russia and United States found in rebel hands in Democratic Republic of Congo', Press Release, 16 October 2006.

³⁴⁹ Amnesty International (2005) *Democratic Republic of the Congo: Arming the East*.

³⁵⁰ United Nations (2009) UN Final report of the Group of Experts on the DRC submitted in accordance with paragraph 8 of Security Council Resolution 1857.

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Kevin Kelley (2010) North Korea Arms to Africa – Unusual only because illegal, in *The East African*, 8 March 2010.

³⁵³ Human Rights First (2008) *China's Arms Sales to Zimbabwe – Fact Sheet*

³⁵⁴ NISAT (2010) NISAT SALW Transfer Database

³⁵⁵ Amnesty International (2008) *Zimbabwe: No supply of arms until state sponsored violence ceases*

³⁵⁶ SIPRI (2010) SIPRI Arms Transfers Database

回了这艘载运武器的货轮。³⁵⁷

中国官方和学者辩护称津巴布韦货轮是错误时间点的意外结果，因为早在津巴布韦国内出现不稳定之前，津巴布韦就与是就与中国的武器制造商达成这一武器贸易协议。然而，耻辱之船事件提出了这一问题，即中国销往津巴布韦的武器是否真正与“武器出口不应该干涉接受国内部事务”这一原则相匹配。2006年穆加贝总统公开向那些可能心怀反对津巴布韦政府计划的人演讲，“我们已经武装了每个可以拿起枪的男人与女人……防务力量已经从政府向东看政策中受益，通过向东看政策，我们不仅得到了新的装备还学到了新的军事战略。”³⁵⁸最近英国报纸的一篇文章指责中国向津巴布韦安全部门提供武器以直接换取钻石。³⁵⁹这种报告的准确性可能值得质疑，但它却因为是谈论中国对非洲武器转让的秘密而声誉鹊起。

正如这三个安全研究所清楚证明的，中国武器在接受国内部事务中扮演了重要的角色。很难将那种认为武器出口不应破坏地区或国际和平的观点与一些非洲最不稳定的国家却是装备武器最多地区的现实协调起来。³⁶⁰

虽然中国不可能对导致这些安全问题的国内和地区形势负责，但是很显然中国应该对其武器转让所产生的影响负责。尽管已经为控制武器转让制定了法律框架，但是中国的法规与政策经常是模糊的，为不同的解释留下了余地，而且中国的法规低于大多数区域和多边武器控制协议所规定的标准。³⁶¹中国的武器转让管理办法不包含这样的规定，即当武器流入可能促成违反国际法或加剧正在进行的冲突时，应当禁止武器转让。确实，“中国政府以与国际法规定的国家现有义务不符的方式，用不干涉他国内政来解释其武器控制的决定。例如，不干涉内政政策使中国政府免于考虑潜在武器接受国的人权记录。”³⁶²

中国的法规也不考虑装备了中国武器的政府和武装部队，在所在国家的长期不安全和正在发生的冲突中可能扮演的角色。虽然中国的法规要求军事装备的出口商“提交接受国有效的证书与文件”，并规定伪造文件构成刑事罪行。³⁶³但中国在监督出口武器的最后使用方面没有系统的程序，对武器转让只有非常有限的出口后验证，³⁶⁴而且对出口后武器转给未授权用户的风险几乎没有任何评估。

³⁵⁷ See Samuel J Spiegel & Philippe Le Billon (2009) 'China's weapons trade: from ships of shame to the ethics of global resistance' in *International Affairs*, vol. 85:2, pp 323–346.

³⁵⁸ Cited in Taylor (2010), pp 124–5.

³⁵⁹ Andrew Malone (2010) 'Mugabe's darkest secret: an £800bn blood diamond mine he's running with China's Red Army' in *The Daily Mail*, 18 September 2010.

³⁶⁰ Taylor (2007).

³⁶¹ For example, the 1993 'OSCE Principles Governing Conventional Transfers', the 2000 'OSCE Document on SALW', the 2008 'EU Common Position governing control of exports of military technology and equipment', the 2002 'Wassenaar Arrangement Best Practice Guidelines on SALW', and the 'Best Practice Guidelines for Implementing the Nairobi Protocol on SALW'.

³⁶² Amnesty International (2006).

³⁶³ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2009) *China's Policy and Regulation on Arms Trade*, Art. 15, Art. 22.

³⁶⁴ CITS (2005), p 37.

尽管中国的法规禁止“任何个人参与军品出口”，³⁶⁵但关于武器中介没有单独条款，中国的武器还通过中间商和中介间接转到非洲。中国官方在国际场合提供的解释，依然没有说清国家“专门授权和指定”可以开展武器转让的公司进行的中介活动，是否受制于武器出口条例，是否要获得许可证。禁止个体参与武器出口是只包括中国的个人和公司（包括位于香港或在香港注册的公司），还是也包括为中国武器做中介的外国公民和公司，这一点也不清楚。

中国的轻小武器和弹药转让到非洲时，已经充斥着点燃冲突和不安全、导致更大地区的不稳定的危险，因为这些武器在跨界流动。一旦落入叛乱组织的手中，这些武器和弹药不仅威胁国家安全，而且还直接影响整个非洲的安全。暴力犯罪因手枪在诸如南非之类的国家扩散进一步加剧，南非从武装犯罪分子收缴的武器常常被发现是来源于中国。不幸的是，中国帮助非洲打击轻小武器非法贸易的承诺还得不到贯彻实施。轻小武器在 2009 年中非合作论坛沙姆沙伊赫会议的议程中地位下降，在 2010-2012 年行动计划中也没有专门提及轻小武器。这表明这一问题在中非对话中并不具有优先性。³⁶⁶

结论

中国已经成为对非轻小武器出口的最大供应国之一。对中国武器工业而言，非洲将继续是一个富有吸引力的市场，而对非洲国家尤其是那些其他出口国排斥的国家而言，中国将继续是廉价武器富有吸引力的供应国。所有国家有权利进口和出口武器以满足其合法的国防与安全需求。中国武器出口的问题在于这些武器如何使用和最终落在谁手里。记录显示，在几个案例中，中国武器破坏了非洲的和平与安全，它们被用于严重违犯人权和国际人道主义法，最终用于武装非国家组织，加剧了冲突。中国的武器贸易政策规定，武器只能用于国家合法的自卫目的。然而，在几个非洲国家中国正在与所谓的“合法政府”打交道，事实上，这些政府“不过是包装了荣耀的盗贼国家和准国家，其主要目标是确保精英的生存与富裕。”³⁶⁷在这种情况下，国家安全通常是指政权安全，跟保护国家公民的安全几乎没有任何关系。³⁶⁸

显然，中国武器出口管制或者本身就不够，或者执行不力难以防止中国武器的滥用。此外，透明度问题与武器交易风险有关，这会破坏中国武器出口管制从临时性的行政体系向法制体系过渡所带来的积极效益，并激起人们对中国武器出口的猜测与怀疑。

³⁶⁵ *Regulations of the People's Republic of China on Administration of Arms Export*, Chapter IV, Art. 20.

³⁶⁶ See Nabudere, Richard (2010) 'The proliferation of small arms and light weapons (SALW) in East Africa – opportunities for China-Africa co-operation' Paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010

³⁶⁷ Taylor (2010), p 127.

³⁶⁸ *Ibid.*, p 128.

中国对向非洲出口武器的国有商业导向的公司的监管程度是令人质疑的，这些监管往往由在北京的官员，例如提供出口许可证的官员或外交部的官员，来作出决定和实行。驶往津巴布韦的“耻辱之船”事件可能是最好的例证。外交部官员和监管者是否有政治影响力去拒绝出口许可请求，强化故意淡化和模糊的武器控制法规，这一点也是令人怀疑的。³⁶⁹在这一方面，中国武器出口的问题显然并不仅仅是弱控制体系技术性失效的结果，它还反映了政治行为体没有能力对该问题优先考虑处理、消除其引起的损害。

中国的一些学者甚至官员承认，中国的武器转让对非洲安全而言是存在问题的，在有些情况下会使冲突恶化、暴力加剧。长远观之，这种评估无疑将逐步赢得关注，并对政策越来越具有影响力。而且，中国并不想在长期遭受怀疑与谴责的国际氛围中参与国际活动。中国很乐意被视为发展中国家权利与利益的代言人，同时也被看作是负责任大国，正如它在 2008 年北京奥林匹克运动会准备时期谨慎行动所证明的那样。

重要的是，不能忽略这样的事实，即中国并不是唯一转让最终被用于非洲冲突的武器的国家。西方国家已经使小武器、坦克、战斗机泛滥于非洲，从而点燃战争，纵容独裁者，甚至武装了卢旺达大屠杀的行凶者。虽然中国对苏丹和津巴布韦政权的军事支持招致西方的大量谴责，但西方武器出口商对相关国家直接和间接的武器转让却一直没有引起同样的批评。

这并没有免除中国在非洲错误行为的责任，就武器转让而言尤其如此。然而，任何对中国的评价都需要更好更复杂地理解所有利益有相关方的罪责。非洲和平与安全威胁的解决方案在于非洲大陆自身，在于非洲政府、政治家和公民社会。对非洲稳定具有共同利益的外部行为体为了支持非洲和平必须寻求彼此间的合作，确保它们的行动不要刺激或恶化非洲冲突。集体阻止不负责任的武器转让将是迈向正确方向的重要步骤。联合国商定的武器贸易条约为此提供了一个真正的机遇。

³⁶⁹ Ibid, p 127.

第七章 地区组织与中国

在过去的十年中，非洲国家的多边政治图景已经发生了很大变化，中国也因此开始调整其偏爱的双边接触模式来反映这些变化。然而，中国和非洲多边组织新生的关系将如何影响中国在非洲安全方面的角色，这一点还有待观察。本章将简要介绍这些关系，因为它们只是刚刚开始并且只初具规模。

非洲地区组织的出现

非洲统一组织向非盟的组织转型反映出了非洲领导人试图“在外交、发展、和平与安全等关键领域将泛非合作制度化”。³⁷⁰非盟的第四条规章授权非盟在战争罪，屠杀和反人类罪等严重的情况下有权利干涉会员国。³⁷¹该法律的变化反映了在主权有限性及国家保护其公民的责任等方面更广泛的全球规范变化。同样地，非盟在和平与安全领域的新目标和方向被描述为一种“更积极的不漠视人类安全的政策”。³⁷²

非盟发展了许多制度性机制来支持这一规范性转变。它的和平与安全理事会由选举产生的15个非洲国家组成，负责监督有关安全问题的决议和行动。非洲大陆早期预警体系正在形成之中。2007年非盟设立了五人“智囊团”作为非盟大使行事并支持各类斡旋努力。来自非盟各成员国具有非常高军事水平的军事代表组成的非盟军事参谋团负责给和平与安全理事会提供建议与协助。最后，非盟在2010年建立了非洲待命部队。它分为5个次地区混成旅，总部设在亚的斯亚贝巴，其目标是作为观察员、监视员和维和人员负责支持非盟的各项任务。

非洲的各种次地区机构和组织也正在发展之中。这些组织和机构试图提供促进经济一体化及和平与安全的全面框架。³⁷³这些次地区组织包括东南非共同市场、西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体和政府间发展组织。2010年，政府间发展组织创建了冲突早期预警及反应机制来应对东非和非洲之角潜在及现存的暴力冲突。³⁷⁴在西非，西非国家经济共同体已经采取了一种机制以为其提供能力，以便西共体在冲突预防、冲突管理和冲突解决以及维和、提供人道主义援

³⁷⁰ Scarlett Cornelissen (2010) 'China & African Regional Organisations' in *The China Monitor*, issue 49.

³⁷¹ *Constitutive Act of the African Union, adopted by the 36th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government, Lomé, Togo, 11 July 2000.*

³⁷² *Institute for Security Studies (2007), Complex Emergencies in the 21st Century – Challenges of New Africa's Strategic Peace and Security Policy Issues, edited by Festus B Aboagye, ISS Monograph Series no. 134, p. xiv.*

³⁷³ Woodrow Wilson International Center for Scholars (2008) *African Regional and Sub-Regional Organizations – Assessing Their Contributions to Economic Integration and Conflict Management.*

³⁷⁴ The seven IGAD Member States are: Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Somalia, Sudan and Uganda.

助、和平建设和次地区安全等领域发挥作用。³⁷⁵

非盟和次地区组织的维和部队已经动员起来并派遣到与战争有关的国家。非盟第一支维和部队于2003年派遣到了布隆迪，非盟苏丹特派团于2004年部署到了达尔富尔地区。现在，非盟索马里特派团7200名士兵又部署在了索马里以支持索马里过渡政府。在西非，西共体监督小组干预了1990年的利比里亚内战并从那时开始在塞拉利昂部署了维和部队，此后又在几内亚比绍和重新在利比里亚部署了维和部队。次区域组织也直接参与和平谈判，如在2008年，在南非总统姆贝基的领导下，南部非洲发展共同体组织了和平谈判解决了津巴布韦当时的政治危机。在苏丹，政府间发展组织也起着类似的作用。非盟已经建立了苏丹南方分离派与北方对话的常设机制，就针对即将到来的2011年苏丹南方公投进行讨论。³⁷⁶虽然其中一些干预的影响还令人质疑，许多行动在资金和能力上还面临着严重的不足，但是毋庸置疑的是，这些新的多边机构的作用与影响正在继续增长。

中国和非洲地区组织

中国在历史上更乐于同非洲的国家建立双边关系。³⁷⁷但是，在过去的几年里，中国加快了同非洲地区和次地区组织在政治、外交、经济以及安全等方面的联系。中国在2003年中非合作论坛亚的斯亚贝巴行动计划中明确承诺加强与非洲的地区组织和次地区组织的合作，亚的斯亚贝巴行动计划中写到：

我们决心继续加强合作，共同努力，支持联合国和非洲联盟以及非洲其他次区域组织在预防、调解和解决非洲冲突方面发挥更大作用……（中国）将在力所能及的范围内向非洲联盟和平与安全理事会提供资金、物资援助以及相关培训。为加强非洲国家开展维和行动的能力，期望中国加强与非洲国家和次区域组织在后勤方面的合作。³⁷⁸

在2005年，中国任命了驻南部非洲发展体、西非国家经济共同体、东南非共同市场以及非盟等地区组织的代表。³⁷⁹2008年11月在亚的斯亚贝巴举办了第一次非盟—中国战略对话，该对话一年举办一次。³⁸⁰这意味着双方进一步提升政治合作关系、高层互访以及在发展领域的密切合作。³⁸¹中国和非洲联盟达成共识，

³⁷⁵ Henrietta Didigu (2001) *Developing a Common Agenda for Sub-regional Organizations for Peace, Security and Conflict Prevention in Africa: A View from ECOWAS*, Legal Affairs Department, ECOWAS

³⁷⁶ IRINNews (2010) 'Sudan: A test case for the AU', 29 June 2010.

³⁷⁷ Kwesi Aning & Francis Tsidi (2010) 'China and Africa: Towards a New Security Relationship', paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010.

³⁷⁸ Forum on China-Africa Co-operation-Addis Ababa Action Plan (2004-2006), 2.2.2.

³⁷⁹ Sara Van Hoeymissen (2010) 'China's Support to Africa's Regional Security Architecture: Helping Africa to Settle Conflicts and Keep the Peace?' in *New Avenues for Sino-African Partnership & Co-operation - China & African Regional Organisations*, *The China Monitor*, issue 49, March 2010.

³⁸⁰ African Union Commission (2008) 'Chair in strategic dialogue with Chinese Vice-Minister' *African Union Commission Newsletter*, issue 35, November 2008.

³⁸¹ African Union Commission (2010) 'Addis Ababa: New African Union conference center a lasting testimony of strong Afro-Chinese relations' Press Release, 13 January 2010.

一致同意以后每年都将在北京和亚得斯亚贝巴轮流举行一次战略性对话。³⁸²目前,中国与非洲的一个重点合作项目就是建设一个现代会议中心,以及在非盟总部建造一幢 25 层办公大楼,预计耗资 1.5 亿美元。³⁸³

在2006年的非洲政策白皮书中,中国政府赞扬了非盟为维护非洲和平与安全以及促进非洲团结与发展而做出的一切努力。³⁸⁴作为2009中非合作论坛沙姆沙伊赫行动计划的成员国之一,中国宣布支持非盟及其它地区组织和国家在解决局部冲突方面所做的努力。³⁸⁵似乎中国学者和官员都坚信,相对于其它任何国际行为体来说,非洲地区组织能更好地对其成员国的主权和内政做出判断。譬如,在2007年中国驻联合国代表就争辩到,地区组织在其特定区域的预防冲突和解决冲突方面具有独特的政治、道德、地理等优势。³⁸⁶

在联合国,中国强调在维护国际和平与安全方面,联合国与地区组织和次地区组织必须进一步加强合作。在2010年1月,联合国安理会在中国就任安理会轮值主席国倡议上举行专题讨论,回顾思考了如何最大程度地优化联合国和地区组织及次地区组织的关系。³⁸⁷中国驻联合国大使张业遂呼吁国际社会支持地区组织,并且明确指出:

近几年来,非盟和非洲各次地区组织已致力于通过斡旋调停和维和行动来解决非洲热点问题,但是他们的努力由于资金短缺和能力匮乏而受到限制。在维护非洲和平与安全方面,我们大力支持建立和深化联合国与非盟之间的战略伙伴关系。我们也将大力支持联合国在加强地区和次地区组织的能力建设方面提供更多的援助。³⁸⁸

中国政府还努力利用其联合国安理会常任理事国的位置来代表非洲地区组织的立场与观点说话。例如,表达非盟反对国际刑事法院对苏丹总统巴希尔发出国际逮捕令的心声。在达尔富尔问题中,中国政府也支持非盟继续在和平调解过程中发挥其主导作用。在2007年,非盟的立场对中国决定支持联合国1769决议起到了一定的作用,该决议决定创建一个联合国-非洲驻达尔富尔混合性部队。³⁸⁹当中国和非洲就如何更好地应对危机发生分歧时,非洲各国立场一致就会动摇中国的立场,由原来的不赞同逐渐转向接受联合国的某些行动计划。³⁹⁰例如,中国遵

³⁸² African Union Commission (2008) 'Chair in strategic dialogue with Chinese Vice Minister' *African Union Commission Newsletter*, issue 35, November 2008.

³⁸³ Introductory remarks by H.E. Patrick Mazimhaka, Deputy Chairperson of the Commission of the African Union, Addis Ababa, 25 May 2007.

³⁸⁴ 《中国对非政策》(2006年).

³⁸⁵ 中非合作论坛,《沙姆沙伊赫行动计划(2010-2012年)》, 2.6.2.

³⁸⁶ International Crisis Group (2009), p 24.

³⁸⁷ UNSC (2010) *Letter dated 4 January from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the Secretary General, S/2010/9*.

³⁸⁸ Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN(2010), *Statement by H.E. Ambassador Zhang Yesui, Permanent Representative of China to the United Nations, at Security Council Debate on Co-operation between the United Nations and Regional and Sub-regional Organizations in Maintaining International Peace and Security*, 13 January 2010.

³⁸⁹ 姜恒昆 (2010), 第 4 页。

³⁹⁰ Van Hoeymissen (2010), p 11.

从非盟的决定，于2004年和2009年分别对科特迪瓦以及厄立特里亚实施制裁和军火禁运。³⁹¹

在联合国安理会中，中国政府还与非洲次地区组织的立场保持一致。³⁹²在2008年，中国政府投票否决了一项联合国安理会对津巴布韦实施制裁的措施。³⁹³中国代表王光亚指出，非洲领导已经明确指出反对这次制裁，以此来证明中国政府的决定是合理的，上次的非盟峰会已经支持南部非洲发展共同体出面斡旋调停。他说制裁只会与南部非洲发展共同体以及非盟的立场背道而驰。³⁹⁴

虽然中国已经承诺为非洲地区组织提供训练和经济援助，但实际援助十分有限。中国还没有为非盟维和人员或非洲待命部队提供任何训练。不像欧盟和美国那样，通过特定渠道比如欧盟非洲和平基金或者美国全球和平协作计划为非洲地区组织提供经济援助，中国是根据实际需要以赠款的形式为具体的调停和维和行动提供临时性的经济援助。³⁹⁵截止2006年底，中国已向非盟驻苏丹特派团捐赠180万美元，是向非盟维和行动捐款最多的一次。³⁹⁶在2009年，中国向非洲驻索马里特派团捐赠30万美元，³⁹⁷在2010年向非盟捐款132万美元，其中一部分是向索马里特派团捐赠的专款。³⁹⁸这些捐款数量并不算大，非洲驻索马里特派团每天都将耗资200万美元。但是，非盟官员视这些捐款为“中国政府善意的举措”。³⁹⁹中国还为西非国家经济共同体和平基金会提供了少量经济援助。⁴⁰⁰

结束语

非洲联盟主席让平博士在2010年明确指出，“在非洲冲突解决中，我们真诚地希望中国政府承担起保卫非洲大陆和平以及支持和平机构的重任，只有这样，我们才能给非洲大陆带来长期的、持续的和平与发展。⁴⁰¹这样的需求需要得到支持。中国已经开始建立与非洲地区以及次地区组织的关系并提供这种支持。2010年11月，中国驻非盟代表强调，中国坚决支持非盟的能力建设及其保卫非洲地区

³⁹¹ Ibid, p 11

³⁹² Ibid, p 6.

³⁹³ 9个国家（比利时、布基纳法索、哥斯达黎加、克罗地亚、法国、意大利、巴拿马、英国、美国）投了赞成票，5个国家（中国、利比亚、俄罗斯、南非、越南）投了反对票，1个国家（印度尼西亚）弃权。

³⁹⁴ UNSC Department of Public Information (2008) *Security Council Fails to Adopt Sanctions Against Zimbabwe Leadership As Two Permanent Members Cast Negative Votes*, 11 July 2008.

³⁹⁵ Van Hoeymissen (2010), p 14

³⁹⁶ Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN(2008), *China's Position on the Issue of Darfur, Sudan*, March 2008.

³⁹⁷ Bates Gill & Chin-Hao Huang (2009) *China's Expanding Role in Peacebuilding: Prospects and Policy Implications*, SIPRI Policy Paper 25, p 29.

³⁹⁸ African Union Commission (2010) 'AU Commission Receives Important Financial Donation from China' Press Release, 29 November 2010.

³⁹⁹ Ibid, p 29.

⁴⁰⁰ Concord Times (2008) 'China gives \$100,000 to ECOWAS Peace Fund', 18 December 2008.

⁴⁰¹ Jean Ping (2010) *Remarks by H.E. Dr Jean Ping, Chairperson of the African Union Commission at the Shanghai Institutes of International Studies*, 1 November 2010.

和平与安全的努力，这表明这种可能性至少得到了官方认可。⁴⁰²

中国与地区机构的关系不应该被高估。首先，中国与非洲地区层次的交流并没有牺牲中国目前最为看重的中非双边关系。中国学者王学军指出，在中国与非盟的合作关系中，经济合作仍然优先于安全事务。⁴⁰³他认为中国有可能将中非安全事务对话制度化，建立专门的机构与非洲和平与安全理事会一起工作，同时采取措施推进更加实质性的合作。他进一步指出次地区组织与中国的交流仍然很少，从而无法为扩大的安全互动提供框架。⁴⁰⁴

中国一直强调，地区和次地区组织在非洲大陆应该发挥更大的作用，国际社会应该支持这一目标。然而，从物质层面来说，中国尚未完全履行它在这一方面所做出的承诺。因此，中国学者比如王呼吁建立非洲和平基金将是正确方向上的积极的一步。⁴⁰⁵也许中国还不愿意在金融资源供给上达到与西方捐助者同等的程度，但是诸如培训非盟维和人员或是非洲待命部队等合作倡议还是很有可能在未来得以实现的。

在应对地区和平与安全挑战方面，非洲日益求助于多边回应。随着地区组织在非洲大陆开始发挥更大作用，中国与时俱进，开始这些多边组织建立联系，以适应正在转变的非洲现实政治。⁴⁰⁶然而在非洲方面，非盟及其成员国并没有任何政策框架和集团战略以指导其与中国的往来。与中国的关系仍然停留在个体国家而非团体组织。据一些观察人员透露，这种情况导致非盟及其成员国与中国的协商能力被削弱。⁴⁰⁷为了使中国能够为非洲国家争取和平与安全的集体努力提供更高水平的支持，非洲人民应该更紧密地团结起来以提出一个集体性质的要求。地区组织可以扮演好他们的重要角色，在利用中国对非洲事务日益增长的参与服务于维护非洲和平的目标方面，地区组织可能逐步扮演最重要的角色。

⁴⁰² African Union Commission (2010).

⁴⁰³ 王学军 (2010), p 8.

⁴⁰⁴ Garth Shelton (2010), China: Transport Network Partner for African Regional Integration, published in *The China Monitor*, issue 49, pp 8–9.

⁴⁰⁵ 王学军(2010), p 10.

⁴⁰⁶ Ibid, p 14.

⁴⁰⁷ Ibid, p 14.

第八章 国际合作

许多不同的外部行为体在维护非洲的和平和安全中都具有重要作用。这些行为体相互合作越多，其行动就越有效。本章评估了中国为达到共同目标，与其他行为体进行合作的程度；考察了中国在安理会不断演变的立场以及中国在此水平上日益深化的参与。本章还探讨了中国在“保护的责任”（R2P）与国际刑事法院（ICC）方面的立场，以及中国对亚丁湾多边反海盗行动的参与。最后，探讨了传统行为体尤其是欧盟试图在三边基础上与中国和非洲进行合作的努力。

中国与安理会外交

当前，中国在非洲和平与安全问题上的大部分外交活动都是在联合国安理会进行的。中国对联合国的态度从一开始将其视为“美国牵制中国的机构”到现在发生了显著的转变。⁴⁰⁸自从1971年在联合国取得合法席位以后，中国在安理会上处于慎重的被动状态，一直到20世纪80年代，才开始在一定程度上参与国际事务，例如，中国在1981年投票支持延长驻塞浦路斯维和部队。⁴⁰⁹在整个20世纪90年代，中国通常默认了联合国对国家内部冲突的多边干预（包括1991年索马里事件），其中有些干预意味着以前所未有的程度介入到当事国的内政事务。⁴¹⁰同时，“1990年到1999年间，中国在谈判桌上对于有争议的问题，有41次使用弃权，譬如武力的使用、人道主义干预以及国际刑事法院的建立。”⁴¹¹尽管如此，“20世纪90年代中期，中国的安全思维朝着更多地与国际社会合作的方向发展，其对多边参与的政策——伴随着正在进行的双边关系——变得更为积极和主动。”⁴¹²到现在，北京将联合国安理会视为“对和平与安全事务负有首要责任。”⁴¹³中国对联合国维和行动的贡献最生动地反映了中国的联合国安理会外交，对此将在下一章探讨。

中国坚持认为，任何国际干预的实施都应当遵循三项原则。第一，只要经联合国安理会授权，对他国内政事务的干预行为就是合法的，否则任何介入都将构成干涉行为，是非法的。⁴¹⁴第二，干预行动必须基于尊重国家主权原则。第三，干预应当取得当事国的同意。⁴¹⁵更宽泛地说，中国一般坚持这样一个原则：许多

⁴⁰⁸ Raine(2009),p 178.

⁴⁰⁹ Chris Alden & Paula Roque(2008)‘China and the UN Security Council: From Observer to Activist’in *SAILA China in Africa Policy Briefing* No.2 April 2008,p 2.

⁴¹⁰ Teitt(2009) p 6.

⁴¹¹ Alden & Roque (2008), p 2.

⁴¹² Raine (2009), p 176.

⁴¹³ Large (2008), p 36.

⁴¹⁴ Taylor (2009), p 134.

⁴¹⁵ Alden & Roque (2008), p 2.

国家的内部危机不能被定义为会对国际和平与安全构成威胁,这意味着这些危机不在联合国安理会的授权管理范围。

从中国对非洲和平与安全事务的官方声明中可以明显看出,中国目前对联合国安理会首要责任的重视。例如,2009年沙姆沙伊赫行动计划指出,“中国政府将会继续支持联合国安理会在解决非洲冲突发挥建设性作用。”⁴¹⁶中国2006年的对非洲政策文件指出“将推动联合国安理会关注以及帮助非洲解决地区冲突。”⁴¹⁷2008年,在联合国安理会的对非事务讨论中,中国外交部副部长强调说,“安理会对于维护非洲和平与安全肩负着不可推卸的责任。”⁴¹⁸

中国经常利用在联合国安理会的地位,将一些非洲冲突置于国际社会关注的焦点。例如,当“2006年索马里的安全状况恶化时,在联合国安理会对索马里进行制裁和武器禁运的辩论会上,中国起到了重要而且有建设性的作用。中国还对联合国安理会第1725号决议的通过以及关于索马里发展与和平支持行动的政府间机构的建立提供了重要支持。”⁴¹⁹的确,中国不断推动联合国关注索马里,甚至督促联合国在索马里再次部署联合国部队,这是其他一些联合国安理会成员国不愿意采取的行动。2007年,中国还对法国关于乍得的一个决议提供了强有力的支持。⁴²⁰

与此同时,中国还阻止联合国安理会通过对苏丹达尔富尔地区问题的决议或者延缓了这些决议的通过。当2004年爆发达尔富尔冲突时,中国仍然坚持认为这是苏丹内部事务,并不具有国际和平与安全问题的性质,这意味着包括使用武力在内的联合国安理会行动是没有正当依据的。⁴²¹在2004年,一项关于苏丹的武器禁运提议演变成为只应用于达尔富尔地区的更为温和的决议,⁴²²在2005年,中国削弱了由联合国安理会施行的对苏丹境内特定个人的制裁。⁴²³有人指出,中国在苏丹的石油利益是中国不希望联合国制裁苏丹的原因。此时,刘贵今大使辩论说,“中国尽最大努力来使西方同盟国家相信,强硬措施并不是唯一的解决办法,经济制裁将只会遭到苏丹政府的抵制,从而使问题更加复杂化。”⁴²⁴这一观点并非纯粹是言辞:中国对作为强制工具的制裁措施的效用存在着严重的怀疑。⁴²⁵

2006年,在没有取得苏丹政府同意的情况下,中国拒不支持联合国安理会第1706号决议(此决议将联合国南部苏丹维和任务扩展到达尔富尔地区,以支持达尔富尔和平协定的执行)。余建华和王震指出,对于中国而言当事国的同意

⁴¹⁶ *Sharm El Sheik FOCAC Action Plan(2010-2012)*, 2.6.1.

⁴¹⁷ *China's African Policy* (2006),4.2.

⁴¹⁸ UNSC (2008) *Peace and Security in Africa:UN Security Council Verbatim Record S/PV.5868* p 11.

⁴¹⁹ Huang (2010),p 4.

⁴²⁰ Holslag (2009),p 14.

⁴²¹ International Crisis Group (2008) *China's Thirst for Oil-Crisis Group Asia Report No. 153*,p 25.

⁴²² Raine (2009), p 188.

⁴²³ Ibid, p 188.

⁴²⁴ 引自余建华、王震 (2008), 第 88 页。

⁴²⁵ Joel Wuthnow (2009), 'China and the Processes of Co-operation in UN Security Council Deliberations' in *Chinese Journal of International Politics* Vol.3 pp55-77, p 64.

十分重要，因为“维和任务的目的是解决问题，联合国维和部队在进入苏丹之前应当获得苏丹政府的同意，否则问题将得不到解决。”⁴²⁶中国的抵制还因为中国认为决议的时间选择将会破坏和平谈判的努力。虽然从 2004 年到 2007 年中国并没有使用否决权，中国“一贯对所有重要的决议实行弃权，以至削弱它们的重要性和破坏其实施的机会。”⁴²⁷

尽管中国一开始不愿意支持联合国对苏丹的强硬决议，但后来中国成功地运用外交手段说服了喀土穆政府接受联合国的维和部队（见第四和第九章）。在 2007 年，中国连同其他联合国安理会成员国一同投票表决，部署一支两万六千人的非盟-联合国混合部队行动，但仅有一次部署行动被喀土穆政府接受。联合国维和行动部副秘书长总结说，在通过双边压力获得认可中，中国终究发挥了“关键和建设性作用”。⁴²⁸

一些西方学者宣称，为了联合国对苏丹的干预获得许可，中国愿意向一国政府施加双边压力，这“清楚地表明，中国正在改变与联合国行动相关的不干涉政策”。⁴²⁹同时，达尔富尔事件已表明中国对使用制裁措施依然十分警惕，并坚持获得当事国的同意是联合国实行干预的先决条件。的确，对一些中国学者而言，达尔富尔问题表明了中国怎样支持联合国在非洲冲突中发挥一种明确的作用，但同时确保兼顾所有冲突方尤其是政府的利益，确保主权原则——作为《联合国宪章》的重要组成部分——继续得以维护。⁴³⁰

中国官员与学者还认为，在安理会，中国在非洲安全问题上的立场直接受非洲国家立场的影响。例如，关于达尔富尔危机，刘贵今大使声称“我们一直发挥着沟通桥梁的作用。”⁴³¹黄昭宇和赵金福认为，在联合国安理会上，“中国敢于大胆直言为非洲国家维护正义，支持非洲国家独立自主地处理其内部事务，支持非洲国家平等地参与国际事务。”⁴³²中国与非洲的外交部长“共同决定在 2007 年 9 月在联合国总部建立一个政治咨询机构，以保证在应对地区安全问题上施行更有可测性的办法。”⁴³³中国愿意支持非洲的观点，进一步巩固了中国与非洲领导人关系：他们不再完全依靠传统的西方国家尤其是前殖民国家，在联合国安理会上为他们的利益代言。

有些学者提出，中国在达尔富尔问题上变化的立场，至少部分受非洲领导人观点的驱动。例如，中国与非盟都不同意在没有得到苏丹允许的情况下部署维和

⁴²⁶ 余建华、王震 (2008)，第 87 页。

⁴²⁷ ICG (2008)，p 25。实际上只要中国使用否决权限制任何反对苏丹的措施，中国使用弃权的妨碍作用有时候比假设中要小。例如见 Gaafar Karrar Ahmed (2010) 'China and Conflict Resolution in Africa-New Policy: Darfur Conflict in Western Sudan as a Case Study'. Karrar Ahmed (2010)，p 8。

⁴²⁸ 余建华、王震 (2008)，第 89 页。

⁴²⁹ Alden & Roque, Paula (2008)，p 3

⁴³⁰ 余建华、王震 (2008)，第 87 页。

⁴³¹ Cited in Jonathan Holslag (2008) 'China's Diplomatic Manoeuvring on the Darfur Question' in *Journal of Contemporary China* 17:54 pp 71-85, p 83.

⁴³² Huang & Zhao (2009)，p 67.

⁴³³ Huang (2010)，p 2.

部队。然而，黄辰昊提出说，随着时间推移，大部分的非洲国家因为“苏丹在坚持遵守国际承诺方面缺乏诚意而感到失望；结果是，连续数年非盟都不允许苏丹在非盟担任非盟轮值主席国。很多撒哈拉以南的非洲国家领导人发现苏丹在达尔富尔的行动侵犯了人权、宗教和种族权。”⁴³⁴在黄辰昊看来，这些观点最终迫使中国在与喀土穆的双边关系中采取更加强硬的立场，允许联合国和非盟维和部队的部署。霍尔斯拉格也指出，中国在联合国安理会对索马里解放问题的立场可以作为另一个非洲国家游说中国代表采取更加强有力行动的例子。⁴³⁵的确，在这种情况下，其他安理会成员国更不愿意采取行动。⁴³⁶

然而，在安理会“代表非洲”必需平衡竞争的利益。中国与俄罗斯一起在 2008 年投票否决了一项联合国安理会对津巴布韦的制裁决议。中国之所以这样做不仅是因为它认为津巴布韦的危机不构成对国际和平和安全的威胁，同时，制裁的时间选择只会使情况恶化，而且中国在此问题上只是遵从了非洲在此问题上的立场。⁴³⁷虽然不少非洲领导人确实怀疑国际制裁的效用，但雷恩（Raine）指出许多其他领导人并非这样认为。⁴³⁸由于许多此类问题都是这种情况，所以非洲国家并没有一个统一的立场。艾宁（Aning）和斯蒂（Tsidi）怀疑，中国代表非洲的观点是否只是用来“为其政策的真实内容提供一个虚饰的表象”以“分散关注与批评。”⁴³⁹

中国与“保护的责任”原则

正如第四章所述，在过去几年里，中国对不干涉、主权和当事国同意原则的解释变得日益灵活。雷恩引用一位资深的美国官员的话说：

中国的外交活动反映出一种变化：中国开始超越其先前严格坚持不干涉他国内部事务的原则，走向更加务实地承认与国际社会在共同关注的领域合作的优点与责任……中国所采取的这些政策在几年前是难以想象的。⁴⁴⁰

这种演变反映在中国对“保护的责任”（R2P）原则的支持上。“保护的责任”理论认为，主权国家有责任与义务保护其民众免遭大屠杀、战争犯罪、种族灭绝和反人类罪。当国家不能履行此职责时，国际社会就有义务部署外交、人道主义的干预，以及作为最后手段的集体干预与使用武力来保护民众。

尽管中国坚持捍卫国家主权和不干预原则，中国还是两次认可了“保护的责任”的基本原则，分别是在 2005 年的世界峰会和 2006 年安理会保护民众的第 1674

⁴³⁴ Ibid, p 6.

⁴³⁵ Holslag(2009), p 31.

⁴³⁶ Alden & Roque (2008), p 3.

⁴³⁷ Raine (2009), p 158.

⁴³⁸ Ibid, p 156.

⁴³⁹ Aning & Tsidi (2010).

⁴⁴⁰ Cited in Raine (2009), p 162.

号决议上。⁴⁴¹中国关于“保护的责任”的立场文件清楚地指出，“在出现大规模人道危机时，缓和和制止危机是国际社会的正当关切。”⁴⁴²萨拉·泰迪（Sarah Teitt）的研究表明，中国对“保护的责任”原则的解读是谨慎的。中国认为，“保护的责任”原则的执行不应被误用，保护民众的安全是各国政府的首要职责，当事国政府的意愿自始至终都应当受到尊重。尤其是强制性干涉应当尽量避免，而且仅仅用作万不得已时的最后手段。此外，中国官员强调，“保护的责任”的核心目标应当在于预防冲突，而非危机后的反应。⁴⁴³萨拉·泰迪指出，尽管对“保护的责任”限定了种种条件，但是中国还是认为“国家应当对自己的国民负有责任，而联合国应该采取相应的措施来帮助国家承担这一责任。”⁴⁴⁴在谈及中国对联合国在和平与冲突事务上发挥更积极作用的态度时，泰迪总结说，正如“积冰在消融，中国对“保护的责任”的支持正在发生微妙的变化，但这一变化绝非无关紧要。”⁴⁴⁵

中国与国际刑事法院

国际刑事法院成立于 2002 年，其主要功能是对犯有种族屠杀罪、危害人类罪、战争罪的个人进行问责。尽管在建立国际刑事法院的《罗马规约》起草时中国发挥了积极的作用，但中国最后却没有批准这一规约。因为中国不赞成规约提出的关于犯罪的定义，它认为，任何国际刑事法院的调查都是有政治动机的。⁴⁴⁶同时，中国政府声称：

中国一贯理解与支持建立一个独立、公正、有效和具有普遍性的国际刑事法院。如果法院的运行能真正使犯下最严重罪行的人得到应有的惩罚，这不仅可以帮助人民在国际社会建立信心，而且还最终有助于国际和平与安全。⁴⁴⁷

虽然中国不是国际刑事法院的签字国，但它并没有利用联合国安理会常任理事国的位置阻碍 2005 年达尔富尔问题提交给国际刑事法院（尽管有人认为这可能是由于中国低估了其最后的影响，并认为美国可能会阻止这一动议）。⁴⁴⁸中国未使用否决权激起了苏丹官方的公开谴责。⁴⁴⁹

在讨论对参与达尔富尔冲突中个人的国际制裁的作用时，中国联合国大使王光亚说，我们赞同那些对严重违反国际人道主义法和人权法负主要责任的个人必须接受审判。⁴⁵⁰然而，当国际刑事法院检察官 2009 年 3 月针对苏丹总统巴希尔

⁴⁴¹ Teitt (2009).

⁴⁴² Cited in *ibid*, p 8.

⁴⁴³ *Ibid*, p 9-12.

⁴⁴⁴ *Ibid*, p 19.

⁴⁴⁵ *Ibid*, p 31.

⁴⁴⁶ See Amnesty International (2007) *Fact Sheet: China and the International Criminal Court*.

⁴⁴⁷ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2003) 'China and the International Criminal Court' in *China's work in the Legal Field of the United Nations*.

⁴⁴⁸ Holslag (2008), p 82.

⁴⁴⁹ ICG (2008), p 26.

⁴⁵⁰ Cited in Teitt (2009), p 14.

发布逮捕令时，中国表示强烈抗议并声称，此举破坏了正在进行的和平进程。刘大使明确指出，国际刑事法院的起诉是达尔富尔通往和平的障碍。他还进一步指出，“没有任何人有权利剥夺一国元首的豁免权，即使是联合国安理会。”⁴⁵¹

这一立场与非盟立场是一致的，非盟同样表示反对逮捕令的时间选择，并告诫其成员国不要允许逮捕巴希尔总统。2010年8月，肯尼亚驻欧洲多个国家的大使被召唤，要求他们对邀请总统巴希尔参加肯尼亚的一个政治仪式作出解释，因为肯尼亚是国际刑事法院的签字国。⁴⁵²几天后，中国共产党一名高级官员陈至立访问肯尼亚并公开表达了中国对肯尼亚政府邀请巴希尔的支持。⁴⁵³这一事例清楚地表明，在恢复联合国安理会席位后中国对国际司法机制的参与十分谨慎，可能往往受到中国促进与非洲国家外交关系这一利益的影响。

中国与反海盗

中国对非洲和平与安全的多边参与的一个重要方面是它对亚丁湾反海盗的参与。自从郑和15世纪远洋到达非洲以来，中国的海军从没有到达过如此远的水域。

2008年12月，中国派出了两艘战舰和一艘供应船开往亚丁湾。这支舰队每四个月换岗一次，第六批舰队于2010年6月抵达。⁴⁵⁴最初，中国还独立执行任务，护卫船只走自己的航线，该航线与由欧盟、美国和北约共同管理的国际推荐过境航行通道（IRTC）平行。2009年1到12月间，中国舰队总共护航的船只为1326艘，其中405艘是外国船只。⁴⁵⁵

中国向亚丁湾部署护航舰队背后的主要动机是非常清楚的。中国“拥有世界最大的商业船队之一，并严重依赖国际海洋贸易”，⁴⁵⁶经过亚丁湾的中国船只经常成为海盗袭击的目标。2008年20%的中国远洋船只受到过海盗袭击。⁴⁵⁷例如，2009年10月，中国运煤船“德新海”被劫持，船上25名船员被扣为人质，⁴⁵⁸2010年6月另一艘中国船及船上的19名中国船员被绑架。⁴⁵⁹商业与安全利益是中国部署海军保护中国船只免受海盗袭击的主要原因。⁴⁶⁰

而且，中国海军一直在发展在领海之外活动的的能力。⁴⁶¹希恩认为，印度洋是

⁴⁵¹ Cited in Simon Tisdell (2010) 'China needs Sudan to vote peacefully' in *The Guardian*, 7 September 2010

⁴⁵² BBC (2010) 'Kenyan ambassadors summoned over Omar al-Bashir's visit', 1 September 2010.

⁴⁵³ KBC News (2010) 'China supports Kenya's Regional Peace Initiatives', 3 September 2010.

⁴⁵⁴ Global Times News (2010) 'Chinese navy continues to monitor waters in Gulf of Aden', 15 July 2010.

⁴⁵⁵ 赵磊：“中国的国际和平参与战略与反海盗努力”，（中非民间和平与发展论坛研讨会论文，北京，2010年6月2-4日）。

⁴⁵⁶ Richard Weitz (2009) 'Priorities and Challenges in China's Naval Deployment in the Horn of Africa' in *China Brief*, vol. 9:24, p 2.

⁴⁵⁷ Raine (2009), p 161.

⁴⁵⁸ Reuters (2009) 'Somali Pirates say \$4 million ransom paid for coal ship', 27 December 2009.

⁴⁵⁹ All Africa News (2010) 'Hijacking of MV Golden Blessing in the Horn of Africa', 28 June 2010.

⁴⁶⁰ 赵磊 (2010).

⁴⁶¹ Shinn (2008), p 181.

未来中国拓展其远洋行动能力,保护其中东与非洲商业尤其是能源供应航线的关键水域。目前这一水域主要由美国保护,印度也在少量参与,而中国必须依靠这一航线。在看来,这种形势对于一个具有全球抱负的大国来说长期而言是不合理的。⁴⁶²

与维和部署一样,亚丁湾护航行动也为中国提供了一个极好的获得有价值经验的机会。中国首批海军护航舰队指挥官杜景臣认为,护航行动使海军有机会测试其能力,发现训练、装备和行动中存在的问题,从而促进中国海军的现代化。⁴⁶³而且,反海盗行动实现了中国军队的一个核心目标。2006年中国国防白皮书提出,中国军队应该有能力和执行多重任务,包括除了战争之外的军事行动,2008年国防白皮书详细阐述了这一主题,并将这种能力排在在更为优先的位置。⁴⁶⁴反海盗行动突出显示了中国在这一新领域所提升的能力。⁴⁶⁵

中国还将反海盗行动称为中国对非洲和平与安全作出积极贡献的成功案例。沙姆沙伊赫行动计划指出,“非洲欢迎中方根据联合国安理会有关决议精神在亚丁湾和索马里海域打击海盗的努力,双方相信此举有助于维护相关海域的航道安全及该地区的和平与安全”。⁴⁶⁶索马里过渡政府欢迎中国的贡献。例如,在提及索马里与中国牢固的历史关系之后,索马里国会发言人强调,中国在反海盗中发挥了关键的作用,同时中国的行动将巩固与索马里的双边关系。⁴⁶⁷

中国常驻联合国代表李保东在2010年6月联合国安理会海盗问题会议上发言,他谨慎指出,“索马里海岸产生海盗的根源还没有被根除,这些海盗依然存在……这要求国际社会进一步做出全面努力以便从现象及根源上消除索马里海盗……产生索马里海盗的根本原因是索马里长期的内部冲突与缺乏治理。”李保东进一步指出,国际社会必须更多地支持政治对话、非盟维和行动、经济发展援助,支持形成一个地区战略。⁴⁶⁸

尽管言辞如此,但国际社会包括中国在内的大规模协调性回应,可以大体解释为是对在关键航行通道受海盗袭击所构成威胁的商业与经济回应。中国最初在亚丁湾国际推荐过境通道区域部署军舰主要是为了保护中国船只。虽然中国海军参加了由欧盟与美国在巴林组织的每月一次的协调会议,即“共享认识与消除冲突会议”(SHADE),但是在合作努力中中国并不愿意承担更大的责任。⁴⁶⁹然而,据报道,中国海军官员表示愿意融入国际机构,2010年1月,中国宣布它将加入国际推荐过境通道区域的护航,并担任“共享认识与消除冲突会议”的轮值主席。

⁴⁶² Ibid, p 182.

⁴⁶³ PLA Daily (2009) 'Du Jingchen: Escort is conducive to navy building', 29 April 2009.

⁴⁶⁴ Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2009) *China's National Defence in 2008*.

⁴⁶⁵ 赵磊 (2010), 第10页。

⁴⁶⁶ *Sharm el-Sheikh Action Plan (2010–2012): 2.6.3*.

⁴⁶⁷ Xinhua News (2008) 'Somalia welcomes Chinese naval deployment off its coast', 22 December 2008.

⁴⁶⁸ Xinhua News (2010) 'China backs fight against Somali Piracy', 26 August 2010.

⁴⁶⁹ Weitz (2009), p 1.

对有些中国学者而言，中国参与国际反海盗行动之所以重要，是因为它标志着中国开始像一个“负责任大国”一样行事。⁴⁷⁰赵磊认为，伴随着参与维和，中国对多边反海盗所做的努力，反映了中国在如何理解国际安全及在促进国际和平与安全方面有了变化：

中国日益成为维护世界和平的积极因素和坚定力量，并与时俱进地更新其安全观念与和平理念：对安全的理解从主权安全、领土安全、集体安全扩展为平民安全、国际安全、个体安全，对和平的贡献从维护自身的稳定扩展为推动世界的全面与可持续和平。⁴⁷¹

在赵磊看来，中国通过向亚丁湾所有船只提供安全，从而为国际社会提供了“国际公共物品”。这反过来保护了国际自由贸易，支持了治理商业船只航行的国际法。中国的媒体还欢称中国参与反海盗行动提升了中国作为国际行为体的角色。⁴⁷²

中国与外部行为体的合作

中国在亚丁湾的反海盗行动是中国在非洲安全问题上与其他外部行为体进行合作的唯一具体事例，而在其他方面，中国与外部行为体的合作仍然大体限于讨论与对话。中国在非洲安全问题上与美国和欧盟展开了对话。2007年3月，美中高级对话关注的焦点是非洲，包括维和与达尔富尔问题，双方一致同意在具体问题上再次进行对话。⁴⁷³中国还参加了转型跟踪国际委员会(IACT)在刚果金的援助国集团。然而，这是中国在非洲国家与外部行为体常见接触形式的一个例外，因为中国通常并不参与关于安全与发展问题的援助国集团。⁴⁷⁴

欧盟试图在中欧战略对话中纳入非洲安全问题，2009年中欧峰会联合声明声称，双方“欢迎欧、中、非三方之间的三边对话，同意探索合适的合作领域”。⁴⁷⁵欧盟的中国政策明确指出，发现中欧之间关于非洲问题的合作领域是一个重要目标，⁴⁷⁶2008年欧洲委员会通过了一篇题为《欧盟、非洲与中国：走向三边对话与合作》的通讯，强调和平与安全是一个重要的关注领域。⁴⁷⁷在欧盟的各种安全倡议中，都强调了与中非安全关系相关的问题。欧盟理事会的轻小武器行动计划强调需要与其他武器出口国“寻求共识”，⁴⁷⁸非欧联合战略强调和平与安全问题，它指出，“为了确保与其他国际行为体包括新兴伙伴所做工作的一致性与互

⁴⁷⁰赵磊 (2010), 第 6 页。

⁴⁷¹赵磊 (2010), 第 1 页。

⁴⁷² BBC News (2010) 'China's anti-piracy role of the Gulf of Aden expands', 29 January 2010.

⁴⁷³ Gill, Huang & Morrison (2007), p 15.

⁴⁷⁴ Large (2008), p 36.

⁴⁷⁵ Council of the European Union (2009) *Joint Statement of the 12th EU-China Summit*.

⁴⁷⁶ European Commission (2006) *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities*.

⁴⁷⁷ European Commission (2008) *The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and co-operation*.

⁴⁷⁸ Council of the European Union (2006) *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*.

补性，非洲与欧盟承认需要通过加强三方对话拓宽它们与第三方的合作”。⁴⁷⁹

虽然欧盟方面在接触与对话方面做了很多努力，但霍斯拉格却认为，“与中国的合作仍然令人失望”。⁴⁸⁰事实上，除了英国与中国的非洲维和人员培训计划外，⁴⁸¹中国、非洲与其他外部行为体之间除了多边反海盗，就非洲安全还没有什么明确的三边合作。几个可能的原因在于：首先，鉴于西方国家刚刚注意到中国在非洲日益增长的作用，可以说发现一致的安全问题合作领域还需要更多的时间。一种不太乐观的观点指出，对中国而言，中国与西方国家关系中的问题具有更大的优先性，因而成为中国在非洲问题上与其他国家合作的障碍。例如，如果美国继续向台湾出售常规武器，或者欧盟继续坚持对中国的武器禁运，那么在对非洲武器转让的相关问题上，中国是否真正愿意有效地参与是值得质疑的。

此外，作为多边主义迟来的信奉者，中国继续强调外部行为体应该通过联合国这一有效机构在非洲安全问题上开展合作。中国可能只是更适应通过明确的机构而不是通过临时性的三边机构开展活动，这是因为有些中国人继续将联合国视为“能带来免于美国霸权的、更均衡的多极世界的工具”。⁴⁸²

可能更具根本意义的是，中国与外部行为体在如何与非洲接触方面存在总体的不一致。在某些方面，中国对非政策与西方对非政策存在很大不同。中国将这一点视为优势，如果与西方的合作意味着中国被非洲领导人视为抛弃了不干涉原则而采用了附加政治条件，这一优势将会丧失。与此相关的事实是，中国继续至少部分是在南南合作的基础上使得其对非接触合法化的。与西方援助国包括过去曾经殖民非洲的国家一道工作，使这一话语显得更加空洞。

中国的官员与学者怀疑美国与欧盟试图与中国在非洲实现合作的努力背后的动机。有些只是没有明白三边合作对中国的具体利益是什么，因而将西方的接触、对话与合作倡议看成是西方试图努力使中非关系更多地反映西方的价值与规范。作为合作的基础，中国需要被社会化进入西方的规范。这种观念最好可以被看作是屈尊就驾，最坏可以看作是地缘政治思维。

某些对外部行为体之间更密切的合作最尖锐的批评者在非洲大陆。一些非洲学者不无理由地担心，中欧或者中美在非洲的合作将会在没有非洲人参与的情况下发生。⁴⁸³在一些非洲领导人看来，与迫切要求在非洲国家进行政治改革的西方国家密切合作的中国，作为一个合作伙伴的吸引力将会降低。非盟和平与安全事务部主任杰弗里·穆加姆亚（Geofrey Mugumya）指出，许多非洲领导人喜欢在中

⁴⁷⁹ Council of the European Union (2007) *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*.

⁴⁸⁰ Jonathan Holslag (2010) 'The Limits of Socialisation: The search for EU-China Co-operation Towards Security Challenges in Africa', paper presented to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010.

⁴⁸¹ UK Department of International Development (2010) *DFID's China Country Programme, 2004-2009 - Evaluation Report*, p 52.

⁴⁸² Raine (2009), p 178.

⁴⁸³ Baregu (2010), p 3.

国与传统的捐赠国之间进行最后抉择。⁴⁸⁴最后，南南合作的言辞在非洲对很多人来说具有很大吸引力。一份刚果报纸的评论把西方大国与中国之间可能在非洲的合作视为不过是前殖民大国试图攫取该国资源财富的一种努力。民主刚果将终止蒙蔽人的三边合作笑柄。⁴⁸⁵

非洲其他一些人对合作持一种更积极的观点。例如，穆加姆亚认为，外部行为体关于非洲问题更紧密的协调可能是有益的。⁴⁸⁶穆万兹亚强调，“西方国家远非是为了其在非洲的利益与冲突而与中国进行竞争，现在他们在很多领域可以而且也应该合作。”⁴⁸⁷关于和平与安全问题，他论证道：

在其他领域，外部大国与非洲存在共享的利益。支持非洲缔造和平的努力就超越了技术性支持。它必须以政治共识与协调为指导，否则这种努力将冒不一致和代价高昂的失败的风险。国际努力如果缺乏统一性，就很可能影响整个地区。中国与美国在联合国对全额资助非洲维和行动的支持将不仅在实践上是有益的，而且标志着政治伙伴关系的形成，正如他们在诸如达尔富尔等难以驾驭的问题上的合作。⁴⁸⁸

所有外部行为体在非洲和平与安全方面都具有一种共同的利益。虽然西方与中国在如何与非洲国家接触方面存在明显的不同，但更密切的合作将使外部支持更有效。然而，最终掌握着成功合作钥匙的是非洲政府和领导人。⁴⁸⁹

如果外部行为体之间的竞争可能造成的潜在破坏性影响可以被避免，那么合作还是非常重要的。艾宁和斯蒂担心“中非新伙伴关系象征着非洲舞台上新经济与外交冷战”。⁴⁹⁰虽然这种竞争可能对非洲是有利的，但如果管理不善，可能还会对非洲的和平与安全造成灾难性的后果。穆万兹亚警告说，“随着中国在非洲存在的拓展与深化，中国与西方的利益越来越有可能出现冲突，尤其在获取能源的竞争方面”。⁴⁹¹穆加姆亚补充道，没有管理的大国争夺“可能导致重回冷战的趋势，如果如此，非洲就成为大国争夺国际舞台中的位置以及战略资源的战场，”尤其是在崛起中的中国与守成的美国之间。⁴⁹²

罗伯特·罗特伯格（Robert Rotberg）说明了非洲外部行为体之间的关系是如何部分受到他们之间对彼此在非洲利益认知的影响。他论述到：“不管华盛顿怎么看，中国与非洲的接触主要不是为了打败美国或欧洲，或者在正在进行的全球霸权竞争中得分。然而，中国是防御性国家，担心华盛顿遏制其宏伟的全球议

⁴⁸⁴ Geoffrey Mugumya (2008) ‘China-Europe-Africa: Is there a possible collaborative partnership?’

China-Europe-Africa Co-operation: Chances and Challenges: Proceedings of the 6th Shanghai Workshop on Global Governance, 14–15 March 2008, Shanghai Institute for International Studies/Friedrich-Ebert-Stiftung.

⁴⁸⁵ Le Potentiel News (2010) ‘Tripartite Chine-OCDE-Afrique – RDC, grand perdan’, 1 September 2010.

⁴⁸⁶ Muguyama (2008), p 22.

⁴⁸⁷ Mwanzia (2010), p 5.

⁴⁸⁸ Ibid, p 7.

⁴⁸⁹ Baregu (2010), Mwanzia (2010), Muguyama (2008).

⁴⁹⁰ Aning & Tsidi (2010), p 10.

⁴⁹¹ Mwanzia (2010), p 9.

⁴⁹² Muguyama (2008), p 21.

程。”⁴⁹³

大国在非洲大陆的争夺目前大体仅限于经济竞争。然而，中美内部一些人仍然特别怀疑相互的意图。例如，余建华和王震对胡锦涛 2007 年 2 月访非的同时华盛顿宣布建立非洲司令部这一现象进行了深入解读。他们认为，除了反恐之外，非洲司令部的目标是“确保美国在非洲的能源安全，遏制其他大国在非洲的影响”。⁴⁹⁴他们还指出，“非洲的舆论认为，美国试图在军事、政治和经济事务各方面实现对非洲的全面控制”。⁴⁹⁵在美国，一份写给美军研究所的报告将中国与非洲的接触看作是精心协调而一致的反美大战略的一部分：

跟过去一样，今天，中华人民共和国在非洲大陆施加影响。虽然美国也力图影响非洲国家与人民，但与美国不一样，中国是利用大战略的工具即所谓的政治战作为其主要的影晌手段。在操作层面上，政治战包括经济援助、发展援助以及为非洲国家的军队与安全力量提供军事训练、军事装备和武器等。交流访问与公共宣传是政治战中支持与促进主要行动的辅助手段……中国过去试图现在仍继续寻求成为一个全球性大国。它试图对非洲施加支配性影响，包括其政府与民众，同时消除西方的影响。⁴⁹⁶

虽然这种猜疑性观点是否具有普遍性值得怀疑，但这些观点表明，有可能以冷战时期大国对抗的思维来看待外部大国之间在非洲的关系。令事情更为复杂的是，不仅仅是西方大国与中国在非洲施加影响力，而且其他新兴经济大国包括印度和巴西在非洲的影响力也在上升。所有这些国家都试图发展政治关系、签署经济合作协议、提供发展援助。雷恩指出，“次撒哈拉非洲正在成为多极甚至无极世界的第一批重要的地区性检验场……在这里早期的动因正处于变迁之中，它将有助于判断这个世界将变得如何具有合作性或竞争性。”⁴⁹⁷2010 年 9 月，刘贵今大使强调，“中国绝不在非洲寻求霸权或统治，我们尽最大努力避免与既定利益的冲突。我们把非洲视为合作的平台”。⁴⁹⁸所有外部大国包括中国在内，把非洲看作是这种平台并且继续寻求合作而不是对抗，这一点对非洲大陆未来的重要性不可被低估。

结论

在索马里问题上中国在联合国安理会的积极立场说明，在辩论非洲安全的多边论坛中，中国现在绝不是一个消极被动的行为体。然而，当中国选择严格遵守

⁴⁹³ Robert Rotberg (2008) 'China's Quest for Resources, Opportunities, and Influence in Africa' in *China into Africa: Trade, Aid and Influence*, Cambridge: Brookings Institution, p 3.

⁴⁹⁴ 余建华、王震 (2008)，第 79 页。

⁴⁹⁵ 同前引。

⁴⁹⁶ Donovan Chau (2007) *Political Warfare in Sub-Saharan Africa: US capabilities and Chinese Operations in Ethiopia, Kenya, Nigeria and South Africa*, US Army War College Strategic Studies Institute.

⁴⁹⁷ Raine (2009), p 8.

⁴⁹⁸ Africa-Asia Centre/Royal Africa Society (2010) 'Africa: The view from China' seminar, 6 September 2010, London

“不干涉和东道国同意”政策时（正如在苏丹与津巴布韦），中国的行为就成了国际集体行动的障碍。虽然中国坚持认为，它的立场一直基于其原则，但中国的经济利益似乎在决定是否阻碍集体行动时发挥了不可忽视的作用。

中国在津巴布韦和苏丹问题上的立场还与非洲大陆的观点是一致的。在联合国安理会，中国试图经常代表非洲国家和非盟的利益，这表明南南合作绝不仅仅是空洞的言辞。然而，非洲的立场本身并不总是一致的，中国还没有试图充当非洲大陆不同观点的代表和仲裁人。因此，中国将可能继续被指责与批评：当问题政权利益符合自身利益时，它不过代表了问题政权的利益而已。

总体而言，中国对非洲安全挑战的回应及其对多边解决方案的信念是值得赞扬的。一个深深卷入非洲并且积极参与联合国安理会外交的中国要比一个深深卷入非洲但对联合国安理会外交漠不关心的中国更受欢迎。而且对其他大国而言，如果没有中国的参与，“保护的责任”、国际刑事法院和其他国际倡议的影响与意义将大打折扣。然而，就最初设计这些国际倡议的西方行为体而言，其代价就是妥协。

中国参与亚丁湾反海盗行动是一个积极的发展。首先，人民解放军海军参与这项行动一直的解释与理由是“大国责任”，这意味着中国至少在言辞上承认，它参与非洲安全不仅应该保护自身的国家利益，而且还应该在一个更“和谐的世界”中服务于国际利益。第二，中国坚持强调索马里持久的安全危机问题的根源需要国际社会更有效地处理与应对，这一点是积极的。第三，中国越来越多地参与多边协作行动。在一定程度上，这可能意味着至少在某些情况下，中国愿意在更多合作的基础上处理非洲安全问题。

尽管鉴于欧盟在非洲寻求与中国合作的努力成功率不高，因而外部行为体之间在非洲的合作当前似乎还不可能，但反海盗或许可以成为在其他领域更密切地开展此类合作的起点。发现切实可行的合作领域，例如应对轻小武器扩散，而不是寻求宽泛地大而化之的问题上的合作，可能更为有效。国际合作一直有着各种不同的原因，但是最值得注意的因素是非洲领导人对实施这种合作并不情愿。虽然非洲可以从这一战略中获得短期的政治收益，但如果非洲领导人真想在解决其安全挑战时将外部支持的效果最大化，那么外部的支持就应该以一种互相融合协作且一以贯之的方式给予提供。长期而言，鼓励外部行为体之间的合作，可能在避免其在非洲竞争利益出现对抗上起着关键作用。未来，一触即发的紧张局势毫无疑问会在非洲进行下去。这将是非洲的损失。

第九章 中国在维持和平与建设和平中的作用

联合国非洲维和行动在帮助解决非洲大陆某些长期的和平与安全挑战方面发挥了重要作用。当前联合国 15 项维和行动中有 7 项是在非洲，联合国非洲维和人员有 7000 名，占了世界各地部署的维和人员总数的 70%。⁴⁹⁹

作为联合国安理会成员国，中国在维和人员部署及其行动决策方面发挥着重要作用。中国对维和行动的立场在过去 40 年间发生了戏剧性的变化，从深刻怀疑发展到积极参与。这一变化反映在中国参与维和人员数量同样的戏剧性增长上。维和是诸如 2004 年亚的斯亚贝巴行动计划和 2009 年沙姆沙伊赫行动计划等非官方合作协议的重要内容与特征。⁵⁰⁰显然维和是评估中国在非洲和平与安全中角色的主要因素，也是本章的主题。本章还简要考查了中国作为后冲突和平建设努力的关键行为体的潜力。

维持和平

中国参与维和行动已经成为中国引以为荣的重要源泉。中国官方、媒体和学者常将其视为对非洲和平与安全问题的贡献。正如前一章所述，中国对联合国安理会及其维和行动的态度自 1971 年恢复席位以来发生了巨大的变化，从深刻怀疑发展到谨慎参与。⁵⁰¹中国首次在联合国和平行动中部署民事观察员是在 1989 年的纳米比亚维和行动。1990 年 4 月，中国向中东地区部署了军事观察员，标志着中国人民解放军首次参与联合国维和行动。⁵⁰²整个 1990 年代，中国对维和人员使用武力保持谨慎态度，除了联合国宪章第 7 章许可的自卫之外。

自 1999 年之后，根据维和条例第七章的规定，中国使用武力的立场开始变得不再那么保守而是更为灵活。⁵⁰³这一变化是由于认识到传统维和形式不再适应维和人员在各种类型冲突中执行任务。⁵⁰⁴例如，2003 年中国在联合国正式声明，“传统的维和行动已不能满足一些冲突地区的实际需要。刚果（金）和利比里亚

⁴⁹⁹ 蒋振西（2010），“中国与非洲地区的联合国维和行动”，（中非民间和平与发展论坛研讨会论文，北京，2010 年 6 月 2-4 日），第 2 页。

⁵⁰⁰ *Addis Ababa FOCAC Action Plan (2004–2006): 2.2, Sharm el-Sheikh FOCAC Action Plan (2010–2012): 2.6.1*

⁵⁰¹ He Hin, cited in Taylor (2009) p 139.

⁵⁰² Zhang Ping (2007), *Remarks on the Chinese People's Liberation Army's Participation in UN Peacekeeping Operations*, 26–27 March 2007.

⁵⁰³ Miwa Hirono & Marc Lanteigne (2010) 'China and United Nations Peacekeeping', unpublished manuscript, p 10.

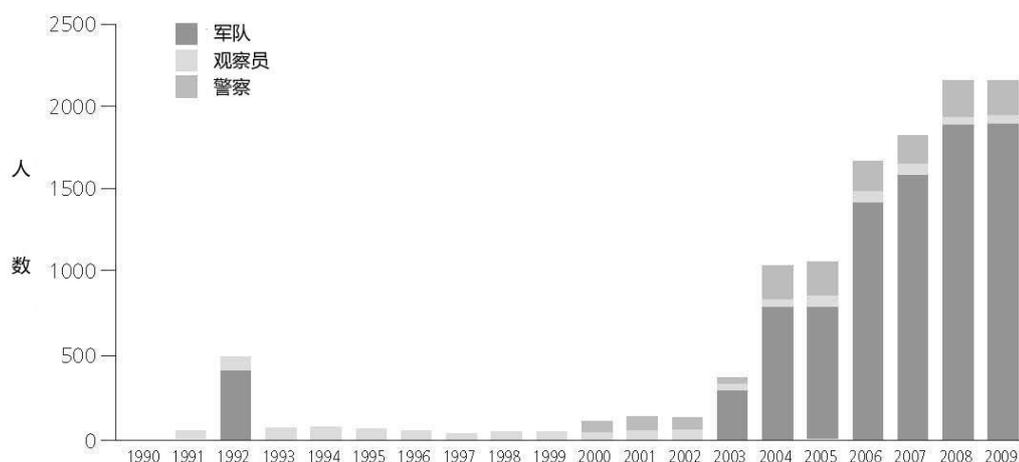
⁵⁰⁴ 而且中国感到它对武力使用的担忧已经在关于联合国维和改革的卜拉希米报告中解决了，Stahle (2008), p 649.

近来的形势发展表明，在一定条件下，联合国应更快、更早、更强有力地介入有关冲突地区。”⁵⁰⁵而且对各冲突方共识的需求对中国而言不再那么重要。⁵⁰⁶为了保护民主刚果东部面临重大人权侵害的民众，中国支持联合国民主刚果特派团使用武力。

然而，正如前一章所详细描述，中国愿意授权干预的限度十分有限。2006年，中国拒绝支持联合国苏丹特派团为保护平民扩大在达尔富尔活动和使用武力的范围。中国的逻辑是，与民主刚果的情况不同，苏丹政府没有同意。

到2010年7月，2013名中国维和人员服务于联合国全球维和行动中的9项行动。虽然中国在全世界维和人员的数量远远低于孟加拉国（10757人），印度（8919人），巴基斯坦（10656人），但当前中国是五个联合国常任理事国中参与联合国维和行动人数最多的国家。法国派出了1682人，俄罗斯联邦派出357人，英国派出282人，美国派出90人。⁵⁰⁷至2009年9月，中国在联合国维和行动财政贡献中名列第七，在美国、日本、英国、德国、法国和意大利之后。⁵⁰⁸2010年中国承担的联合国常规预算和维和经费的份额分别达到8000万和3亿美元。⁵⁰⁹

图3 中国对联合国维和行动增长的贡献



数据来源：Gill & Huang (2009), p 6.

自从1989年第一次派民事观察员到纳米比亚以及1990年第一次派军事观察员到中东以来，中国已经参与了18项联合国维和行动，派出的维和人员总数为15000人。⁵¹⁰在非洲，中国已经向莫桑比克、塞拉利昂、民主刚果、科特迪瓦、布隆迪、苏丹、西撒哈拉以及埃塞俄比亚与厄立特里亚派出人员参与维和行动。（见图4）目前，中国维和人员的大多数（1622人）都部署在非洲。但中国还没

⁵⁰⁵ Ibid, p 649.

⁵⁰⁶ Zhang (2007).

⁵⁰⁷ UNDPKO (2010), *UN Missions Summary by country*.

⁵⁰⁸ UNDepartment of Public Information (2009), *United Nations Peace Operations 2000: Top 10 Providers of Assessed Financial Contributions to UN Peacekeeping Operations*.

⁵⁰⁹ 蒋振西 (2010), 第3页。

⁵¹⁰ Xinhua News (2010) 'UNofficial lauds China's contribution to peacekeeping efforts', 31 July 2010.

有向联合国维和行动派遣过任何作战部队。相反，中国的维和人员多是军事观察员、民事警察，多数是为了配合武装力量，为其提供基础设施、医疗、后勤和运输的支持。例如在民主刚果中国派出了第二大维和分遣队，仅次于中国的利比里亚维和分遣队人数。这支分遣队有 16 名观察员和 218 名军人（由 175 名工程师和 43 名医疗人员的医疗队组成）。工程队承担修建道路、停机坪和仓库设施等项目。⁵¹¹中国不仅增加了参与维和行动人员的数量，而且还逐步提升参与维和人员的领导作用和决策能力。例如，在民主刚果，负责军事观察员的高级官员就是中国人。⁵¹²

图 4. 中国在非洲的维和人员分布



数据来源：UN Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO) (2010) *Current Operations – Online*.

近年来，中国还改善了其维和训练设施条件。2000 年 8 月中国维和警察培训中心在河北省建立，它负责选拔和训练将部署到联合国维和特派团的警官。该中心归公安部领导，行政与后勤方面则由中国人民武警学院提供支持。至今，该中心已经举办了 21 期培训班。⁵¹³2001 年 12 月，国防部维和办公室正式成立，负责全面管理和协调人民解放军参与联合国维和行动。⁵¹⁴2009 年 11 月，在北京

⁵¹¹ Gill & Huang (2009), p 26.

⁵¹² Ibid, p 26.

⁵¹³ Chinese Ministry of Public Security (2006) *A brief Introduction to the China Peacekeeping Civpol Centre*.

⁵¹⁴ Taylor (2009), p 144.

的怀柔又建立了一个新的维和中心，负责训练中国的军事维和人员。⁵¹⁵该中心还提供国际交流的机会，包括举办会议、培训外国维和人员等。⁵¹⁶

中国还与其他国家开展国际交流，与联合国维和行动部（DPKO）共同承担专业培训。许多中国军官参加了国际培训课程并与其他维和国家进行了交流。⁵¹⁷在过去几年，中国还邀请联合国维和行动部的专家在部署前访问中国维和特遣队。英国军队的维和专家也帮助中国部署训练。⁵¹⁸中国还开始在北京主办与合办维和事务国际研讨会，参加其他国家举办的维和国际研讨会。⁵¹⁹这些交流不仅提升了中国军队的维和能力，而且拉近了中国与其他参与维和行动的国家及国际组织的关系。⁵²⁰

中国与利比里亚维和

联合国安理会 1509 号决议支持停火协议的执行和和平进程，保护联合国工作人员、设施及平民，支持人道主义和人权活动。在此情况下，联合国利比里亚特派团于 2003 年 9 月 19 号组建。这一委托授权还包括一项贯彻解除武装、复原和重返社会计划和支持安全部门改革的行动，从国家警察训练到发展一支重组的利比里亚军队。⁵²¹联合国利比里亚特派团 2003 年 10 月开始维和行动，到 2010 年其总人数达到 9369 人。⁵²²

中国分遣队主要由一个工程公司和医疗人员组成。2010 年 7 月，中国在联合国利比里亚特派团的维和人员是 585 人强，是排在巴基斯坦(2978)、尼日利亚(1710)、孟加拉国(1470)和加纳(740)之后的第五大先遣队。⁵²³利比里亚特派团目前完全依赖中国运输公司在利比里亚运送人员、燃料、水和其他必需品。⁵²⁴该特派团的中国工程师已经参与了全国各种道路的再修复，桥梁的建造与维修以及利比里亚国际机场与其他各种机场跑道的维修。

自 2004 年 4 月以来，民用工程部门与来自孟加拉国、中国和巴基斯坦的联合国利比里亚特派团军事工程师一道重修了大约 2000 公里的道路网，修复或建造了一些桥梁。民用工程师指导估算、计划及提供及时建议和物质，联合国军事人员提供装备并落实计划项目。⁵²⁵

中国的医院外开展流动医疗服务，为当地社区提供基本的医疗保健，中国的医疗队还努力建设本地的医疗能力。中国警察指导、监督并向利比里亚同行提供建议，并在反武装抢劫行动中培训警察力量，培训其使用武器和控制骚乱。⁵²⁶在 2010 年 1 月，因为为维护利比里亚的和平与稳定做出贡献，来自中国的警察被授予联合国维和奖章，联合国特使艾伦·玛格丽特（Ellen Margrethe）因为中国的先遣队在巩固白天行动和提升国家警察部队的技术方面的贡献而对其大加赞扬。她将中国警察为关键行动而进行的培训描述为“值得称道的”。⁵²⁷

⁵¹⁵ 蒋振西 (2010)，第 4 页。

⁵¹⁶ Gill & Huang (2009)，p 26.

⁵¹⁷ Zhang Ping (2007).

⁵¹⁸ Ibid.

⁵¹⁹ 例如，2004 年 3 月、2005 年 3 月及 2006 年 9 月在中国与英国国防部合办 了三次维和研讨会。2004 年 11 月国防部维和办公室与瑞典博纳尔学院合办了一次国际研讨会，Zhang (2007)。2009 年 11 月国防部在北京举办了一次国际维和会议，Hirono & Lanteigne (2010)。

⁵²⁰ 蒋振西 (2010)，第 6 页。

⁵²¹ UNSC (2003) *Resolution 1509 (2003) Adopted by the Security Council at its 4830th meeting.*

⁵²² United Nations Department of Peacekeeping Operations (2010).

⁵²³ Ibid.

⁵²⁴ Gill & Huang (2009)，p 30.

⁵²⁵ United Nations Mission in Liberia (2010).

⁵²⁶ UNMIL (2010) 'UN Envoy extols Chinese police peacekeepers for strengthening Liberian police capacity' 6 January 2010.

⁵²⁷ Ibid.

中国支持维和行动的动力

许多因素促使中国参与维和。对中国而言，支持维和被视为支持通过多边主义而非单边主义来解决全球安全挑战的一种方式。⁵²⁸成为维和行动的一分子对中国内部产生了影响，中国不仅可以确保让人知道其对什么是联合国合法干预，什么不是合法干预的观点，而且还会做出相应对策。这一参与还在联合国系统中提升了中国的形象，这使得中国可能在其他领域获取外交盈利。⁵²⁹

中国参与维和还源自于这种认知，即中国自身长期的增长和发展与国际和平日益相连，而联合国维和行动是“维持国际和平与安全的重要方式。”⁵³⁰随着中国参与反海盗，中国在维和中的作用日益增长，这反映了中国努力提升其作为建设性与负责任大国的国际形象。中国想被视为愿意分担支持国际安全的重任。而且蒋振西强调，中国不得不将具体行动付诸实践，以证明中国提出的推广和谐世界的理念并不是一个空口号。⁵³¹

随着非洲动荡地区如民主刚果、利比里亚和苏丹从长期冲突逐步趋向稳定，中国希望自身被视为对非洲大陆更大的和平与稳定作出实质性贡献的国家。⁵³²中国学者强调，“虽然其他安理会常任理事国不愿意派遣部队，中国对维和的参与却在增长，这表明中国是保卫世界和平与发展的中坚力量。”⁵³³一份报告认为，就人民解放军的海外形象以及中国对外政策如何被广泛接受而言，这是一场“公共关系的胜利”。⁵³⁴中国希望其对非洲的参与被看作是不仅仅包含商业关系的南南伙伴关系，这可能是中国在非洲特别重要的一个考虑。

有些人认为，中国利用联合国维和行动的目的在于增加其在非洲的战略存在，因为“非洲的资源对满足中国的能源需求十分重要”。⁵³⁵中国维和人员在资源丰富的国家如民主刚果或苏丹的存在被视为这一观点的证据。然而，这一观点过于简单化了。中国维和人员不只部署在资源富足国家，正如其在西撒哈拉的存在所证明的。此外，维和人员并不是获得资源的战略前提，中国与非洲的经济关系往往在中国做出维和承诺之前就已经存在了。在更多情况下，维和确实服务于中国的经济利益：维和人员促进了那些中国的银行与商业行为体有重大投资、并从恢复稳定中获取利益的国家的和平。维和行动还改善了中国与那些同意参与维和行动国家的关系。

过去，中国的“一个中国”政策影响了中国对是否支持维和行动的决定。事实上，“中国在联合国安理会执行的唯一一次与维和相关的否决票是反对联合国向

⁵²⁸ ICG (2009) *China's Growing Role in UN Peacekeeping Asia*, Report no. 166, p 8.

⁵²⁹ Taylor (2009), p 143.

⁵³⁰ Wu Miaofa, quoted by Ian Taylor (2009), p 141.

⁵³¹ 赵磊 (2010), 第 3 页。

⁵³² Huang (2010), p 3.

⁵³³ 蒋振西 (2010), 第 7 页。

⁵³⁴ ICG (2009), p 9.

⁵³⁵ Anurag Viswanath (2008) 'China plays its Africa card' in *Business Standard*, 21 September 2008.

与台湾有外交关系的国家派遣和扩大维和特派团。”⁵³⁶在 2003 年利比里亚与台湾断交转而与中国建交之后，中国派遣了驻非洲最大的分遣队支持联合国利比里亚特派团行动。然而今天“一个中国”政策似乎不再具有太大的影响，正如目前中国向承认台湾的海地派遣维和人员所证明的。

与反海盗行动一样，参与联合国维和行动也带来了行动效益，它有助于加速中国军事现代化，这成为中国军队的首要考虑。鉴于人民解放军向中国国土外投放军事力量的能力有限，缺乏行动与战斗经验，维和行动为中国军队提供了重要的实地经验。⁵³⁷而且维和行动意味着除了战争之外的军事行动目标的实现。最后，维和行动拉近了中国军队与其他国家军队之间联系，为扩大合作与建立信任提供了重要的机会。⁵³⁸

维和对非洲和平与安全的影响

中国对联合国维和行动日益增长的贡献有助于解决联合国维和人员需求供应不足的问题。在操作层面，中国的维和人员因为其所做的工作已经赢得了众多的赞扬。⁵³⁹2010 年 7 月，联合国维和事务秘书长阿兰·勒罗伊 (Alain Le Roy) 告诉新华社，“我们对中国参与联合国维和行动深感满意”。他说，中国的维和人员表现出“高度的职业精神、纪律与奉献精神”。⁵⁴⁰正如一个综合报告所总结的，“中国的维和人员在联合国维和行动中一贯最为专业、训练良好、高效与纪律严明”。⁵⁴¹然而，中国维和人员面临的一个行动挑战是外语水平比较差，这在一定程度上造成了维和人员与本地民众之间的隔离。⁵⁴²尽管如此，中国的维和人员仍然总体上非常专业地完成了任务。

事实上，中国在维护治安及训练本地警察方面的贡献，在公共安全供给往往很弱的冲突后国家发挥了非常重要的作用。中国在非洲的大多数维和力量作为能力授予者提供至关重要的支持。利比里亚的案例说明了这类行动的某些积极效益。2007 年 11 月，中国工程师分队在达尔富尔领导建造了一个规模宏大、装备齐全的营地，供随后的维和人员使用。⁵⁴³季北慈和黄劲豪强调，通过提供工程师、运输队和野地医院，中国贡献了联合国维和战线过长时所严重急需的能力及合法性。⁵⁴⁴

自从在联合国名义下首次派出维和人员以来，据估计，中国维和人员总共建

⁵³⁶ Ibid, p 17.

⁵³⁷ Gill & Huang (2009), p 16; ICG (2009), p 14.

⁵³⁸ 更详细的论述参见 Zhao Lei (2010b) 'Two Pillars of China's Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping Operations and International Peacebuilding Operations', unpublished manuscript, p 5.

⁵³⁹ Zhang (2007).

⁵⁴⁰ Xinhua (2010).

⁵⁴¹ Ibid.

⁵⁴² Gill & Huang (2009), p 30.

⁵⁴³ Jiang (2010).

⁵⁴⁴ Gill & Huang (2009), p 12.

设或修复了 8000 多公里的道路，200 多座桥梁，排除了 8700 枚地雷与爆炸物，运送了 430 万吨的货物，为 6 万名病人提供医疗救治。⁵⁴⁵2010 年 3 月，利比里亚总统艾伦·乔森·瑟利夫（Ellen Johnson-Sirleaf）称赞中国维和不仅促进了利比里亚的和平与安全，而且通过帮助建设基础设施、提供医疗服务促进了西非国家的战后重建与发展。⁵⁴⁶这些活动不仅提升了中国的形象而且也提升了整个维和行动的形象。

维和行动在本地人民及政治精英眼中的合法性对行动成功至关重要。中国作为联合国安理会常任理事国积极参与维和行动，有助于增加联合国安理会及其派遣维和行动并授权使用武力决定的合法性。⁵⁴⁷而且中国是一个与其部署维和人员的国家政权有着密切关系的发展中国家，这一点十分重要。联合国与非盟高级官员认为，“中国在诸如达尔富尔、南部苏丹和民主刚果等敏感地区参与联合国维和行动有助于消除东道主国家政府的怀疑，即维和行动实际上是西方领导的军事干预。”⁵⁴⁸

与此同时，中国与这些政权的密切关系给维和人员来说带来很多问题。米瓦·希罗娜指出，达尔富尔的一些行为体认为，中国与喀土穆的密切关系使它成为交战一方而不是中立，这使其维和人员处于危险境地。⁵⁴⁹而且中国的维和人员与活动在达尔富尔的非国家武装集团之间一直没有任何联系。虽然这可能与潜在的危险密切相连，但也反映了中国对与非国家行为体互动时的不安（尽管中国已经慢慢地与苏丹南部的苏丹人民解放运动建立起关系）。在霍斯拉格看来，中国以国家为中心的政策“未能考虑到达尔富尔地区其他重要的行为体，一项和平行动需要像应对常规力量一样应对私人军事力量和叛乱运动，忽视这一点将限制和平行动的效果。”⁵⁵⁰在很多非洲冲突中，中国不可能在最近的将来习惯于与冲突中的非国家行为体打交道。这将限制中国促进维和行动的效果。

中国还没有向维和行动贡献作战部队。这是主要因为中国目前还不情愿直接参与非洲冲突。其他原因包括中国对直接向战火前线派遣部队还很谨慎紧张，不愿意被视为使用武力以及在这方面经验的缺乏。相反，中国谨慎地采取渐进式的政策参与维和行动。然而，中国似乎已经做好准备采取下一个步骤。早在 2008 年，中国领导人公开承诺派遣作战部队，“许多分析家推测，中国可能在不远的将来在维和行动中派出作战部队”。⁵⁵¹

中国维和部队将来还可能参与更广泛的维和活动。虽然中国还没有在后冲突国家实施解除武装、复员与重返社会及小武器控制计划，但是中国正在民主刚果

⁵⁴⁵ Jiang (2010), p 3.

⁵⁴⁶ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2010) 'Liberian President Paid Tribute to Chinese Peacekeepers', 3 March 2010.

⁵⁴⁷ Gill & Huang (2009), p 27.

⁵⁴⁸ Gill & Huang (2009), p 27.

⁵⁴⁹ Miwa Hirono (2010) 'China's Charm Offensive and Peacekeeping: The Lessons of Cambodia – What Now for Sudan?', unpublished manuscript.

⁵⁵⁰ Holslag, cited in Hirono (2010), p 13.

⁵⁵¹ Hirono & Lanteigne (2010), p 4.

训练军队，所以在一定程度上它已经是安全部门改革的参与者。然而，正如第二章所强调的，这种援助一直是单边提供而且非常不透明。中国目前不情愿与其他行为体合作的态度（不要说与联合国刚果特派团共享信息）表明，中国对维和活动的参与可能并不总是像其他行为体希望的那样那么合作。随着中国对参与复杂的多边行动变得日益自信，这一点可能会发生变化。事实上，“联合国官员正在探索中国支持安全部门改革的方式以及在许多脆弱国家前战斗人员的解除武装、复员与重返社会相关的问题。”⁵⁵²由于中国可能部署作战部队，向维和活动新领域扩展这一变化反映了中国谨慎但开始日益参与非洲的和平与安全事务。

这一积极的变化也反映在中国对联合国安理会维和态度的变化上。中国开始日益积极地参与联合国维和人员部署的讨论，这表明国际社会开始广泛承认中国的全球责任，包括对非洲的责任。与西方国家相比，1990年代中国依然在其表决权方面谨慎保守，特派团执行和平行动时，不愿意支持维和人员可以使用武力和援引联合国宪章第7章规定。虽然不愿意允许使用武力或不愿意对构成国际和平的威胁作出灵活的解释是值得赞扬的，但很多1990年代的非洲冲突需要国际社会采取迅速而有力的行动而不是谨慎的克制。卢旺达的悲惨经历证明了这一点。幸运的是，中国外交官现在已经承认这一点，这促使中国外交官甚至说联合国应该“更早、更迅速而有力地干预冲突地区”。⁵⁵³而且，中国还变得更愿意扩大维和授权，支持增加维和部队的数量。季北慈和黄辰昊将这一变化解释为源于北京的政策决策者与纽约的外交官由于中国维和部队在非洲国家的存在而对非洲的冲突有了更深刻的理解。⁵⁵⁴

当然中国在某些领域可以做的更多。中国还没有像其他国家一样在联合国维和部总部层面发挥更大的作用。中国在其他层次上更大的参与，例如在维和行动特别委员会内的工作，标志着中国沿着正确的方向迈进一步。⁵⁵⁵中国与其他联合国安理会常任理事国及维和部队贡献国，围绕如何更有效地制定维和政策与授权尤其是在改善平民保护方面进行的深入讨论，对维和是十分有益的。虽然有些行动例如联合国民主刚果特派团将保护民众列为优先事项，并给予很多授权来满足这一任务需求，但是远没有达到其目标。这一状况急需改善，中国必须与其他国家一起积极努力寻找解决办法。最后，与上升的经济实力相一致，提高对维和的财政贡献将表明中国愿意承担更广泛责任。⁵⁵⁶

虽然中国关于维和的立场在某些方面如武力使用已经在进步，但东道国同意仍然是中国与其他安理会常任理事国之间争论的内容。⁵⁵⁷达尔富尔的案例证明了这一点。在达尔富尔，很难将中国政府因为没有喀土穆的同意而拒绝允许维和行动部署与苏丹持续的暴力分离开来。然而，如前一章已经详细探讨过的，中国

⁵⁵² Huang (2010), p 3.

⁵⁵³ Zhang Yishan, Chinese Ambassador to the UN, cited by Gill & Huang (2009) p 11.

⁵⁵⁴ Gill & Huang (2009), p 27.

⁵⁵⁵ ICG (2009), p 32.

⁵⁵⁶ ICG (2009), p 32.

⁵⁵⁷ 中国对国家失败的情形下是例外处理的，正如当前索马里的形势。

确实利用其与苏丹的双边关系向苏丹政府施压要求其同意联合国进入，协议一达成，中国是向达尔富尔首先部署部队的国家之一。最终，中国设法同时兼顾在苏丹的经济与政治利益、关于联合国干预的立场、国际社会的压力以及解决危机的紧迫需要。

中国关于合法干预的立场的变化表明，“实用主义的决策者已经开始逐渐摆脱对国家主权的僵化解释，而是至少采取具体问题具体分析的办法。”⁵⁵⁸民主刚果可能为中国未来的政策提供了一个检验场。刚果政府已经提出要求，联刚特派团在 2011 年 8 月结束前必须离开刚果，此后维和行动将失去东道国的同意。与此同时，暴力仍然在该国继续发生，刚果政府的安全力量不可能有能力在此日期前从联合国接管本国治安任务。对于与民主刚果政府有密切关系的中国而言，这可能对其对该国和平的承诺构成严重的挑战。然而，这对中国也是一个机会，中国可以利用双边关系与刚果政府一道努力避免维和人员突然撤出可能引起的危机。⁵⁵⁹这要求中国采取积极、更具战略眼光尤其是更灵活的政策，这一政策应关注冲突预防，而不是简单的事后迟钝的反应。

开始建设和平？

和平行动中中国还没有发挥重要作用的领域是和平建设，即利用安全、民事、行政、政治、人道主义、人权和经济等更广泛的工具与干预政策，为后冲突国家的长期和平建立基础。由于一半的内战事实上都是冲突后的再爆发，支持这些国家的和平建构对非洲的和平与安全可能具有巨大的意义。⁵⁶⁰过去中国对它认为是严重干涉国内与国家的主权事务的多边行动表现出极不情愿的态度。⁵⁶¹今天对许多中国学者与决策者而言，这是一个具有巨大利益的领域。显然，未来中国打算与传统的国际行为体一道发挥更大的作用。

一些中国学者认为，通过其维和活动包括建造公路和其他基础设施工程，提供医疗服务或扫雷，中国已经在参与建设和平。⁵⁶²将这些努力考虑在内，赵磊认为，实际上中国需要“在维和行动中增加建设和平的比例”，在维和之外的行动中发挥更广泛的作用。⁵⁶³

这似乎已经成为官方的政策。例如，最近的 2009 年中非合作论坛行动计划声称，中国将“加强与有关国家在联合国建设和平委员会的合作，支持有关国家

⁵⁵⁸ Jerker Hellström (2010), *China's role in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Swedish Defence Research Agency (FOI), unpublished briefing paper presented at a seminar on 'China's Response to Security Threats in Africa' hosted by the Brussels Institute of Contemporary China Studies (BICCS), Brussels, 17–19 May 2010.

⁵⁵⁹ Hellström (2010), p 154.

⁵⁶⁰ Collier (2007).

⁵⁶¹ See Stahle (2008), p 650.

⁵⁶² For example see Jiang (2010), Zhao (2010a).

⁵⁶³ Zhao (2010a), p 4.

战后重建进程。”⁵⁶⁴早在 2001 年，中国在联合国就声称，中国认识到“维和行动、冲突预防与建设和平活动已经日益缠绕在一起”，⁵⁶⁵尽管中国强调东道国必须发挥主导作用。2005 年胡锦涛主席公开正式地接受了一项“以预防、和平恢复、维和和后冲突重建为特征的综合战略”。⁵⁶⁶然而，胡强调，联合国应该克制“不要强加预设的治理模式。”⁵⁶⁷这表现出明显的矛盾。赵磊指出，问题在于中国与西方国家对什么是建设和平有不同的理解：

西方国家参与“建设和平”的主要思路是“自由民主模式”。……在特殊情况下，国际社会可以主动采取人道主义干预等措施推行民主制度。故此，在冲突结束之后，修改宪法、举行大选、建立多党制度、扶植反对派、健全公民社会等措施往往就成为西方国家治愈冲突的“灵丹妙药”。中国则认为，每一个国家都有各自不同的优先议程，在冲突后立即推行民主制度并不一定是必选方案，减贫、解决就业等经济发展事宜在很多情况下往往是最重要的任务。⁵⁶⁸

中国常驻联合国副代表沈国放指出，因为贫穷导致不稳定，所以建设和平的更长远目标必然是“在冲突后国家和地区消除贫穷、发展经济以及为人民创造和平与富足的生活。”⁵⁶⁹中国的政策方法采取了一种严重的国家中心主义的观点，即“将工作重点集中在提高当事国自身能力建设上，而不是削弱其领导力。”⁵⁷⁰这意味着直接的政府对政府的支持以强化国家。这种忽视公民社会作用的政策可能造成自身的风险，尤其当国家行为体本身是冲突性行为体、自上而下的强加安全使问题更糟糕时。⁵⁷¹

表5：中国与西方国家对“建设和平”的不同认知

	美英等西方国家观点	中国等发展中国家观点
建设和平的目的	自由民主制度、市场经济优先	经济发展优先
建设和平的重心	善治	良政
建设和平的原则	民主促进原则、干预原则	援助原则、不干预原则
建设和平的战略文化	先发制人	被动反应
建设和平的主要方式	上下互动方式：修改宪法、举行大选、建立多党制度、健全公民社会	自上而下方式：完善当事国国家机构的管理职能，提升当事国自身能力建设

资料来源：赵磊（2010），第 3-4 页。

⁵⁶⁴ *Sharm el-Sheikh FOCAC Action Plan (2010–2012)*: 2.6.1

⁵⁶⁵ Chinese UNdelegation, cited in Stahle (2008), p 650.

⁵⁶⁶ Cited in Stahle (2008), p 650.

⁵⁶⁷ Ibid.

⁵⁶⁸ Zhao (2010a), p 3.

⁵⁶⁹ Cited in Zhao (2010b), p 10.

⁵⁷⁰ Zhao (2010a), p 3.

⁵⁷¹ 事实上赵磊指出了长远看中国的公民社会可能发挥作用。See Zhao (2010b), p 11.

对建设和平的大部分领域而言,关于目标已经达成广泛一致。看法不同的是,达成这些目标的最有效方式。虽然对支配西方建设和平话语的自由民主议程可能存在合法的质疑,但对于是否不用处理造成冲突的政治问题比如控制国家的领导人的合法性问题就可以真正缔造和平也存在严重质疑。虽然中国有潜力促进冲突后的经济发展,但围绕纯粹经济性的政策同样存在严重的疑问。事实上,这种援助对国家内部政治具有重要的影响。

为了发现国际行为体可以更紧密合作的区域,或者至少为了找到西方国家与中国可以互相弥补的区域,围绕建设和平应该包括什么内容,我们现在需要将来也继续需要更多的讨论。

结论

2010年是中国人民解放军参与维和行动20周年。中国对联合国维和行动支持的增强无疑在非洲产生了积极的影响。中国对维和的贡献将继续发展,维和人员发挥作用的类型也将继续增多。中国在联合国安理会变得更加积极,它对维和行动合法性的立场也变得日益灵活。在有些情况下,例如在索马里问题上,中国甚至在联合国安理会带头呼吁维和行动。这些发展变化表明,中国愿意在国际社会对非援助中承担更大的责任。中国对使用武力保护人权和应对人道主义危机行动的支持表明,在有些情况下,中国正积极推进保护的责任原则的贯彻执行。

然而,在中国内部以及中国与外部世界之间,围绕着构成合法干预的边界的争论将会继续。目前,只要维和行动是东道国同意并经联合国授权的,中国都抱支持的态度。假如某些政权缺少合法性,无法代表冲突各方的意愿,这一立场可能继续引起中国与国际社会其他成员国的紧张。达尔富尔危机造成了对中国的严厉批评。在建设和平方面,政策方面的差异可能也会成为合作的障碍。在此,中国对于干预与干涉之间界限的关切也可能会限制其发挥作用的意愿。中国将继续对这两反面加以平衡。与此同时,随着中国开始在建设和平方面发挥更大作用,中国的规范可能会逐渐改变当前关于建设和平的话语。

总之,维持和平可能被视为一种很安全的参与形式,“它有可能逐步推动中国更熟悉危机管理和冲突解决,未来可望发挥更大的作用。”⁵⁷²同样,奈森指出,由于参与维和,中国“将被拖入冲突与冲突后的形势中,将被迫思考一种关于冲突起因与根源的连贯性政策。这将必然影响北京如何思考与看待非洲国家的性质与特征。”⁵⁷³继续参与维和还将暴露中国参与非洲过程中隐藏的矛盾。例如,在政府继续加剧冲突的国家部署维和人员,而加剧冲突的武器可能是中国提供的。在某些方面,它可能是中国自身政策内部矛盾的暴露,而这些政策结果却是中国目前对维和贡献的最有益的方面。

⁵⁷² ICG (2009), p 17.

⁵⁷³ Cited in Taylor (2009), p 158.

第十章 经济参与

伊恩·泰勒认为，“在后殖民时期的大部分时间，非洲的大部分地区被困在一个不发达的圈子里，而这既在激烈交战时期，也在许多国家从一场危机跌入另一场危机的更平常日子里激化了社会冲突。”⁵⁷⁴ 同样，王学军认为“冲突与不安全使非洲陷入发展困境，非洲很难摆脱这种状况”。⁵⁷⁵ 有很多文献都指出冲突、安全与发展存在联系。⁵⁷⁶ 然而，这些联系与中国参与非洲的关系尚未被彻底探究。

本章将探讨中国在非洲的经济参与在某些方面对这个大陆的和平与安全的影响。如第二章中所述，中国对非洲的社会经济发展做出了明确承诺。这一章将探讨中国学者的观点，即中国可以通过发展援助及与非洲的经济联系，在促进非洲大陆的和平与安全方面发挥积极作用，这一论断进行深入的探讨。以下是关于中国参与非洲的战后重建、自然资源、土地和水资源等四个不同领域的严格考查。

冲突与发展

在 1990 到 2005 年间，非洲武装冲突造成的损失估计达 2,840 亿美元。⁵⁷⁷ 武装冲突使非洲国家的经济平均下降了 15%。⁵⁷⁸ 13 年的冲突使布隆迪的经济损失了 57 亿美元，相当于其国内生产总值的 37%。⁵⁷⁹ 冲突与不安全会破坏发展，因为冲突既有直接损失（如军费开支或基础设施破坏），也有间接损失（如投资急剧减少、资本外逃、通货膨胀、经济冲击、破坏市场、失业、债务、公共服务等）。⁵⁸⁰ 这些损失不仅要由本国政府和人民承担，就连邻国也要承担。很明显，武装冲突和持续的不安全是社会经济发展的障碍。

一些人认为不发达本身是冲突的根源。几位学者试图证明较穷的国家更容易

⁵⁷⁴ Ian Taylor (2010), “China’s potential for Building Peace, Security and Development in Africa”, paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010, p 4.

⁵⁷⁵ 王学军，中国与非洲的安全合作：空间及其限度，（中非民间和平与发展论坛研讨会论文，北京，2010年6月2-4日），第1页。

⁵⁷⁶ See for example: Paul Collier (2007) *The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford ; Chris Blattman & Edward Miguel (2009) *Civil War – NBER Working Paper No.14801*; Mats Berdal & David Keen (2000) *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War* Boulder: Lynne Rienner; IANSA, Oxfam & Saferworld (2007) *Africa’s Missing Billions: International arms flows and the cost of armed conflict*, London:Oxfam Great Britain.

⁵⁷⁷ IANSA, Oxfam & Saferworld (2007) *Africa’s Missing Billions: International arms flows and the cost of armed conflict*, London:Oxfam Great Britain., p 10.

⁵⁷⁸ 同前引。

⁵⁷⁹ 同前引。

⁵⁸⁰ World Bank (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington: World Bank & Oxford University Press.

出现武装冲突。⁵⁸¹世界银行 2003 年的一份报告指出，“发展成功的国家逐渐变得更加免于暴力冲突，并使以后的发展更为容易。而那些发展失败的国家陷入冲突困境的危险很高，冲突不仅会破坏经济，还会增加进一步战争的危险。”⁵⁸² 据世界银行估计，一国的内战风险减半，其人均收入将增加两倍。⁵⁸³

尽管有人开始置疑这一普遍认可的观点，⁵⁸⁴但中国的学者和官员还是常常将不发达看成是冲突的根本原因。赵磊认为在解决非洲的冲突和安全问题时，“减贫、解决就业等措施往往是最重要的任务。因此，无论是预防冲突、维持和平还是建设和平，发展都应成为贯穿始终的主线。”⁵⁸⁵姜恒昆认为社会经济发展水平低下是达尔富尔冲突的根源。⁵⁸⁶余建华和王震也提出了类似的观点，“中国认为贫困是引起达尔富尔问题的根源。冲突的根本解决在于发展。”⁵⁸⁷ 中国官员曾以这一理由反对联合国的经济制裁。⁵⁸⁸

几位中国官员和学者称中国已经在支援苏丹的经济发展，这说明中国正在积极参与解决这个国家的冲突。2007 年刘大使曾声明“鉴于社会经济发展不足是产生冲突的部分原因，中国将会继续支持这一地区的发展项目，例如净水供应和农技中心建设等。”⁵⁸⁹ 学者李安山也认为，中国在苏丹的发展援助和人道援助“以冲突产生的根源——贫困为目标。”⁵⁹⁰

在持此种观点的学者看来，中国与苏丹的贸易关系大有裨益：

中国政府积极发展双边经贸关系，多次向苏丹提供发展援助和人道主义援助。中国的投资使苏丹形成了一整套炼油、石化工厂和贸易体系，10 多万苏丹人在中苏合作项目中找到了工作。中国石油天然气集团公司还斥资 3500 万美元用于在苏丹各社区修建道路、桥梁、医院和学校，惠及 150 多万当地居民。⁵⁹¹

从这一角度来看，不仅是中国的发展援助，而且中国经济的全面参与，包括各种商业体的行为，均有助于解决非洲的冲突问题。这一主张认为，随着经济关

⁵⁸¹ See for example J. Fearon & D. Laitin (2003) 'Ethnicity, Insurgency, and Civil War' *American Political Science Review* No. 97; Paul Collier & Anke Hoeffler (2004) 'Greed and Grievances in Civil Wars' *Oxford Economic Papers* No. 56.

⁵⁸² World Bank (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington: World Bank & Oxford University Press., p 1.

⁵⁸³ 同上，第 58 页。

⁵⁸⁴ See for example Simeon Djankov & Marta Reynal-Querol (2008) 'Poverty and Civil war: re-visiting the evidence' *Centre for Economic Policy Research Working Paper DP6980*.

⁵⁸⁵ 赵磊：“中国的国际和平参与战略与反海盗努力”，（中非民间和平与发展论坛研讨会论文，北京，2010 年 6 月 2-4 日），第 3 页。

⁵⁸⁶ 姜恒昆：“中国与达尔富尔危机——中国的视角”，（中非民间和平与发展论坛研讨会论文，北京，2010 年 6 月 2-4 日），第 4 页。

⁵⁸⁷ 余建华、王震：“继往开来的中非战略伙伴关系”，载《第六届全球治理上海会议论文集》（中欧非合作：机遇与挑战国际学术研讨会，上海，2008 年 3 月 14-15 日），第 88 页。

⁵⁸⁸ Africa-Asia Centre / Royal Africa Society (2010) 'Africa: The view from China' seminar, 6 September 2010, London.

⁵⁸⁹ Cited in Gaafar Karrar Ahmed (2010) 'The Chinese Stance on the Darfur Conflict' in SAIIA Occasional Paper, no. 67., p 7.

⁵⁹⁰ Li Anshan (2007), "China and Africa: Policy and Challenges" in *China Security*, vol. 3 no. 3.

⁵⁹¹ 余建华、王震，前引文，第 88 页。

系的深化，非洲经济将会迎来 GDP 的增长，这有利于减少贫困。因此，中国事实上将有助于建设一个不易发生冲突和更安全的非洲。

中国学者的这种减少贫困就能减少冲突的看法主要基于中国的自身经验。姜恒昆对苏丹达尔富尔地区和中国相对贫困的西部边疆地区做了对比，二者都是少数民族地区。他认为苏丹可以学习中国政府的做法，即通过制定全国性发展战略和采取特殊的扶持政策来引导西部地区发展经济。⁵⁹²

可以肯定的是中国的学者和决策者认为，中国能够发挥有益作用来设法处理发展与冲突的关系。然而，中国的对非援助及其与非洲大陆的经济关系是否有益于社会经济的长远发展仍有待讨论。中国对非贸易和投资指数的增长表明中国有可能成为非洲发展的重要合作伙伴。但是可持续的经济增长需要被公平分配和有针对性的使用，以满足所有人的而非少数精英的需要。⁵⁹³此外，冲突是经济发展的障碍，但是正如中国在后冲突非洲国家不断增多的参与所表明，看重经济因素可能具有损害对和平与安全的关注的危险。

后冲突援助

赵磊认为中国可以在后冲突国家的经济和平建设方面起到非常积极的作用。⁵⁹⁴ 塞拉利昂内战后，中国提供援助并与其他援助国一起帮助该国恢复战后经济。2001-2007 年间，中国免除了该国的多项债务并与其签订了有关直接资助、无息贷款或二者结合的至少八个不同协议。⁵⁹⁵

中国还给一些后冲突政府提供了直接的预算支持，例如 2004 年和 2006 年先后为利比里亚提供了 300 万美元和 150 万美元。⁵⁹⁶ 中国公司、企业家和商人也向后冲突国家投资。中国的这种官方援助与贸易投资的结合，特别是当其包含基础设施重建及其他发展项目时，能够为这些后冲突国家的经济恢复提供大量机会。⁵⁹⁷ 在类似苏丹南部和刚果民主共和国东部的地区，交通运输联系、发电及学校和医院等基础设施往往严重失修或根本没有。一些后冲突国家从中国获得了大量基础设施发展。例如在塞拉利昂，中国公司修建了电信网络和水电站。⁵⁹⁸

提高后冲突国家的就业率，对维持和平和为年轻人及除战争外几乎没有其他

⁵⁹² 姜恒昆，前引文，第 4 页。

⁵⁹³ Naidu, Sanusha (2010) 'China's engagement in Africa and the prospects for sustainable development' Paper submitted to the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2-4 June 2010.

⁵⁹⁴ 赵磊，前引文，第 1-4 页。

⁵⁹⁵ Deborah Brautigam (2010) 'Africa's Eastern promise: What the West can learn from Chinese Investment in Africa' in *Foreign Affairs*, 5 January 2010, p 137.

⁵⁹⁶ *Ibid*, p 127.

⁵⁹⁷ Paul Collier (2010) 'Managing natural Resource Rents: China in Africa' ICG Growth Week Public Lecture, 20 September 2010, London School of Economics.

⁵⁹⁸ Deborah Brautigam (2010) 'Africa's Eastern promise: What the West can learn from Chinese Investment in Africa' in *Foreign Affairs*, 5 January 2010, p 144.

经验的失业者创造工作机会具有重要作用。⁵⁹⁹虽然大部分在非洲承担项目的中国建筑公司都雇佣中国工人，但当地工人仍占工人总数的 90%。⁶⁰⁰布劳提根甚至认为中国的雇工记录并不像通常认为的那么糟。⁶⁰¹尽管如此，中国在后冲突国家的雇工记录确实不太突出。研究中国的建筑公司就会发现其在安哥拉和塞拉利昂等后冲突国家雇佣的当地员工明显少于在更稳定国家雇佣的当地员工。⁶⁰²然而，总体来说，中国的投资显然可以为非洲的后冲突国家做出重大经济贡献。

赵磊和其他人认为应该欢迎中国未来在更大的范围内发挥这种作用。如果安全问题继续破坏任何取得的成果，那么促进不稳定和冲突多发国家发展的努力就会付之东流。长期的和平是深化可促进非洲发展的中非经济关系的前提条件。2009 年索马里过渡政府贸易部长指出，中国能够为索马里提供促进经济增长的重要来源，但和平与稳定问题仍然是主要障碍。⁶⁰³总之，如果不给予和平和安全同等的支持，如果不更多和优先考虑和平与安全问题，中国的援助和中非经济关系就不可能促进非洲的发展。

所谓的经济援助效益很可能会被用来为在其他同样重要的领域的不作为辩护。政治因素显然就是这样的领域之一。一旦政治上的不满出现，那么它在引发冲突中起到的重要作用就不容忽视。正如在第四章和第九章的探讨，不干涉原则意味着中国不愿被牵涉进其认为是内政的事件中。然而，由于经济上的参与，中国不可避免地要涉及这类事件。中国对非洲自然资源开采的投资就是最明显的例证。

自然资源

如果说中国在自然资源方面的投资和贸易不是其与非洲大陆更广泛互动的核心，那至少也是中非经济关系的中心。过去 30 年中国经济的迅速增长使其产生了对能源和矿产资源的需求——仅 2006 年，中国石油需求的增长接近世界总增长的一半。⁶⁰⁴目前，中国是世界最大的石油消费国。⁶⁰⁵非洲成为满足中国资源需求的重要角色，⁶⁰⁶而那些中国公司设法开采自然资源的非洲国家往往有着冲

⁵⁹⁹ Paul Collier (2010) 'Managing natural Resource Rents: China in Africa' ICG Growth Week Public Lecture, 20 September 2010, London School of Economics.

⁶⁰⁰ Lucy Corkin & Chris Burke (2008) 'Constructive Engagement: An overview of China's role in Africa's construction industries' in *New Impulses from the South: China's engagement in Africa* (ed. Hannah Edinger, Hayley Herman & Johanna Jansson), Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch.

⁶⁰¹ Deborah Brautigam (2009) *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press.

⁶⁰² Lucy Corkin & Chris Burke (2008) 'Constructive Engagement: An overview of China's role in Africa's construction industries' in *New Impulses from the South: China's engagement in Africa* (ed. Hannah Edinger, Hayley Herman & Johanna Jansson), Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch, p 4.

⁶⁰³ Cited in Matthew McDonald (2010) 'Dire Straits: Examining Barriers to Somalia's International Integration' in *The China Monitor Issue 55*.

⁶⁰⁴ International Crisis Group (2008) *China's Thirst for Oil – Crisis Group Asia Report no.153*, p 3.

⁶⁰⁵ Wall Street Journal (2010) 'China Top's U.S. in Energy Use' in *The Wall Street Journal* 18th July 2010.

⁶⁰⁶ Chris Alden & Ana Christina Alves (2009) 'China and Africa's natural Resources: The challenges and implications for development and governance' in *SAIIA Occasional Paper no. 41*, p 5.

突的历史，中国也越来越多的被卷入其中。

中国商业行为体，尤其是国有企业，在不稳定和有风险的地区投资，因为它们是大部分被西方公司主导的市场的后来者。此外，有深厚国家背景的中国商业行为体比那些私有的西方同行更能承受高风险。⁶⁰⁷ 当然，鉴于全世界近三分之一的内战发生在产油国，任何需要进口石油的国家都可能发现自己正在从一个充满冲突的国家购买石油。⁶⁰⁸ 如下例所示，当这些国家这样做的时候很难不受冲突的影响。

中国的工人和投资已成为非洲大陆的反叛组织的袭击对象。在 2006 年胡主席访问尼日利亚后不久，尼日尔三角洲解放运动就在尼日尔河三角洲地区引爆了一颗炸弹，并警告说“中国政府通过投资盗取原油是将其公民置于我们的火线上。”⁶⁰⁹ 在此次威胁后，尼日尔三角洲解放运动于 2007 年绑架了 9 名中国石油工人，而在过去几年许多西方国家的石油工人也都有类似的经历。⁶¹⁰ 同年，中国在埃塞俄比亚东部的一个天然气勘探项目遭到埃塞俄比亚反政府组织欧加登民族解放阵线的袭击，9 名中国工人被杀，7 名被绑架，此举警告外国人远离这一地区。⁶¹¹ 在达尔富尔，一处石油设施在 2008 年遭到袭击，9 名中国工人被绑架，4 名在袭击中被杀害。⁶¹² 负责袭击行动的叛军指挥官声称“中国在军事上支持喀土穆政府，帮助其边缘化我们地区。”⁶¹³ 在刚果民主共和国，叛乱组织全国人民防卫大会的发言人在 2009 年声称“国家把地下资源出售给中国”，并抨击中国对该国的参与。⁶¹⁴ 如上述各例所表明，中国在全球寻求资源安全已使其与非洲当地不安全之间的对抗成为必然。

正如阿比多恩·阿劳所言，自然资源与冲突有着明显的联系：自然资源的累积或控制能够成为战争的目的；它们所带来的高利润也被用来引发和维持冲突；当它们的所有权有争议时就会成为政治不满的根源；它们可能对治理具有反常作用。⁶¹⁵ 根据统计，一个以出口单一初级产品为主的国家具有 33% 的暴力冲突风险。⁶¹⁶ 中国的不干涉政策并未使其避免成为内部事务中的关键角色。在一些例子中，中国为冲突国家的政府提供了购买武器的资金。中国的资金被苏丹政府用于从中国和其他国家购买武器。⁶¹⁷ 2008 年中国给刚果民主共和国政府提供了 90

⁶⁰⁷ Sarah Raine (2009) 'Introduction' in *China's African Challenges*, Adelphi series 49:404, pp 38–39.

⁶⁰⁸ Ibid, p 143.

⁶⁰⁹ BBC news (2006) 'Car blast near nigeria oil port', 30 April 2006.

⁶¹⁰ “9 名被绑架的中国工人获释后返回尼日利亚南部驻地”，《人民日报》，2007 年 2 月 5 日。

⁶¹¹ BBC (2007) 'Scores die in Ethiopia oil attack', 24 April 2007.

⁶¹² BBC (2008) 'China hostages killed in Sudan', 27 October 2008.

⁶¹³ Cited in Dan Large (2009), 'China's Sudan Engagement: Changing northern and Southern Political Trajectories in Peace and War' in *China Quarterly*, 199, p 618.

⁶¹⁴ Agence-France Presse (2009) 'DR Congo's nkunda attacks China to boost political kudos: analysts', 19 november 2009.

⁶¹⁵ Alao, Abiodun (2010) 'China's Role in Managing Africa's natural Resources for Peace' Paper presented to the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2–4 June 2010 pp 1–2.

⁶¹⁶ World Bank (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington: World Bank & Oxford University Press, p 58.

⁶¹⁷ Dan Large (2007) *Arms, Oil and Darfur*, Sudan Issue Brief no. 7, Geneva: Small Arms Survey.

亿美元的贷款以换取动荡的加丹加省的铜矿和钴矿资源的开采权。⁶¹⁸ 在刚果民主共和国的中国公司被指责经营“冲突矿产”，这些矿产的出售为购买武器提供了资金。⁶¹⁹ 中国的介入也可以不那么直接。在自然资源的所有权存在很大争议的案例中，例如在尼日尔河三角洲，在那些受骗者的眼中，中国在开采中的作用已使其成为冲突的一方。而且，给中国出售资源所获得的利润使当权政府迅速富有，这受到人们的猛烈抨击。

开采资源能够给当权的政府提供重要的收入来源，无论是通过安全服务花费，还是通过庇护网，或者如通常情况一样两者皆有，这些收入都被用来维持政权。这些收入使统治精英不必依赖税收来填满国库，因此割断了政府与公民之间的联系，减少了资金被直接用于满足广大社会的需求的可能性。这种食利政府的治理不善对国民经济和社会经济发展造成的不利影响会引起民众的不满。当与其他势力想要控制权力和资源的欲望相结合时，这种民众不满尤其具有爆炸性。戴尔芬·吉莱伯对乍得冲突的分析发现的正是这种模式。⁶²⁰

中国消费非洲资源导致了几个严重管理不善政府的收入积累，使其能够维持政权并进一步的填满自己的腰包。然而，中国本身也不是完美无缺。泰勒认为人们“不可夸大中国政府管理在非洲大陆的中国商务的能力”。⁶²¹ 例如，中国石油天然气集团公司“未经中央政府的批准”就开始在苏丹投资。⁶²² 近几年，一些中国学者甚至公开表示中国国有能源公司实际上绑架了中国对苏丹的外交政策。⁶²³ 然而，中国政府鼓励能源公司“走出去”的政策可能使人们误以为决策者和共产党的官员在非洲采取了一个完全不同的政策。⁶²⁴

且不说自然资源是中国参与非洲的动因，一些非洲国家的政治经济表明，资源在冲突中扮演着重要角色是一个不可逃避的现实。因此，中国对资源的需求意味着中国已成为参与非洲国家内部事务的一个角色，而且在许多情况下无意中加剧了原本就已存在的冲突态势。⁶²⁵ 绝不是只有中国才遇到这样的情况。虽然苏丹的情况引人瞩目，但许多西方公司和中国一样在同样不稳定的国家经营资源行业。正如几位观察者注意到的，中国只是跟随其他外国行为体在这个大陆上的脚步而已。⁶²⁶ 中国的公司和工人只是受到与中国的投资一样的抵抗，而这也是西

⁶¹⁸ Chris Alden & Ana Christina Alves (2009) 'China and Africa's natural Resources: The challenges and implications for development and governance' in SAIHA Occasional Paper no. 41, p 14.

⁶¹⁹ Global Witness (2009) Faced with a gun, what can you do?, p 59.

⁶²⁰ Delphine Djiraibe (2010) 'Resources and Conflict in Chad', paper presented at the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2-4 June 2010.

⁶²¹ Taylor (2008), p 58.

⁶²² International Crisis Group (2008) China's Thirst for Oil - Crisis Group Asia Report no.153, p 10.

⁶²³ Richard McGregor (2008) 'Chinese diplomacy 'hijacked' by companies in Beijing' in Financial Times, 17 March 2008.

⁶²⁴ Dan Large (2008) 'China's role in the mediation and resolution of conflict in Africa' Background Paper for The OSLO Forum of Network Mediators 2008, Centre for Humanitarian Dialogue, p 38.

⁶²⁵ 同前引。

⁶²⁶ See for example Chris Alden & Ana Christina Alves (2009) 'China and Africa's natural Resources: The challenges and implications for development and governance' in SAIHA Occasional Paper no. 41, Large (2008) 'China's role in the mediation and resolution of conflict in Africa' Background Paper for The OSLO Forum of Network Mediators 2008, Centre for Humanitarian Dialogue.

方公司许多年来所经历过的。⁶²⁷尼日尔三角洲解放运动对中国企业本身并没有特别的不满，他们针对的是所有持续开采尼日尔三角洲的资源而使尼日利亚政府单独受惠的外国企业。⁶²⁸与来自比利时、英国、荷兰、泰国和邻国卢旺达的企业相比，中国在刚果民主共和国相对较少参与开采其冲突矿产。⁶²⁹

此外，不提更广泛的全球态势而专挑中国进行批评是不全面的。对某个特定国家因开采非洲资源而对该大陆的和平与安全产生破坏作用的任何分析，都不能忽视经济全球化意味着罪责和共谋到处蔓延的事实。⁶³⁰在陈述中国“渴求原材料…以满足其巨大的工业增长和—最终是—美国庞大的消费需求”时，罗伯特·罗特伯格强调了这一点。⁶³¹甚至在巴雷古看来，破坏和平与安全的正是非洲的全球化过程本身：

对非洲来说，全球化引起的连锁反应可能有：经济边缘化、资源掠夺、贫困、失败国家、政治分裂、社会破碎、公众分化、冲突。⁶³²

土地

由于绝大多数人的生存依赖农业经济，所以土地争议是整个非洲冲突的主要动因。⁶³³武装组织组织通过夺取土地来控制领土、人口和资源。在某些情况下，整个族群被迫从他们的土地上迁走。农村地区可耕地的不足使得这种压力更加严重。加上其他势力“争夺这一稀缺和竞争资源会增加发展中国家社会政治的不稳定性。”⁶³⁴然而，一些非洲国家争相将大宗的土地出售给外国投资者，很少考虑那些拥有土地使用权的族群的困境。

尽管处在“瓜分”非洲土地前列的是中东国家，⁶³⁵但“正在鼓励农业公司购买非洲农田”的中国也是其中之一。⁶³⁶中非经济关系包括小规模的中国农民移居非洲和大规模的农业投资。⁶³⁷中国在非洲实际积累土地的程度目前尚不清楚。联合国粮农组织的一份报告指出：

外界普遍认为中国正在支持中国企业在海外获得土地作为其国家粮食安全战略的一部分。但相关证据非常可疑……因为没有发现中国在非洲达成获得超过

⁶²⁷ 同前引。

⁶²⁸ Cyril Obi (2008) 'Enter the Dragon? Chinese Oil Companies and Resistance in the Niger Delta' in *Review of African Political Economy*, no. 117, pp 417–434.

⁶²⁹ Global Witness (2009) *Faced with a gun, what can you do?*, p 60.

⁶³⁰ Mats Berdal and David Keen (2000) 'Introduction' in *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*, Boulder: Lynne Rienner.

⁶³¹ Robert Rotberg (2008) 'China's Quest for Resources, Opportunities, and Influence in Africa' in *China into Africa: Trade, Aid and Influence*, Cambridge: Brookings Institution, p 1.

⁶³² Mwesiga Baregu (2010) 'Africa-China Reciprocal engagement: An historical opportunity', paper submitted to the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2–4 June 2010, p 3.

⁶³³ See for example Pantuliano, Sara (ed.) (2009) *Uncharted Territory: Land, Conflict and Humanitarian Action*, London: Practical Action Publishing.

⁶³⁴ Joachim von Braum & Ruth Meinzen-Dick (2009) *Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities*, IFPRI Policy Brief 13, p 2.

⁶³⁵ Von Braum & Meinzen-Dick (2009).

⁶³⁶ Sarah Raine (2009) 'Introduction' in *China's African Challenges*, Adelphi series 49:404, p 41.

⁶³⁷ Deborah Brautigam (2009) *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press, pp 253–259.

5 万公顷土地的协议和实施项目的先例。⁶³⁸

布劳蒂加姆 (Brautigam) 认为许多对中国获取土地的关注都言过其实。⁶³⁹ 不过, 粮食安全在不久的将来成为中国参与非洲的一个重要目的也不是不可能, 中国可能加入购买大片土地的国家行列。例如有报道称中国近几年可能在刚果民主共和国大规模购买土地。⁶⁴⁰ 这种参与可能被认为是提高非洲农业效益的一种方式, 中国已经在这么做。⁶⁴¹ 虽然中国在非洲的大规模农业投资可能为非洲消费者带来经济效益、工作机会甚至更大的粮食安全, 但“未获得当地民众的同意而与外国签订大规模土地优惠协议的策略不可能结束非洲的贫困。”⁶⁴² 事实上, 如果不是引起冲突的话, 更可能的情况是引起强烈不满, 并助长一些土地问题存在争议的地区的冲突。水资源的例子说明, 即使出于好意也会在无意中使冲突更加严重。

水资源

到 2025 年, 非洲人口有望达到 13 亿。据预测, 在同一年大约会有 25 个非洲国家面临水资源短缺。⁶⁴³ 因为这个原因, “水资源正在迅速成为冲突的主要问题。”⁶⁴⁴ 在水资源短缺的地区, 族群之间会因水资源的使用权而爆发本地化的社区冲突。在非洲之角和东部非洲, 农耕族群和游牧族群因为水资源而频繁冲突。水资源也已成为一些政府的国家安全问题。“非洲有超过 60 条跨界河流, 包含了这个大陆 93% 的淡水。”⁶⁴⁵ 这些共享资源导致了非洲国家间的紧张关系。尼罗河流域的情况尤其显著, 那里的水资源“已成为近年来制约非洲之角和东北非和平与安全的一个极为突出的要素。”⁶⁴⁶

中国在包括尼罗河流域在内的非洲水资源管理基础设施建设中发挥了一定作用。至 2008 年, 中国金融机构和基础设施建设公司已参与了非洲 25 座大坝的建设。⁶⁴⁷ 在苏丹, 中国进出口银行为麦洛维大坝的建设提供了资金, 此举受到了一些组织的批评, 因为该大坝导致 50,000 人的迁移, 他们在新的居住地没有“可靠的收入来源”。⁶⁴⁸ 另一个有争议的例子是埃塞俄比亚的吉贝三级水电站。在国际金融机构和西方国家拒绝为该项目出资后, 埃塞俄比亚 2010 年宣布从中国工商银行获得 4.5 亿美元贷款, 虽然截至本报告写作时, 尚不清楚中国工商银行是

⁶³⁸ Cotula, Lorenzo et al. (2009) Land Grab or Development Opportunity: Agricultural investment and international land deals in Africa, FAO, IIED, IFAD.

⁶³⁹ Deborah Brautigam (2009) The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa, Oxford University Press, p 258.

⁶⁴⁰ 同前引。

⁶⁴¹ Sharm el-Sheikh FOCAC (2009): Sharm el-Sheikh FOCAC Eight Pledges Announced by China (see annex 1).

⁶⁴² Deborah Brautigam (2009) The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa, Oxford University Press, p 301.

⁶⁴³ ISS (2010) 'Emerging Regional Security Threats in the Nile Basin' in ISS Peace and Security Council Report no. 13.

⁶⁴⁴ Alao, Abiodun (2010) 'China's Role in Managing Africa's natural Resources for Peace' Paper presented to the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2-4 June 2010, p 4.

⁶⁴⁵ ISS (2010), 'Emerging Regional Security Threats in the Nile Basin' in ISS Peace and Security Council Report no. 13, p 11.

⁶⁴⁶ Ibid, p 12.

⁶⁴⁷ International Rivers (2008) The New Great Walls: A Guide to China's Overseas Dam Industry. Berkeley, p 17.

⁶⁴⁸ Ibid, p 11.

否证实并确定了这笔交易。⁶⁴⁹ 吉贝三级水电站不仅影响到环境，也影响到埃塞俄比亚这一地区依赖奥莫河生活的族群和下游肯尼亚境内图尔卡纳湖的供水。许多族群已经与其他族群产生了水资源冲突。一些来自美国、欧洲和东非的学者通过对大坝的评估得出了一个惊人的结论：

面对全新水平的严重境况，该地区被剥夺公民权的贫困族群——几乎所有人都全副武装——很可能为了那些不再满足彼此生存的资源而被迫与另一族群发生激烈的政治冲突。再加上地区政府对当地游牧人口的镇压政策和未来苏丹南部地区爆发武装冲突的可能性，预示着空前严重的人权危机。严重的人道主义灾难和政治冲突的威胁，使埃塞俄比亚-肯尼亚-苏丹三国边界地区成为一个严重的人权危机区域，这应该成为国际社会关注的重点。⁶⁵⁰

尽管这个报告的结论可能过于危言耸听，但不可否认的是该水坝的建设将会对这一地区与和平与安全动态相关的许多复杂因素产生不良影响。麦洛维大坝和吉贝三级水电站的例子表明，中国的经济援助可能会无形中对冲突和安全产生连锁反应。中国对非洲基础设施建设的援助，包括大坝，至少部分是出于支持非洲发展的愿望。然而，正如伯纳多·马里亚尼（Bernardo Mariani）指出的，和平的目的并不总是带来和平的结果，即使是善意的发展项目也可能引发冲突：

发展不只是受到冲突的影响，它常常也会影响冲突。在最好的情况下，这种影响是积极的，能够解决冲突的根源，有利于持久的和平。然而有时候，错误的发展倡议实际上会加剧，甚至引起暴力。这种情况在各种层次的发展中都存在——从给发展中国家政府直接提供资金的情况一直到当地的单个规划和项目。⁶⁵¹

结论

非洲的冲突具有经济方面的原因。这一观点得到中国学者和官员的认可，他们设法表明中国对非援助及中国与非洲各国的经济关系本身就是在促进非洲的发展与和平。通过投资和基础设施建设，中国有着在非洲的后冲突重建中发挥特别积极作用的重要机会。然而，正如上面的例子所表明，事情并不总是这样。

在某些情况下，援助事实上可能使事情变得更糟，比如水坝的修建就没有对这些项目给民众带来的不良影响给予恰当的关注。中国学者和官员认为，中国不能规定其援助被用在哪里和如何使用，如果这样做就会构成对他国内政的干预。然而，经济参与会对内政和冲突造成连锁反应，最后可能会危及原以为能够改善和平与安全前景的投资。

⁶⁴⁹ Bosshard (2010) 'The Gibe 3 Dam – A Test Case for China's Role in Africa', International Rivers Online.

⁶⁵⁰ ARWG (2009) A Commentary on the Environmental, Socioeconomic and Human Rights Impacts of the Proposed Gibe III Dam in the Lower Omo River Basin of Ethiopia.

⁶⁵¹ Mariani, Bernardo (2010) 'Conflict Sensitive Development: Lessons and suggestions for China-Africa', paper presented to the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2-4 June 2010.

“为了将（非洲的）捐助‘诅咒’变成‘赐福’，这个大陆需要从其外部援助者那里获得一切可获得的援助。”⁶⁵² 很明显，中国提供这种援助的利益在于：中国的能源安全依赖于贸易对象国的安全。中国希望自己是一个“负责任的大国”，因此会努力帮助非洲国家和非洲人民有效的管理他们的资源以促进发展。这样做恰恰要求更多的国际合作。正如查道炯（Zha Daojiong）所言，“对中国和其他主要能源消费国来说，通过合作限制和应对世界上许多产油国出现的政治和社会挑战是一项艰巨的任务。”⁶⁵³ 赤道原则、关于冲突钻石的金伯利进程、采掘业透明度倡议(EITI) 等国际倡议都是如何运用国际框架确保自然资源开采与投资的良好管理的例子。中国官员和学者不断强调全球化有利于富裕的西方国家，但损害了生活在发展中国家的穷人。带头推动国际合作以更有效地保证非洲自然资源的全球贸易服务于非洲人民，这必将证明南南合作的本质。

经济合作仍将是中非关系的重点。中国通过发展援助及贸易和投资支持非洲经济增长的承诺是积极的和受欢迎的。在许多情况下，这肯定会对安全与和平产生积极影响。可是，情况并不总是这样。经济支持不能被看作是应对和平与安全紧急挑战的行动的替代品。此外，贸易、投资甚至是善意的发展援助都可能引发冲突。最后，经济参与意味着中国开始对非洲国家内部政治态势产生影响。更加谨慎对待这些问题并与其他国家紧密合作，找到长期解决办法符合中国的利益。

⁶⁵² Alao, Abiodun (2010) ‘China’s Role in Managing Africa’s natural Resources for Peace’ Paper presented to the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2–4 June 2010., p 11.

⁶⁵³ Cited in Taylor (2008), pp 60–61.

结论：紧密合作，应对非洲和平与安全挑战

近年来，许多非洲国家发生了积极的转变，建立了更加牢固的和平。然而，暴力冲突仍然不断出现，许多国家的稳定局势还很脆弱。对非洲国家和公民来说，不安全局势仍旧阻碍经济和社会发展的步伐。我们不能说中国在非洲和平与安全中的角色及其影响是完全积极或消极的。有着 54 个国家和 10 亿人口，非洲绝非同质性的单元。虽然本报告用词从简，但是很明显非洲大陆不同的安全挑战存在巨大的不同。在某种程度上，这些不同情况的特殊之处决定了中国的影响力。

有鉴于此，本报告考察了与中非交往有关的几个主题，所描绘的图景内容广泛。事实表明，中国在非洲的作为情况复杂。中国有更大的可能支持非洲的和平与安全。此外，尤其是在军火贸易方面，政策可以而且应该得到改善。还有一些情况，比如在经济交往方面，政策制定应该更加考虑冲突的风险。在维和方面，中国的成功经验应该作为未来工作的基础。最后一章列出了可能的建议，以便指导相关措施，使中国的角色更加有利于支持和巩固非洲领导下的和平、安全和发展。

在谈建议之前，我们应该强调几个贯穿本报告始终的主题。第一，中国正逐渐成为非洲安全的主要参与者。围绕自然资源的冲突局势清楚地表明，中国已经被卷入非洲的内部安全挑战。随着其与非洲国家关系的深化，中国开始对非洲的冲突和不安全局势产生直接的影响，中国军火贸易的最终流向问题就很说明问题。此外，中国也开始在支持处理和平和安全挑战方面发挥更大的作用。这是因为非洲的和平与安全与中国有关。有些时候，中国的直接利益越来越受到威胁：能源安全、经济投资和公民的人身安全面临风险。广而言之，中国的所做作为，有意表现出负责任的全球性大国的形象，因而也就愿意帮助非洲应对其相互关联的和平和发展挑战。中国越来越承认这些事实，决策者和参与中国决策的人越来越关注非洲的和平与安全。在某种程度上，这使中国更加积极地介入非洲事务，例如：不断深化的双边外交关系，与区域组织建立关系，在联合国安理会上发出更多声音，更多支持打击海盗和维和行动，愿意在冲突后重建中发挥更大作用。同时，我们必须承认，中国对非洲安全事务的更多参与仍然是谨慎而时断时续的。再者，经济合作仍将是中非关系的优先领域。

另外一个经常出现的主题是，在如何最好地提供援助的问题上，中国和西方的意见明显不同。通过直接的国与国关系和在多边倡议中占据领导地位，西方行为体仍然在非洲和平与安全中保持传统优势，是最重要的外部行为体。与三十年前相比，中国在对其政策的解释方面更加灵活，更加贴近西方理念。然而中国坚持不干涉内政的政策，在没有东道国允许的情况下不愿支持维和行动，反对制裁，

对后冲突国家政治改革的怀疑主义，都清楚地表明中国的不同之处，这阻碍了它与传统行为体的合作。非洲和平与安全是一个共同目标：西方和中国更高层次的对话将有助于处理分歧，推进合作，以实现这一目标。如前所述，西方行为体需要注意，他们和中国的某些不足是一样的。与其指摘、批评中国，这些行为体还不如更好地与中国的决策者和决策群积极交往。作为有着广泛共同利益的外部行为体，中国和西方更多合作将对非洲有利。

本份报告强调的第三大主题是，非洲和平与安全的解决办法只能在非洲大陆找到。说到头，非洲政府、政治领导人和公民社会对维持和平，找到并执行解决办法负有责任，以解决直接的暴力冲突及背后的动因。外部援助只能在非洲行为体自身决策的指引之下发挥次要、补充的作用。由此看来，非洲行为体，尤其是国家领导人和政府，将在很大程度上决定未来中国的角色和影响。他们必须使关系的深化促进经济增长，并保卫非洲大陆走向稳定。这意味着中国需要为推进和平做更多贡献，更加注意非洲安全，并在不这么做的时候被追究责任。此外，非洲行为体必须确保，外国更加有效合作，提供他们的支持。在非洲历史的重要节点上，管理好对外关系将决定非洲的未来。

考虑到这些主题，多方行为体的共同行动才能使中国在非洲和平与安全中的作用更加有效：

■中国的决策者和决策群（包括智囊、大学和学者）应该承认中国对冲突的影响，其对非交往中存在的不足，将口头的抱负转化成现实中可以执行的明确政策。

■其它外部行为体，包括西方的决策者、公民社会和国际组织都要接受中国角色的增长，推动与这一新兴大国的更多合作，并接受其自身的不足。

■作为 54 个国家和 10 亿多人的代表，非洲的决策者、区域组织和公民社会需要更好地合作，更有效地与中国交往，确保中国提供更多支持，并对其承诺负责。

所有这些行为体都需要加强合作，应对非洲的和平与安全挑战。为此，本部分针对几个主题提出了一些建议，以便所有这些行为体能够为国际合作战略做出贡献，阻止冲突，推进非洲的和平发展。

中国的双边外交关系

■认识到中国的行为对非洲内政产生了影响，不干涉内政的政策可以被理解为北京方面原则性的交往方式。但是，中国的决策者再也不能说这一政策意味着中国对非洲国内冲突局势没有影响，或者说这一政策使中国不用负任何责任。中国应该公开承认，像其它外部行为体一样，通过与非洲国家的政治和外交关系及

在这些国家不断增多的经贸活动，中国正对非洲国家的内政产生影响。解决方案是，北京和各使馆的决策者应该更加注意内部冲突局势，仔细评估这些紧密关系和经济投资从长远看来的利弊得失。此外，这些官员还应该更好地将实际情况和中国不干涉内政的标准讲给非洲和外部行为体听。

■**更好地区分非洲的政府和公民，包括与公民社会更多交往。**中国决策者应该考虑区分非洲政府和公民的办法，因为政府的行为经常伤害公民利益，从而激化不安全局势。长期看来，与统治政权的紧密关系可能破坏中国自身的利益。中国可以与非洲的公民社会对话，以增强对每个国家情况的了解。在中非合作论坛会议上引入非洲公民社会是第一步。非洲的公民社会团体绝不反对与中国决策者和决策团体的直接接触。对话将有助于克服彼此的猜疑，并提出政策建议。同时，非洲公民社会组织需要更好地合作，将他们的视野和关切传递给中国。

■**准备好在危机中敢为人先。**要想成为非洲的主要外部参与者，中国决策者应该准备好在危机中更加积极。这包括在危急关头与其它外部行为体紧密合作，以协调政策，或者至少分享观点和视野。然而，在那些中国具有重要影响力的国家，非洲内外的其它行为体就会希望中国扮演领导角色。为此，决策者应该考虑启动具有中国特色的外交途径解决冲突，包括促进对话和谈判。这将需要中国的决策群做更多的实地调研，与别人合作，学习并制定明确的政策指南。目前，中国的对非交往经常是在危机升级以后被迫应对具体的挑战。说到底，将政策重心由临时性的危机处理转变为冲突防控将有利于中国的长远利益。

■**继续推动高层互访。**中国指派非洲事务特别代表，并在之后的工作中劝说非洲领导人为解决冲突寻求和平解决方案，证明中国扮演了积极的外交角色。中国可以在此基础上深化并拓展其特别代表所关注的冲突和安全问题。

■**研究并考察冲突局势。**很有必要在中国构建有关非洲冲突的局势、趋势和影响的知识基础，明白何种行动可以增进安全，防止冲突。中国的决策群应该仔细考察局势，关注如何改善中国对非交往。为此，中国学者应该和非洲及国际上的伙伴加强合作，以分享观点和视角。中国的决策者应该为中国的大学、智囊和国防院校提供更多经费，加强政策研究。

■**监督中非关系。**非洲的政府对维持与中国的关系及其产生的效果负有主要责任。非洲的决策者应该给中国政府提供更清楚的指导，以便其能更好地利用两边外交关系支持和平与安全。非洲公民社会行为体，包括分析家、学者和活跃分子，继续在改善非洲治理方面扮演重要角色，找到解决和平与安全挑战的解决方案。这些专家应该分析不同的政权如何管理其与中国的双边关系，以及这对治理、和平及安全的影响。总之，他们必须继续监督他们本国政府与所有外部行为体的关系。

■**找出合作领域。**包括中国在内的所有外部行为体，在对非洲安全局势产生消极影响时，都需要加以承认，负责任地支持非洲的行为体，找出解决办法。中

国并不是非洲的传统援助者，并不特别寻求改善治理或是推行政治改革。显然中国并不同意指导西方国家对非交往和表达方式的自由主义范式。西方行为体应该接受这些不同的出发点，与其单单批评中国，还不如赞赏中国也有意于稳定，可以成为国际合作的伙伴。非洲政府和公民社会的领导人需要指导并参与这一进程，以便他们的声音能被听到。

军事合作

■**将平民安全作为军事合作的首要目标。**中国和非洲的决策者应该确保中国提供的后勤、基础设施、训练和其它形式的军事合作主要是为了使部队能够更加有效地保护平民的安全。中国的决策者应该确保遵守中国和非洲国家已经接受的最基本的国际原则和国际法，尤其是国际人道法和人权。

■**加强合作，增强信息共享和透明度。**跟参与对非军事合作的外部行为体紧密协调，信息共享，对于有效地提供援助至关重要。当今中国与非洲国家的军事合作伙伴关系非常不明朗。这有待于军事合作积极效果的实现，并为人所承认。中国应该根据联合国安理会的有关决议，改善其所提供信息的质量。在不危及国家安全的条件下，非洲政府需要使其与外部伙伴军事合作的内容更加透明。同样，非洲公民社会应该要求其政府在与外部伙伴发生军事关系时提高信息公开的水平。

■**改善并促成民间监督。**非洲政府应该鼓励民间对所有军事活动进行尽可能高水平的监督，包括与中国的军事关系。对非洲公民社会来说，他们应该继续要求加强民间对军事的监督。这包括详细检查外来经费和技术援助被用到军队建设的哪些方面，要求外来军事援助的首要任务是保证国家公民的安全。

■**协调军事援助和其它安全领域的改革。**为了长久的稳定，军事援助不应该与其他安全领域的措施分开，比如警察制度改革。非洲政府需要确保中国给军队提供的援助是更大范围内总体计划的一部分，以便改进公共安全。

■**继续支持扫雷。**在许多冲突后的非洲国家，冲突时期埋下的地雷继续不加区别地使平民残疾或丧命。中国在扫雷方面积累了相当的经验和技能，决策者应该确保将这些技术继续传给非洲，以兑现中非合作论坛上的承诺。

■**继续训练维和部队。**中国军队在维和行动方面越来越有经验，取得的经验可以传给非洲，以改善其能力。中国决策者应该把这一点作为军事合作的优先领域，兑现中国在中非合作论坛上的承诺。

■**将军事合作与打击非法武器走私结合起来。**中国提供的训练和军事合作可以包括“整体性的管理和安全”要素，作为减少非洲非法武器贸易和走私的一部分，尤其是轻小武器。

武器转让

■**改善对武器贸易的管制。**包括中国在内的所有国家都应该确保国家对武器贸易的管制完全反映国际法下各国的现有义务。这不仅包括遵守联合国的制裁和打击非法走私，还包括在评估是否出售武器时，使用国际人权和人道法下与各国义务相关的标准。

■**加强对武器最终用途的管制和监督。**许多中国武器最终流到何人之手及其最终用途是中国对非交往中令人担忧的领域。与中国军火贸易有关的问题应该引起最高层的关注。中国的决策者必须将有关军火最终用途、最终去向和转口贸易的条款写进军火出口协议中去。通过建立最终用途监督机制，体现武器从厂家到最终用户的流通链条，中国才能更好确保出口或进口军火不会流向黑市，从而被用于未经授权或破坏稳定的目的，包括违反制裁的活动。

■**增加透明度。**中国与非洲的军火贸易仍旧不明朗。目前，我们有条件在不伤及国家安全、保证必要的商业机密和执法程序的前提下改善与军火贸易有关的信息管理和发布。与其它主要军火生产商/出口商一样，中国决策者应该考虑公布其执行军火出口管制的详细信息。中国至少应该公布军火出口许可的详细情况，欧洲和美国的决策者们应该在提高其与非洲国家的军火贸易的透明性方面树立好的榜样。

■**把轻小武器问题重新放入中非合作论坛计划。**令人遗憾的是，2009年11月召开的中非合作论坛第四届部长级会议没有重提2006年《北京行动计划》里的一些和平与安全问题。其中包括中国承诺向非洲国家提供资金和物质援助，支持打击非法轻小武器贸易。这些承诺为中国和非洲在轻小武器方面加强对话和合作提供了切入口。非洲和中国的决策者应该在外交方面更加努力，将轻小武器问题带回中非合作论坛。非洲的公民社会也应该要求将这一问题重新写进中非合作论坛文件。

■**支持政治措施，应对轻小武器问题。**中国有很多机会提供紧缺的帮助，以应对轻小武器的扩散。中国可以支持执行非洲现有区域协议中有关轻小武器的条款：帮助执法部门的能力建设，减少轻小武器走私；帮助加强对得到授权的警察、军队和边防安保人员所持军火的管理；支持公共宣传和培训项目；支持收缴武器项目和多余武器的销毁工作；为武器持有记录保存的计算机化提供帮助。军火管制的最佳做法可以成为以后联合军演和训练的一个部分，还可以组织中非官员交流访问，分享信息和最佳做法。

■**推进跨区域伙伴关系。**非洲国家、区域组织、欧盟和中国之间的跨区域伙伴关系可以加快次区域和国际轻小武器协议中范式和承诺的执行。从实行方面看，欧盟和中国一起为非洲国家和区域组织提供资金和技术支持，以便其能执行

上文中提到的措施将是第一步。

■**努力达成国际《军品贸易条约》。**越来越复杂的军火贸易及其跨国性需要更高的共同标准，以确保目前各国和各地区军火贸易管制之间的鸿沟不会被用来违反国际法。目前，在联合国的框架内谋求达成《军品贸易条约》是实现这一目的的重要机会。许多支持《军品贸易条约》的非洲国家应该鼓励中国支持制定强有力的条约，这将有利于中国的长远利益。

■**承认其它军火出口国的不足。**为了奠定国际合作的基础，那些想要在国际军火贸易管制方面与中国接触的人应该承认，中国并不是唯一一个不光彩的军火出口国，任何指责性的立场都只能疏远中国，而不会使他乐意合作。

区域和次区域组织

■**建立协调一致的地区立场。**非洲国家以及区域和次区域组织的决策者们，包括非盟和平与安全理事会的决策者，都非常需要根据中国在非洲安全中的作用建立共同的知识基础。更重要的是，此种知识基础能够促成协调一致的倡议，鼓励中国为非洲和平与安全贡献力量，避免激化冲突和不安全局势。

■**推进公民社会对话。**由于短期内一致的评估和战略难以企及，我们可以从坦诚、建设性的对话做起，请非洲和中国决策群的代表参加高水平的会谈。这将有利于找出可以采取行动的共同点，并提交给决策者和官员。找出对话突破口（例如轻小武器倡议）将是有益的第一步。

■**将区域关系正常化、制度化。**中国-非盟对话机制等倡议创造了为棘手问题进行对话的途径。中国的决策者们应该努力建立类似的与其它次区域组织的对话渠道。这将为中国兑现在中非合作论坛上作出的支持非洲区域性方案解决非洲问题的承诺创造极好的机会。

■**增加资金支持。**与其它援助者相比，中国给非盟和平与安全基础设施提供的资金支持相对较小。为了兑现中非合作论坛上对非盟的承诺，中国给个别维和行动提供的临时性的支持应该正常化。在可能的时候，应该增加支持，证明中国理解区域组织是重要的安全行为体。

■**增加技术支持。**虽然中国决策者不愿意提供大量的资金援助，但是中国应该大力增加对非盟和其它次区域组织的技术支持，借鉴中国已有的经验。训练非盟维和人员和非洲待命部队为这种交往和早已达成的中非合作论坛承诺带来了机会。中国和非洲的决策者们还可以探讨提供支持的新领域，例如轻小武器倡议和非洲早期预警系统。次区域组织也应该与中国的决策者接触，探讨中国如何更好帮助他们实现他们的目标。

■**扩大对非洲维和行动的参与。**中国决策者应该继续在联合国安理会支持非盟的维和行动。中国应该鼓励国际社会的其它成员继续支持非盟的维和行动，提供紧缺的资金支持，以便维和行动能够在当地完成使命。

■**继续从外交上支持区域组织扮演领导角色。**根据中非合作论坛的协议，中国决策者应该继续支持非盟和次区域组织在管理冲突和危机时承担主要责任。这包括在联合国安理会的外交活动中代表他们的立场。然而，这种支持不应要求中国方面采取直接行动，积极利用双边关系及其在联合国安理会的地位支持区域行为体更加有效。当区域性方案在解决问题时难见成效之时，中国必须准备好介入。

国际合作

■**继续通过联合国安理会介入非洲安全问题。**中国决策者应该在联合国安理会继续介入非洲安全问题，这是中非合作论坛达成的共识。非洲冲突从国际社会得到的关注远低于其局势所需的关注。只要在联合国安理会将这些冲突放在更重要的议程上，中国就可以为非洲做有价值的贡献。然而，至少在可预见的将来，中国和联合国安理会其它成员就国际社会如何应对这些冲突意见不一。与临时性的做法不同，中国决策者应该更好地宣传其政策，指导其在联合国安理会的立场。在一些情况下，需要采取集体行动阻止暴力和灾难。为此，中国决策者应该更加灵活。其它联合国安理会行为体应该加大努力，找到与中国的共同点，而不是将中国描绘成阻止联合国安理会进程的国家。

■**在联合国安理会更广泛地代表非洲。**要想在联合国安理会提供非洲视角，中国决策者首先需要确保跟非洲安全有关的利益相关方交流，包括公民社会行为体。在没有明显扩大对话基础的时候，中国还会继续受到指责，说它仅代表那些问题政权的利益。同时，非洲领导人和公民社会需要与中国决策者和决策群更好地交往，宣传其立场，以确保其在联合国安理会有声音。

■**争取中国支持“保护的责任”和国际刑事法院的原则。**没有中国等有影响力的大国的参与，“保护的责任”和国际刑事法院都难以完全有效或有意义。那些相信此类倡议的非洲领导人和公民社会行为体，意识到潜在的好处，开始向中国宣传其立场。认同这些观点的西方国家，应该与中国接触，找到中国愿意参与的领域。这可能需要妥协，在取得中国带来的好处的同时，争取平衡。

■**继续参加打击海盗的行动。**中国参与索马里海域打击海盗的行动很受欢迎。这表明决策者愿意通过合作的方式处理非洲安全问题。持续的打击海盗行动可能是非洲大陆外部行为体在安全事务上紧密合作的开始。中国决策者应该坚持推动国际社会对索马里安全局势中的危机积极介入。

■**协调外部援助。**解决非洲大陆安全挑战的纯非洲的方法——不利用国际社

会提供的必要的资金、后勤、技术和政治支持——仍然遥不可及。非洲的利益相关方需要继续与国际援助者接触，在外部支持和非洲当地领导力之间争取平衡。非洲的决策者应该鼓励外部伙伴之间协调一致，做事透明。从短期看来，这将使发展和安全援助更加有效。从长期看来，鼓励外部行为体的合作对避免在非洲进行利益争夺至关重要。

■ **更多关注非洲和平与安全，寻求合作。** 外部行为体需要确保非洲的和平与安全在他们与中国的战略对话中占有优先地位。决策者应该确保通过合作方式解决问题。这可以通过几种方式实现。第一，支持三方对话（例如非洲-欧洲-中国公民社会论坛）将有助于更频繁地交流观点和视角，增加彼此理解，逐渐在关键范式上达成共识。第二，通过讨论特别的地缘问题或主题（例如刚果民主共和国的平民保护），决策者可以比较不同的政策，围绕最佳做法寻求共识。最后，一起支持当地项目（例如联合支持轻小武器倡议），就能看到合作的好处，并建立起对大型合作项目的信心。这些方法是促进紧密合作的突破口。

维护和平与建设和平

■ **在派驻维和人员时更加灵活。** 虽然中国在维和行动中表现了更大的灵活性，但是中国仍然坚持派驻维和行动必须取得东道国的同意。由于一些政权缺乏合法性，不能很好代表冲突各方的意愿，这一立场将继续在中国和国际社会其它成员中制造紧张，阻碍中国参与维和行动。如果中国决策者考虑在有关东道国的同意方面更加灵活，这种情况是可以避免的。

■ **更多支持维和行动。** 在多项中非合作论坛协议中，中国都承诺支持非洲的维和行动。中国决策者应该以现有对联合国维和行动所做的积极贡献为基础，尤其是在派驻部队方面。虽然派部队的国家将继续发挥重要作用，中国的作战部队将在以后增加其维和能力。决策者应该为中国的维和训练分配更多资源，使维和成为相关政府部门的一项优先工作。决策者可以在联合国维和行动部更加积极活动，帮助制定更好的维和政策，采取更好的维和行动。他们还应增加与中国经济实力相当的资金支持。

■ **支持解除武装、复原和重返社会项目。** 支持并完成此类项目是冲突后重建及防止冲突的重要一步。中国决策者可以准备好让中国的维和人员得到训练，具备必要的能力，以便在后冲突国家的解除武装、复原和重返社会项目中发挥更大的作用。

■ **支持建设和平的倡议。** 把提供基本的社会经济设施作为维和行动的一部分是值得称道的。这些活动可以与更广范围内建设和平的倡议结合起来，根据中非合作论坛的承诺，支持后冲突国家的重建进程。中国的决策群应该继续考察中国如何才能在建和平方面发挥更大的作用，而决策者们则需要与其它国家和组织

接触，找出中国可以做出贡献的领域。中国在中非合作论坛上承诺加强与其它国家在联合国建设和平委员会上的合作是令人鼓舞的第一步。

■**举行建设和平对话**。显然，人们对建设和平的内容意见不一。非洲、中国和西方的决策群应该对话，探讨影响政策一致性的机会和障碍。此类对话应该被用来帮助决策者找到国际行为体能够紧密合作的领域，或者至少找出西方国家和中国可以互补的领域。

经济参与

■**非洲政府应该对自然资源的管理负责**。有效治理和管理自然资源对避免与之有关的冲突至关重要。因此，相关非洲领导人和公民社会应该详查政府对自然资源的管理，以及外部行为体在开采和销售过程中的角色。非洲决策者和公民社会必须确保他们与中国在这方面的交往对和平与长期发展有益。

■**考察自然资源开采和冲突之间的关系**。中国决策者应该公开承认，中国的能源和资源利益已经陷入地方和国家层面的冲突，因此，中国对这些冲突产生了影响。此外，中国学者应该更多研究此种关系的性质和影响。中国应该在深陷资源冲突的国家遵守规范资源贸易的国际框架，还可以制定规范中国公司海外业务的规定。决策者还应该考虑中国政府对中国能源公司的控制是否足够确保中国和非洲国家的长远利益得到保护。

■**支持区域性和国际倡议，改善自然资源治理**。外国伙伴支持资源富集型非洲国家改善治理的一种办法是通过向区域性倡议提供资金和政治援助，例如西共体的冲突防控框架和非洲发展新伙伴计划。由于非洲领导人已经做出了这些承诺，增加支持将与中国南南合作的原则相符。非洲和西方行为体应该鼓励中国参加国际性倡议，比如阻止冲突钻石贸易的金伯利进程、有关金融投资社会及环境影响的赤道原则以及规范石油、天然气和矿业标准的采掘业透明倡议。

■**就自然资源和冲突对话**。非洲、西方、中国和其它新兴经济体的决策群必须一起探讨如何更好管理自然资源，利用国际市场。

■**采取整体策略，处理发展、和平与安全问题**。在更多介入非洲安全的背景下，中国希望在后冲突国家发挥更大的作用，包括发展基础设施，都是相当有益的。参与建设和平的非洲国家和区域组织，还有传统的西方行为体，应该鼓励这么做。中国决策者和学者应该承认，对经济发展的支持不能取代对和平与安全的支持。

■**不伤害**。不管是小型的援助项目还是国家级的基础设施项目，中国应该将关注冲突的原则置于向合作伙伴提供发展援助的中心位置，至少要确保经济投资不危及防止冲突和建设和平的努力。这就需要仔细分析中国投资的具体情况和可

能产生的影响。在必要的情况下，还需要仔细制定应对策略，避免激化冲突局势。为了分析各地实际情况，掌握消解危机的工具，中国需要调动各地本土社区参与这一过程。

■**分析土地和水资源在冲突中的角色。**非洲公民社会和领导人需要仔细评估中国商业占地对当地社区的影响，并根据实际情况积极行事。当地社区赖以为生的是土地，但是在政治上却没有什么发言权。同时，中国的决策者和学者应该明白中国在非洲大量购买农业用地的潜在影响。中国还可以支持和平管理水资源，考虑支持水利设施建设，为非盟施行的地区水资源管理提供融资和外交支持。

附件 1

2009 年 11 月 8-9 日埃及沙姆沙伊赫中非合作论坛第四届部长级会议：八项举措

一、倡议建立中非应对气候变化伙伴关系，不定期举行高官磋商，在卫星气象监测、新能源开发利用、沙漠化防治、城市环境保护等领域加强合作。中方决定为非洲援建太阳能、沼气、小水电等 100 个清洁能源项目。

二、加强科技合作，倡议启动“中非科技伙伴计划”，实施 100 个中非联合科技研究示范项目，接收 100 名非洲博士后来华进行科研工作，并为其回国服务提供资助。

三、增加非洲融资能力，向非洲国家提供 100 亿美元优惠性质贷款；支持中国金融机构设立非洲中小企业发展专项贷款。对非洲与中国建交的重债穷国和最不发达国家，免除截至 2009 年底对华到期未还的政府无息贷款债务。

四、扩大对非产品开放市场，逐步给予非洲与中国建交的最不发达国家 95% 的产品零关税待遇，2010 年年内首先对 60% 的产品实施免关税。

五、进一步加强农业合作，把中国在非洲国家援建的农业示范中心增至 20 个，向非洲派遣 50 个农业技术组，为非洲国家培训 2000 名农业技术人才，提高非洲实现粮食安全的能力。

六、深化医疗卫生合作，为援非 30 所医院和 30 个疟疾防治中心提供价值 5 亿元人民币的医疗设备和抗疟物资，为非洲培训 3000 名医护人员。

七、加强人力资源开发和教育合作，为非洲国家援助 50 所中非友好学校，培训 1500 名校长和教师；到 2012 年，向非洲提供的中国政府奖学金名额将增至 5500 名；今后 3 年为非洲培训各类人才总计达 2 万名。

八、扩大人文交流，倡议实施“中非联合研究交流计划”，促进学者、智库交往与合作，交流发展经验，并为双方出台更好合作政策提供智力支持。

附件 2

中非合作论坛有关和平与安全的协议条款

《中非合作论坛——亚的斯亚贝巴行动计划（2004 至 2006 年）》（节选）

2.2 和平与安全

2.2.1 满意地看到,双方在解决非洲地区冲突和其他问题上的合作不断深入。赞赏中国参加非洲的维和行动,同时为了使维和行动早日完成其使命,希望中国考虑加大参加维和行动的力度。在此方面,为加强非洲国家开展维和行动的能力,中国应考虑在后勤方面向非洲提供支持。

2.2.2 决心继续加强合作,共同努力,支持联合国和非洲联盟以及非洲其他次区域组织在预防、调解和解决非洲冲突方面发挥更大作用;继续关注非洲难民及流离失所人群问题。中国将继续积极参与非洲的维和行动和扫雷进程,并在力所能及的范围内向非洲联盟和平与安全理事会提供资金、物资援助以及相关培训。为加强非洲国家开展维和行动的能力,期望中国加强与非洲国家和次区域组织在后勤方面的合作。

2.3 非传统安全

2.3.1 意识到恐怖主义、小武器走私、贩毒、非法移民、国际经济犯罪、传染性疾病和自然灾害等非传统安全问题日益成为影响国际和地区安全的不确定因素,对国际和地区和平与稳定构成新的挑战。

2.3.2 进一步认为非传统安全问题十分复杂,有着深刻的背景,需要综合运用政治、经济、法律和科技等手段,通过开展广泛、有效的国际合作加以应对。

2.3.3 决心加强对话,探讨在面对各种新型的非传统安全问题上进行协作,并采取共同行动。

2.4 恐怖主义

2.4.1 认为恐怖主义威胁各国和平与安全,必须通过密切和有效的合作予以打击。中国支持非洲为防止和打击恐怖主义所作的包括通过反恐公约、在阿尔及尔建立恐怖主义研究和调查中心等努力。

2.4.2 同意在联合国及其他国际场合进一步加强反恐合作。

《中非合作论坛——北京行动计划（2007 至 2009 年）》（节选）

4.7 呼吁加强国际合作,推动核裁军和防止核武器扩散进程,支持非洲在自愿基础上实现无核武器区目标的努力。中国承诺继续支持并参与非洲人道主义扫雷进程,以及打击轻、小武器非法贸易的努力,在力所能及的范围内提供资金、物资援助以及相关培训。

4.8 认识到自然灾害、难民和流离失所者、非法移民、跨国犯罪、毒品走私、传染性疾病等非传统安全问题对世界和平与安全提出新的挑战,同意在以互信、互利、平等、协作为核心的新安全观指导下,加强双方在非传统安全领域的交流与合作。

4.9 积极推动国际社会关注并切实帮助解决非洲地区冲突,在联合国安理会中努力维护

非洲的根本利益。中国愿与非洲加强在预防、控制和解决地区冲突方面的合作。

《中非合作论坛——沙姆沙伊赫行动计划（2010 至 2012 年）》（节选）

2.6 和平与安全领域合作

2.6.1 中国政府将继续支持联合国安理会在帮助解决非洲地区冲突问题上发挥建设性作用，继续支持并参与联合国在非洲的维和行动。加强与有关国家在联合国建设和平委员会的合作，支持有关国家战后重建进程。

2.6.2 中国政府赞赏“由非洲人解决非洲问题”的理念与实践，将继续积极支持非盟等地区组织及相关国家为解决地区冲突所做的努力，并在维和理论研究、开展维和培训与交流、支持非洲维和能力建设等方面加强与非洲国家的合作。

2.6.3 赞赏中国政府设立非洲事务特别代表，努力加强同非洲国家就有关和平与安全事务的沟通与对话，积极参与非洲不稳定和不安全问题的解决。

2.6.4 欢迎中方根据联合国安理会有关决议精神在亚丁湾和索马里海域打击海盗的努力，相信此举有助于维护相关海域的航道安全及该地区的和平与安全。

附件 3

2006 年《中国对非洲政策文件》（节选）

四、和平与安全方面

（一）军事合作

密切双方军队高层往来，积极开展军事专业技术交流与合作。中国将继续协助非洲国家培训军事人员，支持非洲国家加强国防和军队建设，维护自身安全。

（二）冲突解决及维和行动

支持非洲联盟等地区组织及相关国家为解决地区冲突所做的积极努力，并提供力所能及的援助。积极推动联合国安理会关注并帮助解决非洲地区冲突问题，继续支持并参与联合国在非洲的维和行动。

（三）司法和警务合作

促进双方司法、执法部门的交流与合作，在法制建设、司法改革方面相互借鉴。共同提高防范、侦查和打击犯罪能力，协同打击跨国有组织犯罪及腐败犯罪。加强双方在司法协助、引渡和遣返犯罪嫌疑人方面的合作。

密切与非洲各国移民管理部门在惩治非法移民方面的交流与合作，加强移民管理信息的沟通，建立高效畅通的情报信息交流渠道。

（四）非传统安全

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。

参考文献：

- Adala, Ochieng (2010) 'Role and Impact of China's Interventions on Security in Africa' paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Agence-France Presse (2009) 'DR Congo's Nkunda attacks China to boost political kudos: analysts', 19 November 2009
- Africa-Asia Centre/Royal Africa Society (2010) 'Africa: The view from China' seminar, 6 September 2010, London
- African Union (2008), *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia*, 18 January 2008
- African Union Commission (2008) 'Chair in strategic dialogue with Chinese Vice Minister', *African Union Commission Newsletter*, issue 35, November 2008
- African Union Commission (2010) 'Addis Ababa: New African Union conference center a lasting testimony of strong Afro-Chinese relations', Press Release, 13 January 2010
- African Union Commission (2010) 'AU Commission Receives Important Financial Donation from China', Press Release, 29 November 2010
- Aiao, Abiodun (2010), *China's Role in African Security*, unpublished report, June 2010
- Alden, Chris (2010) 'China and Africa: a survey of past, present and future', paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Alden, Chris & Alves, Ana Christina (2009) 'China and Africa's Natural Resources: The Challenges and Implications for Development and Governance', *SAIIA Occasional Paper no. 41*
- Alden, Chris & Roque, Paula (2008) 'China and the UN Security Council: From Observer to Activist', in *SAIIA China in Africa Policy Briefing no. 2*, April 2008
- All Africa News (2010) 'Hijacking of MV Golden Blessing in the Horn of Africa', 28 June 2010
- Amnesty International (2002) *Liberia: Civilians faces human rights abuses at home and across borders*
- Amnesty International (2005) *Democratic Republic of the Congo: Arming the East*
- Amnesty International (2006) *China: Sustaining Conflict and Human Rights Abuses: The Flow of Arms Continues*, 9 June 2006
- Amnesty International (2006b), *Dead on Time – arms transportation, brokering and the threat to human rights*
- Amnesty International (2007) *Fact Sheet: China and the International Criminal Court*
- Amnesty International (2008) *Zimbabwe: A trail of violence after the ballot*
- Amnesty International (2008) *Zimbabwe: No supply of arms until state sponsored violence ceases*
- Amnesty International (2009) *Equatorial Guinea: Annual Report 2009*
- Amnesty International (2009) *Human Rights in Republic of Zimbabwe: 2009 Report*
- Amnesty International (2010) *Guinea: You did not want the military, so now we are going to teach you a lesson – The events of September 28 2009 and their aftermath*
- Amnesty International (2010) *Rwanda: Annual Report 2010*
- Amnesty International (2010) *Somalia: International Military and Policing Assistance Should be*

Reviewed

- Amosu, Akwe (2007) 'China in Africa: It's Still the Governance, Stupid!' in *Foreign Policy in Focus*
- Aning, Kwesi (2007) *Africa: Confronting Complex Threats International Peace Academy*
- Aning, Kwesi & Lecoutre, Delphine (2008) 'China's Ventures in Africa' in *African Security Review*, vol. 17 no. 1, pp 40–50
- Aning, Kwesi & Tsidi, Francis (2010) 'China and Africa: Towards a new security relationship', paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Annan, Kofi (2006) *Address by UN Secretary-General Kofi Annan to the United Nations Association of the United Kingdom*, Central Hall, London, 31 January 2006
- Anurag, Viswanath (2008) 'China plays its Africa card' in *Business Standard*, 21 September 2008
- ARWG (2009) *A Commentary on the Environmental, Socioeconomic and Human Rights Impacts of the Proposed Gibe III Dam in the Lower Omo River Basin of Ethiopia*
- Askouri, Ali (2007) 'China's investment in Sudan: displacing villages and destroying communities' in *African Perspectives of China in Africa*, eds. Manji, Firoze & Marks, Stephen, Cape Town: Fahamu
- Baah Yaw, Anthony & Jauch, Herbert (2009) *Chinese Investments in Africa: A Labour Perspective*, African Labour Research Network
- Baregu, Mwesiga (2010) 'Africa-China Reciprocal engagement: An historical opportunity' Paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- BBC (2006) 'Car blast near Nigeria oil port', 30 April 2006
- BBC (2007) 'Eritrea "arming" Somali Militia', 27 July 2007
- BBC (2007) 'Scores die in Ethiopia oil attack', 24 April 2007
- BBC (2008) 'China hostages killed in Sudan', 27 October 2008
- BBC (2010) 'China's anti-piracy role of the Gulf of Aden expands', 29 January 2010
- BBC (2010) 'Kenyan ambassadors summoned over Omar al-Bashir's visit', 1 September 2010
- BBC (2010) 'Nigeria ethnic violence leaves hundreds dead', 8 March 2010
- BBC (2010) 'Zheng He: Symbol of China's "peaceful rise"', 28 July 2010
- Berdal, Mats & Keen, David (2000) *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*, Boulder: Lynne Rienner
- Blattman, Chris & Miguel, Edward (2009) *Civil War – NBER Working Paper no. 14801*
- Bosshard (2010) 'The Gibe 3 Dam – A Test Case for China's Role in Africa', *International Rivers Online*
- Brautigam, Deborah (2009) *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford: Oxford University Press
- Brautigam, Deborah (2010) 'Africa's Eastern promise: What the West can learn from Chinese Investment in Africa' in *Foreign Affairs*, 5 January 2010
- Burgis, T (2009) 'China seeks big stake in Nigeria oil' in *Financial Times*, 28 September 2009
- Business Standard (2010) 'China to be biggest exhibitor at Defence expo', 2 September 2010
- Center for International Trade and Security, University of Georgia (2005) *Export Controls in the People's Republic of*

China

- Centre for Chinese Studies/Rockefeller Foundation (2010) *Evaluating China's FOCAC commitments to Africa and mapping the way ahead*
- Chau, Donvan (2007) *Political Warfare in Sub-Saharan Africa: US capabilities and Chinese Operations in Ethiopia, Kenya, Nigeria and South Africa*, US Army War College Strategic Studies Institute
- China Daily (2009) 'China-Africa trade up 45 percent in 2008 to \$107 billion', 11 February 2009
- China Daily (2010) 'President of DR Congo meets Chinese army official', 13 March 2010
- China.cn (2009) 'Cheuk Yin: Chinese Navy should establish long-term supply base in Djibouti', 28 December 2009
- Chinese Government's official web portal (2010) Regulations of the People's Republic of China on Administration of Arms Exports
- Chinese Ministry of Public Security (2006) *A brief Introduction to the China Peacekeeping Civpol Centre*
- Collier, Paul (2000) 'Chapter 5: Doing Well Out of War: An Economic Perspective' in *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*, ed. Berdal, Mats & Keen, David, Boulder: Lynne Rienner
- Collier, Paul (2007) *The Bottom Billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press
- Collier, Paul (2010) 'Managing Natural Resource Rents: China in Africa', *ICG Growth Week Public Lecture*, 20 September 2010, London School of Economics
- Collier, Paul & Hoeffler, Anke (2004) 'Greed and Grievances in Civil Wars', *Oxford Economic Papers* 56
- Concord Times (2008) 'China gives \$100,000 to ECOWAS Peace Fund', 18 December 2008
- Control Arms (2006) *Bullets from Greece, China, Russia and United States found in rebel hands in Democratic Republic of Congo*, Press Release, 16 October 2006
- Corkin, Lucy & Burke, Chris (2008) 'Constructive Engagement: An overview of China's role in Africa's construction industries' in *New Impulses from the South: China's engagement of Africa*, ed. Edinger, Hannh, Herman, Hayley & Jansson, Johanna Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch
- Cornelissen, Scarlett (2010) 'China & African Regional Organisations' in *The China Monitor*, issue 49
- Cotula, Lorenzo et al. (2009) *Land Grab or Development Opportunity: Agricultural investment and international land deals in Africa*, FAO, IIED, IFAD
- Council of the European Union (2006) *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition*
- Council of the European Union (2007) *The Africa-EU Strategic Partnership: A Joint Africa-EU Strategy*
- Council of the European Union (2009) *Joint Statement of the 12th EU-China Summit*
- Davies, Martin (2010) *How China is Influencing Africa's Development* Africa-Asia Presentation hosted by the Royal African Society, 10 February 2010, House of Commons
- Defence Industry Weekly (2005) 'Nigeria Spends \$251million for Chinese F-7 Fighters after oil deals', 30 September 2005
- Department of International Development (2010) *DFID's China Country Programme, 2004–2009 – Evaluation Report*
- De Soysa, Indra (2000) 'Chapter 6: The Resource Curse: Are Civil Wars Driven by Rapacity or Paucity?' in *Greed*

- and Grievance: *Economic Agendas in Civil War*, ed. Berdal, Mats & Keen, David, Boulder: Lynne Rienner
- Didigu, Henrietta (2001) *Developing a Common Agenda for Subregional Organizations for Peace, Security and Conflict Prevention in Africa: A View from ECOWAS*, Legal Affairs Department, ECOWAS
- Djankov, Simeon & Reynal-Querol, Marta (2008) 'Poverty and Civil war: re-visiting the evidence', *Centre for Economic Policy Research Working Paper DP6980*
- Djiraibe, Delphine (2010) 'Resources and Conflict in Chad' paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- European Commission (2006) *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities*
- European Commission (2008) *The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and co-operation*
- Evans, Ian (2009) 'Robert Mugabe forced into talks with opposition after China told him "to behave"' in *The Daily Telegraph*, 26 July 2009
- Fearon, J & Laitin, D (2003) 'Ethnicity, Insurgency, and Civil War', *American Political Science Review*, 97
- Financial Times (2007) 'FT Interview: Meles Zenawi, Ethiopian Prime Minister', 6 February 2007
- Financial Times (2010) 'Africa-China Trade Special Report', 14 June 2010
- First Forum on China-Africa Co-operation (2000) *Beijing Declaration of the First Forum on China-Africa Co-operation*
- FOCAC Website (2005) 'China Pledges \$600,000 for capacity building of Liberian army' Fritz, Nicole (2009)
- 'People Power: How Civil Society Blocked an Arms Shipment for Zimbabwe' in *SAIIA Occasional Paper no. 36*
- Gill, Bates & Huang, Chin-Hao (2009) *China's Expanding Role in Peacebuilding: Prospects and Policy Implications*, SIPRI Policy Paper 25
- Gill, Bates; Huang, Chin-Hao & Morrison, J Stephen (2007) 'Assessing China's Growing Influence in Africa' in *China Security*, vol. 3 no. 3, pp 3–21
- Global Times (2010) 'Chinese navy continues to monitor waters in Gulf of Aden', 15 July 2010
- Global Times (2010) 'South Africa, China sign police agreement', 1 August 2010
- Global Witness (2009) *Faced with a gun, what can you do?*, London: Global Witness
- Grimmett, Richard F (2010), *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002–2009*, United States Congressional Research Service, p 32
- Han, Binbin (2009) *China's Perspective on the Illicit Arms Trade*, a presentation given at a seminar on *Proliferation of Conventional Weapons as a Threat to Global Security* hosted by the International Institute for Strategic Studies and Saferworld, 25 November 2009
- He, Wenping (2007) 'The Balancing Act of China's Africa Policy' in *China Security*, vol. 3 no. 3, pp 23–40
- He, Wenping (2010a) 'China's Aid to Africa: Characteristics, its role and challenges ahead' Paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- He, Wenping (2010b) 'How Far Can China Go in Africa?' in *People's Tribune*, 3 August 2010
- Heidelberg Institute for International Conflict Research (2010) *Conflict Barometer 2009*, 18th Annual Conflict Analysis, Heidelberg Institute for International Conflict Research
- Hellström, Jerker (2010), *China's role in the Democratic Republic of Congo (DRC)*, Swedish Defence Research Agency

- (FOI), unpublished briefing paper presented at a seminar on 'China's Response to Security Threats in Africa' hosted by the Brussels Institute of Contemporary China Studies (BICCS), Brussels, 17–19 May 2010
- Hirono, Miwa (2010) 'China's Charm Offensive and Peacekeeping: The Lessons of Cambodia – What Now for Sudan?', unpublished manuscript
- Hirono, Miwa & Lanteigne, Marc (2010) 'China and United Nations Peacekeeping' in unpublished manuscript
- Holslag, Jonathan (2008) 'China's Diplomatic Manoeuvring on the Darfur Question' in *Journal of Contemporary China*, 17:54, pp 71–85
- Holslag, Jonathan (2009) 'China's security policy towards Africa' in *Parameters*, June 2009
- Holslag, Jonathan (2010) 'The Limits of Socialisation: The search for EU-China Co-operation Towards Security Challenges in Africa' Paper presented to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Holslag, Jonathan & Van Hoeymissen, Sara (2010), *The Limits of Socialization on the Search for EU-China Co-operation Towards Security Challenges in Africa*, Brussels Institute of Contemporary China Studies, May 2010
- House of Commons (2006) *International Development Committee Conflict and Development: Peacebuilding and Post-conflict Reconstruction*, Sixth Report of Session 2005–06, Volume I
- Huang, Chin-Hao (2010) 'China, the UN and African Security: The Way Forward' paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Huang, Zhaoyu & Zhao, Jinfu (2009) 'China's Relations with Africa: Building a Harmonious World' in *Contemporary International Relations*, 19 (1), pp 65–78
- Human Rights Watch (2006) 'China-Africa Summit: Focus on Human Rights, Not Just Trade' Human Rights First (2008) *China's Arms Sales to Sudan: Fact Sheet*
- Human Rights First (2008) *China's Arms Sales to Zimbabwe – Fact Sheet*
- Human Rights First (2008) *Investing in Tragedy: China's Money, Arms, and Politics in Sudan*
- Human Rights Watch (2009) *Ogaden: War Crimes in Ethiopia*
- Human Security Centre (2006) *Human Security Brief 2006*, University of British Columbia
- Human Security Report Project (HSRP) (2009) *Human Security Report 2009 – The Shrinking Costs of War*, Simon Fraser University
- IANSAs, Oxfam & Saferworld (2007) *Africa's Missing Billions: International arms flows and the cost of armed conflict*, London: Oxfam Great Britain Information Office of the State Council of the People's Republic of China (2009) *China's National Defence in 2008*
- Institute for Security Studies (2007), *Complex Emergencies in the 21st Century – Challenges of New Africa's Strategic Peace and Security Policy Issues*, ed. Aboagye, Festus B, ISS Monograph Series no. 134
- International Chamber of Commerce (2009) *Piracy attacks almost doubled in 2009 first quarter*, Report, International Chamber of Commerce
- International Crisis Group (2003) *Ethiopia and Eritrea: War or Peace?*, Africa Report no. 38
- International Crisis Group (2006) *Security Sector Reform in the Congo*, Africa Report no. 104

- International Crisis Group (2008) *China's Thirst for Oil – Crisis Group*, Asia Report no. 153
- International Crisis Group (2009) *China's Growing Role in UN Peacekeeping*, Asia Report no. 166
- International Crisis Group (2010) *LRA: A Regional Strategy Beyond Killing Kony*, Africa Report no. 157
- International Crisis Group (2010) *Guinea: Reforming the Army*, Africa Report no. 164
- International Monetary Fund (2010) *World Economic Outlook Database*
- International Rivers (2008) *The New Great Walls: A Guide to China's Overseas Dam Industry*, Berkeley: International Rivers
- IRIN (2009) *In-Depth: Kenya's post election crisis*, IRIN News Service
- IRIN News (2010) 'Sudan: A test case for the AU', 29 June 2010
- ISS (2010) 'Emerging Regional Security Threats in the Nile Basin' in *ISS Peace and Security Council Report no. 13*
- Jakobson, Linda & Knox, Dean (2010) *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper no. 26.
- Jiang, Hengkun (2010) 'China and the Darfur Crisis: A Chinese Perspective' paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Jiang, Zhenxi (2010) 'China's Participation in UN Peacekeeping Operations in Africa' paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Johnson-Sirleaf, Ellen (2007) 'Foreword' in IANSA, Oxfam & Saferworld (2007) *Africa's Missing Billions: International arms flows and the cost of armed conflict*
- Kagame, Paul (2009) 'Why Africa Welcomes the Chinese' in *The Guardian*, 2 November 2009
- Karrar Ahmed, Gaafar (2010) 'China and Conflict Resolutions in Africa-New Policy: Darfur Conflict in Western Sudan as a Case Study' paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Karrar Ahmed, Gaafar (2010) 'The Chinese Stance on the Darfur Conflict' in *SAIIA Occasional Paper no. 67*
- Karuhanga, James (2010) 'Kabarebe meets top Chinese defence officials' in *The New Times*, 22 October 2010
- KBC News (2010) 'China supports Kenya's Regional Peace Initiatives', 3 September 2010
- Kelley, Kevin (2010), 'North Korea Arms to Africa – Unusual only because illegal', in *The East African*, 8 March 2010
- Kendo, Okech (2008) 'China has proved it's not a friend to count on' in *The Standard*, 21 February 2008
- Klapdor, Dominik & Fergusson Lach (2009), *Conflict Dynamics in the Horn of Africa: a Regional Scoping Exercise*, London: Saferworld
- Kostecka, Daniel (2010) 'The Chinese Navy's Emerging Support Network in the Indian Ocean' in *China Brief*, vol. 10 issue 15
- Large, Dan (2007) *Arms, Oil and Darfur*, Sudan Issue Brief no. 7, Geneva: Small Arms Survey
- Large, Dan (2008) 'China's role in the mediation and resolution of conflict in Africa' *Background Paper for The OSLO Forum of Network Mediators 2008*, Centre for Humanitarian Dialogue
- Large, Dan (2009) 'China's Sudan Engagement: Changing Northern and Southern Political Trajectories in Peace and War' in *The China Quarterly*
- Large, Dan (2010) 'China and the Darfur Crisis: A European Perspective' Paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010

- Le Potentiel (2010) 'Tripartite Chine-OCDE-Afrique – RDC, grand perdan', 1 September 2010
- Le Roux, Len (2006) 'Challenges for defence planners in Africa: Ensuring appropriate, adequate, accountable and affordable armed forces' in *African Security Review*, 15:4
- Li, Anshan (2007) 'China and Africa: Policy and Challenges' in *China Security*, vol. 3 no. 3, pp 69–93
- Li, Anshan (2010) 'Assistance and Co-operation in Africa: The Chinese way of thinking and action' Paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Li, Zhaoxing (2005) 'Banner of Diplomacy Stressed' in *People's Daily*, 23 August 2005
- Liping, Xia (2009) 'Opportunities and Challenges for China-Africa Co-operation', presentation made at Saferworld/Royal Africa-Asia Society seminar, School of Oriental and African Studies, 27 November 2009
- MacAskill, Ewen (2010) 'China tries to block Darfur weapons report' in *The Guardian*, 21 October 2010
- Malone, Andrew (2010) 'Mugabe's darkest secret: an £800bn blood diamond mine he's running with China's Red Army' in *The Daily Mail*, 18 September 2010
- Malvenon, James (2009) 'Chairman Hu and the PLA's New Historic Missions' in *China Leadership Monitor*, no. 27, Hoover Institution
- Mariani, Bernardo (2010) 'Conflict Sensitive Development: Lessons and suggestions for China- Africa' Paper presented to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Mats, Berdal & Keen, David (2000) 'Introduction' in *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*, Boulder: Lynne Rienner
- McDonald, Matthew (2010) 'Dire Straights: Examining Barriers to Somalia's International Integration' in *The China Monitor*, issue 55
- McGregor, Richard (2008) 'Chinese diplomacy 'hijacked' by companies in Beijing' in *Financial Times*, 17 March 2008
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2003) 'China and the International Criminal Court' in *China's work in the Legal Field of the United Nations*
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2006) *China's Africa Policy*
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2008) *Foreign Ministry Spokesman Liu Jianchao's Briefing on Foreign Ministry's Assistance in Evacuating the Chinese Citizens Out of Chad*
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2009) *China's Policy and Regulation on Arms Trade*
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2009) 'Hu Jintao delivers an important speech in Dar es Salaam'
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2010) 'Liberian President Paid Tribute to Chinese Peacekeepers', Press Release, 3 March 2010
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China (2010) *National Report of the People's Republic of China on the Implementation of the United Nations Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, and of the International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons*
- Ministry of National Defence of the People's Republic of China (2006) *2006 Defence White Paper*
- MOFCOM (2009) *2008 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Investment*
- Mo Ibrahim Foundation (2010) *2010 Ibrahim Index of African Governance*

- Mugumya, Geoffrey (2008) 'China-Europe-Africa: Is there a possible collaborative partnership?' *China-Europe-Africa Co-operation: Chances and Challenges: Proceedings of the 6th Shanghai Workshop on Global Governance*, 14–15 March 2008, Shanghai Institutes for International Studies/Friedrich-Ebert-Stiftung
- Mwanzia, Philip (2010) 'How African Countries Manage their External Relations with China', paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Nabudere, Richard (2010) 'The proliferation of small arms and light weapons (SALW) in East Africa – opportunities for China-Africa co-operation' Paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Naidu, Sanusha (2010) 'China's engagement in Africa and the prospects for sustainable development' Paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- New Vision (2010) 'AU Should End Conflicts in Africa – Museveni', 26 May 2010
- New York Times (2007) 'China's Trade in Africa Carries a Price Tag', 21 August 2007
- Newsweek (2009) 'The Maghreb Myth', 20 November 2009
- Ngoma, Naison (2006) 'Civil-military relation in Africa: Navigating uncharted waters' in *African Security Review* 15:4
- NISAT (2010) Norwegian Initiative on Small Arms Transfers Database
- Obi, Cyril I (2008) 'Enter the Dragon? Chinese Oil Companies and Resistance in the Niger Delta' in *Review of African Political Economy*, no. 117, pp 417–434
- OECD (2007) *OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris: OECD
- Onyango-Obbo, Charles (2010) 'Chinese takeover? I'm not losing any sleep' in *The East African*, 15 March 2010
- Osita, Eze (2010) 'Africa's Perspectives on China-Africa Relations: The Post Egypt FOCAC' Paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Overseas Development Institute (ODI) (2009) *Getting it right: Understanding livelihoods to reduce the vulnerability of pastoral communities*, ODI HPG Synthesis Paper
- Pantuliano, Sara (ed.) (2009) *Uncharted Territory: Land, Conflict and Humanitarian Action*, London: Practical Action Publishing
- People's Daily (2007) 'Nine kidnapped Chinese workers safely released in Nigeria', 5 February 2007
- People's Daily (2009) 'President Hu elaborate theory of harmonious world', 26 November 2009
- Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN (2010), *Statement by H.E. Ambassador Zhang Yesui, Permanent Representative of China to the United Nations*, at Security Council Debate on Co-operation between the United Nations and Regional and Sub-regional Organizations in Maintaining International Peace and Security, 13 Januar 2010
- Ping, Jean (2010) *Remarks by H.E. Dr Jean Ping, Chairperson of the African Union Commission at the Shanghai Institutes of International Studies*, 1 November 2010
- Piombo, Jessica R (2007) *Terrorism and U.S. Counter-Terrorism Programs in Africa: An Overview*, Center for Contemporary Conflict
- PLA Daily (2009) 'Du Jingchen: Escort is conducive to navy building', 29 April 2009
- PLA Daily (2010) 'International humanitarian mine-sweeping training class for Sudan concluded', 9 July 2010

- PLA Daily (2010) 'Ma Xiaotian meets commandments from English speaking African countries', 27 May 2010
- Puska, Susan (2007) 'Military backs China's Africa adventure' in *Asia Times Online*, 8 June 2007
- Qi, Chengzhang (2010) 'The Prospects of China-Africa Co-operation in the New Century' Paper submitted to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2-4 June 2010
- Raine, Sarah (2009) 'Introduction' in *China's African Challenges*, Adelphi series, 49:404, pp 1-12
- Republic of Rwanda Ministry of Foreign Affairs and Co-operation (2008) 'Rwandan and Chinese Officials to Discuss Much Concern' in *Ministry News*, 5 December 2008
- Reuters (2006) 'France Says Finding Too Many Chinese Arms in Africa', 14 December 2006
- Reuters (2007) 'ICBC to buy Standard Bank stake', 25 October 2007
- Reuters (2008) 'Congo war-driven crisis kills 45,000 a month-study', 22 January 2008
- Reuters (2009) 'Factbox: International efforts at military reform in Congo', 23 December 2009
- Reuters (2009) 'Oxfam: Somalia biggest challenge for aid workers', 5 October 2009
- Reuters (2009) 'Somali Pirates say \$4 million ransom paid for coal ship', 27 December 2009
- Robertson, David & Webster, Philip (2008) 'Outrage over £200 million UK investment in Zimbabwe' in *The Sunday Times*, 25 June 2008
- Ross, Michael (2008) 'Blood Barrels: Why Oil Wealth Fuels Conflict' in *Foreign Affairs*, May/June 2008
- Rotberg, Robert (2008) 'China's Quest for Resources, Opportunities, and Influence in Africa' in *China into Africa: Trade, Aid and Influence*, Cambridge: Brookings Institution
- RTT News (2010) 'Pirate Attacks On Ships Drop In First Quarter' in *RTT News – Global Financial Newswire*, 21 April 2010
- Servant, Jean-Christophe (2005) 'China's Trade Safari in Africa' in *Le Monde Diplomatique*, May 2005
- Seybolt, T B (2002) *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*, Stockholm International Peace Research Institute
- Shelton, Garth (2010), 'China: Transport Network Partner for African Regional Integration', published in *The China Monitor*, issue 49
- Shi, Yinhong (2008) 'China's peaceful development, harmonious world and international responsibility: achievements and challenges' in *SIIS Global Review*, Spring 2008, 19-28.
- Shinn, David (2008) 'Chapter 8: Military and Security Relations: China, Africa and the Rest of the World' in *China into Africa: Trade, Aid, and Influence*, ed. Rotberg, Robert, Cambridge: Brookings
- Shinn, David (2009) 'Chinese Involvement in African Conflict Zones' in *China Brief*, vol. 9 issue 7
- Shinn, David (2010) 'International perspectives: Involvement of Non-Western States' in *Introduction to African Security Issues*, Seminar Hosted by the Africa Centre for Strategic Studies, National Defence University
- Sina English News (2009) 'Peace Angel 2009 Kicks Off', 22 June 2009
- SIPRI (2010) SIPRI Armed Transfers Database
- SIPRI (2010) *SIPRI Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford: Oxford University Press
- SIPRI (2010) *Trends in International Arms Transfers, 2009 – SIPRI Fact Sheet*

- Smaldone, Joseph P (2006) 'African military spending: Defence versus development?' in *African Security Review*, 15:4
- Small Arms Survey (2004) *Rights at Risk*; Chapter 6, A Common Tool: Firearms, Violence, and Crime – Regional Overview: Small arms and crime in the sub-Saharan Continent
- Small Arms Survey (2009) 'Conflicting Priorities: GoSS Security Challenges and recent responses' in *Human Security Baseline Assessment*, no. 14
- Small Arms Survey (2009) *Small Arms Survey 2009: Shadows of war*, Oxford: Oxford University Press
- Small Arms Survey (2009), *Supply and demand – Arms flows and holdings in Sudan*, Sudan Issue Brief, 15 December 2009
- Smith, Henry; Wheeler, Thomas & Mariani, Bernardo (2009) 'Peace and Security in Africa: Opportunities and Challenges for China-Africa Co-operation' in *Global Review*, vol. 3 no. 3, Nov/Dec 2009, Shanghai Institutes for International Studies.
- Spiegel, Samuel J & Le Billon, Philippe (2009) 'China's weapons trade: from ships of shame to the ethics of global resistance' in *International Affairs*, vol. 85 issue 2, pp 323–346
- Stahle, Stefan (2008) 'China's Shifting Attitude towards United Nations Peacekeeping Operations' in *China Quarterly*, vol. 195, pp 631–655
- Sudan Tribune (2007) 'China tries to prevent weapons in Darfur', 6 July 2007
- Sunderland, Ruth (2010) 'Oil companies accused of helping to fuel Sudan war crimes' in *The Guardian*, 13 June 2010
- Taylor, Ian (2007) 'Arms Sales to Africa: Beijing's Reputation at Risk' in *China Brief*, vol. 7 issue 7
- Taylor, Ian (2009) *China's New Role in Africa*, London: Lynne Rienner
- Taylor, Ian (2010), China's potential for Building Peace, Security and Development in Africa, paper presented at the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Teitt, Sarah (2009) 'Strengthening China's Role in Protecting Populations from Mass Atrocity Crimes' Paper Presented at the *International Studies Association 2009 Conference*
- The Economist (2008) 'The sound of silence: The murky role of one of President Mwai Kibaki's closest new allies', 7 February 2008
- The Economist (2010) 'Can a local man make good – Nigeria's troubled Delta', 26 June 2010
- The Guardian (2010) 'Editorial: Congo Rapes: Scramble for Africa', 28 August 2010
- The Informer (2009) 'China Again! – Turns over US\$5.5 million Barracks', 30 April 2009
- The Sunday Telegraph (2000) 'China Puts '700,000 Troops' on Sudan Alert', 26 August 2000
- Tisdell, Simon (2010) 'China needs Sudan to vote peacefully' in *The Guardian*, 7 September 2010
- Tshitereke, Clarence (2003) 'On the Origins of War in Africa' in *African Security Review*, vol. 12 no. 2
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (2010), *UN Mission's Summary by country*
- United Nations Department of Public Information (2009), *United Nations Peace Operations 2000: Top 10 Providers of Assessed Financial Contributions to UN Peacekeeping Operations*
- United Nations Development Programme (2010) *Sudan – Overview*
- United Nations Group of Experts on DRC (2009) *UN Final report of the Group of Experts on the DRC submitted in accordance with paragraph 8 of Security Council Resolution 1857*

- United Nations Mission in Liberia (2010) 'UN Envoy extols Chinese police peacekeepers for strengthening Liberian police capacity', 6 January 2010
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2005) *Why Fighting Crime Can Assist Development in Africa*
- United Nations Panel of Experts on Sudan (2006), *Final Report of the Panel of Experts*, Document S/2006/65
- United Nations Register of Conventional Arms (2010) UN Database
- United Nations Security Council (2003) *Resolution 1509 (2003) Adopted by the Security Council at its 4830th meeting*
- United Nations Security Council (2008) *Peace and Security in Africa: UN Security Council Verbatim Record S/PV.5868*
- United Nations Security Council (UNSC) (2009) *Final Report of the Group of Experts on the Democratic Republic of Congo*, S/2009/603, p 63
- United Nations Security Council Department of Public Information (2008) *Security Council Fails to Adopt Sanctions Against Zimbabwe Leadership As Two Permanent Members Cast Negative Votes*, 11 July 2008
- United Press International (2009) 'China sells heavy artillery to host of African nations', 30 January 2009
- US Department of State (2010) *Background Notes: Equatorial Guinea*
- US State Department (2009) 'Chapter 2: Africa Overview' in *Country Reports on Terrorism 2008*
- Van Hoeymissen, Sara (2010) 'China's Support to Africa's Regional Security Architecture: Helping Africa to Settle Conflicts and Keep the Peace?' in *New Avenues for Sino-African Partnership & Co-operation – China & African Regional Organisations*, *The China Monitor*, issue 49, March 2010
- Velloso, Agustin (2010) 'Equatorial Guinea: The Good, the Bad and the Ugly' in *Pambazuka News*, 11 February 2010
- Voice of America (2010) 'China Donates \$1.5 million to Boost Mauritania's Defence', 20 April 2010
- Von Braum, Joachim & Meinzen-Dick, Ruth (2009) *Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities*, IFPRI Policy Brief 13
- Wade, Abdoulaye (2008) 'Time for the West to practice what it preaches' in *Financial Times*, 24 January 2008
- Wall Street Journal (2010) 'China Top's U.S. in Energy Use', 18 July 2010
- Wang Wei (2010) 'China and Africa envision new security co-operation' in *China.org News*, 9 July 2010
- Wang, Xuejun (2010) 'Viewing China-AU co-operation from the Perspective of the Development of the African Collective Security Mechanism' paper presented at the *China- Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Washington Post (2009) 'US has sent 40 tons of munitions to aid Somali government', 27 June 2009
- Weitz, Richard (2009) 'Priorities and Challenges in China's Naval Deployment in the Horn of Africa' in *China Brief*, vol. 9 issue 24
- Woodrow Wilson International Center for Scholars (2008) *African Regional and Sub-Regional Organizations – Assessing Their Contributions to Economic Integration and Conflict Management*, Woodrow Wilson International Center
- World Bank (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington: World Bank & Oxford: Oxford University Press
- Wuthnow, Joel (2009), 'China and the Processes of Co-operation in UN Security Council Deliberations' in *Chinese Journal of International Politics*, vol. 3, pp 55–77

- Xinhua (2006) 'Ethiopian FM: China, Africa stand on firm foundation of trust', 11 March 2006
- Xinhua (2008) 'Somalia welcomes Chinese naval deployment off its coast', 22 December 2008
- Xinhua (2009) 'China trains deminers for nearly 20 countries', 11 September 2009
- Xinhua (2009) 'Premier Wen Jiabao urges increased international efforts to support Africa', 9 November 2009
- Xinhua (2010) 'China backs fight against Somali Piracy', 26 August 2010
- Xinhua (2010) 'China, Zimbabwe pledge to enhance military relations', 13 March 2010
- Xinhua (2010) 'Senior Chinese, Ethiopian military officers pledge closer co-op', 30 June 2010
- Xinhua (2010) 'UN official lauds China's contribution to peacekeeping efforts', 31 July 2010
- Young, John (2007) *Armed Groups Along Sudan's Eastern Frontier: An Overview and Analysis* Small Arms Survey
- Yu, Jianhu & Wang, Zhen (2008) 'China-Africa Strategic Partnership Ushered in a New Era' in *China-Europe-Africa Co-operation: Chances and Challenges: Proceedings of the 6th Shanghai Workshop on Global Governance*, 14–15 March 2008
- Zhang, Ping (2007), *Remarks on the Chinese People's Liberation Army's Participation in UN Peacekeeping Operations*, 26–27 March 2007
- Zhao, Lei (2010a) 'China's International Peace Involvement Strategy and Anti-Piracy Efforts' Paper presented to the *China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development*, Beijing, 2–4 June 2010
- Zhao, Lei (2010b) 'Two Pillars of China's Global Peace Engagement Strategy: UN Peacekeeping Operations and International Peacebuilding Operations', unpublished manuscript

Saferworld works to prevent and reduce violent conflict and promote co-operative approaches to security. We work with governments, international organisations and civil society to encourage and support effective policies and practices through advocacy, research and policy development and through supporting the actions of others.

COVER PHOTO: Zwedru, Liberia – A medal parade honouring the Chinese peacekeeping contingent of the United Nations Mission in Liberia (UNMIL). First deployed in March 2004, China's largest contingent of peacekeepers serves in Liberia. © 2008 CHRISTOPHER HERWIG



UK OFFICE

The Grayston Centre
28 Charles Square
London N1 6HT
UK

Phone: +44 (0)20 7324 4646
Email: general@saferworld.org.uk
Web: www.saferworld.org.uk

Registered charity no. 1043843
A company limited by guarantee
no. 3015948

ISBN 978-1-904833-57-4

KENYA OFFICE

PO Box 21484-00505
Adams Arcade
Nairobi
Kenya

+254 (0)20 271 3603
+254 (0)20 273 3250/
6480/6484

SUDAN OFFICE

Hamza Inn
Juba Town
Juba
Southern Sudan

+249 (0)924 430042
+249 (0)955 083361

UGANDA OFFICE

PO Box 8415
Kampala
Uganda

+256 (0)414 231130/
+256 (0)414 231150