



评论	发布于2018年10月24日
作者：康明凯，国际预防危机组织东北亚高级顾问	

中国扩大在非洲的和平与安全影响力

中国与非洲国家日益密切的交往在于 9 月 3 日至 4 日召开的中非合作论坛 (FOCAC) 上得到了广泛宣传。三年一度的论坛吸引了来自非洲 53 个国家和非盟 (AU) 的领导人及官员前来北京参会。会议最终达成决议，中非将继续加强双边关系，中方再次承诺向非洲提供数十亿美元的贷款、财政拨款及投资。中国在和平与安全方面的影响力也通过武器销售、军事合作及在非洲部署维和部队而迅速扩大。当今，通过中非合作论坛和对非洲联盟等机制体系的支持，中国更致力于以系统的、泛非洲的方式解决非洲安全问题。

中国政府在安全领域日益增大的作用巩固了其在非洲的经济策略和商业利益，有助于军队专业化建设及在非侨民保护，并强化了成为具有全球影响力大国的雄心。风云变幻的时局正在把中国安全政策的实践者带入新的领域。为了避免自己和非洲合作伙伴陷入困境，中国应更深入地了解非洲当地的政治、社会和文化知识，密切关注冲突动态及探究应对之策；应该更好地监测和调控中国自身参非洲事务的对非稳定的影响；同时与其他国家政府、多边组织及民间团体更透明地合作以解决诸多问题。

中国蓝盔部队及基地

中国国家主席习近平在 2015 年联合国大会上发表讲话称，中国将在未来 5 年向非盟提供 1 亿美元的军事援助，以支持非盟的和平与安全架构；具体内容包括支持非洲常备军和危机应对快速反应部队的筹建等。2015 年在南非举行的中非合作论坛峰会强化了这一承诺。根据今年论坛习主席的主题演讲以及发布的行动计划，中国承诺将其中一部分资金用于中非和平与安全基金，军事援助，以及构建法律秩序、维和、打击海盗和反恐等 50 个项目的实施。

中非合作论坛的这些倡议建立于中国在非洲安全领域存在日益广泛的基础上，其中最明显的例子就是中国日益频繁地参与联合国维和行动。按照联合国的分摊资金公式计算，考虑到中国的相对资产及其作为安理会常任理事国的地位，中国目前已经成为维和

预算的第二大贡献者。数十年来，中国一直派员在非洲执行任务但在 2013 年之前，他们都只是执行非武装任务(如医疗和工程支持)的小规模特遣队。中国目前派遣的人员比安理会其他任何常任理事国都多——据统计，截至 9 月共有 2506 人。这一数目虽低于埃塞俄比亚、卢旺达、孟加拉国、印度、尼泊尔和巴基斯坦等的主要部队派遣国——这几个国家都提供了 5000 人以上的兵力，但仍然为数不少。中国维和部队(步兵)目前在非洲执行保境安民和维持治安等任务。今年 3 月，中国驻非维和部队随联合国驻利比亚使团结束了为期 14 年的军事部署，其中多数兵力部署在刚果民主共和国、马里、苏丹和南苏丹；在这些地方，部队遭到炮火攻击，并有(军人)负伤、牺牲。正如国际预防危机组织在 2017 年的报告《中国在南苏丹进行了外交政策上的初步尝试》中所述，苏丹内战也迫使中国微调其所一贯公开宣称的不干涉别国内政原则，以使用为非洲联盟和苏丹周边国家谋福祉的名义，以更积极的姿态斡旋、调停(冲突)及获取更多联合国授权来保护平民。

根据这些经验，中国政府于 2015 年成立了由联合国秘书处管理的联合国和平与发展信托基金。在 2016 年和 2017 年，中国为联合国的项目拨款超过 1100 万美元；这些项目包括构建非洲自身的维和任务军警培训能力，对维和任务进行区域行动分析，以及支持非盟“枪炮哑火”的倡议和终结非洲武装冲突。去年，中国人民解放军(PLA)在联合国注册了一支 8000 人的常备部队。这些部队在中国国内已完成维和训练，一旦有变，即可执行任务。联合国称其中 800 人将加入新的快速反应部队——先锋旅。中国政府还承诺提供警察、直升机分队和排雷援助，并培训 2000 名外国维和人员。去年秋天，中国制片公司甚至与中国人民解放军政治部门合作推出了一部名为《维和步兵营》的电视连续剧，将中国蓝盔维和士兵在非洲的活动搬上荧幕。这些新举措反映了(中国)对改革、推进、改善联合国维和行动更浓厚的兴趣。

中国(海外)军事影响力更具争议的表现之一是，中国人民解放军于 2017 年建立了占地 36 公顷的吉布提军事设施，为期 10 年，每年租金 2000 万美元。中国人民解放军称吉布提是为亚丁湾海上反海盗行动、南苏丹维和行动、非洲之角人道主义合作及其他项目提供支持的保障基地，但实际中也使用该基地进行实弹军事演习。根据中国 2015 年的国防白皮书和反恐法，吉布提基地使解放军能够在非洲以及印度洋沿岸的“海上丝绸之路”部署军力，以保护中国公民、物资供应链和其他利益。

考虑到以上这些目标，中国于 2018 年 5 月开始在吉布提的多拉雷多用途港口建设更多码头设施，并为该港建设提供融资。中非合作论坛的许多安全承诺很可能会利用吉布

提港作为联合演习和培训的行动启动平台。随着其区域影响力的扩大，中国人民解放军将能更为娴熟地与其他争夺红海影响力的国家进行更透明的交流与合作，这一趋势显然日趋明朗。长期以来，美国、法国和日本在吉布提都拥有军事基地；以色列和阿联酋在合恩角有军事基地；沙特阿拉伯也在筹划部署；卡塔尔和土耳其均对开发红海港口表现出兴趣。而印度则怀疑中国的军事基地有朝一日也会在印度洋沿岸乍然出现。

安全防务关系

中非防务安全合作并不为外界所广知，但实则影响广泛。近年来，中非不断进行联合演习、海上巡逻和双边交流。据报道，仅在2018年上半年，中国海军第27、28批反海盗护航编队就前往喀麦隆、加蓬、加纳和尼日利亚的港口联合组织反海盗和武力营救演练。与此同时，解放军部队还在上述国家进行了演习，其医疗团队在埃塞俄比亚、塞拉利昂、苏丹和赞比亚开展工作。就在布基纳法索5月宣布“布台断交”“中布复交”仅仅几个月之后，解放军便开始努力发展包括反恐合作在内的双方军事关系。

今年6月26日至7月10日在华举办的首届中非防务安全论坛标志着中非即将迈入一个全新的、更正式的、全方位的对话时代。此次论坛邀请了来自49个非洲国家和非盟的高级军官和军队代表，重点讨论了区域安全和军事合作等事项；中方亦展示了中国人民解放军军事装备。如同中非合作论坛一样，中非防务安全论坛同样利用了北京强大的召集能力来建立双边关系、推销中国硬件、展示中国作为支持性伙伴的地位。

显然，中国有意继续通过各种途径来推进中非关系，这其中就包括军事训练。中国在2015年发表的《中国对非洲政策文件》提议邀请数千名非洲军官参加论坛。8月30日，国防部确认将进一步推进中非两国在人员培训、后勤、维和、医疗和救济方面的合作。随着这些举措的大力推进，中国中央军事委员会也相应扩大了其国际军事合作办公室的职权范围和能力。

2018年中非合作论坛行动计划呼吁持续举办中非和平安全论坛和中非执法安全论坛，并承诺双方将加强情报共享。它还承诺支持领事服务、移民、司法和执法方面的事项，包括举办年度反腐败课程，旨在于2021年之前培训出100名非洲官员。而在警务人员方面，（中方）则会加强交流、设备捐赠和培训及与非洲警察合作组织的正式接触。中国乃至整个亚洲地区对非洲野生动物及其产品（尤其是象牙、犀牛角和穿山甲）的需求创造了巨大的利润空间，故而偷猎、走私和贩运频发；这在一定程度上助长了整个非洲大陆的暴力和有组织犯罪行为。中国的象牙进口禁令于1月1日生效，这无疑是一项受欢迎

迎的举措。政策已然到位，但具体施行情况尚未可知。为此，中非合作论坛在国际刑警组织框架下增加了一项打击此类活动的三年计划。

正如中非合作论坛承诺所指出的，中国正向非盟提供更多的军事援助，作为对合作机制的补充；这其中就包括中国早前承诺的 1 亿美元的人道主义援助。今年 2 月，中国签署了一项协议，为非盟在喀麦隆的后勤基地提供 2500 万美元的军事装备，作为这 1 亿美元的首笔重大支出。此外，中国对非盟在索马里的任务和次区域组织做出了一定的贡献。尽管如此，大多数军事援助都是通过直接渠道流向安哥拉、刚果民主共和国和津巴布韦等国家，因为中国在这些国家有着重要的商业利益。最近的例子是中国 2 月份在马平加为坦桑尼亚军方建成的耗资 3000 万美元的培训中心。

如此培养出的（中非）政治和防务关系助推了武器销售。斯德哥尔摩国际和平研究所（SIPRI）汇编的数据显示，中国已成为撒哈拉以南非洲地区最大的武器供应国，占该地区 2013 - 2017 四年间武器进口的 27 %，较 2008 - 2012 年环比增长 55 %。近几年，该地区有加纳、肯尼亚、尼日利亚、坦桑尼亚和赞比亚等约 22 个国家从中国供应商处采购武器。6 月，中国国家国防科技工业局报告称，北京现与 45 个非洲国家有国防科技工业联系。鉴于中国在小武器、轻武器和弹药销售方面的特别影响力，中国应进一步提高该方面工作的透明度、监控终端用户、并与联合国调查人员合作，以防止这些武器落入心怀叵测者手中。

中国参与的驱动因素

中国在非洲日益增长的安全影响力和对总体战略的需求背后有多种原因。

首先是简单的供求关系：中国军事和工业基础不断扩大的生产力，以及非洲各国政府对其相对负担得起的武器的兴趣，灵活的融资条件和相对不受限制的接洽——例如（非洲）不干涉政治和人权等事务。

其次是中国自身不断扩大的经济利益。作为非洲自 2009 年以来最大的贸易伙伴，中国越来越依赖非洲大陆的自然资源和市场来维持自身的增长和社会稳定。其“一带一路”倡议已经演变成一套促进中国贸易、投资和融资的全球双边协议，并首先通过肯尼亚和埃塞俄比亚的基础设施项目扩展到东非。现在，该倡议将目标瞄准整个非洲大陆，中国人正在西非寻找机会。正如新的中非合作论坛计划所表明的那样，这一努力引发了中国对几内亚湾海盗和萨赫勒恐怖主义的担忧及建设地方反海盗、反恐能力的讨论。北京希望新行动计划中与安全相关的项目强化“一带一路”倡议。

此外，据估计约有 100 万中国人在非洲生活和工作，中国领导人确保他们安全的国内政治需要。中国已经在利比亚、南苏丹以及也门地区的撤侨事件中和对其他地区的暴力冲突、财产损失展开斗争。2017 年中国大片《战狼 II》以兰博式幻想呈现了这些关切与担忧。该片以一个陷入混乱的无名非洲国家为背景，并以“中华人民共和国公民：当你在海外遭遇危险，不要放弃！请记住，在你身后，有一个强大的祖国！”的傲慢之言收尾。

最后是地缘政治和宣传要务。习主席高傲的外交政策议程要求将中国描绘成一个提供公共产品、寻求全球治理再平衡和给予发展中国家更大发言权的大国。中非合作论坛支持这种论调，宣称中国是整个非洲大陆的合作伙伴。中方倾向于在联合国安理会等论坛上支持非洲的立场——至少在符合中国利益的时候如此。此外，习主席也决心使解放军现代化，并使其借由通过在非洲当地积累远征经验来达成目标。

中国的援助和投资对非洲的影响

中国支持非洲和平与安全倡议的多边承诺是值得欢迎的。但是，它将在多大程度上有助于提高（非洲）稳定性则尚不确定。非洲冲突源于多重驱动因素，不仅包括（非洲各国）国力微弱，也包括政治排斥、压制性领导和政治制度；而中国的经济和政治影响可能会加剧这些问题，例如不断加重债务、强化精英阶层、扩大社会差距、助长腐败和压制异见——无论这是否是中国的初衷。双方在安全领域内的合作面临着非洲采用中国集权体制的手段的风险——即法律及其执行者是为党和国家权力的工具而非限制。这或许有助于非洲国家维持秩序和控制，但其代价是牺牲责任治理和人权。最理想的情况是，中国及其非洲伙伴配合他们所称道的 2018 年中非合作论坛承诺来努力解决这些问题；从事非洲研究的中外学者已经提出了不少相关建议。

首先，根据中非合作论坛关于增加非军事人员培训和深化学术交流的承诺，中国应继续增加其在非洲和平与安全事务上的认识、分析能力及人才投入。例如，学者应开展更为广泛的实地研究，文职人员更多地参与维和行动。对于政策从业者来说，他们应努力就解决冲突、预警、和平建设和应对复杂紧急情况等议题与非洲和国际专家以及民间社会代表接触。虽然这些举措在短期内对北京政策影响有限，但随着时间的推移，它可能会促使中国参与非洲事务，支持联合国、非盟和区域机构的预防和解决冲突。

其次，中国政府可能会利用其独特的能力来指导援助、投资和贷款，以确保更广泛地发挥利益效应，促进就业和企业社会责任，并且避免加剧不稳定。今年春新成立的中

国国际开发合作署可以为诸如青年就业、气候变化、公共卫生和粮食安全等一些列安全问题提供更多援助。中国的政策性银行可以有效履行 2015 年中非合作论坛的承诺，将非洲中小企业的专项贷款从 10 亿美元扩大到 60 亿美元；而中国执法机构可以打击涉及非法采矿和贩运等犯罪活动的中国公民。

最后，中国可以以更透明的姿态参与非洲和平与安全的所有行动。随着它拓宽与非洲各国政府、非盟和联合国的（沟通与合作）渠道，它也应该与其他国家政府、民间社会和媒体合作。就同美国、日本和非政府组织而言，鉴于目前双方的互相猜疑程度，这种接触、信任和熟悉度的建立可能需从非正式沟通和增量合作开始，包括分享援助实效、项目实施以及监测和评估等技术层面的良好做法。

如果中国（与非洲）加强军事合作像非洲大陆的某些领导人那样只限制在巩固执政地位和加强非洲安全部队建设，那么仅凭这一点就不可能使非洲更加和平。当然，犯这一错误的不仅仅是中国，还有一些西方国家。但是随着中国影响力的增长，它是想利用其影响力推动非洲领导人与对手和解、解决不稳定背后的不满；还是仅仅巩固执政者地位；将是利害攸关之事。

本文亦刊载于《中参馆》