



中国在南苏丹的 外交政策尝试

亚洲报告 N°288 | 2017年7月10日

译自英文原文

总部

国际预防危机组织

Avenue Louise 149 • 1050 Brussels, Belgium

电话: +32 2 502 90 38 • 传真: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

预防战争，缔造和平。

目录

执行摘要	i
I. 引言	1
II. “不干涉”原则的演变	3
A. 中国走出去	3
B. 达尔富尔：“收拾烂摊子”	4
C. 利比亚：变革的催化剂	5
III. 南苏丹：试点项目	7
A. 中国在南苏丹的利益	7
B. 外交关系的试点项目	9
IV. 行动中的中国	10
A. 中国式解决方案	10
1. 组织谈判，但不设定结果	10
2. 中国利益与国际利益的交融	11
3. 用非洲方式解决非洲问题	11
4. 愿意说服，不愿惩罚	12
5. 国家治理：发展为重，还是自由民主	14
B. 中国的优势	14
1. 经济影响力	15
2. 人道主义援助	16
C. 中国的局限性	16
1. 经验与能力	16
2. 专业知识	17
3. 维护和平的代价	17
V. 未来之路：合作与竞争	19
A. 解决经济问题的不同方式	19
B. 在政治和安全问题上战略合作	19
VI. 结论：有中国特色的参与	21
APPENDICES	
A. 南苏丹共和国地图	23
B. 关于国际预防危机组织	24
C. 国际预防危机组织自 2014 年以来关于亚洲的报告和简报	25
D. 国际预防危机组织理事会成员	27

执行摘要

随着中国的足迹在全球不断延伸，其长期以来采取的不干涉他国内政的外交原则也在不断演变。随着其海外投资和业务联系不断变广加深，中国公民、经济利益和国际声誉所面临的威胁也日益加剧，中国因此不得不直面其传统的“不插手”外交立场的固有局限性。中国做出的逐步调整将深刻定义其国际舞台的角色。其最引人注目的外交尝试在非洲大陆，而南苏丹是焦点。中国的行动一方面以保护中国公民和国家经济利益为目标，另一方面推动停战、促进人道主义救援。南苏丹因此成为中国采取更主动的国际角色的一个试点。

在此之前，中国曾尝试加深介入苏丹事务，但主要迫于国际舆论的压力。中国长期支持苏丹，因此苏丹政府对达尔富尔叛乱的血腥镇压为中国招致强烈的国际批评，甚至引发了抵制 2008 年北京奥运会的呼吁。中国因此利用对苏丹政府的影响和在联合国安理会的地位，协助确保苏丹接受联合国于 2008 年在达尔富尔部署维和部队。2012 年，利比亚爆发内战，中国政府成功转移当地公民，此举一方面在国内激发了强烈的民族自豪感，另一方面也提高了中国人和投资者对政府的国际影响力的期望。在这两次事件中，中国拉伸了其传统外交原则的界限，表明当其利益受到威胁时，中国越来越愿意采取主动行动。

当 2013 年末南苏丹爆发内战时，主张对不干涉内政政策作出更灵活解释的这一派中国决策者们看到了机会，可以尝试用新方法保护中国的国家利益。在这一过程中起作用的有以下几个因素：国有企业—中国石油天然气总公司在海外有巨额投资，这决定了它的角色既是经济伙伴也是政治参与者；同时，中国与战争调停者和西方大国等其他各方的利益不谋而合，大家共同寻求冲突的结束。通过与西方各国以及负责协调南苏丹和平进程的非洲之角区域性组织—东非政府间发展组织 (Intergovernmental Authority on Development-IGAD)，伊加特) 联手合作，中国的决策者相信，自己能够在维护声誉的同时，做出建设性的干预举措。

中国在南苏丹迈出了超越其传统外交政策的重要一步：即便大体上遵守不干涉他国内政的原则，中国仍旧可以利用其影响力，使交战各方回到谈判桌上，弥合西方大国和南苏丹领导人之间的分歧。中国参与在埃塞俄比亚举行的和平会谈进程，在苏丹召开参战派系之间的谨慎会谈，策划联合国安理会的行动，向联合国南苏丹维和行动 (UNMISS) 派遣维和部队，并加入了 2015 年 8 月和平协议的监督机构。

总之，中国仍旧可能反对干涉他国内政，但该外交政策的定义变得更富有弹性空间。中国继续划清界限，拒绝对他国内政事务进行干预；反对政权更迭或单方面军事干预；认为表达尊重，而不是施加压力或惩罚，才是促进合作、改善治理的良方。因为自己是制裁的受害者，也饱受公开批评，所以中国更倾向于通过谨慎的说服工作来解决问题。但当内部冲突跨越国界，威胁到地区安全和稳定，或是造成了大规模的人道主义危机，同时在得到区域和地方当局以及联合国许可时，中国的直接干预行动就变得合理化了。在这些情况下，中国更倾向于支持政治对话，而不是将结果直接强加给谈判各方，除非中国公民或海外投资的安全受到了威胁。

我们很好理解为什么中国在外交政策的转变上采取试探性的步伐。中国知道自己在国际和平与安全努力的领域刚刚崭露头角，特别是通过多边机构展开外交努力方面尚属新手，因而格外注意避免过界行为。中国积极地学习自身的过往经验，同时还借鉴其他潜在和平缔造者的成功和失误。中国外交队伍的人员和培训尚不完备，但中国巨大的经济和政治实力意味着，无论是在南苏丹或其他地方，一旦中国介入，无可避免地会带来传统调解努力无法达到的影响力。

尽管合作方式迥异，但迄今为止在南苏丹的合作使中国、西方国家、其非洲合作伙伴以及南苏丹人民都受益匪浅。各方应该继续贯彻这种合作。现在是南苏丹和平进程的关键时刻，也是中国尝试崭露头角的重要关口。两者兼顾，互利共赢，至关重要。

北京/内罗毕/朱巴/布鲁塞尔，2017 年 7 月 10 日

中国在苏丹的外交政策尝试

I. 引言

中国于上世纪 90 年代后期与苏丹政府合作开采石油，从此涉足苏丹南部地区。而几乎整个 80 年代，苏丹政府一直因人权问题和支持恐怖主义遭受西方孤立。¹ 美国的制裁和苏丹的长期内战（1955-1972 和 1983-2005）一战场往往在苏丹南部的油田附近一都使投资者望而却步。²

1997 年 3 月，国有中国石油天然气总公司（CNPC，中石油）和一个主要由亚洲石油公司组成的财团联合与政府签署了一项石油开发协议。³ 当时中石油的海外投资和业务刚刚起步，比大多数其他油气公司更无惧安全和政治风险，而且在苏丹竞争对手有限，因此中石油轻易获得大量未开发的石油储存。其他中国企业紧随其后在苏丹投资，中苏两国政治和外交纽带由此更为紧密。

苏丹政权的反对派—特别是在南方与政府开战的苏丹人民解放运动/军（SPLM/A）—指责中国助纣为虐，并称中国的石油投资造成了大量人口流离失所、严重侵犯人权和环境破坏。⁴ 苏丹政府不希望中国与南部叛军接触，而中国也基本照办。

2005 年苏丹政府与南部叛军达成了《全面和平协议》（CPA，《和平协议》），从而结束了第二次苏丹内战，为南方的独立铺平了道路，而苏丹局势因此发生剧变。⁵ 《和平协议》签署后不久，中国企业就开始零星进入南苏丹首都朱巴，而中石油也瞒着苏丹政府暗中派遣员工接触了解南苏丹新政府。中国政府反应相对较慢。⁶ 萨尔瓦·基尔，当时的苏丹第一副总统，现在的南苏丹总统，在 2007 年访问北京时，直言不讳地提醒中国领导人说，《和平协议》确保南苏丹

¹ 有关中国在南苏丹介入的前期报告，参见非洲报告 N°186, *China's New Courtship in South Sudan* [《中国在南苏丹争取政治友谊》], 2012 年 4 月 4 日; N°39, *God, Oil and Country: Changing the Logic of War in Sudan* [《上帝、石油和国家: 改变苏丹战争逻辑》], 2002 年 1 月 10 日。有关南苏丹的最近报告，参见非洲报告 N°236, *South Sudan's South: Conflict in the Equatorias* [《南苏丹之南: 赤道上的冲突》], 2016 年 5 月 25 日; N°243, *South Sudan: Rearranging the Chessboard* [《南苏丹: 重新布局》], 2016 年 12 月 20 日。

² 有关美国对苏丹制裁的总结报告，参见“Brief Timeline of Key of Key Sanctions Events in Sudan” [《对苏丹重要制裁行动的简明时间表》], Center for Global Development [全球发展中心], 2011 年 10 月 6 日; 预防危机组织非洲简报 N°127, *Time to Repeal U.S. Sanctions on Sudan?* [《取消美国制裁苏丹的时机是否成熟?》], 2017 年 6 月 22 日。

³ Luke Patey, *The New Kings of Crude: China, India, and the Global Struggle for Oil in Sudan and South Sudan* [《石油新霸主: 中国、印度和全球对苏丹和南苏丹的石油争夺》] (伦敦, 2014)。

⁴ 预防危机组织报告 N°39, *God, Oil and Country: Changing the Logic of War in Sudan* [《上帝、石油和国家: 苏丹战争逻辑的改变》], 2002 年 1 月 10 日; “The scorched earth: oil and war in Sudan” [《烧焦的土地: 苏丹的石油和战争》], Christian Aid [基督徒援助会], 2001 年 3 月 13 日; “Sudan: The Human Price of Oil” [《苏丹: 以人民为代价的石油》], Amnesty International [国际特赦组织], 2000 年 5 月 4 日; “Sudan, Oil, and Human Rights” [《苏丹、石油和人权》], Human Rights Watch [人权观察组织], 2003 年 11 月 24 日。

⁵ 预防危机组织报告, *China's New Courtship in South Sudan* [《中国在南苏丹争取政治友谊》], 引用如前, 第 2 页。也参见 *The New Kings of Crude* [《石油新霸主》], 引用如前。

⁶ 预防危机组织采访, 中国商人, 朱巴, 2016 年 4 月。

有独立的权力，而大部分油田都在苏丹南部。接下来的一年，中国就在朱巴开设了领事馆。⁷

2011 年 7 月南苏丹正式独立。中国人和中国企业急于抢占竞争者寥寥的欠开发市场，因此蜂拥而至，然而等待他们的是动荡和危险。⁸ 2012 年 1 月，两苏在管道费用的谈判上陷入僵局，南苏丹关闭了石油生产。直到 2013 年 4 月，石油生产才得以重新启动。⁹ 但当年十二月南苏丹爆发内战，生产再次中断，石油工人们不得不在联合国基地避难，等待公司空运转移。¹⁰ 中国公民匆忙逃离战区，但他们的店铺被洗劫一空，商业项目搁浅。¹¹ 中国政府作出了史无前例的干预决定，设立了三个相关目标：（1）保护中国公民和经济利益；（2）结束战争；（3）提供人道主义援助。¹² 虽然这是一个紧急应对措施，但也是一次有意的尝试，即中国不断拓展海外足迹和提升国际地位进程中尝试更积极主动的国际角色。

本报告首先回顾了中国不干涉他国内政原则的历史沿革，并分析了中国的动机，支持南苏丹和平进程的目标和方法，以及其与交战各方和调停各方的互动。本报告研究了中国—在国际和平进程中崭露头角但影响深远的一股力量—如何巩固、补充，或挑战传统的外交调停方式。本报告还分析了中国如何从南苏丹的经历中汲取经验教训，逐渐调整自己在国际舞台的角色和对不干涉他国内政原则的诠释。本报告主要基于在北京、朱巴、亚的斯亚贝巴、内罗毕和华盛顿的采访，采访对象包括政治制定者、外交官、公司高管和学者。其中很多人要求匿名。

⁷ 预防危机组织报告，*China's New Courtship in South Sudan* [《中国在南苏丹争取政治友谊》]，引用如前，第 3 页。

⁸ 预防危机组织采访，中国商人，朱巴，2016 年 4 月。

⁹ “Two Sudans’ oil disputes deepens as South shuts down wells” [《随着南苏丹关闭油井，两个苏丹的石油纷争加深》]，*The Guardian* [《卫报》]，2012 年 1 月 26 日；“South Sudan restarts oil production” [《南苏丹恢复石油生产》]，*Financial Times* [《金融时报》]，2013 年 4 月 7 日。

¹⁰ 预防危机组织非洲报告 N°217，*South Sudan: A Civil War by Any Other Name* [《南苏丹：不叫“内战”的内战》]，2014 年 4 月 10 日，第 15-17 页。

¹¹ 预防危机组织采访，中国官员，朱巴，北京，2016。

¹² 危机组织采访，中国官员，朱巴，2014-2016。

II. “不干涉”原则的演变

中国长期坚持不干涉他国内政的外交政策，因此其南苏丹的积极介入似乎与此大幅偏离。¹³ 事实上，尽管官方言论上看来原则不变立场坚定，但随着中国对国家利益和目标的定义的扩大，其在不干涉原则的解读也相应改变。¹⁴ 尽管理论性辩论仍将持续，中国已经设计了一条中庸之道，即言辞上大体遵守不干涉原则，但同时扩展政策解读、并尝试各种实践方法。¹⁵

A. 中国走出去

从上世纪 90 年代开始，中国迅速融入世界经济，1996 年，当时的江泽民总书记第一次号召企业“走出去”拓展海外投资；1999 年中国共产党（中共）正式实施由国有金融机构支持的“走出去”战略。¹⁶ 中国的海外直接投资总额从 2002 年的 27 亿美元增长到 2016 年的 1701.1 亿美元。¹⁷ 在非洲，中国的直接投资从 2004 年的 10 亿美元增长到 2013 年的 245 亿美元。¹⁸ 尽管鞭长莫及的外交部没有确切的统

¹³ 安惠候，“不干涉原则与‘新干涉主义’”，《外交季刊》，第 104 卷，第 4 期（2012）；王嵎生，“中国外交的变与不变（上）”，《解放日报》，29 October 2012 年 10 月 29 日。安惠候是前中国驻埃及大使，王嵎生是前中国驻尼日利亚大使。

¹⁴ 支持更灵活解释不干涉原则的人们认为，随着中国全球足迹的拓展和保护海外公民和投资的期望的提升，不干涉原则必须进一步演变。此外，如果严格解释不干涉原则，将迫使中国接受来自国际上其他国家的干预所带来的，不管是无效还是违背中国利益的结果。他们还认为，中国搭所谓其他国家维持的全球稳定局势的“便车”，这种做法理由既不充分，也不可持续。预防危机组织采访，中国外交部和国务院的官员、外交官和学者，北京，上海，朱巴和亚的斯亚贝巴，2014 年 2-3 月，2016 年 1-4 月。另参见，崔洪建，“‘不干涉’的安全观该更新了”，《环球时报》，2012 年 7 月 28 日；王逸舟，《创造性介入：中国外交新取向》（北京，2011）。有关 2000 年以前中国参与维和行动的演变，参见预防危机组织亚洲报告 N°166, *China's Growing Role in UN Peacekeeping* [《中国在联合国维和行动中发挥日益重要的角色》]，2009 年 4 月 17 日，第 3-5 页。

¹⁵ 预防危机组织采访，中国外交官和学者，北京，朱巴和亚的斯亚贝巴，2016 年 1-4 月。

¹⁶ 支持“走出去战略”的金融机构包括：中国国家开发银行，中国进出口银行，政策性银行诸如中国银行，以及中非发展基金。陈杨勇，《江泽民‘走出去’战略的形成及其重要意义》，《人民网》，2008 年 11 月 10 日；“China goes global with development banks” [《中国同发展型银行一起走向全球》]，Bretton Woods Project，2016 年 4 月 5 日；Karl P. Sauvart 和 Victor Zitian Chen, “China's Regulatory Framework for Outward Foreign Direct Investment” [《中国对外直接投资的政策性框架》]，Columbia University [哥伦比亚大学]，2014 年 2 月 22 日。

¹⁷ 中国商业部自 2002 年期开始统计对外直接投资的数据。“2010 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment” [《2010 年中国对外直接投资统计公报》]，中华人民共和国商业部，2011 年 9 月 16 日。“MOFCOM Department Official of Outward Investment and Economic Cooperation Comments on China's Outward Investment and Cooperation in 2016” [《商务部合作司负责人谈 2016 年中国对外投资合作情况》]，中国商业部，2017 年 1 月 18 日。截止 2015 年，近三万家企业参与海外投资。“Report on Development of China's Outward Investment and Economic Cooperation 2015” [《2015 年中国对外投资和经济合作发展报告》]，中国商业部，2015 年 12 月。

¹⁸ Lihuan Zhou 和 Denise Leung, “China's Overseas Investments, Explained in 10 Graphics” [《十张图表解释中国海外投资》]，World Resources Institute [世界资源研究所]，2015 年 1 月 28 日。

计数据, 但据估计, 居住在海外的中国公民人数约为五百万人, 且这一数字仍在上升, 而其中则约一百万人居住在非洲。¹⁹

在能源需求的驱动和国家支持下, 中国国有石油公司开始“走出”国门。因为最容易开采的石油储量已被开发, 中国企业最后往往进入局势动荡的国家, 被迫承受相当的政治和安全风险, 以此在竞争中战胜资金更充裕、设备更先进、经验更丰富一然而也更为谨慎一的西方石油巨头。中国的矿业和建筑公司也紧随其后, 同样在欠发达且不稳定的地区开拓着业务。²⁰

即便如此, 当海外利益受到威胁时, “中国宁愿退出, 也不愿试图影响海外危机的结果”。²¹ 从 2006 年到 2011 年, 因为骚乱、战争或自然灾害, 中国以最小的军事投入完成了十次大规模的撤侨行动。²² 其选择退出, 而非干预, 这是由不干涉原则和实用主义共同决定的。一位前非洲事务特别代表这样解释道, “介入行动背后必须有实力支撑。虽然中国已经成为大国, 但还缺乏运作项目的能力”。

²³

B. 达尔富尔: “收拾烂摊子”

中国就达尔富尔战争与苏丹政府的交涉起初是无奈之举, 但也代表着中国的行为开始偏离不干涉原则, 并转向更多地参与多边和平与安全行动。

2003 年, 达尔富尔爆发武装叛乱。苏丹政府军与其同盟的民兵武装联手展开了残酷镇压。²⁴ 由于中国与苏丹在政治和经济上往来密切, 且在石油工业上合作尤其紧密, 这则招致西方指责中国政府资助和庇护实施种族屠杀的苏丹政权。²⁵ 在 2008 年北京奥运会召开之际, 一些活动人士呼吁抵制这一对中国来说意味着展示大国崛起的盛会。中国一方面否认对达尔富尔战争负有任何责任, 一方面又担心国

¹⁹ Jonas Parelló-Plesner 和 Mathieu Duchâtel, “How Chinese Nationals Abroad Are Transforming Beijing’s Foreign Policy” [《海外中国公民如何影响中国的外交政策》], East Asia Forum [东亚论坛] (www.eastasiaforum.org), 2015 年 6 月 16 日。

²⁰ 预防危机组织亚洲报告 N°153, *China’s Thirst for Oil* [《中国对石油的渴望》], 2008 年 6 月 9 日。

²¹ Mathieu Duchâtel, Oliver Bräuner 和 Zhou Hang, “Protecting China’s Overseas Interests” [《维护中国的海外利益》], Stockholm International Peace Research Institute [斯德哥尔摩国际和平研究所], 2014 年 6 月, 第 47 页。

²² “近年来中国的重大撤侨行动”, 新华网, 2015 年 3 月 31 日。

²³ 预防危机组织采访, 刘贵今, 前非洲事务及达尔富尔问题特别代表, 北京, 2014 年 9 月。

²⁴ 预防危机组织非洲简报 N°14, *Sudan’s Other Wars* [《苏丹的其他战争》], 2003 年 6 月 25 日; 预防危机组织非洲报告 N°76, *Darfur Rising: Sudan’s New Crisis* [《达尔富尔叛乱: 苏丹的新危机》], 2004 年 3 月 25 日; N°80, *Sudan: Now or Never in Darfur* [《苏丹: 达尔富尔问题, 时机稍纵即逝》], 2004 年 5 月 23 日; N°83, *Darfur Deadline: A New International Action Plan* [《达尔富尔最后期限: 新的国际行动方案》], 2004 年 8 月 23 日。

²⁵ 中国在苏丹石油工业的投资达数十亿美元, 2011 年前, 60% 的苏丹原油都出口中国。2004 年前后, 中国成为苏丹政府最大的武器供应商, 并且帮助苏丹建立自己的军火制造业。2001 年到 2008 年期间, 70% 以上进入苏丹境内的小武器和轻武器源自中国。中国还被认为是在苏丹政府在联合国安理会的庇护者。预防危机组织报告, *China’s New Courtship in South Sudan* [《中国在南苏丹争取政治友谊》], 引用如前, 第 20 页; “Arms, Oil, and Darfur: The Evolution of Relations between China and Sudan” [《军火、石油和达尔富尔: 中国和苏丹的关系演变》], Small Arms Survey [《小型武器调查》], *Sudan Issue Brief* [《苏丹问题简报》], 第 7 号, 2007 年 7 月; “Supply and Demand: Arms Flow and Holdings in Sudan” [《供需关系: 苏丹的军火流入和持有情况》], Small Arms Survey [《小型武器调查》], *Sudan Issue Brief* [《苏丹问题简报》], 第 15 号, 2009 年 12 月。

际关系危机，因此它开始着手“收拾烂摊子”。²⁶ 2007 年 5 月，中国政府任命资深外交家刘贵今为非洲事务特别代表，负责处理达尔富尔问题。²⁷

2007 年，中国通过公开声明和私下沟通，暗示苏丹总统奥马尔·巴希尔，如其一意孤行且拒不接受联合国维和部队，中国则将无法继续在联合国为其提供支持，由此巴希尔的态度发生了改变。²⁸ 巴希尔曾担心西方军队组成的维和部队可能被用来颠覆他的政权，为了消解这一顾虑，中国外交官斡旋促成了由发展中国家部队组成的非洲联盟/联合国混合特派团进驻苏丹。²⁹ 2009 年 3 月，国际刑事法庭（ICC）下令逮捕巴希尔，中国特使告诉他：“中国没有支持国际刑事法庭的决定”，但该使节也劝诫他，既不要驱逐人道主义救援人士，也莫纵容针对西方人士的暴力袭击。³⁰

在 2005 年《和平协议》的执行过程中，苏丹政府和南苏丹区域政府就石油收入分配进行谈判，中国为此提供了支持。³¹ 虽然中国仍然不愿全面参与调解，但在谈判过程中施加了影响力。³² 中国从中积累了经验，赢得了地区和国际各方的信任，增强了调解的能力和信心，并为日后介入南苏丹铺下了伏笔。

C. 利比亚：变革的催化剂

2011 年 2 月，利比亚爆发冲突，中国被迫大规模撤离了当地在工程建设和其他行业工作的中国公民。在这场中国历史上最大的撤侨行动中，中国在十天内撤离了 35,860 名公民。人民解放军陆海军部队派出了飞机和护卫舰，首次穿越红海和苏伊士运河抵达地中海执行运输和护航任务。数十个政府机构，九个大使馆，多家商业航空公司和国有企业参与了行动；不少欧洲、中东和北非国家为此提供了便利。

33

²⁶ 中国外交部称达尔富尔问题的根源可追溯到 1916 年英国对苏丹的统治，“责备中国实在太牵强”。“外交部部长助理翟隽就苏丹达尔富尔问题举行中外媒体吹风会，新闻发布会，中国外交部，2007 年 4 月 12 日。预防危机组织采访，非洲研究领域的中国学者，上海，2016 年 3 月。

²⁷ “China appoints Darfur post” [《中国任命达尔富尔问题负责人》]，Associated Press [美联社]，2007 年 5 月 10 日。

²⁸ 这不是一个空洞的威胁：中国和美国在 2005 年的联合国安理会决议上投了弃权票，导致达尔富尔问题交由国际刑事法庭裁决的决议得以通过。预防危机组织非洲简报 N°28, *The AU's Mission in Darfur: Bridging the Gaps* [《非洲联盟在达尔富尔的使命：消除隔阂》]，2005 年 7 月 6 日；N°43, *Getting the UN into Darfur* [《敦促联合国介入达尔富尔》]，2006 年 10 月 12 日；预防危机组织非洲报告 N°105, *To Save Darfur* [《挽救达尔富尔》]，2006 年 3 月 17 日；N°134, *Darfur's New Security Reality* [《达尔富尔新安全现实》]，2007 年 11 月 26 日；N°152, *Sudan: Justice, Peace and the ICC* [《苏丹：公正、和平及国际刑事法庭》]，2009 年 7 月 17 日；预防危机组织报告，*China's Growing Role in UN Peacekeeping* [《中国在联合国维和行动中发挥日益重要的角色》]，引用如前。

²⁹ 预防危机组织采访，刘贵今，前非洲事务及达尔富尔问题特别代表，北京，2016 年 3 月。美国的前苏丹特使 Andrew Natsios 表示，中国的影响力是苏丹当局转变态度的“关键因素”。Andrew Natsios, “Statement to the Senate Foreign Relations Committee” [《在美国参议院外交关系委员会的陈辞》]，2007 年 4 月 11 日。

³⁰ 预防危机组织采访，刘贵今，前非洲事务及达尔富尔问题特别代表，北京，2016 年 3 月。

³¹ 尽管大多数油田在南部，但需经由苏丹境内的输油管道出口。有关中国在石油谈判中扮演角色的详细分析，见预防危机组织报告，*China's New Courtship in South Sudan* [《中国在南苏丹争取政治友谊》]，引用如前，第 26-31 页。

³² 预防危机组织采访，刘贵今，前非洲事务及达尔富尔问题特别代表，北京，2016 年 3 月。

³³ 马利（主编），《国家行动—利比亚的撤离》（北京，2011），第 199-201 页。“外交部：中国撤离在利比亚公民行动实现‘四个第一’”，新华网，2011 年 3 月 6 日。

中国国家媒体赞誉此次撤侨是“史无前例的”，其彰显了中国的军事力量、外交影响、财务实力和动员能力。³⁴ 这次行动激发了中国人的民族自豪感，但也提高了他们对中国政府向海外侨民提供保护的期望，而民众的期望后来亦成为了促使中国介入南苏丹事务的催化剂之一。³⁵

利比亚撤侨行动也暴露出中国保护其海外投资的能力局限。尽管中国公民安全得以返回故土，³⁶ 但价值超过 188 亿美元的中国投资的基础设施项目则因战斗、北约空袭、抢劫和破坏而损失惨重。³⁷ 中国从利比亚进口的石油从 2010 年的每天 150,000 桶下降到 2014 年的 19,000 桶。³⁸ 包括中国在内的许多国家认为，北约在利比亚的行动超出了联合国安理会的授权（中国投了弃权票从而允许决议通过），并从而在“无任何法律和制度程序”的情况下更换了利比亚的政权。³⁹

利比亚行动引起了中国外交政策决策者和思想家的关注，并激化了针对不干涉原则界限的辩论。许多人开始认为，中国需要积极参与全球安全事务，以此预防类似动乱的再发生、并影响事态的后续发展。

³⁴ “特写：‘回家的感觉太好了！’ – 中国撤离在利比亚人员行动圆满结束”，新华社，2011 年 3 月 6 日。王逸舟，《创造性介入：中国外交新取向》（北京，2011），第 75 页。

³⁵ 预防危机组织采访，中国外交官，北京，2016 年 3-4 月。

³⁶ 预防危机组织报告，*China's New Courtship in South Sudan* [《中国在南苏丹争取政治友谊》]，引用如前，第 9 页。

³⁷ 马宁，“利比亚动荡中国企业利益损失几何？”，新华网，2011 年 3 月 25 日；“陈德铭：中国在利比亚项目损失严重”，凤凰网，2012 年 3 月 7 日。

³⁸ “China” [《中国》]，U.S. Energy Information Administration [美国能源信息管理局]，2015 年 5 月 14 日，第 10 页。“Libya is a major energy exporter, especially to Europe” [《利比亚是主要的能源输出国，特别是对欧洲》]，U.S. Energy Information Administration [美国能源信息管理局]，2011 年 3 月 21 日。

³⁹ 预防危机组织采访，中国外交部高级官员，北京，2014 年 2 月。2011 年 5 月，时任中国驻联合国代表李保东两次声明，中国反对北约在利比亚的军事行动，认为这是对联合国决议的“武断解释”。United Nations Security Council 6528th meeting [联合国安理会第 6528 次会议]，UN Document [联合国文件] S/PV.6528，2011 年 5 月 4 日。United Nations Security Council 6531st meeting [联合国安理会第 6531 次会议]，UN Document [联合国文件] S/PV.6531，2011 年 5 月 10 日。中国学者认为中国有种被西方国家“欺骗和背叛”的感觉，并指责西方的军事干预引发了利比亚的动乱。Zheng Chen [陈拯]，“China and the responsibility to protect” [《中国及保护的责任》]，*Journal of Contemporary China* [《当代中国》]，第 25 卷，第 101 期（2016），第 693 页。Ruan Zongze [阮宗泽]，“Responsible Protection: Building a Safer World” [《负责任的保护：建立更安全的世界》]，*China International Studies* [《中国国际研究》]，第 34 卷（2012 年 5/6 月）。

III. 南苏丹：试点项目

2013 年 12 月，南苏丹首都朱巴发生火力冲突及民族针对性的杀戮，内战由此爆发。⁴⁰ 暴力冲突很快蔓延全国。苏丹人民解放运动/军 - 反对派 (SPLM/A-IO) 领导的叛军袭击并摧毁了一些中资石油企业的基础设施，还杀害了在场的南苏丹工人。中国工人被紧急转移。⁴¹ 非洲之角区域性组织 - 东非政府间发展组织 (即伊加特, IGAD) 立即在政府和叛军之间展开了调解，力求熄灭战火、以免邻国被卷入地区冲突。这些努力则获得了中国和西方国家的支持。伊加特的首席调解官梅斯芬 (Seyoum Mesfin) 曾任埃塞俄比亚外交部长和驻中国大使，这为中国介入调解提供了一个已知且可靠的切入口。出于中国在南苏丹存在国家利益，且与地区调解方关系紧密；在中国微调其不干涉原则之际，南苏丹成为了其理想的试验场所。

A. 中国在南苏丹的利益

尽管南苏丹的石油只占中国石油年进口量的 2-5%，但石油却是北京当局的关切之处。⁴² 虽然南苏丹石油对中国而言数额不大，但其政治和地缘政治意义非同寻常。

苏丹是中国石油工业海外拓展的首个成果，极具象征性意义。也正是苏丹使中国的石油公司及其子公司获得了海外经营的初级经历，既使其证明了能力也积累了运作经验。⁴³ 中石油也显示出了其提升中国能源安全的能力，为进一步拓展赢得了国家的支持。随着 1998 年至 2003 年期间油价的飙升，苏丹的石油输出“极大地促进了公司的发展”。⁴⁴ 访问苏丹的中国党政官员也因此常去视察喀土穆炼油厂。⁴⁵

2005 年《和平协议》使南苏丹独立成为可能，中石油开始深化与南苏丹的关系，但出于会触犯苏丹政府的顾虑，它一开始只是私下接触。⁴⁶ 但中石油及其合作伙伴随后就发现与南苏丹打交道挑战重重。南苏丹不仅在重组石油合同的过程中是一个强势的谈判对手，其动荡的政治环境也影响了石油生产。⁴⁷ 如上所述，在其与苏丹的石油过境费谈判陷入僵局之时，南苏丹政府在 2012 年 1 月停止了石油生产。⁴⁸ 此后，油价大跌，政府几乎立刻丧失了所有收入，且不得不以未来石油产出作为抵押来贷款，而其至今仍在为此付出代价。⁴⁹ 南苏丹由此进入经济衰退。

虽然石油生产于 2013 年 4 月恢复，但 12 月爆发的内战使得团结州 (Unity State) 的三个油田再次停产 [上尼罗州 (Upper Nile State) 较大的油田仍然坚持

⁴⁰ 预防危机组织报告, *South Sudan: A Civil War by Any Other Name* [《南苏丹：不叫“内战”的内战》], 引用如前。

⁴¹ “97 Chinese workers evacuated from South Sudan to Khartoum” [《97 名中国工人从南苏丹撤到喀土穆》], Xinhua [新华社], 2013 年 12 月 25 日。

⁴² “China” [《中国》], U.S. Energy Information Administration [美国能源信息管理局], 2015 年 5 月 14 日更新。

⁴³ *The New Kings of Crude* [《石油新霸主》], 引用如前, 第 111 页。

⁴⁴ 预防危机组织采访, 中石油官员, 朱巴, 2016 年 4 月。

⁴⁵ *The New Kings of Crude* [《石油新霸主》], 引用如前, 第 101-102 页。

⁴⁶ 预防危机组织采访, 有第一手信息的中国商人, 朱巴, 2016 年 4 月。

⁴⁷ 预防危机组织采访, 石油部门的官员, 商人, 朱巴, 2013-2016。

⁴⁸ 预防危机组织报告, *China's New Courtship in South Sudan* [《中国在南苏丹争取政治友谊》], 引用如前, 第 20-31 页。

⁴⁹ 预防危机组织报告, *South Sudan: A Civil War by Any Other Name* [《南苏丹：不叫“内战”的内战》], 引用如前。

生产]。⁵⁰ 战争加之全球油价下跌, 这对石油企业造成了双重挑战。2016 年 1 月和 2 月, 基准原油价格跌至每桶 30 美元以下的低点, 中石油单天则损失了近 200 万美元。尽管如此, 公司仍希望南苏丹局势能够重新稳定, 且自那之后, 油价也有所回升。⁵¹

虽然中石油官员一贯淡化公司对政府决策的影响, 但国有石油公司的高管实则在中国的决策层中颇具影响力。他们由中共中央组织部负责任命, 级别通常是副部级, 且此前不乏石油高管晋升政治高层的案例。⁵² 虽然中石油的主要是为追求利润, 但其也可能被中共要求履行一些诸如就业或外交等一政策或政治目标。据中国外交官称, 政府要求中石油承担在南苏丹的损失并维持经营。公司反之则指望得到中国政府的庇护。⁵³

并非只有石油公司在南苏丹投资, 其他公司也紧跟着中国贷款而来。⁵⁴ 中国和南苏丹的双边贸易在 2012 年达到了 5 亿 3 千 4 百万美元; 到 2013 年, 约 100 家中国公司在南苏丹注册, 涉及领域包括能源、工程、建筑、电信、医疗服务、酒店、餐饮和零售业。⁵⁵ 在一些人看来, 南苏丹石油收入丰厚、基础设施薄弱、是一个几乎没有自主产业和西方竞争的国家, 因此将之视为“投资者的天堂”。⁵⁶ 由于租金和劳动力等运营成本低廉, 在经济危机之前, 在南苏丹的投资利润可高达 50%。⁵⁷

然而, 南苏丹的风险也相当高。除战争和政局动荡外, 抢劫、绑架, 威胁财产和人身安全等轻度犯罪比比皆是。政府和叛军组织都曾力图保护中国商人和基础设施, 希望借此生财并有时如愿以偿。⁵⁸ 但政府自 2012 年以来一直陷入赤字状态, 靠抵押未来石油收入获得贷款, 因此政府长期拖欠合同和贷款的偿付。投资者亦因此越来越不愿做出任何实质性投入。⁵⁹

⁵⁰ 两者都在苏丹边境附近, 离战火爆发的地点很近。“South Sudan restarts oil production” [《南苏丹恢复石油生产》], *Financial Times* [《金融时报》], 2013 年 4 月 7 日。预防危机组织采访, 中石油经理, 朱巴, 2016 年 4 月。

⁵¹ 预防危机组织采访, 中石油经理和中国外交官, 朱巴, 2016 年 4 月。

⁵² 预防危机组织亚洲报告 N°275, *Stirring up the South China Sea (IV): Oil in Troubled Waters* [《南海翻波(四): 多事海域的油气资源》], 2016 年 1 月 26 日, 第 5 页。周永康——1996 年至 1998 年间任中石油总经理——在中石油进军苏丹中扮演至关重要的角色。他在 2007 年成为中央政治局常委和中国安全部门的“沙皇”。退休后, 他因贪污罪于 2015 年被捕。“Profile: China's fallen security chief Zhou Yongkang” [《人物特写: 落马的中国安全部门一把手——周永康》], BBC [英国广播公司], 2015 年 6 月 11 日。

⁵³ 预防危机组织采访, 北京, 2016 年 3 月; 亚的斯亚贝巴, 2016 年 4 月; 中国学者, 上海, 2016 年 4 月。

⁵⁴ 2012 年 1 月, 苏丹总统基尔在朱巴接待了到访的中央政治局委员李源潮。双方讨论了额外的贷款可能保证未来的石油储备。预防危机组织报告, *China's New Courtship in South Sudan* [《中国在南苏丹争取政治友谊》], 引用如前, 第 10-11 页。

⁵⁵ “中国和南苏丹合作简介” [“Brief introduction to China-South Sudan Cooperation”], 中国驻南苏丹大使馆经济商务参赞处官方网站, 2013 年 12 月 8 日更新。

⁵⁶ 预防危机组织采访, 钟建华, 时任中国政府非洲事务特别代表, 北京, 2016 年 3 月 8 日。钟建华于 2016 年 8 月卸任。

⁵⁷ 预防危机组织采访, 中国商人, 朱巴, 2016 年 4 月; 通信, 中国商人, 2016 年 7 月。

⁵⁸ 预防危机组织采访, 南苏丹政府官员和叛军首领, 朱巴, 亚的斯亚贝巴, 2014-2015 年。

⁵⁹ 预防危机组织采访, 建筑、通讯和酒店行业的中国商人, 朱巴, 2016 年 4 月。

B. 外交关系的试点项目

2013 年 12 月内战爆发时，中石油派出飞机转移了许多员工。其他中国公民自行结伴逃离南苏丹。中国的零售店和餐馆在战火中遭到抢劫或烧毁，然而它们并非是特定袭击目标。⁶⁰

中国官员在讨论在南苏丹的去留问题之际，利比亚的教训仍历历在目。再一次撤退就意味着放弃油田和其他投资，任其遭受战火的破坏；这同时也意味着放弃对南苏丹事态发展的经济和政治影响。⁶¹ 外交人士称，因为南苏丹经济完全依赖石油工业，北京受到了“责任感”的驱使认为有必要保存南苏丹的经济未来。⁶² 钟建华取代刘贵今成为新一任非洲事务特别代表，他于 2012 年抵达内罗毕，届时伊加特也刚启动调解进程。针对伊加特的调解邀请，中国做出了积极回应，加入了斡旋工作。自 2014 年起、直至 2015 年 8 月签署《和平协议》，中国一直从事并支持着调解进程。

南苏丹成为中国测试其不干涉原则界限的实战测验室。在南苏丹进行外交尝试并未在国内引发过多争议：不同于亚洲冲突和争端，非洲鲜少引起中国国内媒体聚焦、或是民族主义情绪的焦点。一位从事非洲研究的中国学者说道：

中国希望发展“中国式解决方案”，且其能承受在非洲试错的代价。相较之下，缅甸和南海问题则更为敏感，而失误的代价对中国来说也更昂贵。⁶³

因此，中国外交部非洲司有较大的转圜空间和较高的政策灵活度，并将更多的决策权和影响力下放至前线人员。⁶⁴ 在朱巴和亚的斯亚贝巴的外交官们则已准备好加入南苏丹调停，其中一位外交官将其形容为“中国外交的一个试点项目”。而这一试点势必影响中国关于不干涉原则的辩论，推动“中国式解决方案”的形成。⁶⁵

⁶⁰ 预防危机组织采访，中石油经理和其他中国商人，朱巴，2016 年 4 月。

⁶¹ 预防危机组织采访，中国外交官和政府下属智库的学者，北京，2016 年 1-3 月。

⁶² 预防危机组织采访，钟建华，时任中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月 8 日。

⁶³ 预防危机组织采访，政府下属智库的研究非洲事务的中国学者，北京，2016 年 1 月。

⁶⁴ 预防危机组织采访，中国外交部官员，北京，2014 年 3 月。

⁶⁵ 预防危机组织采访，中国外交官，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

IV. 行动中的中国

中国政府自视为解决冲突的新手，其合作伙伴也如此认为。南苏丹调停中，“中国式解决方案”虽初露端倪，但其定义模糊并尚在发展中。

A. 中国式解决方案

1. 组织谈判，但不设定结果

中国似乎最得心应手的即是利用其政治和经济影响力将各方召集起来，并充当谈判组织者的角色。中国在提供援助方面的灵活性则有助于确保一包括交通和住宿在内的一实物捐赠能快速发放到谈判参与者手中。⁶⁶ 然而，中国仍在缓慢地适应制定议程、建议合约条款和起草文件的角色，即使其有所行动也仅限幕后参与。⁶⁷

2015 年 1 月，当苏丹—南苏丹关系因互相支持对方的反对派而变得紧张时，中国的组织工作发挥了良好效果。⁶⁸ 中国利用与苏丹政府的长期关系，派出外交部长王毅在喀土穆组织南苏丹交战各方、埃塞俄比亚、苏丹和伊加特召开“特别协商会议”。⁶⁹ 中国政府非洲事务特别代表钟建华称：

我们希望帮助提高苏丹的国际地位。选择喀土穆作为会议地点是给予苏丹政府相当的认可和鼓励。我们承认苏丹解决冲突的作用，并认为它应该扮演更重要的角色。苏丹非常欢迎这项决定，予其会议主办使苏丹得到了足够的尊重。⁷⁰

该会议未产生具体的决议，但中国再次获得了相关各方对石油基础设施安全的承诺，并使苏丹和南苏丹的经济利益与中国的经济利益融合在一起。中国“给苏丹和南苏丹都提了个醒……中国让苏丹政府知道，在南苏丹的冲突中煽风点火就是和中国的利益对着干。西方国家可没有这样的影响力”。⁷¹ 该次会议也“促使伊加特重新关注和平进程、并注入了新动力”。⁷² 中国的影响力让苏丹在南苏丹冲突中保持克制，而这也是美国的劝诫，因此，苏丹政府亦得以在 2016 年有机会与美国就解除制裁而谈判。

中国认为这是一个“突破性”的举动。“这是我们第一次召集地区各国领导人在第三方国家讨论冲突解决方案”。⁷³ 由于中国是联合国安理会常任理事国，而且对相关各方有着相当的影响力，西方和非洲伙伴则日益敦促中国承担更多的责

⁶⁶ “例如，在调解达尔富尔和苏丹政府的冲突的过程中，中国常常支付参会人的旅费和会议相关费用，因此中国提供的资金常起到及时雨的作用。”一位参与这一进程的联合国官员称。预防危机组织采访，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

⁶⁷ 预防危机组织采访，联合国官员，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

⁶⁸ “苏丹的国防部长阿卜杜勒·拉希姆·侯赛因和情报部长穆罕默德·阿塔声称，南苏丹继续庇护和支持苏丹叛军，这使得两国之间的紧张关系在 2014 年 12 月升级。阿塔警告南苏丹说，叛军入侵任何领土都将被视为对苏丹的“袭击”，并威胁将在南苏丹境内追捕叛军。作为回应，苏丹人民解放军发言人菲利普·阿格尔宣称，苏丹的警告无异于宣战。“Khartoum again warns Juba against supporting Sudan’s JEM rebels” [《苏丹再次警告南苏丹不要支持苏丹的公义平等运动反叛份子》]，*Sudan Tribune* [《苏丹论坛报》]，2014 年 12 月 17 日。“Sudan warns South Sudan against ‘hostile moves’ by rebels in its territory” [《苏丹警告南苏丹抵制叛军在境内的“敌对行动”》]，*Reuters* [路透社]，2014 年 12 月 17 日。

⁶⁹ 预防危机组织采访，中国外交官，北京，2016 年 3 月，朱巴，2016 年 4 月。

⁷⁰ 预防危机组织采访，钟建华，时任中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月 8 日。

⁷¹ 预防危机组织采访，美国高级官员，华盛顿，2016 年 5 月。

⁷² 预防危机组织采访，联合国官员，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

⁷³ 预防危机组织采访，钟建华，时任中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月 8 日。

任。⁷⁴ 某联合国官员称：“中国能做的还有很多……中国可以果断执行谈判期限、可以采取更强硬的态度、可以坚持督促协议的执行”。⁷⁵

2. 中国利益与国际利益的交融

苏丹内战之初，中国与世界其他国家一样措手不及，且无暇试图保护其在动荡的上尼罗地区的石油基础设施。在战争的头几个星期里，一些设施遭到了摧毁，反对派势力还威胁要攻击和摧毁其他剩余设施。⁷⁶

中国在苏丹政府和苏丹人民解放运动/军 - 反对派（与政府进行谈判的反政府军团体）两边下注，为双方提供财务和其他支持，以此换取政府对其石油基础设施安全的保障，或者使叛军不对其展开袭击。在内战的头几个月里，北京可能高估了苏丹人民解放运动/军 - 反对派的能力；叛军为获取筹码，也故意夸大其对财产的破坏能力，并一直使用着类似的伎俩。⁷⁷

同国际社会大多成员一样，中国高估了一苏丹人民解放运动/军-反对派领导人一里克·马查尔（Riek Machar）对打着他名号的部队的指挥和控制能力。叛军出身的约翰逊·奥洛尼（Randy Olony）于 2013 年倒戈、成为政府军将领，并于 2015 年再次易帜加入叛军，此后他的首次行动即是对油田发动进攻，全然不顾马查尔与中国达成的协议。⁷⁸ 他的部队短暂地占领了穆勒镇，并准备袭击附近防卫严密的帕利奥克油田。中西方外交官员在呼吁撤出外劳的同时尽力避免关闭油田。⁷⁹ 最终，南苏丹政府军击退了奥洛尼部队。但此事件则暴露出了中国与马查尔之间协议的局限性。

由于饱受战火摧残的南苏丹只能靠石油收入进行战后重建，国际社会对中国保护石油基础设施的努力表示支持。⁸⁰ 然而，中国是唯一一个愿意提供直接帮助来保障石油生产的国家。中国与政府和叛军达成的默契使其不仅获得战时的安全保证，且还与政府及产油各州领导建立起了友好关系。若《和平协议》得以充分执行，那产油州将由叛军管辖。⁸¹

3. 用非洲方式解决非洲问题

中国提倡“用非洲方式解决非洲问题”，实则是为其自身政策发展提供空间。⁸² 在南苏丹，中国坚持伊加特主导；即使和平进程陷入困境，其也不愿出面领导。某

⁷⁴ “South Sudan’s famine is China’s chance to lead” [《南苏丹的饥荒是中国展示领导能力的机会》]，Bloomberg [彭博社]，社论，2017 年 2 月 27 日。

⁷⁵ 预防危机组织采访，联合国官员，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

⁷⁶ 战争在朱巴爆发，很快蔓延到上尼罗州全境。预防危机组织报告，*South Sudan: A Civil War by Any Other Name* [《南苏丹：不叫“内战”的内战》]，引用如前。

⁷⁷ 叛军如果再次攻击油田，将招致苏丹的不满，而后者是其武器的主要提供者。预防危机组织采访，苏丹人民解放运动-反对派成员，2016 年 12 月。

⁷⁸ 预防危机组织非洲报告 N°228，*South Sudan: Keeping Faith with the IGAD Peace Process* [《南苏丹：对伊加特的和平进程保持信心》]，2015 年 7 月 27 日，第 14 页。

⁷⁹ 预防危机组织采访，美国官员，华盛顿，2015 年 5 月。

⁸⁰ 预防危机组织采访，西方和地区外交官，亚的斯亚贝巴，2014-2015 年。

⁸¹ 预防危机组织报告，*South Sudan: Rearranging the Chessboard* [《南苏丹：重新布局》]，引用如前。2015 年伊加特《和平协议》规定，南苏丹两个主要的石油生产州将交由马查尔的叛军管辖。“Agreement on the Resolution of Conflict in the Republic of South Sudan” [《南苏丹共和国解决冲突协定》]，IGAD [伊加特]，2015 年 8 月 17 日，第 17-18 页。

⁸² 李克强总理于 2014 年 5 月首次提倡“用非洲方式解决非洲问题”这种理念。“第十五届‘蓝厅论坛’在外交部举行，外交部长王毅发表主旨演讲”，新闻发布会，中国外交部，2015 年 11 月 26 日；预防危机组织采访，北京，朱巴和亚的斯亚贝巴，2016 年 1-4 月。

中国高级外交官称：“即便一筹莫展，我们也应当让当地人决定自己的命运。”⁸³ 中国这一理念也意味着，非洲国家对某一立场的支持可能影响中国的举动。2011 年 5 月，在苏丹与南苏丹之间的争议地区—阿卜耶伊—发生冲突后，一封非洲联盟和平与安全理事会的公报使中国不再反对外部干预。中国而后在 6 月安理会决议中投票同意授权维和部队进入阿卜耶伊。⁸⁴

西方外交官发现，若要赢得中国（和俄罗斯）在与非洲相关的联合国安理会决议上的批准或默许，其最有效的途径是先获得机构内非洲成员国的支持。⁸⁵ 当非洲委员会成员国之间存在分歧时（例如，是否支持对南苏丹的武器禁运），中国会敦促各方达成其可以支持的共识。⁸⁶

尽管如此，仍有迹象表明，中国的方式在逐渐发生变化。中国在不断熟悉国际和平与安全机制和不断加大投入的同时，其已经不再是仅仅被动追随着区域国家的立场，而是开始尝试在幕后施加影响，而这在苏丹和南苏丹事务中尤为明显。

4. 愿意说服，不愿惩罚

中国通常反对制裁、避免公开批评、并愿意在幕后劝说。由于中国自身曾受到制裁，其在意识形态上仍反对这一手段，并将此看做是西方世界的压迫工具。⁸⁷ 中国还认为，制裁不仅鲜少达到预期效果，而且往往会适得其反。⁸⁸ 因此，在实际操作中，中国往往采取了更为灵活和有针对性的做法。

在讨论制裁的时候，中国偶尔会在被制裁政府和西方国家之间进行调停。中国外交官说道：“三驾马车经常提出制裁威胁，而中国则会扮演‘好警察’的角色，缓解紧张局势”，中国要求西方伙伴保持耐心，并同时劝说制裁目标方作出让步。⁸⁹ 通过充当信使且避免担任管制职责，中国则能无损耗地投射其政治影响。⁹⁰ 中国近年来曾多次采用这种做法。其中一例则是，中国游说基尔（Kiir）释放十三名—因涉嫌在 2013 年发动政变而被捕的一苏丹人民解放军高级军官。⁹¹

⁸³ 预防危机组织采访，北京，2016 年 3 月。

⁸⁴ 正如一位外交官说的：“当中国和俄罗斯看到是非洲人的意见，他们也会赞同”。预防危机组织采访，欧盟外交官，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月；“公报：非洲联盟和平与安全理事会（非盟）在 2011 年 5 月 20 日于亚的斯亚贝巴举行的第 280 次会议上审议了《苏丹全面和平协议》的执行情况，PSC/PR/BR (CCLXXX)，2011 年 5 月 20 日；“Communiqué of the Consultative Meeting between Member of the Council of the United Nations and the Peace and Security Council of the African Union” [《联合国理事会成员国和非洲联盟和平与安全理事会的磋商会议的公报》]，United Nations [联合国]，2011 年 5 月 21 日。“Resolution 1990 (2011)” [《决议 1990 (2011)》]，S/RES/1990 (2011)，2011 年 6 月 27 日。

⁸⁵ 预防危机组织采访，西方外交家，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

⁸⁶ 预防危机组织采访，西方外交家，朱巴，2016 年 6 月。

⁸⁷ 预防危机组织采访，中国学者，北京，2016 年 1 月 26 日。

⁸⁸ 预防危机组织采访，中国外交家，2016 年 4 月 21 日。

⁸⁹ 预防危机组织采访，中国外交家，2016 年 4 月。在调停苏丹和南苏丹两国内部和之间的冲突时，美国、英国和挪威三国一体，以统一的声音协调政策制定和发言。“三驾马车”这一说法在 2001 年初，三个国家在苏丹和平进程中开始追求统一行动时，首先浮出水面。

⁹⁰ 近年来，包括埃塞俄比亚、日本和乌干达在内的其他国家政府也对南苏丹政府发挥了这一作用。预防危机组织采访，朱巴，亚的斯亚贝巴，2014-2016 年。

⁹¹ “S. Sudan releases two political detainees, calls for ceasefire” [《南苏丹释放两名政治犯，呼吁停火》]，Sudan Tribune [《苏丹论坛报》]，2013 年 12 月 27 日；“Communiqué of the 23rd extraordinary session of the IGAD assembly of heads of state and government on the situation in South Sudan” [《伊加特国家元首和政府首脑会议第 23 次特别会议关于南苏丹局势的公报》]，communiqué [《公报》]，IGAD [伊加特]，Nairobi [内罗毕]，2013 年 12 月 27 日；“Direct talks on South Sudan open in Ethiopia” [《有关南苏丹的直接对话在埃塞俄比亚召开》]，

2014 年 4 月 3 日, 上述十三名军官中仍有四名尚在羁押(且战争和暴行仍在持续), 美国宣布将对南苏丹实行制裁。⁹² 中国外交官随后会见了包括基尔在内的南苏丹高级官员, 并建议解决问题应灵活务实, 而非“和西方硬碰硬”。⁹³ 南苏丹于 4 月 25 日宣布, 释放剩下的被拘留者以“促进和平与和解”。⁹⁴ 虽然在接下来的一个月里, 美国对涉嫌参与暴行和破坏和谈的一些个人实施了制裁, 但同最初计划相比, 其降低了制裁目标的级别。⁹⁵

中国对制裁模棱两可的态度亦体现于其在安理会的立场上。2015 年 3 月 3 日, 中国投票赞成美国提出的一项决议, 在 3 月 5 日和平进程期限到来之际, 为实施有针对性制裁决议做准备。⁹⁶ 中国最初以谈判尚在进行为由表示反对, 但最终为了“发出团结一致的声音”而投了赞成票。⁹⁷ 随后, 活动人士呼吁对基尔和马查尔都进行制裁。在同美国谈判后, 中国同意不阻止美国在 2015 年 7 月对中高级指挥官进行制裁, 以换取更高层官员免于制裁。⁹⁸ 如此, 中国既可以与国际社会保持一致, 也可以安抚南苏丹政府。在表决之前, 南苏丹副总统詹姆斯·瓦尼向中国大使转达了基尔对中国保持“客观立场”的“高度赞赏和诚挚感谢”。⁹⁹

中国对制裁的灵活度也反映了中央政府和前线人员之间的相互作用, 前者更关心原则, 而后者则更专注于影响当地的事态发展。前线的外交官们对矛盾冲突、和平进程和参战各方具有深入的了解, 他们在与其他国际人士的日常互动中受到影响, 因而可能会看到制裁的效用。“有时候为了推动进程, 必须要表现强势。归根结底你得有施加影响的抓手。”¹⁰⁰ 虽然外交家的观点不尽相同, 但前线和中央政府的外交官有关制裁的看法开始趋于一致, 并将其“视为影响未来行为的杠杆而不是对过去行为的惩罚”。¹⁰¹

BBC [英国广播公司], 2014 年 1 月 5 日: “South Sudan rejects call to free detainees as troops defect” [《部队叛变, 南苏丹拒绝释放关押犯的呼吁》], Bloomberg [彭博社], 2014 年 1 月 6 日。

⁹² “Executive Order – Blocking Property of Certain Persons With Respect to South Sudan” [《行政命令 – 冻结有关南苏丹的某些人的财产》], the White House [白宫], 2014 年 4 月 3 日。

⁹³ 预防危机组织采访, 中国外交家, 2016 年 4 月。

⁹⁴ “South Sudan frees alleged rebel leaders” [《南苏丹释放叛军领袖》], Al Jazeera [半岛电视台], 2014 年 4 月 25 日。

⁹⁵ “John Kerry visits South Sudan, warns gov’t and rebels to avert ‘genocide’” [《约翰·克里访问南苏丹, 警告政府和反叛份子避免“种族灭绝”》], Associated Press [美联社], 2014 年 5 月 2 日; “U.S. sanctions both sides of South Sudan conflict” [《美国制裁南苏丹冲突双方》], Reuters [路透社], 2014 年 5 月 6 日。美国威胁要制裁双方的高层领导人, 但最后只制裁了两名前前线将领。这个数字后来升至六名, 其中最高级别的是军队指挥官。

⁹⁶ UNSC S/2015/2206, 2015 年 3 月 3 日。

⁹⁷ “中国反对通过联合国南苏丹制裁决议”, BBC [英国广播公司], 2015 年 2 月 27 日; “UN sets up sanctions regime for S. Sudan” [《联合国展开对南苏丹的联合制裁》], VOA News [美国之音新闻], 2015 年 3 月 3 日。该决议还包括设立一个联合国专家小组, 定期向安理会提交关于南苏丹的报告。

⁹⁸ 预防危机组织采访, 亚的斯亚贝巴, 2016 年 4 月 22 日。

⁹⁹ “南苏丹副总统瓦尼紧急约见马强大使”, 中国驻朱巴大使馆, 2015 年 3 月 3 日。

¹⁰⁰ 预防危机组织采访, 中国外交家, 亚的斯亚贝巴, 2016 年 4 月。

¹⁰¹ 美国和联合国的第一轮制裁是针对过去侵犯人权和违反停火的行为, 而不是旨在塑造未来的行为。预防危机组织采访, 美国高级官员, 华盛顿, 2016 年 5 月。

5. 国家治理：发展为重，还是自由民主

中国通常将欠发达视作不稳定的根本原因，并认为它的国家治理模式比西方民主制度更适合于解决这一问题。¹⁰² 正如一位外交官所述：“群众填不饱肚子，大多数人目不识丁，（在这样的南苏丹），西方民主能奏效吗？”¹⁰³ 一些中国分析人士认为，西方国家过于强调“程序合法性”，其有损稳定；他们认为国家稳定需要一个强有力的政权来维护，尤其是在建国初期。¹⁰⁴

中国认为其后毛泽东时代的治理与发展模式一党专制下的计划和市场经济混合模式一更适合非洲之角，且比西方的民主模式更具吸引力。¹⁰⁵ 正如一位学者所阐述，由于权力的集中和有效异议的缺位，中国共产党能独断专权、调动资源、迅速启动大型项目，而这些对非洲国家（或至少其领导人）都具有吸引力。¹⁰⁶

中国并未强制推行，而是温和地推销着自己的模式。某官员称：“我们没有像西方这样的口号。我们只会分享经验”。¹⁰⁷ 2010 年至 2013 年间，共产党在朱巴和北京两个城市组织了苏丹人民解放运动高干讲习班，讨论了扶贫、社会发展、舆论导向及政党建设等问题。¹⁰⁸ 大使馆还向南苏丹官员“解释了中国的治理原则和实践”。¹⁰⁹

B. 中国的优势

中国外交官和非洲官员都认为，中国在调解方中最为中立，因此赢得了各方的信任。¹¹⁰ 中国利益明确，其着眼于和平与经济稳定的最终目的，且不为此推行特定路线。中国竭力表现得不偏不倚、避免公开谴责、不愿诉诸压力或惩罚。中国的首要关注是保护其商业利益，因此维持同各方的友好关系有助于风险管控：“保持低调”能“避免树敌”。¹¹¹ 此外，中国的贷款和援助通常没有任何附加条件，相比于把人权状况或治理标准与捐助挂钩的西方而言，前者往往更受到非洲国家的欢迎。

¹⁰² 预防危机组织采访，中国外交官，朱巴和亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。刘贵今，演讲，“Protecting Interests and Nationals in Africa: Chinese and European Approaches and Experiences” [“保护非洲的利益和国民：中国和欧洲的方法与经验”]，CICIR-SIPRI [中国现代国际关系研究院-斯德哥尔摩国际和平研究所]，北京，2014 年 9 月 12 日。另参见，“Peacekeeping, Mediation, Assistance, Escort, Development—Wang Yi Talks about Five Keywords of China’s Assistance to Peace and Security in Africa” [《维和、调解、援助、护送、发展——王毅谈及中国在非洲和平与安全援助方面的五大关键词》]，Chinese foreign ministry [中国外交部]，2016 年 8 月 11 日。

¹⁰³ 预防危机组织采访，朱巴，2016 年 4 月。

¹⁰⁴ 预防危机组织采访，一个国家下属智库的研究非洲事务的中国分析家，北京，2016 年 1 月。

¹⁰⁵ 预防危机组织采访，中国高级外交家，朱巴，2016 年 4 月。

¹⁰⁶ 预防危机组织采访，非洲研究领域的中国学者，北京，2016 年 1 月。埃塞俄比亚人民革命民主阵线是中国模式最热情的非洲追随者之一，其他追随者包括南非、津巴布韦、纳米比亚的执政党。Yun Sun, “Political Party Training: China’s Ideological Push in Africa?” [《政党培训：中国在非洲的意识形态传播》]，Africa in Focus [《非洲焦点》]，Brookings Institute [布鲁金斯研究所]，2016 年 7 月 5 日。

¹⁰⁷ 预防危机组织采访，刘贵今，前非洲事务及达尔富尔问题特别代表，北京，2016 年 3 月。

¹⁰⁸ Zeng Aiping [曾爱平]，“China-Africa Governance Exchanges and Experiences” [《中非国家治理的交流和经验》]，Chinese Institute of International Studies [中国国际问题研究院] (www.ciis.org.cn)，2015 年 12 月 3 日。

¹⁰⁹ 预防危机组织采访，中国外交家，朱巴，2016 年 4 月。

¹¹⁰ 预防危机组织采访，北京，朱巴，亚的斯亚贝巴，2016 年 1-4 月。

¹¹¹ 预防危机组织采访，中国外交家和学者，北京，2016 年 1-3 月。

中非之间还有类似的历史渊源。中国与许多非洲国家一样，都有遭受西方列强羞辱和压迫的“痛苦记忆”，¹¹² 这一历史共性为中国行事方式提供了指引，也增加了中国对非洲国家的亲和力。总之，以上各种因素让中国外交官常常能够接触到西方伙伴接触不到的重要参事方。由于西方人士常受制于影响力的匮乏，所以他们对中国的角色表示赞赏。¹¹³

南苏丹就是这样一个例证。起初，南苏丹领导人因为中国对苏丹的支持而对其抱有怀疑和怨恨。然而，2005 年《和平协议》之后，实用主义驱使中国和南苏丹建立和巩固了政治、经济和党派关系。基尔分别于 2005 年和 2007 年访问北京。但在加强与南苏丹关系的同时，中国仍保持着同苏丹的密切关系。其与双方的联系则为由伊加特领导的调解工作带来了便利。¹¹⁴

1. 经济影响力

石油几乎占据南苏丹出口的总额。¹¹⁵ 其石油产业的投资，绝大部分则来自以中石油为首的财团；中方撤资将导致石油生产瘫痪，还可能致使正规经济崩溃。因此，中国对南苏丹传达的信息非常明确，“如果想让我们留下来，必须保持我们的安全……短期而言，应要求部队抱回我方油田。从长远来看，则必须停止战斗并实施停火”。¹¹⁶

中国向反对派也传达了类似的信息，并获得了不会破坏油田的口头承诺。¹¹⁷ 中石油应“中国政府的要求”继续保持石油生产，并在某些时段承受亏损，以高出市价的规格与南苏丹结算。¹¹⁸

基于同样的考量，中国也利用其贷款政策施加了影响力。内战前，中国进出口银行已承诺为至少三个项目提供信贷；而后则因冲突和由此导致的经济问题而停止了贷款的发放。¹¹⁹ 其他贷款和投资也被搁置。中国坚持认为：“没有和平，我们的钱就会白白打水漂”。¹²⁰

中国的经济影响力最终转化为政治影响力，南苏丹政府和反对派都学会了尊重中国的利益和训诫。¹²¹ 据联合国某官员称，苏丹也不例外：“不管中国说什么，苏丹和南苏丹都听得很仔细”。¹²²

¹¹² 预防危机组织采访，钟建华，时任中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月 8 日。

¹¹³ 预防危机组织采访，北京，朱巴和亚的斯亚贝巴，2016 年 1-4 月。

¹¹⁴ 预防危机组织采访，美国官员，华盛顿，2016 年 5 月。

¹¹⁵ 独立时，石油占政府总收入的 98%。“South Sudan – Overview” [《南苏丹：综述》]，World Bank [世界银行]，2016 年 4 月 9 日更新。

¹¹⁶ 预防危机组织采访，钟建华，时任中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月。

¹¹⁷ 通过与叛军的高层领导人持续接触和财金诱因，这一承诺得到巩固。预防危机组织采访，钟建华，时任中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月；苏丹人民解放运动/军-反对派官员，亚的斯亚贝巴，2014-2015 年；内罗毕，2016 年。

¹¹⁸ 预防危机组织采访，中国外交官，朱巴和亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。中国答应这些条款，以期换取合同的续约和今后的让步。

¹¹⁹ 预防危机组织采访，中国商人，朱巴，12 2016 年 4 月；Peter Bashir Gbandi，南苏丹代理外交部长，朱巴，13 2016 年 4 月。另见，“进出口银行与南苏丹签署融资合作文件”，中国进出口银行，2014 年 7 月 28 日；“Republic of South Sudan Staff Report for 2014 Article IV: Debt Sustainability Analysis” [《南苏丹共和国 2014 年工作人员报告 第四条：债务可持续性分析》]，International Monetary Fund (IMF)[国际货币基金组织]，2014 年 12 月 2 日；“Even China has second thoughts on South Sudan after violence” [《南苏丹暴力事件后，即使中国也开始犹豫不决》]，Los Angeles Times [《洛杉矶时报》]，2014 年 2 月 20 日。

¹²⁰ 预防危机组织采访，钟建华，时任中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月 8 日。

¹²¹ 预防危机组织采访，中国、西方和非洲的外交官，朱巴和亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

¹²² 预防危机组织采访，联合国官员，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

2. 人道主义援助

中国巧妙地设计了小额捐款的时机和方式，以此产生最大的影响。自内战爆发以来，中国至少提供了 4900 万美元的人道主义援助，其中 1000 万美元用于世界粮食计划署（WFP）的援助，其他的则以实物形式或偶尔作为紧急现金发放。¹²³

中国的援助相较于西方一些国家的捐助而言，规模虽然不大，¹²⁴ 但却往往是无限制性条款、无附加条件、且不受国内媒体监督的，因此相对于经合组织发展援助委员会成员国来说，中国享有更多的灵活性和机动空间，也因此更能满足南苏丹的要求。例如，苏丹人民解放军-反对派成员回到朱巴组建过渡政府时，中国为其临时军事集结区提供了食物、住所和水。而西方国家则不能向军事营地提供上述援助，但它们可以将士兵运送到朱巴，因此中西援助互为补充。¹²⁵ “[中国]大使馆列出了价值约 100 万美元的所需物品清单。我们建造了预制房屋，提供了发电机，蚊帐…… [这些东西]及时到位供 1300 名士兵使用”。¹²⁶

近年来南苏丹与西方国家的关系急剧恶化，而中国则不过问南苏丹政府侵犯人权的行为，因此南苏丹更愿意听从中国的意见。在为叛军控制领土提供人道主义援助这一问题上，中国似乎就成功地左右了南苏丹政府的立场。中国大使确保南苏丹认可中国对联合国粮食计划署行动的支持，并同意让粮食计划署向叛军控制地区越界发放粮食援助。某中国外交官称：

我跟外交部部长和人道主义部门部长进行了交谈。我告诉他们，中国将向政府提供 800 万美元的人道主义援助。我还说，我们不能忽视北方三个州的人民，中国想为他们提供 500 万美元的粮食援助。¹²⁷

C. 中国的局限性

1. 经验与能力

与西方国家相比，中国外交部在解决冲突这一领域仍处于构建机制、积累专业知识、及建立威信的初期阶段。亚的斯亚贝巴某高级外交官称，“英法两国在这方面已有一百多年的经验。我们还在学习。多年来，我们非常小心，只对经贸问题感兴趣。”¹²⁸

¹²³ 截至 2013 年 12 月至 2014 年 7 月，主要认捐总额为 2100 万美元，相关明细参见 Zhou Hang, “China’s emergency relief to South Sudan” [《中国对南苏丹的紧急援助》], The Diplomat [《外交家》] (<http://thediplomat.com>), 2014 年 10 月 26 日。此外，自那时以来，中国已经承诺或提供至少 2900 万美元和 8,750 吨粮食的人道主义援助。“China pledges 10 mln USD aid to South Sudan” [《中国向南苏丹提供了 1000 万美元的援助》], Xinhua [新华社], 2016 年 8 月 24 日; “China to provide S. Sudan with financial, food aid amid famine; envoy” [《中国向遭受饥荒的南苏丹提供财务、粮食援助; 并派遣特使》], Xinhua [新华社], 2017 年 4 月 26 日; “China contributes US\$5 million to WFP’s emergency operation in South Sudan” [《中国向粮食计划署在南苏丹的紧急行动提供了 500 万美元》], press release [新闻发布会], World Food Programme [世界粮食计划署], 2017 年 6 月 6 日。

¹²⁴ 相比之下，美国——单一最大的捐助国——自 2013 年年底以来就承诺提供提供 24 亿美元的人道主义援助，以帮助南苏丹境内和邻国的难民营。“South Sudan – Crisis: Fact Sheet #8 Fiscal Year (2017)” [南苏丹-危机: #8 事实表, 2017 财年], United States Agency for International Development [美国国际开发署], 2017 年 5 月 25 日。

¹²⁵ 这与三驾马车批准使用资金来支持执行 2015 年 8 月的《和平协定》相一致。

¹²⁶ 预防危机组织采访，中国外交家，2016 年 4 月。

¹²⁷ 预防危机组织采访，中国外交家，2016 年 4 月。

¹²⁸ 预防危机组织采访，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

中国也因前线资源和人力不足而受限。随着中国侨民和海外公司数量的增加,非洲各大使馆的工作量亦大幅增加,然而其员工数量或资源却没有相应地增长。¹²⁹ 2013 年内战爆发时,中国驻朱巴大使馆有二十名工作人员,而美国大使馆约有三百名美国和当地雇员。¹³⁰ 中国使馆虽因投入南苏丹和平进程而增大了工作量,但其并未得到相应的资源补充。中国特使没有配备专门的辅助团队;在北京,他只能依靠外交部西亚和北非部门的办公室工作人员;而在非洲,他则只能依靠当地的大使馆。¹³¹

2. 专业知识

中国外交官掌握的第一手资料相对匮乏。在中国,外交部是为数不多的能提供专业知识和实地情报的机构之一,然而,非洲事务相对于欧美部门的职位更为冷门,导致非洲相关业务的专业人才相对稀缺。前线外交人员很少有自由、时间或授权进行实地考察。¹³² 中国也没有通过当地的非政府组织网络来补充外交官的知识。¹³³ 当地的西方非政府组织往往对与中国接触存有疑虑,担心敏感信息被泄露给南苏丹政府(许多人对伊加特成员国也有类似的担忧)。¹³⁴

在外交部之外,冲突解决是一个新兴领域,针对具体国家的专业知识仍然匮乏。尽管近年来,非洲研究在智库中受重视程度有所上升,但大部分智库为官方机构,而且同美中关系或其他亚洲热点问题相比,非洲研究领域仍然相对资金不足并且缺乏关注。目前的非洲研究往往倾向于宽泛的跨域课题,而不是针对特定国家的具体分析。此外,学者的实地考察面临资金限制和官僚障碍—五天以上的国外旅行需要特别批准。¹³⁵ “中国的政治意愿越来越强,同时也日益感到受到局限……真正了解南苏丹的中国专家相对不多。中国这方面的专业知识储备也较少。”¹³⁶

3. 维护和平的代价

随着中国在南苏丹维和进程中发挥更大的作用,它在经济和人员伤亡两方面都付出了代价。2014 年,南苏丹政府与中国北方工业总公司(北方工业)签订的 3800 万美元的多年期军火合同被曝光。¹³⁷ 某高级外交官表示,该项合同是在战争开始之前签署的,北方工业虽是国营企业,但其当时旨在追求利润,并不代表国家政

¹²⁹ 预防危机组织采访,刘海方,副教授,北京大学,北京,2016 年 1 月。

¹³⁰ 预防危机组织采访,中国外交家,北京,2016 年 3 月。美国数据源自“Report of Inspection Embassy Juba, South Sudan, Report Number ISP-I-13-29A”[《朱巴大使馆的审查报告,南苏丹,报告编号 ISP-I-13-29A》], United States Department of State and the Broadcasting Board of Governors Office of Inspector General [美国国务院广播理事会 监察长办公室], 2013 年 5 月。

¹³¹ 预防危机组织采访,中国外交官,北京,2016 年 3 月,亚的斯亚贝巴,2016 年 4 月。有关美国外交努力的内容,参见 Princeton N. Lyman 和 Robert M. Beecroft, “Using Special Envoys in High-Stakes Conflict Diplomacy” [《派遣特使处理高风险外交争端》], Special Report 353 [353 号特别报道], United States Institute of Peace [美国和平研究所], 2014 年 10 月。

¹³² 预防危机组织采访,外交部官员,北京,2014 年 3 月,亚的斯亚贝巴,2016 年 4 月。

¹³³ 预防危机组织采访,中国外交官,北京,2016 年 3 月,亚的斯亚贝巴,2016 年 4 月 22 日。刘贵今大使称,早在介入达尔富尔叛乱时,他已经看过有关苏丹的一切中方资料,但当他得知,西方同行们“甚至了解每个叛军首领有多少妻妾,谁最漂亮”时,他深感“震惊”。预防危机组织采访,北京,2016 年 3 月。

¹³⁴ 预防危机组织采访,非政府组织员工,朱巴,2014-2016 年。

¹³⁵ 预防危机组织采访,智库和大学的学者们,北京,2016 年 1 月和 2017 年 3 月。

¹³⁶ 预防危机组织采访,专门从事苏丹和南苏丹研究的国家智库学者,北京,2016 年 1 月。

¹³⁷ “China halts arms sales to South Sudan after NORINCO shipment” [《北方工业发货后,中国终止了与南苏丹的军火买卖》], Bloomberg [彭博社], 2014 年 9 月 30 日。

策。¹³⁸ 合同的曝光让中国颇为难堪, 使其以“行为不当”为由终止了合同。¹³⁹ 这则是第一次有公开迹象表明, 中国愿意牺牲经济利益(尽管数额不大)来维护自己的维和角色。然而这是否会成为常态, 还有待观察。

中国的维和行动也有安全代价。在匆忙撤离劳工后, 中国仍担忧工人的后续安全, 因此将保护油田工人列入 2014 年联合国维和行动的任务清单中。¹⁴⁰ 中国还以行动支持了维和, 其于 2016 年 1 月首次向南苏丹派遣了维和步兵营。¹⁴¹ 当 2016 年 7 月战斗在朱巴爆发时, 中国维和士兵在交火中有五人受伤, 其中两人随后死亡。¹⁴² 消息传来, 举国震惊, 并举行了公开悼念活动。¹⁴³ 尽管如此, 中国随后再次确认将加大对多层次维和行动的投入。¹⁴⁴ 中国正在扩大其参与的维和行动种类, 并对七个维和使团作出长期参与的承诺。¹⁴⁵ 习近平主席在 2015 年 9 月宣布将设立总值达 10 亿美元的联合国和平与发展基金, 中国也借机探索如何进一步发挥其作用, 并为此专门组建工作团队。¹⁴⁶

¹³⁸ 预防危机组织采访, 北京, 2016 年 3-4 月。中国外交部对国有企业没有正式的权力。包括中国北方工业总公司在内的最大型国有企业由国有资产监督管理委员会负责管理, 后者与外交部同级。

¹³⁹ “China halts arms sales to South Sudan after NORINCO shipment” [《北方工业发货后, 中国终止了与南苏丹的军火买卖》], Bloomberg [彭博社], 2014 年 9 月 30 日。

¹⁴⁰ S/RES/2155 (2014), 2014 年 5 月 27 日。

¹⁴¹ 此前, 中国有 350 名工程师, 医疗人员和其他非战斗人员参与行动, 另外 700 名加强营士兵使联合国南苏丹共和国特派团成为中国派遣维和人员最多的组织。“Chinese peacekeepers start deployment in South Sudan” [《中国维和人员在南苏丹展开部署》], Reuters [路透社], 2015 年 1 月 16 日。“UN Mission’s Contributions by Country” [《各国对联合国行动的贡献》], United Nations [联合国], 2016 年 7 月 31 日。

¹⁴² 罗铮, “艰难一日, 我南苏丹维和步战车遇袭事件始末”, 《中国军报》, 2016 年 7 月 19 日。

¹⁴³ “维和英雄李磊忠魂归乡万余群众冒雨相送”, 新华社, 2016 年 7 月 22 日; “南苏丹维和士兵中秋为两位牺牲战友摆碗筷”, 中国中央电视台, 2016 年 9 月 16 日。

¹⁴⁴ “综述: 中国愿为联合国维和事业作出更大贡献”, 新华社, 2016 年 7 月 28 日。

¹⁴⁵ 预防危机组织采访, 中国外交家, 纽约, 2017 年 2 月。

¹⁴⁶ 中华人民共和国国家主席习近平在联合国维和峰会上的讲话, 2015 年 9 月 28 日; “China to set up \$1b peace fund” [《中国设立 10 亿美元的和平基金》], China Daily [《中国日报》], 2015 年 9 月 29 日。

V. 未来之路：合作与竞争

在苏丹问题上中国和西方国家总体以合作为主，方式方法大体互为补充，为今后的合作提供了模版。中国相对温和和私下劝说的方式在三驾马车（美国、英国和挪威）强硬态度的辅助下才更为有效。中美外交官交流密切，且均对今后工作的协调与合作表示乐观。然而，中美总体关系的紧张则会影响双方在南苏丹的合作；另外，伊加特及其成员国也应当避免被卷入大国地缘政治竞争之中，并因而影响了和平进程。

A. 解决经济问题的不同方式

加强南苏丹国家治理和建立问责机制可能给中西方工作的协调带来挑战，合作将与竞争共存。南苏丹面临政治动荡引发的经济危机：石油生产减半，国际石油价格下跌，极度通货膨胀，贪腐盛行，经济挑战很可能进一步加大。¹⁴⁷ 南苏丹需要预算支持来填补 2016-2017 财年超过三亿的财政缺口。¹⁴⁸ 西方捐助者试图利用南苏丹请求财政救助的机会，来换取其对经济改革和财政责任的承诺。¹⁴⁹ 西方国家坚持，任何财政救助计划都“将伴随着高度干预性的要求”（南苏丹持抵制态度），¹⁵⁰ 而中国认为这种做法是对南苏丹内政的直接干涉，因此颇不情愿，同时同时反对财政透明化的要求。¹⁵¹ 截止目前，中国总体与西方保持一致，对国际货币基金组织向南苏丹提出的建议表示赞同，并避免向南苏丹承诺更多的信贷。¹⁵² 但是一些西方国家担心中国会单方面向南苏丹提供自助，削弱西方国家的影响力。

B. 在政治和安全问题上战略合作

在政治和安全问题上，中国倾向于通过地区国家发挥作用而不是直接与西方合作。以南苏丹联合监测和评估委员会（JMEC）为例，该委员会负责监督和平协议，体现了中国感到“适应”的“多边框架下的三方合作[中国-非洲-西方]”。¹⁵³ 某非

¹⁴⁷ “Press Release: IMF staff completes 2016 Article IV Mission to South Sudan” [《新闻稿：国际货币基金组织工作人员完成 2016 年第四条款南苏丹任务》]，International Monetary Fund [《国际货币基金组织》]，2016 年 6 月 1 日。

¹⁴⁸ 在内战之前，捐助者几乎从未提供直接的预算支持，发展援助是通过联合国、非政府组织或私有承包方进行发放的。这些捐助收效甚微，使捐助者更加谨慎。“South Sudan seeks \$300 mln in external support for budget” [《南苏丹寻求 3 亿美元外部预算支持》]，Reuters [路透社]，2016 年 8 月 29 日。

¹⁴⁹ 新的美国政府是否会采取同样的政策还没有定论。据报道，2012 年南苏丹精英人士从国家偷走了 40 亿美元。“South Sudan officials have stolen \$4 billion: president” [《南苏丹官员偷走了 40 亿美元：总统》]，Reuters [路透社]，2012 年 6 月 4 日。

¹⁵⁰ 预防危机组织采访，欧盟官员，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。这些条件包括收入和支出的透明化，以确保财政支持款项不会落入腐败官员的口袋或用来资助更多的暴力行径。“我们想看到的是关于政府获得多少金额，多少钱花在了什么地方这样的实时信息。我们并不想对政府怎么花钱指手画脚。我们只想确保钱不会流入一些精英的银行帐户。否则用这种方式花费纳税人的钱，实在说不过去。”预防危机组织采访，美国高级官员，华盛顿，2016 年 5 月。

¹⁵¹ 这种看法和中国自身的不愉快经历有关，中国也因为军事开支缺乏透明度而面临西方的指责。预防危机组织采访，中国外交家和学者，北京，2016 年 1-3 月，一个国家附属智库的中国分析家，北京，2016 年 1 月；美国高级官员，华盛顿，2016 年 5 月。

¹⁵² 预防危机组织采访，高级美国官员，华盛顿，2016 年 5 月。

¹⁵³ 预防危机组织采访，中国外交官，朱巴，2016 年 4 月。

洲外交官指出，历次委员会会议都会有一名中国代表出席，但“只是聆听”。¹⁵⁴与此同时，中国为委员会提供财务和物资支持，力图通过捐赠保持影响力，同时确保中方人员获得有影响力的职位。¹⁵⁵

像南苏丹联合监测和评估委员会这样的机制，让中国在“用非洲方式解决非洲问题”的口号下，合理化某些形式的干预行动。中国可能会继续坚持伊加特的主导地位，尽管西方外交官对这一区域组织对南苏丹和平进程的投入表示怀疑。¹⁵⁶这种做法使中国能够将其影响力保持在非洲伙伴可以接受的范围内，同时也能与美国展开合作。尽管中美可以继续通过区域组织合作，但毕竟仍有风险—南苏丹或因为美中关系总体恶化而受到波及。

¹⁵⁴ 预防危机组织采访，南苏丹联合监测和评估委员会的非洲成员，朱巴，2016 年 4 月。

¹⁵⁵ 预防危机组织采访，非洲和中国的高级外交家，朱巴，2016 年 4 月。“中国政府向伊加特提供 30 万美元资金支持”，中国驻朱巴大使馆，2016 年 4 月 18 日。预防危机组织采访，联合国官员，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月；中国外交家，朱巴，2016 年 4 月。

¹⁵⁶ 中国对通过南苏丹联合监测和评估委员会开展工作表示满意，特别是与委员会主席国埃塞俄比亚关系密切。预防危机组织采访，联合国官员，亚的斯亚贝巴，2016 年 4 月。

VI. 结论：有中国特色的参与

尽管中国仍然尽力规避风险，但其目前在南苏丹和平进程的投入程度在几年前也是“不可想象的”。¹⁵⁷ 中国的实地经验将继续影响国内的政策辩论：何种程度的参与及何种参与方式是可行的，是与不干涉原则一致的。

中国目前尚未正式划定这一原则的新界限，但其在南苏丹的言辞和行为提供了一个大体轮廓。具体而言，中国似乎认为在以下情况下可以合法地直接参与：

- 可能跨越边境威胁到邻国的、危及区域安全和稳定的、或造成大规模人道主义危机的国内冲突。这时，它们便“不再是内政，而是区域安全事务”。¹⁵⁸
- 获得联合国授权、区域批准和当事国同意的干涉行为。¹⁵⁹
- 采取行动促进政治对话，而不预设结果。“我们不会干预……谁应是总统，谁不应该。我们只关心如何能达成停火，如何让每个人都回到谈判桌上。”¹⁶⁰

相比之下，中国则认为以下干预为非正当行为：

- 试图影响国内政治，例如决定政权类型、支持某些政党或人士，或影响政治结果等。¹⁶¹
- 针对国家治理提出要求，例如收入、支出、政治自由和问责制¹⁶²
- 未经联合国授权或区域性同意，单方面或联合少数国家进行干预。

最后，中国则认为以下行为是越过了“红线”：

- 单方面军事干预国家内政。
- 政权更换。¹⁶³

中国的参与主要受自身利益驱动，但其次要动机也包括出口它的治理和发展模式、以及塑造全球准则。当中国开始认为培养价值相近的地方政治盟友是保护中国利益最有效的手段，并且获得自信和能力推进这一目标时；上述两种驱动力之间的界限则会越来越模糊。在南苏丹和非洲之角，中国察觉到其与当地政府政治观念接近时，便已开始通过交流和培训谨慎地推行其治理与发展模式，并同时传播西方价值观和政治模式的行为持抵制态度。

¹⁵⁷ 中国外交官和学者，北京，朱巴和亚的斯亚贝巴，2016 年 1-4 月。

¹⁵⁸ 预防危机组织采访，中国学者，北京，26 January 2016；刘贵今，前中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月。另见 王逸舟，“创新不干涉原则，加大保护海外利益的力度”，*International Political Studies* [《国际政治研究》]，(2013 年 2 月)，第 3 页。

¹⁵⁹ 例如，在达尔富尔危机期间，中国制定了“非盟批准，联合国决议和苏丹政府接受”这些参与干预的条件。预防危机组织采访，刘贵今，前中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月；张春，Senior Fellow [高级研究员]，Centre for Africa and Middle East Studies [非洲和中东研究中心]，上海 Institutes of International Studies [中国国际问题研究院]，上海，2016 年 3 月。另见 Wang Yizhou，“New Direction for China's Diplomacy” [《中国外交新方向》]，*Beijing Review* [《北京周报》]，2012 年 3 月 8 日。

¹⁶⁰ 预防危机组织采访，钟建华，时任中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月 8 日。

¹⁶¹ 预防危机组织采访，中国学者，北京，2016 年 1 月；钟建华，时任中国政府非洲事务特别代表，北京，2016 年 3 月；另见 Lu Shaye，“中非新型战略伙伴关系的几点思考”，中央党校国际战略研究所上的讲话，北京，2012 年 9 月 19 日。

¹⁶² 预防危机组织采访，中国外交家和学者，北京，2016 年 1-3 月。

¹⁶³ 预防危机组织采访，中国外交部官员，北京，2014 年 3 月。

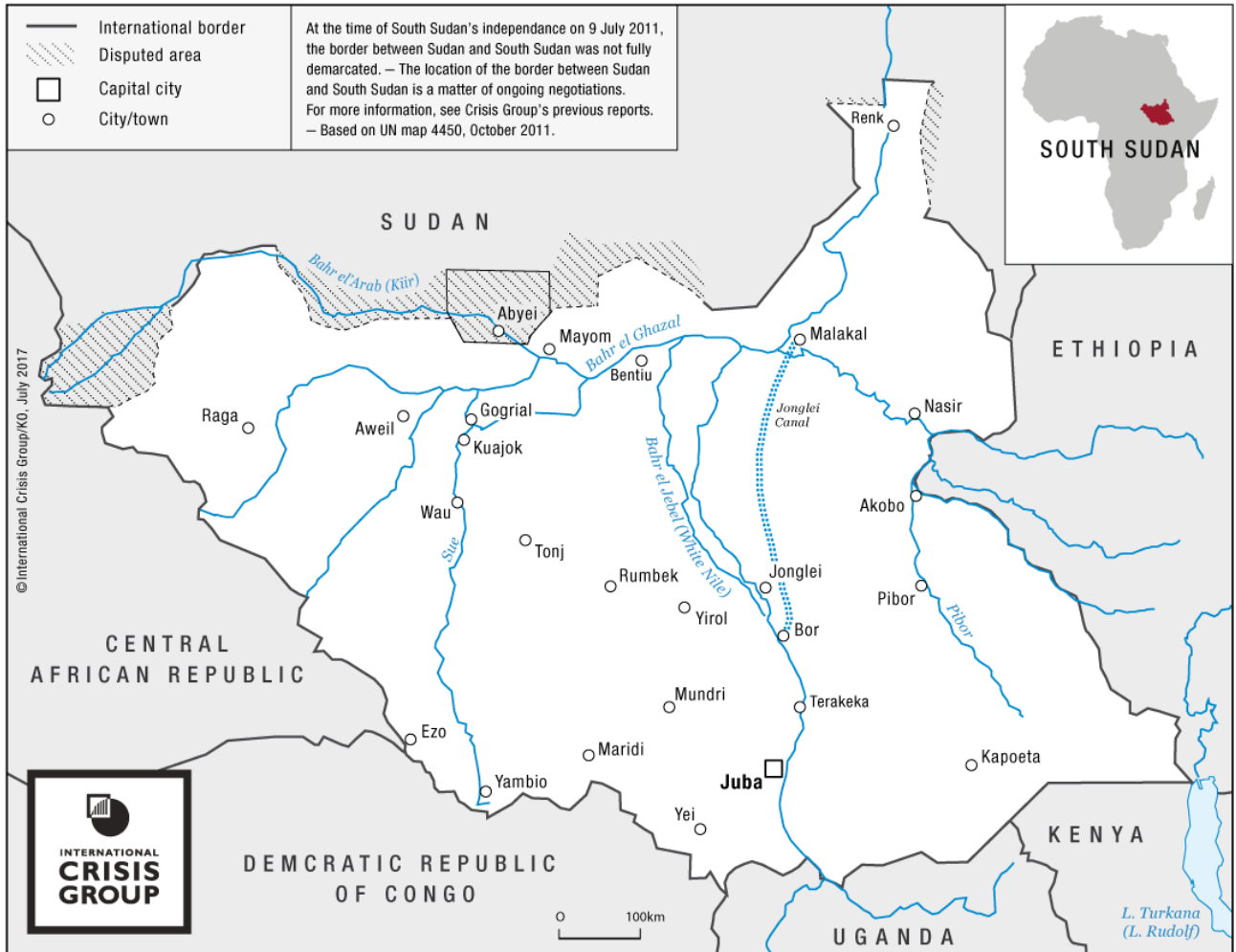
虽然不干涉原则在官方言辞中看似毫无回旋余地，但实际操作则具有弹性。中国正在新萌生的积极参与的意愿和传统的风险规避本能两者之间找寻平衡，同时保持理论上的灵活性以留出实验的空间，不干涉原则因此将继续演变。

在这一演变过程中，在南苏丹和平进程和其他国际事务中，中国自身的利益之间必然会出现矛盾与冲突，中国与西方也会在方式和价值观上产生分歧与矛盾。和平与安全问题方面，中国至少需要更加成熟的专业能力，包括和平建设的能力和应对复杂的紧急情况的能力。中国已经有获取此类经验和知识的理由和平台：中国增加了对联合国维和行动以及对联合国和平与发展信托基金的投入，中国学者和从业人员亦可以通过这样的机制获取培训、研究和国际交流的机会。¹⁶⁴ 要求中国担负国际责任的呼声越来越高，这也许超出了中国目前自身的意愿。南苏丹是第一个实验案例，到目前为止，这一案例证明了一个简单的道理：与各行其是相比，通过合作和协调它们有时不尽一致的方法，中国和西方则可以凝聚成为更有效的稳定力量。

北京/内罗毕/朱巴/布鲁塞尔，2017 年 7 月 10 日

¹⁶⁴ 习主席于 2015 年 9 月 28 日宣布，中国将建立 10 亿美元的中国和联合国和平与发展基金。随后，2016 年 5 月 7 日，中国和联合国的代表们签署了一项协议，协议中说明，中国将在十年内每年提供 2 亿美元的年度资金给联合国和平与发展信托基金”，新华社，2016 年 5 月 7 日。“China signs agreement with UN to finance peace, security activities” [《中国与联合国签署协议，资助和平与安全行动》]，新华社，2016 年 5 月 7 日。

附录 A: 南苏丹共和国地图



附录 B: 关于国际预防危机组织

国际预防危机组织是致力于预防和解决国际冲突的非政府非盈利智库组织，其总部位于比利时首都布鲁塞尔。该组织旨在通过实地考察研究和高层宣传，从而实现预防国际冲突的目的。

该组织派遣政治分析人员到危机可能爆发、扩大或重现的国家及其邻近地区，通过信息搜集和分析评估撰写分析报告，并向国际政策的核心制定者提供实用建议。国际预防危机组织每月发布《危机观察》简报，针对最新全球危机进展、特别是那些处于冲突中心和具有潜在冲突可能性的国家定期提供分析报告。

国际预防危机组织的报告及其它分析评论被广泛地以电子邮件以及印刷品的方式提交至各国外交机构和多家国际组织，同时也可以在网上在 www.crisisgroup.org 免费查阅。国际预防危机组织与各国政府、机构以及媒体建立了紧密的合作关系。这不仅提高了报告的知名度，也有利于增强报告中政策建议的可信度。

国际预防危机组织董事会成员包括政治、外交、商业和传媒等领域中的翘楚人物，他们直接参与了撰写分析报告和政策建议，并亲自将它们提交给各国领袖和高级官员。国际预防危机组织由前联合国副秘书长兼联合国开发计划署（UNDP）署长马克·马洛奇-布朗勋爵担任主席。其副主席是尼日利亚执业律师、专栏和电视节目主持人阿约·奥布（Ayo Obe）。

预防危机组织总裁兼首席执行官让·玛丽·盖埃诺（Jean-Marie Guéhenno）在 2000 至 2008 年期间担任联合国负责维和行动的副秘书长，并于 2012 年担任联合国和阿拉伯国家联盟联合就叙利亚问题的特使副秘书长。在作为副联合特务顾问离任后，他则于 2013 年任拟备法国国防和国家安全白皮书的委员会主席。

预防危机组织的国际总部设在布鲁塞尔，该组织在其他十个地点设有办事处：比什凯克（吉尔吉斯斯坦）、波哥大（哥伦比亚）、达喀尔（塞内加尔）、喀布尔（阿富汗）、伊斯兰堡（巴基斯坦）、伊斯坦布尔（土耳其）、内罗毕（肯尼亚）、伦敦（英国）、纽约和华盛顿特区（美国）。它的活动范围包括以下地点：阿布贾（尼日利亚）、阿尔及尔（阿尔及利亚）、曼谷（泰国）、贝鲁特（黎巴嫩）、加拉加斯（委内瑞拉）、加沙、危地马拉城（危地马拉）、香港、耶路撒冷（以色列）、约翰内斯堡（南非）、朱巴（南苏丹）、墨西哥城（墨西哥）、新德里（印度）、拉巴特（摩洛哥）、萨那（也门）、第比利斯（格鲁吉亚共和国）、多伦多（加拿大）、的黎波里（利比亚）、突尼斯（突尼斯）和仰光（缅甸）。

预防危机组织在政府、基金会和私人间得到了广泛的财政支持。目前，预防危机组织还与以下政府部门和机构保持联系：澳大利亚外交与贸易部、奥地利开发署、丹麦外交部、荷兰外交部、欧盟稳定与和平文书（IcSP）、芬兰外交部、法国开发署、法国国防部、法国外交部、德国联邦外交部、加拿大全球事务、爱尔兰援助、列支敦士登公国卢森堡外交部、新西兰外交部和贸易部，挪威外交部，瑞典外交部，瑞士联邦外交部。

预防危机组织还与以下基金会保持着友好关系：纽约卡内基公司、亨利·卢斯基金会、人文联合会、约翰·D.和凯瑟琳·麦克阿瑟基金会、橡树基金会、开放社会基金会、犁头基金、罗伯特·博世基金会、源泉博爱慈善基金。

2017 年 7 月

附录 C: 国际预防危机组织自 2014 年以来关于亚洲的报告和简报

Special Reports

- Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State*, Special Report N°1, 14 March 2016 (also available in Arabic and French).
- Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action*, Special Report N°2, 22 June 2016.
- Counter-terrorism Pitfalls: What the U.S. Fight against ISIS and al-Qaeda Should Avoid*, Special Report N°3, 22 March 2017.

North East Asia

- Old Scores and New Grudges: Evolving Sino-Japanese Tensions*, Asia Report N°258, 24 July 2014 (also available in Chinese).
- Risks of Intelligence Pathologies in South Korea*, Asia Report N°259, 5 August 2014.
- Stirring up the South China Sea (III): A Fleeting Opportunity for Calm*, Asia Report N°267, 7 May 2015 (also available in Chinese).
- North Korea: Beyond the Six-Party Talks*, Asia Report N°269, 16 June 2015.
- Stirring up the South China Sea (IV): Oil in Troubled Waters*, Asia Report N°275, 26 January 2016 (also available in Chinese).
- East China Sea: Preventing Clashes from Becoming Crises*, Asia Report N°280, 30 June 2016.

South Asia

- Policing Urban Violence in Pakistan*, Asia Report N°255, 23 January 2014.
- Afghanistan's Insurgency after the Transition*, Asia Report N°256, 12 May 2014.
- Education Reform in Pakistan*, Asia Report N°257, 23 June 2014.
- Afghanistan's Political Transition*, Asia Report N°260, 16 October 2014.
- Resetting Pakistan's Relations with Afghanistan*, Asia Report N°262, 28 October 2014.
- Sri Lanka's Presidential Election: Risks and Opportunities*, Asia Briefing N°145, 9 December 2014.
- Mapping Bangladesh's Political Crisis*, Asia Report N°264, 9 February 2015.
- Women, Violence and Conflict in Pakistan*, Asia Report, N°265, 8 April 2015.
- The Future of the Afghan Local Police*, Asia Report N°268, 4 June 2015.
- Revisiting Counter-terrorism Strategies in Pakistan: Opportunities and Pitfalls*, Asia Report N°271, 22 July 2015.
- Sri Lanka Between Elections*, Asia Report N°272, 12 August 2015.
- Winning the War on Polio in Pakistan*, Asia Report N°273, 23 October 2015.
- Nepal's Divisive New Constitution: An Existential Crisis*, Asia Report N°276, 4 April 2016.

Political Conflict, Extremism and Criminal Justice in Bangladesh, Asia Report N°277, 11 April 2016.

Sri Lanka: Jumpstarting the Reform Process, Asia Report N°278, 18 May 2016.

Pakistan's Jihadist Heartland: Southern Punjab, Asia Report N°279, 30 May 2016.

Pakistan: Stoking the Fire in Karachi, Asia Report N°284, 15 February 2017.

Afghanistan: The Future of the National Unity Government, Asia Report N°285, 10 April 2017.

Sri Lanka's Transition to Nowhere, Asia Report N°286, 16 May 2017.

South East Asia

- Myanmar's Military: Back to the Barracks?*, Asia Briefing N°143, 22 April 2014 (also available in Burmese).
- Counting the Costs: Myanmar's Problematic Census*, Asia Briefing N°144, 15 May 2014 (also available in Burmese).
- Myanmar: The Politics of Rakhine State*, Asia Report N°261, 22 October 2014 (also available in Burmese).
- A Coup Ordained? Thailand's Prospects for Stability*, Asia Report N°263, 3 December 2014.
- Myanmar's Electoral Landscape*, Asia Report N°266, 28 April 2015 (also available in Burmese).
- Southern Thailand: Dialogue in Doubt*, Asia Report N°270, 8 July 2015.
- Myanmar's Peace Process: A Nationwide Ceasefire Remains Elusive*, Asia Briefing N°146, 16 September 2015 (also available in Burmese).
- The Myanmar Elections: Results and Implications*, Asia Briefing N°147, 9 December 2015 (also available in Burmese).
- Thailand's Lengthening Roadmap to Elections*, Asia Report N°274, 10 December 2015.
- The Philippines: Renewing Prospects for Peace in Mindanao*, Asia Report N°281, 6 July 2016.
- Myanmar's New Government: Finding Its Feet?*, Asia Report N°282, 29 July 2016 (also available in Burmese).
- Southern Thailand's Peace Dialogue: No Traction*, Asia Briefing N°148, 21 September 2016.
- Myanmar's Peace Process: Getting to a Political Dialogue*, Asia Briefing N°149, 19 October 2016 (also available in Burmese).
- Myanmar: A New Muslim Insurgency in Rakhine State*, Asia Report N°283, 15 December 2016 (also available in Burmese).
- Building Critical Mass for Peace in Myanmar*, Asia Report N°287, 29 June 2017.

附录 D: 国际预防危机组织理事会成员

联合主席

Lord (Mark) Malloch-Brown

前联合国副秘书长兼联合国开发计划署署长

总裁兼首席执行官

Jean-Marie Guéhenno

前联合国维和行动副秘书长

副主席

Ayo Obe

戈内研究所（塞内加尔）理事会主席；
法律执业者（尼日利亚）

其他理事

Fola Adeola

FATE 基金会创始人兼董事长

Ali al Shihabi

作者; Rasmala 投资银行的创始人兼前任主席

Celso Amorim

巴西前外交部长; 前国防部长

Hushang Ansary

董事长, Parman Capital Group LLC; 前
伊朗驻美国大使, 经济事务部部长

Nahum Barnea

以色列政治专栏作家

Kim Beazley

澳大利亚前副总理及驻美大使; 前国防
部长

Carl Bildt

瑞典前总理及外交部长

Emma Bonino

意大利前外交部长, 欧盟人道援助部长

Lakhdar Brahimi

The Elders 成员; 联合国外交官; 阿尔
及利亚前部长

Cheryl Carolus

前南非驻英国总领事, 非洲人国民大会
秘书长

Maria Livanos Cattau

前国际商会总秘书长

Wesley Clark

前北约联盟最高统帅

Sheila Coronel

Toni Stabile 调查新闻学实践教授; 哥伦
比亚大学 Toni Stabile 调查新闻中心主
任

Frank Giustra

菲奥雷金融公司总裁兼首席执行官

Mo Ibrahim

莫易卜拉克基金会创始人兼主席; Celtel
国际创始人

Wolfgang Ischinger

慕尼黑安全会议主席; 前德国副外长以
及驻英国和美国大使

Asma Jahangir

巴基斯坦最高法院律师协会前主席 前联
合国宗教信仰自由特别报告员

Yoriko Kawaguchi

日本前外相 前环境部长

Wadah Khanfar

Al Sharq 论坛联合创始人 半岛电视台
前总干事

Wim Kok

前荷兰首相

Andrey Kortunov

俄罗斯国际事务委员会主任

Ivan Krastev

自由战略中心主任（索菲亚）；欧洲对
外关系委员会成立董事会成员

Ricardo Lagos

智利前总统

Joanne Leedom-Ackerman

PEN 国际前国际秘书 美国小说家和记
者。

Helge Lund

前首席执行官, BG 集团（英国）和挪
威国家石油公司（挪威）

Shivshankar Menon

印度前外交大臣 前国家安全顾问

Naz Modirzadeh

哈佛法学院国际法与武装冲突主任

Saad Mohseni

MOBY 集团董事长兼首席执行官

Marty Natalegawa

印度尼西亚前外交部长, 常驻联合国代
表以及驻英大使

Roza Otunbayeva

吉尔吉斯共和国前总统 国际公共基金
会“Roza Otunbayeva Initiative”创始人

Thomas R. Pickering

前美国副国务卿和驻联合国大使, 俄罗
斯, 印度, 以色列, 约旦, 萨尔瓦多和
尼日利亚

Olympia Snowe

前美国参议员和众议院议员

Javier Solana

ESADE 中心主席
全球经济与地缘政治; 布鲁金斯学会杰
出研究员

Alexander Soros

全球董事会成员, 开放社会基金会

George Soros

开放社会基金会创始人, 索罗斯基金管
理公司主席

Pär Stenbäck

前芬兰外交和教育部长; 欧洲文化议会
主席

Jonas Gahr Støre

挪威工党和国会工党党组领导; 前外长

Lawrence H. Summers

美国国民经济委员会前司长, 美国财政
部长; 哈佛大学荣誉主席

Helle Thorning-Schmidt

拯救儿童国际首席执行官; 丹麦前总理

主席团

一群杰出的个人和企业捐助者，为预防危机组织提供必要的支持和专业知识。

企业	INDIVIDUAL	
英国石油公司	(5) 匿名	Herman De Bode
Shearman & Sterling 律师事务所	Scott Bessent	Alexander Soros
挪威国家石油公司（英国）有限公司	David Brown & Erika Franke	Ian R. Taylor
White & Case 律师事务所	Stephen & Jennifer Dattels	

国际咨询理事会

在预防危机组织努力防止致命冲突中发挥关键作用的个人和企业支持者。

企业	个人	
(2) 匿名	(2) 匿名	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti
APCO 全球公司	Mark Bergman	David Jannetti
Atlas Copco AB	Stanley Bergman & Edward Bergman	Faisal Khan
雪佛龙	Elizabeth Bohart	Cleopatra Kitti
Edelman 英国	Eric Christiansen	Michael & Jackie Lambert
汇丰控股有限公司	Sam Englehardt	Leslie Lishon
大都会人寿	The Edelman Family Foundation	Virginie Maisonneuve
来宝能源	Seth & Jane Ginns	Dennis Miller
加拿大皇家银行资本市场壳牌	Ronald Glickman	The Nommontu Foundation
	David Harding	Brian Paes-Braga
	Rita E. Hauser	Kerry Propper
		Duco Sickinghe
		Nina K. Solarz
		Enzo Viscusi

大使顾问团队

来自不同领域的优秀人士，贡献自己的才华和专长，以支持预防危机组织的使命。

Amy Benziger	Lindsay Iversen	Nidhi Sinha
Tripp Callan	Azim Jamal	Chloe Squires
Kivanc Cubukcu	Arohi Jain	Leeanne Su
Matthew Devlin	Christopher Louney	Bobbi Thomason
Victoria Ergolavou	Matthew Magenheimer	AJ Twombly
Noa Gafni	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Christina Bache Fidan	Megan McGill	Annie Verderosa
Lynda Hammes	Hamesh Mehta	Zachary Watling
Jason Hesse	Tara Opalinski	Grant Webster
Dalí ten Hove	Perfecto Sanchez	

高级顾问

与预防危机组织保持联系的前董事会成员，以及提供建议和支持的人（在不影响他们当时工作的前提下）。

Martti Ahtisaari 名誉主席	Lakhdar Brahimi	Carla Hills
George Mitchell 名誉主席	Kim Campbell	Swanee Hunt
Gareth Evans 名誉主席	Jorge Castañeda	Aleksander Kwasniewski
Kenneth Adelman	Naresh Chandra	Todung Mulya Lubis
Adnan Abu-Odeh	Eugene Chien	Allan J. MacEachen
HRH Prince Turki al-Faisal	Joaquim Alberto Chissano	Graça Machel
Óscar Arias	Victor Chu	Jessica T. Mathews
Ersin Arioğlu	Mong Joon Chung	Barbara McDougall
Richard Armitage	Pat Cox	Matthew McHugh
Diego Arria	Gianfranco Dell'Alba	Miklós Németh
Zainab Bangura	Jacques Delors	Christine Ockrent
Shlomo Ben-Ami	Alain Destexhe	Timothy Ong
Christoph Bertram	Mou-Shih Ding	Olara Otunnu
Alan Blinken	Uffe Ellemann-Jensen	Lord (Christopher) Patten
	Gernot Erlor	Victor Pinchuk
	Marika Fahlén	Surin Pitsuwan
	Stanley Fischer	Fidel V. Ramos