

國際展望

GLOBAL REVIEW

(双月刊) 2016年 11/12月 总第 45期

2016年 11月 15日出版

特稿

- 1 体系变革背景下的中俄印三边合作关系
——现状、条件及前景 陈东晓 封 帅

中国外交战略

- 19 亚太安全新架构建设
——核心理念、现实行动与未来路径 张哲馨
- 37 试析中国海外利益维护的战略框架构建 王发龙
- 55 天然气合作背后的中俄关系模式探析 张梦秋 王 栋

中非合作研究

- 73 法国对非军事政策演变及对中法非和平安全合作的启示 智宇琛
- 93 中英非和平安全合作的前景与挑战 周瑾艳
- 110 非洲太阳能开发利用与中非合作 王 涛 赵跃晨
- 132 中国企业对东非共同体投资的现状及其影响 卡 斯 李一平
- 148 英文摘要

封三 本刊 2017 年第 2、3、4 期征稿启事, 本刊征订启事

國際展望

GLOBAL REVIEW

Vol. 8 No. 6 November/December 2016

Published on November 15, 2016

FEATURED ARTICLE

- 1 RIC Cooperation in the Context of Systemic Changes: Status Quo, Conditions, and Prospects

CHEN Dongxiao and FENG Shuai

CHINA'S DIPLOMATIC STRATEGY

- 19 Construction of a New Asia-Pacific Security Architecture: Core Concepts, Past Actions, and Future Approaches

ZHANG Zhexin

- 37 Tentative Analysis of Constructing a Strategic Framework for Safeguarding China's Overseas Interests

WANG Falong

- 55 A Study of Sino-Russian Relations: the Case of Natural Gas Cooperation

ZHANG Mengqiu and WANG Dong

SINO-AFRICAN COOPERATION

- 73 French Military Policy toward Africa: Evolution, Implications, and Prospects of China-French-Africa Trilateral Peace and Security Cooperation

ZHI Yuchen

- 93 China-U.K.-Africa Trilateral Peace and Security Cooperation: Prospects and Challenges

ZHOU Jinyan

- 110 China-Africa Cooperation on African Solar Energy Development

WANG Tao and ZHAO Yuechen

- 132 Chinese Companies' Investment in East African Community: Status and Influences

Kaze Armel and LI Yiping

- 148 Abstracts

Inside Back Cover: Call for Papers and Subscription Information.

体系变革背景下的中俄印 三边合作关系*

——现状、条件及前景

陈东晓 封 帅

【内容提要】 在欧亚空间各国力量分化组合不断加快的大背景下，中俄印三边合作关系的发展既迎来更多机遇，也面临新的挑战。国际形势变迁和亚太安全架构建设的需要赋予中俄印三边关系更突出的时代意义，但相对滞后的合作机制还无法满足亚洲安全体系的现实需要。对中俄印三边合作来说，国际体系和地区结构等为其发展提供了一定的宏观有利要素，但国内政治、社会认知和政策操作等微观层面仍面临多重不利因素的干扰。只有充分重视中俄印三边合作在新形势下的重要性，加强在战略层面和操作层面的战略设计，并充分吸收其他多边合作的成功经验，才能突破发展瓶颈，实现三边合作关系的全面提升。

【关键词】 中俄印三边合作 时代意义 影响因素 战略设计

【作者简介】 陈东晓，上海国际问题研究院院长、研究员；封帅，上海国际问题研究院助理研究员

【中图分类号】 D81

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)06-0001-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201606001

* 本文系上海市哲学社会科学规划课题“中国周边跨区域安全架构的理论模型与实现路径”（2016EGJ001）的阶段性生活成果。

作为欧亚大陆国土面积和地区影响力最大的三个国家，中国、俄罗斯和印度三国既是国际体系变革的主要参与者，也是维护亚洲地区稳定的利益攸关方，在应对亚洲地区安全挑战方面扮演着非常重要的角色。当前，国际格局正经历复杂而深刻的调整，亚洲地区也面临着日益复杂和严峻的安全挑战，亚洲安全秩序正酝酿着历史性的重组。在这种情况下，稳定和发展中俄印三边合作，强化三边关系的机制建设，对未来国际体系特别是亚洲安全架构的形成有着积极的建设性作用。

中俄印三边合作的理念最早可以追溯到 1998 年。此后在三方共同努力下，三国外长于 2002 年启动了三边会晤机制。在过去 10 多年的时间里，中俄印三边合作始终保持着“稳健发展”的态势。一方面，三边合作取得了长足进展，实现了从理念到现实的关键性跨越，建立了稳定的合作对话机制，并且在此框架内开展了一系列有意义的二轨对话。但另一方面，相对于国际社会许多成功的多边合作机制来说，中俄印三边合作的进展确实颇为缓慢，无论是在三边机制建设还是在具体的三边合作项目上都显得较为谨慎。

2016 年 4 月 18 日，在莫斯科举行的第十四次中俄印三国外长会晤中，三方一致同意“在公认的国际法准则基础上建立开放、包容、不可分割、透明的地区安全与合作架构”，并于同年内举行首轮中俄印亚太事务磋商。^① 这一共识的达成，不仅为中俄印三方合作开拓了新的空间，也为亚太地区新的安全架构建设提供了难得的发展机遇。然而，在中俄印三边合作的推进过程中，始终面临着多方面制约与挑战，能否以亚太安全架构建设为契机，突破发展瓶颈，仍有赖于合理的顶层设计与缜密的策略规划。^②

^① 《中华人民共和国、俄罗斯联邦和印度共和国外长第十四次会晤联合公报》，外交部网站，2016 年 4 月 19 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1356650.Shtml。

^② 在过去十余年中，中国学者始终关注中俄印三边关系的发展，主要观点和研究成果可参见：马加力：《中俄印三角关系的新发展》，载《现代国际关系》2005 年第 7 期，第 59-62 页；裴远颖：《论中俄印“战略三角”》，载《和平与发展》2005 年第 3 期，第 34-36 页；赵干城：《中俄印战略关系的政策意义与发展前景》，载《南亚研究》2005 年第 2 期，第 3-7 页；王岬生：《中俄印务实战略合作举足轻重》，载《光明日报》2006 年 7 月 20 日，第 12 版；吴永年：《论 21 世纪国际关系中的中俄印“战略三角”》，载《俄罗斯中亚东欧研究》2006 年第 5 期，第 47-53 页；马加力：《推动中俄印关系深入发展》，载《瞭望》2007 年第 44 期，第 54 页；等等。

本文的主要目标是在阐述中俄印三边合作的重要战略意义及发展现状的基础上,通过总结目前三边合作所面临的有利和不利因素,对未来中俄印三边合作的发展空间及其对新的亚洲安全架构建设可能产生的影响加以分析和展望,并提出相应的战略建议与规划,力求从宏观和中观两个层面上把握中俄印三边合作关系发展的趋势及影响。

一、中俄印三边关系发展的时代意义与基本现状

俄罗斯和印度是我国西部和北部周边地区最为重要的两大邻国,与我国一起构成了当前亚洲陆地空间中最为重要的政治力量。从自然条件来看,中俄印三国领土面积总和接近 3000 万平方公里,人口总数超过 27 亿,自然和人力资源都相当丰富。从经济状况来看,中俄印三国同属新兴经济体,2015 年中、印、俄 GDP 总量分列世界第 2、8、13 位,总和超过 14 万亿美元,占全球经济总量的 18%。^①从政治能力上看,三国在各自毗邻区域的政治和安全事务中都扮演举足轻重的角色,在诸多全球事务上发挥着日益关键的作用。当然,这些统计学意义上的价值并不足以完全概括中俄印三边合作对亚洲地区政治安全环境的重要意义。事实上,中俄印三边合作关系的推进,所能发挥的作用是其他任何欧亚大陆国家的双边或多边合作难以比拟的。具体来说,其深层次影响主要体现在以下几个方面:

第一,有助于发掘和传播大国合作中的“非意识形态”因素,从而为地区安全合作提供新的理论基础。从思想理念层面上看,中俄印三国在政治文化和价值观上的确存在巨大差异,中国坚持具有中国特色的社会主义政治体制;而俄罗斯希冀以中央垂直架构为代表的“主权民主”,强调各国拥有对于“自由”“民主”等理念的不同理解和诠释的权力;^②印度则是以英式民

^① IMF, *World Economic Outlook: Too Slow for Too Long*, January 2016, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf>.

^② 关于俄罗斯“主权民主”的理念分析,可参见 СергейИванов, *Триада национальных ценностей*//Известия, 13 июля 2006г. План Путина-словарь политических терминов. Москва: издательство «Европа», 2007г. С. 113-114; 张树华:《俄罗斯的主权民主论》,载《政治学研究》2006年第4期,第26-31页;庞大鹏:《俄罗斯的“主权民主”思想》,载《欧洲研究》2008年第4期,第89-103页;杨成:《普京时代俄罗斯民主模式的内在逻辑及发展

主体制为“蓝本”，努力成为非西方发展模式的特例，谋求成为发展中国家中的民主制度典范。然而，在对外战略的选择上，三国都坚持寻求以独立自主的外交政策为基础推动国际体系变革，在建立更加公正合理的国际秩序、维护地区安全稳定等方面拥有广泛的共同利益。因此，中俄印三边关系的发展将会证明，当前世界范围内大国之间能够在“非意识形态”理念的基础上推进战略合作的不断深入。

发展中俄印三边合作并不是构建与其他国家相互对抗或相互牵制的权力平衡工具，也并非依据西方的同盟模式形成的关系机制，而是基于共同战略取向和共同安全利益所建立的平等互利合作关系。三国的合作理念不以统一的意识形态为导向，而是强调世界多极化和国际关系民主化。合作水平不以军事政治同盟关系为准绳，而是强调相互尊重、互利平等和共同繁荣。合作目标不以短期局部效应为核心，而是立足于长远和全局。因此，这一三边合作机制的发展不仅有助于发掘不同政治体制和发展道路国家间的合作模式，也有利于传播“非意识形态”导向的大国合作新范式，从而为亚太安全新架构的建设提供全新的理论基础。

第二，有助于塑造“以经促政、以双助多”的地区合作典范，为亚洲国家间合作关系的建构树立标杆和榜样。当前，中俄印三边合作关系的发展模式逐渐呈现出深入的政治合作与广泛的经济合作两个轮子齐头并进，以经济合作带动政治合作深入和以双边合作带动多边合作拓展的基本状态。

从经济层面上看，俄印两国地处欧亚大陆核心经济区域，也是中国推进“一带一路”倡议的重要支撑。中印同为迅速崛起的新兴经济体，俄罗斯则拥有作为传统工业强国的技术和人才优势，三国互为重要的潜在市场和经济合作伙伴。在传统意义上讲，作为中国“一带一路”倡议核心区域的中亚和南亚地区，正是俄罗斯和印度影响力的重要辐射地带，这赋予三边关系发展的重要现实价值。中国所具备的基建能力、资金优势和市场地位，与印度的软件工程人力资源、高技术劳动力市场相结合，或与俄罗斯远东开发、“跨欧亚发展带”等战略构想对接，都可以对“一带一路”倡议沿线区域的建设

前景》，载《俄罗斯研究》2007年第4期，第12-18页；等等。

发挥积极作用。^① 2015年5月,中俄双方就“丝绸之路经济带”与欧亚经济联盟开展对接合作达成一致意见,双方承诺“努力将丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设相对接,确保地区经济持续稳定增长,加强区域经济一体化,维护地区和平与发展”。^② 2016年6月,俄罗斯总统普京在圣彼得堡国际经济论坛上再次提出推动与中国、印度等国建立“大欧亚伙伴关系”(Extensive Eurasian Partnership)。^③ 在经济全球化进程不断加速的条件下,三国的经济合作能够成为亚太地区安全与稳定的“压舱石”和“推进器”。

从政治层面上看,尽管仍存在潜在的不稳定因素,但从改革开放之后,中俄、中印关系得到迅速恢复和发展。而且,随着三国在国际体系中位置的变动,加上地区战略环境的改善,三组双边关系均已提升至新的高度。印度将俄罗斯视为“可靠的、经过多年检验的国防领域的主要合作伙伴”^④。而中俄全面战略协作伙伴关系则被中俄两国视为“两个大国之间构建和谐、建设性、平等信任、互利共赢关系的典范……促进了公正合理的世界多极秩序的形成和国际关系民主化”。^⑤ 中印关系发展尽管相对滞后,但也呈现出稳

^① 参见[俄]谢·卢贾宁、谢·萨佐诺夫:《丝绸之路经济带:2015模式》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2015年第4期,第7-12页;秦放鸣、冀晓刚:《丝绸之路经济带建设与欧亚经济联盟对接合作研究》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2015年第4期,第34-40页;周密:《欧亚经济联盟,“一带一路”的重要节点》,载《世界知识》2015年第4期,第54-56页;等等。

^② 《中华人民共和国与俄罗斯联邦关于丝绸之路经济带建设和欧亚经济联盟建设对接合作的联合声明》,外交部网站,2015年5月9日,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1262143.shtml。

^③ 参见《普京在圣彼得堡国际经济论坛上的讲话》,俄罗斯总统网,2016年6月17日,<http://en.kremlin.ru/events/president/news/52178>。

^④ 《印度总理打算将印俄关系提升到新的台阶》,俄罗斯之声,2014年6月19日,http://sputniknews.cn/radiovr.com.cn/news/2014_06_19/273711849/。相关研究还可参见:P. Stobdan, ed., *India-Russia Strategic Partnership: Common Perspectives*, New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, 2010; Nivedita Das Kundu, ed., *India-Russia Strategic Partnership: Challenges and Prospects*, New Delhi: Academic Foundation, 2010; 马嫫:《当代印度外交》,上海人民出版社2007年版;马加力:《印俄战略伙伴关系的新发展》,载《当代亚太》2009年第1期,第43-52页;李冠杰:《一种正常的战略伙伴关系》,载《俄罗斯研究》2012年第4期,第43-66页;等等。

^⑤ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦联合声明》,外交部网站,2016年6月26日,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1375315.shtml。其他关于中俄战略协作伙伴关系的价值与成就可参见:刘古昌:《不断迈上新台阶的中俄战略协作伙伴关系》,载《俄罗斯研究》2010年第1期,第3-10页;邢广程:《深化中俄战略协作伙伴关系内涵》,载《国际问题研究》2011年第5期,第44-55页;等等。

步提高的态势。自莫迪执政后，通过两国领导人互访，“双方一致同意构建更加紧密的发展伙伴关系，以此作为双边关系的核心内容”^①。正是这三组双边关系的深入发展，构筑了亚洲大陆相对和平稳定的大环境，而良好的地区环境又构成了双边合作进一步深入的重要保障。这种互动模式的意义已不局限于中俄印三边关系的范畴，“以经济促政治，以双边助多边”的地区合作模式将为整个亚太地区提供合作的典范和榜样，为未来亚太安全架构的建设提供可借鉴的成长路径。

第三，有助于打造平衡亚太地区海上安全压力的陆上“新支点”，实现由亚洲国家主导亚洲安全事务的历史性跨越。从安全层面上看，中俄印三边合作的推进将对亚太地区安全局势的变迁产生重大影响。当前亚洲地区安全虽总体可控，但矛盾和挑战日趋复杂严峻。其中，朝鲜半岛紧张局势仍高位运行，围绕南海及东海的领土主权和海洋秩序之争虚热不退，包括极端恐怖势力的渗透和活动重趋活跃，传统和非传统安全问题都严重威胁地区和平与稳定。在此背景下，中俄印三边合作的意义就变得更为重要。中俄印三方一旦建构紧密的合作关系，不仅有助于应对美国自阿富汗撤军后可能出现的局势恶化等地区热点问题，而且可以为整个亚太地区提供更加充分的安全公共产品。如能最终形成稳定成熟的地区热点管控机制，就将成为具有协调地区国家潜在矛盾和冲突，集中区域国家战略资源的亚洲大陆安全的重要机制平台，为亚洲安全架构建设打下坚实的基础。从中国的战略位置而言，中俄印三边合作的发展对于中国经营陆上周边、打击三股势力、稳定新疆和整个西部边疆地区局势都具有难以替代的意义。

第四，有助于催生新兴国家建构集体话语体系的内生需求，赋予亚太安全架构更广阔的全球性意义。全球化进程带来越来越多的跨国问题，提升了全球治理的必要性和紧迫性。同时，发展模式及其话语权已经逐渐成为新一轮全球竞争的重要内容。中俄印三边关系的发展和机制建设可以进一步扩大

^① 《中华人民共和国和印度共和国联合声明》，外交部网站，2015年5月15日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1264174.shtml；《中华人民共和国和印度共和国关于构建更加紧密的发展伙伴关系的联合声明》，外交部网站，2014年9月19日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1193043.shtml。

三国在其他国际机制中的话语权，特别是塑造发出共同声音的集体话语体系。作为当代国际体系中的新兴经济体或重新崛起的大国，三国都承受着以美国为首的西方国际体系所带来的系统性压力，面临与守成大国在世界领导力和话语权问题上的结构性矛盾。通过提升三边合作的水平和机制构建，可极大改变中俄印三国在国际话语权争夺中相对孤立、各自为战的局面，也能够将亚洲安全架构建设中的诸多经验和模式更加顺畅地转化为全球治理模式，从而赋予亚洲安全架构以更深刻的全球性意义。可以说，中俄印三边关系建设对提升中国全球话语权具有重要的战略意义，是一组只能提升、不可削弱的特殊关系。

相比其重要的时代意义，中俄印三边关系的现实发展进程显然相对滞后。虽然在机制建设和国际合作方面取得了可喜的进展，但其发展潜力尚未得到充分发掘。

从 20 世纪 90 年代中期开始，随着中俄、中印关系逐渐恢复和改善，中俄印三边关系也进入了发展的“快车道”。1998 年，时任俄罗斯外长普里马科夫（Yevgeny Maksimovich Primakov）在访问印度时，首先提出了中俄印建立“战略三角”的构想。通过一系列沟通和运筹，2002 年，三国外长在纽约举行了首次非正式会晤，拉开了中俄印三边机制建设的序幕。2007 年，中俄印三边外长会晤机制正式升格为年度的正式会晤机制，并且确立了会晤结束后以联合公报的形式介绍会议内容的惯例。截至 2016 年，中俄印三国共举行了 14 次外长级会晤（含非正式会晤），发表联合公报 8 份，实现了三边关系机制化建设的节点目标。^①

除推动三边合作机制的发展外，中俄印三国也在一系列重要的多边国际框架中努力尝试拓展三边合作。如图 1 所示，随着上合组织扩员进程的启动，中俄印三国协调与合作将很大程度上影响上合组织的未来发展方向和进程。以此为依托，中俄印三国合作还在亚信会议等区域性安全机制中发挥了关键的领导性角色。同样，其他具有全球影响的国际机制如金砖国家合作以及二十国集团（G20）等，也为中俄印三边合作提供了更高和更广泛的国际平台。

^① 关于中俄印三边外长会晤机制的发展进程，可参见新华网相关介绍，2015 年 2 月 4 日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0204/c1002-26506394.html>。

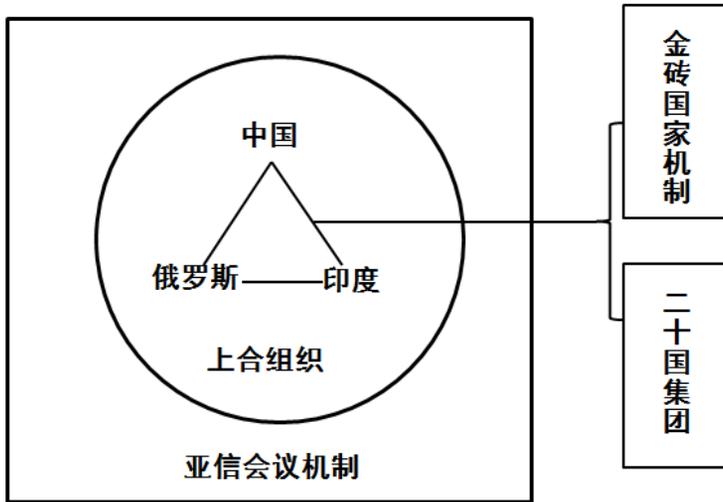


图1 重要多边国际框架中的中俄印三边合作

资料来源：笔者自制。

然而，从整体上看，当前中俄印三边合作机制的作用还未得到充分和有效的发挥，与当前亚洲安全与合作的巨大需求相比也有明显差距。

首先，中俄印三边关系的深度和广度仍有欠缺，三边合作机制的层次和作用仍然比较有限。迄今为止，三边合作仍主要集中在政治领域，经济和贸易合作基础依旧相对薄弱，社会人文交往也有所欠缺，合作基础尚不牢固。即使在政治领域，中俄印三边也被视为低级别的战略合作。

其次，三边关系发展存在明显的内部失衡，中印关系是其中的短板，阻碍进一步的机制化进程。与发展迅速的中俄关系和印俄关系相比，中印双边关系明显滞后。领土问题、巴基斯坦问题和西藏问题等始终困扰着中印关系，而印度社会对中国崛起的担忧和猜忌也导致“中国威胁论”等强化中国负面形象的观点在印度很有市场。^①

最后，中俄印三国国内舆论对于三边关系的推进反应仍存在不少消极面，精英层面对三边关系的认知也存在争议。三国公众舆论中都有唱衰三边

^① 参见肖宪：《中印之间应尽快消除“交流赤字”》，载《世界知识》2015年第4期，第56-57页；张贵洪：《中印关系的确定性和不确定性》，载《南亚研究》2010年第1期，第40页。

合作的声音,甚至存在批评和反对深化三边合作的意见;三国国内精英层面也有很多相对保守的看法。社会舆论反馈与精英层的认知相互影响,最终将会直接影响到国家层面的战略决策,干扰三边合作关系的进一步拓展。^①

二、影响中俄印三边关系发展的有利条件与不利因素

随着国际和地区格局的演变,中俄印三边关系的发展也将进入新的阶段,其中既孕育着新的机遇,也面临困难和挑战。为此,有必要结合体系变革的宏观状况,厘清当前影响中俄印三边关系发展的有利条件与不利因素,为制定合理的战略规划奠定基础。

(一) 有利条件

第一,当前国际政治体系的变革和权力转移总体上有利于三边关系的拓展和机制建设。在全球金融危机余波尚未完全消退的背景下,以金砖国家为代表的新兴大国发展遇到了不同程度的困难。但从整体趋势上看,国际权力“自西向东”转移的宏观态势并没有出现根本性逆转,具有明显“非西方”特征的新兴大国崛起的总体趋势仍在延续。在这种全球发展的大趋势和大背景下,作为全球最重要的新兴“非西方”大国,中俄印三国在未来较长时间内,仍然承担着推动西方国家主导的现有国际体系改革的艰巨任务,肩负着为国际治理的理论和路径提供新思路的历史使命。这种状态的存在客观上也使得中俄印三国在国际体系层面长期保有共同利益诉求和类似的战略方向,从而构成对中俄印三边关系发展有利的宏观战略基础。

第二,欧亚地区的权力重组逐渐加速,中俄印的共同周边地区已经形成了紧迫的国际治理需求。随着奥巴马政府阿富汗战略的调整,欧亚地区的总体战略格局正在酝酿重大变动。一方面,尽管美国迫于阿富汗安全局势,暂缓北约的阿富汗撤军计划,但总体上减少对阿富汗的直接军事投入仍是大势所趋,因此整个中亚、南亚地区的战略结构将面临重大调整。阿富汗地区及

^① 参见尹锡南:《公共外交与国家形象:中印关系新视野》,载《南亚研究季刊》2013年第2期,第20-25页;崔继新:《中俄印三边合作的稳定发展及制约因素》,载《俄罗斯中亚东欧研究》2009年第4期,第64-70页。

欧亚大陆中部空间将迎来严重的安全治理缺失的风险，且同时面临着极端暴恐活动的威胁。^① 作为中俄印三国共同的周边地区，阿富汗及中亚地区对于三国边疆地区的稳定都具有重要意义，因此，这种地区权力格局的重组将在客观上提升三边安全合作的紧迫性与必要性。同时，地区权力格局的重组和美国力量的淡出，既为三国在欧亚大陆中部拓展自身影响力提供宝贵的战略空间，也更需要加强三边的战略沟通和政策协调。如果中俄印三国能够为该区域提供更多的安全类公共产品，也将为以欧亚大陆国家为核心的新型亚洲安全架构的构建积累经验和信心。

第三，当前国际形势的变化有利于提升三国合作的意愿。乌克兰危机虽然在《明斯克协议》签署之后逐渐降温，但西方国家与俄罗斯的冲突及对俄的制裁措施已经成为这场危机的“遗产”，改变了俄罗斯与西方关系的基本格局。^② 来自西方的压力正迫使俄罗斯将其外交重心在一定程度上转向东方，在亚太地区寻求新的经济和政治合作空间。2016年6月，中俄两国以联合声明的形式，宣布将“在开放、透明和考虑彼此利益的基础上建立欧亚全面伙伴关系，包括可能吸纳欧亚经济联盟、上海合作组织和东盟成员国加入”。^③ 在人民党执政之后，莫迪政府为寻求外交上新的突破，在推动“东向行动政策”（Act East Policy）的同时，也积极巩固与俄罗斯、中国等欧亚大陆国家的双边关系，并成为上合组织的正式成员国。^④ 国际形势的变化，

^① 参见 Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and US Policy,” *CRS Report for Congress*, RL30588, September 21, 2012; 马勇、赵芳昀：《阿富汗的恐怖主义及其国际治理》，载《东南亚南亚研究》2015年第4期，第43-48页；等等。

^② 参见 Rober Legvold, “Managing the New Cold War,” *Foreign Affairs*, July/August 2014; Dmitri Trenin, “Get Ready World: The U.S. – Russian Rivalry Is Back,” May 28, 2014, <http://Carnegie.ru/2014/05/28/get-readyworld-u.s.-russian-rivalry-is-back/hbvg>; [俄]德米特里·特列宁：《冷战重来：乌克兰危机改写美俄关系》，载《中国经济报告》2014年第9期，第93-97页；梁强：《乌克兰危机一年：回顾、反思与展望》，载《俄罗斯研究》2015年第1期，第28-59页；等等。

^③ 《中华人民共和国和俄罗斯联邦联合声明》。

^④ 关于印度的“东向行动政策”，可参见“India’s Asia-Pacific Policy: From ‘Look East’ to ‘Act East’,” *The Brookings Institution*, September 9, 2014, http://www.brookings.edu/~media/events/2014/09/09-india/20140909_india_east_aisa_transcript.pdf; Sanjay Kumar, “India: Drawn to the Shanghai Cooperation Organization,” *The Diplomat*, February 27, 2014, <http://thediplomat.com/2014/02/india-drawn-to-the-shanghai-cooperation-organization/>; 马嫒：《当代印度外交》；葛红亮：《莫迪政府“东向行动政策”析论》，载《南亚研究》2015年第1期，第62-79页；薛志华：《权力转移与中等大国：印度加入上海合作组织评析》，载《南亚研究季刊》2016

使得中俄印三国在政治经济领域有了更多的共同利益,有助于中俄印三国开展三边合作总体意愿的提升。

(二) 不利因素

第一,从政治体系层面上看,三国的内在差异决定了三边关系发展具有显著的“外生驱动型”特征,战略上的相互需求远远超过现实的合作基础,内生性动力的缺失始终制约三边合作机制的发展。中俄印三国在政治体制、价值观、发展模式等方面存在着巨大差异,甚至存在相互排斥的因素;国家经济结构不同,经济相互依存度较低,三国经济缺乏明显的价值链和产业链的分工合作;国家发展模式不同,造就了三国对西方理念的认知差异,与西方模式最为接近的印度最易受到西方舆论的影响,战略心态与政策选择都呈现出明显的波动性。内在的多重差异构成了三边关系发展过程中的内生性障碍,内在驱动力不足导致其发展进程往往过多受制于国际和地区环境的变化,最终导致三边机制的发展呈现出“战略意义优先,实质内容不足”的尴尬局面。

第二,从国家认知层面上看,三国国内对于三边关系发展和机制建设的态度也存在明显差别,对三边关系在国家对外战略中的地位都有所保留,导致机制建设方面的重视和投入力度相对不足。多年来,中俄印国内对于推动三边关系的发展都有很多不同的观点。印度国内舆论对于发展三边关系始终较为消极,同时因其外交政策中明显的功利主义特点,一旦美国对其与中俄接近表现出不满和反对态度,很容易从原有立场后退。而俄罗斯仍更多地从传统地缘政治角度考虑三边合作的意义。对俄罗斯来说,三边合作的构建更多地被视为有效平衡与西方关系的杠杆,而非真正可以依赖的对外战略基石。更重要的是,印度和俄罗斯在制定对外战略排序时,仍将发展与美国和西方主要大国的关系作为外交战略的核心维度。虽然这是美国主导国际体系的客观结果,但也反映出俄印自身对于发展三边关系有所保留。^① 中俄印三

年第2期,第42-47页;等等。

^① 对于俄罗斯从地缘战略平衡的视角看待中俄关系,波波·罗(Bobo Lo)提出用“便宜轴心”(Axis of Convenience)概念来解读,同时对中俄关系受制于对美关系的相关问题也有深刻分析。参见Bobo Lo, *Axis of Convenience: Moscow, Beijing and the New Geopolitics*, London: Brookings Institute Press and Chatham House, 2008。对冷战后印度对美关系在其外交

边关系并未构成三国对外战略的关键环节。

第三，从地区结构层面看，亚太地区政治领域现存的诸多结构性因素也将直接影响三边关系的发展。中俄印三边关系的发展不仅在很大程度上受制于国际体系的结构变革，而且也会受到本地区热点安全问题的直接影响。例如，印度的态度会受到巴基斯坦因素的重大影响。由于历史原因，印巴之间存在着复杂且难以调和的矛盾，但中巴、俄巴之间却保持着良好的双边关系，且在印巴关系发生问题时，巴基斯坦倾向于借重中巴关系制衡印度。^① 因而中俄印三边关系的深入发展，必然意味着巴基斯坦战略地位的下降，如何在推进中俄印三边合作的过程中保持中巴关系的平稳健康发展，将是对中国外交智慧的考验。此外，俄罗斯长期以来将中亚地区当作自己特殊的利益空间，对其他大国参与中亚事务非常敏感，一旦中俄印三边合作涉及为中亚地区提供安全公共产品，也可能引发俄罗斯的警惕。例如，在面对中国在中亚地区推进“一带一路”倡议时，俄罗斯尽管总体上表示支持，但操作过程中仍然试图将“欧亚联盟”作为一个整体，或者利用上合组织平台开展合作，尽量压缩中国同中亚各国直接开展双边合作的空间，维持自己在中亚地区的特殊影响力。^② 在开展三边合作的过程中，对于俄罗斯在中亚地区的这种复杂心态应特别留意。

第四，从具体操作层面上看，三边关系发展和机制建设过程中还存在战略互信不足、非政治领域合作基础薄弱等诸多问题。除宏观与中观层面的困难之外，中俄印三边关系在微观操作层面也将面对很多负面因素的制约。其中最核心的问题仍然是三国从高层到民间仍存在相当程度的防范心理和互信缺乏。由于三国间的贸易和投资规模很小，造成三边关系的发展缺乏坚实的经济基础，也很难为普通民众带来具有切身感受的直接利益。三国的文化

战略中的重要地位的分析，可参见 Jayanta Kumar Ray, *India's Foreign Relations: 1947-2007*, London and New York: Routledge, 2011。

^① 关于中印关系中巴基斯坦因素的讨论，参见张贵洪：《中印关系的确定性和不确定性》，第36-44页；[巴]马苏德·汗：《巴基斯坦对南亚地区安全局势的认知》，载《南亚研究》2009年第3期，第27-30页；[巴] Amna Yusaf Khokhar：《巴基斯坦视角下的中印关系》，载《南亚研究》2011年第2期，第38-47页；等等。

^② 参见俄罗斯国防与外交事务委员会主席费奥多尔·卢基扬诺夫的相关论述，ФЕДОР ЛУКЬЯНОВ, Вот новый поворот, May 13, 2015, <http://rg.ru/2015/05/13/faza.html>。

传统、宗教信仰、语言和意识形态都存在较大差异，旅游和留学等活动虽然保持稳定增长，但同三国与西方国家的民间交往相比，无论是数量还是质量方面都相形见绌。^① 三国相互间的文化影响力远远无法抵消西方文化对各国普通民众的冲击。这也成为发展三边关系的社会基础仍然有待加强的主要原因。在缺乏民间互信的情况下，三边合作关系的建设自然只能以谨小慎微、缓步推进的方式前进，这也就导致了机制建设长期停滞于部长级会晤的层面，而且国际形势出现任何波动，三边关系都极易受到影响。

三、以合理的顶层设计推进中俄印三边关系的发展

对于身处欧亚大陆变革时代的中俄印三边关系来说，机遇与挑战并存，收益与风险同在。总的来说，正处于“意义重大，时机较好，挑战复杂，任重道远”的发展阶段。在欧亚地区政治、经济格局的变化和调整的影响下，中俄印三边关系的发展有望迎来新的窗口期。同时，由于很多内生性消极因素在短期内难以克服，在地区力量分化组合的大背景下，如果缺少合理的规划与设计，同样存在着“逆水行舟，不进则退”的风险。

第一，在战略层面上，应以经济务实合作为基础，以新安全观为依托，以推进三方互信，建立包容的、可持续的区域安全架构为目标，制定切实可行的阶段性的发展计划，给予中俄印三边关系和三边机制合理的战略定位。

推进三边关系发展的首要工作，是赋予三边合作以合理的战略定位，制定切实可行的发展目标，并形成合理的战略规划。

首先，必须明确的是，推进中俄印三边关系的最终目标是在构建三边合作机制的基础上，建立以大陆大国为核心的具有包容性和可持续性的亚洲安全合作体系。换言之，中俄印三边关系的发展是要为亚洲地区安全领域提供公共产品，而非创建一个对抗西方的大陆国家联盟体系。一方面，需要充分

^① 以留学生为例，根据《中国留学发展报告（2015）》显示，中国在美国的留学生人数已经超过30万人，而在俄罗斯的留学生人数约为2.8万人，在印度的则仍仅有1500人左右。在其他民间交往方面，类似的情况也非常明显。参见王辉耀、苗绿编著：《中国留学发展报告（2015）》，社会科学文献出版社2015年版。

认识到三边合作的战略价值，重视三边合作的发展。另一方面，也必须明确认识到中俄印三边合作与中美关系发展并非相互排斥和相互取代的关系。三边合作关系不应也不足以构成抗衡西方的战略筹码，中美关系仍然是中国对外战略的关键环节。因此，在推动三边关系发展的过程中，应坚持开放、包容和不针对第三方的原则，以积极发展的理念协调中俄印三边关系与其他重要的双多边关系共同推进。

其次，中俄印三边关系发展需要以新的安全理念作为指导，在当前情势下，习近平总书记提出的“亚洲新安全观”，有能力成为支撑中俄印三边关系发展的理论基础。中国所倡导的共同、综合、合作、可持续的新安全观与传统的由大国主导的零和博弈的安全观截然不同。该理念倡导由狭义安全变为广义安全，由绝对安全变为相对安全，由单边安全变为多边安全，由盟国集团安全变为伙伴国家的共同安全观。基于这种新型的合作理念而建构起来的中俄印三边关系才能够承担起未来新型亚太安全架构的责任。^①

最后，新的地区秩序的建构需要中俄印三方以高度的互信精神，通过合理的顶层设计共同推进三方的协同合作。以 2014 年莫迪就任印度总理为标志，中俄印三国领导人新一轮代际更替都已完成，三国将迎来一个较长的政治稳定时期。在这种情况下，中俄印三方可以根据实际情况规划三边关系发展的阶段性目标，有节奏地推进三边关系的发展。

从短期来看，在未来一两年，应积极推进中俄印三方的政治、经贸、人文领域的合作，增强民众相互了解，提升三方互信，为三边关系的发展打下基础。

从中期来看，在五六年时间内，在三方互信明显提升的情况下，应利用多种方式和手段，努力提升中俄印三边合作关系的层次，积极推进中俄印三边合作机制的建设。

^① 习近平：《积极树立亚洲安全观共创安全合作新局面》（亚信上海峰会主旨演讲），外交部网站，2014 年 5 月 21 日，http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/yxhy_667356/zxxx/t1158070.shtml。关于亚洲新安全观的讨论，参见程国平：《亚洲安全观：引领亚洲安全合作新方向》，载《求是》2014 年第 14 期，第 57-59 页；薛福岐：《从亚信峰会看习近平亚洲安全观》，载《人民论坛》2014 年第 16 期，第 28-30 页；等等。

从长期来看,用十年左右的时间,初步形成以新安全观为基础,覆盖整个中亚和南亚地区的包容和可持续的安全合作体系,并使其成为欧亚内陆地区公共产品的主要提供者。

第二,在操作层面上,应更加重视中俄印三边关系发展中的基础性工作,在经济、安全、人文等领域开展更加广泛而深入的交流,以重大项目为抓手,在国家 and 地方两个层面开展务实合作。

在推动中俄印三边合作的过程中,切忌急功近利和自我中心的心态,应扎扎实实地从基础工作入手,加强中俄印三国在多个领域的交往与合作,打造多层次的务实合作平台。以广泛和深入的沟通交流消除在三国民众中普遍存在的误解和偏见,巩固三边关系的社会基础。

在经济领域,应充分借助中俄印三国在自然资源、人力资源等方面的比较优势,开展多领域的经济合作。能源合作是中俄印三方最为契合的合作领域,可尝试通过能源协议、管道建设等方式建立以俄罗斯为能源出口国,印度为能源进口国,中国为能源过境国的三边能源合作模式。在基础设施建设方面,三方可以通过相互投资,参与对方国内的基础设施建设项目,逐步扩大合作范围。中方应当充分利用“一带一路”倡议的契机,与俄罗斯、印度发展战略对接,共同扩大三方的实质性经济合作。同时,在共同开发的基础上,推动地区投资和贸易新规则的制定。中俄两国可在经济领域积极推进油气、煤炭、电力、可再生能源、能源装备等领域的合作,并且积极拓展和深化地方合作,积极运用“中国东北—俄罗斯远东”和“长江—伏尔加河”模式,培育新的合作增长点。^①而中印两国则可在积极消除双方贸易和投资障碍的同时,将药品、信息技术、旅游、纺织和农产品作为重点推进的经济合作领域。^②除此之外,中俄印三国还在开展高速铁路等基础设施建设方面达成共识,并且同意积极利用亚洲基础设施投资银行(AIIB)、金砖国家新开发银行(NDB)等新型多边金融机构,开发更多服务于三国经济发展的融资项目。经济领域的广泛合作将为中俄印三国带来切实的经济效益,也能够使三方合作惠及三国民众,形成经济领域的广泛互动,有助于提升三国之间的

^① 《中华人民共和国和俄罗斯联邦联合声明》。

^② 同上。

战略互信，从根本上推动中俄印三边关系的发展和进步。

在安全领域，阿富汗问题和地区非传统安全问题将成为短期内推进三边合作的重要契机。阿富汗局势的变动导致地区出现新的战略真空风险，也为短期内中俄印三方安全合作的开展提供了重要平台。同时，三边关系的推进还可以在应对地区非传统安全威胁方面发挥重要作用，作为三国共同周边的中亚地区目前正面临着恐怖主义、水资源争端、粮食危机等多重非传统安全的挑战，中俄印三国也应积极参与相关风险的管控和热点问题的应对，在处理地区热点问题时打造新兴国家的建设性治理角色，在治理活动中自然促成三边机制的发展。除此之外，作为非西方的有核国家，中俄印三国可以在全球和地区核安全问题上协调相互立场，并主导地区核军控进程。安全领域是中俄印三边合作最重要的环节，建构亚太地区新的安全架构，维护地区安全与稳定是中俄印三边合作和三边机制建设的主要任务。当然，在三边关系的建构过程中，应尽可能淡化地缘政治色彩，突出其区域治理和应对非传统安全问题的功能，避免为三边关系的建设带来不必要的外部干扰。

在人文领域，应积极推动三国科研机构 and 智库间展开广泛的协作研究和交流。通过充分的交流和讨论增进三方知识精英层面的相互了解，适时推进围绕三边关系和三边机制的学术“二轨会议”，增加三国精英阶层的共识。应努力提高三国高等教育机构间的互换交流活动，通过交换留学生、共享课程、兴办三国联合大学等方式增强青年间的沟通和了解。可考虑组织三国学生暑期环三国的游学互访活动，使青年一代增进相互理解，形成共同的身份认知。应积极鼓励民间机构开展有利于增进中俄印民众相互了解的电影、电视、媒体、出版和其他文化领域的交流活动，积极鼓励三国旅游业的合作，简化签证手续，推动更多的民间交流和入境访问。

在开展多领域合作的过程中，既需要国家层面的积极推动，又需要充分发挥地方的积极性和主动性。完全由国家层面主导的合作项目，常常会因为地方层面的各种原因无法落到实处，最终影响双边关系的发展。因此，在未来对中俄印三边关系发展的规划中，要利用多种手段鼓励沿边各地区充分发挥本地优势，主动建立对地方有利的合作内容和方式。尤其在具体的项目创

设和推进过程中,应给予地方充分的权限。力争形成国家层面宏观指导,地区层面务实协作的良性发展局面。

第三,中俄印三边合作机制的建设需要充分借鉴其他地区三边合作机制的有益经验,但更需要从现实情况出发,在实际运作中逐渐形成和突出自身的特色,构筑欧亚空间内独特的大国关系结构。在积极建设三边合作机制的同时,也应该继续借助其他国际机制平台,从多个层面推动中俄印三边关系的发展。

中俄印三国同属陆权为主、陆海兼备的世界大国,拥有庞大的地理空间、人口数量和复杂的周边环境。建构一个涉及地理空间如此辽阔,涵盖人口数量如此庞大,且政治、经济和文化差异如此明显的三边合作机制,是一项史无前例的艰巨任务,对其建设过程的长期性和复杂性必须给予充分的认识。

因此,在中俄印三边合作机制建设过程中,既要充分学习和借鉴世界范围内其他地区重要的三边合作机制建设的有益经验,更需要不断在实践中总结和提炼中俄印三边合作机制建设过程中的特色和经验,从而更好地完成建构具有自身特色的新型三边关系的重大任务:

一是坚持结伴而不结盟的原则。中俄印三边合作机制的建设并非是在寻求建立新型的“三国同盟”,而是要在已有的三组战略伙伴关系的基础上建立更加紧密的“结伴”关系。作为在世界范围内具有重要影响的大国,中俄印三国都奉行独立自主的外交政策,对于与其他大国结盟都保持着不同程度的警惕。传统意义上的同盟关系不仅会对三国各自的国际战略产生过多约束,而且容易使得这组三边关系被打上“反西方”的标记。因此,以更加宽松且富有深刻内涵的“结伴”关系为基础,务实推进中俄印三边合作机制的发展,应当成为当前合理的战略选择。^①

二是坚持既务实又务虚的态度。中俄印三边合作机制的建构过程中,细致的务实合作与创新的理念建设同样重要。既要推进务实合作作为巩固三边关系发展的基础,又要将理念创新作为拓展未来三边合作的新议程和新空

^① 关于中国特殊的“结伴而不结盟”的伙伴关系的性质及特点,可参见苏长和:《结伴不结盟》,载《解放日报》2013年10月15日,第6版;门洪华、刘笑阳:《中国伙伴关系战略评估与展望》,载《世界经济与政治》2015年第2期,第65-95页。

间的保证。在务实合作方面，应通过经济、安全、人文等多个领域的共同项目建设，保证国家和地方各个层面的合作得以切实推进，夯实三方合作的基础。而在理念创新方面，则应充分挖掘中俄印三国深厚的历史传统，发扬三国民族文化中的世界性要素，建立符合中俄印三国历史文明内涵，并易于被三国民众所接受的创新型合作理念。理念的建设具有对内和对外的双重使命，对内可以反映出三国对于未来合作的内在诉求，决定未来合作的发展方向；对外能够形成完整的话语体系，从而向世界各国阐述中俄印三边合作的性质和积极意义。

三是要充分保证中俄印三国各自的地缘环境舒适度。作为欧亚地区最主要的传统地区大国，中俄印三国都拥有具有特殊影响力的地缘政治空间，而且对于特殊影响力空间的维护也被视为本国重要的国家利益之一。因此，在中俄印三边合作推进的过程中，应充分考虑到各国对于特殊影响力空间的传统诉求，避免触及三国的战略敏感区域，维护三国各自地缘环境的舒适度。进而保证中俄印三国在推进三边合作机制建设的同时，仍然能够保持各自外交战略的灵活度和自由空间。

总而言之，中俄印三边关系的推进是一项系统工程，尽管三边合作机制建设是其中最重要的环节，但除了继续加强机制建设之外，继续保持三方在国际机制中的广泛合作关系，对于三边合作的发展也非常重要。中俄印三国应继续加强在金砖国家、上合组织和 G20 等国际机制中所发挥的作用，并且在不同领域拓展协调合作。在适当时机，可借助其他国际机制的平台，实现中俄印三国领导人的不定期会晤机制，推动三边合作机制的层级提升。此外，在其他国际和地区机制的议题设定过程中，可建立专门的“三方工作小组”，以交换意见和制订方案的形式，协调中俄印三国在重大国际问题上的立场，逐步深化三方的合作层次，推动中俄印三边关系的全方位发展。

[收稿日期：2016-09-20]

[修回日期：2016-10-15]

[责任编辑：张 春]

亚太安全新架构建设

——核心理念、现实行动与未来路径

张哲馨

【内容提要】 尽管尚未形成一个广泛有效的多边安全合作框架，亚太地区自冷战结束以来一直保持相对稳定态势，为各国经济社会发展及各领域交流合作创造了有利条件。随着地区安全与经济形势变化，安全挑战正日趋严峻且超越单双边管控范畴，对构建覆盖整个地区、综合治理各类安全问题的多边合作平台的呼声不断上涨。基于中国创建亚太安全新架构的倡议，笔者试图探讨以亚洲安全观为指导原则构建地区安全新架构的必要性、可行性及未来路径。中国自2013年以来为推动亚太安全合作采取了一系列卓有成效的行动，标志着中国的地区安全角色正从传统的“参与方”向“积极倡导者”转变，为未来的亚太安全新架构建设夯实了基础。随着相关理念的逐步推广，未来地区各国有望以更大的热情和动力投入亚太安全新架构建设。中国作为亚太安全新架构的倡导者，需要根据未来地区安全形势的可能发展，合理规划构建亚太安全新架构的路径并提出明确而有力的阶段性行动计划。

【关键词】 亚太安全新架构 亚洲安全观 安全战略 合作路径

【作者简介】 张哲馨，上海国际问题研究院亚太中心助理研究员、《中国国际战略季刊》（*China Quarterly of International Strategic Studies*）执行副主编

【中图分类号】 D815.5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)06-0019-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201606002

自 2013 年 10 月 10 日中国领导人在第八届东亚峰会上首次提出建设亚太安全新架构以来，中国政府和学术界一直努力拓展和深化这一理念，并积极探索创建亚太安全新架构的有效途径。但由于这一理念的内涵仍不够明晰和具体，加上进入 21 世纪第二个十年以来地区安全形势变得愈加复杂严峻，地区国家对建设亚太安全新架构并未表现出足够的热情，国内学界也有不少人对此信心不足，甚至担心未来亚太地区可能出现以大国长期战略对峙为标志的冷战或“亚冷战”结构。^①

与这种普遍存在的担忧不同，笔者认为，尽管亚太安全形势不容乐观，但中国近年来通过大量实际行动，为亚太安全新架构建设打下了较为坚实的基础；在此过程中，相关理念也逐渐成熟丰满起来。随着全球经济不断复苏和中国的综合实力进一步提升，未来地区各国有望以更大的热情和动力投入亚太安全新架构建设。笔者从中国领导人提出创建亚太安全新架构的背景出发，探讨这一理念的由来及其核心内涵。然后回顾过去三年来中国在推动亚太安全合作方面采取的基本思路和实际行动，并指出这些行动对构建地区安全新架构的重要意义。最后，对当前亚太安全合作面临的有利条件及不利因素进行分析，提出未来推动亚太安全新架构建设需遵循的根本路径。

一、亚太安全新架构的理念基础及核心内涵

中国领导人提出建设亚太安全新架构的宏伟理念，既建立在对当前中国所面临的地区安全形势的评估之上，也反映了数十年来中国在维护和促进地区和平与安全问题上的思维变化。

（一）中国亚太安全理念的演变

^① 例如，在 2016 年 10 月于广西民族大学举行的“第四届国际安全研究论坛”上，就有学者提出，由于中美两国战略目标、综合实力和同盟结构仍有很大差距，亚太安全新架构在可见的未来都可能只是“空中楼阁”。其他一些学者也给出了相似的判断。另可参考楚树龙、陶莎莎：《对冷战后中美关系的再认识、再思考》，载《现代国际关系》2014 年第 8 期，第 14-18 页；另见韦宗友：《中美战略妥协与东亚安全秩序构建》，载《国际观察》2014 年第 4 期，第 43-56 页。关于中美之间可能陷入长期战略对峙状态，可参见刘建华：《中美“亚冷战”：特征、成因及中国的应对》，载《现代国际关系》2012 年第 11 期，第 35-43 页。

如同其他国家一样,随着自身实力及周边安全环境的变化,中国的地区安全理念也在不断调整,并为不同时期的对外安全战略制定和实施提供指导。新中国成立以来,中国亚太安全理念大致经历了四个阶段的发展:

第一阶段是从1949年到20世纪70年代末的“反帝(霸)备战”阶段。毛泽东等老一辈无产阶级革命家根据无数次革命斗争经验,很早便认识到亚太安全对中国民族解放和国家建设的重要性,并形成了以“反帝(霸)备战”目标为核心的亚太安全观。其主要内容包括:第一,亚太地区是帝国主义和霸权主义争夺的重点,中国则是其中的焦点;第二,各国事务必须由各国人民自己来管,亚洲事务应由亚洲人民自己解决;第三,中国必须不断巩固和发展国际和平力量,争取反对帝国主义、霸权主义的同盟者;第四,坚持和平共处五项原则,维护亚太集体安全。^① 其主旨在于:尊重亚太地区人民自身意愿、尊重各国主权、反对外部干涉,是解决地区安全问题的根本前提。在这些思想指导下,中国一边坚决抵制帝国主义和霸权主义势力在周边地区的扩张,一边积极争取亚太各国民众的支持,建立世界反霸权主义统一战线,对改善中国在亚太的战略安全环境、维护地区和平发挥了重大作用。

第二阶段是从20世纪80年代到90年代末的“和平共处”阶段。随着世界及亚太局势的变化,中国领导人在科学分析世界主要矛盾和时代主题的基础上,从地区和中国的实际情况出发,提出了新的亚太安全战略思想。具体包括:第一,当代世界的主题是和平与发展,要把发展经济作为各国的首要任务;第二,要以和平共处五项原则为准则建立国际政治经济新秩序;第三,要加强各国平等协商,探索解决国家间争端的新方法、新路子;第四,霸权主义是战争和动荡的根源,中国不但坚决反对霸权主义,也承诺永远不当头、不称霸。^② 这一时期,根据邓小平提出的“一国两制”构想,中国政府顺利地解决了香港、澳门回归问题。在冷战结束前后的动荡局势下,中国坚决维护国内和地区政治稳定,反对外部势力干涉,并先后同俄、美及周边国家达成建立一种不敌对、不对抗的新型国际关系的战略共识,为中国及整

^① 参见《毛泽东选集(第一卷)》,人民出版社1991年版,第109-111页;《毛泽东外交文选》,中央文献出版社1994年版,第106-137页。

^② 参见《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社1993年版,第281-361页。

个地区保持政治安全环境的基本稳定和经济持续发展作出了巨大贡献。

第三阶段是从 20 世纪末到 2012 年的“和平发展”阶段。随着亚太经济的快速发展和地区政治、经济一体化的深入，尤其是美国的战略重心因 2001 年“9·11”恐怖主义袭击事件而转向中东，整个亚太地区面临着新的发展机遇。有鉴于此，中国领导人提出了新的亚太安全观，包括：第一，世界多极化和地区一体化趋势有利于亚太地区的和平、稳定和发展；第二，加快自身经济发展是提升中国亚太影响力、促进地区安全与经济合作的前提；第三，经济合作是维护亚太和平与稳定的基础，应以地区经济一体化带动地区各国的政治、安全合作；第四，要本着“互信、互利、平等、协作”的新安全观建立和维护地区安全新秩序；第五，亚太安全机制应从本地区多样化的实际出发，通过加强多形式、多层次、多渠道的安全对话，促进地区各国的战略互信与安全合作。^① 据此，中国一方面大力推动亚太经合组织、中日韩合作、中国—东盟自贸区等平台建设，促进地区经济一体化发展，另一方面积极巩固和提升同亚太各国的安全关系，并借助东盟地区论坛、东盟+1/+3、六方会谈等机制，争取在地区安全问题上发挥更加积极的作用，为整个地区经历了最为和平稳定、经济发展最快的十年奠定了基础。

第四阶段是自 2012 年以来的“秩序重塑”阶段。2008 年爆发的全球金融危机不仅给亚太经济发展带来严重影响，也使地区各国的政治安全关系面临着新的挑战 and 困扰。由于金融危机对美国自二战结束以来的“世界老大”心理造成巨大冲击，令其深刻认识到中国迅速上升的地区影响力，奥巴马政府以南海问题为“突破口”，出台了从安全、外交到经济上重塑美国主导权的“亚太再平衡”战略，严重干扰了原本进展良好的亚太安全合作态势，部分地区国家与中国的关系因此受到干扰并变得紧张。由此，中国的亚太安全理念逐渐从尽量维持亚太安全秩序现状，转向积极引领新秩序构建方向。^② 具体表现为：第一，奉行更加全面、积极、主动的对外战略；第二，更加自

^① 张哲馨：《新安全观与中国—东盟安全合作》，载张蕴岭主编：《新安全观与新安全体系构建》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 200-217 页。

^② 一些西方学者认为中国从坚持“韬光养晦”向强调“有所作为”的转变始自 2008 年，甚至更早时期。例如可参见 Kerry Brown, *CEO, China: The Rise of Xi Jinping*, London: I. B. Tauris & Co. Ltd, 2016。

信地展示自身军事实力及维护主权和领土完整的坚定态度；第三，加快推动地区经济一体化，为政治安全合作创造新的条件和动力；第四，增强对国际制度体系的“改制”和“建制”努力，如推动亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”）及“亚太自贸区”建设、大力倡导亚洲安全观、主动提出建设亚太安全新架构，等等。所有这些举措都体现了中国更加主动积极地塑造地区安全新秩序的决心和潜力。

由此可以看出，新中国成立以来，中国在亚太安全合作中的地位逐渐从边缘走向中心，观念上从防范和被动应对转向积极有所作为，战略上从选择性参与变为全面参与和主动引领。这些变化既反映了中国实力的不断增强，也表明中国领导人为实现“中国梦”并对世界和平与发展作出更大贡献的坚定意志和不懈努力。

（二）亚太安全新架构建设的紧迫性

如上所述，亚太地区在 21 世纪头十年大体保持了和平稳定局面，为地区各国的经济发展及彼此合作的提升奠定了基础。然而，随着主要国家间力量对比的变化，加上影响地区安全的新因素不断出现，亚太安全的整体环境开始呈现出一些不利的发展态势，主要表现为：

第一，大国博弈加剧，中小国家出现“选边站队”倾向。随着中国实力与国际影响力的快速提升，中美两国逐渐迈入全面战略竞争时代：奥巴马政府于 2011 年推出“亚太再平衡”战略，一边加大在亚太地区的军事投入，一边积极推动“基于国际准则的”、结合传统安全与非传统安全议题的双边与多边合作机制，试图联合日本、澳大利亚、印度、东盟等安全伙伴共同制衡中国，维系美国的亚太领导地位。中国则开始奉行更为全面、积极、主动的对外战略，愈加自信地展示军事实力及维护主权和领土完整的坚定态度，并通过上合组织、亚信峰会等平台拓展和巩固自己的安全伙伴网。尽管双方一直尽力避免严重的正面冲突，但随着中美战略竞争面的不断扩大，两国在地区乃至全球层面的博弈有可能表现出一种自我强化的趋势，并促使越来越多的国家出于自身利益考虑而“选边站队”，形成分别以中美为核心的、日

益紧密但非正式的安全阵营。^①

第二，局部风险增多，或导致地区产生连锁反应。尽管亚太主要国家仍尽力维持地区局势的总体稳定，但一些潜在冲突骤然爆发的可能性在增加，包括由朝鲜不断发展核能力或出现内部政治动荡引发的国际反应、领土及岛礁争议所导致的空中与海上安全冲突，以及因台湾地区领导人更替而产生的两岸关系紧张状况，等等。21 世纪第一个十年，地区主要国家对尽力预防这些热点问题有着高度共识，同时地区一体化进展较快，使这些局部风险得到有效控制。但进入 21 世纪第二个十年后，由于地区大国之间竞争加剧，各国彼此防范心理增强，难以像以前那样通过加强合作来预防和应对这些风险。一旦某个局部危机突然爆发，很可能引起一系列连锁反应，给地区安全局势带来新的紧张和动荡。

第三，非传统安全威胁上升，转化为传统安全冲突的可能性增大。主要的非传统安全威胁包括：恐怖主义、分裂主义和极端主义“三股势力”影响扩大；国际水域海盗及海上犯罪活动增加；地震、海啸等重大自然灾害频发；大规模疫情、环境污染、严重航班事故等民生类安全问题时有发生；网络犯罪、跨境犯罪及大规模人口跨国迁徙现象增多，等等。尤其是一些国家围绕着油气、矿产、粮食、水资源等日益短缺的资源竞争日益激烈，可能导致严重的局部冲突。^② 正如 2014 年 5 月“981 钻井平台事件”引发中越之间一系列矛盾冲突那样，由于缺乏快速有效的危机管理机制，任何一次严重的非传统安全危机都可能迅速演变为相关国家在外交甚至军事上的对峙。

第四，一些国家和地区的政治与社会转型给亚太安全带来新的不稳定因素。自 2010 年底西亚北非发生大规模政治动荡以来，一些亚太国家的政治和社会转型过程出现一股明显的民粹主义倾向，公众动辄走上街头，抗议某项政策甚至政府本身，包括政府对外签订的合法协定。这不仅对正常的国际秩序和国际准则造成一定冲击，增加了外交的成本和难度，也严重影响着相

^① 李巍、张哲馨：《战略竞争时代的新型中美关系》，载《国际政治科学》2015 年第 1 期，第 25-53 页。

^② Damien Ma and William Adams, *In Line behind a Billion People: How Scarcity Will Define China's Ascent in the Next Decade*, Upper Saddle River, NJ: FT Press, 2014.

关国家的政治安全以及国家间进行安全沟通与合作的效果。

综上所述,由于安全环境中的消极因素和不确定因素逐渐上升,亚太地区正在成为安全威胁和动荡冲突的“高危区”。这些负面因素越来越难以凭借单边努力或双边协商来进行有效管控,必须通过一个能够将各种传统安全与非传统安全问题联系起来,并形成系统解决方案的多边合作框架来应对。正如李克强总理在第八届东亚峰会上所说:“离开和平稳定,发展无从谈起。亚太地区经济合作架构众多,建立一个符合地区实际、满足各方需要的区域安全架构势在必行”。^①可以说,亚太安全新架构建设迫在眉睫、时不我待。

(三) 亚太安全新架构理念的核心内涵

随着中国提出建设地区安全新架构并大力发展相关概念、理论及政策,以“共同安全、综合安全、合作安全、可持续安全”原则创建亚太安全新架构,正得到地区各国越来越多的认同。2014年5月21日,习近平主席在亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会上发表讲话,提出各国应积极倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观,努力走出一条共建、共享、共赢的亚洲安全之路。^②这一理念是对自20世纪末以来中国一直坚持践行的新安全观的一次系统“升级”,对于推动地区各国形成正确的义利观,在加强合作过程中逐步克服彼此的安全困境,进而构建出地区安全合作的新架构具有非常重要的意义。这一理念的核心内涵在于:

第一,包容性合作是亚太安全架构的前提。所谓“包容”,不是对各国间的矛盾争议视而不见,也非仅仅依靠国家间合作寻求解决办法,而是在任何时候都欢迎和鼓励一切真诚解决问题的努力,是一种超越“疑邻盗斧”心理、彼此以诚相待的合作精神。当前亚太地区虽然存在多个安全合作机制,但大多数局限于双边或少数国家之间,对其他国家和地区的参与常持消极甚至排斥态度。其中对包容性地区合作阻碍最大的是冷战时期遗留下来的双边

^① 《李克强总理在第八届东亚峰会上的讲话》,外交部,2013年10月11日, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2013nzt_675233/lkqzlcxdyldrhy_675243/zxxx_675245/t1087132.shtml。

^② 《亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会在上海举行 习近平主持会议并发表重要讲话》,外交部,2014年5月21日, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2014zt_675101/yxhy_675105/zxxx_675107/t1158255.shtml。

军事同盟体系。此外，部分多边安全机制也常常为新加入者设定较高的门槛，如中国在 2014 年前一直被排斥在美国主导的年度环太平洋联合军演之外。这些排他性机制无疑会加强自我和他者的身份认同，导致国家间的猜疑和对立，不利于地区战略互信的培养。因此，必须逐渐打破之前各种排他性安全合作的壁垒，方能逐渐建立一个普遍覆盖、彼此坦诚合作的地区安全架构，促进地区各国的共同安全。

第二，大国战略共识是亚太安全架构的基础。在亚太地区大国众多且缺乏根本战略互信的情况下，任何多边安全机制都难以得到持久稳定的发展。尽管大国主导有悖国际政治民主化潮流，但若大国继续彼此防范甚至相互拆台，仅靠较小国家的协调和平衡，不仅无法充分发挥地区安全合作平台的作用，甚至可能导致小国“选边站队”，使地区安全合作更趋困难。因此，所有大国必须先就未来亚太安全的发展方向达成一致，为地区安全架构建设奠定基础。^① 其中，由于中美在经济总量、军事潜力、战略自主性等方面远超其他国家，两国能否确立和巩固一种“不冲突、不对抗、相互尊重、合作共赢”的新型大国关系，是亚太安全架构能否顺利建成的关键。只要中美保持战略合作，亚太局势就很有可能维持总体和平与稳定；也唯有中美共同努力、相向而行，才有望超越“两强必斗”的历史惯性，促进各方“相互信赖下的和平竞争”，达到整个地区的可持续安全。

第三，各领域全面合作是亚太安全架构的原动力。这也是亚洲安全观所强调的“综合安全”的主旨。所谓“综合”，一是合作领域的综合性，二是合作手段的综合性。从合作领域看，未来的亚太安全架构一方面应提供传统安全与非传统安全问题的协调治理，另一方面须为各国在其他领域的合作创造有利条件，使各国政治稳定、经济发展及社会和谐同各国间的和平合作“多轮共进”，相互驱动。^② 从合作手段看，未来的亚太安全架构应包括矛盾管控、危机预防和加强能力建设三个环节，在积极预防并妥善处理分歧和冲突

^① 于铁军：《中美日协调是当前构建亚太地区复合安全架构的重点》，载《国际政治研究》2011年第1期，第18-22页。

^② 参见徐进：《未来中国东亚安全政策的“四轮”架构设想》，载《当代亚太》2014年第1期，第4-20页。

的同时，不断提升各国特别是发展中国家的自身治理与安全保障能力，通过各国的协同努力，维护整个地区的综合安全。

第四，多层次合作机制是亚太安全架构的根本保障。未来的亚太安全架构应包括一系列稳定而有效的合作机制，既能融合各国在宏观安全问题上的协调与具体安全领域的合作，也为促进政府、企业、学者、媒体及民众之间的沟通交流提供平台，以培育地区内广泛的相互理解与共识。持续有效的合作机制一方面需要各国从共同的安全利益出发，积极树立合作应对挑战的意识，主动改变自身不利于地区和平发展的思想、政策和行为；另一方面，也需要各国通过由浅入深、不断扩大的交流合作，逐渐培养以宽容克制代替锱铢必较、以和平协商代替威胁对抗、以力求共赢代替损人利己的良好合作习惯。唯有如此，方能确保亚太安全架构的有效运行，持续推进地区各国的合作安全。

总之，建立在亚洲安全观基础上的亚太安全新架构既非言不由衷的政策宣示，也非凭空虚构的缥缈愿景，而是明确而具体的、有望通过各国循序渐进的合作最终实现的。在这些具体目标指引下，地区各国理应对未来的亚太安全新架构建设抱有更大信心并付出更积极的努力。

二、中国建设亚太安全新架构的行动及其意义

自 2013 年 10 月首次提出建设亚太安全新架构以来，中国在不断深化国防和军队改革并以更加积极、透明的态度对外展示强大军事实力的同时，采取了一系列推动亚太安全合作的行动，为各国共同致力于亚太安全新架构建设打下较为坚实的基础。这些行动可归纳为以下五个方面：

（一）完成从强调“维和”到主动“促和”的战略思维转变

21 世纪头十年，由于世界经济发展势头良好、地区安全局势总体稳定，同时也囿于自身实力的不足，中国在对外安全战略上大体保持一种相对消极的“维和”立场，尽量避免对美国亚太同盟关系所主导的地区安全结构形成正面挑战，在诸如中日钓鱼岛争端、南海岛礁争议区渔业纠纷等问题上也大

都保持低调和克制。然而，由于美国“亚太再平衡”战略的推进导致中国与一些周边国家的关系不断恶化，中国战略界逐渐认识到，随着自身实力持续上升，过去重在“维和”的安全战略既无助于消解邻国的安全顾虑，也不足以为中国迅速扩展的海外利益提供保护，因此以国家安全委员会的设立为标志，中国开始采取一种主动“促和”的战略思维。

在2014年4月15日召开的国家安全委员会第一次会议上，习近平主席首次提出“总体国家安全观”，指出“我国与外部世界的政治、经济、文化、军事等联系日益紧密，很多安全问题越来越具有世界性，越来越离不开国际大环境。以促进国际安全为依托，就要始终不渝走和平发展道路，在注重维护本国安全利益的同时，注重维护国际安全，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界”。^① 这表明中国的对外安全战略正朝着愈加主动积极维持地区乃至世界和平的方向发展。

随着这一转变，中国明显加大了对周边安全议题乃至一些全球性安全议题的重视和资源投入，并针对潜在地区安全风险主动采取多种预防措施。比如，为促进与东盟各国的战略互信，维持和平稳定的南海局势，中方提出将中国—东盟执法安全合作部长级对话进一步机制化、探讨适时设立中国—东盟执法学院，并承诺在五年内为东盟国家执法部门提供2000人次的培训。^② 再如，针对日本政府深度介入南海问题，中方多次强调将按双轨思路与东盟国家而非域外国家妥善处理南海问题，中国军方高层人士甚至直言“若日美在南海开展所谓联合巡航或其他军事行动，中方不会坐视不理”。^③ 这些犀利的言辞，辅之以2016年7月以来解放军在渤海、东海和南海举行的密集演习和训练，对日本政府的企图起到了有效震慑作用，避免了南海安全局势的进一步恶化。此外，中国近年来还在阿富汗重建、伊核谈判、国际维和等

^① 《中央国家安全委员会第一次会议召开 习近平发表重要讲话》，中央政府网，2014年4月15日，http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/15/content_2659641.htm。

^② 《李克强在第十八次东盟与中日韩（10+3）领导人会议上的讲话》，外交部，2015年11月21日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2015nzt/lzlcxhybfwmlxy_684796/zxxx_684798/t1317208.shtml。

^③ 《日防相宣称要巡航南海，专家：日本会为错误选择付出代价》，环球网，2016年9月18日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-09/9450646.html>。

全球性议题上发挥愈加重要的作用，不仅赢得了国际社会的普遍认同，^① 也为促进地区与世界和平作出了积极贡献。

（二）大力推进周边外交，改善周边地区安全环境

尽管中共十七大以来的中国外交总体布局一直强调“周边是首要”，但中国对外战略重心在相当长时期内大都放在巩固同美、日、俄等大国之间的关系上，认为只要维持大国关系稳定，整个亚太地区的安全环境便可得到根本保障。随着美、日等国同中国战略竞争态势日益明显，中国战略界充分认识到周边外交工作对维护亚太安全环境的关键作用，因而需要更加积极地倡导全面安全、共同安全、合作安全理念，主动参与区域和次区域安全合作，深化有关合作机制，增进同周边国家的战略互信。^②

在短短两年时间里，中国国家领导人完成了对绝大多数周边国家的访问，并借助东亚峰会、亚信峰会、中国—东盟领导人会议等机制性平台，不断巩固和推进与周边国家的关系。例如，为了增进与东盟国家的战略互信、逐步化解南海问题对双方全方位合作的负面影响，中国在诸如“981 钻井平台事件”等由南海主权争议引发的危机中始终保持审慎克制态度，使这些危机最终得到妥善解决；同时，通过重点改善同越南和菲律宾等国的双边关系，一定程度上控制了一度岌岌可危的南海局势，为继续推进地区合作创造了一个相对和平稳定的环境。

（三）务实发展同美、俄、日等国的新型大国关系

20 世纪末至今，中国一直争取同其他地区大国建立起一种以“相互尊重、合作共赢”为特征的合作伙伴关系，这一特征也是时任国家副主席习近平于 2012 年 2 月首倡的“中美新型大国关系”的核心内容。然而，美、日等国同中国的战略竞争态势不断增强，中国开始以一种冷静客观的心态、通过更加灵活务实的方法来发展与各大国之间的关系。

一方面，中国通过增强同美国政府在海上及空中安全、网络安全及其他

^① “Obama thanks Xi for China’s role in Iran N-accord,” *Indo-Asian News Service*, July 21, 2015, <http://www.india.com/news/world/barack-obama-thanks-xi-jinping-for-chinas-role-in-irans-nuclear-accord-471046/>.

^② 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话》，人民网，2013 年 10 月 25 日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/1025/c1024-23332318.html>。

相关问题上的沟通和磋商，尽力防止双方严重安全冲突事件的发生。习近平主席在 2015 年 9 月访美期间重点强调中美两国需坚持“不冲突、不对抗”原则，说明中国在当前形势下已将对美工作重心从“扩大合作”转向“预防冲突”，两国随后签署的“军事危机通报”和“空中相遇准则”备忘录，以及于该年底达成的《中美打击网络犯罪及相关事项指导原则》，均体现了这一务实精神。此外，同日本之间，中方也逐渐淡化了过去几年一贯坚持的强硬立场，为 2015 年 11 月 1 日中日韩三国首脑会议在中断三年半之后的再次召开创造了条件。

另一方面，中国也借助上合组织、亚信峰会等平台，积极加强同俄罗斯及中亚国家的战略合作，努力构建一个以亚洲内陆地区为中心、非正式的集体安全机制，以制衡美国拉拢亚太盟友对中国进行的“战略包围”。2014 年 5 月第四次亚信峰会召开之际，俄罗斯总统普京公开表示将同中国一道“积极推动在亚太地区建立安全与可持续发展的新架构”，^①便是中俄全面战略协作伙伴关系不断发展的明证。

（四）加大以经济合作带动安全合作的力度

中国作为世界最大的发展中国家，在过去的对外经贸合作中一直强调“互利互惠”原则。进入 21 世纪第二个十年以来，由于中国经济发展速度远超大多数亚太国家，自身也面临着去除过剩产能、促进海外商业活动发展等需要，因而开始主动为亚太地区提供更多公共产品，并在经济合作中更多采取“合理让利”原则，通过推动整个地区的经济发展来巩固和平稳定的亚太安全环境。

过去三年来，中国领导人在多个场合表示欢迎各国搭中国发展的“便车”。中国政府也先后提出了中国—东盟“2+7”合作框架、“一带一路”倡议、创建亚投行等地区合作构想，并主动承担落实这些构想所需的先期投入和主要份额。这在很大程度上缓解了亚太各国的贸易保护主义，为地区安全合作的进一步开展营造一个较为有利的氛围。

（五）积极深化和推广亚太安全新架构理念

^① 《华媒访俄联邦总统普京：俄中将推动亚太安全新架构》，中国新闻网，2014 年 5 月 19 日，<http://www.chinanews.com/gj/2014/05-19/6183171.shtml>。

为了加快推动地区安全合作进程，中国政府还积极鼓励和支持学术界及民间团体举办各种国际性论坛，借助媒体平台加快亚太安全新架构相关理念的对外传播。其中规模较大的除半官方的博鳌亚洲论坛、香山论坛等以外，还有清华大学主办的“世界和平论坛”、南京大学主办的“南京论坛”等。仅在2015年，上述四个论坛便分别以“超越冷战思维：新的亚太安全架构”、“加强安全对话合作，构建新型国际关系”、“同舟共济：理解、协商、互助”和“共创21世纪的亚太和平、安全与繁荣”为主题，就亚太安全秩序、地区安全架构建设面临的条件及路径等问题展开深入探讨，使亚太安全新架构理念得以不断充实和有力推广。

上述一系列行动不但标志着中国在亚太安全合作中的角色正从过去的“参与方”向“积极倡导者”转变，还为未来的亚太安全新架构建设夯实了基础。具体表现为：

首先，中国率先提出一整套亚洲安全观，为亚太安全新架构建设提供了重要的思想基础。在中国于2002年7月向东盟地区论坛外长会议提交的《中方关于新安全观的立场文件》的基础上，习近平主席在2014年5月21日亚信峰会上提出了“升级版”的亚洲安全观。同年11月9日，习近平主席又在亚太经合组织工商领导人峰会上提出以共同建设“互信、包容、合作、共赢的亚太伙伴关系”为核心的“亚太梦”。这些思想展现了中国积极承担地区安全责任的愿望，对于地区各国形成“利益相系、义利相融”的共识，在加强合作过程中逐步克服彼此的安全困境，进而构建地区安全新架构，具有非常积极的理念引领作用。

其次，中国坚定支持地区一体化进程，为亚太安全新架构建设提供了巨大的动力和道义支撑。冷战结束以来，中国一直坚持推动地区一体化发展，不但持续增加对东亚峰会、亚太经合组织等覆盖广泛的地区合作平台的投入，也为促进东盟内部的一体化作出积极贡献。多年来，中国通过加强与东盟合作并协助提升东盟各国的能力建设，积极支持东盟共同体发展。^① 中国

^① 李克强：《推动中国—东盟长期友好互利合作战略伙伴关系迈上新台阶——在第十届中国—东盟博览会和中国—东盟商务与投资峰会上的致辞》，新华网，2013年9月3日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/03/c_117214420.htm。

还提出积极探讨签署“中国—东盟睦邻友好合作条约”，进一步体现了中国为地区安全合作与共同发展奠定法律和制度保障的决心。这与美国口头上表示支持东盟共同体发展，却通过外交、安全、经济等手段分化东盟的行为形成鲜明对照。

最后，中国通过积极践行睦邻友好政策，为亚太安全新架构建设树立了良好的榜样。特别是过去三年来，中国一方面更加坚决地维护主权领土利益，另一方面大力贯彻“亲、诚、惠、容”的周边外交理念，通过建设“一带一路”、设立“丝路基金”和亚投行等行动，不断推进地区在各个领域的合作，深化互利共赢格局，日益营造出一个稳定良好的周边安全环境，充分展示了中国积极推动地区和平与共同发展的决心和能力。

三、亚太安全新架构的建设路径

（一）亚太安全新架构建设面临的困难与有利条件

毋庸讳言，在当前世界经济前景不明、中美战略竞争态势加剧，以及南海、台海、朝鲜半岛等地区安全风险上升的形势下，亚太安全新架构的建设之路的确面临着一些短期内难以克服的障碍：

一是地区战略互信严重缺乏。虽然目前亚太各国间各种机制性或功能性安全合作仍不断进行，但受历史和现实矛盾的影响，不仅中美、中日等大国间存在着明显的安全困境，就连东盟内部的相互防范心态也相当严重。结果是，除美国主导的联合军事演习外，亚太多边安全合作多局限于非传统安全领域，即使像东盟地区论坛这样覆盖综合安全议题的多边机制，也几乎总是由于各国利益分歧过大而难以在传统安全合作方面取得实质性突破。此外，出于对美国撤回安全承诺的担心，日本、韩国、澳大利亚等国纷纷加快军力建设并制定新的安全政策，也对地区安全形势造成一定负面作用，影响地区多边安全架构的建立和发展。

二是东盟在亚太安全合作中的主导作用日益衰弱。过去 20 多年中，为了减轻众多地区小国的疑虑并保持大国之间的相对平衡，亚太多边安全合作

一直以东盟为核心，建立了东亚峰会、东盟地区论坛、亚太安全合作理事会等机制。这一“小马拉大车式”的设计在中日韩合作良好、地区一体化共识较高的年代尚能发挥积极作用，但在大国战略竞争日趋严重的今天，很难继续推动地区安全架构的发展。同时，由于美国为重塑地区领导力，不断阻挠原本进展较好的东盟与中日韩（“东盟+3”）合作进程，尽力制衡甚至排挤中国的地区影响，亚太安全合作的主导角色变得更加模糊，令地区多边安全架构建设举步维艰。

三是一些国家对以美国为中心的“辐辏安全模式（hub-and-spoke approach）”有较高的路径依赖。冷战之后一段时期内，美国主导的双边同盟体系的确对维持亚太和平与稳定起到很大作用。然而，面对新的地区安全形势，美国并未以开放和演进的心态推动建立一个更具包容性的多边安全体系，而是不断巩固和扩展原来的“辐辏安全模式”，即以原有双边同盟为基础，以同新加坡的战略伙伴关系（“准同盟关系”）为补充，不断扩展与印尼、马来西亚和越南等国的“可预期的战略伙伴关系”。^① 由于近年来中国的快速发展给周边国家带来较大心理压力，以及一些国家同中国的主权争端和利益纠纷逐渐增多，这一模式被认为更加符合这些国家的短期需要。因此，许多国家都希望美国在亚太安全问题上发挥更大作用。当遇到矛盾纠纷时，这些国家不是通过直接双边协商妥善处理问题，而是寻求美国的支持和保护，或者诉诸美国主导的国际多边平台来解决。这种路径依赖心理激化了国家间的矛盾冲突，严重削弱了各国共同建设地区安全新架构的努力。

尽管存在上述困难，亚太安全新架构建设过程在未来仍有望逐步实现新的进展和突破。主要有四个原因：首先，受自身相对实力下降及国内孤立主义思潮等因素的影响，美国对亚太地区的资源投入增长缓慢，“辐辏安全模式”中的盟国及伙伴国愈加怀疑美国主导亚太安全的决心和能力，必将更多投入到地区多边安全架构建设当中。

其次，随着以“不冲突、不对抗”为重点的中美新型大国关系逐渐确立，中美之间虽然矛盾领域增多，但相互包容、增强合作的共识也在不断扩大。

^① U.S. Department of Defense, *The Quadrennial Defense Review*, February 2010.

当美国战略界普遍在心理上接受和逐渐习惯中国在地区及全球问题上扮演主要角色，两国更有望在包容性发展基础上，共同致力于亚太安全新架构建设。

再次，亚太国家在建设地区安全新架构上的自主意识不断增强，特别是习近平主席在 2014 年 5 月亚信峰会上关于“亚洲的安全归根结底要靠亚洲人民来维护”的讲话，唤醒了各国对 20 世纪 90 年代马来西亚前总理马哈蒂尔提倡的“亚洲价值观”的记忆。亚太国家有望更加自觉地树立以自身为核心建设地区安全架构的共识，使其更多反映本地区的特点和利益需求。

最后，现有亚太多边安全合作基础良好。虽然其中多数平台至今仍主要针对非传统安全议题，但随着地区战略共识和大国协调努力逐渐增强，东亚峰会、东盟地区论坛等平台有望得到进一步发展，为建设一个具有高度包容性、综合性和有效性的亚太安全新架构打下基础。

（二）亚太安全新架构建设的根本路径

若没有一套具体可行的实施步骤，任何宏大的构想都难以实现。尤其对于首倡亚太安全新架构建设的中国来讲，为了争取亚太各国的普遍认同，共同推进亚太安全新架构建设，需要对其阶段性目标及落实方式和手段进行系统规划。基于对未来各国发展情况及亚太安全态势的评估，可将亚太安全新架构建设分为短、中、长期三个阶段。

一是短期即未来两年的理念推广阶段。未来两年将是亚太大国关系重新整合的关键时期。新一届美国政府极可能通过加强地区盟友与伙伴关系、推动建立新的安全与贸易规则等手段，进一步推进“亚太再平衡”战略，遏制中国快速增长的地区影响力。中美战略竞争态势将愈加明显，中国同日本、韩国之间的关系也面临更多不确定性；在东海及南海海上安全、朝鲜半岛局势等地区热点问题上可能由于相关方擦枪走火而爆发危机；尽管中国与东盟的整体关系有望得到进一步提升，但东盟国家在政治和安全上的“选边站队”现象可能延续。

因此，在未来两年内，期待以更多的新政策、新理念来推动亚太安全新架构建设是不现实的。更为理性的态度是，本着高度的战略耐心，在维持地

区经济发展势头、防止地区局势发生剧烈动荡的基础上，大力充实和推广亚太安全新架构相关理念，不断巩固和扩大地区共识。关键在于维持中美关系大体稳定。如能在美国新政府进行亚太战略调整期间保持定力，加强对美沟通和政策引导，不仅有助于提升中国在亚太安全合作中的地位和作用，也将促使美国进一步接受中国的国际地位，为两国在不挑战彼此核心利益的条件下建立新型大国关系创造更多条件。

二是中期即未来十年的规则塑造阶段。随着中国综合实力与国际地位的不断上升，中美“和平竞合（peaceful co-optation）”态势有望愈加稳固：两国一方面加强彼此的政治、安全与经济伙伴关系，在各个领域展开有序竞争；另一方面通过更加密切的安全协商与合作，逐渐确立“不冲突、不对抗、共同推进地区安全机制、合作管控地区安全风险”的安全互动格局。相应地，亚太地区很可能呈现一种非机制性的“中美协调（Coordination of Two, C2）”^①之下的安全秩序，中美通过密切沟通和协商，合作提供主要的地区安全公共产品。由于大国关系改善，外部威胁减轻，东盟有可能不再坚持以自身为中心的地区安全合作模式，但现有的双边及多边地区安全合作平台将继续存在并不断扩大，在有效管控和减少国家间传统安全分歧中发挥更大作用，并将合作重心转到非传统安全领域以及促进地区各国的能力建设上。在此阶段，非传统安全威胁，特别是一些国家内部的政治矛盾、宗教冲突、种族冲突和发展困境有望逐渐取代传统安全威胁，成为地区安全面对的首要问题。换句话说，到2025年前后，地区总体和平有望基本实现，但地区安全问题仍不容乐观。

在地区各国对亚太安全新架构建设的基本方向形成较高认同之后，应通过巩固和扩大现有地区多边安全合作平台，加强各国的政策协调与功能性合作，进一步提升地区战略互信，不断塑造共同的安全规则。关键在于以“中

^① “中美协调”的概念是时任国务委员戴秉国在2012年5月3日于北京举行的第四轮中美战略与经济对话上提出的。他表示：“中美不搞‘两国集团（G2）’，不搞中美主宰世界，也不搞中美冲突对抗，但可以搞‘两国协调（C2）’，加强沟通、协调与合作，努力摸索出和平相处、密切合作、共同发展的崭新模式”。参见《戴秉国：促进中美在亚太地区良性互动》，新华网，2012年5月3日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/03/c_123074577.htm。

美协调”为基础，共同促进亚太各国在地区安全问题上形成一致的解决思路。若想达到这一目标，仅依靠扩大经贸合作和安全沟通是不够的，还需要各方在参与地区多边合作的过程中一道推动地区安全制度建设。可以先从争议较小的非传统安全领域做起，逐步达成更加公正合理、具体有效的地区多边合作规则和行为规范，根据地区实际需要决定共同行动议程，确保合作取得切实成果，为各国在传统安全领域建立共同规则奠定基础。

三是长期即未来十年之后的安全共同体建设阶段。在 2025 年之后，在全球化持续深入进行、科技革命日新月异的背景下，由于一体化程度较高，经济稳步发展，各层面各领域合作平台运转良好，亚太地区有望成为世界上最和平、发展最稳定的地区。一些非传统安全挑战可能彻底取代国家间冲突及传统安全挑战，成为地区各国共同面对的根本威胁。地区安全问题将更多同全球安全与发展议题结合起来。尽管地区双边和多边安全合作机制能为迅速有效地处理具体安全议题提供较好平台，但仍缺乏一个覆盖整个地区的、多层次的、为各类地区安全与发展问题提供综合性解决方案的合作机制。

在此阶段，地区各国应逐渐将原有的双边及多边安全合作机制整合为一个统一的亚太安全共同体，使之成为一个类似于欧洲安全与合作组织的多层次、多领域、机构化、执行力强的多边合作组织。其中关键在于从思想和机制上改变各国对原有双边安全同盟或次区域安全合作机制的依赖，在各国通过平等协商达成广泛共识的基础上，从建立地区安全合作的核心机构做起，逐渐将原有地区安全合作机制整合到新的多边合作框架中，使各层面、各领域的安全合作更好地发挥彼此补充、相互促进的作用。

[收稿日期：2016-10-14]

[修回日期：2016-10-26]

[责任编辑：杨立]

试析中国海外利益维护的战略框架构建^{*}

王发龙

【内容提要】 全球化时代，海外利益维护既是各国面临的共同问题，也是关乎中国和平崛起的战略议题。作为一个被西方视作“异质文明”的新兴大国，中国的海外利益维护问题尤为紧要，但其战略重心与核心任务显然不是遵循西方式的外交、法律或军事等路径，而应从观念、路径、模式等层面构建有中国特色的海外利益维护的战略框架。在观念层面，中国应力避纯粹的物质利益观、狭隘的民族主义、褊狭的零和思维，树立正确的综合利益观、共同利益观、合作利益观；在路径层面，中国应力避偏重双边外交的传统机制，从推进经济外交、增进政治互信、促进文化交流、加强军事合作等层面着力，拓展海外利益维护的多元路径；在模式层面，中国应力避以单边主义、黠武主义为主导的零和模式，构建以共同利益为基础、以国际制度为依托的和合模式。

【关键词】 海外利益维护 正确义利观 多元路径 和合模式 命运共同体

【作者简介】 王发龙，临沂大学马克思主义学院讲师，山东大学国际政治专业博士

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)06-0037-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201606003

^{*} 本文系山东省社科规划青年项目“美国亚太政策新变化及中国的对策研究”（12DZZJ02）的阶段成果。

海外利益维护是关涉传统大国兴衰成败的关键所在，也是影响新兴大国崛起进程的战略议题。进入 21 世纪以来，中国海外利益进入了全面、均衡、快速发展的历史新阶段，经济、政治、文化、安全等领域的海外利益在发展速度、地理分布、地位比重等方面均有了显著进步，已然成为支撑经济社会发展与综合国力提升的重要保障。与此同时，中国海外利益在全球层面、不同地区、他国之境面临着不断增多的现实威胁和潜在风险，敏感性和脆弱性也与日俱增。2010 年 4 月 27 日，中国国际贸易促进委员会发布的《中国企业对外投资现状及意向调查报告》显示，遍布全球的海外中资企业之中，未受到 2008 年国际金融危机影响的仅占 13%。^① 现实表明，中国海外利益实际上深处多重困境，海外利益的发展与安全问题已成为关涉中国社会发展、国家崛起、民族复兴的重大战略议题。2005 年至今，《政府工作报告》连续 12 年提出，维护我国公民和法人海外合法权益。^② 十八大报告亦指出，“坚定维护国家利益和我国公民、法人在海外合法权益。”^③ 2014 年 11 月 28 日，习近平主席在中央外事工作会议上进一步强调，“要切实维护我国海外利益，不断提高保障能力和水平，加强保护力度”^④。

历史表明，英国、法国、美国等传统大国不仅均将海外利益维护问题提至战略高度，还就海外利益维护的具体举措做出了较完备的战略部署。^⑤ 现实看来，中国海外利益维护尽管应该运用外交、法律、军事等手段，但更需要构建具有前瞻性、综合性、导向性的海外利益维护战略。英国皇家国际事务研究所高级研究员凯瑞·布朗（Kerry Brown）直言道，“目前中国需要战略应对海外利益受损。”^⑥ 因此，本文试图从观念、路径、模式等层面对

^① 中国国际贸易促进委员会：《中国企业对外投资现状及意向调查报告》，2010 年 4 月 27 日，第 26 页。

^② 参见《历年国务院政府工作报告（1954 年至 2016 年）》，中国国务院网站，2016 年 2 月 16 日，http://www.gov.cn/guoqing/2006-02/16/content_2616810.htm。

^③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，载《人民日报》2012 年 11 月 18 日，第 2 版。

^④ 《中央外事工作会议在京举行》，载《人民日报》2014 年 11 月 30 日，第 1 版。

^⑤ See Andrei Denisov, “How the MFA Promotes Russian Business Interests Abroad,” *International Affairs*, Vol.50, No.4, 2004; Chief Information Officer Council, *Transformational Government Annual Report 2007*; White House, *National Security Strategy*, Washington, May 2010.

^⑥ 参见《专访英国皇家国际事务研究所高级研究员凯瑞·布朗：中国需战略应对海外利

中国海外利益维护战略的构建作初步探讨。

一、树立海外利益维护的正确观念

观念乃行动的先导，中国海外利益维护当以正确的海外利益观为理念支撑。^①作为一种上层建筑，海外利益观不仅左右着国家对具体利益形态的认知和偏好，还影响着海外利益维护手段的选择和运用。习近平主席多次强调，做好外交工作应该树立、践行正确义利观。毋庸赘言，中国海外利益维护以保障境外公民和法人的人身财产安全为基本目标，应坚持“共同、综合、合作、可持续”的安全观。^②与之相应的是，中国海外利益维护亦应树立正确义利观，即综合利益观、共同利益观、合作利益观。^③

（一）树立综合利益观，力避纯粹的物质利益观

异于国内利益的是，“海外利益是国家于主权管辖范围之外在物质与精神层面上需求的一切权益和好处。”^④在形态方面，海外利益大体可分为物质利益和非物质利益，不仅包括对外贸易、海外能源、国际劳务等实体性的物质利益，还包括国际制度话语权、国际文化影响力、国际身份认同度等过程性、观念性的非物质利益。现实表明，中国对海外利益的主观认知和客观实践主要限于物质性海外利益。相较而言，西方大国不但认识到海外利益有

益》，载《第一财经日报》2009年8月11日，第4版。

^① 2004年6月，张运成、冯昭奎等学者提出了“海外利益观”一词，探讨了中国“新海外利益观”与“和平崛起”理论相结合的问题。参见杨磊、张运成：《中国该如何保护自己的海外利益》，载《中国经营报》2004年6月21日。遗憾的是，学界至今对中国应树立何种“海外利益观”及如何构建等问题的研究甚是乏力。

^② 习近平：《积极树立亚洲安全观 共创安全合作新局面》，载《人民日报》2014年5月22日，第2版。

^③ 在无政府的国际社会，保障国家安全无疑乃任何国家获取自身利益的核心诉求和开展对外活动的主要目标。全球化时代，绝大多数国家将保障海外公民和法人的人身财产安全，作为海外利益维护的战略重心。2014年5月21日，习近平在第四次亚信峰会上提出，“应该积极倡导共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观。”2015年11月22日，李克强在第十届东亚峰会上亦表示，“中方倡导共同、综合、合作、可持续的新型安全观。”基于此，本文提出“综合、共同、合作”的海外利益观，无疑有其充分的现实根据和政策基础。

^④ 王发龙：《中国海外利益维护路径研究：基于国际制度的视角》，载《国际展望》2014年第3期，第53页。

其物质形态和非物质形态，而且高度重视非物质性海外利益的拓展和维护。在美国学者约瑟夫·奈（Joseph S. Nye, Jr）看来，“道德价值观只是无形的国家利益。……维持国际秩序乃美国的国家利益。”^① 英国一贯认为，“英国国家利益与维护以英国为主要创始国的国际体系密切相关。”^② 第二次世界大战结束以来，西方大国大多将海外投资运营、能源资源获取、国际机制建设、国际秩序维护、价值观念传播视为海外利益的核心要素。^③ 1970年6月18日，英国前首相爱德华·希斯（Edward Heath）在大选中表示，“我们将保护英国的海外利益”，……“加入欧洲经济共同体将符合英国人的长远利益。”^④ 奥巴马政府2011年出台的《美国国家军事战略》报告明确提出，“美国利益与更加广泛的国际稳定体系紧密相连，该体系包括联盟、伙伴关系和多边机制。”^⑤ 对任何国家而言，物质利益是海外利益的本原和主体而皆为各国政府所高度重视。相较而言，非物质利益则更具韧性、更为长久，是影响物质利益不断发展的智力支撑和理念保障。对大国而言，海外非物质利益的重要性有时并不亚于海外物质利益。比如，中国高度重视海外文化利益的发展和维护，大力推进孔子学院（孔子课堂）建设以提升中华文化的国际认可度和影响力。美国总统西奥多·罗斯福（Theodore Roosevelt）认为，“一个伟大的自豪的和高尚精神的人民将宁可面对战争带来的所有灾难，也不以国家荣誉为代价换取那种基本的繁荣。”^⑥ 必须指出的是，学界对海外利益的研究大多囿于对外贸易、海外投资、地缘安全等物质范畴，不仅对国际形象、国际认同、国际话语权等非物质性海外利益的研究乏善可陈，

^① Joseph S. Nye, Jr., “Redefining the National Interest,” *Foreign Affairs*, July/August 1999, pp. 22-23.

^② Ashley Jackson, “Empire and Beyond: The Pursuit of Overseas National Interests in the Late Twentieth Century,” *English Historical Review*, Vol. 122, No. 499, December 2007, pp. 1353-1354.

^③ See The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, December 1999; The Commission on America’s National Interests, *America’s National Interests*, July 2000; Karl W. Eikenberry, “The Effective Use of American Power: Defining and Defending America’s Interests Abroad,” *American Foreign Policy Interests*, Vol. 34, No. 5, 2012.

^④ Iain Dale, ed., *Conservative Party General Election Manifesto 1900-1997*, London: Routledge, 2000, pp. 181-196.

^⑤ Department of Defense, *The National Military Strategy of the United States of America: Redefining America’s Military Leadership*, Washington, D.C., February 2011.

^⑥ 阎学通：《中国国家利益分析》，天津人民出版社1996年版，第11页。

甚至将海外利益等同于物质性海外利益。在外交实践中,中国通常将公民和法人的人身财产安全视为海外利益维护的战略重心,这导致对非物质性海外利益的维护重视不足。应当指出,物质性海外利益与非物质性海外利益均是国家在境外的重要利益诉求,尽管形态各异且地位不一,但两者均不可偏废。

为此,中国应在发展和维护海外利益的实践中树立综合利益观,力避两种错误的认知倾向。其一,不可将眼界囿于纯粹的物质主义范畴而只强调物质性海外利益,认为非物质性海外利益在海外利益之整体利益格局中的地位和分量微乎其微,乃至仅作为物质性海外利益的附属品、衍生物而存在。其二,不可受唯心主义的羁绊而过于强调意识形态、国家形象、国际影响力等非物质性海外利益,以至妨碍了对物质性海外利益的发展和维护。

(二) 树立共同利益观, 力避狭隘的民族主义

海外利益是个主体多元、内容庞杂、层次繁多的综合性利益体系。在主体方面,海外利益大概可分为公民、法人、国家(以政府为代表)及国际共同的海外利益等。随着世界发展大势和自身国情国力的变动,处于同一时代的不同国家或处于不同时代的同一国家通常会对海外利益有着不同的认知、界定和偏好,进而采取使自身海外利益最大化的理性行为。明显的是,全球化无疑是驱动各国海外利益生成、发展、存在的核心外生变量。马克思早已指出,“过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态,被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替了。……民族的片面性和局限性日益成为不可能。”^① 全球化时代,海外利益尽管仍保有其鲜明的私利性、排他性、不可分割性,但已明显异于殖民利益而更具合约性、合法性,异于国内利益而更具共存性、包容性。应当指出,海外利益因生成和发展于他国之境或全球公域,其有效维护和不断实现通常有赖于利益所属国和利益所在国的协力合作。进而言之,全球化时代的海外利益将更难具有充分的排他性和私利性,远非海外利益所属国的一己之私,而是推动、维系国际关系进步和国际社会发展的共同利益。冷战结束以来,金融危机、恐怖主义、气候恶化等非传统安全问题的日益凸显和全球治理困境的不断显现,尽管使得国家

^① 《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社1995年版,第275-276页。

之间具有了更多的国际共同利益，但部分国家仍无视他国的合理利益关切乃至国际社会的共同利益。在此形势下，中国在发展、维护和实现海外利益的实践进程中，应注重海外利益相关方的合理关切、增进对国际共同利益的认知与保护。比如，中国基于合作共赢的理念和维护地区安全的考虑而打击中亚“三股势力”、推进区域安全合作，不仅有助于保障自身在中亚地区的投资、能源开采、文化交流、地缘政治等方面海外利益的发展与安全，还有利于培育自身与上海合作组织其他成员国的国际共同利益。2013年10月24日，习近平在周边外交工作座谈会上强调，做好外交工作“要找到利益的共同点和交汇点，坚持正确义利观。”^①

不难预见的是，随着全球化进程的不断加快、国际交往密度的迅速提升和相互依赖程度的日益增强，各国的海外利益在全球范围将难享“势力范围”、难现泾渭分明之态，会在国境之内、地区之间乃至全球公域以交集形式、融合形态渐呈卵榫相合、荣损与共之势。全球发展大势已然明朗，不同国家乃至整个国际社会的共同利益已越来越多，海外利益的共存性、包容性亦更趋明显，这是人类社会发展的规律使然和历史必然。在此形势下，中国在发展、维护和实现海外利益的过程中，应力避狭隘的民族主义而树立共同利益观以增进自我与他者乃至国际社会的共同利益。

（三）树立合作利益观，力避褊狭的零和思维

当今世界，求和平、谋发展、促合作已成为不可阻挡的时代潮流。作为存在于境外的利益形态，海外利益的产生、发展、维护和实现均非利益所属国可独力而为，有赖于利益所属国、利益所在国乃至国际社会的通力合作。2014年7月4日，习近平在韩国国立首尔大学发表了题为《共创中韩合作未来 同襄亚洲振兴繁荣》的演讲。他表示，中国“倡导合作发展理念，在国际关系中践行正确义利观”。^② 历史显示，传统大国之海外利益发展的战略重点是保障一己之私而非增进共同利益，海外利益维护的主导方式是倚重

^① 《习近平在周边外交工作座谈会上发表重要讲话强调：为我国发展争取良好周边环境》，载《人民日报》2013年10月26日，第1版。

^② 习近平：《共创中韩合作未来 同襄亚洲振兴繁荣》，载《人民日报》2014年7月5日，第1版。

单边行径而非借力国际合作。现实表明，单边主义、自助行为仍是传统大国海外利益维护的主要选择，明显已不合时宜而难以保障海外利益的发展和安。应当指出，国家自身海外利益的安全不但有赖于独力维护，还应基于合作利益观以增进双边和多边层面的国际合作。合作利益观，即强调海外利益的不同主体和利益相关方秉持合作共赢理念，摒弃零和思维主导下的单边行径和自助逻辑，以合作方式促进海外利益的发展与实现。显而易见的是，全球化时代的海外利益早已超越了人们的传统认知视野，不再完全由国家自身决定而需顾及他国乃至国际社会的正当利益关切。冷战结束以来，传统安全问题和非传统安全问题对各国海外利益的发展与安全带来了综合威胁，国际合作而非“独力自助”理应成为所有国家维护海外利益的必由之路。2013年3月23日，习近平在莫斯科国际关系学院发表演讲时强调，“各国要同心协力，妥善应对各种问题和挑战。越是面临全球性挑战，越要合作应对，……面对错综复杂的国际安全威胁，单打独斗不行。”^① 2008年9月，国际金融危机的爆发使各国的海外经济利益惨遭重创，令世界经济明显衰退，一片萧条，由此加剧了全球经济治理的艰巨性和长久性。在此形势下，消除金融危机的影响、保障海外利益的安全绝非任何国家可独力而为，有赖于世界各经济体乃至世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织、二十国集团等主要国际经济组织的协力合作。

全球化时代，国家无论大小、不管强弱，都应站在时代发展与人类进步的高度，基于合作共赢理念、运用国际合作方式来应对海外利益所面临的现实威胁与潜在风险，进而保障自身海外利益和国际共同利益。进入21世纪以来，中国的海外利益逐渐步入迅速发展的高速轨道。随着各领域海外利益在全球范围内的不断生成与迅速拓展，中国如何保障海外利益安全的问题日益凸显出来。作为一个海外利益后发国，中国海外利益维护的基本前提无疑是在理念层面树立海外利益维护的正确义利观，在实践中力避零和思维、树立合作利益观，在双边和多边层面提升与利益所在国、利益相关国乃至国际社会的合作力度。

^① 习近平：《顺应时代前进潮流 促进世界和平发展》，载《人民日报》2013年3月24日，第2版。

二、拓展海外利益维护的多元路径

作为综合性的利益体系，海外利益在内容上可划分为海外经济利益、海外政治利益、海外文化利益、海外安全利益等。全球化时代，国家应该对海外利益所面临的多重威胁和风险采取多种举措、构建综合机制。习近平指出，“合作共赢的理念不仅适用于经济领域，也适用于政治、安全、文化等广泛领域。”^① 与之相应，中国亦应在国际社会从推进经济外交、增进政治互信、促进文化交流、加强军事合作等层面着力，拓展海外利益维护的多元路径。

（一）推进经济外交

作为国家总体外交的基础部分和重要方式，经济外交对海外经济利益维护有着无可代替的作用。在世界经济全球化和区域经济一体化的时代背景下，推进经济外交已成为各国进行海外经济利益维护所无法回避的必然选择。客观而论，中国的经济外交起步晚、进度慢、成效低，实际上在改革开放后才缓慢发展起来，更遑论对海外经济利益的安全发挥保障作用了。经过30余年的实践探索，中国的经济外交尽管手段更加多元、领域日渐宽广、发展日益迅速，但总体上仍处于难助自身、落后于人的初始阶段。比如，中国尽管早已成为世界第二大经济体，但“在国际经济机制内，中国提出的新规则寥寥无几。……中国通常会接受世贸组织的全部决策程序和结构，并且在组织内发挥领导作用一直较为谨慎。”^② 2004年8月，胡锦涛在第十次驻外使节会上强调，要加强经济外交，推动实施“引进来”和“走出去”相结合的对外开放战略。^③ 2005年的《政府工作报告》进一步指出，“全面加强经济外交和对外文化交流，积极维护我国公民在海外的生命安全和合法权益。”^④

^① 习近平：《迈向命运共同体 开创亚洲新未来》，载《人民日报》2015年3月29日，第1版。

^② Alastair Iain Johnston, “Is China a Status Quo Power?” *International Security*, Vol. 27, No. 4, Spring 2003, p. 23.

^③ 《第十次驻外使节会议在京举行》，载《人民日报》2004年8月30日，第1版。

^④ 参见《人民日报》2005年3月15日，第1版。

基于此，中国应加大经济外交力度，为海外利益的发展与安全提供有效保障。一方面，应拓展双边经济外交路径。比如，中国应通过与海外利益相关国开展双边经济对话，解决双边贸易纠纷和投资争端，签订投资、贸易、税收等方面的双边协定，为海外经济利益维护提供基本的机制保障。如中韩自贸协定于2015年6月1日签署，无疑为维护双边贸易的发展与安全提供了有效的机制保障。另一方面，应提升多边经济外交力度。比如，中国应继续通过创建国际经济机制、改革国际经济秩序、推进国际经济治理等方式，为海外经济利益维护提供合法框架。近年来，中国不仅在参与全球性国际经济组织的改革方面发挥了重要作用，还在推动金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行（AIIB）、澜沧江—湄公河合作机制等地区性国际经济机制的创建方面发挥主导作用，无疑为保障对外贸易、海外投资、国际金融等海外经济利益的发展与安全提供了坚实的战略平台。

（二）增进政治互信

与国内利益不同的是，海外利益的发展态势和安全状况不仅取决于利益所属国，还有赖于利益所属国与利益所在国的政治关系。被西方视作“异质文明”，中国在政治制度、意识形态、价值观念等方面与部分传统大国存有较深的战略互疑和政治不信任，这成为阻碍其海外利益发展与安全的结构性障碍。近年来，中国在非洲、中东、东南亚、拉丁美洲等地区的经济利益快速拓展，引起了美国、英国、法国等传统大国乃至印度、巴西等新兴大国的心理恐惧、认知错误和战略疑虑。其中，美国政界和学界部分人士表示，中国的对外投资和能源资源开采掀起了新一轮“殖民主义”运动，中国海外利益的发展是对世界秩序和美国霸权的严重“威胁与挑战”。2011年6月11日，时任美国国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）在赞比亚宣称，中国正在非洲大陆实施“新殖民主义”，在非洲的投资与援助并不总是顾及非洲人民的利益。^① 美国学者托马斯·弗里德曼（Thomas Friedman）更是直言道，“毫无疑问，中国的崛起与西方领军的民主国家的停滞和瘫痪相重合，

^① 《在非洲实行“新殖民主义”的帽子扣不到中国头上》，新华网，2011年6月14日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-06/14/c_121535286.htm。

这带来了西方人心理上的不安”^①。

在此形势下，中国应加强与海外利益相关国的政治交往和战略对话，为海外利益维护提供有力的政治保障。一方面，应继续发展战略伙伴关系。作为快速崛起中的新兴大国，中国应继续秉持“结伴而不结盟”的外交理念，大力发展新型国际关系而构建遍布全球的“伙伴关系网”，通过在国际互动进程中消减他国的战略疑虑来增进政治互信和国际认同。例如，2015年4月20日，国家主席习近平与巴基斯坦总理谢里夫同意将中巴关系提升为“全天候战略合作伙伴关系”，这无疑为中巴经济走廊和丝绸之路经济带的建设夯实了坚实的政治基础。另一方面，应大力拓展政治交往渠道。在主体方面，中国应在强化政府主导地位的同时，充分发挥公民个人、跨国企业、社会组织等民间力量的辅助作用，形成“以民促官、官民结合”的外交新合力。在路径方面，中国应在加强政府外交的同时，统筹政党外交、议会外交、公共外交、民间外交等外交方式，开创全方位、宽领域、多层次的外交新局面。

（三）促进文化交流

文化是国际社会的一股柔性力量，同质文化乃促进海外利益生成和发展的外在驱动，异质文化则是阻碍海外利益维护与实现的结构障碍。在美国学者塞缪尔·亨廷顿（Samuel P. Huntington）看来，“具有类似文化和体制的国家会看到它们之间的共同利益。”^②历史与现实表明，源于不同文化的国家更难以形成对彼此利益的认可和共同利益的认知。全球化时代，国际文化交流中所产生的强势文化对弱势文化的碰撞、侵袭、异化等现象，不断凸显出来而渐呈“全球化”之势。在此形势下，中国与他国（尤其是西方大国）在传统文化、意识形态、外交理念等方面的差异，显然不利于自身海外利益的发展与安全。比如，美国安可顾问公司全球总裁马格里·克劳斯（Margery Kraus）就曾表示，“中国企业海外并购投资会面临劳工等多方面的问题，其中文化差异是最大的挑战。”^③阿联酋海湾研究中心主席阿布杜拉齐兹·塞

^① 王波：《中国人要买下世界吗？》，载《中国青年报》2011年4月6日，第9版。

^② [美]塞缪尔·亨廷顿：《文明的冲突与世界秩序的重建》，周琪等译，新华出版社2010年版，第12页。

^③《安可顾问公司全球总裁：文化差异是企业海外并购投资面临的最大挑战》，第一财经网，2013年4月8日，<http://www.yicai.com/news/2611065.html>。

奇 (Abdelaziz Sage) 也认为, 中国和中东的经贸往来受阻于两种文化间缺少理解, 文化差异像横在双边贸易间的障碍物。^①

这样, 中国应提升国际文化交流的力度和进度, 增进与他国的文化认同, 为海外利益的发展与安全提供精神支撑和理念保障。一方面, 应拓宽传播自身文化的路径。例如, 中国可通过合办高等学校、设立科研机构、开办孔子学院、签订文化协定、举办文化活动等方式, 建立中外文化交流的长效机制。经过十余年的发展, 孔子学院已成为传播中国文化的重要主体。截至 2015 年年底, 全球 135 个国家共建立了 500 所孔子学院和 1 000 个孔子课堂 (遍布亚、非、欧、美、大洋等世界各洲),^② 基本上构成了中国文化的全球传播网络。另一方面, 应加大了解他国文化的力度。比如, 中国的公民、企业、社会组织等海外利益主体在“走出去”之时, 应强化对海外利益所在国 (所在地) 的语言、生活方式、风俗习惯等文化要件的了解和学习, 进而在与当地社会的互动进程中消弭文化差异、增进文化认同。2014 年 5 月, 李克强在访问非洲时曾指出, “真正扎住根, 还是要了解当地文化、尊重当地习俗。和谐相处, 才能把项目做得更大, 成就也一定会更大。”^③

(四) 加强军事合作

在无政府的国际社会中, 军事力量是任何国家保障海外利益安全的坚强后盾和最终手段。诚如弗里德曼所言, “离开看不见的拳头, 市场这只看不见的手将永远不起作用。……保障硅谷科技在世界发挥作用的看不见的拳头, 叫做美国陆军、空军、海军和海军陆战队。”^④ 后冷战时代, 国际交往的速度、密度、频度均不断提升, 这使得海外公民和法人的人身财产安全更易于遭到传统安全问题和非传统安全问题的综合威胁。在此形势下, 国家不可亦不能凭一己之力应对海外利益的威胁因素, 需要借助国际军事合力打击海盗、劫匪、恐怖分子等不法势力来保障海外利益的发展与安全。中国坚持

^① 《新加坡媒体: 文化差异阻碍中国和中东贸易》, 环球网, 2008 年 4 月 10 日, <http://oversea.huanqiu.com/entertainment-Articles/2008-04/990.html>。

^② 孔子学院总部、国家汉办: 《孔子学院年度发展报告》, 2015 年, 第 12 页。

^③ 《李克强: 在非中企了解当地文化才能扎住根》, 新华网, 2014 年 5 月 5 日, http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/05/c_126464123.htm。

^④ Thomas L. Friedman, “A Manifesto for the Fast World,” *New York Times Magazine*, March 28, 1999, p. 3.

走和平发展道路,但并不意味着放弃运用武力保障海外利益的路径选择,而是通过不断加强国际军事合作来消减海外利益的威胁因素。2013年的国防白皮书《中国武装力量的多样化运用》提出,“开展海上护航、撤离海外公民、应急救援等海外行动,成为人民解放军维护国家利益和履行国际义务的重要方式。”^①2015年的国防白皮书《中国的军事战略》进一步提出,“加强海外利益攸关区国际安全合作,维护海外利益安全”^②。

因此,中国应继续提升国际军事合作力度,为海外利益的发展与安全提供安全保障。一方面,应强化与他国的双边军事合作。比如,中国可与海外利益相关国在联合执法、反恐行动、打击海盗等方面加强军事合作,以国际合力应对海外利益面临的非传统安全问题。2011年以来,中国与老挝、缅甸、泰国通过召开部长会议、签署联合声明、成立指挥机构、开展联合执法(三十余次)等方式,有效打击了湄公河流域的河盗、劫匪、恐怖分子等不法势力,维护了中国商人、船员、游客的人身财产安全。另一方面,应增进多边框架下的军事合作。比如,中国可在联合国安理会、上海合作组织、朝核问题六方会谈机制、亚信会议等国际安全机制的框架下,通过参与维和行动、开展联合巡逻、举办反恐军演、促进安全对话等方式,以国际军事合力应对恐怖主义、海盗劫匪、武器扩散等威胁因素,为海外利益的发展和提供机制化、常态化的军事保障。

三、构建海外利益维护的和合模式

进入21世纪以来,中国的海外利益发展逐渐展现出全面、均衡、快速的繁荣之势。但中国的海外利益维护尚显滞后,不仅仍未摆脱弱国心态和“落后就要挨打”的主观认识,也尚未探索出符合自身国情国力和顺应世界发展大势的实践模式。作为坚持走和平发展道路的海外利益大国,中国的海外利

^① 《国防白皮书:中国武装力量的多样化运用》,新华网,2013年4月16日,http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/16/c_1115403491.htm。

^② 国务院新闻办公室:《中国的军事战略》,新华网,2015年5月26日,http://news.xinhuanet.com/politics/2015-05/26/c_1115408217.htm。

益维护应力避以单边主义、黠武主义为核心的零和模式，构建以共同利益为基础、以国际制度为依托的和合模式。^①

（一）力避以单边主义和黠武主义为主导的零和模式

海外利益有着不同的生成机制和发展方式，亦有其不同的维护模式和实现路径。其中，英国、法国、美国等西方传统大国在发展和维护海外利益的历史进程中，构建了以单边主义、黠武主义为主导的零和模式。

一方面，黠武主义乃传统大国海外利益维护的主要选择。大航海时代，葡萄牙、西班牙、荷兰等殖民大国在全球开拓殖民地的同时，通过在海上的战略要道附近布设军事据点，以坚船利炮维护原料获取、远洋运输、奴隶贸易等方面的海外利益（殖民利益）。近代以降，无论是英国在世界各地进行的“圈地运动”，美国在拉丁美洲实施的“大棒政策”，还是日本在东亚地区谋划的“大东亚共荣圈”，武力乃其海外利益维护的主导方式。1898年12月，美国于美西战争结束后旋即在菲律宾和古巴着手建立海军基地，以保障在相关地区的海外经济利益和地缘政治利益。冷战之后，武力仍是西方传统大国保障海外利益的重要手段。比如，英国颁布的《2007年度政府改革报告》明确表示，英国“把国防部的工作和军事开支视为维护其全球利益的重要支柱”。^②再如，美国强化了以武力保障海外利益的力度，通过部署海外军事基地、强化军事同盟、加强海外武力投放等方式来维护海外利益。诚如美国前国务卿马德琳·奥尔布赖特（Madeleine Albright）所言，“我们在全球运用武装力量以维护我们的利益，……我们面临的主要挑战之一是在必要之

^① “和合”一词最早见于《国语·郑语》，“商契能和合五教，以保于百姓者也。”“和合学”的创立者中国人民大学张立文教授认为，“和合”有着“新生事物或新质事物产生的原因”事物“存有的方式”“形上学本体”“心灵境界”等四层涵义。参见张立文：《中国文化的精髓——和合学源流的考察》，载《中国哲学史》1996年第1-2期，第56-57页。在国际政治学界，学者早已将“和合”的概念和思想用于学术研究。相关成果参见张立文：《和合外交与新型大国关系的思议》，载《人民论坛》2013年第11期，第14-21页；刘江永：《海陆和合论：“一带一路”可持续安全的地缘政治学》，载《国际安全研究》2015年第5期，第3-21页；倪世雄：《习近平“和合”外交思想》载《人民论坛》2015年第19期，第36-39页。

^② Chief Information Officer Council, *Transformational Government Annual Report 2007*; 转引自汪段泳：《海外利益实现与保护的国家差异：一项文献综述》，载《国际观察》2009年第2期，第35页。

时，决定在何地、从何时、依何种情况部署武装力量。”^① 2012年9月，美国五角大楼发布的《2013财年美军基地结构报告》（*Base Structure Report Fiscal Year 2013 Baseline*）显示，美国已构筑了覆盖全球的军事网络，其部署在40个国家的598个海外军事基地^②，成为海外利益维护的战略支点，为其商品市场、能源运输、海外救援、航道安全等海外利益提供安全保障。

另一方面，单边主义乃传统大国海外利益维护的惯用手段。英国、法国、美国等西方传统大国在发展和维护海外利益时往往选择单边主义。其中，英国和美国有着较为久远的单边主义传统。1796年9月17日，美国首任总统乔治·华盛顿在《告别演说》中宣称，“我国独处一方，远离他国，这种地理位置允许并促使我们奉行一条不同的政策路线。”^③ 历史与现实表明，美国“不同的政策路线”即在国际交往中以单边行径保障自身利益，这奠定了单边主义外交（孤立主义）的理念基础。^④ 此后，美国历届政府的外交政策多以单边主义为指导，通常无视他国的正当利益关切而“独立自主”地处理国际事务、获取海外利益。无论是实施“门罗主义”将拉丁美洲划为势力范围，还是推行“大棒政策”侵占波多黎各和菲律宾，美国均以单边行动维护其海外经济利益、地缘政治利益和国际战略利益。冷战时期，单边主义仍是美国进行海外利益维护的主要外交理念和路径选择。20世纪50年代，美国假联合国之名扩大朝鲜战争，以维护自身在远东的地区秩序主导权、地缘政治利益等海外战略利益。60年代，美国以遏制所谓的“共产主义扩张”为由而独自发动了越南战争，以保障在意识形态和价值观念等方面的国际地位和影响力。后冷战时代，美国海外利益维护实践中的单边主义行径有过之而无不及。其中，小布什政府甚至将单边主义发挥到极致，惯于通过传播价值

^① Madeleine Albright, “Advancing American Interests through the United Nations,” *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 6, No. 8, 1995, pp. 127-130.

^② Department of Defense, *Base Structure Report Fiscal Year 2013 Baseline (A Summary of the Department of Defense's Real Property Inventory)*, Washington, D.C., September 2012.

^③ George Washington, “Washington's Farewell Address 1796,” *The Papers of George Washington*, Yale University, http://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp.

^④ 孤立主义与单边主义在实质上具有相通性、一致性，二者皆以“我们是为我们自己行动，不是为别人而行动的”为基本理念。为此，我们可将孤立主义视为单边主义的原初形态和基础，单边主义是孤立主义的进一步发展。

观念、颠覆政权乃至发动战争等方式，来保障能源开采、民主化改造、地缘政治等方面的海外利益。比如，小布什政府在中东地区大肆推行“价值观外交”，宣称“积极致力于把民主、发展、自由市场和自由贸易的希望带到世界的每一个角落”的同时，^①无视联合国、国际社会乃至部分盟国的反对发动了伊拉克战争。

冷战思维并未随着冷战的终结而终结，单边主义亦没有随着多边外交的时兴而退出历史舞台。全球化时代，各国在发展和维护海外利益的实践进程中，应超越单边主义和黩武主义主导下的零和模式。作为新兴大国，中国缺乏丰富的海外利益维护经验，尽管应该借鉴传统大国维护海外利益的历史经验和实践模式，但是零和模式、零和思维早已不合时宜。^②

（二）构建以共同利益和国际制度为核心的和合模式

“和合”是中国传统文化的精髓，加强国际合作、构建和谐世界是中国外交的战略主张。习近平指出，“只有合作共赢才能办大事、办好事、办长久之事。要摒弃零和游戏、你输我赢的旧思维，树立双赢、共赢的新理念，在追求自身利益时兼顾他方利益，在寻求自身发展时促进共同发展。”^③ 秦亚青也认为，“‘和合’是真正具有中国内涵的概念，是根本不同于西方世界观的思想理念。挖掘发展这一概念、使之成为核心理论概念，既有中国灵魂、又有普世价值，这是构建中国特色外交理论的一个关键所在。”^④ 笔者认为，中国海外利益维护的和合模式明显异于西方传统大国海外利益维护的零和模式，它既蕴含着合作共赢、和谐共生的内在属性和基本理念，又彰显着“和而不同”“独善其身”的中国气派与“协和万邦”“兼济天下”的世

^① White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., September 2002.

^② 应当指出，中国的经济发展模式、根本政治制度、传统历史文化都规定并昭示着，中国的和平发展代表的不单是一个国家的崛起，还是一种文明的复兴。显而易见，近年来引发全球热议的“中国道路”、“中国模式”、“北京共识”等现象表明，中国走出了一条不同于传统大国武力崛起之途的和平发展道路。为此，对崛起于异质文明的中国而言，在发展和维护海外利益的实践进程中，理应借鉴（更应鉴别）传统大国海外利益维护的历史经验和实践模式，以免陷入“食而不化”的尴尬境地而贻误和平崛起的战略机遇期。

^③ 习近平：《迈向命运共同体 开创亚洲新未来》，载《人民日报》2015年3月29日，第1版。

^④ 秦亚青：《关于构建中国特色外交理论的若干思考》，载《外交评论》2008年第1期，第11页。

界情怀。^①

一方面，增进共同利益认知，夯实国际合作基础。恩格斯曾指出，“单是大工业建立了世界市场这一点，就把全球各国人民，尤其是各文明国家的人民，彼此紧紧地联系起来，以致每一国家的人民都受到另一国家发生的事情的影响。”^②第二次世界大战结束以来，各国海外利益的生成机制、发展方式、存在形态均逐渐发生了质的变化，不仅相互交织、彼此交融，还逐渐形成利益汇合点乃至利益共同体。英国经济学家约翰·穆勒（John Mill）认为，“除非照顾到所有国家的利益，否则任何国家都无法依靠任何手段获得利益；即使能够获得，也不应该去寻求。”^③改革开放以来，中国逐渐形成并固化了“两头在外”的总体经济发展格局，对世界经济的依存度不断上升而致其经济敏感性和脆弱性日渐凸显。在此形势下，中国的海外利益维护不应限于自身发展的个体维度而需基于国际社会的整体维度，增进对他国正当利益与国际共同利益的认知和维护，惟其如此方可获取双赢、共赢之效。党的十八大报告明确提出，“合作共赢，就是要倡导人类命运共同体意识，在追求本国利益时兼顾他国合理关切。”^④毋庸赘言，无论个人之间还是国家之间，共同利益无疑乃达成、促进、维系合作关系的天然纽带，但是未被制度化的共同利益是脆弱的、短暂的。美国学者理查德·哈斯（Richard N. Haass）也认为，“仅有共同利益是不够的。重要的是，这些共同利益是否转化成为共同的，或至少是相辅相成的政策。”^⑤

另一方面，挖掘国际制度潜能，搭建国际合作平台。任凭国际局势风云变幻，任何层面的国际合作均非国际互动的常态而常因利益分配、预期收益、

^① 海外利益维护的和合模式不同于传统的合作模式，它以正确义利观为理念基础，讲求合作共赢、义利兼顾。历史与现实表明，西方大国为攫取瓜分势力范围、掠夺资源能源、抢占战略要地等海外利益，通常采用国际合作方式。比如，八国联军在侵华期间为了在划分势力范围、掠夺金银财宝、争夺战争赔款等方面使其海外利益（殖民利益）最大化，采取了“求利弃义”的国际合作方式。

^② 《马克思恩格斯选集》（第一卷），人民出版社1995年版，第241页。

^③ [美]肯尼思·华尔兹：《人、国家与战争：一种理论分析》，信强译，上海人民出版社2012年版，第76页。

^④ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，载《人民日报》2012年11月18日，第2版。

^⑤ 倪世雄、王义桅：《中美国家利益比较》，时事出版社2004年版，第9页。

权力对比等问题而搁浅或终止。随着国际交往密度和相互依赖程度的日益提升,尽管国家之间存在着足以促成国际合作的、不断增加的共同利益,但国际纷争与冲突仍时有发生。换言之,国家之间仅有共同利益并不足以达成和维系国际合作。美国学者罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)指出,“仅存在共同利益还是不够的……必须要有制度的存在才行”^①,因为“国际制度具有促进合作的潜能,若没有国际合作,人类必将难以繁荣。”^②明显的是,国际社会的制度化进程和规范性程度与日俱增,制度本位无疑将成为人类社会发展的的大势所趋。此外,海外利益有其充分的合约性、合法性,大都受海外利益所在国法律、国际法、国际制度等合法框架的承认与保护。在此形势下,各国借助国际制度以维护海外利益则更具可能性与可行性。例如,自2008年12月开始,中国根据联合国安理会决议与相关国际法积极参与打击海盗行动,有效地保障了中国、他国以及国际组织航经亚丁湾、索马里海域的人员和船舶的安全。作为国际社会的规范性结构,国际制度能够通过克服“政治市场失灵”而促进国际合作,它对“合作出现和进步的贡献,……是通过改变国家以自我利益为基础进行的决策环境来达到的。”^③又如,自上海合作组织成立以来,中国与其他成员国加强了政策协调、情报共享、军事演习等方面的国际合作,消减了“三股势力”对中亚地区的威胁,保障了自身海外利益与国际共同利益的发展与安全。正是在这一意义上,习近平在2013年召开的上海合作组织比什凯克峰会上强调,“把上海合作组织打造成成员国命运共同体和利益共同体,使其成为成员国共谋稳定、共同发展的可靠保障和战略依托。”^④基于此,中国应继续通过参与、改革、创建、运用国际组织、国际机制等方式,来搭建国际合作的战略平台、拓展海外利益维护的制度路径。

应当指出,共同利益的不断增多是人类社会发展的历史必然,制度化、

^① [美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和等译,上海人民出版社2012年版,第11页。

^② Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4, 1988.

^③ [美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,第11页。

^④ 杜尚泽、林雪丹:《上海合作组织峰会在比什凯克举行》,载《人民日报》2013年9月14日,第1版。

规范化乃国际社会发展的大势所趋。对各国而言，增进对共同利益的认知、加强国际制度框架下的国际合作无疑是海外利益维护的应然选择。对中国而言，借力联合国安理会、G20、上海合作组织、金砖国家机制、亚洲基础设施投资银行等战略平台来拓展国际制度路径、提升国际合作力度，实乃海外利益维护的理性选择。

结 束 语

进入新世纪以来，中国海外利益展现出不断生成、快速发展和有效实现的良好态势，已成为支撑经济社会发展和综合国力提升的重要保障。与此相应，党和国家高度重视海外利益维护问题而将其提升至国家战略层面。孔子曰，“可久者圣人之德，可大者圣人之业。”毋庸赘言，海外利益维护即是中国一项神圣而伟大的长久事业。纵观历史，历代崛起大国之所以最终实现崛起，是因为在海外利益维护的长久征程中做出了历史性创新，在器物、制度、理念等层面引领时代潮流。审视现实，中国的海外利益维护与和平崛起进程相伴而行，海外利益维护战略的构建不仅影响海外公民和法人的具体利益，还关涉国家崛起和民族复兴等战略性利益。展望未来，中国海外利益维护在全球层面将遭遇权力掣肘、制度约束、文化侵袭，在国家层面将面临守成大国的心理疑虑、错误认知、战略打压。作为坚持走和平发展道路的新兴大国，中国的海外利益维护尽管需要借鉴传统大国的历史经验，但更需要的是构建符合自身国情国力、顺应世界发展大势的战略框架。

[收稿日期：2016-07-23]

[修回日期：2016-08-19]

[责任编辑：陈鸿斌]

天然气合作背后的中俄关系 模式探析*

张梦秋 王 栋

【内容提要】 尽管中国与俄罗斯在能源领域具有较强互补性，但两国天然气合作谈判并不顺利。本文从经济社会发展、地缘政治两方面分析导致这一现象的原因，考察中俄谈判立场与行为的变化，进而得出有关中俄关系模式的初步结论：第一，经济社会发展需求是中俄天然气合作的基础，但这一共同利益的构建是个动态过程；第二，地缘政治因素对中俄天然气合作谈判既有促进作用，也有抑制作用；第三，国家—市场关系共同塑造了前述两个因素发挥作用的方式：中俄天然气合作谈判既要满足经济社会效益追求，也要符合国家地缘政治利益。由此可得出两点启示：一是中国应对当前中俄战略伙伴关系有清醒认知，并有必要心理和政策准备；二是在对外能源合作中，中国要重视自身的能力建设，争取更大话语权，并寻求和巩固同合作方的共同利益、加强互信。

【关键词】 中俄关系 天然气 经济社会发展 地缘政治

【作者简介】 张梦秋，北京大学国际关系学院硕士研究生；王栋，北京大学国际关系学院副教授

【中图分类号】 D822.351.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)06-0055-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201606004

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

2014年5月21日，中俄两国政府签署了《中俄东线天然气合作项目备忘录》，中国石油天然气集团有限公司（以下简称“中石油”）与俄罗斯天然气工业公司（Gazprom）（以下简称“俄气公司”）签署了为期30年的《中俄东线供气购销合同》，总金额高达4000亿美元。协议规定，俄罗斯将从2018年开始通过中俄天然气管道东线向中国供气，输气量逐年增长，最终达到每年380亿立方米，共输气30年。东线天然气合作协议的签署推动了西线谈判的进程。2014年11月10日，中俄两国政府签订了《关于通过中俄西线管道自俄罗斯联邦向中华人民共和国供应天然气领域合作的备忘录》；中石油与俄气公司签订了《关于经中俄西线自俄罗斯向中国供应天然气的框架协议》，规定中俄西线天然气管道年供气规模将为300亿立方米，累计供气30年。这一协议的签署意味着最终的商业合同也指日可待。

中俄天然气合作协议的达成几经波折。从20世纪90年代中俄就天然气合作达成初步意向算起，到东西线合作备忘录的签订，历时近20年。在这一漫长进程中，中俄两国都经历了经济社会发展的波动，也经历了国际能源市场和地缘政治环境的变迁。从常理来说，中俄两国的能源合作似乎是顺理成章的事：中俄两国在能源的消费与生产方面具有很强的互补性，双方又都非常重视能源进口/出口渠道的多元化，加上两国地理位置相邻，因此中俄理应在能源合作上有很强的共同利益。然而实际谈判进程却表明，中俄合作并不是一帆风顺的。为什么中俄天然气历经约20年的艰苦谈判才最终达成？是什么因素阻碍或推动了最终合作协议的达成？本文认为，可以利用国家（政府）—市场（企业）的分析框架，从经济与社会发展需求、地缘政治因素两个角度理解中俄天然气合作。这两个因素的互动很大程度上决定了中俄天然气合作谈判在不同阶段的特征和具体进展。

一、“貌合神离”

由于苏联解体后的俄罗斯希望以能源合作扭转国内经济下滑态势，中俄能源合作构想于20世纪90年代初正式提出。这一时期的合作有相当一部分

是地方油气公司之间的非官方、小范围技术合作，直到1994年才签署了第一个政府间合作备忘录、1996年签署第一个能源合作协议。这一时期，中俄双方就东西两条天然气管线建设达成了初步一致意见，但合作成果局限于确认俄罗斯东部油气资源的潜力，以及表明两国的合作意向，并没有对具体的落实事项开展讨论。

（一）中俄在经济社会发展方面未形成广泛共同利益

从中国当时的实际需求来看，从1993年开始，中国结束了能源自给自足时代，成为成品油净进口国，1996年成为原油净进口国。但总体而言，这一时期中国国内能源供需缺口并不十分突出，国内天然气甚至处于供大于求的状态。同时，能源消费结构的主要发展趋势是石油比重不断上升，从1990年到1999年，石油在一次能源消费结构中占比从16.6%上升到21.5%，而同期天然气比重仅为2%左右。^①此外，中国国内所面临的环境压力也并不显著。总之，天然气的重要性在这一时期尚未上升到能源安全的高度。

这一时期，中国政府扮演了能源市场行为的主要塑造者。在深化对外开放的背景下，中国共产党于20世纪90年代出台了“走出去”战略。1993年底，中共十四届三中全会提出“充分利用国际国内两个市场、两种资源”的战略方针，指出要积极参与国际竞争与国际经济合作，发展开放型经济，并“赋予具备条件的生产和科技企业对外经营权，发展一批国际化、实业化、集团化的综合贸易公司”。^②在这一政策背景下，作为国有企业的中国石油天然气总公司率先在国外启动了几个较小的海外勘探项目。^③作为中石油的前身，当时的中国石油天然气总公司直属国务院，经营方式带着深刻的指令性计划经济烙印，缺乏国际市场经验。因此，这一时期中国对外能源合作的开展基本是政策导向的，很难说有明确的经济利益追求。

从俄罗斯方面来看。首先，苏联解体后，俄罗斯许多经济部门受到较大

^① 国家统计局能源统计司：《中国能源统计年鉴2013》，中国统计出版社2013年版，第55页。

^② 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，人民网，1993年11月17日，<http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1080.html>。

^③ 《中国石油海外油气合作特别报道之一》，中国石油新闻中心，2012年1月5日，<http://news.cnpc.com.cn/system/2012/01/05/001361151.shtml>。

冲击，但天然气行业并没有像石油行业那样受到重创。这是由于天然气的运输严重依赖管道，而管网建设投资又具有较强的特殊性，因此俄罗斯对外天然气贸易主要采取“照付不议”的长期销售合同形式。同时，20世纪90年代，欧洲尚未形成天然气现货市场，更加使得“照付不议”成为必然的选择。这样，俄罗斯无需担心“需求安全”，对于开拓并不成熟的亚太市场没有足够动力。其次，从俄罗斯社会经济发展角度看，俄罗斯长期面临着内部发展不均衡的问题，特别是东西伯利亚及远东地区发展滞后。但在20世纪90年代，远东问题并不是俄罗斯当时国内的主要矛盾，开发东部天然气更像是一个长远的规划和口号。

（二）地缘政治因素影响中俄的合作意愿

中国在这一时期的合作意愿是积极而谨慎的。由于缺乏经验，中国对俄罗斯东部天然气储量的具体情况并不了解。在俄罗斯提供了相关可行性研究的基础上，中国也多次组织国内调研团队，再三对俄罗斯东部天然气的开采潜力进行调研与论证。由于中国方面在准备工作中较为谨慎，因此并不急于尽快将合作付诸实施。

除缺乏利益驱动外，俄罗斯对中国涉足东西伯利亚及远东地区的意图判断，特别是“中国威胁论”也是中俄天然气合作“原地踏步”的重要因素。随着建构主义渗入国际关系理论，对地缘政治的理解也发生了变化，逐渐演变成为“关于自己与他人关系的看法，这种看法涉及安全或不安全、优势或劣势，并（或）会诉诸集体行动或对外政策战略的思想。”^①这样，俄罗斯对20世纪90年代中国介入远东发展、中俄在远东地区实力对比变化等发展逐渐感到担忧，并由此产生“中国威胁论”的认知。

在苏联计划经济体制下，俄罗斯远东地区在苏联整体经济发展中扮演提供自然资源的角色，加上远东地区地广人稀，与外部的经济、人员交往有限，发展水平远远低于俄罗斯其他地区。苏联解体后，远东地区自1991年起出现了大规模的居民外迁，加上从1993年开始，俄罗斯人口负增长，远东地区的人口流失逐渐成为一个严峻的问题。《俄罗斯联邦远东和贝加尔地区社

^① Gertjan Dijink, *National Identity and Geopolitical Visions: Maps of Pride and Pain*, London: Routledge, 1997, p. 11.

会经济发展国家规划》指出，“正是宏观区居民数量的持续下降，使得俄罗斯这一部分在地缘政治层面上显示出其脆弱性。”^①恰恰是这种“脆弱性”，使得俄罗斯对这一地区有了更深层的地缘政治考虑。

苏联解体初期，中俄边境贸易开始活跃，俄罗斯远东地区的中国移民与劳动力逐步增加，引起了俄罗斯远东地方政府、学界及媒体对中国在远东的移民的大量讨论，反映了俄罗斯从官方到民众对于中俄在远东地区实力对比的不安。除了移民问题，俄罗斯还指责中国企图攫取远东地区的自然资源与土地。例如，俄罗斯哈巴罗夫斯克边疆区州长维克多·伊万多维奇·伊沙耶夫（Victor Ivanovich Ishayev）曾在1999年说道，“俄罗斯远东的土地会被中国吞并，对远东的和平攫取行动正在进行。”^②尽管这种“中国威胁论”在俄罗斯政治中并不占据主流，但出于这一担忧，俄罗斯在一些政策中非公开地采取措施，这些措施涉及政治、军事以及经济等方面，以对抗中国在远东地区的势力。^③俄罗斯认为中国销售假冒伪劣商品，而不是进行有利于俄罗斯经济发展的投资，还常常偷税漏税，以至于俄罗斯对任何中国的东西都变得“反感”。^④到90年代中后期，远东地区与中国的经贸合作陷入低潮。

（三）中俄两国政府未能在天然气合作方面发挥有效的推动作用

由于中国此前几乎没有在国外进行油气勘探开发的经验，所以在同俄罗斯的能源合作中可谓“摸着石头过河”。同时，中国国内负责中俄天然气合作的机构也在不断调整。从1983年起，中国能源管理部门经历了数次改制和重组；1998年7月，中国石油天然气总公司改组为两家公司^⑤，中俄天然气合作由中石油接手。通过这些改革，中国能源行业的行政管理与行业监管权都移交企业，而对能源企业的管理则分散在中央政府各部门，不成体系，这种情况“不仅削弱了中央政府应对复杂问题的能力，也损坏了它制定政策

^① 《俄罗斯联邦远东和贝加尔地区社会经济发展国家规划》，俄联邦政府令第308号，2014年4月15日。

^② Jeanne L. Wilson, *Strategic Partners: Russian-Chinese Relations in the Post-Soviet Era*, London: Routledge, 2004, p. 124.

^③ Marcel de Haas, *Russian-Chinese Security Relations: Moscow Threat from the East?* Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, 2013, p. 27.

^④ Gilbert Rozman, “The Crisis of the Russian Far East: Who is to Blame?” *Problems of Post-Communism*, Vol. 44, No. 5, 1997, p. 11.

^⑤ 即中国石油天然气股份有限公司与中国石油化工集团公司。

的能力”^①。因此在这一阶段，中国政府对于中俄能源合作缺乏必要的计划，也没有形成系统的参与团队和决策机制。

俄罗斯在这一阶段也存在一定程度的能力“赤字”。首先，戈尔巴乔夫曾在 1986 年提出要加强俄罗斯在亚太市场经济活动中的参与，同时出台了一部加速开发苏联远东地区天然气的计划；然而，苏联解体后，这些想法都不了了之。其次，俄气公司于 1993 年成立，国家占股 60%，其余由个人、社会以及外国资本持有，所有制结构不清晰，也不存在对其有效的外部控制力，像一个“国中之国”。^② 有研究称，“苏联解体后的前十年中，俄罗斯政府缺乏统一和清晰的能源战略，其能源决策体系相对混乱，大规模项目的执行力较弱”。^③ 虽然天然气行业并没有像石油行业那样“分崩离析”，总体上在俄罗斯联邦政府的控制范围内，但由于国家整体实力的衰落，使得俄罗斯政府没有足够的资源整合和动员能力来推动中俄天然气合作。

二、“举步维艰”

从 2000 年到 2010 年是中俄天然气谈判的第二阶段。总的来说，这一时期双方进行了许多接触，但是成果寥寥。这一时期，中俄建立副总理级常规天然气谈判机制，并达成了一系列协议，但成果更多地停留在意向上，特别是由于价格分歧而严重阻碍了合作的实质性进展。2007 年，中石油的计划报价为 195 美元/千立方，而 2008 年中期俄罗斯在欧洲与石油价格挂钩的天然气出口价格达到了近 500 美元/千立方，使得双方的预期价格差距达到历史峰值。^④ 2010 年，俄罗斯提出的价格约为 300 美元/千立方，中国则出价

^① 孔博：《解读中国国际石油政策：从国外看中国的石油“走出去”战略》，石油工业出版社 2012 年版，第 140 页。

^② Christian von Hirschhausen and Hella Engerer, “Post-Soviet Gas Sector Restructuring in the CIS: A Political Economy Approach,” *Energy Policy*, Vol. 26, No. 15, 1998, p. 7.

^③ 刘乾、徐斌：《中俄天然气合作的历史经验与未来发展》，载《国际石油经济》2014 年第 9 期，第 5 页。

^④ Erica S. Downs, “Sino-Russian Energy Relations: An Uncertain Courtship,” in James Bellacqua, ed., *The Future of China-Russia Relations*, Lexington: University Press of Kentucky, 2010, p. 156.

约 200 美元/千立方；^① 同一时期，中国从中亚购买的天然气价格仅为 200—210 美元/千立方。总之，这一阶段的合作可谓“谈得太多，做得太少”，^② 同时价格矛盾日益凸显。

（一）利益分歧大于经济社会发展的互补性

对中国来说，这一时期同俄罗斯的天然气合作符合国家能源安全与经济社会发展利益。进入 21 世纪，中国成为天然气净进口国。与此同时，能源粗放式发展与保护环境、可持续发展的矛盾开始显现，调整能源消费结构成为大势所趋。2000 年，中国决定建设西气东输一期工程，全国性天然气管网开始布局；但中国国内的天然气产量不足以满足日益增长的消费需求，从海外寻求安全、高效、可持续的清洁能源越来越重要和迫切。

俄罗斯方面，与中国在天然气方面的合作也符合其利益需求。首先，经历了 20 世纪 90 年代的油价低迷后，2000—2007 年间的国际油价持续攀升促进了全球原油生产，俄罗斯也从中获益匪浅。由此，这一时期的俄罗斯能源战略重点仍是发展传统油气产区，特别是北部亚马尔半岛。不过，普京再度担任俄罗斯总统后，对开发东西伯利亚及远东地区的重视程度不断增加，并且提出建设一个东北亚油气合作管网，将中、日、韩乃至蒙古、朝鲜都纳入其中。为此，俄罗斯于 2007 年批准了《东部天然气规划》，论证了俄罗斯东部天然气开发应该将中国及东北亚地区出口作为重点市场之一，而不是完全并入俄罗斯统一供气管网。^③ 与国家的能源战略相一致，俄气公司也提出了对亚太市场的出口规划。

由此可见，这一时期，中俄两国在能源安全以及社会经济发展方面形成了一定程度的共同利益。然而，共同的宏观利益并未有效推动双方在管道线路及价格问题上达成共识。

首先，中俄两国在管线选择问题上意见不一。中国倾向于优先开发来自

^① James Henderson, *The Pricing Debate over Russian Gas Exports to China*, Oxford Institute for Energy Studies, 2011, p. 10.

^② [韩]白根旭：《中俄油气合作：现状与启示》，丁晖、赵卿、李滨译，石油工业出版社 2013 年版，第 331 页。

^③ 参见岳小文：《俄罗斯的〈东部天然气规划〉》，载《国际石油经济》2007 年第 8 期，第 57 页。

俄罗斯东西伯利亚及远东地区的天然气。这一地区的天然气储量丰富，不仅能够获得稳定可靠的天然气供应，而且无需经过第三国、不产生任何过境费用。同时，中俄能源合作所带来的经济效益能够为中国东北地区的发展注入活力。^① 然而，由于俄气公司此时在东西伯利亚及远东地区所拥有的油气资源比较有限，而且东线的开采条件和技术并不成熟，难度相当大，因此优先发展阿尔泰项目更符合俄气公司的利益。针对俄气公司优先考虑西线阿尔泰项目的态度，中国方面认为，俄罗斯这样做是为了把由于欧洲市场萎缩而富余的天然气输往中国，这种做法能够让俄气公司“有效地驾驭欧洲和中国的消费者”^②。

其次，在价格问题上，中俄双方难以达成共识。俄罗斯主张利用国际天然气市场价格，也就是要参照其对欧洲出口天然气价格，并与国际原油价格走势挂钩。对于中国来说，如果接受俄罗斯的定价方式，那么中国城市门站价格将超过消费者的支付能力，这是中国无法接受的。俄罗斯之所以坚持采用同出口欧洲类似的定价方式，一方面是通过增加对东北亚市场的天然气出口来弥补欧洲市场的“缩水”。换句话说，如果出口到中国的天然气经济收益低于欧洲，也不符合俄罗斯的利益。另一方面，即使是在亚太地区，俄罗斯也并不满足于中国一个市场，而是希望构建整个东北亚的能源网络。因此对俄罗斯来说，在同中国的天然气合作中争取更高的出口价格符合其长期战略利益；加上俄气公司垄断了俄罗斯天然气出口权，在价格问题上有能力坚持其强硬立场。

最后，在合作方式上，双方各有主张。普京二度担任俄罗斯总统后，更加重视国家对能源行业的控制，对外国资本的进入严格限制。正如日本学者木村泛指出，普京时代的能源战略的一大支柱，“就是将俄罗斯拥有的巨大自然资源置于国家的管理之下”。^③ 因此，在合作方式上，俄罗斯拒绝了中提出的“贷款换天然气”、参与中上游开发的提议，使得中俄两国无法通过产业链合作寻求更多的共同利益。

^① [韩]白根旭：《中俄油气合作：现状与启示》，第327页。

^② 同上，第334页。

^③ [日]木村泛：《普京的能源战略》，王炜译，社会科学文献出版社2013年，第3页。

（二）地缘政治因素一定程度上降低了中俄合作积极性

首先，俄罗斯在合作过程中反复多变，导致中国对其意图持怀疑态度。仅举两例便可看出俄罗斯的反复多变：其一，2003年，中俄原油合作中原本被寄予厚望的安大（安加尔斯克—大庆）线被俄罗斯单方面否决，俄罗斯转而热衷于日本主张的安纳（安加尔斯克—纳霍德卡）线。其二，2004年，俄气公司以该气田的开采不符合俄罗斯国家安全为由，向露西亚石油公司施压，致使中俄韩三国于2000年签署的科维克金气田合作协议未能付诸实施。接着，俄罗斯联邦政府于2006年出台了《天然气出口法》，事实上规定了俄气公司是俄罗斯唯一授权的天然气出口公司，这意味着中国与其他能源公司的接触都不再有效。上述事件都大大挫伤了中国同俄罗斯进行油气合作谈判的积极性。

其次，俄罗斯多次以“国家安全”为由阻碍中国的能源投资。2002年，中石油竞标斯拉夫（Slavneft）石油公司，结果被俄罗斯杜马否决；2003年，中石油宣布收购奥伦堡的斯梯穆尔（Stimul）天然气公司，但随即受到俄气公司的干预而被否决。这两起投资的失败令中国政府和中石油都对同俄罗斯的合作前景感到失望。有人认为，俄罗斯所谓的“危害国家安全”只是一种掩饰，其目的是想把中石油挡在俄罗斯能源行业的大门之外。^①

再次，尽管对亚太市场地位的不断提升表示肯定，但俄罗斯仍然将欧洲作为最主要的出口市场。俄气公司总裁米勒（Alexey Miller）在2003年世界天然气大会上指出，“欧洲仍然是我们业务方向中最重要的部分……我们将亚太地区视为俄罗斯天然气出口多元化的一个契机，因为东向发展也逐渐成为俄罗斯天然气行业的优先目标”^②。

最后，俄罗斯对中国在远东地区的影响力仍心存顾虑。普京在2000年7月访问远东时曾发表言论，“如果我们不采取现实的有力措施，那么即使是远东的俄罗斯原住民，过不了几代也将开始说日语、中文或韩语。所以，远东和后贝加尔湖地区发展的前景问题对国家来说是很尖锐的，我甚至想说

^① 孔博：《解读中国国际石油政策：从国外看中国的石油“走出去”战略》，第105页。

^② “Keynote Address by Alexey Miller at the 22nd World Gas Conference, Tokyo,” Gazprom, June 4, 2003, <http://www.gazprom.com/press/miller-journal/speech/727795/>.

是悲剧性的。”^① 2008年，时任总统梅德韦杰夫也指出，应该提高远东地区的工业生产能力并增加劳动力，以应对日益严峻的“领土流失”威胁。^② 2012年8月，梅德韦杰夫再次声明，政府需要保护远东地区使其免受边境人口“过度扩张”的威胁。^③ 应该说，俄罗斯政府对远东地区地缘政治形势的担忧，并没有在2001年中俄签订了《中俄睦邻友好合作条约》后完全消除。

尽管地缘政治考虑仍是妨碍中俄战略互信的重要因素，但它对中俄能源合作的影响在逐渐减弱。例如，虽然普京提出要警惕“远东被亚洲国家同化”的可能，但就在同一个月，即2000年7月对中国的第一次正式访问期间，中俄双方签署了《关于准备制定“中俄石油管道”项目经济技术可行性研究的协议谅解备忘录》，并就合作铺设石油管道达成协议。又如，梅德韦杰夫上台后也对远东地区的发展和安全的表示担忧，但随后却在访华期间与中方倡议成立了中俄副总理级能源谈判机制。这表明，天然气合作相对于两国的政治关系逐渐变得更加独立。

（三）中俄政府对天然气市场影响大，但未能克服利益分歧与地缘政治障碍

随着对外能源合作的开展，中国政府、中石油也在不断适应天然气市场的运行规律，从而能够更好地与俄罗斯开展谈判。面对与俄罗斯的报价分歧，中国对原本同煤炭挂钩的天然气定价公式进行了调整，改用以液化天然气价格为基准的定价方式，希望缩小同俄罗斯的差距。不过，在国内天然气价格改革举步维艰的情况下，中国代表在谈判桌上所能做出的调整是有限的。2005年，以中石油为代表的国有能源企业就开始敦促政府进行天然气价格的改革，^④ 以弥补其在天然气对外贸易上的亏损。对中国政府而言，一方面，

^① Вступительное слово на совещании «О перспективах развития Дальнего Востока и Забайкалья», 21 июля 2000 года, <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21494>.

^② Richard Rousseau, “Will China Colonize and Incorporate Siberia?” *Harvard International Review*, July 9, 2012, <http://hir.harvard.edu/archives/2949>.

^③ “What Awaits Investors in the Far East after APEC,” *The Moscow Times*, September 5, 2012, <https://themoscowtimes.com/articles/what-awaits-investors-in-the-far-east-after-apec-17531>.

^④ 参见《中俄天然气谈判陷僵局，国内三巨头上书求涨价》，载《中国经营报》2006年10月30日，第A07版。

价格改革在短期内很难实现,另一方面,政府也不能要求中石油承受过高的进口价格。总之,面对要价强硬的俄气公司,中国缺乏有效的应对手段。

相比前一时期,俄罗斯强化了国家对能源领域的控制,加强了俄气公司的垄断地位。有学者指出,俄罗斯大国地位的获得,“需要依靠将经济实力转化为政治杠杆,因此,俄罗斯的能源战略同其国际战略是一致的”。^① 普京也曾在公开场合指出,“俄气公司是具有战略重要性的公司……是俄罗斯在世界上发挥政治和经济影响力的重要杠杆。”^② “鉴于俄气公司对俄罗斯的战略意义,国家将继续保持对其的直接控制。”^③ 从中俄韩三国的科维克金气田项目被迫搁浅这一事件中可以看出,俄罗斯名义上指控露西亚石油公司妨碍了俄罗斯的国家安全,实际上却是借此机会出台《天然气出口法》,规定俄气公司是俄罗斯唯一授权的天然气出口公司。2010年,俄气公司买下了露西亚石油公司全部股份,使科维克金气田完全掌握在国家手中。这样,中国就只能与俄气公司开展合作,不再有其他选择。从另一角度看,俄罗斯政府对天然气领域控制力的增强,也有利于政府掌控俄气公司的谈判行为。

三、“相向而行”

从2010到2014年是中俄天然气合作的第三阶段。2011年中俄天然气谈判由于价格分歧近乎破裂。在这种情况下,2012年4月,时任中国国务院副总理的李克强在访俄期间提出,俄方参股中国天然气管道建设,中方参与俄上游天然气开发,“用这样一个新思路来破解天然气价格的难题”^④,促进双方合作的一体化,分摊风险和收益。2013年3月,国家主席习近平访问俄罗斯时,中石油同俄气公司签署了初步共识协议;同年10月,俄气公

^① Guillaume Mascotto, “Demystifying Russia’s Energy Strategy toward China: Strategic Manipulation or Unwitting Vulnerability?” p. 12.

^② “Speech at a Gala Meeting to Mark the 10th Anniversary of Gazprom,” Kremlin, February 14, 2003, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21873>.

^③ “President of Russia Vladimir Putin: Speech at a Gala Evening to Celebrate the 15th Anniversary of Gazprom’s Incorporation,” Gazprom, February 17, 2008, <http://www.gazprom.com/about/history/events/15years/speech01/>.

^④ 《中俄天然气谈判或有突破》,载《国际金融报》2012年6月7日,第1版。

司宣布其与中石油已基本敲定了天然气定价公式，当年年底可能签订供气合同。2014年5月21日中俄双方终于达成了东线天然气合作协议并签署了商业合同，结束了“马拉松”式的谈判。同年11月10日，双方又就西线的天然气合作达成协议。

（一）经济社会发展的互补性显著增强，但俄罗斯更加需要中国

2000—2012年，中国天然气年消费量增长速度为16.7%，远远超过石油和煤炭的消费增速（分别为9.9%、8.8%）。根据国际能源署（IEA）中期天然气市场报告，预计到2019年，中国进口天然气约占其天然气消费总量的39%。^①同时，能源消费结构调整的需求更加凸显。以2013年为例，天然气在中国一次能源消费结构中占5.1%，与同期经合组织（OECD）国家（26.1%）及世界平均水平（23.7%）相比，清洁能源在一次能源消费结构中的比例仍然过低。2013年颁布的《能源发展“十二五”规划》中首次提出，要将天然气占一次能源消费比重提高到7.5%。^②因此，中国对天然气需求的持续增长为俄罗斯天然气提供了巨大的出口市场。

短期来看，由于同中亚的天然气合作不断深化，中国减少了进口天然气的担忧。截至2013年底，中亚天然气管道已累计向中国输入天然气700亿立方米。^③来自中亚的天然气同中国的西气东输三期工程对接，而俄罗斯原本希望阿尔泰项目能够与西气东输三期工程连接，如此一来，俄罗斯西线天然气对中国的吸引力就大大减弱。正如国家发改委前副主任张国宝在2010年指出，“中国已经有了多条西部输气管线，包括来自土库曼斯坦与哈萨克斯坦的管线，因此增加来自新疆的供气不是必需的。”^④对中国来说，这一时期的谈判立场是清晰的——“不能按照欧洲的价格来对待亚洲，必须考虑

^① IEA, *Mid-Term Gas Market Report 2014—Market Analysis and Forecast to 2019*, 2014, p. 111.

^② 国务院办公厅：《国务院关于印发能源发展“十二五”规划的通知》，中国政府网，2013年1月23日，http://www.gov.cn/zwggk/2013-01/23/content_2318554.htm。

^③ 《中亚天然气管道累计向中国输气700亿立方米》，新华网，2014年1月4日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/04/c_118830876.htm。

^④ “Russia, China Remain at Odds over Gas Route,” Interfax, October 13, 2010, quoted in James Henderson, *The Pricing Debate over Russian Gas Exports to China*, p. 44.

中国市场的接受能力”^①。因此，在上一阶段对定价方式进行调整后，中国很难再做出让步，更不会一味迎合俄罗斯的定价方式而令自己蒙受经济损失。不过，长期来看，仅从中亚地区进口天然气并不能满足中国的需求，而且俄罗斯能够提供的天然气数量也比中亚更为可观。

对俄罗斯来说，2008 年金融危机导致国际油价大幅下跌，俄罗斯石油行业受到冲击。而北美页岩气革命的兴起，则使俄罗斯在国际天然气市场上面临更加激烈的竞争。此外，根据国际能源署 2011 年的预测，欧洲 2009—2035 年的天然气消费量年均增长率为 0.9%，而同期中国则为 6.7%。^② 因此，同中国的天然气合作，既符合俄罗斯远东地区社会经济发展需要，也符合其整体经济发展战略部署。

普京在第二次任俄罗斯总统期间，对远东地区的开发给予了更多重视。俄罗斯于 2009 年颁布了《2025 年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》。在普京第三次任总统期间，俄罗斯又于 2014 年 4 月通过了《俄罗斯联邦“远东和贝加尔地区社会经济发展”国家规划》。这些文件的出台，说明西伯利亚和远东地区是俄罗斯未来的优先发展目标。与此同时，俄罗斯国内形成了所谓的能源“东进战略”：2014 年 3 月，俄罗斯能源部发布了新能源战略草案，预测俄罗斯在 2035 年前，31% 的天然气出口将输往亚太地区。^③

对作为市场主体的俄气公司来说，在欧洲市场增长放缓的情况下，拓展新的出口市场变得更加迫切。此外，俄气公司在这一时期获得了更多东西伯利亚的气田资源，随着 2011 年俄气公司在远东萨哈林—哈巴罗夫斯克—符拉迪沃斯托克天然气管道开始投产，雅库茨克的恰扬达（Chayanda）气田开发也被提上日程。由此，俄气公司逐渐认识到，加快同中国的天然气合作符合开发东西伯利亚及远东地区天然气的利益；相反，如果中俄天然气合作迟迟不能达成，俄气公司将面临东部天然气设施闲置、气田开采资金不足等问题。

^① 《4000 亿大单是如何炼成的》，载《中国经济周刊》2014 年第 21 期，第 24 页。

^② IEA, *World Energy Outlook 2011*, 2011, p. 159.

^③ 《俄罗斯能源部发布 2035 年前能源战略草案》，人民网，2014 年 2 月 19 日，<http://energy.people.com.cn/BIG5/n/2014/0219/c71890-24402400.html>。

在现实利益的驱动下，俄罗斯促成中俄天然气合作的意愿大大增强。如前文所述，欧洲在金融危机后天然气市场的持续性萎缩，使得中国市场的吸引力愈发明显。普京于 2012 年第三次担任总统后，批评了俄气公司的管理层在价格谈判上“顽固”，说他们“太不现实，这样会失去中国市场”。^① 可见，俄罗斯政府已经意识到，在同中国的天然气合作中，需要采取更加积极务实的态度。

（二）地缘政治形势变化，最终促成双方合作

乌克兰危机后，俄罗斯与西方国家关系的恶化迫使俄罗斯改变了同中国在天然气合作谈判中的强硬态度，转而促成中俄两国在管线选择与价格问题上达成一致。

具体来说，从 2013 年底乌克兰危机爆发到 2014 年 4 月，美国与欧盟相继启动对俄罗斯的系列制裁措施，同时七国集团拒绝出席原定于 2014 年 6 月召开的索契八国集团峰会。这些制裁措施至少在两个方面给俄罗斯造成了困难：一是增加了俄罗斯政府的国内政治压力及外交成本，使俄罗斯在国际社会陷入孤立。受制裁的许多都是普京的“核心圈人士”，包括俄联邦副总理、俄联邦国安局局长、俄罗斯石油公司总裁等。此外，随着制裁范围向金融、能源、军工等关键部门的扩大，俄罗斯的股市、汇率以及投资者信心都受到较大冲击，俄罗斯政府面临重大挑战。二是对俄罗斯天然气行业，特别是俄气公司本身产生了直接或间接影响。俄气公司是最先被制裁的俄罗斯银行（Rossiya）的第二大股东，占其股份的 12.3%。^② 此外，乌克兰危机期间，欧洲关于天然气多元化进口、减少对俄罗斯天然气依赖的讨论再次升温，美国政府也表示将加快页岩气开发，帮助欧洲减少对俄罗斯的依赖，^③ 从而引起了俄罗斯对能源“需求”安全的担忧。

^① 《揭秘中俄天然气谈判内幕：普京望离华前达成协议》，人民网，2014 年 6 月 3 日，<http://energy.people.com.cn/n/2014/0603/c71661-25094187.html>。

^② “Links with Putin Made Bank Rossiya Prime U.S. Sanctions Target,” *Financial Times*, March 20, 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ac0bee28-b05a-11e3-8058-00144feab7de.html#axzz3c583Mi6L>。

^③ Alan Neuhauser, “Sanctioning Goliath: Why Russia’s Gazprom Remains out of Reach,” *U.S. News and World Report*, May 7, 2014, <http://www.usnews.com/news/articles/2014/05/07/sanctioning-goliath-why-russias-gazprom-remains-out-of-reach-for-us-eu>。

在这种情况下,无论是俄罗斯政府还是俄气公司,都需要寻求一个突破口来缓解上述压力,而通过推动中俄天然气合作、突出中俄关系就成为现实的选择。2014年5月,中俄天然气协议签订后,普京在国内讲话中提出,“我们同时计划建立俄中能源战略同盟,这将成为亚太地区能源安全的一个重要支撑。”^① 俄罗斯国家杜马外事委员会主席阿列克谢·普什科夫(Aleksey Pushkov)指出,中俄天然气协议表明“奥巴马应该放弃孤立俄罗斯的政策,因为这是行不通的。”^② 可以说,俄罗斯的行为体现了俄罗斯的“能源外交”,是俄罗斯在平衡东西方市场中的实用主义做法。

(三) 中俄两国政府采取措施,积极引导天然气谈判进程

随着同中亚国家的天然气合作顺利开展,中国在谈判中有了更多的“底气”。此外,中国政府高层对合作谈判的重视与参与促进了中国谈判能力的加强。2012年李克强提出“俄方参股中国天然气管道建设,中方参与俄上游天然气开发”的利益渗透方式来试图化解谈判僵局。^③ 对此,俄罗斯提出“以资产对等置换为前提,即用中国或中国在其他国家拥有的天然气资产来置换”。^④ 由此可以看出,中国政府在天然气合作谈判中已经能够发挥实质性、建设性的作用。

而这一时期俄罗斯政府更是发挥了较大作用以影响谈判进程。乌克兰危机的爆发作为外部压力的存在,使俄罗斯国内对中俄天然气合作的态度发生了较大转变,具体利益分歧及对中国投资的担忧被地缘政治环境的变化所淡化,取而代之的是俄罗斯对俄中关系的积极推动和利用。乌克兰危机爆发后,俄罗斯实际上已经无法再坚持价格问题上的强硬态度,因为对于谈判对手中国来说,价格分歧的攻克或许是迟早的事,既然谈判已经进行了20年,就不急于在某个特定时间达成妥协。因此,在俄罗斯处于被动地位的情况下,能否以中俄天然气合作来抵消乌克兰危机带来的压力,取决于俄罗斯如何做

^① “St Petersburg International Economic Forum,” Kremlin, May 23, 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/21080>.

^② Ibid.

^③ 《中俄天然气20年博弈》,载《中国经济周刊》第21期,2014年6月2日,第31页。

^④ 《中俄能源合作的未来:上下游相互开放?》(中石油中俄合作项目部经理蒋奇访谈),石油观察网,2013年10月24日, <http://www.oilobserver.com/brilliant-opinion/article/187>。

出调整与妥协。

在这种情况下，普京本人大力推动合作，增加了俄罗斯在谈判中做出调整的可能性。普京在 2012 年三度出任总统后，开始着手解决停滞不前的中俄天然气合作谈判问题。2012 年普京访问中国时，天然气价格是重点话题之一。2014 年 5 月，在俄罗斯深陷乌克兰危机的情况下，普京再度访华，决心完成中俄天然气合作谈判。普京在谈判结束后接受采访时称，最终的谈判直到 21 日凌晨 4 点才结束。他还说道，“我们的中国朋友是非常坚韧、难对付的谈判对手”。^①由此可见，这一阶段，俄罗斯政府能够影响俄气公司的决策，使最终的谈判符合国家意志。

四、结论及启示

中俄天然气合作谈判中，经济社会发展中的共同利益是合作的基础，影响到双方的合作意愿。尽管中俄双方在天然气市场上有较强的互补性，但是这种互补性能否起作用，取决于双方能否在具体合作事项上各取所需，获得天然气贸易方面实实在在的经济效益。因此，中俄在天然气供给上存在互补性并不能简单地概括为能源进口国与出口国的关系，最终合作的达成，既符合国家社会经济发展需要，也符合双方企业的利益。这导致中俄天然气合作难以在短期内达成一致。

地缘政治对谈判进程的影响可能是消极的，也可能是积极的。通过对比第三阶段与前两个阶段的进展，可以看出地缘政治因素对俄罗斯态度及行为的影响。俄罗斯原本对中俄在远东地区实力对比的担忧以及对天然气行业国家控制力的重视，在与美欧关系恶化的情况下被弱化。乌克兰危机使得地缘政治因素对中俄天然气合作谈判的影响得以凸显：在此前很大程度上是消极的，但在此后变得相对积极。

^① “As Putin Looks East, China and Russia Sign \$400-billion Gas Deal,” Reuters, May 21, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/05/21/us-china-russia-gas-idUSBREA4K07K20140521>.

表 1 中俄天然气合作谈判的影响因素分析框架

影响因素	两国诉求	第一阶段	第二阶段	第三阶段
经济与社会发展需求	中国（进口天然气）	彼此需求不显著	总体互补性增强，但合作具体事项利益分歧明显	互补性明显，俄罗斯更需要中国
	俄罗斯（拓展亚太市场、开发远东）			
地缘政治	中国	——	——	——
	俄罗斯	“中国威胁论”抬头	在选择东北亚伙伴上的态度反复、在东西方市场的平衡中侧重欧洲、强调对国家控制、对中国涉足远东的矛盾心理	乌克兰危机后急于寻求伙伴
结果		仅表明合作意愿，但都不积极	合作意愿增加，但中方更积极	中国按部就班推动，俄罗斯急于达成

注：“——”表示未能表现出或找到相关现象。

资料来源：笔者自制。

在中俄天然气合作谈判中，国家—市场之间的张力共同塑造了上述两重因素发挥作用的方式（表 1）。两国政府通过政策影响对天然气行业的发展战略、天然气价格的形成等，同时在合作谈判中政府也起到主导作用。对石油和俄气公司而言，一方面，二者承担了执行国家战略、政策的任务；另一方面，其行为仍然是市场导向的，都以追求自身利益最大化为目标。不过，作为国有能源企业，其自身利益最大化的追求往往同国家战略是一致的。

中俄天然气合作协议的签署，是一个历史性的成果，也是一个新的开始。俄罗斯向中国供气仍需时日，而西线合作的商业协议还在谈判之中。2014 年 9 月 1 日，东线天然气管道俄罗斯境内段工程正式开工建设；2015 年 6

月 29 日，中方境内工程开始修建。预计中俄天然气东线管道将于 2018 年建成投产。西线虽然签署了合作协议，但商业合同仍有待进一步谈判。中俄能源合作也是“一带一路”建设的重要一环，对中俄天然气合作影响因素的分析，能够为中国处理中俄战略伙伴关系、开展能源合作特别是“一带一路”下的对外能源合作提供积极的启示。

一方面，从合作谈判过程来看，相对于俄罗斯而言，中国总体上缺乏话语权，中俄天然气合作的进程能否推进，主要取决于俄罗斯方面的态度。尤其要看到，尽管俄罗斯承认亚太市场的重要地位，但欧洲无论在经济还是政治上都将长期成为俄罗斯对外关系中的重要对象；如果没有中亚及乌克兰这两个外部因素的作用，中俄双方或许需要更长的时间来克服价格难题。这在一定程度上反映出中俄之间的合作缺乏战略互信，或者说中俄关系存在一定程度的“派生性”。因此，中国应该理性看待同俄罗斯的战略伙伴关系。此外，俄罗斯作为中国推进“一带一路”建设的重要伙伴，既要注意与其密切合作，但同时也要对俄罗斯的行为有恰当的心理准备和预案。

另一方面，在今后的对外能源合作中，中国不仅需要继续加强自身能力建设，包括推进国内的天然气价格改革、完善能源管理体制、提高政策制定和执行能力等，从而提高合作中的话语权；同时，中国还应寻求和巩固同合作伙伴的共同利益，并且建立互利共赢的合作模式，并设法使“一带一路”倡议与对象国自身的发展战略相契合，这是使“一带一路”倡议能被更广泛接受、实并获得有效推动的根本和关键。

[收稿日期: 2016-03-13]

[修回日期: 2016-09-23]

[责任编辑: 陈鸿斌]

法国对非军事政策演变对中法 非和平安全合作的启示

智宇琛

【内容提要】 法国在非洲的军事存在和干预行动历史悠久，是其在非洲重要的传统竞争优势。殖民地时期，法国依靠军事优势维持其宗主国地位和利益；冷战时期，军事是法国推行“新殖民主义”的重要手段。冷战结束后至 21 世纪第一个十年期间，法国打着“民主”旗号支持非洲亲法政权，军事色彩相对弱化。进入 21 世纪第二个十年以来，法国重新强调军事手段，多次发动大规模军事干预，将西部和北部非洲列为政策重点；尽管较好地把握、引导和利用了非洲结构性和非结构性暴力的变化趋势，但在具体政策调整过程中也屡屡失误，暴露出法国在控制战后乱局方面的能力不足。基于维护在非经济利益、应对恐怖主义威胁及强化中非合作等考虑，中国应推动中法非三方和平安全合作，坚持“非洲提出、非洲同意、非洲主导”原则，重点围绕沟通机制、非盟和平安全机制、萨赫勒局势、海盗打击、维和行动、金融合作等方面展开。尽管也有相应需求，但法国传统安全思维中的不合理因素将成为三方合作的主要障碍。

【关键词】 法国 非洲 军事政策 和平与安全 三方合作

【作者简介】 智宇琛，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员

【中图分类号】 D856.524

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)06-0073-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201606005

当前, 大国对非政策正处于在竞争中寻求转型突破的时期, 各大国均根据自身比较优势思考、谋划其未来在非洲竞争中的战略、策略。法国是重要的非洲域外大国。长期以来, 法非关系主要依赖“四根纽带”: 一是元首间私交和法非首脑会议, 二是对非发展援助及对非洲国家经济、金融控制, 三是法非文化合作和法语影响, 四是在非洲的军事存在和军事行动。^① 冷战结束后, 法国曾一度弱化对非军事外交; 但进入 21 世纪以来, 法国又调整其国防与国家安全战略, 将非洲列为其全球军事战略重点, 并采取了若干重大军事行动, 对非军事外交逐渐成为法国对非外交的重头戏。在中非合作中, 和平安全合作是除政治、经济、文化之外的另一重要支柱, 进入 21 世纪第二个十年以来取得长足进步并正逐步完善。面对当前西方大国以加强和平安全合作为手段强化在非战略布局的态势, 中国与第三方在非洲开展三方合作的必要性逐步上升, 合作空间进一步增大。深入探究法国对非军事外交政策的发展演变及深层次动因, 对于研究中法非三方和平安全合作具有积极意义。

一、法国对非军事政策的演变、特点及作用

从历史上看, 法国对非军事政策在不同时期具有不同的特点。殖民和冷战时期法国非常重视军事手段, 冷战结束后至 21 世纪前十年相对弱化, 进入 21 世纪第二个十年以来则又呈现加强态势。

(一) 殖民和冷战时期的法国对非军事政策

从殖民地时期开始, 法国就非常重视对非洲的军事政策及措施, 依靠其强大的军事力量维系着宗主国地位和殖民地统治秩序, 形成了在非洲的主要势力范围和对非洲实施军事干预的历史传统。自 1884 年柏林会议欧洲列强瓜分非洲后, 法国开始在非洲有关地区实行全面的军事占领、征服和殖民统治, 并于 19 世纪后 30 年基本完成对非洲殖民地的军事征服。法国还分别于 1895 年和 1910 年设置法属西非洲和法属赤道非洲两个联盟。^② 法属非洲的

^① 贺文萍:《西方大国在非洲的新争夺》,载《当代世界》2013年第4期,第22-25页。

^② Patrick Manning, *Francophone Sub-Saharan Africa: 1880-1995*, Cambridge: Cambridge

范围包括今天的阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、毛里塔尼亚、塞内加尔、马里、几内亚、科特迪瓦、尼日尔、布基纳法索、贝宁、加蓬、刚果（布）、喀麦隆、中非共和国、乍得、吉布提、科摩罗和马达加斯加。^①此外，为了推行“掠夺”和“同化”政策，法国在各殖民地驻扎重兵，进行镇压、干预和威慑，军事手段在法国殖民统治中扮演了最为重要的角色。

表 1 20 世纪 60—80 年代法国在非洲的主要军事行动

时 间	国 家	主要目的
1964 年	加蓬	政变后恢复总统地位
1968—1972 年	乍得	镇压北部叛乱
1978—1980 年	乍得	保护乍得政权，抵抗叛军
1978 年	扎伊尔（今刚果（金））	从叛军手中拯救欧洲人质
1979 年	中非共和国	推翻“博卡萨一世皇帝”
1983—1984 年	乍得	帮助乍得政府镇压叛军
1986 年	乍得	帮助乍得政府镇压叛军
1986 年	多哥	政变后恢复总统地位
1989 年	科摩罗	平息政变
1990 年	加蓬	支持邦戈政权，撤侨

资料来源：Abdurrahim Sıradağ, “Understanding French Foreign and Security Policy towards Africa: Pragmatism or Altruism,” *Afro Eurasian Studies*, Vol. 3, Issue 1, 2014, p. 106.

至 20 世纪 60 年代，在冷战格局形成、美苏争霸以及非洲独立运动兴起的大背景下，法国对非军事政策也随着其对非政策进行了调整，军事外交成为其在非洲推行“新殖民主义”的重要手段。为了对抗苏联扩张以及保持对前殖民地的控制，法国与独立后的法语非洲国家建立了以防务条约、军事技术和援助条约、军事训练、军事基地和武器出口为主要内容的安全“合作”关系。至冷战结束前，法国与非洲国家签订了 23 份军事协议，并在 22 个国家驻扎军队，在吉布提、塞内加尔、中非共和国、喀麦隆、加蓬和科特迪瓦

University Press, 2004, pp. 75-76.

^① John Iliffe, *Africans: The History of a Continent*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 195.

设置军事基地。20世纪60年代至80年代，法国在非洲进行的主要军事干预包括加蓬（1964年）、乍得（1968年、1978年、1979年、1983年）、刚果（金）（1978年）、中非共和国（1979年）、多哥（1986年）、科摩罗（1989年）等（表1）。法国采取军事干预的主要目的是“保护对法友好的政权不受内外部攻击的威胁，以维护法国在非洲的政治经济利益”。^①同时，法国也通过与法语非洲国家的防务条约获得贸易特权，例如规定缔约的非洲国家只能采购法国的武器，并只能将其矿产品、原材料等产品出售给法国等。^②

（二）在冷战结束至21世纪第一个十年期间的法国对非军事政策

从冷战结束到2001年“9·11”事件之前，美苏争霸背景下非洲的“代理人战争”迅速减少，美国以推广“民主价值观”为名逐步加强对非洲的政治、经济和文化渗透。在此背景下，非洲国家之间或内部长期被掩盖的部族、宗教、边界、资源等矛盾逐步显露并造成新的矛盾和冲突。为应对美国在非洲的扩张，顺应非洲民主化浪潮以及保持和扩大在非洲的影响力和政治经济利益，法国对其非洲政策进行了适时调整，对非军事政策也在此总体框架下发生了变化。

其一，打着促进非洲“民主化”的旗号继续支持亲法政权。1990年6月，时任法国总统密特朗发表了著名的“拉波勒讲话”，表示将支持非洲国家进行“民主化和多党制”改革，并将法国的援助与此挂钩，减少对非洲“专制”政权的政治经济援助。客观而言，这一阶段的非洲民主化对法国在非的传统政治经济利益更多是威胁而非维护，“拉波勒讲话”在某种程度上是法国应对美国在非洲推行“民主自由价值观”的一种手段。事实上，冷战结束至20世纪末，法国在加蓬（1990年）、卢旺达（1990年—1994年）、刚果（金）（1991年）、喀麦隆（1996年）等国的军事行动所支持的都是“非民主”政权。有学者认为，法国在非洲的军事行动“破坏了非洲国家政治、

^① Dele Ogunmola, “Redesigning Cooperation: The Eschatology of Franco-African Relations,” *Journal of Social Sciences*, Vol. 19, No. 3, 2009, p. 236.

^② Guy Martin, “The Historical, Economic and Political Bases of France’s African Policy,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 23, No. 2, 1985, p. 198.

社会和经济的稳定，动摇了民主法治的根基，强化了专制政权的统治”^①。

其二，军事政策在法国对非外交中相对弱化。希拉克政府对非政策的重点是通过经济和外交手段扩大在非洲的影响力。一方面，法国扩大了与其他非“传统势力范围”的非洲国家的交往，试图将其影响力扩展到南部非洲及整个非洲大陆。法国前总统希拉克于1998年6月访问了南非、安哥拉、莫桑比克和纳米比亚，此后南非与法国的经贸合作关系迅速升温，并成为法国在撒哈拉以南非洲最大的贸易伙伴。^②另一方面，法国增加了对非援助中针对受援国的限制条件，强调必须增加受援国与法国的经济联系。^③相应地，法国此阶段在加蓬（1990年）、卢旺达（1990年）、中非共和国（1996年）、刚果（布）（1997年）、刚果（金）（1998年）、科特迪瓦（2002年）、刚果（金）（2003年）、乍得（2008年）等国的军事行动规模都相对较小，其目的则更多侧重于“撤侨”“恢复和维持秩序”等（表2），对一些非洲“亲密朋友”的支持力度也大大下降。例如1999年科特迪瓦前总统科南·贝迪埃遭遇军事政变时，法国也完全不理睬其“恢复宪法合法性”的援助请求，只是派陆战队保护贝迪埃及其家人撤离科特迪瓦。上述事实表明，法国对非洲国家的军事干预政策在这一阶段已经大为弱化。

其三，法国开始对在非洲的军事行动能力进行深度调整。冷战格局的终结深刻影响了法国的国防与国家安全战略，其自上而下的系统性“军事变革”对其在非洲的军事行动能力产生了深远影响。一方面，法国致力于提高作战能力，减少驻军数量。在法国分别于1994年和1996年发表的《国防白皮书》和《1997—2002年军事规划法》中，职业化军队建设、重构国防手段及发展新一代装备成为重点内容。虽然法国在此期间关闭了喀麦隆和中非共和国的军事基地，并逐步削减在非驻军人数，但法军在非洲的远程投送、火力打

^① George Klay Kieh, Jr., “Military Engagement in Politics in Africa,” in George Klay Kieh, Jr., Pita Ogaba Agbese, eds., *The Military and Politics in Africa: From Engagement to Democratic and Constitutional Control*, England: Ashgate Publishing Ltd., 2004, pp. 53-55.

^② Guy Martin, “France’s African Policy in Transition: Disengagement and Redeployment,” Paper Prepared for presentation at the African Studies Interdisciplinary Seminar, Center for African Studies, University of Illinois at Urbana-Champaign, Champaign, IL, March 3, 2000, pp. 7-13, <http://www.afrst.illinois.edu/news/archive/seminar/documents/sem-martin-2000.pdf>.

^③ Bernard Conte, “France’s African Aid Policy: The End of an Era?” *Review of African Political Economy*, Vol. 24, No. 71, 1997, p. 141.

击、协同/机动/防卫作战等能力大幅提升。另一方面，法国也加强了军事方面的国际合作。不仅在非洲的军事行动中加强了与其他西方国家的协同，也通过合作培训等方式帮助非洲增强维和能力。通过加强国际合作，法国在加强与非洲的和平安全合作的同时，也为自身军事行动争取到更多的国际支持，从而降低了高昂的军费支出，有利于国际社会和非洲国家承认其军事行动的合法性。

表 2 冷战结束后至 2010 年期间法国在非洲的主要军事行动

时 间	国 家	主要目的
1990—1993 年	卢旺达	在叛军进攻后撤侨
1991 年	扎伊尔（今刚果（金））	支持蒙博托政权
1992—1994 年	索马里	与美国共同参与“恢复希望”行动
1994 年	卢旺达	参加“绿松石”行动
1995 年	科摩罗	平叛并维持政权
1996—1997 年	中非共和国	恢复政变后的秩序
1997 年	刚果（布）	在内战中撤侨
1996 年	喀麦隆	为喀政府提供军事援助
1998 年	扎伊尔（刚果（金））	撤侨
2002—至今	科特迪瓦	参加“独角兽”行动
2003 年	刚果（金）	维持北部伊图里地区秩序
2008 年	乍得	维持政权，撤侨

资料来源：Abdurrahim Sıradağ, “Understanding French Foreign and Security Policy towards Africa: Pragmatism or Altruism,” p. 106。

（三）进入 21 世纪第二个十年以来的法国对非军事政策

自 2011 年以来，法国在非洲军事行动风格发生了较大变化，不仅任务次数更加频繁，其行动规模和影响也较此前大为增加。法国的这种政策变化反映了其对国际局势、非洲形势变化的应对和调整：一是美国在非洲加强反恐力度和军事存在；二是中国等新兴国家在非洲影响力的快速上升；三是非

洲出现结构化暴力下降、非结构化暴力激增态势，^① 导致法国面临的非传统威胁上升。在萨科齐和奥朗德政府的全球防务战略中，非洲日益成为法国的重点关注区域。应该说，法国目前在非洲军事行动的调整和转型始于萨科齐政府时期，而奥朗德政府则根据国际国内形势变化继续推动这一转型进程。

表 3 2011 年以来法国在非洲的主要军事行动

时 间	国 家	主要目的
2011 年	利比亚	推翻卡扎菲政权
2011 年	科特迪瓦	参加“独角兽行动”，推翻巴博政权
2013 年	马里	帮助马里政府平叛
2013 年	中非共和国	恢复秩序，撤侨，保护人道主义援助
2014 年	萨赫勒地区	开展“新月沙丘”行动，反恐

资料来源：Abdurrahim Sıradağ, “Understanding French Foreign and Security Policy towards Africa: Pragmatism or Altruism,” p. 106.

其一，多次采取军事行动，行动目标多样化，行动能力大幅提升。自 2011 年以来，法国已在非洲发动了 5 次较大规模的军事行动。这些行动既包括支持“民主化”并推翻对象国政权的科特迪瓦“独角兽”行动和利比亚“奥德赛黎明”行动，也包括支持对象国政府平息叛乱的马里“薮猫”行动，还包括以“人道主义干预”为目的的中非共和国“红蝴蝶”行动和以反恐为主要目的的萨赫勒地区“新月沙丘”行动（表 3）。从这些行动的过程和效果来看，法军在军事能力上实现了两个方面的重大提升：一是在重大军事行动中，主要通过远程投送和快速集结方式调配兵力，改变了以往在非洲多国均保留庞大驻军的传统做法；二是在保持传统军事干预能力的基础上，兼具执行反恐和人道主义等多种任务的能力。

其二，西部和北部非洲成为法国全球用兵重点区域。从 2008 年起，法

^① 张春：《非结构性暴力增生与非洲动荡的常态化》，载《当代世界》2014 年第 9 期，第 44 页。

国开始对其非洲驻军的数量和结构进行大规模调整。从数量上看，2007 年末，法国在非洲常驻兵力总数为 10 280 人，其中东部非洲（吉布提）2 900 人，西部非洲 4 930 人，中部非洲 2 450 人。在西部非洲的驻军主要集中于科特迪瓦（3 350 人）和塞内加尔（1 130 人）。^① 截至 2015 年 7 月，法国在欧洲（含北大西洋和黑海地区）之外的海外派军总人数为 19 175 人，其中非洲 8 045 人，居全球首位，占其海外派军总数的 41.96%。在法国非洲驻军中，西部和北部非洲 4 450 人，中部非洲 1 730 人，东部非洲 1 750 人，其中法国在西部和北部非洲的兵力主要集中于萨赫勒地区（3 500 人）。^② 可以说，目前的西部和北部非洲尤其是萨赫勒地区，已成为法国全球海外用兵的重中之重。从结构上看，在萨赫勒地区的“新月沙丘”行动中，法国在恩贾梅纳、加奥、尼亚美、瓦加杜古四大军事基地部署了机动部队、特种部队、情报部队以及陆海空三军精良装备，其综合作战能力在法军中属一流水平。同时，法国通过对驻军进行结构调整，以同样的兵力、更少的武器装备将覆盖范围从 5 国增加至 9 国，既能安抚非洲国家并保持其地区影响力，又能减轻维持大规模驻军的负担，体现了其硬实力、软实力和巧实力的有机结合。虽然这无法从根本上解决该地区存在的问题，但在外交策略上则不失其高明之处。

其三，加强军事行动的国际道义性。一方面，法国在此阶段发动的军事行动，均以“反恐”“人道主义干预”“保护的责任”等名义开展。尤其是奥朗德时期，在开展“薮猫”“红蝴蝶”行动前与西方盟友、非盟等都进行了沟通和磋商，其“新月沙丘”行动也是以“帮助萨赫勒 G5 国家（布基纳法索、乍得、马里、毛里求斯和尼日尔）打击该地区恐怖组织，帮助和支持该地区加强反恐机制和能力建设”的名义开展。^③ 另一方面，表面上仍强调联合国的重要性，法国历次行动仍然注意取得联合国关于军事行动的授权。

^① Bruno Charbonneau, *France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa*, Burlington, VT and Hampshire, England: Ashgate, 2008, p. 61.

^② Ministry of Defense, French, *Defense Key Figures: 2015 Edition*, p. 17, <http://www.defense.gouv.fr/english/content/download/400381/6896687/file/Defense%20Key%20figures%202015.pdf>.

^③ Maxime H. A. Larivé, “Welcome to France’s New War on Terror in Africa: Operation Barkhane,” *National Interest*, August 7, 2014.

在科特迪瓦的行动中，法国“巧妙地”将其军事行动与联合国维和行动挂钩；在利比亚，法国则是踩着联合国安理会决议的“红线”开展行动。在马里的行动中，虽然由于情况紧急，法国不得不在尚未得到联合国正式授权情况下迅速出兵平叛，但即便如此，法国在整个行动过程中也始终保持与联合国观察团的良好沟通，并最终通过联合国安理会第 2100 号决议确认授权。而在中非共和国的行动中，尽管法国提前数月即开始为“红蝴蝶”行动调兵遣将，却一直等到联合国安理会第 2127 号决议授权后才正式行动。应当看到，这种方式不仅给法国的海外军事行动罩上了合法的外衣，也有利于与其他安理会成员国就该地区形势进行沟通与协调，在减少阻力的同时彰显其在非洲的地区影响力。当然，法国加强与联合国的协同也是为其“退出”战略未雨绸缪，以便在适当阶段把任务交棒给联合国维和部队来“买单”。

二、法国对非军事政策调整的主要经验教训

作为在非洲有着重大政治、经济利益的域外大国，法国对非军事政策的调整的根本原因无疑是维护其传统和现实的国家利益。自 2012 年以来，相关大国对非政策出现了较为明显的差异化发展态势。法国更重视和平安全事务，以维护和促进其在非利益。^① 鉴于进入 21 世纪第二个十年以来法国将军事政策作为其对非外交的重点手段，研究其调整中的主要经验教训，有利于为中国开展对非合作提供借鉴。

（一）把握了非洲结构性和非结构性暴力变动趋势

在观察法国在进入 21 世纪第二个十年以来的对非军事政策调整时，“传统与非传统安全”的视角往往很难透彻地解释其深层次原因并预测其发展变化，而“结构性和非结构性暴力”概念有助于人们理解法国调整政策的真正动机。所谓结构性暴力，是指国家所组织或发起的针对其他国家和/或本国国民的暴力行为；与之形成对比，非结构性暴力则指由包括团体和个人在内

^① 张春：《大国对非政策的差异化发展及对中非关系的影响》，载张宏明主编：《非洲发展报告：2014—2015》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 181 页。

的非国家行为体所组织和/或发起的主要针对政府——包括本国和外国的暴力行为；非结构性暴力的后果更加严重，波及也更为广泛。^①之所以这一概念在解读法国军事政策时更为有力，主要是因为法国在制定对非军事政策时更侧重对“结构性与非结构性暴力”变动趋势的主动“把握”，而非对“传统与非传统安全”威胁的被动“适应”。进入 21 世纪第二个十年以来，法国在非洲开展的军事行动中，这种主动性在军事行动的策划执行以及争取内外部支持等方面都体现得非常明显。

一方面，法国在军事行动中选择支持或抑制结构性暴力或非结构性暴力一方或多方，完全取决于其对行动后所形成的政治格局是否有利于法国利益的战略评估。在科特迪瓦的“独角兽”行动中，法国“以促进民主和平进程”的名义参与逮捕前总统巴博的行动，其背后原因则是瓦塔拉势力的亲法举措。在利比亚战争中，法国支持反对派夺取政权，在很大程度上则表明其急于推翻卡扎菲政权，以消除推行“地中海联盟”计划的阻力。在马里的军事行动中，法国选择支持马里政府，除了双方的历史联系外，另一个重要原因是北方叛军已由伊斯兰捍卫者组织、西非圣战统一运动、伊斯兰马格里布基地组织等极端组织主导，一旦夺取政权，无疑会使马里沦为恐怖主义基地，不仅令法国在该地区利益受损，更将增加对法国的恐怖主义威胁。而在中非共和国的行动中，无论是“塞雷卡”武装还是“反巴卡拉”组织，都无法实现战后为法国带来利益的目的，因此法国选择执行“人道主义保护”任务，转而寻求在联合国的维和进程中增加主导权。这些事实表明，法国在非洲的军事行动并非完全是“被动等待”，更多是“主动造势”。其支持对象既可能是反对派，也可能是既有政权，还可能不支持任何派别而仅保持影响力和控制力。所有这些活动的核心仍然是维护其国家利益，决策基础则是对结构性抑或非结构性暴力、而非对传统或非传统安全的区分。

另一方面，法国也很善于利用社会观念和舆论影响为军事行动赢得内外部支持。由于西方社会普遍经历过 20 世纪 70 年代的第四波全球人权运动，并在其推动下衍生出“保护的责任”、新干涉主义等外交手段，因此目前与

^① 张春：《非结构性暴力增生与非洲动荡的常态化》，第 44 页。

人权、民主、公民社会、非政府组织等西方社会主流理念相关的非洲“非结构性暴力”活动，往往具有某种“道德优势”，能够得到国际呼应。因此，法国政府如果选择支持“非结构性暴力”一方，则会以人权、人道主义等“主流”话题争取选民支持，并博取国际声誉。例如法国在中非共和国的“红蝴蝶”行动中诉求“人道主义”，得到各大主要政党空前一致地赞同，尤其是中非总统通过电视呼吁法国援助后，社会党、人民运动联盟、国民阵线等都一致表示法国应该出兵中非。^①另一方面，当法国政府支持非洲国家政府时，则往往诉求反恐、大国影响等话题，利用部分法国民众对恐怖主义威胁的担忧和怀念昔日法兰西帝国强盛的情结大做文章，通过采取军事行动来提高民众支持率。在国际支持层面，法国的这种作法也产生了一定作用。例如在“薊猫”和“红蝴蝶”行动中，联合国秘书长潘基文、德国总理默克尔等均表示赞许和支持，包括美国、英国、德国、比利时、荷兰等欧美国家以及乍得、喀麦隆、卢旺达等非洲国家均通过协助空运、提供军需装备甚至直接派出部队等方式协同参与法军的行动。

（二）加强了非洲在法国国防与安全战略中的地位

在时隔 14 年之后，法国于 2008 年发布了《法国国防与国家安全白皮书》（下称“国防白皮书”），全面阐述其防务和国家安全政策。^②在 2008 版的《国防白皮书》中法国认为，从毛里塔尼亚到巴基斯坦的非洲—中东—中亚的“危机弧”对于法国和欧盟来说是主要危机源，并将西非、北非和非洲之角均纳入“危机弧”地带。一方面，法国认为非洲对自身及欧洲利益存在四个方面的直接影响：一是法国在非洲国家的投资规模较大，旅行、居住人员较多，部分国家发生战乱将造成法国国民和财产损失；二是非法移民日渐增多，并由此带来非法贸易和公共卫生等方面威胁的增加；三是宗教极端主义泛滥，国际恐怖组织在非洲多国落地生根并发展壮大；四是非洲成为跨国犯罪温床，枪支泛滥、跨境洗钱、毒品贸易等有组织犯罪集团以非洲为基地

^① 《法国启动“红蝴蝶”中非军事行动 议会两院将辩论》，新华网，2013 年 12 月 7 日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-12/07/c_125823432.htm。

^② Ministry of Defense, *French White Paper on Defense and National Security 2008*, New York: Odile Jacob Publishing Corporation, 2008, p. 9.

向欧洲辐射。^① 另一方面，法国也重新思考了非洲的重要战略意义：一是现实和潜在的经济利益方面，非洲拥有巨大的增长潜力，法国在非洲已有较大经济利益，需要保持影响力和控制力；二是自然资源方面，非洲丰富的能源和矿产资源对法国乃至整个欧洲都具有重要意义，而中国等其他域外国家加大对非洲能源矿产投资也引起法国的关注，提出必须加大对“法国能源矿产供应和运输通道”的保护力度；三是在军事战略利益方面，萨科齐政府将非洲的军事部署作为其全球防务体系的重要组成部分，认为必须同时保持在非洲东部和西部海岸的军事能力，东部作为其干预中东和印度洋的重要支点，西部则作为其控制几内亚湾、干预中/西部非洲及辐射拉丁美洲的重要基地。

根据奥朗德政府于 2013 年发布的《国防白皮书》所阐述的国防与国家安全战略，非洲则被纳入“欧洲周边环境”，优先级别仅次于“法国本土”和“欧洲及北大西洋”。^② 奥朗德政府认为，“无法有效控制其边界、领土和人员”的“失败国家”会成为恐怖组织、跨国犯罪集团的温床，并极有可能引发内战；同时非洲尤其是西部非洲和萨赫勒地区的“失败国家”将对法国造成安全方面的诸多威胁，其中恐怖袭击成为法国面临的重大战略威胁。进入 21 世纪第二个十年后，“博科圣地”“索马里青年党”和“伊斯兰马格里布基地组织”三大非洲伊斯兰激进组织似有合作迹象，已导致毛里塔尼亚、阿尔及利亚、马里、尼日尔、尼日利亚等国恐怖活动的蔓延和升级。^③ 2015 年发生的“《查理周刊》恐怖袭击事件”和“11·13 巴黎恐怖袭击事件”让法国意识到，海外恐怖组织的存在和发展已经实实在在地威胁到法国本土的安全，而大量情报表明，萨赫勒地区的恐怖组织也有针对法国的行动计划，因此必须加强在该地区的军事行动能力。同时，奥朗德政府认为由于金融危机的影响，美国和欧盟介入非洲安全事务的意愿并不高，为维持在非洲的影响力，法国不得不选择“以较为灵活、机动和高效”的方式保持其“干预”

^① Ibid., p. 44.

^② Ministry of Defense, *French White Paper on Defense and National Security 2013*, Pole Graphic of Tulle France 2013, pp. 47-56.

^③ 贺文萍：《非洲政治、安全与发展问题纵横谈》，载张宏明主编：《非洲发展报告：2012—2013》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 237 页。

能力。^①

（三）军事政策的阶段性调整屡屡出现重大失误

从前文分析可以看出，在国际格局或非洲形势发生较大变化时，法国对非军事政策均会进行调整。但在新旧秩序变化期间，法国在意识和观念方面的滞后或能力的欠缺便会暴露出来，极易出现重大失误。

在冷战结束后的军事政策调整中，法国在卢旺达和刚果（金）就曾因忽视民心向背和大国插手等因素采取了不恰当的手段，从而导致国家利益和国际形象受损、在非影响力下降。20世纪90年代，法国为加强在卢旺达的影响力和控制力，大力支持胡图族的哈比亚利马纳政府扩军平叛。1994年4月哈比亚利马纳总统遭遇空难后，胡图族政府军开始有组织地灭绝图西人、杀害胡图人异己分子，法国军队不仅不加干预、仅忙于撤离本国侨民，还保护很多参与屠杀的胡图族官员逃往国外，其后的“绿松石”行动也宣告失败。法国政府的不光彩作为使其几乎丧失在卢旺达的影响力，也严重损害了法国的国际声誉。由于其负面影响非常大，密特朗政府之后的法国总统，在对非洲实施军事行动前都必然会考虑到卢旺达“绿松石”行动的教训。这也让此后的历任法国总统认识到，在干涉非洲国家内政时必须十分慎重，一旦不慎必将使国家战略利益和国际名声遭到重大损失。此外，法国1997年对扎伊尔（刚果（金））政局的干预。由于低估了美国及英语非洲国家对卡比拉的支持，同时也忽略了刚果（金）人民对前总统蒙博托的反对和厌恶，法国错误地支持了蒙博托政权，导致其在该地区影响力大幅下降。^②

在法国最近一轮对非军事政策调整中，在利比亚和中非共和国的军事行动则充分暴露了法国对战后政治乱局处理能力严重不足的缺陷。战后的利比亚各派势力斗争激烈，中央政府难控大局，政局在短期内难以迅速稳定，由此带来的社会动荡将长期持续。不仅如此，利比亚战争导致萨赫勒地区失去控制，“伊斯兰马格里布基地组织”和尼日利亚“博科圣地”等恐怖组织乘

^① Ministry of Defense, *French White Paper on Defense and National Security 2013*, Pole Graphic of Tulle France 2013, pp. 29-31.

^② [法] 多米尼克·马亚尔：《从历史角度看法国在非洲的军事存在》，载《国际观察》2013年第3期，第53页。

虚而入，将该地区变为恐怖主义、贩毒以及有组织犯罪的大本营；利比亚战乱中失控的大量武器装备也流入这一地区，增强了恐怖组织的战斗力。“萨赫勒恐怖之弧”一旦形成，向北即可威胁欧洲，向南也会给法国传统势力范围国家如马里、乍得、尼日尔等国带来威胁。对利比亚的军事干预不仅未能产生预期的回报，反而刺激了该地区的恐怖乱局，法国在利比亚问题上严重失算，也为此后的对非外交带来沉重的道义和现实负担。在中非共和国的“红蝴蝶”行动中，由于作战条件恶劣，法军中大量出现的厌战、士气低落等情况，甚至出现“性虐”事件，令法国政府非常尴尬。同时，法军一旦卷入当地矛盾，经常面临“腹背受敌”的窘境，法军在中非共和国就曾多次被“塞雷卡”武装和“反巴卡拉”组织同时攻击。鉴于以上问题，法国政府不得不寻求在结束军事行动后尽快将军队撤出战区，并通过减少驻军、仅为非洲国家提供培训等方式，极力避免法军在该地区“泥足深陷”。

三、关于中法非三方开展和平与安全合作的思考

自中非合作论坛机制建立以来，中国逐步加强与非洲的和平与安全合作。从原国家主席胡锦涛 2012 年在第五届中非合作论坛上提出“中非和平安全合作伙伴倡议”，到习近平主席 2015 年在中非合作论坛约翰内斯堡峰会提出“十大合作计划”中的和平安全合作计划，中国始终在积极探索中国特色的非洲热点问题解决之道，并逐渐形成以“非洲提出、非洲同意、非洲主导”为原则、以“维和、斡旋、援助、护航、发展”为主要内容的参与模式。在 2016 年 7 月举行的中非合作论坛约翰内斯堡峰会成果落实协调人会议上，中非双方又围绕坚持安全发展理念达成共识。

应当看到，进入 21 世纪第二个十年以来，西方国家纷纷加强对非战略布局，并重点加强了对中国在非洲发展的关注和遏制。在此过程中，和平与安全事务必然成为各方争夺的制高点。法国、英国特别是美国以反恐为名旨在强化其在非洲军事存在的安全布局，不仅使得中非关系的结构性缺陷更加

凸显，而且将使中国在非洲的战略空间受到挤压。^① 因此，探索开展中法非三方和平与安全合作对于减少中国在非洲发展的阻力、促进中非合作持续健康发展、维护中国的国家利益和国际形象等有着积极意义。下文将围绕中法非三方和平安全合作的必要性、可能性、主要原则和方式以及存在的主要障碍等问题展开讨论。

（一）合作的必要性

一方面，加强合作有利于维护中国在非洲经济利益的安全。进入 21 世纪以来，中国与法语非洲国家的经贸合作快速发展，已形成规模可观的海外利益。截至 2014 年末，中国在法语非洲国家的投资存量达 82.48 亿美元。^② 中国与大部分法语非洲国家合作态势良好，阿尔及利亚、尼日尔、加蓬、刚果（布）、刚果（金）等国已成为中国能源矿产重点投资国，中国在塞内加尔、马里、几内亚、喀麦隆、乍得等国的投资增长较快。鉴于法国以强化军事手段增加其在非洲竞争优势的趋势，可以认为，在今后一段时间内，法国在法语非洲国家出现热点问题时再次“用兵动武”的可能性呈上升趋势，且无论是以“反恐”“人道主义”还是其他理由，其最终目标都是建立政治上“亲法”、经济上“利法”的战后秩序。客观上说，中国与法国在非洲的经济利益方面竞争多于合作，因此法国如果发动军事干预，其结果很可能造成中国人员财产风险和经济利益损失。例如在利比亚战争中，很多中国企业和中资机构都是在英法联军开始发动袭击后才开始组织撤离，中资企业在利比亚的固定资产、原材料、工程垫付款、撤离人员安置费用等方面费用损失巨大。^③ 如果能够建立相应的情报共享或早期预警机制，无疑对维护中国在非洲投资利益有巨大价值。

另一方面，中法非三方的维和行动面临共同威胁，有必要加强合作。截

^① 张宏明：《大国战略关系视角下的中国与非洲——中非关系的结构性缺陷与演化趋势》，载《学术前沿》2014 年第 14 期，第 26-34 页。

^② 商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2014 年度中国对外直接投资统计公报》，中国统计出版社 2015 年版，第 43-50 页。

^③ 崔启斌：《中国企业在利比亚受损 200 亿美元 保险赔付不足四亿》，中国经济网，2011 年 4 月 25 日，http://www.ce.cn/cysc/newmain/yc/jsxw/201104/25/t20110425_20968268.shtml。

至 2016 年 8 月 31 日，中国在非洲各维和行动中共派驻 2 219 人，^① 其中仅联马团（马里）中就有 170 人的安全部队，而南苏丹维和步兵营 700 人则属于成建制的作战部队。2016 年 5 月 31 日和 7 月 10 日，中国派驻马里和南苏丹的维和部队分别因遭恐怖袭击和国内武装冲突而造成人员伤亡，说明中国维和官兵面临的安全威胁也在大幅上升。法国部队在马里和中非共和国行动中，也因自杀式炸弹、汽车炸弹、地雷、轻武器等攻击造成大量伤亡。近年来，非洲各国派出的维和部队及非盟部队在历次行动中受到的安全威胁和伤亡人数也在快速上升。中法非加强合作以应对恐怖袭击、武装攻击等方面的威胁和挑战十分必要。

（二）合作的可能性

应当看到，西方国家并非“铁板一块”，法国为维护 and 加强其在非洲的利益也在不断寻求新的方式，其中加强与中国在政治、外交、军事等方面的合作是一个重要选项。法国非常清楚，中国在非洲经济方面的发展势不可挡，合作带来的收益高于冲突和对抗。单就和平与安全方面而言，法国目前存在的问题并非军事能力不足，而是对战后乱局的处理能力欠缺。在此方面，主要依靠非洲国家自身，毕竟“解决非洲问题的钥匙在非洲人自己手里”；同时，联合国、非洲各次区域组织及国际社会的共同努力也不可缺少。例如在南苏丹问题的调解过程中，正是由于“伊加特+”进程的启动，调动了国际社会尤其是美、英、法等西方国家的共同努力，才推动了南苏丹和平进程，而中国则是参与南苏丹调解的唯一发展中国家，并作出了积极贡献。因此，在和平与安全合作方面，加强中法非乃至更广泛的国际合作存在很大空间。

从非洲国家而言，很多国家对于西方的“介入”“干预”既有反感和无奈的一面，也有依赖和需求的一面。这种错综复杂的心态和立场，可以说是非洲政治舞台的一种常态。在联合国和平建设体系的“缔造和平—维持和平—建设和平”链条中，法国目前更多参与“上游”即缔造和平环节，除了直接派出军队外，还向联合国维和部队派出高级指挥员。应当说，在上述三个环节中，非洲国家都需要国际社会尤其是中法等联合国安理会常任理事国多

^① United Nations, *UN Mission's Summary detailed by Country, Month of Report*, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/aug16_3.pdf.

倾听“非洲声音”，加强立场协调和对非洲国家、地区组织及非盟的支持。同时，非洲国家尤其是冲突后国家更需要加强“建设和平”环节，而法国在“建设和平”环节也需要更多国际力量的支持，以避免“泥足深陷”的窘境。中国一向认为，不应将和平与发展相割裂，主张即便发生战乱冲突，在可能的情况下也应注重发展经济和开展项目合作。中国的这一主张应当进一步深化落实，并成为中法非和平安全合作的重要基础。

（三）合作原则及方式

中国已经明确提出：“中方愿在‘非洲提出、非洲同意、非洲主导’原则下与各方开展合作，携手为非洲和平与发展作出更大贡献”。^①因此，中国开展和推进中法非三方合作的基础应是中非合作。中法合作尽管也是中国外交的重要内容，但在此问题上不应过于强调。这主要是因为：一是中非合作是中法非乃至更广泛国际合作的出发点和落脚点，无论何种合作都应以中非关系健康发展的大局为重，并实现维护中国在非洲权益、树立中国负责任大国形象等目的；二是近年来中国在非洲的发展让非洲国家拥有更多“新选项”，大部分非洲国家并不希望中国采取类似于西方国家对待非洲的方式和立场，如果在三方合作中过分强调中法合作，势必增加阻力，甚至影响中非合作的大局。在此原则指导下，可考虑从以下方面探索和推动中法非三方和平安全合作。

第一，建立多层次沟通和对话机制。一是在联合国框架下建立中法非和平安全事务对话机制，三方围绕各自和平安全政策的经验教训和未来发展方向等开展理念交流，寻求非洲主导的和平安全解决方案。二是建立中法非各层次的对话沟通和协调机制，可包括三个层面：第一层面是非盟及其和平安全理事会，第二层面是西非国家经济共同体、中部非洲国家经济共同体、伊加特、几内亚湾海上安全委员会等次区域组织，第三层面是西部/北部非洲、非洲之角及几内亚湾重点国家。

第二，加强对非盟和平安全机制建设的支持。在2015年9月28日的联合国维和峰会上，习近平主席宣布，中国将向非盟提供1亿美元的无偿军事

^① 《王毅：中方愿在“非洲提出、非洲同意、非洲主导”原则下与各方开展合作》，外交部网站，2015年11月26日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1318592.shtml>。

援助，支持非洲常备军和快速反应部队建设，中国将向联合国在非洲的维和行动部署直升机分队，等等。^① 法国已经利用其在非军事基地为非洲国家提供维和、反恐等方面的培训，积累了较为丰富的经验。中法可以在向非盟提供和平与安全支持方面加强合作，共同提供资金、装备、培训等，以增强非盟维和、反恐、维稳等能力。

第三，关注萨赫勒地区和平与发展。当前，萨赫勒地区形势仍不稳定，法国已将此问题列为其全球军事行动的重点，集结重兵加强反恐，同时该地区问题引发全球关注。中国可加强与法国的沟通和政策协调，加强在马里联合国维和行动中的配合；与“萨赫勒 G5 国家”政府协商，策划、开展一批适合当地实际的发展项目，关注该地区难民问题的解决；加强与阿尔及利亚、尼日利亚、苏丹等国的沟通协作，共同商讨防止萨赫勒地区恐怖组织蔓延事宜。

第四，加大对非洲海盗的打击力度。自 2009 年以来，中国共派出 23 批护航编队参与索马里海域护航行动，为 6 000 多艘过往船只护航。在 2016 年担任联合国安理会轮值主席国期间，中国倡议举行了几内亚湾海盗问题公开辩论会，受到非洲国家特别是西非国家的热烈欢迎。法国利用其在吉布提的军事基地与欧美盟国共同开展联合军演、护航等行动，在几内亚湾部署舰队开展以打击海盗为目的的“总状花”行动。下一步中法可加强与两大海域周边国家协同，共同打击海盗，保障国际航道安全。

第五，强化维和行动中的相互配合。一是在联合国框架下，中法两国作为安理会常任理事国，应加强在非洲和平与安全方面的沟通协调，共同推动联合国各维和行动取得更好成效。二是中法非三方在维和行动开展前可以共同策划，以形成更加全面完善的组织行动方案。三是中国应与法方、非方加强沟通，推动建立突发情况通报、军事危险预防、危机冲突管控等机制，提升中国在维和行动中的层级。四是推动中法非在维和方式、军兵种安排、后勤保障等领域广泛开展对话交流，增进了解互信，相互学习借鉴。

第六，借鉴法国金融支持经验。2013 年 5 月，法国联合欧盟和马里政

^① 《习近平出席联合国维和峰会并发表讲话》，新华网，2015 年 9 月 29 日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-09/29/c_1116705308.htm。

府在布鲁塞尔设立“共同建设新马里”捐赠委员会，全球 108 个国家参加了该委员会，共同推出“马里可持续恢复计划”，并为马里募集 32.5 亿欧元和平建设资金。法国该举措为其在马里的军事行动寻求了更多资金支持，并赢得国际社会好评。中国可借鉴法国和平安全金融支持方面的经验，策划设立“中非和平基金”，重点支持非洲国家缔造、维持和建设和平的各项工作。

（四）合作的主要难点

虽然中法非三方和平安全合作有诸多潜在益处，但法国传统安全战略思维中的霸权主义和强权政治因素无疑将阻碍双方合作的顺利开展，主要体现在以下方面。

一是法国动辄插手非洲国家内政，这与中国“互不干涉内政”的原则相冲突。法国将法语非洲国家视为其“后院”，习惯于干预非洲国家内政。进入 21 世纪以来，由于法国将“脆弱”或“失败”国家视为对其国家安全的重大威胁，因此不惜采取直接军事干预的方式来介入其内部争端，这与中国一贯坚持的“互不干涉内政”原则相矛盾。不难预料，如果法国要求中国在别国内政问题上“选边站队”，无疑会对联合国维和框架造成冲击和挑战，也不利于中非合作的健康发展。

二是法国过于依赖军事打击手段解决非洲和平与安全问题。事实上，在联合国框架内，除了维和部队和警察之外，维持和平手段还包括特使和调解人、政治特派团、区域预防外交办事处、观察团、小型技术专家特派团、规划先遣团等，联合国维和框架也是目前国际公认的和平与安全问题解决方式。法国往往依仗其军事优势强制干预，而事实上这种强势介入往往进一步激化矛盾，陷入“越反越恐”的怪圈。因此，中国仍应坚持原则、守住底线，将合作范围限定在加强自身防卫、促进维和行动等方面。

三是法国对中国仍然存在一定的戒备心理。在法国的国家安全战略中，视美国、欧美和北约是其“盟友”国家，而将中国作为新兴大国加以防备，坚持认为中国在非洲的发展是与其争夺资源、相互竞争。此外，虽然法国并未将亚太地区作为其核心战略区域，但却往往将中国视为亚太不稳定因素加以防范。法国对中国的这种误解和偏见必然导致其在非洲更多地将中国视为

对手而非合作伙伴，从而在中法军事合作方面并不积极甚至加强戒备。

从更为宏观的层面看，近年来大国在非洲竞争策略的变化，实际上反映了各大国在非不同的竞争优势。大国力量的此消彼长，以及由此带来的行为模式和合作方式变化，也为中国在非洲创新合作与发展方式提供了空间和可能性。事实上，中国近年来在经济发展、和平安全、社会治理、文化教育等方面与非洲国家及第三方的合作方兴未艾，中法非和平安全合作也将成为其中的重要内容。因此，在考虑相关工作时，不应局限于短期的困难和目标，更应着眼于国际局势的发展变化以及非洲国家发展愿景，同时逐步推进有关合作走向机制化、常态化。

积极参与非洲和平与安全事业，既是中国履行国际责任和义务的重要体现，也是中国参与全球治理、维护世界和平与安全的重大举措。在探索推进中法非三方和平安全合作过程中，既要重视法国在军事方面的传统优势，也应坚持原则底线、坚持国际公义。最为重要的是，内因是事物发展变化的主要原因，非洲的问题归根结底要依靠非洲人民自己解决。非洲的和平与安全，绝非依靠外力、采用强硬军事手段就能实现，在支持非洲国家提高自身维和维稳能力的同时，必须加强政治斡旋、法治管理、民族和解、民生改善等手段的综合运用。

[收稿日期：2016-07-23]

[修回日期：2016-08-19]

[责任编辑：张 春]

中英非和平安全合作的前景与挑战*

周瑾艳

【内容提要】 中国和英国围绕非洲和平安全事务开展合作的可能性与必要性都在明显上升，这主要得益于以下几个方面的发展：中英在非洲安全理念趋同和安全利益交叉，中国更加积极地参与非洲和平安全事务，非洲 2063 年愿景对和平与安全及全球伙伴关系的渴求，中英面向 21 世纪全球全面战略伙伴关系的开启。但英国发展政策的安全化趋势，非洲对中英安全合作的疑虑及中英自身政策路径依赖都在阻碍这一合作的深化。因此，推进中非在非洲的和平安全合作的关键在于双方能否在共识的基础上合理、有效地管控分歧，推动中国的非洲和平与安全合作计划与英国海外稳定战略的对接，建立多层次的安全合作机制。构建中英非和平安全对话机制、从发展源头预防和应对冲突、增强非传统安全合作等是中英非和平安全合作的潜在领域和路径。

【关键词】 非洲 中国 英国 三方合作 安全

【作者简介】 周瑾艳，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员

【中图分类号】 D815.5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)06-0093-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201606006

* 本文系英国国际发展部（DFID）资助的“中国国际发展研究网路”（CIDRN）课题的阶段性研究成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

中国和英国在维护非洲和平与安全上具有共同的利益和责任。中英双方对发展促安全重要性的认同、中国更为积极参与非洲安全事务、中英已有的安全合作基础都为中英非三方安全合作提供了机遇，但英国发展政策的进一步安全化、非洲国家的疑虑以及中英自身政策路径依赖则对进一步深化合作提出了挑战。未来中英在非洲的和平安全合作大致可以从三个层次审慎推进，一是战略对接，即英国海外稳定战略与中非和平安全合作的对接；二是三方合作机制的建设；三是具体政策领域的合作。

一、中英非和平安全合作的可能性与必要性

（一）非洲和平安全局势面临的挑战

非洲的和平与安全局势在客观上对中英两国构成了共同的挑战，恐怖主义、跨国犯罪、轻小武器扩散等都是中英两国面临的共同威胁。当前非洲的冲突主要有四种类型：一是国家之间的冲突，例如埃塞俄比亚和厄立特里亚之间遗留的冲突；二是因贫困和不平等造成的一国内部冲突；三是因多年的国家治理失败以及贫困和经济不平等引发的冲突，如“索马里青年党”（al-Shabaab）、尼日利亚“博科圣地”（Boko Haram）等；四是因粮食安全、环境污染引发的跨国资源冲突。不同形式的冲突相互交织，相互影响，冲突的后果很少局限于一国内部，而是很快殃及其他国家，具有跨界传导效应。尽管冲突由民族、宗教、政治、文化等多种因素交织造成，但根源一般都是经济发展的落后和不平衡。中英在非洲日益增多的公民侨民、贸易投资和商业市场决定了两国不得不共同应对非洲地区复杂的安全局势。

中英两国在非洲的海外安全利益高度相似。非洲是中英共同的重要贸易伙伴、能源资源进口来源地和投资目的地，非洲还是中国的第二大工程承包市场。当前中国在非洲最大的安全利益是保护在非洲的本国公民、企业和财产安全。索马里护航、利比亚撤侨、吉布提军事保障设施的建立标志着中国对在非海外利益的日益重视。中国决策者日益意识到“中国不可能完全置身

于非洲的安全与政治环境变动进程之外来推进对非合作”。^①但相对于经贸合作，安全仍是中国的短板，中国在非洲面临着不断增长的安全需求与安全供给不足之间的矛盾。保护海外公民和维护海外利益同样是英国安全战略的重要目标，为此英国自2011年以来在科特迪瓦（2011年）、南苏丹（2011年）、马里（2012年）、马达加斯加（2013年）、利比里亚（2013年）和索马里（2014年）五国共增设或恢复了6个使领馆。随着中英两国在非洲的利益交集日益增大，保持非洲的和平与安全符合中英两国的现实和长远利益。

同时，作为联合国安理会常任理事国，中国和英国都负有责任和道义去维护非洲的和平与安全。英国制定了海外稳定战略；中国分别于2012年和2015年提出“中非和平安全合作伙伴倡议”及“中非和平与安全合作计划”，和平与安全成为中非合作十大重点领域之一。在2016年6月举行的首次中英高级别安全对话中，中英双方同意围绕保护两国公民、外交机构和海外经济利益及时建立合作机制，开展有效协作。

（二）英国对开展中英非三方合作的利益考量

随着全球化和经济相互依赖的日益深入，没有任何一个国家可仅凭一己之力保障自身国民的安全。中国因其经济体量、人口规模、发展速度和世界影响力正成为全球治理的中坚力量之一。西方大国逐渐意识到，提供全球公共产品、应对气候变化、推动可持续发展及促进世界和平与安全等国际问题，必须依靠守成大国与中国等新兴国家之间的合作。要求中国承担更多国际发展和安全责任，正成为西方大国重要的对华政策目标。这样，西方国家一方面继续指责中国在非洲是“新殖民主义者”“资源掠夺者”，另一方面频繁提出在非洲开展三方合作的要求。

就涉非三方合作来说，英国要比中国积极得多，其主要动因如下：首先，英国希望强化所谓“以规则为基础（rules-based）”的国际体系。相比其2010年国家的安全战略报告，英国2015年度《国家安全战略和战略防御与安全评估》报告进一步认为，未来十年英国安全战略还需应对“以规则为基础的国

^① 贺文萍：《非洲安全形势特点及中非安全合作新视角》，载《亚非纵横》2015年第2期，第7页。

际秩序受到侵蚀，使得凝聚共识和应对全球威胁更加困难”的挑战。^①

需要指出的是，现行国际规则是由美英为主的西方大国制定的，因此英国本质上是希望将中国纳入到西方主导的国际体系。一个遵守和维护现行国际体系的中国，符合实力和地位都相对衰落的英国这一守成大国的利益。因此，无论是主动推动涉非三方合作，还是率先申请作为创始成员国加入亚洲基础设施投资银行（简称“亚投行”），事实上都是英国将中国纳入现行国际秩序、促使中国遵守西方主导的国际规则的具体策略。

其次，英国希望通过涉非三方合作，既借助中国降低为非洲提供安全公共产品的成本，同时维护英国在非洲的影响力。英国在非洲有 18 个英联邦成员国，也积极发展与安哥拉等非英联邦非洲国家的经贸合作。英国清楚地认识到，凭借一国之力无法实现真正的安全，要构筑稳定海外的战略需要“利用所有的外交、发展和国防力量，并且借助外部的能力”。^② 英国还明确提出要“与已有的国际合作伙伴紧密合作，将（安全战略）融入英国与新兴国家正发展的关系之中”。^③ 在美法等传统合作伙伴之外增强与中国、巴西、南非等新兴国家的安全合作，与这些国家发展新“预防型伙伴关系（prevention partnerships）”。^④

最后，寻求与中国在非洲的安全合作，可以视为英国对自身在世界包括非洲的地位的重新定位。英国的全球战略伙伴主要包括三个层面：一是英国与美国的特殊伙伴关系；二是英国与欧洲国家的关系；三是英国与中国等新兴国家的关系。其中英美关系仍是英国对外战略中最重要维度，但随着 2016 年 6 月英国公投决定脱离欧盟，第三维度的关系对英国变得更加重要。因此，英国将进一步重视和倚重中国等新兴国家，以维持自身的大国地位，

^① *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, UK.Gov, November 2015, p. 5, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf; *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, UK.Gov, 2010, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf.

^② U.K. DFID, Foreign and Commonwealth Office, and Ministry of Defence, *Building Stability Overseas Strategy*, 2011, p. 3, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67475/Building-stability-overseas-strategy.pdf.

^③ *Ibid.*, p. 2.

^④ *Ibid.*, p. 32.

涉非三方合作是实现这一战略目标的重要手段。

（三）中国对开展中英非三方合作的态度

中国对在非洲与第三方进行安全合作是持开放态度的。中国在 2014 年明确表示，“欢迎非洲合作伙伴多元化，呼吁国际社会加大对非投入，愿在非洲需要、非洲同意、非洲参与的原则基础上与第三方开展对非合作，共同促进非洲和平与发展”。^① 在 2015 年 12 月举行的中非合作论坛约翰内斯堡峰会上，中国进一步将涉非三方合作的指导原则升级为“非洲提出、非洲同意、非洲主导”。^②

比较中国在非洲和平与安全领域的潜在合作伙伴，英国拥有相对法国和美国更为有利的地位；就更大的全球性合作来说，英国对中国崛起的态度远比其他西方大国开放和积极。长期以来，英国在发展对华关系方面一直引领西方大国，开创了多次“第一”：英国是第一个承认新中国的西方大国，是率先同中国建立全面战略伙伴关系的欧盟国家，是最早申请加入亚投行的西方大国。在和平安全合作方面，英国率先与中国开展高级别安全对话与合作，就打击恐怖主义、打击网络犯罪及相关事项、打击有组织犯罪和国际地区安全问题合作四个方面达成对话成果声明。中国对英国提出在非三方合作也更为欢迎，认为将产生示范效应，为中国与其他国家在非洲的三方安全合作提供经验。

二、中英非和平安全合作面临的机遇与挑战

（一）中英非和平安全合作的有利条件

第一，中英都认同发展是实现安全的关键。

^① 《关于全面深化中国非盟友好合作的联合声明》，新华网，2014 年 5 月 6 日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-05/06/c_1110548340.htm。中国学者最初提出，应设立涉非三方合作的六项指导原则，即“非洲需要、非洲同意、非洲参与；先易后难、先经后政、先南后北”。参见张春：《中非关系：应对国际对非合作的压力和挑战》，载《外交评论》2012 年第 3 期，第 43 页；张春：《试析中美在非洲的竞合关系》，载《教学与研究》2012 年第 6 期，第 73 页。

^② 《中国对非洲政策文件》，外交部，2015 年 12 月 4 日，http://www.focac.org/chn/ltida/dwjbzzjh_1/hywj/t1321590.htm。

中国一贯坚持“发展是最大的安全问题，也是解决地区安全问题的总钥匙”。^① 在 2015 年《中国对非洲政策文件》中，中国重申“通过可持续发展来推进可持续安全”。^② 可以认为，以发展促和平是中国参与非洲和平安全事务的指导观念。

自 2003 年伊拉克战争特别是 2011 年利比亚战争后，英国的安全政策发生了很大变化，海外军事干预在英国国内面临很大压力。伊拉克战争和阿富汗战争令英国认识到，军事打击未必能带来和平与安全，真正有效的安全需要经济、社会等多管齐下。因此，无论是民众还是政府都不愿意再轻易陷入海外冲突；2013 年，英国国会投票反对向叙利亚派兵。^③ 与军事干预相比，如今的英国更倾向于以预防冲突作为安全战略的重点。中国通过发展促进安全的途径无疑对英国有着强烈的吸引力。

中英双方都认为发展能够促进持久的和平与安全。英国海外稳定战略认为，援助能够发挥重要作用，可在减贫的同时解决冲突的上游原因，因此应当为民众提供教育、医疗等基本服务，促进私营部门发展，创造就业岗位。这与中国的发展安全观是趋同的。

第二，中国积极地参与非洲安全事务。

中国在帮助非洲经济发展的同时也正积极参与非洲的和平与安全建设，“创造性介入”^④、“建设性参与”全球安全事务正成为中国外交和安全政策的新动向、新亮点。联合国框架下的非洲维和行动，派遣海军舰艇编队赴亚丁湾、索马里海域实施护航，苏丹和南苏丹和平进程的斡旋，以及中国向非洲派驻警务联络官^⑤，都彰显了中国承担大国责任、提供全球安全公共产品的意愿和能力。

2015 年 9 月，习近平主席在联合国大会上宣布将设立为期十年、总额

^① 《习近平在亚信峰会上的主旨讲话》，中国网，2014 年 6 月 3 日，http://china.org.cn/chinese/2014-06/03/content_32561159_3.htm。

^② 《中国对非洲政策文件》，外交部，2015 年 12 月 4 日。

^③ “Syria Crisis: Cameron Loses Commons Vote on Syria Action,” BBC News, August 30, 2013, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-23892783>。

^④ 参见王逸舟：《创造性介入：中国之全球角色的生成》，北京大学出版社 2013 年版。

^⑤ 徐伟忠：《中国参与非洲的安全合作及其发展趋势》，载《西亚非洲》2010 年第 11 期，第 13 页。

10 亿美元的中国—联合国和平与发展基金；同时，中国将加入新的联合国维和能力待命机制，率先组建常备成建制维和警队，建立一支 8000 人规模的维和常备部队。“中非和平与安全合作计划”提出，中方将向非盟提供 6000 万美元无偿援助，支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设和运作。中方还将继续参与联合国在非洲的维和行动。支持非洲国家加强国防、反恐、防暴、海关监管、移民管控等方面的能力建设。在 2015 年《对非洲政策文件》中，中国明确提出要“积极探索具有中国特色的建设性参与解决非洲热点问题的方式和途径，为非洲和平与安全发挥独特的影响力、作出更大的贡献”。^①

第三，中英在非已有较好的官方和二轨安全合作基础。

尽管仍处于起步和探索阶段，中英已在官方和二轨两个层面积累了一定的和平安全合作经验。在军事领域，中国海军结合舰艇互访等活动，与英国海军举行通信、编队运动、海上补给、直升机互降、对海射击、联合护航、登临检查、联合搜救及潜水等科目的双边或多边海上演练。^② 在官方层面，英国国际发展署、位于中国河北的廊坊维和警察培训中心与加纳的安南国际维和培训中心开展三方合作，向赴非维和警察提供联合培训。英国还向廊坊中心提供英语培训和技术支持，为中国参与联合国刚果民主共和国特派团（MONUC）提供培训。此外，中英通过“共享知识，降低冲突”（SHADE）倡议联合参与亚丁湾的反海盗行动。^③

2016 年 3 月，中英首次联合撤侨室内推演在南京举行，这是中国首次与外国进行此类演练。中英双方 26 名代表就撤侨政策、实践经验等 9 个专题开展研讨交流，并以第三国政局动荡、政府军与反对派武装冲突造成大量人员伤亡、针对外国侨民恐袭事件不断发生为背景，进行撤侨沙盘演习，探索未来联合撤侨行动的方式方法。

^① 《中国对非洲政策文件》，外交部，2015 年 12 月 4 日。

^② 《中国武装力量的多样化运用》，中国国务院新闻办公室，2013 年 4 月 16 日，http://www.scio.gov.cn/zfbps/gfbps/Document/1435338/1435338_9.htm。

^③ 《21 世纪冲突预防：中英对话》，更安全世界网站，2016 年 2 月，<http://www.saferworld.org.uk/chinese-resources/chinese-view-resource/1046-conflict-prevention-in-the-21st-century-china-and-the-uk>。

在二轨层面，最典型的努力是上海国际问题研究院（SIIS）和英国非政府组织更安全世界（Saferworld）的两项工作，一是中英冲突预防工作组（CPWG）的一系列研讨；二是中英在解决轻小武器（SALW）问题上的探讨。2014年，更安全世界在英国国际发展部的支持下，组建由中英各三位专家组成的冲突预防工作组，在两年时间内共举行数次讨论会和两次高级别政策研讨会，就中英冲突预防伙伴关系、暴力冲突早期预警与响应、冲突上游预防与可持续发展目标、南苏丹冲突解决等议题展开讨论，以加强中英决策层在预防暴力冲突方面的合作。^① 2013年11月，更安全世界、非洲和平论坛与中国军控和裁军协会在布鲁塞尔共同主办题为“提高能力与合作，解决东非地区非法轻小武器及弹药问题”的研讨会，来自中国、欧洲和非洲的常规武器管制领域的官员、专家及非政府组织代表就消除东非轻小武器扩散的主要挑战与中欧非三方合作的可能进行了探讨。

尽管既有合作相对有限，但中英战略伙伴关系的升级为中英和平安全合作注入了新的动力。2015年，在习近平主席访英期间，中英两国领导人宣布构建面向21世纪的全球全面战略伙伴关系，开启中英关系的“黄金时代”。中英战略伙伴关系的升级意味着，中英关系不仅仅是两个大国之间的关系，更是维护世界和平与安全、改善全球安全治理的关键。

（二）中英非和平安全合作的潜在困难

第一，英国发展政策安全化。

英国发展政策安全化的趋势自2010年起开始显现。在21世纪的第一个十年中，英国国际发展部（DFID）享有极大的主导权，英国对非政策也主要由国际发展部主导。当时，英国对非政策的主要目标是促进非洲的减贫和发展。但自2010年英国保守党和自由民主党组成的联合政府上台，英国对非政策发生了重大变化：一是在对非政策上，英国国际发展部不再占据领导地位，而是由外交和联邦事务部取而代之；二是英国政府在对非政策中更多地强调英国自身利益，尤其是对非贸易；三是英国的对外援助资金开始向安全事务倾斜。2014年英国实现了官方发展援助（ODA）占国民收入比例0.7%

^① 项目组（CPWG）在每次会议后发布项目简报，参见更安全世界网站，<http://www.saferworld.org.uk/>。

的目标,其官方援助中有高达30%的资金用于支持脆弱国家和受冲突影响国家。今后,英国国际发展部的预算可能有至少一半用于脆弱国家和地区。^①此外,英国还设有由外交部、国际发展部和国防部共同管理的冲突基金(conflict pool),在开支审查期间(spending review period)这个资金池的总量将升至11.25亿英镑。^②2015年4月1日,英国政府正式启动了冲突、稳定与安全基金(Conflict, Stability and Security Fund, CSSF),取代此前的冲突基金,以实现海外稳定基金的单一政策进程、单一战略进程和单一资源进程;新成立的冲突、稳定与安全基金金额达到每年10亿英镑,是此前冲突基金的近100倍。^③

对英国安全战略来说,安全与发展一体化使其意识到安全需要综合和统筹管理,强化了发展政策、安全政策及其落实部门的协调。但过度强调安全会造成政策优先和资源的转移,使本已拮据的对非发展援助资金进一步缩水,最终加剧冲突发生的可能性。

需要指出的是,随着联合国2030年可持续发展议程(以下简称“2030年议程”)于2015年9月正式通过并于2016年1月1日正式启动,英国等西方国家通过第16项目标^④,将其长期兜售的安全—发展关联成功嵌入2030年议程,进一步强化发展政策安全化趋势。在此背景下,中英非和平安全合作可能面临更大困难。

英国认为与中国发展伙伴关系已步入成熟期,因此深化中英和平安全合作顺理成章。由于冲突预防属于发展关系的一部分,因此在英国国际发展部和中国商务部达成的中英发展伙伴关系文件中,预防冲突被列为中英发展伙伴关系的合作领域之一。^⑤“更安全世界”认为,中英新型发展伙伴关系应

^① *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, UK.Gov, November 2015, p. 64.

^② U.K. DFID, Foreign and Commonwealth Office, and Ministry of Defence, *Building Stability Overseas Strategy*, p. 2.

^③ Marla Zapach, “Analysis, Planning, and Monitoring and Evaluation (M&E),” *Issue Note*, Stabilisation Unit, UK, October 2014, p. 3, <http://sclr.stabilisationunit.gov.uk/publications/issue-note-series>.

^④ 即“促进有利于可持续发展的和平与包容的社会,为所有人提供公正的机会、在各个层次建立有效、负责和包容性的机构”,构成了2030年议程五大支柱(其余四个为人民、地球、繁荣和伙伴关系)之一。

^⑤ 其他合作领域包括医疗、气候变化、水、农业和粮食安全、自然资源管理、贸易、企业社会责任、教育等。参见 *Memorandum of Understanding for a Partnership to Enhanced*

包括安全合作，中英非和平安全合作应在新型发展伙伴关系框架下进行。^①但这与中国理解的中英“新型发展伙伴关系”存在明显的差距。

尽管 2030 年议程第 16 项目标旨在实现和平安全与发展的深度融合，但并未消除中英两国在和平与发展问题上的根本分歧。中国一贯认为，没有发展就没有和平；西方则认为，没有和平就没有发展。表面上，2030 年议程第 16 项目标暗示着双方已达成共识，即和平与发展是一枚硬币的两面。但本质上，英国等西方国家仍然坚信，民主和良治是实现和平与发展的唯一出路，并会在今后对非洲的政治和发展治理以及民主价值观的进一步塑造方面施加更大影响。在 2030 年议程之下，西方推行民主、良治的条件变得更加隐蔽。因此，在应对英国通过发展合作伙伴关系提出的安全合作时，中国必须积极稳妥地应对。

第二，非洲国家对三方合作的担忧。

和平与安全是非洲最迫切的愿望。在非洲独立 50 周年宣言中，和平与安全被列为八大优先领域之一。在非洲制定的“2063 愿景”（Africa Agenda 2063）中，和平与安全是第四个愿景。按照 2063 愿景的规划，到 2063 年，消除所有的国家间和国家内部战争，通过建立机制预防和快速解决任何社区之间的冲突、有组织犯罪和恐怖主义。种族、宗教、经济、文化等方面的多样性应成为非洲财富和经济增长的源泉，而不再是冲突的源头。同时，非洲在和平安全事务中的自主性进一步增强。“到 2063 年，非洲将成为国际事务与和平共处的重要伙伴。自身对促进增长和转型承担全部责任，不再依赖于援助国。”“非洲将自主决定未来，引导自己的议程，在与外部伙伴发展有效伙伴关系时发挥领导作用”。^②

三方和平安全合作应坚持非洲的自主权，照顾到非洲的疑虑和关切。非洲对中英和平安全合作的担忧主要表现在两个方面：一方面，非洲担心中国

Development Cooperation and Achievement of the MDG Goals, June 27, 2011, London, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/197473/China-UK-MOU-Signed-Version.pdf.

^① 2015 年 12 月 15 日，英国智库“更安全世界”与中国社会科学院西亚非洲研究所的会谈。

^② African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want*, Popular Version, Addis Ababa, May 2016.

会加入“霸权俱乐部”，不会为非洲国家提供真正的可替代选择。^①对于非洲的疑虑要充分理解并努力消除，让非洲意识到三方合作是对非洲有利的，坚持“非洲提出，非洲同意，非洲主导”的原则。另一方面，非洲可能误会中英在非洲和平安全事务上的合作会干涉非洲的内政。讨论非洲的和平安全事务，不能离开非洲国家自身的参与。西方国家在讨论非洲议题时，常常撇开非洲国家，缺乏对非洲声音的倾听，这是中国需要避免的。三方和平安全合作一定要从三方对话开始，重视非洲自身的视角。只有非洲充分地参与中英之间的对话，才能够解除怀疑，增进信任。

非洲国家对中国建设性参与非洲和安事务有何种期待，对中英涉非安全合作的态度仍需要扎实的调研。不同非洲国家对中英非和平安全合作的态度也不相同，中英非和平安全合作可从信任程度较高的非洲国家开始试点，在建立更高水平的三方互信后，再逐步扩展合作的对象。

第三，中英自身政策的路径依赖。

中国现有的意愿、知识和能力会在某种向度上限制中英非和平安全合作的水平。首先，中国与英国在非洲开展和平安全合作的意愿处于逐步增强、但优先程度仍相对偏低状态。尽管中国在非洲有着巨大的经济利益和海外公民保护压力，但在中国的外部安全挑战排序中，周边安全和中美大国关系仍远高于海外利益保护或国际责任。对此，中英双方都要有清醒的认识，非洲的和平安全问题并非中国安全议程的最高优先项，中国深入参与非洲和平安全事务的态势在上升，但非洲在中国总体安全战略中仍处于相对边缘的状态。

其次，要认识到中国对非洲和平安全形势施加影响力的“知识限度”和“影响力限度”^②。我国具有跨学科知识体系、国际化视野的安全专家和储备人才严重不足。无论在研究或实践领域，中国对非洲的国别研究仍不够，对非洲各冲突国家的历史、宗教、民族、文化问题的了解十分有限，这导致

^① Henning Melber, “Europe and China in Africa: Common Interests and/or Different Approaches?” *Asia Paper*, Sweden Institute for Security and Development Policy, 2013, <http://isdsp.eu/content/uploads/publications/2013-melber-europe-and-china-in-africa.pdf>.

^② 关于“限度”的概念，参见时殷弘：《关于中国对外战略优化和战略审慎问题的思考》，载《太平洋学报》2015年第7期，第4页。

中国的冲突预防和管理的能力相当有限。

此外，三方和平安全合作需要中国的外交理念有所突破，尤其是“不干涉内政”原则在非洲实践中的创新性、建设性运用。因此，中国在应对英国及其他西方国家提出的三方安全合作时，不可盲目激进，贸然介入或过深地陷入非洲和平安全事务和热点问题。

英国也存在过度关注本国利益、缺乏担当全球领导意愿的政策局限性。英国外交部 2015 年的预算比 2010 年削减了 20%，未来可能继续减少 25% 到 40%；英国的陆军常规部队人数也将从 2010 年的 10.2 万人削减到 2020 年的 8.2 万。^① 即将正式开启脱欧程序的英国在短期内将花费大量人力、物力和财力去处理相关协议，这会进一步导致英国探索在非安全合作的动力不足。

三、中英非洲和平安全合作展望

未来中英非和平安全合作大致可以从三个层次推进，一是战略对接，即英国海外稳定战略与中非和平安全合作的对接；二是三方合作机制的建设；三是具体政策领域的合作。

（一）推动中国非洲和平与安全合作计划与英国海外稳定战略的对接

在英国的海外稳定战略中，冲突管理的三大支柱包括：冲突预警、冲突快速预防和应对以及上游冲突管理。中英战略对接应以上游冲突管理作为重点领域，在分歧较多的冲突预警和冲突快速预防及应对领域，则应以政策对话为主。

上游冲突管理应成为中非和平与安全计划与英国海外稳定战略的对接重点，帮助非洲从根源解决冲突，促进中英安全合作走向纵深。尽管中国在吉布提建立了海外军事保障设施，但中国在非洲大部分冲突地区并没有军事存在。在短期内，中国的私营安保公司也难以拥有西方公司保护海外利益的能力。因此，中英双方在安全领域的合作应主要聚焦于从上游解决冲突，即

^① Anand Menon, "Littler England: The United Kingdom's Retreat from Global Leadership," *Foreign Affairs*, November/December 2015, p. 94.

通过经济发展解决冲突的根源。英国的上游冲突管理主要指帮助“脆弱国家”建立强有力的合法机构和强大的公民社会，增强其自身管理冲突的能力，降低冲突发生的可能性，这仍然是西方传统的以良治促和平的路径。中国在与英国战略对接时应引导英国致力于用经济、贸易、投资、就业等手段消除冲突的结构性原因。

中英在冲突预警和冲突快速预防及应对领域的战略对接仍是难点。在中非和平与安全计划中基本没有涉及冲突预警（表 1），因为在危机爆发前参与早期预警和响应努力可能冒干涉内政的风险。英国和平建设领域的安全化趋势，会加大中英两国寻找开展合作共同立场的难度，而“早期预警合作要求情报共享”这一长期的错误假设^①也让双方对合作失去兴趣。在冲突快速预防和应对方面，英国提出建立早期行动基金（Early Action Facility）。以“更具雄心”的冲突、稳定与安全基金取代冲突池，由英国国家安全委员会（NSC）统一管理基金，整合并协调国防、外交、发展援助、安全和情报政策。计划将冲突、稳定与安全基金的投入从 2015/2016 年的 10 亿英镑增加到 2019/2020 年的超过 13 亿英镑。^②与英国直接参与早期行动不同，中国支持非洲国家通过非洲方式解决非洲问题。

中英双方的冲突预警和应对战略虽然不同，但仍能形成优势互补，未来应加强政策对话，引导英国投入更多的资源支持非洲国家、非洲联盟和区域经济体自主解决地区冲突。中英可共同支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设；加强在马里和南苏丹维和行动的协调工作；让非洲友好国家分享军事技术，提供现代化军事装备；联合培训非洲当地的军队和警察，帮助非洲国家增强自身的安保力量。中英联合向非洲派遣专家，或者邀请非洲国家的军人和警察到中国或英国接受培训。

^① David Nheim, “Early Warning and Response to Violent Conflict: Time for a Rethink?” Saferworld, May 2015, <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/1009-early-warning-and-response-to-violent-conflict-time-for-a-rethink>.

^② *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*, UK.Gov, November 2015, p. 64.

表 1 中国的非洲和平与安全计划和英国的海外稳定战略

中国的非洲和平与安全计划	英国的海外稳定战略
冲突 预警	<ul style="list-style-type: none">• 建立预警体系• 通过内阁、外交部、国防部和外部专家等各种渠道的信息，每六个月提供一份冲突预警报告• 在报告基础上产生新的脆弱国家观察名单
冲突 快速 预防 和应 对	<p>中方参与联合国在非洲维和行动；中方将向非盟提供 6000 万美元无偿援助，支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设和运作</p> <ul style="list-style-type: none">• 建立早期行动设施（Early Action Facility），每年设立 2000 万欧元专项资金用于早期行动• 建立由军事、警察和民事官员组成的稳定反应小组（SRTs）
冲突 上游 预防	<ul style="list-style-type: none">• 建立整合外交、发展、国防项目的综合战略，引入跨政府部门的风险评估• 增加用于稳定的发展援助• 建立冲突、稳定与安全基金（CSSF）• 帮助所在国建立自由、透明、包容的政治制度及有效、负责的安全和司法机构，增强公民社会、地区和多边机构的能力，增强其自身管理冲突的能力，降低冲突发生的可能性• 与冲突国家政府之外的行为者建立伙伴关系，例如地方政府、社区、私人部门、宗教团体、公民社会和媒体• 支持妇女发挥作用• 支持负责的私人部门，通过就业和收入增长促进长期和平与稳定• 整治腐败• 防务参与（defence engagement）• 适宜的区域性解决方法

资料来源：笔者根据中英两国的战略报告整理而成。

（二）建立多层次的中英非和平安全合作机制

建立中英非和平安全对话机制，为加强非洲地区安全合作搭建交流与合作平台。促进新建立的中英高级别安全对话的机制化建设，并设置以非洲安全为主题的中英高级别对话，邀请非盟、东非政府间管理局（IGAD）等非洲区域和次区域组织及非洲国家参与安全对话。

增强二轨安全对话，促进学术机构、商业公司、非政府组织等非政府力量在安全领域的合作。中国外交部在“落实 2030 年可持续发展议程中方立场文件”中提出要“应进一步加强南南合作，稳妥开展三方合作，鼓励私营部门、民间社会、慈善团体等利益攸关方发挥更大作用”。^① 具体的合作建议可包括：

一是利用“中非联合研究交流计划”的资金，资助中英非三方学者组建联合研究小组，分析非洲对中英非和平安全合作的态度及期待，探讨三方和平安全合作的可能领域。

二是通过与英国驻非企业的对话，探讨如何促使中资企业从被动的被保护对象成为安全利益相关者。过去，中国主要依赖当地政府的安保系统实现海外利益，但多年“走出去”的经验和教训让中国企业和公民认识到，获得社会认可是企业在当地可持续经营的关键。中资企业在缅甸遇到的问题在中国媒体、学界引起了深刻反思。^② 中国企业逐渐意识到与当地社区的交往有助于为经营发展营造良好的安全环境。2016 年 3 月，中国石油天然气集团公司积极促成英国“更安全世界”组织的南苏丹民间社会代表团访华，开启了中资企业与非洲民间社会合作的篇章，同时这也是中英非三方合作的一次

^① 《中国〈落实 2030 年可持续发展议程中方立场文件〉》，外交部网站，2016 年 4 月 22 日，http://infogate.fmprc.gov.cn/web/wjbxw_673019/t1356278.shtml。

^② 参见高美：《密松之痛——中资企业在缅甸赢取认可的艰难故事》，和讯新闻，2015 年 12 月 29 日，<http://news.hexun.com/2015-12-29/181490102.html>；高美：《英国前驻缅甸大使：跨国企业需要获得社会认可》，和讯新闻，2015 年 12 月 29 日，<http://news.hexun.com/2015-12-29/181490166.html>；殷储：《中国企业社会责任调查：在缅甸，中国汉子流泪了》，凤凰智库，2015 年 12 月 30 日，<http://pit.ifeng.com/dacankao/chinainburma/1.shtml>。

有益探索。

邀请英国驻非企业介绍其在当地本土化的经验，为中资企业和中国公民融入当地社会，与媒体建立良好关系提供建议。英国的安全专家可为中国驻非企业和公民提供培训，提高其冲突敏感性。中国投资者需要认识到发展项目自身也可能会因宗教、文化、环境等因素引发冲突。

三是通过对话，探讨如何构建政府、企业、民间组织和海外公民一体化的中国在非安全网络。英国的“维护稳定工作组”（The Stabilisation Unit）可以为我国提供参考。维护稳定工作组可以代表英国政府对冲突或预防冲突做出反应，其组成人员除了来自 12 个政府部门的公务员、警察和军人，另设一个民事稳定小组，由来自公共部门和私营部门的 1 000 多名民事安全专家组成。^①

（三）强化具体政策的协调与合作

中英非三方和平安全合作应主要集中于发展领域，重点消除冲突的贫困根源。在坚持发展安全观的基础上，中国和英国应立足于非洲的现实和需要，重点提升非洲的能力建设，支持非洲解决方案，在如下领域展开务实合作。

一是加强基础设施领域的合作。半个多世纪以来，仅仅在基础设施建设方面，中国已帮助非洲建设了 5 675 公里铁路、4 506 公里公路、12 个机场、18 座桥梁、12 个港口以及 200 所学校。^② 基础设施建设不仅促进了非洲自身的经济社会发展，也为包括英国在内的其他国际伙伴对非合作创造了良好的环境。未来中英可通过亚洲基础设施投资银行等多边开发银行继续加大对非基础设施建设的合作。

二是加强与非经贸合作，扩大对非投资，促进青年就业，通过减少贫困消除恐怖主义滋生的土壤。中国与英国可以设立合资公司的形式在非洲投资，帮助非洲发展经济。2015 年 10 月，习近平主席访英期间，中非发展基金与英国国际发展部签署了《关于促进非洲投资和出口合作备忘录》，正式

^① “Stabilisation Unit,” UK.Gov, <https://www.gov.uk/government/organisations/stabilisation-unit>.

^② 中国外交部非洲司林松添司长在“第二届对非投资论坛”联席筹备会开幕式上的致辞。

启动“非洲投资与增长的合作伙伴”(PIGA)项目。埃塞俄比亚、肯尼亚、莫桑比克和赞比亚四国是中英在非洲进行产能合作的试点国家。中英可在PIGA框架下,发挥各自优势,促进非洲中小企业融入制造业和农产品加工业的国际产业链,为非洲广大青壮年劳动力创造就业机会。

三是发挥中英双方在对非经济交往领域的比较优势。中国企业的优势在于工程承包项目的建设,架桥铺路,建造工业园区和工厂,而英国的强项在于派遣发展专业人士、提供政策建议,以改善法治和营商环境,提高非洲国家对外来投资的吸引力。中英在投资和产能合作领域的合作有利于优势互补,推进非洲的工业化进程和减贫,增加非洲的出口,为可持续发展创造持久和平的环境。

最后,中英也可加强在粮食安全、医疗卫生(例如联合抗击埃博拉病毒)、气候变化等非传统安全领域的合作。

尽管中英双方的安全理念仍有分歧,对安全与发展关系的认知存在差异,但非洲的冲突和战乱对中英在非洲的利益构成了威胁,因此两国在维护非洲和平与安全方面仍可有所作为,中英在非洲构建包括政府、军队和企业等多个层次的安全合作体系有助于中英战略关系的深化。中国在回应英国提出的在非安全合作请求时,应坚持发展中国家的属性,对非洲安全事务承担与英国“共同但有区别的责任”;坚持积极而审慎的态度,从有限的国家和有限的领域开始,即选择互信程度较高的非洲国家进行试点,从医疗、健康等不太敏感的发展领域开始逐步深化合作。

[收稿日期: 2016-07-06]

[修回日期: 2016-10-10]

[责任编辑: 石晨霞]

非洲太阳能开发利用与中非合作*

王 涛 赵跃晨

【内容提要】 非洲电力短缺的严峻现实与应对气候变化、实现低碳发展的世界潮流，共同促使非洲国家探索一种包容性可持续发展的新型能源战略。非洲得天独厚的太阳能资源禀赋与全球太阳能技术研发成本的不断下降，则使太阳能资源开发成为非洲能源战略转型过程中的优先选择。非洲各国政府、企业及其他团体在太阳能的热能与电能产业两个方面均已实现重大发展，使太阳能产业实现了从传统向现代的跃升，初步完成了从以热能低效利用向以电能高效发展的转型。但战略模糊、数据缺失、法律制度不完善、资金不足、人力资源匮乏、家庭购买力有限以及安全问题等因素，共同制约着非洲太阳能产业向纵深发展。随着国际社会的积极参与，非洲太阳能开发将逐步在化解困难的基础上，实现新的发展。中国在其中也扮演着重要的角色。中国企业在政府引导下，发挥自身比较优势，扩大对非贸易与投资；同时，还以援助带动全方位合作。中非双方在太阳能领域有着广阔的合作前景。

【关键词】 低碳 非洲 太阳能 光伏发电 中非关系

【作者简介】 王涛，云南大学国际关系研究院副教授；赵跃晨，云南大学国际关系研究院硕士研究生

【中图分类号】 D822.34/F11

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)06-0110-22

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201606007

* 本文系国家社科基金项目“撒哈拉以南非洲反政府武装问题及其对中非合作关系的影响研究”（14CGJ005）的阶段性成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

低碳发展正日益成为国际社会的共识。对于第三世界欠发达国家而言，能否抓住低碳发展的新一轮机遇，关系到这些国家能否实现社会、经济的战略性转型与跨越式发展。非洲国家在这一轮全球竞逐中，一方面积极伸张自身立场，阐述自身观念，争取外部社会的援助和支持，另一方面则制订相应的战略和政策，通过挖掘自身在新能源领域的发展潜力，努力争取低碳转型的先机。其中，太阳能是一种可再生的清洁能源，而且无处不在，可获取性极强。地球表面所接收的太阳能高达1 730亿兆瓦，大约是目前地球每年能源消耗的 10^{14} 倍。换言之，只要人类能充分利用太阳能，那么就足以满足人类全部的能源需求。^①在经历了国际金融危机影响下的太阳能发展低潮之后，当前全球太阳能产业正逐步摆脱危机影响，实现逆势增长。2015年世界光伏发电新增装机容量较上年增加了25.6%，达5 060万千瓦，创历史新高。^②非洲大部地处热带、太阳能资源得天独厚，这使非洲各国纷纷将开发利用太阳能资源提上议事日程，把发展太阳能产业作为本国新能源开发战略的重要切入点，并正在探索一条以太阳能开发利用为标志的低碳转型之路。

一、非洲发展太阳能的动力

（一）电力严重短缺是非洲大力发展太阳能的重要原因

21世纪以来，随着非洲工业化进程的加快，电力短缺问题日益凸显。一方面，电力短缺严重影响着非洲民众的日常生活。据国际能源署（International Energy Agency）统计，撒哈拉以南非洲国家通电率为32%，农村地区的通电率仅为16%（表1）。在撒哈拉以南非洲，超过6.2亿民众无电可用，约7.3亿民众仍然不得不使用木炭、薪柴等传统固体生物质燃料来满足日常生活需要。^③非洲人口占世界总人口的1/6以上，但发电量仅占全球总发电量的4%。即使是在近年来社会保持平稳、经济持续发展的东非

^① [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺：《东非能源资源——机遇与挑战》，解淑青等译，经济管理出版社2014年版，第88页。

^② 《中国成最大光伏发电国》，载《参考消息》2016年6月24日，第5版。

^③ IEA, *Africa Energy Outlook*, Paris: International Energy Agency, 2014, p. 3.

三国（坦桑尼亚、肯尼亚、乌干达），其能源消费的 80% 仍来自于木材、木炭、动植物残渣等生物质能源。^①

另一方面，电力短缺严重制约着非洲社会经济的发展。据不完全统计，电力基础设施的匮乏使非洲每年经济增长率减少了约 2%。^② 尤其是在撒哈拉以南非洲，频繁停电给大型公司、企业造成的损失占其营业额的 6%，给小型企业、家庭式作坊带来的损失占到营业额的 16%。^③ 以加纳和坦桑尼亚为例，电力短缺减少了企业约 15% 的营业额。^④ 即使是东非经济的领头羊肯尼亚，每个月至少发生 1.1 万次电力中断的现象。^⑤ 据国际金融中心（International Finance Centre）对埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、坦桑尼亚、赞比亚等国的数万名消费者调查，2/3 的受访者认为电网基建落后和电力短缺已经严重影响到教育、家务及经商等活动。电力短缺已成为非洲国家社会经济可持续发展的短板，逐渐引起各国政府的重视，发展太阳能以缓解电力短缺成为一个十分必要且可行的能源替代方案。

表 1 2012 年非洲电力供应情况

	无电可用人数 (单位: 百万)	国家通电率 (单位: %)	城市通电率 (单位: %)	农村通电率 (单位: %)
非洲	622	43	68	26
撒哈拉以南非洲	621	32	59	16
北非	1	99	100	99

资料来源: IEA, *Africa Energy Outlook*, p. 31。

^① [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺:《东非能源资源——机遇与挑战》，第 2 页。

^② 王南:《电力:非洲工业化的挑战与机遇》，载《亚非纵横》2014 年第 6 期，第 79 页。

^③ APP, *Power People Planet: Seizing Africa's Energy and Climate Opportunities (Africa Progress Report 2015)*, Geneva: Africa Progress Panel, 2015, p. 53.

^④ 李慧:《非洲大陆掀起“核电热”》，载《中国能源报》2015 年 11 月 9 日，第 7 版。

^⑤ [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺:《东非能源资源——机遇与挑战》，第 78 页。

(二)丰富的太阳能资源禀赋与资源比较优势为非洲发展太阳能创造了条件

为了弥补能源供应不足的缺口，非洲各国纷纷将目光投向了太阳能领域。这与非洲丰富的太阳能资源禀赋与资源比较优势直接相关。首先，非洲太阳能资源极其丰富且分布均匀。赤道横穿非洲大陆，95%的陆地都属于热带、亚热带地区，3/4的土地能够受到太阳的垂直照射。据统计，非洲的太阳辐射量占地球陆地太阳辐射总量的51%。^①非洲80%的陆地地表每年的日照强度可达每平方米2 000千瓦时。^②其中，撒哈拉沙漠和东非高原地区的太阳能资源尤为富集。撒哈拉沙漠北缘阿尔及利亚年均日照时间超过3 000小时，南部沙漠地区日照时间甚至达到3 900小时，阿尔及利亚每年日照强度约达每平方米2 500千瓦时。^③

表2 非洲可再生能源潜力（单位：万亿瓦时/年）

	风能	太阳能	生物能	地热能	水能
东非	2 000—3 000	30 000	2 074	1—16	578
中部非洲			49—86		1 057
北非	3 000—4 000	50 000—60 000	8—5		78
南部非洲	16	25 000—30 000	3—101		26
西非	0—7	50 000	2—96		105
非洲	5 000—7 000	155 000—170 000	82—372	1—16	1 884

资料来源：AfDB, *African Development Report 2012: Toward Green Growth in Africa*, Tunis-Belvedere: African Development Bank Group, 2013, p. 90.

其次，与风能、水能、地热能等新能源相比，非洲太阳能的比较优势明

^① Henry Gichungi, “Solar Potential in Kenya,” (presentation), 2014, http://www.sv.uio.no/iss/english/research/projects/solar-transitions/announcements/Kenya-Henry_Gichungi.pdf.

^② 张永宏等：《中非新能源合作的前景、挑战及对策》，载《国际经济合作》2013年第2期，第15页。

^③ 博乌贝克乌尔·马勒克、阿贝德尔哈基姆·艾诺乌彻：《阿尔及利亚与可再生能源开发》，孙庆丰译，载《第十八届世界石油大会论文集》，中国石化出版社2005年版，第621页。

显。据国际可再生能源署（International Renewable Energy Agency）统计，非洲太阳能蕴含的电力资源高达每年 155 000—170 000 万亿瓦时，位居所有新能源之首。潜力位居第二的风能所蕴含的电力资源仅为每年 5 000—7 000 万亿瓦时，仅为太阳能的 1/30。相对于其他新能源，太阳能的比较优势更为显著（表 2）。此外，与其他新能源相比，太阳能在非洲各个地区都有较好的利用前景（中部非洲热带雨林区除外），这也使各国政府日益青睐发展太阳能资源。

（三）太阳能设备成本的降低为非洲加速发展太阳能提供了重要机遇

随着世界各国加大新能源的开发力度，相应的利用技术也日益成熟，研发与生产成本也随之下降；这反过来又提升了新能源在世界能源利用中的比率。在这一良性互动的背景下，太阳能发电与供热方面的设备生产成本也不断降低。其中，太阳能光伏产品的价格成本降低情况最为显著。在 1973 年以前，太阳能电池板完全是为宇宙飞船设计的。1973 年石油危机迫使一些国家开始着手研发成本更低的太阳能光伏技术。全球太阳能电池板平均生产成本 1977 年处于 76.67 美元/瓦的高位，到 2013 年已降至 0.613 美元/瓦，下降了 125 倍。^① 仅在 2010 年以后，功率小于或等于 10 千瓦的光伏系统价格下降 12%，功率大于 100 千瓦的光伏系统价格更下降 15%（图 1）。^② 太阳能发电成本在理论上已经低于化石能源的发电成本，被称作下一个“页岩油气”。^③ 这对资金相对短缺、技术比较落后的非洲而言无疑是一大利好消息。目前，非洲柴油发电成本约为每度电 0.6—0.7 美元，太阳能发电的成本仅为每度 0.15—0.25 美元。^④ 尤其是对于非洲广大农村地区民众而言，仅需一次小额花销所得的太阳能电池可提供多次小量能源使用机会，且能够自行控制

^① Zachary Shahan, “13 Charts on Solar Panel Cost and Growth Trends,” *Clean Technica*, September 4, 2014, <http://cleantechnica.com/2014/09/04/solar-panel-cost-trends-10-charts/>.

^② Galen Barbose, et. al., *Tracking the Sun VII: An Historical Summary of the Installed Price of Photovoltaics in the United States from 1998 to 2013*, Berkeley, CA: Lawrence Berkeley National Laboratory, 2014.

^③ 吴越涛：《“十三五”期间我国能源发展的六大趋势》，载《光明日报》2016 年 6 月 16 日，第 16 版。

^④ 苑基荣：《可再生能源为非洲带来新前景》，载《能源研究与利用》2014 年第 6 期，第 20 页。

能源使用时机（如手电筒），这无疑是个福音。^① 太阳能设备成本的降低为相对落后的非洲国家提供了开发和利用太阳能的重要机遇。

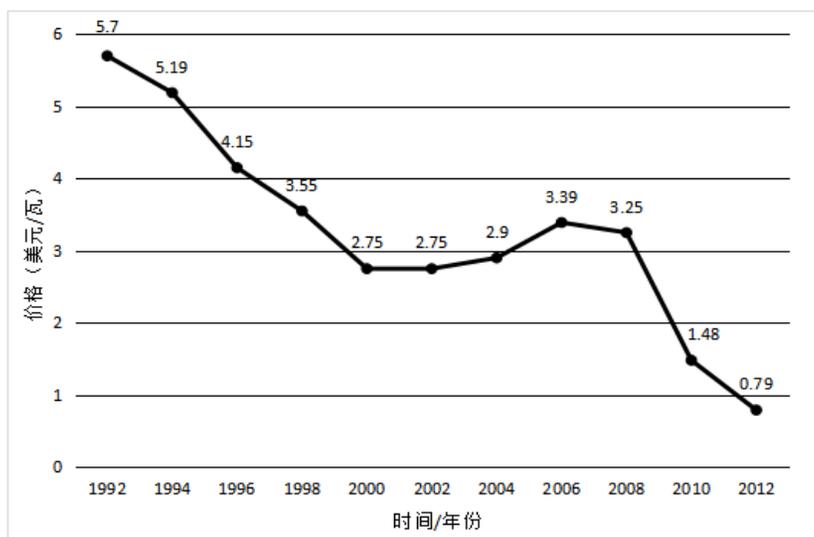


图1 1992-2012年世界光伏板价格走势

资料来源: Galen Barbose, et. al., *Tracking the Sun VII: An Historical Summary of the Installed Price of Photovoltaics in the United States from 1998 to 2013*, Berkeley, CA: Lawrence Berkeley National Laboratory, 2014。

（四）应对气候变化、实现低碳发展的世界潮流为非洲开发利用太阳能提供了外部契机

应对气候变化、实现低碳发展已成为全球共识，节能减排与新能源开发被提上各国能源战略的议事日程。以“清洁发展机制”为代表的碳金融、碳市场则创造出新的经济增长点。在这种情况下，清洁能源开发利用势在必行，抢占行业发展先机，赢取先发优势，成为能否尽快融入未来“低碳时代”的重大战略抉择。^②

^① [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺：《东非能源资源——机遇与挑战》，第30页。

^② 蔡林海：《低碳经济大格局：绿色革命与全球创新竞争》，经济科学出版社2009年版，第3-18页。

非洲不是全球气候变化的主要责任方，其温室气体排放量仅占全球的4%，绝大多数非洲国家还处于“前工业化时代”；可非洲却成为受气候变化影响最大的地区，干旱、蝗灾、传染病与饥荒、难民、冲突相伴而生，非洲面临着生存、发展与环境三重压力。^①如何兼顾经济增长与环境保护，实现有效减贫与可持续发展的“新型工业化”，并与后工业化时代的世界发展大势相向而行，这成为未来非洲国家的重大挑战与机遇。因地制宜开发利用太阳能资源成为非洲国家一个充满光明前景的战略选择。联合国秘书长潘基文在2015年巴黎气候大会期间就曾指出，面对全球低碳发展转型的挑战，开发太阳能资源将成为非洲崛起的契机。^②

二、非洲太阳能发展的现状与特点

正是基于上述因素，非洲国家近年来积极推进太阳能开发与利用，在热能与电能领域都取得了显著进展。

（一）非洲国际组织与各国政府制定开发利用太阳能的政策规划

首先，非洲联盟（African Union，以下简称“非盟”）作为非洲实现低碳发展的组织者与引导者，陆续颁布了一系列政策规划，积极推进各国在太阳能领域的投资与开发。2007年第八届非盟首脑峰会出台了有关加速太阳能、风能、地热能利用的法案与决议。2010年非盟第十四届首脑峰会则通过了开发撒哈拉沙漠地区太阳能的决议。^③为了贯彻非盟决议，非洲开发银行还设立了“非洲可持续发展能源基金”（Sustainable Energy Fund for Africa）。为推进成员国国内太阳能项目发展，该基金近年来分别向喀麦隆赠款77.7万美元，向乍得赠款78万美元，向布基纳法索赠款9.5万美元。^④

^① 王涛、王猛：《非洲低碳发展的现状、机遇及挑战》，载《西南石油大学学报》2015年第2期，第2页。

^② 程浩：《潘基文：巴黎气候变化大会的成功对非洲的可持续发展具有重大意义》，联合国网站，2015年12月1日，<http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/archives/245991/#.VuzLLOWQh5I,2015-12-1>。

^③ AU, *Assembly of the African Union Fourteenth Ordinary Session*, Addis Ababa, African Union, February, 2010.

^④ AfDB, “SEFA to Support Solar Power Plant in Chad,” African Development Bank Group,

其次，非洲次区域组织也陆续出台一批促进太阳能开发的政策与决议。西非国家经济共同体（Economic Community of West African States, ECOWAS）对本地区太阳能发展的规划是：2020年实现太阳能光伏装机容量686兆瓦，2030年继续增至1156兆瓦；聚光太阳能装机容量到2030年突破1000兆瓦，并将该目标分解至各成员国。^①西非国家经济共同体还计划到2020年，地区内25%的医疗中心、学校和军营都安装太阳能热水器；2030年这一比率将增至50%。^②南部非洲发展共同体（Southern African Development Community, SADC）则于2011年就制订了一项“可再生能源发展战略和行动计划”（SADC Renewable Energy Strategy and Action Plan, RESAP），提出到2020年南部非洲太阳能发电达到500兆瓦的目标。^③北非国家也于2013年制订了详细的太阳能发展规划（表3）。

再次，非洲各国政府也陆续将太阳能开发列入议事日程，制订出相关的发展规划与政策。其中，突尼斯、南非、摩洛哥、埃及和肯尼亚等国已将太阳能开发纳入到国家能源战略体系中，试图通过大力开发太阳能资源，实现本国能源生产、供给与消费的多元化及出口创汇。这些国家还明确提出开发太阳能资源以实现能源利用绿色化的目标，并提出了本国的低碳发展战略。突尼斯计划到2030年建立总容量达470万千瓦的太阳能发电站。^④南非计划到2050年本国14%的电力将来自于太阳能发电。^⑤埃及计划到2027年将太阳能光伏发电能力提高到总电量需求的20%。^⑥肯尼亚则计划到2020年

March 27, 2013; AfDB, “Sustainable Energy Fund for Africa to Support a 72 MW Solar PV Power Plant in Cameroon,” African Development Bank Group, January 23, 2015; AfDB, “SEFA Grants U.S. \$950,000 to Support Solar Power Plant in Burkina Faso,” African Development Bank Group, August 21, 2014.

^① ECOWAS, *ECOWAS Renewable Energy Policy (EREP)*, Praia: ECOWAS Secretariat, September 2012, p. 30.

^② *Ibid.*, p. 35.

^③ Geoff Stiles, *SADC Renewable Energy and Energy Efficiency 2015*, Paris: REN21 Secretariat, July 24, 2015, p. 12.

^④ Frank Schüssler, “Energy Partnership Africa: Europe Concentrated Solar Power between Technical Realization and Ethic Responsibility,” *Erdkunde*, Vol. 62, No. 3, 2008, pp. 221-230.

^⑤ Joseph Amankwah-Amoah, “Solar Energy in Sub-Saharan Africa: The Challenges and Opportunities of Technological Leapfrogging,” *Thunderbird International Business Review*, Vol. 57, No. 1, 2015, p. 23.

^⑥ 《埃及计划提高太阳能发电提高质量》，中国驻埃及大使馆经济商务参赞处，2012年6月6日，<http://eg.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201206/20120608165512.html>。

全国家庭太阳能系统的发电量达到 22 千兆瓦时。^① 摩洛哥的计划更加雄心勃勃，计划到 2020 年达到 2 000 兆瓦的太阳能发电能力，并使全国 40% 以上的能源消耗变为清洁能源。^② 此外，塞拉利昂、加纳等国家也出台了一些零散的太阳能开发政策。

表 3 北非国家太阳能发电规划目标

国家	年份	太阳能光伏发电装机量 (单位: 兆瓦)	太阳能聚焦发电装机量 (单位: 兆瓦)
阿尔及利亚	2020	831	1 500
	2030	2 800	7 200
埃及	2020	220	1 100
	2027	700	2 800
利比亚	2020	344	125
	2025	844	375
摩洛哥	2020	2 000	
突尼斯	2030	1 500	500

资料来源: John Bryden, Lily Riahi, and Romain Zissler, "MENA Renewable Status Report 2013," Paris: REN21 Secretariat, May 2013, p. 19.

尽管非盟和次区域组织都出台了一些发展太阳能的决议，但它们很大程度上仍属于倡议范畴，缺乏约束力，对推进各国太阳能发展的作用还需要进一步评估。至于那些制订了明确的太阳能发展规划的国家，在非洲仍属少数，并主要分布在北非；在撒哈拉以南非洲，仅肯尼亚和南非两国有系统的规划和行动，大多数国家仍未将太阳能开发明确列入政策议程。即使是制订了计划的几个国家，其执行力如何，也还需要继续观察，毕竟许多政策的制订是

^① Joseph Amankwah-Amoah, "Solar Energy in Sub-Saharan Africa: The Challenges and Opportunities of Technological Leapfrogging," p. 23.

^② 阮晓东:《中国光伏企业新兴海外市场分析》，载《太阳能》2012年第22期，第44-48页。

为了迎合国际援助方的要求，“最终仅以华而不实的政治口号而告终”^①。

（二）非洲各国的太阳能热能产业在传统基础上获得新发展

非洲对太阳能的开发利用早已有之，主要是太阳能低温利用。非洲的三种主食——稻米、玉米、香蕉都需要将农产品晒干并碾磨成粉，降低含水量将有效增加保质期。晒干过程需要低温热，可通过直接的日照获得。在维多利亚湖区，沙丁鱼极易腐烂，但晒干后就能保质一年，营养也不易流失。对非洲民众特别是农村居民而言，在没有电力或冷冻的情况下，太阳能干燥已成为一种重要的食物储存技术。但这并未充分利用太阳热能，还伴随有产量损失以及由风、鸟类及其他动物所带来的污染等问题。^② 太阳能烘干机作为自然光照的加强版，成为非洲各国政府粮仓烘干粮食的重要工具之一。

太阳能热水器也是一种对太阳能低温利用的方式，在非洲正方兴未艾。太阳能热水器是非洲太阳能设备中价格最低廉、商业化程度最高、应用最为普遍的技术。在非洲，家庭、旅行社、医院以及宾馆，太阳能热水器的安装都十分普遍。各国都制订了推广太阳能热水器的计划。摩洛哥与突尼斯以政府补贴的方式鼓励安装太阳能热水器，并计划到2020年分别实现覆盖1700万平方米与2500万平方米室内面积的目标。仅这一项，将为两国分别减排二氧化碳45万吨和67万吨。^③ 南非则早在2002年就发布了《可再生能源白皮书》，鼓励研发太阳能转化为热能的先进技术。南非太阳能热水器供应商也从1997年的20家增至2011年的400多家。到2011年底，南非已有超过15万户家庭安装了太阳能热水器，这为全国节省了约6000万度电。^④ 南非还继续以税收减免的方式推广太阳能热水器，计划到2020年实现至少400万家庭使用太阳能热水器的目标。^⑤ 不过太阳能热水器的推广目前主要局限

^① [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺：《东非能源资源——机遇与挑战》，第49页。

^② 同上，第89页。

^③ Geraldine Duffour, “Solar Water Heating in the World: Strong Diffusion Due to the Large Impact of Incentives,” *Leonardo Energy*, January 5, 2012, <http://www.leonardo-energy.org/blog/solar-water-heating-world-strong-diffusion-due-large-impact-incentives>.

^④ Eskom, “Solar Water Heating Rebate Program,” pp. 1-3, http://www.eskom.co.za/AboutElectricity/FactsFigures/Documents/The_Solar_Water_Heating_SWH_Programme.pdf.

^⑤ Geraldine Duffour, “Solar Water Heating in the World: Strong Diffusion Due to the Large Impact of Incentives”.

在城市地区。在非洲，除了少数高原地区夜间温度可低至 10℃外，其他农村地区的民众可从附近溪流、浅水井或便携式水容器中直接获取水源，无需加热；加之 90% 的非洲农村地区由于缺乏加压式自来水设备，导致太阳能热水器的利用率不高。^①

针对太阳能的高温开发与利用，主要集中在太阳能炊具方面。非洲农村地区的民众需要利用高温煮饭，配备有合适聚光镜的太阳能灶即可满足这一需求，特别是在午饭烹饪时，可以有效节约燃油或柴火等燃料。肯尼亚肯雅塔大学（Kenyatta University）的研究者成功研制出复合抛物面太阳能灶，反射器上大面积的聚光点以及高温使大锅煮饭成为可能，现已在学校、医院、监狱等人口集中场所推广使用。虽然香蕉、稻米、豆类等需煮沸的食物都可以使用太阳能灶加工，但粗玉米等另外一些食物却不行，因为这类食物需要在熔化至半固体状态时搅拌、完全混合。此外，阴天时太阳能灶的储能不足会影响使用，集中的太阳能照射在人皮肤上也会引发一些不适。

（三）非洲太阳能光伏产业异军突起

在非洲，广大农村的区位分布是无规划和分散的。这种长距离、复杂地形以及人口稀疏的情况导致向许多单户村民提供电网服务的成本增加。全球电网供电的平均成本为每户 900 美元，但在非洲许多农村地区成本可能增至每公里 1 万美元；另据估计，非洲每年在输电中的电力损耗也高达 59 亿美元。^② 因而，目前撒哈拉以南非洲农村地区仅 2%—5% 的家庭可以连接到电网。^③ 非洲各国没有足够财力去建设覆盖全国的电网，因此廉价的个体发电设施更具吸引力。家用光伏系统将会成为分散和规划不完善的农村居民区最理想的能源。此外，超过 90% 的非洲农村住房存在漏水及结构损伤的问题，不适于高压发电设备。因电网高压电致死事故在非洲并不少见。太阳能光伏发电是以低电压为主要特征的发电模式，它可以保证大部分非洲农村家庭

^① [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺：《东非能源资源——机遇与挑战》，第 208 页。

^② 杨之栎：《太阳能：非洲能源问题的解决之道》，载《世界知识》2011 年第 13 期，第 6 页。

^③ UNEP Finance Initiative, *Financing Renewable Energy in Developing Countries-Drivers and Barriers for Private Finance in Sub-Saharan Africa*, Geneva: UNEP FI Secretariat, February 2012, p. 25.

的使用安全性。非洲野生动物保护区边界的电丝网也能使用太阳能电池组件供电，既阻止动物的越界，又不会严重伤害到动物。在这样的背景下，非洲太阳能光伏发电得到了迅猛发展。

据国际可再生能源署统计，2010年撒哈拉以南非洲的太阳能装机容量仅为40兆瓦，到2013年增至280兆瓦，三年时间里增加至约七倍。^①针对非洲许多地区地广人稀特点而设计的小型太阳能发电项目获得了快速发展，为非洲农村居民提供了亟须的用电服务。南非和肯尼亚的小型家用太阳能发电系统发展最快，装机容量分别达到11兆瓦和3.6兆瓦。^②塞拉利昂36%的卫生设施和43%的医院都将太阳能发电系统作为替代电力供应。^③2016年肯尼亚还计划在北方干旱地区建设100个小型太阳能电站，解决当地牧民的用电问题。^④这种分散式小型发电模式充分照顾到非洲民众的实际购买能力，通过提供价格低廉的设备生产少量的电，满足了民众的基本需求。

此外，一批大型光伏发电项目和聚光太阳能发电项目在非洲各国陆续动工。其中南非的发展最为突出。2013年，南非开工建设总装机容量7.5万千瓦、年发电量1.35亿千瓦时的卡克布特（Kalkbult）光伏电站，预计可满足3.3万个家庭的用电量，每年将减排二氧化碳11.5万吨。^⑤2014年和2015年，南非又先后建设了加斯佩（Jasper）光伏发电项目（预计每年发电量18亿千瓦时）^⑥和卡旭（KaXu）槽式太阳能光热电站（将有100兆瓦的装机容量且每年减排二氧化碳30多万吨）^⑦。喀麦隆于2013年也开始了“2020

^① IEA, *Africa Energy Outlook*, p. 58.

^② 《全球太阳能电池板价格下跌有利于非洲加快太阳能开发》，中国驻肯尼亚大使馆经济商务参赞处，2011年12月14日，<http://ke.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201112/20111207878949.html>。

^③ 《挖掘非洲的太阳能潜力为产科急诊服务》，载《生殖医学杂志》2015年第1期，第16页。

^④ 《加里萨太阳能电站有望今年7月开工建设》，中国驻肯尼亚大使馆经济商务参赞处，2016年3月31日，<http://ke.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201604/20160401288673.shtml>。

^⑤ 张永宏等：《中非低碳发展合作的战略背景研究》，世界知识出版社2014年版，第161页。

^⑥ James Ayre, “Biggest Solar Power Plant In Africa Now Online: 96 MW Jasper Power Project Awakens,” *Clear Technica*, November 17, 2014, <http://cleantechnica.com/2014/11/17/biggest-solar-power-plant-africa-now-online-96-mw-jasper-power-project-awakens/>.

^⑦ IDC, “KaXu Solar One Launched,” Industrial Development Corporation, March 3, 2015, <http://www.idc.co.za/home/media-room/articles/773-kaxu-solar-one-launched.html>.

喀麦隆光伏电站项目”，并开工建设装机容量为 60—100 兆瓦的马路阿（Maroua）光伏电站。^① 2013 年，埃及也启动了考姆翁布（Kom Ombo）聚光太阳能发电项目，该项目总装机规模将达到 100 兆瓦。^② 2015 年，加纳的恩泽马（Nzema）光伏电站动工，预计装机规模可达 155 兆瓦，成为目前撒哈拉以南非洲最大的太阳能发电站项目。^③ 2016 年以来，肯尼亚和摩洛哥分别开始建设加里萨（Garissa）光伏电站项目与努尔—瓦尔扎扎特（Noor Ouarzazate）聚光太阳能发电厂。后者 2018 年完工时将达到 500 兆瓦的装机容量，并在 25 年里为至少 100 万户家庭提供电力。^④

此外，太阳能热能发电项目、太阳能海水淡化项目等在非洲也得到一定程度推广。埃及、摩洛哥和南非等国都已开工建设太阳能热能电站，其中有超过 100 兆瓦装机容量的项目，预计其经济效益不亚于光伏产业。摩洛哥首个太阳能海水淡化处理系统也于 2016 年正式投入运营，它利用光伏发电和太阳能热能发电技术来进行海水淡化，每天将制造 120 万立方米的淡水。^⑤

三、非洲太阳能发展面临的挑战和制约因素

经过十多年快速发展，非洲太阳能开发利用已经取得了较大进展。不过，目前非洲太阳能开发利用从传统向现代的转型升级过程尚未完成。战略模糊、数据缺失、法律制度不完善、资金不足、人力资源匮乏、家庭购买力有限以及安全问题等，共同制约着非洲太阳能产业向纵深发展。

第一，非洲各国政府普遍缺乏明确的太阳能研发、利用战略；民众对太

^① 张永宏等：《中非低碳发展合作的战略背景研究》，第 161 页。

^② AfDB, “CTF Preparation Grant for Kom Ombo Concentrated Solar Power Project in Egypt,” African Development Bank Group, April 2013, <http://www.afdb.org/en/projects-and-operations/project-portfolio/project/p-eg-ff0-003/>.

^③ 白晶：《非洲最大太阳能电站落户加纳》，载《中国能源报》2012 年 12 月 10 日，第 7 版。

^④ CIF, “World’s Largest Concentrated Solar Power Plant in Morocco Showcases AfDB’s New Deal on Energy for Africa,” African Development Bank Group, February 4, 2016, <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/worlds-largest-concentrated-solar-power-plant-in-morocco-showcases-afdb-s-new-deal-on-energy-for-africa-15368/>.

^⑤ 许威：《摩洛哥首个太阳能海水淡化项目启动》，载《水处理技术》2016 年第 2 期，第 112 页。

太阳能的认知也存在许多盲区。尽管非洲区域组织及一些国家的政府已制订了太阳能发展计划,但绝大多数非洲国家的可再生能源政策是模糊不清的,甚至仅是一种缺乏实质内容的公共政治声明。太阳能开发的进展,在非洲根本上取决于各国政府“为利用该能源所创造或加强相应环境条件的能力”。^①非洲各国的政策制定者对太阳能的潜在效益认识还很不到位,普通民众的认识就更加欠缺,甚至存在许多偏见。例如,民众对太阳能光伏系统感到失望,是因其错误使用导致系统过载到一定程度,使能量快速耗尽;此后在使用时又无法实现完全充电,满足不了必要的需求。因而民众产生太阳能系统并不适用的错觉,并对其丧失了信心。政府和非政府组织在宣传上的侧重点往往多集中在木材能源技术上,针对太阳能的科普工作还很不足。至于太阳能设备销售商,他们更关心的是如何赢利。因而,非洲需要实施适合各地不同情况的初期太阳能开发策略,建立增长中心,使太阳能可以通过家庭、村庄或其他形式的小型组织进行管理。这样就会形成消费者主体参与到太阳能开发之中的局面。由于涉及切身利益,相关设备就能得到合理操作,并有定期良好的维护,从而增加设备的使用寿命。^②

第二,非洲太阳能开发的基础数据缺失,相关数据库的建设尚未起步。在非洲太阳能开发利用过程中,一个最主要的挑战就是缺乏关于太阳能使用地点和可用性的完整数据,使得投资者除了进行其他可行性调查外,还必须开展繁琐的数据收集工作,这会令投资者望而却步。因而,前期的关于非洲各地太阳能分布情况和使用潜力确切数据的收集工作应尽快展开,并以此为基础建立地方性的独立的太阳能开发利用体系。需要强调的是,随着人口增长及对能源需求数据的变化,对太阳能使用数据的统计需要每隔几年就进行一次重新评估,以此对太阳能开发活动做出相应的调整。在非洲农村地区,一个地方的人口密度大到集中式供电的效益超过分散的太阳能供电时,国家电网就可以取代太阳能发电设备,农村电力化工作就算完成了。而在此之前,建立并完善太阳能数据库,并发展适用的太阳能供电系统,将是非洲一段时

^① [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺:《东非能源资源——机遇与挑战》,第183页。

^② 同上,第194-195页。

间里能源供应的重要选项。太阳能在其中也将扮演一个重要的过渡性角色。

第三，非洲太阳能开发的法律和制度框架仍有待确立。在非洲，作为新兴产业的太阳能，相关的法律和制度框架仍未建立起来。一方面，这会导致监管不力及后续的一系列质量、服务等问题。安装劣质或不完整的太阳能系统，如太阳能热水器、光伏电池板，或一些不合格的销售商，由于其几乎不懂如何科学操作相关系统，向客户提供了错误的操作信息，使设备的使用寿命大幅降低，最终导致客户对设备的需求下降。另一方面，缺乏相应的法律与制度框架不利于太阳能设备在非洲广大农村地区的推广。由于城镇和工业区对电力的集中需求及其比较稳定的支付能力，导致能源生产商更青睐它们，而忽视了分散的农村用户。只有政府制定相应的法律和制度，为农村地区提供技术援助、经济补贴和退税服务，才有可能平衡农村地区与国家工业的能源需求，实现双赢。此外，其他一些制度性激励措施，如对化石燃料征收高税费、学费减免、医疗补助等，也有助于太阳能等清洁能源在农村地区的推广。^① 其中，燃油税可以通过人们在加油站购买燃油时支付，这些资金可以用作太阳能等清洁能源的发展基金，或将它投入到更方便且更具弹性的清洁能源财政项目循环资金中去。

第四，非洲太阳能开发缺乏稳定的资金来源。在非洲，无论是太阳能研发还是市场推广，都面临着严峻的资金问题。据非洲开发银行的分析，为实现 2030 年可再生能源在所有非洲国家实现普及这一目标，至少需要 5470 亿美元的总投资，但在撒哈拉以南非洲各国的能源部门，每年仅能投入约 20 亿美元。^② 此外，撒哈拉以南非洲国家的研发经费不及其国民生产总值的 1%，用于太阳能技术开发的就更少。大部分可再生能源科技研发都是由外部支援或由海外培训项目学习归来的新专家发起的。这些研究只是海外研究工作的一种延续，对当地太阳能开发贡献不大。逐渐地，这些新专家也被非洲流行的内部官僚制度与资金不足所“钝化”。^③ 因而，目前撒哈拉以南非

^① 同上，第 195 页。

^② UNIDO, *Scaling up Renewable Energy in Africa*, Vienna International Centre, February 2010, p. 17.

^③ [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺：《东非能源资源——机遇与挑战》，第 181 页。

洲关于太阳能技术的研发活动多属于延伸型的,即只有非政府组织和个体部门扮演主要角色;研究资金主要来自外部,政府资金支持几乎没有。但国际社会对非洲太阳能领域的资金注入也十分有限。2012年全球可再生能源领域的投资额高达2 687亿美元,其中非洲地区只获得43亿美元,且大部分流入南非和北非地区。^①有关“中小企业成长障碍”的调查显示,东亚地区的融资率为49%,南亚为29%,非洲仅为14%。^②具体到非洲的太阳能企业,这个问题就更加突出。

第五,非洲太阳能开发还缺乏必要的人力资源支撑且配置不合理。尽管太阳能开发技术的推广普及工作在全球都得到了快速开展,可非洲仍受限于自身技术人才的匮乏。尤其是在撒哈拉以南非洲地区,能够对设备进行恰当维修、保养的合格技术人员少之又少。以肯尼亚为例,太阳能技术早在20世纪80年代就已经引进,但到2015年,肯尼亚全国仅拥有800—1000名技术人员,且绝大多数未接受过正规职业培训。^③非洲经常会出现如下困境:越是先进的设备(或进口设备),越难以维修,坏得越快。许多非洲国家太阳能系统的设计及安装必须依靠外国专家,非洲每年用于支付外国专家工资的开销高达40亿美元,占非洲每年所获外援的近1/3。^④这为非洲太阳能的发展增加了额外困难。因此,欲培养从手工艺者到高校毕业生在内的所有有能力从事科研或实际操作的人员,就需要在不同教育阶段和不同培训机构中开设“太阳能利用”的培训课程。考虑到太阳能技术已经历了相当程度的发展,因此课程应将重点放在基于实际情况的资源鉴别和技术运用方面,而非介绍其技术发展史方面。

在非洲,太阳能研发人才及资源的不合理配置也十分普遍。目前,肯雅塔大学的适用技术中心可以培养硕士研究生,从事可再生能源科技研发。内

^① Mark Hankins, “Why Africa is Missing the Solar Power Boat,” *Renewable Energy World*, April 3, 2013, <http://www.renewableenergyworld.com/articles/2013/04/why-africa-is-missing-the-solar-electricity-boat.html>.

^② 张韶华、李潇潇:《非洲中小企业融资:竞争、创新与政府作用》,载《征信》2014年第2期,第66页。

^③ Shem Oirere, “Coping with Lack of Skilled Solar Workers in Africa,” *Solar Novus Today*, April 4, 2016, http://www.solarnovus.com/coping-with-lack-of-skilled-solar-workers-in-africa_N9799.html.

^④ 熊思浩:《非洲欲靠科技加快脱贫》,载《经济参考报》2007年1月31日,第3版。

罗毕大学（University of Nairobi）、达累斯萨拉姆大学（University of Dar es Salaam）、麦克雷雷大学（Makerere University）等的机电工程系也有一些关于光伏电池生产的研究。如果将各类人才妥善安置在合适的岗位上，将能解决很大一部分现有问题。但问题在于科研机构之间的合作还很少，无法协同创新降低研发成本；由于信息沟通不畅，每当新问题出现时，就会成立新机构，导致大量机构重复设置，浪费了资源，而缺乏必要的机构重组与升级程序，也无法高效利用当前有限的人力资源与昂贵设备；至于研究成果如何转化为产品并创造经济价值，尚未受到重视。此外，针对太阳能电池的研究需要昂贵的仪器设备，这对非洲并不富裕的大部分高校而言，也是一个限制性因素。更有甚者，许多人被安置在一个根本无法施展其所学技能的岗位上浪费时间。在非洲，这一往往比较普遍。^①

另外，非洲基础设施落后、农村收入水平较低以及安全形势问题等也都在一定程度上阻碍了太阳能产业的发展。非洲交通基础设施落后限制了太阳能设备的推广。非洲每一千平方公里仅有 200 公里道路，远低于全球 944 公里的平均水平，农村地区的交通状况更为恶劣。^② 太阳能产品的组件等相对容易损坏，糟糕的路况增加了运输中的成本损耗。此外，许多技术问题的出现往往是因为销售商没有足够财力和人力去克服糟糕的交通而定期维护远距离的分散设备。于是，许多设备一旦出现问题，尽管可能只是很小的问题，也可能因此报废。最终，销售商只能将产品卖给在可管理服务区内的客户，这严重限制了太阳能设备的推广。

非洲农村家庭的收入水平制约了太阳能设备的普及。尽管太阳能光伏系统的价格降幅很大，但满足一家 4—6 口人在四个房间用电的 50 瓦太阳能电池板需要花费 300 美元，加上一些组件如电池、控制器、电灯、电线及其他必要的电路元件，共需 600 美元。在近年来经济发展状况还不错的东非，仍有超过 90% 的农村人口平均月收入不足 50 美元，根本无力支付这种“昂贵”的系统。同时，某些便捷、弹性的支付方式如分期付款、贷款和补贴等也没

^① [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺：《东非能源资源——机遇与挑战》，第 196 页。

^② 张永宏等：《中非低碳发展合作的战略背景研究》，第 189 页。

有流行开来。^① 因此,从长远来看更能节约家庭能源消费的太阳能系统就难以推广,而农村地区恰恰正是非洲太阳能最大的潜在市场。

非洲的安全形势也对太阳能开发形成一定的阻碍。近年来非洲政局虽然总体上趋于稳定,但恐怖主义、宗教极端主义与反政府武装仍在肆虐。例如,“沙漠科技计划”(Desertec)与“地中海太阳能计划”(Mediterranean Solar Plan)的项目所在地撒哈拉沙漠地区,活跃着伊斯兰马格里布基地组织等宗教极端主义组织与反政府武装。肯尼亚的太阳能项目也处于“索马里青年党”的威胁之下。事实上,非洲太阳能最丰富的地区恰恰就在“恐怖主义动荡弧”(The Terrorism Arc of Instability)的影响范围里。由于太阳能项目多建在偏远地区,且有占地面积大、目标明显的特点,因而更易成为袭击目标。这就增加了太阳能项目在安保领域的支出,给企业造成了负担。例如2012年上海“晶亨光电”集团在肯尼亚承建光伏项目时,为防备可能的袭击,不得不高价雇用了6名军警日夜守卫。^②

四、中非合作推动非洲太阳能发展

鉴于非洲开发利用太阳能面临一系列制约和挑战,国际社会纷纷施以援手,加强了与非洲在太阳能领域的合作力度。2006年,联合国气候大会制订了“内罗毕框架”(The Nairobi Framework),旨在帮助非洲国家获取资金发展清洁能源以应对气候变化。2009年第七届可持续发展世界论坛明确了向非洲国家的资金支持与技术转移政策,以增强非洲国家应对气候变化的能力。世界银行与非洲开发银行、亚洲开发银行等共同设立了“气候投资基金”(Climate Investment Funds),成为非洲太阳能开发的重要资金源。2010年,“气候投资基金”下属“清洁技术基金”为阿尔及利亚、埃及、摩洛哥与突尼斯等多国的集光型太阳能发电计划提供了50多亿美元的支持。2013

^① [肯尼亚]霍维克·奥蒂诺、约瑟夫·阿旺:《东非能源资源——机遇与挑战》,第205-206页。

^② 曲晓丽:《中国光伏企业进军非洲资金安全是首要问题》,载《非洲》2012年第12期,第50页。

年，“气候投资基金”又新增 70 多亿美元，用来资助上述国家装机容量达 1 120 兆瓦的聚光太阳能项目。^① 2014 年，世界银行等还向非洲提供了 126 亿美元的投资，用于清洁能源开发。^② 2015 年巴黎气候大会则再次重申了发达国家对非洲在新能源领域提供资金、技术援助的义务。

欧盟、美国和日本等发达国家作为太阳能领域的先行者，积极参与到非洲太阳能开发中来。在此过程中，它们既输出了技术，又消化了自身的过剩产能，抢占了先机。欧盟为了摆脱对俄罗斯及中亚天然气的过度依赖，积极打造能源进口多元化的新格局，对非清洁能源合作十分积极，于 2010 年 9 月启动了“非洲—欧盟可再生能源合作计划”，帮助非洲在 2020 年实现清洁能源服务人群增加 1 亿人的目标，并承诺帮助非洲建设 500 兆瓦太阳能设施。^③ 其中，欧盟推出的“沙漠科技计划”与“地中海太阳能计划”涵盖了北非与西非十多个国家，是目前最大的国际对非太阳能合作项目。^④ 美国也于 2013 年 7 月推出了“电力非洲”计划，向 6 个非洲重点国家（埃塞俄比亚、加纳、肯尼亚、利比里亚、尼日利亚和坦桑尼亚）提供 70 亿美元的援助，太阳能开发是其中一个重要合作领域。^⑤ 日本在 2008 年举办第一次“日非科技部长会议”后，以科技为抓手积极参与非洲太阳能开发。日本充分利用自身技术优势，加强日非在太阳能电池板等技术领域的合作。^⑥ 作为与非洲关系密切的新兴发展中国家，印度也积极参与到非洲太阳能开发中。在 2011 年 9 月的国际可再生能源机构非洲高级别论坛上，印度承诺帮助非洲建设 40 个太阳能发电站。2015 年 10 月，在印非峰会期间，印度进一步宣布

^① “Climate Investment Funds Give North Africa and Middle East Green Light for Revised Regional Solar Plan,” African Development Bank Group, May 7, 2013, <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/climate-investment-funds-give-north-africa-and-middle-east-green-light-for-revised-regional-solar-plan-11734/>.

^② Peyton Fleming, “It’s Time to Invest in Clean Energy in Africa,” *Ensis*, August 5, 2015, <http://ensia.com/voices/its-time-to-invest-in-clean-energy-in-africa/>.

^③ 王宝锷：《“非洲—欧盟可再生能源合作计划”启动》，载《经济日报》2010 年 9 月 16 日，第 8 版。

^④ 郑漳华：《沙漠太阳能计划：洲际能源的统筹协调》，载《国家电网》2015 年第 12 期，第 42-43 页。

^⑤ 倪涛、张建波：《美国将投入 70 亿美元发展非洲电力》，载《人民日报》2013 年 7 月 1 日，第 21 版。

^⑥ 张永宏等：《中非低碳发展合作的战略背景研究》，第 175-176 页。

在 2020 年前向非洲提供价值 1 000 亿美元的太阳能设备或项目合同，印度政府还计划设立一笔对非太阳能专项基金以促进印非太阳能合作。^①各国还结成伙伴开展三方或多方项目，在增加融资渠道的基础上促进非洲太阳能开发。2016 年 4 月，欧美国家承诺采取协调行动，以降低新能源利用成本，并将向以非洲为主的发展中国家的太阳能行业注资 1 万亿美元。^②

在国际社会积极参与非洲太阳能开发的大背景下，中非太阳能合作也正得到快速发展。2007 年 8 月，国家发改委组织国内 19 家光伏企业赴非洲考察，开启了中国光伏走进非洲的先河。^③此后，中国太阳能企业纷纷走进非洲，市场已拓展到非洲几十个国家。目前，中国已成为非洲太阳能开发领域最重要的外部合作伙伴。中非太阳能合作呈现出以下特征：

第一，政府引导下的企业自主开发。中国太阳能产业在 2012 年以前曾一度被作为制造业来推动，对追求经济增长率的地方政府而言具有较大吸引力，光伏电池生产厂商一度多达 100 多家。^④随着 2012 年欧盟对中国光伏电池及其组件的“双反”调查，适度将中国的太阳能转向非洲，有助于中国太阳能企业和非洲国家实现双赢。当年 4 月，中国政府就计划投资 1 亿美元在非洲 40 个国家建太阳能发电站。^⑤从 2013 年起，中国政府又密集出台了一系列光伏行业的扶持政策，在鼓励开发国内市场的同时，积极引导企业开拓非洲市场。特别是在 2015 年 5 月，政府出台《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》，鼓励太阳能光伏项目的国际投资与合作。^⑥2015 年 12 月，中国政府在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上又提出支持非洲

^① Madeleine Cuff, “India to Announce Global Solar Power Alliance,” *Business Green*, October 26, 2015, <http://www.businessgreen.com/bg/news/2431974/reports-india-to-announce-global-solar-power-alliance>.

^② “Ministers Aim to Mobilize \$1 Trillion Investment in Solar Energy,” *UN Climate Change Climate Action*, April 25, 2016, <http://newsroom.unfccc.int/climate-action/25-countries-pledge-to-facilitate-usd-1-trillion-of-investment-in-solar/>.

^③ 陈昆泉：《中国光伏企业走进非洲》，载《阳光能源》2007 年第 5 期，第 4-7 页。

^④ [英]菲利普·安德鲁斯-斯皮德：《中国能源治理：低碳转型之路》，张素芳等译，中国经济出版社 2015 年版，第 185 页。

^⑤ 《中国计划在非洲 40 个国家建太阳能发电厂》，载世纪新能源网，2012 年 4 月 25 日，<http://www.ne21.com/news/show-26325.html>。

^⑥ 《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》，《中华人民共和国国务院公报》2015 年第 15 期，第 45-51 页。

实施 100 个清洁能源项目，为中国太阳能企业走进非洲提供了更为明确的政策支撑。^①

第二，发挥比较优势，开拓非洲市场。在太阳能领域，中国的技术、资金与非洲的资源存在天然的互补关系。中国先进的太阳能小型离网用户系统适应非洲分散人群的需求；中国的太阳能电池板价格相对欧美同类产品要低 22%，更适合消费能力较低的非洲市场。^② 因而，中国企业在非洲太阳能领域的贸易、投资额也呈快速上升趋势，目前已成为非洲太阳能产业的最大投资者。中国企业在非洲光伏发电、光伏并网、太阳能热能、太阳能蔬菜大棚等领域都取得了不俗的业绩。其中，中国英利集团承建的南非太阳能光伏并网发电系统、中国晶科能源在肯尼亚的太阳能发电站项目以及尚德电力在南非的太阳能发电站项目，都成为中非太阳能合作的标志性成果；后两个项目还分别是所在国目前投资最多、规模最大的太阳能项目。^③ 另外，中国小型太阳能产品在非洲的推广也卓有成效。例如开昂科技的太阳能杀虫灯、太阳能路灯与太阳能蔬菜大棚等小型产品在苏丹十分畅销。2016 年 7 月在毛里塔尼亚首都努瓦克肖特召开的阿盟峰会上，中国生产的太阳能灯遍会场内外，为会议增添了一抹亮色。^④

第三，以援助带动全方位合作。除了贸易与投资，中国政府也充分考虑当地社会需求，启动了一批太阳能援助项目，既包括将小型太阳能产品无偿赠送给非洲最贫困地区的民众，也包括为非洲提供太阳能技术领域的人力资源培训。2011 年，中国第一批援非太阳能项目考察组赴非，启动了 41 个太阳能援非项目，涉及街区太阳能路灯改造、太阳能动力水泵、小型光伏发电等领域，平均每个项目的投入资金为 1 000—2 000 万元人民币。^⑤ 中国企业

^① 习近平：《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，载《人民日报》2015 年 12 月 5 日，第 2 版。

^② 斯特凡·朔伊尔、弗朗茨·胡比克：《中国太阳能产业浴火重生》，载《参考消息》2016 年 7 月 27 日，第 15 版。

^③ 何焜：《光伏征非：新大陆还是梦幻岛？》，载《中国有色金属》2013 年第 2 期，第 42-43 页。

^④ 韩晓明：《毛塔开阿盟峰会，中国来帮忙》，载《环球时报》2016 年 7 月 28 日，第 7 版。

^⑤ 阮晓东：《中国光伏企业新兴海外市场分析》，第 44-48 页。

也主动回馈当地社会,向卢旺达、科摩罗等国农村捐赠太阳能套件,社会反响良好。^① 基于非洲太阳能技术人才严重匮乏的现实,中国设计推广的对非太阳能技术人才培训项目也成为对非援助的一大亮点。中国开设了“非洲法语国家太阳能应用技术培训班”和针对非洲具体国家的人力资源培训项目,向非洲相关人员传授太阳能热水、光伏发电及相关维修知识和适用技术,帮助非洲培养人才,盘活非洲太阳能开发的内在潜力。^②

太阳能开发利用是一项复杂的系统工程,牵涉到数据完善、交通基础设施建设、政策与法律制订等诸多问题,考验着非洲国家的治理能力。未来,随着在太阳能领域中非合作的不断深化,中国需要在扩大贸易、增加投资的同时,通过中国专家“走出去”或把非洲朋友“请进来”等方式,积极推进相关领域的人力资源培训开发,并协助非洲国家完善资料,建立太阳能开发数据库,助力非洲太阳能产业的跃升式、全产业链发展。更为关键的是,中国应主动参与到非洲国家相关政策规划的制订过程中,寻求与其太阳能发展战略规划的对接,既促进双方发展经验的交流合作,也推动“升级版的中非合作”新格局的形成。^③

[收稿日期: 2016-08-17]

[修回日期: 2016-09-17]

[责任编辑: 樊文光]

^① 王欲然、王远:《“中国企业为我们带来了希望”》,载《人民日报》2016年8月8日,第3版。

^② 李峰:《非洲法语国家太阳能技术培训结束》,载《甘肃日报》2011年10月2日,第2版。

^③ 钟伟云:《应把非洲纳入“海上丝路”》,载《环球时报》2015年4月25日,第7版。

中国企业对东非共同体投资的 现状及其影响 *

卡 斯 李一平

【内容提要】 随着中非关系快速深入发展，中国与非洲大陆各次区域组织的合作日益重要。东非共同体以其较快的地区一体化进程、较小的经济发展水平差距、相同的斯瓦希里文化及与中国关系的全面发展，成为中国企业投资非洲的重要目的地。通过援助、收购、合并等多种形式，中国企业主要对东非共同体的农业、工业和矿业三个领域进行了大量投资，促进了东非共同体成员国将资源优势转化为发展优势，为当地创造了更多的就业机会，提高了东非区域的技术水平，为当地经济社会发展贡献了重要力量。尽管如此，中国企业在东非共同体的投资仍面临着许多挑战。通过利用态势分析法，本文研究了中国企业在东非共同体成员国投资的优势、劣势、机会以及面临的威胁，认为可通过与“一带一路”倡议的落实相结合，推动中国企业在东非共同体投资的全面发展。

【关键词】 中国企业 东非共同体 走出去 “一带一路”倡议

【作者简介】 卡斯，厦门大学南洋研究院博士研究生；李一平，厦门大学东南亚研究中心、南洋研究院教授

【中图分类号】 F125.54

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)06-0132-16

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201606008

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（15JJD810020）的阶段性研究成果。感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

随着中非合作论坛于 2000 年建立，中非关系正在全面快速发展，中国与非洲大陆区域和次区域组织合作的重要性也日益凸显。其中，中国与东非共同体（East African Community, EAC）的合作潜力更大。首先，东非共同体已成为整个非洲发展较快的次区域组织之一。东非共同体由肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达三国于 1967 年创立，旨在以共同的斯瓦希里文化为基础，通过消除殖民时代的创伤和降低关税，以促进次区域经济合作。1977 年，东非共同体解体，1993 年三国决定再度合作，并于 1996 年成立东非共同体秘书处。1999 年，《东非共同体条约》签署。2007 年 6 月 18 日，布隆迪和卢旺达两国加入东非共同体；2016 年 4 月 15 日，南苏丹成为东非共同体的第六个成员国。东非共同体总面积为 182 万平方公里，总人口达 1.5 亿，国民生产总值达 1 470 亿美元。^① 根据全球经济发展的新形势，东非共同体提出了自己的发展目标：建立关税同盟、共同市场、货币联盟及政治联盟。其次，与南部非洲发展共同体（Southern African Development Community, SADC）、东南非共同市场（Common Market for Eastern & Southern Africa, COMESA）和西非国家经济共同体（Economic Community of West African States, ECOWAS）等相比，东非共同体成员国经济发展水平差异相对较小。再次，与其他次区域组织相比，东非共同体成员国不多，且拥有共同的斯瓦希里文化背景，这使其一体化进程相对阻碍较少。而除南苏丹外其余成员国均较为稳定，也为地区一体化进程的发展贡献了力量。最后，东非共同体所有成员国都与中国建立了外交关系，尽管时间先后不一。自 20 世纪 80 年代后期以来，中国和东非共同体关系全面发展，政治关系不断升级，贸易合作持续拓展，文教交流逐渐深入。

本文重点考察中国与东非共同体的投资合作。随着中国与东非共同体成员国双边关系特别是经贸关系不断深化，越来越多的中国企业将目光投向东非共同体成员国。据中国商务部统计，截至 2014 年末，中国企业对布隆迪的投资为 1 324 万美元，对肯尼亚投资为 8.54 亿美元，对卢旺达投资为 1.11

^① Secretariat of the Member States of the East African Community, *East African Community Facts and Figures 2015*, Arusha Tanzania, September 2015, pp. 6, 15, 29.

亿美元，对坦桑尼亚投资为 8.85 亿美元，对乌干达投资为 4.64 亿美元。^① 中国企业在东非共同体成员国的投资不仅有利于中国企业自身的发展，同时也有利于东非共同体成员国的经济发展。中国企业在东非共同体成员国投资的项目较多，主要集中在农业、工业、矿业领域。通过分析中国企业在东非共同体成员国投资的现状，本文将考察其对东非共同体发展的贡献，并利用态势分析法（SWOT）^② 观察其机遇、挑战和相应的对策。

一、中国企业对东非共同体投资的现状

随着双边关系发展，中国企业在东非共同体的投资迅猛增长。2007 年，中国对东非共同体成员国直接投资存量仅为 1.9 亿美元；到 2011 年底，这一数字达到了 9.1 亿美元，五年间增长了 3.8 倍。^③ 中国企业在东非共同体直接投资的主要领域包括农业、房地产、采矿、工业、制造业和科研等。其中，制造业、科研等尽管占较高比重，但对这些领域的投资相对分散，因此中国企业在东非共同体的投资主要集中在农业、工业和矿业三个领域，这也是本节分析的重点。

（一）农业领域

农业是东非共同体各成员国的重要部门之一，也是其成员国的经济支柱。东非共同体成员国生产的农产品主要有玉米、水稻、马铃薯、香蕉、木薯、豆类、蔬菜和小麦等。出口的农产品主要有棉花、咖啡、茶叶、烟草和甘蔗。林产品主要包括水果、蜂蜜、药材和木材等。在 2005 年至 2014 年间，东非地区耕地总面积为 108 443 千公顷。^④ 布隆迪约 90% 的人口从事农牧业，农业为其提供了 95% 的粮食和 80% 的外汇收入；粮食作物占耕地面积的 9%，

^① 中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南（2015 版）》，“走出去”公共服务平台，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/>。

^② 态势分析法（SWOT）又称优劣势分析法，用来确定企业自身的竞争优势、劣势、机会以及威胁。

^③ 朴英姬：《中国—东非经贸合作前景广阔》，东方财富网，2013 年 8 月 7 日，<http://finance.eastmoney.com/news/1355,20130807313118825.html>。

^④ Secretariat of the Member States of the East African Community, *East African Community Facts and Figures 2015*, p. 66.

占农业总产值的 19.9%，主要有咖啡、茶叶、香蕉等。卢旺达农业吸纳约 85% 以上的人口。2014 年，卢旺达农业增长了 5%，占整个国民生产总值（GDP）的 33%，主要出口农产品为咖啡。乌干达以农业为其主导产业，占其 GDP 的 23.4%，主要出口咖啡和甘蔗等。农业为肯尼亚国民经济的支柱产业。肯尼亚的园艺产品、茶叶和咖啡出口额分别为 11.04 亿美元、11.3 亿美元和 2.26 亿美元，约占出口总值的 40.3%。坦桑尼亚拥有可耕地约 4 800 万公顷，森林和林地面积共 3 350 万公顷，拥有 6.4 万平方公里的印度洋领海水域，22.3 万平方公里的印度洋专属经济区水域，以及 5.8 万平方公里的淡水湖面。^① 此外，东非共同体各国在园艺、养蜂业和渔业等领域都有着相当大的发展潜力。

中国企业对东非共同体农业方面的投资始于承包东非地区农场，目前逐渐发展成合资合作。中国企业在东非共同体农业领域的投资对象主要是咖啡、茶叶、甘蔗等作物，主要形式是援助和合作，典型案例是坦桑尼亚西南部的姆巴拉利农场。^② 该农场自然条件很好，基础设施规划设计合理，有良好的生产条件，土地面积为 6 000 多公顷，可耕地面积为 3 300 公顷。

在国际组织的帮助下，中国企业正在扩大与东非共同体成员国在农业方面的合作，通过技术交流和培训使东非当地农民掌握更有效的农业技术。中国政府协助中国企业派出农业专家，向东非共同体各国传授耕种技术、灌溉技术等。为东非当地农民进行技能培训，提高农业生产力，无疑对东非地区农民和农业非常重要。同时，随着中国企业的主动投资日益增多，东非共同体各国领导人也日益关注农业，对当地农业生产和农民生活也有积极意义。

（二）工业领域

如同其他发展中国家一样，东非共同体成员国渴望转变经济发展模式。实现现代化和工业化，能够持续产生足够的输出，以满足东非共同体区域内市场和出口市场的要求，并迅速增加区域内的人均收入，最终提高区域内人民的生活水平。因此，工业部门在东非地区经济结构中的地位和重要性均稳

^① 上述数据均来自于中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南（2015 版）》，“走出去”公共服务平台。

^② 《坦政府公开招标经营姆巴拉利农场》，中国驻坦桑尼亚经济商务代表处，2004 年 8 月 17 日，<http://tz.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200408/20040800265419.html>。

步提高。

中国企业对东非共同体在工业领域的投资主要集中在基础设施，尤其是铁路和公路建设方面，其典型例子是从肯尼亚海港城市蒙巴萨到其首都内罗毕的铁路，又称蒙内铁路。蒙内铁路被认为是肯尼亚自 1963 年独立以来最雄心勃勃的项目，东非共同体成员国计划耗资约 40 亿美元建设该铁路。蒙内铁路更是中长期的东非铁路网的一部分。根据规划，该铁路始于肯尼亚港口城市蒙巴萨，途径肯尼亚首都内罗毕，未来将延伸至乌干达，共计 400 多公里；在抵达乌干达后又将分为两支：向北将通往南苏丹，向南则从乌干达首都坎帕拉到卢旺达，最后抵达布隆迪。2014 年 5 月，李克强总理访问肯尼亚时，中肯两国签署了关于此铁路相关合作的协议。蒙内铁路由中国路桥工程有限责任公司承建，项目所需资金的 90% 来自中国进出口银行贷款。蒙内铁路建成后，可帮助东非地区显著降低运输成本，将使蒙巴萨和内罗毕城市之间的旅行时间从 12 小时缩短至 4.5 小时。此外，蒙内铁路的建设也将把中国的资金、技术、标准、装备制造和管理经验带入东非地区。

中国企业对东非共同体投资的另一典型案例是坦桑尼亚的基甘博尼大桥（Kigamboni Bridge）。基甘博尼大桥是由中国中铁建工集团和中国中铁大桥局组成联合体承建的一座双塔单索面斜拉桥，连接坦桑尼亚第一大城市达累斯萨拉姆市区与海洋资源丰富的基甘博尼半岛。该项目于 2012 年 9 月开工建设，2016 年 4 月 19 日大桥通车。基甘博尼大桥是撒哈拉以南非洲最大的斜拉式跨海大桥，被坦桑尼亚民众誉为“东非最壮观的桥”“东非第一大桥”。该桥全长 680 米，主跨 200 米，桥面宽 32 米，双向 6 车道，采用国际标准设计、施工，造价 1.35 亿美元。

中国企业对东非共同体成员国投资的其他主要项目，包括布隆迪的布琼布拉国际机场（Aéroport international de Bujumbura）扩建项目、住宅楼项目、跨国公路工程三标段项目等；肯尼亚的内罗毕环网改造项目；卢旺达的商业及办公楼项目、卢旺达阿尔伯特（Albert）综合楼、卢旺达银行等；南苏丹的尼罗大学项目（Obel Campus Project）、朱巴水电站项目等；坦桑尼亚的坦桑尼亚—阿鲁沙国际会议中心项目、多多马道路项目、酒店大楼项目等；

乌干达的卡努尼—辛巴布勒—玛丽亚道路项目（Kanoni-Sembabule-Villa Maria Road）、沥青路面工程项目、阿科里布—穆辛哥道路项目（Acholibur-Kitgum-Musingo Road）等（表 1）。

表 1 2014 年中国企业对东非共同体的主要工业投资项目

国别	新签合同额	完成营业额	中国劳务人员	当地劳务人员	工程名称	中国企业名称
布隆迪	2.68 亿美元	6 789 万美元	430 人	541 人	布琼布拉国际机场扩建项目	中国交通建设股份有限公司
					布隆迪住宅楼项目	江苏省建筑工程集团有限公司
					布隆迪跨国公路工程三标段	中国水利水电第十三工程局有限公司
肯尼亚	53.51 亿美元	16.96 亿美元	1 832 人	4 938 人	蒙内铁路项目	中国路桥工程有限公司
					肯尼亚内罗毕环网改造项目	特变电工股份有限公司
卢旺达	1.03 亿美元	2.36 亿美元	805 人	1 382 人	卢旺达商业及办公楼项目	十一冶建设集团有限责任公司
					卢旺达 Albert 综合楼	华山国际工程公司

					卢旺达银行	华山国际工程公司
					南苏丹尼罗大学	中国葛洲坝集团股份有限公司
南苏丹	21.46 亿美元	2.01 亿美元	625 人	718 人	南苏丹朱巴水电站	中国电力建设股份有限公司
					坦桑尼亚—阿鲁沙国际会议中心	中国电力建设股份有限公司
坦桑尼亚	13.02 亿美元	20.70 亿美元	3 265 人	5 619 人	坦桑尼亚多多马道路	中国河南国际
					坦桑尼亚酒店大楼	江苏省建筑工程集团
					乌干达卡努尼—辛巴布勒—玛丽亚道路	中铁三局集团有限公司
乌干达	10.74 亿美元	11.18 亿美元	2 061 人	2 817 人	乌干达沥青路面工程	中铁十八局集团有限公司
					乌干达阿科里布—穆辛哥道路	重庆对外建设集团有限公司

资料来源：中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南（2015 版）》，“走出去”公共服务平台。

由于东非共同体成员国工业化水平普遍低，技术工人少，中国企业很难

招到能够达到技术工人标准的东非当地员工。为此，自 2010 年以来，中铁建先后派出了上百余人次的技术和管理服务团队赴东非地区开展工作，并举办多期培训班。此外，中国标准在东非共同体区域内站稳脚跟后，通常会把国内的设计产业和咨询产业带出去。在东非共同体区域内的采用中国标准的所有项目中，施工建设所需要的材料和设备等，一般也从中国进口。

（三）矿业领域

东非共同体成员国拥有多种矿产资源，煤、铁、石油和天然气等产量较大，产量较小但仍具有战略重要性的包括黄金、钛、铌和稀土等（表 2）。此外，东非地区在油气方面的储量比较丰富，油气大发现特别是肯尼亚北部地区油田的发现，使该地区成为最具有吸引力的国际投资目的地之一。尽管东非共同体各成员国矿业储量不一，投资总量存在较大差异，且政策环境各不相同，但总体上仍对中国企业有较强吸引力。但目前无论是东非共同体成员国还是中国商务部，所提供的中国企业在矿业领域的投资数据资料还相当有限。

2013 年，肯尼亚矿业部门与中国江苏省一家地质勘探研究机构签署协议，委托其对肯尼亚境内矿产资源的种类、储量和开发价值等情况进行普查，以便为乌干达政府更好地制定矿业发展规划提供依据。

此外，乌干达和坦桑尼亚都在逐步与中国企业开展合作。从 20 世纪 90 年代开始，国际石油公司已开始在乌干达西部进行大规模的石油勘探活动。2001 年起，乌干达政府与多家国际能源公司合作，开始对位于其境内的东非裂谷最北段的阿尔伯特裂谷进行油气勘探工作。为了吸引外资，坦桑尼亚自 2011 年以来每年都在首都达累斯萨拉姆举办国际矿业展，这是坦桑尼亚境内唯一的专业矿业展，主要展品包括矿藏加工、矿产工程、矿产开采、矿产安全技术等。许多中资机构每年参加坦桑尼亚的国际矿业展览，已有少量中资机构开始投资相关领域并建厂。

表 2 东非共同体成员国矿产资源种类

国 别	矿产种类	储 量
布隆迪	泥炭、锦、金、高岭土、钒、石灰等	布隆迪锦矿储藏量约 3 亿吨，品位为 1.5%；泥炭储量约 5 亿吨，品位 11.1—12.6%；钒储量约 1600 万吨；石灰储量约 200 万吨
肯尼亚	石油、煤矿、铜、重晶石、金、银、铝等	肯尼亚西部图尔卡纳盆地的石油初步储量 6 亿桶；东北部曼德拉盆地的石油初步储量 2 亿桶
卢旺达	泥煤、天然气、石英、水晶石、云母等	卢旺达天然气储量约 500—550 亿立方米；泥煤储量大约 135 亿立方米
南苏丹	石油、铁、铜、锌、铬、云母、金、银等	南苏丹石油储量约 22.6 亿桶；可采储量约 12—15 亿桶
坦桑尼亚	黄金、钻石、金刚石、铁、锦、钛、煤、天然气、各类宝石等	坦桑尼亚天然气储量达 45 亿立方英尺；黄金储量约 1800 万盎司；钻石储量约 250 万吨；钛储量 3350 万吨等
乌干达	石油、石灰石、铁矿石、玻璃砂、膨润土、盐、高岭土等	乌干达石油储量 35 亿桶；石灰石 2300 万吨；铁矿石 1 亿吨；玻璃砂 100 万吨、膨润土 20 万吨、盐 2200 万吨、高岭土 2300 万吨等

资料来源：中国商务部：《对外投资合作国别（地区）指南（2015 版）》，“走出去”公共服务平台。

二、中国企业对东非共同体投资的影响

随着东非共同体成员国不断改善自己的投资环境，中国企业（包括国有企业和私营企业）对东非地区的投资也越来越多。中国企业的投资无疑促进了东非地区发展，尤其是促进东非共同体成员国将资源优势转化为发展优势，创造了更多的就业机会，提高了东非区域的技术水平，等等。此外，正是由于中国企业“走出去”浪潮的推动，东非共同体成员国为吸引更多外资而努力稳定国内政治局势，积极改善自身招商引资政策。

（一）促进东非共同体成员国将资源优势转化为发展优势

东非共同体成员国的自然资源和旅游资源很丰富。肯尼亚是东非乃至整个非洲著名的旅游国家。美丽的自然风光、浓郁的民族风情、独特的地貌景观以及无数珍禽异兽吸引着世界各地的游客前往观光。另外，坦桑尼亚也是非洲著名的旅游国家，旅游资源也很丰富，拥有维多利亚湖、马拉维湖、坦噶尼喀湖等非洲三大湖泊、非洲第一高峰乞力马扎罗山和多个天然野生动物园。

2014年，李克强总理在访问东非共同体成员国肯尼亚期间，和来自其他东非共同体成员国的国家领导人共同见证了中肯关于蒙巴萨—内罗毕铁路相关合作协议的签署。蒙内铁路是全部采用中国技术标准实施的海外铁路项目，是东非共同体地区现代化进程的重要项目，并将成为东非共同体公共交通系统的核心组成部分和经济发展的必要条件。蒙内铁路建成后将减少东非共同体成员国间的交通成本，将来不仅会成为支撑东非地区旅游业的基础，也将促使东非区域成为一个更具竞争力的经济发展中心。

（二）为东非共同体成员国创造更多就业机会

中国企业在东非共同体成员国的投资项目尽管大小不一，但都为当地创造了大量的就业机会。以坦桑尼亚为例，中国企业的投资对坦桑尼亚当地人民的就业有直接影响，进而为坦桑尼亚的经济增长和减少贫困等作出了积极贡献。自2012年至2015年，中国企业在坦桑尼亚所投资的项目中，在制造业部门已创造了53 677个就业机会，紧随其后的建筑业为2 802个，农业、

运输业和旅游业分别为 2 320 个、2 024 个和 1 090 个。^① 中国企业在肯尼亚的投资所创造的就业机会也相当多，仅蒙巴萨港的建设就为当地提供了 250 多个就业机会。中国铁建建工集团和中国铁建大桥局组成联合体承建的基甘博尼大桥，为当地人民创造了 5 000 多个就业岗位，还为当地培养了一大批技术工人。类似的例子还有很多，华为技术有限公司、四达数字电视公司、中兴公司等都是为了当地创造就业机会的典范。

（三）帮助东非共同体成员国提高技术水平

在向东非共同体成员国投资的过程中，大量中国企业积极向当地转让技术，培训当地员工，为东非共同体成员国技术水平的提高作出了重要贡献。例如，已在当地运营的华为、四达、中兴等都是这一方面的典型。其中，凭借自身在通讯技术和品牌方面的优势，华为已成为东非共同体成员国主流运营商的合作伙伴。在肯尼亚，华为公司是当地最大的移动通信运营商 SAFARI 通信公司的 2G/3G 和核心网合作伙伴。肯尼亚警察部门的应急通信网络也由 SAFARI 通信公司承建，由肯尼亚政府部门提供 ICT 通信网络和解决方案。为了创造更广的合作机会以及营造更加平安的城市生活，肯尼亚 SAFARI 通信公司决定与华为公司携手为当地人民和警察部门提供先进的技术服务以实现视频调度、视频监控等。此外，华为中标肯尼亚蒙内铁路项目，主要提供面向未来的运营通信网络，推动蒙内铁路通信系统的建设。华为在东非地区业务的发展主要得益于对该地区客户需求的关注、优质的产品服务以及与东非地区当地专业公司之间的优势互补。

三、中国企业对东非共同体投资的态势分析

中国企业在东非共同体的投资已渐具规模，并已成为推动当地经济社会发展作出了重要贡献。可以认为，随着中非关系特别是经贸合作的进一步深入，将有越来越多的中国企业走进非洲。利用态势分析法对中国企业未来投资东

^① 艾格 (Agness J. Kitundu)：《对外投资视角下中国助力坦桑尼亚发展分析》，中国农业大学博士学位论文，2015 年，第 3 页。

非共同体的优势和不足进行研判（表3），对确定精准的投资战略和政策至关重要。

（一）中国企业的优势

从投资对象国角度看，中国企业投资东非共同体的优势主要表现在以下方面：一是东非共同体成员国自然资源丰富，是中国企业投资的理想目的地；二是东非共同体各国领导人和普通公众对中国企业投资均持欢迎态度；三是东非共同体各成员国的发展空间相当广阔，并具有较强的市场辐射力；四是东非共同体成员国人口增长快，人力资源丰富，劳动力成本较低廉，创业成本也较低。

从投资者角度看，中国企业对东非共同体成员国投资有一定的优势。一方面，由于历史的原因，西方发达国家通过殖民统治等残酷方式，曾经掠夺过东非共同体成员国的自然资源，但是中国没有。另一方面，按照东非共同体成员国的购买力平价，中国企业提供的消费品正好适合东非当地人民的消费能力，因此中国企业的投资更受东非共同体成员国的欢迎。

（二）中国企业的劣势

从投资对象国角度看，中国企业投资东非共同体的劣势主要包括以下方面：一是东非共同体成员国交通、通讯和供水等基础设施较为落后，例如，布隆迪全国范围内供电不足，电压不稳定，企业一般需要自备发电机；二是东非共同体成员国的工业体系不健全，产业配套及零配件供应存在一定不确定因素；三是东非共同体成员国生产用原料采购运输困难，劳动力技术水平较低，技术和管理人员缺乏等；四是东非共同体整体上融资困难，贷款利率较高，贷款手续复杂，严重影响了中国企业的长远发展。

从投资者角度看，中国企业在东非共同体成员国投资的劣势表现在两个方面：一是中国企业在东非共同体市场上数目过多往往引起它们之间的无序竞争，相互压价，导致当地人民质疑中国企业产品质量，质疑中国企业的目的等；二是中国企业与当地企业可能存在同质竞争，进而压缩当地企业的发展空间，引发当地民众的不满。

表3 中国企业对东非共同体投资的态势分析法

优势 (Strength)	劣势 (Weakness)
1.自然资源丰富	1.基础设施较落后, 原料采购运输困难
2.投资合作得到政府高层支持	2.服务不配套、设备等缺乏
3.成员国发展空间大	3.中国企业间相互压价
4.人力资源丰富, 劳动力价格较低廉	4.水电供应不足
5.创业成本低	5.融资困难, 贷款利率较高

机会 (Opportunity)	威胁 (Threat)
1.东非地区属于新投资环境, 都是发展中国家	1.安全形势较差
2.成员国政府高度重视中国企业投资	2.政策不连续
3.成员国已降低进口关税税率	3.货币联盟政策未建立
4.次区域一体化的发展	4.成员国经济差距大, 贸易不平衡
5.投资项目多	5.传染性疾病较严重
6.市场很大, 人口众多, 需求大	6.国外竞争者攻击
	7.中资企业社会责任表现不佳

资料来源: 笔者自制。

(三) 中国企业的机会

中国企业对东非共同体成员国投资的机会很多: 第一, 东非共同体各成员国的领导人高度重视中国企业的投资; 第二, 东非共同体各成员国经济尚处起步阶段, 且都属于发展中国家, 各成员国在公路、铁路、空运、通信、电力、水运等方面都有较大发展潜力, 可投资的领域和项目都很多; 第三,

近年来，东非共同体各成员国不断调整经济政策，完善相关法律法规，中国企业投资的法律环境正日益改善；第四，东非地区一体化进程发展也将为中国企业提供大量的投资机会。2005年，肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达三国在坦桑尼亚阿鲁沙正式建立关税同盟并启动了共同市场。这不仅促进了区域内贸易迅速增长，也明显降低了次区域内部进口关税税率，在促进东非地区一体化进程的同时，也提升了这一地区对外资的吸引力。

（四）中国企业面临的挑战

中国企业投资东非共同体面临的挑战主要包括以下三个方面：一是东非共同体成员的政治和安全局势并不十分稳定，特别是布隆迪和南苏丹。自2015年4月布隆迪政治危机爆发以来，相关暴力冲突已导致374名平民和77名警察丧生，约有24万布隆迪人逃往邻国避难。^①南苏丹自2013年12月爆发内战，迄今尚未得到有效解决。上述内战或武装冲突往往导致严重的轻武器流失问题，并造成严重的社会治安问题。此外，东非共同体各国的选举极易出现“输家政治”^②现象，如2007年肯尼亚总统大选后的动荡。二是中国企业的社会责任和对当地社会的融入问题。例如，东非共同体各国大量的穆斯林人口，中资企业如果雇佣穆斯林员工可能会对项目进展产生一定影响，因为员工的定时祈祷往往会和公司的作息安排相冲突。这就形成另一个问题，即中国企业招聘时，往往会控制一些员工的数量；反过来这会引起当地宗教团体、工会和媒体的极大关注。三是其他发达国家如美国、法国、日本等也在东非共同体投资，由此形成某种竞争关系，同时发达国家掌握着更多的宣传资源，往往指责中国政府或者中国企业抢资源、“新殖民主义者”、独占东非共同体成员国的自然资源等。

^① 杨孟曦：《布隆迪政治危机已致451人死亡》，新华网，2016年5月4日，<http://news.chinaso.com/newssearch.htm?q=%E5%B8%83%E9%9A%86%E8%BF%AA>。

^② 有关“输家政治”的讨论，可参见张春、蔺陆洲：《输家政治：非洲选举与族群冲突研究》，载《国际安全研究》2016年第1期，第117-145页。

结束语

中国“走出去”战略实施至今已超过 20 多年，中国企业对东非共同体成员国的投资规模日益增大。中国企业与东非共同体合作包括对外直接投资、工程承包、执行援外项目、贸易和加工生产等形式。尽管如此，中国企业在东非共同体的投资仍面临着许多挑战。本文通过态势分析法分析了中国企业在东非共同体成员国投资的优势、劣势、机会以及面临的威胁。为了保证中国企业面向东非共同体成员国的“走出去”获得更多成果，有必要将其与 2013 年中国政府提出的“一带一路”倡议的推进相结合。

自“一带一路”倡议提出以来，中国政府大力宣介并推动这一构想落地生根、开花结果。“一带一路”倡议涉及面广，吸引力强，为国际合作开拓了新空间和新领域，并带来了新理念和新方式。“一带一路”倡议涵盖众多国家和地区，对全球经济发展有着举足轻重的影响。这一倡议是开放的，源于古丝绸之路但不限于古丝绸之路，它穿越非洲、环连亚欧，不排除任何国家。因此，东非共同体成员国也可加入这一倡议，扩大自己的市场，迎接更多的投资。中国企业在农业、工业以及矿业方面所拥有的技术都是东非共同体成员国所渴望的。中国企业在这些领域的投资对当地人民来说意义重大。东非共同体成员国的农民对中国企业带来的新技术很感兴趣，因为东非区域还存在严重的饥荒现象，需要利用中国企业带来的技术摆脱饥荒。工业方面的投资正日益增多。随着地区成员国的增加，东非共同体成员国需要在交通、通讯、制造业、建筑业、金融业等领域获得更多投资。这些投资将促进东非共同体成员国间的贸易往来，也有利于降低东非共同体成员国间的贸易成本。矿业方面的投资也有显著提升，东非区域不再只是单纯的矿业资源输出地，而是借助中国企业带来的新技术提升当地人民的福祉。

东非共同体成员国整体经济实力不断增强，一体化进程逐步加快，在全球发展、气候变化、国际治理体系改革等重大问题上休戚与共，共同发声。在发展中国家群体性崛起的背景下，东非共同体成员国中的肯尼亚、卢旺达和乌干达已成为促进世界多极化、国际关系民主化的重要力量和世界政治舞

台上的重要力量。随着东非共同体经济、社会、文化和对外贸易的快速发展，以及中国企业在这一地区农业、工业和矿业三个领域的投资量不断扩大，其对外部市场的吸引力也日益提升，并将有更大的发展空间。

为了提高中国企业在东非共同体成员国投资的效率，中国企业需要在以下方面继续强化：第一，中国企业要抱团走出去。抱团走出去将强化中国企业的投资实力，降低创业成本，还可以帮助中国企业避免商业欺诈行为，共同规避风险等。第二，中国企业要创新自己的投资领域。例如，部分中国企业在可再生能源开发领域的技术很高，它们可以帮助东非共同体成员国实现清洁发电，缓解东非地区的电力短缺。第三，中国企业应该与东非共同体成员国的各地方部门保持密切联系。在对东非共同体成员国投资的过程中，中国企业缺少与当地环保部门、工会以及其他有影响力的组织的沟通，而这对保障中国企业的投资利益至关重要。第四，中国企业要加强适应新投资环境的能力。由于东非共同体成员国不断增加，中国企业也要做好相应准备，因为今后将会面临更多的挑战。

[收稿日期: 2016-09-01]

[修回日期: 2016-09-27]

[责任编辑: 樊文光]

ABSTRACTS

RIC Cooperation in the Context of Systemic Changes: Status Quo, Conditions, and Prospects

CHEN Dongxiao and FENG Shuai

ABSTRACT: Shifting power balances in the Eurasian space present both challenges and opportunities for furthering trilateral cooperation among Russia, India, and China (RIC). The call for a new Asia-Pacific security architecture underscores the strategic importance of a closer trilateral relationship. From a macro perspective, the current international system and regional structure imply favorable conditions for building a strategic trio, but at the micro level, significant barriers still remain in terms of domestic politics, social perceptions, and policy implementation. Only by strengthening planning at the strategic and operational levels and drawing lessons from other forums of multilateral cooperation can the three major powers elevate their ties to a new height.

KEY WORDS: China-Russia-India Trio, Significance, Driving Forces, Strategic Planning.

Construction of a New Asia-Pacific Security Architecture: Core Concepts, Past Actions, and Future Approaches

ZHANG Zhixin

ABSTRACT: Despite the absence of an all-inclusive multilateral framework for regional security cooperation, the security environment of the Asia-Pacific has remained stable for most of the time since the end of the Cold War, which facilitates the lasting economic development of regional countries and growing exchange among them. In recent years, however, the Asia-Pacific has been

confronted by increasing security challenges that can hardly be managed through unilateral or bilateral cooperation, and thus a multilateral platform is needed to provide comprehensive solutions to various regional security problems. With a detailed interpretation of the notion of the “new Asia-Pacific security architecture” proposed by the Chinese leadership, this article explores the necessity of and possible approaches to constructing such an architecture based on China’s Asia Security Concept. It maintains that the many security actions China has taken over the past three years not only indicate the shift of China’s role from being a “passive participant” into a “leading advocate” in regional security cooperation, but they have also laid a solid foundation for future construction of the new Asia-Pacific security architecture. It is concluded that regional countries are likely to join hands in building the new security architecture, and that China needs to work out an overall blueprint of the architecture, with every specific step to be taken in accordance with the changing regional security situations.

KEY WORDS: New Asia-Pacific Security Architecture, Asian Security Concept, Security Strategy, Cooperative Approach.

Tentative Analysis of Constructing a Strategic Framework for Safeguarding China’s Overseas Interests

WANG Falong

ABSTRACT: In the era of globalization, safeguarding overseas interests is not only a common concern for all countries, but also a strategic issue relating to the process of China’s peaceful rise. The task of protecting overseas interests is particularly prominent for China, which is seen as a “heterogeneous civilization” by Western countries. Instead of taking the Western approaches, such as through diplomacy, law, and military means, China must construct a strategic framework for safeguarding overseas interests with Chinese characteristics in terms of concept, approach, and mode. At the concept level, rising above the narrow

concept about material interests, nationalism, and zero-sum mentality, China should gradually develop a whole set of new perspectives on common, comprehensive, and cooperative interests. At the approach level, instead of relying solely on bilateral diplomacy, China should broaden its options to involve economic diplomacy, political trusting building, intensified cultural exchanges, and strengthened military cooperation, and other viable means to better protect its overseas interests. At the mode level, instead of pursuing a zero-sum mode featuring unilateralism and militarism, China should construct a concordant mode which is based on common interests and international institutions.

KEY WORDS: Overseas Interest Protection, Correct Interests Concept, Multiple Paths, Concordant Mode, Community of Shared Destiny.

A Study of Sino-Russian Relations: the Case of Natural Gas Cooperation

ZHANG Mengqiu and WANG Dong

ABSTRACT: Although China and Russia have strong complementarities in the energy field, they confronted much obstacles during the natural gas cooperation negotiation. What's the explanation behind this phenomenon? And what led finally to the ultimate success of negotiation? This article analyzes the changes of China's and Russia's positions and behavior during the negotiation from both socioeconomic and geopolitical perspectives. The article comes to the conclusion that: first, while socioeconomic development is the basis of Sino-Russian natural gas cooperation, common interests evolved gradually throughout the 3 phases of the negotiation. Second, geopolitics can be both accelerative and impeditive factors. Third, the state-market relationship determines how socioeconomic interests and geopolitical concerns affect the negotiations, i.e., the gas deal should generate real socioeconomic dividends on the one hand, and serve geopolitical purposes on the other. Therefore, China should keep cool-headed toward the strategic partnership with Russia and prepare for contingencies. and at

the same time pay more attention to its capacity building in external energy cooperation to strengthen its bargaining position and search for ways to consolidate common interests and mutual trust.

KEY WORDS: Sino-Russian Relations, Natural Gas, Socioeconomic Development, Geopolitics.

Evolution of French Military Policy toward Africa and Its Implications for China-French-Africa Trilateral Peace and Security Cooperation

ZHI Yuchen

ABSTRACT: France's advantageous geostrategic position in Africa has been acquired through its long-standing military presence and interventions in the region. France's "suzerainty" in Africa during the colonial period relied heavily on its military advantage. During the Cold War, military power remained an essential instrument of its "neocolonialist" policies in Africa. After the Cold War till the first decade of the twenty-first century, France installed pro-French governments in Africa under the banner of "democratization," while downplaying the importance of military power. Since the beginning of the second decade of the new century, military instruments have been employed again for several times as evidenced in the interventions in western and northern Africa. The latest military interventions have exposed France's inadequate capacity in postwar reconstruction and management. In order to protect its economic interests, combat terrorism, and forge closer Sino-African cooperation in Africa, China should promote trilateral security and peace cooperation with both France and African nations based on the "African-proposed, African-consented, and African-led" principle, focusing on such areas as consultative institution building, peace and security institution for the African Union, Sahel issues, anti-piracy, peacekeeping mission, and financial cooperation. Unjustified concerns in France's traditional strategic thinking present major challenges for closer

trilateral cooperation.

KEY WORDS: French Military Policy, Africa, China, Peace and Security, Trilateral Cooperation.

China-U.K.-Africa Trilateral Peace and Security Cooperation: Prospects and Challenges

ZHOU Jinyan

ABSTRACT: The possibilities and necessities of China-UK cooperation in African peace and security affairs are significantly increasing for the following reasons: the convergence of security concept and interests between China and the UK in Africa, China's more active engagement in African peace and security affairs, the African Union's aspiration to peace and security and global partnership declared in 2063 Agenda as well as the opening of the China-UK global comprehensive strategic partnership for the twenty-first century. However, there are still several elements impeding the deepening of China-UK security cooperation in Africa, including the securitization of UK development policies, African suspicions about China-UK security cooperation as well as the path dependence of both Chinese and British policies. Therefore, closer China-UK security cooperation in Africa depends on whether the two sides can manage their differences effectively on the basis of common understanding, in order to align the China-Africa Peace and Security Plan with UK's Building Stability Overseas Strategy and establish multi-track security cooperation mechanisms. Potential areas and approaches for China-UK-Africa peace and security cooperation include building up a trilateral peace and security dialogue mechanism, preventing and tackling conflicts by addressing the root causes as well as strengthening nontraditional security cooperation.

KEY WORDS: Africa, China, UK, Trilateral Cooperation, Security.

China-Africa Cooperation on African Solar Energy Development

WANG Tao and ZHAO Yuechen

ABSTRACT: Electricity shortages, adverse effects of climate change, and the worldwide trend toward low-carbon development are compelling African nations to pursue a new energy strategy featuring greater inclusivity and sustainability. Abundant solar resources and the decreasing cost of solar power research and development have made solar energy one of the top energy resources to be utilized. Remarkable achievements have been made in the solar-based thermal and electric energy industries in Africa. Yet a set of challenges still impede further progress in the solar industry, such as incomplete data, flawed legal systems, inadequate fund, lack of human resources, low-level purchasing power, and so on. However, international cooperation on solar energy utilization is gaining momentum recently, and Chinese companies should take the initiative to engage in the new wave of solar development by expanding trade relations and increasing investment in Africa's solar industry.

KEY WORDS: Low Carbon, Africa, Solar Energy, Photovoltaic Power Generation, Sino-African Relationship.

Chinese Companies' Investment in East African Community: Status and Influences

Kaze Armel and LI Yiping

ABSTRACT: With the rapid development of China-Africa relations, China and African sub-regional economic blocs cooperation is becoming increasingly important. The East African Community with its fastest growing regional integration, smaller disparities in economic development levels between the member states, same Swahili culture background, is becoming an important destination for Chinese companies' foreign direct investment. Through aid, acquisition, merger and other forms of cooperation, Chinese companies' investments in EAC members are mostly seen in key areas such as agriculture,

industry, and mining, which are boosting all member states' economic growth, especially promoting their resource advantage into development advantage, creating more job opportunities, improving locals technical skills, in order to strengthen cooperation with the region. Nevertheless, Chinese companies investing in EAC members are facing many challenges. SWOT analysis is used in this article to point out and analyze Chinese companies' strength, weakness, opportunities, and threats in EAC members. The Belt and Road Initiative can be a major promoter of the development of Chinese companies investing in the region.

KEY WORDS: Chinese Companies, East African Community, Go Global Strategy, Belt and Road Initiative.