

# 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。<sup>①</sup> 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。<sup>②</sup> 法属非洲的

<sup>①</sup> 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。

<sup>②</sup> 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。<sup>①</sup> 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.

<sup>①</sup> 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”。<sup>①</sup>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。<sup>②</sup>

## (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、

---

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

<sup>②</sup> 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”<sup>①</sup>。

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。<sup>②</sup>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。<sup>③</sup>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

---

<sup>①</sup> 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.

<sup>②</sup> 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>.

<sup>③</sup> 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，<sup>①</sup> 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

<sup>①</sup> 张春：《非结构性暴力增生与非洲动荡的常态化》，载《当代世界》2014 年第 9 期，第 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)。<sup>①</sup>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)。<sup>②</sup>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。<sup>③</sup>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。

---

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

<sup>②</sup> 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>.

<sup>③</sup> 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。<sup>①</sup> 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

---

<sup>①</sup> 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。<sup>①</sup>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

---

<sup>①</sup> 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。<sup>①</sup>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。<sup>②</sup>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

<sup>①</sup> 《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](http://news.xinhuanet.com/world/2013-12/07/c_125823432.htm)。

<sup>②</sup> 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。<sup>①</sup> 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”。<sup>②</sup> 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。<sup>③</sup> 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”

---

<sup>①</sup> Ibid., p. 44.

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

<sup>③</sup> 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。<sup>①</sup>

### （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。<sup>②</sup>

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

---

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

<sup>②</sup> [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。<sup>①</sup>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。<sup>②</sup>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。<sup>③</sup>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

---

<sup>①</sup> 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。

<sup>②</sup> 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。

<sup>③</sup> 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](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，<sup>①</sup> 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

---

<sup>①</sup> United Nations, *UN Mission's Summary detailed by Country, Month of Report*, [http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/aug16\\_3.pdf](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”。<sup>①</sup>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

---

<sup>①</sup> 《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。<sup>①</sup> 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

---

<sup>①</sup> 《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](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]