

## 对冲视角下的俄罗斯对非洲政策

强晓云

**内容提要** 近年来，俄罗斯逐渐重视发展对非洲关系，集中体现为“对冲型对非洲政策”。对非政策是俄罗斯针对西方遏制外交的一种对冲，也是俄罗斯对其东方外交的一大补充。对冲西方针对俄罗斯的外交围堵和经济制裁，补充中俄合作以及俄罗斯与亚太外交的不足，成为当前俄罗斯对非洲政策的一个基本战略目标。俄罗斯对非洲的“对冲型外交政策”具有全方位、多层次、多机制、重点突出的特点。联合国安理会常任理事国的地位、强大的军事实力、与非洲长期的历史渊源是俄罗斯开展对非洲外交的优势，但同时，无法与苏联相比拟的经济实力、国内经济发展缓慢的现实也阻碍着俄罗斯与非洲在各领域的合作。2019 年秋首届“俄罗斯－非洲峰会”的召开，将促进俄非在各领域的协调与合作，为双方合作注入新活力，助推俄罗斯制定对非洲政治、经济、人文、军事等各个领域合作的中长期规划。

**关键词** 俄罗斯对非政策 对冲型外交 “俄罗斯－非洲峰会”  
《俄罗斯联邦外交政策构想》

**作者简介** 强晓云，上海国际问题研究院俄罗斯中亚研究中心副主任、副研究员（上海 200233）。

对于俄罗斯与非洲关系而言，2019 年是非常重要的一年。2019 年 10 月 23～24 日，首届“俄罗斯－非洲峰会”在俄罗斯南部城市索契举办。本次峰会由俄罗斯总统普京和埃及总统塞西共同担任主席（塞西总统是非洲联盟 2019 年的轮值主席），有 40 多位非洲国家领导人出席。“俄罗斯－非洲峰会”的举行，引起了国际社会的广泛关注。其一，本次峰会是苏联解体后首次由俄罗斯主导召开的、吸引了大多数非洲国家参加的俄罗斯与非洲地区的高级别峰会。其二，本次峰会以“俄罗斯与非洲：释放合作潜力”为主题，涵盖了俄罗斯与非洲国家共同关切的主要问题，包括：俄罗斯与非洲国家关系的

现状与前景，俄非在政治、经济（包括埃及俄罗斯工业区项目等）、文化（包括媒体领域等）等领域的合作，共同应对国际热点问题、促进非洲的安全与稳定等等。这些议题不仅对俄罗斯与非洲国家的未来发展息息相关，而且由于很多问题具有外溢性，国际社会也极为关注俄罗斯与非洲国家对这些议题的立场和态度。其三，在本次峰会期间，在俄罗斯与埃及两国总统的共同主持下，还召开了“俄罗斯－非洲经济论坛”。峰会取得的成果将会为今后俄非经贸关系发展创造有利条件。由此可见，首届“俄罗斯－非洲峰会”对于双边关系发展前景意义重大，是乌克兰危机爆发后俄罗斯外交向非洲“转向”的又一标志性事件。

“俄罗斯－非洲峰会”属于“一对多”国际外交模式，法非首脑峰会、中非合作论坛、韩非峰会、印非峰会、美非峰会均属此列。作为世界大国之一，俄罗斯为什么在此时举办此次峰会，原因何在？此次峰会背后折射出俄罗斯对非政策的要义是什么？俄非关系未来发展前景如何？本文尝试对上述问题进行分析。

## 俄罗斯对非洲政策的“对冲”考量

2000 年以来，非洲在俄罗斯的外交优先方向上并不具有突出优势。俄罗斯外交政策两大指导性文件——《俄罗斯联邦外交政策构想》和《俄罗斯联邦国家安全战略》，对俄罗斯外交政策的地区优先方向进行了排序，非洲较为靠后。俄罗斯曾在 1993 年、2000 年、2008 年和 2013 年出台过《俄罗斯联邦外交政策构想》。2016 年 11 月 30 日，俄罗斯总统普京正式批准了最新版的《俄罗斯联邦外交政策构想》。在这一版本的外交政策文件中，俄罗斯外交的地区优先排序仍然是：独联体、欧洲、美国、亚太、中东、拉美以及非洲。该文件这样定义非洲在俄罗斯外交中的地位和作用：“俄罗斯将通过完善政治对话和推进互利经济合作、加强在共同利益上的全面合作，在双边和多边基础上扩大同非洲国家的全面合作，促进非洲地区冲突和危机形势的解决与预防，以及冲突后的调解。发展同非洲联盟和次地区组织的伙伴关系是俄罗斯对非洲外交的重要组成部分”<sup>①</sup>。

---

<sup>①</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации ( утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г. ) , [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptiCk6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptiCk6BZ29/content/id/2542248) , 2019 - 09 - 06.

如果仅从外交优先方向的排序来看，非洲并非俄罗斯外交的重点地区。然而，仔细分析俄罗斯发布的外交政策文件、近年来俄罗斯面临的外部环境，我们不难看出，对非洲外交是俄罗斯实行的全方位反制外交的一个重要环节，务实有效的对非洲政策符合俄罗斯不同于西方的、建设多极化国际秩序的理念，有利于缓解西方对俄罗斯的遏制和制裁，符合俄罗斯的国家利益。

第一，非洲的发展和存在的问题是各类全球面临的共同难题在地区层面的反映，妥善应对非洲问题需要国际社会的共同努力，也符合俄罗斯建设多极化国际秩序、维持国际安全与战略稳定的外交理念。在俄罗斯看来，国际秩序多极化、国家发展模式多元化是世界总体发展趋势，而变革与发展的不均衡性是当今世界的主要特点，“争夺构建未来国际体系重要组织原则的主导权正在成为当今世界发展阶段的主要趋势”。“全球发展存在不均衡性，国家间贫富差距不断深化，围绕资源、市场、交通动脉控制权的争夺不断加剧，上述情形引发的矛盾日趋激烈。这种竞争不仅涉及人口、科学和技术实力方面，还越来越多地带有文明的特性，体现出不同价值导向间的博弈。在这种情况下，将自身价值标准强加于其他国家的企图，会令一些国家处理国际事务时排外情绪、冲突不断滋长，最终会导致国际关系的混乱与失控。这也使得防止不同文明间出现裂痕、在不同文化、宗教和文明之间形成旨在确保人类社会和谐发展的合作关系成为当务之急。西方国家千方百计要维系自身国家战略意图，采用的手段包括将自身对全球化进程的观点强加于他国、推行遏制有实力的竞争国发展的政策，由此导致国际关系动荡加剧、全球与地区层面乱流涌动”<sup>①</sup>。

为了防止西方国家对国际秩序造成的不良后果，获得非洲国家的政治支持无疑有助于俄罗斯在全球范围内推行自己的外交政策和外交理念。而非洲国家作为一个整体，在国际政治舞台的地位和作用不断上升，非洲国家占联合国成员数量的1/4以上，在全球性国际组织中也占有重要地位，完全可以成为俄罗斯在国际政治和地区热点问题上的政治储备资源。

第二，近年来俄罗斯与西方国家关系的严重危机促使俄罗斯寻找非西方国家为突破口，以打破西方对俄罗斯的外交围堵，非洲也是其中的一个抓手。

---

<sup>①</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации ( утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г. ), [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptiCk6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptiCk6BZ29/content/id/2542248) , 2019 - 09 - 06.

在俄罗斯看来，西方势力的不断东扩成为俄罗斯与西方关系紧张的导火索。2015 年版《俄罗斯国家安全战略》直言美国与北约为俄罗斯首要安全威胁，将俄罗斯与美国、北约的矛盾显性化，并指出西方国家对俄罗斯的安全威胁，体现在以下几方面：一是美国及其盟国在政治、经济、军事和信息传播等方面对俄罗斯施压，干涉俄罗斯政治独立，“西方国家阻碍欧亚一体化进程，并在欧亚地区制造冲突策源地”，威胁了俄罗斯国家安全；二是北约全面对俄罗斯进行渗透，其军事设施向俄罗斯边境推进，并赋予自己“全球职能”，恶化了俄罗斯安全局势；三是美国首先违反全球安全体系和武器核查条约，在全球部署反导系统、发展非核战略打击力量并将其向太空部署，“实质性地降低了维护全球和地区稳定的可能性”；四是美国和欧盟制造的乌克兰危机已威胁到俄罗斯的稳定；五是对俄罗斯国家安全构成严重威胁的“伊斯兰国”恐怖主义势力是西方推行双重反恐标准的产物。<sup>①</sup>

2016 年版《俄罗斯联邦外交政策构想》也指出，近十年，北约与欧盟的扩张引发了俄罗斯与西方国家关系的严重危机。“欧洲 - 大西洋地区在过去 20 多年积累的体制问题，体现在北约与欧盟不愿意着手落实关于构建全欧安全与合作机制的政治声明，而进行地缘政治扩张。这些问题引发了俄罗斯与西方国家关系的严重危机。美国及其盟友推行遏制俄罗斯、向俄施加政治、经济、信息和其他压力的政策，破坏地区和全球稳定，损害各方的长期利益，也违背在当前局势下不断增长的合作对抗跨国挑战与威胁的要求。”该政策文件还披露了西方的政策目标“西方国家力图保住自身地位，包括借助将自己对全球进程的观点强加于他国、推行遏制新兴力量政策等手段”<sup>②</sup>。

第三，开展对非合作可在一定程度上缓解西方制裁对俄罗斯的负面影响。2014 年因乌克兰危机爆发和克里米亚问题发酵，西方对俄罗斯开始实行部分制裁措施，经济制裁给俄罗斯的经济造成了一定的负面影响。从内容上看，美欧对俄罗斯的制裁由最初冻结个别人物的资产和签证逐渐扩大到外交领域的中止俄罗斯八国集团（G8）成员资格，经济领域的制裁涉及俄罗斯金融、

---

<sup>①</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40391>, 2019 - 09 - 12.

<sup>②</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 ноября 2016 г.), [http://www.mid.ru/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248](http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248), 2019 - 09 - 06.

国防及能源企业，军事领域的制裁包括美国中止与俄罗斯军事合作等内容。到2015年底，美国与欧洲国家共计对俄罗斯实施了18轮制裁，其中乌克兰危机爆发的2014年是俄罗斯受制裁最集中的一年，共有14轮制裁。<sup>①</sup> 以上所有来自西方的制裁涉及俄罗斯政界人士78人，企业家13人，克里米亚人20人，4名其他俄罗斯公民，2个非政府组织——欧亚青年联合会、“夜狼”摩托车俱乐部，以及86家俄罗斯企业，22家银行与投资公司。<sup>②</sup>

从效果上看，制裁对俄罗斯的经济造成了一定程度的打击，2015年俄罗斯经济陷入衰退。俄罗斯联邦统计局2016年1月25日公布的经济统计报告显示，2015年俄罗斯国内生产总值（GDP）较上年萎缩3.7%，俄罗斯居民实际收入下降4%，2015年财政赤字为1.95万亿卢布（约合250亿美元）。俄罗斯消费需求和投资双双下滑，零售额下降10%，资本投资萎缩8.4%，工业生产减少3.4%，天然气产量下降2.6%，轿车生产量下降27.7%。该报告还指出，俄罗斯2015年失业人数达426万，较2014年增加7.4%。<sup>③</sup>

另据俄罗斯相关部门发布的报告显示，由于西方制裁所致，俄罗斯的经济损失（以2011年的价格标准来看）估计可能超过8000亿卢布。同时，经济制裁限制了俄罗斯公司从外部获得贷款的机会，因此2014至2015年它们的外债数额普遍减少了25%。<sup>④</sup> 自2014年以来，由于制裁和其他一些因素（如经济结构变化和全球经济增长放缓），俄罗斯经济增幅未再达到之前的6%。

第四，将非洲作为俄罗斯反制型外交一环符合俄罗斯固有的外交特点。俄罗斯善于采用“围魏救赵”和“声东击西”式外交。乌克兰危机爆发后，俄罗斯并没有紧紧纠缠于乌克兰问题，而是在乌克兰以外进行外线作战，借出兵叙利亚在中东开辟了“第二战场”，“不仅巩固了俄罗斯在中东地区的影响，还在一定程度上‘逼和’了美国”<sup>⑤</sup>。

---

① 俄罗斯媒体塔斯社认为，制裁是从2014年3月17日开始，但也有外媒认为美国制裁始于3月4日，单方面冻结与俄的投资与军事合作，取消会议开始，总计30轮制裁。https://ru.wikipedia.org/wiki/Санкции\_в\_связи\_с\_украинскими\_событиями\_2014\_года, 2019-09-10.

② Http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1055587?page=8, 2019-09-10.

③ Http://mil.news.sina.com.cn/dgby/2016-01-26/doc-ixnuwfc9560356.shtml, 2019-09-23.

④ А. Гальчева. Экономисты оценили потери России от санкций в 800 млрд. Руб. https://www.rbc.ru/economics/14/08/2019/5d51780e9a7947cd5eb6eb56, 2019-10-03.

⑤ 冯玉军《欧亚新秩序（第二卷）：俄罗斯转型：对外政策与中俄关系》，中国社会科学出版社，2018年版，第48页。

第五,近两年,美国对非洲的重视在一定程度上“倒逼”了俄罗斯“重返”非洲。2018年3月,俄罗斯外长与美国国务卿都访问了非洲。2018年3月5~9日,俄罗斯外交部长拉夫罗夫对安哥拉、纳米比亚、莫桑比克、津巴布韦、埃塞俄比亚5个非洲国家进行了正式访问。几乎与此同时,2018年3月6日至13日,时任美国国务卿的蒂勒森则对乍得、吉布提、埃塞俄比亚、肯尼亚和尼日利亚5个非洲国家进行了为期一周的访问。美国选择的这5个非洲国家并非偶然:尼日利亚是美国在非洲的传统贸易伙伴,是美国石油和军事装备的重要出口国。乍得和肯尼亚还存在恐怖主义组织。吉布提是美国在非洲唯一的永久军事基地的大本营。埃塞俄比亚是东非的重要国家。而拉夫罗夫访问的5个非洲国家则都是俄罗斯传统的友好国家,20世纪中叶苏联曾全面援助了这些国家的民族解放运动,一些国家的重要标志上迄今还有俄罗斯的印记。例如,莫桑比克的国旗和津巴布韦的国徽上还有俄罗斯“AK”自动步枪的形象。<sup>①</sup>不论蒂勒森对非洲五国的访问是否能够彻底改变特朗普政府的对非政策,但是,美国外交机构的最高官员对非洲进行正式访问本身,对俄罗斯开展与非洲国家的合作或多或少是一种“倒逼”行为,使得俄罗斯的社会精英更加重视非洲和俄非合作。

综上,近年俄罗斯国际环境发生了重大变化。乌克兰危机爆发及克里米亚被纳入俄罗斯版图后,美欧等西方国家对俄罗斯开展了一系列的制裁措施并延续至今,其目的是希望通过各领域的制裁措施,压缩俄罗斯的外交空间,迫使俄罗斯改变自身的外交政策,打压俄罗斯国内经济发展。为了突破西方对自己的外交围堵、提振本国国民的政治经济信心,近年来俄罗斯实行了一系列全方位反制型外交,不断加强与非西方国家和地区的相互关系。在积极介入叙利亚事务、重视对亚太国家,尤其是对中国合作的同时,俄罗斯又将非洲重新纳入其外交重点范畴之内。从这个角度而言,当前俄罗斯对非洲政策带有着浓烈的“对冲”色彩。“对冲”一词本意是金融学词汇,指应对商业活动中未知的不利价格及利率变动所进行的、旨在避免或最小化金融风险

---

<sup>①</sup> 一些俄罗斯学者在研究俄非关系时,大多会强调这一点,И. О. Абрамова. Африканское турне С. В. Лаврова: новые вызовы и перспективы российско - африканского сотрудничества. Азия и Африка сегодня. 2018, №5, с. 2 - 10; Олег Барабанов: Идеология возвращения. Стоит ли России навёрстывать упущенное в Африке? <http://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ideologiya-vozvrashcheniya>, 2019-09-26.

的保险政策，是一种在降低商业风险的同时仍然能在投资中获利的手法。就俄罗斯而言，俄罗斯的对非政策是在该国受到西方国家制裁、国家利益已经受损的情势下，为降低政治经济风险，实施的多方位、多领域的政策行为，并试图从中获利。其对冲的对象是西方国家，对冲的手段是一系列对内和对外政策，它是俄罗斯针对西方遏制外交的全方位对冲政策的一部分。对非洲外交是俄罗斯针对西方遏制外交的一种对冲，也是俄罗斯对东方外交政策的一大补充。对冲西方对俄罗斯的各种围堵和遏制，补充中俄合作以及俄与亚太外交的不足，成为当前俄罗斯对非洲政策的一个基本战略目标。

## 俄罗斯调整对非洲政策的基础条件

对冲是俄罗斯对非洲政策的战略目标和首要特色，同时，这种政策的制定和实施也有着一定的客观基础。

### （一）非洲国家发展的新变化为俄非合作提供了新机遇

这主要表现在：第一，进入 21 世纪以来，非洲正在从“无望大陆”向“希望大陆”转变，非洲对俄罗斯的吸引力也在不断上升。政治上，近年来，非洲大陆总体局势由乱趋稳。除了利比亚、南苏丹、中非共和国、刚果（金）等少数国家仍有局部冲突外，多数非洲国家停止了内战、结束了国内局部冲突与社会动乱，非洲大陆进入了较为稳定的发展时期。经济上，相对安全稳定的地区局势也促进了非洲经济的发展。根据世界银行的评估，在 1995 ~ 2017 年间，非洲经济的年均增长率约为 3% ~ 5%，非洲大陆正处在经济起飞的“边缘期”<sup>①</sup>。因此，这些政治和经济方面的利好因素，为非洲国家发展对外合作提供了新机遇。

不论是美欧等西方国家，还是新兴经济体，都在非洲积极运作，欲抓住非洲发展的机遇期。对欧洲而言，保持非洲市场和对非经济合作可能是老欧洲国家维护其地缘政治地位、保障社会经济稳定的一个重要途径。对美国、俄罗斯、中国、印度及其他经济体而言，积极参与非洲经济活动，既能够给非洲国家带来发展的机遇，也有利于维护本国的经济利益。

---

<sup>①</sup> World Bank Group, “Sub - Saharan Africa Trade Statistics: Exports, Imports, Products, Tariffs, GDP and Related Development Indicator”, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/SSF>, 2019 - 09 - 10.

第二，“自由大陆”的现实为俄罗斯加强与非洲的关系提供了客观基础。21世纪的非洲，暂时还没有一个域外大国可以完全主导，这为美国、中国、俄罗斯等域外国家的进入奠定了先期基础。近年来，世界主要大国和新兴经济体都调整了各自的对非政策，不断寻求有利于本国商品和资金进入非洲的方式。俄罗斯当然也不会例外。

第三，大多数非洲国家的全方位外交提振了俄罗斯与非洲合作的信心。对于域外大国对非洲的积极态度，非洲国家大多秉承中立的态度，似乎也乐享其成，为包括俄罗斯在内的“后进”国家提振了与非合作的信心。俄罗斯学者认为，大多数非洲国家并不愿意看到某一大国在非洲的绝对主导，也不愿在美、欧、中、俄等世界大国或大国集团之间选边站队，绝对支持某一大国<sup>①</sup>。非洲国家这种多元外交的立场也提升了包括俄罗斯在内域外国家与之密切合作的信心和意愿。

## （二）俄罗斯与非洲国家经济合作存在互补性

第一，俄非在经济发展面临的困境具有一定的共通性。在资源禀赋方面，非洲大陆拥有着丰富的自然资源。同样，俄罗斯也拥有着丰富的自然资源，还有大量的资源尚未开发利用，如何充分合理利用这些自然资源决定着俄罗斯与非洲国家的未来。俄罗斯的经济学家认为，油价大幅下跌极大地影响了俄罗斯经济发展。因此，促进商品出口从单纯依赖原材料向增值产品多样化转变，深化社会经济的结构性转型，都是俄罗斯与非洲国家共同面临的问题。

第二，俄罗斯发展非能源型经济也需要非洲的大市场。2018年5月，在获得连任后，俄罗斯总统普京颁布有关促进国内社会经济发展的命令，被称为“新五月命令”。其主要目标是，在2024年前成为全球前五大经济体，摆脱油气依赖、发展数字经济是俄罗斯未来经济政策的一个重点方向。根据这项总统令，俄罗斯将在2024年前，在制造业、农业、服务业竭力培育具有全球竞争力的非原材料行业，其商品和服务出口在经济结构中的比重不低于20%；实现非原材料非能源商品年出口额达到2500亿美元，其中，机械制造产品出口额达到500亿美元，农工综合体出口额达到450亿美元，服务出口

---

<sup>①</sup> Лукоморья больше нет. Цели и задачи России в Африке, <http://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/lukomorja-bolshe-net>, 2019-09-27.

达到 1 000 亿美元<sup>①</sup>。要达到上述目标，俄罗斯必须寻找新的经贸合作的增长点和增长领域。而非洲可以成为俄罗斯产品、技术、服务的潜在市场之一。

第三，俄罗斯有能力提供非洲发展所需要的部分技术和资金。伴随着非洲经济的快速发展，非洲各国经济领域的诉求也越来越多元，对地区经济一体化的呼声也越来越高。不论是面向非洲未来 50 年发展的“非洲愿景和行动计划”——《2063 年议程》，还是 2019 年 7 月才正式启动的非洲大陆自由贸易区 ( AfCFTA )，都体现出非洲国家对促进工农业发展、经济结构转型、深化地区经济一体化的愿望。非洲各国政府大多确定了未来优先发展的经济领域，包括发展数字经济，保障网络安全、能源安全、粮食安全，增加基础设施建设，发展加工工业和创新性产业，保护环境等等。俄罗斯在上述领域有一定的比较优势。

### (三) 俄罗斯具有作为非洲大陆外部合作伙伴的独特优势

俄罗斯在开展俄非合作中的一些独特优势对非洲国家极具吸引力。第一，对苏联的记忆和好感是俄非现阶段合作的历史资本。迄今为止，许多非洲国家提起俄罗斯时，就会想起苏联，想起苏联在非洲国家寻求民族独立、国民经济建设初期时提供的支持和援助。这个美好的记忆对当前俄非合作无疑有着一定程度的积极意义。第二，俄罗斯在中东地区与美国及其盟友完全相反的做法，也使得部分非洲国家愿意考虑与俄罗斯及其企业合作。第三，现阶段俄罗斯与非洲主要国家的良好政治关系有利于持续推进俄罗斯与非洲国家的经贸合作。许多非洲国家认为，在对抗美国在世界和非洲地区的霸权主义方面，俄罗斯与非洲具有更多的共同语言。同时，越来越多的非洲国家将俄罗斯视为可以替代西方、中国在非洲势力的一个“选项”<sup>②</sup>。

诚然，积极推进与非合作对俄罗斯社会经济发展具有重要意义，但是，一些客观存在的不足也阻碍着俄罗斯与非洲合作的深化。例如，俄罗斯能够为非洲提供的技术、资金和产品有限，并不具有绝对的市场竞争优势，当今的俄罗斯经济实力也不能与苏联时期相提并论。非洲大陆面对的也不仅是俄罗斯，还有美欧等发达国家，以及中国、印度等新兴经济体，因此，在对非

---

<sup>①</sup> Указ Президента Российской Федерации от 07 05 2018г. № 204: О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>, 2019 - 09 - 27.

<sup>②</sup> И. О. Абрамова. Африканское турне С. В. Лаврова: новые вызовы и перспективы российско - африканского сотрудничества. Азия и Африка сегодня. 2018, №5, с. 2 - 10.

合作时，俄罗斯不可避免地会遇到与这些国家的比较和竞争。再如，俄罗斯（或苏联）对非合作的历史优势和政治优势，暂时还没有转换为实实在在的经济成果。尽管俄罗斯与非洲国家的经济往来有所增加，但俄非经贸额的增长依然缓慢。2015 年，俄罗斯与撒哈拉以南的非洲国家的对外贸易总额为 22 亿美元，2016 年为 33 亿美元，2017 年为 36 亿美元。俄罗斯联邦贸易署的数据表明，2017 年，俄罗斯对整个非洲大陆（包括北非）54 个国家的贸易额为 170 亿美元，与其他国家对非贸易额相比，还有一定差距。相比而言，2017 年，中国与非洲贸易额达到 1 697 亿美元，印度与非洲的贸易额为 700 亿美元，美国与非洲的贸易额为 530 亿美元，土耳其与非洲的贸易额为 200 亿美元，巴西与非洲的贸易额为 200 亿美元。<sup>①</sup> 与上述国家相比，俄罗斯在对非经贸合作的优势并不明显。

此外，俄罗斯恢复对非洲的较为密切关系时间并不长，也就是最近几年的事情。起步晚、技术、资金不占有绝对优势，给未来俄罗斯的对非合作蒙上了一层阴影。

## 当前俄罗斯对非政策的主要内容与成效

2014 年乌克兰危机爆发后，俄罗斯加大了对非洲的投入和重视，突出表现在领导人和外长对非洲的出访次数和会晤数量增多、与非洲地区组织的沟通数量和机制增多、在俄非洲留学生人数增多等方面。俄罗斯与非洲的传统合作领域，如维和、军事科技、对非援助等方面，也得到巩固和加强。

### （一）高层互访

通过国家元首和高官互访，加强俄罗斯与非洲诸国的政治协调，是现阶段俄罗斯与非洲国家政治合作的重要内容。2014 年是俄非元首和高官互访的一个分水岭，2014 年之前，俄罗斯和非洲国家之间政治精英的交流虽也存在，但显然不如 2014 年之后频繁。这也从另一个角度证明了，当前俄罗斯对非政策的“对冲”意图相当明显。自 2014 年开始，俄罗斯国家元首和政府官员开始频繁出访非洲国家，非洲国家的领导人也加大了对俄罗斯访问的频率。

---

<sup>①</sup> И. О. Абрамова. Африканское турне С. В. Лаврова: новые вызовы и перспективы российско-африканского сотрудничества. Азия и Африка сегодня. 2018, №5, с. 2 – 10.

2014年，南非、阿尔及利亚、乌干达等16个非洲国家的元首和高官访问俄罗斯，与俄罗斯相关官员举行双边或多边磋商，了解各自对全球和地区热点问题立场和看法。2015年、2017年俄罗斯总统两次访问埃及，并在国际多边会议上与部分非洲国家的总统会晤，如二十国集团（G20）、金砖国家首脑峰会等等。2018年，俄罗斯与非洲国家元首和高官的互访达到近年来的最高峰，双方元首和高官的会晤次数超过了20多次。频繁的会晤、及时的沟通，使俄罗斯准确把握该国与非洲之间的利益关切，适时处理合作中出现的问题。这也是俄罗斯政府决定在2019年召开“俄罗斯-非洲峰会”的原因之一。

从俄罗斯总统和高官出访的国别不难看出，俄罗斯在非洲地区有着外交重点。在国家层面，埃及、埃塞俄比亚、南非成为俄罗斯在非洲的主要支点国家。这三国分别位于非洲大陆的北部、东部和南部，地理位置及地区影响力均极为重要。从2014年开始，俄罗斯总统每年都与埃及和南非总统会晤，一直保持与埃塞俄比亚的高层次沟通。在国际组织层面，俄罗斯则积极拓展与非洲联盟、南部非洲发展共同体两大区域国际组织的联系。早在2006年，俄罗斯就已经成为非洲联盟的观察员国，但直到2014年，双方才签署了《俄罗斯与非洲联盟有关政治磋商机制的协议》。此后，俄罗斯与非洲联盟的合作才进一步加强。在全球层面，俄罗斯还利用联合国、二十国集团和金砖国家等机制，加强与非洲各国的协商合作。

## （二）机制建设

为加强与非洲国家的联系、及时把握非洲局势，俄罗斯政府还设置了新的代表职务，以加强俄罗斯对非洲外交的机制建设，开展全方位、多层次外交。2014年10月31日，俄罗斯政府根据第701号总统令，设立俄罗斯中东与非洲国家事务特使一职，由俄罗斯联邦外交部副部长波格丹诺夫担任。2014年12月，俄罗斯政府又增设俄罗斯外交部与非洲地区组织联络事务特别代表，由俄外交部非洲司司长乌特金担任。

在双边层面，除原有的俄罗斯与非洲各国政府联合委员会（如政府间经贸合作委员会等）外，俄罗斯还注重建立新的机制来深化与非方的协调。例如，在俄罗斯与埃及之间成立新的定期会晤机制，即两国外长和防长参加的“2+2”会晤模式。2013年底，俄罗斯与南非达成在约翰内斯堡设立俄罗斯联邦商务代表处的协议。2018年10月，在莫斯科成功举办了“俄罗斯-非洲社会论坛”，加强了俄罗斯与非方非政府组织和社会团体之间的交流沟通。

此外，俄罗斯与非洲各区域性国际组织的沟通愈加频繁。俄罗斯不仅与非洲联盟（AU）、南部非洲发展共同体（SADC）保持着密切交流，还积极参与政府间发展组织（IGAD）、西非国家经济共同体（ECOWAS）、东南非共同市场（COMESA）、东非共同体（EAC）等地区组织的会议，商讨维护非洲安全稳定、调解地区热点问题。例如，在调解利比亚问题、南苏丹问题、联合打击索马里海盗、打击恐怖主义势力和非法贩运毒品等领域，俄罗斯与上述非洲的国际组织都有着定期的磋商和协调。在 2019 年“俄罗斯－非洲峰会”之后，俄罗斯与这些区域性国际组织的合作可能会扩大到经济领域。

### （三）经贸合作

尽管总量不大，但俄罗斯还是积极拓展与非洲国家的经贸联系。在关税方面，俄罗斯给予非洲国家大量的贸易优惠措施。大部分非洲国家在向俄罗斯出口商品时，享有优惠的关税标准。俄罗斯与非洲经济合作的主要领域依然是俄罗斯传统优势领域，包括地质勘探、石油天然气资源和原材料的开采和加工，水电站的建设和相关技术服务与设备出口，核电站的建设及相关技术服务、军事技术合作及武器出口等等。参与的企业也以大型能源型企业为主，俄罗斯中小企业在非洲市场的份额很小。俄罗斯国家原子能公司是在非洲运作较为成功的俄罗斯企业之一，在赞比亚设立了原子能科学与技术中心，在尼日利亚建成并投入运行了原子能科技中心。目前，俄罗斯正在与坦桑尼亚、埃塞俄比亚、加纳等国商讨在和平利用核能领域开展合作。

在非洲建立俄罗斯工业区是俄罗斯与非洲经贸合作的一个新的领域。在非洲的首个俄罗斯工业区将在埃及苏伊士运河的经济区运营。迄今为止，已经有 8 家俄罗斯企业与埃方签署了参与生产项目的协议，俄罗斯工业区预计将于 2020 年底启动，一些俄罗斯农业机械生产企业还会加入。

俄罗斯在与非洲的经济合作中，还注重科技进步与顺应全球科技革命的步伐。俄方认为，俄罗斯在科技领域的一些领先技术和产品对于非洲同样适用，军工技术、数字经济和信息科技等方面的成果在非洲也有一定的市场。俄罗斯总统顾问、俄非峰会组委会秘书长科布亚科夫直言，俄罗斯创新领域的产品和经验都可以与非洲伙伴分享。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> Подведены итоги Ежегодного собрания Афрэксимбанка – 2019. Российская газета, 25. 06. 2019. <https://rg.ru/2019/06/25/podvedeny-ityogi-ezhegodnogo-sobraniia-afreksimbanka-2019.html>, 2019 – 10 – 12.

在双方的努力下，2005 年到 2015 年间，俄罗斯对非洲的投资额增长了 185%，投资总额为 170 亿美元。2018 年，俄罗斯与非洲的贸易额达到 200 亿美元。2018 年，俄罗斯向整个非洲大陆的出口总量为 175 亿美元，同比增长 18%。其中，非能源原材料产品的出口额达到 143 亿美元。专家预测，未来三年内，俄非贸易额还将会翻番。<sup>①</sup>

#### （四）对非援助

加强对非援助也是俄罗斯对非洲政策的重点内容。作为联合国常任理事国，俄罗斯一直积极参与维护和保障非洲地区的安全稳定，对非洲国家开展多种形式的援助。俄罗斯积极推动减免非洲国家的债务负担。在国际货币基金组织和世界银行“重债穷国倡议”的框架下，俄罗斯对非洲国家共免除了约 200 亿美元的债务。另外，根据“债务换发展计划”，俄罗斯正在落实与马达加斯加、莫桑比克、坦桑尼亚的政府间协议。在世界粮食计划署的协助下，俄罗斯正在实施一项援助莫桑比克学生餐食的项目，计划在五年内，将 4 000 万美元的俄罗斯债务进行转换，用于改善莫桑比克中小学生学习饥饿状况，从而得以吸引更多的儿童在学校接受教育。

在人道主义援助方面，俄罗斯通过向世界卫生组织、世界粮食计划署、联合国工业发展组织等注资来援助非洲国家的发展。一是提供粮食援助。俄罗斯外交部的数据显示，2014 ~ 2017 年间，依托世界粮食计划署，俄罗斯向非洲国家提供了价值 2 150 万美元的粮食援助。其中，肯尼亚获得了 500 万美元，索马里 400 万美元，几内亚、津巴布韦、塞拉利昂、埃塞俄比亚、纳米比亚五国分别获得 150 万美元，利比里亚、马达加斯加、苏丹、刚果民主共和国分别获得 100 万美元的粮食援助。2018 ~ 2019 年度，俄罗斯（在世界粮食计划署的框架下）又向非洲国家提供了 900 万美元的粮食援助，其中，刚果共和国、索马里分别获得 200 万美元援助，几内亚和乌干达各获 150 万美元，布基纳法索和乍得各获得 100 万美元的粮食援助<sup>②</sup>。二是提供物资援助。从 2011 年开始，俄罗斯为世界粮食计划署驻非洲（加纳、乌干达）和中东的代表处提供了 258 辆卡玛斯卡车。2019 年 4 月，俄罗斯再次向上述代表处援

---

<sup>①</sup> И. О. Абрамова. Ежегодное собрание Афрэксимбанка в Москве: новые горизонты российско - африканского сотрудничества. 《Азия и Африка сегодня》，2019，№9，с. 7 - 10.

<sup>②</sup> Роль России в решении проблем Африки к югу от Сахары <http://www.mid.ru/ru/rol-rossii-v-resenii-problem-afriki-k-ugu-ot-sahary>，2019 - 09 - 27.

助了 97 辆卡玛斯卡车和零配件。<sup>①</sup> 三是实施技术援助项目。2017 年，俄罗斯自愿向联合国工业发展组织基金注资 226 万美元，用以落实联合国工业发展组织在非洲的项目——“为扩大生产、发展埃塞俄比亚水产与捕鱼业的生产销售链建立技术与机制保障”项目。四是为非洲国家提供医疗救助。世界卫生组织在非洲的两大援助项目，即“对个别国家制定抗击非传染性疾病国内政策提供协助项目”和“在结核病高发国家实行多部门应对措施项目”都获得了来自俄罗斯的资助。在世界卫生组织专门项目的框架下，2018 年 11 月，俄罗斯向津巴布韦提供了抗击霍乱病毒的药品。俄罗斯是较早开始研究应对“埃博拉”病毒的国家之一，为此俄罗斯政府投入了 6 000 多万美元。俄罗斯铝业联合公司建设并资助了几内亚“微生物研究及流行病治疗中心”，目前，该中心已经投入运营。2017 年 2 月，在该中心基础上，俄罗斯—几内亚流行病与传染病防疫科研中心亦投入使用。五是为非洲国家改善生态环境助力。2017 年 8 月，俄罗斯决定向联合国开发计划署—俄罗斯信托发展基金的“气候窗口”注资 100 万美元，用于在 2018～2020 年落实“支持津巴布韦履行《巴黎气候协定》国家职责”项目。六是提供紧急人道主义援助。例如，2019 年 4 月，在非洲国家遭受热带飓风袭击后，俄罗斯向津巴布韦、马拉维、莫桑比克提供了人道主义援助物资。

#### （五）金融合作

俄罗斯积极参与对非洲的金融合作。俄罗斯资金入股非洲进出口银行（Afreximbank）就是一个典型案例。2019 年非洲进出口银行的股东大会在俄罗斯首都莫斯科举行。通常非洲进出口银行的股东大会在非洲国家举行，迄今为止，在非洲以外仅召开了两次股东大会，一次是 2012 年在中国，另一次就是在俄罗斯。2019 年 6 月 18～22 日，非洲进出口银行第 26 届股东大会在莫斯科召开。来自 81 个国家（包括 45 个非洲国家）的 1 500 多名代表，政府官员、各公司和银行代表等参加了这次会议。俄罗斯总理梅德韦杰夫出席了本次大会的开幕式。在股东大会与“俄罗斯—非洲”经济会议框架下，还举行了 20 多场商贸活动，讨论的议题涉及俄非中小企业合作、非洲经济如何融入全球经济体系、在贸易保护和制裁条件下如何资助经贸活动、发展非洲的

---

<sup>①</sup> Роль России в решении проблем Африки к югу от Сахары <http://www.mid.ru/ru/rol-rossii-v-resenii-problem-afriki-k-ugu-ot-sahary>, 2019-09-27.

数字经济、网络安全、能源安全、粮食安全等等。在 2019 年非洲进出口银行的股东会议上，非洲进出口银行与俄罗斯的企业签署了合作备忘录，如俄罗斯出口中心、西纳尔公司、车里雅宾斯克轧管集团等交通机械设备企业。俄罗斯会展基金会还与非洲进出口银行签署了关于有效协调俄非学术界与企业界的合作协议。这次股东大会也是 2019 年 10 月俄非峰会的一次预演。

加入非洲进出口银行有助于俄罗斯与非洲之间的经贸合作。2017 年底，俄罗斯出口中心成为非洲进出口银行股东之一，成为该银行在非洲以外国家中的第三大股东。俄罗斯机构加入非洲进出口银行，将会促进俄罗斯出口商进入非洲市场，减少在该地区的金融风险，简化俄非之间的清算体系。在谈到在俄罗斯召开非洲进出口银行股东大会时，该银行的执行副总裁埃龙比也表示，“在俄罗斯有机会恢复自己在非洲的地位、非洲国家希望投资来源多样化的今天，这次会议格外重要”<sup>①</sup>。

#### （六）法律保障

不断夯实对非合作的法律基础也是俄罗斯对非洲政策的一项内容。2014 年开始，俄罗斯联邦委员会陆续与部分非洲国家的议会签署了议会间合作谅解备忘录。2014 年 9 月，《俄罗斯外交部与非盟委员会关于政治磋商机制的谅解备忘录》得以签署。2017 年 10 月，在俄罗斯圣彼得堡召开了第 137 届各国议会联盟大会，来自非洲 8 国的议长参加了此次会议。2018 年 10 月，签署《俄罗斯联邦政府与内部非洲发展共同体关于相互关系与合作基础的谅解备忘录》。

#### （七）教育培训

在教育培训领域，近年来俄罗斯扩大了政府奖学金的数量和范围，不断增加在俄罗斯受训的非洲国家警官、维和军官的数量（见表 1）。在俄罗斯留学的非洲学生的人数也从 2013 年的数千人上升至 2018 年的 15 000 多人。享受俄罗斯政府奖学金的非洲留学生的人数也逐年增加，从 2013 年的 968 人增至 2018 年的 4 000 多人。与之相应，在俄罗斯参加培训和短期访问的非洲国家的维和军官与警察人数也在不断上升。2017 年，俄罗斯还首次对 28 名来自非洲国家的女警官开展了业务培训，来自非洲 18 个国家的 144 名警官在俄罗斯内务部下属的各高校参加了培训，23 个非洲国家的 135 名警官在俄罗斯的大学修读本科。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 《非洲进出口银行：2019 年股东大会将在俄罗斯举行》，俄罗斯卫星通讯社 2018 年 10 月 1 日，<http://sputniknews.cn/economics/201810011026479375>，2019-09-27。

<sup>②</sup> Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность РФ в 2017г.: обзор МИД РФ.

表1 2013~2018年在俄罗斯的非洲留学生及干部情况

年份	留学生数量		接受培训警官/维和军官数量	
	总数(人)	其中享受俄罗斯政府奖学金的人数(人/学年)	培训人数(人)	访问学者数量(人/次)
2013年	-	968	-	-
2014年	6 500	1 600	80	300
2015年	10 000	-	-	-
2016年	15 000	1 313	-	-
2017年	15 000	1 804	307	-
2018年	15 000	4 000	-	-

资料来源:根据俄罗斯联邦外交部文件《Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность РФ: обзор МИД РФ》( в 2013 - 2018 гг. ) 整理。

目前,有1.5万名非洲留学生在俄罗斯的高校学习,其中4 000人获得了政府奖学金。当然,现阶段在俄罗斯的非洲留学生的数量远远比不上苏联时期的数量。苏联时期,各加盟共和国的高校吸引了大量来自亚非拉国家的留学生和访问学者,高峰时亚非拉留学生达到15万人。1960年成立的人民友谊大学还以刚果国父、非洲民族解放运动先驱卢蒙巴命名。非洲一些国家的老一代政治精英都有留苏的经历。

综上所述,俄罗斯对非洲的“对冲型外交政策”的落实几乎涵盖了所有领域。政治上,俄罗斯加强与非洲各国在双边和多边层面的沟通,注重各种多边机制的建设;经济上,除继续与非洲各国开展在能源资源开采加工、军工贸易等传统领域的合作外,俄罗斯还注重创新技术领域的相互合作;对外援助上,俄罗斯从双边和国际组织框架对非洲进行多方位援助;此外,近年来,俄罗斯还持续加大对非洲学生和官员的培训力度。尽管从绝对数字上来看,俄罗斯与非洲合作的总量并不大,但影响力几乎遍布非洲各地,并形成了地区重点:国家层面,埃及、埃塞俄比亚、南非成为俄罗斯在非洲的主要支点国家;国际组织层面,俄罗斯则积极拓展与非洲联盟、南部非洲发展共同体两大区域国际组织的联系;全球层面,俄罗斯还利用联合国、二十国集团和金砖国家机制,加强与非洲各国的协商合作。但同时,我们也不得不承认,当前俄罗斯在世界经济体系中的地位、国内经济发展趋缓的现实也在一定程度上制约了其非洲国家的深入合作。

## 结 语

近年来，俄罗斯加强了对非洲的外交力度。俄罗斯的非洲政策带有极强的“对冲”色彩，称其为“对冲型外交政策”也不为过。

第一，俄罗斯对非洲的“对冲型外交政策”有着自己的外交战略考量。它是俄罗斯全方位反制西方型外交的重要组成部分，是2014年乌克兰危机爆发后俄罗斯针对西方遏制外交的一种对冲，也是俄罗斯对东方外交政策的一大补充。对冲西方对俄罗斯的各种围堵和遏制，补充中俄合作以及俄与亚太外交的不足，成为当前俄罗斯对非洲政策的一个基本战略目标。俄罗斯认为，务实有效的对非洲政策符合俄罗斯不同于西方的、建设多极化国际秩序的理念，有利于缓解西方对俄罗斯的遏制和制裁。俄罗斯对非洲的“对冲型外交政策”是俄罗斯运筹全球、主动出击，扩大自身外交运营空间的一个地区性尝试，对非政策实施的效果对俄罗斯的全球整体外交同样具有重要意义。

第二，俄罗斯对非洲的“对冲型外交政策”既有优势基础，也有客观不足之处。联合国安理会常任理事国的地位、强大的军事实力、与非洲长期合作的历史渊源是俄罗斯开展对非洲外交的优势，但同时，无法与苏联时期相比拟的经济实力、国内经济发展缓慢的现实，也在阻碍着俄罗斯与非洲在各领域务实合作的有效推进。另外，世界主要大国较早开始了重视与非洲的合作，“俄罗斯不久前才参与这轮竞争，且并不占有良好的出发点”<sup>①</sup>，俄罗斯对非洲的“对冲型外交政策”不可避免地会遭遇到与其他域外大国在非洲的竞争。后发之国能否转化为俄罗斯与非洲合作的优势，现在还很难做出定论。

第三，俄罗斯对非洲的“对冲型外交政策”是全方位的，多层次、多机制、有重点是其特色。俄罗斯对非洲政策几乎涵盖了所有领域，从政治、经济领域到人文合作、对外援助，虽然总量不大，但影响力遍布非洲各地。俄罗斯在非洲地区的工作重点也富有层次。在国家层面，埃及、埃塞俄比亚、南非成为俄罗斯在非洲的主要支点国家。在国际组织层面，俄罗斯则积极拓

---

<sup>①</sup> И. О. Абрамова. Ежегодное собрание Афрэксимбанка в Москве: новые горизонты российско-африканского сотрудничества. 《Азия и Африка сегодня》，2019，№9，с. 7-10.

展与非洲联盟、南部非洲发展共同体两大区域国际组织的联系。在全球层面，俄罗斯还利用联合国、二十国集团和金砖国家机制，加强与非洲各国的协商合作。此外，俄罗斯还不断成立新的机制、开拓新的领域以有效推行其对非政策，例如成立“俄罗斯-非洲社会论坛”来加强民间交往，俄罗斯资金入股非洲进出口银行来加强俄非金融合作等等。

从俄非关系发展前景看，非洲正在成为俄罗斯地区外交中的一个新的增长点。凭借重要的地缘政治地位和资源禀赋，以及不断增长的经济总量，非洲已经成为世界各大国予以关注的地区。为打破西方的外交围堵和经济制裁，2014 年以来，俄罗斯更加注重对非洲的外交。经过数年的积累，在不断加强高层沟通的基础上，俄罗斯与非洲的合作逐渐加深，2019 年秋在索契召开的“俄罗斯-非洲峰会”成为近年来俄非关系的又一个里程碑事件。本届峰会聚焦经济与安全两大领域，重点讨论了俄罗斯与非洲国家在经济和安全等领域的合作，俄罗斯与部分非洲国家，在军事、能源以及其他领域，达成了一系列贸易协议，初期成果也顺应了俄方的初衷。在峰会期间，俄罗斯与非洲国家签署了 8 000 多亿卢布（约合 125 亿美元）的 50 余份协议。<sup>①</sup>例如，在经贸领域，俄罗斯储蓄银行、俄罗斯国家开发银行、俄罗斯出口中心以及总部位于伦敦的投资公司（Gemcorp Capital）达成协议，同意以 50 亿美元支持俄罗斯与非洲国家之间的贸易融资；俄罗斯加大向安哥拉、埃塞俄比亚、莫桑比克和津巴布韦等国出口商品等等。在能源领域，俄罗斯与刚果（布）达成了在该国投资修建一条区域石油产品管道的协议，资助摩洛哥能源公司（MYA）提升炼油能力等。在军事政治领域，俄罗斯与尼日利亚签署协议，向尼方提供 12 架“米-35”武装直升机。此外，俄罗斯还表示将加强欧亚经济联盟与非洲联盟、阿拉伯马格里布联盟和非洲开发银行等非洲地区国际组织之间的联系和合作。

“俄罗斯-非洲峰会”的举办，无疑会大大促进俄非在各领域的协调与合作，加快俄罗斯“重返非洲”的步伐。但同时，也对俄非合作提出了更高的要求。如果双方未来不能有效地落实“俄罗斯-非洲峰会”上签署的各项双边和多边协议，则会降低非洲国家对与俄罗斯合作的信心和意愿，俄非合作

---

<sup>①</sup> 参见俄罗斯卫星通讯社网站：<http://sputniknews.cn/economics/201910241029912638>，2019-10-26。

的务实性也会大打折扣。因此，从俄罗斯的角度，有必要借助本次索契峰会，与非洲各国领导人和地区国际组织深入交流，加强俄罗斯对非洲的政策应当与非盟《2063年议程》相互对接和协调，寻找出俄非合作的有效机制，制定出俄罗斯对非政治、经济、人文、军事等各个领域合作的中长期规划。只有这样，俄罗斯对非洲的“对冲型外交政策”才会具有可持续性，才能更好地服务于俄罗斯的总体外交，助力俄非双边关系的发展。

## Russia's African Policy from the Perspective of Hedging

*Qiang Xiaoyun*

**Abstract:** In recent years, Russia has gradually paid more and more importance to its diplomacy towards Africa. At present, Russia's policy to Africa concentrates on the "hedging-type policy". Hedging the Western diplomatic containment and economic sanctions against Russia, supplementing the insufficiency of Sino-Russian cooperation and Russia and Asia-Pacific diplomacy have become a basic strategic goal of Russia's current African policy. Russia's "hedging-type policy" towards Africa is an all-round, multi-level, multi-mechanism, and focused policy. The status of the permanent member of the UN Security Council, its strong military strength, and its long-standing historical relationship with Africa are Russia's advantages in African diplomacy. At the same time, the economic strength that cannot be compared with that of the Soviet Union and the slow development of the domestic economy are also hindering cooperation between Russia and Africa in various fields. The Russia-Africa Summit in the Autumn of 2019 will promote the coordination and cooperation between Russia and Africa in various fields, inject new vitality into the bilateral cooperation, and promote Russia to formulate medium- and long-term plans for cooperation with Africa in political, economic, humanities and military fields.

**Key Words:** Russia's Policy toward Africa; Hedging-type Policy; "Russia-Africa Summit"; "Foreign Policy Concept of the Russian Federation"

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)