

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程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
<p>冲突预警</p>	<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
<p>冲突快速预防和对</p> <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）
<p>冲突上游预防</p> <p>支持非洲国家加强国防、反恐、防暴、海关监管、移民管控等方面能力建设</p>	<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]