

中国参与几内亚湾地区和平与安全合作： 挑战与深化路径^{*}

□ 李新烽 张春宇 张梦颖

〔提 要〕进入 21 世纪，几内亚湾地区安全形势日趋复杂。中国与几内亚湾地区国家开展了多种形式的和平与安全合作：支持地区国家的安保能力建设；参与联合国在该地区的维和行动；参与地区国家战后重建等。目前，双方在和安合作中仍存在一些制约因素。鉴于此，中国参与国际和安合作的理念应有所突破，进一步深化和创新以发展促和平的理念和方式，将预防冲突置于合作的优先位置，并在加强自身能力建设的基础上，适度加大对几内亚湾地区和安事务的参与力度。

〔关 键 词〕几内亚湾、和平与安全合作、中国对非洲外交

〔作者简介〕李新烽，中国社会科学杂志社副总编辑、研究员、博导
张春宇，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员
张梦颖，中国社会科学杂志社编辑

〔中图分类号〕D822.318.59

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2017) 4 期 0113-11

几内亚湾是非洲最大的海湾，也是重要的国际航运通道，沿岸国家包括利比里亚、科特迪瓦、加纳、多哥、贝宁、尼日利亚、喀麦隆、赤道几内亚、加蓬、圣多美和普林西比，广义上的几内亚湾地区也包括几内亚、几内亚比绍和塞拉利昂、马里。进入 21 世纪，几内亚湾地区安全形势错综复杂，传统安全和非传统安全问题交织，多股域外势力皆有涉足。当前，中国正在逐步

^{*} 本文系外交部中非联合研究交流计划研究项目“几内亚湾安全形势及域外国家军事活动”的成果。

深化与非洲大陆的和平与安全合作,研究几内亚湾地区的安全局势,分析当前存在的问题,将为中国推进在几内亚湾地区的和安合作提供有益借鉴。

一、几内亚湾地区安全局势

新世纪以来,几内亚湾地区的传统安全问题有所缓解,但隐患犹在,特别是内战、政变及老人政治引发的国内问题,已经成为威胁该地区安全的主要因素。与此同时,非传统安全问题,诸如恐怖主义、海盗、气候变化、传染性疾病等,已经成为几内亚湾地区最重大的安全威胁。

恐怖主义是全球性问题,并非非洲独有。^[1]但非洲已经发展成为世界恐怖主义最活跃的地区之一,亦为不争事实。纳米比亚非洲社会研究泛非研究所主任贝安齐·福斯特·贝安齐(Bankie Forster Bankie)指出:“20世纪90年代,恐怖袭击在非洲还只是偶发事件,仅限于局部地区。但目前,非洲的和平与安全情况已经出现了巨大变化,内部冲突正在被恐怖主义所取代。”^[2]在非洲已形成从东非索马里,到北非马格里布地区,经萨赫勒地区,至西非尼日利亚的恐怖主义“不稳定之弧”。基地组织北非分支(AQIM)是几内亚湾地区最活跃的恐怖组织,近年来持续在阿尔及利亚、突尼斯、马里和毛里塔尼亚等国家发动恐怖袭击。尼日利亚博科圣地(Boko Haram)是威胁几内亚湾地区和平与安全的另一重要恐怖组织,除尼日利亚外,多个几内亚湾沿岸国家处于博科圣地的恐怖阴影威胁下,包括截至目前尚未遭受过袭击的赤道几内亚等国。^[3]几内亚湾地区的非传统安全呈现出明显的碎片化特征,尤以恐袭事件影响最受瞩目。相对于传统暴力行为,这种由社会组织甚至民众个体发起的暴力行为方式更加多样化,其来源更难以辨认,目的具有可变性,其波及面更为广泛、影响也更为深远。非洲经济与社会研究发展理

[1] 课题组赴塞内加尔调研期间,与非洲经济与社会研究发展理事会(CODESRIA)的数位学者座谈交流时,非方学者特别强调这一观点。

[2] 课题组采集了参加“中国建设性参与非洲和平与安全”国际会议(2016年10月17—18日,由中国社会科学杂志社主办)外方学者的相关观点。本文所引用国外学者观点。除单独注明外,均出自此次会议与会专家的发言或采访记录。

[3] 课题组在赤道几内亚国立大学调研时的座谈记录。

事会 (CODESRIA) 学者指出：“恐怖袭击导致民众普遍产生恐慌心理，政府治理不力，让民众怀疑政府根本没有能力保护百姓的生命财产安全，这类社会负面情绪导致几内亚湾地区安全问题进一步恶化。”^[1]

近年来，国际社会开展了联合打击海盗行动，传统的海盗重灾区索马里、亚丁湾和红海的海盗威胁逐渐减轻，鲜有新发案件，但几内亚湾海域的海盗案件则呈增长趋势。国际海事局统计数据显示，2010年几内亚湾及其邻近的西非地区共发生了45起海盗袭击事件，^[2] 2011年上升至65起，2012年大幅增加至150起，^[3] 2014—2016年每年都超过40起。^[4] 除活动范围扩大外，几内亚湾海盗活动的方式也出现了一些新变化。以往，几内亚湾海盗将船上财物洗劫一空后就会释放船舶及船员，一般不会扣留船只。但近年来，几内亚湾海盗不仅劫持船只，还出现了以船舶和船员为筹码而索要赎金的倾向，甚至出现了暴力伤人事件。解决海盗问题需要多个国家在陆地与海上联动实施综合性治理，而陆海联动目前仍颇具难度，这便决定了综合治理不会迅速取得明显效果，几内亚湾地区陆地和海上安全威胁共存的局面仍将继续。

几内亚湾地区一直是传染性疾病的重灾区。2013年该地区爆发的埃博拉疫情曾引发国际恐慌。在几内亚湾沿岸各国的努力和国际社会的救助下，2016年1月14日，世界卫生组织宣布利比里亚埃博拉疫情结束。从疫情爆发伊始到结束，共造成11310多人死亡^[5]，确诊和可能感染人数达2.85万^[6]，超过以往历次埃博拉疫情感染人数的总和。几内亚湾地区的传染性疾病威胁绝非埃博拉一种，艾滋病、疟疾、拉沙热、结核、伤寒、霍乱等均可

[1] 课题组在利比里亚调研时与非洲经济与社会研究发展理事会学者的座谈记录。

[2] Australian Association for Maritime Affairs, "Piracy Attacks in East and West Africa Dominate World Report," *Australian Maritime Digest*, Issue 210, March 2012, p.13.

[3] "Piracy Falls in 2012, but Seas off East and West Africa Remain Dangerous, Says IMB," *Maritime Connector*, January 16, 2013, <http://maritime-connector.com/news/security-and-piracy/piracy-falls-in-2012-but-seas-off-east-and-west-africa-remain-dangerous-says-imb>. (上网时间: 2017年1月10日)

[4] 课题组在科特迪瓦调研时科特迪瓦国防部官员提供的数据。

[5] 徐军强、刘红惠：“西非埃博拉病毒病疫情的反思与启示”，《公共卫生与预防医学》2015年第1期。

[6] “综述：西非战胜埃博拉 中国发挥重要角色”，新华网，2016年1月14日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-01/14/c_1117780942.htm. (上网时间: 2017年1月10日)

在不同季节、不同地区轮番爆发。比如2015年尼日利亚因疟疾死亡19.23万人，因腹泻病死亡14.37万人，因艾滋病死亡13.19万人。2016年11月，尼日利亚索克托州再次爆发了大规模疟疾疫情，利比里亚等多个国家也爆发了不同程度的疟疾疫情。传染性疾病的泛滥，严重威胁着几内亚湾沿岸国家的安全和社会稳定，形成了“贫困—疾病—贫困”的恶性循环。

和非洲其他地区一样，几内亚湾地区也承受着气候变化带来的种种危害，包括气候变化导致的降雨量减少、部分土地沙漠化，以及由此而产生的农业减产等。此外，气候变化导致海平面升高，多个几内亚湾沿岸国家的海岸线面临威胁，渔场鱼类品种减少、产量下降，珊瑚白化。

二、中国与几内亚湾地区和平与安全合作的实践

和安合作是中非合作的重要组成部分。进入21世纪，中非和安合作进一步深化。2006年《中国对非洲政策文件》列出的中非安全合作主要领域包括军事合作、冲突解决及维和行动、司法和警务合作等。^[1]2012年时任国家主席胡锦涛在中非合作论坛第五次部长级会议上宣布，中国将发起“中非和平安全合作伙伴倡议”，深化同非盟和非洲国家的和安合作。^[2]2015年12月，习近平主席在中非合作论坛约翰内斯堡峰会上提出，将中非新型战略伙伴关系提升为全面战略合作伙伴关系，其五大支柱之一便是“坚持安全上守望相助”。^[3]中国与几内亚湾地区和安合作即是在这一背景下展开，主要包括如下几个方面。

第一，通过多种方式支持几内亚湾沿岸国家的军事能力建设。中国先后为几内亚、尼日利亚、利比里亚等国提供过资金、装备等军事援助。中国金

[1] “中国对非洲政策文件（全文）”，中非合作论坛网站，2006年1月12日，<http://www.focac.org/chn/zfgx/zfgxdfzc/t481253.htm>。（上网时间：2017年1月10日）

[2] “胡锦涛在中非合作论坛第五届部长级会议开幕式上的讲话”，中央政府门户网站，2012年7月19日，http://www.gov.cn/ldhd/2012-07/19/content_2187072.htm。（上网时间：2017年1月10日）

[3] “习近平在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞”，新华网，2015年12月4日，http://news.xinhuanet.com/world/2015-12/04/c_1117363197.htm。（上网时间：2017年1月10日）

融机构为该地区国家提供专用于军事装备与设施建设的贷款，如 2007 年中国进出口银行给加纳的专项贷款。中国为几内亚湾沿岸国家提供的军事培训方式非常全面，涉及军事院校教育和管理、军事训练、装备技术、通信、后勤等，目前每年皆有一定数量的几内亚湾沿岸国家军官到中国军事院校参加培训。军售也是中国与几内亚湾地区开展军事合作的内容之一，比如向尼日利亚等国出售武器。此外，中国与几内亚湾沿岸国家的军事交往活动日益多样化，如 2009 年北京军区白求恩国际和平医院和军事医学科学院组成的医疗队与加蓬军队举行了“和平天使-2009”人道主义医疗救援联合行动，2015 年中国和塞拉利昂合作创办集医、学、研为一体的西非热带病原和防治研究中心。

第二，参与联合国在几内亚湾地区的维和行动。1988 年第 43 届联大同



中国赴利比亚维和警察防暴队圆满完成任务凯旋

意中国加入联合国维和行动特别委员会后，中国开始积极参与国际维和行动。在几内亚湾地区，中国相继参与联合国利比亚观察团、联合国塞拉利昂特派团、联合国利比亚特派团、联合国科特迪瓦行动团，在行动中主要负责后勤支持。2013 年，中国向联合国马里多层面综合稳定特派团派出安全部队，标志着中国参与维和行动的方式正在转型。目前，约有 2400 多名中国维和人

员在非洲执行联合国维和任务。此外,中国为联合国维和行动贡献了大量经费,金额仅次于美国。

第三,积极参与几内亚湾地区的战后重建。中国一贯强调以发展促和平,积极参与非洲地区国家的战后重建。在几内亚湾地区,中国先后参与了塞拉里昂、利比里亚等国的战后重建工作,如为其提供援助和贷款,开展企业承包工程和项目投资等。中国为几内亚湾沿岸有关国家的战后重建和社会恢复做出了积极贡献。

第四,支持和协助非洲地区组织和几内亚湾沿岸国家安全能力建设。2015年9月,习近平主席在联合国维和峰会上宣示,5年内中国将向非盟提供1亿美元无偿军事援助,支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设。随后,在当年12月召开的中非合作论坛约翰内斯堡峰会上,习近平主席宣布,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的建设和运作;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。中国与几内亚湾沿岸国家开展了一些提升安全能力建设的合作,如已获联合国高度认可的中国在利比里亚开展的信息技术驱动联合勤务,再如华为公司在马里锡加索地区建成的网络视频监控系统大大提高了当地安全部门执法能力。

第五,积极支持几内亚湾沿岸国家应对非传统安全挑战。中方协助几内亚湾沿岸国家应对非传统安全挑战的典型范例是抗击埃博拉疫情。中国是最早为几内亚湾埃博拉疫情提供援助的国家之一。2014年8月,价值5000万人民币的首批物资援助运往该地区,这也是中国首次实施包机援非。截至埃博拉疫情结束,中国累计提供援助物资达7.5亿元人民币,派出医务人员、专家近千人,还在利比里亚、塞拉利昂援建了诊疗和防治中心。中国积极支持几内亚湾地区的反恐行动。2014年5月,在博科圣地最猖獗的危险时刻,李克强总理坚持访非,并表示中国将与非方共同拓展在人员培训、情报共享、联演联训等方面的合作,帮助非方增强维和、反恐、打击海盗等方面的能力。中国企业在几内亚湾地区成立安保公司,为各类机构提供安全咨询、警戒看护、要人保卫、安防技术等专业安保服务,其中较著名的是2012年德威集团在几内亚成立的几内亚德威安全服务股份有限公司。中国还支持和帮助几内亚湾

沿岸国家开展跨国犯罪治理，如2002年中国参加“金伯利进程”，监控和管理毛坯钻石进出口贸易，以阻止包括几内亚湾沿岸国家在内的非洲地区血钻贸易。另外，中国一贯支持联合国关于防止小武器扩散问题的决议，这当然也适用于几内亚湾地区。

在与几内亚湾沿岸国家的和安合作中，中国始终坚持不干涉内政的原则，强调非洲国家在和安事务中的主体地位和自主权；坚持在联合国和非洲地区组织框架下解决非洲冲突；倡导政治对话、和平协商，反对强制性手段与外部直接军事干涉的模式；强调通过发展促进和平与稳定。总体上看，通过与几内亚湾地区多层次、多方位、多领域的和安合作，中国已经成为在该地区和安事务中发挥积极作用的建设性力量。

三、中国与几内亚湾地区和平与安全合作面临的挑战

中国参与几内亚湾地区的和安合作虽然基础良好，取得了一定成绩，但也面临一些挑战。

第一，西方国家对几内亚湾和安事务的干涉对中国坚持不干涉内政原则形成了一定的舆论和道德压力。21世纪前十年，西方大国在几内亚湾地区和平与安全事务中并没有实施直接的军事干预。而进入第二个十年，则先后对科特迪瓦、马里等国实施了直接军事干涉，这一变化建立在西方国家干涉国际和安事务理论变化的基础上。目前，主要国际组织和西方大国提出的“保护的责任”理念得到了诸多国家的支持，并在国际范围内进行了实践，包括在几内亚湾地区。非盟于2002年提出了“非漠视原则”，即非盟及和平与安全理事会有权在成员国国内出现严重安全情形，或在成员国之间出现侵略情形时，实施强制干预，包括直接军事干预，也有权在成员国出现不符合宪法的政府更迭时实施制裁，以恢复正常的国家秩序和政府治理。非洲很多国家接受了“保护的责任”的理念。西方国家对马里、科特迪瓦等国的直接军事干涉在国际上产生了很坏的榜样和示范作用，也对中国参与几内亚湾地区和安合作的理念和方式构成了挑战，如存在一种说法：中国不会像法国那样直

接介入到科特迪瓦国内冲突中去支持任何一方，因此，在突发和紧急情况下，中国是“靠不住”的一方。^[1]

第二，参与渠道相对单一。目前，几内亚湾地区已经发展形成了一个包含全球、非洲大陆、西非次区域、几内亚湾地区、几内亚湾沿岸各国及社群和民众个体等多层次的和安事务体系。在该体系中，各类主体都发挥着独特作用，形成了相对稳定的分工协作格局。中国与几内亚湾地区的和安合作主要是在联合国框架和非盟框架下与次区域组织及相关国家开展相关合作，合作渠道过于单一，制约了合作的深化和合作的效果。

第三，存在明显的软实力短板。中国全面参与国际和安事务的时间较短，在理念、能力和经验等方面都与西方大国存在明显差距。中国本身对未来是否更多和更深入地参与以及采用何种方式参与国际和安合作等问题缺乏深入的研究，有些政策也不明确。中国学术界对国际很多地区的研究也存在着明显的短板，比如中国学者对几内亚湾地区了解甚少，研究成果有限，对当地局势缺乏预判能力。中国在国际舆论的掌控和应对方面明显逊色于西方国家，在参与国际和安事务中往往处于不利地位。此外，中国在国际和安合作方面的人才储备也有限。

四、深化与几内亚湾地区和平与安全合作的方向与措施建议

几内亚湾地区的安全局势对中国的影响越来越大，其中最直接影响是中国在该地区人员的人身安全威胁。战争、恐怖袭击、海盗、传染性疾病不仅影响着在该地区工作、生活的中国人的人身安全，而且威胁着中国企业的正常经营。比如埃博拉疫情肆虐期间，中港集团承建的几内亚西芒杜铁矿码头项目被迫停工，工人全部撤出。另外，由于几内亚湾海盗活动猖獗，远洋船只经过尼日利亚、贝宁附近海域需要缴纳战争险附加费，这大大增加了额外成本。随着中国在几内亚湾地区的利益拓展，双方在和安领域的合作亟需加强。

[1] 课题组在科特迪瓦调研时与当地中资企业代表的访谈记录。

未来,中国加强与几内亚湾沿岸国家和安合作,可考虑在以下几方面作出努力。

(一) 和安合作的理念当有所突破

随着中国海外利益的不断扩大和要求中国承担更多责任和义务的国际呼声的增大,未来中国必然更深入地参与到全球和安事务中。为与国际社会更好衔接,有必要在适当的时候,在一定程度上突破不干涉内政原则。在中国学界,建设性介入非洲和安事务的提法已获得广泛认可。在适当时候,可考虑将“建设性介入”作为未来中国参与非洲和安事务的理念,且有必要由官方给出权威解释,从理论与政策层面上厘清“建设性介入”的概念、内涵与实际操作方式,为中国参加国际和安事务合作提供理论支撑,改变中国在和安国际规制与全球安全治理方面的弱势地位。

(二) 将预防冲突置于合作的优先位置

世界主要国际组织和西方国家明确将预防冲突置于几内亚湾地区和安合作的优先位置,在实践中也坚持了这一原则。事实上,中国也一直关注预防冲突,但没有明确提出将其置于优先战略位置。未来,中国可旗帜鲜明地提出预防冲突优先的原则,致力于冲突前端的管理,在明确察觉危机和冲突爆发迹象时即开展合作行动。如尼日利亚中国研究中心主任查尔斯·奥努那朱(Charles Onunaiju)建议:“中国帮助实现和平与安全的最好办法是在问题出现之前予以解决,这样中国才能在非洲的和平与安全进程中扮演更重要的角色。”当然,预防冲突的理念和实践需要一个成熟的危机和冲突早期预警体系,并据此建立一套系统的危机应对和解决机制,而上述体系和机制的形成都离不开超强的情报收集和分析系统。目前,中国在几内亚湾地区及非洲其他地区,此种能力尚有待提升。

(三) 深化和创新以发展促和平的理念和方式

中国坚持从发展的角度推进非洲的和平与安全,得到了非洲各界的普遍认可。在未来的合作中,中国应继续坚持以发展促和平这一理念,同时在以下方面有所提升。首先,寻求双方发展战略的契合处,优先推动符合双方战略利益的领域。具体而言,应将“一带一路”倡议、“三网一化”工程与非洲“2063年议程”及其第一个十年执行规划、非洲各次区域组织的发展战略及非洲各国的发展战略进行有效对接。其次,兼顾公平、惠及大众的包容

性发展是非洲发展的应选之路。南非人文科学理事会首席研究专家格雷戈里·F·休斯顿(Gregory F. Houston)指出:“非洲安全问题的一个重要影响因素是谁能够从发展中获益;中国对非洲地区发展的帮助,确实能让非洲实现较好的发展,但如果这种发展不能惠及非洲多数民众的话,就失去了发展的意义。中国应该发挥作用,把发展带来的益处扩散到整个非洲社会。”因此,中国在几内亚湾地区的和安合作应更多地投入到促进青年人就业、应对气候变化、疾病防控和促进环境安全、粮食安全等领域,帮助非洲实现包容性增长。再次,借力“一带一路”倡议。力促“一带一路”建设与非洲发展战略相结合,加强双方的产能合作,推动双方实现“五通”,可考虑将“一带一路”提升为中国“建设性介入”非洲和安事务的新视角和新框架。最后,将发展援助同和安合作相结合。非洲一直是中国对外援助的重点地区,但中国的援助较少用于和安领域,未来中国可以将援助作为帮助非洲国家解决危机、实现和平的有利工具。具体操作方式上,可以用部分发展援助资金建立和平与安全基金,专项用于几内亚湾沿岸国家的和安能力建设,亦可作为中国“建设性介入”非洲和安事务的有益尝试。

(四) 加强中国参与和安合作的能力建设

中国需要从以下三方面加强参与国际和安事务的能力建设。其一,深化对目标国和地区的了解和研究。美国雪城大学教授贺拉斯·坎佩尔(Horace Campell)指出:“开展对非洲的社科研究非常重要,美军非洲司令部虽然是军事机构,但将大量精力放在对非洲的研究上。”目前,中国各界对几内亚湾地区的了解普遍较少,尤其是对当地草根阶层的实际情况、思想动向、实际诉求的了解远远不够。赤道几内亚和佛得角等国学者也明确指出,中国对当地的研究远远落后于西方国家,且未必优于其他新兴经济体。其二,提高参与和安事务人员的综合素质,包括语言能力、国际法和国际政治知识素养以及和安事务的实际处置能力等。其三,强化情报搜集与分析能力。这是中国更深入开展国际和安合作的关键,也是中国的短板。

(五) 适度加大对几内亚湾地区和安事务的参与力度

中国应建设应对几内亚湾国家和安问题的系统长效机制,以确保在事件发生时,能够根据其不同性质和发展程度,第一时间实施不同的预案。中国

可以在地区国家开展尽可能多种类型的安全事务军民合作，如安全部门人员培训、退役军人的培训遣返和安置、派遣警察部队参与安全管理、协助地区国家维稳工作等敏感度相对较低的、有助于提升双方安全合作层次的合作。

当前，针对几内亚湾海盗肆虐的状况，中国可考虑参与几内亚湾海盗治理工作，既可以与几内亚湾沿岸国家建立双边合作机制，也可以参与业已形成的几内亚湾海盗治理多边机制，甚至在合适的时机考虑与其他国家联合推动几内亚湾护航。

（六）多渠道参与几内亚湾地区和安全事务

中国与几内亚湾地区和安全合作渠道单一，制约了合作的深化及合作的效果，未来应在更多层面深化合作。第一，加强与西方国家的沟通与协作。目前，中国与西方国家在经济领域开展的国际三方合作取得了明显成效，应逐步推广到和平与安全领域中来。第二，加强与其他新兴国家的合作。巴西圣保罗州立大学政治和经济系副教授马科斯·科代罗·皮雷（Marcos Cordeiro Pires）指出：“巴西和非洲有很多互动，中国和非洲也有很多互动，三方的互动将会让各自在和平与安全领域中的优势和实力得到更好的发挥。”

【完稿日期：2017-6-20】

【责任编辑：曹群】