

联合简报



第五届中非合作论坛：和平与安全将扮演什么角色？

非洲和平论坛、浙江师范大学非洲研究院与更安全世界联合简报，2012年6月

中非合作论坛第五届部长级会议将于2012年7月在北京召开。这一每三年举行一次的高级别会议促进了中非在贸易、投资、发展、卫生、教育、环境、人员往来以及其他领域的合作。和平与安全是一个重要问题。在2009年第四届中非合作论坛发表演讲时，中国总理温家宝曾明确表示“中方愿加大对非洲和平安全事务的参与。”¹

总体来看，在过去的二十年里，非洲成了一个更加和平的大陆。²然而，正如苏丹、南苏丹、索马里、刚果民主共和国以及其它地区的持续危机所示，不安全仍然是社会经济障碍。世界银行将17个非洲国家视为脆弱国家。据世界银行估计，“内部冲突消耗了一般发展中国家大约30年的GDP增长，而存在持续危机的国家可能在脱贫方面落后20个百分点。”世界银行还指出，没有任何一个低收入的脆弱国家或受冲突影响的国家实现了任何一个千年发展目标。³这些国家的个人、家庭和社区遭受着双重痛苦：第一重来自暴力的直接影响；第二重来自长期阻碍他们实现经济愿望的障碍。

外部参与者无法单独解决这些问题。正如2009年中非合作论坛《行动计划》所述，“中国政府赞赏‘由非洲人解决非洲问题’的理念与实践。”然而，中国同样清楚，在当今全球化的世界中，不安全并非只是非洲的问题，也不能仅靠非洲解决。外部参与者可以对和平与安全产生直接和间接的积极影响。迅速深化对非关系的中国就是这样一个参与者。

出于这些原因，我们欢迎即将于北京召开的中非合作论坛高度关注和平与安全问题。许多议题应该被列入议程，包括作为联合国安理会常任理事国的中国的立场、非洲联盟及次区域组织的作用、维和、海盗、恐怖主义以及各种非传统安全威胁。不过，有三个议题值得第五届中非合作论坛特别关注。

首先，有必要讨论中国可以采取何种政治外交措施来缓解危机和预防冲突。非洲和国际社会对苏丹和南苏丹持续争端的关注表明，许多人相信中国不仅对冲突方具有很大的影响力，而且能积极利用

这种影响力来促进和平。通过派遣特使以及在联合国安理会发挥积极作用，中国政府已开始满足这些期望。总体而言，中国在过去以及在非洲其它地区还没有采取过这种高调且明确的外交行动。7月将为探讨中国未来如何利用其影响力支持非盟，并为其它设法解决危机但又对冲突方缺乏必要影响力的非洲参与者提供一个机会。此外，商定长期的冲突预防战略也会有好处，可在很大程度上取代那些短期、保守和临时性的反应策略。

第二，轻小武器的扩散是非洲的重要安全问题。这个问题应该在本届中非合作论坛中讨论。非洲流通着成千上万的非法轻小武器，反叛组织、恐怖分子、海盗和其他不法分子可以不受限制地得到新旧轻小武器。非洲国家已努力解决轻小武器扩散问题，在制定国家战略的同时达成了各种地区性倡议。然而，非洲的政府和地区组织需要重大国际支持来实现他们的承诺。由于超过95%的轻小武器来自非洲大陆以外，国际社会有责任提供这种支持。作为轻小武器的主要供应国，中国实际上已经对履行这些责任做出了具体承诺。在2000年、2003年以及2006年的前三次中非合作论坛上，中国明确承诺要加强合作。例如，2006年的《中非合作论坛——北京行动计划》声称，中国将支持“打击轻、小武器非法贸易的努力，在力所能及的范围内为非洲国家提供资金、物资援助以及相关培训。”然而，这方面的进展有限，2009年的第四届中非合作论坛部长级会议甚至没有提及轻小武器问题。

第五届中非合作论坛部长级会议为解决这种退步提供了机会。中国应明确承诺为非洲主导的解决有关轻小武器问题的努力提供支持。例如，如同为拉丁美洲所做的那样，中国可以为因缺乏资源而受挫的区域性、次区域性及国家性倡议的实施提供财政和技术援助。此外，部长级会议可为什么是负责任的武器转让提供坦诚讨论的机会。对中国的武器出口的批评常常因一知半解而夸大事实，并因只指责中国而有失公正。然而，夸大其词并不意味着毫无事实：中国制造的武器常常落入非法者手中，并用于错误的目的。即使中国并非世界最大的武器供应国，中国也应为国际社会的使全球武器贸易更负责任的努力做出贡献。

¹温家宝在第五届中非合作论坛部长级会议开幕式上的讲话，2009年11月8日。

²《2012年非洲进展报告》，第64-66页。

³世界银行（2011），《2011年世界银行发展报告》。

最后一个值得认真关注的方面是中国在冲突后重建中可以发挥的巨大潜能。中国对发展项目特别是基础设施领域的财政援助，会对刚走出战争的国家具有非常积极的影响，这些国家的学校、大学、医院、公路、铁路及电力设备都需要重建，甚至经常需要新建。中国在经济上的“双赢”方法受到非洲大陆的欢迎，并提供了诸如工作和服务等好处，这可能比西方的援助更具可持续性和改造性作用。此外，中国的基础设施建设成本低，交付快，并且是全面完成的“交钥匙”成品——不是有落入腰包而非用于项目风险的大笔款项。当西方援助者犹豫是否为战后安哥拉的基础设施发展提供资金时，与中国达成的一些石油换基础设施协议，2004年至2011年共计75亿美元，促进了这个国家的重建。在具有巨大基础设施需求的南苏丹，中国的资金和公司准备发挥重大作用。冲突后的经济增长可以帮助消除不稳定的根源，中国在这方面能够支持建设和平的努力。鉴于半数内战实际上是冲突的复发，这也被视为帮助预防未来冲突的一种方式。

不过，仅靠经济发展援助无法建设和平。事实上，在某些情况下，当以牺牲一方为代价帮助另一方时，经济发展援助还会引发冲突和愤恨。在这一点上，中国在分离前的苏丹的作用提供了重要经验教训。就稳定而言，对经济援助的好处被分配到哪里和分给了谁的看法，常常比是否提供了援助更重要。这些挑战并非中国所独有，而是所有在发展中发挥作用的参与者都面临的。为了有助于这些风险的最小化，第五届中非合作论坛部长级会议可强调冲突敏感性的必要性。实现冲突敏感性需要一个三步法：首先，发展援助的提供者应齐心协力，更好地了解他们所在的冲突环境。与各利益相关方——包括政府、公民社会组织以及当地社区——进行系统协商非常重要。第二，援助者必须明确识别他们的援助具有何种影响冲突态势的风险。第三，援助者应据此分析尽量减少消极影响并促进积极影响。简而言之，中国的经济援助不能脱离受援国的环境。

非洲安全难题的答案不在中国，中国也不是非洲期望更广泛发展的解决方法。相反，解决办法在非洲政府、政治领导人以及公民社会手中。重要的是中国决定如何让自己参与这些努力。着手改善危机反应和冲突预防，更加关注轻小武器问题以及向刚走出冲突的国家提供更为深思熟虑的发展援助将成为中国参与其中的坚实基础。第五届中非合作论坛将为奠定这些基础提供契机。

Contact Details

Africa Peace Forum (APFO) - J25, Jamhuri Crescent- Off Kabarnet Road P. O. Box 76621 – 00508, Yaya Centre Nairobi, KENYA.

Tel: | +254203871099 | Fax: +254 20 3872803

Email: apfo@amaniafrika.org

Web: <http://www.amaniafrika.org>

Saferworld – 28 Charles Square, London N1 6HT, UK

Registered Charity no 1043843

Company limited by guarantee no 3015948

Tel: +44 (0)20 7324 4646 | Fax: +44 (0)20 7324 4647

Email: general@saferworld.org.uk

Web: www.saferworld.org.uk

IASZNU – Institute of African Studies Zhejiang Normal University, 688 Yingbin Avenue, Jinhua, Zhejiang, 321004 China,

Tel: +86 (0)579 8228 6091 | Fax: +86 (0)579 8228 6091

Email: ias@zjnu.cn

Web: <http://ias.zjnu.cn/en/>