

# 中国在南苏丹：从解决冲突到预防冲突

张春博士，玛利亚姆·肯浦尔·哈迪

## 简介

就解决和预防南苏丹境内冲突问题而言，英国、中国以及其他国际参与者的双边和多边努力虽然在短期内有一些效果，但总体来说却是失败的。反思近期国际行动中的不足之处，共同协作，制定出解决南苏丹冲突、建立长期和平的新策略，既是所有南苏丹事务参与者的责任，也符合各方利益。本文探究了中国和苏丹关系的变化，以及南苏丹独立后，中国和南苏丹关系的发展。文章尤其着眼于中国政府在冲突问题上可能出现的政策转变，即从制定被动的短期解决冲突方案，到积极的长期预防冲突机制。文章还提出了中英合作可能的切入点，为两国提供互相学习的机会，提高合作效率，最终为南苏丹的长期和平做出贡献。

南苏丹是研究和比较中英两国在早期预警、危机应对和冲突上游预防三方面表现的绝佳案例。2013 年末南苏丹爆发内战，两国的反应充分展现了两国行动的变化。英国在早期预警、危机应对和冲突预防方面有充分的政策、战略和操作经验；对于像英国这样的国家，南苏丹内战给它们提供了实践和评估这些工具和方法的机会。但对于像中国等不具备这些完善体系的国家，这次经历则是一个“在实践中学习”的过程。

苏丹和南苏丹给中国的对外政策带来了一系列新的挑战。南苏丹内战期间，中国在解决和预防冲突的行动中学到很多经验。

2005 年前后，在国际压力下，中国开始参与解决苏丹达尔富尔危机。在苏丹的北部和南部签订了《全面和平协议》之后，中国更是不得不发挥更大作用，支持协议的实施。

自南苏丹独立后，中国又重新转回其标志性的“发展优先”政策，将支持南苏丹的重建放在首位。随着 2013 年南苏丹内战的爆发，中国对冲突不够敏感的问题也暴露出来，尤其是缺乏早期预警、危机应对和冲突上游预防。要在紧张的形势下，短时间内迅速对危机做出反应，也潜在地加速了中国的转变——从消极被动地解决危机，转向积极主动地管理和预防冲突。中国虽然有所进步，但仍可以向国际社会学习，并通过加强对话，分享解决冲突和预防冲突的经验教训，这可以成为未来中英合作的切入点。

## 冲突预防工作组

更安全世界正与中国、英国以及受冲突影响的国家展开合作，希望增进各方对多种冲突预防策略的了解及相关方面的专业知识。工作的重点集中在以下三个方面：建立早期预警机制、应对危机以及探寻脆弱和冲突的根源。更安全世界组建了[冲突预防工作组](#)（Conflict Prevention Working Group，简称 CPWG），成员包括中英两国的政策专家。工作组致力于增进理解、为[建设性对话创造机会](#)，讨论如何防止海外暴力冲突、建立稳定局面。为了让更多人了解中英两国在预防冲突问题上的努力与合作，工作组成员联合撰写了一系列简报。本文即为第一篇简报，由上海国际问题研究院的张春博士和国际乐施会的玛利亚姆·肯浦尔·哈迪共同撰写，重点研究南苏丹的危机应对问题。工作组的其他成员已对本文进行了审阅。

### 工作组目标

- 为来自英国、中国以及受冲突影响国家和脆弱国家的专家创造建设性对话机会，共同讨论冲突预防问题。
- 为中英两国冲突预防领域的相关政策、实践和观点提供专业（背景）和知识。
- 在冲突预防政策层面上，寻找两国可能通过对话或合作取得最大成效的领域。

## 中国与苏丹关系

当代中苏关系始于苏丹独立三年后的 1959 年。从那时起，中苏双边关系一共经历了三个阶段。从 1959 年到 1995 年，两国间的活动主要集中在政治层面；1996 年到 2005 年，两国间的经济往来更加频繁；而从 2005 年以后，冲突调停、加强和平与安全领域的合作成了双边关系的第三个重要领域。

在中苏关系的第一阶段（1959 年到 1995 年），中国与苏丹的交往同中国与其他非洲国家间的交往很相似。这些非洲国家都有着类似的殖民史和解放运动，中国对这些国家在政治上和意识形态上抱有同情，但并未给予多少实际的支持。正如布鲁斯·D·拉金在《1949 年到 1970 年的中国和非洲》中所说，中国和非

洲国家间的关系“在政治上是正确的”，但真正的合作却很有限。<sup>1</sup>周恩来总理于1963年到1964年间对非洲进行历史性访问时，苏丹在访问的十个国家之列。两国间的高层政治访问还包括苏丹总统尼梅瑞的两次中国之旅，以及李鹏总理在1984年的苏丹之行。但是，两国间的经济和社会交流在这一时期相对较弱。直到1970年底，中国才开始对苏丹进行援助；那一年，中国承诺从1970年到1983年共向苏丹援助1.389亿美元（实际约给付了8000万美元）。<sup>2</sup>

1995年中国开始在苏丹进行石油勘探，中苏两国的关系迈入了第二阶段。过去仅在政治上紧密的双边关系又加入了经济领域的合作。1995年，苏丹总统奥马尔·哈桑·艾哈迈德·巴希尔访问了中国。巴希尔的访问正值中国“走出去”战略颁布之际，这次访问极大推动了两国的经济合作，尤其是石油领域的合作。在20世纪60年代，苏丹曾邀请美国帮助其进行石油勘探，但后来两国关系恶化，美国政府要求美国公司撤出苏丹，苏丹对此十分失望。面对巴希尔总统的要求，中国石油天然气集团公司（中石油）于1995年首次进入苏丹，帮助苏丹迅速建立起自己的石油工业，苏丹在1999年便开始了石油出口。双边贸易也迅速繁荣，贸易总额从1996年的8.67亿美元增长到2005年的46.4亿美元，机械设备和工业制成品成了中国向苏出口的主要商品。在这段双边关系中，经济领域的合作自然也加强了两国的政治亲密度；但许多国际观察家却从这两个领域误读出一种因果关系。

达尔富尔危机的恶化迫使中苏关系进入了第三阶段，冲突调停、在和平与安全领域进行合作进入了这段双边关系中。对错暂且不论，2005年起，西方政府和民间团体开始批评中国，称中国通过石油交易支持苏丹政府。国际非政府组织联合起来展开行动，并得到知名人士的高调支持，后者公开批评中国的立场。<sup>3</sup>这一策略卓有成效，再加上来自其他国家的外交压力，使中国不得不参与解决达尔富尔冲突的进程。作为解决办法的一部分，2007年中国派遣了第一位非洲事务特使，特使的工作重点便是达尔富尔问题。这些国际压力加速了中国的学习进程，学习如何调整外交政策，使其适应冲突国家和地区。值得一提的是，国际压力并未给中苏两国的经济和政治关系带来负面影响。中国仍大力支持苏丹政府，尤其是在2009年国际刑事法院对巴希尔总统提出起诉后。此外，两国的贸易额在2011年达到了115亿美元，<sup>4</sup>创历史新高，但南苏丹独立后，这一数额大幅下降。

## 中国与南苏丹关系

在外交中，中国一贯坚持“不干涉别国内政”的原则，这条原则也决定了中国当时对苏丹南部的政策。2005年《全面和平协议》签署后，中国政府才开始和苏丹南部代表，即苏丹人民解放运动领导的苏丹南部自治政府进行交流。南苏丹共和国成立前，中国在尊重苏丹主权的前提下，采取“一国两制”的政策与苏丹南部自治政府展开交流。当时的中国国家主席胡锦涛和南苏丹现任总统萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特在2007年进行了两次会晤。一年后，中国在朱巴设立领事馆，许多中国企业也在朱巴设立了办事处。最重要的是，中国政府负责非洲事务的特别代表十分关注苏丹问题，尤其是达尔富尔危机，高度重视《全面和平协议》的落实。虽然中国对喀土穆政府的大力支持引来了国际社会的质疑，但是中国坚称将支持《全面和平协议》的全面实施，并愿意与美国政府一道合作推动实施。苏丹南部在2011年1月举行了全民公投，而在此之前的6个月中，时任中国非洲事务特别代表刘贵金大使和美国苏丹事务特使普林斯顿·莱曼大使至少进行了五次会面。莱曼表示，他相信中国给苏丹南部和苏丹政府双方都传达了正确的信息。<sup>5</sup>

2011年7月南苏丹共和国成立后，中国对南苏丹采用了一贯的发展优先政策，包括寻求冲突后的重建。在中方看来，南苏丹从苏丹分离后的主要任务是经济和社会发展，也就是国家的重建。<sup>6</sup>中国对改革开放记忆犹新，相信经济发展对实现和平与安全十分关键。中国曾在20世纪70年代末险些面临经济崩溃，之后国家重点发展经济，也运用了经济手段解决安全与发展的挑战，使中国成长为一个世界大国。然而，就南苏丹来说，这种方针显然有其局限性，因为南苏丹有不可忽视的安全风险、冲突变数和特殊的政治经济情况。

自2011年南苏丹独立后，中国的政策从以支持石油工业为主转变为开始支持南苏丹的整体发展。这种转变的主要原因之一是2012年年初，南苏丹政府因与苏丹的关系持续紧张而停止石油生产。中国将重点从石油工业转向了南苏丹的社会和经济发展。中国公司开始建设朱巴国际机场，中国政府在2014年4月和8月向南苏丹提供总值8000万人民币的人道援助。<sup>7</sup>由此我们可以很明显地看出这种转变。虽然中石油等国企巨头希望政府对其在南苏丹的利益加强安全保护，但政府并未做出积极回应。这似乎反应了中国政府对南苏丹政策的显著变化，从仅仅关注能源企业向关注整个国家的综合发展转变。

<sup>1</sup> 布鲁斯·D·拉金，《1949年到1970年的中国和非洲》，伯克利和洛杉矶，加州大学出版社，1971年，174页。

<sup>2</sup> 中央情报局，《共产主义军事转移和对非共产主义欠发达国家的经济援助》，1983年，华盛顿特区：中央情报局，1984年，176页

<sup>3</sup> 莫顿·阿布拉莫维茨，乔纳森·科里博，“中国为何不援救达尔富尔？”，《外交政策》，2007年6月，

<http://foreignpolicy.com/2007/06/05/why-china-wont-save-darfur/>；“达尔富尔的奥林匹克梦”，<http://www.dreamfordarfur.org/>。

<sup>4</sup> 中国国家统计局国家数据网，

<http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>，访问时间为2014年11月20日。

<sup>5</sup> 《联合国失望中国未拘捕苏丹总统 美国肯定中方表现》，凤凰网，2011年7月2日，

[http://news.ifeng.com/world/detail\\_2011\\_07/02/7394697\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/world/detail_2011_07/02/7394697_0.shtml)，2012年11月21日。

<sup>6</sup> <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/hom-of-africa/sudan/186-chinas-new-courtship-in-south-sudan>

<sup>7</sup> 《中国政府向南苏丹提供5000万元物资援助》，中华人民共和国驻南苏丹共和国大使馆，2014年4月18日，<http://ss.chineseembassy.org/chn/sbwl/t1148179.htm>；《马强大使同南苏丹外长本杰明签署援南物资换文》，中华人民共和国驻南苏丹共和国大使馆，2014年8月18日，<http://ss.chineseembassy.org/chn/sbwl/t1183517.htm>。

值得一提的是，中国政府在与南苏丹的早期接触中，已经认识到了南苏丹的冲突态势。中国政府游说南苏丹各方，希望他们以国家利益为重，停止冲突，积极地将重点放在合作和发展上。2012年4月22日，胡锦涛主席在会晤基尔总统时曾说，中国支持南苏丹人民“在发展经济、提高生活水平、维护稳定和加入国际社会等方面的努力”，并希望“南苏丹和苏丹能够共同遵循一条以两国人民共同利益和整个地区的和平为基础的和平路线”。<sup>8</sup> 在中国看来，为了实现国家发展，南苏丹的全体人民应该团结起来，共同营造出协力合作的文化，而不是冲突对抗的文化。

## 南苏丹内战中的中国外交

优先发展的政策和建设合作文化的努力都以失败告终。自2005年《全面和平协议》签订、苏丹南部自治政府成立以来，中国开始更加快速主动地应对危机。这是因为中国已有了处理达尔富尔危机的经验，从中学到了如何在短时间内被动地解决冲突，以及如何从长期结构性地预防冲突。然而，2013年末爆发的危机显现了中国在冲突敏感性和冲突预防这些问题上仍缺乏有效的政策、战略和操作经验，使得中国在南苏丹问题上仍旧困难重重。

中国参与调停南苏丹目前的内战主要停留在政府层面。2013年12月24日，就在内战爆发几天后，中国外交部副部长张明在华会见了东非政府间发展组织（IGAD）成员国的外交使节，就南苏丹近期的形势交换了意见。此外，中国政府特别代表钟建华大使作为关键人物，开始了他在南苏丹、苏丹、乌干达、埃塞俄比亚、英国、美国、东非政府间发展组织和非洲联盟之间的穿梭外交，希望能以和平手段解决冲突。2013年末以来，钟建华大使又多次造访南苏丹，同时与政府成员和叛军组织会面。

中国在解决南苏丹内战中的一个进步是中国政府同时与南苏丹政府和叛军组织两方面取得联系。这样双方面的联系对中国政府来说是很不寻常的，似乎违背了“不干涉别国内政”的原则。除了钟建华大使的访问之外，中国政府还于2014年7月邀请了南苏丹副总统、苏丹人民解放运动副主席詹姆斯·瓦尼·伊加访华，共同商讨危机问题。会晤期间，李克强总理表示中国“期待南苏丹早日实现民族和解与安全稳定”。总理同时表示“我们也愿继续为推动实现南北苏丹和平与发展发挥建设性作用”。<sup>9</sup>

两个月后，即2014年9月，中国政府邀请了苏丹人民解放运动反对派外事委员会主席马休克访华。多名外交部重要官员会见了马休克，并表达了类似的期待，希望南苏丹内战能够尽快得到全面、妥善地解决。

与此同时，中国并未停止在南苏丹的发展项目。实际上，中国正不断加强其经济支持，希望为内战后南苏丹的重建打下良好基础。2014年11月，两国政府签订了两项协议，同意南苏丹向中国97%的出口货物享受免税待遇。<sup>10</sup> 此外，2014年12月，尽管相关风险很高，两国还是宣布了朱巴—伦拜克公路项目的开工计划。无疑，内战给南苏丹的石油生产造成了巨大损失，但同2012年的石油停产事件一样，这次的损失并未在很大程度上影响到两国的经济合作。这又一次证明了中国对南苏丹的政策安排已经有了很大进步。

## 中国在南苏丹的冲突解决策略

中国缺乏解决冲突的经验，但正如上文所言，南北苏丹问题给中国提供了“从实践中学习”的机会。中国从最近在南苏丹的活动中，形成了解决冲突的“三不”基本原则。

一是坚持冲突不能阻碍发展。在发展优先策略的引导下，中国并未终止对南苏丹在国家发展上的支持。实际上，如上文所指，中国已在南苏丹开启了新项目。中国政府深知前联合国秘书长科菲·安南“没有发展，世界就不会安全；没有安全，发展就得不到保障”的言论十分有道理，但中国绝不会因为南苏丹的内战而放弃发展的策略。相反地，中国相信发展能为战后重建和制定长期解决措施打下坚实基础，这些措施能够消除冲突的根源，而根源之一便是欠发展。但要保证中国在进行发展的同时，对冲突保持高度敏感。

二是坚持不将安全问题置于发展政策之前。<sup>11</sup> 2013年12月内战爆发后，面对危机，中国似乎意识到了发展优先策略中的弊端，因此将解决冲突也作为优先事项。除了发展，中国开始给予冲突解决、调停和安全问题更多的关注。中国相信南苏丹需要在“发展-安全”关系中找到新的平衡，找到一个既能够停止内战又能够实现发展的综合策略。这就在一定程度上解释为什么中国在加强解决冲突努力的同时，没有积极回应商界提出的加强安全保护的要求。中国是希望做到在安全问题面前不忽略发展。

三是不干涉别国内政，不进行单边行动。不干涉别国内政是中国一向奉行的外交政策，困难在于如何在积极解决南苏丹冲突的同时做到不干涉其内政。为此，中国选择了一个多边方案——不与冲突各方公开单独接触，而是通过与区域性组织合作的方式参与调停工作。这些组织包括东非政府间发展组织和非洲联盟和平与安全理事会。现在的中国在参与这些多边框架下的活动时更加自信，这主要是因为外界不会像在达尔富尔危机中那样，把中国和这场冲突负面地联系

<sup>10</sup> 《马强大使代表中国政府同南苏丹政府签署两项换文》，中华人民共和国驻南苏丹共和国大使馆，2014年11月16日，<http://ss.chineseembassy.org/chn/sbw/t1212743.htm>。

<sup>11</sup> “坚持不将安全问题置于发展政策之前”是指在发展政策中，越来越看重冲突和安全问题，发展计划与安全军事行动的联系也越来越紧密。这使外界担忧，这些计划越来越朝着实现短期军事和政治目标发展，而没有解决当地民众的需求。参见L. 布尔，S. 强森，F. 斯泰普塔特，《“发展-安全”关系：南非国家的主权和安全问题》，乌普萨拉，人文科学研究出版社，2007年，10页；斯特凡·甘茨勒，《处理“发展-安全”关系：欧洲社会对安全理论和前景的研究》，DIE杂志，波恩，第47期，2009年，14页。

<sup>8</sup> 《胡锦涛主席与南苏丹总统马亚尔迪特举行对话》，中华人民共和国外交部，2012年4月24日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zjzg\\_663340/xybfs\\_663590/qjlb\\_663594/sousu\\_663756/ssaa\\_663760/t926468.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/xybfs_663590/qjlb_663594/sousu_663756/ssaa_663760/t926468.shtml)。

<sup>9</sup> 《李克强总理会见南苏丹副总统詹姆斯·瓦尼·伊加》，中华人民共和国外交部，2012年7月1日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zjzg\\_663340/xybfs\\_663590/qjlb\\_663594/sousu\\_663756/ssaa\\_663760/t1171075.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/xybfs_663590/qjlb_663594/sousu_663756/ssaa_663760/t1171075.shtml)。

起来。2015年1月12日，中国政府在喀土穆与东非政府间发展组织、南苏丹冲突各方举行磋商。<sup>12</sup>此前在2012年北京举行的第五届中非部长级合作会议上，中国政府提出《中非和平与安全合作伙伴关系倡议》，以将中国与非洲相关机构组织间的合作推向正式化。根据《倡议》，中国于2013年4月向马里派遣第一批安全部队，并应联合国邀请，于2014年底再向南苏丹派遣700名维和步兵。根据《倡议》，中国还将在政治和经济上支持东非政府间发展组织，使其能够在调停南苏丹内战中发挥重要作用。

## 中国面临的挑战

虽然中国在短期、被动解决冲突方面进步迅速，但在制定长期、结构性的预防冲突机制方面还有很大进步空间。目前中国采取的还是将经济发展作为确保长期稳定主要工具的策略。对南苏丹冲突的政策主要是减少武装暴力，而非有计划地制定预防冲突机制。这可以从三个方面看出来：首先，南苏丹独立后大批中国资金涌入南苏丹，随后冲突的爆发却让中国政府和在南苏丹的中国企业着实大吃一惊。从这点可以看出，中国还不具备对冲突的早期预警能力。另外，虽然中国参与了解决南苏丹的危机，但这种参与主要是由三方面的压力促成。第一层压力来自内战本身和内战的直接后果；第二层来自国际社会和南苏丹周边国家，它们呼吁中国在应对危机上发挥更大作用；第三层来自中国内部利益集团，它们要求政府给在南苏丹的中国公民和企业利益提供更多保护。最后，虽然中国认为向南苏丹经济发展提供持续性支持，对消除冲突根源十分重要，但是目前中国也参与的多边机制却很可能减弱这种支持的效果。这是因为在这个机制中，各方努力的重点是为内战找出快速解决方案。由于存在很多政治顾虑，这个机制很难着眼于中长期的解决方案。中国目前还未就如何平衡短中长期解决方案进行全面、战略性思考。

因此，中国需要制定一套全面的海外稳定战略，除已有的被动解决方案外，还应包括对冲突的长期解决方案和冲突上游预防方案。

## 给中国的建议

首先，要想制定一套全面的海外稳定战略，中国必须在有关受冲突影响国家，尤其是南苏丹，建立早期预警系统。随着在国际上发挥的作用日益显著，中国越来越有能力建立早期预警系统，也越来越有机会参与到已有的地方和国际性早期预警和应对系统中，比如东非政府间发展组织的早期预警和应对机制。中国有关政府机构可以和在受冲突影响国家的中国企业以及研究和观察这些国家的学者和观察人士合作，共同建立早期预警系统。合作能够使相关利益团体参与到政策制定中来，从而减轻这些利益团体给政府带来的压力。

其次，中国应总结过去十年中在解决和预防南北苏丹的冲突中学到的经验和临散的对策，并将它们制

度化。虽然很少参与冲突预防工作，但中国也在“发展-安全”关系的平衡中，找到了解决冲突的特有办法。然而，这些对策从根本上来看是临散的，到目前为止也没被制度化。此外，中国应当思考如何在对策中加入冲突预防元素，从而使中国在相对和平时期下实施“发展优先”战略的同时，对冲突更加敏感。

再次，在受冲突影响国家，中国可能需要重新思考其“发展优先”的策略。诚然，南苏丹目前的冲突不能归咎于中国，但也有许多观察家认为中国在南苏丹进行的投资，中国与南北苏丹的渊源，及最近中国又向南苏丹销售武器都对当前态势有或多或少的影响。先不论这样的观点是否有理有据，作为全球政治大国和联合国安理会常任理事国，中国应当在行动中提高对冲突预防的意识。毫无疑问，主动行动，阻止不稳定局面升级成全面危机是上上策，而冲突敏感性是此举的关键。

### 何谓“对冲突具备敏感性”？

冲突常常产生于对权力和资源的争夺。在这种环境下引入新的资源、外界援助和投资，自然会对当地的政治经济产生影响，可能会威胁和改变已有的权力关系，并改变冲突与和平的进程。在过去的十年中，有越来越多的国际机构意识到了这一风险，并试图采用“冲突敏感性”的措施加以应对。这具体包括：

- 理解自身所处的环境，关注冲突态势；
- 理解自身活动的性质，以及活动和冲突间的相互影响；
- 通过理解以上信息，防止冲突扩大化，并抓住机会构建和平。

最后，中国应该制定一套解决和预防冲突的独立政策。我们看到，参与解决南苏丹冲突问题的国家，不论是否运用了冲突预防措施，都在不同程度上失败了。各方都应该相互学习，制定出一套综合全面，又符合当地情况的策略，来解决和预防冲突。对中国而言，这样一套策略意味着要在地区、国际和自身的利益，安全与发展，不干涉别国内政和采取积极行动以及双边和多边渠道之间找到平衡。

## 中国如何提高预防冲突的能力？

南苏丹持久和平之路最终要靠南苏丹政府和人民实现。目前，外界大部分预防冲突、构建和平的努力都以失败告终。中国解决危机的方式有利有弊。总结经验，放眼未来，中国应该给予预防冲突更多关注，并将预防冲突与解决冲突相结合。

构建冲突预防能力有两个重点。首先，当前中国在进行冲突预防时并无明确指导，所以应该制定出明确的框架或策略。两条传统的外交政策给制定框架带来困难。第一，中国遵循不干涉别国内政的原则，不对其他国家内政作道德评价。第二，中国遵循平等互利的原则，就是说不论国家大小、贫富或是处于战争中还是和平中，中国都同一对待，在中国的外交策略中也就不存在所谓的“受冲突影响国家”、“脆弱国家”和“失败国家”。这两条外交原则使中国不必因

<sup>12</sup> 《中国支持政府间发展组织调停南苏丹问题》，中非合作论坛网，2015年1月13日。

冲突而停止投资和发展计划。但从构建冲突预防能力的角度考虑，中国首先需要重新制定或至少调整其外交指导政策，使得中国能够在保持中立和平等原则不变的情况下，引入新概念，为冲突预防和冲突解决留出空间。

其次，中国要想发展冲突预防机制和技能，必须在技术或操作上创新。虽然中国应当独立自主的制定自己的理论和策略，但仍然可以通过国际合作，学习现有策略制定的机制和技能。

考虑到许多发达国家已建立了早期预警、危机应对和冲突预防的策略、机制和技能，国家间合作和相互学习的前景十分广阔，这有助于中国提高这些方面的能力。我们可以将此作为中英对外政策和冲突问题合作切入点。

英国已制定了“海外稳定建设战略”，并成立了负责战略运行的相关机构。<sup>13</sup> 在解决南苏丹危机中，这套体系被证明十分有效。南苏丹爆发内战后，英国利用三驾马车机制（由英国、美国和挪威组成），一直持续不断地向南苏丹政府施加压力，在这个过程中，英国实现了其最大影响力。英国与中国相互交流这些已成型的知识和经验将十分有用。交流的内容应包括如何构建完整统一的机制，如何在不同机构间确保政策的一致性，如何开发早期预警和上游冲突预防的特殊技能，如何在冲突预防领域建立伙伴关系。以及对南苏丹危机中的英国和三驾马车机制进行坦率的分析。

需要注意的是，交流应该是互相学习的过程。虽然英国比中国更有经验，但英国的政策和实践也并非完美。最近就有民间团体担忧未来英国的冲突预防策略被过于安全化。而在这方面，中国应能给出不错的平衡策略。

## 结论

中国在南苏丹独立前后的表现证明其危机应对策略正在不断变化，但有必要将策略从短期被动地解决冲突，向早期预警和长期结构性的预防冲突方向扩展。这是解决南苏丹问题的一个挑战，也是中国面临的一个长期挑战。中国要在其他受冲突影响国家的问题上运用这些经验解决问题。中英间更广泛的合作将使两国有机会思考它们在南苏丹问题上取得的成功和面临的挑战，并在未来寻求更广泛的合作。

通过研究和对话，中英冲突预防工作组将继续探究中英两国如何在冲突预防领域更好地合作。这些建议将在 2016 年写入一份政策建议报告，供中英两国政策制定者和执行者参考。

本文内容仅代表作者本人观点，不代表更安全世界的观点。

<sup>13</sup> 《海外稳定建设战略》，2011年7月，[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32960/bsos-july-11.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32960/bsos-july-11.pdf);

《海外稳定建设战略：未来之路》，更安全世界，2012年11月，<http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/705-building-stability-overseas-strategy-the-way-forward>。

## 作者简介

**张春博士**是上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副主任、高级研究员；同时担任上海国际问题研究院《国际展望》中文期刊和《中国国际战略研究季度报告》英文期刊的副主编。他的研究重点是中国对非洲的政策、非洲国际关系、东北亚国际关系以及国际关系理论。他著述甚广，包括学术著作、期刊文章和专栏文章。他曾是英国皇家国际事务研究所的客座研究员，南非国际事务研究所和战略与国际问题研究中心的访问学者。

**玛利亚姆·肯浦尔·哈迪**是国际乐施会人道主义活动工作的负责人。作为一名获得殊荣的社会活动家，她在多个著名机构中工作过，有着丰富的政策、公共事务和交流经验。她还志愿参加许多国际和地方的非政府组织。她工作的主要领域包括灾难和武装冲突、苏丹和南苏丹问题、妇女权利、国际和地区性人权问题和人权法、精神健康和残疾法，等。

## 中英冲突预防工作组成员

玛利亚姆·肯浦尔·哈迪，国际乐施会人道主义活动工作负责人

克里斯多弗·兰顿，英国国际战略研究所安全问题负责人、中英冲突预防工作组顾问

大卫·尼海姆，欧洲冲突与安全咨询公司执行主管

罗伯·帕克，更安全世界政策与交流部门负责人

盛洪生博士，上海政法大学国际法学院国际公法教授

薛磊博士，上海国际问题研究院国际法和国际组织中心助理研究员

张春博士，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副主任、高级研究员

## 更安全世界

更安全世界是一家以预防暴力冲突，构建安全生活为己任的独立国际组织。我们与受冲突影响地区的人民合作，改善他们的安全状况，增强他们的安全感，并且开展广泛的研究和分析。我们通过获得的证据和知识，促使地区、国家和国际层面的相关决策与实践能够有助于构建持久的和平。我们以人为本。我们相信每个人都能过上和平与充实的生活，远离不安全和暴力冲突。

更安全世界是一个非盈利组织，项目遍及非洲、中东、亚洲和欧洲的近 20 个国家和地区。

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](mailto:general@saferworld.org.uk)  
Web: [www.saferworld.org.uk](http://www.saferworld.org.uk)