

# 非洲之角安全治理与中国方案

□ 张梦颖

〔提 要〕非洲之角是世界上最不稳定和最受危机困扰的地区之一，多年来面临着各种形式的国家内部和国家间冲突，以及国际安全威胁的影响。自红海危机爆发以来，非洲之角地区的安全挑战和风险不断加剧，进一步暴露了该地区业已存在的安全问题。无论是国际还是地区层面，都不乏针对非洲之角安全困境的治理措施，但现有的治理模式未能找到冲突的根本原因，忽视了非洲之角地区自主维护和平的诉求，因而不能有效解决该地区安全治理赤字。在全球安全倡议指引下，中国提出的“非洲之角和平发展构想”顺应地区国家需求，助力地区国家提升应对安全、发展和治理挑战的自我保障能力，为非洲之角国家和平解决地区争端、实现长治久安、共筑新时代全天候中非命运共同体提供了路径选择。

〔关键词〕红海危机、非洲之角、全球安全倡议、中非命运共同体

〔作者简介〕张梦颖，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）  
副研究员

〔中图分类号〕D74

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2024）4 期 0076-23

非洲之角地区<sup>[1]</sup>地处非洲东北部、亚丁湾南岸，与阿拉伯半岛隔红海相望。

[1] 非洲之角地区由埃塞俄比亚、厄立特里亚、吉布提、索马里、苏丹、南苏丹、肯尼亚和乌干达八国组成，区域面积超 520 万平方公里，区域人口约 2.3 亿。该区域海岸线绵长，从红海、塔朱拉湾、亚丁湾一直蜿蜒至印度洋，全长共计 6960 公里。

2023 年底以来，也门附近红海海域的不安全局势再次暴露了非洲之角安全治理的脆弱性。长期以来，非洲之角地区深陷安全困境，联合国、非盟、伊加特等全球和地区组织在该地区安全治理以维和行动为主，域外国家的直接军事介入更强调“以暴制暴”，进一步加剧了地区动荡。对于非洲之角国家来说，红海危机对地区经济社会发展造成的直接冲击凸显了现有的安全治理措施存在明显不足，中国提出的“非洲之角和平发展构想”则为弥补地区安全治理缺失提供了可供参考的路径选择。研究红海危机背景下非洲之角安全困境和现行安全治理所面临的挑战，对探寻地区安全治理路径的中国方案具有重要参考意义。

## 一、红海危机加剧非洲之角安全困境

由于地处欧亚非交汇的战略要地，非洲之角长期以来一直是冲突和不稳定的温床。近年来，该地区暴力事件再度猖獗，埃塞俄比亚、苏丹、索马里等国家陷入武装叛乱、领土争端和政治动荡之中；域内国家还饱受恐怖主义活动、极端组织的侵扰，以及气候变化、粮食安全、难民问题所带来的负面影响。随着红海危机爆发，非洲之角海上安全与陆上安全交织捆绑，致使地区安全形势进一步恶化。

### （一）传统安全形势严峻，国家间和国内冲突不断

非洲之角热点地区冲突和内战不断，加剧了地区安全秩序的脆弱性。整体来看，非洲之角国内武装冲突数量较多、持续时间漫长，并出现冲突向周边国家和地区外溢和辐射的特点。例如，自 2020 年 11 月埃塞俄比亚联邦政府与提格雷地区的武装冲突爆发以来，埃塞俄比亚的紧张局势不断升级，提格雷人民解放阵线部队一度逼近首都亚的斯亚贝巴，并威胁邻近的阿法尔州和阿姆哈拉州，近 5 万人逃亡至苏丹东部寻求庇护。国际人道主义救援一度

难以到达提格雷地区。<sup>[1]</sup> 埃塞俄比亚提格雷地区冲突及其外溢对非洲之角地区的稳定构成严重威胁，域外大国、区域组织和地区国家等力量在此角力，一度令争端有演化为全面内战的可能。2022年底，在非盟的调解下，埃塞俄比亚各方签署和平协议，提格雷地区大规模武装冲突已经停止，但仍存在低烈度冲突和暴力行为。并且，埃塞俄比亚国内民族矛盾依然没有彻底消除，安全形势复杂严峻：阿姆哈拉地区武装冲突和安全局势持续恶化，甘贝拉、奥罗米亚和索马里州等地区不稳定因素和暴力行为也在持续增长。阿姆哈拉地区民兵组织“法诺”与埃塞俄比亚国防军之间的冲突已持续近一年。

非洲之角地区军事政变大有“回潮”之势，军人干政频繁出现。自2019年以来，受内外因素共同作用，非洲之角地区的政变和未遂政变大有死灰复燃之势。苏丹发生多起政变就是典型例证，埃塞俄比亚和吉布提也曾遭遇未遂政变，这一现象引发国际社会多方关注。尽管非盟、阿盟和伊加特等区域组织也采取了相应措施，但未能有效恢复地区稳定。自2019年4月苏丹军方推翻巴希尔政权以来，苏丹政局始终难以摆脱不稳定状态，且苏丹动乱的背后都有西方势力的插手。2021年9月，苏丹发生未遂政变；同年10月，苏丹再次发生军事政变，过渡政府总理哈姆杜克被军方逮捕；2022年12月，苏丹文官领导人与军方签署了政治框架协议以推进文官政府的恢复，但最终的民主过渡协议尚未签署。2023年4月，苏丹武装部队和快速支援部队在首都喀土穆多地发生武装冲突，苏丹安全风险急剧上升并持续至今。截至目前，苏丹武装冲突已造成1.8万人死亡，超1000万人流离失所，导致该国面临严峻的人道主义危机。

非洲之角区域内国家间关系紧张，区域安全秩序面临新挑战。埃塞俄比亚作为非洲之角区域大国，素有地区安全“稳定锚”之称。尽管近年来埃塞俄比亚与厄立特里亚等周边国家关系破冰，但埃塞俄比亚也因复兴大坝、边境争端和寻找出海口等问题与周边邻国关系紧张，导致区域安全秩序面临重

---

[1] Jacob Kurtzer et al., “Concurrent Crises in the Horn of Africa,” Center for Strategic & International Studies, June 2022, <http://www.csis.org/analysis/concurrent-crises-horn-africa>.

置。自 2011 年埃塞俄比亚复兴大坝项目启动以来，埃塞俄比亚、埃及和苏丹之间因争夺尼罗河水资源导致地区国家紧张局势升级，各方长期陷入迂回谈判和分歧之中。埃及一度以武力威胁，试图使埃塞俄比亚放弃复兴大坝修建，给次区域安全局势造成困扰。另外，埃塞俄比亚与南苏丹在甘贝拉州、与苏丹在法什卡边境地区亦时有冲突发生。实际上，西方殖民遗产和边界划分是域内国家边境常年冲突不断的根本原因。尽管非盟和伊加特都为调解作出了积极努力，但脆弱的地区局势将进一步损害非洲之角地区社会经济发展、加剧地区人道主义危机。<sup>[1]</sup>

作为一个拥有超过 1.2 亿人口的内陆国家，近年来埃塞俄比亚一直将寻找出海口作为主要战略优先项。随着红海危机局势蔓延，2024 年 1 月，埃塞俄比亚与“索马里兰共和国”<sup>[2]</sup> 签署了备受争议的港口协议，进一步加剧了非洲之角地缘政治紧张局势。该协议允许埃塞俄比亚获取柏培拉港<sup>[3]</sup> 使用权，为埃塞俄比亚海军提供出海口，索马里兰还同意租借给埃塞俄比亚 20 公里海面，租期为 50 年。此协议或将换取埃塞俄比亚承认索马里兰独立，<sup>[4]</sup> 并减少埃塞俄比亚对其他区域港口的依赖，解决其支付给吉布提高昂港口费用问题。埃塞俄比亚的“红海港口”战略举措进一步激怒了索马里政府，后者指责埃塞俄比亚侵犯其主权，并召回驻埃塞俄比亚大使，阻止埃塞俄比亚和阿联酋航班进入其领空。这一协议导致的地缘政治连锁反应超出了索马里一国，红海沿岸诸国纷纷将埃塞俄比亚的战略举措视为安全威胁：依赖埃塞俄比亚港口运费的吉布提担心货运量变化对经济的影响；埃及本就反对埃塞俄比亚复兴大坝项目，埃塞俄比亚港口战略进一步加剧了双方紧张关系的复杂性；厄立特里亚一度是埃塞俄比亚内战中的盟友，现在却因港口协议将后者视为该

[1] Jonas Horner and Ahmed Soliman, “Coordinating International Responses to Ethiopia-Sudan Tensions,” Royal Institute of International Affairs, April 2023, <https://doi.org/10.55317/9781784135669>.

[2] “索马里兰共和国”位于索马里西北部、厄立特里亚以南，该政权未获国际社会承认。

[3] 柏培拉港北靠亚丁湾，距吉布提和红海两百多公里，每年吞吐量可达 50 万标准集装箱。

[4] 该备忘录文本尚未公布，埃塞俄比亚与索马里兰双方对其中是否包括埃塞俄比亚同意在未来某个时候承认索马里兰为独立国家存在分歧。

国潜在安全威胁。自从与索马里兰签署港口协议后，埃厄紧张关系一直持续。<sup>[1]</sup>当前，埃塞俄比亚境内民族矛盾和低烈度冲突依旧，加上其“红海港口”战略所带来的紧张局势，使该地区安全秩序面临新的挑战。<sup>[2]</sup>

## （二）非传统安全持续恶化，区域深陷人道主义危机

非洲之角恐怖主义与极端组织活动不断，呈现出跨境、跨区域、频繁多发等特点，威胁地区民众生命财产安全。由于长期内战和持续动荡，索马里极端组织“青年党”在索马里境内及其邻国埃塞俄比亚、肯尼亚、乌干达等国家发动多次恐怖袭击，造成大量无辜伤亡。尽管在索马里政府军和非盟驻索马里过渡特派团（非索特派团）等努力下，“青年党”的势力遭受重挫并藏匿于索马里山区和偏远地带，但“青年党”仍时常对索马里政府军基地、难民营以及平民聚集区发动报复性袭击。此前埃塞俄比亚在打击索马里“青年党”和支持索马里国家建设方面曾发挥重要作用，但埃索因红海危机所导致的关系破裂对区域反恐行动构成新挑战。“青年党”谴责埃塞俄比亚与索马里兰签署协议，称其“违法、无效”，并威胁将与之斗争。紧张局势还可能影响埃塞俄比亚维和部队在索马里的合法存在，使非索特派团持续缩编的形势愈加复杂。根据规定，非索特派团维和部队将于2024年底解散。为此，2023年12月联合国安理会对“青年党”实施了武器禁运，埃塞俄比亚、索马里、吉布提和肯尼亚四国也曾决定采取联合军事行动，在2024年底前彻底铲除索马里“青年党”。但埃索关系紧张可能会阻碍这一任务的完成，“青年党”可能利用港口协议引发的反埃塞俄比亚情绪增加对地区的恐怖袭击，并将埃索紧张关系作为资金筹集和人员招募的一种工具。<sup>[3]</sup>

[1] Aleksí Ylönen, “Diverting Attention from Domestic Challenges: Las Anod Crisis and Ethiopia-Somaliland Memorandum of Understanding in Somaliland’s Relations with Federal Somalia,” *The Horn Bulletin*, March-April 2024, <https://horninstitute.org/wp-content/uploads/2024/04/HORN-Bulletin-Vol-VII-%E2%80%A2-Iss-II-%E2%80%A2-March-April-2024.pdf>.

[2] Mebratu Kelecha, “Ethiopia’s Red Sea Gambit Raises Tensions in Horn of Africa,” *Firoz Lalji Institute for Africa*, January 26, 2024, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2024/01/26/ethiopia-red-sea-gambit-raises-tensions-in-horn-of-africa/>.

[3] Louisa Brooke-Holland, “The Horn of Africa and the Red Sea,” *The House of Commons Library*, April 18, 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10000/>.

非洲之角气候变化与极端天气加剧地区动荡，导致人道主义危机更加严峻。非洲之角地区正面临近几十年来最严重的极端天气所引发的自然灾害。根据联合国防治荒漠化公约组织报告，截至2024年，非洲之角经历了40年来最严重的干旱，埃塞俄比亚、肯尼亚和索马里等国家已连续六个雨季降水量严重不足，造成地区粮食产量大幅下降、粮食价格高企，对当地农牧业生产和居民生活造成了巨大挑战。与此同时，非洲之角地区近160万人因洪水而失去家园。其中，索马里有74.6万人、埃塞俄比亚超过39.6万人、肯尼亚有45万人流离失所；<sup>[1]</sup>南苏丹则遭遇了连续三年洪涝灾害，全国40%的土地都被洪水冲刷，严重限制了农田和牧区的生产，造成约830万人面临严重粮食不安全状况。<sup>[2]</sup>畜牧业占非洲之角地区国家国内生产总值的6%至10%，约70%的农业人口以此为生。该地区牧民数量位居非洲大陆首位，也是非洲唯一实现肉类自给自足的地区，每年出口约1280万只绵羊和山羊，以及6万吨肉类制品。极端天气导致大批牲畜因缺少水源而死亡，严重破坏当地畜牧业发展，加剧地区紧张局势，暴力行为激增。再加之，气候变化与蝗灾频发、地区武装冲突频仍共同导致非洲之角地区面临严峻的人道主义危机挑战。例如，气候变化等因素造成埃塞俄比亚和索马里国内大批人口流离失所。截至2021年，埃塞俄比亚有350万国内流离失所者，并接收了地区国家100万难民；索马里有290万国内流离失所者，约63万索马里难民生活在埃塞俄比亚和肯尼亚等周边国家。<sup>[3]</sup>

非洲之角粮食安全导致区域内人口流离失所和公共卫生事件频发。由于粮食可获得性变得愈加困难，许多非洲之角民众不得不离开家园去寻找食物和水源，这也造成区域内大规模流离失所现象的激增以及霍乱、麻疹、

[1] Dann Okoth, "The Cost of African Drought," *The Nature*, March 4, 2024, <https://www.nature.com/articles/d44148-024-00075-0>.

[2] "Horn of Africa Faces Most 'Catastrophic' Food Insecurity in Decades, Warns WHO," *UN News*, August 2, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/08/1123812>.

[3] "Human Mobility and Climate Change in the IGAD Region: A Case Study in the Shared Border Regions of Ethiopia, Kenya and Somalia," ICPAC, 2024, [https://www.icpac.net/documents/872/Human\\_mobility\\_and\\_climate\\_change\\_in\\_the\\_IGAD\\_region\\_.pdf](https://www.icpac.net/documents/872/Human_mobility_and_climate_change_in_the_IGAD_region_.pdf).

疟疾、黄热病、埃博拉等传染性疾病的快速扩散。一方面，地区冲突、族群间暴力和粮食安全问题共同加剧了地区人口流离失所现象和人道主义危机。目前，非洲之角地区正面临最严重的流离失所和人道主义危机。截至2024年1月，该地区估计有5840万人处于高度粮食不安全状态。预计到2024年底，东非、非洲之角和大湖地区将收容2360万被迫流离失所者。另一方面，粮食安全问题和极端天气的影响加剧了地区公共卫生事件，特别是疟疾、霍乱、埃博拉苏丹型毒株等传染性疾病的传播，成为地区人口死亡率上升的重要因素。受粮食短缺和营养不良的影响，数以百万计的非洲之角儿童和妇女正面临死亡威胁。严重的粮食不安全、武装冲突和传染病的高流行率是导致营养不良率居高不下的主要原因，而2023年厄尔尼诺现象所引发的洪灾和干旱则加剧了该地区的营养不良率。在埃塞俄比亚北部，急性营养不良率已经超过15%的全球紧急阈值；在苏丹、南苏丹和索马里，分别有超过70万、165万和145万五岁以下儿童正面临严重营养不良。<sup>[1]</sup>

### （三）红海危机持续恶化，区域新增安全挑战

非洲之角地理位置的独特性决定了其安全问题的重要性。该地区被三大水域环绕——西部的尼罗河水域、北部的红海水域和东部的印度洋，使非洲之角成为进入欧亚非的主要门户。2023年11月中旬，也门胡塞武装为声援巴勒斯坦，利用无人机和导弹袭击红海沿岸“与以色列有关的船只”，造成红海海域不安全因素激增。

第一，港口和供应链安全缺失，地区航运业面临重大挑战。红海危机严重扰乱了曼德海峡的海上交通要道，干扰了全球贸易流、产业链，<sup>[2]</sup>冲击了非洲之角港口业运营，降低了地区对外贸易量。作为连接亚洲和欧洲的主要海上交通枢纽，红海和苏伊士运河承载了全球12%至15%的海运贸易和全球

[1] “The Greater Horn of Africa: Humanitarian Key Messages (February 2024),” OCHA, March 14, 2024, <https://www.unocha.org/publications/report/ethiopia/greater-horn-africa-humanitarian-key-messages-february-2024>.

[2] “The Red Sea in Turmoil: Peace and Security in the Horn of Africa and the Middle East,” United States Institute of Peace, 2020, <https://www.usip.org/programs/red-sea-turmoil-peace-and-security-horn-africa-and-middle-east>.

约 30% 的集装箱运输，而非洲之角多个国家都身处这一海上交通要道。为避免遭受也门胡塞武装的袭击及其造成的水道中断的严重威胁，全球超 18 家航运公司已经更改了原来的亚欧贸易航线，放弃经过亚丁湾、穿越红海和苏伊士运河进入地中海的传统航线，转而绕过非洲南部的好望角向欧洲航行。再加之巴拿马运河干旱和黑海封锁，目前包括非洲之角国家在内的全球航运业都面临贸易量和港口收入下滑。联合国贸易和发展会议相关报告显示，吉布提港吞吐量下降 10%，苏丹港下降 22%，蒙巴萨港是该地区唯一实现吞吐量增长的港口，增幅约 15%。<sup>[1]</sup> 因为航线调整使得更多国际船舶选择停靠在索马里南部和肯尼亚港口进行货物通关、船舶检修、燃油补给和人员休整等业务，但这些港口承载能力十分有限，无法满足越来越多的大型船舶停靠的服务需求，一时造成港口内船舶拥堵问题严重、货物难以及时通关。例如，蒙巴萨港就有大批出口咖啡和茶叶因拥堵而导致产品滞留。

第二，多重危机相互叠加，地区稳定受到强烈冲击。随着运往非洲的货运成本飙升，进出口商品价格迅速上涨，对非洲之角脆弱的经济体和严重依赖红海货物流通的内陆国家来说，商品价格上涨无疑会对地区民众生产生活产生直接影响。<sup>[2]</sup> 例如，苏丹港的进口药品成本已增加 40%，这对饱受苏丹武装冲突蹂躏的苏丹民众来说将是雪上加霜。并且，红海危机爆发严重扰乱全球粮食贸易，欧盟和黑海地区的粮食经红海出口至非洲之角国家受到严重影响，加剧了地区国家对全球粮食安全的担忧。目前，非洲之角难民和国内流离失所者超过 1000 万人，特别是苏丹 660 万境内流离失所者严重依赖通过红海运送的粮食援助。<sup>[3]</sup> 非洲之角商品价格上涨、粮食不安全等问题也将进

---

[1] “Disruptions in Key Global Shipping Route-Suez Canal, Panama Canal, and Black Sea-Signal Unprecedented Challenges for Global Trade Affecting Millions of People in Every Region,” UN Conference on Trade and Development, February 22, 2024, <https://unctad.org/press-material/disruptions-key-global-shipping-route-suez-canal-panama-canal-and-black-sea-signal>.

[2] Francois Vreÿ and Mark Blaine, “Red Sea and Western Indian Ocean Attacks Expose Africa’s Maritime Vulnerability,” Africa Center for Strategic Studies, April 12, 2024, <https://africacenter.org/spotlight/red-sea-indian-ocean-attacks-africa-maritime-vulnerability/>.

[3] *Ibid.*

一步加剧地区动荡，埃塞俄比亚、苏丹、索马里等国内安全局势将在短期内面临武装冲突升级的风险。红海危机和非洲之角地区长期的不稳定性和武装冲突也给地区人口大规模迁徙和跨境犯罪提供了机会。联合国副秘书长兼萨赫勒地区发展问题特别协调员马尔·迪耶（A. Mar Dieye）表示，苏丹武装冲突、埃塞俄比亚局部低烈度冲突和红海危机三重叠加在非洲之角地区形成了“滚雪球效应”，如果不能阻止该地区冲突向周边国家和地区蔓延，将会引发国际性难民潮。<sup>[1]</sup> 根据国际移民组织（IOM）的调查，自2022年初以来，已有超过4万名非洲之角难民抵达饱受战争蹂躏的也门。<sup>[2]</sup> 同时，地区形势动荡也给犯罪集团提供了人口走私、跨境犯罪的机会。

第三，海上安全脆弱性凸显，地区维稳捉襟见肘。红海危机表明，非国家行为体的军事行动对全球安全动态产生了深远影响。一方面，胡塞武装对红海及其周边海域的航运干扰和海上安全威胁呈现长期化趋势。胡塞武装多次表示，只要以色列不停止对加沙地带的进攻，它就不会停止对相关船只的袭击行动。据报道，胡塞武装正在通过加固俯瞰红海山区地带防御工事、测试水上和水下无人驾驶船舶等方式，增强其长期影响红海航运的能力。<sup>[3]</sup> 另一方面，索马里海盗活动曾长期困扰非洲之角海域，红海袭击的突然升级又再次增加了海盗和非国家行为体作乱的风险等级。<sup>[4]</sup> 红海和印度洋海上事件的激增为海盗袭击和海上犯罪活动创造了空间，重新引发了国际社会对海盗

---

[1] Paul Chayuga, “The Nexus between Border Management and Migrant Smuggling in the Horn of Africa: Kenya’s Role in the Region,” *The Horn Bulletin*, January-February 2024, <https://horninstitute.org/wp-content/uploads/2024/03/HORN-Bulletin-Vol-VII-%E2%80%A2-Issue-I-%E2%80%A2-January-February-2024.pdf>.

[2] Odhiambo Frank Arrog, “Climate Change Crisis in the Horn of Africa,” *The Horn Bulletin*, January-February 2023, <https://horninstitute.org/wp-content/uploads/2023/03/HORN-Bulletin-Vol-VI-%E2%80%A2-Issue-I-%E2%80%A2-January-February-2023.pdf>.

[3] “Why Al Houthi Militants Are Preparing for Long Red Sea Battle with US and Allies,” *Gulf News*, February 26, 2024, <https://gulfnews.com/world/yemen/why-al-houthi-militants-are-preparing-for-long-red-sea-battle-with-us-and-allies-1.101293088>.

[4] Daniel Van Dalen et al., “Impact of Red Sea Crisis on Africa-Red Flag or Red Herring?,” *Institute for Security Studies*, February 12, 2024, <https://issafrika.org/iss-today/impact-of-red-sea-crisis-on-africa-red-flag-or-red-herring>.

问题的忧虑。2023年12月14日，国际海事局（IMO）记录了自2017年以来首次在索马里海岸附近发生的船只劫持事件。在随后发布的年度报告《2023年度海盜和武装抢劫》中，国际海事局对索马里沿岸海盜袭击重燃表示严重担忧。<sup>[1]</sup>目前，非洲之角国家海军和海上执法能力有限，有限的海军力量还不足以维护其海洋和经济利益，更无力在其水域开展反海盜行动。而且，非洲之角地区热点问题频发，包括苏丹武装冲突和人道主义危机、索马里与埃塞俄比亚有关通过索马里兰出海问题的外交争端，肯尼亚和索马里海域边界争端等都给沿岸武装极端分子和海盜提供了可乘之机。多数绕道好望角的航线不得不靠近沿途海岸线航行，这也使得非洲之角、东部非洲和南部非洲沿岸等地方成为海盜袭击的新目标。<sup>[2]</sup>

## 二、非洲之角安全治理的难题

红海危机爆发重新引起国际社会对非洲之角安全治理的高度重视。美国学者建议美国及其西方盟国不能仅开展针对胡塞武装的军事打击，而是要将红海东西两岸视作一个相互关联的“地缘政治空间”，增加对非洲之角人道主义援助和反恐力量，发挥美西方外交优势，加大力度介入非洲之角陆上安全管理，以防止陆上危机加剧红海海上危机。<sup>[3]</sup>但非洲之角长期深陷安全困境的根本症结在于，地区国家不仅面临地区安全热点激增的严峻挑战，还被卷入域外国家在该地区的地缘政治竞合。现有的安全治理模式多以西方国家和域外大国为主导，强调军事打击、以暴制暴，往往忽视域内国家期盼和平与发展的基本诉求，导致地区安全局势愈加复杂、安全赤字有增无减。

[1] “New IMB Report Reveals Concerning Rise in Maritime Piracy Incidents in 2023,” International Chamber of Commerce, January 11, 2024, <https://iccwbo.org/news-publications/news/new-imb-report-reveals-concerning-rise-in-maritime-piracy-incident-in-2023/>.

[2] Francois Vreÿ and Mark Blaine, “Red Sea and Western Indian Ocean Attacks Expose Africa’s Maritime Vulnerability.”

[3] Johnnie Carson et al., “The Red Sea Crisis Go beyond the Houthis,” Foreign Affairs, July 19, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/somalia/red-sea-crisis-goes-beyond-houthis>.

### （一）国际组织维和行动正面临地区挑战

非洲之角一直是联合国等国际组织安全援助和资助的重点地区。由于该地区面临长期的内战、动荡、贫困和气候灾害等多重挑战，联合国等国际组织一直致力于采取集体方式助力地区国家共同应对。自1992年起，联合国先后在非洲之角地区部署七项维和行动，分别是第一期联合国索马里行动、第二期联合国索马里行动、联合国驻埃塞俄比亚和厄立特里亚特派团、联合国驻苏丹特派团、非盟—联合国达尔富尔混合行动，以及正在进行的联合国南苏丹共和国特派团（南苏丹特派团）和联合国阿卜耶伊临时安全部队（联阿安全部队）。<sup>[1]</sup>目前，联合国在非洲之角、非洲大陆的军事行动和维和部署也面临诸多挑战。受地缘政治紧张局势升级和联合国安理会内部分歧的影响，非西方国家和私营安保力量在非洲大陆安全影响力不断上升，地区民众反西方情绪日益高涨。联合国更被地区民众视作“受西方影响的工具”，其在非洲维和行动的“合法性”受到挑战，特别是联合国在保护地区民众和实现持久和平方面被指“收效甚微”，与一些驻在国政府关系也较为紧张，少数维和人员缺乏组织纪律性也给联合国维和任务带来负面影响。例如，2023年6月，南苏丹特派团被指未能有效威慑或制止该国一处难民营内针对平民的暴力行为，造成营内激烈冲突爆发。<sup>[2]</sup>因此，联合国在包括非洲之角在内的整个非洲大陆地区逐步减少了维和行动的部署，转而支持地区自主维和行动。自2015年来，联合国派驻非洲大陆特派团的数量和规模都在逐步下降。随着联合国驻马里多层次综合稳定特派团和刚果（金）稳定特派团的任务结束，据估计，截至2024年12月，联合国派驻非洲维和人员数量将从2015年的8.8万降至3.5万，年度预算将从64亿美元下降至27亿美元。<sup>[3]</sup>

[1] 张梦颖：《冷战后非洲之角武装冲突研究》，中国社会科学出版社2021年版，第147页。

[2] Richard Gowan and Daniel Forti, “What Future for UN Peacekeeping in Africa after Mali Shuttles Its Mission?,” Crisis Groups, July 10, 2023, <https://www.crisisgroup.org/global-mali/what-future-un-peacekeeping-africa-after-mali-shuttles-its-mission>.

[3] Benjamin Petrini, “Peacekeeping in Africa: From UN to Regional Peace Support Operations,” The International Institute for Strategic Studies, March 18, 2024, <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/03/peacekeeping-in-africa-from-un-to-regional-peace-support-operations/>.

为更好支持地区维护和平与安全方面成果，联合国秘书长非洲之角问题特使办公室于2018年10月成立。2018年是非洲之角地区国家的“和解年”。随着埃厄恢复邦交关系、吉厄关系破冰、埃厄索关系逐步加强，联合国秘书长古特雷斯在原有的苏丹和南苏丹问题特使职权基础上，任命帕菲特·奥南加-安扬（Parfait Onanga-Anyanga）为首任联合国秘书长非洲之角问题特使，以助力地区所有国家维护和平与稳定。<sup>[1]</sup>特使办公室负责协调和帮助加强联合国在该区域集体工作的一致性，并侧重于预防影响人类安全的危机，以支持地区国家实现持久和平与可持续发展的国家战略和区域战略。其主要任务是推进2015年联合国与伊加特在吉布提签署的合作框架，支持伊加特和其他相关地区组织促进整个非洲之角的和平与安全，加强次区域预防和调解冲突的能力，并与合作伙伴共同解决气候、和平与安全问题，以及妇女、青年与和平安全议程等。在此基础上，非洲之角问题特使的任务是代表联合国秘书长执行特别任务和发挥斡旋作用，继续负责维持苏丹与南苏丹之间的睦邻友好与和平关系，包括苏丹的过渡进程和南苏丹正在进行的和平进程等，并加强联合国与非洲之角地区其他伙伴工作联系，促进区域联合发展。例如，2019年7月，联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）启动了首个五年期《联合国非洲之角区域全面预防战略》。在第五年结束之前，人权高专办的任务是根据区域事态发展修订该战略。2023年12月，联合国执行委员会批准了《联合国非洲之角区域预防和一体化新战略》，并于2024年1月正式启动，该战略是联合国对非洲之角的支柱框架，以伊加特和非盟的区域战略为依据，旨在通过区域方法实现非洲之角安全预防工作。尽管维和行动部署的数量和规模在减少，但联合国等国际组织在支持非洲区域维和行动，包括提供后勤和技术支持、筹集资金等方面，仍可发挥重要作用。

## （二）地区组织和国家自我安全保障能力有限

非盟和非洲之角区域组织积极为建设非洲之角区域集体安全机制和自主

---

[1] 2022年，汉娜·塞尔瓦·泰特（Hanna Serwaa Tetteh）女士从奥南加-安扬手中接任非洲之角问题特使一职。

维和维稳方面探索道路。非盟设立了促进非洲大陆和平与安全的专门机构，即和平与安全理事会(Peace and Security Council)。该机构也是非盟预防、管理和解决冲突的常设决策机构。和平与安全理事会的设置体现了非洲区域集体安全和预警机制的建设，旨在促进及时有效地应对非洲的武装冲突和危机局势。与联合国维和行动相比，非盟领导的和平支援行动部署范围更广。除和平与安全行动外，还承担抗击埃博拉等流行病、支持选举和平进程和遏制地区国家内部政治动荡的任务。自2000年以来，非盟已经开展了38项由自己主导的和平支援行动，截至2023年，共有10项和平支援行动在非洲大陆的17个国家或地区开展维和行动。仅2022年一年，非盟就授权或启动了四项新的和平支援行动，以更好发挥非洲维护地区和平安全的自主权。<sup>[1]</sup>

伊加特等非洲之角区域组织也成立专门机构负责区域内冲突解决和预防。伊加特的主要机构包括国家元首和政府首脑会议、部长理事会、使节委员会和秘书处。其中，秘书处下设农业与环境司、经济合作司、健康与社会发展司、和平与安全司等六个部门。除秘书处的和平与安全司专门负责地区安全事务外，伊加特还设立专门机构或项目机制以应对地区安全动态发展：伊加特冲突早期预警和反应机制(IGAD CEWARN)、伊加特安全部门项目(IGAD SSP)、伊加特气候预测和应用中心(ICPAC)等。<sup>[2]</sup>红海安全问题已日渐成为伊加特的重要优先事项之一。2019年2月，伊加特第46届部长理事会决议将原有的“索马里和平与民族和解促进办事处”更名为“红海、亚丁湾和索马里办事处”，设立伊加特红海、亚丁湾和索马里特使，指示成立专家工作组来负责该地区安全问题研究，并制定一个有明确时间表的区域行动计划，以应对红海安全对非洲之角地区的影响。<sup>[3]</sup>2023年10月，伊加特使节委员

---

[1] Benjamin Petrini, "Peacekeeping in Africa: From UN to Regional Peace Support Operations," The International Institute for Strategic Studies, March 18, 2024, <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/03/peacekeeping-in-africa-from-un-to-regional-peace-support-operations/>.

[2] "Handbook of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD)," IGAD, 2020, <https://igad.int/wp-content/uploads/2021/07/IGAD-Handbook-2020.pdf>.

[3] *Ibid.*

会和伊加特红海和亚丁湾工作组审议通过“伊加特关于红海和亚丁湾共同立场和区域行动计划”，旨在形成区域凝聚力和协调力，共同促进社会经济发展、应对海上和陆上安全挑战，以实现非洲之角国家在红海和亚丁湾地区的共同愿景。<sup>[1]</sup> 伊加特红海、亚丁湾和索马里特使还将协调和促进红海和亚丁湾东西两岸之间的交流与沟通，为促进该地区沿海和内陆国家间协调、合作和发展创造机遇。<sup>[2]</sup> 但伊加特与非盟等区域组织都存在经验缺乏和资金匮乏的现实问题，仍然依赖欧盟及西方国家的资金支持，这也导致区域组织和平与安全政策的落实缺乏自主权。

非洲之角地区国家安全治理能力依然有限。以红海危机为例，尽管非洲之角国家军事预算占比越来越高，但该地区各国海军力量依然薄弱。根据斯德哥尔摩国际和平研究所报告，2023年非洲军费开支总额达到516亿美元，比2022年高出22%，比2014年高出1.5%；同年，撒哈拉以南非洲的军费开支达到231亿美元，比2022年高出8.9%，但比2014年低22%。其中，撒哈拉以南非洲军费开支增幅最为突出的是南苏丹。2023年南苏丹的军费开支增幅位居全球第二，其支出继2022年增长108%之后，又增长78%，达到11亿美元。南苏丹军费支出增长主要源于该国不断升级的内部暴力事件以及邻国苏丹武装冲突蔓延带来的安全挑战。<sup>[3]</sup> 非洲之角国家军费开支空前增长是对全球和平与安全形势恶化的直接反应，各国都优先考虑军事实力。但红海危机也促使非洲之角国家重新调整海上安全执法能力，以确保贸易航线、海底通信电缆、海上船舶和人员安全。非洲之角国家海军力量，从设备到人员作战能力普遍落后，即使是尼日利亚、埃及和南非这样的非洲大国，其海军人

[1] “IGAD Committee of Ambassadors and IGAD Red Sea and Gulf of Aden Taskforce Conclude the Validation of the Common IGAD Position and Regional Plan of Action on the Red Sea and Gulf of Aden,” IGAD, October 8, 2023, <https://igad.int/igad-committee-of-ambassadors-and-igad-red-sea-and-gulf-of-aden-taskforce-conclude-the-validation-of-the-common-igad-position-and-regional-plan-of-action-on-the-red-sea-and-gulf-of-aden/>.

[2] “Handbook of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD).”

[3] Nan Tian et al., “Trends in World Military Expenditure, 2023,” SIPRI Fact Sheet, April 2024, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404\\_fs\\_milex\\_2023.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf).

数和规模十分有限、装备质量很差。在应对亚丁湾和索马里海盗等海上安全热点问题时，海上多国联合作战的总协调和总指挥依然掌握在美、英、法等西方大国手中，非洲之角海军军官在指挥作战中的参与度极低。<sup>[1]</sup> 在红海危机爆发后，美西方国家率先采取反制措施，包括以美国为首的“繁荣卫士行动”和欧盟领导的“阿斯匹德斯行动”和“阿塔兰塔行动”，非洲之角国家并未部署一艘舰艇。

### （三）域外国家军事介入加剧地区安全局势动荡

一些域外国家始终将非洲之角作为地缘政治博弈的场所，导致地区动荡和冲突频发，严重损害了地区和平稳定。西方大国纷纷在非洲之角建有或规划建设军事基地。美西方国家对该地区的军事介入，不仅没有解决非洲之角安全困境，反而使得该地区成为世界上军事化程度最高的地区之一，陷入“不安全—不发展”的恶性循环之中；中东国家近年来为了维护其经济和军事利益加紧参与非洲之角地区安全事务，这也导致以中东国家为首形成的红海跨区域安全合作机制从本质上依然是地缘政治博弈的产物，而非维护地区安全治理的有力工具。

以美国为首的西方国家一直插手非洲之角事务，成为该地区动荡不断的一大主因。1993年“黑鹰坠落”事件之后，以美国为首的西方国家披着“保护的责任”的外衣对非洲之角事务采取了间接而非直接军事介入、脱离而非卷入地区冲突的政策，多采取“金融外交”、“代理人战争”、无人机打击和特种部队奇袭等方式，对地区国家政治和安全层面进行渗透，不再派驻大量地面部队。“9·11”事件爆发后，美国重新调整对非洲之角政策，重新审视对非洲军事介入的态度，特别是伴随“青年党”等极端组织在非洲之角的快速发展，美国在非洲经济和战略利益受到了巨大威胁，因而导致美国在非洲的军事战略出现了军事存在由少到多、军事干预由零星到频繁的整体变

---

[1] Manu Lekunze, “Maritime Strategy in Africa: Strategic Flaws Exposing Africa to Vulnerabilities from Food Insecurity to External Domination,” *Third World Quarterly*, Vol.43, No.12, 2022, p.2859.

化趋势，在肯尼亚和索马里两国部署特种部队打击极端分子。拜登政府上台后，一改特朗普政府对非政策的“冷战思维”，重新在索马里部署约 500 名美军，一方面是帮助当地政府训练索马里安全部队、打击“青年党”，另一方面则是重新树立美国在非洲之角地区“威信”，与中国和俄罗斯在该地区开展地缘战略争夺。英国、法国、欧盟等在非洲之角地区也有长期的军事存在，但数量和规模都较小。例如，欧盟在索马里主要有三大军事行动任务，分别是欧盟索马里军事训练部队（EUTM Somalia）、欧盟索马里海上部队（EUNAVFOR Somalia, 即“亚特兰大行动”）和索马里海事能力建设特派团（EUCAP Somalia）。2022 年 12 月，欧盟宣布延长索马里三大行动任期，以应对索马里安全局势变化，强化欧盟在维护红海和亚丁湾海上安全方面的作用。另外，日本、俄罗斯等国家也积极参与非洲之角地区安全治理。例如，乌克兰危机爆发后，俄罗斯与埃塞俄比亚签订了军事合作协议，而且双方在提格雷地区冲突、复兴大坝、乌克兰危机等问题上保持了一致立场。

与此同时，中东国家已成为非洲之角安全治理的重要参与方和“政治市场中最重要的外部参与者”，造成了中东安全问题向非洲之角外溢。<sup>[1]</sup> 沙特、阿联酋、卡塔尔、土耳其等国家一直在争夺该地区沿海国家的商业港口，甚至建立军事基地。沙特和阿联酋的联盟关系也在争夺非洲之角港口中出现了裂痕。一是因为沙特未能赶超阿联酋在非洲之角港口投资的步伐；二是阿联酋近年来积极介入苏丹冲突，向苏丹武装团体“快速支援部队”（RSF）提供了大量资金，<sup>[2]</sup> 这与支持苏丹武装部队的沙特出现了分歧，也由此导致阿联酋和沙特在非洲之角争夺主导地位的竞争中出现失衡。伊朗对非洲之角的战略重视程度极高，将其作为外交政策“战略纵深”拓展地区和平衡战略对手

---

[1] Jason Mosley, “Turkey and the Gulf States in the Horn of Africa: Fluctuating Dynamics of Engagement, Investment and Influence,” Rift Valley Institute, 2021, <https://riftvalley.net/publication/turkey-and-gulf-states-horn-africa/>.

[2] Louisa Brooke-Holland, “The Horn of Africa and the Red Sea.”

影响力的完美地区。<sup>[1]</sup> 以色列对伊朗在非洲之角地区的参与极为担忧，为阻止疑似来自伊朗的武器流向非洲之角地区，以色列采取了旨在阻断红海武器走私路线的军事行动。土耳其将红海视作东地中海计划的延伸，站在阿联酋支持埃塞俄比亚政府一边，通过教育援助、奖学金政策、新闻传播等方式对非洲之角地区进行软实力投资。<sup>[2]</sup> 中东国家还积极建设红海跨区域安全合作机制，介入非洲之角安全事务。从目前来看，由中东国家发起的红海安全委员会（又称“红海联盟”）、红海和亚丁湾沿岸阿拉伯和非洲国家理事会（“红海理事会”）等跨区域安全治理尝试均“雷声大，雨点小”，基本处于停滞不前的状态。2020年1月，沙特、埃及、约旦、厄立特里亚、也门、苏丹、吉布提和索马里八国成立了“红海理事会”，旨在协调红海和亚丁湾海域及其周边地区的政治、经济、文化和安全事务。该组织的最初目标是加强区域间合作，共同应对海盗、走私等海上安全问题和移民问题。新冠疫情的蔓延令理事会的机制结构和功能划分陷入停滞。截至目前，红海理事会安全治理的主体作用尚未充分发挥出来，红海理事会成员国在机制协调和应对海上安全风险点方面仍存在不足，特别是红海两岸的安全支点国家，例如埃塞俄比亚、阿联酋等都不是该理事会成员国，这对形成更广泛的红海地区愿景构成了挑战。<sup>[3]</sup> 西方智库据此认为，沙特会利用红海理事会作为其对抗伊朗、打击也门胡塞武装的外交工具，以及与土耳其在非洲之角地区开展竞争的政策手段。<sup>[4]</sup> 因此，该机制尚不具备彻底解决非洲之角安全困境的可行性。

---

[1] Viktor Marsai and Erzsébet N. Rózsa, “The Late-comer Friend: Iranian Interests on the Horn of Africa,” *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol.17, No.4, 2023, p.359.

[2] Simon Rynn and Benjamin P. Nickels, “Enhancing Security in the Red Sea Arena,” *The Clock Tower Security Series*, The George C. Marshall European Center for Security Studies, March 2024, <https://www.marshallcenter.org/en/publications/clock-tower-security-series/enhancing-security-red-sea-arena/enhancing-security-red-sea-arena>.

[3] Jason Mosley, “Turkey and the Gulf States in the Horn of Africa: Fluctuating Dynamics of Engagement, Investment and Influence.”

[4] *Ibid.*

### 三、破解非洲之角安全治理赤字的中国方案

中国一直重视非洲之角安全问题，为地区应对武装冲突、恐怖主义、气候变化、公共卫生、粮食安全等安全挑战提供了资金和智力支持。非洲之角地区在美西方领导下的全球安全秩序中始终处于边缘地位，难以实现安全领域的独立自主，而中国提出的“非洲之角和平发展构想”以安全、发展、治理为三大目标，契合了非洲之角安全与发展的迫切现实需要，弥补了现有安全治理的不足。“非洲之角和平发展构想”的提出不仅是全球安全倡议在非洲之角地区的理论创新与具体实践，也是中国为破解非洲之角安全治理赤字提供的中国方案。

#### （一）加强域内对话机制化是应对安全挑战的重要抓手

中国始终是非洲之角和平稳定的有力维护者、发展振兴的积极参与者。多年来，中国致力于为包括非洲之角地区在内的非洲大陆和平与繁荣发挥建设性作用，积极提升域内国家安全自我保障能力。自1990年以来，中国累计向非洲派出3万余人次维和人员，现有1800余名维和人员部署在非洲5个任务区，成为派遣维和人员最多的联合国安理会常任理事国和第二大联合国维和经费出资国；自2007年起，中国设立中国政府非洲事务特别代表，2022年初又宣布设立非洲之角事务特使，为斡旋非洲之角热点问题、推进协商化解争端发挥了重要作用；2008年以来，中国已派出46批护航编队在亚丁湾执行护航任务，为7200余艘中外船舶保驾护航；2015年习近平主席在联合国维和峰会上宣布向非盟提供1亿美元无偿军事援助，以增强非洲维稳能力；自2019年起，中国已举办三届中非和平安全论坛，为开展中非安全领域合作凝聚共识；中国担任安理会轮值主席国期间，多次召开有关非洲和平与安全公开辩论会或标志活动。例如，在2021年5月举行的“非洲和平与安全：推进非洲疫后重建，消除冲突根源”高级别会议上，中非共同发起了“支持非洲发展伙伴倡议”，鼓励和推进三方和多方对非合作，为国际社会共助非洲

实现长久和平贡献了力量；2022年8月中国举办“加强非洲国家能力建设”为主题的标志活动，加大劝和促谈，推动非洲国家政治解决地区热点问题。

推动非洲之角和平会议机制化已成为中国与非洲之角地区加强域内对话、应对安全挑战的重要抓手。根据《全球安全倡议概念文件》，中国呼吁国际社会支持非洲之角国家以自己的方式和平解决地区热点问题。<sup>[1]</sup>正如肯尼亚国际关系专家阿代尔·凯文斯（Adhere Cavince）所言，中国提出的“非洲之角和平发展构想”可以缓和地区国家间冲突、大大降低冲突激烈程度，加强域内国家恢复领导力、重振经济活动和发展能力，为数百万在战争和不发达经济背景下命运岌岌可危的人们提供喘息的机会。<sup>[2]</sup>自薛冰大使2022年担任外交部非洲之角事务特使以来，为推动落实“非洲之角和平发展构想”积极奔走，鼓励地区国家独立和平解决地区问题。2022年6月，“首届非洲之角和平会议”在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴成功举办。和平会议的成功举办不仅是推动落实“非洲之角和平发展构想”的具体体现，也为斡旋非洲之角热点问题提供了机制化的对话平台。与会各方一致同意通过对话和谈判以和平方式推动解决地区热点问题，受到了国际社会和非洲之角国家好评。2023年4月，埃塞俄比亚总理阿比向薛冰大使颁发感谢状，感谢中方为推动埃塞俄比亚和平进程所作出的努力。<sup>[3]</sup>2024年6月，中国又成功举办了第二届非洲之角和平会议，与会代表一致同意将围绕和平、安全、发展、合作、治理五方面进一步加强合作。埃塞俄比亚通讯社报道指出，中国坚持不干涉内政原则和充分尊重非洲之角域内国家使得非洲之角地区国家能够团结起来，以更加务实的方式解决多方面问题；非洲之角国家应借助和平会议这一平台

[1] 《全球安全倡议概念文件（全文）》，外交部网站，2023年2月21日，[https://www.fmprc.gov.cn/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202302/t20230221\\_11028322.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/ziliao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml)。

[2] Adhere Cavince, “China’s Peace Diplomacy in the Horn of Africa Welcome,” The Nation, February 13, 2022, [https://nation.africa/kenya/blogs-opinion/blogs/-china-s-peace-diplomacy-in-the-horn-of-africa-welcome-3716938#google\\_vignette](https://nation.africa/kenya/blogs-opinion/blogs/-china-s-peace-diplomacy-in-the-horn-of-africa-welcome-3716938#google_vignette).

[3] 《全球安全倡议落实进展报告（2024）》，中国国际问题研究院网站，2024年7月，[https://www.ciis.org.cn/xwdt/202407/t20240718\\_9312.html](https://www.ciis.org.cn/xwdt/202407/t20240718_9312.html)。

以一个声音发声，共同努力实现地区可持续和平与安全稳定。<sup>[1]</sup>

## （二）加快域内国家振兴是克服发展挑战的根本途径

积极打造中国与非洲之角合作示范项目为加快域内国家振兴、克服发展挑战提供机遇。以全球安全倡议和“非洲之角和平发展构想”为指引，中国通过基础设施建设、直接投资、经济发展援助等举措带动地区开发，形成“两轴+两岸”<sup>[2]</sup>发展框架，为非洲之角应对地区发展挑战提供了中国智慧和中國方案。伊加特红海、亚丁湾和索马里问题特使穆罕默德·阿里·古约(Mohamed Ali Guyo)表示，恢复非洲之角发展是该地区唯一的优先事项；非盟委员会前副主席兼非洲能力建设基金会执行委员会主席伊拉斯图斯·姆文查大使(Erustus Mwencha)也表示，没有安全就没有和平，没有和平就没有发展，中国一直走在支持非洲国家发展的前列。<sup>[3]</sup>近年来，中国与非洲之角国家充分利用“一带一路”倡议、中非合作论坛、金砖国家机制等平台，不断加强双边和多边交流合作，推动中国与非洲之角各领域合作迈上新台阶。中国企业在非洲之角地区承建了蒙内铁路、亚吉铁路、蒙巴萨油码头项目、内罗毕快速路、马萨瓦新港、阿萨布港修复工程等标志性基础设施项目，为地区国家经济社会发展带来巨大经济效益和潜在社会影响力。例如，自2017年通车运营以来，蒙内铁路拉动了铁路沿线地区经济发展，给非洲之角地区稳定与发展带去了希望。截至2024年5月31日，蒙内铁路累计客运量达到1286万人次、货运量达3287万吨，为当地培养铁路相关技术从业人员2800余名，直接和间接创造约7.4万个就业岗位，大力推动了地区现代化发展步伐。<sup>[4]</sup>联合国驻肯尼亚协调员斯蒂芬·杰克逊(Stephen Jackson)指出，中国对非

[1] Solomon Dibaba, “China, Horn of Africa Initiative Nurtures Regional Peace and Stability,” Ethiopian News Agency, 2023, [https://www.ena.et/web/eng/w/en\\_36721](https://www.ena.et/web/eng/w/en_36721).

[2] “两轴”指蒙内铁路和亚吉铁路，“两岸”指红海东西两岸。

[3] Eliud Kibii, “Secure Peace for Horn of Africa Development-Experts,” The Star, October 20, 2022, <https://www.the-star.co.ke/siasa/2022-10-20-secure-peace-for-horn-of-africa-development-experts/>.

[4] 李卓群等：《惠民之路、繁荣之路——蒙内铁路运营七周年》，中国一带一路网，2024年6月21日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/031JF1JB.html>。

洲之角地区基础设施建设的投资将为消除地区冲突和极端主义，以及为繁荣和稳定地区形势注入多边主义努力。<sup>[1]</sup>

另外，一些中企在建项目侧重于改善非洲之角国家产业链和民生问题，为地区经济社会长足发展奠定了坚实基础。例如，2024年5月，中国土木工程集团有限公司与埃塞俄比亚奥罗米亚州政府签署合作建设乐美自贸区协议。乐美自贸区规划面积10.67平方公里，位于埃塞俄比亚加达经济特区的核心区域，毗邻亚吉铁路。该自贸区重点聚焦咖啡加工、竹木加工、花卉种植外销、机械设备制造、医疗卫生等领域，力争成为一个集生产、加工、贸易、研发于一体的综合性自贸区。乐美自贸区建成后将吸引中资企业入驻，有助于补齐埃塞俄比亚产业链短板、实现技术转移、创造就业机会、吸引外国投资和实现出口创汇。<sup>[2]</sup>2024年6月，由中国能建葛洲坝集团承建的斯瓦克大坝主体建设基本完工，是肯尼亚迄今最大的水利民生工程，也是肯尼亚实现2030年远景发展规划和“四大发展目标”的旗舰项目。项目建成后，储水量可达6.88亿立方米，将为肯尼亚东南部地区的供水、供电和农业灌溉带来巨大的经济收益，缓解当地300多万人的生活灌溉用水和用电短缺问题。<sup>[3]</sup>

### （三）探索域内国家自主发展道路是解决治理短板的主要手段

中国一贯主张非洲之角地区应是国际合作的大舞台，不应是大国博弈的竞技场。“非洲之角和平发展构想”的核心要义就是支持地区国家早日摆脱域外国家的地缘争夺，走上自主发展、团结自强的发展道路。中国式现代化就是中国共产党领导的社会主义现代化，它既是一条基于自身国情的具有中国特色的现代化道路，又具备各国现代化道路的共同特征。中国式现代化道

---

[1] Eliud Kibii, “SGR Key in Enhancing Horn of Africa’s Economies, Stability-Experts,” *The Star*, August 28, 2023, <https://www.the-star.co.ke/news/2023-08-28-sgr-key-in-enhancing-horn-of-africas-economies-stability-experts/>.

[2] 黄培昭：《在“非洲之角”打造制造业，中企承建埃塞自贸区》，环球网，2024年6月15日，<https://world.huanqiu.com/article/4ID5X1Ph6En>。

[3] 《中国能建承建的肯尼亚最大水利工程主体建设完工》，国资委网站，2024年6月21日，<http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588124/c31008109/content.html>。

路远远超越了“西方中心主义”现代化理论，拓展了包括非洲之角国家在内的广大发展中国家实现现代化的路径，对非洲之角国家具有重要的参考和启示作用。<sup>[1]</sup>在中非合作论坛、金砖国家机制框架下，中国积极推动习近平主席提出的“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议与非盟《2063年议程》、非洲之角各国发展规划之间的深度对接。中方提出的“中非携手推进现代化十大伙伴行动”涉及文明互鉴、贸易繁荣、产业链合作、互联互通、发展合作、卫生健康、兴农惠民、人文交流、绿色发展、安全共筑十大领域，与“支持非洲工业化倡议”“中国助力非洲农业现代化计划”“中非人才培养合作计划”等助力非洲现代化的三项举措，都为包括非洲之角国家在内的非洲国家补齐治理短板提供了实实在在的支持和帮助。

对中国治国理政经验的借鉴有助于非洲之角国家提升治理水平。为进一步提升非洲之角国家在法治建设、和平安全、农业技术等领域的治理经验，中国每年为包括非洲之角国家在内的非洲国家政府官员、驻华使节、区域组织专家学者和青年领袖举办多场研修班和援外培训班，帮助他们了解中国治国理政实践与治理水平，鼓励各国结合自身发展需求从传统文明中汲取智慧，加快提升各领域治理水平。为弥补各国发展和治理水平不足，中国还针对8个非洲之角国家发展现代化的具体需求，设立了专题研修班以增进双方治国理政经验交流。例如，在2022年至2024年期间，中国为埃塞俄比亚官员组织的专题研修班涵盖了城市交通、景观建设、机械行业、旅游发展、导游培训和电力官员培训等多个领域；为吉布提官员、学者和青年开设了社会保障、跨境电商、人工智能、物流与多式联运等与数字经济相关主题的研修班；为肯尼亚官员提供了城市交通、铁路运营、文化旅游等相关领域研修班的学习机会等，有效提升了非洲之角国家应对各领域挑战的治理经验，加强了中国与非洲之角国家合作的深度和广度，增进了中国与非洲之角各国之间的友谊，

---

[1] 李新烽：《中国式现代化道路对非洲发展的启示》，《马克思主义研究》2022年第4期，第1页。

为将非洲之角打造成和平之角、发展之角、繁荣之角贡献了中国智慧。

#### 四、结语

进入 21 世纪以来，发展中国家整体性崛起势头强劲，非洲之角国家再度成为全球和地区大国争夺的对象，非洲之角也成为全球地缘政治竞争最为激烈的地区之一。在百年未有之大变局下，非洲之角国家自主意识逐渐增强，正逐渐以独立自主的外交姿态维护自身立场和利益，并实施多元外交政策，同所有国家保持友好交往。不同于以美西方为首的域外国家对非洲之角的军事干预和政治地缘博弈，中国作为非洲之角国家的好朋友、好伙伴、好兄弟，始终重视同非洲之角国家在安全领域的合作与建设性参与，支持非洲之角国家积极探索属于自己国家的发展道路和治理模式，推动非洲之角以自己的方式解决安全问题。在全球安全倡议指引下，中国将与非洲之角国家一道努力，坚持共同、综合、合作、可持续的安全观，共同推进“非洲之角和平发展构想”的实现，为非洲之角地区提供中国智慧与中国方案。与此同时，金砖国家机制已经实现首次成功扩员，埃及、埃塞俄比亚、伊朗、沙特和阿联酋等中东和非洲之角国家成为金砖国家新成员国。金砖国家机制为红海和非洲之角地区提供了新的更广阔的合作与发展多边平台，必将推动非洲之角地区实现长久和平、发展繁荣，为共筑新时代全天候中非命运共同体贡献力量。

【责任编辑：宁团辉】

the accession process of Ukraine and two other countries marks a significant strategic move following the outbreak of the Ukraine crisis in 2022. This decision is primarily driven by three considerations: responding to geopolitical upheavals and competing with Russia for regional dominance; strengthening the EU's competence and promoting European strategic autonomy through expansion; and aiming for institutional restructuring of Ukraine and other potential new members in the long term. While the EU has started accession negotiations with Ukraine and Moldova and granted Georgia candidate status, the three countries are still far from becoming full EU members. The new round of EU enlargement faces numerous challenges including a high threshold for accession, the rise of far-right and populist forces in some member countries, and internal disagreements within the EU. This will make the enlargement process lengthy and complex.

## **Security Governance in the Horn of Africa and China's Initiative**

ZHANG Mengying

The Horn of Africa is one of the most unstable and crisis-ridden regions in the world, facing various forms of intra-state and inter-state conflicts as well as international security threats for many years. Since the outbreak of the Red Sea crisis, the security challenges and risks in the Horn of Africa region have continued to intensify, further exposing the existing security issues in the region. Both at the international and regional levels, there is no shortage of governance measures to address the security dilemma in the Horn of Africa. However, the existing governance model has failed to identify the root causes of conflicts and ignored regional countries' demand for independent peacekeeping, thus unable to effectively address the security governance deficit in the region. Under the guidance of the Global Security Initiative, China's proposal of the Outlook on Peace and Development in the Horn of Africa responds to the needs of

regional countries, helping them enhance self-protection capabilities to confront the security, development and governance challenges, and providing them with a path for the peaceful resolution of regional disputes, the realization of long-term security in the Horn of Africa, and the building of an all-weather China-Africa community with a shared future for the new era.

## **Development Trends and Prospects of India's Semiconductor Industry**

LOU Chunhao

By exaggerating the conflict of values and hyping up the issue of supply chain security, the United States is pushing forward the so-called “democratic technology alliance” based on a geopolitical agenda. As an important target of the US charm offensive, India has taken multiple measures to actively develop its own semiconductor industry. The moves aim to facilitate the country's industrial transition and strengthen the resilience of its supply chain, while taking advantage of the US strategic competition against China. India has made some progress in improving the ecosystem of its semiconductor industry, but due to constraints such as insufficient supporting conditions, uncertainties in the degree of assistance from the US, and its own supply chain dependence on China, India's semiconductor development still has a long way to go. Despite this, the US squeeze in the upstream of the supply chain and the catch-up of India in the downstream of the supply chain may put China's semiconductor industry under simultaneous pressure in both directions.

## **The United Nations' Role in Global Artificial Intelligence Governance**

YAN Dexue

In recent years, the United Nations has adhered to a people-oriented approach and