

达尔富尔问题：中国非洲政策的新考验

贺文萍

【内容提要】随着 2010 年 4 月苏丹近 20 年来首次大选的临近，苏丹这个非洲面积最大、同时也堪称面临最复杂的国内外发展环境的国家再次成为世界关注的焦点。而占苏丹全国总面积约 1/5、总人口 17% 多的达尔富尔地区因其持续的冲突、苏丹政府对这一冲突所采取的备受争议的政策，以及中国和苏丹日益加深的经济合作（特别是能源合作），也使中国的非洲政策成为国际关注的热点之一。由于中国和苏丹有着传统友好的密切政治经济关系，国际社会对中国在达尔富尔问题上可以发挥的作用存在着非理性的过高期望，以为单凭中国之力就可影响苏丹政府的政策。而有关达尔富尔问题的各种争议也对中国长期以来坚持的“不干涉内政”原则构成了挑战。本文认为，“不干涉内政”不应当被解读成不愿承担“保护的责任”。事实上，中国在达尔富尔问题上的政策近年来已表现出越来越多的灵活性。考虑到达尔富尔问题的复杂性和目前苏丹南北关系的脆弱性，中国政府所倡导和推动的“接触方法”要比“制裁动议”对于维护苏丹的稳定与和平更具有建设性。

【关键词】 达尔富尔 中国非洲政策 考验

【作者简介】中国社会科学院西亚非洲所非洲室主任、研究员、博士生导师、法学博士

随着 2010 年 4 月苏丹近 20 年来首次大选的临近，苏丹这个非洲面积最大、同时也堪称面临最复杂的国内外发展环境的国家再次成为世界关注的焦点。而占苏丹总人口 17% 多的达尔富尔地区因其持续的冲突、苏丹政府对这一冲突所采取的备受争议的政策，以及中国和苏丹日益加深的经济合作（特别是能源合作），也使中国的非洲政策成为国际关注的热点之一。那么，达尔富

尔问题究竟是个什么性质的问题?这一问题和中国究竟有何关联?中国长期以来坚持的“不干涉内政”外交原则是否与“保护的责任”这一新的国际准则发生了冲突?中国又是如何根据形势来调适自己的政策,以及解决达尔富尔问题的合适途径和方法究竟是什么?

达尔富尔:一个复杂的问题

始自 2003 年初的苏丹达尔富尔问题近年来因西方媒体、人权组织以及一些政界人士的“特别关注”迅速上升为新的国际热点问题。由于中国和苏丹日益加深的经济合作(特别是能源领域的合作),达尔富尔的持续政治危机也引发了有关中国是否在“间接鼓励”苏丹政府在达尔富尔地区进行一场经久战争的争议。一些西方政府和人权组织不断声称,中国对“不干涉内政”政策的严格恪守等于是和苏丹政府合谋,给达尔富尔危机火上浇油。^①因此,这里有必要提出下列问题,即:达尔富尔危机的根源究竟是什么?中国实际上真正能够对苏丹政府发挥多少杠杆作用?近年来中国为解决达尔富尔问题又采取了什么样的措施?

位于苏丹西部的达尔富尔地区生活着约 80 个部落,主要分为“阿拉伯人部落”和“黑人部落”两大部落集团。前者为放牧骆驼的游牧部落,主要分布在该地区的北部;后者为从事农业的部落,主要分布在该地区的中部和南部地区。历史上,两大部落集团之间即便因争夺水源或土地偶有小的冲突,但基本上能相安无事。然而,自 20 世纪 70 年代初期以来,由于该地区遭受的一场严重旱灾袭击,使得来自达尔富尔地区北部甚至包括乍得等邻国的阿拉伯游牧部落(为寻找水源和草地)大批迁徙到达尔富尔的中部和南部,致使该地区人口过度膨胀,从 20 年前的 300 万人增加至目前的 600 万人。人口的过度膨胀,加上饥荒和当地生存环境的恶化,使得争夺土地和水等稀缺资源的摩擦和冲突明显增加。根据一些苏丹学者的统计,两大部落集团间冲突的次数从 1968

^① 参见 Amnesty International (2006), *People's Republic of China: Sustaining Conflict and Human Rights Abuses*, (London: Amnesty International); International Crisis Group (2002), *God, Oil and Country: Changing the Logic of War in the Sudan*, (Brussels: International Crisis Group)。

年的 3 起上升到 1998 年的 21 起。^①

对水源和土地等关乎生存的稀缺资源的争夺和冲突,再加上由北方主导的苏丹喀土穆中央政权对南部苏丹人在政治上的排斥,使得冲突不断加剧。而喀土穆政权在苏丹全境实施的严格伊斯兰沙里亚法(Sharia law)则可以说是压死骆驼的最后一根稻草。该法的实施激起了政治上的反抗并直接导致了要求脱离北方、实行政治上自治的武装抵抗运动的诞生。其中最有影响的一支军事抵抗运动组织就是“苏丹人民解放运动”(the Sudan People's Liberation Movement, SPLM)。该组织在经过了与北方中央政府几十年的血腥内战后,终于在 2005 年通过与喀土穆政府签署一项“全面和平协议”(the Comprehensive Peace Agreement, CPA)而最终与喀土穆言和,组成了联合过渡政府,并制定了包括分享权力以及南方自决等路线图。

就在喀土穆与南苏丹的致命冲突即将结束之际,达尔富尔的冲突又爆发了,并且还涉及周边的乍得、中非共和国、利比亚和乌干达等邻国以及南苏丹地区。2003 年 2 月,由达尔富尔地区黑人居民组成的“苏丹解放军”(the Sudan Liberation Army, SLA)和“正义与公平运动”(the Justice for Equality Movement, JEM)两支武装以政府未能保护他们免遭阿拉伯民兵(被称为“坚贾维”Janjaweed)袭击为由,展开反政府的武装活动,要求实行地区自治。武装冲突造成大量人员伤亡。达尔富尔问题也开始因此而浮出水面。另外,由于苏丹和一些邻国的政治分歧与不和,以及相互支持各国境内的反对派组织,邻国如利比亚、乍得和中非共和国的卷入则使得局势进一步复杂化。冲突的扩大在达尔富尔地区造成了很大的人员伤亡。尽管确切的数字难以估算,冲突中死亡的人数从较低值的 1 万人(苏丹政府提供的数字)到较高值的 7 万人(世界卫生组织的估计)不等。已有 100 多万人流离失所。达尔富尔的冲突已经造成了近几十年来最严重的人道主义危机。

达尔富尔和有关“种族灭绝”的辩论

^① Yousef Takana, “Effects of Tribal Strife in Darfur”, in Adam Al-Zein Mohamed and Al-Tayeb Al-Tayeb Ibrahim Weddai, eds., *Perspectives on Tribal Conflicts in Sudan*, in Arabic, Institute of Afro-Asian Studies, University of Khartoum, 1998, pp. 195-225. 转引自余文胜:“苏丹达尔富尔危机的由来”,《国际资料信息》,2004 年第 9 期,第 40 页。

于安理会理事国之间存在严重分歧而无一能够通过。虽然布什政府及其支持者试图把中国描述成其在苏丹进行“政权更迭”的绊脚石,美国在苏丹的真实动机却与其表面宣扬的大不相同。又正如廉姆·英格霍所准确指出的,“石油,而非人道灾难,才是华盛顿对达尔富尔问题的新兴趣所在”。^①中国的立场则认为,相对于制裁威胁和对苏丹政府的孤立企图,外交手段应当是解决达尔富尔危机的更佳途径。而且,中国学者还认为,尽管打着人道主义的旗帜和辞令,美国在苏丹的利益其实是由两个方面的因素所驱动:一是进行反恐战的需要。苏丹在非洲之角的战略地位决定了这一重要性;二是寻求能源的安全供应。因为苏丹拥有丰富的石油和天然气资源。^②

达尔富尔问题及其与中国的“关联”

许多西方政府和非政府组织一直在传播这样一种观点,认为中国在发展与苏丹的关系时,只强调自身的经济利益而不顾达尔富尔地区的“人权”。因此,他们认为,中国应当为日益恶化的达尔富尔地区人道主义危机承担某些责任,并且应当开始在国际舞台上作为一个负责任的利益攸关方来行事。^③在 2008 年北京奥运会日期临近前,“拯救达尔富尔联盟”和许多西方政治人物还加紧了向中国施压的活动,并号召抵制北京奥运会。^④更有甚者,2007 年 5 月,美国 100 多名众议员还联名给中国国家主席胡锦涛写信,警告说中国如果不能对达尔富尔的混乱局面采取措施,将对北京奥运会带来不利影响。^⑤当聚光灯直照中国时,这些批评其实是片面和伪善的。因为除了中国,还有许多国家,如印度、马来西亚等都与苏丹进行着密切的石油业合作,而类似批评却从未针

^① F. William Engdahl, “Darfur? Its the Oil, Stupid...”, Financial Sense Guest Editorials, May 21, 2007. <http://www.financialsense.com/editorial/engdahl/2007/0521.html>.

^② 参见贺文萍,“达尔富尔问题与中国的作用”,《西亚非洲》2007 年第 11 期。

^③ See “Special Feature: Darfur and the Politics of Genocide”, the electronic journal of Africa (e-Africa), Volume 2, November 2004.

^④ See “Activists press China with ‘Genocide Olympics’ label”, <http://www.csmonitor.com/2007/0626/p13s01-woaf.html?page=2>; “Ad campaign seeks to shame China into loosening ties with Sudan”, *International Herald Tribune*, The Associated Press, May 29, 2007, <http://www.iht.com/articles/ap/2007/05/29/america/NA-GEN-US-China-Sudan.php>.

^⑤ “Beijing boycott hot topic on Capitol Hill”, *USA TODAY*, http://www.usatoday.com/sports/olympics/2007-06-08-beijing-darfur-boycott_N.htm.

对这些国家。

在这场政治指责游戏中缺失的是关于对中国在苏丹经济转型过程中发挥作用的讨论,即中国通过其与苏丹的全面经济合作战略帮助苏丹经济发展方面的贡献。由于有了不断增长的稳定的石油收入,苏丹政府才能够获得更多的政治上进行有效控制的空间并最终与其宿敌“苏丹人民解放运动”(SPLM)达成了和解。如果没有中国在石油领域的投资及其带来的苏丹经济形势的改善,2005年签署“全面和平协议”(CPA)可能就难以实现。该协议中的一项重要内容便是苏丹南方自治政府与喀土穆中央政府平分苏丹的年石油收入。

中国—苏丹的经济联系

首先,苏丹经济的强劲复苏与中国的经济参与密不可分。中国与苏丹是传统的友好国家。自1959年2月中苏建立外交关系以来,两国友好关系不断发展。1962年,两国签订了政府间第一个贸易协定。就石油工业而言,中国和苏丹的能源合作极大地提高了苏丹的石油工业能力。中国石油公司自上世纪90年代中期开始参与苏丹的能源开发。截至2003年底,中国石油公司在苏丹共投入27亿美元,修建了1506公里的输油管道,建成了一家250万吨/年原油加工厂和若干个加油站。^①在中国投资的帮助下,苏丹已从一个石油进口国变成了石油出口国。

更重要的是,在中国的帮助下,苏丹建成了自己的一个集勘探、生产、炼制、运输、销售于一体的完整的石油工业体系。苏丹石油生产也因此从1993年的日产2000桶提高到目前的50万桶,2006年原油出口占总出口的比值约达84%。^②而且苏丹经济增长率近年来均保持在8—12%左右,在东北非国家中名列前茅。通货膨胀率也从上世纪90年代的135%下降到2006年的5%。同期,人均国民生产总值则从280美元提高到了1080美元。外汇收入到2005年4月底已达到14.4亿美元。苏丹因此有能力按期偿还了国际货币基金组织贷款,并于2000年恢复了其作为会员国的投票权。^③

中国石油公司不仅给当地人民提供了就业机会,而且还建设了其他一些民

^① “中国与苏丹的能源合作”,《中国石油石化》,2005年第16期,第40页。

^② 苏丹能源和矿产部副秘书长Hamad Elneel A. Gadir在2007年7月26日于北京召开的“中国—苏丹关系”国际研讨会上的发言。

^③ See EIU “Sudan: Country Profile” 2005, 2006.

生项目使当地社区直接受益。例如,截至 2006 年底,中国最大的石油生产公司——中石油(CNPC)已在苏丹投入 3200 万美元用于修建学校、医院和打井项目,直接受益群众达 150 多万人。^① 中石油还投资建设了 22 所小学,帮助 65,000 人获得受教育机会。同时,中石油还提供了数百万美元送苏丹学生到中国学习大学本科和硕士课程,或者接受短期培训。^②

石油收入、积极经济增长和 CPA 的诞生

在达尔富尔问题的辩论中缺失的是中国对复苏苏丹经济所作出的重要贡献以及这一贡献在推动南苏丹和平进程中的影响。正如前文所指出的,在中国帮助下发展起来的苏丹石油工业对苏丹喀土穆中央政府最终决定与其宿敌南方的“苏丹人民解放运动”(SPLM)达成和解并在 2005 年签署“全面和平协议”(CPA)的能力和意愿产生了直接的影响。尽管外交和国际调停也是推动和平进程的关键要素,但如果没有石油收入所带来的苏丹经济形势的改善,南北冲突的最终解决走不了这么远,也绝没有这样顺利。用苏丹能源和矿产部副秘书长哈马德·厄尔尼尔·加迪尔(Hamad Elneel A. Gadir)先生的话来说,“石油已成为推动苏丹发展、和平与团结的重要因素。制裁苏丹的石油业,就等于是制裁苏丹的发展、和平和团结。”^③ 苏丹总统巴希尔也高度赞扬中苏能源合作的成功,他说,“没有中石油公司,就没有苏丹的石油工业,也根本谈不上苏丹南北之间的和平”。^④

根据苏丹能源和矿产部的数字,从 1999 年到 2005 年 7 月,苏丹的石油总收入已经达到 150 亿美元。石油收入已占 2003 年国家财政收入的 53.7%。正因为手中掌握了丰富的石油收入,苏丹喀土穆中央政府才能够和苏丹南方自治政府(Government of Southern Sudan, GOSS)最终达成石油收入五五分成的协议,而且分成前 2%的石油收入直接交付给石油产出地区。目前,苏丹财政和国民经济部在苏丹能源和矿产部以及南方自治政府官员的协助下,每月就石油收入发布报告。根据苏丹财政和国民经济部的统计数字,南方自治

^① “中国和苏丹的能源合作:中非经济合作的典范”, *21st Century Business Herald*, February 5, 2007.

^② “Oil Giant's Commitment”, *China Daily*, special supplement, November 3, 2006.

^③ 苏丹能源和矿产部副秘书长 Hamad Elneel A. Gadir 在 2007 年 7 月 26 日于北京召开的“中国—苏丹关系”国际研讨会上的发言。

^④ “CNPC in Sudan, model of south-south co-op”, *China Daily*, special supplement, November 3, 2006.

政府在 2006 年头 5 个月里已经收到总计 4.73 亿美元的石油分成收入,而且其月均收入呈快速上涨趋势,从 2006 年 1 月份的 7200 万美元上涨到 5 月份的 1.12 亿美元。^①另外,据美国前任苏丹特使(2006 年至 2007 年任职)安德鲁·纳西奥斯(Andrew S. Natsios)在其文章中所说,截至 2008 年初,大约 30 亿美元的石油收入已经转帐到苏丹南方自治政府的财政帐户。南方的经济正在开始复兴。^②因此,可以毫无疑问地说,苏丹喀土穆中央政府和南方自治政府所获得的稳定和持续增长的石油收入不仅有效地缓解了双方的预算困境,从总体上提高了人民的生活水平,而且对苏丹南北“全面和平协议”的顺利执行以及和平的巩固也有很大助益。

“不干涉内政”和“保护的责任”

自 1955 年在印度尼西亚万隆召开第一次亚非会议以来,“不干涉内政”原则就一直是指导中国外交政策的和平共处五项原则中的一项重要原则。而且这一原则也被联合国所接受并体现在联合国的宪章中^③以及其他国际法律文件中。当中国在经济领域深化其市场经济改革的同时,在外交和政治领域仍坚持“不干涉内政”原则并且在许多重要的官方文件中(如 2006 年 1 月发布的《中国的非洲政策》白皮书)反复强调这一原则。中国确信,坚持“不干涉内政”原则和提供“不附加条件”的援助对于发展与非洲的长期友好关系十分重要。因此,中国非常小心翼翼地不干涉非洲国家的内部事务,充分尊重非洲国家独立处理自己内部事务的权力。对中国而言,强调这一原则并不仅仅停留在口头上和理论上。对这一原则的尊崇和坚持是源于中国自己的历史,特别是近现代以来中国所反复遭受的西方列强对中国内部事务的干涉。

就达尔富尔危机而言,中国对上述重要原则的尊崇受到了西方媒体以及美国布什政府的质疑,并且把中国的决策者置于一个相当被动的态势,即必须在

^① See EIU “Sudan: Country Report” September 2006, p.24.

^② Andrew S.Natsios (2008), “Beyond Darfur: Sudan’s Slide Toward Civil War”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No.3, May/June 2008, p.80.

^③ 在联合国宪章第 1 章 (“宗旨及原则”) 第 7 条中有这样的相关表述:“本宪章不得认为授权联合国干涉在本质上属于任何国家国内管辖之事件,且并不要求会员国将该项事件依本宪章提请解决。”

坚持“不干涉内政”原则与国际社会要求放弃这一原则之间寻求某种平衡。正如比利时学者乔纳森·霍斯洛格 (Jonathan Holslag) 所指出的,“达尔富尔问题是对中国外交灵活性的一个紧迫考验。它促使北京在坚持原则和面对国际压力两者之间调整其方向,即一方面是对传统准则的遵守和对经济利益的诉求,另一方面则是应对国际压力和寻求该地区长期稳定的需要。”^①也有西方学者分析认为,中国外交官虽然一方面强调“不干涉内政”并不意味着不愿意提供“保护”,另一方面也迅速指出,所谓“保护的责任”原则实际上是美国及其盟友为使其干涉苏丹事务合法和合理化而特意制造出的词汇,其显而易见的目标就是在苏丹进行“政权更迭”并维持美国在该地区的霸权。^②另外,中国的政策决策者们还尖锐地指出了华盛顿的伪善道德说教,因为自 20 世纪 80 年代初期以来,美国及其西方伙伴国家事实上一直在以市场经济改革的名义,通过有条件的借贷和债务结构调整等方式干涉非洲国家的内部事务。其结果是,非洲发展的进程受阻,非洲国家在经济管理中的作用严重下降,非洲的贫困进一步加剧。而这相当于是对非洲的重新殖民化,而不是发展。

中国、苏丹和联合国

在坚持和严格遵守“不干涉内政”原则的同时,中国也越来越积极地加入联合国领导的在非洲的冲突解决和维持和平行动的国际努力。自 20 世纪 90 年代末期以来,中国已经向 8 个非洲国家派出了总计约 2000 名维和人员,在向非洲任务区派遣维和人员方面,中国名列联合国安理会五个常任理事国之首位。^③

就达尔富尔问题而言,自 2007 年以来中国外交已经表现出更多的现实性和灵活性。除了任命达尔富尔问题特别代表(特使)以及增加向达尔富尔地区的人道主义援助以外,中国还开始积极开展与苏丹政府的斡旋工作,推动苏丹政府与国际社会进行合作,并在苏丹政府同意的原则下,促其允许联合国维和

^① Jonathan Holslag (2007), “China’s Diplomatic Victory in Darfur”, BICCS Asia paper Vol.2 (4), 15 August 2007.

^② Alex De Waal (2007), ‘Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect’, *International Affairs*, vol. 83, No.6, pp.1039-1054; Ademola Abbas (2007), ‘The United Nations, the Africa Union and the Darfur Crisis: of apology and utopia’, *Netherlands International Law Review*, pp.415-440.

^③ Yuan Jin-Dong (1998), ‘Multilateral Intervention and State Sovereignty: Chinese Views on UN Peacekeeping Operations’, *Political Science*, vol.49, pp.275-295.

部队在达尔富尔地区的部署。^①通过这些措施和努力,中国得以在很大程度上成功地平息了国际社会对中国的指责,并同时仍然维护与苏丹政权的良好关系。考虑到自身在世界经济中的地位,中国既不能得罪其重要贸易伙伴美国,也不能疏远其重要的石油供应国苏丹。从一个更广阔的视野来看,中国在达尔富尔问题上所采取的行动表明了这样的一种承诺和决心,即中国要在一个日趋复杂且各种问题彼此纠结、难以厘清的世界舞台上发挥一个负责任大国的作用。

“接触的方法”:中国的建设性作用

在达尔富尔问题上,一些西方媒体和国际组织对中国的指责主要集中在两点:第一,在联合国安理会讨论达尔富尔问题时反对使用制裁手段;第二,中国对改变苏丹政府的立场所施加的压力不够。事实上,尽管面对西方的不断指责,中国一直都在积极寻求用更注重实效的方法来解决达尔富尔危机。中国主张并相信,地区和国际冲突应当通过对话和谈判等外交手段解决。制裁只会起到相反的效果,深受制裁之苦的不是当事国的政权,而是人民。制裁和对苏丹政府持强硬立场只会使得达尔富尔问题更趋复杂。中国达尔富尔问题特别代表刘贵今大使也表示,“对苏丹政府施加更多的压力或扩大制裁无助于和平解决达尔富尔问题,反而会使该地区的形势更加复杂。有很多过去的例证都证明,像达尔富尔危机这样的问题,如果没有这个国家内部政治进程的同步推进,问题就难以得到解决。”^②

重要的是从一开始我们就应当认识到,中国对“不干涉内政”原则的坚守并不意味着北京不愿意承担“保护的责任”。这里的关键区别在于,中国只支持满足下列条件的合法性干预:第一,干预不能侵犯有关国家的主权;第二,干预必须得到联合国的授权;第三,联合国部队还需得到有关当事国家的邀请;最后,只有当所有其他手段都证明无效后,联合国执行任务时才能使用武力。^③中国认为,美国在没有联合国授权的情况下就以“保护”“人权”和“自由”

^① Reuters (2006), 'China Pushes Sudan to Let UN Troops into Darfur', 14 September 2006.

^② Xinhua Net, Beijing 29 May 2007. "Chinese Envoy: Sanctions wouldn't help to resolve the Darfur issue"; Also see "Confrontation over Darfur 'will lead us nowhere'", *China Daily*, 27 July 2007.

^③ See Allen Carlson (2004), 'Helping to keep the peace albeit reluctantly: China's recent stance on sovereignty and multilateral intervention', *Pacific Affairs*, Vol.17, No.1, pp.9-27; A. Reeves (2007), 'China in Sudan: Underwriting Genocide', paper presented at China's Role in the World:

的名义对伊拉克发动侵略战争并造成了灾难性的失败后果就是不宜倡导武力干预的最典型的一个例证。中国还认为,在入侵伊拉克的问题上,美国并没有尽全力并穷尽所有的外交手段,并选择使用了单边行动,而不是多边手段。最后,美国的侵略行动激起了伊拉克人的许多不满,并为伊拉克人的内部反抗铺平了道路,因为美国人并不被看作是“解放者”,而是“占领者”。

自达尔富尔问题出现以来,中国就一直与有关各方保持沟通和联系,并通过推动各方领导人对话、派遣特使以及推动在联合国大会等场合的相关讨论等方式发挥调停人作用。胡锦涛主席在 2006 年 11 月中非合作论坛北京峰会和 2007 年 2 月初访问苏丹期间,均就达尔富尔问题与苏丹总统巴希尔举行了会谈。而且,中国还参加了 2006 年 11 月在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行的包括联合国五常、非盟以及苏丹在内的旨在解决达尔富尔问题的相关会议。前任联合国秘书长科菲·安南在会议上提出一个联合国分三阶段向非盟驻达尔富尔部队提供支援的计划,即“安南计划”:第一阶段,联合国向非盟部队提供价值 2100 万美元的军事装备和物资,并派遣近 200 名军官、警官和文职官员,在非盟部队中担任参谋和顾问等职务;第二阶段,联合国支援非盟部队的人员和装备将达到一定规模;第三阶段,在达尔富尔完成部署联合国—非盟混合部队,这支部队将由 1.7 万名军人和 3000 名警察组成,其指挥权将掌握在联合国手中。中方支持这一方案,认为该方案是现实可行的,也最容易被苏丹政府所接受。

由于中国的建设性努力及其对“安南计划”的推动,苏丹政府 2007 年 6 月宣布无条件同意在达尔富尔地区部署联合国—非盟混合维和部队。这使得联合国安理会得以在 2007 年 7 月 31 日一致通过关于在达尔富尔地区部署联合国—非盟混合维和部队的第 1769 号决议。如果没有中国所发挥的建设性“接触”外交,这一决议的通过是难以想象的。另外,中国还采取实际行动来推动联合国第 1769 号决议的落实。迄今,作为联合国维和部队的第一批先遣部队,中国已向达尔富尔地区派遣了 315 名工兵分队。另外,中国还共向达尔富尔地区提供了价值 8000 万元人民币的人道物资援助,并向非洲联盟在该地区执

Is China a Responsible Stakeholder? (US-China Economic and Security Review Commission, Washington DC, 3 April 2007).

行维和任务的特派团捐款 180 万美元。

除了支持和推动“安南计划”的落实并在幕后为联合国第 1769 号决议的通过进行各种外交斡旋之外,中国政府还在 2007 年 5 月 10 日任命刘贵今大使出任中国非洲事务的特别代表。事实上,即便在刘大使的任命之前,为实地了解情况,以便使北京就苏丹问题制定出更适合形势的战略,中国政府已向达尔富尔地区派遣了 5 个特使团。这充分显示出中国对非洲事务,以及当前对达尔富尔问题的高度重视。刘贵今大使上任后,即赴苏丹进行了为期 5 天的访问,和苏丹领导人就达尔富尔问题进行了讨论,目的是推动该问题的政治解决以及进一步改善达尔富尔地区的人道和安全状况。就连英国《经济学家》杂志也为中国的这些举措鼓掌叫好。^①

又正如美国前任苏丹特使安德鲁·纳西奥斯所强调指出的,“如今唯有接触才是能给成功带来希望的唯一政策选项”。^②然而,苏丹喀土穆政权与西方之间不愉快的历史自然使得苏丹领导人有理由相信,西方其实意在推翻其政权并加速苏丹的分裂。而不幸的是,位于海牙的“国际刑事法庭”(International Criminal Court, ICC)于 2009 年 3 月初向苏丹总统巴希尔发出的逮捕令似乎正好给苏丹政府这一对西方的疑虑提供了最新的证据和注脚。由于喀土穆和西方之间根深蒂固的猜疑和互不信任,中国则可通过“接触的方法”在双方之间担任信息传递和搭建信任之桥的角色。事实上,中国也正是在发挥这样的作用并已为之做出了很大的贡献。

“国际刑事法庭”的裁定及达尔富尔的未来

具有讽刺意味的是,国际上一些人可能觉得达尔富尔问题还不够复杂,于是“国际刑事法庭”也加入进来凑热闹,使得问题更趋复杂,也更不易解决。早在 2008 年 7 月中旬,“国际刑事法庭”的首席检察官路易斯·奥坎波(Luis Moreno-Ocampo)就对苏丹总统巴希尔提出了“战争罪”和“反人类罪”等共 7 项罪行的指控并要求法庭对巴希尔发出逮捕令。2009 年 3 月初,“国际

^① “Sudan: A hopeful Wind of Change”, *The Economist*, 10 May 2007

^② Andrew S. Natsios (2008), “Beyond Darfur: Sudan’s Slide Toward Civil War”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No.3, May/June 2008, p.80.

刑事法庭”对巴希尔发出了逮捕令，使之成为现代国际关系史上针对一个国家在任总统的第一案。

在表面上看来，“国际刑事法庭”的这一行动似乎是最终朝着司法公正迈出了重要一步。但在表象之下，这实际上是朝着错误的方向向前迈进的一步，甚至使得各利益相关方多年来在苏丹推动和平的努力又倒退了两步或者三步。一方面，裁决书和逮捕令在苏丹以及一些阿拉伯国家激起了广泛的愤怒情绪。巴希尔总统及其周围的苏丹高层人士指责裁决书和逮捕令是西方阴谋的一部分，是旨在对苏丹进行“政权更迭”的“新殖民主义计划”。毫无疑问，“国际刑事法庭”的裁决书和逮捕令把巴希尔进一步推向苏丹执政党“人民大会党”强硬派阵营的一边，客观上使得喀土穆的统治精英集团进一步加强和巩固其权力；另一方面，达尔富尔的反叛组织则受到这一裁决书的鼓舞，可能会加强对政府军的攻击或者在谈判桌上提出新的更多要求。事实上，逮捕令发出后不久，苏丹政府就将在苏丹活动的 10 多个外国援助机构驱逐出境，其中包括英国的 Oxfam、“拯救儿童”组织，以及美国的 Care, CHF 等。这些国际援助机构的离境会使达尔富尔地区的人道主义援助工作面临严重的人手和资源短缺问题。因此，到头来，最终还是达尔富尔地区的贫苦人群成为了“国际刑事法庭”裁决书的受害者。

“国际刑事法庭”裁决书甚至还将苏丹境外的利益相关者进一步分化成两个阵营。非洲联盟和阿拉伯联盟强烈反对这一裁决，认为这一起诉会造成地区的不稳定，使达尔富尔冲突进一步恶化并威胁到苏丹南北之间和平协议的继续执行。

另外，非洲国家还对“国际刑事法庭”总将起诉的对象锁定在非洲国家领导人身上十分不满，认为这是国际司法体系针对富国和穷国搞的“双重标准”。^①与此相反的是，欧盟和美国则要求苏丹政府与“国际刑事法庭”进行合作。中国则自然是反对任何可能破坏达尔富尔和苏丹实现和平努力的行为，支持非洲和阿拉伯国家提出的暂停甚至撤消这一起诉的要求。

2010 年 2 月 4 日，随着苏丹近 20 年来首次大选的临近，“国际刑事法庭”在这一关键时刻又故伎重演、重蹈覆辙，拟在其预审听证会上对巴希尔已遭起

^① “Darfur: Bashir genocide charges to be reconsidered”,
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8494759.stm>.

诉的一连串罪名中再加上“种族灭绝罪”。这一消息自然引起了苏丹政府的强烈愤慨,认为“国际刑事法庭的目的就是为了阻止苏丹政府组织大选和进行权力和平移交的努力”。^①

“国际刑事法庭”所发出的一连串裁决,犹如扔出的一枚枚定时炸弹,使得达尔富尔以及整个苏丹局势的未来正变得越来越不确定和富有挑战性。随着2010年4月的总统大选以及2011年南部全民公决的临近,达尔富尔的和平和苏丹的稳定将完全依赖和取决于苏丹国内外各利益相关方的共同努力。由于达尔富尔危机的复杂性,以及其根源于气候条件的恶化以及该地区内外等各种宗教和政治势力的卷入,达尔富尔问题绝不是一个可以单独由中国或任何其他国家一方就可以解决的简单问题。达尔富尔冲突的复杂性决定了该问题不可能在短期内就能够得到解决,对此国际社会应当有所准备。

结 论

中国在达尔富尔问题上所采取的“安静外交”的成功并不意味着北京就此可以不需再对其苏丹以及整个对非政策进行评估。全球化以及非洲自身的进步已经改变了非洲大陆的战略和政治发展态势。举例来说,随着“非洲统一组织”(简称“非统”)向“非洲联盟”的发展和转型,“非统”倡导的“不干涉成员国内政”原则已经部分被“非盟”的“非漠视”原则(即“有条件地干预成员国内政”)所取代。在非盟宪章的第四条中,在强调主权平等和不干涉原则的同时,也强调“非盟有权在某成员国出现下列情况时进行干预,比如战争罪行、种族灭绝和反人类罪行等”。这表明非洲国家认识到,在非洲某一国或某一区域发生的冲突会影响到其邻国的稳定,因此需要有一个集体安全机制和责任来打造一个强大和稳定的非洲。同样,随着中国与非洲关系的发展以及中国利益在非洲的拓展,中国也需要不断探索如何适应新形势下的非洲新政策。

随着“国际刑事法庭”向巴希尔总统发出“种族灭绝罪”的起诉,达尔富尔的局势变得更加不确定。虽然中国努力促使喀土穆政权接受联合国维和部队部署在其领土上,但如果国际社会仅继续将重心放在向达尔富尔派遣维和部队

^① “Darfur: Bashir genocide charges to be reconsidered”,
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8494759.stm>.

而不是针对苏丹冲突的政治和历史根源采取相应的政治与和平解决手段的话，那么苏丹政府的疑虑就不会消除。正如美国前任苏丹特使安德鲁·纳西奥斯所正确指出的，“华盛顿把大量人力资源和经费用在了达尔富尔危机上，而不是支持苏丹的全面和平协议”。^① 又如联合国—非盟驻达尔富尔混合部队 (UNAMID) 总指挥官马丁·阿格瓦伊 (Martin Luther Agwai) 将军所直白指出的：“如果（达尔富尔）没有一个新的和平协议，即使我们把所有应部署的维和部队都部署到了达尔富尔，这仍将是一个艰巨的任务。因为如果没有和平协议，你就无法维持和平。”^② 维和与和平政治进程之间的失衡必须迅速得到调适，因为如果不能确保苏丹南北之间的和平，就根本谈不上达尔富尔地区的和平。而中国正是一直在积极主张“维和与政治进程”的双轨推进战略，遗憾的是国际社会对此重视不够。而这一失衡如果继续下去的话，将无疑等同于向一些阻碍和平进程的人士发出错误信号，这对于苏丹全国的维持和平努力将是十分有害的。

^① Andrew S. Natsios (2008), "Beyond Darfur: Sudan's Slide Toward Civil War", *Foreign Affairs*, Vol. 87, No.3, May/June 2008.

^② "General Martin Luther Agwai fears Darfur force will fail", *The Times* (London), 26 October 2007.

苏丹政府未能够保护达尔富尔人免遭“坚贾维”阿拉伯民兵组织的日常攻击在西方各国引发了许多的辩论。许多人道主义组织开始指责苏丹政府与“坚贾维”在合谋搞“种族灭绝”。在美国,特别是一些右翼基督教组织和反阿拉伯势力的利益集团竭力游说布什政府,公开把达尔富尔危机定性为反人类的“种族灭绝”。从布什政府以及其他批评苏丹政府的观点看来,把达尔富尔危机定性为“种族屠杀”可以为日后美国领导的国际社会对苏丹巴希尔政权实施制裁并在“保护的责任”原则下进行联合国干预铺平道路。^①尽管使用的语言是“保护的责任”,但不难发现布什政府以及“拯救达尔富尔联盟”(the Save Darfur Coalition)背后隐含的反伊斯兰和反阿拉伯动机。但在美国“9·11”事件后的政治氛围里,苏丹巴希尔政权对达尔富尔人民疾苦的漠视本身似乎为国际社会所持的对苏丹的强硬立场找到了法理依据。也正因如此,人们才需要仔细分析中国在达尔富尔危机中的作用,以及北京到底是否具有能够劝说巴希尔政权在达尔富尔问题上遵守国际规范和标准的外交手段。

联合国、非洲联盟、欧盟等均不认可用“种族灭绝”来定性达尔富尔问题。特别是联合国,已在其报告中对该地区冲突界定为“大规模人道主义危机”。^②尽管如此,美国国会仍于2004年7月通过决议,认定达尔富尔冲突为“种族灭绝”,并进一步要求国会立即对苏丹采取制裁措施。由此也导致了达尔富尔问题的国际化。正如美国学者威廉姆·英格霍(William Engdhal)所尖锐指出的,“‘种族灭绝’是一个受人喜欢的主题,而华盛顿就是乐队的指挥。……只有华盛顿以及追随它的非政府组织在使用‘种族灭绝’这个富有指控性的词汇来描述达尔富尔问题。如果他们的这种‘种族灭绝’指控性描述得到了普遍接受,那就为北约干预下的苏丹‘政权更迭’以及事实上华盛顿对苏丹主权事务的干预打开了可能性之门。”^③

美国布什政府还多次在联合国安理会提出制裁苏丹的议案,但这些议案由

^① Alex De Waal (2007), 'Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect', *International Affairs*, vol. 83, No.6, pp.1039-1054; Nsongurua J. Udombana (2005), 'When Neutrality is a Sin: The Darfur Crisis and the Crisis of Humanitarian Intervention in Sudan', *Human Rights Quarterly*, Vol.27, pp.1149-1190.

^② Rupert Cornwell (2005), 'Darfur Killings Not Genocide, Says UN Group', *Independent*, 31 January; David Black (2008), "Darfur's Challenge to International Society", Vol. 65, No. 6, 2008, Canadian International Council.

^③ F. William Engdahl, "Darfur? Its the Oil, Stupid...", *Financial Sense Guest Editorials*, May 21, 2007. <http://www.financialsense.com/editorial/engdahl/2007/0521.html>.

first country to pass Climate Change Act in the world; Also, In the act British set out a legally binding carbon reduction target for the first time in our global. This paper researches the British energy and climate change policies as a whole, and explore the impact of the act on the transition to a low carbon economy. The paper's find of UK's experience on developing low carbon economy by law can be very helpful to implement China's scientific thought of development in the future, and can also help us to prepare for the international negotiation of climate change in Copenhagen.

Nabucco and the Multi Energy Game Among U.S., EU, Russia, and Emerging Energy Countries of Caspian Sea.

PANG Changwei and BAI Suozhu

The Nabucco pipeline is the primary choice that listed on the EU energy diversification strategy. It ignited a great game between EU and Russia which included competitions of gas sources and gas routes in Eurasian, such as emerging energy countries like littoral countries of Caspian sea, Iran, and trans countries like Trans-Caucasus, Turkey, and East Europe countries. And the future of this pipeline will be determined by the détente level between U.S. and Iran, also the U.S. and Russia bilateral relationship evolvement.

The Darfur Issue: A New Test for China's African Policy

HE Wenping

With the approaching of Sudan's very first election in nearly two decades in April 2010, Sudan, the biggest country in Africa and also the country that faced most complicated development environment both domestically and internationally, is once again becoming the focus of the world. And the ongoing conflict in the Darfur region of Sudan, about one fifth of the total area and with more than 17% of total population, plus the controversy policy taken by the Sudan government as well as China's growing economic engagement in the country, particularly in the energy field, has put China's Africa policy in the spot light. Since China and Sudan have had a long tradition of friendship and close political and economic ties, there has been an unreasonable high expectation from the international community that China alone can influence the position of the Sudanese government on this sensitive matter. The international controversy over Darfur has brought a fundamental challenge to China's long-held foreign policy of 'non-interference'. The author

argued in the paper, the principle of “non-interference” should not be interpreted as non willingness to take the “responsibility to protect”. As a matter of fact, in recent years, China’s Darfur policy has shown more and more flexibility and the “non-interference” policy itself is also undergoing changes. Given the complexity of the Darfur issue and the volatile North/South relation in Sudan, the “engagement approach” endorsed and pushed by China is more constructive than “sanction initiative” for maintaining the stability and peace in Sudan.