

特约文章

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的 冲突与合作<sup>①</sup>

王建伟<sup>②</sup>

**[内容提要]** 本文以比较的方式探讨中美两国在处理苏丹达尔富尔人道主义危机这样一个非传统安全问题上的合作和冲突。中美在对冷战后兴起的对“失败国家”所谓的“人道主义国际干涉,”对达尔富尔问题性质的认定,处理达尔富尔问题的基本立场,联合国的作用等一系列问题上既有共同点,也存在不少分歧。中美两国在制定达尔富尔政策时的内外环境也有相当大的不同。文章得出结论,中国和美国在达尔富尔问题上可以进行合作,但是由于各种原因,这种合作是有限度的。文章认为像达尔富尔这样的所谓“第三方”问题将对中美关系的议事日程产生越来越大的影响。这是中美关系发展近年来的一个新特点。

**[关键词]** 失败国家,人道主义干涉,达尔富尔危机,联合国安理会,有条件主权论

---

<sup>①</sup> 本文是复旦大学美国研究国家哲学社会科学创新基地项目“中美对排传统安全的联合研究”课题的成果之一。

<sup>②</sup> 王建伟,美国威斯康星大学政治系教授。

冷战结束以后,由于世界两极结构的崩溃,美苏在第三世界一些非战略地区的影响式微,使得这些地区的一些国家出现所谓的力量“真空”。这种现象的后果之一是这些国家内部的各种矛盾激化,往往导致政府的治理危机,使得所谓的“失败国家”(failed state)成为冷战后国际政治中的一个突出现象。国际社会包括联合国安理会日益把“失败国家”视为攸关地区和世界和平与稳定的安全问题。其原因之一是这种国内的治理失败常常产生严重的人道主义危机,从而给这些国家所在的地区造成动荡和不安。

近年来由“失败国家”所触发的大规模人道主义危机这样一个非传统安全问题日益成为中美关系的一个重要内容和影响这一关系的新因素。两国之间在这类问题上的互动也越来越多。本文试图通过对苏丹达尔富尔问题的案例研究来探讨中美在这一非传统安全问题上合作的潜力及其局限性。更具体来说,通过对中美达尔富尔问题各自政策以及互动的比较分析和研究,来揭示两国在这一问题上既有一致,也有分歧;既有合作,也有斗争;既有利益上的冲突,也有理念上的碰撞这样一种错综复杂的状况。

## 一、达尔富尔问题的源起及中美与苏丹的关系

关于苏丹达尔富尔冲突的起源中外媒体已经有大量报道,这里似无必要加以详细描述,而只需要提供一些简单的背景。苏丹作为非洲大陆面积最大的国家,长期以来经济落后,是联合国宣布的世界最不发达国家之一。但是苏丹拥有较丰富的石油资源,石油储量占世界第33位。近年来对石油资源的开采以及石油工业的建立,使得该国的经济状况得到一定程度的改善,能够保持较高的经济增长率。然而由于缺乏资金和技术,苏丹无法完全依靠自己的力量发展本国的石油工业,再加上世界市场对石油的需求不断增加,使得苏丹的石油资源成为世界各主要石油消费国和大石油公司争夺的对象,使苏丹在国际政治中的战略地位也相应上升。这是达尔富尔问题之所以会举世瞩目的深层次原因之一。

达尔富尔地区位于苏丹西部,与利比亚、乍得、中非等国接壤,是大撒哈拉区域的一部分,包括三个省,面积50多万平方公里,多为沙漠,人口

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

600 多万。该地区居民中种族部落繁多，主要是北部的信奉伊斯兰教的阿拉伯人和南部的信奉基督教的土著黑人，大多从事家庭畜牧业。达尔富尔问题是历史上各种因素长期积累而造成的。首先，历史上的欧洲殖民统治造成当地不同种族、部落之间的不平衡发展和不和睦关系。其次，1956 年苏丹独立之后，由于国家长期处于内战中，中央政府无力对该地区实行有效管制，当地无政府状态比较严重。再次，70 年代之后，由于自然环境条件的恶化，阿拉伯人与黑人争夺水草和土地资源的矛盾日益加剧。这种争夺又因为近年来石油等矿产资源的开发而更趋激化，最终于 2003 年演变成黑人和阿拉伯人两派之间以及政府军和反政府武装之间旷日持久的大规模武装冲突。黑人组成各种反政府武装，攻打政府机关，而苏丹政府则依靠阿拉伯人的民兵武装与叛军作战。在冲突过程中，双方，尤其是阿拉伯人的民兵武装，都犯下种种暴行，造成大量平民伤亡，从而引起国际社会的关注。虽然非洲联盟 2004 年就派遣 7000 名维和部队到达尔富尔地区，但是由于缺乏经费和经验，局势没有得到根本改善。经过多方斡旋努力，苏丹于 2005 年达成了南北之间旨在结束长达 21 年内战的综合和平协定。2006 年在苏丹政府和达尔富尔各派之间也达成了达尔富尔和平协定。但是由于种种原因，这两个协定，特别是后者，没有得到全面的执行，达尔富尔的冲突继续造成平民的伤亡和流离失所。

大致也就是在 2004 年，达尔富尔问题开始从一个苏丹国内冲突问题上升为一个国际焦点问题，引起西方媒体、人权组织和政界人士的广泛关注。除了其他原因之外，应当说美国各种势力在达尔富尔问题的升级，也就是国际化上起了很大的作用。在 2004 年美国总统大选中，达尔富尔问题成了争取竞选连任的布什总统抓住国际道义旗帜、抵销国际上对其单边主义黠武外交政策批评、攻击民主党在克林顿政府期间在卢旺达种族屠杀问题上反应迟钝、无所作为、争取黑人和基督徒选票的一个砝码。美国宗教团体、非洲裔人权组织等院外活动集团的压力也是促使美国政府开始重视达尔富尔问题的一个重要原因。

但是在苏丹和非洲的一些官员看来，美国突然关心起达尔富尔问题的背后，还是有石油利益的影子。例如 2004 年 8 月 8 日，苏丹驻阿尔及利亚大使哈伊达·哈桑召开新闻发布会，指出美国“捏造达尔富尔危机的真实目的是

为了非洲大陆的石油”。他说，美国对于达尔富尔冲突的报道不真实，实际上是想给苏丹施加压力，削弱苏丹政府，为自己的扩张野心做准备。这种说法当然也不完全是空穴来风。由于认为苏丹政府与攻击美国的国际恐怖主义有牵连，美国在上世纪 90 年代就将苏丹列为支持恐怖主义国家名单，并对苏丹进行军事打击，实施经济制裁。这样美国石油公司就被排除在苏丹的石油工业之外。这导致中国、马来西亚、印度、加拿大等国主导了苏丹的石油行业。对此，美国石油公司并不甘心，它们谋求重返苏丹，分享苏丹的石油财富。因此认为美国政府想利用达尔富尔问题作为契机来恢复它对苏丹的影响，这种推断也是合乎情理的。

而从战略层面看，美国近年来对达尔富尔问题的高度关注也和其整个非洲战略调整有关。布什政府上台之后，非洲地区在美国外交政策中的地位不断提高。2006 年 12 月布什任命辛蒂·考维尔担任美国驻非洲联盟特使，这是委派至这个由 53 个国家组成的多国组织的第一个非洲以外国家的专职特使。她在 2007 年 5 月接受采访时表示，她的任命显示了美国与非洲为在这个具有重要战略意义的大陆寻求政治稳定和经济繁荣而日益发展的合作关系。考维尔称：鉴于非洲正在将注意力从过去的殖民时代转向今天的全球化，“这对非洲联盟和美国来说都是一个具有历史意义的时刻”。她表示，美国在非洲有经济利益——美国进口石油总量的近 15% 来自非洲大陆，同时也希望促进非洲大陆取得政治稳定和经济繁荣。因此，美国对非洲大陆的外援在过去六年里提高了三倍，达 40 亿美元。在解决非洲大陆冲突这一至关重要的领域，“美国仅在过去四年内就向非盟提供了四亿多美元，用于达尔富尔的维和行动。”美国还通过“非洲紧急行动培训与援助计划”等项目来加强非盟的维和能力，帮助建立一支由 25000 人组成的非盟预备军，以应对紧急情况。美国国防部还拟在非洲大陆建立一个新的地区军事指挥中心，即美军非洲司令部。考维尔称，所有这些行动计划完全符合赖斯国务卿所倡导的所谓“转型外交”，即以积极而非被动的方式解决国际问题。这不仅意味着非洲具有作为国际社会不可分割的一员的战略重要性得到高度重视，而且也意味着非

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

洲大陆作为一个全面合作伙伴的重要性得到承认。<sup>①</sup>

在这样一个大背景下来观察，美国对达尔富尔问题予以高度重视，就不难理解了。自 2004 年以来，美国在解决达尔富尔问题上不惜投入大量人力物力，是对苏丹提供最多援助的国家。2006 年 5 月美国国际开发署分管民主、冲突和人道救援局的助理署长迈克尔·赫斯在向国会通报援助达尔富尔地区的最新情况时指出，美国从 2004 年到 2006 年总计支出 10 多亿美元，为苏丹西部形势危急的达尔富尔地区的饥民提供食品。他还提请在座的议员注意，除已提供的援助外，国会当时还在审议一项为苏丹紧急追加拨款 2.25 亿美元的议案，其中 1.7 亿美元将专门提供给达尔富尔。他敦促各位议员尽快批准这项拨款议案，以使救援工作继续迅速展开。赫斯指出，美国于 2005 年为世界粮食计划署在苏丹的各项工作提供了 85% 的经费。不仅如此，美国还向国际红十字会食品分发项目提供了 2200 万美元，并向在达尔富尔分发食品的五个非政府组织提供了 800 万美元。美国的“食品促和平”办公室把苏丹达尔富尔地区作为一个首要的援助对象，采取多项措施向达尔富尔地区提供 47600 吨食品，总价值达 4800 万美元。<sup>②</sup> 2008 年 2 月，美国总统布什在他任内第二次访问非洲。在他的非洲五国之行程中，布什宣布了多项行动计划，包括一项 1 亿美元派驻达尔富尔维和部队的训练计划。在访问卢旺达时，他指出：美国帮助训练了 7000 多名卢旺达在达尔富尔的维和人员，还提供了超过 1700 万美元资金用于装备这批维和人员，并将他们运送到达尔富尔。布什还说，他和卢旺达卡加梅总统一致认为，“美国的作用是帮助非洲人民解决非洲问题”，达尔富尔的种族灭绝大屠杀就是其中之一。<sup>③</sup> 2007 和 2008 财政年度，美国每年给苏丹的援助均为 10 亿美元。从 2005 年到 2008 年，美国向苏丹和乍得东部总共提供了价值 40 多亿美元，用于人道主义、维和及经济

① 美国国务院国际信息局：《美国特使称非洲的战略重要性与日俱增》，2007 年 5 月 14 日。

② 美国国务院国际信息局：《美国为达尔富尔饥民提供的援助超过 10 亿美元》，2006 年 5 月 12 日。

③ 美国国务院国际信息局：《布什总统在访问非洲期间宣布多项行动计划》，2008 年 2 月 19 日。

发展。<sup>①</sup>

和美国的战略考虑相比，中国在苏丹有更直接的经济、政治和军事利益。其中最引起美国和西方关注的是中国在苏丹的石油投资、开采和购买。1996年11月，中国石油天然气总公司中标获得苏丹穆格莱德油田一、二、四区块开发权，并负责组建作业集团——大尼罗河股份有限公司，中方占最大股份（40%）。这是苏丹最大的石油公司。该项目由三个区块和一条原油外输管线组成，1999年6月完工，8月底出口了第一船原油，目前日产原油25万桶。此外，中国还在苏丹首都喀土穆拥有炼油厂和石油化工厂。中油集团和苏丹政府各占喀土穆炼油厂50%的股份，项目于2000年5月正式投产，年加工能力为250万吨原油。中油集团占喀土穆石油化工厂股份的95%，苏丹政府占5%。2002年3月5日正式投产，设计年产1.5万吨聚丙烯。

1997年以来，在石油开发项目带动下，中国和苏丹之间的贸易量猛增。2001年，苏对华贸易占其外贸总额的35%，其中对华出口占其出口总额的55%，从中国进口占其进口总额的14%。2003年1月到12月，中苏进出口总额达到19.2亿美元，其中中国从苏丹进口14.4亿美元。中国从苏丹进口的商品主要就是原油。目前中国已是苏丹最大的贸易伙伴。除了贸易投资之外，中国早在1981年就开始在苏丹进行劳务承包。中国在苏丹的承建项目包括石油化工、港口、电站、房建、路桥等。例如中国在苏丹的麦若维水电站投资近20亿美元。根据外交部2004年的数字，中国在苏丹大约有3000人。据了解，中方人员主要是公司代表和承包工程的劳务人员，但中国公司主要集中在苏丹中南部地区，而达尔富尔地区位于苏丹西部。<sup>②</sup> 中国和苏丹还有较为紧密的军事关系。中国是苏丹主要的武器供应国之一。

但是对中国在苏丹的经济和军事利益也不应估计过高。中国和苏丹的贸易在整个中国的对外贸易中只占很小的比例，还不到1%。中国从苏丹进口的石油也只占中国石油进口的10%不到。就军事关系而言，苏丹从俄国进口

---

① “United States policy on Sudan,” April 15, 2008, <http://www.state.gov/af/rls/2008/103969.htm>.

② 《美欧提议制裁苏丹 中国在苏丹巨大利益可能受损》，《中国青年报》，2004年8月10日。

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

的武器量也要远超中国。<sup>①</sup> 当然正因为中国在苏丹有着相当规模的经济利益，而且相对西方国家处于一个比较有利的位置，所以中国不太愿意看到达尔富尔问题的过度国际化，以避免让美国及西方势力过多介入苏丹事务。同时中国根据自己力所能及，不断向苏丹提供援助。达尔富尔危机爆发以后，中国政府已经向该地区提供了价值 8000 万人民币的物资援助，除帐篷、水桶等生活物资外，还有发电机、水泵、运输设备和医疗设备以及 120 所活动板房学校。中国政府还为北达尔富尔州修建大坝的项目投入了近 3000 万美元的资金，中国石油公司在苏丹的勘探、冶炼也帮助苏丹从贫油国发展到拥有相对完整石油工业的国家，为苏丹的经济社会发展作出了贡献。在苏丹的中国公司还帮助当地人修路、架桥、建设学校和医院。<sup>②</sup> 中国国家主席胡锦涛 2007 年 2 月访问苏丹时，同意注销苏丹欠下的 8000 万美元的债务，并为苏丹的基础设施提供 1300 万美元不附带任何条件的无息贷款。<sup>③</sup>

总之中美两国在苏丹都有长远的地缘政治和战略上的利益。但是从当前来看，中国显然和苏丹政府维持着比美国远为密切和友好的关系。中国在苏丹的经济和军事利益比美国和西方更为明显和直接。应当承认，不同的利益构成会影响到两国对达尔富尔问题的政策。中国与苏丹的友好合作关系不仅成为美国和西方舆论攻击中国的口实，也成为它们力图改变中国在苏丹“一枝独秀”局面的政策动力。

## 二、中美对所谓“人道主义国际干涉”的不同认知

达尔富尔问题的实质是国际社会如何认定和处理一国内部由于内战、贫困、治理不善等原因导致的所谓“人道主义危机”问题。冷战结束以后，由国际社会或外部势力对所谓“失败国家”进行“人道主义干涉”（humanitarian intervention）的合法性和必要性日益成为国际政治学界和国际法学界一个

① Yitzhak Shichor, “China’s Darfur policy,” *China Brief*, The Jamestown Foundation, May 1, 2007.

② 《中国代表说中国在达尔富尔问题上发挥了积极作用》，2007 年 9 月 7 日；《中国特别代表：达尔富尔问题实质不是种族屠杀》，新华社，2007 年 5 月 29 日。

③ “年终报道：中国和苏丹的关系”，美国之音，2007 年 12 月 16 日。

争论不休的课题。其争论的焦点在于一国内部因战争、冲突、骚乱、自然灾害、人为的政策等引起的对人的生命乃至基本权利的大规模的严重的破坏是否依然属于一国政府主权范围内的事务，还是这种情况的出现已经构成国际干预的合法基础。由于达尔富尔冲突直接与这一基本问题有关，对这个问题的理解和回答会直接影响到当事国的政策，有必要在这里将对“失败国家”的所谓“人道主义干涉”这个概念和内涵作一简单的探讨。

从上世纪 90 年代以来，西方主流政策和学术界，包括一些国家、国际组织、非政府组织以及最近三任联合国秘书长都开始讨论在一国内部发生大规模侵犯人权的情况下，如卢旺达的种族屠杀和波斯尼亚的种族清洗，国际社会是否应当超越主权进行干预？在西方世界逐渐开始占上风的看法是，在这种情况下，人权应当高于主权，国际社会可以进行干预。联合国因为在卢旺达和波斯尼亚等问题上干预不力，行动过于迟缓而受到广泛批评。但是这种人权高于主权的论调并不被广大的第三世界或发展中国家所接受。对它们中的大多数国家来说，主权仍然是当今世界民族国家保护自己独立的护身符。它们仍然倾向于把所谓的“人道主义干涉”看作是西方国家搞强权政治、肆意干涉别国内政的表现。换言之，在“人道主义国际干涉”这个问题上实际上形成了南北之间的尖锐对立。

当时担任联合国秘书长的安南本人基本上是赞成人道主义国际干涉的，但是他希望这种干涉能在联合国安理会的主导下进行。同时他也希望就人道主义干涉的一些基本原则在国际社会达成一种共识，并在给联合国大会的新千年报告中提出了这一要求。为了超越南北在这个问题上的对立，为形成这样一种共识创造条件，加拿大政府对此做出了回应，于 2000 年 9 月发起建立了关于干预和国家主权的国际委员会（International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS），就这一问题进行研究，并直接向联合国秘书长报告。该委员会的成员包括美国、澳大利亚、加拿大、德国等发达国家和阿尔及利亚、南非、菲律宾等发展中国家的代表。中国没有参加这个委员会。

干预和国家主权委员会起草了一个报告，试图超越南北之间在国际干预



## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

问题上的对立，走出一条中间道路，达成一个共识。<sup>①</sup> 这个报告提出了一个新的概念，叫做“保护的职责”(responsibility to protect)。其基本含义是指一个国家或一个政府有责任保护其公民的基本人权。如果这个政府因为各种原因，不能行使保护其公民的职责，那么国际社会就应当接过这种职责，有责任采取行动。该报告指出，过去对这个问题的讨论是倾向于认为国家主权和国际干涉之间有内在矛盾，是不可调和的。但是这个委员会在经过与各界人士广泛咨询后，发现这二者之间并不是那样完全对立的。大家能够接受这么一个基本观点，那就是保护其人民免受杀戮和其他严重伤害是主权的最基本的和最根本的功能。因此如果一个国家不能或者不愿履行这样的职责使其人民免受伤害，在极端的情况下，国际社会的其他成员可以使用强制手段甚至武力来进行干预。该委员会认为，“保护的职责”这一提法或原则是可以为大多数人接受的。

当然在“保护的职责”的名义下进行人道主义的国际干预说起来容易，真正实施起来就不是那么简单了。在撰写报告的调查过程中，委员会发现各国对国际干预主要有三方面的担忧。一是过程。怎样使干预的过程有利于加强国际社会的集体责任，而不是为单边主义的行为提供机会或借口。报告提出应当由联合国安理会来主导国际干预行动。二是干预的轻重缓急，即何为优先的问题。过去的干预主要是集中在灾难发生以后做出反应，而不是考虑如何防止灾难发生。报告强调国际社会负有防止灾难发生的责任。国际干预另外一个常常被忽视的方面就是如何在冲突之后构筑和平。因此“保护的职责”实际上有三个方面：不但是对灾难做出反应的责任，而且还包括防止灾难和灾后重建的责任。三是行动能力。过去的经验表明国际社会往往不能对人道主义灾难及时做出反应。有时即使安理会做出了有关决定，也可能决而不行，不能保证就会采取有效的实际行动。这就需要制定出在执行人道主义干涉方面行之有效的规范。当然贯穿所有这三方面的关键是在需要采取行动的时候，国际社会有没有高度的政治意愿来迅速采取干预行动。这就需要世

---

<sup>①</sup> “The Responsibility to Protect: the way forward,” International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001。

界各国形成这样一个强烈的共识：不能让卢旺达种族屠杀那样的悲剧再次发生。

美国在倡导人道主义国际干预的理论和实践方面都起了主要的作用。从上世纪 90 年代开始，美国的一些官员和学者就开始鼓吹人道主义干涉的必要性和合法性。其代表人物之一是曾经担任过布什政府国务院政策设计委员会主任，现任美国重要思想库对外关系委员会主席的理查德·哈斯。哈斯的国际干预理论是建立在他对国家主权概念的重新定义上的。他认为传统的国家主权概念在当今世界受到了来自多方面的挑战，包括所谓“失败国家”无力行使国家主权，全球化大大限制了国家控制跨国界活动的的能力，以及一些国家在更大程度上愿意向超国家组织让渡主权以换取更多的国际合作。在这种情况下，和苏联领导人勃列日涅夫提出的“有限主权论”类似，哈斯强调国家主权不再是绝对的，而是相对的。因此他提出了“有条件主权”和“契约主权”这样的概念。这类概念的一个重要内涵就是，主权不是一张空白支票，伴随着它而来的不仅是权利，还有义务。如果一个国家由于种种原因不能履行作为主权国家在国内外义务，那么它的主权就有理由被剥夺，这里不干涉内政的原则就不再适用。在他看来，国际社会对一个主权国家的干涉，包括武力干涉至少在以下三种情况下是正当的和合法的。第一种情况是如果一个主权国家的政府无力满足其人民的基本需要或保护人民的基本权利，以至于出现大规模的人道主义危机，或者犯下种族屠杀或种族清洗等反人类的罪行。在这种情况下，国际社会有权利，甚至有义务进行干预。这不仅仅是履行人道主义的道德义务，而且还因为它威胁到国际安全。第二种情况是如果一国政府从事、支持或庇护国际恐怖主义活动。为了保护本国人民的安全，其他国家也有权采取包括武力在内的干预行动。第三种情况是如果一些具有侵略或支持恐怖活动历史的国家试图获得或扩散大规模杀伤性武器，从而危及国际安全，在这种情况下，国际社会或受到威胁的国家有权采取先发制人

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

或预防性的行动来摧毁这种能力。<sup>①</sup>

以上这些对人道主义国际干涉问题的简单讨论为我们对中美两国在达尔富尔问题上的比较研究提供了一个概念上的框架。上述美国在人道主义国际干预问题上的这些理念不可避免地会影响其对达尔富尔问题的判定和政策。而中国对目前国际上流行的这一套人道主义干涉理论基本上还未予以接受。从人权和主权这一对概念来看,美国在国际上处理第三国问题时,显然是倾向于人权高于主权的。而中国大致上还是主张主权高于人权,仍然认为一国内部的冲突属于一国主权管辖范围内的事务,应当由该国自行解决。尽管近年来中国对国家主权的认识也不再像过去那么绝对,在外交实践上也逐步接受在某些特定情况下,国际社会对传统上属于一国内部事务的某种程度的介入,但是在理念上并不认可西方的人道主义干涉理论的合法性,对国际社会介入一国内部事务的接受程度也远低于美国等西方国家。这就为两国在处理达尔富尔问题上的不同政策倾向埋下了伏笔。问题在于两国能不能通过互动在这个问题上找到最低限度的共识。

### 三、中美对达尔富尔问题性质认识和形势判定的不同

中美两国在处理达尔富尔问题上的分歧首先表现在对这一问题性质的认识有较大的差距。美国官方和民间从一开始就认定在达尔富尔发生的是“种族灭绝的大屠杀。”2004年7月,美国国会通过决议,认定达尔富尔冲突为“种族灭绝”并要求政府采取行动迫使联合国对苏丹采取制裁措施,从而为达尔富尔冲突的国际化提供了立法依据。美国政府官员从总统以降,也都一口咬定在达尔富尔发生的是“种族灭绝”的大屠杀。如2004年9月,美国国务卿鲍威尔宣布苏丹达尔富尔地区的杀戮为种族灭绝,并认为苏丹政府和它支持的阿拉伯民兵难辞其咎。<sup>②</sup>美国总统布什也多次将发生在达尔富尔的事

---

<sup>①</sup> Richard Haass, "Sovereignty: existing rights, evolving responsibilities," January 14, 2003; <http://www.state.gov/s/p/rem/2003/16648.htm>; "Sovereignty and globalization," February 17, 2006, [http://www.cfr.org/publication/9903/sovereignty\\_and\\_globalization.html](http://www.cfr.org/publication/9903/sovereignty_and_globalization.html).

<sup>②</sup> Washington Post, "U. S. calls killings in Sudan genocide," September 10, 2004.

情定义为“种族灭绝行为,”或“种族灭绝大屠杀。”例如他在2005年7月接受记者采访时就声称,美国“是一个将那里的情况视为种族灭绝大屠杀的国家……我们对达尔富尔的局势给予十分严重的关注”。<sup>①</sup>美国国务卿赖斯则认为达尔富尔地区的人道主义危机规模空前,声称“有些人显然在苏丹犯有反人类罪,必须将犯下这些罪行的人绳之以法”。<sup>②</sup>

但是中国政府从未接受美国和西方对达尔富尔问题的这一认定。虽然承认在达尔富尔由于军事冲突平民受到很大伤害,存在人道主义危机,但是并不认为这一地区发生了种族屠杀。这一认知上的差异从双方对达尔富尔冲突中伤亡人数的不同估计也可见一斑。例如中国媒体的报道一直认为冲突“已造成一万多人丧生,一百多万人流离失所”。<sup>③</sup>这些数字远远低于美国和西方的估计,即冲突已经造成二十万人死亡,二百五十万难民流离失所。到达尔富尔难民营实地考察过的中国外交官,认为那里的情况并没有像西方报道得那么严重,也没有像在去之前想象得那么严重。难民营的情况基本是稳定的,安全形势和人道主义状况也都还可以,<sup>④</sup>并没有看到“饿殍遍野的凄惨状况”。<sup>⑤</sup>而美国官员则倾向于将达尔富尔的情况描绘成一片混乱,一无是处。

因此中国政府负责达尔富尔事务的官员多次明确表明达尔富尔问题的实质并不是种族屠杀的问题,而是因为欠发达和贫困以及资源短缺,导致不同部落之间争夺水源、土地。所以达尔富尔问题“实质上是发展的问题”,<sup>⑥</sup>解决达尔富尔问题的根本出路在于实现当地经济重建和发展,国际社会除继续向达尔富尔民众提供人道主义援助外,也应提供发展援助。<sup>⑦</sup>达尔富尔地区自然资源匮乏,贫穷落后,解决问题的根本出路在于实现当地经济重建和发展。如果经济得不到发展,生存条件得不到改善,人们对基本生活资料的争

① “布什总统在八国集团峰会前接受记者采访”美国国务院国际信息局,2005年3月7日。

② 《国务卿赖斯敦促国际社会采取行动解决达尔富尔危机》,《美国参考》,美国国务院国际信息局(IIP),2005年4月1日。

③ 《背景资料:达尔富尔问题的由来》,新华社,2007年4月30日。

④ 《翟隽:达尔富尔地区武器来源帽子扣不到中国头上》,国际在线,2007年4月17日。

⑤ 《中国特别代表:达尔富尔问题实质不是种族屠杀》,新华社,2007年5月29日。

⑥ 《中国特别代表:达尔富尔问题实质不是种族屠杀》,新华社,2007年5月29日。

⑦ 《背景资料:中国在苏丹达尔富尔问题上的立场》,新华网,2007年4月30日。

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

夺还会持续，当地动乱的隐患就难以根治。<sup>①</sup>

中国的另外一些分析则干脆直指将达尔富尔的局势说成是“种族灭绝大屠杀”是“最大的谎言”。这些分析还指出美国的这一说法也不符合联合国对达尔富尔问题的定性。联合国在谈到达尔富尔问题时，使用的说法是“人道主义危机”，而且联合国秘书长派出的一个调查团到苏丹进行调查后所发布的报告指出，虽然苏丹达尔富尔地区发生了许多严重违反国际人权法和人道主义法的事件，但是并没有发生种族灭绝大屠杀。<sup>②</sup>

#### 四、中美对解决达尔富尔问题基本立场的异同

对达尔富尔问题性质的认定和对当地形势判断的不同很自然会导致对解决问题的方法开出不同的药方。中国在解决达尔富尔问题的指导思想上，强调的一个最重要的基本原则是尊重苏丹的主权和领土完整。在解决达尔富尔问题的方法上，中国政府倡导通过平等对话、耐心协商和谈判来解决政治争端，不赞成通过施压或制裁等强制性的手段来解决达尔富尔问题。这两点在中国国家主席胡锦涛 2007 年 2 月访问苏丹时有充分体现。在和苏丹总统巴希尔的会谈中，胡锦涛对中方的立场作了全面阐述。他指出处理达尔富尔问题应该遵循以下原则：一、尊重苏丹的主权和领土完整。解决达尔富尔问题，必须有利于苏丹全国民族和解进程，有利于维护苏丹国家统一，有利于地区和平稳定。二、坚持对话和平等协商，以和平方式解决问题。有关各方应着眼大局和长远，彼此尊重和照顾对方的合理关切，通过对话和谈判，找到共同的利益基础，推动问题的公正持久解决。三、非盟、联合国等应该在达尔富尔维和问题上发挥建设性作用。有关各方应运用智慧和创造力，提供各种协助，增强在达尔富尔地区维和的效能，为实现和平创造条件。中方支持政治解决达尔富尔问题进程。四、促进地区局势稳定，改善当地人民生活条件。当务之急是实现达尔富尔地区全面停火，加速政治谈判进程，吸收未签署

① 《外交部长助理就苏丹达尔富尔问题举行媒体吹风会》，外交部网站，2007 年 4 月 12 日。

② [http://awakingcn.blog.hexun.com/16982632\\_d.html](http://awakingcn.blog.hexun.com/16982632_d.html)。

《达尔富尔和平协议》的派别尽快加入和平进程。同时,确保人道主义救援物资发放到位,改善当地人民生活条件,并在这一基础上实现逐步发展。<sup>①</sup>

根据这些基本原则,达尔富尔问题浮上台面之后,中国一直通过元首互访、派遣特使、互通电话、互致信函以及在联合国等场合开展协调等各种途径与各方沟通,缩小立场分歧,推动平等对话。中国方面比较有耐心,认为解决达尔富尔问题是一个复杂的综合工程,至少需要五个方面共同作出努力。首先是苏丹政府;其次是抵抗运动方面,希望抵抗运动能够尽早回到谈判桌前来;第三是国际社会的努力;第四需要邻国作出努力;第五是非盟和联合国的协助。<sup>②</sup> 中国比较注重将治标和治本、当前和长远结合起来,提出了所谓的“双轨战略”,即为了从根本上解决达尔富尔问题,有关各方不能仅仅重视维和和救灾问题,而且也应该重视苏丹的整个政治和平进程。从长远来看,维和还是相对容易,而民族和解的政治进程则难度更高,但也更能达致长治久安。<sup>③</sup> 同时国际社会不能一方面要求苏丹接受联合国维和,一方面却支持反对派与政府武装对抗,这不利于苏丹的统一和领土完整。

美国在解决达尔富尔问题上基本立场和中国有相吻合的地方。例如美国也赞成国际社会在致力于结束达尔富尔冲突的同时,也要推动该地区政治解决的进程,认为达尔富尔地区的和平从根本上讲取决于该地区各派势力之间的政治和解。美国也认识到“军事手段无法解决”达尔富尔问题。<sup>④</sup> 但是中美两国在这个问题上也存在着很多重大的差异。例如达尔富尔问题在两国外交中的位置就有所不同。美国多次声称苏丹和达尔富尔问题是布什政府最优先考虑的外交问题之一,<sup>⑤</sup> 而这一问题在中国的整体外交中显然不具有这样的地位。美国关注达尔富尔问题的角度和中国也有诸多不同。例如中国主要

① 《胡锦涛同苏丹总统巴希尔会谈》,新华网,2007年2月2日。

② 《中国代表阐述中国在达尔富尔问题上的立场》,新华社,2008年2月22日。

③ 《中国政府达尔富尔问题特别代表刘贵今表示中国在达尔富尔问题上不谋求私利》,新华社,2008年2月24日。

④ Jendayl Frazer, Assistant Secretary for African Affairs, “Testimony of Darfur before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs,” October 3, 2007.

⑤ “United States Policy in Sudan,” U. S. Department of State, April 15, 2008, <http://www.state.gov/af/rls/fs/2008/103969.htm>.

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

关心在达尔富尔地区实现和平以及在各派力量之间实现和解，对苏丹国内将来的政治发展不愿过多置喙，对苏丹政府的达尔富尔政策也没有太多价值判断。但是美国的长远政策目标则是要使苏丹巴希尔政权下台，让苏丹成为一个民主国家。<sup>①</sup> 美国虽然也希望看到达尔富尔地区实现和平，但是它更关注的是该地区的人权状况，认为在那里寻求和平不能与尊重和改善人权状况割裂开来。对苏丹政权大规模破坏人权的行为不能视而不见，而必须加以强烈谴责。<sup>②</sup>

美国对苏丹总统和政府缺乏基本的信任，认为他们言而无信，多次违反自己的承诺。它虽然也同意和苏丹政府进行谈判和协商，但是认为对付这样一个政权，光有良好愿望还不行，国际社会还必须保持强大的压力，才可能迫使苏丹政府改变态度，遵守协议，包括必要时对苏丹政府实行经济制裁等强制措施。苏丹的主权和领土完整并不是美国的首要考虑。美国认为主权不是绝对的，2005 年联合国通过的历史性决议已经明确了“保护的權利”，保护一国的人民首先是该国政府的责任。但是如果政府无法保护自己的人民，那么国际社会就有责任通过联合国来进行干涉。<sup>③</sup> 美国也没有中国那样的耐心，希望能早日看到结果，多次批评达尔富尔的和平进程以及联合国的维和行动进展太慢。

## 五、中美对联合国在解决达尔富尔问题上 作用的想法比较

两国对解决达尔富尔问题基本立场的差异最典型地反映在双方对联合国在达尔富尔和平进程中作用的不同看法和与之相联系的做法上。中国一开始

---

① “U. S. support for the People of Sudan,” U. S. Department of State, November 20, 2007, <http://www.state.gov/p/af/fs/2007/95812.htm>.

② Walter Kansteiner, Assistant Secretary for African Affairs, “U. S. policy towards Sudan,” Testimony before the House Committee on International Relations, Washington, DC, June 5, 2002, <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/10925.htm>.

③ Andrew Natsios, U. S. Presidential Envoy, “Statement on Darfur,” October 27, 2007, <http://www.state.gov/p/af/rls/rm/94382.htm>.

并不愿意联合国介入达尔富尔问题,认为这一问题基本上属于苏丹的内政,外部势力不应过多卷入。即使要干预,也应该让地区性国际组织,如非盟发挥主要作用。但是在达尔富尔冲突引起国际社会广泛关注,要求联合国介入的呼声越来越高之后,中国开始对其立场作出修正,转而积极参与通过联合国解决达尔富尔问题的努力。但是中方自始至终不赞成联合国对苏丹采取制裁等强制性措施。

2004年7月联合国安理会首次讨论了这一问题。美国向安理会提出了一项关于苏丹达尔富尔问题的决议草案,其中提出如苏丹未能满足解除达尔富尔阿拉伯民兵的武装并逮捕其领导人的要求,安理会将考虑对苏丹政府采取包括制裁在内的有关措施。这一措辞引起了中国的不满。经过反复磋商,最后联合国安理会通过了第1556号决议,要求苏丹政府履行承诺,解除该国西部达尔富尔地区阿拉伯民兵的武装。虽然美国最后同意删去“考虑对苏丹政府采取包括制裁在内的行动”这一引起广泛争议的措辞,但是由于决议案仍包括威胁对苏丹政府采取强制性措施的内容,中国投了弃权票。<sup>①</sup>同年9月,美国再次向联合国提出有关达尔富尔问题的新决议草案。中国外交部发言人表示中国希望美国对草案进行修改。他表示目前苏丹在执行安理会第1556号决议方面取得了进展,达尔富尔地区局势正在向好的方向发展。国际社会应对苏丹的努力予以肯定和支持,并给予其足够时间履行承诺。而美方提交的安理会新决议草案与安南秘书长关于苏丹执行第1556号决议报告的主旨不符。在当前形势下,施压并威胁使用制裁,只会为解决达尔富尔问题增加复杂因素。<sup>②</sup>中方认为,施压和制裁无助于问题的解决,取而代之的应是平等的磋商与对话。国际社会有责任帮助苏丹解决达尔富尔问题,而不是制造新的问题,激化矛盾。2007年4月19日,中国外交部发言人刘建超再次表示,对于达尔富尔问题,现在不是讨论制裁的合适时候,各方应多采取建设性措施,推动有关共识尽早得到切实落实。

中国对联合国对达尔富尔地区派出维和部队的态度最初也并不持积极态

---

① 《安理会通过达尔富尔问题决议》,人民日报,2004年7月31日。

② 《孔泉:中国希望美国修改达尔富尔问题新决议草案》,人民网,2004年9月8日。



## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

度。倒不是因为中国对联合国维和行动本身有保留，而是因为从传统上讲，联合国维和行动的一个基本原则是要得到当事各方的同意，这是派遣维和部队的前提条件。从这一点出发，中国在 2006 年联合国安理会讨论向达尔富尔地区派遣维和部队的问题时，采取了比较复杂的立场。在 5 月安理会通过要求将非盟在该地区的维和使命于 2007 年 1 月移交给联合国安理会的 1679 号决议时，中国投了赞成票。但是中国代表提出，如果联合国要在达尔富尔部署维和部队，必须得到苏丹政府的同意和合作。到 8 月份安理会讨论向达尔富尔派遣维和部队的 1706 号决议时，中国支持这一动议，但是坚持在投票之前，应当得到苏丹政府的同意，并要求将“得到苏丹政府同意”的措辞明确写入决议。由于中国的这两项修正意见都没有被采纳，中国再次投了弃权票。<sup>①</sup>但是随着达尔富尔问题日益成为国际政治中的一个焦点问题，要求中国发挥作用的压力越来越大的情况下，中国在联合国派遣维和部队的问题上也逐渐向国际舆论靠拢，开始对苏丹做工作，要其接受联合国维和部队。

苏丹政府一开始完全拒绝接受联合国维和部队，认为这种维和由西方国家主导，带有殖民主义的色彩。而苏丹政府认为自己有能力控制达尔富尔的局势，无需联合国插手。为了打破僵局，2006 年 11 月，联合国五个常任理事国、非盟以及苏丹和其他一些非洲国家代表在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行会议，时任联合国秘书长的安南提出了联合国分三阶段向非盟驻达尔富尔部队提供支援和派驻联合国维和部队的计划，即“安南计划”。根据这一计划，联合国除了向非盟部队提供军事装备和物资之外，将最终在达尔富尔部署约 20000 名士兵和警察组成的联合国——非盟混合部队，其指挥权将由联合国控制。中国对这一方案表示支持，认为是现实可行的，满足了各方关切，也最接近苏丹方面的思路，希望苏丹与其他有关各方就细节问题进行平等磋商并尽快达成一致。

但是由于苏丹政府对西方国家始终抱不信任态度，安南计划的实施受到阻力，迟迟没有进展。中国为使安南计划不至流产做出了很大努力。苏丹方面最终原则接受了安南方案，并愿意在联合国维和问题上表现出更大的灵活

<sup>①</sup> Yitzhak Shichor, “China’s Darfur policy”, May 1, 2007.

性，中国方面的斡旋起了关键的作用。2007年6月，苏丹政府、联合国和非盟在亚的斯亚贝巴共同发表了一个三方声明，在这个三方声明中，苏丹政府明确的、无条件地接受了安南方案的第三阶段，即由联合国和非盟共同部队共同在达尔富尔进行维和。但是维和部队的兵源主要来自于非洲国家。如果非洲国家的兵源不够，由亚洲国家和拉美国家出兵，联合国更多的是提供资金，提供后勤方面的援助。<sup>①</sup> 2007年7月31日联合国安理会又通过第1769号决议，决定向达尔富尔地区派遣约2.6万人的联合国——非盟混合维和部队。根据决议，这支部队将由约2万名军事人员和6000名警察组成，任期初定为12个月。中国以身作则，率先加入联合国维和部队，先后向苏丹派遣了315名工程兵部队，站到了达尔富尔维和的第一线。<sup>②</sup>

与中国的做法形成对照，美国方面在利用联合国解决达尔富尔问题上则更多地表现出倾向于使用制裁等高压手段迫使苏丹政府就范的特征。在2006年8月联合国安理会通过1706号决议之后，美国不断公开向苏丹政府施加压力，要求其无条件接受该决议，允许联合国维和部队立即进驻达尔富尔地区。10月2日，布什总统在与美国负责苏丹事务的特使纳齐奥斯通话时表示，联合国不应再推延批准让联合国维和部队保护无辜的人们。他再次将达尔富尔人民遭到的苦难和受到的剥夺称作种族灭绝。<sup>③</sup> 同月布什总统还签署了国会通过的《达尔富尔和平及责任法》。白宫发表声明要求针对在达尔富尔地区“犯下种族屠杀罪、战争罪以及违背人道罪者”实行制裁。与《达尔富尔和平及责任法》同时生效的总统行政命令，要求“冻结苏丹政府的财产并禁止与之进行交易”，尤其禁止与苏丹石油和石化工业有关的交易。这一行政命令延长了美国已经实施的一些制裁措施。它虽然不限制对达尔富尔地区提供人道援助，也免除了对苏丹某些地区的禁令，但条件是，有关活动或交易不得涉及苏丹政府的任何财产或财产利息。

2007年4月，苏丹致信联合国秘书长潘基文，确认苏丹全面接受向达尔

---

① 《中国多管齐下与各方沟通 推动达尔富尔问题解决》，新华社，2007年4月11日。

② 《达尔富尔维和部队指挥官赞中国维和工兵专业能力》，中新网，2008年8月13日。

③ 美国国务院国际信息局（IIP）：《布什总统签署“达尔富尔和平及责任法”》，《美国参考》，2006年10月16日。

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

富尔派驻联合国和非盟混合部队的第二阶段方案，包括同意联合国在达尔富尔地区部署武装直升机。但是美国继续向苏丹施加压力。美国总统布什4月18日在华盛顿发表演讲时称，苏丹必须履行与联合国和非洲联盟达成的向苏丹达尔富尔地区派驻维和部队的相关协议。布什称，这将是苏丹履行达尔富尔问题相关协议的“最后一次机会”，如果到6月份仍无进展，美国将“自己采取行动”。他声称他对达尔富尔问题迟迟得不到解决表示失望，强调国际社会必须采取行动。“如果联合国不行动，我们有必要自己采取行动”。他在此之前就已经提出了一系列针对苏丹的制裁措施，希望能够藉此影响苏丹总统巴希尔的政策。<sup>①</sup> 2007年5月29日，鉴于苏丹总统巴希尔继续拒绝履行其终止达尔富尔地区暴力的义务，布什总统下令美国财政部冻结卷入该地区暴力活动的三个苏丹人和一个公司的财产，同时对苏丹政府拥有或控制的30个公司实行制裁。到目前为止，美国已经对苏丹七位个人和160个公司进行制裁。<sup>②</sup> 2007年8月，美国官员在和苏丹官员会面时，再次要求苏丹在向达尔富尔地区派遣联合国—非盟混合维和部队问题上予以全面合作。美国官员表示在向苏丹达尔富尔地区派遣联合国—非盟混合维和部队问题上，苏丹政府必须接受非洲国家以外的维和人员，否则美国将建议联合国对苏丹实施制裁。<sup>③</sup> 2007年12月布什总统又签署了苏丹责任与剥夺法，授权州和地方政府剥夺和苏丹做生意的那些公司。这种动辄以联合国或美国制裁相威胁的做法自然会引起苏丹方面的强烈不满，从而减少而不是增加达尔富尔问题和平解决的可能性。

在2008年7月国际刑事法庭首席检察官突然对苏丹总统巴希尔提出十项罪名的起诉，并发出对他的逮捕令之后，虽然中美两国都不是国际刑事法庭的成员，中国和美国在这个问题上的态度仍然表现出明显的不同。中国方面立即表示严重关切和忧虑。中国外交部发言人指出达尔富尔地区的形势正处在一个敏感而关键的时刻，国际刑事法院的有关举措应当有助于苏丹局势的

---

① 《布什称美国可能在达尔富尔问题上采取单独行动》，新华网，2007年6月7日。

② “U. S. sanctions on Sudan,” U. S. Department of State, April 23, 2008, <http://www.state.gov/p/af/rls/fs/2008/103970.htm>.

③ 《美国与苏丹讨论达尔富尔地区冲突问题》，新华社，2007年8月30日。

稳定和达尔富尔问题的妥善解决，而不是相反，暗示国际刑事法庭的这一举措会给达尔富尔问题的解决增加新的复杂的因素，干扰甚至损害各方合作的气氛。<sup>①</sup> 而美国方面的表态则含糊其辞。虽然美国愿意看到苏丹总统被起诉，受到惩罚，但是由于布什政府长期以来一直拒绝加入国际刑事法庭，担心美国领导人和军人受到起诉，所以华盛顿又不能公开支持国际法庭起诉一个主权国家的领导人。因此美国国务院发言人一方面认为使世界认识到在达尔富尔地区的人道主义灾难和犯下的暴行是积极的事情，另一方面又称美国将根据自己的法律对谁犯有战争和种族灭绝罪行作出判断。而国务院的首席法律顾问则表示美国非但不反对国际刑事法庭调查和起诉在苏丹犯下的暴行，而且予以支持。<sup>②</sup> 在8月份安理会讨论通过达尔富尔混合维和行动延期决议时，中国代表王光亚明确支持安理会尽快采取措施，中止国际刑事法庭起诉苏丹领导人，认为国际刑事法庭此时公开起诉苏丹领导人，“是在一个不恰当的时间作出了一个不恰当的决定，将严重损害联合国与苏丹政府之间的政治互信与合作氛围”。他强调达尔富尔问题要靠政治解决，而不是诉诸法律手段。<sup>③</sup> 而美国方面却在通过延长达尔富尔维和部队决议时，在最后时刻出人意料地投了弃权票，主要原因是因为决议里提到了要求国际刑事法庭考虑冻结对苏丹领导人的起诉。美国官员表示美国不愿意安理会以任何方式阻挠国际刑庭的起诉，认为决议的措辞会给苏丹总统传递“错误的信号”，破坏将他和其他犯有同样罪行的人绳之以法的努力。<sup>④</sup>

## 六、中美两国在达尔富尔问题上面临的内外压力及其对政策的影响

在处理达尔富尔这个非传统安全问题上，中美两国政府都不是在真空中

① 《外交部：中方严重关切国际刑事法院起诉苏丹总统》，新华社，2008年7月16日。

② “U. S. ambivalent on genocide charge against Sudan's president,” Associated Press, July 15, 2008.

③ 《中国支持安理会中止国际刑事法庭起诉苏丹领导人》，新华社，2008年8月1日。

④ “US abstains from voting on UNAMID extension resolution,” Sudan Tribune, August 1, 2008, [http://www.sudantribune.com/spip.php?page=imprimable&id\\_article=28107](http://www.sudantribune.com/spip.php?page=imprimable&id_article=28107).

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

决策，而要受到各种国内外因素的制约。这些内外的压力和制约和传统安全问题相比，往往会对各自的政策带来更大的影响。美国受到其国内的压力比较大。美国国会及各种社会力量要求美国政府在达尔富尔问题上采取更为强硬的政策，加大对苏丹政府的制裁力度；同时也要求美国政府对美国施加更大压力，迫使北京转而对苏丹政府施加更大压力。因此中国政府的压力主要来自国际，而不是国内。因为在这个问题上，美国和西方基本上掌握了国际上的话语权。近年来，美国及西方各界用各种方式就达尔富尔问题说事，向中国施加压力已经成为中美关系当中的一道“风景线”。最典型的例子就是将解决达尔富尔问题和北京举办奥运会挂钩，借此向中国施加压力。其主要观点是认为中国有能力影响苏丹政府在达尔富尔问题上的政策，北京之所以不愿意运用它的影响力是因为中国在苏丹巨大的经济军事利益特别是石油方面的利益，国际社会应当利用即将在北京举行的奥运会向中国施加压力。如果中国仍不采取行动制止达尔富尔地区的种族大屠杀，国际社会应当抵制北京奥运会。

例如设在巴黎的“记者无国界”（Reporters Without Borders）组织，还有设在纽约的“保护记者委员会”（Committee to Protect Journalists）以及美国新闻界演艺界的一些著名人士都呼吁世界各国因中国对达尔富尔的政策及人权问题而抵制北京奥运会，称这届奥运会是所谓的“种族灭绝奥运会”。美国国会的不少议员也发出了抵制北京奥运会的呼声。2007年5月美国108名众议员和90多名参议员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种族屠杀采取决定性的措施，将对北京奥运会带来灾难性的影响。<sup>①</sup>

但是美国及西方的政界和媒体在这个问题上并非舆论一律。在美国国内尽管一些社会知识和文化人士以及非政府组织对中国的达尔富尔政策批评颇多，不断向美国政府施加压力，美国奥委会和美国政府并不主张因为达尔富

---

<sup>①</sup> “Lantos, House Colleagues Send Strong Message to Chinese President, Demand Action on Darfur,” United States House of Representative, House Committee on Foreign Affairs, [http://foreignaffairs.house.gov/press\\_display.asp?id=345](http://foreignaffairs.house.gov/press_display.asp?id=345); “US Congress continues focus on Darfur,” Voice of America (VOA) June 12, 2007. <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2007/06/mil-070612-voa05.htm>.

尔等问题而抵制北京奥运会。设在科罗拉多州的美国奥委会对将中国对苏丹的政策与抵制奥运会挂钩的看法表示反对。发言人达里尔·塞贝尔表示，奥林匹克运动“关乎体育，无涉政治”。他在谈到1956年、1976年、1980年和1984年奥运会遭到抵制的历史事件时说：“正如历史所示，抵制根本起不到任何作用，只会使多年来一直为参赛而训练的运动员痛失良机。”美国政府也很少加入因达尔富尔问题抵制奥运会的大合唱。美国国务院2007年6月发表声明，反对抵制北京奥运会。2007年9月6日，布什总统宣布接受中国的邀请前往北京观看奥运会。<sup>①</sup>虽然他后来受到美国各界的重重压力，要求他取消参加奥运会，但最后他仍然不为所动，信守了他最初的诺言。

不过另一方面，美国政府官员在他们的政策声明和言论中往往把中国在达尔富尔这样的“第三方”问题上的立场和做法看成是评判中国是否是全球体系中一个负责任的利益相关者的重要标志。他们也经常通过不同场合以比较软性的语言敦促中国政府加大对苏丹政权施压的力度。例如美国国务卿赖斯2007年6月在法国巴黎出席有关达尔富尔问题的会议，接受媒体采访时指出，中国在非洲的经济影响逐年增强，能够为帮助终止达尔富尔的种族灭绝大屠杀发挥重大作用。她称国际社会不能继续无视“无辜民众……承受厄运”。赖斯还表示，中国“同喀土穆政府确有特殊关系，他们最近开始公开强调喀土穆政府必须履行义务，因为该政府在反复承诺履行〔保护达尔富尔人〕的义务后并未遵守承诺”。她指出，鉴于中国在处理北韓和伊朗核项目威胁中所提供的支持，她对北京抱有信心：“我确实相信中国政府现在将履行承诺，利用他们同喀土穆政府的关系力促该政府推动‘终止达尔富尔危机’”。美国希望中国说服喀土穆政府允许目前部署在达尔富尔的7000名非洲联盟维和人员得到一支联合国维和部队的增援，组建至少两万人的多国部队。<sup>②</sup>

那么美国和西方通过各种方式对中国施加压力对其在达尔富尔问题上的

---

① 美国国务院国际信息局：《舆论界对于是否应该抵制2008年北京奥运会存在不同意见》，2007年11月19日。

② 美国国务院国际信息局：《国务卿赖斯认为中国能为达尔富尔和平发挥关键作用》，2007年6月27日。

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

政策有多大影响呢？不可否认，一个国家的政策讲到底是由利益决定的。中国在苏丹有不可忽视的经济政治利益。中国不会也不应该因为外部的压力而放弃这些利益。但是客观地讲，中国作为已经全面加入国际体系的一个大国，不管是自觉地还是不自觉地，它的外交政策和行为已经不可能完全自外于国际主流价值和舆论。应当说，中国对苏丹及达尔富尔的政策由比较被动到主动，由比较消极到比较积极，不能说没有考虑到世界舆论的作用。特别是2007年以来中国在达尔富尔问题上的外交力度明显加强，中国在不干涉内政原则上的立场也表现出更大的灵活性，这和中国与美国及世界的互动显然有着密切联系。

2007年2月，国家主席胡锦涛亲自出马访问苏丹，和苏丹总统进行会谈，用“坦率”的方式要求他接受联合国维和部队，早日解决达尔富尔问题。同年3月，中国驻联合国代表王光亚也公开表示对巴希尔不履行他先前同意联合国混合部队进驻达尔富尔诺言的不满。<sup>①</sup>为实地了解当地情况，中国政府到2007年中已向达尔富尔地区派遣了5个特使团。2007年上半年，中国外交部部长助理翟隽就两次访问苏丹，并在2008年4月作为政府特使前往达尔富尔地区实地考察当地形势。2007年5月10日，中国政府又任命前驻南非大使、资深外交官刘贵今大使为首任中国政府非洲事务和达尔富尔问题特别代表，其近期工作将重点围绕达尔富尔问题展开。此为中国政府继设立中东问题特使和朝鲜半岛事务特使之后，第三次任命特使。这清楚表明中国政府对非洲事务特别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五天的访问。访苏期间，他不仅赴达尔富尔地区进行了实地考察，还分别会见多名苏丹政府高级官员，希望苏方在落实“安南方案”问题上显示更多灵活性，加快推动达尔富尔地区政治进程，进一步改善达尔富尔地区人道和安全状况，使该问题早日得到解决。<sup>②</sup>

① “China and Darfur: ‘Signs of transition,’” *Guardian Unlimited*, June 11, 2007.

② 贺文萍：《达尔富尔的现状与走向》，《北京周报》，2007年第23期6月7日。

## 七、中美在达尔富尔问题上的合作

尽管中美双方在处理达尔富尔问题上从理念到方法都存在不少分歧，美国也不断对中国施加压力，但是这些并没有妨碍两国在这一问题上进行悄悄的富有成效的合作。而且在两国互动的过程中，双方对对方在这个问题上的理念、利益、处境、做法也有了更多的理解，从而在政策协调上产生更多的默契。

美国国务院高级官员在国会作证或发表演讲时，一般都对中国在达尔富尔问题上的表现持肯定的态度。例如美国副国务卿内格罗蓬特 2007 年 10 月 24 日在美中关系全国委员会举办的晚宴上，就美中两国合作关系的重要作用发表讲话时，对中国达尔富尔问题上的作用表示赞赏。他指出在苏丹问题上，中国支持安理会第 1769 号决议，决议要求部署强大的、由联合国指挥的联合国-非盟混合维和部队。中国在促成支持这个方案的协议方面发挥了关键作用，并派遣了 300 名工程兵参加维和部队。我们对中国在苏丹问题上的这类参与表示赞赏，并请中国领导人说服苏丹领导人明确接受联合国-非盟维和部队。<sup>①</sup>

美国前负责东亚事务和太平洋事务的副助理国务卿柯庆生几次到国会作证时都提到了中国的达尔富尔政策。在 2006 年 8 月 3 日的国会证词中，柯提到中国在 2006 年 5 月支持联合国安理会将达尔富尔的维和行动从非洲联盟移交给联合国的决议，使决议获得一致通过。尽管中国本身反对制裁，但中国作为联合国安理会 4 月份轮值主席，并没有阻止联合国安理会通过 1672 号决议，对被控涉及暴行的四名人员实施制裁。这使得自联合国安理会于 2005 年 3 月授权采取这类行动以来，旅行禁令和财产冻结等有针对性的制裁措施第一次能得到实施。<sup>②</sup>

---

① 美国国务院国际信息局：《副国务卿约翰·内格罗蓬特在美中关系全国委员会晚宴上的讲话》，2007 年 10 月 24 日。

② 美国国务院国际信息局：《中国在全世界的作用：中国是不是负责任的、利益相关的参与者》，2006 年 8 月 3 日。



## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

柯庆生在 2008 年 3 月在国会美中经济与安全评估委员会发布的证词中也提到了中国对达尔富尔问题政策的一些重要变化。他指出中国最近参与为化解达尔富尔人道主义危机而展开的多边努力一事有力地说明，美国与中国在亚洲之外的热点地区进行接触意义重大。他声称 2006 年 7 月他开始到国务院工作时，中国在达尔富尔问题上扮演的主要角色是帮助苏丹政权避免国际压力。然而，当年晚些时候，中国开始与国际社会采取一致做法，呼吁制定联合国达尔富尔维和方案。2007 年 7 月，中国投票赞成联合国安理会第 1769 号决议，该决议授权部署联合国—非盟驻达尔富尔混合部队，这将有助于加强在该国的维和力量。在和美国举行了一场有关非洲问题的对话之后，中国还承诺派出 300 多名工程兵加入混合部队，目前这批工程兵已有三分之一部署到位，中国因此成为非洲之外第一个向达尔富尔地区派遣维和部队的国家。他将中国的这一变化归功于美国政府与中国领导人进行的持久而有耐心的协商，以及美国议员和非政府组织坚持不懈地强调中国政府有必要承担责任并利用其对苏丹政权的实质性影响力来施加适当压力。他声称在达尔富尔人民的安全获得保障之前，美国不能而且也不会感到满意，美国将继续敦促北京向喀土穆施加压力，使之接受和促进全面部署有助于提供这一安全保障的联合国—非盟驻达尔富尔混合部队。<sup>①</sup>

由美国总统布什任命的苏丹事务特使纳齐奥斯 2007 年 4 月 11 日在参议院外交委员会作证时也谈到了在达尔富尔问题上美国与中国的合作。他表示中国正在逐步加强与美国的合作，以制止苏丹达尔富尔地区的暴力冲突。中国对美国以和平方式解决达尔富尔问题的努力大多一直给予支持，并一直在公开敦促喀土穆允许非洲联盟和联合国的维和人员进驻这个苏丹西部省份。对美国来说，这种合作越来越重要。纳齐奥斯还提到，他在联合国同中国常驻联合国代表王光亚就达尔富尔问题展开了密切合作。他称王光亚已成为他的私人朋友，在 2006 年 11 月为帮助促成一项折中方案发挥了“关键作用”。中国国家主席胡锦涛也在访问喀土穆期间“敦促巴希尔表现出灵活性，允许部署由非洲联盟和联合国共同组建的部队”。纳齐奥斯在 2007 年 1 月访问北

① 美国国务院国际信息局：《通过外交途径影响中国的全球性选择》，2008 年 3 月 20 日。

京期间同中国官员举行了“积极的”会谈。为了打消中方的疑虑，纳齐奥斯向中国官员明确表示，美国对达尔富尔的关注“完全出于人道目的”，“我们的政策背后没有任何经济或军事意图”。纳齐奥斯同时表示，如果合力劝说的努力失败，而“喀土穆仍不肯妥协”，“我们希望北京同国际社会一道采取更严厉的措施”。<sup>①</sup>

美国官员的这些言论表明在双方合作的过程当中，中国处于一种承受美方压力的地位，美国不断敦促中国做得更多，而中国也确如美方所言，做出了一些政策上的调整。但这并不意味着中美在达尔富尔问题上的互动就是单向的。美国施压，中国受压，然后作出妥协的过程。得到和给予（give and take）也在一定程度上发生。中国的一些理念和主张在互动的过程中也在不断地影响美国。例如在对达尔富尔发生情况的判断上，虽然美国一直坚持是“种族灭绝”，但是在中美第四次战略对话结束时美方发表的新闻稿中，也使用了中方比较认同的提法：“人道主义危机。”<sup>②</sup> 在制裁的问题上，一开始美国和中国对立应该说是比较严重的。但是随着时间的推移，美方也开始在一定程度上接受中国的观点，在起草联合国安理会决议时不再一味坚持进行制裁，同时对美国国会和一些社会组织和人士提出的更为严厉的经济制裁的要求也进行了抵制。<sup>③</sup> 在发挥联合国在达尔富尔问题上的主导作用，不采取单边行动方面，美国也有向中国和其他国家靠拢的趋势，表现出对联合国的尊重。例如布什总统表示，在为扭转局势向达尔富尔地区提供援助时，必须根据正当授权部署援助，“以应对有关局面”。他说：“我们对有关达尔富尔的授权感到满意，现在必须部署人员以拯救生命。”<sup>④</sup> 所以中国达尔富尔问题特使刘贵今甚至表示中美两国政府在达尔富尔问题上有着基本一致的看法，尽管有时候对待某些问题的角度不同，所考虑的优先次序也有差异，但是双

---

① 美国国务院国际信息局：《美国苏丹事务特使谈在达尔富尔问题上与中国的合作》，《美国参考》2007年4月11日。

② Media Note, “Conclusion of the Fourth U. S. -China Senior Dialogue,” June 21, 2007.

③ Jendayl Frazer, “Testimony on Darfur before the Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs,” October 3, 2007.

④ 美国国务院国际信息局：《布什总统在访问非洲期间宣布多项行动计划》，《美国参考》，2008年2月19日。

## 中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作

方有着良好的沟通与合作。<sup>①</sup>

## 结 论

从以上对中美两国在苏丹达尔富尔问题上的政策和互动的初步分析中，我们可以看到由于“失败国家”或国内治理不彰而造成的人道主义危机，从而引起一国内部乃至地区不稳定和冲突，这样一种非传统安全问题正在给中美关系的发展带来越来越大的影响。达尔富尔问题上第四次中美战略对话的议事日程就是明证。2004年以前，两国的决策者，特别是中国的外交决策者可能从来都没有想到过，在对双方来说都是那么遥远的一个国度里发生的事情居然会对两国的关系造成不大不小的困扰和冲击。而且可以说两国对达尔富尔危机的形成乃至爆发都没有起到直接甚至是间接的作用。但是在各种复杂因素的相互作用下，达尔富尔问题好像变成了中美两国之间的问题，双方似乎都感到有一种不可推卸的责任来帮助解决这个问题。这是“第三方”的问题影响中美双边关系的一个典型案例。

之所以会发生这种情况的一个重要原因，是中国国际地位的提高，在全球利益和影响的增长。虽然中国可能自身还没有完全认识到这一点，但是国际社会对它的期待已经是今非昔比了。美国作为具有全球利益的超级大国，对解决达尔富尔这样的问题当然就更会觉得责无旁贷。总之，中美两国作为联合国安理会的常任理事国，作为具有全球影响的大国，不仅有利益的驱使，而且有道义上的责任来帮助化解像达尔富尔这样的人道主义危机。然而一旦这个问题出现在两国关系的议事日程上，双方在利益、理念、目标、准则、手段、风格等一系列问题上的不同乃至冲突就显现出来了。这些分歧在不同程度上限制了双方合作的深度和广度。在互动的过程中双方不得不花费大量的时间和精力试图找到交接点和交织点，来试图说服对方接受自己的观念和行为。而且对双方而言，像这样的非传统安全问题还是新的课题，新的挑战。实际上双方对自己主张的东西也都没有十分的把握和坚持。这就为双方求同

<sup>①</sup> 《中国代表称中美对达尔富尔问题看法一致》，新华社，2007年9月12日。

存异，找到达成妥协的解决办法开了一扇门。同时像这样的“第三国”问题通常不涉及到两国的核心国家利益，这样也为双方增加了回旋的余地。一般而言，从中美两国外交决策者的角度来看，都不愿意将此类问题作为外交政策的重点或看到它们成为双边关系摩擦的主要根源，把它们放在边缘而不是主要的位置。

但是树欲静而风不止。对此案例的分析表明此类属于“第三方”的“非传统安全问题”是否会成为影响两国关系的重大因素还不完全取决于决策者的主观愿望。对方或其他有关国家内部或外部的政府的和非政府的政治和社会势力在某种条件下，有可能将这类问题强加到两国外交决策者的议事日程上。达尔富尔问题之所以成为中美之间的一个“问题”，与美国国内以及国际上以西方为主导的舆论的推波助澜是分不开的。这样一种非传统的外交议题设定（agenda-setting）往往会产生某种“意想不到”（surprising）的效应。例如中国领导人也许根本就没有想到达尔富尔问题竟会影响到北京的奥运会。美国领导人可能也没预料到国内各种势力在这个问题上的压力会如此之大。因此两国领导人在达尔富尔问题上都有被人推着走的感觉。换言之，有时候两国政府官员之间可以比较容易找到合作的途径，找到共同语言，而在他们背后盯着的各种社会和国际行为者就不那么好对付了。

可以预料，随着国际关系全球化和相互依赖程度的进一步加深，随着各国内政和外交、国内和国际之间的界限进一步模糊，随着所谓“人道主义国际干涉”越来越常态化，此类有关“第三方”的非传统安全问题在中美双边关系中的地位只会增强，而不会减弱，从而对中美合作提出新的课题。

**Trend of U. S. Economy and Its Impact on China ..... Zhen Bingxi (21)**

Under the combined influence of the sub-prime mortgage crisis, the steep rise in oil prices and other factors, the U. S. economy has slowed down dramatically since late last year. Because the difficulties are far from relief, the low growth of the U. S. economy is expected to last for some time. Under the uncertain environment of international economy and finance, China's development opportunity and the challenge coexist. China can strive to seek advantages and avoid disadvantages to make the economy continuously maintain a strong momentum of development with active, prompt and flexible measures.

**China—U. S. Cooperation and Conflict on the Darfur Issue**

..... Wang Jianwei (43)

This article explores in a comparative fashion the cooperation and conflict between China and the United States in dealing with an unconventional security issue—Sudan Darfur humanitarian crisis. Although sharing something in common, the two countries display clear differences on a number of issues such as the post—Cold War “humanitarian intervention,” nature of the Darfur crisis, the basic approaches to solve the crisis, and the role of the United Nations. The domestic and international environment for policy makers in both countries are also divergent. All these limit the depth of cooperation between the two countries on this issue. The article concludes that one new feature of Sino—American relations in recent years is that the so—called “third party” issue such as the Darfur crisis will increasingly affect the agenda—setting for the relationship.

**On the Renovation and Extension of the US-ROK Alliance**

..... Xia Liping (71)

Since President Lee Myung—bak Administration of the Republic of Korea (ROK) took office in February 2008, the US-ROK Alliance has been renovated and extended. The renovation and extension of the US-ROK Alliance has been mainly featured with: the US-ROK Alliance will be promoted into the strategic alliance in the 21<sup>st</sup> Century; the U. S. and the ROK have strengthened their consultation of the policy toward North Korea; U. S. Armed Forces in South Korea have reinforced their capability of fighting and mobility, and may be projected to the area outside the Korean Peninsula during armed conflicts; the U. S. and the ROK have tried to stabilize the US—ROK Alliance through enhancing their economic and trade cooperation. The renovation and extension which of the US—ROK Alliance has led to the tensions between North and South Korea, may have negative impacts on the process of the Six-Party Talks, and may spur the establishment of a US-Japan-ROK trilateral mechanism of security cooperation in Northeast Asia.

**A Study on Interest Groups in the Decision Making Process of the U. S. Foreign Aid Policies ..... Pan Rui & Lou Yaping (82)**

The paper focuses on the influence of interest groups upon the U. S. foreign aid policies from a perspective of decision—making. As one of the major factors in the U. S. political process,

# CONTRIBUTORS

**Pan Zhenqiang**, Major General (Retired), is currently Executive Member of the Council of China Reform Forum (CRF), Deputy Chairman of China Foundation for International Studies, and Director of Research Institute for Strategy and Management of the Central University of Finance and Economics in China.

**Lu Yousheng**, Senior Colonel, Deputy Director of the Teaching Division on the U. S. Military Strategy, Department for Strategic Studies, National Defense University.

**Zhen Bingxi**, Senior Research Fellow at China Institute of International Studies (CIIS) .

**Wang Jianwei**, Professor with Department of Political Science, University of Wisconsin-Stevens Point, U. S. .

**Xia Liping**, Deputy Dean and Professor of School of Law and Political Science at Tongji University.

**Pan Rui**, Professor and Doctoral Supervisor at the Center for American Studies, Fudan University.

**Zhang Jiadong**, Associate Professor at the Center for American Studies, Fudan University.

**Zhao Kejin**, Associate Professor at the Center for American Studies, Fudan University.

**Zeng Qingfeng**, Graduate Student at the School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.

**Zhang Zhixin**, Doctoral Candidate at the School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.

**Qian Xuming**, Doctoral Candidate at the School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.