

非洲冲突后重建：中国日益增长的作用

克里斯·阿尔登 张春 贝尔纳多·马利亚尼 丹尼尔·拉吉

【内容提要】随着中非关系的快速发展，中国在非洲的利益正从促进向着保护的方向发展，这与非洲安全面临的挑战和国际体系转型的压力一道，呼吁着中国在非洲冲突后重建中发挥更大的作用。中国已通过派遣维和部队、提供冲突后重建投资及其他支持活动，为非洲冲突后重建作出了重要贡献。尽管如此，由于多重不确定性的存在，中国未来在非洲冲突后重建中的作用仍有待进一步观察。

【关键词】中国 非洲 冲突后重建 作用

【作者简介】克里斯·阿尔登 (Chris Alden)，伦敦政治经济学院高级讲师，南非国际事务研究所中非项目主任；张春，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副主任、副教授；贝尔纳多·马利亚尼 (Bernardo Mariani)，更安全世界 (Saferworld) 中国项目主管；丹尼尔·拉吉 (Daniel Large)，伦敦大学亚非学院讲师，皇家非洲学会亚非中心副主任

冷战结束以来，中非关系发生了重大变化，更多地反映了当代经济全球化的重大历史趋势，放弃了既往的意识形态和地缘政治竞争。日益深化的贸易和投资关系是这一变化的重要动因。尽管经济合作是且将继续是中非关系的优先考虑，但中国正日益参与到非洲大陆的冲突与不安全因素的

应对中,^①特别是本文所要讨论的冲突后重建事务中。这一介入正日渐积极且某种程度上比过去更为灵活。

既有文献往往认为,冲突后重建是指从国家失败或国家崩溃中恢复过来。它们认为,冲突后重建和国家缔造的障碍涉及诸多相互联系的社会、政治和经济因素。通过对失败国家、国际组织参与的性质、安全、良治及基础设施投资等问题的专门性界定,可能显现出一幅有关冲突后重建和国家缔造的清晰图景。^②本文的作者们并不尝试采取这一略显宽泛的方法,而是采取一种更为狭义的冲突后重建界定,即一国从长期冲突中恢复过来,实现稳定、和平与经济发展。随着国际体系转型背景下的中国崛起和中非关系发展,中国正面临着参与非洲冲突后重建的重大压力和挑战。

一、中国参与非洲冲突后重建的动因

20世纪末以来,中国的对外经济关系逐渐从先前主要关注发达国家转向更加重视发展中国家,非洲是其中最为重要的地区,其标志是2000年中非合作论坛的建立。^③此后,中国全面重返非洲并在诸多新领域发挥其影响力,冲突后重建便是其中之一。目前,中国在非洲冲突后重建中的作用远比过去更为重大,其动因是多方面的,既包括非洲与国际体系的变化,也包括中国在非洲的国家利益的拓展。

首先,非洲所面临的安全挑战正从冲突和内战转向冲突后重建。

^① Saferworld, *China's Growing Role in African Peace and Security* (Saferworld: London, 2010).

^② 有关冲突后重建的界定,可参见 Pierre Englebert and Denis M. Tull, "Postconflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States," *International Security*, Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), pp. 106-139; S. Barakat and S. Zcyk, "The Evolution of Post-war Recovery," *Third World Quarterly*, Vol. 30, No. 6 (2009); S. Barakat ed., *After the Conflict: Reconstruction and Development in the Aftermath of War* (London: I.B. Tauris, 2005)等。

^③ Kerry Brown and Zhang Chun, "China in Africa – Preparing for the Next Forum for China Africa Cooperation," *Chatham House Briefing Note*, June 2009, pp. 5-6.

今天的非洲远比十年前更为和平。应当承认的是,在克服冲突与不安全的双重挑战方面,非洲确已取得重大成就。尽管仍有不少冲突在继续,但非洲的安全挑战已从20世纪最后十年的战争与冲突,转向进入21世纪后的冲突后重建。

随着冷战结束,非洲得以从两极体系的主导中解放出来。这既解放了政府力量,也解放了非政府或者说叛军力量,结果是使冲突成为非洲大部分地区的主要特征。如同一位著名非洲研究学者所总结的,“由于受税入减少及对其权力的武装挑战的扩散而导致的非洲国家管辖能力下降,使得这类(冲突)地区的数量和规模得以上升……在这一过程中,创造了一种新的无国家的国际关系”。^①

1999年,非洲53个国家中有16个陷入了武装冲突,大多数都不符合经典的国家间战争的界定。自20世纪90年代初起,非洲便饱受由相互联系的战争形成的毁灭群的破坏。这样的毁灭群有三个,分别是西部非洲——在利比里亚、塞拉利昂、几内亚和科特迪瓦都有战争或冲突;大非洲之角——在乍得、埃塞俄比亚、厄立特里亚、索马里和苏丹有战争或冲突;大湖地区——卢旺达、布隆迪、扎伊尔/刚果(金)及乌干达陷入战乱。这些冲突的绝大多数死伤者是妇女和儿童,且更多是由于战乱导致的疾病和营养不良致死的。^②

进入21世纪后,在国际社会的帮助下,非洲结束了大多数战争和冲突。大多数先前饱受战争困扰的国家现在都将目光转向国家重建,即本文所讨论的冲突后重建。但这一任务仍困难重重。武装冲突仍在少数国家继续,其中最为著名的包括索马里、刚果(金)和苏丹,长期的、周期性的

^① Christopher Clapham, *Africa and the International System: The Politics of State Survival* (New York: Cambridge University Press, 1996), p. 222.

^② Paul D. Williams, “Africa’s Challenges, America’s Choice,” in Robert R. Tomes, Angela Sapp Mancini, James T. Kirkhope eds., *Crossroads Africa: Perspectives on U.S.-China-Africa Security Affairs* (Washington, D.C.: Council for Emerging National Security Affairs, 2009), p. 37.

冲突导致了灾难性的人道主义后果和巨大的经济代价。在其他国家，冲突后百废待举的环境使各种不安全因素随时可能死灰复燃，而突尼斯、埃及和利比亚等国的动荡又为北非地区稳定带来新的压力。其他地区也是如此，地方性和社区性的暴力和低烈度的动乱及政治性暴力的频率都非常之高，使人不得不为之警惕。

其次，中国在非洲的国家利益正从促进转变为保护。

随着中国在非洲利益的拓展，非洲的和平与安全对中国来说也日益重要。可以认为，中国在非洲的利益已经从几年前的利益拓展，逐渐向着利益保护的方向发展。

能源安全便是典型。2009 年，非洲对中国的石油出口占到了中非贸易总额的 60%。^①如同其他国家在非洲的石油公司所面临的情况一样，中国在非洲的石油设施和石油工人也日益成为多个国家的非政府武装的攻击目标，如尼日利亚、埃塞俄比亚和苏丹。尽管大多数非洲石油出口国的冲突并不会导致全球石油市场的重大波动，但利比亚的冲突的确有这样的效果。在卡扎菲下台之前，中国从利比亚的石油进口占其石油总进口的 3%。^②因此，利比亚的动荡相当明确地表明，中国追求能源安全的全球战略使其不得不直接面对当地的不安全因素。

在能源安全之外，非洲的和平与安全也影响到中国其他方面的国家利益。利比亚动荡发生后，在利工作的 3.5 万名中国人不得不通过陆路和海路撤离，这类大规模行动将构成中国的又一新型挑战。^③在非洲的其他地方，中国公民也经常遭遇暴力，如被索马里海域的海盗所劫持。为数量日益增

^① 并非只是中国这样。2008 年，石油占到美国从非洲进口总额的 80%，美国是非洲仅次于中国的第二大贸易伙伴。参见 Standard Bank, “China and the US in Africa: Measuring Washington’s Response to Beijing’s Commercial Advance,” *Standard Bank Economic Strategy Paper*, 2011; Standard Bank, “Oil Price to Remain at Two-and-a-half-year Peak,” Standard Bank Press Release, 21st February 2011。

^② The Economist, “Relying on Libya,” *The Economist Daily Chart*, 25th February 2011, http://www.economist.com/blogs/dailychart/2011/02/libyan_oil.

^③ AFP, “China Says 36,000 Evacuated from Libya,” *Agence-France Presse*, 2nd March 2011.

长的中国公民提供海外保护，正日益成为中国政府的一个重要关切。

尽管资源的稳定输入相当重要，其他经贸利益也同样重要。例如，中国在利比亚有 75 家公司承担着价值 188 亿美元的合同，占到 2009 年中国全球项目承担总额的 4.6%。^①有人预测，中非贸易到 2015 年将在 2010 年的基础上再翻一番达到 3000 亿美元，对非投资也将再增长 70% 达到 500 亿美元。^②日益深化的经济关系不只是意味着获得非洲的自然资源，还意味着非洲日益增长的消费市场——这里拥有甚至比印度还要多的中产阶级。^③但如同其他地方一样，非洲超过 10 亿的市场潜力，很大程度上仍取决于其未来稳定与否。

第三，“安全—发展关联”（Security—Development Nexus）的新近发展。

冷战时期，安全与发展完全是分裂的，被制度化为两个有着完全不同的目标和手段的“政策领域”。甚至可以认为，冷战实现了对发展与安全的一种宏观上的地理分工，即发展指涉南北方关系，而安全指涉东西方关系。^④根据这一地理分工，世界政治被制度化为两个不同的领域，它们的关切和政策手段也差异巨大，导致了一种概念上和政治上的分工，即一方面是所谓“发展研究”，^⑤而另一方面则是“安全研究”，^⑥它们有着各自政策领域

^① “Premature for Chinese Firms to Go Back to Libya,” *China Daily*, 30th August 2011; “Chinese Investments Face Low Risk from Libyan Rebels,” *China Daily*, 4th September 2011.

^② “China’s Investment to Africa to Increase to \$50 billion by 2015, Bank Says,” *Bloomberg News*, 22nd February 2011.

^③ Standard Bank, “China and the US in Africa: Measuring Washington’s Response to Beijing’s Commercial Advance,” *Standard Bank Economic Strategy Paper*, 2011, p 5.

^④ See Geir Lundestad, *East, West, North, South: Major Developments in International Politics since 1945* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

^⑤ Frederick Cooper and Randall Packard eds., *International Development and the Social Sciences: Essays on the History and Politics of Knowledge* (California: University of California Press, 1998).

^⑥ Pinar Bilgin and Adam. D. Morton, “Historicising the Representations of ‘Failed States’: Beyond the Cold War Annexation of the Social Sciences?” *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 1 (2002), pp. 55-80.

的不同机构。

自冷战结束以来，这一局面已然发生重大变化。世界上最穷地区长期持续的冲突既使发展努力大为受挫，也激发了一种整合安全与发展的渴望。现在，安全与发展关切已经日益相互联系。各国政府和各国际机构都声称，在介入冲突后局势及与失败国家或潜在的失败国家的关系中，它们更为重视整合安全与发展计划的必要性。就其行为体、机构及政策倡议而言，先前相互隔绝的两个政策领域正日益相互交叉。如同前联合国秘书长科菲·安南所说，“在 21 世纪，所有国家和国际机制必须促进更大的自由——通过确保免于匮乏、免于恐惧和有尊严的生活。在一个日益相互联系的世界，发展、安全和人权领域的进步必须齐头并进。因此，没有发展，我们就无法享有安全；没有安全，我们就无法享有发展；不尊重人权和法治，我们既不能享有安全，也不能享有发展”。^①这样，“安全—发展关联”概念便被作为一种对非西方国家的单个国家或国际性干预的逻辑一致的方法而受到欢迎。

需要指出的是，新近的趋势却是更多强调安全，而非发展。全球化时代的安全因 2001 年“9·11”事件而有了新的含义。传统的安全观念在这一时期得以全面评估和演变。在整个安全光谱上，新的国际标准正不断确立，特别是如边境控制——移民和关税及海上和空中安全等。基于这一逻辑，安全以一种特殊方式被融入发展话语，用安南在 2001 年《预防武装冲突报告》中的话来说，是创造了“专门聚焦于冲突预防的新一代发展工程”。^②

No. 1 (2002), pp. 55-80.

^① “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All,” Report of the Secretary-General, New York, N.Y., United States: United Nations, 21 March 2005, <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm>.

^② “Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General,” UN Doc A/55/98 S-S/2001/574, 7 June 2001, <http://www.reliefweb.int/library/documents/2001/un-conflprev-07jun.htm>.

二、中国参与非洲冲突后重建的成就

尽管有多种评估冲突后重建努力的方法，但美国战略与国际问题研究中心 (CSIS) 2002 年《冲突后重建框架》(Post Conflict Reconstruction Framework) 报告提出的标准仍是最为重要的。该报告界定了“从暴力冲突停止到回归正常”之间采取行动的三个阶段，也即冲突后重建努力的三个阶段：起步阶段 (initial response phase) 始于广泛的暴力结束之际，其特征是提供紧急人道主义服务，通过稳定行动和军事干涉提供基本安全，其中包括部署维和人员；在转型或过渡阶段 (transformation or transition phase)，合法的地方能力产生并得到支持，其关注重点是重启经济发展，包括物质上的重建，确保有效的治理和管辖，并为提供诸如教育和医疗等基本社会福利奠定基础；最终阶段即巩固可持续发展阶段 (fostering sustainability phase)，巩固先前的恢复性努力以预防冲突再次爆发。在这一阶段，军事行为体特别是国际维和人员逐渐退出社会和政治舞台，社会重归“正常”。^①

根据这一标准，中国目前在非洲的冲突后重建努力主要属于前两个阶段，大致可分为 3 类。

第一，中国向几乎所有联合国涉非洲的维和行动派出了维和人员。

自 2000 年起，中国向联合国维持和平行动提供的维和人员增长了近 20 倍。^②中国维和部队主要部署在非洲，帮助解决非洲大陆最为持久的和平与安全挑战。中国向莫桑比克、塞拉利昂、利比里亚、刚果（金）、科特迪瓦、布隆迪、苏丹、西撒哈拉、埃塞俄比亚及厄立特里亚等地派驻了维和人员。根据中非新型战略伙伴关系，目前中国在非洲参与了所有 7 个维

^① *Post-Conflict Reconstruction Task Framework Report* (Washington, D.C.: CSIS, May 2002), <http://csis.org/images/stories/pctr/framework.pdf>.

^② Bates Gill & Chin-Hao Huang, “China’s Expanding Role in Peacebuilding: Prospects and Policy Implications,” *SIPRI Policy Paper*, No. 25, 2009.

和行动，派出 1500 多名维和人员，是 5 个联合国常任理事国中派出维和人员最多的国家（表一）。

表一：中国参与的非洲维和行动（截至 2011 年 9 月）

行动名称	维和部队	警察	军事观察员	总计
西撒特派团（MINURSO）			10	10
联刚稳定团（MONUSCO）	218		16	234
联科特派团（UNOCI）			6	6
达尔富尔混合行动（UNAMID）	322			322
联阿安全部队（UNISFA）	1			1
联利特派团（UNMIL）	564	17	2	583
南苏丹特派团（UNMISS）	367	6	10	383
总计	1472	23	44	1539

资料来源：联合国维持和平行动部，<http://www.un.org/>，2011 年 9 月。

迄今为止，中国并没有派出任何作战部队参加维和行动，中国派出的维和人员要么是军事观察员，要么是民事警察，要么是占据维和人员绝大多数的支持性力量，如工兵部队、医疗队等。例如，中国派驻刚果（金）参加联刚特派团的维和人员位居中国派驻非洲维和行动的第三位，包括 16 位军事观察员和 218 名维和士兵。在维和士兵中，175 名为工兵部队，其余 43 名为医疗队员。工兵部队主要承担如修路，修建直升机坪，建设仓储设施等。中国不仅增加了对维和行动的人员支持，而且逐渐参与到维和行动的领导和决策中。

在联合国安理会中，中国对部署更为强大和更具野心的维和行动的支持力度正在上升。中国目前的立场与上世纪 70 年代形成鲜明的对比，当

时中国甚至拒绝就维和行动的表决投票。尽管如此,中国对派出维和部队仍坚持当事国同意的前提。考虑到有的政府已经丧失合法性,并可能无法代表冲突各方,这一立场将继续与其他国家的立场相冲突。尽管中国可能怀疑传统上主导这类干预的西方国家的方法,但其参与维和行动的潜在贡献仍是巨大的。

第二,中国正积极参与非洲冲突后重建国家的经济重建。

非洲在满足中国经济对自然资源的需求中发挥着至关重要的作用。但在追求资源安全的过程中,中国不可避免地陷入了一些国家的内部冲突。在类似尼日利亚等资源所有权存在高度争议的地方,中国参与开采资源使其也成为冲突的一方,至少在那些觉得未能从资源收益中获益的人看来是如此。出售到中国的资源收入有时被用于购买武器以继续冲突,如在苏丹。这样,在反对派武装看来,中国与政府当局有着密切联系。更为宽泛地,资源收入使得非洲的新家长制政权得以继续掌权并中饱私囊,导致国家陷入不安全的怪圈。当然,这一情形并非只有中国才面对。大量的西方和亚洲国家的公司也都在同样不稳定的国家的资源部门运作,如同中国一样,也深深地陷入当地内部冲突并为这些政权提供了财富。^①

在长期向非洲提供援助的同时,中国也迅速成为非洲更加重要的发展伙伴。^②人们总倾向于认为,发展援助无论如何都是好的,不管它是如何提供的,也不管它被提供给了谁。当然,发展援助在执行得好时无疑会产生积极效果,解决冲突根源并为持久和平作出贡献。但有时,善意的发展项目可能恶化甚至诱发对稀缺资源的冲突和竞争。例如,在水资源稀缺地区,帮助修建大坝便可能导致冲突。

中国与非洲的经济接触为非洲的冲突后重建作出了重要贡献,特别是

^① See Saferworld, *China's Growing Role in African Peace and Security* (Saferworld: London, 2010), Chap. 10.

^② 中国还向非洲提供了数量日增的人道主义援助,包括那些正陷入冲突中的地区。例如,2011年8月,中国宣布将向索马里提供价值7000万美元的人道主义援助。

通过基础设施援建项目。发展与冲突之间有着密切的关联。根据一项研究，在 1990 年至 2005 年间，武装冲突导致撒哈拉以南非洲国家付出了总计约 3000 亿美元的代价，这大致相当于同一时期非洲所得到的援助总量。^①通过与非洲的贸易、投资和发展合作，中国正为非洲的经济增长作出贡献。要否定其积极意义是很难的，特别是在基础设施被破坏、缺乏投资和就业机会的刚走出冲突的国家，中国的建设性作用更加明显。

中国对冲突后国家稳定的强调，可从其对安哥拉和苏丹这样产油国的大规模基础设施援建中看到。在安哥拉，自 2004 年底起，中国金融机构提供了高达 45 亿美元的信贷以支持该国公路、铁路和住房等的重建和扩建。^②在苏丹，来自中国的贷款和投资也为石油工业及苏丹成为石油出口国作出了重大贡献，尽管石油业的发展本身在苏丹南北内战时期就已奠定基础，且石油业的成功与达尔富尔冲突之间也存在关联，使得中国的石油利益暴露在攻击之下。^③在这两个案例中，增长的双边贸易、向其他工业部门的溢出、零售贸易增长及当地就业机会创造等都是中国日益参与其经济的后果。中国的贡献在其他不那么富有争议的地方更易显现。例如，中国对利比里亚饱受战乱之苦的经济的资助和投资据说在 2010 年达到了 90 亿美元，尽管有 20 亿美元涉及一项陷于停滞的矿产资源投资。^④

第三，中国还努力提供了大量的其他安全支持。

中国正试图将自身标榜为国际社会值得信赖的成员，而非洲则是中国塑造新兴大国形象的重要舞台。通过为非洲应对和平与安全挑战的努力作出贡献，中国期望被非洲和整个国际社会看做是承担了部分大国责任，或

^① IANSA, Oxfam & Saferworld, *Africa's Missing Billions: International Arms Flows and the Cost of Armed Conflict* (London: Oxfam Great Britain, 2007).

^② Ana Cristina Alves, "The Oil Factor in Sino-Angolan Relations at the Start of the 21st Century," *SAILA Occasional Paper* 55, February 2010, p. 12.

^③ "Sudan Oil Minister Says Energy Cooperation with China Fruitful," *Sudan Tribune*, July 16, 2007, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article22865>.

^④ "China's Investment Reaches \$9.9 Billion," *The Informer* (Monrovia), 26 April 2010.

至少被认为是在负责地行动。例如，中国官员和学者便往往这样解释中国对国际反海盗努力的贡献。^①又如，中国在苏丹达尔富尔问题上所发挥的作用。中国帮助推动苏丹政府、非盟和联合国在2007年达成混合部队进驻的共识。从2006年中起，中国政府便开始劝说苏丹总统巴希尔改变立场。在2006年11月中非合作论坛北京峰会期间和2007年2月访问苏丹时，胡锦涛都向巴希尔总统表达了中国对达尔富尔危机的关切，并希望苏丹政府接受联合国与非盟混合部队的安排。^②苏丹政府于2007年中同意接受混合部队。实现这一结果并不容易，中国的努力也得到整个国际社会的欢迎。中国随后向维和部队贡献了315名工兵部队。

中国可能发挥更积极作用的一个潜在领域，是与非洲的地区和次地区和平架构的关系。随着非盟和次地区组织通过非盟和平与安全理事会、非洲常备军等机制在和平与安全问题上发挥的作用日益增强，非洲的多边政治图景在过去十年里发生了许多变化。尽管仍面临能力不足、资源有限及有时政治意愿不充分等问题，但地区和次地区性机制的作用和影响力仍在缓慢上升。中国正逐渐与这些机制接触，并为其维和行动提供了一定的财政支持。例如，中国曾向非盟在苏丹的维和行动提供了180万美元资助，向非盟索马里和西非地区的和平基金等也提供了一定的资助。

三、中国参与非洲冲突后重建的未来发展

中国未来在非洲冲突后重建中的角色，不仅受中国自身的政策影响，还受非洲及国际环境的影响。具体而言，以下五个因素将重大影响中国在非洲冲突后重建中的可能角色。

^① Zhao Lei, "China's International Peaceful Involvement Strategy and Anti-Piracy Efforts," paper presented at the China-Africa Civil Society Forum on Peace and Development, Beijing, 2-4 June 2010.

^② Gareth Evans and Donald Steinberg, "China and Darfur: 'Signs of Transition'," *Guardian Unlimited*, June 11, 2007, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4891&l=1>.

第一，投资重点：“硬”基础设施抑或“软”基础设施？

中国已与多个非洲国家就冲突后重建签署了以资源换基础设施投资的合同，如苏丹、安哥拉、刚果（金）和阿尔及利亚。其基本方式是通过两份相互联系的投资合同实现以自然资源换取国家基础设施援建，包括一份资源（矿产或石油）合同和一份基础设施合同。两份投资合同的关系是开采自然资源，出口这些资源到中国，然后用资源出口收入资助这些受战乱破坏的国家的基础设施和工业建设。

需要指出的是，中国在非洲基础设施领域的投资几乎全都属于“硬”基础设施，即公路、铁路、桥梁、住房等。一国诸如公路、用水、电力及学校等基本基础设施的建设，对于发展该国经济来说至关重要。^①如果没有基础设施的支撑，该国及其公民便无法实现可持续发展的经济，并将依赖于外国的财政和专家援助。

但世界银行更为强调冲突后重建的社会层次“软”基础设施的投资。根据世界银行的观点，冲突后重建有两个总体目标：促进敌对结束后向可持续的和平转变，支持经济和社会发展。在修复物质性的基础设施之外，需要聚焦于向关键性生产部门、良治、重建关键性社会框架及正常化金融借贷安排等领域的投资。应当指出的是，世界银行认为，冲突后重建“并不仅指物质性基础设施的重建，也不必然意味着……冲突前存在的社会—经济框架体系的重建”。^②

进而，中国未来在非洲冲突后重建中的作用面临一个根本性挑战，即是否需要转向“软”基础设施的投资。如果转型，则中国可能不仅会丧失传统优势——即在西方所不愿投资的“硬”基础设施领域帮助非洲，还可能与发达国家陷入新的竞争。如果不转型，则发达国家将利用某些“软”

^① Hafizullah Emadi, “Nation-building in Afghanistan,” The Gale Group, Contemporary Review Ltd, 2003, pp. 6-9.

^② World bank, *Post-conflict reconstruction* (Washington, D.C.: World Bank, 1998), p. 14.

国际法或“软”国际规则批评甚至迫使中国改变目前的做法。而中国走中间道路——即同时投资于“硬”和“软”基础设施——的可能性、潜在收益与成本等又有多大？

第二，参与行为体：政府抑或非政府行为体？

到目前为止，中国参与非洲冲突后重建仍主要是政府性参与，包括中央政府、地方政府以及政府支持的公司或组织的参与。相对而言，私人或非政府行为体在这一领域难觅踪影。但国际社会特别是主要的国际组织，如联合国、世界银行和国际货币基金组织等，都强调在冲突后重建的公私伙伴关系。如同联合国秘书长潘基文所说，“解决全球挑战需要集体性和协调性的努力，涉及所有行为体。通过伙伴关系与联盟，汇集比较优势，我们能增加成功的机会”。

应当承认，无论是中国还是国际社会，都没有准备好让中国的公民社会参与到非洲的冲突后重建中去。中国会否允许更多的非政府组织和私有部门行为体参与到其在非洲的冲突后重建努力？考虑到中国公民社会的薄弱基础，这些非政府组织和私有部门行为体的资源从何而来？最为重要的，中国的非政府组织和私有部门行为体在参与国际关系后会产生什么样的国际影响？

第三，参与方式：双边抑或多边？

除派遣维和人员外，中国在非洲冲突后重建中的参与绝大多数是双边性质的。众所周知，中国外交始终坚持一项核心原则，即不干涉他国内政。很大程度上，这一原则阻止了中国在非洲冲突后重建努力中与国际多边努力的合作。许多西方学者和决策者认为，中国对不干涉内政和尊重主权的解释影响到治理模式及仍在持续的冲突，有时这种影响并非始终是积极的。

但近年来，中国在解释不干涉内政原则时已经表现得更为灵活，在解决内部冲突时更愿意发挥积极的外交角色。如前所述，中国最终对喀土穆施加了重大外交压力并迫使苏丹政府接受联合国与非盟混合部队的部署。

最新的例子可从有关利比亚的两项联合国安理会决议中看出。2011 年 2 月 26 日，中国投票支持安理会第 1970 号决议，允许对利比亚实施武器禁运，冻结利比亚资产，提交国际刑事法庭调查人道主义罪行，并明确提及保护的责任（R2P）——中国曾两度表态支持这一联合国原则。中国如此明确地支持制裁另一国对待其人民的方法，代表着中国政策的重大先例。3 月 17 日，中国在安理会第 1973 号决议表决时却投了弃权票，该决议授权成员国建立禁飞区并采取所有必要措施保护遭受国家威胁的平民。对有的人来说，中国的确没有否决第 1973 号决议，这标志着中国态度的进步。尽管中国过去只行使过 6 次否决权，但其中有 2 次是分别针对津巴布韦和缅甸的类似决议的。但中国随后与其他国家一道，包括印度、巴西、南非和俄罗斯，强烈谴责西方国家使用大量武力并呼吁停战。很明显，中国仍对应多大程度上采取人道主义干涉和使用武力怀疑态度。这一犹豫态度明显体现在与利比亚过渡政府的关系处理上。尽管遵循不干涉内政原则，中国在北约采取武力后迅速与过渡政府建立了联系。但与此同时，与其他大国相比，中国承认过渡政府的步伐又是相对缓慢的。

这样，要理解中国未来在非洲冲突后重建中的作用，必须关注中国的不干涉内政原则的演变。事实上，这是一把双刃剑。中国政策立场的逐渐演变可能对所有的利益攸关方来说都更好，无论是双边的还是多边的。

第四，参与程度：深度介入抑或退出战略？

中国仍有巨大的潜力，可以更加深入地参与到非洲的冲突后重建中。事实上，不少人都在呼吁中国更大程度的参与。例如，就与地区组织的合作而言，尽管中国可能仍难以提供其他大国那样规模的财政支持，但与非盟和平与安全理事会及次地区组织的相关机构就安全事务的制度化对话，将使中国找到其他提供支持的方法。向非洲常备军提供维和部队训练可能是其中之一。又如，中国将成为非洲各国政府的另一个发展援助来源，但促进冲突后国家和脆弱国家的发展的努力可能无果而终，如果安全挑战持

续动摇任何已取得的成就的话。因此，如果要使发展扎下跟和持续的话，应对安全问题具有根本重要性。

同样与中非经贸关系相关的是，中国应当将冲突敏感原则置于发展援助的核心，无论是小型的援助项目还是全国性的基础设施工程。就最低目标而言，确保援助不会影响冲突预防和和平缔造是重要的。这要求对所有发展项目的背景及其可能影响仔细分析。在必要的地方，这可能还需要设法避免发展项目成为诱导冲突的要素。为分析当地局势并形成风险消除的手段，中国应与当地的社区发生联系，而非仅仅关注非洲各国首都的统治精英。

这提出了一系列的问题。冲突后重建努力所要解决的各种问题既非常复杂，又不可能在短期内见效。而且，期望一个深受暴力影响的社会在没有持久的外部支持的情况下实现西方式民主治理、高度安全 and 经济复苏，可能是不现实的。^①进而，这些支持重建的努力将在何时终结？换句话说，中国何时才会从这一进程中退出，是在对象国能实现其稳定与和平还是经济繁荣的时候？可以换个角度思考。中国维和人员何时真正撤走且中国投资不再支持冲突后重建而是转向支持当地可持续发展，意味着经济考虑的重大变化。与退出战略相联系挑战相当复杂，且并非中国所独自面临，整个国际社会都面临这一问题。

最后，贡献：物质性抑或理论性？

冲突后重建是一个涉及多元行为体、议程和使命的复杂过程。其宽泛的目标包括改革、重建和复苏，都不可能在真空中发生，而是在其自身的社会—经济及政治特性导致的足以影响重建过程的诸多挑战不断变幻的环境中发生的。通过派遣维和人员、提供重建投资及其他支持行动，中国已经为非洲冲突后重建作出了重大的物质性贡献。

^① R. Picciotto and R. Weaving eds., *Security and Development: Investing in Peace and Prosperity* (London: Routledge, 2006).

但中国参与非洲的冲突后重建有何理论性贡献？换句话说，中国参与冲突后重建的区别性特征是什么？作者以为，至少需要指出两点。

一方面，中国是如何平衡不干涉内政与国际责任的。以发展援助为例，中国与西方国家对于援助的最佳发放方式存在着不同的看法。因此，很多人呼吁二者之间更大的透明度、更多对话与合作，以便研究这些差异，实现共同目标，并克服共同面临的失败。在当今的多极世界中，对于更多国家合作以应对集体性责任的需求相当紧迫。但在此之前，必须识别出不同方法的比较优势。就不干涉内政与国际责任或主权与外部支持的平衡而言，作者认为，非洲各国政府、领导人及公民社会是解决冲突与不安全的首要责任人，外部行为体只能发挥次等的支持作用。

另一方面，中国是如何平衡“安全—发展关联”的。尽管西方发达国家强调安全第一，但基于自身改革开放 30 余年的经历，中国更多强调发展第一。改革开放前，中国因“文化大革命”而极端不稳定，正是发展第一的方法拯救了中国，消除了重大的不安全与动荡因素，成长为今天的全球性大国。即便在许多西方学者、观察家和决策者认为促进发展的努力在安全挑战依然存在的情况下将可能是无用功，中国仍坚持发展第一的方法，相信通过发展能实现安全。与此同时，中国也更加关注这一关联，牢记安南有关“没有发展，我们就无法享有安全；没有安全，我们就无法享有发展”的言论，同时也高度警惕西方安全第一方法背后的民主化前提。

European allies will put greater pressure on Iran over issues like democracy and human rights, and this will affect the Iran nuclear issue indirectly.

US-China Relations in 2011: From Fragile to Substantive Stability

David Shambaugh (91)

Following a very rocky year in bilateral relations during 2010, the Sino-American relationship has stabilized and begun to make substantive improvements during 2011. Two key events have contributed to the turnaround and improvement in relations: the January 2011 state visit by Chinese President Hu Jintao to Washington, D.C., and the May 2011 Third Round of the U.S.-China Strategic and Economic Dialogue (S&ED). While ties during 2010 could be described as “unstable” or “fragile stability,” now we are building towards “substantive stability.” Given the functional complexities of the relationship, its global nature, the differing domestic political and social systems, and the sheer size of the two economies and two militaries, and overlapping national security interests, it is natural that there should be a competitive dynamic to the relationship, but it is not a Cold War style competition. The Sino-American relationship is likely to continue to be a mixture of cooperation and competition. Our task is to expand the cooperative dimension while managing and reducing the competitive dimension.

China’s Growing Role in African Post-Conflict Reconstruction

Chris Alden, ZHANG Chun, Bernardo Mariani, Daniel Large

With the rapid development of Sino-African relations, China’s national interests in Africa is transforming from promotion to protection. Along with big challenges of African security and great pressures of international system transformation, this fact calls for greater role of China in African post-conflict reconstruction efforts. Till now, China has contributed a lot to this process by sending peacekeepers, investing into post-conflict reconstructions, and providing other supports. Considering multiple uncertainties, the future role of China in African post-conflict reconstruction will wait and see.