

安全认知的变化与法国在非洲 军事基地的战略调整

孙德刚

摘 要 安全认知主要受国家安全战略思维、受威胁的海外利益以及核心决策者个性特征三个因素的制约,直接影响一国海外军事基地的战略调整。法国在非洲的军事基地旨在保护其海外经济利益、文化利益、政治利益、侨民利益和军事利益,是其投射军事力量、干预非洲事务、传播法国文化和提升政治影响力的重要手段。2007 年萨科齐担任法国总统以来,法国在非洲的军事基地日益呈现出“机动化”、“欧盟化”、“本土化”、“公共化”、“集中化”和“新型化”特点,其战略调整折射出法国安全认知的变化,包括国家安全战略思维的变化、对“危机弧”地区海外利益的重新认知和萨科齐“新多边主义”思想。2011 年 3 月以来,法国在利比亚和科特迪瓦两地同时用兵,表明萨科齐政府不再坚守传统的非洲法语区,而是根据“危机弧”地区海外利益的变化重新部署军事基地。

关键词 安全认知 军事基地 法国外交 萨科齐政府 海外利益

海外军事基地是指主权国家在本土以外驻扎一定武装力量、进行特定军事活动、建有相应组织机构和设施的地区,是国家投射军事力量、干预地区事务、传播本国文化、维护海外利益和提升政治影响力的重要手段。^①海外军事基地的判定,主要依据五个必不可少的要素:第一,在本土以外地区;第二,拥有一定武装力量;第三,从事特定的军事活动,如威慑、预防、干预等;第四,建有相应组织机构和设施(军事

* 孙德刚,复旦大学政治学博士后,上海外国语大学中东研究所副研究员。

** 本文为教育部人文社会科学重点研究基地 2010 年重大项目“冷战后西方大国在中东的军事基地研究”(项目编号:10JJDGJW022)的前期成果;本文还受“上海外国语大学青年教师科研创新团队”(冷战后大国中东安全战略比较研究)、上海外国语大学“211”工程三期研究项目和上海市重点学科 B702 资助。

① Robert E. Harkavy, *Strategic Basing and the Great Powers, 1200—2000*, New York: Routledge, 2007, pp. 2—9.

基地使用国享有军事指挥与管辖权,驻在国通常不干涉基地的运作与管理);第五,发起者为主权国家。如果仅符合第一、第二和第三项标准,则通常被称为军事存在(military presence)而不是军事基地,如 A 国向 B 国派出军事训练人员;如果不符合第五条,则有可能是联合国等国际和地区组织的维和力量(peacekeeping force)而不是海外军事基地。海外军事基地的地点可能是海外领地、托管地、海外省、公海或公地,也可能是他国领土。在军事学和战略学语境下,学者除使用“overseas military base”外,还常常使用“military pre-position”、“military outpost”、“military garrison”、“military installation”等术语指称海外军事基地。按照不同的标准,海外军事基地可分为若干种类。如按照驻军时间长短,海外军事基地可分为永久性(战略目标的恒久性)与临时性(战略目标的临时性)军事基地;按照功能,海外军事基地可分为空军基地、海军基地(军港)、后勤补给基地、通讯基地、军火储备基地等。军事基地是大国投射军事力量、彰显战略意志的手段。

一、大国海外军事基地部署与安全认知

海外军事基地是大国拓展国际军事、政治、经济和文化影响力的重要手段,其部署与调整直接体现了决策者的安全认知。截至 2011 年,美国在全球 38 个国家建立了 662 处军事基地,其中海外陆军基地 276 处,海外海军基地 116 处,海外空军基地 245 处,海外海军陆战队基地 25 处,与 1898 年鼎盛时期的英帝国和公元 117 年罗马帝国海外军事基地的数量基本持平;^①英国在塞浦路斯、大西洋阿森松岛、肯尼亚和福兰克群岛等地拥有多处海外军事基地;^②法国、日本、俄罗斯、印度也在海外建有若干军事基地。海外军事基地的意义在于它直接影响大国的海外军事投射力,成为判断一国权力大小的重要因素之一。例如,如果按照传统的国力计算公式,如克莱因公式 $PP = (C + E + M) \times (S + W)$,印度似乎比法国国力更强大,但是实际上法国的国际影响力超过印度,部分是因为前者拥有遍及四大洲的海外军事基地——从加勒比海到南美洲,从中南半岛到大洋洲,从太平洋到非洲大陆。近代法兰西帝国领土极为分散,如法国本土距离法属圭亚那 7000 公里,距离印度洋上的马约特岛 8000 公里,距离大洋洲上的新喀里多尼亚 1.83 万公里,^③但法国在上述海外省、领地和国外的军事基地增强了其全球投射力。^④

① Office of the Deputy under Secretary of Defense, *Base Structure Report, Fiscal Year 2010 Baseline*, Washington D. C.: US Department of Defense, 2010, p. 8.

② Danica Sorber, “What Countries Have Overseas Military Bases?” May 2, 2011, http://www.ehow.com/info_8342821_countries-overseas-military-bases.html.

③ *The French White Paper on Defence and National Security*, New York: Odile Jacob Publishing Corporation, 2008, p. 188.

④ 相比之下,印度只在塔吉克斯坦建有海外军事基地。

冷战结束以来,大国在全球的军事基地部署发生了较大变化。美国强化了在海湾地区的军事基地。2010年以来,美国除在伊拉克拥有96处大型军事基地、驻军5万人外,在海合会六个成员国驻军约1.1万人,其中卡塔尔3432人,巴林1496人,沙特500人,科威特5000人,阿联酋546人,阿曼26人。^①苏联解体后,俄罗斯的海外军事基地全部撤至欧亚大陆的边缘地带,在9个独联体成员国阿塞拜疆、亚美尼亚、白俄罗斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、塔吉克斯坦和乌克兰拥有军事基地。冷战结束后,法国与23个非洲法语区国家续签军事合作协定,但仅在喀麦隆、吉布提、加蓬、科特迪瓦、中非共和国和塞内加尔等6国拥有永久性军事基地。2009年,日本通过《海盗对策法》,同非洲之角的小国——吉布提签订协议,在红海和亚丁湾交汇处建立了首个海外军事基地。大国调整海外军事基地的动因是什么?笔者认为,海外军事基地是大国投射军事力量、克服地缘劣势、对潜在威胁实施遏制与打击的重要手段,安全认知的变化是大国调整海外军事基地的主要动因。

决策者是如何认知安全威胁、进而调整海外军事基地的?一般来说,国家安全是决策者制定对外政策考虑的首要因素,它是主体(决策者)对客体(国家利益及其可能受到的伤害)的反应。首先,地缘邻近性和历史上重要的战争或冲突记忆是决策者判断安全威胁的重要因素。国家对威胁的认知主要受“时空”的影响。对空间因素的考虑通常从地缘政治的逻辑出发。一方面,决策者从潜在对手相对于本国距离远近及要害位置来考察界定威胁的方位;另一方面,决策者从国际各种势力与力量间的均势状态及其走向来确定威胁的对象。而时间的因素则是指对历史上威胁所出现的条件、方式、发展过程、结果等经历所做的“记忆性”评估和基于这一评估所得出的“警示”,从而形成所谓“历史意识”。^②换言之,过去的历史经验和教训在国家对现实安全的判断中起到了重要的参考作用。^③

其次,敌国或潜在敌国的综合实力,尤其是进攻性军事力量成为决策者对外来威胁认知的重要参照系数,它与决策者对外来威胁的感受呈正相关关系。在地缘邻近性、综合国力、进攻性军事力量相同的情况下,进攻意图越强,决策者对外来威胁的感受就越强。^④所以威胁的大小与单元力量之间不一定成正比。例如,20世纪60年代,“铁列克提事件”发生后,苏联对中国发动一场“外科手术式袭击”的可能性增

① Richard F. Grimmett, “Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798—2009”, *Congressional Research Service*, January 27, 2010; 孙德刚、邓海鹏《美国调整海湾地区军事基地探析》,《现代国际关系》2010年第5期,第20页。

② 张曙光《美国对华战略:考虑与决策(1949—1972)》,上海:上海外语教育出版社,2003年,第6页; Zhang Shuguang, *Mao's Military Romanticism: China and the Korean War, 1950—1953*, Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1994, Chapter 1.

③ Ole R. Holsti, *Unity and Disintegration in International Alliances: Comparative Studies*, New York: John Wiley & Sons, 1973, p. 11; Dan Reiter, *Crucible of Beliefs: Learning, Alliances, and World Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1996, p. 2.

④ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1987, p. 25.

加,成为中国领导人将苏联而不是美国视为首要安全威胁的依据。^①

最后,大国与小国实力不同,对安全威胁的判断和感受也不一样。对于大国来说,安全威胁往往是间接的、长远的和战略的。对于小国来说,安全威胁经常是迫在眉睫的、具体的和现实的,不仅有外部威胁,而且有国内威胁;既要防止海外敌对势力的渗透和颠覆,又要防范国内反对派、宗教派别、军阀和种族的政变或暗杀等,所以小国领导人担心的威胁包括挑战其执政地位的国内外各种威胁。为维护自己的统治和国内政治稳定,小国经常采取综合制衡(omnibalancing)的政策。^②

归纳起来,决策者对安全威胁的认知受各种因素的影响,如地缘邻近性(geographic proximity)、敌国综合实力(aggregate power)、敌国进攻性力量(offensive power)、历史经验(historical experiences)、国家类别(大国与小国)、敌国侵略意图(aggressive intentions)等。^③它们具有综合性(包括政治、经济和军事各方面)、相对性(因时间、地点、对象不同而异)、二元性(主观与客观)和层次性(国际体系层面和国内政治层面)等特点。但是,由于安全认知是决策者主体对客体的反应,安全认知与现实威胁之间往往存在偏差,上述六个因素在决策层面对安全认知的影响赋值不尽相同。笔者认为,上述六个因素在决策层面会具体化,表现为国家安全战略思维、受严重威胁的海外利益以及决策者的个性特征三个因素。首先,国家安全战略思维主要表现为一国的国防白皮书或防务报告,如美国的《国家安全战略报告》和《四年防务评估报告》,日本的《防卫白皮书》,中国和法国的《国防白皮书》;其次,受威胁的海外利益主要包括两个因素——海外利益的多寡和利益受威胁的严重程度;最后,核心决策者的个性因素,主要是指一国元首、国防部与外交部等决策者的个性特征对安全认知的影响(见图1)。

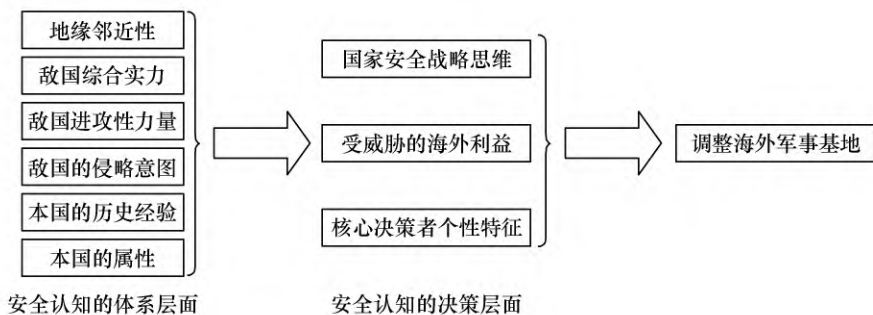


图1 安全认知对海外军事基地调整的影响

① “US Reaction to Soviet Destruction of CPR Nuclear Capability”, August 18, 1969, Nixon Presidential Material Project (NPMP), National Archives II, College Park, MD, USA (1969—1973), Box 334.

② 综合制衡(Omnibalancing)一词首先是由大卫(Steven David)提出的。参见 Steven David, *Choosing Sides: Alignment and Realignment in the Third World*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.

③ 最后这一点成为建构主义学派研究安全和威胁问题的突破口。参见 David Campbell, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

迄今为止,学界关于法国在非洲殖民史的论著和论文颇多,^①但关于其在非洲军事基地部署与调整的研究成果却较为零碎,尚无论文或著作对此做专题研究,本文拟在前人研究成果的基础上做进一步的梳理和考察,分析2007年以来法国在非洲军事基地的调整及其动因,论证安全认知对海外军事基地调整的影响。

二、法国对外安全战略中的军事基地因素

冷战后法国在海外军事人员约5万人,其海外军事存在大体可分为三类。第一类是法国在联合国框架内执行维和行动,如在黎巴嫩;第二类是法国在北约的框架下执行军事作战与维和行动,如在阿富汗;第三类是法国在海外的军事基地,其中又可以分为两类。^②

其一是在法国主权管辖内的海外省、海外领地和托管地的军事基地,如瓜德罗普、法属圭亚那、马提尼克以及留尼旺等四个海外省,以及法属波利尼西亚、马约特、圣皮埃尔和密克隆群岛、瓦利斯和富图纳群岛、新喀里多尼亚等领地和其他托管地等,这些海外省和海外领地为法国提供了天然的军事基地,使法国具备全球投射能力。如法国虽在二战中败北,但并未沦为欧洲二流国家,反而获得了安理会常任理事国席位,这与其在海外的庞大军事基地不无关系。法国留尼旺省总督德勃雷(Michael Debré)曾经指出“因为海外省和海外领地的存在,法国可以参与全球事务,而不会降为欧洲的区域小国。”^③法国在海外省、海外领地和托管地上的军事基地扩大了法语区的范围,还使法国获得了可观的海洋专属经济区与核试验场所,如法国在南太平洋和印度洋的军事基地。

其二是在他国主权管辖范围内部署的军事基地,如近代以来法国在印度支那、科特迪瓦、马达加斯加、吉布提、塞内加尔、加蓬等地区的军事基地。法国前内政部长查尔·帕斯卡(Charles Pasqua)曾经说过“欧洲对外安全战略主要依靠三环,即地中海、欧洲大陆和大西洋,法国是欧洲唯一在上述三个平台均发挥积极作用的欧洲大国。”^④从19世纪中期到冷战结束前,非洲一直被法国视为“后院”和“势力范围”,地中海被法国视为“内湖”而不是“边界”,它将北岸的法国本土和南岸的非洲大陆殖

① 相关成果可参见 R. Adams, “France’s Little Iraq”, *The Guardian*, December 21, 2004; T. Chafer, “Franco-African Relations: No Longer so Exceptional?” *African Affairs*, Vol. 101, No. 404, 2002; P. Couve, “La France Fermera Progressivement Ses Bases en Centrafrique”, *Le Monde*, August 2, 1997; U. Engel and R. F. Olsen, eds., *Africa and the North*, London: Routledge, 2005; S. Gregory, “The French Military in Africa: Past and Present”, *African Affairs*, Vol. 99, No. 396, 2000; J. Isnard, “La France Remanie son Dispositif Militaire en Afrique”, *Le Monde*, July 21, 1997.

② 第一类和第二类军事行动的领导权不在法国,第三类军事行动的领导权在法国。

③ Robert Aldrich and John Connell, *France’s Overseas Frontier: Départements et Territoires D’outre-mer*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1992, pp. 251, 279.

④ J. F. V. Keiger, *France and the World since 1870*, London: Arnold, 2001, p. 227.

民地连为一体,北岸和南岸均被视为法国领土不可分割的组成部分,即法国是横跨欧洲和非洲大陆的帝国,“地中海穿过法国就像塞纳河流过巴黎。”^①2008 年法国《国防白皮书》也指出“法国与欧洲不能对最邻近的大陆置之不理。非洲拥有各种潜力,尤其是人力和经济潜力巨大。从长远来看,非洲的这些潜力将确保它在全球经济增长和安全事务中扮演重要角色。”^②

三、2007 年以来法国对非洲军事基地的调整

自 2007 年 5 月右翼领导人萨科齐当选总统以来,法国在非洲的军事基地部署出现了新变化。^③萨科齐执政前,法国在非洲主要有 7 处大型永久性军事基地,分布在吉布提、塞内加尔、加蓬和科特迪瓦 4 国;在乍得拥有 1 处临时行动军事基地,在中非共和国和乍得靠近苏丹达尔富尔地区拥有 2 处临时行动军事基地,总共约 1 万人,每年的军事预算为 7.6 亿欧元;2011 年初,法国在非洲的永久性军事基地只剩下 2 处——吉布提和加蓬,法国在塞内加尔、科特迪瓦、乍得、中非等国仅保留了临时性军事基地,且绝大部分都与联合国和欧盟进行合作,法国在非洲的军事基地逐步从法国一家的“私有产品”变成西方世界的“公共产品”。法国坚信,从长远来看,法国军事基地的“公有化”更符合本国利益。四年来法国在非洲军事基地的调整主要体现在以下六个特点。

第一是“机动化”。以往法国在非洲主要是静态的永久性军事基地。如二战结束后,法国为恢复大国地位,有步骤地恢复了在非洲的军事基地,并重新确立在非洲的主导地位,从而有计划地建立起与法国本土军事基地相连、以乍得首都恩贾梅纳为中心、包括一系列陆、海、空军事基地、结构严密的“十字形”战略体系。“十字形”军事基地体系的“横轴”是塞内加尔首都达喀尔——乍得首都恩贾梅纳——吉布提首都吉布提市的军事基地;纵轴是阿尔及利亚首都阿尔及尔——乍得首都恩贾梅纳——刚果(布)首都布拉柴维尔的军事基地。后来由于非洲局势动荡,法国在布拉柴维尔的军事基地移至加蓬首都利伯维尔,恩贾梅纳军事基地移至中非布瓦尔,马达加斯加港口迭戈苏瓦雷斯的海军军事基地移至吉布提和马达加斯加岛附近的留尼旺,但“十字形”军事基地总体布局未发生根本性变化。法国在非洲军事基地驻扎

① Christopher M. Andrew and A. S. Kanya-Forstner, *France Overseas: The Great War and the Climax of French Imperial Expansion*, London: Thames and Hudson, 1981, p. 250. 2000 年 2 月 3 日,法国驻美大使比容(François Bujon de l'Estang)在美国国家战争学院发表讲话时将地中海—非洲—中东地区称为法国的“后院”,认为该地区对法国国家安全至关重要。参见 Igor S. Oleynik, *France: Foreign Policy & Government Guide*, Washington D. C.: International Business Publications, 2001, p. 165.

② *The French White Paper on Defence and National Security*, p. 43.

③ John Gaffney, *Political Leadership in France: From Charles de Gaulle to Nicolas Sarkozy*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 179—205.

有 8 万人左右的军队 ,与 24 个国家签订了军事合作协定 ,以确保法国军队能够在危机爆发后 24 小时内向非洲任何事发地点投射力量。^①新时期法国更强调根据形势需要启动临时性军事基地 ,驻军人数也根据具体任务不同而灵活调整。法国在非洲的大型、永久性军事基地目前只存在于加蓬和吉布提 ,共驻扎法军 4000 余人 ,而在科特迪瓦、乍得、中非共和国和其他非洲国家维持了临时性军事基地。例如 ,法国在科特迪瓦军事基地的驻军人数曾从 2400 人下降至 1150 人。^②萨科齐认为 ,今后法国在海外进行军事干预时 ,需要根据国家利益的排序 ,优先考虑增强战略利益地区的军事力量 ,派出 1000—5000 人的小型特别行动陆军小组(不包括海军和空军) ,陆上作战武装可以同时多个事发地点部署力量 ,采取军事干预行动 ,特别是在自然环境恶劣、经济条件差的偏远地区。其中非洲是未来 15 年内法国实施预防战略的首要地区 ,其种族、民族和部落冲突、撒哈拉地区的恐怖主义泛滥都会直接或间接殃及法国和欧洲 ,因此法国需要在军事上预防危机爆发。^③2008 年 2 月乍得发生骚乱时 ,法国驻加蓬的 2 个伞兵连曾经直接介入。^④截至 2011 年 ,法国在加蓬驻军 800 人 ,包括两架 C-130 运输机和 1 架直升机 ,一个装备有直升机的特别行动小组 ,随时准备干预周边地区。

表-1 近年来法国在非洲国家驻军人数的变化^⑤

年份 国家	2004	2005	2006	2007
喀麦隆			50	50
中非共和国	215	200	220	400
乍得	1000	1000	1100	1100
科特迪瓦	4500	4000	3650	3550
刚果(布)	25	20	40	40
吉布提	3000	3000	3000	2900
埃塞俄比亚/厄立特里亚	1	1	10	10
加蓬	800	700	850	850
几内亚	220	220	220	250
塞内加尔	1150	1100	1100	1130
西撒哈拉	25			
利比里亚	2			
合计	10938	10241	10240	10280

① 朱重贵、徐宁《法国密特朗政府的非洲政策》,《国际问题研究》,1988 年第 4 期,第 13—14 页。
② 2011 年以来因科特迪瓦局势动荡 ,法国在该国临时驻军人数增至 3550 人。
③ The French White Paper on Defence and National Security ,pp. 122 ,144.
④ 此外 ,法国在马达加斯加岛附近的海外省留尼旺岛也有军事基地 ,驻军 4575 人 ,包括第二海军陆战队伞兵步兵团 2 个侦察旅 2 艘 P400 巡逻船以及若干战斗机。参见 Andrew Hansen, “The French Military in Africa” ,http://www.cfr.org/publication/12578/french_military_in_africa.html ,2011 年 5 月 7 日登录 “Africa: France’s Changing Policy in Africa” ,<http://allafrica.com/stories/201101130676.html?page=4> ,2011 年 5 月 7 日登录。
⑤ Bruno Charbonneau ,*France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa* ,Burlington ,VT and Hampshire ,England: Ashgate ,2008 ,p. 61.

第二是“欧盟化”。萨科齐放弃了以往坚守法语国家阵地的做法,对欧盟等其他国家在法语国家扩大军事影响力持欢迎态度。1994 年卢旺达大屠杀事件以及 1996—1997 年扎伊尔危机爆发后,法国在非洲的军事力量未能及时采取有效干预措施,造成了人道主义灾难,受到非洲、联合国甚至是其他西方国家的批评。卢旺达大屠杀客观上也暴露出冷战后法国干预非洲地区事务的能力不足。同期,克林顿政府未能有效控制索马里乱局,也使法国意识到非洲的安全局势日益严峻,其在非洲的军事基地越来越成为负资产,法国军队卷入非洲冲突的成本逐渐超过了收益。为应对经费不足、军事基地数量减少、非洲反对法国军事基地的呼声以及法国海外部署军事战斗人员有限等现实难题,萨科齐将非洲的部分维和与安全保障任务交给欧盟,希望欧盟成员国能够承担更多的安全责任,法国在非洲的军事基地也逐渐显示出“欧盟化”特点。^①正如萨科齐所言“我们应当按照明天的需要来建构安全和防务政策,而不是按照过去的习惯。”^②换言之,法国在非洲地区执行的安全政策不再局限于维护法语国家的稳定与发展,而是维护在整个西亚和非洲地区的全局利益,其军事基地的功能和任务、维护海外利益的手段也发生了变化,法国需要英国、意大利等其他欧洲国家的支持与合作。^③近年来,法国在乍得仅有 1000—1200 名士兵参与维和行动,其余约 2500 人的军队分别来自欧盟其他成员国,且这支军队由欧盟领导,其任务包括保护法国侨民、支持伊特诺(Idriss Déby Itno)领导的政府等,维和部队还为乍得政府提供后勤与情报支持。欧盟的维和行动与法国非洲军事基地在功能上具有一致性,欧盟参与维和减轻了法国驻非军事基地的负担,且法国军队在欧盟的框架下参与非洲维和行动更具合法性,避免被贴上“单边主义”、“帝国主义”或“新殖民主义”的标签。事实证明,多国军事干预行动比单边行动的效率更高。2003 年、2006 年和 2008 年,欧盟相继在刚果民主共和国、乍得和达尔富尔参与维和行动,都获得了联合国和非洲联盟的支持。萨科齐提出和实践的“地中海联盟”构想,体现了法国依靠多边主义手段实现在非洲利益的基本理念,超越了以往将非洲单纯视为“法国后院”的“法兰西民族第一”的思想。萨科齐在 2008 年 2 月强调指出,欧盟在乍得东部的维和行动成功与否,依赖于法国维持伊特诺政权稳定的能力,欧盟与法国在非洲的协调符合法国的利益。^④2011 年 3 月 19 日,法国带头干预利比亚局势、参与“奥德

① Andrew Hansen, “The French Military in Africa”.

② 于景浩《法国防务改变从前殖民主义老路子》,《世界报》2008 年 1 月 23 日,第 7 版 “France/Africa Politics: Policy Shift”, June 19, 2009.

③ 在对非外交中,法国从严守法语区到淡化法语区,将法国关注视线扩展至整个非洲,同时允许美国、日本和西欧其他西方大国参与吉布提、乍得、科特迪瓦、中非等安全事务,其构想最早源于 1990 年的“埃塞尔报告”,该报告强调法国应寻求在非洲更广泛地区的利益,而不应坚守在法语区的利益。参见 Robert Pinkney, *The International Politics of East Africa*, Manchester and New York: Manchester University Press, 2001, p. 192.

④ 法国寻求同欧盟在非洲的战略合作也促进了法国、欧盟同北约的安全合作。1996 年北约成员国柏林部长级会议后,北约与欧盟开始建立密切的磋商与协调机制。2002 年 12 月 16 日,双方通过“北约—欧盟关于欧洲安全与防务政策的联合宣言”,重申今后欧盟在落实安全与防务政策时可使用北约的资源。2008 年 7 月,法国在北约框架内共向海外派出 7000 人参与军事行动。参见 *The French White Paper on Defence and National Security*, pp. 94, 102.

赛黎明行动”时,也积极拉拢英国、丹麦、意大利、比利时等欧盟成员国。

第三是“地方化”。除依靠欧盟成员国分担在非洲的安全责任外,法国还利用非洲军事基地积极培养非洲当地的维和力量,强化军事培训功能。法国前国防部长密歇勒·阿利奥-玛丽(Michèle Alliot-Marie)2007年3月访华时还敦促中国积极加入该培训机制。法国利用多边舞台,开展同非洲的多边军事合作,通过培养非洲区域集体安全组织,减轻驻非法国军事基地人员的负担,利用非洲联盟、西非经济共同体、中非经济共同体、东非政府间发展组织等,使非洲国家军队在功能上和战术上与法国对接,从而使法国在非洲执行干预行动时更容易得到当地军事力量的协调与支持。法国政府将非洲国家视为“已经长大的孩子”,认为非洲国家尽管仍需要援助,但是应当学会自立。在法国的鼓励下,法语非洲国家积极投入到非洲维和行动中。例如,在中非共和国担任停战任务的非洲维和部队分别来自加蓬、乍得、塞内加尔、多哥、马里和布基纳法索等6个国家,这支维和部队受到法国的训练和支持。^①法国在非洲的军事基地人员还积极训练驻在国和其他盟国的官兵,他们分别来自塞内加尔、马里、毛里塔尼亚、冈比亚、加纳、几内亚和佛得角等国,共2500名非洲官兵,法国曾派出900名教官在西非的塞内加尔、马里和毛里塔尼亚交界的丛林地带执行培训计划。2008年法国《国防白皮书》指出,撒哈拉以南非洲内战和地区冲突不断,诸如索马里、刚果民主共和国、达尔富尔等地区的冲突有可能殃及整个非洲大陆。法国和欧盟在阻止非洲冲突、打击非法移民、防范毒品走私、根除恐怖主义、预防洗钱等方面存在重要利益。为实现这一目标,法国和欧盟应支持非洲联盟、非洲其他区域性组织的行动。^②2008年2月29日,萨科齐在南非开普敦议会发表讲话时说,法国与非洲存在特殊而复杂的历史关系和情感渊源,但非洲大陆国家应当承担起自己的安全责任。法国无意在非洲大陆长久驻军,也不愿继续充当“警察”角色。近年来,法国利用在非洲的军事基地,积极实施“增强法国维和力量项目”,兴办在马里的“维和学校”,先后培养了800余名非洲军官,截至2010年已完成训练2万名非洲快速维和部队的任务。以非洲阿拉伯国家为例,法国每年在该地区训练的军事人员达300人。^③2010年6月,第25届法非首脑会议在法国尼斯举行,萨科齐敦促双方促进经贸合作,并承诺将帮助非洲国家成为20国集团和联合国安理会的成员国;230家法国和非洲贸易机构也首次出席了法非首脑会议。^④

第四是“公共化”。冷战时期,法国长期将海外军事基地视为自己的“私有产品”,认为它们是法国领土的延续,是法国地位和实力的象征,不许他国染指。萨科齐执政后强调,法国在非洲的军事基地可以成为西方世界推广民主和价值观、打击恐怖主义、加强全球治理的平台,是美、欧、日等西方国家的“公共产品”。基于这一

① 汪波《冷战后法国外交政策的调整》,《法国研究》2002年第1期,第152页。

② *The French White Paper on Defence and National Security*, p. 43.

③ Bruno Charbonneau, *France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa*, p. 81.

④ Robert Marquand and Scott Baldauf, “President Sarkozy Urges Revamped Trade Ties at Africa-France Summit”, *Christian Science Monitor*, June 1, 2010.

思想,法国欢迎美国和日本介入非洲安全事务,分担安全责任。21 世纪初,美国在“非洲之角联合作战力量”框架下,使用法国在吉布提的军事基地,部署了 1500 名左右战斗人员。美国与非洲南部和西部约 10 个国家签订合作协定、为上述非洲国家提供反恐训练的同时也得到了法国的大力支持。2007 年 10 月,美国成立非洲司令部,用于增强在非洲的军事存在,并希望将总部设在非洲而不是德国的斯图加特。美国前国防部长盖茨强调,非洲政局不稳,往往给恐怖分子提供了藏身之地;非洲司令部将是个跨部门机构,除国防部外,美国国务院也应发挥推动作用。美国愿意同法国在非洲的军事力量保持密切的协调与合作。^①此外,法国也对日本增强在非洲的军事存在、分担打击海盗和恐怖主义的行为表示欢迎。日本政府根据 2009 年 7 月生效的《海盗对策法》,决定在吉布提建立打击索马里海盗的军事基地,并已于 2011 年上半年完工,将为日本的 P-3C 巡逻机提供机场设施,未来至少数百名日本自卫队官兵将驻守该基地。随着美国非洲司令部的势力不断扩展、美日在吉布提以及今后可能在肯尼亚和埃塞俄比亚军事存在的不断扩大,法国在非洲军事基地的“私有化”特征日益淡薄,其在西方国家内部的协调功能日益提升。

第五是“集中化”。法国为减少在非洲的军费开支,持续减少在非洲军事基地的规模,直至关闭部分军事基地,只保留几处关键的军事基地。2008 年法国《国防白皮书》强调:法国目前在海外的军事战略资源严重分散,海外军事基地也在地缘上缺乏重心。为此,法国必须调整其海外军事基地的结构,实现军事指挥与战斗人员的专业化,重新整合军事基地,根据新形势下法国的战略利益重新布局,提高军事行动的质量,大幅减少驻外军事人员的数量。^②在法语国家中,近年来塞内加尔要求法国关闭海外军事基地的呼声最高。2007 年,萨科齐在塞内加尔发表演说时指出“非洲的悲剧在于非洲人尚未步入人类历史,非洲农民仍然墨守成规,缺乏进步思想。”^③此番演讲被认为是对包括塞内加尔人在内的广大非洲人民的侮辱,塞国内反对法国部署军事基地的呼声迅速占据上风。面对驻在国提出的要求,萨科齐宣布将改变以往对非政策和立场,强调在非洲的军事基地是“在联合国和非洲联盟授权下”执行的维和任务,不再是殖民主义的遗迹,因此具有合法性,并试探性提出撤军的可能。2009 年,法国国防部长莫兰(Hervé Morin)强调将保留在塞内加尔的军事基地(一个步兵营、一个海军和一个空军编队,共 1160 人),因为法国在该国的达喀尔军事基地濒临大西洋和戈雷岛,战略地位十分重要。但是塞内加尔总统强调:第一,塞内加尔要征用法国军事基地占用的土地,如果法国愿意,可以将基地移至达喀尔以东 70 公里处的捷斯;第二,塞内加尔已经独立 50 多年,如果法国军队继续驻扎在塞境内,政府将难以向塞内加尔人民交代——塞内加尔不应是最后保留法国军事基地的国家。2010 年 2 月 24 日,萨科齐在访问加蓬、马里和卢旺达三国时,宣布关闭其在塞内加尔的达

① Andrew Hansen, “The French Military in Africa”.

② *The French White Paper on Defence and National Security*, p. 226.

③ “France/Africa Politics: Policy Shift”.

喀尔军事基地,但保留一处军事合作设施,300 人左右。^① 未来法国在非洲的大型军事基地将集中在西非的加蓬和东非的吉布提两处。

第六是“新型化”。萨科齐政府认为,冷战时期法国同非洲国家签订军事合作协定、并在这些协定基础上建立军事基地的前提和基础已经发生变化,“法国不能根据 20 世纪的协定来管理 21 世纪的非洲事务”,今后需要根据新形势变化,基于新型伙伴关系与军事基地驻在国重新签订安全合作协定。根据这一构想,法国今后将更加尊重驻在国的主权和尊严,以平等的伙伴关系代替以往基于军事和经济援助的主从关系;法国军事干预的目的不再是防范某个大国,而主要是预防内战、反恐和预防大规模杀伤性武器扩散。^② 2008 年 2 月,萨科齐在南非议会发表演说指出,法国与非洲国家签订的军事防御协定已经过时,是近代殖民的产物,所以法国将与一些非洲国家磋商,重新修订双边军事协定,根据新协定确立海外军事基地的新任务与规模。^③

表-2 法国同非洲国家签订的军事合作协定^④

对象国	签订军事合作协定的时间	对象国	签订军事合作协定的时间
贝宁	1975	马拉维	1980
布基纳法索	1961	马里	1985
布隆迪	1969	毛里求斯	1979
喀麦隆	1974	毛里塔尼亚	1986
中非共和国	1960	摩洛哥	1994
乍得	1976	尼日尔	1977
科摩罗	1978	卢旺达	1975
刚果(布)	1974	塞内加尔	1974
刚果(金)	1974	塞舌尔	1979
吉布提	1977	多哥	1963
赤道几内亚	1985	突尼斯	1973
加蓬	1960	津巴布韦	1992
几内亚	1985	马达加斯加	1966
科特迪瓦	1961		

四、法国调整非洲军事基地的安全认知分析

萨科齐政府调整在非洲的军事基地,使之“机动化”、“欧盟化”、“地方化”、“公共化”、“集中化”和“新型化”,主要受安全认知变化的影响,而其在决策层面主要受

① 顾玉清《法国决定关闭达喀尔军事基地》,《人民日报》2010 年 2 月 27 日,第 3 版。
② The French White Paper on Defence and National Security, pp. 146—147.
③ “France to Overhaul Policies toward Africa”, The New York Times, February 28, 2008.
④ Bruno Charbonneau, France and the New Imperialism: Security Policy in Sub-Saharan Africa, p. 62.

以下三个因素的影响。

第一是法国国家安全战略思维的变化。《国防白皮书》是法国国家安全战略思维变化的集中体现,对法国在非洲军事基地的调整起关键作用。过去 40 年,法国国防部主要出台了三份《国防白皮书》。第一份出台于 1972 年,强调“威慑”在法国安全战略中的作用;第二份出台于 1994 年,强调“预防”和“力量投射”在冷战后法国安全战略中的重要性;第三份出台于 2008 年,强调全球化时代下法国和欧洲面临威胁的内外联动性和安全威胁形式的多样性,并提出了新时期法国实现国家安全战略的五种手段:信息与预测、预防、威慑、保护和干预,以上五个手段在时间向度上具有连贯性,并将干预作为法国实现国家安全战略的最高手段。萨科齐强调法国的对外干预主要奉行三个原则:一是旨在保护法国海外利益、侨民人身安全和履行双边防御协定;二是在联合国、欧盟、北约等多边主义框架下采取干预行为;三是在干预地点上采取集中原则,优先干预从大西洋到北非、阿曼湾和印度洋地区的关键地带,包括地中海和西非地区。^① 法国国家安全战略思维的变化直接影响了法国在非洲军事基地的调整。

第二是法国在非洲—中东的海外利益变化。自萨科齐担任总统以来,国防部提出了一系列新理念,特别是强化了“危机弧”(Arc of Crisis)这一概念,认为从毛里塔尼亚到巴基斯坦的非洲—中东—中亚的广阔伊斯兰地区存在一条危机弧,对于 2025 年以前的法国乃至整个欧洲极为关键。该地区从大西洋一直延伸到印度洋,包括西非、北非、非洲之角、西亚、中亚和巴基斯坦,自然资源丰富,但经济发展缓慢,失业率居高不下,教育落后,政治体制改革举步维艰,伊斯兰激进势力和反西方势力猖獗。到 2030 年,该地区人口将翻一番,势必会对法国和欧洲安全构成更大威胁。尽管目前欧盟成员国在乍得、巴勒斯坦、黎巴嫩、伊拉克、阿富汗、吉布提和海湾地区建立了军事基地或军事存在,但未来法国很有可能再次被迫介入“危机弧”地区的冲突,阻止危机的爆发;俄罗斯和中国近年来通过军售、护航等在海湾和非洲国家扩大军事存在,也迫使法国更加重视“危机弧”地区。^② 根据“危机弧”地区利益的变化,法国部署在非洲大陆的军事基地需要做出调整。首先,法国没有必要、也没有责任无限度地同时在上述军事基地驻扎军事力量以维护非洲稳定,而应根据需要,在关键地区重新部署,分清主次,突出重点;其次,法国需要重新整合在非洲的军事基地和军事设施,经过若干年后最终在靠近几内亚湾的西非地区保持一处军事基地(加蓬),在非洲之角靠近红海地区保留一处军事基地(吉布提),使之与海外省留尼旺一道,成为今后法国干预西非、东非和东南部非洲的三个危机处理中心和司令部,同时承担后勤支持、合作与培训任务,并在撒哈拉地区维持必要的能力阻止地区冲突;再次,法国在非洲的军事基地应加强各兵种、各部门之间的协作,保持在战略地区的海军与空军监视、预防和行动能力;最后,法国利用在非洲军事基地训练驻在国军队,

① *The French White Paper on Defence and National Security*, pp. 67—68.

② *Ibid.*, pp. 41—42.

提高“危机—反应”能力和维和能力,加强驻在国军队同法国军队的协调与合作。^①因此,法国军方强调,为增强法国在非洲的影响力,法国将在几内亚湾、亚丁湾以及马达加斯加海峡形成三大军事基地群。只有对“危机弧”有效实施干预,法国今后才能增强在亚洲的军事存在。^②

第三是萨科齐本人的“新多边主义”外交思想。希拉克担任法国总统时,法美之间围绕全球反恐战争以及伊拉克战争问题龃龉不断,希拉克强调法国第一,认为法国作为一个全球性大国必须有自己独立的思维和国格,不能成为美国的仆人。因此,希拉克执政时期,法国同其他大国尤其是美国的国际军事合作有限。而萨科齐却认为,欧洲和美国在推广民主价值观、打击恐怖主义、防止大规模杀伤性武器扩散、推动全球治理等方面存在共同利益和认知。基于这一点,法国修复了同美国的关系,且在军事领域积极参与美国在阿富汗、伊拉克、亚丁湾的联合军事行动,2011年法国同时在阿富汗、科特迪瓦和利比亚与其他西方国家一道联合作战。^③萨科齐的“新多边主义”既强调在联合国、北约和欧盟框架下的安全合作,又强调多边框架下各成员国的能力与贡献不同,法国理应在议题设置、资源投入、制度设计、国际维和等方面发挥关键性作用。受萨科齐“新多边主义”思想的影响,法国在非洲的军事基地既强调在多边主义框架下的干预和力量投射功能,又强调法国在科特迪瓦和利比亚等军事行动中的领导作用。

五、结 语

综上所述,国家安全战略思维、受威胁的海外利益和领导人个性特征是影响法国安全认知的三个主要因素,直接影响法国保护海外利益的重要手段——海外军事基地的部署。随着欧盟更加积极地介入非洲的安全事务、非洲国家维和人员数量不断增加、美国和日本相继在非洲之角强化军事基地以及某些非洲国家局势的进一步发展,大国在非洲的纷争与合作态势变得越来越复杂,其形势随非洲反恐形势的变化、索马里海盗的猖獗以及2011年以来北非、西非国家政局的动荡而进一步复杂化。未来随着法国对非洲地区安全认知的变化,其非洲军事基地部署势必还会调整。

首先,由于北非与法国的国家安全直接相关,法国未来不排除联盟国在北非地区建立新的军事基地的可能。历史上,法国曾在非洲尤其是阿尔及利亚和突尼斯建有永久性军事基地。20世纪60年代阿尔及利亚宣布独立后,法国在非洲的军事基地主要集中在西非、中非、东非和东南非的海外省,在北非没有永久性军事基地。2007年以来,非洲部分国家以“建立法国与非洲伙伴关系”为契机,敦促法国兑现承

① *The French White Paper on Defence and National Security*, pp. 148—149.

② *Ibid.*, pp. 67—68.

③ Eric Bouvet, “Nicolas Sarkozy”, *The New York Times*, April 20, 2011.

诺,关闭其在非洲的军事基地,消除“殖民残余”的影响。部分非洲国家领导人和舆论认为,法国在非洲的军事基地是镇压非洲人民、推行新殖民主义、掠夺非洲资源、支持非洲独裁政府的手段。2010 年 2 月,萨科齐政府被迫关闭在塞内加尔的军事基地,该举动可能会产生连锁反应,动摇法国在吉布提、加蓬两国军事基地的“根基”。今后如果法国在欧盟或北约多边框架下,在北非建立军事基地,无疑会将法国在地中海北岸的土伦海军基地与地中海南岸的北非军事基地连为一体,增强法国南部的安全,加强对“危机弧”地区的控制,维护大西洋—地中海—红海—印度洋战略水道的安全。

其次,未来萨科齐政府将继续突破非洲法语区的范围,根据国家利益重新选定军事基地驻在国。特别是在后金融危机时期,如果法国继续死守经济相对落后的非洲法语区,不仅不能维护法国在非洲的竞争力,反而可能会丧失在其他地区的战略利益。2008 年,法国国家发展部宣布将拿出 75 亿欧元援助非洲国家,萨科齐总统本人也多次主张拓展在非洲的外交版图,将援助对象扩展到整个非洲地区,强调与非洲全体国家建立平等关系。^① 2011 年 3 月 19 日,萨科齐政府带领北约部分成员国军事干预利比亚,尽管该国是意大利的前殖民地,而不是法国的殖民地。作为第一个承认利比亚临时过渡政府的国家,法国势必在今后利比亚国内政治进程中扮演重要角色。2011 年 4 月,萨科齐宣布参与联合国在科特迪瓦的军事行动,以解除巴博的武装,大幅度增加法国驻扎当地的“独角兽”部队的兵力。今后法国很可能在选择军事基地驻在国时进一步打破“法语区”、“英联邦区”等之间的藩篱。

最后,在维护法国在非洲既得利益的同时,法国将积极谋求在非传统势力范围——海湾地区扩大政治和军事影响力,部署新的军事基地。2009 年,法国战略评估报告再次确认,未来法国国防的重任必须从维护在前殖民地的利益转向维护法国在北非—东非—海湾—中亚这一地区的利益。^② 实际上,法国政府早在 2008 年初就宣布从吉布提抽调 400 名官兵,在阿联酋的阿布扎比建立永久性军事基地,扩大在海湾安全问题上的发言权,同其他大国一道争夺海湾地区的议题设置权。^③ 萨科齐政府以促进利比亚民主、打击索马里海盗和应对伊朗核问题为由,在非洲大陆的吉布提、加蓬两个永久性军事基地的基础上,在阿联酋阿布扎比建立新的军事基地,化被动为主动,扭转在非洲传统势力范围江河日下的颓势。在北非、东非和海湾地区强化军事基地新部署,无疑将法国在地中海北岸的土伦军事基地、西非加蓬军事基地、东非吉布提军事基地和海湾阿布扎比军事基地四大永久性军事基地连为一体,强化国内和海外军事基地的功能整合,实现在“危机弧”地区的战略新布局。

(责任编辑:李 丹)

① 沈孝泉《法国外交战略调整的意义及影响》,《当代世界》2007 年第 8 期,第 18 页。

② “France/Africa Politics: Policy Shift”。

③ 于景浩《法国防务改变从前殖民主义老路子》。