



阿罗约中心

中非关系的发展

对美国国家安全的启示

内容摘要

Lloyd Thrall

本文专为美国陆军撰写
已核准，可公开发行；不限定发行范围

This is a Chinese translation (simplified characters) of the summary of *China's Expanding African Relations: Implications for U.S. National Security*.

有关本出版物的更多信息，请查询 www.rand.org/t/RR905

也可访问兰德公司的中文网站：www.rand.org/zh-hans.html

兰德公司出版，加州圣莫尼卡
版权所有 © 2016 兰德公司
RAND® 是兰德公司的注册商标。

有限的平面和电子媒体发行权

本文件和文中所含商标受法律保护。本作品的知识产权归兰德公司所有，不得用于商业用途。未经授权，严禁在网络上发布本作品。本文件仅允许个人复制使用，但不得擅自修改和删节。未经许可，不得复制或以其他方式将兰德公司的任何研究文献用于商业用途。有关翻印和链接授权的信息，请查询 www.rand.org/pubs/permissions。

兰德公司是一家解决公共政策挑战的研究机构，旨在协助推进全球社区的安全、卫生与繁荣事业。兰德公司致力于公共利益，属于非营利性、无党派组织。

兰德公司的出版物未必代表其研究客户和赞助商的观点。

赞助兰德公司

欢迎通过下列网址提供可免税的慈善捐赠

www.rand.org/giving/contribute

www.rand.org

内容摘要

中非关系在过去十年迅猛发展，加剧了美国对中国在非洲角色的忧虑。在经济、政治和安全等领域，中国影响力的发展速度令人惊愕。例如，自 2000 年以来，中非贸易额增长了近 19 倍，中国取代美国成为非洲最大的贸易伙伴。在联合国安理会常任理事国中，中国人民解放军（简称“解放军”）是联合国驻非维和部队的主力，目前中国派驻非洲的维和部队人数达 2000 年的 20 倍。另外，大约有 100 万中国人在非洲生活，而十年前只有区区几千人。总之，自从冷战结束后，中国的崛起大概是非洲最重要的地缘政治和经济事件。这种突发增长是伴随着中美两国在亚洲的紧张关系应运而生的，突出反映了中国在非洲的角色，同时引发了地缘政治角逐在非洲重新上演的担忧。仔细观察揭示出一幅较为平衡的图景，而且是多元化、多层面和不断演变的。

中国参与非洲事务由来已久，不过，如今的参与程度显著加强并且有了实质性的发展。在毛泽东时期，中国的参与带有强烈的意识形态和地缘政治性质。中国的经济利益逐渐上升为其在非洲行为的主要驱动力，反映出后毛泽东时代中国的经济和政治现实。尽管中国的政治宣传中仍保留团结和反帝国主义等主题，当前中国与非洲国家的交往却与意识形态无关；北京对实行社会主义体制、自由市场经济、民主社

会、独裁政治和神权政体的不同国家都一视同仁。虽然经济利益往往占主导地位，当代中国在非洲的行为受到众多利益攸关方和不同利益的驱动，而这些利益攸关方和不同利益也时常相互角力。

经济利益和行为

中国政府和商业主体在非洲的经济利益主要体现在三个方面：自然资源进口来源地，一个适合出口和投资的持续增长和相对欠发达市场，以及中国企业增加就业和积累全球化经验的机会。中国对非洲的投资是响应北京当局“走出去”商业战略的产物，该战略旨在扩大中国的对外投资和商业存在。与受北京地缘政治战略所驱动的中国企业运营模式相悖，中国与非洲的绝大部分经济往来都以获利为导向，而北京很难维持对企业海外活动的监督。

自然资源进口是中国在非洲最大的经济利益，这些资源大约占非洲对工业化国家出口贸易额的 90%。然而，过去十年，中国从非洲进口的石油远远少于美国或欧盟，对非贸易也比欧美更加平衡。中国石油企业对非洲的累计投资额还不到西方企业投资的 10%，显然处于非洲石油版图的边缘地带。中国对非洲的石油投资不会威胁到美国或全球能源安全，而是为市场带来新的石油供应，同时起到减少中国需求的作用。同样，中美两国因非洲资源起冲突的可能性微乎其微。

中国与非洲各国的经济关系有很大差别，主要取决于有关非洲国家有无自然资源和消化中国商品的市场。虽然没有一个国家能够垄断非洲的贸易，但中国已经为非洲大陆最大的贸易伙伴（以欧盟整体统计，中国排第二）。中国还是非洲

国家最大的小型和轻型武器进口国。总体而言，中非经济关系对非洲国家比对中国更加重要；中非贸易占非洲国家贸易总额的15%，但仅占中国贸易总额的5%。金融领域，尽管数据的可用性和可靠性仍成问题，中国已成为非洲主要的金融资本来源。中国绝大多数的投资和贷款活动都以获利为导向并凭借自身的商业价值取得成功，而非国家主导的外交政策工具。南非一直是中国在非洲最重要的经济伙伴，占中非贸易额的三分之一以上，并且是中国在非洲对外直接投资的主要目的地。

政治利益和行为

北京在非洲的政治利益主要体现在四个方面：巩固中国的国际形象和影响力，孤立台湾，对抗棘手的国际准则，以及维护经济伙伴的局势稳定。

北京不遗余力地强调中国要“和平发展”。¹ 在非洲的扶贫工作可以提高这一形象的可信度，并通过援助非洲获取具体的外交利益。尽管与台湾的外交角逐已相对休止，北京仍需要继续孤立台北方面。目前，只有三个非洲国家承认台湾。国际准则方面，非洲的支持可以帮助北京对抗那些可能对中国国内事务构成危险的惯例。从法律和外交的角度看，北京可能认为阻止国际社会干涉非洲的民主治理和人权问题符合中国的利益，因为这些问题或同样适用于中国国内的政治秩序。中国不干涉内政和人权问题的立场，经常得到非洲各国政府的赞赏和报答，即使那些有民主传统和坚实的人权实践

1 国务院新闻办公室，《中国的和平发展道路》白皮书，北京：中华人民共和国国防部，2005年12月22日。

的国家亦然。最后，北京越来越看重非洲的局势稳定，这顺应了中国在该地区日益增长的经济和政治投资及其希望被视为一个负责任的全球大国的目标。

过去十年间，北京与非洲国家的政治往来频率超过华盛顿，中国国家元首出访非洲的次数达乔治·布什和奥巴马政府同期的三倍。中国与非洲国家的关系大部分是双边关系，三年一届的中非合作论坛成为中国与非洲国家开展多边合作的主要途径，届时国家元首和部级领导人云集。除了高层交流之外，中层接触和软实力举措也显著增加，其中包括多个引人注目的建设项目（如非洲联盟总部）以及中国国家媒体在非洲的大举扩张。与许多西方媒体的报道相反，非洲国家元首对中国的溢美之辞往往多过美国，而且民意调查显示，非洲人民普遍对中国抱有好感。

安全利益和行为

中国在非洲的新兴安全利益，受到北京关于保障经济发展和扩大政治影响力的更大利益的驱动。北京的安全利益观念越来越强；最明显的是，2004年解放军被赋予“新的历史使命”，彰显了中国不断扩大的全球利益及其在“维护世界和平，促进共同发展”中的作用²。作为一个全球利益不断扩大的区域大国，中国正在世界上最不稳定的一些地区确立其安全利益。在世界前20大失败国家或走向失败的国家中，中国企业其中12个国家拥有10亿美元以上的能动投资和

2 Cortez A. Cooper, 《解放军海军“新的历史使命”——为再度成为海洋大国扩充实力》，加州圣莫尼卡：兰德公司，CT-332，2009年。

合同。北京首要的新兴安全利益，是保护越来越多的海外公民和资产免受当地局势不稳定、民众抵制、恐怖主义和绑架等威胁。恐怖组织日益频繁地袭击或威胁袭击中国公民，尤其是在北非地区。此外，北京在非洲的其余安全利益，是提高中国作为全球领导者的声望，同时积累解放军非常欠缺的作战经验。但是，迄今为止，北京显然无意直接派遣安全部队，并继续奉行不开辟海外基地的公开承诺。这可能出于三种考虑：解放军目前投送兵力的能力有限，担心国际社会形成“中国威胁”的看法，³ 以及北京曾做出不干涉别国事务的外交承诺。

中国在非洲最大的军事参与领域，要数解放军参与联合国维和行动。中方曾经长期回避并批评这种军事参与是外国干涉，现如今，解放军参与了八支联合国驻非部队中的七支。解放军还扩大了双边军事外交，不过仍然远落后于西方军队。解放军在非洲实施了一些最重要的全球性行动：持续进行的2008年亚丁湾打击海盗行动、2011年利比亚非战斗人员撤离行动，以及2013年向马里和南苏丹派遣步兵执行联合国任务。这些事件代表解放军在各任务领域的首次亮相，预示了解放军角色和能力的未来发展方向——尽管不大可能与西方国家在非洲的军事介入强度相提并论。

未来发展趋势与中美利益相关性

过去十年，中国参与非洲事务的方式发生了巨大变化，未来可能会延续这种趋势。最重要的是，中国在非洲日益增长的

3 夏明，“中国威胁”抑或“中国和平崛起”？，《纽约时报》，日期不详。

利益很可能使形势愈加复杂，北京很难做到一直不插手非洲国家的内部事务。中国恪守不干涉方针，反映的是五十多年前的政治现实。利益的增长和多样化，加上中国在非洲的活动主体激增，北京又无法全面管控这些主体，很可能促使中国逐步适度介入非洲国家的地区关系和国内事务。

具体来说，北京可能更频繁地面对敏感的国家失败、公然反华的民众运动、恐怖主义和绑架等威胁。至于经济关系，随着中国经济增长放缓，“走出去”补贴政策释放的资本浪潮退去，过去十年的爆炸式增长应该会慢下来。如果经济关系失衡，北京可能不得不解决非洲国家债务可持续性的问题。安全领域，如果对非洲安全危机的处置严重失当，北京当局在国内的合法性及其对外不干涉原则或将受到考验。北京可能会培养一种攻击性极低的作战能力，以便应对非洲地区的危机、公民撤离和资产保全等问题，不过，这不大可能在未来十年内实现。然而，关于中国发展前沿海军基地网络的担忧，看来是杞人忧天了。

有别于冷战时期在非洲地区的零和地缘政治博弈，当前时期，中美在非洲的利益分歧较小、危险程度较低。美中两国在非洲国家稳定和市场正常运转方面有着根本性的共同利益，因为这是保障经济利益、深化关系、以及双方都希望扮演的全球领导形象的先决条件。两国都没有宣传政治意识形态或重商主义经济的目的，否则很容易在该地区引发冲突。对于实现稳定与发展的最有效方式，华盛顿与北京存在意见分歧，反映出双方的国内政治结构和发展沿革。但是，两国都不会僵化地推行各自的发展理念。美中利益分歧最大之处，是外国势力在支持非洲（特别是被排斥国家）建设良治和人权准则中的角色。北京一方面缓解了苏丹和津巴布韦等

国家承受的国际压力，另一方面，当这些国家的行为严重威胁到局势稳定或北京的国际声望时，北京也会利用与他们的密切关系加以遏制。

最重要的是，非洲国家将继续平衡它们之间的关系，并有选择地接纳外国的建议。中美双方都不会在非洲经济或政治秩序的转型过程中发挥领导作用；这个角色将继续由非洲领导人担任。

结论和政策建议

*客观看待中国在非洲的不利活动。*美中两国的评论家都倾向于美化本国对非洲事务的参与，同时又挑剔对方的活动，由此作鲜明对比。早在中国在非洲大陆充当新角色之前，就发生过针对独裁主义和反自由主义的斗争，结果判若云泥。此外，虽然不及中国更甚，但欧美都持续寻求与独裁政权发展关系，并且在规范商业行为方面举步维艰。鉴于北京很难管控其附属的经济主体，美方不宜从每项行动中猜测北京当局战略意图。中国影响力的增长是有限度的，并不会取代欧美的根本作用，特别是在政治和安全事务方面。

*政策制定者应避免低层次的竞争升级为双边战略紧张局面，把中美在非洲的关系与中美双边关系的大趋势隔离开来。*中国投资于被排斥国家并抵制在非洲确立国际人权准则，这种现实情况的确有悖理想，但不至于给美国利益造成重大威胁。中非关系具有稳固的经济基础，并且不可动摇，中方处置非洲治理的方针从根本上反映出中国的国内政治结构和历史沿革。零和博弈和敌对宣传作用不大。这种方式还向非洲国家表明，美非关系倾向于权力政治的平衡，并非真

正的伙伴关系，同时为非洲国家挑动美中互相对抗创造了机会。为支持美国在非洲的领导地位和加强国际准则，美方应侧重于重振与非洲的关系，而不是竭力与中国竞争。

最后，美国非洲司令部 (AFRICOM) 应伺机增进与驻非解放军的交流。尽管双方存在深层次的战略互疑（特别是来自北京方面），但美军很熟悉解放军将在非洲面临的新兴安全威胁，增加了交流的可能性。此举将打消遏制中国的言论，体现缓解紧张局势的价值，减轻非洲国家对大国较量的焦虑。在各国军队中，美军最适合牵头实施这种交流倡议。两国的海空军关系都聚焦于太平洋地区的反介入 / 区域拒止和空海一体战等冲突更大的维度，而陆军直接对抗的领域相对较小。解放军陆军历来是中国军队的主力部队，但由于对太平洋战区的重视，解放军海军、空军和导弹部队（其建制独立于陆军，隶属第二炮兵部队）受到格外关注。美国陆军正寻求在太平洋地区的再平衡战略中发挥更大的作用；因此，从非洲着手，通过陆军之间的关系率先开展军事外交，或有利于两国总体双边关系的发展。