

2012年2月

“更安全世界”组织 政治简报



随着世界秩序发生变迁，像中国这样的崛起国家正越来越多地介入到当今世界上和平前景岌岌可危的一些国家的事务当中。对于中国来说，这意味着产生了新的责任以及需要做出新的政策选择；同时，这对西方的对外援助政策及决策者来说也意味着出现了一种新的现实。这些变化看起来可能威胁到和平与稳定，但它们也为中国和西方寻求更加互补的政策途径以增进世界的和平创造了机会。随着北京不断塑造其对世界上受冲突影响的国家的政策，现在该是就这些问题开展对话的时候了。



中国与世界上受冲突影响的国家： 危险与机会创造和平

本简报集中介绍了中国不断介入到世界上受冲突影响的一些国家的事务而对国际和平与稳定所产生的影响。它概述了“更安全世界”组织一份研究报告中，基于对尼泊尔、斯里兰卡、苏丹和南苏丹冲突形势进行的个案分析而提出的主要观点。本简报首先介绍该研究报告的主要发现，以及该研究报告的结论及其对中国、西方国家乃至更广泛地说整个国际社会而言可以提供什么样的政策建议。

内容概要

世界秩序正在急剧发生变化。西方在发展援助及冲突预防方面所扮演的支配性地位正在下降，与此同时，来自亚洲和其他地区的一些新崛起国家在这些方面的影响力则正在上升——而中国是其中最为显著的一员。就在西方竭尽全力地应对国际关系和外交政策方面的这些变革的同时，中国也正在慢慢地学会如何对待自己新近被发现的影响力及随之产生的国际责任。

“如果一个人渴了，无论水源在哪里，他都需要喝水。中国准备直接行事。[...]他们想要谨慎利用西方国家提供的那笔小贷款。中国也会加入他们，一起思考即将采取的措施。”

2011年8月，南苏丹统一州南苏丹政府官员说道。

研究发现

“更安全世界”组织的这份研究报告有如下发现：

- 中国之所以更多地介入到世界上一些受到冲突影响的国家的事务，其驱动力来自多个方面，包括获取国家资源；控制供给通道；寻求为支撑其国内经济发展所需要的新市场；以及担心其领土完整与安全受到影响等。
- 中国参与对外事务主要是基于其对外交政策核心原则的考虑，特别是不干涉别国内部的政治事务，但中国的对外行为也时常表现为一定程度的务实性。
- 中国的优先考虑通常是要维持其稳定的双边对外关系，并且尽力避免大张旗鼓地介入国际冲突，除非其至关重要的国家利益受到威胁。当中国以有利于和平解决冲突的方式对某些外国政府施加建设性压力时，它的这种介入会产生积极的效果。
- 在实践中，不干涉内政的政策意味着支持某些国家的现政权，并因而会强化某些地区冲突的态势。例如，当一个国家是地区冲突的一方时，或者当该国被认为试图打压冲突中的特定一方时，不干涉原则反而产生了负面效果。
- 中国倾向于支持自上而下的稳定模式，即为东道国的政府提供军事援助和武器。在大多数情况下，国家主权被认为足以证明接受中国的武器是一种合法的行为，但这种自由放任的方式有时反而会加剧一些地方的冲突，造成更大的不安全。
- 国家稳定是推动实现彼此经济利益的基础。中国支持通过一种商业的模式来实现经济发展。例如，金融资助可以为中国公司在海外参与基础设施建设提供便利。在某些情况下，这种商业化的发展途径比西方国家的援助方式看起来更可持续，也更能适应外部条件的变化。

- 在战争结束后的某些情况下，能看到中国提供了实实在在的和平红利。然而，倘若中国提供的好处没有平等地分配给不同的利益群体，这也可能导致发生分裂，并且会强化冲突的趋势。
- 鉴于中国作为另外一种经济援助提供者以及外交盟友的存在，西方原先那种将援助以及其他类型的合作同某些国家的政府在国内治理或人权方面的记录相挂钩的政策将难以为继，因为中国的做法会削弱西方手中掌握的那些筹码。
- 中国在一些多边国际机构中参与冲突事务的解决时，仍然秉持着国家主权至上的原则。
- 在关于如何介入冲突国家事务的问题上，西方同中国官方很少或几乎没有正式的对话。结果，在促进和平与稳定方面，外部援助未能发挥其能够或应该发挥的作用。
- 比起中国和西方的关系而言，中国和印度之间围绕国际影响力而展开的竞争在某些情况下将对和平与稳定产生更大的影响。



苏丹的石油工人在苏丹与南苏丹两国边界地区的一个中国石油钻塔工作。

建议

关于中国崛起：

- 在世界上受冲突影响的国家那里，中国所扮演的角色正变得越来越明显。中国应当认识到其对外参与将对某些地区的内部冲突产生什么样的影响，并且理解其应当承担同自己的影响力相对称的那种国际责任。
- 中国应当利用自己的影响力来促进冲突地区实现永续而全面的和平与稳定。中国应当认识到，如果没有谨慎地处理好可能影响当地冲突的某些问题，经济合作以及其他形式的援助有可能使得冲突的形势进一步恶化。

对西方的启示：

- 西方不能因为出于获得地缘政治利益及同中国开展竞争的需要，而放弃它们对永续和平的一些关键价值——如良治及人权——的追求。
- 西方国家应当寻求通过将援助同外交更有效地结合起来，通过在对外援助的国际共同体内保持政策协调，以及通过支持非国家行为体在发展进程中发挥更大作用的方式，来积极推进上述价值的实现。
- 西方世界不仅应当避免同中国之间出现分道扬镳的局面，而且应当努力寻找机会发展同类似中国和印度那样的崛起国家之间的信任建设措施。

弥合政策差距：

- 中国和西方在寻求实现冲突国家的稳定方面具有共同的利益，这就为双方在官方层次和非政府层次方面开展政策对话提供了坚实的基础。
- 中国和西方国家的政策圈子应当共同探究稳定的含义及效用问题，并倡导某种能够对和平的维持产生补充作用的有效途径，包括促进安全、正义和民生的实现。
- 在加强彼此间双边关系的同时，中国和西方应当确保当地的利益相关方——包括国家和非国家行为体——能够参与到这种政策对话的过程。

建构一种合作文化：

- 中国正在经历着一段政策发展的时期，在此期间它将更多地参与到对和平与冲突问题的处理。西方应当利用这个机会去塑造中国对冲突国家的政策。
- 就双边援助和私有部门领域的介入而言，西方和中国都应当提升以一种对冲突敏感的方式来处理问题的意识和能力。

一种有效的国际合作构架：

- 为了在冲突国家中实现和平与稳定，有必要在多边及双边层次同时开展对话与合作。新的发展框架和进程应当让中国和其他崛起国家已经增加的那种全球角色得到体现。
- 应当鼓励中国积极参与到发展及实施有助于防止冲突爆发的国际战略与倡议，如“关于介入脆弱国家事务的新协议”和“联合国武器贸易条约进程”等。

“我们就好像活在一个平行的世界一样：别人做他们想做的事情，我们也是。”

2011年8月，斯里兰卡首都科伦坡，西方外交官在谈到与中国的关系时如是说。



介绍

中国和冲突国家研究项目

“更安全世界”组织在2011年发起了一个研究项目，旨在探讨中国在冲突国家和地区所发挥的不断增加的作用和影响力。该研究基于对四个经历了漫长暴力冲突的国家进行的个案分析。这四个国家分别是斯里兰卡、尼泊尔、苏丹和南苏丹。尽管战争已经结束，但建构和平与稳定的任务仍然是这四个国家应当面临的优先考虑。在过去的五年里，中国对这些国家事务的介入已有显著增加，并且在这些国家后冲突时期的发展过程中正在扮演具有极大影响力的一个主要角色。

“更安全世界”组织已经出版了一份全面而深入的研究报告，详细地阐述了中国在上述四个冲突国家中所起的影响和作用。那么，在处理那些受冲突影响的国家的事务上，中国到底能够发挥什么样的作用呢？本简报及该份报告的目的就是要提高人们对此问题的理解。我们希望本简报及该份报告能够促使中国和西方国家的决策层开展更多的对话。“更安全世界”组织将推动开展这样的对话。在未来几年里，本组织还将进一步深入地研究，崛起国家在参与处理冲突国家问题上到底能够承担怎么样的角色和影响。

新世界秩序带来的一个结果是，对促进发展与维护和平能够发挥重要影响力的一系列国际行为体发生了巨大变化。传统的“援助国共同体”的概念——它往往就是经济合作与发展组织(OECD)成员的一个代名词——变得没那么切题了。经合组织援助国已经不再是帮助那些想要摆脱贫穷的国家的主要支持来源。与此同时，在解决当今世界上受冲突影响的国家的问题时，经合组织国家也不再被认为是唯一重要的参与者。

在变动的世界秩序中，中国是表现最抢眼的一个国家。中国是目前世界上第二大经济体，同时也是在全球不断扩张其影响力的国家。在西方，政策分析家和决策者们都在努力应对中国崛起对国际关系和外交政策可能带来的影响。在中国，其政策制定者也开始学会如何处理自己新近被发现的影响力，以及随之而来的责任问题。

一个关键的问题是，当中国和其他崛起国家越来越多地在那些和平处境岌岌可危的国家增加其利益存在时，其后果到底会是什么？一种危险是冲突地区的紧张和分裂局势可能会加剧，导致动荡乃至暴力冲突的回潮。但另一方面，中国不断增加的介入也可能提供巩固和平的机会。

这对国际和平的维护显然会产生重要影响。迄今为止，西方国家是国际和平的主要保障者，它们也是影响冲突国家事务的主要外来参与者。鉴于中国在冲突国家和地区不断增加的介入及其影响力，很显然中国将在和平的维持方面扮演某种角色。同时，这也意味着西方和中国在处理冲突国家和地区的事务上必须进行合作与对话。

与此同时，我们不应夸大外部力量的影响，也不应忽略当地的利益攸关者应当扮演的某种角色。冲突国家和地区是回归到广泛的暴力冲突，还是能够确保永续的和平，其最终决定力量应该是当地的人民。本研究报告在集中考察外部力量对冲突国家和地区的影响的同时，一直坚持认为当地人的需求和观点才是最为重要的。

在解决当今世界上受冲突影响的国家的问题时，经合组织国家也不再被认为是唯一重要的参与者。

崛起国家研究项目

“更安全世界”组织有一个重要的研究领域，那就是研究国际援助政策及实践如何地影响到地区冲突的趋势以及和平进程。在最近的几年里，我们已经将此项研究的重点从提供援助的西方国家扩展到类似中国和印度这样的新崛起大国及其在国际援助中扮演的角色和影响。这些研究的基础来自于“更安全世界”组织早已建立的中国研究项目的经验。崛起国家研究项目的目的是要促使各类国际行为体能够在世界秩序变迁的过程中为实现国际和平而采取更加连贯而有效的介入政策。

主要发现

尽管北京的官方立场是不干涉内政，但中国已经在“更安全世界”组织研究报告中所提到的上述四个国家（斯里兰卡、尼泊尔、苏丹和南苏丹）里对冲突动力与稳定发挥了重要影响。这种影响是复杂的：在某些方面是正面的，在另外一些方面又是非常负面的；有直接的影响，也有间接的影响；有的影响是故意造成的，有的影响则是无意中产生的。其中的三个研究个案阐明了这些影响的本质和范围（参见方框里的内容）——苏丹和南苏丹在一个单列的个案中进行研究，因为它们的问题是相互联系的。在这一部分里，我们会突出强调通过对不同个案的比较而得出的一些共同发现。

从四个研究个案来看，中国对外介入政策中的一个显著特点是，中国会在其实用主义的利益观以及长期坚持且根深蒂固的对外政策原则之间采取某种平衡。

中国在受冲突影响的国家的事务上所扮演的角色

- 中国与斯里兰卡、尼泊尔和苏丹的外交关系已经延续了好几十年，但在过去的十年里，中国在这些国家的经济和外交介入得到了强化，同时中国开始了同新独立的南苏丹的外交关系。中国不断增加的介入受到多个方面因素的驱动，包括获取国家资源；控制供给通道；寻求为支撑其国内经济发展所需要的新市场；以及担心其领土完整与安全受到影响等。
- 中国并不寻求推动某种特定的发展模式，但它的对外介入建立在外交政策的某些核心原则的基础上。一个中心原则是要尊重所有国家的主权，从这个原则出发，中国对其他国家的政治事务秉持一种“不干涉”的政策。其他原则，如“互利”、“南南合作”等，也对中国的对外介入政策有很大的影响。
- 中国的对外介入政策受到它所关注的自身国家利益的性质及内容的塑造，并且会根据变化中的实际情势以及地缘政治形势而不断调整。从四个研究个案来看，中国对外介入政策中的一个显著特点是，中国会在其实用主义的利益观以及长期坚持且根深蒂固的对外政策原则之间采取某种平衡。
- 中国在这些国家开展外交活动的优先考虑在于，中国需要同这些国家的现政府保持稳定的双边关系。中国通常会避免承担冲突管理者的角色。中国往往诉诸于国家主权和不干涉内政的原则，来为其对这些国家的内部冲突问题采取不予置评或积极地寻求解决的态度做辩护。

- 然而，北京愿意开展对外干涉的例子也并非完全没有。在它认为自己的国家利益受到威胁的地方——比如在处理苏丹和南苏丹事务时，中国的资源安全或国际声誉会因此而受到影响——中国有时候会倾向于对外国政府施加政治压力，促使其选择和平手段解决问题。
- 为了保护其国家利益，北京在冲突国家政府面临不确定的未来政治前景时也会采取两面下注的办法。因此，在尼泊尔那里，中国就部署了共产党和中国军方同时和政府体系外可能的稳定保障者发展良好关系。这种做法表明了中国政策的务实特性。
- 中国在冲突国家事务中所扮演的角色还可以通过其对多边国际组织的参与而得到体现。正如它不断增加对联合国维和行动部队的贡献所表现出来的那样，北京十分强调联合国的核心作用。但是，中国有时对联合国安理会就某些国家发生的内部冲突所采取的行动会持抵制的立场。它有时会对联联合国安理会有关武器禁运或制裁的决议采取置之不理或批评的态度。尽管北京声称要保护无辜平民的生命免遭威胁，但它却一直坚持认为，联合国安理会不应就斯里兰卡战争而强制实施某些特别措施。中国也一直抵制国际社会对斯里兰卡政府提出的追究其所谓战争罪的措施，认为那样做只会破坏稳定与国家和平进程。这些立场表明，中国在参与多边国际组织时，仍然将国家主权作为一种指导性的原则来制定其政策。

这个中国制造的机枪弹药在南苏丹的 Jonglei 地区查获。联合国述说,苏丹武装部队2010年7月在达尔富尔用同一的弹药。

© SMALL ARMS SURVEY –SUDAN HUMAN SECURITY BASELINE ASSESSMENT



和平与稳定

“和平”与“稳定”这两个词语对于不同的群体来说具有不同的意思。在本研究报告中，我们将“和平”——同政治、社会及经济等各个层面相联系——同“稳定”——通常是指政治秩序稳定以及不发生暴力冲突的状态——这两个词语的含义进行了区分。我们的目的并不是要对这两个词语进行定义，而是阐明这两个词语在本研究报告中是如何被使用的。这种区分并不是要说明它们的含义是相互对立的，但也不是说它们就是同义词。和平与稳定之间显然存在着明显的共同点，但稳定的状态下也可能是不和平的。在这一部分中，我们将进一步分析稳定的不同解释及其应用。

- 中国格外重视维持局势稳定。它对稳定的理解建立在一种认识基础上，即民族国家政府有能力控制自己的领土及人民。中国倾向于支持一种国家导向的、自上而下的稳定模式。因此，国家本身被认为是解决冲突根源问题的关键行为体。对于非国家行为体及更广泛意义上的市民社会对冲突问题的介入，北京持特别谨慎的态度。同其对稳定问题的认识相联系的是，中国倾向于通过军事合作和武器转让的办法，来加强那些发生冲突的国家之政府在解决安全问题上能力。国家主权被认为足以证明它们接受中国武器的行为是合法的。这与西方国家形成鲜明对比，因为后者在理论上讲更重视基于武器的终端使用者的判断来决定是否出口武器。由于西方对斯里兰卡和苏丹武器出口的限制，导致中国和其他武器供应国得以扩大了相应的武器出口市场。
- 国家稳定对北京而言是一个核心考虑，这部分地是因为它自己的安全利益在诸如尼泊尔/西藏的个案中受到某种程度的牵连，但这种考虑也是因为中国希望推动本国同有关国家的经济利益联系。中国对外国发展的经济援助——通常都极不透明而且采取非优惠性贷款的形式——可以很好地被理解为是一种经济合作的形式，而不是经合组织所定义的“援助”。中国贷款通常都为中国公司提供资金，以便让后者开发外国政府需要的大规模基础设施建设项目，而这些基础设施在建成之后将移交当地政府。

“很难想象，2009年底爆发的冲突与15年前的一模一样。现今的局势已大为不同。”

2011年6月，科伦坡西方外交官说道。

中国在和平与稳定方面所扮演的角色

- 考虑到其不干涉以及支持国家主权的政策，中国在冲突国家事务中表现出一种中立和非政治化的态度。然而，国家本身是难以扮演中立角色的，特别是在斯里兰卡、苏丹和南苏丹的个案中，因为代表这些国家的政府本身也是冲突的一方。在这些个案里，当不干涉的政策混合了经济、外交和军事援助时，它就意味着对执政当局的支持，而这可能强化冲突的趋势。
- 中国的经济援助毫无疑问有助于后冲突时期的重建和发展。例如，基础设施建设让尼泊尔以往人迹罕至的地方得以开放。又比如，中国公司改变了苏丹的宏观经济前景。这方面的发展代表了冲突国家所获得的一种可见的和平红利。再者，迄今为止这些好处也提升了当地人民的生活水平，而这可能有助于降低紧张，而不是让冲突的水平升级。
- 中国在经济援助方面基本上愿意满足东道国政府的需求，从而可以加强政府对于发展进程的把握。通过将国内经济发展所需要的商贸参与列为优先目标，而不是采取西方模式中常见的通过拨款和项目工程来提供援助，中国在国外得以创建许多能够提供工作机会等好处的公司，而这也比西方的援助模式更有可持续性，也更能改变当地的经济条件。

中国倾向于支持一种国家导向的、自上而下的稳定模式。



中国向斯里兰卡政府捐赠的施工机械，安装于斯里兰卡首都科伦坡的街道上。

个案研究: 斯里兰卡

本个案研究旨在探讨中国对于斯里兰卡所发生的战争都有什么样的影响，以及战争结束后当斯里兰卡力图实现全面和平之际，中国在该国的后冲突事务中扮演了什么样的角色。

2009年5月，斯里兰卡政府 (GoSL) 宣布，已经成功击败泰米尔猛虎组织 (LTTE) 的武装力量。根据联合国的一项调查结果，战争结束的最后数月里，斯里兰卡发生了严重的违反国际法的行为，这些非法行为可能被起诉为犯下战争罪。斯里兰卡政府方面的行为受到了来自好几个西方国家的严厉批评，后者曾经一直推动以和平谈判的方式解决冲突。如果类似的关注通过北京方面表达出来的话，那么斯里兰卡政府方面可能会屈服。中国在斯里兰卡拥有长期介入的历史，而且它的行为有时还是极具争议性的。自2005年以来，中国在那里的深度介入已经使得它成为了斯里兰卡最大的发展援助提供国，一个不断成长的贸易伙伴，一个主要的武器供应商，以及该国获得外交支持的一个关键来源。

外交支持

中国的不干涉政策意味着对斯里兰卡政府的实际支持——从参加和平谈判到使用武力，再到战后重建过程中所使用的中央控制手法。本个案研究表明，从结果来看，中国的不干涉政策既不是消极的，也不是中立的。相反，它意味着中国含蓄地支持斯里兰卡的政权稳定、领土完整以及通过国家强制手段对和平的获取。它同时也说明了北京不大情愿扮演一种冲突管理者，而是更愿意选择维持同斯里兰卡当局领导人的良好关系。在联合国，中国始终同其他一些国家一道，反对谴责斯里兰卡政府，不仅在冲突的最终阶段反对那样做，而且也反对就所谓的战争罪行问题开展独立的调查。

经济支持

尽管中国对斯里兰卡提供了一定规模的人道主义援助，但只有其提供的基础设施建设才是最明显而且最意味深长的——大多数这样的援助都是得到中国国有银行提供的贷款帮助，而且由中国公司自己来实施。由于其援助不附加任何政治条件，中国已经成为斯里兰卡政府通往战后稳定之路的主要经济支持者，而斯里兰卡政府自己则更强调国家指令式，而不是通过政治上和解的方式来实现经济发展。中国的这种援助模式虽然可能产生实际的收益，但却没有能够解决冲突的基本动因，包括在现存政治体制下没有顾及到的竞争性的民族主义的存在等。实施上，不管中国是如何地出于好意，其经济援助都存在着不经意之间使得当地乃至全国范围内冲突进一步加剧的危险。

军事支持

中国对介入斯里兰卡事务的另外一个有巨大影响力的方面是军事援助。虽然其他国家都减少了同科伦坡的军事合作，或者将军事合作附加其他条件，但中国却悄悄地成为斯里兰卡军队提供训练服务或者武器装备。在2008年和平谈判破裂之后，曾经长期提供军事援助给斯里兰卡的西方国家限制了它们对斯里兰卡的武器转让。与此同时，中国增加了其对斯里兰卡的武器转让，这看起来正好可以证实斯里兰卡政府有权在其认为适当的时候维护其领土完整。随后，中国在实施武器出口管制方面存在的漏洞又可能已经让中国武器更多地流向斯里兰卡政府军。

改变对外援助环境

中国对斯里兰卡不断增加的外交、经济 and 军事支持已经削弱了西方国家在科伦坡的势力和政治影响力。有人认为，这可以解释为什么斯里兰卡敢于无视西方对其在结束战争的方式以及在战后治理等问题上所提出的批评和表达出来的关注。不过，尽管中国对斯里兰卡事务介入的增加确实改变了对外援助的环境，而且斯里兰卡政府也拥有了更多的自由行动空间，但中国介入对于战争结果的影响也不能被过分夸大，同时，西方势力下降所带来的影响也不能被过分夸大。

中印竞争

在不过分低估西方国家作用的同时，应当看到，中印关系才会对斯里兰卡的和平与稳定前景产生更大的影响。这两个亚洲巨人之间竞争的强化将在斯里兰卡这样的国家身上表现出来，而这将对地区稳定造成潜在的破坏作用。斯里兰卡政府看来是想让这两个大国相互制衡，从而让中印两国之间增加改善双边关系的难度。从长远上看来，这可能对斯里兰卡乃至整个南亚都是有利的。

冲突敏感度

冲突敏感度通常被定义为如下三步方法：

- 了解你的项目活动所运作的环境，包括冲突环境；
- 了解你的介入活动同这种环境之间的互动关系；
- 在了解上述事实的前提下避免引发新的冲突，同时争取促进和平的实现。

将冲突敏感度方法付诸实践时可能需要做到以下几点：

- 系统地向当地的利益攸关方进行意见磋商，并采取措施确保他们的要求和所担心的问题能够得到建设性的处理；
- 在开展重建和发展项目时，应当让不同的地区和群体能够平等地得到相应的好处；
- 通过发展社区发展项目等类似途径，向当地提供惠及大众利益的工程和服务；
- 发展援助项目应当能够推动当地经济的发展，并能给当地人民提供就业机会；
- 负责任地同政治领导人和政府机构接触，避免滋长腐败和恩惠政治。

女学生走过跨越尼泊尔 **Bohte Koshi** 河的大桥。目前，尼泊尔只使用其1%的水力发电量，但中国正投资新的水电项目。© JASON LARKIN/PANOS

- 西方的发展援助机构和非政府组织应当强化它们对冲突敏感度方法的承诺，帮助中国的相应机构和组织提升对此方法的认同，同时在关于如何将冲突敏感度方法付诸实践的问题上同中国方面分享信息和经验。
- 中国和西方国家的政府有必要加强法律标准和规范水平，以确保它们在海外投资的公司能够以一种对冲突敏感的方式运作。



个案研究: 尼泊尔

本个案研究旨在探讨中国自2006年战争结束以来对尼泊尔事务的介入，并力图阐明这种介入是如何直接和间接地影响到那里的和平与稳定。

尼泊尔经历了上百年的毛派反对者与执政君主政权之间的暴力冲突，有15000人在冲突中死亡。尽管2006年签署了和平协议，但过去的五年里，尼泊尔仍见证了政治上的不稳定以及和平进程的多次受阻。动荡与冲突的根源仍然持续存在，包括极度贫困和不公，以及地区性的、种族部落的和社会阶层的分裂。

历史上，尼泊尔曾经是印度的势力范围，而且两国之间有紧密的联系。中国通常尊重印度在尼泊尔的支配地位，然而，自毛派分子在战争结束后上台以来，尼泊尔和印度之间的特殊关系就不断地被削弱。与此同时，中国加大了在尼泊尔的外交经营。作为夹在两个强大邻国之间的小国，尼泊尔不得不小心谨慎地周旋于中国和印度之间。

经济介入

印度仍然是尼泊尔的主要投资者及贸易伙伴，但在过去的五年里，中国已经迅速增加了其在尼泊尔的贸易和投资份额。最急剧的增长当数中国对尼泊尔的各种援助和经济合作的开展，它们一般是由于经济利益的驱动下得到发展，例如得到资助的中国公司和出口产品在尼泊尔打开新市场，而这又反过来可以带动双方的国内经济增长。中国的许多援助项目都同中国承包商和采购商联系在一起。

如果算上所有形式的经济援助，中国已经是尼泊尔第五大发展援助提供者。大多数的这种援助都以基础设施建设为形式。中国还有打算建造一条铁路将西藏拉萨同尼泊尔边界连接起来。这条跨境铁路将使得中国不仅能够直接打开尼泊尔的商品市场，而且可以打开南亚的商品市场。这种前景让新德里方面感到担心，认为北京的扩张不仅表现在经济方面，而且将表现为军事方面。

外交与软实力

最近几年见证了北京同加德满都之间密切的外交往来，两国的政府和政党代表团频繁访问对方首都。这些访问给双方提供了加强经济联系及增进彼此安全利益的机会。中国的军方领导层也力图同尼泊尔军方发展关系，其标志是2011年双方的军队高官实现了互访。

在官方交流的同时，中国也通过“软实力”的部署来发展其在尼泊尔的影响力。这包括建立在尼泊尔建立中国研究中心来促进文化和语言交流；通过中国的广播电台在尼泊尔进行广播宣传；以及鼓励中国游客前往尼泊尔观光等。这些方法在短期内还无法动摇尼泊尔人民同印度之间久已有之的文化和历史亲近感，但假以时日，它们将为中国在尼泊尔的深层渗透铺平道路。

西藏成为交换筹码

中国在参与尼泊尔事务时坚持其外交政策的一些核心原则，特别是不干涉内政的原则。然而，其对尼泊尔的政策也因为一些特定利益的原因而受到影响，特别是西藏问题及其对维护中国安全和领土完整的意义。北京决心阻止尼泊尔成为藏独分子活动的一个基地。人们普遍认为，北京力图运用其外交和经济手段来对加德满都施加压力，促使尼泊尔当局在镇压藏独分子问题上提供合作。

一种务实途径

最近几年来，中国越来越倾向于公开支持尼泊尔的政治稳定，并且强调彻底完成尼泊尔和平进程的重要性。尽管对毛派分子的意识形态之亲近性还存在怀疑，但中国还是努力发展同尼泊尔各个政党的政治关系。正如同其军方的关系那样，这表明了中国对尼泊尔的务实态度。中国的优先目标是稳定，而不是意识形态或政治制度。中国还寻求同所有政治势力建立良好关系。

势力范围冲突

长期以来，尼泊尔处于中国和印度两大地区强国的挤压态势下。中国力量在过去十年里的急剧上升意味着，中国已经成为在亚洲具有支配地位的大国，并将挑战印度在亚洲的传统势力范围。虽然预测这两个亚洲巨人之间将不可避免地发生冲撞可能有点言过其实，但中印之间的竞争和紧张关系的确是有可能进一步升级的，而尼泊尔极有可能成为地缘政治棋盘中的一个被人利用的棋子。

中国的政策制定者们将经济不佳视为冲突发生的主要原因，因此，经济合作并认为是维护和平本身的一种重要途径。不过，在实践中，它要取决于经济发的好处是否能够在全社会中得到公平的分配。倘若它只能让特定群体独自享受，那么它就反而会强化冲突的趋势。本个案研究表明，在有些情况下，中国所提供的经济合作机会反而巩固了精英阶层的支配地位，并且加剧了不同地区之间的不平衡发展。在斯里兰卡，有人担心中国提供的支持有助于实现精英阶层的利益。在苏丹，中国也促进了那里的经济发展，但许多南苏丹人认为这是以损害南方利益的方式让北方得到更多好处。

来自外部的介入可能导致地方以及全国范围的紧张。在战争期间，南苏丹的一些社区民众对于中国的国企和石油公司为了开采石油而暴力征地的做法极为不满。自从战争结束以来，尽管有许多中国公司在当地投资，但那里的人们又认为自己在工作机会、服务和基础设施方面获益很少。因此，中国资源的对后冲突国家的注入有可能加剧获利者和未获利者之间的紧张关系，并因而导致冲突的发生。

本个案研究揭示了中国在斯里兰卡和苏丹个案中的武器转让模式对于动荡和暴力的某种促进作用。中国的对武器出口审批的放任模式已经导致中国武器有时候最终落入了武装组织手中，或者以某种违反国际人道主义法律的方式被人使用。其结果是，中国武器事实上增加了安全威胁，甚至在某些情况下这些武器被用来对付中国派出的维和士兵或中国在海外开设的公司。

西方国家不应当被视为对中国消极存在的一种积极制衡。西方国家在斯里兰卡在政策和实践被证明最终未能成功地缔造和平，而它们在冲突后的苏丹、南苏丹和尼泊尔的干预记录被证明是结果十分复杂。不过，西方国家在促进良治及人权方面所付出的努力，有可能因为中国作为一种可替代的援助提供者和外交盟友的存在而被抵消。在斯里兰卡和尼泊尔，越来越多的人认为西方援助国对它们所提供的援助附加了太严格的条件，这可能会鼓励他们的政府寻求其他援助来源。

在斯里兰卡和苏丹，中国不时会采取破坏西方国家对当地政府施加压力的做法。不过，北京有时也会对加德满都施加建设性的压力，令后者寻求以和平方式解决问题，这就表明当中国和西方国家在有意或无意地运用自己的影响力时，它们有潜在的可能进行合作，以便让此种影响力作用的方向能够趋于一致。

在我们研究的所有个案中，鲜有见到中国和西方之间对话的例子，它们之间甚至连基本的信息分享都很少。这反映了双方在此问题上还欠缺必要的沟通。西方同中国进行沟通的决定往往是临时的或三心二意的，这至少部分地是因为西方自认为难以逾越“中国高墙”。另一方面，中国不大愿意同西方展开沟通则是因为根深蒂固的猜疑以及在处理此类事情时存在的方式方法不一样所导致。中国官员认为同西方的合作难以获得什么具体收益，同时觉得中国自己的独特做法是很有吸引力的。中国和西方之间缺乏对话意味着，外部力量对冲突国家和平稳定的支持还无法发挥其能够或应该发挥的那种效果。

在某些情况下，其他非西方国家对中国不断增加的对外介入的反应比西方国家本身做出的那种反应具有更大的影响。历史上，中印关系的状况始终会影响到中国在尼泊尔和斯里兰卡施加影响的程度和性质。这两个亚洲大国之间不断增加的紧张可能会影响到它们的弱邻国。同大国之间地缘政治影响方面的竞争相比较，这些弱邻国对和平与稳定的追求可能只是次要的问题。

武装苏丹男子在南苏丹 Warrap 州东 Tonj—南苏丹最落后的地区之一。那里派别间的冲突不断。© PETE MULLER



个案研究: 苏丹和南苏丹

本个案研究分析了中国在苏丹和南苏丹的介入对于当地和平与冲突的影响。

在经历了近半个世纪的内战后，苏丹在2005年签订了一个和平协议，接着南部苏丹在2011年实现独立。苏丹的冲突主要涉及到对有争议的阿卜耶伊地区 (Abyei) 地区控制权的争夺，对于如何分享石油财富的分歧，最近独立出去的几个州中如何保证少数民族权利，以及彼此怀疑支持对方边境地区叛乱分子的问题。这些引起紧张关系的问题导致2011年在阿卜耶伊、南科尔多凡 (South Kordofan) 和青尼罗河 (Blue Nile) 等多个地区爆发了武装冲突。无论在苏丹还是南苏丹，人们都担心具有专制独裁倾向的中央集权体制可能会加深弱势群体的边缘化，让当前的叛乱进一步扩大，并引发新的冲突。

以南苏丹为例，那里的形势尤其严峻。长期的极度贫困点燃了对利益和资源的激烈争夺。严重的动荡以及无力提供安全的状况意味着，南苏丹迫切需要加强体制性能力。尽管石油收入可以增加国家和地方的预算开支，但人们普遍担心政府忽略对民众在过去所遭受的苦难进行补偿，而且很少出台扶助贫困的措施——特别是在首都或各州首府之外的地区。不管人们多么清晰地表达试图促进那里的和平与稳定，或者希望寻求投资和贸易的机会，苏丹和南苏丹的局势都给外部力量的介入提供了一种易变而极具挑战性的环境。

迥然不同的外交途径

尽管在维护苏丹和南苏丹的和平与稳定方面具有共同利益，但中国和西方却采取了迥然不同的外交途径。西方国家协调一致的外交压力或支持是战后脆弱和平的一个重要因素。同时，中国投资和基础设施建设带来了巨大的石油收入，这也促使战争各方愿意为了获得相应的石油收入而达成全面和平协议 (CPA)。中国通常坚持不干涉内政的原则：阻止西方试图对苏丹政府施加强大压力，并在喀土穆试图以军事手段解决问题时对其提供了支持。

互补效果的产生

不过，在某些情况下，中国也运用其独特的经济和政治杠杆，对苏丹和南苏丹政府施加影响，促使它们采取和平的手段解决问题。在这种情形下，中国的努力就同西方的外交努力产生了一种互补的效果。这就表明，如果中国和西方能以一种协调一致的方式对苏丹和南苏丹施加外交和经济压力，那将会有助于让苏丹和南苏丹之间维持合作，并巩固目前脆弱的和平。

讨好强者，忽视弱者？

中国同苏丹统治者之间的强有力关系已经造成了过去的分裂和严重冲突。许多南苏丹人至今对中国在内战期间同喀土穆政权的结盟感到愤愤不平。与此同时，新的叛乱活动继续在苏丹和南苏丹发生，伴随着的是不断出现的腐败以及不称职的政治领导。由于中央和地方之间的紧张关系同过去暴力冲突的发生存在紧密联系，倘若外界继续集中于对精英集团的拉拢，那就可能引发更多的冲突。如果想要提升中国对和平的促进作用及其在当地的声誉，那么中国就应当调整其策略，对当地的社区群体倾注更多的关心，更负责任地使用中国的各种资源，让当地人民能够更加平等地分享外来援助的好处。

军事援助——维护和平还是煽动仇恨？

中国已经参加了联合国向苏丹和南苏丹派出的维和部队，还努力帮助当地发展清除地雷的能力。然而，具有矛盾意义的是，中国仍然在继续着一种助长了对平民使用暴力并煽动了许多南苏丹人仇恨心里的武器出口控制政策。在苏丹和南苏丹，一些由中国武器武装起来当地人屡屡袭击中国的维和士兵和公司，这大概是对这种自相矛盾的政策的一种最为清楚的证明。如果中国和其他外国能够在对苏丹和南苏丹的武装转让政策上表现得更为克制，那将对当地的和平与安全产生重要的促进作用。

将基础设施建设转变成一种和平红利

中国大量投资于苏丹的基础设施建设，但这对某些地区的当地社区却带来消极的影响。它让南苏丹人形成了一种印象，即中国的援助不平等地大量流向了北方，而不是那些受战争影响最大的社区。中国公司从苏丹的石油开采和加工当中获得了最多的利润，但正因为这样，它们同几个西方公司一道，被许多人认为是串通一气，对当地的石油行业产生了有害的影响。这些公司将继续面临着当地人——他们长期处于贫困无助的状态中——对它们产生的敌意，直到他们能够获得客观的补偿。

中国对苏丹和南苏丹的介入对当地人民既有积极影响，又产生消极影响。如果能够采取一种冲突敏感型的处理方法，中国有巨大的潜力去促进两国内部及两国之间的和平，并在避免其对外介入的消极影响方面获得更多收益。

结论和建议

1. 中国崛起

中国在冲突国家中的角色和影响变得越来越明显。中国应当认识到，随着国力的崛起，其对国际社会承担的责任也将不断增多。中国还应当认识到，其不干涉内政的原则很难同其扮演的重要国际角色相对称，也会影响其运用自身的影响力去促进和平的实现。

中国在一系列受冲突影响的国家那里正在扮演越来越重要的角色。当前，国际社会存在这一种普遍认知——如果说这种认知还没有被人清楚地表达的话，那就是认为，由于中国的对外政策是由其经济和地缘政治利益所驱动，而且中国不愿意致力于促进和平，结果导致那些受冲突影响的国家变得更加不稳定，而且更加趋于产生新的冲突。“更安全世界”组织的研究力图以四个冲突国家的个案来探讨这些问题，并且表明现实的图景可能更加复杂。个案研究表明，中国在某些国家那里表现为一种稳定的力量，但却不利于实现全面而永续的和平。

“中国应通过其影响力停止达尔富尔、南科尔多凡及青尼罗河发生的战争…对喀土穆施加影响是获得和平的唯一途径。中国就是那个可以施加影响力的国家。”

2011年8月，南苏丹尼罗河上游地区民间团体代表说道。

重新阐释不干涉政策

很显然，不管中国官方对不干涉的正式立场到底是什么，中国对外介入都正在改变冲突国家的政治面貌。鉴于中国扮演着一种主要的角色，无论不干涉是被看作是一种原则立场还是权宜之计，它都会越来越难以付诸实施。倘若不清楚中国介入所带来的影响，那么建构和平的努力就会受到阻碍。

- 中国应当认识到，它的介入不可避免地会影响到冲突国家的内部政治。中国应当分析其对外介入所带来的后果。

- 中国应当考虑对其不干涉政策进行一种更加灵活而实际的阐释，以便更好地促进和平。

运用经济和外交杠杆来促进和平

同样清楚的是，中国有潜力在许多情况下对巩固和平与稳定的局势扮演更重要的角色。这并不必然意味着中国应当采取一种西方式的途径来建构和平，而是表明中国可以运用其毋庸置疑的经济和外交杠杆，来推动更加全面而永续的政治解决。

- 中国应当认识到，伴随着它在冲突国家事务中影响的不断提升，尤其是它对冲突本身的影响能力的不断提升，它应当承担的责任也会不断增加。

- 中国应当积极地运用其影响力，来促进和平与稳定的实现。

认识到其对冲突事务的影响

毫无疑问，在某些冲突国家，中国对它们在后冲突时期的重建能够提供重要的经济援助，从而为许多人提供了一种实实在在的和平红利。然而，任何外部力量的介入——不管是西方、中国还是其他力量——都将影响到当地权力与资源的分配问题。如果观察这些援助资源是怎样运作的，具体又流向了哪些群体，那么人们会发现发展援助也有可能增加社会各群体之间的不平等和意见分歧。现在存在的危险是，随着时间的推移，中国资源流向冲突国家有可能加剧已有的不平等程度，并煽动其当地的排外主义，其结果是引发更多的冲突。

- 中国应当认识到，经济发展本身并不足以建构全面而永续的和平。中国还应当认识到，经济合作以及其他的援助方式可能让冲突进一步恶化。

中国有潜力在许多情况下对巩固和平与稳定的局势扮演更重要的角色。

2. 对西方的启示

随着对外援助提供者的不断增多，西方不能出于地缘政治利益或同中国竞争的需要，而将一些有助于建构永续和平的要素——如良治和人权——的重要性调低。西方还应当推动同中国和印度那样的崛起国家发展信任建设措施。

认识到一种新现实

随着中国在许多冲突国家那里不断提升其影响力，西方作为援助提供者的影响力必然趋于下降。这种影响力的转换现象不当被过分夸大，不过，在涉及到建构冲突国家的和平与稳定等问题时，它的确也反驳了那种认为西方国家是唯一或主要角色的观点。

- 西方国家应当认识到，某些崛起国家现在能够在一些冲突国家事务中扮演重要的、有时还是支配性的角色。
- 在进行政策分析和战略规划时，西方有必要更好地理解像中国和印度那样的崛起国家到底有什么样的利益诉求，它们的对外介入又会产生什么样的影响。

一个扩大的援助提供者队伍

通过提供可供选择的援助来源，中国和其他新援助国正在对国际援助“市场”引入更多的竞争。这意味着冲突国家的政府对于该从谁那儿获得援助以及该接受怎么样的援助条件有了更多的选择。

现在还很难预测一个扩大的援助提供者队伍对于冲突国家会产生怎样的影响。不过，如果认为西方国家相对于中国的援助计划是完全善意的，那会是一种天真的想法。因此，西方影响力的降低并不会自动地提高冲突的前景。有人认为，受援国选择范围的扩大将有助于该国政府更好地控制发展进程——尽管也有人质疑那样无法平衡政府和人民两者之间对发展进程的控制。

一个清晰的道理是，旨在建构和平的战略将有必要因为国际援助环境的变化而进行调整。经合组织援助国已不再能够支配发展援助的进程了，因此，它们对受援国政府也没有那么多的影响力了。再者，西方威胁要进行外交孤立的做法现在也越来越难以发挥作用。这就会挑战那种认为西方援助国可以通过采取“胡萝卜加大棒”的政策来引导冲突国家走向和平的假设。由于存在着可供选择的援助国家和发展伙伴，西方屡屡将发展援助同政府在治理和人权等领域的表现相挂钩的战略将难以奏效。

因此，一个扩大的援助提供者队伍可能让冲突国家的政府更容易无视人权和良治要求，但这种要求对于建构和平却至关重要。这一发展趋势让人不由地会担心，为了维持其同中国相比而应具备的影响力，西方国家可能放松对冲突国家政府在确保人权和良治方面的压力。结果是，由于更多的援助提供者竞相讨好受援国政府，导致西方可能动摇其对人权和良治的坚定承诺。

- 在认识到其对冲突国家政府的影响力之有限性的同时，西方国家应当坚守并肯定它们对某些基本价值观的承诺，包括主张以和平方式解决冲突，实行代议制及负责制的政治制度，以及保护人权等。
- 在国际援助环境发生变化的情况下，西方国家应当重新考虑如何地促进这些价值观的实现。西方可以采取的对策包括：通过把援助和外交联系起来，更多地实现战略性的双边接触；在国际援助共同体内，开展更多协调一致的对外介入；支持非国家行为体在发展进程中扮演更强有力的角色。

一个扩大的援助提供者队伍可能让冲突国家的政府更容易无视人权和良治要求，但这种要求对于建构和平却至关重要。

崛起国家之间的地缘政治竞争

如果只是以“西方和中国”的视角来看待上述问题，那会是一种目光短浅的做法。例如，在南亚地区，印度一直以来就扮演着一种最有影响力的角色，因此，那里发生的地缘政治竞争主轴是围绕中国和印度而展开的。在其他一些地区，例如在中亚，一系列非西方国家在那里存在着围绕影响力而展开的竞争。在许多情况下，崛起国家之间在冲突国家事务中的地缘政治竞争将对和平与稳定的前景构成一种新的挑战。

- 西方国家应当分析它们的介入将会怎样地影响到地缘政治竞争。在可能的前提下，西方还应当支持在崛起国家之间建立信任措施的倡议，以降低崛起国家之间的竞争给冲突国家带来的危险。

3. 弥合政策差距

在确保冲突国家实现稳定方面，西方和中国有着共同的利益，这为它们就建构和平问题而开展对话提供了坚实的基础。政策对话——无论是官方层次还是非政府层次——有助于人们对稳定的含义和目标达成一致意见，并识别中国和西方之间有助于巩固和平的互补的政策途径。

培育双方在实现稳定方面的共识

中国地位的上升和西方影响力的相对下降会影响到建构和平的战略。然而，在冲突国家事务上，这是否必然意味着形势将发生全面的改变呢？“更安全世界”组织的研究表明，中国和西方国家的立场和利益并非人们想像的那样不可调和。实际上，无论是西方国家还是中国，都希望看到冲突国家实现稳定。这一共识是双方在建构和平方面进行对话与合作的共同基础。

为了让西方和中国之间开展建设性的对话，双方有必要加深对彼此的理解。例如，尽管是一个正在崛起的国家，但必须记住中国仍将把自己视为一个发展中国家，因为其人均国内生产总值仍然很低。这并不是说西方要把中国当作是一个受援国来看待，而是说西方应当客观地认识到，中国是一个在自身发展方面还面临着严峻挑战的国家，而且它需要支持海外发展方面扮演某种重要角色。



友谊大桥连接中国西藏的樟木和尼泊尔的Sindhupalchok。
© CHINAPRIVATETRAVEL.COM

界定“稳定”一词的含义

有成果的对话还有赖于双方在一些关键词语的含义上达成谅解。特别需要指出的是，中国和西方必须清楚地理解彼此如何认识“稳定”一词的含义。尽管并不刻意追求一种特定的解释模式，但对北京而言，一个国家的稳定往往等同于该国政府有能力控制局势的意思。为此，中国通常会支持一种以国家为导向的、自上而下的稳定模式。

不过，西方国家在某些被认为具有战略重要性的地区也采取了类似的实现稳定的模式。最近的历史——例如发生在阿拉伯世界的骚乱——揭示了这种稳定模式在建构全面而永续的和平时可能面临的局限。西方国家在冲突国家事务中并不主张对稳定的含义进行单一的解释，但它们通常寻求一种建立在自由民主的价值观基础上的模式，包括主张实现代议制及合法的政治制度，以及对人权的尊重。

政策对话的机会

对稳定含义的不同解释进行调和是一件充满挑战的任务，但它同时也给中国和西方之间开展政策对话乃至合作提供了一个有价值的议题。一种危险趋向是，中国和西方国家可能会达成某种共识，共同支持自上而下的实现稳定的模式，而这种模式显然将强化国家在和平与冲突事务中的主导角色。当然，中国和西方的决策圈也有机会重新考虑稳定的含义，并逐渐形成一种强调人的安全的共识。果真如此，那将促进对和平的建构，而不是对和平的破坏。

中国和西方决策圈的广泛接触能够为官方层次的合作奠定基础。在中国，出台一项政策主要是由党的最高领导层决定的，但他们在决策前也会征询中国智库、大学和学术机构提供的意见。这就为中国和西方的政策圈之间开展对等的对话进程提供了依据。双方政策圈之间的对话也有助于缩小西方对中国政策和实践的理解差距。

- 中国和西方的政策圈子应该发起一种更加细致的对话项目，探讨他们在海外支持何种类型的稳定，以及是否因为国家安全利益或对人的安全的关注才追求这一类型的稳定。
- 西方和中国有必要就特定情况下各自对稳定的认识加深彼此之间的理解。如果双方有共同立场，应该阐明这些共同立场，以便发展有利于促进和平的共同政策目标。

由于强调外部力量的作用和影响力，导致可能忽视当地的利益攸关方在建构和平与稳定的问题上所提出的需要和诉求。但事实上，当地的利益攸关方才是至关重要的角色，因此，西方国家和中国在进行任何政策对话和合作时，应当确保能够倾听当地人的意见，包括来自国家层次和非国家层次的意见。

- 中国和西方的决策者们应该保证，对冲突国家事务的任何参与，都不要考虑到当地政府的要求，更要考虑到当地人民对安全、正义和生存的需要。

4. 建构一种合作文化

由于不断参与国际和平与冲突事务，中国正在经历着一段政策发展和调整的时期。这为西方同中国接触，并帮助中国以一种对冲突敏感的方式塑造其处理冲突国家事务的政策途径创造了战略性机会。

一个塑造中国对外介入政策的机会

目前，中国和西方之间面临着发展更加互补的政策途径的现实机遇。除了不干涉内政原则之外，中国对于处理冲突国家事务问题尚未形成一套固定的政策或机制性的制度，而且在如何建构和平的问题上尚缺乏足够的智力和能力支撑。因此，中国将经历一个政策发展和调整的阶段。西方如果能在上述问题上同中国进行积极而有建设性的接触，将有助于塑造中国处理冲突国家事务的政策内容。

尽管西方国家可以而且应该做得更多，但它们也应当明白，对于中国的决策者而言，在处理冲突国家事务方面同西方国家接触及合作看来并非是一种优先目标：同冲突国家的政府发展双边关系才是北京最感兴趣的事情。不过，虽然回避同西方的联系可能给中国发展同冲突国家政府的关系带来短期收益，但却可能引起其他外国对中国所扮演的角色的猜疑。在声称其保持公正态度的同时，中国不应该排除同其他国家的对话与合作。

不要天真地以为这样的接触会是很容易的事情。不过，中国和西方共同建构一种对话与合作的文化是符合双方利益的——而且最重要的是符合冲突国家的利益。这种合作文化的建构需要循序渐进的推动，从基本的信息共享到对话与合作，最终到合作开展共同的发展援助项目。小规模 and 务实的发展项目可以作为双方合作的开始，以此为开端逐渐发展更大和更敏感问题的合作项目。



中国的维和人员建造了一条通向刚果民主共和国鲁齐齐河单个大坝电厂的道路。

© UN PHOTO/MARIE FRECHON

讨论的时机

“更安全世界”组织的研究表明，目前西方国家同中国之间就前述冲突国家事务问题已经有过少量的官方接触。鉴于它们在这些冲突国家的事务中所扮演的重要角色，如果双方连基本的接触和对话都没有，那就意味着它们对和平与稳定的支持在最好的情况下是无法达成一致，在最差的情况下则会适得其反的结果。

- 西方和中国的决策者应当积极而系统地彼此接触，讨论双方对冲突国家事务的战略，以便达成协调一致的措施，并最终能够在此问题上开展合作。

在出台政策的过程中，有必要开展不同层次和不同专题的对话，这些对话包括西方和中国派驻在冲突国家的外交官员之间的双边接触，以及西方国家的政府领导人同北京的官员之间的接触。在共同讨论政策议题时，有必要让各方面的利益攸关方——包括市民社会和企业组织——参与表达各自的重要观点。

- 中国和西方之间有必要在不同层次开展对话，包括在国内的不同利益攸关方之间以及在各自首都的官员之间开展对话。
- 西方和中国的政府应当为各方面的利益攸关方开展对话提供官方支持。

在冲突敏感度方面的合作

“冲突敏感度”方法可能是西方能够同中国开展合作的一个领域。通过更好地了解外部力量介入的环境以及评估它们的介入可能带来的风险，这种方法力图降低外部力量介入可能给冲突事务带来的消极影响，并寻找建构和平的机会。实施“冲突敏感度”方法将不仅符合当地人民的利益，而且在安全和可持续性方面能够为中国公司带来好处。中国可以采取一种对冲突更加敏感的方法，来处理其在推动双边的重建和发展项目过程中所遇到的问题，以及中国的国有银行（例如中国进出口银行）投资和在中国公司（例如中国的国有石油公司）在冲突的环境下运作时所带来的问题。

实施“冲突敏感度”方法将不仅符合当地人民的利益，而且在安全和可持续性方面能够为中国公司带来好处。

5. 一种有效的国际合作构架

为了在冲突国家实现和平与稳定，有必要在多边及双边层次同时开展对话与合作。新的国际发展框架和进程应当反映新的世界秩序，包括中国正在增加的地位和影响力。应当鼓励中国积极地参与到多边合作框架中来，包括为建构和平以及控制武器转让而设计的各种多边合作框架。

为新的行为体所准备的新框架

我们不能再理所当然地认为，冲突国家的问题可以单靠西方国家在类似经合组织(OECD)发展援助委员会那样的传统发展框架内得到解决。考虑到国际社会将由于联合国“千年发展目标”即将在2015年到期而需要开始规划人类发展的新蓝图和新框架，认识到这一点尤其重要。中国和其他崛起国家对于制定一项适用于2015年后的新框架将发挥关键作用。

- 新的多边发展框架应当在各国之间开展对话的基础上达成，这尤其包括同中国和其他崛起国家之间的对话。

正如2011年的《世界发展报告》所阐明的，动荡和冲突是发展的主要障碍。在韩国釜山召开的第四届有效发展援助高层论坛会议上，冲突国家曾经就此呼吁国际社会对建构和平给予更多的关注，并将之列为人发展的一个基本要素。

- 西方国家应当积极地同中国接触，讨论如何发展和实施为建构和平而制定的相关国际战略，诸如在韩国釜山达成的“关于介入脆弱国家事务的新协议”。



在海地，一位中国维和人员教小女孩写汉字。

© UN PHOTO/LOGAN ABASSI

鼓励多边接触

作为国家社会的一分子，中国至今仍在学习如何参与，以及在多大程度上参与国际事务的问题。在中国国内，关于该国应当在全球进程和决策机构中扮演什么样的角色，以及依据什么样的条件去扮演这种角色的问题有着相当多的讨论。中国看起来愿意在某些多边场合——尤其是同联合国系统有联系的场合——当中参与国际事务的处理。在中国看来，联合国系统是各国之间开展合作的十分合适的平台。

最近的事实——如釜山召开的有效发展援助高层论坛会议和德班召开的气候变化会议——证明中国并未采取孤立主义的态度。它表明中国正逐渐地认识到，随着自己的全球影响力不断提升，中国应该承担起相应的国际责任。西方国家应该认识到中国在这些领域中能够发挥的积极作用，并鼓励中国同时能够积极地参与对建构和平的进程和框架的设计。让中国和其他崛起国家参与这些国际事务的处理可能意味着全球进程的推动将变得更加缓慢，而且需要更多的妥协，然而，在某些情况下，如果所有主要国际行为体都能参与签署一项足够好的国际协议，那将比只有少数几个行为体同意的国际协议更有收获。

- 中国应当在地区性和国际性的政策论坛——比如中非合作论坛——中积极地促进对和平的建构。

有关武器转让控制的国际协议

武器转让控制是可以透过多边合作来影响和平与稳定的一个关键领域。冲突国家特别容易受到未经控制的常规武器扩散及使用的威胁。个案研究表明了中国武器的流入在此情况下将威胁到和平与稳定，甚至对中国公司及维和部队士兵造成危险。全球化及贸易自由化意味着同常规武器扩散相联系的问题必须通过国际合作的途径来予以解决。

- 西方和中国的政策圈子需要进行更加密切的接触，以加强对武器转让控制政策的制定及实施，包括同意达成一项能够建立共同国际标准的、强有力而能起作用的《联合国武器贸易条约》。
- 中国应当接受新的标准，以评估转让后的中国武器是否以违反国际法义务的方式被使用，或者被再次转让给未经允许的终端使用者用来威胁和平与稳定。



由于不断参与国际和平与冲突事务，中国正在经历着一段政策发展和调整的时期。这为西方同中国接触，并帮助中国以一种对冲突敏感的方式塑造其处理冲突国家事务的政策途径创造了战略性机会。

关于我们

“更安全世界”是一个独立的国际非政府组织。我们直接与当地的人民、政府及国际组织合作，共同防止暴力冲突发生，鼓励合作、以人为本的方式实现和平与稳定。我们坚信，每个人都可以享有和平美好的生活，免受不安全和暴力冲突的伤害。我们不是一个传统的发展机构，我们致力于了解和影响冲突、安全及国际发展间的关系。我们的工作遍及欧洲、非洲、中东和亚洲的15个国家。我们有工作人员驻扎在孟加拉国、肯尼亚、科索沃、尼泊尔、索马里、斯里兰卡、苏丹和乌干达，以及在伦敦、布鲁塞尔和维也纳。我们所有的刊物都可从我们的网站上下载。

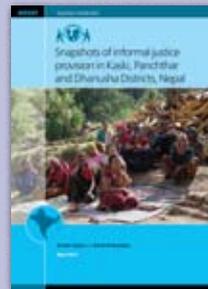
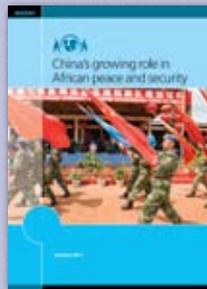
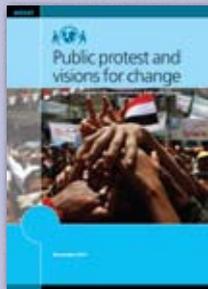
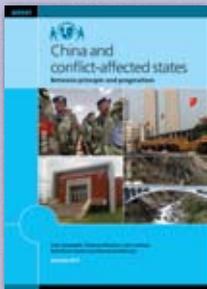
本研究项目得到英国政府国际发展部 (DFID) 的资助。

封面：利比里亚首都蒙罗维亚举行颁奖仪式。图为联合国利比里亚特派团 (UNMIL) 的中国代表团。

© UN PHOTO/ERIC KANALSTEIN

封底：一个尼泊尔妇女在加德满都坐人力车。

© TOM VAN CAKENBERGHE



www.saferworld.org.uk