

# 战略决策研究

(双月刊)

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING 2023年 第6期(总第83期) 第14卷

## 目录

### 美国代理人战争与中东案例专题

美国发动代理人战争的国内原因：以叙利亚内战为例

陈翔 (3)

从走近到疏远：美国与萨达姆政权的交易型代理关系困境 (1979-1991)

文少彪 王利莘 (31)

### “一带一路”

“一带一路”数字合作：成就、挑战与展望

李青 易爱娜 邹嘉龄 (51)

### 区域与国别

非洲安全治理自主性的危机与探索

郝楚语 袁田西竹 (68)

罗马尼亚国家安全战略的特点 (1990-2022)

曲岩 (90)

# Journal of Strategy and Decision-Making (Bimonthly)

## Table of Contents

### **American Proxy War and Case Studies from the Middle East**

Domestic Factors for the United States to Launch Proxy Wars:

The Case of Syrian Civil War

Chen Xiang (3)

From Proximity to Alienation: Dilemma of Principal-Agent Relationship

Built on the Trade Space between the United States and Saddam

Hussein's Regime (1979-1991)

Wen Shaobiao; Wang Lishen (31)

### **"Belt and Road Initiative"**

Digital Cooperation of "Belt and Road Initiative": Achievements, Challenges,  
and Prospects

Li Qing; Yi Aina; Zou Jialing (51)

### **International and Area Studies**

Crisis and Exploration of Africa's Autonomy in Security Governance

Hao Chuyu; Yuan Tianxizhu (68)

Romania's National Security Strategy and the Evolution of

U.S.-Romanian Relations

Qu Yan (90)

# 美国发动代理人战争的国内原因： 以叙利亚内战为例

陈 翔

**摘 要：**作为非常规的战争形态，代理人战争长期以来是大国竞争及区域博弈的重要战略工具。代理人战争是干预国家以较为隐蔽的方式向当地行为体提供支持参与武装冲突以影响目标国家事务的战争形态。其中，美国是全球发动代理人战争最为频繁的国家之一。关于美国发动代理人战争的原因，已有研究从不同角度展开分析，但仍然存在解释力不足的问题。本文认为美国卷入代理人战争的决策有着深刻的国内政治原因。面对他国的内战，美国存在直接干预、间接干预以及不干预等选项。美国决策者有着护持国家总体利益与自身政治权位的强烈动机，后者在外交决策中的作用尤其显著。在权位护持的动力驱使下，决策者需要规避国内观众成本带来的政治压力，把外交信息私有化以及外交承诺模糊化，在直接干预与不干预之外找到代理人战争作为干预手段。通过对美国介入叙利亚内战案例的过程追踪，可以验证本文的研究假设。

**关键词：**代理人战争；国内政治；国内观众成本；美国；叙利亚内战

**作者简介：**陈翔，对外经济贸易大学国际关系学院副教授

## 一、问题的提出

代理人战争古已有之，贯穿于人类历史的发展进程，从古代世界直到后冷战时期的战争记录可以发现武装与资助代理人的诸多案例，直到过去几十年见证其不断上升的趋势。冷战时期，美国频频发动与苏联的代理

---

本文系对外经济贸易大学优秀青年学者资助项目“大变局时代美国代理人战争的特征、趋势及中国应对研究”(项目编号:21YQ15)的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见,文责自负。

人战争，区域遍布亚洲、中东、非洲及中美洲等第三世界地区。21世纪以来，代理人战争的复兴成为国际安全领域的新趋势，比如俄乌冲突、利比亚内战、叙利亚内战、也门内战等。当前，随着大国战略竞争的加剧，代理人战争正在成为重要与普遍的国际冲突议程，代理人战争正在塑造从叙利亚到中部非洲的暴力冲突模式。作为全球霸权国，美国是代理人战争的频繁发起方及行家里手。2022年7月，据美国“拦截者”网站报道，美国在2017-2020年通过“127e”代理人战争项目，在全球至少开展了23次代理人战争。<sup>①</sup>那么，美国对外频繁发动代理人战争的逻辑是什么？这是本文研究的核心问题。

## 二、既有研究回顾

尽管代理人战争作为一种战争形态早就存在中西方战争史中，但是其长期以来是一个被战略与安全研究界相对忽略的学术议题。随着代理人战争实践的深入推进，关于代理人战争的理论研究不断发展。代理人战争的研究始于冷战时期，代理人战争概念在20世纪50年代进入学术研究的视线。根据研究方向与主题框架，代理人战争的相关研究经历不同的阶段，分别是20世纪60-80年代的代理人战争研究的创立阶段、20世纪90年代到21世纪初的专门化阶段以及21世纪以来代理人战争研究的深入发展阶段，相关研究逐渐成熟。代理人战争研究同这种战争形态的实际演绎密切相关，在21世纪第二个十年以后得到深入发展。<sup>②</sup>本文研究的核心问题是美国频繁发动代理人战争的原因，基于研究范畴，既有关于该问题解答的研究成果分为以下几个方面。

一是权力竞逐说。这种观点认为霸权国与崛起国的战略竞争加剧以及区域国家的地位博弈导致代理人战争的兴起与走向。乔恩·阿宾克（Jon Abbink）指出，代理人战争具有连贯性，是区域霸权战略的一部分。<sup>③</sup>特朗

<sup>①</sup> “Foreign Media Exposes US Proxy War Program,” *WatchingAmerica*, July 24, 2022, <https://watchingamerica.com/WA/2022/07/24/foreign-media-exposes-us-proxy-war-program/>.

<sup>②</sup> 英国格拉斯哥大学苏格兰战争研究中心2015年6月召开代理人战争主题研讨会，该项目的重要目标是探究代理人战争的动力。

<sup>③</sup> Jon Abbink, “Ethiopia-Eritrea: Proxy Wars and the Prospects of Peace in the Horn of Africa”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol.21, No.3, 2003, p.416.

普政府以代理人战争为战略工具，抵制、回击伊朗扩展地区影响力的活动。<sup>①</sup>理查德·安德列斯（Richard B. Andres）等指出，代理人战争有着拓展国家影响力与保存资源的多重效应。<sup>②</sup>

二是体系驱动说。体系变迁深刻作用于国家互动与国际政治博弈方式，国际体系的演变与代理人战争形态的演化有着密切关联，国际体系转型及其互动类型影响到代理人战争的动力。有学者指出，随着冷战结束，国内冲突以代理人战争为主要特点的时代结束。<sup>③</sup>胡键认为，冷战型国际关系最大的特点在于，两大阵营没有直接的冲突，但在“中间地带”国家展开争夺，并且大多因争夺而爆发的战争都是小规模代理人战争。<sup>④</sup>美国战略很大程度上依赖国家或非国家代理人，这种吸引力受到逐渐浮现的多元权力中心的驱动。马克·耶斯利（Mark O.Yeasley）指出，随着两极化时代的到来，中美在非洲发生代理人战争的概率不断上升。<sup>⑤</sup>

三是军事技术变更说。在科技革命的大背景下，军事技术的突破性发展与武器装备的革命性进展推动作战手段、作战理论与战争形态的重大转变，促进代理人战争发生频次与具体形式的不断变迁。丹尼尔·卡尼曼（Daniel Sukman）强调，自动化技术的突飞猛进将从根本上改变美国的战争方式。<sup>⑥</sup>核武器出现及核恐怖平衡阻止核大国的直接军事冲突，核武器的约束在分析代理人战争爆发及走向方面有着很大的解释空间。斯科特·比尔斯（Scott Bills）提出，核武器的到来以及核恐怖平衡的出现使得美苏两个超级大国直接冲突的概率极大降低。<sup>⑦</sup>菲利普·托尔

① 张帆：《诉诸灰色区域——特朗普政府伊朗新战略透视》，载《世界经济与政治》2018年第5期，第100页。

② Richard B.Andres, Craig Wills and Thomas E.Griffiths, “Winning with Allies: The Strategic Value of the Afghan Mode”, *International Security*, Vol.30, No.3, 2005-2006, pp.124-160.

③ 魏英杰、段海燕：《内战研究的方法论分析：从因素到机制》，载《世界经济与政治论坛》2019年第1期，第72页。

④ 胡键：《新型国际关系是对传统国际关系的超越》，载《欧洲研究》2018年第2期，第10页。

⑤ Mark O.Yeasley, “Bipolarity, Proxy Wars and the Rise of China”, *Strategic Studies Quarterly*, Vol.5, No.4, 2011, p.76.

⑥ Daniel Sukman, “Lethal Autonomous Systems and the Future of Warfare”, *Canadian Military Journal*, Vol.16, No.1, 2015, p.44.

⑦ Scott Bills, “The World Deployed: U.S. and Soviet Military Intervention and Proxy Wars in the Third World since 1945”, in Robert W. Clawson, ed., *East West Rivalry in the Third World* (Delaware Scholarly Resources, Inc, 1986), pp.77-101.

(Philip Towle) 指出, 核武器的出现是冷战时期超级大国推行代理人战争的关键因素。<sup>①</sup>

四是代理绩效说。这种观点属于利益-风险推诿因果解释, 强调成本与收益的权衡, 推进代理人战争的重要依据是权衡收益与成本, 降低成本、保存资源、提高效率、增加灵活性, 借此实现战略利益最大化。克里斯·洛夫曼 (Chris Loveman) 认为, 代理人战争是国家寻求扩大自身战略目标, 与此同时避免卷入直接的、昂贵的流血战争的逻辑替代。<sup>②</sup> 艾迪恩·萨勒汉 (Idean Salehyan) 指出, 当外国政府自己的军队要避免直接参与耗费巨大的军事行动时, 他们经常支持反叛组织作为直接使用武装的替补。<sup>③</sup> 托马斯·沃尔德曼 (Thomas Waldman) 指出, 美国把军事任务委托给代理人力量同其所要达到的战略结果相连。<sup>④</sup> 罗德·桑顿 (Rod Thornton) 认为, 美国等西方国家在打击“伊斯兰国”的过程中, 把库尔德武装作为代理人加以利用以尽量减少自身的人员损伤。<sup>⑤</sup>

五是国际规范制约说。这种观点认为国际规范的演进导致美国发动的代理人战争更加盛行。《联合国宪章》规定一个国家干预另一个国家内政的不合法, 国际规范的演进导致代理人战争更加盛行。雅科夫·弗尔兹伯格 (Yaacov Verzberger) 提出, 不干预国家内政的原则规范限制国家使用自身军事力量, 因为担心被谴责为侵略者及可能失去外部合法性。<sup>⑥</sup> 还有学者提出基于《日内瓦协议》的限制, 美国没有直接派遣军队, 而是秘密援助老挝王国政府军与苗族少数民族武装抗击巴特寮 (Pathet Lao)。<sup>⑦</sup>

① Philip Towle, “The Strategy of War by Proxy”, *The RUSI Journal*, Vol.126, No.4, 1981, pp.21-26.

② Chris Loveman, “Assessing the Phenomenon of Proxy Intervention”, *Conflict, Security and Development*, Vol.2, No.3, 2002, p.30.

③ Idean Salehyan, “The Delegation of War to Rebel Organizations”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol.54, No.3, 2010, p.494.

④ Thomas Waldman, “Strategic Narratives and U.S. Surrogate Warfare”, *Survival*, Vol.61, No.1, 2019, pp.161-178.

⑤ Rod Thornton, “Problems with the Kurds as Proxies Against Islamic States: Insights from the Siege of Kobane”, *Small Wars & Insurgencies*, Vol.26, No.6, 2015, pp.865-885.

⑥ Yaacov Verzberger, *Risk Taking and Decision Making: Foreign Military Intervention Decisions* (Stanford University Press, 1998), p.119.

⑦ Roger Warner, *Shooting at the Moon: The Story of America's Clandestine War in Laos* (Streerforth Press, 1996).

应该说，既有研究成果对代理人战争演进逻辑的分析有助于本文的研究，具有一定的开拓性学术意义与前瞻性研究价值，但是既有研究成果存在几个方面的不足：一是代理人战争的概念化不足，一些学术成果没有准确地界定代理人战争概念的内涵外延，存在概念误用与滥用的情况。二是既有关于代理人战争演进逻辑的研究存在不能自洽的地方。“国际体系说”不能明确地说明同一体系背景下代理人战争的差异性。技术进步只能改变国际政治的内容和形式，而不能改变其本质。核武器是代理人战争爆发的原因，但是很多代理人战争并非发生在核武器出现之后。另外，由于冷战时期是代理人战争的频发期，代理人战争容易存在“言必称冷战”的现象。当前存在狭窄地理解代理人战争的历史倾向，即把其置于冷战超级大国竞争以及相关的军备竞赛与核战争来分析。<sup>①</sup>三是代理人战争背后战略互动的理论分析框架需要廓清，关于代理人战争演化的政策层次研究存在提升与延展的空间。四是代理绩效导向的分析把国家看成是单一理性的行为体，本身并不符合实际的政策过程。本文基于既有研究与国际关系经验事实，总结美国代理人战争的演变实践，提供分析美国发动代理人战争动因的新框架。

### 三、美国发动代理人战争的国内动因

代理人战争并非崭新的国际政治现象，使用军事代理人在历史上无处不在。近些年来，代理人战争重新成为国际关系议程的焦点。安德鲁·芒福德（Andrew Mumford）指出，21世纪将是干预、暴力与冲突为主要模式的代理人战争的复兴。<sup>②</sup>代理人战争的复兴激起政界与学界对这种战争现象的分析，关于代理人战争的文献快速发展反映这个议题本身得到更多的政策关注，但是缺乏理论分析框架理解这个重大的战争与安全研究议程。有学者直言，尽管过去十年代理人战争的文献快速发展，对于代理人战争的概念更为多元，但是代理人战争的概念化与理论化依然不足。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> Vladimir Rauta, “Framers, Founders, and Reformers: Three Generations of Proxy War Research”, *Contemporary Security Policy*, Vol.42, No.1, 2021, p.123.

<sup>②</sup> Andrew Mumford, *Proxy Warfare* (Polity, 2013), p.8.

<sup>③</sup> Henning Tamm, “The Costs and Benefits of Intervention by Proxy”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.8, No.4, 2014, pp.381–386.

### （一）代理人战争的内涵

代理人战争属于战争的类型，但不是一般的战争，看似双方的战争，其实是隐性的三方甚至多方博弈。虽然代理人战争在议题领域与武器使用上有变化，但是事实上全无新意。<sup>①</sup>战争的本质没有改变，暴力依然是代理人战争的核心。卡尔·多伊奇（Karl Deutsch）1964年提出代理人战争概念，认为其是两个外国在第三国领土上进行的国际冲突，使用当地国家的人力、资源及领土作为实现各自国家目标与战略的手段。<sup>②</sup>多伊奇关于代理人战争的概念界定主要关注美国与苏联的全球竞争，其关于代理人战争的概念界定被安德鲁·芒福德（Andrew Mumford）批评为过于国家中心化及全球中心化，没有关注到区域国家及非国家行为体。在芒福德看来，代理人战争是外部行为体间接地介入冲突以影响战略结果的战争形态。<sup>③</sup>当前，多数代理人战争都涉及次国家集团，发起方的主要工作是以武装、训练或以其他方式帮助该集团战斗并获得权力。在本文的研究范畴中，代理人战争被界定为外部干预方间接介入其他国家内部冲突，而非自己的力量去实现地面的主要战斗。

代理人战争不同于国家联合作战的联盟战争，比如2001年美国与阿富汗“北方联盟”共同打击塔利班与基地组织属于联盟战争而非代理人战争。要判定一场战争是否属于代理人战争，包括以下标准：一是具有战争属性，也就是符合战争的基本定义；二是外部国家行为体鼓动及支持当地行为体战斗的过程，而非自己的力量实现战斗；三是代理人不是雇佣力量，不会没有自己的利益或者纯粹地为干预国家服务，而是有着在政治上改变目标国内部事务的行为体。<sup>④</sup>2011年以后的叙利亚内战可以归结为美国支持叙利亚反政府武装针对叙利亚政府军的代理人战争，因为美国没有派遣军队，而是提供顾问指导、武器装备与后勤支持等。代理人战争提供

---

① Seyom Brown, “ Purposes and Pitfalls of War by Proxy: A Systemic Analysis ”, *Small Wars & Insurgencies*, Vol.27, No.2, 2016, p.245.

② Karl Deutsch, “ External Involvement in Internal Wars ”, in H.Eckstein, ed., *Internal War: Problems and Approaches* (Free Press of Glencoe, 1964), p.102.

③ Andrew Mumford, *Proxy Warfare* (Polity Press, 2013), p.11.

④ Steven R.David, “ The Use of Proxy Forces by Major Powers in the Third World ”, in Stephanie G.Neuman and Robert E.Harkavy, eds., *In the Lessons of Recent Wars in the Third World*, Volume II (Lexington Books, 1985), p.200.



了干预的中间路径，超越直接干预与不干预的门槛，通过使用当地行为体间接与隐蔽地影响目标国的内部事务。代理人战争是一方通过第三方代理间接参与持续的暴力行为，其核心特征涉及到三方关系互动与间接干预。

作为霸权国，美国是对外发动代理人战争最为频繁的国家之一。二战以后，美国把代理人战争作为与苏联进行全球战略博弈的重要工具，在亚洲、非洲、拉丁美洲不断进行代理人战争的实践进程，包括介入安哥拉内战、尼加拉瓜内战、阿富汗战争、萨尔瓦多内战、老挝内战、莫桑比克内战等。<sup>①</sup>冷战结束以后，尤其是新世纪以来，美国再度拾起代理人战争政策工具，不断在全球各地推行代理人战争，涉及到乌克兰冲突、叙利亚内战、利比亚内战以及反恐战争等典型案例。当前，美国为对付俄罗斯，积极在乌克兰进行代理人战争，大力援助乌克兰政府，以消耗俄罗斯的实力，实现拖垮俄罗斯以及常驻欧洲的战略目标。在西太平洋地区，美国把中国台湾作为对付中国大陆的代理人，存在发动代理人战争的可能空间。

代理人战争是干预国向当地行为体提供支持参与武装冲突以影响目标国事务的过程，其生成及演化有着深刻的国内基础。美国对外代理人战争是战略性讨价还价，需要动态及明确的互动，包括一系列权衡：介于可用的代理人之间、一方需求及事实所得、竞争性议程与竞争性目标、控制代理人的野心及控制的实践等。<sup>②</sup>美国的代理人战争不仅仅重视其介入程度多深，且重点关注其能动性动机与决策过程。以往，学术界提起该议题，一般笼统地归结为摆脱国内政治风险，尤其是公众舆论要素与府会关系对正式战争的局限，没有深究代理人战争发生的内在机理。代理人战争不仅是真刀实枪的战争，而且对美国来说也是一种外交政策手段。代理人战争本身隐蔽性的特征使得其生成机制类似于政策制定的“黑箱”，代理人战争政策是国家内部决策者在特定制度环境下决策的产物。因此，要深入探究代理人战争的生成与演化，需要进一步抓住其国内因素。海伦·米尔纳（Helen V. Milner）指出，政府外交政策的制定并不必然将国家利益或国家生存在优先考虑的位置，外交政策很大程度上是内部权力斗争与

① 陈翔：《冷战时期的代理人战争为何频发》，载《国际政治科学》2017年第4期，第127-152页。

② Vladimir Rauta, “Proxy Warfare and The Future of Conflict: Take Two”, *The RUSI Journal*, Vol.165, No.2, 2020, p.42.

妥协主导的结果。<sup>①</sup> 本文借鉴国内观众成本理论，搭建基于国内观众成本压力的美国代理人战争生成与演化机制，解答决策者为何采取代理人战争政策。

## （二）国内观众成本与对外政策行为

作为介于国家内部与国际政治的关系性概念，国内观众成本（Domestic Audience Cost）强调国家对外政策的内部根源。詹姆斯·费伦（James D. Fearon）最先提出观众成本，指出作为公开事件的国际危机，发生在国内政治观众面前。<sup>②</sup> 费伦把观众成本分为国内观众成本与国际观众成本，前者指涉国内观看者，后者包括其他国家的政府与民众，且认为决策者首先考虑的是国内观众成本，其次才是国际观众成本。国内政治观众通常指涉反对派、竞争对手、国会议员、官僚、利益集团以及民众等。<sup>③</sup> 国内观众成本理论关注国内各种政治派别及公众舆论等围观力量对决策者预期行为的作用，围观力量可以推动决策者的对外政策实践，更有可能让决策者付出相应国内政治代价，决策者在国际政治博弈中的退步或“露怯”遭到围观力量的政治惩罚，这即是决策者外交政策过程中的观众成本。这种政治惩罚包括决策部门民调支持下降、实施国内政策的阻力增强、在大选中失利等。<sup>④</sup>

国内观众成本理论产生以后，在国际冲突、国际合作、国家间博弈、联盟政治等领域得到广泛运用。<sup>⑤</sup> 国内观众成本理论的重点在国际危机方面，强调决策者在制定决策时寻找国内观众支持，关注政策带来可能的观众成本上升，进而对决策者政治合法性与后续执政造成的损害，尤指政党与总统选举失利。在冲突方面，民主国家很可能会因为制造虚假威胁、参

① [美]海伦·米尔纳：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，曲博译，上海世纪出版集团2010年版，第12-13页。

② James D. Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes”, *American Political Science Review*, Vol.88, No.3, 1994, p.581.

③ James D. Fearon, “Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes”, *American Political Science Review*, Vol.88, No.3, 1994, p.581.

④ Heins Goemans, “Which Way Out? The Manner and Consequence of Losing Office”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol.52, No.6, 2008, pp.771-794.

⑤ 相关研究参见：参见 James D. Fearon, “Signaling versus the Balance of Power and Interests: An Empirical Test of a Crisis Bargaining Model”, *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 38, No. 2, 1994, pp.236-269；林民旺：《国内观众成本理论与国际合作》，载《教学与研究》2009年第2期。

加一场公众支持水平较低的战争而受到惩罚。<sup>①</sup> 在外交决策的过程中，领导人有着维护执政地位的深刻动机。<sup>②</sup> 一般来说，国内观众成本的高低涉及信息的公开度与承诺的清晰度两个层次。国内观众成本的存在及延续由政策的公开性导致，包括立法机构、媒体、利益集团、公众舆论等国内政治观众可以轻易地围观政策制定过程。领导人的承诺越是明确可见，国内政治观众就更加容易判定其现实表现，国内观众成本就会上升。因此，在面临外部危机或军事冲突时，国家的基本利益与国家的相对实力不能直接决定干预政策的方向，国内观众借助政治运行体系约束领导人。

在发生外部政局变动、武装冲突、内战等国际危机时，领导人需要为此做出相应的决策，面临着干预或不干预以及采取何种干预方式的抉择。一方面，如果国际危机与国家对外利益关涉不大，领导人倾向于选择不干预的立场。国家利益是国家对外政策的基本动因，决定着国家国际行为的方式与范围。在卢旺达发生震惊世界的大屠杀与内乱之后，美国没有选择介入其间，而是采取较为超脱的不干预政策。在这种背景下，国内观众成本可以不用制造出来，领导人的不干预政策能够更为自如地推进。另一方面，如果国际危机涉及到国家对外利益，领导人采取具体什么类型的干预受到国内观众成本的约束。包括使用武力在内的外交政策特别依赖于内部共识，以维持军事行动。<sup>③</sup> 负面的国内意见会对一项政策造成代价高昂的惩罚，尽管它在战场上可能带来巨大好处。事实上，领导人什么都不干、直接干预等决策均面临相应的国内观众成本，尤其是在现代传媒技术发展时代大众知情权上升的情况下。

国内观众成本一般通过国内选民造就，领导人在国家外交利益与国内政治收益之间有着权衡，且很多时候国内关切更为优先，这在民主国家尤其显著，领导人的政策动议更容易受限于国内政治观众，因为其更有可能由于过高的观众成本下台。国家利益损益的多少不会自动地转化为领导人权力损益的多少，小损失可能会使领导人丧失领导权，大损失也有可能

<sup>①</sup> Thorin M. Wright and Paul F. Diehl, "Unpacking Territorial Disputes: Domestic Political Influences and War", *Journal of Conflict Resolution*, Vol.60, No.4, 2016, p. 649.

<sup>②</sup> Bruce Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security* (Harvard University Press, 1990), p.49.

<sup>③</sup> David Clark, "Trading Butter for Guns: Domestic Imperatives for Foreign Policy Substitution", *Journal of Conflict Resolution*, Vol.45, No. 5, 2001, p.641.

使领导人保持自己的领导地位。当国内支持者获得有关领导人行为的不利信息时，领导人重新当选的机会可能会减少。国内政治和外交政策之间的联系，主要源于领导人维系政治权力的国内政治必要性。<sup>①</sup> 乔纳森·布朗 (Jonathan N. Brown) 直言，现任领导人的主要目标是保留国内权力。<sup>②</sup> 政治领导人的关键目标是保留与延续政治权力，领导人的主要追求是保护自身免受责任，并在可能的情况下加强保持其地位所需的政治支持。领导人的国外战略行动更加关注所在国，对其政治选民等国内政治观众负责。国内政治观众关注领导人应对国际危机的政策表现，由此评估领导人维护国家对外利益的能力。有学者指出，在国际关系领域，国内结构重要的原因在于它们可以通过选举机制等约束政府。<sup>③</sup> 领导人关注损失厌恶 (Loss Aversion)，即同参照物相比，对遭受损失的感受度比收益更加显著，人们往往更倾向于强烈地避免损失，而不愿获得同样价值的收益。<sup>④</sup> 由于存在损失厌恶心理，领导人倾向于规避和减少预期损失。

由民主选举产生的领导人所采取的任何有可能对公众舆论产生负面影响的行动都可能产生观众成本。在20世纪70年代中期之前，美国几乎没有对干预行动的监督。领导人可以自由地推行外交政策，很少得到国会或公众的意见。随着1974年休斯-瑞安修正案的通过，要求总统以书面形式说明为什么采取某个行动吻合国家利益，之后参众两院成立情报委员会，将监督工作常规化。领导人需要维持国内政治观众的支持，以保持预期的海外行动自由，进而在护持自身政治收益的同时追求国家利益。精明的领导人通常会以国内观众成本代价为主要衡量标准，首先是维护其政权或执政地位合法性，其次才会考虑其他。公众有权决定其选举官员的上台或下台，且对于自身国内需求比国际秩序目标更加敏感。<sup>⑤</sup>

① Joe D. Hagan, *Political Opposition and Foreign Policy in Comparative Perspective* (Lynne Rienner, 1993), p.4.

② Jonathan N. Brown and Anthony S. Marcum, "Avoiding Audience Costs: Domestic Political Accountability and Concessions in Crisis Diplomacy", *Security Studies*, Vol.20, No.2, 2011, p.146.

③ Joe Eyerman and Robert A. Hart, "An Empirical Test of the Audience Cost Proposition: Democracy Speaks Louder than Words", *Journal of Conflict Resolution*, Vol.40, No.4, 1996, p.613.

④ Kahneman D.Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrica*, Vol. 47, No. 2, 1979, pp.263-291.

⑤ Galia Press-barnathan, "The Changing Incentives for Security Regionalization from 11/9 to 9/11", *Cooperation and Conflict*, Vol.40, No.3, 2005, p.287.

### （三）基于规避国内观众成本下美国发动代理人战争的逻辑

为了不触发国内观众成本的惩罚机制及不冒相应政治惩罚的风险，领导人倾向于规避国内观众成本。在直接干预与不干预受到国内观众成本约束的背景下，不干预难以成为政策现实，同时直接干预显得过于遥远。一方面，领导人采取不干预的行动可能被视为懦弱，不愿应对国外的威胁及有力维护国家的利益与名誉，由此需要支付国内政治观众造成的无能成本。预期的受众成本越高，理性的领导者制造空洞威胁的可能性就越小。<sup>①</sup>如果观众认为总统因为远离冲突而错过实现政策目标的机会，就会强加无能成本，降低支持率。<sup>②</sup>当干预另一个国家事务的决定成为公开讨论的话题且关涉国家利益时，领导人只能决定如何干预，而不是是否干预。另一方面，决策者选择直接干预，缺乏国内支持可能使得干预持续性存在风险，或者被贴上不关心士兵生命损失的标签，由此需要付出国内政治观众造就的交战成本。有学者直言，观众会惩罚言行不一的领导人，也将惩罚一开始就威胁采取武力行动的领导人。<sup>③</sup>甚至领导人发出动武的威胁信号本身会受到政治惩罚，国内观众因领导人应对危机的手段产生负面反馈，由此支付较高的国内观众成本。只有在国内观众成本下降的时候，领导人才有着更大的动力采取直接军事干预，比如1983年美国入侵格林纳达是当时里根政府汲取有效的国内政治观众支持。美《新闻周刊》民调显示，53%的民众认可入侵行动，69%的民众认为出兵保卫在格林纳达的美国公民是正义之举。<sup>④</sup>由此可见，面对国际危机，领导人的退缩或者激进行为均可能遭到国内政治观众的惩罚。

在国内观众成本压力下，领导人有着规避观众成本的强烈意图，不触发观众成本进而实现政策制定空间的灵活性。领导人在不干预与直接干预这两个政策选项之间找到“介于二者之间”的政策，采取间接干预的方

① William G. Nomikos, “What is the Mechanism Underlying Audience Costs? Incompetence, Belligerence, and Inconsistency”, *Journal of Peace Research*, Vol.56, No.4, 2019, p.576.

② William G. Nomikos, “What is the Mechanism Underlying Audience Costs? Incompetence, Belligerence, and Inconsistency”, *Journal of Peace Research*, Vol.56, No.4, 2019, p.585.

③ Joshua D. Kertzer and Ryan Brutger, “Decomposing Audience Costs: Bringing the Audience Back into Audience Cost Theory”, *American Journal of Political Science*, Vol.60, No.1, 2016, p.235.

④ Anthony Payne, *The International Crisis in the Caribbean* (The Johns Hopkins University Press, 1984), p.165.

式，由此代理人战争成为可能的政策选项。当似乎不可能进行直接干预和不干预时，那些参与政策制定和执行政策的人应该认识到支持第三方的陷阱。<sup>①</sup>为使护持自身权位更少受到国内观众成本的干扰，领导人通常具有围观规避的动机，即屏蔽国内政治观众对相关事件及应对的关注度，降低观众围观的水平及数量。当强制干预的政治和军事风险很高时，国家会寻求秘密介入，只有当这种风险降低时，国家才会转向公开行动。<sup>②</sup>2014年乌克兰危机爆发以后，美国政府的决策者采取较为隐蔽的代理人干预。2022年俄乌冲突爆发后，拜登总统加大了代理人战争的力度，背后是美国国会两党与公众舆论的大力推动。在拜登政府的呼吁下，国会在2022年3月批准向乌克兰提供136亿美元援助。面对政治极化与严重党争的美国国会在乌克兰问题上总体一致，国会众议院于5月10日以368票赞成、57票反对的结果通过最新援乌法案。

领导人要做到围观规避，需要着重从国内观众成本信息公开度与承诺清晰度展开。在权位护持的驱动下，领导人不断推进免受国内指责的努力。如果干预行动被发现，就会惩罚领导人相应的“非法”行为。<sup>③</sup>一方面，领导人倾向于信息私有化，降低事件的关注度，隐蔽地推进对外军事干预行动。秘密的干预行为是以外外部力量提供致命的援助或战斗参与，使干预来源隐形化，即便最坏的情况下都可以否认。<sup>④</sup>事件关注度通常包括信息量多少与信息提供的方式，事件关注度低，领导人决策空间增大，有机会执行自己偏好的战略；事件关注度高，领导人的决策空间减小，受到国内观众的制约加大。与国内政治观众相比，决策者拥有信息上的不对称优势，可以有意地掩盖与隐藏信息，通过较为隐蔽的干预行动可以减少国内观众对决策行为的关注及国内政治惩罚能力。领导人希望隐藏其对干预行动的赞助。<sup>⑤</sup>信息私有化可以降低国内政治观众对领导人对外政策行为

① Tyrone L. Groh, *Proxy War: The Least Bad Option* (Stanford University Press, 2019), p.210.

② Austin Carson, *Secret Wars: Covert Conflict in International Politics* (Princeton University Press, 2018), pp.71-72.

③ Rory Cormac and Richard J. Aldrich, “Grey is the New Black: Covert Action and Implausible Deniability”, *International Affairs*, Vol.94, No.3, 2018, p.480.

④ Austin Carson, “Facing off and Saving Face: Covert Intervention and Escalation Management in the Korean War”, *International Organization*, Vol.70, No.1, 2016, p.107.

⑤ David Priess, *The President's Book of Secrets: The Untold Story of Intelligence Briefings to America's President's from Kennedy to Obama* (Public Affairs, 2016).

的监督、审查与进一步行动等围观举动。信息的私有化能够为领导人提供容错机会，即便干预政策出现问题也可以免受指责，免受来自国内的受众成本。决策者在一开始就寻求保密，以减少公众的审查，同时采取额外的预防措施，让领导人在这些努力失败时逃避指责。<sup>①</sup> 隐藏关键信息对限制冲突很有用，即使在一方参与冲突已经变得“盲目暴露”，它也可能仍然是一个公开的秘密。如果干预行动出错，没有必要采取预防措施保护高级官员不受指责，避免激怒那些不赞成的公众。冷战时期，美国秘密扶持老挝苗族武装（Hmong）打击共产党巴特寮，提供后勤、制服、武器以及武器训练，这种支持在它被公开披露之前的十多年里一直高度隐蔽。

另一方面，领导人推动承诺模糊化，实现巧言推诿（Plausible Deniability），领导人在没有承诺的情况下可以推动美国影响另一个国家的事务。总统的行动命令和责任之间的脱节被称为“巧言推诿”。<sup>②</sup> 由于存在国内观众成本，美国领导人不愿意推行某种冒险政策，由此不愿意做出相关的公开承诺，需要保留相应“巧言推诿”的政策空间。更加显著的是，美国领导人认定反对其某种政策的民意更为鲜明，不愿意轻易地做出承诺，否认要承担责任。领导人倾向于在危机开始阶段就选择避免发出公开威胁，避免触发观众成本，使政府可以否认介入冲突中。“巧言推诿”的前景意味着与公开的操作行为相比，失败没有破坏性。<sup>③</sup> 当干预行动在国内不受欢迎时，“巧言推诿”的合理化否认就具有吸引力，领导人试图逃避可能具有争议的干预行动的责任监督。奥斯汀·卡森（Austin Carson）认为，限制战争升级的需求推动秘密干预，即便被广泛曝光，政府也可以不承认。<sup>④</sup> 在特定的军事冲突中，公开的军事行动受到以媒体与公众舆论为代表的公民社会力量的反对及立法部门的阻碍，同时难以容忍敌对政权的存在或者友好政权被推翻，代理人战争成为替代选项。

<sup>①</sup> Alexander B. Downes and Mary L. Lilley, “Overt Peace, Covert War?: Covert Intervention and the Democratic Peace”, *Security Studies*, Vol.19, No.2, 2010, pp.266–306.

<sup>②</sup> Genevieve Lester, *When Should State Secrets Stay Secret? Accountability, Democratic Governance, and Intelligence* (Cambridge University Press, 2015), p.87.

<sup>③</sup> Michael Poznansky, “The Psychology of Overt and Covert Intervention”, *Security Studies*, Vol.30, No.3, 2021, p.335.

<sup>④</sup> Austin Carson, *Secret Wars: Covert Conflict in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 2018), p.10.

在这种情况下，领导人选择对干预保密，或者至少可以否认。通过代理人战略这种外交政策工具，依靠代理人作为发起军事行动的力量，而非自己的军事力量，是美国领导人担心难以预料的国内观众成本风险的主动选择结果。代理人战争的逻辑取决于想要否认对某项行动的责任。当国内政治观众不支持直接干预与使用武力时，代理人战争就成为有吸引力的政策。格兰德·休斯（Geraint Hughes）指出，民主国家采用代理人战争受到自由媒体和反对派政党的监督与约束，它们可能挑战本国干预他国内部冲突在道德上与战略上的可行性。<sup>①</sup> 代理人战争提供一种可以限制局势升级的方式，美国可以否认其支持代理人。领导人不会坐等国内观众发起的惩罚，同时不愿意失去外交决策的灵活性，由此选择避免做出确切的威胁或者足够的承诺。

决策者必须决定当他们间接干预时希望多大程度上控制结果，需要考虑较高程度的控制（需要更多程度的承诺），同时隐藏其卷入的事实。由此可见，在国内观众成本压力下，具有强烈权位护持需求的领导人出于围观规避的动机驱动，导向信息私有化与承诺模糊化，进而带来代理人战争决策的生成。如果外交政策问题与国内形势不相容，领导人可能需要调整外交政策，使其更符合国内需求。领导人面对需要介入的冲突，但是不能直接介入冲突的时候，借助代理人战争实现国家对外利益，不同程度地控制战略资源、地缘要道甚至外国政府。代理人战争为干预提供一个中间地带，避开直接干预与非干预的选择困难，使用代理人介入冲突是降低海外军事干预的国内观众成本和风险的方式。<sup>②</sup>

在美国代理人战争的推进过程中，国内观众成本压力继续影响着该项政策的演化。随着现代媒体的发展，国际危机与政策制定过程越来越多地出现在国内观众的视野。有时候，代理人会主动把干预国家的代理人战争实践公开。比如，美国在安哥拉的代理人“安盟”在华盛顿雇佣游说团体，通知国会得到中央情报局的秘密支持，希望获得更多的援助。这种信息量的增加与受众范围的扩大强化了代理人战争政策的国内观众成本，进

---

① Geraint Hughes, *My Enemy's Enemy: Proxy Warfare in International Politics* (Sussex Academic Press, 2014), p.15.

② Nicholas Kitchen, "Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation", *Review of International Studies*, Vol.36, No.1, 2010, pp.117-143.



而影响到代理人战争的实践进程。代理人战争决策与实践公开以后，招致国内政治观众围观，由此出现观众成本悖论，即推行代理人战争本来是为了降低与规避观众成本，结果导致观众成本的上升，进而影响到代理人战争的进程。代理人战争政策的公开使得公众舆论、政府内部的反对派将此作为对代理人战争的成本回应。国内政治观众围观领导人的代理人战争决策进程，分析领导人的承诺及行为。如果国内观众认可领导人的代理人战争决策且认为现有支持不够的时候，隐藏信息限制美国对代理人战场的介入力度，约束美国提供支持的类型与数量。这可能会强化美国介入代理人战争的程度，代理人战争的表现形态更为公开，甚至有迈向直接干预的政策空间。如果国内政治观众认为领导人通过代理人介入一场国际危机在政治上、法律上或者道德上不可行，可能会阻碍该项政策的深入推进。比如，在20世纪70年代福特政府秘密援助安哥拉游击队被曝光以后，国会通过停止拨款等手段阻止美国在该国的代理人战争。1976年，福特总统希望为安哥拉代理人行动提供更多援助未获取有效支持，连共和党人也不愿投票支持，结果众议院以323对99投票同意参议院结束援助安哥拉的议案。<sup>①</sup>在尼加拉瓜内战中，从1982年12月开始，美国国会先后通过5个“博兰修正案”（Boland Amendment），阻止中央情报局对该国的代理人介入，并切断对尼加拉瓜反政府武装的直接与间接援助。<sup>②</sup>

#### 四、叙利亚内战与美国的代理人战争实践进程

当前，代理人战争是一个逐渐流行的国际安全议题，其生成与演进有着深刻及复杂的国内基础，需要借助更为广泛的经验研究。本文把代理人战争兴起与基于国内观众成本的理论机制联系起来，回答美国为何会选择代理人战争政策。我们选取美国在叙利亚内战的代理人战争实践进程，检验以上理论假设的确切适用性。之所以选取这个案例，原因有以下两方面：一是美国在叙利亚发动代理人战争到其在2011-2014年间从秘密到较

---

<sup>①</sup> Gerald R. Ford, *A Time to Heal: The Autobiography of Gerald Ford* (Harper & Row, 1979), pp.358-359.

<sup>②</sup> Louis Fisher, "Foreign Policy Powers of the President and Congress", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.499, No.1, 1988, pp.148-159.

为公开演化的过程追踪，这些事件均发生在奥巴马政府任期内，降低领导人风格以及体系压力等干扰变量的作用，借助案例内比较的方法验证国内政治观众压力对美代理人战争决策的作用。二是叙利亚危机与内战是一个现实的国际冲突案例，通过代理人战争视角可以深入分析该重大国际与区域安全热点问题。

缘起于突尼斯的“阿拉伯之春”在中东地区不断泛滥，最终波及到叙利亚。从2011年3月开始，叙利亚大马士革、阿勒颇、霍姆斯等城市发生反政府示威游行，主张政府政治改革，叙利亚危机正式爆发。随着叙民众的抗议示威活动升级，反对阿萨德政权的抗议运动趋于军事化，叙利亚危机转变为政府军与反政府武装之间的暴力冲突与内战。2011年7月，以空军上校里亚德（Riyad al-Asad）为首的一批哗变官兵组建叙温和世俗武装组织叙利亚自由军（FSA），由此开启叙利亚内战。8月，反对派在土耳其成立叙利亚全国委员会（SNC）。2014年，极端组织“伊斯兰国”兴起以后，叙利亚国内的武装冲突演化为叙政府军、反政府武装、库尔德民间武装及“伊斯兰国”的四方混战。直到当前，叙利亚依然处于内战的漩涡之中。

### （一）美国2011-2013年在叙利亚的秘密代理人战争

自从2011年3月发生反对巴沙尔·阿萨德政权的抗议与武装斗争以后，奥巴马政府就积极介入其间。在政治上，奥巴马谴责叙利亚政府镇压民主活动，要求进行政治过渡。奥巴马在5月19日发表讲话，指出巴沙尔·阿萨德只有领导叙利亚民主过渡与下台两个选择。8月18日，奥巴马呼吁阿萨德辞职，声称“为了叙利亚人民，现在是阿萨德总统下台的时候了。”在经济上，奥巴马政府强化对阿萨德政权及其支持者的制裁，冻结其资产。在外交上，美国关闭驻叙大使馆，敦促联合国安理会采取行动，号召地区国家孤立阿萨德政权。众所周知，长期以来，美叙关系不睦，美国一直推动颠覆叙利亚政府，在叙利亚实现政权更迭并建立亲美政权是美国20世纪80年代孜孜以求的中东战略目标，不管是对抗遏制还是谨慎接触战略均以此为政策导向。面对叙利亚危机及之后的内战，美国为何没有像对伊拉克、利比亚等采取军事干预行动呢？在军事部署上，奥巴马希望在中东只留下“轻脚印”（Light Foot Print）。<sup>①</sup>在叙利亚内战及变局过程

<sup>①</sup> Michele Dunne, “Obama’s Second Term Middle East Policy: Will Words Become Actions?”, *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol.37, No.1, 2013, p.119.

中，美国政府开始是采取代理人战争应对，之后派遣地面部队参与打击“伊斯兰国”，这种政策的演进反映出国内观众成本对政府决策的作用。

面对叙利亚危机与内战局势，奥巴马政府应该采取何种政策，政策光谱在完全退出到全面军事干预的区间摆动。原本为国际区域安全热点的叙利亚危机，由于奥巴马政府如何应对存在争议，成为美国国内政治问题。在如何对付叙利亚阿萨德政权的问题上，奥巴马政府存在决策困境，是采取直接军事打击的伊拉克模式，即美国以“伊拉克自由行动”的方式全面干预，还是采取不甚介入的突尼斯模式呢？如果不干预，奥巴马将会被共和党攻击为外交软弱，奥巴马本人也担心叙利亚危机及美国的应对方式成为共和党攻击的靶子。奥巴马上台以后，共和党频频批评民主党政府外交政策的无能，甚至指责奥巴马政府撤军行动导致中东地区权力真空及其后续的混乱，不能有力地维护美国的国家安全利益与全球领导地位。事实上，自从叙利亚危机爆发以来，共和党国会议员不断指责奥巴马应对叙利亚危机的犹豫与软弱。叙利亚危机爆发以后，奥巴马表示不进行军事干预也被国内部分政治人士视为战略上的不作为。尤其是，叙利亚作为中东地区的反美国家，一直是美国护持中东地区霸权与政权更迭的重要对象。不介入叙利亚危机，也与美国的总体国家利益相违背。

如果直接干预，奥巴马担心美军陷入叙利亚泥潭，就像陷入历史上的越南战场以及新世纪的阿富汗与伊拉克战场一样，出现“打不完”的战争与“赢不了”的状况。全面的军事干预不能保证会带来好结果，而且几乎可以肯定在政治上不可行。美国要通过直接军事手段击垮阿萨德政权，需要投入大量的资源且可能面临烂摊子，这方面奥巴马政府有着深刻认知。从领导人的动机来看，2011年是奥巴马总统第一任期的最后一年，将要面临总统连任的执政压力。在总统大选中，承诺能够促进经济发展是美国民主党与共和党进行选举的重点。在全球经济危机的大背景下，奥巴马政府面临的现实议题是国内经济复苏与提振民生。小布什总统发动阿富汗战争与伊拉克战争，大量的美军伤亡、巨额战争费用以及难以自拔的情势导致美国民众对这两场战争持有怀疑态度，使得小布什政府与共和党国内声誉下降。奥巴马利用民众的反战情绪，从阿富汗与伊拉克的撤军承诺赢得民众支持。在叙利亚问题上，民众比较厌倦频频地对外用兵，大规模的使用武力得不到政治与公众支持，美国民众或者政治力量不愿支持大规模地

派遣军队在海外的军事行动，更不用说军事占领。在国内民众普遍反对直接动武的舆论背景下，军事打击叙利亚可能使得奥巴马的声望损失，让奥巴马付出一定政治代价。2013年盖勒普公司调查显示，仅8%的美国民众对叙利亚问题感兴趣，64%的人认为奥巴马的重点应该放在恢复经济问题方面。<sup>①</sup>

国会是美国行政部门对外行动尤其是军事干预行动的驱动或阻碍因素，国会一方面影响行政部门的干预政策是否成形，另一方面限制干预行动的具体目标与方式。自2011年以来，一些国会议员提出针对叙利亚军队使用暴力，美国的政策应该更积极地走向对抗，以追求美国宣称的政权更迭目标。尤其是在2012年，国会围绕直接军事介入或代理人干预展开辩论。直接军事干预的倡导者认为美国可以推翻阿萨德并提供人道主义支持，当然也强调武装叙利亚国内反政府武装力量的风险，但代理人干预支持者对使用美军持批评态度，特别关注军事干预往往不可预测的后果。<sup>②</sup>国会讨论的结果是最终未能达成军事干预的共识。美国第112届国会通过《2012降低伊朗威胁与叙利亚人权法案》，赋予总统实施具体制裁的条件，同时规定本法案或本法案所作出的任何修正案不得解释为宣战或授权对伊朗或叙利亚使用武力。《2012叙利亚人道主义支持与民主过渡援助法案》就援助叙利亚民众、武器安全及支持叙利亚政治过渡作出政策声明。该法案强调总统须向国会报告援助叙利亚有关的问题，报告内容涉及叙利亚反对派武装针对叙利亚政府的行动以及武器装备的使用情况等。

在叙利亚问题上，奥巴马政府一方面需要权衡美国的对外利益，另一方面需要保障民主党与奥巴马总统的执政地位。需要战争维护国家利益而不能直接参与战争，替代形式就是代理人战争。受观众成本影响的领导者不太可能虚张声势，因为他们必须比不受观众成本影响的领导者支付更高的让步成本。<sup>③</sup>为此，奥巴马政府不愿意公开展现对叙利亚反对派的支持，而是希望保密，美国在2011年至2013年期间支持叙利亚反对派的努

<sup>①</sup> “Gallup Poll: In U.S., Syria Emerges as a Top Problem, but Trails Economy”, September 11, 2013, <http://news.gallup.com/poll/164348/syria-emerges-top-problem-trails-economy.aspx>

<sup>②</sup> Jeremy M. Sharp & Christopher M. Blanchard, “Armed Conflict in Syria: US and International Response”, CRS Report No. RL33487, <http://fpc.state.gov/documents/organization/198098.pdf>

<sup>③</sup> Chungshik Moon and Mark Souva, “Audience Costs, Information, and Credible Commitment Problems”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol.60, No.3, 2016, p.436.

力总体上是秘密的行动。奥巴马关于叙利亚问题的决策更多是小集团思维与信息私有化操作，吸取执政团队的建议，武装叙利亚反对派。这些倡导者包括国务卿希拉里·克林顿、前中央情报局局长大卫·彼得雷乌斯、前美国驻叙利亚大使罗伯特·福特以及华盛顿外交政策机构的其他成员。彼得雷乌斯认为这不会改变战争的方向，它将允许美国与反对派建立关系。<sup>①</sup> 叙利亚内战爆发后，奥巴马政府授权中央情报局积极扶持叙利亚反对派，向反政府武装提供武器装备、军事训练、后勤保障、财政援助等。奥巴马政府对叙利亚叛军的秘密支持包括使用来自沙特阿拉伯的资金和来自约旦的交通援助及武器。美国中央情报局向反对派武装提供加密通信设备，由此美国可以监控其会谈。希拉里认为，代理人策略是给美国提供可以合作的伙伴，足以让阿萨德及其支持者相信军事胜利不可能。<sup>②</sup> 通过隐蔽援助壮大叙利亚叛乱组织成为美国不愿意采取直接军事干预的替代选项。<sup>③</sup>

同时，奥巴马政府在叙利亚问题上没有展现明确且清晰的政治承诺，这有助于规避来自国会、利益集团、公众舆论等政治观众的压力。奥巴马政府的目标非常明确，即推翻巴沙尔政权。在叙利亚没有采取积极的直接军事行动后，奥巴马政府在2011年支持一项决议草案，谴责叙阿萨德政权对和平抗议者的暴力镇压。奥巴马虽然公开表示巴沙尔·阿萨德必须下台，但不愿大规模出动地面部队，奥巴马并没有采取有效的手段达成这一政策目标，也没有明确提出采取武力手段打击与削弱阿萨德政权。奥巴马政府试图向美国人民保证，它不会让美国卷入中东的重大战争，他经常把自己的选择定义为“要么全有要么全无”，或者至少是“要么全无”。奥巴马不愿意看到美国卷入自“9·11”以来同穆斯林国家的第四次冲突，而是向叙利亚全国委员会（SNC）提供非致命的援助。<sup>④</sup> 在国内观众成本压力的基础上，奥巴马出于权力护持的现实需求，不愿更深入地介入叙利

<sup>①</sup> Ben Rhodes, *The World As It Is: Inside the Obama White House* (Penguin Random House 2018), p. 198.

<sup>②</sup> Hillary Rodham Clinton, *Hard Choices* (Simon and Schuster, 2014), p. 392.

<sup>③</sup> Geraint A. Hughes, “Syria and the Perils of Proxy Warfare”, *Small Wars & Insurgencies*, Vol.25, No.3, 2014, p.526.

<sup>④</sup> Geraint A. Hughes, “Syria and the Perils of Proxy Warfare”, *Small Wars & Insurgencies*, Vol.25, No.3, 2014, p.526.

亚，在叙利亚内战中采取代理人战争战略。这符合美国通过把任务委托给代理人参与战争的偏好，以防自己的军事力量陷入可能的危险之中。<sup>①</sup>

面对叙利亚危机，奥巴马政府不袖手旁观，也不大规模地面军事卷入，由此代理人战争成为具有吸引力的选项。随着战事的胶着，尤其是叙利亚危机与内战受到更多美国民众的关注以后，奥巴马政府扩大对反对派武装的支持范围，决定提供致命的武器装备援助。2012年中，叙利亚军方使用固定翼飞机轰炸叛军阵地，标志新的局势升级。此后，美国政府首次向叙利亚反对派武装提供非致命性武装援助。<sup>②</sup> 这些非致命性援助包括医疗用品、通讯设备、夜视镜及媒体技术培训等。从2012年8月奥巴马批准美国中央情报局对叙利亚自由军及温和世俗反对派组织提供援助，到2013年6月向叙利亚反对派武装提供武器，都是由中央情报局执行。中央情报局在土耳其东南部城市阿达纳协调把武器转交给反政府武装。<sup>③</sup> 2012年11月，在美国的幕后操作与支持下，叙利亚革命和反对派力量全国联盟成立，这是美国重新启动政治叛乱的延伸，新的反对派政治框架缩小反对派武装与流亡反对派之间的差异，确保美国的武器与财政援助更好地落实到位。中央情报局在武装叛军方面发挥的作用是提供足够的支持，以确保美国支持的政治温和民兵不会失败，但不足以让他们获胜。<sup>④</sup> 从2013年6月开始，中情局启动一项代号为“梧桐木”（Timber Sycamore）的秘密行动，开始正式武装以叙利亚自由军为代表的反对派武装，援助项目包括提供轻武器、军事训练、军饷及部分陶式反坦克导弹等。

同时，为更好地说服国内政治观众认可美国援助叙利亚反对派武装，奥巴马政府不断释放对反对派武装提供致命与非致命援助的理由。在叙利亚动乱初期，美国大使福特访问哈马的示威者被反对派解释为官方承认，也被叙利亚政府解释为西方国家的干预。国务卿克里表示，向叙利亚反

<sup>①</sup> Thomas Waldman, "Vicarious Warfare: The Counterproductive Consequences of Modern American Military Practice", *Contemporary Security Policy*, Vol.39, No.2, 2013, p.181.

<sup>②</sup> Mark Hosenball, "Exclusive—Obama Authorizes Secret US Support of Syrian Rebels", Reuters, August 1, 2012, <http://www.reuters.com/article/us-usa-syria-obama-order-idusbre8701ok20120802>.

<sup>③</sup> "US Committed to Providing Non-Lethal Aid to Syria Opposition", *The Daily Telegraph*, April 21, 2013.

<sup>④</sup> Greg Miller, "CIA Ramping up Covert Training Program for Moderate Syrian Rebels", *The Washington Post*, October 2, 2013, <http://www.washingtonpost.com/world/>

对派提供援助的目的是支持反对派提供有效的地方治理的努力。2012年12月，奥巴马所作的声明可以被解释为事实上承认SNC是叙利亚人民的合法代表。2013年，克里声称阿萨德政权违反国际人道主义法，已经失去执政的所有合法性。奥巴马政府把叙利亚定性为恐怖主义支持国，根据是叙利亚政府长期以来对真主党和巴勒斯坦恐怖组织的支持，以便随时需要向叙利亚过渡政府提供外国援助。总统将寻求国会的单独授权，向叙利亚提供援助，发布与恐怖主义有关的国家安全豁免，或援引现有的外国行动拨款立法条款。

## （二）2013年叙利亚化学武器事件后美国的公开代理人战争

在美国开展代理人战争的过程中，存在着进行直接军事干预的窗口，这尤其体现在叙利亚化学武器事件之中。2012年7月，叙利亚首次公开承认拥有化学武器。8月21日，奥巴马总统宣布“我们已经非常清楚阿萨德政权，红线是我们开始看到有化学武器移动或被利用。”<sup>①</sup>这个“红线”信息传递非常明确，也就是一旦阿萨德政权使用化学武器，美国将采取直接军事行动，不再受到干预限制。但是，奥巴马在信息的公开性与承诺的清晰化方面存在疑惑甚至有意压低公众关注度。在奥巴马成功连任以后，叙利亚问题的处理方式继续成为考验奥巴马政府的重要方面。在2013年4月30日新闻发布会上，有记者询问奥巴马总统有关叙利亚使用化学武器的报告，他指出：“我们现在有的证据表明，在叙利亚境内使用过化学武器，但我们不知道它们是如何使用的，何时使用的，是谁使用的，没有证据确定到底发生了什么。”<sup>②</sup>

2013年8月，叙利亚政府军发动化学武器袭击，造成多人死亡。化武事件发生后，要不要采取直接军事行动成为奥巴马的外交与国内政治难题。一方面，化学武器事件导致大量叙利亚民众伤亡，这种违背人道主义的危机容易从国际事务演化为美国内政治议题，美国政府需要展现出强硬立场以向公众表达有维护民众安全的决心与实力。化学武器的使用成为人道主义问题，为直接的人道主义军事干预行动提供更强大法律与道义理由，

<sup>①</sup> Glenn Kessler, “Fact Checker: President Obama and the ‘Red Line’ on Syria’s Chemical Weapons”, The Washington Post, September 6, 2013, <http://www.washingtonpost.com/blogs/fact-checker/wp/>

<sup>②</sup> “Press Conference on Syria and Sundry Topics”, The White House, April 30, 2013, <https://www.americanrhetoric.com/speeches/barackobama/barackobamasyriaetaipresser.htm>

人道主义关切也为总统在其宪法权力下使用武力提供依据。如果不对阿萨德政权的化学武器攻击做出回应，可能会损害奥巴马政府的信誉。另一方面，奥巴马面临国内民众对军事行动的反对呼声，针对叙利亚的军事行动将耗费大量人力财力，引发国内不满，进而影响总统本人及民主党的支持率。尽管政府官员坚称总统拥有宪法赋予的使用武力的权力，但奥巴马总统的顾问承认，“在没有国会支持他的情况下，他既不想也无意使用这种权力。”<sup>①</sup>

为有效规避国内观众的围观压力，奥巴马总统把是否直接军事打击的决策权推到国会。2013年8月31日，奥巴马在白宫发表演讲，声称有意对叙利亚采取军事行动，但是需要寻求国会授权。<sup>②</sup>奥巴马宣称将向叙利亚发动军事打击并寻求国会授权，已经同国会领导人通电话，国会将在结束休会后尽快就此展开辩论和投票。事实上，国会在如何干预叙利亚危机方面存在较大分歧，民主党与共和党的主战派及主和派就叙利亚政策分庭抗礼，这在国会辩论中得到显著体现。部分国会议员主张对叙利亚进行军事干预，实现所谓保护平民与迫使阿萨德总统下台。更多的议员强调继续有条件地向叙利亚反对派武装提供武器装备及其他援助，并建立以保护平民与反对派武装的安全区。当然，也有议员认为建立禁飞区容易被阿萨德政权视为侵犯叙主权，相当于宣战，这就需要投入空中军事力量与地面部队。美国国会众议院在9月9日复会后开始就此展开讨论。在此间，18位民主党众议员与98位共和党众议员联名签署信件，直言叙利亚危机没有对美国构成直接威胁，警告对叙利亚动武需要得到国会授权。奥巴马总统在9月10日发表讲话，指出军事打击的目的“将是阻止巴沙尔·阿萨德总统使用化学武器和向世界明确我们不会容忍他们的使用。”<sup>③</sup>9月11日，专门研究国会事务的报纸《点名》(Roll Call)报道称，超过50%的国会成

<sup>①</sup> Jennifer Bendery, “Tony Blinken: Not Obama’s ‘Intention’ to Attack Syria if Congress Votes against It”, The Huffington Post, September 6, 2013, [http://www.huffingtonpost.com/2013/09/06/tony-blinken-obama-syria\\_n\\_3879464.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/09/06/tony-blinken-obama-syria_n_3879464.html)

<sup>②</sup> “Statement by the President on Syria”, The White House, August 31, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/31/statement-president-syria>

<sup>③</sup> “Remarks by the President in Address to the Nation on Syria”, The White House, September 10, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria>



员反对军事打击，10%的人支持，其余的成员尚未决定。<sup>①</sup>9月12日，在与国会议员举行多次简报之后，“内部”报纸和网站 Politico 报道称，政府没有足够的选票通过一项授权总统使用武力的法案。<sup>②</sup>

公众舆论同样对奥巴马政府对叙利亚的动武决策产生影响。事实上，在8月31日奥巴马发表演讲的时候，反战组织在白宫外举行抗议活动，高呼反战口号，包含“不要对叙战争”“对叙动武建立在谎言之上”等内容，反对奥巴马军事打击叙利亚的方案，要求国会否定其动武议案。路透社2013年9月3日发布的民意调查显示，奥巴马总统没有能够说服美国民众就化武事件对叙利亚实施有限军事打击，大约56%的受访者表示美国不应干预叙利亚，只有19%的受访者表示支持采取行动。9月3日，《华盛顿邮报》与美国广播公司的联合民调显示，59%美国民众反对政府对叙利亚实施导弹突袭。对白宫或大多数美国公民来说，叙利亚的威胁还不足以引发对其进行直接干预。奥巴马政府启动军事打击叙利亚政策后，民意调查机构显示，56%的民众反对美国军事打击叙利亚。质疑奥巴马政府武装和训练叙利亚反武装并不明智，因为这只会造成暂时的僵局。<sup>③</sup>

在国会与国内公众舆论支持有限的情况下，奥巴马政府并非决心向巴沙尔开战，而是寻找合适的方式避免开战。奥巴马政府寻找一切机会避免采取施加任何成本所需的行动。<sup>④</sup>奥巴马虽称叙利亚政府使用化学武器“证据确凿”，美国“不作为”将后患无穷，但声明美国暂缓对叙利亚动武，不会派遣地面部队，将叙利亚问题交由联合国解决。<sup>⑤</sup>随后几天，国内政治压力推动奥巴马政府强化立场。2013年8月26日，国务卿克里明确而有

<sup>①</sup> David Hawkins, “After Bowing to Congress on Syria, Then Pulling Back, Will Obama Ever Return?”, Roll Call, September 11, 2013, <https://rollcall.com/section/hawkins/>

<sup>②</sup> Manu Raji, “Lawmakers: White House Syria Briefings a Flop”, Politico, September 12, 2013, <https://www.politico.com/story/2013/09/white-house-congress-syria-096677>

<sup>③</sup> Susan Rice, *Tough Love: My Story of the Things Worth Fighting For* (Simon and Schuster, 2019), p.368.

<sup>④</sup> Eric Sterner, “Dictators and Deterrence: Syria’s Assad, Chemical Weapons, and the Threat of U.S. Military Action”, *Comparative Strategy*, Vol.33, No.5, 2014, p.415.

<sup>⑤</sup> “Remarks by the President in Address to the Nation on Syria”, The White House, September 10, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria>

力地把8月21日的袭击归咎于叙利亚政府。除了克里国务卿的强硬言辞以外，美国海军开始为可能的军事打击做准备。然而，奥巴马对进行直接军事干预的前景感到不安，不愿在没有国会批准的情况下进行直接军事干预。尤其是没有美国人民支持的情况下，奥巴马对直接干预叙利亚不热情。由此，奥巴马政府的承诺趋于模糊，奥巴马给叙利亚政府划定的红线一再后退，从“不使用和移动化学武器”，后退到“不使用化学武器”，再到“不大规模使用化学武器”。可见，奥巴马政府不愿强制执行其“红线”，其一度准备单方面发动叙利亚战争，主要是在国会的干预下，才不得不收敛锋芒，并转而诚恳地做国会的工作。奥巴马明确表示不会冒着美国士兵的生命危险，避免美国更大规模的军事卷入。由于知道民意调查不支持对中东进行大规模干预，它本质上发出一个信号，即其执行红线的行动将“几乎没有”。<sup>①</sup>

2013年8月化学武器事件使得叙利亚内战受到更多美国国内政治观众的关注，奥巴马政府的应对承受着更大的国内观众成本。奥巴马对叙利亚自由军的秘密支持受到主要报纸的仔细审查。<sup>②</sup> 针对叙利亚使用化学武器，美国依然没有使用地面部队推翻阿萨德政权，而是借助代理人方式。参议员约翰·麦凯恩一直在推动白宫武装叙利亚反政府武装，以此来在不派遣美国正规军的情况下推翻阿萨德政权。叙利亚政府军使用化学武器，迫使奥巴马政府升级对叛乱的援助。2013年9月24日，奥巴马总统宣布向叙利亚反对派提供3.39亿美元人道主义援助，这使得叙利亚危机爆发以来提供的援助总额达到14亿美元。<sup>③</sup>

可以看出，在叙利亚内战爆发以后，奥巴马政府秘密地向反对派武装提供武器与资金援助，加强军事训练，支持叙利亚叛乱的秘密援助成为美国不愿进行的军事干预的另一种选择。由于奥巴马不愿直接武装叙利亚反对派，所以援助仅限于非致命性装备，如通讯器材等。中央情报局加强对

---

① Eric Sterner, "Dictators and Deterrence: Syria's Assad, Chemical Weapons, and the Threat of U.S. Military Action", *Comparative Strategy*, Vol.33, No.5, 2014, p.413.

② Karen DeYoung, "Congressional Panels Approve Arms Aid to Syrian Opposition", *Washington Post*, July 22, 2013, [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/congressional-panels-approve-arms-aid-to-syrian-opposition/2013/07/22/393035ce-f31a-11e2-8505-bf6f231e77b4\\_print.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/congressional-panels-approve-arms-aid-to-syrian-opposition/2013/07/22/393035ce-f31a-11e2-8505-bf6f231e77b4_print.html)

③ "FACT SHEET: U.S. Humanitarian Assistance in Response to the Syrian Crisis", *The White House*, September 24, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/24/fact-sheet-us-humanitarian-assistance-response-syrian-crisis>

温和派叙利亚叛军的秘密训练计划。随着信息的逐渐公开以及叙利亚战场形势的发展，奥巴马政府为应对国内舆论以及来自国会等方面的压力，不断加大对叙利亚反政府武装的支持力度。2013年5月，美国国防部长哈格尔表示，美国将探索向反对派部队提供致命援助的选择，这表明这一政策的改变是对叙利亚政府实施“小规模”化学武器袭击的回应。<sup>①</sup>甚至有美国观察家认为，如果叙利亚自由军经过军事训练且装备毒刺导弹、便携式反坦克火箭，可以更为有力地对抗叙利亚政府军。尤其是伴随化学武器事件的爆发，在国会议员一再敦促下，奥巴马政府兑现其承诺，在9月份供给轻型武器。<sup>②</sup>当然，即便发生化学武器事件，奥巴马顾及到国内观众成本压力，尤其是国会与公众舆论的压力，一方面强硬表态展现其人道主义关怀以及国际责任固守，另一方面在国会制衡下退回到代理人战争介入的道路上。2014年，美国国会同意奥巴马总统拨款5亿美元的请求，这笔费用的使用方向是训练与武装5000多名叙利亚温和反对派武装人员。

### （三）2014年“伊斯兰国”兴起后美国的直接军事干预

2014年，随着极端组织“伊斯兰国”（ISIL）的崛起，美国加大对叙利亚反政府武装的援助力度，同时把在叙利亚的代理人战争转化为直接干预的反恐战争。奥巴马政府获取国会支持的策略是强调“伊斯兰国”的所作所为，如果不对其采取行动，就会威胁到国家安全利益。奥巴马告知国会在叙利亚使用武力时声称，这些打击对于保护美国及其盟友免受基地组织及其相关部队的威胁是必要的。在给国会的信中，奥巴马总统似乎用“关联”的名义覆盖了ISIL。<sup>③</sup>2014年1月，国会授权提供非致命援助，以打击叙利亚的ISIL。2014年9月，随着叙利亚民主力量的组建以及主要是库尔德人民保护部队（YPG）的合作，国会批准训练反对派力量和提供致

<sup>①</sup> Thom Shanker and Mark Landler, “Hagel confirms U.S. is considering arming Syrian rebels”, New York Times, May 2, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/05/03/world/middleeast/hagel-confirms-us-is-considering-arming-syrian-rebels.html>.

<sup>②</sup> Ernesto Londono and Greg Miller, “U.S. Weapons Reaching Syrian Rebels”, The Washington Post, September 11, 2013, <http://www.washingtonpost.com/world/national-security/cia-begins-weapons-delivery-to-syrian-rebels/>

<sup>③</sup> “Letter from the President – War Powers Resolution Regarding Syria”, The White House, September 23, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/06/13/letter-president-war-powers-resolution>

命军事装备。公众舆论对美国军事打击 ISIS 的呼声不断高涨，预示着奥巴马政府采取直接军事打击的国内观众成本在下降。《华尔街日报》调查显示，61%的民众主张军事打击 ISIS 符合美国国家利益，反对意见仅有13%。2014年9月23日，奥巴马政府首次发起直接空袭叙利亚境内的 ISIL，这是美军直接介入叙利亚问题的标志，因为行动主体是美国国防部及美军。奥巴马总统发誓要击败 ISIL，并警告说 ISIL 对美国在该地区的利益构成威胁，并在武装分子返回他们的家乡时对美国构成攻击。<sup>①</sup>

2016年是总统大选年，国内政治观众在很大程度上决定着民主党与共和党的选情，即将第二任期届满的奥巴马总统为促进民主党人的选战胜利及换取公众对民主党的支持，积极呼应国内政治观众对叙利亚局势及打击极端组织的期许。2014年以后，为打击 ISIL，美国政府不仅发动空中军事行动，还逐渐派遣地面部队进入叙利亚。不情愿派兵的情绪在一定程度上被克服，只是针对“伊斯兰国”，但却缓和了对阿萨德政权进行更有力干预的意愿。<sup>②</sup>美军于2015年10月在叙利亚库尔德地区设立军事基地，后来军事基地的规模与数量不断增加。2015年11月，美军对叙利亚的军事介入从空中打击扩展到小规模的地面作战部队。美国加快打击“伊斯兰国”组织的步伐，美军派驻叙利亚地面部队的人数在2016年初增加到200人，帮助主要由库尔德人组成的叙利亚民主军。到2016年年底，美军增派军队进入叙利亚，驻叙美军总人数达到500人。

总体来看，奥巴马政府在叙利亚问题上先后经历秘密的代理人战争、到较为公开的代理人战争再到直接军事打击极端组织“伊斯兰国”的政策演变，这背后的动因是奥巴马政府规避与利用国内观众成本。面对叙利亚危机与内战，奥巴马政府的政策导向是在叙利亚实现政权更迭，但是在国内公众舆论以及国会共和党政治分化带来的交战成本，推动奥巴马政府从2011年7月到2014年9月在叙利亚推行代理人战争。2014年9月以后，ISIL的兴起及其对地区安全局势、美国的全球霸权声誉以及人道主义关切造成现实冲击，美国内观众成本下降，这推动奥巴马政府不放弃推翻阿萨

<sup>①</sup> “Statement by the President on ISIL”, The White House, September 10, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>

<sup>②</sup> John Logan Mitton, “Lessons in Deterrence: Evaluating Coercive Diplomacy in Syria, 2012–2019”, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 45, No. 3, 2022, p.434.

德政权的前提下，重点打击 ISIL，且以空中军事打击与派遣一定数量的地面部队进入叙利亚的方式介入叙利亚战场。

## 五、结论

过去四个世纪以来，战争的形态已经发生深刻的变化。当今世界正处于百年未有之大变局之中，大国博弈趋于激烈，国际政治的冲突面与竞争性逐渐显现。在这种时代背景下，冷战时期频繁上演的代理人战争逐渐回归且不断有新的发展。本文并非检验国内观众成本理论的优劣与真实性，而是依托此模型提供有用的分析框架，认为美国频繁发动代理人战争的重要动力在于国内政治，基于权位护持前提下规避国内观众成本是领导人发动代理人战争的有力推动因素。美国历史上著名的众议院议长蒂普·奥尼尔（Tip O’Neil）所信奉的经典格言“一切政治都是本地的”（All Politics is Local），原本是揭示政治选举中，政治家只有照顾好选民的基本生活需求，才能得到他们的回报，后指涉政治事件过程的本地性。通过引入国内政治尤其是国内观众成本变量，有助于扩展当前关于代理人战争的理论。

代理人战争研究议程遇到的障碍通常涉及可以获取的资料相对有限，毕竟代理人战争发起方依托“巧言推诿”理念秘密地援助，很难获取可靠的证据表明一场特定冲突中的行为体与外部国家具有代理关系，同样代理方也会否认存在这种关系。对代理人战争的理解充斥着“肮脏”与“祸害”的字眼。<sup>①</sup>同时，要关注非民主国家发动代理人战争的国内观众成本基础与民主国家国内观众成本基础的异同点，也要分析在“混合战争”背景下代理人战争的新运行机制。<sup>②</sup>

分析美国发动代理人战争的国内逻辑机理，有助于更好地理解国家对外政策的国内政治与社会根基，提高我们对美国代理人战争政策的实质性认识。代理人战争已经成为大国博弈的常态化战略工具以及国家间竞争的重要模式，给我们提供如何思考与理解当前战争的有效窗口，透

<sup>①</sup> Doyle McManus, “Syria and the Perils of Proxy War”, Los Angeles Times, January 12, 2014, <http://articles.latimes.com/2014/jan/12/opinion/la-oe-mcmanus-column-proxy-war-syria-20140112>

<sup>②</sup> 陈翔:《“混合战争”与俄乌冲突》,载《外交评论》2023年第2期,第104-126页。

过代理人战争的棱镜分析国际与区域政治的复杂性。随着大国战略竞争的加剧，尤其是美国对华战略博弈的强化，中美发生代理人战争的可能性上升，东南亚国家需要警惕成为美国代理人战争的代理人，南海以及台海地区风险较高。同时，美国国内政治走向值得关注，政治极化的趋势显著加强，影响到对外政策的制定与实施。通过梳理代理人战争理论以及关注美国代理人战争实践，进一步增强我们应对美国在亚太地区发动代理人战争的能力建设。

## 从走近到疏远：美国与萨达姆政权的交易型代理关系困境（1979-1991）

文少彪 王利莘

**摘要：**本文从交易空间视角，分析了20世纪80年代至90年代初美国与伊拉克曾存在短暂的赞助-代理关系。关于美国和萨达姆政权的交易型代理关系破裂乃至失控的原因，学界主要从利益分化、能源安全和制裁的视角展开论述。但上述视角均侧重“美国中心论”，没有足够重视萨达姆政权在赞助-代理关系中扮演的能动性角色。70年代至80年代初，苏伊关系的恶化和伊朗伊斯兰革命的扩张，为美国和伊拉克发展交易空间提供了基础，美伊关系由此经历了一段微妙的升温期。里根政府改变前任的中立政策，加大对伊拉克的经济、军事和外交等多方位援助，萨达姆政权则借机抬升其地区权势、开拓西方能源市场和购买先进武器。80年代中期至末期，尽管美国逐渐回调倾斜政策，但力度和决心不够，萨达姆政权则反向滥用美国的赞助，包括镇压异己和公然违反国际法使用化武，与美国的矛盾凸显。90年代前后，美苏关系改善，而美伊利益冲突已然难以调和，萨达姆政权强烈抵制融入美国中东新秩序的构想，引发美国对伊拉克惩罚升级。最终，萨达姆政权冒险入侵科威特，美伊交易空间彻底垮塌，双方的赞助-代理关系破裂。

**关键词：**赞助-代理关系；交易空间；里根政府；萨达姆政权

**作者简介：**文少彪，上海外国语大学中东研究所助理研究员；

王利莘，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生。

---

本文系上海外国语大学校级一般项目“管控困境与美国的中东代理人战争”(41004576)、上海外国语大学校级重大项目“当代中东国家对外关系史研究”(2023114005)及教育部基地重大项目“百年变局下国际体系与中东地区互动关系研究”(22JJD810023)的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见,文责自负。

20世纪90年代和21世纪初的两次海湾战争使人记忆深刻，很容易就认为美国政府与伊拉克萨达姆政权是始终对抗的。尽管在历史上的大多数时期是如此，但是有一小段时期，美国政府与萨达姆政权的关系处于微妙的升温阶段，甚至发展为一种交易型代理关系。对此历史现象进行研究，既有助于人们深入理解美国从卡特到小布什三届政府与萨达姆政权之间的复杂互动，也有助于从不同的视角探究两次海湾战争爆发的原因。

二战后，美苏转向全面冷战，双方在“美索不达米亚”地区开展激烈的地缘政治、安全和意识形态争夺，伊拉克逐渐浮现在美国战略视线中。为阻止共产主义在中东的蔓延，1955年，在艾森豪威尔政府安排下，君主制的伊拉克成为《巴格达条约》（Baghdad Pact）创始成员国，被塑造为中东地区的反苏堡垒。然而，1958年伊拉克爆发了血腥政变，亲西方君主政权被推翻，伊拉克政局自此陷入长期动荡。1968年伊拉克复兴党上台后倒向苏联阵营，成为中东的反以、反美先锋。而美国则坚定地支持以色列、伊朗巴列维政府等伊拉克的地区对手，并在1970年代初（1972-1975）资助伊拉克北部库尔德人的叛乱运动。

在经历近20年（1958-1978）的疏远、交恶后，美国与伊拉克复兴政权的关系持续升温，逐渐形成了长达近十年（1979-1988）的赞助-代理关系，尽管这种代理关系是不严格的。1979年7月，萨达姆·侯赛因实现权力高度集中，结束了伊拉克近二十年的政治动荡。值此之际，埃及与以色列建交，苏联入侵阿富汗，伊朗爆发伊斯兰革命，中东政治剧变促使萨达姆政权调整对外政策。苏联的共产主义和伊朗的伊斯兰原教旨主义在地区扩张，也重塑了美国对中东政治和联盟的看法，美国失去了巴列维政权这根战略支柱，进而转向扶持萨达姆、利用伊拉克强人政治巩固美国对海湾地区控制的战略构想。在两伊战争中（1979年到1988年），美国向萨达姆政权提供了军事、情报、信贷和外交等多种形式的大量赞助，而萨达姆政权则利用美国的赞助来谋求自身的利益，包括强化军事实力、镇压异己以及提升国内和地区政治威望等。二者基于互利原则达成了赞助-代理关系，这种策略性的联手为美伊各自带了诸多政治、安全和经济上的好处。笔者认为，萨达姆政权与美国的代理关系比较脆弱、松散，是一种交易型代理关系。福克斯（Amos C. Fox）认为，赞助方与代理人的互动方式是极为丰富的，交易型代理关系是众多关系模式的一种，在这种关系模型中，



对赞助方和代理人都有利的服务和物资交换是交易模型的核心，因此代理人也拥有权力，可以对共同任务和赞助方施加限制，赞助方跟随并支持代理人。也就是说，代理人一旦不再从与赞助方的关系中获益，或者看到对方带来的威胁，就可以脱离赞助方。在这种交易模式中，“玩世不恭的利己主义”控制着彼此之间的承诺。<sup>①</sup>

交易型代理关系赋予代理人较强的自主性，代理人无法从交易中实现自身利益，就可能采取偏离或懈怠政策。事实上，在“蜜月期”的表象下，美国和萨达姆政权一方面从交易中获利，另一方面从未停止挤压、破坏交易空间，直到20世纪80年代末，双方的代理关系走向失衡的边缘。美国曾试图约束萨达姆政权的自主行为和修复彼此的交易空间，但1991年海湾战争的全面爆发，这一设想被彻底埋葬。综上所述，本文将重点探讨的问题是：为什么美国和伊拉克萨达姆政权形成交易型代理关系，最后又转向不可控的破裂？

## 一、既有研究及其不足

对于上述问题，学界进行了多个维度的审视和讨论，大致可分为以下几类解释：

一是利益分化视角。20世纪80年代大多时期，萨达姆政权从美苏、美伊（朗）之间的紧张对抗中看到自身的战略重要性，并因此认定美国需要拉拢伊拉克，且容忍其专制统治以及激进、冒险的地区政策。曾担任美国前总统布什的国家安全顾问的布伦特·斯考克罗夫特（Brent Scowcroft）称，当伊朗国王倒台时，美国从倾向伊朗转向了平衡伊拉克和伊朗的政策。<sup>②</sup>此后随着伊朗革命的发展，美国愈发向伊拉克倾斜。然而，80年代末期双方的利益错位逐渐暴露，萨达姆政权日益成为美国的战略“负资产”。戈尔巴乔夫领导下的苏联调整了对外战略，其威胁下降并很快解体，这种戏剧性变化减少了美国对共产主义将席卷整个中东地区的担忧。与此同时，

<sup>①</sup> Amos C. Fox, “Five Models of Strategic Relationship in Proxy War”, *Georgetown Security Studies Review*, Vol.8, No.2, 2020, pp.50-78.

<sup>②</sup> Nigel Ashton & Bryan Gibson, eds., *The Iran-Iraq War: New International Perspectives*, New York: Routledge, 2013, p. 184.

两伊战争结束，伊朗的威胁也暂时被解除。当中东地缘政治和安全环境发生巨变后，美国倾向于施压萨达姆领导伊拉克融入一个和平、繁荣和温和的中东秩序。但萨达姆政权仍奉行好战政策，滥用化学武器和镇压异己，并试图通过入侵科威特获得石油财富。丹尼尔·查德尔（Daniel Chardell）在分析冷战结束对萨达姆决策的影响时提出，苏联解体后，美国在中东一家独大，萨达姆担忧美国和以色列阴谋破坏其政权，以实现他们在中东的霸权。<sup>①</sup> 随着利益分化加剧，双方赞助-代理关系的稳定性遭到挑战。

二是能源安全视角。经历70年代的中东石油危机，美国一直陷入能源安全的焦虑之中，任何危及中东能源秩序的隐患都必须被清除。两伊战争结束后，萨达姆政权试图在海湾地区挑起新的战争，刺中了美国的焦点。布鲁斯·里德尔（Bruce Riedel）指出，美国极为担心任何国家控制中东的能源，即便受美国支持的伊拉克抱有这种动机，也是一种威胁。<sup>②</sup> 油价处于历史新高给伊拉克带来了巨额财富，萨达姆政权在阿拉伯世界的地位迅速上升，这种相对强势地位增加了萨达姆的地区野心。<sup>③</sup> 法国报纸《世界报》前总编安德烈·方丹（Andre Fontaine）在当时的一篇文章中说：“西方本打算对伊拉克的侵略视而不见，但又害怕在占领科威特后，伊拉克的石油力量会进一步增强，并成为欧佩克中的核心国家，这将给西方带来很大麻烦。”实际上，在石油价格飙升的背景下，能源安全焦虑削弱了美国与萨达姆政权的赞助-代理关系。

三是制裁与反制视角。尽管美国试图通过施加一系列制裁来遏制、纠正萨达姆政权的越轨，但是后者并非完全陷入被动之中，反而利用美国的制裁来动员伊拉克社会的反美情绪，进而强化其国内统治地位。<sup>④</sup> 实际上，制裁同时也强化了反制，这也是导致美国无法驾驭萨达姆政权的一个重要原因。有学者认为，美国的谴责和制裁等举动深深影响了萨达姆的看法，使后者做出回应。萨达姆对于美国存在深刻的战略猜疑，认为美意图

<sup>①</sup> Daniel Chardell, *The Origins of the Iraqi Invasion of Kuwait Reconsidered*, *Texas National Security Review*, Vol. 6, No. 3, 2023, p. 54.

<sup>②</sup> Bruce Riedel, "Lessons from America's First War with Iran", Brookings, May 22, 2013.

<sup>③</sup> F. Gregory Gause III, "Iraq's Decisions to Go to War, 1980 and 1990", *Middle East Journal*, Vol. 56, No. 1, 2002, pp. 69-70.

<sup>④</sup> Stephen Zunes, "Foreign Policy by Catharsis: the Failure of U.S. Policy Toward Iraq", *Arab Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 4, 2001, pp. 69-86.

颠覆其领导的复兴党政权，并将制裁宣扬为剥夺阿拉伯人的胜利，入侵科威特的重要原因之一就是回应美国对伊拉克的敌意。<sup>①</sup>

既有研究从不同维度解释了美国的伊拉克政策变化，也深化了我们对萨达姆政权行为逻辑的认知。这为笔者理解美国与萨达姆政权的赞助-代理关系提供了比较丰富的历史经验和理论线索。但是既有研究仍带有明显的“美国中心论”痕迹，妨碍人们从萨达姆政权的角度来理解美伊关系变化的原因。而且，学界对萨达姆政权在赞助-代理关系中扮演的能动角色缺乏足够的重视，这在方法论上存在一定的瑕疵。实际上，20世纪80年代，萨达姆政权为获得更多的利益和灵活性，试图利用国际体系的两极结构和美苏对中东的争夺，在美苏之间搞平衡外交，甚至反向操纵两大霸权。<sup>②</sup>此外，既有研究尚没有充分揭示美国与萨达姆政权之间维系赞助-代理关系所隐含的交易空间问题。

赞助-代理（Principal-Agent）关系本质上是一种双向博弈的过程，而不是单向的主从关系，赞助者与代理人之间始终存在控制与自主的张力，它们皆可从这个过程中获得反馈，并据此做出更符合自身利益的下一步应变，这种双向博弈的特性使得赞助-代理关系处于不稳定状态。<sup>③</sup>尤其是维持这种关系不再有利于实现彼此的优先目标时，代理关系管控困境就变得十分突出。因此，我们需要以更平衡的、互动的视角观察美国与萨达姆政权之间的动态代理关系，既要分析作为赞助者美国的动机和利益，也要

① Hal Brands & David Palkki, “Conspiring Bastards’: Saddam Hussein’s Strategic View of the United States”, *Diplomatic History*, Vol. 36, No. 3, 2012, pp. 625-659.

② Carl Forsberg, “Iraq, the United States, and the Long Shadow of the Cold War,” *Cold War History*, Vol. 19, No. 4, 2019, pp. 457-476.

③ 陈翔：《霸权护持与美国的代理人战略》，载《当代亚太》2020年第1期，第30-58+158页；刘中民：《地区大国代理人战略的差异性研究——以中东宗教政治组织的赞助-代理关系为例》，载《国际观察》2022年第5期，第48-86页；文少彪、刘中民：《双向博弈：美国与叙利亚库尔德武装力量的委托-代理关系（2014-2020年）》，载《西亚非洲》2022年第4期；Abbas Farasoo, Rethinking Proxy War Theory in IR: A Critical Analysis of Principal-Agent Theory, *International Studies Review*, Vol. 23, No. 4, 2021, pp. 1835-1858; Chris Loveman, “Assessing the Phenomenon of Proxy Intervention”, *Conflict, Security & Development*, Vol. 2 No. 3, pp. 29-48; Eli Berman & David A. Lake, *Proxy Wars: Suppressing Violence through Local Agents* (New York: Cornell University Press, 2019); Vladimir Rauta, “Framers, founders, and reformers: Three generations of proxy war research”, *Contemporary Security Policy*, Vol. 42 No. 1, pages 113-134; Vytautas Isoda, “Can Small States Wage Proxy Wars? A Closer Look at Lithuania’s Military Aid to Ukraine”, *Cooperation and Conflict*, pp. 1-20, 2022.

识别作为代理人的萨达姆政权追求自身目标的行为和动机，同时将二者的互动置于一个整体的委托-代理分析框架之中。

在既有的研究基础上，本文试图补充一个竞争性解释，从交易空间 (Trade Space)<sup>①</sup> 视角来分析美国与萨达姆政权的赞助-代理关系 (见图 1)。本文的一个基本假设是：美国的惩罚不足与萨达姆政权的努力成本 (Costs of Effort)<sup>②</sup> 过高，导致二者的交易空间被压缩，进而削弱了它们的赞助-代理关系。在代理关系场景中，努力成本是指代理人为遵循赞助方的偏好而付出的代价。努力成本越高，就意味着代理人需要牺牲的自主利益越大，可让渡的利益越少，届时赞助方将难以通过惩罚强迫代理人采取忠诚行动。综上所述，交易空间是赞助方与代理人实现利益交换的“生态系统”，是交易场景、条件、模式、机制等因素的总和。交易空间一旦遭到破坏或最终丧失，赞助方和代理人就难以从中各取所需，赞助-代理关系的维系也就更加困难。

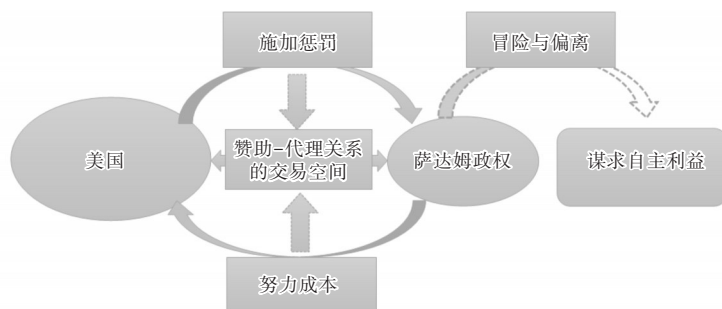


图 1：美国与萨达姆政权赞助-代理关系分析框架（作者自制）

① 关于赞助-代理之间的政策腾挪和双方利益互动“空间”(Space)和“交易空间”(Trade Space)的概念可参见：Jörg Mayer, “Policy Space: What, for What, and Where?”, *Development Policy Review*, Vol. 27, No. 4, 2009, pp. 373-395; Vladimir Rauta, “A Structural-relational Analysis of Party Dynamics in Proxy Wars”, *International Relations*, Vol. 32 No. 4, 2018, pp. 449-467; Thomas Juneau, “Iran’s Policy towards the Houthis in Yemen: a Limited Return on a Modest Investment”, *International Affairs*, Vol. 92, No. 3, May 2016, pp. 647-663; Raphael S. Cohen (etc.), “Vanishing Trade Space: Assessing the Prospects for Great Power Cooperation in an Era of Competition — A Project Overview”, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2023. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA597-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA597-1.html). 等文献。

② Eli Berman & David A. Lake, *Proxy Wars: Suppressing Violence through Local Agents* (New York: Cornell University Press, 2019), pp. 5-23; David A. Lake, *Indirect Rule: The Making of Us International Hierarchy* (New York: Cornell University Press, 2020), Chapter 2, p. 13-14.

本文将运用过程追踪法分析双方领导人和当事官员的回忆录、解密档案、官方文件、学术文献、录音等资料，抓取美国卡特、里根、老布什政府对伊政策重点以及萨达姆政权对美国的反应，力图生成美国与萨达姆政权之间从合作、偏离到敌对的叙事主线，呈现相对完整的双向博弈图景。笔者将根据上述分析框架和方法，通过实证分析还原双方不断挤压、侵蚀交易空间的过程。

## 二、交易空间形成：美国与萨达姆政权走近（1979-1983）

20世纪70年代初，美国致力于颠覆伊拉克复兴党政权，1972年至1975年“美国-伊朗-以色列轴心”支持伊拉克库尔德叛乱分子的行动，致使萨达姆深信美国策动地区盟友推翻复兴党政权的阴谋，这在他巩固权力期间（1968-1971）已经很明显，成为他看待美国一个经验基础。<sup>①</sup> 尽管如此，1979年伊朗爆发伊斯兰革命刺激了美国与萨达姆政权的投机主义，双方开始培育交易空间，为发展赞助-代理关系埋下了伏笔。

### （一）美国政府对萨达姆政权的“倾斜”（Tilt）<sup>②</sup>

尽管卡特政府尝试与萨达姆政权加强接触，但是后者一开始并不积极。伊朗伊斯兰革命爆发后，伊斯兰原教旨主义政权在中东获得了一个根据地，并可能在整个地区形成连锁反应。对美国而言，霍梅尼的成功不仅意味着美国在中东失去一个重要的战略支柱，而且引起连锁反应，美国在海湾地区经营的盟友体系可能在伊朗征服“异教徒”的过程中瓦解。而1979年11月伊朗人质危机事件的爆发，进一步恶化美国与伊朗的关系，“在两国都产生了民粹主义的不信任和仇恨，破坏了两国政府之间和解的前景”。<sup>③</sup> 与此

<sup>①</sup> Carl Forsberg, “Iraq, the United States, and the Long Shadow of the Cold War”, *Cold War History*, Vol. 19, No.4, 2019, pp.457-476.

<sup>②</sup> Christian Emery, “US Policy and the Iran-Iraq War 1980-1981”, pp. 173-190, in *US Foreign Policy and the Iranian Revolution* (London: Palgrave Macmillan, 2015); Hal Brands, “Before the Tilt: The Carter Administration Engages Saddam Hussein”, *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 26, No. 1, 2015, pp. 103-123; Steven Hurst, “From a Tilt to an Embrace, 1984-1989”, in *The United States and Iraq since 1979: Hegemony, Oil and War*, online edition, Edinburgh Scholarship Online, September 20, 2012.

<sup>③</sup> Peter L. Hahn, “How Jimmy Carter lost Iran”, *The Washington Post*, October 22, 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2017/10/22/how-jimmy-carter-lost-iran/>

同时，霍梅尼为维系、提升伊斯兰革命的合法性、活力和自身的领袖魅力，努力在伊朗的宗教、社会和外交等领域塑造一种反美的意识形态结构。随着上述事态的发酵，美国最终打消了争取伊朗的幻想。1980年4月，美国总统吉米·卡特宣布美国与伊朗断交，遏制伊朗迅速成为美国中东政策的重心。与此同时，苏联积极利用动荡的地区形势渗透影响力，并于1979年底年入侵阿富汗。在此背景下，美国卡特政府试图与萨达姆政权接触，防止后者倒向苏联寻求帮助。

尽管如此，萨达姆认为卡特推动埃及与以色列的和解破坏了“泛阿主义”的进步事业，因此对与卡特政府发展进一步的关系存在强烈抵触。<sup>①</sup>随着美国文件的解密以及在复兴党政权倒台后缴获的伊拉克记录被公布，美国与萨达姆政权加强接触不是从里根政府开始的，“吉米·卡特担任总统之初，就试图与伊拉克接触，希望缓和复兴党政府的行为和加强美国在波斯湾和中东的地位。”<sup>②</sup>但是，卡特担心大力支持萨达姆会冒犯正处于激进革命的伊朗，加剧伊朗人质危机（1979年11月到1981年1月）的恶化，影响他的第二任期竞选，因而不得不策略性地奉行“中立政策”。对萨达姆而言，卡特政府是矛盾和不可信的，因为后者一边拉拢伊拉克，一边又极力推动埃以和解，破坏“泛阿主义”的前景。从萨达姆的角度来看，埃以和平进程是卡特政府的阴谋，目的是鼓动不坚定的阿拉伯国家向“犹太复国主义实体”（The Zionist Entity）投降，迫使阿拉伯人接受萨达姆这样的领导人的“叛国”，“让整个阿拉伯世界屈服”。<sup>③</sup>与此同时，在两伊战争爆发的头一年（1980年到1981年），伊拉克军队在战场上的进展迅猛，以至于萨达姆不急于加强与卡特政府的关系。可以说，“中立政策”限制了卡特政府对萨达姆政权的影响力，而萨达姆政权也不满卡特政府的中东政策，二者缺乏交易空间。

1982年，伊拉克在两伊战争中的颓势显露，急需美国的援助。里根政

<sup>①</sup> “Revolutionary Command Council Meeting”, Wilson Center, Digital Archive, March 27, 1979, CRRC SH-SHTP-A-000-553.

<sup>②</sup> Hal Brands, “Before the Tilt: The Carter Administration Engages Saddam Hussein”, *Diplomacy & Statecraft*, Vol.26, No.1, 2015, p.103.

<sup>③</sup> “Revolutionary Command Council Meeting”, Wilson Center, Digital Archive, March 27, 1979, CRRC SH-SHTP-A-000-553, <https://conflictrecords.files.wordpress.com/2013/06/sh-shtp-a-000-553.pdf>.

府看到了拉拢萨达姆的机会，迅速采取“倾斜政策”，试图通过加大赞助来维持萨达姆政权的战斗能力，并趁机收买后者的忠诚。美国认为交易条件已经成熟，其原因如下：

一是萨达姆对苏联充满疑虑。1980年代初，美国与苏联在中东的角逐加剧，里根在回忆录里写到：“在整个中东地区，俄国人的金钱、武器和影响显而易见……伊斯兰原教旨主义在伊朗和其他地方的迅速传播，使得中东更加难以预测，这给苏联人提供了利用那里的不稳定的新的机会。”<sup>①</sup>而此时伊拉克与苏联渐行渐远。实际上，20世纪70年代中后期，两伊签署《阿尔及尔协议》后，伊拉克就与西方国家在武器和石油贸易上热络起来，与亲西方的伊朗（巴列维政权）、埃及关系得到改善，而与受到苏联支持的叙利亚、也门和黎巴嫩则纷争不断。1979年底，苏联入侵阿富汗，并轻而易举地扶持共产主义政权上台，这进一步加剧了萨达姆的安全焦虑：苏联也可以复制阿富汗经验，利用伊拉克亲苏势力进行政权颠覆活动。在极度恐惧之中，萨达姆决定大规模清洗国内政治和军队体系中的共产主义力量，以切断苏联干涉伊拉克的内部事务的路径。可以说，萨达姆政权在上台之初，已经大幅降低对苏联的依赖，并试图强化与西方的关系。<sup>②</sup>

美国从苏伊关系恶化中看到了拉拢、资助萨达姆政府的机会，试图利用巴格达和莫斯科之间的摩擦促使伊拉克撤出苏联阵营。卡特和里根政府以直接和间接方式扩大与巴格达的经济和文化联系，“将伊拉克培养成对美国言听计从的海湾地区代理人，排挤苏联在该地区的势力”，逐渐成为其未来的中东和伊拉克政策的重要一环。<sup>③</sup>

二是萨达姆十分恐惧伊朗伊斯兰革命的扩张。1979年1月，霍梅尼领导的伊朗伊斯兰革命成功推翻了世俗的、亲美的巴列维政权，这是导致中东地缘政治、安全和外交关系分化、重组的一个重大历史拐点。萨达姆对伊朗伊斯兰革命的态度充满了戏剧性，正如一位伊拉克将军后来回忆说，革命最初让萨达姆“高兴”，因为“伊朗国王（Shah）被美国人推上了权力的宝座，并试图管理海湾地区”，但随着新的伊斯兰政权在伊拉克煽动

① [美]罗纳德·里根：《里根自传：一个美国人的生活》，东方出版社，1991年，第367页。

② Francis Fukuyama, “The Soviet and Iraq Since 1968”, Rand Report, July, 1980, pp.49-61。

③ 冷雪梅：《20世纪80年代美国对伊拉克的政策——从“偏向”到“摊牌”》，载《美国研究》2012年第2期，第97-113页。

叛乱并痛斥巴格达的世俗统治者，他的想法很快发生了变化。<sup>①</sup> 因为霍梅尼的成功不仅仅是美国的失败，还会激起伊拉克和阿拉伯世界的革命风暴。1979年9月，伊朗公开号召巴林什叶派起义推翻逊尼派统治者，这是伊朗输出伊斯兰革命的一次尝试，对那些心怀不满、占人口多数的伊拉克什叶派来说，也是一种政治上的鼓励。与此同时，萨达姆严重怀疑伊拉克共产党与达瓦党（Da' wa Party）领导的什叶派势力存在勾连，并将在苏联和伊朗的幕后操纵下转化为一场推翻复兴党政权的革命。而且，伊朗伊斯兰革命也导致伊拉克废弃1975年签署的《阿尔及尔协议》（Algiers Agreement），两国领土纷争和边境冲突加剧，伊朗恢复资助伊拉克境内的库尔德人叛乱。

此外，萨达姆逐渐看到，伊朗伊斯兰革命潜在的威胁来源于意识形态上的颠覆性。霍梅尼领导的伊斯兰革命从一开始就注入了远大的抱负，不但要率先在伊朗建立伊斯兰神权政体，而且要向伊斯兰国家乃至整个世界输出伊斯兰制度，最终建立伊斯兰秩序。<sup>②</sup> 霍梅尼建立起政教合一的体制，这在意识形态上具有颠覆性，有助于他获得道德和信仰优越感，进而凌驾于中东的世俗统治者之上，成为伊斯兰世界更具“合法性”的领导者。对于霍梅尼来说，“伊斯兰共和国象征着一种高尚的秩序”。<sup>③</sup> 而对萨达姆政权来说，“这不仅是对政权存在的政治威胁，也是将伊斯兰的普遍主义原则与复兴党的世俗民族主义对立起来的意识形态威胁。”<sup>④</sup> 一旦霍梅尼领导的伊朗稳定下来并持续崛起，那将削弱伊拉克复兴党在中东地区的合法性。因此，萨达姆趁伊朗处于政局交替的混乱、脆弱之际，决心用武力阻止霍梅尼的革命。

1978至1980年，国际油价飙升，从14.02美元/桶上涨到36.83美元/桶。因此，获得巨大的财富也成为萨达姆入侵胡齐斯坦省的重要诱因。1979年4月，胡齐斯坦省的阿拉伯分离主义团体发动叛乱，巴格达受此鼓舞，认

① Kevin M. Woods, Etc., *Saddam's Generals: Perspectives of the Iran-Iraq War*, Washington D.C.: Institute for Defense Analysis, 2011, p.88.

② 刘中民：《论霍梅尼外交思想与实践中的意识形态和国家利益》，载《西亚非洲》2018年第4期，第90-91页。

③ Ray Takeyh, “Iran's New Iraq”, *Middle East Journal*, Vol. 62, No. 1, 2008, p. 16.

④ Majid Khadduri, *The Gulf War: The Origins and Implications of the Iraq-Iran Conflict*, New York: Oxford University Press, 1988, p.104.



为这为伊拉克入侵伊朗打开了一个窗口。1980年9月，萨达姆宣布1975年与伊朗达成的协议无效，命令伊拉克军队越过边境，入侵了胡齐斯坦-阿拉伯斯坦省，导致两伊战争全面爆发。

## （二）萨达姆逐渐向美国靠近

萨达姆此前与美国并没有积累太多的合作记录，尤其是对美国推动埃及、以色列戴维营会谈耿耿于怀。但在地区政治和安全环境剧变之际，萨达姆积极奉行现实主义和投机主义，看到了与美国进行交易的可能性与诸多好处。

一是来自伊朗的威胁日益紧迫，美国调整了对伊拉克政策。1982年霍梅尼领导的伊朗已经稳住阵脚，并开始驱逐伊拉克军队，战场形势朝着有利于伊朗的方向演变。尽管此时萨达姆仍不信任美国，但为了扭转战场的溃败，不得不接受里根政府的赞助。对于“不顾一切地维护政权安全的萨达姆”而言，“藐视美国哪怕半心半意的提议”显得过于任性，“伊拉克无法选择自己的朋友，尽管华盛顿的政策充满矛盾和局限，但美国的援助承诺将帮助巴格达避免外交孤立，并减轻它在与更大、更强的邻国作战时面临的不利处境”。<sup>①</sup>与此同时，里根政府上台后，积极奉行“倾斜政策”（Tilt Policy），进一步激励了萨达姆转向美国。里根政府担心萨达姆的溃败将有利于霍梅尼政权在整个中东地区投射权力，严重损害美国的安全、政治和经济利益。而且，里根政府认为卡特政府奉行的“中立政策”非但无法打破两伊陆上交战的僵局，反而导致它们转向海上冲突，导致更多的油轮遭到攻击，威胁海湾地区的石油运输和国际能源安全。鉴于此，1983年里根政府转向实施有利于伊拉克的“倾斜政策”，试图将萨达姆发展为新的代理人。<sup>②</sup>1983年12月，里根派唐纳德·拉姆斯菲尔德前往巴格达会见萨达姆，双方为恢复美伊关系正常化做准备。

二是萨达姆妄图利用美国的赞助来巩固和提升其地区和内部政治威望。在入侵伊朗之前，萨达姆一直默默无闻，在纳赛尔、萨达特和霍梅尼

<sup>①</sup> Hal Brands and David Palkki, “‘Conspiring Bastards’: Saddam Hussein’s Strategic View of the United States”, *Diplomatic History*, Vol. 36, No. 3, 2012, p. 638.

<sup>②</sup> 冷雪梅：《20世纪80年代美国对伊拉克的政策——从“偏向”到“摊牌”》，载《美国研究》2012年第2期，第97-113页。

等其他中东领导人的英雄地位面前黯然失色。<sup>①</sup> 1979年3月，埃及不顾大多数阿拉伯国家的反对，坚持与以色列在华盛顿签署和平条约，这导致它在阿拉伯世界的威望下降。萨达姆则试图从埃及手中夺取“泛阿主义”（Pan-Arabism）的旗帜。“埃及因与以色列签订和平条约而被阿拉伯世界孤立，对于雄心勃勃的伊拉克新总统来说，这似乎是一个完美的时机来重申伊拉克的边界主张，教训新伊朗政权，并使伊拉克成为海湾地区的主导力量”。<sup>②</sup> 萨达姆相信伊拉克在抵抗以色列、伊朗革命的过程中，“会强化他作为阿拉伯国家领导人和海湾地区主导力量的地位，并赢得其他阿拉伯国家的感激”。<sup>③</sup> 与此同时，刚刚上台执政的萨达姆担心少数派的统治根基不稳。从伊拉克的宗教和人口结构上看，复兴党的统治始终存在合法性不足的问题。例如，霍梅尼经常提到萨达姆和他的逊尼派权力基础与伊拉克绝大多数人口不匹配。萨达姆为巩固他在伊拉克和复兴党内部的威望，不惜对什叶派、库尔德人和其他异见团体进行残酷镇压。萨达姆很清楚，如果不能获得美国的赞助，他争夺地区领导权和建立内部政治威望都将困难重重。

三是借助与美国的关系开拓西方能源市场和获得先进武器。萨达姆认识到向美国靠近有助于伊拉克扩大在西方的能源市场份额。而且，用石油等硬通货换取先进武器装备也得到了美国等西方国家的默许。在军事上，萨达姆采取武器进口多元化策略，缓解苏联1980到1982年武器禁运造成的影响，加速军备更新换代。美国也成为其直接和间接的军火交易对象。80年代，伊拉克的武器库中囊括了许多美产旋翼机（直升机）（Rotary Aircraft），包括休斯飞机公司的“300Cs”和“500Ds”以及贝尔公司的“Model 214s”等多个型号。北约和海合会成员国也成为美国向伊拉克输送军事装备和技术转让的中介。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Jerrold M. Post & Amatzia Baram, “Saddam is Iraq: Iraq is Saddam”, US Air Force Counterproliferation Center, Future Warfare Series, No. 17, 2019, p.179, <https://media.defense.gov/2019/Apr/11/2002115482/-1/-1/0/17SADDAMISIRAQ.PDF>.

<sup>②</sup> F. Gregory Gause III, “Iraq’s Decisions to Go to War, 1980 and 1990”, *Middle East Journal*, Vol. 56, No. 1, 2002, p. 50.

<sup>③</sup> Peter L. Hahn, *Missions Accomplished? The United States and Iraq since World War I* (New York: Oxford University Press, 2012), p.72.

<sup>④</sup> Rachel Schmidt, “Global Arms Exports to Iraq, 1960–1990”, RAND Report, N-3248-USDP, 1991.

20世纪80年代初，德黑兰人质危机、苏联入侵阿富汗、伊拉克与苏联日益加深的裂痕以及里根政府的中东政策调整等，加速了美伊交易空间的形成。在美国及其盟友的直接和间接赞助下，这一时期，伊拉克超越伊朗，一跃成为中东最大的军备进口国，也逐渐成为美国在该地区新捕获的代理人。

### 三、交易空间受损：加大赞助与逆向选择（1984-1988）

1984年1月，萨达姆政权在战场失利的局面下与美国恢复邦交。在伊朗眼里，萨达姆领导的复兴党政权已然成为美国代理人。为了激励萨达姆政权在赞助-代理关系的框架下效忠美国的议程，里根政府直接、秘密地加大对伊拉克的赞助，甚至纵容萨达姆的出格行为。然而，萨达姆政权获得里根政府的赞助后，不但变得有恃无恐，还反向滥用赞助资源谋求不受美国欢迎的目标。

#### （一）里根政府加大赞助力度

对美国而言，萨达姆政权在两伊战争中倒下，波斯湾地区的力量平衡将被打破，那意味着德黑兰的反美政权将统治该地区，并威胁国际能源秩序。此外，一旦萨达姆在与伊朗的对抗中变得绝望，很可能会转身寻求苏联的介入。“在战争的大部分时间里，伊朗似乎处于胜利的边缘，因此华盛顿别无选择，只能支持伊拉克。”<sup>①</sup>于是，里根政府加快与巴格达的战略接触步伐，恢复了两国外交关系，随后进一步加大对萨达姆·侯赛因政府提供军事情报、外交支持、经济等援助，尽可能促使伊拉克融入美国主导的中东盟友体系。最终里根政府在对待两伊的“双轨”政策上叠加了明显偏向伊拉克的“倾斜政策”，并在80年代末达到顶峰。<sup>②</sup>

一是安全援助。1982年，美国将伊拉克从支持恐怖主义的国家名单上移除，为出售“两用装备”扫除法律障碍。一年后，里根政府便批准洛克希德马丁公司向伊拉克出口6架“L-100”民用运输机。<sup>③</sup>美国政府问责

<sup>①</sup> Bruce Riedel, “Lessons from America’s First War with Iran”, *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol.37, No.2, 2013, pp. 101-106. <https://static1.squarespace.com/static/579fc2ad725e253a86230610/t/57ec7b84be6594808a456314/1475115914575/Riedel-37-2.pdf>.

<sup>②</sup> 冷雪梅：《20世纪80年代美国对伊拉克的政策》，载《美国研究》2012年第2期，第97-98页。

<sup>③</sup> Nigel Ashton & Bryan Gibson (eds.), *The Iran-Iraq War: New International Perspectives* (New York: Routledge, 2013), p. 185.

局（Government Accountability Office, GAO）1992年的一份调查报告显示，尽管法律禁止向伊拉克直接出售武器，但在1985年到1992年，美国商务部批准向伊出口了价值高达15亿美元的“军民两用物品”。<sup>①</sup>此外，两伊战争期间，美国中央情报局向伊拉克提供了大量有关伊朗军事行动的宝贵信息。与此同时，美国向伊拉克提供间接安全援助的手段还包括维持对伊朗的武器禁运和发动针对伊朗的反恐行动等。<sup>②</sup>

二是经济援助。在萨达姆与伊朗的战争中，美国向前者提供了数十亿美元的贷款。其中最关键的是通过美国农业部“3C”（Commodity Credit Corporation, CCC）计划进行的援助，包括出口信用担保计划（GSM-102）和中级出口信用担保计划（GSM-103）。1983年，美伊恢复外交关系前，伊拉克就获得了2300万美元的贷款额度，用于购买粮食；与伊朗的战争爆发后，伊拉克外汇储备告急，渴求信贷，因此在1984年，美国对其拨款翻倍，达到约6800万美元。<sup>③</sup>同时，鉴于伊朗袭击波斯湾石油转运设施以及叙利亚关闭了一条运输管道，美国大力推动从伊拉克北部运往约旦亚喀巴湾的管道项目，以减轻对伊拉克石油产量的破坏性影响。<sup>④</sup>此外，美国还曾通过为伊拉克运油船护航、打压伊朗舰艇等举措，在两伊争夺海上石油运输航线的对峙中支持伊拉克。

三是外交援助。美国通过选择性淡化化学武器问题、避免将伊拉克定为两伊战争发起方和在国际舞台上打压伊朗，对伊拉克形成外交声援。1986年，美国无视证据，成为联合国安理会唯一一个投票反对谴责伊拉克对伊朗军队使用芥子毒气声明的国家。1987年，联合国安理会发布第

<sup>①</sup> “U.S. Military Items Exported or Transferred to Iraq in the 1980s”, Report to the Chairman, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, B-256123, GAO/NSIAD-94-98, February 1994.

<sup>②</sup> Nigel Ashton & Bryan Gibson (eds.), *The Iran-Iraq War: New International Perspectives*, New York: Routledge, 2013. pp. 178-180.

<sup>③</sup> Testimony of Allan I. Mendelowitz, “Report on the Commodity Credit Corporation’s GSM-102/103 Export Credit Guarantee Programs and Iraq’s Participation in the Programs”, T-NSIAD-91-1, GAO, October 16, 1990.

<sup>④</sup> Joyce Battle (eds.), “Shaking Hands with Saddam Hussein: The U.S. Tilts toward Iraq, 1980-1984”, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 8, 2003. Video Clip: “Shaking Hands with Saddam Hussein”, Iraqi President Saddam Hussein greets Donald Rumsfeld, then special envoy of President Ronald Reagan, in Baghdad on December 20, 1983. Windows Media Video (WMV). <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB82/index.htm>.

598号决议（UN Security Council Resolution 598），要求两伊停火，谴责“使用化学武器”，但并未将此归罪于伊拉克。<sup>①</sup> 时任美国国务卿乔治·舒尔茨（George Pratt Shultz）在与苏联外长谈及该决议时，则要求伊朗尽快接受协议，并谴责其“现在占领了伊拉克领土”，导致伊拉克无法恢复海上石油运输。<sup>②</sup>

## （二）萨达姆的逆向选择

20世纪80年代中期，里根政府试图通过赞助萨达姆政权来确保伊拉克有足够的力量去执行有利于美国的议程，主要包括遏制伊朗威胁和抵制苏联的影响。然而，“萨达姆很清楚，美国帮助他只是出于地缘政治的需要，他愿意接受美国作为战时的临时盟友，但继续将其视为长期的战略威胁。这种强烈的感受甚至在美伊合作的巅峰时期也很明显……美伊关系解冻纯属偶然现象，而且在很大程度上是表面现象”。<sup>③</sup> 伊朗门丑闻（Iran-Contra Scandal）暴露的美对伊朗地下军售，更是加强了萨达姆的这种认知。基于此，萨达姆产生了逆向选择（Adverse Selection）的动机，即利用赞助-代理关系的掩护和资源，谋求那些偏离美国期望的自主利益。

首先，萨达姆政权长期存在滥用化武问题。为打破战场僵局，伊拉克从1983年开始对伊朗使用化学武器，并很快成为其作战行动的一个常态。伊拉克使用化学武器，“一开始是零零碎碎的，基本上是无效的，但到战争结束时，化学武器达到了工业规模，并产生了决定性的效果”。伊拉克利用导弹携带化学弹头，杀死了大量的无辜平民。“化学武器的主要战略用途是恐吓战斗人员和打击民众的士气。萨达姆确实在这方面取得了成功，因为伊拉克系统地使用化学制剂，确实逐渐削弱了伊朗狂热的志愿军的信心和伊朗武装部队的凝聚力。”<sup>④</sup> 由于美国在联合国和双边外交场

① Security Council Resolution 598: Iraq-Islamic Republic of Iran, UN, 1987, [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IQ%20IR\\_870720\\_Security%20Council%20Resolution%20598%20%281987%29.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IQ%20IR_870720_Security%20Council%20Resolution%20598%20%281987%29.pdf).

② Memoranda of Conversations Pertaining to United States and USSR Relations, 1981-1990, Foreign Relations of the United States, 1981-1988, Volume VI, Soviet Union, October 1986-January 1989, Document 78, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v06/d78>.

③ Hal Brands and David Palkki, “‘Conspiring Bastards’: Saddam Hussein’s Strategic View of the United States”, *Diplomatic History*, Vol. 36, No. 3, 2012, p. 639.

④ Ray Takeyh, “Iran’s New Iraq”, *Middle East Journal*, Vol. 62, No. 1, 2008, p. 18.

合包庇萨达姆政权的化武滥用，后者日益疯狂的行为导致大量平民的伤亡，进而牵连、反噬了美国的国际声誉。

其次，萨达姆试图获得更大的地区权力。由于里根政府奉行“倾斜政策”，萨达姆政权因此获得了美国的“保险”，这也使其意识到自身对于美国中东战略的重要性，进而激发了萨达姆的政治野心。实际上，“两伊战争中没有‘好人’……萨达姆·侯赛因是一个自大狂，他为自己的野心建造了巨大而丑陋的纪念碑，并梦想成为波斯湾的主导力量，控制世界的石油供应，摧毁以色列”。<sup>①</sup>然而，萨达姆谋求地区主导权的设想与美国在中东的长远利益并不相容。

其三，萨达姆政权残酷镇压库尔德人、什叶派等势力。由于萨达姆政权一直担心少数逊尼派的统治地位不稳，因此努力在中东地区寻求“泛阿主义者”的赞誉，同时加大对库尔德人、什叶派等反对派势力的镇压。两伊战争末期，伊拉克国内战火非但没有顺势平息，反而随着1988年的停火而升温。萨达姆担心库尔德人利用当时的经济社会动荡，从伊拉克分离出去。同年，萨达姆政权对库尔德人进行了残暴的安法尔战役，美国对此进行了强烈谴责。

此外，伊拉克始终存在对美战略猜疑和反美情绪。尽管美国在战争期间向伊拉克提供关键援助，包括情报分享、外交掩护以及协调美国的阿拉伯盟友对萨达姆进行资助等，向巴格达提供了数百亿美元的贷款，从多方面维持伊拉克的战争能力。但是调查显示，到1988年7月两伊战争结束时，萨达姆政权和大多数伊拉克人将美国视为威胁。<sup>②</sup>

#### 四、交易空间塌陷：惩罚与冒险（1989-1991）

戈尔巴乔夫上台后，积极践行外交新思维，并与里根举行了峰会。冷战形势的缓和促使美国对构建海湾新秩序产生了兴趣。从美国的角度来看，“战场上的和平将结束两个交战方之间的流血，并恢复利润丰厚的商业。美苏关系的变化削弱了美国对共产主义将席卷整个地区的担忧。在霍梅尼被遏制的情况下，美国希望萨达姆能够带领他的国家和中东进入一个

<sup>①</sup> Bruce Riedel, “Lessons from America’s First War with Iran”, pp. 101-106.

<sup>②</sup> Ibid.

和平、繁荣和温和的时代”。<sup>①</sup>然而，萨达姆政权仍沉浸于中东地缘政治和安全的博弈，试图继续从中攫取权力、领土和财富，这与美国的海湾新秩序构想显得格格不入。对此，老布什政府试图对萨达姆政权施加惩罚，迫使后者回到美国的地区秩序构想之中。但是，萨达姆不愿意扮演一个接受美国安排的失败者角色。双方的矛盾激化导致交易空间坍塌。

### （一）美国对萨达姆政权施加惩罚

鉴于萨达姆政权的行为日益偏离美国的预期，并有可能再次破坏两伊战后地区局势的缓和，老布什政府逐渐对伊拉克实施了多方面的遏制政策。美国不时使用军事打击来惩罚伊拉克违反联合国决议、挑战西方战机或阻止武器检查的行为。本质上，美国希望削弱萨达姆·侯赛因的权力，规训后者在美国划定的框架内行事。

两伊战争结束后，美国开始通过一系列综合举措削弱萨达姆政权。这主要包括内外两方面：加强伊拉克的地区竞争对手、援助伊国内反对势力、停止对伊拉克的外交庇护等。

首先，美国持续加大对海湾国家的军事援助。90年代起，美国与海湾国家签署了一系列安全协议，包括1991年同巴林签订的《防御合作协定》、1992年同卡塔尔签订的《共同防御条约》和1994年同阿联酋签订的《共同防御条约》等。这些协议的共同目的都包括了威慑伊拉克，并在解放科威特的过程中发挥了重要作用。

其次，美国增加伊拉克内部的困境。为挫败萨达姆的镇压计划，美国加大资助伊拉克南部的什叶派势力和北部的库尔德武装。在美国主导下，多国联军在伊拉克境内建立了“禁飞区”，号称旨在保护伊拉克的库尔德人和什叶派人口免受军事镇压，违反规定起飞的伊拉克政府军空中力量遭到沉重打击。另外，美国不断加大对伊拉克的制裁，遏制其经济社会发展，助推民众对萨达姆政府的不满。作为对伊拉克入侵科威特的反应，美国实施了全面制裁，包括对伊拉克实施贸易禁运和冻结当时伊拉克政府的资产等。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Peter Hahn, “A Century of U.S. Relations with Iraq”, Stanton Foundation of The Ohio State University, April, 2012, [https://origins.osu.edu/article/century-us-relations-iraq?language\\_content\\_entity=en](https://origins.osu.edu/article/century-us-relations-iraq?language_content_entity=en)

<sup>②</sup> An Overview of the Iraq Stabilization and Insurgency Sanctions Regulations, The Department of the Treasury’s Office of Foreign Assets Control (OFAC), Document No. 2010-22546, September 13, 2010, pp. 55463-55475.

其三，美国在国际外交舞台上也不再掩护伊拉克。1988年8月，两伊战争结束，美国对于伊拉克使用化学武器等问题上的言论风向转变。同年秋，萨达姆再度对伊拉克库尔德人使用化学武器后，里根政府在联合国公开谴责了这次袭击。

最关键的是，美国在第一次海湾战争中完全站在伊拉克对立面，对萨达姆政权构成严厉打击。美国官员担心，如果不采取行动，萨达姆可能会继续向沙特进军。他们进一步推断，若萨达姆巩固对科威特的控制，就将获得巨大的政治威望和经济财富，破坏后冷战时代正在形成的美国领导世界的国际秩序。在美国推动下，联合国安理会迅速对伊拉克实施了全面禁运，并颁布第661号决议（UN Security Council Resolution 661），宣布了对伊全面经济制裁，禁止对伊拉克进出口货物（包括食品和药品）或在该国进行投资。<sup>①</sup>最终，美国带领联军参与战斗，武力打击伊拉克。1991年1月17日，当伊拉克军队拒绝撤离科威特时，联军发动了“沙漠风暴行动”（Operation Desert Storm），对伊拉克的军事、政治和通信目标进行了为期五周的猛烈空袭，随后进行了地面进攻，使科威特脱离了伊拉克的军事控制。

可以说，从80年代末期开始，美国不断升级对萨达姆政权的惩罚力度，包括内部颠覆、经济制裁、外交孤立以及军事打击等手段，试图以多管齐下的惩罚方式遏制萨达姆的地区野心。

## （二）萨达姆政权的冒险

20世纪80年代末期，里根和老布什政府不断施压萨达姆政权，试图迫使后者融入海湾秩序，而不是继续扮演一个好战的、野心勃勃的破坏者角色。但是，萨达姆无法为美国主导的海湾秩序而放弃战争政策。在萨达姆看来，满足美国的要求，放弃入侵科威特的计划，会致使他的努力成本过于高昂。

首先，萨达姆最大的意图在于稳固政权和提高自身威望，他试图通过入侵科威特来达成目的。80年代末，当两伊战争结束时，伊拉克的经济社会陷入混乱，民怨沸腾，萨达姆在阿拉伯世界的声望一落千丈。在此背景下，萨达姆更加担心内外势力勾结推翻其统治。“萨达姆·侯赛因无疑

<sup>①</sup> S/RES/661(1990)，中文版可参见<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/574/74/PDF/NR057474.pdf?OpenElement>。



是一个野心勃勃、暴力好斗的人。但要理解他的战争决策，我们必须首先关注他对政权不安全的看法：打击外国势力可以终结他们在国内颠覆他的努力。”<sup>①</sup> 为化解这种局面，萨达姆决意要在科威特问题上冒险。1990年7月，萨达姆要求石油资源丰富的科威特提高油价和赔偿伊拉克在伊朗战争中的损失，遭到拒绝后，派遣军团掠夺和吞并了这个前伊拉克省份。在这次海湾危机中，萨达姆终于站在了他认为自己命中注定的位置上，成为舞台中央指挥世界大事的世界级政治演员，全世界的注意力都集中在他身上。<sup>②</sup>

其次，巨额债务和石油财富的驱使，使萨达姆决定铤而走险。萨达姆举债打仗，欠下科威特和其它海湾阿拉伯国家高达750亿美元的巨额债务。然而，萨达姆自视为阿拉伯家园的“东门守护者”，承担了阿拉伯世界抵御波斯人威胁的代价，无需偿还全部债务。而且萨达姆坚持认为，债务问题是美国故意制造的，是美国将经济绞索套在伊拉克的头上。在美国和阿拉伯邻国的催债压力下，萨达姆将目光转向石油资源丰富的科威特。对此，傅立民（Chas W. Freeman）指出：“如果伊拉克吞并了科威特，它就能控制世界石油储量和生产的一个潜在的决定性份额，并且在军事上能够恫吓沙特阿拉伯和海湾地区其他产油国”，进而控制阿拉伯半岛，而美国没有办法通过制裁迫使萨达姆停止他的“赌局”，因为在“没有获得财富和领土的巨大收获的情况下撤军，他的政权将不能存活”。<sup>③</sup> 因此，相对于遭受潜在的惩罚，放弃入侵科威特对萨达姆政权而言是代价更高昂的选择。

最后，对风险的低估和对局势的误判推动了侵略的发生。萨达姆盲目自信及其对进攻性战略的路径依赖，导致其低估了入侵科威特的风险，同时高估了自身实力。在萨达姆看来，地区国家和域外大国并不会阻止伊拉克吞并科威特的举动。他相信阿拉伯国家应感谢伊拉克在两伊战争中作出的巨大牺牲，不会激烈阻扰他进攻科威特。而伊拉克在中东地区的最大对手伊朗在两伊战争后暂无余力卷入新的纷争。与此同时，萨达姆政权并未及时对即将到来的国际格局剧变做出预判，错误地相信美苏两极对抗的态

<sup>①</sup> F. Gregory Gause III. Gregory Gause III, “Iraq’s Decisions to Go to War, 1980 and 1990”, *Middle East Journal*, Vol. 56, No. 1, 2002, p. 70.

<sup>②</sup> Jerrold M. Post & Amatzia Baram, “Saddam is Iraq: Iraq is Saddam” p.179.

<sup>③</sup> [美]傅立民：《美国在中东的厄运》，周琪、杨悦译，社会科学文献出版社，2013年版，第17~19页。

势仍将存续。此外，美国对地区争端“不采取任何立场”的态度，被巴格达解读为默许纵容，而对苏联的紧缩政策也未引起重视，萨达姆甚至认为，在最坏的情况下，苏联会介入以保护他免受美国的干预。<sup>①</sup> 尽管美国不断升级对萨达姆政权惩罚，妄图将伊拉克拉回到可控的状态，但是军事占领科威特被萨达姆视为摆脱困境的“救命稻草”。在美国的惩罚面前退缩，并接受新的海湾秩序，这对萨达姆而言是努力成本最高的选择。因此，他宁可采取冒险政策，也不遵从美国的驯服。

## 五、结论

美国与萨达姆的交易空间逐渐建立、瓦解、坍塌的最重要原因包括：一是双方的利益匹配逐渐分化，尤其是苏联、伊朗威胁大幅消除后，美国的中东战略构想与萨达姆的地区野心不再相容，或者说萨达姆政权因被迫加入美国主导的海湾新秩序的努力成本过于高昂，而不得不发起激烈抵抗；二是美国难以及时识别和阻止萨达姆政权的逆向选择，萨达姆反向利用美国对自身的战略依赖和赞助，不惜滥用武力去谋取内部政治权威和地区权势，超出了美国的容许范围；三是20世纪80年代末美国进一步升级对萨达姆政权的惩罚力度，妄图恢复与后者的交易空间而非彻底击垮伊拉克，但是萨达姆错误评估了美国的意图和自身的实力，将入侵科威特作为挽救个人权威和伊拉克地区权势的救命稻草，最终导致双方的敌对行动，毁灭了已经破碎的交易空间。

美国与萨达姆政权的交易型代理关系困境表明，交易空间起到维系美国和萨达姆政权赞助-代理关系以及缓冲彼此矛盾的作用，但是双方在双向博弈中压缩、破坏了交易空间，导致美伊合作的灵活性、策略性和韧性被消耗殆尽，最终不可避免地滑向“硬着陆”：从策略性盟友到兵刃相向的敌人。

---

<sup>①</sup> Daniel Chardell, *The Origins of the Iraqi Invasion of Kuwait Reconsidered*, *Texas National Security Review*, Vol. 6, No. 3, 2023, p. 54-55.

# “一带一路”数字合作：成就、挑战与展望

李 青 易爱娜 邹嘉龄

**摘 要：**“一带一路”倡议提出十年来，数字合作快速发展，取得了一系列成就，包括：数字合作机制逐渐形成，数字互联互通水平显著提高，丝路电商成为贸易发展新引擎，移动支付网络助力货币结算更便捷，民众的数字合作获得感不断增强。强调顶层设计和战略对接，重视民生应用和民众获得感，注重企业为主和市场化导向是过去十年“一带一路”数字合作取得成功的重要经验。然而“一带一路”数字合作也面临着诸如美西方国家制衡和打压，全球数字治理体系不成熟，国家间数字基础设施鸿沟和数字人才鸿沟不断扩大等现实挑战。因此，为进一步推进“一带一路”数字合作，中国需要优化“一带一路”数字合作国际传播效能，积极参与和完善全球数字治理体系，促进数字基础设施建设合作，加快数字人才的培育合作，不断推动“一带一路”数字合作走深走实。

**关键词：**“一带一路”；数字合作；数字基础设施；数字鸿沟；数字治理

**作者简介：**李 青，广东外语外贸大学广东国际战略研究院教授；

易爱娜，广东外语外贸大学广东国际战略研究院硕士研究生；

邹嘉龄，广东外语外贸大学广东国际战略研究院讲师、云山青年学者，本文通讯作者，E-mail: zoujl20@gdufs.edu.cn。

数字时代给人类发展带来了巨大的希望。然而全球数字格局由少数技术先进国家主导，国家间数字鸿沟持续存在，数字化的危害、风险和不确定性也在不断阻碍数字经济向前发展，只有加强国际合作才能更好地发挥

---

基金项目：本文系国家自然科学基金重大项目“粤港澳大湾区构建具有国际竞争力的现代产业体系研究”（项目编号：20&ZD085）、广东外语外贸大学全球治理与人类命运共同体重点实验室和广东省哲学社会科学创新工程2022年度特别委托项目“全球治理的理论逻辑、现实问题和改革创新研究”（项目编号：GD22TWCXGC12）阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

数字技术的好处。<sup>①</sup> 共建“一带一路”倡议是中国着眼人类前途命运和整体利益，因应全球发展及各国期待提出的。<sup>②</sup> 推动全球数字合作和数字发展是“一带一路”建设的重要内容。2017年5月14日，习近平主席在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲中明确提出了“数字丝绸之路”的概念。<sup>③</sup> 该概念被提出后，“一带一路”数字合作发展进入快车道。

“一带一路”数字合作旨在增强发展中国家之间的合作，促进共同发展，缩小发展中国家与发达国家的差距。中国与“一带一路”共建国家推进数字合作有助于各方在政策、数字基础设施、数字贸易、数字应用等多个领域增进交流，推动数字经济共同发展。加强各国间的数字合作有利于数字要素在各国之间流通，缩小数字鸿沟，提高网络安全水平，提高信息跨境传输的效率。数字合作将中国的数字技术惠及世界，帮助共建国家提高互联网覆盖率，推动信息与通信技术（Information and Communication Technology, ICT）的应用范围，提高民众生活和生产的便利程度和效率，有利于促进各国间的经贸合作，推动移动便捷支付，助推人民币国际化。未来，数字经济势必是全球重要的发展领域，数字合作也将持续赋予“一带一路”繁荣动能，提升“一带一路”数字合作水平是推动“一带一路”高质量发展的重要内容。

本文以“一带一路”数字合作为研究对象，系统梳理了数字合作主要内容，总结数字合作的模式和经验以及数字合作中可能存在的主要问题，并提出针对性建议和对未来展望。本文的主要贡献在于：（1）针对当前国际数字合作困境，本文基于“一带一路”数字合作取得的重要成就，提出了“一带一路”倡议下推动国际数字合作发展的主要经验特征，为国际数字合作发展提供了借鉴；（2）深入剖析了“一带一路”数字合作深入推进面临的主要困难，提出了中国推动“一带一路”数字合作走深走实的具体建议。

---

① Gritsenko D, “Advancing UN Digital Cooperation: Lessons from Environmental Policy and Governance”, *World Development*, Vol 173, No.106392, 2024.

② 《共建“一带一路”：构建人类命运共同体的重大实践》，中国政府网，2023年10月10日 [https://www.gov.cn/zhengce/202310/content\\_6907994.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6907994.htm)

③ 《习近平出席“一带一路”高峰论坛开幕式并发表主旨演讲（全文）》，中国政府网，2017年5月14日，[https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/14/content\\_5193658.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2017-05/14/content_5193658.htm)。

本文第一部分介绍十年来“一带一路”数字合作的主要成就，第二部分总结概括“一带一路”数字合作的经验特征，第三部分论述“一带一路”深化数字合作面临的主要挑战，第四部分提出“一带一路”数字合作的建议和展望，第五部分是总结性评论。

## 一、“一带一路”数字合作的主要成就

当前，百年变局加速演进，世界进入动荡变革期，数字化新业态成为推动经济复苏的关键引擎，是全球未来的发展方向，<sup>①</sup>顺应了第四次工业革命的历史发展趋势。<sup>②</sup>十年来，“一带一路”数字合作发展迅速，并在政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通方面取得了重要成就。

### （一）政策沟通：数字合作机制逐步形成

“一带一路”数字合作与许多国家数字化发展战略相契合，各国不约而同地注重数字化发展和促进数字国际合作。处于数字化发展初期的“一带一路”共建国家与地区，有着迫切的数字发展愿景和动力。中国与其他国家之间的数字合作愈发频繁，双方以建立巩固和可持续的合作为目的，不断根据自身利益进行协商、调整合作内容，最终站在国家战略的高度积极主动达成互利共赢的合作关系。<sup>③</sup>

中国主要通过两种途径签署双边或多边数字合作机制。<sup>④</sup>一是中国与共建国家直接通过政府间合作，不断推进顶层设计的建设和完善（见表1）。二是利用国际组织的平台，与组织其他成员国达成数字合作政策（见表2）。

### （二）设施联通：数字互联互通水平显著提高

加强数字基础设施互联互通有利于缩小各国间的数字鸿沟，共享数字

① 载中国信息通信研究院《全球数字经济白皮书（2022年）》。

② 谢忠、张佳雨：《国际社会盛赞“数字丝绸之路”》，载《中国社会科学报》2023年6月19日。

③ 卢光盛、段涛：《“一带一路”视阈下的战略对接研究——以中国—中南半岛经济走廊为例》，载《思想战线》2017年第6期，第160-168页。

④ 史佳颖：《中国与“一带一路”沿线国家的数字经济合作：进展和展望》，载《北京城市学院学报》2021年第6期，第60-65页。

表 1：中国与“一带一路”共建国家通过政府直接签署的数字合作机制

机制名称	参与国家	内容和意义
《“一带一路”数字经济国际合作倡议》	中国、埃及、老挝、沙特、塞尔维亚、泰国、土耳其、阿联酋	提出“一带一路”数字经济国际合作的关键领域、实施机制、主要原则
《信息化和数字化领域合作协议》	中国与俄罗斯	鼓励双方加强数字领域合作
关于建设“数字丝绸之路”的谅解备忘录	中国与土耳其、沙特、老挝、古巴等 17 个国家	在人力资源培育、技术转移、规划建设方面开展合作
双边电子商务合作备忘录	中国与意大利、阿根廷、俄罗斯、奥地利等 30 个国家	合作伙伴共同开展政策沟通、规划对接、产业促进等多层次多领域合作，共同拓展共建“一带一路”经贸合作新领域

数据来源：中国政府网、中国一带一路网。

表 2：中国与“一带一路”共建国家通过国际组织签署的数字合作机制

机制名称	参与国家或组织	内容和意义
《APEC 促进互联网经济合作倡议》《APEC 跨境电子商务创新与发展倡议》《APEC 互联网和数字经济路线图》《APEC 跨境电子商务便利化框架》《APEC 数字经济行动计划》	中国与亚太经合组织 (APEC)	确定了 APEC 框架下数字经济合作的机制和优先领域，主导数字经济合作项目 37 项
“信息安全国际行为准则”更新案文	中国与上海合作组织 (SCO)	国际上第一份全面、系统阐述网络空间行为规范的文件。为推动制定网络空间行为准则做出了重要贡献
《G20 数字经济发展与合作倡议》	中国与二十国集团 (G20)	阐述了数字经济的概念，明确了数字经济合作的原则和优先领域，是全球首个由多国领导人共同签署的数字经济政策文件
《中国与欧亚经济联盟经贸合作协定》	中国与欧亚经济联盟 (EAEU)	旨在提高贸易便利化水平，促进中国与欧亚经济联盟及其成员国经贸关系深入发展，为双方企业和人民带来实惠，为双边经贸合作提供制度性保障
《中阿数据安全合作倡议》	中国与阿拉伯国家联盟 (LAS)	标志着双方数字领域战略互信和务实合作进入新阶段。双方愿以此为契机不断深化合作，共同推动全球数字治理和国际规则制定
《二十国集团数字创新合作行动计划》	中国和二十国集团 (G20)	旨在推动数字技术创新应用，实现创新成果普惠共享。双方携手构建普惠平衡、协调包容、合作共赢、共同繁荣的全球数字经济格局

数据来源：中国政府网、中国一带一路网。

发展红利。<sup>①</sup>“一带一路”共建国家的数字基础设施建设水平已迈上了新的台阶。数字基础设施基于ICT，近年来各国对数字基础设施发展需求迅速增加，因此不断增大对ICT的投资规模。从2013至2022年，全球ICT支出总额由1.9万亿美元增至2.7万亿美元，其中“一带一路”共建国家的ICT支出总额由1940.6亿美元增加至2621.1亿美元，占全球ICT支出比重由14.8%升至16.0%。<sup>②</sup>

中国5G技术和数据中心建设惠及全球。<sup>③</sup>华为在全球共获得了100多个5G商用网络合同，基站发货量超过120万。全球5G基站总数为220万，中国5G基站出货量占全球市场份额的50%以上。中国在海外建立数据中心助力当地数据处理速度提升。阿里巴巴在阿拉伯国家建设的数据中心不仅满足当地政府机构和企业的的核心数据处理需求，也为驻扎在阿拉伯地区的中国企业提供强大的云计算和大数据服务。<sup>④</sup>除了阿拉伯地区，阿里云在新加坡、吉隆坡、雅加达、孟买、法兰克福、伦敦等城市也建设了数据中心，<sup>⑤</sup>将推动当地数据中心和云计算技术发展。<sup>⑥</sup>

中国为发展中国家提供ICT设施促进网络覆盖率提升。海底光缆承载了全球约90%的互联网流量。许多内陆国家因深居内陆和人口稀少的原因，网络覆盖率较低且铺设陆缆成本较高。<sup>⑦</sup>在质量相同的情况下，中国提供的ICT设备比西方国家设备供应商所提供的便宜5%至40%；<sup>⑧</sup>2018年11月，由中国与喀麦隆共同建设的南大西洋国际海底光缆（SAIL）正式

① 苗圩：《“一带一路”——缩小数字鸿沟，共享数字化发展机遇》，载《经贸实践》2017年第5期，第6-7页。

② 载中国对外承包工程商会《“一带一路”共建国家基础设施发展指数报告(2023)》。

③ 《中国5G红利惠及全球》，中国一带一路网，2022年8月14日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/268594.html>。

④ 姜志达、王睿：《中国与中东共建数字“一带一路”：基础、挑战与建议》，载《西亚非洲》2020年第6期，第135-158页。

⑤ Hong Shen, “Building a Digital Silk Road? Situating the Internet in China’s Belt and Road Initiative”, *International Journal of Communication*, 12(2018), pp.2683-2701.

⑥ 王爱华：《“一带一路”需要信息化建设与合作》，载《中国信息界》2017年第3期，第42-45页。

⑦ 张春宇：《数字经济为中非共建“一带一路”带来新机遇》，载《中国远洋海运》2020年第11期，第56-57页。

⑧ Kevin Hernandez, “Achieving Complex Development Goals along China’s Digital Silk Road”, K4D Institute of Development Studies, 2019.

投入商用。该海缆全长 6000 公里，是第一条连通了南大西洋海域、非洲大陆和南美洲大陆的洲际海缆。<sup>①</sup>此外由中国联通发起建设的亚非欧 1 号 (AAE-1) 洲际海缆、东南亚-海南-香港 (SEA-H2X) 海缆等都有助于满足各国对网络带宽的需求，推动全球产业数字化提速。

### (三) 贸易畅通：丝路电商成为贸易新引擎

随着全球市场消费不断升级，中国与“一带一路”共建国家的经贸往来日益频繁，并带动跨境电商贸易实现快速增长。截至 2023 年 6 月，中国已与老挝、泰国、乌兹别克斯坦、意大利和柬埔寨等 30 个国家签署了双边电子商务合作备忘录，<sup>②</sup>与伙伴国开展了多层次、多领域的合作，从多方面进一步夯实了合作基础，拓宽了合作渠道。

中国积极创立跨境电商合作平台，越来越多“一带一路”共建国家的特色商品选择通过跨境电商的渠道销往中国，中国的商品也在源源不断地销往其他国家。阿里巴巴集团在 2016 年建设了世界电子贸易平台 (eWTP)，eWTP 助力发展中国家的中小企业进入全球市场，参与全球贸易。<sup>③</sup>同时，eWTP 还支持创建电子商务中心 (e-Hubs) 和数字自由贸易区 (Digital Free Trade Zones, DFTZ)。<sup>④</sup>2017 年 11 月，第一个数字自由贸易区在马来西亚启动，<sup>⑤</sup>旨在帮助马来西亚的中小企业走向世界，与其他“一带一路”共建国家的企业有更大交流。<sup>⑥</sup>马来西亚前总理表示，预计到 2025 年该数字自贸区将会创造 6 万个工作机会。<sup>⑦</sup>

① 《南大西洋洲际直连海底光缆系统 SAIL 全线贯通》，华为官网，2018 年 09 月 06 日，<https://www.huawei.com/cn/news/2018/9/south-atlantic-inter-link>。

② 《蒋耀平：共商共建共享，共同推动“丝路电商”高质量发展》，中国一带一路网，2023 年 6 月 14 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/323606.html>。

③ Maximiliano Facundo Vila Seoane, “Alibaba’s Discourse for the Digital Silk Road: the Electronic World Trade Platform and ‘Inclusive Globalization’”, *China’s Globalizing Internet*, 2022, pp.67-82.

④ 刘彬、杨航《中阿跨境电子商务合作的现状、挑战与对策建议》，载《阿拉伯世界研究》2023 年第 3 期，第 3-20 页和第 158 页。

⑤ Sen Gong and Bingqin Li, “The Digital Silk Road and the Sustainable Development Goals”, *IDS Bulletin*, Vol.50, No.4, 2019.

⑥ “Malaysia’s Digital Free Trade Zone (ASEAN Briefing)”, ASEAN Briefing, January 18, 2018, <https://www.aseanbriefing.com/news/2018/01/18/malaysias-digital-free-trade-zone.html>.

⑦ 《马来西亚数字自贸区启动每年将通过该区出口商品 380 亿美元》，中国一带一路网，2017 年 11 月 9 日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/33742.html>。



此外，中国也在积极建设跨境电子商务综合试验区，致力于破解电子商务发展的难题与挑战，探索跨境电商发展的新模式。据商务部数据显示，截至2022年11月，中国已经设立了165个跨境电子商务综合试验区，已有3万多家企业在跨境电商综合试验区的线上综合服务平台进行备案。通过不断深化与“一带一路”共建国家和地区的合作与发展，中国跨境电商综合试验区已经在共建国家建设了200多个海外仓，推动线上线下融合不断加速。<sup>①</sup>

丝路电商旨在为发展中国家与世界架起往来贸易的桥梁，畅通欠发达地区的贸易运输，使经济发展水平较低的国家商品有走向世界的机会。作为共建数字“一带一路”的新途径，丝路电商推动了商业模式创新，为“一带一路”贸易发展增添新动能。

#### （四）资金融通：移动支付网络助力货币结算更便捷

在数字技术推动下，“一带一路”共建国家金融体系不断完善，在数字货币交易和数字金融基础设施建设等方面取得了一定进展。

多边央行数字货币桥（m-CBDC Bridge）项目由中国人民银行、香港金融管理局、国际清算银行（香港）创新中心、泰国中央银行及阿联酋中央银行发起，旨在构建一个优质便捷、成本低、灵活的，且可供中央银行和商业参与者直接联系的央行数字货币平台和跨境多边支付合作机制。在2022年8月15日至9月23日期间，位于中国内地、中国香港、泰国和阿联酋四地的20家商业银行在货币桥平台上进行了真实的交易测试。官方发布的报告显示，在测试期间，由四地发行的数字人民币、数字港币、数字泰铢及数字阿联酋迪拉姆总额折合人民币超8000万元，促成了超160笔跨境支付和外汇兑换业务，结算金额折合人民币超1.5亿元。<sup>②</sup> 货币桥平台试行的成功证实了该平台能够提高跨境支付的速度和效率，降低和规避支付风险，开启了跨境支付的新形式，推动央行数字货币走向世界舞台。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 《跨境电商综合试验区再扩围》，中国政府网，2022年11月26日，[https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/26/content\\_5728874.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/26/content_5728874.htm)。

<sup>②</sup> “Project m-Bridge Connecting Economies through CBDC”，Hong Kong Monetary Authority, pp.4-9.

<sup>③</sup> Jiang Meng, “Exploring the Development of Digital RMB in Cross-Border Payment Under the Background of ‘The Belt and Road’ Initiative”, *SHS Web of Conferences*, Vol.154, 2023.

便捷的移动支付网络推动“一带一路”共建国家民众支付便利化。<sup>①</sup>华为“移动钱”平台已在坦桑尼亚、莫桑比克、莱索托、刚果（金）、加纳等十多个国家上线，成为非洲最知名的移动支付平台之一。中国银联加快数字化能力建设，满足了“一带一路”共建国家和地区支付基础设施建设、普惠金融、政府服务等方面的需求，推进“一带一路”共建国家支付网络互联互通。截至2023年4月，全球181个国家和地区支持银联卡，在200多个国家和地区有超2200万商户支持银联在线支付。<sup>②</sup>移动支付不仅让各国居民享受到便捷高效的支付服务，还推动了世界各国广泛互联，赋能生产和消费越来越全球化。<sup>③</sup>

#### （五）民心相通：民众的数字合作获得感明显增强

“一带一路”数字合作推出一批“小而美”的数字建设项目，在多方面改善了“一带一路”共建国家民众的生活和工作，为中国与世界构建起一座“心心相印”的桥梁。

远程医疗打破了医生与病人之间的地理隔阂。2018年4月，中国政府提出“互联网+医疗健康”，意在缓解看病就医难题，提升人民健康水平。该医疗服务措施不仅在中国得到大力普及，还惠及了“一带一路”共建国家。2018年12月，在贝宁当地的医院里，宁夏援贝医疗队和贝宁当地医生与处于宁夏的专家开启了首次跨国远程会诊为病人提供诊疗服务。目前医疗队已经实现了远程心电、远程影像、远程会诊等各种医疗应用。<sup>④</sup>2021年，由中国和葡萄牙协同建立的远程在线问诊平台中欧健康远程医疗正式上线，为当地人及海外华人提供来自专业医生优质便捷的一对一问诊服务。同时，该远程医疗平台配备有中药供病人购买。<sup>⑤</sup>

① 林梅、周漱瑜：《印尼数字经济发展及中国与印尼的数字经济投资合作》，载《亚太经济》2020年第3期，第53-64页和第150页。

② 《中国银联发布〈中国银行卡产业发展报告（2023）〉》，中国银联官网，2023年7月5日，<https://cn.unionpay.com/upowhtml/cn/templates/newInfo-nosub/7885004da382485e8bde5a0ba000fdd3/20230705111250.html>。

③ 安晓明：《“一带一路”数字合作的进展、挑战与应对》，载《区域经济评论》2022年第4期，第123-131页。

④ 《宁夏“互联网+医疗”出海：为非洲贝宁患者跨国远程诊疗》，中国一带一路网，2018年12月28日。<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/76018.html>。

⑤ 《中欧健康远程医疗平台试运行》，中国一带一路网，2021年6月11日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/175525.html>。

在线教育项目助力教育不发达地区的人民提高自身文化和技能水平。中国将职业技术教育和工作技能培训作为《中非合作论坛—约翰内斯堡行动计划（2016–2018年）》的重要内容之一。<sup>①</sup>中国帮助许多非洲国家搭建了开放式远程教育平台，帮助非洲落后地区群众提升数字技术知识水平。此外，华为的“未来种子”项目面向全球的年轻人，开展5G、人工智能、云计算等各类前沿技术相关的技能培训，激励高校学生参与各类竞赛，并在全球各地多个社区提供基本数字技能培训。截止2022年底，“未来种子2.0”项目已覆盖150多个国家，受益人数超过243万。<sup>②</sup>

数字化农业机械设备提高了农业技术水平和生产作物产量。2022年12月，中非发展基金与极飞科技签署合作协议，推动中国数字农业技术落地非洲。<sup>③</sup>数字农业机械设备可以直接通过手机进行控制，对农田进行巡逻、分析作物生长情况、喷洒农药等，很大程度上改善了当地农民的生产条件，提高了农业生产效率。

## 二、“一带一路”数字合作的经验特征

“一带一路”数字合作不断拓宽和延伸，发展到如今已经获得了引人注目的成就，在合作过程中产生了重要的实践经验。对过往数字合作的经验进行总结，会给未来“一带一路”数字合作提供发展方向。

### （一）强调顶层设计和战略对接

“一带一路”数字合作强调顶层设计和战略对接，不断加大合作的深度和广度。“一带一路”数字合作为各国提供了重要的合作契机和发展机会，合作成果不断落地。共建国家之间积极制定数字合作机制，努力破解全球发展难题，实现共同繁荣发展。各国在各自的利益中寻找耦合点，在对接过程中通过不断接触、磨合、妥协、调整，最终形成战略互信、互惠互利的合作关系。中国与“一带一路”共建国家签署的数字合作机制重点在于推进合作方的数字经济发展以及共同繁荣。同时，缔约方就数字经济

<sup>①</sup> 《中非合作论坛约翰内斯堡峰会宣言》，中国外交部网，2015年12月10日，[http://www1.fmprc.gov.cn/web/wjb\\_673085/zzjg\\_673183/fzs\\_673445/dqzzzhzjz\\_673449/zfhzlt\\_673563/zywj\\_673575/201512/t20151210\\_7618572.shtml](http://www1.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/fzs_673445/dqzzzhzjz_673449/zfhzlt_673563/zywj_673575/201512/t20151210_7618572.shtml)。

<sup>②</sup> 载华为《华为投资控股有限公司2022年年度报告》。

<sup>③</sup> 万宇、闫韞明：《中非数字合作成果丰硕》，载《人民日报》2023年5月29日。

中的网络安全、人才、电子商务、网络空间等领域做出细分的合作，对不同的数字领域提出针对性的合作目标和方案。双边或区域性的数字合作机制为构建全球数字治理模式提供了新思路，促进了全球数字体系的建成，有利于打破由发达国家所主导的规则体系。

### （二）重视民生应用和民众获得感

“一带一路”数字合作重视民生应用和民众获得感，推动了民心相通的实现。当前，“一带一路”数字合作聚焦于共建国家ICT设施的普及和升级，取得的硕果惠及众多共建国家，在促进就业、民生应用、减少贫困等多方面具有巨大优势。“一带一路”数字合作着重关注科技、教育、医疗、卫生、就业、娱乐等方面，积极促成共建国家民生事业发展，增进各国民生福祉。“一带一路”数字合作在共建国家打造了一批“小而美”和“小而慧”的数字应用，发挥互联网的作用创设了“互联网+医疗”“互联网+教育”和“互联网+金融”等一系列数字新业态，使中国技术造福共建国家的民众。移动支付、电子钱包、在线购物平台、在线娱乐等数字应用方便了民众的生产生活，丰富了民众的精神世界。

### （三）注重企业为主和市场化运作

“一带一路”数字合作注重以企业为主的市场化运作，在政府的指导下积极推动中国企业“走出去”。中国提出共建国家的合作是政府推动、企业为主、市场化运作，取长补短、互通有无，做大共同利益蛋糕，实现双赢与多赢。在“一带一路”倡议提出之前，就有许多中国企业驻扎在海外。“一带一路”倡议提出之后，数字合作和中国企业相辅相成，中国企业在国家战略布局下积极与共建国家进行数字合作。中国企业如阿里、华为、中兴、中国联通等在全球范围内积极开展数字基础设施的建设以及ICT设备的推广。中国企业积极主动“走出去”在海外建设数字基础设施的同时，也为后续出海的企业搭建了完善的配套设施，为当地创造了就业机会，为当地民众提供了职业技能培训。依托企业的积极主动作为，“一带一路”数字合作得到了快速发展。

## 三、“一带一路”数字合作面临的挑战

在百年未有之大变局下，“一带一路”数字合作发展到如今虽然有诸

多成就，但是也存在着挑战。要充分认识到这些挑战才能探索出更合适的数字合作发展路径。

### （一）数字合作遭受美西方制衡和打压

近年来，中国对数字经济越发重视，与美西方国家的数字技术差距逐渐缩小，不断扩大“一带一路”数字合作的“朋友圈”。然而，新冠疫情导致全球经济衰退、欧美大国的相对衰弱和中国的崛起、中西方意识形态的差距等原因加剧了美西方对“一带一路”数字合作的制衡和打压。<sup>①</sup>以美国为首的西方国家对中国和“一带一路”数字合作的质疑声音愈发强烈，声称中国的行为会危害国家安全、侵犯公民隐私，并向世界输出抹黑中国的“数字主义威权”论。<sup>②</sup>

美国采取多项措施来打压“一带一路”数字合作。第一，美国推出“数字互联互通与网络安全伙伴关系”，加强对“一带一路”数字合作的制衡。第二，美国利用国际舆论抹黑“一带一路”数字合作，增大中国在相关国家推动“一带一路”数字合作的成本。<sup>③</sup>比如美国声称5G网络会令中国窃取私密信息，鼓动甚至要求其盟友阻止华为参与5G建设。第三，美国采取出口管制措施。美国商务部设立了实体清单，将中国科技领域的企业、科研单位、高校及个人纳入限制名单，禁止美国企业将技术产品出口给名单上的实体。第四，加大对本土及盟友国家和地区的企业的支持力度，针对“一带一路”数字合作项目提供“替代性选择”。<sup>④</sup>比如2022年3月底，美国向韩国三星、SK海力士，日本的东芝、瑞萨，中国台湾地区的联发科、台积电、日月光以及美国的英特尔、高通、美光等企业发出组建“Chip4”半导体联盟的倡议。<sup>⑤</sup>

美国为首的西方国家一系列抹黑、挑拨离间、打压、技术封锁的行为

① 叶圣萱：《美国智库对“数字丝绸之路”倡议的认知及启示》，载《情报杂志》2021年第3期，第70-75页和第88页。

② Martin Beraja, et al. “Exporting the surveillance state via trade in AI”, NBER, No.31676, 2023.

③ Minghao Zhao, “US Perception of and Response to the Digital Silk Road”, *China International Studies*, pp.84-106.

④ Barry Naughton, “Chinese Industrial Policy and the Digital Silk Road: The Case of Alibaba in Malaysia”, *Asia Policy*, Vol.15, No.1, 2020, pp.38-39.

⑤ 载中国人民大学重阳金融研究院《大围剿：俄乌冲突以来美国对华政策进展评估与中国应对》。

对“一带一路”数字合作产生了严重的负面影响，会阻碍合作的进展。部分未与中国签署“一带一路”数字合作机制的国家可能会因为美国的施压对数字合作望而却步，而已进行数字合作的国家也会对合作缺乏信任。

## （二）全球数字治理体系有待完善

目前，数字治理在全球范围内还未形成统一的国际标准体系和规则，全球数字治理缺少制度性的规则支撑，顶层设计急需完善。仅有部分国家或区域之间形成了数字规则机制，数字治理呈现出碎片化的特点。这是因为各国的经济发展水平不同以及数字化发展的起点也不同，导致数字技术发展水平不同。所以各国会着重根据自身的发展需求制定发展计划，有目的地签署适合本国发展的双边或区域性协议，但这不利于全球数字治理体系的形成。因此，“一带一路”数字合作在一定程度上难以抵挡来自数字贸易保护主义的挑战，在数字贸易、信息跨境传输、跨境便捷支付等方面存在隔阂，增加了双方合作的阻碍。<sup>①</sup>

全球数字治理体系的不完善导致数字贸易限制较大。就数据管制规定数量而言，尽管每年新增的规定数量相对减少，但是整体的体量显著增长，从2011年的147条规定增长到2019年的222条规定。<sup>②</sup>数据管制规则的加强导致数字贸易限制不断上升。根据经济合作与发展组织（OECD）的数字服务贸易限制指数可知，从2018年到2022年，除了柬埔寨和尼泊尔的指数出现下降，其他“一带一路”共建国家数字贸易限制指数均有升高。其中，俄罗斯的数字贸易限制指数增幅最大，增值为0.167。

此外，如今数字经济规则制定和治理方式基本采取美欧标准，不适用于“一带一路”数字合作。美国紧握互联网传输协议、国际互联网根域名、无线网络传输技术等技术标准。欧盟则通过颁布《通用数据保护条例》，强调数据存储和传输方面的自主权。由于中国数字经济起步较晚且发展侧重不同，中国标准国际化难度高于美欧。以美欧数字规则为核心的国际标准不能客观全面衡量中国的数字贸易以及与他国的数字合作，在某种程度上更加限制了“一带一路”数字合作的方向和内容。

<sup>①</sup> 王媛媛：《中国与“一带一路”沿线国家数字经济合作研究》，载《东岳论丛》2022年第11期，第165-172页。

<sup>②</sup> Francesca Casalini and Javier López González, “Trade and Cross-border Data Flows”, OECD Trade Policy Papers, No.220, 2019.

### （三）数字基础设施鸿沟逐渐扩大

“一带一路”共建国家在5G、物联网、人工智能、云计算、区块链等技术方面存在较大的差距，<sup>①②</sup>不平等问题突出，数字鸿沟导致数字合作存在重重障碍。发展中国家因为数字鸿沟的存在扩大了与发达国家的经济技术差距，技术水平的差距限制了数字合作。<sup>③</sup>

根据世界指标发展数据库和世界经济论坛测算数据，可以对“一带一路”经济体的数字经济发展程度进行打分。将分数由高到低分成四等分，分别定义为优、良、中、差四个等级。结果发现，在数字基础设施建设情况下，处于优和良等级的经济体占全部经济体的5%和35%，其余部分则处于中等以下水平。这说明了大部分的“一带一路”共建国家的数字基础设施建设水平较落后。

此外，在数字合作中，网络主权和发展信息技术之间的平衡、保护个人隐私和数据挖掘价值之间的平衡、网络平台应尽责任和发展权利之间的平衡等问题难以把握。<sup>④</sup>治理理念、方法和手段都需要进一步规范。不同区域、产业、人群间的数字鸿沟现象也较为明显，对于“一带一路”共建国家数字合作都形成了一定的障碍。

### （四）数字人才鸿沟成深化合作障碍

数字人才是指拥有程序编写、数据获取与分析、算法设计等专业技能且拥有数字产业发展背景知识的复合型人才。数字人才是“一带一路”数字合作重要的动力源泉和技术支撑。

目前各国正处于产业转型的关键时期，数字化转型也正愈演愈烈。数字经济蓬勃发展，规模持续攀升，数字经济正逐步成为拉动经济增长的新动能。中国与共建国家的“一带一路”数字合作也在不断深化，数字合作领域不断拓宽。因此各国对数字经济相关人才的需求与日俱增，但

① 张耀军、宋佳芸：《数字“一带一路”的挑战与应对》，载《深圳大学学报：人文社会科学版》2017年第5期，第38-43页。

② 楼项飞、杨剑：《拉美数字鸿沟消弭与中拉共建“数字丝绸之路”》，载《国际展望》2018年第5期56-74页和第159-160页。

③ 彭德雷、郑璠：《“一带一路”数字基础设施投资：困境与实施》，载《兰州学刊》2020年第7期，第98-111页；王道征：《“数字丝绸之路”视域下的中越数字经济合作》，载《湖北经济学院学报》2021年第3期，第32-38页。

④ 姜志达、王睿：《中国-东盟数字“一带一路”合作的进展及挑战》，载《太平洋学报》2020年第9期，第80-91页。

是现有的数字人才供给与需求之间却出现了明显缺口。根据华为发布的《中国ICT人才生态白皮书》预测，到2025年中国ICT人才缺口预计将超2000万。<sup>①</sup>同时，中国高层次数字人才严重不足。根据《2023全球数字科技技术发展研究报告》，中国数字科技人才数量约为12.8万人且排在全球第一，但是中国数字科技高层次人才仅有0.7万人，只占了全球总数的9%。<sup>②</sup>并且，大部分“一带一路”共建国家与中国和发达国家的数字科技人才数量相差较大，数字人才鸿沟较宽。全球数字科技人才数量排在前五的国家分别是中国、美国、日本、英国和德国，排名往后的国家数字人才数量皆在一万人以下。

同时，目前“一带一路”数字合作缺少数字人才培养的协同机制，数字科研方向不统一，加之数字人才储备的差距会阻碍数字合作的进一步深化。

#### 四、“一带一路”数字合作前景展望

针对数字合作遭受制衡和打压、全球数字治理体系待完善、数字基础设施和数字人才鸿沟逐渐扩大的问题，为进一步促进“一带一路”数字合作发展，本文提出优化数字合作国际传播效能、积极参与全球数字治理体系建设、促进数字基础设施建设合作和加快数字相关人才协同培养的建议。未来“一带一路”数字合作需要拓宽和深化合作领域，共建国家要积极构建和完善全球数字治理体系。

##### （一）优化数字合作国际传播效能

面对美国为首的西方国家的刻意抹黑，中国应积极回应，积极传播数字合作的内涵和意义，并坚持继续推进“一带一路”数字合作，让世界看到中国为实现人类命运共同体的愿景所付出的努力和决心。

第一，中国应该利用好各种国际平台正面回应，维护好自身的利益和形象。积极构建中国话语权和外交话语体系，讲好中国故事、传播好中国声音，向世界展现真实、立体、全面的中国，提高国家文化软实力和中华文化影响力。第二，中国要坚定不移地深化和“一带一路”共建国家的数

① 载华为《中国ICT人才生态白皮书(2022)》。

② 载阿里研究院《2023全球数字科技技术发展研究报告》。



字合作。“一带一路”数字合作的实施有利于中国在国际上树立良好的国家形象。因此中国要继续加强与“一带一路”共建国家的数字合作进而产生积极正面的影响，以此形成良性循环。第三，通过学术研究传播“一带一路”数字合作的正面形象，讲好中国故事。目前，研究“一带一路”数字合作的中文文献数量较多，但是外文文献数量相对较少。因此要加强国际学术交流与对外传播工作，将国内声音传播到国际，进一步增强中国话语权。第四，积极召开政府层面的高峰论坛。通过经济体之间直接对话交流，传播“一带一路”数字合作的意义和必要性。第五，中国需要建立合理的国际组织数字合作战略，拓宽发声渠道。积极与国际组织开展数字领域合作，签署数字化相关协议。通过国际组织的多边平台，传播“一带一路”数字合作理念，与国际组织成员国开展数字合作。

### （二）积极参与全球数字治理体系建设

完善的全球数字治理体系有利于提高全球数字经济发展水平、数字贸易效率、数字基础设施建设水平、信息跨境传输速度，减少数字化发展带来的负面问题如数字鸿沟、数字贸易保护主义、数据跨境传输限制等。

中国和“一带一路”共建国家需要积极参与全球数字治理体系的构建，结合数字经济发展环境的变化及时对政策进行调整。在战略对接方面，建设全球数字治理体系要在利益交汇与契合的基础上实现数字化战略的对接，为各国和跨国企业营造清晰的合作框架与稳定的合作环境。中国和共建各国应积极参与建立和完善全球数字治理框架，提升数字治理的规范性、标准性与协同性，共同探索政府、企业、平台和个人等多方参与及多元治理的全球数字治理模式。在治理理念方面，“一带一路”数字合作需要突出“边发展边治理”理念，推动数字技术与治理理念深度融合。中国可凭借在民生服务、社会安全、灾害预测、应急管理等领域数字技术应用的优势，加快大数据、人工智能等新兴技术在共建国家的示范与应用。在治理主体方面，可充分发挥联合国等国际组织的作用。要推动数字治理建设，需要携手国际组织共同制定国际标准，完善数字治理国际标准体系。

### （三）促进数字基础设施建设合作

中国在5G通信、大数据中心、智慧城市、云计算等基础设施建设领域都处于领先水平。中国应凭借其在数字技术和数字基础设施建设方面的优势，积极推动在数字基础设施建设方面的合作。中国应创造条件鼓励国

内科技通信企业“走出去”，加快共建国家数字技术发展水平的提升。<sup>①</sup>在进行数字基础设施合作时，不仅要加快光纤宽带、跨国光缆等传统设施的建设，更应注重5G、卫星通信、大数据、物联网和智慧城市等新兴数字基础设施的筹建。<sup>②</sup>

同时，全球范围内数字化转型的深度和广度都在不断扩展，应更加注重数字化转型升级。加强数字化转型合作有助于提高共建国家对危机的应对能力和对未来经济发展的适应能力。数字化转型合作主要可以从以下方面展开：一是加强数字政府合作。以智慧城市合作为抓手，助力共建国家打造安全、共享、敏捷的政府数字化治理体系。<sup>③</sup>二是深化产业互联网合作。加强人工智能、区块链、物联网、5G等新一代信息技术在产业互联网的应用及合作，促进产业全要素连接和资源优化配置。以产业互联网平台服务合作推动共建国家中小企业数字化转型，降低中小企业数字化转型门槛。三是加强数字农业合作。推进智慧农业、数字乡村建设，大力推动数字技术与农业农村发展加速融合。各国共同开展智慧农业关键技术联合攻关，共同研发适应本土的智慧农业应用技术，加大数字农业人才队伍培养力度，激发数字农业发展原动力。

#### （四）加快数字相关人才协同培养

人才是第一资源，创新是第一动力。要促进“一带一路”数字合作和提高各国数字技术水平就需要积极发掘和培育数字人才。为解决数字人才不足的问题，“一带一路”各国应着力于以下方面：

第一，政府要优化政策环境，积极引导人才培养。各国政府要积极响应国家关于数字合作的战略布局，出台专门针对数字人才的优惠政策。政府应发挥引领与监督作用，促进社会层面信息共享，实现合作共赢。中国要积极在共建国家开展数字人才培养计划，推动人才建设项目落地，提高共建国家民众数字技能素养。第二，加大对数字人才建设方面的资金投入。各国应建立起高水平的数字技能人才团队，鼓励高水平、复合型、创

<sup>①</sup> 阳天寿：《数字经济赋能“一带一路”高质量发展》，载《商展经济》2021年第11期，第23-25页。

<sup>②</sup> 张晓、张建光：《信息化助力“一带一路”战略实施》，载《信息化建设》2017年第6期，第34-35页。

<sup>③</sup> 亢升、杨晓茹：《数字丝绸之路建设与中印数字经济合作审思》，载《印度洋经济体研究》2020年第4期，第121-135页和第159-160页。

新型的数字人才加入。要健全人才培养制度，制定合适的培养和激励政策激发高端人才的技术素养提升。加大对数字技术的创新研发投入，积极推进创新研发。第三，重视数字人才培育。各国高校要完善学科体系，设立数字技术相关课程和专业推进数字人才的培养。院校设立课程时要重视对学生交叉学科思维的培养，注重传统学科与大数据、云计算、网络安全、人工智能和物联网等数字技术的融合。由政府主导，利用企业、高校、科研单位开展数字人才的联合培训。第四，“一带一路”共建国家要加强数字人才的交流与访问。充分利用各国的高校和科研单位的作用，加强国家间数字人才的交流对话，推进高校和科研单位层面召开国际会议。

## 五、结语

伴随着数字经济规模的扩大和数字技术的快速发展，数字经济正逐步成为世界经济发展的强势新动能，然而当前数字鸿沟不断扩大，加强国际数字合作是充分发挥数字技术对经济带动作用的关键。“一带一路”数字合作是共建国家在百年未有之大变局的背景下主动适应科技革命和产业发展转型而进行的国际合作创新之举，赋予了“一带一路”倡议新的内涵。为贯彻新发展理念，需要推动“一带一路”高质量发展，要充分认识到数字经济的优势和“一带一路”数字合作所面临的风险和挑战，不断探索数字合作的新路径。未来，中国要与“一带一路”共建国家不断加强数字合作，共同处理会破坏数字发展的阻碍，缩小数字鸿沟，坚定不移地向着人类命运共同体的目标迈进。

## 非洲安全治理自主性的危机与探索

郝楚语 袁田西竹

**摘要：**安全治理赤字是非洲长期面对的难题。由于非洲国家和组织的能力有限，非洲地区的安全治理严重依赖外部援助。然而，外部行为体在提供援助的同时，将自身国家利益置于非洲安全之前，严重扰乱了非洲正常的治理秩序，侵犯了非洲国家的安全利益，使得非洲安全治理自主性面临极大挑战。同时，国际政治局势的发展变化进一步加剧了非洲自主性的危机。对此，非洲国家和组织积极尝试多种途径以维护其安全治理自主地位，包括：着力解决资金短缺问题，推动机制建设和制度改革；重塑非洲自主地位，提高集体议价能力；扩大与新兴国家的合作交流，增强安全合作的多元化发展等。非洲安全治理自主性危机的出现，提醒包括非洲在内的广大发展中国家，取得独立地位不等于实现自主发展，必须不断加强国家能力、团结力量，增强抵御外部势力介入的能力，在实践中逐步发展和巩固各领域的主导地位。

**关键词：**非洲安全治理；非洲自主性；非洲发展；外部援助

**作者简介：**郝楚语，北京外国语大学国际关系学院博士生；

袁田西竹，北京外国语大学国际关系学院博士生。

独立后的非洲国家强调“非洲问题非洲解决”，在安全治理领域积极探索自主发展道路是其中重要的一环。但近年来，由于非洲对安全治理自主性的认识有限、外部行为体的介入以及国际政治局势的变幻，非洲的安全治理自主性出现了严重的危机。

以2011年利比亚危机为例，非盟调解斡旋的行动还未彻底展开，就

---

本文系2019年教育部人文社科一般项目青年基金项目“非洲政治领导人的留学经历与对外政策倾向研究”(19YJC810003)阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见，文责自负。

被美、法、英等西方大国强行破坏。域外国家推动联合国安理会通过决议，对利比亚划定禁飞区，不顾非盟及当事国意愿，强行介入非洲安全局势，导致非洲失去了处理利比亚危机的自主权。此外，由于对欧盟资金援助的高度依赖，非盟的安全决策和行动不仅需要事先征得欧盟委员会与欧盟政治与安全理事会的许可，还需要确保自身的安全行动获得联合国最宽泛意义的批准。萨赫勒地区的维和行动，也因为严重依赖外部援助而受到西方国家控制，萨赫勒五国集团在该地区安全治理议程设置和维和行动的自主性受到极大制约。

面对安全治理自主性的危机，非洲试图通过提升自身能力、重塑与外部行为体关系、开展多元安全合作等途径巩固自身在安全治理中的自主性和主导地位。虽然当前非洲国家和组织整体发展水平有限，难以在短期内彻底摆脱对外部行为体的依赖，但是非洲为维护自主性展开的积极改革与探索，对非洲以及第三世界国家在独立后探索自主发展道路有深远的意义。

## 一、现有研究及其不足

非洲安全治理是非洲区域研究的一个重要领域。当前非洲安全治理面临着许多难题，由外部行为体介入所引发的自主性危机正是其中之一。关于非洲与外部行为体在安全治理领域的关系研究，国内外学者的研究主要有以下几类研究视角：

第一类，立足非洲，着重研究非洲安全治理体系或区域组织与外部行为体的关系。通过对历史的梳理可以看出，非洲安全治理体系从建立之初就受到国际局势的深刻影响，<sup>①</sup>在其发展过程中，以联合国为代表的外部行为体发挥了重要的指导和协调作用。<sup>②</sup>在非洲安全治理实践中，非盟、萨赫勒五国集团等域内重要组织也深受外部行为体的影响，其日常运转高度依赖外部资金的援助，其安全行动受到外部行为体的掣肘。甚至有学者认为，这些因素导致非洲在安全治理领域的自主地位逐渐被架空，联合国、欧盟、法国等外部行为体在非洲的一些安全治理行动中已经成为实际

① 李保平：《非洲国家安全面临的挑战》，载《亚非纵横》2006年第6期，第27页。

② 罗建波：《非洲集体安全机制的发展研究》，载《西亚非洲》2005年第5期，第38页。

牵头人和领导者。<sup>①</sup>综合来看，国内外学界普遍认为非洲安全治理体系的发展以及非洲组织的安全治理实践不由非洲单一因素决定。因此，对非洲安全治理的研究不能脱离对外部局势的判断和外部行为体的研究。

第二类，以外部行为体为视角，分析其在非洲安全治理领域援助的发展变化，或评价援助对于两国关系的影响，多为区域研究或者国别研究。其中，法国、英国、美国、欧盟、联合国是重点研究对象。阿诺德·H·卡梅尔（Arnold H Kammel）以南苏丹为例研究欧盟对非的安全介入。阿诺德指出，欧盟通过派遣特派团、提供军事培训及援助等方式介入非洲安全治理，以推动欧盟共同安全与防务政策所要求的对非安全战略布局。欧盟的援助带有明显的政治色彩，不仅忽视了南苏丹真正需要的安全援助，其边境安全行动还损害了南苏丹的自主权。<sup>②</sup>进一步总结张春、金玲、张永蓬、马汉智等国内学者的研究，各行为体在不同时期内对非安全援助的侧重点不同，主要驱动力可概括为：对非军售牟利、抢占非洲资源、防止难民外溢、进行大国博弈。通过对非安全援助，外部行为体与非洲安全治理深度捆绑，并成为参与非洲安全治理的重要行为体。虽然各外部行为体介入非洲安全治理的目的和途径不同，但其本质都是维护本国利益，而非真正帮助非洲发展治理能力、稳定安全局势。

第三类，以安全问题为重点，评估特定时间内或特定事件中非洲和外部行为体对非洲安全治理的影响。军事政变、恐怖主义、公卫安全、粮食危机等问题长期困扰非洲发展，仅靠非洲国家和组织难以彻底解决，需要向外寻求援助，因此为外部行为体介入非洲安全治理打开缺口。艾拉·阿巴坦（Ella Abatan）和约兰达·斯皮尔斯（Yolanda Spies）对2010年科特迪瓦选后危机中的非盟、西非国家经济共同体（ECOWAS）、联合国、法国等行为体的安全行动进行研究，指出非洲内部安全机构重叠、配合度较低等问题的同时，对法国如何透过获得多边授权的军事行动实现其在非利益进行分析。<sup>③</sup> 国

<sup>①</sup> Benedikt Franke and Stefan Gänzle, "How "African" Is the African Peace and Security Architecture? Conceptual and Practical Constraints of Regional Security Cooperation in Africa", *African Security*, Vol.5, No.2, 2012, pp.89-90.

<sup>②</sup> Arnold H Kammel, "The European Union and security sector reform: South Sudan and the challenge of ownership", *South African Journal of International Affairs*, Vol.25, No.4, 2018, pp.547-561.

<sup>③</sup> Ella Abatan and Yolanda Spies, "African solutions to African problems? The AU, R2P and Côte d'Ivoire", *South African Journal of International Affairs*, Vol.23, No.1, 2016, pp.21-38.

内学者张凯以利比亚危机为例，指出大国干预使得“非洲问题非洲解决”方式无法充分发挥作用。<sup>①</sup>安春英通过分析非洲粮食安全危机，揭示了外部行为体在粮食交易领域的“霸权地位”给非洲粮食安全带来的严重冲击：由于国际粮食的定价权和话语权掌握在发达国家手里，造成非洲粮食供给内生性不足，非洲粮食安全深受西方粮食霸权之害。<sup>②</sup>

第四类，以非洲安全治理为基础，从不同角度分析自主性危机产生的原因及影响，进而对如何维护自主性提出建议。本尼迪克特·弗兰克（Benedikt Franke）和罗曼·埃斯蒙乔（Romain Esmenjaud）将非洲安全置于“非洲化”理论中，从理论和历史两个层面分析非洲失去安全治理自主性的深刻原因，并列举了自主性危机给非洲安全治理带来的负面影响。<sup>③</sup>周玉渊从国际关系理论和现实两个层面入手，结合对非盟安全治理架构和安全治理理念的分析，阐释了非洲自主性危机产生的原因。<sup>④</sup>王学军指出，外部对非洲自主权支持的虚假性、非洲内部能力与意愿的缺失、非洲与国际体系之间的依附性关系，导致非洲深陷自主性危机。<sup>⑤</sup>张春认为当地需求与外部支持的错配、发达国家仍强势主导对非安全事务、新兴大国介入力度和渠道均存在明显不足，是非洲面临自主性危机的重要原因。<sup>⑥</sup>袁武认为非洲自身在解决冲突方面的能力有限，给一些大国干预非洲内部冲突提供了机会。<sup>⑦</sup>学者们针对危机产生的原因，对非洲如何解决安全治理自主性危机给出了相应的政策建议。

以上研究为非洲安全治理的深入发展奠定了坚实的基础。本文则试图结合既有研究寻找新的研究视角：将非洲安全治理领域的自主性作为研究重点，从非洲国家、区域组织、国际三个层面出发，分析自主性危机的表

① 张凯：《非洲地区安全问题及其治理机制》，载《现代国际关系》2022年第10期，第25页。

② 安春英：《非洲粮食安全困局及其治理》，载《当代世界》2023年第2期，第52页。

③ Benedikt Franke and Romain Esmenjaud, “Who Owns African Ownership: The Africanisation of Security and Its Limits”, Working Papers in International History and Politics, No.1, February 2009, p.2.

④ 周玉渊：《非洲世纪的到来？非洲自主权与中非合作研究》，社会科学文献出版社2017年版，第116~142页。

⑤ 王学军：《非洲集体安全机制的理论基础与现实困境》，载《西亚非洲》2014年第4期，第36~37页。

⑥ 张春：《非洲安全治理困境与中非和平安全合作》，载《阿拉伯世界研究》2017年第5期，第102页。

⑦ 袁武：《冷战后非洲国家对自主解决非洲冲突的探索》，载《学术探索》2023年第1期，第51页。

现、产生的根源及非洲维护自主性的探索。通过对安全治理自主性问题的剖析，不仅能够考察非洲安全治理的能力，也从侧面展示出非洲独立后自主发展的成效。非洲安全自主性研究具有深刻的现实意义，掌握安全治理自主地位不仅是实现“非洲问题非洲解决”的必经之路，更是“独立后的再独立”与“殖民后的再殖民”之间的博弈。

## 二、非洲安全治理自主性危机的表现

经过长期实践，非洲建立起以非洲国家、非洲组织以及非洲以外的行为体为主力的安全治理体系。在“内外结合”的治理体系中，外部行为体的深度参与介入发挥了不可忽视的重要作用。在弥补非洲安全治理能力不足的同时，外部行为体也不断挑战着非洲安全治理的自主性。

《布莱克维尔政治学百科全书》中将“自主”定义为“可以按照自己的目标来行事”。<sup>①</sup>有学者对非洲安全合作领域的自主权进行了更细致的定义：非洲自主权是指对一个问题的实际控制权，自主权的缺失表现在安全挑战的定义权、安全政策的制定与执行权以及冲突后建设和平的本土文化价值的缺席（自由主义价值却凸显）等几个方面。<sup>②</sup>本文所研究的非洲安全治理自主性的危机，是指非洲国家和组织在非洲安全事务中独立性被削弱、话语权被代替、制度安排被介入以及议程设置被控制的状况。

### （一）国家层面

非洲国家是非洲安全治理的基础力量，其安全治理能力主要依靠国家治理能力及军事力量，重点关切国内安全议题。虽然独立后的非洲国家对于涉及部分主权让渡和军事力量介入等安全合作仍然保持较高的警惕性，但由于治理能力的不足以及安全议题的复杂化，非洲国家不可避免地向外寻求安全援助。外部行为体以提供安全合作或安全援助为由，积极介入非洲国家安全治理进程，将自身国家利益裹挟其中，不断挑战着非洲国家的安全治理自主性，给非洲国家的安全治理带来诸多难以解决的难题。

一方面，非洲国家难以彻底“拔除”外部行为体在非军事存在，这些

<sup>①</sup> 戴维·米勒，韦农·格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来译，北京：中国政法大学出版社，2002年第48-49页。

<sup>②</sup> 王学军：《非洲集体安全机制的理论基础与现实困境》，第39页。



军事存在成为影响非洲国家安全治理不可忽视的力量。独立之初由于国家建构和治理能力的双重不足，非洲国家需要借助外部安全援助维持国内政治及社会稳定，外部行为体以此为契机在非部署军事力量。在非洲国家进入稳定发展期后，外部行为体并未完全将军事力量撤出非洲，反而继续以参与维和行动、打击恐怖分子等理由保持在非军事存在，对非洲国家安全治理的独立地位造成严重的威胁。以科特迪瓦为例，作为法国的前殖民地科特迪瓦至今仍保有法国的军事基地，法国在科特迪瓦开展了其在海外规模最大、成本最高的军事行动之一的“独角兽行动”。凭借着这些军事存在，1999年科特迪瓦发生政变后法国积极介入其中，不仅推动并参与了联合国科特迪瓦行动，还保留“独角兽”特种部队单独行动。2011年，科特迪瓦陷入选举后的动乱，法国以参与联科行动部队的维和行动为掩护，派遣“独角兽”部队逮捕了反法的科特迪瓦前总统巴博及其残余势力。<sup>①</sup>法国在科特迪瓦安全局势中的地位和角色远远超过包括科特迪瓦及其邻国利比里亚和塞拉利昂在内的非洲国家，对相关国家的安全自主性形成严重的威胁。

另一方面，在非洲国家安全治理议程的设置以及推进领域，由于安全治理能力的不足以及对援助的高度需求，非洲国家只能接受外部行为体带有自身利益的过度参与行为，这对非洲国家的安全治理自主性造成了严重的负面影响。2011年利比亚危机后，以联利支助团为代表的国际援助对利比亚安全局势的稳定发挥了重要作用。但是在利比亚重建国防力量期间，由于欧洲对于毒品、武器走私以及难民问题的担忧，欧盟与联利支助团将援助重心转移至利比亚边境管理，并于2013年5月部署了民事边境援助团。<sup>②</sup>这一援助重心的转移并不符合利比亚当局的安全需求，完全是西方国家出于自身安全利益的考量对利比亚安全政策的裹挟。在萨赫勒地区，由于自然气候的不断恶化以及人道主义危机的扩散，萨赫勒五国的维和行动高度依赖外部援助。然而多年来，以欧盟为代表的西方国家为避免非洲安全问题扩大化影响到自身安全，以停止援助为要挟迫使萨赫勒五国在维和行动中重点运用军事手段，忽视使用政治战略、加强治理和促进和

<sup>①</sup> Tobias Koepf, “The Problems of French-led Peace Operations in Francophone Sub-Saharan Africa”, *International Peacekeeping*, Vol.19, No.3, 2012, pp.334-337.

<sup>②</sup> Nuri Yeşilyurt, “A new balance between ‘Local’ and ‘National’? Libya’s Failed Security Sector Reform”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, April 30, 2023, p.11.

解、实施发展计划等和平手段解决冲突。由于在缺乏明确政治战略指导的情况下过分强调军事手段，萨赫勒地区不仅出现大量军队和自卫团体对平民滥用武力的行为，更为无组织的民间自卫团体的无序发展创造了条件，进一步引发了地区冲突，甚至助长了恐怖势力的发展。<sup>①</sup>外部行为体“越俎代庖”式的安全援助行动对非洲国家自主探索安全治理秩序和安全议程设置造成了极大的阻碍。

## （二）区域及次区域组织层面

非盟和非洲其他次区域组织是非洲安全治理的重要行为体。非洲联盟作为非洲大陆最重要的组织，不仅承担着重要的安全治理职能，同时致力于为非洲国家构建集体安全和为国际安全合作搭建平台。由于非洲整体发展水平的限制，非盟的安全治理长期需要外部行为体提供各类援助。当对外依赖程度随着非盟安全治理机制的发展而不断加剧时，非盟受到来自外部行为体的掣肘越来越明显，安全治理自主性的问题也越来越突出。

从非盟自身安全治理能力的角度看，由于非盟自主筹集资金能力不足，导致非盟和平与安全架构的运行受到外部援助工具制约的程度日益加深。从非统时期起，资金短缺问题就一直制约着该组织在安全治理领域的发展。虽然非盟经过一系列改革试图解决该问题，但目前仍未建立起稳定、可持续的会费缴纳制度。因此非盟仍然需要向外部寻求援助，其中欧盟和联合国是两个最主要的资金援助方。2004年欧盟建立的非洲和平基金（African Peace Facility），长期向非盟以及非洲其他区域性组织提供资金援助。2010-2020年间，非洲和平基金持续受到欧盟的资金援助，很大程度上缓解了非盟资金短缺的问题，增强了非盟安全治理的能力（见图1）。

然而，在2021年3月，欧盟建立了新的机构——欧洲和平基金（European Peace Facility）——取代非洲和平基金继续向非盟及非洲的安全行动提供资金援助。<sup>②</sup>相比于非洲和平基金的高度稳健性，新的欧洲和平基金对非盟援助的不可预测性增强。其一，欧洲和平基金虽然延续了对非盟的援助，但它并非专门面向非洲的援助工具，非盟只是众多被援助对象之一。

<sup>①</sup> “How to Spend It: New EU Funding for African Peace and Security”, Africa Report N°297, January, 2021, <https://www.crisisgroup.org/africa/african-union-regional-bodies/297-how-spend-it-new-eu-funding-african-peace-and-security>

<sup>②</sup> “The European Peace Facility”, European Defence Agency, July 2023.

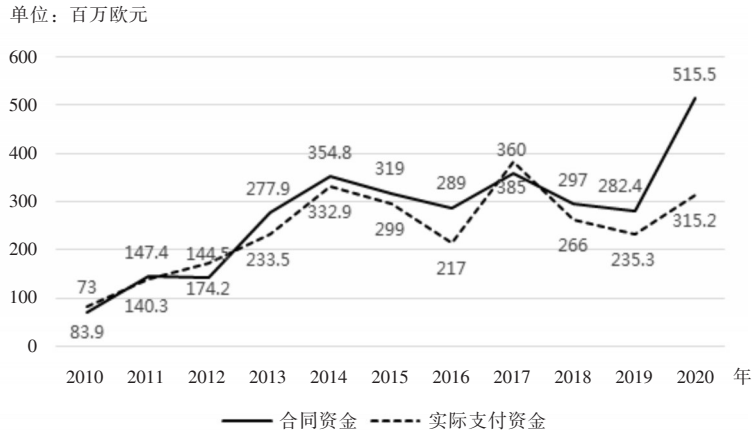


图 1：2010–2022 年欧盟对非洲和平基金（African Peace Facility）的资助

资料来源：<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/04544aa1-6d10-11ec-9136-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-283587427>

其二，涉及非盟早期反应机制和机构能力建设的资金援助项目被置于全球发展援助的框架中，非盟和平安全架构的运行将会面临更多挑战和不确定性。非盟早期预警体系（Continental Early Warning System）是非洲和平与安全框架五大核心支柱之一，是非盟在安全治理领域的重要探索成果。但是预警体系的建立和运行需要大量资金、技术和人员的投入，欧盟和平基金取消了对早期反应机制和机构能力建设的直接援助，会使得该早期预警体系更难发挥其安全预警的作用。

从非盟在非洲安全治理的地位看，非盟在非洲集体安全机制中的核心地位将会由于援助工具的变化受到更多冲击。在非洲和平基金中，非洲次级区域组织在参与由非盟授权开展的和平安全行动时，申请资金援助需要非盟的批准。虽然非盟必须批准次级区域组织的申请，但次级区域组织却无法越过非盟的批准直接获得资金，<sup>①</sup>这一规定使得非盟在非洲集体安全机制中的主导地位得以加强。但是在新的欧洲和平基金中，允许欧盟绕过非盟直接援助非洲国家或非洲地区安全行动。在实际援助中，欧盟改变以往通过非洲和平基金对萨赫勒五国联合部队的援助方式，转而增强对特定国家的直接援助。2022年12月1日，欧盟理事会通过决议向毛里

<sup>①</sup> “African Peace Facility Annual Report 2018”，Publications Office of the European Union, July 2019, p.8.

塔尼亚武装部队提供1200万欧元的资金援助；2023年3月7日，向新成立的欧盟驻尼日尔军事伙伴关系特派团（EUMPM Niger）援助4000万欧元；2023年6月8日又通过了两项对尼日尔资金援助计划。<sup>①</sup>外部援助工具、对象和方式的改变，对非盟在非洲安全治理领域的地位产生了深远的影响：绕过非盟的援助行为不仅直接分散了对非盟的资金援助、限制了非盟的安全治理能力，同时外部行为体加强对次级区域组织以及特定安全行动的援助，更在实际上削弱了非盟在非洲集体安全机制中的核心地位。

### （三）国际层面

外部行为体长期对非洲安全问题保持高度关注，非洲独立后积极斡旋和介入非洲安全治理的外部行为体主要包括以美国、法国、英国为代表的西方国家和以联合国、欧盟为代表的国际组织。联合国是非洲集体安全机制的基石，欧盟是和平基金主要的资助者，英法美是对非军售、参与维和行动的主要国家。

外部行为体通过提供各类援助，介入非洲安全治理的机构建设和制度安排，对特定安全事件、特定国家和区域的安全局势施加影响。在不同阶段，外部行为体介入非洲安全治理的目的和手段有所不同，所引发的自主性危机也有不同表现。

冷战结束前，积极介入非洲安全治理的外部行为体以前殖民宗主国为主，其根本目的是保持在非特殊存在、维持大国地位，主要手段是驻军和提供直接的军事援助。在非洲独立前夜，法国在非洲驻扎了超过90个军团，总兵力约为6万人，具有直接干预非洲事务的能力。冷战期间，法国以避免共产主义向非洲渗透为由，通过维持在非军事基地和驻军、签署防务或军援协议、派遣军事顾问、开展军事培训等方式，保持着在非军事存在，并根据协议获得了必要时出兵干预的“合法性授权”。<sup>②</sup>另一个殖民宗主国——英国——1956年在苏伊士运河战争中失败，1960年时任英国首相麦克米伦在南非议会发表演说，此后英国对非政策开始转变。与法国相比，此时期的英国虽然同样难以彻底摆脱殖民思维，但更关注在非的实

<sup>①</sup> European Council, “European Peace Facility”, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/timeline-european-peace-facility/>, 访问时间:2023年9月14日。

<sup>②</sup> 彭姝玮:《从戴高乐到马克龙:法国的非洲政策变化轨迹与内在逻辑》,载《西亚非洲》2019年第2期,第89页。

际利益而非维护特殊地位。英国介入非洲安全治理的目标是通过与非洲的安全合作获得实际的政治与经济利益。在这一阶段，前殖民宗主国以各种方式保持在非军事存在的行径，对新独立的非洲国家而言，压缩了其自主解决安全问题的空间，加强了其对外部军事力量的依赖。

冷战后国际局势发生了根本变化，前殖民宗主国的国际地位和国家能力明显下降，其对非政策也进行了战略性调整：一方面，在保证与非洲国家维持关联的同时，收缩其在非洲的军事存在，转而以技术援助、培训安全人员、帮助非洲国家提高安全治理能力等方式继续影响非洲安全治理；另一方面，通过欧盟、联合国或其他多边平台以反恐、维和为由介入非洲安全治理，以资金援助和能力培养等手段影响非洲国家和组织的安全治理机制建设。这种方式既有利于分担介入成本，也有利于为介入行为增加合法性基础。作为超级强国的美国，在“9·11”事件后从地缘政治和能源战略的角度重新审视非洲。此后，随着全球政治、经济格局的变化，美国在政治上对非洲的重视程度越来越强。<sup>①</sup>美国以驻军、与非洲国家建立伙伴关系、参与联合国等多种方式积极介入非洲安全局势，其主要目的是服务美国在非的政治经济利益——为“全球战略”布局，保障石油安全，护航美非经贸发展等。在冷战后这一阶段中，非洲加快了融入全球化进程的步伐，外部行为体的积极介入对非洲安全治理机制建设、安全理念的形生产生了深刻的影响。

当今世界处于百年未有之大变局中，日趋激烈的国际竞争使得以美英法为代表的西方国家和组织将非洲视为各国角逐竞赛的场域。大国竞争成为外部行为体介入非洲安全治理的主要推动力；反恐、反政变、应对突发非传统安全问题等都成为外部行为体介入非洲安全治理的借口；与非洲国家直接开展安全合作、提供安全援助，积极搭建多边平台、签署安全合作框架协议，通过参与国际组织等途径成为外部行为体介入非洲安全治理的主要手段。在新的历史阶段，非洲的安全已经超越问题本身，成为国际政治的重要一环。非洲面临着安全局势紧张、治理能力不足等诸多困境，不得不在依赖外部安全援助的同时接受安全问题的国际化，以及域外行为体对本区域安全问题的介入和影响。

<sup>①</sup> 张永蓬：《西方对非洲影响深化与扩大新态势——中非关系面临的新挑战》，中非合作论坛，2013年4月16日，[http://www.focac.org/chn/lhyj/yjcg/201304/t20130416\\_7877479.htm](http://www.focac.org/chn/lhyj/yjcg/201304/t20130416_7877479.htm)

### 三、非洲安全治理自主性危机的根源

非洲安全自主性危机的根源是：非洲落后的安全治理能力与严峻的安全治理需求之间的矛盾；外部行为体的积极介入与非洲无力抵抗之间的矛盾；非洲安全问题“国际化”与国际地位“边缘化”之间的矛盾。

#### （一）落后的安全治理能力与严峻的安全治理需求之间的矛盾

非洲落后的安全治理能力与严峻的安全治理需求之间的矛盾，是导致非洲安全治理自主性危机产生的根本内因。这对矛盾长期得不到彻底的解决，使得非洲始终难以摆脱对外部援助的依赖，也为外部行为体的介入打开缺口。

非洲国家早在独立之初就普遍认识到，没有稳定的政治和社会环境，实现非洲全面发展就只是一句空话。求和平、谋发展已成为非洲国家的共识。特别是在1999年非统第35届首脑会议上，非洲国家提出，非洲最需要的和平与稳定，是非洲在新世纪振兴与发展的前提条件。<sup>①</sup>但是自从非洲独立以来，其安全局势就不容乐观。当前，非洲安全局势更加复杂严峻：传统安全问题与非传统安全问题交融共生，新兴的恐怖主义成为传统军事政变的重要推手，军事政变助长恐怖主义的蔓延。加之受到国际局势和突发事件的冲击，非洲安全局势难以被有效控制。新冠疫情和俄乌冲突使非洲在公共卫生安全和粮食安全等领域面临着不同程度的治理危机。非洲国家和区域组织应对国际局势和突发事件分身乏术，安全赤字更加严重。面对诸多严峻的安全问题，非洲的安全治理能力远远不能满足安全治理需求。

从国家角度看，非洲国家普遍治理能力不足。根据非洲联盟负责能力建设的特别机构非洲能力建设基金会（African Capacity Building Foundation）2019年发布的《非洲能力报告》（Africa Capacity Report）显示，<sup>②</sup>国家治理能力得分60到80分的高分国家在非洲仅有10个，剩余均为60分及以下的国家。其中40到60分的中等治理能力国家有31个、占比67%，

<sup>①</sup> 罗建波：《非洲集体安全机制的发展研究》，第40页。

<sup>②</sup> 2019年《非洲能力报告》是The African Capacity Building Foundation（ACBF）机构关于非洲国家能力划分最新版本。此后至2022年期间发布的文件未涉及国家治理能力评级相关内容。

还有5个是20到40低分国家。<sup>①</sup>综合来看，超过一半的非洲国家治理能力只有中等水平，处理国内议题能力不足，无法彻底拒绝外部的安全援助。在经济领域，非洲国家欠发达的经济能力难以支撑安全治理长期的高昂支出，导致非盟安全治理资金严重不足。截至2020年10月，大约有三分之一的非盟成员国因逾期缴纳会费而受到了非盟的制裁。<sup>②</sup>在政治领域，非洲国家的治理赤字导致政变频发，致使很多深陷内部冲突的国家成为安全治理的对象，<sup>③</sup>更无力承担本国或本区域的安全治理责任。

从非盟角度看，资金匮乏是限制非盟发展的重要原因，从非统发展到非盟，资金匮乏问题一直难以彻底解决。根据统计，非盟平均每年约有30个会员国部分或全部不缴纳会费。尽管近年来非盟进行会费改革，对符合条件的国家进口商品征税以用作常规预算以及和平基金开支，但仍难以支撑庞大的安全支出。巨大的资金空缺阻碍了非洲联盟议程的有效执行。为了维持组织的正常运转，非盟不惜牺牲部分的自主性，接受附加政治条件的外部资金援助。

## （二）外部行为体积极介入与非洲无力抵抗之间的矛盾

外部行为体积极介入与非洲无力抵抗之间的矛盾，是导致非洲安全治理自主性危机产生的根源之一。外部行为体介入非洲事务有三大驱动力：干涉主义、大国竞争以及现实利益。安全事务只是外部行为体实现其战略目标的一个途径。

干涉主义是指西方国家尤其是前殖民宗主国参与非洲事务的天然使命感。干涉主义不仅是漫长殖民史的延续，更是宗主国试图重新“殖民”非洲的表现。非洲独立之后，殖民宗主国仍旧将非洲事务视为本国利益的一部分，或是本国国内政治的某种延续。“法兰西非洲”是西方国家干涉主义心态的真实写照，而他们基于干涉主义的介入行为，则被史学界视为企图重新“殖民”的信号。著名非洲史学家约翰·隆斯达尔（John Lonsdale）将20世纪40至60年代称为非洲史上的“第二次殖民占领”时期，而弗里

<sup>①</sup> African Capacity Building Foundation, “Africa Capacity Report 2019”, February 2019, p.4. <https://www.acbfact.org/who-we-are#slideshow-1>, 访问时间2023年8月17日。

<sup>②</sup> The Conversation, December 22, “How Member States and Partners Impede the African Union’s Quest for Financial Autonomy”, 2020, <https://theconversation.com/how-member-states-and-partners-impede-the-african-unions-quest-for-financial-autonomy-151115>, 访问时间2023年8月17日。

<sup>③</sup> 张凯：《非洲安全制度治理的转型与结构性困境》，载《国际论坛》2022年第5期，第113页。

德里克·库珀（Frederick Cooper）认为这是“发展型殖民主义”（Developmental Colonialism）时期。<sup>①</sup>可以说，自非洲国家独立至今，西方国家在非洲事务中从来没有放弃过殖民者心态。

大国竞争的加剧使得非洲逐渐成为各力量角逐的场域。美国将非洲视为与中国开展战略竞争的重要场合。面对中非之间在政治和经济领域的合作不断取得新突破，美国选择污名化处理，并试图推出代替性方案。特朗普政府将中国在非洲的经济行为冠以“债务陷阱”的帽子，紧接着又提出美国版“繁荣非洲倡议”，为非洲领导人提供美国的替代方案，试图帮助非洲摆脱“债务陷阱”。<sup>②</sup>除美国外，法国也将介入非洲事务视为其重返国际舞台、参与大国竞争的契机。多年来，法国通过对非安全援助、军售、维和、反恐等行动，向外展示着法国的国家实力和国家地位。

安全和军售等现实利益是外部行为体介入非洲安全治理的重要推动力。对欧盟和北约来说，防止非洲安全危机“外溢”导致难民和恐怖主义流入欧洲，进而影响欧洲国家安全是其介入非洲安全治理的主要原因。与此同时，巨大的军售利益是促使外部行为体介入非洲安全治理的重要动力。英法等国都积极向非洲售卖军事武器。根据2021英国国防和安全出口统计（UK defence and security export statistics：2021），2021年英国对37个非洲国家进行过军售行为，<sup>③</sup>非洲是其第七大武器购买方，<sup>④</sup>巨大的现实利益不断促使这些国家介入非洲安全局势。

如果说非洲自身对于安全援助的需求为外部行为体介入非洲打开缺口，那么外部行为体本身带有战略目标的积极介入行为更加剧了非洲安全治理自主性的危机。

① 李鹏涛、陈洋：《殖民地国家的基本特征与当代非洲国家治理》，载《西亚非洲》2020年第3期，第33页。

② 马汉智：《从特朗普到拜登：美国非洲政策的延续与变革》，载《国际研究参考》2021年第8期，第2页。

③ 阿尔及利亚、安哥拉、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、吉布提、赤道几内亚、埃塞俄比亚、加蓬、加纳、科特迪瓦、肯尼亚、利比亚、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、坦桑尼亚、突尼斯、乌干达、赞比亚、津巴布韦。

④ GOV.UK, “UK Defence and Security Export Statistics: 2021”, February 2023, <https://www.gov.uk/government/statistics/uk-defence-and-security-exports-for-2021/uk-defence-and-security-export-statistics-2021>, 访问时间2023年8月17日。



### （三）非洲安全问题“国际化”与国际地位“边缘化”之间的矛盾

“非洲问题非洲解决”是独立后非洲不断追求的目标，但实际上非洲问题很难脱离于国际政治而独立存在，包括安全治理在内的非洲问题深刻地被国际政治所影响和塑造着。被动国际化的非洲安全问题与“边缘”的国际地位之间的矛盾是导致非洲安全自主性危机不可忽视的原因之一。

非洲安全议题的国际化是指非洲安全议题超越非洲国家和组织的“内政”范畴，升级成为国际政治的重要组成部分，由包括非洲在内的国际众多行为体共同参与解决。安全议题国际化并不是非洲的自主选择，而是独立后的非洲能力较弱、无力抵抗外部因素影响，被迫卷入国际斗争的结果。推动非洲安全问题国际化的因素主要有两个：一是安全问题本身的国际化趋势；二是国际格局的变化。

安全是国际政治的重要研究对象。从威斯特伐利亚战争开始，战争与和平就是国际政治的主旋律，安全更是绕不开的重要议题。随着国家间相互依赖程度的加深以及安全问题本身的复杂化，国家之间关于安全问题的壁垒被进一步打破，安全问题不再仅仅局限于当事国的内政范畴。二战后发展出专门的国际安全研究以应对不断发展变化的安全议题，同时以联合国为代表的国际组织开始致力于协助世界各国解决安全问题，为国际安全合作搭建平台。就非洲大陆自身的安全问题而言，其发展形成也处在不断变化之中，并且带有明显的全球化和国际化特征。在独立之初非洲的安全问题主要是因政治动荡和民族问题产生的冲突和战争。在传统安全问题得到控制之后，以恐怖主义、气候变化、公共卫生、粮食危机等问题为代表的非传统安全又成为困扰非洲的主要安全难题。非洲安全议题的变化和发展越来越受到国际政治和全球化的影响。安全议题的国际化趋势要求非洲与其他行为体一道解决共同的安全问题，而在西方主导的国际体系中，非洲自身“边缘化”的国际地位又难以使非洲在安全议题中处于主导地位。因此非洲在安全治理中的主导地位和话语权难以得到保障，安全治理自主性在国际安全合作不断深化的过程中也逐渐受到损伤和挑战。

从国际局势的发展来看，非洲独立伴随着全球冷战格局的形成，刚摆脱旧殖民体系的非洲国家又被新的大国关系和全球经济体系所“绑架”。在安全上，非洲国家严重依赖外部大国，大国的直接介入和对抗塑造了非洲的安全议程。冷战结束后，国际政治的重心转向欧洲，非洲经历了短暂的

“被遗忘”期。当前，随着国际恐怖主义的肆虐以及大国竞争的激烈化，非洲安全问题再次成为国际社会的焦点。作为经历过漫长殖民历史的后发国家，在激烈的国际竞争中，非洲国家和组织的实力明显弱于其能够提供的国际价值。非洲的事务成为外部行为体利益的载体，非洲被迫陷入一场由西方国家和组织发起的所有权斗争中，这事关两个相互关联的历史进程：即外部行为体扩张引发的对非洲事务的继续干预，以及非洲未完成的独立自主化进程。这场危机的结果是，非洲人很难宣称拥有安全自主性。<sup>①</sup>

#### 四、非洲加强安全治理自主性的探索

随着自主意识的觉醒以及外部行为体介入程度的加深，非洲越来越认识到自主性受损对自身安全治理产生的不利影响。在叙利亚危机和萨赫勒地区维和行动等安全治理实例中，以西方国家为代表的外部行为体的强势更证明了沟通协商的无效，只有加强非洲自身的能力建设，才能掌握安全治理主导权。

##### （一）着力解决资金短缺问题，推动机制建设和制度改革

非洲落后的安全治理能力与严峻的安全治理需求之间的矛盾，是导致非洲安全治理自主性危机产生的根本内因。针对这一难题，当前非洲主要采取两方面措施提高安全治理能力，缓解安全治理赤字：其一，着力解决资金短缺问题；其二，推动机制建设和制度改革。

在解决资金短缺问题上，非盟和非洲国家都做出了一定努力。对于非洲国家而言，发展经济是解决资金缺口最有效的解决方法。自2000年后，非洲GDP增速有了明显提高，但仍然不能满足非洲安全治理的资金缺口（见图2）。经济水平难以满足非洲国家国内需求，更缺乏缴纳非盟会费的动力。

为了进一步激发非洲大陆的经济活力，非盟加快非洲经济一体化进程，积极投身非洲大陆自贸区（The African Continental Free Trade Area）建

---

<sup>①</sup> Benedikt Franke and Romain Esmenjaud, “Who Owns African Ownership: The Africanisation of Security and Its Limits”, Working Papers in International History and Politics, No. 1, February 2009, p. 3.

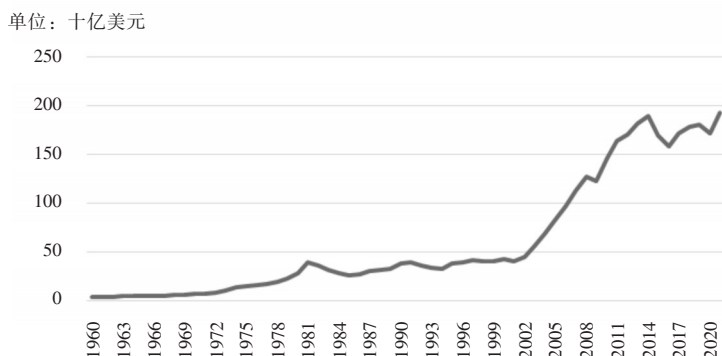


图2：1960年-2020年撒哈拉以南非洲地区GDP

资料来源：世界银行，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?contextual=max&end=2021&locations=ZG&start=1960&view=chart>

设。非洲国家对此积极响应，自2021年1月1日非洲大陆自贸区启动以来，除厄立特里亚之外，共有54个非盟成员国签署，42个国家批准，<sup>①</sup>非洲大陆单一市场的形成将为非洲经济的发展提供更多动力。

在缴纳会费方面，非洲国家的积极性也有提升。2018年非盟对符合条件的16个国家进口商品征税，<sup>②</sup>以用作常规预算以及和平基金（The Peace Fund）。但截至2018年12月31日，这些会员国只完成了预算的60%与和平基金的33%。

截至2021年8月31日，对和平基金缴纳费用的非盟成员国数量以及所缴数额都有了明显的提升。2021年和平基金从52个成员国中收集了23亿美元费用，占分摊费用总额的77%。52个捐助国有25个国家在2017年至2021年期间缴纳了全部费用，有27个国家缴纳了部分费用。<sup>③</sup>非盟成员国积极为安全治理提供资金离不开非盟一直在进行的会费改革。事实上，

<sup>①</sup> African Union, “Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area”, February 2023, [https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-sl-Agreement\\_Establishing\\_the\\_African\\_Continental\\_Free\\_Trade\\_Area.Pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-sl-Agreement_Establishing_the_African_Continental_Free_Trade_Area.Pdf), 访问时间:2023年8月17日。

<sup>②</sup> 16个国家分别为：马里、加蓬、喀麦隆、刚果布、塞拉利昂、卢旺达、乍得、科特迪瓦、贝宁、加纳、吉布提、几内亚、苏丹、肯尼亚、冈比亚、多哥。

<sup>③</sup> African Union Development Agency, “Second Continental Report on The Implementation of Agenda 2063”, February 2022, [https://au.int/sites/default/files/documents/41480-doc-2nd\\_Continental\\_Progress\\_Report\\_on\\_Agenda\\_2063\\_English.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/41480-doc-2nd_Continental_Progress_Report_on_Agenda_2063_English.pdf), 访问时间:2023年8月17日。

自2005年起非盟不断进行会费改革，以解决资金短缺问题、减少外部依赖。政策的制定、推行和监管等工作都有所改进。

在政策制定方面，2016年非盟在卢旺达举行了第27届非洲联盟首脑会议，决定对所有成员国符合条件的商品征收0.2%的进口商品税。非盟规定：其一，在成员国国内挑选适当的金融机构或海关部门专门负责评估和征收非盟进口税。其二，在每个成员国的中央银行、国家银行或储备银行中开立“非洲联盟”账户，非盟进口税直接存入其中，然后根据每个成员国的分摊额度汇入非盟指定的银行账户。其三，根据《非洲统一组织特权和豁免总公约》规定，该组织的财产、资金、资产和交易不受任何形式的法律程序的影响。因此，非盟进口税的征收不受任何形式的行政、司法或立法机构的影响。<sup>①</sup>

在政策推动方面，2018年1月非盟大会审议并通过了管理非盟财政的“黄金规则”，所制定的9条规则中有8条目前已全面运作。“黄金规则”对于非盟会费的上限、预算的可信度、会费的支出上限及授权、资金流的管理等细节做出规定，加强了会费缴纳和使用的制度规范。

在政策监管方面，2018年1月非盟大会组建了由15个财政部长组成的委员会（the Committee of Fifteen Ministers of Finance），负责预算监督。委员会在预算制定和管理、资金的监督和审查等方面发挥了重要的作用，极大地促进了相关制度建设，加强了非盟的执行能力。<sup>②</sup>

在提高安全治理能力方面，非盟提出《2063年议程》为非洲转变为未来全球强国制定蓝图和总体规划。其中，为确保非洲和平与安全架构（APSA）的运作，非盟在第一个十年实施计划中设定了“到2016年建立国家和平委员会（National Peace Council）”的目标。国家和平委员会的定位是协助非洲和平与安全架构工作，通过采取预防和调解措施，避免政党、民族和宗教团体之间的冲突。截至2021年，有60%的非盟成员国成立了全国和平委员会。此外，非盟为加强安全治理能力以及应对新的安全

---

① African Union, Faqs (Frequently Asked Questions) About Financing of the Union, <https://au.int/en/document/35739-file-faqsonfinancingoftheunion.pdf>, 访问时间:2023年8月17日。

② African Union, “Financing The Union: Towards the financial autonomy of the African Union”, June 2020, pp.15-17, [https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-financing\\_the\\_union\\_6.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-financing_the_union_6.pdf), 访问时间:2023年8月17日。

威胁，建立了专门的机构和政策工具，包括非洲联盟警察合作机制（非洲刑警组织）（African Union Mechanism for Police Cooperation）、非洲联盟冲突后重建与发展中心（African Union Centre for Post-conflict Reconstruction and Development）、非洲联盟边境计划（African Union Border Programme）等，为非盟加强综合边境治理的提供调节和支持。

经过非盟及非洲国家的改革探索，虽然目前非洲的安全治理能力仍然有待进一步提高、安全治理资金尚不能自给自足，但是安全治理赤字问题正在通过自主发展得到缓解。

## （二）重塑非洲自主地位，提高集体议价能力

外部行为体的积极介入与非洲无力抵抗之间的矛盾是非洲安全治理自主性危机产生的根源之一。重塑非洲安全治理领域的自主地位，调整与外部行为体之间的关系是非洲解决安全治理自主性危机的重要途径。

为了重塑非洲在安全治理领域的自主地位，非洲通过加强安全治理的“非洲性”来增强自身的话语权，以及推广泛非主义在安全领域的运用以统一和团结非洲力量。“非洲性”是非洲构建自身和平安全话语的重要根源，也是区别于国际对非安全话语的重要来源。<sup>①</sup>加强“非洲性”本身是反对外部统治以及倡导以非洲为中心，从不干涉到不漠视、从“非洲问题非洲解决”到“以非洲为中心的安全范式”，<sup>②</sup>再到《2063年议程》“平息枪声倡议”的提出，非洲安全治理理念中的“非洲性”逐渐在加强。泛非主义也称为“非洲主义”、“非洲个性”，是一种以捍卫非洲文明的独特价值和个性为基本形态，以争取非洲大陆之平等、独立、自由与统一为基本目标，形态庞杂内容广泛的非洲本土形态的民族主义。<sup>③</sup>泛非主义曾经在非洲独立过程中发挥了重要的团结作用，当前非盟将泛非主义运用在安全治理领域，希望能够团结所有非洲国家和非洲次区域组织，共同致力于解决非洲安全难题，共同维护非洲安全治理的自主性。《2063年议程》的提出，正是泛非主义和非洲复兴倡导的泛非团结、自决、自由、进步和集体繁荣的具体体现。

① 周玉渊：《非洲世纪的到来？非洲自主权与中非合作研究》，第14页。

② 周玉渊：《非洲世纪的到来？非洲自主权与中非合作研究》，第118页。

③ 刘鸿武，肖玉华，梁益坚：《以一个大陆的觉醒、抗争与自强——20世纪非洲国际关系理论之研究论纲》，载《世界经济与政治》2007年第1期，第15页。

调整与外部行为体之间的关系是当前非洲维护自主地位的重要手段，集体议价是实现这一目标的具体方法。集体议价是经济学概念，其原理是买方之间相互联合、提高议价能力，通过与卖方协商以降低购买成本。本文中的集体议价是指：非洲国家和组织联合起来，提高与外部行为体谈判的能力，以达到非洲利益最大化的目的。

当前，非盟努力通过制定共同政策和培养战略伙伴关系来提高其在全球政治中的议价能力。<sup>①</sup> 欧盟—非盟峰会是非洲进行集体议价的重要平台。2022年6月，40位非洲领导人共同出席峰会，就双方多领域的合作展开协商。通过内部联合，非洲在公共卫生、安全、移民等领域发出共同声音与欧盟进行协商。虽然非盟无法实际控制协商内容的实际落实情况，但是通过非洲联合与欧盟进行集体议价，非盟与欧盟在地位上越来越平等，非盟维护自身利益的能力也有所提升。这一点在美非峰会中也有所体现。非洲联合起来作为一个整体与美国展开协商，极大地提升了非洲的集体议价能力。在2022年12月第二届美非峰会中，49个非洲国家与非盟的代表团与会，集体与美国展开协商。美国承诺未来3年向非洲大陆提供550亿美元，在经济、卫生和安全方面为非洲提供支持。虽然美国的承诺是否能够真正落实难以保证，但是众多非洲国家联合作为一个整体，其国际地位远远超过单一非洲国家或组织，更有利于在与外部行为体的谈判协商中维护非洲安全利益、巩固非洲的自主地位。

### （三）扩大与新兴国家的合作交流，增强安全合作的多元化发展

当前非洲安全治理领域仍然需要广泛的外部援助，但与非洲开展深度安全合作的国家相对集中在西方国家及以其为主导的国际组织范围内。拓宽安全合作的对象，可以有效降低对单一国家的依赖程度，并且能够给非洲提供更多的机会选择合作伙伴及方式。通过增强安全合作的多元性，非洲能够在获得更多多元安全援助的同时，尽可能保障其安全治理自主性不受损害。

近年来，非盟积极探索安全合作的多元化之路。其中，推进与中国、印度、土耳其等新兴国家的安全合作、安全治理经验交流是一大重点。非

<sup>①</sup> Le Journal de l’afrique, “Panaficanisme : 4 questions clés auxquelles l’Union africaine doit s’attaquer”, February, 2023, <https://lejournaldelafrigue.com/panaficanisme-4-questions-cles-aux-quelles-lunion-africaine-doit-sattaquer>, 访问时间:2023年8月17日。

洲作为“希望的大陆”，是国际政治中的新兴力量。非洲与其他新兴国家有着相似的发展背景，面临着相似的发展难题，追求着共同的发展利益，非洲与新兴国家之间在安全领域的交流合作，不仅有利于帮助非洲摆脱对以西方国家为代表的外部行为体的依赖，更有利于新兴国家之间推动公平正义的国际安全合作。

以中国为例，关于与非洲进行安全合作的立场，中国在《全球安全倡议》中明确指出：支持非洲国家、非洲联盟、次区域组织为解决地区冲突、反对恐怖主义、维护海上安全所作努力，呼吁国际社会向非洲主导的反恐行动提供资金和技术，支持非洲国家增强自主维护和平的能力。支持以非洲方式解决非洲问题，推动非洲之角以及萨赫勒、大湖地区等热点问题和平解决。积极落实“非洲之角和平发展构想”，推动非洲之角和平会议机制化，积极打造合作示范项目。<sup>①</sup>

非洲与中国主要有以下几种合作安全合作与交流的方式：1. 中国通过参与联合国维和行动，向非洲提供人员、资金、技术等援助；2. 非盟与中国建立安全合作机制；3. 非洲国家与中国直接进行安全合作与交流项目。

从实际成果来看，中非之间安全合作交流正在稳步深化。2012年中国将和平安全合作列入中非合作十大计划，2018年6月中国国防部在华举办首届中非防务安全论坛，非盟防务部门官员和来自非洲50个国家军队的代表参加了论坛，与会代表围绕“一带一路”倡议与中非命运共同体、非洲地区安全形势、非洲自主安全能力建设、新时代中非军事关系等议题深入研讨。<sup>②</sup> 2022年7月第二届中非和平安全论坛部长会议召开，来自非盟和非洲的50个部长级领导和高级代表出席，讨论了在百年变局和世纪疫情叠加影响下，中非双方应秉持中非友好合作精神，践行全球安全倡议，朝着共筑安全共同体的美好愿景迈进。双方应密切战略沟通、加强装备技术合作、深化海上联演联训、拓展专业领域交流，推动中非和平安全合作走深走实。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 《全球安全倡议概念文件》，新华社，2023年2月21日，[https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content\\_5742481.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/21/content_5742481.htm)

<sup>②</sup> 《中非安全合作存在霸权主义倾向？请摘掉“有色眼镜”！》，中非合作论坛，2018年7月18日，[http://www.focac.org/zfgx/hpaq/201807/t20180717\\_7921260.htm](http://www.focac.org/zfgx/hpaq/201807/t20180717_7921260.htm)

<sup>③</sup> 《第二届中非和平安全论坛部长会议召开》，中非合作论坛，2022年7月26日，[http://www.focac.org/zfgx/hpaq/202207/t20220726\\_10728338.htm](http://www.focac.org/zfgx/hpaq/202207/t20220726_10728338.htm)

非洲与土耳其的安全合作交流也在不断深化中。土耳其积极参与非洲安全治理，其与非洲安全合作主要包括四大项内容：1. 对非军售。2021年土耳其对非军售额为3.28亿美元，布基纳法索、乍得、摩洛哥、埃塞俄比亚等国是主要购买者。2. 与非洲国家签署军事与安全协议。土耳其与卢旺达、塞内加尔、刚果、马里、尼日利亚、埃塞俄比亚和苏丹等超过25个非洲国家签署了国防和安全领域的协议。此外土耳其也向非洲国家提供部队训练项目，已有近8000名冈比亚士兵接受了土耳其的培训，另有10余个非洲国家的警察部队通过“国际警察培训合作项目”（International Police Training Cooperation Project）于土耳其接受安全训练。3. 参与维和行动。自2002年以来，土耳其积极参与非洲维和行动并做出了一定的贡献。联合国主导的7项维和行动土耳其参与其中4项，此外土耳其还参与了欧盟驻中非共和国部队以及欧盟驻马里培训团。4. 建立军事基地。土耳其长期关注并积极参与在索马里地区的反恐、维和行动，取得一定成效，并于2017年9月在摩加迪沙（Mogadishu）设立了一个军事基地。该军事基地重要的地缘战略优势将助力土耳其在索马里甚至整个非洲的安全行动，<sup>①</sup>未来土耳其将会在非洲安全问题中扮演更加重要的角色。

除中国与土耳其外，印度、巴西等新兴国家除了为联合国维和行动提供支持外，对非洲和平安全事务的介入相对较少。<sup>②</sup>虽然当前新兴国家无法完全取代西方国家在非洲安全治理中的角色，但是非洲与新兴国家开展的安全合作为非洲获取安全援助提供了更多的选择，安全合作的多元化发展实际上有利于非洲保护其安全治理自主性不受外部援助的威胁。

## 五、结语

非洲落后的安全治理能力难以满足严峻的安全治理需求，无力彻底摆脱外部行为体的积极介入，处于“边缘”的国际地位难以彻底掌握被动国际化的安全问题，致使非洲深陷安全治理自主性危机的泥淖。

---

<sup>①</sup> 《从安全到经济：土耳其为何要扩大它在非洲的存在？》，半岛电视台中文版，2022年1月14日，<https://chinese.aljazeera.net/opinions/long-reads/2022/1/14/从安全到经济土耳其为何要扩大它在非洲的存在>

<sup>②</sup> 张春：《非洲安全治理困境与中非和平安全合作》，第114页。



非洲国家因安全治理能力赤字而依赖外部行为体的军事援助，发展至今外部行为体在非的驻军及军事基地等军事存在难以彻底清除；非盟由于高度依赖资金援助而被外部行为体当作其实现在非利益的“工具”，其自主地位不断受到挑战；随着国际政治的发展变化，非洲安全问题被裹挟其中，成为大国博弈和利益争夺的对象，非洲失去对域内安全问题的话语权。这些都是非洲安全治理自主性危机的直接表现。

因为安全治理能力赤字而需要援助，但接受援助之后，治理能力不但没有明显提升，自主性反而受到冲击。面对这样的现状，非洲进行了一系列探索：从非洲自身出发，非洲国家和组织致力于解决资金短缺问题，进行安全治理机制和制度改革，以提高非洲安全治理能力；在调整与外部行为体关系方面，非洲致力于重塑非洲自主地位，提高与外部行为体的集体议价能力；在国际层面，非洲积极探索安全合作的多元化发展，加强与新兴国家之间的交流，减少对西方国家的高度依赖。

虽然这些努力目前还不足以帮助非洲建立强大的安全治理能力、完全摆脱对外部援助的依赖，但却体现出非洲把握和巩固安全自主性的强烈意愿。这不仅是非洲解决安全治理自主性危机的积极探索，更为新兴国家在安全治理领域的经验交流与安全合作提供借鉴参考。

如何在独立之后实现自主发展，在大变局中找准自己的国际利益和国际定位，在处理内部需求和外部关系之余推动自身利益的实现，在接受国际援助的同时牢牢掌握自主性，在国际社会的变化中保护自身安全利益不沦为竞争对象，对非洲国家来说不是独立后的自动配置，还需要在实践中继续积极探索。

## 罗马尼亚国家安全战略的特点（1990-2022）

曲 岩

**摘 要：**自1989年东欧剧变以来，国际安全环境一直在发生变化。相对于大国而言，小国对于国际环境的变化感知更为敏感，国家安全战略和外交政策也会相应发生改变。本文通过梳理罗马尼亚1989年之后出台的国家安全/防务战略文件，总结了罗马尼亚安全战略的三个特点：第一，密切关注地区局势变化；第二，对联盟高度依赖；第三，具有利益导向的主观能动性。罗马尼亚国家安全/防务战略始终与国家利益相关，是对周边和国际安全环境变化的回应，并非简单地“追随”大国，理解其背后的特点与逻辑，重视其主观能动性，才有利于制定适合的相关政策。

**关键词：**中东欧；国家安全战略；罗马尼亚；小国战略选择

**作者简介：**曲岩，中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所助理研究员

1989年东欧剧变之后，罗马尼亚对外政策发生巨大转变。与其他原属社会主义阵营的中东欧国家一样，罗马尼亚转向西方，寻求加入北约与欧盟，期望融入欧洲-大西洋体系。与此同时，罗马尼亚开始加强与美国的联系，并逐渐成为美在中东欧地区最坚定的支持者之一。近年来，中美战略竞争加剧，俄乌冲突成为国际格局不稳定的新变量，作为“北约东翼”国家，罗马尼亚在安全上对美国高度依赖，亲美、反俄表现越来越突出。罗马尼亚对外政策的发展变化，体现了政策制定者对国家安全环境认知的变化、对威胁的感知与评估的变化，这在罗马尼亚国家安全战略文件中充分体现。这种变化体现了中东欧国家安全战略选择和对外政策方向的逻辑。在国际局势发生变化的时候，尤其是大国对立的情况下，小国的战略选择格外重要。这些国家如何看待国际环境以及周边安全环境的变化？我们该如何理解小国国家安全战略的特性？本文以罗马尼亚为例，分析其国

---

本文系国家社科基金重大项目“‘一带一路’沿线各国民族志研究及数据库建设”(17ZDA156)的阶段性成果。感谢匿名评审专家和编辑部对本文提出的批评和修改意见,文责自负。

家安全战略的特点，尝试解答这些问题。

广义而言，国家安全战略是指“通过军事手段、政治手段和经济手段维护国家安全这一政治目标的方略”，<sup>①</sup>从微观角度来看，国家安全战略文件是“协调使用各个国家的相关权力工具的计划”，是“在国家层面构建战略构想，并将这一构想传递给利益相关者和公众，以此确定优先战略目标的文件”。<sup>②</sup>虽然安全战略的制定与落实受到多方因素的影响，但一国的安全战略文件作为安全防务规划的基础性文件，是可以真切反应出政策制定者对于国家安全和国家利益的理解，如何认识周边安全环境，如何评估威胁，并在此基础上如何分配利用国家资源保障国家安全。

相对于大国而言，小国因自身条件所限，与国际环境的关系更为紧密，安全战略的核心之一是如何在不同的国际环境中保障自身安全。国内关于美国、俄罗斯、日本等大国的国家安全战略研究较为丰富，对于小国安全战略和对外政策的研究也较为充分，<sup>③</sup>但是关于中东欧国家的安全战略涉猎较少。鞠豪考察了乌克兰危机之后中东欧国家的战略选择，总结了中东欧地区安全特征，并指出由于地理位置与历史遗产的差异，中东欧国家对外部威胁有不同解读，因此安全战略选择呈现差异。<sup>④</sup>宋黎磊考察了波兰“海间联邦”构想的思想溯源，指出波兰作为中东欧地区的大国，利用俄波中间地带国家制衡俄国的外交政策取向重新成为波兰当前外交战略的底色。<sup>⑤</sup>姬文刚梳理东欧剧变30年来波兰的外交与安全转型，认为波兰外交与安全转型受到美国、欧盟、俄罗斯等大国因素的影响。<sup>⑥</sup>王怡然从小国基本属性安全的脆弱性入手，总结分析了波罗的海三国独立后的安全

① 左希迎：《美国国家安全战略的转变》，中国社会科学出版社2023年1月版，第27页。

② Marian Zulea (coord.), *Strategiile de Securitate Națională*, Editura Tritonica, 2017, p.25.

③ 何奇松：《试析波罗的海三国防务战略的演变》，载《欧洲研究》2007年第2期；陈翔：《析小国安全战略抉择及其效应》，载《战略决策研究》2017年第1期；曹玮：《选边还是对冲——中美战略竞争背景下的亚太国家选择》，载《世界经济与政治》2021年第2期；李兴、耿捷：《“不对称关注”视域下的小国外交：理论建构与中国方略》，载《社会科学》2022年第1期。

④ 鞠豪：《乌克兰危机后中东欧安全局势与中东欧国家的战略选择》，载《俄罗斯学刊》2021年第5期。

⑤ 宋黎磊：《“海间联邦”构想与波兰外交思想溯源》，载《俄罗斯研究》2022年第6期。

⑥ 姬文刚：《东欧剧变30年来波兰的外交与安全转型》，载《山西大学学报（哲学社会科学版）》2019年第2期。

战略选择。<sup>①</sup> 张艳璐以小国对外战略的特性为支点，讨论了波罗的海三国对华政策的发展变化。<sup>②</sup> 这些研究主要讨论了中东欧国家作为较小体量的国家如何维护自身安全，但很少从中东欧国家的安全战略文件出发，通过文本分析与战略实践追踪，讨论中东欧国家安全战略选择的特点与变化。

国家制定外交政策的出发点是国家利益，其中维护国家领土完整与政治独立的国家安全问题是核心利益之一。<sup>③</sup> 国家安全战略都具有高度的环境性和利益导向性，<sup>④</sup> 也就是说一国的安全战略深受周边以及国际环境的影响，并且是以国家利益为导向的。体量较小的国家面临的安全困境是，既希望增加自身影响力，又要保持自身的自治权。<sup>⑤</sup> 这就让小国的安全战略选择展现出一些特点。一方面，小国更依赖联盟。依赖与大国的联盟是小国寻求生存与发展的重要手段，依赖联盟组织是提升自身话语权和影响力的重要工具。<sup>⑥</sup> 小国安全战略的焦点是与大国和平相处并获得大国的保护，如何处理好与大国的关系是小国的安全之本。与大国的关系又是检验小国安全战略理念与实践的最佳案例。另一方面，小国在与大国的互动中依然具有不可忽视的主观能动性。更重要的是，“大小国家结盟的过程中，小国或多或少可以通过大国的支持增加自己的力量，发挥某种影响力，……为自身的其他利益服务”。本文试图在前人对中东欧国家安全战略以及中东欧国家与大国关系研究的基础上，从文本出发，讨论罗马尼亚国家安全战略的特点。梳理罗马尼亚自1989年以来有关国家安全战略的文件，可以发现罗马尼亚对国际形势和周边环境的看法，这是罗马尼亚政治精英对地缘政治变化的回应。外部环境的变化影响战略选择，然而背后不变的却是小国战略选择的一些共性特点。尽管国家安全（防务）战略内容发生了巨大变化，但罗马尼亚寻求与大国建立特殊的优先关

① 王怡然：《波罗的海三国独立后的安全战略选择》，载《长春大学学报》2020年1月第30卷第1期。

② 张艳璐：《小国对外战略的逻辑与偏好分析：以波罗的海三国为例——兼论波罗的海三国对华关系和政策的演变》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2019年第5期。

③ 李少军：《国际政治学概论》，上海人民出版社2009年版，第222页。

④ Simona Soare, *Romania's National Security Strategy—A Critical Approach of Transformational Politics*, Monitor Strategic, nr. 1-2 2008.

⑤ Laurent Goetschel (ed.), *The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe*, p. 13-31). Springer US, 1998.

⑥ 韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社2014年版，第298页。

系，以此作为安全保障并增强自身的影响力，提升自身地位的传统政策一直持续到今天。<sup>①</sup>

1989年发生剧变以来，罗马尼亚国家安全战略的出台几经波折。有关制定国家安全防务战略的法律直到2004年才正式出台，<sup>②</sup>后又于2015年经历修订。2015年7月颁布的罗马尼亚国防规划法（Nr.203/2015）规定，<sup>③</sup>国防战略是国防规划的基本文件，必须由总统在任期的前六个月提出，提交议会审议通过。该战略应包括：国家安全利益和目标的定义，国际安全环境的评估，潜在风险、威胁和脆弱性的识别，行动方针和在联盟内确保罗马尼亚国家安全的主要方式。本文结合国际和地区形势背景梳理罗马尼亚国家安全战略文件，分析罗马尼亚安全战略的特点，从而理解其战略选择的变化。

## 一、高度重视地区安全局势

小国在安全问题上更容易受到外部环境的影响。由于小国相对实力较弱，天然具有更强烈的不安全感，因此对威胁的认知与评估和大国不同。如果说大国更在意国际体系的权力与秩序，那么小国更在意自身安全维护，对周边环境的关注度更高，对区域威胁更敏感。

从历年来的安全战略可以看出，罗马尼亚对周边环境的变化感知非常敏感。从1994年第一份安全构想到2020年的国家防务战略，罗马尼亚始终密切关注东南欧地区局势，高度重视潜在风险邻国摩尔多瓦的动向，很早注意到俄罗斯对于地区稳定的干扰，积极采取相应措施。

### （一）密切关注东南欧局势

罗马尼亚身处东南欧，这里历来是冲突频发、大国博弈的战场。罗马尼亚始终密切关注本地区局势的变化，在此基础上做出相应的政策调整。罗马尼亚历年安全战略始终表达出本国对所在地区形势变化的重视与回应，并期望能为地区安全与稳定做出自己的贡献。

<sup>①</sup> Simona Soare, “Romania’s National Security Strategy—A Critical Approach of Transformational Politics”, Monitor Strategic, nr. 1-2 2008.

<sup>②</sup> 1998年8月政府首先颁布了关于制定罗马尼亚国防规划的第52号政令，是此后国防规划法的雏形。内容详见 [https://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.ftp\\_act\\_text? idt=17152](https://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.ftp_act_text? idt=17152)。

<sup>③</sup> <https://legislatic.just.ro/Public/DetailiiDocumentAfis/170048>

20世纪90年代，东南欧的新政权或新独立国家政局不稳，本已存在的民族矛盾被激化，在南斯拉夫、摩尔多瓦都爆发了战争，整个地区的安全环境充满了不稳定和不确定性。罗马尼亚彼时面临的安全困境是，如何在不稳定的地区环境中保证国家安全。1994年1月，罗马尼亚第一份有关新形势下国家安全战略构想的文件就是在这样的背景下出现的。地区冲突与不稳定成为这一时期罗马尼亚周边环境的主题，也是安全威胁的主要来源。在这份构想中，罗马尼亚这样描述当前所处的地缘政治环境：欧洲大陆形成了一个新的、复杂的战略形势，其特点是相互矛盾的进程同时发展。在西欧，经济-金融和政治-军事一体化进程仍在继续；另一方面，在欧洲中部和东部，建设民主社会的努力得到扩大和深化，同时出现了一些国家分裂的现象，新的风险因素和威胁出现，一些军事冲突也在这一地区发生。面对这样的环境，罗马尼亚认为应该加强欧洲一体化进程，以维护现有民主成果，同时根本目标应是建立一个安全体系，即北约应无选择性地扩大成员国。

1995年波黑战争结束，在北约和美国的压力下，波黑三方签订了《代顿协议》，建立了独特的“波黑模式”。1998年“科索沃”地区民族矛盾激化爆发危机，北约越过联合国框架，直接对南联盟发动军事打击。在1999年版国家安全战略文件中，罗马尼亚依然深切关注地区安全形势的变化，并以此作为基础，制定对外政策。罗马尼亚对东南欧地区冲突是否会继续升级并扩大表示极大的担忧，并希望在地区安全中做出自己的贡献。战略中明确指出，罗马尼亚国家利益之一是“参与保障欧洲的安全与稳定”。这为罗马尼亚在科索沃战争中的行为提供了依据，也表现出罗马尼亚希望积极参与地区安全事务的意愿。

随着地区局势趋向平稳，罗马尼亚也开始在一定程度上降低了关注度。2008年国家防务战略中对东南欧地区局势的判断是：通过欧洲-大西洋共同体的干预以及近年来采取的强制和维护和平措施，影响巴尔干地区和平与安全的冲突强度显著下降，而且随着罗马尼亚和保加利亚加入北约，该地区局势变得更加安全和稳定。

## （二）高度重视摩尔多瓦的动向

对于罗马尼亚而言，与摩尔多瓦的关系并非只是一个邻国这样简单。摩尔多瓦人与罗马尼亚人的祖先本是同族同源，都是葛特-达契亚人。

1812年，第七次俄土战争结束后，俄国打败奥斯曼帝国，攫取了摩尔多瓦公国东部位于普鲁特河与德涅斯特河之间的领土。这一地区被俄国重新命名为比萨拉比亚。1939年8月，苏联与德国签署互不侵犯条约，其秘密议定书确立了苏联和德国各自的势力范围，德国承认苏联对比萨拉比亚地区的占领。后来，这一地区的大部分加上德涅斯特河左岸的一部分狭长地带成为苏联加盟共和国摩尔达维亚苏维埃社会主义共和国。1991年，摩尔多瓦共和国宣布独立。从历史角度和民族情感上罗马尼亚一直认为摩尔多瓦是被沙俄和苏联占领的原属于罗马尼亚王国的领土。因为这种特殊的关系以及战略性的地理位置，罗马尼亚格外重视摩尔多瓦的动向，摩尔多瓦在罗马尼亚安全战略和外交政策中优先级别很高。

这样的理念在国家安全战略上的体现就是，几乎每一份文件中都强调了摩尔多瓦的稳定对于罗马尼亚的重要性，罗马尼亚为此坚定支持摩尔多瓦走欧洲化道路。但随着摩尔多瓦政局和两国关系的变化，罗马尼亚的政策也做出相应的调整。摩尔多瓦独立之初反对苏联的一切，为了要摆脱苏联为其构建的摩尔多瓦民族认同，摩尔多瓦追随罗马尼亚西方化的道路，甚至期望与罗马尼亚实现大统一。<sup>①</sup>而1994年版罗马尼亚国家安全战略中也呼应了这一动向，“摩尔多瓦民主化方向的进展，经济、文化、科学以及其他计划与罗马尼亚一体化的行动，同时与其他前苏联国家构建新的外交关系，这些都是增强地区稳定的重要因素”。大罗马尼亚主义在摩尔多瓦国内的盛行引发了其他少数民族尤其是德涅斯特河左岸俄罗斯族人的强烈不满，甚至爆发了严重的暴力冲突。摩尔多瓦开始重新审视民族构建与民族认同问题，与罗马尼亚关系趋于冷淡。这一时期罗马尼亚的外交重点是尽快加入北约，融入欧洲-大西洋组织，于是2001年罗马尼亚国家安全战略中指出，应“在务实的基础上发展与摩尔多瓦共和国的特殊关系”。2004年12月伯塞斯库当选总统，十分重视罗摩关系，他曾多次表示，在欧盟内会实现罗马尼亚与摩尔多瓦两国的统一。离任后，伯塞斯库还曾申请加入摩尔多瓦国籍。2006年版的国家安全战略中体现了伯塞斯库总统对摩尔多瓦问题的关注，其中强调：“罗马尼亚有政治和道德义务支持摩尔多瓦共和国现代化、民主化和欧洲一体化进程，从政治、经济和外交角

<sup>①</sup> 摩尔多瓦的国旗选用与罗马尼亚国旗相同的底色，以罗马尼亚国歌《觉醒吧，罗马尼亚人！》为本国国歌。

度尽一切努力支持其主权和领土完整。罗马尼亚十分关注摩尔多瓦共和国东部地区分裂主义冲突的演变，积极推动寻找可行方案——以国家民主化和该地区非军事化为基础，撤出非法驻扎的部队和武器，并将支持欧盟和美国参与和平进程。”2010年版国家防务战略<sup>①</sup>对于这一问题的描述更为直白：摩尔多瓦共和国加入欧洲共同体，分隔一个民族的最后障碍将得以消除。

2014年克里米亚危机发生之后，罗马尼亚的防务战略也进行了调整，摩尔多瓦对于罗马尼亚的战略意义更加重要，其内政外交的动向也在影响两国的关系。2014年12月当选的克劳斯·约翰尼斯总统主导了这一变化，在2015年版防务战略文件开篇即言：“认识到近年来在地缘政治方面发生的变化是制定立足于现实并确定合适的行动方向战略的必要且首要一步。”对于罗摩关系而言，罗马尼亚认识到区域的不稳定性将极大影响其在摩尔多瓦的战略利益，表示依然将继续支持摩尔多瓦的欧洲化道路。此后，摩尔多瓦国内政局陷入危机，亲俄派与亲欧派的斗争以及严重的政治腐败引发民众强烈不满，示威游行不断。2019年议会大选之后，亲欧派力量逐渐占据优势。在这之后出台的2020年版罗马尼亚国家防务战略中着重表达了对摩尔多瓦局势的关切：“摩尔多瓦共和国的发展存在危机，这是由于欧洲取向与欧亚取向互相平衡的前景造成的。减少摩尔多瓦欧洲化道路的机会对于国家安全环境而言会加剧危机。”因此，罗马尼亚会继续“支持摩尔多瓦欧洲化道路，参与双边互联互通战略项目，支持邻国巩固民主机制，增强复原力”。

### （三）关注俄罗斯在本地区的影响

基于历史原因，中东欧地区国家在追随西方的同时，普遍有恐俄反俄情绪。罗马尼亚也不例外。然而从转型进程来看，罗马尼亚最初并没有坚定地走“欧洲路线”，而是左右摇摆。在对自身安全环境评估之后，罗马尼亚国家安全战略定位于融入欧洲-大西洋框架。在这一过程中，罗马尼亚始终关注俄罗斯在本地区的战略布局与影响。

---

<sup>①</sup> 罗马尼亚为配合加入北约和欧盟，2003年宪法做出相应修订，其中将国家安全战略文件的名称更改为国家防务战略。2006年安全战略，因其名称（未依照宪法规定改为防务战略）、内容（涉及“善治”、预防性参与盟友远距离冲突干预等）及出台时间等问题，遭受巨大争议。相关讨论可参考Marian Zulea (coord.), *Strategiile de Securitate Națională*, p.297-325。



上世纪90年代初期，罗马尼亚的安全战略左右摇摆，“罗马尼亚的安全政策是基于北约和俄罗斯之间的对冲。”<sup>①</sup> 1991年，罗马尼亚总统伊利埃斯库访问苏联，并与戈尔巴乔夫签订了中东欧国家中的第一份睦邻友好条约。同年10月，伊利埃斯库也致信北约秘书长曼弗雷德·沃尔纳，表示“罗马尼亚愿意与北约密切合作，因为从政治和军事角度来看，北约是唯一有能力确保新兴欧洲和民主国家的稳定和安全的组织。”<sup>②</sup> 此时罗马尼亚面临的外交环境极为恶劣，几乎陷入孤立主义中无人援助。“由于在共产主义时期提升的对外地位，布加勒斯特没有得到中东欧前盟友的信任，又因其在民主转型方面的负面形象，也没有得到西方伙伴的全力支持。”<sup>③</sup> 罗马尼亚认为自己处在权力的真空地带，夹在两个不稳定区域（西巴尔干与德涅斯特河）之间，属于“灰色地带”。

1994年版国家安全战略在分析地区形势时，多次表达对前苏联地区可能发生大规模杀伤性武器和常规武器不受控制扩散的担忧，以及可能出现冲突扩大甚至殃及罗马尼亚领土的情况。此后，对俄罗斯的警惕性也一直存在于罗马尼亚的国家安全战略中。两次车臣战争，2008年的俄格战争，再加上俄乌之间天然气之争影响欧洲能源供应，俄罗斯的动向始终牵动着罗马尼亚的神经。2010年国家防务战略文件中明确指出，当前欧洲安全环境出现倒退，俄格战争表明如果欧洲-大西洋共同体成员不持续关注并积极参与，这一地区安全威胁和风险又将回到过去。<sup>④</sup> 2014年克里米亚危机爆发，罗马尼亚感受到剧变以来前所未有的危机。2015年国家防务战略多次提到俄罗斯对本地区的威胁，认为俄不仅改变了地区乃至欧洲安全局势，而且将会影响罗马尼亚国家战略利益。2020年防务战略中共有8处提及俄罗斯，指出俄罗斯的态度和行动违反了国际法准则，与西方国家和北约的分歧扩大并永久化，对寻找确保稳定、可预测性和安全的可行解决方案构成严重障碍。

① Simona Soare, “Romania’s National Security Strategy—A Critical Approach of Transformational Politics”.

② Ibid.

③ Roxana Olteanu, “30 years of Transformation and Reconstruction: the Security of Romania in the Post-communist Era”, *Studia Securitatis*, 1/2020.

④ *Strategia Națională de Apărare: Pentru o Românie care garantează securitatea și prosperitatea generațiilor viitoare* (2010), p.11.

## 二、对联盟的依赖

为维护地区局势的安全与稳定，罗马尼亚国家安全/防务战略中展现出对联盟的信任与渴望。小国的安全脆弱性意味着小国的安全依赖性。不仅依赖与大国的联盟，也依赖多边联盟，即地区和国际组织。在国家安全防务战略的指导下，通过考察罗美关系的实践，可以发现罗马尼亚越来越看重对美国的关系以及对北约的依赖，这两者之间也是相辅相成的。与美国的关系有助于提升罗马尼亚在北约和本地区的地位，在北约框架下对美国领导地位的支持又提升了与美国的战略伙伴关系。

剧变之后，罗马尼亚所处的地区环境最大的特点是冲突不断，安全极度不稳定。身处这样的环境中，国内政治不稳、经历转型、遭遇经济衰退的罗马尼亚不可能通过自己的力量保障自身安全和实现国家安全战略目标。于是罗马尼亚迅速调整对外政策，积极拥抱欧洲-大西洋体系，从“灰色地带”成为欧盟和北约成员国。1999年国家安全战略确立了罗马尼亚坚定不移、不容置疑地通往欧洲大西洋一体化的道路，强调罗马尼亚与欧洲价值观的一致性。欧洲范围内文明和民主价值观得以重建的第一阶段，是北约和欧盟的扩大。作为欧洲文明的一部分，罗马尼亚支持欧洲价值观，并认为其利益与所有民主国家的利益一致。

在这一时期，罗马尼亚的安全目标和外交政策方向，都围绕融入欧洲-大西洋体系设立。克林顿政府对北约东扩的表态<sup>①</sup>让罗马尼亚方面越来越理解，如果要加入北约，必须得到美国的支持，必须搞好与美国的关系。这种理解成为随后罗马尼亚大力发展对美关系的基础。2001年版国家安全战略中首次将加入欧盟和北约提升至国家利益的高度，并再次强调民主价值观的一致性，这表明罗马尼亚对于融入西方体系的决心与信念。

罗马尼亚极力推动并维护罗美战略伙伴关系，积极支持美国和北约的军事行动，以实际行动向美国证明，罗作为欧洲一部分维护地区安全与稳定的努力，证明其地缘政治的重要性及价值，更要证明罗马尼亚是美国在东南欧最坚定的盟友，以期获得美国的支持，尽快加入北约。

在两个关键性事件上，罗马尼亚做出重要选择。首先，在1999年科

<sup>①</sup> 相关讨论可见李海东《克林顿政府与北约东扩》一文，载《美国研究》2001年第2期。

索沃战争期间，罗马尼亚抛弃了昔日的巴尔干盟友南斯拉夫，全力支持北约和美国对南联盟的制裁和军事打击。罗马尼亚允许北约战斗机进入其领空，执行针对塞尔维亚的军事任务，并拒绝俄罗斯飞机进入罗领空的请求。此外，罗马尼亚还加入了对南联盟的孤立行动中，拥有本土石油工业的罗马尼亚切断了向南联盟输送石油产品的所有商业途径。<sup>①</sup>这对于其与美国的战略伙伴关系的维护，甚至加速加入北约和欧盟的进程，都起到了至关重要的作用。<sup>②</sup>

其次，罗马尼亚大力支持美国反恐行动。2001年美国发生9·11事件之后，罗马尼亚立刻对美国进行声援，并以实际行动支持美国的反恐斗争。2001年战略文件中明确指出，罗马尼亚目前没有，在不久的将来也不会面临对国家安全有影响的军事威胁，明确将恐怖主义列为影响国家安全的主要外部风险因素，并强调要“更好地协调内部危机管理措施，以切实有效地保证我国参与打击恐怖主义的国际努力。”2006年和2008年出台的国家安全/防务战略中，恐怖主义依然被列为对国际安全的最大威胁，并强调集体安全防御的重要性与必要性。有学者认为，安全战略反应出一种隐含的看法，即罗在某种程度上将参与反恐解读为加入北约的前提。<sup>③</sup>这样的理念落实在实际行动中的表现是，2001年9月19日，罗马尼亚议会通过决议支持美国，根据北约第5条作为事实上的北约成员参与反恐行动。12月，罗马尼亚议会批准通过参加阿富汗ISAF反恐行动。2002年4月，罗马尼亚议会批准了罗美之间的SOFA决议，同意美国在罗马尼亚驻军。<sup>④</sup>2003年2月12日，议会批准罗马尼亚参与对伊拉克的行动，并开放领空。彼时欧洲对伊问题出现严重分化，面对法德为首的“老欧洲”国家的反战倡议，包括罗马尼亚在内的“新欧洲”国家则公然支持美国，参与对伊战争。随后，罗马尼亚这些动作终于得到了回报，美国对罗马尼亚所作的努力表示肯定，支持罗马尼亚尽快加入北约。

此后，在罗马尼亚的积极推动下，两国战略伙伴关系不断深化。2010年

① <https://www.nato.int/kosovo/press/p990427a.htm>.

② Roxana Olteanu, “30 years of Transformation and Reconstruction: the Security of Romania in the Post-communist Era”, *Studia Securitatis*, 1/2020.

③ Iulia-Sabina Joja, “Reflections on Romania’s Role Conception in National Strategic Documents 1990–2014: an Evolving Security Understanding”, *Europolity*, vol.9, no.1 2015.

④ <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/35990>.

国家防务战略中明确了罗美两国战略伙伴关系的基本内容：政治对话、国际安全与经济合作。在这样的基调上，两国战略伙伴关系发展的重要里程碑是2011年签订的《21世纪战略伙伴关系宣言》，确定了两国关系的支柱：政治对话、安全、经济、人民、科技、研究、教育与文化，并指出了要加强合作的重点领域，即政治军事关系、执法合作、贸易和投资以及能源安全。这份宣言为两国关系不断拓展并深化提供了框架性文件，也让美国得以更深入地介入罗马尼亚国内外政策的制定和实施。

克里米亚危机发生之后，罗马尼亚更加渴望美国与北约在这一地区的军事存在，期望得到更积极的安全保障。从2015年版国家防务战略文件中可以看出罗马尼亚对美国和北约在安全保障方面的渴望与信任。文件中明确强调在外交政策方向上继续深化与美国的战略伙伴关系，尤其要通过在罗马尼亚领土上和黑海地区的军事合作。此外，文件还指出“罗马尼亚安全的主要保障者是北大西洋联盟，……跨大西洋关系的稳固性取决于维持美国在欧洲的参与”。这样直白的表达地体现出罗马尼亚对美国的依赖。相比之下，同样在外交政策上表现出明显亲美倾向的波兰，在国家安全战略文件中的表达更加含蓄并且“独立”：欧洲-大西洋和欧洲合作机制的成员身份加强了波兰共和国的安全。<sup>①</sup>有学者指出，在这份文件之后，美国已经成为罗马尼亚完全的保护国，“罗马尼亚的利益是确保与美国的联盟是完整的”，“罗马尼亚的外交政策以及国内政策的关键方面几乎完全被美国接管”。<sup>②</sup>

为此，两国加强了军事安全的合作。2014年，美军在德韦赛卢建立了海军支援设施基地，这是美军自1987年以来建立的首个海军基地，也是北约导弹防御系统的重要部分之一。在北约框架内，罗马尼亚军队倡导并参与提升北约东翼国家军事作战能力：罗马尼亚军队积极参加多国部队演习，例如2017和2018年的“军刀出击”，2018年10月首次与乌克兰合作的“晴朗天空”等；2015年12月在布加勒斯特建立主要由罗马尼亚军队成员组成的北约东南欧多国部队指挥部，增强东南欧北约部队的战备能

<sup>①</sup> National Security Strategy of Republic of Poland (2014), [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/NSS\\_RP.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/NSS_RP.pdf)

<sup>②</sup> Gabriel Elefteriu, “România, Protectorat American: O Veste Excelent?”, <http://strategyfiles.ro/2015/10/10/romania-protectorat-american-veste-excelenta/>

力；罗马尼亚大量购买美国军事设备和技术，美国支持并援助罗马尼亚军队现代化建设，改善罗军队与美国和北约部队的互通性，2017年罗马尼亚防务预算更是达到北约要求的GDP的2%。2020年10月，美国国防部长与罗马尼亚国防部长签订了《2020-2030年双边防务合作路线图》，其中提出战略优先事项：加强在黑海地区的合作，持续轮换驻罗美军，加强网络安全监管，增强网络安全，增强韧性，美国为实现联盟能力建设和武装部队现代化提供更多援助。这表明两国还要继续深化在安全防务领域的合作。

巩固并深化罗美战略伙伴关系是克里米亚危机之后两国关系的主题。约翰尼斯在2019年取得总统连任之后，2020年出台新版国家防务战略。在延续了2015年防务战略文件的政策方向基础上，全文中共有23处提到了美国，与美国的关系被无以复加地强调。2020年版开篇就提到了美罗战略伙伴关系，积极评价了近年来两国关系的提升，并且清楚地表明这种双边关系对罗马尼亚安全战略的意义与价值：“战略伙伴关系的深化和扩大大使这种关系成为欧洲-大西洋立场的战略支柱，以及保障罗马尼亚国家安全的目标和手段的参照基准。”接下来明确指出，罗马尼亚构建安全战略的出发点是北约成员国归属以及与美国的优先关系，而伙伴关系的基础之一是对北约东部所受威胁具有相同的看法。因此，罗马尼亚特别重视北约东翼国家之间双边和多边合作，这也表明“罗马尼亚确定并巩固了作为地区内稳定一极的形象与地位”。

在这样的指导思想下，罗美两国为深化伙伴关系，越来越重视军事领域之外的合作，尤其是涉及国家安全的关键领域。在能源领域，美国成为罗马尼亚发展核电的重要伙伴。2020年6月，罗马尼亚官方宣布取消与中广核的合作。同年10月，美罗签署关于核能合作的政府间协议，其中包括合作完成切尔纳沃达核电站3号和4号机组的建造以及1号机组的翻新项目。在5G网络领域，罗马尼亚是美国“清洁网络”倡议的坚定支持者。2019年8月，约翰尼斯总统访美，与时任美国总统特朗普发表了联合声明，其中明确提到要共同寻求避免中国在5G通讯网络投资带来的安全风险。随后两国签订针对5G技术的理解备忘录，提到考虑到安全风险，有必要对5G供应商进行仔细且完整评估。2021年6月，罗马尼亚出台有关5G通讯网络的立法，其中规定技术设备供应商必须获得最高国防委员

会的“批准”，保证其不会构成网络安全风险，这一规定彻底排除了华为公司的参与可能。两国还通过欧盟次区域组织“三海倡议”的框架，共同致力于推动地处波罗的海、黑海和亚得里亚海沿岸国家在能源、交通、数字化信息基础设施建设和经济领域的合作。

### 三、利益导向的主观能动性

小国相较于大国而言，虽然更加依赖外部力量来实现安全目标，但不可忽视的是，在与大国结盟的行为背后，依然有小国以国家利益为导向的主观能动性。小国通过与大国关系和国际组织成员的身份，最终实现自己的利益最大化，也是对自身安全的最大保障。

罗马尼亚在国家安全/防务战略中展现出来的抱负是，推动地区稳定与安全，近年来其展现出更大的野心，即期望在黑海地区发挥更大的影响力。在1994年安全战略构想中，罗马尼亚期望与本地区的国家一起运作一些次区域的政治经济合作机制，例如黑海沿岸国家、巴尔干国家或多瑙河沿岸国家。到了2006年的安全战略，罗马尼亚对于黑海地缘政治区域的战略意义理解已经非常深刻，明确表达了罗马尼亚在本地区内的战略诉求，也表现出安全战略地重点已经逐渐从地区国家安全转移到更加积极参与国际和地区、次地区秩序管理的愿望。<sup>①</sup>文件中指出，黑海是能源资源的重要中转区，远非单纯的缓冲区，是具有战略重要性的连接器，连结欧洲-大西洋共同体（安全提供者与能源消费者）与中东-里海地区-亚洲（能源供应者与安全消费者），将在未来几十年内越来越重要。因此，罗马尼亚希望“协调和简化正在进行的机构合作进程，防止竞争或霸权诱惑，并建立一个所有感兴趣的国家和民主组织都可以参与的新对话与合作框架。”2001年的国家安全战略中只在外交政策方向上提到“在双边或国际框架内促进积极的政策，以确保东南欧、南高加索以及整个多瑙河和黑海地区的安全与稳定”，<sup>②</sup>而到了2006年的文件中，已明确提出“罗马尼亚坚定地推动黑海对话与伙伴关系论坛的制度化”。罗马尼亚对黑海地区

<sup>①</sup> Simona Soare, “Romania’s National Security Strategy—A Critical Approach of Transformational Politics”, Monitor Strategic, nr. 1-2 2008.

<sup>②</sup> [https://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.ftp\\_act\\_text? idt=31060](https://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.ftp_act_text? idt=31060)

安全事务的重视以及美罗紧密的伙伴关系，也成为未来美国越来越多介入这一地区的坚实基础。2015年的国防战略则强调要在黑海地区深化与美国的军事合作，并且提升黑海的战略价值。2020年的国防战略指出，要让盟国意识到黑海的作用以及确保该地区安全的重要性，强调要加强黑海地区以及北约东翼的军事力量准备，并且积极促成欧盟和北约在安全层面的互补与合作。该文件还指出，“罗马尼亚必须创造必要条件，以便为了自身及其盟国/伙伴的利益，有效利用黑海地区的能源和运输走廊潜力以及罗马尼亚在黑海地区拥有的能源资源，使该国成为能源领域的重要区域行为体。”

可以看出，罗马尼亚逐渐意识到要依靠与美国的关系，以及北约东翼成员国的身份，让美国与北约更加重视黑海地区的战略意义，以及罗马尼亚在黑海地区可以扮演的重要角色，从而加强对这一地区的投入，更大程度上保障罗马尼亚的国家安全，甚至扮演这一地区“安全提供者”的角色。有评论文章指出，约翰尼斯总统在公开演讲中，或在与欧盟领导人的讨论中，“痴迷地呼吁”平衡北约东翼的防御。这正是布加勒斯特在北约的主要利益所在：改变北约在黑海的战略。<sup>①</sup>此外，罗马尼亚还积极参与运作布加勒斯特9国和“三海倡议”等次地区组织，并积极推动美国参与其中。这都展现了罗马尼亚在本地区期望扮演的角色，以及期望实现的安全战略利益。

## 四、结论

梳理剧变以来罗马尼亚历年国家安全/防务战略文件，可以发现罗马尼亚对国际和地区安全环境的认知与判断随着地区局势和国际环境的变化而变化，对周边环境的威胁和风险感知十分敏感。在战略文件中体现出罗马尼亚作为相对弱小的国家制定安全战略时所具有的特点。首先，高度重视地区安全环境，并希望为地区安全做出自己的贡献。其次，依赖联盟。这体现在罗马尼亚与美国和以美国为首的北约关系中。第三，在看似“被迫”选择的与大国结盟的背后，不应忽视的是罗马尼亚的主观能动性。这充分体现在罗马尼亚在北约框架内以及对美关系中对黑海问题的重视与推进。

<sup>①</sup> <https://www.g4media.ro/romania-major-stakes-at-the-extraordinary-nato-summit-the-creation-of-a-security-hub-in-the-black-sea-and-a-massive-increase-of-natos-permanent-presence.html>

应如何看待这类小国的国家安全战略？如何理解它们所具有的特点呢？关于小国与大国的交往，国内很多研究使用“追随”这一概念来解释。<sup>①</sup>沃尔特在《联盟的起源》中对追随的定义是“与引发危险者结盟”，<sup>②</sup>也就是说追随行为并非简单地指追随强者，而是在面临威胁时，与威胁者结盟。因此在讨论小国对外政策时并不能把跟随强国的行为简单归结为追随，需要分析讨论国家的外部环境与威胁评估等各方面条件。在有关追随概念的讨论中，施韦勒提出“不能仅仅把追随视为对威胁的反应，而忽视导致追随的更根本动因——对利益的期望”。<sup>③</sup>因此，从一国安全战略文本出发，有助于我们思考，小国在追求自身安全的同时，是否还会借助联盟的力量，达成自己的抱负，增强影响力？

虽然中东欧各国的安全战略和对外政策有所区别，但背后的基本逻辑都可以理解为建立在其对安全环境判断和国家安全利益的基础上。小国本身就对外部环境的变化就更加敏感，在与大国的交往中又会受制于自身的特点而受到更多的压力，选择与大国结盟时在牺牲一部分自主性的同时，会依据对安全形势的判断发挥主动性，制定自己的安全战略。罗马尼亚的案例给我们的启示是，要避免忽视小国的主动性，充分考量小国所处的地区环境及其面对环境变化给予的回应，理解其安全需求与外交定位，在此基础上研判应对其采取的外交政策与合作实践。

---

① 曹鹏鹏：《联盟转型与小国追随战略评估——以波罗的海三国对北约追随战略为例》，载《国际观察》2019年第2期；刘若楠：《次地区安全秩序与小国的追随战略》，载《世界经济与政治》2017年第11期；连波：《追随战略的“黄昏”：基于东南亚国家对中美两国战略取向的分析》，载《当代亚太》2019年第1期。

② [美]斯蒂芬·沃尔特《联盟的起源》上海人民出版社2018年8月版第17页

③ 转引自连波：《追随战略的“黄昏”：基于东南亚国家对中美两国战略取向的分析》。



## **Domestic Factors for the United States to Launch Proxy Wars: The Case of Syrian Civil War**

**Chen Xiang**

**Abstract:** As an irregular warfare, proxy war has long been an important strategic tool in great power competition and regional conflict. Proxy war is a form of warfare, in which external interveners provide support to local actors in a more covert manner to participate in armed conflicts and influence the affairs of the targeted state. The United States is one of the most frequent countries to launch proxy wars in the world. Although many scholars have studied the reasons for the US launching proxy wars, there is still insufficient explanation. This article argues that domestic political reasons promote the United States to engage in proxy wars. The United States has options such as direct /indirect intervention, and non-intervention in the face of civil wars occurred in other states. Its decision-makers have strong motivations to protect the national interests and their own political power, with the latter playing a particularly significant role in diplomatic decision-making. Driven by the dynamic of power maintenance, the America's decision-makers need to avoid the political pressure from domestic audience, they privatize diplomatic information, blur diplomatic commitments, and take proxy wars as intervention means beyond direct intervention and non-intervention. Through tracking the case of US involvement in the Syrian civil war, the research hypothesis of this article is tested.

**Key words:** Proxy Warfare; Domestic Politics; Domestic Audience Costs; the United States; Syrian Civil War

**Author:** Chen Xiang, Associate Professor, School of International Relations, University of International Business and Economics.

## **From Proximity to Alienation: Dilemma of Principal-Agent Relationship Built on the Trade Space between the United States and Saddam Hussein's Regime (1979-1991)**

**Wen Shaobiao ; Wang Lishen**

**Abstract:** This article analyzes the principal-agent relationship between the United States and Saddam regime of Iraq from the 1980s to the early 1990s via the perspective of trade space. Accounting for this failing relationship, experts and scholars mostly came out with explanations from three perspectives: interest differentiation, energy security and sanction. However, these perspectives were all theoretically "America-centric" and not paying enough attention to the dynamic

role played by the Saddam's regime in the relationship. From the 1970s to the early 1980s, the deterioration of Soviet-Iraqi relations and the expansion of Iran's Islamic Revolution provided the basis for the United States and Iraq to develop trade. As a result, U.S.-Iraqi relations experienced a subtle period of warming up. The Reagan administration changed its predecessor's neutrality policy and increased its economic, military and diplomatic assistance to Iraq, while the Saddam's government had taken that opportunity to enhance its regional power, expand shares in the Western energy markets as well as purchase more advanced weapons. From the mid-1980s to the late 1980s, although the United States gradually withdrew its tilted policies, the intensity and determination were not enough then. Meanwhile, the Saddam Hussein's regime abused U.S. sponsorship in reverse, namely suppressing dissidents and using chemical weapons in blatant violation of international law. Its contradiction with the United States became prominent. Then around the 1990s, relations between the United States and the Soviet Union improved, while the conflict of interests between the U.S. and Iraq became difficult to reconcile. Saddam's Iraq strongly resisted the idea of integrating into the new Middle East order planned by the United States, triggering an escalation of U.S. punishments. In the end, the regime of Saddam took the risk of invading Kuwait, destroyed the U.S.-Iraqi trading space completely so as their principal-agent relationship.

**Key words:** Principal-agent Relationship; Trade Space; Ronald Reagan Administration; Saddam Regime of Iraq

**Authors:** Wen Shaobiao, Assistant Professor, Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University; Wang Lishen, Ph.D. Candidate, School of International Relations and Public Affairs, Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University

### **Digital Cooperation of "Belt and Road Initiative": Achievements, Challenges, and Prospects**

**Li Qing; Yi Aina; Zou Jialing**

**Abstract:** Over the past decade since the initiation of the "Belt and Road Initiative" (BRI), digital cooperation has rapidly developed and achieved a series of milestones, including the gradual establishment of digital cooperation mechanisms, a significant improvement in digital interconnectivity, the emergence of e-commerce as a new driver of trade development, the facilitation of currency settlements through mobile payment networks, and a continuous enhancement of

the public's sense of participation in digital cooperation. Emphasizing top-level design and strategic alignment, focusing on applications that improve people's livelihoods and their sense of involvement, and adhering to market-oriented principles have been essential experiences for the success of BRI digital cooperation in the past decade. However, BRI digital cooperation faces various challenges, such as countervailing and suppression efforts by Western countries, an immature global digital governance system, a widening gap in digital infrastructure among nations, and an increasing shortage of digital talents. Therefore, to further advance BRI digital cooperation, China needs to optimize the international communication effectiveness of the initiative, actively engage in and enhance the development of the global digital governance system, promote cooperation in digital infrastructure development, and accelerate the cultivation of digital talents, so as to continuously deepen and solidify the digital cooperation of the "Belt and Road Initiative".

**Key words:** "Belt and Road Initiative"; Digital Cooperation; Digital infrastructure; Digital Divide; Digital Governance

**Authors:** Li Qing, Professor, Guangdong Institute of International Strategies, Guangdong University of Foreign Studies; Yi Aina, Master Candidate, Guangdong Institute of International Strategies, Guangdong University of Foreign Studies; Zou Jialing, Lecturer and Yunshan Young Scholar, Guangdong Institute of International Strategies, Guangdong University of Foreign Studies.

### **Crisis and Exploration of Africa's Autonomy in Security Governance**

**Hao Chuyu; Yuan Tianxizhu**

**Abstract:** The security governance deficit constitutes a longstanding challenge for African countries. Owing to limited capacities within African states and organizations, security governance in the African region heavily relies upon external assistance. However, external actors often prioritize their own national interests over African security concerns, thereby significantly disrupting the existing governance order in Africa and encroaching upon the security interests of African nations. Consequently, the ownership of security governance in Africa faces formidable challenges. The evolution of international politics has further exacerbated the crisis of African autonomy. In response, African countries and organizations have actively pursued various avenues to safeguard their ownership, including addressing financial shortages and reforming the African Union's institutional framework. Efforts are also directed towards reshaping Africa's autonomous

stance, enhancing collective bargaining capabilities, and fostering diversity in security cooperation. The challenge facing Africa in security governance autonomy serves as a reminder to other developing nations, that achieving independent status does not equate to achieving genuine autonomous development. To effectively block external interventions, states must continually bolster their domestic capacities, forge unity, enhance their resistance against external forces, as well as develop and consolidate their dominant positions across various domains.

**Key words:** African Security Governance; African Autonomy; African Development; External Assistance

**Authors:** Hao Chuyu, Ph.D Candidate, School of International Relations and Diplomacy, Beijing Foreign Studies University; Yuan Tianxizhu, Ph.D Candidate, School of International Relations and Diplomacy, Beijing Foreign Studies University.

### **Romania's National Security Strategy and the Evolution of U.S.-Romanian Relations**

**Qu Yan**

**Abstract:** The security environment in Central and Eastern Europe has been changing since the dramatic changes in 1989. Compared to large countries, small countries are more sensitive to changes in the international environment, and their national security strategies and foreign policies change accordingly. Through examining Romania's national security strategy documents after 1989, this paper will discuss the core interests of Romania's national security and the Romanian-American relations, which presents a typical case for understanding the foreign relations of Central and Eastern European countries, especially their relations with major powers. The Romanian national security/defense strategy, which is always related to national interests, represents a response to the changes in the neighboring countries as well as the international security environment, therefore, the direction of Romania's foreign policy as well as the development and evolution of Romanian-American relations should be understood within this framework.

**Key words:** Foreign Policies; Central and Eastern European Countries; National Security Strategy; Romania; USA.

**Author:** Qu Yan, Assistant Researcher, Institute of Russian, Eastern European and Central Asian Studies, Chinese Academy of Social Sciences

# 《战略决策研究》采编系统启用公告

为更好地服务广大读者、作者及审稿专家，提高编审工作的质量与效率，《战略决策研究》编辑部从2024年1月1日开始正式启用采编系统。过渡期为半年，即2024年6月30日前，原投稿邮箱“yjj@mail.gdufs.edu.cn”仍适用；自2024年7月1日开始，只接受采编系统的来稿。

《战略决策研究》采编系统网址为：<https://zljc.cbpt.cnki.net>，投稿时请进入网页，点击“作者工作区”，按照系统提示进行操作，即可投至我刊。如您在操作中遇到任何问题，请与编辑部联系（020-36317962）。

《战略决策研究》编辑部

# 《战略决策研究》征稿启事

《战略决策研究》是广东外语外贸大学主办的学术期刊（双月刊），主要刊登国际政治、国际安全、国际政治经济学等研究领域的理论研究成果和政策分析文章，也适当刊登有深度的综述文章。本刊坚持学术导向，实行专家匿名审稿制度，确保文章的学术质量。自创刊以来，本刊得到国内外学术界同仁的大力支持，我们诚挚地邀请国内外专家学者继续向本刊惠赐高质量稿件。

来稿要求如下：

1. 论文的选题应符合本刊的专业定位，应该具有一定的理论或政策意义；内容充实，材料丰富，观点鲜明，文辞简练。

2. 来稿字数在 1.5 万字左右，并请参照我刊的格式要求和注释体例，规范行文。

3. 来稿请在文章首页注明以下信息：标题（中英文）、摘要（中英文）、关键词（3-5个）（中英文）、作者简介、联系方式（必须有邮箱和电话号码）。基金项目类文章，请注明项目名称和编号。

4. 收到投稿后，一个月内本刊将通知作者初审结果。

5. 本刊对来稿有权做技术性删改，如不同意删改，请在来稿中注明。

6. 本刊拒绝一稿多投。

7. 本刊从 2024 年 1 月 1 日开始正式启用采编系统（系统网址：<https://zljc.cbpt.cnki.net>）。过渡期为半年，即 2024 年 6 月 30 日前，原投稿邮箱“[yjy@mail.gdufs.edu.cn](mailto:yjy@mail.gdufs.edu.cn)”仍适用；自 2024 年 7 月 1 日开始，只接受采编系统的来稿。请勿寄送纸质版本；请勿将稿件发给个人。

感谢各位学界同仁对本刊的大力支持！

《战略决策研究》编辑部

# 战略决策研究

JOURNAL OF STRATEGY AND DECISION-MAKING

(双月刊)

2023年 第6期 (总第83期) 第14卷

## 《战略决策研究》编辑委员会

委员 (按姓氏笔划):

Tung Bui 大槻真一 张蕴岭 张曙光

佟家栋 周弘 孟庆轩 秦亚青

徐真华 顾也力 阎学通 隋广军

傅晓岚

主 编: 隋广军

总 策 划: 李青

执行主编: 许陈生

责任编辑: 张健 曹金芳

英文编辑: 赖雪仪

专题策划: 叶晓迪

本刊已许可中国学术期刊(光盘版)电子杂志社在中国知网及其系列数据库产品中,以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。该社著作权使用费与本刊稿酬一并支付。作者向本刊提交文章发表的行为即视为同意我社上述声明。

# 第三届全球经济治理学术论坛暨 “一带一路”十周年报告发布会成功举行

为了贯彻落实党的二十大精神和党中央关于“一带一路”建设的重要论述和要求，发挥智库在国家重大战略方面建言献策作用，2023年10月8日，由广东外语外贸大学、中国社会科学院世界经济与政治研究所、广东国际战略研究院主办的第三届全球经济治理学术论坛在广东外语外贸大学黄埔研究院成功举行。在论坛开幕式暨“一带一路”十周年报告发布会上，广东外语外贸大学党委书记石佑启教授，中国世界经济学会会长、中国社会科学院学部委员、中国社会科学院世界经济与政治研究所所长张宇燕教授先后致辞，广东外语外贸大学原党委书记、原校长、广东国际战略研究院院长隋广军教授发布《“一带一路”十周年研究报告——高质量共建“一带一路”：国际环境、机遇挑战与未来十年》。

“一带一路”倡议十周年之际，隋广军教授带领研究团队历时4个月撰稿完成《“一带一路”十周年研究报告》，报告有10万字，围绕高质量共建“一带一路”的主题，总结了十年经验、分析了当前国际环境及其机遇和挑战，并提出了“一带一路”未来发展的建议。

在论坛主题发言环节，张宇燕教授，南开大学副校长盛斌教授，暨南大学原校长胡军教授，广东省社会科学院党组副书记、院长王廷惠教授，中共中央党校国际战略研究院副院长吴志成教授，澳门城市大学副校长叶桂平教授，中山大学管理学院、教育部国家级高层次特聘学者李新春教授，广东国际战略研究院副院长周方银教授，广东国际战略研究院高级研究员、《国际经贸探索》主编陈伟光教授聚焦“一带一路”倡议十周年与全球经济治理的中国方案先后发言。中国社会科学院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室主任徐秀军研究员和广东国际战略研究院、广东外语外贸大学黄埔研究院执行院长李青教授分别主持。

本次论坛共收到来自全国近100篇论文投稿，最终入选30篇论文，来自国内近20所高校师生在4个平行分论坛上进行论文研讨。

