

对中国外交应对苏丹达尔富尔问题的总结与思考

刘中民 范 鹏

摘 要：达尔富尔问题是苏丹自然环境恶化、族群矛盾、地方与中央矛盾、西方干预等因素共同作用的产物。2003年以来，在西方的压力下，中国被卷入达尔富尔问题，并逐步进行主动的外交应对。中国的政策主张及外交实践主要包括：第一，坚决维护苏丹的国家主权和独立，坚持通过对话谈判解决达尔富尔问题。第二，积极“劝和促谈”，凝聚各方共识，大力推动达尔富尔和平进程。第三，立足发展问题，积极提供发展援助，改善当地民生，为和平解决争端营造环境。中国处理达尔富尔问题的外交启示主要包括：首先，创造性地运用不干涉内政原则是中国处理达尔富尔问题的法宝。其次，积极开展双边和多边外交，拓宽参与国际事务的渠道，是中国处理达尔富尔问题的宝贵经验。最后，要善于塑造自身的国家形象，这是中国在处理达尔富尔问题过程中得到的重要启示。

关键词：苏丹 达尔富尔问题 中国外交

中图分类号：D82 **文献标识码：**A **文章编号：**1005-4812(2015)05-0016-29

在苏丹达尔富尔问题产生和发展的过程中，西方不断对中国进行无端指责，甚至以此为由抵制和破坏2008年北京奥运会。面对达尔富尔问题的挑战，中国在外交上进行了灵活且富有成效的应对，积累了处理国际热点问题的宝贵经验，同时也推动了中国外交理论与实践的创新。近年来，建设性地参与国际热点问题的政治解决已成为中国外交的重要组成部分。因此，对中国外交在应对达尔富尔问题上的经验与教训进行总结与思考，无疑有助于未来中国更好地参与国际热点问题的政治解决。

一、达尔富尔问题的根源与实质

达尔富尔位于苏丹西部，是大撒哈拉区域的一部分。其面积约51万平方公里，分为北达、南达、中达、西达和东达五个州，自北至南依次与利比亚、乍得、

中非等国家毗邻。当地居民人数共计为 750 万（2008 年），其中包括阿拉伯人、富尔人和黑人等 80 多个部族，多信奉伊斯兰教。

达尔富尔是苏丹经济发展最为落后的地区，居民多从事家庭畜牧业，古老的富尔部落是当地最大的部落，达尔富尔也因此得名，其含义乃“富尔人的家园”。有文献记载的达尔富尔作为国家的历史始于 14 世纪通朱尔（Tunjur）素丹国的建立。17 世纪凯拉王朝（Keira dynasty）建立后，独立形态的达尔富尔王国进入鼎盛时期。到 1875 年，凯拉王朝被奥斯曼土耳其—埃及殖民者武力推翻，达尔富尔归由土—埃统治。1896 年马赫迪起义被镇压后，苏丹成为英国的殖民地，但达尔富尔仍保持自治。第一次世界大战爆发后，达尔富尔于 1916 年沦为英国殖民地。1956 年苏丹独立后，因国家长期陷于南北内战，政府无力对这一地区进行有效的行政管理和经济开发，部落间的冲突常年由各部落头领所组成的民间管理委员会负责调解，日后这一组织形式被取消，致使该地区长期处于混乱的无政府状态下。

在环境恶化、族群矛盾、地方与中央矛盾、西方干预等因素的共同作用下，达尔富尔地区反政府武装“苏丹解放运动”和“正义与平等运动”于 2003 年 2 月与政府及有政府背景的阿拉伯民兵“简杰维德”（Janjaweed）发生大规模流血冲突，进而导致达尔富尔问题的形成，并在西方媒体的炒作下演变为引人注目的国际热点。

（一）达尔富尔问题的根源

1. 生态环境恶化引发的社会矛盾

因降雨、气温、土壤及地形等自然条件不同，达尔富尔地区自南向北存在四个大致平行的生态经济带：南部亚热带沙丘地区的游牧经济区、中部山地和丘陵地带的农耕区、西北部高原和中北部荒漠地区的游牧经济区、北部沙漠地带的荒无人烟区。其中以达尔富尔中部的农耕区为最富有，由此引起周边牧民时常为其而展开争夺。20 世纪 80 年代以来，该地区持续干旱，各族群争夺水草和土地的冲突遂成为常态。此外，达尔富尔地区人口增长过快以及国内国外的两股移民潮都造成生存资源开发的力度加大和环境恶化进一步加剧。由于气候干旱，生活在苏丹北部的居民向中部和南部迁徙；来自乍得等西非国家的移民也不断进入达尔富尔寻觅其永久居所，而扎加瓦等跨境民族的存在又使苏丹政府难以对外来移民进行有效监控。上述因素导致这一地区的人口密度从 1973 年每平方公里的 4 人

增加为 2003 年的 18 人。就此而言,气候和生态环境的恶化致使达尔富尔各族群争夺生存资源的矛盾不断加剧,从而构成达尔富尔危机产生的重要诱因。

2. 达尔富尔的族群矛盾

达尔富尔是一个多民族聚居区,富尔人是最主要的族群,他们和马萨里特人等族群都是定居的农民,其余族群为游牧或半游牧的阿拉伯族群以及扎加瓦、迈多卜等非阿拉伯族群。鉴于环境的恶化,农牧两种生活生产方式对资源的争夺导致不同族群间的冲突不断加剧。当生存环境这一根本利益受到威胁时,达尔富尔各族群本能地转向种族认同以增强对抗能力,而苏丹政府的无效和不当管理则进一步加剧了族群冲突。在西方世界,达尔富尔地区各族群对生存资源的争夺被武断地归结为“阿拉伯认同”与“非洲认同”的二元对峙。美国等西方国家对苏丹政府在达尔富尔实行“种族灭绝”的指责直接导致了达尔富尔问题的国际化。

3. 达尔富尔地方与中央政府的矛盾

1956 年苏丹独立前,英国殖民当局长期忽视达尔富尔地区的开发和建设,使之成为苏丹最不发达的地区。苏丹独立后,达尔富尔地区在国家经济生活中仍长期处于边缘地位。在政治上,中央政府对当地的部族冲突听之任之,不能施行有效的管理或调节,导致冲突愈演愈烈。在上世纪 80 年代伊斯兰复兴运动不断高涨的背景下,1983 年通过军人政变上台的尼迈里政权在全国推行伊斯兰教法,之后的巴希尔政府也继续推行伊斯兰化政策,导致信仰伊斯兰教的阿拉伯人与信仰基督教的黑人之间的矛盾不断激化。1983 年,南方反政府武装“苏丹人民解放运动”(SPLM)开始对抗喀土穆中央政府,同时,西达尔富尔的部落冲突也演变为武装对抗。为应对南方叛军及西部的黑人动乱,中央政府武装了拥护政府的南达尔富尔阿拉伯部落牧民,然而,这些被称为“坚杰维德”的牧民武装在行动时并不完全听从政府的指令,导致暴力冲突持续升级并日渐失控。

1994 年,苏丹政府重新划分了达尔富尔地区的行政区划,增加了一个西达尔富尔州,导致富尔人因失去传统领地而不满。上世纪 90 年代中后期,苏丹南方和北方围绕石油利益分配的冲突不断加剧。为分割此项利益,双方于 2002 年举行停火谈判,并就该利益的分享签署协议,未能从中获益的达尔富尔地区对此

A. A. Fadul, "Natural Resources Management for Sustainable Peace in Darfur", in *Environmental Degradation as a Cause of Conflict in Darfur* (Conference Proceedings), Khartoum, December 2004, p.35.

刘鸿武,李新烽主编:《全球视野下的达尔富尔问题研究》,北京:世界知识出版社,2008年版,第47页。

表示强烈不满。2003年2月,达尔富尔地区的反政府组织“苏丹解放运动”和“正义与平等运动”以政府未能保护土著黑人的权益为由,要求实行地方自治,且不断攻城掠地,展开反政府武装活动。在达尔富尔地区,除反政府力量与政府的冲突外,还存在大量部落冲突。持续的战乱殃及无数平民,造成数万人死亡,上百万人失去家园。2003年冲突扩大后,黑人各族群指责政府偏袒阿拉伯人,各路叛军蜂拥而起,反叛武装最多时达26股。

4. 西方干预加剧达尔富尔危机

达尔富尔危机的缘起与西方殖民主义的历史遗产密切相关,而西方的干预则构成了危机不断升级的重要外部因素。苏丹驻华大使米尔加尼·穆罕默德·萨利赫在接受采访时表示,由于外部势力的介入,当地部落之间争夺牧场的争端不断激化、升级,甚至酿成武装冲突,这就是所谓的“达尔富尔问题”。西方不断从人道主义灾难、破坏人权、战争罪等方面对达尔富尔问题予以定性,并通过联合国决议、国际刑事法院判决、经济制裁、武器禁运、舆论炒作等手段向苏丹政府施压,种种手段的综合运用最终形成对苏丹巴希尔政权的巨大压力,对之后的南苏丹公投和独立发挥了重要作用。促成南苏丹独立与达尔富尔问题国际化是西方干预苏丹战略的两翼。

进入2004年,西方国家开始密切关注达尔富尔危机。“欧洲救援组织”和西方媒体称达尔富尔地区发生了“种族清洗”,部分欧洲国家开始对苏丹政府施压。2004年4月,德国、法国和英国向联合国表示愿意参加它派往该国的维和部队,法国还表示其驻扎在乍得的5000名驻军可随时听候调遣,越境进入达尔富尔地区。美国则频频以制裁等手段对巴希尔政权施压,要求苏丹政府必须与联合国和非洲联盟进行“完全合作”。2003年4月,美国总统布什即发表声明,公开要求苏丹政府制止达尔富尔地区“针对当地原住民的野蛮行径”;美国国会也通过法案,将达尔富尔问题定性为“种族灭绝”。此后,法、德、英等欧盟国家追随美国,威胁对苏丹实施国际制裁。

在美国的推动下,联合国安理会于2003年9月18日通过1564号决议,要求苏丹政府采取措施改善达尔富尔地区的安全局势,并与非盟进行全面合作,否则安理会将考虑对苏丹采取制裁行动。在国际社会的斡旋尤其是在西方的压力

刘鸿武,李新峰主编:《全球视野下的达尔富尔问题研究》,第281页。

吴强:“苏丹危机挑战中国海外石油利益”,载《南风窗》2004年第9期,第24页。

下,苏丹政府与南部的反政府组织“苏丹解放运动”于2005年1月签署《全面和平协议》,结束长达20余年的南北内战,该协议事实上为南苏丹公投和独立铺平了道路。在达尔富尔问题上,美国坚持达尔富尔发生了“种族灭绝”,并主张由联合国和非洲联盟在坦桑尼亚成立特别法庭,审判与大屠杀有关的犯罪嫌疑人。而2005年1月31日联合国国际调查委员会发表的报告指出,尽管达尔富尔地区发生过许多严重违反国际人权法和人道主义法的事件,但并未发现苏丹政府有实施种族灭绝政策的意图,该地区也没有发生过导致上述后果的大屠杀。

2006年,苏丹政府与反对派组织“苏丹解放运动”签署《达尔富尔和平协议》,但另一反对派“正义与平等运动”反对这项协议,导致达尔富尔冲突的继续。2007年,在达尔富尔局势趋于缓和的背景下,美国宣布对苏丹实施新的制裁。对此,联合国秘书长潘基文指出,制裁只是美国自己的决定,并不能代表安理会。进入2008年,西方媒体开始把达尔富尔问题与北京奥运会挂钩,呼吁联合对之加以抵制。联合国秘书长潘基文于当年6月1日表示,北京奥运会和达尔富尔问题是两个互不相干的问题,联合国欣赏中国政府在达尔富尔问题上发挥的作用。

2009年奥巴马政府上台后,美国的苏丹政策开始相对缓和,但打压巴希尔政权依然是美国对该国的基本政策。在西方尤其是美国的影响下,2009年3月4日,设在荷兰海牙的国际刑事法院以涉嫌在达尔富尔地区犯有战争罪和反人类罪为由,正式发布对苏丹总统巴希尔的逮捕令,这是国际刑事法院自2002年成立以来首次对现任国家元首发布的逮捕令。美国旨在就达尔富尔问题向苏丹政府施压,迫使其在南苏丹独立问题上妥协让步。事实表明,随着苏丹政府在这一问题上开始妥协,尤其是2011年南苏丹正式独立后,美国等西方国家对达尔富尔问题关注的程度显著下降。但是,这并不意味着该问题已得到彻底解决,它仍是西方对苏丹施加影响的重要砝码。

(二) 达尔富尔问题的实质

达尔富尔问题的实质是国际社会如何认定和处理一国内部由于内战、贫困、

“美国坚持称苏丹达尔富尔发生过灭绝种族大屠杀”,

<http://news.sina.com.cn/w/2005-02-02/05295741772.shtml>

“苏丹:美国制裁影响不了我们”,

<http://news.163.com/07/0531/02/3FPOPEO50001121M.html>

“潘基文称不赞成将达尔富尔问题域北京奥运会挂钩”,

<http://www.chinanews.com/gj/ywdd/news/2007/06-02/949130.shtml>

治理不善等原因导致的所谓“人道主义危机”问题。

1. 从经济与社会层面看，达尔富尔问题实质上主要是发展问题

达尔富尔地区环境恶化导致各族群、各部落对资源的争夺加剧，进而造成它们之间的冲突日趋严重。而各部落在语言、宗教、历史、文化传统等方面的差异进一步激化了族群和部族冲突。由于苏丹政府对该地区治理能力的低下，致使其长期处于最不发达状态，以至各族群和部落间的利益冲突难以得到有效管控。因此，达尔富尔问题的根源在于贫穷落后，只有经济发展和政治稳定在该地区得以实现，各族群之间才有可能实现政治和解，达尔富尔问题才能得到最终解决。

2. 从政治层面看，达尔富尔问题的本质是国家治理和全球治理问题

达尔富尔问题是当代非洲国家在国家构建过程中出现的具有共性的问题，目前很多非洲国家和地区面临的核心问题是和平与发展。一个负责任的政府必须对国家在政治、经济、民生等方面的平衡发展予以重视，不断增强自身的治理能力。对于国际社会而言，它应为存在治理缺失和发展危机的国家提供帮助，但前提是其国家主权、独立和领土完整必须得到尊重。从这一角度看，当局治理能力的低下无疑是达尔富尔危机的重要根源之一，苏丹政府对之显然负有不可推卸的责任。然而，在处理达尔富尔问题的过程中，西方对苏丹实行经济制裁和政治干预的做法不仅侵蚀了其国家主权，也无助于问题的解决。

3. 从国际法层面看，达尔富尔冲突在本质上并非西方所谓的“种族灭绝”

达尔富尔的冲突主要表现为政府和受其影响的阿拉伯民兵与反对派叛乱武装之间的冲突，以及生活方式不同的各部落对土地、水草、石油等资源的争夺。达尔富尔地区的冲突大致可分为两个类型：一是部落之间围绕土地和水草等生存资源而发生的冲突，此类冲突一直没有中断，其存在远远早于苏丹的独立，日后对石油利益的争夺也属同一类型。二是苏丹政府及有政府背景的阿拉伯民兵与反政府武装之间的冲突。这类冲突既有地方与中央的矛盾，也掺杂了族群矛盾，阿拉伯民兵的暴力行为为西方攻击苏丹政府开展“种族清洗”提供了口实。

二、中国对达尔富尔问题的外交应对

中国与苏丹相距遥远，两国自1959年建交以来关系发展良好。中国与处于

王建伟：“中美在处理苏丹达尔富尔问题上的冲突与合作”，载《美国问题研究》2008年第1期，第49页。

姜恒昆：“达尔富尔问题的历史溯源——再论达尔富尔问题的原因、阶段及性质”，载《西亚非洲》2008年第9期，第28页。

苏丹内陆的达尔富尔地区并无多少联系,但由于西方把达尔富尔问题的产生归罪于中国与苏丹的能源合作,片面指责中国支持苏丹巴希尔政权进行“种族灭绝”,甚至借此抵制北京奥运会,进而使达尔富尔问题成为中国无法回避的外交议题。作为一个负责任的发展中大国,中国创造性地运用不干涉内政原则,在推动达尔富尔问题的政治解决方面发挥了积极的建设性作用。

(一) 中国被西方卷入达尔富尔问题

中国本来与达尔富尔问题并无关联,正如中国首任非洲事务特别代表刘贵今大使所言,“达尔富尔并不是中国的达尔富尔,它首先是苏丹的达尔富尔,其次是非洲的达尔富尔”。尽管达尔富尔问题纯属苏丹内政,但西方媒体却纷纷指责中国应对达尔富尔人道主义危机负责。由于中国没有对苏丹进行制裁,西方指责中国在非洲推行唯利是图的“重商主义”和“新殖民主义”,没有承担大国应尽的责任。西方将达尔富尔问题的责任强加给中国,并以此为由抵制北京奥运会,进而使达尔富尔问题成为中国外交无法规避的问题。

2004年前后,西方开始炒作中国与达尔富尔问题的所谓“关联性”,并在2008年北京奥运会前夕达到高潮。西方的指责主要包括:第一,中国政府具有影响苏丹政府达尔富尔政策的能力,却不愿对之施压,其根本原因在于中国在苏丹有巨大利益,特别是石油利益。第二,中国坚持“不干涉内政原则”,并对苏丹提供“不附加任何条件”的援助,漠视达尔富尔的人道主义危机,中国应对该地区发生的“种族灭绝”负责。在2008年奥运会前夕,西方某些社会组织和所谓精英人士频频利用达尔富尔问题向中国发难,要求中国政府迫使苏丹政府改变政策,杜绝达尔富尔地区的“种族大屠杀”。尽管此类指责逻辑混乱,但由于西方掌握着国际传播的话语主导权,它们的舆论炒作仍然给中国外交带来不小的压力。

北京奥运会前夕,西方艺术界、体育界、学术界、人权组织乃至部分国家的政府都积极煽动抵制此届奥运会,对破坏中国的国家形象产生了不容忽视的消极影响。西方的非政府组织,如总部设于美国华盛顿的“拯救达尔富尔联盟”、巴黎的“记者无国界”、纽约的“保护记者委员会”等,也都纷纷向中国施压,叫嚣抵制北京奥运会。西方非政府组织和个人通过发表文章、网络互动、集会、联名写信甚至制定法案等多种形式进行炒作,极力通过达尔富尔问题将中国妖魔化。中国被卷入达尔富尔问题尽管与西方的炒作和操纵有密切关系,但客观而言,

“Darfur issue unfairly played up: Envoy”, *China Daily*, 27 July 2007.

参见[美]安东尼·哈尔夫:“中国是非洲的新殖民主义者吗?”,载《商务周刊》2006年第20期,第48页。

它也反映了中国与西方围绕达尔富尔问题的明显分歧。

首先，中国与西方对达尔富尔问题的定性存在明显分歧。

西方将达尔富尔冲突视为阿拉伯人残酷对待黑人的“宗教战争”，并以“种族清洗”或“集体暴行”对达尔富尔问题进行定性。这与西方对苏丹南北关系的认识如出一辙，它认为苏丹的南北内战实则为一场阿拉伯人针对黑人或基督徒的“宗教战争”。此外，美国政府将达尔富尔冲突定性为“种族灭绝”，很大程度上也受到了来自人权组织、竞选压力等国内政治因素的影响。中国认为达尔富尔冲突的根源在于发展问题，其本质上乃不同族群争夺生存资源的冲突，实现当地经济重建和发展是解决这一问题的必由之路。“在中国看来，冲突的根源与经济落后和贫穷是分不开的。因此最关键的问题是推动发展进程。”

其次，中国与西方解决达尔富尔问题的方式和手段明显不同。

中国主张通过平等对话和协商解决争端，强调国际社会应该发挥政治智慧，通过和平方式以政治手段寻求达尔富尔问题的解决。而西方国家主张用经济制裁和武力威胁的方式解决争端。因此，中国与西方关于国际热点问题解决手段和机制的根本差异，是导致双方在很多问题上产生矛盾和争执的主要原因之一。这也恰如西方的有识之士所言：“中国在苏丹达尔富尔危机中所扮演的角色和在非洲的投资政策已经招致大量批评和保留意见，而实际问题上的深层原因是中国和西方存在着根本不同的观点。”“中国否认存在一个放之四海而皆准的政治模式，要求国际体系实现多元化，中国让我们了解到，采取不同于西方国家的行事方式并不一定就是错的。”苏丹自身对于通过发展解决达尔富尔问题的重要性深有体会，苏丹新闻部官员拉希德曾指出：“当前达尔富尔地区局势正向好的方面发展，达尔富尔最需要的是发展和帮助，而非诋毁与偏见。”

（二）中国解决达尔富尔问题的外交政策及其实践

达尔富尔问题产生后，中方一直通过多种途径与各方沟通，力争缩小彼此的立场分歧，推动平等对话，始终把通过谈判早日实现和平、稳定与经济重建作为处理达尔富尔问题的出发点。中国坚持通过和平协商解决达尔富尔问题，并创造性地提出了维和与政治进程并行的“双轨”战略，体现了原则性与灵活性相结

[西]胡利奥·里奥斯：“中国是负责的吗？”，载西班牙《对外政策》双月刊 2008 年 7-8 月号，中文载《参考资料》2008 年 8 月 26 日，第 16 页。

同上，第 19 页。

“达尔富尔最需要发展和帮助”，<http://www.chtv.hk/data/2014-11-29/104229.html>
舒运国：“达尔富尔：继续向和平迈进”，载《人民日报》2008 年 1 月 3 日。

合的外交特色。

第一，坚决维护苏丹的主权和独立，坚持通过对话谈判解决达尔富尔问题。

在达尔富尔问题上，中国始终坚决维护苏丹的国家主权和独立，恪守不干涉内政的原则，从而赢得苏丹政府的充分信任。2004年7月和9月，联合国安理会就达尔富尔问题通过1556和1564号两项决议，其中含有威胁对苏丹施行制裁的内容，中国投了弃权票，这是它尊重苏丹主权的实际体现。2006年中非合作论坛北京峰会和2007年2月访问苏丹期间，胡锦涛主席两次与苏丹总统巴希尔会谈，提出了中国的四项原则主张：第一，尊重苏丹的主权和领土完整；第二，坚持对话和平等协商，以和平方式解决问题；第三，非盟、联合国等应该在达尔富尔维和问题上发挥建设性作用；第四，促进地区局势稳定，改善当地人民生活条件。

达尔富尔危机爆发后，中方依凭与苏丹的友好关系，以切实的建设性倡议和务实行动推动达尔富尔问题的政治解决。中国政府代表多次访问苏丹，深入达尔富尔地区考察，同时出访欧美和非洲的相关国家及联合国、非盟、东盟和欧盟，积极与各方进行密切的沟通，在各种双边和多边场合广泛地开展对它们的工作，努力缩小其立场分歧，促进增信释疑。

第二，积极“劝和促谈”，大力推动达尔富尔和平进程。

2006年11月，时任联合国秘书长安南提出联合国分三个阶段向非盟驻达尔富尔部队提供支援的计划。由于对西方国家的真实目的心存芥蒂，苏丹政府拒绝非盟以外的任何部队进入达尔富尔地区。西方国家则以经济制裁和武力威慑相威胁，导致局势更加复杂。面对西方与苏丹政府围绕联合国和非盟混合部队问题所陷入的僵局，中国积极做苏丹政府和有关各方的工作，苏丹政府最终先后于2006年12月、2007年4月和6月就“安南方案”的三阶段计划与联合国和非盟达成一致。中国对这些协议的达成无疑发挥了重要作用。

出于对达尔富尔问题的重视，中国外交部于2007年5月10日任命长期从事

余建华，王震：“中国在苏丹达尔富尔问题上的外交努力”，载《阿拉伯世界研究》2008年第2期，第15页。

“胡锦涛开始访问苏丹，同巴希尔总统举行会谈”，

http://china.cnr.cn/news/200702/t20070216_504403303.shtml

该计划主要内容为：第一阶段，联合国向非盟部队提供价值2100万美元的军事装备和物资，并派遣近200名军官、警官和文职官员在非盟部队中担任参谋和顾问等职务；第二阶段，联合国支援非盟部队的人员和装备将达到一定规模；第三阶段，在达尔富尔完成部署联合国—非盟混合部队，这支部队将由1.7万名军人和3000名警察组成，其指挥权将掌握在联合国手中。

非洲事务的资深外交官刘贵今出任中国政府达尔富尔问题特别代表。刘贵今特使曾多次赴苏丹进行实地考察,并与苏丹政府进行了深入有效的沟通,劝说苏丹在落实“安南方案”问题上表现出更多的灵活性。刘贵今特使曾指出:“我们向苏方表明,接受安南方案符合苏丹的当前和长远利益,因为它是得到广泛认可的达尔富尔问题的综合解决方案,”“中国通过各种方式向苏丹传递了这一信息,而苏丹政府很明显认可了我们的意见。”2007年6月,苏丹政府宣布无条件全面接受联合国和非盟在达尔富尔地区部署混合维和部队的行动方案,为政治解决达尔富尔问题创造了条件。

2007年7月31日,在中国担任联合国安理会轮值主席国期间,安理会一致通过第1769号决议,授权安理会向苏丹达尔富尔地区派遣由联合国和非盟组成的混合维和部队,以配合当地业已取得进展的政治进程,依靠政治进程与维持和平两个方面的强有力配合,推动达尔富尔问题的解决。这是联合国多年来解决复杂政治问题的一个首创,也是各方经过艰苦谈判最后达成共识的典型案列。中国在促成“安南三阶段方案”的实施中发挥的建设性作用得到其他有关各方的赞赏。

第三,立足发展问题,积极提供发展援助,为和平解决争端创造环境。

在达尔富尔问题上,中国既重视从发展方面认识问题的根源,更强调用促进发展的方式为解决热点问题创造条件。

达尔富尔危机发生后,中国立刻向非洲联盟提供了180万美元的捐助,向专为达尔富尔政治谈判斡旋工作提供支持的联合国信托基金捐款50万美元。截止2010年,中国已向达尔富尔地区提供1.6亿元人民币人道和发展援助,其中1.15亿元的项目已经全部落实到位。仅2007年,中国就向达尔富尔提供了8000万元人民币的人道主义援助物资,为北达尔富尔的供水工程提供优惠贷款9000万美元。

除积极提供援助外,中国还十分重视通过推动与民生有关的基础设施建设和相应技术培训等,促进当地社会的发展,改善当地人民的生活条件。例如,中国公司投资5000万美元帮助南达尔富尔地区建造供水项目,修建供水管道85公里,

“中非共同语言使中国在达尔富尔问题上发挥独特作用——专访中国首位非洲事务特使刘贵今”,<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cepl/chn/xnyfgk/t362298.htm>

“刘贵今:中国对达尔富尔地区的援助是全方位的”,
<http://gb.cri.cn/27824/2010/03/22/110s2791484.htm>

打井 46 口，修建 20 所电站，提供 120 所活动板房学校，修建免费医院等，这些都为改善达尔富尔地区的民生发挥了重要作用。中国政府还派遣农业专家前往苏丹设计农业技术中心，并为其农业发展提供援助。2007 年初，胡锦涛主席访问苏丹时要求驻非中资企业坚持互惠互利、共同发展的原则，“积极与当地社会和谐相处，主动承担社会责任，多做有利于增强非洲国家自主发展能力、帮助非洲人民改善生活的好事，为非洲人民带来实实在在的利益。”

截止 2014 年，中国已经向达尔富尔地区先后派出十批维和部队，中国维和部队也是非盟以外第一支进驻当地的维和部队。自 2007 年以来，它还出色地完成了包括铺路架桥、勘察打井等的大量工程建设任务。中国维和部队以工作速度快，完成任务好、贡献巨大在所有维和分队中脱颖而出，为混合维和部队的工作创造了有利条件，因而多次获得联合国、非盟“优质工程奖”、“维和特别贡献奖”和“联合国和平荣誉勋章”等荣誉表彰。

总之，中国以平等的姿态和朋友的身份给予达尔富尔人民真诚和务实的帮助。中国基于自身对达尔富尔问题本质的认识，注重通过促进发展推动达尔富尔问题的解决。

三、中国处理达尔富尔问题的外交启示

2014 年 11 月，习近平同志在中央外事工作会议上指出：“中国必须有自己特色的大国外交。我们要在总结实践经验的基础上，丰富和发展对外工作理念，使我国对外工作有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。”达尔富尔问题产生以来，中国坚持独立自主的外交政策，通过双边和多边等机制积极致力于推动达尔富尔和平进程，发挥了具有中国特色的建设性作用。因此，在打造中国特色大国外交的历史进程中，总结中国处理达尔富尔问题的外交经验和教训，对于丰富和发展中国的对外工作理念，更好地参与国际热点问题的解决都有重要意义。

首先，不干涉内政原则的创造性运用是中国妥善处理达尔富尔问题的法宝。

不干涉内政是中国外交政策的根本原则之一，也是中国妥善应对苏丹达尔富尔问题的成功法宝。事实也证明，制裁或武力威慑等手段无益于达尔富尔问题的

刘鸿武，李新烽主编：《全球视野下的达尔富尔问题研究》，第 203 页。

“胡锦涛主席考察苏丹喀土穆炼油有限公司：加强互利合作，促进自主发展”，载《光明日报》2007 年 2 月 4 日。

“习近平：中国必须有自己特色的大国外交”，

<http://news.china.com/domestic/945/20141130/19027648.html>

最终解决。但是，在舆论界和学术界，围绕不干涉内政原则与中国处理达尔富尔问题的外交实践，产生了诸多认识上的分歧。例如，有学者指出，中国在达尔富尔问题上的外交政策在不同阶段呈现出从超脱、说服再到与国际行为体合作的变化，即发生了从置身事外发展为深度介入的变化；有观点认为，中国在参与达尔富尔问题上采取了一种“有条件的人道主义干涉”；有的观点表示，达尔富尔问题使不干涉原则面临严峻挑战，甚至有观点主张中国应放弃此项原则。

上述种种不同观点所反映的核心问题是中国在处理达尔富尔问题的过程中是否坚持了不干涉内政原则、中国是否有必要继续坚持这一原则。笔者认为，中国处理达尔富尔问题的成功经验恰恰在于始终恪守不干涉内政原则，并创造性地加以运用。“中国政府之所以能在达尔富尔问题上发挥独特的作用，其首要一点在于中国尊重苏丹政府的主权，坚持不干涉苏丹国内事务，而以朋友身份发挥建设性作用。”然而，需要指出的是，“不干涉”不等同于坐视不理，不意味着中国在国际热点问题上无所作为。中国在参与达尔富尔问题的过程中，始终注意在坚持不干涉内政原则的同时，积极做苏丹政府的工作，劝说其接受联合国非盟混合部队，但中国决不将自己的意志强加于人，而是因势利导地劝说苏丹政府做出有利于解决问题，有利于维护本国国家利益的正确选择。中国积极介入的目的在于使达尔富尔问题得到政治解决，不是为了控制或主导苏丹内部事务，这与西方某些国家通过推行新干涉主义进行“政权更迭”、“民主改造”有着根本的区别。

因此，中国参与解决达尔富尔问题的经验表明，坚持不干涉内政等外交原则不动摇是中国外交保持主动性的根本所在。做公正的协调者而不是领导者，发挥建设性作用而不是控制和主导作用，是中国处理达尔富尔问题的准确定位。在未来参与国际热点问题的外交实践中，中国应进一步创造性地理解和运用不干涉内政原则，不断充实其内涵。正如王逸舟教授所言，在全球治理兴起的背景下，中国所倡导的不干涉原则的新内涵应包括以下内容：一是强调国际社会应当尊重全

Jian Junbo, “China in the International Conflict-management: Darfur as a case”, *Global Review*, Winter, 2012, p.7.

Pak. K. Lee, Gerald Chan and Lai-Ha Chan, “China in Darfur: Humanitarian Rule-maker or Rule-taker?” *Review of International Studies*, Vol.38, No.2, 2012, pp.423-444.

陈淇，黄宇兴：“中国外交不干涉原则面临挑战”，载《世界经济与政治》2009年第4期。

“专家：中国应放弃不干涉内政原则，保护海外利益”，

<http://news.qq.com/a/20120730/000647.htm>

刘中民：“中国的中东热点外交：历史、理念、经验与影响”，载《阿拉伯世界研究》2011年第1期，第48页。

全球化时代必然出现的多样性与民主协商原则,强调要尊重各国自主选择自身发展道路和模式的权利,反对大国强国把自己的意志和办法强加于人。二是提出国际社会在情势不得已时的有限干预,须以联合国多数成员的赞同和安理会的决议为其合法性的基石,还要尊重当事国政府和民众的意愿及国情。三是国际介入应当主要是以和平的、合作的方式(个别情况下借助经济贸易制裁的手段),最大限度地减少武力威胁和强制实行的做法。四是把对此类措施的考量,与全球和平与发展的大背景、国际变革与人类进步的趋势、中国与世界关系良性互动的总体战略等因素联系起来。

其次,积极开展双边和多边外交,拓宽中国参与国际事务的渠道,是中国妥善处理达尔富尔问题的宝贵经验。

中国之所以能在达尔富尔问题上发挥独特作用,其重要原因在于它积极开展双边和多边外交,耐心细致地做相关各方的工作,最大限度地凝聚共识,减少分歧。有学者分析指出,在处理达尔富尔问题过程中,中国经由包括联合国和地区组织的多边途径、中苏(丹)和中美的双边途径和中国企业等途径,参与达尔富尔问题的解决,三种途径分别起到了基础性、关键性和补充性作用。

在多边层面,中国通过与联合国和非盟等组织合作,依托安理会并借助于自己作为其常任理事国的身份,以对安理会议案进行表决、议题设置及参与联合国维和等方式,合理清晰地表达本国在达尔富尔问题上的外交政策和主张,推进有利于通过和平谈判解决这一问题的安理会决议,如1769号决议等,力阻国际社会对苏丹进行制裁。此外,中国出兵参加维和行动进一步体现了它对达尔富尔和平进程的参与。中国一向重视非盟和阿盟在达尔富尔问题上的作用,彼此对该问题的立场和看法也比较接近,中国在与它们的合作和沟通中所形成的共识也更容易被苏丹接受。在双边层面,中国与苏丹的双边沟通对达尔富尔问题的解决发挥了关键作用,是促使苏丹政府接受“安南方案”的关键所在。中国与美国之间的沟通使双方在达尔富尔问题上减少了分歧,增加了共识,为该问题的解决创造了良好的外部环境。在社会层面,中国企业也为达尔富尔问题的解决创造了一定的条件。因此,通过多方位外交,统筹兼顾各方利益关切,中国赢得了包括苏丹人

王逸舟：“中国外交十特色——兼论对外交研究的启示”，载《世界经济与政治》2008年第5期，第15页。

参见孙学峰，金峰：“试析中国解决达尔富尔问题的基本参与方式”，载《国际论坛》2009年第3期。

民在内的广泛支持，这是中国参与解决达尔富尔问题获得的宝贵的外交经验。

最后，要善于塑造自身的国家形象，这是中国在处理达尔富尔问题过程中得到的重要启示。

对外宣传是中国非洲战略的弱项，这一问题在达尔富尔问题上得到了具体体现。在达尔富尔问题产生的过程中，掌握世界舆论话语权的西方正是打着“人道主义干预”的旗号介入达尔富尔问题，并将矛头指向中国，旨在抹黑中国的形象、破坏中国与苏丹的正常合作，从而遏制中国在非洲影响力的上升。在种种负面言论大量流行之际，中国在对外宣传和塑造国家形象方面的缺失和问题凸显。尽管外交部门和相关政府部门做了大量的解释说明，但中国媒体自身实力的不足及政府危机应对手段的僵硬和单一，都成为国家形象塑造的软肋。国际社会在苏丹问题上对中国的责难，大大增加了中国外交的成本和难度，并被迫进行各种反驳、解释和说明。

在2014年11月的外事工作会议上，习近平同志再次指出，中国外交需要做好对外宣传工作，彰显了国家形象塑造的重要性和迫切性。笔者认为，在处理类似达尔富尔问题的国际热点问题时，中国固然要坚持自身的外交原则，更无需迎合西方的所谓普世价值，但同时应当更加注意外交对象国切实存在的人道主义问题和民生问题，而且要在技术层面宣传好中国对相关问题的认识以及在外交实践中付出的努力。另外，中国企业和个人在当事国也应遵守当地法律法规，尊重当地传统习俗和文化，规范自身言行，避免造成当地人民对中国的曲解和误读。

（作者简介：刘中民，上海外国语大学中东研究所教授，博士，上海，200083；范鹏，上海外国语大学中东研究所博士研究生，华东政法大学讲师，上海，200083）

收稿日期：2015年5月

（责任编辑：赵裴）

王逸舟：“中国外交30年：对进步和不足的若干思考”，载《外交评论》2007年第5期，第13页。