

苏丹问题

中国处理达尔富尔危机的战略分析*

曾勇

摘 要：根据达尔富尔危机走向国际化的过程，可将其分为国内化、非盟化、联合国化等三个阶段。依据该危机不同阶段的特点和具体的国际背景，在参与处理危机的过程中，中国相继采取了不干涉内政、有限的国际社会协调和积极的国际社会协调政策。整体而言，中国对达尔富尔危机所采取的政策对其缓解并趋于最终解决起到了积极的促进作用。中国的达尔富尔政策之所以取得成功，主要得益于中国外交坚持“不干涉内政”、“不当头”、国际社会协调一致和外交灵活性等原则。

关键词：中国；苏丹政府；达尔富尔危机；美国；国际社会

作者简介：曾勇，湖南商学院公共管理学院讲师，中共中央党校国际战略研究所2010级博士研究生（北京100024）。

文章编号：1673-5161（2012）06-0091-14 **中图分类号：**D815 **文献标识码：**A

* 本文是中共中央党校2011年度重点课题“中国特色社会主义外部环境建设研究”的阶段性成果。

苏丹达尔富尔危机于2003年2月爆发，由于美国的强力推动，达尔富尔危机在2004年初迅速国际化。在包括联合国、美国、非盟、东盟、欧盟和中国等在内的国际社会共同努力下，经苏丹政府与达尔富尔地区反政府组织反复谈判，直到2007年6月17日，以苏丹政府表示无条件接受联合国—非盟达尔富尔混合维和部队为标志，持续四年多的达尔富尔危机才终于得以全面缓解，这种局面一直持续到2009年。2010年以来，达尔富尔局势又出现反复，不过与2007年6月前相比已大为缓和。根据2012年2月8日“达区过渡管理当局”

涂龙德：《达尔富尔危机之透视》，载《阿拉伯世界》，2005年第4期，第5页。

启动形势来看,达尔富尔问题的全面解决应为期不远。中国作为国际社会负责任的大国,自达尔富尔危机爆发后就同国际社会其他成员一道,为解决该危机进行了不懈努力。根据危机发展阶段的特点,中国采取了相应的有一定区分度的政策,这些政策确实为危机走向解决起到积极的促进作用。整体而言,中国的达尔富尔外交遵循了中国外交的一贯传统,即在2003年以来中国提出的“和平发展战略”指导下进行。鉴于达尔富尔危机是中国确立和平发展战略之后在非周边地区进行的第一次参与解决非传统安全问题的实践,考虑到该危机对中美关系、中欧(欧盟)关系、中非(非盟)关系和中阿(阿盟)关系的深远影响,因此有必要在简要回顾达尔富尔危机的基础上,对中国处理该危机的全过程进行详细考察并就危机不同发展阶段中国的具体政策进行战略分析。

本文对达尔富尔危机不同发展阶段的划分主要依据该危机在走向国际化过程中所体现出的不同特点,对中国的达尔富尔政策所做的分析依据也源于此。该危机不同发展阶段具体划分如下:第一阶段,达尔富尔危机的国内化阶段(2003年2月危机爆发~2004年4月7日),其主要特点是该危机基本在苏丹内政范畴下进行。中国对苏丹政府的达尔富尔政策持认同态度,奉行“不干涉内政”政策;第二阶段,达尔富尔危机的非盟化阶段(2004年4月8日~2006年8月30日),其主要特点是该危机的解决在具体的非盟层面下进行,显然已超出苏丹内政范畴延伸至地区层次,这表明该危机已国际化。根据已变化的国际形势,中国调整了先前的不干涉政策,开始执行有限度的国际社会协调政策;第三阶段,达尔富尔危机的联合国化阶段(2006年8月31日以来),其主要特点是该危机的解决由联合国主导。这是该危机国际化的最高阶段,实际上意味着危机全面解决时刻的到来,中国开始执行积极的国际社会协调政策。

一、第一阶段:达尔富尔危机的国内化阶段(2003年2月危机爆发~2004年4月7日)和中国的干涉政策

(一) 达尔富尔危机的国内化阶段

2003年2月,在苏丹达尔富尔地区,由“正义与平等运动”(JEM)及“苏丹解放运动/解放军”(SLM)组成的反政府武装指控苏丹政府推行压迫、边缘化非阿拉伯人的政策并对政府发动攻击。JEM和SLM主要由达尔富尔地区的定居农民,即普遍所称的非阿拉伯人的黑人组成,主要是富尔人、马萨利特人和扎加瓦人。短短数月,相对平静的达尔富尔地区就变成暴力横行之地。最保守的报

邵杰:《苏丹总统呼吁达尔富尔地区反政府组织加入和平进程》, http://news.xinhuanet.com/world/2012-02/09/c_122675567.htm。

道声称 1 万多人死于战争，150 多万人流离失所成为难民。联合国调查报告声称，虽然苏丹政府没有奉行灭绝种族政策，但“在达尔富尔发生的危害人类罪和战争罪等国际罪行的严重程度和残暴性可能并不低于灭绝种族。”因此，国际社会很快在该地区进行大规模人道主义救援。

反政府武装和苏丹政府都希望以武力实现各自目的，但内战的惨烈与持久化局面迫使双方进行和谈。2003 年 8 月，在乍得总统的调解下，双方于 9 月达成停止行动 45 天的协定。但达尔富尔地区的人道主义危机并未就此得到解决，反而在短暂的平息后更加严重。对于达尔富尔地区局势的恶化，苏丹政府显然没有准备。苏丹政府不仅未能抓住该机会迅速解决危机，反而为以后不断升级的国际干预提供根据。苏丹政府坚持主权神圣、内政不容干涉原则，依然希望通过加强与谈与武力两手实现该地区局势稳定，因此，在向中国通报该地区情况时心存乐观。尽管当时苏丹政府已不得不借助外国势力乍得才能实现停战协定。

（二）中国的不干涉政策

达尔富尔危机爆发时，国际社会还处在对苏丹南北会谈取得成功的满足之中，尚未注意到达尔富尔地区零散的叛乱已发展到大规模人道主义危机的地步。当时美国和欧盟因伊拉克战争而闹得不可开交，之后美国还不得不在朝鲜核危机、台湾海峡紧张局势上投入更多精力，阿富汗战后重建也令美国无暇他顾。因此，国际社会的这些主要成员对该危机持模糊态度，基本上认可苏丹政府的处理方法。当然，各种形式的国际援助在此阶段就已大规模进行，中、美、欧等为减轻该危机所造成的灾难都作出了不少努力。

但非政府组织很快注意到达尔富尔危机并一直进行密集追踪报道。2003 年 6 月 25 日，国际危机组织发布第一份关于达尔富尔危机的报导《苏丹的其他战争》。在非政府组织的努力下，2004 年，达尔富尔成为各国媒体报道的焦点。由于中苏密切的经济、政治及军事关系，相关非政府组织很快就把中国列入与达尔富尔危机有重要关系的第三方因素之中。2003 年 11 月，美国人权组织报告首次将中国视作苏丹内战的“利益攸关方”。自此，西方舆论以中苏政府长期保持特殊友好关系为由，纷纷批评中国偏袒苏丹，对人道主义危机视而不见。

在所有世界大国中，中国是唯一在苏丹有直接重要的经济、政治和军事利益的国家，其中最引人瞩目的是中国在苏丹的石油利益。20 世纪八十年代末、

IRIN Dispatch, March 22, 2004.

《2005 年 1 月 31 日秘书长给安全理事会主席的信》，第 4 页。

同上，第 24 页。

[苏丹]加法尔·卡拉尔·艾哈迈德：《试析中国在苏丹西部的达尔富尔地区冲突中的立场》，载《国际展望》，2009 年第 2 期，第 106 页。

ICG Media Release, “The Other War in Sudan,” *Brussels*, June 2003.

九十年代初,在美国等西方国家石油公司因苏丹南北内战导致的安全形势恶化、美国对苏丹制裁等原因相继离开后,应苏丹总统巴希尔的请求,中国于1995年进军苏丹石油领域。在中国的帮助下,苏丹迅速成长为非洲重要的石油出口国,并形成了技术先进的完整石油工业体系。中国也因此迅速成为苏丹最大的贸易伙伴,进口了苏丹出口石油的绝大部分。在石油经济的溢出效应下,苏丹经历了多年的高速增长。苏丹不仅是中国能源“走出去”战略的成功典型,也是中非关系平等互利合作、促进非洲国家经济快速增长的范例,对中非战略关系具有深远意义。加之苏丹的阿拉伯国家属性,中苏间的成功合作对中阿战略关系的巩固与发展也具有积极意义。

整体而言,苏丹在中国整体外交格局中的分量仍有限。从苏丹进口的石油只占2003年中国整体进口石油中的不到7%。2004年,中苏贸易额只占中国对外贸易总额的2.18%。因此,虽然中国也很关注苏丹达尔富尔局势,但不可能将其置于当时国内的SARS危机之上,并从更为紧张的台海局势、朝鲜核危机中分身。中国希望苏丹政府能自己处理好该问题,不招致外国干涉,并使中国利益得到保护。正如一位中国外交官所言:“商业就是商业。我们努力把政治和商业区分开……我认为苏丹的国内形势是内部事务。”因此,中国在严格坚持“和平共处五项原则”和中非关系新达成的外交原则基础上处理苏丹达尔富尔危机。

二、第二阶段:达尔富尔危机的非盟化阶段(2004年4月8日~2006年8月30日)和中国有限度的国际社会协调政策

(一) 达尔富尔危机的非盟化阶段

自达尔富尔危机爆发以来,非盟一直关注该地区形势,并通过各种方式解决该危机而进行调解。随着危机的深化与持久化,出于解决危机的目的,非盟援引其《宪章》第4款规定,直接参与其成员国苏丹的达尔富尔问题协调之中。2004年4月8日,在非盟调停下,苏丹政府与反政府武装签署人道主义停战协定;5月28日,在恩贾梅纳签署关于停火方式的协定。根据后一个协定,非盟维和部队于当年8月进驻达尔富尔。

姚桂梅:《中国与非洲的石油合作》,载《国际石油经济》,2006年第11期,第34页。

田春荣:《中国石油进出口状况分析(1999-2007年)》。载《国际石油经济(1999-2007年)》3月号;田春荣:《中国石油进出口状况分析(1995-2004年)》,载《国际石油经济(1995-2004年)》3月号;根据这两篇文章数据计算得来。

Ian Taylor, “China’s Oil Diplomacy in Africa,” *International Affairs*, No.5, 2006.

[苏丹]加法尔·卡拉尔·艾哈迈德:《试析中国在苏丹西部的达尔富尔地区冲突中的立场》,第106页。

尽管非盟的全面介入使达尔富尔危机走向解决有了良好开端，但危机的复杂形势超出非盟的能力。虽然包括美、欧、中在内的大国积极对该地区进行人道主义援助的同时也大力支持非盟维和任务，美国“仅在过去四年内就向非盟提供了四亿多美元援助，用于达尔富尔的维和行动”并还对其进行培训，但非盟限于自身能力仍难承担该使命。苏丹总统高级助理班明尼·明纳韦就说，“非盟维和部队什么都不能做，因为其授权有限。”2006年1月，非盟决定结束维和任务后将其使命转交联合国，并得到后者同意。尽管苏丹政府反对非盟的决定，2006年6月，非盟还是与联合国达成2007年1月转交维和使命的意向。8月31日，联合国安理会就此问题通过1706号决议，决定在得到苏丹政府认可后向达尔富尔地区派遣1.73万人的维和部队，以支援非盟维和部队并帮助苏丹政府和反政府武装落实和平协议。1706号决议的通过标志着达尔富尔危机非盟化阶段结束，联合国化阶段开始。自此，联合国走到台前，直接介入该危机。

（二）中国有限的国际社会协调政策

包括美国在内的国际社会对达尔富尔危机异乎寻常的关注首先在于达尔富尔的人道主义危机的确非常严重。这是包括联合国在内的各种国际组织实地调查后的一致结论，苏丹政府也未否认。历时多年，由加拿大领衔的调查组关于“保护的责任”的报告最终在2005年获得联合国150多个成员国的认同。在此背景下，达尔富尔人道主义危机的描述只会倾向于比事实更严峻。其次，包括美国在内的国际社会已从2003年的紧张事务中抽出身来，能够对达尔富尔危机投入大量关注。美伊战争及其引发的美欧矛盾、欧盟分裂已达到有效弥合；反恐战争已告一段落；阿富汗、伊拉克重建任务虽艰巨但毕竟已起步且须逐步进行；台海局势已大为缓和，朝核六方会谈在稳步推进。这让国际社会得以腾出精力来关注其他较重要的国际事务。发生在苏丹达尔富尔的大规模人道主义危机就属其中，因此理所当然得到关注。再次，由于非洲近几年的稳定发展以及着眼于长期反恐的需要，美国调整其非洲战略，对非日益重视。达尔富尔危机爆发三年后，2006年12月，美国任命其首位驻非盟特使，并随后设立非洲司令部。由于苏丹在石油上的重要性，达尔富尔危机在此背景下得到美国的特别关注也很正常。最后，美国社会对该问题的高度关注和布什总统竞选连任的需要对其迅速国际化起到直接作用。

但美国在苏丹的直接利益非常有限，其对苏丹政府的影响必须通过其他途

[美]王建伟：《中美在处理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46页。

“Ex-rebels Says Would Accept UN in Darfur,” *Reuters*, September 14, 2006.

贺文萍：《苏丹达尔富尔问题与中国作用》，载《西亚非洲》，2007年第11期，第6页。

王猛：《西方应对达尔富尔危机的动因和限度》，载《西亚非洲》，2010年第1期，第45-46页。

[美]王建伟：《中美在处理达尔富尔问题上的冲突与合作》，第45-47页。

径进行。由于苏丹现政权信仰伊斯兰教且通过军事政变上台，又曾和恐怖主义有过紧密联系，美国对其实施过严厉制裁。同中国、欧盟和阿盟等一样，美国直接支持非盟对达尔富尔危机进行干预，并为非盟维和部队提供大量支援。由于解决达尔富尔危机的进程达不到国际社会越来越高的急切要求，美国开始寻求更直接有效的方式，除一直以来积极推动联合国进行干预外，中国由于同苏丹的紧密关系而成为其需要大力借助的重要国家。2005年9月，美国副国务卿佐利克将促进苏丹冲突的解决明确列入希望看到中国负起国际责任的一项具体议程。该公开表态表明，美国政府已取代各种非政府组织直接向中国施压，以要求中国承担国际责任的名义与其一道解决达尔富尔危机。此后，美国政府在各种国际场合以欣赏中国作用的面貌出现，力图从积极角度引导中国的达尔富尔政策。另一方面，西方媒体继续批评中国，期望中国按照其要求的方式对苏丹政府实行强制政策。考虑到中国的迅速崛起及在非洲越来越大的影响，美国借达尔富尔危机打压中国，离间中非关系、中阿关系，妄图将其纳入自身战略轨道的意图不能排除。事实上，美国对中国在联合国安理会弃权票的积极解读就含有消解中国原则立场、达到忽略中国与非盟及阿盟的一致立场，从而离间中非关系、中阿关系和中苏关系的目的。

在2004年头几个月，达尔富尔危机迅速国际化。这是中国未料到的，即使是大力推动其国际化的美国也始料未及，2004年6月以来美国国务卿鲍威尔关于达尔富尔危机性质前后不一的讲话就是例证。此时中国虽已安然度过“非典”危机，但台海关系、朝核六方会谈依然是中国外交的重心。尽管如此，中国还是积极参与到解决达尔富尔危机的国际化努力之中。此时，中国已了解到达尔富尔地区爆发了大规模的人道主义危机，并开始提出政治解决方案，执行支持非盟干预、比较不同意联合国干预的政策。在中国看来，只有非盟干预完全宣告失败的情况下，联合国干预才有必要。而就当时情况来看，非盟干预才刚刚进行且有一定成效。为此，中国一方面对苏丹政府进行私下劝解，另一方面也在坚持内政不容干涉原则、相关干预必须征得苏丹政府同意的前提下向国际社会表明中国立场；其实质是想给苏丹政府以更多时间适应局势并调整政策。同时，中国与国际社会保持协调一致，对联合国安理会关于达尔富尔危机的前9个决议中的5个投赞成票，4个弃权。中国投弃权票的决议为1556、1564、1591和1593号决议。中国之所以对这些决议投弃权票而非赞成票或否决票，是因为这些决议涉有干涉内政或强制

贺文萍：《苏丹达尔富尔问题与中国作用》，第8页。

顾国平、董继荣：《中美在达尔富尔问题上的立场和政策——基于双方官方发言的解读》，载《国际论坛》，2010年第1期，第31页。

[苏丹]加法尔·卡拉尔·艾哈迈德：《试析中国在苏丹西部的达尔富尔地区冲突中的立场》，第106-108页。

制裁内容，与中国政策有抵触；但这些决议又反映了国际社会的强烈关注，客观上有助于解决危机。因此，整体而言，中国支持国际社会就解决达尔富尔危机所做的努力。

2005年，《反分裂国家法》获得通过，连战、宋楚瑜相继访问大陆，台湾“急独”倾向被有效抑制，自陈水扁执掌台湾地区政权以来一直极为紧张的台海局势得到相当大程度的缓解。2005年12月，联合国150多会员国达成关于“保护的责任”的共识。该理论认为，向处在危险中的人民提供生命支持、保护及援助的预防责任、做出反应的责任，以及重建的责任是国家最基本和最根本的责任。如果国家未能承担起该责任，国际社会的其他成员可使用强制手段甚至武力干预，但其干预必须在联合国授权和冲突国人民及冲突国所在地区其他国家的支持下方可进行。这一理论是对传统的主权、安全观的重新阐释。该理论通过对联合国安理会作用的扩张解释，赋予国际社会解决人道主义危机的责任。这一切使得中国能以更大的精力推行更积极的达尔富尔政策。2006年以来，中国对达尔富尔的政策在方式上开始向国际社会倾斜。2006年4月，中国没有阻止联合国安理会通过1672号决议，对被控涉及暴行的四名人员实施制裁；5月，中国对联合国安理会将达尔富尔的维和行动从非盟移交联合国的1679决议投赞成票。事实上，中国对达尔富尔的政策一直同国际社会保持一致，只不过采取的方式有所区别。中国主张政治解决，强调尊重苏丹主权和领土完整，倾向于不直接施压和耐心说服。为此，中国积极同非盟、阿盟协调立场，避免让苏丹政府形成国际社会对其一致施压的感受。美国总统布什在2006年4月会晤中国国家主席胡锦涛时，称赞中国在达尔富尔危机中的积极作用。法国总统萨科奇也明确表示，中国的合作与贡献对解决达尔富尔危机不可或缺。

三、第三阶段：达尔富尔危机的联合国化阶段（2006年8月31日以来）和中国积极的国际社会协调政策

（一）达尔富尔危机的联合国化阶段

虽然苏丹政府对联合国安理会通过的1706号决议持强烈的抗拒态度，于

顾国平、董继荣：《中美在达尔富尔问题上的立场和政策——基于双方官方发言的解读》，第31页。

袁武：《试论中国在非洲内部冲突处理中的作用——从“保护的责任”理论谈起》，载《西亚非洲》，2008年第10期，第58-60页。

联合国安理会各年度的决议及投票情况均可在联合国网站上查询到：<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/Sres06.htm>。

余建华、王震：《中国在解决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16页。

2006年9月5日要求非盟军队必须在当月底离开，而且表示“非盟无权将工作移交给联合国或任何集团，只有苏丹政府拥有这种权力”。非盟也表示非盟部队将于9月30日结束任务。但美国、联合国、非盟重要成员国尼日利亚等先后表示支持1706号决议。11月初，中国主席胡锦涛表示，希望苏丹在达尔富尔危机上展现灵活性。经过多轮协调，2007年6月17日，苏丹政府表示无条件接受联合国非盟达尔富尔混合维和部队。2007年7月31日，联合国安理会一致通过1769号决议，正式设立“联合国非盟混合行动”，开始在达尔富尔部署混合部队。苏丹政府于8月1日宣布接受联合国决议。中国随即宣布派兵参与维和。在国际社会的共同努力和包括苏丹政府在内的各方不懈坚持下，达尔富尔危机全面解决终于走上稳定的快车道。接下来两年相对安静。虽然2010年以来，达尔富尔局势又趋紧张，但整体局面依然维持缓和。根据2012年2月8日“达区过渡管理当局”启动形势来看，达尔富尔问题已临近全面解决。联合国安理会1706号决议的通过标志着国际社会已无法忍受持续3年之久的达尔富尔危机。然而，南北和谈以南方自治而告结束的切肤之痛令苏丹政府担心达尔富尔会成为继南方之后的第二个自治区。而南方走向自治且最终走向分裂的根源，在苏丹政府看来，就是联合国直接干预的结果。但达尔富尔危机已让国际社会认定苏丹政府没能承担“保护的责任”。在此情况下，苏丹政府除无条件执行1706号决议外，还不得不运用各种资源捍卫主权独立及领土完整。这对于苏丹政府而言，无疑是艰巨的任务。

虽面临诸多难以逾越的困难，苏丹仍实现了持续近10年的经济高速发展。2009年，苏丹人均国内生产总值达2300美元。客观地讲，近10年来是独立以来的苏丹比较好的发展时期。因此，2009年3月4日苏丹总统巴希尔虽成为第一位被国际刑事法院起诉和通缉的在任国家元首，一年后的大选即2010年4月进行的苏丹24年来的“首次多党参与的民主自由大选”，巴希尔仍以68.2%的高票连任总统。这被认为是对苏丹政治发展具有十分重要历史意义的选举。2011年1月苏丹南部“公投”确定了南北分裂局面后，巴希尔2月7日明确表示接受“公投”结果。南部自治州新闻部长表示，巴希尔最近一系列和解性表态“让许多人感到愉悦”。2011年4月底以来在多哈进行的达尔富尔问题和平谈判，苏丹

“Defiant Sudan Sets Deadline for Darfur Peacekeeper Exit,” *AFP*, September 5, 2006.

“Africa Union Will quit Darfur,” *BBC*, September 5, 2006.

2011年初，苏丹以南部全民公决方式正式分裂成南北两个国家。

周乃侠、王猛：《苏丹的ICC困局》，载《南风窗》，2009年第7期，第78-80页。

王京烈：《苏丹大选与中东政治民主化》，载《西亚非洲》，2010年第8期，第5-7页。

《苏丹南部7月9日独立，世界最年轻国家将诞生》，载《新京报》，2011年2月9日。

胡若愚：《苏丹南部公投，巴希尔伸出和平之手》，http://news.xinhuanet.com/world/2011-01/06/c_12950927.htm。

政府的立场也让国际社会甚为乐观。这表明，接受 1706 号决议后，苏丹政府在维护国家利益的方式方法上出现了显著变化，而且就目前形势看取得了较好效果。

（二）中国积极的国际社会协调政策

苏丹达尔富尔危机最终还是到了需要联合国直接干预才能起作用的地步。包括联合国、美国、中国和欧盟在内的国际社会都希望非盟能够承担起该地区维和使命，因此都对其给予了大量人力、财力和物力上的支持。非盟自身也希望通过成功完成这次维和使命来加强自身内聚力，实现其进一步发展。然而，非盟毕竟是世界上最穷国家组成的地区性国际组织，其财力、执行维和任务的手段与方式都极其有限，而且缺乏大规模维和的国际经验，几乎不可能胜任在达尔富尔复杂环境下成功进行维和的艰巨任务。尽管如此，非盟仍尽力坚持到 2006 年才提出转交任务的设想。由于非盟维和部队卓有成效的工作，达尔富尔情况有了极大好转。但面对国际社会越来越高的要求和自身能力的限制，非盟不得不向联合国转交其维和任务。

在此局面下，中国除不反对 1706 号决议，还必须为解决危机作出更多贡献，中国开始执行积极的国际社会协调政策。因此，中国率先提出“双轨制”和“三方机制”促进危机解决，并积极推进。由于其他方案进展有限，该方案最终也为美国、欧盟所接受。在 1706 号决议陷入僵局时，2007 年 2 月，中国主席胡锦涛与苏丹总统巴希尔会谈时提出了解决该危机的“四项原则”：尊重苏丹的主权和领土完整；坚持对话和平等协商，通过和平方式解决问题；非盟、联合国等应在达尔富尔维和问题上发挥建设性作用，中方支持政治解决达尔富尔问题进程；促进达尔富尔地区局势稳定，改善当地人民生活条件。在中国看来，苏丹政府接受该决议必将极大缓和该危机。因此，在耐心劝说苏丹政府同时，中国也表示不能只靠苏丹政府就可以解决危机。中国呼吁在达尔富尔武装抵抗运动中有影响力的西方国家对其施加影响，使它们以一个声音同政府对话，尽快签订和平协议。中国还试图充当冲突各方沟通的桥梁，以结束危机。为此，中国特使刘贵今会晤了苏丹知名的反对派人士、北苏丹侨民运动领导人阿里·哈利法·阿斯库里；中国特使深入达尔富尔地区，同反政府武装头目进行了初步接

因该决议涉及干涉内政问题，中国投了弃权票。

所谓“双轨制”就是“着眼于和平稳定的维和行动与着眼于民族和解的政治进程应平衡推进，两者相辅相成，不可偏废”。

所谓“三方机制”，即联合国、非盟和苏丹政府间的协商。在三方协商的框架下，发挥非盟在苏丹问题上的主导作用和东盟的独特作用。

温宪：《达尔富尔：中国着眼全局》，载《人民日报（海外版）》，2007 年 2 月 7 日。

[苏丹]加法尔·卡拉尔·艾哈迈德：《试析中国在苏丹西部的达尔富尔地区冲突中的立场》，第 115 页。

触，中国还同与达尔富尔反政府武装有密切联系的南部苏丹人民解放运动积极发展关系。

但中国的积极努力与贡献不仅为苏丹国内反政府势力所误解与抹杀，而且还受到西方社会的严厉批评与反对。一些西方国家议员、明星、运动员和诺贝尔奖得主甚至声称要以抵制北京2008年奥运会要挟中国对苏丹执行更严厉的达尔富尔政策。中国外交有自己的原则与传统，必然是以维护中国利益、构建和谐世界为目的，理所当然不会为这些压力所左右。为给解决危机创造好的环境，中国特使刘贵今、中国驻美大使周文重通过多种渠道宣传中国在达尔富尔危机上的政策及所做工作，尽力消除美国等西方国家对中国的敌意和误解。

当然，中国所起到的独特作用，基本上还是得到国际社会的充分肯定。中国是唯一得到苏丹政府信任的大国，最适合充当国际社会与苏丹之间调解者的角色。由于美国等西方国家动辄以强硬施压方式来实现目标，同时又缺乏必要手段，往往将苏丹政府推向反面，不仅未能缓解反而激化了危机。面对国际社会不断强加的重压和达尔富尔地区反政府势力的增强，苏丹政府也必须积极寻求解决危机的出路。苏丹政府毕竟只能在获得国际国内社会认可的情况下才能履行政府责任。在此背景下，奉行“劝和促谈”的中国由于秉持公正立场，能将苏丹政府和国际社会的要求有效协调，起到其他国家或国际组织所不能起到的作用。美国、欧盟、非盟和阿盟等对此有深刻体会，就中国的作用给予高度评价。这一切再次表明，达尔富尔危机走向联合国解决是国际社会的共识，也是该危机走向全面解决的最好渠道。之后的事实也充分证明，正是由于联合国非盟混合部队进驻达尔富尔执行维和任务，该危机才得到根本缓解。

四、对中国达尔富尔政策的评析

纵观中国处理达尔富尔危机的全过程，不难发现中国外交一贯遵循的原则与传统，即以独立自主为根本特色、以“和平共处五项原则”为基础的和平外交。正是中国外交的这些本质特点使得中国起到了独特的作用，有效促进了该危机的趋于解决。根据变化的形势，中国适时调整政策，体现了外交的灵活性，在推动危机走向解决的过程中又加深了中苏友好关系、中美战略关系、中非间长期稳定平等互利新型伙伴关系、中欧全面战略伙伴关系和中阿新型伙伴关系。总之，中国对达尔富尔的政策是成功的，既维护了中国国家利益，对达尔富尔

孙学峰、金峰：《试析中国参与达尔富尔问题的基本方式》，第40页。

[苏丹]加法尔·卡拉尔·艾哈迈德：《试析中国在苏丹西部的达尔富尔地区冲突中的立场》，第109-110页。

孙学峰、金峰：《试析中国参与达尔富尔问题的基本方式》，第39页。

危机的解决又起到了独特作用。

（一）坚持“不干涉内政原则”有利于中国作用的更好发挥

“不干涉内政原则”是中国和平共处五项原则之一。该原则是对“相互尊重主权与领土完整原则”的具体运用。坚持该原则就意味着国际交往必须遵循平等原则。不论大国小国、强国弱国、富国穷国，国家间交往没有尊卑高下之分，所有国家应一律平等。国家间只有贯彻平等原则，和平交往才有可能，和平协商解决争端才有基础。反之，就会出现强权政治和霸权主义。因此，从这个角度来看，“不干涉内政原则”是“和平共处五项原则”的基础与灵魂。只有坚持了“不干涉内政原则”，“和平共处五项原则”的坚持才能落到实处。

在中国达尔富尔政策中，坚持“不干涉内政原则”一直贯穿始终。尽管中国完全具备强行干涉苏丹内政的能力和客观条件（国际社会不少成员一直对中国施压，希望中国像美国一样对待苏丹政府），中国一直不为所动。正是中国“不干涉内政原则”确保了苏丹政府与国际社会保持可信联系的渠道依然畅通。由于中国不搞强权政治，而是坚持耐心说服，苏丹政府才能最终接受国际社会要求，使危机得以解决。如中国像美国一样对待苏丹政府，被国际社会完全孤立的苏丹政府极有可能以极端方式维护自身主权，最大的受害者首先只会是苏丹及达尔富尔的普通民众。具备一定实力的中国若承担远超自身能力的责任，不仅无助于危机的缓解，反而会激化危机，还会大大影响中国作用的发挥。这既与当时中国所处的国际环境不符（主要指不断激化的台湾问题），也不利于中国和平发展战略的推进。事实表明，像中国这样一个国际体系中的新兴大国要充分发挥负责任的作用必须坚持“不干涉内政原则”。

（二）坚持“不当头”原则推进了中国的和平外交

邓小平同志在1982年《中国的对外政策》中就表述过“不当头”的思想，1984年又在《维护世界和平，搞好国内建设》和《革命和建设都要走自己的路》中一再论及。邓小平同志提出“韬光养晦”战略时，“不当头”思想已相当成熟，成为指导中国外交的一个重要原则。该原则的根本目的在于中国要排除一切干扰、聚精会神搞建设；中国不能当头，况且中国也没实力当头；即使以后中国强大了，中国也没有必要当头。国际社会纷繁复杂多变，需要国际社会同心协力才能应对。这并非是说中国不应有所作为，而是指在无关中国重要国家利益上有所不为。“我们千万不要当头，这是一个根本国策。这个头我们当不起，自己力量也不够。当了绝无好处，许多主动都失掉了。中国永远站在第三世界

俞正樑等：《全球化时代的国际关系》，上海：复旦大学出版社，2000年版，第34-41页。

《邓小平文选（第2卷）》，北京：人民出版社，1994年版，第416页。

《邓小平文选（第3卷）》，北京：人民出版社，1993年版，第56、94页。

同上，第363-364页。

一边，中国永远不称霸，中国也永远不当头”。该原则准确揭示了中国外交所面临的国际国内环境，就中国外交的主要任务和策略作出了全面正确的判断，一直为此后中国外交所坚持。

根据现实主义理论，达尔富尔危机直接关系中国利益，中国有理由保护。然而中国事实上一直在联合国框架内同国际社会其他成员一道用和平协商的政治方式来促进危机的解决。该危机本质上属于非传统安全范畴，适用于合作方式解决。中国利益虽与此危机有一定联系，却远非直接联系。而且占据中国在苏丹利益主要部分的是属于经济利益的石油资源利益，同零和矛盾的政治利益有根本区别。在这种情况下，中国完全没必要直接陷入危机来保护自身利益。况且以领导世界自居的美国一直把握着解决该危机的主导权，并不愿意中国出头。若中国在此属于边缘利益的问题上强出头，不仅会恶化与苏丹政府的关系，也会招致美国的强力抵制，影响尚属平稳的中美关系大局。因此，中国在关键性达尔富尔政策上表现出放弃当头的考虑。在该危机中，中国坚持不当头原则不仅无损反而巩固了中国国家利益，同时也密切了同各方的关系。中国的这种做法赢得了各方好评，获得了包括美国和苏丹政府在内的主要相关方的信任。

（三）坚持国际社会协调一致原则体现了负责任大国的应有风范

国际社会协调一致原则集中体现于中国和平发展战略之中，是中国作为国际社会负责任大国在处理各种国际事务中应坚持的一个基本原则，是中国和平发展战略的一个具体举措。它表明：中国外交固然要坚持独立自主的品质，但也要与国际社会保持协调一致，二者之间并不矛盾。作为国际社会来自于发展中国家的国家，中国外交独立自主的品质能为国际社会的协调一致增添更多包容，这会使国际社会的协调一致更为坚实，应对各类国际事务才会更加有效，它也充分体现了中国负责任大国的风范。

关于达尔富尔危机的解决措施，国际社会各主要成员都有风格不同的方案，其中美国方案以强硬施压著称。但更多的国家或国际组织主张政治协商、和平谈判，非盟、阿盟和中国等均持该观点。欧盟虽态度强硬，是联合国安理会强力制裁苏丹政府决议的主要推动者，但基本态度依然是政治解决。实践表明，政治解决危机依然需要时间、机遇和关键性国家。中国是大国中唯一一个有机会解决危机的国家。根据建构主义理论，国家间关系的性质由国家间的互动决定，而国家间的互动受制于共有观念，即共有观念决定国家间关系的性质。“保护的责任”是国际社会互动的结果，是受制于特定事件刺激引发的共有观念。

《邓小平文选（第3卷）》，第363页。

《中国和平发展道路白皮书》，北京：中华人民共和国国务院新闻办公室，2005年版。

[美]亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，上海：上海世纪出版集团，2000年版，第214-222页。

同大多数国家（包括不少非盟、阿盟国家）一样，中国也接受“保护的责任”，但苏丹政府并不接受该理念，这需要中国的努力。在1706号决议陷入僵局时，达尔富尔危机可能激化，而苏丹政府处境孤立，中国因而得以果断抓住机会。在坚持国际社会协调一致原则前提下，中国连续通过首脑外交、特使外交和经济外交等柔性外交方式让苏丹方面逐渐接受该观点，并以行动践行之。中国的这种方法最终赢得国际社会的认同，而且其标本兼治的做法直接减轻了达尔富尔人民的苦难，体现了中国的大国责任。

（四）坚持外交的灵活性原则有力地维护了中国的国家利益

外交是一门艺术。它既需要对基本原则的坚持，同时也需要在具体情况下对其灵活运用。外交的出发点和最终归属都是国家利益。为了维护和寻求本国国家利益，任何一个国家都有源于自身视角总结而来的外交原则。每个国家都很珍视自己的外交原则，将其视为本国特性之一和外交的名片，在外交中力求遵守，而且一般也能得到遵守。然而，在特殊情况下，固守某一原则而非从长远大局着眼不仅不能维护国家利益，反而会损害国家利益，因此，成熟的外交必须根据变化的形势，灵活运用各种外交原则。只有这样，国家利益的维护与拓展才能实现。

达尔富尔危机历时5年多，形势一直错综复杂，对中国外交构成了极大考验。外交需要审时度势、知己知彼，讲求进退有据，同时需要各方理解，以最小代价实现最大目标。具体到该危机上，中国需要根据不断变化的形势及时调整政策，运用各种资源趋利避害，维护国家利益。危机初期，同大多数国家一样，中国未能全面深入了解其真实情况。但中国很快加大了外交力度，通过特使外交等各种方式掌握了大量的关于达尔富尔危机的第一手材料，为后来及时准确的外交决策提供了依据。中国还积极运用驻苏丹的中国公司力量，为缓解该地区人民的苦难做了大量基础性工作。另外，针对一些国际媒体就中国对达尔富尔政策歪曲事实的报道，中国主动深入到其发源地耐心做解释说明工作。根据危机双方迫切希望缓解乃至解决危机的需要，中国还积极运用特使外交方式，同双方直接联系，力图成为危机双方的桥梁。中国外交上的这些灵活做法极大提高了外交质量，得到了各方的理解与支持，有力维护了中国的国家利益。

[美]汉斯·摩根索：《国家间的政治——权力斗争与和平》，北京：北京大学出版社，2006年版，第583-591页。

鲁毅等：《外交学概论》，北京：世界知识出版社，1997年版，第2-6页。

这方面的材料很多，可参见王猛：《达尔富尔危机：中国外交转型的挑战与契机》；伍福佐：《中国能源外交与国际责任：以达尔富尔问题为例》。

[苏丹]加法尔·卡拉尔·艾哈迈德：《试析中国在苏丹西部的达尔富尔地区冲突中的立场》，第109页。

五、结语

达尔富尔危机是中国首次参与解决的周边地区以外的错综复杂的非传统安全危机。该危机持续时间之长、复杂程度之高均是对中国自确立和平发展战略以来的重大挑战。由于中国恰当地把握了危机的性质与发展特点，且根据中国具体面临的国际环境全面考虑，采取了极为有效的应对政策，成功地应对了该挑战。这充分表明，中国和平发展战略符合中国外交实际，顺应且推动了世界和平发展趋势。

当前世界正处于深刻发展过程之中，各种类型的国际危机经常出现。作为国际体系中的主要大国之一，中国将不可避免地卷入解决这些危机的过程之中。由于和平发展战略在解决达尔富尔危机过程中的成功运用，中国必将以更加坚定的信念推进该战略发挥更大的作用。

The Strategic Analysis of China's Dealing with Darfur Crisis

ZENG Yong

Abstract According to Darfur crisis moving to the process of internationalization it could be divided into the domestic stage, the stage of the African Union and the stage of the United Nations. According to the characteristics of different stages of the crisis and the specific international context, in the process involved in handling the crisis, China has adopted the policy of non-interference in internal affairs, limited coordination of the international community and active international coordination. In conclusion, China's policy played a positive role in easing Darfur crisis and even solving it finally. China's policy towards Darfur crisis was successful because China's diplomacy adhered to the principle of non-interference in internal affairs, the principle that it does not take the lead, the principle of coordination of the international community and the diplomatic principle of flexibility.

Key Words China; Sudan Government; Darfur Crisis; United States; International Community

(责任编辑：杨 阳)