



SAFERWORLD

PREVENTING VIOLENT CONFLICT. BUILDING SAFER LIVES

21世纪冲突预防:

中英对话



2016年2月

更安全世界是一家以预防暴力冲突，构建安全生活为己任的独立国际组织。我们与受冲突影响地区的人民合作，改善他们的安全状况，增强他们的安全感，并且开展广泛的研究和分析。我们通过获得的证据和知识，促使地区、国家和国际层面的相关决策与实践能够有助于构建持久的和平。我们以人为本。我们相信每个人都能过上和平与充实的生活，远离不安全和暴力冲突。

更安全世界是一个非盈利组织，项目遍及非洲、中东、亚洲和欧洲的近20个国家和地区。

失败的冲突预防之殇：在联合国南苏丹平民保护站营地，数以万计因持续内战导致的境内流离失所者来此寻求庇护。© 阿什利·哈默尔



UK OFFICE

The Grayston Centre
28 Charles Square
London N1 6HT, UK

Phone: +44 (0)20 7324 4646

Fax: +44 (0)20 7324 4647

Email: general@saferworld.org.uk

Web: www.saferworld.org.uk

Registered charity no. 1043843

A company limited by guarantee no. 3015948

21世纪冲突预防： 中英对话

更安全世界

2016年2月

声明

更安全世界在此谨向冲突预防工作组（CPWG）顾问克里斯托弗·兰顿，工作组成员大卫·尼海姆、玛利亚姆·肯浦尔、罗伯·帕克、盛红生博士、薛磊博士和张春博士对本报告以及促进中英两国在冲突预防领域的相互学习和对话所做出的贡献表示感谢。

本文系中英两国开展的为期两年的冲突预防“二轨”对话进程报告。感谢所有参与了更安全世界和冲突预防工作组会议及研讨的人员。

本报告呈现了冲突预防工作组的政策专家的观点，不代表更安全世界或中英两国政府的观点。感谢英国国际发展部对项目顺利进行给予的资金支持。

©Saferworld, 2016年2月。更安全世界（Saferworld）对本出版物拥有版权。未经授权，任何单位和个人不得以任何方式对本出版物的任何部分进行复制，在检索系统中储存或以电子、机械、影印、录制或其他方式进行传播。更安全世界欢迎并鼓励对本出版物中的内容以尊重版权的方式加以使用和传播。

目录

执行摘要	i
引言	1
1. 英国的冲突预防方式	3
2. 中国的冲突预防方式	5
3. 中英冲突预防合作：空头支票、不切实际或是未来前景？	9
4. 建议	15
5. 结论	16
附录一：项目活动总结	17
附录二：预防工作组成员介绍	19
中英冲突预防伙伴关系	
附录三：项目简报第一期	21
附录四：项目简报第二期	24
附录五：项目简报第三期	26
附录六：项目简报第四期	29

缩略语

AIIB	亚洲基础设施投资银行	MFA	中华人民共和国外交部
APPG	英国议会跨党派工作组	MOD	中华人民共和国国防部
AU	非洲联盟	MOFCOM	中华人民共和国商务部
BSOS	海外稳定建设战略	MONUC	联合国刚果民主共和国特派团
CAITEC	中国国际贸易经济合作研究院	MPS	中华人民共和国公安部
CNPC	中国石油天然气集团公司	NATC	新世纪跨国公司研究所
CPC	中国共产党	NGO	非政府组织
CPCTC	中国维和警察培训中心	PLAN	中国人民解放军海军
CPWG	冲突预防工作组	QUNO	贵格会联合国办公室
CSIS	战略与国际研究中心	RUSI	皇家联合军种国防研究
CSSF	冲突、稳定与安全基金	SARS	非典型性肺炎
DFID	英国国际发展部	SDGs	联合国可持续发展目标
ECAS	欧洲冲突与安全	SDSR	战略防御与安全评审
ETIM	东突厥斯坦伊斯兰运动	SHADE	共享共识，降低冲突
EU	欧盟	SIIS	上海国际问题研究院
FEWER	早期预警与早期响应论坛	UK	英国
FCO	英国外交及联邦事务部	UN	联合国
FOCAC	中非合作论坛	UNMISS	联合国南苏丹特派团
IGAD	政府间发展组织	UNSC	联合国安理会
IISS	英国国际战略研究所	US	美国
KIO	克钦独立组织		

执行摘要

由中英冲突预防领域专家组成的冲突预防工作组，或简称CPWG，在两年时间里进行了一系列交流和讨论。英国政府海外稳定建设战略（BSOS）的三大主旨——危机外交、早期预警与响应、冲突上游预防——是对话的最初框架。工作组也进行了多个国家的案例研究。本报告希望通过总结讨论来衡量中英两国在冲突预防领域加强伙伴关系的可能性。

中英两国政策界和学术界对冲突预防有不同见解。英国方面关于冲突预防的讨论倾向于和平建设以及国际发展；而在中国谈及冲突预防时，讨论更集中于关注武装干预问题和安理会的作用。对西方大国的干预行动（尤其是对利比亚）存在分歧，缺乏互信的阴影笼罩在冲突预防的讨论之上，这也使冲突预防工作组的工作在极具挑战的背景下开启。

考虑到这一对话的背景，工作组找到即刻且现实可行的切入点的可能性微乎其微。因此，讨论更注重对总体发展轨迹的评估，发掘两国的政策趋同及共同的利益，确定未来是否存在建立伙伴关系的可能性。

冲突预防工作组认识到中英两国海外冲突预防方面的政策和 / 或路径都在变化。总体而言，这一变化会使两国在未来有更多的趋同性。从英国的角度来看，这一变化体现在2010年和2015年的《战略防御与安全评审》（SDSR）中所强调的重点上，其中2010年的评估报告推动了“海外稳定建设战略”的制定。英国海外发展援助越来越多地用于受冲突影响以及脆弱的国家，进一步证明了这一关注点的变化。中国方面“不干涉”仍然是外交政策的基本出发点。然而，中国海外参与度的提升，特别是经济领域，带来了政策灵活性和实用性的加强。“建设性参与”、“创造性介入”等词越来越多地用于解释在冲突预防领域具有微小政治差别的方式。英国更多地采取冲突主动预防来避免出现不得不进行直接干预的情况。与此同时，海外参与度的加强也迫使中国决策者考虑类似的问题。

冲突预防工作组指出了中英两国海外利益越来越大的重叠度。例如双方深入讨论了对非洲不同国家采取的政策，指出中英双方未来更大合作的可能：英国是许多非洲国家长久以来的主要捐助国，中国近期在非洲政治和经济上有更大的参与。对在“一带一路”中探索英国的利益，以及这一战略涵盖的许多冲突频发地区的稳定对两国的共同利益，工作组也都进行了讨论。

冲突预防工作组也讨论了参与的方式和不同动因。英国欲同中国达成伙伴关系的动因很清楚，即中国不断增强的国际影响力，以及英国对于维护以规则为基础的国际体系的强烈需求。中国在这一领域欲同英国合作的动因则没有那么明确。然而，中英双边关系确实在持续稳固加深，两国经济关系的发展将可能成为双方这一领域更大合作的基础。

因而，讨论结果整体上较为乐观，探索继续推进未来务实合作的可能性对双方都有价值。继续各层次的对话，增进理解并加强互信是最为关键的。在不稳定地区和国家开展工作的中英两国机构彼此交流简单信息，是明确且基本无异议的第一步工作。

引言

理论基础

冷战结束标志着国际冲突管理和预防进入了新时代，很多有关国际秩序治理的协议和条约在这一新的背景下出台。21世纪初出现了新的更具挑战性的冲突因素。贸易和通讯的国际化打破了疆域和现有的国界，原先有所限制的威胁开始不受阻碍地蔓延。受不满情绪所驱动的非政府武装组织数量增加的原因有三：因受到政治经济边缘化而产生怨愤；意识形态和违法商业组织带来的新问题；缺乏处理洲内以及跨洲的非国家“领域”的国际协议。

国际秩序的改变也带来了国家经济和政治发展的新机遇。然而，这些机遇同时造成了权力、财富和繁荣程度的不平衡，在一些情况下甚至加剧了冲突和脆弱性；此外，又因利益多样性的增加，更需要通过与外界合作来缓解冲突。新的国际环境下，冷战时期的大国，尤其是美国及其欧洲盟友在传统的利益攸关领域更加难以控制威胁。部分由于冲突预防不力，西方国家参与冲突管理的动力亦有所减弱。

作为主要新兴国家，中国通过扩大贸易往来助力经济发展。不少与之有贸易往来的地区都受到冲突困扰，中国因此也经常被卷入其中，不得不主动解决紧迫的安全挑战。然而在中国的外交政策中，长期的冲突预防策略仍有所欠缺，关于中国如何利用不断增强的国际影响力来维护世界和平与安全的讨论也十分有限。

联合国指出“国际社会未能做到预防冲突”。¹ 在危机升级为暴力冲突前就加以解决、管理和抑制的好处是显而易见的——不仅能使大规模灾难和人力损失最小化，同时也能克减冲突对于政治、社会和经济发展的毁灭性影响，避免造成整个地区的动荡。从经济角度出发，致力于冲突预防也比应对冲突爆发的成本更低。² 但是，缺少有效的国际合作是导致这项工作不力的主要原因。我们需要新的合作方式，跨越旧有意识形态或疆域的“边界”束缚，才能够令越来越多影响各国自身利益和国际社会安全的挑战得以解决。

本报告是中英两国为期两年的“二轨”冲突预防对话的主要成果之一，展示了中英政策专家所组成的冲突预防工作组的观点，旨在提高对中英两国采取的冲突预防和维持受冲突影响及脆弱国家的方式的了解。报告分析了两国政策、实践和能力缺口、作为未来合作的出发点。报告还研究了中英双方在冲突预防方面的携手合作是否与双方意愿契合，符合实际，并/或具备可行性。

对话的焦点为受冲突影响及脆弱国家，以免纠结于诸如南海问题等目前基于地缘政治的国际争端。尽管英国并非与上述问题毫无瓜葛，但因其地理和政治距离遥远，避免了让这些问题成为这一对话努力的障碍。

¹ 联合国维和行动高级别独立小组(2015)，《集中力量，促进和平：政治、伙伴关系和人民》，2015年6月，第16页。

² T·布鲁克、G·米兰特，(2014)《资助和平与安全，推进可持续发展》，收录于经合组织发布的《2014年发展合作报告：调动资源推进可持续发展》，经合组织，巴黎，第219-227页。

中英现有的冲突管理和预防合作

在和平与安全问题上, 尤其是冲突预防方面, 虽然中英承诺携手合作, 但目前的尝试非常有限。2004年, 中英首次建立“全面战略伙伴关系”, 旨在“创造一个更为安全、繁荣和开放的世界”。³ 在此关系下, 两国致力于加强反恐合作以及在联合国框架下更广泛的合作。中国还要求加强与英国在中东和伊拉克问题上的磋商。

2009年, 英国在《英中合作框架》文件中阐述了对中关系的新政策, 认可中国经济发展对英国国家利益和国际事务(如国际发展和冲突管理)的影响。文件指出英国将推动中国崛起成为负责任的国际社会成员, 在外交政策上重视同中国建立的全面战略伙伴关系。

虽然这表明改进关系的动力来自英国方面, 但这一关系实际上是双向的, 中国有一定的响应。这一点从2010年启动的中英战略对话已持续多年便可见一斑。战略对话旨在加强双方在外交政策和安全问题上的高层往来、战略沟通和合作。之前会晤讨论的焦点包括非洲的发展、维和、军队改革以及叙利亚、伊朗和南苏丹的安全形势等。

中英全球发展伙伴关系项目致力于以高层交流为基础, 探寻两国合作实现共同国际发展目标的可行路径。在2011年签署的《关于加强发展合作, 实现千年发展目标的伙伴关系谅解备忘录》⁴ 搭建的合作框架下, 两国在多个领域的全球发展事务和减贫工作, 包括冲突预防均有合作。

之后一系列的联合声明重申了这些承诺。例如, 2014年6月, 中英双方同意“主动推动伊朗核问题、朝核问题、乌克兰、叙利亚、中东和阿富汗等热点地区问题的和平解决”, 并“加强联合国维和任务上的合作”。⁵ 然而, 直到最近这一双边关系才又有了新进展, 其主要的推动力来自英国2015年10月的努力, 英国希望成为中国“在西方最好的伙伴”。⁶ 虽然这一关系发展的基础主要是经济, 但两国在联合声明中表示将会继续通过联合国等多边论坛加强冲突预防方面的合作, 致力于新的发展伙伴关系,⁷ 这将推动“冲突上游预防”,⁸ 解决冲突发生的根本原因。新的伙伴关系旨在让中英更密切地合作, 落实可持续发展目标, 解决全球贫困问题, 促进非洲经济发展, 支持全球健康倡议, 推进赈灾工作, 为女性和女童创造机会。⁹ 虽然这些都建立在已经存在的承诺之上, 但现在判定新的伙伴关系能否落到实处且带来显见的效果仍为时尚早。

撇开声明不谈, 从实际角度看, 中英目前几乎没有在冲突预防方面的合作。但双方的维和合作——即便有限——仍然显示出两国在推动更广泛领域的和平与安全维护上存在着一定的共同利益和能力。英方为中国维和警察培训中心(CPCTC)提供了技术援助, 培训中心地处廊坊, 位于北京以南, 2000年由公安部建立。英国也提供培训, 支持中国参与联合国刚果民主共和国特派团, 并与该培训中心及加纳科菲·安南国际维和培训中心进行三方合作, 进行警力培训。此外, 中英通过“共享共识, 降低冲突”(SHADE)倡议共同参与到了亚丁湾反海盗行动之中。

3 英国议会, 《中英联合声明》(2004), www.publications.parliament.uk/pa/cm/200506/cmselect/cm/aff/860/6060705.htm

4 中华人民共和国商务部(MOFCOM)和大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部(DfID)签订。文件由时任中国商务部部长陈德铭同英国外交大臣威廉·黑格签署。

5 英国政府(2014), 《中华人民共和国政府和爱尔兰及北爱尔兰联合王国政府联合声明》, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-government-of-the-peoples-republic-of-china-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland>

6 英国政府(2015), 《英国大臣: “开启中英关系的黄金时代”》, 2015年9月22日, <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-lets-create-a-golden-decade-for-the-uk-china-relationship>

7 英国政府(2015), 《中英联合声明》, 2015年10月22日, <https://www.gov.uk/government/news/uk-china-joint-statement-2015>

8 更安全世界(2012), 《冲突上游预防: 治理冲突源头》, 2012年, www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/688-upstream-conflict-prevention-addressing-the-root-causes-of-conflict

9 英国政府(2015), 《中英联合消除赤贫》, 2015年10月21日, <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-china-join-together-to-tackle-extreme-poverty>

1

英国的冲突预防方式

对于英国来说，冲突预防是其“海外稳定建设战略”的重要组成部分，其中包括早期预警、有效危机响应、提供海外发展援助和上游冲突预防等多种方式。

英国冲突预防政策

英国加强参与冲突预防的理论基础

促使英国关注冲突预防的动因可以认为有以下三点。第一，冷战后国际形势的变化导致了冲突本身及冲突后果更多地影响到了英国及其海外公民。在因冲突持续而导致无人治理的地区，英国越发明显地感受到极端组织的行动带来的现实和潜在的威胁。同时，因为直接影响到人身安全，或间接阻滞经济发展，冲突引发了大面积的移民。

第二，虽然多数情况下都是和其他国家共同介入，英国此前通过直接干预维护海外稳定的结果可谓毁誉参半。2000年在塞拉利昂的军事介入虽然以雷霆之势结束了血腥且冗长的内战，但是之后其他行动，如在阿富汗、伊拉克和利比亚的干预，却并未改善当地的局势。

第三，阿拉伯之春事件无疑震惊了许多英国及其他国家的决策者。该地区的不稳定和政权更迭，以及其对世界和平与安全的重要影响导致很多西方国家政府决定采取行动。

因此，从更多出于政治原因的国内角度出发，英国似是汲取了过去失败的干预行动的教训，并对未来进行了更好的预测，从而寻求到有效应对威胁的方式。从经济和军事角度上看，英国作为大国的地位有所削弱，但这一作法仍源自英国在国际秩序改变，特别是新兴经济体崛起的时代下，维持其对国际和平和安全事务影响力的意愿。这促使英国积极运用其在联合国安理会及其他国际治理机制中已形成的有利的位置。

英国的政策演变

2010年英国《战略防御与安全评审》要求政府通过融合外交、发展、防御以及情报资源的方式加强对冲突预防的支持。¹⁰ 该报告强调需要更多地关注安全问题的起因，而非后果。报告阐述要在提升早期预警能力方面加大投入，为脆弱和受冲突影响地区提供更多海外发展援助，增强冲突预防方面的防御合作，并重点关注建立有效的安全和司法系统以及可问责的政府。该报告推动了2011年“海外稳定建设战略”的出台，此战略随后成为英国冲突预防政策的基石。这份由外交及联邦事务部、国防部和国际发展部共同完成的文件指出了英国的四个优先事项：

¹⁰ 英国政府（2010），《维护英国在充满不确定性时代的安全：战略防御与安全评审》，2010年10月，第44页。

- 提升预测危机和快速应对早期预警信号的能力。
- 提高危机应对能力，有效抑制危机扩散和 / 或升级。
- 致力于冲突上游预防，确保各国更好地控制紧张局势。
- 加强同其他国际行动方的合作，如联合国、北约、欧盟、非盟等地区组织以及中国等新兴大国。

随着国际发展部、外交及联邦事务部和国防部共同管理的“冲突预防基金池”（Conflict Pool）可用资金的增加，2010年《战略防御与安全评审》中呼吁的跨部门方式得到了进一步推进。冲突预防基金池为符合共同的优先考量事项的冲突预防、维护稳定以及维和行动提供资金。2015年4月，“冲突、稳定与安全基金”（CSSF）取代此前的基金池，注资10.33亿英镑。

“冲突、稳定与安全基金”由国家安全理事会监督，涵盖更多政府部门，如内政部、情报局和国家打击犯罪局等。其强调关注特定国家以及区域战略，促进了该基金下地区委员会的设立。外交及联邦事务部的官员担任委员会主席，各个政府部门派代表参加，由国家安全理事会统一监督。英国政府承诺到2019/2020财年，为“冲突、稳定与安全基金”再注入2.67亿英镑，总资金额增加至13亿英镑。¹¹ 这些被称之为“发展政策的安全化”的变化引起了民间社会和政策界对于将发展和冲突预防工作与英国国家安全目标挂钩的担忧。¹²

英国冲突预防政策的未来发展方向

2015年11月23日，英国政府发布了新的国家安全战略及《战略防御与安全评审》，报告承袭2010年文件的主旨，关注三大方面——“保护人民”、“提升国际影响”和“推进繁荣”，并强调影响英国安全工作重点的主要挑战：恐怖主义、极端主义和动荡局势带来的威胁；国家威胁和竞争；技术发展和网络威胁；以规则为基础的国际秩序的衰弱以及由其导致难以达成应对共同挑战的共识。“海外稳定建设战略”的三个要点，即早期预警、危机响应和冲突上游预防，在战略中仍有体现。英国政府承诺将实行新的早期预警和早期行动体系，并将投入5亿英镑的海外发展援助危机预备金以提高危机应对速度。¹³ 此外，战略还强调解决冲突根源的必要性。

将国际发展部一半以上预算用于脆弱国家的新承诺以及新援助战略的引入都表明英国未来将会更加关注海外发展援助，如果实施得当，其将成为冲突上游预防工作的重要助力。¹⁴

对于政策发展的新方向，批评人士指出，强调以英国援助来维护国家利益的做法将不可避免地倾向于获得短期的“稳定”，削弱更长期的从下至上路径的优先等级，而后者更关注受冲突和发展滞后影响最深的人群的需要。¹⁵ 还有人认为由国际发展部以外的部门介入援助工作会形成无益的新态势。

然而，英国政府如何实施新战略还不清楚，难以现在就分析这些变化对英国冲突预防工作的影响。

11 英国政府（2015），《国家安全战略、战略防御与安全评审》，2015年11月，https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

12 费希尔与安德森（2015），《独裁主义以及非洲的发展安全化》，英国皇家国际事务研究所，约翰·威利父子出版公司出版。

13 英国财政部及国际发展部（2015），《英国援助：为维护国家利益而解决全球挑战》，2015年11月23日，https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf

14 同上。

15 更安全世界（2015），《英国援助与〈战略防御与安全评审〉：管理增加脆弱国家援助的相关矛盾》，2015年11月25日，www.saferworld.org.uk/news-and-views/comment/193-uk-aid-and-the-sdsr-managing-the-contradictions-around-increased-aid-to-fragile-states

2

中国的冲突预防方式

除非在安理会和非盟等在冲突和安全事务上具有合法性的组织里，中国政府以及多数中国参与方倾向于避免使用“冲突预防”一词。中国方面对冲突预防并没有明确定义，对其含义亦未达成共识。中国对于这一术语的使用有所顾忌，因为“冲突预防”现已成为军队介入合理化以及国家主权削弱的代名词。然而，这却并不意味着中国反对冲突预防原则，中国政府代表在多个场合强调需要解决冲突的根源，增加投入推动经济和社会发展，以实现地区稳定，促进和平。

中国政府在2005年递交的第一份联合国改革立场文件中阐明“中国支持联合国建立‘预防文化’，加大对冲突预防和调停的投入，特别是完善早期预警、实地调查团等机制和措施。”¹⁶

中国加强参与冲突预防的理论基础

中国对冲突预防的关注不断增强，其中有多因素的作用。首先，随着中国在国际舞台地位的提升，国际社会愈发期待中国在冲突管理和预防上发挥更主动的作用。这一压力不仅来自西方国家，也来自受冲突影响及脆弱国家，它们看到了中国发挥着越来越大的影响力，重视中国在加强和平和安全方面所做的贡献。

其次，一些中国企业在受冲突影响和脆弱地区运营，尤其在2002年中国政府提出“走出去”战略以推动中国海外投资之后。中国对保护不断增值的海外资产的需要及其对外交政策的影响也是显而易见的。例如，中国在南苏丹共有约120家企业，¹⁷ 是其最大投资国。中国参与了南苏丹和平进程，派遣维和部队加入联合国南苏丹特派团。2014年5月，中国将保护石油工人安全纳入到联合国南苏丹特派团任务中。中国在海外如何运作以及在多大程度上采用“冲突敏感”方式越来越受到国际社会的关注。这也给中国政府带来了更大的压力去调整其做法。¹⁸

第三，中国政府面临的国内压力也在不断增加，需要保护越来越多在受冲突影响及脆弱国家生活、工作和访问的中国公民。2004年，11位中国公民在阿富汗被杀害，3位在巴基斯坦被杀害，2位在苏丹被杀害。2011年这一压力再度加剧。3月，利比亚陷入动荡局势，中国派遣中国人民解放军海军进行首次非战斗人员撤离行动，撤出在利比亚的中国公民。同年，13名中国船员在因毒品走私而臭名昭著的缅甸和泰国边界地区惨遭杀害。尸体照片曝光于社交媒体后更是引发群情激动，要求政府采取行动确保该地区的安全。中国因而联合老挝、缅甸和泰国军队增加对该地区的安全巡逻，相互配合，加强执法。中国

¹⁶ 中国常备维和部队（2005），《中国关于联合国改革问题的立场文件》，2015年6月7日，www.china-un.org/eng/chinaandun/zzhgg/t199101.htm

¹⁷ 全球风险观察（2014），《南苏丹冲突成为中国关注焦点》，2014年12月14日，<http://globalriskinsights.com/2014/12/conflict-south-sudan-major-concern-china/>

¹⁸ 例如在筹备北京奥运会期间，中国政府因达尔富尔冲突受到压力，要求减少其对苏丹政府的支持。

善于使用公众压力和需求推进直接行动。2013年国防白皮书中的“中国武装力量的多样化运用”¹⁹ 强调了中国政府保护公民的责任，这一点在2015年的白皮书²⁰中又得到重申。

最后，中国担心邻国的冲突及不稳定会蔓延到其境内。例如，缅甸的民族冲突、子弹走火和难民都影响到中国的边境地区。这促使中国加强外交工作和对话，对冲突进行管理并避免冲突加剧。中亚的问题也会影响到中国，该地区的伊斯兰极端组织将活动范围扩大到中国新疆地区，给东突厥斯坦伊斯兰运动²¹等维族分裂分子提供支持，这都可能影响中国国内的安全。

中国冲突预防政策

政策制定机构

中国并没有统揽全局的冲突预防政策或论述，迄今为止，其冲突预防工作并非由整体政策推动，而是针对具体情形做出的临时响应。大量中方人员参与到冲突预防工作中，但没有专门的机构开展或协调该领域的工作。中国现在负责批准国家和地区的冲突预防政策的决策者是7位委员组成的中央政治局常务委员会，国务院对其工作提供支持。在政策形成过程中起重要作用的国家部门包括中国共产党中央委员会、商务部和外交部。顶尖智库、高等院校在此过程中建言献策，重点企业也会适时提供建议。商务部和外交部是主要政策执行者，在不同情况下主导部委也会有所不同。此外，中国目前也未在政府内部建立冲突管理的专项资金机制。

近期成立的国家安全委员会有可能将对中国的冲突预防工作产生影响，并推动政府部门间的战略协调及信息共享。国家整体政策的方向仍由政治局常委决定，但国安委向常委提出建议，监督危机应对和管理的具体规划及提议的形成。但总体说来，国安委并不会管理相关部委的日常活动，只有在发生可能影响到国家利益的危机或事件时才会有所行动，也就是说中国长期的冲突预防工作仍不会被纳入这一框架之中。

官方言论的重要主旨

虽然中国政府目前并没有出台任何冲突预防有关的具体政策，但有一些长期外交政策原则能够指引这一领域的应对工作。

- “和平共处五项原则”是中国外交政策的基石，五项原则源于中国与印度在1954年达成的一项协议：
 1. 互相尊重主权和领土完整
 2. 互不侵犯
 3. 互不干涉内政
 4. 平等互利
 5. 和平共处
- 中国领导、学者和智库专家在讨论冲突预防时经常提到**发展带来和平**。经济和社会发展被视为解决冲突产生的根本原因的关键要素。不同于很多西方论点，中国参与方强调发展在冲突周期各个阶段的作用。
- 1998年中国白皮书中首次概述了“**新安全观**”²²，强调了以和平方式解决国际争端的需要，以此促进各国间的对话与合作；各国应互相信任、平等互利、互相合作，从而以恰当的方式处理争端，维护和平。
- 中国政策声明中的另一个重要概念是“**和谐世界**”，认为国际体系应该是开放、公平、非歧视的。这一概念鼓励中国加强同南半球各国的合作，近期总部设在北京的亚洲基础设施投资银行的启动也是这一概念的产物。

¹⁹ 中华人民共和国国务院国家信息中心，《中国武装力量的多样化运用》，2013年4月，<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2012.htm>

²⁰ 中华人民共和国国务院国家信息中心，《中国军事战略》，2015年5月，<http://eng.mod.gov.cn/Database/WhitePapers/2014.htm>

²¹ 更安全世界（2015），《中亚的十字路口》，2015年7月，www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/918-central-asia-at-a-crossroads

²² 中华人民共和国国务院国家信息中心，《中国国防》，1998年7月，<http://china.org.cn/e-white/5/index.htm>

近期趋势

中国在**危机外交**和调停上的主动性不断加强。比如在南苏丹，中国开始主动参与到政府间发展组织主导的和平进程中。中国政府还参与了缅甸政府同克钦独立组织等反政府武装力量的和平谈判，²³ 并派遣亚洲事务特使王英凡负责支持和平建设的外交工作。据悉，中国在阿富汗促进了政府同塔利班之间的对话。²⁴ 2014年7月，中国政府任命孙玉玺为阿富汗事务特使，通过中美阿三方合作与中巴阿倡议维护和平，避免相关方再度陷入冲突。

中国以拨款、无息贷款、优惠贷款、债务免除、人道主义援助、技术援助、培训、医疗队伍派遣等方式进行的**海外发展援助**也在不断增加。2015年9月，联合国可持续发展峰会上习近平主席宣布²⁵ 中国将设立南南合作援助基金，首期投入20亿美元，到2030年达到120亿美元，²⁶ 支持发展中国家落实联合国可持续发展目标。除了援助资金大幅提高外，有迹象表明中国开始在这一领域制定更详尽的政策措施，中国或许认识到了提高全面了解发展需求的专业技术的需要，并且应该对干预行动的影响进行评估。²⁷ 在支持冲突预防活动（尤其是冲突上游预防）的海外援助方面，中国并非可持续发展目标中的第16项目标，即“创建和平和包容的社会”的主要支持者，但也不反对该目标的纳入。此外，正如近期所见，很多构成第16项目标的原则已经写入中非合作论坛声明和承诺文件中。²⁸ 而在阿富汗，中国提供了一系列发展援助，抑制该国成为“极端组织滋生的温床”。为此，中国通过5亿元保障性住房建设等民生援助计划和项目解决冲突产生的根本原因。²⁹ 中国承诺未来3年内将向阿富汗提供15亿元援助。³⁰

基础设施建设是中国海外参与的另一个重点。据悉，截至2015年6月，中国出资在非洲已建成和在建铁路共3800公里、公路4334公里。³¹ 虽然投资建设基础设施的动因并不一定是预防冲突，但这却能够对冲突态势产生正面影响，尤其是在一些地区，因为基础设施的缺乏导致社区被边缘化，国家不能发挥作用，人们无法获得服务和就业。

但是也有一些情况下，通常因为冲突敏感度的缺失，³² 中国的投资项目加剧了当地的冲突事态。这些大型投资项目没有恰当的监管框架，当地本身面临着腐败问题以及领导权力的分化均是引发冲突的要素。另外，基础设施建设贷款与中国承包商关联紧密，因此商业动机也会对冲突产生影响。³³

目前，中国在冲突预防上的参与多是在多边层面，且主要是通过联合国。中国参加联合国维和行动已有25年，是安理会常任理事国中提供维和部队人数最多的国家。2015年9月，习近平主席承诺中国将建设8000人规模的维和待命部队。

中国政府十分重视同非盟等地区机构的合作。2015年9月，中国宣布在未来五年内为非盟提供1亿美元的无偿军事援助，支持非洲常备军和危机应对快速反应部队建设。³⁴ 同时，旨在搭建中国同非洲各国之间官方对话和伙伴关系的中非合作论坛越来越重视和平与安全问题的讨论。在目前《中非合作论坛行动计划》（2013-2015）中，中非承诺将推进合作，通过协调政策、参与维和、提

23 孙云（2013），《中国在缅甸—克钦和平对话中的干预》，《亚太公告》，2013年2月20日，www.eastwestcenter.org/publications/china%E2%80%99s-intervention-in-the-myanmar-kachin-peace-talks

24 王，马歇尔（2015），《塔利班和阿富汗和平官员同中方秘密会谈》，《华尔街日报》，2015年5月25日，www.nytimes.com/2015/05/26/world/asia/taliban-and-afghan-peace-officials-have-secret-talks-in-china.html?_r=0

25 中华人民共和国外交部（2015），《习近平在联合国可持续发展峰会发表重要讲话，强调在落实2015后发展议程的新起点上推动各国共同发展》，2015年9月27日，www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpdmgjxgsfvbxcldhgcl70znxfh/t1302359.shtml

26 同上。

27 孙云，布鲁金斯学会，2015，www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2015/07/01-china-foreign-aid-africa-sun

28 参见近期更安全世界简报。

29 中华人民共和国外交部（2015），《李源潮出席纪念中国与阿富汗建交60周年招待会》，2015年11月4日。

30 同上。

31 中非合作论坛（2015），《中国特使：中国致力于推动非洲基础设施建设，推动经济发展》，2015年11月3日，www.focac.org/eng/zfgx/jmhzt/1311050.htm

32 更安全世界，《中国与冲突敏感性：导论》，2013年8月，www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/753-china-and-conflict-sensitivity-an-introduction

33 中华人民共和国外交部（2015），《中国国家主席习近平在联合国维和峰会发表讲话〈中国为和平而来〉》，2015年9月28日，[/www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1302562.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1302562.shtml)

34 联合国大会，《中国国家主席习近平在联合国第70届大会发表讲话〈携手构建合作共赢伙伴 同心打造人类命运共同体〉》，2015年9月28日，http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/70/70_ZH_en.pdf

高能力建设、地区重建以及推进预防性外交，促进非洲地区的和平。这在2015年12月举办的中非合作论坛约翰内斯堡峰会中得到再次申明。峰会期间，习近平主席承诺将继续参与联合国在非维和行动，支持非洲国家在国防和反恐等领域的能力建设。

中国冲突预防政策的未来发展方向

随着中国的足迹逐渐遍布全球，它将会越来越多地参与到冲突预防中。保护海外资产和公民安全推动着外交政策向这一方向进行改变。中国安全战略的重点从军事安全转向全面安全。中国对“不干涉”这一概念进行了务实的修订，通过称之“创造性介入”使得中国能够参与调停工作，开展穿梭外交。³⁵对不干涉政策的重新解读使得中国能够突破之前只与政府进行对话的束缚，针对诸如阿富汗、南苏丹和缅甸等特定事件，其开始与非政府机构和反对派之间进行沟通，即便这种参与是渐进式的和临时性的。“创造性介入”积极使用外交、军事和商业途径，还可以对外提供人道主义援助和贫困救济。它强调中国的介入不应遵循西方国家套路，而要谨慎，且富有创造性和建设性。中国政策声明中对不干涉的官方解读似乎并不会在短期内有所改变，因为不干涉是政府的重要合法化工具，也是南南外交的吸引力所在。然而在外交政策实施过程中，灵活解释不干涉已成为明确的趋势，中国在海外的的发展（无论是否直接出于冲突预防的目的）也将继续扩大。

³⁵ 《北京周报》（2012），《中国外交新方向》，2012年3月5日，www.bjreview.com.cn/world/txt/2012-03/05/content_439626.htm

3

中英冲突预防合作：

空头支票、不切实际或是未来前景？

中英“预防伙伴关系”的可能形式

“海外稳定建设战略”明确提出英国需要同包括中国在内的非传统伙伴建立“预防伙伴关系”。冲突预防工作组项目便是朝这一方向迈出的务实一步，即便作用有限。“伙伴关系”是《国家安全战略和〈战略防御与安全评审〉2015》中的连贯主题，被视为英国在各领域维护国民安全、促进繁荣的关键，包括反恐、反激进主义、维护网络安全、打击跨国犯罪、情报分享、全球健康、危机应对和国防生产力等众多领域。其中有专门部分关于阐述与中国的伙伴关系，列出英国在冲突与安全相关事务上对英中伙伴关系的广泛愿景：

“我们与中国的关系快速发展，我们不期待在所有事务上都与中国政府意见一致……但我们的目标是与中国建立更深入的伙伴关系，在解决全球挑战上进行更密切的合作……包括促进非洲经济发展、维和……我们大力支持中国加入全球更多的重要机构和组织……英中将建立高层安全对话，加强安全问题上的交流和合作……我们将共同加强在和平解决国际和地区争端上的合作。”³⁶

根据对在该领域英国同传统伙伴之间关系的各种形式的了解，可以推想未来理想的中英冲突预防伙伴关系可能具有如下特点：

- 通过建立国际层面和国家层面的发展援助协调机制（可能类似经合组织发展援助委员会）加强冲突上游预防协调
- 增强各个层面上的信息和分析的共享以提升预警能力
- 增加国家层面的联合分析，增进相互理解，以便在危机情形下更易寻求共同立场

冲突预防工作组讨论认为虽然上述特点并非不可企及，但离成为现实仍有一定距离。

另外，需要考虑到对伙伴关系的关注主要来自英国。英国政府采取主动措施的动因同其具有远见的国际发展政策以及与中国合作的强烈意愿有关，因为中国开始越来越全面地参与到“以规则为基础的国际体系”之中。从根本上来说，英国把消除贫困视为一项兼具道德和现实意义且对自身有益的任务，因为贫困与动荡是相关联的。另外，英国认识到各国需要合作才能实现持久性的变革。本报告的前一章中指出中国支持包括冲突预防在内的国际发展的动因愈加清晰，但中国在该领域同英国形成伙伴关系的动因尚不明确。

因此，冲突预防工作组并未探究如何在最短时间内形成伙伴关系，而是关注于中英两国之间在前景、方式和利益上的愈发增多的共同之处。只有这些共

³⁶ 英国政府（2015），《国家安全战略、战略防御与安全评审（2015）》，2015年11月，第58页，5.74节，https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

同之处愈发增多，中英之间在冲突预防上的合作和伙伴关系才有可能在长期保持蓬勃发展。

前景与路径的 汇合

中英两国在最根本的国际前景上存在着僵局。中国至少在口头上保持着不干涉他国的长期原则；相反，英国从历史上来看一向热衷于主动、迅速地向海外施加政治和军事压力。近年来英国同其他西方国家在伊拉克、阿富汗，尤其是利比亚的干预行动所带来的争议，使得“冲突预防”一词更难让中国对话者接受。

事实上，从安理会对如何实践“国家保护责任”（R2P）的不同阐释也能看出这一差别。指导国家保护责任实践的三大“支柱”：

- 国家承担保护国内民众的首要责任
- 国际社会敦促并协助各国履行义务的责任
- 若国家政府无能力保护民众，国际社会采取集体行动干预（包括动用武力作为最后手段）的义务

两国都明确遵循保护人民不受大规模暴行侵害这一原则，³⁷ 然而分歧在于对上述三大支柱的实践，尤其是涉及武力使用时。这并不是说中国反对在保护平民任务中动用武力，只是中国为武力使用的正当性设立了较高标准，且相对于动用武力，其在政策上更关注前两个支柱。

利比亚问题破坏了国际共识。2011年联合国同意采取有限的军事行动（部分认为是实践国家保护责任的最高等级标志）后，中国等几国认为美国、英国和法国之后推动政权变革的行动严重逾越了权限。中国在利比亚的商业活动受到影响，随后发生的骚乱导致中国投资损失惨重，进一步恶化了分歧。安理会内部互信严重受损。

然而，中国和英国自此之后一直致力于合作解决共同安全问题，³⁸ 显示出中英已重新建立在该领域的相互信任。这或许归功于双方都有付诸行动的努力。

毋庸置疑，在伊拉克、阿富汗和利比亚维稳军事干预受挫后，英国目前正处于政策反思阶段。一个明显变化是转向了“发展政策的安全化”，国家安全工作的优先等级对其国际发展工作的驱动作用愈来愈强。冲突预防工作组讨论了这种变化的内在风险，包括关注短期安全，牺牲了最贫困和最脆弱人群的需求和长期发展目标。然而这种变化的好处在于随着对将发展资源输送给脆弱和受冲突影响国家³⁹的关注增加，人们越来越意识到冲突上游预防的重要性，或者说对国家保护责任的前两个支柱的重视。这也被视作是在向中国立场靠近。但在编写此文时，关于叙利亚的辩论仍在进行，且这一讨论还会继续下去。

本报告之前章节指出中国在冲突预防政策方面相对处于真空状态，“不干涉”原则似乎抑制了对冲突预防战略的全面性思考。然而，冲突预防工作组指出了一些中国“在实践中学习”⁴⁰的领域，并反思中国政府在相关问题上面临的越来越多的压力——其需要以主动的姿态保护不断增加的国家经济利益，更好地维护海外公民的安全。已出台的公共政策中并未显示出两国共同点有所加强，但近些年来两国在发展合作上的承诺愈加增多。⁴¹

中英都意识到了贫困和动荡之间的联系，冲突预防工作组反思了两国采取的不同方式。英国倾向于相信“金线（golden thread）”，⁴² 认为和平、治理和建立强有力的机构是经济发展的前提，而中国则倾向于相反观点，即以经济发

³⁷ 保护责任指国家有保护人民免受种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的义务。

³⁸ 英国政府（2015），《中英联合声明》，2015年10月22日，<https://www.gov.uk/government/news/uk-china-joint-statement-2015>

³⁹ 英国政府（2015），《国家安全战略、战略防御与安全评审》，2015年11月。

⁴⁰ 更安全世界（2015），《中国在南苏丹：从解决冲突到预防冲突》，2015年3月，www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/894-from-conflict-resolution-to-conflict-prevention-china-in-south-sudan

⁴¹ 包括中英消除赤贫和落实可持续发展目标的新型伙伴关系，以及中国国务院发展研究中心与英国国际发展部新建立的发展伙伴关系。

⁴² 英国政府（2013），卡梅隆在联合国的讲话，2013年5月15日，<https://www.gov.uk/government/speeches/david-camerons-speech-to-un>

展带来长治久安。冲突预防工作组认为两种方式都有依据支撑，⁴³但在实地推行发展项目时，所做的选择实际上很少有非此即彼的明确划分。冲突预防工作组成员也认识到如果能够以积极方式推动国家层面的合作，中英两国的发展工作能够更好地相辅相成。英方对亚投行的热情或许也显示出英国发现了与中国一致的新理念，即基础设施建设如果推行良好将惠及全球，这也是稳定和发展的基础。最后，有证据表明中国在越来越多地反思和关注其自身政策，解决经济发展监管不足和对冲突环境不敏感的负面影响。

冲突预防工作组初步得出了如下结论：目前，中英在冲突预防的前景和路径上存在可有作为的积极轨道。但由于该领域的政策会受到国际事件的影响，因而这一轨道必定会随之变化。

一致的利益

冲突预防伙伴关系不仅依赖趋同的政策，还有赖于一致的利益。

非洲

非洲的和平与安全是中英双方的关注重点。中国近期在非洲的经济扩张已成为热点讨论话题。中国是非洲最大的贸易伙伴和重要投资来源国。虽然有人称中国的方式是以获取非洲资源为基础的，对增值服务几乎没有投入，但随着中国企业和决策者的更大参与，这一现象已有改善。中国在非洲各国进行了大量投资，虽然非洲资源作为贷款抵押品本身的风险性不高，但若出现局势动荡，中国仍有可能面临重大损失。

作为历史上的殖民势力，英国同非洲有着深远的联系，现仍是其重要的贸易伙伴和投资来源国。英国的双边援助项目也一直着重关注很多非洲国家。英国担忧某些国家出现的极端组织，以及这些组织袭击英国的能力和意图。许多来自动荡非洲国家的移民也成为了英国面临的又一政治难题。

有些特定领域中，中英两国都直接或间接地在冲突预防和维护稳定上发挥了重要作用。两国都参加了非洲维和行动，都支持非盟的发展，加强建设和工作的区域能力。两国也都参与了南苏丹持续和平进程，打击非洲之角海岸的海盗势力，为西非埃博拉爆发地区提供救济。

中英已经认识到了在非洲进行合作的重要性，2011年中英签署的《关于加强发展合作，实现千年发展目标的谅解备忘录》正表明了这一点。近期，英国国际发展部同中国国家开发银行签署了一份关于提升非洲国家贸易水平的谅解备忘录。英国2015年《战略防御与安全评审》中也列出英国同中国建立更密切伙伴关系以解决全球挑战的目标，包括推动非洲的经济发展。中国同英国合作帮助非洲预防冲突的过程中，非洲国家不应被视作受援助国，而应是合作伙伴，这一点尤为重要。

从地缘政治的角度看，中英加强在非洲的合作不应有什么障碍。两国在经济上都有参与，但在如南非和尼日利亚等投资目标国以外地区并不存在直接竞争。冲突预防工作组认为中英在非洲的合作潜力巨大，尤其是若能建立起同中国现有及发展中的参与方式相契合的有效模式，如通过中非合作论坛，支持非洲国家更好地落实非盟《2063年议程》及2030年全球可持续发展议程。

中东

中东地区（包括也门、利比亚、以色列和巴勒斯坦）暴力冲突持续增加，形势愈发动荡不安。伴随着动乱滋生的极端主义团体以及其在全球范围内的扩张令人越发担忧。中国2015年3月在也门，2011年及2014年在利比亚不得不进行耗资巨大的撤侨行动。中国同这一地区内国家的经济纽带愈发增强，随着“一带一路”基础设施建设项目的推进，联系将更加紧密。中国中东问题特使宫小生表示中国致力于推动中东地区稳定工作，“一带一路”将推进经济发展，维护

⁴³ 更安全世界-英国皇家联合军种国防研究所圆桌会议，《塞拉利昂的冲突上游预防》，2015年9月9日。

地区和平。⁴⁴ 虽然加强中东热点地区冲突预防工作的动因明确, 但因地缘政治的敏感和在该地区干预活动的争议, 中英伙伴关系在该地区将比在非洲等其他地区面临更多挑战。

“一带一路”倡议

“一带一路”倡议是中国政府在2013年后提出的互联互通网络。丝绸之路经济带着力打造连通中国、蒙古、中亚、俄罗斯、中东和欧洲的陆上经济走廊。海上丝绸之路则连结了南海、南太平洋、印度洋和地中海以加强互联。“一带一路”不仅仅局限于基础设施的实体建设, 还将提升贸易、投资、及游客、学生和商人等活动和人员往来。

2015年英中贸易协会和英国外交及联邦事务部发布的《英国企业在“一带一路”发展中的作用——在中国及境外地区的新机遇》报告表达了英方对于助力中国推动“一带一路”的意愿, 强调英方将同中方携手促进互联互通、经济增长、自由贸易和经济开放。“一带一路”为英国商业界提供了更多的新机会。“一带一路”虽然以经济为重点, 但也将产生重要的地缘政治影响, 途经多个受冲突影响及脆弱国家。

中国政府强调“一带一路”虽然由中国主导, 但仍是一个多边性的倡议。英国是最早签署加入亚投行的国家之一, 显示出英国至少在西方大国中是其最大的支持者。因此两国均有重要投入和共同利益。在脆弱区域的“一带一路”开发上, 双方都努力避免因对冲不敏感而造成隐患, 都可以提供有益且互补的分析报告, 共同行动消除可能的负面影响。

合作方式

基于两国充分的政策趋同和利益共通, 本节重点提出可促成冲突预防伙伴关系的方式:

双边合作

冲突预防工作组一直以来的工作进程得益于中英发展伙伴关系的资金支持。在这一正式双边伙伴关系再度延续之际, 发展建立冲突预防伙伴关系显然是一个新起点。

中英战略对话亦能推动两国冲突预防伙伴关系的发展。对话直面双方关注的问题: 网络犯罪和其他有组织犯罪、非法移民、双边贸易和投资机遇等方面的合作。对话中讨论了双方共同关心的国家和地区安全问题, 但交流似乎还仅局限于阐明各自立场。

保持前进动力的关键是双方都有类似水平的努力。两国近期进行高层外交活动后对战略对话皆有强烈意愿, 然而中国对发展伙伴关系的态度似乎仍不太确定。冲突预防工作组讨论认为部分原因可能是中国决策者对将双边谈话扩大到涉及第三方国家或地区仍感不安。讨论这种不安是源自中国的多极世界观, 还是因为想避免被视为站到了英国这一边, 并无太大意义。关键是在将双边对话升级到讨论在第三国或区域内合作, 构建冲突预防伙伴关系方面, 两国间显然存在着理念上的障碍。

想要消除这一中长期的障碍的关键在于中国方面合作动因的清晰化。大体上, 中国当前的政策是仅与发展中国家政府保持有限的合作, 并且其关注能力建设的工作基于受援助国的要求, 因此中国基本不需要同其他国际发展参与方进行合作。冲突预防工作组讨论了中国是否最终无可避免地要让发展合作方式细致化。随着中国商业利益的增加, 中国政府面临的主动维护利益的压力也会增加。能力建设和改革之间的分界线愈发模糊, 合作的需要会更加突显。

无论上述长期假设是否实现, 冲突预防工作组认为中英两国在国家层面上进一步推动信息分享和意见交换对双方都有利。这一点不存在任何争议, 并且

⁴⁴ 中国国际广播电台(2015), 《中国特使: “一带一路”或将有助于缓解中东紧张局势》, 2015年4月6日, <http://english.cri.cn/12394/2015/04/06/3745s872989.htm>

可即刻启动，比如开展联合分析的行动。寻找两国在经济、外交、发展和安全上的共同语言和相通之处仍有一定的挑战，但潜力是存在的，能够发展成为具有重要意义三边合作。

多边合作

英国多年来一直在多边论坛和联合国安理会上推动对其冲突预防的整体性认识的重视。2015年11月，英国在担任安理会轮值主席国期间进行了由英国国际发展大臣贾斯汀·格林宁主持的关于“安全、发展和冲突根源”的讨论。讨论强调了解决脆弱和冲突根源的重要性，推进了国际社会需要“从维和转向和平建设”的理念。⁴⁵

对中国而言，安理会是探讨其狭义概念下的“冲突预防”正确且恰当的场所。中国在联合国维和行动中将从军事角度发挥越来越重要的作用。其参加的前线任务越来越多（如在南苏丹和马里的行动），而之前中国对维和行动的支持一直局限于技术和医疗队的派遣。然而，前文提及的在利比亚问题上信任的丧失，可能会成为中国在这个层面上接受英国冲突预防方式的障碍。

尽管如此，有迹象显示合作将呈加强趋势。中英战略对话已被用于帮助中英在联合国和20国集团等双边论坛下加强协作的平台，比如通过在安理会会议前推进有关伊朗的讨论，采纳有关伊朗核项目的决议。在2015年《战略防御与安全评审》中，英国列举了以规则为基础的国际秩序破坏后建立共识所面临的困境，这成为英国安全政策的重大挑战。该文件也明确支持中国加强参与国际组织。⁴⁶

与此同时，联合国也在反思其进行维和行动的方式。2015年6月，“高级别小组”审议报告中建议联合国继续加强能力，开展外交、预防性政治工作、选举支持、人权工作、维和与调停和战后和平建设。这表示未来将会加强对冲突预防活动的关注，作为军事维和行动的补充，甚或用其避免进入军事维和。

随着中国在维和行动中前线任务的增加，在联合国主导的冲突预防行动中担当类似前线角色的动因也可能会增加。这可能是中英在该领域更多合作的又一个起点，可以建立在中英在维和方面已有合作的基础之上。

以联合国可持续发展目标（SDGs）为合作框架

2015年9月通过的《2030年可持续发展议程》带给国际社会重新思考如何实施冲突预防和发展的机会，并使共同冲突预防文化在国际社会内再度兴盛起来。议程中的第16项目标关注和平问题，呼吁国际社会“创建和平和包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”。中英两国致力于落实联合国可持续发展目标，新议程将提供合作的基础平台，或至少提供搭建合作的共同语言。冲突预防工作组在讨论中强调，中国认同2030年最终议程中的第16项目标，因为该目标认为发展和安全是相互依存的；但中国仍认为讨论和应对冲突及安全事务的最佳场所是安理会。因此，未来各国如何在国内落实议程并制定海外参与工作还有待观察。

人文交流

冲突预防工作组讨论了中英在政府层面以外的冲突预防合作机遇。

两国在脆弱及受冲突影响地区内的商业活动都十分活跃。两国对如何在这些困境下以具有“冲突敏感性”的方式开展工作，都有经验可以分享。中英商业界及私营部门在冲突预防和转型方面有着积极贡献，是双方都可从中汲取经验的范例。

冲突预防工作组可以被称作一种“二轨”对话机制。其工作的明确成果之

⁴⁵ 外交及联邦事务部，国际发展部（2015），英国国际发展大臣贾斯汀·格林宁在安理会公开辩论会就安全、发展与冲突根本原因发表讲话，2015年11月17日，<https://www.gov.uk/government/speeches/if-we-act-now-and-together-then-we-can-build-a-better-more-prosperous-more-secure-planet-for-us-all>

⁴⁶ 英国政府（2015），《国家安全战略、战略防御与安全评审》，2015年11月，https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

一是发现在冲突预防方面进行这一层面的对话是可行的，能够卓有成效地提升相互理解，也能有效探讨不同层面工作起点的优势。然而，要让这些讨论内容真正并且可持续地融入到两国的政策决策中，则需要更多部门的参与，使之进入到官方对话进程。

4

建议

英国政府应保持现有意愿，实现同中国建立恰当可行的战略和行动层面上的冲突预防伙伴关系。中英政府应以现有战略对话和近期再度加强的发展伙伴关系为平台，积极发现冲突合作领域，进一步推动双方在此问题上的互信和相互理解。各方应考虑以下几点建议：

- 引入中英冲突趋势分析机构间的信息分享机制，使冲突预警和应对更为有效，为长期维和及发展工作提供信息。此外，还应该利用这一机制探索双方在激进主义、反恐、性别、和平与稳定以及冲突敏感性参与等共同关切 / 利益的联合分析。
- 引入中英国家层面发展合作机构间的信息互换和协作机制，促进冲突上游预防和发展工作的联合。这一对话可以纳入2030年议程的实施工作之中，并视具体情况开展。
- 共同审视经济和金融对话下国际倡议（包括“一带一路”）对冲突所产生的影响，在此分析基础上审查亚投行的防护机制。
- 通过更密切的合作来支持非盟工作，提高其和平支持行动和其他维护非洲和平与安全的干预活动的的能力。
- 审视在联合国维和行动上更紧密的合作，一是提高非洲自身的维和能力，二是实践以人为本而非军事行动导向的新式国际维和愿景。尤其应考虑在维和行动中聚焦平民和其技能，将当地人民的需要视为行动中心，加强危机预测，保护平民安全。
- 提供机制支持中英双方以及受冲突影响地区和国家的智库和学术机构参与更广泛的冲突预防“二轨”对话，从而增加国家层面的联合分析，提升相互理解，拓宽官方正式合作的起点。

5

结论

在维护受冲突影响地区和国家的可持续和平、稳定和发展方面，中英需要合作。若给予充裕的时间，这一合作是现实可行的。国际安全形势的改善以及国际社会对冲突的有效预防需要国家间建立新的伙伴关系，并对冲突预防进行重新阐释，促进更加持续的和平。

实现中英冲突预防合作的重大发展必定充满挑战，两国皆面临着众多障碍。和平与安全事务上的合作，特别是冲突预防，远比现有的中英经济合作困难。这需要双方增进互信，合作不可能在朝夕间完成。两国对某些概念的理解差异以及部分不同的价值观会对合作形成障碍，这需要谨慎处理。然而，若能充分做到去政治化，这些差别也并非不可逾越。推动合作的步伐也已向正确的方向迈出，其重要性不应被轻视或是忽略。双方政治意愿的加强有助于进一步推动合作，两国的前景和路径将会有更多重叠。近期的联合声明表明双边关系继续升温，应利用这一态势以及双方的共同点，促进冲突预防上伙伴关系的发展。

中英两国的冲突预防合作虽然不是在所有领域都可实现，并且各自采取的方式也仍会有所差别，但两国在利益共通的地区和领域上有着推动合作、实现共同或相似目标的巨大潜力。

附录一： 项目活动总结

为了增进中英两国决策层对冲突预防的认知和专业能力，加强其在该领域的对话，更安世界启动了为期两年的“中英21世纪冲突预防伙伴关系”项目。通过开展一系列讨论会、圆桌会议、政策研讨会和联合出版物等，该项目现已圆满完成。

本项目组建了冲突预防工作组，由中英两国多位不同背景（包括大学、智库、非政府组织、军队和政策顾问）的政策专家参与构成。工作组为冲突预防领域的专家进行建设性对话，探索以危机外交、早期预警和冲突上游预防（比如致力于解决脆弱和冲突的根本原因）为重点的当代冲突预防的工作路径提供了有利的机会。

本项目活动概括 如下：

2014年5月

- 在中国开展项目成立会谈，进行基线调查，评估中国政策层对于冲突预防的认知和专业能力。共有15家机构，23位专家参与。

2014年9月

- 举行冲突预防工作组第一次讨论会“中英两国在受冲突影响和脆弱国家的冲突预防政策和实践”
- 与英国国际战略研究所（IISS）共同主办“中英在中亚的角色”研讨会
- 与皇家联合军种国防研究所（RUSI）共同主办“中英在东、西非的冲突预防干预”研讨会
- 分别与英国国际发展部、维护稳定工作组和外交和联邦事务部开展双边会议

2014年11月

- 举行冲突预防工作组第二次讨论会“危机预防与应对”
- 与北京新世纪跨国公司研究所合规俱乐部共同主办“风险管理与冲突敏感商业实践”培训
- 与上海国际问题研究院共同主办“危机外交：苏丹与南苏丹的经验”政策研讨会
- 与商务部国际贸易与经济合作研究所共同主办“国外援助和发展援助在非洲：新兴趋势和关键发展”研讨会

2015年4月

- 举行冲突预防工作组第三次讨论会“暴力冲突早期预警和应对”
- 与伦敦大学国王学院共同主办“弥合暴力冲突早期预警与早期应对之间的差距”圆桌会议
- 举行“尼日利亚的暴力冲突早期预警与应对”研讨会

2015年9月

- 举行冲突预防工作组第四次讨论会“冲突上游预防”
- 举行“塞拉利昂的冲突上游预防”圆桌会议
- 分别与英国国际发展部、外交部和国防部开展双边会谈
- 举行冲突预防工作组与英国议会跨党派全球安全与防扩散小组的论证会议
- 就终期建议举行冲突预防工作组第五次讨论会

2015年12月

- 与14家机构和超过40名专家进行倡导会议，讨论项目结果和建议

冲突预防工作组授权发布以下报告（均提供中英文双语版本）：

- 《中国在南苏丹：从解决冲突到预防冲突》
- 《暴力冲突早期预警与响应：反思之际？》
- 《冲突上游预防与联合国可持续发展目标》

更安全世界发布以下项目简报（均提供中英文双语版本）：

- 《“中英冲突预防伙伴关系”项目简报：第一期》
- 《“中英冲突预防伙伴关系”项目简报：第二期》
- 《“中英冲突预防伙伴关系”项目简报：第三期》
- 《“中英冲突预防伙伴关系”项目简报：第四期》

附录二： 冲突预防工作组成员介绍

顾问

克里斯托弗·兰顿：克里斯朵夫目前是英国独立冲突研究分析组织（ICRA）负责人，拥有32年的从军经历。在北爱尔兰、俄罗斯和南高加索地区服役期间，其曾任联合国格鲁吉亚观察团副长官，并担任俄罗斯、南高加索和中亚防卫武官。之后在英国国际战略研究所任职的9年间，他重点关注的领域是阿富汗。其担任过研究所国防研究负责人，《军事权衡》（“The Military Balance”）期刊编辑。此外，他作为独立专家参与了2008年俄罗斯—格鲁吉亚危机的国际调查，以及2010年吉尔吉斯斯坦调查委员会对南部吉尔吉斯斯坦暴力冲突的调查。

成员

玛利亚姆·肯浦尔，国际乐施会人道主义活动负责人。玛瑞安是一名屡获殊荣的活动家，在数家著名机构从事可持续发展政策、公共事务和联络工作，并在多家国际和本土非政府组织兼任志愿者。她的专业领域包括：灾害和武装冲突；苏丹和南苏丹；妇女权利；国际和区域人权及人道法；精神健康；残障法；发展工作者干预；网络活动家发展；以及活动评估。

大卫·尼海姆，欧洲冲突与安全咨询有限公司（ECAS Ltd.）执行主管。他在设计和推行对话流程、制定稳定战略、冲突早期预警和风险评估、减少武装冲突方面拥有20年的工作经验；在现代冲突的早期预警和刑事暴力冲突影响地区的稳定化领域的工作尤其著名。在加入欧洲冲突与安全咨询有限公司之前，他担任早期预警与早期响应论坛（FEWER）负责人长达六年时间，并在欧盟委员会以及比利时和英国的大学里担任多个政策与研究职位。他为多国政府、多边组织和欧亚地区、西非、东非、南亚、东南亚以及太平洋地区多家企业提供过咨询。他最近为更安全世界撰写了两份报告：《暴力冲突早期预警与响应：反思之际？》以及《预防索马里与石油相关的暴力冲突》。

罗伯·帕克，是一名拥有15年冲突预防与和平建设工作的高级主管。他于2006年加入更安全世界，并担任政策、倡导和联络部负责人，带领团队进行安全与正义、援助与冲突、武器管制与治理方面的研究、分析、技术支持和倡导。他的专业领域包括冲突预防与和平建设、安全部门改革、小型和轻型武器管制、武器转运管制、冲突分析，以及使用更广泛的路径连接社区层面的和平与安全问题和国际政策与制度。在担任更安全世界欧洲项目部负责人之前，他拥有在东欧、巴尔干西部、高加索地区、中亚和南亚，以及东非工作的丰富经验。

盛红生博士，上海政法大学国际法学院国际公法教授。他于2009年以大校军衔从军队退役。其在2004年4月至2005年4月期间担任联合国驻刚果民主共和国维持和平特派团军事观察员队长、高级联络官和翻译。此外，他曾被任命为独立调查委员会主席审查国际刑事案件。其学术兴趣主要在国际法、国际关系、国际组织、国际人道法和国际刑事司法。

薛磊博士，上海国际问题研究院海洋极地研究中心研究员。他于2010年在华东政法大学获得国际法博士学位。他的研究兴趣包括国际法和国际制度的转型，维和与和平建设，联合国安全理事会与中国，以及飞越及航海的自由与安全。他分别于2011年和2013年在德国国际和安全事务研究所以及贵格会联合国办公室任访问学者。其最近发表的论文包括《作为联合国安全理事会常任理事国的中国》、《预防性外交的全球网络和中国的“有说服力”外交》以及《当代联合国维和任务的发展和中国的建设性参与》

张春博士，上海国际问题研究院西非亚洲研究中心副主任、高级研究员，兼任《全球评论》（中文）和《中国战略研究季刊》（英文）副主编。他的研究重点在中国对非政策、非洲的国际关系、东北亚研究和国际关系理论。他的著述颇丰，包括学术著书、期刊论文和专栏等。他曾任查塔姆研究所、南非国际问题研究所以及战略与国际研究中心访问学者。

附录三： 中英冲突预防伙伴关系

项目简报：第一期

冲突预防伙伴关系项目旨在加强中英决策层在预防暴力冲突及促进海外稳定方面的合作，增进相互理解。这份项目简报（第一期）主要介绍了第一次冲突预防工作组讨论会及其他一系列相关会议的情况。

背景

中英两国在促进海外稳定工作上有着共同利益，双方理应加强在这一领域的对话及合作。然而，围绕相关合作的对话经常会变成关于军事力量的使用以及针对中国外交政策的争论，尤其是尊重国家主权和不干涉别国内政这两项原则。将中英对话集中到冲突预防这一议题上来，对话或许会更有成效。冲突预防仍然是中国对外政策发展中相对滞后的一个领域。如何更加积极主动地运用中国在海外的经济杠杆，同时利用外交和斡旋等工具以防止冲突向危机转化，各方在这方面的讨论似乎还很有限。同时，关于中国对受冲突影响及脆弱国家的政策和参与方式，英国也需加深了解。为此，更安全世界启动了一个为期两年的项目，旨在推动中英两国政策人士增进接触来弥补上述认知差距。冲突预防工作组将推动这一工作的进行。

冲突预防工作组由中英各三位冲突预防专家组成。作为项目的核心，工作组的主要任务是促进成员间知识与专长的互享，支持中英决策层间的对话及讨论未来潜在合作的方式。工作组将协作提高在各种冲突预防方式上的意识和专业知识，促进中英决策层之间关于冲突预防及相关问题的对话。

在这两年中，冲突预防工作组总共将举行五次讨论会及其它相关会议，并举办两次高级别的政策研讨会。每次会议之后，更安全世界都会发表一份“项目简报”，记录主要的讨论内容和成果。本次简报介绍首次工作组会议的内容，概述中英两国冲突预防的方式，并就中英两国近年来的冲突预防活动进行案例研究。

冲突预防工作组 及中英冲突预防方式 简介

冲突预防工作组于2014年9月在伦敦举行了第一次讨论会，本次会议主要对课题、成员以及冲突预防的各种方式进行了介绍。会议设置了三个主题：冲突上游预防（如解决脆弱性和冲突的根本动因）、早期预警和危机应对。学者们就中英两国在每个主题上的政策和实践都做了发言，这三个主题的划分方式来自英国政府的冲突预防政策，在2011年的《海外稳定建设战略》中有明确说明。

将中英两国政策作比较，并非是把英国的政策作为中国冲突预防政策与实践的基准，也不是要表明英国的方式更先进或完美无缺，而是将其作为实用参考，帮助比较中英间不同的冲突应对方式。其实，正如刘结一大使在2014年8月的“维护国际和平与安全”联合国安理会公开辩论中的发言⁴⁷所强调，中国政府已公开表示这三个领域对冲突预防的重要性。

冲突预防工作组成员们认为，冲突预防目前正日益被“安全化”。在世界不断变化的形势下，国际社会必须制定新的方法来共同应对。工作组建议相关的方法和行动不应是规范化的，国际社会应对相互的冲突预防活动提供支持，还应努力重振“人类安全”和“保护责任”的理念。

冲突预防工作组成员表示，希望通过两年的研究，确定中英两国在冲突预防政策上可能展开合作的领域，并通过有效的合作，给受冲突影响和脆弱国

家人们的生活带来切实的改变。工作组成员同时强调了两国在方式方法上的许多共同之处,例如,中英都支持提高联合国冲突预防行动的效率,而且愿意为此作出更大贡献。两国都把冲突敏感性放在优先位置,认同首先要找到冲突动因并解决冲突的根本原因。此外,两国在冲突预防上也面临着相似的挑战。不过,成员们也强调了中英在意识形态上的差别,以及调和这一分歧的必要性。冲突预防工作组认为,中国在受冲突影响和脆弱国家的优先事项是能力建设、基础设施支持和经济发展,而英国则更多强调国家建设、良好治理和人权。成员表示,由于中国开始将稳定放在比经济发展更优先的地位,两国的利益也开始重合。中英对非政府组织在冲突预防过程中的作用态度有别,有成员认为英国在相关问题上的处理有值得学习之处。成员们还认为,关于非洲问题,尽管中英都认识到要着眼于非洲人民的顾虑,但具体做法双方有所不同。中国侧重于根据非洲提出的需要来提供帮助,而英国更倾向于首先把尽可能多的选择摆在非洲国家面前,以便使其在决策过程中获得支持。

中英在中亚的角色

2014年9月9日,冲突预防工作组参加了由更安全世界和英国国际战略研究所共同主办的会议。会议探讨了中英两国在中亚的参与情况,目的是发现双方在该地区冲突预防中的潜在合作途径。这次会议以之前讨论会上的冲突预防理论探讨为基础,探讨了一些实际层面的问题。会议首先讨论了阿富汗维稳及冲突预防。中国对阿富汗动荡越来越警惕,并于2014年7月任命了阿富汗问题特使。中国在该地区未来冲突预防中可能发挥更加突出的作用,因此阿富汗对冲突预防工作组而言是有用的研究案例。会议也对西方在阿富汗的作用及其在平叛和维稳努力中面临的挑战做了介绍。接下来,会议提出了三个问题供与会者讨论:

- 中国是否能够利用西方在安全问题上已取得的成效,帮助阿富汗进入下一阶段的重建;
- 中国是否愿意着重解决冲突根源问题;
- 在这一领域,中国是否有可能与西方主要利益相关方进行情报和军事合作;如果有,需要克服的障碍是什么。

随后,讨论范围从阿富汗扩大到更广泛的中亚地区。与会者们强调了中俄两国在该地区不断变化的地缘政治地位和战略,还探讨了该地区面临的一些安全挑战,以及中国一贯以来将该地区经济发展置于稳定之前的做法(如“亚洲之心”和“丝绸之路”项目)。会议认为,中国在中亚的影响力不断扩大。中国在中亚的活动应具备冲突敏感性,以防止产生或加剧冲突。

英国的“海外稳定建设战略”(BSOS)

冲突预防工作组也与英国政府的维护稳定工作组(Stabilisation Unit)及国际发展署进行了会面,意图增进对英国冲突预防方式的了解。会议就这两个部门在英国冲突预防政策与实践的规划及操作上所起的作用进行了介绍,包括英国冲突预防政策的核心——跨部门的“海外稳定建设战略”。会议还探讨了中英合作的可能,各方一致认为这样的合作是互利的,且能促进更广泛范围内的和平与稳定。会议还建议,英国冲突预防政策中的综合方法不应局限于某一届政府;汇集更多资源将有助于加深对国际社会其他国家的了解。

工作组也与外交和联邦事务部(FCO)的冲突司在9月10日进行了会面。外交和联邦事务部就该部在英国冲突预防决策中的作用做了说明,并阐述了英国从“冲突预防基金池”过渡到“冲突、稳定与安全基金”会发生的变化。除了介绍冲突司在维和、和平建设、平民保护和商业及武装冲突等领域中的作用,会议还探讨了英国和其他国际参与者所面临的挑战,其中包括各机构如何针对早期预警采取最佳行动。比如,英国国家安全委员会在使用国别分析的同时,也采用“国家动荡风险”参数来决定哪些国家应该作为英国冲突预防活动的优先对象。英国已开始实行更加全面的国家战略,希望以此让早期预警工作更为精确。但是,如何将分析转化为更有效的行动,英国仍然面临挑战。实际上所有的国家和多边机构都是如此,关于这一点,今后还会在本项目中进行更加深入的探讨。

非洲冲突预防中的中英伙伴关系

冲突预防工作组还参加了由更安全世界与英国皇家联合军种国防研究所联合主办的会议。会上强调了中英通过维和及打击有组织犯罪在非洲进行冲突预防合作的潜力，还探讨了中国对待国际维和立场的演变，以及对于不干涉原则更具灵活性的解读。会议的第一个发言，概括了维和改革的主要趋势以及日益强化的国家间和通过国际组织进行合作的趋势。会议认为，中英在维和中的持续合作是非常必要的。一位与会者提出，中国对维和贡献的不断增大，反映了中国对和平行动从谨慎支持转为有力支持。另一位与会者则指出英国鼓励中国在维和上的努力，尤其是在苏丹。还有与会者表示，英国将为中国提供其所需要的支持，例如分享与受冲突影响国家的私人保安公司打交道的经验，同时英国也可以从中国学到很多经验。

第二节讨论了非洲的有组织犯罪问题，这是维护安全与稳定面临的一大障碍。会议探讨了中英扩大在非洲打击有组织犯罪政策合作的可能途径，由此为建设一个安全的非洲做出贡献。一位与会者提出中国更注重能力建设而非良好治理，而且对于中国在非洲的活动来说，执法是相对较新的形式。他们还提到，有更多的因素鼓励各国把资源和努力汇集在一起，携手打击有组织犯罪以及贩毒和野生动物制品非法交易等突出问题，但在这方面存在“单打独斗”现象或者与相关国家双边合作的趋势。我们必须进行更多的对话，探讨如何把各方不同的优先事项联系起来，实现资源的最大化，消除诸如能力建设与良好治理之间的分歧，并且协调打击有组织犯罪。此话题引发了关于联络官在消除各国执法机构的隔阂上所起作用的讨论，以及他们面临的挑战。会议的结束语指出，作为全球主导力量，中英应该拓展执法合作，以应对新的挑战。这一议题将在今后的冲突预防工作组会议中进行更详细的讨论。

前景展望

下次讨论会将于2014年11月在北京举行，其主题将是冲突预防形式之一的危机应对问题。同期还将举行的是题为“危机外交：苏丹与南苏丹的经验”高层政策研讨会。研讨会将由更安全世界与上海国际问题研究院合办，旨在相互交换中国以及国际社会在苏丹和南苏丹近年来的活动经验。更确切地说，研讨会将探讨国际社会为建设稳定发展的苏丹和南苏丹，并在两个苏丹间建立稳定互利的关系所面临的当务之急、挑战和机遇。

除了对关键的政策发展进行讨论，这次研讨会还将努力探索未来国际社会合作的切实措施。伴随研讨会，还将举行相关的讨论会和圆桌会议。之后将由冲突预防工作组的两位成员共同撰写关于危机应对的简报。

附录四： 中英冲突预防伙伴关系

项目简报：第二期

冲突预防工作组 第二次研讨会：中英 冲突预防与应对

更安全世界启动的“中英冲突预防伙伴关系”项目为期两年，作为项目的一部分，中英冲突预防工作组于2014年11月在北京举行了第二次讨论会及其他一系列相关会议。这份项目简报（第二期）对会议情况进行了总结。

继2014年9月在伦敦的介绍性研讨会⁴⁸后，本次会议就冲突预防和应对做了进一步探讨。会议为期一周，且采用了更便于深入讨论的闭门会议形式。同时，工作组借此机会探讨关于未来冲突预防领域中英合作的政策建议。

会议开始后，工作组成员围绕中英两国面临的新的重大问题和安全挑战献计献策。成员们讨论了两国参与冲突预防的主要动因及相关的机遇与风险，讨论了文化差异对中英各自冲突预防方式的影响，且着重指出中英在上述领域中存在的相似点和差异性，并认为认识到差异及了解差异产生的根源尤为重要。工作组重新审视了一些可以构成中英冲突预防官方对话基础的重要假设和挑战，包括冲突预防问题的被“安全化”现象、冲突预防对话和合作的具体动因、文化观念的发展模式及其对中西冲突预防思维的影响。工作组还讨论了制作冲突预防相关术语表，方便工作组在未来工作中对关键术语的使用。

上海国际问题研究院国际法和国际组织研究中心助理研究员薛磊博士在会议上就其专长领域“中国的劝谕式外交”作了发言。薛磊博士认为，“中国的劝谕式外交”既属于广义上中国预防性外交的一部分，又包含了早期预警与冲突预防相关的更多内容。预防性外交带有消极的含义，而劝谕式外交侧重于非强制性的方法，尊重当地自主的冲突预防方式。他表示，中国对危机外交的参与还处于起步阶段，目前仍是“在实践中学习”。冲突预防工作组讨论了中国在受冲突影响国家的活动受经济因素驱动的程度，探讨了中英危机应对方式的差异是否因为中国目前正处于获取自我认同的过程中，且政策朝外向型转变，而英国在冲突预防上则趋为内向型。

随后讨论的焦点是中英在南苏丹的合作。参与本节讨论的除了工作组成员，还有罗萨琳德·马尔瑟登女爵（前欧盟苏丹特别代表和前英国驻苏丹共和国大使）、莱本·莫洛博士（朱巴大学和平与发展研究中心教授、外事办公室主任）、阿里·弗尔基先生（东非裂谷研究所高级研究员、政府间发展组织【IGAD】政治顾问、南苏丹特使）以及劳拉·巴伯尔博士（伦敦经济学院非洲国际事务项目协调员）。与会者们以南苏丹为例，分析了不同的合作形式，尤其强调了中国和“三驾马车”（即英国、美国和挪威）在南苏丹的作用。

会议在最后环节讨论了工商界在冲突以及更具体的危机应对中的作用。工作组探讨了工商界在冲突地区投资应该承担的责任，以及工商界是否负有“发展职责”。本环节涉及的问题还包括：经济行为体是否也应视为推动可持续和平的一部分，以及中国或英国是否在把此概念应用到其商业战略中去。会议还讨论了下一步的行动，包括发表工作组的第一份简报，内容涉及中英两国及危机预防和应对。

在这一周中，冲突预防工作组还参加了一系列研讨会，旨在增进对中国冲突预防策略的认识，了解其与英国及其他国际参与方的异同之处。此外，工作组还会晤了诸多专门从事苏丹、南苏丹、冲突预防及相关事务的中国、非洲及其他国际专家、工商界人士和前、现任官员。以下是对这些活动的简短概述。讨论的主要问题和相关政策建议的详细内容，请参见更安全世界发表的另一份报告。

危机外交：苏丹与南苏丹的经验

2014年11月12日，冲突预防工作组参加了由更安全世界和上海国际问题研究院联合举办的高层政策研讨会，主题为“危机外交：苏丹与南苏丹的经验”。研讨会主要探讨了为建设稳定发展的苏丹和南苏丹并在两国间建立平稳互利关系，国际援助工作所面临的当务之急、挑战和机遇。除了就关键政策发展各抒己见，本次研讨会还为国际社会合作确定了切实的下一步行动。

研讨会的参与者多达80余人，包括前中国政府非洲事务特别代表、前欧盟苏丹特别代表、苏丹和南苏丹驻华大使及使馆高级官员、来自苏丹和南苏丹公民社会的杰出专家、各国驻华使馆官员、中国政府官员、国际专家，以及来自中国国有企业、智库、民间社会组织、政策性银行和学术机构的代表。

“两个苏丹为我们研究危机外交提供了非常好的案例。中国一向并将继续发挥建设性作用，并与国际社会、当届政府及当地各方人士进行合作。”

——中国前非洲事务特别代表刘贵今大使

国外援助和发展援助在非洲：新兴趋势和关键发展

11月13日，冲突预防工作组参加了一场关于中国在非洲的对外援助及发展援助的研讨会。会议前半部分的主题为中国对外援助的政策与实践。来自中国商务部的代表介绍了中国对外援助政策的演变、《中国的对外援助（2014）》白皮书的内容，以及近年中国对非援助的趋势与挑战。学者们还讨论了中国商界在政府发起的投资活动中的作用，以及关于三方合作的正反观点。

研讨会后半部分由来自英国、欧盟和美国使馆的官员发言，比较了各国对非发展援助的方法，并讨论了“非洲之角”发展援助与和平之间的关联。

“不仅中国要从别国在非洲的经验中受益和学习，其他国家也必须学习中国的经验。”

——更安全世界执行理事保罗·墨菲

研讨会最后总结了中国与西方国家在对非发展援助实践中的差别和相似之处。尽管存在着不少共同的利益，但中国与西方各国在方式、历史、文化和传统上的分歧仍很突出。

风险管理和冲突敏感商业实践培训

随着中国在受冲突影响和脆弱国家经济活动的不断增加，中国企业和团体在商务活动中具备风险管理能力及冲突敏感性也愈发重要。11月11日，冲突预防工作组参加了由更安全世界与北京新世纪跨国公司研究所（中国商务部下属单位）共同主办的研讨会，中国企业代表（包括在南苏丹从事经营活动的企业）、学者、官员，以及南苏丹和国际公民社会专家一共50余人参加了会议。

研讨会探讨了跨国投资的风险分析框架、在南苏丹活动的外部参与者所面临的风险以及中国企业在南苏丹应对挑战时可采取的措施与对策。这是更安全世界在过去一年中组织的系列研讨会的第三场，旨在向中国企业介绍实用技能，采取具备冲突敏感性的经营方式。

“根据我们的分析，具备冲突敏感性是中国企业在海外管理风险最有效的方法之一。”

——商务部研究院副研究员、北京新世纪跨国公司研究所副所长蒋姮

前景展望

第三次研讨会将于2015年在伦敦举行，主题为冲突预防形式之一的早期预警问题，同时还会围绕相关议题举行其他研讨会和圆桌会议。2015年初工作组将发表一份由两位成员合撰的危机应对简报，随后还有一份更为深入的报告，详细介绍与会者11月在北京活动中提出的关键问题和相关政策建议。

附录五： 中英冲突预防伙伴关系

项目简报：第三期

“冲突预防伙伴关系”项目旨在加强中英决策层的对话与理解，通过对冲突上游预防、危机外交和早期预警等重点领域的讨论，研究如何预防暴力冲突，维护海外稳定。2015年4月，冲突预防工作组重聚伦敦，围绕早期预警与应对开展了一系列活动。这份简报（第三期）对活动情况进行了总结。点击此处查看第一期⁴⁹和第二期⁵⁰简报。

冲突预防工作组 第三次研讨会：早期 预警与应对

冲突预防工作组第三次研讨会探讨了早期预警及应对体系的理论与实践，并讨论了中英两国在这一领域合作的空间。

会议首先集中讨论了早期预警与应对体系面临的挑战，包括：

- 面对当前愈发复杂的冲突形势，早期预警的方法需适应新形势，不断演变；
- 如何验证信息真实性以及“灰色信息”来源的可靠性；
- 如何发挥当地层面在预警链各个环节（例如：数据收集、早期预警与应对环节）中的作用，防止信息内容失准，提高应对的时效性和适当性。

工作组讨论指出，为了成功应对以上挑战，应加大对当地层面的投入，以支持当地早期预警及应对体系的能力建设，灵活调配相关机构和组织的资金。与此同时，相关政策人士不应盲目推崇建立新的预防机制，而应首先着眼于分析和优化现有机制，更快更有效地对危机做出反应。部分小组成员还认为，除了建立早期预警及应对体系，还应着重提高当地社区对危机的复原能力。

冲突预防工作组也赞同“和平预警”的理念，认为早期预警不应仅仅局限于冲突时期，也应包括和平时期。各方应在防止暴力的基础上，寻找机会，为创造和平做出努力。

研讨会第二阶段聚焦于中英两国在早期预警及应对方面相互合作、抗击冲突的可能性。工作组讨论了两国在该领域的合作前景——讨论结果近期将在更安全世界网站上发布。工作组中的两名成员联合撰写了简报，指出合作面临多个挑战，其中包括信息共享的敏感性以及两国关于冲突预防的外交政策目标中存在的差异。有成员认为，中国的外交政策日益活跃，提高了其在该领域进行国际合作的可能性。多边机构、委员会，包括联合国安全理事会，均被视为可促成合作的场所。

弥合暴力冲突早期 预警与早期应对之 间的差距

更安全世界与英国伦敦国王学院（King's College London）联合举办了主题为“弥合暴力冲突早期预警与早期应对之间的差距”的圆桌会议，与会人员包括冲突预防工作组、公民社会专家、非政府组织代表、学者和英国政府及欧盟官员。对早期预警体系最常见的批评是预警无法转化为快速、有效的应对措施。对此，圆桌会议意在探讨早期预警体系和应对措施之间的差距以及可能减小这一差距的方式。本次会议也讨论了如何推动地方、国家及国际各个层面的合作关系，促进开发更有效的早期预警及应对体系。

会议首先讨论指出，早期预警体系面临的最大的挑战并不是通常认为的缺乏数据，而是一系列更为广泛、出现在预警不同阶段的问题，包括数据的收集、分析、沟通、排序以及动员。例如，与会者提出如何在预警发出者和接受者之

49 www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/869-partnerships-in-conflict-prevention-china-and-the-uk-issue-1

50 www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/870-partnerships-in-conflict-prevention-china-and-the-uk-issue-2

间建立起有效可靠的联系；在预警者面临选择比如职业生涯可能因此受到影响的情况下，如何使其做出正确选择；预警者如何能在准确时间发出恰当警报使其产生正确影响等。

来自欧盟对外行动署（European External Action Service）和英国外交和联邦事务部的官员分别阐述了各自建立早期预警及应对体系的措施，着重讨论了制度性机制、授权的任务和要求、能力以及各自所面临的挑战。来自两个致力于构建和平的非政府组织的代表讨论了能够促成采取行动应对紧张局势和暴力冲突的政策、工具、体系以及利益相关方，分析了导致暴力冲突的长期结构性根源。研讨涉及的个案包括肯尼亚、菲律宾、中非共和国和黎巴嫩。

中国的早期预警及应对体系是会议讨论的重点。讨论指出中国并没有系统化应对境外冲突的框架，其早期预警及应对也是在2002年非典型性肺炎（severe acute respiratory syndrome, 简称非典）爆发后，才逐渐得到决策者的重视。非典危机后，中国制定了名为“应急响应计划”（Emergency Response Preparedness Plan, 简称ERPP）的机制，用于对国家层面的威胁进行分类并提出相应的应对策略（但该机制目前尚未生效）。与会者指出，ERPP促进了中国国内的跨部门协作以应对各种危机。参与相关工作的还包括负责国内外安全问题的中国国家安全委员会，处理包括受冲突影响国家的海外华人的安全问题。与会者提出，中国商界有参与早期预警及应对体系的动机，以保护其海外人员及资金安全。与会者认为，相比其他国家，中国在早期预警及应对方面尚未采取积极的行动。中国的外交政策主张尊重国家主权，不干涉他国内政，这一定程度上抑制了中国采取多边行动，参与构建早期预警及应对体系的意愿。

会议总结阶段，与会者就中英两国在预警应对方面的交流与合作交换了意见，讨论了建立两国互补机制、发挥比较优势、关注共同利益的可能性。此外，多名与会者提出，应加强中英两国商界的合作，促进该领域智库及学者的交流。最后，会议认为鉴于中英合作关系中可能存在的敏感问题，两国应以就当地层面的能力建设展开双边合作为切入点。

尼日利亚早期预警及应对体系

主题为“尼日利亚早期预警及应对体系”的讨论会旨在为冲突预防工作组提供机会，在具体个案中讨论特定国家的早期预警及应对体系。

与会者包括冲突预防工作组、英国政府官员、学者、非政府组织代表以及一名来自尼日利亚稳定与和解计划（Nigeria Stability and Reconciliation Programme, 简称NSRP）的专家。

会议首先总述了尼日利亚冲突的动因，并从基于社区的项目、基于短讯息服务的早期冲突预警和一些由西非国家经济共同体（Economic Community of West African States, 简称ECOWAS）等机构发起的多边计划等对尼日利亚早期预警体系的实施情况进行了梳理。会议认为，随着该国危机的加深，发展和完善现有的早期预警及应对体系迫在眉睫，甚至有必要全面改革现有体系。

会议随后介绍了NSRP的工作，阐述了该计划如何加强尼日利亚早期预警及应对体系、支持利益相关方通过仲裁、决议以及提高冲突敏感性等方式甄别和应对暴力冲突。NSRP通过这些方式推动了暴力冲突的预防以及各方的信息共享。

会议随后讨论了尼日利亚现有冲突的复杂性，指出尼日尔三角洲地区早期预警及应对体系可能产生的影响。有与会人员认为：尼日利亚应采用新的分析方法对刑事犯罪冲突做更加全面的分析；同时也应反思刑事犯罪冲突的监督和研究方法，以确保安全性。仅从怨愤角度去理解冲突动机并以此作出反应（grievance-focused responses, 相对于greed-focused responses），或单靠执法解决问题都存在不足。而武装犯罪组织的介入更是给尼日利亚带来了一系列新的挑战。

会议随后对中国和尼日利亚两国的关系进行了概述。有人认为,中尼两国在和平与安全方面的交流远不如政治经济交流紧密,中国虽支持尼日利亚在维护区域和平与安全方面发挥更大的作用,但就反恐工作而言,中方的精神支持大于实际支持;中方在尼日利亚早期预警及应对体系中发挥的作用也相对有限。中国之所以不愿过多介入,一方面是因为尼日利亚作为非洲大国的地位不可忽视,中国在涉及尼日利亚国家主权和内政等敏感问题上相对谨慎;另一方面,鉴于中国国内的紧张局势,中方对宗教极端主义及恐怖主义问题较为敏感。会议指出了中尼双方增强早期预警及应对合作的切入点,包括确定各自比较优势,开展维护和平与安全的实质性合作,尤其是治理方面的合作,着重加强地方层面早期预警及应对的能力建设。

各方合作是发展尼日利亚早期预警及应对体系、开展更有效行动的关键,但与会人员同时也表示,合作亦是当前最大的挑战之一。因此,如何更好地协调各方,如何建立起更加全面、同步的应对体系均需要更深入的思考。对此,与会各方提倡加强中英两国驻尼日利亚大使馆以及其他国际、国家和地方层面各方的合作。

中英对话: 构建和平以及维和行动

为了增进中英决策层对彼此冲突预防工作的认识,冲突预防工作组与英国国际发展部官员举行了会谈。会议讨论了联合国构建和平及维和行动文件。此次会议让中方与会者了解了行动情况及行动重点。有人指出,在西方各国维和意愿渐弱的趋势下,维和行动需要中国部队的力量。

前景展望

上述会议之后,冲突预防工作组将发表由成员大卫·尼赫姆和薛磊博士共同撰写的简报,将深入解析活动中提出的问题,衡量中英双方在该领域开展合作的可能性。为加强人们对中英两国当前在冲突预防工作上的认识,工作组的中英成员合作撰写了一系列简报。上述所说为第二份简报,第一份简报⁵¹由成员张春博士(上海国际问题研究所)和玛利亚姆·肯浦尔·哈迪(国际乐施会)共同撰写,主要关注南苏丹的危机应对问题。

冲突预防工作组的下一次研讨会将于2015年9月在伦敦举行,主题为上游冲突预防⁵²。工作组成员将在会议期间起草总结报告,整合工作组四次会议的研讨成果,总结经验教训,为中英两国在冲突预防领域的合作提出建议。总结报告将于2016年初发表。

51 www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/894-from-conflict-resolution-to-conflict-prevention-china-in-south-sudan

52 www.saferworld.org.uk/what/upstream-conflict-prevention-1

附录六： 中英冲突预防伙伴关系

项目简报：第四期

2015年9月初，冲突预防工作组在伦敦召开了第四轮会议，探讨中英两国在冲突预防领域的合作。

冲突预防工作组的活动大体上围绕英国政府《海外稳定建设战略》的三个中心支柱而展开。在2014年9月的初步会谈之后，冲突预防工作组在2014年12月和2015年4月分别重点探讨了危机响应和早期预警（见项目简报第1期⁵³、第2期⁵⁴和第3期⁵⁵）。本次会谈则研究了冲突上游预防。更安全世界将其定义为“一个长期的工作手法，致力于在冲突和不稳定演变成暴力之前，了解和应对其潜在的根本原因”。⁵⁶ 随着该项目接近尾声，冲突预防工作组也开始斟酌该项目的建议。

冲突预防工作组 第四次研讨会：冲突 上游预防

在这次研讨会期间，冲突预防工作组研究了冲突上游预防的不同观点和方法，并致力于寻找中英两国之间的协同优势，以及潜在的合作机会。

冲突预防工作组认识到冲突上游预防是个难以界定且不断演变的术语，工作组讨论了这个术语是否有用，抑或只是为了迎合新的潮流而将现有的和平建设术语改头换面而已。各方承认，通过更明确地聚焦于冲突的根本原因，冲突上游预防能够致力于促进“积极”和平。然而，与会者也提出疑问，在非冲突状态或者冲突并非迫在眉睫之时，冲突上游预防应该在何种程度上发挥作用，才能更好地促进积极和平并预防冲突。这些问题对英国政府来说都相当及时，因为英国政府正赶在今年发布新的《国家安全战略》和《战略防御与安全评审》之前回顾现有的政策和优先事宜，而这些报告需要英国政府的各方当事人来界定冲突上游预防以及他们在其中所起的作用。

中国的冲突预防工作往往基于发展带来和平的观点，这与西方国家认为和平是发展之前提的普遍看法不同。出于这个原因，中国的国际参与原则往往保持不变，极度重视经济发展，并且不附带任何条件，不论局势是否和平或者有持续的冲突。相比之下，西方或英国的方式常常考量则是不具有冲突敏感性的发展工作有可能造成不利后果。然而，研讨会中有人认为，在实践（而非理论）中，两国的做法并不存在这么大的差异。中国的冲突预防工作往往符合冲突上游预防的理念，因为关注经济发展往往能够消除冲突最常见的根源之一。同样，西方的政策制定者们也越来越认识到，达成稳定除了需要短期的维护稳定的努力之外，也需要经济发展的支持。

因此，中英两国之间的做法显然可以互补。冲突预防工作组也认为，中英双方在该领域还有加强合作的空间。鉴于中国政府渴望制定更有效的发展计划，并了解如何减少其负面影响（例如腐败问题），这种合作前景可能对中国政府具有吸引力。

与会者将可持续发展目标作为潜在的共同框架；同时指出，尽管中英两国的出发点各不相同，中国也需要实现国内发展目标，两国之间的合作可能并非易事，但两国仍然可以在众多不同方面加强合作。相反，各方认为两国在这一领域开展更广泛、深入的对话并不存在具体的困难和阻碍。

鉴于中国对在双边讨论机制中涉及到第三方的做法存在疑虑，各方认为联合国等多边渠道是更恰当的合作切入点。

53 www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/869-partnerships-in-conflict-prevention-china-and-the-uk-issue-1

54 www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/870-partnerships-in-conflict-prevention-china-and-the-uk-issue-2

55 www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/906-partnerships-in-conflict-prevention-china-and-the-uk-issue-3

56 www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/688-upstream-conflict-prevention-addressing-the-root-causes-of-conflict

与会者也认为通过中非合作论坛（FOCAC）达成的现有中非互动框架，以及由非盟倡导并正在完善的《非洲关于2015年后发展议程的共同立场》，可以成为中英两国兴趣的交汇点并为合作创造机会。

除较为正式的双边官方渠道之外，双方在冲突上游预防领域还有其他重大的合作与对话机会。易冲突地区的经济参与者之间的潜在合作就是讨论中谈到的一个话题。在这些地区，摸索出具有冲突敏感性的商业行为是至关重要的。

即将发布的《冲突上游预防与可持续发展目标》简报将更深入地讨论如何落实这一合作的建议，该简报由冲突预防工作编写。

塞拉利昂的冲突上游预防

更安全世界和英国皇家联合军种国防研究所（RUSI）联合举办了圆桌会议，研究塞拉利昂的冲突上游预防。冲突预防工作组之所以选择塞拉利昂作为案例研究的对象，是因为英国持续参与了该国的安全和司法改革，并且，中国常驻联合国副代表王民最近呼吁冲突后国家在安全改革中采用更完整的战略时，着重谈到了该国的成功经验。⁵⁷ 尽管中国政府传统上对这些问题都采取不干涉原则，但种种迹象表明，随着中国日益广泛地参与到非洲事务中来，中国正在改变这一惯常做法。这次对话致力于仔细审视中英两国所采取的不同途径，并尽量确定两国在未来冲突上游预防工作中的潜在合作领域。

在会议第一环节中，英国政策的高级分析人士概括了英国在塞拉利昂的参与情况以及其在冲突上游预防中的努力。他指出，冲突上游预防不是新问题，英国过去15年中对塞拉利昂安全改革的参与工作就表明了这点，这项工作经2010年的《英国战略防御和安全评审》和2011年的《海外稳定建设战略》重新命名为冲突上游预防。发言者强调了冲突上游预防的三个关键原则：

- **环境敏感性：**必须认识到，冲突背后的驱动因素因具体情况而各不相同。
- **全局观：**结合国防、治安、情报和司法改革，涵盖广义的发展（经济）观，巩固民主、人权和善治。
- **以人为本的方法：**冲突上游预防的成功依赖于当地民众的积极支持，而不能单靠精英阶层的支持。

中方工作组成员指出，中国政府在确定脆弱和受冲突影响的国家的民众需求时也很重视以人为本的方法。中方注重自上而下与自下而上两种方式的平衡，以确保更长久的和平建设。但是，尽管英国试图采用并行的方式分别帮助政府和民众并促使双方都做出妥协，中国却旨在尽量不要制造分裂。在涉及到环境敏感性时，中英两国的做法存在更多的分歧。中方认为英方的成见影响了其参与工作，并指出，中国不会让基于具体情况和冲突驱动因素的价值判断影响其在其他国家的政策和做法，除非这些国家或地区主动要求帮助，否则中国不愿干预。

尽管中英两国对处理塞拉利昂问题的方式存在着分歧，而且两国之间也似乎无法轻松达成直接合作，但两国的努力是相辅相成的。在会议期间，与会者强调，要想确保塞拉利昂的可持续和平与发展轨道，社会凝聚力至关重要，特别是考虑到政府和民众之间还存在巨大的鸿沟。这体现在埃博拉危机爆发之时，这场危机凸显出民众对中央政府缺乏信任，并表明该国过分偏重政府主导的改革。加强基础设施建设可作为培养社会凝聚力的一个策略。例如，修建道路能够帮助政府确保其公共服务覆盖更多边远地区。中国政府在该领域投入显著。中国也支持塞拉利昂的教育工作。与会者指出，这帮助强化了塞拉利昂民众管理自己的资源以及执行各种政策的能力，并因此让英国的努力更具有可持续性。

57 Shanghai Daily (21 August 2015) China calls on integrated strategy in security sector reform in post-conflict countries: envoy [online] Available from: www.shanghaidaily.com/article/article_xinhua.aspx?id=298872

冲突预防工作组 关于项目的建议

冲突预防工作组会面讨论了项目建议，目前建议报告正在撰写中，预计12月在北京发布该报告。

建议的概要已提交至英国政策圈中的各个机构，包括：国际发展部、外交部、国防部、英国议会跨党派全球安全与防扩散小组、英国议会跨党派中国事务小组。这些机构都发声表示赞成中英合作预防冲突的理念。