

中国与冲突敏感性： 导论

中国参与受冲突影响的国家的事务：

现状如何？

在国际上，援助经费中越来越大的比重流向了脆弱和受冲突影响的国家。事实上，冲突预防正成为援助支出的关键领域，在一些尚未遭受广泛冲突的国家中也是如此。¹和很多其他国家一样，中国正在为南亚、非洲及其他地区的国家提供资助、贷款以及其他形式的援助。中国政府称，中国在 2009 年之前总共提供了 393 亿美元的援助，自 2004 年以来援助预算年度增长率维持在 30%。²

援助的增加对受冲突影响的国家尤为有益。冲突和不稳定会削弱发展，不仅是因为军费开支或者对于基础设施的破坏等直接成本，还因为急速减少的投资、资本逃逸、通货膨胀、市场遭受破坏、失业、债务和缺乏公共服务等间接成本。例如，1990 年至 2005 年间，冲突耗费了非洲国家近 3000 亿美元——这几乎是这些国家在同一时期所接受的援助总额。³

有鉴于此，中国政府承诺给予受冲突影响的非洲国家提供经济援助。在 2012 年的中非合

作论坛行动计划中，冲突后重建被列为合作的关键领域之一。⁴

在世界其他地区，在那些遭受冲突影响或者刚走出暴力冲突的国家中，中国公司和投资者也正在扮演着明显角色。在斯里兰卡，中国公司修建道路、港口、发电站和其他关键的基础设施项目。在尼泊尔，中国资助修建的道路使得之前偏远难及的地区得以和外界联通。此类项目往往具有重大价值，因为在这些国家，基础设施业或已在冲突期间遭受破坏或亟待修复，而新项目由于种种原因一直没有落实。

中国过去三十年的高速增长也同样创造了对于能源和矿石资源的巨大需求。仅 2011 年，中国石油需求的增长几乎占到世界全部需求增长的一半。⁵鉴于世界上近三分之一的内战发生在石油生产国，任何需要进口石油的国家都可能会在冲突频发的国家找到自己国家的公司从事生产经营活动。这不仅限于石油——依赖自然资源出口的国家 and 日益增长的冲突之间也存在着关联性。⁶

挑战有哪些？

随着中国的全球贸易、投资和发展援助的增加，中国政府、企业和公民正越来越多地在高暴力、或刚刚走出长期武装冲突的国家中，或者在暴力风险持续走高的国家中从事经营活动。更安全世界之前的研究指出了中国与这些国家开展经济和发展合作所面临的潜在挑战：

¹ 发展研究院 (2003) [A New Deal? Development and Security in a Changing World](#) p.3

² 中华人民共和国国务院新闻办公室 (2011) “[《中国的对外援助》白皮书](#)”，四月

³ 全球反枪支运动组织，乐施会，更安全世界 (2007) [Africa's missing billions](#) (牛津，伦敦：全球反枪支运动组织，乐施会，更安全世界) p 9.

⁴ 中非合作论坛第五届部长级会议——北京行动计划 (2013 年至 2015 年)

⁵ 美国能源信息署 (2012) ‘[Country Report: China](#)’, p1.

⁶ Collier P (2003), [Natural Resources, Development and Conflict: Channels of Causation and Policy Interventions](#) (华盛顿：世界银行)

- **中国公民所受到的威胁。**2011年利比亚冲突发生之后，3万名在利比亚工作的中国公民不得不通过海上和陆路方式撤离，这对于中国政府而言是一项庞大的后勤行动。在非洲其他地区，中国公民也正在经受着暴力。例如，在索马里海岸遭到海盗绑架，或者成为埃塞俄比亚叛军的攻击目标。2012年1月，29名来自中国建筑公司的工人在苏丹被绑架。⁷同年，两名中国工人在尼日利亚被枪杀。⁸
- **大型投资遭受风险。**当利比亚爆发冲突之时，75家中国公司与当地签署有总额价值188亿美元的合同，占到2009年中国全球项目总额的4.6%。⁹在缅甸，大坝项目和采掘行业投资由于局势动荡而暂停。在苏丹和南苏丹，冲突导致石油行业中国公司经受着严峻挑战。例如，2012年南苏丹政府中止石油生产的决定对于中石油在南苏丹的经营活动造成巨大影响，公司利润及经营活动安全都受到冲击。
- **信誉风险。**受到冲突影响的国家通常有着极其政治化和极其两级分化的环境。例如，当与所在国政府之间有经济项目时，中国行为体常常被认为在冲突中支持一方来对付另一方。当地社区、公民社会和政治家眼中的负面形象可能会对中国产生长期的损害，尤其是当政治局势发生变化之时。在特定环境下，资源冲突使得中国公司陷入艰难的政治环境。因为在某些当地民众眼里，这些中国公司就是冲突的一部分。中国公司的信誉也有可能由于任何破坏环境的行为、或者由于当地社区对不平等的资源财富分配持有异议而遭受影响。
- **支持经济发展的效果不甚明显。**中国政府致力于通过援助、贷款和经济合作来帮助发展中国家。在很多国家，与中国的这种合作已经推动了经济增长。然而，在受到冲突影响的国家，不安全的形势

反而会阻止重要发展项目的实施，并阻碍商业投资。

- **激化不稳定局势。**经济和发展合作在易冲突地区将会不可避免地影响到和平或冲突的状况。在理想状态下，影响是积极正面的：援助和投资将有助于构建和平和发展。然而，在某些情况下，这实际上会增加暴力冲突的风险，例如，强化了当地现有的经济或政治排斥的模式，从而直接导致不满情绪、紧张局势和暴力的产生。埃塞俄比亚的供水案例说明了这一点（参见案例研究）。倘若公司在设计和实施工程时，只是与其中某一个相关方磋商，而忽视了其他方面的要求，便会导致不满与怨恨。

案例研究 埃塞俄比亚的水资源：提供水源，却又引发冲突¹⁰

在埃塞俄比亚的阿瓦什河流域，阿法尔（Afar）和伊萨（Issa）族群时常在迁徙季节为了牧场和水源而发生冲突。20世纪80年代，众多捐助国为阿米巴拉灌溉工程提供了财政支持，该工程旨在为棉花生产地提供灌溉并促进经济发展。然而从项目规划伊始，阿法尔族民众便几乎完全被排斥在该工程之外。他们离开自己土地之后未能得到有效安置。到20世纪80年代末，由于该灌溉工程所导致的可用牧场面积的减少，导致阿法尔和伊萨两族之间的冲突急剧增多，也使得这两个族群与控制棉花产地的埃塞俄比亚政府之间的冲突增加。

机遇有哪些？

并不只有中国才面临这些挑战。所有的国际行为体——包括政府、跨国组织、公司和公民社会——都会受到冲突的影响。对于上述风险，有着很多不同的短期和长期的对策。例如，中国政府要求中国企业进行更高风险评估与管理，而很多公司雇佣了私人保安公司或者采取其他保安措施。¹¹

与此同时，在那些正在或可能经受动荡的国家中，提供发展援助的大型跨国组织和一些捐助国已经开始运用对冲冲突敏感的原则。世界银行运用冲突分析框架，而亚洲开发银行也开始调整自己的技术工具使其更具冲突敏感性。

⁷ 路透社(2012)“苏丹油田州遭绑架中国员工被释放。”2月7日

(<http://www.reuters.com/article/2012/02/07/us-china-sudan-workers-idUSTRE8160UU20120207>)

⁸ BBC 新闻 (2012)“尼日利亚：中国工人在 Benisheikh 遭枪杀。”11月8日

(<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-20255072>)

⁹ 彭博 (2011)“中国在利比亚的合同面临损失达188亿美金”，经济周刊于5月25日

¹⁰ 更安全世界 (2008) [Briefing: Conflict Sensitive Development p 2.](#)

¹¹ 更安全世界于2012年在北京、2013年在朱巴对多家企业代表和政府官员进行的采访。

冲突敏感性的实践为那些希望管理风险、支持长期稳定的国际行为体提供了一个有益的模式。

冲突敏感性不仅对于中国企业和投资者有益，对于参与海外发展援助的中国国家机构也是非常有帮助的，这其中包括商务部、中国进出口银行，国家开发银行和外交部。通过采用对冲突敏感的模式来应对不稳定的环境，中国行为体可以确保潜在风险得到管理，与所在国政府和当地社区保持积极的关系，中国和中国公司的声誉也能得到维护。

国际行为体无法控制所在国的稳定。和平与安全是在所在国的政府、领导人和公民社会的责任。然而，国际行为体可以通过自身的行为来支持稳定。例如，在上一次的中非合作论坛上，中国前国家主席胡锦涛宣布和平安全领域的合作将是中非关系的五个优先领域之一。¹²

什么是冲突敏感性？

冲突常常产生于争夺权力和资源的过程中。外来援助在一个环境中引入新的资源，自然会对当地的政治经济产生影响。这可能会威胁和改变已有的权力关系，并改变冲突或和平的进程。在过去的十年中，越来越多的国际机构开始意识到冲突的风险，并试图采用冲突敏感性模式。这其中包括：

- 理解自身所处的环境，关注冲突态势
- 理解自身活动的性质，以及他们对冲突的影响
- 通过这些理解，防止扩大冲突，并致力于支持构建和平

可以采取以下步骤以付诸实施冲突敏感性：

- 咨询当地相关者，确保考虑到他们的安全诉求
- 确保重建及发展项目公平地考虑到不同地区与群体的利益
- 帮助当地经济发展，促进当地就业
- 以负责的态度与政治领袖以及政府部门打交道，防止滋生腐败或者裙带政治

冲突敏感性对于所有在冲突地区运作的外来者都很重要，包括发展型非政府组织、多边机构、国家政府以及国际公司。一个关键的挑战在于不同行为体如何根据自身职能范围调整自己的行为。这意味着，需要从机构内部着手使冲突敏感性成为组织的职责以及日常运作的一部分。

冲突分析的关键问题

简况？

- 政治、经济和社会文化环境如何？
- 有哪些新出现的政治、经济和社会问题？
- 在这一大环境中，哪些是易于发生冲突或受到冲突影响的地区？
- 之前是否有冲突的历史？

原因？

- 冲突的结构因素是什么？
- 哪些问题可以视作冲突的直接原因？
- 哪些诱因可以导致冲突的发生/或者进一步加剧？
- 哪些新因素可以导致冲突局势的延续？
- 哪些因素有助于和平？

行为体？

- 哪些是主要行为体？
- 他们的利益、目标、立场、能力和关系如何？
- 哪些能力是有助于实现和平的？
- 那些行为体可以被视作破坏者？为什么？他们是有意还是无意的破坏者？

态势？

- 当前冲突的趋势如何？
- 有哪些有利时机？
- 从当前的冲突概况、原因和行为体的分析中可以制定出何种预案？

¹² [更安全世界（2012）改变的观念：对第五届中和合作论坛的思考](#)

关于更安全世界

更安全世界是一个致力于避免暴力冲突、建设更安全生活的独立国际组织。我们与受冲突影响的当地民众合作以改善他们的安全和安全感，并进行广泛的研究分析。我们通过这一例证和学习来改善地方、全国和国际政策与实践以助于构建持久的和平。我们首要关注的是人——我们相信每个人都应该能够过上和平、圆满的生活，远离不安全和暴力冲突。

作为一个非盈利组织，我们的合作项目遍及非洲、亚洲和欧洲的近 20 个国家和地区。

关于我们和我们工作的进一步信息，请登录我们的网站 www.saferworld.org.uk

28 Charles Square, London N1 6HT, UK

Registered Charity no 1043843

Company limited by guarantee no 3015948

Tel: +44 (0)20 7324 4646 Fax: +44 (0)20 7324 4647

Email: general@saferworld.org.uk

Web: www.saferworld.org.uk