

## 对外关系

# 俄罗斯对非洲政策的演进及中俄在对非关系领域的合作

徐国庆

【内容提要】两极格局时期，出于扩大势力范围、挑战美国霸权等因素的考虑，苏联重视与第三世界国家的关系，将发展对非洲关系置于较重要地位。冷战结束初期，非洲一度成为俄罗斯外交忽视的区域。新世纪以来，面对非洲国际政治经济影响力的提升，俄罗斯出于恢复大国地位、融入全球经济体系的需要，逐渐调整对非政策，开始注重在深化对非合作机制的基础上，利用能源、军备等领域的优势，推动俄非政治、经济与防务等领域的务实合作。中俄在对非政策的原则方面具有相似性，不存在根本的政治利益分歧，对非经贸合作亦不存在结构性冲突，双方在对非关系领域可以进行合作。

【关键词】国际关系 俄罗斯 非洲 中国

【中图分类号】F13/17.512.54 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094 (2017) 04-0057-0009

受意识形态与霸权战略的驱使，冷战时期，苏联曾一度深度介入非洲事务，这是冷战后俄罗斯恢复与非洲关系的基础。不过，俄罗斯在成立之初曾执行向西方一边倒的外交政策，忽视了与非洲国家的关系，俄非关系急剧衰退。20世纪以来，俄罗斯在全方位多边外交政策的指引下，在对非关系上采取较为积极的态度，俄非合作取得一定进展。

## 一、苏联对非洲政策演变

国家实力与国际局势变化是非洲在苏联外交战略中地位变化的主要原因。从斯大林时期到戈尔巴

乔夫时期，苏联对非政策主要经历有限接触、深化合作、强力介入与务实合作四个阶段。苏战略要地曾遍及非洲各个地区，非洲成为苏联推动全球战略扩展的重要一环。

### （一）斯大林时期苏联对非有限接触政策

在中世纪俄罗斯东正教人士等就与非洲存在零星互动。18世纪末，俄罗斯在开罗和亚历山大开设领事馆。1917年十月革命后，俄罗斯主要通过共产国际同非洲保持一定接触。1927年斯大林执掌政权后，苏联开启与非洲经贸往来。20世纪30年代，苏联开始与北非的埃及、阿尔及利亚、摩洛哥建立贸易关系。二战期间，埃塞俄比亚和南非等国加入反法西斯阵营，苏联与这些国家的关系得到

【作者简介】徐国庆，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员。

强化<sup>①</sup>。

非洲传统殖民势力英法等国在二战中受到沉重打击。苏联认为帝国主义末日即将来临，表示将继续给予被压迫民族以支持，加强与新独立国家的友好合作。不过，经历二战浩劫后的苏联将重建家园、保障社会主义国家安全视为外交优先议程，并且尝试与西方集团达成和解，谨慎对待非洲等地民族解放运动，避免与殖民地宗主国矛盾的激化。在经济上，苏联与非洲贸易主要是通过西欧国家间接进行；政治上，本着大国合作精神，苏联认可联合国对非洲等地殖民地进行国际托管的原则，希望以此给这些国家和地区的发展提供“具体的可能性”<sup>②</sup>。

### （二）赫鲁晓夫时期苏联深化对非合作政策

20世纪50年代中期至60年代中期，非洲地区解放运动风起云涌。1953—1964年间，非洲有27个国家独立。与此同时，苏联与美国在军事力量上的差距在缩小。苏联领导人赫鲁晓夫认为社会主义已取得完全胜利，应在国际事务中与美国平起平坐作为目标，提出发展中国家走“非资本主义道路”和“以社会主义为方向”的理论，指出发达社会主义国家须支援发展中国家。

苏联加强在非洲的经济与政治渗透。1954—1964年，苏联对非洲经济援助年均1.8亿美元。将埃及、阿尔及利亚、加纳等北非和西非少数国家作为非洲“走非资本主义道路”的重点培育国家，加强与这些国家民族主义政党的联系，视其为建立社会主义国家可依靠的力量。1962年，非洲国家执政党首次应邀参加苏共二十二大。需要指出的是，为推动非洲国家走社会主义道路，苏联不惜干涉埃及等国内政。

苏联对非援助主要为了在非洲推行其社会制度以及推销机器设备、获得所需原料、让一些非洲国家对苏联产生依赖，但在客观上促进了非洲国家发展民族经济、巩固政治独立。到1964年，苏联与20个非洲国家签署政府贸易协定，与14个非洲国家缔结了经济技术合作协定。1955年至1965年，苏非贸易额由4930万卢布增至5.19亿卢布，增长了近10倍。但赫鲁晓夫依靠非洲国家执政党领导人以加强苏非关系的做法面临巨大风险。随着1965—1968年间加纳恩克鲁玛等人相继被本国军

人推翻以及纳赛尔的去逝，苏联在非洲的巨资投入效果亦大打折扣。

### （三）勃列日涅夫时期苏联强力介入非洲政策

1964年10月勃列日涅夫就任苏联领导人，苏联对非政策大幅调整。其一，加强外交存在。苏联在非使馆由1960年的6个增至1981年的32个，在非苏联使馆工作人员高达6500人<sup>③</sup>。其二，广泛培植亲苏势力。苏联不再将非洲国家当权派作为亲苏力量的扶持重点，开始加强与非洲党、政和民间团体的联系，以保证非洲革命不中断。其三，扩大军事援助。到1972年，苏联驻埃及的军事人员激增至15000人左右，进而控制埃及军队的各级指挥权。苏联联合古巴在安哥拉等国发起代理人战争，涉足埃塞俄比亚与索马里、苏丹等国的边界战争，还撮合亲苏军事联盟，呼吁南也门、利比亚、埃塞俄比亚签署友好合作条约。其四，拓展苏非贸易。勃列日涅夫强调苏联对非经贸合作，削减甚至终止苏联对一些非洲国家的经济援助，认为赫鲁晓夫的经济援助政策是无益的浪费。1970—1980年间，苏联与约40个非洲国家签署了政府间贸易协定。

国家实力增长是刺激苏联扩大在非行动的主因。1970—1980年，苏联国内生产总值（GDP）由占美国的65%上升到67%<sup>④</sup>。1965年后，美国陷入印度支那战争；1973年，西方爆发经济危机，美国被迫进行全球收缩性战略调整。苏联则放弃与美国和平共处战略，转向在全球扩张势力，争夺世界霸主。勃列日涅夫表示苏联的目标就是要控制西方赖以生存的两大宝库：波斯湾的能源和南部非洲的矿藏<sup>⑤</sup>。

在非洲的大举扩张扩大了苏联战略利益，数年间，苏联在埃塞俄比亚、刚果、安哥拉等7个国家获得20多个港口与机场的使用权。1965—1980年，苏非贸易额从5.19亿卢布增至33亿卢布<sup>⑥</sup>。但在国际上却招来抵制，美国表示无法接受

① 汪勤梅：《苏联同非洲国家经济贸易关系的发展》，载《世界经济》1987年第12期。

② 张祥云：《战后斯大林时期苏联对外政策初探》，载《聊城师范学院学报》1994年第1期。

③ 刘静：《苏联对非洲的扩张渗透》，载《西亚非洲》1981年第6期。

④ 张英姣、孙启军：《论苏联勃列日涅夫时期对第三世界扩张的后果》，载《当代世界与社会主义》2010年第3期。

⑤ 吴期扬：《苏联在非洲遭受的挫折及其根源》，载《俄罗斯东欧中亚研究》1983年第5期。

⑥ 汪勤梅：《苏联同非洲国家经济贸易关系的发展》。

苏联在安哥拉的行为模式；非洲统一组织呼吁一切外国军队撤出安哥拉；非洲还对不平等的苏非贸易表示不满。重要的是，全球性进攻战略加重了苏联的负担。

#### （四）戈尔巴乔夫时期苏联对非务实政策

戈尔巴乔夫改变苏联在非洲咄咄逼人的态势，其对非政策的着眼点在于维持苏联在非洲的既得利益，确保苏联在东部与南部非洲的战略要点，继续加强在埃塞俄比亚、利比亚与安哥拉等国的军事存在。另一方面，苏联重视缓和与西方关系，避免在非洲与美国等其他大国发生冲突，注重在非洲发动“和平攻势”，推动以民族和解、共同协商等政治途径缓解地区冲突。

苏联对非政策调整与其面临的经济困境相关。为摆脱经济停滞、下滑的局面，苏联提出“加速发展战略”。在对外关系方面，戈尔巴乔夫希望从解决军备控制与地区冲突两大问题着手，减轻包袱，改善形象。苏联开始在非洲推销自己的“安全体系”计划，希望非洲支持其倡导的国际裁军议程，制约美国扩军步伐。苏联认为过去对非洲的经济援助加重了国家的经济负担，而且还有损自身形象，强调要在互利基础上与非洲国家开展经济合作，当然其中也有防止非洲在经济上倾向西方的用意。苏联与非洲国家互访日渐频繁。

苏联对非务实政策有利于非洲局势与苏非关系的缓和。1988年，古巴、安哥拉与南非就纳米比亚独立和古巴撤军签署协议，苏联鼓励南非内部各派通过政治谈判方式寻找解决冲突的办法。

总之，苏联在非洲多年的经营为俄罗斯留下丰厚的历史遗产：一是广阔的战略利益基点。从斯大林时期到戈尔巴乔夫时期，苏联在非的战略要地从北非拓展到西非、东非与南部非洲等广大地区，培植了诸多亲苏势力与政权。二是奠定了经济合作基础。到苏联解体前夕，苏联已与37个非洲国家签有技术和经济援助协议，同42个非洲国家签订贸易合作协议<sup>①</sup>。三是扩大人文与科技影响。苏联曾在非洲设立20个文化中心，向超过20万名非洲人提供过技能培训<sup>②</sup>。20世纪90年代初期，苏制坦克、战斗机、直升机分别占非洲大陆市场份额的70%、40%和35%<sup>③</sup>。

## 二、俄罗斯对非洲政策的变化

冷战结束初期，俄罗斯国力衰退，实行战略收缩，推行向西方一边倒的外交政策，非洲在俄战略中地位下降，淡出俄罗斯外交视野。进入21世纪以来，俄罗斯在国力提升的基础上致力于重建大国影响力，积极融入全球经济体系，执行全方位外交方针，日渐重视与非洲国家的外交互动，推动俄非各领域合作。

### （一）叶利钦时期：“收缩”政策（1991—1999年）

俄罗斯独立后改变外交取向，轻视对非关系，俄非合作大幅倒退。当然这也与非洲国际战略地位随着两极格局终结而下滑有关。俄罗斯关闭了驻非洲的9个使馆、3个领事馆与大多数贸易机构。1991年，俄罗斯在宣布停止给予非洲援助的同时，要求非洲国家偿还所欠苏联债务，大批苏联时期援建的项目被搁置。俄罗斯的举动对一些经济原本困难的非洲国家而言无异于雪上加霜，甚至引发了一些亲苏非洲政权的垮台。在苏联解体之前，苏非贸易额为13亿美元，到1994年，俄非贸易额降至7.4亿美元<sup>④</sup>。俄罗斯先后关闭了在非洲的13个文化中心、莫斯科非洲服务电台、莫斯科前进出版商以及友谊之家等涉非文化机构。非洲一些媒体认为俄罗斯已抛弃、背叛了非洲大陆，有些国家亦减少驻俄罗斯的相关机构或办事处。

### （二）普京与梅德韦杰夫时期：恢复对非合作政策（2000年至今）

2000年普京执掌国家政权后，俄罗斯国力有所恢复，逐渐走出经济困境，在外交上力推世界多极化主张，实行全方位的对外政策，将经济利益置于重要地位。2008年的《俄罗斯联邦外交政策构想》表示俄将依靠拓展出口商品、拓宽俄对外经济合作和投资的地理分布，为俄拓展世界市

<sup>①</sup> Christina Goldbaum, Russia's Quiet Rise in Africa, <http://news.yahoo.com/russias-quiet-rise-africa-080000198.html>

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> RF Grimmer, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, April 16, 2009, <http://www.fas.org/asmp/resources/110th/RL34187.pdf>

<sup>④</sup> Richard King, The Faltering Reconstruction of Russia-Africa Relations, MAIS II, 10th January, 2013, p. 3.

场创造良好条件<sup>①</sup>。

与此同时,非洲国际影响力日渐增强。新世纪以来,经济发展显著。1995—2005年间,非洲经济年均增速高达6%,在20个发展最快的世界经济体中,有8个国家来自非洲<sup>②</sup>。另外,非洲资源潜力巨大,2001年世界新探明80亿桶原油储备,有70亿桶在中部与西部非洲。到2012年,非洲已发现的石油、天然气储量分别占世界的7.8%和7.7%。预计到2020年,世界石油贸易总额的15%—20%将来自撒哈拉以南非洲<sup>③</sup>。非洲铀矿丰富但已查明储量较低,铬、钴、铂的产量各占世界的42%、47%、82%<sup>④</sup>。非洲国家数量约占联合国成员四分之一,注重在国际舞台上坚持自身立场,就相关国际议程发出统一声音。继1998年美国总统一克林顿历史性访问非洲、2000年中非合作论坛举办以来,印度、巴西、法国等国都加大了对非洲的关注。

俄罗斯亦调整对非洲的政策,认为如果其再延续对非洲的忽略态度,苏联时期积累的已有资源将会消失殆尽,俄可能永远失去非洲<sup>⑤</sup>。2000年的《俄罗斯联邦外交政策构想》表示将加强与非洲国家合作,帮助非洲尽快解决军事冲突<sup>⑥</sup>。次年,普京指出非洲与世界其他地区在俄罗斯外交中具有同等重要意义<sup>⑦</sup>。2007年,普京批准《俄罗斯联邦对外政策概论》,指出非洲大陆对国际政治与经济进程具有重要意义,认为没有非洲国家积极参与世界事务和国际经济活动,就无法实现富有成效的全球合作,无法创造主要基于公认法律准则的全球安全体系。梅德韦杰夫执政后,强调新时期加强与欧美和其他国家的友好关系是俄罗斯的外交原则<sup>⑧</sup>。2016年新版《俄罗斯联邦外交政策构想》表示俄罗斯将通过增强政治对话,推动互利经贸联系,深化全面合作等方式,扩大与非洲国家多层面互动。

近几年来,在俄政府推动下,俄非关系有所提升。

第一,与非洲政治关系得到一定的巩固。

在双边层面,俄罗斯已同阿尔及利亚、摩洛哥、南非、尼日利亚等国建立战略伙伴关系。2014年上半年,有阿尔及利亚、安哥拉等11个非洲国家代表团访问俄罗斯,深化俄非政治对话<sup>⑨</sup>。截至2014年末,俄罗斯在非洲驻有40个使馆,其余

14个未有俄使馆的非洲国家领事事务由俄驻非洲其他国家的外交代表负责。非洲国家在莫斯科设立的使馆数目达35个<sup>⑩</sup>。在双边层面,2001年俄罗斯派代表参与八国集团发起的热那亚非洲计划,涉足对非援助议程;向非洲联盟委员会派驻代表;2010年召开首届俄非议会峰会,就加强俄非关系进行讨论;次年,为加强了对非磋商,时任总统梅德韦杰夫委派米哈伊尔·马尔格洛夫为首任俄非合作特使;2015年,非洲联盟委员会主席祖马表示非洲联盟将拓展对俄合作领域,尽早在莫斯科设立非盟代表办事处<sup>⑪</sup>。

第二,加强与非洲经贸合作。

俄非经贸合作自21世纪开始恢复。2002年俄罗斯成立俄非商业理事会,协调双方经贸合作。俄罗斯与安哥拉、纳米比亚等签署双边《相互鼓励和保护投资协议》,同南非、尼日利亚等国成立实业家委员会,加强俄非企业经贸信息互动。2006年,俄罗斯举办第七次非洲伙伴关系论坛,在论坛上俄强调与八国集团、非洲联盟等组织合作,协调国际对非援助倡议。之后,俄罗斯设立与撒哈拉以南非洲经济合作协调委员会(AfroCom),支持俄企业拓展业务。2011年,俄罗斯召开首届俄罗斯—非洲实业论坛,包括俄罗斯天然气工业银行、卢克公司在内的30家俄罗斯企业与250位非洲商界代表参会。2013年,俄罗斯主办乌拉尔—

① 李中海:《俄罗斯经济外交理论与实践》,社会科学文献出版社2011年版,第54页。

② Oleg Nikishenkov, Investors beat a path to Africa, Moscow News, May 24, 2011.

③ Keir Giles, Russian Interests in Sub-Saharan Africa, [http://www.academia.edu/4023489/Russian\\_Interests\\_in\\_Sub-Saharan\\_Africa](http://www.academia.edu/4023489/Russian_Interests_in_Sub-Saharan_Africa)

④ Vasiliev, Russian-African relations in ten years: a new start, June 24, 2013, <http://valdaiclub.com/africa/59520.html>

⑤ 强晓云:《当前俄罗斯对非洲政策及合作机制初探》,载《俄罗斯中亚东欧研究》2011年第6期。

⑥ Russia to broaden contacts with Africa, Latin America, Itar-Tass Weekly News, October 7, 2000.

⑦ Hagan Fidan, Bülent Aras, The Return of Russia-Africa Relations, p. 53. <http://yayinlar.yesevi.edu.tr/files/article/322.pdf>

⑧ 曹云华、彭文平:《东盟的经济安全观》,载《东北亚论坛》2010年第2期。

⑨ Kester Kenn Klomegah, Africa: Russia's Investment in Africa - New Challenges and Prospects, Pambazuka News, 21 August, 2014.

⑩ Alexandra Arkhangelskaya, Russia's Africa Policy, South African Institute of International Affairs Occasional Paper, September 2013, No. 15, p. 7.

⑪ Africa and Russian to Strengthen Ties Further, February 6, 2015, <http://allafrica.com/stories/201502092520.html>

非洲经济论坛,约40个非洲国家代表参会,探讨俄非合作机遇<sup>①</sup>。

俄非贸易实现发展。2000年至2015年,俄非贸易从14.53亿美元增加到92.94亿美元,增幅超过539%。对非贸易基本保持贸易顺差,其间,俄对非出口额由10.9亿美元增至73.54亿美元,对非进口额从3.63亿美元升至19.4亿美元。俄非贸易在俄对外整体贸易中的比重从0.98%增至1.76%。埃及、南非、阿尔及利亚和科特迪瓦是俄罗斯在非洲的主要贸易伙伴,2000年和2015年,俄罗斯与这四国的贸易分别占俄非贸易的45.4%、59%。俄罗斯从非洲的进口以可可、烟草、水果和干果为主,2000年和2015年,这三类产品占俄从非洲进口比重分别为49.8%、49.95%。俄对非出口的主要商品有所变化,2000年,铸锭、压延产品、木材占俄出口非洲的33.9%,2015年,小麦、石油、武器与弹药、铸锭及摩托车等五类商品占俄对非出口贸易的61.57%<sup>②</sup>。俄罗斯对非投资亦有所增加,根据俄罗斯中央银行统计,2008—2015年,俄罗斯对非洲投资达6.94亿美元,塞舌尔、津巴布韦和安哥拉是俄罗斯在非洲投资的重点对象国,在这三国的投资分别占俄在非投资的23%、22%、21.76%。

俄罗斯还向非洲提供援助。自2002年以来,俄罗斯开始为全球资金(Global Fund)提供支持,资助其抗击艾滋病、肺结核等感染病。参与2005年八国集团通过的非洲行动计划,支持非洲教育卫生事业。至2012年,俄罗斯已减免非洲国家所欠债务200多亿美元<sup>③</sup>。根据经济合作与发展组织(OECD)的统计,2011—2014年,俄罗斯向非洲提供官方援助1.79亿美元,占俄罗斯定项援助总额的16.66%。援助对象国主要集中在两类国家:一类是与俄具有友好传统关系的国家。2012年,津巴布韦获得俄罗斯对非官方援助的一半额度;另一类是具有能源潜力的国家。2013年、2014年,俄罗斯给予乌干达、加纳的官方援助达3310万美元和1680万美元,分别占当年俄罗斯对非援助的47.1%、29%<sup>④</sup>。

第三,对非防务与科技合作获得发展。

俄罗斯已在一定程度上恢复其在非洲传统友好国家的防务影响力。2006年,俄罗斯同阿尔及

利亚签订武器采购合同,阿尔及利亚向俄罗斯购买包括28架苏30、36架米格战机等在内的价值40亿美元的武器装备,是苏联解体后俄罗斯获得的最大武器出口订单,俄认为这标志其军备重归北非市场。2013年,俄罗斯同意向安哥拉提供价值10亿美元的军火,为安哥拉的苏制武器提供配件,包括轻武器、弹药、坦克等。2015年,安哥拉等国家参加俄罗斯国际军事比赛,交流基础战斗技能等方面的经验<sup>⑤</sup>。俄罗斯不仅加强与非洲国家的武器合作,2000年,俄罗斯国有工业出口署同意参与南非军机的技术评估与现代化升级,2013年,南非丹尼尔航空和俄罗斯合作开设服务中心,以维修南非俄制直升机。2003年,俄罗斯还首次与东非国家乌干达签订军事与技术合作协议。

俄非防务安全合作亦有所加强。南非与俄罗斯2001年发布联合公报,表示支持俄罗斯在车臣的政策,支持俄维护主权与打击恐怖主义。2006年,俄罗斯向苏丹提供14架米格-29战斗机,以协助其平息达尔富尔地区的叛乱。自2009年开始,俄海军舰队开始组织护航本国和外国船只。俄罗斯还联合中国等国海军力量,在亚丁湾开展打击海盗行动,向非洲和平资金提供200万美元资助。2015年,俄罗斯与埃及举行首次联合军事演习,加强两国防务联系<sup>⑥</sup>。同年,俄罗斯联合埃塞俄比亚、马里等国召开俄非禁毒对话会议,加强俄非在反毒品方面的协商<sup>⑦</sup>。

1999年,俄罗斯恢复对非洲学生的奖学金,数额逐年增加,到2012年,在俄罗斯的非洲留学

① Sergey Lavrov, Russia and Sub-Saharan Africa: Time-Proven Relations, [http://www.buzinessafrica.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1151%3Arussia-and-sub-saharan-africa-time-proven-relations&catid=13%3Adiplomacy&Itemid=15&lang=en](http://www.buzinessafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1151%3Arussia-and-sub-saharan-africa-time-proven-relations&catid=13%3Adiplomacy&Itemid=15&lang=en)

② UN Comtrade Database. July 31, 2016.

③ Russia slashes African debt and increases aid, October 18, 2012, <http://rt.com/business/russia-africa-debt-writeoff-705/>

④ <https://data.oecd.org/oda/distribution-of-net-oda.htm>

⑤ Evgeny Biyatov, Russia Ready to Boost Defense Cooperation With Angola, August 1, 2015, <http://sputniknews.com/military/20150801/1025297991.html>

⑥ Egypt: Russia to Supply Egypt With 26 Ka-52 Alligator Military Helicopters, December 21, 2015, <http://allafrica.com/stories/201512311047.html>

⑦ Amadou Jallow, Gambia, Russia Sign Anti-Drug Trafficking Pact, The Daily Observer (Banjul), July 28, 2015, <http://allafrica.com/stories/201507282025.html>

生超过8000名,其中一半享有俄联邦预算资助。2012年,俄罗斯设立非洲文化中心(CAC)<sup>①</sup>。根据俄罗斯海外学校文化计划,俄还将在马里、阿尔及利亚、肯尼亚、几内亚和苏丹开设“俄罗斯科技与文化中心”。

第四,密切与非洲在国际事务中的磋商。

俄罗斯重视与非洲国家在相关国际议程上的互动。2006年,俄罗斯受邀参与安哥拉倡导建立的非洲钻石制造商协会。2008年,俄罗斯推动下的天然气出口国论坛得以成立,参与国除了俄罗斯,还有伊朗、卡塔尔等国。俄罗斯还同尼日利亚等国一道组建天然气出口国家论坛“高层集团”,讨论天然气定价模型等问题。在非洲国家的配合下,2012年俄罗斯加入世界贸易组织。截至2015年7月31日,俄罗斯向联合国维和任务派遣了76名维和人员,其中89.5%集中在非洲,参与非洲西撒哈拉、刚果民主共和国、苏丹等地区与国家的维和使命。

### 三、俄非合作的特点

自2000年普京上台以来,俄罗斯政府放弃苏联时期以意识形态主导对非关系的做法,一改叶利钦时期俄对非的冷漠态度,注重在平等务实的基础上,利用苏联在非洲国家奠定的友好基础,发挥俄在能源与军备等领域的技术与实力,以总统外交为契机,推动俄非关系的恢复与发展。

#### (一) 务实性

首先,俄不再坚守冷战时期意识形态主导对非关系的做法,注重在平等、相互尊重主权、互不干涉内政等原则基础上,提升对非关系。其次,俄罗斯强调唯有互利共赢才能维持俄非经贸合作发展。为扭转非洲对俄罗斯贸易长期处于逆差的局面,俄罗斯利用经济优势,在2007年通过特惠协定,允许非洲国家商品以关税优惠甚至免关税的方式进入俄罗斯市场。俄罗斯还减免坦桑尼亚、赞比亚等国的债务,放弃在债务问题上向非洲国家施压,为俄非经贸磋商创造良好气氛<sup>②</sup>。继2008年俄罗斯天然气工业股份公司在非洲阿尔及利亚设立首个正式代表处后,2012年,俄国家原子能公司、卢克石油公司分别在南非、塞拉利昂

设立办事处。俄罗斯注重督促本国企业在非洲承担社会责任。如,俄罗斯铝业公司(Rusal)投资1000万美元,建造几内亚流行性疾病微生物研究和治疗中心,支持该国加强卫生保健体系,防止埃博拉病毒的蔓延<sup>③</sup>。俄罗斯也不再在非洲军火市场强买强卖,表示将以遵守国际协议和透明的方式,发展俄罗斯非洲武器交易。

#### (二) 高调性

俄罗斯以总统外交的方式,为俄非关系升温奠定基调。2006年,在本国著名企业如雷诺瓦公司与欧亚集团等的陪同下,普京访问非洲国家阿尔及利亚、南非和摩洛哥,普京此访不仅成为继1961年勃列日涅夫访问摩洛哥后第一位再访摩洛哥的俄元首,而且成为首位访问撒哈拉沙漠以南非洲的俄罗斯总统。普京表示到访南非不单是政治之旅,还有意深化商务合作<sup>④</sup>。2009年,在400名政府与企业代表的簇拥下,梅德韦杰夫访问埃及、尼日利亚、纳米比亚与安哥拉,表示俄罗斯先前关注非洲不够,应更早开启与非洲国家的伙伴关系<sup>⑤</sup>。

#### (三) 延续性

俄罗斯注重利用苏联时期与非洲国家建立的友谊,提升新时期俄非关系。如,在经济上,俄罗斯承诺履行苏联与非洲国家签署的所有经济、技术援助与合作协议。2008年的《俄罗斯对外政策构想》申明国家将向开发新市场、发展传统市场的俄企业提供支持<sup>⑥</sup>。在政治上,俄罗斯认为其曾给予非洲国家解放斗争以巨大支持,现今非洲领导人对此记忆犹新,梅德韦杰夫认为俄应该继承苏联在非洲建立的政治资本,推动俄非政治合作,深化双方务实经济合作<sup>⑦</sup>。在军事方面维护俄

① Alexandra Arkhangelskaya, Russia's Africa Policy, South African Institute of International Affairs Occasional Paper, September 2013, No. 157, p. 13.

② Vivienne Watt, Russia Rearms, Time, April 27, 2009.

③ Press release on the opening ceremony of the Centre for Microbiological Research and Treatment of Epidemic Diseases in Guinea, January 17, 2015, [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/899037](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/899037)

④ Adam Kleszewski, Putin goes hunting for economic deals in South Africa, Moscow News, No. 34, September 8, 2006.

⑤ Vladimir Shubin, Russia and Africa: Coming Back? Russian Analytical Digest, No. 83, September 24, 2010, p. 6.

⑥ 李中海:《俄罗斯经济外交理论与实践》,第54页。

⑦ Press Conference with Russian Journalists following the Official Visits to South Africa and the Kingdom of Morocco, September 7, 2006, [http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2006/09/07/1549\\_type82915\\_110894.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2006/09/07/1549_type82915_110894.shtml)

在非洲的军备市场, 在良好的政治互动基础上, 为俄企业参与非洲国家军备维修与现代化升级创造条件。非洲热点较多, 局部紧张犹存, 非洲国家工业落后, 武器主要依靠进口, 大部分非洲国家防务支出超过 GDP 的 3%<sup>①</sup>。针对 2000 年武器销售低于预期的状况, 俄罗斯提出要加大在亚非国家的武器销售力度, 重构军火出口战略<sup>②</sup>。建立了负责武器销售机构——俄罗斯国防出口公司。通过债务减免等途径, 帮助本国企业尽快进入非洲防务市场。如, 为获得阿尔及利亚、利比亚购买俄罗斯 75 亿美元与 25 亿美元武器合同, 俄罗斯分别减免两国所欠苏联的 47 亿美元和 40 亿美元债务。

值得一提的是, 安哥拉总统多斯桑托斯等非洲国家领导人都曾在俄罗斯接受教育或培训。

#### 四、俄罗斯的非政策特点及中俄在对非关系领域的合作

##### (一) 俄罗斯对非政策特点

第一, 除了在政府层面, 俄罗斯还重视利用非政府组织参与对非洲关系的构建。成立于 1961 年的国际和平基金会联合会一直向非洲国家提供人道主义援助。即使在 20 世纪 90 年代俄罗斯经济最困难的时候, 该联合会也没有中止对非洲的援助和合作。2002 年成立的俄非鉴定委员会与 2009 年投入运营的非营利机构“非洲协会”积极向成员提供信息咨询服务, 开展针对非洲的经济研究项目, 较早推动将与非洲地区组织合作纳入对非关系的优先议程。2000 年的《俄罗斯联邦外交政策构想》指出需加强与非洲联盟和非洲地区组织的政治对话, 利用这些组织的影响力推动俄罗斯参加非洲大陆的经济项目。俄罗斯曾重视参与八国集团机制下的涉非计划。普京认为俄可作为八国集团和南方国家间的桥梁, 更好地捍卫发展中国家利益。

第二, 对非合作的主要内容, 除了多边框架下的对非洲人道主义援助和减债, 能源、军火是俄罗斯非洲合作的重点, 现今涉足非洲的俄罗斯企业以大型能源矿产企业为主, 重视参与非洲石油、天然气、核电等项目, 并与南非等国家就稳

定国际市场的铂、钻石等价格加强协商。相对而言, 俄罗斯对非洲基础设施、民生等部门的涉足较少或不够积极。俄罗斯重视通过官方发展援助, 支持非洲高等教育的发展, 但对非洲基础教育则关注较少。八国集团其他成员认为俄罗斯对非洲的农业援助不够, 没有遵守支持全面非洲农业发展计划的承诺。

第三, 在战略上, 俄更加注重充分利用有限资源, 推动俄非实现相关合作领域成效的最大化。尽管俄罗斯部分政治精英和学者认为, 俄非关系的发展速度和水平与双方的利益诉求不符, 也不符合双方的合作潜力以及俄非关系的历史基础, 但也有专家认为目前俄非合作的水平、俄非合作机制的建设和发展与非洲在俄外交政策中的地位是相对应的, 也符合俄罗斯的外交战略<sup>③</sup>。俄罗斯当前的战略, 是强调曾与非洲建立的传统友谊, 宣传俄罗斯没有殖民非洲的不良历史, 重视多边为主的对非接触战略, 体现俄罗斯充分利用既有外交资源与领域优势, 集中力量做能够做到的事, 将与非合作的利益尽可能最大化和战略化的思想, 也体现了俄重视与非洲能源大国合作, 拓展能源版图, 加强在世界能源领域地位的意图。

##### (二) 俄罗斯对非关系的教训

第一, 冷战期间, 苏联出于意识形态和维护两极格局下的霸权利益, 积极涉足非洲, 为俄罗斯留有丰富的政治遗产。冷战结束后, 俄罗斯大幅度退出非洲, 催促非洲国家偿还所欠苏联债务, 暴露出俄罗斯对非政策的短视, 极大淡化了俄罗斯作为第三世界援助国形象。进入 21 世纪以来, 世界各大国都加大对非关注力度, 尽管俄总统普京、梅德韦杰夫对非洲的高调访问彰显俄罗斯对非洲政治经济与战略地位的重视, 但俄罗斯经济不稳、发展对非关系的积极性不高、国内媒体的偏见与种族主义的傲慢等因素, 俄罗斯舆论对非洲的认识大多停留在过去, 在对非洲政策或对非诸多措施上尚存在争论。

① Nikolai Novichkov and Vladimir Shvarev, Business Boosting Arms Exports to Africa, Moscow News, May 16, 2001.

② John Helmer, Russia aims arms sales at Africa, Asia, The Russia Journal, March 31, 2001.

③ 强晓云:《当前俄罗斯对非洲政策及合作机制初探》。

第二, 相对于冷战期间苏联对非洲经贸政策的积极程度, 当前俄非经贸合作项目的开展不畅。俄罗斯与非洲签署的诸多合作项目还停留在协议层面, 并未付诸实施, 引起非洲国家的不满。2012年, 尼日利亚驻俄罗斯大使阿萨姆·埃卡尼姆(Assam Ekanem), 指责俄罗斯没有履行2009年梅德韦杰夫访问尼日利亚期间签署的六项协议<sup>①</sup>。尽管俄罗斯在历届外交政策构想中都强调要支持非洲稳定, 解决非洲冲突, 俄罗斯高层在访问非洲期间, 多次表示非洲与其他地区对俄罗斯而言同等重要, 但在非洲看来, 俄罗斯并没有在加强对非关系上采取有影响力的步骤, 认为俄罗斯对非洲的重视大多体现在言辞方面<sup>②</sup>。此外, 在非洲的俄企业以大型财团为主, 俄支持中小企业参与非洲经济的力度不够, 国家部委与企业推动对非经贸合作上缺乏有效协调。即便在2002年俄罗斯启动俄罗斯非洲商业理事会, 并在2008年对该机构进行重组, 但效果仍然不明显。

### (三) 中国与俄罗斯在对非关系领域合作的可行性

中俄在对非政策的原则方面具有相似性, 都曾是非洲独立自由民族解放的积极支持者, 主张在新形势下, 仍保持与非洲国家的友好合作。两国都视非洲为国际政治经济的重要力量, 是推动国际格局多极化、反对霸权的可依靠伙伴, 注重在平等互利基础上, 加强与非洲在国际和平安全、世界贸易与气候变化等全球议程上的协商。2005年的亚非峰会上, 俄罗斯表示准备在解决21世纪初人类面临的问题与挑战上加强与亚非国家的合作<sup>③</sup>。中俄都尊重非洲独立自主, 反对干涉非洲国家内政, 反对以民主、人权和良治等借口, 强迫非洲国家接受某种社会经济发展模式, 甚至制裁或武力打击非洲国家政权, 两国都向非洲最不发达国家提供优惠贸易待遇, 提供国际发展援助, 减轻非洲国家债务, 同时摒弃像部分西方国家那样将减免外债与对外投资或政治改革相挂钩的做法。在2013年德班金砖国家峰会上, 中俄都承诺支持非洲工业化与一体化进程, 资助非洲基础设

施建设等。

中俄在非洲不存在根本的政治利益分歧。中俄视苏丹、津巴布韦等遭西方国家排斥的非洲国家为传统盟友。作为曾是非洲传统殖民大国的英法等国, 都指责中俄在非洲推行所谓的“新殖民主义”, 视中俄等新兴国家与非洲在构建国际政治经济新秩序、推动多极化格局中的努力是对西方主导的国际秩序的冲击与挑战。重要的是, 原先主张在八国集团框架下涉足非洲事务的俄罗斯, 已日渐展示其对非关系的独立性。当前乌克兰危机深入, 西方甚至将俄罗斯逐出八国集团; 俄美关系持续恶化, 致力于重返世界大国行列的俄罗斯, 为改变国际环境中的孤立境地, 加强中俄全面战略协作, 更加重视与非西方世界的互动。

中俄对非经贸合作亦不存在结构性冲突。受国际格局与国内变革的影响, 中国与俄罗斯对非关系的指导思想都历经由意识形态到务实合作的转变, 两国都将经济合作视为对非合作的优先内容。但俄罗斯与非洲的贸易规模远远低于中国, 无法对中国构成实质性冲击。在俄罗斯看来, 中国与俄罗斯对非经贸结构存在差异, 俄不可能在出口服装、鞋袜等轻工业领域同中国相竞争。以2015年为例, 俄非贸易额占俄对外贸易不足2%, 只有中非贸易的5.2%。织物、通信设备、鞋类与服装类产品占中国出口非洲的21%, 石油、珍珠、宝石和铁矿石占中国从非洲进口的48.3%, 南非、尼日利亚是中国在非洲的主要贸易伙伴, 中国与这两国的贸易分别占中非贸易的25.76%、8.35%<sup>④</sup>。中国与俄罗斯在对非关系领域可以进行合作。

(责任编辑 靳会新)

<sup>①</sup> Alexandra Arkhangelskaya and Vladimir Shubin, Is Russia Back? Realities of Russian Engagement in Africa, <http://119.90.25.48/www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/SR016/SR-016-ArkanghelShubin.pdf>

<sup>②</sup> Richard King, The Faltering Reconstruction of Russia-Africa Relations, January 10, 2013, [http://www.academia.edu/3729819/The\\_Faltering\\_Reconstruction\\_of\\_Russia-Africa\\_Relations](http://www.academia.edu/3729819/The_Faltering_Reconstruction_of_Russia-Africa_Relations)

<sup>③</sup> Igor Zuyev, Russia ready to help Asia, Africa counteract threats, Itar-Tass Weekly News, April 23, 2005.

<sup>④</sup> UNCTAD Handbook of Statistics online, October 28, 2016.

## The Evolution of Russian Policy Towards Africa and the Cooperation Between China and Russia in the Field of Relations with Africa

Xu Guoqing

**Abstract:** During the period of polarization, for expansion of its influence sphere and challenge to the American hegemony, the Soviet Union attached importance to relations with the third world countries, paid more attention to Africa in particular. At the beginning of the post-cold war, Africa was once a neglected area by Russian diplomacy. Since the new century, due to Africa's rising international political and economic influence and its need of integration into the global economic system, Russia has adjusted its policy toward Africa. Russia uses the advantage of energy and military equipment to promote and deepen the practical cooperation the fields of political, economic and defense. The policies towards Africa of China and Russia have similarities in principle. There is no fundamental difference in political interests and there is also no structural conflict existing in the economic and trade cooperation. Therefore two countries can cooperate in their relations with Africa.

**Keywords:** International relations; Russia; China; Africa

## Эволюция политики России в отношении Африки и российско-китайское сотрудничество в области взаимоотношений с Африкой

Сюй Гоцин

**【Аннотация】** В период дуополярного мира, принимая во внимание такие факторы как расширение сферы влияния, противостояние гегемонии США и др., Советский Союз придавал большое значение отношениям со странами третьего мира, в частности, важное место отводилось развитию отношений с Африкой. В первые годы после окончания холодной войны Африка на какое-то время стала регионом дипломатического игнорирования. В XXI веке на фоне роста политического и экономического влияния Африки в мире Россия, в условиях необходимости восстановления статуса великой державы и интеграции в глобальную экономическую систему, проводит постепенное регулирование своей политики в отношении Африки и, основываясь на углублении механизмов сотрудничества с Африкой и используя свои ресурсные и военные преимущества, активизирует прагматическое сотрудничество с Африкой в политической, экономической и оборонной сферах. У Китая и России схожие принципы политики в отношении Африки, нет каких либо принципиальных разногласий в сфере политических интересов, нет структурных конфликтов, касающихся торгово-экономического сотрудничества с Африкой, стороны даже могут осуществлять сотрудничество в сфере взаимоотношений с Африкой.

**【Ключевые слова】** Международные отношения; Россия; Африка; Китай