

美国对非军事战略探析

刘飞涛

中国国际问题研究所博士

【关键词】美国、非洲、军事战略

【提要】近年，美通过不断完善对非军事部署，强化对非军事存在。2007年2月，布什政府宣布设立非洲司令部。这是美统合并提升对非军事战略的重大举措。其根本意图是在控制非洲安全事务的基础上，左右非洲能源、资源，推动非洲国家选择美式制度模式和发展道路，最终将非洲纳入其全球战略的轨道。

【中图分类号】E712 【文献标识码】A 【文章编号】0452-8832(2008)3期 0055—06

【完稿日期】2008年2月28日

一、布什政府持续强化对非军事存在

新世纪以来，布什政府对非实施军事渗透和控制的力度持续加大，其主要战略步骤是：

（一）加强和扩大军事基地，增加兵力部署，完善前沿军事布局

“9·11”事件之后，美在吉布提建立莱蒙尼尔军营，驻扎联合反恐特别行动队1800余人，成为美在非洲大陆第一块永久性的前沿部署基地。为保障海上石油通道和战略水域的安全，特别是尼日尔河三角洲和几内亚湾的石油安全，美近年加速构筑

环非洲大陆的海上安全体系，主要做法是加强海军巡逻，增扩海岸部署基地，增加在非洲海域的军事存在。目前，美正构筑名为“几内亚湾卫士”的海岸安全体系，并计划在圣多美·普林西比修建大型海军基地，由此形成能够威慑和控制西非产油带和海上通道的军事存在，与其在吉布提的军事基地和在印度洋的迪戈加西亚海军基地遥相呼应，以打造美国在大西洋“不沉的航空母舰”。同时，北约麾下的美国海军自2003年开始频繁增加与非洲沿海国家的联合演习或巡航，并逐步朝定期化和机制化方向发展。此外，美国还与阿尔及利亚、肯尼亚、埃塞俄比亚、乌干达、加纳、塞内加尔、加蓬、纳米比亚、马里、赞比亚以及南非等国家签有使用当地机场或港口的正式协议。这些设施，被称为“睡

莲叶”式的前沿作战基地。一旦需要，美军事力量可以进出自如，同时可避免给非洲国家留下永久性驻军的印象。

（二）大幅增加对非军事援助， 不断扩大军售规模

近年来，美不断加大对非军援力度。从2000—2006财年，美《对外军事贷款》项目针对撒哈拉以南非洲的援助翻了一番，从1200万美元增加到2400万美元，受援国从1个增加到9个；美国防部主持的《国际军事教育与培训》项目用于对非洲国家人员的教育与培训资金支出，从810万美元增加到1100万美元，受惠国家由36个增加到47个。同时，对非军售在2000—2003年间翻了两番多，从980万美元增加到4030万美元，2006年又进一步上升至5980万美元。^[1]在既有《非洲应急行动训练援助》项目的基础上，布什在2004年八国峰会上进一步提出《全球和平行动倡议》，计划为非洲培训4万名维和人员。

（三）构筑覆盖整个非洲大陆的反恐安全网络

“9·11”事件之后，美国开始利用双边及多边反恐倡议，构筑完善的非洲反恐网络。其中主要有以“非洲之角”为重点的《东非反恐倡议》，以撒赫尔地区为重点的《泛撒赫尔反恐倡议》和《跨撒哈拉反恐倡议》，以及以双边反恐协议为主要形式的北非、西非和南部非洲反恐倡议。美国通过装备、组织、训练反恐部队等手段，以及金融防范和情报共享等机制，编织成了覆盖整个非洲大陆的反恐网络。

（四）帮助推动非洲发展区域和 次区域安全机制

非洲各国新一代领导人致力于推进区域一体化，并把此作为解决非洲大陆种种安全与经济问题的一把钥匙。目前，非洲不仅存在囊括非洲绝大多数国家的非盟，而且在东、西、南、北以及中部非洲五个次区域均存在不同形式的一体化组织。在安全事务上，非洲国家倾向于建立与这种区域和次区

域架构相匹配的非洲安全机制，核心是成立由非盟统一领导和指挥的非洲常备军，负责非洲大陆的维和及其他安全事务。非洲大陆的一体化趋势为美国向非洲安全领域的渗透提供了广阔的途径。其中最突出的是，在美国的推动下，2003年西方八国首脑会议同意帮助非盟建立非洲常备军，计划到2010年使之达到15000人的规模。美国带头帮助非洲联盟组建非洲常备军，旨在扩大美国对非洲安全事务的影响，以达到自己不冒太多风险而主导非洲安全事务的目的。

（五）积极推动北约南下战略， 将非洲作为重点

北约南下主要是指其防务范围向印度洋和非洲方向的扩展。近来，美一直大力推动北约与北非国家进行地中海对话，举行联合演习。北约与非洲国家的合作正沿着非洲大陆东西海岸向南扩展，目前北约还承担了对达尔富尔维和部队的空中支援任务。2007年6—9月，北约常备舰队对非洲大陆进行了首次环游航行，非洲西海岸、尼日尔三角洲以及索马里半岛等海域成为它们巡航的重点。美国通过北约扩大在非军事存在和影响的意图十分明显。

二、设立非洲司令部统合并提升 其对非军事战略

尽管美国大力加强了在非洲的军事存在和影响，但仍认为它对非军事战略还存在漏洞与不足，难以适应形势发展的需要。在布什政府看来，美国不仅对非军事渗透力度不够，更严重的是在规划、协调和统筹安排方面存在弊端。其一、对非洲地区的军事安全事务目前由美国欧洲、中央和太平洋三大战区司令部分管，没有形成统一的指挥管理机构，影响行动效率和效果。其二、对非军事援助及安全合作由国务院、国防部以及对外援助署等多个部门共同负责，政策的执行缺乏协调性和连贯性。其三、缺乏与非盟、北约等相关区域组织进行外部协调的对口机构。这些已成为进一步提升对非军事

战略的瓶颈。由此,设立非洲司令部的计划经过多年酝酿之后,终于出台。

2007年2月,布什政府宣布设立非洲司令部计划,并启动筹备工作。同年10月,非洲司令部开始以欧洲司令部下属机构的名义开始运行,计划于2008年10月,正式迁往非洲独立开展工作。非洲司令部在职能、机构和布局设计上反映了美统合对非军事战略的迫切需要。

首先,非洲司令部兼具军事和民事双重职能,发挥美国对非政策事实上的协调和执行作用。非洲发生大规模战争可能性较低,除恐怖主义威胁之外,美国在非洲安全利益的威胁主要来自非洲内部冲突、人道主义灾难、贫困与疾病传播等因素。因此,美国防部提出非洲司令部主要职能除阻吓侵略和应对危机以外,应重点提升该地区国家维护安全与稳定的能力、军事职业化程度及政府治理能力。美国对非军事战略在坚持常规战争目标的同时,重心转向预防冲突和危机干预,以及发展援助、疾病控制、人道主义救援等传统军事领域之外的活动。因此,非洲司令部在机构设置、人员配备上都将体现跨部门的组成特点。除由四星上将任司令外,设立两个副司令职位,其中一个由国务院高官担任;专设“民事—军事局”,负责军事、民事相关事务。非洲司令部的组成人员有国防部和国务院官员,还有国际援助署、农业、财政、商务、卫生、海关等部门的官员和专家。非洲司令部事实上是美国对非政策的统筹协调和执行机构。

其次,非洲司令部框架内下设东非、西非、北非、中非和南部非洲五个区域小组,在地理位置上与非洲区域经济共同体大致对称。非洲司令部东部小组管辖苏丹、埃塞俄比亚、索马里、肯尼亚等东非国家,与东南非共同市场相对应;西部小组辖尼日利亚、利比里亚、塞拉利昂、尼日尔等西非国家,与西非国家经济共同体相对应;南部小组管辖南非、津巴布韦、安哥拉等南部非洲国家,与南部非洲经济发展共同体相对应;北部小组管辖利比亚、摩洛哥、突尼斯等北非国家,与阿拉伯马格里布联盟相对应;中部小组管辖刚果民主共和国、乍

得、刚果等中非国家,与中非国家经济共同体相对应。由此,在地理空间上,实现司令总部与非盟相对应的对称分布格局。这种布局设计既是对非洲区域性差异的认识和反应,也是美对非寻求区域和次区域安全合作的一种努力和尝试。

美国非洲司令部的设置是其强化对非军事战略的重大举措,也是它强化其全球军事战略的重要一环,将对非洲安全形势和美国与非洲国家关系产生深远影响,标志着它对非军事战略的新提升。

三、美国强化对非军事存在的战略考量

非洲大陆,特别是撒哈拉以南非洲,长期以来一直是一个充满冲突、动荡、贫困与疾病的地区,在美全球军事战略中曾长期处于边缘地位。在新世纪伊始,美国大幅度调整对非政策,提升其在美国战略棋盘上的位次与作用,持续强化对非军事存在,有着深刻的战略背景和因由。

其一,推进全球反恐斗争的需要。

冷战结束后直至1995年,美国政府发表的《国家安全报告》仍然认为美国在撒哈拉以南非洲不存在传统战略利益。在1998年美国驻肯尼亚和坦桑尼亚使馆先后遭到恐怖组织袭击之后,尤其是在“9·11”事件之后,美国对非洲的战略认识开始剧变。非洲尽管不是国际恐怖主义的中心和主要巢穴所在,但该大陆恐怖主义也相当活跃,美国因而认为与其安全息息相关。首先,国际恐怖分子正利用边界混乱、地区冲突频繁、金融制度松散、武器泛滥、种族宗教矛盾复杂等特有的非洲形势,在该地区营造和扩展自己的网络和基地,成为美国的安全隐患。苏丹曾是本·拉登前往阿富汗前的藏身之地,撒赫勒地区目前是伊斯兰马格里布基地组织(AQIM)活动基地。其次,“9·11”事件之后,国际恐怖主义组织一直在非洲大力招募人员,不但在本地区频繁进行恐怖袭击活动,严重危害非洲大陆的安全与稳定,而且参与制造南亚、中东以及伊拉克的恐怖行动。在非

洲反恐既可以防止在美国反恐主战场的侧后翼出现第二个阿富汗,也是摧毁恐怖主义全球网络必不可少的一环。非洲事实上已经成为美国中亚、中东反恐战争的一个侧翼战场,事关美国反恐战争的成败。鉴于基地组织在美国反恐目标中的优先次序,非洲在美国全球战略特别是在其全球反恐战略中的地位显著提升。2002年美国《国家安全战略报告》指出,“在非洲,希望、机遇与战争、疾病和赤贫并存。这不仅威胁美国维护人类尊严的核心理念,而且威胁全球反恐这一战略优先事项。”^[2]2006年,美国新版《国家安全战略报告》进一步指出,“非洲的地缘战略意义日益增加,因而是本届政府高度优先”。^[3]

其二,觊觎非洲石油资源,确保美能源安全。

非洲素有“世界自然资源宝库”之称,其矿产和战略资源之多、储量之大、分布之集中为世界其他各大洲所不及。仅就石油资源而言,非洲已探明石油储量达1142.7亿桶,占世界总储量的9.5%。目前非洲日产原油983万桶,2005年生产原油达4.67亿吨,约占世界总产量的12%,其中,79%的产量供出口。^[4]据美国政府的统计数字显示,2006年美国从非洲进口的石油数量占其石油进口总量的18.7%,历史上首次超越中东,成为美最大的石油来源地。据美国国家安全委员会预测,到2015年,它从非洲进口的石油比例将增加到25%。^[5]

目前,美国在该地区石油勘探和开采活动已覆盖20万平方公里,涉及近10个国家。美国各大石油公司计划在未来10年在几内亚湾地区投资700—800亿美元。尼日利亚目前已成为美国第5大石油进口来源国,美国国务院致国会2007财政年度对外行动预算说明中称,尼日利亚石油供应的中断将会对美国的石油安全战略造成重大打击。2006年12月,美对外关系委员会《美国石油依赖的国家安全后果》报告呼吁美国海军强化在几内亚湾内和尼日利亚近海的军事行动,以确保其石油安全。^[6]

其三,稳定非洲贸易和投资环境,保障美国在非洲的商业机会。

由于非洲国家经济调整和改革渐见成效,安全

形势总体趋向稳定,非洲大陆经济近年来呈强劲增长势头,从2003年到2007年的5年间,非洲经济年平均增幅达5%。^[7]非洲宏观经济形势的改善意味着它作为商品市场和投资市场的容量和潜力大增,将成为美国重要的贸易伙伴和投资对象。美国与非洲的贸易额逐年增升。2003年,其与撒哈拉以南非洲国家的双边贸易额为325亿美元,2006年增加到713亿美元,4年翻了一番还多。现在,美国是非洲最大的贸易伙伴国,也是该地区最大的外部投资者,2004年美国对撒哈拉以南非洲的直接投资总额为128亿美元,2005年攀升到202亿美元。^[8]随着非洲经济持续发展,美国与非洲的经济关系将更加扩大与密切,非洲市场对于美国的发展越来越重要。

其四,谋求美国在非洲的主导地位,压制其他大国在非洲的影响。

新世纪以来,随着非洲在能源、资源以及地缘战略地位的上升,非洲再度成为大国竞争的热点。欧盟于2005年通过对非战略文件《欧盟与非洲:走向战略伙伴关系》,强调要在能源、气候、移民雇工、民主治理和政体建设等方面确立与非洲国家的伙伴关系,流露了在非洲全面恢复作为其宗主国传统影响力的强烈愿望。印度视西非石油为其能源来源多元化的重要战略地区,准备开展“援助换石油”计划。印度还于2007年7月份启动了泛非e网络计划,允许非洲53个国家的学校和医院与印度顶级机构联网,为非洲带去印度在教育和医疗方面的经验,强化印度在非洲的软实力影响。巴西视非洲为“全球市场上最有利润、最有前途、最有竞争力的地区之一”,双边贸易额已从1997年的35亿美元增加到2006年的156亿美元。^[9]俄罗斯在其大国战略的指导下重返非洲,2006年普京总统两度访非,2007年3月时任俄罗斯总理弗拉基米尔·普京访非,俄对非贸易从2000年至今已扩大三倍,对非投资已超百亿美元。^[10]中国同非洲国家关系更是得到长足发展,高层互访不断,双方新型战略伙伴关系向纵深发展,互利合作和贸易关系不断跃升新台阶。以相互贸易为例,中非贸易额在2000年首次突破100亿美元之后,连续6年实现

高速增长,2006 年达到 555 亿美元,2007 年更达 735.7 亿美元,中国已成为非洲第二大贸易伙伴。

诸大国与国家关系的发展引起美国的疑虑与关注。它欲以加强对非军事战略,控制非洲安全事务,抢占对非关系制高点,削弱其他大国的影响,进而建立对非洲的独家主导。

四、前景

美国朝着加强与非洲国家军事安全联系与合作的方向,对其对非军事政策和策略进行系统调整和变革,部分着眼于培育非洲国家自我保障安全与和平的能力,在一定程度上反映了非洲国家的愿望和需求,客观上有利于维护非洲的和平与稳定。美国作为世界上唯一的超级大国,拥有任何其他国家无法比肩的实力优势,尤其是经济和军事实力优势,不少非洲国家需要以至难以离开同美国的经济联系及其安全支持。由于存在这些有利条件,美国加强在非洲的军事存在和总体影响的努力有可能取得一定的进展。

然而从根本上说,美国成立非洲司令部,把非洲纳入其总体军事战略部署范围,竭力扩大其在非洲的军事存在和影响,是为了在军事上控制非洲的安全事务,在经济上控制非洲能源和其他战略资源,在政治上在非洲推行美式民主和政治制度,最终把非洲大陆变成美国的势力范围。这是违反世界潮流和非洲国家与人民的根本利益的,也是行不通的。

首先,美国以单独主导非洲事务,进而称霸非洲为主旨的对非军事战略受到非洲国家的普遍抵制。当前,美国落实对非军事新战略的核心问题是推动非洲司令部如期进驻非洲大陆,但这一计划遭到非洲绝大多数国家的拒绝。南非、尼日利亚、利比亚、阿尔及利亚等地区大国明确反对。其中南非还试图促使南共体 14 国联手拒美;阿尔及利亚促成阿拉伯马格里布联盟 5 国以元首委员会名义发表声明,共同反对外国在马格里布和非洲其他国家建立军事司令部;尼日利亚也推动西非经济共同体国

家发表了反对美国在西非建立军事基地的声明。由 25 个成员国组成的萨赫勒撒哈拉国家共同体发表声明,“断然拒绝以任何理由在非洲任何地区建立军事司令部或外部军事存在”。截至目前,仅有少数几个小国表示了同意美国非洲司令部进驻的意向。

2008 年 2 月,布什总统访问非洲期间就非洲司令部问题继续向非洲国家游说,但司令部选址问题并无明显进展。美国对其非洲司令部的部署方案可能不得不做些调整。

由于绝大多数非洲国家尤其是所有影响较大的非洲地区大国抵制,即使美国非洲司令部进驻某个非洲小国,也是不光彩的,更谈不上是美国的胜利,甚至还可能起反作用。

非洲国家还普遍反对美国在本国领土上建立军事基地或派驻军队。这反映美国强化对非军事战略,设立非洲司令部是不得非洲人心的。

美国强化对非军事安全战略同非洲国家很强的独立自主和联合自强的意识背道而驰,遭到抵制是必然的。

非洲国家对自己经过上百年艰苦卓绝、铁与火的反抗殖民主义斗争而赢得的独立和自由无比珍惜,因而对外部大国任何具有殖民主义倾向的举动都十分敏感和反感。美国近年强化对非军事战略的行动令非洲国家深感疑虑。它们担心美国借维和、维稳和反恐之名,行控制非洲、独霸非洲之实;担心美国以军事手段干涉其内政,甚至策动政权更替;担心美国非洲司令部无助于本国的安全与稳定,反而会招致国际恐怖分子进入本国境内,使自己成为其攻击的对象与目标。

再者,为了更有效地维护国家的独立、主权与安全,保障地区的和平与稳定,和提升非洲在国际舞台上的地位,使之在加速形成中的世界多级格局中不至于被边缘化而能占据一席之地,非洲国家增强了联合自强意识,致力于走非洲统一之路,将非洲统一组织提升为非洲联盟。近年来,非盟在维护非洲和平、稳定和解决地区冲突中发挥了极其重要的作用。非洲国家普遍担心美国非洲司令部进驻非洲以后会冲击和削弱非盟在维护非洲安全中的作

用,甚至可能使非盟的安全功能被其取代,从而从根本上违背非洲国家联合御侮和联合自强的战略主旨与初衷。要非盟维和司令部,不要美国非洲司令部,已经成为非洲大陆的主流声音。

第三,欧洲前宗主国不愿其“禁脔之地”被美国所霸占。非洲国家在独立前大多是欧洲列强的殖民地。在非洲国家独立后,英、法、葡萄牙等前宗主国仍在有关国家有重要的战略、政治、经济利益,与之保持了密切的伙伴关系。现在,美国强化非洲军事战略明显有排挤前欧洲宗主国之意图。美国在宣布设立非洲司令部之前,不与欧洲盟国沟通而擅自行动就充分说明了这一点。美国的这种霸道行为有损它们的利益和尊严,将不可避免地引起抵触与反弹。如法国在非洲6个国家设有军事基地,驻军8000人,是在非洲驻军最多的西方国家,对美在非洲的军事渗透和扩张早有不满,不会坐视其在非洲的利益被美国所损。欧洲舆论对美国的举措更是以负面评价为主。英路透社、德《法兰克福汇报》均认为,美此举除了反恐,意在确保获取非洲的能源。欧洲对外关系学会高级研究员丹尼尔·考斯基认为,美国在非设立司令部对欧洲国家在非洲的安全利益构成严重挑战,主张由北约欧洲成员国与美共同组建非洲联合司令部。

第四,美国在非洲还将面对其他大国抵触的压力。非西方大国同非洲国家的合作关系愈益扩大与深化,其在非洲的利益也愈益增多。美国欲独主非洲事务的霸道行为,势必要与它们发生矛盾与碰撞,而将遭到它们的反制。如俄罗斯公开表示反对任何国家在非洲设立军事基地,认为在非洲谋求军事存在是“帝国主义行径”,非洲安全应由非洲国

家独立解决,或寻求联合国帮助。

总之,非洲是非洲人民的非洲,不是任何外部国家包括超级大国的非洲。非洲国家需要外部的援助、合作与友谊,但不会接受任何国家包括超级大国的主导与支配,更不会接受其变相的军事控制与占领。美国强化对非军事战略,尤其是设立非洲司令部不是明智之举,无论从当前和未来看,其对非洲和对美国自身的负面作用与影响都是主要的。

注 释:

- [1] William D. Hartung and Frida Berrigan, "Militarization of U.S. Africa Policy: 2000 to 2005", at <http://www.commondreams.org/views05/0315-22.htm>.
- [2] "The National Security Strategy", September 2002, at <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>.
- [3] "The National Security Strategy", March 2006, at <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>.
- [4] "非洲油气资源储量丰富 国际战略地位日益上升", at <http://news.oilnews.com.cn/system/2007/02/01/001055189.shtml>.
- [5] Ariel Cohen, Ph. D. and Rafal Alasa, "Africa's Oil and Gas Sector: Implications for U.S. Policy", at <http://www.heritage.org/Research/Africa/bg2052.cfm>.
- [6] "National Security Consequences of U.S. Oil Dependency", at <http://www.cfr.org/publication/11683/>.
- [7] 参见王莺莺,“对非洲形势与国际地位的再认识”,载《国际问题研究》第6期,第19页。
- [8] "2007 Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act, The Seventh of Eight Annual Reports", May 2007, at http://www.ustr.gov/assets/Trade_Development/Preferenece_Programs/AGOA/asset_upload_file762_11294.pdf.
- [9] "巴西掀起‘非洲热’", at <http://www.canstar.biz/servlet/Report?Node=31122>.
- [10] "俄罗斯重返非洲加入能源争夺战", 见 <http://www.cacs.gov.cn/DefaultWebApp/showNews.jsp?newsId=201140006664>.

(上接第54页)

[17] http://findarticles.com/p/articles/mi_m0EIN/is_2003_Sept_29/ai_108252982

[18] Laura García, "Argentina to create new science ministry", 20 November 2007 (<http://www.scidev.net/news/index.cfm?fuseaction=read-news&itemid=4073&language=1>)

[19] 为了发展教育,拉美经委会认为,除了普及小学入学率以外,拉美国家还应该普及学龄前儿童的学前教育,降低青少年的辍

学率,并为其提供接受终身教育的机会。

[20] ECLAC, *Statistical yearbook for Latin America and the Caribbean, 2006*, p.146.

[21] Aldo Ferrer, "Development and Underdevelopment in a Globalized World: Latin American Dilemmas", in Louis Emmerij (ed.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, Inter-American Development Bank, Washington DC, 1997.