

在公共产品与地缘政治之间： 西方安全援助的理论反思

张 春 杨 琦

内容提要 安全援助旨在通过作战支持、能力培养、装备与技术援助及后勤支助等手段提升伙伴国安全治理能力。西方安全援助主要通过两种操作来掩饰其地缘政治关切：一是将新兴的民事支助纳入安全援助，以此稀释地缘政治关切；二是对冲突管理、稳定化与和平时期实现全覆盖，进而放大公共产品属性。但上述举措难以奏效：一方面，传统军事援助在西方安全援助中占据着主导地位；另一方面，西方安全援助往往强调垄断供应、拒绝分工合作。这意味着，西方安全援助的既有实践往往输出自由和平论，诱发供应竞争，并对伙伴国安全治理产生消极影响。中国提出的全球安全倡议坚持发展和平观，促进安全援助分工合作，推动伙伴国的持久和平，有助于安全援助公共产品属性的回归。

关键词 世界政治 安全援助 地缘政治 公共产品 全球安全倡议

* 张春：云南大学国际关系研究院研究员。（邮编：650091）；杨琦：云南大学国际关系研究院博士研究生。（邮编：650091）

** 本文系研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“协调推进全球发展倡议和全球安全倡议路径研究”（项目号：23ZDA125）的阶段性成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议，文责自负。

乌克兰危机爆发以来,西方国家为乌克兰提供了大量战争支助,并视其为对外安全援助(security assistance)的重要组成部分。^①所谓安全援助,是指通过作战支持、能力培养、装备与技术援助及后勤支助等手段提升伙伴国安全治理能力。尽管各国对这一实践的称谓不尽相同——如欧盟及其大多数成员国采用“安全援助”术语,法国主要使用“安全合作”(security cooperation)一词,而美国则同时使用“安全援助”“安全合作”“安全部门援助”(security sector assistance)及“安全力量援助”(security force assistance)等表述。^②冷战结束后,安全援助得以快速发展并成为西方开展国际安全合作的核心手段,主要原因在于:其一,冷战结束使传统的军事同盟变得不再合乎时宜,特别是在中国倡导的“结伴不结盟”实践日益流行的背景下;其二,非传统安全挑战持续上升,使国际安全合作逐渐超越军事合作,民事性的司法执法、边境管理、能力培养等变得日益重要;其三,全球化和相互依赖的深入发展,使人类交往的道德关怀日渐重要且可成为各种利己关切的合法性外衣。因此,传统上以军事援助为核心的西方安全合作不仅需要道德合法性支撑,更需要进一步拓展合作范畴。随着传统军事援助与新兴民事支助(civil support)^③的日渐结合,安全援助迅速成为西方大国塑造国际安全格局的重要手段。如同乌克兰危机所展示的那样,公共产品供应正成为西方提供安全援助背后的地缘政治关切的遮羞布;与之形成鲜明对比的是,鉴于全球安全赤字有增无减,对作为国际公共产品的安全援助的呼吁正持续上升,中国提出全球安全倡议正是对这一呼吁的积极回应。这样,无论是揭示西方以公共产品之名行地缘政治之实的虚伪,还是推动以全球安全倡议为代表的国际安全公共产品供应,都需要系统探讨西方安全援助的理论内涵,特别是辨析其公共产品属性与地缘政治关切间的互动,考察西方安全援助对全球安全赤字的影响,为真正提供国际安全公共产品奠定坚实基础。

① 最典型的表现是,美国国防部于2023年5月9日发布了自2022年2月以来美国为乌克兰提供的各类支助。参见“Fact Sheet on U. S. Security Assistance to Ukraine,” US DOD, May 9, 2023, <https://media.defense.gov/2023/May/09/2003218471/-1/-1/0/UKRAINE-FACT-SHEET-RUE.PDF>, 2023-06-10。

② 有关安全援助概念的讨论可参见张春:《美国对非洲安全援助的演变与前景》,《云大地区研究》2020年第1期,第3—4页。

③ 目前,国内学界对美国安全援助中的“civil support”研究不够重视,尚无正式翻译,在本文中,笔者将“civil support”译作“民事支助”,基于以下两点原因:一方面,“民事支助”与“军事援助”相对应;另一方面,借鉴联合国维和行动将“operational support”译作“外勤支助”,以及联合国可持续发展议程将“support”译作“支助”,特别是将“total official support for sustainable development”译作“官方可持续发展支助总量”。

一、西方安全援助的属性辨析

自第二次世界大战结束后，美国开始为其盟国和伙伴国提供安全援助，并在1961年《对外援助法》中正式开始使用“安全援助”这一术语。此后，美国对外安全援助主要根据年度性《国防授权法案》(National Defense Authorization Act, NDAA)第10条和第22条授权拨款。^① 冷战结束后，对外提供安全援助逐渐推广，诸如比利时、西班牙、意大利、阿联酋、沙特阿拉伯等中小国家也逐渐参与其中。^② 尽管如此，围绕安全援助的理论性和系统性探讨还不多见。^③ 在有限的研究中，绝大多数都聚焦西方安全援助的既有实践，^④如美国兰德公司(RAND)就主要围绕美国安全援助的沙盘推演、成效评估展开系统努力。^⑤ 整体而言，既有研究往往从实践角度出发，强调西方安全援助的国家利益和地缘政治关切，对其事实上存在且往往为西方用作合法性来源的公共产品属性讨论严重缺乏。因此，这需从理论上对西方安全援助的属性进行辨析，体现在以下两方面。

(一) 安全援助是一种地缘政治工具

对绝大多数实践者和研究者而言，西方安全援助首先是一种地缘政治工

^① Chairman, U. S. Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-0: Joint Operations*, Washington, D. C.: Joint Staff, 2006, pp. 1-8.

^② Øystein H. Rolandsen, et al., “Small States’ Security Force Assistance in the Sahel: Lessons Learned and Future Challenges,” *PRIO Policy Brief*, No.13, 2019, pp. 1-4.

^③ See Kristen A. Harkness, “Security Assistance in Africa: The Case for More,” *Parameters*, Vol.45, No.2, 2015, pp. 13-24; Øystein H. Rolandsen, Maggie Dwyer and William Reno, “Security Force Assistance to Fragile States: A Framework of Analysis,” *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.15, No.5, 2021, pp. 563-579; 《德克萨斯国家安全评论》(*Texas National Security Review*)于2018年11月20日刊发了一期以围绕美国安全援助的“政策圆桌讨论”，共计四篇文章，尽管有不少理论思考，但根本上仍是实践导向的。

^④ Simone Tholens and Abdullah Al-Jabassini, “(Re)ordering the Mediterranean: The Evolution of Security Assistance as an International Practice,” *Mediterranean Politics*, 2023, DOI: 10.1080/13629395.2023.2183658; Simone Tholens and Chiara Ruffa, “The Elephant in the Med: Postcoloniality and European Security Assistance Practices,” *Mediterranean Politics*, 2023, DOI: 10.1080/13629395.2023.2183662.

^⑤ Elizabeth M. Bartels, et al., *Conceptual Design for a Multiplayer Security Force Assistance Strategy Game*, Santa Monica, California: RAND Corporation, 2019; Stephen Watts, et. al., *Building Security in Africa: An Evaluation of U. S. Security Sector Assistance in Africa from the Cold War to the Present*, Santa Monica, California: RAND Corporation, 2018.

具,主要基于以下四个理由:

第一,安全援助被西方视作减少传统军事介入和军事援助的替代方法。为顺应后冷战时期的事态发展,安全援助旨在通过减少存在、提高回报的方法,为军事盟友或伙伴国提供培训、装备和咨询,从而提升受援方的自我保护能力。^① 这表明尽管安全援助已经拓展至司法、执法、监督乃至公民社会等民事领域,但它仍首先是从传统军事合作的角度加以理解的。美国学者大多认为,安全援助事实上有三大特征,即面向盟友和伙伴国、针对武装力量和注重能力培养。在此意义上,安全援助往往被当作军事援助的同义词。^② 换句话说,在直接的军事干预日益不受欢迎且成本高昂的背景下,安全援助是一种更为隐蔽且经济的替代手段。

第二,安全援助被西方视作强化脆弱国家治理能力的的关键手段。“9·11”事件凸显了全球安全相互依赖的客观现实。恐怖主义袭击发生后,安全治理能力低下的脆弱国家因无法有效履行镇压武装叛乱或保卫领土安全的职责,而被视为对其他国家的严重威胁。因此,为强化脆弱国家安全部队维护国家权威和为公民提供正义和安全的能力,那些利益攸关且拥有更为强大的军事和财政能力的外部行为体便对其展开安全援助。^③ 安全援助是外部行为体通过装备、培训脆弱国家的安全力量的一系列活动,其目标在于强化后者的行为能力,提高其专业水平。当然,安全援助通常既提供培训又提供装备,如提供更为先进可靠的武器或医疗、通信或侦察等后勤支助。^④

第三,安全援助也是援助方塑造受援方安全治理理念、机制体制等的核心工具。在多数学者倾向于从狭义角度理解安全援助的同时,也有学者强调,广义的安全援助并不仅限于提高受援方安全部门的行动能力,而应以通行的国际规范指导受援方改善安全治理能力。由于只有负责任的安全力量才能带来

^① Stephen Biddle, et al., “Small Footprint, Small Payoff: The Military Effectiveness of Security Force Assistance,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.41, Nos. 1-2, 2018, pp. 89-142.

^② Stephen Tankel, “The Future of Security Assistance,” *Texas National Security Review, Policy Roundtable: The Pros and Cons of Security Assistance*, November 20, 2018, p. 4.

^③ Nicholas Marsh and Øystein H. Rolandsen, “Fragmented We Fall: Security Sector Cohesion and the Impact of Foreign Security Force Assistance in Mali,” *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.15, No.5, 2021, pp. 614-629.

^④ Øystein H. Rolandsen, et al., “Security Force Assistance to Fragile States: A Framework of Analysis,” *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol.15, No.5, 2021, p. 566.

可持续的安全和稳定,并推动可持续的制度发展,因此,安全援助更应是支持受援方建立负责任、公开透明的安全力量的努力,使其能有效提供国内安全公共产品。^①

第四,安全援助还是援助方塑造与受援方长期关系及相应地区秩序的重要工具。对安全援助的战略理解强调,安全援助不应被简单地理解为战略目标和国家利益的实现手段,也并非技术政治的简单加总,而是一种推动“混乱”世界产生某种秩序的国际实践。换句话说,安全援助是怀有不同目标的行为体的竞争或合作性举措的总和,其基本目标首先是通过援助方与受援方的关系模式,进而塑造更大的区域性秩序,使自身在相应国家和地区的战略目标和国家利益中获得更为持久的保障。^②

(二) 安全援助是重要的国际公共产品

安全援助也被西方认为是重要的国际公共产品,基于以下三点原因。第一,安全援助具备标准的国际公共产品的基本属性。一方面,在全球化日益深入背景下,任何国家或地区的安全问题都可能产生溢出效应,因此旨在改善受援方安全治理能力的安全援助也存在外溢效应。换句话说,无论最终是导致受援方安全治理能力改善还是恶化,安全援助都可能对其他国家产生非竞争性、非排他性的影响,甚至可能产生代际性的影响,因此,它具备国际公共产品的基本属性;^③另一方面,安全援助的具体功能,即减缓损害、增进效率和提升能力,也符合国际公共产品的基本特征。^④ 鉴于脆弱国家安全挑战的严峻性,安全援助的最低目标或托底功能是减缓损害,也即预防、阻止、降低冲突,避免安全态势的恶化;尽管如此,安全援助的理想目标却是改善脆弱国家的安全治理表现,促进其可持续和平并走上可持续发展道路;而能力建设是实现减缓损

^① Andreas Krieg, "Security Assistance to Surrogates—How the UAE Secures Its Regional Objectives," *Mediterranean Politics*, 2023. DOI: 10.1080/13629395.2023.2183659.

^② Simone Tholens and Abdullah Al-Jabassini, "(Re)ordering the Mediterranean."

^③ Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, Vol.36, No.4, 1954, pp. 387-389; [美]英吉·考尔等编:《全球化之道:全球公共产品的提供与管理》,张春波、高静译,北京:人民出版社2006年版。

^④ Oliver Morrissey, et al., "Defining International Public Goods: Conceptual Issues," in Macro Ferroni and Ashoka Mody, eds., *International Public Goods: Incentives, Measurement, and Financing*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2002, pp. 31-46; 吴晓萍:《国际公共产品的软权力研究:以美国、中国参与世界贸易组织为例》,北京:世界知识出版社2018年版,第45—84页。

害或增进效率目标的核心手段。然而,仅具备公共产品的基本属性,并不足以作为西方的地缘政治关切提供掩饰和合法性支撑,因此,还需要另外两个操作以放大安全援助的公共产品属性。

第二,民事支助上升为安全援助的核心内涵,能极大地降低军事援助的比重,有效稀释安全援助的地缘政治关切,使安全援助的公共产品属性得以强化。传统上基于军事同盟或地缘政治合作的军事援助即西方安全援助的前身,主要涵盖三类举措:一是军售,以此实现并非免费的装备和技术援助,尽管其资金来源有可能是援助方所提供的外军资助(Foreign Military Financing, FMF);二是能力培养,包括提高士兵、作战分队及各级军官的作战和指挥能力的军事培训和教育,以及改善国防机构、军事院校效率和专业化水平的制度性能力培养;三是作战支持,又可分为直接介入冲突的双多边和平支持行动(peace support operations, PSOs)和间接介入冲突的军事基础设施与后勤支持。

冷战结束后,随着大量非传统安全挑战的滋生,应对非军事性安全挑战迅速成为国际国内安全治理的首要使命。例如,非洲已经认识到,非结构性暴力已成为整个大陆和非洲各国的首要安全挑战,建设大陆性的早期冲突预警体系、消除遍布大陆的轻小武器等已成为安全治理的优先使命。^①又如,联合国于2021年指出,必须建构《我们的共同议程》(Our Common Agenda),推动国际社会齐心协力应对全球威胁。在《我们的共同议程》框架内,《新和平纲领》识别出六个核心领域,即降低战略风险、强化前瞻预警和安全风险识别与适应能力、重塑暴力应对策略、预防和建设和平、支持区域性冲突预防,以及将妇女和女童置于安全政策中心。^②在《新和平纲领》中,传统军事冲突近乎消失,这凸显出民事性安全挑战的普遍性、严峻性和紧迫性;^③这也意味着民事支助被纳入安全援助范畴,不仅可从预算份额、战略重要性等方面降低传统军事援助的比例,更因其属于民事领域而具备更高的道德地位,可为掩饰西方军事援助背后的地缘政治关切提供便利。

① 张春、周琼:《非洲地区发展的体系性转型》,《现代国际关系》2022年第2期,第38—45页。

② 联合国:《我们的共同议程:秘书长的报告》,2021年,第59—60页。

③ United Nations, "A New Agenda for Peace," *UN Our Common Agenda Policy Brief*, No.9, July 2023.

在此背景下，自 20 世纪 90 年代开始，西方越来越重视民事支助的提供，其主要内容涵盖如下方面：一是主要以司法执法人员和机构为主要目标的安全部门改革(security sector reform, SSR)，尽管联合国的宽泛界定事实上几乎无所不包，从促进冲突实现政治解决，到强化国家自主性和治理能力，再到促进国际安全部门援助的一致性和有效性；二是从冲突转向和平的过渡阶段的解除武装、复员和重返社会(Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR)，稳定化战略(stabilization strategy)及过渡期司法(transitional justice)等；三是聚焦更为日常性的边境管理、法治建设、禁毒等的民事安全能力培养；四是脆弱国家特别是冲突地区提供的人道主义救援。民事支助的覆盖面较广，且更多涉及脆弱国家的普通大众，其公共产品属性和道德地位均明显高于军事援助，成为西方合法化其地缘政治关切的便利工具。

第三，由于民事支助并不能为军事援助提供全面掩饰，因此，通过流程管理方法将军事援助与民事支助相互糅合，可进一步放大安全援助的公共产品属性。无论是从冲突到和平的时间线，还是不同国家所处安全状态差异，全面覆盖冲突管理、稳定化阶段及平时时期等三个阶段的流程管理方法都可使安全援助变得更合乎逻辑，并可将军事援助与民事支助有机结合起来，从而使西方的地缘政治关切得以彻底遮盖。首先，为阻止冲突升级并设法缓解冲突，冲突管理阶段的安全援助优先追求托底性的减缓损害功能，主要手段包括军事援助一端的和平支持行动、作战能力培养和军售，以及民事支助一端的人道主义救援。其次，平时时期的安全援助更多追求增进效率的理想目标，尽管军事援助一端的军售、作战能力培养仍受重视，但民事支助一端的警察部门能力培养、司法执法机构能力建设、边境管理、法治建设、禁毒等相对更为重要。最后，稳定化阶段是指在持久冲突与持久和平之间的过渡期。由于单纯的军事化方法极难收效，因此，必须以更高的政治方法指导军事行动，或实现政治与军事的有效配合以优先追求稳定而非和平，最终促使稳定进程不可回逆，实现可持续转型与可持续和平。^① 稳定化阶段的安全援助仍涵盖军事援助一端的

^① 有关国际冲突管理的稳定化转向的讨论，可参见 Andreas Wittkowsky and Sebastian Breuer, "Twenty-Five Years of Stabilisation Discourse: Between Realpolitik and Normativity," Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), February 2020, https://www.zif-berlin.org/sites/zif-berlin.org/files/in-line-files/ZIF_Study_Stabilisation_en_0_0.pdf, 2023-01-10。

几乎所有手段,但高度强调民事支助一端的解除武装、复员和重返社会,稳定化战略及过渡期司法等过渡措施的重要性。事实上,由于将军事援助与民事支助相糅合,流程管理方法使两者都成为军民两用性质的援助手段,西方国家不仅可更好地以公共产品属性掩饰地缘政治关切,更可借公共产品之名行地缘政治之实。

二、西方安全援助的供应模式

尽管西方国家想方设法放大公共产品属性以掩饰其地缘政治关切,但既有安全援助供应实践仍很大程度上使其虚伪性暴露无遗。近些年来,参与安全援助的行为体日渐增多,既有包括新兴大国、中东石油国家及部分中小国家在内的主权国家,也有以联合国、非洲联盟等为代表的国际组织,但西方国家仍主导着安全援助的提供。越来越多的国家和国际组织的参与,不仅推动着安全援助供应方的多元化发展,也推动着安全援助供应模式的多样化发展。例如,传统大国如法国、俄罗斯、英国及作为军事同盟的北约均主要提供军事援助,新兴大国、中小国家及包括非盟、欧盟等在内的国际组织则主要提供民事支助,而美国则无论在军事援助还是民事支助方面均远远领先于其他供应方,联合国提供了除军售之外几乎所有类型的安全援助。因此,可将国际安全援助区分为军事主导型、民事主导型和复合协作型三类。尽管如此,军事援助事实上在所有类型的安全援助中都占据着主导地位,特别是以欧盟、德国为代表的供应方正提供越来越多的军事援助,可能从传统的民事主导型向复合协作型转变。这意味着由于西方仍主导着国际安全援助的提供,安全援助的供应实践往往牺牲其公共产品属性以服务于西方地缘政治关切,尽管它兼具公共产品和地缘政治双重属性。

第一,军事主导型安全援助的供应方以法国、英国等西方国家为代表,根本上出于维持其传统“势力范围”的地缘政治关切。

作为老牌的殖民帝国,法国是军事主导型安全援助的典型代表,也是以安全援助的公共产品属性掩饰其地缘政治关切的典型代表。法国对外安全援助集中于其在非洲的前殖民地国家,主要经历了三个阶段的发展,即1960—1996年的军事技术援助时期,1997—2012年的非洲维和能力培养时期,以及2013

年以来的反恐反叛行动时期。一方面,尽管存在阶段性差异,但军事援助始终是法国对外安全援助的核心。例如,随着法属非洲殖民地纷纷独立,法国于 20 世纪 60、70 年代先后与加蓬、中非共和国、科特迪瓦、多哥、喀麦隆、塞内加尔、吉布提和科摩罗等八个国家签署了国防协定;尽管此类协定早已被证明过时,但法国并未对其加以废除,反而在进入 21 世纪后对其进一步升级。又如,尽管法国在非洲的前沿军事存在持续削减,但其目前仍保有吉布提、科特迪瓦两个永久基地和加蓬、塞内加尔两个区域合作中心,尚具备强大的军事干预能力。另一方面,民事支助被证明只是法国用以掩饰其地缘政治关切的合法性外衣。法国政府公开声称,其对外安全援助采取所谓“防务、发展与外交”(Defense-Development-Diplomacy, 3Ds)方法,但在具体实施过程中仍聚焦反恐和军事能力培养等军事援助要素,置其他民事支助要素于不顾,由此被认为是一种“政治的去政治化”(depoliticization of politics)手法。^① 尽管数据并不充分,但从 2018 年《预防、复原力与可持续和平战略(2018—2022)》的援助预算分配中,仍可看出法国的战略虚伪:双边安全援助预算总计 5.24 亿欧元,其中,民事性安全支助预算共计 1.92 亿欧元,仅占 36.7%。^② 法国对外安全援助的地缘政治关切,最为明显地体现在其所谓“法兰西非洲”(Françafrique)模式中。除表面的各类协议安排之外,法非双方的各类行为体间存在复杂的正式和非正式关系网络;法国在非洲的政治、经济和军事行为体则以网络和游说的方式组织起来。^③ 这一封闭且私密的关系网络,使安全援助成为法非安全关系的核心术语,用以掩盖维持法国霸权的关键性安排和法国对独立后非洲的持续影响。

尽管也奉行军事主导型的安全援助,同为老牌殖民大国的英国在以公共产品属性掩饰地缘政治关切方面的手法更为老练,主要有三方面原因:一是自

^① Yvan Guichaoua, "The Bitter Harvest of French Interventionism in the Sahel," *International Affairs*, Vol.96, No.4, 2020, pp. 907-909.

^② 《预防、复原力与可持续和平(2018—2022):应对国家与社会脆弱性的全球办法》,法国欧洲与外交事务部-DGM2018 年版(*Prévention, Résilience et Paix Durable (2018-2022): Approche globale de réponse à la fragilisation des États et des sociétés*, Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères-DGM, 2018, pp. 36-38)。

^③ [法]弗朗索瓦-格扎维埃·弗沙夫:《法非特殊关系:共和国最长的丑闻》,巴黎:斯托克出版社 1999 年版(François-Xavier Verschave, *La Françafrique: Le plus long scandale de la République*, Paris: Stock, 1999, p. 175)。

去殖民化运动开始至 20 世纪末,大多数前殖民地国家特别是非洲国家,在英国外交政策中的地位都不够高,安全援助力度并不大;二是英国更强调通过间接方法塑造伙伴国安全事务,更为倚重当地参与,直接军事存在较少;三是自 20 世纪 90 年代末起,工党主导的英国政府更加强调与伙伴国关系的道德要素,安全援助往往被置于发展援助框架内加以落实。^① 这表明英国安全援助将传统军事援助与新兴民事支助更好地结合起来,进而实现了对和平支持行动,安全部门改革,冲突管理,解除武装、复员和重返社会,军事培训和教育,轻小武器控制,以及人道主义救援等的全面覆盖。英国安全援助由此被纳入其对外安全政策的核心理念即“建设稳定”(building stability)之下,形成了独特的“防务、发展、外交、国内”(Defense-Development-Diplomacy-Domestic, 4Ds)方法。^② 与此相对应,2015 年,英国政府创建单一的安全援助资助平台,即冲突、稳定与安全基金(Conflict, Stability and Security Fund, CSSF),通过将此前相对分散的资助渠道统一起来以提升安全援助成效。需要指出的是,该基金将官方发展援助和非官方发展援助相结合,这在全球范围内是独一无二的。在 2015/2016 至 2022/2023 财年期间,英国共计提供价值近 90 亿英镑的安全援助,非官方发展援助始终占据多数,南亚和非洲是其最大接受对象。^③ 尽管如此,英国对外安全援助始终关注以维护海权为核心的地缘政治利益。在正式脱欧后,英国于 2021 年 3 月发布了一份愿景文件,对安全、国防、发展和外交政策做了全面审查。该文件明确提出,要通过安全援助使受援方成为其军事“盟友”,实现通过军事力量投射以威胁对手的地缘政治目标。^④

第二,民事主导型安全援助的供应方以欧盟和德国为代表,军事和防务能力不足、抢占道德高地是其主要提供民事支助的关键原因。

欧盟及其成员国德国、挪威、芬兰等主要提供民事支助,但其转向复合协

^① Ashley Jackson, "British-African Defence and Security Connections," *Defence Studies*, Vol.6, No. 3, 2006, pp. 351-376; Sam Perlo-Freeman, "The United Kingdom," in Olwale Ismail and Elisabeth Skons, eds., *Security Activities of External Actors in Africa*, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 82-104.

^② HM Government, *Building Stability Overseas Strategy*, London, July 2011; HM Government, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, London, November 2015.

^③ HM Government, *Conflict, Stability and Security Fund: Annual Reports*, 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023, London: 2018-2024.

^④ HM Government, *Global Britain in A Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, London, March 2021.

作型的态势正日渐明显。为突破安全和防务能力限制,使自身成为“可靠的全球安全提供者”,欧盟于 21 世纪初积极开展安全援助,并主要聚焦撒哈拉以南非洲。由于安全和防务能力更多保留在成员国手中,欧盟的对外安全援助从“规范性力量”(normative power)建设入手,^①逐渐向地缘化乃至军事化方向发展。迄今为止,欧盟对外安全援助主要经历了三个阶段的发展,且大致与其资金使用限制相同步。第一阶段是 2004—2012 年,即非洲和平基金(Africa Peace Facility, APF)设立后的第一个七年拨款周期,主要聚焦非洲的和平支持行动;第二阶段是 2013—2021 年,即非洲和平基金的第二个拨款周期,重点是非洲安全治理能力培养;第三阶段是从 2021 年 3 月欧洲和平基金(European Peace Facility, EPF)正式投入使用开始。需要指出的是,在曾任德国国防部长的冯德莱恩(Ursula von der Leyen)担任欧盟委员会主席后,欧盟开始全面追求“地缘性力量”(geopolitical power),^②并推动欧盟对外安全援助朝向地缘化和军事化方向发展,最为集中地体现为资金使用方法的重大转型。在非洲和平基金存在的近 18 年(2004—2021 年)中,欧盟承诺对非安全援助近 35 亿欧元,实际支付近 27 亿欧元,为非洲提供了 11 个民事支助项目和 10 个军事援助项目。欧洲和平基金的正式投入使用,意味着欧盟安全援助的重大转型:其一,地理覆盖范围从非洲拓展至全球;其二,功能领域拓展至传统的军事援助,欧盟现在可以对外提供致命武器;其三,介入大规模武装冲突的可能性日益升高。欧盟和平基金第一个七年(2021—2027 年)的最初预算为 50 亿欧元(2018 年价格),但由于乌克兰危机投入极高,不得不多次追加预算,到 2024 年 4 月,预算额已增至 170 亿欧元。其中,2024 年 3 月新设的乌克兰援助基金(Ukraine Assistance Fund, UAF)高达 50 亿欧元。^③事实上,欧盟和平基金在

① 有关欧洲作为“规范性力量”的讨论,可参见 Ian Manners, “Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Cross-Roads,” *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2, 2006, pp. 182-199; Adrian Hyde-Price, “Normative Power Europe: A Realist Critique,” *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2, 2006, pp. 217-234; Helen Sjursen, “What Kind of Power?” *Journal of European Public Policy*, Vol.13, No.2, 2006, pp. 169-181.

② 解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,《欧洲研究》2020 年第 2 期,第 1—33 页。

③ “The European Peace Facility,” *EU Defense*, April 2024, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/EU-peace-facility_2024-04_02.pdf, 2024-06-10.

2022—2024年间已为乌克兰动员了111亿欧元的安全援助。^①鉴于德国在欧盟安全援助转型中的重要影响,可以认为,欧盟及其主要成员均存在从民事主导型向复合协作型转型的可能。

第三,美国自1947年开始提供对外安全援助,长期坚持以外交指导安全援助的复合协作模式。在1947—2023年间,美国总计提供安全援助超过4000亿美元,主要经历了两个阶段。第一阶段是1947—2001年,美国坚定追求复合协作型安全援助,由国务院负责安全援助的整体提供,包括国防部、司法部在内的其他部门均处于从属地位。第二阶段是自2001年“9·11”事件爆发至今,美国对外安全援助逐渐发展为国防部主导,事实上正偏离复合协作型而转向军事主导型。为应对来自非国家行为体威胁的反恐反叛需求,“9·11”事件后,美国将伙伴国能力培养确定为对外安全援助的核心。自2006年起,《国防授权法案》第1206节和第1207节开始授权国防部长建立各类临时性安全援助项目,导致安全援助的权力逐渐向国防部转移。^②例如,2001年,美国国防部在整个安全援助拨付资金中所占份额仅16.5%,国务院为80%,但到2015年,这两个数字分别演变为54%和42%。^③又如,美国在2015年共有107个安全援助项目,国防部负责其中87个,占总数的81%;在这107个项目中,有50个是“9·11”事件后新设的,其中48个归国防部管理。^④此外,美国还创设了全球唯一的成建制安全援助旅(Security Force Assistance Brigade, SFAB),包括五个地区司令部和国民警卫队在内共计六个安全援助旅。^⑤目前,美国对外安全援助的转型已引起政策界和学术界关注,呼吁拜登政府全面改革以重新实现

① “EU Solidarity with Ukraine,” Council of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/#military>, 2024-06-10.

② Nina M. Serafino, “Security Assistance and Cooperation: Shared Responsibility of the Departments of State and Defense,” *CRS Report*, R44444, May 26, 2016.

③ Rose Jackson, “Untangling the Web: A Blueprint for Reforming American Security Sector Assistance,” Open Society Foundation, January 2017, p. 32, <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/4fdcaf11-4995-4bcc-b7ba-b522e5a45694/untangling-the-web-20170109.pdf>, 2020-01-20.

④ Adam Isacson and Sarah Kinoshian, “Putting the Pieces Together: A Global Guide to U. S. Security Aid Programs,” Research Report, Washington Office on Latin America, April 2017, p. 3.

⑤ Andrew Feickert, “Army Security Force Assistance Brigades (SFABs),” *CRS In Focus*, No.10675, March 25, 2021.

“防务、发展与外交”方法平衡的声音正持续增长。^①

三、西方安全援助的成本逻辑

冷战后安全挑战的多样化发展,使民事支助的重要性大大上升,这不仅强化了安全援助的公共产品属性,还揭示了安全援助各供应方的比较优势差异。要实现特定受援方的可持续稳定与和平,便需要以各援助方的比较优势为基础,推动安全援助供应的分工合作。需要指出的是,冲突管理、稳定化与和平时期的安全挑战差异明显,相应的安全援助供应成本也不尽相同,进而呼吁不同的合作模式。但对西方安全援助供应实践的考察却表明,无论是合作需求相对较低的平时时期,还是合作需求极高的冲突管理和稳定化阶段,都缺乏明显和有效的分工合作,垄断供应反而是主导性的成本逻辑。在军事援助事实上主导几乎所有供应模式的同时,安全援助成本逻辑的理论要求和实践经验之间的反差,进一步揭示了西方将安全援助的公共产品属性作为地缘政治关切合法性外衣的实质。

从理论上讲,不同时期的安全援助有着不同的成本结构,进而对合作供应的需求不一。从单个行为体投入与公共产品总量的相互关系的角度,国际公共产品的供应成本及合作需求可分为四类,统称为加总技术(aggregation technology)^②。但由于标准等权(summation)加总技术——所有行为体的贡献相同且其加总便是国际公共产品的总量——在现实中几乎不可能存在,因此安全援助的供应成本和分工合作事实上只有三种情况。

第一,和平时期的安全援助追求理想性的增进效率目标,属于公共产品供

^① Max Bergmann and Alexandra Schmitt, "A Plan to Reform U. S. Security Assistance," Center for American Progress, March 9, 2021, <https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/sites/2/2021/03/SecurityAssistance-report1.pdf>, 2023-07-05.

^② 有关公共产品加总技术的讨论可参见 Jack Hirshleifer, "From Weakest-link to Best-shot: The Provision of Public Goods," *Public Choice*, Vol.41, No.3, 1983, pp. 371-386; Todd Sandler, "Global and Regional Public Goods: A Prognosis for Collective Action," *Fiscal Studies*, Vol.19, No.3, 1998, pp. 221-247;〔美〕托德·桑德勒:《评估公共产品的最佳供应:寻找圣杯》,载〔美〕英吉·考尔等编:《全球化之道:全球公共产品的提供与管理》,第118—120页;孟于群、杨曙东:《国际公共产品供给:加总技术下的制度安排与全球治理》,《学术月刊》2018年第1期,第96—105页;孙泽生:《加总技术视角的公共物品自愿供给理论:研究进展》,《河南社会科学》2005年第3期,第61—65页。

应的最大权重(best-shot)加总技术,对分工合作的需求相对较低。最大权重加总技术指国际公共产品总量由最大贡献者独立决定,其他相对较小的行为体的贡献不会增加总量,由此潜在地意味着资源浪费。最大权重加总技术的典型例子包括防止小行星撞击地球的努力、从源头压制传染性疾病的暴发、对核聚变项目或天花疫苗的研发等。^① 由于最大贡献者的努力决定了国际公共产品的总量,因此,在最大权重加总技术下,并不存在“搭便车”问题,只要国际合作得以保障或不存在地缘政治竞争,较弱行为体完全可依赖最大贡献者而消费国际公共产品。就安全援助而言,和平时期主要关注提高受援方安全能力、防止其安全与稳定被破坏,最大贡献者的努力对受援者而言也已足够。对特定受援方而言,由于安全议题特别是武装力量建设的高政治属性,多国共同提供安全援助既可能导致传递错误的战略性地缘政治意图,也可能导致武器、装备互通性等操作性冲突。因此,在最大权重加总技术下,安全援助的提供往往是垄断性的,如美国向其盟友和伙伴国提供的安全援助,或美国在利比亚军队重建中提供的安全援助使后者“装备良好、训练有素”进而能力得到大幅提升。^②

第二,冲突管理阶段的安全援助追求托底性的减缓损害,属于公共产品供应的最小权重(weakest-link)加总技术,对分工合作的需求很高。所谓最小权重加总技术,是指最小贡献者的努力决定国际公共产品的总量,这事实上是“木桶”理论所揭示的最薄弱环节问题,典型事例如防止传染性疾病的全球范围内传播、确保核武器制造材料不被恐怖分子获取、促进公海渔船遵守国际养护和管理措施的协定等。^③ 为防止次弱环节在最薄弱环节改善后变成新的最薄弱环节,所有国家都必须积极贡献;换句话说,任意国家不作贡献都可能导致整个国际公共产品供应努力失败,因此,“搭便车”行为是不可接受的。就安全援助而言,冲突管理阶段暗示着受援国安全局势的失控,受援国无力继续供应国内安全公共产品;在极端情况下,安全援助甚至可能是冲突或动荡发生与升级的推动因素,同时,冲突也可能向外溢出影响其他国家。因此,冲突管理阶段的

① [美]斯科特·巴雷特:《合作的动力:为何提供全球公共产品》,黄智虎译,上海世纪出版集团2012年版,第23—47页。

② UN Security Council, *Special Report of the Secretary-General United Nations Mission in Liberia*, S/2016/968, November 15, 2016, pp. 7-8.

③ [美]斯科特·巴雷特:《合作的动力:为何提供全球公共产品》,第51—76页。

安全援助事实上是不断改善最弱环节、提升受援国安全水平，包括受援国在内的所有国家都必须从公共产品供应的角度，为冲突预防、冲突管理和局势稳定等做出贡献，各援助方的分工合作变得不可或缺。

第三，稳定化阶段兼具军事援助和民事支助要素，属于公共产品供应的权重总和(weighted-sum)加总技术，对分工合作的需求也非常高。所谓权重总和和加总技术，指各行为体的不同等贡献加总成为国际公共产品的总量，各行为体的贡献因份额不一而具有不可替代性。例如，国际河流治理便因上下游国家天然的不对称性而要求各国作出不同等的贡献。^① 尽管也有学者对次小权重(weaker-link)和次大权重(better-shot)加总技术展开讨论，但这很大程度上仍属于权重总和和加总技术。正是由于各国贡献不可替代，“搭便车”问题仍可能存在，并会对整个国际公共产品供应产生影响。就安全援助而言，稳定化阶段是从冲突向和平的过渡阶段，安全援助任务最为复杂，军事援助与民事支助需要相互配合、协同增效，对基于能力比较优势的分工合作要求较高。

从理论上讲，除和平时期外的安全援助都要求高度的国际合作，各援助方应主要依据“共同但有区别的责任”原则共同承担安全援助的成本。但在西方国家的具体实践中，无论是冲突管理还是稳定化阶段，国际安全援助的合作都极为罕见，甚至会出现激烈的供应竞争。例如，自2013年起至今，在萨赫勒地区安全援助的供应实践中，地缘政治关切往往主导安全援助的供应实践，公共产品属性遭到明显抑制。

当前，受国际社会广泛关注的萨赫勒地区，是狭义界定的由布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚、尼日尔等五个国家组成的“萨赫勒五国集团”(G5 Sahel)所覆盖的地理区域。自2011年利比亚战争以来，萨赫勒地区安全局势持续恶化，包括冲突、贫困、气候、治理等在内的诸多安全挑战复杂交织，使该地区形成典型的地区安全复合体。但萨赫勒地区并未陷入全面冲突，其安全挑战主要集中于“萨赫勒五国集团”成员相互的边境地区。这意味着，萨赫勒地区的安全援助事实上横跨冲突管理和稳定化两个阶段，对各援助方的分工合作需求非常高。尽管国际社会做出了重大努力(参见下表)，但各援助方并未形成协同努力，有时甚至相互竞争，与理论所揭示的合作需求形成鲜明对比。

^① 孟于群、杨署东：《国际公共产品供给：加总技术下的制度安排与全球治理》，第100页。

表 国际社会对萨赫勒地区的主要安全援助行动(2013—2023年)

| 行动名称 | 行为体 | 开始年份 | 军队规模 |
|------------------------------------|---------|------|-------|
| 联合国马里多层面综合稳定团(MINUSMA) | 联合国 | 2013 | 15900 |
| 萨赫勒五国集团联合部队(FC-G5S) | 萨赫勒五国集团 | 2017 | 5000 |
| 新月形沙丘行动(Operation Barkhane) | 法国 | 2014 | 4500 |
| 欧盟驻马里培训团(EUTM) | 欧盟 | 2013 | 580 |
| 欧盟萨赫勒能力建设马里特派团(EUCAP Sahel Mail) | 欧盟 | 2015 | 140 |
| 欧盟萨赫勒能力建设尼日尔特派团(EUCAP Sahel Niger) | 欧盟 | 2012 | 200 |
| “塔库巴”特遣部队(Takuba Task Force) | 欧盟 | 2020 | 500 |
| 欧盟驻尼日尔军事特派团(EUMPM-Niger) | 欧盟 | 2023 | \ |

资料来源:笔者根据资料汇编而成。参见“A Review of Major Regional Security Efforts in the Sahel,” *Africa Center for Strategic Studies*, March 4, 2019, <https://africacenter.org/spotlight/Review-Regional-Security-Efforts-Sahel/>, 2023-03-10。

基于传统历史联系和地缘战略利益,法国在萨赫勒地区的安全援助中发挥着主导性影响。从安全援助的成本逻辑角度看,这主要表现为两大特征:第一,法国几乎垄断对萨赫勒地区的军事性援助,并使其他军事援助努力或被边缘化,或自我疏离,或被抵制甚至抹黑。在2012年马里危机爆发后,法国第一时间介入并于2013年1月启动“薮猫行动”(Opération Serval),次年8月,以“新月形沙丘行动”取而代之。在2014—2022年间,“新月形沙丘行动”在马里、尼日尔、乍得等国部署的军队数量长期保持在5000人以上,成为法国自阿尔及利亚战争以来持续时间最长、驻军规模最大的海外军事行动。在“新月形沙丘行动”的失败日益显现后,法国主导设立了欧盟“塔库巴”特遣部队,试图缓解自身垄断地区军事援助所导致的消极影响。

法国垄断对萨赫勒地区的军事援助,产生了四个不利于供应合作或成本分摊的效果。其一,联合国马里稳定团难以取得实质性成效,并于2023年12月正式终止;^①其二,“萨赫勒五国集团”联合部队也主要因资助不足和内部协调不畅而成为配角;其三,美国设法避免为该地区提供直接军事援助。在法国战略失败前景日益明晰的背景下,美国于2022年提出《美国防止冲突和促进

^① “MINUSMA Fact Sheet,” MUNUSMA, <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>, 2024-06-10.

稳定战略》(U. S. Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability),并最终于2023年3月公布在西非沿海地区实施该战略的十年规划,旨在促进贝宁、科特迪瓦、加纳、几内亚、多哥等五个西非沿海国家的和平,防止暴力冲突和暴力极端主义。^① 由于西非沿海五国事实上是萨赫勒地区安全局势最直接的外溢地区,美国在法国失败越来越明显的背景下,仍仅在萨赫勒地区西部设置防火墙,既印证了法国主导萨赫勒地区安全援助的事实,也显示出美国避免与法国竞争的意图。这充分说明,在西方的安全援助供应实践中,公共产品属性事实上为地缘政治关切所压倒。最后,法国联合其他西方国家乃至国际组织,全力抵制和抹黑俄罗斯为非洲特别是为萨赫勒地区提供安全援助,进一步凸显了安全援助的地缘政治属性。

第二,法国允许欧盟及其他盟友在萨赫勒地区参与提供安全援助,但主要限制在民事支助方面,并由法国规划、欧盟落实,其核心目的是成本分摊而非主导权分享。2012年,欧盟通过《萨赫勒安全和发展战略》(Strategy for Security and Development in the Sahel),重点围绕安全部门改革特别是地区各国安全部队重建展开,迄今共启动四项任务,即2012年的欧盟萨赫勒能力建设尼日尔特派团,2013年的欧盟驻马里培训团,2014年的欧盟萨赫勒能力建设马里特派团,以及2023年的欧盟驻尼日尔军事特派团。2021年4月,欧盟又通过新的萨赫勒地区综合战略(Integrated Strategy in the Sahel),将重点更多地转移到治理上,特别是关注民间社会和地方当局意见,建立武装力量与普通公众信任,以及建立识别、监测和分析机制以减少军事行动对平民的伤害。^② 即使为“萨赫勒五国集团”联合部队提供资金支持,欧盟也主要通过法国主导的萨赫勒联盟(Sahel Coalition)与萨赫勒和平稳定新伙伴关系(New Partnership for the Peace and Stability in the Sahel)等渠道。^③ 总而言之,萨赫勒地区安全援助的供应结构展示出与理论完全不同的成本逻辑:法国在地缘政治关切支

^① “The U. S. Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability 10-Year Strategic Plan for Coastal West Africa,” U. S. Department of State, March 24, 2023. <https://www.state.gov/the-u-s-strategy-to-prevent-conflict-and-promote-stability-10-year-strategic-plan-for-coastal-west-africa/>, 2023-03-27.

^② Delina Goxho, “Unpacking the EU’s New Sahel Strategy,” EGMONT Institute, April 22, 2021, <https://www.egmontinstitute.be/unpacking-the-eus-new-sahel-strategy/>, 2022-03-30.

^③ Rina Bassit, “The G5 Sahel Joint Force: A Marriage of Security and Development,” *Ifriqiya*, Vol.4, No.13, 2019, pp. 1-6.

配下,不仅强烈反对类似俄罗斯的“对手”参与提供安全援助,也严格限制如美国、德国、英国及欧盟等盟友参与提供安全援助的具体内涵和覆盖范围。

四、西方安全援助的效用反思

尽管通过纳入民事支助和糅合军事—民事要素而明显放大了公共产品属性,西方安全援助的供应实践仍是以公共产品属性掩饰地缘政治关切。当追求地缘政治利益成为首要关切,西方安全援助改善受援方安全治理的效果便令人失望:因其首先致力于通过输出“自由和平论”(liberal peace)而塑造援助方与受援方关系模式乃至更大的地区格局,既导致供应合作被供应垄断甚至供应竞争所取代,也导致受援方内部主要围绕资源的相互竞争。当然,援助方和受援方的双重竞争也可能导致受援方缺乏维护公共产品的基本动力,进而削弱安全援助的安全治理改善效果。

第一,旨在塑造援助方与受援方关系模式的地缘政治关切,导致既有安全援助实践优先输出“自由和平论”,而非解决受援方治理不佳的深层根源。

“自由和平论”得以成为西方安全援助的主导理念甚至是指导理念,根本上源于两个逻辑:一是安全援助供应方例外论。西方安全援助的前提是受援方安全治理能力低下甚至缺失,使来自外部的安全援助变得必要甚至不可或缺,否则其国家混乱将无法控制。换句话说,安全援助成为受援方混乱局势得以控制或实现稳定的关键手段。^① 由此而来,安全援助方的理念、方法和政策等似乎拥有道德优越性,并滋生一种例外论逻辑或第三方特权(third party privilege)观念,因为安全援助对受援方而言属于拯救性手段,效果不佳的原因必定在于治理能力低下的受援方。^② 二是发展与安全互为因果论。面对冷战结束后全新的安全态势,联合国1992年《和平纲领》强调,预防性外交、建立和平与维持和平的目的是,“最为根本地,解决冲突的最深远根源即经济绝望、社

^① Mark R. Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, New York, Zed Books, 2001.

^② Meera Sabaratnam, “A Brief Intellectual History of International Conflict Management, 1990-2010,” in Susanna Campbell, et al., eds., *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding*, London: Zed Books, 2011, pp. 13-30.

会不公和政治压迫”。^① 这意味着，安全援助的根本目的是通过合理平衡的发展——安全关联(development-security nexus)举措或统筹发展与安全，推动受援方治理能力改善，实现持久稳定与和平。需要强调的是，发展与安全并不存在天然的优先次序，事实上，“没有发展便没有安全”与“没有安全便没有发展”本身便是一种循环论证。^② 这为西方安全化发展政策，输出“自由和平论”提供了便利。最终，在康德“永久和平论”和福山“历史终结论”的双重支撑下，“自由和平论”逐渐成为国际安全治理及至安全援助的主流理念。在安全援助成为西方控制或稳定脆弱国家混乱的关键手段的情况下，地缘政治关切而非冲突深层根源，成为安全援助的首要目的。

“自由和平论”强调，和平、民主与自由主义的结合就能实现持久和平与发展。^③ 但在现实中，以“自由和平论”为指南的西方安全援助如果不说是失败的，至少也是低效的。有美欧学者坦承，“自由和平论”并不能带来解放或转型，仅具有“提供低质量和平的可能”。^④ “自由和平论”低效甚至无效的原因主要在于三个方面：其一，发展与安全、治理部门的对立。尽管承认发展、安全与治理是相辅相成的，但“自由和平论”强调，冲突与动荡根本上是由于缺乏成熟的治理机制，因此，必须优先建立完善的政治制度。这事实上将发展与安全、治理相对立起来，进而是一种“治标不治本”的策略，不可能推动受援方的可持续和平与安全。更为重要的是，从资源生产与消耗角度看，安全和治理部门属于资源净消耗型，而发展部门则可实现资源的再生产。“自由和平论”优先安全与治理，尽管在短期内可依赖外部援助，但长期里仍需受援方自身的可持续发展支持，否则难以为继。其二，自由化与安全化的对立。当代世俗的西方社会基于两个相互冲突的原则而建立，即自由和安全；但在西方社会中，这一冲

① 联合国安理会：《和平纲领：预防性外交、建立和平与维持和平：秘书长按照1992年1月31日安全理事会首脑会议通过的声明提出的报告》，联合国A/47/277-S/24111，1992年6月17日，第4页。

② Ann M. Fitz-Gerald, “Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government,” *Policy Matters*, Vol.5, No.5, July 2004, pp. 7-8.

③ 有关自由和平论的讨论可参见 Jason Miklian, “The Past, Present and Future of the ‘Liberal Peace’,” *Strategic Analysis*, Vol.38, No.4, 2014, pp. 493-507; Roger Mac Ginty, “Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace,” *Cooperation and Conflict*, Vol.43, No.2, 2008, pp. 139-159; Oliver P. Richmond, “The Problem of Peace: Understanding the ‘Liberal Peace’,” *Conflict, Security & Development*, Vol.6, No.3, 2006, pp. 291-314.

④ Roger MacGinty and Oliver Richmond, “Myth or Reality: Opposing Views on the Liberal Peace and Post-war Reconstruction,” *Global Society*, Vol.21, No.4, 2007, pp. 491-496.

突的解决方法依赖于自治个体对其邻居、朋友乃至家庭成员的警觉并报告其潜在安全风险,而社会及政治制度会据此对安全风险加以控制从而保障社会和个体安全。但在饱受冲突困扰的安全援助受援方,冲突既导致个体自由受限,也导致报告系统崩溃,更导致预防和补救措施失效。由此而来,“自由和平论”认为,必须首先建立完善的政治制度,才能为个人自由和社会补救提供保障。但问题在于,建立完善的政治制度意味着反政府力量接受整编,但这极可能是冲突升级的诱因。^①其三,正式化与非正式化的对立。建立完善的政治制度还意味着社会机制的正式化;但安全援助受援方的基本特征是正式机制部分甚至完全失效,非正式机制占据主导地位。因此,正式机制的建设不仅可能刺激非正式机制的抵抗,更有可能诱发旨在钻漏洞的各种新的非正式机制的产生。^②这意味着,强调“善治”优先的“自由和平论”,极可能刺激受援方治理持续恶化。

第二,西方安全援助追求地缘政治利益的最大化目标,不仅激化援助方竞争,也诱发受援方竞争。

如前文所述,西方安全援助实践并不遵循公共产品理论所揭示的分工合作逻辑,而是尽可能垄断供应,凸显供应竞争。需要指出的是,既有公共产品理论提供了解决援助方竞争的理论方案,即单边匹配(unilateral matching)机制。单边匹配机制基于两个前提:一是既有公共产品供应方相互间缺乏分工合作,二是所有供应方的供应意愿存在互动关系。因此,为鼓励其他供应方积极参与公共产品供应,在不降低自身既有供应水平的情况下,特定供应方需承诺,如果其他供应方加大供应力度,自身也将为此匹配额外资源以推动公共产品供应总量的增长。例如,如果一个援助方宣布匹配率为0.1,就意味着在其他援助方提供1个单位公共产品时,前者将额外提供0.1个单位的公共产品作为匹配贡献。^③基于多方面原因,占主导地位的和新兴的援助方可能存在供应

① John Heathershaw, "Towards Better Theories of Peacebuilding: Beyond the Liberal Peace Debate," *Peacebuilding*, Vol.1, No.2, 2013, p. 279.

② William Reno, "Anti-Corruption Efforts in Liberia: Are They Aimed at the Right Targets?" *International Peacekeeping*, Vol.15, No.3, 2008, pp. 387-404; Jonathan Goodhand, "Corrupting or Consolidating the Peace? The Drugs Economy and Post-conflict Peacebuilding in Afghanistan," *International Peacekeeping*, Vol.15, No.3, 2008, pp. 405-423.

③ Joel M. Guttman, "A Non-Cournot Model of Voluntary Collective Action," *Economica*, Vol.54, No.213, 1987, pp. 1-19; Joel M. Guttman, "Understanding Collective Action: Matching Behavior," *The American Economic Review*, Vol.68, No.2, 1978, pp. 251-255.

意愿差异,由此事实上存在两类匹配机制:一是正向匹配,即占主导地位的援助方为鼓励新兴援助方而主动设置的匹配贡献率,其发挥效用的前提是占主导地位的援助方的既有公共产品贡献不会因提供匹配贡献而降低,也即匹配贡献属于额外贡献;二是反向匹配,即新兴援助方为刺激占主导地位的援助方而设置的匹配贡献,由于新兴援助方的既有贡献较少甚至为零,因此其匹配贡献往往不属于额外贡献。^① 尽管存在匹配机制,但在地缘政治关切占据主导地位的西方安全援助中,正向匹配往往并不存在;而反向匹配经常被西方视作新兴援助方的地缘竞争意图展示,从而加剧而非缓解供应竞争。

为更好地塑造与受援方关系,援助方可能以各种策略制造受援方的竞争。这在发展援助中最为典型地体现为通过非政府组织(NGOs)分发援助、绕过政府直接为当地脆弱群体提供援助等。由于安全援助的高政治属性,发展援助中通行的做法并不完全适用。迄今为止,安全援助诱发受援方内部竞争的主要策略是为新兴的临时性安全倡议(ad-hoc security initiatives, ASIs)提供安全援助。临时性安全倡议的兴起源于21世纪以来的两大发展:一是以2001年美国所倡导的“志愿者同盟”为代表的临时联盟的广泛兴起,其核心是避免传统军事同盟的僵化和道德困难;二是安全挑战从国际化和国内化向跨国化的发展,导致跨国边境地区往往成为冲突中心——形成所谓新的安全地区(new security region),^②并使既有的以国家为成员的各类组织难以有效应对。因此,聚焦跨境地区安全挑战并以多国的局部合作为特征的临时性安全倡议成为安全治理的关键载体。^③ 例如,非盟已经授权三个临时性安全倡议,作为跨境安全挑战的核心应对努力,即消灭圣灵抵抗军的地区合作倡议(RCI-LRA),打击博科圣地的多国联合特遣部队(Multinational Joint Task Force, MNJTF)及萨赫勒五国集团联合部队(Joint Force of the Group of Five for the Sahel, FC-G5S)。但临时性安全倡议的制度剥削效应,^④既凸显了联合国和相应地区乃至次地区组织的能力赤字,也凸显了临时安全倡议的监督困难,更加剧了各

^① Wolfgang Buchholz and Weifeng Liu, “Global Public Goods and Unilateral Matching Mechanisms,” *Journal of Public Economic Theory*, Vol.22, No.2, 2020, pp. 338-354.

^② 有关安全地区的讨论,可参见 Andreas Østhagen, “The Arctic Security Region: Misconceptions and Contradictions,” *Polar Geography*, Vol.44, No.2, 2021, pp. 3-6.

^③ 有关非洲跨境安全威胁的讨论,可参见张春:《化边缘为中心:非洲的跨境安全研究》,《国际政治研究》2022年第3期,第9—34页。

^④ John Karlsrud and Yf Reykers, “Ad hoc Coalitions and Institutional Exploitation in International Security: Towards a Typology,” *Third World Quarterly*, Vol.41, No.9, 2020, pp. 1518-1536.

受援方围绕援助资源的竞争,使安全治理日渐碎片化和协调困难。

第三,通过制造受援方内部分裂,西方安全援助还降低了受援方维护公共产品的意愿和能力。

无论是发展援助还是安全援助,都存在一种常见的现象,即特定公共产品在提供之初的确发挥了良好效果,但很快便可能退化至没有提供该公共产品之前的状态,甚至可能变得更为糟糕。在发展援助领域的典型是各种大型基础设施在交付使用后的初期成功、但因维护不佳而最终失败的案例,而在安全援助领域的典型是法国在2013年启动的“薮猫行动”成效明显,而其替代努力“新月形沙丘行动”却以失败告终。之所以出现这一公共产品维护失败现象,根本上源于公共产品理论所强调的集体行动困难。但既有公共产品理论更多强调的是诱导个体为公共产品作积极贡献的集体行动困难,对防止个体在公共产品供应之后的消极维护甚至破坏行为的集体行动困难却极少讨论。^①在非洲多国展开的案例研究发现,要使公共产品在提供后得到良好维护从而在更长时间内发挥效用,就必须将横向治理(Horizontal governance)与纵向治理(vertical governance)有机结合起来。其中,横向治理主要通过分散性的社会制裁网络使相应规范得以自觉遵守,而纵向治理则主要通过强制性的第三方监督机制贯彻落实相应规范。^②

在“自由和平论”主导下,西方安全援助优先纵向的强制性治理机制建设,严重忽视了横向的道德性或社会性治理机制的建设。受援方原本已经因为内部冲突而陷于分裂,安全援助所制造的受援方竞争却进一步加剧了这一分裂。由此而来,受援方内部至少存在三股消极力量:一是与政府对抗的群体,因其是安全援助针对对象而竭力反对甚至可能破坏安全援助;二是接受安全援助的群体中的不满群体,因其认为自身未获得应有份额而对维护安全援助、使其长期发挥效力不够积极,极端情况下甚至可能通过破坏安全援助而凸显自身重要性;三是接

^① 有关公共产品的双重集体行动困难的讨论可参见 Russell Hardin, *Collective Action*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982。

^② 相关讨论可参见 Ryan Sheely, “Maintaining Local Public Goods: Evidence from Rural Kenya,” *CID Working Paper*, No.273, Harvard University, November 2013; Edward Miguel and Mary K. Gugerty, “Ethnic Diversity, Social Sanctions, and Public Goods in Kenya,” *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No.11-12, 2005, pp. 2325-2368; James Habyarimana, et. al., “Why Does Ethnic Diversity Undermine Public Goods Provision?” *American Political Science Review*, Vol.101, No.4, 2007, pp. 709-725; Catherine Boone, *Political Topographies of the African State: Territorial Authority and Institutional Choice*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003。

受安全援助的群体中的满意群体，其维护安全援助的意愿最强，但也存在因援助依赖症而来的维护不积极倾向。由于缺乏道德性或社会性的横向治理机制，这些分裂的群体缺乏实现相互妥协的平台，难以形成共同维护安全援助公共产品效应的合力，最终可能是共同削弱甚至破坏安全援助的公共产品效应发挥。

余论：全球安全倡议的推进路径

在全球安全赤字持续增生甚至加重背景下，国际社会对作为公共产品的安全援助的呼吁正持续增长。在长期提供安全援助的基础上，中国政府于2018年正式使用“安全援助”术语，^①又于2022年提出全球安全倡议，旨在为缓解全球安全赤字贡献中国智慧和方案。在西方安全援助实践往往以其公共产品属性掩饰地缘政治关切的情况下，全球安全倡议将是安全援助公共产品属性得以全面回归的重要助力，为构建全球安全共同体做出中国贡献。

第一，全球安全倡议坚持“发展和平论”（developmental peace），致力于解决安全挑战的深层根源。如前所述，“自由和平论”强调将资源重点投入不具备再生产能力的安全和治理领域，刻意忽视对发展领域的投资。由于安全和治理消耗了受援方极为有限的资源中的绝大部分，导致发展领域投入严重不充分，受援方将长期陷入无法以自身资源促进自身发展、改善自身安全和治理的局面。换句话说，以“自由和平论”为指导的西方安全援助事实上是设法使受援方陷入援助依赖，并在更长期里使受援方被固定在欠发达、欠安全的状态中。相比之下，“发展和平论”以中国式现代化的成功经验为基础，始终坚持改革发展稳定的合理平衡，有利于冲突深层根源的解决。具体而言，中国式现代化坚持发展优先，实现改革发展稳定的良性循环：只要具备基本稳定的环境就必须大力推动发展；在发展实现资源再生产后，继续将主要资源投入发展，同时也可将一部分资源投入稳定和改革；由于资源实现了再生产，中国逐渐培育起可持续的造血能力，使“发展是解决一切问题的总钥匙”的逻辑得以真正实现。^②这样，全球安全倡议以“发展和平论”为指导，聚焦受援方安全治理能力

^① 中国国家主席习近平在2018年中非合作论坛北京峰会上宣布，中国将在共建“一带一路”、社会治安、联合国维和、打击海盗、反恐等领域推动实施50个安全援助项目。习近平：《携手共命运 同心促发展：在二〇一八年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话》，《人民日报》2018年9月4日，第2版。

^② 张春：《非洲可以借鉴中国的治国理政经验》，《现代国际关系》2018年第8期，第4—7页。

改善,可实现发展、安全和治理的合理平衡,并通过发展为改善安全和治理提供可持续的财政资源,有助于解决受援方实现可持续和平与安全。

第二,全球安全倡议促进安全援助的分工合作,推动全球安全共同体构建。其一,与既有安全援助将地缘政治关切置于优先地位进而诱发供应竞争、供应排斥不同,全球安全倡议秉持开放包容原则,欢迎和期待各方参与,共同丰富倡议内涵,积极探索开展新形式新领域合作。^①其二,尽管中国参与国际公共产品供应已有70余年历史,但在国际安全公共产品供应方面的经验仍不够丰富、贡献不够明显,全球安全倡议的推进有着明显的反向匹配意义,对促进既有安全援助方做出更大贡献、促进更为开放的态度等有着重大意义。其三,全球安全倡议并不寻求提供全球安全赤字的全面解决方案,而是以“六个坚持”为基础围绕重点领域推进,从而为消弭国际冲突根源、完善全球安全治理作出贡献,为国际社会注入更多稳定性和确定性。这意味着,全球安全倡议将以中国自身比较优势为基础,一方面通过聚焦相对不受重视但对受援方高度重要的发展—安全关联议题而发挥额外性功能,另一方面则为既有努力提供助力而发挥催化剂作用。

第三,全球安全倡议也注重与其他社会经济倡议相协作,促进受援方的可持续发展与安全。需要强调的是,随着百年未有之大变局的开启及其加速演进,中国已提出了一系列的倡议以应对持续加重的和平赤字、发展赤字、安全赤字和治理赤字。自2013年以来,中国已经围绕经济增长、社会发展、和平安全与文明进步提出了四大倡议,即“一带一路”倡议、全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议。这四大倡议基本实现了对国家发展核心领域的全覆盖,因此其协同增效将是中国帮助其他国家实现可持续发展与和平的关键。具体而言,四大倡议的协同增效主要涵盖两个方面:一是因聚焦领域不同而来的功能性协同增效,“一带一路”倡议的“大而优”市场工程建设,既需要全球发展倡议的“小而美”民心工程以赢得当地支持,也需要全球安全倡议的“稳而安”保障工程以确保安全推进,更需要全球文明倡议的“通而合”沟通工程以营造有利环境;二是因资源生产与消耗差异而来的财政性协同增效,“一带一路”倡议以正确义利观为指导实现互利共赢,可为资源净消耗型的全球发展倡议、全球安全倡议和全球文明倡议提供强大的财政支持,从而降低中国提供国际公共产品的成本负担,吸引更多援助方参与分工合作,贡献于受援方的可持续发展、安全与和平。

^① 《全球安全倡议概念文件》,外交部官网,2023年2月21日,https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202302/t20230221_11028322.shtml,2023-02-22。