

俄罗斯—非洲峰会助力俄罗斯重返非洲

袁 武

(中国社会科学院 西亚非洲研究所,北京 100007)

摘要:2019年10月24日,为期2天的俄罗斯—非洲峰会在俄罗斯索契落下帷幕。此次会议是俄罗斯与非洲国家历史上举行的首次峰会,引起了全球的广泛关注。本文回顾了冷战后俄罗斯与非洲关系的历史演变,认为俄非峰会并非是俄罗斯心血来潮的举措,而是俄罗斯近年来调整对非政策的必然结果。此次峰会展示了俄罗斯重返非洲的信心和决心,对于俄非关系的发展具有里程碑意义。当然由于各种因素影响,俄罗斯重返非洲并非一片坦途。

关键词:俄非峰会;俄罗斯;非洲;重返;关系

中图分类号:D814.1 文献标识码:A 文章编号:1006-723X(2019)12-0032-05

2019年10月24日,为期2天的首届俄罗斯—非洲峰会在俄罗斯索契落下帷幕。此次会议是俄罗斯与非洲国家历史上举行的首次峰会,规模庞大的非洲商界和民间代表团一同赴会,引起了全球的广泛关注。这似乎印证了2018年12月美国发布的对非新战略的担忧。2018年12月,美国总统特朗普批准了对非新战略。根据美国国家安全事务顾问约翰·博尔顿对美国非洲新战略的阐释,美国将着重在非洲应对来自中国与俄罗斯的竞争。从近年来俄罗斯与非洲关系的发展来看,俄非峰会并非是俄罗斯心血来潮的举措,而是俄罗斯近年来调整对非政策的必然结果。此次峰会展示了俄罗斯重返非洲的信心和决心。本文拟从冷战后俄罗斯与非洲关系演变的视角探讨俄非峰会的召开对双方关系未来发展的影响。

一、冷战结束后俄罗斯与非洲关系陷入低谷

提及俄罗斯与非洲的关系,外界很自然地会联想到苏联与美国在非洲的争霸。其实不然,俄罗斯与非洲之间的历史关系源远流长。早在中世纪的时候,俄罗斯东正教就与非洲正教之间来往密切;俄罗斯的穆斯林在伊斯兰圣地与非洲穆斯林之间也有联系。18世纪末,俄罗斯就在埃及开罗和亚历山大港设立了领事馆。1898年,俄罗

斯与埃及和南非建立了外交关系,并在摩洛哥丹吉尔设立了总领事馆。

十月革命之后,俄罗斯与非洲保持有限的联系。苏联主要利用共产国际加强对非洲进步人士进行培训。直到第二次世界大战之后,亚非国家迎来独立浪潮,苏联逐渐加强了与新独立非洲国家之间的关系。20世纪50年代末期,随着非洲国家独立运动兴起,苏联开始向非洲国家的反殖民主义、反帝国主义以及争取民族解放和国家独立的运动提供支持。1955年亚非万隆会议召开,苏联对万隆会议决议精神表示支持;20世纪80年代中期,苏联与非洲国家签署了上百个政治、经济、文化协定。据估计,超过25000名非洲留学生在苏联学习,数千名非洲革命者在苏联接受政治、军事培训。这其中包括安哥拉前总统多斯桑托斯、南非前总统祖马、莫桑比克前总统格布扎。此外,苏联还在非洲培训了200000名专家。苏联与非洲37个国家签署了经济技术援助协议,与42个国家签署了贸易协议。^[1]

当然,世人对于俄非关系的印象更多地停留在冷战时期苏联与美国在非洲的争夺。冷战时期,非洲作为欧洲的“柔软腹部”和侧翼,具有重要的战略地缘价值。1958年,苏联外交部建立一个专门负责非洲事务的机构,加快进入非洲的步伐,与新独立的非洲国家建立外交关系。苏联一

作者简介:袁武(1976—),男,江西抚州人,中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员,法学博士,主要从事非洲政治、中非关系、非洲冲突研究。

方面支持非洲反帝反殖和争取民族解放的事业,另一方面加紧了对非洲政治、军事和经济渗透。在20世纪70~80年代的冷战高峰时期,苏联与美国在非洲的争夺到了白热化阶段,双方在非洲大打“代理人”战争。在东非埃塞俄比亚和索马里,苏联支持的埃塞俄比亚与美国支持的索马里爆发3次武装冲突;安哥拉独立战争时期,美国和苏联分别支持安哥拉独立联盟(安盟)和安哥拉人民革命运动(安人运)。安人运和安盟在安哥拉独立后爆发冲突,安人运获胜,安盟退到边远地区,双方冲突遗毒到21世纪初。

冷战结束后,随着苏联的解体,俄罗斯在外交政策方面开始转向,放弃了与美国的争霸,并试图融入西方国际社会。在此背景下,俄罗斯开始收缩在非洲的存在,俄非关系也步入了低谷。1991年,俄罗斯总统叶利钦宣布全面中止对外援助政策,并要求非洲国家尽快偿还所欠债务。非洲国家对此大为不满,要求俄罗斯减免所欠苏联债务。1992年,俄罗斯关闭了9个非洲国家大使馆和3个领事馆;俄罗斯驻非洲国家的外交官也被削减,商务代表和文化中心也不断裁撤。与此同时,非洲国家也减少了派驻俄罗斯外交人员。1993年,俄罗斯颁布的《外交政策构想文件》中根据其对外俄罗斯的重要性,列了10个重要国家和地区,其中非洲排名第九,仅列在拉美地区之前。^[2]

二、20世纪90年代末俄罗斯逐步调整对非政策

冷战结束后,俄罗斯政治上全面采取西方民主制度,经济上实行“休克疗法”,外交上一再与西方妥协,试图融入西方社会。然而,西方国家却步步紧逼,北约组织不断东扩,直接威胁到俄罗斯的国家利益。被俄罗斯视为其天然势力范围的苏联加盟共和国、现独联体国家也不断遭到西方国家推行的“颜色革命”。20世纪90年代末,俄罗斯外交政策开始改弦易辙,开始其独立多边外交,非洲在俄罗斯外交政策中的作用得到重视。俄罗斯逐渐重视对非洲关系,并加强与非洲国家的经贸往来。

自20世纪90年代末开始,随着与西方国家关系陷入分歧,俄罗斯与非洲关系开始活跃。双方逐渐恢复高层往来。俄罗斯政府高级官员的言论中不断提及非洲在俄罗斯外交政策中的重要性,俄罗斯总统叶利钦、两任总理切尔诺梅尔

金和普里马科夫先后表达了重视非洲的言论。1999年5月,俄罗斯外长伊万诺夫在莫斯科“非洲日”活动上发表演讲,称非洲是“久经考验和可信赖的盟友,是世界事务的积极参与者”。2000年,俄罗斯颁布新一版《外交政策构想文件》,非洲地区的重要程度得到提升。俄罗斯在文件中用独立章节论述其对非洲政策。文件称俄罗斯乐见非洲冲突尽快平息,并希望加强与非洲统一组织(非洲联盟的前身)和其他地区组织的关系。

2000年5月,普京总统上台执政,延续了加强对非关系的政策。俄罗斯优先发展与非洲传统盟国的关系,如安哥拉、埃及、阿尔及利亚。俄罗斯再次与安哥拉建立亲密关系,时任俄罗斯副外长斯雷汀(Sredin)称俄罗斯与安哥拉关系正向战略合作伙伴关系迈进。2001年,阿尔及利亚、加蓬、几内亚、埃及、尼日利亚等国总统和埃塞俄比亚总理先后访问俄罗斯。俄罗斯也于21世纪初先后加入非洲行动计划和非洲新伙伴计划。2002年,60余名在非洲有经贸合作的俄罗斯商人成立了俄罗斯商务委员会。2008年,俄罗斯—南非商务论坛作为组织者加入俄罗斯博览会(Expo-Russia)。2006年9月,普京总统访问南非、埃及、阿尔及利亚和摩洛哥。这是俄罗斯领导人首次访问赤道以南非洲国家。双方高层官员亦往来频繁。2007年3月,俄罗斯外交部发表了《俄罗斯联邦外交政策综合看法》文件。该文件指出“发展与非洲传统友好国家关系的政策有利于俄罗斯利用非洲因素实现其国际利益并完成经济目标”。该文件提出俄罗斯应该积极参与解决非洲大陆冲突,减免非洲国家债务,致力于人力资本培训的开发,提供人道主义援助。

20世纪末俄罗斯调整对非关系也推动了双边经贸关系的活跃。2018年,俄罗斯与非洲贸易总额达到204亿美元;其中俄罗斯出口175亿美元,进口29亿美元。俄罗斯在非洲的主要贸易伙伴有阿尔及利亚、埃及、肯尼亚、科特迪瓦、摩洛哥、尼日利亚、塞内加尔、突尼斯和南非。与此同时俄罗斯对非洲投资也在不断增加。2003年至今,俄罗斯对非洲的投资总额达到470亿美元(其中包括对埃及的核电投资300亿美元)。^[3]

由于俄罗斯经济结构的原因,俄罗斯与非洲经贸、投资主要集中于能源、矿产资源和军火销售等领域。2015年6月,俄罗斯与突尼斯签署了修建核电站的谅解备忘录。2015年3月,乌干达

宣布俄罗斯全球资源公司获得 30 亿美元炼油厂的合同。该公司是俄罗斯最大的国有企业俄技公司的子公司。乌干达西部新发现油田对于发展该国经济将有极大的助益。意向中的炼油厂将形成每天 60000 桶的炼油和储存能力以及 205 公里的通往首都坎帕拉的输油管道。2018 年俄罗斯举办了第一届俄非能源圆桌会议; 2019 年 6 月初, 俄非商业对话在圣彼得堡国际经济论坛期间召开。俄技公司下属子公司俄罗斯国防企业俄罗斯国防出口总公司 2011 年向乌干达出售了 6 架苏霍伊战斗机, 合同金额 7.44 亿美元。

此外, 近年来, 俄罗斯也开始向其他领域拓展与非洲的经济合作, 例如农业与安全领域。近年来俄非在农业领域合作也越来越广泛。俄罗斯已成为埃及主要的小麦来源国, 并成功打入阿尔及利亚、利比亚和摩洛哥的小麦市场。2018 年, 原先主要从法国进口小麦的阿尔及利亚接受了第一批来自俄罗斯的小麦; 同年, 应俄罗斯的要求, 摩洛哥决定取消对俄征收小麦关税; 另外, 因俄罗斯长期受欧盟制裁, 非洲国家已代替欧洲成为俄罗斯人餐桌上蔬菜和水果的主要生产国。在非洲安全领域, 2008 年 9 月, 俄罗斯派出第一艘护卫舰前往非洲之角红海海域进行独立的反海盗行动, 并长期在该海域开展护航行动。除此之外, 俄罗斯为非洲国家提供了维和、军事培训和反恐等安全支持。俄罗斯同埃塞俄比亚、尼日利亚、津巴布韦等一直保持着紧密的军事合作。2018 年, 应一些非洲国家要求, 俄罗斯与 18 个非洲国家签署了军事合作协议, 帮助其应对恐怖主义威胁。同年, 俄罗斯还应邀派遣军事专家帮助中非共和国培训军队, 并捐赠武器帮助其应对叛乱武装。^{[4] (P56)}

三、俄罗斯加强对非关系的动因

20 世纪 90 年代末, 俄罗斯开始逐步调整对非政策, 非洲在俄罗斯外交中的地位逐步提升。虽然俄罗斯对非外交有尾随苏联之嫌, 但俄罗斯对非洲的兴趣已全然不同于受意识形态驱动的苏联。俄罗斯一直致力于恢复期全球大国的地位, 其重返非洲的目的更多的是与其他大国竞争对非洲的政治影响力以及非洲的能源、矿产以及市场。在政治方面, 随着俄罗斯与西方国家关系渐行渐远, 其需要广交“朋友”, 打破西方的封锁与孤立; 在经济方面, 俄罗斯与非洲加强联系主要通过 3 个核心经济目标来提升其目前和未来

的实力: 控制能源供应, 矿业与冶金的首要地位, 军事装备销售。

首先, 加强与非洲政治经济关系, 有利于提升俄罗斯的大国地位。俄罗斯总统普京上台之后, 其执政的目标是围绕着恢复俄罗斯的大国地位。俄罗斯的外交均是为此目标服务, 包括其对非关系的重视。非洲拥有 54 个国家, 占联合国成员国的 1/3, 是国际事务中一支重要的政治力量; 自 20 世纪 90 年代中期开始, 非洲经济开始了持续增长的过程, 拥有巨大的经济潜力。1995 ~ 1999 年, 撒哈拉以南非洲(不包括南非和尼日利亚)的经济增长率为 4.2%, 明显高于人口增长率; 这一增长趋势在 2000 年以后进一步加速。2001 ~ 2010 年, 撒哈拉以南非洲年均经济增速达到 5.28%, 是 20 世纪 80 年代和 90 年代的 2 倍以上, 人均 GDP 增速为 2.70%。尤其在 2000 ~ 2008 年, 非洲经济增速仅低于亚洲新兴经济体 (8.3%), 成为增长最快的地区之一。不仅如此, 非洲国家生活水平(以实际消费数据计算)的年增长率为 3.4% ~ 3.7%, 高于宏观经济的增速, 显示出非洲经济令人瞩目的成就。^{[5] (P9)} 俄罗斯的铜、镍、锌、锡、锑等储备有限, 核储备也将使用殆尽; 而非洲自然资源丰富, 包括俄罗斯储量稀少的钒、铬、钴, 世界能源供应将靠非洲来保证。俄罗斯众多公司认为, 非洲是资产尚未重新评估的最后一块大陆, 是“机会的海洋”。^{[6] (P16)}

其次, 通过控制非洲能源进而保证其在欧洲能源供应领域的主宰。俄罗斯与传统盟友、目前非洲第二大石油生产国安哥拉的能源合作非常成功。俄罗斯第二大石油公司卢克石油公司 (Lukoil) 在非洲非常活跃。俄罗斯能源巨头俄罗斯天然气工业公司 (Gazprom) 也在与尼日利亚协商铺设连接该国与阿尔及利亚的跨撒哈拉输油管道。

俄罗斯在推销核能源方面也取得了重大进展。2013 年 11 月末, 俄罗斯国有核能巨头国家原子能公司 (RosAtom) 在南非约翰内斯堡举办了“核能供应商论坛”。该公司发布报告称其正在与南非商讨建立 3 个核电站的计划。此外, 俄罗斯也有意与非洲国家加强铀矿开发合作以确保核产业的储备。2013 年年初, 俄罗斯国有的铀资源公司 (Atomredmetzoloto) 在坦桑尼亚中标了其在该国首个铀矿开发工程。

再次, 俄罗斯在非洲也在竞争有色金属矿业市场份额, 部分原因是提升国内产业和维持军工

优势。俄罗斯缺乏一些冶金业和制造业需要的战略性有色金属资源,如锰、铬、汞、钛、铝矾土等;而这些稀有金属在非洲都属于储量丰富的富矿。俄罗斯矿业巨头俄罗斯铝业公司、镍钨矿业公司、西伯利亚乌拉尔铝业、雷诺瓦集团公司等公司在非洲钛、铝矾土、锰以及其他资源开发领域比较活跃;俄罗斯钻石公司埃罗莎(ALROSA)在南非、纳米比亚、塞拉利昂和安哥拉非常活跃。在安哥拉,该公司据称控制了该国开采矿石的60%。

此外,维持在非洲军火销售市场的份额也是俄罗斯的目标之一。冷战时期由于苏联的军援和军事培训,苏式武器在非洲国家军警中拥有良好的口碑。俄罗斯在非洲销售了大量的军用和民用直升机,并已经与两个国家(南非和安哥拉)达成协议,在两国各建一个维修保养基地。俄罗斯对安哥拉军火销售协议总额10亿美元,包括运输直升机、坦克、火炮、枪械、弹药以及8架苏-30K战斗机。

简言之,俄罗斯在非洲的雄心不同于冷战时期的苏联,不再追求意识形态的胜利,而是追求政治影响力和经济利益。这有利于提升其全球能源超级大国的地位,拥有压倒欧洲的能源霸权。此外,俄罗斯还能利用非洲丰富的有色金属资源推动其冶金业和工业部门发展,并保证其军事工业产品的市场份额。非洲是一支重要的国际政治力量,自然资源丰富,市场潜力巨大。俄罗斯加强与非洲政经关系有利于俄罗斯增强国际影响力,实现经济发展目标。

四、俄非峰会将加速俄非关系发展

通过对冷战结束后俄非关系发展的回顾,我们可以发现俄非峰会是20世纪末以来俄罗斯调整对非关系的必然结果。特别是自2010年以来,俄罗斯与非洲国家的经贸、投资往来日益频繁。与其他新兴国家相比,俄罗斯算是迟到者。中国、印度先后与非洲国家举办了中非合作论坛和印非峰会,有力推动各自国家与非洲国家关系的深入发展。在此背景下,俄非峰会应运而生。就此而言,俄非峰会既吹响了俄罗斯重返非洲的号角,亦显示其重返非洲的决心。此外,俄罗斯重返非洲亦符合非洲国家的利益。俄罗斯加强与非洲国家关系既增加了非洲国家在国际事务中的砝码,也有利于平衡其他大国在非洲的实力。

(一) 俄非峰会为俄非合作建立制度性机制

2018年俄罗斯总统普京在出席南非约翰内

斯堡金砖峰会时倡议于翌年举办首届俄非峰会,得到非洲国家的积极响应。2019年10月23~24日,首届俄非峰会在俄罗斯黑海海滨城市索契召开。此次峰会由俄罗斯和非洲联盟轮值主席国埃及担任联合主席国,俄罗斯总统普京和埃及总统塞西共同主持。来自54个非洲国家的代表与会,其中有45个非洲国家的国家元首和政府首脑出席了此次峰会。俄非经济论坛亦同时召开,论坛的主题为“俄罗斯和非洲:释放合作潜力”。俄非峰会吸引了104个国家的逾6000名代表出席会议。

首届俄非峰会的一大亮点是发表了《最终宣言》文件。文件提出推动俄非在政治、安全、经济、文化、科技及人道主义领域进一步合作的一系列目标;为了推动俄非关系发展,俄罗斯和非洲国家将建立俄罗斯-非洲伙伴论坛(Russian-Africa Partnership Forum)机制,俄非峰会是这一机制的最高机构;俄非峰会将每三年举行一次,由俄罗斯和非洲轮流担任东道主;为了协调和发展俄罗斯与非洲国家的关系,在两届峰会之间,俄罗斯外交部长将每年定期与非洲联盟上任主席国、现任主席国和下任主席国外长开展政治对话。^[7]

俄非峰会的另一大亮点是贸易投资。一方面,俄罗斯力图用进出口信贷作为金融政策和手段,支持和鼓励俄非贸易发展。俄罗斯联邦储蓄银行(Sberbank)、俄罗斯出口中心、俄罗斯国家发展集团(VEB.RF)和宝聚资本投资公司(Gemcorp Capital LLP Investment Company)签署框架协议,协议共同出资3203亿卢布(约50亿美元)为俄非贸易提供进出口信贷支持。该框架协议决定建立一个信贷机制为外贸和日益增长的俄罗斯出口非洲大陆的商品提供金融支持;另一方面,经济、能源和安全合作成为本次峰会的主要议题,俄罗斯预期未来5年双边经贸额翻番。俄罗斯与非洲联盟代表签署了谅解备忘录,宣布免除非洲200亿美元债务;为期2天的峰会上,俄罗斯与非洲国家签署了总额8000亿卢布(约合125亿美元)的50余份协议。俄罗斯总统普京在发言中指出,过去5年来,俄非间贸易额增长一倍,超过200亿美元;非洲不断发展的一体化进程为俄非合作提供更多机会,双边贸易额在未来4到5年内有望翻番。

(二) 俄罗斯将加速重返非洲步伐,但仍面临诸多挑战

俄非峰会的举行将使俄罗斯对非政策上升

到国家战略的层面,为俄罗斯和非洲国家之间的政治、经济合作创建制度化机制,将有力推动俄非关系的全方位深入发展。在此之前,俄非关系虽经过多年调整,双方关系已经有了长足的发展,但是这种发展并没有提升到国家战略的高度。例如,俄罗斯总统访问撒哈拉以南非洲的次数屈指可数。一些外国政治评论人士甚至据此认为俄罗斯的利益主要在北非,在撒哈拉以南非洲并无特殊利益。此外,在首届俄非峰会之前,俄罗斯甚至没有金融政策支持俄罗斯商品出口非洲。因此,首届俄非峰会凸显了俄罗斯和非洲彼此之间的重要性,对于俄罗斯和非洲的关系发展将有里程碑的意义。

俄罗斯重返非洲可能造成大国在非洲竞争加剧,并不一定会造成大国在非洲的对抗。近年来俄罗斯与非洲关系的发展已经引起美国的警觉。2018年12月发布的美国对非新战略将中国、俄罗斯视为美国在非洲的主要竞争对手。然而,俄罗斯与苏联对非政策大相径庭,苏联与美国争夺非洲是出于意识形态和争霸的利益驱动,而俄罗斯更多的是受非洲在国际政治中的政治影响力和经济潜力驱动加强与非洲的关系。这与当前其他新兴国家发展对非洲关系并无二致。因此,俄罗斯吹响重返非洲的号角虽不一定导致大国在非洲的直接对抗,但会加剧大国在非洲的竞争。

俄非峰会有利于推动双方关系进一步深入发展,然而前景并非一片坦途。这其中主要有几个方面因素制约俄罗斯与非洲的关系的发展。

首先,俄罗斯经济结构相对单一,相对于其他竞争者并不具有明显优势。俄罗斯主要的经济优势在于能源、核电和军售。俄罗斯优势产业需要大量投资,俄罗斯和非洲国家不一定具备相应的经济实力。其次,近年来俄罗斯虽然与非洲经贸往来频繁,但2018年与非洲贸易额刚超过200亿美元,远远落后于其他新兴国家。这从一个方面可以理解为俄非关系潜力巨大,另一方面也说明俄罗斯对非关系远远落后于其他大国。俄罗斯在不利的局面下加强与非洲关系,成效仍需拭目以待。最后,以美国为首的西方国家的掣肘给俄非关系蒙上阴影。2018年12月美国发布的对非新战略明确将俄罗斯列为竞争对手。美国的掣肘可能会对俄非关系的发展带来不利的影响。

[参考文献]

- [1] Hakan Fidan & Bülent Aras. The Return of Russian – African Relations, Bilig, Winter/2010, Number 52, p52.
- [2] Hakan Fidan & Bülent Aras. The Return of Russian – African Relations, Bilig, Winter/2010, Number 52, p. p. 49 ~ 50.
- [3] Russia's Trade Turnover with Africa States up 17% in 2018, 3 September 2019 [EB/OL]. <https://nh-logistics.com/russias-trade-turnover-african-states-17-2018/>, 2019-10-11.
- [4] 张梦颖. 俄罗斯大踏步重返非洲[J]. 世界知识, 2019 (12).
- [5] 葛顺奇, 刘晨. 非洲经济增长和中非经贸合作前景[J]. 国际贸易, 2018 (8).
- [6] 徐国庆. 俄罗斯对非洲政策探析[J]. 西亚非洲, 2014 (2).
- [7] Outcomes of first Russia – Africa Summit [EB/OL]. <https://www.businessghana.com/site/news/Business/199277/Outcomes-of-first-Russia-E2%80%93Africa-Summit,2019-10-31>.

Russia – Africa Summit Promoting Russia to Return Africa

YUAN Wu

(Institute of West – Asian and African Studies, CASS, Beijing 100007, China)

Abstract: The 2 – day Russia – Africa Summit closed in Sochi, Russia on 24, October 2019. It's the first event happening in the history of Russia – Africa relations, which has attracted attention all over the world. Through reviewing the historical evolution of Russia – Africa relationship, the paper thinks that Russia – Africa Summit is more the result of Russia adjusting its policy toward Africa than random decision. It is a milestone in Russia – Africa relationship, which shows the confidence and resolution of Russia to return Africa. However, for some reasons, Russia's returning to Africa will meet with some difficulties.

Key words: Russia – Africa summit; Russia; return; Africa; relation

(责任编辑: 李 官)