



2019 北京国际模拟联合国大会  
Beijing International Model United Nations 2019

# 背景文件

联合国建设和平委员会

马里和平建设进程

---

青年携手 大道同行  
Young Partners for a Bright Future

---

# 目录

欢迎辞 .....	3
委员会及议题介绍.....	4
一、联合国建设和平委员会 .....	4
(一) 职能及机构设置 .....	4
(二) 对委员会职能的理解 .....	5
二、与其他委员会的关系 .....	6
三、议题介绍 .....	6
马里 2012 年危机概况 .....	8
一、内战爆发 .....	8
二、外部介入 .....	8
三、持续动荡 .....	8
议题分析 .....	10
一、分析概述 .....	10
二、民族因素 .....	11
(一) 民族构成概况与历史 .....	11
(二) 以往的民族冲突及其解决 .....	12
(三) 冲突分析以及相关方的诉求 .....	13
三、政治因素 .....	14
(一) 国家政治结构概述 .....	14
(二) 政治体系运行特点 .....	15
(三) 总结 .....	16
四、经济及发展因素 .....	17
(一) 马里经济现状 .....	17
(二) 各国经济援助 .....	19
五、恐怖主义因素 .....	20
(一) 恐怖主义、极端主义的辨析与关联 .....	20
(二) 马里境内的“恐怖主义组织”与极端主义宗教势力 .....	21
(三) 国际举措 .....	21
(四) 问题与挑战 .....	22
需要思考的问题 .....	23

# 欢迎辞

尊敬的各位代表：

你们好！

欢迎参加 2019 北京国际模拟联合国大会，感谢你们选择了建设和平委员会。希望你们能在这里收获一份对于“建设和平”的新体验。

时间的车轮滚滚向前，新世纪在和平与发展的主题中拉开帷幕。经历过了冷战对峙的磨难，世界人民对“和平”的渴望达到了前所未有的高度。然而恐怖主义对国际社会发起的一系列挑战给全世界人民的生活蒙上了一层深深的阴影，地区安全越来越受到人们的关注。放眼世界，许多地区的武装冲突在维和行动结束后因未能采取有效的措施巩固“和平成果”而再次陷入冲突，解决地区战后重建与持续发展这一双重难题的重担便交在了联合国的手中。伴随着国家和人民对持久和平的追求，联合国的和平行动步入了一个新的阶段：建设和平。建设和平委员会也随之应运而生。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯曾道：“建设和平、保持和平这项工作，不仅需要在冲突爆发后开展，而且需要在冲突爆发前很长时间里，以预防冲突、消除根源的形式开展。”在本次会议中，我们将目光投向位于非洲西部的马里地区，与各位代表一同拨开笼罩马里上空已久的阴霾。

自 2012 年以来，马里便陷入了一场自独立以来最严重的政治危机，国家的统一和领土完整及其作为一个多族裔、政教分立的民主国家的传统面临威胁。南部的一场军事政变成为了北部少数民族武装新一轮武装反政府活动的导火索。持续的乱局也使本就藏匿在马里的恐怖组织和宗教极端组织人员提供了活动机会。一时间，马里政局动荡，恐怖袭击频发。此后，尽管马里政府借助联合国以及国际多方力量暂时稳定了局势，少数民族武装与马里政府的矛盾也有所缓解，国家逐渐进入过渡期。但马里国内的结构性问题尚未解决，反政府武装造成的安全危害也无法在短期内彻底根除。种种遗留问题都将成为影响马里地区安全与安全的隐患。目前，该地区仍然危机四伏，如若不能探索一条不同于以往的地区重建道路，马里将极有可能重蹈覆辙。

如何在确保地区稳定的同时兼顾重建与发展？如何协调各个行为体使其共处合作？如何促进资源得到充分利用？这些问题的答案将关乎能否建设一个和平、稳定、发展的马里。甘地在《论非暴力》中曾说：“我相信这句话是不朽的真理：由剑得到的亦将因剑而失去。”一切通过武力而获得的胜利都是无法持久的，真正持久的胜利是和平。为使马里能够尽快重建并实现和平稳定发展，我们将这一议题呈现在建设和平委员会，意图从多个角度审视马里建设和平进程，通过战略协调共同促进该地区的和平建设。拯救马里的重担已落在了各位代表的肩上，你们的每一个决定都将左右马里的未来。愿各位代表能够准确把握国家立场，审慎决策，在建设和平的道路崎岖前行，共克时艰。

2019 北京国际模拟联合国大会  
联合国建设和平委员会主席团

# 委员会及议题介绍

## 一、联合国建设和平委员会

### (一) 职能及机构设置

联合国建设和平委员会是为受冲突影响国家的和平事业提供支持的政府间咨询机构，是国际社会在执行广泛和平议程中的重要能力补充。建设和平委员会有 31 个成员国，由大会、安全理事会和经济及社会理事会选举产生。除去由选举产生的成员国外，该委员会还吸纳了向联合国系统提供财政捐助多的五国和在联合国框架下派遣维和部队人数最多的五个国家。

赋予建设和平委员会各项职能的是联合国大会和安全理事会在 2005 年 12 月 20 日通过的关于授权设立建设和平委员会的 A/RES/60/180 号决议和 S/RES/1645(2005) 号决议。这两份决议明确了本委员会的三项核心任务：调动所有相关的行为体，协力筹集资源，就冲突后建设和平及复原工作提供咨询意见和提出综合战略；集中关注冲突后复原所必需的重建和体制建设工作，支持制定综合战略，为可持续发展奠定基础；提供建议和信息，改善联合国内外各相关行为体之间的协调，订立最佳做法，协助确保为早期复原活动筹措预估的资金，使国际社会长期关注冲突后复原问题。

2015 年，联合国大会与安全理事会分别在第 A/RES/70/262 号和第 S/RES/2282(2016) 号决议中强调，建设和平委员会在此方面必须履行以下职能：促进国际社会持续关注保持和平问题，并在获得受冲突影响国家同意后为其提供政治配合和宣传；采用综合和协调一致的战略方法来开展建设和平工作，注意到安全、发展和人权密切相关，相辅相成；通过分享有关建设和平需求和优先事项的咨询意见，根据联合国主要机关和相关实体各自的职能和责任，在它们之间起搭桥作用；起平台作用，把联合国系统内外的所有相关行为体，包括会员国、国家当局、联合国特派团和国家工作队、国际、区域和次区域组织、国际金融机构、民间社会、妇女组织和青年组织召集在一起，亦可视情召集私人部门和人权机构，以便为其提供建议和信息，改善它们之间的协作，制定和分享建设和平、包括机构建设方面的良好做法，并确保建设和平有可预测的资金来源。

从以上决议的授权可以看到，建设和平委员会的工作更多着眼于战后重建，并从这一角度出发确保持续的和平，它和与该委员会同时建立的联合国建设和平基金（PBF）和联合国建设和平支助办公室（PBSO）一道，共同构成了联合国建设和平框架的一部分。联合国建设和平基金旨在当国家在冲突结束后无法从其他筹资渠道获得足够的资金与资源支持时，对局势采取直接相关的干预措施，以支持其建设和平进程。它侧重于在建设和平进程的最初阶段提供服务，然后组织捐助者会议，并建立国家特定的多捐助方信托基金等筹资机制。

联合国建设和平基金（PBF）迄今为止已获得 4 亿美元，并为 22 个国家的 193 个项目提供资金。这些项目涉及领域广泛，如支持国家和平对话，促进地区和解，加强法治，改革安全部门，支持解除武装，复员和重返社会，为地区企业提供经济支持和解决青年失业问题。

在建设和平支助办公室的支持下，该基金由主管建设和平支助助理秘书长代表联合国秘书长进行管理。开发计划署多伙伴信托基金办公室（MPTF 办公室）是该基金管理员。在资金来源方面，基金依靠会员国、组织和个人的自愿捐款。该基金的准则于 2009 年进行了修订，以确保其能够满足实际需求并改善冲突后国家人民的生活。

## （二）对委员会职能的理解

要理解建设和平委员会的职能，首先需要了解它的设立背景。冷战结束后，联合国所面对的主要冲突类型由国家间冲突转向国家与非国家行为体之间的冲突和不同非国家行为体之间的冲突。据统计“1992 年世界上发生的三十起重大地区冲突中，只有一起是国与国之间的冲突。全世界由单一民族构成的国家仅占全部国家数的 10%，绝大多数是多民族国家。在一些国家，历史遗留的跨国界民族问题、宗教问题与边界争端结合，构成一个又一个难解的症结。冷战时期，由于大国的和影响力意识形态集团的作用，这些争端大部分被掩盖。这些被长期压制的能量又随着冷战结构的解体得到了释放。”这对于以安理会为核心的联合国维和框架提出了新的挑战。

这种挑战在多个方面均有所体现。首先，传统的安理会维和行动遵循不干涉内政的原则，其主要维和手段在一些情况下并不能有效应对相关国家深刻的民族矛盾和宗教冲突。其次，安理会不能有效禁止地区大国对冲突地区的某一派系提供支持。此外，维和经费的严重不足也是制约安理会充分运用维和手段的因素之一。维护国内和平远比监督两国停火开支大得多。以布隆迪一国为例，在其战后选举时联合国为保障选举安全就付出了 5000 万美元的经费。经费不足间接导致受调解国的秩序难以保持长期稳定，约半数经过安理会调解冲突的国家在 5 年内又再度陷入武装冲突。

建设和平委员会在这一背景下产生，目的就是在尊重联合国基本原则的同时，解决传统联合国维和机制的不足。因此委员会的职能将通过四个方面来实现：

一. 建设和平委员会应该在宏观上对国家重建进行战略规划，包括政治制度、法制建设、经济等方面。委员会将根据各国具体情况，通过与受援国、联合国秘书处与联合国机构协调，做出有利于巩固和平的连贯性决策。然后以其政府间咨询机构的身份向受援国提出建议。

二. 建设和平委员会起到信息交流的平台作用。其有责任向联合国系统、建设和平行行动捐助者、部队派遣国、国际金融机构、特定国家当局以及其他相关活动参与者提供信息，以便提高建设和平行行动的效率。受援国通常需在委员会报告本国重建进程、遇到的问题 and 急需帮助的领域。各援助也可通过此平台分享本国的援助进程及工作经验。

三. 为建设和平筹集资金和资源是委员会职能的另一个重要方面。这一工作主要配合建设和平基金完成。值得一提的是，国家重建的资金并不一定都要通过基金会募捐的形式筹集，重建工作需要的资金大多是以接受投资的形式取得。在这一方式下，如何保障各国资本有效且安全地投入到受援国的重建工作中，就成为委员会的一项重要任务。

四. 建设和平委员会是后续行动的支助者。在和平初步得到实现之后，建设和平委员会的工作重心就需要转移到后续的保障性工作。这些工作包括但不限于复员、解除武装、重返社会和专业培训等。

## 二、与其他委员会的关系

联合国大会和安理会于 2005 年 12 月 20 日分别通过第 60/180 号<sup>1</sup>和第 1645 (2005) 号决议，授权建立建设和平委员会<sup>1</sup>。并于 2015 年分别通过第 70/262 号<sup>2</sup>和第 2282(2016) 号决议，进行联合国建设和平架构审查。根据以上决议，建设和平委员会履行政府间咨询机构的职能，与大会和安理会有直接汇报关系，并且与多机构存在工作关系：

1. 建设和平委员会的“常设机构”<sup>2</sup>的组成来源于多个机构，其中包括：

(a) 根据安全理事会决定的规则和程序选出的安理会七个成员，包括常任理事国在内；

(b) 根据经济及社会理事会决定的规则和程序从区域集团选举的经社理事会七个成员；

(c) 秘书长根据统计数据选出的向联合国各特派团派遣军事人员和警察人数最多的 5 名成员和向联合国预算以及志愿向联合国各类基金、方案和机构，包括向常设建设和平基金捐款最多的 5 个成员；

(d) 根据大会决定的规则和程序另外选举七个成员；

2. 建设和平委员会在其履行职能的过程中，为多个机构提供咨询意见：

(a) 对安全理事会正在积极处理的列于其议程的冲突后局势，尤其是在当地已有或正在部署一个已获联合国授权的维持和平特派团时，鉴于安理会根据《宪章》负有维护国际和平与安全的主要责任，安全理事会要求向其提供咨询意见；

(b) 对于安全理事会未予处理的即将陷入或再度陷入冲突的特殊局势，经济及社会理事会或大会可征得处于这种局势的会员国同意，根据《宪章》第十二条要求和建设委员会向其提供咨询意见；

(c) 秘书长要求提供咨询意见；

3. 在建设和平委员会的工作进程方面，委员会应向大会提交年度报告，且大会应每年举行一次辩论，审议这份报告<sup>3</sup>；

在这里我们重申，除上述提到的联合国机构外，联合国建设和平委员会还与会员国、国家当局、联合国特派团和国家工作队、国际、区域和次区域组织、国际金融机构、民间社会、妇女团体、青年组织、（在必要时）私营部门和国家人权机构等相关行为体之间存在密切关系<sup>4</sup>。

## 三、议题介绍

当今世界面临着“发展、和平与安全、人权”三大主题。“和平与安全”作为其中之一，战后世界人民的永恒追求。为了保障人民的安定生活、社会的持续发展，联合国以“维持世界和平与安全”为宗旨，致力于在世界范围内协调国家关系、解决冲突，维护和平。而随着国际形势的不断变化，冲突发生国在冲突解决后又出现了新问题——约半数国家在维和行动

1 外交部官网，《建设和平委员会》，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/lhg\\_681966/jbqk\\_681968/t575974.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_681966/jbqk_681968/t575974.shtml)，2019 年 1 月更新，2019 年 2 月登录；

2 编者注：亦即“组织委员会”（organizational committee）；

3 联合国大会第 60/180 号决议，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/180](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/180)

4 联合国大会第 70/262 号决议，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/262](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/262)

结束五年内再次陷入冲突，“建设和平”由此迫在眉睫。“建设和平”即在冲突平息与解决后，通过加强国家冲突管理的能力，帮助各国和各地区从战争向和平过渡并降低其继续陷入冲突的风险，以期能将地区的和平现状加以巩固，并在被战争破坏的社会中建设持久和平，为可持续和平与发展奠定基础。<sup>5</sup>“建设和平委员会”则作为专门的体制化机制，将特定局势中的各方聚集在同一平台上，更好地预测并应对因国际局势变化而带来的建设和平过程中的问题与挑战，支持冲突后国家的和平进程。

在世界众多的冲突地区中，马里地区对“建设和平”的需求十分迫切。长期以来，马里境内活跃着多支部族武装，其中北部地区图阿雷格族武装更是以反对政府的立场著称，成立了阿扎瓦德民族解放运动。此外，各类恐怖组织或宗教极端组织也以马里作为其主要活动地点之一。2012年3月，因不满政府军在与寻求马里北部独立的分离主义武装组织作战中失利，马里部分军人在首都发动军事政变，这为马里民族分裂势力、恐怖主义势力和极端宗教势力的进一步渗透提供了机会。自政变发起后，阿扎瓦德民族解放运动联合伊斯兰反政府武装击溃马里政府军，在北部成立了名为“阿扎瓦德”的国家。随后，该运动与伊斯兰反政府团体的联盟破裂，伊斯兰团体遂将其逐出北部的主要城镇<sup>6</sup>。此后，恐怖势力和宗教极端势力在这些地区进一步扩大。面对国家分裂的现状与动荡不安的国内政局。在马里政府与西非共同体的请求下，联合国及多个国际行为体介入马里危机，派出武装部队协助马里政府军同反政府武装作战，收复马里北部的重要城市。此次维和行动极大地改善了马里的安全状况，局势趋于稳定。此后，尽管部分地区仍间歇性爆发小规模冲突，马里整体进入了过渡期，国家统一得到恢复，绝大多数派别均有意通过对话寻求马里民族和解。

从短期局势看，马里危机的始作俑者是马里北部的少数民族武装与恐怖组织和宗教极端组织。三者的联合促成了一系列反政府运动。但从源头上看，马里长期的结构性问题是危机爆发的根源。这些问题如：经济基础薄弱；政治体制脆弱；政府治理失当，社会凝聚力差。北部人民深感遭受中央政府忽视、被边缘化和不公对待所导致的种族矛盾以及环境恶化、气候变化等诸多因素也是导致这些结构性问题的原因<sup>7</sup>。因此，尽管情况趋于稳定，但马里政府仍然面临着民族分裂势力、恐怖主义势力、地区紧张局势以及地缘影响等多重现实威胁<sup>8</sup>，特别是由恐怖主义和宗教极端组织制造的袭击事件在马里仍时有发生，这生动地反映着马里和平建设进程的困难局面。

在本次会议中，希望各位代表能够认真考虑马里目前所面临问题的多重性和复杂性，树立全局观念、立足整体，兼顾多方利益和诉求；在建设和平委员会这一平台上，采用全新的视角审视冲突后地区重建这一传统议题，利用其职能履行和工作运行的特殊性，探寻引发冲突的根源并尽最大努力予以解决。政治稳定是马里地区建设和平的前提和保证，希望代表们能够着重关注马里建设和平进程中的政治安全，即政治因素、民族因素以及恐怖主义和宗教极端主义因素，而更为深入的经济建设部分，代表可在有余力的境况下进行深入讨论。

---

5 陈劲、黄江：《创新、和平与发展：和平创新研究初探》，《学习与探索》，2017年12期，第106页

6 《透视马里危机》，联合国新闻，<https://news.un.org/zh/audio/2013/04/302922>，2013年4月26日

7 联合国大会第70/262号决议，[http://www.un.org/zh/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/262](http://www.un.org/zh/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/262)

8 王晓静：《马里维和行动浅析》，《国际研究参考》，2014年第8期，第21页

# 马里 2012 年危机概况

## 一、内战爆发

2012 年 1 月中旬，“阿扎瓦德民族解放运动”与包括“伊斯兰捍卫者组织”、“伊斯兰马格里布基地组织”和“争取西非唯一性与圣战运动”在内的伊斯兰武装团体一道，联合马里武装部队的逃兵，对该国北部的政府军发动了一系列袭击。与此同时，数以百计参加了 2011 年利比亚内战、效力于卡扎菲政权的图阿格雷族战斗人员回国后成为了反政府武装的主力。他们作战经验丰富，装备大量利比亚流失的武器，战斗力远超政府军。这些装备精良的战斗人员的出现大大助长了图阿格雷的叛乱之势。

3 月 22 日，军人阿马杜·萨诺戈上尉带领士兵发动政变，推翻了杜尔政权，宣布中止宪法、解散马里国家机构，成立“民主复兴和促进国家重建全国委员会”。同时，萨诺戈强调，政变的原因是马里政府指挥部队不力，无法击退反政府武装。

政变加速了北部政治秩序的崩溃，这使得阿扎瓦德民族解放运动能够轻易打垮基达尔、加奥和廷巴克图等地区的政府军。该团体于同年 4 月 6 日宣布成立独立的阿扎瓦德国。此后不久，北部武装团体之间围绕意识形态和行动策略问题产生不和。11 月 18 日，“伊斯兰捍卫者”组织和“争取西非唯一性与圣战运动”将阿扎瓦德民族解放运动逐出加奥、廷巴克图和基达尔地区的主要城镇。

在马里内战期间，包括伊斯兰马格里布基地组织在内的多个极端宗教组织和恐怖势力趁机渗透了马里北部的基达尔、加奥以及廷巴克图三个大区。

## 二、外部介入

反叛武装逐渐南下，并于 2013 年 1 月 10 日攻入马里南北通道之要塞——贡达姆 (Goundam)。随后，马里政府向法国寻求援助。

次日，法军应马里政府请求，出兵援助政府军。除快速反应部队外，法方还出动了战机，协助政府军击退反政府武装，重夺贡达姆。随后，法方又出动地面部队，协助马里政府军先后收复加奥、廷巴克图和基达尔等北部重镇，并将反政府武装人员赶入阿盖洛克 (Aguelhok) 和泰萨利特 (Tessalit) 地区。

除法国外，西非国家经济共同体 (ECOWAS) 也派遣部队支援马里政府，尼日尔、尼日利亚、多哥和贝宁等多国亦出兵协助。另外，美国、意大利、英国、荷兰、西班牙、阿联酋等国提供运输机或直升机，协助法方和其他非洲国家向马里运送部队和物资。

## 三、持续动荡

2013 年 4 月，联合国安理会通过 2100 号决议<sup>9</sup>，决定设立马里多层次综合稳定团（马里稳定团），将此前部署的由非洲主导的国际支助团移交给马里稳定团。马里稳定团主要工作是支持马里政治进程并执行一系列安全任务。除此之外，联合国安理会还于 2012 年通过

<sup>9</sup> 参见：联合国安全理事会第 2100 (2013) 号决议，S/RES/2100(2013), 2013 年 4 月 25 日；



了 2085 号决议，于 2017 年通过了 2374 号决议<sup>10</sup>，决定授权向马里派遣为期一年的“非洲领导的驻马里国际支持特派团（AFISMA）”，同时设立了马里问题制裁机制。

2014 年 5 月，马政府同北方武装在阿尔及尔展开和平谈判。在国际调解方的共同努力下，经过多轮谈判，马里政府与包括“阿扎瓦德民族解放运动”在内的 3 支主要反政府武装签署了《和平与和解协议》。

尽管马里政局趋于稳定，但原定于 2016 年 6 月完成的协议内目标在落实方面仍然收效甚微<sup>11</sup>。与此同时，由宗教极端组织制造的袭击事件时有发生，袭击对象包括联合国维和人员和普通外国人士。总而言之，如今马里北方的安全形势依然严峻，民族冲突还在继续，恐怖组织活动日趋频繁，马里局势依旧处于动荡之中。

---

10 参见：联合国安全理事会第 2085（2012）号决议，S/RES/2085(2012)，2012 年 12 月 20 日；联合国安全理事会第 2374（2017）号决议，S/RES/2374(2018)，2017 年 9 月 5 日；

11 Central Intelligence Agency: The World Factbook-Mali, <https://www.cia.gov/librarypublications/the-world-factbook/geos/ml.html>, page last updated on December 18,2018.

# 议题分析

## 一、分析概述

马里建设和平进程举步维艰，主要原因在于马里地区情况复杂，矛盾多样，而各矛盾之间既有主次之分，又存在着相关性。矛盾的处理必将涉及多方利益和诉求，情况错综复杂，不可一概而论。

二战后，非洲掀起了民族独立浪潮，然而殖民地宗主国未考虑到非洲殖民地民族分布界线的问题，导致作为一个独立族群的图阿雷格人被迫被分割到不同的国家，成为不同国家整合和同化的对象，长期处于被边缘化的状态。<sup>12</sup>同时，马里政府也未能针对人口问题管理上的多样性，建立一种能够理性对待差异和充分满足民族多元化需求的经济政治模式<sup>13</sup>，导致北方地区包括图阿雷格族在内的族群的自治诉求未能得到关注。由于种族、文化差异和民族利益诉求得不到解决导致的长期以来的南北矛盾愈演愈烈，图阿雷格人与政府间的冲突持续爆发。尽管近年来马里政府也在不断寻求民族和解，但马里政府仍未解决最根本的民族诉求问题，这一矛盾必将成为影响马里未来和平与稳定的隐患。故民族问题依旧是马里地区建设和平进程的主要矛盾之一，而如何满足各马里人民多元化的需求将成为代表们的讨论重点。

马里局势动荡多年，乱局迟迟未能平息的另一主要矛盾在于其脆弱的政治体制以及无法形成稳定、强有力并被各方接受的政府机构。政府施政不力，马里南北方人民的政治权利未能得到平等有效的保障，无法实现真正的“民主”；政府仅与反叛武装联盟进行对话谈判以寻求民族和解，而未能着重关注其背后的各部族乃至民族的利益诉求，使得和平协定落实困难。政府的不作为、任人唯亲和腐败为反政府武装组织等提供了可乘之机，导致马里北部地区安全环境存在着很大程度的不可预测性。政府军队战斗力薄弱，内部矛盾重重，使得其能否在外力撤出后继续维持国内和平被打上问号。马里地区目前仍有着诸多严峻的挑战，战后重建道路曲折艰难。而这一系列的问题都需要稳定的政治体制和强有力的施政主体通过规划予以解决。因此，推进马里的政治进程必将是建设和平进程中的重要任务。

作为曾经的法国殖民地，马里曾长期遭受法国的殖民统治和掠夺，是世界上最不发达的国家之一，其薄弱的经济基础阻碍了国家经济社会的发展和人民生活水平的提高。南北方的经济发展和社会资源分配不均更是加剧了南北矛盾的激化和南北方的分裂倾向。在建设和平进程中，经济发展与政治稳定相辅相成，后者是前者的前提和保障<sup>14</sup>。针对马里地区的实际状况，政治和安全危机是影响国家经济发展的主要、直接因素。经济与发展因素则作为建设和平进程中的次要矛盾，建议在民族问题与政治问题解决后进行讨论。

在马里建设和平进程中，还存在一个与多个矛盾存在相关性的因素，即马里地区的恐怖主义和极端宗教主义。从地缘政治角度看，主要居住着图阿雷格等阿拉伯少数民族的马里北部是非洲萨赫勒地区的腹地，地理因素导致的极高的管理成本使得这一地区成为西北非地区各种跨国恐怖势力和宗教极端组织异常活跃的地带。马里北部少数民族武装与恐怖势力和极端宗教组织相同的“反政府”诉求为其进一步渗透马里提供了机会。马里脆弱的政治体制、

12 汪二款：《图阿雷格人“独立建国”问题的缘起、演进历程及影响研究》，云南大学，2015年5月1日 硕士论文，第1页

13 李飞：《马里北部的危机根源》，青年科学：教师版，2013, 34(6).

14 王涛：《解读马里安全危机》，现代军事，2013(11):20-23，第23页

施政不力的政府和孱弱的政府军在联合国等国际多行为体的支持下仍无法应对在马里盘踞已久的恐怖势力。薄弱的经济基础、贫困的经济发展状况不利于社会稳定，造成人民对国家的不信任，加之各地的种族和宗教信仰的差异，极易引发冲突，恐怖组织和宗教极端组织趁机作乱，导致国家动荡，乱局不止。可见，马里恐怖主义和极端宗教主义的活跃与马里地区民族、政治和经济问题均存在相关性，是多种因素共同作用的结果。在处理马里地区恐怖主义和极端宗教主义的问题上需要灵活协调、运用与之相关的各种因素，以求一种兼顾各方发展利益的、具体可行的处理方案。

在下面的具体分析中，主席团将“以马里建设和平进程中存在的民族因素和政治因素作为主要矛盾，经济因素作为次要矛盾，恐怖主义和宗教极端主义因素作为前三者共同作用的结果”这一思路进行阐述。希望各位代表能掌握诸多要素之间的联系，为马里的重建与发展提供崭新的思路和更加深入的思考。

## 二、民族因素

### （一）民族构成概况与历史

马里是个多民族国家，共有 23 个民族。其中人口在 10 万人以上的有：班巴拉 (Bambara)，约占总人口的 34%；颇尔 (Peul)，约占总人口的 11%；塞努福 (Senoufo)，约占总人口的 9%；萨拉考列 (Sarakole)，约占总人口的 8%；桑海 (Songhai)，约占总人口的 6%；马林凯 (Malinke)，约占总人口的 6%；图阿雷格 (Touareg)，约占总人口的 6%；多贡 (Dogon)，约占总人口的 5%；博博 (Bobo)，约占总人口的 2%；阿拉伯 (Arabe)，约占总人口的 2%；迪亚瓦拉 (Diawara)，约占总人口的 2%。班巴拉人、马林凯人和索宁凯人 (又称索宁克人) 都属于曼丁哥人，他们占马里总人口的 50%。马里北部拥有大量与北非柏柏尔人有关的沙漠游牧民族，以图阿雷格人为居多，此外还有摩尔人 (Moors 或 Maur) 等。马里的民族虽然比较多，但从人种来看，90% 以上的马里人属苏丹尼格罗人种，而只有图阿雷格人和阿拉伯人属于高加索人种 (亦称欧罗巴人种) 的地中海型。黑色人种主要定居在中部和南部地区，其他人种多在马里北部地区过着游牧和半游牧的生活。

班巴拉人是曼丁哥人的一支，它是马里人口最多的民族，约占全国总人口的 1/3，散居于全国大部分地区，主要居住在尼日尔河内陆三角洲和巴马科一带，多从事农耕。马林凯人与班巴拉人一样，都属曼丁哥人，主要分布在西部和西南部，尼日尔河和塞内加尔河流域。主要种植水稻，并有种植棉花的悠久历史。马林凯人的祖先曾创建过历史上强大的马里帝国。班巴拉人和马林凯人是西非富有耕作经验的民族，他们继承了西非传统的耕作习惯，一向经营农业。<sup>15</sup>

图阿雷格人属于非洲大陆北部最早的居民，是古老的柏柏尔人的一支，起源于今天的利比亚。他们讲同一种塔玛谢克语，属于柏柏尔语族，也是该语族中受阿拉伯语影响最小的语言。图阿雷格人除了有自己的语言，还有自己古老的提菲纳格文字 (Tifinagh)。尽管很多柏柏尔人在长期的历史发展过程中都被阿拉伯化了，会使用阿拉伯文，但图阿雷格人却保留了古老的柏柏尔人文字。作为游牧民族的图阿雷格人，长年累月地生活在沙漠和半沙漠中，随季节和水源变动在撒哈拉自由迁徙。早在法国殖民主义者到来之前，图阿雷格人以贸易、畜牧业和奴隶为生，经济可以自立。一方面，他们需要用自己的畜牧业产品与农耕民族交换粮食

<sup>15</sup> 张忠祥、石海龙：《列国志（新版）——马里》，社会科学文献出版社，2015 年 4 月，第 14-15 页

和布匹；另一方面，他们用骆驼帮城市和乡村居民运输所需的商品，充当连接生产者产品交换的商人。当法国到来并建立相对固定的法属西非殖民地后，因为商品贸易和奴隶制度受到削弱和禁止，他们的生存资源只剩下畜牧业。法国在殖民统治期间，利用图阿雷格社会固有的等级制度，用种族观念予以重组，即把上层的贵族（包括武士和学者）视为白人。法国从 20 世纪 40 年代开始与图阿雷格的上层贵族进行合作，由此使那些图阿雷格贵族的认同发生了变化。他们自认为是白人，而奴隶是黑人。由于图阿雷格上层“白人”与殖民者的合作，1960 年马里独立后，其他民族以及马里政府就将他们视为法国殖民者的帮凶，对其怀有一定程度的敌意。<sup>16</sup>

## （二）以往民族冲突及其解决

自法国殖民统治及马里独立之后，图阿雷格人和其他民族间的融合度较低，关系持续紧张，马里北部局势曾一度升级为危机。自 1960 年马里独立以来，图阿雷格人共有四次主要叛乱。

第一次叛乱发生于 1962 至 1964 年。这次叛乱的主力是未经过军事训练的图阿雷格青年，由阿拉迪（Alladi Ag Alla）领导，旨在报复其父亲被法国殖民当局杀害。导火索是一名图阿雷格男子杀害了几名马里警官，随后事态逐步失控。若干图阿雷格人团结在一起，共同抵制被整合进马里共和国，反映了图阿雷格人对以前的法国殖民政府和新独立的非洲人政府的不满。据估计，参与此次叛乱人数不超过 250 人。最终，马里政府以严厉的武力镇压平息了这场叛乱。

参与叛乱的幸存者逃亡阿尔及利亚南部和毛里塔尼亚等邻国避难。1969 年卡扎菲推翻利比亚君主政权上台后，表示欢迎图阿雷格人且承诺帮助他们解放阿扎瓦德，还给他们配备了枪支弹药。正是在利比亚，流亡的马里和尼日尔的图阿雷格人成立了“解放阿德拉尔和阿扎瓦德民族运动”（MNLAA），旨在“解放”马里和尼日尔北部地区。1988 年，伊亚德·阿戈·伽利领导成立了“解放阿扎瓦德人民运动”。<sup>17</sup>

第二次叛乱发生于 1990 至 1996 年，叛乱者的目的是在马里建立一个独立或自治的图阿雷格人聚居区。1990 年 6 月，“解放阿扎瓦德人民运动”与“阿扎瓦德伊斯兰阿拉伯阵线”组成了“阿扎瓦德统一运动阵线”，袭击了北部地区的政府与军事要塞，与政府军发生血腥冲突。这次叛乱声势较前一次浩大，得到了许多图阿雷格部落人员，尤其是从利比亚军队中返回的年轻人的声援。此后，马里安全部队开始攻占图阿雷格人的营地，屠杀无辜，殃及一些未参与叛乱的图阿雷格人。这次叛乱以马里政府与反政府武装在阿尔及利亚先后签署了《塔曼拉塞特和平协定》（Tamanrasset Accords，塔城协定）和《全国公约》（Pacte National）告终。和约签订后在廷巴克图举行的武器销毁仪式，象征着双方达成和解。

第三次叛乱发生于 2006 至 2009 年。导火索为马里军方裁减了 60 名图阿雷格士兵。2006 年 5 月 23 日，由从国外归来的图阿雷格人组成的“变革民主联盟”（Democratic Alliance of May 23 for Change, DAC）领导的叛乱人员为了报复马里政府没有落实第二次叛乱中达成的协议，袭击了基达尔地区的军营，并将武器哄抢一空。叛乱中，图阿雷格人的核心诉求是扩大北部地区的自治权，并希冀政府给予更多的发展援助。同年 7 月 4 日，在阿尔

<sup>16</sup> 潘华琼：《试论图阿雷格人与马里危机——兼论马里的民族国家建构问题》，《西亚非洲》，2013 年 04 期，第 43-46 页

<sup>17</sup> 潘华琼：《试论图阿雷格人与马里危机——兼论马里的民族国家建构问题》，《西亚非洲》，2013 年 04 期，第 41 页

及利亚的调解下，图阿雷格武装人员与马里政府签订了《阿尔及尔和约》，其内容与塔城协定和全国公约极其相似。协议同意给予北方高度自治地位，并让该组织成员加入政府军，共同管理北方阿扎瓦德地区。但此后，“变革民主联盟”的反叛活动并没有停止，2007 年达到高潮，2008 年因变革民主联盟的分裂而平息。此次事件与尼日尔图阿雷格人反政府叛乱协同发生，后者延续至 2009 年。

第四次叛乱始于 2012 年 1 月 17 日。阿扎瓦德民族解放运动的武装人员在基达尔地区的阿盖洛克镇 (Aguelhok) 袭击政府军。此次叛乱与前三次不同，叛乱者提出了“阿扎瓦德地区独立”的政治诉求。同年 3 月的政变使局势更为复杂，伊斯兰马格里布基地组织和西非统一与圣战运动夺取了廷巴克图和加奥，驱逐了阿扎瓦德民族解放运动。2013 年 1 月 11 日，法国发动了薮猫行动，一定程度上涤荡了北部的恐怖势力，但并没能结束马里北部的动荡局势。虽然叛乱分子与马里政府分别于 2013 年和 2015 年签订了《瓦加杜古预备条约》和《巴马科条约》，但武装冲突仍未断绝。<sup>18</sup>

### (三) 冲突分析以及相关方的诉求

图阿雷格人与马里政府之间的矛盾，从民族层面看，是图阿雷格人与掌权的黑人族群之间的矛盾。

同大多数民族一样，图阿雷格族本身具有拒绝外族统治的特点。图阿雷格人从事的行业以商业、游牧为主，农业、手工业为辅，内部实行集体生活，部落民与奴隶、男人与女人之间的社会分工较为明晰。这种生活方式巩固了图阿雷格人的族群认同感，强化了成员的责任感与归属感，使图阿雷格人在变动不居的历史长河中始终保持着自身的文化特性。无论是西非的马里、桑海帝国，还是北非的穆斯林王朝，都从未征服过它。图阿雷格人在前殖民时期维持了“高贵的独立”。<sup>19</sup> 在法国殖民统治时期，马里的图族人也不断同法国殖民征服抗争，拒绝接受其管辖<sup>20</sup>。1960 年马里独立后，面对受南方黑人政权统治的局面，图阿雷格人一直怀有强烈的不满，希望实现自治甚至独立建国的呼声越来越高。

其次，图阿雷格人作为游牧民族本身具有的流动性和散漫性的特点也是导致矛盾的重要原因之一。殖民时期法国殖民者的同化与反游牧政策，阻断了图阿雷格人的自然发展进程。法国殖民政府以征税为契机，限制了图阿雷格人的大范围游牧，目的是改造图阿雷格人“流动性”的习俗，从而将其变为定居居民，以方便统治。马里共和国成立后，由于以农耕为主的黑人族群占主导地位，政府延续法国殖民者的政策，推行“土地重整计划”与“牧民再安置计划”，强迫图阿雷格人变成“定居的生产性公民”，迫使其放弃游牧，从事农耕，无视图阿雷格人的传统。在政策推行层面，当地政府通过军事管制等手段强制推行政策，而政府官员在政策推行期间展现出的暴虐与腐败更激起图阿雷格人强烈的不满和反抗。

从图阿雷格人与其他民族之间的关系来看，马里地区的主要居民，包括班巴拉人、马林凯人、桑海人等先后在不同历史时期为争夺宗教与商业中心廷巴克图和交通要道加奥都与图族人发生过多战事。马里独立后，在政治、经济、行政上居统治地位的还是班巴拉人和马

18 韩志斌、高文洋：《图阿雷格人和马里政府冲突型民族政治关系探究》，《陕西师范大学学报（哲学社会科学版）》，2018 年第 6 期，第 166 页

19 王涛、汪二款：《图阿雷格人问题的缘起与发展》，《亚非纵横》，2014 年第 5 期，第 90 页。转引自 J.F. 阿德·阿贾伊主编：《非洲通史（第六卷）：十九世纪八十年代以前的非洲》，中国对外翻译出版公司，1998 年，第 395-398 页

20 吴增田：《马里图阿雷格问题的来龙去脉》，《西亚非洲》，1997 年第 1 期，第 32 页

林凯人。随着班巴拉人、马林凯人和桑海人定居从事农耕，他们与图族人之间逐渐形成定居与游牧、黑人与白人、统治者与被统治者之间的对立，而这种矛盾也正是图族问题发展的根源。<sup>21</sup> 此外，作为沙漠商队的图阿雷格人视黑人为奴隶并进行买卖，劫掠当地居民，为了得到更多的奴隶，他们曾同许多黑人部族爆发战争。长期历史行为使得图阿雷格人和马里其他黑人种族之间存在强烈的敌意。频繁发生的旱灾使得图阿雷格人在其传统生活区域内屡次难以维持生计，背井离乡。然而，70年代流入南方的图族灾民却遭到了黑人居民的冷遇，当地人拒绝接济他们。旱灾期间，代表黑人部族的政府对图族人实行歧视政策。法国、美国、欧洲共同体和一些国际组织向马里提供了粮食、食品、药品等大量救灾援助，但这些援助并没有被政府进行公允的分配。一方面，部分政府高级官员竟不顾灾民死活，贪污挪用援助物资和钱款。另一方面，政府希望利用这次旱灾挫败图族人要求脱离马里的民族分离主义情绪，从而有计划地利用饥饿作为政治武器来反制图族人。由此，马里图阿雷格人和其他黑人种族之间的矛盾日益深化。

因此，促成马里的民族间真正和解，应在实践中对图阿雷格人的诉求予以充分重视，尊重其传统，并保证政策和救济的公平性。这应是推进马里和平建设进程中的重要一环。

## 三、政治因素

### （一）国家政治结构概述

#### 1、政体

2012年马里危机爆发后，杜尔政府被推翻。在通过一系列手段稳定了北方地区局势后，马里过渡政府于次年六月同北部图阿雷格族武装展开了对话，并就包容性对话和在全境举行大选达成了协议。2013年8月，马里总统选举顺利进行，候选人易卜拉欣·凯塔赢得选举。自此，马里开始实行民主多党制。

#### 2、议会与政府

马里议会实行一院制，亦即国民议会。议员由直接普选产生，任期5年。主要机构由执行局、专门委员会和议会党团组成。本届国民议会（第5届）于2013年12月选举产生，共有147名议员。其中占据较多席位的党团有：马里联盟党（66席）、共和民主联盟（17席），非洲团结正义党（16席）。另外还有四席为独立议员。议长由伊萨卡·西迪贝（Issaka Sidibé）担任<sup>22</sup>。

马里政府成立于2018年9月，共有32名现任内阁成员。总理为苏梅卢·布贝耶·马伊加（Soumeylou Boubèye MAIGA）。<sup>23</sup>

21 吴增田：《马里图阿雷格问题的来龙去脉》，《西亚非洲》，1997年第1期，第33-34页

22 外交部官网：《马里国家概况》，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/fz\\_677316/1206\\_678140/1206x0\\_678142/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_678140/1206x0_678142/)，2019年1月更新，2019年1月28日登录；

23 同上；

## （二）政治体系运行特点

### 1、政策的制定与执行

#### （1）政策的制定

马里北部远离中央行政区且长期受到被边缘化的政策待遇。历届马里政府在北部政策上都有着高度的相似性，这也集中体现在历任总统的态度上，即政府忽视北方发展的需求，急于承担对北部地区的管理义务，同时也没能严格掌握政府在北部地区的最高权力，权威性严重不足。

在上文中我们曾经提到过，在 20 世纪 70 世纪的旱灾中，图阿雷格人曾经遭受了政府方面的歧视，在这一段历史中，我们可以体会到政策制定中的上述特点：

在马里北方的主要民族当中，图阿雷格人一直坚持着游牧生活，常年居于撒哈拉和萨赫勒地带。对于图族人而言，一时的干旱少雨无伤大雅，而长期的干旱，则会导致牲畜死亡，经济来源被切断。一旦发生长期的干旱灾害，图族人便急需获得政府的援助或者另谋生路。

1968 年起，萨赫勒地区开始了持续的干旱，直至 1974 年形成了极端干旱。图族人居住的加奥、廷巴克图地区受灾最为严重。由于政府的援助未能到位，加上其他国家的援助并未分配公允，到 1974 年 7 月，仅在加奥周围的 30 多个营地难民人数就超过了十万人次<sup>24</sup>，北方地区大约 50% 以上的牲畜因为缺乏水源和饲草而死亡<sup>25</sup>。在廷巴克图地区，大约有十万余人次因为营养不良而被干旱夺去了性命<sup>26</sup>。此外，还有大批失业的图阿雷格人流亡到阿尔及利亚、利比亚、布基纳法索、尼日利亚等周边国家。

#### （2）政策的执行

缺乏公平的政策在落实时也会出现较大的偏差。法国殖民者撤出马里后，马里政府接管了殖民政府留下的首府、管辖区和哨所，并向北方派驻了军队，同时任命了新的地方长官。但由于交通与通信条件的限制，中央无法对地方政府和军事长官进行有效约束，从而催生了国内普遍存在，北部尤为严重的政府官员和地方军事长官滥用职权，利用政治地位欺压当地平民的不良现象。这一现象在图族聚居区又被上升为民族矛盾。久而久之，图族人对政府产生了强烈的不满情绪。他们逐渐认为，政府的“这种军事和行政存在实际上是一种占领”<sup>27</sup>。后来，以基达尔地区为主的图族人发起了第一次起义，即 1962 至 1964 年间的第一次马里内战。

图阿雷格族通常聚居于远离中央政府的偏远地区，政府对他们的关注和相应的基础建设投资都十分有限，图阿雷格人也很少获得来自中央的发展援助，甚至难以获得足够的就业机会。在分析这一现象时，我们也不能忽视马里国情中的客观因素。国家整体的贫困和北部的具体情况共同导致了中央对地方发展援助的稀缺和就业机会的匮乏。作为最不发达国家之一，马里在过去的 50 年余年里，年国内生产总值（GDP）峰值仅为 153.34 亿美元（2017 年）<sup>28</sup>

24 【法】菲·德克拉埃纳：《马里》，法国大学出版社 1980 年法文版，第 84 页；

25 同上；

26 同上；

27 【法】《非洲政治》，第 47 期，1992 年 10 月，第 27 页；

28 世界银行官网，马里统计数据，<https://data.worldbank.org/country/mali?view=chart>，2019 年 1 月 28 日登录；

。据世界银行统计显示，2009 年，马里的贫困人口比例高达 41.1%<sup>29</sup>。此外，仅占全国总人口的 2.7%<sup>30</sup> 的图阿雷格人占有北部地区辽阔的疆域。这一人口分布结构使得官方与民间投资者对向北部地区进行大规模的投资带来的经济效益望而却步。

## 2、政治参与

自独立以来，北部图阿雷格人政治参与度较低，这其中既有政府方面的限制因素，也有民众参与方面的消极因素，起主要作用的还是政府方面对于图阿雷格人政治参与的限制。

政治参与程度的一个典型表现就是政要的地区性分布。

马里历任总统均为南方人，第一任总统莫迪博·凯塔 (Modibo Keita) 是巴马科人，第二任总统穆萨·特拉奥雷 (Mussa Traoré) 和第三任总统科纳雷 (Alpha Oumar Konaré) 均来自卡耶地区，第四任总统杜尔 (Amadou Toumani Touré) 是莫普提人，第五任总统<sup>31</sup> 易卜拉欣布巴卡尔·凯塔 (Ibrahim Boubacar Keita) 则来自马里南部的锡加索地区。

除了总统之外，在马里的政府内阁成员以及议会的主要席位中，很少出现北方图阿雷格族人的身影，这无疑意味着他们的政治诉求难以得到满足。因此，增加在政府中的就职比例，是北部图族人同政府方面进行数次谈判协商时所谈判的内容之一。

在马里和平进程中，就北部民众的政治参与问题，在图阿雷格人同政府方面进行的数次协商中均有涉及。同时，历次协商通过的相关文件也均对此有体现。

1991 年 1 月 6 日，马里政府同阿扎瓦德人民运动 (MPA) 以及阿扎瓦德阿拉伯和伊斯兰阵线 (FIAA) 签署了塔城协定，该协定除明确规定了停火之内容以外，还确立了减少对北方的军事控制、军事管理职位逐渐让位于民政管理等原则和措施<sup>32</sup>。但该协定最终因为政府方面未予以公开而流产。

1992 年 4 月 11 日，马里过渡政府同“阿扎瓦德统一运动和阵线” (MFUA) 签署了“全国协议”，进一步提出了授予北方三大地区高度自治的特殊地位<sup>33</sup>。这一协议与《塔城协定》所秉持的精神相同，即增加北方的自治权。

受 1991 年 3 月杜尔发动军事政变的影响，上述两个协议均未能得以执行。虽然杜尔成立过渡政府后接受了上述两个协议，但由于科雷纳在 1992 年 6 月的总统大选中胜出，杜尔过渡政府的承诺也被束之高阁。

## (三) 总结

于北部民族而言，获得更多的经济支持，同时提高自身的政治参与是其进行发展探索历

---

29 世界银行官网，马里统计数据，<https://data.worldbank.org/country/mali?view=chart>，2019 年 1 月 28 日登录；

30 Kalilou Sidibé : Criminal Networks and Conflict-Resolution Mechanisms in Northern Mali [J]. IDS Bulletin, 2012, 43(4) ;

31 编者注：民主复兴和国家重建全国委员会主席阿马杜·萨诺戈 (Amadou Sanogo) 与代总统迪翁昆达·特拉奥雷 (Dioncounda Traoré) 在此不算作第五任总统；

32 潘华琼：《试论图阿雷格人与马里危机——兼论马里的民族国家建构问题》，《西亚非洲》，2013 年

33 同上；



程中所追求的最优结果。于马里政府方面而言，如何在充分结合基本国情的条件下，量力而行，平衡北部民族对于经济、政治等方面的需求，是亟待解决的第一大问题。与此同时，逐渐发展的难民问题、反政府武装整编问题等等一系列问题也是摆在马政府面前的难题。

## 四、经济及发展因素

### （一）马里经济现状

2015 年国内生产总值（GDP）为 131 亿美元，当年增长率 5.9%。马里是经济最不发达国家。2016 年，其竞争力指数在全球 138 个经济体中位列第 125 位，营商便利指数位居全球 186 个经济体中的第 141 位<sup>34</sup>。全国以农牧业和矿业为主要产业，并且也呈现南北极不均衡的态势。

农业是马里最主要的经济产业，占国民生产总值超过 40%，全国逾 80% 的劳动人口从事第一产业生产活动。2017-2018 年度马里粮食产量预计为 951.4298 万吨<sup>35</sup>。其可耕地主要集中于南方塞内加尔河和尼日尔河流域。由于马里降水量地区性差异和季节性差异均十分明显，因此其旱季农业主要依靠位于马尔卡拉、塞林格和曼南塔利的三座大型水库进行维持。规模化的农业生产主要位于塞古大区的尼沃诺地区，这得益于法国人在殖民时期修建的马尔卡拉大坝。大坝的存在使尼沃诺地区约 100 万公顷的土地处于可以自流灌溉的优良条件之下。

畜牧业为马里国民经济中另一重要部门，约占全国生产总值的 8%-10%，牧民占总人口近 40%<sup>36</sup>，其产出活畜、牛羊肉、生皮或粗加工皮革为马里第三大主要出口商品。畜牧业是马里中北部最主要的农业产业，75% 的牲畜产于游牧群。而在皮革生产加工方面，全国的大型屠宰场分布如下：首都巴马科有两家装备冷冻设施的屠宰场。卡伊、莫普提、塞古、锡卡索四个大区首府各拥有一家大区级屠宰场，另外库佳拉市有一家屠宰场。加奥也有一家冷冻屠宰场，但由于各种原因至今没有投入使用。值得一提的是，这些屠宰场均位于南方城市。此外全国共有 174 家小型屠宰场，其中 30 家经过了技术改造<sup>37</sup>。

渔业产值在约占马里全国生产总值的 5%，渔业人口超过 7 万。马里北部地处沙漠，渔业条件。马里的淡水鱼 90% 以上来自尼日尔河三角洲地区和首都巴马科以南的两座人工湖（塞林格（Selingue）水库和曼南塔利（Manantali）水库）。当前马里淡水鱼年产量 7-15 万吨，其中 10%-20% 淡水鱼或其加工品出口到西非其他国家<sup>38</sup>。

马里的工业整体十分薄弱，制造业产值占全国生产总值 10% 以下。2016 年马里全国工业企业 800 家，绝大多数为私营企业，且 90% 为食品加工企业其余包括出版印刷、纺织、建筑材料等。55% 的企业位于首都巴马科，18% 位于塞古。50 人以下的企业占 85%，200 人以上的企业仅占 4%<sup>39</sup>。

34 外交部官网，马里国家概况，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/fz\\_677316/1206\\_678140/1206x0\\_678142/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_678140/1206x0_678142/)，2019 年 1 月更新，2019 年 2 月 15 日登录；

35 陈锦，王战：《马里农业投资视野》，中国投资，2018 年第 20 期，第 60 页；

36 同 32；

37 中华人民共和国驻马里共和国大使馆经济商务参赞处官网，马里皮革产业现状，<http://ml.mofcom.gov.cn/article/ztdy/200801/20080105361159.shtml>，2008 年 1 月 30 日；

38 胡王，石梦龙，马从普：《马里水产业发展研究》，现代农业科技，2012 年第 6 期，第 352 页；

39 外交部官网，马里国家概况，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/fz\\_677316/1206\\_678140/1206x0\\_678142/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_678140/1206x0_678142/)，2019 年 1 月更新，2019 年 2 月 15 日登录；

矿业是马里国民经济支柱之一，产值占国民收入的 25%<sup>40</sup>，其中金矿开采占八成以上。金矿主要集中在马里南部和西南部地区——马里南部 Birimian (Bougoumian 地区) 大约占地 45000 平方公里，并延伸到几内亚和科特迪瓦，而西南克涅巴绿岩带在马里南北延伸占地 10000 平方公里，并向西穿越塞内加尔边界，主要生产矿山有：Morila 金矿山，Sadiola Hill 金矿山，Yatela 金矿山，Tabakoto 金矿山，Loulo 金矿山和 Kalana 金矿山等。Morila 露天金矿山位于巴马科东南约 280 公里，是马里最大的产金矿山，南非的 AngloGold 公司与 Randgold 资源有限公司分别拥有该矿山 40% 的股权，其余 20% 为马里政府所有。Sadiola Hill 露天金矿山位于马里西部的 Kayes 东南 80 公里处，南非的 AngloGold 有限公司占 38%，加拿大的 IAMGOLD 公司占 38%，马里政府占 18%，世界银行的国际金融公司占 6%。Yatela 露天矿位于 Kayes 西南 60 公里处，AngloGold 公司和 IAMGOLD 公司分别拥有该矿山 40% 的权益，马里政府拥有 20% 的权益。Loulo 项目包括 Loulo 和 Yalea 两个矿体，Randgold 公司是该项目的主要股东，占 80%，剩余 20% 为政府所有<sup>41</sup>。黄金是马里最大的出口产品。

道路设施上，马里全国铁路总长 728 公里，主要路段为巴马科—达喀尔（塞内加尔）的国际窄轨铁路，长度 1371 公里。铁路运输以货运为主，列车运行速度 60 公里 / 小时。2003 年马、塞两国政府与加拿大 CANAC 公司和法国 GETMA 公司组成的投标集团达成铁路租让协议，租期为 25 年。科特迪瓦发生危机后，巴马科—达喀尔铁路成为马里货物运输主要通道之一<sup>42</sup>。2012 年，铁路旅客运输 7.5 万人次，同比减少 47%；铁路货物运输 24.36 万吨，占货运总量的 13%<sup>43</sup>。

在外贸方面，马里现行的进出口法规比较开放和自由，管理方式比较简便，基本上没有非关税壁垒方面的限制<sup>44</sup>，但实行外汇管制。2014 年进口 59.41 亿美元，总出口 33.3 亿美元，贸易逆差巨大，其进口主要是进口石油、食品和机械设备等。

能源供应上，在燃油进口中，有 20% 的燃料进口用于基于电网的电力生产，装机容量约为 170 兆瓦，相当于总发电量的一半，而另一半则由水力发电组成。马里 1600 万人口中有三分之一生活在城市地区（其中三分之一在巴马科），大约四分之一的马里人口获得电力，其中城市地区占 59%，农村地区占 14%<sup>45</sup>。

不难看出，马里的经济总体由于工业化开展极为缓慢，故而形成了极度依赖自然资源的经济模式，而马里北部沙漠自然资源匮乏，这也就构成了马里区域经济发展不均衡的最主要原因，在这一过程中，马里政府的政策扶持也有意识的倾向于城市企业，部分加剧了这部分不均衡。但更为重要的是，由于马里本身技术原因，其工业的资源勘探、选址规划、设备安装等几乎都交由外国公司进行，因此其现金的工业格局，很大程度上也是外部投资者在市场配置下的结果。

40 同上；

41 张广纯，杨兵，秦秀峰，巴东·乔坎：《马里金矿特征、成矿规律及找矿远景分析》，《矿产勘查》，2014 年 2 期，第 390 页；

42 中华人民共和国驻马里共和国大使馆官网，马里营商环境概况，<http://ml.china-embassy.org/chn/jsw/t1215180.htm>，2014 年 11 月 28 日；

43 中华人民共和国驻马里共和国大使馆经济商务参赞处官网，马里 2012 经济和社会发展概况报告，<http://ml.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201309/20130900294633.shtml>，2013 年 9 月 10 日；

44 中华人民共和国驻马里共和国大使馆经济商务参赞处官网，马里经济概况，<http://ml.mofcom.gov.cn/article/ddgk/201507/20150701035802.shtml>，2015 年 7 月 7 日；

45 能源界网，马里能源概况，2018 年 9 月 19 日；

## （二）各国经济援助

据经济合作与发展组织统计，马里政府 2012 年获得官方发展援助 10.01 亿美元（货币单位下同），其中双边援助占 73%。主要捐助方为：美国 3.11 亿，国际开发协会 1.14 亿，欧盟 1.13 亿，加拿大 1.05 亿，法国 0.79 亿，荷兰 0.53 亿，非洲发展基金 0.51 亿，德国 0.46 亿，瑞典 0.31 亿，国际货币基金组织 0.27 亿。<sup>46</sup> 2013 年 1 月 29 日，由非盟、联合国和西共体共同发起的马里问题捐助方会议在亚的斯亚贝巴召开，为马军和“非马团”募集到约 4.5 亿美元的援助。5 月 15 日，欧盟、法国与马里一道在布鲁塞尔举办了支持马里发展高级别国际捐助方会议，为马里募集到约 32.5 亿欧元捐款。截至 2014 年 5 月，70% 承诺已通过协议形式确认。2013 年 5 月，马里过渡政府与世界银行签署协议，世界银行将向马里 3 个项目提供总价值为 660 亿非郎的资助。马里政府、联合国开发计划署、欧盟和比利时签署协议，各国将通过联合国开发计划署成立的一揽子基金为马政府组织大选提供资金，总额达 1500 万欧元，比利时将向该基金提供 150 万欧元。国际货币基金组织宣布向马提供共 4000 万特别提款权，合 6100 万美元援助，帮助马满足紧急财政需求。7 月，法国向马提供 1500 万欧元和 140 亿非郎援助，分别用于预算支持和重建马北方地区基础设施。9 月，世界银行向马提供 5000 万美元贷款，用于支持马经济发展。10 月，国际货币基金组织宣布向马提供 300 亿非郎贷款。11 月，世界银行决定向马提供 8000 万美元贷款，用于巴马科城市饮用水供给项目。2014 年 5 月，日本宣布将向马提供 4000 万美元用于加强萨赫勒地区安全。2015 年 10 月的马里国际发展会议上，国际合作伙伴承诺 2015 至 2017 年间向马提供约 42.4 亿美元援助<sup>47</sup>。

此外马里还收到大量“软援助”，据“马里国际技术与金融伙伴”秘书处统计，2014 年马里“软援助”累计 4.28 亿美元，其中医疗援助 1.89 亿美元，占 44.2%；教育援助 8,442 万美元，占 19.7%；行政治理援助 7,129 万美元，占 16.6%；维和援助 5,225 万美元，占 12.2%；选举援助 1,267 万美元，占 3%；男女平等援助 812 万美元，占 1.9%；司法与反腐败援助 618 万美元，占 1.4%；文化援助 372 万美元，占 0.9%；财政管理援助 77 万美元，占 0.2%<sup>48</sup>。

事实上在对马里的援助中，绝大部分项目都不是通过联合国或相关机构的调配完成的。以美国千年挑战公司（MCC）为例，它是美国政府独立的对外援助机构，由 9 名成员组成的董事会负责管理，即国务卿、财长、商务谈判代表、国际开发署长、执行总裁和 4 名总统直接任命的公众代表。2006 年 11 月，该公司与马政府签订了为期 5 年、援助总额 4.61 亿美元的一揽子协议<sup>49</sup>。MCC 会将援助项目再次外包，它主要负责项目协调、行政管理和监督审核。马里在援助方面的一个现状是，援助主要集中在农业、人道主义援助方面，基础设施援助也主要集中在水利等领域，鲜少能帮助马里的工业化进程。马里新投产的工厂几乎全部是与国外合资的投资形式引进的，而受限于马里动荡的政治局势和匮乏的能源供应，这种工业化进程就极为缓慢了。

46 外交部官网，马里国家概况，[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/fz\\_677316/1206\\_678140/1206x0\\_678142/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/fz_677316/1206_678140/1206x0_678142/)，2019 年 1 月更新，2019 年 2 月 15 日登录；

47 同 37；

48 中华人民共和国驻马里共和国大使馆经济商务参赞处官网，国际“软援助”情况及特点，<http://ml.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201411/20141100781587.shtml>，2014 年 11 月 2 日；

49 中华人民共和国驻马里共和国大使馆经济商务参赞处官网，美国援外机构——千年挑战公司及我企业中标马里援助项目情况，<http://ml.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201104/20110407523972.shtml>，2011 年 4 月 28 日

## 五、恐怖主义因素

经济发展、政治和民族之间存在的问题是导致马里北部恐怖主义滋生的原因。

首先，北部地区的极端贫困使得恐怖主义猖獗。因恶劣的气候环境条件限制，该地区经济发展十分滞后，当地基础设施十分不发达。由于正常的生活难以维持，大量的贫困、缺少生机的青年人成为恐怖组织发展的对象。其次，民族之间的矛盾使得图阿雷格反政府武装所在的北部地区被马里政府边缘化，加之马里政府对地方的权威性不足，尤其是北部无力实施有效的控制，导致马里北部成为了远离中央政权的地区，政治上留有很多空间，所以，外国势力尤其是恐怖主义不断在该地区进行活动并向马里的中部和南部扩张。另外，马里北部的沙漠地区因自然因素和人力物力缺乏，无法形成有效的边境管控，导致境外恐怖组织、基地组织和其他军事武装分子能够轻易地进入马里北部地区，造成当地恐怖主义猖獗，武装冲突频发。

### （一）恐怖主义、极端主义的辨析与关联

对于恐怖主义和极端主义在学术研究和法律解释上有多重界定，在不同的意识形态和政治理念下，其内涵均有差异，以下概念的辨析仅为代表作为参考。

恐怖主义，是指任何个人、团体、组织或国家，通过使用严重暴力或新型非暴力攻击性手段残害非战斗人员及无辜平民，或恶意破坏非军事设施，蓄意营造并且扩散社会恐慌情绪，籍此实现其特定政治、社会、经济和宗教目的的行为指导和理论认知。第一，国家、组织和个人都可能成为恐怖主义的实施主体。第二，恐怖行为一般采取的手段是暴力的方式，包括：暗杀、爆炸、绑架人质、武装袭击、劫持航空器或其他交通工具。随着现代科技的不断发展，恐怖主义份子开始掌握和利用先进的武器技术和手段，比如细菌病毒等生化武器、计算机病毒等对人类和网络系统展开暴力袭击行为。第三，恐怖主义的对象是非武装人员及平民，也包括恶意毁坏非军事设施和建筑，这是恐怖主义与常规意义上的战争最显著的区别。第四，恐怖主义的构成要件是主观故意性，即“蓄意制造并扩大社会恐慌”，是实施主体故意制造的，并期望其后果严重，人尽皆知，以达到社会恐慌的效果。<sup>50</sup>第五，其目的包括政治、社会、经济、宗教等各个方面，以政治目的为居多。

极端主义是以歪曲的某一理论或者其他方法表现或者实施的煽动仇恨、煽动歧视、鼓吹暴力等主张和行为，包括极端民族主义、宗教极端主义等。极端民族主义具有强烈的排他性，把本民族的利益置于其他民族的利益之上，以各种方式侵犯其他民族的利益；以独裁、武断的姿态反对外来移民，驱逐国内或本区域内的非世居人口；叫嚣、煽动对少数民族、外来民族的歧视和仇恨，鼓吹民族歧视，煽动民族仇恨。严重的极端民族主义声称要向民族和国家的敌人宣战，甚至会对少数民族人员、外来人口，对本民族主张民族宽容、民族和解的人发动暴力攻击、恐怖袭击，甚至制造民族屠杀，引发国内民族之间、种族之间的冲突和国际冲突。宗教极端主义是指，个人或组织利用宗教信仰的唯一性和排他性，通过煽动宗教狂热、鼓吹歧视、仇恨和暴力等手段，以建立本教教法统治的、政教合一的国家为目的的主张和行为。具有宗教极端主义具有目的的政治性和反社会性、主张的异己否定性、手段的暴力性、本质的非宗教性等特征。<sup>51</sup>

<sup>50</sup> 李军：《恐怖主义与主要大国的反恐战略研究》，博士论文，华中师范大学马克思主义学院，2014年11月

<sup>51</sup> 王政勋、程杰：《关于极端主义的概念分析》，《北京科技大学学报（社会科学版）》，2017年第5期，

恐怖主义和极端主义是两个截然不同的概念，有些极端主义并不一定是恐怖主义，有些恐怖主义行为也不一定含有极端思想。但是，两者具有一定的关联性。尤其是宗教极端主义，对恐怖主义具有催生作用，能够成为部分恐怖主义的思想基础。当今世界上的恐怖组织恐怖主义事件中，有很大一部分都含有极端宗教背景。

## （二）马里境内的“恐怖主义组织”与极端主义宗教势力

“伊斯兰马格里布基地组织”（下称“马格里布基地”）是阿尔及利亚的一个恐怖主义组织，其主要力量来自阿尔及利亚原“萨拉菲斯特宣教与战斗集团”（Salafist Group for Preaching and Combat, GSPC），2006年9月与本拉登的基地组织正式结盟，同年12月改名，已被美国和欧盟列入恐怖主义组织的名单。该组织成立之初约有300人，目前有500-800名成员，主要在阿尔及利亚和摩洛哥南部、马里北部和毛里塔尼亚等地从事贩毒、走私、绑架等犯罪和恐怖主义活动。

“西非统一圣战运动”（下称“西非圣战运动”）是2011年中从马格里布基地中分离出来的，起初由马里和毛里塔尼亚境内的阿拉伯人组成，不过是百余人的小组织，以加奥为基地，但发展迅速。它通过马格里布基地的人质费和贩毒获得资金，招募了很多马里北部的当地人——桑海人和富拉尼人（Fulani），以及来自塞内加尔和尼日利亚博科圣地组织（Boko Haram）的成员，其创始人为哈马达·乌尔德·默哈迈德·凯鲁，别名阿布古姆-古姆（Abu Ghom-Ghom），是毛里塔尼亚政府的通缉犯。该组织因与马格里布基地的渊源，加上有博科圣地组织的成员，已经受到联合国安理会的制裁，2012年12月7日被美国国务院正式列入恐怖主义组织的名单。

“信仰捍卫者”组织是由伊亚德阿戈伽利（Iyad Ag Ghaly）领导成立的，他是1990年和2006年两次图阿雷格人叛乱的主要领导人。在杜尔总统任期内，他于2007年被派到驻沙特阿拉伯的吉达领事馆工作，2010年因被怀疑与基地组织有牵连而被撤职。之后，他返回马里，2011年下半年因谋求“解放阿扎瓦德民族运动”领导人地位未遂，便以基达尔为立足点，自行组建了“信仰捍卫者”组织。该组织2012年3月正式开始活动。该组织多次在人质事件中通过充当扣押人质的“基地”组织武装分子与当事国之间的调解人而从中渔利，加之获得海湾地区瓦哈比派的支持，资金充裕。

## （三）国际举措

2013年4月25日，安理会通过决议，决定设立联合国马里多层面综合稳定特派团（马里稳定团），其重点工作是：保障安全、实现稳定和保护环境；支持全国政治对话与和解；支持在全国恢复国家权力，重建马里安全部门，增进和保护人权和协助人道主义援助。<sup>52</sup>2018年6月28日，安全理事会通过决议，将联合国马里稳定团的期限延长至2019年6月30日。<sup>53</sup>目前，“联马团”是联合国在非洲的第三大维和行动，总人数为12815人，在规模上仅次于联合国在刚果和南苏丹的维和行动。<sup>54</sup>“联马团”自2013年建立后，在推动马里国家和平进程发展的过程中做出了不少贡献，如监督和支持马里总统大选、促进和平协议的签署以及监督停火、保护平民和支持战后重建等。其中2015年6月和平协议的最终

第77-80页

52 联合国安全理事会：第2164（2014）号决议，S/RES/2164（2014），2014年6月25日

53 联合国安全理事会：第2423（2018）号决议，S/RES/2423（2018），2018年6月28日

54 《联合国马里多层面综合稳定特派团》，<https://peacekeeping.un.org/zh/mission/minusma>

签署，对马里国家和平进程具有里程碑式的重要意义。

此外，2014年2月，马里、毛里塔尼亚、布基纳法索、尼日尔和乍得等五国在毛里塔尼亚首都努瓦克肖特举行元首峰会，会议决定成立萨赫勒五国集团（SAHEL G5），加强地区安全与反恐合作成为其主要目标。乍得、布基纳法索、尼日尔等国均是“联马团”的重要出兵国，在北部地区反恐前线协同作战。

根据安理会的授权，“联马团”并不直接承担反恐任务，主要由法军和马里国防军承担。在“联马团”成立后，法军和马里政府军队恐怖极端势力进行的围剿取得了一定的成效。2014年8月起，法军基于在马里北部的反恐成果，开始在撒哈拉—萨赫勒地区启动“新月沙丘行动”，通过调整兵力部署来强化与萨赫勒五国的军事合作，在区域内更灵活有效地打击恐怖主义。法军同马里国防军、萨赫勒五国进行了良好的合作，对各种恐怖势力和宗教极端势力在马里北部的活动形成了明显的威慑和遏制作用。

#### （四）问题与挑战

尽管有国际社会的不懈努力，马里北部地区的恐怖主义仍旧是当前马里国家和平进程的主要障碍之一。“信仰捍卫者”与“解放阿扎瓦德民族运动”（图阿雷格民族反政府武装）在危机初始一度联手，打败了北方的政府军。2012年5月26日，双方在加奥签约宣布建立阿扎瓦德伊斯兰教共和国，但终因目标不同而分裂。此后，“信仰捍卫者”与“西非圣战运动”联合。2012年6月28日，解放阿扎瓦德民族运动被赶出阿扎瓦德首府加奥，并于7月15日宣布放弃寻求在北部地区建立独立政权的目标。之后，各恐怖组织便迅速控制了北方大片领土，导致形了解放阿扎瓦德民族运动、马里国防军、恐怖组织多方纷争的复杂局面。<sup>55</sup>

2015年签署了和平协议，相对缓解了局面，但是主要缔约方是马里政府和图阿雷格主要反政府武装，而“马格里布基地组织”“信仰捍卫者”等恐怖势力和宗教极端武装由于其本身的特殊属性，并未被纳入和平进程。虽然图阿雷格反政府武装在协议的束缚和能力的客观限制下，实施反政府军事活动的意愿和频次都明显降低，但各恐怖组织毫无收敛之意，反而使得和平协议签署后，马里的重大恐袭事件频频发生，且呈上升趋势。

此外，联合国主管维和的副秘书长拉德苏曾表示：“马里北部许多地区没有马里政府军部署，仅存的联合国维和部队成为所有破坏势力的袭击目标。”因此，联合国维和人员和营地成为引人瞩目的袭击目标，联马团面临的安全风险一直居高不下，甚至呈持续上升趋势。据不完全统计，从联马团成立后至2016年6月，已有约70名联合国维和人员丧生，数百名维和人员受伤，其伤亡率位居联合国全球十多项维和行动之首，其中一半以上的伤亡系由恐怖袭击或地雷等不明爆炸物造成。<sup>56</sup>

55 潘华琼：《试论图阿雷格人与马里危机——兼论马里的民族国家建构问题》，《西亚非洲》，2013年04期，第38页

56 胡二杰：《联合国马里维和行动的反恐挑战与成就》，《当代世界》，2016年第7期，第57页

## 需要思考的问题

1. 马里北部的图阿雷格人寻求独立和自治的诉求如何在保证国家统一的前提下进行满足或调和？
2. 南北方差异的影响无处不在，思考这种差异在以上提到的四个因素中所发挥的作用和带来的影响
3. 在处理马里地区恐怖主义和极端宗教主义的时候需要关注到哪些地缘影响，如何尽可能减少萨赫勒地区恐怖势力对马里的渗透和控制？
4. 如何从马政府的角度平衡自身能力与北部民族的政治、经济等多方面诉求？