

从“非洲契约”看德国对非洲政策的转型*

张海冰

内容提要 德国于2017年担任二十国集团会议主席国时推出了“非洲契约”，标志着德国突破了长期以来坚持的基于价值和利益双导向，以及在跨大西洋伙伴关系和欧盟框架下开展对非合作的政策传统，更加注重现实利益导向和增强德国在全球发展治理中的影响力。“非洲契约”和“非洲马歇尔计划”共同构成了德国对非政策的新框架，展现出德国更为积极主动的全球发展领导者和责任承担者的形象。德国对非政策的转型动力来自于地缘政治和经济多重因素考虑，特别是难民危机的压力。德国通过“非洲契约”提升对非政策影响力面临机制、资金和美国因素等多重挑战，总的来看对于提升德国对非政策的国际影响力作用有限，其政治意义大于实质的经济发展意义。从德国对非政策调整的影响和启示看，中国可以有选择地借鉴德国经验，将中国发展治理方案国际化，更多动员私人和社会力量参与对非合作，同时也要警惕“非洲契约”从多边层面给中国对非投资带来的规制效应。

关键词 德国对非政策 二十国集团 “非洲契约” 国际发展合作 “非洲马歇尔计划”

作者简介 张海冰，上海国际问题研究院院长助理、研究员（上海200233）。

2017年二十国集团（G20）领导人峰会在德国汉堡举行，此次峰会以“塑造一个相互连通的世界”为主题，提出二十国集团成员共担责任的首要内

* 本文系2017年度国家社科基金项目“G20与全球发展治理机制改革研究”（17BGJ001）的阶段性成果。感谢匿名评审专家的修改意见，文中错漏和不足之处由笔者负责。

容就是要加强与非洲的伙伴关系，并将其写入领导人宣言。^①“非洲契约”（Compact with Africa）作为二十国集团非洲伙伴关系的核心，将有关国家、国际组织和私营机构都纳入到整体性的协调框架中，为国际对非发展合作提供了一个全新政策框架，目的在于提升对非国际发展合作的一致性和协调性。德国作为二十国集团峰会主席国在推动“非洲契约”达成方面发挥了引领性和决定性作用，并成功地将其对非洲政策理念转化为全球性的政策框架，有效提升了德国对非发展合作方面的国际话语权和影响力。因此，二十国集团非洲伙伴关系倡议及“非洲契约”可以看作是德国对非政策转型的标志。本文将从德国推动与构建“非洲契约”为研究视角，分析德国对非洲政策的调整变化、影响和启示。

“非洲契约”的内涵和特点

“非洲契约”是2017年二十国集团汉堡峰会提出的非洲伙伴关系（G20 Africa Partnership）^②的核心。二十国集团非洲伙伴关系包含三大支柱：第一是促进包容性经济增长和就业；第二是发展高质量基础设施，特别是在能源领域；第三是“非洲契约”——强化私人融资框架。这三大支柱分别包含了一系列的发展倡议，比如第一支柱的提升数字经济时代妇女儿童平等参与的倡议、农村青年就业倡议、妇女企业家融资支持倡议；第二支柱的支持撒哈拉以南非洲国家能源可获得性行动方案，支持非洲可再生能源倡议等；第三支柱主要是“非洲契约”。上述一系列倡议和方案中最为核心的组成部分是营造有利的商业环境和促进私人投资的“非洲契约”。

从“非洲契约”的制度安排来看，德国通过二十国集团这个协调全球经济事务的首要平台，将涵盖众多参与方的双边及多边对非发展合作机制纳入到一个整体性的制度协调框架内，同时结合非洲国家改善自身投资环境的承诺，从供给和需求两端同时推进对非投资。“非洲契约”主要通过签订互补性的伙伴关系倡议，将签订协议的非洲国家与非洲开发银行、国际货币基金组

^① “G20 Leaders’ Declaration: Shaping an Interconnected World”, July 8, 2017, Hamburg, <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.html>, 2019-01-10.

^② G20 Information Center, “Annex to G20 Leader Declaration G20 Africa Partnership”, July 8, 2017, <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-annex-partnership-africa.html>, 2019-01-10.

织、世界银行、二十国集团，以及其他合作伙伴纳入一个统一的协调框架，以此来创造一个有利于私人投资和就业创造的经济增长环境。“非洲契约”的签订包含三个基本步骤，首先，有意加入“非洲契约”的非洲国家需要和相应的国际组织共同讨论其签订国别伙伴关系倡议的目的和优先发展领域；其次，意向签约的非洲国家和国际组织联合提交国别投资说明书，说明书不仅包含优先合作领域，还要包含相应的改革措施和有利于更好吸引私人投资的举措；再次，为落实契约制定出切实的改革措施。每个想要签订契约的非洲国家都需要建立所谓的“国家队”来共同完成契约的签订，“国家队”除了签约非洲国家政府，还有国际组织、有兴趣参加的二十国集团成员国，以及其他国家和国际机构。二十国集团财金轨道作为签订契约的牵头机构，不仅要协调和监督“国家队”工作，还负责监督督促相关工作进展汇报。非洲联盟、非洲发展新伙伴计划（NEPAD）、经合组织（OECD）共同作为落实和监督“非洲契约”的重要合作伙伴。

从“非洲契约”具体内容来看，它主要包含三方面的政策框架：宏观经济框架、商业框架和融资框架。宏观经济框架强调宏观经济政策的弹性，尤其重视债务可持续性，有利于投资者的国内税收动员，以及合理的公共投资管理。商业框架强调通过建立可靠的机制和法律、投资者保护，应对政治风险的保险，以及更完善的项目准备和标准化合同来减少投资风险。融资框架则强调减少融资的成本和风险，特别是通过有效率的风险降低工具，以及在债务和机构投资者领域的国内完善机制。“非洲契约”的重点投资领域包括基础设施、工业化、贸易投资。总之，“非洲契约”的执行前提是非洲签约国家的内部商业环境的系统性改进。

从“非洲契约”的落实和进展来看，根据2018年《布宜诺斯艾利斯关于二十国集团发展承诺年度进展报告》^①显示，三个层面的机制已初步建立。其一是在二十国集团层面，二十国集团财金轨道作为一个监督和促进框架，非洲顾问组通过一年两次会议的形式负责总体协调并向二十国集团财政部长和央行行长会议汇报进展；其二是在非洲签约国家建立的契约工作小组，负责协助确认和监督相关改革承诺在国家层面的落实情况。其三是德国通过定期

^① G20 Information Center, “Buenos Aires Annual Progress Report on G20 Development Commitments”, <http://www.g20.utoronto.ca>, 2019-01-18.

举行的对话会议，实现对非合作的机制化沟通。2017年6月12日至13日，二十国集团非洲伙伴关系对话会议在柏林召开，宣布设立“非洲契约”机制，以协调已有的双边和多边伙伴关系，促进非洲的私人投资和可持续发展，为非洲国家接触投资者提供平台。截至2018年10月29日，已经有12个非洲国家加入了“非洲契约”，包括：科特迪瓦、塞内加尔、卢旺达、突尼斯、摩洛哥、加纳、埃塞俄比亚、贝宁、几内亚、埃及、多哥和布基纳法索。^①2018年10月30日，已经加入“非洲契约”的12个国家齐聚柏林，共同探讨如何动员更多对非洲私人投资。在“非洲契约”框架下，德国政府已经与科特迪瓦、加纳和突尼斯三国率先开展了实质性合作，通过双边措施来实现建立改革伙伴的目标。德国经济合作与发展部作为具体的监管部门，在2017年度提供了总额达3亿欧元的投资，其前提是伙伴国家落实相应改革的举措。这三个改革伙伴关系的目标是拓展可再生能源的运用，提高能源使用效率，发展金融和银行部门。^②

总的来看，“非洲契约”具有以下特点：“非洲契约”强调私人资本的调动，以弥补公共资金的不足；充分尊重非洲国家多样性，合作建立在非洲国家自己提出的优先发展领域之上；注重非洲的自主权，强调与现有非洲倡议和合作机制保持政策一致性，比如非洲联盟的“2063年议程”和“非洲基础设施建设项目”。

德国推动“非洲契约”的战略考量

“非洲契约”不只是德国对于非洲发展这一全球问题给出的创新性解决方案，更为重要的是，它展现了德国作为二十国集团主席国的领导力，以及在全球发展治理方面如何切实提高德国影响力的战略考量。无论与美国、英国和法国这些援非传统大国相比，还是与新兴援助国家中国、印度相比，德国在非洲的影响力都相对有限。如何有效提升德国在非洲问题上的话语权，德国不得不另辟蹊径。德国之所以积极运用二十国集团平台，推动德国特色的

^① Germany Federal Foreign Office, “Promoting Investment in Africa: Compact with Africa”, 29 October, 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/afrika/compact-with-africa-berlin/2155724>, 2019-01-10.

^② Ibid.

非洲发展治理方案，主要有以下几方面的战略考虑：

首先，从地缘经济和地缘政治角度看，非洲对于德国的战略意义重大。德国无论怎样界定与非洲关系，非洲在德国整体外交关系中始终处于基础性的地位。从地缘经济视角看，作为出口强国的德国看重非洲的能源资源供给和潜在的市场潜力。非洲人口规模将在2050年达到25亿，非洲每年需要新增3000万个就业岗位，未来非洲的经济发展潜力巨大。特别是发达国家在人口老龄化背景下，兴起的中产阶级将会使非洲成为最具吸引力的市场。^①在能源安全方面，包括德国在内的欧盟一直是世界能源消费大户，获得稳定的能源供给始终是影响德国经济安全的一个重要因素。为了降低对俄罗斯的能源依赖，大力推进能源来源的多元化，非洲地区作为替代能源进口来源地的重要性上升。从地缘政治角度看，非洲国家在联合国诸如安理会改革等相关议程投票表决中的整体影响力，是包括德国在内的任何大国都非常重视对非关系的一个核心因素，而非洲与欧洲毗邻的地理位置决定了非洲的安全稳定对于德国国家安全具有直接影响，特别是近年来难民和移民问题成为困扰德国政府的一大难题。根据德国联邦政府公布的信息，来自非洲和中东的难民超过了全球难民总量的2/3，其中暴力冲突、政治迫害、饥荒、气候变化导致的危机以及人口增长是难民和移民问题产生的根源。2017年，德国用于非洲和中东的紧急人道主义援助的总额达到20亿欧元，其中13亿用于叙利亚及周边国家，而对于非洲的结构性移民和支持可持续发展目标的支出则高达35亿欧元。^②德国不仅在二十国集团，也在七国集团和联合国层面积极推动对非洲的国际发展合作。对于德国而言，从根源上解决难民和移民问题的关键是实现非洲发展。此外，从德国内政角度看，难民和移民问题带来的政治压力不容忽视。难民危机已经威胁到德国国内政治经济和社会稳定，大量难民涌入助推了德国民粹主义走强，在德国成立仅五年的选择党高举反移民、反伊斯兰的旗帜，在联邦和各州层面的影响力不断扩大。难民危机还造成了德国社会的分裂，在难民问题上德国社会至今仍未形成共识，在积极接纳和封闭收

① Schmieg, E., "Africa - G20 and Proposals for Marshall Plans: New Instruments for New External Economic Settings?", SWP Comments, 13/2017, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51935-7>, 2019-01-10.

② The Federal Government, "Creating Prospects in Africa and the Middle East", May 17, 2017, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/creating-prospects-in-africa-and-the-middle-east-450760>, 2019-01-18.

紧之间左右摇摆，相关争辩对峙日益尖锐。^① 非洲移民以及难民问题、恐怖主义问题造成的德国社会的不满情绪持续上升，迫使德国意识到解决这些问题必须从根源上入手。因此，德国借助任二十国集团主席的契机，试图以促进对非投资来发展移民来源地的经济，从根源上解决移民问题。

其次，德国试图借“非洲契约”塑造自身在全球治理领域影响力。在对非发展治理方面作出贡献，不仅有利于德国的国家形象塑造，而且可以借此提升德国国际影响力。2008年全球金融危机及2010年欧债危机的爆发，全球地缘政治和经济格局发生结构性变化，欧盟面临债务危机、难民危机、英国脱欧危机等一系列危机压力的影响。作为欧盟轴心国家之一的德国，在与法国共同领导欧盟应对危机问题上面临多重压力，特别是在反全球化、反欧盟的民粹主义浪潮影响下，默克尔政府的执政能力面临前所未有的挑战。面对内外压力的德国，对于塑造自身领导力的内在驱动力日益增强。“随着德国经济实力的上升，及随之发生的德国在欧盟内领导力的凸显，德国正谋求从原先在全球治理中更为‘克制’的立场转向‘积极有为’，并表示要积极参与构建国际秩序，承担起与其实力相当的责任并发挥领导作用。而二十国集团正是德国发挥这种国际影响的一个重要平台。”^②同时，以保持二十国集团发展议题的延续性为名，借力中国在非洲的影响力来扩大德国的非洲政策影响。德国与非洲建立双边峰会机制相对要晚很多，2015年德国才与非洲召开了第一次经贸峰会，第二次峰会是2017年2月在肯尼亚举办的。德国对非合作不仅滞后，而且缺乏机制支撑。2017年德国作为二十国集团主席国，为其拓展对非洲影响提供了难得的历史性机遇，“非洲契约”应运而生。2016年二十国集团杭州峰会首次将发展议题主流化，并且推动了非洲工业化进程以及落实联合国2030年可持续发展议程的集体行动方案等涉非合作成果文件。德国作为2017年主席国，延续二十国集团杭州峰会的发展成果及相关发展共识，既保障了议题的连续性，也能够借助中国在非洲与日俱增的影响力，使得二十国集团关于非洲伙伴关系的倡议获得更为广泛认可。

其三，美国在全球治理领域的领导意愿和领导能力的下降，迫使德国不得不作出更积极主动的努力。与以往历届峰会不同的是，2017年二十国集团

^① 伍慧萍：《德国难民和移民政策的调整趋势与影响》，载《当代世界》2018年第9期，第25页。

^② 郑春荣：《全球治理视角下的德国与G20》，载《同济大学学报》（社会科学版）2017年第2期，第47页。

汉堡峰会面临大不相同的国际环境，美国参与多边协调与合作的意愿明显降低，“美国优先”取代“美国领导全球治理”成为新任总统特朗普参与全球对话的基础。德国作为2017年二十国集团主席国要想在贸易金融等核心议题上达成实质性成果的预期不高，推出对非发展领域的成果文件成为时任主席国德国的主要侧重点。特朗普政府的一些政策和举措已经损害了德国的战略利益，例如美国国会通过对俄罗斯的制裁损害了欧洲的经济利益，美国退出伊朗核协议增加了欧洲周边地区的战争风险，美国承认耶路撒冷为以色列首都也给中东和平进程带来了深远的负面影响。德国时任看守政府外交部长加布里尔在科尔伯基金会主办的柏林外交政策论坛上的主旨演讲中指出，鉴于“特朗普治下的美国从打上西方烙印的多边主义可靠保证者的角色中后撤”，德国必须调整对美政策。具体而言，德国必须在美国面前表现出更多的独立性和自信；美国虽然还是德国最重要的全球伙伴，但是未来在德美伙伴之间德国必须力争实现“战略利益均衡”。在加布里尔看来，“只有当欧盟确定自身的利益并投射其实力，它才能存续。”^①鉴此，德国在维护自身战略利益和国际影响力方面，以非洲发展治理为依托展现德国领导力成为必然选择。

从“非洲契约”看德国对非政策的新变化

二战后，德国对非政策有两个鲜明的特点：一是强调在联合国和欧盟框架下开展对非合作；二是强调民主价值观。二十国集团“非洲契约”的推出，突破了这两个特点的约束。一方面，德国在对非洲政策方面的影响力和塑造力上升，并不满足于欧盟框架下的统一行动，呈现出更强和更为主动的领导力；另一方面，德国对于非洲发展的认识趋于务实，更为重视非洲的经济发展，“非洲契约”的核心目标是营造有利于对非洲国家进行投资的营商环境，增强对非政策的国际协调。因此，“非洲契约”可以看作是德国对非洲政策发生转型的标志。

（一）价值和利益双导向是德国对非政策传统

长期以来，德国的外交政策可以概括为“两个导向”和“两个轴心”，所谓“两个导向”是指价值观导向和利益导向，“两个轴心”是指以欧盟和

^① 郑春荣：《“默克尔4.0政府”的内政、外交走向》，载《德国发展报告（2018）》，社会科学文献出版社，2018年版，第15页。

跨大西洋伙伴关系为轴心。德国对非洲政策作为德国外交政策的组成部分，也不例外。^①默克尔担任德国总理以来，把维护人权和推广民主、自由等所谓普世价值与德国外交政策的紧密关联性进一步提升。在默克尔看来，价值观和国家利益之间并不是非此即彼的对立关系，德国将坚持以自由、民主、人权价值为导向的外交政策，利益外交必须以价值观为导向，共同的价值观是保证世界各个国家和民族在经济全球化的竞争时代和平相处的基础。默克尔在上任伊始的联邦议院施政纲领中就宣布：德国的外交和欧洲政策是建立在价值观和利益基础上的。她认为，只要是违背了人权，则不管发生在世界何处，涉及多么有潜力的贸易伙伴，或者不管对特定地区安全与稳定多么重要，德国都不应该保持沉默，必须马上采取行动。^②

在对非政策方面，德国把价值和利益双导向直接写入相关政策文件中。例如，2011年发布的《德国与非洲：德国政府的战略报告》指出：“德国的非洲政策基于对非洲的现实分析，建立在普世价值和利益导向基础之上。”^③2017年1月经济合作与发展部发布的《非洲与欧洲——一个发展、和平和更好未来的新伙伴关系：非洲马歇尔计划》文件（简称“非洲马歇尔计划”），在这一文件中同样强调了“德国和非洲的合作是建立在价值基础上，以共同利益为导向。”^④总之，价值和利益是德国对非政策最为重要的两个维度。

（二）21世纪以来德国调整对非政策并逐渐向利益导向转型

德国对非洲政策的调整和转型是一个渐进过程，并非一蹴而就。总的来看，2008年全球金融危机爆发，特别是紧随其后的欧债危机和难民危机，迫使默克尔政府对非政策作出调整，从价值和利益并重并且价值观外交占据主导地位，转向在价值和利益的平衡中更多偏向务实灵活的利益主导。

21世纪的第一个十年，德国在对非政策方面比较注重价值领域的合作。

^① 张海冰：《基于“两个导向”和“两个轴心”的德国对非政策》，载《非洲发展报告（2013-2014）》，社会科学文献出版社，2014年版，第54页。

^② 肖洋：《外交的文化阐释·德国卷》，知识产权出版社，2012年版，第296~297页。

^③ Federal Foreign Office, “Germany and Africa: A Strategy Paper by the German Government”, June 2011, https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Broschueren/Uebersicht_node.html?https=1, 2019-01-10.

^④ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “Africa and Europe – A New Partnership for Development, Peace and a Better Future, Cornerstones of a Marshall Plan with Africa”, p. 7, http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materialie270_africa_marshallplan.pdf, 2019-01-10.

具体来看，2001 年德国发布的《对撒哈拉以南非洲外交战略》关注的问题包括保护人权、防治艾滋病、减轻贫困并保障食品供应、防止和解决危机与冲突、战胜边缘化。这些领域具有极强的价值观导向，并且以减贫和人道主义援助为主。2011 年的德国对非战略报告《德国和非洲：联邦政府对非洲政策方案》提出了对非合作的 6 个关键领域：和平与安全；良治、法治、民主和人权；经济发展；气候变化和环境；能源和原材料；发展、教育和研究。由此可以看出，和平安全和良治、法治、民主和人权这些价值领域依然处于优先于经济发展的首要位置，但是德国已经开始关注到非洲经济发展的重要性，体现了德国对非洲认知的变化：“一方面，非洲人民渴望民主、法治和人权，一些非洲国家也实现了高速增长，非洲一体化加速，在解决内部问题上的能力有了显著提高，中国、印度和巴西等国也把非洲作为政治和经济伙伴；另一方面，非洲大陆却无法摆脱贫困和冲突的形象。”^①

21 世纪的第二个十年，受到欧债危机、难民危机以及英国脱欧的影响，推动德国对非政策进行调整以适应国际形势和战略发展的需要，经济合作成为德国对非合作的重点。2017 年的“非洲马歇尔计划”显示出德国对于非洲看法的本质性变化：不再将非洲作为一个置身于德国之外的对象来考察，而是将其与德国发展密切联系的伙伴来看。德国经济合作与发展部部长格尔德·穆勒就坦言：我们必须转变思维模式，非洲不是需要廉价商品的大陆，非洲人民需要基础设施和美好未来。应对全球性的问题和挑战必须和非洲伙伴加强合作。非洲提供了独一无二的机遇，非洲大陆具备巨大潜能。全球 20 个经济增长最快的国家半数在非洲，到 2035 年，非洲拥有世界上最大的潜在劳动力。非洲也正在成为未来最大的全球商品市场、消费市场和劳动力市场。因此“非洲马歇尔计划”强调，非洲需要新的融资格局。2015 年，全球官方发展援助资金流入到非洲的总额达到 500 亿欧元，但是为了应对非洲发展挑战还需要更多的资金。非洲在落实联合国 2030 可持续发展目标方面，每年需要的投资总额超过 6 000 亿美元。单纯依靠官方发展援助不能解决问题，德国认为需要采取三方面的措施加大融资：动员非洲国家自身的资金资源，增强他们创造自己财政收入的能力；通过新的支持措施和投资产品动员更多的私

^① Federal Foreign Office, “Germany and Africa: A Strategy Paper by the German Government”, June 2011, https://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Broschueren/Uebersicht_node.html?https=1,2019-01-10.

人资本；用官方发展援助资金撬动私人投资。^①

“非洲马歇尔计划”将经济活力、贸易和就业置于德非合作的第一个支柱，其后才是将和平、安全和稳定作为第二支柱，民主、法治和人权作为第三支柱。并且，该计划的四大合作基础无一例外地与经济发展有关，分别是：粮食和农业；保护自然资源；能源和基础设施；健康、教育和社会保障。总之，在“非洲马歇尔计划”中，无处不显示德国构建平等和公平德非新伙伴关系核心思想，一再强调发挥非洲的自主权，主张非洲国家抛弃援助以及援助方和受援方这些传统概念，努力构建和德国以及整个欧盟之间的平等关系。

（三）“非洲契约”标志着德国对非政策转型

之所以说“非洲契约”是德国对非政策转型的标志，主要有两方面的原因：一方面，它标志着德国对非政策超越欧盟层面的全球化进程；另一方面，它也标志着德国以对非发展合作为切入点积极塑造引领全球治理和承担责任的大国形象。总之，德国不仅具备将国家战略国际化的能力，而且也具有这样的战略意图。自联邦德国和民主德国统一以来，关于“德国的欧洲”还是“欧洲的德国”的讨论显示出德国不断上升的经济实力正在成为影响欧盟发展和国际格局调整的重要因素。“欧债危机凸显德国发号施令的新面孔，尽管德国仍然坚持多边主义的外交政策，但已经不是‘被动反应’和‘无条件’地有求必应，而是‘主动塑造’和‘有条件’地视情而定了。将经济增长置于其他‘非经济’的外交政策利益之上，导致同西方伙伴国家发生冲突。曾经的‘文明国家’演变为‘地缘经济强国’，是为‘德国问题的新变种。’”^②“非洲契约”的推出表明，德国不再是躲在欧盟体制下的一个大国，而是要成为发挥更大影响力的引领性国家。

“非洲契约”从一定意义上看是“非洲马歇尔计划”的国际化版本，德国在对非洲的发展合作上不再是被动等候其他领导者，而是展现主动作为的积极领导形象。2017年5月，德国外交部长加布里尔在美国国际战略研究中心发表的关于“马歇尔计划”推出70周年的致辞中表示：“‘马歇尔计划’不是利他的战略选择，而是基于美国利益的考虑。‘马歇尔计划’的伟大之处在于为二战后的世界格局和发展指明了航向”。并且，他特别强调了在中国“一

^① Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “A New Partnership for Development, Peace and a Better Future: A Marshall Plan with Africa”, p. 15, http://www.bmz.de/en/countries_regions/marshall_plan_with_africa/index.html, 2019-01-10.

^② 连玉如：《国际政治与德国》，北京大学出版社，2012年版，第3页。

带一路”倡议的推进下，美国和欧盟应该强化跨大西洋伙伴关系建设，共同捍卫世界自由秩序，联手制定符合 21 世纪的国际规则。^①在德国看来，它有必要为非洲的发展设立新的航向和规则。德国、欧盟以及美国对于中国在非洲的影响力上升需要有所制衡，建立基于规则的全球治理是美欧之间的共识。“非洲契约”提出了对非发展合作的新的国际规则框架，并且强调私人资本动员，具有针对中国国有企业的潜在意图。

“非洲契约”不仅进一步强化了德国以经济发展作为全球层面对非发展合作的核心，而且利用二十国集团这一多边平台将所有关系到非洲发展的利益攸关方都纳入到一个统一的协调框架即二十国集团非洲伙伴关系，以推进对非合作政策的一致性。德国显示出不同于二战后长期秉持的低调与隐藏在欧盟集体背后的国家形象，展现出更为积极的全球治理领导者的形象。如果说德国 2001 年发布的《对撒哈拉以南的非洲政策》还把保护人权，实现良治置于首要合作目标的话，那么 2011 年以后的德国对非战略则开始体现出越来越多地重视更多利益导向的经济合作。这种更为务实的对非合作战略最终体现在“非洲契约”对于营造有利于私人投资环境的发展方案上。

德国提升对非政策影响力面临的挑战

德国作为 2017 年主席国成功推动二十国集团达成“非洲契约”，提升了德国对非政策的国际影响力。但是，德国如何借助“非洲契约”持续性地增强德国在对非国际发展合作中的影响力和话语权还存在不少不确定性。其中，最为关键的是“非洲契约”在落实方面仍然面临不少现实挑战。

首先，二十国集团只是协调平台而非落实平台。二十国集团作为协调全球经济事务的首要平台，其主要功能是提供政策对话和协商的平台，所达成的各项协议是基于共识，并不具备强制约束力，这也是二十国集团这一机制长期被诟病的主要原因之一。因此，对于通过二十国集团这一平台推出的“非洲契约”，首先面临的挑战就是落实问题。“非洲契约”推出一年多的时

^① “The Marshall Plan at 70: What We Must Remember and What We Must Do for the Future”, Speech by Federal Foreign Minister Sigmar Gabriel at the Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/170518-bm-marshall-plan-70/290066>, 2019-01-10.

间，已于2018年4月推出了首份监测报告，2019年春季第二份监测报告届时也会推出。从首份监测报告来看，“非洲契约”的落实并不乐观，特别是签订契约的非洲国家在落实承诺改革方面仍面临不少困难，加入契约的西方国家在落实帮助相关非洲国家吸引投资方面表现差异明显，德国最为积极。在投资环境改善方面，监测报告引用的是世界银行的营商环境报告中的数据，但是非洲契约国家在营商环境改造方面提升有限。总的来看，二十国集团从2010年多伦多峰会开启了将发展议题主流化的进程，但是在非洲发展的具体效果来看则比较有限。“非洲契约”虽然注意到了不同非洲国家的发展条件不同，通过签订契约实现某种程度的“一国一策”，但是实际上经济发展的复杂机理和内在动力并不能通过外来的制度和政策监测来实现。说到底，发展取决于内生动力，受到更为复杂和多元的文化、地理以及历史等因素的影响。

其次，美国对于多边治理态度发生重大转变。如果说十年前美国需要全球主要经济体共同协力应对金融危机并积极推动多边治理的话，那么现在的特朗普政府则开始转向以“美国优先”为准则并推卸治理责任的单边主导治理。正如德国《南德意志报》网站发表评论所指出的：“2016年是划时代的一年。英国脱欧、土耳其发生未遂政变、特朗普当选美国总统等重大事件标志着旧有秩序将结束。特朗普的‘美国优先’政策改变了二次大战以来美国的政治传统，美国正在走向封闭，它不再是西方世界的领袖，全球化也面临挑战且需重新解读。”^①“非洲契约”的核心是通过加强国际协调引导私人资本对非可持续投资，但是作为德国重要盟友的美国则强调“美国优先”主导下的对非投资新战略，削弱了“非洲契约”的影响。随着特朗普政府的非洲政策逐渐清晰化，美国对非洲的新战略主要目的在于扶持美国企业在非洲发展、与非洲建立更强经济联系以抗击中国和俄罗斯。特朗普政府的国家安全顾问博尔顿2018年底在传统基金会发表演讲，阐述了美国对非洲的新战略主要包含三方面重要内容：增强与非洲国家的贸易和商业纽带；增强安全合作应对伊斯兰恐怖主义；更有效地使用美国援助资金。^②博尔顿在演讲中强调了美国的援助资金应该为美国利益服务，与美国核心利益不符合的联合国的维和行动将不会获得美国的资助。传统基金会的研究报告也明确美国不应该为那些在联合国反对

^① 《德国媒体如何评述汉堡 G20 峰会?》，载《环球时报》2017年7月13日。

^② “Trump’s Newly Unveiled Strategy Will Advance U.S. – Africa Relations”，<https://www.heritage.org/africa/commentary/trumps-newly-unveiled-strategy-will-advance-us-africa-relations>, 2018-12-14.

美国的非洲国家提供援助，更加强调“胡萝卜加大棒”的援助策略，提出至少将经济支持基金的 10% 拿出来奖励那些听话的非洲国家。^①可见，特朗普政府“美国优先”的援助新战略与需要合作协调的“非洲契约”并不契合。

再次，“非洲契约”自身存在诸多缺陷。“非洲契约”本身也面临不少质疑，它并非一个完美的政策协调框架。正如雅恩·莱教授所指出的，“非洲契约”有可能支持非洲发展，但是只靠它是起不到决定性的作用的。^②“非洲契约”强调一个关键性的经济发展框架，但是非洲低收入国家需要协调的发展问题远远超过了投资和基础设施建设，一个忽视这些问题的投资计划注定会失败。具体来看，非洲契约忽视了以下四方面问题：忽视了教育投资，这与硬基础设施和私人投资同样重要；它没有讨论二十国集团正在创造一个不确定的贸易和投资政策环境方面的责任，而这一不确定因素有害于非洲投资；过多讨论了投资者的风险，却没有强调私人投资可能给非洲当地带来的社会和环境风险；没有认真考虑联合国 2030 议程所要求的综合性和可持续性。

最后，对“非洲契约”的期待和现实之间存在巨大落差。正如德国非洲基金会秘书长贝德洛克所言：“非洲契约”推出之初非洲国家均寄予厚望，但热情已逐步冷却，因为人们意识到“非洲契约”无法在短时间内帮助非洲吸引大量投资。相关研究显示，外国投资者承诺对“非洲契约”方投入 2 430 亿欧元，但非洲仅仅在发展水、电事业上的资金需求就高达 5 370 亿欧元。此外，加纳等国商人认为，德国等欧洲国家在推出倡议，号召非洲国家改革发展的同时，也应当检视自身的贸易政策，尤其是对本国农业的大量补贴，势必导致欧洲农产品出口对非洲的冲击，无益于非洲自身的产业发展。^③此外，“非洲契约”希望能够撬动私人资本来弥补非洲基础设施建设的资金缺口，其愿望和初衷虽然很好，但是基础设施领域的投资具有建设周期长、投入大、回报慢的特点，如果非洲整体的政治经济环境没有明显改善，要想吸引大量的私人投资并不现实。

① Brett Schaefer and Anthony Kim, “The U. S. Should Employ Foreign Aid in Support of U. S. Policy at the UN”, October 5, 2018, <https://www.heritage.org/global-politics/report/the-us-should-employ-foreign-aid-support-us-policy-the-un>, 2019-01-10.

② Jann Lay, “The G20 Compact with Africa: An Incomplete Initiative”, GIGA German Institute of Global and Area Studies, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/52094/ssoar-2017-lay-The_G20_Compact_with_Africa.pdf?sequence=1, 2019-01-10.

③ 《德国积极推动 G20 非洲契约，外界褒贬不一》，载中国驻卢旺达使馆经商处网站：<http://rw.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201811/20181102806039.shtml>, 2019-01-10.

总的来看，“非洲契约”虽然有效提升了德国在对非洲发展合作方面的国际影响力，也展现了德国在全球治理方面的领导力和决心。但是，就长期而言，“非洲契约”是否能够给签约的非洲国家带来持续性的就业和经济发展，是否能够持续性地吸引更多的非洲国家加入契约，以及是否能够实质性地吸引更多的国际对非直接投资都有待观察。此外，虽然通过促进经济发展从根源上解决移民和流离失所的难民问题在理论上有效，但是在现实中非洲和欧洲之间巨大的发展鸿沟是很难有效缓解来自非洲源源不断的移民压力。说到底，“非洲契约”的落实效果将直接影响德国在非洲发展问题上的话语权，从当前所面临的挑战来看结果并不乐观。

德国对非政策转型对中非合作的启示

二十国集团“非洲契约”是德国对非洲政策转型调整的一个重要风向标，标志着德国在对非合作方面承担更多治理责任的能力和意愿都出现明显上升趋势。德国经济合作与发展部长格尔德·穆勒强调，“发展不再是边缘化的议题，德国对外援助已经达到占国民生产总值的0.7%。^①德国对外援助总额增长迅速，根据德国政府第14份发展政策报告显示，1990年到2011年期间，德国官方发展援助占国民总收入的比始终在0.41%以下，2000年时还不到0.3%。^②德国政府第15份发展政策报告强调了援助占国民总收入0.7%的目标是非常必要的，这表明德国致力于塑造平等的全球化：消费和生产模式必须是可持续的；要在发展中国家当地创造财富和保留财富；最低限度的社会和环境标准必须作为全球价值链的基本先决条件。^③从全球发展的大格局来看，德国不仅有能力而且有很强的政治意愿发挥重要的引领和贡献角色。对于中

^① The Federal Government, “Education Central to Development Policy”, 18 May 2017, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/education-central-to-development-policy-458556>, 2019-01-18.

^② Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “The German Government’s 14th Development Policy Report, Development Policy White Paper – Executive Summary”, p. 29, May 2013, http://www.bmz.de/en/publications/archiv/topics/development_policy/Weissbuch.pdf, 2019-01-18.

^③ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “Development Policy as Future – Oriented Peace Policy, The German Government’s 15th Development Policy Report”, July 2017, http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materialie305_development_policy.pdf, 2019-01-18.

国开展对非合作而言，德国应该可以成为一个重要的合作伙伴，并且德国开展对非发展合作的部分经验也值得中国借鉴。具体来看，中国在开展对非发展合作方面应重视以下三方面与德国有关的问题：

首先，在特朗普政府推行“美国优先”政策的大背景下，维护国际秩序和格局的稳定需要加强国际合作并着力维护多边主义秩序，德国是中国不可或缺的伙伴。2017 年作为主席国的德国赋予二十国集团汉堡峰会的第一核心任务就是加强团结。在英国脱欧和与美国盟友分歧加大的情况下，德国不仅需要欧盟内部聚拢人心，更需要在国际社会营造团结合作的治理氛围。正如默克尔总理所言：“二十国集团是一个建立在共享价值基础之上的非正式合作论坛。它为我们提供了高能可见度的框架，促进相互交流并强化我们对共同原则的承诺。我们合力比单枪匹马能获得更多。强大的国际组织和这种非正式交流都是不可或缺的。”^①因此，相比于美国，德国更注重维护全球多边秩序。鉴于中国和德国在维护多边主义和全球多边秩序上具备共识基础，中国应积极开展与德国的对非三方合作，双方可以加大在教育、卫生等低政治领域的对非发展合作。非洲大陆的发展是全球发展的一个共同挑战，帮助非洲国家实现发展，仅仅依靠某个国家的力量都是不够的。在全球范围内，增强对非国际合作，既符合非洲发展利益，也符合维护全球可持续发展和安全稳定的共同利益。因此，中国和德国有必要更深入探讨开展对非合作的新路径。

其次，德国在动员非政府组织、私人资本和更为广泛的社会资源动员方面经验丰富，值得中国借鉴。二十国集团“非洲契约”的目的显然并不仅仅是为了动员更多的私人资金投入非洲发展，更为重要的隐性目的是为了将“非洲契约”这一新计划塑造成对非发展合作机制的“协调者”，以彰显德国在非洲发展问题上的领导力和影响力。为此，德国通过广泛的非政府组织、民间团体等渠道，加强对非合作资源动员，在二十国集团的智库峰会（T20）中嵌入了非洲研究常设小组，德国发展研究所作为牵头智库之一，联合南非国际问题研究所等智库，在二十国集团智库网络中积极构建德国的影响力并输出德国的发展治理理念和方案。对于德国而言，“非洲契约”着力于改善投资环境来撬动私人资本，很好利用了二十国集团这一全球性治理平台所囊括

^① “Priorities of the 2017 G20 Summit”, Berlin, 1 December, 2016, p. 2, https://www.g20.org/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2016-g20-praesidentschaftspapier-en.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 2019-01-18.

的各种国际社会力量和利益群体，通过各个层面的全球对话、沟通和协调，塑造了德国良好的国际形象。德国非常好地利用了二十国集团主席国的身份，不仅推动了对非政策的协调性和一致性，而且以尊重非洲国家自主性为名，将与非洲开展合作的改革前提巧妙转化为非洲国家自身的改革需要和承诺。这一点，在中国开展与非洲的发展合作方面，如何更好地将中国的战略利益转化为非洲自身发展需要，也值得我们深入研究和借鉴。

再次，认清二十国集团“非洲契约”的本质，有利于为中国长远开展对非合作做好战略谋划。无论从“非洲契约”的设计还是落实该动议面临的挑战来看，德国通过二十国集团平台达成的“非洲契约”政治意义远大于实质性的经济意义，但是不容忽视的是其规制意义。“非洲契约”作为“非洲马歇尔计划”的国际化版本，强调规则治理和政策一致性，并且“非洲契约”更注重因国施策，与“非洲马歇尔计划”相比具有比较大的灵活性和针对性。说到底，两者都是为了对非洲国际发展合作建章立制。“非洲马歇尔计划”中明确提出，“在全球范围内，非洲发展需要依靠国际规则和机制。我们的非洲伙伴需要公平的机会，这就需要德国、欧盟和全球作出调整：其一，结束对非洲的有害出口；从自由贸易转向公平贸易，调整经济结构构建当地价值链；其二，遵守国际环境和社会标准；其三，避免成为国际避税天堂；阻止不正当的金融流入非洲，比如通过对国际金融市场和银行施加压力的方式；其四，限制对非洲的武器出口，特别是小型和轻型武器；其五，对那些为造成整个区域不稳定的宗教极端主义提供融资的政府施压。^①为使这些对非合作新规则真正发挥作用，德国强调并重视增强对非合作的政策协调，并努力增强在全球范围内的对非政策一致性。对于中国而言，应重视德国启动的强化对非发展合作的规制趋势，以及其针对中国的战略考虑。当前，中国发展正在进入一个新的转型发展新阶段，美、欧、日已经联手在贸易平衡、知识产权保护、国有企业、市场经济地位等问题上向中国施压。中国应该防范在将来的对非发展合作方面，美国和欧洲国家有可能加大在更为广泛的全球多边层面和在多边机制中向中国施压的趋势。

^① Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, “A New Partnership for Development, Peace and A Better Future: A Marshall Plan with Africa”, p. 13, http://www.bmz.de/en/countries_regions/marshall_plan_with_africa/index.htm, 2019-01-18.

“The Compact with Africa” and the Transformation of Germany’s African Policy

Zhang Haibing

Abstract: “Compact with Africa” came as a significant manifestation of Germany’s breaking up with its past long-term policy tradition of the combination of double goals of value and interest as well as the usual practice of putting African cooperation under the framework of the trans-Atlantic partnership and EU guidance. Instead, Germany now puts more weight in the interest-guided policies and works on enhancing Germany’s influence in global development governance. “Compact with Africa” and the Marshall Plan with Africa constitute the new framework for Germany’s African Policy, which has shown Germany’s role as a more internationalized and proactive leader and contributor in international development cooperation. The driving force that pushes the transformation of Germany’s Africa policy is from the geopolitical and economic multiple factors, especially the pressure of the refugee crisis. However, Germany through the “Compact with Africa” to enhance its policy influence still faces multiple challenges of institutional deficiency, funding gap, and lack of American support, which has led to its limited role in enhancing the influence of Germany’s African policy and granted it with more political meaning rather than practical economic benefits. China can learn from German experience to help internationalize China’s development governance plan, and further mobilize more private and social forces to participate in the cooperation with Africa. At the same time, China should also be alert to the regulation effect of “Compact with Africa” on Chinese investment in Africa from the multilateral level.

Key Words: Germany’s African Policy; G20; “Compact with Africa”; International Development Cooperation; “Marshall Plan with Africa”

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)