

中国对非洲援助的“战略平衡”问题

张海冰

内容提要 对非洲援助是中非关系中的重要一环，既是中非关系的利益面，也是中非关系的责任面。在国际格局和国际发展援助潮流出现重大调整的背景下，中国面临提高对非洲援助的战略性和，加强在非洲的软实力建设，以及拓展对非洲援助安全内涵等新挑战。当前中国对非洲援助面临五大“战略平衡”问题：援助国和受援国双重身份的平衡；国家利益和企业利益的平衡；不干涉内政和参与非洲内部事务现实需要的平衡；加强透明度和保持对非洲援助的主导权之间的平衡；双边与多边援助合作的平衡。未来对非洲援助战略应结合中国参与全球治理的总体战略，适时调整援外体制，满足对非洲援助的战略性和要求，并将重点放在推介中国发展理念和经验上。

关键词 中非关系 对非洲援助 战略平衡

作者简介 张海冰，上海国际问题研究院世界经济研究所副所长、副研究员（上海 200233）。

中国对非洲援助是中非关系的重要组成部分，见证了中非半个多世纪的友好关系，是中非关系中的重要一环。处理好援助问题，有利于中非关系的发展；处理不好，则有可能给中非关系带来消极影响。可以说，对非援助既是中非关系的利益面，也是中非关系的责任面。用好援助这一重要的政策工具，关系到中非关系的大局。当前，国际格局处于变革和调整期，非洲的战略地位不断上升，新兴大国和发达大国在非洲的战略竞争局面已然形成。近年来，西方大国尤其是欧洲国家纷纷调整了其对非洲援助政策，试图巩固并保持其对非洲影响力的优势。近年来，随着国际格局调整和国际体系的变化，中国参与全球治理的广度和深度都得到很大提高，作为援助国的身份也不断

显性化。如何在保持中国对非洲援助的自主性和独立性的同时,适当融入国际发展援助体系并参与多边援助合作,是中国援非在未来较长时期内面临的一个重要考验。进入 21 世纪以来,国际发展援助政策出现了一些新的调整。对中国而言,如何适应新的环境和角色变化,是对非洲援助首要考虑的问题。本文认为,中国对非洲援助应结合国际国内形势,重点处理好五方面的“战略平衡”问题。

国际援助政策调整及其对中国援非战略的影响

(一) 国际援助政策的调整

在国际发展援助体系中,以经济合作组织发展援助委员会成员为代表的发达国家长期占据主导地位,并引导着国际发展援助的主潮流。20 世纪 90 年代以来,随着以结构调整计划为核心的援助战略的失败,西方国家开始相继调整对外发展援助政策。尤其是进入 21 世纪,随着新兴援助国家影响力的上升,以及全球性问题的交互影响,加速了国际发展援助政策的调整步伐。总体而言,西方大国的援助政策调整虽然幅度大小不同,且各有侧重,但还是具有一些共同的战略侧重,主要体现在以下三方面:

1. 借助发展援助推广西方民主价值理念的基本战略没有改变,但是方式方法更加灵活。

首先,强调援助国与受援国之间的“平等伙伴关系”。针对长期以来发展中国家对发达国家借助援助指手画脚的批评,西方发达国家逐步转变了强硬的“援助与民主化进程挂钩”的原则,开始更多地强调通过平等合作关系来实现受援国的经济发展和民主化进程。但是,西方所强调的平等伙伴更多的是义务平等,而非权利上的平等。实际上,在发展援助关系中,受援方相对于援助方的弱势地位,决定了其平等讨价还价的能力缺失。其次,以“良治”代替民主,意图是达到淡化民主政治的统一标准即西方模式,以更加灵活和全面的方式推广西方一整套的治国理政理念和模式,开始承认受援国家可以根据本国国情自行确定其民主化进程的方式和节奏。具体体现在一些主要西方援助大国开始调整其援助政策,比如欧盟开始推行以“一般预算援助”代替“项目援助”,在援助的具体实施上似乎淡化了援助的直接附加条件,但是对受援国是否有资格实施预算援助的国家治理考察指标不仅没有减少,反而

有增多的趋势。第三，强调受援国的“自主性”，以示西方援助国家对受援国的自主权的尊重。但是，强调自主性的实质是要受援国一起承担援助的效果责任，通过增强受援国的自主参与来提高援助效率。

2. 全球性问题的兴起使西方国家的援助政策呈现政治、经济、安全、社会一揽子综合解决的趋势。

全球性问题兴起所带来的现实性挑战，使得西方援助大国越来越清醒地意识到，援助已经并非仅仅是援助领域内的事务，而是具有广泛联系的一个政策领域，如果不一揽子考虑就很难有比较彻底的解决方案。其中，较为突出的一个表现是气候变化所导致的环境移民问题已经成为国际发展援助关注的焦点问题，尤其是对欧洲国家来说，由于环境恶化导致的非洲移民潮已经给其带来不小的压力。例如，欧盟有学者认为，在未来中期到长期时间内，从非洲向欧盟的移民可能是世界历史上最大的一次移民。这些移民对欧盟的边界安全、政治稳定和可能导致的冲突压力正呈现上升趋势，并且也关系到欧盟的能源供给路线安全。据估计，目前有 800 万非洲非法移民生活在欧盟国家，其中大部分在南部欧盟国家。^① 因此，西方援助大国尤其是欧洲国家更多地从政治、经济、社会、安全等综合角度来谋划发展援助战略，在国际发展援助领域呈现出各种全球性议题相互关联和捆绑解决的趋势。

3. 关于发展援助的多边合作呼声渐高，西方推动发展援助从国家对国家的双边层面转向多边层面的趋势明显。

以欧盟为代表的国际发展援助主导力量，近年来对于援助多边合作和援助分工的关注度正在上升。它们强调援助国不仅要就援助政策加强协调，而且强调共同的援助行动，以及注重以援助优势和效果为导向的援助分工。针对中国等新兴援助国家在非洲的影响力日益上升，西方国家尤其是欧盟开始越来越高调地倡导援助的国际多边合作和进行援助分工，其战略意图在于试图将这些新兴援助国家纳入西方援助体系，而非任其另起炉灶。最为明显的一个例证是，二十国集团首尔峰会已经正式将发展议题纳入全球经济治理的主要议题，并且在此议题框架下提出了包含基础设施、就业、私人投资等 9 个支柱领域的政策构想。

^① Christine Hackenesch, *China and the EU's Engagement in Africa: Setting the Stages for Cooperation, Competition or Conflict?*, German Development Institute, Working paper, No. 19, 2009, p. 19.

(二) 国际援助政策调整对中国援非的影响

国际发展援助政策调整是影响中国援非的一个重要国际背景因素,不可避免地给新时期发展中非关系、完善中国援非战略带来新的要求。

1. 对中国援助非洲和拓展中非合作的战略性要求不断提高。

战略性要求的提高主要体现在两个方面:一方面,中国对非援助和中非合作如何更好地契合中国整体对外发展战略,也就是说,不仅要考虑非洲发展的需要,也要考虑中国自身发展的需要;不仅要考虑中国对非援助和中非合作的经济效应,还要考虑其可能的政治效应和社会效应,避免不必要的摩擦和猜忌。另一方面,中国不仅要考虑援非对中非双边关系的影响,还要考虑其对中国整体外交战略的影响。当前,中国对非洲援助已经不仅涉及中非双边的问題,中非关系的双边性越来越受到国际多边因素的影响,具有越来越强的全球性,例如在非洲减贫、反恐、应对气候变化等全球性问题的解决和应对方面,国际多边合作已是大势所趋。因此,如何提高中非关系的战略性,适应国际形势变化,是保持中非关系长期稳定的关键。

2. 以发展为导向的中国援非战略正面临越来越多新的考验。

中国对非洲援助的基本考虑是以援助促进非洲发展,以非洲发展带动中非合作,以合作实现中非共同繁荣,总之,实现共同发展是中国对非洲援助理念的核心。在发展问题上,中国和西方国家的对非洲援助存在一个根本性的分歧,在中国看来,发展的最终动力来自内生力量,非洲国家对其发展应该享有独立的主导权。但是,在主要西方援助大国看来,发展是建立在良好的制度基础之上,也就是所谓在西方指导之下的“良治”,并且在西方看来,中国“不附加任何政治条件的援助”构成了对这一前提的破坏。当前,西方推行“良治”的政策工具具有越来越多的“平等”色彩,并强调非洲“自主权”,但是其推行西方价值理念和发展模式的内核没有变化。西方援助政策调整新动向对中国援非提出新的要求,如何加强中国在非洲的软实力建设,增强中非在治国理政方面的经验交流和发展模式的相互借鉴成为紧迫的课题。

随着中非经济合作的深入发展,中国对非洲援助和投资项目正在从传统产业向新兴产业转型。以初级产品和加工贸易品为主的贸易格局正在被更加多样化的经济合作模式所取代。随着中非经贸合作区的建立,中国对非洲投资开始从低端投资向高端投资领域发展,投资规模和技术含量都有了很大提升。在经济合作的广度和深度得到拓展的同时,双边经济关系的复杂性也随

之提升，如何应对和处理将来有可能不断增多的经济摩擦成为一个现实而迫切的问题。

3. 中国援非战略中涉非安全议题有待拓展和深化。

当前，非洲内部的政治和安全不稳定因素已经越来越影响到中国在非洲的利益，比如利比亚的动荡已给中国造成巨大经济损失。中国在非洲的一些能源合作项目多数处于不稳定和安全局势堪忧的国家，巨大的前期投入一旦遭遇局势动荡，造成的经济损失往往难以估量。此外，随着中国公民在非洲的经济和社会活动增加，如何保护中国公民在非洲的人身和财产安全问题也不容回避。因此，中国对非洲援助如何在维护非洲的稳定和安全方面有所作为值得深入探讨。由于非洲安全是一个涉及双边、地区和全球合作的重要议题，如何加强中国的参与度和贡献度也是当前中国援非战略中不得不考虑的问题。

中国对非洲援助的五大“战略平衡”

当前，国际格局正处于大变革和大调整的转折期，中国对非援助战略也要“与时俱进”^①，适应新时期中非关系发展的新要求。对中国而言，如何提高对非援助的战略性和实效性，加强中国在非洲的软实力建设，拓展对非援助的安全内涵是对非洲援助面临的新挑战。如何应对这些新挑战，一方面要用好有限的援助资源，处理好中非关系的大局。根据已经公布的数据，截止到2009年年底，对非洲的援助资金占中国对外援助资金总额的45.7%，在经常性接受中国援助的123个发展中国家中，非洲占51国。^②可见，无论从数量上还是地域上，对非洲援助都关系到中国对外援助的大局。另一方面，在坚持中国对非洲援助的基本原则和理念同时，顺应国际格局和国际援助潮流的变化适时调整对非援助战略。就具体援助策略而言，中国对非援助目前应关注以下五大“战略平衡”问题。

^① “与时俱进”概念源于2011年4月发布的《中国的对外援助》白皮书，其中把中国对外援助的特色模式总结为：“平等互利、注重实效、与时俱进、不附带任何政治条件。”参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《中国的对外援助》，2011年4月，国务院新闻办公室网站，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/wz/201104/1896471.htm>，2011-09-15。

^② 参见同上。

(一) 受援国与援助国的双重身份平衡

新中国从成立时尚处于百废待兴的时期就开始了与发展中国家的援助,同时,中国也接受来自苏联的援助。因此,援助国和受援国的双重身份已经断续存在了约半个世纪。但是,这种双重身份带来的压力是进入21世纪才开始逐渐显现的。随着中国经济实力的上升,日本、德国、法国等西方主要援助大国相继停止了对中国的经济援助。2008年中国举办奥运会之际,关于中国应该退出受援国队伍的论调达到高潮。伴随中国“援助毕业论”的是对中国承担更多国际发展援助责任的呼声,关于中国援助非洲的各种负面评论也开始甚嚣尘上。2009年,德国经济合作部长迪尔克·尼贝尔曾明确表示,德国必须集中自己的资金,有效用于“最困难地区”;“而中国和印度等经济巨人不再符合相应标准。”^①发达国家停止对华援助的论调在2008年全球金融危机爆发后,又开始呈现上升的势头。2011年3月,英国国际发展事务大臣米切尔对议会发表讲话说,英国将停止对中国、俄罗斯、柬埔寨、越南、印尼等16个国家的援助。^②2011年初,日本叫停对华援助的论调再次上升。日本《富士产经商报》2011年1月25日曾发表题为《叫停对华政府开发援助论再度抬头》的文章,认为中国已不需要日本提供政府开发援助,而且深陷经济困境的日本也没有余力帮助其他国家。日本经济界人士也纷纷发出了上述感慨:“中国不再属于发展中国家之列,日本无须继续提供援助。”^③

2011年4月,中国政府发布对外援助政策白皮书,首次全面公开中国在发展援助领域内的政策和贡献。这一举措所具有的重大标志性意义在于,中国作为一个重要的援助国,在国际发展援助领域已经成为一个举足轻重的角色。此轮全球金融危机爆发以来,随着中国成为世界银行第三大股东^④,可以看出在未来很长一段时期内,无论主动还是被动,愿意还是不愿意,中国在国际发展援助领域中的角色将进入一个重要的转变期:即从接受方转为输出

^① 《德部长称中国已是经济大国将停止提供援助》,参见环球网,2009年10月30日, <http://world.huanqiu.com/roll/2009-10/618407.html>, 2011-12-01.

^② 参见中国驻英国使馆经商处:《英国将取消对华援助》,2011年3月3日, <http://gb.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxxw/201103/20110307429492.html>, 2011-03-17.

^③ 参见中国网,2011年1月26日, <http://news.vl.cn/gj/2011-1-26/1296008385993.shtml>.

^④ 2010年初世界银行的投票权改革中,发达国家向发展中国家共转移了3.13个百分点的投票权,使后者的投票权比例达到47.19%,接近半数。中国的投票权比例提高到4.42%,成为仅次于美国、日本,在世行投票权位居第三。

方、从受援国转为援助国、从议题承接者转为议题倡议者。面对这样的转变期，中国国内的相关制度机制、公众民意基础、物质资源保障等都有待进一步建立和完善。对中国而言，一方面仍然需要国际资金和技术支持中西部地区发展，另一方面也需要在国际发展援助领域内做出更多的贡献。因此，如何在未来较长时期内应对援助和受援双重身份所带来的压力，平衡好国内发展利益和国际责任承担之间的关系对中国来说是一个长期的挑战。

（二）国家利益和企业利益的平衡

从20世纪90年代开始，随着中国援外体制改革，越来越多的公司和企业通过援助招投标项目进入中国对非洲援助体系中。关于中国援外的商业性和中国企业缺乏社会责任的批评逐渐显现，尤其是在非洲地区。一些观点认为，中国在非洲等地面临的很多问题都与企业缺乏社会责任有直接的关系，例如工作环境恶劣、劳工权利得不到保障，存在伪劣商品现象等。^① 2009年10月，中国商务部新闻发言人姚坚在出席中国企业社会责任国际论坛启动论坛时承认，“国内企业在非洲出口的相当部分产品确实为假冒伪劣商品，而我国从非洲进口的产品中60%是能源和资源。”“此外，违反当地的法律和习俗的现象时有发生。”^② 2007年底和2008年初，中国社会科学院西亚非洲研究所先后组织研究人员，对尼日利亚、马里、埃塞俄比亚、苏丹、南非、赞比亚等6个非洲国家进行了实地考察，重点对上述国家的中国企业经营和履行社会责任的情况进行了调研，涉及的中国在非企业达到30余家，基本覆盖了大中型和小型企业、国有和私营企业、因援外项目进入非洲企业和因投资直接进入非洲的企业，具有较强的代表性。调查结果显示，整体来说，在履行社会责任方面，大中型国有企业做得比较出色，中小型民营企业还有差距，它们在履行社会责任方面缺乏完善的理念和计划，具有很大的随机性。此外，中资企业在对自身履行社会责任的正面宣传方面还比较落后，大多数中资企业还停留在“只干不说”、“多干少说”，或者“自己不说，让别人说”的阶段，缺乏这方面的资料收集、整理、统计和宣传计划，乃至引起外界的忽视、

① 郑永年：《中国“走出去”应有新模式》，载新加坡《联合早报》2007年2月27日。

② 《商务部新闻发言人姚坚：中国援外不能只建国会大厦》，载《21世纪经济报道》2009年10月8日。

误解甚至诋毁。^①

关于在非企业的社会责任问题,究其根本在于国家利益导向和企业利益导向不同,中国对非洲援助面临企业和国家、市场化和公益性的艰难平衡。这一利益平衡包含4个方面的内容:第一,中国国家利益与在非洲的中国企业利益矛盾;第二,中国企业与非洲企业的矛盾;第三,中国在非洲的利益与西方大国在非洲既得利益的矛盾;第四,中国在非洲的能源战略与非洲可持续发展的矛盾。中国只有正视并致力于妥善解决这些矛盾,才能向世界展示一个追求和平发展的负责任的大国形象。^②

目前,中非贸易额已经突破1 000亿美元,并且增长势头良好。中国企业对非洲的投资额也在不断增加,越来越多的中国企业把进入非洲市场作为“走出去”战略中的重要一环。因此,可以想见,随着中非经济合作的深化和领域拓展,中非之间的经济摩擦也会随之增加,涉及到法律、制度、社会风俗等双边领域的各个方面。如何引导中国企业在非洲的行为,树立良好的企业形象,不仅关系到中国在非洲的整体形象和企业的长远经济利益,也关系到中非关系长期稳定发展的大局。因此,对中国而言,应该先从涉及援助项目的中国企业入手,规范其在非洲的商业行为,合理引导企业在追求利益导向的同时兼顾社会责任,从而在更大的范围内带动更多的中国企业效仿。这一转变进程,不仅有赖于中国政府的引导,关键还是在于企业的国际视野和社会责任观建立。对于不少在国内都不注重社会责任和良知的中国企业而言,很难期望其在国外的投资也同样注重社会责任和形象。在某种程度上,中国企业仍处于国际化的初步阶段,短期经济利益考虑往往占据上风。因此,无论对中国政府,还是对中国企业而言,要实现在合理引导和规范企业利益的同时兼顾国家利益,需要付出长期的努力。

(三) 不干涉内政原则与参与非洲内部事务现实需要的平衡

援外不附加政治条件是中国奉行不干涉内政原则的具体体现,也是中国对外援助长期坚持的一项基本原则。“不附加政治条件”援助与“附加政治条件”援助相对应,是指不以援助作为交换条件来影响受援国的内政外交,充

① 詹世明:《履行企业社会责任 促进中非共同发展——“中国在非洲企业履行社会责任”调研组考察报告》,载《西亚非洲》2008年第7期,第63~67页。

② 李安山:《论中国对非洲政策的调试与转变》,载《西亚非洲》2006年第8期,第1~20页。

分尊重受援国主权和意愿，不干涉他国内政，不谋求任何政治特权。^① 中国对非洲援助从不以政治附加条件来干涉受援国的内政，这与西方国家普遍采用的附加政治条件的干涉性援助存在根本性的区别。正是因为这种区别，中国的对外援助在非洲受到广泛欢迎和好评的同时，也招致了西方国家的强烈不满和激烈批评，从而给中国对非洲援助带来巨大的国际舆论压力。甚至有西方学者指出，“中国之所以坚持不附加政治条件原则，主要还是出于避免他国干涉中国内政的顾虑，防止西方对台湾问题、涉藏问题等中国内部事务的干涉。”^② 从某种意义上讲，西方眼中的中国援外所奉行的不干涉原则是利己主义的考虑，与西方所倡导的“良治”是发展援助的前提背道而驰，是不负国际责任的做法。其中，不乏一些尖锐的带有价值判断性质的批评，如“中国的不干涉内政的政策容忍了非洲的不良管理”。正如非洲开发银行的行长唐纳德·卡贝鲁卡（Donald Kaberuka）所说的那样：“我们担心的是，中国参与非洲事务将使非洲政府在短期内获得好处，但回避了非洲可持续发展所需要的长期投资和努力……这个地区已经厌倦了诚恳的西方人的长期布道，因此中国的‘无条件’外交政策在短期内赢得了所有政治派别的友谊。中国这么做有可能会使精心建构的治理和透明度议程面临失败的危险，因为似乎谁都很容易获得贷款，非洲的领导们纷纷被中国的软贷款、投资资本和技术输出所吸引。相应地，他们不愿再接受传统的‘带有条件的’西方发展资金。他们说这种做法的结果是，那些负责任的非洲政府也会为了获得‘没有条件限制’的北京贷款，而不再采用在日常事务中强调的问责政策。”^③ 总之，在中国援非面临的压力问题上，不干涉原则所带来的负面评论和国际压力最大。

从中国角度来看，随着中国对外交往日益频繁，海外利益保护的紧迫性也在上升，尤其是刚刚经历的利比亚动荡给中国带来的巨大经济损失已经有目共睹。因此，如何在坚持不干涉原则的同时，实现中国海外利益的维护越来越成为一个具有挑战性的现实问题。在实践中，中国实际上已经参与了一些联合国主导下的国际干预，比如维和行动、苏丹达尔富尔问题的和平解决

① 参见中国商务部傅自应副部长在第三届援助有效性高层论坛圆桌会议就“南南合作”的发言，<http://yws.mofcom.gov.cn/aarticle/u/200905/20090506228164.html>，2008-09-03。

② Bates Gill and James Reilly, *Sovereignty, "Intervention and Peacekeeping: The View from Beijing"*, *Survival*, Vol. 42, No. 3, 2000, pp. 41-59.

③ [英] 肯尼斯·金：《英国和欧洲的非洲研究：对中国和英国的启示》，载《浙江师范大学学报（社会科学版）》2009年第6期，第1-2页。

等,受到了国际社会和当事国的充分肯定。但是,如何就中国建设性参与非洲内部事务给予理论支持的研究显然落后于中国的实践。有学者建议需要对不干涉规范内涵有恰当的理解空间,确立“有条件干涉”的一些具体外延。在强调不干涉原则的普遍性前提下,讲干涉作为有限的例外,尽量为干涉设定明确的条件,使国际干涉服务于国际稳定和国家利益。^①但是,这样规定的结果是导致双重标准,反而容易授人口实。在不干涉内政的问题上,不是要不要坚持的问题,而是如何坚持的问题。这既需要扎实的理论研究作为支撑,也需要高度的外交智慧来落实。

(四) 加强透明度和保持对非洲援助的主导权之间的平衡

透明度问题也是关于中国对非洲援助最受国际关注的问题之一。根据英国广播公司(BBC)报道,2011年6月美国国务卿希拉里·克林顿到访赞比亚时,公开批评中国对非洲的援助和投资缺乏透明度。她说“我们担心中国在非洲的外援和投资并不总是与大家都接受的透明和良好政府行为的国际准则相一致,而中国追求自己的商业利益,并不总是利用非洲人民的才智。”^②在如何增加透明度方面,中国和西方国家的期待之间是存在较大差距的。大多数关注和研究中国对外援助的国外学者,最关注的是中国对外援助的数据公开,包括援助数额上的地区分配、国家分配、项目分配等具体数据。但是,除了中国财政部所公开的年度援助预算和决算总额外,系统性的地区和国别年度数据汇总相对缺失。实际上,由于统计的多口径,以及援助项目的多部门参与^③,很难进行清晰的统计。

除了统计难度的客观原因之外,中国对非洲援助的透明度不高还有着一些政治因素的考量,涉及到中国保持对非洲援助的主导权。具体而言,从中国内部来看,由于中西部地区落后和大量贫困人口存在的现实,增加对外援助透明度的国内民意基础是否具备是首先要顾及的一个因素。从外部来看,援助完全透明化有可能导致非洲受援国之间的互相攀比,反而使中国陷入被动局面。而且,对于仍处于援助国地位的中国而言,公开数据对于接受外援

① 参见陈琪、黄宇兴:《国际干涉的规范维度》,载《世界经济与政治》2009年第4期,第15页。

② 《美卿批评中国对非洲援助缺少透明度》,载[新加坡]《联合早报》,2011年6月11日。

③ 例如有些对非援助项目是农业部、教育部、卫生部等参与实施的,除了国家统拨的援助经费外,还有各部委的自有资金投入。除了中央部委的参与,还有地方政府和企业的参与,因此与援助相关的配套资金来源相当复杂,很难做出精确的统计。

也极其不利。由此可见，在中国尚处于援助国和受援国双重身份的情况下，如何有利、有节地适度增加援外透明度，同时不损害中国援外的主动权，是一个颇费思量的问题。

（五）双边援助与多边合作的平衡

随着经济实力的快速增长以及经济利益的全球化，中国对外援助的规模 and 影响力也在不断增强，已经成为国际援助体系中具有举足轻重地位和影响力的新兴援助国。然而，中国对外援助的增长主要体现在双边援助增加方面，并且中国迄今为止还不是经合组织发展援助委员会或者由对发展中国家主要贷款国组成的巴黎俱乐部的成员。由于发展理念以及援助原则的不同，中国在西方发达国家主导下的国际多边援助机制中一直采取比较谨慎的参与原则。因此，中国在国际发展合作领域内的成就更多地通过双边途径而非多边渠道取得的。但是，进入新世纪后，中国面临的国内外形势都发生了重大变化，给中国多边援外的发展也带来了新的挑战。中国持续强劲的经济增长为对外援助奠定了物质基础，广大发展中国家对中国寄予了更高的期望，希望能够更多地受益于中国的发展，要求中国承担更多的促进共同发展的国际责任，同时，中国也开始向世界表达自身对发展的看法。提供多边援助是满足发展中国家现实期待、扩大中国影响力，从而营造一个有利于中国发展的国际空间的最直接和有效的手段。如何既满足发展中国家对中国的期望，又做到量力而为，这是中国多边援外面临的一个重大挑战。另外，现行的多边援助机制仍然受美国等西方发达国家主导，中国在其中发挥的作用受到牵制。如何使中国多边援外的效用最大化是中国面临的一个现实挑战。^①

关于多边援助合作，2007年欧盟曾出台“关于援助互补性和分工的行动准则”，该准则的建立是为了确保欧盟和成员国按照比较优势进行援助分工，从而更有效地分配欧盟对外援助资金，实现交易成本最低、减少援助重叠、援助效果最大化的目的。但是，欧盟有意将其拓展到欧盟之外，在更大范围内开展国际发展援助的多边合作，而中国则被欧盟视为对非洲援助的一个重要合作伙伴。因此，中国目前面临着这样一种抉择，如何在国际多边援助合作与双边援助之间实现很好地协调。协调双边与多边的关系，既包括数量上的协调，援助规模和总量的分配；也包括援助理念和方式上的协调，以及在

^① 熊厚：《中国对外多边援助的理念与实践》，载《外交评论》2010年第5期，第63页。

不同多边援助机构和组织间如何协调分配有限的对外多边援助资金。尤其是，由于中国在双边援助中可以坚持一以贯之的不干涉、不附加政治条件原则，但是在多边援助合作项目中如何妥善处理不同援助理念之间的冲突和分歧的问题。总之，多边一直被中国外交视为重要的舞台，如何用好这个舞台，对于中国援非来说也是一个值得深思的长期问题。

完善中国对非洲援助战略的建议

中国对非洲援助面临的上述5个方面的“战略平衡”问题，实际上也是中国对非洲援助面临的5个方面的挑战。这5个方面的“战略平衡”，既关联到中非双边关系的长远发展，也关系到南南合作全局。在国际援助体系中，如何全面提升中国的积极影响力，不仅需要坚实的资金支持，更重要的是需要增强中国援助理念和援助模式的国际接受度和影响力。唯有如此，中国才能从一支参与型力量上升为一支具有全面影响力的规范性力量。

在发达国家为主导的国际援助体制下，中国的对外援助以其独特的援助原则和理念、切实的物质和精神帮助，以及国际援助带动效应，对非洲国家的经济社会发展做出了重要贡献。中国对外援助坚持平等互利，注重实效，与时俱进，不附带任何政治条件，形成了具有自身特色的援助模式。中国对外援助不同于发达国家的发展援助，其本质上是发展中国家之间的一种互相帮助性质的援助，具有天然的平等性。中国所实践的这种平等互助型南南援助，对发达国家和其他新兴发展中国家的对外援助与合作产生了积极的带动效应。中国对非洲援助的根本目的是以援助促发展，以发展促合作，最终实现共同发展。可以说，中国对非洲援助的战略意义已经超出了双边层面，具有更广泛的国际影响力。国际社会“妖魔化”中国援助的声音，也从反面印证了中国援助影响力上升的不争事实。在成就与非议并存的局势下，对中国而言，如何在国际格局调整和西方国家对外援助政策调整的大背景下把对非援助做得更好，上述5个方面的“战略平衡”问题不容忽视。这5方面的问题看似独立，其实又彼此相连，是当前中国处于角色转化和融入全球治理进程中无法回避的长期问题。其中，关键在于如何既坚持自己的援助理念和原则，同时又能兼顾增强透明度和加强多边合作的国际发展援助大趋势。

具体而言，中国对非洲援助之所以受到非洲受援伙伴国的欢迎，除了坚

持平等和不干涉的原则外，最重要的是坚持了与时俱进的原则。在不同的历史时期和国际环境下，中国结合自身发展经验和国际环境变化，适时调整了对非洲国家的援助政策和方式。在当前国际格局处于大变革和大调整的转折时期，对中国而言首先应该明确的是在下一个5~10年里，对非洲的发展援助战略应该进行怎样的相应调整。结合当前中国对非洲援助面临的5个“战略平衡”问题，提出以下3点建议：

1. 援非战略重点应放在推介中国发展理念和经验上。

中国有必要就发展理念和经验进行系统性研究、归纳和总结，尤其是对中国发展的思路 and 模式，以及可以复制的减贫、农业发展、基础实施建设等方面的经验总结和国际交流上。确定“共享中国发展经验”的对非洲援助战略重点，不仅是基于中国现阶段发展的现实需要，也是中国对非洲发展提供制度支持的重要来源，且可以增强中国在国际发展援助领域内的制度影响力。非洲的治理问题一直是中国与西方大国出现矛盾和分歧的关节点，通过平等的发展经验共享途径，中国不仅可以为非洲国家的经济和社会治理制度产生实质性的影响，也可以在一定程度上消除国际社会对于中国援非种种负面评论的消极影响。更为重要的是，对于像中国这样身兼援助和受援、发达和不发达、计划和市场等等双重特色的发展案例进行总结和研究，也是对国际发展援助理论发展的一个重要贡献。

2. 适时调整援外体制，满足对非洲援助的战略要求。

中国目前的援外体制，大体是商务部牵头下的多部委协调参与体制。这种体制配合了中国改革开放以来的对外发展战略，不仅有效扩大了援外资源，切实帮助了非洲国家的经济和社会发展，而且也通过援外项目推动了中国企业走进非洲。但是，这种援外体制也导致了国际认知的出现。随着中国在国际格局中的地位上升，尤其是从一个地区性大国向全球性大国的发展阶段中，中国对非洲的援助战略应放在一个更高层面来考虑。因此，有必要提升对非洲援助的战略考虑，增强外交部门在对外援助领域内的职能和作用，将对非洲援助放入中国总体外交战略中加以考虑。在援助体制上增强外交部的作用和角色，不仅可以有助于中国在坚持不干涉内政原则下建设性参与非洲内部发展事务，而且也有利于协调双边和多边援助关系。

3. 中国对非洲援助战略应该结合中国参与全球治理的总体战略加以考虑。

此次全球金融危机爆发以来，中国在以二十国集团为代表的全球治理机

制中的地位和影响力得到实质性的提升。鉴于中国在全球公共产品提供上的相对弱势，可以以对非发展援助为切入口，在与发展相关的全球性议题如环境保护、恐怖主义、贫困、传染性疾病、跨国犯罪、海盗等方面做出更多的贡献，争取话语优先权和主动权，从而使援助的积极外溢效应得到最大化。

“The Strategic Balance” Problems in China’s Aid to Africa

Zhang Haibing

Abstract: China’s aid to Africa is one of the most important parts of China – Africa relations, which reflects the interest and responsibility level of bilateral relations. Under the background of international structure and major adjustment in the trend of international development assistance, new challenges facing China include the enhancement of strategic consideration, reinforcement of soft power building in Africa, expansion of security content in aid policy. As regards the specific assistance strategies, China’s aid to Africa is facing five strategic balance problems: the balance between dual identities; the balance between national interest and private interest; the balance between no – intervention and the reality of positive engagement in Africa internal affairs; the balance between enhancing transparency and keeping ownership; the balance between bilateral and multilateral development cooperation. For the future, China’s aid strategy to Africa should combine with China’s grand strategy on engaging global governance, timely adjust the aid system to fit in the strategic need of aid policy to Africa, and focus on the promotion of China’s development ideas and experiences.

Key Words: China – Africa Relations; Aid to Africa; Strategic Balance

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)